

# 浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第10期



上海市律师协会  
上海市律师协会行政法专业委员会

2025年5月

# 目 录

## 一、新法速递 ..... 1

国家发展改革委办公厅关于印发 《国家发展改革委行政处罚裁量规则》的通知  
..... 1

中华人民共和国民营经济促进法 ..... 6

中华人民共和国农村集体经济组织法 ..... 19

最高人民法院 关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释 ... 34

## 二、政策资讯 ..... 39

最高法相关部门负责人就政府信息公开司法解释答记者问 ..... 39

最高人民法院、中国证监会联合发布《关于严格公正执法司法 服务保障资本市场高质量发展的指导意见》 ..... 42

## 三、实务研究 ..... 53

最高人民法院裁判 某农业公司诉某政府未按约定履行农林综合开发项目合作协议案 ..... 53

最高人民法院“行政审判讲堂”2025 年第四期答疑实录 ..... 60

最高人民法院“行政审判讲堂”2025 年第五期答疑实录 ..... 64

# 一、新法速递

## 国家发展改革委办公厅关于印发 《国家发展改革委行政处罚裁量规则》的通知

发改办法规规〔2025〕462号

各厅、司、局、室，国家能源局综合司、国家数据局综合司：

为规范国家发展改革委行政处罚裁量权行使，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《企业投资项目核准和备案管理条例》《企业境外投资管理办法》等法律法规规章，我们制定了《国家发展改革委行政处罚裁量规则》。现印发给你们，请遵照执行。

国家发展改革委办公厅

2025年5月8日

第一条 为规范国家发展改革委行政处罚裁量权行使，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《企业投资项目核准和备案管理条例》《企业境外投资管理办法》等法律法规规章，结合发展改革工作实际，制定本规则。

第二条 国家发展改革委依法对违反法律、法规、规章行为（以下简称“违法行为”）的公民、法人或者其他组织（以下简称“当事人”）实施行政处罚，以及国家能源局、国家数据局以国家发展改革委名义实施行政处罚的，适用本规则。

第三条 本规则所称行政处罚裁量权，是指国家发展改革委在实施行政处罚时，根据法律、法规、规章规定，综合考虑违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度、当事人主观过错等因素，决定是否给予行政处罚、给予行政处罚种类

【来源】中华人民共和国国家发展和改革委员会官网  
[https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghxwj/202505/t20250513\\_1397686.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghxwj/202505/t20250513_1397686.html)



和幅度的权限。

第四条 国家发展改革委行使行政处罚裁量权，应当坚持公平公正、过罚相当、宽严相济、处罚与教育相结合的原则，行政处罚的种类、幅度应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

第五条 行政处罚的种类：

- （一）警告、通报批评；
- （二）罚款、没收违法所得、没收非法财物；
- （三）暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；
- （四）限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- （五）行政拘留；
- （六）法律、法规规定的其他行政处罚。

第六条 行政处罚裁量分为不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚等裁量阶次。

不予处罚是指因存在法律、法规规定的事由，对本应给予行政处罚的当事人不再给予处罚。

减轻处罚是指适用法定行政处罚最低限度以下的处罚幅度或者减少并处的处罚种类。

从轻处罚是指在依法可以选择的行政处罚种类和幅度内，适用较轻、较少的处罚种类或者较低的处罚幅度。

一般处罚是指在依法可以选择的行政处罚种类和幅度内，适用适中的种类或者幅度。

从重处罚是指在依法可以选择的行政处罚种类和幅度内，适用较重、较多的处罚种类或者较高的处罚幅度。

第七条 有下列情形之一的，依法不予行政处罚：

- （一）违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的；
- （二）当事人有证据足以证明没有主观过错的，但是法律、法规另有规定的除外；
- （三）法律、法规规定的其他不予处罚情形。

初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以依法不予行政处罚。

第八条 有下列情形之一的，依法从轻或者减轻行政处罚：

- （一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （二）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；
- （三）主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；
- （四）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；
- （五）法律、法规、规章规定的其他从轻或者减轻行政处罚情形。

第九条 有下列情形之一的，依法从重行政处罚：

- （一）违法行为造成严重危害后果或者社会影响恶劣的；
- （二）不配合国家发展改革委执法活动的；
- （三）隐匿、毁损、伪造、篡改证据的；
- （四）对举报投诉人、证人、国家发展改革委工作人员进行打击报复的；
- （五）性质恶劣、情节严重，社会危害性较大的其他情形。

第十条 当事人不具有不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、从重处罚情形的，原则上依法给予一般处罚，法律、法规、规章另有规定的除外。

第十一条 依法应当处以罚款的数额为一定金额的倍数的，应当在最高倍数与最低倍数之间合理划分不少于三个阶次；罚款数额有一定幅度，应当在最高额与最低额之间合理划分不少于三个阶次。

法律、法规、规章规定可以处以罚款，当事人首次违法并按期整改违法行为、消除危害后果的，可以不予罚款。

第十二条 当事人同时存在减轻处罚、从轻处罚、从重处罚等情形的，可以根据案件具体情况，结合当地经济社会发展水平，合理考虑机构层级、市场规模、违法业务占比、涉案金额等因素，确定最终裁量阶次。

第十三条 单独处以警告、通报批评、没收违法所得的，适用不予处罚、一般处罚两种裁量阶次。

第十四条 法律、法规、规章规定对法人、非法人组织给予行政处罚的同时，对相关责任人员给予行政处罚的，应当参照对法人、非法人组织违法行为给予行政处罚的裁量阶次，综合考虑相关责任人员在违法行为中所起的作用、职务及履行职责情况、知情程度、是否对违法行为采取整改措施等因素，确定相关责任人员的行政处罚裁量阶次。



第十五条 根据法律、法规、规章规定，对于逾期不改正才予以行政处罚的，应当先责令当事人限期改正；当事人逾期不改正的，依法给予行政处罚。法律、法规、规章对限期改正没有明确期限规定的，应当给予合理期限。

第十六条 行政处罚应当适用违法行为发生时的法律、法规、规章，但作出行政处罚决定时，相关规定已修改或者废止，且新规定处罚较轻或不认为是违法的，适用新规定。

第十七条 有下列情形之一的，在作出行政处罚决定前，应当送国家发展改革委法制工作机构进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：

- （一）涉及重大公共利益的；
- （二）直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；
- （三）案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；
- （四）法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形。

第十八条 行政处罚决定应当经国家发展改革委负责人批准或者经委主任办公会议讨论决定后，以国家发展改革委名义作出。具体承担行政处罚裁量工作的相关司局不得以本司局名义实施行政处罚。

第十九条 适用本规则可能出现明显不当、显失公平，或者本规则适用的客观情况发生变化，需要调整适用的，应当经国家发展改革委负责人批准或者经委主任办公会议讨论决定。

第二十条 当事人违法行为涉嫌犯罪的，应当依照有关规定及时将案件移送司法机关，依法追究刑事责任，不得以行政处罚代替刑事处罚。

第二十一条 违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。

第二十二条 国家发展改革委通过行政执法案卷评查、依法行政考核等方式，加强对本规则执行情况的监督检查。

第二十三条 对于在行使行政处罚裁量权过程中滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守、擅自改变行政处罚种类或者幅度等严重违反行政处罚工作纪律的人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十四条 本规则由国家发展改革委负责解释，自 2025 年 6 月 1 日起施行，有效期五年。

# 中华人民共和国民营经济促进法

## 中华人民共和国主席令第四十六号

《中华人民共和国民营经济促进法》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十五次会议于2025年4月30日通过，现予公布，自2025年5月20日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2025年4月30日

### 第一章 总则

第一条 为优化民营经济发展环境，保证各类经济组织公平参与市场竞争，促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长，构建高水平社会主义市场经济体制，发挥民营经济在国民经济和社会发展中的重要作用，根据宪法，制定本法。

第二条 促进民营经济发展工作坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义制度，确保民营经济发展的正确政治方向。

国家坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度；毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展；充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。

第三条 民营经济是社会主义市场经济的重要组成部分，是推进中国式现代化的生力军，是高质量发展的重要基础，是推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的重要力量。促进民营经济持续、健康、高质量发展，是国家长期坚持的重大方针政策。

国家坚持依法鼓励、支持、引导民营经济发展，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

国家坚持平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展的原则，促进民营经济发展壮大。民营经济组织与其他各类经济组织享有平等的法律地位、市场机会和



发展权利。

第四条 国务院和县级以上地方人民政府将促进民营经济发展工作纳入国民经济和社会发展规划，建立促进民营经济发展工作协调机制，制定完善政策措施，协调解决民营经济发展中的重大问题。

国务院发展改革部门负责统筹协调促进民营经济发展工作。国务院其他有关部门在各自职责范围内，负责促进民营经济发展相关工作。

县级以上地方人民政府有关部门依照法律法规和本级人民政府确定的职责分工，开展促进民营经济发展工作。

第五条 民营经济组织及其经营者应当拥护中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义制度，积极投身社会主义现代化强国建设。

国家加强民营经济组织经营者队伍建设，加强思想政治引领，发挥其在经济社会发展中的重要作用；培育和弘扬企业家精神，引导民营经济组织经营者践行社会主义核心价值观，爱国敬业、守法经营、创业创新、回报社会，坚定做中国特色社会主义的建设者、中国式现代化的促进者。

第六条 民营经济组织及其经营者从事生产经营活动，应当遵守法律法规，遵守社会公德、商业道德，诚实守信、公平竞争，履行社会责任，保障劳动者合法权益，维护国家利益和社会公共利益，接受政府和社会监督。

第七条 工商业联合会发挥在促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长中的重要作用，加强民营经济组织经营者思想政治建设，引导民营经济组织依法经营，提高服务民营经济水平。

第八条 加强对民营经济组织及其经营者创新创造等先进事迹的宣传报道，支持民营经济组织及其经营者参与评选表彰，引导形成尊重劳动、尊重创造、尊重企业家的社会环境，营造全社会关心、支持、促进民营经济发展的氛围。

第九条 国家建立健全民营经济统计制度，对民营经济发展情况进行统计分析，定期发布有关信息。

## 第二章 公平竞争

第十条 国家实行全国统一的市场准入负面清单制度。市场准入负面清单以外的领域，包括民营经济组织在内的各类经济组织可以依法平等进入。

第十一条 各级人民政府及其有关部门落实公平竞争审查制度，制定涉及经

营主体生产经营活动的政策措施应当经过公平竞争审查,并定期评估,及时清理、废除含有妨碍全国统一市场和公平竞争内容的政策措施,保障民营经济组织公平参与市场竞争。

市场监督管理部门负责受理对违反公平竞争审查制度政策措施的举报,并依法处理。

第十二条 国家保障民营经济组织依法平等使用资金、技术、人力资源、数据、土地及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源,依法平等适用国家支持发展的政策。

第十三条 各级人民政府及其有关部门依照法定权限,在制定、实施政府资金安排、土地供应、排污指标、公共数据开放、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定、评优评先、人力资源等方面的政策措施时,平等对待民营经济组织。

第十四条 公共资源交易活动应当公开透明、公平公正,依法平等对待包括民营经济组织在内的各类经济组织。

除法律另有规定外,招标投标、政府采购等公共资源交易不得有限制或者排斥民营经济组织的行为。

第十五条 反垄断和反不正当竞争执法机构按照职责权限,预防和制止市场经济活动中的垄断、不正当竞争行为,对滥用行政权力排除、限制竞争的行为依法处理,为民营经济组织提供良好的市场环境。

### 第三章 投资融资促进

第十六条 支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程。支持民营经济组织在战略性新兴产业、未来产业等领域投资和创业,鼓励开展传统产业技术改造和转型升级,参与现代化基础设施投资建设。

第十七条 国务院有关部门根据国家重大发展战略、发展规划、产业政策等,统筹研究制定促进民营经济投资政策措施,发布鼓励民营经济投资重大项目信息,引导民营经济投资重点领域。

民营经济组织投资建设符合国家战略方向的固定资产投资项目,依法享受国家支持政策。

第十八条 支持民营经济组织通过多种方式盘活存量资产,提高再投资能力,提升资产质量和效益。



各级人民政府及其有关部门支持民营经济组织参与政府和社会资本合作项目。政府和社会资本合作项目应当合理设置双方权利义务，明确投资收益获得方式、风险分担机制、纠纷解决方式等事项。

第十九条 各级人民政府及其有关部门在项目推介对接、前期工作和报建审批事项办理、要素获取和政府投资支持等方面，为民营经济组织投资提供规范高效便利的服务。

第二十条 国务院有关部门依据职责发挥货币政策工具和宏观信贷政策的激励约束作用，按照市场化、法治化原则，对金融机构向小型微型民营经济组织提供金融服务实施差异化政策，督促引导金融机构合理设置不良贷款容忍度、建立健全尽职免责机制、提升专业服务能力，提高为民营经济组织提供金融服务的水平。

第二十一条 银行业金融机构等依据法律法规，接受符合贷款业务需要的担保方式，并为民营经济组织提供应收账款、仓单、股权、知识产权等权利质押贷款。

各级人民政府及其有关部门应当为动产和权利质押登记、估值、交易流通、信息共享等提供支持和便利。

第二十二条 国家推动构建完善民营经济组织融资风险的市场化分担机制，支持银行业金融机构与融资担保机构有序扩大业务合作，共同服务民营经济组织。

第二十三条 金融机构在依法合规前提下，按照市场化、可持续发展原则开发和提供适合民营经济特点的金融产品和服务，为资信良好的民营经济组织融资提供便利条件，增强信贷供给、贷款周期与民营经济组织融资需求、资金使用周期的适配性，提升金融服务可获得性和便利度。

第二十四条 金融机构在授信、信贷管理、风控管理、服务收费等方面应当平等对待民营经济组织。

金融机构违反与民营经济组织借款人的约定，单方面增加发放贷款条件、中止发放贷款或者提前收回贷款的，依法承担违约责任。

第二十五条 健全多层次资本市场体系，支持符合条件的民营经济组织通过发行股票、债券等方式平等获得直接融资。

第二十六条 建立健全信用信息归集共享机制，支持征信机构为民营经济组



织融资提供征信服务，支持信用评级机构优化民营经济组织的评级方法，增加信用评级有效供给，为民营经济组织获得融资提供便利。

## 第四章 科技创新

第二十七条 国家鼓励、支持民营经济组织在推动科技创新、培育新质生产力、建设现代化产业体系中积极发挥作用。引导民营经济组织根据国家战略需要、行业发展趋势和世界科技前沿，加强基础性、前沿性研究，开发关键核心技术、共性基础技术和前沿交叉技术，推动科技创新和产业创新融合发展，催生新产业、新模式、新动能。

引导非营利性基金依法资助民营经济组织开展基础研究、前沿技术研究和社会公益性技术研究。

第二十八条 支持民营经济组织参与国家科技攻关项目，支持有能力的民营经济组织牵头承担国家重大技术攻关任务，向民营经济组织开放国家重大科研基础设施，支持公共研究开发平台、共性技术平台开放共享，为民营经济组织技术创新平等提供服务，鼓励各类企业和高等学校、科研院所、职业学校与民营经济组织创新合作机制，开展技术交流和成果转移转化，推动产学研深度融合。

第二十九条 支持民营经济组织依法参与数字化、智能化共性技术研发和数据要素市场建设，依法合理使用数据，对开放的公共数据资源依法进行开发利用，增强数据要素共享性、普惠性、安全性，充分发挥数据赋能作用。

第三十条 国家保障民营经济组织依法参与标准制定工作，强化标准制定的信息公开和社会监督。

国家为民营经济组织提供科研基础设施、技术验证、标准规范、质量认证、检验检测、知识产权、示范应用等方面的服务和便利。

第三十一条 支持民营经济组织加强新技术应用，开展新技术、新产品、新服务、新模式应用试验，发挥技术市场、中介服务机构作用，通过多种方式推动科技成果应用推广。

鼓励民营经济组织在投资过程中基于商业规则自愿开展技术合作。技术合作的条件由投资各方遵循公平原则协商确定。

第三十二条 鼓励民营经济组织积极培养使用知识型、技能型、创新型人才，在关键岗位、关键工序培养使用高技能人才，推动产业工人队伍建设。

第三十三条 国家加强对民营经济组织及其经营者原始创新的保护。加大创新成果知识产权保护力度，实施知识产权侵权惩罚性赔偿制度，依法查处侵犯商标专用权、专利权、著作权和侵犯商业秘密、仿冒混淆等违法行为。

加强知识产权保护的区域、部门协作，为民营经济组织提供知识产权快速协同保护、多元纠纷解决、维权援助以及海外知识产权纠纷应对指导和风险预警等服务。

## 第五章 规范经营

第三十四条 民营经济组织中的中国共产党的组织和党员，按照中国共产党章程和有关党内法规开展党的活动，在促进民营经济组织健康发展中发挥党组织的政治引领作用和党员先锋模范作用。

第三十五条 民营经济组织应当围绕国家工作大局，在发展经济、扩大就业、改善民生、科技创新等方面积极发挥作用，为满足人民日益增长的美好生活需要贡献力量。

第三十六条 民营经济组织从事生产经营活动应当遵守劳动用工、安全生产、职业卫生、社会保障、生态环境、质量标准、知识产权、网络和数据安全、财政税收、金融等方面的法律法规；不得通过贿赂和欺诈等手段牟取不正当利益，不得妨害市场和金融秩序、破坏生态环境、损害劳动者合法权益和社会公共利益。

国家机关依法对民营经济组织生产经营活动实施监督管理。

第三十七条 支持民营资本服务经济社会发展，完善资本行为制度规则，依法规范和引导民营资本健康发展，维护社会主义市场经济秩序和社会公共利益。支持民营经济组织加强风险防范管理，鼓励民营经济组织做优主业、做强实业，提升核心竞争力。

第三十八条 民营经济组织应当完善治理结构和管理制度、规范经营者行为、强化内部监督，实现规范治理；依法建立健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度。鼓励有条件的民营经济组织建立完善中国特色现代企业制度。

民营经济组织中的工会等群团组织依照法律和章程开展活动，加强职工思想政治引领，维护职工合法权益，发挥在企业民主管理中的作用，推动完善企业工资集体协商制度，促进构建和谐劳动关系。

民营经济组织的组织形式、组织机构及其活动准则，适用《中华人民共和国



公司法》、《中华人民共和国合伙企业法》、《中华人民共和国个人独资企业法》等法律的规定。

第三十九条 国家推动构建民营经济组织源头防范和治理腐败的体制机制，支持引导民营经济组织建立健全内部审计制度，加强廉洁风险防控，推动民营经济组织提升依法合规经营管理水平，及时预防、发现、治理经营中违法违规等问题。

民营经济组织应当加强对工作人员的法治教育，营造诚信廉洁、守法合规的文化氛围。

第四十条 民营经济组织应当依照法律、行政法规和国家统一的会计制度，加强财务管理，规范会计核算，防止财务造假，并区分民营经济组织生产经营收支与民营经济组织经营者个人收支，实现民营经济组织财产与民营经济组织经营者个人财产分离。

第四十一条 支持民营经济组织通过加强技能培训、扩大吸纳就业、完善工资分配制度等，促进员工共享发展成果。

第四十二条 探索建立民营经济组织的社会责任评价体系和激励机制，鼓励、引导民营经济组织积极履行社会责任，自愿参与公益慈善事业、应急救援等活动。

第四十三条 民营经济组织及其经营者在海外投资经营应当遵守所在国家或者地区的法律，尊重当地习俗和传统文化传统，维护国家形象，不得从事损害国家安全和国家利益的活动。

## 第六章 服务保障

第四十四条 国家机关及其工作人员在促进民营经济发展工作中，应当依法履职尽责。国家机关工作人员与民营经济组织经营者在工作交往中，应当遵纪守法，保持清正廉洁。

各级人民政府及其有关部门建立畅通有效的政企沟通机制，及时听取包括民营经济组织在内各类经济组织的意见建议，解决其反映的合理问题。

第四十五条 国家机关制定与经营主体生产经营活动密切相关的法律、法规、规章和其他规范性文件，最高人民法院、最高人民检察院作出属于审判、检察工作中具体应用法律的相关解释，或者作出有关重大决策，应当注重听取包括民营经济组织在内各类经济组织、行业协会商会的意见建议；在实施前应当根据实际



情况留出必要的适应调整期。

根据《中华人民共和国立法法》的规定，与经营主体生产经营活动密切相关的法律、法规、规章和其他规范性文件，属于审判、检察工作中具体应用法律的解释，不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

第四十六条 各级人民政府及其有关部门应当及时向社会公开涉及经营主体的优惠政策适用范围、标准、条件和申请程序等，为民营经济组织申请享受有关优惠政策提供便利。

第四十七条 各级人民政府及其有关部门制定鼓励民营经济组织创业的政策，提供公共服务，鼓励创业带动就业。

第四十八条 登记机关应当为包括民营经济组织在内的各类经济组织提供依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效的设立、变更、注销等登记服务，降低市场进入和退出成本。

个体工商户可以自愿依法转型为企业。登记机关、税务机关和有关部门为个体工商户转型为企业提供指引和便利。

第四十九条 鼓励、支持高等学校、科研院所、职业学校、公共实训基地和各类职业技能培训机构创新人才培养模式，加强职业教育和培训，培养符合民营经济高质量发展需求的专业人才和产业工人。

人力资源和社会保障部门建立健全人力资源服务机制，搭建用工和求职信息对接平台，为民营经济组织招工用工提供便利。

各级人民政府及其有关部门完善人才激励和服务保障政策措施，畅通民营经济组织职称评审渠道，为民营经济组织引进、培养高层次及紧缺人才提供支持。

第五十条 行政机关坚持依法行政。行政机关开展执法活动应当避免或者尽量减少对民营经济组织正常生产经营活动的影响，并对其合理、合法诉求及时响应、处置。

第五十一条 对民营经济组织及其经营者违法行为的行政处罚应当按照与其他经济组织及其经营者同等原则实施。对违法行为依法需要实施行政处罚或者采取其他措施的，应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。违法行为具有《中华人民共和国行政处罚法》规定的从轻、减轻或者不予处罚情

形的，依照其规定从轻、减轻或者不予处罚。

第五十二条 各级人民政府及其有关部门推动监管信息共享互认，根据民营经济组织的信用状况实施分级分类监管，提升监管效能。

除直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域依法依规实行全覆盖的重点监管外，市场监管领域相关部门的行政检查应当通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的方式进行，抽查事项及查处结果及时向社会公开。针对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合检查范围。

第五十三条 各级人民政府及其有关部门建立健全行政执法违法行为投诉举报处理机制，及时受理并依法处理投诉举报，保护民营经济组织及其经营者合法权益。

司法行政部门建立涉企行政执法诉求沟通机制，组织开展行政执法检查，加强对行政执法活动的监督，及时纠正不当行政执法行为。

第五十四条 健全失信惩戒和信用修复制度。实施失信惩戒，应当依照法律、法规和有关规定，并根据失信行为的事实、性质、轻重程度等采取适度的惩戒措施。

民营经济组织及其经营者纠正失信行为、消除不良影响、符合信用修复条件的，可以提出信用修复申请。有关国家机关应当依法及时解除惩戒措施，移除或者终止失信信息公示，并在相关公共信用信息平台实现协同修复。

第五十五条 建立健全矛盾纠纷多元化解机制，为民营经济组织维护合法权益提供便利。

司法行政部门组织协调律师、公证、司法鉴定、基层法律服务、人民调解、商事调解、仲裁等相关机构和法律咨询专家，参与涉及民营经济组织纠纷的化解，为民营经济组织提供有针对性的法律服务。

第五十六条 有关行业协会商会依照法律、法规和章程，发挥协调和自律作用，及时反映行业诉求，为民营经济组织及其经营者提供信息咨询、宣传培训、市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。

第五十七条 国家坚持高水平对外开放，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局；支持、引导民营经济组织拓展国际交流合



作，在海外依法合规开展投资经营等活动；加强法律、金融、物流等海外综合服务，完善海外利益保障机制，维护民营经济组织及其经营者海外合法权益。

## 第七章 权益保护

第五十八条 民营经济组织及其经营者的人身权利、财产权利以及经营自主权等合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第五十九条 民营经济组织的名称权、名誉权、荣誉权和民营经济组织经营者的名誉权、荣誉权、隐私权、个人信息等人格权益受法律保护。

任何单位和个人不得利用互联网等传播渠道，以侮辱、诽谤等方式恶意侵害民营经济组织及其经营者的人格权益。网络服务提供者应当依照有关法律法规规定，加强网络信息内容管理，建立健全投诉、举报机制，及时处置恶意侵害当事人合法权益的违法信息，并向有关主管部门报告。

人格权益受到恶意侵害的民营经济组织及其经营者有权依法向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为的措施。民营经济组织及其经营者的人格权益受到恶意侵害致使民营经济组织生产经营、投资融资等活动遭受实际损失的，侵权人依法承担赔偿责任。

第六十条 国家机关及其工作人员依法开展调查或者要求协助调查，应当避免或者尽量减少对正常生产经营活动产生影响。实施限制人身自由的强制措施，应当严格依照法定权限、条件和程序进行。

第六十一条 征收、征用财产，应当严格依照法定权限、条件和程序进行。

为了公共利益的需要，依照法律规定征收、征用财产的，应当给予公平、合理的补偿。

任何单位不得违反法律、法规向民营经济组织收取费用，不得实施没有法律、法规依据的罚款，不得向民营经济组织摊派财物。

第六十二条 查封、扣押、冻结涉案财物，应当遵守法定权限、条件和程序，严格区分违法所得、其他涉案财物与合法财产，民营经济组织财产与民营经济组织经营者个人财产，涉案人财产与案外人财产，不得超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结财物。对查封、扣押的涉案财物，应当妥善保管。

第六十三条 办理案件应当严格区分经济纠纷与经济犯罪，遵守法律关于追诉期限的规定；生产经营活动未违反刑法规定的，不以犯罪论处；事实不清、证



据不足或者依法不追究刑事责任的，应当依法撤销案件、不起诉、终止审理或者宣告无罪。

禁止利用行政或者刑事手段违法干预经济纠纷。

第六十四条 规范异地执法行为，建立健全异地执法协助制度。办理案件需要异地执法的，应当遵守法定权限、条件和程序。国家机关之间对案件管辖有争议的，可以进行协商，协商不成的，提请共同的上级机关决定，法律另有规定的从其规定。

禁止为经济利益等目的滥用职权实施异地执法。

第六十五条 民营经济组织及其经营者对生产经营活动是否违法，以及国家机关实施的强制措施存在异议的，可以依法向有关机关反映情况、申诉，依法申请行政复议、提起诉讼。

第六十六条 检察机关依法对涉及民营经济组织及其经营者的诉讼活动实施法律监督，及时受理并审查有关申诉、控告。发现存在违法情形的，应当依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。

第六十七条 国家机关、事业单位、国有企业应当依法或者依合同约定及时向民营经济组织支付账款，不得以人员变更、履行内部付款流程或者在合同未作约定情况下以等待竣工验收批复、决算审计等为由，拒绝或者拖延支付民营经济组织账款；除法律、行政法规另有规定外，不得强制要求以审计结果作为结算依据。

审计机关依法对国家机关、事业单位和国有企业支付民营经济组织账款情况进行审计监督。

第六十八条 大型企业向中小民营经济组织采购货物、工程、服务等，应当合理约定付款期限并及时支付账款，不得以收到第三方付款作为向中小民营经济组织支付账款的条件。

人民法院对拖欠中小民营经济组织账款案件依法及时立案、审理、执行，可以根据自愿和合法的原则进行调解，保障中小民营经济组织合法权益。

第六十九条 县级以上地方人民政府应当加强账款支付保障工作，预防和清理拖欠民营经济组织账款；强化预算管理，政府采购项目应当严格按照批准的预算执行；加强对拖欠账款处置工作的统筹指导，对有争议的鼓励各方协商解决，

对存在重大分歧的组织协商、调解。协商、调解应当发挥工商业联合会、律师协会等组织的作用。

第七十条 地方各级人民政府及其有关部门应当履行依法向民营经济组织作出的政策承诺和与民营经济组织订立的合同，不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关人員更替等为由违约、毁约。

因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并对民营经济组织因此受到的损失予以补偿。

## 第八章 法律责任

第七十一条 违反本法规定，有下列情形之一的，由有权机关责令改正，造成不良后果或者影响的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

- （一）未经公平竞争审查或者未通过公平竞争审查出台政策措施；
- （二）在招标投标、政府采购等公共资源交易中限制或者排斥民营经济组织。

第七十二条 违反法律规定实施征收、征用或者查封、扣押、冻结等措施的，由有权机关责令改正，造成损失的，依法予以赔偿；造成不良后果或者影响的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

违反法律规定实施异地执法的，由有权机关责令改正，造成不良后果或者影响的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第七十三条 国家机关、事业单位、国有企业违反法律、行政法规规定或者合同约定，拒绝或者拖延支付民营经济组织账款，地方各级人民政府及其有关部门不履行向民营经济组织依法作出的政策承诺、依法订立的合同的，由有权机关予以纠正，造成损失的，依法予以赔偿；造成不良后果或者影响的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

大型企业违反法律、行政法规规定或者合同约定，拒绝或者拖延支付中小民营经济组织账款的，依法承担法律责任。

第七十四条 违反本法规定，侵害民营经济组织及其经营者合法权益，其他法律、法规规定行政处罚的，从其规定；造成人身损害或者财产损失的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十五条 民营经济组织及其经营者生产经营活动违反法律、法规规定，由有权机关责令改正，依法予以行政处罚；造成人身损害或者财产损失的，依法



承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十六条 民营经济组织及其经营者采取欺诈等不正当手段骗取表彰荣誉、优惠政策等的，应当撤销已获表彰荣誉、取消享受的政策待遇，依法予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第九章 附则

第七十七条 本法所称民营经济组织，是指在中华人民共和国境内依法设立的由中国公民控股或者实际控制的营利法人、非法人组织和个体工商户，以及前述组织控股或者实际控制的营利法人、非法人组织。

民营经济组织涉及外商投资的，同时适用外商投资法律法规的相关规定。

第七十八条 本法自 2025 年 5 月 20 日起施行。



# 中华人民共和国农村集体经济组织法

## 中华人民共和国主席令第二十六号

《中华人民共和国农村集体经济组织法》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十次会议于2024年6月28日通过，现予公布，自2025年5月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2024年6月28日

### 第一章 总则

第一条 为了维护农村集体经济组织及其成员的合法权益，规范农村集体经济组织及其运行管理，促进新型农村集体经济高质量发展，巩固和完善农村基本经营制度和社会主义基本经济制度，推进乡村全面振兴，加快建设农业强国，促进共同富裕，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称农村集体经济组织，是指以土地集体所有为基础，依法代表成员集体行使所有权，实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的区域性经济组织，包括乡镇级农村集体经济组织、村级农村集体经济组织、组级农村集体经济组织。

第三条 农村集体经济组织是发展壮大新型农村集体经济、巩固社会主义公有制、促进共同富裕的重要主体，是健全乡村治理体系、实现乡村善治的重要力量，是提升中国共产党农村基层组织凝聚力、巩固党在农村执政根基的重要保障。

第四条 农村集体经济组织应当坚持以下原则：

（一）坚持中国共产党的领导，在乡镇党委、街道党工委和村党组织的领导下依法履职；

（二）坚持社会主义集体所有制，维护集体及其成员的合法权益；

（三）坚持民主管理，农村集体经济组织成员依照法律法规和农村集体经济组织章程平等享有权利、承担义务；

(四) 坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，促进农村共同富裕。

第五条 农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权，履行下列职能：

- (一) 发包农村土地；
- (二) 办理农村宅基地申请、使用事项；
- (三) 合理开发利用和保护耕地、林地、草地等土地资源并进行监督；
- (四) 使用集体经营性建设用地或者通过出让、出租等方式交由单位、个人使用；
- (五) 组织开展集体财产经营、管理；
- (六) 决定集体出资的企业所有权变动；
- (七) 分配、使用集体收益；
- (八) 分配、使用集体土地被征收征用的土地补偿费等；
- (九) 为成员的生产经营提供技术、信息等服务；
- (十) 支持和配合村民委员会在村党组织领导下开展村民自治；
- (十一) 支持农村其他经济组织、社会组织依法发挥作用；
- (十二) 法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他职能。

第六条 农村集体经济组织依照本法登记，取得特别法人资格，依法从事与其履行职能相适应的民事活动。

农村集体经济组织不适用有关破产法律的规定。

农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体，以其出资为限对其设立或者参与设立的市场主体的债务承担责任。

第七条 农村集体经济组织从事经营管理和服务活动，应当遵守法律法规，遵守社会公德、商业道德，诚实守信，承担社会责任。

第八条 国家保护农村集体经济组织及其成员的合法权益，任何组织和个人不得侵犯。

农村集体经济组织成员集体所有的财产受法律保护，任何组织和个人不得侵占、挪用、截留、哄抢、私分、破坏。

妇女享有与男子平等的权利，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。

第九条 国家通过财政、税收、金融、土地、人才以及产业政策等扶持措施，



促进农村集体经济组织发展，壮大新型农村集体经济。

国家鼓励和支持机关、企事业单位、社会团体等组织和个人为农村集体经济组织提供帮助和服务。

对发展农村集体经济组织事业做出突出贡献的组织和个人，按照国家规定给予表彰和奖励。

**第十条** 国务院农业农村主管部门负责指导全国农村集体经济组织的建设和发展。国务院其他有关部门在各自职责范围内负责有关的工作。

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农村集体经济组织的登记管理、运行监督指导以及承包地、宅基地等集体财产管理和产权流转交易等的监督指导。县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责有关的工作。

乡镇人民政府、街道办事处负责本行政区域内农村集体经济组织的监督管理等。

县级以上人民政府农业农村主管部门应当会同有关部门加强对农村集体经济组织工作的综合协调，指导、协调、扶持、推动农村集体经济组织的建设和发展。

地方各级人民政府和县级以上人民政府农业农村主管部门应当采取措施，建立健全集体财产监督管理服务体系，加强基层队伍建设，配备与集体财产监督管理工作相适应的专业人员。

## **第二章 成员**

**第十一条** 户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系，以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的居民，为农村集体经济组织成员。

**第十二条** 农村集体经济组织通过成员大会，依据前条规定确认农村集体经济组织成员。

对因成员生育而增加的人员，农村集体经济组织应当确认为农村集体经济组织成员。对因成员结婚、收养或者因政策性移民而增加的人员，农村集体经济组织一般应当确认为农村集体经济组织成员。

确认农村集体经济组织成员，不得违反本法和其他法律法规的规定。

农村集体经济组织应当制作或者变更成员名册。成员名册应当报乡镇人民政府、街道办事处和县级人民政府农业农村主管部门备案。

省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会可以根据本法，结合本行政区域实际情况，对农村集体经济组织的成员确认作出具体规定。

第十三条 农村集体经济组织成员享有下列权利：

（一）依照法律法规和农村集体经济组织章程选举和被选举为成员代表、理事会成员、监事会成员或者监事；

（二）依照法律法规和农村集体经济组织章程参加成员大会、成员代表大会，参与表决决定农村集体经济组织重大事项和重要事务；

（三）查阅、复制农村集体经济组织财务会计报告、会议记录等资料，了解有关情况；

（四）监督农村集体经济组织的生产经营活动和集体收益的分配、使用，并提出意见和建议；

（五）依法承包农村集体经济组织发包的农村土地；

（六）依法申请取得宅基地使用权；

（七）参与分配集体收益；

（八）集体土地被征收征用时参与分配土地补偿费等；

（九）享受农村集体经济组织提供的服务和福利；

（十）法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他权利。

第十四条 农村集体经济组织成员履行下列义务：

（一）遵守法律法规和农村集体经济组织章程；

（二）执行农村集体经济组织依照法律法规和农村集体经济组织章程作出的决定；

（三）维护农村集体经济组织合法权益；

（四）合理利用和保护集体土地等资源；

（五）参与、支持农村集体经济组织的生产经营活动和公益活动；

（六）法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他义务。

第十五条 非农村集体经济组织成员长期在农村集体经济组织工作，对集体做出贡献的，经农村集体经济组织成员大会全体成员四分之三以上同意，可以享



有本法第十三条第七项、第九项、第十项规定的权利。

第十六条 农村集体经济组织成员提出书面申请并经农村集体经济组织同意的，可以自愿退出农村集体经济组织。

农村集体经济组织成员自愿退出的，可以与农村集体经济组织协商获得适当补偿或者在一定期限内保留其已经享有的财产权益，但是不得要求分割集体财产。

第十七条 有下列情形之一的，丧失农村集体经济组织成员身份：

- （一）死亡；
- （二）丧失中华人民共和国国籍；
- （三）已经取得其他农村集体经济组织成员身份；
- （四）已经成为公务员，但是聘任制公务员除外；
- （五）法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他情形。

因前款第三项、第四项情形而丧失农村集体经济组织成员身份的，依照法律法规、国家有关规定和农村集体经济组织章程，经与农村集体经济组织协商，可以在一定期限内保留其已经享有的相关权益。

第十八条 农村集体经济组织成员不因就学、服役、务工、经商、离婚、丧偶、服刑等原因而丧失农村集体经济组织成员身份。

农村集体经济组织成员结婚，未取得其他农村集体经济组织成员身份的，原农村集体经济组织不得取消其成员身份。

### 第三章 组织登记

第十九条 农村集体经济组织应当具备下列条件：

- （一）有符合本法规定的成员；
- （二）有符合本法规定的集体财产；
- （三）有符合本法规定的农村集体经济组织章程；
- （四）有符合本法规定的名称和住所；
- （五）有符合本法规定的组织机构。

符合前款规定条件的村一般应当设立农村集体经济组织，村民小组可以根据情况设立农村集体经济组织；乡镇确有需要的，可以设立农村集体经济组织。

设立农村集体经济组织不得改变集体土地所有权。

第二十条 农村集体经济组织章程应当载明下列事项：

- (一) 农村集体经济组织的名称、法定代表人、住所和财产范围；
- (二) 农村集体经济组织成员确认规则和程序；
- (三) 农村集体经济组织的机构；
- (四) 集体财产经营和财务管理；
- (五) 集体经营性财产收益权的量化与分配；
- (六) 农村集体经济组织的变更和注销；
- (七) 需要载明的其他事项。

农村集体经济组织章程应当报乡镇人民政府、街道办事处和县级人民政府农业农村主管部门备案。

国务院农业农村主管部门根据本法和其他有关法律法规制定农村集体经济组织示范章程。

第二十一条 农村集体经济组织的名称中应当标明“集体经济组织”字样，以及所在县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇、村或者组的名称。

农村集体经济组织以其主要办事机构所在地为住所。

第二十二条 农村集体经济组织成员大会表决通过本农村集体经济组织章程、确认本农村集体经济组织成员、选举本农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事后，应当及时向县级以上地方人民政府农业农村主管部门申请登记，取得农村集体经济组织登记证书。

农村集体经济组织登记办法由国务院农业农村主管部门制定。

第二十三条 农村集体经济组织合并的，应当在清产核资的基础上编制资产负债表和财产清单。

农村集体经济组织合并的，应当由各自的成员大会形成决定，经乡镇人民政府、街道办事处审核后，报县级以上地方人民政府批准。

农村集体经济组织应当在获得批准合并之日起十日内通知债权人，债权人可以要求农村集体经济组织清偿债务或者提供相应担保。

合并各方的债权债务由合并后的农村集体经济组织承继。

第二十四条 农村集体经济组织分立的，应当在清产核资的基础上分配财产、分解债权债务。

农村集体经济组织分立的，应当由成员大会形成决定，经乡镇人民政府、街



街道办事处审核后，报县级以上地方人民政府批准。

农村集体经济组织应当在获得批准分立之日起十日内通知债权人。

农村集体经济组织分立前的债权债务，由分立后的农村集体经济组织享有连带债权，承担连带债务，但是农村集体经济组织分立时已经与债权人或者债务人达成清偿债务的书面协议的，从其约定。

第二十五条 农村集体经济组织合并、分立或者登记事项变动的，应当办理变更登记。

农村集体经济组织因合并、分立等原因需要解散的，依法办理注销登记后终止。

#### 第四章 组织机构

第二十六条 农村集体经济组织成员大会由具有完全民事行为能力的全体成员组成，是本农村集体经济组织的权力机构，依法行使下列职权：

- （一）制定、修改农村集体经济组织章程；
- （二）制定、修改农村集体经济组织内部管理制度；
- （三）确认农村集体经济组织成员；
- （四）选举、罢免农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事；
- （五）审议农村集体经济组织理事会、监事会或者监事的工作报告；
- （六）决定农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事的报酬及主要经营管理人员的聘任、解聘和报酬；
- （七）批准农村集体经济组织的集体经济发展规划、业务经营计划、年度财务预决算、收益分配方案；
- （八）对农村土地承包、宅基地使用和集体经营性财产收益权份额量化方案等事项作出决定；
- （九）对集体经营性建设用地使用、出让、出租方案等事项作出决定；
- （十）决定土地补偿费等的分配、使用办法；
- （十一）决定投资等重大事项；
- （十二）决定农村集体经济组织合并、分立等重大事项；
- （十三）法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他职权。

需由成员大会审议决定的重要事项，应当先经乡镇党委、街道党工委或者村

党组织研究讨论。

第二十七条 农村集体经济组织召开成员大会，应当将会议召开的时间、地点和审议的事项于会议召开十日前通知全体成员，有三分之二以上具有完全民事行为能力的成员参加。成员无法在现场参加会议的，可以通过即时通讯工具在线参加会议，或者书面委托本农村集体经济组织同一户内具有完全民事行为能力的其他家庭成员代为参加会议。

成员大会每年至少召开一次，并由理事会召集，由理事长、副理事长或者理事长指定的成员主持。

成员大会实行一人一票的表决方式。成员大会作出决定，应当经本农村集体经济组织成员大会全体成员三分之二以上同意，本法或者其他法律法规、农村集体经济组织章程有更严格规定的，从其规定。

第二十八条 农村集体经济组织成员较多的，可以按照农村集体经济组织章程规定设立成员代表大会。

设立成员代表大会的，一般每五户至十五户选举代表一人，代表人数应当多于二十人，并且有适当数量的妇女代表。

成员代表的任期为五年，可以连选连任。

成员代表大会按照农村集体经济组织章程规定行使本法第二十六条第一款规定的成员大会部分职权，但是第一项、第三项、第八项、第十项、第十二项规定的职权除外。

成员代表大会实行一人一票的表决方式。成员代表大会作出决定，应当经全体成员代表三分之二以上同意。

第二十九条 农村集体经济组织设理事会，一般由三至七名单数成员组成。理事会设理事长一名，可以设副理事长。理事长、副理事长、理事的产生办法由农村集体经济组织章程规定。理事会成员之间应当实行近亲属回避。理事会成员的任期为五年，可以连选连任。

理事长是农村集体经济组织的法定代表人。

乡镇党委、街道党工委或者村党组织可以提名推荐农村集体经济组织理事会成员候选人，党组织负责人可以通过法定程序担任农村集体经济组织理事长。

第三十条 理事会对成员大会、成员代表大会负责，行使下列职权：



- (一) 召集、主持成员大会、成员代表大会，并向其报告工作；
- (二) 执行成员大会、成员代表大会的决定；
- (三) 起草农村集体经济组织章程修改草案；
- (四) 起草集体经济发展规划、业务经营计划、内部管理制度等；
- (五) 起草农村土地承包、宅基地使用、集体经营性财产收益权份额量化，以及集体经营性建设用地使用、出让或者出租等方案；
- (六) 起草投资方案；
- (七) 起草年度财务预决算、收益分配方案等；
- (八) 提出聘任、解聘主要经营管理人员及决定其报酬的建议；
- (九) 依照法律法规和农村集体经济组织章程管理集体财产和财务，保障集体财产安全；
- (十) 代表农村集体经济组织签订承包、出租、入股等合同，监督、督促承包方、承租方、被投资方等履行合同；
- (十一) 接受、处理有关质询、建议并作出答复；
- (十二) 农村集体经济组织章程规定的其他职权。

第三十一条 理事会会议应当有三分之二以上的理事会成员出席。

理事会实行一人一票的表决方式。理事会作出决定，应当经全体理事的过半数同意。

理事会的议事方式和表决程序由农村集体经济组织章程具体规定。

第三十二条 农村集体经济组织设监事会，成员较少的可以设一至二名监事，行使监督理事会执行成员大会和成员代表大会决定、监督检查集体财产经营管理情况、审核监督本农村集体经济组织财务状况等内部监督职权。必要时，监事会或者监事可以组织对本农村集体经济组织的财务进行内部审计，审计结果应当向成员大会、成员代表大会报告。

监事会或者监事的产生办法、具体职权、议事方式和表决程序等，由农村集体经济组织章程规定。

第三十三条 农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会、监事会或者监事召开会议，应当按照规定制作、保存会议记录。

第三十四条 农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事与村党组

织领导班子成员、村民委员会成员可以根据情况交叉任职。

农村集体经济组织理事会成员、财务人员、会计人员及其近亲属不得担任监事会成员或者监事。

第三十五条 农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事应当遵守法律法规和农村集体经济组织章程，履行诚实信用、勤勉谨慎的义务，为农村集体经济组织及其成员的利益管理集体财产，处理农村集体经济组织事务。

农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事、主要经营管理人员不得有下列行为：

- （一）侵占、挪用、截留、哄抢、私分、破坏集体财产；
- （二）直接或者间接向农村集体经济组织借款；
- （三）以集体财产为本人或者他人债务提供担保；
- （四）违反法律法规或者国家有关规定为地方政府举借债务；
- （五）以农村集体经济组织名义开展非法集资等非法金融活动；
- （六）将集体财产低价折股、转让、租赁；
- （七）以集体财产加入合伙企业成为普通合伙人；
- （八）接受他人与农村集体经济组织交易的佣金归为己有；
- （九）泄露农村集体经济组织的商业秘密；
- （十）其他损害农村集体经济组织合法权益的行为。

## 第五章 财产经营管理和收益分配

第三十六条 集体财产主要包括：

- （一）集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂；
- （二）集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施；
- （三）集体所有的教育、科技、文化、卫生、体育、交通等设施和农村人居环境基础设施；
- （四）集体所有的资金；
- （五）集体投资兴办的企业和集体持有的其他经济组织的股权及其他投资性权利；
- （六）集体所有的无形资产；
- （七）集体所有的接受国家扶持、社会捐赠、减免税费等形成的财产；



（八）集体所有的其他财产。

集体财产依法由农村集体经济组织成员集体所有，由农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权，不得分割到成员个人。

第三十七条 集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他依法用于农业的土地，依照农村土地承包的法律实行承包经营。

集体所有的宅基地等建设用地，依照法律、行政法规和国家有关规定取得、使用、管理。

集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施，由农村集体经济组织按照国家有关规定和农村集体经济组织章程使用、管理。

集体所有的教育、科技、文化、卫生、体育、交通等设施和农村人居环境基础设施，依照法律法规、国家有关规定和农村集体经济组织章程使用、管理。

第三十八条 依法应当实行家庭承包的耕地、林地、草地以外的其他农村土地，农村集体经济组织可以直接组织经营或者依法实行承包经营，也可以依法采取土地经营权出租、入股等方式经营。

第三十九条 对符合国家规定的集体经营性建设用地，农村集体经济组织应当优先用于保障乡村产业发展和乡村建设，也可以依法通过出让、出租等方式交由单位或者个人有偿使用。

第四十条 农村集体经济组织可以将集体所有的经营性财产的收益权以份额形式量化到本农村集体经济组织成员，作为其参与集体收益分配的基本依据。

集体所有的经营性财产包括本法第三十六条第一款第一项中可以依法入市、流转的财产用益物权和第二项、第四项至第七项的财产。

国务院农业农村主管部门可以根据本法制定集体经营性财产收益权量化的具体办法。

第四十一条 农村集体经济组织可以探索通过资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。

第四十二条 农村集体经济组织当年收益应当按照农村集体经济组织章程规定提取公积公益金，用于弥补亏损、扩大生产经营等，剩余的可分配收益按照量化给农村集体经济组织成员的集体经营性财产收益权份额进行分配。

第四十三条 农村集体经济组织应当加强集体财务管理，建立集体财产清查、

保管、使用、处置、公开等制度，促进集体财产保值增值。

省、自治区、直辖市可以根据实际情况，制定本行政区域农村集体财产管理具体办法，实现集体财产管理制度化、规范化和信息化。

第四十四条 农村集体经济组织应当按照国务院有关部门制定的农村集体经济组织财务会计制度进行财务管理和会计核算。

农村集体经济组织应当根据会计业务的需要，设置会计机构，或者设置会计人员并指定会计主管人员，也可以按照规定委托代理记账。

集体所有的资金不得存入以个人名义开立的账户。

第四十五条 农村集体经济组织应当定期将财务情况向农村集体经济组织成员公布。集体财产使用管理情况、涉及农村集体经济组织及其成员利益的重大事项应当及时公布。农村集体经济组织理事会应当保证所公布事项的真实性。

第四十六条 农村集体经济组织应当编制年度经营报告、年度财务会计报告和收益分配方案，并于成员大会、成员代表大会召开十日前，提供给农村集体经济组织成员查阅。

第四十七条 农村集体经济组织应当依法接受审计监督。

县级以上地方人民政府农业农村主管部门和乡镇人民政府、街道办事处根据情况对农村集体经济组织开展定期审计、专项审计。审计办法由国务院农业农村主管部门制定。

审计机关依法对农村集体经济组织接受、运用财政资金的真实、合法和效益情况进行审计监督。

第四十八条 农村集体经济组织应当自觉接受有关机关和组织对集体财产使用管理情况的监督。

## 第六章 扶持措施

第四十九条 县级以上人民政府应当合理安排资金，支持农村集体经济组织发展新型农村集体经济、服务集体成员。

各级财政支持的农业发展和农村建设项目，依法将适宜的项目优先交由符合条件的农村集体经济组织承担。国家对欠发达地区和革命老区、民族地区、边疆地区的农村集体经济组织给予优先扶助。

县级以上人民政府有关部门应当依法加强对财政补助资金使用情况的监督。



第五十条 农村集体经济组织依法履行纳税义务，依法享受税收优惠。

农村集体经济组织开展生产经营活动或者因开展农村集体产权制度改革办理土地、房屋权属变更，按照国家规定享受税收优惠。

第五十一条 农村集体经济组织用于集体公益和综合服务、保障村级组织和村务运转等支出，按照国家规定计入相应成本。

第五十二条 国家鼓励政策性金融机构立足职能定位，在业务范围内采取多种形式对农村集体经济组织发展新型农村集体经济提供多渠道资金支持。

国家鼓励商业性金融机构为农村集体经济组织及其成员提供多样化金融服务，优先支持符合条件的农村集体经济发展项目，支持农村集体经济组织开展集体经营性财产股权质押贷款；鼓励融资担保机构为农村集体经济组织提供融资担保服务；鼓励保险机构为农村集体经济组织提供保险服务。

第五十三条 乡镇人民政府编制村庄规划应当根据实际需要合理安排集体经济发展各项建设用地。

土地整理新增耕地形成土地指标交易的收益，应当保障农村集体经济组织和相关权利人的合法权益。

第五十四条 县级人民政府和乡镇人民政府、街道办事处应当加强农村集体经济组织经营管理队伍建设，制定农村集体经济组织人才培养计划，完善激励机制，支持和引导各类人才服务新型农村集体经济发展。

第五十五条 各级人民政府应当在用水、用电、用气以及网络、交通等公共设施和农村人居环境基础设施配置方面为农村集体经济组织建设发展提供支持。

## 第七章 争议的解决和法律责任

第五十六条 对确认农村集体经济组织成员身份有异议，或者农村集体经济组织因内部管理、运行、收益分配等发生纠纷的，当事人可以请求乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门调解解决；不愿调解或者调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院提起诉讼。

确认农村集体经济组织成员身份时侵害妇女合法权益，导致社会公共利益受损的，检察机关可以发出检察建议或者依法提起公益诉讼。

第五十七条 农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会或者农村集体经济组织负责人作出的决定侵害农村集体经济组织成员合法权益的，受侵害

的农村集体经济组织成员可以请求人民法院予以撤销。但是，农村集体经济组织按照该决定与善意相对人形成的民事法律关系不受影响。

受侵害的农村集体经济组织成员自知道或者应当知道撤销事由之日起一年内或者自该决定作出之日起五年内未行使撤销权的，撤销权消灭。

第五十八条 农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事、主要经营管理人员有本法第三十五条第二款规定行为的，由乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门责令限期改正；情节严重的，依法给予处分或者行政处罚；造成集体财产损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

前款规定的人员违反本法规定，以集体财产为本人或者他人债务提供担保的，该担保无效。

第五十九条 对于侵害农村集体经济组织合法权益的行为，农村集体经济组织可以依法向人民法院提起诉讼。

第六十条 农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事、主要经营管理人员执行职务时违反法律法规或者农村集体经济组织章程的规定，给农村集体经济组织造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

前款规定的人员有前款行为的，农村集体经济组织理事会、监事会或者监事应当向人民法院提起诉讼；未及时提起诉讼的，十名以上具有完全民事行为能力的农村集体经济组织成员可以书面请求监事会或者监事向人民法院提起诉讼。

监事会或者监事收到书面请求后拒绝提起诉讼或者自收到请求之日起十五日内未提起诉讼的，前款规定的提出书面请求的农村集体经济组织成员可以为农村集体经济组织的利益，以自己的名义向人民法院提起诉讼。

第六十一条 农村集体经济组织章程或者农村集体经济组织成员大会、成员代表大会所作的决定违反本法或者其他法律法规规定的，由乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门责令限期改正。

第六十二条 地方人民政府及其有关部门非法干预农村集体经济组织经营管理和财产管理活动或者未依法履行相应监管职责的，由上级人民政府责令限期改正；情节严重的，依法追究相关责任人员的法律责任。

第六十三条 农村集体经济组织对行政机关的行政行为不服的，可以依法申



请行政复议或者提起行政诉讼。

## 第八章 附则

第六十四条 未设立农村集体经济组织的，村民委员会、村民小组可以依法代行农村集体经济组织的职能。

村民委员会、村民小组依法代行农村集体经济组织职能的，讨论决定有关集体财产和成员权益的事项参照适用本法的相关规定。

第六十五条 本法施行前已经按照国家规定登记的农村集体经济组织及其名称，本法施行后在法人登记证书有效期限内继续有效。

第六十六条 本法施行前农村集体经济组织开展农村集体产权制度改革时已经被确认的成员，本法施行后不需要重新确认。

第六十七条 本法自 2025 年 5 月 1 日起施行。

# 最高人民法院

## 关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释

法释〔2025〕8号

《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释》已于2024年12月24日由最高人民法院审判委员会第1939次会议通过，现予公布，自2025年6月1日起施行。

最高人民法院

2025年5月19日

为正确审理政府信息公开行政案件，根据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）、《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称政府信息公开条例）等法律、行政法规的规定，结合行政审判工作实际，制定本解释。

第一条 公民、法人或者其他组织认为下列涉政府信息公开行为侵犯其合法权益，依法提起行政诉讼的，人民法院应当受理：

（一）向行政机关申请获取政府信息，行政机关告知政府信息无法提供或者不予处理的；

（二）行政复议机关对政府信息公开条例第十四条、第十五条、第十六条规定的不予公开行为作出行政复议决定的；

（三）认为行政机关提供的政府信息不符合其申请内容的；

（四）认为行政机关主动公开或者依他人申请公开政府信息侵犯其商业秘密、个人隐私等合法权益的；

（五）认为行政机关在政府信息公开工作中的其他行为侵犯其合法权益的。

第二条 公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行主动公开政府信息职责，直接向人民法院提起诉讼的，应当告知其先向行政机关申请获取政府信息。



对行政机关的答复、逾期不予答复等行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第三条 认为行政机关作出的政府信息公开、不予公开等行为侵害其合法权益提起诉讼的公民、法人或者其他组织，属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的“有利害关系的公民、法人或者其他组织”。

第四条 公民、法人或者其他组织对主动公开政府信息行为不服提起诉讼的，以公开该政府信息的行政机关为被告。

公民、法人或者其他组织对依申请公开政府信息行为不服提起诉讼的，以作出答复的行政机关为被告；逾期未作答复的，以收到申请的行政机关为被告。

根据政府信息公开条例第四条的规定，县级以上地方人民政府指定政府信息公开工作机构负责本机关政府信息公开日常工作，公民、法人或者其他组织对该机构以自己名义所作的政府信息公开行为不服提起诉讼的，以该机构为被告。

第五条 被告对其作出的政府信息公开、不予公开等行为的合法性承担举证责任。

有下列情形之一的，被告应当承担相应的举证责任：

（一）被告主张政府信息已经公开的，应当就公开的事实举证，并向人民法院提交其已告知申请人获取该政府信息方式、途径等证据；

（二）被告主张因公共利益决定公开涉及商业秘密、个人隐私的政府信息的，应当就认定公共利益的理由以及不公开可能对公共利益造成重大影响举证；

（三）被告主张原告申请公开的信息属于内部事务信息不予公开的，应当就该信息属于人事管理、后勤管理或者内部工作流程信息等举证；

（四）被告主张原告申请公开的信息属于过程性信息不予公开的，应当就该信息系行政机关作出行政处理决定之前形成的内部讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等举证；

（五）被告主张原告申请公开的信息属于行政执法案卷信息不予公开的，应当就该信息系行政执法过程中形成并记录于执法案卷的当事人信息、调查笔录、询问笔录等举证；

（六）被告主张政府信息不存在的，应当就其已尽合理检索义务等事实举证或者作出合理说明。

第六条 被告主张原告申请公开的信息系国家秘密不予公开,并提供密级标识、保密期限或者其他证明材料的,人民法院应予支持。

被告主张原告申请公开的政府信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定,并提供该信息公开后可能产生不利影响的证据或者作出合理说明的,人民法院应予支持。

人民法院经审理认为政府信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的,有权要求当事人提供或者补充证据。

第七条 原告应当就下列事项承担举证责任:

(一)起诉要求被告公开政府信息的,应当就其曾向行政机关提出政府信息公开申请举证;

(二)起诉要求被告不得公开政府信息的,应当就政府信息涉及其商业秘密、个人隐私举证;

(三)就行政机关公开或者不予公开等行为可能损害其合法权益举证。

第八条 人民法院审理第一审政府信息公开案件,可以适用简易程序。

人民法院审理政府信息公开案件,应当视情采取适当的审理方式,避免泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或者法律、法规和国家有关规定中要求应当保密的政府信息。

第九条 政府信息由被告的档案机构或者档案工作人员保管的,适用政府信息公开条例的相关规定。

涉及政府信息公开事项的档案已经移交各级国家档案馆的,依照有关档案管理的法律、法规和国家有关规定执行。

第十条 公民、法人或者其他组织提起的涉政府信息公开诉讼明显不符合行政诉讼法规定的起诉条件的,人民法院不予登记立案。

有下列情形之一的,人民法院裁定不予立案;已经立案的,裁定驳回起诉:

(一)按照《中华人民共和国行政复议法》第二十三条第一款第四项的规定,应当先向行政复议机关申请行政复议而未申请的;

(二)行政机关作出延长答复期限或者要求申请人补正等程序性告知行为的;

(三)单独起诉行政机关收取信息处理费决定的;

(四)申请人重复申请公开已经予以公开的政府信息,行政机关作出不予重



复处理答复的；

（五）申请行政机关公开的信息属于工商、不动产登记等资料，行政机关告知其按照法律、行政法规规定查询的；

（六）要求行政机关为其制作、加工、分析政府信息，行政机关未予提供的；

（七）申请人以政府信息公开申请的形式进行信访、投诉、举报等活动的；

（八）要求行政机关提供政府公报、报刊、书籍等公开出版物的；

（九）认为公共企事业单位未公开在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的；

（十）其他对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的情形。

第十一条 有下列情形之一的，人民法院判决被告履行政府信息公开职责：

（一）被告对依法应当公开的政府信息拒绝或者部分拒绝公开的，人民法院判决撤销或者部分撤销被诉不予公开决定，并判决被告在二十个工作日内公开；

（二）被告对原告要求公开的申请无正当理由逾期不予答复，原告请求判决被告公开理由成立的，人民法院判决被告在二十个工作日内公开；

（三）被告不予公开的政府信息内容能够作区分处理的，人民法院判决被告在二十个工作日内公开能够公开的内容；

（四）被告以政府信息公开会损害第三方合法权益为由不予公开，但第三方在诉讼程序中同意公开且人民法院经审理认为可以公开的，判决被告在二十个工作日内公开。

第十二条 有下列情形之一的，人民法院判决确认违法：

（一）被告公开政府信息行为违法，但不具有可撤销内容的；

（二）被告在诉讼程序中公开政府信息，原告仍然要求确认原不予公开或者逾期不予答复行为违法的；

（三）被告不予公开或者不予答复行为违法，但判决公开没有意义的。

第十三条 政府信息尚未公开前，原告起诉要求被告不得公开政府信息的，人民法院经审理认为政府信息涉及原告商业秘密、个人隐私且不存在不公开会对公共利益造成重大影响的，应当判决被告不得公开政府信息。

诉讼期间，原告申请停止公开涉及其商业秘密、个人隐私的政府信息，人民法院经审理认为符合行政诉讼法第五十六条规定的，裁定暂时停止公开。

第十四条 有下列情形之一的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求：

（一）被告作出的公开、不予公开的决定或者无法提供、不予处理的告知合法的；

（二）申请公开的政府信息内容已经向公众公开，被告告知申请人获取该政府信息的方式、途径和时间的；

（三）被告收到同一申请人的不同申请或者不同申请人内容相同的申请后，在同一个政府信息公开答复中一并予以答复且答复内容合法的；

（四）原告起诉被告逾期不予答复理由不成立的；

（五）原告以政府信息侵犯其商业秘密、个人隐私为由请求不公开，理由不成立的；

（六）其他应当判决驳回诉讼请求的情形。

第十五条 本解释自 2025 年 6 月 1 日起施行。

本解释施行后，《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》（法释〔2011〕17 号）同时废止。最高人民法院以前发布的司法解释及规范性文件，与本解释不一致的，不再适用。



## 二、政策资讯

### 最高法相关部门负责人就政府信息公开司法解释答记者问

2025年5月20日，最高人民法院召开新闻发布会，发布《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释》，最高人民法院审判委员会委员、行政庭庭长耿宝建，最高人民法院行政庭三级高级法官李小梅出席发布会，并回答记者提问。发布会由最高人民法院新闻局副局长姬忠彪主持。

**问：**我们关注到《解释》第十一条对判决行政机关履行政府信息公开职责作了比较明确的规定，请问有何考虑？

**答：**第十一条是关于判决给付的规定。在《解释》制定修改过程中，我们从政府信息公开诉讼属于给付诉讼、要实质性回应和支持当事人依法获取政府信息诉求出发，作出本条规定。根据政府信息公开条例第三十三条的规定，行政机关收到政府信息公开申请，能够当场答复的，应当当场予以答复。不能当场答复的，应当自收到申请之日起二十个工作日内予以答复。因此，经过人民法院审理，认为政府信息依法属于应当公开的范畴，则判决二十个工作日内将政府信息给付给原告。本条第一、第二和第三项区分了被告拒绝或者部分拒绝公开、被告无正当理由逾期不予答复以及政府信息内容可以作区分处理这三种情形分别进行规定。我们认为，经过人民法院审理，原告申请公开的政府信息属于依法应当公开的，根据行政诉讼法第七十三条的规定，判决被告在政府信息公开条例规定的二十个工作日内予以公开，这样可以更加有效地保障原告依法获取政府信息的权利，进一步做实定分止争。

**问：**《解释》第八条规定，人民法院审理政府信息公开行政案件，应当视情采取适当的审理方式。请进一步解释如何理解适当的审理方式？

**答：**《解释》第八条第二款规定，人民法院审理政府信息公开行政案件，应当视情采取适当的审理方式，以避免泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或

者法律、法规和国家有关规定中要求应当保密的政府信息。“视情采取适当的审理方式”是指按照案件的具体情况采取适当的审理方式。根据行政诉讼法的规定，审理方式包括公开审理和不公开审理两种。根据行政诉讼法第五十四条的规定，人民法院公开审理行政案件，但涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的除外。该条虽然没有规定商业秘密，但是商业秘密的保护在其他法律如《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国民营经济促进法》中均有规定。不公开审理并非指人民法院采取书面审理的方式，而是开庭审理但是不对案外人公开的方式，即不允许其他人员旁听，也不允许采访报道等。此外要强调的是，不公开审理仅是审理过程的不公开，对于审理的结果仍然应当公开。

**问：我们看到被告举证责任方面有两个条文予以规定，请问是如何考虑的？**

答：在政府信息公开诉讼中，首先要遵循的还是行政诉讼法规定的由被告对行政行为合法性承担举证责任的基本原则。我们在《解释》第五条中针对被告提出的不同主张，其应承担的举证责任分别进行规定。同时，我们也注意到，在这类案件审理过程中，要格外注意对可能涉及国家秘密等政府信息的安全保护。在审理涉及国家秘密的政府信息公开案件的过程中，审判人员难免会接触到涉密信息，而且这些涉密信息本身就是审查对象。在司法实践中，一定要严格注意审判人员有无因审理工作需要获悉秘密信息的权限和必要，以及审理方式和证据规则是否能够满足保密的需要。我们认为，在审理过程中，被告能够证明其不予公开的政府信息系按照《中华人民共和国保守国家秘密法》等法律法规规定的程序被确定为国家秘密，或者能够提供有关主管部门、保密工作部门等出具的其他证明材料的，人民法院应予以认可。此外，为了国家安全、公共安全和社会稳定的需要，被告已提供相应证据或者进行充分说明的，人民法院予以支持。对于当事人举证不积极，人民法院经审理认为政府信息公开可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的，还要根据行政诉讼法第三十九条的规定，要求当事人提供或者补充证据。

**问：在政府信息公开实践中，绝大部分当事人申请政府信息公开的目的是为了获取信息，但我们了解到有极个别当事人存在滥用权利的情况。对此《解释》有什么举措？**

答：政府信息公开条例的立法目的，是为了更好保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的



服务作用。我国政府信息公开申请具有不设门槛、保持最大程度的便利性、开放性的特点。司法实践中的确存在有的当事人申请信息公开、提起行政诉讼的目的不是为了获取信息，而是为了引起有关机关对其利益诉求的关注与重视；极个别当事人甚至多次重复申请公开相同、同类政府信息，继而形成大量明显超出正常权利保护需求的行政复议和诉讼案件。此类滥用权利行为，既挤占大量的行政资源和司法资源，影响行政机关与人民法院正常履行职能，又在一定程度上导致程序与制度空转，损害行政机关和人民法院的权威性与公信力。基于此，我们在《解释》的制定过程中，着眼于人民法院做实定分止争、推动实质性化解矛盾纠纷的本职本业，立足于当事人实体权益保护，从举证责任承担、简易程序适用、裁判方式明确等方面作出相应规定。

# 最高人民法院、中国证监会联合发布《关于严格公正执法司法 服务保障资本市场高质量发展的指导意见》

法发〔2025〕9号

各省、自治区、直辖市高级人民法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院；中国证监会各派出机构、各交易所、各下属单位、各协会：

最高人民法院和中国证券监督管理委员会结合人民法院审判执行工作以及资本市场监管执法工作实际，起草了《关于严格公正执法司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见》，现印发你们。

请结合实际予以贯彻落实，强化司法与行政协同，共同服务保障资本市场高质量发展。

最高人民法院 中国证券监督管理委员会

2025年5月15日

## 最高人民法院 中国证券监督管理委员会

### 关于严格公正执法司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见

资本市场的高质量发展，对于优化投融资结构和资源配置，促进科技创新和新质生产力发展，服务金融强国建设和中国式现代化，具有重要意义。为充分发挥人民法院职能作用，强化司法与行政协同，服务保障资本市场高质量发展，结合人民法院审判执行工作以及资本市场监管执法工作实际，提出如下意见。

#### 一、总体要求

1. 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届三中全会、中央金融工作会议和中央经济工作会议关于金融和资本市场建设的决策部署，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平经济思想，强化系统观念、底线思维，突出目标导向、问题导向，不断完善资本市场相关司法政策和裁判规则、创新司法与行政协同工作机制、提升司法审判执



行与监管执法质效、强化司法保障，为建设中国特色现代资本市场提供有力支撑，助力资本市场功能作用更好发挥，服务中国式现代化大局。

2. 目标任务。更好发挥司法审判与证券期货监管的协同作用，完善资本市场司法裁判规则体系，健全司法保护机制，提高审判监管能力水平，全面提升审判监管质效，为资本市场改革发展提供更加有力的服务和保障。

——聚焦投资者权益保护，优化市场生态。进一步强化投资者保护意识，依法保护投资者知情权、参与公司治理、获取合理回报、公平参与市场交易等基本权利，提高上市公司质量，更好发挥投资者保护机构作用，常态化开展证券纠纷代表人诉讼，落实民事赔偿责任优先原则，依法打击欺诈发行、财务信息披露造假行为，切实提高违法违规犯罪成本，便利投资者依法维护自身合法权益，降低投资者维权成本，确保投资者受损权益得到快速救济。

——聚焦多层次资本市场建设，助力资本市场高质量发展。依法规范证券期货基金经营机构的组织和行为，规范和约束监管套利，推动回归本源、稳健经营。完善多层次资本市场司法规则，支持行业自律组织依法履职，保障资本市场高水平制度型开放，净化资本市场生态，防范化解资本市场风险。

——聚焦司法规则完善，持续提升资本市场法治化水平。我国已经形成了较为完备的资本市场法律法规体系，但也应当看到，市场形势不断变化，市场实践不断丰富，部分法律法规还比较原则，难以完全适应当前审判实践需要。要进一步发挥以高质量审判执行工作助力资本市场高质量发展的职能作用，人民法院对法律和行政法规中原则规定的理解，可以参考适用证券期货规章、规范性文件 and 自律规则的相关规定；司法中需要借助经济金融、会计审计等其他学科专业知识的，应当听取专业人士的意见；对现有司法解释理解适用存在实践分歧的，通过案例库、法答网、指导性案例进一步厘清；对民事领域内幕交易、操纵市场赔偿责任等仅有法律原则规定、确需制定司法解释的，抓紧制定司法解释；依托“3+N”机制，尽快研究发布有关共同推进证券期货领域行政争议预防与实质化解的座谈会纪要。研究制定背信损害上市公司利益罪司法解释、私募基金犯罪指导意见，严惩上市公司控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员背信犯罪，以及私募基金管理人员挪用侵占基金财产、为亲友非法牟利等犯罪行为。推动刑事打击、民事追责、行政处罚有机衔接，以

“零容忍”态度切实震慑资本市场违法违规犯罪行为。

——聚焦完善司法监管协同机制，不断提升制度效能。进一步健全司法保护机制，推进完善纠纷多元化解机制，便利通过非诉讼方式化解证券纠纷，推动“抓前端、治未病”走深走实。强化会商和信息共享工作机制，依法支持监督保障行政监管行为，提高行政执法效能，提升司法和强制执行质效，加强队伍建设，为资本市场改革发展提供更加有力的司法服务和保障。

经过一段时间的努力，具有中国特色、适应资本市场一般规律、符合国家发展目标需要的资本市场司法保护制度进一步成熟，金融审判体系、管理体制和审理机制更为完善，忠诚、干净、担当的金融审判队伍和监管执法队伍茁壮成长，以高质量审判执行工作助力资本市场高质量发展的作用进一步凸显，服务党和国家工作大局的司法与监管能力进一步增强。

## 二、进一步提升投资者保护意识，持续优化投资者“愿意来、留得住、发展得好”的良好市场生态

3. 切实全面保护全体投资者合法权益。投资者是资本市场之本，依法保护投资者尤其是中小投资者的合法权益，是司法和监管践行讲政治、讲法治、为人民的直接体现。严格落实证券期货基金经营机构及销售机构的适当性管理责任，相关机构向投资者推介或销售金融产品、提供服务，要在市场准入端全面了解投资者情况、充分揭示风险，将适当的产品（或者服务）销售（或者提供）给适合的投资者。未尽适当性管理义务给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。要依法保护耐心资本、长期资本参与公司治理和获取回报等合法权益，不断完善投早、投小、投长期、投硬科技的投资司法环境，促进创投资本向新质生产力聚集，实现投资资金保值增值、资本市场平稳健康运行、实体经济高质量发展的良性循环。

人民法院审理案件时，既要依法保护投资者知情权、参与重大决策和选择管理者等参与公司治理的权利，也要依法保护投资者获取公司分红、分享公司成长带来的资本增值等财产性收入的权利，还要依法保护投资者在获取真实、准确、完整的公开披露信息和真实价格信号的基础上，公平参与市场交易的权利。

4. 以案件审理促推上市公司质量提升。上市公司是市场之基，提高上市公



司质量是资本市场高质量发展的关键。依法打击资本违规隐形入股、违法违规“造富”行为，发行人关于股东、实际控制人的信息披露及陈述内容应当真实、准确、完整，对违法违规约定股权代持、利益输送等行为，人民法院应当依法认定无效，并根据双方过错程度分配责任，同时将违法违规线索移送相关部门处理。依法支持股东积极行使股东权利，准确认定董事会审查股东临时提案的合理边界，促进规范公司治理。依法支持上市公司并购重组，上市公司章程中关于反收购的条款内容违反法律、行政法规的，人民法院应当依法认定无效。上市公司退市，投资者因虚假陈述等违法行为造成损失的，可以依法提起民事赔偿诉讼。依法稳妥审理上市公司破产重整案件，切实通过股权结构、经营业务、治理模式等调整，实质性改善公司经营能力，优化主营业务和资产结构，切实化解上市公司的债务和经营危机，实现公司可持续发展。

5. 依法打击欺诈发行和持续信息披露造假。高质量信息披露是注册制的重要基础，为让投资者放心投资，推动资本形成，必须依法严厉打击欺诈发行、违规信息披露等财务造假违法犯罪。监管部门要进一步加大对欺诈发行和持续信息披露造假的日常监管与稽查处罚力度，从严从快查处各类造假行为，强化与司法机关在信息共享、案件办理等方面的协作，推动强化行政、民事、刑事立体追责。坚持“追首恶”、“打帮凶”并重原则，依法严格追究发行人及其控股股东、实际控制人，有关中介机构以及教唆、帮助财务信息披露造假的供应商等第三方的法律责任，对实际执行公司事务或者利用其控制地位组织指使实施违法违规行为的控股股东、实际控制人等“首恶”实施精准追责，依法提高造假者的违法成本。应当承担责任的发行人被民事追责后，向负有责任的控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员等责任主体追偿的，人民法院依法予以支持。依法从严惩处财务信息披露造假的策划者、组织者、实施者，依法追究配合财务造假的第三方的刑事责任，形成对财务信息披露造假行为的全方位打击。

6. 完善虚假陈述民事赔偿责任制度体系。准确理解与适用交易因果关系、重大性、故意与重大过失、损失因果关系等民事责任构成要件的规定。人民法院对交易因果关系的审查，要重点关注虚假陈述是否为投资决策的直接原因、最近原因，以理性投资者的标准判断被告关于不具有交易因果关系的举证是否

充分。以行业的执业准则和业务规则为基本依据，进一步压实中介机构责任。进一步统一“三日一价”认定、系统风险和非系统风险计算指标选取等基本规则，提高损失测算的科学性和合理性。当事人对测算方法中关于市场风险因素、其他因素所致损失的计量、会计处理方法存在争议的，可以依照民事诉讼法第八十二条的规定，申请具有专门知识的人出庭提出意见。

7. 便利投资者依法维护自身合法权益。大力开展证券审判信息化建设，积极应用人民法院在线服务等平台，为投资者维权提供在线立案、举证、调解、庭审等服务，便利投资者诉讼维权。探索推广人民法院投资者司法保护综合平台的应用，便利投资者及时了解诉讼进程并行使相关诉讼权利。引导使用表格化、要素式民事起诉状、答辩状示范文本，提高解纷质效。研究制定示范判决工作指引，提升“示范判决+平行案件处理”机制的规范化水平。依法支持相关市场机构与个人运用先行赔付、行政执法当事人承诺等制度工具及时向投资者进行赔偿。优化代表人诉讼运行机制，便利投资者通过集约化方式解决证券纠纷矛盾。畅通先行赔付主体通过诉讼程序向其他责任人追偿渠道，提升相关主体先行赔付的意愿。

8. 发挥投资者保护机构作用。投资者保护机构提起代位诉讼、普通代表人诉讼等诉讼案件，申请缓交案件受理费，经审查符合法律规定条件的，人民法院应予准许。支持投资者保护机构在相关普通代表人诉讼中依法履行代表人职责。投资者保护机构在破产清算、破产重整程序中接受中小投资者委托代表中小投资者申报民事赔偿债权、参与表决的，人民法院依法予以支持。

9. 常态化开展证券纠纷代表人诉讼。证券纠纷代表人诉讼对于提高资本市场违法成本、保障投资者合法权益和资本市场平稳健康发展，具有重要意义。加强沟通协作，推动构建特别代表人诉讼常态化工作机制，确保证券纠纷代表人诉讼依法、稳慎、高效开展。对符合法律和司法解释规定条件的特别代表人诉讼案件，相关人民法院应当及时依法受理、审理。投资者保护机构接受 50 名以上投资者委托直接提起普通代表人诉讼，并作为代表人参加特别代表人诉讼的，相关人民法院在受理、审理案件中可以简化工作流程，提高诉讼效率。针对代表人诉讼当事人多、工作量大的特点，完善案件考核机制，激发制度活力。通过咨询热线、庭审直播、线上查询等方式，畅通投资者意见表达渠道，



充分保障投资者各项权利。

10. 落实民事赔偿责任优先制度。在财务信息披露造假等案件的审判与执行程序中，注意行政处罚没款和刑事罚金制度的衔接，避免双重处罚，一体予以执行。强化刑事、行政案件审理、执行与民事案件审理、执行程序的协同及信息通报，根据案件需要，统筹推进民事、行政、刑事审理程序。有效落实民法典、刑法、证券法等规定的民事赔偿责任优先制度，确保涉案财产优先用于民事赔偿，依法优先保障投资者权益。

### 三、依法规范证券期货基金经营机构等市场参与人的行为，全方位助推资本市场高质量发展

11. 依法规范证券期货基金经营机构组织和行为。证券期货基金经营机构的稳健运营，事关资本市场安全稳定。在办理与证券期货基金经营机构有关的股东权利纠纷案件中，要认真审查公司股权结构和控制结构，查清案件当事人与实际控制人、一致行动人、最终权益持有人之间是否存在相关协议安排，发现有循环出资、虚假出资、抽逃资本、非自有资金入股，违规持有或管理公司股权等行为的，要及时将相关事实通报监管部门，必要时可中止审理，待监管部门依法依规处理后再恢复审理。在办理与证券期货基金经营机构有关的关联交易纠纷案件中，发现控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员有违规占用资金、转移资产等不当关联交易行为的，依法判令其返还财产、赔偿损失。客户与证券期货基金经营机构之间因是否履行受托义务发生纠纷时，人民法院应当坚持客户利益优先和公平对待客户原则，依法规范证券期货基金经营机构的经营活动及交易行为。对多层嵌套、交易链条长、参与主体多的基金、债券、资产支持证券等复杂金融产品，要在查明资金流向、合同安排、底层资产等案件事实基础上，准确认定当事人的真实意思及由此形成的法律关系的性质，根据行为性质和监管强度，依法认定规避监管、输送利益、私募类产品公募化等违规行为对合同效力的影响，努力做到“看得清、判得准”。

12. 依法规范私募基金市场发展。依法审理私募投资基金管理人与投资者之间的纠纷案件，在查明产品推介、合同签订、资金募集、登记备案、投资管理、信息披露、清算退出、损失确定等案件基本事实的基础上，根据信托法、证券投资基金法、私募投资基金监督管理条例的规定，准确认定管理人、托管

人等受托人的忠实、勤勉义务内容及勤勉尽责情况，依法认定合同效力和相应的法律责任，全面保护投资者正当权益。私募基金管理人挪用基金财产导致募集目的不能实现、或者基金财产或基金所投资的底层资产已无变现可能，投资者请求提前解散基金进行清算的，人民法院予以支持。综合运用民事、行政和刑事手段依法打击管理人背信失范行为，落实“受人之托忠人之事”理念，促进私募市场健康发展。

13. 完善多层次资本市场司法规则。正确认识主板主要服务于大盘蓝筹企业，科创板、创业板分别聚焦“硬科技”企业和“三创四新”企业，北交所和新三板共同打造服务创新型中小企业主阵地，区域性股权市场主要为所在省域内中小微企业的私募股权投资投融资提供服务平台的市场定位，根据不同市场上市（挂牌）公司的固有投资风险及投资者的成熟程度等实际情况，坚持以事实为依据，以法律为准绳，确保司法裁判既公平公正，又符合市场实际、有利行业发展，适应不同类别、生命周期的企业发展需求，更好服务科技创新和新质生产力发展，有效保障多层次资本市场高质量发展。立足期货和衍生品市场发现价格、管理风险、配置资源等功能，准确界定市场相关参与者的主体身份及权利义务，尊重多种形式保证金的履约保障安排，保障交易和结算安全。

14. 依法支持行业自律组织履职。依法界定证券期货交易所、证券期货登记结算机构、证券期货基金业协会等自律组织诉讼案件类型，按照具体监管和履职行为区分涉诉性质，进一步提高适用法律统一性、审理结果规范性，依法支持行业自律组织履行职责。引导投资者“用尽内部救济”，通过自律组织非诉解纷机制化解纠纷矛盾，通过听证、复核等程序表达诉求、寻求救济。

15. 保障资本市场高水平制度型开放。以公平、公正、高效、透明、可预期的司法工作，持续优化境外机构在我国展业投资的良好法治环境，助力资本市场制度型双向开放。研究制定资本市场法律域外适用司法文件，为审理跨境证券期货纠纷案件统一裁判尺度，平等保护境内外投资者合法权益。加强国际司法合作，加强与其他国家和地区在送达文书、调查取证、承认与执行判决等领域开展司法协助，降低境内外投资者维权成本。

16. 引领净化资本市场生态。依法打击编传虚假信息、“维权黑产”、发行上市环节不正当竞争等干扰市场正常运行、扰乱资本市场秩序的违法行为，形



成风清气正的市场生态。对于通过编传“小作文”等虚假信息扰乱市场秩序、损害他人权益的行为，受害人提起民事诉讼要求损害赔偿的，人民法院依法予以支持；构成犯罪的，依法追究刑事责任。对于针对发行申请人、上市公司、证券期货基金经营机构的恶意代理维权、“有偿删稿”、恶意制造诉讼案件阻断发行上市审核流程等行为，人民法院支持相关主体依法维护名誉权等合法权益，支持相关行政机关依法追究治安管理、反不正当竞争等行政违法责任；构成敲诈勒索罪或虚假诉讼罪的，依法追究其刑事责任。加强司法与行政协调配合，强化对资本市场“吹哨人”就业权利、公平待遇等方面的司法保护，维护资本市场“吹哨人”的合法权益。

17. 防范化解资本市场风险。支持证券期货基金经营机构风险处置工作，依法稳慎办理与上市公司风险化解、私募基金风险化解、债券违约、非法证券期货基金活动、清理整顿地方交易场所有关的案件，依照企业破产法等相关法律规定，提供集中管辖、三中止等司法保障措施，支持地方政府履行属地责任，坚决防范、及时处置涉众风险。依法加大对财务造假等犯罪行为的追责力度，加强对地方人民法院的指导督办，严格规范财务造假案件审判尺度，严格把握缓刑适用条件。要提高审判效率，及时惩处违法犯罪行为，落地一批重大典型案件，强化震慑效应。落实“管合法更要管非法”要求，依法严厉打击证券发行领域非法金融活动，保护人民群众财产安全。在证券期货基金经营机构破产清算、重整程序中，加强与监管部门、地方政府的沟通协调，支持证券期货监管部门在前期风险处置中依法对经营机构资产、业务等采取的处置措施，对负有责任的股东、实际控制人等依法实施股权、债权减记或清零等措施。对私募基金领域等跨地域涉众型经济违法犯罪案件，坚持统一指挥协调、统一办案要求、统一资产处置，公平清偿受损投资者，保障及时受理、高效审理、标准一致。

#### 四、不断优化和完善司法与监管协同工作机制，提升助力资本市场高质量发展的制度效能

18. 完善纠纷多元化解机制。依托最高人民法院与中国证监会建立的“总对总”在线诉调对接机制，健全有机衔接、协调联动、高效便民的证券期货纠纷多元化解机制。鼓励通过调解等非诉讼方式化解证券纠纷，总结以保全促进调

解等地方经验，优化诉调对接机制，加大立案后委托证券行业专业调解组织调解力度，完善“示范判决+批量调解”机制，推动“抓前端、治未病”走深走实。强化债券违约处置中的沟通协调，提高违约债券法治化处置出清效率，共同构建市场化法治化多元化债券违约风险处置长效机制。

19. 支持提高行政执法效能。依法公正高效办理行政诉讼案件，监督支持证券期货监管部门依法履行监管职责。强化人民法院与公安机关、人民检察院、证券期货监管部门沟通交流，研究明确证券期货自律组织履行职责案件受案范围标准、违法行为个数的认定标准、当事人控制他人账户实施违法行为等情形下的违法所得计算、单位违法和共同违法的认定标准、行政处罚与刑事司法衔接等对监管执法有重大影响的法律适用问题，及时预防与实质化解证券期货领域行政争议。证券期货监管部门可以依法采取查封、冻结等行政强制措施，以及对拒绝、阻碍执法等违法行为依法进行制止和处罚。当事人控制他人账户实施违法行为的，证券期货监管部门依法将相关账户因违法行为所获收益认定为违法所得。进一步做好行刑衔接，在证券执法领域更好落实“刑事移送优先”原则。

20. 强化会商和信息共享工作机制。进一步加强线索通报、信息通报、案件移送、调查取证、数据共享、规则协调等方面的协作配合，合力提升风险防范、预警能力，对苗头性问题做到“早识别、早预警、早暴露、早处置”，健全具有硬性约束的风险早期纠正机制。建立“总对总”的信息查询共享合作机制，实现证券期货相关司法裁判文书信息与行政执法信息共享。支持各级人民法院与证券期货监管部门及其派出机构建立信息通报机制与证据调查收集协调配合机制，及时通报涉及各类经营主体的诉讼、处罚、执行及财产线索等。支持各级人民法院与证券期货监管部门及其派出机构在充分沟通的基础上，依法按程序查阅复制基于同一违法事实的刑事、行政案卷笔录、证据材料等，提升审判和执法效能。强化与证券期货监管部门沟通协调，积极稳妥处理涉及金融风险事件、舆论关注度高、复杂程度高、专业性强的证券期货诉讼案件，依法维护资本市场稳定发展。定期联合发布资本市场指导案例及典型案例，通过案例传递长期投资、价值投资、理性投资理念，震慑资本市场违法犯罪行为。

21. 提升司法强制执行质效。严格规范证券执行工作，避免绕道减持、违规



减持。对于采取司法扣划、划转等非交易过户方式强制执行处于限售期或不得减持的股票，以及当事人已作出限售减持承诺的股票的，人民法院应当在司法拍卖公告中提示受让方遵守证券监管规则关于股票转让的规定；强制执行相关股票后，受让方应继续遵守限售或减持规定。人民法院在上市公司和证券期货基金经营机构股权拍卖公告中，应当提示受让人应当符合监管规则规定的股东条件，并提示股东资格存在不能获批的风险；对于恶意参拍，拍得后未获批股东资格的，相关保证金不予退还；因对法定股东条件把握不准确、不存在明显恶意的，可退还保证金。进一步完善最高人民法院与中国证监会建立的“总对总”网络执行查控系统功能。建立和完善非诉执行工作机制，人民法院加大对行政处罚没款的强制执行力度，证券期货监管部门申请人民法院强制执行前，有充分理由认为被执行人可能逃避执行的，可以申请人民法院采取财产保全措施。探索实行“同一案件、一次申请”，证券期货监管部门向人民法院申请司法强制执行其作出的行政行为，人民法院裁定准予强制执行的，应在该裁定生效后及时办理执行实施案件立案手续，无须证券期货监管部门另行提交立案材料。证券期货监管部门在查处证券期货违法案件时要积极、及时查封、冻结涉案财产，做好司法程序与行政程序查封、冻结措施的有效衔接，防止当事人转移或者隐匿。在证券执行工作中充分尊重证券登记确权行为的效力，维护证券交易结算秩序稳定运行。

## **五、加强组织保障，多措并举提升审判能力与监管能力**

22. 加强金融审判与监管执法队伍建设。坚持以党的政治建设为统领，确保资本市场审判执行与监管执法的正确政治方向，锻造忠诚干净担当的金融审判和监管执法铁军。要始终驰而不息抓好党风廉政建设和反腐败斗争，深入贯彻中央八项规定精神，以“零容忍”态度严惩司法腐败，以清正廉洁保障执法司法公正。要坚持严格管理与热情关怀相结合，坚决支持法官、监管执法人员依法办案，强化履职保障。把从优待警举措落到实处，为基层干警松绑减负，激励广大干警担当作为。

23. 强化金融审判机制和双向交流培训机制。继续优化金融案件管辖机制和审理机制，提升金融审判专业化水平。持续加强人民法院与证券期货监管部门双向业务沟通交流平台建设。定期组织金融审判、监管执法专题研修培训。提

升监管执法队伍对法律体系和司法机制的认识，加深法官对金融创新工具、风险控制手段及市场运行机制的理解，促进金融审判、监管执法人员专业能力不断提升，持续提高监管执法的规范化和法治化程度，提高金融审判的专业化水平和质量。



### 三、实务研究

#### 最高人民法院裁判

#### 某农业公司诉某政府未按约定履行农林综合开发项目合作协议书

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

(2024)最高法行申 2055 号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：某某农业开发有限公司。住所地：河北省石家庄市。

法定代表人：唐某枝。

委托诉讼代理人：孔某。

委托诉讼代理人：樊某严。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：某某人民政府。住所地：河北省。

法定代表人：靳某。

行政机关出庭负责人：黄某锋。

委托诉讼代理人：郅某刚。

委托诉讼代理人：韩某伟。

再审申请人某某农业开发有限公司（原某某葫芦峪农业科技开发有限公司，以下简称某某农业公司）因诉被申请人某某人民政府（以下简称某某政府）未按约定履行农林综合开发项目合作协议一案，不服河北省高级人民法院（2023）冀行终 668 号行政判决，向本院申请再审。本院依法组成合议庭进行了审查，现已审查终结。

某某农业公司申请再审称：某某政府（甲方）与某某农业公司（乙方）签订的《农林综合开发项目合作协议书》（以下简称案涉协议）对付款条件的约定明确、具体，即某某农业公司完成土地整理阶段后即可获得“占补平衡”奖

励资金，案涉协议并未约定某某农业公司需完成农业产业园建设；土地整理项目均已通过验收，某某政府支付奖励资金的条件已经成就；案涉协议签订后某某政府无权单方面抬高付款条件；虽然土地整理项目的中标单位并非某某农业公司，但约定的合作模式本来就是安排其他单位中标；某某农业公司对项目确实有大量实际投入。请求：撤销原审判决；改判某某政府向某某农业公司支付72,383,340元。

某某政府答辩称：本案付款条件应以《某某农业综合开发园区建设及资金管理办法》规定为准，即农业产业园建成并验收后分批拨付；某某政府支付“占补平衡”奖励的前提是某某农业公司已经依约履行案涉协议义务，某某农业公司既未完成土地整理、亦未建成农业产业园，其始终未能举证证明已履行协议约定的义务。请求：驳回某某农业公司的再审申请。

本院经审查认为，某某农业公司提起本案诉讼，要求某某政府履行支付“占补平衡”相关施工费和奖励资金。其主张付款的依据为案涉协议第四条“乙方根据2014年4月3日‘某某人民政府会议纪要[2014]14号’文件精神，享受‘占补平衡’每亩3万元的施工费用和奖励政策，用于土地开发、水电路建设、种子种苗及后期管理费用”、第五条“土地开发项目资金到位后，土地开发项目预算资金及时拨入县国土资源部门，十日内由国土资源部门将工程施工费及时拨付项目中标单位，剩余资金由县财政直接拨入乙方账号。”某某政府主张，土地整理项目并非由某某农业公司完成，且某某农业公司应先行履行协议约定的前期投资、项目实施和建成农业产业园的义务而未履行，故未达到付款条件。其主张不应付款的依据为案涉协议第二条“乙方负责项目建设所有的前期投资和项目的实施”、第四条“乙方负责农林综合开发项目的具体实施工作，并负责所有项目的前期投资。”根据双方前述主张，结合本案事实，本案争议的焦点问题是：案涉协议约定的付款条件如何理解；某某农业公司是否履行了案涉协议约定的义务。

### **第一，案涉协议约定的付款条件如何理解的问题。**

根据协议整体文意和双方当事人认可，案涉协议要推广的“葫芦峪模式”项目实际上分为两个阶段。第一阶段为土地整理，第二阶段为农业产业园建设。而就某某农业公司履行前期投资的内容，究竟是仅指第一阶段土地整理，



还是在此基础上完成第二阶段农业产业园建设，双方理解存在争议。某某农业公司认为，只要土地整理通过验收，无需建设农业产业园即可领取协议约定的“占补平衡”奖励。某某政府认为，每亩3万元的费用实际包含两部分：一部分是土地整理费用即施工费，这部分已支付给中标的施工单位；另一部分是建成农业产业园的奖励资金，用于土地开发、水电路建设、种子种苗及后期管理费。某某农业公司未实际投资和实施土地整理，根据案涉协议第二条、第四条等约定，该公司主张施工费无依据，而案涉协议约定的支付奖励资金的条件为某某农业公司必须投资建成农业产业园。

某某农业公司申请再审时明确表示，其主张的72,383,340元系通过土地整理的13个项目按照每亩3万元的总费用计算后，扣除某某国土部门已支付给实际施工单位的施工费、扣除某某农村工作委员会（以下简称某某农工委）就已建成农业产业园的2个项目支付的奖励，某某农业公司就其余11个项目主张的奖励资金。故双方在本案中就付款条件存在的争议，实际上系就上述案涉11个项目扣除已支付的施工费后，剩余的奖励资金的支付条件存在的争议。

《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第二十七条第二款规定：“人民法院审理行政协议案件，可以参照适用民事法律规范关于民事合同的相关规定。”《中华人民共和国民法典》第四百六十六条规定：“当事人对合同条款的理解有争议的，应当依据本法第一百四十二条第一款的规定，确定争议条款的含义。合同文本采用两种以上文字订立并约定具有同等效力的，对各文本使用的词句推定具有相同含义。各文本使用的词句不一致的，应当根据合同的相关条款、性质、目的以及诚信原则等予以解释。”《中华人民共和国民法典》第一百四十二条第一款规定：“有相对人的意思表示的解释，应当按照所使用的词句，结合相关条款、行为的性质和目的、习惯以及诚信原则，确定意思表示的含义。”本案中，就某某农业公司与某某政府所争议的付款条件，可基于协议文意，结合协议所涉文件规定、实际履行情况，考虑行政协议签订目的和所涉公共利益等特殊性质综合分析判断。

首先，从协议实际履行情况来看，双方在项目具体实施和履行过程中系按照《某某农业综合开发园区建设及资金管理办法》进行。该办法第十六条规定：“对于奖励资金的拨付，则经县政府组织农工委、农开办、国土、财政、

农业、林业和所在乡镇等部门成立的联合验收组对产业园的农业综合开发项目进行验收后，园区初具规模后，第一年拨付奖励资金的 70%，第二年拨付奖励资金的 20%，第三年经验收达到园区项目建设要求后再拨付剩余资金 10%。资金拨付时，由农工委和农开办向县财政局提出资金拨付意见，县财政审核后，将资金拨到农工委进行报账。”虽然该文件系在案涉协议签订后作出，但双方在项目实际履行中系按照该文件规定执行。

据某某农业公司于 2016 年 5 月 10 日向某某政府提交的《关于拨付葫芦峪农业开发园区奖励资金的请示》所载，某某农工委牵头，组织相关部门对葫芦峪农业开发园区进行验收，认定葫芦峪农业开发园区验收土地开发项目两个。根据《某某农业综合开发园区建设及资金管理办法》，拨付葫芦峪园区奖励资金应为新增耕地面积每亩 3 万元减去施工费及其他费用。验收初具规模后，第一年拨付奖励资金的 70%，已于 2015 年拨付给某某农业公司。根据某某政府与某某农业公司的农林综合开发项目合作协议书，园区验收后第二年应拨付奖励资金的 20%，现申请拨付第二年度奖励资金 175.3214 万元。可见，某某农业公司在自行向当地行政机关主张奖励资金时，亦是按照农业产业园建成后分批次支付奖励资金的操作办法予以执行。

河北省某某人民法院作出的（2020）冀 XX\*\*民初 582 号另案民事判决，亦证明某某相关部门对某某农业公司已建成农业产业园的 2 个项目工程经验收合格后，分批次向某某农业公司拨付奖励资金。该 2 个项目即是按照农业产业园初具规模后分期拨付、并由某某农工委实际拨付的方式执行。

综上，在基于同一协议履约的情况下，某某农业公司已按照《某某农业综合开发园区建设及资金管理办法》规定的付款条件依法定程序主张履行，并于 2016 年就已建成农业产业园的 2 个项目实际获得相应的奖励资金后，又于 2021 年提起本案行政诉讼，主张按照不同的付款条件支付案涉 11 个项目的奖励资金，不符合案涉协议签订和履行的客观实际。

其次，从协议签订的背景、目的来看，某某政府作出的会议纪要（县长办公会〔2014〕14 号）在前，双方签订案涉协议在后。该会议纪要第一项即载明“在全县推广‘葫芦峪模式’，推进山区综合开发，加快现代农业发展，带动山区农民致富。”双方签订案涉协议进一步明确项目合作目的，即建成农林综



合产业园。案涉协议名称为“农林综合开发项目合作协议书”，协议载明系为在全县推广葫芦峪模式建设高标准农业产业园，旨在“通过开发我县山场、丘陵、土地增加有效的耕地面积，实现动态平衡”，通过适用“占补平衡”政策，以“合作开发高标准农田，建设现代化农林综合产业园”。案涉协议的相关条款和内容均围绕建成农林综合产业园而进行，如协议约定“乙方负责农林综合开发项目的具体实施工作，并负责所有项目的前期投资”、乙方“享受‘占补平衡’每亩3万元的施工费用和奖励政策，用于土地开发、水电路建设、种子种苗及后期管理费用。”综合上述协议条款，案涉协议签订的目的在于通过执行“占补平衡”政策，建成农林综合产业园，实现发展现代化农业和带动山区农民致富的公共利益，而非仅仅完成土地整理。

行政机关与协议相对人缔结行政协议的根本目的在于实现公共利益。结合协议文意和当事人在本案询问中陈述，案涉协议约定的奖励资金系基于“占多少，垦多少”的“占补平衡”政策，来源于补充耕地指标调剂资金。“占补平衡”的政策强调补充耕地数量的有效增加和稳定利用，要求完善补充耕地后续管护，防止在土地整理验收通过之后出现新增耕地数量、新增产能不足、不实等问题。虽然案涉土地整理项目已经通过验收，已享受“占补平衡”政策，但协议约定的高标准农业产业园并未建立，整理后的土地并未按照协议约定发挥相应的效能。故某某农业公司主张土地整理完成之后无需待农业产业园建成即可付款，显然与执行“占补平衡”政策和实际新增有效产能的要求不符，与建设高标准农业产业园、发展现代化农业和带动山区农民致富的协议目的和公共利益不符。

## **第二，某某农业公司是否履行案涉协议约定义务的问题。**

《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第十条第三款规定：“对行政协议是否履行发生争议的，由负有履行义务的当事人承担举证责任。”根据案涉协议第二条、第四条约定，作为乙方的某某农业公司需负责案涉项目的具体实施工作，并负责所有项目的前期投资。

首先，某某农业公司是否完成第一阶段土地整理的问题。

据原审查明的相关事实，本案共涉及13个土地整理项目，在某某农业公司与某某政府于2014年签订案涉协议时，已有11个项目的土地整理工程由某某

国土资源局于2013年完成项目立项、招标、与中标单位签订项目施工合同书，且部分土地整理项目在签订案涉协议前已完成项目验收。相关土地整理施工费用已由某某国土资源局向实际施工单位支付完毕。某某政府提供的项目立项、招投标文件、中标通知书、施工合同、验收通知等证据，能够证明通过验收的13个土地整理项目工程系由某某市政工程公司、河北某1建筑工程有限公司、某某兴达建筑有限公司、河北某2建筑工程有限公司、某某城乡建筑有限公司、河北某某工程有限公司、河北省水利工程局共7家单位中标后施工完成，并非由某某农业公司完成。

据此，某某农业公司就并非由其实施完成的土地整理项目在提起本案诉讼时向某某政府主张支付土地整理施工费，同时基于并非由其完成的土地整理项目，主张支付“占补平衡”奖励费，缺乏事实和法律依据。

其次，某某农业公司是否完成第二阶段投资建成农业产业园的问题。

据原审查明，通过验收的13个土地整理项目中，某某农业公司除就其中2个项目已建成农业产业园，案涉11个项目均未按约定建成农业产业园。而已完成农业产业园建设的2个项目经验收合格后，某某农工委已经按约定向某某农业公司实际支付了奖励资金。某某农业公司现主张就案涉11个项目支付奖励资金，缺乏相应事实依据。

某某农业公司主张其已就案涉11个项目进行过支付土地流转费等资金投入。而据原审查明，案涉11个项目所在地的村民委员会均出具说明，称某某农业公司虽与其签订土地流转协议，但并未实际履行，某某农业公司从未向当地村民委员会支付过流转费，亦未建成农业产业园。某某农业公司在一、二审审理和再审审查期间，均未提交充分、有效的证据，证明其就建设案涉11个项目的农业产业园进行过符合协议约定的前期投入。其在再审审查期间陈述因财务实际操作、企业管理等原因难以证明其主张的相关具体投资，前述陈述不能作为排除其法定举证责任的合理理由。在此情形下，其案涉请求缺乏事实和法律依据。

需要指出的是，公平原则是行政协议缔结、履行应遵循的基本原则。行政协议的公平性是行政协议所体现公共利益实现的基本保证。即除法律另有规定，行政协议法律关系中，不应存在协议当事人一方负担给付义务，另一方不



负有相对义务或负有显失公平相对义务的协议内容或履行要求。某某农业公司在并无证据证明案涉 11 个项目的土地整理工程系由其完成，亦未建设案涉协议约定的农业产业园的情形下，其主张无需对土地整理项目实际中标，而基于别的公司实际中标和施工完成且行政机关实际支付施工费的土地整理项目，应向其给付“占补平衡”奖励资金，该主张既缺乏事实和法律依据，亦显然不符合公平原则。

综上，原审判决驳回某某农业公司的诉讼请求，认定事实清楚，适用法律正确，结果并无不当。某某农业公司的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形。依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十六条第二款规定，裁定如下：

驳回某某农业开发有限公司的再审申请。

审 判 长     黄 河

审 判 员     黄自耀

审 判 员     尹慧慧

二〇二五年三月十八日

法官助理     张巧云

书 记 员     常晓轩

## 最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第四期答疑实录

4月29日，最高人民法院举办2025年第四期“行政审判讲堂”（总第十四期），在答疑环节，针对通过法答网提出的三个疑难复杂问题，受最高人民法院行政审判庭委派，一级高级法官刘涛审判长进行了现场答疑。

**问题1：**行政机关对行政行为自我纠正方式的合法性应如何审查？（提问者：安徽省高级人民法院行政庭王春玲）

### 答疑意见：

我们认为，行政机关采用确认无效、撤销、改变或者确认违法等方式对行政行为自我纠正时，除了应当依照法定权限和正当程序外，还需要考虑行政行为的类型、违法情形、效力等因素，平衡相对人利益、社会公共利益与利害关系人合法权益。

**第一，行政行为的类型。**行政行为可以分为授益行为、负担行为及复效行为。对于授益行为，比如颁发经营许可证、发放养老金等，自我纠正可能导致相对人既得利益的收回，如果相对人具有值得保护的信赖利益，行政机关一般不得采用确认无效或者撤销的纠正方式，除非不确认无效或者撤销会损害社会公共利益；对于负担行为，行政机关可以依据法定事由采用确认无效或者撤销的纠正方式，但亦要以不损害社会公共利益为限；对于复效行为（同时包含授益和负担内容），行政机关应当在全面衡量相对人利益、社会公共利益和利害关系人合法权益的基础上选择纠正方式。

**第二，行政行为的违法情形。**根据《行政诉讼法》第70、74、75、76、77条规定，行政行为的违法情形决定了自我纠正的方式：一是重大明显违法的，应确认无效；二是轻微程序违法但不影响相对人实体权益的，可以进行补正，如申请手续不全、缺盖章材料等情形；三是一般违法情形，可以采用改变违法行政行为内容的方式治愈违法性。四是从维护行政效率和效益考虑，在行政行为的违法性足以影响到实质处理结果，且上述三种方式均不能处理时，才宜采

---

【来源】最高人民法院行政审判庭微信公众号“行政执法与行政审判”  
[https://mp.weixin.qq.com/s/p\\_bLtqwa4LQhkSIPzBwrbQ](https://mp.weixin.qq.com/s/p_bLtqwa4LQhkSIPzBwrbQ)



用撤销的纠正方式。

**第三，行政行为的效力。**行政行为产生不可逆的法律效力时，行政机关一般不得采用确认无效或者撤销的方式纠正。如离婚登记行为，对双方当事人人身关系产生的法律效力影响始终处于面向未来的存续状态，并可能不断生成各种涉及婚姻家庭财产等法律关系。此时否定离婚登记行为的效力，不利于维护现实的法律秩序和社会公共利益，故通常认为婚姻关系经离婚登记予以解除后便具有不可逆转性。因此，对该行为宜采用确认违法并采用补救措施的方式纠正。

**问题2：跨越修订法律施行日期的继续、连续违法行为应如何适用法律？**

（提问者：福建省高级人民法院行政庭张含月）

**答疑意见：**

我们认为，对于跨越修订法律施行日期的继续、连续违法行为，原则上应当适用新法规定；即使违法行为的名称、构成要件、情节以及量罚已经变化的，亦应当适用新法规定。

**第一，继续、连续违法行为通常按一行为处理。**继续违法行为，违法故意是一个、行为也是一个持续的过程，如违法建设行为，应按照一个违法行为进行处罚。连续违法行为，包含了数个独立的违法行为，本质上构成数个违法行为，但在基于同一的或者概括的违法故意，违法性质相同，并且违法行为之间具有连续性的情形下，如多次出售假药、劣药的，通常将其拟制为一个违法行为处理，不仅可以简化行政程序，还能够体现对这种具有连续性违法行为的整体评价，实现过罚相当。

**第二，违法行为有继续、连续状态的，其行为终了之日是行为发生之日。**根据《行政处罚法》第36条第2款规定，对于有继续或者连续状态的违法行为，以违法行为终了之日作为其行为发生之日。故对于跨越修订法律施行日期的继续、连续违法行为，原则上应当适用新法规定。且该适用法律规则与“从旧兼从轻”原则并不冲突。“从旧兼从轻”原则的法理基础是，原则上以行为发生时的法律来约束当事人，即以法不溯及既往为原则，以有利溯及为例外。也就是说，违法行为发生于旧法施行期间的，适用“从旧兼从轻”原则；而继

续、连续违法行为发生于新法施行期间，故原则上应适用新法规定。

**第三**，实践中，对继续、连续违法行为，新法比旧法所规定的构成要件和情节较为严格，或者法定量罚较重的，应结合案件具体情况，在作出处罚时应当酌情从轻，体现过罚相当的原则。

**问题 3：**针对同一事项作出的两份鉴定意见，均符合形式要求但结论不同的情形下，应如何判断其证据效力？（提问人：广西壮族自治区崇左市中级人民法院行政庭张敏）

**答疑意见：**

实践中，部分法院简单将鉴定意见视为科学判断或者专门性知识，完全不作审查即认可其证据效力。特别是，对于同一事项有两份鉴定意见，经审查均符合形式要求但结论不同的，就会出现采信哪份鉴定意见的疑问。我们认为，鉴定意见系《行政诉讼法》第 33 条规定的证据，人民法院应对其真实性、合法性、关联性进行审查核实，进而对证据效力作出判断。

**第一，对鉴定意见依据的鉴定材料应当进行质证。**鉴定意见依据的鉴定材料与案件情况不符的，其鉴定结论不得作为定案的依据。诉讼程序中委托鉴定的，根据《行政诉讼法》第 101 条、《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第 34 条第 1 款，参照《司法鉴定程序通则》第 12 条第 1 款规定，人民法院应当组织当事人对鉴定材料进行质证，未经质证的材料，不得作为鉴定的根据。委托人应对鉴定材料的真实性、合法性负责。行政程序中委托鉴定的，根据《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第 14 条规定，鉴定结论应当载明向鉴定部门提交的相关材料。当事人对该相关材料有异议的，人民法院亦应组织质证。比如，为评估涉案房屋的重置价，行政程序和诉讼程序委托鉴定时提供了不同的房屋施工、测绘图纸，人民法院应当组织各方当事人对相关材料进行质证并对真实性、合法性作出认定，方能对评估报告的证据效力作出判断和处理。

**第二，必要时可通知鉴定人、专业人员出庭接受询问。**鉴定意见涉及的专业性强，对于鉴定使用的科学技术手段、获得鉴定结论的分析过程等事项的合法性，审查书面报告难以作出判断等情形下，可经当事人申请或法庭通知鉴定



人出庭作出说明；还可以通过不同鉴定结论的鉴定人围绕争议问题相互发问、给予相应解释等方式，帮助法庭作出判断。必要时，法庭还可以邀请专业人员对鉴定意见发表意见，并可以对鉴定人进行询问，帮助法庭进一步作出判断。

## 最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第五期答疑实录

5月28日，最高人民法院举办2025年第五期“行政审判讲堂”（总第十五期），受最高人民法院行政审判庭委派，一级高级法官刘涛审判长对法答网疑难复杂问题进行了答疑，并对行政审判领域法答网、案例库建设使用作出专题介绍，强调行政审判干警要进一步用好法答网、案例库，切实做到“有疑问，用法答网；找类案，上案例库；做研究，库网融合”，不断将库网建设使用成效转化为行政审判质效。

**问题1：**行政机关委托实施行政处罚的，应由委托行政机关还是受委托组织实施集体讨论程序？（提问人：江西省吉安市中级人民法院行政审判庭罗英秀）

### 答疑意见：

行政机关委托符合法定条件的组织实施行政处罚的，《行政处罚法》第57条第2款规定的集体讨论程序由谁实施，该法没有明确规定。我们认为，一般来说集体讨论程序可由受委托组织实施。

**第一，**通常情形下，委托行政处罚意味着由受委托组织实施行政处罚的全过程。根据《行政处罚法》第20条第1款、第2款规定，委托行政处罚，是指行政机关依照法律、法规、规章的规定，将其拥有的行政处罚权委托给符合法定条件的组织行使。一般情形下，行政机关系将行政处罚的整个过程委托给受委托组织实施，而非其中的部分环节。

**第二，**通常情形下，受委托组织具备实施行政处罚全过程的法定条件。根据《行政处罚法》第21条规定，受委托组织必须符合依法成立并具有管理公共事务职能，有熟悉有关法律、法规、规章和业务并取得行政执法资格的工作人员，需要进行技术检查或者技术鉴定的，应当有条件组织进行相应的技术检查或者技术鉴定等条件。因此，一般情形下，受委托组织具有实施包括集体讨论程序在内的行政处罚全过程的能力和条件。

**第三，**委托行政机关亦可直接实施包括集体讨论程序在内的委托行政处罚



事项。根据《行政处罚法》第20条第3款规定，委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。委托行政处罚不排斥委托行政机关直接实施委托的事项，在特定情形下，受委托组织提请委托行政机关实施集体讨论程序，或者行政机关直接实施集体讨论程序，均不违反法律规定。

近期，最高人民法院通过分析案例库、法答网使用情况与案件质量的关联性，发现入库案例数、案例库检索量，法答网精品问答数、浏览次数与审判质量呈正相关性，库网融合较好法院的案件质量指标表现更佳。调研中了解到，有的法官运用案例库、法答网的意识仍然不足，满足于凭经验办案。为便于全国行政审判法官更好地运用案例库、法答网，最高人民法院行政审判庭在四级法院 cocall 的其他办公账号中设置了由专人负责“法答网工作（行政庭）”“人民法院案例库工作（行政庭）”“行政审判讲堂”等专用账号。全国四级法院行政审判干警均可通过 cocall 搜索上述专用账号，对案例库、法答网工作提出意见建议。各高级人民法院须按照入库案例“指导性、权威性和典型性、时效性”、法答网提问“要素齐全、表述精炼、法言法语”等具体要求，切实担负起案例报送、法答网提问的审核、修改职责，共同提升案例库、法答网质量，形成“有疑问，用法答网；找类案，上案例库；做研究，库网融合”的良好局面，促进行政审判工作提质增效。现就进一步用好案例库、法答网分别作简要介绍。

**问题2：**如何提升报送案例库备选案例的质量，如何使用案例库？

**答疑意见：**

一个案例胜过一打文件。为深入阐释习近平法治思想在审判执行工作中的生动实践，更好满足新时代人民群众对公正司法的新要求新期待，最高人民法院于2023年7月启动建设人民法院案例库。为进一步提高行政入库案例的质量数量，按照入库案例“指导性、权威性和典型性、时效性”的要求，我们结合审核报送案例中发现的问题进行简要说明，供大家撰写案例参考。

**第一，**入库案例具体要求。**一是案例的格式**应当符合要求，具备模板中所列七要素。目前问题较多的是调解类案例。调解类案例也应完整表述案情；裁

判理由要对法律适用问题、调解原因、调解方法、调解结果等进行陈述和分析；裁判要旨部分要归纳调解思路、方法、效果等方面成功经验，为类似案件的处理提供示范参考。不少调解或非诉结案的备选案例，缺乏裁判要旨，裁判理由部分缺乏法律适用分析，仅从宏观陈述调解的意义，其本质是工作宣传稿而非司法案例，不宜入库。**二是副标题**应当采用论断式表述，一句话点明备选案例主要解决的法律适用问题，一般不宜笼统表述为“关于××的审查问题”。副标题要与案情和裁判理由对应，不能文不对题。例如，有备选案例的案情和裁判理由均围绕强制拆除行为违法展开，并未论及原告主体资格问题，副标题却是公房承租人对于强制拆除公租房的行政行为具有原告主体资格，就属文不对题。**三是基本案情**应当做到简明扼要、重点突出、详略得当，要为裁判要旨和副标题服务。与裁判要旨相关度不高的案情可简略或不写。少数备选案例，基本案情原文引用裁判文书内容，长达十几页，未有效取舍，难以作为参考案例。**四是裁判理由**应当从法、理、情等角度全面论述裁判的依据、理据，力求准确、精当、透彻，避免全文照搬裁判文书，裁判理由与叙述的基本案情前后照应，能够得出裁判要旨和副标题的结论。与裁判要旨及副标题无关的裁判理由可简略或不写。**五是裁判要旨**应当归纳和抽象法律适用的一般规则，做到表述准确、精炼，结论明确，语义确切。少数备选案例裁判要旨缺乏分析说理，或停留在具体人与事上，未提炼出一般规则。**六是层报过程**应严格把关，及时修改完善。我们审核中发现，少数法院层报未把关，对明显的错误未发现，影响案例入库。

**第二，如何使用案例库。**一是在裁判过程中参考入库案例。法官可通过检索案由、关键词、案件所涉法律问题等，在案例库中查找参考案例。由于实际案情千差万别，使用参考案例时一定要详细对比案情及法律关系，确定与自己办理的案件是否属于类案。对于类案，在裁判文书说理部分可参考引用入库案例体现的理念和规则；对于案情或法律关系存在实质差异的，当事人坚持要求按照某某入库案例进行裁判的，法官应在裁判文书中说明。**二是及时报送符合入库标准的案例。**办理案件时检索发现人民法院案例库未收录类似案例，而本案又具有法律适用参考价值的，可及时编写报送备选入库案例。**三是做实库网融合。**法答网的提问得到答疑后，相关案件的办理团队可就提问所涉案件及时



编写报送备选入库案例，实现以问补案、以答促问。

**问题3：**如何提高法答网提问质量，如何使用法答网？

**答疑意见：**

法答网是为人民法院工作人员坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，理论联系实际，提供法律政策运用、审判业务咨询答疑和学习交流服务，加强人民法院政治建设和业务能力建设的信息共享平台。法答网答疑工作质效的提高，在很大程度上取决于提问的质量。各级法院要在做好有问题上网问的同时，上级法院要优化咨询答疑的审核过滤机制，从源头上不断把工作做深做实。

**第一，提出高质量的法律问题。首先，要从审判实践中发掘法律问题，避免“刷数据”式提问。**审理案件过程中，法官在证据、事实和法律规范之间反复穿梭，遇到障碍时，形成了相应的事实问题、法律问题和混合问题。其中，出现客观事实找不到适用的法律规范，客观事实难以构成法律规范的要件事实，或者同时构成了两个或者两个以上不同、冲突法律规范的要件事实等情形时，就形成了法律问题。**其次，提出的法律问题须经过提炼。**一是在准确认定客观事实的基础上，概括、提取法律事实，为适用法律规范设定场景；二是在全面寻找法律规范，收集相关司法指导性文件、行政规范性文件，检索法答网观点、入库案例裁判要旨以及查阅相关释义、著述的基础上，掌握立法目的、司法理念，法律规范的层级、演变、含义，分歧的观点、成熟的裁判规则等内容，以理解、领悟法律规范；三是在尝试运用法律解释方法分析后，得出法律结论难产成因，明确法律问题的性质，比如法律规范缺失、内涵不明确、滞后、冲突等。**最后，准确表达法律问题。**法律问题一般应包含“设定场景、法律规范、问题性质”等基本要素，并运用法言法语，准确、清晰、简洁地描述出来。

**第二，法答网的使用。**实践中，作为办案辅助工具和研究学习平台，法答网的主要功能有检索、提问、回答等。**一是检索。**1. 关键词检索。进入法答网页面后，在检索栏可以输入关键词进行检索；如果有两个以上关键词，另一关键词可以在检索结果中继续检索。关键词可同步检索案例库，点击“命中案

例”即可跳转查找相关案例。2. 语句检索。法答网页面可以进入“库网融合智能服务平台”。其中“库网融合智能服务”模块可以使用语句检索。它首先会对提问进行识别，在准确理解用户意图后检索库网内容，并在归纳分析的基础上作出回答。回答的内容包括相关法律法规、入库案例要旨、法答网观点，以及分析过程和参考意见等。二是提问。在法答网“提问”模块，通过重复提问检测筛选并完善相关信息后，即可提问。三是回答。答疑专家可通过法答网“后台管理”模块，查看、回答“待回复”问题。



## 《浦江行政法实务》编辑团队

**主编：**卢意光

**副主编：**金缨、丁钰

**编委：**（按姓名拼音排序）

崔恩娜、陈茜、陈琦华、陈曙、曹竹平、陈振宇、戴璐蓉、丁勇、  
樊华玉、葛建生、顾帅、黄彩虹、蒋春鸣、靳帅、刘达、刘大卫、  
刘进、梁兴国、刘彦、陆艳、李玉奇、刘泽若、任洁、时文怡、王  
军、吴人行、吴小乐、卫夏清、王永明、武振宇、夏帆、徐洁、徐  
军、徐吉平、奚明强、薛昕悻、岳峰、杨怀成、朱观景、章俊、周  
伟、张文慧、展兴乐、张秀秀、钟扬民

**本期编辑：**申昱菲、刘佳敏、李茉