



东方律师
SHANGHAI BAR ASSOCIATION



房地产法律资讯

——上海市律师协会 房地产业务研究委员会

2023 年 2 月刊 总第 74 期

目录

上海市律师协会
房地产业务研究委员会

2023 年

2 月刊

总第 74 期

主 任:

陆国飞

副 主 任:

李鹏飞

陈永兴

金哲君

编 委: 按姓氏拼音

董施文 廖 华

孟庆恩 潘宇虹

任 宏 徐惠忠

杨 沛 张 奎

执行主编:

李鹏飞

主编助理:

邹 苗 齐长瑞

本期责任编辑:

董施文

海南省人民政府关于印发 海南省土地节约集约利用办法的通知	1
(此件主动公开)	1
自然资源部办公厅 财政部办公厅关于矿业权有偿处置有关问题的通知 ..	7
关于公开征求《自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的 通知(征求意见稿)》意见的公告	8
依法保护文物和文化遗产典型案例	18
国务院办公厅关于印发中医药振兴发展重大工程实施方案的通知	33
中国银保监会办公厅关于印发银行业保险业贯彻落实《国务院支持山东 深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》实施意见的通知	48
最高人民法院关于完整准确全面贯彻新发展理念 为积极稳妥推进碳达峰 碳中和提供司法服务的意见	54
司法积极稳妥推进碳达峰碳中和典型案例	59
关于发布《不动产私募投资基金试点备案指引(试行)》的公告	70
中国人民银行 中国银保监会关于《关于金融支持住房租赁市场发展的意 见(征求意见稿)》公开征求意见的通知	74

海南省人民政府关于印发 海南省土地节约集约利用办法的通知 琼府〔2023〕9 号

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

现将《海南省土地节约集约利用办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

海南省人民政府
2023 年 1 月 16 日

(此件主动公开)
海南省土地节约集约利用办法

第一章 总 则

第一条 为贯彻十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，促进海南自由贸易港高质量发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《海南自由贸易港土地管理条例》和《节约集约利用土地规定》(中华人民共和国国土资源部令第 61 号，2019 年 7 月 16 日修正)等法律法规，结合本省实际，制定本办法。

第二条 土地节约集约利用工作遵循规划引领、开源节流、市场配置、全周期监管的原则。

第三条 县级以上人民政府对本行政区域土地节约集约利用工作实施统一组织、领导，决定土地利用重大事项，建立土地节约集约利用工作目标以及政策措施，纳入经济社会发展规划、计划和高质量发展考核评价体系。

县级以上自然资源和规划主管部门负责本行政区域土地节约集约利用具体管理工作。县级以上发展改革、生态环境、农业农村、工业和信息化、商务、科技、财政、住房城乡建设、水务、林业等有关部门和产业园区管理机构依照法定职责，共同做好土地节约集约利用有关具体管理工作。

第四条 县级以上自然资源和规划主管部门应当加强土地管理数字化建设，建立统一的国土空间基础信息平台。依托国土空间基础信息平台整合相关空间数据，实现土地管理全流程数字化管理和国土空间智慧治理；完善“土地超市”制度，构建规范高效的土地市场服务监管体系；开展国土空间规划动态监测评估预警和监管，实施规划和用地全过程管理。

第二章 规划和计划管控

第五条 县级以上人民政府应当结合国土空间总体规划编制，按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，科学划定农业、生态、城镇等功能管控边界，实施战略留白，为长远发展预留空间，推动城镇建设发展由外延式扩张向内涵式提升转变。

第六条 详细规划和产业发展、基础设施建设、生态环境建设等涉及空间利用的专项规划应体现节约集约用地理念，严格执行建设用地使用标准。详细规划和各类专项规划所确定的建设用地规模必须符合国土空间总体规划。

相关详细规划和专项规划超出国土空间总体规划确定的建设用地规模的，应当及时调整或者修改，核减用地规模，调整用地布局。

第七条 市、县、自治县人民政府应当按照国土空间总体规划合理调整土地利用结构，控制新增建设用地，保障生活用地，增加生态用地，加大城乡建设使用存量用地的比例，促进城乡用地效率的提高。

在符合规划、安全、环境保护要求的前提下，鼓励产业园区集中规划布局和建设住宿餐饮、商务金融、保障性租赁住房等配套服务设施，实行共享共用。支持全省产业园区发展“飞地经济”模式，构建利益分享和投入分担机制，促进产业园区优化资源配置和项目合理布局。

交通、能源、水利等基础设施项目在可行性研究、初步设计阶段，自然资源和规划主管部门要积极参与联合选址选线工作，重点对耕地和永久基本农田保护、生态保护、节约集约用地和历史文化保护、重要矿产资源压覆、地质灾害风险防控等红线底线要素提出意见。涉及耕地和永久基本农田、生态保护红线的，需开展节约集约用地论证分析，有关内容纳入可行性研究报告或项目申请报告。可研编制单位、项目设计单位要初步计算建设成本和评估资源要素成本，并按行业规范、用地标准等进行多方案比选，充分论证经济性、可行性、合规性，合理避让耕地、永久基本农田和矿产资源，节约集约用地。

鼓励路网、水网、光网、电网、气网等“五网”线性基础设施并线规划和建设，支持公共服务设施、公用设施(除邻避设施外)在满足技术规范和服务半径的前提下合并建设，由单一向综合、由平面向立体发展，提高国土空间利用效率。

第八条 完善土地利用年度计划管理，实施安排增量与消化存量相挂钩机制，促进存量土地盘活利用。鼓励修复废弃工矿用地，复垦修复腾退指标可按规定用于办理采矿项目新增用地手续。

第三章 标准控制

第九条 省自然资源和规划主管部门应当会同有关产业主管部门根据产业发展要求，定期修订海南省产业用地控制指标，逐步调整投资强度、土地产出率等标准，作为约束性内容纳入出让方案、出让文件、产业项目发展和准入协议。

第十条 在建设项目可行性研究、初步设计、建设用地审批、供地等环节，严格执行各类建设项目用地标准。严格建设项目用地审查，核减功能分区设置不合理、指标使用条件不规范的用地申请。

对应当开展节地评价的建设项目，在用地预审和建设用地审查报批环节，须在用地报批材料中说明项目用地总规模、各功能分区用地规模以及节约集约用地等情况。

严格控制铁路、公路两侧用地范围以外绿化带用地审批，道路沿线是耕地的，两侧用地范围以外绿化带宽度不得超过 5 米，其中县乡道路不得超过 3 米。

第十一条 建立落实建设用地使用标准的激励机制。对低于建设用地使用标准确定的规模达到一定比例完成项目建设的，市、县、自治县或者产业园区可以按规定给予适当奖励。具体规定由市、县、自治县人民政府或者产业园区管理机构结合本地实际另行制定。

第四章 市场配置

第十二条 积极落实产业用地政策，市、县、自治县人民政府可依据产业类型、产业生命周期、投资状况等因素，采取长期租赁、先租后让、弹性年期出让等方式供应产业用地。

第十三条 对同一产业链上下游关联项目实施产业链供地，将产业链关键环节、核心项目涉及的两宗或两宗以上多种用途地块(不含住宅用地)一并出让，整体供应，提高产业链项目供地效率。

产业链上下游关联项目由市、县、自治县人民政府组织有关产业主管部门认定。

第十四条 做好节约集约用地评价，提高工业开发利用强度、投资强度、产出效率。在符合安全生产等前提下，全省新供应的工业项目用地容积率一般不低于 1.0，建筑密度原则上不低于 40%。特定产业和使用特殊工艺的工业项目用地容积率、建筑密度低于上述指标的，在不低于国家标准的前提下，可根据实际情况，由市、县、自治县人民政府或产业园区管理机构按规定集体决策认定。

第十五条 按国家有关政策鼓励“工业上楼”，鼓励产业园区集中建设多层标准厂房。除机械、装备制造及资源加工等产业有特殊要求之外，标准厂房一般要求两层以上，容积率一般不低于 1.5。

标准厂房用地可按规定采取出让、租赁、作价出资(入股)、先租后让等多种方式供应。

标准厂房建筑形态应符合工业项目的层高、载荷、安全、消防等要求，不得采用住宅类建筑的套型平面、建筑布局 and 外观形态。在满足规划、安全、消防、环保等条件且不改变工业用途的前提下，标准厂房可以幢、层等权属界线封闭空间为基

本单元进行分割转让。分割转让的受让方应符合所在地产业准入要求，并与属地政府或产业园区管理机构签订对赌协议，明确投入、产出、税收等相关要求。

第十六条 推广土地立体开发。建设用地使用权可以在地表、地上或者地下空间分别设立。地上、地下单独分层设立的建设用地使用权取得方式和使用年限，依照地表设立的建设用地使用权的有关规定办理。

地上、地下空间所设建设用地使用权、建(构)筑物所有权、地役权、抵押权以及其他不动产权利可依法办理不动产登记。

鼓励交通枢纽等大型基础设施建设项目综合开发利用地上、地下空间，鼓励合理开发利用城市公共设施、公共广场(绿地)、学校操场等的地下空间，建设停车场(库)和商业服务、物流仓储以及人防与避灾等设施。

鼓励工业项目利用地下空间建设仓储、停车设施以及服务配套等设施。工业用地结建的地下空间建筑面积可不计容，不收取相应地下空间土地出让金。

具体实施办法由省自然资源和规划主管部门会同有关部门另行制定。

第十七条 探索建立农业标准地制度，规范农村土地经营权流转。省农业农村部门会同省自然资源和规划、发展改革等部门，在符合产业发展规划、国土空间规划、土地用途管制规则和完成必要的区域评估基础上，研究制定农业标准地有关主体标准、产业标准、投入产出标准等控制性指标，实现农用地资源优化配置、劳动生产率和土地产出率提高。

制定耕地、园地、林地、草地等农用地基准地价，并按国家要求动态更新调整，作为耕地、园地、林地、草地等农用地出让、转让、承包、流转、作价出资(入股)的指导性价格。

乡镇人民政府、街道办事处可以根据耕地性质、现状等情况与土地经营权人签订农业标准地投资建设协议，对相关控制性指标以及相应奖励、违约责任作出约定。项目实施一定时期后，由市、县、自治县农业农村部门牵头，会同同级自然资源和规划、发展改革等相关部门对农业标准地实施情况进行综合评估，按照相关规定处理。

第十八条 建立健全自然资源资产生态产品价值实现机制。开展自然资源资产清查统计，建立自然资源清单，明确自然资源产权责任主体。

开展自然资源资产价值评估和资产核算，结合生态产品价值核算，依托具有明确产权的自然资源资产，通过使用权、经营权等产权流转实现自然资源资产生态产品价值增值。

第五章 存量土地盘活

第十九条 分类处置批而未供土地。

(一)对因建设项目未落实造成批而未供的，依托“土地超市”平台推介和供应。对已征收但不具备供地条件的，加快土地征拆、基础设施建设等前期工作，限期满足供地条件。

(二)对符合划拨供地目录的，可依法直接办理划拨供应手续。对依法批准农转用和征收的道路绿化带、安全间距等代征地以及不能利用的边角地，确实无法按宗地单独供应的，可将《国有建设用地划拨决定书》直接核发给政府有关部门。

(三)对因规划、政策调整等不再实施具体征收行为的土地，在处理有关征地补偿事宜后，依法撤销或调整用地批准文件。

第二十条 分类处置盘活闲置土地。

(一)因规划和政策调整等政府原因造成闲置的，应依法采用安排临时使用、协议有偿收回、延长动工开发期限、调整土地用途或规划条件、置换土地等方式进行处置。探索完善闲置土地收回机制。

(二)因企业原因造成闲置的，依法采取约谈、收取闲置费、无偿收回等措施处置。

(三)因司法查封而造成闲置的，积极主动与司法机关协商，根据实际情况采取相关处置措施。

第二十一条 统筹推进城市更新，坚持“保留、改造、拆除”并举，以保留利用提升为主，对布局散乱、利用粗放、用途不合理等低效用地依法进行再开发。

(一)对可以收回、收购、置换等方式纳入政府土地储备库的低效土地，经与用地单位协商一致后，收回全部或部分建设用地使用权。

(二)在符合规划的前提下，原土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让、整合归宗等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发，但法律法规及划拨决定书、有偿使用合同等明确规定或约定应当收回土地使用权重新出让的除外。对未完成开发投资总额 25% 的，可按我省规定实行预告登记转让制度。

(三)对纳入低效用地再开发或城市更新的项目，可以按照《海南自由贸易港土地管理条例》等有关规定，依据详细规划重新确定土地的规划条件，依法重新设定出让年期，涉及的土地价款应当按照规定评估确定价款后缴交。涉及土地供应或者拆除重建的，不受市场化商品住宅用地计划和建设计划限制。

第二十二条 统筹开展农村地区建设用地整理和土地复垦，鼓励开发利用农村“四荒地”(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)。

村庄建设应当充分利用村内原有宅基地，鼓励农村村民自愿腾退宅基地。农村集体经济组织可以采取奖励、补助(补偿)等方式收回空闲、多余的宅基地。退出的宅基地由所在地农村集体经济组织重新分配，或者依照国家和省有关规定予以整治、复垦和利用。

第六章 监督管理

第二十三条 省自然资源和规划主管部门应当定期组织开展市、县、自治县和产业园区的节约集约用地评价，重点评价批而未供和闲置土地处置率、建设用地地均地区生产总值、单位地区生产总值耗地下降率等指标。

强化评价结果运用，评价结果依法依规纳入市、县、自治县高质量发展考核，作为产业园区考核、升级、扩区的重要依据，并根据考核结果在评优评先、用地规模、用地计划、耕地占补指标统筹等方面实施奖惩。

第二十四条 县级以上自然资源和规划主管部门会同同级有关部门建立土地全生命周期管理机制，对土地使用情况实行全程监督，督促土地使用者按照土地有偿使用合同约定或者划拨决定书规定使用土地。

市、县、自治县自然资源和规划主管部门负责对项目用地面积、用途、规划控制指标等情况的监督；市、县、自治县发展和改革委员会负责对项目性质、产业政策执行情况、投资强度、投入产出等情况的监督。

第二十五条 用地单位和市、县、自治县自然资源和规划主管部门不履行或者未按照约定履行土地有偿使用合同的，按照合同约定承担违约责任。

第七章 附 则

第二十六条 本办法的具体应用问题由省自然资源和规划主管部门负责解释。省政府及各有关部门之前发布的规定与本意见不一致的，按照本意见执行。

第二十七条 本办法自 2023 年 3 月 1 日起施行。有效期 5 年。

<https://www.hainan.gov.cn/hainan/zmghnwj/202302/8a341dc745334a2b9854030236f072b3.shtml>

自然资源部办公厅 财政部办公厅关于矿业权有偿处置有关问题的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、财政厅（局），新疆生产建设兵团自然资源局、财政局：

为做好矿业权价款与矿业权出让收益制度衔接，完善矿业权出让收益征收政策，明确以往按财政出资比例缴纳价款的探矿权、采矿权和以申请在先方式取得探矿权的矿业权出让收益征收问题，现就有关事项通知如下：

一、依据《财政部 国土资源部关于加强对国家出资勘查探明矿产地及权益管理有关事项的通知》（财建〔2010〕1018 号）等有关文件规定，已按财政出资比例进行评估并缴清价款的探矿权、采矿权，已缴纳价款对应的资源储量属于已完成有偿处置，不需再缴矿业权出让收益。其余资源储量属于未有偿处置，动用时应参照《财政部 国土资源部关于印发〈矿业权出让收益征收管理暂行办法〉的通知》（财综〔2017〕35 号，以下简称 35 号文件）中关于新增资源储量的规定，缴纳采矿权出让收益。

二、以申请在先方式取得且不涉及国家出资探明矿产地的探矿权，违反财政部、自然资源部规定按面积核算并征收“价款”的，不属于完成有偿处置。涉及转采矿权的，应按 35 号文件的有关规定缴纳采矿权出让收益。矿业权人申请退还已征收的“价款”，应按规定予以退还。

三、涉及上述情形时，对符合规定的矿业权，采用出让收益率的形式征收采矿权出让收益。各地应梳理之前出台的地方性政策，做好制度衔接。

自然资源部办公厅 财政部办公厅

2023 年 2 月 3 日

http://gi.mnr.gov.cn/202302/t20230209_2775614.html

关于公开征求《自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知（征求意见稿）》意见的公告

为认真落实党中央、国务院关于矿业权出让制度改革、自然资源资产产权制度改革和深化“放管服”改革等决策部署，提高能源资源保障能力，促进矿业健康可持续发展，依据《矿产资源法》等法律法规规定，结合矿业权管理工作实际，为保持政策连续性，我部起草了《自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知（征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。请于 2023 年 2 月 28 日前将有关意见建议通过电子邮件方式发送至：djglzqyj@mail.mnr.gov.cn。

自然资源部

2023 年 2 月 9 日

附件：

- 1. 自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知（征求意见稿）.doc
- 2. 《自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知（征求意见稿）》的起草说明.doc

http://gi.mnr.gov.cn/202302/t20230210_2775668.html

附件一 自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知（征求意见稿）

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实党中央、国务院关于矿业权出让制度改革、自然资源资产产权制度改革和深化“放管服”改革等决策部署，提高能源资源保障能力，促进矿业健康可持续发展，依据《矿产资源法》《行政许可法》《矿产资源勘查区块登记管理办法》《矿产资源开采登记管理办法》等法律法规规定，结合矿业权管理工作实际，就进一步完善矿产资源勘查开采登记管理有关事项通知如下。

一、完善矿产资源勘查登记管理

（一）完善探矿权新立、延续、保留登记管理。

1. 设立探矿权必须符合矿产资源规划、生态环境保护及国家产业政策等相关要求。

2. 非油气探矿权人应当为营利法人或者非营利法人中的事业单位法人。油气（包含石油、天然气、页岩气、煤层气、天然气水合物，下同）探矿权人应当是营利法人。

3. 探矿权新立、延续、变更勘查矿种，以及探矿权合并、分立变更勘查范围，需编制勘查实施方案。

勘查实施方案应当符合地质勘查规程、规范和标准。探矿权申请人可自行编制或者委托有关机构编制勘查实施方案，登记管理机关不得指定特定中介机构提供服务。勘查实施方案编制审查要求按有关规定执行。

4. 因不可抗力或非申请人自身原因，无法继续勘查或者转为采矿权的勘查区域，可凭政府相关部门证明文件，抵扣按相关规定需缩减的面积。

5. 探矿权延续登记，有效期起始日原则上为原勘查许可证有效期截止日次日。因不可抗力或非申请人自身原因，导致探矿权过期时间超过 6 个月以上的，有效期起始日为批准登记之日。

6. 首次申请探矿权保留，应当提交探矿权范围内已探明可供开采矿体的说明。资源储量规模达到大中型的煤和大型非煤探矿权申请保留，应当达到勘探程度；其他探矿权申请保留，应当达到详查（含）以上程度。已设采矿权垂直投影范围内的探矿权首次申请保留，应当达到详查（含）以上程度。

7. 探矿权人申请探矿权延续、保留，应当在规定期限内提出申请。因不可抗力或非申请人自身原因，未在规定期限内提出延续申请，或者需要继续延长保留期

的，探矿权人应当提交能够说明原因的相关证明材料。

8.已办理保留的探矿权，因政策变化导致勘查工作程度要求提高等非矿业权人自身原因不能转采矿权，需继续开展勘查工作的，可申请探矿权延续。

（二）规范探矿权变更登记管理。

1.以招标、拍卖、挂牌方式取得的探矿权申请变更主体，不受持有探矿权满 2 年的限制。

以协议方式取得的探矿权申请变更主体，应当持有探矿权满 10 年，母公司与全资子公司之间的转让变更除外。

2.申请变更探矿权主体的，转让人和受让人应当一并向登记管理机关提交变更申请。勘查许可证剩余有效期不足 6 个月的，申请人（受让人）可以同时申请办理延续。

3.探矿权申请变更主体涉及重叠情形的，受让人应当提交互不影响和权益保护协议或者不影响已设矿业权人权益承诺。属同一主体的已设采矿权与其上部或者深部勘查探矿权，不得单独转让。

4.探矿权人对勘查区域内的矿产资源（除砂石土等以招标采购挂牌方式直接出让采矿权的矿产外，以下简称“砂石土类矿产”）开展综合勘查、综合评价的，无需办理勘查矿种变更（增列）登记，按照实际发现矿产的探明储量（油气）/资源量（非油气）编制矿产资源储量报告。

同一勘查区域内，除油气可以兼探铀矿、钾盐、氦气、二氧化碳气，煤炭兼探煤层气外，油气探矿权人不得进行非油气矿产勘查，非油气探矿权人不得进行油气矿产勘查，非煤探矿权人不得进行煤炭资源勘查，铀矿探矿权人不得进行其他矿产勘查。

对综合勘查发现的矿产资源，具备转采矿权条件的，按照有关规定向具有登记权限的机关提出采矿权新立登记申请。

5.人民法院将探矿权拍卖或者裁定给他人的，登记管理机关根据受让人提交的探矿权变更申请及人民法院出具的协助执行通知书，办理变更登记。受让人应当具备本通知规定的探矿权申请人条件。

二、完善矿产资源开采登记管理

（三）调整矿区范围管理方式。

1.探矿权转采矿权，应当依据经评审备案的矿产资源储量报告。资源储量规模为大型的非煤矿山、大中型煤矿应当达到勘探程度，其他矿山应当达到详查（含）

以上程度。地热、矿泉水、砂石土类矿产设置采矿权的勘查程度按照各省（区、市）有关规定执行。

2.探矿权人根据资源储量估算范围、井口装置、输油管线（外输管线除外）、集输站、井巷工程设施分布范围或者露天剥离范围的立体空间区域，形成采矿权申请的矿区范围，经编制审查矿产资源开发利用方案后，向登记管理机关申请新立采矿登记，并参照《矿业权出让交易规则》签订采矿权出让合同。以招标、拍卖、挂牌等竞争方式及协议方式出让采矿权的，由登记管理机关确定出让的矿区范围，并根据《矿业权出让交易规则》签订采矿权出让合同。

3.同一矿区范围内涉及多个矿种的，应当按经评审备案的矿产资源储量报告的主矿种和共伴生矿种形成申请采矿权的矿区范围，并对共伴生资源进行综合利用；对共伴生资源综合利用有特殊要求的，按有关规定办理。

4.已设采矿权变更矿区范围的，申请人应当按变更后的矿区范围统一编报申报要件，向登记管理机关申请采矿权变更登记。

（四）完善采矿权新立、延续登记管理。

1.设立采矿权必须符合矿产资源规划、绿色矿山建设、生态环境保护及国家产业政策等相关要求。

2.采矿权申请人应当为营利法人。

申请人在取得采矿许可证后，须具备其他相关法定条件后方可实施开采作业。

3.采矿权申请人可自行编制或委托有关机构编制矿产资源开发利用方案，登记管理机关不得指定特定中介机构提供服务。矿产资源开发利用方案编制审查须符合自然资源主管部门相关规定。

4.探矿权申请采矿权的，准予采矿权新立登记后，应注销原探矿权或变更缩减原探矿权面积，申请人凭注销通知（证明）或变更缩减面积后的勘查许可证领取采矿许可证。

5.采矿权人在矿区范围内以及深部、上部可开展勘查工作。

6.采矿权延续后有效期根据《矿产资源开采登记管理办法》（国务院令第 241 号）第七条确定，有效期应始于原采矿许可证有效期截止之日次日。

7.因不可抗力等非申请人自身原因，申请人无法按规定提交采矿权延续申请资料的，在申请人提交能够说明原因的相关证明材料后，登记管理机关可根据实际情况延续 2 年，并在采矿许可证副本上注明其原因和要求。

（五）完善采矿权变更、注销登记管理。

1.申请采矿权转让变更的，受让人应具备本通知规定的采矿权申请人条件，并承继该采矿权的权利、义务。涉及重叠情况的，受让人应提交互不影响和权益保护协议或不影响已设矿业权人权益承诺。

2.国有矿山企业申请办理采矿权转让变更登记的，应当持矿山企业主管部门同意转让变更采矿权的批准文件。

3.有下列情形之一的，不予办理采矿权转让变更登记：

(1) 采矿权部分转让变更的；

(2) 同一矿业权人存在重叠的矿业权单独转让变更的；

(3) 采矿权处于抵押备案状态且未经抵押权人同意的；

(4) 未按要求缴纳出让收益（价款）的；

(5) 未完成矿山地质环境恢复治理义务的；

(6) 采矿权被自然资源主管部门立案查处，或法院、公安、监察等机关通知不得转让变更的。

以协议方式取得的采矿权申请变更主体，应当持有采矿权满 10 年，母公司与全资子公司之间的转让变更除外。

4.申请变更开采主矿种的，应当提交经评审备案的矿产资源储量报告。变更为国家实行开采总量控制矿种的，还应当符合国家有关宏观调控规定和开采总量控制要求，并需经专家论证通过、公示无异议。

5.实行开采总量控制矿种的采矿权申请办理变更、延续的，省级自然资源主管部门应当对开采总量控制指标分配、使用等情况提出书面意见。

6.采矿权原则上不得分立，因开采条件变化等特殊原因确需分立的，应符合矿产资源规划等有关要求。

7.砂石土类矿产的采矿权不得分立、不允许变更开采矿种，其他矿产采矿权不允许变更或增列砂石土类矿产。

8.人民法院将采矿权拍卖或裁定给他人，受让人应当依法向登记管理机关申请变更登记。申请变更登记的受让人应当具备本通知规定的条件，登记管理机关凭申请人提交的采矿权变更申请文件和人民法院协助执行通知书，予以办理采矿权变更登记。

9.采矿许可证剩余有效期不足 6 个月，申请变更登记的，可以同时向登记管理

机关申请办理延续登记。

10.采矿权在有效期内因生态保护、安全生产、公共利益、产业政策等被县级（含）以上人民政府决定关闭并公告的，由同级自然资源主管部门函告原登记管理机关。采矿权人应当自决定关闭矿山之日起 30 日内，向原登记管理机关申请办理采矿许可证注销登记手续。采矿权人不办理采矿许可证注销登记手续的，由登记管理机关责令限期改正；逾期不改正的，由原登记管理机关吊销采矿许可证，并根据《行政许可法》第七十条规定办理采矿许可证注销手续。

三、精简矿业权申请资料

（六）矿业权申请资料是申请矿业权登记的必备要件。矿业权申请资料清单本着规范、精简、公开的原则依法依规制定。探矿权申请资料清单分为新立、延续、保留、变更、注销 5 种类型，采矿权申请资料清单分为新立、延续、变更、注销 4 种类型。

（七）矿业权申请（登记）书按统一格式施行。探矿权申请（登记）书（格式）见附件 1，采矿权申请（登记）书（格式）见附件 3。

（八）自然资源部负责的矿业权延续、变更、转让、保留、注销，以及探矿权转采矿权、已设采矿权深部或上部协议出让情形的登记申请资料，按照本通知附件 2 探矿权申请资料清单及要求、附件 4 采矿权申请资料清单及要求执行。地方自然资源主管部门可参照执行。

（九）向自然资源部申请登记的，申请人通过互联网远程申报系统（<http://kyqsb.mnr.gov.cn>）提交资料。

（十）在自然资源部申请办理非油气探矿权、采矿权登记的，除探矿权注销、探矿权人采矿权人名称变更登记外，省级自然资源主管部门应对相关事项进行核查，并将核查结果通过一网申报系统直接传输至部政务大厅，省级自然资源主管部门核查意见（范本）见附件 5。军事部门意见由登记管理机关直接征询。

四、其他有关事项

（十一）新立探矿权采矿权申请范围不得与已设矿业权垂直投影范围重叠，下列情形除外：

1.申请范围与已设矿业权范围重叠，申请人与已设矿业权人为同一主体的；

2.油气与非油气之间，探矿权申请范围与已设探矿权重叠，申请人向登记管理机关提交不影响已设探矿权人权益承诺的；申请范围与已设采矿权范围重叠，申请人与已设采矿权人签订了互不影响和权益保护协议的；

新立油气探矿权申请范围与小型露天开采砂石土类采矿权范围重叠，申请人

向登记管理机关提交不影响已设矿业权人权益承诺的；

3.油气与非油气之间，新立采矿权与已设矿业权重叠，双方签订了互不影响和权益保护协议的；其中，新立油气采矿权与已设小型露天开采砂石土类采矿权重叠，或新立小型露天开采砂石土类采矿权与已设油气矿业权重叠，申请人向登记管理机关提交了不影响已设矿业权人权益承诺的；

4.可地浸砂岩型铀矿申请范围与已设煤炭矿业权范围重叠，申请人与已设煤炭矿业权人签订了互不影响和权益保护协议的；

5.已设矿业权已公告废止或已列入政府关闭矿山名单的。

（十二）互不影响和权益保护协议不得损害国家利益和第三方合法权益。采取承诺方式的，非油气探矿权申请人应当承诺不影响已设矿业权勘查开采活动，确保安全生产、保护对方合法权益等；油气探矿权申请人应当承诺合理避让已设非油气矿业权，且不影响已设非油气矿业权勘查开采活动；小型露天开采砂石土类采矿权申请人应当承诺不影响已设油气矿业权勘查开采活动，确保安全生产、保护对方合法权益等；油气采矿权申请人应当承诺合理避让已设小型露天开采砂石土类采矿权，且不影响其开采活动。无法避让的要主动退出，确保安全生产、保护对方合法权益等。

（十三）各级自然资源主管部门应根据工作需要，组织建立油气矿业权人、非油气矿业权人、自然资源主管部门三方工作协调机制，对涉及油气与非油气矿业权重叠相关问题进行交流沟通、协调推进工作，妥善解决有关问题。

（十四）申请人委托他人办理的，被委托人应出具申请人法定代表人的书面委托书和本人身份证。

（十五）申请人应当如实向登记管理机关提交申请材料，并对其申请材料的真实性负责；隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的，以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，依据《行政许可法》等法律法规有关规定处理。

（十六）勘查许可证、采矿许可证遗失需补办的，持补办申请书向原登记管理机关申请补办，经原登记管理机关门户网站公告遗失声明满 10 个工作日无异议后，补发新的勘查许可证、采矿许可证。补办的勘查许可证、采矿许可证登记内容应与原证一致，并应当注明补办时间。

（十七）勘查许可证、采矿许可证剩余有效期不足 3 个月的，登记管理机关应当在本级或上级机关的门户网站上滚动提醒。

（十八）登记管理机关应当定期清理过期勘查许可证、采矿许可证，对有效期届满前未按要求申请延续登记的，登记管理机关应予以公告注销。公告注销前应向社会公示，公示时间不少于 30 个工作日。

（十九）登记管理机关在批准登记后，及时在门户网站进行公开，接受社会监督。

（二十）地方各级自然资源主管部门应当加强对矿业权人勘查开采行为的监督管理，对违法违规勘查开采行为，依法予以查处。对列入勘查开采信息公示严重失信主体名单的矿业权人，依法不予登记新的矿业权。

本通知自印发之日起施行，有效期 5 年。《国土资源部关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》（国土资规〔2017〕14 号）、《国土资源部关于进一步规范矿业权申请资料的通知》（国土资规〔2017〕15 号）、《国土资源部关于完善矿产资源开采审批登记管理有关事项的通知》（国土资规〔2017〕16 号）同时废止。

附件： 1.探矿权申请登记书及申请书（格式）

2.探矿权申请资料清单及要求

3.采矿权申请登记书及申请书（格式）

4.采矿权申请资料清单及要求

5.省级自然资源主管部门意见（范本）

自然资源部

年 月 日

附件二《自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知（征求意见稿）》的起草说明

按照《自然资源规范性文件管理规定》（自然资源部令第 2 号）要求，我部对即将到期的《关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》（国土资规〔2017〕14 号）、《关于进一步规范矿业权申请资料的通知》（国土资规〔2017〕15 号）、《关于完善矿产资源开采审批登记管理有关事项的通知》（国土资规〔2017〕16 号）3 个文件（以下简称“3 个文件”）进行了修订，拟将 3 个文件合并为 1 个文件重新发布。现将有关情况说明如下：

一、起草文件的必要性

（一）合并 3 个文件并重新发布，保持政策延续性。3 个文件是矿业权登记管理工作的重要依据，为保持管理政策的有效衔接，迫切需要修改合并后重新发布。

（二）取消不符合地质工作规律的勘查限制条件，服务找矿行动。为鼓励综合勘查和“就矿找矿”，梳理了矿业权管理制度中存在的不符合地质工作规律和矿业生产规律的规定，亟需取消。

（三）贯彻深化“放管服”改革部署，优化矿业权登记程序。按照国务院深化“放管服”改革和优化营商环境的相关要求，更好地服务矿业权申请人，有必要优化划定矿区范围等矿业权登记程序，取消法律规定已明确的环境影响评价等部分要件，进一步减轻矿业权人负担。

二、主要修改内容

按照“3 合 1”的思路，国土资规〔2017〕14 号文修改后作为《通知》第一部分“完善矿产资源勘查登记管理”，国土资规〔2017〕16 号文修改后作为第二部分“完善矿产资源开采登记管理”，国土资规〔2017〕15 号文修改后作为第三部分“精简矿业权申请资料”，14 号、16 号文共性内容合并为第四部分“其他有关事项”。在具体修改内容上，为鼓励勘查找矿，放宽变更勘查矿种、采矿权深部上部勘查和探矿权转让年限的限制；按照“放管服”改革要求，取消划定矿区范围审批事项，精简矿业权登记申请要件，删除其他文件已明确规定的内容。

（一）取消综合勘查矿种限制。为鼓励开展综合勘查，明确综合勘查矿产资源的，不需要办理勘查矿种变更（增列）登记，除 4 种特殊情形外，探矿权转采矿权时，确定开采矿种并向具有登记权限的机关提出采矿权新立登记申请。

（二）鼓励“就矿找矿”。为鼓励“就矿找矿”，明确采矿权人在矿区范围内以及深部、上部可开展勘查工作，转采时以协议方式取得采矿权。

（三）放开探矿权二级市场，取消以招拍挂方式取得的探矿权转让年限限制。为鼓励社会资本投入勘查，按照出让登记的要求，规定了以招标、拍卖、挂牌方式有偿取得的探矿权申请转让变更，不受持有探矿权满 2 年的限制。。

（四）明确探矿权保留可继续勘查。为鼓励已设探矿权深入勘查，本次修改明确因政策变化导致勘查工作程度要求提高等非矿业权人自身原因不能转采矿权，需继续开展勘查工作的，可申请探矿权延续。

（五）取消探矿权分立限制。为服务探矿权人，按照地质工作的客观规律，本次修改取消了探矿权分立限制，将采矿权新立登记时应注销原探矿权修改为可变更缩减原探矿权面积或注销原探矿权。

（六）简化探矿权转采矿权程序，取消划定矿区范围审批事项。将探矿权转采矿权的程序，由先划定矿区范围后申请新立登记，简化为直接申请新立登记，同时规定了新立登记的矿区范围确定原则，明确采矿权申请人依据确定的矿区范围编报采矿登记相关资料，在开发利用方案审查时予以确定。

（七）精简矿业权登记申请要件。精简矿业权申请资料，取消探矿权申请资料中的地质资料汇交凭证等 4 项资料，采矿权申请资料中的环境影响评价报告及环保部门批复文件等 5 项资料。调整优化部分矿业权申请资料内容，对采矿权延续登记剩余保有储量证明材料等 3 项资料进行调整。

依法保护文物和文化遗产典型案例

来源：最高人民法院 发布时间：2023-02-07

典型案例：

- 一、焦某卫等 14 人盗窃（文物）、掩饰、隐瞒犯罪所得案
- 二、鲁某、罗某才故意损毁文物案
- 三、张某杰、王某涛过失损毁文物案
- 四、霍某程等 11 人倒卖文物案
- 五、姚某忠等 12 人抢劫、盗掘古文化遗址、古墓葬、倒卖文物案
- 六、廖某尚等 3 人盗掘古墓葬案
- 七、王某等 3 人盗掘古墓葬刑事附带民事公益诉讼案
- 八、孙某林等 15 人盗掘古墓葬刑事附带民事公益诉讼案
- 九、贵州省江口县人民检察院诉陈某平生态破坏民事公益诉讼案
- 十、河北省保定市人民检察院诉易县某石料加工有限公司生态环境保护民事公益诉讼案
- 十一、福建省大田县吴山乡阳春村民委员会、东埔村民委员会诉奥斯卡·凡·奥沃雷姆等物权保护纠纷案
- 十二、北京宣房投资管理集团有限公司诉吕某霞房屋租赁合同纠纷案
- 十三、刘某庆等 4 人诉瑞金中央革命根据地纪念馆物权纠纷案
- 十四、吉林省靖宇县人民检察院诉靖宇县退役军人事务局不履行法定职责行政公益诉讼案
- 十五、西安某建材有限公司诉陕西省西安市临潼区文化和旅游体育局行政处罚案

一、焦某卫等 14 人盗窃（文物）、掩饰、隐瞒犯罪所得案

【基本案情】

2013 年至 2017 年，被告人焦某卫等 14 人为牟取非法利益，结成盗窃、销售古建筑构件的犯罪团伙，在山西、河南、河北三省 30 余县区先后作案 23 次，窃得古建筑构件共计 94 件，并将其中琉璃砖、琉璃钉牌、琉璃瓦、木雕、屋脊、琉璃狮子、花雕、镂空雕花、屋脊砖雕、青石狮子、雕花青石门墩、墩鼓石、石柱础、木雕雀替、狮子砖雕、老式宫灯等出售，获利 8.74 万元。被盗古建筑多属元、明、清时期所建，不同程度受损，其中，属于全国重点文物保护单位 1 处、省级文物保护单位 3 处、市级文物保护单位 6 处、县级文物保护单位 1 处。

【裁判结果】

山西省陵川县人民法院一审认为，焦某卫等 13 名被告人盗窃古建筑构件，均构成盗窃罪。本案系预谋作案、团伙作案、交叉流窜跨地域作案，盗窃人数多、次数多，采取破坏性手段盗窃，造成文物保护单位遭破坏，社会危害严重。被盗古建筑构件经鉴定属于一般文物，依照相关司法解释规定，5 件一般文物应视为高一等级的三级文物；盗窃一般文物、三级文物，应当分别认定盗窃数额较大、数额巨大。根据窃得文物等级、数量，焦某卫等 13 人分别构成盗窃数额巨大、数额较大，部分被告人具有累犯、前科或者坦白、自首等情节的，依法予以综合考量，分别判处有期徒刑九年至六个月，并处罚金 5 万元至 5000 元。被告人张某明知盗窃的文物而收购，构成掩饰、隐瞒犯罪所得罪，判处有期徒刑六个月，并处罚金 5000 元。各被告人非法所得予以没收。追缴被盗古建筑构件，返还原单位。

山西省晋城市中级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系盗窃文物引发的刑事案件。山西是中华文明和黄河文化的重要发源地，地面文物占中华文物存量的六分之一，全国重点保护文物保护单位 531 处，居全国第一，打击文物犯罪、加强文物保护任务更加繁重。本案属于跨省域团伙犯罪，被告人流窜作案，采取破坏性手段盗窃近百件古建筑构件，严重危害文物安全和社会治安。人民法院准确把握、严格执行司法解释规定的盗窃文物行为的法定刑幅度认定标准，贯彻落实宽严相济刑事政策，既坚持重拳出击、严厉惩治犯罪，又坚守法律底线、防止“拔高”处理，确保罪责刑相适应。同时，在一审判决判项中逐列明应当追缴、返还的文物，不设时限、一追到底，最大限度保障被盗文物单位的合法权益。该案体现了人民法院依法严惩盗窃文物犯罪的决心和成效，对司法保护、传承、弘扬黄河文化具有示范意义。

二、鲁某、罗某才故意损毁文物案

【基本案情】

安徽省繁昌县东辉中草药种植专业合作社是一家从事中草药种植、销售等经营活动的农民专业合作社，鲁某为该合作社负责人，罗某才为股东。2012 年 4 月，该合作社承租繁昌县平铺镇某村约 200 亩山林，准备用于种植草药及苗圃。因该片山林位于全国重点文物保护单位——皖南土墩墓群范围内，同年 5 月，鲁某与繁昌县文物局签订了文物保护责任书，承诺不使用挖掘机施工作业。但在皖南土墩墓群范围内施工的过程中，鲁某、罗某才仍擅自使用挖掘机进行清理表层土壤、挖沟等作业。同年 10 月，繁昌县文物局执法人员巡查时发现该情况并予以制止。经鉴定，皖南土墩墓本体受到严重破坏。

【裁判结果】

安徽省繁昌县人民法院认为，被告人鲁某、罗某才故意损毁被确定为全国重点文物保护单位的文物，均构成故意损毁文物罪。二被告人具有自首情节，依法可以从轻处罚，分别判处有期徒刑三年，缓刑三年，并处罚金 1 万元。该判决已生效。

【典型意义】

本案系故意损毁文物引发的刑事案件。案发地位于皖南土墩墓群范围内，该墓葬群及其出土文物集中反映了西周至春秋时期的社会生产、生活状况，是研究吴越文化的重要资料，对研究商周时期中原文化和周边文化的关系、中华文明的一体化进程等重大课题具有重要意义。鲁某、罗某才在与繁昌县文物局签订文物保护责任书后，仍然明知故犯，严重破坏皖南土墩墓本体，依法应当承担刑事责任。人民法院在依法审判的同时，采取“以案说法”形式在皖南土墩墓群保护区内进行宣讲，引导社会公众提高文物保护意识和自觉性，起到了“惩处一个、警示一片”的教育作用。该案是人民法院、文物行政部门秉持统筹好文物保护与经济社会发展的理念，依法履职尽责，通过严格妥善查处发生在人民群众周边、与生产生活密切相关的案件，努力提升文物保护水平和效果的代表性案例。

三、张某杰、王某涛过失损毁文物案

【基本案情】

2019 年，洛阳某热力工程安装有限公司承包河南省洛阳市洛白路供热主干线工程，其部分施工区域位于全国重点文物保护单位——汉魏洛阳故城保护范围内。同年 6 月 15 日，该公司项目经理韩某兵通知三标段工队负责人即被告人张某杰将施工现场的结构层沥青、混凝土垫层清理掉，露出原土即可。张某杰对此没有理解清楚而继续施工，并雇佣无操作资质的被告人王某涛驾驶挖掘机作业。次日凌晨，张某杰、王某涛在施工过程中没有尽到注意义务，造成一古墓葬券顶完全破坏。经鉴定，挖掘行为损毁东汉时期古墓葬，局部破坏汉魏洛阳城遗址本体，对古墓葬的历史、艺术、科学价值造成严重破坏。

2019 年 9 月 25 日，洛阳市文物局对洛阳某热力工程安装有限公司罚款 30 万元（已缴纳）。

【裁判结果】

河南省洛阳市洛龙区人民法院认为，被告人张某杰、王某涛过失损毁被确定为全国重点文物保护单位的文物，造成严重后果，均构成过失损毁文物罪。二被告人归案后能如实供述犯罪事实，自愿认罪认罚，依法可以从轻处罚，分别判处有期徒刑一年六个月，缓刑二年。该判决已生效。

【典型意义】

本案系过失损毁文物引发的刑事案件。汉魏洛阳故城前后延续使用近 1600 年，是东周、东汉、曹魏、西晋、北魏的都城，是汉魏时期对外交流的重要窗口和“丝绸之路”的东方起点。现存遗址为国务院公布的第一批全国重点文物保护单位、世界文化遗产，具有重大的历史、艺术、科学价值。保护文物人人有责，特别是在文物保护范围内，建设施工单位及相关责任人更要按章作业、尽到注意义务，损毁文物要承担相应法律责任。张某杰、王某涛在施工中过失损毁汉魏洛阳故城保护范围内的古墓葬，造成严重后果，依法应当承担刑事责任。施工单位没有尽到管理义务，应承担相应的行政责任。人民法院贯彻落实宽严相济刑事政策，依法对二被告人定罪量刑，文物行政部门依法对施工单位予以罚款的行政处罚，展现了多元治理、全面追责、共同提升文物保护水平的鲜明导向和工作实效，对引导社会公众提高文物保护意识、建设施工单位及相关责任人提高文物安全责任意识，具有重要警示和教育意义。

四、霍某程等 11 人倒卖文物案

【基本案情】

2019 年至 2020 年，被告人张某煜、马某全、雷某河、雷某刚、袁某华多次进入新疆罗布泊保护区，非法获取国家禁止经营的文物。被告人霍某程以出售为目的，从被告人依某、张某煜、马某全、马某庆、孙某杰、雷某河、马某英、袁某华、阿某处，收购由罗布泊古楼兰遗址出土的打砸器、石器 etc 器物百余件。经鉴定，霍某程买卖、储存二级文物 6 件、国家三级文物 23 件；依某买卖二级文物 3 件、国家三级文物 8 件；张某煜买卖、储存三级文物 24 件；雷某河、马某英买卖、储存二级文物 1 件、三级文物 5 件；马某全买卖二级文物 1 件；马某庆买卖、储存二级文物 2 件、三级文物 6 件；孙某杰买卖三级文物 2 件；雷某刚买卖、储存三级文物 10 件；袁某华买卖、储存三级文物 3 件；阿某买卖三级文物 1 件。从上述人员的经营场所，还查获国家禁止经营的其他文物 1180 件。

2019 年 9 月、2020 年 1 月，被告人霍某程先后两次通过手机拍卖软件“微拍堂”，将其在新疆维吾尔自治区鄯善县七克台镇收购的 1 个石杵和 1 个石矛出售给他人，共获利 3306 元。经鉴定，上述石杵、石矛均为三级文物。

【裁判结果】

哈密铁路运输法院认为，霍某程等 11 名被告人以牟利为目的，出售或者为出售而收购、运输、储存国家禁止买卖的文物，均构成倒卖文物罪。霍某程等 8 人分别倒卖二级文物或者 5 件以上三级文物，属于情节特别严重；孙某杰等 3 人倒卖三级文物，属于情节严重。依某等 7 人具有自首情节，依法可以减轻处罚。袁某华等 3 人具有坦白情节，可以依法从宽处罚。霍某程等 11 人均自愿签署了认罪认罚具结书。判处霍某程有期徒刑六年，并处罚金 5 万元；分别判处依某等 10 人有期徒刑三年至六个月，缓刑四年至一年，并处罚金 8000 元至 2000 元。追缴各被告人的违法所得，没收扣押在案的文物。该判决已生效。

【典型意义】

本案系倒卖文物引发的刑事案件。涉案文物主要来源于新疆罗布泊保护区，该保护区内有小河墓地、楼兰故城遗址等多个重点文物保护区域，分布了大量珍贵文物和文化遗址，具有重大历史、艺术、科学价值。依某等人违反国家文物保护法规，多次进入罗布泊保护区非法获取国家禁止经营的文物，在当地自发形成的文物经营市场内出售，霍某程以出售牟利为目的大量收购、运输、储存文物，并利用互联网拍卖变现，均应依法承担刑事责任。本案倒卖文物行为呈现出规模化、产业化、网络化特点，涉案文物数量巨大，包括数十件二级文物、三级文物，严重破坏罗布泊保护区的地理、文化原貌和文物安全。人民法院坚持“全链条、全要素”打击，依法严惩倒卖文物行为，同时贯彻落实宽严相济刑事政策，正确适用认罪认罚从宽制度，发挥了刑事制裁的惩罚与教育功能，为从源头遏制倒卖文物犯罪、加强文物市场监管、堵塞文物保护工作漏洞，提供了法治指引。

五、姚某忠等 12 人抢劫、盗掘古文化遗址、古墓葬、倒卖文物案

【基本案情】

2012 年至 2014 年 12 月，被告人姚某忠纠集、指挥被告人刘某等 10 人，在辽宁省凌源市、建平县、喀喇沁左翼蒙古族自治县、朝阳市龙城区和内蒙古自治区宁城县，多次盗掘古文化遗址、古墓葬，被盗掘地 1 处为青铜时代夏家店下层文化时期古遗址、1 处为青铜时代夏家店上层文化墓葬、17 处为新石器时代红山文化积石冢，其中 3 处位于全国重点文物保护单位牛河梁遗址保护区范围内。经鉴定，盗掘行为造成古文化遗址、古墓葬的文物本体和历史风貌严重毁损，历史信息丢失；窃得玉镯子 1 对和双联璧、勾云形玉佩、玉镯、玉箍各 1 件，均为新石器时代红山文化一级文物。

2012 年 6 月至 2014 年 11 月，被告人姚某忠倒卖玉镯、马蹄形玉箍等一级文物 15 件、二级文物 1 件，共获利 195 万元；被告人李某宝倒卖玉镯、玉环、玉蝉形饰等一级文物 8 件、二级文物和三级文物各 1 件，共获利 48.5 万元。

2014 年 10 月，被告人姚某忠纠集多人（均另案处理），经事先策划，采用暴力手段劫取被害人冯某所持文物等财物。经鉴定，被劫财物中有二级文物 2 件，三级文物、一般文物各 1 件。

【裁判结果】

辽宁省朝阳市中级人民法院一审认为，姚某忠以非法占有为目的，以暴力手段劫取他人财物，构成抢劫罪。其抢劫二级文物，属于抢劫数额特别巨大。姚某忠等 11 名被告人违反国家文物管理法规，擅自挖掘具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬，均构成盗掘古文化遗址、古墓葬罪。姚某忠等人多次盗掘古文化遗址、古墓葬，盗掘确定为全国重点文物保护单位的古文化遗址，并盗窃珍贵文物。在共同犯罪中，姚某忠等 7 人系主犯，其他 4 人系从犯。姚某忠、李某宝以牟利为目的，倒卖国家禁止经营的文物，均构成倒卖文物罪，情节特别严重。对姚某忠等人所犯数罪，依法并罚。对姚某忠决定执行死刑，缓期二年执行，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产；对其他被告人分别判处或者决定执行“无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产”至“有期徒刑二年，缓刑三年，并处罚金 2 万元”不等的刑罚。

辽宁省高级人民法院二审维持一审对各被告人的定罪量刑。

【典型意义】

本案系盗掘古文化遗址、古墓葬及倒卖文物、抢劫文物引发的刑事案件。红山文化是中华文明起源的重要标志之一，其牛河梁遗址为中华文明史前溯千年提供了有力物证，具有极其重要的历史文化价值。本案是牛河梁红山文化遗址被盗掘的系列案件之一，人民法院针对本案已形成专业化犯罪团伙，实行资金提供、设备投入、勘探古墓、盗掘墓葬、销售分赃“一条龙”作业，涉案文物数量众多，非法获利数额巨大等特点，结合文物等级、对古文化遗址、古墓葬造成的损害结果，以及各被告人参与作案次数、在共同犯罪中所起作用等因素，坚持依法重拳出击，全面打击文物犯罪网络，严惩文物犯罪团伙首犯，彻底斩断文物犯罪链条。该案体现了人民法院依法惩治和预防文物犯罪、维护文化遗产安全的决心和成效，彰显了为传承中华文明、弘扬中华文化提供强力司法保障的责任担当。

六、廖某尚等 3 人盗掘古墓葬案

【基本案情】

2021 年 6 月，被告人廖某尚、卢某军、李某生伙同吴某强（在逃），经事先谋划、商定，携带金属探测仪和铁铲等工具，至广西壮族自治区罗城仫佬族自治县兼爱乡某村附近一古墓群进行盗掘，挖开其中一座古墓，取出瓦坛、木条等物品。经鉴定，被盗掘墓葬系清代廖氏家族古墓群中的一座，为廖氏第六代廖某忠之墓；该墓群保存较好，形制和碑刻具有地方特点，碑文清晰，对研究当地人口迁徙历史及民族融合等问题具有重要价值，属于受法律保护的不可移动文物。

【裁判结果】

广西壮族自治区罗城仫佬族自治县人民法院一审认为，被告人廖某尚、李某生、卢某军违反国家文物管理法规，盗掘具有历史价值的古墓葬，均构成盗掘古墓葬罪。

在共同犯罪中，三被告人均系主犯。三被告人均具有坦白情节，且自愿认罪认罚，依法可以从轻处罚；其主动赔偿廖氏族人，有悔罪表现，可酌情从轻处罚，分别判处有期徒刑一年四个月，并处罚金 5000 元。

广西壮族自治区河池市中级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系盗掘古墓葬引发的刑事案件。根据相关司法解释，刑法保护的古文化遗址、古墓葬不以公布为不可移动文物为限；实施盗掘行为，损害古文化遗址、古墓葬的历史、艺术、科学价值的，即属于犯罪既遂。清代廖氏家族古墓群虽未公布为不可移动文物，但仍受法律保护。各被告人明知是古墓葬而实施盗掘，致使古墓葬本体完整性遭受了不可逆的破坏，即便没有窃得有价值的文物，亦应受到相应刑事制裁。人民法院贯彻落实宽严相济刑事政策，依法追究三被告人刑事责任，体现了全面维护文物安全的鲜明立场，对于引导公众正确认识受法律保护的古墓葬及其价值、营造共同保护社会氛围，以及警示、震慑民间盗墓活动，具有积极意义。

七、王某等 3 人盗掘古墓葬刑事附带民事公益诉讼案

【基本案情】

2016 年至 2017 年，被告人王某、王某 1、王某枫在王某提议、纠集之下，时分时合或者伙同其他人，多次至江苏省苏州市虎丘区何山、横山、吴山岭、华山西峰、华山东峰、观山，以及吴中区羊肠岭、凤凰山等处盗掘古墓葬，其中，王某参与 13 次、王某 1 参与 8 次、王某枫参与 11 次，共计盗掘古墓葬 14 座。经鉴定，被盗古墓葬系苏州地区商周至清代古代墓葬，对苏州地方的历史、文化具有较高的研究价值，盗掘行为对古墓葬本体造成了直接、严重的破坏。

经法院主持调解，王某、王某 1、王某枫与公益诉讼起诉人（检察机关）达成附带民事赔偿协议，支付古墓修复费用及鉴定评估费用共计 82349.59 元。

【裁判结果】

江苏省苏州市虎丘区人民法院一审认为，被告人王某、王某 1、王某枫违反国家文物管理制度，盗掘具有历史、艺术、科学价值的古墓葬，均构成盗掘古墓葬罪。三被告人多次盗掘古墓葬，情节严重，应依法惩处。在共同犯罪中，王某、王某 1 系主犯；王某枫系从犯，依法减轻处罚。三被告人归案后如实供述自己的罪行，王某如实供述了公安机关尚未掌握的本案绝大部分同种犯罪事实，可以依法从轻处罚。三被告人均认罪认罚，可依法从宽处理；已足额赔偿被盗掘古墓的修复费用及评估鉴定费用，可酌情从轻处罚。分别判处有期徒刑十一年三个月至九年，并处罚金 1.2 万元至 9000 元。已扣押的赃物，予以没收，并责令三被告人按各自参与犯罪的数额，退赔尚未追缴的赃物（或折价款）；责令三被告人退出本案已追缴赃物的销赃所得。

江苏省苏州市中级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系盗掘古墓葬引发的刑事案件。被盗吴楚贵族墓葬群是苏州市文物保护单位，具有较大的历史、艺术、科学价值。王某等人先后实施十余次盗掘，对古墓葬本体造成了直接、严重的破坏，也对古墓葬群的自然、人文环境造成了损害。检察机关在提起公诉的同时，依法提起附带民事公益诉讼。人民法院坚持严格依法确定法定刑幅度，坚决严惩盗墓行为，同时注重运用恢复性司法规则，鼓励被告人主动赔偿公益损失，促进古墓葬及周边环境及时修复，依法支持被告人与检察机关达成附带民事赔偿协议，并将被告人足额赔偿情节作为重要酌定从轻处罚因素予以考量。该案依法审理落实了全面追责及刑事、民事责任相协调的要求，彰显了以最严格制度、最严密法治推动历史文化遗产和自然、人文环境一体保护的司法价值取向。

八、孙某林等 15 人盗掘古墓葬刑事附带民事公益诉讼案

【基本案情】

2016 年至 2017 年，被告人孙某林等 15 人经交叉结伙、事先策划，在青海省都兰县热水墓群血渭一号大墓东北角、东侧平台处及血渭牧场（俗称羊圈墓）多次进行盗掘，窃得大量文物。其中，1 个金属材质碗变卖获利 20 余万元，50 余克带花纹金片变卖获利 2 万余元。经鉴定，被盗古墓葬为唐代时期吐蕃墓葬，分别属于全国重点文物保护单位——都兰县热水墓群重要组成部分和夏尔雅玛可布遗址。查获的 646 件文物中，一级文物 14 组、16 件，二级文物 49 组、77 件，三级文物 132 件，一般文物 421 件。

在血渭一号大墓东北角的盗掘行为造成地波探测安防一期工程破坏，产生修复费用 40.64 万元。在羊圈墓盗掘所挖盗洞，产生回填费用 2400 元。青海省海西蒙古族藏族自治州人民检察院提起附带民事公益诉讼，请求判令孙某林等被告分别承担上述费用以及开展抢救性发掘和搭建古墓保护棚产生的费用。

【裁判结果】

青海省海西蒙古族藏族自治州中级人民法院认为，孙某林、夏某、苏某奎、索某等 15 名被告人违反国家文物管理制度，盗掘具有历史、艺术、科学价值的古墓葬，均构成盗掘古墓葬罪。其多次盗掘古墓葬，盗掘确定为全国重点文物保护单位的古墓葬，并盗窃珍贵文物，应依法惩处。被告人在共同犯罪中系从犯，或者具有自首、立功、主动缴纳罚金和公益赔偿金等情节的，依法予以从轻、减轻处罚；被告人系累犯的，依法从重处罚。经综合考量，分别判处有期徒刑十四年至六年，并处罚金 30 万元至 5 万元；被告人犯数罪的，依法并罚。依法没收车辆等作案工具，在案 646 件文物由扣押机关移交都兰县文物行政部门。考虑到破坏古墓葬历史价值、科研价值难以评估，并结合各附带民事诉讼被告的经济能力，确定本案公益赔偿金额为 40.88 万元，判决各被告分别缴纳 81498.18 元至 218.18 元不等。

青海省高级人民法院二审维持一审对各被告人的定罪及对孙某林等 13 人的量刑，改判另 2 名被告人的刑期；维持一审判决的其他判项。

【典型意义】

本案系盗掘古墓葬引发的刑事案件。被盗古墓葬属于青海省都兰县热水乡境内的热水墓群，其中，血渭一号大墓是迄今为止热水墓群乃至青藏高原上发现的结构最完整、体系最清晰、形制最复杂的高等级墓葬，对研究唐代吐蕃历史文化、唐蕃关系与民族交流融合等具有重要价值。孙某林等人的盗掘行为严重损毁古墓葬本体结构，严重破坏古墓葬的历史、艺术、科学价值，严重损害国家和社会公共利益。人民法院在依法严惩盗掘古墓葬犯罪行为的同时，正确贯彻损害担责、全面赔偿原则，依法合理认定民事责任范围，统筹考量各被告人的刑事、民事责任，并明确判决将在案文物全部移交文物行政部门。该案体现了人民法院依法严惩重大文物犯罪、推进文物与环境一体保护和系统治理的坚定决心与责任担当，对保护传承少数民族历史文化，激发全体中华民族文化自信自强，具有重大积极意义。

九、贵州省江口县人民检察院诉陈某平生态破坏民事公益诉讼案

【基本案情】

2021 年 7 月 11 日，陈某平在贵州梵净山景区排队前往梵净山金顶时，使用登山手杖在省级文物保护单位——“梵净山金顶摩崖”石壁处进行刻划。虽有其他游客提醒、劝阻，陈某平仍执意在该石壁处刻留“丽水陈国”字样。经鉴定，刻划行为造成上述文物和景观价值不可逆损害，经济损失在 50000 元以上。经委托有关机构制定修复方案，需修复费用 60952.08 元，勘察设计费 38000 元。贵州省江口县人民检察院提起民事公益诉讼，请求判令陈某平承担上述修复费用、勘察设计费以及惩罚性赔偿金 50000 元并向公众赔礼道歉。

【裁判结果】

贵州省江口县人民法院一审认为，陈某平在世界自然遗产地梵净山内的省级文物保护单位“梵净山金顶摩崖”处刻划，对文物造成了不可逆损害，也对梵净山的整体生态环境造成了破坏，依法应当承担生态环境修复责任。陈某平不顾他人劝阻，故意破坏生态环境，结合专家意见、陈某平庭审态度、已受行政处罚等情形，酌定确定其承担相应惩罚性赔偿金。依法判决：陈某平承担文物修复费用 60952.08 元、勘察设计费 38000 元、生态环境损害惩罚性赔偿金 25000 元，并对其违法行为在国家级新闻媒体上向社会公众赔礼道歉。

贵州省铜仁市中级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系故意损毁文物引发的民事公益诉讼案件。“梵净山金顶摩崖”石壁是具有艺术价值的人文历史遗迹，属省级文物保护单位，是梵净山世界自然遗产不可分割

的一部分。陈某平的刻划行为不仅造成了文物遗迹不可逆的损害，贬损了该文物的艺术价值及科学研究价值，破坏了景区的整体生态环境，也侵害了社会公共利益，产生了严重不良社会影响。人民法院坚持损害担责、全面赔偿原则，落实以生态环境修复为中心的损害救济制度，统筹考虑民事、行政责任的有机衔接，实现了惩戒违法、赔偿损失与修复环境的协调统一。该案是人民法院坚持以最严格制度、最严密法治推进文物古迹与生态环境一体保护和系统治理的生动实践，对于引导社会公众摒弃刻字涂鸦、攀爬踩踏等陋习，树立文明出行理念，营造生态文明建设新风尚，具有重要意义。

十、河北省保定市人民检察院诉易县某石料加工有限公司生态环境保护民事公益诉讼案

【基本案情】

“明长城-紫荆关段”于1996年被列为全国重点文物保护单位，易县某石料加工有限公司（以下简称石料公司）于2014年开始建设，工厂建筑及道路位于紫荆关长城文物保护范围及建设控制地带内，经行政主管部门两次下发停止占用林地违法行为通知书和林业行政处罚决定书仍未停建，后在2016年、2017年又进行扩建，生产经营至本案发生。经鉴定，石料公司石料加工厂建筑及道路违法占用林地、长城文物保护范围及建设控制地带，开采原料、破碎、筛分，造成遗迹周围大片林地裸露空化，对古长城遗迹以及周边生态环境造成损害；造成的林地生态损失为528397.81元；经制定分区修复方案，修复总费用717876.13元，所需时间2年。河北省保定市人民检察院提起民事公益诉讼，请求判令石料公司立即停止侵害并限期拆除其石料加工厂，修复生态环境或者赔偿上述修复费用，赔偿上述林地生态功能损失并支付等额破坏生态惩罚性赔偿金，负担本案鉴定费，在国家级媒体上公开赔礼道歉。

【裁判结果】

河北省保定市中级人民法院认为，长城是不可移动文物，属于人文遗迹，符合法律规定的“环境”范畴。石料公司的行为对长城历史风貌、环境风貌的破坏，不仅是对文物本身及周边环境造成危害，也是对民族精神和民族感情的侵害，应依法承担相应的法律责任。其行为初始于民法典施行之前，危害后果一直延续，对社会公共利益造成严重损害，依法应承担惩罚性赔偿。依法判决：石料公司立即停止对“明长城-紫荆关段”紫荆关保护范围内文物历史风貌、环境风貌及生态环境的侵害，拆除其位于长城保护范围及建设控制地带内的石料加工厂；按照鉴定意见确定的修复方案及修复期限，将其破坏的生态环境修复至损害发生之前的状态和功能，如不能按期完成修复工作，则赔偿生态环境修复费用717876.13元；赔偿林地生态环境功能损失费用528397.81元，并支付破坏生态惩罚性赔偿金528397.81元；在国家级媒体向社会公众道歉；负担鉴定费40000元。该判决已生效。

【典型意义】

本案系在文物保护范围内违法建设经营引发的民事公益诉讼案件。长城凝聚了中华民族自强不息的奋斗精神和众志成城的爱国情怀，已经成为中华民族的代表性符号和中华文明的重要象征，也是极为珍贵的世界文化遗产。明长城紫荆关段是全国重点文物保护单位，石料公司在紫荆关保护范围内违法建设经营，破坏长城历史与环境风貌，两次被行政处罚仍不整改。人民法院积极践行新时代生态文明理念，主动对焦中央关于长城国家文化公园建设重大部署，贯彻落实损害担责、全面赔偿原则，依法认定石料公司各项民事责任，实现了政治效果、法律效果、社会效果、生态效果相统一。为巩固提升长城司法保护能力水平，人民法院以本案成功审理为契机，在长城紫荆关段选址建设了首个长城生态环境修复司法保护（教育）基地，积极发挥环境资源审判职能作用，努力推进长城本体及其文化遗产、生态环境一体保护和系统治理。

十一、福建省大田县吴山乡阳春村民委员会、东埔村民委员会诉奥斯卡·凡·奥沃雷姆等物权保护纠纷案

【基本案情】

祖师信仰是闽南地区重要的宗教信仰，将祖师遗体塑成肉身像并进行供奉是该地区习俗。章公祖师生于十一至十二世纪，在福建阳春青龙山道庵修行并坐化。林氏先人在宋代为供奉章公祖师像而建普照堂，章公祖师像受到当地民众供奉崇拜延续至今。普照堂及所供奉的章公祖师像属福建省大田县吴山乡阳春村和东埔村集体所有财产。1995 年章公祖师像被盗，至今未破案。2015 年 3 月，荷兰王国居民奥斯卡·凡·奥沃雷姆（以下简称奥斯卡）在匈牙利展出一尊中国宋代肉身佛像。两村村民经与照片及祖师遗物对比，发现该佛像为被盗的章公祖师像。两村村委会向奥斯卡主张返还未果，向荷兰法院起诉被驳回，遂于 2015 年 12 月向福建省三明市中级人民法院起诉，请求判令奥斯卡及奥斯卡独资经营的两家公司返还章公祖师像，并支付精神损害赔偿金 20 万欧元、实现债权费用 5 万欧元。

【判决结果】

福建省三明市中级人民法院一审认为，案涉佛像与 1995 年福建省大田县吴山乡阳春村普照堂内被盗流失的宋代章公祖师像具有同一性，本案应当适用偷盗事实发生时物之所在地法即中华人民共和国法律，奥斯卡的买受行为不适用善意取得制度。章公祖师像在荷兰仅是一件具有异域特色的文物，但在中国章公祖师像的诞生地、保存地，则是当地祖师信仰的重要信物，承载着当地众多信众的精神寄托。章公祖师像作为集体所有的传世文物，于法而言，阳春村和东埔村村民对章公祖师像的集体所有权受法律保护；作为祖师信仰的信物，于情而言，章公祖师像应当返还给信众村民；作为人类遗骸的文化财产，于理而言，章公祖师像亦当回归其原始文化氛围和故土环境。在章公祖师像被偷盗、未经中国政府许可非法出口到国外后，阳春村委会和东埔村委会有权代表集体行使所有权，跨境追索，要求非法占有人返还流失的珍贵文物。依法判决：奥斯卡向阳春村委会和东埔村委会返还章公祖师肉身佛像，驳回两村委会的其他诉讼请求。

福建省高级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系文物物权纠纷引发的涉外民事案件，是民间通过国内民事诉讼追索流失海外文物的开创性案例，在探索涉外文物司法裁判规则、统筹推进国内法治和涉外法治方面具有示范意义。一是宣示了我国文物法律的域外适用。首次明确流失海外文物适用被盗时文物所在地法，有力维护了文物流出国利益。二是彰显了我国坚定维护文化财产国际条约的立场。充分尊重文化财产条约关于“保护文化财产免受偷盗、秘密发掘和非法出口的危险”及“便利文物返还和归还”等精神，对国内法作出与国际条约目的和宗旨相符的解释。三是为阻断我国文物海外流失提供了司法支撑。从文物涉外交易及出境的禁止性规定、案涉佛像作为人类遗骸的文化财产属性等角度，阐明盗赃文物的买受行为不适用善意取得制度，为当事人通过民事诉讼途径追索海外文物提供强有力的法律支撑，对文物销赃海外亦具有警示和防范作用。

十二、北京宣房投资管理集团有限公司诉吕某霞房屋租赁合同纠纷案

【基本案情】

北京市西城区达智桥胡同12号×号平房系直管公房（以下简称案涉公房），坐落于北京市文物保护单位——杨椒山祠（明代名臣杨继盛故居）内。2000年，吕某霞与房管部门就案涉公房签订租赁合同。北京宣房投资管理集团有限公司（以下简称宣房公司）经国有资产管理部门授权，行使直管公房的全部经营管理权。2015年12月，北京市文物局向北京市西城区人民政府发出《关于公告施行北京市文物保护单位杨椒山祠（松筠庵）保护措施》的函，后由宣房公司公示了房屋腾退政策和方案。本案双方未能就案涉公房腾退及补偿安置问题达成一致，宣房公司向北京市西城区人民法院起诉，请求判令解除案涉公房租赁合同，吕某霞及其女陈某腾空案涉公房、拆除自建房。诉讼中，宣房公司提供北京市房山区稻田一路1号院的一套房屋，供二人临时周转居住。

【裁判结果】

北京市西城区人民法院一审认为，一切机关、组织和个人都有依法保护文物的义务。使用不可移动文物，必须遵守不改变文物原状的原则，负责保护建筑物及其附属文物的安全，不得损毁、改建、添建或者拆除不可移动文物。宣房公司作为公有住房的经营管理单位，有权依法履行文物保护职责，其依据北京市西城区人民政府公函，经有关政府主管部门同意，制定了腾退安置方案，与吕某霞一方进行了房屋腾退安置的洽商。在双方未能就腾退协议达成一致的情形下，基于相关法律规定，宣房公司有权要求解除合同，但同时应保障相对人的合法居住利益。经核勘，宣房公司已为吕某霞一方提供了适当住房，可以判定具备腾退条件。对于安置、补偿问题，当事人应当依法另行协商妥处。依法判决：确认解除吕某霞与宣房公司正在履行的案涉公房租赁合同；吕某霞、陈某将案涉公房腾空后交予宣房公司，同时搬至宣房公司提供的周转房屋居住；案件受理费由宣房公司负担。

北京市第二中级人民法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系文物房屋租赁合同纠纷引发的民事案件。案涉公房所在的杨椒山祠具有独特的历史文化价值，由于居民租住等原因，祠内文物建筑年久失修、损毁严重，安全隐患突出，多年来社会各界一直呼吁加强保护工作。该案是当地文物保护腾退系列案件之一，人民法院严格公正司法，正确适用文物保护法、合同法相关规定，在推动文物及时腾退的同时保障被腾退人合法居住利益，实现了保护文物与保障权益、法治力量与司法温度的有机统一。在审理过程中，人民法院还积极探索司法审判与文物保护相结合的专业化机制，并强化与有关部门沟通、配合，推动提升文物保护整体水平。该案彰显了人民法院依法服务大局、维护首都核心区古都风貌保护的使命担当，为加强不可移动文物集群司法保护及类似案件办理提供了参考样本。

十三、刘某庆等4人诉瑞金中央革命根据地纪念馆物权纠纷案

【基本案情】

1929年2月，红四军主力在大柏地伏击来犯的国民党军队，战斗十分激烈，在村前墙壁上留下很多弹洞，毛主席著名词作《菩萨蛮·大柏地》中“当年鏖战急，弹洞前村壁”即追忆此段历史。土地改革时期，瑞金县政府将红四军大柏地战斗战场遗址“弹洞前村壁”的两间房屋（以下简称“弹洞”两房）等财产分给刘某仁、刘某庆、刘某庠（割禾客）、刘某华（刘某娣）、麻某连所有，并于1953年3月10日颁发《土地房产所有证》。之后，刘某仁将“弹洞”两房交给其弟刘某泮居住。1969年，瑞金中央革命根据地纪念馆从刘某泮手中接管“弹洞”两房，并进行了局部维修。2007年4月15日，在《红四军大柏地战斗战场遗址简介》的碑文中载明该遗址原为“刘某泮私宅”。刘某庆、刘某庠、刘某序、刘某华系刘某仁与麻某连生育的子女，知晓碑文简介内容后，向江西省瑞金市人民法院起诉，请求判令返还“弹洞”两房。审理过程中，刘某庆等人变更诉讼请求，请求判令将碑文中的刘某泮变更为刘某仁、刘某庆、割禾客、刘某娣、麻某连。

【裁判结果】

江西省瑞金市人民法院认为，“弹洞”两房系土地改革时期政府依据当时的土地政策分配给刘某仁、刘某庆、刘某庠（割禾客）、刘某华（刘某娣）、麻某连所有，且办理了《土地房产所有证》后未再进行变更登记。红四军大柏地战斗战场遗址是全国重点文物保护单位，该遗址中“弹洞”两房属于国家重点保护的文物，任何人不得对其损害。文物保护单位应对其妥善管理，碑文简介中该遗址原为“刘某泮私宅”确有错误，应予以更正。依法判决：瑞金中央革命根据地纪念馆将“弹洞”两房前碑文《红四军大柏地战斗战场遗址简介》中“刘某泮”的名字变更为“刘某仁、刘某庆、割禾客、刘某娣、麻某连”。该判决已生效。

【典型意义】

本案系革命文物物权纠纷引发的民事案件。革命文物承载着党领导人民英勇奋斗的光荣历史，记录了中国革命伟大历程和感人事迹，保护、利用好革命文物，对弘扬革命文化、传承红色基因意义重大。刘某庆等人起诉主张返还“弹洞”两房，根源在于其认为碑文简介中原住户名称有误导致自身权益受损，诉讼目的主要还在于“正名”。人民法院本着实事求是的原则，统筹兼顾加强革命文物保护传承和保障当事人合法权益，强化释法析理，促进矛盾纠纷妥善化解。该案是人民法院为革命文物保护提供有力司法保障的生动探索，为丰富、完善文物司法裁判规则积累了有益经验，对于引导社会公众全面、正确树立文物保护理念，督促文物保护单位增强尊重历史、注重细节的责任意识，具有宣传教育意义。

十四、吉林省靖宇县人民检察院诉靖宇县退役军人事务局不履行法定职责行政公益诉讼案

【基本案情】

杨靖宇将军殉国地位于吉林省白山市靖宇县濛江乡保安村，是国家级爱国主义教育基地和省级重点烈士纪念保护单位。2020年，白山市人民代表大会常务委员会专门颁布《白山市杨靖宇将军殉国地保护条例》，规范杨靖宇将军殉国地的保护、管理和利用，其中明确规定，靖宇县退役军人事务主管部门负责杨靖宇将军殉国地日常保护管理等工作。靖宇县人民检察院在履行职责中发现，在杨靖宇将军殉国地存在游乐园、烧烤屋、游船等经营活动，影响爱国主义精神弘扬，损害了社会公共利益，遂向靖宇县退役军人事务局发出检察建议，要求其全面履行保护管理职责，依法对杨靖宇将军殉国地保护范围内餐饮、娱乐、野炊、露营、垂钓等与纪念、瞻仰、悼念烈士无关且有损环境的行为进行监管，责令改正，恢复杨靖宇将军殉国地庄严、肃穆的环境氛围。靖宇县退役军人事务局未按要求履行职责，靖宇县人民检察院向靖宇县人民法院提起行政公益诉讼。在审理过程中，案涉娱乐设施全部拆除，靖宇县人民检察院申请撤回起诉。

【裁判结果】

吉林省靖宇县人民法院认为，靖宇县退役军人事务局积极整改，履行职责，实现了公共利益的保护，靖宇县人民检察院自愿申请撤回起诉，符合法律规定，裁定准许撤回起诉。

【典型意义】

本案系有关机关怠于履职引发的行政公益诉讼案件。杨靖宇将军殉国地是党领导人民顽强奋斗、抵御外辱的重要见证，是承载独特精神标识和文化精髓的革命文物，是弘扬英烈精神、传承红色基因的宝贵财富。人民法院坚持多元共治和源头治理的理念，依法延伸审判职能，加强与检察机关、行政主管部门沟通协调，对整改情况进行监督，推动形成文物保护合力，促成各项问题及时、妥善解决。该案依法审理有效维护了英雄烈士的荣誉与尊严，积累了加强革命文物和红色文化遗产司法保护的探索性经验，对促进有关行政机关依法全面履职尽责，推动英雄烈士纪念设施保护、传承与合理利用，具有示范意义和导向价值。

十五、西安某建材有限公司诉陕西省西安市临潼区文化和旅游体育局行政处罚案

【基本案情】

2014 年 7 月开始，西安某建材有限公司（以下简称建材公司）在全国重点文物保护单位——秦始皇陵保护范围内占用土地建设预拌混凝土扩建项目。2017 年 3 月，陕西省西安市规划局临潼分局将该线索通报给西安市临潼区文化和旅游体育局（以下简称临潼文旅局）。同月 17 日，临潼文旅局就建材公司“未经文物部门批准擅自施工”立案调查，并责令建材公司限期拆除、恢复原貌。此后，临潼文旅局两次向建材公司送达行政处罚告知书及听证告知书，并根据建材公司申请依法组织听证，履行法定程序。其间，秦始皇陵博物院两次对临潼文旅局征询意见函作出回复，称建材公司施工已对秦始皇陵文物安全及周边历史风貌造成影响，破坏了秦始皇陵文物的真实性和完整性，并认为在该区域内不宜进行与文物保护无关的建设工程。2019 年 3 月 11 日，临潼文旅局作出行政处罚决定，认定建材公司违反文物保护法规定，责令其拆除违法建筑，并处罚款 30 万元。建材公司不服，诉至西安铁路运输法院。

【裁判结果】

西安铁路运输法院一审认为，文物保护法明确规定，任何单位或者个人未经批准不得在文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。建材公司未向文物行政部门申报办理审批手续，擅自在秦始皇陵保护范围内进行建设工程，违反文物保护法规定。临潼文旅局认定事实清楚、证据确凿充分，程序合法，适用法律、法规正确，判决驳回建材公司的诉讼请求。

西安铁路运输中级法院二审维持原判。

【典型意义】

本案系行政相对人不服文物行政部门处罚决定引发的行政案件。秦始皇陵是中国古代劳动人民智慧和血汗的结晶，是我国第一批世界文化遗产、第一批全国重点文物保护单位，具有极其重大的历史、艺术、科学价值。建材公司擅自在秦始皇陵保护范围内进行工程建设，影响秦始皇陵的文物安全和历史风貌，破坏秦始皇陵文物的真实性和完整性，应当依法承担行政责任。文物行政部门依法对建材公司作出行政处罚决定，人民法院依法监督、支持文物行政部门严格执法，形成了打击违法、保护文物的有效合力。该案从线索发现到司法裁判的整个过程中，人民法院、文物行政部门、文物单位及有关行政部门多元联动、依法履职、各尽其责，是共建新时代文物和文化遗产保护法治屏障的成功范例。

<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-388291.html>

国务院办公厅关于印发中医药振兴发展重大工程实施方案的通知

国办发〔2023〕3 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《中医药振兴发展重大工程实施方案》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2023 年 2 月 10 日

（此件公开发布）

中医药振兴发展重大工程实施方案

中医药是我国重要的卫生、经济、科技、文化和生态资源，传承创新发展中医药是新时代中国特色社会主义事业的重要内容，是中华民族伟大复兴的大事。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加大“十四五”期间对中医药发展的支持和促进力度，着力推动中医药振兴发展，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持以人民健康为中心，加大投入与体制机制创新并举，统筹力量集中解决重点领域、重要环节的突出问题，破除制约高质量发展的体制机制障碍，着力改善中医药发展条件，发挥中医药特色优势，提升中医药防病治病能力与科研水平，推进中医药振兴发展。

（二）基本原则。

增强能力，服务群众。加大支持力度，加快发展覆盖全生命周期的中医药健康服务，促进中西医协同发展，统筹推进中医药医疗、教育、科研、产业、文化等发展，满足人民群众日益增长的中医药需求。

遵循规律，发挥优势。坚持守正创新，继承不泥古，创新不离宗，遵循中医药自身发展规律，充分利用现代科学成果和技术方法，巩固和发扬中医药特色优势，推进中医药现代化、产业化，推动中医药走向世界。

提高质量，均衡发展。推进高素质人才队伍和优质高效中医药服务体系建设，健全中医药协同创新体系，促进中药质量提升和产业高质量发展。提升基层中医药服务水平，促进中医药优质资源扩容和区域均衡布局。

创新机制，激发活力。在实施重大工程的同时，配套完善符合中医药特点的体制机制和政策措施，充分调动各方积极性，形成合力，激发中医药振兴发展的巨大潜力和活力。

（三）建设目标。

到 2025 年，优质高效中医药服务体系加快建设，中医药防病治病水平明显提升，中西医结合服务能力显著增强，中医药科技创新能力显著提高，高素质中医药人才队伍逐步壮大，中药质量不断提升，中医药文化大力弘扬，中医药国际影响力进一步提升，符合中医药特点的体制机制和政策体系不断完善，中医药振兴发展取得明显进展，中医药成为全面推进健康中国建设的重要支撑。

二、中医药健康服务高质量发展工程

着力彰显优势、夯实基层、补齐短板，健全中医药服务体系，促进优质中医医疗资源均衡布局，发挥中医药整体医学优势，提供融预防保健、疾病治疗和康复于一体的中医药健康服务。

（一）中医药服务体系“扬优强弱补短”建设。

1.建设目标。推进建设优质高效中医药服务体系，基本实现县办中医医疗机构全覆盖，显著提升中医药重大疾病防控救治和应急处置能力，推动优质医疗资源扩容和均衡布局，更好满足群众就近享有高质量中医医疗服务需求。

2.建设任务。一是在国家医学中心和国家区域医疗中心建设项目总体布局中，依托现有资源，择优遴选建设若干国家中医医学中心；支持高水平中医医院作为输出医院，在优质中医医疗资源短缺、转外就医多的地区，依托当地现有资源，院地合作、省部共建，实施若干国家区域中医医疗中心建设项目。二是建设一批国家中医优势专科，强化设备配备，优化完善中医诊疗方案，提升中医临床疗效。三是以地市级中医医院为重点，建设 130 个左右中医特色突出、临床疗效显著、示范带动作用明显的中医特色重点医院。四是依托现有资源，建设一批中医康复中心，推动地方加强中医康复科建设，提升中医药康复服务能力和水平。五是布局 35 个左右

国家中医疫病防治基地，开展中医医院传染病防治能力建设。六是加强县级中医医院“两专科一中心”建设，每个县级中医医院建成2个中医特色优势专科和1个县域中医药适宜技术推广中心；在县级医院提标扩能项目中，支持脱贫地区、“三区三州”、原中央苏区、易地扶贫搬迁安置地区县级中医医院基础设施建设；依托基础条件比较好的乡镇卫生院，在“三区三州”建设64个中医县域医疗中心。七是加强基层医疗卫生机构中医馆建设，实现全部社区卫生服务中心和乡镇卫生院设置中医馆、配备中医医师，提升中医馆服务能力。八是实施名医堂工程，按照品牌化、优质化、规范化、标准化的建设要求，分层级规划布局建设一批名医堂，推动名医团队入驻，服务广大基层群众。

3.配套措施。一是各级中医药主管部门要会同卫生健康部门、疾控部门进一步健全中西医协同疫病防治机制，确保中医药第一时间参与传染病防治和突发事件卫生应急处置，深度介入预防、治疗和康复全过程。二是各地要切实履行建设主体责任，落实土地、规划等建设条件，加强土地节约集约利用，严格土地使用标准，统筹考虑当地中医药发展基础和建设条件，因地制宜开展建设。三是各地要统筹加大政策支持力度，推进管理体制变革，支持中医医院建立健全现代医院管理制度，落实“两个允许”要求，深化人事薪酬制度改革，完善医院补偿机制，落实中医药服务价格、医保支付倾斜政策，鼓励在中药制剂和中医技术应用等方面制定更加灵活的政策。

4.部门分工。国家发展改革委、国家中医药局、财政部、国家卫生健康委、人力资源社会保障部、自然资源部、住房城乡建设部、国家医保局、国家疾控局、国家药监局等负责，排第一位的为牵头单位，下同。

（二）中医治未病能力建设。

1.建设目标。结合实施健康中国行动，通过实施区域中医治未病中心试点建设和重点人群中医药健康促进项目，总结探索中医治未病理念融入健康维护和疾病防治全过程的方式，形成可推广的中医治未病健康工程升级模式。

2.建设任务。一是推动若干地级市开展区域中医治未病中心试点建设，探索相关政策机制，推广适宜技术，普及健康知识，进一步带动提升区域中医治未病服务能力。二是实施重点人群中医药健康促进项目，开展中医适宜技术防控儿童青少年近视试点、妇幼健康中医适宜技术推广试点。

3.配套措施。制定落实健康中国行动中医药健康促进专项政策措施。各地要积极实施中医药健康促进行动，加大支持力度，积极探索发挥中医治未病价值作用的政策机制。区域中医治未病中心建设试点城市和重点人群中医药健康促进项目单位要创新思路，探索积累有益经验。

4.部门分工。国家中医药局、财政部、国家卫生健康委、国家疾控局等负责。

（三）中医药老年健康服务能力建设。

1.建设目标。积极应对人口老龄化，发展中医药老年健康服务，发挥中医药在老年人慢性病、重大疑难疾病治疗和疾病康复中的重要作用和优势，增加中医药老年健康服务供给，创新服务模式，建成老年医学中医药高地。

2.建设任务。一是推动有条件的省份依托现有资源，开展老年中医药健康（治未病）中心试点，探索完善中医药老年健康服务模式，提升临床、康复、护理、慢性病管理、科学研究、健康管理能力。二是推动二级以上中医医院加强老年病科建设，增加老年病床数量，开展老年病及相关慢性病防治和康复护理。

3.配套措施。国家中医药局要进一步完善中医医院老年病科建设标准，制定省级老年中医药健康（治未病）中心建设指南。各地要将中医药老年健康服务纳入本地区健康服务或养老服务相关规划，加大对中医药老年健康服务的支持力度。在中医药老年健康人才培养、学科建设、岗位管理、薪酬分配等方面给予更灵活的政策支持。加强中医药健康、养老服务模式和服务内容探索创新，形成好的经验和做法。

4.部门分工。国家中医药局、国家卫生健康委、人力资源社会保障部、民政部等负责。

（四）中医药数字便民和综合统计体系建设。

1.建设目标。基本建成国家中医药综合统计体系、中药质量信息数据标准和统计体系，实现公立中医医院信息互联互通标准化成熟度测评、电子病历系统应用水平分级评价达到国家要求，利用现代信息技术，改善患者就医体验。

2.建设任务。一是围绕“互联网+医疗健康”“五个一”服务要求，开展智慧中医医院建设，支撑便民惠民服务。二是制定国家中医药综合统计制度，依托现有资源建设国家、省级两级平台，构建统一规范的数据标准和资源目录体系，基本建成国家中医药综合统计体系。三是开展中医医院信息化基础达标建设，推进中医医院通用电子信息系统的开发和试点应用。四是制定国家中药质量信息统计制度，依托现有资源建设国家、省级两级平台，构建统一规范的中药质量信息数据标准和统计体系。

3.配套措施。国务院有关部门要统筹规划国家中医药综合统计体系，加强部门协调，建设国家级工作平台。各地要将综合统计、信息化工作纳入规划，落实主体责任，配备专职人员，加大实施保障力度，有针对性地开展区域综合试点和各类专项试点。项目单位要高度重视中医药综合统计、信息化建设工作，加强人才队伍建设。

4.部门分工。国家中医药局、国家药监局、国家统计局牵头负责，财政部、科技部、教育部、国家卫生健康委、农业农村部、国家林草局、工业和信息化部等负责。

三、中西医协同推进工程

建立中西医协同长效机制，健全中西医临床协同体系，提升中西医协同攻关水

平，“宜中则中、宜西则西”，为人民群众提供更高水平的中西医结合医疗服务。

（一）中西医结合医疗模式创新建设。

1.建设目标。建设推广“有机制、有团队、有措施、有成效”的中西医结合医疗模式，提高中西医结合临床水平。

2.建设任务。建设50个左右中西医协同“旗舰”医院、一批中西医协同“旗舰”科室，辐射带动提升区域中西医结合整体水平。

3.配套措施。各地要支持组建区域中西医协同医疗联合体，将中西医结合工作纳入医院等级评审和绩效考核。项目单位要把建立中西医协同机制和多学科诊疗体系纳入医院章程，将中西医联合查房、会诊纳入医院管理制度，在各主要临床科室配备中医医师，打造中西医协同团队。

4.部门分工。国家中医药局、国家发展改革委、国家卫生健康委等负责。

（二）重大疑难疾病中西医临床协同建设。

1.建设目标。促进中西医医疗资源有效整合和中西医医疗技术优势互补，推进诊疗模式改革创新和医学领域创新发展，显著提高部分重大疑难疾病的临床疗效，形成一批独具特色的中西医结合诊疗方案和专家共识。

2.建设任务。聚焦癌症、心脑血管病、糖尿病、感染性疾病等重大疑难疾病、慢性病和传染性疾病，以提高临床疗效为重点，遴选一批项目单位开展中西医联合攻关。

3.配套措施。国家中医药局要统筹实施好重大疑难疾病中西医临床协作项目。各地要在人力、物力等方面加大支持力度，结合本地实际，开展省级重大疑难疾病中西医临床协同试点。项目单位要围绕解决重大疑难疾病治疗难点，整合资源、协同攻关，创新诊疗模式。

4.部门分工。国家中医药局、国家卫生健康委、中央军委后勤保障部、财政部、国家疾控局等负责。

四、中医药传承创新和现代化工程

重点围绕国家战略需求及中医药重大科学问题，布局一批中医药科技创新重点项目和关键技术装备项目，加强中医药科技创新体系建设，提升传承创新能力，加快推进中医药现代化。

（一）中医药科技创新平台建设。

1.建设目标。跨领域、跨行业整合多学科资源，完善以国家中医药传承创新基

基础研究、临床研究、技术创新平台为主要支撑的中医药科技创新体系，优化中医药领域科技布局。

2.建设任务。依托现有资源，建设若干中医药相关多学科交叉融合的全国重点实验室、中医类国家临床医学研究中心和 30 个左右国家中医药传承创新中心、100 个左右国家中医药局重点实验室，提升中医药科技服务能力及协同创新能力。依托国家和省级药品检验机构，建设 30 个左右国家药监局中药市场质量监控和评价重点实验室、30 个左右国家药监局中药安全监测和风险评估重点实验室，整体提升药品检验机构的中药质量评价能力。

3.配套措施。各地要加大实施保障力度，在运行管理、岗位管理、人才招聘、职称晋升等方面创新机制。支持国家中医药传承创新中心按照有关规定自主开展职称评审。在省级科研项目中加大对中医药科技创新平台的支持力度。注重培育省级中医药科技创新平台，功能互补、错位发展。

4.部门分工。国家中医药局、科技部、国家发展改革委、中央军委后勤保障部、国家卫生健康委、国家药监局、人力资源社会保障部等负责。

（二）中医药古籍文献传承。

1.建设目标。提升中医药古籍原生性、再生性保护能力，提高中医药古籍资源的利用效率。

2.建设任务。一是依托现有数字平台建设中医药古籍数字图书馆，建立中医药古籍人工智能技术应用平台和中医药知识服务系统，推动中医药古籍数字化挖掘，打造中医药古籍数字化服务应用产品。二是依托现有机构，改善中医药行业古籍保护条件，全面开展中医药古籍文物定级、建档、备案工作，加大濒危珍贵古籍保护修复力度，提升中医药古籍保护及利用能力。

3.配套措施。各地要发挥高等院校和科研院所、中医医疗机构等在古籍保护和现代化应用方面的资源和人才优势。项目单位要把古籍保护工作摆上重要日程，纳入重点工作计划，落实建设经费，加强专业团队建设，改善古籍保护条件。

4.部门分工。国家中医药局、文化和旅游部、国家文物局、财政部等负责。

（三）中医药科技重点项目研究。

1.建设目标。布局一批中医药科研项目，系统化诠释中医药科学问题，提升重大疾病临床疗效、中药质量水平，科学阐释中医药机理，完善中医药现代化研究体系。

2.建设任务。一是开展中医药防治重大疑难疾病临床方案优化研究、中医药疗效与作用机制研究、临床循证研究及评价研究，组织筛选 50 个中医优势病种。二是开展中医药基础理论研究，推动中医理论的原始创新，阐明作用机制，助力临床

精准诊疗。三是研发一批临床疗效好、科技含量高、创新性强、拥有自主知识产权的中药新药。

3.配套措施。各地要加强政策保障，建立完善多学科联合攻关的中医药科技创新机制。项目单位要加强科研人才培养，完善激励机制，推动产学研医政深度融合。

4.部门分工。国家中医药局、科技部、人力资源社会保障部、国家药监局等负责。

（四）中医药关键技术装备研究。

1.建设目标。推动实施中医药现代化关键技术装备项目，提升中医药技术装备水平、产业创新能力及产业化水平，在关键技术装备方面取得突破，为科学研究和产业发展提供支持和保障。

2.建设任务。一是开展中医特色诊断治疗装备研究，研发中医数字化辅助诊断装备、中医特色疗法智能化装备、中医治未病现代化装备。二是开展中药品质智能辨识与控制工程化技术装备研究，研发推广中药材生产与品质保障、中药饮片智能炮制控制与调剂工程化、中成药制造核心工艺数字化与智能控制等技术装备。三是开展中医药技术装备共性标准等可度量技术规范体系建设和应用转化，研发中医现代“铜人”，开展中医药技术装备在慢性病防控中的应用示范。

3.配套措施。各地要加强政策保障，引导社会资本参与关键技术装备研发。项目单位要落实知识产权与成果转化收益分配制度，完善激励机制，调动广大中医药科技人员参与关键技术装备研究开发的积极性。

4.部门分工。国家中医药局、科技部、工业和信息化部、国家卫生健康委、国家药监局等负责。

（五）做大做强中国中医科学院。

1.建设目标。建设形成布局合理、优势明显的学科体系，发挥中国中医科学院示范引领作用，打造成为中医药科技创新核心基地和创新人才高地。

2.建设任务。一是调整优化中国中医科学院科技发展布局，加大对基础研究、弱势和小众学科的支持力度，做强一批在国内外有影响力的优势学科。二是加强青蒿素研究中心、中国中医药循证医学中心、中医药疫病防控中心等建设，形成具有行业领先水平的科技创新高地。三是实施中国中医科学院人才强院计划，加强中医药教育教学和人才培养。四是指导省级中医药科研院所加强能力建设。

3.配套措施。中国中医科学院要深化体制机制改革，创新科研组织模式，赋予科研人员更大的自主权，在岗位设置、薪酬等方面建立更加灵活的政策机制。

4.部门分工。国家发展改革委、国家中医药局、财政部、教育部、科技部、人

力资源社会保障部、国家卫生健康委、国家疾控局等负责。

五、中医药特色人才培养工程（岐黄工程）

加强中医药高层次人才、基层队伍建设和人才培养平台建设，建立符合中医药特点的人才培养体系，创新中医药人才发展体制机制，建设以领军人才为引领，青年优秀人才、骨干人才、基层实用人才为主体的高素质中医药特色人才队伍。

（一）高层次人才培养计划。

1.建设目标。培养具有较大社会影响力和国际竞争力的中医药领军人才、学科团队，搭建高层次人才梯队。

2.建设任务。一是实施中医药领军人才支持项目，遴选培养 50 名岐黄学者和 200 名青年岐黄学者，组建 10 个国家中医药多学科交叉创新团队和一批国家中医药传承创新团队。二是实施中医药优秀人才研修项目，培养 1200 名中医临床、少数民族医药、西医学习中医等方面的优秀人才。三是实施中医药骨干人才培养项目，遴选一批全国老中医药专家学术经验继承指导老师和继承人，培养一批中医药骨干师资和中药、护理、康复、管理等方面骨干人才，规范化培训一批中医医师。四是实施综合医院中医药高层次人才支持项目，开展西医学习中医高级人才培养和全国老中医药专家学术经验继承工作，建设一批传承工作室，培养一批中医药骨干人才。

3.配套措施。国家中医药局负责制定项目实施方案，完善相应的遴选、评价、管理、投入等机制，负责开展终期评价，做好不同层次人才项目衔接，搭建高层次人才发展平台。各地负责过程管理，加强政策等配套衔接，在重大项目建设、评选表彰等方面予以优先支持，形成支持合力。项目单位负责项目日常管理，保证培养对象培训期间的工资及福利待遇。

4.部门分工。国家中医药局、财政部、国家卫生健康委、人力资源社会保障部、教育部、中央军委后勤保障部等负责。

（二）基层人才培养计划。

1.建设目标。基层中医药人才队伍规模不断扩大，素质逐步提升，更好适应群众就近享受中医药服务的需求。

2.建设任务。一是实施基层中医药人才培养项目，招录 7500 名左右中医专业农村订单定向免费培养医学生，支持 1.25 万名中医类别全科医生开展规范化培训、转岗培训，培养 5000 名中医助理全科医生，为中医馆培训一批骨干人才。二是实施革命老区中医药人才振兴项目，在革命老区、国家乡村振兴重点帮扶县等地区，加大中医专业农村订单定向免费培养医学生的培养力度，支持建设全国基层名老中医药专家传承工作室。

3.配套措施。国务院有关部门负责制定项目实施方案，不定期组织开展考核评

估。各地负责过程管理，完善培养使用、待遇保障等政策，落实农村订单定向免费培养医学生就业安置和履约管理相关要求，积极引导人才向基层流动，确保项目实施效果。项目单位负责项目日常管理，保证培养对象培训期间的工资及福利待遇。

4.部门分工。国家中医药局、财政部、国家卫生健康委、人力资源社会保障部、教育部等负责。

（三）人才平台建设计划。

1.建设目标。推进中医药学科发展，建设形成一批高水平的人才培养平台，中医药人才培养能力不断提升。

2.建设任务。一是建设一批重点学科和中医药类一流本科专业。二是建设一批中医临床教学基地。依托已建成的各类机构，遴选若干标准化的中医医师规范化培训实践技能考核基地。三是为第四届国医大师、第二届全国名中医建设传承工作室，新增建设一批老药工、全国名老中医药专家和全国基层名老中医药专家传承工作室。

3.配套措施。国务院有关部门负责制定项目实施方案，完善相应的遴选、评价、管理、投入等机制，组织项目的实施和评估，集聚高层次人才参与平台建设。各地要加强政策保障，负责过程管理。项目单位要落实团队、场地、设施等软硬件要求，建立管理制度，进行定期评估和报告。

4.部门分工。国家中医药局、财政部、国家卫生健康委、教育部、中央军委后勤保障部等负责。

六、中药质量提升及产业促进工程

围绕中药种植、生产、使用全过程，充分发挥科技支撑引领作用，加快促进中药材种业发展，大力推进中药材规范种植，提升中药饮片和中成药质量，推动中药产业高质量发展。

（一）中药材种业质量提升。

1.建设目标。中药材种质资源收集保存、鉴定评价、优良品种选育与良种繁育能力进一步提升，优质种子种苗大规模推广应用，中药资源监测能力明显提高，从源头保障中药材质量。

2.建设任务。一是支持国家药用植物种质资源库建设。二是引导地方建设一批中药材种子种苗专业化繁育基地，推动制定种子种苗标准。三是依托第四次全国中药资源普查工作成果，健全中药资源动态监测体系。

3.配套措施。出台中药材种子管理办法，从法规层面规范中药材种子种苗生产经营资质和经营行为，打击种业违法行为。加强部门协同，形成中药资源管理合力。

4.部门分工。国家中医药局、农业农村部等负责。

（二）中药材规范化种植。

1.建设目标。道地药材生产布局更加优化，珍稀濒危中药材人工繁育技术取得突破，中药材生产先进适用技术实现有效转化和示范推广，进一步推动中药材资源可持续利用。

2.建设任务。一是引导地方建设一批道地药材生产基地。二是建设一批珍稀濒危中药材野生抚育、人工繁育基地。三是制定常用 300 种中药材种植养殖技术规范 and 操作规程。四是广泛开展中药材生态种植、野生抚育和仿野生栽培，开发 30—50 种中药材林下种植模式并示范推广。五是统一中药材追溯标准与管理办法，依托现有追溯平台，建立覆盖主要中药材品种的全过程追溯体系。六是依托现有药品监管体系，搭建一批中药材快速检测平台。

3.配套措施。国务院有关部门出台全国道地药材目录，推进实施中药材生产质量管理规范（GAP），加强道地药材产区规划和规范化种植。各地要强化道地药材资源保护和生产管理，在项目、政策等方面予以倾斜，建立部门协同机制，统筹力量协同推进中药材质量提升。

4.部门分工。农业农村部、国家中医药局、国家林草局、国家药监局等负责。

（三）中药炮制技术传承创新。

1.建设目标。深入研究中药炮制理论和技术，阐释中药炮制机理，完善中药饮片质量标准，保证饮片质量。

2.建设任务。一是建设一批中药炮制技术传承基地，挖掘与传承中药炮制理论和技术。二是开展一批常用中药饮片的质量标准、生产工艺等研究。

3.配套措施。国务院有关部门出台全国中药饮片炮制规范，完善中药饮片质量控制体系。各地要加强对区域特色饮片和炮制技术的挖掘、整理、传承。

4.部门分工。国家中医药局、财政部、国家药监局等负责。

（四）中成药综合评价体系建设。

1.建设目标。涵盖临床有效性安全性评价、质量标准、生产工艺、制剂技术等的中成药综合评价体系基本建成，符合中医药特点的中药新药审评体系进一步完善。

2.建设任务。一是建立健全中成药临床综合评价方法，系统开展 100 种中成药的临床综合评价，丰富中成药在用药指征、目标人群、最佳剂量等精准用药信息方面的内涵。二是针对 100 种中成药建立系统完善、适应发展需求、覆盖生产全流程的标准体系，形成多层次的现代质量控制体系。三是初步建立中医药理论、人用经

验和临床试验相结合的审评证据体系,构建符合中药特点的安全评价方法和标准体系。四是开展中成药质量评价方法研究,建立常用中成药质量优劣评价标准。五是完善中药警戒制度,加强中药不良反应监测“哨点”建设。

3.配套措施。国务院有关部门制定中成药生产质量管理规范,优化完善以《中华人民共和国药典》为核心的中药国家标准的制修订工作机制,协调推动中成药综合评价结果运用和转化。

4.部门分工。国家中医药局、国家药监局等负责。

七、中医药文化弘扬工程

重点支持中医药博物馆体系建设,深入挖掘和传承中医药精华精髓,推动中医药文化融入群众生产生活、贯穿国民教育始终,实现中医药文化创造性转化、创新性发展。

(一) 中医药博物馆建设。

1.建设目标。国家中医药博物馆及其数字博物馆基本建成并投入试运行,形成布局合理、特色鲜明、功能完备的中医药博物馆体系,更好展示中医药藏品所蕴含的历史价值与文化内涵。

2.建设任务。加快推进国家中医药博物馆选址立项、基础建设和数字化建设。支持中医药博物馆创建国家一、二、三级博物馆。开展中医药相关文物、史料及代表性见证物的征藏工作,充实完善中医药收藏体系,建设中医药博物馆资源共享平台,构建中医药博物馆数字资源共建共享机制。推动建设一批中医药主题文化园,推出一批精品中医药展览,开发一批具有鲜明中医药特色的文化创意产品。

3.配套措施。国务院有关部门要在国家中医药博物馆立项、选址、建设方面加大支持力度。各地要将中医药博物馆纳入当地公共文化服务重点项目建设,建立多部门共建共商机制。项目单位要拓展相关经费渠道,提高建设水平,丰富馆藏藏品。引导和鼓励社会力量通过多种方式支持博物馆建设。

4.部门分工。国家中医药局、国家发展改革委、文化和旅游部、国家文物局、自然资源部、住房城乡建设部等负责。

(二) 中医药文化建设。

1.建设目标。中医药文化传播体系建立健全,形成一批中医药文化精品,中小学中医药文化教育进一步丰富,公民中医药健康文化素养水平在“十四五”末提升至25%左右。

2.建设任务。一是提炼中医药文化精神标识,挖掘阐释并推广普及名医名家、医籍名方等中医药文化经典元素。二是支持创作高质量的中医药图书、纪录片、影

视剧以及各类新媒体产品，打造有代表性的中医药文化节目和中医药动漫作品。三是实施中医药文化传播行动，推动建设一批中医药文化宣传教育基地并达到国家级建设标准，推动建设若干中医药文化体验场馆，支持建设中医药健康文化知识角，广泛开展中医药文化主题活动。四是中小学进一步丰富中医药文化教育，开展中医药文化专题教育活动，建设校园中医药文化角和学生社团。五是培养建立中医药文化传播工作队伍。

3.配套措施。国家中医药局要组织中医药文化有关研究工作，协调有关部门加大实施保障力度。各地要把中医药文化工作纳入中华优秀传统文化传承发展工程总体框架，对本地区中医药文化资源进行调查整理、挖掘研究，将中医药文化纳入中华优秀传统文化进校园总体安排，有条件的地方积极探索将中医药文化纳入中小学教育教学活动。积极引导社会力量参与中医药文化建设工作。

4.部门分工。国家中医药局、财政部、国家卫生健康委、中央宣传部、文化和旅游部、国家文物局、教育部、广电总局等负责。

八、中医药开放发展工程

重点支持中医药产学研用开放发展，提升中医药国际影响力，推动中医药传播、应用与发展，助力构建人类卫生健康共同体。

（一）中医药开放发展平台建设。

1.建设目标。中医药机构参与全球中医药各领域合作的平台更加多样，机制更加灵活，中医药海外认可度和接受度进一步提升。

2.建设任务。鼓励社会力量持续建设一批高质量中医药海外中心。依托国内中医药机构，拓展建设一批高水平中医药国际合作基地。鼓励和支持社会力量采取市场化方式，与有合作潜力和意愿的国家共同建设一批友好中医医院、中医药产业园。支持中国中医药循证医学中心与世界卫生组织合作，建设传统医学领域的国际临床试验注册平台。

3.配套措施。指导和鼓励社会资本设立中医药“一带一路”发展基金，参与平台建设工作。各地要明确派出人员晋升、待遇的激励保障政策，对开展中医药领域对外投资合作的企业给予支持。

4.部门分工。国家中医药局、国家发展改革委、商务部、国务院国资委、国家卫生健康委等负责。

（二）中医药国际影响力提升计划。

1.建设目标。中医药对外交流合作更加广泛，国际影响力进一步提升。

2.建设任务。培育世界一流多语种中医药学术期刊，加强与境外知名期刊合作，

支持在国际知名学术期刊发表中医药研究成果，在跨国科研合作计划中加大中医药参与力度。建设粤港澳大湾区中医药高地，推动粤港澳大湾区中医药创新发展。

3.配套措施。国务院有关部门要支持中医药参与相关国际科技创新合作，支持有关高等院校和科研院所建设“一带一路”联合实验室，推动出台中医药传统知识保护条例，建立中医药传统知识保护数据库。

4.部门分工。国家中医药局、外交部、科技部、商务部、国家卫生健康委、国家药监局等负责。

（三）中医药国际贸易促进计划。

1.建设目标。中医药服务出口基地在探索外贸新业态新模式中发挥积极作用，中医药国际贸易体制机制不断完善，中医药产品和服务国际贸易总额以及中医药行业贸易便利化水平持续提升。

2.建设任务。高质量建设中医药服务出口基地，探索中医药服务出口新业态新模式，培育中医药服务国际知名品牌。巩固中医医疗保健、教育培训等传统服务贸易优势，发展“互联网+中医药贸易”。鼓励有实力、信誉好的企业在共建“一带一路”国家构建中医药跨国营销网络，建设中医药产品物流配送中心。支持中医药企业通过中国进出口商品交易会、中国国际服务贸易交易会等平台“走出去”。

3.配套措施。在中国进出口商品交易会、中国国际服务贸易交易会等开展中医药“走出去”相关活动并探索设立中医药相关展示板块。持续开展中医药服务贸易统计试点工作，完善中医药服务贸易统计方法和指标，进一步优化进出口管理与服务，研究调整中药产品税则号列，提升中医药产品和服务通关便利化水平。各地要完善对中医药服务出口企业的金融等支持政策。

4.部门分工。国家中医药局、商务部、国家药监局、海关总署、财政部等负责。

（四）中医药国际抗疫合作计划。

1.建设目标。中医药在新型冠状病毒感染等重大传染病防控国际合作中的参与度显著提升，更多抗疫类中药产品在海外注册和应用。

2.建设任务。积极推进中医药参与新型冠状病毒感染等重大传染病防控国际合作，组织中医药抗疫国际学术交流活动。建设高水平的中医疫病防治团队，加强抗疫技术和产品国际合作。加强抗疫类中药产品海外注册公共服务平台建设。

3.配套措施。国务院有关部门要积极组织各地和中医药机构参加有关国际性高级别论坛，推动中医药防治重大传染病合作，完善中医药参与国际关注的公共卫生紧急事件应对机制。各地要出台鼓励企业开展抗疫类中药产品海外注册和应用的政策措施，明确对参与国际抗疫合作人员的激励保障政策。

4.部门分工。国家中医药局、外交部、国际发展合作署、国家卫生健康委、国家药监局等负责。

九、国家中医药综合改革试点工程

充分调动地方积极性、主动性和创造性，先行先试，以点带面，为全面深化中医药改革探索途径、积累经验。

（一）国家中医药综合改革示范区建设。

1.建设目标。通过改革体制机制，鼓励在服务模式、产业发展、质量监管等方面先行先试，加快建立健全中医药法规、发展政策举措、管理体系、评价体系和标准体系，提升中医药治理体系和治理能力现代化水平，打造一批中医药事业和产业高质量发展高地，发挥示范带动作用。

2.建设任务。以省（自治区、直辖市）为主体，分批规划建设10个左右国家中医药综合改革示范区。一是系统落实国家重大战略和中医药传承创新发展任务，加快推动省域中医药高质量发展。二是重点推进综合改革和制度创新在不同领域形成示范。三是在中医药管理体制、服务体系、服务模式、评价体系、人才培养、科技创新、产业发展、文化传播等方面，针对亟需突破的重点难点问题，深化改革，形成经验。

3.配套措施。国务院有关部门要积极推进示范区布局，强化统筹指导，沟通协调解决问题，在项目、政策等方面予以倾斜，定期开展评估，总结推广经验。各省（自治区、直辖市）要承担主体责任，将示范区建设作为重点工作积极推进，健全示范区建设机制，明确工作职责，完善配套措施，加强改革探索，及时总结经验。

4.部门分工。国家中医药局、国家发展改革委、国家卫生健康委、工业和信息化部、国家药监局等负责。

（二）医保、医疗、医药联动促进中医药传承创新发展试点建设。

1.建设目标。遴选部分城市开展试点，鼓励地方发扬首创精神，加快推进有利于促进中医药传承创新发展的医保、医疗、医药联动改革，完善更好发挥中医药特色优势的医改政策。

2.建设任务。以国家中医药综合改革示范区、综合医改试点省份为重点，在全国选择若干地级市开展试点，优先考虑基层中医药工作示范市。支持试点城市加快健全完善中医药服务体系，制定实施医疗保障支持中医药发展政策措施，建立健全现代医院管理制度，实施中医药健康促进活动，探索形成有利于发挥中医药特色优势的医改政策体系，总结并推广好的经验和做法。

3.配套措施。国家中医药局要会同有关部门制定试点工作总体方案，加强指导，及时发现并推广各地经验。各试点城市要结合本地实际制定工作方案，健全工作机

制，积极组织实施，深入探索体制机制创新，形成典型经验和有益做法。

4.部门分工。国家中医药局、国家卫生健康委、国家发展改革委、财政部、国家医保局、人力资源社会保障部、国家药监局、国家疾控局等负责。

十、保障措施

（一）强化项目实施。国家中医药局、国家卫生健康委、国家发展改革委要牵头建立跨部门工作机制，各有关地方、部门和单位要按照职责分工，协同做好落实工作。国务院中医药工作部际联席会议有关成员单位要将重大工程实施纳入本单位重点工作，明确工作任务，加强组织协调，抓好落地落实。各有关地方和项目单位要强化主体责任，精心实施项目。

（二）做好资金保障。各地各有关部门要完善投入保障机制，建立持续稳定的中医药发展多元投入机制。科学界定政府和市场投入责任，鼓励引导社会资本参与中医药振兴发展，各级政府在卫生健康投入中统筹安排中医药事业发展经费并加大支持力度。合理划分中央与地方财政事权和支出责任，形成合理投入机制。加强项目统筹规划和预算申报管理，避免资金安排分散重复，优先保障重大专项和重点项目。依法依规加强资金使用管理，保障财政资金专款专用。完善内控机制，提高项目管理水平。强化项目实施的事前事中事后监管，建立绩效评价机制，提高资金使用绩效。

（三）加强监测评估。国家中医药局、国家卫生健康委、国家发展改革委要牵头组织成立专家组，制定评估方案，开展重大工程实施动态监测、中期评估和总结评估。充分发挥第三方评估作用，强化全周期监测，增强评估的客观性、准确性和科学性。加强评估结果应用，建立动态调整机制，对评估中发现的问题，立行立改、即知即改。

（四）注重宣传解读。要加强政策解读，大力宣传中医药振兴发展特别是重大工程实施的进展和成效，宣传中医药维护健康的特色和优势。及时总结提炼地方好的经验和做法，加强典型报道，发挥示范引领作用。及时回应社会关切，提升对中医药的认可度，营造全社会关心和支持中医药发展的良好氛围。

http://www.gov.cn/zhengce/content/2023-02/28/content_5743680.htm

中国银保监会办公厅关于印发银行业保险业贯彻落实《国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》实施意见的通知

银保监办发〔2023〕11 号

山东、青岛银保监局，各政策性银行、大型银行、股份制银行，各保险集团（控股）公司：

为贯彻落实《国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》（国发〔2022〕18 号）有关部署，引导银行业保险业优化资源配置，提高服务质效，支持山东深化新旧动能转换、推动绿色低碳高质量发展，银保监会制定了《银行业保险业贯彻落实〈国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见〉实施意见》。现印发给你们，请遵照执行。

中国银保监会办公厅

2023 年 2 月 14 日

（请山东、青岛银保监局将此件转发至辖内银行保险分支机构和地方法人机构）

银行业保险业贯彻落实《国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》实施意见

为全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记关于金融工作的重要论述和对山东工作的重要指示要求，落实《国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》（国发〔2022〕18 号）有关部署，发挥银行业保险业支持保障作用，助力山东深化新旧动能转换、推动绿色低碳高质量发展，制定本实施意见。

一、工作目标

以《国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》

为指导，落实《山东省建设绿色低碳高质量发展先行区三年行动计划（2023—2025年）》有关要求，深刻领会金融工作的政治性、人民性，提升专业性，积极促进银行业保险业自身高质量发展与山东建设绿色低碳高质量发展先行区的有机契合，为支持中国式现代化山东实践提供强大金融动能。

二、健全科技金融生态系统，支持高水平科技自立自强

（一）推动科技金融发展提质增效。引导银行机构积极服务创新型领军企业、高新技术企业、科技型中小企业，为更多专精特新“小巨人”、制造业“单项冠军”“瞪羚”“独角兽”企业创新发展提供优质金融服务，加大科技型企业知识产权质押融资、信用贷款、首贷和小微企业续贷支持力度，努力实现科技企业贷款余额、有贷款户数持续增长。鼓励保险机构完善科技保险产品体系，形成覆盖科技企业研发、生产、销售等各环节的保险保障。

（二）创新科技金融产品和服务。鼓励银行机构结合科技企业发展阶段特点、金融需求和风险特征，采取更加灵活的利率定价和利息还付方式。在风险可控前提下与外部投资机构深化合作，探索“贷款+外部直投”等业务新模式。针对泰山人才工程、齐鲁人才工程和青年人才集聚专项行动等重点群体的创新创业金融需求，积极开发特色金融产品，提供职业责任、人身意外以及健康养老等保险保障服务。支持保险机构开展首台（套）重大技术装备保险试点和新材料首批次应用保险试点，以及探索开办首版次软件保险。

（三）支持济南市建设科创金融改革试验区。鼓励和支持试验区银行机构设立以“六专机制”为核心的科创金融事业部、科技分（支）行等科创金融专营（特色）机构，并在资源配置、业务审批、考核评价、创新权限、任职交流等方面予以倾斜。引导符合条件的保险公司在试验区开展科技保险特色业务，支持发展专业性的科创保险经纪机构，在依法合规、风险可控的前提下支持有条件的机构发起设立再保险公司。支持银行保险机构完善科技创新全周期金融服务。

三、大力发展现代金融体系，助力构建现代化产业体系

（四）优化先进制造业和战略性新兴产业等重点领域金融服务。支持银行机构扩大制造业中长期贷款、信用贷款规模，重点支持高技术及智能制造业、战略性新兴产业，支持山东打造国家级先进制造业集群。引导保险资金在风险可控、商业自愿前提下，通过投资股权、债券、私募基金、保险资产管理产品等多种形式，为先进制造业和战略性新兴产业提供长期稳定资金支持。

（五）加强和改进现代海洋经济发展金融服务。鼓励有条件的银行机构在依法合规、风险可控的前提下开展涉海金融体制机制创新，加大涉海抵质押贷款业务创新推广，采取银团贷款、联合授信等模式加大对海工装备基地、海洋牧场等重点领域的支持。加快发展航运保险、滨海旅游特色保险、海洋环境责任险、涉海企业贷款保证保险等，推广短期贸易险、海外投资保险，扩大出口信用保险在海洋领域的覆盖范围。

（六）进一步完善外贸金融服务。鼓励银行保险机构聚焦高标准建设上合示范区、打造山东自贸试验区升级版、RCEP山东经贸合作示范区建设，合理利用境内

外市场资源，积极开展外贸金融服务，提供支付结算、融资融信、财务规划、风险管理、关税保证保险、出口信用保险等外贸金融产品服务 and 外贸金融整体解决方案。

（七）积极做好能源交通绿色低碳转型的融资支持。鼓励银行机构大力支持山东构建清洁低碳、安全高效的现代能源体系，积极服务山东构建“四横五纵沿黄达海”十大通道，探索并购融资、气候债券、绿色信贷资产证券化等创新产品。鼓励保险机构通过债权、股权、股债结合、资产支持计划和私募基金等形式，参与山东能源交通基础设施项目建设。

四、加大绿色金融产品创新，服务建设绿色低碳先行区

（八）持续完善绿色金融体系。从战略高度推进绿色金融，鼓励有条件的银行机构设立绿色金融事业部、特色分支机构，鼓励保险机构积极开展绿色保险和资金运用，支持山东绿色发展。建立完善与绿色金融相匹配的制度体系、工作机制、业务流程等，建立绿色企业评价体系，在客户准入、授信政策等方面实行差别化管理，积极开展环境权益融资、生态产品价值实现、绿色消费信贷、绿色保险等金融创新，提升绿色金融专业服务能力。支持威海、烟台在绿色金融、金融促进“蓝绿”融合发展等方面探索实践。

（九）强化绿色金融体制创新。支持山东探索促进绿色金融创新的工作机制，加强银行保险机构绿色金融业务发展情况的监测评估，引导金融资源支持高碳行业企业向低碳转型及绿色低碳技术研发和成果转化。支持有条件的银行保险机构在山东开展碳账户、碳保险、碳资产证券化等探索创新。支持银行机构针对绿色金融业务实施专项激励，通过调整内部资金转移定价和经济资本占用等方式引导信贷资源绿色化配置，鼓励保险机构将企业环境与碳减排等纳入投资决策体系与保费定价机制。

（十）推进传统产业绿色升级。引导银行保险机构支持传统支柱产业绿色化高端化发展、重化工业布局优化和结构调整，在设备更新、技术改造、绿色转型发展等方面提供中长期资金支持。同时，按照“有保有压、分类管理”原则，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展。

（十一）支持黄河流域生态保护。引导银行保险机构为黄河流域污染防治、生态保护修复工作提供全方位的融资支持和保险保障。大力支持先进节水技术发展和节水设施建设，围绕排污权等相关权益，与有关方面加强协同，促进权益有序流转、优化配置，探索创新相关金融产品和服务。围绕黄河流域水利薄弱环节治理、悬河治理、城市防洪排涝体系等建设项目，提升金融服务质效。服务好滩区居民迁建工作，在搬迁安置、产业就业、公共设施建设等方面提供金融支持。进一步发挥保险业在防灾抗灾减灾方面的作用，深化自然灾害研究，丰富和完善产品服务供给，在灾前防范、灾时救援、灾后理赔各环节发挥专业优势，为黄河流域人民生命财产安全提供坚实保障。

五、提升涉农金融服务水平，扎实推进乡村全面振兴

（十二）确保涉农金融投入稳定增长。加大涉农信贷投放力度，单列涉农和普惠型涉农信贷计划，努力实现同口径涉农贷款余额持续增长。持续监测县域信贷资

金适配情况和县域保险保障水平，提升山东县域金融服务质效。继续保持山东基础金融服务基本全覆盖，积极运用数字技术，向自然村延伸拓展基础金融服务。

（十三）推动金融支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。推动在山东乡村振兴 20 个重点帮扶县有经营业务的银行保险机构，特别是政策性银行、大型银行、股份制银行和主要农业保险承保公司，实现贷款余额、农业保险保额增长。支持保险公司加大对重点帮扶县的保险保障力度，积极推广特色保险，力争每个重点帮扶县的优势特色农产品保险品种稳中有增，各重点帮扶县至少有一款特色农产品保险产品，农业保险保额持续增长。

（十四）创新乡村振兴领域特色金融供给。加大对山东构建现代乡村产业体系的信贷支持，提升信贷产品期限与农业生产周期的匹配性。优先保障粮食和重要农产品供给，向“吨粮县、吨粮市”倾斜配置信贷资源。积极发展面向新型农业经营主体的首贷、信用贷，加大农户经营性信用贷款投放力度。强化乡村建设中长期信贷投入，探索构建乡村建设领域综合平衡融资模式，破解基础设施建设项目缺乏有效还款来源难题。督促保险机构落实三大粮食作物完全成本保险产粮大县全覆盖。稳步扩大关系国计民生和国家粮食安全的大宗农产品保险覆盖面，大力发展山东优势特色农产品保险。加快发展应对台风、地震、洪涝等重大自然灾害的保险业务。

六、深入推进普惠金融战略，助力全体人民共同富裕

（十五）增强小微企业金融供给。加强对小微企业信用信息的挖掘运用，积极推广存货、应收账款、知识产权等动产和权利质押融资业务，规范发展供应链金融，促进小微企业融资增量扩面。支持银行机构与国家融资担保基金及其合作担保机构有序开展总对总的“见贷即保”批量担保业务，为小微企业、个体工商户提供信贷支持，合理分担贷款风险。进一步推广“随借随还”模式，加大续贷政策落实力度。

（十六）创新新市民金融产品和服务。深入贯彻“山东版”新市民金融服务工作方案，通过推出专属信贷产品、提供定制型保险保障等方式，不断提高新市民金融服务覆盖面和精准性。有效整合政务信息、电商平台信息等多维度数据，对新市民客户进行精准画像和风险评估，综合研判还款能力，减少对收入证明和抵质押物的依赖，降低保费门槛与起保要求，扩大贷款和商业保险覆盖面。关注灵活就业等重点人群，量身打造特色信贷产品，创新推出专属健康保险、商业养老保险、意外伤害保险、责任保险等保险产品。

（十七）着力服务民生事业发展。推动山东第三支柱养老保险规范发展，稳步推进专属养老保险等试点，支持山东合格机构设立理财子公司，支持符合条件的养老保险公司等专业机构在山东设立分支机构。鼓励保险机构参与山东长期护理保险试点，积极发展商业医疗保险，持续提升城市定制型医疗保险业务的普惠性、规范性和可得性。大力发展医疗、食品安全、环境污染、疫苗、文旅体育等重点领域责任保险，稳步扩大巨灾保险在山东的试点范围，更好发挥保险业在民生保障和重大灾害救助方面的重要作用。

（十八）以数字化转型推动高质量发展。支持银行保险机构依托科技手段创新发展模式，推进数字化转型，建立相适应的组织架构、激励机制、运营模式，加强人才储备，夯实数据治理基础，强化科技能力建设，充分应用金融科技，创新金融

产品，改进服务质量，降低服务成本，释放创新活力，强化业务管理，提升市场竞争能力、风险管理能力和金融服务水平。

（十九）加强金融宣传教育和金融消费者权益保护。引导银行保险机构多渠道开展金融消费者教育，做好“3·15 教育宣传周”“9 月金融联合教育宣传活动”，全面提升消费者金融素养，增强群众风险防范意识，树立“收益自享、风险自担”观念。督促银行保险机构进一步落实消费者权益保护工作主体责任，将消费者权益保护工作理念贯穿到经营管理全流程，依法合规、积极妥善处理消费投诉，切实加强金融服务工作、有效提升金融服务质效。严厉打击侵害金融消费者合法权益的违法违规行为，依法维护金融消费者合法权益。

七、防范化解重大金融风险，确保山东金融稳健运行

（二十）强化金融风险监测分析。督促银行保险机构深化数据治理和应用，增强数据分析穿透能力，建立健全风险监测预警体系。指导银行保险机构常态化排查各类金融风险隐患，密切关注大企业担保圈、产能过剩行业、企业债券违约、交叉性金融业务及非法集资等领域风险，跟踪监测重点区域、重点企业风险态势，动态分析可能存在的风险触点，及时防控和化解风险，防止风险交叉、蔓延。

（二十一）稳妥有序推进中小金融机构改革化险。指导山东地方中小银行保险机构及时向地方党委政府报告真实风险状况，推动发挥地方党政主要领导负责的财政金融风险处置机制作用，压实属地维稳和风险化解责任。支持开展山东中小法人银行风险资产清收处置攻坚行动，用好地方政府发行专项债补充中小银行资本政策。鼓励以改革化险一体推进的策略方法推动山东地方中小机构深层次治理，深化农村商业银行改革试点方案贯彻落实，加快推进城商行改革化险和高质量发展，稳步实施村镇银行等中小机构并购重组计划，持续引导信托公司、资产管理公司、财务公司等非银机构回归本源主业。

（二十二）加强重点领域风险防控。督促银行机构进一步做实资产质量，严格落实金融资产风险审慎分类。鼓励全国性银行向山东倾斜不良资产处置政策资源，加快工作节奏和处置进程。督促山东中小银行加强资产质量真实分类、加大拨备计提力度，有效处置不良资产。指导银行机构完善大型企业债务融资监测预警机制，提前制定接续融资和债务重组预案，积极配合地方推进重点企业风险化解及遗留问题解决，确保重点企业风险和担保圈风险一体化处置。坚持“房住不炒”定位，落实“金融十六条”措施，“因城施策”实施差别化信贷政策，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。积极配合化解地方政府债务风险。大力整治各类违法违规金融活动。

八、保障措施

（二十三）加强党的全面领导。坚持党中央对金融工作的集中统一领导，加强银行保险机构党的建设，把党的领导真正融入公司治理各环节，切实发挥党组织把方向、管大局、保落实的领导作用。银行保险机构党组织要扛实政治责任，主动融入山东建设绿色低碳高质量发展先行区的重大历史使命，按照山东省委、省政府关于建设先行区的总体部署和重点任务要求，为山东推进现代化强省建设提供有力金融支撑。

（二十四）建立工作保障机制。鼓励银行保险机构建立协调推进机制，定期研究支持山东绿色低碳高质量发展先行区建设重大事项，加强对驻鲁分支机构的指导和支持。山东、青岛银保监局和地方法人银行保险机构要成立主要领导同志担任组长的推动绿色低碳高质量发展领导小组，统筹研究重大政策、重大改革、重大工程，协调解决重大问题，要围绕本实施意见，细化制定具体工作方案，分年度列出具体目标清单和工作清单，以项目化方式推进工作落实。

（二十五）建立重大改革先行试点机制。鼓励银行保险机构加强与山东的沟通协调，支持山东在绿色低碳高质量发展、养老金融等领域率先探索实践。山东、青岛银保监局和山东省内银行保险机构要加强政策配套支持，积累改革经验，探索建立银行业保险业促进绿色低碳高质量发展的体制机制和有效路径，发挥示范引领作用。

<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1096677&itemId=928>

最高人民法院关于完整准确全面贯彻新发展理念 为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见

法发〔2023〕5号

实现碳达峰碳中和，是以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策，是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的内在要求。为深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，贯彻落实党的二十大精神，完整准确全面贯彻新发展理念，推动绿色发展，促进人与自然和谐共生，进一步发挥人民法院审判职能作用，为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务，提出如下意见。

一、指导思想和总体要求

1.坚持以习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导。坚持以人民为中心，服务国家发展大局，推进美丽中国建设。坚持绿水青山就是金山银山，生态优先、节约集约、绿色低碳发展。坚持系统保护，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，为实现碳达峰碳中和各项决策部署落地见效提供司法服务，推动实现人与自然和谐共生的中国式现代化。

2.完整准确全面贯彻新发展理念。积极稳妥推进碳达峰碳中和，统筹产业结构调整、减污降碳、生态保护、应对气候变化。依法助力协调和平衡发展和减排、整体和局部、短期和中长期、政府和市场的关系。以促进能源绿色低碳发展是关键，推动形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局，走符合中国国情和实际的司法服务道路。

3.贯彻最严格制度最严密法治。准确把握刑事、民事、行政法律涉及生态环境保护的立法精神，让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。正确适用民法典绿色原则和绿色条款，强化以环境保护法为基础，以生态保护、污染防治、资源利用以及能源开发等法律为主干，以行政法规规章为补充的碳达峰碳中和法律制度供给和执行，加快形成系统完备的裁判规则体系，确保法律适用统一。

4.统筹国内法治与涉外法治。落实《世界环境司法大会昆明宣言》，秉持公平、共同但有区别的责任及各自能力原则，依法审理节能减排、低碳技术、碳交易、绿色金融等相关案件，促进气候变化减缓和适应。秉持人类命运共同体理念，坚定维护经济全球化和可持续发展，持续深化环境司法领域国际合作交流，积极参与应对气候变化全球治理。

二、服务经济社会发展全面绿色转型

5.依法审理新业态新模式生产服务消费纠纷案件。把握好能源和生态环境市场被纳入全国统一要素和资源市场体系的重要契机，加大新类型生态资源权益司

法保护力度，推进数字化赋能绿色低碳发展，强化对新类型环境权益交易模式、资源要素市场创新的规则指引，降低绿色项目开发和交易成本，形成节约集约、循环高效、普惠共享的生产服务新格局。妥善审理涉标的物包装方式争议的消费纠纷案件，对包装方式是否符合通用方式，是否足以保护标的物并且有利于碳减排、保护生态环境等因素作出合理判断，积极倡导电子商务平台绿色消费和可持续经营发展。

6.依法审理温室气体排放侵权纠纷案件。审理温室气体排放生态环境侵权纠纷案件，依法认定企业排放行为与损害后果之间因果关系是否成立，明确侵权人承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、生态环境修复、赔偿损失等民事责任。侵权人自愿购买核证自愿减排量并在碳排放权交易市场核销或购买其他碳汇产品折抵赔偿碳汇损失、生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致损失的，坚持生态修复优先，处理好固碳和增汇的关系。

7.依法审理大气污染防治案件。依法监督、支持行政机关依照法定权限和程序，对无证排放、通过逃避监管方式排放、超标排放大气污染物，机动车、非道路移动机械生产企业对发动机、污染控制装置弄虚作假，以及违法焚烧废弃物等行为进行行政处罚，对造成污染的排放设施设备实施查封、扣押等行政强制措施。推动行政机关充分利用生态环境制度体系促进低碳发展，采取多污染物与温室气体协同控制措施，全面提升减污降碳综合效能。对违法使用受控消耗臭氧层物质，走私木炭、硅砂等构成犯罪的，依法追究刑事责任。

8.依法审理适应气候变化行政补偿案件。加大司法对行政机关采取措施积极适应气候变化的支持力度，推动行政争议实质性化解。审理企业退出重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区、自然保护区等行政补偿纠纷案件，企业主张因行政机关变更或撤销行政许可而遭受实际损失的，依法对行政行为进行合法性审查，保障企业有序退出。审理收回国有土地使用权、规划变更、移民安置等行政补偿纠纷案件，依法保障行政相对人的合法权益，推动完善陆地生态系统保护和海洋生态系统保护，促进资源开发利用与生态环境保护相协调。

9.依法审理企业环境信息披露纠纷案件。引导企业主动适应绿色低碳发展要求，强化环境责任意识，依法及时、真实、准确、完整披露环境信息。投资者以上市公司和发债企业等未按照企业环境信息披露管理要求，公布企业碳排放量、排放设施等碳排放信息，年度融资形式、金额、投向等信息，以及融资所投项目的应对气候变化、生态环境保护等相关信息，致其遭受损失为由提起侵权损害赔偿诉讼、符合法律规定情形的，依法确定上市公司和发债企业等承担相应侵权责任，确保资金投向气候友好型绿色低碳项目，切实保护投资者合法权益，维护公平、公正的气候投融资市场秩序。

三、保障产业结构深度调整

10.依法审理产能置换纠纷案件。审理钢铁、水泥等产能置换纠纷案件，依法确认合同效力，结合产业政策，能源消耗、碳排放强度和总量控制要求，认定合同履行和违约责任，推动产能指标从高耗能、高碳排放企业向低耗能、低碳排放

企业转移。审理债务人在建项目被纳入国家相关领域产业规划或产能置换范围的破产重整、破产和解或者破产清算等纠纷案件，积极引导债务人与债权人协商，协调解决企业兼并问题，完善市场主体救治和退出机制，推动实现产业结构调整目标。

11.依法审理高耗能、高碳排放企业生态环境侵权纠纷案件。侵权人提出延长生态环境修复赔偿金交纳期限、分批赔偿申请，同时提供有效担保的，依法予以准许，引导企业有序开展节能降碳技术改造。侵权人按照生效裁判要求，在合理期限内履行生态环境修复义务，申请支付清洁生产改造费用折抵生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致损失的，依法予以准许，加强绿色低碳技改抵扣赔偿损失方式的推广适用。

12.依法审理绿色金融纠纷案件。审理清洁能源、节能环保、绿色交通、绿色建筑和碳减排技术等领域具有发展前景，但经营、资金周转暂遇困难的企业所涉金融借款合同纠纷案件，要充分考虑中国人民银行发布的碳减排支持工具、绿色专项再贷款、碳减排项目质押贷款等政策性开发性金融工具，促进金融机构为企业绿色低碳转型提供长期稳定融资支持，降低融资成本。审理绿色股权投资、绿色保险、绿色股票指数、绿色基金等纠纷案件，投资者以相关责任主体违反绿色金融管理规定或擅自改变资金绿色用途、致其遭受损失为由主张损害赔偿责任的，依法予以支持，有效保护投资者合法权益，鼓励更多资本和机构参与气候投融资。

四、助推构建清洁低碳安全高效能源体系

13.依法审理煤炭资源利用和电源结构调整纠纷案件。审理涉煤炭资源整合案件，被兼并中小煤矿主张兼并煤炭企业与其新设目标公司共同承担矿业权转让债务清偿责任等的，要结合煤炭资源整合政策，合同签订主体、具体内容以及履行情况，依法保护中小煤矿合法权益，推动高碳排放企业低碳公正转型。审理煤炭中长期合同纠纷案件，坚守契约精神，依法推动完善煤炭生产企业与发电供热企业长协机制，并严格落实。审理电源结构调整纠纷案件，要促进有计划分步骤实施碳达峰行动，依法服务国家能源结构清洁高效转型，维护企业和员工的合法权益，防范社会风险。

14.依法审理油气资源开发纠纷案件。审理油气资源矿业权转让合同纠纷案件，依法确认合同中履行报批义务等条款的效力。负有报批义务的一方当事人未按照合同约定或者法律、行政法规规定办理申请批准等手续，合同相对方请求其履行报批义务的，依法予以支持，推动油气企业尽快释放产能。预约合同生效后，一方当事人不履行预约合同约定的订立委托、合作勘探开发油气资源本约合同义务，对方请求其承担违约损害赔偿责任的，依法予以支持。依法惩处涉能源资源非法采矿、破坏性采矿等犯罪行为，保障国家能源供应安全。

15.依法审理可再生能源发展纠纷案件。审理清洁能源建设项目环境影响评价案件，要按照能源项目建设用地分类指导政策和国土空间规划要求，依法妥善处理好沙漠、戈壁、荒漠生态环境保护和大型风电、光伏发电基地等建设用地需求

之间的关系，助力形成清洁低碳安全高效能源供应体系。依法推动行政机关主动公开涉及公众生态环境利益调整、需要公众广泛知晓或者公众参与决策的重大建设项目批准和实施情况、环境保护监督检查情况等政府信息。依法引导和推动电力企业重视促进碳减排和保护生态环境的社会责任，加大设备资金投入，提升电力系统对可再生能源电力的消纳能力。审理电网企业涉可再生能源发电并网、运行服务和涉分布式光伏发电并网运行纠纷案件，依法推动能源高效、清洁利用。

16.依法审理合同能源管理节能服务合同纠纷案件。节能服务企业与用能单位以合同形式约定节能项目的节能目标，节能服务企业向用能单位提供节能服务，用能单位以节能效益支付节能服务企业投入及其合理利润，用能单位未依约支付节能效益分享款的，依法认定构成违约。节能服务企业作为出质人，以节能服务项目收益权作为质押财产出质并在法定登记机构办理登记，质权人主张就质押节能服务项目收益优先受偿的，依法予以支持。

五、推进完善碳市场交易机制

17.依法审理碳排放配额、核证自愿减排量交易纠纷案件。重点排放单位、其他符合国家有关交易规则规定的机构或个人等碳排放权交易主体主张通过协议转让、单向竞价等方式订立的交易合同有效的，依法予以支持。审理碳排放配额、核证自愿减排量交易合同纠纷案件，依照法律法规，参照行政规章，结合碳市场业务规则、交易合同约定，全面、客观审核碳排放权注册登记系统、碳排放权交易系统以及核证自愿减排注册登记系统、核证自愿减排交易系统记载的分配、持有、交易、变更、注销等信息、数据，依法确定碳交易产品的归属。交易主体主张碳排放权、核证自愿减排注册登记机构、交易机构承担相关民事责任的，应当依照法律法规，参照行政规章关于注册登记机构与交易机构之间的职能划分和风险防范制度、结算风险准备金制度等规定，结合碳市场业务规则、交易合同约定等，依法予以认定，保障碳市场健康有序发展。

18.依法审理碳排放配额、核证自愿减排量担保纠纷案件。担保合同当事人或者利害关系人以碳排放配额、核证自愿减排量不是可以设立担保的财产为由，主张担保合同无效的，从严认定合同无效情形，依法最大限度维护合同效力。当事人在碳排放权或者核证自愿减排注册登记系统等办理质押登记，债务人不履行到期债务或者发生当事人约定实现质权的情形，质权人主张就登记账户内的碳排放配额或者核证自愿减排量优先受偿的，依法予以支持，助力碳交易产品发挥融资功能，稳定市场预期。

19.依法审理碳排放配额清缴行政处罚案件。温室气体重点排放单位实际排放量超过所持有的上一年度碳排放配额，未按时履行足额清缴义务，行政机关责令限期改正，重点排放单位逾期未改正、未补缴碳排放配额或未提交核证自愿减排量抵销，行政机关依法作出等量核减重点排放单位下一年度碳排放配额、罚款等行政处罚决定的，依法支持行政机关履行温室气体减排行政监管职责。

20.依法办理涉碳排放配额、核证自愿减排量金钱债权执行案件。对被执行人的存款、现金、有价证券、机动车等可以执行的动产和其他方便执行的财产执行

完毕后，债务仍未能得到清偿的，可依法查封、扣押、冻结被执行人的碳排放配额、核证自愿减排量。查封、扣押、冻结的财产不得超出被执行人应当履行义务部分的范围。应当向碳排放权、核证自愿减排注册登记机构、交易机构送达执行裁定书和协助执行通知书。

21.依法审理涉温室气体排放报告纠纷案件。温室气体重点排放单位因拒绝履行温室气体排放报告义务，或者虚构、捏造、瞒报、漏报温室气体排放数据的，支持行政机关依法作出行政处罚决定。技术服务机构与温室气体重点排放单位恶意串通，虚构、捏造、瞒报、漏报温室气体排放数据，对他人造成损害，受害人主张侵权损害赔偿的，依法予以支持；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

六、持续深化环境司法改革创新

22.建立完善涉碳案件审判机制。构建有利于积极稳妥推进碳达峰碳中和的案件归口审理制度。完善由环境资源审判机构牵头，与立案、刑事、民事、行政、执行等相关部门分工配合的审判协调机制。对新类型、具有普遍法律适用指导意义、存在重大法律适用分歧的案件提级管辖。统筹推进碳达峰碳中和与应对气候变化，确保法律适用统一。

23.着力提升专业化审判能力。加强对民法典绿色原则，新类型生态资源权益保护、担保融资等重大、前沿性基础理论研究，准确把握产业结构调整、能源体系建设、减污降碳协同、应对气候变化等相关纠纷案件特点和审理思路。加快具有跨部门法学理论，能够综合运用财政、金融和环境工程等基础知识，具有全球视野，通晓国际规则的碳达峰碳中和复合型审判人才储备。探索建立与域外涉碳案例交换分享机制、法律适用交流机制，加快涉碳案件审判经验积累。

24.推动开展绿色低碳社会行动示范。加强与行政主管部门沟通协作。依法支持仲裁机构发挥更大作用，实现调解、仲裁和诉讼有机衔接。深度应用司法大数据技术，探索建立与全国碳排放权注册登记系统、交易系统，国家温室气体自愿减排注册登记系统、交易系统之间安全、高效的信息共享。持续开展世界地球日、世界环境日、全国节能宣传周、全国低碳日等主题宣传活动，提升公众对自身节能降碳行为的感知，鼓励企业、机构、个人建立碳账户、优先使用碳普惠减排量进行碳中和，加快形成全民参与的良好格局，共建天更蓝、山更绿、水更清的美好家园。

最高人民法院

2023年2月16日

<https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-389351.html>

司法积极稳妥推进碳达峰碳中和典型案例

来源：最高人民法院 发布时间：2023-02-17

典型案例：

- 一、上海某实业公司诉北京某计算科技公司委托合同纠纷案
- 二、德清县人民检察院诉德清某保温材料公司大气污染责任纠纷民事公益诉讼案
- 三、广西某矿业公司诉内蒙古某水泥公司等合同纠纷案
- 四、杭州某球拍公司破产清算案
- 五、广州某低碳科技公司诉广州某交易中心等合同纠纷案
- 六、北京某清洁能源咨询公司诉某光电投资公司服务合同纠纷案
- 七、深圳某容器公司诉深圳市发展和改革委员会行政处罚行为案
- 八、中国农业银行某县支行与福建某化工公司等碳排放配额执行案
- 九、韩某涛等破坏计算机信息系统案
- 十、阿罗某甲等盗伐林木刑事附带民事公益诉讼案
- 十一、陈某华滥伐林木案

一、上海某实业公司诉北京某计算科技公司委托合同纠纷案

【基本案情】

2020 年 5 月，北京某计算科技公司与案外人上海某甲公司签订《服务器设备采购协议》约定，北京某计算科技公司购买上海某甲公司采购的型号为 M20S 的服务器（即比特币“挖矿机”），货款未付清之前，服务器仍然由上海某甲公司所有。双方协商将服务器托管在北京某计算科技公司运营的云计算中心。2020 年 6 月 1 日，上海某甲公司与上海某实业公司签订《项目合作合同》约定，由上海某实业公司代表上海某甲公司和第三方签署技术服务协议直接结算，支付电费、服务费并接收比特币。2020 年 6 月 5 日，上海某实业公司与北京某计算科技公司签订《云计算机房专用运算设备服务协议》约定，上海某实业公司委托北京某计算科技公司对

案涉服务器提供机房技术服务，北京某计算科技公司应保证供电并确保设备正常持续运营。因案涉服务期间机房多次断电，上海某实业公司以北京某计算科技公司违约为由，诉请人民法院判令北京某计算科技公司赔偿比特币收益损失 530 余万元。

【裁判结果】

北京市东城区人民法院一审认为，比特币“挖矿”行为本质上属于追求虚拟商品收益的风险投资活动。2021 年 9 月 3 日，国家发改委等部门发布《关于整治虚拟货币“挖矿”活动的通知》，将虚拟货币“挖矿”活动列为淘汰类产业，按照相关规定禁止投资。国务院《促进产业结构调整暂行规定》第十九条规定，对淘汰类项目禁止投资。比特币“挖矿”行为电力能源消耗巨大，不利于高质量发展、节能减排和碳达峰碳中和目标实现，与《中华人民共和国民法典》（以下简称民法典）第九条“绿色原则”相悖，亦不符合产业结构调整相关政策法规和监管要求，违反公序良俗，案涉委托维护比特币“矿机”及“挖矿”的合同应属无效。双方当事人对合同无效均有过错，相关损失后果亦应由各自承担。判决驳回上海某实业公司的诉讼请求。宣判后，各方均未上诉。

【典型意义】

比特币是一种通过特定计算机程序计算出来的虚拟电子货币。比特币“挖矿”系通过一定设备及行为获取虚拟商品比特币的相关投资活动。本案融合了“矿机”买卖、合作分成和托管服务等多重合同关系。民法典第九条规定：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”该条被称为民法典的“绿色原则”。民法典将环境资源保护上升至民法基本原则的地位，具有鲜明的时代特征。本案中，人民法院贯彻民法典第九条立法精神，结合国家产业政策规定，依法认定比特币“挖矿”行为资源消耗巨大，符合民法典第一百五十三条第二款关于违背公序良俗民事法律行为无效的规定，给予相关合同效力否定性评价，彰显了人民法院积极稳妥推动碳达峰碳中和的鲜明态度，对引导企业增强环保意识，走绿色低碳发展道路，具有较强的示范意义。

二、德清县人民检察院诉德清某保温材料公司大气污染责任纠纷民事公益诉讼案

【基本案情】

德清某保温材料公司主要从事聚氨酯硬泡组合聚醚保温材料的生产，以及聚氨酯保温材料、塑料材料、建筑材料等批发零售。2017 年 8 月至 2019 年 6 月期间，德清某保温材料公司在明知三氯一氟甲烷（俗称氟利昂）系受控消耗臭氧层物质（ODS），且被明令禁止用于生产使用的情况下，仍向他人购买并用于生产聚氨酯硬泡组合聚醚保温材料等。德清某保温材料公司购买三氯一氟甲烷共计 849.5 吨；经核算，其在使用三氯一氟甲烷生产过程中，造成三氯一氟甲烷废气排放量为 3049.7 千克。2019 年 10 月，浙江省湖州市生态环境局分别以德清某保温材料公司存储使用的正戊烷等化学用品不符合环评要求、涉嫌超配额使用 ODS 为由，做出

两份行政处罚决定书。2019 年 7 月，德清某保温材料公司及其法定代表人祁某明涉嫌污染环境罪被公安机关立案侦查。2020 年 3 月，德清县人民法院作出刑事判决，被告德清某保温材料公司犯污染环境罪，并处罚金 70 万元（案涉行政罚款在本罚金中予以折抵，不重复执行）；被告人祁某明犯污染环境罪，判处有期徒刑十个月并处罚金 5 万元。2020 年 8 月，浙江省生态环境科学技术研究院对德清某保温材料公司排放三氯一氟甲烷事件作出《生态环境损害鉴定评估报告》，确定生态环境损害值为 746421-866244 元，鉴定评估费用 15 万元。2020 年 10 月，德清县人民检察院提起民事公益诉讼，请求德清某保温材料公司赔偿生态环境损害费用 746421 元，并承担鉴定评估费用 15 万元。

【裁判结果】

浙江省湖州市中级人民法院一审认为，三氯一氟甲烷系有害物质、危险环境物质；德清某保温材料公司产生的三氯一氟甲烷废气未经有效处置，排放至周围环境中，将损害周围环境及空气质量，该物质可以扩散到大气同温层中，并以催化分解的方式破坏臭氧层，臭氧层的破坏将会导致过量的紫外线辐射到达地面，从而影响人类健康并造成生态环境损害，德清某保温材料公司应当承担其排放三氯一氟甲烷行为的环境污染责任；遂判决德清某保温材料公司赔偿生态环境损害费用 746421 元，支付鉴定评估费用 15 万元。宣判后，各方均未上诉。

【典型意义】

三氯一氟甲烷被释放到大气层后，受到紫外线的照射，将造成臭氧层破坏。我国作为《保护臭氧层维也纳公约》《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的缔约国，一贯高度重视国际环境公约履约工作，于 2010 年发布《消耗臭氧层物质管理条例》《中国受控消耗臭氧层物质清单》，其中三氯一氟甲烷作为第一类全氯氟烃是国际公约规定的受控消耗臭氧层物质，被全面禁止使用。值得注意的是，因本案当事人的同一行为，同时触犯了不同法律规定，依法应当承担相应的法律责任。在本案诉讼前，行政机关已经对当事人予以行政处罚，刑事案件中当事人也被依法判处相应刑事责任。本案民事公益诉讼中，人民法院依据《中华人民共和国环境保护法》第六十四条、《中华人民共和国大气污染防治法》第一百二十五条等规定，认定侵权人承担环境污染责任并赔偿损失。本案是人民法院在环境保护领域统筹协调适用行政、刑事、民事三种责任，落实最严格制度最严密法治的生动体现，对相关行业和社会公众具有较强警示和教育作用。

三、广西某矿业公司诉内蒙古某水泥公司等合同纠纷案

【基本案情】

2019 年 10 月，内蒙古某水泥公司与广西某矿业公司等签订《熟料产能指标转让协议》（以下简称《转让协议一》）约定，内蒙古某水泥公司将两条水泥熟料生产线产能指标转让给广西某矿业公司，转让价为 90 元/吨，共计 1.24 亿余元。2019 年 11 月，内蒙古某水泥公司又与第三人广西某水泥公司签订《熟料产能指标转让协议》（以下简称《转让协议二》）约定，内蒙古某水泥公司将案涉产能指标转让

给广西某水泥公司，转让价为 118 元/吨，共计 1.63 亿余元。截至 2019 年 8 月，广西某水泥公司的母公司为案涉项目向广西壮族自治区来宾市兴宾区人民政府申请项目用地，并支付土地使用相关费用 1.42 亿元。对于内蒙古某水泥公司与广西某水泥公司的产能指标转让事宜，来宾市工业和信息化局作为转入地主管部门同意案涉水泥产能指标跨省进入该市；内蒙古自治区工业和信息化厅作为转出地行政主管部门，对该次产能指标转让进行了公示、公告。2020 年 1 月，广西某水泥公司按合同约定支付进度款 8142 万元。因内蒙古某水泥公司表示其不再履行案涉《转让协议一》，广西某矿业公司向人民法院诉请判令内蒙古某水泥公司继续履行该协议。

【裁判结果】

广西壮族自治区来宾市中级人民法院一审认为，内蒙古某水泥公司就转让案涉产能指标先后与广西某矿业公司、广西某水泥公司签订的两份协议均不违反法律法规的强制性规定，合法有效。但从协议的履行情况看，广西某水泥公司不仅按合同约定支付了相应转让款，内蒙古某水泥公司与广西某水泥公司的水泥产能置换也得到产能转入地、转出地行政主管部门的同意，且履行了公示、公告手续，双方已实际履行了《转让协议二》。据此，内蒙古某水泥公司与广西某矿业公司所签订《转让协议一》已经无法继续履行，一审法院遂判决驳回广西某矿业公司的诉讼请求。广西某矿业公司不服，提起上诉。广西壮族自治区高级人民法院二审驳回上诉，维持原判。

【典型意义】

国务院《2030 年前碳达峰行动方案》明确提出，严禁新增钢铁、水泥等产能，现有生产实行产能置换；优化产业结构，加快退出落后产能，需要推动产能指标从高耗能、高排放企业向低耗能、低排放企业转移。实践中，为落实产业结构调整目标，转出地、转入地行政主管部门通过审批、公示和公告等程序加强对产能置换的监管。本案中，人民法院尊重当事人意思自治，依法确认前后两份转让协议均为有效合同。同时，考虑到第二份转让合同的水泥产能置换已经实际履行完毕，第一份转让合同客观上已经无法履行，遂依法驳回第一份转让合同受让人关于继续履行合同的诉讼请求，依法保障产能置换政策有效实施，避免出现合同履行“僵局”，体现了人民法院依法支持和维护产业政策，推动符合产能置换政策的合同全面履行的立场和态度，为建材等相关行业开展节能降碳改造，产业结构深度调整提供有力的司法服务。

四、杭州某球拍公司破产清算案

【基本案情】

杭州某球拍公司于 1993 年成立，主要业务为生产经营网球拍及相关产品，后陷入债务危机并歇业。2021 年 11 月，浙江省杭州市富阳区人民法院依据债权人的申请，裁定受理杭州某球拍公司破产清算一案，并指定了管理人。管理人在清产核资过程中发现，该公司厂区内残存有大量废油漆、废磷酸、废有机溶剂等危险废物。

这些危废物具有易燃、腐蚀、剧毒等特点，如不妥善处置，不仅严重影响企业破产财产安全和变现价值，使破产财产处置陷入被动，且极易发生泄露等，污染周边生态环境。为妥善处理破产企业所涉环境问题，浙江省杭州市富阳区人民法院通过“破产智审”智联应用（破产府院联动数字化系统）将破产案件信息推送给杭州市生态环境局富阳分局；杭州市生态环境局富阳分局再将核查出的破产企业涉环境问题及时反馈给人民法院和管理人，并对危废物处置工作提供专业指导和帮助。后管理人委托有资质的处置机构对危废物进行分类处置，杭州市生态环境局富阳分局组织进行现场验收。管理人共处置废油漆、废磷酸、废有机溶剂等 7 个品类的危废物 43 余吨，处置费用合计 26 万余元，经债权人会议同意，该处置费用被列为破产费用。管理人依法向破产法院申请确认该处置费用为破产费用。

【裁判结果】

根据谁污染谁治理原则，实施环境污染的破产企业是治理污染的义务主体，环境污染治理工作也是破产程序中不可或缺的一环。管理人在清产核资过程中，应当增强责任意识，积极排查涉环保隐患，科学制定危废物应急、处置预案，稳妥推进生态环境治理工作，从而充分保护生态环境，保障人民群众的生态环境权益。本案中管理人对于危废物的处置行为，属于其全面履行涉环境污染事项处置职责的范畴；生态环境治理费用是管理人在管理破产企业财产过程中产生的费用。根据《中华人民共和国企业破产法》的相关规定，将案涉危废物处置费用认定为破产费用合法、合理。浙江省杭州市富阳区人民法院遂裁定认可将案涉危废物处置费用作为破产费用列支。

【典型意义】

本案是人民法院在企业破产案件中落实“绿水青山就是金山银山”理念的有益探索。人民法院持续深化环境资源审判司法改革创新，在实行环境资源审判职能刑事、民事、行政“三合一”基础上，进一步将生态环境保护理念延伸到破产案件审理中，一体协同推进。本案审理法院践行预防性司法理念，引导破产企业积极排查涉环保隐患、科学安全处置危废物，既有利于实现破产财产价值最大化，又加强了对破产企业债权人权利的保护力度，实现了生态环境保护、破产财产价值最大化、债权人权利保护的有机统一。同时，本案中，人民法院、生态环境主管部门充分发挥“环境资源特设共享法庭”功能作用，共同打造畅通高效、内外协调的联动机制，统筹协作、共享信息，对构建多元共治的环境治理格局具有借鉴意义。

五、广州某低碳科技公司诉广州某交易中心等合同纠纷案

【基本案情】

2018 年广州某低碳科技公司与第三人东莞某电力公司签订碳排放配额转让合同，约定广州某低碳科技公司向东莞某电力公司转让碳排放配额 23 万余吨，转让价款 378 万余元。广州某低碳科技公司在广州某交易中心将 23 万余吨碳排放配额划转给东莞某电力公司，但东莞某电力公司未依约付清款项。后东莞某电力公司进入破产清算程序，广州某低碳科技公司在该破产案中就东莞某电力公司尚未支付

的案涉转让款申报了债权。广州某低碳科技公司诉请人民法院判令广州某交易中心赔偿东莞某电力公司未按约定支付的款项 218 万余元。

【裁判结果】

广东省广州市花都区人民法院一审认为，在交易双方选择的碳排放配额交易模式下，广州某交易中心既没有义务保证东莞某电力公司的交易账户必须持有满足案涉交易的相应资金，也没有义务保证广州某低碳科技公司一定可以获得案涉交易款项；广州某交易中心系碳交易平台，在本案中非案涉交易相对方或者保证方，无法定或者约定义务承担交易风险，广州某低碳科技公司主张广州某交易中心应向其承担赔偿责任的理由不能成立；判决驳回广州某低碳科技公司的诉讼请求。广州某低碳科技公司不服提起上诉。广东省广州市中级人民法院二审驳回上诉，维持原判。

【典型意义】

本案系碳排放权交易纠纷案件。碳排放权是生态环境主管部门分配给温室气体重点排放单位的规定时期内的碳排放额度，碳排放配额是碳排放权交易市场的交易产品。碳排放权交易应当通过碳排放权交易系统进行，可以采取协议转让、单向竞价或者其他符合规定的方式。本案中，人民法院根据当事人签订的交易合同具体约定，结合广州某交易中心的交易规则，认定该交易中心作为交易平台，而非案涉交易相对方或者保证方，无法定或者约定的义务承担交易风险和法律责任，依法分配交易风险，较好地维护了碳市场交易秩序。2021 年生态环境部发布的《碳排放权交易管理办法（试行）》《碳排放权登记管理规则（试行）》《碳排放权交易管理规则（试行）》《碳排放权结算管理规则（试行）》相继施行，人民法院在审理涉交易平台责任的纠纷案件时，应当依照法律法规，参照行政规章关于注册登记机构与交易机构之间的职能划分以及风险防范制度、结算风险准备金制度等规定，结合碳市场业务规则、交易合同约定等，依法予以处理，保障碳市场健康有序发展。

六、北京某清洁能源咨询公司诉某光电投资公司服务合同纠纷案

【基本案情】

2014 年 7 月 4 日，北京某清洁能源咨询公司与某光电投资公司签订《中国温室气体自愿减排项目开发服务协议》（以下简称《服务协议》），约定某光电投资公司委托北京某清洁能源咨询公司负责清洁能源四个项目的温室气体自愿减排项目交易的专业咨询服务，某光电投资公司于每个项目的每一阶段任务完成后分别支付相应合同价款等。《服务协议》签订后，北京某清洁能源咨询公司完成了部分项目国家核证自愿减排量（CCER）的备案审核，并向某光电投资公司请款、催款，但某光电投资公司未支付合同款项。北京某清洁能源咨询公司诉请人民法院判令解除案涉合同，并由某光电投资公司按合同约定支付服务费用及逾期付款利息。

【裁判结果】

江苏省无锡市新吴区人民法院一审认为，北京某清洁能源咨询公司与某光电投资公司签订的《服务协议》合法有效，现因双方均有解除合同的意思表示，故对于《服务协议》未履行部分予以解除。虽北京某清洁能源咨询公司未能在约定期限完成全部项目的备案审核，但因双方在《服务协议》中约定，要在经友好协商后判定北京某清洁能源咨询公司无能力继续履行协议时才终止协议，再结合北京某清洁能源咨询公司已履行部分合同且已向某光电投资公司交付审定报告，某光电投资公司也予以接受并未提出异议的情形，一审法院判决某光电投资公司支付北京某清洁能源咨询公司已完成项目的服务费用及逾期付款利息。宣判后，各方均未上诉。

【典型意义】

国家核证自愿减排量（CCER）是指对我国境内特定项目的温室气体减排效果进行量化核证，并在国家温室气体自愿减排交易注册登记系统中登记的温室气体减排量。国家核证自愿减排量相关项目具有投资回收周期较长，技术服务专业化程度较高、程序较为复杂等特点。温室气体重点排放单位购买国家核证自愿减排量，可用于抵销碳排放配额的清缴。为了确保所交易的国家核证自愿减排量基于具体项目，并具备真实性、可测量性和额外性，减排项目业主就其获得批准、备案的项目产生减排量之后，可以在碳市场交易。本案中，人民法院区分技术服务机构已完成项目和未完成项目，依法对提供技术服务的第三方提出的已完成国家核证自愿减排量的项目服务费及利息的诉讼请求予以支持，较好地平衡了项目各方主体的利益，对鼓励温室气体自愿减排交易，引导碳市场交易活动有序开展，发挥了有力的司法保障作用。

七、深圳某容器公司诉深圳市发展和改革委员会行政处罚行为案

【基本案情】

2014 年 5 月，深圳市发展和改革委员会（以下简称深圳市发改委）对包括深圳某容器公司在内的温室气体重点排放单位 2015 年目标碳强度进行了调整。2015 年 5 月深圳市发改委通知，深圳某容器公司 2014 年度超额碳排放 4928 吨二氧化碳当量，要求该公司在 2015 年 6 月 30 日前按照实际碳排放量在注册登记簿完成履约。2015 年 7 月 1 日，深圳市发改委通知要求深圳某容器公司在 2015 年 7 月 10 日前补缴与其超额排放量相等的碳排放配额，逾期未补缴将被处以相应的处罚。深圳某容器公司以其 2014 年用电量、工业产值比 2013 年度均有下滑为由拒绝支付。2015 年 8 月 4 日，深圳市发改委告知深圳某容器公司，对于其未按时足额履行 2014 年度碳排放履约义务的违法行为，拟从深圳某容器公司 2015 年度碳排放配额中扣除 2014 年度未足额补缴数量的碳排放配额，对该公司处以其 2014 年度超额排放量乘以履约当月之前连续 6 个月碳排放配额交易市场平均价格三倍的罚款。深圳市发改委依深圳某容器公司申请举行了听证，作出行政处罚决定书。深圳某容器公司不服，提起行政诉讼，诉请撤销深圳市发改委作出的行政处罚决定。

【裁判结果】

广东省深圳市福田区人民法院一审认为，深圳某容器公司作为温室气体重点排放单位，其 2014 年度分配碳排放配额为 1686 吨二氧化碳当量，实际排放为 6614 吨二氧化碳当量。深圳某容器公司的实际碳排放量超过其持有的碳排放配额，且未能按期足额履行 2014 年度碳排放配额清缴义务，也未按要求如期履行补缴义务。根据《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》规定，碳排放配额总量是根据目标排放总量、产业发展政策、行业发展阶段和减排潜力、历史排放情况和减排效果等因素综合确定，与企业上一年度实际工业增加值密切相关，深圳某容器公司关于其 2014 年度用电量比 2013 年度减少，碳排放总量也应相应减少的主张，缺乏依据。深圳市发改委据此作出行政处罚决定书，符合法律规定，程序合法，应予支持，一审判决驳回深圳某容器公司诉讼请求。深圳某容器公司不服，以本案碳排放实际配额计算公式不合理等为由提起上诉。广东省深圳市中级人民法院二审驳回上诉，维持原判。

【典型意义】

碳排放行政主管部门在碳排放总量控制的前提下，可以根据公开、公平、科学、合理的原则，结合产业政策、行业特点、温室气体重点排放单位碳排放量等因素，确定初始分配的碳排放额度。温室气体重点排放单位应当在确定的碳排放额度范围内进行碳排放。本案中，人民法院依法确认《深圳市碳排放权交易管理暂行办法》作为地方政府规章，是依据深圳市经济特区法规《深圳经济特区碳排放管理若干规定》的授权，对碳排放实际配额计算公式作出规定，该规定与上位法并无冲突，应予执行。碳排放配额行政主管部门依法对未按时足额履行碳排放清缴履约义务的温室气体重点排放单位作出行政处罚，应依法予以支持。本案人民法院依法支持行政机关履行温室气体减排行政监管职责，对促进节能减排，推进碳达峰碳中和具有积极意义。

八、中国农业银行某县支行与福建某化工公司等碳排放配额执行案

【基本案情】

2021 年，福建某化工公司与中国农业银行某县支行发生金融借款合同纠纷。双方在福建省顺昌县人民法院主持下达成和解协议，明确福建某化工公司应履行还款义务。调解书生效后，福建某化工公司未履行，中国农业银行某县支行申请强制执行。福建某化工公司有关联企业联保债务纠纷，已有多个法院的多起诉讼进入执行程序。人民法院经调查发现，福建某化工公司因技改及节能减排，尚持有未使用的碳排放配额。

【执行结果】

2021 年 9 月，福建省顺昌县人民法院作出执行裁定，依法冻结福建某化工公司未使用的碳排放配额 1 万吨二氧化碳当量，并通知其将碳排放配额挂网至福建海峡股权交易中心进行交易。同年 10 月，执行法院向福建海峡股权交易中心送达执行裁定书及协助执行通知书，要求扣留交易成交款。该公司的 5054 吨二氧化碳当量碳排放配额交易成功，并用于本案执行。

【典型意义】

碳排放配额具有财产属性，持有人可以通过碳排放配额交易获取相应的资金收益。案涉企业因节能改造持有结余碳排放配额，可用于清偿持有人债务，减轻债务负担。本案中，执行法院准确把握碳排放配额作为新型财产的法律属性，将其作为与被执行人存款、现金、有价证券、机动车、房产等财产属性相同的可执行财产，依法冻结被执行人持有的相应碳排放配额，并将该碳排放配额变卖后抵偿债权人的债权，既是执行方式的创新，也是对生态产品价值实现方式的有益探索，对于最大限度维护债权人合法权益，推动碳市场交易量提升具有积极意义。

九、韩某涛等破坏计算机信息系统案

【基本案情】

韩某涛为天津某新能源科技公司下属的大良供热站站长，其于2016年11月前后至2017年2月，默许并授意该站员工、被告人刘某伟、赵某鹏对站内烟气连续在线监测系统中二氧化硫、氮氧化物、烟尘等大气污染物的后台参数进行篡改。上述行为造成二氧化硫、一氧化氮、烟尘等大气污染物的在线监控数据与实时上传到国家环保部门的监控数据严重不符，致使生态环境主管部门不能有效监控该企业烟气污染物是否超标排放。2017年2月，经天津市环境监控中心对天津某新能源科技公司锅炉净化设施出口现场监测，二氧化硫排放浓度（小时均值）为377mg/m³，严重超过锅炉大气污染物排放标准。

【裁判结果】

天津市武清区人民法院一审认为，韩某涛、刘某伟、赵某鹏的行为致使检测数据严重失真，使计算机信息系统不能客观反映二氧化硫、一氧化氮、烟尘等大气污染物排放的真实情况，超标排放污染物，后果严重，依照《中华人民共和国刑法》第二百八十六条的规定，构成破坏计算机信息系统罪。判决韩某涛有期徒刑一年二个月，刘某伟有期徒刑一年，赵某鹏有期徒刑十一个月。三被告人不服，提起上诉。天津市第一中级人民法院二审认为，根据《最高人民法院 最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第十条第一款的规定，三被告人行为构成破坏计算机信息系统罪，遂判决驳回上诉，维持原判。

【典型意义】

近年来，重点排放单位、技术服务机构或其他主体破坏环境监测计算机信息系统，篡改、伪造环境监测数据的案件时有发生，扰乱环境保护监管秩序，严重影响温室气体排放与环境污染协同治理成效。本案中，被告人通过篡改环境监测数据、更改参数等方式干扰环境质量监测系统采样，后果严重。人民法院依法判处被告人相应刑罚，严厉打击破坏环境监测计算机信息系统犯罪行为，是贯彻落实最严格制度最严密法治保护生态环境的生动体现，也为惩治碳排放数据造假等违法行为提供了借鉴。

十、阿罗某甲等盗伐林木刑事附带民事公益诉讼案

【基本案情】

阿罗某甲等六被告人得知枫树、槭树可卖给商家制作小提琴、大提琴而获利，遂产生结伙盗伐林木牟利的念头。2021年5月至9月期间，六被告人结伙先后在位于大熊猫国家公园范围内的四川省雅安市宝兴县、天全县境内盗伐枫树和槭树60.68立方米，并运往乐山市出售，获利20余万元。四川省雅安市宝兴县人民检察院以盗伐林木罪对阿罗某甲等六人提起公诉，并提起附带民事公益诉讼，诉请六被告人按照植被恢复方案在宝兴县国有林范围内补种云杉70株、当年造林存活率不低于90%、三年保存率不低于85%，六被告人赔偿相应经济损失并赔礼道歉。诉讼中，六被告人积极履行民事赔偿义务，自愿从四川联合环境交易所有限公司认购碳汇用于修复被破坏的生态环境。

【裁判结果】

四川省雅安市宝兴县人民法院经审理认为，森林资源是自然资源的重要组成部分，发挥着吸碳、储碳的重要生态功能，对维护生态安全、应对气候变化发挥着重要作用。六被告人为追求经济利益而盗伐林木的行为，严重损害了森林资源。六被告人盗伐林木均位于大熊猫国家公园范围内，其行为严重破坏了自然生态系统的原真性、完整性和系统性，不仅应承担相应的刑事责任，还应承担对生态资源造成侵害的民事责任。根据六被告人的犯罪事实及自首、认罪悔罪情节，购买碳汇替代承担生态环境受到损害至修复完成期间服务功能损失等情节，判处相应的刑罚。同时判决附带民事公益诉讼六被告人按照生态环境修复方案补种云杉70株，当年造林存活率不低于90%，三年保存率不低于85%；赔偿林木被盗损失（已履行），并要求在市级以上媒体公开赔礼道歉。宣判后，各方未上诉、抗诉。

【典型意义】

本案判决被告人采取“补植复绿”替代修复受损害的生态环境，有利于固碳增汇，对于减缓和适应气候变化具有积极意义。同时，在被告人自愿认购碳汇的基础上，人民法院创新适用将被告人购买林业碳汇在碳市场注销、以替代承担生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致损失的赔偿方式，有效缓解了案涉补种树木幼龄期固碳增汇能力缺失的问题。此外，建设国家公园的目的是保持自然生态系统的原真性和完整性，保护生物多样性，保护生态安全屏障，给子孙后代留下珍贵的自然资产。本案适用碳汇修复大熊猫国家公园受损生态环境，也体现了整体保护、系统修复的国家公园保护理念。

十一、陈某华滥伐林木案

【基本案情】

2020年12月，被告人陈某华未取得林木采伐许可证，擅自砍伐其所有的杉木，经评估鉴定砍伐杉木立木蓄积量为31.6立方米。2021年1月，陈某华主动到公安

机关投案。2022 年 4 月，公诉机关对陈某华以滥伐林木罪向福建省龙岩市新罗区人民法院提起公诉。诉讼中，陈某华向人民法院出具《自愿修复补偿承诺书》，愿意对其行为造成的破坏承担修复和赔偿责任。审理法院与龙岩市新罗区林业局积极沟通，由该局委派林业专业技术人员制定“补植复绿”修复方案并出具《碳汇价值损失评定意见书》，评估得出案涉植被修复费用为 2.1 万元，测算出陈某华砍伐杉木造成的森林碳汇价值损失为 1966.99 元。随后，陈某华与龙岩市新罗区林业局雁石林业站签订《森林生态恢复补偿协议书》，积极缴纳修复方案确定的异地生态修复履约金，主动承担森林碳汇损失赔偿金。庭审前，陈某华已足额缴付上述款项共计 22966.99 元。

【裁判结果】

福建省龙岩市新罗区人民法院一审认为，陈某华未取得林木采伐许可证，擅自雇请他人砍伐其所有的林木，数量较大，其行为已构成滥伐林木罪。陈某华具有自首情节，认罪态度较好，有悔罪表现，自愿缴纳生态修复履约金和森林碳汇损失赔偿金共计 22966.99 元。一审法院以滥伐林木罪判处陈某华有期徒刑八个月，缓刑一年，并处罚金 3000 元。宣判后，各方未上诉、抗诉。

【典型意义】

森林资源刑事犯罪行为对森林生态系统安全构成严重威胁，不仅损害了林木本身，也损害了森林生态系统固碳调节服务功能，造成森林碳汇损失。本案中，人民法院根据民法典第一千二百三十四条、第一千二百三十五条等规定，坚持生态修复优先、固碳与增汇并举、刑事责任与修复赔偿相协调的理念，与林业部门积极沟通、协同创新，共同制定森林碳汇损失的标准化计量方法，由林业部门委派专业技术人员依据该计量方法测算出森林碳汇损失量，并参照市场价格折算为碳汇损失赔偿金，共同推动构建了科学、便捷的森林碳汇损失计量方法和损害赔偿规则体系。

<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-389341.html>

关于发布《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》的公告

中基协发〔2023〕4 号

为落实中国证监会开展不动产私募投资基金试点要求，规范私募投资基金从事不动产投资业务，中国证券投资基金业协会起草了《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》。经协会理事会审议通过，现予以发布，自 2023 年 3 月 1 日起施行。

特此公告。

- 附件： 1. 不动产私募投资基金试点备案指引（试行）
2. 《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》起草说明

中国证券投资基金业协会

2023 年 2 月 20 日

附件一 中国证券投资基金业协会发布《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》

为促进资本市场支持房地产市场平稳健康发展，落实中国证监会开展不动产私募投资基金试点要求，规范私募投资基金从事不动产投资业务，基金业协会在中国证监会指导下起草了《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》（以下简称《不动产试点指引》）。2 月 20 日，基金业协会正式发布《不动产试点指引》。

起草过程中，基金业协会多次征求各方意见，绝大部分合理意见经评估后予以吸收。《不动产试点指引》遵循试点先行、稳妥推进原则，明确不动产投资范围、管理人试点要求、向适格投资者募集、适度放宽股债比及扩募限制、加强事中事后监测等，从基金募集、投资、运作、信息披露等方面进行规范，较好地兼顾了行业

规范和发展。

下一步，基金业协会将认真落实《不动产试点指引》，稳妥推进不动产私募投资基金试点工作，积极发挥私募股权投资基金作用，有力支持房地产市场平稳健康发展。

https://www.amac.org.cn/businessservices_2025/privatefundbusiness/gzdt/202302/t20230220_14479.html

附件二 《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》起草说明

为促进资本市场支持房地产市场平稳健康发展，落实中国证监会开展不动产私募投资基金试点要求，规范私募投资基金从事不动产投资业务，根据相关法律法规和中国证监会规定，中国证券投资基金业协会（以下简称协会）起草了《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》（以下简称《不动产试点指引》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

截至 2022 年末，协会存续私募股权房地产基金 838 只，存续规模 4043 亿元，存续私募股权基础设施基金 1424 只，存续规模 1.21 万亿元，主要投向商业地产、交通基础设施、物流仓储、市政工程开发与建设等，在支持房地产市场平稳健康发展、促进不动产市场盘活存量、转型发展等方面发挥了积极作用。

由于不动产私募投资基金的投资范围、投资方式、资产收益特征等与传统股权投资存在较大差异，为积极发挥私募股权投资基金作用，协会在中国证监会指导下，开展不动产私募投资基金试点，起草形成《不动产试点指引》，允许符合要求的私募股权基金管理人在具备初步募资和展业计划的基础上设立不动产私募投资基金，引入机构资金，投资特定居住用房、商业经营用房和基础设施项目等，促进房地产企业盘活经营性不动产并探索新的发展模式。

二、主要内容

《不动产试点指引》共二十一条，遵循试点先行、稳妥推进原则，明确不动产投资范围及试点管理人要求，从基金募集、投资、运作、信息披露等方面进行规范。主要内容如下：

（一）明确试点原则、不动产投资范围、管理人要求， 新增产品类型

一是**试点先行**。参与试点管理人可按指引要求开展不动产投资业务，不参与试点的管理人原有业务模式及登记备案不受影响，可按照协会现行自律规则，开展保障性住房、商业地产、基础设施等股权投资业务。

二是**明确不动产投资范围**。包含投向特定居住用房、商业经营用房和基础设施项目等。

三是**明确管理人试点要求**。为发挥试点作用，体现头部管理人示范效应，从管理人实缴资本、不动产投资管理规模及经验、专业人员、主要出资人及实际控制人背景等方面提出要求。符合要求的管理人可在开展基金募集管理活动前向协会报送相关材料，依照规定进行产品备案。

四是**新设“不动产私募投资基金”产品类型**。为区别试点不动产基金和原基础设施及房地产基金类型，遵照试点指引设立的基金产品类型选择为“不动产私募投资基金”。

（二）明确适格投资者及基金运作要求

一是**提出适格投资者要求**。为引入长期资金，促进不动产市场盘活存量，不动产私募投资基金投资者应当以机构投资者为主。对于不动产私募投资基金持有被投资企业75%以上股权的，可限比例引入少部分超高净值自然人投资者，防范涉众风险。二是**从基金募集、投资、运作、信息披露等方面规范投资运作**。为规范不动产私募投资基金运作，指引从基金首轮实缴规模、基金合同约定必备条款、信息披露、定期报告等方面，明确不动产私募投资基金运作要求。

（三）适度放宽股债比及扩募限制，提升不动产基金运作灵活性

为提升试点产品投资灵活性，符合试点要求的不动产私募投资基金可适度放宽股债比限制，并可以通过申请经营性物业贷款、并购贷款等方式扩充投资资金来源。此外，在投资期内履行相应程序的不动产私募投资基金，可在备案完成后开放认、申购（认缴）。

（四）防范风险，加强事中事后监测

为加强不动产投资领域的风险防控，明确不动产私募投资基金应强制托管；要求管理人勤勉尽责，有效控制不动产私募投资基金风险；严禁管理人使用基金财产投向其实际控制人控制的企业或项目；对于存在单一投资标的、分级安排、抵质押、股东借款等特殊风险的，应进行特殊风险揭示；按季度向投资者进行信息披露以及向协会报送运作情况。

三、申请程序及计算规模关注要点

符合试点要求的管理人,在开展不动产私募投资基金募集、管理等业务活动前,可于 2023年3月1日后通过协会资产管理业务综合报送平台首页的政策申请模块提交申请材料。对于不具备基金初步募集和展业计划的管理人,协会暂不受理其申请材料。

为便于计算管理人不动产投资管理规模、明确标准,协会在此提示,计算不动产投资管理规模时应关注以下要点:

一是关注是否为已备案私募股权基金(不包含创业投资基金)不动产投资管理规模,未备案私募基金规模不予认定;

二是关注是否为拟申请管理人管理的规模,关联方管理人或管理人高管在其关联方管理人名下的管理规模不予认定;

三是关注投资范围,认定规模的投资项目应为住宅地产(普通住宅、公寓、保障性住房、市场化租赁住房)、商业经营用房(写字楼、商场、酒店等)、基础设施项目(高速铁路、公路、机场、港口、仓储物流工程、城市轨道交通、市政道路、水电气热市政设施、产业园区等传统基础设施,5G基站、工业互联网、数据中心、新能源风电光伏设施等新型基础设施建设项目);

四是关注计算口径,计算规模应为不动产投资本金,即基金实缴且投向项目的股权本金金额(不包括增值部分),外部贷款杠杆部分规模以及投向不动产行业 FOF基金规模不予认定;

五是关注管理规模是否符合要求,开展不动产试点业务的管理人在管不动产投资本金不低于50亿元人民币,或自管理人登记以来累计管理不动产投资本金不低于100 亿元人民币;对于仅符合在管不动产投资本金不低于30亿元人民币,或自管理人登记以来累计管理不动产投资本金 不低于60亿元人民币要求的管理人,应在提交材料时承诺其后续备案不动产私募投资基金投资者均为机构投资者。

中国人民银行 中国银保监会关于《关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）》公开征求意见的通知

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，支持加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，培育和发展住房租赁市场，促进房地产市场平稳健康发展，人民银行、银保监会起草了《关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。公众可通过以下途径和方式提出反馈意见：

一、通过信函方式将意见寄至：北京市西城区成方街 33 号中国人民银行金融市场司（邮编：100800），并在信封上注明“金融支持住房租赁征求意见”字样。

二、通过电子邮件将意见发送至：scsfdc@pbc.gov.cn。

三、将意见传真至：010-66016421。

意见反馈截止时间为：2023 年 3 月 26 日。

附件 1：关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）.pdf

附件 2：《关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）》起草说明.pdf

中国人民银行

中国银保监会

2023 年 2 月 24 日

附件一 关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，支持加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，培育和发展住房租赁市场，促进房地产市场平稳健康发展，根据《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39 号）、《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22 号），现就金融支持住房租赁市场发展提出以下意见：

一、基本原则和要求

（一）支持住房租赁供给侧结构性改革。金融支持住房租赁应突出重点、瞄准短板，主要在大城市，围绕解决新市民、青年人等群体住房问题，支持各类主体新建、改建长期租赁住房、盘活存量房屋，有效增加保障性和商业性租赁住房供应。

（二）重点支持自持物业的专业化、规模化住房租赁企业发展。金融支持住房租赁应坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，重点支持以独立法人运营、业务边界清晰、具备房地产专业投资和管理能力的自持物业型住房租赁企业，促进其规模化、集约化经营，提升长期租赁住房的供给能力和运营水平。

（三）建立健全住房租赁金融支持体系。金融支持住房租赁要以市场配置为主，为租赁住房的投资、开发、运营和管理提供多元化、多层次、全周期的金融产品和服务体系，市场功能完备、结构均衡、竞争有序。

——金融机构分工合理。商业性金融要按照依法合规、风险可控、商业可持续的原则，满足各类租赁住房主体合理融资需求。政策性金融、开发性金融限于在符合职能定位和业务范围的前提下，为保障性租赁住房开发、建设、运营提供融资。

——金融产品创新规范。住房租赁信贷产品应功能明确，期限和利率定价合理，风险评价和贷后管理完善。直接融资产品应结构简单清晰，市场约束和运行机制健全有效，产品定价透明，资金用途真实、合规。

——信贷和资本市场配置优化。信贷市场主要满足各类主体开发建设租赁住房，及住房租赁企业流动性和日常运营需求。资本市场侧重于发展住房租赁投资长期融资工具。信贷市场和资本市场可根据住房租赁不同环节收益和风险特点，协同配合、合理接续。

二、加强住房租赁信贷产品和服务模式创新

（四）加大对租赁住房开发建设的信贷支持力度。支持商业银行向房地产开发企业、工业园区、农村集体经济组织、企事业单位等各类主体新建、改建长期租赁住房发放开发建设贷款。租赁住房建设的项目资本金比例应不低于开发项目总投资的 20%，贷款期限一般 3 年，最长不超过 5 年。商业银行应根据各类主体的现金流及房地产开发风险特点，建立完善的开发建设贷款审批机制和风险管理机制，提

高贷款审批效率和管理水平。

（五）创新团体批量购买租赁住房信贷产品。对于企业和符合条件的事业单位依法依规批量购买存量闲置房屋用作宿舍型保障性租赁住房，专业化规模化住房租赁企业依法依规批量购买存量闲置房屋用作保障性租赁住房或商业性租赁住房长期持有经营的，鼓励商业银行在风险可控、商业可持续、不新增地方政府隐性债务的前提下，发放租赁住房团体购房贷款。利用贷款购买的商品住房、商业用房等应为法律关系清晰、已竣工验收的房屋，贷款存续期内，房屋租赁用途不得改变。租赁住房团体购房贷款的期限最长不超过 30 年，贷款额度原则上不超过物业评估价值的 80%。

（六）支持发放住房租赁经营性贷款。住房租赁企业经营自有产权长期租赁住房的，住房租赁经营性贷款的期限最长不超过 20 年，贷款额度原则上不超过物业评估价值的 80%，可用于置换物业前期开发建设贷款。住房租赁企业依法合规改造工业厂房、商业办公用房、城中村等形成的非自有产权租赁住房，经营性贷款的期限最长不超过 5 年，贷款额度原则上不超过贷款期限内应收租金总额的 70%。

商业银行应对租赁住房运营管理合法合规情况，租赁住房的租金水平、出租率，以及住房租赁企业的专业能力、财务状况、持续审慎经营等开展尽职调查，并结合住房租赁企业的经营和风险特点，合理设计贷款的期限、利率和还款方式。

住房租赁企业应以租金收入作为第一还款来源。住房租赁企业有明确的其他还款来源的，商业银行可发放质押、抵押贷款，但应审慎评估质押、抵押的法律风险，确保质权和抵押权可执行。在依法合规的前提下，鼓励商业银行根据住房租赁企业的资信和经营情况发放信用贷款。

探索发挥政策性住房金融作用，支持住房租赁企业长期持有运营保障性租赁住房，优先满足符合条件的新市民、青年人等群体的住房租赁需求。

（七）创新对住房租赁相关企业的综合金融服务。鼓励商业银行积极探索适合住房租赁相关企业需求特点的金融服务模式和金融产品，向住房租赁建设和运营企业、住房租赁经纪机构、住房租赁管理服务平台等提供开户、结算、咨询、现金管理等综合性金融解决方案。

三、拓宽住房租赁市场多元化投融资渠道

（八）增强金融机构住房租赁贷款投放能力。支持商业银行发行用于住房租赁的金融债券，筹集资金专门用于增加住房租赁开发建设贷款和经营性贷款的投放。

（九）拓宽住房租赁企业债券融资渠道。支持住房租赁企业发行债务融资工具、公司债券、企业债券，专项用于租赁住房建设、购买和经营。鼓励优化债券发行流程，提高住房租赁债券发行效率，为住房租赁企业提供融资便利。

（十）创新住房租赁担保债券（Covered Bond）。住房租赁企业持有运营的租

赁住房具有持续、稳定现金流的，可将物业抵押作为信用增进，发行住房租赁担保债券。住房租赁担保债券纳入债券管理框架。

（十一）稳步发展房地产投资信托基金（REITs）。稳步推进房地产投资信托基金（REITs）试点工作，在把控风险前提下，募集资金用于住房租赁企业持有并经营长期租赁住房。支持房地产投资信托基金（REITs）份额交易流通，促进长期稳定经营，防范短期炒作。优先支持雄安新区、海南自由贸易港、深圳中国特色社会主义先行示范区等国家政策重点支持区域以及人口净流入的大城市开展房地产投资信托基金（REITs）试点，为利用各类建设用地（含集体建设用地、企事业单位自有空闲土地等）依法依规建设和持有运营长期租赁住房的企业提供资金支持。

（十二）引导各类社会资金有序投资住房租赁领域。支持金融机构、资产管理产品等各类市场主体规范投资住房租赁相关金融产品。鼓励住房租赁企业、专业资产管理机构通过房地产投资信托基金（REITs）长期持有、运营租赁住房。支持保险资金等长期资金投资住房租赁市场。鼓励住房租赁企业和金融机构利用利率衍生工具对冲相关利率风险。

四、加强和完善住房租赁金融管理

（十三）严格住房租赁金融业务边界。住房租赁金融业务要严格定位于支持住房租赁市场发展，不得为短期投机炒作行为提供融资。住房租赁金融产品及服务应与非租赁住房的住房金融产品及服务明确区别，严禁以支持住房租赁的名义为非租赁住房融资，严禁将住房租赁金融产品违规用于商业性房地产开发。金融机构应建立完善相关业务制度，加强合规性审查和评估，确保审慎合规开展相关业务。

（十四）加强住房租赁信贷资金管理。商业银行等机构要严格住房租赁信贷审查和贷后管理，加强对借款人、项目属性、贷款用途真实性的调查和跟踪，确保贷款资金按照约定用途用于住房租赁建设和运营，切实防范资金挪用、套现等风险。对于贷款期间项目租赁属性或房屋租赁用途发生改变的，应及时收回贷款。

（十五）规范住房租赁直接融资产品创新。住房租赁直接融资产品应基础资产质量优良、结构简单、法律关系清晰、信息公开透明、资金用途依法合规。相关受理部门应明确住房租赁企业的业务模式、募集资金用途等政策及审核要求，完善信息披露和后督管理，采取有效措施确保募集资金用于租赁住房建设和运营等相关活动，不得挪用于其他用途。

（十六）防范住房租赁金融风险。商业银行等为住房租赁提供融资的机构应建立完善相关制度，加强合规性审查和评估，确保审慎合规开展相关业务。规范融资主体管理，制定明确的准入标准，对非个人对象可实施名单制管理。对各类住房租赁企业以及持有租赁住房的房地产开发企业负债水平进行上限控制，确保其资产负债率保持在适度区间。加强对住房租赁企业的运营管理、财务状况、资金用途等情况的监控，对住房租赁企业存在违反借款合同约定情形的，要及时采取加速清偿、提前收贷等有效措施化解风险。

住房租赁企业在融资前须在住房城乡建设部门建立的住房租赁管理服务平台上完成相关备案工作。对住房租赁直接融资产品应充分揭示其与住房租赁业务、房地产市场相关的风险，建立完善风险预警及处置机制，保护投资者利益。

（十七）建立住房租赁金融监测评估体系。人民银行牵头建立住房租赁金融专项统计制度，加强对住房租赁金融产品的统计、调查和监测分析，探索建立住房租赁专项信贷政策导向效果评估制度。相关部门加强住房租赁相关信息共享，发挥监管合力。

请人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行会同所在省（区、市）银保监局将本意见转发至辖区内相关机构，并协调做好本意见的贯彻实施工作。

附件二 《关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）》起草说明

为深入贯彻党的二十大精神，落实中央经济工作会议部署，培育和发展住房租赁市场，促进房地产市场平稳健康发展，人民银行、银保监会起草了《关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）》（简称《意见》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

党中央、国务院高度重视发展住房租赁市场，多次明确提出要坚持租购并举，推进保障性住房建设，加快发展长租房市场，国务院办公厅先后发布《关于加快培育和發展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39 号印发）、《关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22 号印发）。按照党中央、国务院部署，近年来，相关部门出台了多项支持住房租赁市场发展的政策措施，地方政府、市场主体积极参与，探索加大租赁住房供给。部分金融机构创新推出了相关金融产品和服务，取得了积极成效，形成了有益经验。党的二十大进一步明确，“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”。为更好贯彻落实党中央、国务院决策部署，加强和改善住房租赁市场发展金融服务，加快住房租赁金融市场规范发展，人民银行、银保监会在充分总结近年有益经验，并广泛征求相关部门、金融机构、租赁企业、专家学者等多方意见基础上，研究起草了《意见》。

二、主要内容

《意见》围绕住房租赁供给侧结构性改革方向，以商业可持续为基本前提，重点支持自持物业的专业化、规模化住房租赁企业发展，为租赁住房的投资、开发、运营和管理提供多元化、多层次、全周期的金融产品和金融服务体系，共 17 条，主要包括以下内容：

一是加强住房租赁信贷产品和服务模式创新。支持商业银行向各类主体新建、改建长期租赁住房发放开发建设贷款，期限一般 3 年，最长不超过 5 年。鼓励商业银行向符合条件的主体发放租赁住房团体购房贷款，期限最长不超过 30 年。支持向自有产权的住房租赁企业发放住房租赁经营性贷款，允许经营性贷款置换开发贷款，期限最长不超过 20 年。对向非自有产权的住房租赁企业发放的经营性贷款，期限最长不超过 5 年。

二是拓宽住房租赁市场多元化投融资渠道。支持商业银行发行用于住房租赁的金融债券，拓宽住房租赁企业债券融资渠道，创新住房租赁担保债券（Cover Bond），稳步发展房地产投资信托基金（REITs），引导各类社会资金有序投资住房租赁领域。

三是加强和完善住房租赁金融管理。严格住房租赁金融业务边界，严禁以支持住房租赁的名义为非租赁住房融资。加强信贷资金管理，规范直接融资产品创新，

建立住房租赁金融监测评估体系，防范住房租赁金融风险。

上海地产