

上海市城市管理行政执法局 上海市公安局文件 上海市人民检察院

沪城管联〔2021〕3号

关于印发《上海市城市管理行政执法与 刑事司法衔接工作办法》的通知

各区城管执法局，各公安分局、市公安局各有关部门，各检察院分院、区人民检察院：

为加强和规范本市城市管理行政执法与刑事司法衔接工作，依法惩治城市管理领域违法犯罪行为，切实维护社会管理秩序和人民群众生命健康，市城管执法局、市公安局、市人民检察院联合制定了《上海市城市管理行政执法与刑事司法衔接工作办法》，现印发给你们，请认真贯彻执行。



2021年4月25日

上海市城市管理行政执法与刑事司法衔接 工作办法

第一章 总则

第一条（目的依据） 为进一步健全城管行政执法与刑事司法衔接工作机制，加大对城市管理领域违法犯罪行为打击力度，切实维护社会管理秩序和人民群众生命健康，推进生态文明建设，依据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《公安机关受理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件规定》等法律、法规及有关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条（适用范围） 本办法适用于市、区城市管理行政执法部门（以下简称城管执法部门）以及乡镇人民政府、街道办事处、公安机关和人民检察院办理的城市管理领域涉嫌犯罪案件。

乡镇人民政府、街道办事处办理的城市管理领域涉嫌犯罪案件，由区城管执法部门负责移送公安机关。

第三条（工作机制） 城管执法部门、公安机关和人民检察院应当加强协作，统一法律适用，建立健全线索通报、案件移送、信息共享和信息发布等工作机制。

第四条（法律监督） 人民检察院对城管执法部门移送涉嫌犯罪案件活动和公安机关对移送案件的立案活动，依法实施法律监督。

第二章 案件移送与法律监督

第五条（案件移送条件） 城管执法部门在依法查处违法行为过程中，发现违法事实涉嫌构成犯罪，依法需要追究刑事责任的，应当指定2名或者2名以上城管执法人员专门负责，核实情况后提出移送涉嫌犯罪案件的书面报告，报经本部门正职负责人或者主持工作的负责人审批。

城管执法部门正职负责人或者主持工作的负责人应当自接到报告之日起3日内作出批准移送或者不批准移送的决定。决定批准的，应当在24小时内向同级公安机关移送；决定不批准的，应当将不予批准的理由记录在案。

城管执法部门向公安机关移送的案件，应当符合下列条件：

- （一）实施行政执法的主体与程序合法；
- （二）有证据证明涉嫌犯罪事实发生。

城市管理领域违法行为的刑事责任追诉标准，依据法律、法规及司法解释的相关规定执行。

第六条（案件移送材料） 城管执法部门移送涉嫌犯罪案件，应当自作出移送决定后24小时内向同级公安机关移交案件材料，并将案件移送书及案件调查报告抄送人民检察院。

城管执法部门向公安机关移送涉嫌犯罪案件时，应当附有下列材料：

（一）案件移送书，载明移送机关名称、涉嫌犯罪罪名及主要依据、案件主办人及联系方式等。案件移送书应当附移送材料清单，并加盖移送机关公章；

（二）案件调查报告，载明案件来源、查获情况、犯罪嫌疑人基本情况、涉嫌犯罪的事实、证据和法律依据、处理建议和法律依据等；

（三）涉案物品清单，载明涉案物品的名称、数量、特征、存放地等事项，并附采取行政强制措施、现场笔录等表明涉案物品来源的相关材料；

（四）附有鉴定机构和鉴定人资质证明或者其他证明文件的检验报告或者鉴定意见；

（五）现场照片、询问笔录、电子数据、视听资料、认定意见、责令整改通知书等其他与案件有关的证据材料；

（六）其他有关涉嫌犯罪的材料。

对违法行为已经作出行政处罚决定的，还应当附行政处罚决定书。

第七条（材料补正和补充调查） 对城管执法部门移送的涉嫌犯罪案件，公安机关应当出具接受案件的回执或者在案件移送书的回执上签字。

公安机关审查发现移送的涉嫌犯罪案件材料不全的，应当在接受案件的24小时内书面告知移送的城管执法部门在3日内补正，但不得以材料不全为由，不接受移送案件。

公安机关审查发现移送的涉嫌犯罪案件证据不充分的，可以就证明有犯罪事实的相关证据等提出补充调查意见，由移送案件的城管执法部门补充调查。城管执法部门应当按照要求补充调查，并及时将调查结果反馈公安机关。因客观条件所限，无法补正的，城管执法部门应当向公安机关作出书面说明，必要时，公安机关可以自行调查。

第八条（立案审查和反馈） 公安机关对城管执法部门移送的涉嫌犯罪案件，应当自接受案件之日起 3 日内进行审查，依法作出立案或者不予立案的决定。涉嫌犯罪线索需要查证的，应当自接受案件之日起 7 日内作出决定；重大疑难复杂案件，经县级以上公安机关负责人批准，可以自受案之日起 30 日内作出决定。涉嫌经济犯罪案件，至迟应当在 10 日内作出决定。情况特殊的，经上一级公安机关负责人批准，可以再延长 30 日作出决定。依法不予立案的，应当说明理由，相应退回案件材料。

接受案件后对属于公安机关管辖但不属于本公安机关管辖的案件，应当在 24 小时内移送有管辖权的公安机关，并书面通知移送案件的城管执法部门，抄送人民检察院。对不属于公安机关管辖的，应当在 24 小时内退回移送案件的城管执法部门。

公安机关作出立案、不予立案决定的，应当自作出决定之日起 3 日内书面通知城管执法部门，并将立案决定书或者不予立案决定书抄送人民检察院。对移送的涉嫌城市管理犯罪案件，公安机关立案后决定撤销案件的，应当将撤销案件

决定书送达移送案件的城管执法部门，并退回案卷材料。对依法应当追究行政法律责任的，可以同时提出书面建议。

第九条（案件交接） 城管执法部门应当自接到公安机关立案通知书之日起3日内将涉案物品以及与案件有关的其他材料移交公安机关，并办理交接手续。

对保管条件、保管场所有特殊要求的涉案物品，可以在公安机关采取必要措施固定留取证据后，由城管执法部门代为保管。城管执法部门应妥善保管涉案物品，并配合公安机关、人民检察院在办案过程中对涉案物品的调取、使用、鉴定等工作。

第十条（不予立案的复议） 城管执法部门接到公安机关不予立案的通知书后，认为依法应当由公安机关决定立案的，可以自接到不予立案通知书之日起3日内，提请作出决定的公安机关复议；公安机关应当自收到复议申请之日起3日内作出立案或者不予立案的复议决定，并书面通知移送案件的城管执法部门。

第十一条（立案监督） 城管执法部门对公安机关逾期未作出是否立案决定以及对不予立案决定、复议决定、立案后撤销案件决定有异议的，可以建议人民检察院进行立案监督。人民检察院应当受理并进行审查。

城管执法部门建议人民检察院进行立案监督的案件，应当提供立案监督建议书、相关案件材料，并附公安机关不予立案、立案后撤销案件决定，刑事复议决定书或者公安机关逾期未作出是否立案决定的材料。

第十二条（案件移送监督） 人民检察院发现城管执法部门不移送涉嫌犯罪案件的，可以派员查询、调阅有关案件材料，认为涉嫌犯罪的，应当提出建议依法移送的检察意见。城管执法部门应当自收到检察意见之日起3日内，将案件移送公安机关，并将执行情况通知人民检察院。

第十三条（行政处罚与刑事处罚的衔接） 城管执法部门对移送的涉嫌犯罪案件，原则上应当在公安机关决定不予立案或者撤销案件、人民检察院作出不起诉决定、人民法院作出无罪判决或者免于刑事处罚后，再决定是否给予行政处罚。涉嫌犯罪案件的移送办理期间，不计入行政处罚期限。

城管执法部门向公安机关移送涉嫌犯罪案件前，已经作出的警告、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证的行政处罚决定，不停止执行。

第十四条（公安机关、人民检察院移交案件） 公安机关对发现的城市管理违法行为，经审查没有犯罪事实，或者立案侦查后认为犯罪情节显著轻微、不需要追究刑事责任，但依法应当予以行政处罚的，应当及时将案件移交同级城管执法部门，同时抄送同级人民检察院。

人民检察院审查逮捕、审查起诉后认为犯罪情节轻微、不需要追究刑事责任，但依法应当予以行政处罚的，应当制发检察意见，及时将案件移交同级城管执法部门。

城管执法部门对于公安机关、人民检察院移交的不追究刑事责任的案件，认为属于本部门管辖，符合行政处罚立案

条件的，应当以书面形式受理；对于不符合行政处罚立案条件的，应当以书面形式回复同级公安机关、人民检察院。

第十五条（行政证据的使用） 城管执法部门在行政执法和查办案件过程中依法收集制作的物证、书证、视听资料、电子数据、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等证据材料，经公安机关、人民检察院审查符合法定要求的，可以作为证据使用。

第三章 协作配合

第十六条（联席会议制度） 市城管执法部门、公安机关和人民检察院应当建立健全城管行政执法与刑事司法衔接的长效工作机制，定期召开联席会议，确定本单位城市管理行政执法与刑事司法衔接工作的牵头机构及联系人，通报案件办理工作情况，研究解决行刑衔接工作中的重大问题。

各区域城管执法部门、公安机关和人民检察院参照前款规定开展工作。

第十七条（案件咨询答复） 城管执法部门、公安机关、人民检察院应当建立双向案件咨询制度。城管执法部门对重大疑难复杂案件，可就刑事案件立案追诉标准、证据的固定和保全等问题咨询公安机关、人民检察院；公安机关、人民检察院可就案件办理中的专业性问题咨询城管执法部门。受咨询的机关应当认真研究，及时答复。

第十八条（案件线索通报） 城管执法部门在执法检查时，发现城市管理违法行为明显涉嫌犯罪的，应当及时向公

安机关通报。公安机关认为有必要的可以依法开展调查，对符合立案条件的，应当及时依法立案侦查。在公安机关立案侦查前，城管执法部门应当继续对违法行为进行调查。

对城管执法部门通报的涉嫌犯罪案件线索，公安机关应当在作出立案或不予立案决定之日起3日内书面告知城管执法部门。

第十九条（联合办案） 城管执法部门和公安机关在日常工作中遇到下列情形，经研判可能存在涉嫌城市管理犯罪行为，需要开展前期联合调查的，可以商请对方提前介入：

（一）有证据表明涉嫌犯罪的行为人可能逃匿或者销毁证据的；

（二）现场查获的涉案物品金额或者案件其他情节明显达到刑事责任追诉标准；

（三）可能产生重大影响或疑难复杂的涉嫌犯罪案件；

（四）可能引起群体性事件、暴力抗法的；

（五）需要对方提前介入的其他情形。

需要联合办案的，城管执法部门与公安机关应当协商确定牵头部门，联合查处违法犯罪行为；必要时，可商请人民检察院提前介入。

第二十条（重大案件联合督办） 城管执法部门、公安机关和人民检察院应当加强对重大案件的联合督办工作。

市城管执法部门、公安机关、人民检察院可以对下列重大案件进行联合督办，并抄告案件承办单位所属辖区人民政府：

- (一) 在全市范围内有重大影响的案件;
- (二) 对公民生命健康、财产造成重大损害、损失的案件;
- (三) 跨辖区、案情复杂、涉案金额较大的案件;
- (四) 其他有必要联合督办的重大案件。

联合督办的重大案件，应当明确案件侦办时限和要求，由专人负责指导和协调；必要时，可联合开展现场督办。

第二十一条（信息发布） 城管执法部门、公安机关、人民检察院之间建立城市管理领域违法犯罪案件信息发布的沟通协作机制。发布案件信息前，应当互相通报情况；对于敏感的、涉及面广的、跨辖区的案件信息，应当请示市级机关审核同意后发布；市级联合督办的重要案件信息，应当由市级机关联合发布。

第二十二条（城管执法部门责任追究） 城管执法部门违反本规定，逾期不将案件移送公安机关的，由本级或者上级人民政府，或者上级城管执法部门，责令限期移送，并对其正职负责人或者主持工作的负责人根据情节轻重，给予记过以上的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

城管执法部门违反本规定，对应当向公安机关移送的案件不移送，或者以行政处罚代替移送的，由本级或者上级人民政府，或者上级城管执法部门，责令改正，给予通报；拒不改正的，对其正职负责人或者主持工作的负责人给予记过以上的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

对本条第一款、第二款所列行为直接负责的主管人员和其他直接责任人员，分别比照前两款的规定给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十三条（公安机关责任追究） 公安机关违反规定，不接受城管执法部门移送的涉嫌犯罪案件，或者逾期不作出立案或者不予立案的决定的，除由人民检察院依法实施立案监督外，对其负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由其所在单位、上级主管部门或者监察机关依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十四条（职务犯罪线索移送） 城管执法部门、公安机关在依法查处违法行为过程中，发现有包庇纵容、徇私舞弊、贪污受贿、失职渎职等涉嫌职务犯罪行为的，应当及时将线索移送监察机关或者人民检察院。

第四章 信息共享

第二十五条（信息交互与共享） 城管执法部门查处、移送的涉嫌犯罪案件情况，公安机关立案侦查、提请逮捕、起诉的情况，人民检察院立案监督、审查逮捕、审查起诉情况以及提起公诉后法院判决的情况等相关信息，应当建立信息共享机制，定期实现信息共享。

第二十六条（信息化建设） 城管执法部门、公安机关、人民检察院应当运用信息化手段，逐步实现涉嫌犯罪案件的网上移送、网上受理和网上监督。

第二十七条（信息分析） 城管执法部门、公安机关、人民检察院应当定期对城市管理领域犯罪案件信息及时汇总、分析、综合研判。

第五章 附则

第二十八条（期间计算） 本办法所涉期间除法律、法规、规章另有规定外，均以自然日计算。

第二十九条（实施日期） 本办法自 2021 年 7 月 15 日起施行。

- 附件：1. 城市管理执法领域涉嫌犯罪案件主要罪名
及追诉标准
2. 案件移送书
 3. 立案监督建议书
 4. 补正材料通知书
 5. 不受理理由说明书
 6. 建议函

上海市城市管理行政执法局办公室 2021 年 4 月 25 日印发
