

宪法与行政法法律资讯



深圳市律师协会内部交流文件

宪法与行政法专业委员会编

第十二期

目录

一、最新政策及法规..... 1

 中华人民共和国法官法.....1

 中华人民共和国检察官法.....12

 中华人民共和国行政许可法.....24

 中华人民共和国建筑法.....41

 中华人民共和国城乡规划法.....54

 中华人民共和国车船税法.....69

 中华人民共和国消防法.....71

 政府投资条例.....89

 重大行政决策程序暂行条例.....96

 国务院关于修改部分行政法规的决定..... 104

 报废机动车回收管理办法.....106

 交通运输行政执法程序规定.....111

 安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法..... 138

 国家发展改革委办公厅关于进一步完善“信用中国”网站及地方信用门户网站行政处罚信息信用修复机制的通知..... 145

二、典型案例..... 148

(一) 最高法裁判：一般行政案件采高度盖然性证明标准.....	148
(二) 最高法裁判：强制拆除房屋所造成物品损失的确定.....	156
(三) 最高法裁判：申诉与举报、行政复议范围、滥诉的规制.....	161
三、观点展示.....	168
(一) 集体土地征收补偿行为之合法性审查.....	168
(二) 行政任务导向下的行政行为形式变革.....	183

一、最新政策及法规

中华人民共和国法官法

中华人民共和国主席令

第二十七号

《中华人民共和国法官法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于2019年4月23日修订通过，现将修订后的《中华人民共和国法官法》公布，自2019年10月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年4月23日

（1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过根据2001年6月30日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉的决定》第一次修正 根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》第二次修正 2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修订）

目 录

第一章 总 则

第二章 法官的职责、义务和权利

第三章 法官的条件和遴选

第四章 法官的任免

第五章 法官的管理

第六章 法官的考核、奖励和惩戒

第七章 法官的职业保障

第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了全面推进高素质法官队伍建设，加强对法官的管理和监督，维护法官合法权益，保障人民法院依法独立行使审判权，保障法官依法履行职责，保障司法公正，根据宪法，制定本法。

第二条 法官是依法行使国家审判权的审判人员，包括最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院的院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员。

第三条 法官必须忠实执行宪法和法律，维护社会公平正义，全心全意为人民服务。

第四条 法官应当公正对待当事人和其他诉讼参与人，对一切个人和组织在适用法律上一律平等。

第五条 法官应当勤勉尽责，清正廉明，恪守职业道德。

第六条 法官审判案件，应当以事实为根据，以法律为准绳，秉持客观公正的立场。

第七条 法官依法履行职责，受法律保护，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

第二章 法官的职责、义务和权利

第八条 法官的职责：

（一）依法参加合议庭审判或者独任审判刑事、民事、行政诉讼以及国家赔偿等案件；

（二）依法办理引渡、司法协助等案件；

（三）法律规定的其他职责。

法官在职权范围内对所办理的案件负责。

第九条 人民法院院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长除履行审判职责外，还应当履行与其职务相适应的职责。

第十条 法官应当履行下列义务：

（一）严格遵守宪法和法律；

（二）秉公办案，不得徇私枉法；

- (三) 依法保障当事人和其他诉讼参与人的诉讼权利;
- (四) 维护国家利益、社会公共利益, 维护个人和组织的合法权益;
- (五) 保守国家秘密和审判工作秘密, 对履行职责中知悉的商业秘密和个人隐私予以保密;
- (六) 依法接受法律监督和人民群众监督;
- (七) 通过依法办理案件以案释法, 增强全民法治观念, 推进法治社会建设;
- (八) 法律规定的其他义务。

第十一条 法官享有下列权利:

- (一) 履行法官职责应当具有的职权和工作条件;
- (二) 非因法定事由、非经法定程序, 不被调离、免职、降职、辞退或者处分;
- (三) 履行法官职责应当享有的职业保障和福利待遇;
- (四) 人身、财产和住所安全受法律保护;
- (五) 提出申诉或者控告;
- (六) 法律规定的其他权利。

第三章 法官的条件和遴选

第十二条 担任法官必须具备下列条件:

- (一) 具有中华人民共和国国籍;
- (二) 拥护中华人民共和国宪法, 拥护中国共产党领导和社会主义制度;
- (三) 具有良好的政治、业务素质和道德品行;
- (四) 具有正常履行职责的身体条件;
- (五) 具备普通高等学校法学类本科学历并获得学士及以上学位; 或者普通高等学校非法学类本科及以上学历并获得法律硕士、法学硕士及以上学位; 或者普通高等学校非法学类本科及以上学历, 获得其他相应学位, 并具有法律专业知识;
- (六) 从事法律工作满五年。其中获得法律硕士、法学硕士学位, 或者获得法学博士学位的, 从事法律工作的年限可以分别放宽至四年、三年;

(七) 初任法官应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

适用前款第五项规定的学历条件确有困难的地方,经最高人民法院审核确定,在一定期限内,可以将担任法官的学历条件放宽为高等学校本科毕业。

第十三条 下列人员不得担任法官:

- (一) 因犯罪受过刑事处罚的;
- (二) 被开除公职的;
- (三) 被吊销律师、公证员执业证书或者被仲裁委员会除名的;
- (四) 有法律规定的其他情形的。

第十四条 初任法官采用考试、考核的办法,按照德才兼备的标准,从具备法官条件的人员中择优提出人选。

人民法院的院长应当具有法学专业知识和法律职业经历。副院长、审判委员会委员应当从法官、检察官或者其他具备法官条件的人员中产生。

第十五条 人民法院可以根据审判工作需要,从律师或者法学教学、研究人员等从事法律职业的人员中公开选拔法官。

除应当具备法官任职条件外,参加公开选拔的律师应当实际执业不少于五年,执业经验丰富,从业声誉良好,参加公开选拔的法学教学、研究人员应当具有中级以上职称,从事教学、研究工作五年以上,有突出研究能力和相应研究成果。

第十六条 省、自治区、直辖市设立法官遴选委员会,负责初任法官人选专业能力的审核。

省级法官遴选委员会的组成人员应当包括地方各级人民法院法官代表、其他从事法律职业的人员和有关方面代表,其中法官代表不少于三分之一。

省级法官遴选委员会的日常工作由高级人民法院的内设职能部门承担。

遴选最高人民法院法官应当设立最高人民法院法官遴选委员会,负责法官人选专业能力的审核。

第十七条 初任法官一般到基层人民法院任职。上级人民法院法官一般逐级遴选;最高人民法院和高级人民法院法官可以从下两级人民法院遴选。参加上级人民法院遴选的法官应当在下级人民法院担任法官一定年限,并具有遴选职位相

关工作经历。

第四章 法官的任免

第十八条 法官的任免，依照宪法和法律规定的任免权限和程序办理。

最高人民法院院长由全国人民代表大会选举和罢免，副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员，由院长提请全国人民代表大会常务委员会任免。

最高人民法院巡回法庭庭长、副庭长，由院长提请全国人民代表大会常务委员会任免。

地方各级人民法院院长由本级人民代表大会选举和罢免，副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员，由院长提请本级人民代表大会常务委员会任免。

在省、自治区内按地区设立的和在直辖市内设立的中级人民法院的院长，由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会根据主任会议的提名决定任免，副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员，由高级人民法院院长提请省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会任免。

新疆生产建设兵团各级人民法院、专门人民法院的院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员，依照全国人民代表大会常务委员会的有关规定任免。

第十九条 法官在依照法定程序产生后，在就职时应当公开进行宪法宣誓。

第二十条 法官有下列情形之一的，应当依法提请免除其法官职务：

- (一) 丧失中华人民共和国国籍的；
- (二) 调出所任职人民法院的；
- (三) 职务变动不需要保留法官职务的，或者本人申请免除法官职务经批准的；
- (四) 经考核不能胜任法官职务的；
- (五) 因健康原因长期不能履行职务的；
- (六) 退休的；
- (七) 辞职或者依法应当予以辞退的；
- (八) 因违纪违法不宜继续任职的。

第二十一条 发现违反本法规定的条件任命法官的，任命机关应当撤销该项任命；上级人民法院发现下级人民法院法官的任命违反本法规定的条件的，应当建议下级人民法院依法提请任命机关撤销该项任命。

第二十二条 法官不得兼任人民代表大会常务委员会的组成人员，不得兼任行政机关、监察机关、检察机关的职务，不得兼任企业或者其他营利性组织、事业单位的职务，不得兼任律师、仲裁员和公证员。

第二十三条 法官之间有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系的，不得同时担任下列职务：

- (一) 同一人民法院的院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长；
- (二) 同一人民法院的院长、副院长和审判员；
- (三) 同一审判庭的庭长、副庭长、审判员；
- (四) 上下相邻两级人民法院的院长、副院长。

第二十四条 法官的配偶、父母、子女有下列情形之一的，法官应当实行任职回避：

- (一) 担任该法官所任职人民法院辖区内律师事务所的合伙人或者设立人的；
- (二) 在该法官所任职人民法院辖区内以律师身份担任诉讼代理人、辩护人，或者为诉讼案件当事人提供其他有偿法律服务的。

第五章 法官的管理

第二十五条 法官实行员额制管理。法官员额根据案件数量、经济社会发展情况、人口数量和人民法院审级等因素确定，在省、自治区、直辖市内实行总量控制、动态管理，优先考虑基层人民法院和案件数量多的人民法院办案需要。

法官员额出现空缺的，应当按照程序及时补充。

最高人民法院法官员额由最高人民法院商有关部门确定。

第二十六条 法官实行单独职务序列管理。

法官等级分为十二级，依次为首席大法官、一级大法官、二级大法官、一级高级法官、二级高级法官、三级高级法官、四级高级法官、一级法官、二级法官、三级法官、四级法官、五级法官。

第二十七条 最高人民法院院长为首席大法官。

第二十八条 法官等级的确定，以法官德才表现、业务水平、审判工作实绩和工作年限等为依据。

法官等级晋升采取按期晋升和择优选升相结合的方式，特别优秀或者工作特殊需要的一线办案岗位法官可以特别选升。

第二十九条 法官的等级设置、确定和晋升的具体办法，由国家另行规定。

第三十条 初任法官实行统一职前培训制度。

第三十一条 对法官应当有计划地进行政治、理论和业务培训。

法官的培训应当理论联系实际、按需施教、讲求实效。

第三十二条 法官培训情况，作为法官任职、等级晋升的依据之一。

第三十三条 法官培训机构按照有关规定承担培训法官的任务。

第三十四条 法官申请辞职，应当由本人书面提出，经批准后，依照法律规定的程序免除其职务。

第三十五条 辞退法官应当依照法律规定的程序免除其职务。

辞退法官应当按照管理权限决定。辞退决定应当以书面形式通知被辞退的法官，并列明作出决定的理由和依据。

第三十六条 法官从人民法院离任后两年内，不得以律师身份担任诉讼代理人或者辩护人。

法官从人民法院离任后，不得担任原任职法院办理案件的诉讼代理人或者辩护人，但是作为当事人的监护人或者近亲属代理诉讼或者进行辩护的除外。

法官被开除后，不得担任诉讼代理人或者辩护人，但是作为当事人的监护人或者近亲属代理诉讼或者进行辩护的除外。

第三十七条 法官因工作需要，经单位选派或者批准，可以在高等学校、科研院所协助开展实践性教学、研究工作，并遵守国家有关规定。

第六章 法官的考核、奖励和惩戒

第三十八条 人民法院设立法官考评委员会，负责对本院法官的考核工作。

第三十九条 法官考评委员会的组成人员为五至九人。

法官考评委员会主任由本院院长担任。

第四十条 对法官的考核，应当全面、客观、公正，实行平时考核和年度考核相结合。

第四十一条 对法官的考核内容包括：审判工作实绩、职业道德、专业水平、工作能力、审判作风。重点考核审判工作实绩。

第四十二条 年度考核结果分为优秀、称职、基本称职和不称职四个等次。考核结果作为调整法官等级、工资以及法官奖惩、免职、降职、辞退的依据。

第四十三条 考核结果以书面形式通知法官本人。法官对考核结果如果有异议，可以申请复核。

第四十四条 法官在审判工作中有显著成绩和贡献的，或者有其他突出事迹的，应当给予奖励。

第四十五条 法官有下列表现之一的，应当给予奖励：

- （一）公正司法，成绩显著的；
- （二）总结审判实践经验成果突出，对审判工作有指导作用的；
- （三）在办理重大案件、处理突发事件和承担专项重要工作中，做出显著成绩和贡献的；
- （四）对审判工作提出改革建议被采纳，效果显著的；
- （五）提出司法建议被采纳或者开展法治宣传、指导调解组织调解各类纠纷，效果显著的；
- （六）有其他功绩的。

法官的奖励按照有关规定办理。

第四十六条 法官有下列行为之一的，应当给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判的；
- （二）隐瞒、伪造、变造、故意损毁证据、案件材料的；
- （三）泄露国家秘密、审判工作秘密、商业秘密或者个人隐私的；
- （四）故意违反法律法规办理案件的；

(五) 因重大过失导致裁判结果错误并造成严重后果的;

(六) 拖延办案, 贻误工作的;

(七) 利用职权为自己或者他人谋取私利的;

(八) 接受当事人及其代理人利益输送, 或者违反有关规定会见当事人及其代理人的;

(九) 违反有关规定从事或者参与营利性活动, 在企业或者其他营利性组织中兼任职务的;

(十) 有其他违纪违法行为的。

法官的处分按照有关规定办理。

第四十七条 法官涉嫌违纪违法, 已经被立案调查、侦查, 不宜继续履行职责的, 按照管理权限和规定的程序暂时停止其履行职务。

第四十八条 最高人民法院和省、自治区、直辖市设立法官惩戒委员会, 负责从专业角度审查认定法官是否存在本法第四十六条第四项、第五项规定的违反审判职责的行为, 提出构成故意违反职责、存在重大过失、存在一般过失或者没有违反职责等审查意见。法官惩戒委员会提出审查意见后, 人民法院依照有关规定作出是否予以惩戒的决定, 并给予相应处理。

法官惩戒委员会由法官代表、其他从事法律职业的人员和有关方面代表组成, 其中法官代表不少于半数。

最高人民法院法官惩戒委员会、省级法官惩戒委员会的日常工作, 由相关人民法院的内设职能部门承担。

第四十九条 法官惩戒委员会审议惩戒事项时, 当事法官有权申请有关人员回避, 有权进行陈述、举证、辩解。

第五十条 法官惩戒委员会作出的审查意见应当送达当事法官。当事法官对审查意见有异议的, 可以向惩戒委员会提出, 惩戒委员会应当对异议及其理由进行审查, 作出决定。

第五十一条 法官惩戒委员会审议惩戒事项的具体程序, 由最高人民法院商有关部门确定。

第七章 法官的职业保障

第五十二条 人民法院设立法官权益保障委员会，维护法官合法权益，保障法官依法履行职责。

第五十三条 除下列情形外，不得将法官调离审判岗位：

- （一）按规定需要任职回避的；
- （二）按规定实行任职交流的；
- （三）因机构调整、撤销、合并或者缩减编制员额需要调整工作的；
- （四）因违纪违法不适合在审判岗位工作的；
- （五）法律规定的其他情形。

第五十四条 任何单位或者个人不得要求法官从事超出法定职责范围的事务。

对任何干涉法官办理案件的行为，法官有权拒绝并予以全面如实记录和报告；有违纪违法情形的，由有关机关根据情节轻重追究有关责任人员、行为人的责任。

第五十五条 法官的职业尊严和人身安全受法律保护。

任何单位和个人不得对法官及其近亲属打击报复。

对法官及其近亲属实施报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害、威胁恐吓、滋事骚扰等违法犯罪行为的，应当依法从严惩治。

第五十六条 法官因依法履行职责遭受不实举报、诬告陷害、侮辱诽谤，致使名誉受到损害的，人民法院应当会同有关部门及时澄清事实，消除不良影响，并依法追究相关单位或者个人的责任。

第五十七条 法官因依法履行职责，本人及其近亲属人身安全面临危险的，人民法院、公安机关应当对法官及其近亲属采取人身保护、禁止特定人员接触等必要保护措施。

第五十八条 法官实行与其职责相适应的工资制度，按照法官等级享有国家规定的工资待遇，并建立与公务员工资同步调整机制。

法官的工资制度，根据审判工作特点，由国家另行规定。

第五十九条 法官实行定期增资制度。

经年度考核确定为优秀、称职的，可以按照规定晋升工资档次。

第六十条 法官享受国家规定的津贴、补贴、奖金、保险和福利待遇。

第六十一条 法官因公致残的，享受国家规定的伤残待遇。法官因公牺牲、因公死亡或者病故的，其亲属享受国家规定的抚恤和优待。

第六十二条 法官的退休制度，根据审判工作特点，由国家另行规定。

第六十三条 法官退休后，享受国家规定的养老金和其他待遇。

第六十四条 对于国家机关及其工作人员侵犯本法第十一条规定的法官权利的行为，法官有权提出控告。

第六十五条 对法官处分或者人事处理错误的，应当及时予以纠正；造成名誉损害的，应当恢复名誉、消除影响、赔礼道歉；造成经济损失的，应当赔偿。对打击报复的直接责任人员，应当依法追究其责任。

第八章 附 则

第六十六条 国家对初任法官实行统一法律职业资格考试制度，由国务院司法行政部门商最高人民法院等有关部门组织实施。

第六十七条 人民法院的法官助理在法官指导下负责审查案件材料、草拟法律文书等审判辅助事务。

人民法院应当加强法官助理队伍建设，为法官遴选储备人才。

第六十八条 有关法官的权利、义务和管理制度，本法已有规定的，适用本法的规定；本法未作规定的，适用公务员管理的相关法律法规。

第六十九条 本法自2019年10月1日起施行。

中华人民共和国检察官法

中华人民共和国主席令

第二十八号

《中华人民共和国检察官法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于2019年4月23日修订通过，现将修订后的《中华人民共和国检察官法》公布，自2019年10月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年4月23日

（1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过根据2001年6月30日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国检察官法〉的决定》第一次修正 根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》第二次修正 2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修订）

目 录

第一章 总 则

第二章 检察官的职责、义务和权利

第三章 检察官的条件和遴选

第四章 检察官的任免

第五章 检察官的管理

第六章 检察官的考核、奖励和惩戒

第七章 检察官的职业保障

第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了全面推进高素质检察官队伍建设，加强对检察官的管理和监督，

维护检察官合法权益，保障人民检察院依法独立行使检察权，保障检察官依法履行职责，保障司法公正，根据宪法，制定本法。

第二条 检察官是依法行使国家检察权的检察人员，包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院的检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员。

第三条 检察官必须忠实执行宪法和法律，维护社会公平正义，全心全意为人民服务。

第四条 检察官应当勤勉尽责，清正廉明，恪守职业道德。

第五条 检察官履行职责，应当以事实为根据，以法律为准绳，秉持客观公正的立场。

检察官办理刑事案件，应当严格坚持罪刑法定原则，尊重和保障人权，既要追诉犯罪，也要保障无罪的人不受刑事追究。

第六条 检察官依法履行职责，受法律保护，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

第二章 检察官的职责、义务和权利

第七条 检察官的职责：

- (一) 对法律规定由人民检察院直接受理的刑事案件进行侦查；
- (二) 对刑事案件进行审查逮捕、审查起诉，代表国家进行公诉；
- (三) 开展公益诉讼工作；
- (四) 开展对刑事、民事、行政诉讼活动的监督工作；
- (五) 法律规定的其他职责。

检察官对其职权范围内就案件作出的决定负责。

第八条 人民检察院检察长、副检察长、检察委员会委员除履行检察职责外，还应当履行与其职务相适应的职责。

第九条 检察官在检察长领导下开展工作，重大办案事项由检察长决定。检察长可以将部分职权委托检察官行使，可以授权检察官签发法律文书。

第十条 检察官应当履行下列义务：

- (一) 严格遵守宪法和法律；
- (二) 秉公办案，不得徇私枉法；
- (三) 依法保障当事人和其他诉讼参与人的诉讼权利；
- (四) 维护国家利益、社会公共利益，维护个人和组织的合法权益；
- (五) 保守国家秘密和检察工作秘密，对履行职责中知悉的商业秘密和个人隐私予以保密；
- (六) 依法接受法律监督和人民群众监督；
- (七) 通过依法办理案件以案释法，增强全民法治观念，推进法治社会建设；
- (八) 法律规定的其他义务。

第十一条 检察官享有下列权利：

- (一) 履行检察官职责应当具有的职权和工作条件；
- (二) 非因法定事由、非经法定程序，不被调离、免职、降职、辞退或者处分；
- (三) 履行检察官职责应当享有的职业保障和福利待遇；
- (四) 人身、财产和住所安全受法律保护；
- (五) 提出申诉或者控告；
- (六) 法律规定的其他权利。

第三章 检察官的条件和遴选

第十二条 担任检察官必须具备下列条件：

- (一) 具有中华人民共和国国籍；
- (二) 拥护中华人民共和国宪法，拥护中国共产党领导和社会主义制度；
- (三) 具有良好的政治、业务素质和道德品行；
- (四) 具有正常履行职责的身体条件；
- (五) 具备普通高等学校法学类本科学历并获得学士及以上学位；或者普通高等学校非法学类本科及以上学历并获得法律硕士、法学硕士及以上学位；或者普通高等学校非法学类本科及以上学历，获得其他相应学位，并具有法律专业知识；

(六) 从事法律工作满五年。其中获得法律硕士、法学硕士学位，或者获得法学博士学位的，从事法律工作的年限可以分别放宽至四年、三年；

(七) 初任检察官应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。适用前款第五项规定的学历条件确有困难的地方，经最高人民检察院审核确定，在一定期限内，可以将担任检察官的学历条件放宽为高等学校本科毕业。

第十三条 下列人员不得担任检察官：

- (一) 因犯罪受过刑事处罚的；
- (二) 被开除公职的；
- (三) 被吊销律师、公证员执业证书或者被仲裁委员会除名的；
- (四) 有法律规定的其他情形的。

第十四条 初任检察官采用考试、考核的办法，按照德才兼备的标准，从具备检察官条件的人员中择优提出人选。

人民检察院的检察长应当具有法学专业知识和法律职业经历。副检察长、检察委员会委员应当从检察官、法官或者其他具备检察官条件的人员中产生。

第十五条 人民检察院可以根据检察工作需要，从律师或者法学教学、研究人员等从事法律职业的人员中公开选拔检察官。

除应当具备检察官任职条件外，参加公开选拔的律师应当实际执业不少于五年，执业经验丰富，从业声誉良好，参加公开选拔的法学教学、研究人员应当具有中级以上职称，从事教学、研究工作五年以上，有突出研究能力和相应研究成果。

第十六条 省、自治区、直辖市设立检察官遴选委员会，负责初任检察官人选专业能力的审核。

省级检察官遴选委员会的组成人员应当包括地方各级人民检察院检察官代表、其他从事法律职业的人员和有关方面代表，其中检察官代表不少于三分之一。

省级检察官遴选委员会的日常工作由省级人民检察院的内设职能部门承担。

遴选最高人民检察院检察官应当设立最高人民检察院检察官遴选委员会，负责检察官人选专业能力的审核。

第十七条 初任检察官一般到基层人民检察院任职。上级人民检察院检察官一般逐级遴选；最高人民检察院和省级人民检察院检察官可以从下两级人民检察院遴选。参加上级人民检察院遴选的检察官应当在下级人民检察院担任检察官一定年限，并具有遴选职位相关工作经历。

第四章 检察官的任免

第十八条 检察官的任免，依照宪法和法律规定的任免权限和程序办理。

最高人民检察院检察长由全国人民代表大会选举和罢免，副检察长、检察委员会委员和检察员，由检察长提请全国人民代表大会常务委员会任免。

地方各级人民检察院检察长由本级人民代表大会选举和罢免，副检察长、检察委员会委员和检察员，由检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。

地方各级人民检察院检察长的任免，须报上一级人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会批准。

省、自治区、直辖市人民检察院分院检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员，由省、自治区、直辖市人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。

省级人民检察院和设区的市级人民检察院依法设立作为派出机构的人民检察院的检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员，由派出的人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。

新疆生产建设兵团各级人民检察院、专门人民检察院的检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员，依照全国人民代表大会常务委员会的有关规定任免。

第十九条 检察官在依照法定程序产生后，在就职时应当公开进行宪法宣誓。

第二十条 检察官有下列情形之一的，应当依法提请免除其检察官职务：

- （一）丧失中华人民共和国国籍的；
- （二）调出所任职人民检察院的；
- （三）职务变动不需要保留检察官职务的，或者本人申请免除检察官职务经批准的；
- （四）经考核不能胜任检察官职务的；

- (五) 因健康原因长期不能履行职务的;
- (六) 退休的;
- (七) 辞职或者依法应当予以辞退的;
- (八) 因违纪违法不宜继续任职的。

第二十一条 对于不具备本法规定条件或者违反法定程序被选举为人民检察院检察长的,上一级人民检察院检察长有权提请本级人民代表大会常务委员会不批准。

第二十二条 发现违反本法规定的条件任命检察官的,任命机关应当撤销该项任命;上级人民检察院发现下级人民检察院检察官的任命违反本法规定的条件的,应当要求下级人民检察院依法提请任命机关撤销该项任命。

第二十三条 检察官不得兼任人民代表大会常务委员会的组成人员,不得兼任行政机关、监察机关、审判机关的职务,不得兼任企业或者其他营利性组织、事业单位的职务,不得兼任律师、仲裁员和公证员。

第二十四条 检察官之间有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系的,不得同时担任下列职务:

- (一) 同一人民检察院的检察长、副检察长、检察委员会委员;
- (二) 同一人民检察院的检察长、副检察长和检察员;
- (三) 同一业务部门的检察员;
- (四) 上下相邻两级人民检察院的检察长、副检察长。

第二十五条 检察官的配偶、父母、子女有下列情形之一的,检察官应当实行任职回避:

- (一) 担任该检察官所任职人民检察院辖区内律师事务所的合伙人或者设立人的;
- (二) 在该检察官所任职人民检察院辖区内以律师身份担任诉讼代理人、辩护人,或者为诉讼案件当事人提供其他有偿法律服务的。

第五章 检察官的管理

第二十六条 检察官实行员额制管理。检察官员额根据案件数量、经济社会

发展情况、人口数量和人民检察院层级等因素确定，在省、自治区、直辖市内实行总量控制、动态管理，优先考虑基层人民检察院和案件数量多的人民检察院办案需要。

检察官员额出现空缺的，应当按照程序及时补充。

最高人民检察院检察官员额由最高人民检察院商有关部门确定。

第二十七条 检察官实行单独职务序列管理。

检察官等级分为十二级，依次为首席大检察官、一级大检察官、二级大检察官、一级高级检察官、二级高级检察官、三级高级检察官、四级高级检察官、一级检察官、二级检察官、三级检察官、四级检察官、五级检察官。

第二十八条 最高人民检察院检察长为首席大检察官。

第二十九条 检察官等级的确定，以检察官德才表现、业务水平、检察工作实绩和工作年限等为依据。

检察官等级晋升采取按期晋升和择优选升相结合的方式，特别优秀或者工作特殊需要的一线办案岗位检察官可以特别选升。

第三十条 检察官的等级设置、确定和晋升的具体办法，由国家另行规定。

第三十一条 初任检察官实行统一职前培训制度。

第三十二条 对检察官应当有计划地进行政治、理论和业务培训。

检察官的培训应当理论联系实际、按需施教、讲求实效。

第三十三条 检察官培训情况，作为检察官任职、等级晋升的依据之一。

第三十四条 检察官培训机构按照有关规定承担培训检察官的任务。

第三十五条 检察官申请辞职，应当由本人书面提出，经批准后，依照法律规定的程序免除其职务。

第三十六条 辞退检察官应当依照法律规定的程序免除其职务。

辞退检察官应当按照管理权限决定。辞退决定应当以书面形式通知被辞退的检察官，并列明作出决定的理由和依据。

第三十七条 检察官从人民检察院离任后两年内，不得以律师身份担任诉讼代理人或者辩护人。

检察官从人民检察院离任后,不得担任原任职检察院办理案件的诉讼代理人或者辩护人,但是作为当事人的监护人或者近亲属代理诉讼或者进行辩护的除外。

检察官被开除后,不得担任诉讼代理人或者辩护人,但是作为当事人的监护人或者近亲属代理诉讼或者进行辩护的除外。

第三十八条 检察官因工作需要,经单位选派或者批准,可以在高等学校、科研院所协助开展实践性教学、研究工作,并遵守国家有关规定。

第六章 检察官的考核、奖励和惩戒

第三十九条 人民检察院设立检察官考评委员会,负责对本院检察官的考核工作。

第四十条 检察官考评委员会的组成人员为五至九人。

检察官考评委员会主任由本院检察长担任。

第四十一条 对检察官的考核,应当全面、客观、公正,实行平时考核和年度考核相结合。

第四十二条 对检察官的考核内容包括:检察工作实绩、职业道德、专业水平、工作能力、工作作风。重点考核检察工作实绩。

第四十三条 年度考核结果分为优秀、称职、基本称职和不称职四个等次。

考核结果作为调整检察官等级、工资以及检察官奖惩、免职、降职、辞退的依据。

第四十四条 考核结果以书面形式通知检察官本人。检察官对考核结果如果有异议,可以申请复核。

第四十五条 检察官在检察工作中有显著成绩和贡献的,或者有其他突出事迹的,应当给予奖励。

第四十六条 检察官有下列表现之一的,应当给予奖励:

(一) 公正司法,成绩显著的;

(二) 总结检察实践经验成果突出,对检察工作有指导作用的;

(三) 在办理重大案件、处理突发事件和承担专项重要工作中,做出显著成绩和贡献的;

- (四) 对检察工作提出改革建议被采纳, 效果显著的;
- (五) 提出检察建议被采纳或者开展法治宣传、解决各类纠纷, 效果显著的;
- (六) 有其他功绩的。

检察官的奖励按照有关规定办理。

第四十七条 检察官有下列行为之一的, 应当给予处分; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任:

- (一) 贪污受贿、徇私枉法、刑讯逼供的;
- (二) 隐瞒、伪造、变造、故意损毁证据、案件材料的;
- (三) 泄露国家秘密、检察工作秘密、商业秘密或者个人隐私的;
- (四) 故意违反法律法规办理案件的;
- (五) 因重大过失导致案件错误并造成严重后果的;
- (六) 拖延办案, 贻误工作的;
- (七) 利用职权为自己或者他人谋取私利的;
- (八) 接受当事人及其代理人利益输送, 或者违反有关规定会见当事人及其代理人的;
- (九) 违反有关规定从事或者参与营利性活动, 在企业或者其他营利性组织中兼任职务的;
- (十) 有其他违纪违法行为的。

检察官的处分按照有关规定办理。

第四十八条 检察官涉嫌违纪违法, 已经被立案调查、侦查, 不宜继续履行职责的, 按照管理权限和规定的程序暂时停止其履行职务。

第四十九条 最高人民检察院和省、自治区、直辖市设立检察官惩戒委员会, 负责从专业角度审查认定检察官是否存在本法第四十七条第四项、第五项规定的违反检察职责的行为, 提出构成故意违反职责、存在重大过失、存在一般过失或者没有违反职责等审查意见。检察官惩戒委员会提出审查意见后, 人民检察院依照有关规定作出是否予以惩戒的决定, 并给予相应处理。

检察官惩戒委员会由检察官代表、其他从事法律职业的人员和有关方面代表

组成，其中检察官代表不少于半数。

最高人民法院检察官惩戒委员会、省级检察官惩戒委员会的日常工作，由相关人民检察院的内设职能部门承担。

第五十条 检察官惩戒委员会审议惩戒事项时，当事检察官有权申请有关人员回避，有权进行陈述、举证、辩解。

第五十一条 检察官惩戒委员会作出的审查意见应当送达当事检察官。当事检察官对审查意见有异议的，可以向惩戒委员会提出，惩戒委员会应当对异议及其理由进行审查，作出决定。

第五十二条 检察官惩戒委员会审议惩戒事项的具体程序，由最高人民法院商有关部门确定。

第七章 检察官的职业保障

第五十三条 人民检察院设立检察官权益保障委员会，维护检察官合法权益，保障检察官依法履行职责。

第五十四条 除下列情形外，不得将检察官调离检察业务岗位：

- （一）按规定需要任职回避的；
- （二）按规定实行任职交流的；
- （三）因机构调整、撤销、合并或者缩减编制员额需要调整工作的；
- （四）因违纪违法不适合在检察业务岗位工作的；
- （五）法律规定的其他情形。

第五十五条 任何单位或者个人不得要求检察官从事超出法定职责范围的事务。

对任何干涉检察官办理案件的行为，检察官有权拒绝并予以全面如实记录和报告；有违纪违法情形的，由有关机关根据情节轻重追究有关责任人员、行为人的责任。

第五十六条 检察官的职业尊严和人身安全受法律保护。

任何单位和个人不得对检察官及其近亲属打击报复。

对检察官及其近亲属实施报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害、威胁恐吓、滋事

骚扰等违法犯罪行为的，应当依法从严惩治。

第五十七条 检察官因依法履行职责遭受不实举报、诬告陷害、侮辱诽谤，致使名誉受到损害的，人民检察院应当会同有关部门及时澄清事实，消除不良影响，并依法追究相关单位或者个人的责任。

第五十八条 检察官因依法履行职责，本人及其近亲属人身安全面临危险的，人民检察院、公安机关应当对检察官及其近亲属采取人身保护、禁止特定人员接触等必要保护措施。

第五十九条 检察官实行与其职责相适应的工资制度，按照检察官等级享有国家规定的工资待遇，并建立与公务员工资同步调整机制。

检察官的工资制度，根据检察工作特点，由国家另行规定。

第六十条 检察官实行定期增资制度。

经年度考核确定为优秀、称职的，可以按照规定晋升工资档次。

第六十一条 检察官享受国家规定的津贴、补贴、奖金、保险和福利待遇。

第六十二条 检察官因公致残的，享受国家规定的伤残待遇。检察官因公牺牲、因公死亡或者病故的，其亲属享受国家规定的抚恤和优待。

第六十三条 检察官的退休制度，根据检察工作特点，由国家另行规定。

第六十四条 检察官退休后，享受国家规定的养老金和其他待遇。

第六十五条 对于国家机关及其工作人员侵犯本法第十一条规定的检察官权利的行为，检察官有权提出控告。

第六十六条 对检察官处分或者人事处理错误的，应当及时予以纠正；造成名誉损害的，应当恢复名誉、消除影响、赔礼道歉；造成经济损失的，应当赔偿。对打击报复的直接责任人员，应当依法追究其责任。

第八章 附 则

第六十七条 国家对初任检察官实行统一法律职业资格证书考试制度，由国务院司法行政部门商最高人民检察院等有关部门组织实施。

第六十八条 人民检察院的检察官助理在检察官指导下负责审查案件材料、草拟法律文书等检察辅助事务。

人民检察院应当加强检察官助理队伍建设，为检察官遴选储备人才。

第六十九条 有关检察官的权利、义务和管理制度，本法已有规定的，适用本法的规定；本法未作规定的，适用公务员管理的相关法律法规。

第七十条 本法自2019年10月1日起施行。

中华人民共和国行政许可法

（2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过
根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于
修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》修正）

目 录

第一章 总 则

第二章 行政许可的设定

第三章 行政许可的实施机关

第四章 行政许可的实施程序

第一节 申请与受理

第二节 审查与决定

第三节 期 限

第四节 听 证

第五节 变更与延续

第六节 特别规定

第五章 行政许可的费用

第六章 监督检查

第七章 法律责任

第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范行政许可的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序，保障和监督行政机关有效实施行政管理，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。

第三条 行政许可的设定和实施，适用本法。

有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，不适用本法。

第四条 设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

第五条 设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正、非歧视的原则。

有关行政许可的规定应当公布；未经公布的，不得作为实施行政许可的依据。行政许可的实施和结果，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外，应当公开。未经申请人同意，行政机关及其工作人员、参与专家评审等的人员不得披露申请人提交的商业秘密、未披露信息或者保密商务信息，法律另有规定或者涉及国家安全、重大社会公共利益的除外；行政机关依法公开申请人前述信息的，允许申请人在合理期限内提出异议。

符合法定条件、标准的，申请人有依法取得行政许可的平等权利，行政机关不得歧视任何人。

第六条 实施行政许可，应当遵循便民的原则，提高办事效率，提供优质服务。

第七条 公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可，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；其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的，有权依法要求赔偿。

第八条 公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。

行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。

第九条 依法取得的行政许可，除法律、法规规定依照法定条件和程序可以转让的外，不得转让。

第十条 县级以上人民政府应当建立健全对行政机关实施行政许可的监督制度，加强对行政机关实施行政许可的监督检查。

行政机关应当对公民、法人或者其他组织从事行政许可事项的活动实施有效监督。

第二章 行政许可的设定

第十一条 设定行政许可，应当遵循经济和社会发展规律，有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性，维护公共利益和社会秩序，促进经济、社会和生态环境协调发展。

第十二条 下列事项可以设定行政许可：

（一）直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项；

（二）有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项；

（三）提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业，需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项；

（四）直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品，需要按照技术标准、技术规范，通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项；

（五）企业或者其他组织的设立等，需要确定主体资格的事项；

（六）法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项。

第十三条 本法第十二条所列事项，通过下列方式能够予以规范的，可以不设行政许可：

（一）公民、法人或者其他组织能够自主决定的；

（二）市场竞争机制能够有效调节的；

(三) 行业组织或者中介机构能够自律管理的；

(四) 行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。

第十四条 本法第十二条所列事项，法律可以设定行政许可。尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可。

必要时，国务院可以采用发布决定的方式设定行政许可。实施后，除临时性行政许可事项外，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律，或者自行制定行政法规。

第十五条 本法第十二条所列事项，尚未制定法律、行政法规的，地方性法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的，应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规。

地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章，不得设定应当由国家统一确定的公民、法人或者其他组织的资格、资质的行政许可；不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可。其设定的行政许可，不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务，不得限制其他地区的商品进入本地区市场。

第十六条 行政法规可以在法律设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

地方性法规可以在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。

第十七条 除本法第十四条、第十五条规定的外，其他规范性文件一律不得设定行政许可。

第十八条 设定行政许可，应当规定行政许可的实施机关、条件、程序、期限。

第十九条 起草法律草案、法规草案和省、自治区、直辖市人民政府规章草案，拟设定行政许可的，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许可的必要性、对经济和社会可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。

第二十条 行政许可的设定机关应当定期对其设定的行政许可进行评价；对已设定的行政许可，认为通过本法第十三条所列方式能够解决的，应当对设定该行政许可的规定及时予以修改或者废止。

行政许可的实施机关可以对已设定的行政许可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许可的设定机关。

公民、法人或者其他组织可以向行政许可的设定机关和实施机关就行政许可的设定和实施提出意见和建议。

第二十一条 省、自治区、直辖市人民政府对行政法规设定的有关经济事务的行政许可，根据本行政区域经济和社会发展的情况，认为通过本法第十三条所列方式能够解决的，报国务院批准后，可以在本行政区域内停止实施该行政许可。

第三章 行政许可的实施机关

第二十二条 行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施。

第二十三条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可。被授权的组织适用本法有关行政机关的规定。

第二十四条 行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。

委托行政机关对受委托行政机关实施行政许可的行为应当负责监督,并对该行为的后果承担法律责任。

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

第二十五条 经国务院批准,省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则,可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权。

第二十六条 行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的,该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请,统一送达行政许可决定。

行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的,本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理,或者组织有关部门联合办理、集中办理。

第二十七条 行政机关实施行政许可,不得向申请人提出购买指定商品、接受有偿服务等不正当要求。

行政机关工作人员办理行政许可,不得索取或者收受申请人的财物,不得谋取其他利益。

第二十八条 对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的设备、设施、产品、物品的检验、检测、检疫,除法律、行政法规规定由行政机关实施的外,应当逐步由符合法定条件的专业技术组织实施。专业技术组织及其有关人员对所实施的检验、检测、检疫结论承担法律责任。

第四章 行政许可的实施程序

第一节 申请与受理

第二十九条 公民、法人或者其他组织从事特定活动,依法需要取得行政许可的,应当向行政机关提出申请。申请书需要采用格式文本的,行政机关应当向申请人提供行政许可申请书格式文本。申请书格式文本中不得包含与申请行政许可事项没有直接关系的内容。

申请人可以委托代理人提出行政许可申请。但是,依法应当由申请人到行政机关办公场所提出行政许可申请的除外。

行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等方式提出。

第三十条 行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。

申请人要求行政机关对公示内容予以说明、解释的,行政机关应当说明、解释,提供准确、可靠的信息。

第三十一条 申请人申请行政许可,应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况,并对其申请材料实质内容的真实性负责。行政机关不得要求申请人提交与其申请的行政许可事项无关的技术资料和其他材料。

行政机关及其工作人员不得以转让技术作为取得行政许可的条件;不得在实施行政许可的过程中,直接或者间接地要求转让技术。

第三十二条 行政机关对申请人提出的行政许可申请,应当根据下列情况分别作出处理:

(一) 申请事项依法不需要取得行政许可的,应当即时告知申请人不受理;

(二) 申请事项依法不属于本行政机关职权范围的,应当即时作出不予受理的决定,并告知申请人向有关行政机关申请;

(三) 申请材料存在可以当场更正的错误的,应当允许申请人当场更正;

(四) 申请材料不齐全或者不符合法定形式的,应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容,逾期不告知的,自收到申请材料之日起即为受理;

(五) 申请事项属于本行政机关职权范围,申请材料齐全、符合法定形式,或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的,应当受理行政许可申请。

行政机关受理或者不予受理行政许可申请,应当出具加盖本行政机关专用印章和注明日期的书面凭证。

第三十三条 行政机关应当建立和完善有关制度,推行电子政务,在行政机关的网站上公布行政许可事项,方便申请人采取数据电文等方式提出行政许可申请;应当与其他行政机关共享有关行政许可信息,提高办事效率。

第二节 审查与决定

第三十四条 行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查。

申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式,行政机关能够当场作出决定的,应当当场作出书面的行政许可决定。

根据法定条件和程序,需要对申请材料的实质内容进行核实的,行政机关应当指派两名以上工作人员进行核查。

第三十五条 依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可,下级行政机关应当在法定期限内将初步审查意见和全部申请材料直接报送上级行政机关。上级行政机关不得要求申请人重复提供申请材料。

第三十六条 行政机关对行政许可申请进行审查时,发现行政许可事项直接关系他人重大利益的,应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。

第三十七条 行政机关对行政许可申请进行审查后,除当场作出行政许可决定的外,应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定。

第三十八条 申请人的申请符合法定条件、标准的,行政机关应当依法作出准予行政许可的书面决定。

行政机关依法作出不予行政许可的书面决定的,应当说明理由,并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

第三十九条 行政机关作出准予行政许可的决定,需要颁发行政许可证件的,应当向申请人颁发加盖本行政机关印章的下列行政许可证件:

- (一) 许可证、执照或者其他许可证书;
- (二) 资格证、资质证或者其他合格证书;
- (三) 行政机关的批准文件或者证明文件;
- (四) 法律、法规规定的其他行政许可证件。

行政机关实施检验、检测、检疫的，可以在检验、检测、检疫合格的设备、设施、产品、物品上加贴标签或者加盖检验、检测、检疫印章。

第四十条 行政机关作出的准予行政许可决定，应当予以公开，公众有权查阅。

第四十一条 法律、行政法规设定的行政许可，其适用范围没有地域限制的，申请人取得的行政许可在全国范围内有效。

第三节 期 限

第四十二条 除可以当场作出行政许可决定的外，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

依照本法第二十六条的规定，行政许可采取统一办理或者联合办理、集中办理的，办理的时间不得超过四十五日；四十五日内不能办结的，经本级人民政府负责人批准，可以延长十五日，并应当将延长期限的理由告知申请人。

第四十三条 依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可，下级行政机关应当自其受理行政许可申请之日起二十日内审查完毕。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

第四十四条 行政机关作出准予行政许可的决定，应当自作出决定之日起十日内向申请人颁发、送达行政许可证件，或者加贴标签、加盖检验、检测、检疫印章。

第四十五条 行政机关作出行政许可决定，依法需要听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审的，所需时间不计算在本节规定的期限内。行政机关应当将所需时间书面告知申请人。

第四节 听 证

第四十六条 法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证。

第四十七条 行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的,行政机关在作出行政许可决定前,应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利;申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的,行政机关应当在二十日内组织听证。

申请人、利害关系人不承担行政机关组织听证的费用。

第四十八条 听证按照下列程序进行:

(一)行政机关应当于举行听证的七日前将举行听证的时间、地点通知申请人、利害关系人,必要时予以公告;

(二)听证应当公开举行;

(三)行政机关应当指定审查该行政许可申请的工作人员以外的人员为听证主持人,申请人、利害关系人认为主持人与该行政许可事项有直接利害关系的,有权申请回避;

(四)举行听证时,审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由,申请人、利害关系人可以提出证据,并进行申辩和质证;

(五)听证应当制作笔录,听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章。

行政机关应当根据听证笔录,作出行政许可决定。

第五节 变更与延续

第四十九条 被许可人要求变更行政许可事项的,应当向作出行政许可决定的行政机关提出申请;符合法定条件、标准的,行政机关应当依法办理变更手续。

第五十条 被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的,应当在该行政许可有效期届满三十日前向作出行政许可决定的行政机关提出申请。但是,法律、法规、规章另有规定的,依照其规定。

行政机关应当根据被许可人的申请,在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定;逾期未作决定的,视为准予延续。

第六节 特别规定

第五十一条 实施行政许可的程序，本节有规定的，适用本节规定；本节没有规定的，适用本章其他有关规定。

第五十二条 国务院实施行政许可的程序，适用有关法律、行政法规的规定。

第五十三条 实施本法第十二条第二项所列事项的行政许可的，行政机关应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

行政机关通过招标、拍卖等方式作出行政许可决定的具体程序，依照有关法律、行政法规的规定。

行政机关按照招标、拍卖程序确定中标人、买受人后，应当作出准予行政许可的决定，并依法向中标人、买受人颁发行政许可证件。

行政机关违反本条规定，不采用招标、拍卖方式，或者违反招标、拍卖程序，损害申请人合法权益的，申请人可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第五十四条 实施本法第十二条第三项所列事项的行政许可，赋予公民特定资格，依法应当举行国家考试的，行政机关根据考试成绩和其他法定条件作出行政许可决定；赋予法人或者其他组织特定的资格、资质的，行政机关根据申请人的专业人员构成、技术条件、经营业绩和管理水平等的考核结果作出行政许可决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

公民特定资格的考试依法由行政机关或者行业组织实施，公开举行。行政机关或者行业组织应当事先公布资格考试的报名条件、报考办法、考试科目以及考试大纲。但是，不得组织强制性的资格考试的考前培训，不得指定教材或者其他助考材料。

第五十五条 实施本法第十二条第四项所列事项的行政许可的，应当按照技术标准、技术规范依法进行检验、检测、检疫，行政机关根据检验、检测、检疫的结果作出行政许可决定。

行政机关实施检验、检测、检疫，应当自受理申请之日起五日内指派两名以上工作人员按照技术标准、技术规范进行检验、检测、检疫。不需要对检验、

检测、检疫结果作进一步技术分析即可认定设备、设施、产品、物品是否符合技术标准、技术规范的，行政机关应当当场作出行政许可决定。

行政机关根据检验、检测、检疫结果，作出不予行政许可决定的，应当书面说明不予行政许可所依据的技术标准、技术规范。

第五十六条 实施本法第十二条第五项所列事项的行政许可，申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式的，行政机关应当当场予以登记。需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关依照本法第三十四条第三款的规定办理。

第五十七条 有数量限制的行政许可，两个或者两个以上申请人的申请均符合法定条件、标准的，行政机关应当根据受理行政许可申请的先后顺序作出准予行政许可的决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

第五章 行政许可的费用

第五十八条 行政机关实施行政许可和对行政许可事项进行监督检查，不得收取任何费用。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

行政机关提供行政许可申请书格式文本，不得收费。

行政机关实施行政许可所需经费应当列入本行政机关的预算，由本级财政予以保障，按照批准的预算予以核拨。

第五十九条 行政机关实施行政许可，依照法律、行政法规收取费用的，应当按照公布的法定项目和标准收费；所收取的费用必须全部上缴国库，任何机关或者个人不得以任何形式截留、挪用、私分或者变相私分。财政部门不得以任何形式向行政机关返还或者变相返还实施行政许可所收取的费用。

第六章 监督检查

第六十条 上级行政机关应当加强对下级行政机关实施行政许可的监督检查，及时纠正行政许可实施中的违法行为。

第六十一条 行政机关应当建立健全监督制度，通过核查反映被许可人从事行政许可事项活动情况的有关材料，履行监督责任。

行政机关依法对被许可人从事行政许可事项的活动进行监督检查时，应当将监督检查的情况和处理结果予以记录，由监督检查人员签字后归档。公众有权

查阅行政机关监督检查记录。

行政机关应当创造条件,实现与被许可人、其他有关行政机关的计算机档案系统互联,核查被许可人从事行政许可事项活动情况。

第六十二条 行政机关可以对被许可人生产经营的产品依法进行抽样检查、检验、检测,对其生产经营场所依法进行实地检查。检查时,行政机关可以依法查阅或者要求被许可人报送有关材料;被许可人应当如实提供有关情况和材料。

行政机关根据法律、行政法规的规定,对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施进行定期检验。对检验合格的,行政机关应当发给相应的证明文件。

第六十三条 行政机关实施监督检查,不得妨碍被许可人正常的生产经营活动,不得索取或者收受被许可人的财物,不得谋取其他利益。

第六十四条 被许可人在作出行政许可决定的行政机关管辖区域外违法从事行政许可事项活动的,违法行为发生地的行政机关应当依法将被许可人的违法事实、处理结果抄告作出行政许可决定的行政机关。

第六十五条 个人和组织发现违法从事行政许可事项的活动,有权向行政机关举报,行政机关应当及时核实、处理。

第六十六条 被许可人未依法履行开发利用自然资源义务或者未依法履行利用公共资源义务的,行政机关应当责令限期改正;被许可人在规定期限内不改正的,行政机关应当依照有关法律、行政法规的规定予以处理。

第六十七条 取得直接关系公共利益的特定行业的市场准入行政许可的被许可人,应当按照国家规定的服务标准、资费标准和行政机关依法规定的条件,向用户提供安全、方便、稳定和价格合理的服务,并履行普遍服务的义务;未经作出行政许可决定的行政机关批准,不得擅自停业、歇业。

被许可人不履行前款规定的义务的,行政机关应当责令限期改正,或者依法采取有效措施督促其履行义务。

第六十八条 对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施，行政机关应当督促设计、建造、安装和使用单位建立相应的自检制度。

行政机关在监督检查时，发现直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施存在安全隐患的，应当责令停止建造、安装和使用，并责令设计、建造、安装和使用单位立即改正。

第六十九条 有下列情形之一的，作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关，根据利害关系人的请求或者依据职权，可以撤销行政许可：

- (一) 行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的；
- (二) 超越法定职权作出准予行政许可决定的；
- (三) 违反法定程序作出准予行政许可决定的；
- (四) 对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的；
- (五) 依法可以撤销行政许可的其他情形。

被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，应当予以撤销。

依照前两款的规定撤销行政许可，可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销。

依照本条第一款的规定撤销行政许可，被许可人的合法权益受到损害的，行政机关应当依法给予赔偿。依照本条第二款的规定撤销行政许可的，被许可人基于行政许可取得的利益不受保护。

第七十条 有下列情形之一的，行政机关应当依法办理有关行政许可的注销手续：

- (一) 行政许可有效期届满未延续的；
- (二) 赋予公民特定资格的行政许可，该公民死亡或者丧失行为能力的；
- (三) 法人或者其他组织依法终止的；
- (四) 行政许可依法被撤销、撤回，或者行政许可证件依法被吊销的；
- (五) 因不可抗力导致行政许可事项无法实施的；
- (六) 法律、法规规定的应当注销行政许可的其他情形。

第七章 法律责任

第七十一条 违反本法第十七条规定设定的行政许可，有关机关应当责令设定该行政许可的机关改正，或者依法予以撤销。

第七十二条 行政机关及其工作人员违反本法的规定，有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分：

（一）对符合法定条件的行政许可申请不予受理的；

（二）不在办公场所公示依法应当公示的材料的；

（三）在受理、审查、决定行政许可过程中，未向申请人、利害关系人履行法定告知义务的；

（四）申请人提交的申请材料不齐全、不符合法定形式，不一次告知申请人必须补正的全部内容的；

（五）违法披露申请人提交的商业秘密、未披露信息或者保密商务信息的；

（六）以转让技术作为取得行政许可的条件，或者在实施行政许可的过程中直接或者间接地要求转让技术的；

（七）未依法说明不受理行政许可申请或者不予行政许可的理由的；

（八）依法应当举行听证而不举行听证的。

第七十三条 行政机关工作人员办理行政许可、实施监督检查，索取或者收受他人财物或者谋取其他利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第七十四条 行政机关实施行政许可，有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）对不符合法定条件的申请人准予行政许可或者超越法定职权作出准予行政许可决定的；

（二）对符合法定条件的申请人不予行政许可或者不在法定期限内作出准予行政许可决定的；

（三）依法应当根据招标、拍卖结果或者考试成绩择优作出准予行政许可决定，未经招标、拍卖或者考试，或者不根据招标、拍卖结果或者考试成绩择优作出准予行政许可决定的。

第七十五条 行政机关实施行政许可，擅自收费或者不按照法定项目和标准收费的，由其上级行政机关或者监察机关责令退还非法收取的费用；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

截留、挪用、私分或者变相私分实施行政许可依法收取的费用的，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行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十六条 行政机关违法实施行政许可，给当事人的合法权益造成损害的，应当依照国家赔偿法的规定给予赔偿。

第七十七条 行政机关不依法履行监督职责或者监督不力，造成严重后果的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十八条 行政许可申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的，行政机关不予受理或者不予行政许可，并给予警告；行政许可申请属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的，申请人在一年内不得再次申请该行政许可。

第七十九条 被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，行政机关应当依法给予行政处罚；取得的行政许可属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的，申请人在三年内不得再次申请该行政许可；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十条 被许可人有下列行为之一的，行政机关应当依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）涂改、倒卖、出租、出借行政许可证件，或者其他形式非法转让行政许可的；

（二）超越行政许可范围进行活动的；

(三) 向负责监督检查的行政机关隐瞒有关情况、提供虚假材料或者拒绝提供反映其活动情况的真实材料的;

(四) 法律、法规、规章规定的其他违法行为。

第八十一条 公民、法人或者其他组织未经行政许可,擅自从事依法应当取得行政许可的活动的,行政机关应当依法采取措施予以制止,并依法给予行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第八章 附则

第八十二条 本法规定的行政机关实施行政许可的期限以工作日计算,不含法定节假日。

第八十三条 本法自2004年7月1日起施行。

本法施行前有关行政许可的规定,制定机关应当依照本法规定予以清理;不符合本法规定的,自本法施行之日起停止执行。

中华人民共和国建筑法

1997年11月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过
根据2011年4月22日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉的决定》第一次修正 根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》第二次修正)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 建筑许可
 - 第一节 建筑工程施工许可
 - 第二节 从业资格
- 第三章 建筑工程发包与承包
 - 第一节 一般规定
 - 第二节 发 包
 - 第三节 承 包
- 第四章 建筑工程监理
- 第五章 建筑安全生产管理
- 第六章 建筑工程质量管理
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强对建筑活动的监督管理,维护建筑市场秩序,保证建筑工程的质量和安全,促进建筑业健康发展,制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内从事建筑活动,实施对建筑活动的监督管理,应当遵守本法。

本法所称建筑活动，是指各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。

第三条 建筑活动应当确保建筑工程质量和安全，符合国家的建筑工程安全标准。

第四条 国家扶持建筑业的发展，支持建筑科学技术研究，提高房屋建筑设计水平，鼓励节约能源和保护环境，提倡采用先进技术、先进设备、先进工艺、新型建筑材料和现代管理方式。

第五条 从事建筑活动应当遵守法律、法规，不得损害社会公共利益和他人合法权益。

任何单位和个人都不得妨碍和阻挠依法进行的建筑活动。

第六条 国务院建设行政主管部门对全国的建筑活动实施统一监督管理。

第二章 建筑许可

第一节 建筑工程施工许可

第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

按照国务院规定的权限和程序批准开工报告的建筑工程，不再领取施工许可证。

第八条 申请领取施工许可证，应当具备下列条件：

- (一) 已经办理该建筑工程用地批准手续；
- (二) 依法应当办理建设工程规划许可证的，已经取得建设工程规划许可证；
- (三) 需要拆迁的，其拆迁进度符合施工要求；
- (四) 已经确定建筑施工企业；
- (五) 有满足施工需要的资金安排、施工图纸及技术资料；
- (六) 有保证工程质量和安全的具体措施。

建设行政主管部门应当自收到申请之日起七日内，对符合条件的申请颁发施工许可证。

第九条 建设单位应当自领取施工许可证之日起三个月内开工。因故不能按期开工的，应当向发证机关申请延期；延期以两次为限，每次不超过三个月。既不开工又不申请延期或者超过延期时限的，施工许可证自行废止。

第十条 在建的建筑工程因故中止施工的，建设单位应当自中止施工之日起一个月内，向发证机关报告，并按照规定做好建筑工程的维护管理工作。

建筑工程恢复施工时，应当向发证机关报告；中止施工满一年的工程恢复施工前，建设单位应当报发证机关核验施工许可证。

第十一条 按照国务院有关规定批准开工报告的建筑工程，因故不能按期开工或者中止施工的，应当及时向批准机关报告情况。因故不能按期开工超过六个月的，应当重新办理开工报告的批准手续。

第二节 从业资格

第十二条 从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，应当具备下列条件：

- （一）有符合国家规定的注册资本；
- （二）有与其从事的建筑活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员；
- （三）有从事相关建筑活动所应有的技术装备；
- （四）法律、行政法规规定的其他条件。

第十三条 从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，经资质审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。

第十四条 从事建筑活动的专业技术人员，应当依法取得相应的执业资格证书，并在执业资格证书许可的范围内从事建筑活动。

第三章 建筑工程发包与承包

第一节 一般规定

第十五条 建筑工程的发包单位与承包单位应当依法订立书面合同，明确双方的权利和义务。

发包单位和承包单位应当全面履行合同约定的义务。不按照合同约定履行义务的，依法承担违约责任。

第十六条 建筑工程发包与承包的招标投标活动，应当遵循公开、公正、平等竞争的原则，择优选择承包单位。

建筑工程的招标投标，本法没有规定的，适用有关招标投标法律的规定。

第十七条 发包单位及其工作人员在建筑工程发包中不得收受贿赂、回扣或者索取其他好处。

承包单位及其工作人员不得利用向发包单位及其工作人员行贿、提供回扣或者给予其他好处等不正当手段承揽工程。

第十八条 建筑工程造价应当按照国家有关规定，由发包单位与承包单位在合同中约定。公开招标发包的，其造价的约定，须遵守招标投标法律的规定。

发包单位应当按照合同的约定，及时拨付工程款项。

第二节 发 包

第十九条 建筑工程依法实行招标发包，对不适于招标发包的可以直接发包。

第二十条 建筑工程实行公开招标的，发包单位应当依照法定程序和方式，发布招标公告，提供载有招标工程的主要技术要求、主要的合同条款、评标标准和办法以及开标、评标、定标的程序等内容的招标文件。

开标应当在招标文件规定的时间、地点公开进行。开标后应当按照招标文件规定的评标标准和程序对标书进行评价、比较，在具备相应资质条件的投标者中，择优选定中标者。

第二十一条 建筑工程招标的开标、评标、定标由建设单位依法组织实施，并接受有关行政主管部门的监督。

第二十二条 建筑工程实行招标发包的，发包单位应当将建筑工程发包给依法中标的承包单位。建筑工程实行直接发包的，发包单位应当将建筑工程发包给具有相应资质条件的承包单位。

第二十三条 政府及其所属部门不得滥用行政权力，限定发包单位将招标发包的建筑工程发包给指定的承包单位。

第二十四条 提倡对建筑工程实行总承包，禁止将建筑工程肢解发包。

建筑工程的发包单位可以将建筑工程的勘察、设计、施工、设备采购一并发包给一个工程总承包单位，也可以将建筑工程勘察、设计、施工、设备采购的一项或者多项发包给一个工程总承包单位；但是，不得将应当由一个承包单位完成的建筑工程肢解成若干部分发包给几个承包单位。

第二十五条 按照合同约定，建筑材料、建筑构配件和设备由工程承包单位采购的，发包单位不得指定承包单位购入用于工程的建筑材料、建筑构配件和设备或者指定生产厂、供应商。

第三节 承 包

第二十六条 承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书，并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。

禁止建筑施工企业超越本企业资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程。禁止建筑施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书、营业执照，以本企业的名义承揽工程。

第二十七条 大型建筑工程或者结构复杂的建筑工程，可以由两个以上的承包单位联合共同承包。共同承包的各方对承包合同的履行承担连带责任。

两个以上不同资质等级的单位实行联合共同承包的，应当按照资质等级低的单位的业务许可范围承揽工程。

第二十八条 禁止承包单位将其承包的全部建筑工程转包给他人，禁止承包单位将其承包的全部建筑工程肢解以后以分包的名义分别转包给他人。

第二十九条 建筑工程总承包单位可以将承包工程中的部分工程发包给具有相应资质条件的分包单位；但是，除总承包合同中约定的分包外，必须经建设单位认可。施工总承包的，建筑工程主体结构的施工必须由总承包单位自行完成。

建筑工程总承包单位按照总承包合同的约定对建设单位负责；分包单位按照分包合同的约定对总承包单位负责。总承包单位和分包单位就分包工程对建设单位承担连带责任。

禁止总承包单位将工程分包给不具备相应资质条件的单位。禁止分包单位将其承包的工程再分包。

第四章 建筑工程监理

第三十条 国家推行建筑工程监理制度。

国务院可以规定实行强制监理的建筑工程的范围。

第三十一条 实行监理的建筑工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位监理。建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。

第三十二条 建筑工程监理应当依照法律、行政法规及有关的技术标准、设计文件和建筑工程承包合同，对承包单位在施工质量、建设工期和建设资金使用等方面，代表建设单位实施监督。

工程监理人员认为工程施工不符合工程设计要求、施工技术标准和合同约定的，有权要求建筑施工企业改正。

工程监理人员发现工程设计不符合建筑工程质量标准或者合同约定的质量要求的，应当报告建设单位要求设计单位改正。

第三十三条 实施建筑工程监理前，建设单位应当将委托的工程监理单位、监理的内容及监理权限，书面通知被监理的建筑施工企业。

第三十四条 工程监理单位应当在其资质等级许可的监理范围内，承担工程监理业务。

工程监理单位应当根据建设单位的委托，客观、公正地执行监理任务。

工程监理单位与被监理工程的承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系。

工程监理单位不得转让工程监理业务。

第三十五条 工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行监理义务，对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查，给建设单位造成损失的，应当承担相应的赔偿责任。

工程监理单位与承包单位串通，为承包单位谋取非法利益，给建设单位造成损失的，应当与承包单位承担连带赔偿责任。

第五章 建筑安全生产管理

第三十六条 建筑工程安全生产管理必须坚持安全第一、预防为主的方针，建立健全安全生产的责任制度和群防群治制度。

第三十七条 建筑工程设计应当符合按照国家规定制定的建筑安全规程和技术规范，保证工程的安全性能。

第三十八条 建筑施工企业在编制施工组织设计时，应当根据建筑工程的特点制定相应的安全技术措施；对专业性较强的工程项目，应当编制专项安全施工组织设计，并采取安全技术措施。

第三十九条 建筑施工企业应当在施工现场采取维护安全、防范危险、预防火灾等措施；有条件的，应当对施工现场实行封闭管理。

施工现场对毗邻的建筑物、构筑物和特殊作业环境可能造成损害的，建筑施工企业应当采取安全防护措施。

第四十条 建设单位应当向建筑施工企业提供与施工现场相关的地下管线资料，建筑施工企业应当采取措施加以保护。

第四十一条 建筑施工企业应当遵守有关环境保护和安全生产的法律、法规的规定，采取控制和处理施工现场的各种粉尘、废气、废水、固体废物以及噪声、振动对环境的污染和危害的措施。

第四十二条 有下列情形之一的，建设单位应当按照国家有关规定办理申请批准手续：

- （一）需要临时占用规划批准范围以外场地的；
- （二）可能损坏道路、管线、电力、邮电通讯等公共设施的；
- （三）需要临时停水、停电、中断道路交通的；
- （四）需要进行爆破作业的；
- （五）法律、法规规定需要办理报批手续的其他情形。

第四十三条 建设行政主管部门负责建筑安全生产的管理，并依法接受劳动行政主管部门对建筑安全生产的指导和监督。

第四十四条 建筑施工企业必须依法加强对建筑安全生产的管理,执行安全生产责任制度,采取有效措施,防止伤亡和其他安全生产事故的发生。

建筑施工企业的法定代表人对本企业的安全生产负责。

第四十五条 施工现场安全由建筑施工企业负责。实行施工总承包的,由总承包单位负责。分包单位向总承包单位负责,服从总承包单位对施工现场的安全生产管理。

第四十六条 建筑施工企业应当建立健全劳动安全生产教育培训制度,加强对职工安全生产的教育培训;未经安全生产教育培训的人员,不得上岗作业。

第四十七条 建筑施工企业和作业人员在施工过程中,应当遵守有关安全生产的法律、法规和建筑行业安全规章、规程,不得违章指挥或者违章作业。作业人员有权对影响人身健康的作业程序和作业条件提出改进意见,有权获得安全生产所需的防护用品。作业人员对危及生命安全和人身健康的行为有权提出批评、检举和控告。

第四十八条 建筑施工企业应当依法为职工参加工伤保险缴纳工伤保险费。鼓励企业为从事危险作业的职工办理意外伤害保险,支付保险费。

第四十九条 涉及建筑主体和承重结构变动的装修工程,建设单位应当在施工前委托原设计单位或者具有相应资质条件的设计单位提出设计方案;没有设计方案的,不得施工。

第五十条 房屋拆除应当由具备保证安全条件的建筑施工单位承担,由建筑施工单位负责人对安全负责。

第五十一条 施工中发生事故时,建筑施工企业应当采取紧急措施减少人员伤亡和事故损失,并按照国家有关规定及时向有关部门报告。

第六章 建筑工程质量管理

第五十二条 建筑工程勘察、设计、施工的质量必须符合国家有关建筑工程安全标准的要求,具体管理办法由国务院规定。

有关建筑工程安全的国家标准不能适应确保建筑安全的要求时,应当及时修订。

第五十三条 国家对从事建筑活动的单位推行质量体系认证制度。从事建筑活动的单位根据自愿原则可以向国务院产品质量监督管理部门或者国务院产品质量监督管理部门授权的部门认可的认证机构申请质量体系认证。经认证合格的，由认证机构颁发质量体系认证证书。

第五十四条 建设单位不得以任何理由，要求建筑设计单位或者建筑施工企业在工程设计或者施工作业中，违反法律、行政法规和建筑工程质量、安全标准，降低工程质量。

建筑设计单位和建筑施工企业对建设单位违反前款规定提出的降低工程质量的要求，应当予以拒绝。

第五十五条 建筑工程实行总承包的，工程质量由工程总承包单位负责，总承包单位将建筑工程分包给其他单位的，应当对分包工程的质量与分包单位承担连带责任。分包单位应当接受总承包单位的质量管理。

第五十六条 建筑工程的勘察、设计单位必须对其勘察、设计的质量负责。勘察、设计文件应当符合有关法律、行政法规的规定和建筑工程质量、安全标准、建筑工程勘察、设计技术规范以及合同的约定。设计文件选用的建筑材料、建筑构配件和设备，应当注明其规格、型号、性能等技术指标，其质量要求必须符合国家规定的标准。

第五十七条 建筑设计单位对设计文件选用的建筑材料、建筑构配件和设备，不得指定生产厂、供应商。

第五十八条 建筑施工企业对工程的施工质量负责。

建筑施工企业必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工，不得偷工减料。工程设计的修改由原设计单位负责，建筑施工企业不得擅自修改工程设计。

第五十九条 建筑施工企业必须按照工程设计要求、施工技术标准 and 合同约定，对建筑材料、建筑构配件和设备进行检验，不合格的不得使用。

第六十条 建筑物在合理使用寿命内，必须确保地基基础工程和主体结构的质量。

建筑工程竣工时，屋顶、墙面不得留有渗漏、开裂等质量缺陷；对已发现的质量缺陷，建筑施工企业应当修复。

第六十一条 交付竣工验收的建筑工程，必须符合规定的建筑工程质量标准，有完整的工程技术经济资料 and 经签署的工程保修书，并具备国家规定的其他竣工条件。

建筑工程竣工经验收合格后，方可交付使用；未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。

第六十二条 建筑工程实行质量保修制度。

建筑工程的保修范围应当包括地基基础工程、主体结构工程、屋面防水工程和其他土建工程，以及电气管线、上下水管线的安装工程，供热、供冷系统工程等项目；保修的期限应当按照保证建筑物合理寿命年限内正常使用，维护使用者合法权益的原则确定。具体的保修范围和最低保修期限由国务院规定。

第六十三条 任何单位和个人对建筑工程的质量事故、质量缺陷都有权向建设行政主管部门或者其他有关部门进行检举、控告、投诉。

第七章 法律责任

第六十四条 违反本法规定，未取得施工许可证或者开工报告未经批准擅自施工的，责令改正，对不符合开工条件的责令停止施工，可以处以罚款。

第六十五条 发包单位将工程发包给不具有相应资质条件的承包单位的，或者违反本法规定将建筑工程肢解发包的，责令改正，处以罚款。

超越本单位资质等级承揽工程的，责令停止违法行为，处以罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书；有违法所得的，予以没收。

未取得资质证书承揽工程的，予以取缔，并处罚款；有违法所得的，予以没收。

以欺骗手段取得资质证书的，吊销资质证书，处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十六条 建筑施工企业转让、出借资质证书或者以其他方式允许他人以本企业的名义承揽工程的，责令改正，没收违法所得，并处罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。对因该项承揽工程不符合规定的质量标准造成的损失，建筑施工企业与使用本企业名义的单位或者个人承担连带赔偿责任。

第六十七条 承包单位将承包的工程转包的，或者违反本法规定进行分包的，责令改正，没收违法所得，并处罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。

承包单位有前款规定的违法行为的，对因转包工程或者违法分包的工程不符合规定的质量标准造成的损失，与接受转包或者分包的单位承担连带赔偿责任。

第六十八条 在工程发包与承包中索贿、受贿、行贿，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，分别处以罚款，没收贿赂的财物，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

对在工程承包中行贿的承包单位，除依照前款规定处罚外，可以责令停业整顿，降低资质等级或者吊销资质证书。

第六十九条 工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假、降低工程质量的，责令改正，处以罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

工程监理单位转让监理业务的，责令改正，没收违法所得，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。

第七十条 违反本法规定，涉及建筑主体或者承重结构变动的装修工程擅自施工的，责令改正，处以罚款；造成损失的，承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十一条 建筑施工企业违反本法规定，对建筑安全事故隐患不采取措施予以消除的，责令改正，可以处以罚款；情节严重的，责令停业整顿，降低资质等级或者吊销资质证书；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

建筑施工企业的管理人员违章指挥、强令职工冒险作业，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，依法追究刑事责任。

第七十二条 建设单位违反本法规定，要求建筑设计单位或者建筑施工企业违反建筑工程质量、安全标准，降低工程质量的，责令改正，可以处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十三条 建筑设计单位不按照建筑工程质量、安全标准进行设计的，责令改正，处以罚款；造成工程质量事故的，责令停业整顿，降低资质等级或者吊销资质证书，没收违法所得，并处罚款；造成损失的，承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十四条 建筑施工企业在施工中偷工减料的，使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备的，或者有其他不按照工程设计图纸或者施工技术标准施工的行为的，责令改正，处以罚款；情节严重的，责令停业整顿，降低资质等级或者吊销资质证书；造成建筑工程质量不符合规定的质量标准的，负责返工、修理，并赔偿因此造成的损失；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十五条 建筑施工企业违反本法规定，不履行保修义务或者拖延履行保修义务的，责令改正，可以处以罚款，并对在保修期内因屋顶、墙面渗漏、开裂等质量缺陷造成的损失，承担赔偿责任。

第七十六条 本法规定的责令停业整顿、降低资质等级和吊销资质证书的行政处罚，由颁发资质证书的机关决定；其他行政处罚，由建设行政主管部门或者其他有关部门依照法律和国务院规定的职权范围决定。

依照本法规定被吊销资质证书的，由工商行政管理部门吊销其营业执照。

第七十七条 违反本法规定，对不具备相应资质等级条件的单位颁发该等级资质证书的，由其上级机关责令收回所发的资质证书，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十八条 政府及其所属部门的工作人员违反本法规定，限定发包单位将招标发包的工程发包给指定的承包单位的，由上级机关责令改正；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十九条 负责颁发建筑工程施工许可证的部门及其工作人员对不符合施工条件的建筑工程颁发施工许可证的,负责工程质量监督检查或者竣工验收的部门及其工作人员对不合格的建筑工程出具质量合格文件或者按合格工程验收的,由上级机关责令改正,对责任人员给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任;造成损失的,由该部门承担相应的赔偿责任。

第八十条 在建筑物的合理使用寿命内,因建筑工程质量不合格受到损害的,有权向责任者要求赔偿。

第八章 附则

第八十一条 本法关于施工许可、建筑施工企业资质审查和建筑工程发包、承包、禁止转包,以及建筑工程监理、建筑工程安全和管理的规定,适用于其他专业建筑工程的建筑活动,具体办法由国务院规定。

第八十二条 建设行政主管部门和其他有关部门在对建筑活动实施监督管理中,除按照国务院有关规定收取费用外,不得收取其他费用。

第八十三条 省、自治区、直辖市人民政府确定的小型房屋建筑工程的建筑活动,参照本法执行。

依法核定作为文物保护的纪念建筑物和古建筑等的修缮,依照文物保护的有关法律规定执行。

抢险救灾及其他临时性房屋建筑和农民自建低层住宅的建筑活动,不适用本法。

第八十四条 军用房屋建筑工程建筑活动的具体管理办法,由国务院、中央军事委员会依据本法制定。

第八十五条 本法自1998年3月1日起施行。

中华人民共和国城乡规划法

（2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过 根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国港口法〉等七部法律的决定》第一次修正 根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》第二次修正）

目 录

第一章 总 则

第二章 城乡规划的制定

第三章 城乡规划的实施

第四章 城乡规划的修改

第五章 监督检查

第六章 法律责任

第七章 附 则

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，必须遵守本法。

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 and 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 and 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 and 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，并和土地利用总体规划相衔接。

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，增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远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，体现地方和农村特色。

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、畜禽养殖场所等农村生产、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常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常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央国家机关用地布局 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师；
- （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）有健全的技术、质量、财务管理制度。

编制城乡规划必须遵守国家有关标准。

第二十五条 编制城乡规划，应当具备国家规定的勘察、测绘、气象、地震、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 旧城区的改建,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 城乡规划确定的铁路、公路、港口、机场、道路、绿地、输配电设施及输电线路走廊、通信设施、广播电视设施、管道设施、河道、水库、水源地、自然保护区、防汛通道、消防通道、核电站、垃圾填埋场及焚烧厂、污水处理厂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，必须向城市、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常务委员会、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随意修改；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常务委员会或者乡、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, 不得妨碍和阻挠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。

中华人民共和国车船税法

(2011年2月25日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过 根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》修正)

第一条 在中华人民共和国境内属于本法所附《车船税税目税额表》规定的车辆、船舶(以下简称车船)的所有人或者管理人,为车船税的纳税人,应当依照本法缴纳车船税。

第二条 车船的适用税额依照本法所附《车船税税目税额表》执行。

车辆的具体适用税额由省、自治区、直辖市人民政府依照本法所附《车船税税目税额表》规定的税额幅度和国务院的规定确定。

船舶的具体适用税额由国务院在本法所附《车船税税目税额表》规定的税额幅度内确定。

第三条 下列车船免征车船税:

(一) 捕捞、养殖渔船;

(二) 军队、武装警察部队专用的车船；

(三) 警用车船；

(四) 悬挂应急救援专用号牌的国家综合性消防救援车辆和国家综合性消防救援专用船舶；

(五) 依照法律规定应当予以免税的外国驻华使领馆、国际组织驻华代表机构及其有关人员的车船。

第四条 对节约能源、使用新能源的车船可以减征或者免征车船税；对受严重自然灾害影响纳税困难以及有其他特殊原因确需减税、免税的，可以减征或者免征车船税。具体办法由国务院规定，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

第五条 省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况，可以对公共交通车船，农村居民拥有并主要在农村地区使用的摩托车、三轮汽车和低速载货汽车定期减征或者免征车船税。

第六条 从事机动车第三者责任强制保险业务的保险机构为机动车车船税的扣缴义务人，应当在收取保险费时依法代收车船税，并出具代收税款凭证。

第七条 车船税的纳税地点为车船的登记地或者车船税扣缴义务人所在地。依法不需要办理登记的车船，车船税的纳税地点为车船的所有人或者管理人所在地。

第八条 车船税纳税义务发生时间为取得车船所有权或者管理权的当月。

第九条 车船税按年申报缴纳。具体申报纳税期限由省、自治区、直辖市人民政府规定。

第十条 公安、交通运输、农业、渔业等车船登记管理部门、船舶检验机构和车船税扣缴义务人的行业主管部门应当在提供车船有关信息等方面，协助税务机关加强车船税的征收管理。

车辆所有人或者管理人在申请办理车辆相关登记、定期检验手续时，应当向公安机关交通管理部门提交依法纳税或者免税证明。公安机关交通管理部门核查后办理相关手续。

第十一条 车船税的征收管理，依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定执行。

第十二条 国务院根据本法制定实施条例。

第十三条 本法自2012年1月1日起施行。2006年12月29日国务院公布的《中华人民共和国车船税暂行条例》同时废止。

中华人民共和国消防法

（1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过
2008年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修订 根据
2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修
改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》修正）

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 火灾预防
- 第三章 消防组织
- 第四章 灭火救援
- 第五章 监督检查
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了预防火灾和减少火灾危害,加强应急救援工作,保护人身、财产安全,维护公共安全,制定本法。

第二条 消防工作贯彻预防为主、防消结合的方针,按照政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与的原则,实行消防安全责任制,建立健全社会化的消防工作网络。

第三条 国务院领导全国的消防工作。地方各级人民政府负责本行政区域内的消防工作。

各级人民政府应当将消防工作纳入国民经济和社会发展规划,保障消防工作与经济社会发展相适应。

第四条 国务院应急管理部门对全国的消防工作实施监督管理。县级以上地方人民政府应急管理部门对本行政区域内的消防工作实施监督管理,并由本级人民政府消防救援机构负责实施。军事设施的消防工作,由其主管单位监督管理,消防救援机构协助;矿井地下部分、核电厂、海上石油天然气设施的消防工作,由其主管单位监督管理。

县级以上人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,依照本法和其他相关法律、法规的规定做好消防工作。

法律、行政法规对森林、草原的消防工作另有规定的,从其规定。

第五条 任何单位和个人都有维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警的义务。任何单位和成年人都有参加有组织的灭火工作的义务。

第六条 各级人民政府应当组织开展经常性的消防宣传教育,提高公民的消防安全意识。

机关、团体、企业、事业等单位,应当加强对本单位人员的消防宣传教育。

应急管理部门及消防救援机构应当加强消防法律、法规的宣传,并督促、指导、协助有关单位做好消防宣传教育工作。

教育、人力资源行政主管部门和学校、有关职业培训机构应当将消防知识纳入教育、教学、培训的内容。

新闻、广播、电视等有关单位，应当有针对性地面向社会进行消防宣传教育。

工会、共产主义青年团、妇女联合会等团体应当结合各自工作对象的特点，组织开展消防宣传教育。

村民委员会、居民委员会应当协助人民政府以及公安机关、应急管理等部门，加强消防宣传教育。

第七条 国家鼓励、支持消防科学研究和技术创新，推广使用先进的消防和应急救援技术、设备；鼓励、支持社会力量开展消防公益活动。

对在消防工作中有突出贡献的单位和个人，应当按照国家有关规定给予表彰和奖励。

第二章 火灾预防

第八条 地方各级人民政府应当将包括消防安全布局、消防站、消防供水、消防通信、消防车通道、消防装备等内容的消防规划纳入城乡规划，并负责组织实施。

城乡消防安全布局不符合消防安全要求的，应当调整、完善；公共消防设施、消防装备不足或者不适应实际需要的，应当增建、改建、配置或者进行技术改造。

第九条 建设工程的消防设计、施工必须符合国家工程建设消防技术标准。建设、设计、施工、工程监理等单位依法对建设工程的消防设计、施工质量负责。

第十条 对按照国家工程建设消防技术标准需要进行消防设计的建设工程，实行建设工程消防设计审查验收制度。

第十一条 国务院住房和城乡建设主管部门规定的特殊建设工程，建设单位应当将消防设计文件报送住房和城乡建设主管部门审查，住房和城乡建设主管部门依法对审查的结果负责。

前款规定以外的其他建设工程，建设单位申请领取施工许可证或者申请批准开工报告时应当提供满足施工需要的消防设计图纸及技术资料。

第十二条 特殊建设工程未经消防设计审查或者审查不合格的，建设单位、施工单位不得施工；其他建设工程，建设单位未提供满足施工需要的消防设计图纸及技术资料的，有关部门不得发放施工许可证或者批准开工报告。

第十三条 国务院住房和城乡建设主管部门规定应当申请消防验收的建设工程竣工，建设单位应当向住房和城乡建设主管部门申请消防验收。

前款规定以外的其他建设工程，建设单位在验收后应当报住房和城乡建设主管部门备案，住房和城乡建设主管部门应当进行抽查。

依法应当进行消防验收的建设工程，未经消防验收或者消防验收不合格的，禁止投入使用；其他建设工程经依法抽查不合格的，应当停止使用。

第十四条 建设工程消防设计审查、消防验收、备案和抽查的具体办法，由国务院住房和城乡建设主管部门规定。

第十五条 公众聚集场所在投入使用、营业前，建设单位或者使用单位应当向场所所在地的县级以上地方人民政府消防救援机构申请消防安全检查。

消防救援机构应当自受理申请之日起十个工作日内，根据消防技术标准和管理规定，对该场所进行消防安全检查。未经消防安全检查或者经检查不符合消防安全要求的，不得投入使用、营业。

第十六条 机关、团体、企业、事业等单位应当履行下列消防安全职责：

（一）落实消防安全责任制，制定本单位的消防安全制度、消防安全操作规程，制定灭火和应急疏散预案；

(二) 按照国家标准、行业标准配置消防设施、器材, 设置消防安全标志, 并定期组织检验、维修, 确保完好有效;

(三) 对建筑消防设施每年至少进行一次全面检测, 确保完好有效, 检测记录应当完整准确, 存档备查;

(四) 保障疏散通道、安全出口、消防车通道畅通, 保证防火防烟分区、防火间距符合消防技术标准;

(五) 组织防火检查, 及时消除火灾隐患;

(六) 组织进行有针对性的消防演练;

(七) 法律、法规规定的其他消防安全职责。

单位的主要负责人是本单位的消防安全责任人。

第十七条 县级以上地方人民政府消防救援机构应当将发生火灾可能性较大以及发生火灾可能造成重大的人身伤亡或者财产损失的单位, 确定为本行政区域内的消防安全重点单位, 并由应急管理部门报本级人民政府备案。

消防安全重点单位除应当履行本法第十六条规定的职责外, 还应当履行下列消防安全职责:

(一) 确定消防安全管理人, 组织实施本单位的消防安全管理工作;

(二) 建立消防档案, 确定消防安全重点部位, 设置防火标志, 实行严格管理;

(三) 实行每日防火巡查, 并建立巡查记录;

(四) 对职工进行岗前消防安全培训, 定期组织消防安全培训和消防演练。

第十八条 同一建筑物由两个以上单位管理或者使用的，应当明确各方的消防安全责任，并确定责任人对共用的疏散通道、安全出口、建筑消防设施和消防车通道进行统一管理。

住宅区的物业服务企业应当对管理区域内的共用消防设施进行维护管理，提供消防安全防范服务。

第十九条 生产、储存、经营易燃易爆危险品的场所不得与居住场所设置在同一建筑物内，并应当与居住场所保持安全距离。

生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内的，应当符合国家工程建设消防技术标准。

第二十条 举办大型群众性活动，承办人应当依法向公安机关申请安全许可，制定灭火和应急疏散预案并组织演练，明确消防安全责任分工，确定消防安全管理人员，保持消防设施和消防器材配置齐全、完好有效，保证疏散通道、安全出口、疏散指示标志、应急照明和消防车通道符合消防技术标准和管理规定。

第二十一条 禁止在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火。因施工等特殊情况需要使用明火作业的，应当按照规定事先办理审批手续，采取相应的消防安全措施；作业人员应当遵守消防安全规定。

进行电焊、气焊等具有火灾危险作业的人员和自动消防系统的操作人员，必须持证上岗，并遵守消防安全操作规程。

第二十二条 生产、储存、装卸易燃易爆危险品的工厂、仓库和专用车站、码头的设置，应当符合消防技术标准。易燃易爆气体和液体的充装站、供应站、调压站，应当设置在符合消防安全要求的位置，并符合防火防爆要求。

已经设置的生产、储存、装卸易燃易爆危险品的工厂、仓库和专用车站、码头，易燃易爆气体和液体的充装站、供应站、调压站，不再符合前款规定的，地方人民政府应当组织、协调有关部门、单位限期解决，消除安全隐患。

第二十三条 生产、储存、运输、销售、使用、销毁易燃易爆危险品，必须执行消防技术标准和管理规定。

进入生产、储存易燃易爆危险品的场所，必须执行消防安全规定。禁止非法携带易燃易爆危险品进入公共场所或者乘坐公共交通工具。

储存可燃物资仓库的管理，必须执行消防技术标准和管理规定。

第二十四条 消防产品必须符合国家标准；没有国家标准的，必须符合行业标准。禁止生产、销售或者使用不合格的消防产品以及国家明令淘汰的消防产品。

依法实行强制性产品认证的消防产品，由具有法定资质的认证机构按照国家标准、行业标准的强制性要求认证合格后，方可生产、销售、使用。实行强制性产品认证的消防产品目录，由国务院产品质量监督部门会同国务院应急管理部门制定并公布。

新研制的尚未制定国家标准、行业标准的消防产品，应当按照国务院产品质量监督部门会同国务院应急管理部门规定的办法，经技术鉴定符合消防安全要求的，方可生产、销售、使用。

依照本条规定经强制性产品认证合格或者技术鉴定合格的消防产品，国务院应急管理部门应当予以公布。

第二十五条 产品质量监督部门、工商行政管理部门、消防救援机构应当按照各自职责加强对消防产品质量的监督检查。

第二十六条 建筑构件、建筑材料和室内装修、装饰材料的防火性能必须符合国家标准；没有国家标准的，必须符合行业标准。

人员密集场所室内装修、装饰，应当按照消防技术标准的要求，使用不燃、难燃材料。

第二十七条 电器产品、燃气用具的产品标准，应当符合消防安全的要求。

电器产品、燃气用具的安装、使用及其线路、管路的设计、敷设、维护保养、检测，必须符合消防技术标准和管理规定。

第二十八条 任何单位、个人不得损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材，不得埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距，不得占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口、消防车通道。人员密集场所的门窗不得设置影响逃生和灭火救援的障碍物。

第二十九条 负责公共消防设施维护管理的单位，应当保持消防供水、消防通信、消防车通道等公共消防设施的完好有效。在修建道路以及停电、停水、截断通信线路时有可能影响消防队灭火救援的，有关单位必须事先通知当地消防救援机构。

第三十条 地方各级人民政府应当加强对农村消防工作的领导，采取措施加强公共消防设施建设，组织建立和督促落实消防安全责任制。

第三十一条 在农业收获季节、森林和草原防火期间、重大节假日期间以及火灾多发季节，地方各级人民政府应当组织开展有针对性的消防宣传教育，采取防火措施，进行消防安全检查。

第三十二条 乡镇人民政府、城市街道办事处应当指导、支持和帮助村民委员会、居民委员会开展群众性的消防工作。村民委员会、居民委员会应当确定消防安全管理人，组织制定防火安全公约，进行防火安全检查。

第三十三条 国家鼓励、引导公众聚集场所和生产、储存、运输、销售易燃易爆危险品的企业投保火灾公众责任保险；鼓励保险公司承保火灾公众责任保险。

第三十四条 消防产品质量认证、消防设施检测、消防安全监测等消防技术服务机构和执业人员，应当依法获得相应的资质、资格；依照法律、行政法规、国家标准、行业标准和执业准则，接受委托提供消防技术服务，并对服务质量负责。

第三章 消防组织

第三十五条 各级人民政府应当加强消防组织建设，根据经济社会发展的需要，建立多种形式的消防组织，加强消防技术人才培养，增强火灾预防、扑救和应急救援的能力。

第三十六条 县级以上地方人民政府应当按照国家规定建立国家综合性消防救援队、专职消防队，并按照国家标准配备消防装备，承担火灾扑救工作。

乡镇人民政府应当根据当地经济发展和消防工作的需要，建立专职消防队、志愿消防队，承担火灾扑救工作。

第三十七条 国家综合性消防救援队、专职消防队按照国家规定承担重大灾害事故和其他以抢救人员生命为主的应急救援工作。

第三十八条 国家综合性消防救援队、专职消防队应当充分发挥火灾扑救和应急救援专业力量的骨干作用；按照国家规定，组织实施专业技能训练，配备并维护保养装备器材，提高火灾扑救和应急救援的能力。

第三十九条 下列单位应当建立单位专职消防队，承担本单位的火灾扑救工作：

（一）大型核设施单位、大型发电厂、民用机场、主要港口；

（二）生产、储存易燃易爆危险品的大型企业；

（三）储备可燃的重要物资的大型仓库、基地；

（四）第一项、第二项、第三项规定以外的火灾危险性较大、距离国家综合性消防救援队较远的其他大型企业；

（五）距离国家综合性消防救援队较远、被列为全国重点文物保护单位的古建筑群的管理单位。

第四十条 专职消防队的建立，应当符合国家有关规定，并报当地消防救援机构验收。

专职消防队的队员依法享受社会保险和福利待遇。

第四十一条 机关、团体、企业、事业等单位以及村民委员会、居民委员会根据需要，建立志愿消防队等多种形式的消防组织，开展群众性自防自救工作。

第四十二条 消防救援机构应当对专职消防队、志愿消防队等消防组织进行业务指导；根据扑救火灾的需要，可以调动指挥专职消防队参加火灾扑救工作。

第四章 灭火救援

第四十三条 县级以上地方人民政府应当组织有关部门针对本行政区域内的火灾特点制定应急预案，建立应急反应和处置机制，为火灾扑救和应急救援工作提供人员、装备等保障。

第四十四条 任何人发现火灾都应当立即报警。任何单位、个人都应当无偿为报警提供便利，不得阻拦报警。严禁谎报火警。

人员密集场所发生火灾，该场所的现场工作人员应当立即组织、引导在场人员疏散。

任何单位发生火灾，必须立即组织力量扑救。邻近单位应当给予支援。

消防队接到火警，必须立即赶赴火灾现场，救助遇险人员，排除险情，扑灭火灾。

第四十五条 消防救援机构统一组织和指挥火灾现场扑救，应当优先保障遇险人员的生命安全。

火灾现场总指挥根据扑救火灾的需要，有权决定下列事项：

- （一）使用各种水源；
- （二）截断电力、可燃气体和可燃液体的输送，限制用火用电；
- （三）划定警戒区，实行局部交通管制；
- （四）利用临近建筑物和有关设施；
- （五）为了抢救人员和重要物资，防止火势蔓延，拆除或者破损毗邻火灾现场的建筑物、构筑物或者设施等；

(六) 调动供水、供电、供气、通信、医疗救护、交通运输、环境保护等有关单位协助灭火救援。

根据扑救火灾的紧急需要,有关地方人民政府应当组织人员、调集所需物资支援灭火。

第四十六条 国家综合性消防救援队、专职消防队参加火灾以外的其他重大灾害事故的应急救援工作,由县级以上人民政府统一领导。

第四十七条 消防车、消防艇前往执行火灾扑救或者应急救援任务,在确保安全的前提下,不受行驶速度、行驶路线、行驶方向和指挥信号的限制,其他车辆、船舶以及行人应当让行,不得穿插超越;收费公路、桥梁免收车辆通行费。交通管理指挥人员应当保证消防车、消防艇迅速通行。

赶赴火灾现场或者应急救援现场的消防人员和调集的消防装备、物资,需要铁路、水路或者航空运输的,有关单位应当优先运输。

第四十八条 消防车、消防艇以及消防器材、装备和设施,不得用于与消防和应急救援工作无关的事项。

第四十九条 国家综合性消防救援队、专职消防队扑救火灾、应急救援,不得收取任何费用。

单位专职消防队、志愿消防队参加扑救外单位火灾所损耗的燃料、灭火剂和器材、装备等,由火灾发生地的人民政府给予补偿。

第五十条 对因参加扑救火灾或者应急救援受伤、致残或者死亡的人员,按照国家有关规定给予医疗、抚恤。

第五十一条 消防救援机构有权根据需要封闭火灾现场,负责调查火灾原因,统计火灾损失。

火灾扑灭后,发生火灾的单位和相关人员应当按照消防救援机构的要求保护现场,接受事故调查,如实提供与火灾有关的情况。

消防救援机构根据火灾现场勘验、调查情况和有关的检验、鉴定意见，及时制作火灾事故认定书，作为处理火灾事故的证据。

第五章 监督检查

第五十二条 地方各级人民政府应当落实消防工作责任制，对本级人民政府有关部门履行消防安全职责的情况进行监督检查。

县级以上地方人民政府有关部门应当根据本系统的特点，有针对性地开展消防安全检查，及时督促整改火灾隐患。

第五十三条 消防救援机构应当对机关、团体、企业、事业等单位遵守消防法律、法规的情况依法进行监督检查。公安派出所可以负责日常消防监督检查、开展消防宣传教育，具体办法由国务院公安部门规定。

消防救援机构、公安派出所的工作人员进行消防监督检查，应当出示证件。

第五十四条 消防救援机构在消防监督检查中发现火灾隐患的，应当通知有关单位或者个人立即采取措施消除隐患；不及时消除隐患可能严重威胁公共安全的，消防救援机构应当依照规定对危险部位或者场所采取临时查封措施。

第五十五条 消防救援机构在消防监督检查中发现城乡消防安全布局、公共消防设施不符合消防安全要求，或者发现本地区存在影响公共安全的重大火灾隐患的，应当由应急管理部门书面报告本级人民政府。

接到报告的人民政府应当及时核实情况，组织或者责成有关部门、单位采取措施，予以整改。

第五十六条 住房和城乡建设主管部门、消防救援机构及其工作人员应当按照法定的职权和程序进行消防设计审查、消防验收、备案抽查和消防安全检查，做到公正、严格、文明、高效。

住房和城乡建设主管部门、消防救援机构及其工作人员进行消防设计审查、消防验收、备案抽查和消防安全检查等，不得收取费用，不得利用职务谋取

利益；不得利用职务为用户、建设单位指定或者变相指定消防产品的品牌、销售单位或者消防技术服务机构、消防设施施工单位。

第五十七条 住房和城乡建设主管部门、消防救援机构及其工作人员执行职务，应当自觉接受社会和公民的监督。

任何单位和个人都有权对住房和城乡建设主管部门、消防救援机构及其工作人员在执法中的违法行为进行检举、控告。收到检举、控告的机关，应当按照职责及时查处。

第六章 法律责任

第五十八条 违反本法规定，有下列行为之一的，由住房和城乡建设主管部门、消防救援机构按照各自职权责令停止施工、停止使用或者停产停业，并处三万元以上三十万元以下罚款：

（一）依法应当进行消防设计审查的建设工程，未经依法审查或者审查不合格，擅自施工的；

（二）依法应当进行消防验收的建设工程，未经消防验收或者消防验收不合格，擅自投入使用的；

（三）本法第十三条规定的其他建设工程验收后经依法抽查不合格，不停止使用的；

（四）公众聚集场所未经消防安全检查或者经检查不符合消防安全要求，擅自投入使用、营业的。

建设单位未依照本法规定在验收后报住房和城乡建设主管部门备案的，由住房和城乡建设主管部门责令改正，处五千元以下罚款。

第五十九条 违反本法规定，有下列行为之一的，由住房和城乡建设主管部门责令改正或者停止施工，并处一万元以上十万元以下罚款：

（一）建设单位要求建筑设计单位或者建筑施工企业降低消防技术标准设计、施工的；

(二) 建筑设计单位不按照消防技术标准强制性要求进行消防设计的；

(三) 建筑施工企业不按照消防设计文件和消防技术标准施工，降低消防施工质量的；

(四) 工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假，降低消防施工质量的。

第六十条 单位违反本法规定，有下列行为之一的，责令改正，处五千元以上五万元以下罚款：

(一) 消防设施、器材或者消防安全标志的配置、设置不符合国家标准、行业标准，或者未保持完好有效的；

(二) 损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材的；

(三) 占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口或者有其他妨碍安全疏散行为的；

(四) 埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距的；

(五) 占用、堵塞、封闭消防车通道，妨碍消防车通行的；

(六) 人员密集场所在门窗上设置影响逃生和灭火救援的障碍物的；

(七) 对火灾隐患经消防救援机构通知后不及时采取措施消除的。

个人有前款第二项、第三项、第四项、第五项行为之一的，处警告或者五百元以下罚款。

有本条第一款第三项、第四项、第五项、第六项行为，经责令改正拒不改正的，强制执行，所需费用由违法行为人承担。

第六十一条 生产、储存、经营易燃易爆危险品的场所与居住场所设置在同一建筑物内，或者未与居住场所保持安全距离的，责令停产停业，并处五千元以上五万元以下罚款。

生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内，不符合消防技术标准的，依照前款规定处罚。

第六十二条 有下列行为之一的，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的规定处罚：

（一）违反有关消防技术标准和管理规定生产、储存、运输、销售、使用、销毁易燃易爆危险品的；

（二）非法携带易燃易爆危险品进入公共场所或者乘坐公共交通工具的；

（三）谎报火警的；

（四）阻碍消防车、消防艇执行任务的；

（五）阻碍消防救援机构的工作人员依法执行职务的。

第六十三条 违反本法规定，有下列行为之一的，处警告或者五百元以下罚款；情节严重的，处五日以下拘留：

（一）违反消防安全规定进入生产、储存易燃易爆危险品场所的；

（二）违反规定使用明火作业或者在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火的。

第六十四条 违反本法规定，有下列行为之一，尚不构成犯罪的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五百元以下罚款；情节较轻的，处警告或者五百元以下罚款：

（一）指使或者强令他人违反消防安全规定，冒险作业的；

（二）过失引起火灾的；

（三）在火灾发生后阻拦报警，或者负有报告职责的人员不及时报警的；

（四）扰乱火灾现场秩序，或者拒不执行火灾现场指挥员指挥，影响灭火救援的；

(五) 故意破坏或者伪造火灾现场的;

(六) 擅自拆封或者使用被消防救援机构查封的场所、部位的。

第六十五条 违反本法规定,生产、销售不合格的消防产品或者国家明令淘汰的消防产品的,由产品质量监督部门或者工商行政管理部门依照《中华人民共和国产品质量法》的规定从重处罚。

人员密集场所使用不合格的消防产品或者国家明令淘汰的消防产品的,责令限期改正;逾期不改正的,处五千元以上五万元以下罚款,并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五百元以上二千元以下罚款;情节严重的,责令停产停业。

消防救援机构对于本条第二款规定的情形,除依法对使用者予以处罚外,应当将发现不合格的消防产品和国家明令淘汰的消防产品的情况通报产品质量监督部门、工商行政管理部门。产品质量监督部门、工商行政管理部门应当对生产者、销售者依法及时查处。

第六十六条 电器产品、燃气用具的安装、使用及其线路、管路的设计、敷设、维护保养、检测不符合消防技术标准和管理规定的,责令限期改正;逾期不改正的,责令停止使用,可以并处一千元以上五千元以下罚款。

第六十七条 机关、团体、企业、事业等单位违反本法第十六条、第十七条、第十八条、第二十一条第二款规定的,责令限期改正;逾期不改正的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分或者给予警告处罚。

第六十八条 人员密集场所发生火灾,该场所的现场工作人员不履行组织、引导在场人员疏散的义务,情节严重,尚不构成犯罪的,处五日以上十日以下拘留。

第六十九条 消防产品质量认证、消防设施检测等消防技术服务机构出具虚假文件的,责令改正,处五万元以上十万元以下罚款,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下罚款;有违法所得的,并处没

收违法所得；给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；情节严重的，由原许可机关依法责令停止执业或者吊销相应资质、资格。

前款规定的机构出具失实文件，给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；造成重大损失的，由原许可机关依法责令停止执业或者吊销相应资质、资格。

第七十条 本法规定的行政处罚，除应当由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定决定的外，由住房和城乡建设主管部门、消防救援机构按照各自职权决定。

被责令停止施工、停止使用、停产停业的，应当在整改后向作出决定的部门或者机构报告，经检查合格，方可恢复施工、使用、生产、经营。

当事人逾期不执行停产停业、停止使用、停止施工决定的，由作出决定的部门或者机构强制执行。

责令停产停业，对经济和社会生活影响较大的，由住房和城乡建设主管部门或者应急管理部门报请本级人民政府依法决定。

第七十一条 住房和城乡建设主管部门、消防救援机构的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，有下列行为之一，尚不构成犯罪的，依法给予处分：

（一）对不符合消防安全要求的消防设计文件、建设工程、场所准予审查合格、消防验收合格、消防安全检查合格的；

（二）无故拖延消防设计审查、消防验收、消防安全检查，不在法定期限内履行职责的；

（三）发现火灾隐患不及时通知有关单位或者个人整改的；

（四）利用职务为用户、建设单位指定或者变相指定消防产品的品牌、销售单位或者消防技术服务机构、消防设施施工单位的；

（五）将消防车、消防艇以及消防器材、装备和设施用于与消防和应急救援无关的事项的；

(六) 其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

产品质量监督、工商行政管理等其他有关行政主管部门的工作人员在消防工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第七十二条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第七十三条 本法下列用语的含义：

(一) 消防设施，是指火灾自动报警系统、自动灭火系统、消火栓系统、防烟排烟系统以及应急广播和应急照明、安全疏散设施等。

(二) 消防产品，是指专门用于火灾预防、灭火救援和火灾防护、避难、逃生的产品。

(三) 公众聚集场所，是指宾馆、饭店、商场、集贸市场、客运车站候车室、客运码头候船厅、民用机场航站楼、体育场馆、会堂以及公共娱乐场所等。

(四) 人员密集场所，是指公众聚集场所，医院的门诊楼、病房楼，学校的教学楼、图书馆、食堂和集体宿舍，养老院，福利院，托儿所，幼儿园，公共图书馆的阅览室，公共展览馆、博物馆的展示厅，劳动密集型企业的生产加工车间和员工集体宿舍，旅游、宗教活动场所等。

第七十四条 本法自2009年5月1日起施行。

中华人民共和国国务院令

第712号

《政府投资条例》已经2018年12月5日国务院第33次常务会议通过，现予公布，自2019年7月1日起施行。

总 理

李克强

2019年4月14日

政府投资条例

第一章 总 则

第一条 为了充分发挥政府投资作用，提高政府投资效益，规范政府投资行为，激发社会投资活力，制定本条例。

第二条 本条例所称政府投资，是指在中国境内使用预算安排的资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、扩建、改建、技术改造等。

第三条 政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主。

国家完善有关政策措施，发挥政府投资资金的引导和带动作用，鼓励社会资金投向前款规定的领域。

国家建立政府投资范围定期评估调整机制，不断优化政府投资方向和结构。

第四条 政府投资应当遵循科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则。

第五条 政府投资应当与经济社会发展水平和财政收支状况相适应。

国家加强对政府投资资金的预算约束。政府及其有关部门不得违法违规举借债务筹措政府投资资金。

第六条 政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主；对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。

安排政府投资资金，应当符合推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的有关要求，并平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。

国家通过建立项目库等方式，加强对使用政府投资资金项目的储备。

第七条 国务院投资主管部门依照本条例和国务院的规定，履行政府投资综合管理职责。国务院其他有关部门依照本条例和国务院规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

县级以上地方人民政府投资主管部门和其他有关部门依照本条例和本级人民政府规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

第二章 政府投资决策

第八条 县级以上人民政府应当根据国民经济和社会发展规划、中期财政规划和国家宏观调控政策，结合财政收支状况，统筹安排使用政府投资资金的项目，规范使用各类政府投资资金。

第九条 政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目（以下统称政府投资项目），项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。

项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对项目建议书、可行性研究报告、初步设计以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。

第十条 除涉及国家秘密的项目外，投资主管部门和其他有关部门应当通过投资项目在线审批监管平台（以下简称在线平台），使用在线平台生成的项目代码办理政府投资项目审批手续。

投资主管部门和其他有关部门应当通过在线平台列明与政府投资有关的规划、产业政策等，公开政府投资项目审批的办理流程、办理时限等，并为项目单位提供相关咨询服务。

第十一条 投资主管部门或者其他有关部门应当根据国民经济和社会发展规划、相关领域专项规划、产业政策等，从下列方面对政府投资项目进行审查，作出是否批准的决定：

（一）项目建议书提出的项目建设的必要性；

（二）可行性研究报告分析的项目的技术经济可行性、社会效益以及项目资金等主要建设条件的落实情况；

（三）初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告批复以及国家有关标准和规范的要求；

（四）依照法律、行政法规和国家有关规定应当审查的其他事项。

投资主管部门或者其他有关部门对政府投资项目不予批准的，应当书面通知项目单位并说明理由。

对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的政府投资项目，投资主管部门或者其他有关部门应当在中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估的基础上作出是否批准的决定。

第十二条 经投资主管部门或者其他有关部门核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。

初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算10%的，项目单位应当向投资主管部门或者其他有关部门报告，投资主管部门或者其他有关部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

第十三条 对下列政府投资项目，可以按照国家有关规定简化需要报批的文件和审批程序：

- （一）相关规划中已经明确的项目；
- （二）部分扩建、改建项目；
- （三）建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目；
- （四）为应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件需要紧急建设的项目。

前款第三项所列项目的具体范围，由国务院投资主管部门会同国务院其他有关部门规定。

第十四条 采取投资补助、贷款贴息等方式安排政府投资资金的，项目单位应当按照国家有关规定办理手续。

第三章 政府投资年度计划

第十五条 国务院投资主管部门对其负责安排的政府投资编制政府投资年度计划，国务院其他有关部门对其负责安排的本行业、本领域的政府投资编制政府投资年度计划。

县级以上地方人民政府有关部门按照本级人民政府的规定，编制政府投资年度计划。

第十六条 政府投资年度计划应当明确项目名称、建设内容及规模、建设工期、项目总投资、年度投资额及资金来源等事项。

第十七条 列入政府投资年度计划的项目应当符合下列条件：

- （一）采取直接投资方式、资本金注入方式的，可行性研究报告已经批准或者投资概算已经核定；
- （二）采取投资补助、贷款贴息等方式的，已经按照国家有关规定办理手续；
- （三）县级以上人民政府有关部门规定的其他条件。

第十八条 政府投资年度计划应当和本级预算相衔接。

第十九条 财政部门应当根据经批准的预算，按照法律、行政法规和国库管理的有关规定，及时、足额办理政府投资资金拨付。

第四章 政府投资项目实施

第二十条 政府投资项目开工建设，应当符合本条例和有关法律、行政法规规定的建设条件；不符合规定的建设条件的，不得开工建设。

国务院规定应当审批开工报告的重大政府投资项目，按照规定办理开工报告审批手续后方可开工建设。

第二十一条 政府投资项目应当按照投资主管部门或者其他有关部门批准的建设地点、建设规模和建设内容实施；拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容等作较大变更的，应当按照规定的程序报原审批部门审批。

第二十二条 政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。政府投资项目不得由施工单位垫资建设。

第二十三条 政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。

因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，项目单位应当提出调整方案及资金来源，按照规定的程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定；涉及预算调整或者调剂的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定办理。

第二十四条 政府投资项目应当按照国家有关规定合理确定并严格执行建设工期，任何单位和个人不得非法干预。

第二十五条 政府投资项目建成后，应当按照国家有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。

政府投资项目结余的财政资金，应当按照国家有关规定缴回国库。

第二十六条 投资主管部门或者其他有关部门应当按照国家有关规定选择有代表性的已建成政府投资项目，委托中介服务机构对所选项目进行后评价。后评价应当根据项目建成后的实际效果，对项目审批和实施进行全面评价并提出明确意见。

第五章 监督管理

第二十七条 投资主管部门和依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当采取在线监测、现场核查等方式，加强对政府投资项目实施情况的监督检查。

项目单位应当通过在线平台如实报送政府投资项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息。

第二十八条 投资主管部门和依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当建立政府投资项目信息共享机制，通过在线平台实现信息共享。

第二十九条 项目单位应当按照国家有关规定加强政府投资项目档案管理，将项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查。

第三十条 政府投资年度计划、政府投资项目审批和实施以及监督检查的信息应当依法公开。

第三十一条 政府投资项目的绩效管理、建设工程质量管理、安全生产管理等事项，依照有关法律、行政法规和国家有关规定执行。

第六章 法律责任

第三十二条 有下列情形之一的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

- (一) 超越审批权限审批政府投资项目；
- (二) 对不符合规定的政府投资项目予以批准；
- (三) 未按照规定核定或者调整政府投资项目的投资概算；
- (四) 为不符合规定的项目安排投资补助、贷款贴息等政府投资资金；
- (五) 履行政府投资管理职责中其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的情形。

第三十三条 有下列情形之一的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定追究法律责任：

- (一) 政府及其有关部门违法违规举借债务筹措政府投资资金；
- (二) 未按照规定及时、足额办理政府投资资金拨付；
- (三) 转移、侵占、挪用政府投资资金。

第三十四条 项目单位有下列情形之一的，责令改正，根据具体情况，暂停、停止拨付资金或者收回已拨付的资金，暂停或者停止建设活动，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

（一）未经批准或者不符合规定的建设条件开工建设政府投资项目；

（二）弄虚作假骗取政府投资项目审批或者投资补助、贷款贴息等政府投资资金；

（三）未经批准变更政府投资项目的建设地点或者对建设规模、建设内容等作较大变更；

（四）擅自增加投资概算；

（五）要求施工单位对政府投资项目垫资建设；

（六）无正当理由不实施或者不按照建设工期实施已批准的政府投资项目。

第三十五条 项目单位未按照规定将政府投资项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查，或者转移、隐匿、篡改、毁弃项目有关文件、资料的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第三十六条 违反本条例规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第三十七条 国防科技工业领域政府投资的管理办法，由国务院国防科技工业管理部门根据本条例规定的原则另行制定。

第三十八条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的固定资产投资管理，按照中央军事委员会的规定执行。

第三十九条 本条例自2019年7月1日起施行。

中华人民共和国国务院令

第713号

现公布《重大行政决策程序暂行条例》，自2019年9月1日起施行。

总 理 李克强

2019年4月20日

重大行政决策程序暂行条例

第一章 总 则

第一条 为了健全科学、民主、依法决策机制，规范重大行政决策程序，提高决策质量和效率，明确决策责任，根据宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法等规定，制定本条例。

第二条 县级以上地方人民政府（以下称决策机关）重大行政决策的作出和调整程序，适用本条例。

第三条 本条例所称重大行政决策事项（以下简称决策事项）包括：

（一）制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；

（二）制定经济和社会发展等方面的重要规划；

（三）制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施；

（四）决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；

（五）决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。

法律、行政法规对本条第一款规定事项的决策程序另有规定的，依照其规定。财政政策、货币政策等宏观调控决策，政府立法决策以及突发事件应急处置决策不适用本条例。

决策机关可以根据本条第一款的规定，结合职责权限和本地实际，确定决策事项目录、标准，经同级党委同意后向社会公布，并根据实际情况调整。

第四条 重大行政决策必须坚持和加强党的全面领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，发挥党的领导核心作用，把党的领导贯彻到重大行政决策全过程。

第五条 作出重大行政决策应当遵循科学决策原则，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持从实际出发，运用科学技术和方法，尊重客观规律，适应经济社会发展和全面深化改革要求。

第六条 作出重大行政决策应当遵循民主决策原则，充分听取各方面意见，保障人民群众通过多种途径和形式参与决策。

第七条 作出重大行政决策应当遵循依法决策原则，严格遵守法定权限，依法履行法定程序，保证决策内容符合法律、法规和规章等规定。

第八条 重大行政决策依法接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督，根据法律、法规规定属于本级人民代表大会及其常务委员会讨论决定的重大事项范围或者应当在出台前向本级人民代表大会常务委员会报告的，按照有关规定办理。

上级行政机关应当加强对下级行政机关重大行政决策的监督。审计机关按照规定对重大行政决策进行监督。

第九条 重大行政决策情况应当作为考核评价决策机关及其领导人员的重要内容。

第二章 决策草案的形成

第一节 决策启动

第十条 对各方面提出的决策事项建议，按照下列规定进行研究论证后，报请决策机关决定是否启动决策程序：

（一）决策机关领导人员提出决策事项建议的，交有关单位研究论证；

（二）决策机关所属部门或者下一级人民政府提出决策事项建议的，应当论证拟解决的主要问题、建议理由和依据、解决问题的初步方案及其必要性、可行性等；

（三）人大代表、政协委员等通过建议、提案等方式提出决策事项建议，以及公民、法人或者其他组织提出书面决策事项建议的，交有关单位研究论证。

第十一条 决策机关决定启动决策程序的，应当明确决策事项的承办单位（以下简称决策承办单位），由决策承办单位负责重大行政决策草案的拟订等工作。决策事项需要两个以上单位承办的，应当明确牵头的决策承办单位。

第十二条 决策承办单位应当在广泛深入开展调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调的基础上，拟订决策草案。

决策承办单位应当全面梳理与决策事项有关的法律、法规、规章和政策，使决策草案合法合规、与有关政策相衔接。

决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。

有关方面对决策事项存在较大分歧的，决策承办单位可以提出两个以上方案。

第十三条 决策事项涉及决策机关所属部门、下一级人民政府等单位的职责，或者与其关系紧密的，决策承办单位应当与其充分协商；不能取得一致意见的，

应当向决策机关说明争议的主要问题，有关单位的意见，决策承办单位的意见、理由和依据。

第二节 公众参与

第十四条 决策承办单位应当采取便于社会公众参与的方式充分听取意见，依法不予公开的决策事项除外。

听取意见可以采取座谈会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查、民意调查等多种方式。

决策事项涉及特定群体利益的，决策承办单位应当与相关人民团体、社会组织以及群众代表进行沟通协商，充分听取相关群体的意见建议。

第十五条 决策事项向社会公开征求意见的，决策承办单位应当通过政府网站、政务新媒体以及报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径，公布决策草案及其说明等材料，明确提出意见的方式和期限。公开征求意见的期限一般不少于30日；因情况紧急等原因需要缩短期限的，公开征求意见时应当予以说明。

对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的问题，决策承办单位可以通过专家访谈等方式进行解释说明。

第十六条 决策事项直接涉及公民、法人、其他组织切身利益或者存在较大分歧的，可以召开听证会。法律、法规、规章对召开听证会另有规定的，依照其规定。

决策承办单位或者组织听证会的其他单位应当提前公布决策草案及其说明等材料，明确听证时间、地点等信息。

需要遴选听证参加人的，决策承办单位或者组织听证会的其他单位应当提前公布听证参加人遴选办法，公平公开组织遴选，保证相关各方都有代表参加听证会。听证参加人名单应当提前向社会公布。听证会材料应当于召开听证会7日前送达听证参加人。

第十七条 听证会应当按照下列程序公开举行：

- (一) 决策承办单位介绍决策草案、依据和有关情况；

(二) 听证参加人陈述意见, 进行询问、质证和辩论, 必要时可以由决策承办单位或者有关专家进行解释说明;

(三) 听证参加人确认听证会记录并签字。

第十八条 决策承办单位应当对社会各方面提出的意见进行归纳整理、研究论证, 充分采纳合理意见, 完善决策草案。

第三节 专家论证

第十九条 对专业性、技术性较强的决策事项, 决策承办单位应当组织专家、专业机构论证其必要性、可行性、科学性等, 并提供必要保障。

专家、专业机构应当独立开展论证工作, 客观、公正、科学地提出论证意见, 并对所知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私依法履行保密义务; 提供书面论证意见的, 应当署名、盖章。

第二十条 决策承办单位组织专家论证, 可以采取论证会、书面咨询、委托咨询论证等方式。选择专家、专业机构参与论证, 应当坚持专业性、代表性和中立性, 注重选择持不同意见的专家、专业机构, 不得选择与决策事项有直接利害关系的专家、专业机构。

第二十一条 省、自治区、直辖市人民政府应当建立决策咨询论证专家库, 规范专家库运行管理制度, 健全专家诚信考核和退出机制。

市、县级人民政府可以根据需要建立决策咨询论证专家库。

决策机关没有建立决策咨询论证专家库的, 可以使用上级行政机关的专家库。

第四节 风险评估

第二十二条 重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的, 决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性。

按照有关规定已对有关风险进行评价、评估的, 不作重复评估。

第二十三条 开展风险评估, 可以通过舆情跟踪、重点走访、会商分析等方式, 运用定性分析与定量分析等方法, 对决策实施的风险进行科学预测、综合研判。

开展风险评估,应当听取有关部门的意见,形成风险评估报告,明确风险点,提出风险防范措施和处置预案。

开展风险评估,可以委托专业机构、社会组织等第三方进行。

第二十四条 风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据。决策机关认为风险可控的,可以作出决策;认为风险不可控的,在采取调整决策草案等措施确保风险可控后,可以作出决策。

第三章 合法性审查和集体讨论决定

第一节 合法性审查

第二十五条 决策草案提交决策机关讨论前,应当由负责合法性审查的部门进行合法性审查。不得以征求意见等方式代替合法性审查。

决策草案未经合法性审查或者经审查不合法的,不得提交决策机关讨论。对国家尚无明确规定的探索性改革决策事项,可以明示法律风险,提交决策机关讨论。

第二十六条 送请合法性审查,应当提供决策草案及相关材料,包括有关法律、法规、规章等依据和履行决策法定程序的说明等。提供的材料不符合要求的,负责合法性审查的部门可以退回,或者要求补充。

送请合法性审查,应当保证必要的审查时间,一般不少于7个工作日。

第二十七条 合法性审查的内容包括:

- (一) 决策事项是否符合法定权限;
- (二) 决策草案的形成是否履行相关法定程序;
- (三) 决策草案内容是否符合有关法律、法规、规章和国家政策的规定。

第二十八条 负责合法性审查的部门应当及时提出合法性审查意见,并对合法性审查意见负责。在合法性审查过程中,应当组织法律顾问、公职律师提出法律意见。决策承办单位根据合法性审查意见进行必要的调整或者补充。

第二节 集体讨论决定和决策公布

第二十九条 决策承办单位提交决策机关讨论决策草案,应当报送下列材料:

(一) 决策草案及相关材料, 决策草案涉及市场主体经济活动的, 应当包含公平竞争审查的有关情况;

(二) 履行公众参与程序的, 同时报送社会公众提出的主要意见的研究采纳情况;

(三) 履行专家论证程序的, 同时报送专家论证意见的研究采纳情况;

(四) 履行风险评估程序的, 同时报送风险评估报告等有关材料;

(五) 合法性审查意见;

(六) 需要报送的其他材料。

第三十条 决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论。决策机关行政首长在集体讨论的基础上作出决定。

讨论决策草案, 会议组成人员应当充分发表意见, 行政首长最后发表意见。行政首长拟作出的决定与会议组成人员多数人的意见不一致的, 应当在会上说明理由。

集体讨论决定情况应当如实记录, 不同意见应当如实载明。

第三十一条 重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。

第三十二条 决策机关应当通过本级人民政府公报和政府网站以及在本行政区域内发行的报纸等途径及时公布重大行政决策。对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的重大行政决策, 应当说明公众意见、专家论证意见的采纳情况, 通过新闻发布会、接受访谈等方式进行宣传解读。依法不予公开的除外。

第三十三条 决策机关应当建立重大行政决策过程记录和材料归档制度, 由有关单位将履行决策程序形成的记录、材料及时完整归档。

第四章 决策执行和调整

第三十四条 决策机关应当明确负责重大行政决策执行工作的单位(以下简称决策执行单位), 并对决策执行情况进行督促检查。决策执行单位应当依法全面、及时、正确执行重大行政决策, 并向决策机关报告决策执行情况。

第三十五条 决策执行单位发现重大行政决策存在问题、客观情况发生重大变化，或者决策执行中发生不可抗力等严重影响决策目标实现的，应当及时向决策机关报告。

公民、法人或者其他组织认为重大行政决策及其实施存在问题的，可以通过信件、电话、电子邮件等方式向决策机关或者决策执行单位提出意见建议。

第三十六条 有下列情形之一的，决策机关可以组织决策后评估，并确定承担评估具体工作的单位：

- （一）重大行政决策实施后明显未达到预期效果；
- （二）公民、法人或者其他组织提出较多意见；
- （三）决策机关认为有必要。

开展决策后评估，可以委托专业机构、社会组织等第三方进行，决策作出前承担主要论证评估工作的单位除外。

开展决策后评估，应当注重听取社会公众的意见，吸收人大代表、政协委员、人民团体、基层组织、社会组织参与评估。

决策后评估结果应当作为调整重大行政决策的重要依据。

第三十七条 依法作出的重大行政决策，未经法定程序不得随意变更或者停止执行；执行中出现本条例第三十五条规定的情形、情况紧急的，决策机关行政首长可以先决定中止执行；需要作出重大调整的，应当依照本条例履行相关法定程序。

第五章 法律责任

第三十八条 决策机关违反本条例规定的，由上一级行政机关责令改正，对决策机关行政首长、负有责任的其他领导人员和直接责任人员依法追究责任。

决策机关违反本条例规定造成决策严重失误，或者依法应当及时作出决策而久拖不决，造成重大损失、恶劣影响的，应当倒查责任，实行终身责任追究，对决策机关行政首长、负有责任的其他领导人员和直接责任人员依法追究责任。

决策机关集体讨论决策草案时，有关人员对严重失误的决策表示不同意见的，按照规定减免责任。

第三十九条 决策承办单位或者承担决策有关工作的单位未按照本条例规定履行决策程序或者履行决策程序时失职渎职、弄虚作假的，由决策机关责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究责任。

第四十条 决策执行单位拒不执行、推诿执行、拖延执行重大行政决策，或者对执行中发现的重大问题瞒报、谎报或者漏报的，由决策机关责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究责任。

第四十一条 承担论证评估工作的专家、专业机构、社会组织等违反职业道德和本条例规定的，予以通报批评、责令限期整改；造成严重后果的，取消评估资格、承担相应责任。

第六章 附 则

第四十二条 县级以上人民政府部门和乡级人民政府重大行政决策的作出和调整程序，参照本条例规定执行。

第四十三条 省、自治区、直辖市人民政府根据本条例制定本行政区域重大行政决策程序的具体制度。

国务院有关部门参照本条例规定，制定本部门重大行政决策程序的具体制度。

第四十四条 本条例自2019年9月1日起施行。

中华人民共和国国务院令

第714号

现公布《国务院关于修改部分行政法规的决定》，自公布之日起施行。

总 理 李克强

2019年4

月23日

国务院关于修改部分行政法规的决定

为进一步推进政府职能转变和“放管服”改革，更大程度激发市场、社会的创新创造活力，营造法治化、国际化、便利化的营商环境，国务院对涉及的行政法规进行了清理。经过清理，国务院决定：对4部行政法规的部分条款予以修改。

一、将《中华人民共和国注册建筑师条例》第八条修改为：“符合下列条件之一的，可以申请参加一级注册建筑师考试：

“（一）取得建筑学硕士以上学位或者相近专业工学博士学位，并从事建筑设计或者相关业务2年以上的；

“（二）取得建筑学学士学位或者相近专业工学硕士学位，并从事建筑设计或者相关业务3年以上的；

“（三）具有建筑学专业大学本科毕业学历并从事建筑设计或者相关业务5年以上的，或者具有建筑学相近专业大学本科毕业学历并从事建筑设计或者相关业务7年以上的；

“（四）取得高级工程师技术职称并从事建筑设计或者相关业务3年以上的，或者取得工程师技术职称并从事建筑设计或者相关业务5年以上的；

“（五）不具有前四项规定的条件，但设计成绩突出，经全国注册建筑师管理委员会认定达到前四项规定的专业水平的。

“前款第三项至第五项规定的人员应当取得学士学位。”

二、将《建设工程质量管理条例》第十三条修改为：“建设单位在开工前，应当按照国家有关规定办理工程质量监督手续，工程质量监督手续可以与施工许可证或者开工报告合并办理。”

三、将《公共场所卫生管理条例》第三条第二款、第十八条中的“卫生部”修改为“国务院卫生行政部门”。

第四条第一款修改为：“国家对公共场所实行‘卫生许可证’制度。”

删去第十二条第三项。

四、将《中华人民共和国企业所得税法实施条例》第五十一条修改为：“企业所得税法第九条所称公益性捐赠，是指企业通过公益性社会组织或者县级以上人民政府及其部门，用于符合法律规定的慈善活动、公益事业的捐赠。”

第五十二条修改为：“本条例第五十一条所称公益性社会组织，是指同时符合下列条件的慈善组织以及其他社会组织：

“（一）依法登记，具有法人资格；

“（二）以发展公益事业为宗旨，且不以营利为目的；

“（三）全部资产及其增值为该法人所有；

“（四）收益和营运结余主要用于符合该法人设立目的的事业；

“（五）终止后的剩余财产不归属任何个人或者营利组织；

“（六）不经营与其设立目的无关的业务；

“（七）有健全的财务会计制度；

“（八）捐赠者不得以任何形式参与该法人财产的分配；

“（九）国务院财政、税务主管部门会同国务院民政部门等登记管理部门规定的其他条件。”

第五十三条第一款修改为：“企业当年发生以及以前年度结转的公益性捐赠支出，不超过年度利润总额12%的部分，准予扣除。”

删去第一百二十七条。

此外，对相关行政法规中的条文序号作相应调整。

本决定自公布之日起施行。

中华人民共和国国务院令

第715号

现公布《报废机动车回收管理办法》，自2019年6月1日起施行。

总 理 李克强

2019年4月22日

报废机动车回收管理办法

第一条 为了规范报废机动车回收活动，保护环境，促进循环经济发展，保障道路交通安全，制定本办法。

第二条 本办法所称报废机动车，是指根据《中华人民共和国道路交通安全法》的规定应当报废的机动车。

不属于《中华人民共和国道路交通安全法》规定的应当报废的机动车，机动车所有人自愿作报废处理的，依照本办法的规定执行。

第三条 国家鼓励特定领域的老旧机动车提前报废更新，具体办法由国务院有关部门另行制定。

第四条 国务院负责报废机动车回收管理的部门主管全国报废机动车回收（含拆解，下同）监督管理工作，国务院公安、生态环境、工业和信息化部、交通运输部、市场监督管理等部门在各自的职责范围内负责报废机动车回收有关的监督管理工作。

县级以上地方人民政府负责报废机动车回收管理的部门对本行政区域内报废机动车回收活动实施监督管理。县级以上地方人民政府公安、生态环境、工业和信息化部、交通运输部、市场监督管理等部门在各自的职责范围内对本行政区域内报废机动车回收活动实施有关的监督管理。

第五条 国家对报废机动车回收企业实行资质认定制度。未经资质认定，任何单位或者个人不得从事报废机动车回收活动。

国家鼓励机动车生产企业从事报废机动车回收活动。机动车生产企业按照国家有关规定承担生产者责任。

第六条 取得报废机动车回收资质认定，应当具备下列条件：

- （一）具有企业法人资格；
- （二）具有符合环境保护等有关法律、法规和强制性标准要求的存储、拆解场地，拆解设备、设施以及拆解操作规范；
- （三）具有与报废机动车拆解活动相适应的专业技术人员。

第七条 拟从事报废机动车回收活动的，应当向省、自治区、直辖市人民政府负责报废机动车回收管理的部门提出申请。省、自治区、直辖市人民政府负责报废机动车回收管理的部门应当依法进行审查，对符合条件的，颁发资质认定书；对不符合条件的，不予资质认定并书面说明理由。

省、自治区、直辖市人民政府负责报废机动车回收管理的部门应当充分利用计算机网络等先进技术手段，推行网上申请、网上受理等方式，为申请人提供便利条件。申请人可以在网上提出申请。

省、自治区、直辖市人民政府负责报废机动车回收管理的部门应当将本行政区域内取得资质认定的报废机动车回收企业名单及时向社会公布。

第八条 任何单位或者个人不得要求机动车所有人将报废机动车交售给指定的报废机动车回收企业。

第九条 报废机动车回收企业对回收的报废机动车，应当向机动车所有人出具《报废机动车回收证明》，收回机动车登记证书、号牌、行驶证，并按照国家有关规定及时向公安机关交通管理部门办理注销登记，将注销证明转交机动车所有人。

《报废机动车回收证明》样式由国务院负责报废机动车回收管理的部门规定。任何单位或者个人不得买卖或者伪造、变造《报废机动车回收证明》。

第十条 报废机动车回收企业对回收的报废机动车，应当逐车登记机动车的型号、号牌号码、发动机号码、车辆识别代号等信息；发现回收的报废机动车疑似赃物或者用于盗窃、抢劫等犯罪活动的犯罪工具的，应当及时向公安机关报告。

报废机动车回收企业不得拆解、改装、拼装、倒卖疑似赃物或者犯罪工具的机动车或者其发动机、方向机、变速器、前后桥、车架（以下统称“五大总成”）和其他零部件。

第十一条 回收的报废机动车必须按照有关规定予以拆解；其中，回收的报废大型客车、货车等营运车辆和校车，应当在公安机关的监督下解体。

第十二条 拆解的报废机动车“五大总成”具备再制造条件的，可以按照国家有关规定出售给具有再制造能力的企业经过再制造予以循环利用；不具备再制造条件的，应当作为废金属，交售给钢铁企业作为冶炼原料。

拆解的报废机动车“五大总成”以外的零部件符合保障人身和财产安全等强制性国家标准，能够继续使用的，可以出售，但应当标明“报废机动车回用件”。

第十三条 国务院负责报废机动车回收管理的部门应当建立报废机动车回收信息系统。报废机动车回收企业应当如实记录本企业回收的报废机动车“五大总成”等主要部件的数量、型号、流向等信息，并上传至报废机动车回收信息系统。

负责报废机动车回收管理的部门、公安机关应当通过政务信息系统实现信息共享。

第十四条 拆解报废机动车，应当遵守环境保护法律、法规和强制性标准，采取有效措施保护环境，不得造成环境污染。

第十五条 禁止任何单位或者个人利用报废机动车“五大总成”和其他零部件拼装机动车，禁止拼装的机动车交易。

除机动车所有人将报废机动车依法交售给报废机动车回收企业外，禁止报废机动车整车交易。

第十六条 县级以上地方人民政府负责报废机动车回收管理的部门应当加强对报废机动车回收企业的监督检查，建立和完善以随机抽查为重点的日常监督检查制度，公布抽查事项目录，明确抽查的依据、频次、方式、内容和程序，随机抽取被检查企业，随机选派检查人员。抽查情况和查处结果应当及时向社会公布。

在监督检查中发现报废机动车回收企业不具备本办法规定的资质认定条件的，应当责令限期改正；拒不改正或者逾期未改正的，由原发证部门吊销资质认定书。

第十七条 县级以上地方人民政府负责报废机动车回收管理的部门应当向社会公布本部门的联系方式，方便公众举报违法行为。

县级以上地方人民政府负责报废机动车回收管理的部门接到举报的，应当及时依法调查处理，并为举报人保密；对实名举报的，负责报废机动车回收管理的部门应当将处理结果告知举报人。

第十八条 负责报废机动车回收管理的部门在监督管理工作中发现不属于本部门处理权限的违法行为的，应当及时移交有权处理的部门；有权处理的部门应当及时依法调查处理，并将处理结果告知负责报废机动车回收管理的部门。

第十九条 未取得资质认定，擅自从事报废机动车回收活动的，由负责报废机动车回收管理的部门没收非法回收的报废机动车、报废机动车“五大总成”和其他零部件，没收违法所得；违法所得在5万元以上的，并处违法所得2倍以上5倍以下的罚款；违法所得不足5万元或者没有违法所得的，并处5万元以上10万元以下的罚款。对负责报废机动车回收管理的部门没收非法回收的报废机动车、报废机动车“五大总成”和其他零部件，必要时有关主管部门应当予以配合。

第二十条 有下列情形之一的，由公安机关依法给予治安管理处罚：

（一）买卖或者伪造、变造《报废机动车回收证明》；

（二）报废机动车回收企业明知或者应当知道回收的机动车为赃物或者用于盗窃、抢劫等犯罪活动的犯罪工具，未向公安机关报告，擅自拆解、改装、拼装、倒卖该机动车。

报废机动车回收企业有前款规定情形，情节严重的，由原发证部门吊销资质认定书。

第二十一条 报废机动车回收企业有下列情形之一的，由负责报废机动车回收管理的部门责令改正，没收报废机动车“五大总成”和其他零部件，没收违法所得；违法所得在5万元以上的，并处违法所得2倍以上5倍以下的罚款；违法所得不足5万元或者没有违法所得的，并处5万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿直至由原发证部门吊销资质认定书：

（一）出售不具备再制造条件的报废机动车“五大总成”；

（二）出售不能继续使用的报废机动车“五大总成”以外的零部件；

（三）出售的报废机动车“五大总成”以外的零部件未标明“报废机动车回用件”。

第二十二条 报废机动车回收企业对回收的报废机动车，未按照国家有关规定及时向公安机关交通管理部门办理注销登记并将注销证明转交机动车所有人

的，由负责报废机动车回收管理的部门责令改正，可以处1万元以上5万元以下的罚款。

利用报废机动车“五大总成”和其他零部件拼装机动车或者出售报废机动车整车、拼装的机动车的，依照《中华人民共和国道路交通安全法》的规定予以处罚。

第二十三条 报废机动车回收企业未如实记录本企业回收的报废机动车“五大总成”等主要部件的数量、型号、流向等信息并上传至报废机动车回收信息系统的，由负责报废机动车回收管理的部门责令改正，并处1万元以上5万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿。

第二十四条 报废机动车回收企业违反环境保护法律、法规和强制性标准，污染环境的，由生态环境主管部门责令限期改正，并依法予以处罚；拒不改正或者逾期未改正的，由原发证部门吊销资质认定书。

第二十五条 负责报废机动车回收管理的部门和其他有关部门的工作人员在监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分。

第二十六条 违反本办法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十七条 报废新能源汽车回收的特殊事项，另行制定管理规定。

军队报废机动车的回收管理，依照国家和军队有关规定执行。

第二十八条 本办法自2019年6月1日起施行。2001年6月16日国务院公布的《报废汽车回收管理办法》同时废止。

交通运输行政执法程序规定

《交通运输行政执法程序规定》已于2019年4月4日经第7次部务会议通过，现予公布，自2019年6月1日起施行。

交通运输部部长 李小鹏

2019年4月12日

交通运输行政执法程序规定

第一章 总 则

第一条 为规范交通运输行政执法行为，促进严格规范公正文明执法，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等法律、行政法规，制定本规定。

第二条 交通运输行政执法部门及其执法人员实施交通运输行政执法行为，适用本规定。

前款所称交通运输行政执法，包括公路、水路执法部门及其执法人员依法实施的行政检查、行政强制、行政处罚等执法行为。

第三条 执法部门应当全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，加强执法信息化建设，推进执法信息共享，提高执法效率和规范化水平。

第四条 实施交通运输行政执法应当遵循以下原则：

- （一）事实认定清楚，证据确凿；
- （二）适用法律、法规、规章正确；
- （三）严格执行法定程序；
- （四）正确行使自由裁量权；
- （五）依法公平公正履行职责；
- （六）依法维护当事人合法权益；
- （七）处罚与教育相结合。

第二章 一般规定

第一节 管 辖

第五条 行政处罚由违法行为发生地的执法部门管辖。行政检查由执法部门在法定职权范围内实施。法律、行政法规另有规定的除外。

第六条 对当事人的同一违法行为，两个以上执法部门都有管辖权的，由最先立案的执法部门管辖。

第七条 两个以上执法部门因管辖权发生争议的，应当协商解决。协商不一

致的，报请共同的上一级部门指定管辖。

第八条 执法部门发现所查处的案件不属于本部门管辖的，应当移送有管辖权的其他部门。执法部门发现违法行为涉嫌犯罪的，依照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》将案件移送公安机关或其他有管辖权机关。

第九条 下级执法部门认为其管辖的案件属重大、疑难案件，或者由于特殊原因难以办理的，可以报请上一级部门指定管辖。

第十条 跨行政区域的案件，相关执法部门应当相互配合。相关行政区域执法部门共同的上一级部门应当做好协调工作。

第二节 回避

第十一条 执法人员有下列情形之一的，应当自行申请回避，当事人及其代理人有权用口头或者书面方式申请其回避：

- (一) 是本案当事人或者当事人、代理人近亲属的；
- (二) 本人或者其近亲属与本案有利害关系的；
- (三) 与本案当事人或者代理人有其他利害关系，可能影响案件公正处理的。

第十二条 申请回避，应当说明理由。执法部门应当对回避申请及时作出决定并通知申请人。

执法人员的回避，由其所属的执法部门负责人决定。

第十三条 执法部门作出回避决定前，执法人员不得停止对案件的查处；作出回避决定后，应当回避的执法人员不得再参与该案件的调查、决定、实施等工作。

第十四条 检测、检验及技术鉴定人员、翻译人员需要回避的，适用本节规定。

检测、检验及技术鉴定人员、翻译人员的回避，由指派或者聘请上述人员的执法部门负责人决定。

第十五条 被决定回避的执法人员、鉴定人员和翻译人员，在回避决定作出前进行的与执法有关的活动是否有效，由作出回避决定的执法部门根据其活动是否对执法公正性造成影响的实际情况决定。

第三节 期间与送达

第十六条 期间以时、日、月、年计算，期间开始当日或者当时不计算在内。期间届满的最后一日为节假日的，以节假日后的第一日为期间届满的日期。

第十七条 执法部门应当按照下列规定送达执法文书：

（一）直接送交受送达人，由受送达人记明收到日期，签名或者盖章，受送达人的签收日期为送达日期。受送达人是公民的，本人不在交其同住的成年家属签收；受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、该组织的主要负责人或者办公室、收发室、值班室等负责收件的人签收或者盖章；当事人指定代收人的，交代收人签收。受送达人的同住成年家属，法人或者其他组织的负责收件的人或者代收人在《送达回证》上签收的日期为送达日期；

（二）受送达人或者他的同住成年家属拒绝接收的，可以邀请受送达人住所地的居民委员会、村民委员会的工作人员或者受送达人所在单位的工作人员作见证人，说明情况，在《送达回证》上记明拒收事由和日期，由执法人员、见证人签名或者盖章，将执法文书留在受送达人的住所；也可以把执法文书留在受送达人的住所，并采取拍照、录像等方式记录送达过程，即视为送达；

（三）经受送达人同意，可以采用传真、电子邮件、移动通信等能够确认其即时收悉的特定系统作为送达媒介电子送达执法文书，但行政处罚决定书、行政强制措施决定书、行政强制执行决定书除外。受送达人同意采用电子方式送达的，应当在送达地址确认书中予以确认。采取电子送达方式送达的，以执法部门对应系统显示发送成功的日期为送达日期，但受送达人证明到达其确认的特定系统的日期与执法部门对应系统显示发送成功的日期不一致的，以受送达人证明到达其特定系统的日期为准；

（四）直接送达有困难的，可以邮寄送达或者委托其他执法部门代为送达。委托送达的，受委托的执法部门按照直接送达或者留置送达方式送达执法文书，并及时将《送达回证》交回委托的执法部门。邮寄送达的，以回执上注明的收件日期为送达日期。执法文书在期满前交邮的，不算过期；

（五）受送达人下落不明或者用上述方式无法送达的，采取公告方式送达，

说明公告送达的原因，并在案卷中记明原因和经过。公告送达可以在执法部门的公告栏和受送达人住所地张贴公告，也可以在报纸、信息网络等媒体上刊登公告，发出公告日期以最后张贴或者刊登的日期为准，经过六十日，即视为送达。在受送达人住所地张贴公告的，应当采取拍照、录像等方式记录张贴过程。

第三章 行政检查

第十八条 执法部门在路面、水面、生产经营等场所实施现场检查，对行政相对人实施书面调查，通过技术系统、设备实施电子监控，应当符合法定职权，依照法律、法规、规章规定实施。

第十九条 执法部门应当建立随机抽取被检查对象、随机选派检查人员的抽查机制，健全随机抽查对象和执法检查人员名录库，合理确定抽查比例和抽查频次。随机抽查情况及查处结果除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的，应当及时向社会公布。

海事执法部门根据履行国际公约要求的有关规定开展行政检查的，从其规定。

第二十条 执法部门应当按照有关装备标准配备交通工具、通讯工具、交通管理器材、个人防护装备、办公设备等装备，加大科技装备的资金投入。

第二十一条 实施行政检查时，执法人员应当依据相关规定着制式服装，根据需要穿着多功能反光腰带、反光背心、救生衣，携带执法记录仪、对讲机、摄像机、照相机，配备发光指挥棒、反光锥筒、停车示意牌、警戒带等执法装备。

第二十二条 实施行政检查，执法人员不得少于两人，应当出示交通运输行政执法证件，表明执法身份，并说明检查事由。

第二十三条 实施行政检查，不得超越检查范围和权限，不得检查与执法活动无关的物品，避免对被检查的场所、设施和物品造成损坏。

第二十四条 实施路（水）面巡查时，应当保持执法车（船）清洁完好、标志清晰醒目、车（船）技术状况良好，遵守相关法律法规，安全驾驶。

第二十五条 实施路面巡查，应当遵守下列规定：

（一）根据道路条件和交通状况，选择不妨碍通行的地点进行，在来车方向设置分流或者避让标志，避免引发交通堵塞；

(二) 依照有关规定, 在距离检查现场安全距离范围摆放发光或者反光的示警灯、减速提示标牌、反光锥筒等警示标志;

(三) 驾驶执法车辆巡查时, 发现涉嫌违法车辆, 待其行驶至视线良好、路面开阔地段时, 发出停车检查信号, 实施检查;

(四) 对拒绝接受检查、恶意闯关冲卡逃逸、暴力抗法的涉嫌违法车辆, 及时固定、保存现场证据, 或者记下车号依法交由相关部门予以处理。

第二十六条 实施水面巡航, 应当遵守下列规定:

(一) 一般在船舶停泊或者作业期间实施行政检查;

(二) 除在航船舶涉嫌有明显违法行为且如果不对其立即制止可能造成严重后果的情况外, 不得随意截停在航船舶登临检查;

(三) 不得危及船舶、人员和货物的安全, 避免对环境造成污染。除法律法规规定情形外, 不得操纵或者调试船上仪器设备。

第二十七条 检查生产经营场所, 应当遵守下列规定:

(一) 有被检查人或者见证人在场;

(二) 对涉及被检查人的商业秘密、个人隐私, 应当为其保密;

(三) 不得影响被检查人的正常生产经营活动;

(四) 遵守被检查人有关安全生产的制度规定。

第二十八条 实施行政检查, 应当制作检查记录, 如实记录检查情况。对于行政检查过程中涉及到的证据材料, 应当依法及时采集和保存。

第四章 调查取证

第一节 一般规定

第二十九条 执法部门办理执法案件的证据包括:

(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。

第三十条 证据应当具有合法性、真实性、关联性。

第三十一条 证据必须查证属实,才能作为定案的根据。

第二节 证据收集

第三十二条 执法人员应当合法、及时、客观、全面地收集证据材料,依法履行保密义务,不得收集与案件无关的材料,不得将证据用于法定职责以外的其他用途。

第三十三条 执法部门可以通过下列方式收集证据:

(一) 询问当事人、利害关系人、其他有关单位或者个人,听取当事人或者有关人员的陈述、申辩;

- (二) 向有关单位和个人调取证据;
- (三) 通过技术系统、设备收集、固定证据;
- (四) 委托有资质的机构对与违法行为有关的问题进行鉴定;
- (五) 对案件相关的现场或者涉及的物品进行勘验、检查;
- (六) 依法收集证据的其他方式。

第三十四条 收集、调取书证应当遵守下列规定:

(一) 收集书证原件。收集原件确有困难的,可以收集与原件核对无误的复制件、影印件或者节录本;

(二) 收集书证复制件、影印件或者节录本的,标明“经核对与原件一致”,注明出具日期、证据来源,并由被调查对象或者证据提供者签名或者盖章;

(三) 收集图纸、专业技术资料等书证的,应当附说明材料,明确证明对象;

(四) 收集评估报告的,应当附有评估机构和评估人员的有效证件或者资质证明的复印件;

(五) 取得书证原件的节录本的,应当保持文件内容的完整性,注明出处和节录地点、日期,并有节录人的签名;

(六) 公安、税务、市场监督管理等有关部门出具的证明材料作为证据的, 证明材料上应当加盖出具部门的印章并注明日期;

(七) 被调查对象或者证据提供者拒绝在证据复制件、各式笔录及其他需要其确认的证据材料上签名或者盖章的, 可以邀请有关基层组织、被调查对象所在单位、公证机构、法律服务机构或者公安机关代表到场见证, 说明情况, 在相关证据材料上记明拒绝确认事由和日期, 由执法人员、见证人签名或者盖章。

第三十五条 收集、调取物证应当遵守下列规定:

(一) 收集原物。收集原物确有困难的, 可以收集与原物核对无误的复制件或者证明该物证的照片、录像等其他证据;

(二) 原物为数量较多的种类物的, 收集其中的一部分, 也可以采用拍照、取样、摘要汇编等方式收集。拍照取证的, 应当对物证的现场方位、全貌以及重点部位特征等进行拍照或者录像; 抽样取证的, 应当通知当事人到场, 当事人拒不到场或者暂时难以确定当事人的, 可以由在场的无利害关系人见证;

(三) 收集物证, 应当载明获取该物证的时间、原物存放地点、发现地点、发现过程以及该物证的主要特征, 并对现场尽可能以照片、视频等方式予以同步记录;

(四) 物证不能入卷的, 应当采取妥善保管措施, 并拍摄该物证的照片或者录像存入案卷。

第三十六条 收集视听资料应当遵守下列规定:

(一) 收集有关资料的原始载体, 并由证据提供人在原始载体或者说明文件上签名或者盖章确认;

(二) 收集原始载体确有困难的, 可以收集复制件。收集复制件的, 应当由证据提供者出具由其签名或者盖章的说明文件, 注明复制件与原始载体内容一致;

(三) 原件、复制件均应当注明制作方法、制作时间、制作地点、制作人和证明对象等;

(四) 复制视听资料的形式包括采用存储磁盘、存储光盘进行复制保存、对屏幕显示内容进行打印固定、对所载内容进行书面摘录与描述等。条件允许时,

应当优先以书面形式对视听资料内容进行固定,由证据提供人注明“经核对与原件一致”,并签名或者盖章确认;

(五)视听资料的存储介质无法入卷的,可以转录入存储光盘存入案卷,并标明光盘序号、证据原始制作方法、制作时间、制作地点、制作人,及转录的制作人、制作时间、制作地点等。证据存储介质需要退还证据提供人的,应当要求证据提供人对转录的复制件进行确认。

第三十七条 收集电子数据应当遵守下列规定:

(一)收集电子数据的原始存储介质。收集电子数据原始存储介质确有困难的,可以收集电子数据复制件,但应当附有不能或者难以提取原始存储介质的原因、复制过程以及原始存储介质存放地点或者电子数据网络地址的说明,并由复制件制作人和原始存储介质持有人签名或者盖章,或者以公证等其他有效形式证明电子数据与原始存储介质的一致性和完整性;

(二)收集电子数据应当记载取证的参与人员、技术方法、步骤和过程,记录收集对象的事项名称、内容、规格、类别以及时间、地点等,或者将收集电子数据的过程拍照或者录像;

(三)收集的电子数据应当使用光盘或者其他数字存储介质备份;

(四)收集通过技术手段恢复或者破解的与案件有关的光盘或者其他数字存储介质,电子设备中被删除、隐藏或者加密的电子数据,应当附有恢复或者破解对象、过程、方法和结果的专业说明。

第三十八条 收集当事人陈述、证人证言应当遵守下列规定:

(一)询问当事人、证人,制作《询问笔录》或者由当事人、证人自行书写材料证明案件事实;

(二)询问应当个别进行,询问时可以全程录音、录像,并保持录音、录像资料的完整性;

(三)《询问笔录》应当客观、如实地记录询问过程和询问内容,对询问人提出的问题被询问人不回答或者拒绝回答的,应当注明;

(四)《询问笔录》应当交被询问人核对,对阅读有困难的,应当向其宣读。

记录有误或者遗漏的，应当允许被询问人更正或者补充，并要求其在修改处签名或者盖章；

（五）被询问人确认执法人员制作的笔录无误的，应当在《询问笔录》上逐页签名或者盖章。被询问人确认自行书写的笔录无误的，应当在结尾处签名或者盖章。拒绝签名或者盖章的，执法人员应当在《询问笔录》中注明。

第三十九条 对与案件事实有关的物品或者场所实施勘验的，应当遵守下列规定：

（一）制作《勘验笔录》；

（二）实施勘验，应当有当事人或者第三人在场。如当事人不在场且没有第三人的，执法人员应当在《勘验笔录》中注明；

（三）勘验应当限于与案件事实相关的物品和场所；

（四）根据实际情况进行音像记录。

第四十条 执法人员抽样取证时，应当制作《抽样取证凭证》，对样品加贴封条，开具物品清单，由执法人员和当事人在封条和相关记录上签名或者盖章。

法律、法规、规章或者国家有关规定对抽样机构或者方式有规定的，执法部门应当委托相关机构或者按规定方式抽取样品。

第四十一条 为查明案情，需要对案件中专门事项进行鉴定的，执法部门应当委托具有法定鉴定资格的鉴定机构进行鉴定。没有法定鉴定机构的，可以委托其他具备鉴定条件的机构进行鉴定。

第三节 证据先行登记保存

第四十二条 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经执法部门负责人批准，可以对与涉嫌违法行为有关的证据采取先行登记保存措施。

第四十三条 先行登记保存有关证据，应当当场清点，制作《证据登记保存清单》，由当事人和执法人员签名或者盖章，当场交当事人一份。

先行登记保存期间，当事人或者有关人员不得损坏、销毁或者转移证据。

第四十四条 对先行登记保存的证据，执法部门应当于先行登记保存之日起七日内采取以下措施：

(一) 及时采取记录、复制、拍照、录像等证据保全措施,不再需要采取登记保存措施的,及时解除登记保存措施,并作出《解除证据登记保存决定书》;

(二) 需要鉴定的,及时送交有关部门鉴定;

(三) 违法事实成立,应当依法予以没收的,作出行政处罚决定,没收违法物品;

(四) 根据有关法律、法规规定可以查封、扣押的,决定查封、扣押。

执法部门逾期未作出处理决定的,先行登记保存措施自动解除。

第四节 证据审查与认定

第四十五条 执法部门应当对收集到的证据逐一审查,进行全面、客观和公正地分析判断,审查证据的合法性、真实性、关联性,判断证据有无证明力以及证明力的大小。

第四十六条 审查证据的合法性,应当审查下列事项:

(一) 调查取证的执法人员是否具有相应的执法资格;

(二) 证据的取得方式是否符合法律、法规和规章的规定;

(三) 证据是否符合法定形式;

(四) 是否有影响证据效力的其他违法情形。

第四十七条 审查证据的真实性,应当审查下列事项:

(一) 证据形成的原因;

(二) 发现证据时的客观环境;

(三) 证据是否为原件、原物,复制件、复制品与原件、原物是否相符;

(四) 提供证据的人或者证人与当事人是否具有利害关系;

(五) 影响证据真实性的其他因素。

单个证据的部分内容不真实的,不真实部分不得采信。

第四十八条 审查证据的关联性,应当审查下列事项:

(一) 证据的证明对象是否与案件事实有内在联系,以及关联程度;

(二) 证据证明的事实对案件主要情节和案件性质的影响程度;

(三) 证据之间是否互相印证,形成证据链。

第四十九条 当事人对违法事实无异议，视听资料、电子数据足以认定案件事实的，视听资料、电子数据可以替代询问笔录、现场笔录，必要时，对视听资料、电子数据的关键内容和相应时间段等作文字说明。

第五十条 下列证据材料不能作为定案依据：

- (一) 以非法手段取得的证据；
- (二) 被进行技术处理而无法查明真伪的证据材料；
- (三) 不能正确表达意志的证人提供的证言；
- (四) 不具备合法性和真实性的其他证据材料。

第五章 行政强制措施

第五十一条 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，执法部门履行行政执法职能，可以依照法律、法规的规定，实施行政强制措施。

违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的，可以不采取行政强制措施。

第五十二条 行政强制措施由执法部门在法定职权范围内实施。行政强制措施权不得委托。

第五十三条 执法部门实施行政强制措施应当遵守下列规定：

- (一) 实施前向执法部门负责人报告并经批准；
- (二) 由不少于两名执法人员实施，并出示交通运输行政执法证件；
- (三) 通知当事人到场；
- (四) 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；
- (五) 听取当事人的陈述和申辩；
- (六) 制作《现场笔录》，由当事人和执法人员签名或者盖章，当事人拒绝的，在笔录中予以注明；当事人不到场的，邀请见证人到场，由见证人和执法人员在现场笔录上签名或者盖章；
- (七) 制作并当场交付《行政强制措施决定书》；
- (八) 法律、法规规定的其他程序。

对查封、扣押的现场执法活动和执法办案场所，应当进行全程音像记录。

第五十四条 发生紧急情况，需要当场实施行政强制措施的，执法人员应当在二十四小时内向执法部门负责人报告，补办批准手续。执法部门负责人认为不应当采取行政强制措施的，应当立即解除。

第五十五条 实施查封、扣押的期限不得超过三十日；情况复杂需延长查封、扣押期限的，应当经执法部门负责人批准，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。

需要延长查封、扣押期限的，执法人员应当制作《延长行政强制措施期限通知书》，将延长查封、扣押的决定及时书面通知当事人，并说明理由。

对物品需要进行检测、检验或者技术鉴定的，应当明确检测、检验或者技术鉴定的期间，并书面告知当事人。查封、扣押的期间不包括检测、检验或者技术鉴定的期间。检测、检验或者技术鉴定的费用由执法部门承担。

第五十六条 执法部门采取查封、扣押措施后，应当及时查清事实，在本规定第五十五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，作出解除的决定。

第五十七条 对查封、扣押的财物，执法部门应当妥善保管，不得使用或者损毁；造成损失的，应当承担赔偿责任。

第五十八条 有下列情形之一的，应当及时作出解除查封、扣押决定，制作《解除行政强制措施决定书》，并及时送达当事人，退还扣押财物：

- （一）当事人没有违法行为；
- （二）查封、扣押的场所、设施、财物与违法行为无关；
- （三）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。

第六章 行政处罚

第一节 简易程序

第五十九条 违法事实确凿并有法定依据，对个人处五十元以下、对法人或者其他组织处一千元以下罚款或者警告的行政处罚的，可以适用简易程序，当场作出行政处罚决定。

第六十条 执法人员适用简易程序当场作出行政处罚的，应当按照下列步骤实施：

- (一) 向当事人出示交通运输行政执法证件并查明对方身份；
- (二) 调查并收集必要的证据；
- (三) 口头告知当事人违法事实、处罚理由和依据；
- (四) 口头告知当事人享有的权利与义务；
- (五) 听取当事人的陈述和申辩并进行复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳；
- (六) 填写预定格式、编有号码的《当场行政处罚决定书》并当场交付当事人，告知当事人在法定期限内可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼；《当场行政处罚决定书》应当由执法人员签名或者盖章；
- (七) 当事人在《当场行政处罚决定书》上签名或盖章；
- (八) 作出当场处罚决定之日起五日内，将《当场行政处罚决定书》副本提交所属执法部门备案。

第二节 一般程序

第六十一条 除依法可以当场作出的行政处罚外，执法部门实施行政检查或者通过举报、其他机关移送、上级机关交办等途径，发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的交通运输违法行为的，应当及时决定是否立案。

第六十二条 立案应当填写《立案登记表》，同时附上与案件相关的材料，由执法部门负责人批准。

第六十三条 执法部门应当按照本规定第四章的规定全面、客观、公正地调查，收集相关证据。

第六十四条 委托其他单位协助调查、取证的，应当制作并出具协助调查函。

第六十五条 执法部门作出行政处罚决定的，应当责令当事人改正或者限期

改正违法行为；构成违法行为、但依法不予行政处罚的，执法部门应当制作《责令改正违法行为通知书》，责令当事人改正或者限期改正违法行为。

第六十六条 执法人员在初步调查结束后，认为案件事实清楚，主要证据齐全的，应当制作案件调查报告，提出处理意见，报从事行政处罚决定审核的人员进行审核。

从事行政处罚决定审核的人员可以是办案机构负责人或者办案机构指定的人员。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试取得法律职业资格。

第六十七条 拟作出重大行政处罚决定的，办案机构应当将案件调查报告送本单位负责法制审核的工作机构进行重大执法决定法制审核。

第六十八条 法制审核工作机构主要从下列方面对拟作出重大处罚决定的案件进行合法性审核，并提出书面审核意见：

- （一）行政执法主体是否合法，行政执法人员是否具备执法资格；
- （二）行政执法程序是否合法；
- （三）案件事实是否清楚，证据是否合法充分；
- （四）适用法律、法规、规章是否准确，裁量基准运用是否适当；
- （五）执法是否超越执法部门的法定权限；
- （六）行政执法文书是否完备、规范；
- （七）违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关。

第六十九条 案件调查报告经办案机构负责人审查后，执法人员应当将案件调查报告、案卷报执法部门负责人审查批准。

第七十条 执法部门负责人批准案件调查报告后，拟对当事人予以行政处罚的，执法人员应当制作《违法行为通知书》，告知当事人拟作出行政处罚的事实、理由、依据、处罚内容，并告知当事人依法享有陈述权、申辩权或者要求举行听证的权利。

第七十一条 当事人要求陈述、申辩的，应当如实记录当事人的陈述、申辩意见。符合听证条件，当事人要求组织听证的，应当按照本章第三节的规定组织

听证。

执法部门应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由、证据认真进行复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳。不得因当事人申辩而加重处罚。

第七十二条 执法部门负责人经审查，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，不得给予行政处罚；

（四）违法行为已构成犯罪的，移送司法机关。

第七十三条 行政处罚案件有下列情形之一的，应当提交执法部门重大案件集体讨论会议决定：

（一）拟作出吊销许可证、责令停产停业、较大数额罚款的；

（二）认定事实和证据争议较大的，适用的法律、法规和规章有较大异议的，违法行为较恶劣或者危害较大的，或者复杂、疑难案件的执法管辖区域不明确或有争议的；

（三）对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚的其他情形。

第七十四条 执法部门作出行政处罚决定，应当制作《行政处罚决定书》。行政处罚决定书的内容包括：

（一）当事人的姓名或者名称、地址等基本情况；

（二）违反法律、法规或者规章的事实和证据；

（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）不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；

（六）作出行政处罚决定的执法部门名称和作出决定的日期。

行政处罚决定书应当盖有作出行政处罚决定的执法部门的印章。

第七十五条 执法部门应当在行政处罚决定作出之日起7个工作日内，公开执法决定信息，但法律、行政法规另有规定的除外。

第三节 听证程序

第七十六条 执法部门作出下列行政处罚决定之前，应当在送达《违法行为通知书》时告知当事人有要求举行听证的权利：

- (一) 责令停产停业；
- (二) 吊销许可证或者执照；
- (三) 较大数额罚款；
- (四) 法律、法规和规章规定的当事人可以要求举行听证的其他情形。

前款第(三)项规定的较大数额，地方执法部门按照省级人大常委会或者人民政府规定或者其授权部门规定的标准执行。海事执法部门按照对自然人处1万元以上、对法人或者其他组织10万元以上执行。

第七十七条 执法部门不得因当事人要求听证而加重处罚。

第七十八条 当事人要求听证的，应当自收到《违法行为通知书》之日起三日内以书面或者口头形式提出。当事人以口头形式提出的，执法部门应当将情况记入笔录，并由当事人在笔录上签名或者盖章。

第七十九条 执法部门应当在听证的七日前向当事人送达《听证通知书》，将听证的时间、地点通知当事人和其他听证参加人。

第八十条 听证设听证主持人一名，负责组织听证；记录员一名，具体承担听证准备和制作听证笔录工作。

听证主持人由执法部门负责人指定；记录员由听证主持人指定。

本案调查人员不得担任听证主持人或者记录员。

第八十一条 听证主持人在听证活动中履行下列职责：

- (一) 决定举行听证的时间、地点；
- (二) 决定听证是否公开举行；
- (三) 要求听证参加人到场参加听证、提供或者补充证据；
- (四) 就案件的事实、理由、证据、程序、处罚依据等相关内容组织质证和

辩论；

（五）决定听证的延期、中止或者终止，宣布结束听证；

（六）维持听证秩序。对违反听证会场纪律的，应当警告制止；对不听制止，干扰听证正常进行的旁听人员，责令其退场；

（七）其他有关职责。

第八十二条 听证参加人包括：

（一）当事人及其代理人；

（二）本案执法人员；

（三）证人、检测、检验及技术鉴定人；

（四）翻译人员；

（五）其他有关人员。

第八十三条 要求举行听证的公民、法人或者其他组织是听证当事人。当事人在听证活动中享有下列权利：

（一）申请回避；

（二）参加听证，或者委托一至二人代理参加听证；

（三）进行陈述、申辩和质证；

（四）核对、补正听证笔录；

（五）依法享有的其他权利。

第八十四条 与听证案件处理结果有利害关系的其他公民、法人或者其他组织，作为第三人申请参加听证的，应当允许。为查明案情，必要时，听证主持人也可以通知其参加听证。

第八十五条 委托他人代为参加听证的，应当向执法部门提交由委托人签名或者盖章的授权委托书以及委托代理人的身份证明文件。

授权委托书应当载明委托事项及权限。委托代理人代为放弃行使陈述权、申辩权和质证权的，必须有委托人的明确授权。

第八十六条 听证主持人有权决定与听证案件有关的证人、检测、检验及技术鉴定人等听证参加人到场参加听证。

第八十七条 听证应当公开举行，涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的除外。

公开举行听证的，应当公告当事人姓名或者名称、案由以及举行听证的时间、地点等。

第八十八条 听证按下列程序进行：

（一）宣布案由和听证纪律；

（二）核对当事人或其代理人、执法人员、证人及其他有关人员是否到场，并核实听证参加人的身份；

（三）宣布听证员、记录员和翻译人员名单，告知当事人有申请主持人回避、申辩和质证的权利；对不公开听证的，宣布不公开听证的理由；

（四）宣布听证开始；

（五）执法人员陈述当事人违法的事实、证据，拟作出行政处罚的建议和法律依据；执法人员提出证据时，应当向听证会出示。证人证言、检测、检验及技术鉴定意见和其他作为证据的文书，应当当场宣读；

（六）当事人或其代理人对案件的事实、证据、适用法律、行政处罚意见等进行陈述、申辩和质证，并可以提供新的证据；第三人可以陈述事实，提供证据；

（七）听证主持人可以就案件的有关问题向当事人或其代理人、执法人员、证人询问；

（八）经听证主持人允许，当事人、执法人员就案件的有关问题可以向到场的证人发问。当事人有权申请通知新的证人到会作证，调取新的证据。当事人提出申请的，听证主持人应当当场作出是否同意的决定；申请重新检测、检验及技术鉴定的，按照有关规定办理；

（九）当事人、第三人和执法人员可以围绕案件所涉及的事实、证据、程序、适用法律、处罚种类和幅度等问题进行辩论；

（十）辩论结束后，听证主持人应当听取当事人或其代理人、第三人和执法人员的最后陈述意见；

（十一）中止听证的，听证主持人应当宣布再次听证的有关事宜；

(十二) 听证主持人宣布听证结束, 听证笔录交当事人或其代理人核对。当事人或其代理人认为听证笔录有错误的, 有权要求补充或改正。当事人或其代理人核对无误后签名或者盖章; 当事人或其代理人拒绝的, 在听证笔录上写明情况。

第八十九条 有下列情形之一的, 听证主持人可以决定延期举行听证:

- (一) 当事人因不可抗拒的事由无法到场的;
- (二) 当事人临时申请回避的;
- (三) 其他应当延期的情形。

延期听证, 应当在听证笔录中写明情况, 由听证主持人签名。

第九十条 听证过程中, 有下列情形之一的, 应当中止听证:

(一) 需要通知新的证人到会、调取新的证据或者证据需要重新检测、检验及技术鉴定的;

(二) 当事人提出新的事实、理由和证据, 需要由本案调查人员调查核实的;

(三) 当事人死亡或者终止, 尚未确定权利、义务承受人的;

(四) 当事人因不可抗拒的事由, 不能继续参加听证的;

(五) 因回避致使听证不能继续进行的;

(六) 其他应当中止听证的情形。

中止听证, 应当在听证笔录中写明情况, 由听证主持人签名。

第九十一条 延期、中止听证的情形消失后, 听证主持人应当及时恢复听证, 并将听证的时间、地点通知听证参加人。

第九十二条 听证过程中, 有下列情形之一的, 应当终止听证:

(一) 当事人撤回听证申请的;

(二) 当事人或其代理人无正当理由不参加听证或者未经听证主持人允许, 中途退出听证的;

(三) 当事人死亡或者终止, 没有权利、义务承受人的;

(四) 听证过程中, 当事人或其代理人扰乱听证秩序, 不听劝阻, 致使听证无法正常进行的;

(五) 其他应当终止听证的情形。

听证终止，应当在听证笔录中写明情况，由听证主持人签名。

第九十三条 记录员应当将举行听证的全部活动记入《听证笔录》，经听证参加人审核无误或者补正后，由听证参加人当场签名或者盖章。当事人或其代理人、证人拒绝签名或盖章的，由记录员在《听证笔录》中记明情况。

《听证笔录》经听证主持人审阅后，由听证主持人和记录员签名。

第九十四条 听证结束后，执法部门应当依照本规定第七十二条的规定，作出决定。

第七章 执行

第一节 罚款的执行

第九十五条 执法部门对当事人作出罚款处罚的，当事人应当自收到处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行缴纳罚款；具备条件的，也可以通过网上支付等方式缴纳罚款。具有下列情形之一的，执法人员可以当场收缴罚款：

（一）依法当场作出行政处罚决定，处二十元以下的罚款或者不当场收缴事后难以执行的；

（二）在边远、水上、交通不便地区，当事人向指定的银行缴纳罚款确有困难，经当事人提出的。

当场收缴罚款的，应当向当事人出具省、自治区、直辖市财政部门统一制发的罚款收据。

第九十六条 执法人员当场收缴的罚款，应当自收缴罚款之日起二日内，交至其所属执法部门。在水上当场收缴的罚款，应当自抵岸之日起二日内交至其所属执法部门。执法部门应当在二日内将罚款缴付指定的银行。

第九十七条 当事人确有经济困难，经当事人申请和作出处罚决定的执法部门批准，可以暂缓或者分期缴纳罚款。执法人员应当制作并向当事人送达《分期（延期）缴纳罚款通知书》。

第九十八条 罚款必须全部上缴国库，不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

第九十九条 当事人未在规定期限内缴纳罚款的，作出行政处罚决定的执法

部门可以依法加处罚款。加处罚款的标准应当告知当事人。

加处罚款的数额不得超出原罚款的数额。

第一百条 执法部门实施加处罚款超过三十日，经催告当事人仍不履行的，作出行政处罚决定的执法部门应当依法向所在地有管辖权的人民法院申请强制执行。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，经催告仍不履行行政处罚决定、加处罚款决定的，在实施行政执法过程中已经采取扣押措施的执法部门，可以将扣押的财物依法拍卖抵缴罚款。

第一百零一条 依法拍卖财物，由执法部门委托拍卖机构依照《中华人民共和国拍卖法》的规定办理。

拍卖所得的款项应当上缴国库或者划入财政专户。任何单位或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

第二节 行政强制执行

第一百零二条 执法部门依法作出行政决定后，当事人在执法部门决定的期限内不履行义务的，执法部门可以依法强制执行。

第一百零三条 法律规定具有行政强制执行权的执法部门依法作出强制执行决定前，应当制作《催告书》，事先以书面形式催告当事人履行义务。

第一百零四条 当事人收到催告书后有权进行陈述和申辩。执法部门应当充分听取并记录、复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，执法部门应当采纳。

第一百零五条 经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，执法部门可以依法作出强制执行决定，制作《行政强制执行决定书》，并送达当事人。

第一百零六条 有下列情形之一的，执法部门应当中止执行，制作《中止行政强制执行通知书》：

- （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的；

（四）执法部门认为需要中止执行的其他情形。

中止执行的情形消失后，执法部门应当恢复执行，制作《恢复行政强制执行通知书》。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，执法部门不再执行。

第一百零七条 有下列情形之一的，执法部门应当终结执行，制作《终结行政强制执行通知书》，并送达当事人：

- （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）执法部门认为需要终结执行的其他情形。

第一百零八条 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。

第一百零九条 实施行政强制执行过程中，执法部门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阶段履行；当事人采取补救措施的，可以减免加处的罚款或者滞纳金。

执行协议应当履行。当事人不履行执行协议的，执法部门应当恢复强制执行。

第一百一十条 对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由执法部门发布《执行公告》，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，执法部门可以依法强制拆除。

第一百一十一条 执法部门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，其后果已经或者即将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的，执法部门可以代履行，或者委托没有利害关系的第三人代履行。

第一百一十二条 代履行应当遵守下列规定：

- （一）代履行前送达《代履行决定书》；

(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) 委托无利害关系的第三人代履行时，作出决定的执法部门应当派员到场监督；

(四) 代履行完毕，执法部门到场监督的工作人员、代履行人、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。

第一百一十三条 需要立即清理道路、航道等的遗洒物、障碍物、污染物，当事人不能清除的，执法部门可以决定立即实施代履行；当事人不在场的，执法部门应当在事后立即通知当事人，并依法作出处理。

第三节 申请人民法院强制执行

第一百一十四条 当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定的，没有行政强制执行权的执法部门可以自期限届满之日起三个月内，依法向有管辖权的人民法院申请强制执行。

强制执行的费用由被执行人承担。

第一百一十五条 申请人民法院强制执行前，执法部门应当制作《催告书》，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，执法部门可以向人民法院申请强制执行。

第一百一十六条 执法部门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) 当事人的意见及执法部门催告情况；
- (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作出处理决定的执法部门负责人签名，加盖执法部门印章，并注明日期。

第一百一十七条 执法部门对人民法院不予受理强制执行申请、不予强制执行的裁定有异议的，可以在十五日内向上一级人民法院申请复议。

第八章 案件终结

第一百一十八条 有下列情形之一的，执法人员应当制作《结案报告》，经执法部门负责人批准后予以结案：

- （一）决定撤销立案的；
- （二）作出不予行政处罚决定的；
- （三）作出行政处罚等行政处理决定，且已执行完毕的；
- （四）案件移送有管辖权的行政机关或者司法机关的；
- （五）作出行政处理决定后，因执行标的灭失、被执行人死亡等客观原因导致无法执行或者无需执行的；
- （六）其他应予结案的情形。

申请人民法院强制执行，人民法院受理的，按照结案处理。人民法院强制执行完毕后，执法部门应当及时将相关案卷材料归档。

第一百一十九条 经过调查，有下列情形之一的，经执法部门负责人批准，终止调查：

- （一）没有违法事实的；
- （二）违法行为已过追究时效的；
- （三）其他需要终止调查的情形。

终止调查时，当事人的财物已被采取行政强制措施的，应当立即解除。

第九章 涉案财物的管理

第一百二十条 对于依法查封、扣押、抽样取证的财物以及由执法部门负责人负责保管的先行证据登记保存的财物，执法部门应当妥善保管，不得使用、挪用、调换或者损毁。造成损失的，应当承担赔偿责任。

涉案财物的保管费用由作出决定的执法部门承担。

第一百二十一条 执法部门可以建立专门的涉案财物保管场所、账户，并指定内设机构或专门人员负责对办案机构的涉案财物集中统一管理。

第一百二十二条 执法部门应当建立台账，对涉案财物逐一编号登记，载明案由、来源、保管状态、场所和去向。

第一百二十三条 执法人员应当在依法提取涉案财物后的二十四小时内将财物移交涉案财物管理人员，并办理移交手续。对查封、扣押、先行证据登记保存的涉案财物，应当在采取措施后的二十四小时内，将执法文书复印件及涉案财物的情况送交涉案财物管理人员予以登记。

在异地或者偏远、交通不便地区提取涉案财物的，执法人员应当在返回单位后的二十四小时内移交。

对情况紧急，需要在提取涉案财物后的二十四小时内进行鉴定的，经办案机构负责人批准，可以在完成鉴定后的二十四小时内移交。

第一百二十四条 容易腐烂变质及其他不易保管的物品，经执法部门负责人批准，在拍照或者录像后依法变卖或者拍卖，变卖或者拍卖的价款暂予保存，待结案后按有关规定处理。

易燃、易爆、毒害性、放射性等危险物品应当存放在符合危险物品存放条件的专门场所。

第一百二十五条 当事人下落不明或者无法确定涉案物品所有人的，执法部门按照本规定第十七条第五项规定的公告送达方式告知领取。公告期满仍无人领取的，经执法部门负责人批准，将涉案物品上缴国库或者依法拍卖后将所得款项上缴国库。

第十章 附 则

第一百二十六条 本规定所称以上、以下、以内，包括本数或者本级。

第一百二十七条 执法部门应当使用交通运输部统一制定的执法文书式样。交通运输部没有制定式样，执法工作中需要的其他执法文书，或者对已有执法文书式样需要调整细化的，省级交通运输主管部门可以制定式样。

直属海事执法部门的执法文书式样，由交通运输部海事局统一制定。

第一百二十八条 本规定自2019年6月1日起施行。交通部于1996年9月25日发布的《交通行政处罚程序规定》（交通部令1996年第7号）和交通运输

部于2008年12月30日发布的《关于印发交通行政执法风纪等5个规范的通知》（交体法发〔2008〕562号）中的《交通行政执法风纪》《交通行政执法用语规范》《交通行政执法检查行为规范》《交通行政处罚行为规范》《交通行政执法文书制作规范》同时废止。

**应急管理部 公安部 最高人民法院
最高人民检察院关于印发
《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》的通知**

应急〔2019〕54号

各省、自治区、直辖市应急管理厅（局）、公安厅（局）、高级人民法院、人民检察院，新疆生产建设兵团应急管理局、公安局、新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院、新疆生产建设兵团人民检察院，各省级煤矿安全监察局：

为了建立健全安全生产行政执法与刑事司法衔接工作机制，依法惩治安全生产违法犯罪行为，保障人民群众生命财产安全和社会稳定，应急管理部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院联合研究制定了《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》，现予以印发，请遵照执行。

应急管理部

公安部

最高人民法院

最高人民检察院

2019年4月16日

安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法

第一章 总 则

第一条 为了建立健全安全生产行政执法与刑事司法衔接工作机制,依法惩治安全生产违法犯罪行为,保障人民群众生命财产安全和社会稳定,依据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》和《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《生产安全事故报告和调查处理条例》《最高人民法院最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》等法律、行政法规、司法解释及有关的规定,制定本办法。

第二条 本办法适用于应急管理部门、公安机关、人民法院、人民检察院办理的涉嫌安全生产犯罪案件。

应急管理部门查处违法行为时发现的涉嫌其他犯罪案件,参照本办法办理。

本办法所称应急管理部门,包括煤矿安全监察机构、消防机构。

属于《中华人民共和国监察法》规定的公职人员在行使公权力过程中发生的依法由监察机关负责调查的涉嫌安全生产犯罪案件,不适用本办法,应当依法及时移送监察机关处理。

第三条 涉嫌安全生产犯罪案件主要包括下列案件:

(一) 重大责任事故案件;

(二) 强令违章冒险作业案件;

(三) 重大劳动安全事故案件;

(四) 危险物品肇事案件;

(五) 消防责任事故、失火案件;

(六) 不报、谎报安全事故案件;

(七) 非法采矿,非法制造、买卖、储存爆炸物,非法经营,伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章等涉嫌安全生产的其他犯罪案件。

第四条 人民检察院对应急管理部门移送涉嫌安全生产犯罪案件和公安机关有关立案活动,依法实施法律监督。

第五条 各级应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院应当加强协作，统一法律适用，不断完善案件移送、案情通报、信息共享等工作机制。

第六条 应急管理部门在行政执法过程中发现行使公权力的公职人员涉嫌安全生产犯罪的问题线索，或者应急管理部门、公安机关、人民检察院在查处有关违法犯罪行为过程中发现行使公权力的公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索，应当依法及时移送监察机关处理。

第二章 日常执法中的案件移送与法律监督

第七条 应急管理部门在查处违法行为过程中发现涉嫌安全生产犯罪案件的，应当立即指定2名以上行政执法人员组成专案组专门负责，核实情况后提出移送涉嫌犯罪案件的书面报告。应急管理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。批准移送的，应当在24小时内向同级公安机关移送；不批准移送的，应当将不予批准的理由记录在案。

第八条 应急管理部门向公安机关移送涉嫌安全生产犯罪案件，应当附下列材料，并将案件移送书抄送同级人民检察院。

（一）案件移送书，载明移送案件的应急管理部门名称、违法行为涉嫌犯罪罪名、案件主办人及联系电话等。案件移送书应当附移送材料清单，并加盖应急管理部门公章；

（二）案件调查报告，载明案件来源、查获情况、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。

对有关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。

第九条 公安机关对应急管理部门移送的涉嫌安全生产犯罪案件，应当出具接受案件的回执或者在案件移送书回执上签字。

第十条 公安机关审查发现移送的涉嫌安全生产犯罪案件材料不全的，应当在接受案件的24小时内书面告知应急管理部门在3日内补正。

公安机关审查发现涉嫌安全生产犯罪案件移送材料不全、证据不充分的，可以就证明有犯罪事实的相关证据要求等提出补充调查意见，由移送案件的应急管理部门补充调查。根据实际情况，公安机关可以依法自行调查。

第十一条 公安机关对移送的涉嫌安全生产犯罪案件，应当自接受案件之日起3日内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。依法不予立案的，应当说明理由，相应退回案件材料。

对属于公安机关管辖但不属于本公安机关管辖的案件，应当在接受案件后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应急管理部门，抄送同级人民检察院。对不属于公安机关管辖的案件，应当在24小时内退回移送案件的应急管理部门。

第十二条 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日内书面通知应急管理部门，并抄送同级人民检察院。

对移送的涉嫌安全生产犯罪案件，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应急管理部门，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。有关撤销案件决定书应当抄送同级人民检察院。

第十三条 应急管理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取证后，由应急管理部门代为保管。应急管理部门应当妥善保管涉案

物品,并配合公安机关、人民检察院、人民法院在办案过程中对涉案物品的调取、使用及鉴定等工作。

第十四条 应急管理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日内提请作出不予立案决定的公安机关复议,也可以建议人民检察院进行立案监督。

公安机关应当自收到提请复议的文件之日起3日内作出复议决定,并书面通知应急管理部门。应急管理部门对公安机关的复议决定仍有异议的,应当自收到复议决定之日起3日内建议人民检察院进行立案监督。

应急管理部门对公安机关逾期未作出是否立案决定以及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。

第十五条 应急管理部门建议人民检察院进行立案监督的,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通知、复议维持不予立案通知或者立案后撤销案件决定及有关说明理由材料。

第十六条 人民检察院应当对应急管理部门立案监督建议进行审查,认为需要公安机关说明不予立案、立案后撤销案件的理由的,应当要求公安机关在7日内说明理由。公安机关应当书面说明理由,回复人民检察院。

人民检察院经审查认为公安机关不予立案或者立案后撤销案件理由充分,符合法律规定情形的,应当作出支持不予立案、撤销案件的检察意见。认为有关理由不能成立的,应当通知公安机关立案。

公安机关收到立案通知书后,应当在15日内立案,并将立案决定书送达人民检察院。

第十七条 人民检察院发现应急管理部门不移送涉嫌安全生产犯罪案件的,可以派员查询、调阅有关案件材料,认为应当移送的,应当提出检察意见。应急管理部门应当自收到检察意见后3日内将案件移送公安机关,并将案件移送书抄送人民检察院。

第十八条 人民检察院对符合逮捕、起诉条件的犯罪嫌疑人,应当依法批准逮捕、提起公诉。

人民检察院对决定不起诉的案件，应当自作出决定之日起3日内，将不起诉决定书送达公安机关和应急管理部门。对依法应当追究行政法律责任的，可以同时提出检察意见，并要求应急管理部门及时通报处理情况。

第三章 事故调查中的案件移送与法律监督

第十九条 事故发生地有管辖权的公安机关根据事故的情况，对涉嫌安全生产犯罪的，应当依法立案侦查。

第二十条 事故调查中发现涉嫌安全生产犯罪的，事故调查组或者负责火灾调查的消防机构应当及时将有关材料或者其复印件移交有管辖权的公安机关依法处理。

事故调查过程中，事故调查组或者负责火灾调查的消防机构可以召开专题会议，向有管辖权的公安机关通报事故调查进展情况。

有管辖权的公安机关对涉嫌安全生产犯罪案件立案侦查的，应当在3日内将立案决定书抄送同级应急管理部门、人民检察院和组织事故调查的应急管理部门。

第二十一条 对有重大社会影响的涉嫌安全生产犯罪案件，上级公安机关采取挂牌督办、派员参与等方法加强指导和督促，必要时，可以按照有关规定直接组织办理。

第二十二条 组织事故调查的应急管理部门及同级公安机关、人民检察院对涉嫌安全生产犯罪案件的事实、性质认定、证据采信、法律适用以及责任追究有意见分歧的，应当加强协调沟通。必要时，可以就法律适用等方面问题听取人民法院意见。

第二十三条 对发生一人以上死亡的情形，经依法组织调查，作出不属于生产安全事故或者生产安全责任事故的书面调查结论的，应急管理部门应当将该调查结论及时抄送同级监察机关、公安机关、人民检察院。

第四章 证据的收集与使用

第二十四条 在查处违法行为的过程中，有关应急管理部门应当全面收集、妥善保存证据材料。对容易灭失的痕迹、物证，应当采取措施提取、固定；对查获的涉案物品，如实填写涉案物品清单，并按照国家有关规定予以处理；对需要

进行检验、鉴定的涉案物品，由法定检验、鉴定机构进行检验、鉴定，并出具检验报告或者鉴定意见。

在事故调查的过程中，有关部门根据有关法律法规的规定或者事故调查组的安排，按照前款规定收集、保存相关的证据材料。

第二十五条 在查处违法行为或者事故调查的过程中依法收集制作的物证、书证、视听资料、电子数据、检验报告、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等证据材料以及经依法批复的事故调查报告，在刑事诉讼中可以作为证据使用。

事故调查组依照有关规定提交的事故调查报告应当由其成员签名。没有签名的，应当予以补正或者作出合理解释。

第二十六条 当事人及其辩护人、诉讼代理人对检验报告、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等提出异议，申请重新检验、鉴定、勘验或者检查的，应当说明理由。人民法院经审理认为有必要的，应当同意。人民法院同意重新鉴定申请的，应当及时委托鉴定，并将鉴定意见告知人民检察院、当事人及其辩护人、诉讼代理人；也可以由公安机关自行或者委托相关机构重新进行检验、鉴定、勘验、检查等。

第五章 协作机制

第二十七条 各级应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院应当建立安全生产行政执法与刑事司法衔接长效工作机制。明确本单位的牵头机构和联系人，加强日常工作沟通与协作。定期召开联席会议，协调解决重要问题，并以会议纪要等方式明确议定事项。

各省、自治区、直辖市应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院应当每年定期联合通报辖区内有关涉嫌安全生产犯罪案件移送、立案、批捕、起诉、裁判结果等方面信息。

第二十八条 应急管理部门对重大疑难复杂案件，可以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、人民检察院可以就案件办理中的专业性问题咨询应急管理部门。受咨询的机关应当及时答复；书面咨询的，应当在7日内书面答复。

第二十九条 人民法院应当在有关案件的判决、裁定生效后，按照规定及时将判决书、裁定书在互联网公布。适用职业禁止措施的，应当在判决、裁定生效后10日内将判决书、裁定书送达罪犯居住地的县级应急管理部门和公安机关，同时抄送罪犯居住地的县级人民检察院。具有国家工作人员身份的，应当将判决书、裁定书送达罪犯原所在单位。

第三十条 人民检察院、人民法院发现有关生产经营单位在安全生产保障方面存在问题或者有关部门在履行安全生产监督管理职责方面存在违法、不当情形的，可以发出检察建议、司法建议。有关生产经营单位或者有关部门应当按规定及时处理，并将处理情况书面反馈提出建议的人民检察院、人民法院。

第三十一条 各级应急管理部门、公安机关、人民检察院应当运用信息化手段，逐步实现涉嫌安全生产犯罪案件的网上移送、网上受理和网上监督。

第六章 附 则

第三十二条 各省、自治区、直辖市的应急管理部门、公安机关、人民检察院、人民法院可以根据本地区实际情况制定实施办法。

第三十三条 本办法自印发之日起施行。

国家发展改革委办公厅关于进一步完善“信用中国”网站及地方信用门户网站行政处罚信息信用修复机制的通知

发改办财金〔2019〕527号

社会信用体系建设部际联席会议各成员单位办公厅（室），国家公共信用信息中心，各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委，北京市经济和信息化局，河北省政务服务管理办公室，吉林省政务服务和数字化建设管理局，黑龙江省营商环境建设监督局：

为落实《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）的通知》（国发〔2014〕21号）和《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度 加快推进社会诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕33号）等文件精神，完善“信用中国”网站和地方信用门户网站（以下简称“信用网站”）行政处罚信息信用修复机制，保障失信主体权益，提高全社会信用水平，营造优良信用环境，现就有关事项通知如下。

一、进一步明确涉及失信行为的行政处罚信息分类范围

按照失信行为造成后果的严重程度，将行政处罚信息划分为涉及严重失信行为的行政处罚信息和涉及一般失信行为的行政处罚信息。

（一）明确涉及严重失信行为的行政处罚信息范围。

涉及严重失信行为的行政处罚信息主要是指对性质恶劣、情节严重、社会危害程度较大的违法失信行为的行政处罚信息。主要包括，一是因严重损害自然人身体健康和生命安全的行为被处以行政处罚的信息；因严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序的行为被处以行政处罚的信息；在司法机关、行政机关作出裁判或者决定后，因有履行能力但拒不履行、逃避执行，且情节严重的行为被处以行政处罚的信息；因拒不履行国防义务、危害国防利益、破坏国防设施的行为被处以行政处罚的信息。二是法律、法规、规章明确规定构成情节严重的行政处罚信息。三是经行政处罚决定部门认定的涉及严重失信行为的行政处罚信息。

（二）明确涉及一般失信行为的行政处罚信息范围。

涉及一般失信行为的行政处罚信息主要是指对性质较轻、情节轻微、社会危

害程度较小的违法失信行为的行政处罚信息。按前款规定认定为涉及严重失信行为的行政处罚信息以外，除去按简易程序做出的行政处罚信息，原则上明确为涉及一般失信行为的行政处罚信息。

二、严格执行行政处罚信息公示期限

涉及一般失信行为的行政处罚信息自行政处罚决定之日起，在信用网站最短公示期限为三个月，最长公示期限为一年。涉及严重失信行为的行政处罚信息自行政处罚决定之日起，在信用网站最短公示期限为六个月，最长公示期限为三年。最长公示期限届满的，信用网站将撤下相关信息，不再对外公示。法律、法规、规章另有规定的从其规定。

三、规范开展行政处罚信息信用修复

（一）有序开展涉及一般失信行为的行政处罚信息信用修复。

涉及一般失信行为的行政处罚信息信用修复申请人须向信用网站提供相关身份材料和已履行行政处罚材料，公开做出信用修复承诺，并经信用网站核实后，在最短公示期期满后撤下相关公示信息。行政相对人主动向行政处罚决定机关申请开展信用修复的，应参照信用网站修复要求，公开做出信用修复承诺，行政处罚决定机关通过相关信息系统报送信用修复完成情况，经信用信息公示的责任部门核实后，在最短公示期期满后撤下相关公示信息。

（二）有序开展涉及严重失信行为的行政处罚信息信用修复。

涉及严重失信行为的行政处罚信息信用修复申请人除参照一般失信行为行政处罚信息信用修复要求外，应按照《国家发展改革委办公厅 人民银行办公厅关于对失信主体加强信用监管的通知》（发改办财金〔2018〕893号）要求，主动参加信用修复专题培训，并向信用网站提交信用报告，经信用网站核实后，在最短公示期期满后撤下相关公示信息。各级社会信用体系建设牵头部门可与行政处罚决定部门联合举办信用修复专题培训，也可引入公共信用评价在“优”级以上的综合信用服务机构试点单位和征信机构或经授权的行业协会商会举办信用修复专题培训。信用报告由公共信用评价在“良”级以上的综合信用服务机构试点单位和征信机构出具，并共享至全国信用信息共享平台。

(三)对涉及特定严重失信行为的行政处罚信息严格按最长公示期限予以公示。

在食品药品、生态环境、工程质量、安全生产、消防安全、强制性产品认证等领域被处以责令停产停业，或吊销许可证、吊销执照的行政处罚信息；因贿赂、逃税骗税、恶意逃废债务、恶意拖欠货款或服务费、恶意欠薪、非法集资、合同欺诈、传销、无证照经营、制售假冒伪劣产品和故意侵犯知识产权、出借和借用资质投标、围标串标、虚假广告、侵害消费者或证券期货投资者合法权益、严重破坏网络空间传播秩序、聚众扰乱社会秩序等行为被处以责令停产停业，或吊销许可证、吊销执照的行政处罚信息；以及法律、法规、规章另有规定不可修复的行政处罚信息，均按最长公示期限予以公示，公示期间不予修复。

四、进一步强化行政处罚信息信用修复工作主体责任

各级社会信用体系建设牵头部门要切实加强对同级信用网站行政处罚信息信用修复工作的组织领导，强化责任意识，落实政策规定，明确专人负责，严禁违规下线公示期限未满或未经修复的行政处罚信息，并配合“信用中国”网站做好相关工作。国家发展改革委财政金融和信用建设司负责对本通知落实工作的统筹协调、跟踪了解、督促检查，并指导国家公共信用信息中心加快各级信用门户网站一体化建设，推动信用修复“一网通办”，做好相关修复受理和技术支撑工作，确保各项工作平稳有序推进。

“信用中国”网站及地方信用门户网站行政处罚信息信用修复相关工作按本通知要求自2019年7月1日起执行。

国家发展改革委办公厅

2019年4月30日

二、典型案例

（一）最高法院裁判：一般行政案件采高度盖然性证明标准

【裁判摘要】

《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，法庭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。根据上述规定，法官在审理行政案件的过程中，既要

对每一个证据材料进行单个审查，排除虚假证据、无关联性证据和非法证据，准确判断每一个证据的证明效力和证明力；又要对全部的证据材料进行综合分析、判断，秉持法官公正审判之心，运用逻辑推理和生活经验，根据不同类型案件的证明标准和举证责任承担规则，对各方提交的证据是否形成证据锁链，进行全面分析判断，准确认定案件争议事实。

在涉案现场已经破坏，无法重新定位测量的情况下，人民法院应当对双方所举证据进行综合分析，准确认定争议事实，而不是简单折中、无原则和稀泥认定事实。就严国旺、李英霞提供的证据而言，严国旺、李英霞系田独村委会村民，苏文仁系田独××组前任会计，田独村委会和苏文仁均与严国旺、李英霞有密切关系，且涉案土地并非严国旺、李英霞二人承包田独村委会或×组的集体土地，苏文仁出具的证明也没有说明涉案土地的总面积，仅以田独村委会书面证明中表述的、没有证据证明经测量的数字，作为认定涉案土地面积的根据，未形成证据锁链，证明其主张的证据显然不充分。再从吉阳区政府出具的两份证据来看，尽管两份证据也存在瑕疵。250号复函认定涉案土地为14.8亩，却未说明具体的测量方式和测量时间；青苗补偿登记表仅有作物的名称和数量，没有记载涉案土地的面积，且到现场清点测量的李英霞在该登记表上的签名系他人代签。但是，综合分析上述两份证据，以及在现场负责清点的吉阳区政府工作人员王伟证言，

和另一到现场参与清点的被征收人周亚飞事后按照当日所签青苗补偿登记表领取补偿款的事实，上述证据已经初步形成证据锁链，根据一般行政案件高度盖然性的证明标准，吉阳区政府已经完成对其主张的证明责任，认定吉阳区政府于2012年11月13日组织李英霞等被征收人进行地上农作物清点，并根据清点作物的数量推算出涉案土地面积，更为真实可信。没有被征收人签字确认的青苗补偿登记表，单独证明涉案土地面积确实证据不足，但是结合其他相关证据，运用逻辑推理，综合分析认定证据，形成证据锁链，的确可以证明根据地上各类作物的株数推算出的涉案土地面积应该为14.8亩。一、二审判决抛开证据认定规则，简单以双方主张的面积平均数认定涉案土地面积不妥，本院予以指正。

【裁判文书】

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

(2018)最高法行申6616号

案件基本情况

再审申请人（一审原告、二审上诉人）严国旺。

再审申请人（一审原告、二审上诉人）李英霞。

上述两再审申请人共同委托代理人徐辉、宋杉杉。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）海南省三亚市吉阳区人民政府。

法定代表人张华文。

委托代理人蔡利。

委托代理人高洁。

再审申请人严国旺、李英霞因诉被申请人海南省三亚市吉阳区人民政府（以下简称吉阳区政府）履行青苗补偿款给付义务一案，不服海南省高级人民法院于2017年12月25日作出的（2017）琼行终1669号行政判决，向本院申请再审。本院于2018年8月6日立案受理，依法组成合议庭进行审查，并于2018年11月1日上午在海南省高级人民法院第二法庭组织各方进行开庭询问，再审申请人严国旺、李英霞及其委托代理人徐辉、宋杉杉，被申请人吉阳区政府委托代理

人蔡利、高洁，到庭参加询问活动。吉阳区政府的行政机关负责人未到庭。案件现已审查终结。

严国旺、李英霞系吉阳区田独村委会田独××队村民，是本案被征收土地的实际使用人。涉案土地系国有土地，登记在海军某部名下，土地用途为军事设施。2012年11月，吉阳区政府为实施福海苑安置区1号路项目，征收严国旺、李英霞开荒种植的涉案土地。至涉案地被征收时，严国旺、李英霞已在该地上种植有槟榔、橡胶、香蕉、桉树等作物。2012年11月13日，吉阳区政府根据征收红线确定的范围，组织田独村委会、村小组人员以及李英霞等被征收人，对涉案土地上的青苗进行清点。清点后，吉阳区政府工作人员王伟制作青苗补偿登记表，表中载明的李英霞户土地上种植的作物有：1米以下的槟榔350株，1.2米的槟榔300株，1.2米的桉树150株，1米以下的菠萝150株，0.5米的龙眼130株，1.5米的橡胶220株。清点人陈景俊、韦木钦及记录人王伟在登记表上签字确认。但是，由于吉阳区政府工作人员的失误，上述登记表上李英霞的签字系由其他被征收人代签。因严国旺、李英霞对吉阳区政府给予补偿的标准、数额、范围不服，一直拒绝按吉阳区政府以登记表上确认的青苗株数和补偿数额领取补偿款。后，李英霞向三亚市信访局反映，其部分开荒地青苗补偿款被人冒领。三亚市信访局将其信访事项转吉阳区政府处理。2014年6月10日，吉阳区政府经调查后，向三亚市信访局作出吉阳府函（2014）250号《关于李英霞反映问题的复函》（以下简称250号复函），主要内容：福海苑安置区1号路项目征用李英霞和周亚飞种植的果园24.7亩。其中，19亩地上正常种植有香蕉、槟榔、桉树、龙眼等作物，李英霞14.8亩，周亚飞4.2亩；剩余5.7亩为周亚飞抢种的高密度槟榔。2013年1月31日，经原吉阳镇班子会讨论同意高密度青苗按每亩2.6万元补偿；周亚飞5.7亩，计148200元。周亚飞和李英霞正常种植的青苗，均按照三府（2011）181号《三亚市集体土地征收补偿安置管理规定》（以下简称181号规定）的标准补偿。周亚飞正常种植4.2亩，补偿60480元。合计补偿周亚飞208680元，该款项于2014年2月发放到位。李英霞因对周亚飞领取5.7亩青苗补偿款有异议，没有在《国家建设征地拆迁补偿统计表》《国家建设征地拆迁补偿表》上签

字确认补偿价格和补偿金额。2014年12月1日，田独村委会出具书面材料，证明李英霞与严国旺于2005年在田独××组铁矿（老矿坑）旁边开荒坡地16.3亩，种植槟榔、桉树、龙眼等作物。2017年，严国旺、李英霞提起本案行政诉讼，请求依法判令吉阳区政府按照三府（2011）208号《三亚市征收集体土地青苗补偿费和征地经费包干管理暂行办法》（以下简称208号办法）规定的每亩5万元标准，向严国旺、李英霞给付16.3亩的青苗补偿费81万元。

另查明，2017年6月9日，本案一审法官组织现场勘查，查明涉案土地面积约22.13亩，该地已被挖掘和部分填埋，地上仅存少量桉树。

一审法院认为：

三亚市中级人民法院（2017）琼02行初39号行政判决认为，吉阳区政府给予严国旺、李英霞补偿的标准和数额，应按2013年3月25日印发的三府（2013）43号《三亚市集体土地征收补偿安置管理规定》（以下简称43号规定）确定的标准履行。用地面积应取250号复函认定的14.8亩和田独村委会证明的16.3亩的平均数15.55亩。严国旺、李英霞种植苗木的种类可以确认为桉树、槟榔、香蕉、龙眼、橡胶5大类，其数量按每亩合理种植株数计，取以上5类树木每亩的平均值15800元计算，吉阳区政府应给予严国旺、李英霞青苗补偿款245690元。因严国旺、李英霞使用的土地不具有集体土地承包经营权权益，故不应按青苗包干费每亩5万标准给予补偿。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十三条之规定，判决吉阳区政府应于判决发生法律效力之日起十日内，给付严国旺、李英霞青苗补偿款245690元。严国旺、李英霞不服，提起上诉。

二审法院认为：

海南省高级人民法院（2017）琼行终1669号行政判决认为，涉案土地性质为国有土地，青苗补偿不符合208号办法中实行费用包干的规定，严国旺、李英霞要求按每亩5万元的标准进行补偿，缺乏依据。因涉案土地原貌已被破坏，一审根据涉案土地性质和在案证据，确定应补偿青苗的用地面积、补偿标准和补偿金额，认定并无不当，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，判决驳回上诉，维持原判。

再审理由

严国旺、李英霞申请再审称：1. 250号复函确定的土地面积与事实不符，不能作为认定涉案被征收土地面积的证据。吉阳区政府不能提供经严国旺夫妇二人签字的《征地拆迁丈量清点登记本》，且现场已经被破坏无法重新测量，应当采信田独村委会的证明确定涉案土地面积。2. 208号办法中每亩地5万元的补偿标准，不包括集体土地承包经营权权益的补偿，仅仅是青苗补偿，应当适用于本案。请求撤销一、二审判决，依法予以再审。

答辩情况：

吉阳区政府答辩称：1. 一、二审在双方提供的证据均无法证明涉案土地面积的情况下，取双方平均值确认面积，符合法律规定和常理。2. 涉案土地系国有土地，属军事设施用地，严国旺、李英霞在该地上种植作物实际上属于侵权行为，政府给予二人补偿，并非基于集体土地征收而是因历史原因给予的适当补助，故严国旺、李英霞认为应当适用208号办法规定的每亩5万元予以补偿，与法不符。请求驳回严国旺、李英霞二人的再审申请。

本院认为：

本院经审查认为，《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，法庭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。根据上述规定，法官在审理行政案件的过程中，既要每一个证据材料进行单个审查，排除虚假证据、无关联性证据和非法证据，准确判断每一个证据的证明效力和证明力；又要对全部的证据材料进行综合分析、判断，秉持法官公正审判之心，运用逻辑推理和生活经验，根据不同类型案件的证明标准和举证责任承担规则，对各方提交的证据是否形成证据锁链，进行全面分析判断，准确认定案件争议事实。本案中，关于涉案土地面积的认定，双方存在争议。严国旺、李英霞以田独村委会和苏文仁分别出具的证明为据，认为涉案土地为16.3亩；吉阳区政府以250号复函和未经李英霞签字确认

的青苗补偿登记表为据,认为涉案土地面积是根据地上作物清点的数量推算出来的,应为14.8亩。在涉案现场已经破坏,无法重新定位测量的情况下,人民法院应当对双方所举证据进行综合分析,准确认定争议事实,而不是简单折中、无原则和稀泥认定事实。就严国旺、李英霞提供的证据而言,严国旺、李英霞系田独村委会村民,苏文仁系田独××组前任会计,田独村委会和苏文仁均与严国旺、李英霞有密切关系,且涉案土地并非严国旺、李英霞二人承包田独村委会或×组的集体土地,苏文仁出具的证明也没有说明涉案土地的总面积,仅以田独村委会书面证明中表述的、没有证据证明经测量的数字,作为认定涉案土地面积的根据,未形成证据锁链,证明其主张的证据显然不充分。再从吉阳区政府出具的两份证据来看,尽管两份证据也存在瑕疵。250号复函认定涉案土地为14.8亩,却未说明具体的测量方式和测量时间;青苗补偿登记表仅有作物的名称和数量,没有记载涉案土地的面积,且到现场清点测量的李英霞在该登记表上的签名系他人代签。但是,综合分析上述两份证据,以及在现场负责清点的吉阳区政府工作人员王伟证言,和另一到现场参与清点的被征收人周亚飞事后按照当日所签青苗补偿登记表领取补偿款的事实,上述证据已经初步形成证据锁链,根据一般行政案件高度盖然性的证明标准,吉阳区政府已经完成对其主张的证明责任,认定吉阳区政府于2012年11月13日组织李英霞等被征收人进行地上农作物清点,并根据清点作物的数量推算出涉案土地面积,更为真实可信。同时,根据181号规定附件中槟榔、桉树、菠萝、龙眼、橡胶等作物每亩合理株数,的确可以倒推出涉案土地面积为14.8亩。其中,槟榔总计650株,每亩合理株数为110株,倒推面积5.91亩;桉树150株,每亩合理株数330株,倒推面积0.45亩;菠萝150株,每亩3000株,倒推面积0.05亩;龙眼130株,每亩合理株数45株,倒推面积2.89亩;橡胶220株,每亩合理株数40株,倒推面积5.5亩,以上面积合计14.8亩。没有被征收人签字确认的青苗补偿登记表,单独证明涉案土地面积确实证据不足,但是结合其他相关证据,运用逻辑推理,综合分析认定证据,形成证据锁链,的确可以证明根据地上各类作物的株数推算出的涉案土地面积应该为14.8亩。一、二审判决抛开证据认定规则,简单以双方主张的面积平均数认

定涉案土地面积不妥，本院予以指正。但是，鉴于一、二审判决认定的15.55亩与推定的14.8亩，面积差距不大，仅以此为由再审本案，没有实际意义，本案不予再审。严国旺、李英霞主张，应当采信田独村委会的证明确定的涉案土地面积。根据上述证据分析比较，其理由不能成立，本院不予支持。

最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》第三部分“关于新旧法律规范的适用规则”明确，根据行政审判中的普遍认识和做法，行政相对人的行为发生在新法施行以前，具体行政行为作出在新法施行以后，人民法院审查具体行政行为的合法性时，实体问题适用旧法规定，程序问题适用新法规定，但下列情形除外：（一）法律、法规或规章另有规定的；（二）适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利的；（三）按照具体行政行为的性质应当适用新法的实体规定的。根据上述规定，行政机关作出行政行为“实体从旧，程序从新”，是其法律适用的基本原则。本案中，2012年底吉阳区政府开始对涉案土地实施征收，原则上应当适用决定征收时有效的181号规定，按照不同作物的具体数量和补偿标准，分别计算，予以补偿。一、二审判决未说明任何理由，直接适用2013年3月25日印发、实施的43号规定，且混同各类不同作物的补偿标准，取中间数作为补偿标准，确有不妥，本院予以指正。鉴于43号规定系对181号规定的修订，补偿标准略高于181号规定，考虑吉阳区政府至今未对严国旺、李英霞作出补偿决定，存在物价上涨等客观情况，按照稍高的补偿标准对严国旺、李英霞予以补偿，具有一定的合理性，本案亦不宜以此为由予以再审。严国旺、李英霞主张，应当适用208号办法中每亩5万元的补偿标准对其补偿。但是，208号办法第六条规定，征地青苗补偿费实行包干的，包干标准为每亩5万元。没有证据证明本案青苗补偿费实行包干，其主张缺乏事实根据，不符合法定的适用条件，本院不予支持。

应当指出的是，《中华人民共和国行政诉讼法》第二十九条规定，公民、法人或者其他组织同被诉行政行为有利害关系但没有提起诉讼，或者同案件处理结果有利害关系的，可以作为第三人申请参加诉讼，或者由人民法院通知参加诉讼。本案中，王伟是吉阳区政府的工作人员，基于工作原因参加涉案土地的丈量和清

点工作。其行为是履行行政机关安排工作的职务行为，非个人行为。王伟本人与被诉行政行为和案件处理结果均没有利害关系，不应当作为第三人参加诉讼。一、二审判决将王伟作为本案第三人参加诉讼，确有不妥，本院予以指正。鉴于该项诉讼程序违法，未对案件的公正审判产生实际影响，不符合再审的法定条件，本案不予再审。

综上，严国旺、李英霞的再审申请不符合《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。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的规定，裁定如下：

驳回严国旺、李英霞的再审申请。

审 判 长 郭修江

审 判 员 龚 斌

审 判 员 刘艾涛

二〇一八年十一月二十一日

法官助理 黄宁晖

书 记 员 陈清玲

（二）最高法裁判：强制拆除房屋造成物品损失的确定

【裁判摘要】

根据正当法律程序和比例原则的要求，行政机关在履行职务过程中可能给公民、法人或者其他组织造成损害的，应选择对相对人权益最小侵害的方式进行。本案中，上城区政府因强制拆除陈月凤的房屋即理应对房屋内的物品负有清点登记及妥善保管之义务，否则即应承担相应的赔偿责任。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第三十八条第二款规定，“在行政赔偿、补偿的案件中，原告应当对行政行为造成的损害提供证据。因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。”及《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》第四十七条第三款：“当事人的损失因客观原因无法鉴定的，人民法院应当结合当事人的主张和在案证据，遵循法官职业道德，运用逻辑推理和生活经验、生活常识等，酌情确定赔偿数额”的规定，对于因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。但考虑到双方的举证便利条件，原告亦应提供物品损失的主张，由被告承担证明少赔偿或不赔偿的举证责任。对于原告提出的明显超出日常生活消费水平或者明显超过正常市场价值的物品的损失赔偿请求，原告亦应承担合理地初步证明义务，人民法院应当结合双方当事人的主张和在案证据，综合考虑原告的经济状况、物品的来源情况、举证的便利条件等多种因素审慎认定。

【裁判文书】

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

（2019）最高法行申1269号

案件基本情况

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：陈月凤，女。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：浙江省杭州市上城区人民政府。住

所地：浙江省杭州市上城区惠民路。

法定代表人：金承涛，该区人民政府区长。

再审申请人陈月凤诉被申请人浙江省杭州市上城区人民政府（以下简称上城区政府）行政强制及行政赔偿一案，浙江省杭州市中级人民法院于2018年3月23日作出（2016）浙01行初554号行政判决：一、确认上城区政府于2016年6月7日强制腾空并拆除陈月凤房屋的行为违法；二、上城区政府赔偿陈月凤人身损害10468.38元，房租损失42000元，以上两项合计52468.38元；三、驳回陈月凤的其他赔偿请求。陈月凤不服提起上诉后，浙江省高级人民法院于2018年9月30日作出（2018）浙行终635号行政判决：一、维持浙江省杭州市中级人民法院（2016）浙01行初554号行政判决第一、二项，即确认上城区政府于2016年6月7日强制腾空并拆除陈月凤房屋的行为违法，判令上城区政府赔偿陈月凤人身损害10468.38元，房租损失42000元，以上两项合计52468.38元；二、撤销浙江省杭州市中级人民法院（2016）浙01行初554号行政判决第三项，即驳回陈月凤的其他赔偿请求；三、判令下城区政府赔偿陈月凤物品损失共计50000元（前述三项赔偿款项共计102468.38元，由上城区政府在该判决生效之日起三十日内赔偿给陈月凤）。陈月凤仍不服，在法定期限内向本院申请再审。本院依法组成合议庭对本案进行了审查，现已审查终结。

再审理由

陈月凤向本院申请再审，请求撤销二审行政判决，指令再审或者依法改判；判令上城区政府赔偿其各种损失638547.14元，其中医药费10468.38元、物品遗失损坏费用498450元、中介费1665元、租金127963.76元（每月7527.28元×17，计算至补偿决定案终审）。其申请再审的主要事实和理由为：1. 一、二审判决确认上城区政府于2016年6月7日强制腾空并拆除陈月凤房屋行为违法，对此没有异议。2. 其对一审、二审判决确定的赔偿部分的以下两项内容存有异议：（1）物品损失，本案系上城区政府非法强拆，应当适用行政诉讼法第三十八条第二款规定，对造成的损失由上城区政府承担举证责任，但上城区政府没有证据证明未造成陈月凤物品损失。依据《房屋拆迁证据保全公证细则》（司法部令第

29号)规定,不管是在整理、打包、搬迁、存放,公证员和某区政府的工作人员都应组织对陈月凤所有物品逐一核对、清点、登记、分类造册。公证书所述的整理、打包、搬迁、存放全程录像的说法不符合事实,因摄像只能对局部范围而不能进行全境、全程录像。一审判决采信公证书,驳回陈月凤关于物品损失赔偿请求,依据不足。二审判决虽然撤销了一审判决,支持了物品损失50000元,但仍然没有否定公证书,赔偿金额明显偏低。2018年11月19日,浙江省杭州市之江公证处(2018)浙杭之决字第3号决定书以违反法定程序为由,撤销了(2016)浙杭之证字第9519号公证书。(2)房租损失,陈月凤提供了杭州市房屋租赁合同、杭州市房屋求租委托合同、转账单、收款证据、我爱我家房屋出租信息网页等相应证据,足以证明陈月凤的房租损失是129628.76元,包括中介费1665元、租金127963.76元(每月7527.28元×17,租金计算至补偿决定案诉讼程序终结)。在此情况下,一审、二审判决酌情确定赔偿额为42000元,没有事实和法律依据。

本院认为

本院认为:本案再审审查的争议焦点是如何确定因强制拆除房屋造成陈月凤的物品损失和房租损失。

首先,上城区政府在陈月凤可以起诉案涉房屋征收补偿决定的起诉期限届满前,即组织对陈月凤的房屋强制腾空并予以拆除,超越法定职权,也违反法定程序,明显违法,且因被诉强制拆除行为不具有可撤销的内容,一、二审法院判决已确认该强制拆除行为违法,陈月凤有依照《中华人民共和国国家赔偿法》取得国家赔偿的权利。

其次,关于陈月凤物品损失与房租损失的确定问题。

(一)物品损失。根据正当法律程序和比例原则的要求,行政机关在履行职务过程中可能给公民、法人或者其他组织造成损害的,应选择对相对人权益最小侵害的方式进行。本案中,上城区政府因强制拆除陈月凤的房屋即理应对房屋内的物品负有清点登记及妥善保管之义务,否则即应承担相应的赔偿责任。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第三十八条第二款规定,“在行政赔偿、补偿的案件中,原告应当对行政行为造成的损害提供证据。因被告的原因导致原告无法举证

的，由被告承担举证责任。”及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第四十七条第三款：“当事人的损失因客观原因无法鉴定的，人民法院应当结合当事人的主张和在案证据，遵循法官职业道德，运用逻辑推理和生活经验、生活常识等，酌情确定赔偿数额”的规定，对于因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。但考虑到双方的举证便利条件，原告亦应提供物品损失的主张，由被告承担证明少赔偿或不赔偿的举证责任。对于原告提出的明显超出日常生活消费水平或者明显超过正常市场价值的物品的损失赔偿请求，原告亦应承担合理地初步证明义务，人民法院应当结合双方当事人的主张和在案证据，综合考虑原告的经济状况、物品的来源情况、举证的便利条件等多种因素审慎认定。本案中，由于上城区政府违法强制拆除陈月凤的房屋，导致陈月凤无法举证证明其屋内物品损失，应由上城区政府承担举证责任，陈月凤亦应对明显超出一般正常生活消费水平或者明显超过市场价值的物品予以合理地初步证明。根据陈月凤提交的《物品遗失损坏清单》，除主张的监控设备 30000 元、玉镯 30000 元、邮册 300000 元、相册 100000 元，其他家庭常见物品的金额共计 38450 元。因陈月凤未对上述明显超出一般正常生活消费水平或者明显超过市场价值的物品予以合理证明，二审判决酌情确定此项赔偿数额为 50000 元，并无不当。2018 年 11 月 19 日浙江省杭州市之江公证处虽以违反法定程序为由撤销了证明案涉强拆过程的（2016）浙杭之证字第 9519 号公证书，但二审判决即使对（2016）浙杭之证字第 9519 号公证书不予采信，亦不损害陈月凤的合法权益。

（二）房租损失。本案中，涉案房屋虽已被列入房屋征收范围并作出补偿决定，但上城区政府于 2016 年 6 月 7 日未依法定权限和程序，违法实施强制拆除行为，损害了陈月凤在房屋被依法强制搬迁前仍享有的居住权益。2016 年 6 月 20 日，陈月凤接收作为过渡房的杭州市上城区中河中路 201 号 902 室房屋（建筑面积 96.89 平方米）钥匙。一、二审综合考虑陈月凤房屋租赁合同、求租委托合同、过渡房面积、接收过渡房时间、过渡房入住准备时间等因素，酌情确定房租损失为 42000 元，已远高于该房屋可获得的临时安置费标准，并无不当。陈月

凤认为其房屋损失应包括中介费 1665 元及每月 7527.28 元租金标准计算至补偿决定案诉讼程序终结按 17 个月计算，无事实及法律依据，本院不予支持。

综上，陈月凤的再审申请不符合《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：

驳回再审申请人陈月凤的再审申请。

审 判 长 蔚 强

审 判 员 何 君

审 判 员 李绍华

二〇一九年三月三十日

法官助理 林清兴

书 记 员 甫 明

（三）最高法院裁判：申诉与举报、行政复议范围、滥诉的规制

【裁判摘要】

参照《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》第一条第二款第（四）项，以及（2005）行立他字第4号《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》第二条规定，驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为，不属于行政复议和行政诉讼的受案范围。

（2013）行他字第14号《最高人民法院关于举报人对行政机关就举报事项作出的处理或者不作为行为不服是否具有行政复议申请人资格问题的答复》规定，举报人只有为维护自身合法权益而举报相关违法行为人，要求行政机关查处，对行政机关就举报事项作出的处理或者不作为行为不服申请行政复议的，具有行政复议申请人资格。前述答复意见指的是举报人对公民、法人或其他组织违反行政法律规范的行为，向享有管辖权的行政机关举报，要求行政机关依法予以查处的情形，不包括举报人认为下级行政机关作出的行政行为违法，请求上级行政机关启动层级监督程序，依法撤销或变更下级行政机关违法行政行为的情形，后一种情形属于申诉上访行为。上级行政机关作出的未改变下级行政机关行政行为的处理决定，是驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为，对当事人权利义务不产生实际影响，不属于行政复议和行政诉讼的受案范围。

人民法院受理行政诉讼案件，不受复议机关错误受理行为的影响。当事人对明显不属于行政复议范围的申诉事项申请行政复议，复议机关作出的不予受理或驳回复议申请的决定，实质仍然是对申诉上访事项的不予受理行为，对当事人的权利义务不产生实际影响，当事人不服复议机关作出的不予受理或驳回复议申请

决定提起行政诉讼的，不属于行政诉讼的受案范围，人民法院应当依法裁定不予受理，已经受理的裁定驳回起诉。为制止滥诉行为，人民法院对于明显不属于行政诉讼受案范围的起诉，可以参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十五条第二款规定，由一审法院给予指导和释明，退回诉状并记录在册；坚持起诉的，书面通知不予立案并载明不予立案的理由。

（编注：（2019）最高法行申 3244 号裁定指出：针对当前行政诉讼滥诉问题突出的现状，对于明显不属于行政诉讼受案范围，或者明显超过起诉期限等不符合法定起诉条件，起诉人的起诉显然属于滥诉情形的，为防止因滥诉浪费司法资源，人民法院可以通知方式不予受理，不给予其上诉和申请再审的权利。）

【裁判文书】

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

（2019）最高法行申 3602 号

案件基本情况

再审申请人（一审原告、二审上诉人）孔建萍。

委托代理人孔彩贤。系孔建萍之女。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）广东省东莞市人民政府。

法定代表人梁维东，市长。

再审申请人孔建萍因诉被申请人广东省东莞市人民政府（以下简称东莞市政府）驳回行政复议申请行为一案，不服广东省高级人民法院于 2018 年 7 月 9 日作出的（2017）粤行终 1145 号行政判决，向本院申请再审。本院于 2019 年 4 月 8 日立案受理，依法组成合议庭进行审查。案件现已审查终结。

2012 年，广东省东莞市麻涌镇人民政府（以下简称麻涌镇政府）对东莞市麻涌镇大步村部分土地申请办理征收手续。2012 年 2 月 21 日，东莞市国土资源局作出东国土资听告字（2012）16 号听证告知书，告知东莞市麻涌镇大步村村民委员会（以下简称大步村村委会）就征地补偿安置方案有申请听证的权利。大

步村村委会出具证明明确表示,有关征地事宜已经村民代表大会表决同意,放弃听证的权利。2013年1月14日,经广东省人民政府批准,广东省国土资源厅作出粤国土资(建)字(2013)28号《广东省国土资源厅关于东莞市麻涌镇2011年度第九批次城镇建设用地的批复》(以下简称28号批复),同意对东莞市麻涌镇大步村部分土地进行征收,并按规定完成征地公告、征地补偿安置方案公告、补偿登记等事宜。涉案“桶芳”地块在28号批复的征收范围内。2000年,麻涌镇政府给孔建萍颁发面积为3亩的《集体土地承包经营权证》。但是,2009年底对承包土地重新分配时,因“桶芳”地块拟征收,大步村村委会未将“桶芳”地块纳入承包经营的分配范围,未承包给任何村民经营管理。

2016年3月29日,孔建萍等人向东莞市国土资源局举报称,麻涌镇政府与大步村村委会联合非法征地,意图侵占孔建萍等人承包的位于“桶芳”的农用地,请求查处违法行为。2016年5月23日,东莞市国土资源局作出东国土资(执法)函(2016)198号《复函》(以下简称198号复函)称,涉案地块已于2013年1月14日经广东省人民政府批准,依法征为国有,该局已经按照规定进行征地公告、征地补偿安置方案公告、补偿登记等征地事宜,征地相关程序符合法律规定。孔建萍不服,申请行政复议。2016年9月23日,东莞市政府作出东府行复(2016)231号《驳回行政复议申请决定书》(以下简称231号复议决定),认为涉案土地已于2013年征为国有土地,不再属于集体经济组织发包的农村土地,孔建萍不再享有对涉案土地的承包经营权,与198号复函没有利害关系,不符合受理条件,驳回孔建萍的复议申请。孔建萍不服,提起本案行政诉讼,请求确认231号复议决定违法,责令东莞市政府受理孔建萍对198号复函提出的行政复议申请。

一审法院认为

东莞市中级人民法院(2016)粤19行初42号行政判决认为,孔建萍承包的土地在2013年1月14日已经广东省人民政府28号批复批准被征为国有,并按规定履行了相关征地手续,孔建萍不再享有承包经营权。东莞市政府认为孔建萍与198号复函不具有利害关系,没有行政复议申请人资格,驳回其行政复议申请并无不当。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条、《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》第五十六条第（四）项的规定，判决驳回孔建萍的诉讼请求。孔建萍不服，提起上诉。

二审法院认为

广东省高级人民法院（2017）粤行终1145号行政判决认为，涉案土地已被依法征收为国有，孔建萍对涉案土地不再享有承包经营权，举报事项不涉及维护自身合法权益，没有行政复议申请人资格，东莞市政府决定驳回孔建萍的行政复议申请，符合法律规定。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（一）项的规定，判决驳回上诉，维持原判。

再审理由

孔建萍申请再审称：1. 孔建萍目前对涉案地块仍然耕种，享有土地承包经营权，持有《土地承包经营权证》，并在承包期内。2. 涉案土地属于基本农田，对其征收应由国务院审批，广东省人民政府和东莞市政府违法审批涉案土地的征收事宜。请求撤销一、二审判决，依法再审本案。

东莞市政府未提交书面答辩意见。

本院认为

本院经审查认为，《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第（五）项规定，申请行政复议，被申请行政复议的行政行为应当属于行政复议法规定的行政复议范围，否则复议申请不符合法定的受理条件。参照《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》第一条第二款第（四）项，以及（2005）行立他字第4号《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》第二条规定，驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为，不属于行政复议和行政诉讼的受案范围。本案中，孔建萍等人于2016年3月29日向东莞市国土资源局举报麻涌镇政府与大步村村委会联合非法征地行为，实质是对经28号批复同意征收东莞市麻涌镇大步村部分土地过程中，麻涌镇政府与大步村村委会配合土地管理部门对涉案“桶芳”地块进行征收活动的行政行为不服提出的申诉上访，198号复函是土地

管理部门对孔建萍等人申诉上访事项作出的驳回其申诉的重复处理行为,对孔建萍的权利义务不产生实际影响,不属于行政复议的受案范围。231号复议决定驳回孔建萍的行政复议申请,处理结果并无不当。孔建萍主张,目前对涉案地块仍然耕种,享有土地承包经营权。但是,本案查明的事实是,2009年因涉案土地拟征收,未纳入发包土地范围,未分配给任何村民承包经营。2009年大步村村委会承包地调整后,孔建萍不再合法享有涉案土地的承包经营权。即便目前孔建萍仍在实际耕种,也不能证明其对涉案土地仍然享有合法的承包经营权。以此为由申请再审,理由不能成立。孔建萍还主张,涉案土地属于基本农田,应由国务院审批征收,广东省人民政府无权审批涉案土地的征收事宜。但是,本案被诉行政行为是东莞市政府作出的231号复议决定,即,驳回孔建萍对东莞市国土资源局198号复函提出的行政复议申请的决定,并未涉及征收涉案土地行政行为实体是否合法的问题。以此为由申请再审,理由亦不能成立。

应当指出的是,《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第(二)项规定,申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系,是行政复议申请的法定受理条件之一。(2013)行他字第14号《最高人民法院关于举报人对行政机关就举报事项作出的处理或者不作为行为不服是否具有行政复议申请人资格问题的答复》规定,举报人只有为维护自身合法权益而举报相关违法行为人,要求行政机关查处,对行政机关就举报事项作出的处理或者不作为行为不服申请行政复议的,具有行政复议申请人资格。前述答复意见指的是举报人对公民、法人或其他组织违反行政法律规范的行为,向享有管辖权的行政机关举报,要求行政机关依法予以查处的情形,不包括举报人认为下级行政机关作出的行政行为违法,请求上级行政机关启动层级监督程序,依法撤销或变更下级行政机关违法行政行为的情形,后一种情形属于申诉上访行为。上级行政机关作出的未改变下级行政机关行政行为的处理决定,是驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为,对当事人权利义务不产生实际影响,不属于行政复议和行政诉讼的受案范围。本案中,孔建萍等人于2016年3月29日举报麻涌镇政府与大步村村委会联合非法征地违法,是对麻涌镇政府和大步村村委会违法征收行政行为不服,向东莞市国土

资源局提出的申诉上访行为，不是对公民、法人或者其他组织的行政违法行为的举报，东莞市政府以孔建萍承包权已经丧失、不具有行政复议申请人资格为由驳回其复议申请，而不是以不属于行政复议受案范围为由驳回其复议申请，驳回复议申请的理由确有不妥，本院予以指正。鉴于231号复议决定处理结果并无不当，再审本案，撤销一、二审判决，判决确认被诉231号复议决定违法，对孔建萍实体权利保护并无实际意义，徒增诉累，本案不予再审。

还应当指出的是，《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》第一条第二款第（十）项规定，对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为不属于行政诉讼的受案范围。（2005）行立他字第4号《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》第二条规定，对信访事项有权处理的行政机关根据《信访条例》作出的不再受理决定，信访人不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。人民法院受理行政诉讼案件，不受复议机关错误受理行为的影响。当事人对明显不属于行政复议范围的申诉事项申请行政复议，复议机关作出的不予受理或驳回复议申请的决定，实质仍然是对申诉上访事项的不予受理行为，对当事人的权利义务不产生实际影响，当事人不服复议机关作出的不予受理或驳回复议申请决定提起行政诉讼的，不属于行政诉讼的受案范围，人民法院应当依法裁定不予受理，已经受理的裁定驳回起诉。为制止滥诉行为，人民法院对于明显不属于行政诉讼受案范围的起诉，可以参照《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》第五十五条第二款规定，由一审法院给予指导和释明，退回诉状并记录在册；坚持起诉的，书面通知不予立案并载明不予立案的理由。本案中，198号复函明显是对孔建萍申诉上访事项作出的答复，不属于行政复议的受案范围，231号复议决定驳回孔建萍的复议申请，实质是对孔建萍申诉上访的不予受理行为，亦明显不属于行政诉讼的受案范围。一、二审受理本案，作出实体判决不妥，本院一并予以指正。鉴于孔建萍申请再审，再审不宜作出对申请人更为不利的裁判，本案不予再审。

综上，孔建萍的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条第（三）项规定的情形。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的规定，裁定如下：

驳回孔建萍的再审申请。

审 判 长 郭修江

审 判 员 宋楚潇

审 判 员 寇秉辉

二〇一九年四月二十九日

法官助理 张巧云

书 记 员 陈清玲

三、观点展示

(一) 集体土地征收补偿行为之合法性审查

作者：陈迎 江苏省高级人民法院环境资源审判庭副庭长

(转自公众号：行政执法研究 2019-5-14)

摘要：全国人大正在就《土地管理法》修改征求意见。在土地管理领域中，集体土地征收补偿行为引发了大量的行政争议。土地征收补偿行政案件的审理面临许多问题，《土地管理法》的修订应当直面并加以解决。本文从对集体土地征收补偿所涉及的权利类型分析入手，将用益物权区分为基于集体经济组织成员身份、通过分配的方式无偿获得的特殊的用益物权和普通民事主体通过支付对价方式获得的一般用益物权。笔者认为，《土地管理法》应当确定征收法定、公平合理、程序正当等土地征收补偿原则。合理补偿要求针对土地所承载的功能进行补偿。在对土地承包经营权、集体经济组织成员的宅基地使用权等基于特定身份而取得的用益物权进行补偿时，应当考虑此类土地使用权所承载的保障就业、居住的保障功能，通过安置补偿、提供社会保障以及提供安置房源等方式实现生活水平不下降、长久生计有保障、妥善解决征地拆迁农民居住问题之目标进行针对性补偿。公平补偿，要求补偿过程中对不同的村民做到平等保护。尤其是对住宅的补偿，应当遵循房地分离、分别补偿原则。对建筑物，根据重置价结合成新进行补偿；对宅基地使用权，依照居住有保障的原则根据应保障人口的数量进行相应补偿。应当通过明确保障对象、资金来源、保障标准和被保障人员的确认程序等方式保障被征地农民获得社会保障的权利。文章对《土地管理法》修订提出将土地征收与生态环境规划相衔接，明确将征收法定、公平合理、程序正当作为征收补偿的基本原则，根据不同的权利类型确定不同的补偿标准，建立公益性建设用地与经营性建设用地相分离的建设用地供应制度，健全农民集体土地征收补偿费分配的救济机制，完善被征地农民社会保障制度等六点修改建议。

近年来，随着经济社会的迅速发展和城市化进程的加速推进，建设用地的需

求日益增加，农村集体土地征收总量长期在高位徘徊。土地作为不可再生资源，其内在价值明显提升。国家对农业投入的大幅增加，使得土地更为农民所珍视。征地补偿所引发的行政争议日益增多，与其有关的行政案件数量逐年上升。这类行政案件涉及人员多、利益关系复杂、社会影响大、政策性强、矛盾突出，审判过程中新情况、新问题不断出现，纠纷化解难度大。加之目前我国农村集体土地征收法律制度仍不完备，许多重大法律问题在法学理论界存在较大争论，行政执法、行政审判实践中也尚未形成一致认识，标准的不确定，既增加了土地征收违法风险，也加大了集体土地征收补偿行政案件审理的难度。土地是“三农”问题的核心问题。土地征收对农村集体经济组织、对农民的利益影响重大。对集体土地征收补偿行为进行合法性审查时，如何确定司法审查标准，如何合理衡平国家利益和被征地农民利益，这不仅关系到农民权益保障问题，甚至关系稳定和发展问题。全国人大正在就《土地管理法》修订征求意见。向社会所公布并征求意见的《修正案草案》力图对农村集体土地征收制度予以完善，使土地征收条件明确具体、土地征收补偿合理多元、土地征收程序详细规范。本文结合当前的农村集体土地征收补偿实际，对现行法律框架下农民集体土地征收补偿行为合法性审查标准进行系统分析，并对《土地管理法》的修改提出几点建议。

一、集体土地征收补偿所涉及的权利类型

现行的《土地管理法》第47条规定，征收集体土地时根据土地的原用途进行补偿；征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。这一补偿原则未考虑到权利类型的差异对征收补偿所带来的重大影响。集体土地征收补偿过程中面临诸多难题：土地权利人构成复杂，不仅包括农村集体经济组织、农村集体经济组织成员、农村集体土地的承包人，也包括地上附着物的产权人或实际使用人；涉及利益多元，既有农村集体经济组织对集体土地的所有权，又有土地使用人的使用权，甚至还包括一些主体对地上附着物的权益；农民集体土地价值判断困难，虽然都统称农村集体土地，但耕地、建设用地、未利用地之间价值存在明显差异，耕地之间土地质量也存在差异，建设用地之间存在着宅基地和一般建设用地差异。土地征收过程中，不仅涉及所有权人，还涉

及承包人、经营权人和其他权利人。权利类型不同，征收补偿时所涉及的补偿内容和补偿标准存在着明显的差异。

（一）补偿内容

《物权法》第42条规定，征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益；征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。从上述规定看，集体土地征收补偿的补偿内容大致有以下几种类型：

1. 土地补偿费、安置补助费

《土地管理法》规定，征收土地按照被征收土地的原用途给予补偿。如何合理确定土地补偿费标准一直是个难题。现行的补偿标准饱受争议，不少学者尝试提出新的计算方式，但并未形成相对统一的意见。在建设用地价格不断攀升的背景下，征收补偿价格与土地出让价格之间的巨大差距，引发了较多的争议。土地价格评估方法多元，目前常见的有市场比较法、收益还原法、剩余法等方法。究竟采用哪种方法更为恰当，关键看评估结果是否合理，是否符合正义的要求。《土地管理法》则按照统一产值倍数法确定土地补偿费和安置补助费：征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前3年平均年产值的6至10倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算；需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算；每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前3年平均年产值的4至6倍；每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前3年平均年产值的15倍。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。各省、自治区、直辖市根据自身情况，则按照征地片区综合地价法，将辖区内土地分为若干个片区，分别规定各片区各类土地的综合地价，以此为标准确定土地补偿费标准和安置补助费标准。

2. 地上附着物和青苗的补偿费

《土地管理法》将地上附作物和青苗的补偿标准授权给各省、自治区、直辖市规定。各地在确定标准时，对青苗费大多按照被征收土地的年综合产值的相应比值确定。蔬菜大棚等地上附作物，则按照重置价结合成新确定相对统一的补偿标准。

3. 住宅补偿

土地征收后，如果所在村组无法另行提供宅基地给被征地农民，拆迁安置就是被征地农民的最大利益。当前的政策是要求被征地拆迁农户所得拆迁补偿以及政府补贴能够保障其选购合理居住水平的房屋。什么是合理居住水平？实践中把握尺度存在差异。这也是住宅拆迁补偿争议在集体土地征收纠纷中占比最大的主要原因。

4. 社会保障费用

集体土地不仅是集体的财产，在城乡社会保障制度二元分立的背景下，还承载了农民的生存保障功能。将集体土地征收后，农民必须重新择业，重新学习劳动技能。征收集体土地，就应当强化国家的生存照顾义务，这是征收土地后解决失地农民社会保障问题的法理基础。《物权法》第42条要求，征收集体所有的土地，应当安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活。社会保障费用并不直接支付给集体经济组织或者村民。各地往往通过将征地农民纳入城乡社保，由地方政府承担一定比例的社保资金的方式保障被征地农民的生活。社会保障费用的缴纳标准往往通过地方政府规章或者文件的形式予以确定。从形式上看，现行土地补偿费的标准并不高。但基于生活水平不下降、长远生计有保障的要求，在土地补偿费之外，还有安置补助费。近年来，更是要求将失地农民纳入社会保障。为失地农民缴纳的社会保险基金，同样属于征地补偿费用。从这个角度看，现行的征地补偿实际支出费用远远高于法律所确定的标准。

（二）权利类型

根据现行的法律规定，不同的权利类型所对应的补偿对象有所区别。

土地补偿费，是指因国家征收土地，对土地所有者和土地使用者因对土地投入和收益造成的损失补偿。《土地管理法实施条例》明确规定补偿对象为农村

集体经济组织。实践中，存在着土地所有权、土地承包权和土地经营权的分离。集体经济组织的农用地往往通过承包经营的方式发包给集体经济组织成员。土地承包经营权可以通过流转，使得非集体经济组织成员拥有了农用地的经营权。而土地经营权可以通过一定的方式设立抵押权等他项权利。目前采用的方式是土地补偿由征收补偿实施主体对集体经济组织进行集中补偿，集体经济组织对集体经济组织成员进行再分配。再分配过程中，地方政府大多规定了分配给被征地农户的比例，一般规定不低于70%，甚至规定不低于80%。但实践中，土地补偿费被截留的现象依然存在，且再分配所引发的纠纷缺乏畅通的救济渠道。如何完善征收补偿费的分配制度，是个需要认真研究的问题。有学者就指出，新农村建设中，农民土地承包经营权等用益物权不仅是未来农民个体生存权与发展权得以实现的主要法律形式，农民用益物权流通市场的发展也使之更充分地被市场发现价值，从而针对农民用益物权的专门补偿适合成为弥补农村集体土地公益性征收中权利人权利缺损的新的制度中心。并且进一步建议通过集体土地所有权征收补偿的农民生存保障权；通过农民用益物权征收补偿的农民发展保障权。有学者甚至建议在征地补偿中，做虚集体土地所有权，否认集体土地所有权的征收客体地位，以土地承包权为独立客体，构建其独立征收补偿机制。

安置补助费的目的是解决被征地农民生活保障问题。安置补助费支付对象根据安置方式的不同有所区别。《土地管理法实施条例》规定，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。目前，大多将安置补助费用以被安置人员社会保险费用。

地上附作物、青苗补偿费、住宅拆迁补偿，主要是补偿相对人的所有权损失，补偿对象为地上附作物及青苗的所有者。

社会保障费用并不直接支付给集体经济组织或者被征地农民，该费用主要用于替被征地农民缴纳社保费，以保证被征地农民获得领取社会保障的资格。

对土地承包经营权、宅基地使用权、建设用地使用权等土地的他项权利能否作为征收补偿的客体，存在着较大争议。从理论上讲，土地承包经营权、宅基地使用权和建设用地使用权是相对独立的权能，是重要的用益物权。用益物权的权利人的利益与所有权人的利益并不必然一致，甚至还存在着冲突的可能性。有必要对用益物权作为独立的权能进行单独补偿。至少需要明确对被征集体土地上的所有权人和其他项权人对所获得的统一补偿金进行分割。

（三）补偿标准

分析补偿标准，就得对补偿所涉及的权利性质进行合理区分。集体土地征收补偿行为涉及到的主体不同，权利性质也存在明显差异。土地征收补偿，往往会同时涉及所有权，土地承包经营权、土地经营权、宅基地使用权、建设用地使用权、地役权等用益物权，甚至抵押权等担保物权。权利的主体不同、来源不同，补偿的标准也存在明显差异。

就农村集体土地征收涉及的用益物权而言，可以大致分为两大类：一类是基于其集体经济组织成员身份，基于成员权，通过分配的方式无偿获得的用益物权，例如土地承包经营权、集体经济组织成员的宅基地使用权；另一类是通过支付对价方式获得的用益物权，例如通过土地使用权出让方式获得的土地经营权、建设用地使用权。现行的征收补偿政策所提的“原有生活水平不降低、长远生计有保障、妥善解决好居住问题”等要求，实践中的安置补助、社会保障以及住房保障都是针对被征地农民基于身份而获得的用益物权所进行的补偿，这些补偿标准大多通过政策调整。补偿对象往往直接落实到具体的被征地农民，系征收补偿中的直接补偿。而对通过支付对价方式所获得的使用权的补偿，则在市场评估的基础上确定补偿标准。补偿是通过对土地补偿费进行再分配的方式进行间接补偿。

实践中，对空挂户、出嫁女、入赘男的补偿问题是个易于引发争议的问题。空挂户，户口在集体经济组织，甚至通过购买的方式获得了宅基地使用权，但不享有承包经营权，也从未承担村民所承担的义务；出嫁女，出嫁后户口并未迁出本集体经济组织，但已经不再承包本集体经济组织土地；入赘男，户口迁进本集体经济组织，也承担相应的义务。哪些主体应当作为集体经济组织成员，是应当

综合考虑的因素。认定集体经济组织成员身份，既要防止不加区别地单纯以户籍登记作为认定标准，变相侵害其他集体经济组织成员的合法权益，又要防止以所谓的地方习惯，漠视特殊群体的合法权益，尤其是妇女的合法权益。核心在于判断是否具备集体经济组织成员的核心要素：一是户口应当落在被征地集体经济组织辖区内；二是以婚姻或者血缘为纽带在集体经济组织内的家庭共同生活；三是是否享有集体经济组织成员的权利并履行相应的义务。符合上述三项条件的，就应当认定为集体经济组织成员。

二、集体土地征收补偿应遵循的原则

土地征收补偿所涉事项十分重大，该项制度的设置应当确立贯穿征收补偿全过程的指导原理和基本准则。《土地管理法》修改应当明确土地征收补偿所应当遵循的一些基本原则。

（一）征收法定原则

土地是不可再生的稀缺资源。农村集体土地，尤其是农用地，不仅关系到粮食安全，甚至在一些地区关系到生态安全。实践中，违反征收法定原则，违法征收土地的现象时有发生，突出表现为：一是未批就征，最突出地表现在协议征收，未经合法审批，一些行政机关就与农村集体经济组织或者集体经济组织成员签署征地补偿协议；二是少批多征，超出征地审批范围征收土地，超出范围的土地依然属于未批就征；三是后批先征，集体土地征收尚未得到有效审批就启动征收补偿，所不同的是征收补偿之后案涉地块被批准征收为国有；四是以租代征，以签署租赁协议的方式获得农村集体经济组织的土地，按照征地补偿的标准对集体经济组织和村民进行补偿，并约定未来土地征收时不再进行征收补偿，该行为属于变相征收土地行为。

《土地管理法》明确规定，十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。为此，国家对农村集体土地征收规定了严格的条件。《宪法》第10条第2款规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。《物权法》第42条也规定，为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。

《土地管理法》更是对土地征收的条件、审批权限、征收补偿标准、征收程序等作出明确规定。可见，征收法定原则是宪法和法律明确要求集体土地征收所必须遵循的原则。

坚持征收法定原则，就是要求集体土地征收必须由法律设定，征收的条件由法律确定，征收的权限由法律授予，征收的程序由法律规定。非经法律授权，非因法定事由，未经合法程序所实施的土地征收，其行为均不具备合法性。集体土地征收系由征收报批、审批、补偿等一系列行为组成。集体土地征收补偿行为仅仅是上述复合行为中的一种。征收合法是补偿合法的前提。如果征收不合法，即使补偿再合理，补偿行为依然不具备合法性。

（二）公平合理原则

公平合理原则同样也是土地征收补偿应当遵循的基本原则。何谓公平合理，法律没有作出更为具体的规定，但一些政策对此有所涉及。例如要求：原有生活水平不降低，长远生计有保障；先安置后拆迁，住房安置要充分考虑农民的生活习惯和生产需要，妥善解决好被征地拆迁农民的居住问题；房屋拆迁要按照建筑重置成本补偿，宅基地征收按当地规定的征地标准补偿，被征地拆迁农户所得拆迁补偿以及政府补贴，能够保障其选购合理居住水平的房屋。《中华人民共和国土地管理法修正案（草案）》（以下简称《修正案草案》）提出要合理、规范多元保障机制，制定公布片区综合地价，根据原用途、土地资源条件、土地产值、安置人口、区位、供求关系、经济发展水平等方面确定征收补偿标准。上述要求仍然比较抽象，对公平合理原则的阐释不够清晰。

合理。不能把土地作为单纯的物，征地补偿需要针对土地所承载的功能对农民集体经济组织、对被征地农民进行合理补偿。作为农业生产载体的耕地，其首先是生产资料，是农民就业的最根本的基础。征收了农民的土地，农民就失去了从事农业生产的能力，失去了谋生的手段。行政机关征收土地后，应当对失去生产资料的农民按照一定的方式进行就业安置，在不具备安置条件的情况下，应当解决其社会保障问题。之所以要求征地补偿时要做到被征地农民长远生计有保障，就是因为征地导致农民失去了生产资料，其谋生能力受到严重影响。作为宅基地

的土地，其承载着保障农民居住的功能。这一部分的土地被征收后，就应当对失去宅基地使用权的被征地农民的居住问题给予合理的保障。针对土地所承载的不同功能进行补偿，这是实现合理补偿的基础。

公平。农村集体土地征收补偿过程中，还面临着不同村民之间的平等保护问题。以征地导致的住宅补偿为例。符合条件的村民可以从集体经济组织获得宅基地建设住宅。因投入的建房资金有差异，不同村民之间的住宅的面积可能存在明显差异。一些地方在征收补偿时，以房屋的合法面积为基础确定安置补偿房屋的面积，安置房屋的面积与补偿费用差距巨大，明显显失公平。对村民而言，房屋的建设成本是其实际投入，房屋的宅基地则因其村民身份而无偿取得。对实际投入，等价补偿是原则；对宅基地，其系为保障村民居住，依申请从村组集体无偿取得，根据保障居住的实际需求进行补偿是原则，实现平等补偿。

（三）程序正当原则

为保障被征地农民合法权益，法律、法规规定了较为详细的土地征收程序。例如土地征收公告、征地补偿登记、征地补偿安置方案并公告、依照申请对征地补偿安置方案组织听证、由市县人民政府审批征地补偿安置方案等。征收土地，涉及农民重大利益，应当按照正当法律程序的要求，及时告知信息、说明理由、听取意见。保障被征地农民的知情权、参与权和表达权。保证程序的正当性，一方面可以使得征收行为更加理性，征收补偿标准更加合理；另一方面，可以有效预防和减少矛盾纠纷。

三、征收补偿行为之合法性审查

救济的有效性往往决定了权利的实现程度，从这个层面讲，为更好地保护被征地农民合法权益，《土地管理法》之修改应当有助于对土地征收补偿行为从以下几方面进行合法性审查。

（一）拟征收的土地是否经过征收土地审批

未经合法审批，征收行为即不具备法律效力，其后的补偿行为同样不合法。是否应当撤销，则看是否符合土地利用总体规划和是否存在着需要保护的公共利益和第三人合法权益。如果不符合土地利用总体规划或者不存在着需要保护的

大公共利益和第三人重大合法权益的，补偿行为应当予以撤销，并责令将土地恢复原状。如果符合土地利用总体规划，且存在着需要保护的重大公共利益和第三人重大合法权益，则需要对利益进行权衡。如果公共利益、第三人合法权益属于重大利益且明显应当优先保护的，则可以责令被告限期补办审批手续。如果补办了征地审批手续，则可以判决确认违法。如果无法补办手续，则判决撤销土地补偿决定。对于后批先征的，补偿当然不合法。鉴于诉讼时征地行为已经得到批准，此时再撤销征收补偿决定，只会增加行政成本，对权利人权益保障并无实质帮助。可在确认被诉征收补偿决定违法的同时，判决赔偿土地权利人实际征收与征地行为获得审批之间的实际损失。

（二）征收补偿所涉及的事实认定是否清楚

1. 补偿安置对象是否正确。青苗费、地上附着物补偿和安置补助费补偿应当支付给被征收土地的实际使用权人。除了登记的权利人之外，租赁人、实际使用人都可以是被补偿对象。因此，应当查清被补偿对象是否准确。如果补偿对象、安置对象错误，则补偿决定本身即应当予以撤销。如果征收之前调查确认程序已经查明被征收补偿对象，根据调查确认的证据可以认定补偿对象。

2. 土地面积、地类、用途是否准确。征收补偿过程中，面积、地类、用途等都会对征收补偿的结果产生重大影响。上述事项准确，是公平合理补偿的基础条件。如果征收之前调查确认程序已经查明被征收土地的面积、地类、用途等事项，且该结果得到了土地权利人的确认，或者虽未得到土地权利人的确认，但得到第三方（农村集体经济组织）确认的，根据调查确认的证据可以认定被征收土地的面积、地类、用途。

3. 地上附着物认定是否合规。实践中往往把住宅作为广义的地上附作物进行补偿。住宅补偿面临的情况最为复杂。除了依法建设的住宅外，还有以下几种情况：

一是为其生活所必须，但未经合法批准建设的住宅。实践中，各地都确定了每户可以拥有的宅基地面积，可以建设的住宅的房屋面积。农户应当在该宅基地面积和住宅面积范围内建设住宅。由于农民的法律意识不强，相当一批农民建设

住宅之前并未申领建设许可证，也未领取房屋产权证。但其宅基地为村组集体分配所得，所建住宅确实为其生活所必须。对此类房屋，应当视为合法建设进行补偿。

二是未经批准建设或者超出审批范围建设，且超出其生活所必须的住宅。这部分属于典型的违法建设，不宜按照合法建设进行补偿。

三是非本集体经济组织成员通过买卖、继承以及人民法院生效裁判确认等方式获得的住宅。由于集体宅基地使用权仅本集体经济组织可以享有，非集体经济组织成员不可以享有集体土地上宅基地的使用权。因不具备合法的土地使用权，对此类房屋，可以按照重置价结合成新进行补偿。

四是本集体经济组织成员的第一块宅基地之外其他宅基地上的房屋。只要是通过合法的方式所取得的，就应当承认其是合法住宅。如果第一块宅基地的面积已经能够满足其生活需要，则对其他宅基地上的房屋应当按照重置价结合成新进行补偿。

五是征收土地公告发布后未经批准建设的住宅。鉴于征收土地公告已经作出，土地所有权已经发生转移，此时建设的房屋属于典型的违法建设，对该住宅不宜补偿。

（三）征收补偿是否合理

《民法总则》要求征收不动产或者动产，应当给予公平、合理的补偿。什么才能称为公平合理，需要根据不同的补偿项目具体分析。

1. 土地补偿、安置补助和青苗补偿。重点审查土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费支付标准、数额、对象和方式是否符合法律法规、省级人民政府规章等规定，是否符合市、县人民政府土地行政主管部门征地统一年产值标准或者征地区片综合地价标准，是否依法报经省级人民政府土地行政主管部门综合平衡和审核验收。因地方政府综合各类情况确定的土地补偿标准和青苗补助标准。不仅不同的土地年产值存在一定的差异；种植不同类型的植物，青苗损失也存在差异。市县人民政府所确定的补偿标准，视为对土地权利人的承诺，当按照实际年产值所计算的补偿费低于补偿标准时，则应当按照政府确定的标准计算。如果按照其

年产值计算出来的土地补偿费高于土地补偿标准的情形,为保护土地权利人的合法权益,应当按照其实际产值计算土地补偿费。同样,当因土地征收导致的损失明显高于当地政府所确定的青苗费标准时,则应当按照其实际损失计算青苗费。

2. 住宅补偿。住宅补偿是集体土地征收补偿中矛盾最为尖锐的问题。住宅补偿不仅要公平合理,同时要做到居住有保障。对农村集体土地征收过程中的住宅补偿问题应当与国有土地上房屋的征收补偿有所区别。对农民而言,征地补偿是否合理的一个重要标志是其居住是否有保障。农民的宅基地是因为其特定身份而无偿取得,农民实际支出是房屋的建设和装修等费用。住宅的补偿,应当按照房地分离、分别补偿的原则进行补偿。对住宅中的房屋以及辅助建筑物部分,根据重置价结合成新进行补偿。对宅基地,依照居住有保障的原则进行补偿。如果能够重新安排宅基地,则提供宅基地;如果能够提供安置房房源,按照属于该集体经济组织成员的家庭人口数量确定安置房购房的面积指标。为保障被征地农民居住,一种方式是按照同地区房屋的建筑安装成本确定安居房价格;另一种方式是依照保障其居住的房屋的面积,补偿同区位商品房市场价和商品房建筑安装成本之间的差价。住宅补偿是否合理,关键看被征地农民居住是否得到有效保障。

3. 除住宅以外的地上附着物(包括参照合法建筑补偿的建筑物、构筑物)。房屋及其他建筑物、构筑物的补偿费,按照重置价格结合成新确定;农田水利设施、人工养殖场和电力、广播、通讯设施等附着物,按照等效替代的原则付给迁移费或者补偿费。按照其建筑安装成本结合成新(折旧),合理认定其价值。所在地政府所制定的指导价高于其实际评估的价值的,按照所在地政府制定的指导价确定其价值;指导价低于实际评估价值的,按照实际评估价认定。

4. 对厂房的补偿。厂房的补偿有其特殊性,应当按照企业实际损失进行补偿,包括厂房的重置价、企业搬迁费用、企业过渡费用等。具体可以参照国有土地上房屋征收时,涉及企业搬迁时的补偿标准。但应当除去土地价值的补偿。

(四) 征收补偿程序是否合法

征收补偿程序主要表现在五个方面:一是征地补偿登记;二是发布征地补偿安置方案并公告;三是依照申请对征地补偿安置方案组织听证;四是市县政府审

批征地补偿安置方案；五是补偿款是否及时足额支付到位。登记、公告、听证都是为了保护被征地农民合法权益而设定的法定程序。程序出现问题，往往会对实体的合法性产生重大影响。如果未发布征收土地公告，被征地农民有权拒绝办理征地补偿登记手续，在补偿程序中，征地补偿行政机关应当对应登记事项承担举证责任。如果发布了征收土地公告，土地权利人也办理登记手续，则经核实的登记事项可以作为认定补偿事项的依据；如果发布了征收土地公告，土地权利人未办理登记手续，补偿内容以有关市、县土地行政主管部门的调查结果为准。

四、社会保障行为之合法性审查

诉被征地农民社会保障行为是近年来新出现的行政诉讼类型。为保障被征地农民合法权益，确保被征地农民生活水平不降低，长远生计有保障，近年来，很多地区采取将被征地农民纳入城乡社会保障体系的方式解决失地农民保障问题。严格地说，这也属于土地征收补偿的范畴，因其与传统的集体土地征收补偿之间存在着明显差异，其合法性审查也具有自身的特点。由于现行的被征地农民社会保障制度大多是依据政策建立，合法性审查面临无法可依的困境。《土地管理法》修改应当对被征地农民社会保障中的下列事项予以明确。

（一）保障对象

被征地农民应当从征地前在拥有该土地的农村集体经济组织内享有土地承包经营权、承担农业义务的成员中产生。不享有土地承包经营权、不承担农业义务的“空挂户”并非农村集体经济组织成员，不能被认定为被征地农民。但因在大中专以上院校就读、服义务兵现役、服刑等原因而临时迁出户口的人员，当法定事由消失其回到原籍的，仍应当属于农村集体经济组织成员，仍然具备被认定为被征地农民的资格。对在土地承包期内全家迁入小城镇落户但保留其土地承包经营权的人员，因其已经不是集体经济组织成员，也不能被认定为被征地农民。考虑到是对土地承包经营权损失的补偿，原土地承包经营权人享有优先权。在对集体经济组织商定出的被征地农民的名单进行审查时，应当审查被征收土地的原承包经营权人是否优先纳入社会保障；确定被征地农民的标准是否公平合理等。应当将被征收土地最多的、剩余承包地最少的农民优先纳入社会保障；同等情况

下，应当将本次征地所涉及的农民优先纳入社会保障。

（二）资金来源

资金来源应当主要来源于土地征收补偿中的安置补助费等费用。例如《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》规定，被征地农民社会保障资金主要包括安置补助费及其增值收益和市、县（市）人民政府从土地出让金等土地有偿使用收益中安排的社会保障费用；被征地农民社会保障资金不足的，由市、县（市）人民政府负责解决。根据上述规定，被征地农民社会保障资金应当来源于征地补偿资金中的安置补助费，不足部分应当由市、县（市）政府负责解决。不能要求农民以土地补偿费换取纳入被征地农民社会保障的资格。

（三）保障标准

和土地补偿费一样，社会保障标准应当有底线。由于各地经济发展水平、财政资金承载能力承载差异，可以由省级政府确定最低标准，市、县（市）人民政府所确定的标准可以适度高于该标准，具体高多少，则属于市、县（市）政府的裁量事项。

（四）保障对象的确定程序

鉴于该事项涉及到被征地农民的重大利益，被征地农民的名单应当由被征地的农村集体经济组织确定。名单确定后应当经过公示、征求意见等程序，并给予相对人发表不同意见的机会。地方政府在制定相应的政策时，一般也会规定相应的程序。例如，江苏省的保障办法中就确定了商定、审核、公示、确定等四项程序。确定社会保障人员名单时未经该程序，则构成程序违法。

审查标准明确后，法院可以依照上述标准对社会保障行为的合法性进行审查。如果经过审查，存在着保障对象错误、社保资金筹措不恰当、保障标准偏低或者确定纳入失地农民社会保障人员名单的程序不规范的，则应当依法撤销该行为，符合确认违法条件的，则判决确认保障行为违法。对于应当纳入保障体系而未纳入的，则应当判决责令限期履行法定职责。

后 记

为解决土地征收补偿标准以及征收补偿范围不清晰、不合理问题，更为合理

地利用土地资源,更加有效地保障被征地农民的合法权益,结合前文所分析的内容,我们对《土地管理法》之修改提出六点建议:一是将土地征收与生态环境规划相衔接。农田、水面、林地,不仅是资源要素,更是生态要素。对农用地的征收需要从生态保护、生态系统平衡的角度,进行系统规划。尤其是在土地利用比例接近生态红线的地区,应当把保障相应体量的生态资源恢复作为批准征收的条件。二是明确将征收法定、公平合理、程序正当作为征收补偿的基本原则,把征收行为纳入法治轨道。三是根据不同的权利类型确定不同的补偿标准。从所有权和用益物权两个层面,对农用地、宅基地、建设用地的价值进行合理的评估,分类补偿。四是建立公益性建设用地与经营性建设用地相分离的建设用地供应制度。对经营性建设用地,尝试在不改变土地所有权的前提下对农村集体土地进行征用,通过定期支付市场化的土地使用费的方式进行征用补偿,确保失地农民能够分享商用征地的增值利益,让农村集体经济组织和被征地农民享受经济发展的红利,以解决长远生计保障问题。五是改革农村集体土地征收补偿费分配制度。加大对用益物权人直接补偿的比重,健全农民集体土地征收补偿费分配的救济机制,维护集体土地所有权人和用益物权人的合法权益。六是明确被征地农民获得社会保障权利,明确保障对象、资金来源、保障标准和被保障人员的确认程序。

（二）行政任务导向下的行政行为形式变革

作者：宋华琳，南开大学法学院教授，博士生导师。

（转自公众号：行政执法研究 2019-5-13）

传统行政法学更为关注行政行为的合法性，侧重于从法院的角度观察行政权，更多强调法律对行政的控制，但随着行政法学发展和时代变迁，在恪守行政合法性的前提下，应以宪法为依归，去追求“正确性”的目标，探究如何改革行政行为形式，依法有效实现行政任务。

一、宪法导引下的行政任务

在行政法学的知识谱系中，更多聚焦于行政行为的合法性，而对于何为行政任务，如何实现行政任务，未能予以足够的观照，或将行政任务限于秩序行政的范围。但行政法的发展取决于行政任务，行政任务是依据法律规定的行政任务和行政权限，由行政主体完成的国家任务。何为“完成”任务，对此并无明确的界定，因为这包括各种实现行政任务的形式。其实，宪法设定了国家目标，指出依据宪法的意旨，国家应对这些政策领域予以特别的关注，这些规定超越了各具体领域的个别细节和相关法律界限，使得国家去思考其任务领域的长期行为及发展模式。因此，有必要结合宪法规范与宪法原理，探求不同行政任务的宪法基础，继而分析行政机关在履行该行政任务时所承担的法律角色。

以秩序行政为例，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第15条第3款规定，“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”。《宪法》第28条规定，“国家维护社会秩序”。《宪法》第53条要求公民必须“遵守公共秩序”。在基本权利保护义务的观照下，行政需要对安全和自由秩序提供保护，来确保公民在与社会其他团体、个人的互动过程中，其利益不受其他主体侵犯。这凸显了秩序行政的必要性。秩序行政是最为传统、最为典型的行政类型，其目的在于维持社会秩序和国家安全，并排除对公民和社会的危害。行政主体可以通过处罚、强制等形式，采取可能限制公民自由权利行使的手段，来实现秩序行政的任务。

以给付行政为例,《宪法》第14条第4款规定,国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。《宪法》第44条规定,退休人员的生活受国家和社会的保障。《宪法》第45条第1款第1句规定,公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利;第45条第1款第2句规定,国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。在这些目标导引下,行政应承担提供给付的责任,履行为公众提供生存照顾的任务。随着社会的高度发展,行政不仅仅是社会秩序的消极维持者,更应该为公民实现生存权提供积极的服务,承担这种服务功能的行政被称为给付行政。可以通过行政给付、行政合同、福利券等形式,来实现相应的行政任务。

以发展行政为例,《宪法》序言提及“科学发展观”“发展社会主义市场经济”“贯彻新发展理念”。《宪法》第7条、第8条、第11条规定了国家发展国有经济、集体经济和非公有制经济的义务。《宪法》第14条第1款规定,国家“发展社会生产力”。党的十九大报告中也指出,“更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素”。行政可以在尊重当事人自主决策和满足其营利需求的前提下,采取发展措施促进当事人按照行政发展的意图,积极行使经济性民事自由权,以解决市场在实现政府发展方针上可能出现的有效性和低效率问题。所采取的形式可以是行政指导、拨款、补贴、公私合作等。

二、行政任务变迁与行政行为形式变革

传统讨论较多的行政处罚、行政强制、行政许可等行政行为形式,通过限制相对人权利或增加相对人义务的方式,实现防止危害发生或维护公共安全与社会秩序的行政任务。通过下令、禁止、许可保留或处罚威慑等手段,对受规范者产生一定影响。在我国《行政处罚法》《行政强制法》和《行政许可法》的制度设计中,更多体现了控权的思想,力图控制行政权的“滥”,防止行政权力的滥用,却相对忽略了如何防范行政权的“软”,如何有效行使行政权。传统行政法学侧重于从法院的角度观察行政权,更多强调法律对行政的控制,偏重行政机关与相对人产生的外部法律关系,已无法回应有效履行行政任务的挑战。

传统行政法学的体系建构是围绕行政行为这个兼具行政诉讼法、行政程序法和行政实体法三重功能的精致概念展开的,但为了更好地实现行政任务,而今出现了许多相对新颖的行政行为形式,例如标准制定、违法事实公布、强制信息披露、特许契约、约谈等。如何对这些履行行政任务的基本模式展开分析,把握行政法基本原理在此间的适用和变化,是亟待直面的课题。作为行政法学的新发展,除了强调应用传统的法释义学方法之外,还要整合效果取向和结果考量的方法,让行政法成为“达成希望的效果,以及避免不希望结果”的工具,其学术品格不仅仅是法律适用,而且涉及关注立法政策选择,涉及行动实效。随着行政任务的变迁,不仅应考虑依法行政对行政行为的约束,还应考虑“作为调控科学的行政法学”,运用包括成本收益分析、比较衡量等政策评估工具,从政策面对既存的法律制度加以评判,从实现行政任务的角度对不同行政行为形式加以比较。

应将行政行为形式视为有用的、不可或缺的调控手段。要考虑如何“合事理地履行行政任务”,在此关怀引导下,行政法学可以更为细致地分析行政机关各种履行行政任务的方式,在个别任务领域中各种行动者的动机、功能与责任分配,以及就此发展出的由行为形式、组织、程度所组成的整体规制模式。通过探讨不同调控主体、客体、媒介和手段的关系,可以进一步分析各种调控构想的优缺点,分析如何强化行政法的调控能力。

三、行政过程论与行政行为形式选择

传统行政法学更注重各种行为形式的最终法律效果,相对不注重各种行为形式之内在关联,每每对某种单一行政行为形式的法律性质进行探讨,即所谓局部性考察。但现实的行政通常是由多种行为形式复合或连锁构成,或有必要引入行政过程论的视角,以期对行政法现象形成系统的认识。传统行政法学往往更多关注行政法律行为,即关注行政主体针对具体事件行使行政权、单方面作出的对外直接产生法律效果的行为,但为了回应现实的需要,实践中引入了诸多新型行政行为形式。对这些新型行为形式展开研究,有助于拓展行政法学研究的领域。对于行政过程中的某一个具体制度而言,可能会涉及不同行政行为形式之间的选择,更有可能的,则是某一个具体制度是由不同的行政行为形式方式组合而成,各种

行为形式之间有着密切的关联。

第一，传统行政法学对行政许可、行政处罚、行政指导等诸多行政行为形式的研究，更多的是静态的各个击破式的割裂研究，却忽略了每一个现代行政过程都是由一连串节点组成的，都是为了实现某一特定政策目标所进行的环环相扣的不同行政活动形式的链接与耦合。要将其作为一个动态的行政过程，全面地把握整个事件和其间的法律现象。

第二，为了实现特定的行政任务，在行政过程的每一个节点，都可以选择此种或者彼种行政活动方式。需要研究如何针对不同的行政领域、调控事项和产业结构，来选择不同的行政活动形式。分析选择时应考虑的相关因素，并努力做到行政行为的手段与目的相匹配，确保“不可用大炮打小鸟”。

第三，行政任务不同，行政行为形式不同，行政组织架构和行政程序设计也不同。例如在给付行政领域，较多地使用了私法的行为形式，其行政组织架构中也会强调私法组织的作用，行政程序设计会更为关注合作治理和公众参与；在风险行政领域，较多采用了预防性规制措施，其行政组织架构中会更强调行政机构的专业性和权威性，行政程序设计更为关注对专家咨询程序的引入。如何把握“行政任务—行政行为形式—行政组织—行政程序”之间的关联，把握行政任务、行政行为形式、行政组织、行政程序这几个变量的相互作用与影响，更是颇具挑战性的课题。

四、行政行为形式的法治化

宪法不仅仅是宣言中的宪法，也是实践中的宪法。在探讨行政行为形式法治化时，对行政行为方式的设定和实施，不能与宪法规定相抵触。行政法还应积极实现宪法所确立的价值。对于宪法和法律所设定的行政任务，应积极规定相应的行政行为形式，以实现行政任务。行政机关对此有一定的行政行为形式选择自由。

此外，在设定行政行为形式时，还应秉承法律保留原则。当行政行为形式对基本权利的干预或影响越深，对公众的影响越大，或相关事项在社会上容易引起更多争议时，应以立法机关规定为宜。这不仅是人民主权原则的要求，也是法律保留原则的体现。