

上海市土地管理行政处罚裁量基准 实施办法

(征求意见稿)

第一条 为规范本市土地管理行政执法行为，确保土地管理行政处罚合理、适当，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法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律、法规，制定本办法。

第二条 本办法所称的土地管理行政处罚裁量基准（以下简称裁量基准），是指本市各级规划和自然资源局以及中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会、中国（上海）自由贸易试验区管理委员会、浦东新区城市管理行政执法局等具有土地管理行政处罚权的部门（以下简称各级土地执法部门）依职权对法定处罚事项进行裁量时，应当依据的量罚标准及其适用规则。

第三条 各级土地执法部门行使土地管理行政处罚裁量权，适用本办法。但法律、法规、规章和其他上位规范性文件另有规定的，从其规定。

第四条 各级土地执法部门应当按照《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）要求，落实做好行政执法公示、执法全过程记录以及重大执法决定法制审核，作为实施

行政处罚裁量基准的保障机制。

第五条 土地管理行政处罚裁量基准，由本办法及附件《土地管理行政处罚裁量基准表》（以下简称《基准表》）予以规定。

《基准表》与本办法具有同等效力。

第六条 行使行政处罚裁量权，应当按照违法行为的种类及违法情形，对照《基准表》确定相应的量罚标准。

第七条 土地违法行为有下列情形之一的，应当从轻处罚：

（一）行政处罚决定下达前，主动采取措施消除或者减轻违法行为危害后果的；

（二）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；

（三）主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；

（四）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；

（五）法律、法规、规章规定的应当从轻处罚的其他情形。

第八条 土地违法行为有下列情形之一的，应当从重处罚：

（一）危及公共安全、公众健康或者生态环境，造成严重后果的；

（二）严重损害群众利益，造成重大社会影响的；

（三）因违反土地管理法律、法规、规章受到行政处罚

后两年内再次实施土地违法行为的；

（四）隐匿、销毁、伪造、篡改违法行为证据，虚假陈述的；

（五）对举报人、证人打击报复或者妨碍执法人员查处违法行为；

（六）破坏优质耕地的；

（七）法律、法规、规章规定的应当从重处罚的其他情形。

第九条 土地违法行为同时具有本办法第七条、第八条规定的从重处罚和从轻处罚情形的，经集体讨论决定综合考量，可以不予从轻处罚或者从重处罚。

第十条 有下列情形之一的，各级土地执法部门应当按照符合法律目的和过罚相当的原则，通过集体讨论决定量罚标准和具体处罚尺度，经部门负责人批准后实施：

（一）遇有《基准表》未规定的违法情形，足以影响裁量基准适用的；

（二）对未列入《基准表》的其他土地违法行为实施行政处罚，按照法律、法规、规章的规定需要进行裁量的；

集体讨论应当制作书面记录，说明确定量罚标准和具体处罚尺度的理由，并纳入行政处罚案件卷宗。

第十一条 违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正

的，可以不予行政处罚。

当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育。

第十二条 本办法及《基准表》的有关规定，仅作为本市土地管理行政处罚适用本裁量基准的依据，不得用于解释法律、法规、规章及其他规范性文件，也不得作为认定事实的依据。

第十三条 各级土地执法部门遵守本办法及《基准表》的情况，应当纳入本市土地管理行政处罚案卷评查范围。

第十四条 违反本办法及《基准表》实施行政处罚，情节严重或者造成不良影响和其他危害后果，构成执法过错的，应当追究有关人员的责任。

第十五条 本办法及《基准表》自印发之日起施行，有效期五年。原《上海市土地管理行政处罚裁量基准实施办法》（沪规划资源规[2019]10号）同时废止。

附件：

1. 土地管理行政处罚裁量基准表（一）
2. 土地管理行政处罚裁量基准表（二）
3. 土地管理行政处罚裁量基准表（三）

4. 土地管理行政处罚裁量基准表（四）
5. 土地管理行政处罚裁量基准表（五）
6. 土地管理行政处罚裁量基准表（六）
7. 土地管理行政处罚裁量基准表（七）

土地管理行政处罚裁量基准表（一）

序号	违法行为	处罚依据	违法情形		罚款基准	
1	未经依法批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的	《中华人民共和国土地管理法》第七十七条； 《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十七条	占用规划确定的永久基本农田以及部管储备地块	工业仓储等经营性项目	非法占耕地总面积≥5亩	900-1000元/平方米
					非法占耕地总面积<5亩	800-900元/平方米
				基础设施、公共设施、公益项目等非经营性项目	非法占耕地总面积≥5亩	650-750元/平方米
					非法占耕地总面积<5亩	550-650元/平方米
			占用规划确定的市管储备地块	工业仓储等经营性项目	非法占耕地总面积≥10亩	800-900元/平方米
					非法占耕地总面积<10亩	700-800元/平方米
				基础设施、公共设施、公益项目等非经营性项目	非法占耕地总面积≥10亩	500-600元/平方米
					非法占耕地总面积<10亩	400-500元/平方米
			占用其他一般耕地的	工业仓储等经营性项目	非法占耕地总面积≥10亩	700-800元/平方米
					非法占耕地总面积<10亩	600-700元/平方米
				基础设施、公共设施、公益项目等非经营性项目	非法占耕地总面积≥10亩	400-500元/平方米
					非法占耕地总面积<10亩	300-400元/平方米
			占用其他农用地	工业仓储等经营性项目		450-550元/平方米
				基础设施、公共设施、公益项目等非经营性项目		200-300元/平方米
			占用未利用地	工业仓储等经营性项目		350-450元/平方米
				基础设施、公共设施、公益项目等非经营性项目		150-250元/平方米
占用建设用地	工业仓储等经营性项目		250-350元/平方米			
	基础设施、公共设施、公益项目等非经营性项目		100-200元/平方米			
特定类型用地项目	国家及市级重点项目、宗教、军事项目		100元/平方米			

注：1、超出批准数量占用土地的，以多占的土地面积作为非法占地总面积适用本基准表；2、非法占用的土地涉及多种地类的，应当对不同占地情况分别计算罚款额后予以合计；3、临时用地项目非法占地的，以其主体工程的项目类型作为该临时用地的项目类型，适用本基准表。

土地管理行政处罚裁量基准表（二）

序号	违法行为	处罚依据	违法情形		罚款基准
2	非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十一条	具有营利性	非法占永久基本农田总面积 \geq 5亩	耕地开垦费 4-5 倍
				非法占永久基本农田总面积 $<$ 5亩	耕地开垦费 3-4 倍
			不具营利性	非法占永久基本农田总面积 \geq 5亩	耕地开垦费 2.5-3 倍
				非法占永久基本农田总面积 $<$ 5亩	耕地开垦费 2-2.5 倍

注：破坏种植条件的，依据《中华人民共和国土地管理法》第七十五条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十五条的规定处罚，罚款标准按照本基准表（三）量罚。

土地管理行政处罚裁量基准表（三）

序号	违法行为	处罚依据	违法情形		罚款基准
3	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	《中华人民共和国土地管理法》第七十五条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十五条	破坏永久基本农田及部级储备地块	破坏永久基本农田及部级储备地块总面积 \geq 5亩	耕地开垦费 9-10 倍
				破坏永久基本农田及部级储备地块总面积 $<$ 5亩	耕地开垦费 8-9 倍
			破坏市级储备地块	破坏市级储备地块总面积 \geq 5亩	耕地开垦费 7-8 倍
				破坏市级储备地块总面积 $<$ 5亩	耕地开垦费 6-7 倍
			破坏其他一般耕地	破坏其他一般耕地总面积 \geq 5亩	耕地开垦费 5.5-6 倍
				破坏其他一般耕地总面积 $<$ 5亩	耕地开垦费 5-5.5 倍
注：破坏的耕地涉及以上多种情形的，应当对不同情形分别计算罚款额后予以合计。					

土地管理行政处罚裁量基准表（四）

序号	违法行为	处罚依据	违法情形		罚款基准
4	在临时使用的土地上修建永久性建筑物的	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十二条	占用农用地	占用永久基本农田及部级储备地块的	土地复垦费 9-10 倍
				占用市级储备地块的	土地复垦费 8-9 倍
				占用其他一般耕地的	土地复垦费 7-8 倍
				占用其他农用地的	土地复垦费 6-7 倍
			占用未利用地		土地复垦费 5.5-6 倍
			占用建设用地		土地复垦费 5-5.5 倍
<p>注：1、修建永久性建筑物临时使用的土地涉及以上多种情形的，应当对不同情形分别计算罚款额后予以合计；2、未经批准擅自占用土地修建建筑物的按照《中华人民共和国土地管理法》第七十七条以及《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十七条的规定处罚，罚款标准按照本基准表（一）量罚。</p>					

土地管理行政处罚裁量基准表（五）

序号	违法行为	处罚依据	违法情形		罚款基准
5	拒不履行土地复垦义务	《中华人民共和国土地管理法》第七十六条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十六条	占用农用地	占用永久基本农田及部级储备地块的	土地复垦费 4.5-5 倍
				占用市级储备地块的	土地复垦费 4-4.5 倍
				占用其他一般耕地的	土地复垦费 3.5-4 倍
				占用其他农用地的	土地复垦费 3-3.5 倍
			占用未利用地		土地复垦费 2.5-3 倍
			占用建设用地		土地复垦费 2-2.5 倍
<p>注：1、经批准的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，依照《中华人民共和国土地管理法》第七十六条以及《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十六条的规定处罚，罚款标准按照本基准表（五）量罚；2、涉及占用耕地的应当恢复种植条件。</p>					

土地管理行政处罚裁量基准表（六）

序号	违法行为	处罚依据	违法情形		罚款基准		
6	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用于非农业建设，或者违反规定，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	《中华人民共和国土地管理法》第八十二条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第六十条	农用地	涉及永久基本农田及部级储备地块的	违法所得的 27-30%		
				涉及市级储备地块的	违法所得的 23-27%		
				涉及其他一般耕地的	违法所得的 18-23%		
				涉及其他农用地的	违法所得的 13-18%		
						未利用地	违法所得的 10-13%
						建设用地	违法所得的 10-13%

注：该项违法行为涉及以上多种情形的，应当对不同情形分别计算罚款额后予以合计。

土地管理行政处罚裁量基准表（七）

序号	违法行为	处罚依据	违法情形		罚款基准
7	对不按照批准的用途使用国有土地	《中华人民共和国土地管理法》第八十一条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十九条	实际用途		
			经营性项目		300-400 元/平方米
			属于禁止用地项目		400-500 元/平方米
			其他项目	具有营利性	200-300 元/平方米
				不具营利性	100-200 元/平方米

注：1、经营性项目包括旅游、商业、娱乐、金融、服务业以及商品房等经营性项目；2、违法情形是否属于禁止性用地项目，以违法行为发生时有效的《禁止用地目录》为准；3、其他项目中属于具有营利性的是指经营性项目以外的以营利为目的的用地项目。