



# 宪法与行政法律资讯

深圳市律师协会 内部交流文件

宪法与行政法律专业委员会编

2022年11月

# 目录

一、最新政策和法规 .....	3
(一)、《中华人民共和国妇女权益保障法》(2022 修订) .....	3
(二)、《中华人民共和国畜牧法》(2022 修订) .....	22
(三)、《中华人民共和国黄河保护法》 .....	45
(四)、《个人养老金实施办法》 .....	83
(五)、《网络产品安全漏洞收集平台备案管理办法》 .....	95
二、案例分析 .....	98
(一) 律师向不动产登记机关申请“以人查房” 应否支持 .....	98
(二) 环境影响评价审批的司法审查方式及听证权利保护 .....	102
三、案件研究 .....	108
国有土地使用权权属争议处理决定讼争之行政复议前置程序的适用 .....	108
四、专题研究 .....	119
关保英：行政公益诉讼受案范围类型化的缺陷及理性回归 .....	119

## 一、最新政策和法规

### （一）中华人民共和国妇女权益保障法（2022 修订）

发文字号：中华人民共和国主席令 第 122 号

发布单位：全国人大常委会

发布时间：2022. 10. 30

实施时间：2023. 01. 01

原文链接：

[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/30/content\\_5722636.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/30/content_5722636.htm)

### 中华人民共和国主席令 第 122 号

（1992 年 4 月 3 日第七届全国人民代表大会第五次会议通过  
根据 2005 年 8 月 28 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七  
次会议《关于修改〈中华人民共和国妇女权益保障法〉的决定》第  
一次修正 根据 2018 年 10 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务  
委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉  
等十五部法律的决定》第二次修正 2022 年 10 月 30 日第十三届全  
国人民代表大会常务委员会第三十七次会议修订）

## 中华人民共和国妇女权益保障法

### 第一章 总则

第一条 为了保障妇女的合法权益，促进男女平等和妇女全面发展，充分发挥妇女在全面建设社会主义现代化国家中的作用，弘扬社会主义核心价值观，根据宪法，制定本法。

第二条 男女平等是国家的基本国策。妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。

国家采取必要措施，促进男女平等，消除对妇女一切形式的歧视，禁止排斥、限制妇女依法享有和行使各项权益。

国家保护妇女依法享有的特殊权益。

第三条 坚持中国共产党对妇女权益保障工作的领导，建立政府主导、各方协同、社会参与的保障妇女权益工作机制。

各级人民政府应当重视和加强妇女权益的保障工作。

县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构，负责组织、协调、指导、督促有关部门做好妇女权益的保障工作。

县级以上人民政府有关部门在各自的职责范围内做好妇女权益的保障工作。

第四条 保障妇女的合法权益是全社会的共同责任。国家机关、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织以及其他组织和个人，应当依法保障妇女的权益。

国家采取有效措施，为妇女依法行使权利提供必要的条件。

第五条 国务院制定和组织实施中国妇女发展纲要，将其纳入国民经济和社会发展规划，保障和促进妇女在各领域的全面发展。

县级以上地方各级人民政府根据中国妇女发展纲要，制定和组织实施本行政区域的妇女发展规划，将其纳入国民经济和社会发展规划。

县级以上人民政府应当将妇女权益保障所需经费列入本级预算。

第六条 中华全国妇女联合会和地方各级妇女联合会依照法律和中华全国妇女联合会章程，代表和维护各族各界妇女的利益，做好维护妇女权益、促进男女平等和妇女全面发展的工作。

工会、共产主义青年团、残疾人联合会等群团组织应当在各自的工作范围内，做好维护妇女权益的工作。

第七条 国家鼓励妇女自尊、自信、自立、自强，运用法律维护自身合法权益。

妇女应当遵守国家法律，尊重社会公德、职业道德和家庭美德，履行法律所规定的义务。

第八条 有关机关制定或者修改涉及妇女权益的法律、法规、规章和其他规范性文件，应当听取妇女联合会的意见，充分考虑妇女的特殊权益，必要时开展男女平等评估。

第九条 国家建立健全妇女发展状况统计调查制度，完善性别统计监测指标体系，定期开展妇女发展状况和权益保障统计调查和分析，发布有关信息。

第十条 国家将男女平等基本国策纳入国民教育体系，开展宣传教育，增强全社会的男女平等意识，培育尊重和关爱妇女的社会风尚。

第十一条 国家对保障妇女合法权益成绩显著的组织和个人，按照有关规定给予表彰和奖励。

## 第二章 政治权利

第十二条 国家保障妇女享有与男子平等的政治权利。

第十三条 妇女有权通过各种途径和形式，依法参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。

妇女和妇女组织有权向各级国家机关提出妇女权益保障方面的意见和建议。

第十四条 妇女享有与男子平等的选举权和被选举权。

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表中，应当保证有适当数量的妇女代表。国家采取措施，逐步提高全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的妇女代表的比例。

居民委员会、村民委员会成员中，应当保证有适当数量的妇女成员。

第十五条 国家积极培养和选拔女干部，重视培养和选拔少数民族女干部。

国家机关、群团组织、企业事业单位培养、选拔和任用干部，应当坚持男女平等的原则，并有适当数量的妇女担任领导成员。

妇女联合会及其团体会员，可以向国家机关、群团组织、企业事业单位推荐女干部。

国家采取措施支持女性人才成长。

第十六条 妇女联合会代表妇女积极参与国家和社会事务的民主协商、民主决策、民主管理和民主监督。

第十七条 对于有关妇女权益保障工作的批评或者合理可行的建议，有关部门应当听取和采纳；对于有关侵害妇女权益的申诉、控告和检举，有关部门应当查清事实，负责处理，任何组织和个人不得压制或者打击报复。

### 第三章 人身和人格权益

第十八条 国家保障妇女享有与男子平等的人身和人格权益。

第十九条 妇女的人身自由不受侵犯。禁止非法拘禁和以其他非法手段剥夺或者限制妇女的人身自由；禁止非法搜查妇女的身体。

第二十条 妇女的人格尊严不受侵犯。禁止用侮辱、诽谤等方式损害妇女的人格尊严。

第二十一条 妇女的生命权、身体权、健康权不受侵犯。禁止虐待、遗弃、残害、买卖以及其他侵害女性生命健康权益的行为。

禁止进行非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠。

医疗机构施行生育手术、特殊检查或者特殊治疗时，应当征得妇女本人同意；在妇女与其家属或者关系人意见不一致时，应当尊重妇女本人意愿。

第二十二条 禁止拐卖、绑架妇女；禁止收买被拐卖、绑架的妇女；禁止阻碍解救被拐卖、绑架的妇女。

各级人民政府和公安、民政、人力资源和社会保障、卫生健康等部门及村民委员会、居民委员会按照各自的职责及时发现报告，并采取措施解救被拐卖、绑架的妇女，做好被解救妇女的安置、救助和关爱等工作。妇女联合会协助和配合做好有关工作。任何组织和个人不得歧视被拐卖、绑架的妇女。

第二十三条 禁止违背妇女意愿，以言语、文字、图像、肢体行为等方式对其实施性骚扰。

受害妇女可以向有关单位和国家机关投诉。接到投诉的有关单位和国家机关应当及时处理，并书面告知处理结果。

受害妇女可以向公安机关报案，也可以向人民法院提起民事诉讼，依法请求行为人承担民事责任。

第二十四条 学校应当根据女学生的年龄阶段，进行生理卫生、心理健康和自我保护教育，在教育、管理、设施等方面采取措施，提高其防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力，保障女学生的人身安全和身心健康发展。

学校应当建立有效预防和科学处置性侵害、性骚扰的工作制度。对性侵害、性骚扰女学生的违法犯罪行为，学校不得隐瞒，应当及时通知受害未成年女学生的父母或者其他监护人，向公安机关、教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。

对遭受性侵害、性骚扰的女学生，学校、公安机关、教育行政部门等相关单位和人员应当保护其隐私和个人信息，并提供必要的保护措施。

第二十五条 用人单位应当采取下列措施预防和制止对妇女的性骚扰：

- （一）制定禁止性骚扰的规章制度；
- （二）明确负责机构或者人员；
- （三）开展预防和制止性骚扰的教育培训活动；
- （四）采取必要的安全保卫措施；
- （五）设置投诉电话、信箱等，畅通投诉渠道；

（六）建立和完善调查处置程序，及时处置纠纷并保护当事人隐私和个人信息；

（七）支持、协助受害妇女依法维权，必要时为受害妇女提供心理疏导；

- （八）其他合理的预防和制止性骚扰措施。

第二十六条 住宿经营者应当及时准确登记住宿人员信息，健全住宿服务规章制度，加强安全保障措施；发现可能侵害妇女权益的违法犯罪行为，应当及时向公安机关报告。

第二十七条 禁止卖淫、嫖娼；禁止组织、强迫、引诱、容留、介绍妇女卖淫或者对妇女进行猥亵活动；禁止组织、强迫、引诱、容留、介绍妇女在任何场所或者利用网络进行淫秽表演活动。

第二十八条 妇女的姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权和个人信息等人格权益受法律保护。

媒体报道涉及妇女事件应当客观、适度，不得通过夸大事实、过度渲染等方式侵害妇女的人格权益。

禁止通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格。未经本人同意，不得通过广告、商标、展览橱窗、报纸、期刊、图书、音像制品、电子出版物、网络等形式使用妇女肖像，但法律另有规定的除外。

第二十九条 禁止以恋爱、交友为由或者在终止恋爱关系、离婚之后，纠缠、骚扰妇女，泄露、传播妇女隐私和个人信息。

妇女遭受上述侵害或者面临上述侵害现实危险的，可以向人民法院申请人身安全保护令。

第三十条 国家建立健全妇女健康服务体系，保障妇女享有基本医疗卫生服务，开展妇女常见病、多发病的预防、筛查和诊疗，提高妇女健康水平。

国家采取必要措施，开展经期、孕期、产期、哺乳期和更年期的健康知识普及、卫生保健和疾病防治，保障妇女特殊生理时期的健康需求，为有需要的妇女提供心理健康服务支持。

第三十一条 县级以上地方人民政府应当设立妇幼保健机构，为妇女提供保健以及常见病防治服务。

国家鼓励和支持社会力量通过依法捐赠、资助或者提供志愿服务等方式，参与妇女卫生健康事业，提供安全的生理健康用品或者服务，满足妇女多样化、差异化的健康需求。

用人单位应当定期为女职工安排妇科疾病、乳腺疾病检查以及妇女特殊需要的其他健康检查。

第三十二条 妇女依法享有生育子女的权利，也有不生育子女的自由。

第三十三条 国家实行婚前、孕前、孕产期和产后保健制度，逐步建立妇女全生育周期系统保健制度。医疗保健机构应当提供安全、有效的医疗保健服务，保障妇女生育安全和健康。

有关部门应当提供安全、有效的避孕药具和技术，保障妇女的健康和安全。

第三十四条 各级人民政府在规划、建设基础设施时，应当考虑妇女的特殊需求，配备满足妇女需要的公共厕所和母婴室等公共设施。

#### 第四章 文化教育权益

第三十五条 国家保障妇女享有与男子平等的文化教育权利。

第三十六条 父母或者其他监护人应当履行保障适龄女性未成年人接受并完成义务教育的义务。

对无正当理由不送适龄女性未成年人入学的父母或者其他监护人，由当地乡镇人民政府或者县级人民政府教育行政部门给予批评教育，依法责令其限期改正。居民委员会、村民委员会应当协助政府做好相关工作。

政府、学校应当采取有效措施，解决适龄女性未成年人就学存在的实际困难，并创造条件，保证适龄女性未成年人完成义务教育。

第三十七条 学校和有关部门应当执行国家有关规定，保障妇女在入学、升学、授予学位、派出留学、就业指导和服务等方面享有与男子平等的权利。

学校在录取学生时，除国家规定的特殊专业外，不得以性别为由拒绝录取女性或者提高对女性的录取标准。

各级人民政府应当采取措施，保障女性平等享有接受中高等教育的权利和机会。

第三十八条 各级人民政府应当依照规定把扫除妇女中的文盲、半文盲工作，纳入扫盲和扫盲后继续教育规划，采取符合妇女特点的组织形式和工作方法，组织、监督有关部门具体实施。

第三十九条 国家健全全民终身学习体系，为妇女终身学习创造条件。

各级人民政府和有关部门应当采取措施，根据城镇和农村妇女的需要，组织妇女接受职业教育和实用技术培训。

第四十条 国家机关、社会团体和企业事业单位应当执行国家有关规定，保障妇女从事科学、技术、文学、艺术和其他文化活动，享有与男子平等的权利。

## 第五章 劳动和社会保障权益

第四十一条 国家保障妇女享有与男子平等的劳动权利和社会保障权利。

第四十二条 各级人民政府和有关部门应当完善就业保障政策措施，防止和纠正就业性别歧视，为妇女创造公平的就业创业环境，为就业困难的妇女提供必要的扶持和援助。

第四十三条 用人单位在招录（聘）过程中，除国家另有规定外，不得实施下列行为：

（一）限定为男性或者规定男性优先；

（二）除个人基本信息外，进一步询问或者调查女性求职者的婚育情况；

（三）将妊娠测试作为入职体检项目；

（四）将限制结婚、生育或者婚姻、生育状况作为录（聘）用条件；

（五）其他以性别为由拒绝录（聘）用妇女或者差别化地提高对妇女录（聘）用标准的行为。

第四十四条 用人单位在录（聘）用女职工时，应当依法与其签订劳动（聘用）合同或者服务协议，劳动（聘用）合同或者服务协议中应当具备女职工特殊保护条款，并不得规定限制女职工结婚、生育等内容。

职工一方与用人单位订立的集体合同中应当包含男女平等和女职工权益保护相关内容，也可以就相关内容制定专章、附件或者单独订立女职工权益保护专项集体合同。

第四十五条 实行男女同工同酬。妇女在享受福利待遇方面享有与男子平等的权利。

第四十六条 在晋职、晋级、评聘专业技术职称和职务、培训等方面，应当坚持男女平等的原则，不得歧视妇女。

第四十七条 用人单位应当根据妇女的特点，依法保护妇女在工作和劳动时的安全、健康以及休息的权利。

妇女在经期、孕期、产期、哺乳期受特殊保护。

第四十八条 用人单位不得因结婚、怀孕、产假、哺乳等情形，降低女职工的工资和福利待遇，限制女职工晋职、晋级、评聘专业技术职称和职务，辞退女职工，单方解除劳动（聘用）合同或者服务协议。

女职工在怀孕以及依法享受产假期间，劳动（聘用）合同或者服务协议期满的，劳动（聘用）合同或者服务协议期限自动延续至产假结束。但是，用人单位依法解除、终止劳动（聘用）合同、服务协议，或者女职工依法要求解除、终止劳动（聘用）合同、服务协议的除外。

用人单位在执行国家退休制度时，不得以性别为由歧视妇女。

第四十九条 人力资源和社会保障部门应当将招聘、录取、晋职、晋级、评聘专业技术职称和职务、培训、辞退等过程中的性别歧视行为纳入劳动保障监察范围。

第五十条 国家发展社会保障事业，保障妇女享有社会保险、社会救助和社会福利等权益。

国家提倡和鼓励为帮助妇女而开展的社会公益活动。

第五十一条 国家实行生育保险制度，建立健全婴幼儿托育服务等与生育相关的其他保障制度。

国家建立健全职工生育休假制度，保障孕产期女职工依法享有休息休假权益。

地方各级人民政府和有关部门应当按照国家有关规定，为符合条件的困难妇女提供必要的生育救助。

第五十二条 各级人民政府和有关部门应当采取必要措施，加强贫困妇女、老龄妇女、残疾妇女等困难妇女的权益保障，按照有关规定为其提供生活帮扶、就业创业支持等关爱服务。

## 第六章 财产权益

第五十三条 国家保障妇女享有与男子平等的财产权利。

第五十四条 在夫妻共同财产、家庭共有财产关系中，不得侵害妇女依法享有的权益。

第五十五条 妇女在农村集体经济组织成员身份确认、土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收补偿安置或者征用补偿以及宅基地使用等方面，享有与男子平等的权利。

申请农村土地承包经营权、宅基地使用权等不动产登记，应当在不动产登记簿和权属证书上将享有权利的妇女等家庭成员全部列明。征收补偿安置或者征用补偿协议应当将享有相关权益的妇女列入，并记载权益内容。

第五十六条 村民自治章程、村规民约，村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定，不得以妇女未婚、结

婚、离婚、丧偶、户无男性等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。

因结婚男方到女方住所落户的，男方和子女享有与所在地农村集体经济组织成员平等的权益。

第五十七条 国家保护妇女在城镇集体所有财产关系中的权益。妇女依照法律、法规的规定享有相关权益。

第五十八条 妇女享有与男子平等的继承权。妇女依法行使继承权，不受歧视。

丧偶妇女有权依法处分继承的财产，任何组织和个人不得干涉。

第五十九条 丧偶儿媳对公婆尽了主要赡养义务的，作为第一顺序继承人，其继承权不受子女代位继承的影响。

## 第七章 婚姻家庭权益

第六十条 国家保障妇女享有与男子平等的婚姻家庭权利。

第六十一条 国家保护妇女的婚姻自主权。禁止干涉妇女的结婚、离婚自由。

第六十二条 国家鼓励男女双方在结婚登记前，共同进行医学检查或者相关健康体检。

第六十三条 婚姻登记机关应当提供婚姻家庭辅导服务，引导当事人建立平等、和睦、文明的婚姻家庭关系。

第六十四条 女方在怀孕期间、分娩后一年内或者终止妊娠后六个月内，男方不得提出离婚；但是，女方提出离婚或者人民法院认为确有必要受理男方离婚请求的除外。

## 第六十五条 禁止对妇女实施家庭暴力。

县级以上人民政府有关部门、司法机关、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织以及其他组织，应当在各自的职责范围内预防和制止家庭暴力，依法为受害妇女提供救助。

第六十六条 妇女对夫妻共同财产享有与其配偶平等的占有、使用、收益和处分的权利，不受双方收入状况等情形的影响。

对夫妻共同所有的不动产以及可以联名登记的动产，女方有权要求在权属证书上记载其姓名；认为记载的权利人、标的物、权利比例等事项有错误的，有权依法申请更正登记或者异议登记，有关机构应当按照其申请依法办理相应登记手续。

第六十七条 离婚诉讼期间，夫妻一方申请查询登记在对方名下财产状况且确因客观原因不能自行收集的，人民法院应当进行调查取证，有关部门和单位应当予以协助。

离婚诉讼期间，夫妻双方均有向人民法院申报全部夫妻共同财产的义务。一方隐藏、转移、变卖、损毁、挥霍夫妻共同财产，或者伪造夫妻共同债务企图侵占另一方财产的，在离婚分割夫妻共同财产时，对该方可以少分或者不分财产。

第六十八条 夫妻双方应当共同负担家庭义务，共同照顾家庭生活。

女方因抚育子女、照料老人、协助男方工作等负担较多义务的，有权在离婚时要求男方予以补偿。补偿办法由双方协议确定；协议不成的，可以向人民法院提起诉讼。

第六十九条 离婚时，分割夫妻共有的房屋或者处理夫妻共同租住的房屋，由双方协议解决；协议不成的，可以向人民法院提起诉讼。

第七十条 父母双方对未成年子女享有平等的监护权。

父亲死亡、无监护能力或者有其他情形不能担任未成年子女的监护人的，母亲的监护权任何组织和个人不得干涉。

第七十一条 女方丧失生育能力的，在离婚处理子女抚养问题时，应当在最有利于未成年子女的条件下，优先考虑女方的抚养要求。

## 第八章 救济措施

第七十二条 对侵害妇女合法权益的行为，任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出控告或者检举。有关部门接到控告或者检举后，应当依法及时处理，并为控告人、检举人保密。

妇女的合法权益受到侵害的，有权要求有关部门依法处理，或者依法申请调解、仲裁，或者向人民法院起诉。

对符合条件的妇女，当地法律援助机构或者司法机关应当给予帮助，依法为其提供法律援助或者司法救助。

第七十三条 妇女的合法权益受到侵害的，可以向妇女联合会等妇女组织求助。妇女联合会等妇女组织应当维护被侵害妇女的合法权益，有权要求并协助有关部门或者单位查处。有关部门或者单位应当依法查处，并予以答复；不予处理或者处理不当的，县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构、妇女联合会可以向其提出督促处理意见，必要时可以提请同级人民政府开展督查。

受害妇女进行诉讼需要帮助的，妇女联合会应当给予支持和帮助。

第七十四条 用人单位侵害妇女劳动和社会保障权益的，人力资源和社会保障部门可以联合工会、妇女联合会约谈用人单位，依法进行监督并要求其限期纠正。

第七十五条 妇女在农村集体经济组织成员身份确认等方面权益受到侵害的，可以申请乡镇人民政府等进行协调，或者向人民法院起诉。

乡镇人民政府应当对村民自治章程、村规民约，村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定进行指导，对其中违反法律、法规和国家政策规定，侵害妇女合法权益的内容责令改正；受侵害妇女向农村土地承包仲裁机构申请仲裁或者向人民法院起诉的，农村土地承包仲裁机构或者人民法院应当依法受理。

第七十六条 县级以上人民政府应当开通全国统一的妇女权益保护服务热线，及时受理、移送有关侵害妇女合法权益的投诉、举报；有关部门或者单位接到投诉、举报后，应当及时予以处置。

鼓励和支持群团组织、企业事业单位、社会组织和个人参与建设妇女权益保护服务热线，提供妇女权益保护方面的咨询、帮助。

第七十七条 侵害妇女合法权益，导致社会公共利益受损的，检察机关可以发出检察建议；有下列情形之一的，检察机关可以依法提起公益诉讼：

(一) 确认农村妇女集体经济组织成员身份时侵害妇女权益或者侵害妇女享有的农村土地承包和集体收益、土地征收征用补偿分配权益和宅基地使用权益；

(二) 侵害妇女平等就业权益；

(三) 相关单位未采取合理措施预防和制止性骚扰；

(四) 通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格；

(五) 其他严重侵害妇女权益的情形。

第七十八条 国家机关、社会团体、企业事业单位对侵害妇女权益的行为，可以支持受侵害的妇女向人民法院起诉。

## 第九章 法律责任

第七十九条 违反本法第二十二条第二款规定，未履行报告义务的，依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

第八十条 违反本法规定，对妇女实施性骚扰的，由公安机关给予批评教育或者出具告诫书，并由所在单位依法给予处分。

学校、用人单位违反本法规定，未采取必要措施预防和制止性骚扰，造成妇女权益受到侵害或者社会影响恶劣的，由上级机关或者主管部门责令改正；拒不改正或者情节严重的，依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

第八十一条 违反本法第二十六条规定，未履行报告等义务的，依法给予警告、责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证，并处一万元以上五万元以下罚款。

第八十二条 违反本法规定，通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格的，由公安、网信、文化旅游、广播电视、新闻出版或者其他有关部门依据各自的职权责令改正，并依法给予行政处罚。

第八十三条 用人单位违反本法第四十三条和第四十八条规定的，由人力资源和社会保障部门责令改正；拒不改正或者情节严重的，处一万元以上五万元以下罚款。

第八十四条 违反本法规定，对侵害妇女权益的申诉、控告、检举，推诿、拖延、压制不予查处，或者对提出申诉、控告、检举的人进行打击报复的，依法责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

国家机关及其工作人员未依法履行职责，对侵害妇女权益的行为未及时制止或者未给予受害妇女必要帮助，造成严重后果的，依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

违反本法规定，侵害妇女人身和人格权益、文化教育权益、劳动和社会保障权益、财产权益以及婚姻家庭权益的，依法责令改正，直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家工作人员的，依法给予处分。

第八十五条 违反本法规定，侵害妇女的合法权益，其他法律、法规规定行政处罚的，从其规定；造成财产损失或者人身损害的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第十章 附则

第八十六条 本法自2023年1月1日起施行。

## (二) 中华人民共和国畜牧法(2022 修订)

发文字号：中华人民共和国主席令第 124 号

发布单位：全国人大常委会

发布时间：2022. 10. 30

实施时间：2023. 03. 01

原文链接：

[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/30/content\\_5722639.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/30/content_5722639.htm)

### 中华人民共和国主席令第 124 号

（2005 年 12 月 29 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过 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〈中华人民共和国计量法〉等五部法律的决定》修正 2022 年 10 月 30 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十七次会议修订）

## 中华人民共和国畜牧法

### 第一章 总则

第一条 为了规范畜牧业生产经营行为，保障畜禽产品供给和质量安全，保护和合理利用畜禽遗传资源，培育和推广畜禽优良品种，振兴畜禽种业，维护畜牧业生产经营者的合法权益，防范公共卫生风险，促进畜牧业高质量发展，制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内从事畜禽的遗传资源保护利用、繁育、饲养、经营、运输、屠宰等活动，适用本法。

本法所称畜禽，是指列入依照本法第十二条规定公布的畜禽遗传资源目录的畜禽。

蜂、蚕的资源保护利用和生产经营，适用本法有关规定。

第三条 国家支持畜牧业发展，发挥畜牧业在发展农业、农村经济和增加农民收入中的作用。

县级以上人民政府应当将畜牧业发展纳入国民经济和社会发展规划，加强畜牧业基础设施建设，鼓励和扶持发展规模化、标准化和智能化养殖，促进种养结合和农牧循环、绿色发展，推进畜牧产业化经营，提高畜牧业综合生产能力，发展安全、优质、高效、生态的畜牧业。

国家帮助和扶持民族地区、欠发达地区畜牧业的发展，保护和合理利用草原，改善畜牧业生产条件。

第四条 国家采取措施，培养畜牧兽医专业人才，加强畜禽疫病监测、畜禽疫苗研制，健全基层畜牧兽医技术推广体系，发展畜牧兽医科学研究和推广事业，完善畜牧业标准，开展畜牧兽医科学技术知识的教育宣传工作和畜牧兽医信息服务，推进畜牧业科技进步和创新。

第五条 国务院农业农村主管部门负责全国畜牧业的监督管理工作。县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内的畜牧业监督管理工作。

县级以上人民政府有关主管部门在各自的职责范围内，负责有关促进畜牧业发展的工作。

第六条 国务院农业农村主管部门应当指导畜牧业生产经营者改善畜禽繁育、饲养、运输、屠宰的条件和环境。

第七条 各级人民政府及有关部门应当加强畜牧业相关法律法规的宣传。

对在畜牧业发展中做出显著成绩的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰和奖励。

第八条 畜牧业生产经营者可以依法自愿成立行业协会，为成员提供信息、技术、营销、培训等服务，加强行业自律，维护成员和行业利益。

第九条 畜牧业生产经营者应当依法履行动物防疫和生态环境保护义务，接受有关主管部门依法实施的监督检查。

## 第二章 畜禽遗传资源保护

第十条 国家建立畜禽遗传资源保护制度，开展资源调查、保护、鉴定、登记、监测和利用等工作。各级人民政府应当采取措施，加强畜禽遗传资源保护，将畜禽遗传资源保护经费列入预算。

畜禽遗传资源保护以国家为主、多元参与，坚持保护优先、高效利用的原则，实行分类分级保护。

国家鼓励和支持有关单位、个人依法发展畜禽遗传资源保护事业，鼓励和支持高等学校、科研机构、企业加强畜禽遗传资源保护、利用的基础研究，提高科技创新能力。

第十一条 国务院农业农村主管部门设立由专业人员组成的国家畜禽遗传资源委员会，负责畜禽遗传资源的鉴定、评估和畜禽新品种、配套系的审定，承担畜禽遗传资源保护和利用规划论证及有关畜禽遗传资源保护的咨询工作。

第十二条 国务院农业农村主管部门负责定期组织畜禽遗传资源的调查工作，发布国家畜禽遗传资源状况报告，公布经国务院批准的畜禽遗传资源目录。

经过驯化和选育而成，遗传性状稳定，有成熟的品种和一定的种群规模，能够不依赖于野生种群而独立繁衍的驯养动物，可以列入畜禽遗传资源目录。

第十三条 国务院农业农村主管部门根据畜禽遗传资源分布状况，制定全国畜禽遗传资源保护和利用规划，制定、调整并公布国家级畜禽遗传资源保护名录，对原产我国的珍贵、稀有、濒危的畜禽遗传资源实行重点保护。

省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门根据全国畜禽遗传资源保护和利用规划及本行政区域内的畜禽遗传资源状况，制定、调整并公布省级畜禽遗传资源保护名录，并报国务院农业农村主管部门备案，加强对地方畜禽遗传资源的保护。

第十四条 国务院农业农村主管部门根据全国畜禽遗传资源保护和利用规划及国家级畜禽遗传资源保护名录，省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门根据省级畜禽遗传资源保护名录，分别建立或者确定畜禽遗传资源保种场、保护区和基因库，承担畜禽遗传资源保护任务。

享受中央和省级财政资金支持的家禽遗传资源保种场、保护区和基因库，未经国务院农业农村主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门批准，不得擅自处理受保护的畜禽遗传资源。

畜禽遗传资源基因库应当按照国务院农业农村主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门的规定，定期采集和更新畜禽遗传材料。有关单位、个人应当配合畜禽遗传资源基因库采集畜禽遗传材料，并有权获得适当的经济补偿。

县级以上地方人民政府应当保障畜禽遗传资源保种场和基因库用地的需求。确需关闭或者搬迁的，应当经原建立或者确定机关批准，搬迁的按照先建后拆的原则妥善安置。

畜禽遗传资源保种场、保护区和基因库的管理办法，由国务院农业农村主管部门制定。

第十五条 新发现的畜禽遗传资源在国家畜禽遗传资源委员会鉴定前，省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门应当制定保护方案，采取临时保护措施，并报国务院农业农村主管部门备案。

第十六条 从境外引进畜禽遗传资源的，应当向省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门提出申请；受理申请的农业农村主管部门经审核，报国务院农业农村主管部门经评估论证后批准；但是国务院对批准机关另有规定的除外。经批准的，依照《中华人民共和国进出境动植物检疫法》的规定办理相关手续并实施检疫。

从境外引进的畜禽遗传资源被发现对境内畜禽遗传资源、生态环境有危害或者可能产生危害的，国务院农业农村主管部门应当商有关主管部门，及时采取相应的安全控制措施。

第十七条 国家对畜禽遗传资源享有主权。向境外输出或者在境内与境外机构、个人合作研究利用列入保护名录的畜禽遗传资源的，应当向省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门提出申请，同时提出国家共享惠益的方案；受理申请的农业农村主管部门经审核，报国务院农业农村主管部门批准。

向境外输出畜禽遗传资源的，还应当依照《中华人民共和国进出境动植物检疫法》的规定办理相关手续并实施检疫。

新发现的畜禽遗传资源在国家畜禽遗传资源委员会鉴定前，不得向境外输出，不得与境外机构、个人合作研究利用。

第十八条 畜禽遗传资源的进出境和对外合作研究利用的审批办法由国务院规定。

### 第三章 种畜禽品种选育与生产经营

第十九条 国家扶持畜禽品种的选育和优良品种的推广使用，实施全国畜禽遗传改良计划；支持企业、高等学校、科研机构和技术推广单位开展联合育种，建立健全畜禽良种繁育体系。

县级以上人民政府支持开发利用列入畜禽遗传资源保护名录的品种，增加特色畜禽产品供给，满足多元化消费需求。

第二十条 国家鼓励和支持畜禽种业自主创新，加强育种技术攻关，扶持选育生产经营相结合的创新型企业发展。

第二十一条 培育的畜禽新品种、配套系和新发现的畜禽遗传资源在销售、推广前，应当通过国家畜禽遗传资源委员会审定或者鉴定，并由国务院农业农村主管部门公告。畜禽新品种、配套系的审

定办法和畜禽遗传资源的鉴定办法，由国务院农业农村主管部门制定。审定或者鉴定所需的试验、检测等费用由申请者承担。

畜禽新品种、配套系培育者的合法权益受法律保护。

第二十二条 转基因畜禽品种的引进、培育、试验、审定和推广，应当符合国家有关农业转基因生物安全管理的规定。

第二十三条 省级以上畜牧兽医技术推广机构应当组织开展种畜质量监测、优良个体登记，向社会推荐优良种畜。优良种畜登记规则由国务院农业农村主管部门制定。

第二十四条 从事种畜禽生产经营或者生产经营商品代仔畜、雏禽的单位、个人，应当取得种畜禽生产经营许可证。

申请取得种畜禽生产经营许可证，应当具备下列条件：

（一）生产经营的种畜禽是通过国家畜禽遗传资源委员会审定或者鉴定的品种、配套系，或者是经批准引进的境外品种、配套系；

（二）有与生产经营规模相适应的畜牧兽医技术人员；

（三）有与生产经营规模相适应的繁育设施设备；

（四）具备法律、行政法规和国务院农业农村主管部门规定的种畜禽防疫条件；

（五）有完善的质量管理和育种记录制度；

（六）法律、行政法规规定的其他条件。

第二十五条 申请取得生产家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料的生产经营许可证，除应当符合本法第二十四条第二款规定的条件外，还应当具备下列条件：

（一）符合国务院农业农村主管部门规定的实验室、保存和运输条件；

（二）符合国务院农业农村主管部门规定的种畜数量和质量要求；

（三）体外受精取得的胚胎、使用的卵子来源明确，供体畜符合国家规定的种畜健康标准和质量要求；

（四）符合有关国家强制性标准和国务院农业农村主管部门规定的技术要求。

第二十六条 申请取得生产家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料的生产经营许可证，应当向省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门提出申请。受理申请的农业农村主管部门应当自收到申请之日起六十个工作日内依法决定是否发放生产经营许可证。

其他种畜禽的生产经营许可证由县级以上地方人民政府农业农村主管部门审核发放。

国家对种畜禽生产经营许可证实行统一管理、分级负责，在统一的信息平台办理。种畜禽生产经营许可证的审批和发放信息应当依法向社会公开。具体办法和许可证样式由国务院农业农村主管部门制定。

第二十七条 种畜禽生产经营许可证应当注明生产经营者名称、场（厂）址、生产经营范围及许可证有效期的起止日期等。

禁止无种畜禽生产经营许可证或者违反种畜禽生产经营许可证的规定生产经营种畜禽或者商品代仔畜、雏禽。禁止伪造、变造、转让、租借种畜禽生产经营许可证。

第二十八条 农户饲养的种畜禽用于自繁自养和有少量剩余仔畜、雏禽出售的，农户饲养种公畜进行互助配种的，不需要办理种畜禽生产经营许可证。

第二十九条 发布种畜禽广告的，广告主应当持有或者提供种畜禽生产经营许可证和营业执照。广告内容应当符合有关法律、行政法规的规定，并注明种畜禽品种、配套系的审定或者鉴定名称，对主要性状的描述应当符合该品种、配套系的标准。

第三十条 销售的种畜禽、家畜配种站（点）使用的种公畜，应当符合种用标准。销售种畜禽时，应当附具种畜禽场出具的种畜禽合格证明、动物卫生监督机构出具的检疫证明，销售的种畜还应当附具种畜禽场出具的家畜系谱。

生产家畜卵子、精液、胚胎等遗传材料，应当有完整的采集、销售、移植等记录，记录应当保存二年。

第三十一条 销售种畜禽，不得有下列行为：

- （一）以其他畜禽品种、配套系冒充所销售的种畜禽品种、配套系；
- （二）以低代别种畜禽冒充高代别种畜禽；
- （三）以不符合种用标准的畜禽冒充种畜禽；
- （四）销售未经批准进口的种畜禽；

(五) 销售未附具本法第三十条规定的种畜禽合格证明、检疫证明的种畜禽或者未附具家畜系谱的种畜；

(六) 销售未经审定或者鉴定的种畜禽品种、配套系。

第三十二条 申请进口种畜禽的，应当持有种畜禽生产经营许可证。因没有种畜禽而未取得种畜禽生产经营许可证的，应当提供省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门的说明文件。进口种畜禽的批准文件有效期为六个月。

进口的种畜禽应当符合国务院农业农村主管部门规定的技术要求。首次进口的种畜禽还应当由国家畜禽遗传资源委员会进行种用性能的评估。

种畜禽的进出口管理除适用本条前两款的规定外，还适用本法第十六条、第十七条和第二十二条的相关规定。

国家鼓励畜禽养殖者利用进口的种畜禽进行新品种、配套系的培育；培育的新品种、配套系在推广前，应当经国家畜禽遗传资源委员会审定。

第三十三条 销售商品代仔畜、雏禽的，应当向购买者提供其销售的商品代仔畜、雏禽的主要生产性能指标、免疫情况、饲养技术要求和有关咨询服务，并附具动物卫生监督机构出具的检疫证明。

销售种畜禽和商品代仔畜、雏禽，因质量问题给畜禽养殖者造成损失的，应当依法赔偿损失。

第三十四条 县级以上人民政府农业农村主管部门负责种畜禽质量安全的监督管理工作。种畜禽质量安全的监督检验应当委托具

有法定资质的种畜禽质量检验机构进行；所需检验费用由同级预算列支，不得向被检验人收取。

第三十五条 蜂种、蚕种的资源保护、新品种选育、生产经营和推广，适用本法有关规定，具体管理办法由国务院农业农村主管部门制定。

#### 第四章 畜禽养殖

第三十六条 国家建立健全现代畜禽养殖体系。县级以上人民政府农业农村主管部门应当根据畜牧业发展规划和市场需求，引导和支持畜牧业结构调整，发展优势畜禽生产，提高畜禽产品市场竞争力。

第三十七条 各级人民政府应当保障畜禽养殖用地合理需求。县级国土空间规划根据本地实际情况，安排畜禽养殖用地。畜禽养殖用地按照农业用地管理。畜禽养殖用地使用期限届满或者不再从事养殖活动，需要恢复为原用途的，由畜禽养殖用地使用人负责恢复。在畜禽养殖用地范围内需要兴建永久性建（构）筑物，涉及农用地转用的，依照《中华人民共和国土地管理法》的规定办理。

第三十八条 国家设立的畜牧兽医技术推广机构，应当提供畜禽养殖、畜禽粪污无害化处理和资源化利用技术培训，以及良种推广、疫病防治等服务。县级以上人民政府应当保障国家设立的畜牧兽医技术推广机构从事公益性技术服务的工作经费。

国家鼓励畜禽产品加工企业和其他相关生产经营者为畜禽养殖者提供所需的服务。

第三十九条 畜禽养殖场应当具备下列条件：

- (一) 有与其饲养规模相适应的生产场所和配套的生产设施；
- (二) 有为其服务的畜牧兽医技术人员；
- (三) 具备法律、行政法规和国务院农业农村主管部门规定的防疫条件；
- (四) 有与畜禽粪污无害化处理和资源化利用相适应的设施设备；
- (五) 法律、行政法规规定的其他条件。

畜禽养殖场兴办者应当将畜禽养殖场的名称、养殖地址、畜禽品种和养殖规模，向养殖场所在地县级人民政府农业农村主管部门备案，取得畜禽标识代码。

畜禽养殖场的规模标准和备案管理办法，由国务院农业农村主管部门制定。

畜禽养殖户的防疫条件、畜禽粪污无害化处理和资源化利用要求，由省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门会同有关部门规定。

第四十条 畜禽养殖场的选址、建设应当符合国土空间规划，并遵守有关法律法规的规定；不得违反法律法规的规定，在禁养区域建设畜禽养殖场。

第四十一条 畜禽养殖场应当建立养殖档案，载明下列内容：

- (一) 畜禽的品种、数量、繁殖记录、标识情况、来源和进出场日期；

(二) 饲料、饲料添加剂、兽药等投入品的来源、名称、使用对象、时间和用量；

(三) 检疫、免疫、消毒情况；

(四) 畜禽发病、死亡和无害化处理情况；

(五) 畜禽粪污收集、储存、无害化处理和资源化利用情况；

(六) 国务院农业农村主管部门规定的其他内容。

第四十二条 畜禽养殖者应当为其饲养的畜禽提供适当的繁殖条件和生存、生长环境。

第四十三条 从事畜禽养殖，不得有下列行为：

(一) 违反法律、行政法规和国家有关强制性标准、国务院农业农村主管部门的规定使用饲料、饲料添加剂、兽药；

(二) 使用未经高温处理的餐馆、食堂的泔水饲喂家畜；

(三) 在垃圾场或者使用垃圾场中的物质饲养畜禽；

(四) 随意弃置和处理病死畜禽；

(五) 法律、行政法规和国务院农业农村主管部门规定的危害人和畜禽健康的其他行为。

第四十四条 从事畜禽养殖，应当依照《中华人民共和国动物防疫法》、《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定，做好畜禽疫病防治和质量安全工作。

第四十五条 畜禽养殖者应当按照国家关于畜禽标识管理的规定，在应当加施标识的畜禽的指定部位加施标识。农业农村主管部

门提供标识不得收费，所需费用列入省、自治区、直辖市人民政府预算。

禁止伪造、变造或者重复使用畜禽标识。禁止持有、使用伪造、变造的畜禽标识。

第四十六条 畜禽养殖场应当保证畜禽粪污无害化处理和资源化利用设施的正常运转，保证畜禽粪污综合利用或者达标排放，防止污染环境。违法排放或者因管理不当污染环境的，应当排除危害，依法赔偿损失。

国家支持建设畜禽粪污收集、储存、粪污无害化处理和资源化利用设施，推行畜禽粪污养分平衡管理，促进农用有机肥利用和种养结合发展。

第四十七条 国家引导畜禽养殖户按照畜牧业发展规划有序发展，加强对畜禽养殖户的指导帮扶，保护其合法权益，不得随意以行政手段强行清退。

国家鼓励涉农企业带动畜禽养殖户融入现代畜牧业产业链，加强面向畜禽养殖户的社会化服务，支持畜禽养殖户和畜牧业专业合作社发展畜禽规模化、标准化养殖，支持发展新产业、新业态，促进与旅游、文化、生态等产业融合。

第四十八条 国家支持发展特种畜禽养殖。县级以上人民政府应当采取措施支持建立与特种畜禽养殖业发展相适应的养殖体系。

第四十九条 国家支持发展养蜂业，保护养蜂生产者的合法权益。

有关部门应当积极宣传和推广蜂授粉农艺措施。

第五十条 养蜂生产者在生产过程中，不得使用危害蜂产品质量安全的药品和容器，确保蜂产品质量。养蜂器具应当符合国家标准和国务院有关部门规定的技术要求。

第五十一条 养蜂生产者在转地放蜂时，当地公安、交通运输、农业农村等有关部门应当为其提供必要的便利。

养蜂生产者在国内转地放蜂，凭国务院农业农村主管部门统一格式印制的检疫证明运输蜂群，在检疫证明有效期内不得重复检疫。

## 第五章 草原畜牧业

第五十二条 国家支持科学利用草原，协调推进草原保护与草原畜牧业发展，坚持生态优先、生产生态有机结合，发展特色优势产业，促进农牧民增加收入，提高草原可持续发展能力，筑牢生态安全屏障，推进牧区生产生活生态协同发展。

第五十三条 国家支持牧区转变草原畜牧业发展方式，加强草原水利、草原围栏、饲草料生产加工储备、牲畜圈舍、牧道等基础设施建设。

国家鼓励推行舍饲半舍饲圈养、季节性放牧、划区轮牧等饲养方式，合理配置畜群，保持草畜平衡。

第五十四条 国家支持优良饲草品种的选育、引进和推广使用，因地制宜开展人工草地建设、天然草原改良和饲草料基地建设，优化种植结构，提高饲草料供应保障能力。

第五十五条 国家支持农牧民发展畜牧业专业合作社和现代家庭牧场，推行适度规模养殖，提升标准化生产水平，建设牛羊等重要畜产品生产基地。

第五十六条 牧区各级人民政府农业农村主管部门应当鼓励和引导农牧民改良家畜品种，优化畜群结构，实行科学饲养，合理加快出栏周转，促进草原畜牧业节本、提质、增效。

第五十七条 国家加强草原畜牧业灾害防御保障，将草原畜牧业防灾减灾列入预算，优化设施装备条件，完善牧区牛羊等家畜保险制度，提高抵御自然灾害的能力。

第五十八条 国家完善草原生态保护补助奖励政策，对采取禁牧和草畜平衡措施的农牧民按照国家有关规定给予补助奖励。

第五十九条 有关地方人民政府应当支持草原畜牧业与乡村旅游、文化等产业协同发展，推动一二三产业融合，提升产业化、品牌化、特色化水平，持续增加农牧民收入，促进牧区振兴。

第六十条 草原畜牧业发展涉及草原保护、建设、利用和管理活动的，应当遵守有关草原保护法律法规的规定。

## 第六章 畜禽交易与运输

第六十一条 国家加快建立统一开放、竞争有序、安全便捷的畜禽交易市场体系。

第六十二条 县级以上地方人民政府应当根据农产品批发市场发展规划，对在畜禽集散地建立畜禽批发市场给予扶持。

畜禽批发市场选址，应当符合法律、行政法规和国务院农业农村主管部门规定的动物防疫条件，并距离种畜禽场和大型畜禽养殖场三公里以外。

第六十三条 进行交易的畜禽应当符合农产品质量安全标准和国务院有关部门规定的技术要求。

国务院农业农村主管部门规定应当加施标识而没有标识的畜禽，不得销售、收购。

国家鼓励畜禽屠宰经营者直接从畜禽养殖者收购畜禽，建立稳定收购渠道，降低动物疫病和质量安全风险。

第六十四条 运输畜禽，应当符合法律、行政法规和国务院农业农村主管部门规定的动物防疫条件，采取措施保护畜禽安全，并为运输的畜禽提供必要的空间和饲喂饮水条件。

有关部门对运输中的畜禽进行检查，应当有法律、行政法规的依据。

## 第七章 畜禽屠宰

第六十五条 国家实行生猪定点屠宰制度。对生猪以外的其他畜禽可以实行定点屠宰，具体办法由省、自治区、直辖市制定。农村地区个人自宰自食的除外。

省、自治区、直辖市人民政府应当按照科学布局、集中屠宰、有利流通、方便群众的原则，结合畜禽养殖、动物疫病防控和畜禽产品消费等实际情况，制定畜禽屠宰行业发展规划并组织实施。

第六十六条 国家鼓励畜禽就地屠宰，引导畜禽屠宰企业向养殖主产区转移，支持畜禽产品加工、储存、运输冷链体系建设。

第六十七条 畜禽屠宰企业应当具备下列条件：

(一) 有与屠宰规模相适应、水质符合国家规定标准的用水供应条件;

(二) 有符合国家规定的设施设备和运载工具;

(三) 有依法取得健康证明的屠宰技术人员;

(四) 有经考核合格的兽医卫生检验人员;

(五) 依法取得动物防疫条件合格证和其他法律法规规定的证明文件。

第六十八条 畜禽屠宰经营者应当加强畜禽屠宰质量安全管理。畜禽屠宰企业应当建立畜禽屠宰质量安全管理度。

未经检验、检疫或者经检验、检疫不合格的畜禽产品不得出厂销售。经检验、检疫不合格的畜禽产品，按照国家有关规定处理。

地方各级人民政府应当按照规定对无害化处理的费用和损失给予补助。

第六十九条 国务院农业农村主管部门负责组织制定畜禽屠宰质量安全风险监测计划。

省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门根据国家畜禽屠宰质量安全风险监测计划，结合实际情况，制定本行政区域畜禽屠宰质量安全风险监测方案并组织实施。

## 第八章 保障与监督

第七十条 省级以上人民政府应当在其预算内安排支持畜禽种业创新和畜牧业发展的良种补贴、贴息补助、保费补贴等资金，并鼓励有关金融机构提供金融服务，支持畜禽养殖者购买优良畜禽、

繁育良种、防控疫病，支持改善生产设施、畜禽粪污无害化处理和资源化利用设施设备、扩大养殖规模，提高养殖效益。

第七十一条 县级以上人民政府应当组织农业农村主管部门和其他有关部门，依照本法和有关法律、行政法规的规定，加强对畜禽饲养环境、种畜禽质量、畜禽交易与运输、畜禽屠宰以及饲料、饲料添加剂、兽药等投入品的生产、经营、使用的监督管理。

第七十二条 国务院农业农村主管部门应当制定畜禽标识和养殖档案管理办法，采取措施落实畜禽产品质量安全追溯和责任追究制度。

第七十三条 县级以上人民政府农业农村主管部门应当制定畜禽质量安全监督抽查计划，并按照计划开展监督抽查工作。

第七十四条 省级以上人民政府农业农村主管部门应当组织制定畜禽生产规范，指导畜禽的安全生产。

第七十五条 国家建立统一的畜禽生产和畜禽产品市场监测预警制度，逐步完善有关畜禽产品储备调节机制，加强市场调控，促进市场供需平衡和畜牧业健康发展。

县级以上人民政府有关部门应当及时发布畜禽产销信息，为畜禽生产经营者提供信息服务。

第七十六条 国家加强畜禽生产、加工、销售、运输体系建设，提升畜禽产品供应安全保障能力。

省、自治区、直辖市人民政府负责保障本行政区域内的畜禽产品供给，建立稳产保供的政策保障和责任考核体系。

国家鼓励畜禽主销区通过跨区域合作、建立养殖基地等方式，与主产区建立稳定的合作关系。

## 第九章 法律责任

第七十七条 违反本法规定，县级以上人民政府农业农村主管部门及其工作人员有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）利用职务上的便利，收受他人财物或者牟取其他利益；

（二）对不符合条件的申请人准予许可，或者超越法定职权准予许可；

（三）发现违法行为不予查处；

（四）其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等不依法履行监督管理工作职责的行为。

第七十八条 违反本法第十四条第二款规定，擅自处理受保护的畜禽遗传资源，造成畜禽遗传资源损失的，由省级以上人民政府农业农村主管部门处十万元以上一百万元以下罚款。

第七十九条 违反本法规定，有下列行为之一的，由省级以上人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，没收畜禽遗传资源和违法所得，并处五万元以上五十万元以下罚款：

（一）未经审核批准，从境外引进畜禽遗传资源；

（二）未经审核批准，在境内与境外机构、个人合作研究利用列入保护名录的畜禽遗传资源；

（三）在境内与境外机构、个人合作研究利用未经国家畜禽遗传资源委员会鉴定的新发现的畜禽遗传资源。

第八十条 违反本法规定，未经国务院农业农村主管部门批准，向境外输出畜禽遗传资源的，依照《中华人民共和国海关法》的有关规定追究法律责任。海关应当将扣留的畜禽遗传资源移送省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门处理。

第八十一条 违反本法规定，销售、推广未经审定或者鉴定的畜禽品种、配套系的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，没收畜禽和违法所得；违法所得在五万元以上的，并处违法所得一倍以上三倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足五万元的，并处五千元以上五万元以下罚款。

第八十二条 违反本法规定，无种畜禽生产经营许可证或者违反种畜禽生产经营许可证规定生产经营，或者伪造、变造、转让、租借种畜禽生产经营许可证的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，收缴伪造、变造的种畜禽生产经营许可证，没收种畜禽、商品代仔畜、雏禽和违法所得；违法所得在三万元以上的，并处违法所得一倍以上三倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足三万元的，并处三千元以上三万元以下罚款。违反种畜禽生产经营许可证的规定生产经营或者转让、租借种畜禽生产经营许可证，情节严重的，并处吊销种畜禽生产经营许可证。

第八十三条 违反本法第二十九条规定的，依照《中华人民共和国广告法》的有关规定追究法律责任。

第八十四条 违反本法规定，使用的种畜禽不符合种用标准的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，没

收种畜禽和违法所得；违法所得在五千元以上的，并处违法所得一倍以上二倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足五千元的，并处一千元以上五千元以下罚款。

第八十五条 销售种畜禽有本法第三十一条第一项至第四项违法行为之一的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门和市场监督管理部门按照职责分工责令停止销售，没收违法销售的（种）畜禽和违法所得；违法所得在五万元以上的，并处违法所得一倍以上五倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足五万元的，并处五千元以上五万元以下罚款；情节严重的，并处吊销种畜禽生产经营许可证或者营业执照。

第八十六条 违反本法规定，兴办畜禽养殖场未备案，畜禽养殖场未建立养殖档案或者未按照规定保存养殖档案的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令限期改正，可以处一万元以下罚款。

第八十七条 违反本法第四十三条规定养殖畜禽的，依照有关法律、行政法规的规定处理、处罚。

第八十八条 违反本法规定，销售的种畜禽未附具种畜禽合格证明、家畜系谱，销售、收购国务院农业农村主管部门规定应当加施标识而没有标识的畜禽，或者重复使用畜禽标识的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门和市场监督管理部门按照职责分工责令改正，可以处二千元以下罚款。

销售的种畜禽未附具检疫证明，伪造、变造畜禽标识，或者持有、使用伪造、变造的畜禽标识的，依照《中华人民共和国动物防疫法》的有关规定追究法律责任。

第八十九条 违反本法规定，未经定点从事畜禽屠宰活动的，依照有关法律法规的规定处理、处罚。

第九十条 县级以上地方人民政府农业农村主管部门发现畜禽屠宰企业不再具备本法规定条件的，应当责令停业整顿，并限期整改；逾期仍未达到本法规定条件的，责令关闭，对实行定点屠宰管理的，由发证机关依法吊销定点屠宰证书。

第九十一条 违反本法第六十八条规定，畜禽屠宰企业未建立畜禽屠宰质量安全管理制度，或者畜禽屠宰经营者对经检验不合格的畜禽产品未按照国家有关规定处理的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令改正，给予警告；拒不改正的，责令停业整顿，并处五千元以上五万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二千元以上二万元以下罚款；情节严重的，责令关闭，对实行定点屠宰管理的，由发证机关依法吊销定点屠宰证书。

违反本法第六十八条规定的其他行为的，依照有关法律法规的规定处理、处罚。

第九十二条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第十章 附则

第九十三条 本法所称畜禽遗传资源，是指畜禽及其卵子（蛋）、精液、胚胎、基因物质等遗传材料。

本法所称种畜禽，是指经过选育、具有种用价值、适于繁殖后代的畜禽及其卵子（蛋）、精液、胚胎等。

第九十四条 本法自2023年3月1日起施行。

### （三）中华人民共和国黄河保护法

发文字号：中华人民共和国主席令第123号

发布单位：全国人大常委会

发布时间：2022.10.30

实施时间：2023.04.01

原文链接：

[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/30/content\\_5722638.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/30/content_5722638.htm)

#### 中华人民共和国主席令第123号

（2022年10月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十七次会议通过）

#### 中华人民共和国黄河保护法

##### 第一章 总则

第一条 为了加强黄河流域生态环境保护，保障黄河安澜，推进水资源节约集约利用，推动高质量发展，保护传承弘扬黄河文化，实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展，制定本法。

第二条 黄河流域生态保护和高质量发展各类活动，适用本法；本法未作规定的，适用其他有关法律的规定。

本法所称黄河流域，是指黄河干流、支流和湖泊的集水区域所涉及的青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、河南省、山东省的相关县级行政区域。

第三条 黄河流域生态保护和高质量发展，坚持中国共产党的领导，落实重在保护、要在治理的要求，加强污染防治，贯彻生态优先、绿色发展，量水而行、节水为重，因地制宜、分类施策，统筹谋划、协同推进的原则。

第四条 国家建立黄河流域生态保护和高质量发展统筹协调机制（以下简称黄河流域统筹协调机制），全面指导、统筹协调黄河流域生态保护和高质量发展工作，审议黄河流域重大政策、重大规划、重大项目等，协调跨地区跨部门重大事项，督促检查相关重要工作的落实情况。

黄河流域省、自治区可以根据需要，建立省级协调机制，组织、协调推进本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展工作。

第五条 国务院有关部门按照职责分工，负责黄河流域生态保护和高质量发展相关工作。

国务院水行政主管部门黄河水利委员会（以下简称黄河流域管理机构）及其所属管理机构，依法行使流域水行政监督管理职责，为黄河流域统筹协调机制相关工作提供支撑保障。

国务院生态环境主管部门黄河流域生态环境监督管理机构（以下简称黄河流域生态环境监督管理机构）依法开展流域生态环境监督管理相关工作。

第六条 黄河流域县级以上地方人民政府负责本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展工作。

黄河流域县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工，负责本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展相关工作。

黄河流域相关地方根据需要在地方性法规和地方政府规章制定、规划编制、监督执法等方面加强协作，协同推进黄河流域生态保护和高质量发展。

黄河流域建立省际河湖长联席会议制度。各级河湖长负责河道、湖泊管理和保护相关工作。

第七条 国务院水行政、生态环境、自然资源、住房和城乡建设、农业农村、发展改革、应急管理、林业和草原、文化和旅游、标准化等主管部门按照职责分工，建立健全黄河流域水资源节约集约利用、水沙调控、防汛抗旱、水土保持、水文、水环境质量和污染物排放、生态保护与修复、自然资源调查监测评价、生物多样性保护、文化遗产保护等标准体系。

第八条 国家在黄河流域实行水资源刚性约束制度，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，优化国土空间开发保护格局，促进人口和城市科学合理布局，构建与水资源承载能力相适应的现代产业体系。

黄河流域县级以上地方人民政府按照国家有关规定，在本行政区域组织实施水资源刚性约束制度。

第九条 国家在黄河流域强化农业节水增效、工业节水减排和城镇节水降损措施，鼓励、推广使用先进节水技术，加快形成节水型生产、生活方式，有效实现水资源节约集约利用，推进节水型社会建设。

第十条 国家统筹黄河干支流防洪体系建设，加强流域及流域间防洪体系协同，推进黄河上中下游防汛抗旱、防凌联动，构建科学

高效的综合性防洪减灾体系，并适时组织评估，有效提升黄河流域防治洪涝等灾害的能力。

第十一条 国务院自然资源主管部门应当会同国务院有关部门定期组织开展黄河流域土地、矿产、水流、森林、草原、湿地等自然资源状况调查，建立资源基础数据库，开展资源环境承载能力评价，并向社会公布黄河流域自然资源状况。

国务院野生动物保护主管部门应当定期组织开展黄河流域野生动物及其栖息地状况普查，或者根据需要组织开展专项调查，建立野生动物资源档案，并向社会公布黄河流域野生动物资源状况。

国务院生态环境主管部门应当定期组织开展黄河流域生态状况评估，并向社会公布黄河流域生态状况。

国务院林业和草原主管部门应当会同国务院有关部门组织开展黄河流域土地荒漠化、沙化调查监测，并定期向社会公布调查监测结果。

国务院水行政主管部门应当组织开展黄河流域水土流失调查监测，并定期向社会公布调查监测结果。

第十二条 黄河流域统筹协调机制统筹协调国务院有关部门和黄河流域省级人民政府，在已经建立的台站和监测项目基础上，健全黄河流域生态环境、自然资源、水文、泥沙、荒漠化和沙化、水土保持、自然灾害、气象等监测网络体系。

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门按照职责分工，健全完善生态环境风险报告和预警机制。

第十三条 国家加强黄河流域自然灾害的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建体系建设，维护相关工程和设施安全，控制、减轻和消除自然灾害引起的危害。

国务院生态环境主管部门应当会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府，建立健全黄河流域突发生态环境事件应急联动工作机制，与国家突发事件应急体系相衔接，加强对黄河流域突发生态环境事件的应对管理。

出现严重干旱、省际或者重要控制断面流量降至预警流量、水库运行故障、重大水污染事故等情形，可能造成供水危机、黄河断流时，黄河流域管理机构应当组织实施应急调度。

第十四条 黄河流域统筹协调机制设立黄河流域生态保护和高质量发展专家咨询委员会，对黄河流域重大政策、重大规划、重大项目和重大科技问题等提供专业咨询。

国务院有关部门和黄河流域省级人民政府及其有关部门按照职责分工，组织开展黄河流域建设项目、重要基础设施和产业布局相关规划等对黄河流域生态系统影响的第三方评估、分析、论证等工作。

第十五条 黄河流域统筹协调机制统筹协调国务院有关部门和黄河流域省级人民政府，建立健全黄河流域信息共享系统，组织建立智慧黄河信息共享平台，提高科学化水平。国务院有关部门和黄河流域省级人民政府及其有关部门应当按照国家有关规定，共享黄河流域生态环境、自然资源、水土保持、防洪安全以及管理执法等信息。

第十六条 国家鼓励、支持开展黄河流域生态保护与修复、水资源节约集约利用、水沙运动与调控、防沙治沙、泥沙综合利用、河流动力与河床演变、水土保持、水文、气候、污染防治等方面的重大科技问题研究，加强协同创新，推动关键性技术研究，推广应用先进适用技术，提升科技创新支撑能力。

第十七条 国家加强黄河文化保护传承弘扬，系统保护黄河文化遗产，研究黄河文化发展脉络，阐发黄河文化精神内涵和时代价值，铸牢中华民族共同体意识。

第十八条 国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当加强黄河流域生态保护和高质量发展的宣传教育。

新闻媒体应当采取多种形式开展黄河流域生态保护和高质量发展的宣传报道，并依法对违法行为进行舆论监督。

第十九条 国家鼓励、支持单位和个人参与黄河流域生态保护和高质量发展相关活动。

对在黄河流域生态保护和高质量发展工作中做出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定予以表彰和奖励。

## 第二章 规划与管控

第二十条 国家建立以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑的黄河流域规划体系，发挥规划对推进黄河流域生态保护和高质量发展的引领、指导和约束作用。

第二十一条 国务院和黄河流域县级以上地方人民政府应当将黄河流域生态保护和高质量发展工作纳入国民经济和社会发展规划。

国务院发展改革部门应当会同国务院有关部门编制黄河流域生态保护和高质量发展规划，报国务院批准后实施。

第二十二条 国务院自然资源主管部门应当会同国务院有关部门组织编制黄河流域国土空间规划，科学有序统筹安排黄河流域农业、生态、城镇等功能空间，划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，优化国土空间结构和布局，统领黄河流域国土空间利用任务，报国务院批准后实施。涉及黄河流域国土空间利用的专项规划应当与黄河流域国土空间规划相衔接。

黄河流域县级以上地方人民政府组织编制本行政区域的国土空间规划，按照规定的程序报经批准后实施。

第二十三条 国务院水行政主管部门应当会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府，按照统一规划、统一管理、统一调度的原则，依法编制黄河流域综合规划、水资源规划、防洪规划等，对节约、保护、开发、利用水资源和防治水害作出部署。

黄河流域生态环境保护等规划依照有关法律、行政法规的规定编制。

第二十四条 国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划的编制以及重大产业政策的制定，应当与黄河流域水资源条件和防洪要求相适应，并进行科学论证。

黄河流域工业、农业、畜牧业、林草业、能源、交通运输、旅游、自然资源开发等专项规划和开发区、新区规划等，涉及水资源开发利用的，应当进行规划水资源论证。未经论证或者经论证不符合水资源强制性约束控制指标的，规划审批机关不得批准该规划。

**第二十五条** 国家对黄河流域国土空间严格实行用途管制。黄河流域县级以上地方人民政府自然资源主管部门依据国土空间规划，对本行政区域黄河流域国土空间实行分区、分类用途管制。

黄河流域国土空间开发利用活动应当符合国土空间用途管制要求，并依法取得规划许可。

禁止违反国家有关规定、未经国务院批准，占用永久基本农田。禁止擅自占用耕地进行非农业建设，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。

黄河流域县级以上地方人民政府应当严格控制黄河流域以人工湖、人工湿地等形式新建人造水景观，黄河流域统筹协调机制应当组织有关部门加强监督管理。

**第二十六条** 黄河流域省级人民政府根据本行政区域的生态环境和资源利用状况，按照生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的要求，制定生态环境分区管控方案和生态环境准入清单，报国务院生态环境主管部门备案后实施。生态环境分区管控方案和生态环境准入清单应当与国土空间规划相衔接。

禁止在黄河干支流岸线管控范围内新建、扩建化工园区和化工项目。禁止在黄河干流岸线和重要支流岸线的管控范围内新建、改建、扩建尾矿库；但是以提升安全水平、生态环境保护水平为目的的改建除外。

干支流目录、岸线管控范围由国务院水行政、自然资源、生态环境主管部门按照职责分工，会同黄河流域省级人民政府确定并公布。

第二十七条 黄河流域水电开发，应当进行科学论证，符合国家发展规划、流域综合规划和生态保护要求。对黄河流域已建小水电工程，不符合生态保护要求的，县级以上地方人民政府应当组织分类整改或者采取措施逐步退出。

第二十八条 黄河流域管理机构统筹防洪减淤、城乡供水、生态保护、灌溉用水、水力发电等目标，建立水资源、水沙、防洪防凌综合调度体系，实施黄河干支流控制性水工程统一调度，保障流域水安全，发挥水资源综合效益。

### 第三章 生态保护与修复

第二十九条 国家加强黄河流域生态保护与修复，坚持山水林田湖草沙一体化保护与修复，实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理。

国务院自然资源主管部门应当会同国务院有关部门编制黄河流域国土空间生态修复规划，组织实施重大生态修复工程，统筹推进黄河流域生态保护与修复工作。

第三十条 国家加强对黄河水源涵养区的保护，加大对黄河干流和支流源头、水源涵养区的雪山冰川、高原冻土、高寒草甸、草原、湿地、荒漠、泉域等的保护力度。

禁止在黄河上游约古宗列曲、扎陵湖、鄂陵湖、玛多河湖群等河道、湖泊管理范围内从事采矿、采砂、渔猎等活动，维持河道、湖泊天然状态。

第三十一条 国务院和黄河流域省级人民政府应当依法在重要生态功能区域、生态脆弱区域划定公益林，实施严格管护；需要补充灌溉的，在水资源承载能力范围内合理安排灌溉用水。

国务院林业和草原主管部门应当会同国务院有关部门、黄河流域省级人民政府，加强对黄河流域重要生态功能区域天然林、湿地、草原保护与修复和荒漠化、沙化土地治理工作的指导。

黄河流域县级以上地方人民政府应当采取防护林建设、禁牧封育、锁边防风固沙工程、沙化土地封禁保护、鼠害防治等措施，加强黄河流域重要生态功能区域天然林、湿地、草原保护与修复，开展规模化防沙治沙，科学治理荒漠化、沙化土地，在河套平原区、内蒙古高原湖泊萎缩退化区、黄土高原土地沙化区、汾渭平原区等重点区域实施生态修复工程。

第三十二条 国家加强对黄河流域子午岭—六盘山、秦岭北麓、贺兰山、白于山、陇中等水土流失重点预防区、治理区和渭河、洮河、汾河、伊洛河等重要支流源头区的水土流失防治。水土流失防治应当根据实际情况，科学采取生物措施和工程措施。

禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。黄河流域省级人民政府根据本行政区域的实际情况，可以规定小于二十五度的禁止开垦坡度。禁止开垦的陡坡地范围由所在地县级人民政府划定并公布。

第三十三条 国务院水行政主管部门应当会同国务院有关部门加强黄河流域砒砂岩区、多沙粗沙区、水蚀风蚀交错区和沙漠入河区等生态脆弱区域保护和治理，开展土壤侵蚀和水土流失状况评估，实施重点防治工程。

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织推进小流域综合治理、坡耕地综合整治、黄土高原塬面治理保护、适地植被建设等水土保持重点工程，采取塬面、沟头、沟坡、沟道防护等措施，加强多沙粗沙区治理，开展生态清洁流域建设。

国家支持在黄河流域上中游开展整沟治理。整沟治理应当坚持规划先行、系统修复、整体保护、因地制宜、综合治理、一体推进。

第三十四条 国务院水行政主管部门应当会同国务院有关部门制定淤地坝建设、养护标准或者技术规范，健全淤地坝建设、管理、安全运行制度。

黄河流域县级以上地方人民政府应当因地制宜组织开展淤地坝建设，加快病险淤地坝除险加固和老旧淤地坝提升改造，建设安全监测和预警设施，将淤地坝工程防汛纳入地方防汛责任体系，落实管护责任，提高养护水平，减少下游河道淤积。

禁止损坏、擅自占用淤地坝。

第三十五条 禁止在黄河流域水土流失严重、生态脆弱区域开展可能造成水土流失的生产建设活动。确因国家发展战略和国计民生需要建设的，应当进行科学论证，并依法办理审批手续。

生产建设单位应当依法编制并严格执行经批准的水土保持方案。

从事生产建设活动造成水土流失的，应当按照国家规定的水土流失防治相关标准进行治理。

第三十六条 国务院水行政主管部门应当会同国务院有关部门和山东省人民政府，编制并实施黄河入海河口整治规划，合理布局

黄河入海流路，加强河口治理，保障入海河道畅通和河口防洪防凌安全，实施清水沟、刁口河生态补水，维护河口生态功能。

国务院自然资源、林业和草原主管部门应当会同国务院有关部门和山东省人民政府，组织开展黄河三角洲湿地生态保护与修复，有序推进退塘还河、退耕还湿、退田还滩，加强外来入侵物种防治，减少油气开采、围垦养殖、港口航运等活动对河口生态系统的影响。

禁止侵占刁口河等黄河备用入海流路。

第三十七条 国务院水行政主管部门确定黄河干流、重要支流控制断面生态流量和重要湖泊生态水位的管控指标，应当征求并研究国务院生态环境、自然资源等主管部门的意见。黄河流域省级人民政府水行政主管部门确定其他河流生态流量和其他湖泊生态水位的管控指标，应当征求并研究同级人民政府生态环境、自然资源等主管部门的意见，报黄河流域管理机构、黄河流域生态环境监督管理机构备案。确定生态流量和生态水位的管控指标，应当进行科学论证，综合考虑水资源条件、气候状况、生态环境保护要求、生活生产用水状况等因素。

黄河流域管理机构和黄河流域省级人民政府水行政主管部门按照职责分工，组织编制和实施生态流量和生态水位保障实施方案。

黄河干流、重要支流水工程应当将生态用水调度纳入日常运行调度规程。

第三十八条 国家统筹黄河流域自然保护地体系建设。国务院和黄河流域省级人民政府在黄河流域重要典型生态系统的完整分布区、生态环境敏感区以及珍贵濒危野生动植物天然集中分布区和重

要栖息地、重要自然遗迹分布区等区域，依法设立国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护地。

自然保护地建设、管理涉及河道、湖泊管理范围的，应当统筹考虑河道、湖泊保护需要，满足防洪要求，并保障防洪工程建设和管理活动的开展。

第三十九条 国务院林业和草原、农业农村主管部门应当会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府按照职责分工，对黄河流域数量急剧下降或者极度濒危的野生动植物和受到严重破坏的栖息地、天然集中分布区、破碎化的典型生态系统开展保护与修复，修建迁地保护设施，建立野生动植物遗传资源基因库，进行抢救性修复。

国务院生态环境主管部门和黄河流域县级以上地方人民政府组织开展黄河流域生物多样性保护管理，定期评估生物受威胁状况以及生物多样性恢复成效。

第四十条 国务院农业农村主管部门应当会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府，建立黄河流域水生生物完整性指数评价体系，组织开展黄河流域水生生物完整性评价，并将评价结果作为评估黄河流域生态系统总体状况的重要依据。黄河流域水生生物完整性指数应当与黄河流域水环境质量标准相衔接。

第四十一条 国家保护黄河流域水产种质资源和珍贵濒危物种，支持开展水产种质资源保护区、国家重点保护野生动物人工繁育基地建设。

禁止在黄河流域开放水域养殖、投放外来物种和其他非本地物种种质资源。

第四十二条 国家加强黄河流域水生生物产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道等重要栖息地的生态保护与修复。对鱼类等水生生物洄游产生阻隔的涉水工程应当结合实际采取建设过鱼设施、河湖连通、增殖放流、人工繁育等多种措施，满足水生生物的生态需求。

国家实行黄河流域重点水域禁渔期制度，禁渔期内禁止在黄河流域重点水域从事天然渔业资源生产性捕捞，具体办法由国务院农业农村主管部门制定。黄河流域县级以上地方人民政府应当按照国家有关规定做好禁渔期渔民的生活保障工作。

禁止电鱼、毒鱼、炸鱼等破坏渔业资源和水域生态的捕捞行为。

第四十三条 国务院水行政主管部门应当会同国务院自然资源主管部门组织划定并公布黄河流域地下水超采区。

黄河流域省级人民政府水行政主管部门应当会同本级人民政府有关部门编制本行政区域地下水超采综合治理方案，经省级人民政府批准后，报国务院水行政主管部门备案。

第四十四条 黄河流域县级以上地方人民政府应当组织开展退化农用地生态修复，实施农田综合整治。

黄河流域生产建设活动损毁的土地，由生产建设者负责复垦。因历史原因无法确定土地复垦义务人以及因自然灾害损毁的土地，由黄河流域县级以上地方人民政府负责组织复垦。

黄河流域县级以上地方人民政府应当加强对矿山的监督管理，督促采矿权人履行矿山污染防治和生态修复责任，并因地制宜采取消除地质灾害隐患、土地复垦、恢复植被、防治污染等措施，组织开展历史遗留矿山生态修复工作。

## 第四章 水资源节约集约利用

第四十五条 黄河流域水资源利用，应当坚持节水优先、统筹兼顾、集约使用、精打细算，优先满足城乡居民生活用水，保障基本生态用水，统筹生产用水。

第四十六条 国家对黄河水量实行统一配置。制定和调整黄河水量分配方案，应当充分考虑黄河流域水资源条件、生态环境状况、区域用水状况、节水水平、洪水资源化利用等，统筹当地水和外调水、常规水和非常规水，科学确定水资源可利用总量和河道输沙入海水量，分配区域地表水取用水总量。

黄河流域管理机构商黄河流域省级人民政府制定和调整黄河水量分配方案和跨省支流水量分配方案。黄河水量分配方案经国务院发展改革部门、水行政主管部门审查后，报国务院批准。跨省支流水量分配方案报国务院授权的部门批准。

黄河流域省级人民政府水行政主管部门根据黄河水量分配方案和跨省支流水量分配方案，制定和调整本行政区域水量分配方案，经省级人民政府批准后，报黄河流域管理机构备案。

第四十七条 国家对黄河流域水资源实行统一调度，遵循总量控制、断面流量控制、分级管理、分级负责的原则，根据水情变化进行动态调整。

国务院水行政主管部门依法组织黄河流域水资源统一调度的实施和监督管理。

第四十八条 国务院水行政主管部门应当会同国务院自然资源主管部门制定黄河流域省级行政区域地下水取水总量控制指标。

黄河流域省级人民政府水行政主管部门应当会同本级人民政府有关部门，根据本行政区域地下水取水总量控制指标，制定设区的市、县级行政区域地下水取水总量控制指标和地下水水位控制指标，经省级人民政府批准后，报国务院水行政主管部门或者黄河流域管理机构备案。

第四十九条 黄河流域县级以上行政区域的地表水取用水量不得超过水量分配方案确定的控制指标，并符合生态流量和生态水位的管控指标要求；地下水取用水量不得超过本行政区域地下水取水总量控制指标，并符合地下水水位控制指标要求。

黄河流域县级以上地方人民政府应当根据本行政区域取用水量控制指标，统筹考虑经济社会发展用水需求、节水标准和产业政策，制定本行政区域农业、工业、生活及河道外生态等用水量控制指标。

第五十条 在黄河流域取用水资源，应当依法取得取水许可。

黄河干流取水，以及跨省重要支流指定河段限额以上取水，由黄河流域管理机构负责审批取水申请，审批时应当研究取水口所在地的省级人民政府水行政主管部门的意见；其他取水由黄河流域县级以上地方人民政府水行政主管部门负责审批取水申请。指定河段和限额标准由国务院水行政主管部门确定公布、适时调整。

第五十一条 国家在黄河流域实行水资源差别化管理。国务院水行政主管部门应当会同国务院自然资源主管部门定期组织开展黄河流域水资源评价和承载能力调查评估。评估结果作为划定水资源超载地区、临界超载地区、不超载地区的依据。

水资源超载地区县级以上地方人民政府应当制定水资源超载治理方案，采取产业结构调整、强化节水等措施，实施综合治理。水资源临界超载地区县级以上地方人民政府应当采取限制性措施，防止水资源超载。

除生活用水等民生保障用水外，黄河流域水资源超载地区不得新增取水许可；水资源临界超载地区应当严格限制新增取水许可。

**第五十二条** 国家在黄河流域实行强制性用水定额管理制度。国务院水行政、标准化主管部门应当会同国务院发展改革部门组织制定黄河流域高耗水工业和服务业强制性用水定额。制定强制性用水定额应当征求国务院有关部门、黄河流域省级人民政府、企业事业单位和社会公众等方面的意见，并依照《中华人民共和国标准化法》的有关规定执行。

黄河流域省级人民政府按照深度节水控水要求，可以制定严于国家用水定额的地方用水定额；国家用水定额未作规定的，可以补充制定地方用水定额。

黄河流域以及黄河流经省、自治区其他黄河供水区相关县级行政区域的用水单位，应当严格执行强制性用水定额；超过强制性用水定额的，应当限期实施节水技术改造。

**第五十三条** 黄河流域以及黄河流经省、自治区其他黄河供水区相关县级行政区域的县级以上地方人民政府水行政主管部门和黄河流域管理机构核定取水单位的取水量，应当符合用水定额的要求。

黄河流域以及黄河流经省、自治区其他黄河供水区相关县级行政区域取水量达到取水规模以上的单位，应当安装合格的在线计量设施，保证设施正常运行，并将计量数据传输至有管理权限的水行政

主管部门或者黄河流域管理机构。取水规模标准由国务院水行政主管部门制定。

第五十四条 国家在黄河流域实行高耗水产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录制度。列入高耗水产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录的建设项目，取水申请不予批准。高耗水产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录由国务院发展改革部门会同国务院水行政主管部门制定并发布。

严格限制从黄河流域向外流域扩大供水量，严格限制新增引黄灌溉用水量。因实施国家重大战略确需新增用水量的，应当严格进行水资源论证，并取得黄河流域管理机构批准的取水许可。

第五十五条 黄河流域县级以上地方人民政府应当组织发展高效节水农业，加强农业节水设施和农业用水计量设施建设，选育推广低耗水、高耐旱农作物，降低农业耗水量。禁止取用深层地下水用于农业灌溉。

黄河流域工业企业应当优先使用国家鼓励的节水工艺、技术和装备。国家鼓励的工业节水工艺、技术和装备目录由国务院工业和信息化主管部门会同国务院有关部门制定并发布。

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织推广应用先进适用的节水工艺、技术、装备、产品和材料，推进工业废水资源化利用，支持企业用水计量和节水技术改造，支持工业园区企业发展串联用水系统和循环用水系统，促进能源、化工、建材等高耗水产业节水。高耗水工业企业应当实施用水计量和节水技术改造。

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织实施城乡老旧供水设施和管网改造，推广普及节水型器具，开展公共机构节水技术改造，控制高耗水服务业用水，完善农村集中供水和节水配套设施。

黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当加强节水宣传教育和科学普及，提高公众节水意识，营造良好节水氛围。

**第五十六条** 国家在黄河流域建立促进节约用水的水价体系。城镇居民生活用水和具备条件的农村居民生活用水实行阶梯水价，高耗水工业和服务业水价实行高额累进加价，非居民用水水价实行超定额累进加价，推进农业水价综合改革。

国家在黄河流域对节水潜力大、使用面广的用水产品实行水效标识管理，限期淘汰水效等级较低的用水产品，培育合同节水等节水市场。

**第五十七条** 国务院水行政主管部门应当会同国务院有关部门制定黄河流域重要饮用水水源地名录。黄河流域省级人民政府水行政主管部门应当会同本级人民政府有关部门制定本行政区域的其他饮用水水源地名录。

黄河流域省级人民政府组织划定饮用水水源保护区，加强饮用水水源保护，保障饮用水安全。黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当合理布局饮用水水源取水口，加强饮用水应急水源、备用水源建设。

**第五十八条** 国家综合考虑黄河流域水资源条件、经济社会发展需要和生态环境保护要求，统筹调出区和调入区供水安全和生态安全，科学论证、规划和建设跨流域调水和重大水源工程，加快构建国家水网，优化水资源配置，提高水资源承载能力。

黄河流域县级以上地方人民政府应当组织实施区域水资源配置工程建设，提高城乡供水保障程度。

第五十九条 黄河流域县级以上地方人民政府应当推进污水资源化利用，国家对相关设施建设予以支持。

黄河流域县级以上地方人民政府应当将再生水、雨水、苦咸水、矿井水等非常规水纳入水资源统一配置，提高非常规水利用比例。景观绿化、工业生产、建筑施工等用水，应当优先使用符合要求的再生水。

## 第五章 水沙调控与防洪安全

第六十条 国家依据黄河流域综合规划、防洪规划，在黄河流域组织建设水沙调控和防洪减灾工程体系，完善水沙调控和防洪防凌调度机制，加强水文和气象监测预报预警、水沙观测和河势调查，实施重点水库和河段清淤疏浚、滩区放淤，提高河道行洪输沙能力，塑造河道主槽，维持河势稳定，保障防洪安全。

第六十一条 国家完善以骨干水库等重大水工程为主的水沙调控体系，采取联合调水调沙、泥沙综合处理利用等措施，提高拦沙输沙能力。纳入水沙调控体系的工程名录由国务院水行政主管部门制定。

国务院有关部门和黄河流域省级人民政府应当加强黄河干支流控制性水工程、标准化堤防、控制引导河水流向工程等防洪工程体系建设和管理，实施病险水库除险加固和山洪、泥石流灾害防治。

黄河流域管理机构及其所属管理机构和黄河流域县级以上地方人民政府应当加强防洪工程的运行管护，保障工程安全稳定运行。

第六十二条 国家实行黄河流域水沙统一调度制度。黄河流域管理机构应当组织实施黄河干支流水库群统一调度，编制水沙调控方案，确定重点水库水沙调控运用指标、运用方式、调控起止时间，下达调度指令。水沙调控应当采取措施尽量减少对水生生物及其栖息地的影响。

黄河流域县级以上地方人民政府、水库主管部门和管理单位应当执行黄河流域管理机构的调度指令。

第六十三条 国务院水行政主管部门组织编制黄河防御洪水方案，经国家防汛抗旱指挥机构审核后，报国务院批准。

黄河流域管理机构应当会同黄河流域省级人民政府根据批准的黄河防御洪水方案，编制黄河干流和重要支流、重要水工程的洪水调度方案，报国务院水行政主管部门批准并抄送国家防汛抗旱指挥机构和国务院应急管理部门，按照职责组织实施。

黄河流域县级以上地方人民政府组织编制和实施黄河其他支流、水工程的洪水调度方案，并报上一级人民政府防汛抗旱指挥机构和有关主管部门备案。

第六十四条 黄河流域管理机构制定年度防凌调度方案，报国务院水行政主管部门备案，按照职责组织实施。

黄河流域有防凌任务的县级以上地方人民政府应当把防御凌汛纳入本行政区域的防洪规划。

第六十五条 黄河防汛抗旱指挥机构负责指挥黄河流域防汛抗旱工作，其办事机构设在黄河流域管理机构，承担黄河防汛抗旱指挥机构的日常工作。

第六十六条 黄河流域管理机构应当会同黄河流域省级人民政府依据黄河流域防洪规划，制定黄河滩区名录，报国务院水行政主管部门批准。黄河流域省级人民政府应当有序安排滩区居民迁建，严格控制向滩区迁入常住人口，实施滩区综合提升治理工程。

黄河滩区土地利用、基础设施建设和生态保护与修复应当满足河道行洪需要，发挥滩区滞洪、沉沙功能。

在黄河滩区内，不得新规划城镇建设用地、设立新的村镇，已经规划和设立的，不得扩大范围；不得新划定永久基本农田，已经划定为永久基本农田、影响防洪安全的，应当逐步退出；不得新开垦荒地、新建生产堤，已建生产堤影响防洪安全的应当及时拆除，其他生产堤应当逐步拆除。

因黄河滩区自然行洪、蓄滞洪水等导致受淹造成损失的，按照国家有关规定予以补偿。

第六十七条 国家加强黄河流域河道、湖泊管理和保护。禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物以及从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动。禁止违法利用、占用河道、湖泊水域和岸线。河道、湖泊管理范围由黄河流域管理机构和有关县级以上地方人民政府依法科学划定并公布。

建设跨河、穿河、穿堤、临河的工程设施，应当符合防洪标准等要求，不得威胁堤防安全、影响河势稳定、擅自改变水域和滩地用途、降低行洪和调蓄能力、缩小水域面积；确实无法避免降低行洪和调蓄能力、缩小水域面积的，应当同时建设等效替代工程或者采取其他功能补救措施。

第六十八条 黄河流域河道治理，应当因地制宜采取河道清障、清淤疏浚、岸坡整治、堤防加固、水源涵养与水土保持、河湖管护等治理措施，加强悬河和游荡性河道整治，增强河道、湖泊、水库防御洪水能力。

国家支持黄河流域有关地方人民政府以稳定河势、规范流路、保障行洪能力为前提，统筹河道岸线保护修复、退耕还湿，建设集防洪、生态保护等功能于一体的绿色生态走廊。

第六十九条 国家实行黄河流域河道采砂规划和许可制度。黄河流域河道采砂应当依法取得采砂许可。

黄河流域管理机构和黄河流域县级以上地方人民政府依法划定禁采区，规定禁采期，并向社会公布。禁止在黄河流域禁采区和禁采期从事河道采砂活动。

第七十条 国务院有关部门应当会同黄河流域省级人民政府加强对龙羊峡、刘家峡、三门峡、小浪底、故县、陆浑、河口村等干支流骨干水库库区的管理，科学调控水库水位，加强库区水土保持、生态保护和地质灾害防治工作。

在三门峡、小浪底、故县、陆浑、河口村水库库区养殖，应当满足水沙调控和防洪要求，禁止采用网箱、围网和拦河拉网方式养殖。

第七十一条 黄河流域城市人民政府应当统筹城市防洪和排涝工作，加强城市防洪排涝设施建设和管理，完善城市洪涝灾害监测预警机制，健全城市防灾减灾体系，提升城市洪涝灾害防御和应对能力。

黄河流域城市人民政府及其有关部门应当加强洪涝灾害防御宣传教育和社会动员，定期组织开展应急演练，增强社会防范意识。

## 第六章 污染防治

第七十二条 国家加强黄河流域农业面源污染、工业污染、城乡生活污染等的综合治理、系统治理、源头治理，推进重点河湖环境综合整治。

第七十三条 国务院生态环境主管部门制定黄河流域水环境质量标准，对国家水环境质量标准中未作规定的项目，可以作出补充规定；对国家水环境质量标准中已经规定的项目，可以作出更加严格的规定。制定黄河流域水环境质量标准应当征求国务院有关部门和有关省级人民政府的意见。

黄河流域省级人民政府可以制定严于黄河流域水环境质量标准的地方水环境质量标准，报国务院生态环境主管部门备案。

第七十四条 对没有国家水污染物排放标准的特色产业、特有污染物，以及国家有明确要求的特定水污染源或者水污染物，黄河流域省级人民政府应当补充制定地方水污染物排放标准，报国务院生态环境主管部门备案。

有下列情形之一的，黄河流域省级人民政府应当制定严于国家水污染物排放标准的地方水污染物排放标准，报国务院生态环境主管部门备案：

（一）产业密集、水环境问题突出；

（二）现有水污染物排放标准不能满足黄河流域水环境质量要求；

（三）流域或者区域水环境形势复杂，无法适用统一的水污染物排放标准。

第七十五条 国务院生态环境主管部门根据水环境质量改善目标和水污染防治要求，确定黄河流域各省级行政区域重点水污染物排放总量控制指标。黄河流域水环境质量不达标的水功能区，省级人民政府生态环境主管部门应当实施更加严格的水污染物排放总量削减措施，限期实现水环境质量达标。排放水污染物的企业事业单位应当按照要求，采取水污染物排放总量控制措施。

黄河流域县级以上地方人民政府应当加强和统筹污水、固体废物收集处理处置等环境基础设施建设，保障设施正常运行，因地制宜推进农村厕所改造、生活垃圾处理和污水治理，消除黑臭水体。

第七十六条 在黄河流域河道、湖泊新设、改设或者扩大排污口，应当报经有管辖权的生态环境主管部门或者黄河流域生态环境监督管理机构批准。新设、改设或者扩大可能影响防洪、供水、堤防安全、河势稳定的排污口的，审批时应当征求县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构的意见。

黄河流域水环境质量不达标的水功能区，除城乡污水集中处理设施等重要民生工程的排污口外，应当严格控制新设、改设或者扩大排污口。

黄河流域县级以上地方人民政府应当对本行政区域河道、湖泊的排污口组织开展排查整治，明确责任主体，实施分类管理。

第七十七条 黄河流域县级以上地方人民政府应当对沿河道、湖泊的垃圾填埋场、加油站、储油库、矿山、尾矿库、危险废物处置

场、化工园区和化工项目等地下水重点污染源及周边地下水环境风险隐患组织开展调查评估，采取风险防范和整治措施。

黄河流域设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门商本级人民政府有关部门，制定并发布地下水污染防治重点排污单位名录。地下水污染防治重点排污单位应当依法安装水污染物排放自动监测设备，与生态环境主管部门的监控设备联网，并保证监测设备正常运行。

第七十八条 黄河流域省级人民政府生态环境主管部门应当会同本级人民政府水行政、自然资源等主管部门，根据本行政区域地下水污染防治需要，划定地下水污染防治重点区，明确环境准入、隐患排查、风险管控等管理要求。

黄河流域县级以上地方人民政府应当加强油气开采区等地下水污染防治监督管理。在黄河流域开发煤层气、致密气等非常规天然气的，应当对其产生的压裂液、采出水进行处理处置，不得污染土壤和地下水。

第七十九条 黄河流域县级以上地方人民政府应当加强黄河流域土壤生态环境保护，防止新增土壤污染，因地制宜分类推进土壤污染风险管控与修复。

黄河流域县级以上地方人民政府应当加强黄河流域固体废物污染防治，组织开展固体废物非法转移和倾倒的联防联控。

第八十条 国务院生态环境主管部门应当在黄河流域定期组织开展大气、水体、土壤、生物中有毒有害化学物质调查监测，并会同国务院卫生健康等主管部门开展黄河流域有毒有害化学物质环境风险评估与管控。

国务院生态环境等主管部门和黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当加强对持久性有机污染物等新污染物的管控、治理。

第八十一条 黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当加强农药、化肥等农业投入品使用总量控制、使用指导和技术服务，推广病虫害绿色防控等先进适用技术，实施灌区农田退水循环利用，加强对农业污染源的监测预警。

黄河流域农业生产经营者应当科学合理使用农药、化肥、兽药等农业投入品，科学处理、处置农业投入品包装废弃物、农用薄膜等农业废弃物，综合利用农作物秸秆，加强畜禽、水产养殖污染防治。

## 第七章 促进高质量发展

第八十二条 促进黄河流域高质量发展应当坚持新发展理念，加快发展方式绿色转型，以生态保护为前提优化调整区域经济和生产力布局。

第八十三条 国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当协同推进黄河流域生态保护和高质量发展战略与乡村振兴战略、新型城镇化战略和中部崛起、西部大开发等区域协调发展战略的实施，统筹城乡基础设施建设和产业发展，改善城乡人居环境，健全基本公共服务体系，促进城乡融合发展。

第八十四条 国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当强化生态环境、水资源等约束和城镇开发边界管控，严格控制黄河流域上中游地区新建各类开发区，推进节水型城市、海绵城市建设，提升城市综合承载能力和公共服务能力。

第八十五条 国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当科学规划乡村布局，统筹生态保护与乡村发展，加强农村基础设施建设，推进农村产业融合发展，鼓励使用绿色低碳能源，加快推进农房和村庄建设现代化，塑造乡村风貌，建设生态宜居美丽乡村。

第八十六条 黄河流域产业结构和布局应当与黄河流域生态系统和资源环境承载能力相适应。严格限制在黄河流域布局高耗水、高污染或者高耗能项目。

黄河流域煤炭、火电、钢铁、焦化、化工、有色金属等行业应当开展清洁生产，依法实施强制性清洁生产审核。

黄河流域县级以上地方人民政府应当采取措施，推动企业实施清洁化改造，组织推广应用工业节能、资源综合利用等先进适用的技术装备，完善绿色制造体系。

第八十七条 国家鼓励黄河流域开展新型基础设施建设，完善交通运输、水利、能源、防灾减灾等基础设施网络。

黄河流域县级以上地方人民政府应当推动制造业高质量发展和资源型产业转型，因地制宜发展特色优势现代产业和清洁能源，推动产业结构、能源结构、交通运输结构等优化调整，推进碳达峰碳中和工作。

第八十八条 国家鼓励、支持黄河流域建设高标准农田、现代畜牧业生产基地以及种质资源和制种基地，因地制宜开展盐碱地农业技术研究、开发和应用，支持地方品种申请地理标志产品保护，发展现代农业服务业。

国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当组织调整农业产业结构，优化农业产业布局，发展区域优势农业产业，服务国家粮食安全战略。

第八十九条 国务院有关部门和黄河流域县级以上地方人民政府应当鼓励、支持黄河流域科技创新，引导社会资金参与科技成果开发和推广应用，提升黄河流域科技创新能力。

国家支持社会资金设立黄河流域科技成果转化基金，完善科技投融资体系，综合运用政府采购、技术标准、激励机制等促进科技成果转化。

第九十条 黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当采取有效措施，提高城乡居民对本行政区域生态环境、资源禀赋的认识，支持、引导居民形成绿色低碳的生活方式。

## 第八章 黄河文化保护传承弘扬

第九十一条 国务院文化和旅游主管部门应当会同国务院有关部门编制并实施黄河文化保护传承弘扬规划，加强统筹协调，推动黄河文化体系建设。

黄河流域县级以上地方人民政府及其文化和旅游等主管部门应当加强黄河文化保护传承弘扬，提供优质公共文化服务，丰富城乡居民精神文化生活。

第九十二条 国务院文化和旅游主管部门应当会同国务院有关部门和黄河流域省级人民政府，组织开展黄河文化和治河历史研究，推动黄河文化创造性转化和创新性发展。

第九十三条 国务院文化和旅游主管部门应当会同国务院有关部门组织指导黄河文化资源调查和认定，对文物古迹、非物质文化遗产、古籍文献等重要文化遗产进行记录、建档，建立黄河文化资源基础数据库，推动黄河文化资源整合利用和公共数据开放共享。

第九十四条 国家加强黄河流域历史文化名城名镇名村、历史文化街区、文物、历史建筑、传统村落、少数民族特色村寨和古河道、古堤防、古灌溉工程等水文化遗产以及农耕文化遗产、地名文化遗产等的保护。国务院住房和城乡建设、文化和旅游、文物等主管部门和黄河流域县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工和分级保护、分类实施的原则，加强监督管理。

国家加强黄河流域非物质文化遗产保护。国务院文化和旅游等主管部门和黄河流域县级以上地方人民政府有关部门应当完善黄河流域非物质文化遗产代表性项目名录体系，推进传承体验设施建设，加强代表性项目保护传承。

第九十五条 国家加强黄河流域具有革命纪念意义的文物和遗迹保护，建设革命传统教育、爱国主义教育基地，传承弘扬黄河红色文化。

第九十六条 国家建设黄河国家文化公园，统筹利用文化遗产地以及博物馆、纪念馆、展览馆、教育基地、水工程等资源，综合运用信息化手段，系统展示黄河文化。

国务院发展改革部门、文化和旅游主管部门组织开展黄河国家文化公园建设。

第九十七条 国家采取政府购买服务等措施,支持单位和个人参与提供反映黄河流域特色、体现黄河文化精神、适宜普及推广的公共文化服务。

黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门应当组织将黄河文化融入城乡建设和水利工程等基础设施建设。

第九十八条 黄河流域县级以上地方人民政府应当以保护传承弘扬黄河文化为重点,推动文化产业发展,促进文化产业与农业、水利、制造业、交通运输业、服务业等深度融合。

国务院文化和旅游主管部门应当会同国务院有关部门统筹黄河文化、流域水景观和水工程等资源,建设黄河文化旅游带。黄河流域县级以上地方人民政府文化和旅游主管部门应当结合当地实际,推动本行政区域旅游业发展,展示和弘扬黄河文化。

黄河流域旅游活动应当符合黄河防洪和河道、湖泊管理要求,避免破坏生态环境和文化遗产。

第九十九条 国家鼓励开展黄河题材文艺作品创作。黄河流域县级以上地方人民政府应当加强对黄河题材文艺作品创作的支持和保护。

国家加强黄河文化宣传,促进黄河文化国际传播,鼓励、支持举办黄河文化交流、合作等活动,提高黄河文化影响力。

## 第九章 保障与监督

第一百条 国务院和黄河流域县级以上地方人民政府应当加大对黄河流域生态保护和高质量发展的财政投入。

国务院和黄河流域省级人民政府按照中央与地方财政事权和支出责任划分原则，安排资金用于黄河流域生态保护和高质量发展。

国家支持设立黄河流域生态保护和高质量发展基金，专项用于黄河流域生态保护与修复、资源能源节约集约利用、战略性新兴产业培育、黄河文化保护传承弘扬等。

第一百零一条 国家实行有利于节水、节能、生态环境保护 and 资源综合利用的税收政策，鼓励发展绿色信贷、绿色债券、绿色保险等金融产品，为黄河流域生态保护和高质量发展提供支持。

国家在黄河流域建立有利于水、电、气等资源性产品节约集约利用的价格机制，对资源高消耗行业中的限制类项目，实行限制性价格政策。

第一百零二条 国家建立健全黄河流域生态保护补偿制度。

国家加大财政转移支付力度，对黄河流域生态功能重要区域予以补偿。具体办法由国务院财政部门会同国务院有关部门制定。

国家加强对黄河流域行政区域间生态保护补偿的统筹指导、协调，引导和支持黄河流域上下游、左右岸、干支流地方人民政府之间通过协商或者按照市场规则，采用资金补偿、产业扶持等多种形式开展横向生态保护补偿。

国家鼓励社会资金设立市场化运作的黄河流域生态保护补偿基金。国家支持在黄河流域开展用水权市场化交易。

第一百零三条 国家实行黄河流域生态保护和高质量发展责任制和考核评价制度。上级人民政府应当对下级人民政府水资源、水

土保持强制性约束控制指标落实情况等生态保护和高质量发展目标完成情况进行考核。

第一百零四条 国务院有关部门、黄河流域县级以上地方人民政府有关部门、黄河流域管理机构及其所属管理机构、黄河流域生态环境监督管理机构按照职责分工，对黄河流域各类生产生活、开发建设等活动进行监督检查，依法查处违法行为，公开黄河保护工作相关信息，完善公众参与程序，为单位和个人参与和监督黄河保护工作提供便利。

单位和个人有权依法获取黄河保护工作相关信息，举报和控告违法行为。

第一百零五条 国务院有关部门、黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门、黄河流域管理机构及其所属管理机构、黄河流域生态环境监督管理机构应当加强黄河保护监督管理能力建设，提高科技化、信息化水平，建立执法协调机制，对跨行政区域、生态敏感区域以及重大违法案件，依法开展联合执法。

国家加强黄河流域司法保障建设，组织开展黄河流域司法协作，推进行政执法机关与司法机关协同配合，鼓励有关单位为黄河流域生态环境保护提供法律服务。

第一百零六条 国务院有关部门和黄河流域省级人民政府对黄河保护不力、问题突出、群众反映集中的地区，可以约谈该地区县级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人，要求其采取措施及时整改。约谈和整改情况应当向社会公布。

第一百零七条 国务院应当定期向全国人民代表大会常务委员会报告黄河流域生态保护和高质量发展工作情况。

黄河流域县级以上地方人民政府应当定期向本级人民代表大会或者其常务委员会报告本级人民政府黄河流域生态保护和高质量发展工作情况。

## 第十章 法律责任

第一百零八条 国务院有关部门、黄河流域县级以上地方人民政府及其有关部门、黄河流域管理机构及其所属管理机构、黄河流域生态环境监督管理机构违反本法规定，有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过、记大过或者降级处分；造成严重后果的，给予撤职或者开除处分，其主要负责人应当引咎辞职：

- （一）不符合行政许可条件准予行政许可；
- （二）依法应当作出责令停业、关闭等决定而未作出；
- （三）发现违法行为或者接到举报不依法查处；
- （四）有其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为。

第一百零九条 违反本法规定，有下列行为之一的，由地方人民政府生态环境、自然资源等主管部门按照职责分工，责令停止违法行为，限期拆除或者恢复原状，处五十万元以上五百万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下罚款；逾期不拆除或者不恢复原状的，强制拆除或者代为恢复原状，所需费用由违法者承担；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令关闭：

- （一）在黄河干支流岸线管控范围内新建、扩建化工园区或者化工项目；

(二) 在黄河干流岸线或者重要支流岸线的管控范围内新建、改建、扩建尾矿库；

(三) 违反生态环境准入清单规定进行生产建设活动。

第一百一十条 违反本法规定，在黄河流域禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令停止违法行为，采取退耕、恢复植被等补救措施；按照开垦面积，可以对单位处每平方米一百元以下罚款、对个人处每平方米二十元以下罚款。

违反本法规定，在黄河流域损坏、擅自占用淤地坝的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令停止违法行为，限期治理或者采取补救措施，处十万元以上一百万元以下罚款；逾期不治理或者不采取补救措施的，代为治理或者采取补救措施，所需费用由违法者承担。

违反本法规定，在黄河流域从事生产建设活动造成水土流失未进行治理，或者治理不符合国家规定的相关标准的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令限期治理，对单位处二万元以上二十万元以下罚款，对个人可以处二万元以下罚款；逾期不治理的，代为治理，所需费用由违法者承担。

第一百一十一条 违反本法规定，黄河干流、重要支流水工程未将生态用水调度纳入日常运行调度规程的，由有关主管部门按照职责分工，责令改正，给予警告，并处一万元以上十万元以下罚款；情节严重的，并处十万元以上五十万元以下罚款。

第一百一十二条 违反本法规定，禁渔期内在黄河流域重点水域从事天然渔业资源生产性捕捞的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门没收渔获物、违法所得以及用于违法活动的渔船、渔具和其他工具，并处一万元以上五万元以下罚款；采用电鱼、毒鱼、炸鱼等方式捕捞，或者有其他严重情节的，并处五万元以上五十万元以下罚款。

违反本法规定，在黄河流域开放水域养殖、投放外来物种或者其他非本地物种种质资源的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令限期捕回，处十万元以下罚款；造成严重后果的，处十万元以上一百万元以下罚款；逾期不捕回的，代为捕回或者采取降低负面影响措施，所需费用由违法者承担。

违反本法规定，在三门峡、小浪底、故县、陆浑、河口村水库库区采用网箱、围网或者拦河拉网方式养殖，妨碍水沙调控和防洪的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令停止违法行为，拆除网箱、围网或者拦河拉网，处十万元以下罚款；造成严重后果的，处十万元以上一百万元以下罚款。

第一百一十三条 违反本法规定，未经批准擅自取水，或者未依照批准的取水许可规定条件取水的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令停止违法行为，限期采取补救措施，处五万元以上五十万元以下罚款；情节严重的，吊销取水许可证。

第一百一十四条 违反本法规定，黄河流域以及黄河流经省、自治区其他黄河供水区相关县级行政区域的用水单位用水超过强制性用水定额，未按照规定期限实施节水技术改造的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构

责令限期整改，可以处十万元以下罚款；情节严重的，处十万元以上五十万元以下罚款，吊销取水许可证。

第一百一十五条 违反本法规定，黄河流域以及黄河流经省、自治区其他黄河供水区相关县级行政区域取水量达到取水规模以上的单位未安装在线计量设施的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令限期安装，并按照日最大取水能力计算的取水量计征相关费用，处二万元以上十万元以下罚款；情节严重的，处十万元以上五十万元以下罚款，吊销取水许可证。

违反本法规定，在线计量设施不合格或者运行不正常的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令限期更换或者修复；逾期不更换或者不修复的，按照日最大取水能力计算的取水量计征相关费用，处五万元以下罚款；情节严重的，吊销取水许可证。

第一百一十六条 违反本法规定，黄河流域农业灌溉取用深层地下水的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令限期整改，可以处十万元以下罚款；情节严重的，处十万元以上五十万元以下罚款，吊销取水许可证。

第一百一十七条 违反本法规定，黄河流域水库管理单位不执行黄河流域管理机构的水沙调度指令的，由黄河流域管理机构及其所属管理机构责令改正，给予警告，并处二万元以上十万元以下罚款；情节严重的，并处十万元以上五十万元以下罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第一百一十八条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门或者黄河流域管理机构及其所属管理机构责令停止违法行为，限期拆除违法建筑物、构筑物或者恢复原状，处五万元以上五十万元以下罚款；逾期不拆除或者不恢复原状的，强制拆除或者代为恢复原状，所需费用由违法者承担：

（一）在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物或者从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动；

（二）违法利用、占用黄河流域河道、湖泊水域和岸线；

（三）建设跨河、穿河、穿堤、临河的工程设施，降低行洪和调蓄能力或者缩小水域面积，未建设等效替代工程或者采取其他功能补救措施；

（四）侵占黄河备用入海流路。

第一百一十九条 违反本法规定，在黄河流域破坏自然资源和生态、污染环境、妨碍防洪安全、破坏文化遗产等造成他人损害的，侵权人应当依法承担侵权责任。

违反本法规定，造成黄河流域生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人承担修复责任、赔偿损失和相关费用。

第一百二十条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第十一章 附则

第一百二十一条 本法下列用语的含义：

（一）黄河干流，是指黄河源头至黄河河口，流经青海省、四川省、甘肃省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、河南省、山东省的黄河主河段（含入海流路）；

（二）黄河支流，是指直接或者间接流入黄河干流的河流，支流可以分为一级支流、二级支流等；

（三）黄河重要支流，是指湟水、洮河、祖厉河、清水河、大黑河、皇甫川、窟野河、无定河、汾河、渭河、伊洛河、沁河、大汶河等一级支流；

（四）黄河滩区，是指黄河流域河道管理范围内具有行洪、滞洪、沉沙功能，由于历史原因形成的有群众居住、耕种的滩地。

第一百二十二条 本法自2023年4月1日起施行。

#### （四）个人养老金实施办法

发文字号：人社部发〔2022〕70号

发布单位：人力资源社会保障部、财政部、国家税务总局、银保监会、证监会

发布时间：2022年10月26日

实施时间：2022年10月26日

原文链接：

[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-11/05/content\\_5724783.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-11/05/content_5724783.htm)

人社部发〔2022〕70号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅（局）、财政厅（局），国家税务总局各省、自治区、直辖市、计划单列市税务局，各银保监局、证监局：

为贯彻落实《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号），我们制定了《个人养老金实施办法》，现印发给你们，请认真贯彻落实。实施中遇到新情况、新问题，请及时向主管部门报告。

人力资源社会保障部

财政部

国家税务总局

银保监会

证监会

2022年10月26日

## 个人养老金实施办法

### 第一章 总则

第一条 为贯彻落实《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号），加强个人养老金业务管理，规范个人养老金运作流程，制定本实施办法。

第二条 个人养老金是指政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营、实现养老保险补充功能的制度。个人养老金实行个人账户制，缴费完全由参加人个人承担，自主选择购买符合规定的储蓄存款、理财产品、商业养老保险、公募基金等金融产品（以下统称个人养老金产品），实行完全积累，按照国家有关规定享受税收优惠政策。

第三条 本实施办法适用于个人养老金的参加人、人力资源社会保障部组织建设的个人养老金信息管理服务平台（以下简称信息平台）、金融行业平台、参与金融机构和相关政府部门等。

个人养老金的参加人应当是在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者。金融行业平台为金融监管部门组织建设的业务信息平台。参与金融机构包括经中国银行保险监督管理委员会确定开办个人养老金资金账户业务的商业银行（以下简称商业银行），以及经金融监管部门确定的个人养老金产品发行机构和销售机构。

第四条 信息平台对接商业银行和金融行业平台, 以及相关政府部门, 为个人养老金实施、参与部门职责内监管和政府宏观指导提供支持。

信息平台通过国家社会保险公共服务平台、全国人力资源和社会保障政务服务平台、电子社保卡、掌上12333APP等全国统一线上服务入口或者商业银行等渠道, 为参加人提供个人养老金服务, 支持参加人开立个人养老金账户, 查询个人养老金资金账户缴费额度、个人资产信息和个人养老金产品等信息, 根据参加人需要提供涉税凭证。

第五条 各参与部门根据职责, 对个人养老金的实施情况、参与金融机构和个人养老金产品等进行监管。各地区要加强领导、周密部署、广泛宣传, 稳妥有序推动个人养老金发展。

## 第二章 参加流程

第六条 参加人参加个人养老金, 应当通过全国统一线上服务入口或者商业银行渠道, 在信息平台开立个人养老金账户; 其他个人

养老金产品销售机构可以通过商业银行渠道，协助参加人在信息平台在线开立个人养老金账户。

个人养老金账户用于登记和管理个人身份信息，并与基本养老保险关系关联，记录个人养老金缴费、投资、领取、抵扣和缴纳个人所得税等信息，是参加人参加个人养老金、享受税收优惠政策的基础。

第七条 参加人可以选择一家商业银行开立或者指定本人唯一的个人养老金资金账户，也可以通过其他符合规定的个人养老金产品销售机构指定。

个人养老金资金账户作为特殊专用资金账户，参照个人人民币银行结算账户项下Ⅱ类户进行管理。个人养老金资金账户与个人养老金账户绑定，为参加人提供资金缴存、缴费额度登记、个人养老金产品投资、个人养老金支付、个人所得税税款支付、资金与相关权益信息查询等服务。

第八条 参加人每年缴纳个人养老金额度上限为12000元，参加人每年缴费不得超过该缴费额度上限。人力资源社会保障部、财政部根据经济社会发展水平、多层次养老保险体系发展情况等因素适时调整缴费额度上限。

第九条 参加人可以按月、分次或者按年度缴费，缴费额度按自然年度累计，次年重新计算。

第十条 参加人自主决定个人养老金资金账户的投资计划，包括个人养老金产品的投资品种、投资金额等。

第十一条 参加人可以在不同商业银行之间变更其个人养老金资金账户。参加人办理个人养老金资金账户变更时，应向原商业银行提出，经信息平台确认后，在新商业银行开立新的个人养老金资金账户。

参加人在个人养老金资金账户变更后，信息平台向原商业银行提供新的个人养老金资金账户及开户行信息，向新商业银行提供参加人当年剩余缴费额度信息。参与金融机构按照参加人的要求和相关业务规则，为参加人办理原账户内资金划转及所持有个人养老金产品转移等手续。

第十二条 个人养老金资金账户封闭运行，参加人达到以下任一条件的，可以按月、分次或者一次性领取个人养老金。

- (一) 达到领取基本养老金年龄；
- (二) 完全丧失劳动能力；
- (三) 出国（境）定居；
- (四) 规定的其他情形。

第十三条 参加人已领取基本养老金的，可以向商业银行提出领取个人养老金。商业银行受理后，应通过信息平台核验参加人的领取资格，获取参加人本人社会保障卡银行账户，按照参加人选定的领取方式，完成个人所得税代扣后，将资金划转至参加人本人社会保障卡银行账户。

参加人符合完全丧失劳动能力、出国（境）定居或者规定的其他情形等领取个人养老金条件的，可以凭劳动能力鉴定结论书、

出国（境）定居证明等向商业银行提出。商业银行审核并报送信息平台核验备案后，为参加人办理领取手续。

**第十四条** 鼓励参加人长期领取个人养老金。

参加人按月领取时，可以按照基本养老保险确定的计发月数逐月领取，也可以按照自己选定的领取月数逐月领取，领完为止；或者按照自己确定的固定额度逐月领取，领完为止。

参加人选取分次领取的，应选定领取期限，明确领取次数或方式，领完为止。

**第十五条** 参加人身故的，其个人养老金资金账户内的资产可以继承。

参加人出国（境）定居、身故等原因社会保障卡被注销的，商业银行将参加人个人养老金资金账户内的资金转至其本人或者继承人指定的资金账户。

**第十六条** 参加人完成个人养老金资金账户内资金（资产）转移，或者账户内的资金（资产）领取完毕的，商业银行注销该资金账户。

### 第三章 信息报送和管理

**第十七条** 信息平台对个人养老金账户及业务数据实施统一集中管理，与基本养老保险信息、社会保障卡信息关联，支持制度实施监控、决策支持等。

**第十八条** 商业银行应及时将个人养老金资金账户相关信息报送至信息平台。具体包括：

(一) 个人基本信息。包括个人身份信息、个人养老金资金账户信息等；

(二) 相关产品投资信息。包括产品交易信息、资产信息；

(三) 资金信息。包括缴费信息、资金划转信息、相关资产转移信息、领取信息、缴纳个人所得税信息、资金余额信息等。

第十九条 商业银行根据业务流程和信息的时效性需要，按照实时核验、定时批量两类时效与信息平台进行交互，其中：

(一) 商业银行在办理个人养老金资金账户开立、变更、注销和资金领取等业务时，实时核验参加人基本养老保险参保状态、个人养老金账户和资金账户唯一性，并报送有关信息；

(二) 商业银行在办理完个人养老金资金账户开立、缴费、资金领取，以及提供与个人养老金产品交易相关的资金划转等服务后，定时批量报送相关信息。

第二十条 金融行业平台应及时将以下数据报送至信息平台。

(一) 个人养老金产品发行机构、销售机构的基本信息；

(二) 个人养老金产品的基本信息；

(三) 参加人投资相关个人养老金产品的交易信息、资产信息数据等。

第二十一条 信息平台应当及时向商业银行和金融行业平台提供技术规范，确保对接顺畅。

推进信息平台与相关部门共享信息，为规范制度实施、实施业务监管、优化服务体验提供支持。

## 第四章 个人养老金资金账户管理

第二十二条 商业银行应完成与信息平台、金融行业平台的系统对接，经验收合格后办理个人养老金业务。

第二十三条 商业银行可以通过本机构柜面或者电子渠道，为参加人开立个人养老金资金账户。

商业银行为参加人开立个人养老金资金账户，应当通过信息平台完成个人养老金账户核验。

商业银行也可以核对参加人提供的由社会保险经办机构出具的基本养老保险参保证明或者个人权益记录单等相关材料，报经信息平台开立个人养老金账户后，为参加人开立个人养老金资金账户，并与个人养老金账户绑定。

第二十四条 参加人开立个人养老金资金账户时，应当按照金融监管部门要求向商业银行提供有效身份证件等材料。

商业银行为参加人开立个人养老金资金账户，应当严格遵守相关规定。

第二十五条 个人养老金资金账户应支持参加人通过商业银行结算账户、非银行支付机构、现金等途径缴费。商业银行应为参加人、个人养老金产品销售机构等提供与个人养老金产品交易相关的资金划转服务。

第二十六条 商业银行应实时登记个人养老金资金账户的缴费额度，对于超出当年缴费额度上限的，应予以提示，并不予受理。

第二十七条 商业银行应根据相关个人养老金产品交易结果，记录参加人交易产品信息。

第二十八条 商业银行应为参加人个人养老金资金账户提供变更服务，并协助做好新旧账户衔接和旧账户注销。原商业银行、新商业银行应通过信息平台完成账户核验、账户变更、资产转移、信息报送等工作。

第二十九条 商业银行应当区别处理转移资金，转移资金中的本年度缴费额度累计计算。

第三十条 个人养老金资金账户当日发生缴存业务的，商业银行不应为其办理账户变更手续。办理资金账户变更业务期间，原个人养老金资金账户不允许办理缴存、投资以及支取等业务。

第三十一条 商业银行开展个人养老金资金账户业务，应当公平对待符合规定的个人养老金产品发行机构和销售机构。

第三十二条 商业银行应保存个人养老金资金账户全部信息自账户注销日起至少十五年。

## 第五章 个人养老金机构与产品管理

第三十三条 个人养老金产品及其发行、销售机构由相关金融监管部门确定。个人养老金产品及其发行机构信息应当在信息平台 and 金融行业平台同日发布。

第三十四条 个人养老金产品应当具备运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值等基本特征。

第三十五条 商业银行、个人养老金产品发行机构和销售机构应根据有关规定，建立健全业务管理制度，包括但不限于个人养老金资金账户服务、产品管理、销售管理、合作机构管理、信息披露等。商业银行发现个人养老金实施中存在违规行为、相关风险或者其他问题的，应及时向监管部门报告并依规采取措施。

第三十六条 个人养老金产品交易所涉及的资金往来，除另有规定外必须从个人养老金资金账户发起，并返回个人养老金资金账户。

第三十七条 个人养老金产品发行、销售机构应为参加人提供便利的购买、赎回等服务，在符合监管规则及产品合同的前提下，支持参加人进行产品转换。

第三十八条 个人养老金资金账户内未进行投资的资金按照商业银行与个人约定的存款利率及计息方式计算利息。

第三十九条 个人养老金产品销售机构要以“销售适当性”为原则，依法了解参加人的风险偏好、风险认知能力和风险承受能力，做好风险提示，不得主动向参加人推介超出其风险承受能力的个人养老金产品。

## 第六章 信息披露

第四十条 人力资源社会保障部、财政部汇总并披露个人养老金实施情况，包括但不限于参加人数、资金积累和领取、个人养老金产品的投资运作数据等情况。

第四十一条 信息披露应当以保护参加人利益为根本出发点，保证所披露信息的真实性、准确性、完整性，不得有虚假记载、误导性陈述和重大遗漏。

## 第七章 监督管理

第四十二条 人力资源社会保障部、财政部根据职责对个人养老金的账户设置、缴费额度、领取条件、税收优惠等制定具体政策并进行运行监管。税务部门依法对个人养老金实施税收征管。

第四十三条 人力资源社会保障部对信息平台的日常运行履行监管职责，规范信息平台与商业银行、金融行业平台、有关政府部门之间的信息交互流程。

第四十四条 人力资源社会保障部、财政部、税务部门在履行日常监管职责时，可依法采取以下措施：

（一）查询、记录、复制与被调查事项有关的个人养老金业务的各类合同等业务资料；

（二）询问与调查事项有关的机构和个人，要求其就有关问题做出说明、提供有关证明材料；

（三）其他法律法规和国家规定的措施。

第四十五条 中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会根据职责，分别制定配套政策，明确参与金融机构的名单、业务流程、个人养老金产品条件、监管信息报送等要求，规范银行保险机构个人养老金业务和个人养老金投资公募基金业务，对参与金融机构发行、销售个人养老金产品等经营活动依法履行监管职责，督促参与金融机构优化产品和服务，做好产品风险提示，加强投资者教育。

参与金融机构违反本实施办法的，中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会依法依规采取措施。

第四十六条 中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会对金融行业平台有关个人养老金业务的日常运营履行监管职责。

第四十七条 各参与部门要加强沟通,通过线上线下等多种途径,及时了解社会各方面对个人养老金的意见建议,处理个人养老金实施过程中的咨询投诉。

第四十八条 各参与机构应当积极配合检查,如实提供有关资料,不得拒绝、阻挠或者逃避检查,不得谎报、隐匿或者销毁相关证据材料。

第四十九条 参与机构违反本实施办法规定或者相关法律法规的,人力资源社会保障部、财政部、税务部门按照职责依法依规采取措施。

## 第八章 附 则

第五十条 中国银行保险监督管理委员会、人力资源社会保障部会同相关部门做好个人税收递延型商业养老保险试点与个人养老金的衔接。

第五十一条 本实施办法自印发之日起施行。

第五十二条 人力资源社会保障部、财政部、国家税务总局、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会根据职责负责本实施办法的解释。

## （五）网络产品安全漏洞收集平台备案管理办法

发文字号：工信部网安〔2022〕146号

发布单位：工业和信息化部

发布时间：2022年10月25日

实施时间：2023年1月1日

原文链接：

[https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2022/art\\_8c3a9f746c324ac8a6c033f896356a0d.html](https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2022/art_8c3a9f746c324ac8a6c033f896356a0d.html)

### 工信部网安〔2022〕146号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团工业和信息化主管部门，各省、自治区、直辖市通信管理局，有关网络产品安全漏洞收集平台运营单位：

现将《网络产品安全漏洞收集平台备案管理办法》印发给你们，请认真遵照执行。

工业和信息化部

2022年10月25日

## 网络产品安全漏洞收集平台备案管理办法

第一条 为规范网络产品安全漏洞收集平台备案管理，根据《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《网络产品安全漏洞管理规定》，制定本办法。

第二条 中华人民共和国境内的网络产品安全漏洞收集平台的备案管理工作，适用本办法。

本办法所称网络产品安全漏洞收集平台（以下简称漏洞收集平台），是指相关组织或者个人设立的收集非自身网络产品安全漏洞的公共互联网平台，仅用于修补自身网络产品、网络和系统安全漏洞用途的除外。

第三条 漏洞收集平台备案通过工业和信息化部网络安全威胁和漏洞信息共享平台开展，采用网上备案方式进行。

第四条 拟设立漏洞收集平台的组织或个人，应当通过工业和信息化部网络安全威胁和漏洞信息共享平台如实填报网络产品安全漏洞收集平台备案登记信息，主要包括：

（一）漏洞收集平台的名称、首页网址和互联网信息服务（ICP）许可或备案号，用于发布漏洞信息的相关网址、社交软件公众号等互联网发布渠道；

（二）主办单位或主办个人的名称或姓名、证件号码，以及漏洞收集平台主要负责人和联系人的姓名、联系方式；

（三）漏洞收集的范围和方式、漏洞验证评估规则、通知相关责任主体修补漏洞规则、漏洞发布规则、注册用户的身份核实规则及分类分级管理规则等；

(四) 通过工业和信息化部通信网络安全防护管理系统, 取得的网络安全等级保护备案相关材料;

(五) 依据有关国家标准和行业标准, 实施平台管理等情况;

(六) 有关主管部门要求提交的其他需要说明的信息。

第五条 工业和信息化部在收到漏洞收集平台提交的备案信息后, 填报信息齐全、符合法定要求的, 应当在 10 个工作日内予以备案, 向其发放备案编号, 将备案信息通报公安部和国家互联网信息办公室, 并通过工业和信息化部网络安全威胁和漏洞信息共享平台向社会公布有关备案信息。

拟设立漏洞收集平台的组织或个人应对所填报信息的真实性负责, 发现备案信息不真实、不完整的, 工业和信息化部在 10 个工作日内通知漏洞收集平台予以补正。

完成备案的漏洞收集平台应当在其网站首页底部位置标明其备案编号。

第六条 备案信息发生变化的, 应当自信息变化之日起 30 日内通过工业和信息化部网络安全威胁和漏洞信息共享平台履行备案变更手续。

第七条 不再从事漏洞收集业务的，应当在业务终止之日通过工业和信息化部网络安全威胁和漏洞信息共享平台履行备案注销手续。

第八条 漏洞收集平台应在上线前完成备案，已上线运行的漏洞收集平台应在本办法施行之日起 10 个工作日内进行备案。

第九条 工业和信息化部设立举报渠道，社会公众可通过工业和信息化部网络安全威胁和漏洞信息共享平台电话、邮箱等方式，对漏洞收集平台涉嫌违反法律法规的行为进行举报。经核查属实的，将依法依规对漏洞收集平台予以处理。

第十条 本办法自 2023 年 1 月 1 日起施行。

## 一、案例分析

(一) 律师向不动产登记机关申请“以人查房”应否支持

书刊名称：中国法院 2021 年度案例·行政纠纷

出版日期：2021. 4

文书链接：

<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181217BMTKHNT2W0/index.html?pageId=70aba425cdd7b5413af5516abcf72e30&s21>

### 【案件基本信息】

#### 1. 判决书字号

重庆市第五中级人民法院(2018)渝 05 行终 604 号行政判决

## 2. 案由：不履行法定职责纠纷

### 3. 当事人

原告(被上诉人)：陈某、蔡某

被告(上诉人)：重庆市规划和自然资源局(原重庆市国土资源和房屋管理局，以下简称原重庆市土房局)

#### 【基本案情】

陈某、蔡某系北京市大成(重庆)律师事务所律师，二人接受案外人魏某的委托，代为处理魏某与冯某民间借贷纠纷一案在审判和执行阶段的相关事宜。陈某、蔡某于2018年2月23日、2月26日，持人民法院出具的《受理案件通知书》、律师事务所介绍信、授权委托书、律师执业证，前往重庆市沙坪坝区不动产登记中心申请查询对方当事人的房产信息。重庆市沙坪坝区不动产登记中心拒绝了二人的查询申请。二人遂诉至法院，要求确认原重庆市土房局拒不履行依其申请查询他人不动产登记信息的行为违法。

#### 【案件焦点】

代理民事诉讼的律师向不动产登记机构申请查询对方当事人的房产信息被拒绝，律师以该不动产登记机构的行政主管部门为被告提起行政诉讼的，人民法院应否予以支持。

#### 【法院裁判要旨】

重庆市巴南区人民法院经审理认为：《中华人民共和国民事诉讼法》第六十一条规定，代理诉讼的律师和其他诉讼代理人有权调查收集证据，《中华人民共和国律师法》第三十五条第二款规定，律师自行调查取证的，凭律师执业证书和律师事务所证明，可以向有关单位或者个人调查与承办法律事务有关的情况。陈某、蔡某作为魏某的代理律师，有权进行调查收集证据，不动产登记中心应提供房屋查询服务。

重庆市巴南区人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第六十一条、《中华人民共和国律师法》第三十五条第二款作出如下判决：

确认重庆市土房局拒绝向原告陈某、蔡某提供查询不动产登记信息的行为违法。

重庆市土房局不服一审判决，提起上诉。重庆市第五中级人民法院经审理认为：第一，陈某、蔡某申请查询冯某名下所有房产的目的在于通过诉讼保全确保债权在得到判决支持后能顺利实现，不影响该案的事实认定及判决结果。第二，我国实行不动产登记资料依法查询制度，根据《中华人民共和国物权法》第十八条、《不动产登记暂行条例》第二十七条、《不动产登记暂行条例实施细则》第九十七条第四款等规定，有权申请查询、复制不动产登记资料的主体有三类，分别为权利人、利害关系人和有关国家机关。律师作为民间借贷纠纷的诉讼代理人，既不属于不动产的权利人，也不属于利害关系人，不应支持。第三，即便是权利人、利害关系人申请查询、复制不动产登记资料，其能够查询、复制的范围亦有明确限制，权利人可以查询、复制自身名下的所有不动产登记资料，利害关系人可以查询、复制的范围也限于特定不动产的自然状况、权利信息和其他事项。陈某、蔡某申请查询的是冯某名下的所有房产信息，并未指向特定不动产，属于对特定自然人名下的不动产信息进行汇总，显然不符合法律规定的查询范围。第四，当前涉及不动产查询的法律规定是在特定人群知情权与公民隐私权之间进行价值平衡后作出的合理制度安排，律师的调查取证仍需通过相应领域的规定予以实现。

重庆市第五中级人民法院根据《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第二项之规定，作出如下判决：

一、撤销重庆市巴南区人民法院(2018)渝0113行初79号行政判决;

二、驳回陈某、蔡某的诉讼请求。

### 【法官后语】

本案的核心问题是律师因民事诉讼向不动产登记机关申请“以人查房”是否应当得到司法支持,涉及公民隐私权和律师调查取证权之间的合理保护和平衡。调查取证是律师的法定权利,充分尊重和保障律师依法履职具有重要的法治意义。《中华人民共和国律师法》第三十五条第二款及《中华人民共和国民事诉讼法》第六十一条均规定了律师调查取证权,律师可以对法律事务依法进行调查取证。同时,随着国际人权法以及部分国家的宪法对隐私权的确认,隐私权逐渐被视为一种基本人权。两者之间存在较大张力,隐私权是公民的基本权利,而律师调查取证权是仅涉及诉讼当事人的权利,其决定了两者权利价值位阶不同,但是两者又不是完全对抗的关系。就当前制度设计而言,自行调查和申请有权机关调查能够充分保障律师的调查取证权。同时,保障律师调查取证权绝不意味着律师的调查取证权没有法律边界,仍然应当遵守相关法律规定的主体、程序、范围、原因等合理限制。

本案一、二审法院审理思路出现分歧,一审法院主要是立足于律师调查取证权的原则性规定,认为不动产登记机关应当为律师提供“以人查房”的服务。二审法院则从所查证据与案件事实认定和判决结果的关联性、不动产信息查询的主体范围、查询的信息范围、相关法律适用规则、律师调查取证权与公民隐私保护的平衡等方面,认为房屋信息与民间借贷案件的事实认定和裁判结果没有关联,律师并非权利人、利害关系人和有关国家机关,对相关法律规定进行综合分析,律师无权实现“以人查房”。在立法层面,各领域关于

律师调查取证权的具体规定在不断健全完善，如《不动产登记资料查询暂行办法》第二十二条就规定律师受相应当事人委托，可以比委托人查询更多的不动产登记信息，以满足律师办理相关案件的诉讼需求。在司法实践层面，司法机关也不断加强律师权利保障，律师调查取证权也逐步通多种方式得以保障，既可自行实现，也可在无法自行实现时申请律师调查令、申请法院调查取证等。但如要实现本案所主张的在诉讼阶段“以人查房”，还须从法律规定、公民隐私保护等方面谨慎考量。

律师调查取证权的核心应是案情需要，且受法律规定的程序、范围等限制，这符合法律的原则和精神。本案中，陈某、蔡某作为民事诉讼代理人，申请查询所涉案件对方当事人名下所有房产，其目的系执行的顺利进行，与案件事实本身并无任何关联，不影响该案的事实认定及判决结果，并不满足案情需要的关键要求，也不符合权利人、利害关系人和有关国家机关之一的查询主体要求，“以人查房”也并非指向特定的不动产信息，远远超出了法律规定的合理查询范围，会对公民隐私造成极大冲击，难以得到法律支持。在后续的立法和司法实践中，需要对此进行更加深入的关注和调研，以期能够在律师调查取证权和公民隐私权方之间寻求最佳平衡点。

## （二）环境影响评价审批的司法审查方式及听证权利保护

书刊名称：中国法院 2021 年度案例. 行政纠纷

出版日期：2021. 4

文书链接

<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181217BMTKHNT2W0/index.html?pageId=70aba425cdd7b5413af5516abcf72e30&s2>

**【案件基本信息】**

## 1. 裁判文书字号

上海市第二中级人民法院(2019)沪02行终84号行政判决书

## 2. 案由：环保许可纠纷

## 3. 当事人

原告(上诉人)：马某某等29人

被告(被上诉人)：上海市浦东新区生态环境局

第三人：上海浦东工程建设管理有限公司

**【基本案情】**

第三人系济阳路(卢浦大桥-闵行区界)快速化改建工程项目(以下简称涉案工程项目)建设单位。29名原告系该项目施工沿线小区居民。2017年12月6日,第三人向被告提交《建设项目环境影响评价审批申请表》及所附《环境影响报告表》等材料,被告于同日依法受理、公示。被告委托上海市环境科学研究院(以下简称上海环科院)开展技术评估,结论为《环境影响报告表》质量合格,基本符合环评导则要求,从环境保护角度工程建设可行。同月25日,被告对涉案工程项目进行拟审批公示。同月27日,位于涉案工程项目沿线的部分居民向被告提交《环评听证会申请书》。2018年1月9日,被告向申请人中的8名居民发出《环境保护行政许可听证通知书》,告知听证会的时间及地点等事项。同月17日,环评审批部门组织召开听证会并制作听证笔录,审批人员介绍申请程序及内容等事项,上述8名居民、环境影响评价机构中海环境科技(上海)股份有限公司(以下简称中海公司)以及第三人发表意见,部分原告旁听。同年2月12日,被告作出被诉《环评审批意见》,送达第三人并网上公示。

原告不服，理由如下：第一，基础数据不实，《环境影响报告表》噪声监测点设置错误，现状数据与原告自行委托监测结果不符，建筑物与道路边界线距离失实。第二，听证程序违法，被告未作听证事先告知及通知，未出示拟作许可的证据及理由，侵害原告听证权利。请求法院依法判决撤销被诉《环评审批意见》。

被告辩称，《环境影响报告表》由具有环境影响评价技术服务资质的中海公司编制，经上海环科院技术评估，评价结论总体可信，认定事实清楚，证据确实充分。被告根据涉案工程项目利害关系人的申请召开听证会，在法定期限内作出被诉《环评审批意见》，执法程序合法。故请求法院判决驳回原告的诉讼请求。

第三人诉称，中海公司具有编制《环境影响报告表》的资质，其数据来源于基于测绘数据制作的设计方案图纸，通过将数据完整导入国家环境保护总局认证的噪声模拟软件系统，得出环境影响评价结论，基础数据真实权威。《环境影响报告表》中载明的建筑物至道路边界线的距离等数据，是为了便于记录所作的概括性描述，并非导入噪声模拟系统直接使用的数据。原告认为应实地测量的意见不具有现实可能性且不具权威性。被诉环评审批意见合法，请求法院判决驳回原告的诉讼请求。

### 【案件焦点】

1. 《环境影响报告表》基础数据是否失实；2. 听证程序是否合法。

### 【法院裁判要旨】

上海市静安区人民法院经审理认为：第一，关于《环境影响报告表》基础数据的审查问题。《环境影响报告表》经具备专业资质的机构进行技术评估，认为评价结论总体可信，被告根据评估结论，从涉案工程项目环境可行性、环境影响分析预测评估的可靠性、环

境保护措施的有效性、环境影响评价结论的科学性等方面进行审查，作出被诉《环评审批意见》，认定事实清楚。关于原告主张的噪声现状数据失实问题，原告自行委托监测公司测得数据与《环境影响报告表》中数据存在的差异，系监测时间、监测地点不同所造成，不能据此否定《环境影响报告表》记载数据的真实性。且《环境影响报告表》所载声环境数据为现状评估数据，意在与建设项目施工期及完工后各项声环境指标进行比较，落实环保要求，并非对涉案工程项目建成后声环境数据的预估。关于原告主张的建筑物与道路边界线距离与实际不符问题，该距离表述是对小区位置与涉案工程项目距离的概括性描述，环评基础数据采集来源于测绘部门的测绘数据，而测绘数据包含了不同的相邻建筑物与涉案工程项目之间详细的空间关系，因此该概括描述距离并非环评过程中所采用的基础数据，并不影响环评的科学性与合法性。故原告认为《环境影响报告表》中基础资料数据不真实的主张缺乏事实根据。

第二，关于听证程序是否符合法定要求的问题。被告依申请组织召开听证会，但未依法送达《环境保护行政许可听证告知书》，告知行政许可申请人、利害关系人享有要求听证的权利。首先，听证程序本质上是一种事中救济程序，其目的在于通过参与人对拟处行政决定的证据、依据进行质辩，揭示争议内容，帮助行政机关正确作出行政决定，体现了行政的公正性和衡平性。听证告知的功能不仅在于启动听证程序，更重要的是事先告知行政许可的初步审查意见、证据和理由，便于听证参加主体充分行使质辩权利。而本案被告在组织听证过程中未向行政相对人发送听证告知书，客观上影响了听证参与人充分行使质辩权利的可能，同时，听证笔录也反映出执法人员未在听证程序伊始就开示拟处决定的相关证据和理由，

使得听证参与人未能围绕行政机关的初步审查意见和相关证据展开质证和辩论，显著影响到听证参与人程序权利的实现。其次，法律规定环保行政许可申请人、利害关系人人数众多或者其他必要情形时，可以通过报纸、网络或者布告等适当方式，将《环境保护行政许可听证告知书》向社会公告。环保许可涉及的利害关系人可能范围广大，无法让每个人都发表意见，但可以通过委托代表等方式实现其权利主张。由于本案被告未制发听证告知书，更未向社会公告，造成原告未参与听证，实质上克减了原告程序参与权利，因此被诉许可程序违法。

综上，被诉《环评审批意见》实体内容合法而行政程序违法，原应撤销，责令其重新作出，但鉴于原告在庭审过程中已充分发表质证意见，也未提出足以撤销或改变被诉许可实体认定的事实证据；第三人作为建设单位基于对被诉许可的信赖，已经开展实施相关建设工作，其信赖利益应当依法予以保障；且系争建设项目属于市政重要工程，撤销重作被诉行政行为可能对社会公共利益造成损害。因此，应当确认被诉《环评审批意见》违法。

上海市静安区人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第一款第一项的规定，判决如下：

确认被告于2018年2月12日作出《关于济阳路(卢浦大桥-闵行区界)快速化改建工程项目环境影响报告表的审批意见》的行政行为违法。

二审法院同意一审法院裁判意见。

### 【法官后语】

本案系上海市首例环境影响评价审批决定行政机关败诉案件。本案的意义在于明确了法院对于专业技术性事实的审查方式：

一是对于单纯技术性事实的认定方式。在证据和事实审查上，行政诉讼有别于民事诉讼、刑事诉讼之处在于，行政诉讼中的证据与事实往往是经行政机关先行认定之后，再呈现于诉讼程序中的。因此，行政诉讼中的证据与事实认定涉及行政权与审判权的关系。对于单纯的技术性事实，法院一般应当尊重行政机关对于技术问题的首次判断，除非存在明显的相反证据或否定性事实。如确实存在相反证据且能够成立的，法院可以对个别技术性问题通过鉴定、专家咨询或专家证人作证等方式进行审查，但并不适宜对所有技术性问题进行全面审查。

二是对于技术性事实形成程序的审查标准。正因为法院尊重行政机关对于单纯技术性事实的首次判断权，法院应当更为严格地通过对行政程序加以审查，以实现司法对于行政行为合法性及行政裁量合理性的认定。一般而言，法律规定已经从程序上保障了当事人实体权利的实现路径。本案中，被告的行政行为违反了正当程序原则，显著侵害了原告作为许可事项利害关系人的实体权利，具体体现在以下两个方面：首先，由于被告在组织听证过程中未制发听证告知书，也未向社会公告，造成原告未能参与或者委托代表参与听证，实质上克减了原告程序参与权利告知行政许可申请人、利害关系人享有要求听证的权利，使其丧失发表意见、陈述观点的可能性。其次，听证的本质在于质辩，属于一种事中救济程序，本案被告在组织听证过程中，未在听证程序伊始就开示拟处决定的相关证据和理由，使得听证参与人未能围绕行政许可初步审查意见和相关证据展开质证和辩论，实质上剥夺了听证参与人程序权利的实现。

在本案判决方式的选择上，鉴于被诉许可事实认定而执法程序违法，法院本应判决予以撤销。但是，诉讼双方已就被诉环评审批意见的证据及依据进行了质辩，原告未能提供足以撤销本案事实认

定的证据和依据，且第三人也已基于被诉环评审批意见开展了工程建设工作，撤销被诉行政行为可能会对社会公共利益造成损害，故法院最终依法判决确认被诉环评审批意见违法。

### 三、案件研究

#### 国有土地使用权权属争议处理决定讼争之行政复议前置程序的适用

微信公众号名称：中国应用法学

发布日期：2022.11.1

原文链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/uJGdvq9euoq9v5VfawW92w>

#### 裁判摘要：

公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地等自然资源的所有权或者使用权的，应当先申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。

#### 案件基本信息：

##### 1. 诉讼当事人

再审申请人(一审原告、二审被上诉人)：张某甲

被申请人(一审被告)：贵州省清镇市人民政府(以下简称清镇市政府)

被申请人(一审被告)：贵州省清镇市国土资源局(以下简称清镇市国土局)

一审第三人、二审上诉人：张某乙

##### 2. 案件索引与裁判日期

一审：贵州省贵阳市中级人民法院(2017)黔01行初1192号判决(2018年1月25日)

二审：贵州省高级人民法院(2018)黔行终927号裁定(2018年12月20日)

再审：最高人民法院(2019)最高法行申8878号裁定(2019年12月19日)

### 3. 案由

土地权属确权

#### 简要案情：

张某甲与张某乙于2000年3月与4月分别取得清镇市政府颁发的国有土地使用权证。2009年起，张某乙因认为张某甲修建房屋超过土地界址线，侵犯了自己的土地使用权，多次向清镇市国土局上访，要求处理。2012年张某乙向人民法院提起要求张某甲返还原物纠纷的民事诉讼，该民事诉讼经人民法院两审审理，以该案属于土地权属争议为由判决驳回张某乙的诉讼请求和上诉。2015年7月，清镇市国土局聘请地质勘查队到两户建房点进行实地测绘，于当日作出测量说明，结果为：张某甲指界实地勘测面积包含争议面积，而张某乙指界实地勘测面积不包含争议面积。2015年10月，清镇市国土局作出处理意见报告，报请清镇市政府给予确权。2016年5月，清镇市国土局作出确定权属的请示，再次报请清镇市政府，并提出处理建议。清镇市政府于同月作出本案被诉批复，确定争议土地的使用权属于张某乙。该批复经由清镇市国土局送达张某甲与张某乙。张某甲不服该批复的土地权属确权决定，向人民法院提起诉讼，请求撤销清镇市政府作出的土地权属确权批复。

一审法院于2018年1月25日作出(2017)黔01行初1192号判决,撤销清镇市政府作出的土地权属确权批复。二审法院于2018年12月20日作出(2018)黔行终927号裁定,撤销一审判决,驳回被上诉人张某甲的起诉。

判决生效后,张某甲向最高人民法院申请再审,请求撤销二审裁定,维持一审判决。

### 案件焦点:

1. 土地权属争议处理行为的法律属性;
2. 当事人不服行政机关作出的国有土地使用权权属争议处理决定,向人民法院提起诉讼前,是否应当先行向上一级行政机关申请复议;
3. 司法审查和行政裁量的权力界限如何合理界分,司法处理如何尊重行政先行行为,是实现实质化解矛盾争议的关键所在。

### 裁判结果:

最高人民法院经审查认为,《行政复议法》第30条第1款规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地等自然资源的所有权或者使用权的,应当先申请行政复议;对行政复议决定不服的,可以依法向人民法院提起行政诉讼。本案中,张某甲与张某乙因土地使用权界址问题发生争议,经清镇市国土局委托有关单位勘界、测绘后提出处理建议报清镇市政府,清镇市政府作出被诉土地权属确权批复。该批复已向争议双方当事人送达,是发生外部法律效力的确权决定。二审认为,对于该批复不服,应当先行申请行政复议,具有法律依据,有利于充分救济和保障土地使用权界址争议双方当事人的合法权益。张某甲认为该批复缺乏事实依据、程序违法,应

先申请行政复议。张某甲对复议决定不服，再向人民法院提起行政诉讼。最高人民法院依法裁定驳回张某甲的再审申请。

### 裁判摘要评析：

本案的审理中存在两种分歧意见。一种意见认为，对于行政机关作出的土地权属争议处理决定，当事人应当先行提出行政复议。理由在于，《关于适用〈行政复议法〉第三十条第一款的批复》（法释〔2003〕5号）（以下简称法释〔2003〕5号《批复》）明确土地权属争议处理决定应当适用复议前置。国有土地使用权权属纠纷专业性强，涉及面广，适用复议前置程序有利于充分发挥行政机关的工作优势，更好地化解纠纷并节省司法资源，以便查明事实、分清是非，使土地权属争议得以及时解决。另一种意见认为，对于行政机关作出的土地权属争议处理决定，当事人可以直接向人民法院提起行政诉讼。其理由在于，《土地管理法》经第二次、第三次修正，其内容未规定土地权属争议处理决定应当适用复议前置程序。若适用复议前置程序，会剥夺行政相对人在行政争议发生时选择救济方式的权利，从而提高了行政诉讼救济的门槛。最高人民法院裁定最终采纳第一种意见。

#### 一、土地权属争议处理行为的法律属性

土地权属争议处理，是指在土地所有权或者使用权等权利发生权属争议时，行政机关作出的确认土地权属关系的行政行为，解决的是土地所有权、土地使用权等相关权利归谁所有的问题。2004年《土地管理法》第16条第1款规定：“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。”土地所有权和使用权存有争议，而当事人协商解决不能时，行政机关具有作出土地权属确权的法定职责。

首先，土地权属争议处理是土地确权行政行为。土地确权是对土地所有权、使用权的明确。土地确权是土地合法使用和流转，避免产权模糊引发侵权纠纷的基础。《土地权属争议调查处理办法》第31条第3款规定，生效的土地权属处理决定是土地登记的依据。当事人对土地权属处理决定不服而提起的行政诉讼，案由往往确定为土地权属确权。其次，土地权属争议处理还具有行政裁决的法律属性和特征。通说认为，行政裁决是指行政机关适用准司法程序裁决法律、法规授权其处理的特定争议案件的制度；行政裁决的主要客体是民事争议。行政机关针对土地权属争议作出处理决定的行政行为，符合行政裁决的特征要件。行政机关依当事人申请居中处理，所作土地权属确权具有准司法性的行政效力，产生了创设、变动或者消灭当事人权利、义务的直接法律效果。

明确土地权属争议处理的法律属性，在审判实务中具有以下重要意义。

第一，正确理解土地权属争议纠纷中应当选择行政的抑或民事的救济路径。实践中，土地权属纠纷和土地侵权纠纷常具有高度联系性，权属关系的确定往往成为侵权事实得以确定的基础。当事人确认自身土地权属，须先行向行政机关提出申请，在行政机关进行地籍调查、权属审核、注册登记后，向当事人颁发土地权属证书，实现土地权利“权属合法、界址清楚、面积确定”，亦即享有清楚、明晰的土地权属。如果争议双方当事人均已依法取得权证，证载内容、四至并无重叠，且均已取得争议双方当事人认可，则土地权属处于确定状态，相关争议根据《土地权属争议调查处理办法》第14条的规定，不再属于土地权属确权争议，而应当通过土地侵权争议解决途径进行民事救济。反之，则须通

过土地权属确权使土地权属关系通过行政处理决定解决。本案中，2012年张某乙曾向人民法院提起要求张某甲返还原物的民事诉讼。经人民法院民事审判，最终以该案属于土地权属争议为由裁定驳回张某乙的起诉。故而本案当事人寻求行政途径以解决纠纷。

第二，准确把握司法审查应当围绕何种法律行为和法律关系展开。根据2004年《土地管理法》第16条第1款的规定，清镇市政府被诉批复属于依法定职责针对土地权属争议作出的行政确权。从对象上说，本案张某甲与张某乙实际修建的房屋相邻；张某甲与张某乙的宗地图对比来看，双方的地界界址不清，土地权证内容上存在重叠，须由清镇市政府依法确认土地权属。从程序上说，本案源于张某乙长期上访请求启动确权；由清镇市国土局依照《土地权属争议调查处理办法》进行了实地调查并出具调查处理意见；进而由清镇市政府作出确权的批复。从法律效果上说，以批复的形式对调查结果予以确认并责令清镇市国土局“完善相关手续”，实现了土地权属争议处理决定的效果，由清镇市国土局送达张某甲与张某乙之后对争议双方当事人产生了行政效力。该土地权属确权行政行为最终应当被纳入司法审查。

第三，司法审查中如何正确理解土地权属争议处理的法律价值，并准确把握对行政机关土地权属确权的审查力度。土地权属争议处理系在土地确权特定专业领域依当事人申请而启动，行政机关居中裁决行使准司法权力，具有靠前解决当事人土地权属纠纷的及时性和经济性，是依法行政和现代社会治理的有机组成部分。为此，《土地管理法》等法律法规设置了“行政先行处理”程序。司法审查对行政裁量权应当予以较之一般行政行为更多的宽容和尊重。从这个角度上说，将土地权属确权纳入行政复议同

样具有法理依据。相对于诉讼而言，行政复议程序简单、迅速及时，以便民为原则，可以对土地权属争议处理决定先进行一遍全面审查，审查后认为确权确有错误的，既可以撤销，也可以变更，对于快速解决土地权证争议具有不可替代的作用。《关于审理涉及农村集体土地行政案件的规定》（法释〔2011〕20号）第6条第1款明确，土地权利人认为乡级以上人民政府作出的土地确权决定侵犯其依法享有的农村集体土地权属，经复议后可向人民法院提起诉讼。对于国有土地权属争议处理决定如何把握司法审查的介入时机和力度，同样应当正确理解《行政复议法》《土地管理法》《土地权属争议调查处理办法》相关规定精神，梳理其内在逻辑层级关系，准确理解和适用法律，以实现法律救济途径及相应实体权益保护更加周延。

## 二、国有土地使用权属确权诉讼应以行政复议前置

### （一）行政复议前置具有法律依据

从世界范围来看，就行政复议制度结构而言，第一类是初期以英国为代表的行政裁判所制度以及其后的美国行政法官制度；第二类是与行政法院紧密结合的德国、法国制度；第三类是东亚地区的特别制度。就行政复议与行政诉讼救济途径的选择而言，主要有以穷尽行政救济为原则的“美国模式”，与行政诉讼类型相联系的“德国模式”，以及以当事人自由选择为原则的“法日模式”。

当前，我国行政复议与行政诉讼程序的选择与衔接，有当事人自由选择、复议前置和复议终局三种模式。所谓行政复议前置，根据《行政复议法》第16条与《行政诉讼法》第44条之规定，意指法律、法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议的，公民、法人或者其他组织不服行政机关所作行政行为，必须先申请

行政复议，对行政复议决定不服的，再向人民法院提起诉讼。其适用具有两个要件，一是应当属于行政复议法规定的受理范围，二是应当由法律法规明确规定属于复议前置情形。根据《行政复议法》第6条，行政机关作出的关于确认土地等自然资源的所有权或者使用权的决定属于行政复议受理范围。根据《行政复议法》第30条第1款，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地所有权或者使用权的，应当先申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。对于何种情形和范围的土地行政行为属于侵犯依法取得的土地权属而应当复议前置的，主要通过司法解释进一步明确。法释〔2003〕5号《批复》明确，公民、法人或者其他组织认为行政机关确认土地等自然资源所有权或者使用权的行政行为，侵犯其已经依法取得的所有权或者使用权的，经行政复议后才可以向人民法院提起行政诉讼，但法律另有规定的除外；对涉及自然资源所有权或者使用权的行政处罚、行政强制措施等其他具体行政行为提起行政诉讼的，不适用《行政复议法》第30条第1款的规定。该批复一是在适用情形的表述中增加了“确认”二字，二是将行政处罚等其他具体行政行为予以排除。此后，《关于行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复》（〔2005〕行他字第4号）又进一步明确，法释〔2003〕5号《批复》中的“确认”，是指当事人对权属发生争议后，行政机关对争议的权属所作的确权决定。有关土地等权属的初始登记，属于行政许可性质，不应包括在行政确认范畴之内。据此，土地权属确权应当复议前置。

有观点认为，《行政复议法》生效后，2004年《土地管理法》第16条第1款所规定并被2019年《土地管理法》第14条

第1款沿用的内容未作变动。根据《土地管理法》制定于2003年并于2010年修正的《土地权属争议调查处理办法》也没有规定土地权属确权应当复议前置。对此笔者认为,一方面,虽然《土地权属争议调查处理办法》是依据《土地管理法》制定修正的,但其立法主体为国土资源部,该办法属于部门规章,其法律层级不及《行政复议法》,故在法律适用中《行政复议法》优于《土地权属争议调查处理办法》。另一方面,行政复议前置程序针对的是当事人的权利救济途径,属于法律程序范畴内的问题。而《行政复议法》正是就当事人的权利救济而专门修订的法律,相较《土地管理法》的相关规定,《行政复议法》的规定属于特别法,应当优先于一般法适用。

## (二) 行政复议前置具有必要性

伴随建设法治中国和推进国家治理体系和治理能力现代化,我国正在建立“大复议、中诉讼、小信访”的行政纠纷解决机制。土地权属确权复议前置应属建立行政复议制度的应有之义。

首先,从行政权力的属性看,随着我国社会经济水平的不断提升,新型社会关系和社会事务剧增,政府作为社会管理者所享有的权力或曰管理能力扩增就成为一种合理的客观需要。行政权在其规制范围及运行方式从起初单纯的维持社会稳定、促进经济发展的职能已逐步转化为社会利益监管和社会风险管控,消极行政的特征也向积极行政的方向发展,行政权行使的主动性愈发明显。而维护人民群众的土地权益问题,一直是现代国家行政权的重要内容。行政机关能否很好地行使土地管理权,直接影响人民群众实现土地权利的程度。强化行政机关对土地权属确权的监督纠错机制,将有利于行政机关作好土地管理工作。

其次，从行政复议的属性看，《行政复议法》将行政复议制度的性质更多定位为内部监督机制，若下级行政机关在行使土地管理职权时与行政相对人或者其他行政利害关系人产生纠纷，复议机关作为上一级人民政府通过行政复议制度来处理土地权属争议处理决定案件，便于发现和纠正下级人民政府的问题和错误，实现行政机关内部自我监督、自我纠错，对提高行政执法水平和质量，促进国家治理体系和治理能力现代化具有积极意义。同时，历经复议前置的土地权属确权行为实际上是代表包含两级行政机关在内的系统性行政行为接受司法审查。

再次，从现实国情看，行政复议制度始终是社会矛盾化解的主渠道，纠纷解决的第一道防线。土地权属争议处理的对象具有较强的公共财产属性，相关问题产生的背景较为复杂，有土地权证填写混乱、土地界址不明、测绘勘探技术限制等客观条件限制，也有中央与地方、各地政策不一，体制及产权模式的变更等历史原因。有学者调研发现，92%以上的农民认为，土地界限不清是产生土地权属争议的主要原因：（1）土地划线程序不规范。土地登记未进行登记备案，致使土地界限无图可依，地形地貌或参照物被移动或消失。（2）土地流转形式不明确。73%的农村采取口头形式进行土地流转；18%的承包合同存在代签行为，导致承包合同内容失真。（3）经营权证填写不规范。承包土地零碎化，土地面积、“四至”界限模糊化。解决土地权属争议，既须掌握土地方面的专业知识，例如相关法律、当时当地的土地政策以及土地专业管理知识；又须充分了解当地土地具体情况，例如历史沿革和过往权属变动、登记现状及其历史依据；还须完成技术、业务层面的操作，例如土地的实地测绘、地界的确定以及后续土地权利的登记手续等。由于土地管理行政事务具有高度的复杂性、情

景的依赖性和不确定性，各级政府及其土地管理部门因为资源、人员、技术等各方面因素，相比于人民法院，在实体处理解决土地权属争议方面，具有先天的优越条件。

最后，从充分保障救济权利和维护实体权益看，复议前置增加了土地权属争议当事人的救济机会，使其权益保障更加周延。西方行政纠纷的解决经验有诸如ADR(alternative dispute resolution, 非诉讼解决程序或机制)等多元化解决机制。而我国当前最可资利用作为诉讼之前“代替性纠纷解决方式”的无疑便是行政复议。复议程序较之司法程序，具有程序要求更宽松、流程更快捷、费用更低廉甚至无费用、复议机关先行协调争议等优势。即便当事人不服，尚可寻求司法救济。人民法院通过对土地权属确权及其行政复议行为进行全面审查，将行政证据转化为司法证据，有利于作出更加成熟准确的司法裁判。同时，考虑到当前土地权属确权案件数量大，将其纳入复议前置适用情形，将极大减轻人民法院行政审判工作的巨大压力，使人民法院能够集中更多司法资源解决其中重大、疑难复杂案件，从而有利于节约司法资源，促进司法公正与裁判统一。

### 三、对土地权属确权案件未经复议而直接起诉的处理

针对须经行政复议前置的案件，未申请行政复议而径直向人民法院起诉的情况，《行政诉讼法司法解释》第56条规定，“法律、法规规定应当先申请复议，公民、法人或者其他组织未申请复议直接提起诉讼的，人民法院裁定不予立案”；第69条第1款第5项规定，“有下列情形之一的，已经立案的，应当裁定驳回起诉……(五)未按照法律、法规规定先向行政机关申请复议的”。本案中，一审法院对张某甲不服土地确权决定而径直提起的行政诉讼予以受理，并作出了实体裁判。这一司法处理是否妥当引发

歧见。第一种观点认为，应当严格适用《行政复议法》第30条第1款之规定，要求当事人先行申请行政复议，依照《行政诉讼法司法解释》第123条之规定撤销一审判决，并裁定驳回起诉。第二种观点认为，本案在一审阶段已经进行了司法审查，司法权已介入本案的实体权属纠纷审理，此时不宜再要求当事人先行申请复议，否则将增加当事人的诉累，不利于实质解决纠纷。笔者认为，首先，虽然行政复议与行政诉讼均是解决土地权属纠纷的公力救济手段，但当事人寻求公力救济应当遵照法定程序，不应破坏现有法律框架内土地权属确权“先复议后诉讼”的规则；其次，行政复议作为行政机关内部监督体系，具有司法机关不具备的土地管理的专业性。其所作出的行政复议结论既是司法机关审查行政复议行为的对象，同时也是审查土地权属争议处理行为的重要依据。故第一种观点更为适当。

在司法实践中，人民法院在审理土地权属争议处理决定行政复议案件时，若认定土地权属争议处理决定及其复议决定存在错误或者不当，仍然应当在一定程度上尊重行政机关的首次判断权，一般根据《行政诉讼法》第70条之规定，判决撤销或者部分撤销涉案土地权属确权和复议决定，要求重新作出土地权属确权，而不直接对涉案土地权属作出司法裁判。只有在符合“一并审理民事案件”的条件时，才对争议土地的民事权利归属一并进行审理裁判。

## 四、专题研究

关保英：行政公益诉讼受案范围类型化的缺陷及理性回归

文章来源：《江淮论坛》2022年第4期

发布日期：2022.10.31

链接：<https://kns.cnki.net/kcms/detail/34.1003.G0.20221028.1601.032.html>

## 行政公益诉讼受案范围类型化的缺陷及理性回归

**摘要：**《行政诉讼法》第25条对我国行政公益诉讼的受案范围作了列举规定，此种模式无论在理论层面还是实践层面都是有其问题的。从法治实践视角观察，其问题体现为受案范围不周延性、受案范围具有选择性、受案范围具有问题应对性、受案范围具有短期效果性；从法治理论视角观察，列举式的行文方式与行政诉讼受案范围由诉权决定的法治进步欠契合、与行政监督的全方位性欠契合、与公益保护中公益的本质欠契合、与法治的三位一体机制欠契合。推动行政公益诉讼受案范围回归理性，需要作出相应的制度设计，包括对公益概念作法律上的阐释、对公益作抽象解释、对公益作概括规定、对公益作公众选择性处理、对公益由诉权主体作出判定。

**关键词：**行政公益诉讼；受案范围列举；受案范围周延化

行政公益诉讼经过两年多的试点已进入了全方位实施轨道，2017年修正后的《行政诉讼法》第25条是公益诉讼在我国全面推行的标志。根据这次修正，我国目前行政公益诉讼受案范围呈现出类型化的倾向，就是以案件类型设置公益诉讼的受案范围，该设置也许与我国目前公益诉讼的理论认知和法治实践有一定的契合，但是从行政公益诉讼所要追求的理性价值、所要达到的法治效

果来考量,行政公益诉讼受案范围的类型化存在着比较明显的缺陷。本文将从理论和实践的结合上对行政公益诉讼受案范围类型化的当下弊害和理论上的困惑作较为系统的分析,提出完善行政公益诉讼受案范围的相关理论建议。

### 一、行政公益诉讼受案范围类型化的制度构型

我国《行政诉讼法》规定:“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”该规定表明,目前我国行政公益诉讼的受案范围在立法技术上有三个特点。

一是对公益诉讼受案范围进行列举规定。就是在浩瀚的公益范围之内列举规定了若干个公益范畴,通过列举规定使公益诉讼的受案范围有了具体的内容、具体的范围,这从公益诉讼操作层面上讲,是有它的积极价值的。列举规定受案范围也是我国《行政诉讼法》在对受案范围做出规定时所采用的基本方法。行政公益诉讼受案范围的列举规定与行政诉讼受案范围的一般规定在逻辑上似乎是很连贯的。我们暂且搁置列举规定的利与弊,但我们必须明确目前我国行政公益诉讼有关受案范围的规定所采用的是列举规定的方式,这也是基本的立法技术。

二是对公益诉讼受案范围进行了主观分类。行政公益诉讼的基础或者逻辑前提是公共利益,这种公共利益与行政主体的职权行使关联在一起,是行政主体在职权行使中所涉及的公共利益。由于行政主体是我国公权的最为核心的行使机关,所以,任何行政主体所涉及的公共利益都是极其复杂和广泛的。有学者就指出:“公共服务

的内容始终是多种多样和处于流变状态之中的。就连对这种流变的一般趋势进行确定都并非易事。唯一能够确定的是，随着文明的发展，与公共需求相关的政府活动呈数量上升趋势，而这样所带来的一个后果是公共服务的数量也在不断增加。这是非常合乎逻辑的。”

《行政诉讼法》有关公益诉讼受案范围仅仅作了四或五个范畴的规定，在这四个范畴之外还存在着大量的公共利益的范围。由此，我们便可以说《行政诉讼法》有关公益诉讼受案范围的分类是一种主观分类，是一种通过筛选、选择以后所做的分类。

三是对公益诉讼受案范围的准公益考量。公共利益无疑是行政公益诉讼的核心问题，公益诉讼的运作就是以公共利益而展开的。那么，公益诉讼中的“公益”与公共利益这两个概念之间应当保持高度重合，这才能够体现公益诉讼的本质。而《行政诉讼法》所类型化处理的公益诉讼的受案范围则使得该“公益”无法与公共利益等同，该公益只是一种准公共利益。该准公共利益只是以公共利益为基础的，但它并没有与公共利益保持重合乃至契合。

《行政诉讼法》对公益诉讼受案范围的制度设计充分体现了上列三个方面的特性。从上列三个方面出发，对公益诉讼的受案范围做出下列类型化的处理。

#### （一）生态环境公益的受案范围

生态环境实质上包括两个方面的内容，一是有关生态的内容，二是有关环境的内容。学者们习惯于将二者进行统一的称谓，即统称生态环境。而生态是更加接近自然的概念，环境则将自然与人文两个概念有机地结合在了一起。例如，转基因食品的生产过程就是一个生态问题，因为它涉及了对自然物的改良或者改造。大气污染则是纯粹的环境范围的问题，它与生态的关联度并不是很大。由于人们习惯于将生态环境视为一个统一的事物，所以《行政诉讼法》

在公益诉讼受案范围的制度设计中也就选择了生态环境的概念。应当说，我国由于有《环境保护法》这个部门法，在环境保护领域中包含生态环境是形成共识的，有关生态环境、生态环境保护、生态环境违法和生态环境违法的制裁等都有较为精确的概念。《行政诉讼法》有关此一范畴的受案范围就受制于《环境保护法》这个部门法的影响，有关此方面的公共利益也要通过《环境保护法》的内容进行框定。受案范围的这个选择具有强烈的问题意识，之所以要将生态环境公益作为公益诉讼受案范围的首要内容，是基于我国诸多社会主体、诸多公权主体对生态环境保护的淡漠，而通过行政公益诉讼这一救济途径，对损害此类公共利益的行政案件进行司法监督和司法审查，便是对生态环境公益很好的保护。该范畴公益的构型是非常明确的，而且也有充分的法律依据。深而论之，我们可以通过《环境保护法》，对生态环境公益的范围作出较为精确的规定。

## （二）资源保护公益的受案范围

资源和能源的开发和利用在我国改革开放以后便成为了热点问题，因为在计划经济年代，我国的公共资源很少遭到破坏，它的利用常常是通过国家计划有组织地进行的。以煤炭资源为例，在计划经济年代下，该资源或者由国家或者由集体予以控制，社会个体是没有控制煤炭资源的可能性的。改革开放以来，允许多种经济成分和多种所有制经济形式的存在。私人开发煤矿在活跃了经济的同时也使得此类资源遭到了不同程度破坏。公共资源是公共利益的范畴，某种程度上讲，它是最为核心的公共利益，行政主体当然承担着保护公共资源的义务。近年来，在我国发生的诸多破坏公共资源的事件或者行为引起了国家和社会的普遍关注，将这样的敏感公共利益放在公益诉讼的受案范围之中便是顺理成章的，这是我国目前公益诉讼受案范围的第二个类型。与生态环境公益一样，资源保护在

我国也有相应的部门法，如《矿产资源法》《土地管理法》《森林法》等等，它们都对公共资源从不同的角度作了规定，包括公共资源的定性、公共资源的分配、公共资源的开发等等，对公共资源的不当行为自然而然地成为了法律问题，通过公益诉讼将这些问题司法化便成为了非常好的保护这些资源的法律路径。

### (三) 食品药品安全公益的受案范围

食品药品安全是由食品、药品两个范畴的安全构成的，对于食品安全的定义，《食品安全法》第150条第2款规定：“食品安全，指食品无毒、无害，符合应当有的营养要求，对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。”而所谓药品安全是指：“药品安全的内容分为质量安全(safety)和数量安全(security)两项，前者指药品的生产缺陷、错误用药、副作用和其余不确定风险对人体健康不造成危害，也就是药品质量安全有效和可控；后者则是本国医药产业提供的药品数量及品种满足消费者的基本需求，从而保障药品可及性。“由此可见，食品药品安全的学理概念是非常清晰的，就是要求食品药品不能存在任何安全上的风险。理性的概念揭示已经被我国有关食品和药品的法律典则予以认可，我国《食品安全法》和《药品管理法》都从不同的角度规范了食品安全和药品安全。食品药品安全是人们对美好生活的一个诉求，但在我国法治实践中，无论食品安全还是药品安全都与社会公众的期待存在较大的差距，我们每年都能够看到诸多违反食品安全的行为发生，都有诸多违反食品药品安全的违法案件，而有些违法案件其危害和恶劣程度已经使社会难以容忍。一般意义的行政执法对食品和药品安全合法化的效果已经不十分明显，甚至由于存在着地方保护主和行业保护主义等违法行政的现象，使得将食品药品安全的公益作为行政诉讼受案范围成为全社会的期待。

#### (四) 国有财产保护公益的受案范围

我国强调的是公有制，公共财产归国家和集体所有，这有利于对资源进行整合与合理利用。但是，如果缺失理性的制度保障则会使这些国有财产、集体财产流失、浪费和不当利用。改革开放以后，国有财产的不当流失和不当利用的问题在一段时间内非常严重，为了更好地保障公共财产，我国在2003年成立了国资委，这是国务院的一个职能部门，在地方上也有对口的职能部门，它们的职责就是履行国有资产保护和利用的职能。这一范畴的行政管理和行政执法也就有了相应的主体，国有资产保护除了主体的合法性和行为的合法性之外，国家还制定了一系列的法律和法规，国有资产行政执法便可以在法律规范的规定下运行，行政公益诉讼将国有资产保护纳入受案范围便从救济手段上与此范围的执法行为相契合。

#### (五) 土地使用权出让公益的受案范围

土地使用权的出让在我国已经有近三十年的历史。我国在1988年对《宪法》做了第一次修正，在这次修正中确认了土地使用权合法转让的问题。在该修正案之前，人们普遍不能接受土地使用权的有偿转让问题。应当说，土地归国家所有与土地的可有偿转让并不存在对立和冲突，因为所有权和使用权是两个权利范畴，土地使用权有偿转让制度设计出台以后便有了土地的出让等等，以至于有了今天发展非常好的房地产业，而在农村也有了土地承包等非常好的制度。土地归国家所有，这个大的理念是不可以动摇的，无论什么主体都不可以非法出让土地，都不可以非法买卖土地盈利。《行政诉讼法》将这个敏感的公共利益保护起来，并通过公益诉讼的形式予以保护是十分必要的。

## 二、行政公益诉讼受案范围类型化的实践问题

《监察法》的制定以及监察委员会的成立使我国国家权力体系和司法体制发生了变化。即在新的历史时代下对检察职能进行了梳理和整合，而该梳理对检察职能有一定程度的拓展，检察机关与行政系统建构了新的关系模式，公益诉讼制度的建构就是该职能拓展的具体化。通过行政公益诉讼，检察机关能够倒逼行政系统依法行政，能够促使行政主体在行政执法中更多地体现法治的人民性。正如习近平总书记指出的：“完善执法权力运行机制和管理监督制约体系，努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义。”这便使得行政公益诉讼的逻辑前提是让检察职能与行政职能在实现行政法治中形成合力，在公益和私权的保护中形成合力。而行政公益诉讼受案范围的类型化没有理性地建构检察职能和行政职能的关系，没有理性地使检察职能在倒逼依法行政。从深层次讲，行政公益诉讼受案范围类型化有下列实践问题。

#### （一）受案范围不周延性的问题

行政诉讼制度在现代法治国家有着非常大的制度价值，有学者就对以行政诉讼为核心的行政救济制度作过这样的评价：“人民提起行政救济的目的，旨在对违法的行政措施能够获得修正，故行政救济制度，是具有人权保障之功用。”此论表明行政诉讼是现代民主法治的实质，是保证政府民主化的核心制度和手段。我国的《行政诉讼法》在总则部分明确规定了该制度是以保护行政相对人的权益为主要宗旨的，这也从一个侧面反映了我国《行政诉讼法》体现民主精神、公民权利保护精神等实质性价值。那么，行政诉讼在受案范围的设计中怎么样使受案范围最大化，便是衡量行政诉讼制度质量的核心指标。笔者注意到，《行政诉讼法》的每一次修正都使受案范围的内容有所拓展，都尽可能使公众的诉权最大化。我们在设

计公益诉讼制度时，其根本目的在于通过行政诉讼保护公共利益，提升行政主体履行保护国家利益和社会公共利益职责的积极性。

公益诉讼与公共利益是一个事物的两个方面，是一个有机的整体。换言之，有关公益诉讼的受案范围与公共利益的对应应当是周延的和全覆盖的。行政诉讼受案范围类型化以后，所能够提起行政诉讼的公益仅仅只有五个范围。而在法治实践中，公共利益的范围远远超过了这五个范围。用不周延的措词来表述难以甚至无法描述的现状，这是一个巨大的实践困惑。笔者注意到，在欧美发达国家，对不属于能够提起公益诉讼受案范围的公益范畴都采取了排除的行文方式，就是仅仅列举若干个不能进入公益诉讼受案范围的事项，在这个事项之外的其他事项都属于公益诉讼的受案范围。在我国，虽然有关公共利益的概念尚未有定论，法律也难以对公共利益作出明确规定，但是我们可以采取负面清单的方式将不属于公共利益的事项列举出来，或者将那些在公共利益中比较模糊的事项列举出来，而其他的事项都不应当有受案范围上的障碍。类型化处理以后，公益诉讼的受案范围与公共利益的不周延便表现得十分明显，这样的不周延既使得公共利益的概念在我国公法中没有被梳理出来，也使得我国行政诉讼有关公益的救济无法落到实处，它会使人怀疑公益诉讼的制度逻辑。

## （二）受案范围选择性的问题

行政公益诉讼在我国起步较晚，尽管我国在2017年将该制度正式写入了《行政诉讼法》，但是我们必须看到，我国行政公益诉讼还处在探索和逐步完善阶段。因为我国行政公益诉讼的试点是从2015年开始的，2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》。这是

我国构建公益诉讼制度的较早的法律文件，它充分表明，一方面我国公益诉讼的制度构建还仅仅是个开始，而且采取了非常谨慎的态度，先从特定地区、特定范围进行试点。另一方面，我国的行政公益诉讼已经有了具有我国特色的受案范围制度构型。而且我们选择的这五个方面的公益都是公众所关注的、非常热点的公共利益。

受案范围的制度构型是由当下我国行政诉讼的实践决定的，也是适合我国行政诉讼司法审查的力度的，然而，其采取的却是选择性的立法技术。所谓选择性的立法技术是指我们针对公共利益与公众关系的维度，以及公共利益涉及的相关敏感利益，选择了若干个公共利益作为具体的受案范围。这样的选择是一把双刃剑，它的好的一面是司法资源相对节约，因为它将公众关注的敏感公共利益纳入了受案范围，而将一些相对次要的公共利益排除在了受案范围之外。而不好的一面在于选择性立法如果缺失充分的理论和实践依据，则会使得这样的选择相悖于法治精神。正如著名思想家阿奎那对法属性所强调的：“既然每一部分与整体的关系同不完整的東西与完整的東西的关系一样，既然一个人是那称为社会的完整整体的一部分，因此法就必须以整体社会的福利为其真正的目标。”在我国，行政法治中的选择性执法就遭到了公众的普遍诟病，我国公众尤其行政相对人在某些方面对行政主体的执法不信任的重要原因就在于行政执法中的选择性执法普遍存在，就是行政主体对同一类行为没有作出相同的处理，没有采用统一的标准，这显然有失法治的公平精神。在行政公益诉讼受案范围的选择中采取选择性，其负面效果虽不能与选择性执法同日而语，但仍然是一个选择性的存在，因为公众找不出一个正当的理由对其他公共利益不能够进入司法审查的范围而作出解释。

### (三) 受案范围问题应对性的问题

“法律本质上是一种社会创制或人工制品。”这个论断的理论精髓是法律制度和法律行为不是一个简单的理论问题，不是一个简单的通过逻辑构造能够解决的问题，而是具体存在于社会过程中的问题。换言之，具体的案例、具体的案件导致了法律行为的产生，甚至导致了法律规范的产生。霍姆斯的论点似乎告诉我们不要轻易地对法律规范进行顶层设计，更不要在法律制度的创设中人为地设定制度前提，设定相关的条件等。近年来，我国公众对生态环境问题十分关注，资源保护、食品药品安全、国有资产保护、土地使用权出让等也都是热点问题，除了公众高度关注这些问题之外，诸公权主体如立法机关、行政机关、司法机关也都非常重视这些属于公共利益的问题。如何使这些公共利益回归理性呢？国家采取了诸多的措施，如通过立法予以规制，通过行政执法予以规范，通过广大社会公众的普遍参与强化自觉意识等等。而与社会诸方面的努力形成反差的是，这些敏感的公共利益仍然受到威胁，通过司法救济来保护这些公共利益便成为了近年来政府和公众的普遍诉求。基于此，我们才构造了行政公益诉讼制度。由此可见，我国公益诉讼的制度构型是由于公共利益中的敏感问题引起的。诚然，行政公益诉讼受案范围的问题应对有它的优势，也有它的必然性，但是行政公益诉讼毕竟是行政诉讼中的新的制度构型，它应当符合法治的普遍化精神、系统性精神、结构性精神等。问题应对作为受案范围有可能解决一时一地的问题，但对一个理性的制度构造而言，问题应对存在着固有的弱点。事实上，我国公共利益中的其他问题同样存在，但它们都没有被纳入受案范围就自然而然地成了牺牲品。

#### (四) 受案范围短期效果性的问题

2015年行政公益诉讼试点工作开展以来，行政公益诉讼的案件大幅度提升，到2017年3月，行政公益诉讼案件线索有6532件，

行政公益诉讼诉前程序案件 5074 件。从案件领域看，生态环境和资源保护领域 3691 件，国有土地出让领域 661 件，国有资产保护领域 833 件，食品药品安全领域 33 件，进入人民法院审判程序的行政公益诉讼案件有 580 件。这些数据都非常有说服力，表明公益诉讼试点以来，无论检察机关还是人民法院都深度介入行政公益诉讼，而广大的社会公众也积极参与，它必然使受案范围所涉及的公共利益的保护有质的变化。2017 年《行政诉讼法》确立公益诉讼以后，行政公益诉讼的案件进一步大幅度提升。四年多来，公益诉讼的推行，该制度的法治功能得到了充分的发挥，其促使行政机关依法保护利益的功能得到了充分的彰显。

对于目前所取得的成效我们当然应当乐观，而在乐观的同时我们又何尝不担忧目前行政公益诉讼的效果长短呢？通常情况下，行政案件的出现、行政案件发案率应当保持一种理性的或者平稳的状态，而两年的试点给人的感觉是案件井喷式的上升，这样的井喷肯定存在某种隐忧，似乎我们要在很短的时间内就要使公益诉讼解决所有公共利益领域的问题。而公共利益的保护是百年大计甚至是长久之计，我们不希望行政公益诉讼案件在短期内呈现井喷式的上升，我们更希望通过受案范围使行政公益诉讼和我国的行政诉讼一起构建起良好的行政生态，呈现长期的制度理性和制度效果。

### 三、行政公益诉讼受案范围类型化的理论问题

根据我国宪法规定，我国不同的国家权力交由不同的国家机构行使。我国国家权力分为立法权、行政权、监察权、审判权和检察权，这些权力都由对应的国家机构来行使。我国的国家权力是一个一体化的权力构型，它们在权力行使中相互支持和相互配合，而不是相互平衡和掣肘。从根本上讲，所有国家权力都要充分体现国家意志和实现公共利益，同时也都要充分保护公民的权利。行政公益

诉讼既涉及不同国家机构之间的关系，即国家检察机关和行政机关之间的关系，又涉及这些国家机关与社会公众的关系。行政公益诉讼的关键词之一就是“公益”。同时，行政公益诉讼的工具理性在于监督。从法理上讲，无论公益诉讼中的监督，还是公益诉讼中的公益都是一个种概念。作为种概念，它能够最大化地包容公共利益，能够最大化地体现监督的职能。而目前行政公益诉讼中的类型化则将一个属于种的概念，变成了属的概念，这显然不利于行政公益诉讼建构的初衷和其存在的理论基础。我们可以将行政公益诉讼受案范围类型化的理论问题作如下进一步的推演。

#### （一）与行诉受案范围由诉权决定的法治进步欠契合

1989年出台的《行政诉讼法》在受案范围的处理上采取了非常谨慎的态度，对原告可以提起诉讼的受案范围作了详细的列举，有关法院不予受理的案件也作了详细的列举。只有一小部分案件采取了概括规定的方式，而对概括规定处理得极其小心和谨慎。总体上讲，第一部《行政诉讼法》对受案范围采取了严格的限定，没有将受案范围作出广泛性的规定。可以说，1989年的《行政诉讼法》对受案范围作严格的限定与当时的认知背景、制度背景、社会承受背景等都紧密地联系在一起。

随着我国依法治国层次的提升，1989年《行政诉讼法》所确立的受案范围受到了越来越多的质疑，学界和实务部门普遍认为我们在行政诉讼受案范围的确定上过于谨慎，其不利于行政相对人将做出相关行政行为的行政主体推向被告席。在后来行政诉讼的发展中，我们都对案件范围作了适当的拓展，以2000年最高人民法院出台的司法解释为例，就适当拓展了1989年《行政诉讼法》的受案范围。2014年我国对1989年《行政诉讼法》作了修正，在这次修正中，受案范围当然成为了关注的焦点，通过诉权对受案范围做出框定，

在《行政诉讼法》的第3条正式确立了诉权的概念。行政相对人行使着广泛的行政诉权，而行政相对人的行政诉权与人民法院受理案件的义务是相辅相成的。修正后的《行政诉讼法》也列举规定了受案范围，而我们要强调的是，这个列举和1989年《行政诉讼法》中的列举存在质的区别，1989年《行政诉讼法》的列举规定是为了对诉权进行限定，而修正后的《行政诉讼法》的列举则是为了强调所列举的受案范围在诉权中的重要性，二者的价值选择是有重要差异的。行政公益诉讼受案范围的确定应当与修正后的《行政诉讼法》由诉权决定受案范围的法治进步保持契合，而目前《行政诉讼法》在公益诉讼这个诉讼类型中仅仅选择五个公益类型作为受案范围显然没有与由诉权决定受案范围的法治进步相统一，这是一个明显的理论困惑。

## （二）与行政监督的全方位性欠契合

行政公益诉讼构建的理论前提在于，人民检察院有权对行政机关进行监督，对行政机关的行政行为进行监督。行政法治监督随着我国依法治国的深化，它的理念和制度定位不断提升，例如，2014年，我国在依法治国的顶层设计中就将法治监督体系作为法治体系五个板块中的一个板块，而且强调了我国构建法治监督体系的重要性。检察机关的法治监督地位在我国《宪法》中就有明确规定，如果说检察机关和行政机关存在什么关系的话，那么它们就是一种监督与被监督的关系，检察机关的监督权是其对行政机关的基本权力范畴。行政公益诉讼涵盖于监督权之下，行政公益诉讼是监督权的转化形式：“人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件主要任务是充分发挥司法审判、法律监督职能作用，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家利益和社会公共利益，监督适格主体依法行使公益诉权，促进依法行政、严格执法。”

究竟如何认知和处理行政公益诉讼与监督权的关系是一个核心理论问题，而目前有关公益诉讼的理论似乎将二者的关系有所颠倒，似乎将这两种权力做了两张皮的处理。正如上述，监督权是一个权力范畴，而公益诉讼是监督权的一种转换形式，属于另一个权力的范畴，那么检察机关对待行政机关处理公共利益的态度应当是全方位的。换言之，行政机关所有有关公共利益的行为都应当受到检察机关的监督，检察权每日每时都可以将行政机关处置公共利益的行为放在其视野之下。目前，我们仅仅选择五种类型的公共利益作为受案范围，使得检察机关的监督权与受案范围没有很好地相适应。这里面的深层理论需要学界不断地认知和梳理，因为它是行政公益诉讼受案范围确定的理论基础。

### (三) 与公益保护中公益的本质欠契合

在我国公法学界，公共利益甚至是近十年来一直关注的热点问题。学者们之所以如此关注公共利益的问题，是因为公共利益与现代公共治理和公众诉求紧密地联系在一起。首先，公共利益与公众诉求密不可分。我国的法治进程强调社会个体在国家公权体系中的重要性，尤其2004年的修宪对私权的法律地位给予了充分的肯定，要求公权在有些情形下必须对私权有所让渡，这也成了近年来我国公法中的一个新理念，就是公共权力机构要通过公法保护私法，通过公权保护私权。其次，社会治理于2013年提出，而社会治理不同于以前我们所使用的社会管理的概念。在社会治理的概念之中，参与的主体是多元的，传统上仅仅由社会公共机构参与的情形改换为广大的社会公众都有机会参与。也即以前有关公共利益的代表主体仅仅是行政主体一方，而当下的公共利益的代表主体则是多元的、多维度的。

《行政诉讼法》所保护的公共利益不仅仅是由行政主体所体验、感悟和认知的那一部分公共利益，而是一个周延的、全覆盖的公共利益。国家在法治建设的顶层设计中强调对公共利益的保护，实质上是公共利益的全部而不是公共利益中的个别部分。行政公益诉讼受案范围中的诸项公共利益可以被认为是公共利益中的重要部分、敏感部分，但它们绝对不是公共利益的全部。行政公益诉讼中的公益肯定是一个规范化、全方位和覆盖方方面面的公益。以此而论，目前行政公益诉讼与公益保护的本质还不够契合，这同样是一个有关公益诉讼受案范围构建的问题，甚至是一个有关公益诉讼制度的问题。

#### (四) 与法治的三位一体机制欠契合

全面依法治国是法治国家、法治政府和法治社会的有机统一，即在依法治国的概念之下有三个有机联系的范畴。从依法治国的基础和最后环节看，依法治国首先是法治社会的构建问题，法治社会是通过法律对社会机制的构建，或者是社会机制走法治化的道路。而全面依法治国的最高层次是法治国家，就是国家总的治理体系的法治化，尤其公权行使的法治化。处于法治国家、法治社会中间环节的是法治政府，就是政府行使权力履行职责过程中坚持法治原则，严格依法行政。

我们所建构的依法治国便是法治国家、法治政府和法治社会三个方面严格的法治化，这三个方面的关系是极其复杂的，也许三位一体中法治政府是依法治国的关键，但法治社会则是依法治国的最高标准，而法治国家是依法治国的最终目的。法治社会的建构与法治政府的建构存在正向关系，即是说法治社会的建构依赖于法治政府的建构，而法治政府的建构也依赖于法治社会的建构。我们在建构法治社会时就必须使有关公共权力在公共治理中发挥作用，而不

能够强调依法约束社会公众，同时将有关的行政系统侵害公共利益或者不履行公共利益的行为在公法制度构型上予以豁免。目前我们所选择的公益诉讼的受案范围实质上豁免了行政系统大量的破坏公共利益的行为和在公共利益面前不作为行为，这似乎是一个微观的制度设计问题，但它实质上是没有理性地处理法治国家、法治政府和法治社会的关系。

#### 四、行政公益诉讼受案范围回归理性之路径

行政公益诉讼在我国能够被《行政诉讼法》所正式确立，标志着我国行政法治正在走向成熟，这是一方面。另一方面，《行政诉讼法》有关公益诉讼的制度设计显得比较单薄，目前在《行政诉讼法》中有关公益诉讼的规定只有一个条款。作为一个新的制度，作为一个较大的制度变革，

这显得十分粗糙。而我们在公益诉讼试点期间有关行政公益诉讼的规定，如人民检察院的规定，人民法院的规定，同时诸多地方在试点期间也制定了自己的方案。试点期间的这些规定是我国对公益诉讼的很好尝试，但在《行政诉讼法》确立公益诉讼之后，试点方案也就自动失效。2020年，最高人民检察院制定了《人民检察院公益诉讼办案规则》，这是一个很好的尝试，通过这些规则和细则将公益诉讼操作层面上的问题予以细化。而行政公益诉讼受案范围究竟应当怎样完善呢，笔者试提出下列思路。

##### (一)对公益概念作法律上的阐释

《行政诉讼法》将公共利益二分为国家利益和社会公共利益，尽管该规定首先将公益的范围框定在了国家利益和社会公共利益之中，然而国家利益包含哪些内容，以及社会公共利益包含哪些内容是不确定的。例如，有学者指出从当事人利益、群体利益、制度利益到社会公共利益是一种由具体而抽象的递进关系。对于社会公

共利益这个抽象的概念：社会公共利益在每个具体案件中所指的具体利益可能不同。另外，它也是随着整个社会的进步而发展变化的，不能离开具体的社会环境而空泛地谈论社会公共利益。“公益的概念在学界是很难形成共识的。这就需要我们法律上对公益的概念进行阐释，排解人们的争议。”通过相关的法律界定概念事实上是完全可行的。如《美国联邦行政程序法》就界定了行政机关的概念、规章的概念等等。对公益或者公共利益要做出准确的解释是有难度的，但是我们可以采取排除的做法，将不是公益的那些范畴剔除出去，通过剔除、通过构建负面清单使公共利益有一个大致上的范围。目前《行政诉讼法》给人的错觉是公益仅仅是生态环境和资源保护、国有资产保护等个别范畴。其所造成的误区或者误解不仅仅是法治理论问题，更是一个对法治实践造成障碍的问题。依法界定公益是公益诉讼理性化必须做的工作。

## (二)对公益作抽象解释

公益无论在学术上还是在实践中都是很难确定的，以行政主体对公益的认知为例，某种利益如果与行政主体的利益较为接近，其常常就将该利益判定为公共利益。反之，某些利益与行政主体的利益较为疏离，而行政主体便将这些疏离

于自己的利益不纳入公共利益的范围。当学者们普遍认为行政系统具有一定的自利性时，行政主体则站出来说其是公共利益的代表，我在任何时候都代表着公共利益，我是没有任何自利性可言的。这才倒逼公法学界对于行政主体自利性进行了广泛而深入的研究。

《行政诉讼法》列举规定了公益的范围，这在立法技术上的优点上文已经提到，它更加接地气，更加具有问题意识，但它的缺陷同样是非常明显的。我国行政诉讼制度构建是百年大计，它存在于法治国家的建设目标之下，如果从更高的站位考量，我们可以说列举公

共利益的弊大于利，通过列举规定是比较不明智的做法。因此在受案范围的确定上应该对公益做抽象解释，一个利益是否为公共利益应当由检察机关和人民法院去决定、应当由行政相对人去决定，而列举规定的诸范畴基本上剥夺了相关主体对公共利益的自行决定权，最终获益的是对公共利益造成影响的那些行政主体。

### (三)对公益作概括规定

我国《行政诉讼法》的受案范围在2014年的修正中作了适当的逻辑切换，由原来的通过列举决定受案范围改为了现在由诉权确定受案范围，这是一个巨大的法治进步。同时，目前公益诉讼的受案范围也作了一定的列举，上文已经指出，目前受案范围的列举在于强调这些行政行为的重要性和敏感性。而在法理学上有关案件受理范围的规定是这样认知的，如果对受案范围采取概括规定，原告方获取的诉权就较多，反之采取列举规定，原告所获得诉权就相对较少。公益诉讼中的公共利益是一个复杂的概念范畴，我们仅仅列举其中的几项利益既不科学又不明智。笔者建议，我们对所列举出来的五个受案范围可以予以强调，但是这五个受案范围并不排除其他的受案范围。在目前的立法中，虽然《行政诉讼法》第25条第4款在列举完五个受案范围之后还采用了“等的表述，但是对于这个“等字涵义还是存在较多争议的。鉴于目前我们对行政公益诉讼的认知，我们可以将概括规定与列举规定巧妙地结合起来，但要对概括规定作进一步的细化，如参考行政诉讼受案范围的概括规定进行细化，避免仅仅用一个”等字予以表述，造成理论和实践方面的困惑。

### (四)对公益作公众选择性处理

在公法学上，有关公共利益是这样解释的：“即以有组织的政治社会的名义提出的主张. 简单地说，就是国家、就是有组织的政治社会.. 最后这些利益都归结为保护社会制度的社会利益。这个解释

只是公共利益解释中的一个进路，不同的学者可以从不同的角度对公共利益作出判定，公共利益可以被理解为多数利益、社会公众所感悟的利益、国家利益、集体利益等等。就行政诉讼的制度构型而论，如何理解这些利益尽管十分重要，但并不是实质性的问题，实质性的问题在于我们通过司法救济的途径将有关的公众诉求纳入救济的轨道，通过司法审查将公共权力尤其行政权置于司法的监督之下。从这个角度讲，公共利益既不需要由行政权进行选择，甚至也不需要司法机关进行选择和干预，而应该将选择权归于公众。如果一个利益引起了公众的普遍关注，成为了某种舆情、成为了具有普遍意义的公众诉求，就应当定性为公共利益。该理念在操作层面上有难度，而无须证明的是，它是公共利益判定的最为本质的利益，最能够通过它确定公共利益的路径。例如，目前在各地方的公益诉讼实践中，正在积极推动有关未成年人保护的公益诉讼和有关烈士英雄保护的公益诉讼。这都充分表明，实务部门关注到了引起公众普遍关注的利益并且努力探索将其纳入公益诉讼的受案范围。还如，近年来，新冠疫情的发生改变了人们的正常生活轨道，疫情防控也逐渐变得常态化，在疫情防控期间行政权处于相对强势的状态，而行政公益诉讼便是一个使紧急状态下较为强势的行政权得到制约和监督的制度构型，引入行政公益诉讼制度使得疫情防控中行政权能够依法运行。

#### (五)对公益由诉权主体作出判定

行政公益诉讼的启动机关是检察机关，在学界关于检察机关在公益诉讼中的法律地位存在着非常大的争议，有学者认为检察机关是公益诉讼中的原告，有学者认为检察机关是公益诉讼中的公诉人等等。在试点期间，官方文件将检察机关叫作公益诉讼起诉人：“人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼，依照民事诉讼法、

行政诉讼法享有相应的诉讼权利，履行相应的诉讼义务，但法律、司法解释另有规定的除外。”这些称谓在今后一段时间内仍然是一个难以形成共识的问题，但无论怎么称谓，检察机关都是公益诉讼的主角，由于公益诉讼存在着诉前程序，这就使得检察机关完全可以在没有人民法院介入的情形下完成公益诉讼的行为。在试点期间通过诉前程序解决的公益诉讼案件占到了很高的比重，充分表明检察机关在行政公益诉讼中的主导作用，即便我们通过《行政诉讼法》建构了完整的行政公益诉讼的司法程序，都不能够排除在今后的行政公益诉讼中检察机关的核心地位。既然检察机关在公益诉讼中处于主导地位，那么，有关公益的判断就应当交给检察机关，行政相对人可以对检察机关做出诉求，而某一公益诉讼是否进入诉前程序或者进入完全的诉讼程序都要由检察机关作出判断。如果笔者的这个思路成立的话，我们就应当将检察机关作为行政公益诉讼中的公诉人，其通过公诉人的角色便有权对什么是公益诉讼的案件、什么不是公益诉讼的案件作出权威性的判断。

（本期法律资讯编纂成员：郑俊平 张惠）