

HNPR-2025-12001

湖南省自然资源厅文件

湘自资规〔2025〕1号

湖南省自然资源厅关于 印发《自然资源领域依法不予行政处罚和 免于处罚指导清单（第一批）》的通知

各市州自然资源和规划局，厅机关相关处室局，厅直属各单位：

为深入贯彻落实国家和省关于优化营商环境、建立统一大市场等决策部署，落实《湖南省法治政府建设实施方案（2021—2025年）》《湖南省优化营商环境条例》等有关要求，探索包容审慎监管机制，提升行政执法效能，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《自然资源行政处罚办法》（自然资源部令第12号）、《湖南省自然资源厅关于印发〈自然资源行政处罚裁量权办法〉的通知》（湘自资规

〔2022〕1号）等规定，省自然资源厅组织制定了《自然资源领域依法不予行政处罚和免予处罚指导清单（第一批）》（以下简称《指导清单》），现印发给你们。

各级自然资源主管部门要充分认识制定实施《指导清单》的重要意义，进一步建立健全对市场主体首次轻微违法的容错纠错机制，加快实现有温度的监管和有力度的执法相结合。要坚持依法依规、过罚相当、宽严相济原则，综合考虑违法主体的主观因素、违法行为性质、社会危害后果、利害关系人意见以及是否及时主动消除违法状态等，将保护合法与打击违法有效结合，将裁量公平与鼓励诚信有效结合。要坚持教育与查处相结合原则，综合采取批评教育、责令改正（停止）、警示约谈等措施，促进当事人自觉尊法守法，维护社会公共利益及利害关系人合法权益。

各级自然资源主管部门应加强对适用《指导清单》案宗的审核，在对违法行为调查或立案的基础上，通过集体讨论、负责人审批等必要的审理程序（处理决定呈批表格式见附件2）进行。完善自然资源领域违法行为动态监管系统，及时查询是否属于首次违法行为，准确把握《指导清单》适用条件，坚决杜绝出现事实认定不清或程序违法的不予行政处罚和免予处罚案件。对于通过其他部门移送或者上级交办等方式获得的案件线索，承办单位应当依法将适用《指导清单》的有关情况及处理结果告知案件线索来

源方。

本通知自发布之日起施行，发布后与国家新出台的相关法律规定不一致的，以新的法律规定为准。

综合行政执法部门、乡镇人民政府、街道办事处等依法履行立案查处涉及自然资源领域违法行为职责的，可以参照执行。

- 附件：1. 自然资源领域依法不予行政处罚和免予处罚
指导清单（第一批）
2. 违法案件处理决定呈批表



附件 1

自然资源领域依法不予行政处罚和免于处罚指导清单（第一批）

一、不予处罚清单（土地类）			
类型	行政处罚事项名称	不予处罚适用情形	执法依据
土地类 (共 7 种情形)	1.对违法占用耕地建窑、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行政处罚。	1. 违法行为轻微并及时改正，没有造成耕地种植条件实质性破坏等危害后果的， 不予行政处罚 。 2. 初次违法且危害后果轻微并及时改正，恢复耕地种植条件的， 可以不予行政处罚 。	1. 《中华人民共和国土地管理法》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。 2. 《中华人民共和国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。
	2. 对拒不履行土地复垦义务的行政处罚。	初次违法且危害后果轻微并及时改正，复垦经验收合格的， 可以不予行政处罚 。	1. 《中华人民共和国土地管理法》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。 2. 《中华人民共和国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。

土地类 (共 7 种情形)	3. 对破坏或者擅自改变永久基本农田保护区标志的行政处罚。	1. 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 。 2. 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 。	《基本农田保护条例》第三十二条： 违反本条例规定，破坏或者擅自改变基本农田保护区标志的，由县级以上地方人民政府土地行政主管部门或者农业行政主管部门责令恢复原状，可以处 1000 元以下罚款。
	4. 对未经批准非法占用土地的行政处罚。	1. 违法行为轻微并及时改正，并且没有实质性开工建设等造成危害后果情形的， 不予行政处罚 。 2. 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 。	1. 《中华人民共和国土地管理法》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。 2. 《中华人民共和国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。
	5. 对非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的行政处罚。	1. 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 。 2. 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 。	1. 《中华人民共和国土地管理法》第三十七条： 禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。 2. 《中华人民共和国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。

土地类 (共 7 种情形)	6. 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政处罚。	1. 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 。 2. 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 。	1. 《中华人民共和国土地管理法》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。 2. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十七条第二款：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。
	7. 对临时使用土地期满拒不归还土地的行政处罚。	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 。	1. 《中华人民共和国土地管理法》第八十一条：临时使用土地期满拒不归还的，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。 2. 《中华人民共和国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、不予处罚清单（矿产类）			
类型	行政处罚事项名称	不予处罚适用情形	执法依据
矿产类 (共 1 种情形)	8. 对未按规定汇交地质资料的行政处罚。	1. 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 。 2. 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 。	《地质资料管理条例》第二十条：未依照本条例规定的期限汇交地质资料的，由负责接收地质资料的地质矿产主管部门责令限期汇交；逾期不汇交的，处 1 万元以上 5 万元以下罚款，并予以通报，自发布通报之日起至逾期未汇交的资料全部汇交之日止，该汇交人不得申请新的探矿权、采矿权，不得承担国家出资的地质工作项目。

三、不予处罚清单（测绘类）			
类型	行政处罚事项名称	不予处罚适用情形	执法依据
测绘类 （共3种情形，涉及国家安全的非法测绘行为除外）	8. 对逾期不汇交测绘成果资料的行政处罚。	1. 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 。 2. 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 。	《中华人民共和国测绘法》第六十条： 违反本法规定，不汇交测绘成果资料的，责令限期汇交；测绘项目出资人逾期不汇交的，处重测所需费用一倍以上二倍以下的罚款；承担国家投资的测绘项目的单位逾期不汇交的，处五万元以上二十万元以下的罚款，并处暂扣测绘资质证书，自暂扣测绘资质证书之日起六个月内仍不汇交的，吊销测绘资质证书；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。
	9. 对应当送审而未送审地图或者附着地图图形产品的行政处罚。	1. 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 。 2. 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 。	1. 《中华人民共和国测绘法》第六十二条： 违反本法规定，编制、出版、展示、登载、更新的地图或者互联网地图服务不符合国家有关地图管理规定的，依法给予行政处罚、处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。 2. 《地图管理条例》（国务院令 第664号）第四十九条： 违反本条例规定，应当送审而未送审的，责令改正，给予警告，没收违法地图或者附着地图图形的产品，可以处10万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；构成犯罪的，依法追究刑事责任。
	10. 对侵占永久性测量标志用地或在永久性测量标志安全控制范围内从事危害测量标志安全和使用效能活动的行政处罚。	1. 违法行为轻微并及时改正，没有实质性开工建设等造成危害后果情形的， 不予行政处罚 。 2. 初次违法且危害后果轻微并及时改正，未导致测量标志失去使用效能的， 可以不予行政处罚 。	《中华人民共和国测绘法》第六十四条： 违反本法规定，有下列行为之一的，给予警告，责令改正，可以并处二十万元以下的罚款；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；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）损毁、擅自移动永久性测量标志或者正在使用中的临时性测量标志；（二）侵占永久性测量标志用地；（三）在永久性测量标志安全控制范围内从事危害测量标志安全和使用效能的活动；（四）擅自拆迁永久性测量标志或者使永久性测量标志失去使用效能，或者拒绝支付迁建费用；（五）违反操作规程使用永久性测量标志，造成永久性测量标志毁损。

四、免予处罚清单（土地类）			
类型	行政处罚事项名称	免予处罚适用情形	执法依据
土地类 (共 2 种情形)	1. 对违法占用耕地建窑、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行为的行政处罚。	初次违法占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，未涉嫌犯罪且危害后果轻微，并在审理作出行政处罚决定前主动改正，恢复土地原状的。	1. 《中华人民共和国土地管理法》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。 2. 《中华人民共和国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。
	2. 对未经批准非法占用土地的行政处罚。	初次未经批准非法占用土地，未涉嫌犯罪且危害后果轻微，并在审理作出行政处罚决定前主动改正，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状并退还土地的。	1. 《中华人民共和国土地管理法》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。 2. 《中华人民共和国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。

附件 2

违法案件处理决定呈批表

案件名称		编 号		
违法时间		案件来源		
违 法 当 事 人	姓 名		身份证号	
	单位名称		税号（社会 信用代码）	
	单位法人姓名		联系电话	
	住址/地址			
主要违法事实及 案件定性	××年××月××日，××（单位/个人）××（违法事实）。××年××月××日违法当事人主动××（消除违法状态）。经我局（或其他实施行政处罚的单位）××、××两名执法人员现场调查核查，××年××月××日下发了《责令停止违法行为通知书》/《责令改正违法行为通知书》。目前××（违法行为整改现状），违法行为轻微，违法状态已消除，没有造成危害后果。			
处 理 建 议	（首次违法且违法行为轻微，违法状态已消除，符合《中华人民共和国行政处罚法》《自然资源领域依法不予行政处罚和免于处罚指导清单（第一批）》等要求，建议不予/免于行政处罚。） 承办人员签名（两名）： 年 月 日			
承 办 机 构 负 责 人 意 见	签 名： 年 月 日			
自然资 源主管部 门或经授 权实施行 政处罚的 其他单 位主要负 责人或分 管负责人 意见	签 名： （加盖立案机关部门公章） 年 月 日			

公开方式：主动公开

抄送：各县市区自然资源局。

湖南省自然资源厅办公室

2025 年 5 月 30 日印发
