

淮滨县自然资源局文件

淮自然资〔2021〕58号

淮滨县自然资源局 关于开展柔性执法工作实施方案的通知

局机关各股室，二级机构，各自然资源所：

现将《淮滨县自然资源局关于开展柔性执法工作实施方案》
印发给你们，请认真贯彻执行。

2021年6月25日



淮滨县自然资源局

关于开展柔性执法工作实施方案

为贯彻落实党中央、国务院关于深化放管服改革的相关要求，全面推行柔性执法工作，进一步优化营商环境，不断激发市场活力，纵深推进法治政府建设，按照上级相关文件要求，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》、国务院《优化营商环境条例》等规定，结合我县自然资源领域工作实际，制定本方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻落实《法治中国建设规划（2020—2025年）》和省市法治政府建设要求，不断提升行政管理效能，大力提高我县自然资源部门服务群众、服务企业、服务发展的能力，推进严格规范公正文明执法，维护社会公平正义，实现执法活动法律效果、政治效果、社会效果“三统一”。

二、基本原则

（一）合法合理原则。坚持法定职责必须为、法无授权不可为，严格以法律法规规章的规定为依据，从实际出发，尊重经济社会发展规律，充分考虑行政相对人的主客观条件，综合权衡经济与社会效益，避免给行政相对人增加不必要的负担。统筹处理

好管理与服务的关系，既不得以强调严格管理为由而忽视柔性执法作用的发挥，也不得以推行柔性执法为由而疏于或放弃监管职责。

（二）宽严相济原则。实施行政处罚要充分考虑违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度等因素，做到该宽则宽、当严则严、宽严适度、罚当其过。实施行政强制要遵循“最小侵害”规则，依法可以不实施的，尽量不实施，依法确需实施的，尽可能减少对行政相对人正常生产生活的的影响。坚持处罚和教育相结合，教育与强制相结合。

（三）主动便民原则。要主动聚焦行政执法的重点难点热点问题及行政相对人的需求，有针对性地提出柔性执法具体措施。柔性执法程序应当简明高效，配套文书内容应当简单清晰易懂，避免给行政相对人增加不必要的负担，不得强制或变相强制行政相对人接受柔性执法。除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私外，实施柔性执法都应当依法公开，接受社会监督。

（四）循序渐进原则。要立足行政执法工作实际，抓住主要矛盾，加强风险评估，着力解决好重点、难点问题，积极稳妥有序推进柔性执法工作。根据自身工作特点制定具体操作细则，确定适用范围、执法重点和清单数量。

三、工作目标

（一）柔性执法理念全面树立。通过开展柔性执法工作，推动各单位及其行政执法人员进一步转变执法理念，以人为本、文

明执法理念贯穿执法全过程。

（二）执法方式不断完善、执法行为不断规范、执法能力明显增强。在柔性执法理念的指导下，执法手段具有灵活多样性和调节方式的适度弹性，突出柔性执法柔和、及时、实用、注重效果等一系列特点和长处。

（三）行政执法社会满意度显著提升。通过开展柔性执法，既保障严格执法，正确准确适用法律，同时又全面权衡公共利益、个人利益和行政目的。把文明和服务贯穿到执法行为的全过程，有效减缓执法对立，形成执法良性互动，提升行政执法社会满意度。

四、适用范围

除公共安全和人民群众生命健康等领域外，对涉及自然资源方面的首次轻微违法行为，应当积极推行柔性执法。对市场主体的经营行为，以及新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管，在坚守质量和安全底线前提下积极使用柔性执法。发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、公共安全事件等突发事件期间，对违反突发事件应对措施的行为，不适用柔性执法；法律、法规和规章另有规定的，从其规定。

根据《自然资源部办公厅关于印发〈自然资源部行政处罚事项清单〉的通知》（自然资办函〔2021〕1373号）要求，确定柔性执法“两张清单”（附件1、2），其中不予行政处罚事项16项，从轻行政处罚事项10项。清单内容今后根据自然资源相关法律、

行政法规和部门规章等最新规定，适时予以更新调整。

五、工作方法

（一）设置合理“观察期”。对那些未知大于已知的产业和业态的发展采取包容态度，只要不触碰安全底线，要给予一定合理“观察期”，进行适度、有效监管。

（二）设置必要“过渡期”。对需要达标整改的企业，要给予必要过渡期，避免处置措施简单粗暴，一关了之。

（三）采取预警提示。采取预警、提醒等方式帮助执法对象特别是企业及时纠错改正。对非因主观故意的过错行为，在社会商誉、资格认定、优惠政策享受等方面不受影响。

（四）实施容缺执法。在法定范围内给予执法相对人自我纠错空间，即在违法行为轻微情形下可以只纠正，依法不罚款、不扣证。

（五）优化执法手段。行政执法人员还可以采取说服教育、劝导示范、行政建议、行政指导、行政约谈、行政告诫、行政回访等方式开展柔性执法。

六、实施步骤

（一）学习部署阶段（至2021年10月）。组织一线执法人员学习《中华人民共和国行政法》《行政处罚法》《行政强制法》等法律法规，切实抓好《淮滨县自然资源局关于开展柔性执法工作实施方案》（以下简称《方案》）的学习、宣传和培训工作，召开一线执法人员动员大会，部署柔性执法工作，统一思想认识，

转变固有观念，消除思想顾虑，充分调动执法人员的积极性、主动性。

（二）组织实施阶段（2021年11月—12月）。按照本《方案》的要求，结合工作实际，有计划有步骤地将柔性执法措施落实到具体的执法过程中。通过开展业务学习培训、学习指导性案例等方式，提高执法人员柔性执法工作能力和水平，确保不走样、不变形、有实效。各单位要做好对的“两张清单”认领和具体实施，可以根据执法实际扩大清单范围。执法过程中遇到困难和问题的，要及时向县局柔性执法工作领导小组反馈，如对清单中不符合行政管理要求、不便于操作执行或行政相对人争议较大的事项，要报县局柔性执法工作领导小组及时予以调整；对于清单外的其他事项，经评估依法可以纳入的，纳入后要及时报局行政执法部门备案。

（三）总结提升并长期坚持（2022年开始）。各部门要在开展工作中注重发掘典型，通过报刊、网络、电视等渠道加强宣传。对推行柔性执法工作情况进行全面总结，评估所取得的成效、存在的短板和问题，分析原因，提出行之有效的解决方案。会同县局行政执法部门完善健全柔性执法工作制度，把柔性执法工作制度化、法治化、规范化，形成长效运行机制，巩固工作成果。

七、工作要求

（一）加强组织领导。县局建立以主要领导任组长，分管领导任副组长，局属各股室、队所负责人为成员的领导小组，负责

统筹推进本部门本系统柔性执法工作。

（二）及时对接反馈。各单位要立足工作职能，将柔性执法工作与各项业务工作紧密结合，突出重点项目，完善工作方案，对好的做法要及时给予推广，对存在的不足要及时进行完善。建立月报、年报制度，将本部门本单位开展柔性执法工作情况以书面形式及时报县局柔性执法工作领导小组。

（三）强化监督力度。县局领导小组办公室要加强对柔性执法工作的监督检查，定期通报各单位工作进展情况，对没有完成阶段任务的单位，要查清问题和原因，及时帮助解决。

- 附件：1. 淮滨县自然资源局不予行政处罚事项清单
2. 淮滨县自然资源局从轻行政处罚事项清单

附件 1

淮滨县自然资源局不予行政处罚事项清单

序号	处罚事项名称	不予处罚的情形	不予处罚的依据	配套监管措施
1	买卖或者以其他形式非法转让土地	初次违法，违法行为轻微并及时改正，未造成危害后果。	《中华人民共和国土地管理法》第七十四条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十四条	行政告诫
2	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	初次违法，违法行为轻微，经责令立即停止并及时改正，未造成危害后果。	《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	行政告诫
3	拒不履行土地复垦义务	初次违法，违法行为轻微，经责令在限期内立即履行，未造成危害后果。	《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	行政告诫
4	超过批准的数量占用土地	初次违法，违法行为轻微，经责令立即停止并及时改正，未造成危害后果。	《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	行政告诫
5	拒不归还非法批准、使用的土地	初次违法，违法行为轻微，经责令立即停止并及时归还，未造成危害后果。	《中华人民共和国土地管理法》第七十九条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令第七四三号）第五十七条	行政告诫

序号	处罚事项名称	不予处罚的情形	不予处罚的依据	配套监管措施
6	依法收回国有土地使用权当 事人拒不交出土地的,临时使 用土地期限届满不归还土地的, 或者不按批准用途使用 土地	初次违法, 违法行为轻微, 经责令立即停止并及时改 正, 未造成危害后果。	《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	行政告诫
7	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 者违法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	初次违法, 违法行为轻微, 经责令后主动改正, 上交违 法所得, 未造成危害后果。	《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	行政告诫
8	非法占用永久基本农田发展 林果业或者挖塘养鱼	初次违法, 违法行为轻微, 经责令立即停止并及时改 正, 未造成危害后果。	《中华人民共和国土地管理法》 第三十七条、《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》第五十一条	行政告诫
9	在临时使用的土地上修建永 久性建筑物、构筑物	初次违法, 违法行为轻微, 经责令立即拆除, 未造成危 害后果。	《中华人民共和国土地管理法》 第五十七条、《中华人民共和国土 地管理法实施条例》第五十二条	行政告诫
10	在土地利用总体规划制定前 已建的不符合用途的建筑物、构筑 物重建、扩建	初次违法, 违法行为轻微, 经责令立即拆除, 未造成危 害后果。	《中华人民共和国土地管理法》 第六十五条、《中华人民共和国土 地管理法实施条例》第五十三条	行政告诫

序号	处罚事项名称	不予处罚的情形	不予处罚的依据	配套监管措施
11	侵犯农村村民依法取得的宅基地权益	初次违法，违法行为轻微，经责令立即停止并及时改正，未造成危害后果。	《中华人民共和国土地管理法实施条例》第六十二条	行政告诫
12	违法占用永久基本农田建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者从事其他活动破坏基本农田，毁坏种植条件	初次违法，违法行为轻微，经责令及时改正或治理，恢复原种植条件，未造成危害后果。	《基本农田保护条例》第十七条、《基本农田保护条例》第三十三条	行政告诫
13	测绘单位测绘成果质量不合格	初次违法，违法行为轻微，经责令在限期内补测或者重测，测绘成果合格且未造成危害后果。	《中华人民共和国测绘法》第六十三条、《基础测绘条例》第三十二条	行政告诫
14	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	初次违法，违法行为轻微，经责令在限期内自行改正，恢复原状，未造成危害后果。	《中华人民共和国测绘法》第六十四条第一项、《中华人民共和国测量标志保护条例》第二十二、《中华人民共和国测量标志保护条例》第二十三条	行政告诫
15	侵占永久性测量标志用地	初次违法，违法行为轻微，经责令在限期内自行改正，未造成危害后果。	《中华人民共和国测绘法》第六十四条第二项、《中华人民共和国测量标志保护条例》第二十二、《中华人民共和国测量标志保护条例》第二十三条	行政告诫

序号	处罚事项名称	不予处罚的情形	不予处罚的依据	配套监管措施
16	在永久性测量标志危害测量标志安全范围内使用效能	初次违法，违法行为轻微，经责令在限期内自行改正，未造成危害后果。	《中华人民共和国测绘法》第六十四条第三项、《中华人民共和国测量标志保护条例》第二十二、二十三、三十三、三十四条	行政告诫

说明：配套监管措施可以根据实际情况选择使用柔性执法具体方法的一种或多种，也可创设新方法

淮滨县自然资源局从轻行政处罚事项清单

序号	处罚事项名称	从轻处罚的情形	从轻处罚的依据	配套监管措施
1	买卖或者以其他形式非法转让土地	1.违法所得在 20 万元以下; 2.涉及耕地 5 亩以下,其他土地 10 亩以下。 可以并处违法所得 10%以上 30%以下罚款。	《中华人民共和国土地管理法》第七十四条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十四条	行政约谈、行政回访
2	违法占用永久基本农田建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者从事其他活动破坏基本农田,毁坏种植条件	涉及基本农田 0.5 亩以下,占用基本农田的耕地开垦费 1 倍以上 1.5 倍以下罚款。	《基本农田保护条例》第十七条、《基本农田保护条例》第三十三条	行政约谈、行政回访
3	拒不履行土地复垦义务	应复垦土地面积 5 亩以下,处土地复垦费 2 倍以上 3 倍以下罚款。	《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	行政约谈、行政回访
4	未按照规定补充编制土地复垦方案	违法行为轻微,经责令及时补充编制土地复垦方案。	《土地复垦条例》第三十七条	行政约谈、行政告诫
5	未将土地复垦费用列入成本或者建设项目总投资	违法行为轻微,经责令及时列入。	《土地复垦条例》第三十八条	行政约谈、行政告诫

序号	处罚事项名称	从轻处罚的情形	从轻处罚的依据	配套监管措施
6	未对拟损毁的耕地进行表土剥离	违法行为轻微，经责令及时剥离，并保护耕地表土。	《土地复垦条例》第三十九条	行政约谈、行政告诫
7	未按照规定报告土地复垦有关情况	违法行为轻微，经责令立即停止并及时报告。	《土地复垦条例》第四十一条	行政约谈、行政告诫
8	土地复垦义务人应当缴纳土地复垦费而不缴纳	应缴纳土地复垦费10万元以下，责令限期缴纳，处应缴纳土地复垦费1倍以上2倍以下罚款；吊销采矿许可证。	《土地复垦条例》第四十二条	行政约谈、行政回访
9	土地复垦义务人拒绝、阻碍国土资源主管部门监督检查时，或者在接受监督检查时弄虚作假	违法行为轻微，经责令立即停止并及时消除违法行为。处2万元以上3万元以下罚款	《土地复垦条例》第四十三条	行政约谈、行政回访
10	擅自将农民集体所有的土地通过出租等方式用于非农业建设，或者违法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	1.违法所得在20万元以下； 2.涉及耕地5亩以下，其他土地10亩以下。 并处违法所得的10%以上15%以下罚款	《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	行政约谈、行政回访

说明：配套监管措施可以根据实际情况选择使用柔性执法具体方法的一种或多种，也可创设新方法。