

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)
易俊
陈飞年

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】

- 以软法破解停车僵局：关于历史街区治理中政府角色的法律建议 P1

【法治政府】

- 政府工作报告——2026年3月5日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上 P4

【新法速递】

- 中华人民共和国国家发展规划法 P25
- 中华人民共和国生态环境法典 P31

【研究成果】

- 加处罚款或者滞纳金是否可以减免？ P55



时事热点



● 时事热点 |

以软法破解停车僵局：

关于历史街区治理中政府角色的法律建议

易俊【上海至合律师事务所】

历史街区停车资源紧张引发的矛盾，是检验基层政府依法行政与治理创新能力的典型场景。近期，道路狭窄且无法拓宽的长宁区新华路街道“外国弄堂”通过多元协商制定停车指引的实践，为我们思考如何在依法行政框架下创新基层治理提供了鲜活的范本。

该案例凸显的核心法律议题在于：在缺乏明确执法依据的治理模糊地带，行政机关应如何定位自身角色，既能履行维护秩序的职责，又不越界干预基层自治。

一、治理僵局的现实表现与深层成因

1、规则依据模糊

对于非市政道路的里弄、小区内部及周边边界区域，现行法律法规缺乏对停车位设置、居民优先权等问题的具体规定。执法部门对侵占消防通道等明确违法行为有权管理，但对如何合理分配有限停车资源则普遍无法可依，陷入“管也难、不管也难”的境地。

2、权责边界模糊

街道、居委会、物业、业委会等多元主体在停车管理中的角色与责任不清。居委会牵头协商缺乏硬性约束力，物业缺乏执法权，而拥有执法权的部门又不宜过度介入社区内部事务。权责交叉与真空地带并存，容易导致推诿或简单化处理。

3、协商共识模糊

居民、商户、访客等不同利益群体诉求差异巨大。缺乏一个公正、透明、权威的协商平台和议事规则，导致对话难以启动，或即便启动也极易因少数反对而搁浅，无法形成有约束力的社区公约。

究其根源，在于未能将依法行政原则与基层自治机制进行有机衔接。政府直接定纷止争存在越权风险，而完全依赖自治又可能因规则缺失而失效。

二、构建法治引领下的协商共治框架：明确政府角色与程序保障

破解上述僵局的核心在于政府角色应转变为规则引导者与平台搭建者。建议构建如下框架：

1、提供标准化指引，赋能基层协商

由区司法局牵头，会同规划、房管、消防等部门，研究制定《社区停车自治管理公约指导范本》。该范本并非强制命令，而是为社区协商提供一套内容合法、程序正当的选项参考。例如，明确公约可涉及居民车辆资格认定程序、优先序列规则（如“三证合一”为基础）、访客临时停车管理、费用筹集与使用公开、违规处理机制等，并确保所有条款不与上位法冲突。

2、制度化协商平台，固化联动模式

推广新华路街道经验，将居委会、司法所、派出所、律师事务所、物业、业委会（或居民代表）的联席会议机制制度化、常态化。该平台的核心功能是：组织引导协商，确保各方代表充分表达；提供专业支持，司法所与律师提供法律合规性审查，派出所提示安全底线；见证共识形成，将协商成果固化为书面公约。政府的核心作用是保障程序公正，而非决定具体内容。

3、厘清行政权力与自治规约的衔接边界。

明确公权力在两种情况下方可介入：一是自治公约执行中发生侵犯他人合法权益（如私设地锁破坏公共空间）或危及公共安全（如堵塞消防通道）的违法行为，相关部门应依法处理；二是经充分协商仍无法达成共识，且已实际影响公共秩序时，政府可依职权在最低必要限度内（如划定消防禁停标线）进行干预，其依据是履行法定的公共安全管理职责，而非替代居民决策。

三、强化“软法之治”的效力与监督保障

1、公约的备案与公示公告制度

经民主程序通过的停车管理公约，应向街道办及派出所备案。备案机关进行合法性审查，无异议后，公约应在小区显著位置及社区线上平台公示。公示行为本身即赋予公约更强的规范性和公信力，使其成为社区内部公认的行为准则。

2、建立内外结合的监督调解渠道

内部设立由居民代表、第三方人士组成的监督小组，监督公约执行与费用收支。外部对接街道人民调解委员会和司法所，对公约执行中产生的纠纷提供快速、免费的调解服务，将矛盾化解在社区层面。

3、探索信用激励与约束的应用

对于模范遵守公约的居民，可探索与社区文明家庭评选等正向激励挂钩。对于多次、故意违规且拒不改正的，在符合民法典规定的前提下，经业主共同决定，可对其违反公约的行为在社区内进行通报。同时，相关情况可依法依规纳入基层治理信息系统，作为了解社区情况的参考。

综上所述，面对历史街区停车治理这类法律依据不足但现实矛盾突出的问题，最佳路径并非寻求“一管就死”或“一放就乱”的极端，而是通过政府搭建法治化协商平台，引导各方形成具有广泛民意基础的自治规则，并确保行政力量在底线监管上履职到位。

这既是依法行政在基层复杂情境下的灵活体现，也是推动法治、德治、自治融合共治，提升超大城市治理现代化水平的有效实践。

法治政府



● 法治政府 |

政府工作报告

——2026年3月5日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上

国务院总理 李强

各位代表：

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

一、2025年工作回顾

2025年是很不平凡的一年。党的二十届四中全会胜利召开，擘画了未来五年我国发展的宏伟蓝图。我们隆重纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年，设立台湾光复纪念日，极大振奋民族精神、激发爱国热情、凝聚奋斗力量。面对国内外形势深刻复杂的变化，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民迎难而上、奋力拼搏，坚定不移贯彻新发展理念、推动高质量发展，统筹国内国际两个大局，全年经济社会发展主要目标任务顺利完成，“十四五”圆满收官，中国式现代化迈出新的坚实步伐。

一年来，我国经济顶压前行、展现强大韧性。经济运行总体平稳、稳中有进，国内生产总值增长5%，总量达到140.19万亿元。就业总体稳定，城镇新增就业1267万人，城镇调查失业率平均为5.2%。对外贸易较快增长，出口多元化成效明显，国际收支基本平衡。民生保障更加有力，居民收入增长和经济增长同步，脱贫攻坚成果巩固拓展，实施学前一年免费教育政策、惠及1400万儿童，全面实施育儿补贴制度、惠及3000多万婴幼儿。粮食产量达到1.43万亿斤。重点领域风险化解取得积极进展，社会大局保持稳定。

一年来，我国发展向新向优、彰显蓬勃活力。新质生产力稳步发展，科技创新成果丰硕，人工智能、生物医药、机器人、量子科技等研发应用走在世界前列，芯片自主研发有了新突破，天问二号开启“追星”之旅，北斗规模应用全面拓展，雅下水电工程开工建设，首艘国产电磁弹射型航母福建舰正式入列，国产大模型引领全球开源生态。产业结构持续优化，高技术制造业、装备制造业增加值分别

增长 9.4%、9.2%，工业机器人、集成电路产量分别增长 28%、10.9%，新能源汽车年产量超过 1600 万辆，电动汽车充电设施突破 2000 万个。单位国内生产总值能耗降低 5.1%，生态环境质量持续改善。

过去一年取得的成绩来之不易。我们面对的是多年少有的外部冲击挑战和国内两难多难问题交织叠加的复杂严峻形势。国际经贸环境急剧变化，单边主义、保护主义陡然升级，市场预期受到频繁扰动，对外贸易明显承压。国内经济深刻转型，深层次结构性矛盾问题持续显现，消费、投资增长动力不足。以习近平同志为核心的党中央带领我们沉着应对、勇毅前行，对外有理有力有效开展经贸斗争，坚定维护我国利益，中美 5 轮经贸磋商取得积极成果，两国元首釜山会晤达成重要共识，为经贸合作注入更多稳定性；对内打好政策“组合拳”，加强宏观政策逆周期调节，着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预期，集中力量办好自己的事。我们从最坏处打算，向最好处努力，不仅稳住了宏观经济大盘，推动高质量发展取得新成效，而且极大提振了全社会的士气和信心。在这个过程中，我们进一步认识到，做好新形势下经济工作必须充分挖掘经济潜能、必须坚持政策支持和改革创新并举、必须做到既“放得活”又“管得好”、必须坚持投资于物和投资于人紧密结合、必须以苦练内功来应对外部挑战。实践再次证明，坚持党中央集中统一领导是应对一切困难、做好各项工作的根本保证，中国人民有信心有智慧有力量战胜一切艰难险阻！

我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，按照党中央决策部署，一年来主要做了以下工作。

一是实施更加积极有为的宏观政策，着力稳定经济运行。年初我们就做好了应对复杂多变局面的充分准备，一季度经济起势有力、开局良好。二季度以后，针对经济运行中的新情况特别是美国加征关税冲击，充分发挥存量政策作用，加力推出稳就业稳经济等一系列新举措，有力对冲了经济下行压力，保障了全年主要目标实现。实施更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策，扩大财政支出规模，加强重点领域财力保障，下调政策利率和存款准备金率，持续降低社会综合融资成本。加力扩围实施消费品以旧换新，带动商品销售额超过 2.6 万亿元，文旅体等服务消费潜力加快释放，社会消费品零售总额突破 50 万亿元。围绕扩大有效投资，加强“两重”项目建设，加快设备更新资金拨付使用，设备购置投资增长 11.8%，设立新型政策性金融工具补充重点项目资本金。持续用力稳楼市，

合理控制新增房地产用地供应，因城施策调减限制性措施，下调个人住房公积金贷款利率，“保交房”任务全面完成。综合施策稳股市，资本市场回稳回暖、交易活跃。深入实施一揽子化债方案，有序置换地方政府存量隐性债务，持续压减融资平台数量，地方债务结构不断优化。一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展，高风险机构数量大幅下降，风险化解成效明显。

二是坚持创新驱动发展，建设现代化产业体系。全面推进科技强国建设战略部署，强化国家战略科技力量建设，完善区域科技创新体系，加强基础前沿领域体系化布局和关键核心技术攻关。全社会研发经费投入强度达到2.8%，技术合同成交额增长10.8%。科技创新和产业创新融合加快，传统产业转型升级不断深入，新兴产业、未来产业蓬勃发展，现代服务业保持快速发展势头。聚焦重点领域制定修订583项国家标准。持续推进制造业数字化转型和“人工智能+”行动，行业应用加快落地，新型智能终端不断涌现。数据要素潜力加快释放，数字经济核心产业增加值占国内生产总值的比重提高到10.5%以上。

三是进一步深化改革开放，畅通国民经济循环。扎实落实党的二十届三中全会改革部署。实施全国统一大市场建设指引，出台新版市场准入负面清单，系统整治招标投标、招商引资领域突出问题，推进重点行业产能治理，综合整治“内卷式”竞争成效显著。开展要素市场化配置综合改革试点。国有企业改革深化提升行动取得积极成效，出台进一步促进民间投资发展的措施。加快加力清理拖欠企业账款。有序推进自主开放、单边开放，稳步扩大单方面免签或全面互免签证。加大稳外贸力度，进出口量稳质升，出口增长6.1%。出台稳外资行动方案，新设外资企业数量增长19.1%。实施自由贸易试验区提升战略，海南自由贸易港启动全岛封关运作。扎实推进高质量共建“一带一路”，各领域务实合作水平不断提升。

四是统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，促进城乡区域协调发展。贯彻中央城市工作会议部署，培育发展现代化都市圈，加强城市规划建设治理，持续实施城市更新，落实好农业转移人口市民化政策，开展新型城镇化试点，常住人口城镇化率达到67.9%。着力稳面积、提单产、抗灾害，再夺粮食丰收。扎实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，脱贫人口务工就业规模稳定在3000万人以上。加大区域战略实施力度，区域联动发展水平不断提升。

五是切实抓好民生保障，积极发展社会事业。出台稳就业支持政策，开展大规模职业技能提升培训行动，重点群体就业保持稳定。推进教育强国建设三年行动计划，推动高校学科专业调整，加强县域普通高中建设。实施医疗卫生强基工程。完善儿科和精神卫生服务体系，全国二三级公立综合医院儿科服务实现全覆盖。有效防控基孔肯雅热等传染病疫情。健全基本医保参保长效机制，优化医药集采措施，推出商业健康保险创新药目录，长期护理保险制度覆盖3亿人。渐进式延迟法定退休年龄改革稳妥实施。城乡居民基础养老金月最低标准提高20元，在全国实施个人养老金制度，开展养老服务消费补贴试点。持续推进社会救助扩围增效，加强重度残疾人托养照护，完善困境儿童福利保障措施。提高优抚标准。发展文化事业和文化产业，旅游业活力显现，国内出游人次增长16.2%，入境旅游人次增长17.1%。成功举办第九届亚洲冬季运动会、第十五届全国运动会，群众体育赛事和全民健身活动蓬勃开展。

六是加快美丽中国建设，推动绿色低碳发展。扎实开展大气污染防治提质增效行动，地级及以上城市细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度下降4.4%。持续加强大江大河和重要湖库保护，地表水水质优良断面比例提高到91.4%。实施生物多样性保护重大工程，生态系统整体质量与稳定性进一步提升。启动实施美丽中国先行区建设。加快重点行业绿色低碳转型。第一批“沙戈荒”新能源基地项目基本建成投产，新型储能装机规模超过1.3亿千瓦，非化石能源消费占比达到21.7%。宣布应对气候变化2035年国家自主贡献目标，充分展现负责任大国担当。

七是持续加强政府建设，创新和完善社会治理。贯彻落实党中央全面从严治党战略部署，扎实开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育，加强党风廉政建设和反腐败斗争，大力整治形式主义为基层减负。深入推进法治政府建设，提请全国人大常委会审议法律议案13件，制定修订行政法规30部。自觉依法接受监督。认真办理人大代表议案、建议和政协委员提案。开展规范涉企行政执法专项行动。健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制。开展推动高质量发展综合督查。加强城乡基层治理。做好新就业群体服务管理。提升信访工作法治化水平。持续推进安全生产治本攻坚三年行动，生产安全事故总起数下降8.7%。有效应对部分地区洪涝、干旱、台风、地震等自然灾害。全力维护国家安全和社会稳定，积极预防、依法打击各类违法犯罪活动，平安中国建设取得新进展。

过去一年，中国特色大国外交取得新成效。习近平主席等党和国家领导人出访多国，出席中国—中亚峰会、亚太经合组织领导人非正式会议、金砖国家领导人线上峰会、二十国集团领导人峰会等重大双边活动。成功举办上海合作组织天津峰会、全球妇女峰会、中拉论坛第四届部长级会议等重大主场外交活动。坚决反对保护主义和单边霸凌行径，坚定维护多边主义和开放合作，坚定捍卫二战胜利成果，提出全球治理倡议，推动构建人类命运共同体，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。

2025年是“十四五”收官之年。过去5年，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民，有效应对世纪疫情等超乎寻常的冲击挑战，推动党和国家事业取得新的重大成就，第二个百年奋斗目标新征程实现良好开局。经济总量实现新跃升，国内生产总值连续跨越110万亿元、120万亿元、130万亿元、140万亿元台阶，年均增长5.4%、明显高于全球平均增速。科技和产业创新取得新突破，全社会研发经费投入年均增长10%，每万人口高价值发明专利拥有量达到16件，攻克一批重大关键核心技术，制造业增加值规模连续16年保持全球第一，产业链供应链韧性和安全水平稳步提升。改革开放迈出新步伐，重点领域改革扎实推进，全国统一大市场加快构建，高水平对外开放不断扩大，制造业领域外资准入限制措施全部取消，货物贸易第一大国地位更加巩固，高质量共建“一带一路”走深走实。民生福祉达到新水平，居民人均可支配收入年均增长5.4%，城镇新增就业累计超过6000万人，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接5年过渡期任务圆满完成，脱贫地区农村居民收入增速持续高于全国农村平均水平，基本养老保险全国统筹稳步实施，劳动年龄人口平均受教育年限增加到11.3年，人均预期寿命提高到79.25岁，人民群众文化生活更加丰富多彩。生态文明建设取得新进步，地级及以上城市空气质量优良天数比例提高到89.3%，森林覆盖率提高到25%以上，成为全球森林资源增长最快最多的国家，构建起全球最大、发展最快的可再生能源体系。安全保障能力实现新提升，粮食、能源资源、金融、网络等重点领域安全能力建设明显加强，社会大局保持稳定，牢牢守住了不发生系统性风险底线。经过艰苦奋斗、不懈努力，“十四五”规划《纲要》确定的20项主要指标、17方面重大战略任务、102项重大工程项目胜利完成。

这些重大成就的取得，根本在于以习近平同志为核心的党中央领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是全党全军全国各族人民团结奋斗的结果。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困难和挑战。外部环境变化影响加深，地缘政治风险持续上升，世界经济动能疲弱，多边主义、自由贸易受到严重冲击。国内经济发展和转型中面临的老问题、新挑战仍然不少。新旧动能转换任务艰巨，供强需弱矛盾突出，市场预期偏弱，重点领域风险隐患较多。一些企业经营困难，群众就业和增收难度加大，部分地方财政收支矛盾突出，房地产市场仍在调整。公共服务仍有不少短板弱项。政府工作存在不足，一些政策实施效果仍待提高，一些干部抓高质量发展的能力不足、办法不多，有的政绩观存在偏差，不作为、乱作为、假作为，搞表面文章，一些领域和地方腐败问题依然多发。困难不容忽视，信心必须坚定。我国经济长期向好的支撑条件和基本趋势没有改变，制度优势和大国优势不断彰显。经历了风雨洗礼，我们的意志更加坚强、步伐更加坚定，只要用足用好优势、妥善应对挑战，我国的发展前景一定更加可期！

二、“十五五”时期主要目标和重大任务

根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，国务院编制了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要（草案）》，提交大会审查。这里就主要目标指标、重大战略任务、重大工程项目作简要报告。

（一）关于主要目标指标

贯彻落实党中央《建议》明确的主要目标，《纲要（草案）》细化提出 20 项主要指标。经济发展方面，围绕增长、结构、效率提出 3 项指标。其中，综合考虑国内外形势和各方面因素，兼顾需要与可能，提出国内生产总值增长保持在合理区间、各年度视情提出，为到 2035 年人均国内生产总值比 2020 年翻一番、达到中等发达国家水平打好基础。创新驱动方面，围绕创新投入及其成效提出 3 项指标。其中，充分考虑研发投入增长趋势和企业投入能力，提出全社会研发经费投入年均增长 7% 以上，与“十四五”规划目标保持一致，确保研发投入力度

不减。民生福祉方面，为更好解决人民群众急难愁盼问题，针对性提出就业、收入、教育、医疗、健康、“一老一小”等7项指标。绿色低碳方面，围绕降碳减污、生态环保等提出5项指标。其中，根据国家自主贡献目标，提出单位国内生产总值二氧化碳排放累计降低17%，继续推动重点领域绿色低碳转型。安全保障方面，围绕粮食、能源生产能力提出2项指标，着力夯实国家安全重要基础保障。

（二）关于重大战略任务

《纲要（草案）》分领域阐述了“十五五”发展的重大战略任务，突出体现四个方面。

一是突出推动高质量发展。发展新质生产力是高质量发展的内在要求。《纲要（草案）》强调科技创新的引领作用，着眼巩固壮大实体经济根基，构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。着眼高水平科技自立自强，加强原始创新和关键核心技术攻关，深入推进数字中国建设，数字经济核心产业增加值占国内生产总值比重达到12.5%。着眼建设美丽中国，持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化，加快形成绿色生产生活方式，确保碳达峰目标如期实现。

二是突出做强国内大循环。在外部环境复杂严峻的情况下，必须坚持扩大内需这个战略基点。《纲要（草案）》着眼增强国内大循环内生动力和可靠性，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，大力提振消费，促进居民消费率明显提高，扩大有效投资。着眼充分释放我国超大规模市场红利，纵深推进全国统一大市场建设，破除地方保护和市场分割。着眼增强高质量发展动力，充分激发各类经营主体活力，加快完善要素市场化配置体制机制。着眼畅通国内国际双循环，统筹用好全球要素和市场资源。

三是突出推进全体人民共同富裕。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。《纲要（草案）》着眼人口高质量发展，建设生育友好型社会，健全人口服务体系；办好人民满意的教育，劳动年龄人口平均受教育年限提高到11.7年；加快建设健康中国和体育强国，人均预期寿命提高到80岁；积极应对人口老龄化，养老机构护理型床位占比提高到73%；促进高质量充分就业，完善收入分配制度，健全社会保障体系。着眼缩小区域差距和城乡差别，加快农业农村现代化，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，优化重大生产力布局，深入推进以人为本的新型城镇化。着眼促进人民精神生活共同富裕，弘扬和践行社会主义核心价值观，大力繁荣文化事业，加快发展文化产业，提升中华文明传播力影响力。

四是突出统筹发展和安全。安全是发展的前提，发展是安全的保障。《纲要（草案）》贯彻总体国家安全观，着眼推进国家安全体系和能力现代化提出多项任务举措。增强粮食、能源资源等供给保障能力，粮食综合生产能力达到1.45万亿斤左右，能源综合生产能力达到58亿吨标准煤。统筹推进房地产、地方政府债务、地方中小金融机构等风险有序化解。提高公共安全治理水平，有效维护社会安全稳定。

（三）关于重大工程项目

围绕推动“十五五”目标任务落实落地，统筹考虑战略性、牵引性和连续性，《纲要（草案）》提出6方面109项重大工程。引领新质生产力发展方面，围绕产业基础能力和竞争力提升、新产业新赛道培育发展、前沿科技攻关、创新基础能力提升提出28项工程。构建现代化基础设施体系方面，围绕国家综合立体交通网、新型能源体系、新型基础设施、对外开放平台等提出23项工程。促进城乡融合发展方面，围绕新型城镇化建设、农业农村现代化建设提出9项工程。保障和改善民生方面，围绕社会主义文化繁荣发展、高质量教育体系建设、健康中国建设、优化“一老一小”服务、社会关爱服务提出25项工程。推动绿色低碳转型方面，围绕碳达峰碳中和、环境质量提升、生态保护修复提出18项工程。重点领域安全保障方面，围绕粮食、能源安全等提出6项工程。这些重大工程兼顾当前和长远，既涉及“硬投资”也包含“软建设”。我们将注重以政府投资带动社会力量参与，更好发挥重大工程项目强基础、补短板、增后劲等重要作用。

展望未来，我们充满信心。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国上下团结奋斗，一定能够把“十五五”宏伟蓝图变成美好现实。

三、2026年经济社会发展总体要求和政策取向

今年是“十五五”开局之年。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，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实党的二十届四中全会和中央经济工作会议部署，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，坚持稳中求进工作总基调，统筹国内国际两个大局，更好统筹发展和安全，实施更加积极有为的宏观政策，增强政策前瞻性针对性协同性，持续扩大内需、优化供给，做优增量、盘活存量，因地制宜发展新质生产力，纵深推进全国统一大市场建设，持续防范化解重点领域风险，着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预

期，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，保持社会和谐稳定，实现“十五五”良好开局。

今年发展主要预期目标是：经济增长4.5%—5%，在实际工作中努力争取更好结果；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；国际收支基本平衡；粮食产量1.4万亿斤左右；单位国内生产总值二氧化碳排放降低3.8%左右。

提出这些预期目标，主要考虑是开局之年为调结构、防风险、促改革留出空间，为后期更好发展打牢基础。经济增长目标同2035年远景目标总体衔接，与我国经济长期增长潜力基本吻合，实现这个目标具备有利条件，各地区要结合实际，通过扎实工作争取好的结果。城镇调查失业率5.5%左右，体现了在就业总量和结构性压力较大的情况下，坚持就业优先政策导向和加大稳就业力度的要求。居民消费价格涨幅2%左右，考虑了预期引导和现实可能，我们将通过改善总供求关系，推动价格总水平由负转正、消费价格合理温和回升，促进经济良性循环。单位国内生产总值二氧化碳排放降低3.8%左右，综合考虑了经济社会发展、绿色低碳转型和国家能源安全等多种需要，有利于有序实现2030年前碳达峰目标。

在政策取向上，我们将坚持稳中求进、提质增效，发挥存量政策和增量政策集成效应，加大逆周期和跨周期调节力度，切实提升宏观经济治理效能。

继续实施更加积极的财政政策。今年赤字率拟按4%左右安排，赤字规模5.89万亿元、比上年增加2300亿元。一般公共预算支出规模将首次达到30万亿元、比上年增加约1.27万亿元。拟发行超长期特别国债1.3万亿元，持续支持“两重”建设、“两新”工作等。拟发行特别国债3000亿元，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，完善专项债券项目负面清单管理和自审自发试点，重点支持建设重大项目、置换隐性债务、消化政府拖欠账款等。今年财政支出继续保持相当规模，要持续用力优化支出结构，更加注重支持提振消费、投资于人、保障民生等方面，提高财政资金使用效益。中央财政增加对地方财力性转移支付规模，开展整合统筹使用转移支付资金试点，增强地方自主财力和统筹能力。压实分级保障主体责任，兜牢基层“三保”底线。各级政府要更好“当家理财”，建立健全增收节支机制，积极盘活利用存量资源资产，严肃财经纪律，强化预算约束，严控一般性支出，坚决落实过紧日子的要求，务必把省下来的每一分钱都用到发展的关键点、群众的急需处。

继续实施适度宽松的货币政策。把促进经济稳定增长、物价合理回升作为货币政策的重要考量，灵活高效运用降准降息等多种政策工具，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。优化创新结构性货币政策工具，适当增加规模，完善实施方式。畅通货币政策传导机制，充分发挥数据要素、知识产权等无形资产作用，强化考核评估、融资担保、风险补偿等支持措施，引导金融机构加力支持扩大内需、科技创新、中小微企业等重点领域。规范信贷市场经营行为，降低融资中间费用，促进社会综合融资成本低位运行。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

强化改革举措与宏观政策协同。推动高质量发展，既要政策给力，也要改革发力。要用改革的办法打通经济循环的卡点堵点，将政策效果转化为经济内生增长动能。增强宏观政策取向一致性和有效性，将各类经济政策和非经济政策、存量政策和增量政策纳入宏观政策取向一致性评估，使各类政策措施同向发力、形成合力。加强财政、金融、就业、产业等政策协同，深入挖掘政策结合点，创新实施工具，持续放大“组合拳”效应。健全预期管理机制，提振社会信心。

四、2026年政府工作任务

党中央对今年工作作出了全面部署，我们要深入贯彻落实，扎实做好各项工作。

（一）着力建设强大国内市场。坚持内需主导，统筹促消费和扩投资，拓展内需增长新空间，更好发挥我国超大规模市场优势。

深入实施提振消费专项行动。激发居民消费内生动力和促消费政策并举，推动消费持续增长。制定实施城乡居民增收计划，在促进低收入群体增收、增加居民财产性收入、完善薪酬和社保制度等方面推出一批务实举措。促进商品消费扩容升级，安排超长期特别国债 2500 亿元支持消费品以旧换新，优化政策实施机制。设立 1000 亿元财政金融协同促内需专项资金，组合运用贷款贴息、融资担保、风险补偿等方式，支持扩大内需。扩大个人消费贷款和服务业经营主体贷款贴息政策支持领域，提高贴息上限，延长实施期限。实施好一次性信用修复政策。实施服务消费提质惠民行动，打造一批带动面广、显示度高的消费新场景，加快培育消费新增长点。活跃线下消费，激发下沉市场消费活力。清理消费领域不合理限制措施，释放文旅、赛事、康养等领域消费潜力。支持有条件的地方推广中

小学春秋假，落实职工带薪错峰休假制度。加强消费者权益保护。优化入境消费环境，打造“购在中国”品牌。

充分挖掘释放有效投资潜力。聚焦新质生产力、新型城镇化、人的全面发展等重点领域，增强市场主导的有效投资增长动力，提高民生类政府投资比重。今年拟安排中央预算内投资7550亿元，安排8000亿元超长期特别国债资金用于“两重”建设，分类提高中央投资补助标准。单列并提高用于项目建设的地方政府专项债券额度，继续向投资项目准备充分、资金用得好的地方倾斜。发行新型政策性金融工具8000亿元，带动更多社会资本参与投资。统筹用好各类政府投资资金，支持工作基础较好的地方探索编制全口径政府投资计划，加强项目资金监管，坚决防止低效无效投资。落实促进民间投资的政策措施，完善民营企业参与重大项目建设长效机制，引导民间投资向高技术、现代服务业等新赛道拓展，有效激发民间投资活力。

(二) 加紧培育壮大新动能。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，因地制宜发展新质生产力，建设现代化产业体系。

优化提升传统产业。持续推进重点产业提质升级，新部署一批重大技术改造升级项目，安排2000亿元超长期特别国债资金支持大规模设备更新。实施新一轮制造业重点产业链高质量发展行动，强化产业基础再造和重大技术装备攻关，打造一批国家先进制造业集群。推行普惠性“上云用数赋智”服务，持续加大对中小企业数智化转型的支持。拓展智能制造，新建设一批智能工厂和智慧供应链。发展智能建造，培育现代化建筑产业链。加快推进标准升级，强化质量监督和品牌建设，支持企业提供更加优质、更具特色的产品。

培育壮大新兴产业和未来产业。实施产业创新工程，鼓励央企国企带头开放应用场景，打造集成电路、航空航天、生物医药、低空经济等新兴支柱产业。建立未来产业投入增长和风险分担机制，培育发展未来能源、量子科技、生物制造、具身智能、脑机接口、6G等未来产业。构建促进专精特新中小企业发展壮大机制，培育独角兽企业。高效用好国家创业投资引导基金，大力发展创业投资、天使投资，政府投资基金要带头做耐心资本，推动更多初创企业加快成长为科技领军企业。

扩能提质服务业。深化先进制造业和现代服务业融合发展试点。壮大科技服务市场，促进软件服务价值提升。发展金融、信息技术、现代物流、知识产权、

检验检测等生产性服务业。促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展。有序放宽服务业准入限制，扩大重点领域服务业投资。健全服务业国家标准，培育“中国服务”品牌。

打造智能经济新形态。深化拓展“人工智能+”，促进新一代智能终端和智能体加快推广，推动重点行业领域人工智能商业化规模化应用，培育智能原生新业态新模式。支持人工智能开源社区建设，促进开源生态繁荣。实施超大规模智算集群、算电协同等新基建工程，加强全国一体化算力监测调度，支持公共云发展。加快发展卫星互联网。打造“5G+工业互联网”升级版。深化数据资源开发利用，健全数据要素基础制度，建设高质量数据集。完善人工智能治理。

(三)加快高水平科技自立自强。抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇，全面增强自主创新能力，为高质量发展提供科技支撑。

加强原始创新和关键核心技术攻关。发挥新型举国体制优势，全链条推进关键核心技术攻关，组织实施好重大科技项目，强化战略前沿领域布局，产出更多原创性成果。继续提高基础研究投入比重，加大长期稳定支持。统筹国家战略科技力量建设，深化科研院所改革，加强国家实验室和重大科技任务、重大科技基础设施统筹部署，全面强化科技基础条件自主保障。加强科学技术普及，提高全民科学素养。弘扬科学家精神，深化科技评价体系改革，优化有利于原创性、颠覆性创新的环境。

推动科技创新和产业创新深度融合。建设北京（京津冀）、上海（长三角）、粤港澳大湾区国际科技创新中心，打造世界级科技创新策源地。强化企业创新主体地位，支持科技领军企业牵头组建创新联合体，提高承担国家重大科技项目比例。加强中试验证平台建设，完善新兴领域知识产权保护制度，加快重大科技成果高效转化应用。加强科技创新全链条全生命周期金融服务，对关键核心技术领域的科技型企业，常态化实施上市融资、并购重组“绿色通道”机制，以科技金融支持创新创造。

一体推进教育科技人才发展。建立健全一体推进的协调机制，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动。完善人才培养与经济社会发展需要适配机制，分类推进高校改革，动态调整学科专业，启动新一轮“双一流”建设，建设国家交叉学科中心，加大拔尖创新人才自主培养力度。加快建设国家战略人才力量，加强一流科技领军人才和青年人才引育，推进卓越工程师、大国工匠、高技能人

人才培养。建设一流产业技术工人队伍。高标准推进人才高地和人才平台建设，促进人才区域协调发展。深化人才发展体制机制改革，完善以创新能力、质量、实效、贡献为导向的评价体系，畅通人才交流通道，促进各类人才竞相成长、各展其能。

（四）持续深化重点领域改革。围绕构建高水平社会主义市场经济体制，强化改革攻坚，深入破除体制机制障碍，增强高质量发展动力活力。

纵深推进全国统一大市场建设。制定全国统一大市场建设条例。完善统计、财税、考核等制度，规范地方政府经济促进行为，出台地方政府招商引资鼓励和禁止事项清单，规范税收优惠、财政补贴政策。深化招标投标体制机制改革。加强反垄断、反不正当竞争，强化公平竞争审查刚性约束，综合运用产能调控、标准引领、价格执法、质量监管等手段，深入整治“内卷式”竞争，营造良好市场生态。深化要素市场化配置综合改革试点，将更多符合条件的地区纳入试点范围。深化综合交通运输体系改革，降低全社会物流成本。稳步推进公用事业和公共服务价格改革。

推进财税金融体制改革。加大财政资源和预算统筹力度，提高国有资本收益收取比例。加强财政科学管理，深化零基预算改革，进一步扩大中央部门试点范围。健全地方税体系，拓展地方税源。调整优化消费税征税范围、税率，并推进部分品目征收环节后移。规范金融机构竞争秩序，深入推进地方中小金融机构减量提质。持续深化资本市场投融资综合改革，进一步健全中长期资金入市机制，完善投资者保护制度，拓展私募股权和创投基金退出渠道，提高直接融资、股权融资比重。

充分激发各类经营主体活力。坚持和落实“两个毫不动摇”。制定和实施进一步深化国资国企改革方案，推进国有经济布局优化和结构调整。完善民营经济促进法配套法规政策，从法律和制度上保障平等使用生产要素、公平参与市场竞争、有效保护合法权益。完善中国特色现代企业制度。大力弘扬企业家精神，促进年轻一代企业家健康成长。推动平台企业和平台内经营者、劳动者共赢发展。分型分类精准帮扶个体工商户发展。下更大力气解决拖欠企业账款问题，健全长效机制。持续打造一流营商环境，更好支持企业安心经营、高质量发展。

（五）进一步扩大高水平对外开放。坚持合作共赢，稳步扩大制度型开放，拓展国际循环，以开放促改革促发展。

积极扩大自主开放。以服务业为重点扩大市场准入和开放领域，进一步扩大增值电信业务、生物技术、外商独资医院等领域开放试点，有序扩大数字领域开放，压减跨境服务贸易负面清单。建好国家服务业扩大开放综合示范区。推动商签更多区域和双边贸易投资协定，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。全面深入参与世贸组织改革，维护和发展开放型世界经济。优化自由贸易试验区布局范围、提升创新引领发展能级，扎实推进海南自由贸易港建设。

推动外贸稳规模优结构。加大信贷、信保支持，扩大人民币跨境使用。引导企业优化全球市场布局，推进贸易投资一体化、内外贸一体化发展。培育壮大贸易发展新动能，推动跨境电商加海外仓模式扩容升级、规范有序发展，加强国际寄递物流体系建设，拓展中间品贸易，发展数字贸易、绿色贸易，提升边境贸易。鼓励支持服务出口。积极扩大进口，推进贸易平衡发展。提高跨境贸易便利化水平。

扩大双向投资合作。深化外商投资促进体制机制改革，保障外资企业国民待遇，实施新版鼓励外商投资产业目录，促进外资境内再投资、扩大本地化生产。加强对外资企业的服务保障，擦亮“投资中国”名片。规范提升各类开发区、园区。引导产业链供应链合理有序跨境布局，完善海外综合服务体系，加强对外投资风险防控和海外利益保护。

高质量共建“一带一路”。加强与共建国家战略对接，做实做细“硬联通”、“软联通”、“心联通”。统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设。提升中欧中亚班列发展水平，加快西部陆海新通道建设。深入推进“智慧海关”合作伙伴计划。拓展新兴领域务实合作，让合作成果更多惠及各国人民。

(六) 扎实推进乡村全面振兴。坚持把“三农”工作作为重中之重，深入学习运用“千万工程”经验，提高强农惠农富农政策效能，进一步夯实农业农村基础、提升发展质效。

毫不放松抓好粮食生产。坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。稳定粮油生产，促进良田良种良机良法集成增效，推动大面积单产提高、品种培优、品质提升。巩固提升大豆油料产能，推动棉糖胶等稳产提质。坚持农林牧渔并举，增加多元食物供给。推进粮食节约减损。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，加强黑

土地保护和盐碱地综合利用，做好撂荒地复耕利用。制定促进农业保险发展的措施。提高农业综合防灾减灾能力。深入实施种业振兴行动，加快选育推广突破性品种，推进先进适用农机装备研发应用，打通农业科技推广“最后一公里”。统筹生产、收储等政策，促进粮食等重要农产品价格保持在合理水平，实施粮食产销区省际横向利益补偿，调动主产区和农民种粮积极性。各地区都要扛稳责任，共同端牢中国人的饭碗。

实施常态化精准帮扶。持续巩固拓展脱贫攻坚成果，把常态化帮扶纳入乡村振兴战略统筹实施，守牢不发生规模性返贫致贫底线。保持帮扶政策总体稳定。合理确定防止返贫致贫对象认定标准，做好监测识别，确保早发现、早干预、早帮扶。提高产业、就业等开发式帮扶实效，发挥社会救助兜底保障作用。继续做好易地搬迁后续扶持。完善东西部协作、定点帮扶、驻村帮扶和消费帮扶等。分层分类帮扶欠发达地区，支持乡村振兴重点帮扶县加快发展，增强内生动力。

持续推进农村改革发展。全面开展第二轮土地承包到期后再延长30年整省试点，发展农业适度规模经营，发展新型农业经营主体，健全现代农业经营体系和社会化服务体系。支持发展新型农村集体经济。深化集体产权、集体林权、农垦、供销社等改革。开展第四次全国农业普查。推动城乡要素双向流动，深化农文旅等融合发展，培育壮大乡村特色产业，提高农产品精深加工水平，发展林下经济，完善联农带农机制，促进农民稳定增收。发展壮大乡村人才队伍。深化农村移风易俗，提升乡村治理和文明乡风建设水平。持续整治提升农村人居环境，以钉钉子精神解决好农村改厕、垃圾围村等问题。扎实推进全域土地综合整治。完善乡村建设实施机制，加快补齐农村现代生活条件短板，推进宜居宜业和美乡村建设。

（七）推动新型城镇化和区域协调发展。深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略和新型城镇化战略，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

深入推进以人为本的新型城镇化。科学有序推进农业转移人口市民化，因地制宜放宽在流入地参加中考报名条件，进一步完善“人地钱”挂钩政策。优化县域基础设施布局和公共资源配置，发展县域特色产业，推动县域经济高质量发展。坚持城市内涵式发展，优化现代化城市体系。高质量推进城市更新，稳步实施城镇老旧小区、城中村等改造。盘活利用存量土地和闲置房屋设施。加强城市基础

设施生命线安全工程建设，提升高层建筑火灾防范和救援能力。加强适老化和无障碍改造。建设创新型产业社区、商务社区，推动城市治理智慧化精细化，建设现代化人民城市。

不断增强区域发展协调性。优化主体功能区划，引导各地区围绕主体功能定位，更好发挥比较优势。扎实推动西部大开发形成新格局、东北全面振兴取得新突破、中部地区加快崛起、东部地区加快推进现代化。加强改革攻坚、政策赋能和要素保障，支持经济大省挑大梁。支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区打造世界级城市群。高标准高质量推进雄安新区建设。持续推进长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展。提升成渝地区双城经济圈发展能级。推动长江中游城市群等加快发展。加强重点城市群协调联动，健全规划统筹、产业协作、利益共享等机制，实施国家产业转移发展提升工程，深化跨行政区合作。加大差异化政策支持力度，深入推进兴边富民行动，促进革命老区、民族地区、边疆地区、资源枯竭城市等振兴发展。加强主要海湾整体规划，做强做优做大海洋产业。

（八）更大力度保障和改善民生。坚持民生为大，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，努力为人民群众多办实事。

促进高质量充分就业。加大各类政策对就业的支持力度，构建就业友好型发展方式。延续实施稳岗返还、社保补贴、专项贷款等阶段性措施，进一步增加以工代赈投资规模。实施稳岗扩容提质行动，支持劳动密集型行业企业稳定岗位，围绕发展新兴产业、未来产业培育新职业新岗位，增强服务业带动就业能力。制定高校毕业生等青年就业支持政策，强化农民工稳岗帮扶，做好退役军人安置和就业服务，加强困难人员就业援助，出台支持灵活就业人员、新就业形态人员参加职工保险的政策。发挥创业担保贷款贴息等政策作用，加强创业支持引导。完善适应人工智能技术发展促进就业创业的措施。全面落实农民工工资支付保障制度，加强就业歧视治理，坚决维护劳动者合法权益。持续开展大规模职业技能提升培训，让更多劳动者拥有一技之长，更好就业增收。

推动教育公平与质量提升。实施新时代立德树人工程，促进思政课堂和社会课堂有效融合。适应学龄人口结构变化，推进教育资源布局结构调整。推动基础教育扩优提质，统筹义务教育优质均衡发展、学前教育优质普惠发展，完善免费学前教育政策，增加普通高中学位供给。持续扩大优质本科教育招生规模。提升职业学校办学能力，建设特色鲜明高职院校。办好特殊教育、专门教育，提升终

身学习公共服务水平，引导规范民办教育发展。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，强化教师待遇保障。全面推进健康学校建设，加强体育、美育、劳动教育和心理健康教育，健全学校家庭社会协同育人机制，促进学生身心健康、全面发展。

强化基本医疗卫生服务。实施健康优先发展战略，健全健康促进政策制度体系，普及健康知识，提升爱国卫生运动成效，强化公共卫生能力。健全医疗、医保、医药协同发展和治理机制，深化以公益性为导向的公立医院改革，加强县区、基层医疗机构运行保障。强化薄弱专科建设，加强慢性病、罕见病综合防治，全方位提升急诊急救、血液保障和应急能力。优化医疗机构功能定位和布局，加强基层用药衔接，做实家庭医生签约服务，促进分级诊疗。推进中医药传承创新，促进中西医结合。居民医保人均财政补助标准提高24元。健全多层次医疗保障体系，稳步推动基本医疗保险省级统筹，优化医药集中采购和价格治理，深化医保支付方式改革，完善结余资金使用政策。坚决打击欺诈骗保。加快发展商业健康保险，推动创新药和医疗器械高质量发展，更好满足人民群众多元化就医用药需求。

加强社会保障和服务。城乡居民基础养老金月最低标准再提高20元。完善并落实基本养老保险全国统筹制度，扩大失业、工伤保险覆盖面，稳妥有序推进职业伤害保障试点扩围，健全社保关系转移接续政策。深入实施积极应对人口老龄化国家战略，扩大普惠养老服务供给，健全城市社区养老服务网络，积极发展农村养老服务，实施中度以上失能老年人养老服务消费补贴项目。发展医养结合服务。积极开发老年人力资源，制定推进银发经济高质量发展的措施，完善老年用品产品、养老金融、旅居养老等支持政策。实施康复护理扩容提升工程。推行长期护理保险制度。做好独居老人、失能失智等困难群体的关爱帮扶。倡导积极婚育观，建设生育友好型社会。加强初婚初育家庭住房保障，支持多子女家庭改善性住房需求。完善生育保险制度和生育休假制度。深入开展托育服务补助示范试点，发展普惠托育和托幼一体化服务。加强疾病预防、康复和托养照护服务，推进养老助残资源统筹利用。做好困境儿童关爱服务，保障妇女儿童合法权益。加强军人军属、退役军人和其他优抚对象服务保障。建立健全基本殡葬服务制度。分层分类做好社会救助工作，兜住兜牢民生底线。

更好满足人民群众精神文化需求。以社会主义核心价值观引领文化建设。发展哲学社会科学事业，推动新闻传播、电影电视、文学艺术等领域精品创作，支持出版业繁荣发展。加强网络内容建设和管理，深化网络综合治理，推进未成年人、老年人网络保护。实施公共文化服务提质增效行动，做好公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等惠民开放，完善全民阅读推广服务体系，支持实体书店发展，广泛开展群众性文化活动，繁荣互联网条件下新大众文艺。发展档案事业。深入实施中华优秀传统文化传承发展工程，完成第四次全国文物普查，加强文化遗产系统性保护、监管和合理利用。高质量发展文化旅游业，丰富文旅体商等融合业态。鼓励更多文化企业和优秀文化产品走向世界，增强主流媒体国际传播能力。做好2026年亚运会、亚残运会备战参赛工作。加快重塑足球青训体系。积极发展赛事经济、冰雪经济、户外运动，建好用好群众身边的运动场地设施，培育更多特色群众体育赛事活动。

（九）加快推动全面绿色转型。以碳达峰碳中和为牵引，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，增强绿色发展动能。

加强生态环境综合治理。深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，制定实施空气质量持续改善行动计划，推进县城和农村黑臭水体、面源污染治理，加强重点行业污染地块风险管控。强化新污染物治理，实施固体废物综合治理行动。完善多元化生态补偿机制，拓展生态产品价值实现渠道。加强生物多样性保护，实施好长江十年禁渔。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，实施自然保护地整合优化，推进国家公园建设，扎实推进“三北”工程攻坚战，让人民群众身边的山更绿、水更清。

大力发展绿色低碳经济。完善促进绿色低碳发展政策，实施重点行业提质降本降碳行动，深入推进零碳园区和工厂建设。设立国家低碳转型基金，培育氢能、绿色燃料等新增长点。有力有效管控高耗能高排放项目，加快淘汰落后产能，支持绿色低碳技术装备创新应用。完善资源总量管理和全面节约制度，强化再生资源循环利用。

积极稳妥推进碳达峰碳中和。实施碳排放总量和强度双控制度，完善碳排放统计核算、碳足迹管理体系，进一步扩大碳排放权交易市场覆盖范围。制定能源强国建设规划纲要。着力构建新型电力系统，加快智能电网建设，发展新型储能，扩大绿电应用。加强化石能源清洁高效利用。

(十) 加强重点领域风险防范化解和安全能力建设。统筹防风险和促发展,进一步增强发展韧性,坚决守牢安全底线,促进社会和谐稳定。

着力稳定房地产市场。因城施策控增量、去库存、优供给,探索多渠道盘活存量商品房,鼓励收购存量商品房重点用于保障性住房等。深化住房公积金制度改革。优化保障性住房供给,加快危旧房改造。有序推动安全舒适绿色智慧的“好房子”建设,实施房屋品质提升工程和物业服务质量提升行动。进一步发挥“保交房”的白名单制度作用,防范债务违约风险。深入推进房地产发展新模式的基础制度和配套政策建设。

积极有序化解地方政府债务风险。支持各地用足用好政策,加快化解隐性债务风险,严防虚假化债,坚决把遏制违规新增隐性债务作为铁的纪律。加大金融、财政支持力度,优化债务重组和置换办法,多措并举化解地方政府融资平台经营性债务风险,分类有序推动改革转型。优化债务监测考核指标,构建统一的政府债务管理长效机制。

积极稳妥化解金融领域风险。充实地方中小金融机构风险处置资源和手段。坚持市场化法治化原则,有序推进高风险机构处置。多渠道加大资本补充力度,稳妥处置金融机构不良资产。加强金融监管协同,防范打击非法金融活动。强化金融风险监测预警和早期纠正,提高风险源头防控能力。

维护国家安全和社会稳定。全面贯彻总体国家安全观,健全国家安全体系,加强重点领域国家安全能力建设。强化公共安全治理,提升重要基础设施本质安全水平,持续夯实安全生产、防灾减灾基层基础,全面完成安全生产治本攻坚三年行动。加强气象、水文、地质灾害、森林草原火灾、地震监测预报预警。加快补齐北方地区防洪排涝抗灾基础设施、应急处置等短板。加快建设现代化水网。健全巨灾保险保障体系。严格食品、药品、重点工业产品、特种设备等安全监管。完善社会治理体系,加强社会工作者队伍建设,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,推动行业协会商会改革发展。坚持和发展新时代“枫桥经验”,推进综治中心规范化建设,完善社区治理,推进矛盾纠纷预防和多元化解。加强社会心理疏导。深入推进信访工作法治化,集中化解信访问题。深化社会治安整体防控体系和能力建设,健全扫黑除恶常态化机制,加大预防和打击电信网络诈骗、毒品犯罪等力度,建设更高水平的平安中国。

新的形势和任务，对政府工作提出了更高要求。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党政治责任，巩固拓展深入贯彻中央八项规定精神学习教育成果，加强对权力配置、运行的规范和监督，纵深推进政府党风廉政建设和反腐败斗争，深化整治群众身边不正之风和腐败问题。深入开展树立和践行正确政绩观学习教育，坚持为人民出政绩、以实干出政绩，自觉按规律办事。

我们要强化法治政府建设，深入推进依法行政，严格依照宪法法律履职尽责。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。提高审计监督质效，加强财会监督和统计监督。坚持科学、民主、依法决策。扎实做好政务公开工作，加强政策宣传解读。健全行政复议体制机制。支持工会、共青团、妇联等群团组织更好发挥作用。深化事业单位改革。健全规范涉企行政执法长效机制。以“高效办成一件事”为牵引，持续优化政务服务，加快数字政府建设。着力提升行政效能，沉下心来抓落实，认认真真解决问题，提高对党中央决策部署一贯到底的执行力穿透力。各级政府要树牢大局观，准确把握在全国发展大局中的定位，善于把国家战略、市场需求和地区优势结合起来，因地制宜探索高质量发展新模式。完善差异化考核评价体系，持续深化整治形式主义为基层减负，让广大干部心无旁骛抓落实、办实事。营造良好政治环境、人才环境、营商环境、舆论环境，在全社会凝聚推动高质量发展的强大合力。

我们要以铸牢中华民族共同体意识为主线，积极促进各民族广泛交往交流交融，加快民族地区现代化建设步伐，推进中华民族共同体建设。坚持党的宗教工作基本方针，坚持我国宗教中国化方向，加强宗教事务治理法治化。全面贯彻党的侨务政策，维护海外侨胞和归侨侨眷合法权益，更好凝聚侨心侨力。

过去一年，国防和军队现代化建设取得新的成就。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，以政治建军为引领，持续深化政治整训，接续打好实现建军一百年奋斗目标攻坚战。扎实推进练兵备战，加快先进战斗力建设，提高捍卫国家主权、安全、发展利益的战略能力。抓好军队建设“十五五”规划编制，实施国防发展重大工程，实施军事理论现代化推进工程。协力推进跨军地改革，优化国防科技工业体系和布局，巩固提高一体化国家战略体系和能力。加

快国防动员能力建设,深化全民国防教育。各级政府要大力支持国防和军队建设,深入开展“双拥”工作,巩固军政军民团结。

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

我们要深入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”,坚决打击“台独”分裂势力,反对外部势力干涉,推动两岸关系和平发展、推进祖国统一大业。深化两岸交流合作和融合发展,共同传承弘扬中华文化,落实台湾同胞享受同等待遇政策,增进两岸同胞福祉,共同开创民族复兴伟业。

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,拓展全球伙伴关系网络,坚决反对霸权主义和强权政治,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、全球治理倡议,积极参与全球治理体系改革和建设,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展,携手构建人类命运共同体,共创世界和平发展美好未来。

各位代表!蓝图已经绘就,奋进正当其时。我们要更加紧密地团结在以习近平总书记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,万众一心、砥砺前行,奋力实现全年经济社会发展目标任务,确保“十五五”良好开局,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 |

中华人民共和国国家发展规划法

《中华人民共和国国家发展规划法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会第四次会议于2026年3月12日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2026年3月12日

中华人民共和国国家发展规划法

(2026年3月12日第十四届全国人民代表大会第四次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了规范国家发展规划的制定和保障国家发展规划的实施，强化国家发展规划战略导向作用，完善宏观经济治理体系，推动高质量发展，推进国家治理体系和治理能力现代化，全面建设社会主义现代化国家，根据宪法，制定本法。

第二条 国家发展规划的编制、审查和批准、实施及其监督等工作，适用本法。本法所称国家发展规划，是指中华人民共和国国民经济和社会发展规划纲要，包括根据需要提出的远景目标。

第三条 国家发展规划工作坚持中国共产党的领导，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的路线方针政策和党中央决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，践行全过程人民民主，坚持完整准确全面贯彻新发展理念，着力推动高质量发展，统筹发展和安全，全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。

第四条 国家发展规划是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排，主要阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范社会主体行为，是规划期内经济社会发展的蓝图和行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能的重要依据，是其他各级各类规划的总遵循。

国家建立健全以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家和地方规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系，形成规划合力。

第五条 制定和实施国家发展规划应当坚持党中央集中统一领导，坚持从实际出发，坚持全国一盘棋，坚持发扬民主、集思广益，坚持规划法定原则。

制定国家发展规划应当体现战略性、宏观性、政策性，增强指导和约束功能，提高规划编制的科学化、民主化、法治化、规范化水平。

第六条 国家加强对国家发展规划实施的组织协调，建立健全规划衔接、政策协同、监测评估和监督等机制，保障国家发展规划有效实施。

第二章 国家发展规划的编制

第七条 国家发展规划根据党中央关于制定国民经济和社会发展规划的建议和决策部署，由国务院组织编制。

国务院负责拟订国家发展规划的主管部门(以下称国务院国家发展规划主管部门)会同国家有关部门承担国家发展规划的具体编制工作。

第八条 国家发展规划应当包括以下主要内容：

- (一) 发展环境分析；
- (二) 指导方针；
- (三) 主要目标、指标；
- (四) 重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目；
- (五) 规划实施的保障。

第九条 编制国家发展规划应当遵循自然规律、经济规律和社会发展规律，坚持国内和国际相统筹、目标导向和问题导向相结合、中长期目标和短期目标相贯通、全面规划和突出重点相协调、战略性和操作性相统一。

第十条 编制国家发展规划应当开展前期研究。

前期研究应当全面深入研究经济社会发展的全局性、前瞻性、关键性、深层次重大问题，围绕国家发展战略安排，科学研判发展环境和发展趋势，准确把握阶段性特征和发展方向，提出推动高质量发展的基本思路。

第十一条 编制国家发展规划应当统筹考虑要素支撑条件、资源环境承载能力、财政承受能力和重大风险防范等因素，加强政府中长期支出事项管理，对拟提出

的经济社会发展主要目标和指标、重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目等，加强多角度论证和多方案比选。

第十二条 编制国家发展规划应当坚持顶层设计和问计于民相统一，健全公众参与机制，鼓励社会参与，通过互联网等途径向社会公开征集意见建议，采取多种方式广泛听取人民群众、企业事业单位和社会各方面的意见建议。

第十三条 编制国家发展规划应当健全专家咨询论证制度，对国家发展规划编制中的有关重大问题组织相关领域专家进行论证，并形成论证报告。

专家参与咨询论证应当维护国家利益和社会公共利益，客观、公正、科学、严谨地提供咨询论证意见，并对咨询论证中所知悉的国家秘密、工作秘密等依法负有保密义务。

第十四条 编制国家发展规划应当创新编制手段，综合运用现代信息技术，充分发挥高等学校、科研机构、智库、行业协会等的辅助支持作用。

第十五条 国家发展规划草案由国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门起草，按照规定程序报请党中央、国务院审议。

国务院国家发展规划主管部门报送国家发展规划草案时，应当附送论证报告等相关材料。

第三章 国家发展规划的审查和批准

第十六条 国家发展规划草案报党中央、国务院审议后，由国务院按照法律规定程序提请全国人民代表大会审查和批准。

国务院向全国人民代表大会提交国家发展规划草案时，应当附送上一个规划期国家发展规划实施情况总结评估报告等相关材料。

第十七条 国家发展规划草案提请全国人民代表大会审查和批准前，全国人民代表大会常务委员会组织全国人民代表大会有关专门委员会和常务委员会工作机构围绕国家发展规划编制工作适时开展专题调查研究。

第十八条 全国人民代表大会会议举行前，国务院国家发展规划主管部门应当就国家发展规划编制的基本情况、初步方案等向全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会汇报，由财政经济委员会进行初步审查。初步审查意见送国务院国家发展规划主管部门。

财政经济委员会进行初步审查时，应当邀请全国人民代表大会代表参加。

第十九条 全国人民代表大会举行会议时，国家发展规划草案由各代表团进行审查，并由财政经济委员会和有关专门委员会审查。

财政经济委员会根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，对国家发展规划草案进行审查，向全国人民代表大会主席团提出审查结果报告。

全国人民代表大会主席团审议通过审查结果报告后，印发会议，并将关于批准国家发展规划的决议草案提请全国人民代表大会全体会议表决。

第二十条 国家发展规划经全国人民代表大会审查和批准后公布实施。

国家发展规划公布后，未经法定程序，不得调整。

第二十一条 国家发展规划在实施过程中经评估需要进行调整的，由国务院提出调整方案，报党中央同意后，提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

经全国人民代表大会常务委员会审查和批准的国家发展规划调整方案应当及时公布，并向全国人民代表大会下次会议报告。

第四章 国家发展规划的实施

第二十二条 国务院负责组织实施国家发展规划。

国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门拟订国家发展规划实施意见，按照规定程序报经批准后实施。

各地区、各部门应当根据国家发展规划及其实施意见，明确涉及本地区、本领域的具体工作安排和推进措施。

第二十三条 国务院组织编制国民经济和社会发展年度计划，应当与国家发展规划保持衔接，贯彻国家发展规划提出的发展目标和重大战略任务，将国家发展规划确定的主要指标分解纳入年度指标体系，设置年度目标，做好年度间综合平衡，并根据国家发展规划确定的重大战略任务等合理确定年度工作重点。

国民经济和社会发展年度计划按照法律规定程序提请全国人民代表大会审查和批准后执行。国务院按照法律规定程序向全国人民代表大会及其常务委员会报告国民经济和社会发展年度计划执行情况。

国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担国民经济和社会发展年度计划的具体编制工作。

第二十四条 国家统筹各级各类规划编制，加强规划间衔接协调。

国家级国土空间规划、专项规划、区域规划应当依据国家发展规划编制，并按规定适时调整。

国家健全国土空间规划、专项规划、区域规划等各级各类规划落实国家发展规划的机制，健全和规范规划编制目录清单、备案、衔接协调等管理制度，加强信息共享，保证各级各类规划与国家发展规划在主要目标、发展方向、总体布局、重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目、风险防控等方面协调一致。

第二十五条 国家健全国家发展规划与宏观政策协调和工作协同机制，结合经济社会发展形势，围绕实施国家发展规划，合理确定宏观政策取向，促进财政、货币、产业、科技、价格、就业、消费、投资、贸易、土地等政策协同发力，增强宏观政策取向一致性。

第二十六条 各地区、各部门制定政策，应当符合国家发展规划确定的产业发展和结构调整方向、区域发展和空间格局优化方向。

重大生产力布局和自然资源、人口、生态环境、社会等公共政策的制定，应当服从国家发展规划，服务于国家发展规划的实施。

第二十七条 各地区、各部门应当合理配置公共资源、积极引导社会资源，支持实施国家发展规划确定的重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目。

中央财政资金优先投向国家发展规划确定的重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目，中央财政资金的管理和使用应当按照预算相关法律法规执行。

第二十八条 国务院加强对国家发展规划实施情况的动态监测和评估，监测评估结果作为加强和改进国家发展规划实施的重要依据。

国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担动态监测和评估的具体工作。

第五章 国家发展规划实施的监督

第二十九条 全国人民代表大会及其常务委员会对国家发展规划实施情况依法进行监督。

全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会承担国家发展规划实施监督的具体工作。

第三十条 国家发展规划实施的中期阶段，国务院应当组织对国家发展规划实施情况进行中期评估，形成中期评估报告，报党中央同意后，提请全国人民代表大会常务委员会审议。

全国人民代表大会常务委员会审议后，应当将审议意见交由国务院研究处理，国务院应当将研究处理情况向全国人民代表大会常务委员会提出书面报告。

国家发展规划实施情况的中期评估报告、全国人民代表大会常务委员会组成人员的审议意见和国务院对审议意见的研究处理情况,应当向全国人民代表大会代表通报并以适当方式向社会公布,接受社会监督。

全国人民代表大会常务委员会审议国家发展规划实施情况的中期评估报告前,财政经济委员会应当会同有关专门委员会开展专题调查研究,并向常务委员会提出调研报告。

第三十一条 国家发展规划的规划期结束前,国务院应当组织对国家发展规划实施情况进行总结评估,形成总结评估报告,报党中央同意后,与提请审查和批准的下一个规划期国家发展规划草案一并提交全国人民代表大会。

第三十二条 国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担国家发展规划实施情况中期评估和总结评估的具体工作。

第三十三条 监察机关和审计机关在各自职责范围内对国家发展规划实施情况依法进行监督。

第三十四条 国家发展规划实施情况应当作为衡量各地区、各部门依法履职情况的重要参考。

第三十五条 国家工作人员在国家发展规划工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者有其他违法行为的,依法追究责任。

第六章 附 则

第三十六条 省、自治区、直辖市国民经济和社会发展规划纲要草案应当报送国务院国家发展规划主管部门,与国家发展规划相衔接;经本级人民代表大会审查和批准后,报送国务院国家发展规划主管部门备案。

县级以上地方本行政区域内国民经济和社会发展规划纲要应当与上级国民经济和社会发展规划纲要相衔接,坚持因地制宜,突出地方特色。

县级以上地方本行政区域内国民经济和社会发展规划纲要的编制、审查和批准、实施及其监督等程序,参照本法有关规定执行。

第三十七条 国家坚持“一国两制”方针,支持香港特别行政区、澳门特别行政区主动对接国家发展规划,融入和服务国家发展大局。

第三十八条 本法自公布之日起施行。

● 新法速递 |

中华人民共和国生态环境法典

民政部令第81号

《中华人民共和国生态环境法典》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会第四次会议于2026年3月12日通过，现予公布，自2026年8月15日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2026年3月12日

中华人民共和国生态环境法典

(2026年3月12日第十四届全国人民代表大会第四次会议通过)

第一编 总 则

第一章 基本规定

第一条 为了保护生态环境，防治污染和其他公害，保障公众健康和生态环境权益，维护生态安全，推动绿色低碳发展，建设生态文明，全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化，实现中华民族永续发展，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称生态环境，是指影响人类生存和发展以及生态系统功能的各种天然的和经过人工改造的自然空间、自然因素及其相互联系与作用的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、山岭、草原、湿地、冰川、高原、荒漠、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、城市和乡村等。

第三条 中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内的污染防治、生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关活动，适用本法。

在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域以外，造成或者可能造成中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域环境污染、生态破坏的，适用本法相关规定。

第四条 生态环境保护坚持中国共产党的领导，贯彻习近平生态文明思想，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉，完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制，坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境。

第五条 节约资源和保护生态环境是国家的基本国策。

国家采取有利于保护生态环境、促进人与自然和谐共生的经济、技术等政策措施，统筹产业结构调整、污染防治、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约和绿色低碳发展。

第六条 生态环境保护坚持预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责的原则。

第七条 任何单位和个人都有保护生态环境的义务。

第八条 各级人民政府应当加强生态环境保护工作，正确处理高质量发展和高水平保护的关系，根据生态环境保护目标和治理任务，采取有效措施，改善生态环境质量。

地方各级人民政府应当对本行政区域及其管理的海域的生态环境保护工作和生态环境质量负责。

第九条 企业事业单位和其他生产经营者应当采取有效措施，防止、减少环境污染和生态破坏，节约集约利用资源，控制温室气体排放，履行绿色低碳发展义务，并对所造成的损害依法承担责任。

第十条 公民应当增强生态环境保护意识，采取简约适度、绿色低碳的生活方式，自觉履行生态环境保护义务，遵守生态环境法律法规，配合实施生态环境保护措施。

第十一条 国家支持生态环境科学技术研究、开发和应用，加强生态环境保护工作的科技支撑和人才培养，在确保安全前提下促进信息技术、数字技术、人工智能技术等的应用，提高生态环境保护的科学技术水平。

第十二条 各级人民政府及其有关部门应当加强生态环境保护宣传和普及工作，开展生态环境法治宣传教育，弘扬生态文化，增强公众的生态环境保护意识和法治素养。

教育行政部门、学校应当将生态环境法律法规和生态环境保护知识纳入学校教育内容，培养学生的生态环境保护意识和法治素养。

新闻媒体应当开展生态环境法律法规和生态环境保护知识的宣传，对生态环境违法行为进行舆论监督。

国家鼓励基层群众性自治组织、社会组织、生态环境保护志愿者等开展生态环境法律法规和生态环境保护知识的宣传，营造保护生态环境、建设生态文明的良好风气。

第十三条 对在生态环境保护工作中做出显著成绩的单位和个人，按照国家规定给予表彰和奖励。

第十四条 国家加强生态环境领域的国际合作，履行中华人民共和国缔结或者参加的国际条约规定的义务，支持生态环境保护国际交流与合作，积极参与生态环境国际规则的研究与制定，积极阐释中国特色生态环境法治理念、主张和成功实践，推动构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系。

第十五条 每年8月15日为全国生态日。国家通过多种形式开展生态文明宣传教育活动。

第二章 监督管理

第一节 监督管理体制和工作机制

第十六条 县级以上人民政府应当组织、协调、督促有关部门依法履行生态环境保护监督管理职责。

第十七条 国务院生态环境主管部门在其职责范围内对全国生态环境保护工作实施统一监督管理，统一政策规划标准制定，统一监测评估，统一监督执法，统一督察问责。地方人民政府生态环境主管部门在其职责范围内对本行政区域生态环境保护工作实施统一监督管理。

国务院自然资源主管部门在其职责范围内对全国自然资源开发利用和保护工作实施监督管理，根据国务院授权统一履行全民所有自然资源资产所有者职责，统一履行所有国土空间用途管制和生态的保护与修复职责。地方人民政府自然资源主管部门在其职责范围内对本行政区域自然资源开发利用和保护，以及国土空间开发保护工作实施监督管理。

县级以上人民政府发展改革、工业和信息化、住房城乡建设、交通运输、水行政、农业农村、林业草原等有关部门和军队生态环境保护部门在各自职责范围内对生态环境保护工作实施监督管理。

第十八条 国家建立健全生态环境保护责任清单制度,明确国务院有关部门和地方人民政府有关部门的生态环境保护监督管理职责。

第十九条 省、市、县、乡依法建立健全河湖长制、林长制。各级河湖长负责本行政区域江河湖泊管理和保护相关工作;各级林长负责本行政区域森林草原资源保护发展相关工作。

第二十条 县级以上地方人民政府根据实际需要建立生态环境保护工作协调联动机制,加强部门协同配合,推进本行政区域生态环境保护工作。

第二十一条 国家建立健全跨行政区域的重点区域、流域、海域生态环境联合保护协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一保护措施。

前款规定以外的跨行政区域的生态环境保护,由上级人民政府协调解决,或者由有关地方人民政府协商解决。

第二十二条 国家完善生态安全工作协调机制,采取有效措施提升生态安全风险研判评估、监测预警、应急应对和处置能力,形成全域联动、立体高效的生态安全防护体系,统筹推进生态安全工作。

第二十三条 国家建立健全生态环境信息共享机制,提升信息共享能力,加强生态环境信息共享。

县级以上人民政府应当推进生态环境信息共享平台建设,有关部门应当及时组织上传生态环境信息并动态更新。

第二节 监督管理制度

第二十四条 国家坚持分区域、差异化、精准管控,实施地上地下、陆海统筹、区域联动的生态环境监督管理制度,加强规划、标准、监测等监督管理制度的衔接协调。

第二十五条 各级人民政府及其有关部门应当加强生态环境保护监督管理能力建设,提高生态环境保护监督管理信息化、数字化、智能化水平。

第二十六条 国务院有关部门和县级以上地方人民政府组织制定经济、技术政策和措施，应当充分考虑对生态环境的影响，听取有关方面和专家的意见。

第二十七条 国家实行生态环境保护目标责任制和考核评价制度，将生态环境保护目标完成情况纳入考核评价内容。考核评价工作应当增强针对性、实效性，力戒形式主义。考核结果应当向社会公开。

第二十八条 国家建立健全生态环境保护督察制度，对有关方面履行生态文明建设和生态环境保护责任组织开展全面督察。生态环境保护督察实行中央和省、自治区、直辖市两级督察体制。

第二十九条 被督察对象应当自觉接受生态环境保护督察，积极配合督察工作。

被督察对象收到生态环境保护督察反馈意见后，应当组织编制督察整改方案，针对督察反馈问题逐项明确整改实施主体、整改目标、整改时限、重点措施和验收单位。

对生态环境保护督察及整改中发现的重要生态环境问题及其失职失责情况，按照国家规定追责问责。

第三十条 县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告生态环境状况和生态环境保护目标完成情况，对发生的重大生态环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督。

第三十一条 国家加强生态环境司法保障建设。

人民法院应当加强生态环境审判工作，推进生态环境专业化审判机制建设。

人民检察院应当加强生态环境检察工作，强化检察监督。

第三十二条 国家完善生态环境损害赔偿和生态环境公益诉讼制度，维护国家利益、社会公共利益。

第三十三条 行政机关、监察机关、审判机关和检察机关应当加强协同配合，建立健全案件移送、信息共享等机制，对污染环境、破坏生态等违法行为依法追究法律责任。

第三十四条 国家实行自然资源资产离任审计，对领导干部履行自然资源资产管理责任和生态环境保护责任情况进行审计。

第三十五条 国家加强生态的保护与修复,坚持山水林田湖草沙一体化保护与修复,实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理。

第三十六条 国家健全主体功能区制度体系,根据城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区等的不同定位,优化国土空间发展格局。

第三十七条 国家完善资源总量管理和全面节约制度,避免资源浪费,提高资源利用效率。

第三十八条 国家健全自然资源资产产权制度和管理制度体系,完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制,推进自然资源有偿使用。

第三十九条 国家健全生态产品价值实现机制,形成多元化的生态产品价值实现路径,推进生态产业化和产业生态化。

第四十条 开发利用自然资源,应当合理开发,节约集约,高效利用,防止污染环境、破坏生态,减少温室气体排放,依法制定有关生态环境保护的方案并予以实施。

第四十一条 国家统筹水资源、水环境、水生态治理,加强水生态环境保护。

国家实行水资源刚性约束制度,坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,促进人口和城市科学合理布局,构建与水资源承载能力相适应的现代产业体系,保障国家水安全。

第四十二条 国家加强生物多样性保护,建立健全生物多样性保护工作协调机制和生物多样性调查、监测、评估和保护制度,合理布局建设生物多样性保护空间体系。

引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术,应当采取有效措施,防止对生物多样性的破坏。

第四十三条 国家建设以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以各类自然公园为补充的自然保护地体系,确保重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护。

第四十四条 国家推进青藏高原生态屏障区、长江重点生态区、黄河重点生态区和东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带等区域生态屏障建设,加强长江、黄河、淮河、海河、珠江、松花江、辽河、洞庭湖、鄱阳湖、太湖、洪泽湖、巢湖等重要江河湖泊生态环境保护。

第四十五条 国务院生态环境主管部门根据海洋生态环境状况和质量改善要求，会同国务院发展改革、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水行政、渔业渔政、林业草原等有关部门和海警机构，划定国家生态环境治理重点海域及其控制区域，拟订综合治理行动方案，报国务院批准后实施。

沿海设区的市级以上地方人民政府应当根据综合治理行动方案，制定其管理海域的实施方案，因地制宜采取特别管控措施，开展综合治理，协同推进重点海域治理与美丽海湾建设。

第四十六条 各级人民政府应当加强对农业生态环境的保护，促进农业生态环境保护新技术的应用，加强对农业污染源的监测预警，统筹有关部门采取有效措施，防治土壤污染和土地沙化、酸化、盐渍化、贫瘠化、石漠化、地面沉降以及防治植被破坏、水土流失、水体富营养化、水源枯竭、种源灭绝、外来物种入侵等生态失调现象，推广植物病虫害的综合防治。

各级人民政府应当提高农村生态环境保护公共服务水平，推动农村生态环境综合整治，持续改善农村人居环境。

第四十七条 城乡建设应当结合当地自然的生态环境特点，保护植被、水域和自然景观、人文遗迹、古树名木等，加强城市园林、绿地的建设与管理。

第四十八条 国家建立健全生态环境与健康监测、调查和风险评估制度；鼓励和组织开展生态环境质量对公众健康影响的研究，采取有效措施预防和控制与环境污染、生态破坏等有关的疾病。

第四十九条 国家对严重污染环境、破坏生态等的技术、工艺、设备、材料、产品实行淘汰制度。

国务院发展改革部门会同有关部门确定严重污染环境、破坏生态等的技术、工艺、设备、材料、产品淘汰期限，并纳入国家综合性产业政策目录。

生产者、进口者、销售者、使用者应当在规定期限内停止生产、进口、销售、使用列入前款规定目录的设备、材料、产品。技术、工艺的采用者应当在规定期限内停止采用列入前款规定目录的技术、工艺。

被淘汰的设备、材料、产品，不得转让给他人使用。

第五十条 国务院负有生态环境保护监督管理职责的部门以及重点区域、流域、海域有关省、自治区、直辖市人民政府可以组织有关部门开展联合执法，跨行政区域、流域、海域执法，交叉执法。

第五十一条 负有生态环境保护监督管理职责的部门有权依法对污染环境、破坏生态等的企业事业单位和其他生产经营者以及生态环境技术服务机构等进行现场检查。被检查者应当如实反映情况，提供必要的资料。实施现场检查的部门及其工作人员应当为被检查者保守商业秘密、个人隐私和个人信息。

第五十二条 企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定，造成或者可能造成严重污染环境、破坏生态等后果，或者有关证据可能灭失、被隐匿的，负有生态环境保护监督管理职责的部门可以依法查封、扣押有关场所、船舶、设施、设备、工具、物品。

第五十三条 设区的市级人民政府生态环境主管部门设立的派出机构，可以以自己的名义依法实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚。

第五十四条 国家构建生态环境信用监管体系。

负有生态环境保护监督管理职责的部门应当依法将企业事业单位和其他生产经营者有关生态环境违法信息记入信用记录。

企业事业单位和其他生产经营者纠正失信行为、消除不良影响、符合信用修复条件的，可以提出信用修复申请，有关国家机关应当按照规定开展信用修复。

第五十五条 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域以外，造成或者可能造成中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域环境污染、生态破坏的，有关部门和机构有权采取必要的措施。

第三章 规划和生态环境分区管控

第五十六条 国家建立健全以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家和地方规划共同组成的国家规划体系，加强规划之间的衔接协调，发挥规划对生态环境保护的引领、指导和约束作用。

第五十七条 县级以上人民政府应当将生态环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。

第五十八条 国家建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度，依据国土空间规划对国土空间实行分区、分类用途管制，国土空间开发利用活动应当符合国土空间用途管制要求，并依法取得规划许可。

第五十九条 国土空间规划应当科学有序统筹安排农业、生态、城镇等功能空间，划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，优化国土空间结构和布局。

涉及国土空间利用的专项规划应当与国土空间规划相衔接。

第六十条 国家建立健全生态保护红线管理制度，优先将生态功能极重要区域、生态极敏感脆弱区域等区域划入生态保护红线，实行严格保护。

开发利用自然资源或者从事影响生态环境的建设活动，应当严守生态保护红线，不得造成生态环境的损害。

省、自治区、直辖市人民政府应当加强对生态保护红线内人为活动的监督管理，定期评估保护成效。

第六十一条 国务院生态环境主管部门会同有关部门，根据国家发展规划编制国家生态环境保护规划，报国务院批准并公布实施。

设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门会同有关部门，根据国家生态环境保护规划的要求，编制本行政区域的生态环境保护规划，报本级人民政府批准并公布实施。

生态环境保护规划的内容应当包括污染防治、生态保护、应对气候变化的目标、任务、保障措施等。

第六十二条 未达到国家生态环境质量标准的重点区域、流域、海域的有关地方人民政府，应当依法编制定期达标规划、改善规划及其实施方案，并采取有效措施按期达标、改善生态环境质量。限期达标规划、改善规划及其实施方案应当及时公布。

第六十三条 生态环境、发展改革、自然资源、住房城乡建设、水行政、农业农村、林业草原等有关部门，可以在各自职责范围内根据实际需要编制有关生态环境领域的规划。

第六十四条 国家可以根据实际需要,对国家发展规划确定的重点地区、跨行政区域且经济社会活动联系紧密的连片区域和承担重大战略任务的特定区域编制区域规划,指导区域生态环境保护和协调协同发展。

第六十五条 编制生态环境领域的规划,应当征求有关部门、专家等方面的意见;规划实施后,规划编制机关应当按照国家规定组织开展监测分析和评估。

第六十六条 国家建立健全生态环境分区管控制度。

设区的市级以上地方人民政府根据本行政区域的生态环境状况,制定和调整生态环境分区管控方案,报上一级人民政府生态环境主管部门备案后公布实施。

生态环境分区管控方案应当与国土空间规划相衔接。

第六十七条 生态环境分区管控方案应当落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线目标,划定优先保护、重点管控、一般管控单元,明确相应的生态环境准入清单。禁止违反生态环境准入清单规定进行生产建设活动。

第四章 标准和监测

第六十八条 国家推进生态环境领域标准体系建设,加强标准之间的衔接协调,发挥标准对生态环境保护的支撑作用。

第六十九条 国务院生态环境主管部门制定国家生态环境质量标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家生态环境质量标准中未作规定的项目,可以制定地方生态环境质量标准;对国家生态环境质量标准中已作规定的项目,可以制定严于国家生态环境质量标准的地方生态环境质量标准。地方生态环境质量标准应当报国务院生态环境主管部门备案。

第七十条 国务院生态环境、发展改革、工业和信息化、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水行政、农业农村、林业草原、标准化等有关部门,在各自职责范围内依法制定有关污染防治、生态保护、绿色低碳发展等方面的标准。

第七十一条 制定生态环境领域的标准,应当以保障公众健康、保护生态环境为宗旨,与经济社会发展相适应,做到科学合理。

第七十二条 制定生态环境领域的标准,应当组织专家进行审查和论证,并征求有关部门、行业协会、企业事业单位和公众等方面的意见,提高标准的科学性。

第七十三条 生态环境领域标准的制定机关,应当在其网站上及时公布标准全文,供公众免费查阅、下载。

第七十四条 生态环境领域标准的执行情况应当定期进行评估,根据评估结果对标准适时进行修订、废止。

第七十五条 国家鼓励、支持开展生态环境基准研究。

国务院生态环境主管部门根据保障公众健康、保护生态环境的需要,制定生态环境基准。

第七十六条 国家建立健全生态环境监测制度。

国务院生态环境主管部门会同有关部门制定生态环境监测规范,构建陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络,统一规划国家生态环境质量监测站点的设置,推进综合监测、协同监测和常态化监测,建立健全监测数据共享机制,加强对生态环境监测的管理。

生态环境、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水行政、农业农村、气象、林业草原、疾病预防控制等有关部门,在各自职责范围内做好生态环境监测相关工作。

第七十七条 各类生态环境监测站点的设置应当符合法律法规规定和有关监测规范的要求。

生态环境监测应当使用符合法律、行政法规规定和国家标准的监测设施、设备,遵守有关监测规范。

禁止生产、进口、销售或者使用不符合法律、行政法规规定和国家标准的监测设施、设备。

第七十八条 生态环境监测机构、实行排污许可管理和其他负有法定监测义务的企业事业单位应当依法建立健全监测数据质量管理制度。

前款规定的监测机构和企业事业单位及其负责人应当对监测数据的真实性、准确性和完整性负责。

第七十九条 生态环境监测机构应当具备相应的设施、设备、技术人员、技术能力和管理能力,并依法报有关部门备案。

第八十条 禁止通过干扰采样、调换样品、改变监测条件、虚假监测、篡改或者伪造记录等方式对生态环境监测数据弄虚作假或者指使对生态环境监测数据弄虚作假。

禁止通过侵占、损毁或者擅自移动、改变等方式干扰、破坏生态环境监测设施、设备或者指使干扰、破坏生态环境监测设施、设备。

第八十一条 省级以上人民政府应当组织有关部门或者委托专业机构,对生态环境状况进行调查、评价,建立健全生态环境的承载能力监测预警机制。

第五章 生态环境影响评价

第一节 一般规定

第八十二条 本法所称生态环境影响评价,是指对规划和建设项目实施后可能造成的生态环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良生态环境影响的对策和措施,进行跟踪监测的方法与制度。

国家加强温室气体排放的生态环境影响评价,具体办法和实施步骤由国务院生态环境主管部门规定。

第八十三条 编制有关开发利用规划,建设对生态环境有影响的项目,应当依法进行生态环境影响评价。

未依法进行生态环境影响评价的开发利用规划,不得组织实施;未依法进行生态环境影响评价的建设项目,不得开工建设。

第八十四条 生态环境影响评价应当客观、公开、公正,综合考虑规划或者建设项目实施后对各种生态环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响,为决策提供科学依据。

国家鼓励有关单位、专家和公众依法参与生态环境影响评价。

第八十五条 国家加强生态环境影响评价的基础数据库和评价指标体系建设,鼓励、支持对生态环境影响评价的方法、技术规范进行科学研究,建立必要的生态环境影响评价信息共享制度,提高生态环境影响评价的科学性。

国务院生态环境主管部门会同有关部门组织建立健全生态环境影响评价的基础数据库和评价指标体系。

第二节 规划的生态环境影响评价

第八十六条 国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的国土空间规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划，应当在规划编制过程中组织进行生态环境影响评价，编写该规划有关生态环境影响的篇章或者说明。

规划有关生态环境影响的篇章或者说明，应当对规划实施后可能造成的生态环境影响作出分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良生态环境影响的对策和措施，作为规划草案的组成部分一并报送规划审批机关。

未编写有关生态环境影响的篇章或者说明的规划草案，审批机关不予审批。

第八十七条 国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的工业、农业、林业、能源、水利、交通、城市和产业园区建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划，应当在规划编制过程中组织进行生态环境影响评价，并向审批该专项规划的机关提出生态环境影响报告书。

前款所列专项规划中的指导性规划，依照本法第八十六条规定进行生态环境影响评价。

第八十八条 依照本法第八十六条、第八十七条规定进行生态环境影响评价的规划的具体范围，由国务院生态环境主管部门会同有关部门规定，报国务院批准。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据本地实际情况，要求对本辖区的县级人民政府编制的规划进行生态环境影响评价。具体办法由省、自治区、直辖市参照本节规定制定。

第八十九条 专项规划的生态环境影响报告书应当包括下列内容：

- （一）实施该规划对生态环境可能造成影响的分析、预测和评估；
- （二）预防或者减轻不良生态环境影响的对策和措施；
- （三）生态环境影响评价的结论。

第九十条 专项规划的编制机关对可能造成不良生态环境影响并直接涉及公众生态环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对生态环境影响报告书草案的意见。但是，国家规定不予公开的情形除外。

编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对生态环境影响报告书草案的意见,并在报送审查的生态环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明。

第九十一条 专项规划的编制机关在报批规划草案时,应当将生态环境影响报告书一并附送审批机关审查;未附送生态环境影响报告书的,审批机关不予审批。

第九十二条 设区的市级以上人民政府在审批专项规划草案、作出决策前,应当先由其生态环境主管部门召集有关部门代表和专家组成审查小组,对生态环境影响报告书进行审查,并提出书面审查意见。

参加前款规定的审查小组的专家,应当从按照国务院生态环境主管部门规定设立的专家库内相关专业的专家名单中,以随机抽取的方式确定。

由省级以上人民政府有关部门负责审批的专项规划,其生态环境影响报告书的审查办法,由国务院生态环境主管部门会同有关部门制定。

第九十三条 审查小组提出修改意见的,专项规划的编制机关应当根据生态环境影响报告书结论和审查意见对规划草案进行修改完善,并对生态环境影响报告书结论和审查意见的采纳情况作出说明;不采纳的,应当说明理由。

设区的市级以上人民政府或者省级以上人民政府有关部门在审批专项规划草案时,应当将生态环境影响报告书结论以及审查意见作为决策的重要依据。

在审批中未采纳生态环境影响报告书结论以及审查意见的,应当作出说明,并存档备查。

第九十四条 对生态环境有重大影响的规划实施后,编制机关应当及时组织生态环境影响的跟踪评价,将评价结果报告审批机关,并通报生态环境等有关部门;发现有明显不良生态环境影响的,应当及时提出改进措施。

第三节 建设项目的生态环境影响评价

第九十五条 国家根据建设项目对生态环境的影响程度,对建设项目的生态环境影响评价实行分类管理。

建设单位应当按照下列规定组织编制生态环境影响报告书、生态环境影响报告表或者填报生态环境影响登记表:

(一)可能造成重大生态环境影响的,应当编制生态环境影响报告书,对产生的生态环境影响进行全面评价;

(二)可能造成轻度生态环境影响的,应当编制生态环境影响报告表,对产生的生态环境影响进行分析或者专项评价;

(三)对生态环境影响很小,不需要编制生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的,应当填报生态环境影响登记表。

建设项目的生态环境影响评价分类管理名录,由国务院生态环境主管部门制定并公布。

第九十六条 建设项目的生态环境影响报告书应当包括下列内容:

- (一)建设项目概况;
- (二)建设项目周围生态环境现状;
- (三)建设项目对生态环境可能造成影响的分析、预测和评估;
- (四)建设项目生态环境保护措施及其技术、经济论证;
- (五)建设项目对生态环境影响的经济损益分析;
- (六)对建设项目实施生态环境监测和排放管理的建议;
- (七)生态环境影响评价的结论;
- (八)法律规定的其他内容。

生态环境影响报告表和生态环境影响登记表的内容和格式,由国务院生态环境主管部门制定。

第九十七条 建设项目的生态环境影响评价,应当避免与规划的生态环境影响评价相重复。

作为一项整体建设项目的规划,按照建设项目进行生态环境影响评价,不进行规划的生态环境影响评价。

已经进行了生态环境影响评价的规划包含具体建设项目的,规划的生态环境影响评价结论应当作为建设项目生态环境影响评价的重要依据,建设项目生态环境影响评价的内容应当根据规划的生态环境影响评价审查意见予以简化。

第九十八条 建设单位可以委托技术单位对其建设项目开展生态环境影响评价,编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表;建设单位具备生态环境影响评价技术能力的,可以自行对其建设项目开展生态环境影响评价,编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表。

编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表应当遵守国家有关生态环境影响评价标准、技术规范等规定。

建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表编制的管理办法由国务院生态环境主管部门制定。

第九十九条 接受委托为建设单位编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的技术单位应当依法独立客观公正开展业务，建立健全质量控制制度，确保所出具的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表客观、真实、准确。

接受委托为建设单位编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的技术单位和人员，应当具有良好的信用记录，不得与负责审批建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的生态环境主管部门或者其他有关审批部门存在任何利益关系，编制、审核等关键岗位人员应当具有相关专业技术水平和从业经历。

接受委托为建设单位编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的技术单位，应当报生态环境主管部门备案，生态环境主管部门应当加强对技术单位开展生态环境影响评价业务的监督管理。具体办法由国务院生态环境主管部门制定。

第一百条 建设单位应当对建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的内容和结论负责，接受委托编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的技术单位对其编制的建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表承担相应责任。

设区的市级以上人民政府生态环境主管部门应当加强对建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表编制单位和人员的监督管理和质量考核。

负责审批建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的生态环境主管部门应当对编制单位、编制主持人和主要编制人员有关违法行为，依照法律规定进行信用监管。

任何单位和个人不得为建设单位指定编制建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的技术单位。

第一百零一条 除国家规定不予公开的情形外,对生态环境可能造成重大影响、应当编制生态环境影响报告书的建设项目,建设单位应当在报批建设项目生态环境影响报告书前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式,向可能受影响的公众说明情况,充分征求有关单位、专家和公众的意见。

建设单位报批的生态环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明。

第一百零二条 建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表,由建设单位按照规定报有审批权的生态环境主管部门审批。

生态环境主管部门应当自收到生态环境影响报告书之日起六十日内,收到生态环境影响报告表之日起三十日内,分别作出审批决定并书面通知建设单位。

国家对生态环境影响登记表实行备案管理。

审批、审核建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表以及备案生态环境影响登记表,不得收取任何费用。

第一百零三条 生态环境主管部门在收到建设项目生态环境影响报告书后,除国家规定不予公开的情形外,应当全文公开;发现建设项目未充分征求公众意见的,应当责成建设单位征求公众意见。

第一百零四条 国务院生态环境主管部门负责审批下列建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表:

- (一) 核设施等特殊性质的建设项目;
- (二) 跨省、自治区、直辖市行政区域的建设项目;
- (三) 由国务院审批的或者由国务院授权有关部门审批的建设项目;
- (四) 法律、行政法规规定的其他建设项目。

前款规定以外的建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的审批权限,由省、自治区、直辖市人民政府规定,报国务院生态环境主管部门备案。

建设项目可能造成跨行政区域的不良生态环境影响,有关生态环境主管部门对该项目的生态环境影响评价结论有争议的,其生态环境影响报告书、生态环境影响报告表由共同的上一级生态环境主管部门审批。

第一百零五条 建设项目有下列情形之一的,生态环境主管部门应当对生态环境影响报告书、生态环境影响报告表作出不予批准的决定:

(一) 建设项目类型及其选址、布局、规模等不符合生态环境法律法规规定和相关法定规划；

(二) 所在区域、流域、海域生态环境质量未达到生态环境质量标准，且建设项目拟采取的措施不能满足生态环境质量改善目标管理要求；

(三) 建设项目采取的污染防治措施无法确保污染物排放达到排放标准，或者未采取必要措施预防和控制生态破坏；

(四) 改建、扩建和技术改造项目，未针对项目原有环境污染和生态破坏提出有效防治措施；

(五) 建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表存在基础资料明显不实，内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假，生态环境影响评价结论不正确或者不合理等严重质量问题。

第一百零六条 建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表。

建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表自批准之日起超过五年，该项目方开工建设的，其生态环境影响报告书、生态环境影响报告表应当报原审批部门重新审核；原审批部门应当自收到建设项目生态环境影响报告书、生态环境影响报告表之日起十日内，将审核意见书面通知建设单位。

第一百零七条 建设项目的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，或者未经原审批部门重新审核同意的，建设单位不得开工建设。

第一百零八条 建设项目建设、运行过程中，建设单位应当实施生态环境影响报告书、生态环境影响报告表及其审批部门审批意见中提出的生态环境保护对策措施。

第一百零九条 建设项目建设、运行过程中产生不符合经审批的生态环境影响报告书、生态环境影响报告表的情形的，建设单位应当组织生态环境影响的后评价，采取改进措施，并报原生态环境影响报告书、生态环境影响报告表审批部

门和建设项目审批部门备案；原生态环境影响报告书、生态环境影响报告表审批部门也可以责成建设单位进行生态环境影响的后评价，采取改进措施。

第一百一十条 生态环境主管部门应当对建设项目投入生产或者使用后所产生的生态环境影响进行跟踪检查，对造成严重环境污染或者生态破坏的，应当查清原因、查明责任。

第六章 生态保护补偿

第一百一十一条 国家建立健全生态保护补偿制度，通过财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿等机制，对按照规定或者约定开展生态环境保护的地区、单位和个人予以补偿，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，建立健全政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制，促进对生态环境的整体保护。

生态保护补偿可以采取资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区、购买生态产品和服务等多种方式。

第一百一十二条 县级以上人民政府应当构建稳定的生态保护补偿资金投入机制，依法通过多种方式拓宽生态保护补偿资金渠道。

第一百一十三条 国家通过财政转移支付等方式，对开展重要生态环境要素保护的地区、单位和个人，以及在依法划定的重点生态功能区、生态保护红线、自然保护地等生态功能重要区域开展生态环境保护的地区、单位和个人，予以补偿。

中央财政按照森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地以及法律、行政法规和国家规定的水生生物资源、陆生野生动植物资源等其他重要生态环境要素分类实施补偿。有关地方人民政府可以在中央财政分类补偿的基础上，按照中央与地方财政事权和支出责任划分原则，结合本地实际建立分类补偿制度，对开展重要生态环境要素保护的单位和个人加大补偿力度。

中央财政安排重点生态功能区转移支付，结合财力状况逐步增加转移支付规模。根据生态效益外溢性、生态功能重要性、生态环境敏感性和脆弱性等特点，在重点生态功能区转移支付中实施差异化补偿，加大对生态保护红线覆盖比例较高地区支持力度。

有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金，确保其用于生态保护补偿。

第一百一十四条 国家鼓励、指导、推动受益地区与保护地区人民政府通过协商等方式建立生态保护补偿机制，开展地区间横向生态保护补偿。根据生态环境保护的需要，上级人民政府可以组织、协调下级人民政府之间开展地区间横向生态保护补偿。

对在生态功能特别重要的跨省、自治区、直辖市和跨自治州、设区的市重点区域开展地区间横向生态保护补偿的，中央财政和省级财政可以给予引导支持。对开展地区间横向生态保护补偿取得显著成效的，国务院发展改革、财政等有关部门可以在规划、资金、项目安排等方面给予适当支持。

第一百一十五条 国家充分发挥市场机制在生态保护补偿中的作用，推进生态保护补偿市场化发展。

国家鼓励企业、公益组织等社会力量以及地方人民政府按照市场规则，通过购买生态产品和服务等方式开展生态保护补偿。

国家鼓励、引导社会资金建立市场化运作的生态保护补偿基金，依法有序参与生态保护补偿。

第一百一十六条 国家完善生态保护补偿监测支撑体系，建立健全生态保护补偿统计体系，完善生态保护补偿标准体系，为生态保护补偿工作提供技术支撑。

第七章 突发生态环境事件应对

第一百一十七条 各级人民政府及其有关部门、企业事业单位和其他生产经营者，应当依法做好突发生态环境事件的预防准备、监测预警、应急处置、调查评估、事后恢复等工作。

第一百一十八条 按照社会危害程度、影响范围等因素，突发生态环境事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。突发生态环境事件的分级标准由国务院生态环境主管部门会同有关部门制定，报国务院批准后公布实施。

第一百一十九条 国家建立健全分级负责、属地为主、部门协同的突发生态环境事件应对责任体系，严密防控生态环境风险、保护生态环境敏感目标，及时妥善科学处置各类突发生态环境事件。

第一百二十条 生态环境、应急管理等部门应当密切配合，加强信息共享、协调联动，共同做好突发生态环境事件应对工作。

第一百二十一条 企业事业单位和其他生产经营者应当依法完善突发生态环境事件风险防控措施，开展隐患排查，及时消除隐患。

企业事业单位和其他生产经营者应当按照国家规定储备必要的生态环境应急物资和装备，定期开展应急演练，做好应急准备。在发生或者可能发生突发生态环境事件时，企业事业单位和其他生产经营者应当立即采取措施处理，切断或者控制污染源，防止危害扩大，及时通报可能受到危害者，并向生态环境、应急管理等部门报告，接受调查处理。

第一百二十二条 各级人民政府及其有关部门、企业事业单位和其他生产经营者，在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件应急处置过程中，应当采取必要措施，避免或者减少对生态环境造成的危害。

第一百二十三条 国务院组织制定国家突发生态环境事件应急预案并组织实施。县级以上地方人民政府应当制定本行政区域的突发生态环境事件应急预案并按照规定备案。

企业事业单位和其他生产经营者应当按照国家规定制定突发生态环境事件应急预案，报生态环境等部门备案。

第一百二十四条 县级以上人民政府应当建立健全突发生态环境事件监测预警机制，组织制定预警方案；生态环境受到损害，可能影响公众健康和生态安全时，依法及时发布预警信息，启动应急措施。

生态环境主管部门应当加强对可能导致突发生态环境事件的风险信息的收集、分析和研判，经研判可能发生突发生态环境事件时，及时向本级人民政府提出预警信息发布建议。

第一百二十五条 突发生态环境事件涉及或者可能涉及相邻行政区域的，事发地人民政府及其生态环境主管部门应当及时通报相邻行政区域同级人民政府及其生态环境主管部门。

接到通报的人民政府应当按照国家规定，及时启动应急响应，采取应急联动措施。

第一百二十六条 突发生态环境事件应急处置工作结束后，有关人民政府应当立即组织评估事件造成的生态环境影响和损失，并及时公布评估结果。

评估结果应当作为突发生态环境事件调查处理、损害赔偿、生态修复等的重要依据。

第八章 保障措施

第一百二十七条 国家采取有利于保护生态环境的财政、税收、价格、采购、金融、产业等政策和措施。

第一百二十八条 国务院和县级以上地方人民政府应当按照事权和支出责任划分原则，将生态环境保护工作所需经费纳入本级政府预算，加大生态环境保护的财政投入，优化生态文明建设领域财政资源配置，确保投入规模同建设任务相匹配，提高财政资金的使用效益。

第一百二十九条 国家对参与生态环境保护的单位和个人，依法给予税收优惠。

国家鼓励并提倡社会各界为生态环境保护捐赠财产，并依法给予税收优惠。

第一百三十条 国家完善自然资源、污水垃圾处理、用水用能等领域价格形成机制，对资源高消耗、高污染行业依法实行差别化的价格政策。

第一百三十一条 国家机关和其他使用财政性资金的公共机构应当优先采购和使用节能、节水、节地、节材、节矿等有利于保护生态环境的产品、设备、设施和服务。

第一百三十二条 国家强化对生态环境保护的金融支持，持续推动绿色信贷、绿色债券、绿色保险、绿色信托等绿色金融产品和服务规范健康发展。

第一百三十三条 国家鼓励、支持生态环境保护技术装备、资源节约集约利用和生态环境服务等生态环境保护产业的发展。

第一百三十四条 国家推动建立资源环境要素市场交易制度，推进资源环境要素市场化配置，充分发挥市场机制作用。

第一百三十五条 国家推广先进适用技术、工艺、设备，减少资源消耗和污染物、温室气体的产生、排放，促进废弃物综合利用和污染物无害化处理。

第一百三十六条 企业事业单位和其他生产经营者，为保护生态环境，依照有关规定转产、搬迁、关闭的，人民政府应当予以支持。

第九章 信息公开与公众参与

第一百三十七条 公民、法人和其他组织依法享有获取生态环境信息、参与和监督生态环境保护的权利。

负有生态环境保护监督管理职责的部门应当依法公开生态环境信息、完善公众参与程序，为公民、法人和其他组织参与和监督生态环境保护提供便利。

第一百三十八条 国务院生态环境主管部门统一发布国家生态环境质量、重点污染源监测信息及其他重大生态环境信息。省级以上人民政府生态环境主管部门定期发布生态环境状况公报。

负有生态环境保护监督管理职责的部门应当依法公开生态环境质量、生态环境监测、突发生态环境事件以及生态环境行政许可、行政处罚等信息。

第一百三十九条 负有生态环境保护监督管理职责的部门应当加强协调沟通，保证公开的生态环境信息准确一致。

第一百四十条 国家鼓励企业事业单位和其他生产经营者自愿公开相关生态环境信息。

实行排污许可重点管理和其他法定的应当披露生态环境信息的企业事业单位和其他生产经营者，应当依法及时、真实、准确、完整披露污染物排放信息、温室气体排放信息等生态环境信息。

第一百四十一条 国家鼓励、引导公民、法人和其他组织按照依法、有序、自愿、便利的原则，参与生态环境保护。

第一百四十二条 国家鼓励、引导公民、法人和其他组织使用有利于保护生态环境的产品、技术和工艺，减少废弃物的产生，促进废弃物循环利用。

第一百四十三条 编制生态环境领域的规划、制定生态环境领域的标准、开展生态环境影响评价等工作，应当依法采取举行听证会、公开征求意见等方式，保障公众参与生态环境保护的权利。

第一百四十四条 国家鼓励公民、法人和其他组织对生态环境保护公共事务进行监督。

第一百四十五条 负有生态环境保护监督管理职责的部门应当公布举报电话、电子邮箱等高效便捷的举报渠道，方便公众举报。

公民、法人和其他组织发现任何单位和个人有污染环境、破坏生态等行为的，有权向负有生态环境保护监督管理职责的部门举报。

公民、法人和其他组织发现地方各级人民政府或者负有生态环境保护监督管理职责的部门、机构不依法履行职责的，有权向其上级机关或者监察机关举报。

第一百四十六条 接受举报的机关应当及时处理并对举报人的相关信息予以保密；对实名举报的，应当反馈处理结果等情况。

举报人举报所在单位的，该单位不得以解除、变更劳动合同、聘用合同，或者以其他方式对举报人进行打击报复。

第一百四十七条 国家鼓励社会组织、志愿者依法从事生态环境保护公益活动。

污染环境、破坏生态等损害社会公共利益的，符合下列条件的社会组织可以依法向人民法院提起民事公益诉讼：

- （一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；
- （二）专门从事生态环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

符合前款规定的社会组织向人民法院提起民事公益诉讼，人民法院应当依法受理。

提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

研究成果



● 研究成果 |

加处罚款或者滞纳金是否可以减免？

陈飞年 【上海中夏律师事务所】

一、问题的提出

行政处罚当事人逾期未缴纳罚款，行政机关催告当事人履行义务，催告期限内当事人以无经济来源、负债、经营困难等理由向行政机关申请减免已实际产生的加处罚款或者滞纳金，行政机关是否可以决定减免，需要履行什么程序？当事人仅缴纳罚款拒不缴纳加处罚款或者滞纳金，行政机关是否可以就加处罚款或者滞纳金直接申请人民法院强制执行？

二、个人意见

（一）关于行政机关是否可以减免加处罚款或者滞纳金的问题

在实践中很多行政机关及其行政执法人员总是会对减免已经实际产生的加处罚款或者滞纳金产生否定性评价，根源在于行政机关及其行政执法人员认为应当严格依照法律对当事人逾期履行的行为予以惩处，体现行政执法的权威性和严肃性。但是，上述认识存在两个主要误区：

一是未正确理解处罚与教育相结合的原则。行政机关保障法律贯彻实施的手段之一就是对于违法行为实施行政处罚，但必须明确，给予行政处罚，决不单纯是为了惩罚。对一般的违法者给予行政处罚，更应强调教育，行政处罚的直接目的是，纠正违法行为，对违法者和广大人民群众进行教育，提高法治观念，使广大公民自觉地遵守法律、维护法律。

二是未正确理解加处罚款或者滞纳金的初衷。行政机关在行政处罚决定书中关于加处罚款或者滞纳金的表述，更多是督促当事人尽快履行行政处罚决定中罚款缴纳义务的手段，罚款本身是对这种违法行为的一种经济制裁，但如果当事人可以无限制地拖延缴纳罚款而没有额外的代价，那么就会出现违法成本与行为后果不匹配的情况。

加处罚款是当事人不主动缴纳罚款时对当事人额外增加的负担，如果当事人改正了违法行为，主动缴纳了罚款，违法行为已经得到纠正，实现了行政执法的目的，也实现了加处罚款或者滞纳金督促当事人尽快缴纳罚款的初衷，那么行政

机关理应可以减免加处的罚款或者滞纳金。

《行政强制法》第四十二条第一款“实施行政强制执行，行政机关可以在不损害公共利益和他人合法权益的情况下，与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分阶段履行；当事人采取补救措施的，可以减免加处的罚款或者滞纳金”的规定也印证了上述结论。在行政强制执行和解阶段都可以在当事人采取补救措施的情形下，减免加处的罚款或者滞纳金；那么在未进入行政强制执行阶段之前当事人主动缴纳罚款的情形下，行政机关更可以减免加处的罚款和滞纳金。因此，在催告期间，当事人缴纳罚款的情形下，行政机关可以减免加处罚款或者滞纳金。

（二）关于减免加处罚款或者滞纳金需要履行哪些程序的问题

法律未明确规定减免加处罚款或者滞纳金需要履行哪些程序，但是加处罚款或者滞纳金是根据作出的行政处罚决定书而产生的，建议行政机关根据当事人的申请，参照作出行政处罚决定书的程序作出减免决定为宜。如经过合法性审核、集体讨论作出决定等。

（三）关于行政机关是否可以就加处罚款或者滞纳金直接申请人民法院强制执行的问题

《行政强制法》第五十四条规定“行政机关申请人民法院强制执行前，应当催告当事人履行义务。催告书送达十日后当事人仍未履行义务的，行政机关可以向所在地有管辖权的人民法院申请强制执行；执行对象是不动产的，向不动产所在地有管辖权的人民法院申请强制执行”。

根据上述规定可知，催告书送达十日后当事人仍未履行义务的才具备申请人民法院强制执行的条件。实践中法院在审查行政机关申请执行加处罚款时认为：“行政机关在行政处罚决定书中关于加处罚款的表述，属于一种警示性告知内容，告知当事人如果不按期缴纳罚款，行政机关将会采取加处罚款的强制执行方式。加处罚款是独立的行政强制执行方式，行政机关对加处罚款，应根据《中华人民共和国行政强制法》规定的程序，另行作出行政决定，方具有可执行性。行政机关不得以法律明确规定了加处罚款或者滞纳金的具体标准为由，在未作出任何形式的加处罚款或者滞纳金行政决定的情况下，直接对行政相对人实施加处罚款或者滞纳金的行政强制执行”。因此，经催告后当事人仅缴纳罚款未缴纳加处罚款的，行政机关不能就加处罚款或者滞纳金直接申请人民法院强制执行。