附件

市规划资源局关于天津市规划和自然资源行政处罚裁量基准（试行）

起草说明

为进一步规范本市规划和自然资源行政处罚自由裁量权，促进规划和自然资源行政主管部门依法行政、合理行政，根据《中华人民共和国行政处罚法》《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（国办发〔2022〕27号），结合执法工作实际，起草形成《天津市规划和自然资源局行政处罚裁量基准（试行）》（以下简称《裁量基准》）。现将起草情况作如下说明：

1. 起草《裁量基准》的必要性

2020年9月3日，天津市规划和自然资源局印发了《天

津市规划和自然资源局关于规范行政处罚自由裁量权的指导意见》（以下简称《意见》），实施近三年来，《意见》对指导我市规划和自然资源行政处罚工作、规范规划资源领域行政处罚自由裁量权的实施、加强规划资源领域行政执法起到了“指南针”的引领推动作用。

2022年7月29日，国务院办公厅印发了《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（国办发〔2022〕27号），对行政裁量权的基准和管理作出具体规定，明确要求行政处罚裁量权基准应当包括违法行为、法定依据、裁量阶次、裁量标准等内容。同时，自2021年以来，国家对《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国种子法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律法规予以修订；2022年9月23日，自然资源部印发《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》（自然资发〔2022〕165号），明确规定“省级自然资源主管部门应当依据法律法规规定的违法行为和相应法律责任，结合当地社会经济发展的实际情况，依法制定行政处罚裁量基准，细化量化本地区自然资源行政处罚的裁量范围、种类、幅度等并向社会公布”。

上述法律法规的修订，及上位部门对自然资源领域执法工作规程的再规范，体现了党中央和国务院对规划和自然资源执法工作的职责、定位、工作要求越来越明晰，特别是在习近平法治思想、生态文明思想的引领下，对及时查处各类规划和自然资源违法行为、自然资源保护的要求越来越严格，对自然资源违法情形、情节的规定越来越精准，对自然资源裁量阶次、标准所依据的政策文件越来越细化。一系列规划资源领域重要法律法规的修订实施，以及各项“耕地保护”“严格执法”政策文件的要求，亟需进一步对照细化量化行政处罚自由裁量权的实施*。*

此外，原《意见》实施以来，存在自由裁量基准较为原则，以执法领域划分的裁量基准较为粗放单一，裁量情形较为笼统，裁量因素不便于计算等不足之处，需要进一步调整和优化；原《意见》实施过程中的其他有关具体适用问题也应当予以回应和解决。因此，为贯彻落实党中央、国务院办公厅及自然资源部的有关要求，更好地贯彻落实规划资源相关法律法规规章，全面推进落实行政执法“三项制度”，规范规划资源行政处罚自由裁量权，统一执法尺度和标准，扎实推进严格公正文明执法，有必要制定违法情形更具象化、裁量阶次更合理化、裁量标准更规范化的《裁量基准》，发挥“教科书”的科学指导作用，更为广泛、精准地指导行政处罚自由裁量权实施。

1. 《裁量基准》的起草依据

（一）《中华人民共和国行政处罚法》

（二）《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准

制定和管理工作的意见》（国办发〔2022〕27号）

（三）《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》

（自然资发〔2022〕165号）

三、《裁量基准》的主要内容

《裁量基准》结合我市规划资源执法管理实际，按照裁量涉及的不同事实和情节，对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化，分为正文和裁量基准表两部分。具体内容如下：

（一）调整框架结构。较原《意见》，《裁量基准》将原《意见》中总则、附则部分调整为正文，包括十一条，明确了行政处罚自由裁量权的适用规则；不再采用原《意见》以执法领域分类制定的笼统的裁量基准，将原《意见》裁量基准、裁量情形章节，按照法律法规规定的处罚事项名称逐项梳理，形成裁量基准表。针对每一项处罚事项，按照国家规范要求，明确事项名称、处罚依据、违法情形、裁量阶次、裁量标准，更加科学、准确、直观地设定裁量基准，便于行政执法实践操作。

（二）扩大自由裁量权调整的规划和自然资源违法行为覆盖面。将概括型执法领域分类裁量，调整为清单型处罚事项分阶裁量。全面梳理现行有效法律法规规章，将其中涉及的规划资源行政处罚事项“应纳尽纳”，具体包括九大类、218种规划资源违法行为（未纳入7种无自由裁量空间的违法行为）。

（三）具化裁量情形。原《意见》对“从轻”“从重”处罚情形，为依据《中华人民共和国行政处罚法》、原《天津市国土房管系统行政处罚裁量基准规定》（2016年版）作出的原则性规定，《裁量基准》针对每项处罚事项，均结合每种违法事实，细化量化从轻、一般、从重违法情形，为行政执法人员提供更为精准、具体的执法操作指引。

（四）优化裁量规则。原《意见》中区分城乡规划，土地、地矿，海域管理，测绘、地名、城建档案，林业、野生动物保护，古海岸湿地保护等六种不同执法领域，分别制定原则性的裁量规则。除城乡规划为依据原住建部《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》按照法定处罚幅度上限和下限予以处罚，其他执法领域裁量基准均为“一般情形”取法定处罚额的中间值，具有从轻、从重情节的以中间值为基准上下浮动20%或30%。《裁量基准》中针对每项处罚事项，借鉴外省市裁量制度文件，结合我市执法实践，逐项以违法行为产生的违法后果、违法所得数额、是否符合规划、或是否配合改正违法行为等执法裁量因素，区分违法情形，区分“从轻、一般、从重”三档裁量阶次，在法律法规规章规定的法定处罚幅度内合理划分对应的裁量标准。