

# 辽宁省自然资源厅文件

辽自然资规〔2022〕1号

## 关于印发《辽宁省自然资源厅违反 土地管理相关法律法规行政处罚 自由裁量权办法》的通知

各市自然资源局，沈抚示范区规划建设局，厅机关各处室：

《辽宁省自然资源厅违反土地管理相关法律法规行政处罚自由裁量权办法》经厅第37次党组会议审议通过，现印发给你们，请遵照执行。



## 辽宁省自然资源厅土地行政处罚 自由裁量权办法

**第一条** 为规范辽宁省自然资源厅土地行政处罚自由裁量权，保护公民、法人和其他组织的合法权益，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》《中华人民共和国黑土地保护法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《辽宁省实施土地管理法办法》等相关法律法规，制定本办法。

**第二条** 本办法所称土地行政处罚自由裁量权，是指自然资源行政执法部门（以下简称执法机关）对土地违法行为实施行政处罚时，在法律、法规和规章确定的原则和范围内，对是否给予行政处罚以及行政处罚的方式、种类、幅度等事项作出决定的权限。

**第三条** 辽宁省自然资源厅办理土地行政处罚案件，行使土地行政处罚裁量权，适用本办法。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。

各市执法机关办理土地行政处罚案件，行使土地行政处罚裁量权，可以参照本办法执行，也可以根据本市实际情况自行制定自由裁量标准。

**第四条** 行使土地违法行为行政处罚裁量权，原则上以地类、面积、耕地质量等别为主要因素确定裁量基准，并依据不同违法事实、违法性质、违法情节、主观恶性、违法后果、社会危害程度、整改成效等，综合衡量法定和酌定裁量因素，突出严格保护耕地，在严守法律和政策底线的同时，坚持处罚与教育相结合、教育先行的原则，积极推行包容审慎监管，科学合理确定相应的量罚标准，做到过罚相当、合理合法、公平公正。

对违法事实、性质、情节及社会危害程度等因素基本相同的同类型违法行为，所适用的处罚种类和幅度应当基本相同。

**第五条** 当事人有下列情形之一的，依法不予行政处罚：

- （一）违法行为超过法定追诉时效的；
- （二）违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的；
- （三）有证据足以证明本人无主观过错的；
- （四）法律、法规、规章规定的其他不予行政处罚的。

违法行为虽造成一定危害后果，但当事人在行政处罚告知书作出前，主动消除违法状态，恢复土地原貌的，可以不予行政处罚。

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。

**第六条** 当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻处罚：

（一）行政处罚决定作出前，主动消除或减轻违法行为危害后果的；

（二）受他人胁迫或者诱骗实施土地违法行为的；

（三）主动供述执法机关尚未掌握的违法行为的；

（四）配合执法机关查处违法行为且有立功表现的；

（五）法律、法规、规章规定的其他应当从轻或者减轻处罚的。

关系国计民生、公共利益的重大基础设施项目、国防军工项目、扶贫项目、公共管理和公共服务项目因工期紧急导致发生土地违法行为，当事人已依法取得立项等前期审批手续，对失地群众已补偿到位，并积极配合查处和完善用地手续的，可以从轻或减轻处罚。

当事人对土地违法行为的发生虽有过错，但存在地方政府或相关部门非法批准、使用土地，非法同意先行动工等情形的，可以从轻或减轻处罚。

**第七条** 当事人有下列情形之一的，应当从重处罚

（一）破坏黑土地等优质耕地或者对其他耕地造成难以恢复的严重破坏的；

（二）因土地违法行为受到行政处罚后，两年内再次实施土地违法行为的；

(三) 经责令停止违法行为仍拒不停止，继续实施违法行为致使违法后果进一步扩大的；

(四) 以暴力或其他方式抗拒、妨碍、阻挠执法的；

(五) 故意隐瞒事实，弄虚作假，隐匿、转移、损毁、伪造、篡改证据的；

(六) 对举报人、证人、执法人员打击报复，经查证属实的；

(七) 侵害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益，造成严重危害后果或者恶劣社会影响的；

(八) 其他依法应当从重处罚的。

**第八条** 本办法所称的“从轻”“从重”行政处罚，是指在本办法确定的自由裁量基准规定幅度内，给予较轻或较重的处罚；“减轻”行政处罚，是指在自由裁量基准规定幅度以下，但不低于法定最低处罚幅度进行的处罚。

**第九条** 执法机关行使行政处罚自由裁量权时，对同时具有两个或两个以上从重处罚情节，并且不具有从轻或者减轻处罚情节的，应当按照法定处罚种类，在对应的最高处罚幅度内予以处罚；对同时具有两个或两个以上应当从轻或者减轻处罚情节，并且不具有从重处罚情节的，应当按照法定处罚种类，在对应的最低处罚幅度内予以处罚；对同时具有从重、从轻或者减轻处罚等情节的，应当以主要情节为依据，综合考虑其违法事实、性质、情节及危害后果等因素，合理确定处罚幅度予以处罚。

**第十条** 建立行使行政处罚自由裁量权说理制度。在行使行政处罚自由裁量权时，应当充分听取当事人的陈述、申辩；提出处罚建议时涉及行政处罚自由裁量权适用的，应当说明理由；作出行政处罚决定时，应当在《行政处罚决定书》中说明有关从重、从轻或者减轻处罚的理由。

**第十一条** 本办法所称的“以上”“以下”，除了明确规定“含本数”的以外，“以上”均不含本数，“以下”均含本数。

**第十二条** 本办法自2022年9月30日起施行。有效期五年。

附件：

## 辽宁省自然资源厅土地行政处罚裁量基准

### 一、非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼

#### （一）处罚依据

《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。

#### （二）裁量基准

占用永久基本农田发展林果业或挖塘养鱼，未破坏种植条件的，按占用永久基本农田面积分三个裁量基准档次。其中：占用永久基本农田1亩以下，处耕地开垦费2倍以上（含本数）3倍以下的罚款；占用永久基本农田1亩以上至5亩以下，处耕地开垦费3倍以上4倍以下的罚款；占用永久基本农田5亩以上，处耕地开垦费4倍以上5倍以下的罚款。

在此基础上，根据耕地质量等别，将上述每个裁量基准档次以0.25倍的幅度细分四个次级档次，按照低等地、中

等地、高等地、优等地的顺序，从低到高适用相应的处罚标准。如处耕地开垦费 2 倍以上 3 倍以下的罚款的，对占用低等地的处以 2 倍以上 2.25 倍以下的罚款；占用中等地的处以 2.25 倍以上 2.5 倍以下的罚款；占用高等地的处以 2.5 倍以上 2.75 倍以下的罚款；占用优等地的处以上 2.75 倍以上 3 倍以下的罚款。以此类推。

占用永久基本农田发展林果业或挖塘养鱼，破坏种植条件的，按照《土地管理法》第七十五条的规定处罚。

耕地质量等别共 15 等，其中 1-4 等为优等地，5-8 等为高等地，9-12 等为中等地，13-15 等为低等地（下同）。

## 二、非法在临时使用土地上修建永久性建筑物

### （一）处罚依据

《土地管理法》第五十七条：建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属，与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

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。

临时使用土地期限一般不超过二年。

《土地管理法实施条例》第五十二条：违反《土地管理法》第五十七条的规定，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。

## （二）裁量基准

### 1. 临时使用土地为农用地以外的其他土地的

按占用面积处以土地复垦费 5 倍以上（含本数）7 倍以下的罚款，其中：占地面积 5 亩以下的，处以 5 倍以上（含本数）5.5 倍以下的罚款；占地面积 5 亩以上 10 亩以下的，处以 5.5 倍以上 6 倍以下的罚款；占地面积 10 亩以上 20 亩以下的，处以 6 倍以上 6.5 倍以下的罚款；占地面积 20 亩以上的，处以 6.5 倍以上 7 倍以下的罚款。

### 2. 临时使用土地为其他农用地的

按占用面积处以土地复垦费 6 倍以上 8 倍以下的罚款，其中：占地面积 1 亩以下的，处以 6 倍以上 6.5 倍以下的罚款；占地面积 1 亩以上 5 亩以下的，处以 6.5 倍以上 7 倍以下的罚款；占地面积 5 亩以上 10 亩以下的，处以 7 倍以上 7.5 倍以下的罚款；占地面积 10 亩以上的，处以 7.5 倍以上 8 倍以下的罚款。

### 3. 临时使用土地为一般耕地的

按占用面积处以土地复垦费 7 倍以上 9 倍以下的罚款，具体包括以下四个档次。

(1) 占地面积 1 亩以下的，处以 7 倍以上 7.5 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 7 倍以上 7.25 倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 7.25 倍以上 7.5 倍以下的罚款。

(2) 占地面积 1 亩以上 5 亩以下的，处以 7.5 倍以上 8 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 7.5 倍以上 7.75 倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 7.75 倍以上 8 倍以下的罚款。

(3) 占地面积 5 亩以上 10 亩以下的，处以 8 倍以上 8.5 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 8 倍以上 8.25 倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 8.25 倍以上 8.5 倍以下的罚款。

(4) 占地面积 10 亩以上的，处以 8.5 倍以上 9 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 8.5 倍以上 8.75 倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 8.75 倍以上 9 倍以下的罚款。

#### **4. 临时使用土地为永久基本农田的**

按占用面积处以土地复垦费 8 倍以上 10 倍以下的罚款，具体包括以下四个档次。

(1) 占地面积 1 亩以下的，处以 8 倍以上 8.5 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 8 倍以上 8.25

倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 8.25 倍以上 8.5 倍以下的罚款。

(2) 占地面积 1 亩以上 3 亩以下的，处以 8.5 倍以上 9 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 8.5 倍以上 8.75 倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 8.75 倍以上 9 倍以下的罚款。

(3) 占地面积 3 亩以上 5 亩以下的，处以 9 倍以上 9.5 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 9 倍以上 9.25 倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 9.25 倍以上 9.5 倍以下的罚款。

(4) 占地面积 5 亩以上的，处以 9.5 倍以上 10 倍以下的罚款，其中：占用低等地和中等地的处以 9.5 倍以上 9.75 倍以下的罚款；占用高等地和优等地的处以 9.75 倍以上 10 倍以下的罚款。

### 三、买卖或者以其他形式非法转让土地

#### (一) 处罚依据

《土地管理法》第七十四条：买卖或者以其他形式非法转让土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；

对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

《土地管理法实施条例》第五十四条：依照《土地管理法》第七十四条的规定处以罚款的，罚款额为违法所得的10%以上50%以下。

## （二）裁量基准

非法转让土地的，按照地类和面积分四个裁量基准档次，其中：非法转让一般耕地2亩以下，或者其他土地5亩以下的，处违法所得10%以上（含本数）20%以下的罚款；非法转让一般耕地2亩以上5亩以下，或其他土地5亩以上10亩以下的，处违法所得20%以上30%下的罚款；非法转让永久基本农田5亩以下，或一般耕地5亩以上10亩以下，或其他土地10亩以上20亩以下的，处违法所得30%以上40%以下的罚款；非法转让永久基本农田5亩以上，或者一般耕地10亩以上，或者其他土地20亩以上，处违法所得40%以上50%以下的罚款。

非法转让土地涉及耕地的，根据耕地质量等别，将上述每个裁量基准档次以2.5%的幅度细分四个次级档次，按照低等地、中等地、高等地、优等地的顺序，从低到高适用相应的处罚标准。如处违法所得10%以上20%以下的罚款，细化为10%—12.5%、12.5%—15%、15%—17.5%、17.5%—20%四个次级档次。以此类推。

在非法转让的农用地上已进行实质性非农业建设，造成土地破坏且未主动恢复土地原貌的，对实质性建设占用土地面积按对应裁量基准档次的上限处罚。

#### 四、破坏耕地

##### （一）处罚依据

《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。

《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。

《黑土地保护法》第三十二条第一款：违反本法第二十条规定，盗挖、滥挖黑土的，依照土地管理等有关法律法规的规定从重处罚。

##### （二）裁量基准

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，由自然资源行政执法部门查处。

有下列情形之一的，属于破坏耕地种植条件：

1. 在耕地上进行建筑物、构筑物建设，耕地被硬化的；

2. 在耕地上挖砂、采石、采矿、取土等，致使耕地原有耕作层损毁、灭失的；

3. 在耕地上堆放固体废弃物，造成耕地严重污染，不能继续用于涉及人体健康的农作物种植的；

4. 其他破坏耕地种植条件的情形。

对破坏耕地的，按照地类和面积分五个裁量基准档次，其中：破坏一般耕地 2 亩以下的，处耕地开垦费 5 倍以上（含本数）6 倍以下的罚款；破坏一般耕地 2 亩以上 5 亩以下的，处耕地开垦费 6 倍以上 7 倍以下的罚款；破坏一般耕地 5 亩以上 8 亩以下，或者破坏永久基本农田 2 亩以下的，处耕地开垦费 7 倍以上 8 倍以下的罚款；破坏一般耕地 8 亩以上 10 亩以下，或者破坏永久基本农田 2 亩以上 5 亩以下的，处耕地开垦费 8 倍以上 9 倍以下的罚款；破坏一般耕地 10 亩以上，或者破坏永久基本农田 5 亩以上的，处耕地开垦费 9 倍以上 10 倍以下的罚款。

在此基础上，根据耕地质量等别，将上述每个裁量基准档次以 0.25 倍的幅度细分四个次级档次，按照低等地、中等地、高等地、优等地的顺序，从低到高适用相应的处罚标准。如处耕地开垦费 5 倍以上 6 倍以下的罚款的，对占用低等地的处以 5 倍以上 5.25 倍以下的罚款；占用中等地的处以 5.25 倍以上 5.5 倍以下的罚款；占用高等地的处以 5.5 倍以上 5.75 倍以下的罚款；占用优等地的处以上 5.75 倍以上 6 倍以下的罚款。以此类推。

破坏黑土地等优质耕地的，按对应裁量基准档次的上限处罚。

## 五、拒不履行土地复垦义务

### （一）处罚依据

《土地管理法》第四十三条：因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

《土地管理法》第七十六条：违反本法规定，拒不履行土地复垦义务的，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，责令缴纳复垦费，专项用于土地复垦，可以处以罚款。

《土地管理法实施条例》第五十六条：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。

违反本条例规定，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。

### （二）裁量基准

土地复垦义务人拒不履行土地复垦义务或者未完成复垦义务的，按涉及土地的地类和面积分三个裁量基准档次，

其中：涉及一般耕地5亩以下，或者其他农用地10亩以下的，按破坏或未恢复土地面积处以土地复垦费2倍以上（含本数）3倍以下的罚款；涉及永久基本农田5亩以下，或者一般耕地5亩以上10亩以下，或者其他农用地10亩以上15亩以下的，按破坏或未恢复土地面积处以土地复垦费3倍以上4倍以下的罚款；涉及永久基本农田5亩以上，或者一般耕地10亩以上，或者其他农用地15亩以上的，按破坏或未恢复土地面积处以土地复垦费4倍以上5倍以下的罚款。

在此基础上，对涉及耕地的，根据耕地质量等别，将上述每个裁量基准档次以0.25倍的幅度细分四个次级档次，按照低等地、中等地、高等地、优等地的顺序，从低到高适用相应的处罚标准。如处土地复垦费2倍以上3倍以下的罚款的，对占用低等地的处以2倍以上2.25倍以下的罚款；占用中等地的处以2.25倍以上2.5倍以下的罚款；占用高等地的处以2.5倍以上2.75倍以下的罚款；占用优等地的处以2.75倍以上3倍以下的罚款。以此类推。

## 六、非法占用土地

### （一）处罚依据

《土地管理法》第七十七条：未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土

地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

《土地管理法》第七十九条第一款：无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准征收、使用土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。

《土地管理法实施条例》第五十七条：依照《土地管理法》第七十七条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米100元以上1000元以下。

违反本条例规定，在国土空间规划确定的禁止开垦的范围内从事土地开发活动的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，并依照《土地管理法》第七十七条的规定处罚。

《黑土地保护法》第三十一条第一款：违法将黑土地用于非农建设的，依照土地管理法等有关法律法规的规定从重处罚。

## （二）裁量基准

### 1. 非法占用土地为农用地以外的其他土地的

按占地面积处每平方米 100 元以上（含本数）300 元以下的罚款，其中：占地面积 5 亩以下的，处每平方米 100 元以上 150 元以下的罚款；占地面积 5 亩以上 15 亩以下的，处每平方米 150 元以上 200 元以下的罚款；占地面积 15 亩以上 20 亩以下的，处每平方米 200 元以上 250 元以下的罚款；占地面积 20 亩以上的，处每平方米 250 元以上 300 元以下的罚款。

对在国土空间规划确定的禁止开垦的范围内从事土地开发活动的行为的处罚，按照上述各对应裁量基准档次的下限处罚。

### 2. 非法占用土地为其他农用地的

按占地面积处每平方米 200 元以上（含本数）400 元以下的罚款，其中：占地面积 2 亩以下的，处每平方米 200 元以上 250 元以下的罚款；占地面积 2 亩以上 5 亩以下的，处每平方米 250 元以上 300 元以下的罚款；占地面积 5 亩以上 10 亩以下的，处每平方米 300 元以上 350 元以下的罚款；占地面积 10 亩以上的，处每平方米 350 元以上 400 元以下的罚款。

### 3. 非法占用土地为一般耕地的

按占地面积处每平方米 300 元以上（含本数）700 元以下的罚款，其中：占地面积 1 亩以下的，处每平方米 300 元以上 400 元以下的罚款；占地面积 1 亩以上 5 亩以下的，处每平方米 400 元以上 500 元以下的罚款；占地面积 5 亩以上 10 亩以下的，处每平方米 500 元以上 600 元以下的罚款；占地面积 10 亩以上的，处每平方米 600 元以上 700 元以下的罚款。

在此基础上，根据耕地质量等别，将上述每个裁量基准档次以 25 元的幅度细分四个次级档次，按照低等地、中等地、高等地、优等地的顺序，从低到高适用相应的处罚标准。如处每平方米 300 元以上 400 元以下的罚款的，对占用低等地的处以 300 元以上 325 元以下的罚款；占用中等地的处以 325 元以上 350 元以下的罚款；占用高等地的处以 350 元以上 375 元以下的罚款；占用优等地的处以上 375 元以上 400 元以下的罚款。以此类推。

### 4. 非法占用土地为永久基本农田的

按占地面积处每平方米 500 元以上（含本数）1000 元以下的罚款，其中：占地面积 1 亩以下的，处每平方米 500 元以上 600 元以下的罚款；占地面积 1 亩以上 2 亩以下的，处每平方米 600 元以上 700 元以下的罚款；占地面积 2 亩以上 3 亩以下的，处每平方米 700 元以上 800 元以下的罚款；占地面积 3 亩以上 5 亩以下的，处每平方米 800 元以上 900 元

以下的罚款；占地面积5亩以上的，处每平方米900元以上1000元以下的罚款。

在此基础上，根据耕地质量等别，将上述每个裁量基准档次以25元的幅度细分四个次级档次，按照低等地、中等地、高等地、优等地的顺序，从低到高适用相应的处罚标准。如处每平方米500元以上600元以下的罚款的，对占用低等地的处以500元以上525元以下的罚款；占用中等地的处以525元以上550元以下的罚款；占用高等地的处以550元以上575元以下的罚款；占用优等地的处以575元以上600元以下的罚款。以此类推。

5. 违法占用耕地用于非农建设，涉及黑土地等优质耕地的，按对应裁量基准档次的上限处罚。

七、收回国有土地使用权当事人拒不交出土地、临时使用土地期满拒不归还、不按照批准用途使用土地

### （一）处罚依据

《土地管理法》第八十一条：依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令交还土地，处以罚款。

《土地管理法实施条例》第五十九条：依照《土地管理法》第八十一条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米100元以上500元以下。

### （二）裁量基准

### 1. 依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的

涉及国有土地面积 1 亩以下的，处每平方米 100 元以上（含本数）150 元以下的罚款；涉及国有土地面积 1 亩以上 3 亩以下的，处每平方米 150 元以上 200 元以下的罚款；涉及国有土地面积 3 亩以上 5 亩以下的，处每平方米 200 元以上 250 元以下的罚款；涉及国有土地面积 5 亩以上 8 亩以下的，处每平方米 250 元以上 300 元以下的罚款；涉及国有土地面积 8 亩以上 10 亩以下的，处以 300 元以上 350 元以下的罚款；涉及国有土地面积 10 亩以上 15 亩以下的，处以 350 元以上 400 元以下的罚款；涉及国有土地面积 15 亩以上 20 亩以下的，处以 400 元以上 450 元以下的罚款；涉及国有土地面积 20 亩以上的，处以 450 元以上 500 元以下的罚款。

### 2. 临时使用土地期满拒不归还的

(1) 拒不归还土地为农用地以外的其他土地的，处每平方米 100 元以上（含本数）300 元以下的罚款，其中：拒不归还土地面积 5 亩以下的，处每平方米 100 元以上 150 元以下的罚款；拒不归还土地面积 5 亩以上 10 亩以下的，处每平方米 150 元以上 200 元以下的罚款；拒不归还土地面积 10 亩以上 20 亩以下的，处每平方米 200 元以上 250 元以下的罚款；拒不归还土地面积 20 亩以上的，处每平方米 250 元以上 300 元以下的罚款。

(2) 拒不归还土地为其他农用地的，处每平方米 200 元以上（含本数）400 元以下的罚款，其中：拒不归还土地

面积 5 亩以下的,处每平方米 200 元以上 250 元以下的罚款;拒不归还土地面积 5 亩以上 10 亩以下的,处每平方米 250 元以上 300 元以下的罚款;拒不归还土地面积 10 亩以上 20 亩以下的,处每平方米 300 元以上 350 元以下的罚款;拒不归还土地面积 20 亩以上的,处每平方米 350 元以上 400 元以下的罚款。

**(3) 拒不归还土地为一般耕地的,**处每平方米 300 元以上(含本数)500 元以下的罚款,其中:拒不归还土地面积 2 亩以下的,处每平方米 300 元以上 350 元以下的罚款;拒不归还土地面积 2 亩以上 5 亩以下的,处每平方米 350 元以上 400 元以下的罚款;拒不归还土地面积 5 亩以上 10 亩以下的,处每平方米 400 元以上 450 元以下的罚款;拒不归还土地面积 10 亩以上的,处每平方米 450 元以上 500 元以下的罚款。

在此基础上,根据耕地质量等别,将上述每个裁量基准档次以 25 元的幅度细分两个次级档次,按照低等地和中等地、高等地和优等地的顺序,从低到高适用相应的处罚标准。如处每平方米 300 元以上 350 元以下的罚款的,对占用低等地和中等地的处以 300 元以上 325 元以下的罚款;对占用高等地和优等地的处以 325 元以上 350 元以下的罚款。以此类推。

**(4) 拒不归还土地为永久基本农田的,**处每平方米 400 元以上(含本数)500 元以下的罚款,其中:拒不归还土地

面积 5 亩以下的,处每平方米 400 元以上 450 元以下的罚款;  
拒不归还土地面积 5 亩以上的,处每平方米 450 元以上 500  
元以下的罚款。

在此基础上,根据耕地质量等别,将上述每个裁量基准  
档次以 25 元的幅度细分两个次级档次,按照低等地和中等  
地、高等地和优等地的顺序,从低到高适用相应的处罚标准。  
如处每平方米 400 元以上 450 元以下的罚款的,对占用低等  
地和中等地的处以 400 元以上 425 元以下的罚款;对占用高  
等地和优等地的处以 425 元以上 450 元以下的罚款。以此类  
推。

### 3. 不按照批准的用途使用国有土地的

(1) 不按照批准的用途使用国有土地,用于非经营性  
用途的,处每平方米 100 元以上(含本数)300 元以下的罚  
款,其中:改变土地用途面积 2 亩以下的,处每平方米 100  
元以上 150 元以下的罚款;改变土地用途面积 2 亩以上 5 亩  
以下的,处每平方米 150 元以上 200 元以下的罚款;改变土  
地用途面积 5 亩以上 10 亩以下的,处每平方米 200 元以上  
250 元以下的罚款;改变土地用途面积 10 亩以上的,处每平  
方米 250 元以上 300 元以下的罚款。

(2) 不按照批准的用途使用国有土地,用于经营性用  
途的,处每平方米 300 元以上(含本数)500 元以下的罚款,  
其中:改变土地用途面积 2 亩以下的,处每平方米 300 元以  
上 350 元以下的罚款;改变土地用途面积 2 亩以上 5 亩以下

的，处每平方米 350 元以上 400 元以下的罚款；改变土地用途面积 5 亩以上 10 亩以下的，处每平方米 400 元以上 450 元以下的罚款；改变土地用途面积 10 亩以上的，处每平方米 450 元以上 500 元以下的罚款。

**八、擅自出让、转让、出租集体土地用于非农业建设，违反规定出让、出租集体经营性建设用地**

### **（一）处罚依据**

《土地管理法》第八十二条：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业建设，或者违反本法规定，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，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。

《土地管理法实施条例》第六十条：依照《土地管理法》第八十二条的规定处以罚款的，罚款额为违法所得的 10% 以上 30% 以下。

### **（二）裁量基准**

按照地类和面积分四个裁量基准档次，其中：非法出让、转让、出租一般耕地 2 亩以下，或者其他土地 5 亩以下的，处违法所得 10% 以上（含本数）15% 以下的罚款；非法出让、转让、出租一般耕地 2 亩以上 5 亩以下，或其他土地 5 亩以上 10 亩以下的，处违法所得 15% 以上 20% 以下的罚款；非法出让、转让、出租永久基本农田 5 亩以下，或一般耕地 5 亩以上 10 亩以下，或其他土地 10 亩以上 20 亩以下的，处违法

所得 20%以上 25%以下的罚款；非法出让、转让、出租永久基本农田 5 亩以上，或者一般耕地 10 亩以上，或者其他土地 20 亩以上，处违法所得 25%以上 30%以下的罚款。

涉及耕地的，根据耕地质量等别，将上述每个裁量基准档次以 2.5%的幅度细分两个次级档次，按照低等地和中等地、高等地和优等地的顺序，从低到高适用相应的处罚标准。如处违法所得 10%以上 15%以下的罚款，细化为 10%—12.5%、12.5%—15% 两个次级档次。以此类推。

在非法转让的集体农用地上已进行实质性非农业建设，造成土地破坏且未主动恢复土地原貌的，对实质性建设占用土地面积按对应裁量基准档次的上限处罚。

## 九、未对建设项目占用黑土地耕作层土壤实施剥离

### （一）处罚依据

《黑土地保护法》第三十三条：违反本法第二十一条规定，建设项目占用黑土地未对耕作层的土壤实施剥离的，由县级以上地方人民政府自然资源主管部门处每平方米一百元以上二百元以下的罚款；未按照规定的标准对耕作层的土壤实施剥离的，处每平方米五十元以上一百元以下的罚款。

### （二）裁量基准

黑土地耕作层土壤是指位于黑土区土壤剖面上部，具有肥力特征，富含腐殖质，呈黑色或者暗黑色，经过耕种熟化，适合耕种的，厚度为 15cm-30cm 的表土层（视土壤肥沃程度而定，可能更厚）。

经依法批准用地的建设项目（含临时用地）占用黑土地的，建设项目实施主体为耕作层土壤剥离义务人。耕作层土壤剥离义务人应当按要求对剥离区和存储区开展土壤调查评价，编制用于指导土壤剥离、运输、存储、验收的表土剥离方案。

耕作层土壤剥离义务人未履行土壤剥离义务，致使黑土地耕作层土壤灭失、损毁，涉及黑土地面积1亩以下的，处每平方米100元以上（含本数）125元以下的罚款；涉及黑土地面积1亩以上3亩以下的，处每平方米125元以上150元以下的罚款；涉及黑土地面积3亩以上5亩以下的，处每平方米150元以上175元以下的罚款；涉及黑土地面积5亩以上的，处每平方米175元以上200元以下的罚款。

耕作层土壤剥离作业结束，属地自然资源行政主管部门应当组织验收。验收发现耕作层土壤剥离义务人有下列情形之一的，属于未按照规定的标准对耕作层的土壤实施剥离：

1. 实际剥离面积和厚度低于根据剥离区土壤调查评价结论编制的表土剥离方案确定的剥离面积和厚度，未做到应剥尽剥的；

2. 未按照表土剥离方案确定的剥离工艺、施工机械、作业顺序等进行剥离，存在土壤遭到过度碾压、混入大量杂土等情形，致使耕作层土壤结构受到严重破坏的；

3. 对剥离的耕作层土壤运输、存放不符合要求，致使土壤遭受有毒有害物质污染，或者因表土存放场地没有管护，致使剥离的耕作层土壤大量丢失、流失的。

4. 其他未按照规定标准对耕作层土壤实施剥离的情形。

耕作层土壤剥离义务人未按照规定的标准对耕作层的土壤实施剥离，涉及黑土地面积1亩以下的，处每平方米50元以上（含本数）60元以下的罚款；涉及黑土地面积1亩以上2亩以下的，处每平方米60元以上70元以下的罚款；涉及黑土地面积2亩以上3亩以下的，处每平方米70元以上80元以下的罚款；涉及黑土地面积3亩以上5亩以下的，处每平方米80元以上90元以下的罚款；涉及黑土地面积5亩以上的，处每平方米90元以上100元以下的罚款。

公开方式：主动公开

辽宁省自然资源厅办公室

2022年9月21日印发