

# 关于《上海市土地管理行政处罚裁量基准 实施办法》的起草说明

为推进土地行政处罚标准统一化、合理化，规范土地行政执法裁量权，切实维护土地管理法律法规严肃性、权威性，2013年，按照市政府《关于本市建立行政处罚裁量基准制度的指导意见》（沪府发〔2013〕32号），我局制发了《上海市国土资源行政处罚裁量基准实施办法》（沪规土资执〔2013〕456号）。2014年和2019年，根据文件印发以来的试运行情况，并结合国土部和市政府新的工作要求，分别对《实施办法》进行了修订。现《实施办法》将于2021年12月31日到期，同时由于《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》修订后行政处罚的程序要求以及土地管理行政处罚事项的增加、处罚内容等的调整，本次《实施办法》作了相应调整，并重新发布，于2022年1月1日起施行。相关情况说明如下：

## 一、制定和修订的必要性

增强土地行政处罚的公平性和合理性，是行政执法工作的大势所趋。2006年以来，针对区局处罚差异性过大，尤其是部分区县处罚畸轻的情况，我局结合土地集中处罚体制建设，开始研究对非法占地违法等行为按照其不同情节分别规定处罚标准，重点在于处罚标准的分类细化。作为阶段性成果，2013年制定了《实施办法》并予以试行。

2014年3月至5月，国家土地督察局上海局对我市开展了土地例行督察，发出的《国家土地督察例行督察意见书》（沪

[2014]1 号) 提到“个别违法用地占用基本农田及占用基本农田的违法用地罚款低于规定标准”，要求我市落实相关整改工作，修订《实施办法》即是整改核心工作之一。

《实施办法》自 2015 年 1 月 1 日施行以来（2019 年进行一次修订），能够有效统一和规范全市土地执法案件的处罚标准和处罚裁量，在执法实践中效果明显。本次《实施办法》根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国土地管理实施条例》进行修订是符合法治政府建设的要求，是贯彻《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》的重要举措，也是在新法实施后延续规范和统一本市土地执法案件处罚和裁量标准，保持对违法用地的高压态势，本次修订意义重大。

## 二、关于《实施办法》修订主要内容的说明

1、适用范围。根据近年来本市土地执法行政处罚权统一授权和浦东新区综合执法体制改革的情况，根据目前本市土地执法体制现状，本次修订时将适用范围有原先本市各级规划和自然资源局的基础上，增加了中国（上海）自由贸易试验区临港新片管理委员会、中国（上海）自由贸易试验区管理委员会和浦东新区城市管理行政执法局。

2、确立行政处罚“三项制度”。2019 年市政府办公厅印发《上海市人民政府办公厅关于印发《上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》的通知》（沪府办发【2019】15 号），同时新行政处罚法也从法律明确了行政执法三项制度的地位，故在本次修订时明确落

实行政执法三项制度的要求，作为行政处罚裁量基准实施的保障机制。

3、关于从重或者从轻处罚。根据新行政处罚法中关于从轻处罚条款的调整，本次修订时将从轻处罚的情形严格依照处罚法的条款内容进行调整；从重处罚部分，将原先从重处罚情形和最高限额罚款内容进行合并，统一并至从重处罚情形，同时根据新实施条例的规定，将破坏优质耕地纳入从重处罚的情形之一，符合从严处置占耕，特别是破坏优质耕地的立法本意。

4、关于不予行政处罚。根据新行政处罚法中关于不予行政处罚条款的调整，本次修订时不予行政处罚的情形严格依照处罚法的条款内容进行调整。

5、取消备案管理。目前本市土地执法案件均在市局统一执法平台操作，且市局已开发土地执法智能监管平台，对各区在办案件进行实时线上监管，纳入月度监测内容，发现问题实时提出，实时整改。同时，根据自然资源部及市司法局的要求，本市自然资源行政处罚案卷每年度开展案卷评查工作，市对区案件查处工作的监管已经形成“过程监管+专项评查”的监管模式，为进一步提高执法查处工作效能，本次修订时取消原文件中关于备案管理的内容。

6、新增两项行政处罚事项裁量基准表。(1)根据土地管理实施条例第五十一条的规定，新增“非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼”的裁量基准表（基准表二），裁量基准根据建设项目的性质是否具有营利性，同时兼顾非法占用永久基本农田的数量（以刑事责任追究标准，即非法占用永久基本农田5亩

为标准), 根据法定处罚幅度分别设定裁量标准, 重点突出对大面积非法占用永久基本农田实施违法行为的处罚力度, 从而有力惩处和遏制永久基本农田上非粮化的违法行为。(2)根据土地管理法实施条例第五十二条的规定, 新增对在临时使用的土地上修建永久性建筑物的罚款事项(基准表四), 根据占用土地的性质, 依照法定处罚幅度分别设定裁量基准, 重点突出对占用耕地, 特别是永久基本农田、部级储备地块以及市级储备地块等优质耕地资源的重罚。

7、调整其他违法用地裁量基准。根据土地管理法实施条例修订后大幅提高违法用地违法成本, 特别是非法占用耕地的处罚力度, 本次修订时对其他违法用地行为(包括(1)经依法批准或者采取欺骗手段骗取批准, 非法占用土地的(2)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(3)拒不履行复垦义务的(4)擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农建设, 或者违法规定将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的(5)对不按照批准的用途使用国有土地), 依据法定处罚幅度调整提高裁量基准, 重点突出对占用耕地, 特别是永久基本农田、部级储备地块以及市级储备地块等优质耕地资源的重罚, 从而有力惩处和遏制农地非农化等违法行为。