

# 准确把握 依法履职

## ——解读《国土资源行政处罚办法》实务要点

国土资源部执法监察局

近日，国土资源部正式发布《国土资源行政处罚办法》（以下简称《办法》），并将于7月1日起实施。为了帮助各级国土资源主管部门执法人员更好地理解《办法》的主要内容，准确把握实务操作要点，我局针对《办法》有关问题作一解读。

### 旨在规范和统一处罚程序

**问：《国土资源行政处罚办法》颁布实施前，关于查处国土资源违法行为的部门规章有哪些？在《行政处罚法》实施十多年的情况下，制定《国土资源行政处罚办法》有哪些必要性？**

关于查处国土资源违法行为的部门规章主要是原地质矿产部和原国家土地管理局于1993年和1995年分别发布的《违反矿产资源法规行政处罚办法》、《土地违法案件查处办法》（以下简称“两个办法”）。1996年10月1日《行政处罚法》实施以后，“两个办法”一些内容已经不适应新的形势和要求。具体来说，“两个办法”在《行政处罚法》以及修订的《土地管理法》、《矿产资源法》之前出台，一些内容如行政处罚种类、行政处罚程序、查封、对土地侵权行为的处理等，与上述法律不相符，有的甚至相抵触、相冲突，造成地方国土资源主管部门实施行政处罚过程中难以把握；而且针对行政处罚程序不规范，部、省、市、县四级国土资源主管部门管辖权限划分不合理，结案没有标准，行政处罚缺乏有效监督等难点问题，“两个办法”不能提供解决这些问题的法定依据。



各级国土资源主管部门在实际操作中依据《行政处罚法》来实施行政处罚。但由于《行政处罚法》规定的程序比较原则，没有规定发现、核查、制止、立案、审理、结案等环节，也没有明确每个处罚环节具体如何操作，各地实施行政处罚时的做法不一，导致一些地方国土资源行政处罚因为程序违法而陷于败诉境地。

国土资源部成立以来，对土地、矿产违法案件的查处，由以前分散的土地行政主管部门、矿产资源管理部门负责，转为现在集中统一由国土资源主管部门负责，为此有必要制定新的《办法》，对国土资源行政处罚程序进行规范和统一。

**问：《办法》制定的主要思路是什么？怎样集成实践经验，征询基层意见建议？**

《办法》从研究起草到出台，历经4年，数易其稿，其主要思路是：要具有针对性和可操作性，在现行法律法规的框架范围内，有限地解决当前国土资源执法中的突出问题；要以规范各级国土资源主管部门实施行政处罚为主线，兼顾与行政处罚相关的其他问题，并体现出国土资源行政处罚的特色；要总结提炼国土资源执法实践中行之有效的做法和经验；要注意与《土地管理法》、《矿产资源法》的修改相衔接，同时为进一步制定与《办法》相配套的规范性文件留下了细化空间。由于部门规章的篇幅所限，加之各地的实际做法不尽一致，《办法》虽然对国土资源行政处罚的全过程进行规范，但对于行政处罚程序中每一环节工作的具体开展和注意事项并未作出详细规定。在《办法》出台的同时，部执法监察局正在起草《国土资源违法行为查处规范》，将以规范性文件形式出台，是对《办法》的细化和补充。

在《办法》起草阶段，部执法监察局认真总结了《违反矿产资源法规行政处罚办法》和《土地违法案件查处办法》的实施情况，采取广泛征求意见与专家研究相结合的方式，深入实地调研，问计于基层，问需于基层，走访相关部委，广泛收集资料，组织专家研究，形成《办法》征求意见稿后，广泛征求地方国土资源主管部门、



部有关直属单位、部机关各司局的意见，在互联网上征求社会公众意见。《办法》送部法规司审查阶段，按照立法程序要求，再次征求各省（自治区、直辖市）国土资源主管部门意见，在互联网上再次征求社会公众意见，专门召开专家论证会，邀请法学、国土资源管理等领域的专家学者进行论证研究。此外，《行政强制法》颁布后，为与之做好衔接，又对《办法》作了进一步修改完善。可以说，《办法》的起草过程充分体现了开门立法的精神。

## 对国土资源行政处罚程序作出具体规定

**问：行政处罚程序是国土资源执法实践中遇到问题最多的环节，《办法》在这方面作了哪些具体规定？**

归纳当前国土资源实施行政处罚实践的做法，国土资源行政处罚程序主要有以下环节：发现、核查、制止，立案、调查取证、审理、决定处理意见、告知、陈述申辩或听证、作出行政处罚决定、执行、结案。《办法》主要是对此进行了明确和规范。

**关于发现、核查和制止。**土地、矿产违法行为一旦既成事实，处理起来难度很大，造成的损失也很大。为解决这一问题，实践中通常作法是，发现国土资源涉嫌违法行为后，进行初步核查，确认违法行为后，及时进行处置，概括来讲，就是“早发现、早制止、早处置”。将这种已经被证明为行之有效的经验、做法及时上升为规章，能够为“早发现、早制止、早处置”提供法律依据。因此，《办法》采纳了上述作法，明确规定发现涉嫌国土资源违法行为的，应当及时进行核查。对正在实施的违法行为，应当依法及时下达《责令停止违法行为通知书》予以制止。

**关于立案。**立案是行政处罚的重要环节，《办法》明确规定立案条件为：有明确的行为人、有违反国土资源管理法律法规的事实、依照国土资源管理法律法规应当追究法律责任、属于本部门管辖、违法行为没有超过追诉时效。另一方面，尽管有些情形符合立案条件，但是实施行政处罚没有实际意义，比如违法行为



轻微并及时纠正，没有造成危害后果的。因此，《办法》又明确规定了不予立案的情形。

**关于审理。**调查结束后，承办人员撰写调查报告，提出处理建议，在报办案机构负责人审核前，先由专门人员对案件事实和处理建议进行审核把关，这个环节是审理。审理并不是《行政处罚法》规定的程序，设置审理的目的是，保证国土资源违法案件调查处理的公平、公正，加强内部监督，防止调查人员滥用职权、枉法裁判。要达到这一目的，基本要求是调查与审理互相分离。对于审理的具体要求比如审理人员不能为同一案件的承办人员或者调查人员，审查的方式等内容，考虑地方的实际困难，没有作出统一规定，各地在执法实践中可以依照各自的实际具体开展。

**关于提出处理意见。**提出处理意见是行政机关对调查、审理情况进行审查，根据不同情况提出处理意见的环节。处理意见是基于违法事实是否存在，违法性质及情节轻重等情况作出的，《办法》规定了四种情形：违法事实清楚、证据确凿、依据正确、调查审理符合法定程序的，作出行政处罚决定；违法情节轻微、依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；违法事实不成立，不得给予行政处罚；违法行为构成犯罪的，移送司法机关。

**关于告知、陈述申辩、听证。**依据《行政处罚法》第三十一条和第四十二条规定，行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人。作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。第四十二条进一步规定，行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求听证的权利。《办法》对此进行了规范，还规定行政处罚告知、当事人陈述、申辩或者听证的情况应当体现在《行政处罚决定书》中。

**关于作出行政处罚决定。**告知后，国土资源主管部门应当作出行政处罚决定，这个环节主要以行政处罚决定书为载体。为了及时办结案件，《办法》规定了行政处罚的期限，即自立案之日起60日内应当作出行政处罚决定。对案情复杂的案件，可以适当延



长，但要经过报批，除案情特别复杂的情况，延长期限不得超过30日。

**关于执行。**执行是行政处罚中非常重要的环节，但执行难、执行不到位一直是国土资源执法行为的痼疾。为了强化行政处罚的执行，《办法》作出了多条规定：行政处罚决定书一旦送达当事人后，就产生法律效力，当事人应当自觉履行。当事人逾期不履行，作出行政处罚决定的机关可以采取一些措施督促当事人履行行政处罚决定：向本级人民政府和上级国土资源主管部门报告；向当事人所在单位或者有关部门通报；向社会公开通报；停止办理或者告知相关部门停止办理有关的许可、审批、登记等手续。同时，与《行政强制法》进行衔接，如果当事人经催告后仍不履行，国土资源主管部门可以申请人民法院强制执行，并对申请强制执行所需的材料做了明确的规定。

基层国土资源主管部门提的最多的是没收财物尤其是没收建筑物或其他设施如何执行等问题。从法律意义上讲，一旦生效，没收的财物即归为国家所有，因此《办法》规定，在行政处罚决定生效后90日内移交同级财政部门处理，或者拟订处置方案报同级人民政府批准后实施。

**关于结案。**结案是行政处罚结束的标志，通常意义上讲，只有在行政处罚决定执行完毕后才能结案，这样才能达到实施行政处罚的目的，真正对当事人进行制裁。但是，国土资源违法后果的特点决定了行政处罚执行难，当事人不愿自觉履行，国土资源主管部门没有强制执行权，只能申请人民法院强制执行，因此，能否执行到位的决定权并不在国土资源主管部门。基于这种考虑，《办法》规定，国土资源主管部门在履行职责完毕后，就可以结案，即“已依法申请人民法院强制执行的”，可以由承办人员填写结案呈批表后，报国土资源主管部门负责人批准后结案，并立卷归档。需要注意的是，涉及需要移送有关部门追究纪律责任或者刑事责任，应当在国土资源主管部门对调查结果进行审查、作出移送决定后及时移送相关部门，最迟要在结案之前移送。



## 强化办案监督和法律責任

**问：为规范行政权力，《办法》对行政处罚规定了哪些监督制度？**

《办法》制定了错案追究制度，专门对行政处罚的监督制度进行细化。上级国土资源主管部门应当加强对下级国土资源主管部门实施行政处罚工作的监督；发现行政处罚确有错误，并造成严重后果的，作出处罚决定的机关应当承担相应责任。同时，《办法》还要求落实错案责任追究、重大违法案件挂牌督办和公开通报、备案统计、风险防控等制度。

**问：在法律責任方面，《办法》有哪些规定？**

《办法》起草的原则之一就是规范权力，维护权益，为此，《办法》专设法律責任一章，明确了县级以上国土资源主管部门直接负责的主管人员和其他直接責任人员致使公民、法人或者其他组织的合法权益、公共利益和社会秩序遭受损害，应当依法给予处分的六种情形：

对违法行为未依法进行制止的；应当依法立案查处，无正当理由未依法立案查处的；在制止及查处违法案件中受阻，应当依照有关规定向当地政府及上级国土资源主管部门报告而未报告的；应当依法进行行政处罚而未依法进行行政处罚的；应当依法申请强制执行、提出行政处分建议或者移送司法机关追究刑事責任，而未依法履行申请、提出行政处分建议、移送司法机关职责的；其他徇私枉法、濫用职权、玩忽职守的情形。