

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)

林 锋

马 宁

执行编辑：
(按姓氏拼音)

李 颖

编辑助理：
(按姓氏拼音)

陆丽蓉

吴悦蕾

【时事热点】

- 违法建筑强制拆除行政行为的合规审查实务 · · P1

【法治政府】

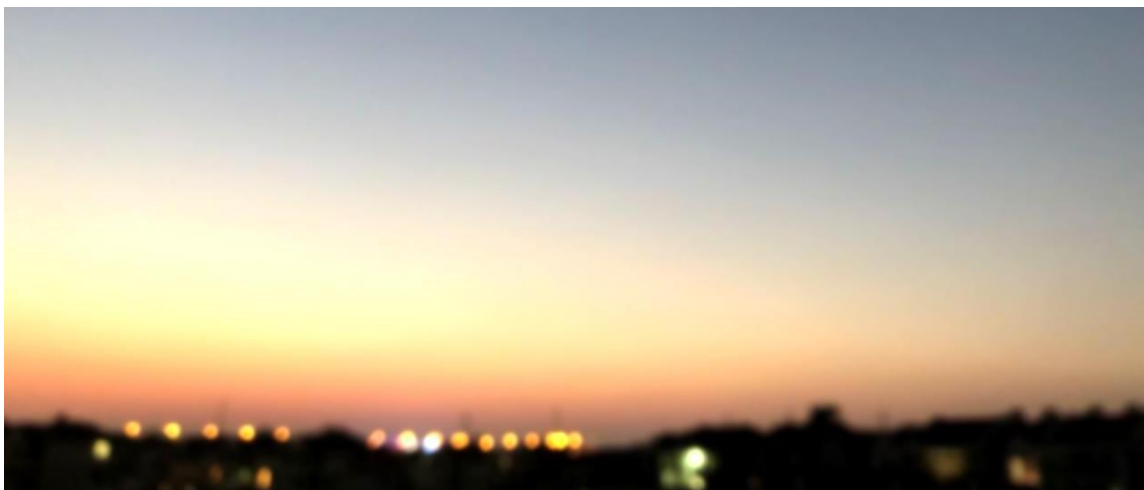
- 2023 年上海市政府信息公开工作年度报告 · · · P9

【新法速递】

- 碳排放权交易管理暂行条例 · · · · · P20
- 生态保护补偿条例 · · · · · P27

【研究成果】

- 公平竞争审查工作的实践与思考 · · · · · P33



时事热点

● 时事热点 |

违法建筑强制拆除行政行为的合规审查实务

马宁（上海君恩律师事务所）

违法建筑是许多城市的痼疾，要维护城市规划，提升城市形象，必须拆违控违。笔者在上海市徐汇区人民政府漕河泾街道办事处办理拆除违法建筑重大疑难案件中提供合规审核，为支持行政机关依法拆违，结合笔者的工作实践，对拆违过程中的法律适用和工作实务进行分析，并在此基础上提出相关建议，以期对拆违行为的顺利进行有所裨益。

一、关于违法建筑的认定

厘清违法建筑的概念，是保障依法拆违的基础。对违法建筑的表述，散见于《土地管理法》、《城乡规划法》、《上海市拆除违法建筑若干规定》、《上海市住宅物业管理规定》等多项法律法规中，因此，需要在相关法律的理解适用上统一尺度，形成共识。

何为违法建筑，笼统而言即为违反法律法规的规定而建成的建筑，最常见的主要是违反《土地管理法》和《城乡规划法》修建的建筑物。理论上又分为三类：一是违反土地管理法律法规，未经合法有效的批准而占用土地进行的建设，即违法占地的建筑；二是违反城乡规划法和村庄集镇规划建设管理条例，未履行规划审批手续而进行的建设，包括在城市规划区内违建和在村庄集镇规划区内的违建，即违反规划的建筑；三是既违反土地管理法律法规，又违反城乡规划法律法规而进行的建设，即“双违”。

违反《土地管理法》的违法建筑。建筑物依附于土地而存在，合法建筑的前提是用地的合法，若未取得用地规划许可，未获得土地使用权就进行建设，其地上建筑自然属于违法建筑。按照《土地管理法》及《土地管理法实施条例》的相关规定，常见的违法建筑类型主要有以下几种：《土地管理法》第七十四条规定：“对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状”，第七十七条规定：“对违反

土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状”，第七十八条规定：“农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。”《土地管理法实施条例》第五十二条规定：“违反《土地管理法》第五十七条的规定，在临时使用的土地上修建永久性建筑物的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期拆除”，第五十三条规定：“违反《土地管理法》第六十五条的规定，对建筑物、构筑物进行重建、扩建的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期拆除”。

违反《城乡规划法》的违法建筑。对于在城市、镇规划区内进行建设的，应当获得建设工程规划许可；对于在乡、村庄规划区内进行建设的，应当申请乡村建设规划许可。按照《城乡规划法》的相关规定，常见的违法建筑类型主要有以下几种：《城乡规划法》第六十四条规定：“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除”，第六十五条规定：“在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”第六十六条规定：“建设单位或者个人有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除，可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款：（一）未经批准进行临时建设的；（二）未按照批准内容进行临时建设的；（三）临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。”

《上海市城乡规划条例》第五十八条规定：“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由规划行政管理部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”

《上海市住宅物业管理规定》第八十四条规定：“违反本规定第五十六条第二款第二项规定，违法搭建建筑物、构筑物的，由城管执法或者规划资源行政管

理部门根据职责分工,依照《上海市拆除违法建筑若干规定》的相关规定予以拆除,可处一万元以上十万元以下的罚款。”

归纳上述条款的表述,违法建筑是指违反土地管理法、城乡规划法等相关法律、法规,非法占用土地、未取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证等法定建设许可,或者未按照建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证的规定,擅自建筑的建筑物、构筑物等。

二、拆除违法建筑的主体

《城乡规划法》第六十八条规定:“城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后,当事人不停止建设或者逾期不拆除的,建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。”

此外,《最高人民法院关于违法的建筑物、构筑物、设施等强制拆除问题的批复》

(法释〔2013〕5号)明确规定:根据行政强制法和城乡规划法有关规定精神,对涉及违反城乡规划法的违法建筑物、构筑物、设施等的强制拆除,法律已经授予行政机关强制执行权,人民法院不受理行政机关提出的非诉申请执行申请。对于上述规定应当从以下三个方面理解:第一,《行政强制法》第十三条第一款规定“行政强制执行由法律设定”,结合《城乡规划法》第六十四条、第六十五条、第六十八条等规定,应该认为县级以上人民政府责成的有关部门或者乡、镇人民政府作为强制拆除违法建筑的主体已经得到法律明确的特定授权;第二,根据《城乡规划法》第六十四条的规定,城市规划区内的违法建筑,县级以上地方人民政府城乡规划主管部门虽然是作出责令停止建设或限期拆除决定的法定部门,但由于未得到法律明确授权,故其本身没有强制执行权,只能申请县级以上人民政府责成有关部门依据《城乡规划法》第六十八条的规定采取强制拆除措施;第三,对于乡、村庄规划区内的违法建筑,乡、镇人民政府既是作出限期拆除决定的法定部门,同时也是具有实施强制拆除活动的主体。

目前在上海市范围内,作出限拆决定的职权主体是市级和各区规划管理部门、城市管理行政执法部门和街道办事处、乡镇人民政府。对在上海行政区域除乡、村庄规划区外,当事人取得《建设项目选址意见书》《建设用地规划许可证》《建设工程规划设计要求通知单》《建设工程设计方案审核意见》等文书之一的违法建筑拆违工作由规划管理部门负责;另外,除由规划管理部门查处情形之外的违

法建筑拆违工作由城管执法部门负责。对在上海市行政区域乡、村庄规划区内的违法建筑拆除工作，由乡、镇人民政府负责本辖区的拆违工作。

根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》的要求，上海市正在积极推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，特别是新修订后的《中华人民共和国行政处罚法》、《上海市城市管理综合行政执法条例》规定，目前街道办事处也依法具有拆违的职权，乡镇政府在其乡、镇政府辖区范围内但属于城镇规划区内的违法建筑也为合法拆违主体。

三、违法建筑的强制拆除程序

在统一法律理解和适用的基础上，明确合法的拆违的步骤和程序，对避免和减少涉拆违行政诉讼至为关键。这些步骤和程序非常繁琐，分布在土地管理法、城乡规划法、行政强制法等相关法律与司法解释里。根据上述法律规定，结合拆违实务进行梳理，合法的拆违一般经过以下基本步骤：

（一）作出限期拆除决定书

由执法机构对违法建筑物进行认定，并作出责令停止建设通知书（或限期拆除告知书）以及限期拆除决定书，决定书中应当载明复议和诉讼的权利、期限。这是拆违的前提和依据，为此，执法主体需要开展行政调查，根据调查的事实完成违法建筑的认定，然后告知当事人进行行政处罚的决定、事实和理由，然后将信息送达相对人，并且告知其救济途径。

（二）公告

根据上海市拆除违法建筑若干规定第九条，责令限期拆除决定还应当予以公告。

（三）作出催告通知书

根据行政强制法第三十五条及上海市拆除违法建筑若干规定第十条的规定，由具有强制执行权的市或区人民政府以书面形式作出催告。内容包括：1. 自行拆除的违法建筑；2. 自行拆除的时限；3. 相对人的陈述、申辩权；4. 不自动履行的后果。

（四）作出强制执行决定书

对经催告、公告程序，相对人仍不履行限期拆除决定书的，由市或区人民政府作出强制执行决定书，并载明：1. 当事人的姓名或者名称、地址；2. 强制执行

的理由和依据；3. 强制执行的方式和时间；4. 申请行政复议和提起行政诉讼的途径和期限；5. 行政机关的名称、印章和日期。

实务中，违建拆除特别是违建强拆的法定程序是十分繁琐的，各个阶段相互独立又相互关联。可以说，每一个环节，都是行政诉讼产生的风险点，应当依法规范开展相关工作。

四、拆除违法建筑疑难问题及处理方式

1、实际使用人并非违法搭建人的处理方式

违法建筑的处罚对象应为违法建筑的建设单位、所有人和管理人。但是由于违法建筑不同于一般行政违法，因交易、继承、承租等多种情况影响，时间跨度较长，行政相对人可能涉及房屋所有人、违法建筑搭建人或者实际管理人、实际使用人等主体。部分建筑可能经历不同主体违法搭建、重建或者翻建的情况，甚至部分违法建筑存在多手买卖和出租的情形，导致违法搭建人与产权人、实际占有人分离的状态，增加了对违法建筑行为主体的认定难度。执法机关应通过现场检查、勘验，询问相关权利人、发布公告等方式，尽可能查清基本事实，明确涉案建筑的建设人、所有人、管理人或者取得违法建筑所有权、占有权的继受人。

在无法查明实际搭建人时，能否以业主或实际使用人为行政相对人。根据《上海市住宅物业管理规定》第五十六条第二款第二项明确规定，业主、使用人禁止违法搭建建筑物、构筑物。该项规定指向的对象不仅包括实际搭建违法建筑的业主、使用人，也包括受让违法建筑并占有、使用的业主。受让人作为房屋的所有权人，负有保证其房屋处于合法状态的义务。实践中，部分新房主受让房屋时，对房屋内存在违法建筑的事实疏忽或默许，受让房屋后被有关部门作出责令限期拆除违法建筑决定。

2、房屋附属设施是否需要规划审批的判定

执法过程中发现，部分业主擅自搭建花架等简易设施，业主认为花架是附属设施，不是构筑物，也无需规划审批。笔者认为当事人所述的花架，不是法律用语，其性质应当根据法律标准来界定，《民用建筑设计术语标准(GB/T505 04-2009)》2.1 基本术语中 2.1.4 建筑物：用建筑材料构筑的空间和实体，供人们居住和进行各种活动的场所；2.1.5 构筑物：为某种使用目的而建造的、人们一般不直接在其内部进行生产和生活活动的工程实体或附属建筑设施。从构筑物的定义可知，构筑物的性质是工程实体或附属建筑设施。

执法时，建筑物和构筑物是有明确的概念和认定标准的。花架、晾衣架、雨棚、高低杠、旗杆等设施无明确法律概念，主要是从实际功能用途进行命名和定义。从结构上看，业主搭建的花架虽未完全封闭，但落地支撑和依附竖直外墙的受力结构，垂直投影形成一个面，实际也占用了院内一定面积的空间，符合构筑物的定义，本质上是构筑物，只不过是起到上述功能。

附属建筑设施是否需要规划审批，根据《关于进一步完善本市附属设施建设规划管理工作的意见》（沪规划资源建〔2020〕377号）可知，只有特别规定的附属设施无需办理规划审批手续，包括：（一）改善居住条件的设施。在符合高度控制、本市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护要求的前提下，坚持业主自愿、社区协商的原则下，老旧住宅小区为改善居民生活和居住条件，在小区内独立或依附建筑增设的既有多层住宅加装电梯、停车设施和设备、垃圾房、门卫、岗亭、围墙、绿化内小品，以及其他有利于提升居住条件和改善环境的市容环卫、社区综合服务、居民上下楼等设施设备。（二）优化公共服务的设施。在符合高度控制、本市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护要求的前提下，为完善城市生活服务、推动城市活力而增设的公共停车设施、快递柜、专用消防钢楼梯、指路标志、电话亭、邮箱、充电桩、可移动式服务设施、垃圾箱、饮水器、桌椅、游乐器械、艺术景观设施，以及其他有利于优化、提升城市活力和品质的公共服务设施、户外环境设施、城市家具等设施设备。（三）推动生产经营的设施。在符合高度控制、满足安全和环境管理前提下，企业因生产经营需要增设隔油池、隔水池、烟囱、独立设置的装置艺术品、生产、储藏设施设备和装置，或者临时设置可以移动的设备装置、装置艺术品等生产经营设施设备。

不在上述免于规划审批范围内的构筑物，仍需办理规划许可手续，否则就应当被认定为违法建筑。

3、违法搭建行为的可追溯性

存量违法建筑的搭建行为可能发生在法规施行之前，则如何追溯该行为。《上海市城乡规划条例》经2010年11月11日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过，该法第六十三条规定：本条例自2011年1月1日起施行，《上海市城市规划条例》同时废止。可见，从立法背景和时间顺序上看，两者是前后法、新旧法的关系，《上海市城乡规划条例》是《上海市城市规划条例》的继承法、延续法。已废止的原《上海市城市规划条例》由1995年6月16日上

海市第十届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过,自1995年7月15日起施行,后于1997年第一次修正、2003年第二次修正。自1995年7月15日起施行的《上海市城市规划条例》第五十三条规定:下列建设工程,应当按照规定申请建设工程规划许可证:(一)新建、改建、扩建的建筑工程。综上所述,至少,自1995年7月15日起,在上海市行政区域内,新建、改建、扩建的建筑工程(包括建筑物、构筑物)应当按照规定申请建设工程规划许可证,取得规划许后,方可进行建设。

另外,违法行为处于持续状态的,应当适用违法行为终了时有效的法律。笔者认为违法建筑属于违法行为持续状态,同样应当适用作出行政处罚时有效的上海市城乡规划条例。

4、关于行政复议或行政诉讼程序是否前置

对违法建筑限期拆除决定,当事人申请行政复议或提起行政诉讼时,是否需等待行政复议或行政诉讼程序的结果再决定是否强制执行,城乡规划法和行政强制法对此问题的规定并不一致。据城乡规划法第六十四条和第六十八条的规定,未取得建设工程规划许可证或未按照建设工程规划许可证进行建设,无法采取改正措施消除影响的,由规划部门作出责令限期拆除行政处罚决定书,行政相对人逾期不拆除的,建设工程所在地的县级以上人民政府可以责成有关部门强制拆除。而根据行政强制法第四十四条的规定,对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的,应当由行政机关予以公告,限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不拆除的,行政机关可以依法强制拆除。即对违法建筑需要强制拆除时,按城乡规划法的规定,不需要等申请行政复议或提起行政诉讼的结果,而按行政强制法的规定则需要等待上述程序的结果,才能决定是否实施强制拆除,即复议和诉讼程序成为强制拆违的前置程序。

《上海市拆除违法建筑若干规定》第十条规定,当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不拆除违法建筑的,拆违实施部门应当向市或者区人民政府报告,由市或者区人民政府作出强制拆除决定,责成拆违实施部门等有关部门依法强制拆除,并可以依法予以罚款。对于存量违法建筑,需要前置程序。当然也有例外,《上海市拆除违法建筑若干规定》第十一条规定,对正在搭建的违法建筑,当事人拒不停止建设或者拒不拆除的,拆违实施部门应当依法立即强制拆除。

5、关于强制拆违的催告和公告程序

根据行政强制法第三十五条规定，行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务，催告应当以书面形式作出。根据该法第四十四条规定，规定对违法建筑需要强制拆除的，应当由行政机关进行公告，限期当事人自行拆除。

催告和公告能否相互替代。从文义解释的角度，结合上述两法条的规定，可以看出，二者均有告知并督促当事人自动履行义务的含义，但公告还含有“广而告知”之义，除指向当事人外，还有向社会宣示国家机关对违法建设的态度，以警示他人，因而不能相互替代。从法条的排序和规定内容来看，二者均在行政强制法“行政机关强制执行程序”一章的“一般规定”一节里，应均属于强制执行的共性要求。催告位列该节第二条，针对所有的行政强制执行程序；公告位列该节最后一条，针对违法建筑的强制执行。应理解为，针对违法建筑的强制执行除需遵守一般行政强制执行程序要求的催告程序外，还有公告的特别要求。因此，二者均是行政强制拆违的必要程序，作用不同，不能互相替代。

催告和公告的时间顺位。行政强制法对催告和公告的时间顺位并未明确规定，仅从条款内容上分析，催告应在限期拆除决定后、强制执行决定前作出，公告应至少于强制拆除前作出。上海市拆除违法建筑若干规定第九条规定，拆违实施部门在责令限期拆除决定送达当事人时，就应当予以公告，且告示期限不少于十日。在责令限期拆除决定规定的期限内拒不拆除违法建筑的，应当催告当事人履行义务。催告后，当事人不申请行政复议或提起行政诉讼，又不拆除违法建筑的，作出强拆决定。“两告”作出的时间要求是一个期间，即只要在该期间内作出，就符合法律关于作出时间的规定。

五、结语

拆除违法建筑行政执法行为是一项对抗性很强的工作，一方面，违法搭建人不理解或不接受，无理阻碍拆除，无端诉讼或信访，是拆违工作中普遍面临的问题，另一方面，其他业主以其合法权益受到违法建筑影响为由，要求行政机关查处，在对行政机关处理不满的情况下，也会发展成信访或涉诉纠纷。律师在审查拆除违法建筑类行政执法案件时，要为行政机关执法行为的合法合规提供法律意见，辅助行政机关依法拆违，同时在执法过程中保障当事人的权益，与其充分沟通，不仅便于执法顺利进行，也是普法的关键时机，以避免出现信访或涉诉的后遗症。

法治政府

● 法治政府 |

2023年上海市政府信息公开工作年度报告

本年度报告根据《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）和《上海市政府信息公开规定》（以下简称《规定》）的要求编制，全文包括总体情况、主动公开政府信息情况、收到和处理政府信息公开申请情况、因政府信息公开工作被申请行政复议和提起行政诉讼情况、政府信息公开工作存在的主要问题及改进情况，以及其他需要报告的事项。本年度报告中所列数据统计期限为2023年1月1日至12月31日。本年度报告电子版可从上海市人民政府网站（www.shanghai.gov.cn）下载。

一、总体情况

2023年，上海市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习宣传贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，按照党中央、国务院决策部署和市委、市政府工作要求，严格落实《条例》和《规定》各项规定，圆满完成了各项任务。

（一）主动公开方面

2023年，全市共主动公开新增市政府规章18件（含新制定4件，修改14件）、行政规范性文件707件，其他文件34980件。在“上海市人民政府网站”发布市政府和市政府办公厅行政规范性文件50件、人事任免文件195件、其他文件77件，区和部门文件及政策解读519篇。

全年共举行市政府新闻发布会54场、新闻通气会14场。其中，新闻发布会包括“营造一流营商环境”系列8场、“高质量发展在申城”系列16场、例行新闻发布会30场，近1900家次境内外媒体、2500余人次记者参加。

（二）依申请公开方面

2023年，全市共收到政府信息公开申请34290件，申请数量较2022年上升29.3%；答复政府信息公开申请34430件（含上年度转结），均在法定期限内予以答复。予以公开及部分公开10538件，占30.61%；不予公开1615件，占4.70%；因本机关不掌握等原因无法提供14342件，占41.66%；不予处理822件，占2.39%；

其他处理 7113 件（其中申请人主动撤销 5330 件），占 20.66%。信息公开行政复议 1202 件，结果纠正 77 件。信息公开行政诉讼 927 件，结果纠正 32 件。

（三）政府信息管理方面

严格执行政府信息公开审查制度。落实国办工作要求，进一步健全完善公文公开属性认定和发布审查流程。

进一步加强主动公开公文库建设，实现统一入口、分类展示、一键查询。

进一步完善行政规范性文件管理制度。制定发布《上海市行政规范性文件管理实施办法》，健全备案审查和评估清理机制，加强行政规范性文件入库的检查考核，推动全市行政规范性文件全面纳入“上海市行政规范性文件管理平台”管理。截至 2023 年底，平台纳入管理的有效行政规范性文件共 2764 件。

做好上海市人民政府规章库的更新维护工作。在与国家规章库对接的基础上，与“上海城市法规全书”“上海市法规规章规范性文件数据库”对接，方便社会公众查阅下载。

做好政府公报的编辑和赠阅工作。市区两级政府公报公开文件和相关政策解读 1512 件，其中《上海市人民政府公报》全年共编辑 24 期，刊登市政府和市政府办公厅文件 94 件、部门行政规范性文件 46 件，政策解读 117 件。在“市政府公报”专栏增设搜索栏，方便市民查阅公报历史文件。

（四）平台建设方面

持续优化政府网站建设。开设政策集成发布专栏，汇集营商环境、惠企政策、养老服务等跨部门、跨层级、跨区域政策文件 4653 件，切实解决“三跨”政策查找难的问题；探索政策“阅办联动”，对政策文件中包含“一网通办”办事事项的，在政策标题和内容页设置“办”字图标，支持有办事需求的用户浏览政策时“阅后即办”，全市已有近 400 件政策文件实现“阅办联动”。在政策文件发布页面开放政策咨询功能。

加强“上海发布”政务新媒体建设，及时发布权威信息，做好政策文件权威解读，粉丝总量超过 2800 万。

每季度对全市 70 家政府网站开展全覆盖检查，组织第三方机构开展政府网站安全扫描；对全市 1874 个政务新媒体账号开展抽查，共抽样 1754 个。检查发现的问题已全部落实整改。

（五）监督保障方面

完善政务公开工作推进机制。年初制定发布政务公开工作要点并进行工作部署；每季通报推进情况，交流各区、各部门相关做法和经验；年中开展工作检查，通报推进过程中存在的主要问题；围绕政策集成式发布、政策解读质量提升等重点工作，召开全市工作推进会，强化重点工作的统一部署、统筹协调、综合指导。

发挥先进典型引领示范作用。组织开展全市政务公开先进集体和个人评选活动，评选出先进集体 30 个、先进个人 30 名，通过评选活动，充分展示、总结和交流各单位近年来工作成效、先进经验和典型做法。

优化政务公开考核评估体系。以评价实际工作效果为导向，聚焦薄弱环节和难点瓶颈，加大重点专项工作考核权重，提高考核结果区分度。

加大业务培训力度。市政府办公厅年初组织开展年度政务公开工作集中培训；年中围绕依申请办理典型案例和规范文书、政策解读、行政复议法施行准备工作等专题，通过视频会议系统开展直达各区级部门和街镇等基层一线单位的培训活动，切实提升基层政务公开业务能力和水平。

二、主动公开政府信息情况

第二十条第（一）项			
信息内容	本年制发件数	本年废止件数	现行有效件数
规章	18（含新制发 4 件，修改 14 件）	22	269
行政规范性文件	707	605 （包括自然失效和不再按规范性文件管理）	2764
第二十条第（五）项			
信息内容	本年处理决定数量		
行政许可	11337464		
第二十条第（六）项			
信息内容	本年处理决定数量		
行政处罚	19018350		
行政强制	111501		
第二十条第（八）项			
信息内容	本年收费金额（单位：万元）		
行政事业性收费	1307259		

三、收到和处理政府信息公开申请情况

(本列数据的勾稽关系为：第一项加第二项之和，等于第三项加第四项之和)		申请人情况						
		自然人	法人或其他组织					总计
			商业企业	科研机构	社会组织	法律服务机构	其他	
一、本年新收政府信息公开申请数量		32419	1651	11	29	58	122	34290
二、上年结转政府信息公开申请数量		2082	144	0	4	3	2	2235
三、本年度办理结果	(一) 予以公开	9592	453	3	3	24	24	10099
	(二) 部分公开（区分处理的，只计这一情形，不计其他情形）	396	39	0	0	3	1	439
	(三) 不予公开	1. 属于国家秘密	40	0	0	0	0	40
		2. 其他法律行政法规禁止公开	9	2	0	1	0	12
		3. 危及“三安全一稳定”	54	5	0	0	0	59
		4. 保护第三方合法权益	202	7	0	0	0	209
		5. 属于三类内部事务信息	178	4	0	0	1	183
		6. 属于四类过程性信息	182	7	0	0	0	189
		7. 属于行政执法案卷	91	1	0	0	1	93
		8. 属于行政查询事项	800	22	0	1	1	830
	(四) 无法提供	1. 本机关不掌握相关政府信息	10849	534	3	2	9	11425
		2. 没有现成信息需要另行制作	2414	99	0	21	9	2546
		3. 补正后申请内容仍不明确	352	14	0	1	0	371
	(五) 不予处理	1. 信访举报投诉类申请	187	3	0	0	0	191
		2. 重复申请	506	28	0	0	0	534
		3. 要求提供公开出版物	3	0	0	0	0	3
		4. 无正当理由大量反复申请	88	0	0	0	0	88
		5. 要求行政机关确认或重新出具已获取信息	6	0	0	0	0	6
	(六) 其他处理	1. 申请人无正当理由逾期不补正、行政机关不再处理其政府信息公开申请	1011	3	1	0	0	1020
		2. 申请人逾期未按收费通知要求缴纳费用、行政机关不再处理其政府信息公开申请	6	15	0	0	0	21
		3. 其他	5541	470	2	4	14	6072
	(七) 总计	32507	1706	9	33	61	114	34430
四、结转下年度继续办理		1994	89	2	0	0	10	2095

四、政府信息公开行政复议、行政诉讼情况

行政复议					行政诉讼									
结果 维持	结果 纠正	其他 结果	尚未 审结	总计	未经复议直接起诉					复议后起诉				
					结果 维持	结果 纠正	其他 结果	尚未 审结	总计	结果 维持	结果 纠正	其他 结果	尚未 审结	总计
716	77	207	202	1202	340	32	294	4	670	148	0	105	4	257

五、存在的主要问题及改进情况

（一）2023 年存在的主要问题

一是政策公开助推政策落地的成效有待进一步突显，在政策获取的便利性、政策解读的针对性、政策咨询回应的及时性、看政策到用政策的便捷性等方面，与企业群众的期待尚有差距；二是网站建设有待进一步优化，以更好地适配企业群众的使用需求；三是基层政务公开工作水平有待进一步提高。

（二）2022 年存在问题的改进情况

针对 2022 年工作中存在的主要问题，重点采取了以下改进措施：一是推行“三个转变”的公开理念。通过“上海发布”、政务服务场所等渠道，线上线下结合向社会广泛征求意见，以企业和群众的需求为导向，确定公开工作重点，推动政务公开从管理驱动向需求驱动转变。围绕市委、市政府重点工作，明确公开责任单位，确保相关信息依法主动公开到位，推动政务公开从注重公开数量向更加注重公开质量和深度转变。优化政策全流程公开，着眼政策发布、政策推送、政策沟通和辅导、政策咨询和办理服务等环节，不断提升公开质效，推动政务公开从“公开即上网”向“公开即服务”转变。二是开展政策集成式发布试点。打造政策主题式集成平台，切实解决跨部门、跨层级、跨区域政策查找难问题。三是实施政策解读质量提升“三步走”计划。第一步，开展政策解读质效评估，委托第三方机构通过问卷调查、访谈等方式，调研了解企业群众对政策解读工作的评价和意见建议，形成改进提升政策解读质量的工作方案；第二步，开展政策解读优秀案例遴选及点评，组织市民、企业和专家代表遴选出优秀解读案例，为各单位提供案例指引；第三步，组织编制政策解读工作指南，作为工具书为各单位提供规则指引。

六、其他需要报告的事项

(一) 围绕推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理强化重点领域信息公开。

1、推进国家重大战略任务落实情况信息公开。全力做好“五个中心”建设、浦东引领区建设、“三大任务”推进、“三大平台”建设、重点领域改革等情况的信息公开。及时发布优化营商环境 6.0 版 208 项改革举措，主动公开和解读促消费“15 条”、投资促进“24 条”、稳外贸“21 条”、吸引外资“20 条”等稳增长、促发展政策措施，积极引导市场预期。市发展改革委及时公开本市贯彻落实中央《关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的意见》“行动方案”明确的 280 项具体任务和举措完成情况，发布《关于支持中国（上海）自由贸易试验区临港新片区深化拓展特殊经济功能走在高质量发展前列的若干意见》，推动制定发布《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划（2021—2035 年）》。市交通委主动公开国际航运中心能级提升、长三角交通一体化建设、进博会交通保障等国家重大战略任务落实情况；发布《关于授权下放“五个新城”相关市级交通建设审批权限的通知》，做好重大交通设施建设推进情况信息公开。

2、优化营商环境和惠企政策信息公开。市发展改革委推出政策集成专栏，发布《营商环境上海案例汇编》《上海市外商投资项目管理政策汇编》《企业办事一本通》《虹桥“一批政策措施”文件汇编》等政策汇编。市经济信息化委发布《上海市惠企政策清单》《上海市涉企公共服务清单》，开展多媒体形式的政策解读，并提供惠企实用型政策智能匹配。市市场监管局制定发布 35 项优化营商环境改革举措，发布《上海市市场监管领域不予行政处罚和减轻行政处罚实施办法》。市司法局牵头制定发布《关于推行市场主体以专用信用报告替代有无违法记录证明的实施方案》，在“随申办”上线全国首个“合规一码通”。市国资委在地方国资中率先启动 ESG（环境、社会和公司治理）评价标准指标体系建设，并在国有控股上市公司进行 ESG 评价试点，推动上海国企规范实施 ESG 信息披露工作。

3、推进城市空间格局优化提升情况信息公开。市规划资源局全面推进“15 分钟社区生活圈”建设情况和阶段性成果信息公开，做好示范街镇、社区及示范项目发布工作。市住建委及时公开本市重大工程和“五大新城”等重点区域建设

情况，定期公布“两旧一村”改造、“一江一河”滨水公共空间建设、既有多层住宅加装电梯、无障碍环境提升等民心工程推进情况。市绿化市容局每月主动公开“建成200公里绿道”等为民办实事项目推进情况，及时公开11座环上公园建成开放信息、城市公园名录调整情况，发布《上海城市公园实行24小时开放的管理指引（试行）》《上海市单位附属绿地开放共享实施办法》。及时公开103个“美丽街区”项目清单、5339处公共空间休憩座椅、1059座24小时开放环卫公厕、227座环卫公厕适老化和适幼化改造等信息。公布40条户外招牌特色道路（街区）。

4、碳达峰碳中和进展情况信息公开。市发展改革委公开《上海市2023年碳达峰碳中和及节能减排重点工作安排》。市生态环境局针对人大代表和政协委员重点关注的减污降碳、碳普惠、碳交易工作等建议提案，主动公开代表建议答复8件、提案答复13件。

5、住房保障和招生入学信息公开。市房屋管理局发布《大型居住社区配套新一轮三年行动计划（2024-2026年）》《大型居住社区配套建设管理导则》《上海市旧住房拆除重建设计导则》《上海市在沪住宅修缮企业信用评价实施细则》。在随申办“我要租房”应用场景上线新建类保租房项目，方便新市民、青年人在线查询和申请办理。优化“廉租住房便民信息自助查询服务”系统，方便市民便捷查询廉租住房政策、审核进度、审核结果和补贴发放等信息。市教委在“上海教育”政务微信开辟“随申办-教育”专区，设立10余个招生入学政策查询板块，打造高效便捷的“指尖”教育服务平台。

6、就业、养老、托育和民生保障待遇信息公开。市人社局发布包括“企业篇”和“个人篇”两大板块的就业创业培训政策电子书，推出高校毕业生就业宝典，方便学生查找求职、创业、培训见习、劳动关系、薪酬福利、职工维权等相关政策及各项服务；在人社官网优化“人人乐业”专项行动失业人员就业帮扶政策专区，推出政策、服务、经办机构三清单。市教委做好《关于进一步促进本市托育服务发展的指导意见》的政策解读，及时发布公办幼儿园托育服务点建设情况。市民政局聚焦养老服务、特殊群体关爱、社会力量参与、社区微治理等方面的新政策、新举措、新进展，第一时间发布权威信息，并充分运用可视化形式进行政策解读。

7、公共文化活动和促进消费信息公开。市文旅局做好重点文博展览、重要惠民活动、重点文旅项目等推介报道和信息公开。全年举办 5000 场艺术公共教育活动，每月及时跟进发布公共艺术教育、美育课堂等重要活动信息。做好第 22 届上海国际艺术节、第 28 届上海电视节、上海市民文化节十周年等重要文化活动信息发布。市商务委围绕本市“一节六季”促消费活动，设计推出“促消费活动排片表”，方便公众查阅全年促消费活动信息。

8、风险隐患排查和整治情况信息公开。市应急局依法及时公开执法检查 and 巡查中发现的问题及整改落实情况、本市生产安全（工矿商贸）及生产经营性火灾死亡事故情况的通报，跟踪发布最新印发的市级专项预案、应急管理单元预案等信息，主动公开市级应急演练活动情况。市水务局及时更新发布防汛工作动态和水情通报，做好防汛防台预案披露和预警提示；及时更新 22 个易积水小区提升改造和 11 条道路积水点改造工程进展情况。市住建委、市房管局主动公开全市住宅小区建筑外墙高空坠物隐患专项排查整治“百日行动”方案和房屋高空坠物安全隐患排查整治三年行动计划（2023—2025）。

9、公共资源交易和配置信息公开。市发展改革委加强公共资源“一网交易”信息公开，发布公共资源交易平台目录、公开目录、服务清单指引、场内交易信用记分办法等，不断提高公共资源配置的透明度。

10、财政和审计整改信息公开。市财政局制定《2023 年度财政信息主动公开基本目录》，明确公开内容、公开要求、公开时限和公开主体。发布《上海市（市级及以上）惠民惠农财政补贴政策清单（2023 年 7 月版）》。全面公开财政项目绩效目标，公开市对区专项转移支付绩效目标和中央对地方转移支付绩效自评报告。优化“财政资金直达基层”专栏，集中发布直达资金分配使用情况。设立行政事业单位国有资产管理情况公开专栏，集中公开资产管理信息。市农业农村委设置“农业资金管理”专栏，全面公开各类惠农补贴资金、专项资金等分配情况。市审计局积极做好市级一般公共预算等“四本预算”执行和决算草案情况审计、本市稳岗就业民生保障相关政策落实情况等专项审计（调查）以及建设项目竣工决算审计等 26 项单项审计（调查）结果公开，接受社会监督。继续协同推进被审计单位审计整改结果公开，以公开促进落实审计监督。

11、公共服务和投诉集中领域监管信息公开。市市场监管局依托市场监管系统“12315 消费者投诉信息公示”平台开展投诉热点公示工作。在网站发布进口

服装、陶瓷砖、贵金属首饰等 61 类产品质量监督抽查情况，在微信发布 17 类产品质量监督抽查情况和消费提示，在抖音发布 2 类产品质量监督抽查情况和消费提示。公示 196552 件投诉处理情况。市商务委依托单用途卡协同监管服务平台，做好发卡经营者开展单用途卡商务信用等级评定工作和发布工作，消费者通过信用铭牌实施信用查询累计 54.7 万人次。市卫健委将医院信息公开要求纳入等级评审等公立医院监管内容。结合投诉处理工作，组织市、区两级医疗机构对医院信息公开基本目录中投诉途径、纠纷处理等内容的公示情况开展自查；督促各区卫生健康委指导社区卫生服务机构做好基层医疗卫生机构信息公开。

（二）优化政策发布、推送全流程公开机制。

1、政策集成式发布。市发展改革委、市经济信息化委、市教委、市市场监管局、市民政局、市房管局等部门牵头，协调 32 个市级部门 16 个区，以“一件事”“一类事”为视角，集成纵贯国家、市、区、街镇四级的政策文件 4653 件。市人社局在人社自助经办系统中开发“点单式申请”平台，覆盖市、区两级涉及就业的惠企政策 107 项、就业创业培训政策电子书、高校毕业生就业宝典。市应急局聚焦本市企业关于安全生产领域尤其是危险化学品等方面政策信息的需求，在官网设置“危险化学品行政许可、进口危险化学品通关、安全生产培训考核”专栏，发布跨层级、跨部门政策文件 75 件。市知识产权局推出知识产权惠企政策服务包，涵盖知识产权全链条各领域。宝山区发布全面推进政策集成式发布工作实施方案，实现区政务公开平台政策集成式发布和“阅办联动”功能。徐汇区结合区内情况，新增创新创业和十五分钟生活圈相关政策集成式发布内容，并在区政府网站集成式发布专栏公开。

2、开展政策精准推送和咨询服务。全市依托一网通办个人和企业专属空间等开展政策推送，累计实现 244 条市级政策、4388 条区级政策的精准推送，惠及企业用户 342 万户、个人用户 2655 万。市公安局推进出入境办证进度精准推送“五星卡”签发启用通知，精确推送本市永居外国人。嘉定区开设惠企服务综合窗口，优化惠企政策精准推送机制，形成惠企政策咨询服务清单。松江区依托“人才服务站”平台，围绕人才政策、公共就业、补贴申领、人才公寓租赁等，开展“政策解答、操作讲解、受理审核”一站式服务，不断提高企业、市民政策获取便利度和政策知晓度。金山区探索政策颗粒化解构，运用“金企服务云”平台，通过政策拆解和精准画像，建立智慧推送体系。已收录拆解惠企政策 800

余条，在线可申报产业政策 79 条，使 5400 余家用户企业通过平台畅享定向推送的精准服务。崇明区整理提炼农业农村相关政策常见问题 80 条，及时将相关问答更新至“一网通办”知识库并进行推送，覆盖行政审批事项 91 项。

3、探索政社合作政策公开服务机制。徐汇区发挥产业园区平台作用，在枫林聚科园区，建立“市-区-徐汇生物医药产品注册指导服务工作站-园区”的政策宣讲体系，共开展与研发注册密切相关的交流活动 5 场，生物医药企业发展相关的产业培训十余场。静安区政府与区工商业联合会、区外商投资企业协会、区企业联合会、区商业联合会、上海多媒体谷园区等签订政策公开服务合作备忘录，向其开放“上海静安”转发等“白名单”权限，为相关社会组织跑好政策推送和辅导“最后一公里”提供助力。

（三）不断深化政民互动和公众参与。

1、深入推动决策公开。市政府连续第 5 年邀请公众代表列席市政府常务会议，参与审议“关于促进和加强本市 3 岁以下幼儿托育服务工作”议题并发表意见。首次邀请市民代表（托班幼儿家长）列席，丰富了公众参与的维度。跟踪推进公众代表意见建议落实情况，并向公众代表进行反馈。各区、各部门进一步完善“重大行政决策事项目录”专栏，以超链形式动态展示重大行政决策事项进展情况。黄浦区对区政府年度重大行政决策目录中涉及重要改革方案、重大政策措施及重大民生事项等决策事项，邀请利益相关方、企业代表、市民代表等列席区政府常务会议，全年共邀请公众代表列席区政府常务会议 21 个议题。浦东新区及时公开区政府重大行政决策事项 22 项，区级部门、街镇重大行政决策事项 64 项，并按照《浦东新区重大行政决策事项信息公开工作指引》，集成公开重大行政决策事项全流程信息，便于市民企业“一揽子”查阅。

2、推动政府开放活动常态化。全市围绕“推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理”主题，在 8 月集中组织开展政府开放活动，累计开展线上线下活动 2000 余场，参与人数近 100 万人。市科委开展“科创惠企助企服务系列活动”等活动 7 场，累计参加人数近 3000 人次；开展各类线上线下培训直播活动 42 场，总时长超过 3600 分钟，累计参加（观看）人数超过 5 万人次。市审计局开展以“审计监督护航美丽上海建设”为主题的“审计开放日”活动，听取公众对资源环境审计的意见和建议，助力提升本市资源环境审计工作质量和水平。市体育局举办“走进长者运动健康之家”“走进上海市科技体育运动管理中心”

等 6 次政府开放日活动。长宁区、虹口区、青浦区举办惠企服务专场活动，围绕涉企政策、科创等内容，开展政策解读，聘请政务公开观察员，为政务公开和政策落地等建言献策。闵行区通过政府开放活动，搭建政府与企业的沟通桥梁，依托大零号湾产业优势，成立“大零号湾创星联盟”积极打造青年创业沙龙，助力青年成长。嘉定区组织开展“沉浸式”体验政府办事流程活动，企业市民代表化身“体验官”，体验建设项目审批、不动产登记等业务，感受“互联网+不动产登记”带来的智能与便捷，并提出完善的意见建议。奉贤区邀请市民走进住宅小区积水点改造现场，深入了解项目设计、改造方案、强排设施和闸门井运作全过程。

3、做好线上线下政民互动工作。全年办理中国政府网转办留言 1659 件，其中各区 593 件，各市级部门及有关单位 1066 件，办理过程中着力推动问题的实质性解决和矛盾的实质性化解。12345 热线做好“为企业服务”专席，助力优化营商环境。推进与服务型头部企业建立热线直连专线。建立长三角互联网渠道的互联互通，深化长三角区域热线知识库公共信息开放共享。普陀区区委、区政府主要领导多次以早餐会形式邀请区内民营企业代表围绕企业经营现状、发展瓶颈、未来思路等深入探讨，对进一步优化营商环境、推进经济提质增效建言献策。杨浦区围绕“优化社区食堂设置、提升慢行系统品质”等群众身边的规划事项，积极组织公众参与，召开人民建议征集会 85 场，回收问卷 12527 份，研究转化形成社区蓝图编制优化的工作思路。

（四）本年度信息公开处理费收费情况。

2023 年，全市共收取政府信息公开处理费 12480 元。

新 法 速 递



● 新法速递 |

碳排放权交易管理暂行条例

国务院令 第 775 号

《碳排放权交易管理暂行条例》已经 2024 年 1 月 5 日国务院第 23 次常务会议通过，现予公布，自 2024 年 5 月 1 日起施行。

总理李强

2024 年 1 月 25 日

碳排放权交易管理暂行条例

第一条 为了规范碳排放权交易及相关活动，加强对温室气体排放的控制，积极稳妥推进碳达峰碳中和，促进经济社会绿色低碳发展，推进生态文明建设，制定本条例。

第二条 本条例适用于全国碳排放权交易市场的碳排放权交易及相关活动。

第三条 碳排放权交易及相关活动的管理，应当坚持中国共产党的领导，贯彻党和国家路线方针政策和决策部署，坚持温室气体排放控制与经济社会发展相适应，坚持政府引导与市场调节相结合，遵循公开、公平、公正的原则。

国家加强碳排放权交易领域的国际合作与交流。

第四条 国务院生态环境主管部门负责碳排放权交易及相关活动的监督管理工作。国务院有关部门按照职责分工，负责碳排放权交易及相关活动的有关监督管理工作。

地方人民政府生态环境主管部门负责本行政区域内碳排放权交易及相关活动的监督管理工作。地方人民政府有关部门按照职责分工，负责本行政区域内碳排放权交易及相关活动的有关监督管理工作。

第五条 全国碳排放权注册登记机构按照国家有关规定，负责碳排放权交易产品登记，提供交易结算等服务。全国碳排放权交易机构按照国家有关规定，负责组织开展碳排放权集中统一交易。登记和交易的收费应当合理，收费项目、收费标准和管理办法应当向社会公开。

全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构应当按照国家有关规定，完善相关业务规则，建立风险防控和信息披露制度。

国务院生态环境主管部门会同国务院市场监督管理部门、中国人民银行和国务院银行业监督管理机构，对全国碳排放权注册登记机构和全国碳排放权交易机构进行监督管理，并加强信息共享和执法协作配合。

碳排放权交易应当逐步纳入统一的公共资源交易平台体系。

第六条 碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围，由国务院生态环境主管部门会同国务院发展改革等有关部门根据国家温室气体排放控制目标研究提出，报国务院批准后实施。

碳排放权交易产品包括碳排放配额和经国务院批准的其他现货交易产品。

第七条 纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位（以下简称重点排放单位）以及符合国家有关规定的其他主体，可以参与碳排放权交易。

生态环境主管部门、其他对碳排放权交易及相关活动负有监督管理职责的部门（以下简称其他负有监督管理职责的部门）、全国碳排放权注册登记机构、全国碳排放权交易机构以及本条例规定的技术服务机构的工作人员，不得参与碳排放权交易。

第八条 国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门，根据国家温室气体排放控制目标，制定重点排放单位的确定条件。省、自治区、直辖市人民政府（以下统称省级人民政府）生态环境主管部门会同同级有关部门，按照重点排放单位的确定条件制定本行政区域年度重点排放单位名录。

重点排放单位的确定条件和年度重点排放单位名录应当向社会公布。

第九条 国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门，根据国家温室气体排放控制目标，综合考虑经济社会发展、产业结构调整、行业发展阶段、历史排放情况、市场调节需要等因素，制定年度碳排放配额总量和分配方案，并组织实施。碳排放配额实行免费分配，并根据国家有关要求逐步推行免费和有偿相结合的分配方式。

省级人民政府生态环境主管部门会同同级有关部门，根据年度碳排放配额总量和分配方案，向本行政区域内的重点排放单位发放碳排放配额，不得违反年度碳排放配额总量和分配方案发放或者调剂碳排放配额。

第十条 依照本条例第六条、第八条、第九条的规定研究提出碳排放权交易覆盖的温室气体种类和行业范围、制定重点排放单位的确定条件以及年度碳排放配额总量和分配方案，应当征求省级人民政府、有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等方面的意见。

第十一条 重点排放单位应当采取有效措施控制温室气体排放，按照国家有关规定和国务院生态环境主管部门制定的技术规范，制定并严格执行温室气体排放数据质量控制方案，使用依法经计量检定合格或者校准的计量器具开展温室气体排放相关检验检测，如实准确统计核算本单位温室气体排放量，编制上一年度温室气体排放报告（以下简称年度排放报告），并按照规定将排放统计核算数据、年度排放报告报送其生产经营场所所在地省级人民政府生态环境主管部门。

重点排放单位应当对其排放统计核算数据、年度排放报告的真实性、完整性、准确性负责。

重点排放单位应当按照国家有关规定，向社会公开其年度排放报告中的排放量、排放设施、统计核算方法等信息。年度排放报告所涉数据的原始记录和管理台账应当至少保存5年。

重点排放单位可以委托依法设立的技术服务机构开展温室气体排放相关检验检测、编制年度排放报告。

第十二条 省级人民政府生态环境主管部门应当对重点排放单位报送的年度排放报告进行核查，确认其温室气体实际排放量。核查工作应当在规定的时限内完成，并自核查完成之日起7个工作日内向重点排放单位反馈核查结果。核查结果应当向社会公开。

省级人民政府生态环境主管部门可以通过政府购买服务等方式，委托依法设立的技术服务机构对年度排放报告进行技术审核。重点排放单位应当配合技术服务机构开展技术审核工作，如实提供有关数据和资料。

第十三条 接受委托开展温室气体排放相关检验检测的技术服务机构，应当遵守国家有关技术规程和技术规范要求，对其出具的检验检测报告承担相应责任，不得出具不实或者虚假的检验检测报告。重点排放单位应当按照国家有关规定制作和送检样品，对样品的代表性、真实性负责。

接受委托编制年度排放报告、对年度排放报告进行技术审核的技术服务机构，应当按照国家有关规定，具备相应的设施设备、技术能力和技术人员，建立业务

质量管理制度，独立、客观、公正开展相关业务，对其出具的年度排放报告和技术审核意见承担相应责任，不得篡改、伪造数据资料，不得使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为。年度排放报告编制和技术审核的具体管理办法由国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门制定。

技术服务机构在同一省、自治区、直辖市范围内不得同时从事年度排放报告编制业务和技术审核业务。

第十四条 重点排放单位应当根据省级人民政府生态环境主管部门对年度排放报告的核查结果，按照国务院生态环境主管部门规定的时限，足额清缴其碳排放配额。

重点排放单位可以通过全国碳排放权交易市场购买或者出售碳排放配额，其购买的碳排放配额可以用于清缴。

重点排放单位可以按照国家有关规定，购买经核证的温室气体减排量用于清缴其碳排放配额。

第十五条 碳排放权交易可以采取协议转让、单向竞价或者符合国家规定的其他现货交易方式。

禁止任何单位和个人通过欺诈、恶意串通、散布虚假信息等方式操纵全国碳排放权交易市场或者扰乱全国碳排放权交易市场秩序。

第十六条 国务院生态环境主管部门建立全国碳排放权交易市场管理平台，加强对碳排放配额分配、清缴以及重点排放单位温室气体排放情况等的全过程监督管理，并与国务院有关部门实现信息共享。

第十七条 生态环境主管部门和其他负有监督管理职责的部门，可以在各自职责范围内对重点排放单位等交易主体、技术服务机构进行现场检查。

生态环境主管部门和其他负有监督管理职责的部门进行现场检查，可以采取查阅、复制相关资料，查询、检查相关信息系统等措施，并可以要求有关单位和个人就相关事项作出说明。被检查者应当如实反映情况、提供资料，不得拒绝、阻碍。

进行现场检查，检查人员不得少于2人，并应当出示执法证件。检查人员对检查中知悉的国家秘密、商业秘密，依法负有保密义务。

第十八条 任何单位和个人对违反本条例规定的行为，有权向生态环境主管部门和其他负有监督管理职责的部门举报。接到举报的部门应当依法及时处理，按照国家有关规定向举报人反馈处理结果，并为举报人保密。

第十九条 生态环境主管部门或者其他负有监督管理职责的部门的工作人员在碳排放权交易及相关活动的监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，应当依法给予处分。

第二十条 生态环境主管部门、其他负有监督管理职责的部门、全国碳排放权注册登记机构、全国碳排放权交易机构以及本条例规定的技术服务机构的工作人员参与碳排放权交易的，由国务院生态环境主管部门责令依法处理持有的碳排放配额等交易产品，没收违法所得，可以并处所交易碳排放配额等产品的价款等值以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当依法给予处分。

第二十一条 重点排放单位有下列情形之一的，由生态环境主管部门责令改正，处 5 万元以上 50 万元以下的罚款；拒不改正的，可以责令停产整治：

- （一）未按照规定制定并执行温室气体排放数据质量控制方案；
- （二）未按照规定报送排放统计核算数据、年度排放报告；
- （三）未按照规定向社会公开年度排放报告中的排放量、排放设施、统计核算方法等信息；
- （四）未按照规定保存年度排放报告所涉数据的原始记录和管理台账。

第二十二条 重点排放单位有下列情形之一的，由生态环境主管部门责令改正，没收违法所得，并处违法所得 5 倍以上 10 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 50 万元以上 200 万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5 万元以上 20 万元以下的罚款；拒不改正的，按照 50%以上 100%以下的比例核减其下一年度碳排放配额，可以责令停产整治：

- （一）未按照规定统计核算温室气体排放量；
- （二）编制的年度排放报告存在重大缺陷或者遗漏，在年度排放报告编制过程中篡改、伪造数据资料，使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为；
- （三）未按照规定制作和送检样品。

第二十三条 技术服务机构出具不实或者虚假的检验检测报告的，由生态环境主管部门责令改正，没收违法所得，并处违法所得 5 倍以上 10 倍以下的罚款；

没有违法所得或者违法所得不足2万元的,处2万元以上10万元以下的罚款;情节严重的,由负责资质认定的部门取消其检验检测资质。

技术服务机构出具的年度排放报告或者技术审核意见存在重大缺陷或者遗漏,在年度排放报告编制或者对年度排放报告进行技术审核过程中篡改、伪造数据资料,使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为的,由生态环境主管部门责令改正,没收违法所得,并处违法所得5倍以上10倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足20万元的,处20万元以上100万元以下的罚款;情节严重的,禁止其从事年度排放报告编制和技术审核业务。

技术服务机构因本条第一款、第二款规定的违法行为受到处罚的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处2万元以上20万元以下的罚款,5年内禁止从事温室气体排放相关检验检测、年度排放报告编制和技术审核业务;情节严重的,终身禁止从事前述业务。

第二十四条 重点排放单位未按照规定清缴其碳排放配额的,由生态环境主管部门责令改正,处未清缴的碳排放配额清缴时限前1个月市场交易平均成交价格5倍以上10倍以下的罚款;拒不改正的,按照未清缴的碳排放配额等量核减其下一年度碳排放配额,可以责令停产整治。

第二十五条 操纵全国碳排放权交易市场的,由国务院生态环境主管部门责令改正,没收违法所得,并处违法所得1倍以上10倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足50万元的,处50万元以上500万元以下的罚款。单位因前述违法行为受到处罚的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告,并处10万元以上100万元以下的罚款。

扰乱全国碳排放权交易市场秩序的,由国务院生态环境主管部门责令改正,没收违法所得,并处违法所得1倍以上10倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足10万元的,处10万元以上100万元以下的罚款。单位因前述违法行为受到处罚的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告,并处5万元以上50万元以下的罚款。

第二十六条 拒绝、阻碍生态环境主管部门或者其他负有监督管理职责的部门依法实施监督检查的,由生态环境主管部门或者其他负有监督管理职责的部门责令改正,处2万元以上20万元以下的罚款。

第二十七条 国务院生态环境主管部门会同国务院有关部门建立重点排放单位等交易主体、技术服务机构信用记录制度，将重点排放单位等交易主体、技术服务机构因违反本条例规定受到行政处罚等信息纳入国家有关信用信息系统，并依法向社会公布。

第二十八条 违反本条例规定，给他人造成损害的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十九条 对本条例施行前建立的地方碳排放权交易市场，应当参照本条例的规定健全完善有关管理制度，加强监督管理。

本条例施行后，不再新建地方碳排放权交易市场，重点排放单位不再参与相同温室气体种类和相同行业的地方碳排放权交易市场的碳排放权交易。

第三十条 本条例下列用语的含义：

（一）温室气体，是指大气中吸收和重新放出红外辐射的自然和人为的气态成分，包括二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫和三氟化氮。

（二）碳排放配额，是指分配给重点排放单位规定时期内的二氧化碳等温室气体的排放额度。1 个单位碳排放配额相当于向大气排放 1 吨的二氧化碳当量。

（三）清缴，是指重点排放单位在规定的时限内，向生态环境主管部门缴纳等同于其经核查确认的上一年度温室气体实际排放量的碳排放配额的行为。

第三十一条 重点排放单位消费非化石能源电力的，按照国家有关规定对其碳排放配额和温室气体排放量予以相应调整。

第三十二条 国务院生态环境主管部门会同国务院民用航空等主管部门可以依照本条例规定的原则，根据实际需要，结合民用航空等行业温室气体排放控制的特点，对民用航空等重点排放单位名录制定、碳排放配额发放与清缴、温室气体排放数据统计核算和年度排放报告报送与核查等制定具体管理办法。

第三十三条 本条例自 2024 年 5 月 1 日起施行。

● 新法速递 |

生态保护补偿条例

国务院令 第779号

《生态保护补偿条例》已经2024年2月23日国务院第26次常务会议通过，现予公布，自2024年6月1日起施行。

总理李强

2024年4月6日

生态保护补偿条例

第一章 总 则

第一条 为了保护和改善生态环境，加强和规范生态保护补偿，调动各方参与生态保护积极性，推动生态文明建设，根据有关法律，制定本条例。

第二条 在中华人民共和国领域及管辖的其他海域开展生态保护补偿及其相关活动，适用本条例。法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

本条例所称生态保护补偿，是指通过财政纵向补偿、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保护的单位和个人予以补偿的激励性制度安排。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补偿方式。

前款所称单位和个人，包括地方各级人民政府、村民委员会、居民委员会、农村集体经济组织及其成员以及其他应当获得补偿的单位和个人。

第三条 生态保护补偿工作坚持中国共产党的领导，坚持政府主导、社会参与、市场调节相结合，坚持激励与约束并重，坚持统筹协同推进，坚持生态效益与经济效益、社会效益相统一。

第四条 县级以上人民政府应当加强对生态保护补偿工作的组织领导，将生态保护补偿工作纳入国民经济和社会发展规划，构建稳定的生态保护补偿资金投入机制。

县级以上人民政府依法可以通过多种方式拓宽生态保护补偿资金渠道。

第五条 国务院发展改革、财政、自然资源、生态环境、水行政、住房城乡建设、农业农村、林业草原等部门依据各自职责，负责生态保护补偿相关工作。

第六条 县级以上地方人民政府应当建立健全生态保护补偿工作的相关机制，督促所属部门和下级人民政府开展生态保护补偿工作。县级以上地方人民政府有关部门依据各自职责，负责生态保护补偿相关工作。

第七条 对在生态保护补偿工作中作出显著成绩的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰和奖励。

第二章 财政纵向补偿

第八条 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保护的单位和个人，予以补偿。

第九条 对开展重要生态环境要素保护的单位和个人，中央财政按照下列分类实施补偿（以下称分类补偿）：

（一）森林；

（二）草原；

（三）湿地；

（四）荒漠；

（五）海洋；

（六）水流；

（七）耕地；

（八）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。

前款规定的补偿的具体范围、补偿方式应当统筹考虑地区经济社会发展水平、财政承受能力、生态保护成效等因素分类确定，并连同补偿资金的使用及其监督管理等事项依法向社会公布。中央财政分类补偿的具体办法由国务院主管部门会同其他有关部门分领域制定。

第十条 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，有关地方人民政府可以结合本地区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。

法律、行政法规或者国务院规定要求由中央财政和地方财政共同出资实施分类补偿或者由地方财政出资实施分类补偿的,有关地方人民政府应当按照规定及时落实资金。

第十一条 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。

国务院财政部门制定重点生态功能区转移支付管理办法,明确转移支付的范围和转移支付资金的分配方式。

第十二条 国家建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系生态保护补偿机制。中央财政和地方财政对开展自然保护地保护的单位和个人分类分级予以补偿,根据自然保护地类型、级别、规模和管护成效等合理确定转移支付规模。

第十三条 地方人民政府及其有关部门获得的生态保护补偿资金应当按照规定用途使用。

地方人民政府及其有关部门应当按照规定将生态保护补偿资金及时补偿给开展生态保护的单位和个人,不得截留、占用、挪用或者拖欠。

由地方人民政府统筹使用的生态保护补偿资金,应当优先用于自然资源保护、生态环境治理和修复等。

生态保护地区所在地有关地方人民政府应当按照国家有关规定,稳步推进不同渠道生态保护补偿资金统筹使用,提高生态保护整体效益。

第三章 地区间横向补偿

第十四条 国家鼓励、指导、推动生态受益地区与生态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。

根据生态保护实际需要,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。

第十五条 地区间横向生态保护补偿针对下列区域开展:

- (一) 江河流域上下游、左右岸、干支流所在区域;
- (二) 重要生态环境要素所在区域以及其他生态功能重要区域;
- (三) 重大引调水工程水源地以及沿线保护区;
- (四) 其他按照协议开展生态保护补偿的区域。

第十六条 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、财政等部门可以在规划、资金、项目安排等方面给予适当支持。

第十七条 开展地区间横向生态保护补偿,有关地方人民政府应当签订书面协议(以下称补偿协议),明确下列事项:

- (一) 补偿的具体范围;
- (二) 生态保护预期目标及其监测、评判指标;
- (三) 生态保护地区的生态保护责任;
- (四) 补偿方式以及落实补偿的相关安排;
- (五) 协议期限;
- (六) 违反协议的处理;
- (七) 其他事项。

确定补偿协议的内容,应当综合考虑生态保护现状、生态保护成本、生态保护成效以及地区经济社会发展水平、财政承受能力等因素。

生态保护地区获得的生态保护补偿资金,应当用于本地区自然资源保护、生态环境治理和修复、经济社会发展和民生改善等。需要直接补偿给单位和个人的,应当按照规定及时补偿,不得截留、占用、挪用或者拖欠。

第十八条 有关地方人民政府应当严格履行所签订的补偿协议。生态保护地区应当按照协议落实生态保护措施,生态受益地区应当按照约定积极主动履行补偿责任。

因补偿协议履行产生争议的,有关地方人民政府应当协商解决;协商不成的,报请共同的上一级人民政府协调解决,必要时共同的上一级人民政府可以作出决定,有关地方人民政府应当执行。

第十九条 有关地方人民政府在补偿协议期限届满后,根据实际需要续签补偿协议,续签补偿协议时可以对有关事项重新协商。

第四章 市场机制补偿

第二十条 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,拓展生态产品价值实现模式。

第二十一条 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。

第二十二条 国家建立健全碳排放权、排污权、用水权、碳汇权益等交易机制，推动交易市场建设，完善交易规则。

第二十三条 国家鼓励、支持生态保护与生态产业发展有机融合，在保障生态效益前提下，采取多种方式发展生态产业，推动生态优势转化为产业优势，提高生态产品价值。

发展生态产业应当完善农村集体经济组织和农村居民参与方式，建立持续性惠益分享机制，促进生态保护主体利益得到有效补偿。

地方各级人民政府应当根据实际需要，加快培育生态产品市场经营开发主体，充分发挥其在整合生态资源、统筹实施生态保护、提供专业技术支撑、推进生态产品供需对接等方面的优势和作用。

第二十四条 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。

第五章 保障和监督管理

第二十五条 政府及其有关部门应当按照规定及时下达和核拨生态保护补偿资金，确保补偿资金落实到位。

政府及其有关部门应当加强对资金用途的监督管理，按照规定实施生态保护补偿资金预算绩效管理，完善生态保护责任落实的激励约束机制。

第二十六条 国家推进自然资源统一确权登记，完善生态保护补偿监测支撑体系，建立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。

第二十七条 国家完善与生态保护补偿相配套的财政、金融等政策措施，发挥财政税收政策调节功能，完善绿色金融体系。

第二十八条 国家建立健全统一的绿色产品标准、认证、标识体系，推进绿色产品市场建设，实施政府绿色采购政策，建立绿色采购引导机制。

第二十九条 政府和有关部门应当通过多种形式，加强对生态保护补偿政策和实施效果的宣传，为生态保护补偿工作营造良好社会氛围。

第三十条 政府和有关部门应当依法及时公开生态保护补偿工作情况，接受社会监督和舆论监督。

审计机关对生态保护补偿资金的管理使用情况依法进行审计监督。

第三十一条 截留、占用、挪用、拖欠或者未按照规定使用生态保护补偿资金的，政府和有关主管部门应当责令改正；逾期未改正的，可以缓拨、减拨、停拨或者追回生态保护补偿资金。

以虚假手段骗取生态保护补偿资金的，由政府和有关主管部门依法依规处理、处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十二条 政府和有关部门及其工作人员在生态保护补偿工作中有失职、渎职行为的，依法依规追究责任。

第六章 附 则

第三十三条 本条例自 2024 年 6 月 1 日起施行。

研究成果

● 研究成果 |

公平竞争审查工作的实践与思考

林锋（北京市王玉梅律师事务所上海分所）

自2016年6月《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》发布以来，公平竞争审查制度作为一项防止政府过度和不当干预市场、保障资源配置最优的基本制度，逐步融入政府的日常工作。随着《公平竞争审查条例》（以下简称《条例》）在2024年8月1日的正式实施，凡涉及经营者经济活动的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施，均应进行公平竞争审查。公平竞争审查已成为政府制定各类规范性文件的标准程序。

笔者所在的律师团队于近几个月来陆续接到了若干个需要进行公平竞争审查的文件。比如，在涉及到节能的规划文件中，提到了具体项目名称和具体企业名称；在循环经济发展文件中，提到了具体企业的名称；在数字发展规划文件中，提到了具体高校的名称；在产业发展规划文件中，提到了具体企业的名称。这一类情形，由于明确地指出了极为个别的“特定经营者”，指征十分清晰，因此我们的审核结果也明确且无争议。

但是，若文件提到的经营者范围扩大了呢？比如说，没有提及具体企业名称，但设定了一定的范围，可能包括数十家，甚至数千家企业，是否还会构成“特定经营者”，从而产生限制竞争的效果呢？

关于这个问题，《2018年公平竞争审查重点督查发现的典型问题及整改情况》提到：辽宁省住房和城乡建设厅在2017年8月印发《关于进一步扶持建筑业企业发展的意见》（辽住建〔2017〕162号），要求建立省级重点扶持企业名录，支持名录内企业优先参与省内国有资金投资的重点工程；新疆维吾尔自治区人民政府在2017年8月印发《关于机械工业调结构促转型增效益的实施意见》（新政办发〔2017〕150号），鼓励各级财政资金优先采购疆内生产的装备产品。

在以上督查发现的问题中，无论是设置扶持企业名录，还是圈定采购范围，经营者的范围的确较大，甚至相当得大，但仍然是通过设定特定经营者的方式限制了公平竞争。无论是《条例》，还是2022年3月5日发布的《中共中央 国务

院关于加快建设全国统一大市场的意见》，提出的是在全国统一大市场中对各类市场主体“一视同仁、平等对待”。因此，政策文件一旦有违该原则，就限制了公平竞争，相应的条款应当予以修改或废止。

《条例》的审查标准是判断政策措施是否会产生排除、限制竞争的效果。但是，在审查过程中，笔者团队也发现，如何正确理解和适用这些标准，比如优惠政策的范围和条件等方面，需要政府法律顾问进行更加细致和严谨的分析与把关。

比如拟出台的促进科技创新政策措施，规定包括“首次获批的国家高新技术企业、技术创新示范企业，给予一次性经费支持”；“新认定的国家级、省级技术转移服务机构和人才培养基地，给予一次性经费支持”；“新获批的国家级国际科技合作基地，给予一次性经费支持”等内容，各种形式、各种类型，不一而足。此类内容是否会违反公平竞争呢？

是否会导致限制竞争的结果，一方面，《条例》给出了自己答案；另一方面，作为政府法律顾问，还需要在事实调研和法律检索的基础上，全面分析和判断政策对市场竞争的影响及其适用范围的公平性，方可做出有理有据的分析和意见：

（一）已有或即将有符合这类特定条件的企业的情形

当已有企业或即将有企业符合这些特定资格时，政策将对这些企业提供额外的经费支持，其他未获得此资格的企业可能会处于竞争劣势。尤其是这些高新技术企业和创新示范企业已经享受了其他层面的政策优惠，如税收减免或专项扶持，再给予经费支持可能进一步加大它们与其他普通企业之间的竞争优势。

虽然存在一定程度上的限制竞争情形，但《条例》第十条还明确规定，起草单位起草的政策措施，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有“选择性、差异化的财政奖励或者补贴”等影响生产经营成本的内容。也就是说，虽然该类政策规定的财政奖励或补贴可能对生产经营成本产生影响，但《条例》还是规定了例外情形，如果取得法律、行政法规依据或者国务院批准，就可以得到豁免。

（二）当前若没有符合这类特定条件的企业的情形

如果当前没有任何企业符合上述资格，那么该政策的实施暂时不会带来直接的市场竞争不平等。事实上，这类政策的设立目标是激励企业通过技术创新来提升自身实力并达到标准。可以视作一种激励创新的方式。然而，问题可能出现在未来当有企业符合资格时，政策的实施可能仍会影响市场的公平竞争环境，尤其

是如果政策过于倾向这些特定企业类型，会出现市场竞争的失衡。如果该政策执行时没有考虑其他未能达到这些资格的企业，其公平性将成为问题。

对此，《条例》在第十二条也给出了答案，起草单位起草的政策措施，具有或者可能具有排除、限制竞争效果，但符合下列情形之一（包括：（1）为维护国家安全和利益发展的；（2）为促进科学技术进步、增强国家自主创新能力的；（3）为实现节约能源、保护环境、救灾救助等社会公共利益的；（4）法律、行政法规规定的其他情形），且没有对公平竞争影响更小的替代方案，并能够确定合理的实施期限或者终止条件的，可以出台。

一方面，《条例》作为行政法规，已经为符合特定条件的情形提供了豁免机制。另一方面，这些条件要么符合公共利益，要么促进市场竞争。此外，还要求在无法替代的情况下设定合理的实施期限或终止条件，进一步限定了政策的适用范围。本质上，这些规定旨在推动国家整体经济社会的发展，而非偏袒某些特定经营者。因此，这类政策既符合国家立法的初衷，也有助于实现公平竞争的立法目的，确保市场资源的合理配置。

综上所述，自《条例》发布以来，对政府法律顾问的服务提出了更高要求。不仅需要全面、准确地检索相关法律法规，还必须深入理解这些法律法规的具体内涵及其适用范围，尤其是在涉及市场竞争、企业优惠政策等复杂领域时。只有通过严谨的法律分析和审慎的解读，才能确保所出具的审查意见符合法律规定，具有足够的说服力和法律依据。这要求法律顾问具备更高的专业能力和责任意识，以保证审查工作的合法性和公正性。