

# 乡镇人民政府自然资源违法行为 立案查处工作指导手册（试行）下册

## 目 录

附录 F 中华人民共和国土地管理法 .....	121
附录 G 中华人民共和国土地管理法实施条例 .....	148
附录 H 中华人民共和国测绘法 .....	163
附录 I 中华人民共和国城乡规划法 .....	182
附录 J 中华人民共和国行政处罚法 .....	202
附录 K 中华人民共和国行政强制法 .....	224
附录 L 案例一：行政机关实施强制拆除的条件和程序 .....	244
附录 M 案例二：作出较重行政处罚前未经集体讨论、法制审核属程序违法—— 桃源公司诉琼山区政府土地行政处罚案.....	254
附录 N 案例三：在城镇规划区内进行农业养殖设施建设应取得建设工程规划许 可.....	288
附录 O 案例四：在农村“一户一宅”规定外建房，对此不应享有过渡安置补偿 权益 .....	301
附录 P 案例五：乡镇政府依据拆违职权并以自己名义实施的拆除行为，与上级 委托执法无关联 .....	314

## 附录 F 中华人民共和国土地管理法

### 第一章 总则

第一条 为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进经济的可持续发展，根据 法，制定本法。

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和 动群众集体所有制。

全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第三条 十分 、合理利用土地和切实保护耕地是 国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农

用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第五条 国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

第六条 国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。

第七条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

第八条 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

## 第二章 土地的所有权和使用权

第九条 城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

第十条 国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

第十一条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

第十二条 土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。

依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第十三条 农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地，采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，可以采取招标、拍卖、公开协商等

方式承包，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。家庭承包的耕地的承包期为三十年，草地的承包期为三十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年；耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依法相应延长。

国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

发包方和承包方应当依法订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

第十四条 土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

### 第三章 土地利用总体规划

第十五条 各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建

设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

第十六条 下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

第十七条 土地利用总体规划按照下列原则编制

- (一) 落实国土空间开发保护要求，严格土地用途管制；
- (二) 严格保护永久基本农田，严格控制非农业建设占用农用地；
- (三) 提高土地节约集约利用水平；
- (四) 统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展；
- (五) 保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；
- (六) 占用耕地与开发复垦耕地数量平 、质量相当。

第十八条 国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当 持生态优先， 、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空

间开发、保护的质量和效 。

经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。

第十九条 县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途。

乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。

第二十条 土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中，乡（镇）土地利用总体规划可以由省级人民政府 权的设区的市、自治 人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准，必 严格执行。

第二十一条 城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划

相接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

第二十二条  、  综合治理和开发利用规划，应当与土地利用总体规划相接。在  、  、水库的管理和保护范围以及  区内，土地利用应当符合  、  综合治理和开发利用规划，符合  道、  行  、  和  水的要求。

第二十三条  各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必  严格执行。

第二十四条  省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

第二十五条  经批准的土地利用总体规划的修改，  经原批准机关批准;未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用



途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

第二十六条 国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查，并提供有关资料。

第二十七条 县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

第二十八条 国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地统计调查，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得拒报、瞒报，不得提供不真实、不完整的资料。

统计机构和自然资源主管部门共同发布的土地面积统计资

料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

第二十九条 国家建立全国土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。

#### 第四章 耕地保护

第三十条 国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

第三十一条 县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土 用于新开垦耕地、 质地或者其他耕地的土 改良。

第三十二条 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地；耕地质量降低的，由国务院责令在规定期限内组织整治。新

开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。

个别省、直辖市确因土地后备资源短缺，新建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，易地开垦数量和质量相当的耕地。

第三十三条 国家实行永久基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划为永久基本农田，实行严格保护

（一）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油等重要农产品生产基地内的耕地；

（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

（三）蔬菜生产基地；

（四）农业科研、教学试验田；

（五）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上，具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。

第三十四条 永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块，纳入国家永久基本农田

数据库严格管理。

乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。

第三十五条 永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡（镇）土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。

第三十六条 各级人民政府应当采取措施，引导因地制宜作休耕，改良土壤，提高地力，维护排灌工程设施，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。

第三十七条 非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第三十八条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该耕地的集体或者个人恢复耕种，也可

以由用地单位组织耕种;一年以上未动工建设的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费;连续二年未使用的,经原批准机关批准,由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权;该土地原为农民集体所有的,应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

在城市规划区范围内,以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地,依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。

第三十九条 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划,在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下,开发未利用的土地;适宜开发为农用地的,应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

第四十条 开垦未利用的土地,必须经过科学论证和评估,在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内,经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地,禁止围造田和侵占地。

根据土地利用总体规划,对破坏生态环境开垦、围垦的土地,有计划有步骤地退耕还林、还牧、还。

第四十一条 开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒从事种植业、林业、牧业、业生产的,经县级以上人民政府依

法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。

第四十二条 国家鼓励土地整理。县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。

地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

第四十三条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

## 第五章 建设用地

第四十四条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模

范围外，将永久基本农田以外的农用地为建设用地的，由国务院或者国务院 权的省、自治区、直辖市人民政府批准。

第四十五条 为了公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收

（一）军事和外交需要用地的；

（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；

（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会 利、市政公用、优 安置、 保护等公共事业需要用地；

（四）由政府组织实施的 搬迁、保障性安居工程建设需要用地；

（五）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地；

（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门

规定的标准。

第四十六条 征收下列土地的，由国务院批准

- （一）永久基本农田；
- （二）永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；
- （三）其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

第四十七条 国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。



多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。

第四十八条 征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长 生计有保障。

征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和 苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

征收农用地以外的其他土地、地上附着物和 苗等的补偿标

准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。

第四十九条 被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

第五十条 地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。

第五十一条 大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定。

第五十二条 建设项目可行性研究论证时，自然资源主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。

第五十三条 经批准的建设项目需要使用国有建设用地的，

建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件，向有批准权的县级以上人民政府自然资源主管部门提出建设用地申请，经自然资源主管部门审查，报本级人民政府批准。

第五十四条 建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得

- （一）国家机关用地和军事用地；
- （二）城市基础设施用地和公益事业用地；
- （三）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；
- （四）法律、行政法规规定的其他用地。

第五十五条 以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后，方可使用土地。

自本法施行之日起，新建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府。具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准。

第五十六条 建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该土地建设用途的，应当经有关人民政府自然资源主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，

在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

第五十七条 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属，与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

第五十八条 有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权

（一）为实施城市规划进行 城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的；

（二）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未 批准的；

（三）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；

(四) 公路、 路、 机场、 矿场等经核准报废的。

依照前款第(一)项的规定收回国有土地使用权的,对土地使用权人应当给予适当补偿。

第五十九条 乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设;建设用地,应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划,并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

第六十条 农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地 办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入 、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

按照前款规定 办企业的建设用地,必 严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模,分别规定用地标准。

第六十一条 乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,

依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

第六十二条 农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。

第六十三条 土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应

当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互 、出资、赠与或者 押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互 、出资、赠与、 押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。

第六十四条 集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。

第六十五条 在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物，不得重建、扩建。

第六十六条 有下列情形之一的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权

（一）为乡（镇）村公共设施和公益事业建设，需要使用土地的；

（二）不按照批准的用途使用土地的；

(三) 因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照前款第(一)项规定收回农民集体所有的土地的,对土地使用权人应当给予适当补偿。

收回集体经营性建设用地使用权,依照双方签订的书面合同办理,法律、行政法规另有规定的除外。

## 第六章 监督检查

第六十七条 县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的,适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规,忠于职守、公正执法。

第六十八条 县级以上人民政府自然资源主管部门履行监督检查职责时,有权采取下列措施

(一) 要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料,进行查阅或者予以复制;

(二) 要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明;

(三) 进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测;



(四) 责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

第六十九条 土地管理监督检查人员履行职责，需要进入现场进行勘测、要求有关单位或者个人提供文件、资料和作出说明的，应当出示土地管理监督检查证件。

第七十条 有关单位和个人对县级以上人民政府自然资源主管部门就土地违法行为进行的监督检查应当支持与配合，并提供工作方便，不得拒绝与阻碍土地管理监督检查人员依法执行职务。

第七十一条 县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为，依法应当给予处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当依法移送监察机关或者有关机关处理。

第七十二条 县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现土地违法行为构成犯罪的，应当将案件移送有关机关，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，应当依法给予行政处罚。

第七十三条 依照本法规定应当给予行政处罚，而有关自然资源主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府自然资源主管部门有权责令有关自然资源主管部门作出行政处罚决定或者直接给予行政处罚，并给予有关自然资源主管部门的负责人处分。

## 第七章 法律责任

第七十四条 买卖或者以其他形式非法转让土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门没收违法所得;对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让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，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施;可以并处罚款;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;构成犯罪的，依法追究刑事责任。

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。

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。

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。

第七十八条 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准,多占的土地以非法占用土地论处。

第七十九条 无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的,超越批准权限非法批准占用土地的,不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的,或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的,其批准文件无效,对非法批准征收、使用土地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。非法批准、使用的土地应当收回,有关当事人拒不归还的,以非法占用土地论处。

非法批准征收、使用土地,对当事人造成损失的,依法应当承担赔偿责任。

第八十条 侵占、用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,

依法给予处分。

第八十一条 依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，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。

第八十二条 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，或者违反本法规定，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的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。

第八十三条 依照本法规定，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，建设单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除；对继续施工的，作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。

第八十四条 自然资源主管部门、农业农村主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、私，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

## 第八章 附则

第八十五条 外商投资企业使用土地的，适用本法;法律另有规定的，从其规定。

第八十六条 在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

第八十七条 本法自 1999 年 1 月 1 日起施行。

## **附录 G 中华人民共和国土地管理法实施条例**

### 第一章 总则

第一条 根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），制定本条例。

### 第二章 土地的所有权和使用权

第二条 下列土地属于全民所有即国家所有

（一）城市市区的土地;

（二）农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地;

（三）国家依法征收的土地;

（四）依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、涂及其他土地;

（五）农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地;

（六）因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

第三条 国家依法实行土地登记发证制度。依法登记的土地所有权和土地使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

土地登记内容和土地权属证书式样由国务院土地行政主管部门统一规定。

土地登记资料可以公开查询。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、涂的  
使用权，分别依照《森林法》、《草原法》和《渔业法》的有关规定办理。

第四条 农民集体所有的土地，由土地所有者向土地所在地的县级人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级人民政府登记造册，核发集体土地所有权证书，确认所有权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由土地使用者向土地所在地的县级人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级人民政府登记造册，核发集体土地使用权证书，确认建设用地使用权。

设区的市人民政府可以对市辖区内农民集体所有的土地实行统一登记。

第五条 单位和个人依法使用的国有土地，由土地使用者向土地所在地的县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登

记申请，由县级以上人民政府登记造册，核发国有土地使用权证书，确认使用权。其中，中国国家机关使用的国有土地的登记发证，由国务院土地行政主管部门负责，具体登记发证办法由国务院土地行政主管部门会同国务院机关事务管理局等有关部门制定。

未确定使用权的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，负责保护管理。

第六条 依法改变土地所有权、使用权的，因依法转让地上建筑物、构筑物等附着物导致土地使用权转移的，必须向土地所在地的县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地变更登记申请，由原土地登记机关依法进行土地所有权、使用权变更登记。土地所有权、使用权的变更，自变更登记之日起生效。

依法改变土地用途的，必须持批准文件，向土地所在地的县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地变更登记申请，由原土地登记机关依法进行变更登记。

第七条 依照《土地管理法》的有关规定，收回用地单位的土地使用权的，由原土地登记机关注销土地登记。

土地使用权有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未批准的，由原土地登记机关注销土地登记。

### 第三章 土地利用总体规划

第八条 全国土地利用总体规划，由国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门编制，报国务院批准。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，由省、自治区、直辖市人民政府组织本级土地行政主管部门和其他有关部门编制，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在 100 万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，由各该市人民政府组织本级土地行政主管部门和其他有关部门编制，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第一款、第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，由有关人民政府组织本级土地行政主管部门和其他有关部门编制，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中，乡（镇）土地利用总体规划，由乡（镇）人民政府编制，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府或者省、自治区、直辖市人民政府 权的设区的市、自治 人民政府批准。

第九条 土地利用总体规划的规划期限一般为 15 年。

第十条 依照《土地管理法》规定，土地利用总体规划应当将土地划分为农用地、建设用地和未利用地。

县级和乡（镇）土地利用总体规划应当根据需要，划定基本农田保护区、土地开垦区、建设用地区和禁止开垦区等；其中，乡（镇）土地利用总体规划还应当根据土地使用条件，确定每一块



土地的用途。

土地分类和划定土地利用区的具体办法，由国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门制定。

第十一条 乡(镇)土地利用总体规划经依法批准后，乡(镇)人民政府应当在本行政区域内予以公告。

公告应当包括下列内容

- (一) 规划目标;
- (二) 规划期限;
- (三) 规划范围;
- (四) 地块用途;
- (五) 批准机关和批准日期。

第十二条 依照《土地管理法》第二十六条第二款、第三款规定修改土地利用总体规划的，由原编制机关根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府的批准文件修改。修改后的土地利用总体规划应当报原批准机关批准。

上一级土地利用总体规划修改后，涉及修改下一级土地利用总体规划的，由上一级人民政府通知下一级人民政府作出相应修改，并报原批准机关备案。

第十三条 各级人民政府应当加强土地利用年度计划管理，实行建设用地总量控制。土地利用年度计划一经批准下达，必须严格执行。

土地利用年度计划应当包括下列内容

- (一) 农用地转用计划指标;
- (二) 耕地保有量计划指标;
- (三) 土地开发整理计划指标。

第十四条 县级以上人民政府土地行政主管部门应当会同同级有关部门进行土地调查。

土地调查应当包括下列内容

- (一) 土地权属;
- (二) 土地利用现状;
- (三) 土地条件。

地方土地利用现状调查结果，经本级人民政府审核，报上一级人民政府批准后，应当向社会公布；全国土地利用现状调查结果，报国务院批准后，应当向社会公布。土地调查规程，由国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门制定。

第十五条 国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门制定土地等级评定标准。

县级以上人民政府土地行政主管部门应当会同同级有关部门根据土地等级评定标准，对土地等级进行评定。地方土地等级评定结果，经本级人民政府审核，报上一级人民政府土地行政主管部门批准后，应当向社会公布。

根据国民经济和社会发展状况，土地等级每6年调整1次。

#### 第四章 耕地保护

第十六条 在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，为实施城市规划和村庄、集镇规划占用耕地，以及在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目占用耕地的，分别由市、县人民政府、农村集体经济组织和建设单位依照《土地管理法》第三十一条的规定负责开垦耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费。

第十七条 禁止单位和个人在土地利用总体规划确定的禁止开垦区内从事土地开发活动。

在土地利用总体规划确定的土地开垦区内，开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒 从事种植业、林业、 牧业、业生产的，应当向土地所在地的县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的权限，由县级以上地方人民政府批准。

开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒 从事种植业、林业、 牧业或者 业生产的，经县级以上地方人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用，使用期限最长不得超过50年。

第十八条 县、乡（镇）人民政府应当按照土地利用总体规

划，组织农村集体经济组织制定土地整理方案，并组织实施。

地方各级人民政府应当采取措施，按照土地利用总体规划推进土地整理。土地整理新 耕地面积的百分之六十可以用作建设占用耕地的补偿指标。

土地整理所需费用，按照 受益 负担的原则，由农村集体经济组织和土地使用者共同承担。

## 第五章 建设用地

第十九条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当符合土地利用总体规划和土地利用年度计划中确定的农用地转用指标;城市和村庄、集镇建设占用土地，涉及农用地转用的，还应当符合城市规划和村庄、集镇规划。不符合规定的，不得批准农用地转为建设用地。

第二十条 在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内，为实施城市规划占用土地的，按照下列规定办理

(一)市、县人民政府按照土地利用年度计划拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案，分批次逐级上报有批准权的人民政府。

(二)有批准权的人民政府土地行政主管部门对农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案进行审查，提出审查意见，报有批准权的人民政府批准;其中，补充耕地方案由批准农用地转用方案的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准。

(三)农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案经批准后,由市、县人民政府组织实施,按具体建设项目分别供地。

在土地利用总体规划确定的村庄、集镇建设用地范围内,为实施村庄、集镇规划占用土地的,由市、县人民政府拟订农用地转用方案、补充耕地方案,依照前款规定的程序办理。

第二十一条 具体建设项目需要使用土地的,建设单位应当根据建设项目的总体设计一次申请,办理建设用地审批手续;分期建设的项目,可以根据可行性研究报告确定的方案分期申请建设用地,分期办理建设用地有关审批手续。

第二十二条 具体建设项目需要占用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地的,按照下列规定办理

(一)建设项目可行性研究论证时,由土地行政主管部门对建设项目用地有关事项进行审查,提出建设项目用地预审报告;可行性研究报告报批时,必须附具土地行政主管部门出具的建设项目用地预审报告。

(二)建设单位持建设项目的有关批准文件,向市、县人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请,由市、县人民政府土地行政主管部门审查,拟订供地方案,报市、县人民政府批准;需要上级人民政府批准的,应当报上级人民政府批准。

(三)供地方案经批准后,由市、县人民政府向建设单位颁发建设用地批准书。有偿使用国有土地的,由市、县人民政府土

地行政主管部门与土地使用者签订国有土地有偿使用合同;划拨使用国有土地的,由市、县人民政府土地行政主管部门向土地使用者核发国有土地划拨决定书。

(四)土地使用者应当依法申请土地登记。

通过招标、拍卖方式提供国有建设用地使用权的,由市、县人民政府土地行政主管部门会同有关部门拟订方案,报市、县人民政府批准后,由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施,并与土地使用者签订土地有偿使用合同。土地使用者应当依法申请土地登记。

第二十三条 具体建设项目需要使用土地的,必须依法申请使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地。能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地,涉及农用地的,按照下列规定办理

(一)建设项目可行性研究论证时,由土地行政主管部门对建设项目用地有关事项进行审查,提出建设项目用地预审报告;可行性研究报告报批时,必须附具土地行政主管部门出具的建设项目用地预审报告。

(二)建设单位持建设项目的有关批准文件,向市、县人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请,由市、县人民政府土地行政主管部门审查,拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征

收土地方案和供地方案（涉及国有农用地的，不拟订征收土地方案），经市、县人民政府审核同意后，逐级上报有批准权的人民政府批准；其中，补充耕地方案由批准农用地转用方案的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准；供地方案由批准征收土地的人民政府在批准征收土地方案时一并批准（涉及国有农用地的，供地方案由批准农用地转用的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准）。

（三）农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案和供地方案经批准后，由市、县人民政府组织实施，向建设单位颁发建设用地批准书。有偿使用国有土地的，由市、县人民政府土地行政主管部门与土地使用者签订国有土地有偿使用合同；划拨使用国有土地的，由市、县人民政府土地行政主管部门向土地使用者核发国有土地划拨决定书。

（四）土地使用者应当依法申请土地登记。

建设项目确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地，涉及农民集体所有的未利用地的，只报批征收土地方案和供地方案。

第二十四条 具体建设项目需要占用土地利用总体规划确定的国有未利用地的，按照省、自治区、直辖市的规定办理；但是，国家重点建设项目、军事设施和 省、自治区、直辖市行政区域的建设项目以及国务院规定的其他建设项目用地，应当报国务院

批准。

第二十五条 征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内，持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。

征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付。

第二十六条 土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及 苗补偿费归地上附着物及 苗的所有者所有。



征收土地的安置补助费必须专款专用，不得作他用。需要安置的人员由农村集体经济组织安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织，由农村集体经济组织管理和使用；由其他单位安置的，安置补助费支付给安置单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。

市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督。

第二十七条 抢险救灾等急需使用土地的，可以先行使用土地。其中，属于临时用地的，灾后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，建设单位应当在灾情结束后6个月内申请补办建设用地审批手续。

第二十八条 建设项目施工和地质勘查需要临时占用耕地的，土地使用者应当自临时用地期满之日起1年内恢复种植条件。

第二十九条 国有土地有偿使用的方式包括

- （一）国有土地使用权出让；
- （二）国有土地租 ；
- （三）国有土地使用权作价出资或者入 。

第三十条 《土地管理法》第五十五条规定的新 建设用地的土地有偿使用费，是指国家在新 建设用地中应取得的平均土

地 收益。

## 第六章 监督检查

第三十一条 土地管理监督检查人员应当经过培训，经考核合格后，方可从事土地管理监督检查工作。

第三十二条 土地行政主管部门履行监督检查职责，除采取《土地管理法》第六十七条规定的措施外，还可以采取下列措施

（一）询问违法案件的当事人、嫌疑人和证人；

（二）进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行拍照、摄像；

（三）责令当事人停止正在进行的土地违法行为；

（四）对涉嫌土地违法的单位或者个人，停止办理有关土地审批、登记手续；

（五）责令违法嫌疑人在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物。

第三十三条 依照《土地管理法》第七十二条规定给予行政处分的，由责令作出行政处罚决定或者直接给予行政处罚决定的上级人民政府土地行政主管部门作出。对于警告、记过、记大过的行政处分决定，上级土地行政主管部门可以直接作出；对于降级、撤职、开除的行政处分决定，上级土地行政主管部门应当按照国家有关人事管理权限和处理程序的规定，向有关机关提出行

政处分建议，由有关机关依法处理。

## 第七章 法律责任

第三十四条 违反本条例第十七条的规定，在土地利用总体规划确定的禁止开垦区内进行开垦的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，依照《土地管理法》第七十六条的规定处罚。

第三十五条 在临时使用的土地上修建永久性建筑物、构筑物的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期拆除；逾期不拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。

第三十六条 对在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物重建、扩建的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期拆除；逾期不拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。

第三十七条 阻碍土地行政主管部门的工作人员依法执行职务的，依法给予治安管理处罚或者追究刑事责任。

第三十八条 依照《土地管理法》第七十三条的规定处以罚款的，罚款额为非法所得的百分之五十以下。

第三十九条 依照《土地管理法》第八十一条的规定处以罚款的，罚款额为非法所得的百分之五以上百分之二十以下。

第四十条 依照《土地管理法》第七十四条的规定处以罚款的，罚款额为耕地开垦费的2倍以下。

第四十一条 依照《土地管理法》第七十五条的规定处以罚款的，罚款额为土地复垦费的 2 倍以下。

第四十二条 依照《土地管理法》第七十六条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米 30 元以下。

第四十三条 依照《土地管理法》第八十条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米 10 元以上 30 元以下。

第四十四条 违反本条例第二十八条的规定，逾期不恢复种植条件的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正，可以处耕地复垦费 2 倍以下的罚款。

第四十五条 违反土地管理法律、法规规定，阻 国家建设征收土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地;拒不交出土地的，申请人民法院强制执行。

## 第八章 附则

第四十六条 本条例自 1999 年 1 月 1 日起施行。1991 年 1 月 4 日国务院发布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》同时废止。

## 附录 H 中华人民共和国测绘法

### 第一章 总 则

第一条 为了加强测绘管理，促进测绘事业发展，保障测绘事

业为经济建设、国防建设、社会发展和生态保护服务，维护国家地理信息安全，制定本法。

第二条 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事测绘活动，应当遵守本法。

本法所称测绘，是指对自然地理要素或者地表人工设施的形状、大小、空间位置及其属性等进行测定、采集、表述，以及对取的数据、信息、成果进行处理和提供的活动。

第三条 测绘事业是经济建设、国防建设、社会发展的基础性事业。各级人民政府应当加强对测绘工作的领导。

第四条 国务院测绘地理信息主管部门负责全国测绘工作的统一监督管理。国务院其他有关部门按照国务院规定的职责分工，负责本部门有关的测绘工作。

县级以上地方人民政府测绘地理信息主管部门负责本行政区域测绘工作的统一监督管理。县级以上地方人民政府其他有关部门按照本级人民政府规定的职责分工，负责本部门有关的测绘工作。

军队测绘部门负责管理军事部门的测绘工作，并按照国务院、中央军委规定的职责分工负责管理海 基础测绘工作。

第五条 从事测绘活动，应当使用国家规定的测绘基准和测绘系统，执行国家规定的测绘技术规范 and 标准。

第六条 国家鼓励测绘科学技术的创新和进步，采用先进的技术和设备，提高测绘水平，推动军民融合，促进测绘成果的应用。国家加强测绘科学技术的国际交流与合作。

对在测绘科学技术的创新和进步中做出重要贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予奖励。

第七条 各级人民政府和有关部门应当加强对国家版图意识的宣传教育，增强公民的国家版图意识。新闻媒体应当开展国家版图意识的宣传。教育行政部门、学校应当将国家版图意识教育纳入中小学教学内容，加强爱国主义教育。

第八条 外国的组织或者个人在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事测绘活动，应当经国务院测绘地理信息主管部门会同军队测绘部门批准，并遵守中华人民共和国有关法律、行政法规的规定。

外国的组织或者个人在中华人民共和国领域从事测绘活动，应当与中华人民共和国有关部门或者单位合作进行，并不得涉及国家秘密和危害国家安全。

## 第二章 测绘基准和测绘系统

第九条 国家设立和采用全国统一的大地基准、高程基准、重力基准和重力基准，其数据由国务院测绘地理信息主管部门审核，并与国务院其他有关部门、军队测绘部门会商后，报国务院

批准。

第十条 国家建立全国统一的大地坐标系统、平面坐标系统、高程系统、地 坐标系统和重力测量系统，确定国家大地测量等级和精度以及国家基本比例 地图的系列和基本精度。具体规范和要求由国务院测绘地理信息主管部门会同国务院其他有关部门、军队测绘部门制定。

第十一条 因建设、城市规划和科学研究的需要，国家重大工程项目和国务院确定的大城市确需建立相对独立的平面坐标系统的，由国务院测绘地理信息主管部门批准；其他确需建立相对独立的平面坐标系统的，由省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门批准。

建立相对独立的平面坐标系统，应当与国家坐标系统相联系。

第十二条 国务院测绘地理信息主管部门和省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门应当会同本级人民政府其他有关部门，按照统筹建设、资源共享的原则，建立统一的卫星导航定位基准服务系统，提供导航定位基准信息公共服务。

第十三条 建设卫星导航定位基准站的，建设单位应当按照国家有关规定报国务院测绘地理信息主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门备案。国务院测绘地理信息主管部门应当 总全国卫星导航定位基准站建设备案情况，并定

期向军队测绘部门通报。

本法所称卫星导航定位基准站,是指对卫星导航信号进行长期连续观测,并通过通信设施将观测数据实时或者定时传送至数据中的地面固定观测站。

第十四条 卫星导航定位基准站的建设和运行维护应当符合国家标准和要求,不得危害国家安全。

卫星导航定位基准站的建设和运行维护单位应当建立数据安全保障制度,并遵守保密法律、行政法规的规定。

县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当会同本级人民政府其他有关部门,加强对卫星导航定位基准站建设和运行维护的规范和指导。

### 第三章 基础测绘

第十五条 基础测绘是公益性事业。国家对基础测绘实行分级管理。

本法所称基础测绘,是指建立全国统一的测绘基准和测绘系统,进行基础航空摄影,获取基础地理信息的资料,测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品,建立、更新基础地理信息系统。

第十六条 国务院测绘地理信息主管部门会同国务院其他有关部门、军队测绘部门组织编制全国基础测绘规划,报国务院批准后组织实施。



县级以上地方人民政府测绘地理信息主管部门会同本级人民政府其他有关部门，根据国家和上一级人民政府的基础测绘规划及本行政区域的实际情况，组织编制本行政区域的基础测绘规划，报本级人民政府批准后组织实施。

第十七条 军队测绘部门负责编制军事测绘规划，按照国务院、中央军委规定的职责分工负责编制海陆空基础测绘规划，并组织实施。

第十八条 县级以上人民政府应当将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展年度计划，将基础测绘工作所需经费列入本级政府预算。

国务院发展改革部门会同国务院测绘地理信息主管部门，根据全国基础测绘规划编制全国基础测绘年度计划。

县级以上地方人民政府发展改革部门会同本级人民政府测绘地理信息主管部门，根据本行政区域的基础测绘规划编制本行政区域的基础测绘年度计划，并分别报上一级部门备案。

第十九条 基础测绘成果应当定期更新，经济建设、国防建设、社会发展和生态保护急需的基础测绘成果应当及时更新。

基础测绘成果的更新周期根据不同地区国民经济和社会发展的需要确定。

#### 第四章 界线测绘和其他测绘

第二十条 中华人民共和国国界线的测绘，按照中华人民共和

国与相 国家 结的边界条约或者协定执行，由外交部组织实施。中华人民共和国地图的国界线标准样图，由外交部和国务院测绘地理信息主管部门拟定，报国务院批准后公布。

第二十一条 行政区域界线的测绘，按照国务院有关规定执行。省、自治区、直辖市和自治 、县、自治县、市行政区域界线的标准 法图，由国务院民政部门 and 国务院测绘地理信息主管部门拟定，报国务院批准后公布。

第二十二条 县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当会同本级人民政府不动产登记主管部门，加强对不动产测绘的管理。

测量土地、建筑物、构筑物 and 地面其他附着物的权属界址线，应当按照县级以上人民政府确定的权属界线的界址点、界址线或者提供的有关登记资料 and 附图进行。权属界址线发生变化的，有关当事人应当及时进行变更测绘。

第二十三条 城乡建设领域的工程测量活动，与房屋产权、产籍相关的房屋面积的测量，应当执行由国务院住房城乡建设主管部门、国务院测绘地理信息主管部门组织编制的测量技术规范。

水利、能源、交通、通信、资源开发 and 其他领域的工程测量活动，应当执行国家有关的工程测量技术规范。

第二十四条 建立地理信息系统，应当采用符合国家标准的基

基础地理信息数据。

第二十五条 县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当根据突发事件应对工作需要，及时提供地图、基础地理信息数据等测绘成果，做好 监测、导 定位等应急测绘保障工作。

第二十六条 县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当会同本级人民政府其他有关部门依法开展地理国情监测，并按照国家有关规定严格管理、规范使用地理国情监测成果。

各级人民政府应当采取有效措施，发 地理国情监测成果在政府决策、经济社会发展和社会公众服务中的作用。

## 第五章 测绘资质资格

第二十七条 国家对从事测绘活动的单位实行测绘资质管理制度。

从事测绘活动的单位应当具备下列条件，并依法取得相应等级的测绘资质证书，方可从事测绘活动：

- （一）有法人资格；
- （二）有与从事的测绘活动相适应的专业技术人员；
- （三）有与从事的测绘活动相适应的技术装备和设施；
- （四）有 全的技术和质量保证体系、安全保障措施、信息安全保密管理制度以及测绘成果和资料档案管理制度。

第二十八条 国务院测绘地理信息主管部门和省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门按照各自的职责负责测绘

资质审查、发放测绘资质证书。具体办法由国务院测绘地理信息主管部门商国务院其他有关部门规定。

军队测绘部门负责军事测绘单位的测绘资质审查。

第二十九条 测绘单位不得超越资质等级许可的范围从事测绘活动，不得以其他测绘单位的名义从事测绘活动，不得允许其他单位以本单位的名义从事测绘活动。

测绘项目实行招投标的，测绘项目的招标单位应当依法在招标公告或者投标邀请书中对测绘单位资质等级作出要求，不得让不具有相应测绘资质等级的单位中标，不得让测绘单位低于测绘成本中标。

中标的测绘单位不得向他人转让测绘项目。

第三十条 从事测绘活动的专业技术人员应当具备相应的执业资格条件。具体办法由国务院测绘地理信息主管部门会同国务院人力资源社会保障主管部门规定。

第三十一条 测绘人员进行测绘活动时，应当持有测绘作业证件。

任何单位和个人不得阻碍测绘人员依法进行测绘活动。

第三十二条 测绘单位的测绘资质证书、测绘专业技术人员的执业证书和测绘人员的测绘作业证件的式样，由国务院测绘地理信息主管部门统一规定。

## 第六章 测绘成果

第三十三条 国家实行测绘成果 交制度。国家依法保护测绘成果的知识产权。

测绘项目完成后，测绘项目出资人或者承担国家投资的测绘项目的单位，应当向国务院测绘地理信息主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门 交测绘成果资料。属于基础测绘项目的，应当 交测绘成果副本；属于非基础测绘项目的，应当 交测绘成果目录。负责接收测绘成果副本和目录的测绘地理信息主管部门应当出具测绘成果 交凭证，并及时将测绘成果副本和目录移交给保管单位。测绘成果 交的具体办法由国务院规定。

国务院测绘地理信息主管部门和省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门应当及时编制测绘成果目录，并向社会公布。

第三十四条 县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当积极推进公众 测绘成果的加工和编制工作，通过提供公众 测绘成果、保密技术处理等方式，促进测绘成果的社会化应用。

测绘成果保管单位应当采取措施保障测绘成果的完整和安全，并按照国家有关规定向社会公开和提供利用。

测绘成果属于国家秘密的，适用保密法律、行政法规的规定；需要对外提供的，按照国务院和中 军事委员会规定的审批程序执行。

测绘成果的秘密范围和秘密等级，应当依照保密法律、行政法规的规定，按照保障国家秘密安全、促进地理信息共享和应用的原则确定并及时调整、公布。

第三十五条 使用财政资金的测绘项目和涉及测绘的其他使用财政资金的项目，有关部门在批准立项前应当征求本级人民政府测绘地理信息主管部门的意见；有适宜测绘成果的，应当充分利用已有的测绘成果，避免重复测绘。

第三十六条 基础测绘成果和国家投资完成的其他测绘成果，用于政府决策、国防建设和公共服务的，应当无偿提供。

除前款规定情形外，测绘成果依法实行有偿使用制度。但是，各级人民政府及有关部门和军队因防灾减灾、应对突发事件、维护国家安全等公共利益的需要，可以无偿使用。

测绘成果使用的具体办法由国务院规定。

第三十七条 中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域的位置、高程、深度、面积、长度等重要地理信息数据，由国务院测绘地理信息主管部门审核，并与国务院其他有关部门、军队测绘部门会商后，报国务院批准，由国务院或者国务院授权的部门公布。

第三十八条 地图的编制、出版、展示、登载及更新应当遵守国家有关地图编制标准、地图内容表示、地图审核的规定。

互联网地图服务提供者应当使用经依法审核批准的地图，建

立地图数据安全管理制度，采取安全保障措施，加强对互联网地图新内容的核，提高服务质量。

县级以上人民政府和测绘地理信息主管部门、网信部门等有关部门应当加强对地图编制、出、展示、登载和互联网地图服务的监督管理，保证地图质量，维护国家主权、安全和利益。

地图管理的具体办法由国务院规定。

第三十九条 测绘单位应当对完成的测绘成果质量负责。县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当加强对测绘成果质量的监督管理。

第四十条 国家鼓励发展地理信息产业，推动地理信息产业结构调整和优化升级，支持开发各类地理信息产品，提高产品质量，推广使用安全可信的地理信息技术和设备。

县级以上人民政府应当建立全政府部门间地理信息资源共建共享机制，引导和支持企业提供地理信息社会化服务，促进地理信息广应用。

县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当及时取、处理、更新基础地理信息数据，通过地理信息公共服务平台向社会提供地理信息公共服务，实现地理信息数据开放共享。

## 第七章 测量标志保护

第四十一条 任何单位和个人不得损毁或者擅自移动永久性测量标志和正在使用中的临时性测量标志，不得侵占永久性测量

标志用地，不得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。

本法所称永久性测量标志，是指各等级的三角点、基线点、导线点、军用控制点、重力点、天文点、水准点和卫星定位点的觐标和标石标志，以及用于地形测图、工程测量和形变测量的固定标志和海底大地点设施。

第四十二条 永久性测量标志的建设单位应当对永久性测量标志设立明显标记，并委托当地有关单位指派专人负责保管。

第四十三条 进行工程建设，应当避开永久性测量标志；确实无法避开，需要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的，应当经省、自治区、直辖市人民政府测绘地理信息主管部门批准；涉及军用控制点的，应当征得军队测绘部门的同意。所需迁建费用由工程建设单位承担。

第四十四条 测绘人员使用永久性测量标志，应当持有测绘作业证件，并保证测量标志的完好。

保管测量标志的人员应当查验测量标志使用后的完好状况。

第四十五条 县级以上人民政府应当采取有效措施加强测量标志的保护工作。

县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当按照规定检查、维护永久性测量标志。

乡级人民政府应当做好本行政区域内的测量标志保护工作。



## 第八章 监督管理

第四十六条 县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当会同本级人民政府其他有关部门建立地理信息安全管理和技术防控体系，并加强对地理信息安全的监督管理。

第四十七条 地理信息生产、保管、利用单位应当对属于国家秘密的地理信息的 取、持有、提供、利用情况进行登记并长期保存，实行可追 管理。

从事测绘活动涉及 取、持有、提供、利用属于国家秘密的地理信息，应当遵守保密法律、行政法规和国家有关规定。

地理信息生产、利用单位和互联网地图服务提供者收集、使用用户个人信息的，应当遵守法律、行政法规关于个人信息保护的规定。

第四十八条 县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当对测绘单位实行信用管理，并依法将其信用信息予以公示。

第四十九条 县级以上人民政府测绘地理信息主管部门应当建立 全 机 查机制，依法履行监督检查职责，发现涉嫌违反本法规定行为的，可以依法采取下列措施：

（一）查阅、复制有关合同、 据、账簿、登记台账以及其他有关文件、资料；

（二）查封、扣押与涉嫌违法测绘行为直接相关的设备、工

具、原材料、测绘成果资料等。

被检查的单位和个人应当配合，如实提供有关文件、资料，不得隐瞒、拒绝和阻碍。

任何单位和个人对违反本法规定的行为，有权向县级以上人民政府测绘地理信息主管部门举报。接到举报的测绘地理信息主管部门应当及时依法处理。

## 第九章 法律责任

第五十条 违反本法规定，县级以上人民政府测绘地理信息主管部门或者其他有关部门工作人员利用职务上的便利收受他人财物、其他好处或者玩忽职守，对不符合法定条件的单位核发测绘资质证书，不依法履行监督管理职责，或者发现违法行为不予查处的，对负有责任的领导人员和直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十一条 违反本法规定，外国的组织或者个人未经批准，或者未与中华人民共和国有关部门、单位合作，擅自从事测绘活动的，责令停止违法行为，没收违法所得、测绘成果和测绘工具，并处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，并处五十万元以上一百万元以下的罚款，限期出境或者逐出境；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十二条 违反本法规定，未经批准擅自建立相对独立的平面坐标系统，或者采用不符合国家标准的基础地理信息数据建立

地理信息系统的，给予警告，责令改正，可以并处五十万元以下的罚款；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。

第五十三条 违反本法规定，卫星导航定位基准站建设单位未报备案的，给予警告，责令限期改正；逾期不改正的，处十万元以上三十万元以下的罚款；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。

第五十四条 违反本法规定，卫星导航定位基准站的建设和运行维护不符合国家标准、要求的，给予警告，责令限期改正，没收违法所得和测绘成果，并处三十万元以上五十万元以下的罚款；逾期不改正的，没收相关设备；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；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十五条 违反本法规定，未取得测绘资质证书，擅自从事测绘活动的，责令停止违法行为，没收违法所得和测绘成果，并处测绘约定报酬一倍以上二倍以下的罚款；情节严重的，没收测绘工具。

以欺骗手段取得测绘资质证书从事测绘活动的，吊销测绘资质证书，没收违法所得和测绘成果，并处测绘约定报酬一倍以上二倍以下的罚款；情节严重的，没收测绘工具。

第五十六条 违反本法规定，测绘单位有下列行为之一的，

责令停止违法行为，没收违法所得和测绘成果，处测绘约定报一倍以上二倍以下的罚款，并可以责令停业整顿或者降低测绘资质等级；情节严重的，吊销测绘资质证书：

- （一）超越资质等级许可的范围从事测绘活动；
- （二）以其他测绘单位的名义从事测绘活动；
- （三）允许其他单位以本单位的名义从事测绘活动。

第五十七条 违反本法规定，测绘项目的招标单位让不具有相应资质等级的测绘单位中标，或者让测绘单位低于测绘成本中标的，责令改正，可以处测绘约定报二倍以下的罚款。招标单位的工作人员利用职务上的便利，索取他人财物，或者非法收受他人财物为他人谋取利益的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十八条 违反本法规定，中标的测绘单位向他人转让测绘项目的，责令改正，没收违法所得，处测绘约定报一倍以上二倍以下的罚款，并可以责令停业整顿或者降低测绘资质等级；情节严重的，吊销测绘资质证书。

第五十九条 违反本法规定，未取得测绘执业资格，擅自从事测绘活动的，责令停止违法行为，没收违法所得和测绘成果，对其所在单位可以处违法所得二倍以下的罚款；情节严重的，没收测绘工具；造成损失的，依法承担赔偿责任。

第六十条 违反本法规定，不交测绘成果资料的，责令限期

交；测绘项目出资人逾期不交的，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。

第六十一条 违反本法规定，擅自发布中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域的重要地理信息数据的，给予警告，责令改正，可以并处五十万元以下的罚款；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；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

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。

第六十三条 违反本法规定，测绘成果质量不合格的，责令测绘单位补测或者重测；情节严重的，责令停业整顿，并处降低测绘资质等级或者吊销测绘资质证书；造成损失的，依法承担赔偿责任。

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。

第六十五条 违反本法规定，地理信息生产、保管、利用单位未对属于国家秘密的地理信息的 取、持有、提供、利用情况进行登记、长期保存的，给予警告，责令改正，可以并处二十万元以下的罚款；泄 国家秘密的，责令停业整顿，并处降低测绘资质等级或者吊销测绘资质证书；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本法规定， 取、持有、提供、利用属于国家秘密的地理信息的，给予警告，责令停止违法行为，没收违法所得，可以并处违法所得二倍以下的罚款；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。

第六十六条 本法规定的降低测绘资质等级、暂扣测绘资质证

书、吊销测绘资质证书的行政处罚，由颁发测绘资质证书的部门决定；其他行政处罚，由县级以上人民政府测绘地理信息主管部门决定。

本法第五十一条规定的限期出境和 逐出境由公安机关依法决定并执行。

## 第十章 附 则

第六十七条 军事测绘管理办法由中 军事委员会根据本法规定。

第六十八条 本法自 2017 年 7 月 1 日起施行。

# 附录 I 中华人民共和国城乡规划法

## 第一章 总 则

第一条 为了加强城乡规划管理，协调城乡空间布局，改善人居环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展，制定本法。

第二条 制定和实施城乡规划，在规划区内进行建设活动，必 遵守本法。

本法所称城乡规划，包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。

本法所称规划区，是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡

建设和发展需要，必须实行规划控制的区域。规划区的具体范围由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中，根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定。

第三条 城市和镇应当依照本法制定城市规划和镇规划。城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求。

县级以上地方人民政府根据本地农村经济社会发展水平，按照因地制宜、切实可行的原则，确定应当制定乡规划、村庄规划的区域。在确定区域内的乡、村庄，应当依照本法制定规划，规划区内的乡、村庄建设应当符合规划要求。

县级以上地方人民政府鼓励、指导前款规定以外的区域的乡、村庄制定和实施乡规划、村庄规划。

第四条 制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源和历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。

在规划区内进行建设活动，应当遵守土地管理、自然资源和环境保护等法律、法规的规定。

县级以上地方人民政府应当根据当地经济社会发展的实际，



在城市总体规划、镇总体规划中合理确定城市、镇的发展规模、步骤和建设标准。

第五条 城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制，应当依据国民经济和社会发展规划，并与土地利用总体规划相 接。

第六条 各级人民政府应当将城乡规划的编制和管理经费纳入本级财政预算。

第七条 经依法批准的城乡规划，是城乡建设和规划管理的依据，未经法定程序不得修改。

第八条 城乡规划组织编制机关应当及时公布经依法批准的城乡规划。但是，法律、行政法规规定不得公开的内容除外。

第九条 任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的城乡规划，服从规划管理，并有权就涉及其利害关系的建设活动是否符合规划的要求向城乡规划主管部门查询。

任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告违反城乡规划的行为。城乡规划主管部门或者其他有关部门对举报或者控告，应当及时受理并组织核查、处理。

第十条 国家鼓励采用先进的科学技术， 强城乡规划的科学性，提高城乡规划实施及监督管理的效能。

第十一条 国务院城乡规划主管部门负责全国的城乡规划管理工作。

县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。

## 第二章 城乡规划的制定

第十二条 国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划，用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。

全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。

第十三条 省、自治区人民政府组织编制省域城镇体系规划，报国务院审批。

省域城镇体系规划的内容应当包括：城镇空间布局和规模控制，重大基础设施的布局，为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域。

第十四条 城市人民政府组织编制城市总体规划。

直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划，由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。其他城市的总体规划，由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。

第十五条 县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划，报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。

第十六条 省、自治区人民政府组织编制的省域城镇体系规划，城市、县人民政府组织编制的总体规划，在报上一级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会常务委员会审议，常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理。

镇人民政府组织编制的镇总体规划，在报上一级人民政府审批前，应当先经镇人民代表大会审议，代表的审议意见交由本级人民政府研究处理。

规划的组织编制机关报送审批省域城镇体系规划、城市总体规划或者镇总体规划，应当将本级人民代表大会常务委员会组成人员或者镇人民代表大会代表的审议意见和根据审议意见修改规划的情况一并报送。

第十七条 城市总体规划、镇总体规划的内容应当包括：城市、镇的发展布局，功能分区，用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，各类专项规划等。

规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。

城市总体规划、镇总体规划的规划期限一般为二十年。城市总体规划还应当对城市更长的发展作出预测性安排。

第十八条 乡规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村

民意愿，体现地方和农村特 。

乡规划、村庄规划的内容应当包括：规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、 场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

第十九条 城市人民政府城乡规划主管部门根据城市总体规划的要求，组织编制城市的控制性详细规划，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会 务委员会和上一级人民政府备案。

第二十条 镇人民政府根据镇总体规划的要求，组织编制镇的控制性详细规划，报上一级人民政府审批。县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由县人民政府城乡规划主管部门根据镇总体规划的要求组织编制，经县人民政府批准后，报本级人民代表大会 务委员会和上一级人民政府备案。

第二十一条 城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划。修建性详细规划应当符合控制性详细规划。

第二十二条 乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划，报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。

第二十三条 首都的总体规划、详细规划应当统筹考虑中国国家机关用地布局 and 空间安排的需要。

第二十四条 城乡规划组织编制机关应当委托具有相应资质等级的单位承担城乡规划的具体编制工作。

从事城乡规划编制工作应当具备下列条件，并经国务院城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门依法审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在资质等级许可的范围内从事城乡规划编制工作：

- (一) 有法人资格；
- (二) 有规定数量的经相关行业协会注册的规划 ；
- (三) 有规定数量的相关专业技术人员；
- (四) 有相应的技术装备；
- (五) 有 全的技术、质量、财务管理制度。

编制城乡规划必 遵守国家有关标准。

第二十五条 编制城乡规划，应当具备国家规定的勘察、测绘、 象、地 、水文、环境等基础资料。

县级以上地方人民政府有关主管部门应当根据编制城乡规划的需要，及时提供有关基础资料。

第二十六条 城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

第二十七条 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。

### 第三章 城乡规划的实施

第二十八条 地方各级人民政府应当根据当地经济社会发展水平，量力而行，尊重群众意愿，有计划、分步骤地组织实施城乡规划。

第二十九条 城市的建设和发展，应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设，妥善处理新区开发与旧区改建的关系，统筹兼顾进城务工人员生活和周边农村经济社会发展、村民生产与生活的需要。

镇的建设和发展，应当结合农村经济社会发展和产业结构调整，优先安排供水、排水、供电、供气、道路、通信、广播电视等基础设施和学校、卫生院、文化站、幼儿园、福利院等公共服务设施的建设，为周边农村提供服务。

乡、村庄的建设和发展，应当因地制宜、节约用地，发挥村民自治组织的作用，引导村民合理进行建设，改善农村生产、生活条件。

第三十条 城市新区的开发和建设，应当合理确定建设规模和时序，充分利用现有市政基础设施和公共服务设施，严格保护

自然资源和生态环境，体现地方特色。

在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区。

第三十一条 城区的改建，应当保护历史文化遗产和传统风貌，合理确定拆迁和建设规模，有计划地对危房集中、基础设施落后等地段进行改建。

历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑物的维护和使用，应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。

第三十二条 城乡建设和发展，应当依法保护和合理利用风景名胜资源，统筹安排风景名胜区及周边乡、镇、村庄的建设。

风景名胜区的规划、建设和管理，应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。

第三十三条 城市地下空间的开发和利用，应当与经济和技术发展水平相适应，遵循统筹安排、综合开发、合理利用的原则，充分考虑防灾减灾、人民防空和通信等需要，并符合城市规划，履行规划审批手续。

第三十四条 城市、县、镇人民政府应当根据城市总体规划、镇总体规划、土地利用总体规划和年度计划以及国民经济和社会发展规划，制定近期建设规划，报总体规划审批机关备案。

近期建设规划应当以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容，明确近期建设的

时序、发展方向和空间布局。近期建设规划的规划期限为五年。

第三十五条 城乡规划确定的 路、公路、港口、机场、道路、 地、 配电设施及 电线路 廊、通信设施、广 电视设施、管道设施、 道、水库、水源地、自然保护区、防 通道、消防通道、核电站、垃圾填埋场及 、污水处理 和公共服务设施的用地以及其他需要依法保护的用地，禁止擅自改变用途。

第三十六条 按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书。

前款规定以外的建设项目不需要申请选址意见书。

第三十七条 在城市、镇规划区内以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目，经有关部门批准、核准、备案后，建设单位应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出建设用地规划许可申请，由城市、县人民政府城乡规划主管部门依据控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围，核发建设用地规划许可证。

建设单位在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地主管部门申请用地，经县级以上人民政府审批后，由土地主管部门划拨土地。



第三十八条 在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块，不得出让国有土地使用权。

以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，建设单位在取得建设项目的批准、核准、备案文件和签订国有土地使用权出让合同后，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。

城市、县人民政府城乡规划主管部门不得在建设用地规划许可证中，擅自改变作为国有土地使用权出让合同组成部分的规划条件。

第三十九条 规划条件未纳入国有土地使用权出让合同的，该国有土地使用权出让合同无效；对未取得建设用地规划许可证的建设单位批准用地的，由县级以上人民政府撤销有关批准文件；占用土地的，应当及时退回；给当事人造成损失的，应当依法给予赔偿。

第四十条 在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。

城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布。

第四十一条 在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的，建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请，由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。

在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法，由省、自治区、直辖市制定。

在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设，不得占用农用地；确需占用农用地的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后，由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。

建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后，方可办理

用地审批手续。

第四十二条 城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。

第四十三条 建设单位应当按照规划条件进行建设;确需变更的,必 向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的,城乡规划主管部门不得批准。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。

建设单位应当及时将依法变更后的规划条件报有关人民政府土地主管部门备案。

第四十四条 在城市、镇规划区内进行临时建设的,应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准。临时建设影响近期建设规划或者控制性详细规划的实施以及交通、市容、安全等的,不得批准。

临时建设应当在批准的使用期限内自行拆除。

临时建设和临时用地规划管理的具体办法,由省、自治区、直辖市人民政府制定。

第四十五条 县级以上地方人民政府城乡规划主管部门按照国务院规定对建设工程是否符合规划条件予以核实。未经核实或者经核实不符合规划条件的,建设单位不得组织竣工验收。

建设单位应当在竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门

报送有关竣工验收资料。

#### 第四章 城乡规划的修改

第四十六条 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会 务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况。

第四十七条 有下列情形之一的，组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划：

（一）上级人民政府制定的城乡规划发生变更，提出修改规划要求的；

（二）行政区划调整确需修改规划的；

（三）因国务院批准重大建设工程确需修改规划的；

（四）经评估确需修改规划的；

（五）城乡规划的审批机关认为应当修改规划的其他情形。

修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划前，组织编制机关应当对原规划的实施情况进行总结，并向原审批机关报告；修改涉及城市总体规划、镇总体规划强制性内容的，应当先向原审批机关提出专题报告，经同意后，方可编制修改方案。

修改后的省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划，

应当依照本法第十三条、第十四条、第十五条和第十六条规定的审批程序报批。

第四十八条 修改控制性详细规划的，组织编制机关应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案。修改后的控制性详细规划，应当依照本法第十九条、第二十条规定的审批程序报批。控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划的强制性内容的，应当先修改总体规划。

修改乡规划、村庄规划的，应当依照本法第二十二条规定的审批程序报批。

第四十九条 城市、县、镇人民政府修改近期建设规划的，应当将修改后的近期建设规划报总体规划审批机关备案。

第五十条 在选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证发放后，因依法修改城乡规划给被许可人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。

经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得 意修改;确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见;因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。

## 第五章 监督检查

第五十一条 县级以上人民政府及其城乡规划主管部门应

当加强对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查。

第五十二条 地方各级人民政府应当向本级人民代表大会或者乡、镇人民代表大会报告城乡规划的实施情况，并接受监督。

第五十三条 县级以上人民政府城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查，有权采取以下措施：

（一）要求有关单位和人员提供与监督事项有关的文件、资料，并进行复制；

（二）要求有关单位和人员就监督事项涉及的问题作出解释和说明，并根据需要进入现场进行勘测；

（三）责令有关单位和人员停止违反有关城乡规划的法律、法规的行为。

城乡规划主管部门的工作人员履行前款规定的监督检查职责，应当出示执法证件。被监督检查的单位和人员应当予以配合，不得妨碍和阻 依法进行的监督检查活动。

第五十四条 监督检查情况和处理结果应当依法公开，供公众查阅和监督。

第五十五条 城乡规划主管部门在查处违反本法规定的行为时，发现国家机关工作人员依法应当给予行政处分的，应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。

第五十六条 依照本法规定应当给予行政处罚，而有关城乡

规划主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其作出行政处罚决定或者建议有关人民政府责令其给予行政处罚。

第五十七条 城乡规划主管部门违反本法规定作出行政许可的，上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其撤销或者直接撤销该行政许可。因撤销行政许可给当事人合法权益造成损失的，应当依法给予赔偿。

## 第六章 法律责任

第五十八条 对依法应当编制城乡规划而未组织编制，或者未按法定程序编制、审批、修改城乡规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关人民政府负责人和其他直接责任人员依法给予处分。

第五十九条 城乡规划组织编制机关委托不具有相应资质等级的单位编制城乡规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关人民政府负责人和其他直接责任人员依法给予处分。

第六十条 镇人民政府或者县级以上人民政府城乡规划主管部门有下列行为之一的，由本级人民政府、上级人民政府城乡规划主管部门或者监察机关依据职权责令改正，通报批评；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：

（一）未依法组织编制城市的控制性详细规划、县人民政府所在地镇的控制性详细规划的；

(二)超越职权或者对不符合法定条件的申请人核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的;

(三)对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的;

(四)未依法对经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布的;

(五)同意修改修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图前未采取听证会等形式听取利害关系人的意见的;

(六)发现未依法取得规划许可或者违反规划许可的规定在规划区内进行建设的行为,而不予查处或者接到举报后不依法处理的。

第六十一条 县级以上人民政府有关部门有下列行为之一的,由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正,通报批评;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:

(一)对未依法取得选址意见书的建设项目核发建设项目批准文件的;

(二)未依法在国有土地使用权出让合同中确定规划条件或者改变国有土地使用权出让合同中依法确定的规划条件的;

(三)对未依法取得建设用地规划许可证的建设单位划拨国



有土地使用权的。

第六十二条 城乡规划编制单位有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期改正，处合同约定的规划编制费一倍以上二倍以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，由原发证机关降低资质等级或者吊销资质证书；造成损失的，依法承担赔偿责任：

- （一）超越资质等级许可的范围承揽城乡规划编制工作的；
- （二）违反国家有关标准编制城乡规划的。

未依法取得资质证书承揽城乡规划编制工作的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止违法行为，依照前款规定处以罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

以欺骗手段取得资质证书承揽城乡规划编制工作的，由原发证机关吊销资质证书，依照本条第一款规定处以罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

第六十三条 城乡规划编制单位取得资质证书后，不再符合相应的资质条件的，由原发证机关责令限期改正；逾期不改正的，降低资质等级或者吊销资质证书。

第六十四条 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十

以下的罚款;无法采取改正措施消除影响的,限期拆除,不能拆除的,没收实物或者违法收入,可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

第六十五条 在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的,由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正;逾期不改正的,可以拆除。

第六十六条 建设单位或者个人有下列行为之一的,由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除,可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款:

- (一) 未经批准进行临时建设的;
- (二) 未按照批准内容进行临时建设的;
- (三) 临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。

第六十七条 建设单位未在建设工程竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料的,由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期补报;逾期不补报的,处一万元以上五万元以下的罚款。

第六十八条 城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后,当事人不停止建设或者逾期不拆除的,建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。

第六十九条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

第七十条 本法自2008年1月1日起施行。《中华人民共和国城市规划法》同时废止。

# 附录 J 中华人民共和国行政处罚法

## 第一章 总则

第一条 为了规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据 法，制定本法。

第二条 行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者 加义务的方式予以 的行为。

第三条 行政处罚的设定和实施，适用本法。

第四条 公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规、规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。

第五条 行政处罚遵循公正、公开的原则。

设定和实施行政处罚必 以事实为依据，与违法行为的事

实、性质、情节以及社会危害程度相当。

对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。

第六条 实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

第七条 公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。

第八条 公民、法人或者其他组织因违法行为受到行政处罚，其违法行为对他人造成损害的，应当依法承担民事责任。

违法行为构成犯罪的，应当依法追究刑事责任的，不得以行政处罚代替刑事处罚。

## 第二章 行政处罚的种类和设定

第九条 行政处罚的种类：

- （一）警告、通报批评；
- （二）罚款、没收违法所得、没收非法财物；
- （三）暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；
- （四）限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；

(五) 行政拘留；

(六) 法律、行政法规规定的其他行政处罚。

第十条 法律可以设定各种行政处罚。

限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。

第十一条 行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。

法律对违法行为已经作出行政处罚规定，行政法规需要作出具体规定的，必须在法律规定的给予行政处罚的行为、种类和度的范围内规定。

法律对违法行为未作出行政处罚规定，行政法规为实施法律，可以补充设定行政处罚。拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制定机关作出书面说明。行政法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况。

第十二条 地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚。

法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和度的范围内规定。

法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以补充设定行政处罚。拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并

向制定机关作出书面说明。地方性法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况。

第十三条 国务院部门规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。

尚未制定法律、行政法规的，国务院部门规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚。罚款的限额由国务院规定。

第十四条 地方政府规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。

尚未制定法律、法规的，地方政府规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚。罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

第十五条 国务院部门和省、自治区、直辖市人民政府及其有关部门应当定期组织评估行政处罚的实施情况和必要性，对不适当的行政处罚事项及种类、罚款数额等，应当提出修改或者废止的建议。

第十六条 除法律、法规、规章外，其他规范性文件不得设定行政处罚。

### 第三章 行政处罚的实施机关

第十七条 行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

第十八条 国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权。

国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。

限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关和法律规定的其他机关行使。

第十九条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定权限范围内实施行政处罚。

第二十条 行政机关依照法律、法规、规章的规定，可以在其法定权限内书面委托符合本法第二十一条规定条件的组织实施行政处罚。行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。

委托书应当载明委托的具体事项、权限、期限等内容。委托行政机关和受委托组织应当将委托书向社会公布。

委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。

受委托组织在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政处罚；不得再委托其他组织或者个人实施行政处罚。

第二十一条 受委托组织必须符合以下条件：

（一）依法成立并具有管理公共事务职能；

(二)有熟悉有关法律、法规、规章和业务并取得行政执法资格的工作人员；

(三)需要进行技术检查或者技术鉴定的，应当有条件组织进行相应的技术检查或者技术鉴定。

#### 第四章 行政处罚的管辖和适用

第二十二条 行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖。法律、行政法规、部门规章另有规定的，从其规定。

第二十三条 行政处罚由县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

第二十四条 省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。决定应当公布。

承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设，按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。

有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督，建立全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度。

第二十五条 两个以上行政机关都有管辖权的，由最先立案的行政机关管辖。

对管辖发生争议的，应当协商解决，协商不成的，报请共同



的上一级行政机关指定管辖；也可以直接由共同的上一级行政机关指定管辖。

第二十六条 行政机关因实施行政处罚的需要，可以向有关机关提出协助请求。协助事项属于被请求机关职权范围内的，应当依法予以协助。

第二十七条 违法行为涉嫌犯罪的，行政机关应当及时将案件移送司法机关，依法追究刑事责任。对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚，但应当给予行政处罚的，司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。

行政处罚实施机关与司法机关之间应当加强协调配合，建立健全案件移送制度，加强证据材料移交、接收 接，完善案件处理信息通报机制。

第二十八条 行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。

当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，从其规定。

第二十九条 对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。

第三十条 不满十四 的未成年人有违法行为的，不予行

政处罚，责令监护人加以管教；已满十四 不满十八 的未成年人有违法行为的，应当从轻或者减轻行政处罚。

第三十一条 精神 人、 力 人在不能 认或者不能控制自己行为时有违法行为的，不予行政处罚，但应当责令其监护人严加 管和治 。间 性精神 人在精神正 时有违法行为的，应当给予行政处罚。尚未完全 失 认或者控制自己行为能力的精神 人、 力 人有违法行为的，可以从轻或者减轻行政处罚。

第三十二条 当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：

- （一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （二）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；
- （三）主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；
- （四）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；
- （五）法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

第三十三条 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。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。

当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育。

第三十四条 行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

第三十五条 违法行为构成犯罪，人民法院判处拘役或者有期徒刑时，行政机关已经给予当事人行政拘留的，应当依法相应刑期。

违法行为构成犯罪，人民法院处罚金时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当相应罚金；行政机关尚未给予当事人罚款的，不再给予罚款。

第三十六条 违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。

前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

第三十七条 实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。

第三十八条 行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效。

违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。

## 第五章 行政处罚的决定

### 第一节 一般规定

第三十九条 行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济 道等信息应当公示。

第四十条 公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，依法应当给予行政处罚的，行政机关必 查明事实；违法事实不清、证据不足的，不得给予行政处罚。

第四十一条 行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核，确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显，设置地点应当向社会公布。

电子技术监控设备记录违法事实应当真实、清 、完整、准确。行政机关应当审核记录内容是否符合要求；未经审核或者经审核不符合要求的，不得作为行政处罚的证据。

行政机关应当及时告知当事人违法事实，并采取信息化手段或者其他措施，为当事人查询、陈述和申辩提供 利。不得限制或者变相限制当事人享有的陈述权、申辩权。

第四十二条 行政处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施。执法人员不得少于两人，法律另有规定的除外。

执法人员应当文明执法，尊重和保护当事人合法权益。

第四十三条 执法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。

当事人认为执法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。

当事人提出回避申请的，行政机关应当依法审查，由行政机关负责人决定。决定作出之前，不停止调查。

第四十四条 行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。

第四十五条 当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。

行政机关不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。

第四十六条 证据包括：

- （一）书证；
- （二）物证；
- （三）视听资料；
- （四）电子数据；
- （五）证人证言；
- （六）当事人的陈述；

(七) 鉴定意见；

(八) 勘验笔录、现场笔录。

证据必须查证属实，方可作为认定案件事实的根据。

以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。

第四十七条 行政机关应当依法以文字、音像等形式，对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录，归档保存。

第四十八条 具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。

公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，行政机关应当在三日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。

第四十九条 发生重大传染病疫情等突发事件，为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害，行政机关对违反突发事件应对措施的行为，依法从速、从重处罚。

第五十条 行政机关及其工作人员对实施行政处罚过程中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私，应当依法予以保密。

## 第二节 简易程序

第五十一条 违法事实确凿并有法定依据，对公民处以二百元以下、对法人或者其他组织处以三千元以下罚款或者警告的行政处罚的，可以当场作出行政处罚决定。法律另有规定的，从其

规定。

第五十二条 执法人员当场作出行政处罚决定的，应当向当事人出示执法证件，填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书，并当场交付当事人。当事人拒绝签收的，应当在行政处罚决定书上注明。

前款规定的行政处罚决定书应当载明当事人的违法行为，行政处罚的种类和依据、罚款数额、时间、地点，申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限以及行政机关名称，并由执法人员签名或者盖章。

执法人员当场作出的行政处罚决定，应当报所属行政机关备案。

第五十三条 对当场作出的行政处罚决定，当事人应当依照本法第六十七条至第六十九条的规定履行。

### 第三节 通程序

第五十四条 除本法第五十一条规定的可以当场作出的行政处罚外，行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的，必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据；必要时，依照法律、法规的规定，可以进行检查。

符合立案标准的，行政机关应当及时立案。

第五十五条 执法人员在调查或者进行检查时，应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。当事人或者有关人员有权要

求执法人员出示执法证件。执法人员不出示执法证件的，当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。

当事人或者有关人员应当如实回答询问，并协助调查或者检查，不得拒绝或者阻。询问或者检查应当制作笔录。

第五十六条 行政机关在收集证据时，可以采取 样取证的方法；在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经行政机关负责人批准，可以先行登记保存，并应当在七日内及时作出处理决定，在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。

第五十七条 调查终结，行政机关负责人应当对调查结果进行审查，根据不同情况，分别作出如下决定：

（一）确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

（二）违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；

（三）违法事实不能成立的，不予行政处罚；

（四）违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关。

对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，行政机关负责人应当集体讨论决定。

第五十八条 有下列情形之一的，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：



- (一) 涉及重大公共利益的；
- (二) 直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；
- (三) 案件情况 难复杂、涉及多个法律关系的；
- (四) 法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形。

行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试 取得法律职业资格。

第五十九条 行政机关依照本法第五十七条的规定给予行政处罚，应当制作行政处罚决定书。行政处罚决定书应当载明下列事项：

- (一) 当事人的姓名或者名称、地址；
- (二) 违反法律、法规、规章的事实和证据；
- (三) 行政处罚的种类和依据；
- (四) 行政处罚的履行方式和期限；
- (五) 申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；
- (六) 作出行政处罚决定的行政机关名称和作出决定的日期。

行政处罚决定书必 盖有作出行政处罚决定的行政机关的印章。

第六十条 行政机关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。

第六十一条 行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人；当事人不在场的，行政机关应当在七日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，将行政处罚决定书送达当事人。

当事人同意并签订确认书的，行政机关可以采用传真、电子邮件等方式，将行政处罚决定书等送达当事人。

第六十二条 行政机关及其执法人员在作出行政处罚决定之前，未依照本法第四十四条、第四十五条的规定向当事人告知拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，或者拒绝听取当事人的陈述、申辩，不得作出行政处罚决定；当事人明确放弃陈述或者申辩权利的除外。

#### 第四节 听证程序

第六十三条 行政机关拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人要求听证的，行政机关应当组织听证：

- （一）较大数额罚款；
- （二）没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；
- （三）降低资质等级、吊销许可证件；
- （四）责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- （五）其他较重的行政处罚；
- （六）法律、法规、规章规定的其他情形。

当事人不承担行政机关组织听证的费用。

第六十四条 听证应当依照以下程序组织：

（一）当事人要求听证的，应当在行政机关告知后五日内提出；

（二）行政机关应当在举行听证的七日前，通知当事人及有关人员听证的时间、地点；

（三）除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私依法予以保密外，听证公开举行；

（四）听证由行政机关指定的非本案调查人员主持；当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；

（五）当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二人代理；

（六）当事人及其代理人无正当理由拒不出庭听证或者未经许可中途退出听证的，视为放弃听证权利，行政机关终止听证；

（七）举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议，当事人进行申辩和质证；

（八）听证应当制作笔录。笔录应当交当事人或者其代理人核对无误后签字或者盖章。当事人或者其代理人拒绝签字或者盖章的，由听证主持人在笔录中注明。

第六十五条 听证结束后，行政机关应当根据听证笔录，依照本法第五十七条的规定，作出决定。

第六章 行政处罚的执行

第六十六条 行政处罚决定依法作出后，当事人应当在行政处罚决定书载明的期限内，予以履行。

当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，经当事人申请和行政机关批准，可以暂缓或者分期缴纳。

第六十七条 作出罚款决定的行政机关应当与收缴罚款的机构分离。

除依照本法第六十八条、第六十九条的规定当场收缴的罚款外，作出行政处罚决定的行政机关及其执法人员不得自行收缴罚款。

当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。银行应当收受罚款，并将罚款直接上缴国库。

第六十八条 依照本法第五十一条的规定当场作出行政处罚决定，有下列情形之一的，执法人员可以当场收缴罚款：

- （一）依法给予一百元以下罚款的；
- （二）不当场收缴事后难以执行的。

第六十九条 在边、水上、交通不便地区，行政机关及其执法人员依照本法第五十一条、第五十七条的规定作出罚款决定后，当事人到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款确有困难，经当事人提出，行政机关及其执法人员可以当场收缴罚款。

第七十条 行政机关及其执法人员当场收缴罚款的，必 向

当事人出具国务院财政部门或者省、自治区、直辖市人民政府财政部门统一制发的专用 据；不出具财政部门统一制发的专用 据的，当事人有权拒绝缴纳罚款。

第七十一条 执法人员当场收缴的罚款，应当自收缴罚款之日起二日内，交至行政机关；在水上当场收缴的罚款，应当自 之日起二日内交至行政机关；行政机关应当在二日内将罚款缴付指定的银行。

第七十二条 当事人逾期不履行行政处罚决定的，作出行政处罚决定的行政机关可以采取下列措施：

（一）到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款，加处罚款的数额不得超出罚款的数额；

（二）根据法律规定，将查封、扣押的财物拍卖、依法处理或者将 结的存款、 款划拨 缴罚款；

（三）根据法律规定，采取其他行政强制执行方式；

（四）依照《中华人民共和国行政强制法》的规定申请人民法院强制执行。

行政机关批准延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

第七十三条 当事人对行政处罚决定不服，申请行政复议或者提起行政诉讼的，行政处罚不停止执行，法律另有规定的除外。

当事人对限制人身自由的行政处罚决定不服，申请行政复议

或者提起行政诉讼的，可以向作出决定的机关提出暂缓执行申请。符合法律规定情形的，应当暂缓执行。

当事人申请行政复议或者提起行政诉讼的，加处罚款的数额在行政复议或者行政诉讼期间不予计算。

第七十四条 除依法应当予以销毁的物品外，依法没收的非法财物必须按照国家规定公开拍卖或者按照国家有关规定处理。

罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，必须全部上缴国库，任何行政机关或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。除依法应当退还、退赔的外，财政部门不得以任何形式向作出行政处罚决定的行政机关返还罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项。

第七十五条 行政机关应当建立健全对行政处罚的监督制度。县级以上人民政府应当定期组织开展行政执法评议、考核，加强对行政处罚的监督检查，规范和保障行政处罚的实施。

行政机关实施行政处罚应当接受社会监督。公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政处罚的行为，有权申诉或者检举；行政机关应当认真审查，发现有错误的，应当主动改正。

## 第七章 法律责任

第七十六条 行政机关实施行政处罚，有下列情形之一的，由上级行政机关或者有关机关责令改正，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：

- （一）没有法定的行政处罚依据的；
- （二）擅自改变行政处罚种类、幅度的；
- （三）违反法定的行政处罚程序的；
- （四）违反本法第二十条关于委托处罚的规定的；
- （五）执法人员未取得执法证件的。

行政机关对符合立案标准的案件不及时立案的，依照前款规定予以处理。

第七十七条 行政机关对当事人进行处罚不使用罚款、没收财物单据或者使用非法定部门制发的罚款、没收财物单据的，当事人有权拒绝，并有权予以检举，由上级行政机关或者有关机关对使用的非法单据予以收缴销毁，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。

第七十八条 行政机关违反本法第六十七条的规定自行收缴罚款的，财政部门违反本法第七十四条的规定向行政机关退还罚款、没收的违法所得或者拍卖款项的，由上级行政机关或者有关机关责令改正，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。

第七十九条 行政机关截留、私分或者变相私分罚款、没收

的违法所得或者财物的，由财政部门或者有关机关予以追缴，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；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

执法人员利用职务上的便利，索取或者收受他人财物、将收缴罚款据为己有，构成犯罪的，依法追究刑事责任；情节轻微不构成犯罪的，依法给予处分。

第八十条 行政机关使用或者损毁查封、扣押的财物，对当事人造成损失的，应当依法予以赔偿，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。

第八十一条 行政机关违法实施检查措施或者执行措施，给公民人身或者财产造成损害、给法人或者其他组织造成损失的，应当依法予以赔偿，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；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十二条 行政机关对应当依法移交司法机关追究刑事责任的案件不移交，以行政处罚代替刑事处罚，由上级行政机关或者有关机关责令改正，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；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十三条 行政机关对应当予以制止和处罚的违法行为不予制止、处罚，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的，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；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事



责任。

## 第八章 附则

第八十四条 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国领域内有违法行为，应当给予行政处罚的，适用本法，法律另有规定的除外。

第八十五条 本法中“二日”“三日”“五日”“七日”的规定是指工作日，不含法定节假日。

第八十六条 本法自2021年7月15日起施行。

# 附录 K 中华人民共和国行政强制法

## 第一章 总 则

第一条 为了规范行政强制的设定和实施，保障和监督行政机关依法履行职责，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据 法，制定本法。

第二条 本法所称行政强制，包括行政强制措施和行政强制执行。

行政强制措施，是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。

行政强制执行，是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。

第三条 行政强制的设定和实施，适用本法。

发生或者即将发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者社会安全事件等突发事件，行政机关采取应急措施或者临时措施，依照有关法律、行政法规的规定执行。

行政机关采取金融业审慎监管措施、进出境货物强制性技术监控措施，依照有关法律、行政法规的规定执行。

第四条 行政强制的设定和实施，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

第五条 行政强制的设定和实施，应当适当。采用非强制手段可以达到行政管理目的的，不得设定和实施行政强制。

第六条 实施行政强制，应当坚持教育与强制相结合。

第七条 行政机关及其工作人员不得利用行政强制权为单位或者个人谋取利益。

第八条 公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政强制，享有陈述权、申辩权；有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；因行政机关违法实施行政强制受到损害的，有权依法要求赔偿。

公民、法人或者其他组织因人民法院在强制执行中有违法行为或者扩大强制执行范围受到损害的，有权依法要求赔偿。

## 第二章行政强制的种类和设定

---

### 第九条 行政强制措施的种类

- (一) 限制公民人身自由;
- (二) 查封场所、设施或者财物;
- (三) 扣押财物;
- (四) 冻结存款、汇款;
- (五) 其他行政强制措施。

### 第十条 行政强制措施由法律设定。

尚未制定法律，且属于国务院行政管理职权事项的，行政法规可以设定除本法第九条第一项、第四项和应当由法律规定的行政强制措施以外的其他行政强制措施。

尚未制定法律、行政法规，且属于地方性事务的，地方性法规可以设定本法第九条第二项、第三项的行政强制措施。

法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。

第十一条 法律对行政强制措施的对象、条件、种类作了规定的，行政法规、地方性法规不得作出扩大规定。

法律中未设定行政强制措施的，行政法规、地方性法规不得设定行政强制措施。但是，法律规定特定事项由行政法规规定具体管理措施的，行政法规可以设定除本法第九条第一项、第四项和应当由法律规定的行政强制措施以外的其他行政强制措施。

### 第十二条 行政强制执行的方式

- (一) 加处罚款或者 纳金;
- (二) 划拨存款、 款;
- (三) 拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物;
- (四) 排除妨碍、恢复原状;
- (五) 代履行;
- (六) 其他强制执行方式。

第十三条 行政强制执行由法律设定。

法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。

第十四条 起草法律草案、法规草案，拟设定行政强制的，起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见，并向制定机关说明设定该行政强制的必要性、可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。

第十五条 行政强制的设定机关应当定期对其设定的行政强制进行评价，并对不适当的行政强制及时予以修改或者废止。

行政强制的实施机关可以对已设定的行政强制的实施情况及存在的必要性适时进行评价，并将意见报告该行政强制的设定机关。

公民、法人或者其他组织可以向行政强制的设定机关和实施机关就行政强制的设定和实施提出意见和建议。有关机关应当认真研究论证，并以适当方式予以反 。

### 第三章行政强制措施实施程序

---

#### 第一节 一般规定

第十六条 行政机关履行行政管理职责，依照法律、法规的规定，实施行政强制措施。

违法行为情节显 轻微或者没有明显社会危害的，可以不采取行政强制措施。

第十七条 行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施。行政强制措施权不得委托。

依据《中华人民共和国行政处罚法》的规定行使相对集中行政处罚权的行政机关，可以实施法律、法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施。

行政强制措施应当由行政机关具备资格的行政执法人员实施，其他人员不得实施。

第十八条 行政机关实施行政强制措施应当遵守下列规定

- (一) 实施前 向行政机关负责人报告并经批准;
- (二) 由两名以上行政执法人员实施;
- (三) 出示执法身份证件;
- (四) 通知当事人到场;
- (五) 当场告知当事人采取行政强制措施的理由、依据以及当事人依法享有的权利、救济途径;
- (六) 听取当事人的陈述和申辩;

(七) 制作现场笔录;

(八) 现场笔录由当事人和行政执法人员签名或者盖章, 当事人拒绝的, 在笔录中予以注明;

(九) 当事人不到场的, 邀请见证人到场, 由见证人和行政执法人员在现场笔录上签名或者盖章;

(十) 法律、法规规定的其他程序。

第十九条 情况紧急, 需要当场实施行政强制措施的, 行政执法人员应当在二十四小时内向行政机关负责人报告, 并补办批准手续。行政机关负责人认为不应当采取行政强制措施的, 应当立即解除。

第二十条 依照法律规定实施限制公民人身自由的行政强制措施, 除应当履行本法第十八条规定的程序外, 还应当遵守下列规定

(一) 当场告知或者实施行政强制措施后立即通知当事人家属实施行政强制措施的行政机关、地点和期限;

(二) 在紧急情况下当场实施行政强制措施的, 在 回行政机关后, 立即向行政机关负责人报告并补办批准手续;

(三) 法律规定的其他程序。

实施限制人身自由的行政强制措施不得超过法定期限。实施行政强制措施的目的已经达到或者条件已经消失, 应当立即解除。

第二十一条 违法行为涉嫌犯罪应当移送司法机关的，行政机关应当将查封、扣押、冻结的财物一并移送，并书面告知当事人。

## 第二节 查封、扣押

第二十二条 查封、扣押应当由法律、法规规定的行政机关实施，其他任何行政机关或者组织不得实施。

第二十三条 查封、扣押限于涉案的场所、设施或者财物，不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物；不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品。

当事人的场所、设施或者财物已被其他国家机关依法查封的，不得重复查封。

第二十四条 行政机关决定实施查封、扣押的，应当履行本法第十八条规定的程序，制作并当场交付查封、扣押决定书和清单。

查封、扣押决定书应当载明下列事项

- (一) 当事人的姓名或者名称、地址；
- (二) 查封、扣押的理由、依据和期限；
- (三) 查封、扣押场所、设施或者财物的名称、数量等；
- (四) 申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- (五) 行政机关的名称、印章和日期。

查封、扣押清单一式二份，由当事人和行政机关分别保存。

第二十五条 查封、扣押的期限不得超过三十日;情况复杂的,经行政机关负责人批准,可以延长,但是延长期限不得超过三十日。法律、行政法规另有规定的除外。

延长查封、扣押的决定应当及时书面告知当事人,并说明理由。

对物品需要进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的,查封、扣押的期间不包括检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间。检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间应当明确,并书面告知当事人。检测、检验、检疫或者技术鉴定的费用由行政机关承担。

第二十六条 对查封、扣押的场所、设施或者财物,行政机关应当妥善保管,不得使用或者损毁;造成损失的,应当承担赔偿责任。

对查封的场所、设施或者财物,行政机关可以委托第三人保管,第三人不得损毁或者擅自转移、处置。因第三人的原因造成的损失,行政机关先行赔付后,有权向第三人追偿。

因查封、扣押发生的保管费用由行政机关承担。

第二十七条 行政机关采取查封、扣押措施后,应当及时查清事实,在本法第二十五条规定的期限内作出处理决定。对违法事实清楚,依法应当没收的非法财物予以没收;法律、行政法规规定应当销毁的,依法销毁;应当解除查封、扣押的,作出解除查封、扣押的决定。



第二十八条 有下列情形之一的，行政机关应当及时作出解除查封、扣押决定

- (一) 当事人没有违法行为;
- (二) 查封、扣押的场所、设施或者财物与违法行为无关;
- (三) 行政机关对违法行为已经作出处理决定，不再需要查封、扣押;
- (四) 查封、扣押期限已经届满;
- (五) 其他不再需要采取查封、扣押措施的情形。

解除查封、扣押应当立即退还财物;已将 活物品或者其他不易保管的财物拍卖或者变卖的，退还拍卖或者变卖所得款项。变卖价格明显低于市场价格，给当事人造成损失的，应当给予补偿。

### 第三节 结

第二十九条 结存款、 款应当由法律规定的行政机关实施，不得委托给其他行政机关或者组织;其他任何行政机关或者组织不得 结存款、 款。

结存款、 款的数额应当与违法行为涉及的金额相当;已被其他国家机关依法 结的，不得重复 结。

第三十条 行政机关依照法律规定决定实施 结存款、 款的，应当履行本法第十八条第一项、第二项、第三项、第七项规定的程序，并向金融机构交付 结通知书。

金融机构接到行政机关依法作出的 结通知书后，应当立即

予以冻结，不得延宕，不得在冻结前向当事人泄密信息。

法律规定以外的行政机关或者组织要求冻结当事人存款、款的，金融机构应当拒绝。

第三十一条 依照法律规定冻结存款、款的，作出决定的行政机关应当在三日内向当事人交付冻结决定书。冻结决定书应当载明下列事项

- (一) 当事人的姓名或者名称、地址;
- (二) 冻结的理由、依据和期限;
- (三) 冻结的账号和数额;
- (四) 申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限;
- (五) 行政机关的名称、印章和日期。

第三十二条 自冻结存款、款之日起三十日内，行政机关应当作出处理决定或者作出解除冻结决定;情况复杂的，经行政机关负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过三十日。法律另有规定的除外。

延长冻结的决定应当及时书面告知当事人，并说明理由。

第三十三条 有下列情形之一的，行政机关应当及时作出解除冻结决定

- (一) 当事人没有违法行为;
- (二) 冻结的存款、款与违法行为无关;
- (三) 行政机关对违法行为已经作出处理决定，不再需要

结;

(四) 结期限已经届满;

(五) 其他不再需要采取 结措施的情形。

行政机关作出解除 结决定的,应当及时通知金融机构和当事人。金融机构接到通知后,应当立即解除 结。

行政机关逾期未作出处理决定或者解除 结决定的,金融机构应当自 结期满之日起解除 结。

## 第四章 行政机关强制执行程序

### 第一节 一般规定

第三十四条 行政机关依法作出行政决定后,当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的,具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行。

第三十五条 行政机关作出强制执行决定前,应当事先催告当事人履行义务。催告应当以书面形式作出,并载明下列事项

(一) 履行义务的期限;

(二) 履行义务的方式;

(三) 涉及金钱给付的,应当有明确的金额和给付方式;

(四) 当事人依法享有的陈述权和申辩权。

第三十六条 当事人收到催告书后有权进行陈述和申辩。行政机关应当充分听取当事人的意见,对当事人提出的事实、理由

和证据，应当进行记录、复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。

第三十七条 经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定。

强制执行决定应当以书面形式作出，并载明下列事项

- （一）当事人的姓名或者名称、地址；
- （二）强制执行的理由和依据；
- （三）强制执行的方式和时间；
- （四）申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- （五）行政机关的名称、印章和日期。

在催告期间，对有证据证明有转移或者隐匿财物迹象的，行政机关可以作出立即强制执行决定。

第三十八条 催告书、行政强制执行决定书应当直接送达当事人。当事人拒绝接收或者无法直接送达当事人的，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定送达。

第三十九条 有下列情形之一的，中止执行

- （一）当事人履行行政决定确有困难或者暂无履行能力的；
- （二）第三人对执行标的主张权利，确有理由的；
- （三）执行可能造成难以弥补的损失，且中止执行不损害公共利益；
- （四）行政机关认为需要中止执行的其他情形。

中止执行的情形消失后，行政机关应当恢复执行。对没有明显社会危害，当事人确无能力履行，中止执行满三年未恢复执行的，行政机关不再执行。

第四十条 有下列情形之一的，终结执行

- (一) 公民死亡，无遗产可供执行，又无义务承受人的；
- (二) 法人或者其他组织终止，无财产可供执行，又无义务承受人的；
- (三) 执行标的灭失的；
- (四) 据以执行的行政决定被撤销的；
- (五) 行政机关认为需要终结执行的其他情形。

第四十一条 在执行中或者执行完毕后，据以执行的行政决定被撤销、变更，或者执行错误的，应当恢复原状或者退还财物；不能恢复原状或者退还财物的，依法给予赔偿。

第四十二条 实施行政强制执行，行政机关可以在不损害公共利益和他人合法权益的情况下，与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分段履行；当事人采取补救措施的，可以减免加处的罚款或者 纳金。

执行协议应当履行。当事人不履行执行协议的，行政机关应当恢复强制执行。

第四十三条 行政机关不得在 间或者法定节假日实施行政强制执行。但是，情况紧急的除外。

行政机关不得对居民生活采取停止供水、供电、供 、供等方式迫使当事人履行相关行政决定。

第四十四条 对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。

## 第二节 金 给付义务的执行

第四十五条 行政机关依法作出金 给付义务的行政决定，当事人逾期不履行的，行政机关可以依法加处罚款或者 纳金。加处罚款或者 纳金的标准应当告知当事人。

加处罚款或者 纳金的数额不得超出金 给付义务的数额。

第四十六条 行政机关依照本法第四十五条规定实施加处罚款或者 纳金超过三十日，经催告当事人仍不履行的，具有行政强制执行权的行政机关可以强制执行。

行政机关实施强制执行前，需要采取查封、扣押、 结措施的，依照本法第三章规定办理。

没有行政强制执行权的行政机关应当申请人民法院强制执行。但是，当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，经催告仍不履行的，在实施行政管理过程中已经采取查封、扣押措施的行政机关，可以将查封、扣押的财物依法拍卖 缴罚款。

第四十七条 划拨存款、款应当由法律规定的行政机关决定，并书面通知金融机构。金融机构接到行政机关依法作出划拨存款、款的决定后，应当立即划拨。

法律规定以外的行政机关或者组织要求划拨当事人存款、款的，金融机构应当拒绝。

第四十八条 依法拍卖财物，由行政机关委托拍卖机构依照《中华人民共和国拍卖法》的规定办理。

第四十九条 划拨的存款、款以及拍卖和依法处理所得的款项应当上缴国库或者划入财政专户。任何行政机关或者个人不得以任何形式 留、私分或者变相私分。

### 第三节 代履行

第五十条 行政机关依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定，当事人逾期不履行，经催告仍不履行，其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的，行政机关可以代履行，或者委托没有利害关系的第三人代履行。

第五十一条 代履行应当遵守下列规定

（一）代履行前送达决定书，代履行决定书应当载明当事人的姓名或者名称、地址，代履行的理由和依据、方式和时间、标的、费用预算以及代履行人；

（二）代履行三日前，催告当事人履行，当事人履行的，停

止代履行;

(三) 代履行时, 作出决定的行政机关应当派员到场监督;

(四) 代履行完毕, 行政机关到场监督的工作人员、代履行人和当事人或者见证人应当在执行文书上签名或者盖章。

代履行的费用按照成本合理确定, 由当事人承担。但是, 法律另有规定的除外。

代履行不得采用暴力、胁迫以及其他非法方式。

第五十二条 需要立即清除道路、 道、 道或者公共场所的遗 物、障碍物或者污染物, 当事人不能清除的, 行政机关可以决定立即实施代履行;当事人不在场的, 行政机关应当在事后立即通知当事人, 并依法作出处理。

## 第五章 申请人民法院强制执行

第五十三条 当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼, 又不履行行政决定的, 没有行政强制执行权的行政机关可以自期限届满之日起三个月内, 依照本章规定申请人民法院强制执行。

第五十四条 行政机关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, 行政机关可以向所在地有管辖权的人民法院申请强制执行;执行对象是不动产的, 向不动产所在地有管辖权的人民法院申请强制执



行。

第五十五条 行政机关向人民法院申请强制执行，应当提供下列材料

- (一) 强制执行申请书;
- (二) 行政决定书及作出决定的事实、理由和依据;
- (三) 当事人的意见及行政机关催告情况;
- (四) 申请强制执行标的情况;
- (五) 法律、行政法规规定的其他材料。

强制执行申请书应当由行政机关负责人签名，加盖行政机关的印章，并注明日期。

第五十六条 人民法院接到行政机关强制执行的申请，应当在五日内受理。

行政机关对人民法院不予受理的裁定有异议的，可以在十五日内向上一级人民法院申请复议，上一级人民法院应当自收到复议申请之日起十五日内作出是否受理的裁定。

第五十七条 人民法院对行政机关强制执行的申请进行书面审查，对符合本法第五十五条规定，且行政决定具备法定执行效力的，除本法第五十八条规定的情形外，人民法院应当自受理之日起七日内作出执行裁定。

第五十八条 人民法院发现有下列情形之一的，在作出裁定前可以听取被执行人和行政机关的意见

- (一) 明显 事实根据的;
- (二) 明显 法律、法规依据的;
- (三) 其他明显违法并损害被执行人合法权益的。

人民法院应当自受理之日起三十日内作出是否执行的裁定。裁定不予执行的，应当说明理由，并在五日内将不予执行的裁定送达行政机关。

行政机关对人民法院不予执行的裁定有异议的，可以自收到裁定之日起十五日内向上一级人民法院申请复议，上一级人民法院应当自收到复议申请之日起三十日内作出是否执行的裁定。

第五十九条 因情况紧急，为保障公共安全，行政机关可以申请人民法院立即执行。经人民法院院长批准，人民法院应当自作出执行裁定之日起五日内执行。

第六十条 行政机关申请人民法院强制执行，不缴纳申请费。强制执行的费用由被执行人承担。

人民法院以划拨、拍卖方式强制执行的，可以在划拨、拍卖后将强制执行的费用扣除。

依法拍卖财物，由人民法院委托拍卖机构依照《中华人民共和国拍卖法》的规定办理。

划拨的存款、 款以及拍卖和依法处理所得的款项应当上缴国库或者划入财政专户，不得以任何形式 留、私分或者变相私分。

## 第六章 法律责任

第六十一条 行政机关实施行政强制，有下列情形之一的，由上级行政机关或者有关部门责令改正，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

（一）没有法律、法规依据的；

（二）改变行政强制对象、条件、方式的；

（三）违反法定程序实施行政强制的；

（四）违反本法规定，在 间或者法定节假日实施行政强制执行执行的；

（五）对居民生活采取停止供水、供电、供 、供 等方式迫使当事人履行相关行政决定的；

（六）有其他违法实施行政强制情形的。

第六十二条 违反本法规定，行政机关有下列情形之一的，由上级行政机关或者有关部门责令改正，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

（一）扩大查封、扣押、 结范围的；

（二）使用或者损毁查封、扣押场所、设施或者财物的；

（三）在查封、扣押法定期间不作出处理决定或者未依法及时解除查封、扣押的；

（四）在 结存款、 款法定期间不作出处理决定或者未依法及时解除 结的。

第六十三条 行政机关将查封、扣押的财物或者划拨的存款、款以及拍卖和依法处理所得的款项，留、私分或者变相私分的，由财政部门或者有关部门予以追缴；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予记大过、降级、撤职或者开除的处分。

行政机关工作人员利用职务上的便利，将查封、扣押的场所、设施或者财物据为己有的，由上级行政机关或者有关部门责令改正，依法给予记大过、降级、撤职或者开除的处分。

第六十四条 行政机关及其工作人员利用行政强制权为单位或者个人谋取利益的，由上级行政机关或者有关部门责令改正，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。

第六十五条 违反本法规定，金融机构有下列行为之一的，由金融业监督管理机构责令改正，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

（一）在诉讼前向当事人泄露信息的；

（二）对应当立即冻结、划拨的存款、款不冻结或者不划拨，致使存款、款转移的；

（三）将不应当冻结、划拨的存款、款予以冻结或者划拨的；

（四）未及时解除冻结存款、款的。

第六十六条 违反本法规定，金融机构将款项划入国库或者财政专户以外的其他账户的，由金融业监督管理机构责令改正，

并处以违法划拨款项二倍的罚款;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。

违反本法规定，行政机关、人民法院指令金融机构将款项划入国库或者财政专户以外的其他账户的，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。

第六十七条 人民法院及其工作人员在强制执行中有违法行为或者扩大强制执行范围的，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。

第六十八条 违反本法规定，给公民、法人或者其他组织造成损失的，依法给予赔偿。

违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

第六十九条 本法中十日以内期限的规定是指工作日，不含法定节假日。

第七十条 法律、行政法规 权的具有管理公共事务职能的组织在法定 权范围内，以自己的名义实施行政强制，适用本法有关行政机关的规定。

第七十一条 本法自 2012 年 1 月 1 日起施行。

## **附录 L 案例一：行政机关实施强制拆除的条件 和程序裁判要点**

行政机关自行实施行政强制执行行为应当符合以下条件：  
一是行政机关具有法律 予的行政强制执行权；二是以生效的行政决定为强制执行依据；三是对违法建设强制拆除应当作出限期自行拆除的公告，自法定期限届满 可依法强制拆除。在满足以上条件的情况下，再根据《行政强制法》的具体程序规定实施强制执行。

## 裁判文书

省南通市中级人民法院

### 行政判决书

(2020) 06行终467号

上诉人（原审被告）南通市通州区三 镇人民政府，住所地南通市通 区三 镇人民路 。

法定代表人陈志华，镇长。

应诉负责人 卫东，副镇长。

委托代理人 连 ， 际 律 事务所律 。

被上诉人（原审原告）南通 天 休闲农庄，住所地南通  
投资人 新，总经理。

委托代理人单 ， 金平 律 事务所律 。

委托代理人 卫华， 金平 律 事务所律 。

上诉人南通 天 休闲农庄（以下简称 天 农庄）因诉被上诉人南通市通 区三 镇人民政府（以下简称三 镇政府）行政强制一案，不服南通经济技术开发区人民法院（2019）0691 行初 803 号行政判决，向本院提起上诉。本院受理后，依法组成合议庭 审理了本案，现已审理终结。

一审法院经审理查明，2013 年 3 月 15 日， 新与南通海 区大 村经济合作社签订《土地租用协议》，约定租用南至新平海路 化 北 ，北至原大 村 5 6 组 路南 （除民宅外），东至三 ，西至团结路东 ，面积共 142 亩土地建设休闲农庄。4 月 18 日， 新以南通市大 休闲农庄（ 方，后实际注册为 天 农庄）名义与南通海 区社会管理局（ 方）签订《项目投资意向协议书》，约定在大 村平海公路北 、三 西 约 200 亩范围投资建设休闲农庄，分二期建设，总投资约 1 元人民币，在 2013 年 4 月底前农庄内的生活、生产、办公设施开工建设，部分 化 植，年底前生活、办公设施竣工， 方协议出租方大 村做好土地流转工作， 方必 按照本协议约定的土地用途进行开发建设，不得擅自改变土地用途，在条件具备时， 方协助 方办理征用手续等内容。2014 年， 天 农庄建设了八角 房、

门、水泥路、道保等建筑物、固化道路等（其中八角房等建筑面积 852 平方，固化面积 1933 平方。）

2018 年 9 月 14 日，农业农村部、自然资源部作出《印发〈关于开展“大房”问题专项清理整治行动 决 制农地非农化的方案〉的通知》，明确为切实加强耕地保护， 决 制农地非农化现象，从 9 月至 12 月在全国范围内集中开展“大房”问题专项清理整治行动， 决 制农地非农化。清理整治范围主要包括：（一）在各类农业区内占用耕地或直接在耕地上违法违规建设非农设施，特别是别、休闲度假设施等。（二）在农业大内违法违规占用耕地建设商品住宅。（三）建设农业大 护房严重超标准， 至违法违规改变性质用途，进行住宅类经营性开发。9 月 21 日， 省农业委员会、 省国土资源厅作出《关于印发〈开展“大房”问题专项清理整治行动 决 制农地非农化的实施方案〉的通知》，对专项清理整治行动作出了具体部署，同时明确依照《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》等相关法律法规，以及国土资源执法监管共同责任机制要求，对违法违规建设“大房”等问题的责任主体，在各级政府的组织领导下，国土资源部门要依法依规从严查处。2019 年 2 月 2 日，南通市“大房”问题专项清理整治行动领导小组作出《关于 实做



好“大 房”问题专项清理整治行动整改工作的意见》，要求各地在3月20日前必 依法依规完成整治整改任务。

2019年2月15日，三 镇政府、通 示范区国土分局向 天 农庄作出《通 示范区“大 房”问题整改通知书》（以下简称整改通知书），主要内容为： 天 农庄的八角型 房等被确定为“大 房”问题，请按“大 房”专项清理整治行动要求， 制定整治整改方案，并在2月25日前整改到位，否则将予以 拆。同日，三 镇政府又向 天 农庄作出整改通知书，内容同前述整改通知书，但要求在2月28日前整改到位。3月6日，三 镇政府作出《通 “大 房”问题整治催告通知书》（以下简称催告通知书），内容为：因 天 农庄未在整改通知书规定的期限内拆除二层八角型 房及门 ，现催告在收到本通知书后于2019年3月7日前自行拆除，逾期未履行，通 示范区管委会将组织进行 拆。3月7日， 天 农庄就三 镇政府2月15日作出的整改通知书提起诉讼。3月24日，三 镇政府组织人员拆除了八角 房、门 、水泥路、 道保 等建筑物和固化的道路、场地。6月25日， 天 农庄撤回曾对三 镇政府作出的整改通知书的起诉，提起本案诉讼，请求确认三 镇政府2019年

3月24日强制拆除天 农庄内八角 房、门 、道路、道保 的行为违法。

一审法院认为，根据当事人的诉辩意见，本案的争议 点主要是被诉强制拆除行为是否合法。

“法无 权不可为”，根据职权法定原则，行政机关作出任何行政行为都应当有相应的事实依据或法律依据。否则，如果没有相关法律明确 权而实施 一行为，则可能因超越法定职权而被确认违法。本案被诉行为作出时有效的《中华人民共和国土地管理法》第五条规定，国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。第四十三条第一款规定，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必 依法申请使用国有土地，但是， 办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。第四十四条第一款规定，建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。天 农庄承认案涉建筑所占用土地没有办理农用地转用审批手续，建造的房屋 未办理建设规划许可手续，但认为应当由土地行政管理部

门按照法定程序实施处罚并拆除。《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》）第四条规定，行政强制的设定和实施，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。第十三条规定，行政强制执行由法律设定。法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。第三十四条规定，行政机关依法作出行政决定后，当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行。第三十五条、第三十六条、第三十七条、第三十八条还分别规定了行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务，当事人收到催告书后有权进行陈述和申辩，行政机关应当充分听取当事人的意见，当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。催告书、行政强制执行决定书应当直接送达当事人。第四十四条规定，对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。根据上述法律规定，行政机关自行实施行政强制执行行为应当符合以下条件：一是行政机关具有法律 予的行政强制执行权；二是以生效的行政决定为强制执行依据；三是对违法建设强制拆除应当作出限期自行拆除的公

告，自法定期限届满 可依法强制拆除。在满足以上条件的情况下，再根据《行政强制法》的具体程序规定实施强制执行。

程序正当原则是行政执法应当遵行的重要原则之一，暂且不论三 镇政府是否具有强制拆除案涉建筑的法定职权，实施拆除行为也应当符合法定程序，而根据《行政强制法》的规定，实行行政强制措施和行政强制执行前都必须 履行催告程序，并给予当事人陈述和申辩的权利。三 镇政府未给予 天 农庄陈述和申辩的权利，明显违反法定程序，应确认三 镇政府实施拆除行为违法。

需要特别指出的是，土地资源是有限的资源，对土地资源特别是耕地的保护是 国的基本国策，十八 亩耕地是 国耕地保护的底线，不容突破。本案三 镇政府的行为目的是正当的，但其作出行政行为的方法、程序失当，导致违法，法院确认三 镇政府实施拆除行为违法并不意味着对土地违法行为的 容，更不是否定行政机关依法对土地违法行为进行处罚。全面依法治国是 国“四个全面” 之一，最终目标是建立法治国家、法治政府、法治社会，而依法行政是建设法治政府应有的题中之义，也是依法治国方 的具体体现，依法行政意味着行政机关要按照各自法定职责、依照法律程序作出行政行为，而不能超越职权或者明显违反法定程序实施行政管理。

据此，一审法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第二款第一项之规定，判决确认三 镇政府强制拆除天 农庄内八角 房、门 、道路、 道保 的行为违法。

三 镇政府不服一审判决，向本院提起上诉称，“大 房”问题系国家专项整治行动，三 镇政府根据上级政府关于“大 房”问题专项清理整治的政策文件执行，并无不当。政策体系作为实现公共管理目标而制定的行为规范和行动准则，能够填充法律空白， 补法律规范的 失， 为社会治理所需。三

镇政府首先告知天 农庄相关建筑属于“大 房”问题，并发出整改通知，天 农庄在接到整改通知后，经催告逾期不整改，三 镇政府根据规定予以拆除，程序正当，行为合法。

被上诉人天 农庄辩称，法无 权不可为，土地管理法第五条明确规定，对农用地上的违法违章建筑的查处职责在县级以上土地行政主管部门，三 镇政府属于一级人民政府，土地管理法并未 权三 镇政府行使该职责。三 镇政府实施拆除行为之前并没有按照行政强制法的规定，给予天 农庄催告以及陈述申辩的权利，而是在天 农庄对其所作决定不服提起诉讼时实施了拆除行为，更是一种违法行为。综上，请求法院 回三 镇政府的上诉请求。

本院经审理，对一审判决认定的事实和采信的证据予以确认。

本院认为，三 镇政府对于其实施了案涉拆除行为的事实不持异议，本案的争议 点在于案涉拆除行为是否合法。

本案中， 然三 镇政府拆除 天 农庄的相关建构物是基于“大 房”专项整治， 天 农庄也未提供任何证据证明被拆除的建构物系依法经审批建设的合法建筑，但三 镇政府对 天 农庄的“大 房”问题进行整治，对 天 农庄违法建设行为进行查处应当依法进行， 是依法行政的基本要求。三 镇政府在向 天 农庄发送整改及限期拆除的催告通知，而 天 农庄并未按要求自行拆除的情况下，组织人员实施的拆除行为属于强制拆除行为。因此，三 镇政府实施该行为应当根据《行政强制法》的相关规定进行。 国行政强制法规定，行政机关实施行政强制，应当依照法定的权限、范围、条件和程序进行。一审法院已对行政强制法中有关行政强制的实施条件和程序规定作了具体 述，不再 述。本案中，三 镇政府并未 对 天 农庄的违法建设行为作出相应的处理决定，在实施强制拆除前也未依照行政强制法的规定履行相应程序，一审判决认定被诉拆除行为违法具有事实和法律依据。

三 镇政府所提出的相关文件要求在 2019 年 3 月 20 日前拆除不能成为三 镇政府违法实施拆除行为的正当理由。

综上，一审法院认定事实清楚、适用法律正确、审判程序合法，应予维持。上诉人三 镇政府的上诉理由不能成立，本院不予支持。据此，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第一项之规定，判决如下：

回上诉，维持原判。

二审案件受理费人民币 50 元，由上诉人南通市通 区三镇人民政府负担。

本判决为终审判决。

二 二 年十一月二十三日

## **附录 M 案例二：作出较重行政处罚前未经集体讨论、法制审核属程序违法——桃源公司诉琼山区政府土地行政处罚案**

### **【裁判要 点】**

2017 年修订的《行政处罚法》第三十八条规定：“对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚，行政机关的负责人应当集体讨论决定，”“在行政机关负责人作出决定之前，应当由从事行政处罚决定审核的人员进行审核。行政机关中初

次从事行政处罚决定审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考 取得法律职业资格。”如果行政机关对相对人处以较重的行政处罚，处罚前应当由本级政府行政机关负责人集体讨论决定，并在作出决定之前由从事行政处罚决定审核的人员进行审核。若行政机关未提交相关证据证明履行上述程序，不符合 2017 年修订的《行政处罚法》第三十八条的规定，程序违法。

### 【裁判文书】

#### 海南省高级人民法院

#### 行政判决书

(2020) 行终 484 号

上诉人（一审原告）海南 外 源休闲农业有限公司。住所地：海口市 山区 镇至 镇公路 7.5 公 处 村。

法定代表人张建 ， 事长。

委托代理人何林 ，海南天 律 事务所律 。

委托代理人 阳，海南天 律 事务所律 。

被上诉人（一审被告）海口市 山区人民政府。住所地：海口市 山区 民路 1 号。

法定代表人 和 ，区长。

委托代理人陈 ，海口市 山区司法局副局长。



委托代理人 拥群，海南威 律 事务所律 。

上诉人海南 外 源休闲农业有限公司（以下简称 源公司）因与被上诉人海口市 山区人民政府（以下简称 山区政府）土地行政处罚一案，不服海口市中级人民法院（2019）01 行初 694 号行政判决，向本院提起上诉。本院立案后，依法组成合议庭 ，对本案进行了审理。本案现已审理终结。

2019 年 4 月 4 日， 山区政府向 源公司作出 山土资执字 2019 152 号《行政处罚决定书》（以下简称 152 号处罚决定），以 源公司在 山区 镇堆 村建设新农村产业项目，实际占地面积 7457.97 平方 （合 11.19 亩），违反了 2004 年修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称 2004 年修订的《土地管理法》）第二条、第四十三条的规定，构成非法占地为由，依据该法第七十六条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）第四十二条、《海南省国土资源行政处罚裁量标准（土地类）》的相关规定，决定：一、责令退还非法占用的 332.64 平方 （合 0.5 亩）土地（建设用地），按照实际非法占用土地面积处以每平方 5 元罚款，即罚款 1663.2 元；二、没收在非法占用的 7125.33 平方 （合 10.69 亩）土地上新建的建筑物和其他设施，按照实际非法占用土地面积处以每平方 20 元罚款，

即罚款 142506.6 元。罚款共计 144169.8 元。源公司不服，提起本案行政诉讼，请求撤销 152 号处罚决定。

**一审查明，** 镇堆 村新农村建设项目是 山区政府 2009 年招商引资项目。2009 年 12 月 1 日，堆 村村民小组（以下简称堆 村）作为 方与 源公司法定代表人张建 作为 方签订《合作协议书》（以下简称协议），约定由 方提供土地和生态资源， 方提供资金对堆 村村民居住环境进行整治，

生产生活设施，同时建设乡村休闲 生旅游系列项目。为推进堆 村新农村建设项目，2010 年 6 月 29 日， 山区政府作出 山府 2010 200 号《关于〈 镇堆 村新农村建设规划设计初步方案〉的批复》（以下简称《规划方案批复》）；2011 年 1 月 18 日， 山区发展和改革委员会（以下简称 山区发改委）作出 山发改 2011 7 号《关于同意 源

行系统建设项目备案的通知》（以下简称《同意备案通知》）。源公司于 2011 年 动项目建设，在该村前面的水 建起 行系统接待中 、 林 厅、客房等 21 二层 房及水上休闲平台，还在水 对面的 地上建设 3 间办公用房。2012 年 7 月 30 日， 山区政府向海口市国土资源局（以下简称市国土局）作出 山府 2012 192 号《关于申请调转 12 亩 镇堆 村规划预留宅基地用地指标的 》（以下

简称《申请用地指标 》），申请调转 12 亩规划预留宅基地用地指标，办理该项目的农用地转用审批手续。市国土局至没有回 。2012 年 12 月 4 日，市国土局作出市土资执字 2012 954 号《行政处罚决定书》（以下简称 954 号处罚决定），责令 源公司退还非法占用的土地，没收在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施，并处每平方米 30 元罚款，共计 203801 元。 源公司不服，于 2012 年 12 月 25 日向海口市人民政府（以下简称市政府）申请行政复议。2013 年 2 月 25 日，市政府作出海府复决 2012 43 号《行政复议决定书》，维持 954 号处罚决定。 源公司不服，于 2013 年 3 月 26 日向海口市 山区人民法院（以下简称 山法院）提起行政诉讼。2013 年 5 月 31 日， 山法院作出（2013） 山行初字第 11 号《行政判决书》（以下简称 山法院 11 号行政判决），以 954 号处罚决定认定非法占地的违法事实主要证据不足、违反法定程序为由，判决：撤销 954 号处罚决定。市国土局不服，向海口市中级人民法院（以下简称海口中院）提起上诉。2013 年 10 月 28 日，海口中院作出（2013）海中法行终字第 176 号《行政判决书》（以下简称海口中院 176 号行政判决），判决： 回上诉，维持原判。2017 年 9 月，涉案项目被市政府列入 2017 年市重点项目。2019 年 1 月 30 日， 山区国土执

法大队立案核查涉案项目非法占地行为；同日，下达《责令停止土地违法行为通知书》《协助调查通知书》。2019年2月，国家自然资源督察广 局致 海南省人民政府，指出涉案项目存在违法用地问题。2019年3月7日，海南省自然资源和规划厅向市政府作出 自然资 2019 536号《关于 紧开展海口市政府非法批地等案件情况调查处理整改工作的 》，要求严 查处。2019年3月7日， 山区国土执法大队对 源公司法定代表人张建 进行询问；3月14日，决定立案调查。2019年3月18日，市国土局向 山区政府作出海土资执字 2019 105号《关于 紧开展海南 外 源休闲农业有限公司违法占地案件查处整改工作的 》，要求整改到位。2019年3月28日， 山区政府作出 山土资执字 2019 140号《行政处罚告知书》、 山土资执字 2019 141号《行政处罚听证告知书》， 源公司未进行陈述、申辩和要求听证。2019年4月4日， 山区政府作出 152号处罚决定。

一审另查明，涉案项目用地符合《 镇土地利用总体规划（2010 2020）》。项目设施占地11.19亩，套合2009年（项目建设前）第二次全国土地调查土地利用现状图，项目现状地类为农用地10.69亩、建设用地0.5亩。该项目用地尚未办理农用地转用审批手续。

一审再查明,2015年10月19日,市政府发布第103号《关于进一步下放行政管理事项的决定》政府令,决定将包括国土资源执法在内的37项行政管理事项下放。2016年3月5日,市政府办公厅作出海府办〔2016〕31号《关于做好国土资源执法监督权项承接工作的通知》,明确国土资源执法权限由市国土局下放至各区政府,由区政府负责一线执法工作,具体组织实施辖区内的国土资源执法监察动态巡查、违法案件查处等工作。市国土局金山分局于2016年8月1日发金山区国土执法大队,将相关执法案件和工作资料进行移交。

一审认为,本案的争议焦点是金山区政府对源公司作出的152号处罚决定是否合法。一、关于金山区政府是否具有处罚权限的问题。2004年修订的《土地管理法》第六十六条规定:“县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。”本案中,市政府于2015年10月19日发布政府令,国土资源执法权限由市国土局下放至各区政府,因此,金山区政府于2019年1月对源公司在堆村新农村建设项目的违法用地行为进行查处,系在市政府行政管理事项下放范围内行使执法监督权,符合前述法律规定,是依法履职行为。二、关于152号处罚决定是否构成重复处罚的问题。市国土局于2012年12月作出954号处罚决定,但因

源公司提起行政诉讼，该处罚决定已被判决撤销，且并未实际执行，故 山区政府于 2019 年 4 月对 源公司作出 152 号处罚决定，不属于重复处罚的情形。三、关于 152 号处罚决定认定事实是否清楚的问题。2004 年修订的《土地管理法》第四十三条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是， 办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”本案中，涉案项目除对堆 村村民居住环境进行整治、 生产生活设施外，同时建设乡村休闲生旅游系列项目，项目用地尚未办理农用地转用审批手续，未取得乡村建设规划许可。涉案项目占用集体农用地开发建设，改变土地用途事实清楚。根据前述规定，已构成非法占地。四、关于 152 号处罚决定适用法律是否正确、程序是否合法的问题。涉案项目用地符合《 镇土地利用总体规划（2010—2020）》，根据 2004 年修订的《土地管理法》第七十六条、《土地管理法实施条例》第四十二条的规定， 山区政府作出 152 号处罚决定，适用法律正确，并无不当。程序上， 山区政府发现涉案项目涉嫌非法占地后，进行实地调查和询问，下达《责令停止土地违法行为通知书》《协助调查通知书》

《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》，之后作出 152 号处罚决定，符合法律法规的规定。综上所述，152 号处罚决定认定事实清楚，适用法律正确，程序合法，源公司的诉讼请求事实根据和法律依据，依照《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第六十九条的规定，判决：

回源公司的诉讼请求。案件受理费人民币 50 元，由源公司负担。

上诉人源公司上诉称，一、152 号处罚决定认定事实不清，处罚依据不足，适用法律错误。（一）堆村新农村建设项目是山区政府招商引资、经山区政府批准建设的重点休闲旅游项目，山区政府对涉案项目用地的建设用地指标手续正在办理之中。涉案项目先后评海南省五星级乡村旅游点、2016 年中国最休闲农庄、2017 年首批共享农庄示范点、中国乡村旅游金农家、海南省休闲农业示范点、海南省乡村旅游示范点、海口旅游名村、海南省休闲观果等称号；2017 年 9 月 30 日，市政府将涉案项目纳入市重点投资项目；项目建设还得了 2014 年海南省旅游产业发展专项补助资金。源公司合法经营、依法纳税，助农民建设新农村，极大地促进了当地社会经济发展，为山区做出了应有贡献。152 号处罚决定导致企业关门，许多在企业上班的农民没

有工作，堆 村的投资收益得不到回报，长此以往，乡村经济将受到极大破坏， 解决 困的村民又将 ， 完全与国家政策背道而 。（二）按照《海口市土地利用现状局部图》，涉案项目用地已经全部调整为“乡村建设用地”，不存在占用农用地的事实； 山区政府在一审中当 认可海口市“多规合一”后涉案项目用地已经调整为乡村建设用地；生效判决也认定涉案建筑物没有占用农用地。 山法院 11 号行政判决、海口中院 176 号行政判决生效后， 源公司 未加盖房屋， 无扩建行为， 山区政府不顾生效判决确认的事实，再次以相同的事实与理由对同一行为进行处罚，是违背事实和法律的错误行为。 山区政府致 市国土局申请办理农用地转用审批手续，也是为了办理消防许可证等相关手续。（三）152 号处罚决定认定事实不清，处罚对象错误，适用法律错误，依法应予撤销。 山区政府认定 源公司是因为“没有申请使用国有土地”构成非法占地，适用《土地管理法》第四十三条进行处罚。首先，2019 年 8 月 26 日，全国人大 委会作出关于修改《土地管理法》的决定，已 除 2004 年修订的《土地管理法》第四十三条的全部内容，该条规定自 2020 年 1 月 1 日起不具备法律效力。涉案项目全称为“ 镇堆 村新农村建设项目”， 包含乡村公共设施建设和公益事业，也包含乡镇企业建设。



协议约定合作期满后，地上建筑物拍卖变价按照约定比例分配，土地所有权归堆 村所有。因此，合作项目土地性质无需改变，土地权属无需改变，根本不需要申请使用国有土地。另外，协议明确约定了双方的权利义务， 源公司出资建设，堆 村收取固定收益，相关手续由堆 村无条件协助办理， 源公司只享有经营权，不享有产权，且 50 年届满后，堆 村有权决定是否继续续租。因此，152 号处罚决定的处罚对象应该是堆 村，而不是 源公司，一审判决遗漏该项事实。（四）一审判决违反审判原则，主动 助行政机关提供行政行为所依据的规范性文件的行为错误。《行政诉讼法》第三十四条规定：“被告对作出行政行为负有举证责任，应当提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件。”一审判决认定 源公司非法占地是因为没有办理农用地转用审批手续，应当适用 2004 年修订的《土地管理法》第四十四条的规定，而 152 号处罚决定是以该法第四十三条作为处罚依据。二、 山区政府作出 152 号处罚决定，违背信 利益保护原则。堆 村新农村建设项目是 山区政府 2009 年招商引资项目， 源公司依据 山区政府的《规划方案批复》施工建设，同时取得了 山区发改委的《同意备案通知》。2012 年 3 月 31 日，海南国际旅游建设 山区工作领导小组 开会议，明确要求加 建设进度，

并计划将该项目纳入 小镇建设规划范 。 山区旅游局为支持项目加 建设，还专门向海口市法制局作出 山旅字 2013 1 号《关于 镇堆 村新农村建设项目的说明》(以下简称 1 号《说明》)，介绍项目是区重点旅游项目，政府主导推进，项目是 源公司与农民合作开发建设和经营，产生的利 按协议分成， 化了村容村貌，又保护了生态环境和基本农田，也 加了农民收入，尽管 源公司在没有完善用地手续的情况下动工建设，但初 是 助农民建设新农村，促进当地社会经济发展，是利用当地土地资源开发乡村休闲旅游，不存在非法占用土地的意愿。 山区政府还专门向市国土局发 申请调转 12 亩预留宅基地用地指标。正是有了上述政府背书行为， 源公司 与堆 村合作建设新农村项目， 投入 资 6000 万元进行开发建设。涉案项目是根据 山区政府的批复、会议纪要的决定以及 山区工作领导小组的要求，遵循 山区政府的意 表示一边建设、一边完善手续，在项目已经建成并积极办理各项手续的情况下， 山区政府作出没收、罚款的处罚决定，不仅损害了 山区政府的信 利益，而且损害了政府部门的公信力，与国家实施行政管理以保障民众生活和社会秩序的最终目的背道而 。三、 山区政府作出 152 号处罚决定，超越职权。对非法占地行为的处罚权属于土地行政

主管部门，不是县级人民政府。《行政处罚法》第十八条规定，行政机关可以在其法定权限内委托符合条件的组织实施行政处罚。受委托组织在委托范围内，以委托行政机关的名义实施行政处罚。本案中，海口市国土资源执法权由区政府执法，属于委托执法，不是权力下放。152号处罚决定应当以委托机关即市国土局的名义作出。四、152号处罚决定属于重复处罚。《行政处罚法》第二十四条规定：“对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。”《行政诉讼法》第七十一条规定：“人民法院判决被告重新作出行政行为的，被告不得以同一的事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为。”本案中，市国土局在2012年12月4日已经对涉案建筑物作出行政处罚，且该处罚已经被生效判决撤销。源公司没有对已建成的房屋进行改建、扩建。在不存在新的事实的情况下，山区政府再次以相同的事实、理由、处罚种类进行行政处罚，于法无据。另外，该行政处罚已超过追诉时效。综上所述，请求：一、撤销一审判决；二、撤销152号处罚决定。

被上诉人 山区政府答辩称，一、 山区政府作出152号处罚决定行为合法，符合相关法定程序。2016年5月之后，市国土局已将国土资源执法权限下放至各区政府，因此，山

区政府合法行使国土资源执法权限，对非法占地行为具有行政处罚权。在涉案项目审批过程中，山区政府一直要求源公司办理相关用地手续，源公司未依法办理农用地转用审批手续，违法用地事实清楚。山区政府作出152号处罚决定时，严格按照处罚程序开展相应工作，并充分告知源公司的救济途径。二、山区政府作出152号处罚决定，不属于重复处罚。市国土局954号处罚决定因程序违法被撤销，相关处罚决定并未实际执行，且源公司未办理合法用地手续，非法占地行为持续至。依据《行政处罚法》第二十四条的规定，“一事不再罚”原则所禁止的，是行政机关根据同一法律规定重复罚款。本案中，152号处罚决定并非单独的罚款行为。综上所述，请求：回上诉，维持原判。

二审中，本院依法职权向山区政府调取以下证据：1.涉案项目用地2017年度土地利用现状地类变更及“多规合一”规划调整情况；2.山府办2010146号《关于做好山区行系统规划建设的实施意见》；3.海口市委市政府主要领导要求建设行系统的指示。上述证据材料，山区政府均未提供。本院依法职权向源公司调取以下证据：1.承接涉案土地时的现状照片；2.源公司向省检察院提交的《请协助解决海南外源休闲农庄目前困境的报告》及相关文件（一审

案卷 页)。源公司向本院提交第二项证据；称因涉案项目已被查封，第一项证据无法提供。源公司另向本院提交海口金种专业合作社诉海口市 华区房屋征收局土地行政处罚案、海南年 业有限公司诉市国土局土地行政处罚案两则案例作为政府信 利益保护类案参考。

## 二审经审理查明以下事实：

一、《 山区投资指南》（以下简称《投资指南》）“海口市 山区 小镇项目”载明：“ 紧紧依托海口土地整理项目。将土地整理与新农村建设相结合，将新农村建设与 发展乡村旅游产业相结合，将旅游产业与发 历史文化资源相结合。 符合城乡统筹的方 政策，符合海南建设国际旅游 的发展 ，是促进农村产业均 发展 动农民 收的具有一定公益性的社会投资项目。 项目可采用公司+农户的合作模式进行招商，开发企业要 动当地农民发展致 。”

根据该证据，本院查明以下事实：

（一）包括涉案项目在内的 小镇项目是农业与服务业的结合，土地整理项目与新农村建设项目的结合，发展乡村旅游产业与发 历史文化资源的结合，填补了海口地区乡村历史文化旅游的空白。行政机关在项目推介中宣传 小镇项目具有

良好的市场前景，在政策上具有可行性，并且具有一定的公益性。

（二）行政机关支持采用“公司+农户”的合作模式，要求企业带动农民发展致富。

二、协议第三条约定：甲方以土地出资占有休闲项目10%的份额，乙方以现金出资占有休闲项目90%的份额。第四条约定：利润分配方式：每年底休闲项目进行利润核算，双方按产权比例分成。2010年11月19日，堆林镇政府在协议上签注“该合作项目已经过堆林村村民代表大会讨论通过并经全村村民户主签名同意，请合作双方按土地利用总体规划和项目规划的要求实施”的意见并加盖公章确认。

根据该证据，本院查明以下事实：

（一）涉案项目采取“公司+农户”的合作模式，符合招商政策。堆林村以土地出资占有项目份额，利润按产权比例分成，以土地使用权入股的形式与招商引资企业合作建设乡村休闲旅游项目。

（二）堆林镇政府对协议内容、签订程序予以审核、签章确认。

三、《申请用地指标》载明：“2012年，海南省农业厅将外源项目确定为省休闲旅游重点项目，该项目由海南

外源休闲农业发展有限责任公司与镇堆村民小组合作建设，属规划中小镇建设项目的一部分。目前该项目已进入基础设施内装修和配套设施建设阶段，现正办理消防许可证，由于该项目用地尚未办理农转用，属于违法用地，故不能办理消防许可证等相关手续。”“为了该项目建设用地使用合法，顺利推进该项目建设，现向局申请在镇堆村规划预留的宅基地用地指标中调取12亩土地用于外源项目建设，并给予办理相关的农转用手续。”

根据该证据，本院查明以下事实：

（一）山区政府确认涉案项目由源公司与堆村合作建设。

（二）直至2012年7月，山区政府指出涉案项目建设存在违法用地问题；并且，山区政府动农用地转用审批程序，目的是办理消防等手续，促进项目如期营业，并非主张进行行政处罚。

（三）2012年7月，山区政府认为涉案项目用地需要完善的是农用地转用审批手续，而非集体土地征收、国有土地招拍等手续。

四、954号处罚决定认定源公司与堆村合作建设新农村项目，违反了2004年修订的《土地管理法》第二条、第四十

三条和第四十四条的规定，对源公司与堆村作出处罚决定。

根据该证据，本院查明以下事实：

在处罚对象和认定构成非法占地的法律依据上，152号处罚决定与954号处罚决定均不相同。152号处罚决定只处罚源公司，不处罚堆村；152号处罚决定认为涉案项目构成非法占地的原因，是没有依法申请使用国有土地，而非应当依法办理农用地转用审批手续。

五、2013年1月10日，山区旅游局向海口市法制局作出1号《说明》，载明：“堆新农村建设项目动建设后，完成了4公里村庄道路及部分村道、1个小区、1个200立方的、1口水及行系统接待中、林厅、客房及水上休闲平台等，清理水淤泥2000立方，建设防60。项目建设用地全部利用边角地和荒弃地，还开发30多亩荒地种植，有效整合了土地资源。局认为，堆村新农村建设项目符合党的十八大提出生态建设发展方向和新农村建设要求，符合海南国际旅游建设的总体部署，符合海口市土地利用总体规划和所在镇、村建设规划。该项目由公司和农民合作开发建设和经营，产生的利按协议分成，化了村容村貌，又保护了生态环境和基本农田，也



加了农民收入。该项目作为 区重点旅游项目，建成后将为 区调整农村产业结构，利用村集体土地开发生态观 农业和体验式休闲度假旅游，探索解决“三农”问题，提供有效鉴。”

在 源公司诉市国土局 954 号处罚决定案中， 源公司提交该证据，市国土局对该证据的真实性无异议， 山法院 11 号行政判决对该证据的真实性及证明内容予以确认；海口中院 176 号行政判决查明的事实与一审判决查明的事实基本一致。本案一审中， 山区政府对该证据的三性 无异议。本院对该证据的真实性、关联性、合法性予以确认。

根据该证据，本院查明以下事实：

（一）行政机关确认 源公司支持新农村建设项目，采取了多项举措。

（二）涉案项目是新农村建设项目、乡村休闲旅游项目，不是房地产建设项目。

六、《海口市土地利用现状局部图》载明：按照 2017 年度土地变更调查成果，涉案项目部分用地的土地利用现状地类变更为公路用地、村庄用地。本案一审中， 山区政府对该证据的真实性不持异议；同时认为并未将涉案项目的所有土地调整为建设用地。本案二审中， 山区政府对涉案项目用地的土地

利用现状地类调整为建设用地的四至、面积，以及尚未调整为建设用地的四至、面积，均不能确认。

根据该证据，本院查明以下事实：

（一）国土部门于2017年之前对涉案土地利用现状 动调整工作，在152号处罚决定作出时该项工作是否已经完成，山区政府未提供证据予以证明。

（二）按照2017年度土地变更调查成果载明的情况，涉案项目部分用地的土地利用现状地类为村庄、道路等建设用地，不属于农用地；对已变更为建设用地的四至、面积以及尚未变更为建设用地的四至、面积， 山区政府 均未提供证据予以证明。

七、 山法院11号行政判决认定：“该项目建设的规划设计方案被批准实施后，原告海南 外 源公司在堆 村 动该项目开发建设，利用该村前面的水 的荒 废地、边角地建起了 行系统接待中 、 林 厅、客房等21 二层房及水上休闲平台，还在水 对面的 地上建设3 办公区的 房。同时，原告还为堆 村建设约4公 的水泥 化的村庄道路和村内 道，为村民建设1个 小区，2个100立方的 ， 一口 水 供自来水至村中每家每户。”

该判决认为：“ 镇堆 村新农村休闲旅游建设项目，是山区人民政府通过招商引进的经 山区人民政府批准和山区发改委立项备案的项目，是海南省农业厅确定为省休闲农业项目和 山区重点休闲旅游项目。原告海南 外 源公司正是通过 山区人民政府的招商进来与第三人堆 村民小组签订该项目合作建设协议的。该《合作协议书》主要约定由第三人提供土地和生态资源，原告投入资金进行开发建设。从现场来 ，原告开发建设的涉案建筑物主要是利用 着堆 村南一个自然形成的水 边的荒 地及村中的空闲地和宅基地进行开发建设的，多数建筑物一半面积以上延 到水面上，只有水 对面的三 办公 房是建设在 木 地上，且该项目建设用地符合海口市土地利用总体规划。因此被告认定原告擅自占用集体农用地进行新农村项目建设属定性错误。该项目是山区人民政府通过招商途径引进的重点建设项目，且 山区人民政府也要求被告给原告完善用地审批手续。但被告在该项目符合土地利用规划，没有给予原告限期补办用地审批手续的情况下， 对原告和第三人作出退还非法占用的土地，没收在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施，并按非法占用土地面积 6793.37 平方 处每平方 30 元罚款，共计罚款 203801 元的行政处罚，属处罚失当。另，被告提供的全部证据也不能充

分证明原告开发该项目建设的涉案建筑物全部是占用农用地。因此，被告认定原告在未办理合法用地手续的情况下，擅自将山区 镇堆 村南 的集体农用地用于合作开发建设的违法事实，主要证据不足。”

市国土局不服，向海口中院提起上诉。海口中院 176 号行政判决经审理查明的事实与一审判决查明的事实基本一致。该判决认为：根据《行政处罚法》第三十一条的规定，行政机关在作出行政处罚之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由和依据，并告知当事人依法享有的权利。市国土局向源公司告知拟作出的行政处罚为“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”及罚款 203801 元，但 954 号处罚决定给予的处罚 是“退还非法占用的土地，没收在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施”及罚款 203801 元。市国土局将原先在处罚告知书中告知当事人的“限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施”的处罚措施，变更为“没收在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施”，而“限期拆除”和“没收”是两种不同的处罚措施，市国土局并未就变更的行政处罚履行法定的告知义务，违反法定程序。根据《行政诉讼法》第五十四条第（二）项第 3 目的规定，被诉行政行为违反法定程序的，判决撤销。综上所述，市

国土局的上诉理由不能成立，一审判决认定事实基本清楚，处理结果并无不当，应予维持。依照《行政诉讼法》第六十一条第（一）项的规定，判决：回上诉，维持原判。

根据该证据，本院查明以下事实：

山法院 11 号行政判决认定：源公司通过政府招商引资与堆 村签订合作开发协议；涉案项目建设利用的是荒 废地、边角地、 木 地，不是直接用于农业生产的土地；源公司为支持新农村建设采取了多项举措；954 号处罚决定认定 源公司擅自占用集体农用地进行新农村建设项目定性错误、处罚失当。对上述事实，海口中院 176 号行政判决没有作出相反的认定；该判决撤销 954 号处罚决定的理由是程序违法。

二审中，本院组织各方当事人进行现场勘查。涉案项目建设情况与一审判决查明的事实一致； 源公司支持新农村建设的状况与 1 号《说明》载明的情况相符，本院予以确认。

一审期间双方当事人提交的证据均已移送至本院。本院对一审判决认定的其他事实予以确认。

**本院认为**，本案审查的是 152 号处罚决定的合法性。

一、关于涉案项目建设是否构成非法占地的问题

2004 年修订的《土地管理法》第六十条规定：农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地与其他

单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。第四十四条规定：“建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。”根据本案查明的事实，堆 村以土地出资占有项目份额，以土地使用权入股的形式与 源公司合作建设乡村休闲旅游项目，利 按产权比例分成，因涉案项目用地按土地利用总体规划被确定为建设用地，按照2004年修订的《土地管理法》第六十条、第四十四条的规定，依法应当办理农用地转用审批手续。国土资源部、农业部国土资发〔2010〕155号《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》（以下简称国土部155号通知）规定：“在以农业为依托的休闲观 项目以及各类农业 区，涉及建设永久性 、住 、会议、大型停车场、工 化农产品加工、中高档展销等的用地，不属于设施农用地范围，按非农建设用地管理。确需建设的，必 符合土地利用规划，依法办理建设用地审批手续。”国土资源部、农业部国土资发〔2014〕127号《关于进一步支持设施农业 发展的通知》（以下简称国土部127号通知）规定：“以农业为依托的休闲观 度假场所、各类庄 、 庄、农家 ；以及各类农业 区中涉及建设永久性 、住 、会议、大型停车场、工 化农产品加工、展销等用地，” “必

依法依规按建设用地进行管理。”本案中，涉案项目从名称、性质、合作双方以及建筑物的构成情况来看，属于农家项目、休闲农庄项目，应依法依规按建设用地管理，办理非农建设用地审批手续。但直至152号处罚决定作出之时，涉案项目用地的农用地转用审批手续尚未办结，构成非法占地的的事实清楚。

二、关于152号处罚决定认定事实是否清楚，适用法律是否正确，程序是否合法的问题

《行政处罚法》第三十条规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，依法应当给予行政处罚的，行政机关必须查明事实；违法事实不清的，不得给予行政处罚。”《行政诉讼法》第七十条规定：“行政行为有下列情形之一的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为：（一）主要证据不足的；（二）适用法律、法规错误的；（三）违反法定程序的；（四）超越职权的；（五）滥用职权的；（六）明显不当的。”根据本案查明的事实，152号处罚决定认定事实不清，适用法律错误，程序违法，应予撤销。

### （一）152号处罚决定认定事实不清

主要理由：

一是152号处罚决定遗漏共同违法行为人。根据2004年修订的《土地管理法》第六十条的规定，农村集体经济组织可以

使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业。《海南经济特区土地管理条例》（1999年修订）第二条规定：集体所有土地使用权可以依法由农村集体经济组织与他人联合举办企业，用于非农业建设。国家鼓励社会资本以租、承包、联营、股份合作等多种形式投资开发乡村旅游项目，发展乡村旅游、建设美丽乡村。租与股份合作是两种不同的合作模式。对农村、农民而言，前者主要是收取租金，利益是静态的、短期的；后者则可以分享产业增值收益，利益是动态的、长期的。农村、农民与企业共享收益、共担风险，更有利于调动农村、农民的积极性，有效整合土地资源。本案中，涉案项目按招商政策要求采取“公司+农户”的合作模式，就使得堆村与源公司之间不再是传统的、普通的、简单的土地租赁关系，而是农村集体经济组织以土地出资占有项目股份，并按产权比例分成，双方并未共同成立新的公司，本质上仍是以土地使用权入股的形式与招商企业合作建设乡村休闲旅游项目。并且，对于双方合作建设堆村新农村建设项目，是山区政府《申请用地指标》确认的事实，也是镇人民政府在协议上签章确认的事实；是山法院11号行政判决、海口中院176号行政判决认定的事实，也是市国土局954号处罚决定认定的



事实，故堆 村与 源公司都是涉案项目非法占地的行为人。152 号处罚决定只处罚提供资金的一方，对涉案项目建设的违法行为实施主体认定事实不清；堆 村作为提供土地的一方，只按份额 取收益而无不利后果，显失公平；如此处罚，对村集体非法供地 不能起到应有的 作用。

二是 山区政府对涉案项目用地 2017 年土地利用现状地类调整、海口市“多规合一”规划调整的情况没有调查清楚并相应地确定行政处罚的内容。行政行为应当基于其作出时的事实作出判 、认定和处理，本案中，152 号处罚决定所依据的土地利用现状地类，是 2009 年第二次全国土地调查时的状况，并根据当时的土地现状地类分别作出责令退还非法占用的 332.64 平方 土地并罚款、没收在非法占用的 7125.33 平方 土地上新建的建筑物和其他设施并罚款的处罚决定。152 号处罚决定的作出时间，是 2019 年 4 月；而在 2017 年之前，国土部门已 动涉案项目用地土地利用现状调整工作，在 152 号处罚决定作出时，该项工作是否已经完成， 山区政府没有调查清楚。按照 2017 年度土地变更调查成果载明的情况，涉案项目部分用地的土地利用现状地类为村庄、道路等建设用地，不属于农用地；对其中已变更为建设用地的四至、面积以及尚未变更为建设用地的四至、面积， 山区政府 均未调查清楚。

涉案项目用地是否在已经调整的建设用地范围内，是否应按调整后的土地利用现状地类进行处罚，确定责令退还土地和没收建筑物的面积，152号处罚决定对此认定事实不清。

## （二）152号处罚决定适用法律错误

主要理由：

一是152号处罚决定认定涉案项目建设构成非法占地的法律依据错误。152号处罚决定认为涉案项目建设违反了2004年修订的《土地管理法》第二条、第四十三条的规定。该法第四十三条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”即152号处罚决定认为涉案项目建设必须申请使用国有土地。第六十条规定：农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。第四十四条规定：“建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续，”“在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农

用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。”《海南经济特区土地管理条例》（1999年修订）第二十四条规定：非农业建设涉及农用地转用、土地征用的，由市、县、自治县人民政府拟定方案，由省土地行政主管部门提出申请，经省土地行政主管部门审核后，按国家有关规定报请批准。如上所述，涉案项目是农家、休闲农庄项目，不是房地产开发项目；堆村以土地使用权入股的形式与源公司合作建设，根据《镇土地利用总体规划（2010—2020）》，涉案项目用地土地利用总体规划已调整为建设用地（以风景名胜设施用地为主），项目建设符合规划。为实施该规划，应当依照2004年修订的《土地管理法》第六十条、第四十四条，《海南经济特区土地管理条例》（1999年修订）第二十四条等规定，办理农用地转用审批手续。另外，关于建设用地的种类，《海南经济特区土地管理条例》（1999年修订）第二条规定：集体所有土地使用权可以依法由农村集体经济组织与他人联合举办企业，用于非农业建设。按照国土部155号通知、国土部127号通知关于农业休闲观项目“按非农建设用地管理”的规定，建设用地也并非仅指国有建设用地。152号处罚决定要求涉案项目建设必须申请使用国有建设用地，适用法律错误。

二是 152 号处罚决定对涉案项目用地是否属于 2004 年修订的《土地管理法》第四十三条的“但书”情形，没有作出分析认定。国土资源部国土资发〔2001〕255 号《关于印发〈土地分类〉的通知》规定，建设用地的二级分类之一是“公用设施用地”，其种类之一为“风景游憩用地”，包括名胜古迹、纪念地、公园、广场、公用绿地等。国务院第二次全国土地调查领导小组办公室国土调查办发〔2009〕24 号《关于开展第二次全国土地调查城镇土地调查数据汇总有关事项的通知》规定：土地利用现状分类的一级分类之一为“公共管理与公共服务用地”，其种类之一为“风景名胜设施用地”。本案中，根据《海口市土地利用总体规划（2010—2020）》，涉案土地主要为风景名胜设施用地，按上述规定，属于建设用地中的“公共管理与公共服务用地”、“公用设施用地”。另外，根据《投资指南》载明的情况，行政机关在招商引资过程中，明确涉案项目“符合城乡统筹的方针，符合海南建设国际旅游岛的发展要求，是促进农村产业均衡发展、带动农民增收的具有一定公益性的社会投资项目。”从实际情况来看，海南公司积极支持新农村建设，出资硬化村庄道路、村间道路，为村民建设住宅小区、饮水工程，铺设供水管道，供自来水至村中每家每户，建设防风林，开发 30 亩荒地整合土地资源等，新农村建设本身即

具有一定的公益性。152号处罚决定对涉案项目建设是否具有公益性，涉案项目用地是否属于“公共管理与公共服务用地”、“公用设施用地”、“乡（镇）村公共设施和公益事业建设”用地，没有作出分析认定，影响了案件的定性和处理。

### （三）152号处罚决定程序违法

2017年修订的《行政处罚法》第三十八条规定：“对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚，行政机关的负责人应当集体讨论决定，”“在行政机关负责人作出决定之前，应当由从事行政处罚决定审核的人员进行审核。行政机关中初次从事行政处罚决定审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考 取得法律职业资格。”本案中，涉案项目企业投资较大，责令退还土地和没收地上建筑物属于较重的行政处罚。山区政府作出152号处罚决定，应当由本级政府行政机关负责人集体讨论决定，并在作出决定之前由从事行政处罚决定审核的人员进行审核。山区政府未提交相关证据证明履行上述程序，不符合2017年修订的《行政处罚法》第三十八条的规定，程序违法。

本案中，源公司认为，152号处罚决定属于重复处罚。根据本案查明的事实，2012年12月，市国土局作出954号处罚决定之后，源公司没有进行扩建、改建，没有新的违法事实，

152号处罚决定与954号处罚决定所 对的是同一违法行为。

《行政诉讼法》第七十一条规定：“人民法院判决被告重新作出行政行为的，被告不得以同一的事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为。”人民法院判决撤销行政行为并责令行政机关重新作出行政行为后，行政机关重新作出行政行为要受到法院撤销判决所认定事实和 述理由的约束，不得以同一事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为。该规定是通过判决的形式要求行政机关依法履行职责， 在避免循环诉讼。另一方面，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第九十条第二款规定：“人民法院以违反法定程序为由，判决撤销被诉行政行为的，行政机关重新作出行政行为不受行政诉讼法第七十一条规定的限制。”本案中，

山法院11号行政判决以认定事实不清、程序违法为由判决撤销954号处罚决定；海口中院176号行政判决对一审判决认定的事实予以确认，判决撤销的理由则是程序违法。按照上述司法解释的规定， 山区政府作出152号处罚决定，并不违反《行政诉讼法》第七十一条的规定。故对 源公司的该项主张，本院不予支持。至于 源公司主张的政府信 利益保护问题，如有相关损失，可依法另行 求法律救济。

综上，152号处罚决定认定事实不清，适用法律错误，程序违法，应予撤销。一审判决认定事实不清，适用法律和判决结果错误，应予以撤销。源公司的上诉请求和部分上诉理由成立，本院予以支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（二）项、第三款，第七十条第（一）项、第（二）项、第（三）项之规定，判决如下：

一、撤销海南省海口市中级人民法院（2019）01行初694号行政判决；

二、撤销海口市山区人民政府于2019年4月4日向海南外源休闲农业有限公司作出的山土资执字2019152号《行政处罚决定书》。

一、二审案件受理费各50元共100元，由被上诉人海口市山区人民政府负担。

本判决为终审判决。

附本判决相关法律依据

《中华人民共和国行政诉讼法》

第八十九条人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：

（一）原判决、裁定认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决或者裁定回上诉，维持原判决、裁定；

(二) 原判决、裁定认定事实错误或者适用法律、法规错误的，依法改判、撤销或者变更；

(三) 原判决认定基本事实不清、证据不足的，发回原审人民法院重审，或者查清事实后改判；

(四) 原判决遗漏当事人或者违法 判决等严重违反法定程序的，裁定撤销原判决，发回原审人民法院重审。

原审人民法院对发回重审的案件作出判决后，当事人提起上诉的，第二审人民法院不得再次发回重审。

人民法院审理上诉案件，需要改变原审判决的，应当同时对被诉行政行为作出判决。

**第七十条** 行政行为有下列情形之一的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为：

- (一) 主要证据不足的；
- (二) 适用法律、法规错误的；
- (三) 违反法定程序的；
- (四) 超越职权的；
- (五) 滥用职权的；
- (六) 明显不当的。

二 二 年十二月八日



## 附录 N 案例三：在城镇规划区内进行农业养殖设施建设

### 应取得建设工程规划许可

#### 【裁判要 点】

#### 1.在城镇规划区内进行农业 设施建设应取得建设工程规划许可

根据《城乡规划法》第二条第三款的规定，规划区是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域。该法第四十条第一款规定，在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。据此，在城市、镇规划区内进行农业设施建设，依法应当取得建设工程规划许可。

#### 2.强拆赔偿的确定原则

《国家赔偿法》第二条第一款规定：“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”也就是说，取得国家赔偿的前提是公民、法人

和其他组织的合法权益受到侵害从而造成损失。如果被拆除的建筑物不属于合法财产，不给予国家赔偿。

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第五十四条规定，法院应当对经过庭审质证的证据和无需质证的证据进行逐一审查和对全部证据综合审查，遵循法官职业道德，运用逻辑推理和生活经验，进行全面、客观和公正地分析判断，确定证据材料与案件事实之间的证明关系，排除不具有关联性的证据材料，准确认定案件事实。据此，如果行政机关实施强制拆除行为时，未对被拆除建筑物内的物品及其他物品进行清点、登记、保全，造成目前无法准确认定物品及屋内物品损失的具体数额，行政机关应负有相应的责任。

### 【裁判文书】

中华人民共和国最高人民法院

### 行政裁定书

(2017)最高法行申721号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）陈金成。

委托代理人 。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）南 高新技术产业开发区管理委员会。

法定代表人 耕，主任。

委托代理人 ，广西创 律 事务所律 。

再审申请人陈金成因诉被申请人南 高新技术产业开发区管理委员会（以下简称高新区管委会）强制拆除及行政赔偿一案，不服广西 自治区高级人民法院于2016年6月30日作出的（2015） 行终字第162号行政判决，向本院申请再审。本院依法组成合议庭 对本案进行了审查，现已审查终结。

2010年至2011年间，陈金成未经城乡规划主管部门审批同意，在南 市西乡 区安 街道办永 村建设房屋用于 。2014年10月15日，高新区管委会以陈金成未经城乡规划行政主管部门批准，擅自在上述地点建设房屋的行为违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条的规定，已构成违法建设为由作出《限期搬离拆除违法建（构）筑物通知书》，要求陈金成于2014年10月18日前将建筑物内物品搬运完毕并自行拆除，逾期将进行强制拆除，并言明由此造成的财产损失一律不予赔偿。2014年10月24日，高新区管委会对陈金成的上述房屋进行强制拆除。2015年1月26日，陈金成提起本案行政诉讼，请求确认高新区管委会强制拆除其 场房屋违法，判令赔偿相应损失共计694458元。另查明，高新区管委会未能提供证据证明其在强拆过程中对案涉建筑物室内物品依法进行处置并保全证据，也未能提供证据证实拆除时建筑物

内的动产已清空，高新区管委会实施强制拆除行为时给陈金成的部分动产造成了损失。

广西 自治区南宁市中级人民法院（2015）南市行一初字第36号行政判决认为，高新区管委会具有对本行政辖区内涉及违反城乡规划法的违法建（构）筑物、设施等实施强制拆除的法定职权，是本案被诉强制拆除行为的适格被告。高新区管委会强制拆除陈金成的 房屋违反了法定程序，其实施的强制拆除行为应认定为违法行为，但拆除的房屋是违章建筑，陈金成就违章建筑要求赔偿无法律依据，其主张高新区管委会赔偿在强拆过程中 死生 、损坏生产机 设备及室内物品造成的损失，由于其提交的证据材料不能证明因受被诉行为侵害而造成损失的事实，对其赔偿主张不予支持。判决**确认高新区管委会2014年10月24日对陈金成案涉房屋实施强制拆除违法；** 回陈金成要求高新区管委会赔偿其经济损失694458元的赔偿请求。陈金成不服一审判决，提起上诉。

广西 自治区高级人民法院（2015） 行终字第162号行政判决认为，高新区管委会作出本案被诉的强制拆除行为违法，但陈金成不能证明案涉建筑物属于合法财产，故其请求对案涉建筑物给予国家赔偿没有法律依据。一审判决确认违法以及 回陈金成对案涉建筑物的赔偿请求正确，予以维持。但陈

金成在案涉建筑物内的 物及其他动产是其合法财产，受法律保护。由于没有案涉建筑物内损失的动产清单及相关数量和质量方面的材料，不具备估价的条件。根据本案实际情况，结合陈金成的诉讼请求， 定损失额为 4 万元。判决维持一审判决第一项；变更一审判决第二项为“由南 高新技术产业开发区管理委员会赔偿陈金成被拆除建筑物室内物品及死 损失 4 万元， 回陈金成的其他赔偿请求”。

陈金成向本院申请再审，请求撤销二审判决，予以再审，赔偿其经济损失 694458 元。事实和理由为：1.高新区管委会在没有强制拆除的法律文件的情况下，对其 、住房及相关设施进行强制拆除，造成其 的生 伤亡， 、住房内的动产及建筑材料、水电设施损毁等 大财产损失。2.高新区管委会不具备行政强制实施主体资格，强拆行为超越职权。3.由于高新区管委会的原因导致其根本无法收集到更多证据，高新区管委会应当承担举证责任。二审判决的赔偿金额没有事实和法律依据。

高新区管委会提交意见称，1.其是合法的行政主体，依法可以作为城市管理综合行政执法主体，具有辖区内城乡规划行政管理职权。2.陈金成建设的案涉房屋为违法建筑，依法应当予以拆除。3.其对陈金成违法建筑作出强制拆除行为认定事实

清楚，程序合法，适用法律正确。4.陈金成要求赔偿经济损失694458元没有事实和法律依据。5.陈金成在本案判决生效后已领取了法院判赔的动产损失及二审案件受理费，在承认二审判决并领款后再提起再审申请不应得到支持。

本院经审查认为，根据《中华人民共和国行政强制法》第八条、第三十四条、第三十五条的规定，公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政强制，享有陈述权、申辩权；当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关可以依法自行强制执行，没有强制执行权的行政机关应当申请人民法院强制执行；行政机关实施强制执行，应当事先书面催告当事人履行义务。本案中，高新区管委会在实施强制拆除行为前，未向陈金成发送限期履行的书面催告通知书；在实施强制拆除行为过程中，未给予其陈述、申辩的权利，强制拆除行为违反法定程序。因此，一、二审判决确认被诉行政强制拆除行为违法并无不当。高新区管委会违法强制拆除行为造成陈金成建筑物内物品损失，依法应当予以赔偿。二审判决认定主要事实清楚，适用法律正确，赔偿数额适当。陈金成申请再审的理由不能成立。

#### 一、关于案涉被强拆农业设施是否合法问题

根据《中华人民共和国城乡规划法》第二条第三款的规定，规划区是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域。该法第四十条第一款规定，在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。陈金成主张其被强拆的农业设施建设于2010年至2011年间，且该农业设施位于城市规划区内，依法应当取得建设工程规划许可证后方可建设。因此，在陈金成不能提供被强拆农业设施的合法建设手续的情况下，其关于案涉建筑物属合法建筑的主张因没有事实根据和法律依据而不能成立。

## 二、关于高新区管委会是否有权实施案涉强拆行为问题

根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条及第六十八条之规定，县级以上人民政府城乡规划主管部门具有城乡规划行政处罚权。另根据《广西壮族自治区高新技术产业开发区条例》第十三条关于“高新区所在地的市人民政府设立高新区管理委员会，作为管理高新区具体事务的派出机构，根据市人民政府的授权，对高新区的发展规划、科技创新、城市建设、土地、财政、外事、项目审批、劳动人事等事项进行统一管理”

以及第十四条第一款第七项关于“高新区管理委员会履行所在地的市人民政府 予的其他职权”的规定，南 市人民政府可以对高新区管委会等派出机构予以明确 权，由其履行法律予南 市人民政府的有关行政管理职权。在此前提下，中共南 市委办公厅、南 市人民政府办公厅印发的《中共南 高新技术开发区工作委员会南 高新技术产业开发区管理委员会主要职责、内设机构和人员编制规定》第一点主要职责第九项也已明确 权高新区管委会负责高新区城市管理综合行政执法工作。案涉农业 设施所在地属于高新区管委会的城乡规划行政管理职权实施的地域范围，因此，高新区管委会有权实施案涉强拆行为。

### 三、关于损失赔偿问题

《中华人民共和国国家赔偿法》第二条第一款规定：“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”也就是说， 得国家赔偿的前提是公民、法人和其他组织的合法权益受到侵害而造成损失。陈金成被拆除的建筑物不属于合法财产，一、二审对案涉建筑物不给予国家赔偿于法有据，本院予以支持。《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第五十四条规定，法



应当对经过 审质证的证据和无需质证的证据进行逐一审查和对全部证据综合审查，遵循法 职业道 ，运用 推理和生活经验，进行全面、客观和公正地分析判 ，确定证据材料与案件事实之间的证明关系，排除不具有关联性的证据材料，准确认定案件事实。本案中，高新区管委会实施强制拆除行为时，未对陈金成被拆除建筑物内的 物及其他物品进行清点、登记、保全，造成目前无法准确认定陈金成 物及屋内物品损失的具体数额，高新区管委会应负有相应的责任。尽管陈金成不能证明其 物及屋内物品损失的具体情况，但对于合理的物品损失，高新区管委会 应予以赔偿。考虑到高新区管委会在2014年10月15日下发限期搬离通知，要求陈金成于2014年10月18日搬离，后于2014年10月24日强制拆除房屋。陈金成在明知房屋限期被拆除的情况下，在被拆除房屋 存放大量 重物品可能性不大。综合以上因素，二审判 定赔偿陈金成损失4万元，符合本案实际，合 情理，本院予以支持。陈金成称其因强制拆除造成 物等财产损失，但没有提供充分的证据予以证明，该项主张 事实根据，本院不予支持。

综上，陈金成的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第三、四项规定的情形。本院依照《最高人

民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第七十四条之规定，裁定如下：

回陈金成的再审申请。

二 一七年三月三十一日

附相关法律司法解释条文：

## 1.中华人民共和国行政诉讼法

第九十一条当事人的申请符合下列情形之一的，人民法院应当再审：

- （一）不予立案或者 回起诉确有错误的；
- （二）有新的证据，足以推 原判决、裁定的；
- （三）原判决、裁定认定事实的主要证据不足、未经质证或者系伪造的；
- （四）原判决、裁定适用法律、法规确有错误的；
- （五）违反法律规定的诉讼程序，可能影响公正审判的；
- （六）原判决、裁定遗漏诉讼请求的；
- （七）据以作出原判决、裁定的法律文书被撤销或者变更的；
- （八）审判人员在审理该案件时有贪污受贿、 私 、法裁判行为的。

## 2.中华人民共和国行政强制法

**第八条**公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政强制，享有陈述权、申辩权；有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；因行政机关违法实施行政强制受到损害的，有权依法要求赔偿。

公民、法人或者其他组织因人民法院在强制执行中有违法行为或者扩大强制执行范围受到损害的，有权依法要求赔偿。

**第三十四条**行政机关依法作出行政决定后，当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行。

**第三十五条**行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务。催告应当以书面形式作出，并载明下列事项：

- （一）履行义务的期限；
- （二）履行义务的方式；
- （三）涉及金钱给付的，应当有明确的金额和给付方式；
- （四）当事人依法享有的陈述权和申辩权。

### 3.中华人民共和国国家赔偿法

**第二条**国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。

本法规定的赔偿义务机关，应当依照本法及时履行赔偿义务。

#### 4.最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释

**第七十四条** 人民法院接到当事人的再审申请后，经审查，符合再审条件的，应当立案并及时通知各方当事人；不符合再审条件的，予以回。

#### 5.最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定

**第五十四条** 法 应当对经过 审质证的证据和无需质证的证据进行逐一审查和对全部证据综合审查，遵循法 职业道，运用 推理和生活经验，进行全面、客观和公正地分析判 ，确定证据材料与案件事实之间的证明关系，排除不具有关联性的证据材料，准确认定案件事实。

#### 6.中华人民共和国城乡规划法

**第二条** 制定和实施城乡规划，在规划区内进行建设活动，必 遵守本法。

本法所称城乡规划，包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。

本法所称规划区，是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域。规划区的具体范围由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中，根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定。

**第四十条**在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。

城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布。

**第六十四条**未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城

乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

**第六十八条**城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。

### **附录 O 案例四：在农村“一户一宅”规定外建房， 对此不应享有过渡安置补偿权益**

#### **【裁判要点】**

案涉房屋所属土地原为村集体农用地，当事人未能提供农用地转为建设用地，以及准许商业经营的相关审批手续，要求参照一边国有土地上商 标准进行赔偿，于法无据。案涉房屋系农村“一户一宅”规定外的建房，当事人在该村另有宅基地并建有房屋，因此对案涉房屋不应享有过 安置补偿权益，其主张在外租房的租金损失，没有事实和法律依据。

## 【裁判文书】

### 中华人民共和国最高人民法院 行政裁定书

(2020)最高法行赔申1074号

再审申请人(一审原告、二审上诉人): 长, , 1974年6月8日生, , 住 南省 县。

委托诉讼代理人: 建, 北 创为律 事务所律 。

被申请人(一审被告、二审被上诉人): 南省 县人民政府, 住所地 南省 县九 路2号。

法定代表人: 延, 该县人民政府县长。

再审申请人 长 因诉 南省 县人民政府(以下简称县政府)强制拆除房屋行政赔偿一案, 不服 南省高级人民法院(2019) 行赔终614号行政判决, 向本院申请再审。本院依法组成合议庭 对本案进行了审查, 现已审查终结。

长 申请再审称, 依照《中华人民共和国行政诉讼法》第九十条、第九十一条第三项、第四项的规定, 请求撤销一、二审判决, 将本案发回重审或提审。事实与理由:(一)案涉房屋所属土地为村集体建设用地, 房屋建设符合当时的乡村集镇规划, 政府颁发的《村镇规划选址意见书》《建设工程规划许可证》《土地使用协议书》及 南省 县司法局出具的《见

证书》，均证明案涉房屋为门面房，用途为商业。 县政府在未对 长 安置补偿的情况下将案涉房屋强制拆除，目前该地块已纳入城市规划区。因此，应参照 边同地段国有土地上商 征收补偿标准，对案涉房屋予以赔偿。原审法院参照 南省平 山市政府发布的平政 2017 33 号《关于印发平 山市征地 苗及地上附着物补偿标准的通知》（以下简称平政 2017 33 号文），按照 通住宅标准进行赔偿，显失公平。

（二）原审法院对屋内装修损失共计 15000 元的认定过低，并应当认定租金损失存在。（三）原审判决未能体现对政府违法拆除行为的 ，未及时支付赔偿金产生的利息 属于直接损失范围，应予赔偿。

本院经审查认为，《中华人民共和国国家赔偿法》第四条规定：“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利： （四）造成财产损害的其他违法行为。”本案中， 县政府对 长 案涉房屋实施强制拆除的行为，已经另案生效行政判决确认违法，给 长 合法财产造成的损失，应当依法赔偿。

关于赔偿标准的问题。案涉房屋所属土地原为村集体农用地， 长 未能提供农用地转为建设用地，以及准许商业经营的相关审批手续，要求参照 边国有土地上商 标准进行赔偿



于法无据，不应支持。案涉房屋系农村“一户一宅”规定外的建房，长 在该村另有宅基地并建有房屋，因此对案涉房屋不应享有过 安置补偿权益，其主张在外租房的租金损失，没有事实和法律依据。原审法院组织双方当事人对保存 长 室内物品的 库进行了现场勘验清点，对于 长 未自行 的物品，按其自报价及自列明细 10 后予以赔偿，符合日常生活实际。平政 2017 33 号文中确定的补偿标准，本已包含了房屋的部分装修成本，原审法院在此基础上，根据 长 提交的视 和照片反映的房屋装修情况， 情 加房屋装修损失赔偿金 15000 元，已经充分维护了 长 的权益。 长 主张的赔偿款利息损失，不属于《中华人民共和国国家赔偿法》第三十六条规定的直接损失，原审法院对其该项请求不予支持，并无不当。 长 的再审申请理由均不能成立，本院不予支持。

综上， 长 的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形。依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十六条第二款之规定，裁定如下：

回 长 的再审申请。

审判长

审判员

审判员

二 二 年十月三十日

书记员 陈小小

**关注要点：**

政府协调所属相关职能部门配合实施强制拆除，并非强制拆除行为的具体实施主体。乡镇政府报上级政府批准，在上级政府协调和国土、住建、公安、城建部门的积极配合下，依据法律 予的强制执行权，强制拆除当事人的在建房屋，是被诉强制拆除房屋行为的实施主体。上级政府仅仅是协调所属相关职能部门配合实施强制拆除，并非强制拆除行为的具体实施主体。

乡镇政府依据拆违职权并以自己名义实施拆除行为的，该拆除行为与上级委托执法无关联。对于上级政府出具委托书，委托乡镇政府对违法建筑实施拆除的问题。乡镇政府依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条规定，依法享有强制拆除的法定职权，且乡镇政府以自己的名义作出强制拆除决定、实施强制拆除行为，强制拆除行为显然与前述委托执法无关联。乡镇政府请示、报送行动方案，目的在于 得上级政府及

其职能部门的支持和协助、配合，也不是将其依法享有的强制拆除职权交由上级政府实施。

## 中华人民共和国最高人民法院 行政裁定书

(2017)最高法行申 5617 号

再审申请人（一审原告、二审上诉人） 其 。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）海南省 市人民政府。法定代表人 。

原审第三人海南省 市中和镇人民政府。

法定代表人 纪。

再审申请人 其 因诉被申请人海南省 市人民政府（以下简称 市政府）及原审第三人 市中和镇人民政府（以下简称中和镇政府）行政强制拆除行为一案，不服海南省高级人民法院于 2017 年 3 月 30 日作出的（2017） 行终 37 号行政裁定，向本院申请再审。本院于 2017 年 7 月 31 日立案受理，依法组成合议庭 审查本案。案件现已审查终结。

1998 年 8 月 12 日， 其 向 市中和镇中和居民委员会（以下简称中和居委会）申请利用空闲用地建房。同年 11 月 12 日，中和居委会在 其 的申请书上注明“该申请人情况属实，特此证明”，并加盖中和居委会的公章。2001 年 3

月 25 日，中和居委会出具《地基（房产）证明书》，将 252 平方 空地批准给 其 建房使用。2012 年 3 月 13 日，市政府向中和镇政府出具委托书，委托中和镇政府对中和镇辖区范围内的违法建筑行使行政执法和管理职权，委托期限从 2012 年 3 月 14 日至 2015 年 12 月 31 日。2013 年 3 月 17 日，其 申请涉诉 252 平方 宅基地权属登记。2013 年 6 月 15 日， 市政府向 其 颁发 集用（2013）第 02321 号《集体土地使用证》（以下简称 02321 号土地证）。2015 年 4 月，其 在该宅基地上施工建房。2015 年 5 月 25 日，中和镇政府向 其 发出《通知书》，主要内容： 其 所建房屋尚未申领《乡村建设规划许可证》，且私自改变土地利用性质，违反《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《海南省农村居民建房审批办法》有关规定，责令 其 立即停止建设，在发文之日起 7 个工作日内拆除违法建筑。2015 年 6 月 8 日，中和镇政府根据《中华人民共和国行政强制法》第五十四条规定作出《催告书》，要求 其 自收到《催告书》之日起十日内自行拆除违法建筑，十日后仍未自行拆除的，中和镇政府将依法组织人员强制拆除。2015 年 9 月 1 日，中和镇政府作出《强制拆除决定书》，决定于 2015 年 9 月 8 日对 其 的建筑物实施强制拆除。同日，中和镇政府拟定行

动方案报 市政府审核。行动方案明确，成立联合强制拆除总指 ， 副市长符 担任总指 长， 市政府副秘书长林满 任副总指 长。2015年9月6日， 市政府公文呈批单上的拟办意见是：同意中和镇政府的意见，请中和镇政府 头，国土、住建、公安、城建部门配合及时处理，具体工作由中和镇政府落实。2015年9月7日，中和镇政府向 市国土资源局（以下简称 市国土局）去 ，认为02321号土地证项下土地与土地利用总体规划图和土地利用现状图中的用途不符，且超出《 家 村村庄建设规划》，请求注销02321号土地证。2015年9月9日， 市政府对其 的建筑物实施强制拆除。2015年10月26日， 市国土局以02321号土地证项下的土地与土地利用总体规划图和土地利用现状图中的用途不符，且超出《 家 村村庄建设规划》为由，请示 市政府批准注销02321号土地证。2015年11月3日， 市政府作出 府 2015 393号《关于注销中和镇中和居委会 家 村 其 集体土地使用证的批复》（以下简称393号批复），同意注销02321号土地证，并按相关规定办理注销登记手续。 其 不服并提起诉讼，海南省第二中级人民法院于2016年5月30日作出（2016） 97行初6号行政判决，撤销393号批复，该判决现已生效。2016

年1月18日，其提起本案行政诉讼，请求确认 市政府强制拆除其在建房屋的行政行为违法。

海南省第二中级人民法院（2016） 97行初37号行政判决认为，本案 然以中和镇政府名义制作《通知书》《催告书》《强制拆除决定书》，但从 市政府给中和镇政府的委托书来，中和镇政府作出的行为，是基于 市政府的委托，且在实施强制拆除前，中和镇政府向 市政府呈送拆除违法建筑请示、拟定行动方案，报 市政府审批，由 市政府副市长担任强制拆除行动总指 。 市政府公文呈批单也证明， 市政府同意中和镇政府呈报的意见，由 市政府组织多部门联合实施强制拆除行为。因此， 市政府是本案的适格被告。 其 然持有02321号土地证，但没有证据证明其取得乡村建设规划许可、建设主管部门的施工许可等， 其 的建房行为属于擅自建设房屋。《中华人民共和国行政强制法》第三十七条、第四十四条规定，对违法建筑实施强制拆除前，行政机关应当告知当事人采取行政强制措施的理由、依据以及当事人依法享有的权利、救济途径。经催告，当事人逾期不自行拆除，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定。本案中， 市政府强制拆除前，委托中和镇政府制作《通知书》《催告书》《强制拆除决定书》，并采取留置送达的方

式送达 其 ，告知强制拆除的理由、依据，以及申请行政复议、提起行政诉讼的权利和期限。 市政府已经履行强制拆除的相关程序。 其 在规定限期内未自行拆除， 市政府对 其 的建筑物实施强制拆除，符合上述法律规定。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条的规定，判决 回 其 的诉讼请求。 其 不服，提出上诉。

海南省高级人民法院（2017） 行终 37 号行政裁定认为，《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第一款规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。本案被诉强制拆除行为是中和镇政府作出，中和镇政府以自己的名义制作《强制拆除决定书》《通知书》《催告书》，并实施强制拆除行为。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条、《海南省城乡规划条例》第七十四条规定，在乡、村庄规划区内未取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。中和镇政府是法律规定行使上述拆除职权的行政机关。 然 市政府与中和镇政府签订委托书，中和镇政府请示得到 市政府批准，拆除行为有 市政府其他部门参与，但 些都是行政机关内部行为，不足以否定中和镇政府法定职权及以其名

义作出强制拆除决定并具体实施的事实。中和镇政府依法应当作为本案被告。一审判决以 市政府作为本案被告，不符合事实和法律规定，应予以纠正。依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第（三）项、第二款，《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第七十九条第一款第（一）项的规定，裁定撤销一审判决， 回 其 的起诉。

其 申请再审称：1. 市政府是适格被告。 然中和镇政府以本单位的名义作出《通知书》《催告书》《强制拆除决定书》，但从 市政府和中和镇政府签订的委托书来 ，中和镇政府的行为是基于 市政府的委托而行使的。实施强制拆除前，中和镇政府向 市政府呈送拆除违法建筑请示，拟定行动方案，报 市政府审批， 市政府组织多部门联合实施强制拆除。2. 市政府强制拆除 其 房屋的行政行为违法。 其 在自己的宅基地上建房，并未改变土地利用性质，不存在利用农用地建房、私自改变土地利用性质问题。2015年9月9日前，海南全省农村还没有开展农村报建工作， 其 建房不需要《乡村建设规划许可证》。请求撤销二审裁定，依法再审本案，确认 市政府强制拆除行为违法，赔偿损失、恢复原状。



市政府、中和镇政府均未提交书面答辩意见。

本院经审查认为，《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第一款规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。本案中，中和镇政府以其未得《乡村建设规划许可证》为由，决定拆除其的在建房屋。在其未自行拆除的情况下，中和镇政府报经市政府批准，在市政府协调和市国土、住建、公安、城建部门的积极配合下，依据法律予的强制执行权，强制拆除其的在建房屋，中和镇政府是本案被诉强制拆除房屋行为的实施主体，系本案适格被告。其主张，市政府是本案适格被告。但是，市政府作为中和镇政府的上级政府，在本案中仅仅是协调所属相关职能部门配合中和镇政府实施强制拆除，并非被诉强制拆除行为的具体实施主体。至于市政府出具委托书，委托中和镇政府对违法建筑实施拆除的问题。本案中，中和镇政府依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条和《海南省查处违法建筑若干规定》第十一条第二款规定，依法享有强制拆除的法定职权，且在实施本案强制拆除行为过程中，中和镇政府以自己的名义，而非以市政府的名义，作出强制拆除决定、实施强制拆除行为，强制拆除行为显然与前述委托执法无关联。中和镇政府向

政府请示、报送行动方案，目的在于 得上级政府及其职能部门的支持和协助、配合，也不是将其依法享有的强制拆除职权交由 市政府实施，同样不能证明 市政府是本案被诉强制拆除行为的实施主体。因此， 其 主张 市政府是本案适格被告，理由不能成立，本院不予支持。 其 还主张，

市政府强制拆除其在建房屋违法，但是本案二审裁定结果是 回起诉，并不涉及强制拆除在建房屋行为的合法性问题，以此为由申请再审，理由 不能成立。

应当指出的是，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第（三）项规定，错列被告且拒绝变更的，人民法院 能够裁定 回起诉。二审过程中发现被告不适格的，人民法院 应当向原告释明。原告同意变更被告的，人民法院可以裁定撤销一审判决，发回一审法院或者指令有管辖权的法院重新审理，原告不同意变更被告的，人民法院 能够裁定 回起诉。本案中，二审裁定未说明是否已向 其 释明其应变更被告，即直接裁定 回起诉不妥，本院予以指正。鉴于本案系对再审申请的审查，二审裁定 回起诉并未对 其 依法另行起诉形成法律上的障碍，该项诉讼程序违法未影响案件的公正审判，本案不予再审。 其 在收到本裁定后，可以以中和镇政府为被告，对中和镇政府

作出的强制拆除决定和强制拆除行为，向有管辖权的人民法院，依法另行提起行政诉讼。

综上，其 的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第（一）、（三）、（四）项规定的情形。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第七十四条的规定，裁定如下：

回 其 的再审申请。

二 一七年九月二十一日

## **附录 P 案例五：乡镇政府依据拆违职权并以自己名义实施的拆除行为，与上级委托执法无关联**

关注要点：

政府协调所属相关职能部门配合实施强制拆除，并非强制拆除行为的具体实施主体。乡镇政府报上级政府批准，在上级政府协调和国土、住建、公安、城建部门的积极配合下，依据法律 予的强制执行权，强制拆除当事人的在建房屋，是被诉强制拆除房屋行为的实施主体。上级政府仅仅是协调所属相关职能部门配合实施强制拆除，并非强制拆除行为的具体实施主体。

乡镇政府依据拆违职权并以自己名义实施拆除行为的，该拆除行为与上级委托执法无关联。对于上级政府出具委托书，委托乡镇政府对违法建筑实施拆除的问题。乡镇政府依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条规定，依法享有强制拆除的法定职权，且乡镇政府以自己的名义作出强制拆除决定、实施强制拆除行为，强制拆除行为显然与前述委托执法无关联。乡镇政府请示、报送行动方案，目的在于得上级政府及其职能部门的支持和协助、配合，也不是将其依法享有的强制拆除职权交由上级政府实施。

## 中华人民共和国最高人民法院

### 行政裁定书

(2017)最高法行申5617号

再审申请人（一审原告、二审上诉人） 其 。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）海南省 市人民政府。法定代表人 。

原审第三人海南省 市中和镇人民政府。

法定代表人 纪。

再审申请人 其 因诉被申请人海南省 市人民政府（以下简称 市政府）及原审第三人 市中和镇人民政府（以下简称中和镇政府）行政强制拆除行为一案，不服海南省

高级人民法院于2017年3月30日作出的（2017）行终37号行政裁定，向本院申请再审。本院于2017年7月31日立案受理，依法组成合议庭审查本案。案件现已审查终结。

1998年8月12日，其向市中和镇中和居民委员会（以下简称中和居委会）申请利用空闲用地建房。同年11月12日，中和居委会在其的申请书上注明“该申请人情况属实，特此证明”，并加盖中和居委会的公章。2001年3月25日，中和居委会出具《地基（房产）证明书》，将252平方空地批准给其建房使用。2012年3月13日，市政府向中和镇政府出具委托书，委托中和镇政府对中和镇辖区范围内的违法建筑行使行政执法和管理职权，委托期限从2012年3月14日至2015年12月31日。2013年3月17日，其申请涉诉252平方宅基地权属登记。2013年6月15日，市政府向其颁发集用（2013）第02321号《集体土地使用证》（以下简称02321号土地证）。2015年4月，其在该宅基地上施工建房。2015年5月25日，中和镇政府向其发出《通知书》，主要内容：其所建房屋尚未申领《乡村建设规划许可证》，且私自改变土地利用性质，违反《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《海南省农村居民建房审批办法》有关规定，责令其

立即停止建设，在发文之日起7个工作日内拆除违法建筑。

2015年6月8日，中和镇政府根据《中华人民共和国行政强制法》第五十四条规定作出《催告书》，要求其自收到《催告书》之日起十日内自行拆除违法建筑，十日后仍未自行拆除的，中和镇政府将依法组织人员强制拆除。2015年9月1日，中和镇政府作出《强制拆除决定书》，决定于2015年9月8日对其的建筑物实施强制拆除。同日，中和镇政府拟定行动方案报市政府审核。行动方案明确，成立联合强制拆除总指挥，副市长符担任总指挥长，市政府副秘书长林满任副总指挥长。2015年9月6日，市政府公文呈批单上的拟办意见是：同意中和镇政府的意见，请中和镇政府牵头，国土、住建、公安、城建部门配合及时处理，具体工作由中和镇政府落实。2015年9月7日，中和镇政府向市国土环境资源局（以下简称市国土局）去函，认为02321号土地证项下土地与土地利用总体规划图和土地利用现状图中的用途不符，且超出《家乡村庄建设规划》，请求注销02321号土地证。2015年9月9日，市政府对其的建筑物实施强制拆除。2015年10月26日，市国土局以02321号土地证项下的土地与土地利用总体规划图和土地利用现状图中的用途不符，且超出《家乡村庄建设规

划》为由，请示 市政府批准注销 02321 号土地证。2015 年 11 月 3 日， 市政府作出 府 2015 393 号《关于注销中和镇中和居委会 家 村 其 集体土地使用证的批复》（以下简称 393 号批复），同意注销 02321 号土地证，并按相关规定办理注销登记手续。 其 不服并提起诉讼，海南省第二中级人民法院于 2016 年 5 月 30 日作出（2016） 97 行初 6 号行政判决，撤销 393 号批复，该判决现已生效。2016 年 1 月 18 日， 其 提起本案行政诉讼，请求确认 市政府强制拆除其在建房屋的行政行为违法。

海南省第二中级人民法院（2016） 97 行初 37 号行政判决认为，本案 然以中和镇政府名义制作《通知书》《催告书》《强制拆除决定书》，但从 市政府给中和镇政府的委托书来 ，中和镇政府作出的行为，是基于 市政府的委托，且在实施强制拆除前，中和镇政府向 市政府呈送拆除违法建筑请示、拟定行动方案，报 市政府审批，由 市政府副市长担任强制拆除行动总指 。 市政府公文呈批单也证明， 市政府同意中和镇政府呈报的意见，由 市政府组织多部门联合实施强制拆除行为。因此， 市政府是本案的适格被告。 其 然持有 02321 号土地证，但没有证据证明其取得乡村建设规划许可、建设主管部门的施工许可等， 其

的建房行为属于擅自建设房屋。《中华人民共和国行政强制法》第三十七条、第四十四条规定，对违法建筑实施强制拆除前，行政机关应当告知当事人采取行政强制措施的理由、依据以及当事人依法享有的权利、救济途径。经催告，当事人逾期不自行拆除，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定。本案中， 市政府强制拆除前，委托中和镇政府制作《通知书》《催告书》《强制拆除决定书》，并采取留置送达的方式送达 其 ，告知强制拆除的理由、依据，以及申请行政复议、提起行政诉讼的权利和期限。 市政府已经履行强制拆除的相关程序。 其 在规定限期内未自行拆除， 市政府对 其 的建筑物实施强制拆除，符合上述法律规定。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条的规定，判决 回 其 的诉讼请求。 其 不服，提出上诉。

海南省高级人民法院（2017） 行终 37 号行政裁定认为，《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第一款规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。本案被诉强制拆除行为是中和镇政府作出，中和镇政府以自己的名义制作《强制拆除决定书》《通知书》《催告书》，并实施强制拆除行为。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条、《海南省城乡规划条例》第七十



四条规定，在乡、村庄规划区内未取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。中和镇政府是法律规定行使上述拆除职权的行政机关。然  
市政府与中和镇政府签订委托书，中和镇政府请示得到 市政府批准，拆除行为有 市政府其他部门参与，但 些都是行政机关内部行为，不足以否定中和镇政府法定职权及以其名义作出强制拆除决定并具体实施的事实。中和镇政府依法应当作为本案被告。一审判决以 市政府作为本案被告，不符合事实和法律规定，应予以纠正。依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第（三）项、第二款，《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第七十九条第一款第（一）项的规定，裁定撤销一审判决， 回 其 的起诉。

其 申请再审称：1. 市政府是适格被告。 然中和镇政府以本单位的名义作出《通知书》《催告书》《强制拆除决定书》，但从 市政府和中和镇政府签订的委托书来 ，中和镇政府的行为是基于 市政府的委托而行使的。实施强制拆除前，中和镇政府向 市政府呈送拆除违法建筑请示，拟定行动方案，报 市政府审批， 市政府组织多部门联

合实施强制拆除。2. 市政府强制拆除 其 房屋的行政行为违法。 其 在自己的宅基地上建房，并未改变土地利用性质，不存在利用农用地建房、私自改变土地利用性质问题。2015年9月9日前，海南全省农村还没有开展农村报建工作， 其 建房不需要《乡村建设规划许可证》。请求撤销二审裁定，依法再审本案，确认 市政府强制拆除行为违法，赔偿损失、恢复原状。

市政府、中和镇政府均未提交书面答辩意见。

本院经审查认为，《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第一款规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。本案中，中和镇政府以 其 未 得《乡村建设规划许可证》为由，决定拆除 其 的在建房屋。在 其 未自行拆除的情况下，中和镇政府报经 市政府批准，在 市政府协调和市国土、住建、公安、城建部门的积极配合下，依据法律 予的强制执行权，强制拆除 其 的在建房屋，中和镇政府是本案被诉强制拆除房屋行为的实施主体，系本案适格被告。 其 主张， 市政府 是本案适格被告。但是， 市政府作为中和镇政府的上级政府，在本案中仅仅是协调所属相关职能部门配合中和镇政府实施强制拆除，并非被诉强制拆除行为的具体实施主体。

至于 市政府出具委托书,委托中和镇政府对违法建筑实施拆除的问题。本案中,中和镇政府依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条和《海南省查处违法建筑若干规定》第十一条第二款规定,依法享有强制拆除的法定职权,且在实施本案强制拆除行为过程中,中和镇政府以自己的名义,而非以

市政府的名义,作出强制拆除决定、实施强制拆除行为,强制拆除行为显然与前述委托执法无关联。中和镇政府向 市政府请示、报送行动方案,目的在于 得上级政府及其职能部门的支持和协助、配合,也不是将其依法享有的强制拆除职权交由 市政府实施,同样不能证明 市政府是本案被诉强制拆除行为的实施主体。因此, 其 主张 市政府是本案适格被告,理由不能成立,本院不予支持。 其 还主张,

市政府强制拆除其在建房屋违法,但是本案二审裁定结果是 回起诉,并不涉及强制拆除在建房屋行为的合法性问题,以此为由申请再审,理由 不能成立。

应当指出的是,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三条第一款第(三)项规定,错列被告且拒绝变更的,人民法院 能够裁定 回起诉。二审过程中发现被告不适格的,人民法院 应当向原告释明。原告同意变更被告的,人民法院可以裁定撤销一审判决,发回

一审法院或者指令有管辖权的法院重新审理，原告不同意变更被告的，人民法院能够裁定回起诉。本案中，二审裁定未说明是否已向 其 释明其应变更被告，即直接裁定回起诉不妥，本院予以指正。鉴于本案系对再审申请的审查，二审裁定回起诉并未对 其 依法另行起诉形成法律上的障碍，该项诉讼程序违法未影响案件的公正审判，本案不予再审。 其

在收到本裁定后，可以以中和镇政府为被告，对中和镇政府作出的强制拆除决定和强制拆除行为，向有管辖权的人民法院，依法另行提起行政诉讼。

综上， 其 的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第（一）、（三）、（四）项规定的情形。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第七十四条的规定，裁定如下：

回 其 的再审申请。

二 一七年九月二十一日