**密级：**公开

建议第20220273号

**案 由**：关于完善没收控停违法建筑处置机制的建议

**提 出 人：**苏毅,杨加禄,周元媛,郑阳(共4名)

**办理类型：**主汇办

**承办单位：**市规划和自然资源局(主办),宝安区人民政府

**内 容：**

案由

今年9月30日以来，宝安区积极开展拓展空间百日攻坚行动，但部分街道在项目实施过程中遇到做出罚没决定的违法控停建筑长期难以有效处理问题。该类建筑物虽然在实践中已作出没收行政处罚决定，但在实施程序、接受处理等方面均存在较大问题，严重影响空间拓展工作开展，也造成大量土地资源长期浪费。此外，此类没收违法建筑存量大，据统计全市5000余宗，其中光明区最多，现存1600余宗，宝安区1400余宗，存量第二，因涉及人数多、利益重大，实践中处理进展缓慢，已成为影响基层稳定和发展的重大隐患，亟需处置：

一、行政处罚违法作出。一是事实不清。很多行政相对人（实际违法行为人）未查明、查全即作出没收行政处罚决定；执法过程中未对建筑物进行实际测绘，导致没收行政处罚决定书上载明的没收违建面积不准。二是程序违法。没收行政处罚涉及行政相对人重大财产利益，依法应举行听证，但实际未履行该程序（部分违法行为人未签署自愿放弃听证）；行政处罚决定未依法定程序送达，没有送达至法律要求的文书接收人手中。

二、行政处罚没有执行也无法执行。在法律层面，没收处罚决定生效后，没收违建即成为国有资产，应依法定程序纳入国有资产管理序列。但因没收执行程序存在瑕疵，执行不到位。一是没收处罚决定生效后，违法行为人自觉履行的，规土监察机构应与财政主管部门办理好交接，使没收违建真正纳入国有资产管理序列，但实际完全没有这一程序，导致国有资产管理部门原来没有接收、现在不愿意接收也不可能接收。二是没收处罚决定生效后，违法行为人逾期不履行的，法定期限届满拒不配合移交或申请行政复议、提起行政诉讼的，规土监察机构应依法申请法院强制执行，但实际上基本没有履行这一程序，绝大部分没收违建仍实际掌握在违法行为人手中，违法行为人至今仍在实际经营。且由于申请法院强制执行的法定期间已过，执法机构已无法申请强制执行，如违法行为人不主动移交，无法通过强制执行实现没收违建的移交。三是没收处罚决定作出后，有一些没收违建，执法机构已向属地街道集体资产监督管理办发出了没收违建接收通知，但也仅形式上完成移交，由于未实际控制，导致实际接收单位根本没有或难以接收，没收违建没有或没法完成国有资产入库程序和进行后续管理。以上，也存在政府未履职被监督机关追责风险。

三、没收违建的存在阻碍了利益统筹项目工作推进。据了解，全市此类罚没后未处理建筑有上千宗，针对违法建筑行政处罚案件执行与处置工作，市主管部门先后出台了《关于做好没收违法建筑执行和处置工作的指导意见》（深规土规〔2018〕10号）、《关于推进规划土地行政处罚案件执行与处置工作的指导意见》（深规划资源规〔2019〕7号）等政策文件，支持各区进一步创新没收违建的处置方式，针对不同类型分别采取组织拆除、参照土地整备利益统筹进行核算、公共利益需要带建筑协议出让用地、探索没收违法收入等方式进行处理。但由于行政处罚程序违法、执行不到位等问题，导致实施土地整备利益统筹项目时，没收违建权属难以认定，对前期现状容积率核查、后续补偿、拆除等工作带来极大困难，造成没收违建不得不拆但又存在法律障碍的两难境地，严重阻碍项目推进。

建议

一、试点推进没收控停违法建筑的处置。梳理此类建筑罚没原因，针对共性问题，采取试点推进的方式，由市、区共同选择部分公共项目作为试点，在兼顾政府、村集体、相关利益人等各方利益基础上，按相关文件实事求是、尊重历史原则理顺没收违法建筑的土地、建筑利益补偿方式，形成统一处置规范和流程，推广处置同类罚没建筑。

二、加强没收控停违法建筑处置的立法。目前相关政策文件均为市规资部门的规范性文件，法律效力较低。可在试点处置基础上，参照历史违建处理方式，由市人大或市政府层面出台相关文件，提升政策的效力层次。

三、强化领导。因没收违法建筑政策强，涉及部门多，建议市成立专门的机构协调统筹推进，对确实存在程序违法、事实认定不清、适用法律错误等情形的案件，由市、区相关执法部门牵头，指导基层执法单位启动撤销程序后重新作出执法程序，确保严格依法行政。