

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源规〔2023〕4号

关于印发《上海市土地违法案件 查处办法》的通知

各区规划资源局、各有关单位：

《上海市土地违法案件查处办法》已经2023年7月20日第9次局长办公会审议通过，现予印发，请遵照执行。

本办法自2023年8月15日起施行，有效期至2028年8月14日。《上海市国土资源违法案件查处办法》（沪规土资规〔2018〕5号）同时废止。

上海市规划和自然资源局

2023年8月8日

上海市土地违法案件查处办法

第一条 为规范本市土地违法案件查处，维护土地资源利用和管理秩序，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》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《自然资源行政处罚办法》等法律、法规和规章，制定本办法。

第二条 本办法所称土地违法案件，是指自然人、法人或非法人组织违反土地管理法律、法规、规章，依法应当查处的案件。

第三条 查处土地违法案件，应当遵循职权法定、程序正当、保护相对人合法权益的原则。

第四条 本市建立统一的执法信息系统（以下简称信息系统），各级规划资源部门应当依托信息系统开展违法案件查处工作。

第五条 本市各级规划资源部门查处土地违法案件，适用本办法。

本市其他具有土地违法案件行政处罚权的部门依法查处土地违法案件的，可以参照本办法。

第六条 土地违法案件由涉案土地所在区规划资源部门管辖，但法律、法规、规章及本办法另有规定的除外。

第七条 市规划资源部门管辖下列案件：

- （一）跨区的土地违法案件；
- （二）市政府、自然资源部指定管辖的土地违法案件；
- （三）在全市范围有重大影响，市规划资源部门认为需要直接查处的土地违法案件；
- （四）其他按照法律、法规、规章的规定应由市规划资源部门管辖的案件。

前款第（一）项规定的案件，市规划资源部门可以指定区规划资源部门管辖。

第八条 区规划资源部门对管辖发生争议的，应当共同报请市规划资源部门指定管辖；市规划资源部门应当在收到申请之日起七个工作日内作出决定。

第九条 市规划资源部门发现区规划资源部门对有管辖权的土地违法案件不及时查处，或者对市规划资源部门指定管辖的土地违法案件不及时查处的，可以发出督办通知书。

第十条 规划资源部门发现自然人、法人或者非法人组织行为涉嫌违反土地管理法律、法规、规章的，应及时核查。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》。

第十一条 核查后，应当根据立案或者不予立案的建议填写审批表报批，符合下列立案条件的，规划资源部门应当在十个工

作日内予以立案：

（一）有明确的行为人；

（二）有涉嫌违反土地管理法律、法规、规章，依法应当追究法律责任的事实；

（三）属于本级本部门管辖；

（四）违法行为没有超过追诉时效。

第十二条 批准立案后，规划资源部门应当确定具有行政执法资格的执法人员作为案件承办人员，承办人员不得少于两人。

承办人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避。

当事人认为承办人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，有权申请回避。

第十三条 承办人员开展调查取证时，应当主动向当事人及其他受调查人出示执法证件，告知执法事项、执法依据以及受调查人的权利和义务。

第十四条 当事人拒绝、逃避调查取证或者采取暴力、威胁的方式阻碍调查取证的，规划资源部门依法可以采取下列措施：

（一）商请当事人所在单位或者违法行为发生地所在基层组织协助调查；

（二）向本级人民政府或者上一级规划资源主管部门报告；

（三）提请公安、检察、监察等相关部门协助；

(四) 法律、法规、规章规定的其他措施。

第十五条 规划资源部门进行调查取证时,可以采取下列措施:

(一) 要求被调查的单位或者个人提供有关文件和资料,并就与案件有关的问题作出说明;

(二) 询问违法案件涉及的单位或者个人;

(三) 进入涉嫌违法的现场进行检查、勘测、拍照、录音、摄像、查阅和复印相关材料;

(四) 责令当事人停止正在进行的土地违法行为,限期改正;

(五) 对涉嫌土地违法的单位或者个人,在调查期间暂停办理与该违法案件相关的土地审批、登记等手续;

(六) 责令涉嫌土地违法的单位或者个人在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物,对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存;

(七) 对可能灭失或者以后难以取得的证据先行登记保存;

(八) 依法可以采取的其他措施。

第十六条 依法取得并能证明案件真实情况的书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人陈述、询问笔录、现场勘验笔录、鉴定结论、认定意见等均可以作为案件查处的证据,并列入证据清单。

承办人应当按照《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民

《中华人民共和国行政诉讼法》等有关法律、法规、规章以及《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》的有关规定，全面、客观、公正地进行调查，收集证据，不得伪造、隐匿、篡改证据，不得以不正当手段收集证据。

第十七条 办理案件需要询问当事人或者证人的，应当个别进行，并制作《询问笔录》。

当事人是法人或者非法人组织时，作为当事人接受询问或者代表陈述意见的受询问人，应当是法定代表人、法人委托的有关人员、非法人组织委托的有关人员。

询问开始时，承办人员应当主动表明身份，出示执法证件，核实被询问人身份，告知被询问人如实回答询问，并协助调查等法律义务和相关法律责任以及申请承办人员回避等法定权利。

询问结束，应当将《询问笔录》交被询问人核对。被询问人阅读有困难的，应当向其宣读。笔录如有差错、遗漏，应当允许被询问人更正或者补充，更正或者补充部分应当由被询问人确认后签字或者盖章。

询问时，在文字记录的同时，根据需要可以在告知被询问人后录音、录像。

第十八条 办理案件需要查明违法用地面积的，应当依法组织对涉案土地进行现场勘测。

现场勘测应当告知当事人参加。当事人拒绝参加的，不影响

勘测进行，但可以邀请案件发生地村（居）委会等基层组织相关人员作为见证人参加。

第十九条 因不可抗力、意外事件或者法律、法规、规章规定的其他情形，致使案件暂时无法调查的，承办人员应当填写《中止调查决定审批表》，报规划资源部门负责人批准后，中止调查。

案件中止调查的情形消除后，应当及时恢复调查。

第二十条 有下列情形之一的，承办人员应当填写《终止调查决定审批表》，报规划资源部门负责人批准后，终止调查：

- （一）调查过程中，发现违法事实不成立的；
- （二）违法行为已过行政处罚追诉时效的；
- （三）不属于本部门管辖，需要向其他部门移送的；
- （四）因不可抗力致使案件无法调查处理的；
- （五）需要终止调查的其他情形。

第二十一条 调查终结，承办人员应当撰写《违法案件调查终结报告》，《违法案件调查终结报告》应当包括当事人的基本情况、调查部门、调查人员、调查时间、调查情况、证据清单、违法事实、案件定性、裁量基准适用、处理建议、移送建议等。其中，处理建议包括：

（一）对于依法应当给予行政处罚的，根据情节轻重及具体情况，按照《上海市土地管理行政处罚裁量基准实施办法》，提出给予行政处罚的建议，并明确行政处罚的内容；

(二)对依法不予行政处罚的,提出不予行政处罚的建议,并明确不予行政处罚的理由;

(三)对依法可以不予行政处罚的,可以提出不予行政处罚的建议,并明确不予行政处罚的理由;

(四)依法需要追究当事人及有关责任人员党纪政纪责任的,应当提出将问题线索移送纪检监察、任免机关的建议;

(五)涉嫌犯罪,依法需要追究刑事责任的,应当提出移送公安机关的建议;

(六)经批准终止调查的,应当提出撤案的建议。

第二十二条 承办人员提交《违法案件调查终结报告》后,承办机构应当组织审理人员对案件调查报告和证据等相关材料进行审理。审理人员不能为同一案件的承办人员。

案件审理应当由承办机构负责人或者其指定的审理人员负责组织,采用书面或者会议方式进行审理,并提出审理意见。

案件审理不通过的,承办人员应当按照审理意见进行修改、纠正,并重新提请审理。承办人员对审理意见有异议的,可以提出理由,连同调查报告、审理意见及证据等相关材料报规划资源部门负责人决定。

第二十三条 对拟作出下列行政处罚决定的,规划资源部门负责人应当集体讨论决定:

(一)拟作出减轻行政处罚决定的;

- (二) 认定事实和证据争议较大的;
- (三) 法律适用有较大争议的;
- (四) 经过行政复议或者行政诉讼, 需要重新作出行政处罚的;
- (五) 其他情节复杂或者重大违法行为的。

第二十四条 规划资源部门在作出行政处罚决定前, 对于拟作出的行政处罚符合申请听证条件的, 应当制作《行政处罚听证告知书》, 并送达当事人, 告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据以及当事人依法享有的要求听证或者陈述、申辩的权利; 对于拟作出的行政处罚不符合申请听证条件的, 应当制作《行政处罚事先告知书》, 并送达当事人, 告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据以及当事人依法享有的陈述、申辩权利。

符合申请听证条件的处罚决定包括:

- (一) 较大数额的罚款;
- (二) 没收违法用地上的新建建筑物和其他设施;
- (三) 没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物;
- (四) 限期拆除违法用地上的新建建筑物和其他设施, 恢复土地原状;
- (五) 法律、法规、规章规定的其他情形。

第二十五条 当事人要求听证的, 应当在收到《行政处罚听

证告知书》之日起五个工作日内，提出书面申请，口头形式提出的，应当制作笔录。

第二十六条 当事人提出陈述、申辩的，应当在收到《行政处罚事先告知书》之日起五个工作日内提出。当事人以口头形式提出的，应当制作笔录。

规划资源部门不得因当事人提出陈述、申辩而给予更重的处罚。

第二十七条 对当事人在陈述、申辩或者听证过程中提出的事实、理由和证据，执法人员应当予以复核，复核意见应当一并提交法制审核。当事人提出的事实、理由和证据成立的，应当予以采纳。

第二十八条 规划资源部门负责人在作出较大数额罚款、较大数额没收违法所得、没收违法建筑物、限期拆除违法建筑物和减轻行政处罚等重大行政执法决定前，应当由从事行政处罚决定法制审核人员进行法制审核，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。

第二十九条 当事人未在规定时间内陈述、申辩、要求听证的，或者陈述、申辩、听证中提出的事实、理由或者证据不成立的，规划资源部门应当依法制作《行政处罚决定书》。行政处罚决定书应当载明以下事项：

（一）规划资源部门名称、单位代码、文书标题及文号；

(二) 当事人的姓名或者名称、地址、法定代表人姓名、机构代码或社会统一信用代码等基本情况;

(三) 违反法律、法规或者规章的事实和证据;

(四) 处罚(听证)告知和当事人陈述、申辩或者听证的情况;

(五) 行政处罚的具体依据;

(六) 作出行政处罚决定的证据清单;

(七) 行政处罚的内容;

(八) 行政处罚的履行方式和期限;

(九) 不服行政处罚决定, 申请行政复议或者提起诉讼的途径和期限;

(十) 拒不执行行政处罚决定的法律后果;

(十一) 作出行政处罚决定的行政机关名称和作出决定的日期及印章。

行政处罚决定书作出后应当依法送达当事人。

第三十条 规划资源部门应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的, 从其规定。

第三十一条 规划资源部门应当按照《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》的规定, 在作出行政处罚决定之日起七个工作日内予以主动公开; 情况复杂的, 经规划资源部门负责人批准,

可以延长七个工作日。

第三十二条 当事人确有经济困难申请分期或者暂缓缴纳罚款的，经当事人申请和规划资源部门批准，可以分期或者暂缓缴纳。

第三十三条 当事人到期不缴纳罚款的，规划资源部门可以依法每日按罚款数额的百分之三加处罚款，加处罚款数额不得超出罚款的数额。

第三十四条 当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行义务的，规划资源部门应当在期限届满之日起三个月内向有管辖权的人民法院申请强制执行，法律另有规定的除外。

申请人民法院强制执行前，应当催告当事人履行义务。催告书送达十日后当事人仍未履行义务的，应当申请人民法院强制执行。

对于作出“责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的”行政处罚决定后当事人拒不履行，需要依法申请人民法院强制执行的，应当依照《自然资源部办公厅关于印发〈申请人民法院强制执行流程图〉的通知》要求执行。

第三十五条 规划资源部门应当根据执行情况制作《行政处罚决定执行记录》，执行记录应当载明案由、当事人、行政处罚事项、行政处罚内容的执行方式、执行结果等情况。其中，申请

人民法院强制执行的，应当记录申请、受理、裁定执行情况等。

第三十六条 土地违法行为构成犯罪的，应当依法移送司法机关追究刑事责任；依法应当给予责任人处分，且本部门无权处理的，应当依法移送任免机关或者监察机关。

规划资源部门不得以已行政处罚为由，拒不移送有关机关追究责任人的责任。

第三十七条 符合下列条件之一的，经规划资源部门负责人批准，可以结案：

- （一）案件已经移送管辖的；
- （二）终止调查的；
- （三）已作出不予行政处罚决定的；
- （四）行政处罚决定执行完毕的；
- （五）因自然人死亡、法人或其他组织终止、执行标的灭失、处罚决定被撤销等原因，执行终结的；
- （六）已经依法申请人民法院强制执行的。

涉及需要移送有关部门追究刑事责任、党纪政纪责任的，结案前应当已经依法移送。

第三十八条 结案后，承办部门应当及时将办案过程中形成的全部材料，及时整理装订成卷，并按照规定归档。

第三十九条 规划资源部门查办土地违法案件实行行政执法全过程记录制度。根据情况可以采取下列记录方式，实现全过

程留痕和可回溯管理：

（一）将行政执法文书作为全过程记录的基本形式；

（二）对现场检查、随机抽查、调查取证、听证、行政强制、送达等容易引发争议的行政执法过程，进行音像记录；

（三）对直接涉及重大财产权益的现场执法活动和执法场所，进行音像记录。

第四十条 规划资源部门查处土地违法案件，应当严格按照本市土地管理行政处罚裁量基准的相关规定，规范土地违法行为行政处罚自由裁量权的行使。

第四十一条 规划资源部门查处违法案件，使用本市规划资源领域行政处罚执法文书通用样式。

第四十二条 本市建立土地违法案件执法案卷评查制度，市规划资源部门每年抽查本市土地违法行政处罚案卷，对案件查处情况进行审查评议。评议情况纳入各区规划资源部门年度综合考评。

根据评查情况，市规划资源部门可以提出监督建议。收到监督建议的区规划资源部门应当在规定期限内进行整改，并书面报告整改情况。

第四十三条 违反本办法开展土地违法案件查处工作，土地执法职责履行不到位的，应当依法追究有关人员的责任。

公开属性：主动公开信息

上海市规划和自然资源局办公室

2023年8月8日印发
