

主任：洪亮

副主任：
(按姓氏拼音)

丁国利
黄 东
吴益清
苏文强

本期编委：
(按姓氏拼音)

姚 姝
周 游

执行编辑：
(按姓氏拼音)

邵灿秀

编辑助理：
(按姓氏拼音)

陆丽蓉
吴悦蕾

【时事热点】

- 注销行政许可行为的可诉性实务争议的观察与思考 P1

【法治政府】

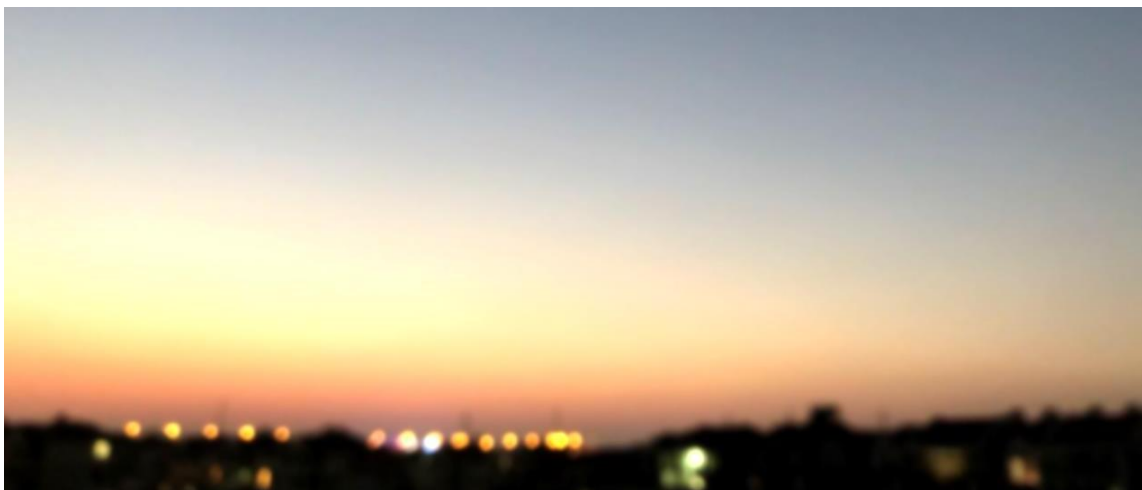
- 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要(草案)》摘要 P6

【新法速递】

- 中华人民共和国社会救助法 P20
- 行政执法监督条例 P31

【研究成果】

- 村民委员会能否以自治的名义强拆违法建设? P38



时事热点



● 时事热点 |

注销行政许可行为的可诉性实务争议的观察与思考

姚姝【上海国瓴律师事务所】

一、问题的提出

近期，笔者代理了一起驾照被公安注销行政许可案件，某区法院以“注销行政许可不带有制裁性质，不会对行政相对人权利义务产生实质性影响”为由，裁定驳回原告起诉。然与其他注销行政许可案件相较，本案案情在于案涉注销驾照决定所依据的吊销当事人驾照的行政处罚决定已被另案生效行政判决撤销，故当前序吊销驾照的行政处罚决定已不存在时，后续的注销驾照的行为究竟是否应实体审查并撤销？本文通过对当前实务中注销行政许可行为性质的认知分歧分析，期待司法裁判有更明晰的回应。

二、司法实务中的不同观点

观点一：注销行政许可行为是“程序性行为”，不属于行政诉讼受案范围——程序上裁定驳回起诉。

持该观点的法院认为：第一，行政许可的注销，是基于特定事实的出现，而由许可机关依据法定程序收回行政许可证件或公告行政许可失去效力。而此处的特定事实，往往是客观事实，与被许可人行为的违法与否无关；第二，注销行政许可不带有制裁性质，不是对被许可人违反义务的制裁行为；第三，注销行政许可是由行政机关依据相关规定收回行政许可证件或者公告行政许可失效的程序性行为，不会对行政相对人权利义务产生实质性影响。

基于此，持有该观点的法院往往以“注销行政许可作为程序性行为，不损害原告利益，对原告权利义务不产生实际影响，不属于人民法院行政诉讼受案范围”为由，直接裁定驳回原告起诉。

观点二：实体审理注销行政许可行为，但仍将注销许可决定定性为“程序性行为”——实体驳回原告诉讼请求。

持该观点的法院虽然受理并实体审理注销许可决定纠纷，但在裁判说理中仍将注销许可决定定性为“程序性行为”，认为其本身不具有制裁性，因此在审查

时仍然重点关注注销许可决定所依据的前序事实是否成立，而非关注注销决定本身是否实质侵害当事人权益。

以上海市第三中级人民法院（2023）沪03行终244号宋某诉上海市道路运输管理局注销道路运输经营许可纠纷二审案件为例，一审过程中上海市静安区人民法院即受理了宋某对于上海市道路运输管理局注销其网约车运输许可证的起诉，后静安法院经实体审理后，驳回了宋某的诉讼请求。宋某不服一审判决提起上诉，上海市第三中级人民法院也对案件进行了受理和实体审理，但在裁判理由中仍然强调：注销行政许可作为一种特定事实发生后的程序性行为，注销行政许可并非对行政许可效力的终止，不具有制裁性，不会对行政相对人的权利义务产生实质性影响。最终上海三中院二审认为宋某称被诉注销许可决定会损害其利益并进而提起诉讼的理由显然不能成立。另案（2023）沪03行终2号戚某与上海市道路运输管理局注销道路运输经营许可纠纷案中，同样经静安法院实体审理驳回戚某诉讼请求后，上海三中院驳回上诉维持原判。

由此可见，在该观点下，法院虽然没有以“不属于受案范围”驳回起诉，但在实体审查中并未将注销行为本身作为对当事人权利义务产生独立影响的行政行为对待，而是将其视为“公告行政许可失效的程序性行为”，认为是对“许可失效”这一“客观事实”的确认。

观点三：注销行政行为决定是终局性、外化性的独立行政行为，尤其是当其依据的前序吊销许可证件的行政处罚决定已被依法撤销，该注销行政许可行为不仅可诉亦应当被依法实体审查后撤销。

不同于以上两种观点，实践中也有观点认为，注销许可决定是行政机关作出的终局性、外化性的独立行政行为，对当事人的实体权益产生直接、实质、重大的影响，是具有最终效力和可诉性的行政行为，应当纳入行政诉讼受案范围进行实体审查，笔者亦赞同该观点，主要理由如下：

（一）特定事实并非都是客观事实亦存在法律事实，吊销许可证件属于行政处罚，当属法律事实，当注销行政许可决定系依据吊销行政处罚决定作出，注销行政许可决定直接对当事人权利义务产生直接影响，应可诉。

《行政许可法》第七十条规定：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。

上述观点一和观点二均认为，该法律所规定的注销行政许可行为系基于特定事实，而该特定事实都是客观事实，并非法律事实，进而作出程序驳回或者实体驳回的裁判。而笔者认为，《行政许可法》第七十条规定了应当注销许可的六种情形，即所谓“特定事实的范畴”，其中既包括“客观事实”（如许可有效期届满、公民死亡），也包括“法律事实”（如行政许可证件依法被吊销），吊销行政许可证件作为《中华人民共和国行政处罚法》第九条第（三）项明文规定的行政处罚种类之一，明显属于法律事实，相应的，当吊销行政处罚决定被依法撤销，该撤销行政处罚决定的事实仍然属于法律事实，而非客观事实，相应的注销行政许可行为应当实体审查，并作出实体判定。

（二）注销行政许可决定并非不对相对人产生权利义务影响的“程序性行为”，其不具有制裁性质不代表其不具有可诉性，该行为是终局性、外化性的独立的行政行为，明显对于相对人产生权利义务影响，应可诉。

上述观点一，法院将“是否带有制裁性质”作为判断行政行为是否可诉的标准，该认定明显错误。行政行为是否可诉，应以其是否对当事人合法权益产生实际影响为标准，而非以所谓的“是否带有制裁性”为标准，是否带有制裁性质仅仅是判断是否属于行政处罚性质的标准，不属于制裁性的行政处罚的行政行为也并不能排除存在对于相对人权利义务产生实质影响的可能。

注销行政许可作出后，不存在任何其他具有最终效力的、直接对外发生法律效力后续行政决定，注销许可决定是终局性的、外化性的行政行为，前序吊销行政许可证件的行政处罚决定也无法吸收该注销行政许可行为。《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用（上）》（人民法院出版社书 P50）一书中，最高人民法院行政审判庭解释了行诉解释中列举的过程性行为不可诉的原因，称这些行为尚不具备最终的、对外的法律效力，其效力通常为最终的行政行为所吸收和覆盖，当事人可以通过对最终行政行为的起诉获得救济。最高人民法院在（2017）最高法行申 295 号案中解释称，“所谓多阶段行政行为，是指行政机关作出行政行为，须有其他行政机关批准、附和、参与始能完成之情形。各行政机关之间，既可能是平行关系，也可能是垂直关系。后者一般如下级机关的行政行为须经上

级机关批准才能对外生效,或者上级机关指示其下级机关对外作出发生法律效力效果的行政行为。在存在复数行政行为的情况下,只有直接对外发生法律效力的那个行为才是可诉的行政行为,其他阶段的行政行为只是行政机关的内部程序。”

从上述最高院的观点来看,不可诉的过程性行政行为需满足以下特征:此类行为只是行政处理过程中的一个阶段,其并没有对相对人的权利义务产生确定性的影响,行为尚未达到成熟性标准,司法权不宜过早介入行政权;因行为本身所产生的法律效果能够依附并被最终行为所吸收,因此只需对最终行政行为进行审查就能保护相对人的合法权益,这是过程性行政行为不可诉的根本原因所在。而注销许可决定是终局性的、外化性的行政决定,此后再没有其他后续行政决定可以将其吸收和覆盖,也是当事人驾照资格归于消灭的直接依据,吊销驾照不能吸收后续的注销许可,故注销许可决定并非全然是不可诉的程序性或阶段性行政行为,不应完全排除在行政诉讼受案范围之外。

(三)吊销行政许可证件与注销行政许可证件属于前后关联的两个独立的行政行为,前者被依法撤销的情况下,后续注销行政许可亦应当被依法撤销

案涉注销许可决定系承继于吊销行政处罚决定作出的独立行政行为,先前行政处罚决定违法必然导致后续关联的本案注销行政许可决定违法,司法实践也要求法院应当在审查时予以全面考虑。2022年人民法院出版社出版的最高人民法院行政庭编纂的《最高人民法院行政审判庭法官会议纪要》(第一辑)所载法官会议意见认为,“当行政机关先后作出两个有关联的行政行为时,法院可基于全面审查原则对先前行政行为进行证据效力的审查。在这种情形下,当先前行政行为存在违法性,并足以否定其证明效力的,则应确认后续行政行为也具有违法性。”最高人民法院2025年第10期公报案例(2022)最高法行申294号案件中,最高人民法院也认为,“行政行为的违法性在一定条件下具有继承性,当行政机关先后作出数个有关联的行政行为时,人民法院可基于全面审查原则对先前行政行为从证据效力的角度进行审查,当先前行政行为存在违法性并足以否定其证明效力的,则应依法确认后续行政行为亦具有违法性,以实质化解纠纷。”案涉注销许可决定并非程序性行政行为,而是承继于先前行政处罚决定的独立行政行为,其依据先前吊销驾照的行政处罚决定作出,先前处罚决定已被生效判决确认违法,故后续案涉注销许可决定也必然继承其违法性,并对当事人的实体权益产生重要影响,理应实体审查并作出撤销的判决。

三、结语

注销行政许可法律规定了多种情形下行政机关应当办理,是否认定为程序性行为,是否对当事人权利义务产生影响,笔者认为应具体问题具体分析,实务中,对于基于吊销行政许可证件而作出的注销行政许可决定而言,明显对当事人权利义务产生影响,吊销行政处罚决定赋予相对人诉权,而注销行政许可剥夺相对人诉权,很可能实践中出现吊销决定被依法撤销,而注销决定却予以效力维持的完全矛盾的法律结果,为避免该情况的发生,有必要将基于吊销行政许可证件而作出的注销行政许可决定纳入行政诉讼的受案范围,同时也能实现统一司法裁判标准的目的。

法治政府



● 法治政府 |

《中华人民共和国国民经济和社会发展 第十五个五年规划纲要（草案）》摘要

中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年（2026—2030年）规划纲要，根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》编制，主要阐明国家战略意图，明确政府工作重点，引导规范社会主体行为，是“十五五”时期我国全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领。

奋力开创中国式现代化建设新局面

“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位，是夯实基础、全面发力的关键时期，必须不懈努力、接续奋斗，推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破，为基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础。

站在新的起点上，我国发展基础更加坚实，发展环境发生深刻复杂变化，面临新的机遇和挑战。

“十四五”时期我国发展取得重大成就。“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程的开局起步阶段，我国发展历程极不寻常、极不平凡。面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，迎难而上、砥砺前行，经受住世纪疫情严重冲击，有效应对一系列重大风险挑战，推动党和国家事业取得新的重大成就。

新发展理念引领作用全面彰显，构建新发展格局迈出重要步伐，新质生产力稳步发展，高质量发展扎实推进。“十四五”规划主要目标任务胜利完成，我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力跃上新台阶，中国式现代化迈出新的坚实步伐，第二个百年奋斗目标新征程实现良好开局。这些重大成就的取得，根

本在于以习近平同志为核心的党中央领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是全党全军全国各族人民聚力攻坚、团结奋斗的结果。

“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化。大国关系牵动国际形势，国际形势演变深刻影响国内发展，我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。

变局蕴含机遇，挑战激发斗志。面对国际风云变幻和各种风险挑战，必须深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，保持战略定力，增强必胜信心，积极识变应变求变，敢于斗争、善于斗争，勇于面对风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验，以历史主动精神克难关、战风险、迎挑战，集中力量办好自己的事，统筹布局、精心安排，巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项，在激烈国际竞争中赢得战略主动，以高质量发展的确定性应对各种不确定性，续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章。

推动“十五五”时期经济社会发展，必须牢牢把握以下指导思想和重大原则。

指导思想：坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，围绕全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，统筹国内国际两个大局，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，坚持以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、全体人民共同富裕迈出坚实步伐，确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

必须遵循的原则：坚持党的全面领导，坚持人民至上，坚持高质量发展，坚持全面深化改革，坚持有效市场和有为政府相结合，坚持统筹发展和安全。

“十五五”时期经济社会发展要实现以下目标：高质量发展取得显著成效，科技自立自强水平大幅提高，进一步全面深化改革取得新突破，社会文明程度明显提升，人民生活品质不断提高，美丽中国建设取得新的重大进展，国家安全屏障更加巩固。

在此基础上再奋斗五年，到2035年实现我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力和国际影响力大幅跃升，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，人民生活更加幸福美好，基本实现社会主义现代化。

建设现代化产业体系 巩固壮大实体经济根基

坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，坚持智能化、绿色化、融合化方向，加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国，保持制造业合理比重，构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。

优化提升传统产业。强化国家标准引领、数智绿色技术赋能、环保安全制度约束，巩固提升我国产业在全球分工中的地位和竞争力。推动重点产业提质升级。提升产业链自主可控水平。健全产业健康有序发展促进机制。

培育壮大新兴产业和未来产业。强化源头技术供给，加快构建应用场景和生态体系，培育更多支柱性先导性产业，构筑产业发展新优势。发展壮大新兴产业。前瞻布局未来产业。完善产业创新发展生态。

促进服务业优质高效发展。实施服务业扩能提质行动，深化服务领域改革开放，完善支持政策体系，全面提升服务业质量效率和竞争力，更好发挥服务业支撑产业升级、满足民生需要、带动就业扩容的作用。推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。促进生活性服务业高品质多样化便利化发展。完善服务业发展政策体系。

构建现代化基础设施体系。坚持适度超前、不过度超前，加强基础设施统筹规划，优化布局结构，促进集成融合，提升安全韧性和运营可持续性。完善现代化综合交通运输体系。加力建设新型能源基础设施。加快建设现代化水网。适度超前建设新型基础设施。

加快高水平科技自立自强 引领发展新质生产力

抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇，统筹教育强国、科技强国、人才强国建设，提升国家创新体系整体效能，全面增强自主创新能力，抢占科技发展制高点，推动科技创新和产业创新深度融合，不断催生新质生产力。

加强原始创新和关键核心技术攻关。坚持技术驱动和需求拉动相结合、锻长板和补短板相结合，完善新型举国体制，推动产出更多标志性原创成果。打好关键核心技术攻坚战。强化战略前沿领域科技布局。全面提升基础研究水平。

提高体系化创新能力。统筹国家战略科技力量建设，提高创新资源配置效率，构建自主完备、开放高效的国家创新体系。增强国家战略科技力量引领作用。强化科技创新资源保障。构建高水平科技开放合作新格局。

强化企业科技创新主体地位。落实企业在技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化应用中的主体地位，促进创新链产业链资金链人才链深度融合。推动创新资源向企业集聚。加强企业主导的产学研融通创新。完善促进企业创新的政策体系。

一体推进教育科技人才发展。深化教育科技人才一体改革，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动，促进科技自主创新和人才自主培养良性互动。建立健全一体推进的协调机制。协同推进创新型人才培养。联动推进激励评价机制创新。

深入推进数字中国建设 提升数智化发展水平

把握数字化、网络化、智能化发展大势，充分发挥我国数据资源丰富、产业体系完备、应用场景广阔优势，激活数据要素潜能，加快数智技术创新，深化拓展“人工智能+”，赋能经济社会发展和治理能力提升，促进生产方式深层次变革和生产力革命性跃迁。

强化算力算法数据高效供给。统筹推进算力设施建设、模型算法发展和高质量数据资源供给，筑牢数智化发展底座。加强算力设施支撑。促进模型算法迭代创新。深化数据资源开发利用。

全方位推进数智技术赋能。全面实施“人工智能+”行动，加强人工智能同科技创新、产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合，抢占人工智能产业应用制高点，全方位赋能千行百业。促进实体经济和数字经济深度融合。创造美好数智生活。提高政府治理数智化水平。

营造健康有序的发展生态。坚持促进发展和规范管理相统筹，加强数据基础制度规则建设和人工智能治理，营造有益、安全、公平的发展环境。健全数据要素基础制度。完善科学有效监管机制。拓展数智领域国际合作。

建设强大国内市场 加快构建新发展格局

坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，以新需求引领新供给，以新供给创造新需求，促进消费和投资、供给和需求良性互动，实现供需更高水平动态平衡，增强国内大循环内生动力和可靠性。

大力提振消费。深入实施提振消费专项行动，增强居民消费能力，改善消费意愿，适应不同群体消费需求扩大优质供给，促进全社会商品和服务消费较快增长。夯实居民消费基础。释放服务消费潜力。推动商品消费扩容升级。持续改善消费环境。

扩大有效投资。加快构建有效投资内生增长机制，保持投资合理增长，提高投资综合效益，更好发挥投资对支撑国家战略、优化供给结构、满足民生需求的作用。提高政府投资效益。激发民间投资活力。促进投资消费良性循环。

纵深推进全国统一大市场建设。坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点，破除地方保护和市场分割，促进商品要素资源在更大范围内顺畅流动。完善全国统一大市场基础制度规则。维护公平竞争市场秩序。促进市场设施高标准联通。

加快构建高水平社会主义市场经济体制 增强高质量发展动力

坚持和完善社会主义基本经济制度，更好发挥经济体制改革牵引作用，建设高标准市场体系，提升宏观经济治理效能，促进资源配置效率最优化和效益最大化，激发全社会内生动力和创新活力，确保高质量发展行稳致远。

充分激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”，促进各种所有制经济优势互补、共同发展。深化国资国企改革。发展壮大民营经济。积极营造一流营商环境。

加快完善要素市场化配置体制机制。深化要素市场化改革，畅通要素有序流动渠道，统筹增量优化和存量盘活，促进各类要素资源高效配置。健全要素市场制度和规则。完善资源要素价格形成机制。盘活利用存量资源。

健全宏观经济治理体系。提高宏观调控和政府治理水平，促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。完善宏观调控制度体系。健全现代财政制度。加快建设金融强国。

扩大高水平对外开放 开创合作共赢新局面

坚持开放合作、互利共赢，稳步扩大制度型开放，建设更高水平开放型经济新体制，推动共建“一带一路”高质量发展，拓展国际循环，以开放促改革促发展，倡导平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化，与世界各国共享机遇、共同发展。

积极扩大自主开放。对接国际高标准经贸规则扩大开放，促进国内国际规则、规制、管理、标准相通相容，营造透明稳定可预期的制度环境。有序扩大开放领域和区域。构建与高标准经贸规则相衔接的制度和监管体系。优化区域开放布局。

提升贸易投资合作质量和水平。强化进口和出口协调、货物和服务并重，统筹吸引外资和境外投资，塑造国际贸易和双向投资合作新优势。推动贸易创新发展。更大力度吸引和利用外资。促进国际产业与投资合作。

高质量共建“一带一路”。坚持共商共建共享、开放绿色廉洁、高标准惠民生可持续发展的指导原则，完善推进高质量共建“一带一路”机制，深化基础设施“硬联通”、规则标准“软联通”、同共建国家人民“心联通”。深化发展战略对接。完善立体互联互通网络布局。全面提升务实合作质效。

推动构建人类命运共同体。落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议，积极推进中国特色大国外交，为构建人类命运共同体作出中

国贡献。积极参与和引领全球经济治理。推动构建新型国际关系。提供更多国际公共产品。

加快农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴

坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，健全推动乡村全面振兴长效机制，大力发展现代农业，推动农村基本具备现代生活条件，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，缩小城乡发展差距，加快建设农业强国。

提升农业综合生产能力和质量效益。坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，推进供需衔接、结构优化、品质提升，提高农业劳动生产率和科技进步贡献率。加强粮食等重要农产品供给保障。强化农业科技和装备支撑。构建多元化食物供给体系。

推进宜居宜业和美乡村建设。学习运用“千万工程”经验，分类有序、片区化推进乡村振兴，深入实施乡村建设行动，逐步提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。创造乡村优质生活空间。发展县域富民产业。加强和改进乡村治理。

提高强农惠农富农政策效能。健全农业农村优先发展的体制机制和政策体系，推动城乡要素双向流动，增强农业农村发展活力。加强农业农村投入保障。深化农业农村改革。完善常态化帮扶机制。

优化区域经济布局 促进区域协调发展

发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应，统筹推进区域内战略深化实施和区域间联动发展，优化重大生产力布局，发挥重点区域增长极作用，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

增强区域发展协调性。坚持一以贯之落实区域发展战略，因时因地制宜、分区分类施策，鼓励各地发挥比较优势、各展所长，促进东中西、南北方协调发展，在发展中促进相对平衡。提升东中西和东北地区协调发展水平。巩固提升京津冀、

长三角、粤港澳大湾区动力源作用。推进长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展。支持特殊类型地区振兴发展。

促进区域联动发展。以跨区域跨流域大通道为基础，以城市群联动发展为载体，以体制机制协同为保障，推动区域间互融互促、互利共赢，拓展国内大循环空间。完善区域联动发展布局。健全跨区域合作机制。

优化国土空间发展格局。坚持宜水则水、宜山则山，宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商，健全主体功能区制度体系，提高政策针对性和精准性，推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。强化主体功能区战略实施。优化国土空间管控。加强国土空间协同治理。

深入推进以人为本的新型城镇化。持续提高城镇化质量，促进农业转移人口全面融入城市，优化城市规模结构，推动城市内涵式发展，促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。科学有序推进农业转移人口市民化。培育发展现代化都市圈。建设现代化人民城市。分类推进以县城为重要载体的城镇化建设。

加强海洋开发利用保护。坚持陆海统筹，提高经略海洋能力，加快建设海洋强国，走出一条具有中国特色的向海图强之路。推动海洋经济高质量发展。保护海洋生态环境。维护国家海洋权益。

激发全民族文化创新创造活力 繁荣发展社会主义文化

坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，植根博大精深的中华文明，顺应信息技术发展潮流，发展具有强大思想引领力、精神凝聚力、价值感召力、国际影响力的新时代中国特色社会主义文化，扎实推进文化强国建设。

弘扬和践行社会主义核心价值观。以社会主义核心价值观引领文化建设，发展壮大主流价值、主流舆论、主流文化，不断构筑中国精神、中国价值、中国力量。推动理想信念教育常态化制度化。提高社会文明程度。加强网络文明建设。

大力繁荣文化事业。健全公共文化服务体系，加强优秀传统文化保护传承利用，让人民享受更高品质的文化生活。繁荣文化创作生产。提升公共文化服务水平。加强文化遗产保护传承。

加快发展文化产业。完善文化管理体制和生产经营机制，实施积极的文化经济政策，大力发展文化旅游业，以文化赋能经济社会发展。健全文化产业体系 and 市场体系。推进文旅深度融合。

提升中华文明传播力影响力。加快构建中国话语和中国叙事体系，提升国际传播效能，加强对外文化交流合作，展现可信、可爱、可敬的中国形象。构建更有效力的国际传播体系。深化文明交流互鉴。

完善人口发展战略 促进人口高质量发展

以应对人口老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，优化人口结构，提高人口素质，以人口高质量发展支撑中国式现代化。

建设生育友好型社会。优化生育支持政策和激励措施，有效降低家庭生育养育教育成本，努力稳定新出生人口规模，促进人口长期均衡发展。完善生育支持政策。健全育幼服务体系。完善家庭发展政策和生育友好环境。

办好人民满意的教育。坚持教育优先发展，落实立德树人根本任务，深化教育综合改革，健全与人口变化相适应的教育资源配置机制，建设高质量教育体系，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。实施新时代立德树人工程。推进基础教育扩优提质。推动高等教育提质扩容。提升职业学校办学能力。

加快建设健康中国。实施健康优先发展战略，健全健康促进政策制度体系，提升爱国卫生运动成效，推动从以治病为中心向以健康为中心转变，为人民群众提供公平可及、系统连续的健康服务，提高人民健康水平。健全公共卫生体系。建设优质高效医疗服务体系。健全医疗医保医药协同发展和治理机制。推进中医药传承创新。加快建设体育强国。

积极应对人口老龄化。深入实施积极应对人口老龄化国家战略，健全养老事业和产业协同发展政策机制，促进老有所养、老有所为、老有所乐。完善城乡养老服务网络。营造丰富多彩的老年生活。

加大保障和改善民生力度 扎实推进全体人民共同富裕

坚持在高质量发展中保障和改善民生，坚持尽力而为、量力而行，健全基本公共服务体系，实施更加公平普惠、精准有力的社会政策，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，畅通社会流动渠道，提高人民生活品质。

促进高质量充分就业。深入实施就业优先战略，坚持扩大就业容量和提升就业质量相结合，健全就业促进机制，构建就业友好型发展方式。强化就业优先政策。大规模开展职业技能培训。加强就业服务和劳动者权益保障。

完善收入分配制度。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，完善初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。优化初次分配格局。加大收入分配调节力度。稳步扩大中等收入群体规模。

健全社会保障体系。以强化重点群体保障、增强制度可持续性为重点，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。稳步提高社会保障水平。增强社会保险体系可持续性。健全社会救助体系。

推动房地产高质量发展。加快构建房地产发展新模式，健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，实现更高水平住有所居。完善住房保障体系。推动房地产市场平稳健康发展。

稳步推进基本公共服务均等化。增强基本公共服务均衡性和可及性，推动基本公共服务均等化取得更为明显的实质性进展。建立基本公共服务均等化制度体系。全面推进常住地提供基本公共服务。

保障各类群体发展权益。健全关爱服务体系，营造有效保障妇女、未成年人、青年人、残疾人等发展权益的社会环境，提升退役军人服务保障水平。促进男女平等和妇女全面发展。强化未成年人关爱保护。支持青年发展。加强退役军人服务保障。提升残疾人保障和发展能力。

加快经济社会发展全面绿色转型 建设美丽中国

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以碳达峰碳中和为牵引，以健全生态文明制度体系为保障，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，改善生态环境质量，筑牢生态安全屏障，增强绿色发展动能。

积极稳妥推进和实现碳达峰。统筹发展和减排，扎实开展碳达峰行动，加快产业结构、能源结构、交通运输结构等调整优化，确保如期实现碳达峰目标。全面实施碳排放总量和强度双控制度。推动重点领域节能降碳。提升应对全球气候变化能力。

持续改善环境质量。坚持环保为民，全面落实精准科学依法治污，更加注重源头治理，强化减污降碳协同、多污染物控制协同、区域治理协同，加快推动环境质量改善由量变到质变。深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。加强环境风险防控。健全现代环境治理体系。

提升生态系统多样性稳定性持续性。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹自然恢复和人工修复，更加注重提质兴业利民，构建从山顶到海洋的保护治理大格局。巩固和优化生态安全屏障。全面推进自然保护地体系建设。健全生态保护机制。

加快形成绿色生产生活方式。突出节约优先、强化政策激励、引导全社会参与，加快发展方式绿色低碳转型，形成绿色生产新方式和生活新风尚。加强资源节约集约利用。健全绿色发展政策体系。开展绿色低碳全民行动。

推进国家安全体系和能力现代化 建设更高水平平安中国

坚定不移贯彻总体国家安全观，加快构建新安全格局，增强维护和塑造国家安全战略主动，走中国特色社会主义社会治理之路，确保社会生机勃勃又井然有序。

加强国家安全体系和能力建设。坚持以战略为先导、政策为抓手、法治为保障、风险防控为落脚点，巩固集中统一、高效权威的国家安全领导体制，制定实施国家安全战略，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险防控体系。

强化国家安全重点领域和重要专项协调机制，提高应急应变效能。落实国家安全责任制，促进全链条全要素协同联动，形成体系合力。加强重点领域国家安全能力建设，锻造实战实用的国家安全能力，突出保障事关国家长治久安、经济健康稳定、人民安居乐业的重大安全，把捍卫政治安全摆在首位。夯实国家安全基础保障，加强新兴领域国家安全能力建设。完善涉外国家安全机制，构建海外安全保障体系，加强反制裁、反干预、反“长臂管辖”斗争，深化国际执法安全合作。强化国家安全教育，筑牢人民防线。

保障国家经济安全。聚焦重点品种加强战略物资保障，聚焦系统重要性领域防范化解重大风险，聚焦新产业新业态新应用场景提升薄弱环节风险防控能力，以精准补齐短板带动安全保障能力全面提升。增强粮食安全保障能力。强化能源资源供应保障。健全防范化解重点领域风险长效机制。提升网络安全保障能力。

提高公共安全治理水平。完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型，切实维护人民群众生命财产安全。强化食品药品安全监管。提高安全生产水平。完善应急管理体系。

完善社会治理体系。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，完善共建共治共享的社会治理制度，健全社会工作体制机制和社会治理政策法规体系，推进社会治理现代化。夯实基层社会治理根基。提升新兴领域治理效能。有效维护社会安全稳定。

如期实现建军一百年奋斗目标 高质量推进国防和军队现代化

贯彻习近平强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持党对人民军队绝对领导，贯彻军委主席负责制，按照国防和军队现代化新“三步走”战略，推进政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军，边斗争、边备战、边建设，加快机械化信息化智能化融合发展，提高捍卫国家主权、安全、发展利益战略能力。

着力提高国防和军队现代化质量效益。加快军事理论、军队组织形态、军事人员、武器装备和军事治理现代化，提高人民军队打赢能力，有效履行新时代人民军队使命任务。加快先进战斗力建设。推进军事治理现代化。

巩固提高一体化国家战略体系和能力。加强军地战略规划统筹、政策制度衔接、资源要素共享，促进国防实力和经济实力同步提升。深化跨军地改革，构建各司其职、紧密协作、规范有序的跨军地工作格局。加快新兴领域战略能力建设，推动新质生产力同新质战斗力高效融合、双向拉动。建设先进国防科技工业体系，优化国防科技工业布局，推进军民标准通用化。加强国防建设军事需求提报和军地对接，推动重大基础设施全面贯彻国防要求，加强国防战略预制。加快国防动员能力建设，加强后备力量建设。加强现代边海空防建设，推进党政军警民合力强边固防。深化全民国防教育，巩固军政军民团结。

发展全过程人民民主 完善中国特色社会主义法治体系

坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。

发展社会主义民主。扩大人民有序政治参与，丰富各层级民主形式，发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

推进全面依法治国。坚持全面依法治国，协同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，建设更高水平的社会主义法治国家。

坚持和完善“一国两制” 推进祖国统一

坚定不移维护和促进香港、澳门长期繁荣稳定，坚定不移推进祖国统一大业，携手共创民族复兴伟业。

促进香港、澳门长期繁荣稳定。坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针，落实“爱国者治港”、“爱国者治澳”原则，提升港澳依法治理效能，促进港澳经济社会发展，发挥港澳背靠祖国、联通世界独特优势和重要作用。支持港澳巩固提升竞争优势。支持港澳更好融入和服务国家发展大局。

推动两岸关系和平发展、推进祖国统一大业。坚持一个中国原则和“九二共识”，深入贯彻新时代党解决台湾问题的总体方略，坚决打击“台独”分裂势力，反对外部势力干涉，维护台海和平稳定，牢牢把握两岸关系主导权主动权，增进两岸同胞福祉，坚定守护中华民族共同家园。推动两岸经济合作。深化两岸交流。

加强规划实施保障

坚持和加强党的全面领导，持之以恒推进全面从严治党，增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，提高党领导经济社会发展能力和水平，健全国家经济社会发展规划制度体系，为推进中国式现代化凝聚磅礴力量。

坚持和加强党中央集中统一领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，为推进规划实施提供根本保证。强化党对规划实施全过程的领导。全面增强干部队伍现代化建设能力。完善党和国家监督体系。

健全规划实施全周期推进机制。实施国家发展规划法，健全统一规划体系，充分调动全社会积极性主动性创造性，有力有序推进各项目标任务实施，确保党中央决策部署落到实处。形成统一规划体系合力。分类推进规划任务落实。强化政策协同保障。加强规划实施监测评估和监督。

新
法
速
递



● 新法速递 |

中华人民共和国社会救助法

中华人民共和国主席令

第七十五号

《中华人民共和国社会救助法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2026年4月30日通过，现予公布，自2026年7月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2026年4月30日

中华人民共和国社会救助法

(2026年4月30日第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了保障公民基本生活，让人民共享改革发展成果，健全社会救助体系，促进社会公平，维护社会和谐稳定，根据宪法，制定本法。

第二条 国家建立和完善社会救助制度，依法保障公民从国家和社会获得物质帮助和救助服务的权利。

第三条 社会救助坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，践行全心全意为人民服务的宗旨。

社会救助坚持城乡统筹，坚持尽力而为、量力而行，坚持保基本、兜底线、救急难、可持续，坚持与其他社会保障制度相衔接，坚持与经济社会发展相适应。

社会救助工作遵循公开、公平、公正、便民、及时的原则。

第四条 社会救助实行党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制。

县级以上人民政府建立社会救助协调机制，统筹、协调、督促、指导有关部门在各自职责范围内做好社会救助工作。协调机制具体工作由县级以上人民政府民政部门承担。

县级以上人民政府民政、教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医疗保障等部门（以下统称社会救助管理部门），按照各自职责负责相应的社会救助工作。

第五条 乡镇人民政府、街道办事处依法做好社会救助受理、审核、动态管理等工作。

村民委员会、居民委员会依法协助做好入户走访、社会救助申请等工作。

第六条 县级以上人民政府应当将社会救助工作列入国民经济和社会发展规划。

地方各级人民政府应当结合经济社会发展水平和财力状况合理安排社会救助资金，实施预算绩效管理，资金支付按照国库集中支付管理有关规定执行。

第七条 国家鼓励和支持公民、法人及其他组织依法参与社会救助。

工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、红十字会等组织应当按照职责或者章程参与社会救助，开展救助帮扶活动。

第八条 各级人民政府、县级以上人民政府社会救助管理部门和村民委员会、居民委员会，应当通过各种形式，开展社会救助法律、法规、规章和政策的宣传。

报刊、广播、电视等新闻媒体和网络服务提供者应当加强社会救助公益宣传。

第九条 各级人民政府应当采取措施，鼓励、支持和引导有劳动能力的社会救助对象自助自立、解困脱困。

第十条 国家推进社会救助信息化工作，加强低收入人口动态监测信息平台建设，实现对低收入人口的精准识别和常态化救助帮扶，提升社会救助管理服务能力和水平。

第十一条 社会救助工作应当依法保护个人隐私和个人信息。

有关单位和人员处理个人信息应当遵循合法、正当、必要原则，采取有效措施保障个人信息安全，对在社会救助工作中知悉的个人信息等，应当依法予以保密。

第十二条 对在社会救助工作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、奖励。

第二章 救助对象和措施

第十三条 社会救助对象包括特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭、受灾人员、基本生活暂时出现严重困难的人员、需要疾病应急救助人员以及生活无着的流浪人员等。

第十四条 国家建立健全分层分类的社会救助体系,科学认定社会救助对象,根据救助对象类型、困难程度等及时有针对性地给予社会救助。

第十五条 社会救助分为基本生活救助、专项社会救助和急难社会救助。

基本生活救助包括特困人员供养和最低生活保障。

专项社会救助包括医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助。

急难社会救助包括临时救助、疾病应急救助、生活无着的流浪人员救助。

县级以上人民政府可以结合实际,增加相应的社会救助帮扶措施。

第十六条 对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定义务人无履行义务能力的老年人、未成年人、残疾人等特困人员,由社会救助管理部门给予特困人员供养,提供基本生活条件、必要的照料服务、疾病治疗,办理丧葬事宜等。

特困人员可以在供养服务机构集中供养,也可以在家分散供养。特困人员可以自行选择供养形式。

特困人员中的未成年人年满十八周岁后,仍在义务教育或者高中阶段教育(含中等职业教育)阶段就学的,继续予以供养。

第十七条 特困人员供养的基本生活标准和照料护理标准,由省、自治区、直辖市人民政府或者设区的市级人民政府确定并公布。

第十八条 对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准且财产状况符合规定的最低生活保障家庭,由社会救助管理部门给予最低生活保障,按月发放最低生活保障金。

最低生活保障金可以按照家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的实际差额发放,也可以分档定额发放。

第十九条 省、自治区、直辖市人民政府根据当地经济社会发展状况和人民生活水平,综合考虑居民人均消费支出或者人均可支配收入等因素,制定并适时调整本行政区域内最低生活保障标准或者最低生活保障指导标准。省、自治区、

直辖市人民政府制定最低生活保障指导标准的,设区的市级人民政府可以制定本行政区域内最低生活保障标准,所制定标准不得低于本省、自治区、直辖市人民政府制定的最低生活保障指导标准。

第二十条 对领取最低生活保障金后生活仍有特殊困难的老年人、未成年人、重度残疾人、重病患者等,县级以上地方人民政府应当采取措施给予必要的生活保障。

第二十一条 对家庭人均收入低于当地最低生活保障边缘家庭标准且财产状况符合规定的最低生活保障边缘家庭,由社会救助管理部门根据实际需要给予相应的医疗、教育、住房、就业等社会救助。

对最低生活保障边缘家庭中的重度残疾人、重病患者以及确有特殊困难人员,可以纳入最低生活保障范围,按月发放最低生活保障金。

省、自治区、直辖市人民政府根据当地经济社会发展状况和人民生活水平,在当地最低生活保障标准或者最低生活保障指导标准的基础上,上浮一定比例确定最低生活保障边缘家庭标准或者最低生活保障边缘家庭指导标准。

第二十二条 对家庭人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入,财产状况符合当地规定,且医疗、教育等必需支出占家庭总收入比例超过所在地设区的市级以上地方人民政府规定比例的刚性支出困难家庭,由社会救助管理部门根据实际需要给予必要的医疗、教育等社会救助。

第二十三条 特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭的收入、财产等状况认定办法,由省、自治区、直辖市人民政府按照国家有关规定,根据当地经济社会发展状况和人民生活水平制定。

第二十四条 对特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭,由社会救助管理部门给予相应的医疗救助。

对特困人员、最低生活保障家庭成员等参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分给予资助。

对特困人员,最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭中的大病患者等,经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后,个人及其家庭难以承担的符合规定的基本医疗自费用,按照规定给予补助。

第二十五条 对特困人员,最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭成员,由社会救助管理部门在学前教育、义务教育、高中阶段教

育(含中等职业教育)、普通高等教育阶段,按照规定采取减免相关费用,发放助学金、生活补助,提供勤工助学岗位、助学贷款等方式,给予教育救助。

第二十六条 对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭,由社会救助管理部门给予住房救助。属于城镇住房救助对象的,优先配租公租房或者发放公租房租赁补贴;属于农村住房救助对象的,通过农村危房改造等方式优先给予住房救助。

第二十七条 对最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭中有劳动能力且处于失业状态的成员,由社会救助管理部门通过鼓励企业吸纳就业等途径,给予就业救助。对通过上述途径仍然无法就业且符合就业困难人员条件的,按照规定通过公益性岗位安置等方式,给予就业救助。

社会救助对象中有劳动能力和就业条件的,应当积极就业。就业救助应当与最低生活保障、失业保险等制度衔接,鼓励和引导就业救助对象主动就业创业。

第二十八条 对基本生活受到自然灾害严重影响的人员,由社会救助管理部门给予必要的应急救助、生活救助和因灾倒损住房恢复重建救助等。

各级人民政府应当做好突发事件社会救助工作,保障遇困人员基本生活。

第二十九条 对遭遇突发性、紧迫性、灾难性等困难导致基本生活暂时出现严重困难的人员,由社会救助管理部门采取发放救助金或者配发实物等方式给予临时救助。

第三十条 对需要急救但身份不明或者无力支付急救费用且符合规定的急危重伤病患者,由社会救助管理部门给予疾病应急救助。

第三十一条 对生活无着的流浪人员,由社会救助管理部门给予照料服务、急病救治、身份查询、协助返回、寻亲安置等救助。

第三十二条 县级以上地方人民政府应当根据物价上涨情况,及时发放价格临时补贴。

第三十三条 省、自治区、直辖市人民政府可以根据地方实际将其他特殊困难家庭或者人员纳入社会救助对象范围。

第三十四条 国家积极发展服务类社会救助,为社会救助对象提供必要的照护服务、生活服务、关爱服务等。

第三十五条 社会救助对象遇有紧急情况的,社会救助管理部门依法及时给予救助。

第三十六条 对遭受犯罪侵害或者民事侵权,获得司法救助仍然面临生活困难的当事人,符合社会救助条件的,纳入社会救助对象范围。

第三章 救助程序

第三十七条 申请特困人员供养、最低生活保障、医疗救助、住房救助、就业救助,由本人或者与其共同生活的家庭成员向户籍所在地乡镇人民政府、街道办事处提出。有条件的地方可以有序推进持有居住证人员在居住地申请。

申请临时救助,由本人或者与其共同生活的家庭成员向急难发生地乡镇人民政府、街道办事处提出。

本人或者与其共同生活的家庭成员申请社会救助有困难的,可以委托村民委员会、居民委员会或者他人代为提出申请。

第三十八条 申请教育救助,向就读学校提出,由学校按照国家有关规定实施。

申请住房救助,也可以按照有关规定向县级以上地方人民政府住房保障部门提出。

第三十九条 村民委员会、居民委员会和其他基层单位在工作中发现需要救助的家庭和人员,应当及时向乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府社会救助管理部门报告。

乡镇人民政府、街道办事处应当主动了解本行政区域内居民生活状况,发现需要救助的家庭和人员,应当及时告知相关社会救助政策,并依法协助申请或者组织救助。

第四十条 申请社会救助,应当如实报告共同生活的家庭成员个人基本信息和家庭收入、财产、刚性支出等与申请社会救助相关的情况,并同意社会救助管理部门进行核查。

第四十一条 县级人民政府民政部门可以向户籍管理、税务、社会保险、不动产登记、市场监督管理、住房公积金管理、车船管理等单位,银行、保险、证券等金融机构以及提供货币资金转移服务的非银行支付机构,核对社会救助家庭收入、财产等状况;必要时,经共同生活的家庭成员以外的法定赡养、抚养、扶养义务人同意,可以对其收入、财产等状况进行核对。有关单位和机构应当予以配合。

第四十二条 县级以上人民政府民政部门应当牵头健全社会救助家庭经济状况核对机制，促进跨部门信息共享，提高社会救助审核确认效率和准确度。

已经被确认为特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭的，确认结果信息共享互认，其他社会救助管理部门可以不再重复审核其家庭经济状况。

第四十三条 乡镇人民政府、街道办事处受理社会救助申请后，可以通过入户调查、邻里访问、信函索证等方式，对申请家庭或者个人的情况进行调查核实，也可以提请县级人民政府民政部门核对社会救助申请对象收入、财产等状况。

申请对象、有关单位和个人应当配合核查，如实提供相关信息。

第四十四条 乡镇人民政府、街道办事处根据调查核实结果，提出审核意见，报请县级人民政府社会救助管理部门作出社会救助确认决定。

省、自治区、直辖市人民政府可以规定由乡镇人民政府、街道办事处作出社会救助确认决定。

第四十五条 县级人民政府社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处决定给予社会救助的，应当按照规定在申请家庭或者个人所在的村、社区等范围内公布社会救助确认决定；决定不给予社会救助的，应当书面告知申请人并说明理由。

第四十六条 已经获得社会救助的对象，其共同生活的家庭成员、收入、财产等状况发生变化的，应当及时告知社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处。

社会救助管理部门和乡镇人民政府、街道办事处应当对社会救助对象的家庭成员、收入、财产等状况定期进行核查，或者根据需要进行实地抽查。

第四十七条 社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处，可以根据社会救助对象家庭成员、经济状况等变化情况作出相应调整、终止社会救助决定。

第四十八条 社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处作出调减、终止社会救助决定前应当听取社会救助对象的意见，作出决定后应当书面告知社会救助对象并说明理由。

第四十九条 自然灾害发生后，受灾地区人民政府按照职责及时给予受灾人员救助。

第五十条 对申请临时救助,情况紧急、救助金额较小、需立即采取救助措施的,应当先行救助。紧急情况解除后,应当按照规定补充说明情况。

第五十一条 对急危重伤病患者给予疾病应急救助的,由医疗机构实施紧急救治。符合规定的紧急救治费用,由疾病应急救助基金予以补助。

第五十二条 申请生活无着的流浪人员救助,向急难发生地县级以上地方人民政府有关救助管理机构提出,也可以向急难发生地乡镇人民政府、街道办事处提出。救助管理机构对生活无着的流浪人员实施救助。

第五十三条 社会救助管理部门应当结合社会救助工作实际情况,依法优化工作流程,提高便民化水平。

第四章 社会力量参与

第五十四条 建立和完善社会力量参与社会救助机制,加强政府救助与社会力量参与有效衔接和协同,动员和引导社会力量积极参与社会救助。

社会力量参与社会救助,依法享受相关优惠政策。

第五十五条 鼓励社会工作专业力量参与社会救助。通过购买服务、开发岗位、政策引导、提供工作场所、设立基层社工站等方式,鼓励社会工作服务机构和社会工作者协助社会救助管理部门开展家庭经济状况调查评估、建档访视、需求分析等事务,提供访视照料、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。

鼓励以社会救助为主的服务机构设置社会工作专业岗位。

第五十六条 社会救助管理部门和乡镇人民政府、街道办事处可以将社会救助中属于政府职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项,通过政府购买服务方式实施。

第五十七条 鼓励和支持公民、法人及其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式自愿开展帮扶活动,动员和引导慈善组织等社会力量加大社会救助方面的帮扶力度。

第五十八条 促进社会救助领域志愿服务发展,支持和引导志愿服务组织、志愿者开展志愿服务,发挥志愿服务在汇聚社会资源、提供救助帮扶等方面的作用。

第五十九条 县级以上人民政府及其社会救助管理部门应当建立社会力量参与社会救助的机制和渠道,依法做好信息发布、政策咨询、业务指导、项目指

引、志愿服务记录或者证明等工作，为社会力量参与社会救助创造条件、提供便利。

第五章 救助监督和保障

第六十条 县级以上人民政府应当开通社会救助服务热线，受理和转介咨询、举报投诉，接受社会监督。

第六十一条 社会救助工作人员应当客观公正、履职尽责。

各级人民政府应当关心关爱社会救助经办人员、社会救助协理员等基层社会救助工作人员，保障其履职需要。

第六十二条 国家依法完善社会救助统计制度，实现社会救助信息准确完整、统一汇集、互通共享。

对可以通过社会救助家庭经济状况核对机制核实的情况，社会救助管理部门不得要求社会救助对象提供。

第六十三条 县级以上地方人民政府及其社会救助管理部门应当加强互联网等信息技术在社会救助工作中的应用，并推动社会救助服务向移动端延伸，为需要救助的家庭和人员提供方便快捷的在线申请、办理查询、举报投诉等服务。

第六十四条 县级人民政府应当建立社会救助“一门受理、协同办理”机制。乡镇人民政府、街道办事处应当设立统一受理社会救助申请的窗口，及时受理、转办申请事项。

第六十五条 县级以上人民政府社会救助管理部门和乡镇人民政府、街道办事处在履行社会救助职责过程中，可以查阅、复制与社会救助事项相关的资料，询问与社会救助事项相关的单位、个人，要求其对相关情况作出说明或者提供相关材料。有关单位、个人应当配合。

第六十六条 县级以上人民政府财政部门依法对社会救助资金、物资的管理和使用情况实施监督。

社会救助资金和物资的筹集、分配、管理、使用情况，应当依法接受审计监督。

第六十七条 县级人民政府及其社会救助管理部门应当及时公开社会救助政策、救助标准以及社会救助资金、物资的管理和使用等情况。

第六十八条 履行社会救助职责的工作人员行使职权，应当接受社会监督。

任何单位、个人有权对履行社会救助职责的工作人员在社会救助工作中的违法行为进行举报投诉。受理举报投诉的机关应当依法及时核实、处理。

第六十九条 县级以上人民政府及其社会救助管理部门应当加强对社会救助工作的监督检查,完善相关监督管理制度,将社会救助制度落实情况纳入绩效评价。

第六章 法律责任

第七十条 违反本法规定,有下列情形之一的,责令改正;对存在故意或者重大过失的负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分,造成恶劣影响或者严重后果的,依法从重给予处分:

- (一) 对符合申请条件的救助申请不予受理;
- (二) 对符合救助条件的申请不予审核确认;
- (三) 对不符合救助条件的申请予以审核确认;
- (四) 隐匿、销毁、篡改或者因重大过失丢失接受、发放、登记社会救助资金、物资或者服务记录等数据;
- (五) 不按照规定发放救助金、救助物资或者提供相关救助服务;
- (六) 非法查询与社会救助申请无关的个人信息,泄露、出售、非法提供个人隐私或者个人信息;
- (七) 其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等行为。

第七十一条 违反本法规定,截留、挪用、私分社会救助资金、物资的,由有关部门责令限期改正;对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分;有违法所得的,没收违法所得;对有关组织、个人可以处违法所得二倍以下的罚款。

第七十二条 对出具虚假证明材料的单位或者人员,社会救助管理部门应当建议有关单位或者其上级主管机关依法对有关责任人予以处理。

第七十三条 采取虚报、隐瞒、伪造等手段,骗取社会救助资金、物资或者服务的,社会救助管理部门可以责令退回非法获取的财物和利益,处非法获取的财物和利益价值二倍以下的罚款;对社会救助对象可以决定调减、停止社会救助。违反其他法律、行政法规的,由有关主管部门依法处理。

第七十四条 拒不履行社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处作出的调减、终止社会救助决定，非法占有社会救助财物等的，社会救助管理部门应当责令其限期退回。

第七十五条 以暴力、威胁等方式干扰社会救助工作开展，扰乱社会救助工作秩序的，依法给予处罚。

第七十六条 对社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处作出的关于社会救助的行政行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第七十七条 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第七十八条 本法自2026年7月1日起施行。

● 新法速递 |

行政执法监督条例

中华人民共和国国务院令

第 825 号

《行政执法监督条例》已经 2025 年 12 月 5 日国务院第 74 次常务会议通过，现予公布，自 2026 年 2 月 1 日起施行。

总理 李强

2025 年 12 月 17 日

行政执法监督条例

第一章 总 则

第一条 为了加强和规范行政执法监督工作，促进严格规范公正文明执法，提升依法行政水平，强化法治政府建设，根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，制定本条例。

第二条 县级以上人民政府依法对本级人民政府所属部门、派出机关和下级人民政府以及法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织的行政执法工作开展行政系统内部监督，适用本条例。

第三条 行政执法监督是行政监督的重要内容，是统筹行政执法工作的基本方式，是党和国家监督体系的重要组成部分。

第四条 行政执法监督工作坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，推动实现行政执法政治效果、法律效果和社会效果有机统一。

行政执法监督工作坚持统筹协调，增强系统性、整体性、协同性，遵循规范与指导并重、预防与纠错并重、监督与保障并重原则，督促纠治行政执法问题、提升行政执法质效，保障法律法规正确实施。

第五条 县级以上人民政府应当加强对行政执法监督工作的组织领导，研究部署行政执法监督工作，支持和保障行政执法监督机构切实履行职责。

第六条 县级以上人民政府司法行政部门是本级人民政府的行政执法监督机构，代表本级人民政府承担行政执法监督具体事务，负责实施行政执法监督工作，定期向本级人民政府报告行政执法监督工作情况。

设在乡镇（街道）的司法所协助县级人民政府行政执法监督机构依法开展行政执法监督工作。

第七条 行政执法监督机构承担下列职责：

- （一）指导监督行政执法工作，组织落实行政执法责任制和责任追究制度；
- （二）协调行政执法体制改革有关法治事项，协调行政执法争议；
- （三）组织推动行政执法规范化、正规化、专业化、数字化建设；
- （四）统筹实施行政执法主体、行政执法人员、行政执法行为、行政执法保障等方面的管理制度；
- （五）法律、法规规定的其他职责。

第八条 行政执法监督机构应当严格依法履行监督职责，不得以监督代替行政执法，不得滥用职权干预行政执法，避免增加行政执法机关负担。

第二章 监督范围

第九条 行政执法监督机构对行政执法机关贯彻落实党中央、国务院关于行政执法工作的重大决策部署，落实行政执法各项制度，依法开展行政执法等进行监督。

第十条 行政执法监督机构应当加强对行政执法主体资格的管理，加强对行政执法人员的监督，健全行政执法人员资格、证件管理制度，监督行政执法机关做好行政执法人员准入和退出工作。

第十一条 行政执法监督机构应当加强对行政执法行为的监督，督促行政执法机关提升行政执法质效，依法开展行政许可、行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政给付等工作。

行政执法监督机构对行政执法下列情形进行监督：

- （一）行政执法的主体、人员是否具有合法资格；
- （二）行政执法程序是否合法；
- （三）行政执法决定是否违法或者明显不当；
- （四）行政执法过程中是否存在有案不立、推诿扯皮、以罚代管、违规异地执法、趋利性执法以及乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封等执法不作为、乱作为行为；
- （五）行政执法过程中是否存在简单粗暴等不文明行为；
- （六）行政执法人员是否规范使用证件、标志标识及执法装备，是否按规定着制式服装；
- （七）其他影响行政执法合法性、适当性的情形。

第十二条 行政执法监督机构对行政执法机关按照国家有关规定落实下列行政执法制度情况进行监督：

- （一）行政执法人员资格、证件管理制度；
- （二）行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等行政执法程序制度；
- （三）行政裁量权基准等行政执法标准制度；
- （四）行政执法事项清单管理、行政执法责任确定、行政执法状况评议、行政执法责任追究等相关制度；
- （五）行政执法与刑事司法衔接制度；
- （六）行政执法体制改革中法治建设相关制度；
- （七）与推进全国统一大市场建设相关的行政执法制度；
- （八）其他行政执法制度。

第十三条 行政执法监督机构可以对本级行政执法机关之间涉及行政执法事项清单管理、案件管辖以及跨领域、跨区域行政执法等方面的争议进行协调；经协调不能取得一致意见的，行政执法监督机构应当提出处理意见，按程序报人民政府决定。

第三章 监督方式

第十四条 行政执法监督机构根据工作需要,综合运用日常监督、重点监督、专项监督等方式,对行政执法工作进行全方位、全流程、常态化、长效化监督。

第十五条 行政执法监督机构可以采取法律法规执行情况评估、执法资格确认、执法案卷评查、执法质效评议等方式,对行政执法工作进行日常监督。

第十六条 行政执法监督机构可以采取问卷调查、个别访谈、实地调研等方式,对行政执法机关执行法律法规情况进行评估。

第十七条 行政执法监督机构对行政执法主体资格进行确认,对经确认有行政执法主体资格的,按程序向社会公示。

行政执法监督机构按照规定对行政执法人员资格进行审核,对符合法定条件并通过行政执法资格考试的,制发行政执法证件,确认行政执法人员资格。

第十八条 行政执法监督机构通过执法案卷评查检查行政执法决定是否合法,是否与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当,以及行政执法文书是否规范,证据是否真实、完整。

第十九条 行政执法监督机构结合行政执法机关的执法特点和具体情况制定评议方案、标准,对行政执法机关的执法质量、执法效果等进行评议。评议标准、过程、结果应当以适当方式公开。

第二十条 行政执法监督机构对企业和群众反映强烈、产生重大社会影响的典型性、代表性行政执法突出问题进行重点监督。

行政执法监督机构对通过涉企行政执法诉求沟通机制、政务服务便民热线等渠道反映的行政执法问题线索及时进行研判,确定重点监督事项。

重点监督可以采取挂牌督办、提级监督等方式。

第二十一条 省级以上人民政府行政执法监督机构根据党中央、国务院决策部署,可以结合人大代表建议、政协提案、监察建议、司法建议、检察建议、行政复议建议等反映的行政执法问题,对关系经济社会发展大局、人民群众切身利益的特定领域、特定问题开展专项监督。

开展专项监督应当制定工作方案,明确专项监督的责任部门、监督重点、进度安排和工作要求等,报本级人民政府批准。

第二十二条 开展行政执法监督可以采取下列措施:

- (一) 要求行政执法机关自查、说明情况；
- (二) 开展检查、访谈、暗访；
- (三) 组织座谈、听证、统计、评估；
- (四) 调阅、复制与监督事项有关的资料；
- (五) 约谈行政执法机关负责人或者相关责任人；
- (六) 其他必要的措施。

第二十三条 行政执法监督机构根据工作需要，可以邀请人大代表、政协委员、行业代表、专家学者、新闻工作者等参加行政执法监督活动。

第二十四条 行政执法监督机构应当通过开展政策解读、答复有关问题、发布典型案例等方式，加强对行政执法工作的指导，促进行政执法机关和行政执法人员依法履行职责。

行政执法监督机构应当加强对行政执法普遍性、规律性问题的研究，总结解决行政执法问题的经验，提出关于改进行政执法工作、完善相关行政执法制度的建议。

第二十五条 行政执法监督机构依法履行监督职责时，行政执法机关应当予以配合，任何单位、个人不得干扰、拒绝和阻挠。

第四章 监督处理

第二十六条 行政执法监督机构对行政执法监督中发现的问题，根据不同情形制发行政执法监督督办函、行政执法监督意见书或者报请本级人民政府制发行政执法监督决定书等督促有关行政执法机关予以纠正。

行政执法监督机构对发现的问题能够当场纠正的，应当督促有关行政执法机关立即纠正。

第二十七条 对行政执法机关应当履行而未履行行政执法职责的，行政执法监督机构可以制发行政执法监督督办函，督促其依法履行职责。

行政执法机关应当按照行政执法监督督办函的要求及时履行行政执法职责，并在规定时限内向行政执法监督机构报送纠正情况。

第二十八条 对行政执法监督工作中查明的违法或者明显不当的行政执法问题，行政执法监督机构可以制发行政执法监督意见书，监督有关行政执法机关予以纠正。

行政执法机关应当按照行政执法监督意见书的要求及时纠正,并在规定时限内向行政执法监督机构报送纠正情况。

第二十九条 对涉及重大问题或者行政执法机关未按照行政执法监督督办函要求履职、未按照行政执法监督意见书要求纠正的,由行政执法监督机构提出处理建议,报本级人民政府决定;本级人民政府决定纠正的,制发行政执法监督决定书予以纠正。

第三十条 行政执法机关对行政执法监督机构作出的处理结果有异议的,可以向其提出并说明理由,行政执法监督机构应当及时处理。

第三十一条 行政执法监督机构发现行政执法机关拒不落实行政执法制度或者行政执法行为存在突出问题的,可以在一定范围内进行通报或者向社会公布。

第三十二条 行政执法监督机构在履行监督职责过程中,发现行政执法人员存在违法或者明显不当情形的,综合考虑主客观原因、后果、纠正情况等因素,提出对其作出批评教育、离岗教育、调离执法岗位、取消执法资格等处理的建议,由有权机关依法处理。

第三十三条 行政执法监督应当加强与监察监督的贯通协同,健全信息共享和线索移送机制,按照规定程序向监察机关移送行政执法人员违反本条例规定或者涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索。

行政执法监督应当加强与政府督查、行政复议等的协调衔接,建立健全工作沟通和信息共享机制,提高监督质效,形成监督合力。

对符合行政复议、行政诉讼受理条件的行政争议,行政执法监督机构应当引导当事人依法申请行政复议、提起行政诉讼;对已经进入行政复议、行政诉讼程序的行政争议,行政执法监督机构不重复监督。

第三十四条 各级人民政府应当加强行政执法监督结果运用,并将行政执法监督结果作为法治政府建设成效评价的重要内容。

第五章 保障措施

第三十五条 国家统筹加强行政执法监督队伍建设,配备与行政执法监督工作任务相适应的行政执法监督人员。

行政执法监督机构应当加强对行政执法监督人员的教育培训,提高其政治能力和业务能力。

第三十六条 国务院行政执法监督机构应当研究制定行政执法规范化建设标准，督促行政执法机关加强行政执法规范化建设。

第三十七条 国务院行政执法监督机构应当提升全国行政执法监督信息一体化水平，对相关行政执法行为信息进行归集，运用大数据、云计算、人工智能等对行政执法过程中存在的问题进行快速预警，实现精准、高效、实时监督。

省、自治区、直辖市人民政府行政执法监督机构应当组织建设本行政区域的行政执法监督信息系统，加强数据共享，提高行政执法监督效能。

第三十八条 县级以上人民政府应当加强行政执法监督工作保障，将行政执法监督工作所需经费列入本级预算。

第六章 法律责任

第三十九条 行政执法监督机构不依法履职的，由本级人民政府或者上级行政执法监督机构责令限期改正；拒不改正的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第四十条 行政执法监督人员在行政执法监督中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十一条 拒绝、阻挠行政执法监督人员开展监督，故意扰乱行政执法监督工作秩序的，依法给予处分。

第七章 附 则

第四十二条 县级以上人民政府部门对本部门所属机构、派出机构行政执法工作的监督检查，实行垂直管理的部门或者实行双重领导并且以上级部门领导为主的部门对所属机构、下级部门行政执法工作的监督检查，参照本条例有关规定执行。

县级以上地方人民政府依法对设立在本行政区域内实行垂直管理或者实行双重领导并且以上级部门领导为主的行政执法机关遵守和执行法律和政策情况进行监督，将发现的问题及时告知其上一级主管部门。

设区的市级以上人民政府部门在本级人民政府行政执法监督机构的指导下，依照有关法律规定对下级人民政府相应部门的行政执法工作进行督促指导。

第四十三条 行政执法监督工作中涉及行政执法人员管理、教育培训、行为规范等方面的制度，由国务院行政执法监督机构会同国务院有关部门另行制定。

第四十四条 本条例自2026年2月1日起施行。

研究成果



● 研究成果 |

村民委员会能否以自治的名义强拆违法建设？

周游 【北京盈科（上海）律师事务所】

随着美丽乡村建设的深入推进，村民委员会以违法建设自治的名义强制拆除村民房屋成为实践争议的爆发点，村民委员会、房屋拆迁公司、基层行政机关、村民等主体间衍生出的民事诉讼与行政诉讼盘根错节。从《土地管理法》《城乡规划法》《防洪法》等基层常用的违法建设查处程序来看，村民委员会均无强制拆除违法建设的法定职权。此时，村民委员会径直强拆村民房屋，可能会出现在下列几种场景中：

序号	类型	情形	责任主体
1	集体土地征收或以规避征收的动迁程序	房屋已在土地征收项目范围内	直接以属地基层政府为行政诉讼被告
		以协议动迁等方式规避征收	村民委员会作为民事主体承担侵权责任甚至刑事责任，或者推断属地基层政府为行政诉讼被告，甚至可能会出现基层政府与村民委员会在行政诉讼中作为共同被告的情况，司法裁判对此极为不统一
2	依法收回集体土地使用权程序	已签订补偿协议	村民委员会作为民事主体承担侵权责任甚至刑事责任
		未依法补偿	村民委员会作为民事主体承担侵权责任甚至刑事责任，或者直接认定村民委员会系《土地管理法》第66条授权的组织而作为行政诉讼被告
3	违法建设查处程序	法定职权由政府主管部门独享	原则上推断属地基层政府为行政诉讼被告，法律、法规特别规定了村民委员会职权的除外

一、关于村民委员会自治的边界问题

强制拆除违法建设属于行政强制行为，根据《行政强制法》相关规定只能由行政机关自力执行或由法院审查后执行。实践中，村民委员会却多以村民自治的名义来实施违法建设拆除行为，其实质上是错误理解了村民自治与行政执法的界限。

根据《村民委员会组织法》相关规定，村民委员会的职能主要有两类：一种是行使自治职能，主要是办理本村公共事务和公益事业、调解民间纠纷、协助维护社会治安等；另一种是协助政府开展管理工作。《村民委员会组织法》的核心定位是“自治”，其严格区别于行政机关的行政执法权。《城乡规划法》《土地管理法》《防洪法》中规定的各种类型违法建设的责令拆除行政处罚，并未授权

村民委员会予以行使。即使村规民约中约定了违法建设治理的内容，但不得据此认为村委可以根据村规民约来取代法律规定的公权力。

比如《江苏省城乡规划条例》第55条规定，对于违法建设行为，村民委员会、物业公司有权予以制止。对此，按照一般法理，“制止权”仅限于对正在建设的违法建设行为，采取限制通行、口头劝阻等方式进行制止，不能扩张理解为对违法建设强制拆除的行为。

再比如《北京市城乡规划条例》第62条规定，乡镇人民政府、街道办事处应当对本辖区内建设情况进行巡查，发现违法建设行为的，应当予以制止，并依法予以处理。居民委员会、业主委员会、村民委员会和物业服务企业发现本区域内违法建设行为的，应当予以劝阻，并报告街道办事处、乡镇人民政府或者其他执法机关。上述规定把村民委员会的功能定位与业主委员会、物业服务企业并列等同，将其针对违法建设的自治管理权限严格限定在《民法典》第286条的框架内。

可见，村民委员会仅具有对在违法建设的劝阻与制止的权利，而无强制拆除违法建设的权力。

二、关于责任主体认定的问题

（一）土地征收语境中的强制拆除行为

在集体土地征收程序中，由于房屋已处于征收项目范围内，村民委员会径直拆除房屋（不论是否违法建设）的行为，属于协助政府开展管理工作。根据《土地管理法》相关规定，集体土地的征收包括征收决定、安置补偿方案、征收安置补偿决定或协议、交出土地等环节，此时村民委员会实施强制拆除的行为并非行使自治权而是协助行政机关实施征收土地的行为，在此种情形下，应当视为受行政机关委托实施的行为。

如在最高人民法院(2019)最高法行申3784号行政裁定书中，法院认为，征收拆迁与征收补偿事宜均属公权力职权范畴，职权之所在，即义务之所在，也即责任之所在，并不宜假村民自治形式进行。案涉强制拆除系职权主体与非职权主体在市政项目征收拆迁中基于共同意思联络、共同参与下实施的强制拆除。被诉强制拆除行为虽然形式上表现为东仰陵村民委员会实施，但村民委员会等自治组织仅系行政机关的行政助手和行政辅助者，犹如其“延长之手”。

（二）收回土地使用权语境中的拆除行为

在符合《土地管理法》第66条第一款列举的几种情形时，农村集体经济组织在报经原批准用地的人民政府批准后，给予土地使用权人补偿，可以收回集体土地使用权。如在最高人民法院（2020）最高法行申14361号裁定中，法院认为，村民委员会收回宅基地使用权是为了实施旧村改造，改善村民居住环境，提升村民生活水平，符合公共利益属性，大部分村民已自愿签订安置补偿协议并交回宅基地使用权，案涉改造项目体现了大多数村民的意愿，符合大多数村民的利益。

在上述情形下，动迁安置协议签订后村民需履行按期腾退与上交钥匙的义务，待钥匙上交后则原房屋的所有权便发生移转，此时村民委员会自有权拆除房屋。再比如（2019）晋行终843号行政判决书中，法院认为，村民委员会为进行整村拆迁改造，经过本村民主义定程序制定实施方案，统一收回村民宅基地并进行安置、补偿，符合土地管理法和村民委员会组织法的相关规定，在民事诉讼先予执行裁定发生法律效力且人民法院已将房屋强制交回村集体的情况下，村民委员会实施了拆除行为，该拆除行为不属于行政强制行为。

但若村民委员会未经批准收回土地使用权或者未与村民达成安置补偿协议便予以强拆，此时村民委员会强制拆除村民房屋的行为违法，此时村民委员会需承担民事、行政责任，其直接负责人员甚至要承担刑事责任。

此外，实践中还存在村民委员会以协议动迁为名、行土地征收之实的行为。比如村委会联合镇政府控股拆迁公司与村民直接签订动迁协议，约定村民自愿拆除宅基地房屋并上缴集体土地使用权证与村镇房屋产权证。基于该协议欲实现的行政管理目标考量，司法审查将其识别为行政协议更佳。（见拙文《行政协议识别标准中的“行政法上权利义务内容”》，《审判研究》公众号2021年5月13日。）村民委员会若径直实行强拆，则属地基层政府将面临行政诉讼败诉的较大风险。

实践中还存在个别特殊情况，比如在城中村改造项目中，村民会议或者村民代表会议在符合上位法规定前提下，通过村民自治方式决定建设项目和补偿事项，并通过签订协议等方式解决补偿安置问题。此时，确立责任主体的标准并非一刀切式的判断，为了能够实质性的化解争议，宜将政府与村民委员会列为共同被告。在最高人民法院（2019）最高法行申3784号行政裁定中，法院就认为，村民委员

会假借村民自治形式行征收拆迁之实，此时行政机关属于委托主体理应做被告，同时鉴于双方未能通过签订补偿协议方式解决相对人安置补偿问题，将行政机关与村民委员会作为共同被告，共同承担侵权损害责任。如此既避免了村民委员会以自治名义可以处分被拆迁人合法财产权利的错误倾向，也避免政府对自治组织以自治名义处分相关人的权利表现出与其无关的错误倾向。¹

（三）违法建设拆除程序

由于村民委员会并无职权拆除违法建设，因此在司法审判实践中对于村民委员会拆除违法建设的行为原则上是推定行政机关做被告，但是原告需承担初步的证明责任，证明行政机关实施了强拆行为或者行政机关委托实施了强拆行为。证明的要求包括：

1. 明确的书面或口头委托

主要包括有明确委托的文件、会议纪要、信访答复等材料。如在河南省高级人民法院(2019)豫行再137号案件中，法院认为，《郑州市城中村改造管理办法》第一章第七条规定：“各区人民政府（管委会）是各辖区域城中村改造的主体，负责本辖区内的城中村改造工作。”本案中，拆除陈永乾房屋的行为系政府实施城中村改造的一部分。根据上述文件规定及再审查明的事实，中原区人民政府作为辖区域城中村改造的主体，应当认定其为强制拆除陈永乾房屋的主体。

2. 推断的委托

推断的委托主要看是否有行政机关工作人员在强拆现场的证据材料。如在(2020)最高法行申15164号案件中，法院认为，村民委员会出具的《责令退还非法占用土地告知书》、《关于拆除违章建筑的说明》可相互印证，证明案涉强拆行为发生在棚户区改造过程中，村民委员会组织实施拆除了案涉房屋。案涉被强拆房屋位于被诉行政机关辖区范围内，且被诉行政机关工作人员在强拆现场，故原审法院认定案涉强拆行为是受行政机关委托实施有相应的事实根据。

3. 相对人的初步举证责任的证明标准

要求相对人至少要提供行政机关实施了强拆行为或者提供客观的证据证明受行政机关委托实施强拆行为。如在(2021)最高法行申854号案件中，法院认为，再审申请人主张被申请人强制拆除其案涉房屋，但其提供的证据尚不足以证明案涉房屋强制拆除行为确系东平县人民政府、东平县新湖镇人民政府组织实施，亦

未提交证据证明被申请人委托相关组织实施了案涉的强制拆除行为。一、二审根据东平县新湖镇冯洼村村民委员会出具的《情况说明》，证实案涉房屋符合该村清理整治收回四荒实施细则规定拆除的范围，案涉房屋系该村民委员会组织人员实施拆除行为。

又如在(2019)最高法行申12680号案件中，法院认为，提供的视频资料仅反映出相关房屋被拆除后的情况，而无法证明案涉房屋被拆除时的现场情况，其提供的证人证言等其他证据亦无法证明东坝乡政府或者东坝乡政府委托腾龙公司对其房屋实施了拆除行为。西北门村民委员会作出的《关于西北门村执行村民代表大会决议的说明》和《西北门村第十届三次村民(社员)代表大会决议》以及该村民委员会对其实施了案涉房屋帮拆行为的认可等证据，能够证明案涉房屋并非由东坝乡政府委托腾龙公司拆除。

但同样是最高院的另一份文书在裁判思路拓宽了对委托实施的认定标准。在(2020)最高法行申3184号案件中，法院认为，审判实践中，人民法院认定是否存在行政委托关系，一是要看行为的内容是否具有履行行政管理职责的性质；二是要看受益主体是否惠及社会公众，具有公共利益的性质，两者同时具备即属于行政委托，而不是说只有行政机关以书面或口头明确表示委托的，才存在行政委托关系。在前述的认定标准中要求村民提供现场有行政机关工作人员的证据或者内部会议纪要等委托材料往往颇费周折，增加相对人维权难度。而通过“行政性质+受益主体”的客观判断标准，将有利于对违法拆除责任主体的确定。也能够避免有些政府在进行集体土地征收之前，以旧村改造为名实施预征收，规避集体土地征收程序，违背土地管理法的立法目的。

三、关于责任承担的问题

(一) 直接认定或推定行政机关承担责任

凡属土地征收、拆除违法建设程序以及为实现行政管理任务的行政协议履行过程中，村民委员会以自治名义对存量违法建设实施强制拆除的，可直接认定或通过推定认定行政机关为责任主体，相对人可以通过提起行政诉讼以及附带国家赔偿的形式要求行政机关承担违法强拆的相关责任。

此时，村民委员会作为行政机关受委托人这一角色存在，欠缺民事主体这一功能身份，故一般无法构成故意损毁财物的违法犯罪行为，但有可能构成滥用职

权或玩忽职守等违法犯罪行为。

（二）村民委员会承担责任

若在案证据无法推定系由行政机关委托时，村民委员会作为民事主体身份擅自以自己的名义违法强拆，侵害他人合法享有的物权的，除承担民事责任外，违反行政管理规定的，依法承担行政责任；涉嫌构成犯罪的，依法追究刑事责任。

1. 民事责任

根据《民法典》第1165条规定，行为人因过错侵害他人民事权益造成损害的，应当承担侵权责任。《村民委员会组织法》第36条规定，村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的，受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销，责任人依法承担法律责任。

2、行政责任

《中华人民共和国村民委员会组织法》第27条第三款规定，村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。

《治安管理处罚法》第18条规定，单位违反治安管理的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照本法的规定处罚。其他法律、行政法规对同一行为规定给予单位处罚的，依照其规定处罚。第26条规定，有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：（三）强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物的；……

因此除了由乡镇人民政府对村民委员会责令改正之外，同时村民委员会的直接负责的主管人员和其他责任人员将接受拘留并处罚款的行政处罚。

3、刑事责任

《刑法》第275条规定，故意毁坏公私财物，数额较大或者有其他严重情节的，处三年以下有期徒刑、拘役或者罚金；数额巨大或者有其他特别严重情节的，处三年以上七年以下有期徒刑。同时根据《公安部关于村民委员会可否构成单位犯罪主体问题的批复》（公复字〔2007〕1号）的规定，对以村民委员会名义实施犯罪的，不应以单位犯罪论，可以依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的刑事责任。