

主任：洪亮

副主任：
(按姓氏拼音)
丁国利
黄东

本期编委：
(按姓氏拼音)
陈飞年
黄东

执行编辑：
(按姓氏拼音)
徐奇天杰

编辑助理：
(按姓氏拼音)
陆丽蓉
吴悦蕾

【时事热点】

- 统一大市场时代政府法律顾问职能的转变：机遇与挑战 ······P1

【法治政府】

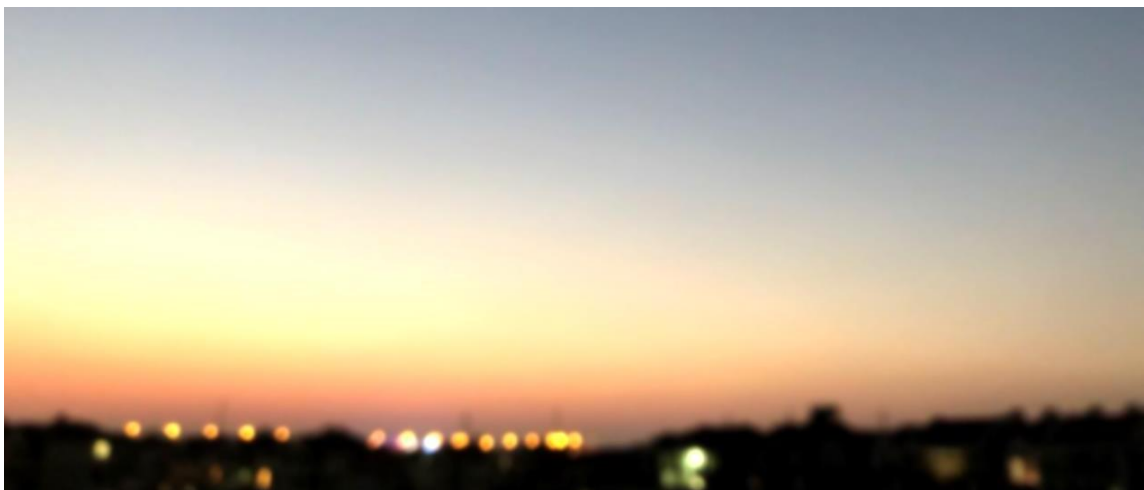
- 政府工作报告——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上 ······P11

【新法速递】

- 中华人民共和国文物保护法 ······P31
- 上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则 ·P53

【研究成果】

- 浅析行政协议纠纷产生及处理途径 ······P66



时事热点

● 时事热点 |

统一大市场时代政府法律顾问职能的转变：机遇与挑战

陈飞年 【上海中夏律师事务所】

一、引言

全国统一大市场建设是我国经济领域的一项重大战略举措，具有深远的战略意义。2022 年发布的《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》（以下简称《意见》）进一步为全国统一大市场建设提供了行动指南，强调要加快建立全国统一的市场制度规则，打破地方保护和市场分割，打通制约经济循环的关键堵点，促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。

从战略意义来看，建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。它有助于充分发挥我国超大规模市场优势，通过市场规模效应降低成本、提高效率，增强我国在全球产业链供应链中的竞争力。同时，统一大市场能够促进创新资源的优化配置，激发市场主体的创新活力，推动经济高质量发展。

法治保障是全国统一大市场建设的关键。统一的市场需要统一的规则和制度，只有通过法治手段，才能确保市场制度规则的统一性、稳定性和权威性。法治能够规范市场主体的行为，维护市场秩序，保障公平竞争，为市场要素的自由流动和高效配置提供坚实的制度基础。

然而，当前我国市场分割现状依然较为严重。相关统计数据显示，部分地区地方保护主义现象频发，导致特定行业市场准入壁垒高筑，外地企业难以进入。例如，在招投标领域，外地企业常遭遇隐性门槛，市场竞争因此难以充分展开。税收优惠的恶性竞争进一步加剧了市场分割，各地为吸引投资，竞相推出过度优惠的税收政策，导致资源浪费和市场扭曲。

在此背景下，政府法律顾问职能转变显得尤为迫切。传统的政府法律顾问职能已经难以适应全国统一大市场建设的新要求，需要从被动型服务模式向主动型、全过程服务模式转变，为政府在市场建设中的决策和管理提供更加全面、专业的法律支持，以保障全国统一大市场建设的顺利推进。

二、全国统一大市场建设的法治需求

（一）市场统一性维度的法治需求

在全国统一大市场建设进程中，市场统一性维度的法治需求极为迫切，其中地方保护主义对市场要素流动的阻碍尤为突出。

地方保护主义通过多种机制限制市场要素的自由流动。从产业转移数据来看，部分地区为了保护本地产业，设置了诸多障碍。例如，一些地方政府以环保、安全等名义，提高外地企业进入本地市场的门槛，使得原本具有优势的外地企业难以进入，导致产业转移无法按照市场规律进行。据相关统计，在某些行业中，由于地方保护主义的存在，产业转移的成功率降低了约 30%。

市场监管典型案例也充分体现了地方保护主义的危害。部分地方市场监管部门在处理本地与外地企业时，采取截然不同的双重标准。质量检查中，本地企业违规往往轻描淡写，而外地企业则面临严格执法，甚至遭受无端刁难。这种有失公允的市场监管环境，严重侵蚀了市场的公平竞争基石，阻碍了商品与服务的顺畅流通。

税收优惠恶性竞争也是影响市场统一性的重要因素。一些地方为吸引投资，不惜过度削减税收，掀起税收优惠的恶性竞争。此举非但未能增加地方财政收入，反而扰乱了市场的正常价格体系。例如，在某一产业中，不同地区的税收优惠差异过大，使得企业的投资决策更多地受到税收因素的影响，而不是基于市场的实际需求和自身的发展战略。这使得资源无法得到合理配置，市场的统一性受到严重挑战。

为了实现全国统一大市场的建设目标，必须加强市场统一性维度的法治建设，打破地方保护主义和税收优惠恶性竞争的壁垒，保障市场要素的自由流动和公平竞争。

（二）制度统一性维度的规范重构

在全国统一大市场建设中，制度统一性维度的规范重构是关键环节，其中规范性文件备案审查制度的实施困境亟待解决。

规范性文件备案审查制度旨在确保地方规范性文件与上位法的一致性，维护法制统一。然而，在实际操作中，该制度面临诸多困境。其一，审查标准模糊，各地在规范性文件的合法性、合理性审查上尺度不一，致使审查结果欠缺统一性

和权威性。其二，审查力量薄弱，备案审查工作繁重且复杂，涉及众多法律文件，而审查人员的专业能力和人手均显不足，难以应对实际需求。

跨区域行政协议冲突现象也影响着制度的统一性。在区域协同发展过程中，各地为了实现共同目标，签订了大量的行政协议。但由于不同地区的利益诉求和发展水平不同，行政协议之间可能存在冲突。例如，在某些跨区域的产业合作项目中，不同地区的行政协议对企业的扶持政策、税收优惠等规定不一致，给企业的运营带来了困扰。

以长三角地区为例，过去市场准入标准存在较大差异，但近年来通过一系列政策和合作，如《长三角地区市场准入体系一体化建设合作协议》的签署，长三角地区正逐步实现市场准入标准的统一。长三角地区作为我国经济最发达的区域之一，在推动区域一体化发展方面取得了显著成效。然而，市场准入领域仍存在地域差异，部分地区对特定行业设定高门槛，而其他地区则较为宽松。这种差异导致企业跨地区经营时遭遇不同政策环境，进而增加运营成本，阻碍区域市场一体化进程。

为了实现制度的统一性，需强化规范性文件备案审查制度建设，确立清晰的审查标准，并提升审查能力。同时，要建立跨区域行政协议的协调机制，解决协议冲突问题，促进区域市场的规则统一。

（三）竞争中性原则的法治化表达

在全国统一大市场建设中，竞争中性原则的法治化表达至关重要，公平竞争审查制度的有效实施是其关键路径。

公平竞争审查制度旨在确保政府出台的政策措施不会排除、限制市场竞争，营造公平竞争的市场环境。其实施路径需从多个方面推进。首先，要建立健全审查机制，明确审查主体、审查范围和审查程序。政府部门制定政策措施时，须严格遵循审查标准进行自我审查，以保障政策的公平性和竞争性。其次，加强审查的刚性约束，对于违反公平竞争审查制度的政策措施，要及时进行纠正和废止。同时，要建立审查的监督和问责机制，对审查不力的部门和人员进行责任追究。

第三方评估机制创新是公平竞争审查制度的重要补充。引入独立的第三方机构，对政策措施实施专业且客观地评估，能显著提升审查的专业性和公正性。第三方机构凭借专业知识和丰富经验，能够从多角度深入分析政策，精准识别潜在竞争问题。例如，重大政策出台前，邀请第三方机构预评估，为政策优化提供宝

贵参考。同时，建立第三方评估结果公开机制，接受社会监督，进一步提升评估公信力。

数字经济领域反垄断执法案例为竞争中性原则的法治化表达提供了实践经验。在数字经济时代，平台企业凭借其技术和数据优势，容易形成市场垄断，限制竞争。例如，某知名电商平台利用其市场支配地位，要求商家“二选一”，排除了其他竞争对手，损害了消费者的利益。反垄断执法机构对该平台进行了调查和处罚，维护了市场的公平竞争秩序。这一案例表明，在数字经济领域，要加大反垄断执法力度，依法查处垄断行为，保障竞争中性原则的实现。

通过完善公平竞争审查制度实施路径和创新第三方评估机制，结合数字经济领域反垄断执法实践，能够更好地实现竞争中性原则的法治化表达，为全国统一大市场建设提供有力的法治保障。

三、传统政府法律顾问职能的局限性

（一）传统职能的主要内容

1、协助依法行政：为政府的行政决策、行政行为提供法律意见，确保政府的各项工作在法律框架内进行，避免行政行为的违法性。

2、起草规范性文件：参与政府规范性文件的起草、审查和修改工作，保证文件内容符合法律法规的规定，具有合法性和可操作性。

3、处理法律事务：代理政府参与诉讼、仲裁和其他非诉讼法律事务，维护政府的合法权益，解决法律纠纷。

4、提供法律咨询：针对政府日常工作中遇到的法律问题，及时提供专业的法律咨询和建议，为政府决策提供法律依据。

5、开展法治宣传：组织开展法治宣传教育活动，提高政府工作人员的法律意识和法治观念，营造良好的法治氛围。

6、审查合同协议：对政府签订的各类合同、协议进行法律审查，防范法律风险，保障合同的合法性和有效性。

（二）传统职能的实施方式

政府法律顾问在实际工作中，以不同方式履行传统职能。提供法律咨询时，工作人员通过书面或口头方式提问，法律顾问则在规定时限内研究分析，并以书面意见书或当面沟通形式答复。起草规范性文件时，法律顾问会深入了解政府的政策意图和实际需求，开展调研，结合法律法规进行文件的撰写和修改，并经过

多次论证和审核。处理法律事务时，法律顾问会收集证据、研究法律适用，制定诉讼或非诉讼策略，代表政府参与相关程序。开展法治宣传则通过举办讲座、培训等形式，向政府工作人员普及法律知识。审查合同时，法律顾问细致审阅条款，提出修改建议，确保合同合法合规，维护政府利益。

（三）传统审查机制的局限性

传统政府法律顾问的审查机制显现出显著的局限性，其核心问题在于事后合规审查模式未能与市场前瞻性评估有效衔接。事后审查机制是被动型服务模式的主要特征之一。在这种机制下，政府法律顾问往往在政策、决策已经出台或实施后才介入审查。然而，市场处于不断地动态发展之中，新的市场情况和问题随时可能出现。往往等到法律顾问察觉到政策潜藏的法律风险时，损失已实际产生，且后续的纠正措施需付出高昂的成本。例如，在新兴产业领域，市场变化迅速，政策如果不能及时适应市场动态，可能会导致产业发展受阻。而事后审查无法及时发现并解决这些问题，使得政策与市场发展脱节。

招商引资政策冲突案例也反映了被动型服务模式的不足。在一些地区，为了吸引投资，不同部门或地方政府可能出台相互冲突的招商引资政策。由于缺乏事前的法律审查和协调，企业在投资过程中可能面临政策的不确定性和风险。例如，某企业在投资项目中遭遇困境，原因是不同部门所承诺的税收优惠、土地使用等政策存在不一致，进而引发了纠纷。

行政诉讼数据分析进一步揭示了制度短板。分析相关行政诉讼案件发现，众多案件源于政府决策或政策中的法律漏洞。在这些案件中，相当一部分是因为法律顾问未能在事前对决策进行充分的法律风险评估。数据显示，在某一时期的行政诉讼案件中，约有 40% 的案件与政策的合法性和合规性问题有关。这表明被动型服务模式下的事后审查机制难以有效预防法律风险，无法满足市场动态发展的需求。

为了适应全国统一大市场建设的要求，政府法律顾问制度需要从被动型服务模式向主动型服务模式转变，加强事前的法律风险评估和审查，以更好地保障政府决策的合法性和市场的公平竞争。

另外，传统审查机制在跨区域协调方面存在明显短板。在全国统一大市场建设的背景下，市场的开放性和流动性不断增强，跨区域的经济活动日益频繁。然而，传统政府法律顾问审查机制局限于本地，缺乏跨区域的有效沟通与协调。当

出现跨区域的法律问题时，难以形成统一的解决方案，导致市场分割和资源配置的低效。

四、政府法律顾问在构建全国统一大市场中的新角色

随着全国统一大市场的建立，政府法律顾问角色需要突破传统合法性审查局限，发展成为兼具规则建构、秩序维护、要素配置等复合功能的治理主体，成为破除行政壁垒、优化资源配置、提升市场治理效能的重要制度性力量。

（一）区域市场壁垒的法治解构者

通过构建多维治理机制破除地方保护主义：推动地方性法规和规范性文件动态审查体系，对市场准入、资质认定等领域的规范性文件实施常态化合规审查；完善行政垄断案件处置规程，在招投标、政府采购等重点领域建立系统性反行政垄断机制；推动跨区域法治协作平台建设，促进区域市场监管标准统一与行政许可互认。

（二）市场规则体系的系统建构者

创新实施分层规则建构体系：顶层聚焦国家战略法律转化，中观构建覆盖市场准入、公平竞争、产权保护的多维度规则矩阵，微观制定行业领域具体操作标准。针对数字经济等新兴业态，主导制定数据要素流通、平台经济竞争等领域的创新性规范，系统填补制度空白。

（三）要素资源配置的效能提升者

推进要素市场化配置制度创新：构建全国统一的人力资源法律服务体系，完善职业资格互认机制；创新知识产权证券化法律框架，优化技术交易市场发展环境；建立数据要素流通安全评估体系，健全跨区域法律争议协同解决机制，提升要素配置整体效能。

（四）市场竞争秩序的现代治理者

构建全周期市场秩序治理体系：开发市场竞争健康度评估模型，建立动态监测指标体系；完善重点行业竞争合规指引更新机制，强化细分领域行为规范；创新实施市场秩序修复制度，在反垄断执法中同步推进竞争生态修复。针对新型网络不正当竞争行为，推动构建平台经济信用联合惩戒体系。

五、政府法律顾问职能转变的具体表现

(一) 从事后救济到事前防范

在传统模式下，政府法律顾问多是在法律问题出现后介入，进行纠纷解决和事后补救。然而，在统一大市场时代，这种模式已难以适应需求，职能逐渐向事前防范转变。

以某市政府规划大型基础设施建设项目为例，以往可能在项目实施过程中遇到土地征收纠纷、合同违约等问题后，才请法律顾问介入处理。然而，如今法律顾问在项目规划之初便积极参与，对项目所涵盖的土地政策、环保标准及合同条款等开展全面的法律审查工作。土地征收时，预先审核程序合法性，防止瑕疵引发群体事件；合同签订前，详审条款，明晰权责，减少违约可能。得益于事前防范，项目推进顺利，无重大法律纠纷，大幅节省时间和成本。这充分彰显了职能转变的迫切性和成效，事前防范机制能够有效将法律风险消灭于萌芽之中，确保政府决策的科学性和项目的平稳推进，进而提升政府工作的效能及公信力。

(二) 从单一法律事务处理到综合服务提供

对比项目	传统单一法律事务处理	统一大市场时代综合服务提供
服务内容	主要处理具体的法律纠纷,如诉讼代理、合同审查等单一事务。	涵盖政府决策的全过程，包括政策制定的法律论证、重大项目的风险评估、市场监管的法律支持等综合服务。
参与阶段	通常在法律问题出现后才介入,属于事后处理。	从政府决策的前期调研、方案制定，到实施过程中的监督，再到后期的评估，全程参与。
服务方式	以提供法律意见和解决方案为主,较为被动。	主动参与政府工作，与政府各部门协同合作，提供全方位的法律支持和建议。

服务效果	通过综合服务，提前预防法律风险，保障政府决策的合法性、科学性和可行性，促进政府工作的整体推进。
	解决已发生的法律问题,但可能无法从根本上避免问题的再次发生。

（三）从国内业务为主到国内外业务兼顾

在统一大市场背景下，市场的开放性使得政府面临的法律事务不再局限于国内。政府法律顾问需积极扩展涉外法律服务范围，以灵活应对全球化背景下的新挑战。

例如，某市政府积极推动本地企业“走出去”参与国际合作，在这个过程中，涉及诸多国际法律问题。法律顾问必须精通国际投资、贸易领域的法律法规，包括但不限于《联合国国际货物销售合同公约》和《国际商会托收统一规则》等重要国际条约。在企业与国外合作方签订合作协议时，法律顾问要依据国家法律规则审查合同条款，确保企业的合法权益得到保障。当企业在海外遇到贸易摩擦、知识产权纠纷等问题时，法律顾问要协助政府和企业运用国际法律机制进行应对。如在某起国际知识产权侵权案件中，法律顾问凭借深厚的国际知识产权保护规则知识，为政府及企业策划出有效的法律方案，有力保障了企业的合法权益。通过拓展涉外业务，政府法律顾问能够更好地服务于政府的对外开放战略，促进国内市场与国际市场的融合。

六、职能转变面临的挑战与应对策略

（一）挑战分析

1、知识储备不足：统一大市场时代涉及众多新兴领域和复杂的法律问题，如数字经济、跨境电商等。政府法律顾问可能因对新兴领域法律知识的了解尚浅，导致难以提供全面且深入的专业法律意见。

2、跨领域合作挑战重重：随着职能的转变，政府法律顾问需与经济、科技、环保等多个部门及领域携手合作。但遗憾的是，部门间存在的信息孤岛与沟通障碍，严重阻碍了合作的步伐，使得高效协同成为一大难题。

3、思维模式转型不易：政府法律顾问长期习惯于固定的思维框架与工作路径。而今，职能的转变迫使他们从事后补救转向事前预警，从单一法律服务迈向综合服务模式，这无疑对他们的思维灵活性及工作能力构成了严峻考验。

4、随着职能的转变，对政府法律顾问的综合素质要求不断提高。政府法律顾问行业正面临前所未有的发展机遇，尤其是在重大行政决策、行政执法、行政复议和诉讼等方面，需要专业的法律团队提供法律支持和咨询服务。然而，当前市场上的复合型人才，即那些既懂法律又熟悉经济、管理等多领域知识的人才相对短缺，难以满足政府机构日益增长的需求。

5、随着职能的转变，政府法律顾问的工作范围和职责得到了扩展，工作任务也随之增加。加之市场变化迅速，法律问题日益复杂多变，法律顾问需在紧迫的时间内迅速作出精准判断与决策，这无疑加大了他们的工作压力。

（二）应对策略探讨

针对职能转变面临的挑战，可采取以下应对策略：

1、强化培训与学习机制。定期安排政府法律顾问参与多样化的专业培训及学术交流，邀请业内专家进行授课，确保知识体系的及时更新，提升对新兴法律问题的应对能力。鼓励法律顾问自主学习，提升综合素质。

2、构建跨部门协作机制。政府应构建高效的沟通桥梁，打破部门壁垒，促进各领域及部门间的无缝协作与同步推进。成立联合工作专班，集中攻克复杂法律难题，以提升工作效率并确保工作质量。

3、强化创新思维培养。借助案例分析、模拟实战等手段，促使政府法律顾问革新思维模式，确立事前预防与综合服务的导向。鼓励法律顾问在工作中勇于创新，探索新的工作方法和模式。然后，

4、加强人才培养和引进。出台优惠政策，吸引并留住杰出的复合型人才，壮大政府法律顾问团队。同时，加强与高校、科研机构的合作，培养适应统一大市场时代需求的专业人才。

5、科学分配工作任务。依据法律顾问的专业特长和能力层级，合理分配任务，以保持工作压力与工作动力的平衡。构建科学合理的绩效考核体系，以激发法律顾问的工作热情与主动性。

七、结论与展望

（一）职能转变的总结

在全国统一大市场时代，政府法律顾问职能发生了显著转变。从内容上看，实现了从事后救济到事前防范、从单一法律事务处理到综合服务提供、从国内业务为主到国内外业务兼顾的转变。事前防范能有效控制法律风险于萌芽，确保政府决策与项目顺畅推进；综合服务全面覆盖政府决策流程，增强政府工作的合法性、科学性及可行性；兼顾国内外业务，顺应市场开放趋势，推动国内外市场深度融合。这些转变成效显著，政府工作效率与公信力得以提升，市场统一、开放、公平竞争得以维护，为统一大市场建设奠定了坚实的法律基石。

（二）未来发展趋势展望

在统一大市场时代，全国统一大市场的建设，既是挑战更是机遇。对律师而言，唯有跳出传统“法律民工”角色，以规则设计者、风险防控者、价值创造者的三重身份深度参与政府治理，方能在这场变革中占据先机。未来，智能化服务将成为重要方向，借助大数据、人工智能等技术，实现法律信息的快速检索和分析，为政府提供更高效、精准的法律建议。此外，跨区域、跨领域融合将更加深入，法律顾问不仅要具备法律专业知识，还需熟悉经济、科技、环保等多领域知识，为政府提供全方位、综合性的服务。与此同时，行业自律和规范体系将不断完善，从而确保政府法律顾问的服务质量和水平得到持续提升。

参考文献

1. 张良著：《新形势下政府法律顾问责任与担当》，出版机构：湖北神宇律师事务所，出版年份：2024年。
2. 研讨会综述：《全国统一大市场法治建设与规范性文件备案审查》，发表刊物：《中国法律评论》，发表年份：2024年。

法治政府

● 法治政府 |

政府工作报告 ——2025 年 3 月 5 日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上

国务院总理 李强

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会报告政府工作，请予审议，并请全国政协委员提出意见。

一、2024 年工作回顾

过去一年，我国发展历程很不平凡。党的二十届三中全会胜利召开，对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出部署。我们隆重庆祝中华人民共和国成立 75 周年，极大激发了全国各族人民的爱国热情和奋斗精神。一年来，面对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国各族人民砥砺奋进、攻坚克难，经济运行总体平稳、稳中有进，全年经济社会发展主要目标任务顺利完成，高质量发展扎实推进，新质生产力稳步发展，我国经济实力、科技实力、综合国力持续增强，中国式现代化迈出新的坚实步伐，更加坚定了我们在新时代新征程全面建设社会主义现代化国家的决心和信心。

“稳”的态势巩固延续。主要表现在，经济规模稳步扩大，国内生产总值达到 134.9 万亿元、增长 5%，增速居世界主要经济体前列，对全球经济增长的贡献率保持在 30% 左右。就业、物价总体平稳，城镇新增就业 1256 万人、城镇调查失业率平均为 5.1%，居民消费价格上涨 0.2%。国际收支基本平衡，对外贸易规模创历史新高，国际市场份额稳中有升，外汇储备超过 3.2 万亿美元。民生保障扎实稳固，居民人均可支配收入实际增长 5.1%，脱贫攻坚成果持续巩固拓展，义务教育、基本养老、基本医疗、社会救助等保障力度加大。重点领域风险化解有序有效，社会大局保持稳定。

“进”的步伐坚实有力。主要表现在，产业升级有新进展，粮食产量首次跃

上1.4万亿斤新台阶、亩产提升10.1斤；高技术制造业、装备制造业增加值分别增长8.9%、7.7%，新能源汽车年产量突破1300万辆；信息传输软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业增加值分别增长10.9%、10.4%。创新能力有新提升，集成电路、人工智能、量子科技等领域取得新成果；“嫦娥六号”实现人类首次月球背面采样返回，“梦想”号大洋钻探船建成入列；技术合同成交额增长11.2%。生态环境质量有新改善，地级及以上城市细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度下降2.7%，优良天数比例上升至87.2%，地表水优良水质断面比例提高到90.4%；单位国内生产总值能耗降幅超过3%；可再生能源新增装机3.7亿千瓦。改革开放有新突破，扎实有力落实党的二十届二中、三中全会改革部署，机构改革全面完成，构建全国统一大市场、渐进式延迟法定退休年龄等重大改革举措陆续推出；制造业领域外资准入限制措施全部取消，共建“一带一路”贸易投资合作不断扩容升级。

回顾过去一年，成绩来之不易。外部环境变化带来的不利影响持续加深，国内长期积累的一些深层次结构性矛盾集中显现，内需不振、预期偏弱等问题交织叠加，局部地区洪涝等自然灾害频发，保持经济社会平稳运行的难度加大。面对多重困难挑战，我们加力实施存量政策，适时优化宏观调控，积极有效应对。特别是坚决贯彻落实9月26日中央政治局会议果断部署的一揽子增量政策，推动经济明显回升，社会信心有效提振，既促进了全年目标实现，也为今年发展奠定了良好基础。在这个过程中，我们深化了对经济工作的规律性认识，进一步认识到党中央集中统一领导是做好经济工作的根本保证，必须统筹好有效市场和有为政府、总供给和总需求、培育新动能和更新旧动能、做优增量和盘活存量、提升质量和做大总量的关系。实践再次表明，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国上下聚力攻坚，我国发展没有闯不过的难关。

一年来，我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，把党的领导贯穿政府工作各方面全过程，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，按照党中央决策部署，主要做了以下工作。

一是因时因势加强和创新宏观调控，推动经济回升向好。去年一季度经济开局良好，但受国内外多方面因素影响，进入二季度以后主要指标连续走低，下行

压力加大。我们加强逆周期调节，聚焦突出问题针对性施策，紧抓存量和增量政策落实，推动需求较快回升，生产增长加快，市场预期明显改善，全年经济运行呈现前高、中低、后扬态势。有力实施财政货币政策，扩大支出规模，加强重点领域财力保障，两次下调存款准备金率和政策利率，社会融资成本进一步降低。围绕扩大有效需求，扎实推进“两重”建设，加力支持“两新”工作，设备购置投资增长 15.7%，家电类商品零售额增长 12.3%。推动房地产市场止跌回稳，下调住房贷款利率和首付比例，居民存量房贷利息年支出减少约 1500 亿元，降低交易环节税费水平，扎实推进保交房工作。积极稳定资本市场，加快完善基础性制度，创设互换便利、回购增持再贷款等工具，市场活跃度上升。一次性增加 6 万亿元地方专项债务限额置换存量隐性债务。稳妥推进地方中小金融机构改革化险。

二是坚定不移全面深化改革扩大开放，增强发展内生动力。清理废除妨碍全国统一市场的规定做法，制定实施公平竞争审查条例，出台规范地方招商引资的措施。深化国有企业改革，持续优化国有经济布局。提请全国人大常委会审议民营经济促进法草案，改善民营经济发展环境。积极拓展外贸新增长点，进出口结构不断优化，外贸出口对经济增长贡献增大。全面实施跨境服务贸易负面清单。开展增值电信业务、生物技术、独资医院开放试点。加大单边开放力度，对所有同中国建交的最不发达国家产品全面给予零关税待遇。扩大单方面免签国家范围，过境免签境内停留时间延长至 240 小时，入境旅游持续升温。高质量共建“一带一路”成效显著，一批重大工程、民生项目稳步实施。

三是大力推动创新驱动发展，促进产业结构优化升级。推进科技强国建设，全面启动实施国家科技重大专项，加快完善重大科技基础设施体系，加强拔尖创新人才培养。稳定工业经济运行，推进制造业技术改造升级，制造业投资增长 9.2%。新培育一批国家级先进制造业集群，商业航天、北斗应用、新型储能等新兴产业快速发展。制定修订环保、安全等强制性国家标准。加快数字中国建设，数字经济核心产业增加值占国内生产总值比重达到 10% 左右。

四是统筹城乡区域协调发展，优化经济布局。出台实施新型城镇化战略五年行动计划，扎实推进城市更新，常住人口城镇化率提高到 67%。坚持不懈夯实农业基础，防灾减灾和综合生产能力稳步提高，乡村全面振兴取得新成效。出台一

批区域发展政策，实施一批区域重大项目，健全主体功能区制度政策，区域融合发展取得新进展。

五是积极发展社会事业，增进民生福祉。出台促进高质量充分就业的政策措施，强化对企业吸纳就业的支持，高校毕业生、脱贫人口、农民工等重点群体就业保持稳定。推进教育强国建设。提高义务教育阶段家庭经济困难学生生活补助标准。国家奖助学金提标扩面、助学贷款提额降息，惠及学生 3400 多万人次。巩固“双减”成果，持续优化基础教育生态。推进医疗机构检查检验结果互认，扩大基层慢性病、常见病用药种类。扎实做好传染病防治。扩大职工医保个人账户共济范围。提高城乡居民基础养老金和退休人员基本养老金。深化养老服务改革，制定促进银发经济发展的政策。强化残疾人权益保障。提高优抚补助标准。健全低保标准确定和调整机制，拓展救助对象范围。向困难群众发放一次性生活补助，惠及 1100 多万人。完善全国年节及纪念日放假办法。繁荣发展文化事业和文化产业，文化和旅游市场持续活跃。扎实筹办第九届亚洲冬季运动会，成功举办第十二届全国少数民族传统体育运动会，我国体育健儿在巴黎奥运会取得境外参赛最好成绩。

六是持续加强生态环境保护，提升绿色低碳发展水平。强化生态环境综合治理，主要污染物排放量继续下降。深入实施重要生态系统保护和修复重大工程，荒漠化、沙化土地面积持续“双缩减”。生物多样性保护取得积极成效，大量珍稀濒危野生动植物种群稳步增长。推动重点行业节能降碳改造，推进新能源开发利用，非化石能源发电量占总发电量的比重接近 40%。启动全国温室气体自愿减排交易市场。全国碳排放权交易更趋活跃。

七是加强政府建设和治理创新，保持社会和谐稳定。贯彻落实党中央全面从严治党的战略部署，严格落实中央八项规定精神，扎实开展党纪学习教育，大力整治形式主义、官僚主义，切实为基层减负，深入治理群众身边的不正之风，持续加强党风廉政建设和反腐败斗争。深入推进依法行政。提请全国人大常委会审议法律议案 19 件，制定修订行政法规 28 部。自觉依法接受监督。认真办理人大代表建议和政协委员提案。加强行政执法监督，规范涉企行政检查。推出两批“高效办成一件事”重点事项清单，推动线上线下服务能力整体提升。开展推动高质量发展综合督查。创新和完善社会治理。加强矛盾纠纷排查化解，推进信访工作

法治化。强化应急管理和安全生产，开展燃气、电动自行车等安全隐患全链条专项整治。有效防范应对洪涝、台风、地震等自然灾害。完善国家安全体系。严防极端案事件发生，依法严惩恶性犯罪，全力保障人民群众生命财产安全和社会稳定。

过去一年，中国特色大国外交开创新局面。习近平主席等党和国家领导人出访多国，出席上海合作组织峰会、金砖国家领导人会晤、亚太经合组织领导人非正式会议、二十国集团领导人峰会、东亚合作领导人系列会议等重大双边活动。成功举办中非合作论坛北京峰会、和平共处五项原则发表70周年纪念大会、中阿合作论坛部长级会议等重大主场外交活动。推动构建人类命运共同体，巩固拓展全球伙伴关系，坚持真正的多边主义，在应对全球性挑战和解决国际地区热点问题中发挥积极建设性作用。中国为促进世界和平与发展作出了重要贡献。

过去一年取得的成绩，根本在于习近平总书记领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是全党全军全国各族人民团结奋斗的结果。我代表国务院，向全国各族人民，向各民主党派、各人民团体和各界人士，表示衷心感谢！向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞，表示衷心感谢！向关心和支持中国现代化建设的各国政府、国际组织和各国朋友，表示衷心感谢！

在肯定成绩的同时，我们也清醒看到面临的问题和挑战。从国际看，世界百年变局加速演进，外部环境更趋复杂严峻，可能对我国贸易、科技等领域造成更大冲击。世界经济增长动能不足，单边主义、保护主义加剧，多边贸易体制受阻，关税壁垒增多，冲击全球产业链供应链稳定，对国际经济循环造成阻碍。地缘政治紧张因素依然较多，影响全球市场预期和投资信心，加剧国际市场波动风险。从国内看，经济回升向好基础还不稳固，有效需求不足，特别是消费不振。部分企业生产经营困难，账款拖欠问题仍较突出。群众就业增收面临压力。民生领域存在短板。一些地方基层财政困难。社会矛盾化解和风险防范工作还需要加强。政府效能和依法行政能力有待提升。一些工作协调配合不够，有的政策落地偏慢、效果不及预期。有的部门服务观念不强、办事效率不高。一些干部乱作为、不作为、不善为，一些领域和地方腐败问题依然多发。我们既要正视困难问题，更要坚定发展信心。我国具有显著的制度优势，有超大规模市场、完备产业体系、丰

富人力人才资源等诸多优势条件，有长远规划、科学调控、上下协同的有效治理机制，有需求升级、结构优化、动能转换的广阔增量空间，经济长期向好的基本趋势没有改变也不会改变，我国经济航船必将乘风破浪、行稳致远！

二、2025年经济社会发展总体要求和政策取向

今年是“十四五”规划收官之年。做好政府工作，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，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二中、三中全会精神，按照中央经济工作会议部署，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，扎实推动高质量发展，进一步全面深化改革，扩大高水平对外开放，建设现代化产业体系，更好统筹发展和安全，实施更加积极有为的宏观政策，扩大国内需求，推动科技创新和产业创新融合发展，稳住楼市股市，防范化解重点领域风险和外部冲击，稳定预期、激发活力，推动经济持续回升向好，不断提高人民生活水平，保持社会和谐稳定，高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础。

今年发展主要预期目标是：国内生产总值增长5%左右；城镇调查失业率5.5%左右，城镇新增就业1200万人以上；居民消费价格涨幅2%左右；居民收入增长和经济增长同步；国际收支保持基本平衡；粮食产量1.4万亿斤左右；单位国内生产总值能耗降低3%左右，生态环境质量持续改善。

提出上述预期目标，综合考虑了国内外形势和各方面因素，兼顾了需要与可能。经济增长预期目标为5%左右，既是稳就业、防风险、惠民生的需要，也有经济增长潜力和有利条件支撑，并与中长期发展目标相衔接，突出迎难而上、奋发有为的鲜明导向。城镇调查失业率5.5%左右，体现了在就业总量和结构性矛盾更加突出背景下，加大稳就业力度的要求。居民消费价格涨幅2%左右，目的在于通过各项政策和改革共同作用，改善供求关系，使价格总水平处在合理区间。实现这些目标很不容易，必须付出艰苦努力。

我们将坚持稳中求进、以进促稳，守正创新、先立后破，系统集成、协同配合，充实完善政策工具箱，根据形势变化动态调整政策，提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性。注重目标引领，把握政策取向，讲求时机力度，强化系统思维，提升宏观政策实施效能。

实施更加积极的财政政策。统筹安排收入、债券等各类财政资金，确保财政政策持续用力、更加给力。今年赤字率拟按 4% 左右安排、比上年提高 1 个百分点，赤字规模 5.66 万亿元、比上年增加 1.6 万亿元。一般公共预算支出规模 29.7 万亿元、比上年增加 1.2 万亿元。拟发行超长期特别国债 1.3 万亿元、比上年增加 3000 亿元。拟发行特别国债 5000 亿元，支持国有大型商业银行补充资本。拟安排地方政府专项债券 4.4 万亿元、比上年增加 5000 亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房、消化地方政府拖欠企业账款等。今年合计新增政府债务总规模 11.86 万亿元、比上年增加 2.9 万亿元，财政支出强度明显加大。要加快各项资金下达拨付，尽快形成实际支出。持续优化支出结构，更加注重惠民生、促消费、增后劲，切实提高资金使用效益。中央财政加大对地方一般性转移支付力度，向困难地区和欠发达地区倾斜。严格落实分级保障责任，筑牢兜实基层“三保”底线。坚持政府过紧日子，推进财政科学管理，严肃财经纪律，严禁铺张浪费，腾出更多资金用于发展所需、民生所盼。

实施适度宽松的货币政策。发挥好货币政策工具的总量和结构双重功能，适时降准降息，保持流动性充裕，使社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配。优化和创新结构性货币政策工具，更大力度促进楼市股市健康发展，加大对科技创新、绿色发展、提振消费以及民营、小微企业等的支持。进一步疏通货币政策传导渠道，完善利率形成和传导机制，落实无还本续贷政策，强化融资增信和风险分担等支持措施。推动社会综合融资成本下降，提升金融服务可获得性和便利度。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。拓展中央银行宏观审慎与金融稳定功能，创新金融工具，维护金融市场稳定。

强化宏观政策民生导向。坚持以人民为中心，经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费，以消费提振畅通经济循环，以消费升级引领产业升级，在保障和改善民生中打造新的经济增长点。推动更多资金资源“投资于人”、服务于民生，支持扩大就业、促进居民增收减负、加强消费激励，形成经济发展和民生改善的良性循环。

打好政策“组合拳”。加强财政、货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策协同以及与改革开放举措的协调配合，增强政策合力。健全和用好宏观政策取向一致性评估工作机制，把经济政策和非经济性政策统一纳入一致性评

估，统筹政策制定和执行全过程，提升政策目标、工具、时机、力度、节奏的匹配度。出台实施政策要能早则早、宁早勿晚，与各种不确定性抢时间，看准了就一次性给足，提高政策实效。加强上下联动、横向协作，促进政策从“最初一公里”到“最后一公里”衔接畅通。注重倾听市场声音，协同推进政策实施和预期引导，塑造积极的社会预期。

完成好今年目标任务，必须深入贯彻习近平经济思想，紧抓高质量发展这个首要任务，坚持以质取胜和发挥规模效应相统一，实现质的有效提升和量的合理增长。坚定实施扩大内需战略，做大做强国内大循环，在扩大开放中拓展国际合作空间，实现国内国际双循环在更高水平上相互促进、良性互动。持续深化供给侧结构性改革，着力破解消费供给的结构性矛盾，更加注重以高质量供给引领需求、创造需求。坚持以进一步全面深化改革调动各方面积极性，激发全社会创新创造活力。

三、2025 年政府工作任务

今年经济社会发展任务十分繁重。我们要突出重点、把握关键，着重抓好以下几个方面工作。

（一）大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求。促进消费和投资更好结合，加快补上内需特别是消费短板，使内需成为拉动经济增长的主动力和稳定锚。

实施提振消费专项行动。制定提升消费能力、增加优质供给、改善消费环境专项措施，释放多样化、差异化消费潜力，推动消费提质升级。多渠道促进居民增收，推动中低收入群体增收减负，完善劳动者工资正常增长机制。安排超长期特别国债 3000 亿元支持消费品以旧换新。从放宽准入、减少限制、优化监管等方面入手，扩大健康、养老、助残、托幼、家政等多元化服务供给。创新和丰富消费场景，加快数字、绿色、智能等新型消费发展。落实和优化休假制度，释放文化、旅游、体育等消费潜力。完善免税店政策，推动扩大入境消费。深化国际消费中心城市建设，健全县域商业体系。完善全口径消费统计制度。强化消费者权益保护，营造安全放心消费环境。

积极扩大有效投资。紧扣国家发展战略和民生需求，发挥好各类政府投资工具作用，加强财政与金融配合，强化项目储备和要素保障，加快实施一批重点项

目，推动“十四五”规划重大工程顺利收官。切实选准选好项目，管好用好资金，保障在建项目资金需求，坚决防止低效无效投资。今年中央预算内投资拟安排7350亿元。用好超长期特别国债，强化超长期贷款等配套融资，加强自上而下组织协调，更大力度支持“两重”建设。优化地方政府专项债券管理机制，实施好投向领域负面清单管理、下放项目审核权限等措施。简化投资审批流程，建立健全跨部门跨区域重大项目协调推进机制。加大服务业投资力度。支持和鼓励民间投资发展，规范实施政府和社会资本合作新机制，引导更多民间资本参与重大基础设施、社会民生等领域建设，让民间资本有更大发展空间。

（二）因地制宜发展新质生产力，加快建设现代化产业体系。推动科技创新和产业创新融合发展，大力推进新型工业化，做大做强先进制造业，积极发展现代服务业，促进新动能积厚成势、传统动能焕新升级。

培育壮大新兴产业、未来产业。深入推进战略性新兴产业融合集群发展。开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动，推动商业航天、低空经济、深海科技等新兴产业安全健康发展。建立未来产业投入增长机制，培育生物制造、量子科技、具身智能、6G等未来产业。深化先进制造业和现代服务业融合发展试点，加快发展服务型制造。加强产业统筹布局和产能监测预警，促进产业有序发展和良性竞争。加快国家高新区创新发展。梯度培育创新型企业，促进专精特新中小企业发展壮大，支持独角兽企业、瞪羚企业发展，让更多企业在新领域新赛道跑出加速度。

推动传统产业改造提升。加快制造业重点产业链高质量发展，强化产业基础再造和重大技术装备攻关。进一步扩范围、降门槛，深入实施制造业重大技术改造升级和大规模设备更新工程。加快制造业数字化转型，培育一批既懂行业又懂数字化的服务商，加大对中小企业数字化转型的支持。开展标准提升引领传统产业优化升级行动。深入推进制造业“增品种、提品质、创品牌”工作，加强全面质量管理，打造名品精品、经典产业。

激发数字经济创新活力。持续推进“人工智能+”行动，将数字技术与制造优势、市场优势更好结合起来，支持大模型广泛应用，大力发展智能网联新能源汽车、人工智能手机和电脑、智能机器人等新一代智能终端以及智能制造装备。扩大5G规模化应用，加快工业互联网创新发展，优化全国算力资源布局，打造

具有国际竞争力的数字产业集群。加快完善数据基础制度，深化数据资源开发利用，促进和规范数据跨境流动。促进平台经济规范健康发展，更好发挥其在促创新、扩消费、稳就业等方面的积极作用。

（三）深入实施科教兴国战略，提升国家创新体系整体效能。坚持创新引领发展，一体推进教育发展、科技创新、人才培养，筑牢中国式现代化的基础性、战略性支撑。

加快建设高质量教育体系。制定实施教育强国建设三年行动计划。全面实施新时代立德树人工程，推进大中小学思政课一体化改革创新。深入实施基础教育扩优提质工程，健全与人口变化相适应的资源统筹调配机制。加强义务教育学校标准化建设，推动义务教育优质均衡发展，扩大高中阶段教育学位供给，提升县域高中质量，逐步推行免费学前教育。办好特殊教育、继续教育、专门教育，引导规范民办教育发展。推进职普融通、产教融合，增强职业教育适应性。分类推进高校改革，扎实推进优质本科扩容，加快“双一流”建设，完善学科设置调整机制和人才培养模式。积极开展学校体育活动，普及心理健康教育，关爱师生身心健康。弘扬教育家精神，建设高素质专业化教师队伍，加强师德师风建设和教师待遇保障。要紧紧围绕国家需求和群众关切推进教育改革发展，加快从教育大国向教育强国迈进。

推进高水平科技自立自强。充分发挥新型举国体制优势，强化关键核心技术攻关和前沿性、颠覆性技术研发，加快组织实施和超前布局重大科技项目。优化国家战略科技力量布局，推进科研院所改革，探索国家实验室新型科研组织模式，增强国际和区域科技创新中心辐射带动能力。推动科技支出向基础研究倾斜，完善竞争性支持和稳定支持相结合的投入机制，提高基础研究组织化程度。发挥科技领军企业龙头作用，加强企业主导的产学研深度融合，从制度上保障企业参与国家科技创新决策、承担重大科技项目。完善中央财政科技经费分配和管理使用机制。健全科技成果转化支持政策和市场服务，推进职务科技成果赋权和资产单列管理改革，提升科技成果转化效能。加强知识产权保护和运用。加快概念验证、中试验证和行业共性技术平台建设。健全创投基金差异化监管制度，强化政策性金融支持，加快发展创业投资、壮大耐心资本。扩大科技开放合作。加强科学普及工作，提升公民科学素质。弘扬科学家精神，推动形成鼓励探索、宽容失败的

创新环境。

全面提高人才队伍质量。发挥人才高地和人才平台的辐射作用，加快建设国家战略人才力量，加强拔尖创新人才、重点领域急需紧缺人才和高技能人才培养。大力支持、大胆使用青年科技人才。弘扬工匠精神，建设一流产业技术工人队伍。完善海外引进人才支持保障机制，优化外籍人才服务。深化人才管理和使用制度改革，赋予用人单位更大自主权，推动产学研人才联合培养和交流。促进人才区域合理布局，加强东中西部人才协作，鼓励优秀人才在中西部地区建功立业。深化人才分类评价改革和科教界“帽子”治理，建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系，鼓励各类人才潜心钻研、厚积薄发。

（四）推动标志性改革举措加快落地，更好发挥经济体制改革牵引作用。扎实推进重点领域改革，着力破除制约发展的体制机制障碍，创造更加公平、更有活力的市场环境。

有效激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”。高质量完成国有企业改革深化提升行动，实施国有经济布局优化和结构调整指引，加快建立国有企业履行战略使命评价制度。扎扎实实落实促进民营经济发展的法律法规和政策措施，切实依法保护民营企业和民营企业合法权益，鼓励有条件的民营企业建立完善中国特色现代企业制度。加力推进清理拖欠企业账款工作，强化源头治理和失信惩戒，落实解决拖欠企业账款问题长效机制。深化政企常态化沟通交流，切实帮助企业解决实际困难和问题。多措并举精准支持个体工商户发展。开展规范涉企执法专项行动，集中整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，坚决防止违规异地执法和趋利性执法。政府要寓管理于服务之中，用服务的暖心增强企业的信心。

纵深推进全国统一大市场建设。加快建立健全基础制度规则，破除地方保护和市场分割，打通市场准入退出、要素配置等方面制约经济循环的卡点堵点，综合整治“内卷式”竞争。实施全国统一大市场建设指引，修订出台新版市场准入负面清单，优化新业态新领域市场准入环境。制定重点领域公平竞争合规指引，改革完善招标投标体制机制。出台健全社会信用体系的政策，构建统一的信用修复制度。完善企业简易注销制度，逐步推广经营主体活动发生地统计。加快建设统一开放的交通运输市场，实施降低全社会物流成本专项行动。

深化财税金融体制改革。开展中央部门零基预算改革试点，支持地方深化零基预算改革，在支出标准、绩效评价等关键制度上积极创新。加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，增加地方自主财力。规范税收优惠政策。积极探索建立激励机制，促进地方在高质量发展中培育财源。严控财政供养人员规模。完善科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融标准体系和基础制度。深化资本市场投融资综合改革，大力推动中长期资金入市，加强战略性力量储备和稳市机制建设。改革优化股票发行上市和并购重组制度。加快多层次债券市场发展。

（五）扩大高水平对外开放，积极稳外贸稳外资。无论外部环境如何变化，始终坚持对外开放不动摇，稳步扩大制度型开放，有序扩大自主开放和单边开放，以开放促改革促发展。

稳定对外贸易发展。加大稳外贸政策力度，支持企业稳订单拓市场。优化融资、结算、外汇等金融服务，扩大出口信用保险承保规模和覆盖面，强化企业境外参展办展支持。促进跨境电商发展，完善跨境寄递物流体系，加强海外仓建设。拓展境外经贸合作区功能，发展中间品贸易，开拓多元化市场。支持内外贸一体化发展，加快解决标准认证、市场渠道等方面问题。推动服务贸易创新发展，提升传统优势服务竞争力，鼓励服务出口，扩大优质服务进口。培育绿色贸易、数字贸易等新增长点，支持有条件的地方发展新型离岸贸易，积极发展边境贸易。高质量办好进博会、广交会、服贸会、数贸会、消博会等重大展会。推进智慧海关建设与合作，提升通关便利化水平。

大力鼓励外商投资。推进服务业扩大开放综合试点示范，推动互联网、文化等领域有序开放，扩大电信、医疗、教育等领域开放试点。鼓励外国投资者扩大再投资，支持参与产业链上下游配套协作。切实保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇。加强外资企业服务保障，加快标志性项目落地，持续打造“投资中国”品牌。推动自贸试验区提质增效和扩大改革任务授权，加紧推进海南自由贸易港核心政策落地，完善经开区开放发展政策，促进综合保税区转型升级。持续营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，让外资企业更好发展。

推动高质量共建“一带一路”走深走实。统筹推进重大标志性工程和“小而

美”民生项目建设，形成一批示范性合作成果。保障中欧班列稳定畅通运行，加快西部陆海新通道建设。引导对外投资健康安全有序发展，强化法律、金融、物流等海外综合服务，优化产业链供应链国际合作布局。

深化多双边和区域经济合作。持续扩大面向全球的高标准自由贸易区网络，推动签署中国—东盟自贸区3.0版升级协定，积极推动加入《数字经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》进程。坚定维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，扩大同各国利益的汇合点，促进共同发展。

（六）有效防范化解重点领域风险，牢牢守住不发生系统性风险底线。更好统筹发展和安全，坚持在发展中逐步化解风险，努力实现高质量发展和高水平安全的良性互动。

持续用力推动房地产市场止跌回稳。因城施策调减限制性措施，加力实施城中村和危旧房改造，充分释放刚性和改善性住房需求潜力。优化城市空间结构和土地利用方式，合理控制新增房地产用地供应。盘活存量用地和商办用房，推进收购存量商品房，在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权。拓宽保障性住房再贷款使用范围。发挥房地产融资协调机制作用，继续做好保交房工作，有效防范房企债务违约风险。有序搭建相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式。适应人民群众高品质居住需要，完善标准规范，推动建设安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”。

稳妥化解地方政府债务风险。坚持在发展中化债、在化债中发展，完善和落实一揽子化债方案，优化考核和管控措施，动态调整债务高风险地区名单，支持打开新的投资空间。按照科学分类、精准置换的原则，做好地方政府隐性债务置换工作。完善政府债务管理制度，坚决遏制违规举债冲动。加快剥离地方融资平台政府融资功能，推动市场化转型和债务风险化解。

积极防范金融领域风险。按照市场化、法治化原则，一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展，综合采取补充资本金、兼并重组、市场退出等方式分类化解风险。完善中小金融机构功能定位和治理机制，推动实现差异化、内涵式发展。健全金融监管体系，加强跨部门合作，强化央地监管协同，保持对非法金融活动的高压严打态势。充实存款保险基金、金融稳定保障基金等化险资源。完善应对外部风险冲击预案，有效维护金融安全稳定。

（七）着力抓好“三农”工作，深入推进乡村全面振兴。坚持农业农村优先发展，学习运用“千万工程”经验，完善强农惠农富农支持制度，千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收入。

持续增强粮食等重要农产品稳产保供能力。稳定粮食播种面积，主攻单产和品质提升。巩固大豆扩种成果，开发挖掘油料扩产潜力。推动棉糖胶等稳产提质。扶持畜牧业、渔业稳定发展，支持发展现代设施农业，全方位开发食物资源。严守耕地红线，严格占补平衡管理。高质量推进高标准农田建设、管护、利用，加强农田水利设施和现代化灌区建设，推进退化耕地治理和撂荒地复垦。深入实施种业振兴行动。加快先进适用农机装备研发应用和农业科技成果大面积推广。综合施策推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。启动中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿，加大对产粮大县支持，保护种粮农民和粮食主产区积极性。各地区都要扛稳保障国家粮食安全责任，共同把饭碗端得更牢。

毫不松懈巩固拓展脱贫攻坚成果。提高监测帮扶效能，持续巩固提升“三保障”和饮水安全成果，确保不发生规模性返贫致贫。加强易地搬迁后续扶持，分类推进帮扶产业提质增效，加大就业帮扶力度，扩大以工代赈规模。深化东西部协作、定点帮扶、消费帮扶。健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制。统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口、欠发达地区分层分类帮扶制度，开展巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接总体评估，完善过渡期后帮扶政策体系。

扎实推进农村改革发展。巩固和完善农村基本经营制度，有序推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，扩大整省试点范围。完善承包地经营权流转价格形成机制，提高农业社会化服务质效。支持发展新型农村集体经济。创新乡村振兴投融资机制。壮大乡村人才队伍。深化集体林权、农垦、供销社、农业水价等改革。因地制宜推动兴业、强县、富民一体发展，做好“土特产”文章，发展林下经济，促进乡村特色产业延链增效、联农带农，拓宽农民增收渠道。加强文明乡风建设，丰富农民文化生活，推进农村移风易俗。持续改善农村基础设施、公共服务和人居环境，建设宜居宜业和美乡村。

（八）推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局。完善实施区域协调发展战略机制，坚持以人为本提高城镇化质量水平，构建优势互补的

区域经济布局和国土空间体系。

深入实施新型城镇化战略行动。科学有序推进农业转移人口市民化，全面推进常住地提供基本公共服务，强化随迁子女义务教育保障，推动将符合条件的农业转移人口纳入住房保障体系，畅通参加社会保险渠道。加快补齐县城基础设施和公共服务短板，大力发展县域经济，提高城乡规划、建设、治理融合水平。发展现代化都市圈、优化空间格局，提升超大特大城市现代化治理水平，促进大中小城市和小城镇协调发展。持续推进城市更新和城镇老旧小区改造，统筹城市低效用地再开发，加快健全城市防洪排涝体系，加强燃气、给排水、热力、地下管廊等建设和协同管理。发展数字化、智能化基础设施，完善无障碍适老化配套设施，提升社区综合服务功能，打造宜居、韧性、智慧城市。

加大区域战略实施力度。发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应，积极培育新的增长极。深入实施西部大开发、东北全面振兴、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化等战略。提升京津冀、长三角、粤港澳大湾区等经济发展优势区域的创新能力和辐射带动作用。深入推动长江经济带建设、黄河流域生态保护和高质量发展。支持经济大省挑大梁，在要素保障、科技创新、改革开放先行先试等方面制定支持政策。鼓励其他地区因地制宜、各展所长。高标准高质量推进雄安新区建设。推动成渝地区双城经济圈建设走深走实。深化东、中、西、东北地区产业协作，推动产业有序梯度转移。支持革命老区、民族地区加快发展，加强边疆地区建设，推进兴边富民、稳边固边。积极探索资源型地区转型发展新路径。大力发展海洋经济，建设全国海洋经济发展示范区。

（九）协同推进降碳减污扩绿增长，加快经济社会发展全面绿色转型。进一步深化生态文明体制改革，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。

加强污染防治和生态建设。持续深入推进蓝天、碧水、净土保卫战。制定固体废物综合治理行动计划，加强新污染物协同治理和环境风险管控。深入实施生态环境分区管控，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，推动“三北”工程标志性战役取得重要成果。实施生物多样性保护重大工程，坚定推进长江十年禁渔。健全生态保护补

偿和生态产品价值实现机制。积极推进美丽中国先行区建设,不断满足人民群众对良好生态环境新期待。

加快发展绿色低碳经济。完善支持绿色低碳发展的政策和标准体系,营造绿色低碳产业健康发展生态。深入实施绿色低碳先进技术示范工程,培育绿色建筑、绿色能源、绿色交通等新增长点。完善资源总量管理和全面节约制度,加强重点用能用水单位节能节水管理,有力有效管控高耗能项目。加强废弃物循环利用,大力推广再生材料使用,促进循环经济发展。健全绿色消费激励机制,推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。

积极稳妥推进碳达峰碳中和。扎实开展国家碳达峰第二批试点,建立一批零碳园区、零碳工厂。加快构建碳排放双控制度体系,扩大全国碳排放权交易市场行业覆盖范围。开展碳排放统计核算,建立产品碳足迹管理体系、碳标识认证制度,积极应对绿色贸易壁垒。加快建设“沙戈荒”新能源基地,发展海上风电,统筹就地消纳和外送通道建设。开展煤电低碳化改造试点示范。规划应对气候变化一揽子重大工程,积极参与和引领全球环境与气候治理。

(十)加大保障和改善民生力度,提升社会治理效能。加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,稳步提高公共服务和社会保障水平,促进社会和谐稳定,不断增强人民群众获得感幸福感安全感。

更大力度稳定和扩大就业。就业是民生之本。要完善就业优先政策,加大各类资金资源统筹支持力度,促进充分就业、提高就业质量。实施重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业支持计划,用足用好稳岗返还、税费减免、就业补贴等政策。支持劳动密集型产业吸纳和稳定就业,统筹好新技术应用和岗位转换,创造新的就业机会。优化就业创业服务,拓宽高校毕业生等青年就业创业渠道,做好退役军人安置和就业服务,促进脱贫人口、农民工就业,强化大龄、残疾、较长时间失业等就业困难群体帮扶。加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,推进扩大职业伤害保障试点。切实保障劳动者工资发放,清理整治欠薪,坚决纠正各类就业歧视。开展大规模职业技能提升培训行动,增加制造业、服务业紧缺技能人才供给。加快构建技能导向的薪酬分配制度,提高技能人才待遇水平,让多劳者多得、技高者多得、创新者多得。

强化基本医疗卫生服务。实施健康优先发展战略,促进医疗、医保、医药协

同发展和治理。深化以公益性为导向的公立医院改革，推进编制动态调整，建立以医疗服务为主导的收费机制，完善薪酬制度，优化绩效考核。改善病房和诊疗条件，以患者为中心持续改善医疗服务。促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局，实施医疗卫生强基工程。加强护理、儿科、病理、全科、老年医学专业队伍建设，完善精神卫生服务体系。优化药品和耗材集采政策，强化质量评估和监管，让人民群众用药更放心。健全药品价格形成机制，制定创新药目录，支持创新药和医疗器械发展。完善中医药传承创新发展机制，推动中医药事业和产业高质量发展。加强疾病预防控制体系建设，统筹做好重点传染病防控。居民医保和基本公共卫生服务经费人均财政补助标准分别再提高 30 元和 5 元。稳步推动基本医疗保险省级统筹，健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制，深化医保支付方式改革，促进分级诊疗。全面建立药品耗材追溯机制，严格医保基金监管，让每一分钱都用于增进人民健康福祉。

完善社会保障和服务政策。城乡居民基础养老金最低标准再提高 20 元，适当提高退休人员基本养老金。加快发展第三支柱养老保险，实施好个人养老金制度。积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制，大力发展银发经济。加快发展智慧养老。推进社区支持的居家养老，强化失能老年人照护，加大对老年助餐服务、康复辅助器具购置和租赁支持力度，扩大普惠养老服务，推动农村养老服务发展。加快建立长期护理保险制度。制定促进生育政策，发放育儿补贴，大力发展托幼一体服务，增加普惠托育服务供给。稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄改革。做好军人军属、退役军人和其他优抚对象优待抚恤工作。加强困境儿童、流动儿童和留守儿童关爱服务。做好重度残疾人托养照护服务，提升残疾预防和康复服务水平。加强低收入人口动态监测和常态化救助帮扶，完善分层分类社会救助体系，保障困难群众基本生活。

加强精神文明建设。完善培育和践行社会主义核心价值观制度机制，推进群众性精神文明创建和公民道德建设。发展哲学社会科学、新闻出版、广播影视、文学艺术和档案等事业，加强智库建设。深化全民阅读活动。加强和改进未成年人思想道德建设。健全网络生态治理长效机制，发展积极健康的网络文化，推动新时代网络强国建设。完善公共文化服务体系，推动优质文化资源直达基层。健全文化产业体系和市场体系，加快发展新型文化业态，大力发展旅游业。推进文

化遗产系统性保护，提升文物、非物质文化遗产保护利用和考古研究水平。扩大国际人文交流合作，全面提升国际传播效能。改革完善竞技体育管理体制和运行机制。办好第十五届全国运动会和第十二届世界运动会。积极发展冰雪运动和冰雪经济。推进群众身边的运动场地设施建设，广泛开展全民健身活动。加强青少年科学健身普及和健康干预，让年轻一代在运动中强意志、健身心。

维护国家安全和社会稳定。全面贯彻总体国家安全观，完善维护国家安全体制机制，推进国家安全体系和能力现代化。落实维护社会稳定责任制，加强公共安全治理，强化基层应急基础和力量。深入实施安全生产治本攻坚三年行动，做好重点行业领域安全生产风险排查整治，坚决遏制重特事故发生。严格食品药品监管，抓好校园学生餐、平台外卖安全监管。加强气象服务。做好洪涝、干旱、台风、森林草原火灾、地质灾害、地震等自然灾害防范应对。做好西藏定日县地震震后恢复重建，提高重点地区房屋、基础设施抗震能力。健全城乡基层治理体系，加强乡镇街道服务管理力量，提高市域社会治理能力。全面深化事业单位改革。引导支持社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善等健康发展。发挥好行业协会商会行业自律作用。保障妇女、儿童、老年人、残疾人合法权益。坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进基层综治中心规范化建设，持续推进信访工作法治化，进一步加强社会矛盾和风险隐患排查，把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。提升公共法律服务均衡性和可及性。健全社会心理服务体系和危机干预机制，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。建设更高水平的平安中国，完善社会治安整体防控体系，依法严厉打击黑恶势力、电信网络诈骗等违法犯罪活动，保障人民群众安居乐业、社会安定有序。

今年将开展“十五五”规划编制工作。要深入分析“十五五”时期新的阶段性特征，科学确定发展目标，谋划好重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目，更好发挥规划对经济社会发展的引领指导作用。

应对新挑战、完成新任务，对政府工作提出新的更高要求。各级政府及其工作人员要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。坚决扛起全面从严治政政治责任，深入贯彻中央八项规定精神，坚定不移推进政府党风廉政建设和反腐败斗争。全面提升政府履职能力，

确保党中央决策部署不折不扣落实到位。

加强法治政府建设。严格依照宪法法律履职尽责，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。自觉接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受人民政协的民主监督，自觉接受社会和舆论监督。加强审计监督。坚持科学、民主、依法决策，加强政府立法审查，强化重大决策、规范性文件合法性审查。深化政务公开。推进严格规范公正文明执法，落实行政裁量权基准制度，健全维护群众利益的制度机制。支持工会、共青团、妇联等群团组织更好发挥作用。政府工作人员要恪尽职守、廉洁奉公，厉行法治、依法办事，确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。

提升行政效能和水平。坚持求真务实，从实际出发解决问题。善于把党中央决策部署与自身实际结合起来，谋划牵引性、撬动性强的工作抓手和载体，提高创造性贯彻落实能力。加快数字政府建设，健全“高效办成一件事”重点事项清单管理和常态化推进机制，完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台。强化正向激励，完善考核评价体系，持续整治形式主义为基层减负，切实把面向基层的多头重复、指标细碎、方式繁琐的督查检查考核减下来，让广大干部把更多时间和精力用到干实事上。各级政府工作人员要坚持干字当头、脚踏实地，创造更多经得起历史和人民检验的发展业绩。

我们要以铸牢中华民族共同体意识为主线，推进中华民族共同体建设，坚持和完善民族区域自治制度，不断推进民族团结进步事业，加快民族地区现代化建设步伐。坚持党的宗教工作基本方针，系统推进我国宗教中国化，加强宗教事务治理法治化。完善侨务工作机制，维护海外侨胞和归侨侨眷合法权益，汇聚海内外中华儿女共创辉煌的强大力量。

过去一年，国防和军队建设取得新的重要进展。新的一年，我们要深入贯彻习近平强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持党对人民军队的绝对领导，全面深入贯彻军委主席负责制，持续深化政治整训，全力打好实现建军一百年奋斗目标攻坚战。深入推进练兵备战，加快发展新质战斗力，构建中国特色现代军事理论体系，坚定捍卫国家主权、安全、发展利益。抓好军队建设“十四五”规划收官，加紧实施国防发展重大工程，加快推进网络信息体系建设。协力推进跨军地改革，优化国防科技工业体系和布局，健全一体化国家战略体系和能力建设工

作机制。加强国防教育、国防动员和后备力量建设。各级政府要大力支持国防和军队建设，完善双拥工作机制，巩固和发展坚如磐石的军政军民团结。

我们要全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序，落实“爱国者治港”、“爱国者治澳”原则。支持香港、澳门发展经济、改善民生，深化国际交往合作，更好融入国家发展大局，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

我们要坚持贯彻新时代党解决台湾问题的总体方略，坚持一个中国原则和“九二共识”，坚决反对“台独”分裂和外部势力干涉，推动两岸关系和平发展。完善促进两岸经济文化交流合作制度和政策，深化两岸融合发展，增进两岸同胞福祉，坚定不移推进祖国统一大业，携手共创民族复兴伟业。

我们要坚持独立自主的和平外交政策，坚持走和平发展道路，坚定奉行互利共赢的开放战略，反对霸权主义和强权政治，反对一切形式的单边主义、保护主义，维护国际公平正义。中国愿同国际社会一道，倡导平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化，推动落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，积极参与全球治理体系改革和建设，推动构建人类命运共同体，共创世界和平发展的美好未来。

各位代表！信心凝聚力量，实干谱写华章。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，迎难而上、锐意进取，努力完成全年经济社会发展目标任务，确保“十四五”规划圆满收官，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业不懈奋斗！

新法速递



● 新法速递 |

中华人民共和国文物保护法

《中华人民共和国文物保护法》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十二次会议于2024年11月8日修订通过，现予公布，自2025年3月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2024年11月8日

(1982年11月19日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过 根据1991年6月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉第三十条、第三十一条的决定》第一次修正 2002年10月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议第一次修订 根据2007年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉的决定》第二次修正 根据2013年6月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》第三次修正 根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉的决定》第四次修正 根据2017年11月4日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议《关于修改〈中华人民共和国会计法〉等十一部法律的决定》第五次修正 2024年11月8日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议第二次修订)

第一章 总 则

第一条 为了加强对文物的保护，传承中华民族优秀历史文化遗产，促进科学研究工作，进行爱国主义和革命传统教育，增强历史自觉、坚定文化自信，建设社会主义精神文明和物质文明，根据宪法，制定本法。

第二条 文物受国家保护。本法所称文物，是指人类创造的或者与人类活动有关的，具有历史、艺术、科学价值的下列物质遗存：

- （一）古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和古石刻、古壁画；
- （二）与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近代现代重要史迹、实物、代表性建筑；
- （三）历史上各时代珍贵的艺术品、工艺美术品；
- （四）历史上各时代重要的文献资料、手稿和图书资料等；
- （五）反映历史上各时代、各民族社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。

文物认定的主体、标准和程序，由国务院规定并公布。

具有科学价值的古脊椎动物化石和古人类化石同文物一样受国家保护。

第三条 文物分为不可移动文物和可移动文物。

古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、古石刻、古壁画、近代现代重要史迹和代表性建筑等不可移动文物，分为文物保护单位和未核定公布为文物保护单位的不可移动文物（以下称未定级不可移动文物）；文物保护单位分为全国重点文物保护单位，省级文物保护单位，设区的市级、县级文物保护单位。

历史上各时代重要实物、艺术品、工艺美术品、文献资料、手稿、图书资料、代表性实物等可移动文物，分为珍贵文物和一般文物；珍贵文物分为一级文物、二级文物、三级文物。

第四条 文物工作坚持中国共产党的领导，坚持以社会主义核心价值观为引领，贯彻保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针。

第五条 中华人民共和国境内地下、内水和领海中遗存的一切文物，以及中国管辖的其他海域内遗存的起源于中国的和起源国不明的文物，属于国家所有。

古文化遗址、古墓葬、石窟寺属于国家所有。国家指定保护的纪念建筑物、古建筑、古石刻、古壁画、近代现代代表性建筑等不可移动文物，除国家另有规定的以外，属于国家所有。

国有不可移动文物的所有权不因其所依附的土地的所有权或者使用权的改变而改变。

第六条 下列可移动文物，属于国家所有：

(一) 中国境内地下、内水和领海以及中国管辖的其他海域内出土、出土的文物，国家另有规定的除外；

(二) 国有文物收藏单位以及其他国家机关、部队和国有企业、事业单位等收藏、保管的文物；

(三) 国家征集、购买或者依法没收的文物；

(四) 公民、组织捐赠给国家的文物；

(五) 法律规定属于国家所有的其他文物。

国有可移动文物的所有权不因其收藏、保管单位的终止或者变更而改变。

第七条 国有文物所有权受法律保护，不容侵犯。

属于集体所有和私人所有的纪念建筑物、古建筑和祖传文物以及依法取得的其他文物，其所有权受法律保护。文物的所有者必须遵守国家有关文物保护的法律、法规的规定。

第八条 一切机关、组织和个人都有依法保护文物的义务。

第九条 国务院文物行政部门主管全国文物保护工作。

地方各级人民政府负责本行政区域内的文物保护工作。县级以上地方人民政府文物行政部门对本行政区域内的文物保护实施监督管理。

县级以上人民政府有关部门在各自的职责范围内，负责有关的文物保护工作。

第十条 国家发展文物保护事业，贯彻落实保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来的工作要求。

第十一条 文物是不可再生的文化资源。各级人民政府应当重视文物保护，正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系，确保文物安全。

基本建设、旅游发展必须把文物保护放在第一位，严格落实文物保护与安全管理规定，防止建设性破坏和过度商业化。

第十二条 对与中国共产党各个历史时期重大事件、重要会议、重要人物和伟大建党精神等有关的文物，各级人民政府应当采取措施加强保护。

第十三条 县级以上人民政府应当将文物保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级预算，确保文物保护事业发展与国民经济和社会发展水平相适应。

国有博物馆、纪念馆、文物保护单位等的事业性收入，纳入预算管理，用于文物保护事业，任何单位或者个人不得侵占、挪用。

国家鼓励通过捐赠等方式设立文物保护社会基金，专门用于文物保护，任何单位或者个人不得侵占、挪用。

第十四条 县级以上人民政府及其文物行政部门应当加强文物普查和专项调查，全面掌握文物资源及保护情况。

县级以上人民政府文物行政部门加强对国有文物资源资产的动态管理，按照国家有关规定，及时报送国有文物资源资产管理情况的报告。

第十五条 国家支持和规范文物价值挖掘阐释，促进中华文明起源与发展研究，传承中华优秀传统文化，弘扬革命文化，发展社会主义先进文化，铸牢中华民族共同体意识，提升中华文化影响力。

第十六条 国家加强文物保护的宣传教育，创新传播方式，增强全民文物保护的意识，营造自觉传承中华民族优秀历史文化遗产的社会氛围。

新闻媒体应当开展文物保护法律法规和文物保护知识的宣传报道，并依法对危害文物安全、破坏文物的行为进行舆论监督。

博物馆、纪念馆、文物保管所、考古遗址公园等有关单位应当结合参观游览内容有针对性地开展文物保护宣传教育活动。

第十七条 国家鼓励开展文物保护的科学研究，推广先进适用的文物保护技术，提高文物保护的科学技术水平。

国家加强文物保护信息化建设，鼓励开展文物保护数字化工作，推进文物资源数字化采集和展示利用。

国家加大考古、修缮、修复等文物保护专业人才培养力度，健全人才培养、使用、评价和激励机制。

第十八条 国家鼓励开展文物利用研究，在确保文物安全的前提下，坚持社会效益优先，有效利用文物资源，提供多样化多层次的文化产品与服务。

第十九条 国家健全社会参与机制，调动社会力量参与文化遗产保护的积极性，鼓励引导社会力量投入文化遗产保护。

第二十条 国家支持开展考古、修缮、修复、展览、科学研究、执法、司法等文物保护国际交流与合作，促进人类文明交流互鉴。

第二十一条 县级以上人民政府文物行政部门或者有关部门应当公开投诉、举报方式等信息，及时受理并处理涉及文物保护的投诉、举报。

第二十二条 有下列事迹之一的单位或者个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励：

- （一）认真执行文物保护法律、法规，保护文物成绩显著的；
- （二）为保护文物与违法犯罪行为作坚决斗争的；
- （三）将收藏的重要文物捐献给国家或者向文物保护事业捐赠的；
- （四）发现文物及时上报或者上交，使文物得到保护的；
- （五）在考古发掘、文物价值挖掘阐释等工作中做出重大贡献的；
- （六）在文物保护科学技术方面有重要发明创造或者其他重要贡献的；
- （七）在文物面临破坏危险时，抢救文物有功的；
- （八）长期从事文物工作，做出显著成绩的；
- （九）组织、参与文物保护志愿服务，做出显著成绩的；
- （十）在文物保护国际交流与合作中做出重大贡献的。

第二章 不可移动文物

第二十三条 在文物普查、专项调查或者其他相关工作中发现的不可移动文物，应当及时核定公布为文物保护单位或者登记公布为未定级不可移动文物。公民、组织可以提出核定公布文物保护单位或者登记公布未定级不可移动文物的建议。

国务院文物行政部门在省级和设区的市级、县级文物保护单位中，选择具有重大历史、艺术、科学价值的确定为全国重点文物保护单位，或者直接确定为全国重点文物保护单位，报国务院核定公布。

省级文物保护单位，由省、自治区、直辖市人民政府核定公布，并报国务院备案。

设区的市级和县级文物保护单位，分别由设区的市、自治州人民政府和县级人民政府核定公布，并报省、自治区、直辖市人民政府备案。

未定级不可移动文物，由县级人民政府文物行政部门登记，报本级人民政府和上一级人民政府文物行政部门备案，并向社会公布。

第二十四条 在旧城区改建、土地成片开发中，县级以上人民政府应当事先组织进行相关区域内不可移动文物调查，及时开展核定、登记、公布工作，并依法采取保护措施。未经调查，任何单位不得开工建设，防止建设性破坏。

第二十五条 保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城市，由国务院核定公布为历史文化名城。

保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村庄，由省、自治区、直辖市人民政府核定公布为历史文化街区、村镇，并报国务院备案。

历史文化名城和历史文化街区、村镇所在地县级以上地方人民政府应当组织编制专门的历史文化名城和历史文化街区、村镇保护规划，并纳入有关规划。

历史文化名城和历史文化街区、村镇的保护办法，由国务院制定。

第二十六条 各级文物保护单位，分别由省、自治区、直辖市人民政府和设区的市级、县级人民政府划定公布必要的保护范围，作出标志说明，建立记录档案，并区别情况分别设置专门机构或者专人负责管理。全国重点文物保护单位的保护范围和记录档案，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门报国务院文物行政部门备案。

未定级不可移动文物，由县级人民政府文物行政部门作出标志说明，建立记录档案，明确管理责任人。

县级以上地方人民政府文物行政部门应当根据不同文物的保护需要，制定文物保护单位和未定级不可移动文物的具体保护措施，向本级人民政府报告，并公告施行。

文物行政部门应当指导、鼓励基层群众性自治组织、志愿者等参与不可移动文物保护工作。

第二十七条 各级人民政府制定有关规划，应当根据文物保护的需要，事先由有关部门会同文物行政部门商定本行政区域内不可移动文物的保护措施，并纳入规划。

县级以上地方人民政府文物行政部门根据文物保护需要，组织编制本行政区域内不可移动文物的保护规划，经本级人民政府批准后公布实施，并报上一级人

民政府文物行政部门备案；全国重点文物保护单位的保护规划由省、自治区、直辖市人民政府批准后公布实施，并报国务院文物行政部门备案。

第二十八条 在文物保护单位的保护范围内不得进行文物保护工程以外的其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业；因特殊情况需要进行的，必须保证文物保护单位的安全。

因特殊情况需要在省级或者设区的市级、县级文物保护单位的保护范围内进行前款规定的建设工程或者作业的，必须经核定公布该文物保护单位的人民政府批准，在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意；在全国重点文物保护单位的保护范围内进行前款规定的建设工程或者作业的，必须经省、自治区、直辖市人民政府批准，在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。

第二十九条 根据保护文物的实际需要，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以在文物保护单位的周围划出一定的建设控制地带，并予以公布。

在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌；工程设计方案应当根据文物保护单位的级别和建设工程对文物保护单位历史风貌的影响程度，经国家规定的文物行政部门同意后，依法取得建设工程规划许可。

第三十条 在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动。对已有的污染文物保护单位及其环境的设施，依照生态环境有关法律法规的规定处理。

第三十一条 建设工程选址，应当尽可能避开不可移动文物；因特殊情况不能避开的，应当尽可能实施原址保护。

实施原址保护的，建设单位应当事先确定原址保护措施，根据文物保护单位的级别报相应的文物行政部门批准；未定级不可移动文物的原址保护措施，报县级人民政府文物行政部门批准；未经批准的，不得开工建设。

无法实施原址保护，省级或者设区的市级、县级文物保护单位需要迁移异地保护或者拆除的，应当报省、自治区、直辖市人民政府批准；迁移或者拆除省级文物保护单位的，批准前必须征得国务院文物行政部门同意。全国重点文物保护单位不得拆除；需要迁移的，必须由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。

未定级不可移动文物需要迁移异地保护或者拆除的，应当报省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门批准。

依照前款规定拆除国有不可移动文物，由文物行政部门监督实施，对具有收藏价值的壁画、雕塑、建筑构件等，由文物行政部门指定的文物收藏单位收藏。

本条规定的原址保护、迁移、拆除所需费用，由建设单位列入建设工程预算。

第三十二条 国有不可移动文物由使用人负责修缮、保养；非国有不可移动文物由所有人或者使用人负责修缮、保养，县级以上人民政府可以予以补助。

不可移动文物有损毁危险，所有人或者使用人不具备修缮能力的，县级以上人民政府应当给予帮助；所有人或者使用人具备修缮能力但拒不依法履行修缮义务的，县级以上人民政府可以给予抢救修缮，所需费用由所有人或者使用人承担。

对文物保护单位进行修缮，应当根据文物保护单位的级别报相应的文物行政部门批准；对未定级不可移动文物进行修缮，应当报县级人民政府文物行政部门批准。

文物保护单位的修缮、迁移、重建，由取得文物保护工程资质证书的单位承担。

对不可移动文物进行修缮、保养、迁移，必须遵守不改变文物原状和最小干预的原则，确保文物的真实性和完整性。

县级以上人民政府文物行政部门应当加强对不可移动文物保护的监督检查，及时发现问题隐患，防范安全风险，并督促指导不可移动文物所有人或者使用人履行保护职责。

第三十三条 不可移动文物已经全部毁坏的，应当严格实施遗址保护，不得在原址重建。因文物保护等特殊情况需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门报省、自治区、直辖市人民政府批准；全国重点文物保护单位需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府征得国务院文物行政部门同意后报国务院批准。

第三十四条 国有文物保护单位中的纪念建筑物或者古建筑，除可以建立博物馆、文物保管所或者辟为参观游览场所外，改作其他用途的，设区的市级、县级文物保护单位应当经核定公布该文物保护单位的人民政府文物行政部门征得上一级人民政府文物行政部门同意后，报核定公布该文物保护单位的人民政府批

准；省级文物保护单位应当经核定公布该文物保护单位的省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门审核同意后，报省、自治区、直辖市人民政府批准；全国重点文物保护单位应当由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。国有未定级不可移动文物改作其他用途的，应当报告县级人民政府文物行政部门。

第三十五条 国有不可移动文物不得转让、抵押，国家另有规定的，依照其规定。建立博物馆、文物保管所或者辟为参观游览场所的国有不可移动文物，不得改作企业经营；其管理机构不得改由企业管理。

依托历史文化街区、村镇进行旅游等开发建设活动的，应当严格落实相关保护规划和保护措施，控制大规模搬迁，防止过度开发，加强整体保护和活态传承。

第三十六条 非国有不可移动文物不得转让、抵押给外国人、外国组织或者国际组织。

非国有不可移动文物转让、抵押或者改变用途的，应当报相应的文物行政部门备案。

第三十七条 县级以上人民政府及其有关部门应当采取措施，在确保文物安全的前提下，因地制宜推动不可移动文物有效利用。

文物保护单位应当尽可能向社会开放。文物保护单位向社会开放，应当合理确定开放时间和游客承载量，并向社会公布，积极为游客提供必要的便利。

为保护不可移动文物建立的博物馆、纪念馆、文物保管所、考古遗址公园等单位，应当加强对不可移动文物价值的挖掘阐释，开展有针对性的宣传讲解。

第三十八条 使用不可移动文物，必须遵守不改变文物原状和最小干预的原则，负责保护文物本体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。

对危害不可移动文物安全、破坏不可移动文物历史风貌的建筑物、构筑物，当地人民政府应当及时调查处理；必要时，对该建筑物、构筑物依法予以拆除、迁移。

第三十九条 不可移动文物的所有人或者使用人应当加强用火、用电、用气等的消防安全管理，根据不可移动文物的特点，采取有针对性的消防安全措施，提高火灾预防和应急处置能力，确保文物安全。

第四十条 省、自治区、直辖市人民政府可以将地下埋藏、水下遗存的文物分布较为集中，需要整体保护的区域划定为地下文物埋藏区、水下文物保护区，制定具体保护措施，并公告施行。

地下文物埋藏区、水下文物保护区涉及两个以上省、自治区、直辖市的，或者涉及中国领海以外由中国管辖的其他海域的，由国务院文物行政部门划定并制定具体保护措施，报国务院核定公布。

第三章 考古发掘

第四十一条 一切考古发掘工作，必须履行报批手续；从事考古发掘的单位，应当取得国务院文物行政部门颁发的考古发掘资质证书。

地下埋藏和水下遗存的文物，任何单位或者个人都不得私自发掘。

第四十二条 从事考古发掘的单位，为了科学研究进行考古发掘，应当提出发掘计划，报国务院文物行政部门批准；对全国重点文物保护单位的考古发掘计划，应当经国务院文物行政部门审核后报国务院批准。国务院文物行政部门在批准或者审核前，应当征求社会科学研究机构及其他科研机构及有关专家的意见。

第四十三条 在可能存在地下文物的区域，县级以上地方人民政府进行土地出让或者划拨前，应当由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门组织从事考古发掘的单位进行考古调查、勘探。可能存在地下文物的区域，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门及时划定并动态调整。

进行大型基本建设工程，或者在文物保护单位的保护范围、建设控制地带内进行建设工程，未依照前款规定进行考古调查、勘探的，建设单位应当事先报请省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门组织从事考古发掘的单位在工程范围内有可能埋藏文物的地方进行考古调查、勘探。

考古调查、勘探中发现文物的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门根据文物保护的要求与建设单位共同商定保护措施；遇有重要发现的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门及时报国务院文物行政部门处理。由此导致停工或者工期延长，造成建设单位损失的，由县级以上地方人民政府文物行政部门会同有关部门听取建设单位意见后，提出处理意见，报本级人民政府批准。

第四十四条 需要配合进行考古发掘工作的，省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门应当在勘探工作的基础上提出发掘计划，报国务院文物行政部门批

准。国务院文物行政部门在批准前，应当征求社会科学研究机构及其他科研机构及有关专家的意见。

确因建设工期紧迫或者有自然破坏危险，对古文化遗址、古墓葬急需进行抢救发掘的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门组织发掘，并同时补办审批手续。

第四十五条 凡因进行基本建设和生产建设需要的考古调查、勘探、发掘，所需费用由建设单位列入建设工程预算。

县级以上人民政府可以通过适当方式对考古调查、勘探、发掘工作给予支持。

第四十六条 在建设工程、农业生产等活动中，任何单位或者个人发现文物或者疑似文物的，应当保护现场，立即报告当地文物行政部门；文物行政部门应当在接到报告后二十四小时内赶赴现场，并在七日内提出处理意见。文物行政部门应当采取措施保护现场，必要时可以通知公安机关或者海上执法机关协助；发现重要文物的，应当立即上报国务院文物行政部门，国务院文物行政部门应当在接到报告后十五日内提出处理意见。

依照前款规定发现的文物属于国家所有，任何单位或者个人不得哄抢、私分、藏匿。

第四十七条 未经国务院文物行政部门报国务院特别许可，任何外国人、外国组织或者国际组织不得在中国境内进行考古调查、勘探、发掘。

第四十八条 考古调查、勘探、发掘的结果，应当如实报告国务院文物行政部门和省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门。

考古发掘的文物，应当登记造册，妥善保管，按照国家有关规定及时移交给由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门或者国务院文物行政部门指定的国有博物馆、图书馆或者其他国有收藏文物的单位收藏。经省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门批准，从事考古发掘的单位可以保留少量出土、出水文物作为科研标本。

考古发掘的文物和考古发掘资料，任何单位或者个人不得侵占。

第四十九条 根据保证文物安全、进行科学研究和充分发挥文物作用的需要，省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门经本级人民政府批准，可以调用本行

政区域内的出土、出水文物；国务院文物行政部门经国务院批准，可以调用全国的重要出土、出水文物。

第四章 馆藏文物

第五十条 国家鼓励和支持文物收藏单位收藏、保护可移动文物，开展文物展览展示、宣传教育和科学研究等活动。

有关部门应当在设立条件、社会服务要求、财税扶持政策等方面，公平对待国有文物收藏单位和非国有文物收藏单位。

第五十一条 博物馆、图书馆和其他文物收藏单位对其收藏的文物（以下称馆藏文物），必须按照国家有关文物定级标准区分文物等级，设置档案，建立严格的管理制度，并报主管的文物行政部门备案。

县级以上地方人民政府文物行政部门应当建立本行政区域内的馆藏文物档案；国务院文物行政部门应当建立全国馆藏一级文物档案和其主管的国有文物收藏单位馆藏文物档案。

第五十二条 文物收藏单位可以通过下列方式取得文物：

- （一）购买；
- （二）接受捐赠；
- （三）依法交换；
- （四）法律、行政法规规定的其他方式。

国有文物收藏单位还可以通过文物行政部门指定收藏或者调拨方式取得文物。

文物收藏单位应当依法履行合理注意义务，对拟征集、购买文物来源的合法性进行了解、识别。

第五十三条 文物收藏单位应当根据馆藏文物的保护需要，按照国家有关规定建立、健全管理制度，并报主管的文物行政部门备案。未经批准，任何单位或者个人不得调取馆藏文物。

文物收藏单位的法定代表人或者主要负责人对馆藏文物的安全负责。文物收藏单位的法定代表人或者主要负责人离任时，应当按照馆藏文物档案办理馆藏文物移交手续。

第五十四条 国务院文物行政部门可以调拨全国的国有馆藏文物。省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门可以调拨本行政区域内其主管的国有文物收藏单位馆藏文物；调拨国有馆藏一级文物，应当报国务院文物行政部门备案。

国有文物收藏单位可以申请调拨国有馆藏文物。

第五十五条 文物收藏单位应当改善服务条件，提高服务水平，充分发挥馆藏文物的作用，通过举办展览、科学研究、文化创意等活动，加强对中华民族优秀的历史文化和革命传统的宣传教育；通过借用、交换、在线展览等方式，提高馆藏文物利用效率。

文物收藏单位应当为学校、科研机构开展有关教育教学、科学研究等活动提供支持和帮助。

博物馆应当按照国家有关规定向公众开放，合理确定开放时间和接待人数并向社会公布，采用多种形式提供科学、准确、生动的文字说明和讲解服务。

第五十六条 国有文物收藏单位之间因举办展览、科学研究等需借用馆藏文物的，应当报主管的文物行政部门备案；借用馆藏一级文物的，应当同时报国务院文物行政部门备案。

非国有文物收藏单位和其他单位举办展览需借用国有馆藏文物的，应当报主管的文物行政部门批准；借用国有馆藏一级文物的，应当经国务院文物行政部门批准。

文物收藏单位之间借用文物的，应当签订借用协议，协议约定的期限不得超过三年。

第五十七条 已经依照本法规定建立馆藏文物档案、管理制度的国有文物收藏单位之间可以交换馆藏文物；交换馆藏文物的，应当经省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门批准，并报国务院文物行政部门备案。

第五十八条 未依照本法规定建立馆藏文物档案、管理制度的国有文物收藏单位，不得依照本法第五十五条至第五十七条的规定借用、交换其馆藏文物。

第五十九条 依法调拨、交换、借用馆藏文物，取得文物的文物收藏单位可以对提供文物的文物收藏单位给予合理补偿。

文物收藏单位调拨、交换、出借文物所得的补偿费用，必须用于改善文物的收藏条件和收集新的文物，不得挪作他用；任何单位或者个人不得侵占。

调拨、交换、借用的文物必须严格保管，不得丢失、损毁。

第六十条 禁止国有文物收藏单位将馆藏文物赠与、出租、出售或者抵押、质押给其他单位、个人。

第六十一条 国有文物收藏单位不再收藏的文物退出馆藏的办法，由国务院文物行政部门制定并公布。

第六十二条 修复馆藏文物，不得改变馆藏文物的原状；复制、拍摄、拓印馆藏文物，不得对馆藏文物造成损害。修复、复制、拓印馆藏二级文物和馆藏三级文物的，应当报省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门批准；修复、复制、拓印馆藏一级文物的，应当报国务院文物行政部门批准。

不可移动文物的单体文物的修复、复制、拍摄、拓印，适用前款规定。

第六十三条 博物馆、图书馆和其他收藏文物的单位应当按照国家有关规定配备防火、防盗、防自然损坏的设施，并采取相应措施，确保收藏文物的安全。

第六十四条 馆藏一级文物损毁的，应当报国务院文物行政部门核查处。其他馆藏文物损毁的，应当报省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门核查处；省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门应当将核查处结果报国务院文物行政部门备案。

馆藏文物被盗、被抢或者丢失的，文物收藏单位应当立即向公安机关报案，并同时向主管的文物行政部门报告。

第六十五条 文物行政部门和国有文物收藏单位的工作人员不得借用国有文物，不得非法侵占国有文物。

第五章 民间收藏文物

第六十六条 国家鼓励公民、组织合法收藏，加强对民间收藏活动的指导、管理和服务。

第六十七条 文物收藏单位以外的公民、组织可以收藏通过下列方式取得的文物：

- （一）依法继承或者接受赠与；
- （二）从文物销售单位购买；
- （三）通过经营文物拍卖的拍卖企业（以下称文物拍卖企业）购买；
- （四）公民个人合法所有的文物相互交换或者依法转让；

（五）规定的其他合法方式。

文物收藏单位以外的公民、组织收藏的前款文物可以依法流通。

第六十八条 禁止买卖下列文物：

（一）国有文物，但是国家允许的除外；

（二）国有不可移动文物中的壁画、雕塑、建筑构件等，但是依法拆除的国有不可移动文物中的壁画、雕塑、建筑构件等不属于本法第三十一条第四款规定的应由文物收藏单位收藏的除外；

（三）非国有馆藏珍贵文物；

（四）国务院有关部门通报或者公告的被盗文物以及其他来源不符合本法第六十七条规定的文物；

（五）外国政府、相关国际组织按照有关国际公约通报或者公告的流失文物。

第六十九条 国家鼓励文物收藏单位以外的公民、组织将其收藏的文物捐赠给文物收藏单位或者出借给文物收藏单位展览和研究。

文物收藏单位应当尊重并按照捐赠人的意愿，对受赠的文物妥善收藏、保管和展示。

国家禁止出境的文物，不得转让、出租、抵押、质押给境外组织或者个人。

第七十条 文物销售单位应当取得省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门颁发的文物销售许可证。

文物销售单位不得从事文物拍卖经营活动，不得设立文物拍卖企业。

第七十一条 依法设立的拍卖企业经营文物拍卖的，应当取得省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门颁发的文物拍卖许可证。

文物拍卖企业不得从事文物销售经营活动，不得设立文物销售单位。

第七十二条 文物行政部门的工作人员不得举办或者参与举办文物销售单位或者文物拍卖企业。

文物收藏单位及其工作人员不得举办或者参与举办文物销售单位或者文物拍卖企业。

禁止设立外商投资的文物销售单位或者文物拍卖企业。

除文物销售单位、文物拍卖企业外，其他单位或者个人不得从事文物商业经营活动。

第七十三条 文物销售单位不得销售、文物拍卖企业不得拍卖本法第六十八条规定的文物。

文物拍卖企业拍卖的文物，在拍卖前应当经省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门依照前款规定进行审核，并报国务院文物行政部门备案。

文物销售单位销售文物、文物拍卖企业拍卖文物，应当如实表述文物的相关信息，不得进行虚假宣传。

第七十四条 省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门应当建立文物购销、拍卖信息与信用管理系统，推动文物流通领域诚信建设。文物销售单位购买、销售文物，文物拍卖企业拍卖文物，应当按照国家有关规定作出记录，并于销售、拍卖文物后三十日内报省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门备案。

拍卖文物时，委托人、买受人要求对其身份保密的，文物行政部门应当为其保密；法律、行政法规另有规定的除外。

第七十五条 文物行政部门在审核拟拍卖的文物时，可以指定国有文物收藏单位优先购买其中的珍贵文物。购买价格由国有文物收藏单位的代表与文物的委托人协商确定。

第七十六条 银行、冶炼厂、造纸厂以及废旧物资回收单位，应当与当地文物行政部门共同负责拣选掺杂在金银器和废旧物资中的文物。拣选文物除供银行研究所必需的历史货币可以由中国人民银行留用外，应当移交当地文物行政部门。移交拣选文物，应当给予合理补偿。

第六章 文物出境进境

第七十七条 国有文物、非国有文物中的珍贵文物和国家禁止出境的其他文物，不得出境；依照本法规定出境展览，或者因特殊需要经国务院批准出境的除外。

国家禁止出境的文物的具体范围，由国务院文物行政部门规定并公布。

第七十八条 文物出境，应当经国务院文物行政部门指定的文物进出境审核机构审核。经审核允许出境的文物，由国务院文物行政部门颁发文物出境许可证，从国务院文物行政部门指定的口岸出境。

任何单位或者个人运送、邮寄、携带文物出境，应当向海关申报；海关凭文物出境许可证放行。

第七十九条 文物出境展览，应当报国务院文物行政部门批准；一级文物超过国务院规定数量的，应当报国务院批准。

一级文物中的孤品和易损品，禁止出境展览。

出境展览的文物出境，由文物进出境审核机构审核、登记。海关凭国务院文物行政部门或者国务院的批准文件放行。出境展览的文物复进境，由原审核、登记的文物进出境审核机构审核查验。

第八十条 文物临时进境，应当向海关申报，并报文物进出境审核机构审核、登记。文物进出境审核机构发现临时进境的文物属于本法第六十八条规定的文物的，应当向国务院文物行政部门报告并通报海关。

临时进境的文物复出境，必须经原审核、登记的文物进出境审核机构审核查验；经审核查验无误的，由国务院文物行政部门颁发文物出境许可证，海关凭文物出境许可证放行。

第八十一条 国家加强文物追索返还领域的国际合作。国务院文物行政部门依法会同有关部门对因被盗、非法出境等流失境外的文物开展追索；对非法流入中国境内的外国文物，根据有关条约、协定、协议或者对等原则与相关国家开展返还合作。

国家对于因被盗、非法出境等流失境外的文物，保留收回的权利，且该权利不受时效限制。

第七章 法律责任

第八十二条 违反本法规定，地方各级人民政府和县级以上人民政府有关部门及其工作人员，以及其他依法履行公职的人员，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第八十三条 有下列行为之一的，由县级以上人民政府文物行政部门责令改正，给予警告；造成文物损坏或者其他严重后果的，对单位处五十万元以上五百万元以下的罚款，对个人处五万元以上五十万元以下的罚款，责令承担相关文物修缮和复原费用，由原发证机关降低资质等级；情节严重的，对单位可以处五百万元以上一千万元以下的罚款，由原发证机关吊销资质证书：

（一）擅自在文物保护单位的保护范围内进行文物保护工程以外的其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业；

(二) 工程设计方案未经文物行政部门同意,擅自在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程;

(三) 未制定不可移动文物原址保护措施,或者不可移动文物原址保护措施未经文物行政部门批准,擅自开工建设;

(四) 擅自迁移、拆除不可移动文物;

(五) 擅自修缮不可移动文物,明显改变文物原状;

(六) 擅自在原址重建已经全部毁坏的不可移动文物;

(七) 未取得文物保护工程资质证书,擅自从事文物修缮、迁移、重建;

(八) 进行大型基本建设工程,或者在文物保护单位的保护范围、建设控制地带内进行建设工程,未依法进行考古调查、勘探。

损毁依照本法规定设立的不可移动文物保护标志的,由县级以上人民政府文物行政部门给予警告,可以并处五百元以下的罚款。

第八十四条 在文物保护单位的保护范围或者建设控制地带内建设污染文物保护单位及其环境的设施的,由生态环境主管部门依法给予处罚。

第八十五条 违反本法规定,有下列行为之一的,由县级以上人民政府文物行政部门责令改正,给予警告或者通报批评,没收违法所得;违法所得五千元以上的,并处违法所得二倍以上十倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足五千元的,并处一万元以上五万元以下的罚款:

(一) 转让或者抵押国有不可移动文物;

(二) 将建立博物馆、文物保管所或者辟为参观游览场所的国有不可移动文物改作企业资产经营,或者将其管理机构改由企业管理;

(三) 将非国有不可移动文物转让或者抵押给外国人、外国组织或者国际组织;

(四) 擅自改变国有文物保护单位中的纪念建筑物或者古建筑用途。

第八十六条 历史文化名城的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的,由国务院撤销其历史文化名城称号;历史文化街区、村镇的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的,由省、自治区、直辖市人民政府撤销其历史文化街区、村镇称号;对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第八十七条 有下列行为之一的，由县级以上人民政府文物行政部门责令改正，给予警告或者通报批评，没收违法所得；违法所得五千元以上的，并处违法所得二倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五千元的，可以并处五万元以下的罚款：

（一）文物收藏单位未按照国家有关规定配备防火、防盗、防自然损坏的设施；

（二）文物收藏单位法定代表人或者主要负责人离任时未按照馆藏文物档案移交馆藏文物，或者所移交的馆藏文物与馆藏文物档案不符；

（三）国有文物收藏单位将馆藏文物赠与、出租、出售或者抵押、质押给其他单位、个人；

（四）违反本法规定借用、交换馆藏文物；

（五）挪用或者侵占依法调拨、交换、出借文物所得的补偿费用。

第八十八条 买卖国家禁止买卖的文物或者将国家禁止出境的文物转让、出租、抵押、质押给境外组织或者个人的，由县级以上人民政府文物行政部门责令改正，没收违法所得、非法经营的文物；违法经营额五千元以上的，并处违法经营额二倍以上十倍以下的罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足五千元的，并处一万元以上五万元以下的罚款。

文物销售单位、文物拍卖企业有前款规定的违法行为的，由县级以上人民政府文物行政部门没收违法所得、非法经营的文物；违法经营额三万元以上的，并处违法经营额二倍以上十倍以下的罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足三万元的，并处五万元以上二十五万元以下的罚款；情节严重的，由原发证机关吊销许可证书。

第八十九条 未经许可擅自从事文物商业经营活动的，由县级以上人民政府文物行政部门责令改正，给予警告或者通报批评，没收违法所得、非法经营的文物；违法经营额三万元以上的，并处违法经营额二倍以上十倍以下的罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足三万元的，并处五万元以上二十五万元以下的罚款。

第九十条 有下列情形之一的，由县级以上人民政府文物行政部门责令改正，给予警告或者通报批评，没收违法所得、非法经营的文物；违法经营额三万元以上的，并处违法经营额二倍以上十倍以下的罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足三万元的，并处五万元以上二十五万元以下的罚款；情节严重的，由原发证机关吊销许可证书：

- （一）文物销售单位从事文物拍卖经营活动；
- （二）文物拍卖企业从事文物销售经营活动；
- （三）文物拍卖企业拍卖的文物，未经审核；
- （四）文物收藏单位从事文物商业经营活动；
- （五）文物销售单位、文物拍卖企业知假售假、知假拍假或者进行虚假宣传。

第九十一条 有下列行为之一的，由县级以上人民政府文物行政部门会同公安机关、海上执法机关追缴文物，给予警告；情节严重的，对单位处十万元以上三百万元以下的罚款，对个人处五千元以上五万元以下的罚款：

- （一）发现文物隐匿不报或者拒不上交；
- （二）未按照规定移交拣选文物。

第九十二条 文物进出境未依照本法规定申报的，由海关或者海上执法机关依法给予处罚。

第九十三条 有下列行为之一的，由县级以上人民政府文物行政部门责令改正；情节严重的，对单位处十万元以上三百万元以下的罚款，限制业务活动或者由原发证机关吊销许可证书，对个人处五千元以上五万元以下的罚款：

- （一）改变国有未定级不可移动文物的用途，未依照本法规定报告；
- （二）转让、抵押非国有不可移动文物或者改变其用途，未依照本法规定备案；
- （三）国有不可移动文物的使用人具备修缮能力但拒不依法履行修缮义务；
- （四）从事考古发掘的单位未经批准擅自进行考古发掘，或者不如实报告考古调查、勘探、发掘结果，或者未按照规定移交考古发掘的文物；
- （五）文物收藏单位未按照国家有关规定建立馆藏文物档案、管理制度，或者未将馆藏文物档案、管理制度备案；
- （六）未经批准擅自调取馆藏文物；

(七) 未经批准擅自修复、复制、拓印文物;

(八) 馆藏文物损毁未报文物行政部门核处理, 或者馆藏文物被盗、被抢或者丢失, 文物收藏单位未及时向公安机关或者文物行政部门报告;

(九) 文物销售单位销售文物或者文物拍卖企业拍卖文物, 未按照国家有关规定作出记录或者未将所作记录报文物行政部门备案。

第九十四条 文物行政部门、文物收藏单位、文物销售单位、文物拍卖企业的工作人员, 有下列行为之一的, 依法给予处分; 情节严重的, 依法开除公职或者吊销其从业资格证书:

(一) 文物行政部门和国有文物收藏单位的工作人员借用或者非法侵占国有文物;

(二) 文物行政部门、文物收藏单位的工作人员举办或者参与举办文物销售单位或者文物拍卖企业;

(三) 因不负责任造成文物保护单位、珍贵文物损毁或者流失;

(四) 贪污、挪用文物保护经费。

前款被开除公职或者被吊销从业资格证书的人员, 自被开除公职或者被吊销从业资格证书之日起十年内不得担任文物管理人员或者从事文物经营活动。

第九十五条 单位违反本法规定受到行政处罚, 情节严重的, 对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上五万元以下的罚款。

第九十六条 违反本法规定, 损害他人民事权益的, 依法承担民事责任; 构成违反治安管理行为的, 由公安机关依法给予治安管理处罚; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

第九十七条 县级以上人民政府文物行政部门依法实施监督检查, 可以采取下列措施:

(一) 进入现场进行检查;

(二) 查阅、复制有关文件资料, 询问有关人员, 对可能被转移、销毁或者篡改的文件资料予以封存;

(三) 查封、扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物;

(四) 责令行为人停止侵害文物的行为。

第九十八条 监察委员会、人民法院、人民检察院、公安机关、海关、市场监督管理部门和海上执法机关依法没收的文物应当登记造册，妥善保管，结案后无偿移交文物行政部门，由文物行政部门指定的国有文物收藏单位收藏。

第九十九条 因违反本法规定造成文物严重损害或者存在严重损害风险，致使社会公共利益受到侵害的，人民检察院可以依照有关诉讼法的规定提起公益诉讼。

第八章 附 则

第一百条 文物保护有关行政许可的条件、期限等，本法未作规定的，适用《中华人民共和国行政许可法》和有关法律、行政法规的规定。

第一百零一条 本法自 2025 年 3 月 1 日起施行。

上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则

(2011年10月19日上海市人民政府令第71号公布 根据2024年4月2日上海市人民政府令第13号第一次修正 根据2025年1月8日上海市人民政府令第15号第二次修正)

第一章 总则

第一条 (目的和依据)

为了规范本市国有土地上房屋征收与补偿活动,维护公共利益,保障被征收人的合法权益,根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》,结合本市实际,制定本细则。

第二条 (适用范围)

在本市国有土地上实施房屋征收与补偿,适用本细则。

第三条 (基本原则)

房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、公平补偿、结果公开的原则。

第四条 (管理部门)

市房屋行政管理部门是本市房屋征收与补偿工作的主管部门,负责本市房屋征收与补偿的业务指导和监督管理等工作。

市和区发展改革、住房城乡建设管理、规划资源、财政、公安、市场监管、监察等有关部门,应当依照本细则的规定和职责分工,互相配合,保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

被征收房屋所在地的街道办事处、镇(乡)人民政府,应当配合做好房屋征收与补偿的相关工作。

第五条 (征收主体与征收部门)

区人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。

区房屋行政管理部门为本行政区域的房屋征收部门,负责组织实施房屋征收与补偿工作。

房屋征收部门可以委托房屋征收事务所,承担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收事务所不得以营利为目的。房屋征收部门对房屋征收事务所在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督,并对其行为后果承担法律责任。

第六条（工作人员培训与上岗）

从事房屋征收与补偿工作的人员，应当通过市房屋行政管理部门组织的有关法律知识、业务知识的培训考核，持证上岗。

第七条（举报处理）

任何单位和个人对违反本细则规定的行为，都有权向市和区人民政府、房屋行政管理部门和其他有关部门举报。接到举报的市和区人民政府、房屋行政管理部门和其他有关部门对举报应当及时核实、处理。

市和区监察机关应当加强对参与房屋征收与补偿工作的政府和有关部门或者单位及其工作人员的监察。

第二章 征收决定

第八条（确需征收房屋的情形）

为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由区人民政府作出房屋征收决定：

- （一）国防和外交的需要；
- （二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；
- （三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；
- （四）由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；
- （五）由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要；
- （六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

第九条（规划和计划）

依照本细则第八条规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合本市国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入区国民经济和社会发展年度计划。

第十条（房屋征收范围的确定）

符合本细则第八条第（一）项至第（四）项规定的建设项目需要征收房屋的，房屋征收范围根据建设用地规划许可证确定。

符合本细则第八条第（五）项规定因旧城区改建需要征收房屋的，房屋征收范围由市住房城乡建设管理部门会同市房屋管理、发展改革、规划资源、财政等行政管理部门以及相关区人民政府确定。

符合本细则第八条规定的其他情形需要征收房屋的，房屋征收范围由市房屋行政管理部门会同相关行政管理部门和区人民政府确定。

第十一条（征收范围确定后不得实施的行为）

房屋征收范围确定后，不得在房屋征收范围内实施新建、扩建、改建房屋及其附属物和改变房屋、土地用途等不当增加补偿费用的行为；违反规定实施的，不予补偿。

房屋征收范围确定后，有下列行为之一的，不增加违反规定的补偿费用：

- （一）建立新的公有房屋租赁关系、分列公有房屋租赁户名；
- （二）房屋转让、析产、分割、赠与；
- （三）新增、变更工商营业登记；
- （四）迁入户口或者分户；
- （五）其他不当增加补偿费用的行为。

有关行政管理部门和机构受理前款所列事项时，应当要求被征收人、公有房屋承租人提交不因此增加违反规定的补偿费用的书面承诺。

房屋征收部门应当将本条第一款、第二款的要求在房屋征收范围内予以公告，并书面通知规划资源、市场监管、公安等行政管理部门，不动产登记机构以及公有房屋出租人等单位。公告和书面通知应当载明暂停期限。暂停期限自公告之日起最长不得超过 1 年。

第十二条（旧城区改建的意愿征询）

因旧城区改建房屋征收范围确定后，房屋征收部门应当组织征询被征收人、公有房屋承租人的改建意愿；有 90%以上的被征收人、公有房屋承租人同意的，方可进行旧城区改建。

第十三条（房屋调查登记）

房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人、公有房屋承租人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人、公有房屋承租人公布。

第十四条（对未经登记建筑的调查、认定和处理）

区人民政府应当组织有关行政管理部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的，房屋征收部门应当给予补偿；对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿。

第十五条（征收补偿方案的拟订和论证）

房屋征收部门拟订征收补偿方案，报区人民政府。征收补偿方案应当包括以下内容：

- （一）房屋征收与补偿的法律依据；
- （二）房屋征收的目的；
- （三）房屋征收的范围；
- （四）被征收房屋类型和建筑面积的认定办法；
- （五）房屋征收补偿方式、标准和计算方法；
- （六）补贴和奖励标准；
- （七）用于产权调换房屋的基本情况和选购方法；
- （八）房屋征收评估机构选定办法；
- （九）房屋征收补偿的签约期限；
- （十）搬迁期限和搬迁过渡方式、过渡期限；
- （十一）受委托的房屋征收事务所名称；
- （十二）其他事项。

区人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并在房屋征收范围内予以公布，征求被征收人、公有房屋承租人意见。征求意见期限不得少于 30 日。其中，因旧城区改建需要征收房屋的，区人民政府还应当组织由被征收人、公有房屋承租人和律师等公众代表参加的听证会。

第十六条（方案修改和公布）

区人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。

第十七条（征收补偿费用）

征收补偿费用包括用于货币补偿的资金和用于产权调换的房屋。用于货币补偿的资金在房屋征收决定作出前应当足额到位、专户存储、专款专用。用于产权

调换的房屋在交付时应当符合国家质量安全标准和本市住宅交付使用许可要求，并产权清晰、无权利负担。

第十八条（社会稳定风险评估）

房屋征收决定作出前，房屋征收部门应当会同区相关行政管理部门、街道办事处、镇（乡）人民政府，参照本市重大事项社会稳定风险评估的有关规定，进行社会稳定风险评估，并报区人民政府审核。

第十九条（房屋征收决定）

房屋征收决定由区人民政府作出。涉及被征收人、公有房屋承租人 50 户以上的，应当经区人民政府常务会议讨论决定。

第二十条（征收决定的公告）

区人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。

区人民政府及房屋征收部门应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。

房屋被依法征收的，国有土地使用权同时收回。

第二十一条（旧城区改建征收决定）

因旧城区改建需要征收房屋的，房屋征收部门应当在征收决定作出后，组织被征收人、公有房屋承租人根据征收补偿方案签订附生效条件的补偿协议。在签约期限内达到规定签约比例的，补偿协议生效；在签约期限内未达到规定签约比例的，征收决定终止执行。签约比例由区人民政府规定，但不得低于 80%。

第二十二条（征收决定的复议和诉讼）

被征收人、公有房屋承租人对区人民政府作出的房屋征收决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

第三章 补偿

第二十三条（征收补偿协议主体的确定）

房屋征收补偿协议应当由房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人签订。

被征收人、公有房屋承租人以征收决定作出之日合法有效的房地产权证、租用公房凭证、公有非居住房屋租赁合同计户，按户进行补偿。

被征收人以房地产权证所载明的所有人为准，公有房屋承租人以租用公房凭证、公有非居住房屋租赁合同所载明的承租人为准。

第二十四条（评估机构的选定）

被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。

房地产价格评估机构由被征收人、公有房屋承租人协商选定；协商不成的，由房屋征收部门通过组织被征收人、公有房屋承租人按照少数服从多数的原则投票决定，也可以由房屋征收部门或者被征收人、公有房屋承租人采取摇号、抽签等随机方式确定。房屋征收部门应当将确定的房地产价格评估机构予以公告。

房地产价格评估机构应当独立、客观、公正地开展房屋征收评估工作，任何单位和个人不得干预。

第二十五条（房屋征收价值评估）

被征收房屋价值评估应当考虑被征收房屋的区位、用途、建筑结构、新旧程度、建筑面积以及占地面积、土地使用权等因素。

除本市对用于产权调换房屋价格有特别规定外，用于产权调换房屋的市场价值应当由按照第二十四条规定已选定的房地产价格评估机构评估确定。被征收房屋和用于产权调换房屋的价值评估时点为房屋征收决定公告之日。

被征收人、公有房屋承租人或者房屋征收部门对评估结果有异议的，应当自收到评估报告之日起 10 日内，向房地产价格评估机构申请复核评估。被征收人、公有房屋承租人或者房屋征收部门对房地产价格评估机构的复核结果有异议的，应当自收到复核结果之日起 10 日内，向市房地产估价师协会组织的房地产估价专家委员会申请鉴定。

第二十六条（征收居住房屋的补偿方式）

征收居住房屋的，被征收人、公有房屋承租人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。

被征收人、公有房屋承租人选择房屋产权调换的，房屋征收部门应当提供用于产权调换的房屋，并与被征收人、公有房屋承租人计算、结清被征收房屋补偿金额与用于产权调换房屋价值的差价。

因旧城区改建征收居住房屋的，作出房屋征收决定的区人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房源，供被征收人、公有房屋承租人选择，并按照房地产

市场价结清差价。就近地段的范围，具体由房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人在征收补偿方案征求意见过程中确定。

第二十七条（征收居住房屋的补偿、补贴和奖励）

征收居住房屋的，应当根据不同情况，按照本细则规定给予被征收人、公有房屋承租人以下补偿、补助：

- （一）被征收房屋的房地产市场评估价格；
- （二）价格补贴；
- （三）特定房屋类型的套型面积补贴；
- （四）居住困难户的保障补贴；
- （五）搬迁费和临时安置费。

对按期签约、搬迁的被征收人、公有房屋承租人，房屋征收部门应当给予奖励，具体奖励标准由各区人民政府制定。

第二十八条（征收居住房屋的补偿、补贴计算标准）

被征收居住房屋的补偿金额=评估价格+价格补贴，但本细则有特别规定的，从其规定。

评估价格=被征收房屋的房地产市场评估单价×被征收房屋的建筑面积。被征收房屋的房地产市场评估单价低于评估均价的，按评估均价计算。

评估均价=被征收范围内居住房屋评估总价÷居住房屋总建筑面积。评估均价标准，由房地产价格评估机构在评估后计算得出，由房屋征收部门在征收范围内公布。

价格补贴=评估均价×补贴系数×被征收房屋的建筑面积。补贴系数不超过0.3，具体标准由区人民政府制定。

被征收房屋属于旧式里弄房屋、简屋以及其他非成套独用居住房屋的，被征收房屋的补偿金额增加套型面积补贴。套型面积补贴=评估均价×补贴面积。套型面积补贴按照房屋征收决定作出之日合法有效的房地产权证、租用公房凭证计户补贴，每证补贴面积标准不超过15平方米建筑面积，具体标准由区人民政府制定。

第二十九条（征收执行政府规定租金标准的公有出租居住房屋的补偿、补贴标准）

征收执行政府规定租金标准的公有出租居住房屋，被征收人选择货币补偿的，租赁关系终止，对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 20%；对公有房屋承租人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 80%+价格补贴，被征收房屋属于旧式里弄房屋、简屋以及其他非成套独用居住房屋的，按照本细则规定增加套型面积补贴。

征收执行政府规定租金标准的公有出租居住房屋，被征收人选择房屋产权调换的，由被征收人负责安置公有房屋承租人，租赁关系继续保持。对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格+价格补贴，被征收房屋属于旧式里弄房屋、简屋以及其他非成套独用居住房屋的，按照本细则规定增加套型面积补贴。

第三十条（征收执行政府规定租金标准的私有出租居住房屋的补偿、补贴标准）

征收执行政府规定租金标准的私有出租居住房屋，对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 100%；对房屋承租人的补偿按照第二十九条第一款有关公有房屋承租人的补偿规定执行。

第三十一条（居住困难户的优先保障）

按照本市经济适用住房有关住房面积核定规定以及本条第二款规定的折算公式计算后，人均建筑面积不足 22 平方米的居住困难户，增加保障补贴，但已享受过经济适用住房政策的除外。增加的保障补贴可以用于购买产权调换房屋。

折算公式为：被征收居住房屋补偿金额 \div 折算单价 \div 居住困难户人数。

保障补贴=折算单价 \times 居住困难户人数 \times 22 平方米-被征收居住房屋补偿金额。

折算单价由区人民政府公布。

符合经济适用住房政策规定条件的居住困难户，可以优先购买经济适用住房。

第三十二条（优先住房保障的申请和审核）

居住困难的被征收人、公有房屋承租人应当向所在区住房保障机构提出居住困难审核申请，并提供相关证明材料。

区住房保障机构应当按照本细则以及本市经济适用住房的相关规定对居住困难户进行认定，并将经认定符合条件的居住困难户及其人数在征收范围内公示，

公示期为 15 日。公示期内有异议的，由区住房保障机构在 15 日内进行核查和公布。

第三十三条（征收居住房屋的其他补贴标准）

征收居住房屋，被征收人、公有房屋承租人选择房屋产权调换的，产权调换房屋交付前，房屋征收部门应当支付临时安置费或者提供周转用房。

征收居住房屋造成搬迁的，房屋征收部门应当向被征收人、公有房屋承租人支付搬迁费。

临时安置费和搬迁费的具体标准由区人民政府制定。

第三十四条（征收非居住房屋的补偿）

征收非居住房屋的，被征收人、公有房屋承租人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。

征收非居住房屋的，应当对被征收人、公有房屋承租人给予以下补偿：

- （一）被征收房屋的市场评估价格；
- （二）设备搬迁和安装费用；
- （三）无法恢复使用的设备按重置价结合成新结算的费用；
- （四）停产停业损失补偿。

被征收人、公有房屋承租人在非居住房屋征收过程中涉及发生临时安置情形的，房屋征收部门应当给予临时安置补偿。

被征收人、公有房屋承租人按期搬迁的，应当给予搬迁奖励。具体奖励标准由区人民政府制定。

第三十五条（停产停业损失补偿）

因征收非居住房屋造成被征收人、公有房屋承租人停产停业损失的补偿标准，由市房屋行政管理部门会同相关行政管理部门根据国家规定和本市实际拟定，报市人民政府批准后执行。

被征收人、公有房屋承租人认为其停产停业损失超过前款规定的补偿标准的，应当向房屋征收部门提供房屋被征收前三年的平均效益、停产停业期限等相关证明材料。房屋征收部门应当委托房地产价格评估机构对停产停业损失进行评估，并按照评估结果予以补偿。被征收人、公有房屋承租人对评估结果有异议的，可以按照本细则第二十五条第三款规定申请复核、鉴定。

第三十六条（征收执行政府规定租金标准的公有出租非居住房屋的补偿标准）

征收执行政府规定租金标准的公有出租非居住房屋，被征收人选择货币补偿的，租赁关系终止，对被征收人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 20%，对公有房屋承租人的补偿金额计算公式为：评估价格 \times 80%；被征收人选择房屋产权调换的，由被征收人安置公有房屋承租人，租赁关系继续保持。

第三十七条（征收宗教团体所有的房屋的补偿标准）

征收宗教团体所有的房屋，房屋征收部门应当事先征求宗教事务管理部门的意见，并与宗教团体签订征收补偿协议。

征收由房屋行政管理部门代理经租的宗教团体的房屋，租赁关系终止。征收居住房屋的，补偿方式与标准按照本细则第三十条规定执行。征收非居住房屋的，对被征收人的补偿金额为：评估价格 \times 100%，对房屋承租人的补偿按照第三十六条有关公有房屋承租人的补偿规定执行。

第三十八条（征收依法代管房屋的补偿标准）

征收房屋管理部门依法代管的房屋，房屋征收部门应当与代管人订立征收补偿协议。征收补偿协议应当经公证机构公证，征收房屋有关资料应当向公证机构办理证据保全。补偿方式与标准，按照本细则第三十七条第二款的规定执行。

第三十九条（征收设有抵押权房屋的补偿标准）

征收设有抵押权的房屋，抵押人与抵押权人应当按照国家和本市房地产抵押规定，就抵押权及其所担保债权的处理问题进行协商。

抵押人与抵押权人达成书面协议的，房屋征收部门应当按照协议对被征收人给予补偿。达不成协议，房屋征收部门对被征收人实行货币补偿的，应当将补偿款向公证机构办理提存；对被征收人实行房屋产权调换的，抵押权人可以变更抵押物。

第四十条（订立补偿协议）

房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人依照本细则的规定，就补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项，订立补偿协议。

被征收人、公有房屋承租人认为房屋征收部门不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除补偿协议的，可以依法申请行政复议或者提起诉讼。

第四十一条（搬迁）

实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。

作出房屋征收决定的区人民政府对被征收人、公有房屋承租人给予补偿后，被征收人、公有房屋承租人应当在补偿协议约定或者补偿决定确定的搬迁期限内完成搬迁。

任何单位和个人不得采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人、公有房屋承租人搬迁。禁止建设单位参与搬迁活动。

第四十二条（补偿决定及复议和诉讼）

房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，由房屋征收部门报区人民政府。区人民政府应当依法按照征收补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。

补偿决定应当公平，包括本细则第四十条第一款规定的有关补偿协议的事项。

对征收居住房屋的补偿争议，应当决定以房屋产权调换或者房屋产权调换与货币补偿相结合的方式补偿。对征收非居住房屋的补偿争议，可以决定以房屋产权调换、货币补偿或者房屋产权调换与货币补偿相结合的方式补偿。

被征收人、公有房屋承租人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

第四十三条（补偿决定的司法强制执行）

被征收人、公有房屋承租人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的区人民政府依法申请人民法院强制执行。

区人民政府在申请人民法院强制执行前，应当依法书面催告被征收人、公有房屋承租人履行搬迁义务。

申请人民法院强制执行的，区人民政府应当按照规定提交作出补偿决定的有关文件、被申请人的基本情况、并附具补偿金额和专户存储账号、产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料。

第四十四条（居住房屋征收补偿所得的归属和安置义务）

征收居住房屋的，被征收人取得货币补偿款、产权调换房屋后，应当负责安置房屋使用人；公有房屋承租人所得的货币补偿款、产权调换房屋归公有房屋承租人及其共同居住人共有。

第四十五条（补偿结果公开）

房屋征收部门应当依法建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿结果在房屋征收范围内向被征收人、公有房屋承租人公布。

区审计机关应当加强对征收补偿费用管理和使用情况的监督，并公布审计结果。

第四章 法律责任

第四十六条（政府部门工作人员的责任）

市房屋行政管理等相关行政管理部门、区人民政府及其相关行政管理部门、房屋征收部门的工作人员在房屋征收与补偿工作中不履行本细则规定的职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由所在单位或者上级主管部门责令改正，通报批评；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条（暴力、威胁等方式搬迁的责任）

采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人、公有房屋承租人搬迁，造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第四十八条（非法阻碍依法征收的责任）

采取暴力、威胁等方法阻碍依法进行的房屋征收与补偿工作，构成犯罪的，依法追究刑事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第四十九条（与补偿费用有关违法行为的责任）

贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的，责令改正，追回有关款项，限期退还违法所得，对有关责任单位通报批评、给予警告；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第五十条（评估机构的责任）

房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处 5 万元以上 20 万元以下罚款，对房地产估价师并处 1 万元以上 3 万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附则

第五十一条（有关用语的含义）

本细则中下列用语的含义：

（一）被征收人，是指被征收房屋的所有权人。

（二）公有房屋承租人，是指执行政府规定租金标准、与公有房屋产权人或者管理人建立租赁关系的个人和单位。

（三）共同居住人，是指作出房屋征收决定时，在被征收房屋处具有常住户口，并实际居住生活一年以上（特殊情况除外），且本市无其他住房或者虽有其他住房但居住困难的人。

（四）房屋使用人，是指实际占用房屋的单位和个人。

第五十二条（施行日期）

本细则自公布之日起施行。2001 年 10 月 29 日市人民政府令第 111 号发布的《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》、2006 年 7 月 1 日市人民政府令第 61 号发布的《上海市城市房屋拆迁面积标准房屋调换应安置人口认定办法》同时废止。《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，继续沿用原有的规定办理，但区人民政府不得责成有关部门强制拆迁。

研究成果

● 研究成果 |

浅析行政协议纠纷产生及处理途径

黄东 【上海筑业律师事务所】

行政协议作为一种新兴的行政管理手段，在实践中被广泛应用，行政协议纠纷也日益增多。但我国法律并没有确立行政协议制度，而行政协议具有行政性和契约型双重属性，这就给行政协议纠纷的解决带了诸多难题。妥善解决行政协议纠纷，对于维护行政协议双方的合法权益、保障行政协议的有效实施、促进社会和谐稳定具有重要意义。

一、行政协议的概念及特征

我国在法律框架内并未明确什么是行政协议，国内最早研究行政协议的杨临宏认为行政协定是指“行政主体之间为有效地行使国家行政权力，实现国家行政管理职能，明确各自的职责权限而相互意思表示一致达成的双方行政行为。”[杨临宏. 行政协定刍议[J]. 行政法学研究, 1998(1): 72]

在 2015 年《行政诉讼法》修订之前，我国法律体系中并没有明确“行政协议”的概念，而是将其统称为“行政合同”。这一时期，行政合同（即现在的行政协议）所产生的纠纷主要依据当时的法律、行政法规、司法解释或我国缔结、参加的国际条约来解决。若这些法律文件未对争议解决途径作出规定，作为协议一方的公民、法人或其他组织可以通过提起行政诉讼的方式寻求司法救济，人民法院在受理此类案件时会依法进行审理。

2015 年，最高人民法院在《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》解释定义了行政协议，明确指出行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法中规定的行政协议。2019 年，最高人民法院专门针对行政协议颁布了《关于审理行政协议案件若干问题的规定》，将行政协议重新定义为“行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议”，最高人民法

院在 2015 年司法解释的基础上又进一步界定了行政协议。

因此,从广义上讲,行政协议是行政机关在其职责权限内,为实现行政管理而订立的具有行政法权责关系的协议,包含了行政机关之间签订的行政协议和行政机关与公民、法人或其他组织签订的行政协议。而狭义上讲,行政协议是行政机关为在其职责权限内,为实现行政管理而与公民、法人或其他组织订立的具有行政法权利义务的协议。本文采取狭义概念进行论述。

从行政协议的概念看,行政协议包含以下特征:

第一,主体特征,即行政协议的主体一方必然是行政机关。但必须指出,无论是被授权机关还是被委托机关都应当是行政机关,不当然包括行政机关内设机构、派出机构或者其他组织。行政协议的另一方主体是公民、法人或其他组织。

第二,目的特征,即行政协议的签订必须具有一定的行政管理目的,实质上就是引起行政法律关系的产生、变更或终止。换句话说,行政协议签订的目的是为了实现在行政管理目标,实现公共利益。

第三,内容特征,即协议的权利义务关系具有行政法属性,协议双方的权利义务关系并非完全对等。

二、行政协议的性质

行政协议具有行政性和契约性两重属性。

行政协议具有行政性。首先,行政协议的一方是行政机关;其次,缔结行政协议必须是为了实现一定的行政管理目标,如果行政机关基于一定的民事行为缔结合同,则属于民事合同。第三,行政协议作为一种行政管理手段,行政机关享有行政优益权。行政协议具有契约性。首先,行政协议缔结的前提是双方合意;其次,行政协议双方都受到行政协议的约束,行政机关不得滥用行政优益权,相对人不能怠于履行或不适当履行合同。

行政协议虽然具有行政和契约双重属性,但由于行政协议终究是还行政机关为了履行法定职责而采取的一种行政管理方式,所以,行政协议的性质仍属于行政行为。

三、行政协议纠纷的产生原因

虽然行政协议是为了实现行政管理而存在,但由于行政协议具有契约性,与民事合同一样,也会产生纠纷。行政机关在不违背订立合同目的的前提下,也会追求利益最大化,并以此作为考量因素来缔结和履行行政协议,故而行政协议所产生纠纷在实践当中也时有发生,在工作中,我们也会遇到关于此类问题的咨询,按照行政协议缔结和履行的阶段所产生的纠纷,将行政协议纠纷产生的原因总结为以下:

(一)行政协议在协议缔约开始至协议生效前,行政机关违反诚实信用原则所负担的先合同义务致使相对人遭受损失,即产生了缔约过失责任问题。

一是行政机关违反诚实信用原则。在协议缔结过程中,相对人对行政机关作出的承诺、惯例等行为产生合理信赖,据此作出一定的作为或不作为。当行政机关基于公共利益或者其他原因变更其承诺或者未按照惯例作为时,若未对相对人的信赖利益加以保护,或对相对人基于信赖利益遭受的损失未进行相应赔偿,则会产生纠纷。

二是行政机关未履行先合同义务。缔约过失责任的产生基础是行政机关违反诚实信用原则所应负的先合同义务。这种先合同义务可能与行政机关的法定义务重叠,也可能只是行政机关为了推动行政协议的成立所产生的附随义务。若行政机关未履行这些义务,且导致相对人因信赖协议成立有效而实际协议不成立或无效而蒙受损失,则会产生缔约阶段的纠纷。

(二)行政协议履行阶段,当事人未按照协议约定履行或行政机关滥用行政优益权造成的。

一是行政协议违约,包括拒绝履行、迟延履行、不适当履行等情形。拒绝履行是指行政协议当事人在协议签订后,明示或者默示拒绝履行协议约定的内容。迟延履行是指行政协议的一方虽按照协议约定的内容履行其义务,但履行时间并非行政协议规定的时间。不适当履行是指行政协议当事人未严格按照行政协议的要求履行义务。这些违约行为都可能导致履行阶段的纠纷。

二是行政机关滥用行政优益权。行政优益权是行政机关在行政协议中享有的一种特殊权力,包括指导、监督、制裁以及单方面变更、终止合同的权力。若行政机关滥用这些权力,如无正当理由单方面变更或解除协议,或利用权力对相对

人进行不当制裁等，都可能引发履行阶段的纠纷。

在实践中，政策变更、相对人对行政机关的监督和指导不能及时改进等都可能引起行政协议不能正常履行而产生行政协议纠纷。

四、行政协议纠纷的处理途径

作为政府法律顾问，我们深知行政协议在行政管理中的重要性及其可能引发的复杂纠纷。在处理这些纠纷时，我们需要综合运用法律知识、政策理解以及沟通协调能力，以确保问题得到妥善解决，同时维护公共利益和行政相对人的合法权益。

首先，要明确行政协议的性质与法律适用。行政协议既具有行政性，又具有一定的合同属性，因此，在处理行政协议纠纷时，既要遵循行政法律规范，也要适当借鉴民事合同法的相关规定。在法律适用上，应优先适用行政法律、法规或规章的特别规定。对于没有明确规定的事项，可以参照适用民事法律规范，如《中华人民共和国民法典》中的合同编。但需注意，行政协议的订立、履行、变更和解除等，都必须符合依法行政的要求，不得违反法律、法规的强制性规定。

其次，在处理行政协议纠纷方式选择上，优先选择协商解决，鼓励行政机关与行政相对人通过友好协商解决争议，协商不仅有助于快速解决问题，还能增进双方之间的理解和信任，及时解决行政协议纠纷，避免矛盾激化。实践中，协商可能存在行政机关利用优势地位强迫相对人接受不合理条件的问题。为应对这一问题，应加强对协商过程的监督，确保协商的平等性和公正性。同时，建立协商不成的后续解决机制，避免协商陷入僵局。处理过程中可引入第三方调解机构，如人民调解委员会或专业调解组织，行业协会、商会中的调解组织对行政协议纠纷进行调解，客观公正地分析问题并提出解决方案。调解与协商的区别在于调解有第三方参与主持，更具规范性和专业性。联系在于两者都是基于当事人的自愿，目的都是解决纠纷。在实践中，协商和调解可以相互结合，提高行政协议纠纷解决的效率。

最后，为了防止行政协议纠纷的发生，必须加强对行政协议的监督管理。强化履约监管，加强对行政协议履行情况的监督检查，及时发现并纠正违约行为。对于不履行或不正确履行行政协议的行政机关或行政相对人，应依法追究责任。

建立健全信息披露制度，要求行政机关定期披露行政协议的签订、履行和变更情况，接受社会监督，这有助于增强行政协议的透明度和公信力。

行政协议纠纷的妥善解决对于维护社会稳定、促进法治政府建设具有重要意义。完善的行政协议纠纷解决机制需要综合运用协商、调解、仲裁和诉讼等多种方式，并加强立法、规范行政行为、建立衔接制度、培养专业人才和强化监督机制等方面的工作，才能更好地解决行政协议纠纷，保障公共利益和相对人合法权益，推动行政协议制度在法治轨道上健康发展。在未来的实践中，我们应不断总结经验，进一步完善行政协议纠纷解决机制，为建设法治社会提供有力支撑。