**汕尾市违法用地、违法建设联合执法实施方案（征求意见稿）**

为进一步规范我市自然资源和规划建设管理秩序，加大违法用地、违法建设执法力度，及时有效制止新增违法用地、违法建设行为，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《违反土地管理规定行为处分办法》以及《广东省人民政府关于农村村民非法占用土地建住宅行政执法权的公告》（粤府函〔2020〕84号）《广东省人民政府关于乡镇街道综合行政执法的公告》（粤府函〔2020〕136号）和《汕尾市人民政府关于乡镇街道实行综合行政执法的公告》（第一、二、三批）等文件规定，结合我市实际，制定本方案。

一、工作目标

在市委、市政府统一领导下，按照“尊重历史、分类处理、严控新增、依法处置”的工作思路，县（市、区）、管委会和镇（街道）各级政府（以下简称各级政府）履行主体责任、各职能部门履行监管责任，坚决落实市委市政府对新增违法用地、在建违法建设“零容忍”的要求，切实履行职责，强化信息互通、部门联动，及时将新增违法用地、在建违法建设遏制在萌芽状态，努力实现“新增违法零增长，历史违法负增长”的工作目标。

二、基本原则

（一）严控新增。各级政府必须坚持严控新增原则，对当年新建、加建、改建、扩建的违法用地、违法建设，组织联合执法拆除，坚决将新增违法用地、在建违法建设遏制在萌芽状态。镇域范围违法用地、违法建设原则上由镇（街道）政府组织实施联合执法拆除；跨镇（街道）或处于镇（街道）权属争议地的，由县（市、区）政府指定管辖实施，或提级组织实施。

（二）属地负责。明确各级政府为辖区违法用地、违法建设治理工作的责任主体，落实党政同管同责。各级党委书记作为违法用地、违法建设治理工作的第一责任人，应亲自挂帅，尽责履职；各级政府主要负责同志作为主要责任人，分管负责同志作为直接责任人，共同承担、严格履行辖区违法用地、违法建设治理工作的责任。

（三）部门联动。各有关职能部门应在属地党委、政府的统一领导下，承担违法用地、违法建设治理的共同责任，履行治理违法用地、违法建设的工作职责，主动完成任务分工，形成对违法用地、违法建设齐抓共管的强大合力。

三、工作机制

（一）建立违法用地、违法建设联合执法联席会议机制

1．建立市违法用地、违法建设联合执法联席会议机制。联席会议成员单位为市自然资源局、市住房和城乡建设局、市农业农村局、市发展和改革局、市公安局、市司法局、市财政局、市生态环境局、市水务局、市林业局、市供电局等单位。由市自然资源局、市住房和城乡建设局、市农业农村局牵头，原则上每季度组织召开违法用地、违法建设联合执法联席会议（特殊情况可随时组织召开），研究推进全市违法用地、违法建设联合执法工作，协调解决联合执法过程中遇到的困难和问题。

2．建立县（市、区）违法用地、违法建设联合执法工作小

组（以下简称“联合执法工作小组”），组织开展本县（市、区）违法用地、违法建设联合执法工作。联合执法工作小组组长由各县（市、区）政府主要负责同志担任，副组长由县（市、区）政府分管自然资源、住建、农业农村负责同志分管领导担任，成员单位为属地城市管理综合执法、自然资源、住房和城乡建设、农业农村、林业、供水供电、公安、司法、财政、生态环境等部门，领导小组下设联合执法工作小组办公室。组长或副组长原则上每半年组织召开一次联合执法工作小组会议（特殊情况可随时召开），研究讨论并决定本县（市、区）联合执法相关事项。各镇（街道）政府参照县级成立本地区联合执法工作小组及办公室。

（二）完善违法用地、违法建设发现和制止机制

按照“省负总责、市级统筹、县级实施、乡镇（街道）落实”的工作原则，各级政府切实增强对违法用地、违法建设查控工作的责任感和紧迫感，健全监管流程，严格落实对新增违法用地、在建违法建设早发现、早报告、早制止的工作措施。

1．线索发现。各镇（街道）政府对本辖区违法行为巡查工作负主要责任，应组织镇执法部门、网格员（巡查员、联防员等）、属地村（居）委会工作人员等加强落实开展违法用地、违法建设的巡查发现工作，结合现代科技监控手段，消除辖区范围内的监管盲点，力争做到全面覆盖、无缝衔接。

（1）村（居）委会充分发挥村民自治管理优势，落实源头管理措施，对辖区内疑似新增违法用地、在建违法建设做到及时发现、及时制止并及时上报属地联合执法工作小组办公室；

（2）网格员（巡查员、联防员等）按照网格化管理要求和职责，落实网格管理巡查责任，合理编制巡查路线，发现疑似新增违法线索的，及时报告属地联合执法工作小组办公室；

（3）属地镇（街道）政府执法部门严格落实日常巡查职责，分片开展违法用地、违法建设巡查工作；

（4）充分运用卫星遥感影像、无人机低空数字航空摄影等信息化手段，及时发现新增违法用地、违法建设。

（5）县级以上自然资源、农业农村、住房和城乡建设（城市管理综合执法）等执法部门成立县级违法用地、违法建设动态巡查督导检查组，根据工作需要不定期组织开展督导检查工作，并形成工作通报。

2．线索核查与发出停工文书。各镇（街道）政府、属地自然资源、农业农村、住房和城乡建设（城市管理综合执法）等部门应及时对发现的违法线索进行核查，对正在实施的违法行为，分别依职能发出责令停止违法行为的相关文书并采取相关停工制止措施。

落实做好违法信息互联互通机制。县级以上自然资源、农业农村、住房和城乡建设（城市管理综合执法）等执法部门对违法行为发出《责令停止土地违法行为通知书》后，3个自然日内应书面告知属地镇（街道）政府执法部门，由镇（街道）政府执法部门同时对在建违法行为发出《责令停止违法行为决定书》。

相关文书中应责令当事人限期于2个自然日内自行整改，消除违法状态，如遇恶劣天气、整改难度大等特殊情况，属地镇（街道）政府等部门可自行决定适当放宽整改期限至5个自然日。

（三）健全新增违法用地、在建违法建设快速拆除机制

各镇（街道）政府依据《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）、《广东省人民政府关于乡镇街道综合行政执法的公告》（粤府函〔2020〕136号）等相关规定，依法快速拆除在建的违法建设。对于新增的违法用地、违法建设，快速拆除整栋建筑物、构筑物；对于加建、改建、扩建的违法建设，快速拆除加建、改建、扩建部分的建筑物、构筑物。

1.法律依据。《城乡规划法》第二条规定“制定和实施城乡规划，在规划区内进行建设活动，必须遵守本法”和“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”；第六十五条规定“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”；第六十八条规定“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”。《广东省人民政府关于乡镇街道综合行政执法的公告》（粤府函〔2020〕136号）第一条第三款规定“行政处罚权调整实施后，与之相关的行政检查权、行政强制措施权由镇街一并实施”。

在适用《城乡规划法》第六十八条的情况下，该条文规定由县级以上地方人民政府责成有关部门采取强制拆除措施，被责成的有关部门应包括镇（街道）人民政府，本方案视为各县（市、区）人民政府一次性责成镇（街道）人民政府对辖区内在建违法建设及时采取强制拆除等措施，不再另行逐宗责成。

2.适用快速拆除的情形

（1）正在进行的新建、加建、改建、扩建的违法用地、违法建设；

（2）不服从有关部门责令停止违法用地、违法建设行为，或收到限期拆除的行政命令后仍继续实施并完成的违法用地、违法建设。

3.快速拆除的一般程序

各县（市、区）组织或责成属地联合执法工作小组相关成员部门对违法建筑物、构筑物实施快速拆除，应严格遵守《城乡规划法》第六十八条、《中华人民共和国行政强制法》第十八条规定，一般按照以下程序进行：

（1）县级以上自然资源、农业农村、住房和城乡建设（城市管理综合执法）等执法部门对在建违法建设发出《责令停止违法行为通知书》，责令违法当事人2个自然日内整改（特殊情况可放宽整改期限至5个自然日）。

（2）镇（街道）政府发出《强制拆除通知书》。相关执法部门对违法行为责令自行整改期满后，违法当事人没有整改或没有整改到位的，应书面通报镇（街道）政府；在违法当事人自行整改期满后，镇（街道）政府发出《强制拆除通知书》，要求当事人于2个自然日内离场并搬清财物。当事人未自行拆除的，由镇（街道）政府在《强制拆除通知书》期满之后，发出并张贴《强制拆除公告》，要求当事人于5个自然日内自行拆除。

（3）镇（街道）政府组织实施强制拆除。原则上要求镇（街道）政府于发出《强制拆除通知书》后10个工作日内组织实施，如因个别特殊情况无法在10个工作日内组织实施的，应当于影响因素消除或缓解后尽快组织实施。

拆除当天应通知违法当事人到场，当场告知当事人采取拆除措施的理由、依据以及当事人依法享有的权利和救济途径，听取当事人的陈述和申辩并制作现场笔录。现场笔录由当事人和行政执法人员签名或盖章，当事人拒绝的，在笔录中予以注明。当事人拒不到场或无法通知当事人的，邀请1至2名属地村（居）委会干部、业委会成员、物业公司等工作人员见证，由见证人和行政执法人员在现场笔录上签名或盖章。

拆除前，应搬离现场所有合法财物，违法当事人不在场的，列举清单由见证人员签名见证，采取合理措施保管并告知当事人及时领取，避免对合法财物造成不当损害。拆除过程应由2名以上行政执法人员在场组织实施并出示执法身份证件，可以委托第三方施工队伍协助实施拆除。注意全程录像并见证，确保做好证据保全工作。

4.责令停止违法行为后仍然抢建的可即时实施快速拆除。执法部门发出责令停止违法行为的相关文书后，违法当事人不停止违法行为，继续抢建的，有关执法部门应根据实际情况报请属地镇（街道）政府尽快向违法当事人发出强制拆除通知书，并于5个自然日内组织拆除，无须等待自行整改期满。拆除时的具体注意事项参照前述一般程序中的第（3）项进行。

5．文书送达。对违法当事人送达相关法律文书以直接送达为主。如违法当事人（或其同住成年家属）拒不出现、拒绝接收法律文书或者无法确定违法当事人，但工地有施工人员在场的，可以将相关文书张贴在违法建设的显著位置，采用拍照、录像等方式记录（拍照、录像应能清楚反映现场有施工工人在场）或由1至2名属地村（居）委会干部、业委会成员、物业公司等工作人员见证，即视为留置送达。如工地无相关人员在场，可以由1至2名无利害关系人或者属地村（居）委会干部、业委会成员、物业公司等工作人员见证，将法律文书张贴在违法建设显著位置，同时采取拍照、录像等方式记录送达过程，3个自然日后视为送达。

6．镇（街道）政府组织复耕复绿。根据规定需要进行复耕复绿的违法用地，已完成拆除地上建筑物的，镇（街道）政府应在拆除后15个自然日内组织复耕复绿工作。尚未实施建设的，镇（街道）政府应在发现违法用地5个自然日内组织复耕复绿。

（四）建立已建违法建设联合执法机制

镇（街道）政府应严格落实属地“两违”整治责任，对在建违法建设严格落实快速拆除的同时，对未及时发现或未有效制止致使违法建设建成的，积极按照卫片执法、专项清查整治等工作要求，组织执法拆除行动及时消除违法状态，确保按时完成工作任务。

（五）确立违法用地、违法建设禁止供水、供电机制

1．供水、供电部门严格落实对违法用地、违法建设不得供

水、供电；

2．供水、供电部门接到属地联合执法工作小组办公室或执法部门出具的协助停水、停电通知后，应安排专人跟进并积极配合落实强制停水、停电措施，对已建成且入住的居（村）民生活用水、用电除外；

3．属地供水、供电部门应主动加强日常监管工作，发现农

排用电用于非农业用途，或被供水、供电部门停止用水、用电后业主私自接水、电等违规用水、用电行为的，应依法处理，无权处理的及时报告水电行政主管部门依法处理。

（六）建立土地、规划执法衔接机制

纪检监察机关、公安部门、检察部门与自然资源部门、农业农村部门、住房和城乡建设（城市管理综合执法）等部门各司其责、相互配合，切实做好案件移送和案情通报等工作，形成对违法用地、违法建设行为的高压态势和案件查处的强大合力。

1．强化土地、规划违法案件联合查处和制止机制。对属地镇（街道）政府和有关部门移送的符合刑事案件立案标准的土地违法、规划违法案件，公安部门应及时立案侦查，有关部门予以协助。对于擅自撕毁属地镇（街道）政府、自然资源、农业农村、住房和城乡建设（城市管理综合执法）等有关部门封条阻碍现场执法、转移被查封设备、阻挠执法人员进入违法现场、辱骂或殴打执法人员等阻碍执法工作的行为，相关执法部门及时通报公安部门派员到现场对治安违法人员依法进行处罚，构成犯罪的，应依法追究刑事责任。

2．建立重大案件查办追责机制。由公安机关、纪检监察机

关、检察机关、自然资源、农业农村、住房和城乡建设（城市管理综合执法）、属地镇（街道）政府等部门建立重大土地、规划违法案件联合查办追责机制。对达到刑事立案标准需要追究刑事责任的，由公安机关迅速立案调查，严肃追究相关责任人刑事责任。相关行业主管部门、属地政府对在违法用地、违法建设监督检查、执法过程中发现的党员干部、公职人员涉嫌违纪违法的问题线索或因监管不力造成严重后果、甚至充当“保护伞”需要追究责任的，按照有关规定移送纪检监察机关依规依纪依法处理。

四、职责分工

在开展联合执法的过程中，各级政府应切实履行属地管理主体责任，各行业主管部门按照职责分工，密切配合，加强沟通协调，形成强大工作合力。具体职责如下：

（一）各级人民政府：各县（市、区）政府作为本辖区违法用地、违法建设治理的责任主体，对本地区违法用地、违法建设管控工作负总责；各镇（街道）政府作为本辖区违法用地、违法建设治理的责任主体和农村村民非法占用土地建住宅的行政执法主体，对本镇（街道）辖区内违法用地、违法建设的巡查上报、制止和整改情况负总责，统一领导和组织实施辖区内违法用地、违法建设的联合执法快速拆除工作，负责统筹开展辖区内农村村民非法占用土地建住宅的查控工作，负责辖区范围内被没收建筑物、构筑物的处置和管理等工作。

（二）自然资源部门：负责牵头开展违法用地查处整改工作，指导各镇（街道）政府开展对违法用地查处整改工作；对各地及相关职能部门开展联合执法过程中依法履行职责情况进行督导，汇总核实各地违法用地的巡查发现和整改情况，并将核实结果上报同级人民政府。

（三）住房和城乡建设（城市管理综合执法）部门：负责对单位和个人建设行为是否取得施工许可证进行核实，对未取得施工许可证或未进行备案的建设行为、无资质的施工队依法进行查处；严控混凝土搅拌站企业对违法用地、违法建设提供混凝土供应；指导各镇（街道）政府开展对城市、镇（街道）规划建成区在建违法建设查处整改工作；协助协调供水公司对城市（县城）范围内在建违法建设停水工作；汇总核实各镇（街道）政府规划建成区在建违法建设的巡查发现和整改情况，并将核实结果上报同级人民政府。

（四）农业农村部门：负责牵头开展非法占用宅基地及耕地建设住宅行为的查处整改工作，指导各镇（街道）政府开展对非法占用宅基地及耕地建设住宅行为的查处整改工作。

（五）交通运输部门：负责对公路建筑控制区内修建建筑物、地面构筑物等违法行为的查处工作，牵头相关业主单位配合自然资源、城乡建设、镇（街道）政府等执法部门对交通基础设施项目违法用地、违法建设的监管、制止和整改工作，要求各交通基础设施项目必须合法合规建设。

（六）发展和改革部门：负责督导供电部门按规定落实对新增违法用地、在建违法建设不得供电的工作要求；督导相关重点项目业主单位配合自然资源、城乡建设、镇（街道）政府等执法部门对重点项目违法用地、违法建设的监管、制止和整改工作，督导重点项目业主单位和责任单位合法合规建设。

（七）公安部门：加强对快速拆除可能引发不稳定因素的分析研判，对可能出现突发性和群体性事件的，维护好现场秩序和周边交通秩序，防止群体性事件发生；对各镇（街道）政府、各行业主管部门移送的符合刑事案件立案标准的土地违法、规划违法线索，及时立案侦查；对于擅自撕毁各镇（街道）政府、各行业主管部门封条阻碍现场执法、转移被查封设备、阻挠执法人员进入违法现场、辱骂或殴打执法人员等阻碍执行公务的行为，属地政府、有关部门通知公安部门派员到现场对治安违法人员依法进行处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（八）财政部门：负责统筹安排好开展联合执法工作的经费。

（九）生态环境部门：负责开展饮用水水源地控制范围内建设项目环境及生态保护区违法行为的查处整改工作。

（十）司法行政部门：司法行政部门负责对因执行本《实施方案》联合执法快速拆除规定产生的市、县（市、区）、镇（街道）人民政府行政应诉事务。

（十一）水务部门：统筹开展河道和水利工程管理范围内违法用地、违法建设行为的查处整改工作。

（十二）林业部门：统筹开展对违法占用林地行为的查处整改工作，协助各地政府开展对违法占用林地的地上建筑物、构筑物的拆除工作，指导违法占用林地的复绿工作。

（十三）教育部门：牵头相关业主单位配合自然资源、城乡建设、镇（街道）政府等执法部门对教育设施及相关项目违法用地、违法建设的监管、制止和整改工作，要求各教育项目必须合法合规建设。

（十四）民政部门：牵头相关业主单位配合自然资源、城乡建设、镇（街道）政府等执法部门对对殡葬设施及相关项目违法用地、违法建设的监管、制止和整改工作，要求各殡葬设施及相关项目必须合法合规建设。

（十五）宗教部门：牵头相关业主单位配合自然资源、城乡建设、镇（街道）政府等执法部门对对宗教寺庙及相关项目违法用地、违法建设的监管、制止和整改工作，要求各宗教寺庙及相关项目必须合法合规建设。

（十七）供水、供电部门：严格落实对未建、在建违法用地、违法建设不得供水、供电的规定，收到相关部门要求配合函件后，如期积极配合对新增违法用地、在建违法建设落实停水、停电措施，对已建成且入住的居（村）民生活用水、用电除外。

五、监督机制

为确保各级政府及各成员单位在开展联合执法过程中，切实履行职责，共同制止违法用地、违法建设行为，对各级政府、村（居）委会、联合执法成员单位和相关工作人员建立监督问责机制。整改滞后、整改推动不力造成严重后果的，由各有管辖权的政府对下级政府及其所属部门等进行约谈、问责；党员干部、公职人员涉嫌违纪违法、失职失责的，按照干部管理权限，由各级政府及其所属部门按照有关规定，移送有管辖权的纪检监察机关依规依纪依法处理。

（一）县（市、区）政府监督机制。根据各县（市、区）新增违法用地、在建违法建设治理情况，实施季度通报和年度约谈问责。

1.季度通报机制。每季度定期通报各县（市、区）新增违

法用地、在建违法建设整改情况。

2.年度约谈问责机制。各县（市、区）一年度内本行政区

域新增违法用地、在建违法建设整治工作存在下列情形之一的，由市自然资源局、市住房和城乡建设局、市农业农村局等部门按职责分工适时提请市政府对县（市、区）政府、相关重点镇（街道）政府主要领导和分管领导进行约谈。市自然资源局按有关程序报市政府同意后，可以暂停该县（市、区）农地转用和土地征收审批收件，倒逼落实整改工作。县（市、区）政府经市政府约谈后仍未按要求落实整改或整改不到位，造成严重后果的：

（1）违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地面积的比

例达15%及以上的；

（2）新增且未整改到位的违法用地耕地总面积累计100亩（含100亩）以上的；

（3）建设用地上新增且未整改到位的在建违法建设面积累

计30000平方米（含30000平方米）以上的；

（4）辖区内新增违法用地、在建违法建设未整改到位情况

虽未达到上述标准，但违法用地、违法建设未整改面积总量在全市排名靠前导致市、县被省级约谈的；

（5）存在故意漏报、少报、隐瞒不报新增违法用地、在建违法建设情况的；

（6）违规审批，对发现的新增违法用地、在建违法建设未

及时组织快速拆除、停水、停电等措施，导致违法建设建成使用，拒不整改的。

（二）镇（街道）政府监督机制。镇（街道）一年度内本辖区范围新增违法用地、在建违法建设情况存在下列情形之一的，由县级自然资源、住房和城乡建设（城市管理综合执法）、农业农村局等部门按职责分工适时提请县政府对镇（街道）政府、主要领导和分管领导、相关重点村（居）委会负责人进行约谈。县级自然资源部门按有关程序报同级政府同意后，可以暂停相关镇（街道）农地转用和土地征收审批收件，倒逼落实整改工作。镇（街道）经县（市、区）政府约谈后仍未按要求落实整改或整改不到位，造成严重后果的：

1.新增且未整改到位的违法用地耕地总面积累计10亩（含10亩）以上的；

2.新增且未整改到位的在建违法建设面积累计5000平方米

（含5000平方米）以上的；

3.辖区内新增违法用地、在建违法建设未整改到位情况虽

未达到上述标准，但违法用地、违法建设未整改面积总量在全

市镇级排名靠前，导致县（市、区）、镇被市级约谈的；

4.对新增违法用地、在建违法建设未及时上报并采取有效

措施制止，经县（市、区）政府或上级部门约谈、督办后仍未按要求落实整改或整改不到位的；

5.存在故意漏报、少报、隐瞒不报新增违法用地、在建违

法建设情况的；

6.违法违规出具相关证明，擅自为违法用地、违法建设通

水、通电，擅自同意将农排电用于非农用途，或以其他方式为

违法建设行提供便利的。

（三）村（居）委会监督机制。村（居）委会一年度内本辖区范围新增违法用地、在建违法建设情况存在下列情形之一的：

1.新增且未整改到位的违法用地耕地总面积累计5亩（含5亩）以上的；

2.新增且未整改到位的在建违法建设面积累计3000平方米

（含3000平方米）以上的；

3．辖区内新增违法用地、在建违法建设未整改到位情况虽

未达到上述标准，但违法用地、违法建设未整改面积排名靠前

的；

4．对新增违法用地、在建违法建设未及时上报并采取有效

措施制止，经镇（街道）政府约谈、督办后仍未按要求落实整改或整改不到位的；

5．存在故意漏报、少报、隐瞒不报新增违法用地、在建违

法建设情况的；

6．违法违规出具相关证明，擅自为违法用地、违法建设通

水、通电，擅自同意将农排电用于非农用途，或以其他方式为

违法建设行为提供便利的。

（四）联合执法成员单位监督机制。联合执法成员单位存

在下列情况之一，造成严重危害后果的：

1．属地执法部门未按规定履行巡查和监督责任，对新增违法用地、在建违法建设应发现而未发现或在发现后瞒报漏报、未及时制止导致违法建设建成使用的；

2．属地供水、供电部门违规对新增违法用地、在建违法建设实施供水、供电，或拒不配合对新增违法用地、在建违法建设落实停水、停电措施的；

3．需要问责的其他情形。

（五）工作人员监督机制。全市各级党政机关工作人员，

各级党政机关派出机构、直属事业单位及工会、共青团、妇联

等人民团体工作人员，村（局）委会“两委”等，存在下列情况之一的：

1．直接或间接参与新增违法用地、违法建设行为的；

2．拒绝服从相关规定主动拆除新增违法建设的；

3．利用职务之便，纵容、包庇新增违法用地、违法建设行

为，并为违法行为提供便利的。

六、免责机制

开展违法用地、违法建设联合执法工作过程中，相关单位

或个人严格按照本方案履行职责到位的，根据“三个区分开来”

有关要求进行容错免责。因按照本方案实施拆除违法用地、违法建设导致败诉的案件，在法治考评中不作扣分处理。

七、附则

本实施方案自印发之日生效。

本实施方案由市自然资源局、市住房和城乡建设局、市农业农村局负责解释。

**名词解释：**【“三个区分开来”】

把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；

把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；

把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。