

《湛江市水务局行政处罚自由裁量权基准清单（河道采砂类）》政策解读

为全面推进依法行政，规范我市水行政处罚行为，合理行使行政处罚自由裁量权，维护行政相对人的合法权益，我局制定了《湛江市水行政处罚裁量基准（河道采砂类）》（以下简称“《河道采砂类裁量基准》”）。现解读如下：

一、《河道采砂类裁量基准》制定的必要性

（一）全面推进依法行政的需要

“建立健全行政裁量权基准制度”规范行政处罚裁量权，是党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干问题的决定》确立的一项基本制度。近期，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上，更是系统阐述新时代中国特色社会主义思想，对当前和今后一个时期推进全面依法治国的重点工作提出了“十一个坚持”的要求，为新时代全面依法治国提供了根本遵循和行动指南。“建立健全行政裁量权基准制度”是全面推进依法治国，保障公民、法人和其他组织的合法权益，维护社会和谐稳定的重要手段。其目的是通过制定和细化行政处罚裁量权的标准，促进行政执法部门严格、公正、文明执法，从源头上防止和减少滥用行政处罚裁量的行为，预防和减少行政争议的发生。

（二）适应法律法规立改废的需要

《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》第五条规定，行使行政处罚自由裁量权，应当在法律、法规、规章规定的行政处罚的种类和幅度内进行，并遵循法定程序，保障行政管理相对人的合法权益。《广东省河道采砂管理条例》（以下简称“《采砂条例》”）作为河道采砂类行政处罚案件的主要适用依据，经修订后于2019年7月1日施行。修订后的《采砂条例》新增了行政处罚事项及类型，提高了罚款处罚幅度。根据《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》第十八条：“行政处罚实施机关应当根据法律、法规、规章的变化或者执法工作的实际，及时修订行政处罚自由裁量权适用规则”的规定，依法应当重新制定《河道采砂类裁量基准》，以确保《河道采砂类裁量基准》的合法性、完整性和适用性。

二、《河道采砂类裁量基准》形式解读

《河道采砂类裁量基准》采用表格形式，更直观呈现九类违法行为的行政处罚裁量基准。同时为了执法人员适用裁量基准时引用条文的便利，本次对《河道采砂类裁量基准》进行编码，编码以阿拉伯数字表示。考虑到未来将制定河道采砂类以外的其他类违法行为行政处罚裁量基准，本次分五级编码，编码含义举例如下：

一级编码 1：河道采砂类裁量基准；

二级编号 11：裁量基准的第一类违法行为“11. 无河道采砂许可证采砂”；

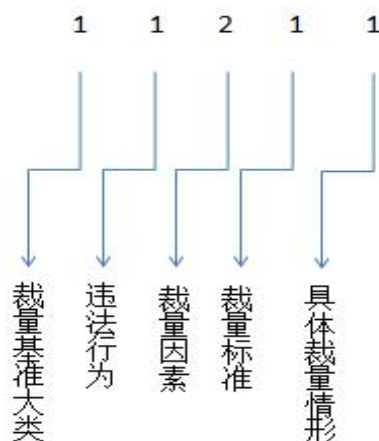
三级编码 112：“11. 无河道采砂许可证采砂”的第二个裁量因素“112. 非法采砂作业工具种类、数量及采砂作业能

力”；

四级编码 1121：第二个裁量因素“112. 非法采砂作业工具种类、数量及采砂作业能力”的第一类裁量标准“1121. 利用挖掘机非法采砂的，按挖掘机斗容大小进行裁量”；

五级编码 11211：第一类裁量标准“1121. 利用挖掘机非法采砂的，按挖掘机斗容大小进行裁量”的第一个具体裁量情形“11211. 斗容在 1 立方米以下的，处五万元罚款；”。

编码示意图：



三、河道采砂类裁量基准》内容解读

（一）规定了九类违法行为的行政处罚裁量基准

《河道采砂类裁量基准》根据《采砂条例》规定的行政处罚事项，规定了如下九类违法行为的行政处罚裁量基准：

（一）无河道采砂许可证采砂；（二）不按照河道采砂许可证规定采砂或者在禁采期、禁止采砂作业的时段采砂；（三）在河道管理范围内违法运输河砂；（四）监理单位及其监理人员与

采砂人、运砂人串通，弄虚作假，损害国家利益或者社会公共利益；（五）伪造、变造河道采砂许可证，或者以买卖、出租、出借等方式非法转让河道采砂许可证；（六）在防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等活动批准方案规定的工程平面控制和高程控制范围外采砂，或者所采河砂不按照经批准的方案进行处置；（七）采砂船舶未在作业区或者指定的停泊区停泊、无正当理由擅自离开作业区或者指定的停泊区；（八）采砂人、采砂船舶所有人或者经营人拒绝配合安装采砂专用监控设备，或者损毁、拆除设备，妨碍设备正常运行；（九）拒绝或者阻碍监督检查人员依法执行职务。

《河道采砂类裁量基准》对每一类违法行为，规定了法律依据、处罚依据，同时区分确定的行政措施和可裁量的行政措施，明确了可裁量行政措施的裁量因素及裁量标准。

（二）《河道采砂类裁量基准》贯彻罚过相当的比例原则，给予违法行为人行政处罚的种类和幅度与其违法行为的社会危害后果相适应

一是从水行政管理的角度说，非法采砂的社会危害性主要体现在破坏河势稳定、危害防洪安全。因此，对非法采砂实施行政处罚进行裁量时，除考虑违法行为人的主观恶意程度外，还要考虑其采砂作业方式（如铲车、射流船、自吸船、抓斗船等）、作业能力（如作业工具的数量、功率等）、作业区域（如禁采区、可采区等）、作业时间（如禁采期、禁止采砂时段等）、采砂量等。

需要特别说明的是，非法采砂作业工具的种类和规模是

行政处罚裁量的重要因素。对非法采砂实施行政处罚时，由于非法采砂的机动性和隐蔽性，往往难以获取非法采砂量的证据，如果因此而不给予处罚，将难以有效遏制非法采砂行为，不利于维护正常的河道采砂秩序。在某种程度上说，采砂船尤其是射流式工程船属于高度危险的作业工具，采砂船的种类和规模对河道防洪安全的危害程度密切相关。因此，《河道采砂类裁量基准》规定，可根据非法采砂作业工具种类、数量及采砂作业能力等进行处罚裁量。其中较为重要的指标是非法采砂作业工具的作业能力（单位时间内可以采掘的砂量），一般指采砂机具功率。制定这一裁量权基准，是通过对全省各地水政执法的广泛调研，考虑各地经济发展的差异性，尽可能地找出裁量基准的平衡。对于挖掘机、抽砂泵等在小江小河的主要作业工具以及射流船、抓斗船等在大江大河的主要作业工具，统一按照采砂动力设备的功率进行裁量。功率的大小体现为采砂作业能力，可直接反映其对江河堤防产生的危害程度。从重从严打击大功率的非法采砂作业工具，符合《广东省河道采砂管理条例》的立法本意。

二是违法运砂的社会危害性，体现在对非法开采河砂的掩饰、隐瞒。违法运砂的河砂量越大，危害越大，因此对违法运砂进行行政处罚，均以河砂运载量裁量。需要说明的是，对于“运载数量明显不符合河砂合法来源证明记载数量的”行政处罚裁量中，首先对“明显不符合”进行界定，规定运载河砂数量超过河砂合法来源证明记载数量 5% 以内的，不予行政处罚，对运载河砂数量超过河砂合法来源证明记载数量

5%以上的，才根据超量运载的数量进行裁量。既确定了罚与不罚的界限，也确定了罚款处罚幅度。

三是违反集中停泊规定的危害性，除对集中停泊管理秩序的破坏以外，更在于随机盗采河砂的几率增加。普遍情况下，采砂船舶违反集中停泊规定，甚至以实施非法采砂为目的。采砂船舶脱离监管时间越长，实施非法采砂的可能性越大，因此对于“采砂船舶未在作业区或者指定的停泊区停泊、无正当理由擅自离开作业区或者指定的停泊区”实施行政处罚的，以“逾期到达作业区或者指定停泊区的天数”进行裁量。

四是“拒绝配合安装采砂专用监控设备”等违法行为，破坏的是河道采砂监督检查管理秩序。因此，对于“采砂人、采砂船舶所有人或者经营人拒绝配合安装采砂专用监控设备，或者损毁、拆除设备，妨碍设备正常运行，”、“拒绝或者阻碍监督检查人员依法执行职务”违法行为的行政处罚，主要以拒绝或者阻碍行为所反映的主观恶性程度、影响河道采砂监督检查管理程度、以及所产生的损害后果裁量。

（三）《河道采砂类裁量基准》遵循合法性原则，严格在处罚依据范围内确定裁量因素

一是对于“在防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等活动批准方案规定的工程平面控制和高程控制范围外采砂，或者所采河砂不按照经批准的方案进行处置”的处罚确定裁量因素及处罚裁量幅度，参考“不按照河道采砂许可证规定采砂或者在禁采期、禁止采砂作业的时段采

砂”行政处罚事项裁量因素及处罚幅度确定。同时，由于新修订《采砂条例》第四十二条第二款仅对“在经批准的方案规定的工程平面控制和高程控制范围外进行采砂作业”及“所采河砂不按照经批准的方案进行处置”的行为进行处罚，因此裁量因素仅依法确定为“超出经批准方案平面控制和高程控制范围”和“所采河砂不按照经批准的方案进行处置的次数”两项，并规定同时出现以上违法行为时，罚款数额累加计算。二是对于“不按照河道采砂许可证规定采砂或者在禁采期、禁止采砂作业的时段采砂”的行政处罚事项，《河道采砂类裁量基准》细化了不按照河道采砂许可证规定采砂或者在禁采期、禁止采砂作业的时段采砂的处罚事项裁量基准；规定了不按照河道采砂许可证规定的采砂范围、采砂量、作业方式、采砂期限、作业工具、卸砂点及在禁采期、禁止采砂作业的时段进行采砂时的处罚对应裁量基准。同时根据合法性原则，各项裁量因素下，均规定罚款数额达二十万元以上的，必须同时吊销河道采砂许可证。