《东莞市自然资源行政处罚（土地类）自由

裁量权实施标准（公开征求意见稿）》

起草说明

为进一步规范自然资源行政处罚自由裁量权的行使，不断推进自然资源行政执法规范化、标准化建设，我局根据机构改革后的新变化、新情况，结合《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《广东省土地管理条例》等法律法规的修订修正内容，依据《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施办法》草拟了《东莞市自然资源行政处罚（土地类）自由裁量权实施标准（公开征求意见稿）》，现将有关情况说明如下：

一、制定裁量标准的必要性

（一）推进法治政府建设，落实依法治国要求

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求深入推进依法行政，加快建设法治政府，建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。2021年中共中央印发《法治中国建设规划（2020－2025年）》，要求全面推行行政裁量权基准制度，规范执法自由裁量权。

（二）《中华人民共和国土地管理法实施条例》的法律责任内容已进行大幅修订

2021年9月1日，第三次修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》正式实施，采取硬而有力的措施打击自然资源违法行为，全面遏制耕地“非农化”和进一步管控“非粮化”。新修订的《土地管理法实施条例》大幅提高了各类土地违法行为的罚款金额。目前，广东省自然资源厅已出台相应的自由裁量基准，为进一步做好新旧法衔接、规范自由裁量权行使、震慑土地违法行为，有必要进一步制定我市土地类的行政处罚裁量标准。

（三）现行自由裁量标准幅度仍然较大

广东省自然资源厅发布的《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施办法》于2022年9月1日正式实施，为保障各个行政主体能够有效地行使职能，省自然资源厅赋予各地市较大程度的自主裁决空间，如非法占用建设用地行为的罚款标准为每平方米100-300元，非法占用基本农田外一般耕地的罚款标准为每平方米500-800元。为进一步规范我市土地类自然资源行政处罚行为，维护公民、法人或其他组织的合法权益，应根据我市经济社会发展实际，将裁量空间和标准进一步细化量化，以确保具体行政执法过程中有明确的执法尺度，自由裁量权边界更加明晰。

二、合法性、可行性及预期效果

《东莞市自然资源行政处罚（土地类）自由裁量权实施标准（公开征求意见稿）》严格遵循“合法行政、合理行政、过罚相当、依法有效”的原则，依据违法行为的违法情节、社会影响、当事人主观过错、当事人改正行为等因素，在《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施基准（土地类）》的框架内制定，对涉及的处罚事项进一步细化裁量情形、明确处罚标准，增强了可操作性，可直接有效指导执法人员采取由轻到重渐进方式以及合理的标准进行行政处罚；行政相对人也能清晰明了判断违法行为属于何种处罚标准范围，充分保障行政相对人的权利。因此，本《自由裁量权实施标准》具备合法性基础，可行性较高，实施风险可控，且有利于推动行政处罚规范实施、推进规范公正文明执法，预防因执法不规范等问题而对经济发展、社会稳定等方面产生不利影响。

三、主要内容

对照《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施基准（土地类）》及《广东省自然资源行政执法减免责清单》内容，对29项行政处罚进行了自由裁量标准的制定，细化了个别事项的裁量情形，同时明确了从轻减轻处罚和从重处罚的部分适用情形。具体如下：

1. 确定各裁量档次具体处罚实施标准

当前我市自然资源行政处罚适用的《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施基准（土地类）》中，各裁量档次中的自由裁量基准为一个区间，如序号1“买卖或者以其他形式非法转让土地”的，“较轻”档次的裁量基准为“可以并处违法所得10%（含）以上20%以下的罚款”，而本《自由裁量权实施标准》则确定相应档次中从轻、一般、从重三种情形的具体实施标准，分别为“从轻处罚的：并处违法所得10%的罚款”“适中处罚的：并处违法所得15%的罚款”“从重处罚的：并处违法所得20%的罚款”。本《自由裁量权实施标准》充分落实《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》（国发〔2024〕5号）“要严格按照法律规定和违法事实实施罚款，不得随意给予顶格罚款或者高额罚款”的要求，共确定了29项土地类行政处罚事项在各裁量档次中从轻、一般、从重情形的自由裁量权实施标准。

另外，对于序号15“在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定用途的建筑物、构筑物重建、扩建”和序号25“土地复垦义务人未按照规定对拟损毁的耕地、林地、牧草地进行表土剥离”，前述2项处罚事项在裁量标准上已无细化空间，直接按《土地管理法实施条例》或《土地复垦条例》的规定执行即可。

1. 细化个别处罚事项裁量情形

序号5“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地”、序号6“超过批准的数量占用土地”以及序号7“有关当事人拒不归还非法批准、使用的土地”为较常态的行政处罚业务，前述处罚事项在《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施基准（土地类）》中的裁量基准一致，均为“较轻”档次“可以并处每平方米100元（含）以上300元以下的罚款”，“一般”档次“可以并处非法占用土地每平方米300元以上500元以下的罚款”，“较重”档次“可以并处非法占用土地每平方米500元以上800元以下的罚款”，“严重”档次“可以并处非法占用土地每平方米800元以上1000元以下的罚款”，各档次中仍有较大细化空间，因此本《自由裁量权实施标准》结合违法行为的危害程度以及对规划实施的影响，将是否“符合土地利用总体规划（国土空间规划）”作为裁量情形，予以区分处理。例如“较轻”档次中适中处罚的，符合土地利用总体规划（国土空间规划）的，实施标准为可以并处每平方米200元的罚款；不符合土地利用总体规划（国土空间规划）的，实施标准则为可以并处每平方米250元的罚款。“严重”档次中，占用基本农田的行为本已属于不符合土地利用总体规划（国土空间规划）的情形，因此不再作是否符合相关规划的区分。

1. 指导从轻减轻处罚、适中处罚及从重处罚的适用

除在实施标准中明确从轻、适中、从重处罚的具体标准外，本《自由裁量权实施标准》在备注说明中明确了一般情形（即不存在不予处罚、从轻减轻处罚或从重处罚的情形）应适中处罚，并列举了不予处罚（或可以不予处罚）、从轻减轻处罚以及从重处罚的主要情形。其中，从轻减轻处罚情形第（5）点“属于符合公共公益或保障民生需求的公共设施、公益事业类建设项目，未造成严重后果，且积极配合查处工作或主动采取措施减轻违法行为危害后果的”，因公共公益或保障民生类项目的性质较特殊，危害后果普遍较轻，若积极主动配合查处或主动采取措施减轻危害后果的，则同时存在多个可从轻减轻处罚的考量因素（“行政处罚决定下达前，主动消除或者减轻违法行为危害后果的”和“配合自然资源主管部门查处违法行为有立功表现的”也属于依法依规可从轻减轻处罚的情形），因此本《自由裁量权实施标准》明确该种情形可从轻减轻处罚；从重处罚情形第（3）点“生态保护红线批准后，在该范围内发生的违法违规用地、用矿等行为”，则是落实《自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）严格生态保护红线监管的工作要求，属于部门规范性文件规定应从重处罚的情形，本《自由裁量权实施标准》同时予以明确。

四、监督措施

（一）对外公开公示。通过广东省执法公示平台、市局门户网站对外公示行政处罚自由裁量基准，充分保障行政相对人和社会公众知情权、监督权。

（二）落实法制审核。落实我局重大行政决定法制审核制度，在作出涉及没收违法所得、没收非法财物、限期拆除建（构）筑物、较大数额罚款等行政处罚决定前，对行政裁量权行使是否适当进行审核。

（三）加强内部监督。通过广东省自然资源厅、市司法局及我局内部组织的执法案卷评查工作，加强对自由裁量权行使情况的监督检查。

五、其他情况说明

（一）关于自由裁量权适用规则的说明

根据《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》第十条第二款“省人民政府或者有条件的地级以上市人民政府所属行政处罚实施机关可以统一本系统行政处罚自由裁量权适用规则”规定，我市自然资源管理系统自由裁量权适用规则可直接适用《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施办法》中的相关规定，不另外制作适用规则。

（二）关于其他自然资源行政处罚事项自由裁量标准的说明

鉴于自然资源其他相关的法律法规及部门规章等正进行较大的修订、修正，且其他处罚事项非我局常态业务，为保证我市裁量标准与今后修订的法律法规可顺利衔接，本《自由裁量权实施标准》仅规定我市土地类自然资源行政处罚，其他行政处罚裁量标准按《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施基准（地质矿产类）》《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施基准（测绘地理信息类）》《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施基准（城乡规划类）》实施。

（三）关于裁量标准有效期的说明

## 根据《广东省行政规范性文件管理规定》第十二条“规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件的有效期不得超过5年，暂行、试行的不得超过3年。有效期届满未按规定延期实施的，规范性文件自动失效”规定，本裁量标准为试行文件，建议规定有效期为3年，并将根据省自然资源厅的行政处罚权力清单及相关裁量文件进行动态管理，持续完善我市自然资源系统行政处罚的裁量标准。