**关于《深圳市自然资源行政处罚自由裁量权实施标准》的修订说明**

为贯彻落实《深圳市规范行政处罚裁量权若干规定》的要求，进一步规范自然资源行政处罚过程中行政自由裁量权的行使，我局现对2020年9月印发的《深圳市自然资源行政处罚自由裁量权实施标准》进行了修订。现就有关修订情况说明如下：

1. **实施标准修订背景及必要性**

根据国务院办公厅制定公布的《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》、《广东省行政执法责任制条例》和《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》规定，行政执法主体应当制定行政处罚、行政强制等裁量标准并向社会公开，并根据法律、法规、规章的变化及时修订行政处罚裁量权标准。

由于《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》分别于2020年、2021年进行了修订，新制定的《广东省土地管理条例》、《地名管理条例》分别于2022年8月1日、2022年5月1日开始施行。《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施办法》于2022年8月开始实施，原省国土资源厅《关于印发<广东省国土资源厅关于规范行政处罚自由裁量权的实施办法>的通知》废止。在此背景下，原《深圳市自然资源行政处罚自由裁量权实施标准》的有关规定已不符合有关上位法规定和行政执法实践要求。为规范自然资源行政处罚行为，确保行政机关在具体行政执法过程中有细化量化的执法尺度，行政裁量权边界明晰，行政处罚行为得到有效规范，提升行政执法质量和效能，维护行政相对人的合法权益，我局对原实施标准组织进行了修订。

1. **实施标准修订的主要内容**

《深圳市自然资源行政处罚自由裁量权实施标准》包括规划管理类、土地管理类、矿产资源和地质环境管理类、地名管理类、其他类五大业务版块。此次修订，矿产资源和地质环境管理类处罚事项因深圳市并无特殊规定，故直接适用《广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施办法》，本实施标准不再另行规定。规划管理类、土地管理类、地名管理类、其他类四大业务版块因法律法规的修订或新增予以相应修改。具体如下：

**（一）原土地违法类处罚标准中的部分法律依据已修订，包括2019年9月5日修订的《土地管理法》、2021年7月15日修订的《行政处罚法》、2021年9月1日修订的《土地管理法实施条例》。故本次修订将原土地违法处罚标准各法律依据中涉及上述法律、部门规章的部分予以修订，主要有自由裁量情节、处罚幅度、条款序号及名词名称的调整、增设《广东省土地管理条例》规定的自由裁量依据。主要包括：**

1.序号15“未经批准或者釆取欺骗手段骗取批准，或经非法批准，或超过批准数量，非法占用土地的行为”，因《土地管理法实施条例》修订后规定非法占用土地罚款标准为“每平方米100元以上1000元以下”，相应该裁量标准由“10元以上30元以下”调整为“100元以上1000元以下”；增加新制定的《广东省土地管理条例》第五十二条对非法占用土地的自由裁量权依据。

2.序号16“当事人拒不交出应依法收回国有土地使用权的土地，以及临时使用土地期满后拒不交还土地的行为”，因《土地管理法实施条例》修订后规定拒不交还土地罚款标准“为每平方米100元以上500元以下”，相应该裁量标准“由每平方米10元以上30元以下调整为100元以上500元以下”；

3.序号18“买卖或者以其他形式非法转让土地/土地使用权的行为”，因《土地管理法实施条例》修订后买卖或非法转让土地行为罚款额标准“为非法所得的10%以上50%以下”，相应该裁量权标准从“50%以下”调整为“10%以上50%以下”；

4.序号21“不按照批准的用途使用国有土地的行为”因《土地管理法实施条例》修订后罚款标准为“每平方米100元以上500元以下”，相应该裁量标准由“每平方米10元以上30元以下”调整为“100元以上500元以下”；

5.序号24“土地使用者与他人合作开发建设机关、文化、教育、卫生等公益性、非营利性用地的行为”中自由裁量情节“初次违法，危害后果轻微，主动消除或减轻违法行为危害后果的”，因《行政处罚法》的修订，为保持该表述与《行政处罚法》表述保持一致，修改为“初次违法且危害后果轻微并及时改正的”；

6.原序号25违法行为“违反规定，在土地利用总体规划确定的禁止开垦区内进行开垦的行为”修改为“违反规定，在国土空间规划确定的禁止开垦区内进行开垦的行为”，以及将自由裁量权标准中相应的“土地利用总体规划”调整为“国土空间规划”。因新修订的《土地管理法实施条例》第57条将“土地利用总体规划”修改为“国土空间规划”；自由裁量处罚标准因《土地管理法实施条例》修订后规定非法开垦的罚款标准为“每平方米100元以上1000元以下”，相应该裁量标准由“10元以上30元以下”调整为“100元以上1000元以下”；同时调整自由裁量情节，分别修改为：（1）不涉及占用农用地，禁止开垦的土地面积不足5亩；涉及占用农用地的，禁止开垦的土地面积不足3亩；（2）不涉及占用农用地，禁止开垦的土地面积5亩以上不足8亩；涉及占用农用地的，禁止开垦的土地面积3亩以上不足5亩；（3）不涉及占用农用地，禁止开垦的土地面积8亩以上；涉及占用农用地的，禁止开垦的土地面积5亩以上；

7.序号26“非法占用耕地进行开发、建设、破坏耕地的行为”，修订后的《土地管理法实施条例》规定非法占用耕地罚款标准为“耕地开垦费的5倍以上10倍以下”，相应该裁量标准由“耕地开垦费的2倍以下”调整为“耕地开垦费的5倍以上10倍以下”；同时调整自由裁量情节，分别修改为：（1）破坏永久基本农田以外的耕地3亩以下（不含）的；（2）破坏永久基本农田不足3亩或者永久基本农田以外的耕地3亩以上；（3）破坏永久基本农田3亩以上或者永久基本农田以外的耕地5亩以上；

8.在原序号26后新增序号27、28违法行为，后续序号以此类推。因新修订的《土地管理法实施条例》第51条、52条新增罚则，因此依据修订后的《土地管理法实施条例》的规定新增相应的违法行为和自由裁量标准：其中序号27“占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼”中所提及的按照“土地开垦费的2倍以上5倍以下”标准罚款，对开垦费标准补充了开垦费基数规定和标准。

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 27 | 占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼 | 【法律】  《土地管理法》第三十七条第三款 禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。  《土地管理法》第七十五条 违反本法规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。  【行政法规】  《土地管理法实施条例》第五十一条 违反《土地管理法》第三十七条的规定，非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费2倍以上5倍以下的罚款；破坏种植条件的，依照《土地管理法》第七十五条的规定处罚。  《土地管理法实施条例》第五十五条 依照《土地管理法》第七十五条的规定处以罚款的，罚款额为耕地开垦费的5倍以上10倍以下；破坏黑土地等优质耕地的，从重处罚。  【地方性法规】《广东省耕地开垦费征收使用管理办法》第四条规定：耕地开垦费按如下标准缴纳（按每平方米计）：1、广州、深圳市及其他地级市辖区（不含所辖县级市、县）为20元；经国务院批准占用基本农田保护区内耕地的，加收15元。 | 经鉴定尚未破坏种植条件 | 占用永久基本农田面积不足3亩； | 责令限期改正； | | 逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费2倍罚款 |
| 占用永久基本农田面积3亩以上； | 逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费5倍罚款 |
| 经鉴定破坏种植条件 | 破坏永久基本农田面积不足3亩； | 责令限期改正或者治理 | | 可以并处耕地开垦费5倍罚款 |
| 破坏永久基本农田面积3亩以上； | 可以并处耕地开垦费10倍罚款 |
| 28 | 在临时使用的土地上修建永久性建筑物、构筑物 | 【法律】：  《土地管理法》第五十七条第二款 临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。 【行政法规】：  《土地管理法实施条例》第五十二条 违反[《土地管理法》](javascript:SLC(335313,0))第[五十七条](javascript:SLC(335313,57))的规定，在临时使用的土地上修建永久性建筑物的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期拆除，按占用面积处土地复垦费5倍以上10倍以下的罚款；逾期不拆除的，由作出行政决定的机关依法申请人民法院强制执行。 | 占用建设用地或者未利用地 | 责令限期拆除 | | 按占用面积处土地复垦费5倍罚款 | |
| 占用除耕地以外的其他农用地 | 按占用面积处土地复垦费8倍罚款 | |
| 占用耕地（含永久基本农田） | 按占用面积处土地复垦费10倍罚款 | |

9.序号39“因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，拒不履行土地复垦义务的行为”，因修订后的《土地管理法实施条例》规定罚款额为“土地复垦费的2倍以上5倍以下”，相应该裁量标准由“土地复垦费的2倍以下”修改为“土地复垦费的2倍以上5倍以下”

10.序号40“建设项目施工和地质勘查需要临时占用耕地的，土地使用者逾期不恢复种植条件的行为”，因《土地管理法实施条例》对相应法律依据和条款序号进行了修订，由“《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十四条：违反本条例第二十八条的规定，逾期不恢复种植条件的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正，可以处耕地复垦费2倍以下的罚款。”修改变更为“第五十六条：临时用地期满之日起一年内未完成复垦或者未恢复种植条件的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，依照《土地管理法》第七十六条的规定处罚，并由县级以上人民政府自然资源主管部门会同农业农村主管部门代为完成复垦或者恢复种植条件。依照《土地管理法》第七十六条的规定处以罚款的，罚款额为土地复垦费的2倍以上5倍以下。”相应该罚款额裁量标准由“耕地复垦费2倍以下的罚款”修改为“土地复垦费的2倍以上5倍以下”。

**二、地名管理类处罚标准根据最新实施的**《地名管理条例》、《广东省民政厅办公室关于调整行政处罚事项的通知》《广东省民政厅行政执法减免责清单》等规定相应更新、调整、增加处罚事项依据等。主要有：

1.序号49“对擅自对地名进行命名、更名行为的行政处罚”、序号50“对公开使用未经批准的地名行为的行政处罚”、序号51“对未按国家规定书写、译写、拼写标准地名行为的行政处罚”、序号54“对擅自涂改、玷污、遮挡、损坏、移动地名标志行为的行政处罚”的法律依据根据最新实施的《地名管理条例》进行更新；

2.序号54“对擅自涂改、玷污、遮挡、损坏、移动地名标志行为的行政处罚”的处罚金额，根据《地名管理条例》第三十八条提高处罚下限额；

3.根据2022年7月印发的《广东省民政厅办公室关于调整行政处罚事项的通知》新增序号53事项“对出版与地名有关的各类图(册)未使用标准地名行为的行政处罚”；

4.根据广东省民政厅2022年11月印发的行政处罚自由裁量权基准表调整原有5项的表述；

5.根据《广东省民政厅行政执法减免责清单》，结合我市实际执法情况，增加相关免于处罚情形。

**（三）除地名管理外，免于处罚范围统一适用《广东省自然资源厅关于印发<广东省自然资源行政处罚自由裁量权实施办法>的通知》之附件5《广东省省级自然资源行政执法减免责清单》，删除标准中的免于处罚事项（总计10项）；**

**主要包括：**

1.序号10“建设单位未在建设工程竣工验收后六个月内（道路工程两个月）向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料的行为”中的免于处罚情形；

2.序号15“未经批准或者釆取欺骗手段骗取批准，或经非法批准，或超过批准数量，非法占用土地的行为”中的免于处罚情形；

3.序号16“当事人拒不交出应依法收回国有土地使用权的土地，以及临时使用土地期满后拒不交还土地的行为”中的免于处罚情形；

4.序号18“买卖或者以其他形式非法转让土地/土地使用权的行为”中的免于处罚情形；

5.序号37“因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，拒不履行土地复垦义务的行为”中的免于处罚情形；

6.序号39“土地复垦义务人未按照规定补充编制土地复垦方案的行为”中的免于处罚情形；

7.序号40“土地复垦义务人未按照规定将土地复垦费用列入生产成本或者建设项目总投资的行为”中的免于处罚情形；

8.序号41“土地复垦义务人未按照规定报告土地损毁情况、土地复垦费用使用情况或者土地复垦工程实施情况的行为”中的免于处罚情形；

9.序号43“土地复垦义务人未备案土地复垦方案、土地复垦规划设计的行为”中的免于处罚情形；

10.序号44“土地复垦义务人未按照规定预存土地复垦费用的行为”中的免于处罚情形；

11.序号45“土地复垦义务人未按照规定开展土地复垦质量控制和采取管护措施的行为”中的免于处罚情形；

**（四）部分条款表述调整**

1.序号2“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设，无法采取改正措施消除对规划实施影响的行为”中对应的处罚标准，原处罚标准表述为“责令停止建设、限期拆除，逾期不拆除的，依法强制拆除；拆除违法建设可能影响相邻建筑安全、损害无过错利害关系人合法权益或者对公共利益造成重大损害，不能拆除的，没收实物或者违法收入, 可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”为避免理解歧义，表述修改为“责令停止建设；限期拆除，逾期不拆除的，依法强制拆除；拆除违法建设可能影响相邻建筑安全、损害无过错利害关系人合法权益或者对公共利益造成重大损害的，没收实物或者违法收入, 可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”

2.序号15“未经批准或者釆取欺骗手段骗取批准，或经非法批准，或超过批准数量，非法占用土地的行为”中的自由裁量情节中的“己形成违法事实”表述予以删除，因已处于处罚范围，且已存在违法行为和违法事实，无需赘述形成违法事实，故予以删除。

3.序号4“未经批准进行临时建设、未按照批准内容进行临时建设、临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的行为”中自由裁量情节中将原表述“违法行为不影响城市规划、市容、交通、安全的实施”修改为“违法行为不影响城市规划的实施；”即删除了市容、交通、安全因素。

**（五）原土地违法处罚标准中的部分法律依据已失效，包括《广东省实施<中华人民共和国土地管理法> 办法》（被2022年8月1日实施的[《广东省土地管理条例》](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&showType=0&language=%E4%B8%AD%E6%96%87&aid=MTAwMTUyMzI3NzA=" \t "/Users/jessica/Documents\\x/_blank)予以废止）、《广东省国土资源监督检查条例》（被2021年9月29日实施的[《广东省人民代表大会常务委员会关于废止<深圳经济特区与内地之间人员往来管理规定>等五项地方性法规的决定》](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&showType=0&language=%E4%B8%AD%E6%96%87&aid=MTAwMTQ1NzM4Nzg=" \t "/Users/jessica/Documents\\x/_blank)废止）。本次修订将相应内容予以删除，主要包括：**

1.删除原土地违法处罚标准序号18项法律依据中的“《广东省实施<中华人民共和国土地管理法> 办法》”及相关自由裁量标准。

2.删除原土地违法处罚标准序号19项法律依据中的“《广东省国土资源监督检查条例》”及相关自由裁量标准。

**（六）部分法律法规规定因上位法发生改变被替代，原规定不再适用而删除。**

1.序号18“买卖或者以其他形式非法转让土地/土地使用权的行为”的法律依据《广东省基本农田保护区管理条例》第22条规定，该规定的罚款标准因《土地管理法实施条例》修订而被替代，故删除；

2.序号26“非法占用耕地进行开发、建设、破坏耕地的行为”的法律依据《基本农田保护条例》第33条规定，该规定的罚款标准因《土地管理法实施条例》修订而被替代，故删除；

3.序号47“转让、抵押、出租土地使用权，未按规定办理登记的行为”的处罚依据《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》第55条规定根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第31条规定处理，因《中华人民共和国土地管理法实施条例》发生修订，31条不再使用，故删除该事项和法律依据；

4、《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《土地调查条例实施办法》、《广东省房地产开发经营条例》条款序号的调整。

**（七）调整表格格式（就处罚标准中归纳合并同一处罚种类）和对法律依据根据法律位阶如法律、行政法规、部门规章、地方性法规等进行排序，并统一标注各法律法规部门规章地方性法规的最新修订年份。**