上海市律师协会 SHANGHAI BAR ASSOCIATION

国资国企 专业委员会

2026 第五期

总 第七十二期



法讯

✓国资国企业务研究

王栋 律师

上海联合产权交易所

国有股权优先购买权行使操作实务（2026 现行法修订版）

李莹晖 律师

破产程序中追收未缴出资的法律思考与实践总结

张莹琳 律师

与分公司约定仲裁管辖的当事人向总公司提出仲裁情形下的应对

✓国资国企专委会简讯

国资国企专委会

牵头举办国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训

多位委员获聘上海国际经济贸易仲裁委员会新一届仲裁员

王栋 律师

受邀为国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训班作专题分享

解读企业违规经营投资责任追究实施办法

邓雄仔 律师

承办案例荣获律新社 2025 年度 建筑工程与房地产领域标杆案例

王悦建 律师

荣获“品质中国法律服务行业合作伙伴”称号

✓专业之星

马荣 律师 / 邹红黎 律师 / 魏敏华 律师

特别鸣谢 本期封面为徐宇舟律师 摄影作品

主任：
王 栋

副主任：
按姓氏拼音
杭 炜
廖潇歌
林则达

编委：
按姓氏拼音
董江晨 廖佩娟
马 荣 沈彦炜
孙 静 沈 珮
唐秀红 徐宇舟
姚 婕 邹红黎
张莹琳

执行编辑：
姚 婕

♣ 国资国企业务研究

上海联合产权交易所国有股权优先购买权行使操作实务（2026 现行法修订版） 4
破产程序中追收未缴出资的法律思考与实践总结 10
与分公司约定仲裁管辖的当事人向总公司提出仲裁情形下的应对 15

♣ 国资国企专委会简讯

国资国企专业委员会牵头举办国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训 20
国资国企专委会多位委员获聘上海国际经济贸易仲裁委员会新一届仲裁员 26
王栋律师受邀为国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训班作专题分享，解读企业违规经营投资责任追究实施办法 27
邓雄仔律师承办案例荣获律新社 2025 年度建筑工程与房地产领域标杆案例 30
王悦建律师近日荣获“品质中国法律服务行业合作伙伴”称号 32

♣ 专业之星

马 荣 律师 36
邹红黎 律师 37
魏敏华 律师 38

♣ 行业动态

《习近平经济思想研究》刊发张玉卓署名文章：加快推进国资央企高质量发展 为中国式现代化建设贡献更大力量 40
《学习与研究》刊发国务院国资委党委署名文章：打好“五大攻坚战”全面履行“十五五”时期国资央企战略使命 45
国务院国资委组织开展中央企业生态环境保护工作专题学习 统筹推进高质量发展和高水平保护 更好服务美丽中国建设 50
国务院国资委党委认真传达学习贯彻习近平总书记 近期重要讲话重要指示批示精神 52

♣ 新法新政

中华人民共和国行政复议法实施条例 55
中华人民共和国矿产资源法实施条例 69
行政法规制定程序条例 84
中共中央办公厅 国务院办公厅印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》 92

本法讯所发表及或转载的所有内容仅供学习参考之用，所刊载的图片、标识、版面设计、专栏目录与名称等均受我国法律保护，部份文章和图片源于网络转载，系出于传递相关信息之目的，意在为公众提供免费服务。
本法讯对转载内容的版权归属和权利瑕疵不承担核实责任，若任何单位或个人认为本法讯转载内容涉嫌侵犯其合法权益，应及时向本法讯提出书面意见，并提供相关证明材料和理由，本法讯在收到上述文件后将采取相应措施。
本法讯对所载文章中的陈述、观点、判断保持中立，并不对其所含内容的准确性及完整性承担责任，相关内容亦不作为对外的法律意见或建议。

国资国企
专业委员会



国资国企业务研究

- ✓ 王　栋 律师　上海联合产权交易所国有股权优先购买权行使操作实务（2026 现行法修订版）
- ✓ 李莹晖 律师　破产程序中追收未缴出资的法律思考与实践总结
- ✓ 张莹琳 律师　与分公司约定仲裁管辖的当事人向总公司提出仲裁情形下的应对



上海联合产权交易所国有股权优先购买权行使操作实务（2026现行法修订版）

作者：北京大成(上海)律师事务所 王　栋 律师



王　栋 律师
上海市律师协会国资国企专业委员会 主任
北京大成（上海）律师事务所 律师
电子邮箱：dong.wang@dentons.cn

根据我国现行国有资产监管及公司法律制度，国有有限责任公司股权对外转让，原则上应当依法在产权交易机构实施公开挂牌交易。在国资股权进场流转环节，标的企业原有股东的优先购买权行使问题，直接影响股权转让协议效力、股权过户履行及交易违约追责等一系列法律后果，长期以来都是国有产权交易参与各方重点关注的疑难实务问题。

原股东优先购买权的规范行使，是国有产权交易领域兼具实操性与争议性的核心要点。2024年全新修订的《中华人民共和国公司法》（以下简称“2024年《公司法》”），就股权对外转让的书面告知义务、同等条件认定标准等内容作出全新规制；《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定（四）》（以下简称“《公司法解释四》”）第二十二条进一步明确：国有股权在产权交易场所挂牌交易，适用公司法关于“书面通知”“同等条件”的规定时，可参照交易机构专项规则。结合《企业国有资产交易监督管理办法》（国资委、财政部令第32号，以下简称"32号令"）监管框架、上海联合产权交易所有限公司（以下简称“上海联交所”）最新版《企业国有产权转让操作规则》及《股东行使优先购买权操作指引》，本文依据2026年现行有效法律法规，系统梳理上海联交所国有股权进场交

易模式下，股东优先购买权的行使路径、标准化操作流程及合规风控要点，为转让方、受让方、标的企业及全体股东提供合规完备、落地性强的实务操作参考。

一、法律适用与规则体系

国有股权场内转让场景下，股东优先购买权规制体系呈现“法律基础+监管规章+场所细则”三层架构，上位法划定原则边界，国资监管文件确立监管要求，产权交易所规则细化实操流程，现行有效核心依据如下：

1.《公司法》

有限责任公司股东向外部第三方转让股权，应当就转让份额、交易定价、付款方式、履约期限等关键事项，向其他股东履行书面告知义务；原有股东在同等交易条件下，依法享有优先受让权利；股东收到书面通知之日起三十日内未作出答复的，视为放弃优先购买权；多名股东同步主张优先购买的，可自行协商受让比例，协商无法达成一致的，按照各自出资比例行使优先购买权；公司章程作出特别约定的，以章程规定优先适用。

2.32 号令

严格落实国有产权进场公开交易原则，要求各产权交易机构制定原股东优先购买权专项操作细则，从制度层面保障存量股东法定权利。

3.《公司法解释四》

专门针对产权交易机构场内国有股权转让作出特别规定，明确该类交易中书面通知形式、同等条件判定标准，可直接适用产权交易机构自治规则。

4.上海联交所专项交易规则

以上述《股东行使优先购买权操作指引》及 2025 年版《企业国有产权转让操作规则》为直接实操依据，为本地区国资股权行权办理提供统一流程标准。

二、优先购买权两大行使路径：场内行权与场外行权

上海联交所近年优化行权规则，打破传统旧规单一限制，确立场内行权与场外行权并行的双轨模式，完全契合新《公司法》保护股东固有权利的立法初衷，两种行权方式均具备合法效力。

（一）场内行权模式

项目信息公开披露周期内，有意向行权的原有股东，主动向上海联交所提交股权受让申请材料，严格依照挂牌公告要求足额缴纳交易保证金，最终以外部意向方竞价形成的市场成交价作为同等条件，完成优先受让确认、合同签署及产权交割，全流程纳入交易所场内统一监管。

（二）场外行权模式

若股东未在公告周期内提交受让申请、未按期缴纳保证金，不直接丧失优先购买权。在全部外部意向方竞价结束、确定最终交易价格后，股东可依据转让方出具的正式书面通知，在限定履约期限内，以同等市场价格主张优先购买，并按交易所要求补充完善场内登记、材料备案等手续。

（三）行权方式特殊限制

如国有转让方基于国资管理、交易效率等需求，限定原股东仅可通过场内方式行权，需履行前置合规程序：要么取得全部未放弃优先购买权股东的书面同意文件，要么向上海联交所出具责任承诺函，自行承担单一行权限制引发的全部法律风险、诉讼赔偿及合规责任。

三、上海联交所优先购买权全流程操作规范

常规国有股权转让完整流程包含：转让申请受理、控制权项目预披露、正式信息挂牌、意向受让登记、竞价组织与合同签约、交易资金统一结算、出具产权交易凭证七大环节。其中，股东优先购买权的争议焦点与实操难点，集中在意向登记阶段及市场定价完成后的行权确认环节，结合意向方征集结果，分三类场景差异化处置：

（一） 披露期满仅存量股东报名意向

1. 若只征集到一个其他股东提交有效受让意向的，该股东将作为受让方与转让方按照上海联交所相关规定履行成交手续。2. 若征集到两个及两个及以上其他股东提交有效受让意向的，则通过竞价确定受让方。

（二） 披露期满同时存在存量股东与外部意向方

3. 同等条件核心基准：以场内竞价、报价形成的最终成交价格，作为股东行使优先购买权的核心判定标准。4. 单一股东申请行权：该股东依法取得优先受让资格，优先于外部投资人签约受让。5. 多名股东同步行权：优先通过内部协商确定股权分配方案，协商无果则按转让时各自的出资比例行权。6. 选择场内行权的其他股东已行权的，交易所及转让方不再另行征询未进场的其他股东意见，避免交易久拖不决。7. 股东明确放弃权利或超期未答复的，视为放弃优先购买权，项目流转至纯外部意向方交易流程。

（三） 仅外部意向方报名或股东放弃行权

1. 最终交易价格确定后的3个工作日内，转让方必须向所有未书面放弃优先购买权的股东，送达正式书面通知，清晰载明行权截止期限、手续办理要求、保证金缴纳、合同签署等核心事项，股东明确不行权或逾期未反馈的，视为放弃行权。2. 限期内单一股东提出行权申请的，该股东即成为受让方。3. 多名股东集中行权的，由该等股东采取协商方式确定各自受让比例，协商不成的，按照转让时各自的出资比例行权。4. 全体股东均放弃行权或超期未响应的，由竞价胜出的外部意向方完成后续交易。另，转让方要求其他股东只能以场内行权方式行权的项目，应当取得标的公司所有未放弃优先购买权的其他股东的同意，或者向上海联交所就其要求其他股东只能场内行权作出自愿承担相应法律责任的书面承诺。

四、实操要点梳理与法律风险提示

（一）章程自治与股东约定优先适用

公司章程针对优先购买权的行使条件、通知时限、办理流程、特殊限制等作出特别约定，或股东之间已签署合法有效的补充协议、行权约定的，在不违反法律强制性规定前提下，优先按照章程及股东合意执行，是化解行权争议的首要依据。

（二）股权债权捆绑转让的行权边界

若国有转让方采取“股权+债权”组合捆绑挂牌模式，原股东主张优先购买权时，不得拆分标的，须整体受让股权及附带债权；股东与外部投资主体联合组成联合体参与受让的，不再享有法定优先购买权。

（三）默示放弃的法定认定标准

股东签收书面行权告知文件后，未在法定期限、公告期限或通知约定期限内作出明确行权意思表示，一律构成默示放弃；超期后再向交易所提出的行权申请，联交所有权直接不予受理。

（四）同等条件的实质判定要素

同等条件并非单一价格对标，而是包含转让总价、付款节奏、支付形式、标的股权完整度、交割时间安排、过渡期损益承担、或有负债处置等多项综合要素，股东仅针对部分交易条件主张优先受让，不具备法律效力。

（五）保证金缴纳与合同履约义务

场内行权股东需严格遵守时限要求，足额缴付交易保证金；选择场外行权的股东，必须在转让方通知限定时间内补办场内全部手续并完成缴费，逾期拒不履约的，不仅丧失优先购买资格，还需依法承担缔约过失责任或相应的违约责任。

五、规则修订核心变化与适用边界

（一）2026现行规则修订重点

1. 全面对接2024年新《公司法》条文内容，统一行权告知时限、答复要求、比例分配等规则，删减旧规中冗余的股东同意前置程序，简化交易流程。2. 正式固化“场内+场外”双轨行权机制，拓宽股东权利行使渠道，强化法定权利保障力度。3. 优化国资控制权变更项目预披露管理制度，与现行国资资产交易监管新规保持同步衔接。4. 细化书面通知的法定内容、送达时限、答复要求及默示放弃判定标准，从制度源头减少同类交易纠纷。

（二）规则适用范围界定

本文实操规则仅适用于在上海联交所公开挂牌的有限责任公司国有股权转让项目；全国其他地区产权交易机构、地方性交易所的国资股权行权操作，需以各机构单独制定的交易制度为准；股份有限公司国有股权流转、非国有股权普通转让，均不在本规则适用范围内。

六、结语

综上，上海联交所现行国有股权交易规则，已完成与新《公司法》、国资系列监管制度的系统性衔接。以双轨行权机制为核心架构，清晰划定行权路径、操作流程、权利边界与责任分担机制，在严守国有资产交易“公开、公平、公正”基本原则、防范国资流失的基础上，充分保障有限责任公司原股东的法定优先购买权益。通过制度平衡国资监管刚性要求与企业内部自治空间，能够有效提升国有股权交易流转效率，减少行权类商事争议，筑牢产权交易合规防线，推动区域国有资产流转业务持续规范化、法治化运行。

作者：北京大成(上海)律师事务所

王　栋　律师

二〇二六年五月



破产程序中追收未缴出资的法律思考与实践总结

作者：上海至合律师事务所　李莹晖 律师



李莹晖 律师
上海市律师协会国资国企专业委员会 委员
上海至合律师事务所 律师
电子邮箱：liyinghui@zhihepartners.com

在破产程序中，追收未缴出资是管理人履行职责、维护债权人利益的重要环节。本文从法律理论与实践案例相结合的角度，深入探讨破产程序中追收未缴出资的相关问题，为管理人及相关法律从业者提供参考与借鉴。

一、追收未缴出资的背景与意义

追收未缴出资纠纷，是指管理人在债务人进入破产程序后，因债务人的出资人未履行按期足额缴纳所认缴的出资额义务，管理人在破产程序中进行追收而产生的民事纠纷。此类纠纷涉及公司设立时的出资义务以及增资时的出资义务，违反出资义务的情形包括未履行（如拒绝出资、虚假出资）或未全面履行（如部分缴纳、瑕疵出资）。

根据中国裁判文书网数据，近三年全国追收未缴出资纠纷案件达2100余起，主要集中在浙江、江苏、上海、广东等经济发达地区，占比超79.91%。其中，上海占比16.19%，仅次于浙江（36.43%）和江苏（18.89%）。此类纠纷的高效处理是管理人履职能力的重要考验。

二、典型案例

案例一：管理人主张追缴出资额

2016年，虞某、李某设立xx公司，注册资本1000万元，认缴期限为20年。2024年6月，法院裁定受理xx公司破产清算，管理人发现两股东未履行任何出资义务，遂提起诉讼，要求其缴纳注册资金并支付逾期利息。

案例二：股权转让人及受让人的出资责任

2021年，滕某等股东通过多次股权转让变更股权结构，但未履行出资义务。2023年，法院受理xx公司破产清算，管理人起诉现任股东及历史股东，要求其缴纳出资并承担补充责任。

案例三：名义股东的出资责任

2016年，xx公司成立后经历股权变更，张某、李某成为股东但未实缴出资。2023年，法院受理破产清算，管理人起诉要求其缴纳出资。张某辩称其为名义股东，但法院认为名义股东仍需履行出资义务。

案例四：股东债权与出资义务的抵销问题

2021年xx公司注册资本2127.66万元，李某某等多名股东认缴未实缴。2022年公司破产清算，管理人起诉要求李某某等多名股东补缴出资。李某某抗辩称其与公司资金往来差额超273万元（备注“借款”“还款”），远超认缴额，李某某以其对xx公司的借款抵扣出资义务，但法院认为借款与出资性质不同，不能抵销，要求其履行出资义务。

三、追收未缴出资纠纷的诉讼思路

（一）主体资格

1.原告主体：原则是公司为原告，管理人代表公司提起诉讼。但具体诉讼代表人是管理人还是管理人的负责人，暂无明确规定，案例检索发现采用两种方式的均有。特殊情形下，债权人可代表全体债权人起诉，但追回财产纳入破产财产，不享有优先清偿权。实务中，以债权人作为原告提起追收未缴出资诉讼的案例较少。

2.被告主体：包括未履行出资义务的股东、抽逃出资的股东、股权转让人及受让人、名义股东与实际控制人、董事、高级管理人员等。

（二）诉讼请求

1.债务人企业作为原告，诉讼请求一般表述为：判令被告 xx 向原告缴纳注册资本/返还抽逃出资款（如有）xx 万元，并以 xx 万元为基数，从 xx 年 xx 月 xx 日起按照同期银行贷款利率标准支付利息/资金占用损失至 2019 年 8 月 19 日，从 2019 年 8 月 20 日起按照 LPR 标准支付利息/资金占用损失至实际缴足/返还之日止。

2.债权人作为原告，诉讼请求一般表述为：判令被告 xx 向第三人 xx 公司返还出资款 xx 万元及利息损失（以 xx 万元为基数，自 xx 年 xx 月 xx 日起至 2019 年 8 月 19 日止，按中国人民银行同期贷款基准利率计算，自 2019 年 8 月 20 日起至实际给付之日止，按同期全国银行间同业拆借中心公布的贷款市场报价利率计算）,并将该款项纳入第三人破产财产。

（三）证据材料收集和种类

1.原告证据：法院受理破产申请的裁定书、公司章程、股东名册、出资协议等证明股东出资情况的文件、工商登记档案、银行流水、财务报表等验证实际出资情况的资料、管理人发出的催缴函及股东未履行的记录等。

2.被告证据：实缴出资证明（如转账记录、验资报告）、资金转出的合法依据（如借款合同、关联交易文件）、股权转让协议及受让人知情声明、名义股东的代持协议及实际出资人支付凭证、董事、高管未参与抽逃出资的证明等。

四、追收未缴出资纠纷案件常见争议焦点

（一）未届出资期限的转让股权人是否承担责任

新《公司法》第八十八条明确，2024 年 7 月 1 日后未届出资期限股权转让，由受让人承担出资义务，转让人负补充责任；若转让时存在“出资不足”（如未按期出资或非货币出资显著低于认缴额），转让人与受让人在不足范围内连带担责，但受让人善意（不知情且不应知情）除外。此前纠纷按原法处理。[最高法批复：新法第八十八条仅适用 2024 年 7 月 1 日后转让行为，此前纠纷依原法公平处理。]

新法实施前的司法实践中，一般认为未届期转让股权后，原股东无出资义务，由受让人担责。但是，若原股东恶意转让股权逃避债务（如债务已发生、0 元转让、减资逃避责任等），需承担连带责任。恶意认定需综合债务形成时间、转让对价合理性、身份关联性等因素。

（二）基于代持关系登记的股东主张其并非实际股东，原则上不免除出资义务

商业活动中股权代持导致登记股东与实际股东分离。追收未缴出资纠纷中，管理人主张以工商登记的股东（名义股东）担责，其常以代持协议抗辩。法院基于外观主义原则，认定代持协议仅约束内部双方，不得对抗外部债权人；破产程序中，登记股东出资义务涉及全体债权人利益，名义股东不得以代持为由免责。

如前述典型案例二（新《公司法》实施后）中，法院认为，案涉股权转让均发生于2024年7月1日之前，故本案关于转让人出资责任的认定，不适用新《公司法》第八十八条第一款的规定；原告依据新《公司法》第八十八条第一款主张历史股东李某、张某某 1、任某、陆某对转让人未能足额缴纳的出资部分承担补充责任，缺乏依据，本院不予支持。

（三）不得以股东对公司享有的债权与其应返还的出资额相抵销

股东以债权作为对价出资需履行公司决议程序，但在追收未缴出资纠纷中，股东主张以对公司债权抵扣出资的，法院通常不予支持。依据《企业破产法司法解释（二）》第四十六条，股东因欠缴出资所负债务不得与公司对其债务抵销，否则损害其他债权人平等受偿权。破产程序中，股东债权应另行申报，不得直接冲抵出资义务。

如前述典型案例四中，法院认为，被告李某某转入原告破产公司的款项多标注为“借款”、“还款”等，无一标注为“出资款”，根据相关规定，被告李某某对原告的借款不能与其出资款进行抵扣，如被告李某某认为其对原告享有债权，应及时向管理人进行债权申报。

（四）董事、高级管理人员是否应当承担出资赔偿责任

新《公司法》第一百九十一条规定，董事、高管因故意或重大过失未催缴股东出资，需对债权人承担直接赔偿责任，突破“公司独立人格”限制。司法实践对责任认定标准存在分歧。如最高院（2018）最高法民再366号案件中，董事未催缴即违反勤勉义务，行为与公司损失存在法律因果关系，赔偿以未缴出资为限。又如（2022）京民终399号案件中，则需证明董事行为与破产结果存在直接因果关系，否则免责。

（五）公司实际控制人是否应对股东未履行或未全面履行出资额承担连带责任

现行法律未将实际控制人纳入股东出资瑕疵责任主体，依《公司法》及司法解释，责任由股东、发起人或受让人承担。实际控制人仅在协助抽逃出资等特定情形间接担责，不直接因出资瑕疵担责。司法实践中存在分歧。如（2024）苏0282民初2873号案件中，若实际控制人滥用控制权致公司丧失独立性（如财产混同），可参照《公司法》第二十条第三款判连带责任。但（2021）京0106民初8740号案件中，连带责任需法律明文规定，无依据则驳回诉求。

（六）多次股权转让下，未届出资期限转让股权的多位前手股东承担补充责任的特殊问题

破产程序启动后，管理人可要求股东补足未实缴出资（不受出资期限限制），责任主体涵盖所有未完全履行义务的股东。多次转让情形下，责任顺序法无明文规定，司法实践形成两派观点：（1）逐层追责：由最终受让人向前追溯，前手股东依次承担补充责任（如北京海淀法院首例新《公司法》判决）。（2）保护善意前股东：若转让时出资期限未届满且无恶意，前股东可免责（如上海二中院（2021）沪02民终1815号案）。

五、小结

追收未缴出资是破产管理人履职过程中的关键环节，涉及众多法律问题和实践操作。本文通过对相关案例的分析和对法律规定的梳理，旨在为管理人在处理此类纠纷时提供可参考的思路和有效的策略，以更好地维护债权人利益，推动破产程序的顺利进行。

作者：上海至合律师事务所

李莹晖 律师

洪 亮 律师

王璐瑶 律师

二〇二六年五月



与分公司约定仲裁管辖的当事人向总公司提出仲裁情形下的应对

作者：上海市金茂律师事务所　张莹琳 律师



张莹琳 律师
上海市律师协会国资国企专业委员会 委员
上海市金茂律师事务所 合伙人
电子邮箱：elenazhang@jinmao.com.cn

一、问题的提出

近期有集团公司客户咨询，其收到仲裁委员会寄送的仲裁通知，将其列为案件被申请人，还被查封了银行基本户账户。事实上，仲裁申请人依据的仲裁条款出自申请人和集团公司的某一分公司签订的合作协议，集团公司询问如何处理，特别是如何解封账户？

笔者认为分公司具备诉讼主体资格，被申请人应是分公司，建议集团公司立即向有管辖权的中院提出申请确认仲裁协议无效程序，请求确认申请人与被申请人集团公司之间不存在仲裁协议，仲裁委员会不应受理、无权审理被申请人向申请人提出的仲裁。待中院做出裁决后，向财产保全法院提出解除财产保全申请。

相关法规和案例梳理如下，供参考。

二、相关法律规定

《民法典》第74条法人可以依法设立分支机构。法律、行政法规规定分支机构应当登记的，依照其规定。

分支机构以自己的名义从事民事活动，产生的民事责任由法人承担；也可以先以该分支机构管理的财产承担，不足以承担的，由法人承担。

《民事诉讼法》第51条第1款：公民、法人和其他组织可以作为民事诉讼的当事人。

《最高人民法院关于适用<中华人民共和国民事诉讼法>的解释》第52条：民事诉讼法第五十一条规定的其他组织是指合法成立、有一定的组织机构和财产，但又不具备法人资格的组织，包括：(五)依法设立并领取营业执照的法人的分支机构。

《仲裁法》第4条：当事人采用仲裁方式解决纠纷，应当双方自愿，达成仲裁协议。没有仲裁协议，一方申请仲裁的，仲裁委员会不予受理。

《最高人民法院关于适用<中华人民共和国仲裁法>若干问题的解释》第12条：当事人向人民法院申请确认仲裁协议效力的案件，由仲裁协议约定的仲裁机构所在地的中级人民法院管辖；仲裁协议约定的仲裁机构不明确的，由仲裁协议签订地或者被申请人住所地的中级人民法院管辖。

三、司法裁判实务梳理

需要提醒的是，在最终提起确认仲裁协议无效程序前笔者还是做了轮检索，发现实务中还是存在两种相左的处理。

（一）部分法院认为，分公司具备独立经营和独立诉讼主体资格，其以自身名义对外签订的仲裁条款效力不应及于总公司

【案例01】某某有限公司某某总承包分公司、某某工程有限公司等建设工程施工合同纠纷民事管辖上诉管辖裁定书(2023)陕08民辖终***号

【法院裁判认为】本院经审查认为，依法设立并领取营业执照的法人的分支机构具有独立的诉讼主体资格，根据合同相对性，上诉人某某工程有限公司某某总承包分公司与被上诉人之间签订的仲裁协议不能直接及于某某工程有限公司。根据《中华人民共和国仲裁法》第四条规定，当事人采用仲裁方式解决纠纷，应当双方自愿，达成仲裁协议。没有仲裁协议，一方申请仲裁的，仲裁委员会不予受理。

【案例02】某某1有限公司与某某2有限公司确认仲裁协议效力纠纷案（2015）沪一中民认(仲协)字第*号

【法院裁判认为】本院认为，《销售合同》上签字盖章的系某某2公司上海分公司而非某某2公司，虽然某某2公司对该份合同的效力予以认可，但是某某2公司某某分公司作为总公司的分支机构，具有合法的经营权，可以以自己的名义对外签订合同，且该分公司并未确认系争合同系代表某某2公司所对外签订，故系争《销售合同》并非某某1公司和某某2公司之间签订，某某2公司并非适格的合同主体，某某1公司要求确认其与某某2公司之间签订的《销售合同》项下的仲裁条款有效的申请缺乏事实依据，本院难以支持。

（二）部分法院认为，总公司作为法人主体，仲裁条款应及于总公司，总公司应当承担民事责任

【案例03】某某3有限公司与某某1科技有限公司申请确认仲裁协议效力民事裁定书（2023）京04民特***号

【法院裁判认为】本院认为，首先，某某1和某某2公司之间《业务委托合同》中的仲裁条款，具有明确的请求仲裁的意思表示、仲裁事项及选定的仲裁委员会，符合《中华人民共和国仲裁法》第十六条的规定。其次，《中华人民共和国民法典》第七十四条规定……依照其规定。分支机构以自己的名义从事民事活动，产生的民事责任由法人承担；也可以先以该分支机构管理的财产承担，不足以承担的，由法人承担。依据该规定，分支机构的民事责任可由法人承担，故某某1依据其与某某3公司的分公司某某2公司之间有效的仲裁协议，向仲裁机构请求某某3公司对其分公司的合同行为承担民事责任，仲裁机构予以受理，并无不妥。故《业务委托合同》中的仲裁条款对某某3公司具有约束力。

【案例04】某某1运销有限公司与某某2有限公司申请确认仲裁协议效力民事裁定书（2019）京04民特***号

【法院裁判认为】某某1公司认为，其分公司某某煤矿与某某2公司签订的仲裁协议，不能对某某1公司发生法律效力。对此，本院认为，《债权转让协议》中的仲裁约定有“请求仲裁的意思表示”、“仲裁事项”和“选定的仲裁委员会”，其意思表示具体、明确，符合《仲裁法》第十六条的规定，故该仲裁协议有效。虽然《债权转让协议》是某某1公司分公司某某煤矿与某某2公司签订的，但根据《中华人民共和国公司法》第十四条的规定，分公司不具有法人资格，其民事责任由公司承担，故某某2公司依据其与某某1公司分公司签订的有效仲裁协议，向仲裁机构请求某某1公司对其分公司的合同行为承担民事责任，仲裁机构予以受理，并无不当。综上，某某1公司申请确认《债权转让协议》中的仲裁条款对其无效的理由不能成立，本院不予支持。

四、小结

结合上述情况，针对集团公司的管控，笔者建议总公司加强事前管控，要求下属分公司在对外签订合同时，就仲裁条款约定以进一步明确至“仲裁条款仅约束合同签订主体，不及于总公司”。

如法院认定总公司不应为被申请人的，也要提前做好“如仲裁裁决分公司承担责任但其自身没有能力承担时，申请人在执行阶段追加总公司作为责任主体”的应对工作。

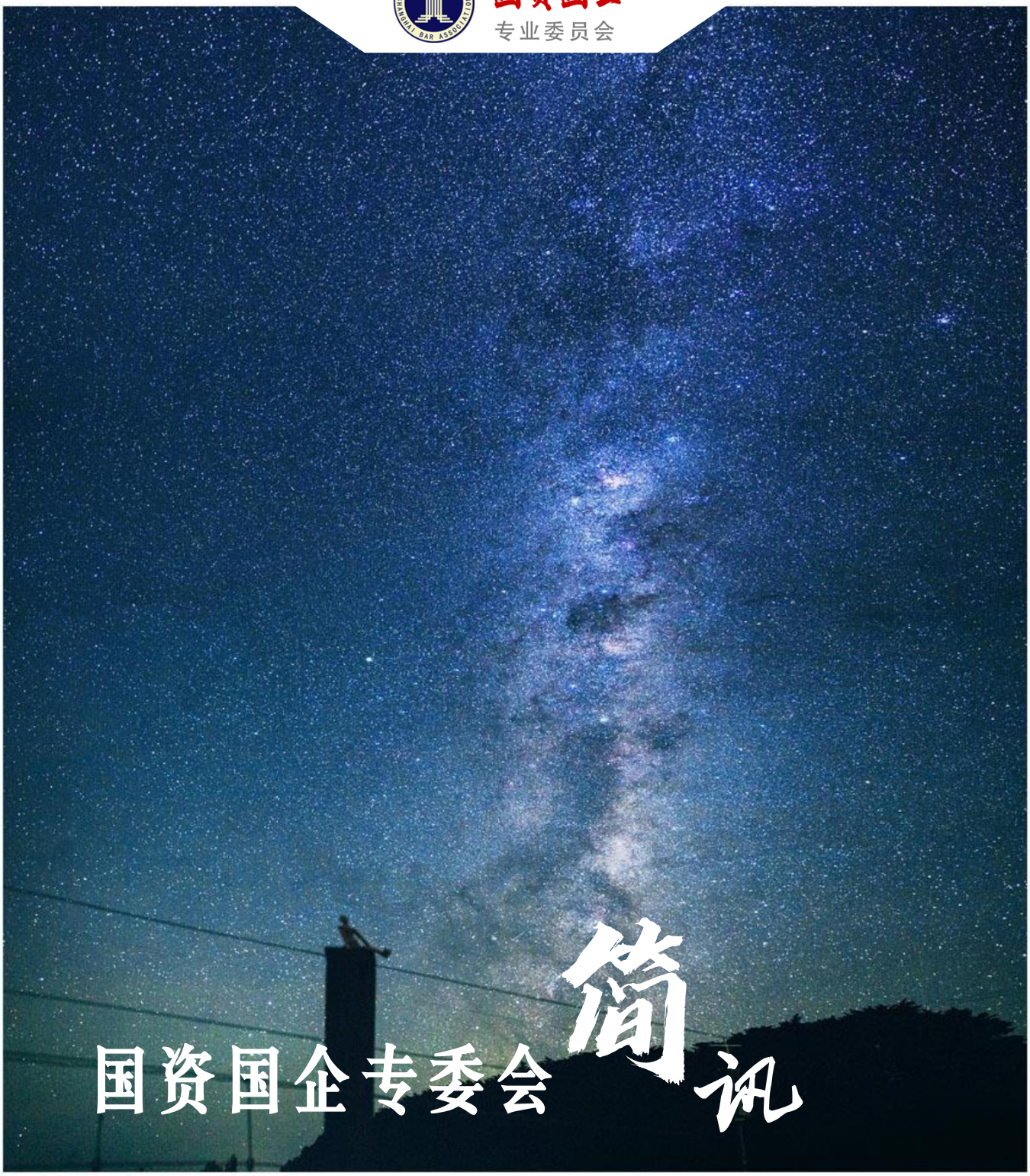
作者：上海市金茂律师事务所

张莹琳 律师

汪 鑫 律师

二〇二六年五月

国资国企
专业委员会



国资国企专委会简讯

- ✓ 国资国企专业委员会牵头举办国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训
- ✓ 国资国企专委会多位委员获聘上海国际经济贸易仲裁委员会新一届仲裁员
- ✓ 王　栋 律师受邀为国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训班作专题分享，解读企业违规经营投资责任追究实施办法
- ✓ 邓雄仔 律师承办案例荣获律新社 2025 年度建筑工程与房地产领域标杆案例
- ✓ 王悦建 律师近日荣获“品质中国法律服务行业合作伙伴”称号



国资国企专业委员会牵头举办国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训

2026年4月28日至4月29日，由上海律协国资国企专业委员会、企业法律顾问专业委员会、上海律协律师学院联合主办的国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训班圆满举行。本次培训紧扣当前国资监管新形势与国企合规工作重点，聚焦法律顾问核心技能、公司治理合规、招投标实务等关键领域，为全市律师、国企法务及相关从业人员带来一场专业、系统、务实的能力提升课程。



2026年4月28日，第一日培训由上海律协国资国企专业委员会副主任、上海七方律师事务所合伙人廖潇歌主持。

开班仪式上，上海律协副会长、上海中夏律师事务所主任张鹏峰发表致辞。他

强调，国有企业是国民经济的压舱石，是经济社会高质量发展的重要基础与战略支撑。在全面依法治国、国资监管持续从严、责任终身追责机制不断压实的背景下，健全合规管理体系、筑牢风险防控防线，已成为国有企业稳健运营、保值增值的核心保障。他寄语参训学员，要立足服务国家与地方发展大局，坚守专业初心、提升综合素养，以高水平法律服务助力国企深化改革、完善治理、防范风险，为推动国资国企事业持续健康发展贡献法治力量。





全国律协公司法专业委员会委员、上海市女律师联谊会副会长、黄浦律师工作委员会副主任、上海律协企业法律顾问专业委员会委员、北京市岳成律师事务所上海分所主任岳雪飞律师，以《企业法律顾问接案要领》为主题开展授课。她围绕企业法律顾问服务全流程，系统讲解如何精准了解目标企业基本概况、准确把握企业聘请法律顾问的核心诉求、科学制订面谈沟通预案，清晰展示基础服务、定制服务、增值服务的内容体系，并重点强调团队化服务优势，全面提升参训人员的专业能力、沟通能力与客户需求理解能力，为规范接案、高效服务提供实操指南。

上海律协国资国企专业委员会委员、北京浩天（上海）律师事务所王悦建律师带来《国企公司治理合规》专题分享。他立足新时代国企改革发展的时代背景与政策脉搏，深入解读新《公司法》对国有企业治理结构带来的结构性重塑，系统阐释国企公司治理中企业党建的重要地位与融入路径，详细拆解 “五会一层” 治理架构的运行逻辑与履职要点，并就制度体系建设、流程落地执行等实务问题给出具体方案，既有理论梳理，又有案例剖析，为国企完善法人治理、夯实合规根基提供清晰路径。



上海市律师协会长三角律师业一体化促进委员会委员、上海律协国资国企专业委员会委员、上海市君悦律师事务所杨思敏律师，围绕《国企招标投标实务操作》进行全面讲解。课程系统梳理国企招投标法规体系框架，重点阐释国有企业招投标业务的特殊性与监管要求，逐一拆解招标、投标、开标、评标、中标等全流程操作要点，明确各环节法律风险与法律责任边界，结合典型实践案例提示合规红线与操

作规范，有效提升参训人员在招投标领域的实务操作能力与风险防控水平。



2026 年 4 月 29 日，第二日培训由上海律协企业法律顾问专业委员会副主任、北京大成（上海）律师事务所合伙人秦华毅律师主持。



全国律协公司法专业委员会委员、上海律协国资国企专业委员会主任、北京大成（上海）律师事务所合伙人王栋律师带来《严管+激励并重 唯有主动合规，才是

最有效的风险隔离—企业违规经营投资责任追究详解》专题分享。他结合当前国资监管高质量发展的时代背景，凭借自身深耕国资运营监管领域多年的实务经验，对于《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》等规则进行了全方位、深层次的系统解读。他聚焦集团管控、经营决策违规、投资并购违规、资产管理违规等实务重点领域，结合典型案例，深入剖析了企业违规经营投资的常见情形、经营投资责任的划分难点及风险防控关键点，针对性提出了企业合规操作的具体路径和应对策略，并围绕如何精准对接企业需求、有效保护企业决策者与经办人的合法权益、规避执业风险等方面，提出了“严管+激励并重 唯有主动合规，才是最有效的风险隔离”的深入见解，助力更好地应对企业违规经营投资实务中的责任追究问题。



中国行为法学会理事、上海市锦天城（北京）律师事务所姜先良律师围绕《国企合规管理体系建设实务》进行主题分享。他结合丰富的个人执业经历，从合规历史作为切入点，深入浅出分析了包括“中兴通讯”事件在内的重大合规事件，提出了国企在制定合规计划时，应将计划内容是否贴切、执行是否到位、是否有效管控作为主要考量因素。他介绍了企业合规风险类型，解读了合规管理体系标准和体系建设流程，分享了丰富的合规管理实务案例，重点阐述了法律顾问从事国企合规业务时，应建立在深厚的专业土壤中，充分了解企业合规管理知识，识别合规管理与风险管理，把握好合规义务等，并为实务中开展合规业务拓展提出了建设性意见。



此次培训主题鲜明、内容充实，充分体现了上海律协聚焦行业需求、服务中心大局的责任担当。通过系统学习与交流，参训人员进一步深化了对国企合规建设重要性的认识，强化了合规服务能力。本次实务培训，为推进国企合规体系建设、服务长三角一体化发展、助力经济社会高质量发展提供了有力的法治保障。

上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二六年五月

上海国际经济贸易仲裁委员会
Shanghai International Economic and Trade Arbitration Commission
上海国际仲裁中心
Shanghai International Arbitration Center


林则达 律师


惠翔 律师


邹红黎 律师


章琦 律师


茹晓春 律师

国资国企专委会多位委员获聘
上海国际经济贸易仲裁委员会新一届仲裁员

近日，经上海国际经济贸易仲裁委员会第四届委员会第八次会议审议通过，新一届《仲裁员名册》正式发布，并于2026年5月1日起正式启用。国资国企专委会林则达律师、惠翔律师、邹红黎律师、章琦律师及茹晓春律师五位委员荣耀受聘为上海国际经济贸易仲裁委员会（上海国际仲裁中心）新一届仲裁员。

仲裁是国际通行的争议解决方式，也是法治化、国际化营商环境的重要基石。此次受聘，不仅是对各位委员卓越专业素养与深厚行业影响力的高度权威认可，也是国资国企专委会整体实力与行业担当的集中彰显，更是对国资国企专委会长期致力于推动法治建设、服务经济发展大局的生动诠释。期待诸位秉持公正、专业、高效的仲裁理念，为优化法治化营商环境、护航国际经济贸易发展贡献更多智慧与力量！

上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二六年五月



王栋律师受邀为国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训班作专题分享，解读企业违规经营投资责任追究实施办法



2026年4月28至29日，由上海律协国资国企专业委员会、企业法律顾问专业委员会、上海律协律师学院联合主办的国企合规体系建设与企业法律顾问实务技能培训班在华东政法大学（长宁校区）交谊楼基石厅圆满举办。全国律协公司法专业委员会委员、上海律协国资国企专业委员会主任、北京大成（上海）律师事务所合伙人王栋律师受邀作《严管+激励并重 唯有主动合规，才是最有效的风险隔离—企业违规经营投资责任追究详解》专题分享，结合当前国资监管高质量发展的时代背景，围绕国企违规经营投资责任追究与合规风险防控，为全市律师、国企法务及相关从业人员带来实务前沿分享。





本次培训紧扣国资监管从严、责任终身追责压实的新形势，聚焦国企合规体系建设、公司治理、招投标、法律顾问实务等核心议题，兼具专业性、系统性与实操性。王栋律师以《严管+激励并重 唯有主动合规，才是最有效的风险隔离——企业违规经营投资责任追究详解》为主题，结合深耕国资运营监管领域的丰富实务经验，对国资监管新规与《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》等规则进行全方位、深层次解读。



授课中，王栋律师聚焦集团管控、经营决策、投资并购、资产管理等高频风险领域，结合典型案例，系统剖析违规经营投资的常见情形、责任划分难点与防控关键点，针对性提出合规操作路径与应对策略。他重点阐释严管与激励并重的监管逻辑，详解科技创新、战略性新兴产业、国有经济布局优化等场景下的容错免责情形与适用条件。

王栋律师强调，在国资监管高质量发展背景下，主动合规是最有效的风险隔离。专业服务既要助力企业健全合规体系、守住国资安全底线，也要精准对接企业需求，有效保护决策者与经办人的合法权益，帮助企业在严监管环境下行稳致远。整场分享理论扎实、案例鲜活、重点突出、落地性强，有效提升了参训人员在国企违规经营投资责任追究、合规风控等方面的实务能力，获得主办方与学员一致好评。

作为上海律协国资国企专业委员会主任，王栋律师长期专注于国资运营监管、公司合规、法律风险管理等领域，持续参与行业规则研讨、专业培训与课题研究，以高水平专业服务助力国企深化改革、完善治理、防范风险，为国资国企高质量发展贡献法治力量。

上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二六年五月



邓雄仔律师承办案例荣获律新社2025年度建筑工程与房地产领域标杆案例



衷心祝贺邓雄仔律师所承办的案例荣膺律新社 2025 年度建筑工程与房地产领域标杆案例！这一奖项不仅彰显了邓律师在建工地产领域深厚的专业积淀与卓越的实务能力，亦是对其一贯秉持的执业宗旨的充分认可。面对各类复杂商事纠纷，邓律师擅长梳理厘清案件核心法律关系，依托多元争议解决思路为重大疑难案件构建差异化处置路径，专业表现获得客户及行业同仁普遍认可。



邓雄仔律师，上海律协国资国企专业委员会委员，北京金诚同达（上海）律师事务所律师。他擅长为房地产及基础设施领域提供全产业链法律服务，覆盖一级开发、一二级联动、PPP 基础设施、城市更新、商业地产、建设工程投融资以及地产项目并购、破产重组等。邓律师长期担任上海市某区政府、国企集团及招商园区的法律顾问，娴熟处理国企公司治理、招商引资、财政扶持等事务，并将服务上海市

属、区属政府部门及国企的丰富经验成功迁移至央企子公司在沪重大项目，涵盖产权交易、改制遗留、公房征收、合作开发、无偿划转、关停并转、清算破产等争议解决领域。其核心央企客户包括中粮、中建、中交、中国电信、中车等。此外，邓律师还担任北海等多地仲裁员及中国国际仲裁调解院调解员，擅长为重大疑难的民商事及民行、民刑交叉纠纷提供一揽子多元化解决方案。

上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二六年五月



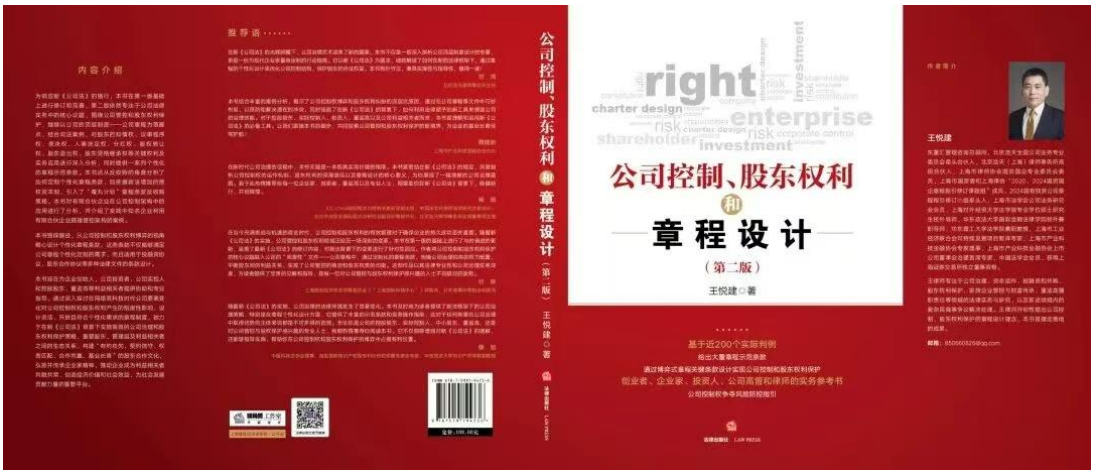
王悦建律师近日荣获“品质中国法律服务行业合作伙伴”称号



在当今商业环境中，公司治理的效能不仅关乎企业自身的生死存亡，更影响着市场经济的健康运行。企业创始人、控股股东、中小股东与董监高之间的利益平衡，长期是中国公司治理的核心难题。北京浩天律师事务所全国公司业务专业委员会牵头合伙人、浩天上海办公室合伙人王悦建律师，以其开创性的公司控制、股东权利保护的章程设计理念和畅销著作《公司控制、股东权利和章程设计》，为这一难题提供了系统性的解决方案，填补了实务领域的空白。凭借其在法律服务领域的卓越贡献和专业影响力，王悦建近日荣获“品质中国法律服务行业合作伙伴”称号。



在法律框架既定的前提下，公司治理的效能最终依赖于精巧、可操作的微观制度设计。王悦建律师的著作《公司控制、股东权利和章程设计》旨在为企业创始人、公司投资者、公司实控人和控股股东、董监高等利益相关者提供协助和专业指导。通过深入探讨在网络高科技时代公司要素变化对公司控制权和股东权利产生的制度性影响，设计灵活、开放且符合个性化需求的章程制度，致力于在新《公司法》背景下实施高效的公司治理和股东权利保护策略，重塑股东、管理层及利益相关者之间的生态关系，构建“有约在先、契约信守、权责匹配、合作共赢、基业长青”的股东合作文化，弘扬并传承企业家精神，推动企业成为利益相关者共融共荣、创造经济价值和社会效益、为社会经济发展贡献力量的重要平台。



品质中国：以专业力量助推商业文明

为响应十四五时期国家经济高质量发展战略，激发企业家精神和品牌创新活力，提升中国品牌的国际竞争力，中央广播电视总台中国优质品牌融媒体互动访谈节目《品质中国》以“推介中国品质，见证品质中国”为口号，从全国各地各行业甄选出具有爱岗敬业的职业精神、精益求精的品质精神、协作共进的团队精神和追求卓越的创新精神的创业创新者，企业家以及技艺传承者，通过中央新影老故事频道访谈对话、品牌推介等多种节目形式，全面讲述新时代下中国企业家的创业故事，记录中国优质品牌的成长影像。

王悦建律师凭借其在公司法实务与公司治理领域的开创性贡献，荣膺“品质中国法律服务行业合作伙伴”称号。这一荣誉既是对他毕业于上海交大凯原法学院后二十年专业深耕的肯定，也意味着他的章程治理理念将借助更高平台触达更广泛的企业家群体。

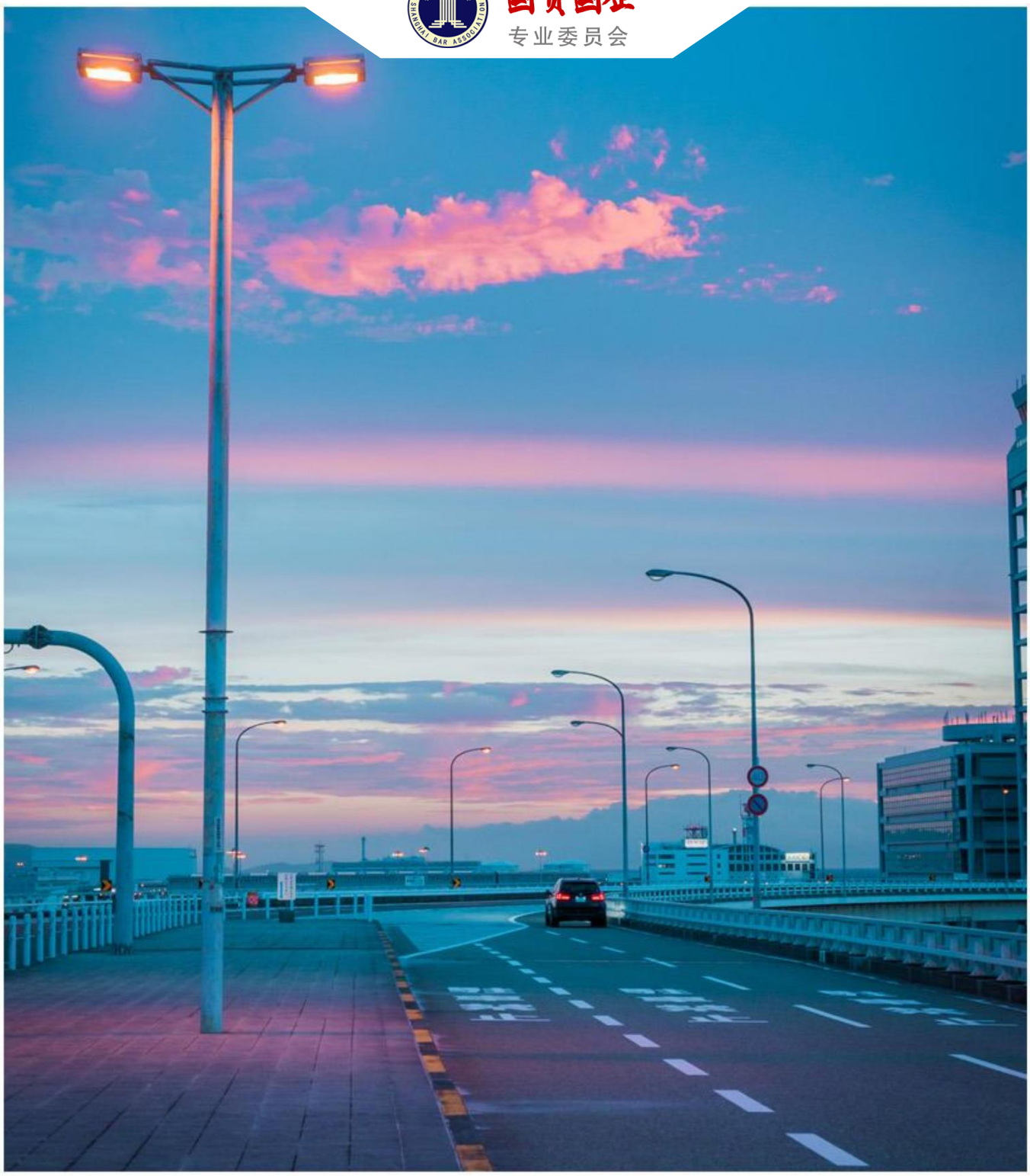


王悦建律师表示，未来他将继续深耕公司治理与章程设计领域，把“有约在先、依章治理”的理念从书本带入商业社会的实践，推动更多企业重视章程设计，让每一次精彩的章程设计都成为对公司法律体系的丰富与推动，为国家法治建设、社会经济和谐发展贡献法律人的一份力量。

上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二六年五月

国资国企
专业委员会



- ✓ 马　荣 律师
- ✓ 邹红黎 律师
- ✓ 魏敏华 律师



马荣 律师

浙江京衡（上海）律师事务所 律师



马荣律师，上海市律师协会国资国企专业委员会委员，上海市律师协会“巾帼律师志愿团”徐汇嘉定组组长，“徐汇区律师届妇女联合会”第一届执行委员会委员，上海市民建闵行参政议政委员会副主任，2020年最高人民检察院全国统一专家库，专家律师（执行与破产），中证中小投资者服务中心志愿律师。浙江京衡（上海）律师事务所合伙人，国资国企法律部主任，工会主席。

马律师自2000年执业以来主要从事民商事法律服务，致力于企业法律风险防范、公司治理、股权转让、企业破产清算、瑕疵资产处置、城市更新等法律服务。曾担任政府部门、大中型国企、上市公司、股份有限公司的常年及专项法律顾问。为政府招商引资项目、工业区土地置换安置、土地使用权出资历史遗留问题、商圈整体清场提供全程专项法律服务。执业以来共代理诉讼案件300余件，积累了丰富的诉讼经验，代理案件涉及股权纠纷、投资纠纷、担保合同效力、租赁合同解除、建筑合同纠纷、航空运输合同纠纷、网络服务合同纠纷、破产清算及衍生诉讼等。对案件的诉前调解、诉讼调解有丰富的实战经验。

马律师参与上海市民建课题研究并主笔撰写《在沪设立航空运输法院助力航空强国建设》《海外人才服务精准助力上海先导产业研究-以闵行人才服务为例》题案；参与《上海市国有独资公司/控股公司章程》示范文本起草工作；参与中华全国律师协会《律师办理国有公司合规业务操作指引》编写工作。





邹红黎 律师

北京观韬（上海）律师事务所　律师

邹红黎律师，北京观韬（上海）律师事务所合伙人，毕业于华东政法大学。执业至今已逾22年。

2025年，邹红黎律师获上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市长宁区人民政府聘任继续担任法律顾问。同时，邹红黎律师还担任了中共上海市金融工作委员会、上海市地方金融监督管理局法律顾问。在担任政府法律顾问期间，邹红黎律师多次参与地方性法规、规范性文件的起草与论证工作，为城市建设、金融监管等领域事务建言献策，多次协助处理重大疑难事项，有效推动矛盾化解与法治化治理。

邹红黎律师还担任了上海国际经济贸易仲裁委员会、上海仲裁委员会等仲裁机构仲裁员。邹红黎律师担任首席仲裁员、独任仲裁员办理的案件累计达四百多件。

邹红黎律师长期深耕于国资国企法律服务领域，为众多大型国有企业提供法律服务，如城投集团、世博集团、申虹集团、国盛集团、信投集团、仪电集团等；还为多个国家、市级重大项目提供全过程法律服务，这些项目有上海世博会项目、上海中心大厦项目、上海虹桥枢纽站项目，取得了良好的专业与社会效果。

邹红黎律师曾荣获全国化解社会矛盾维护和谐稳定成绩突出律师，上海市“三八红旗手标兵”，上海市优秀女律师，上海市妇女联合会巾帼建功标兵，上海市重大工程先进个人，上海市律师协会服务世博先进个人，上海市青浦区律师行业先进个人，The Legal 500亚太地区多个领域重点推荐律师等荣誉及称号。





魏敏华 律师

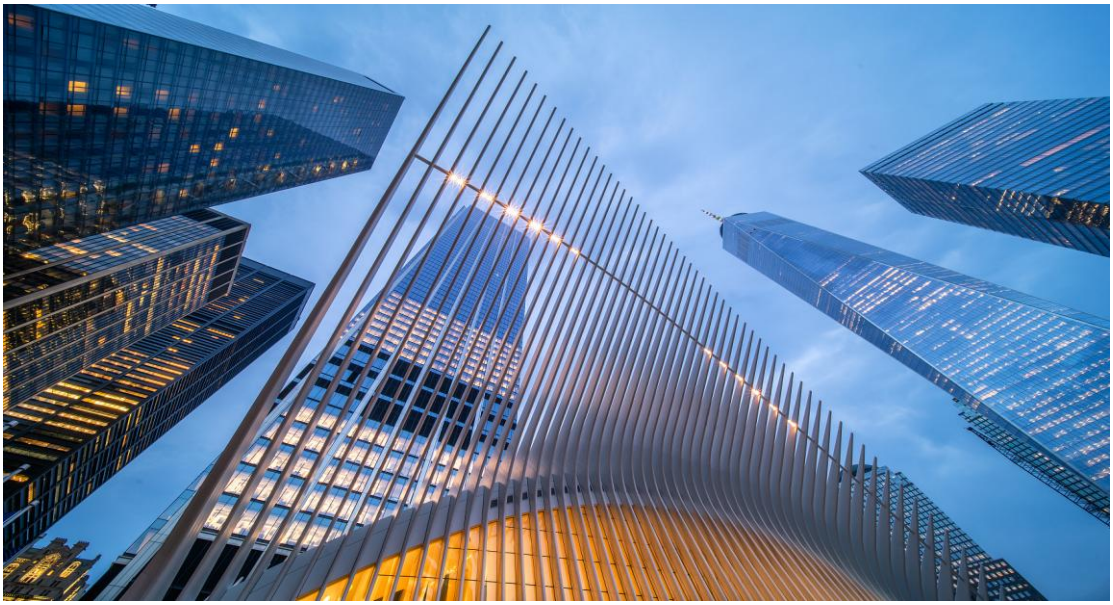
上海儒君律师事务所 负责人

魏敏华律师，上海市律师协会国资国企专业委员会委员，上海儒君律师事务所主任，上海市闵行区人大代表，闵行区人大法制委员会委员，闵行区优秀信访第三方参与者。

魏敏华律师毕业于上海财经大学经济法系，曾任职于中国银行上海分行。自2005年进入律师行业以来，主要从事公司、房地产、金融以及政府法律服务。担任区国资委及多家政府机构、企事业单位的常年法律顾问。在企业改制、国有资产管理、建筑房地产、金融、公司治理和法律风险防控及政府法律服务等方面有丰富的实务经验。参与了众多国资管理的专项事务以及各类群体性纠纷矛盾的解决工作。



- ✓ 《习近平经济思想研究》刊发张玉卓署名文章：加快推进国资央企高质量发展 为中国式现代化建设贡献更大力量
- ✓ 《学习与研究》刊发国务院国资委党委署名文章：打好“五大攻坚战”全面履行“十五五”时期国资央企战略使命
- ✓ 国务院国资委组织开展中央企业生态环境保护工作专题学习：统筹推进高质量发展和高水平保护 更好服务美丽中国建设
- ✓ 国务院国资委党委认真传达学习贯彻习近平总书记近期重要讲话重要指示批示精神



《习近平经济思想研究》刊发张玉卓署名文章：加快推进国资央企高质量发展 为中国式现代化建设贡献更大力量

2025年12月，习近平总书记对中央企业工作作出重要指示，这是以习近平同志为核心的党中央对国资央企在中国式现代化建设进程中担当职责使命的战略擘画，是国资央企“十五五”时期加快实现高质量发展的根本遵循，是国资央企全体干部职工不忘初心、感恩奋进的最强动力，具有很强的政治性、思想性、战略性、指导性和针对性。国资央企要坚持以习近平总书记重要指示精神为引领，牢记重托、不辱使命，全力以赴服务党和国家事业发展大局，不断增强核心功能、提升核心竞争力，奋力开创中国式现代化建设国资央企新局面。

一、深刻领会习近平总书记关于中央企业工作重要指示精神的重大意义

习近平总书记的重要指示，充分肯定了新时代以来中央企业在国民经济中发挥的骨干和支柱作用，对事关国资央企发展的战略性、全局性工作作出重大部署，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对国资央企工作的高度重视和深远谋划，具有重大的政治意义、理论意义和现实意义。

国资央企更好肩负新征程战略使命的政治动员。党的十八大以来，每逢重要节点、关键时刻，习近平总书记都亲自对国资央企改革发展和党的建设工作定纲指向，作出战略谋划和系统部署。在“十四五”即将收官，“十五五”新程待启的关键时点，习近平总书记对中央企业工作作出重要指示，饱含着习近平总书记和党中央对国资央企的深切期望和殷殷嘱托，是对国资央企更好履行战略使命、服务中国式现代化的再动员、再部署，必将激励国资央企进一步提高政治站位，更加深刻认识国有企业在党和国家工作大局中的重要地位，坚决扛起做强做优做大国有企业和国

有资本、充分发挥战略支撑作用的政治担当，以实际行动坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。

我们党领导国有企业发展的理论新篇。党的十八大以来，习近平总书记多次对国有企业改革发展和党的建设作出重要论述。这些重要论述博大精深、内涵丰富，蕴含着强烈的系统思维和问题导向，形成了科学完备的理论体系，是习近平经济思想的重要组成部分，是新时代党领导国有企业发展的根本指南。习近平总书记对中央企业工作作出的重要指示，是继在全国国有企业党的建设工作会议上发表重要讲话后，对国资央企工作又一次系统全面的重要论述，既一以贯之体现党中央对国资央企的决策部署，又紧密结合新形势新任务新要求，对更好发展中央企业提出新的更高要求，把我们党对国有企业改革发展和党的建设的规律性认识提升到了一个新的高度，是习近平总书记关于国有企业改革发展和党的建设的重要论述的时代新篇，必将指引国资央企高举思想旗帜、坚定信心决心，在新起点上不断推动各项工作走深走实。

推动中央企业高质量发展的行动纲领。未来五年是我国基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，具有承前启后的重要地位。对国资央企而言，“十五五”时期也极为重要、极为关键，企业发展环境面临深刻复杂变化，战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多，各项工作都处于一个逆水行舟、不进则退的重要关口。习近平总书记的重要指示，既有战略导向，又有实践要求，系统回答了国资央企往哪走、怎么干等重大问题，以“七个要”指明了做好下一步国资央企工作的方向和重点，既明确了“过河”的任务，又解决了“桥或船”的问题，必将引领国资央企保持战略定力、增强历史主动，积极识变应变求变，精准把握各项工作的着力点和落脚点，加快巩固拓展优势、破除发展瓶颈、补强短板弱项，全力以赴把习近平总书记和党中央的部署要求转化为沉甸甸的责任、付诸实实在在的行动、体现为真真切切的效果，更好服务中国式现代化建设。

二、准确把握习近平总书记关于中央企业工作重要指示精神的丰富内涵

习近平总书记的重要指示，既包括对国资央企担负职责使命的总体要求，也涵盖对改革发展和党的建设各项重点工作的全面推动，集中体现了党中央对当前和今后一个时期国资央企工作的重要部署安排。国资央企要全面系统学习、深入准确把握，确保各项工作靶向施治、有的放矢，始终沿着正确方向前进。

牢牢把握国民经济骨干和支柱这个战略定位。习近平总书记指出：“党的十八大以来，中央企业认真贯彻党中央决策部署，积极服务国家战略，在国民经济中发挥了骨干和支柱作用。”这既是对新时代以来国资央企工作的充分肯定，也是对国资央企在国民经济中地位作用的深刻阐释。长期以来，习近平总书记对国资央企始终念兹在兹、寄予厚望，反复强调“国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础”，多次用“顶梁柱”“中流砥柱”肯定国有企业的重要作用。新征程上，国资央企要进一步锚定职责定位，从巩固党的执政基础、坚持和发展中国特色

社会主义和坚持公有制主体地位的战略高度，自觉扛大事、挑大梁，向着当好国民经济骨干和支柱聚焦用力，不断提升增加值、功能价值、经济增加值、战略性新兴产业收入和增加值占比、品牌价值“五个价值”，以实干实绩实效回报习近平总书记和党中央的信任重托。

牢牢把握“三个服务”这个根本要求。习近平总书记在重要指示中强调，中央企业要“更好服务党和国家工作大局，服务经济社会高质量发展，服务保障和改善民生”，赋予中央企业新征程上新的光荣使命，这与党的十八大以来习近平总书记关于中央企业战略使命功能的一系列重要论述既一以贯之，又有新的发展，是新时代新征程做好国资央企工作的总遵循、总指引。服务党和国家工作大局，就是要坚持把国家所需作为央企所向，当前最重要的是进一步加大国防军工、能源资源粮食供应保障、骨干网络、新型基础设施等领域布局力度，当好维护国家战略安全的重要力量。服务经济社会高质量发展，就是要积极助力稳定宏观经济大盘，有力支撑高水平科技自立自强和建设现代化产业体系，认真落实国家区域协调发展战略和区域重大战略，积极参与高质量共建“一带一路”，为经济社会发展注入强劲动能。服务保障和改善民生，就是要统筹履行好经济责任、政治责任、社会责任，强化公共事业、养老、保障性住房等基础设施有效供给，加强基础产品保供稳价，全力做好援疆援藏援青援赣重点工作，认真落实乡村振兴战略，实现改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

牢牢把握持续优化国有经济布局这个战略任务。习近平总书记在重要指示中再次对这个问题提出明确要求，中央企业“要聚焦主责主业，持续优化国有经济布局，切实增强核心功能、提升核心竞争力”。新时代以来，国有经济布局结构不断优化，国有资本配置效率不断提高，但战线长、分布广，且高端不足、低端较多的问题仍然比较突出。新征程上，国资央企要坚持有所为有所不为，努力在布局优化调整上取得更大突破，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

牢牢把握培育发展新质生产力这个鲜明导向。习近平总书记在重要指示中强调，中央企业“要立足实体经济，强化关键核心技术攻关，推动科技创新和产业创新深度融合”。这是对国资央企当好发展新质生产力排头兵的明确要求。当前新一轮科技革命和产业变革加速突破，生产力发展正处于从量的积累迈向质的飞跃的关键阶段，新质生产力发展成效事关现代化建设全局、事关赢得大国博弈战略主动。国资央企必须进一步加强原始创新和关键核心技术攻关、积极抢占科技制高点，大力促进创新链产业链资金链人才链深度融合、推动科技成果高效转化应用。聚焦发展实体经济，坚持智能化、绿色化、融合化发展方向，优化提升传统产业，科学谋划战略性新兴产业和未来产业发展，加快打造高质量发展的新动能新优势。

牢牢把握进一步深化国资国企改革这个关键一招。习近平总书记重要指示强调，中央企业“要进一步深化改革，完善中国特色现代企业制度，健全公司治理结构，着力解决制约企业发展的深层次问题”。近年来，通过实施国有企业改革三年行动、国有企业改革深化提升行动，企业发展的内生活力明显提升。但同时改革还存在不到位、不平衡的问题，一些体制机制还不能适应高质量发展的要求、没有跟上时代进步的步伐。国资央企必须牢固树立改革思维，坚持问题导向，持续推进思维更新、理念创新、机制革新，加快建立符合知识经济时代特征的企业管理运营体系，着力破除制约高质量发展的体制机制障碍，在更高起点上把改革不断引向深入，切实提高企业活力和竞争力，努力建设更多世界一流企业。

牢牢把握统筹发展和安全这个底线要求。习近平总书记强调，中央企业“要统筹发展和安全，有效防范化解风险，不断夯实企业安全发展的基础”。当前，世界百年变局加速演进，各种不确定难预料因素明显增多，中东局势严重冲击全球能源安全、产业链供应链畅通和国际贸易秩序，人工智能浪潮正在深刻重塑企业能力体系和产业价值体系，这些都为我国发展带来不少挑战，也对中央企业统筹发展和安全提出更高要求。国资央企要切实增强风险意识、底线思维，把统筹发展和安全摆在更加突出位置，既坚定信心，又居安思危，做好应对各种风险挑战的充分准备，完善境内外国有资产监管体系和手段，不断增强抵御风险的硬实力，促进高质量发展和高水平安全良性互动。

牢牢把握坚持和加强党的全面领导这个根本保证。只有坚持和加强党的全面领导，才能确保国资央企改革发展各项工作始终沿着正确方向前进、更好担负新征程新使命。习近平总书记的重要指示与习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上的重要讲话精神一脉相承，对国资央企铸牢“根”和“魂”再次作出强调。国资央企必须旗帜鲜明坚持和加强党的全面领导，持续完善党领导国资央企工作的体制机制，压实管党治党责任，推动党的领导融入公司治理各环节，纵深推进全面从严治党，切实把党的政治优势、组织优势转化为发展优势、治理效能。

三、全力抓好习近平总书记关于中央企业工作重要指示精神的贯彻落实

当前全党正在开展树立和践行正确政绩观学习教育。对于国资央企而言，最重要、最关键的就是把习近平总书记关于中央企业工作的重要指示落到实处。国资央企要把学习贯彻习近平总书记重要指示精神作为首要政治任务，紧紧围绕新时代新征程国资央企的新使命新定位，系统准确领会党中央战略意图，确保全面落地，取得实实在在的成效。

以更大力度落实习近平总书记重要指示精神和党中央重大决策部署。强化理论武装，健全以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干“四个以学”长效机制，把学习贯彻习近平总书记关于中央企业工作的重要指示与学习贯彻党的二十届四中全会和中央经济工作会议精神结合起来，与学习贯彻习近平总书记关于国有企业改革发展和党的建

设的重要论述贯通起来，切实把习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神作为想问题、作决策、办事情的逻辑起点和源头活水。提升落实质效，更加自觉在党和国家工作大局下思考和行动，持续健全“第一议题”制度，完善“政治要件”落实机制，进一步规范国资央企一体传达学习、督办问效、报告反馈的工作流程，加强落实效果综合评估，确保党中央决策部署在中央企业不折不扣落实到位。狠抓问题整改，进一步增强担当意识、斗争精神，紧盯习近平总书记高度关注、反复批示的重大问题，动真碰硬抓好全面整改治理，举一反三堵塞制度漏洞、健全长效机制，坚决防止类似问题再次发生，以问题的切实解决推动国有企业和国有资本不断做强做优做大。

以更高标准推进中央企业高质量发展。坚持树立和践行正确政绩观，以开展学习教育为契机，推动国资央企切实强化实干精神，带头贯彻新发展理念，进一步把握好当期与远期、局部与全局、显绩与潜绩的关系，坚决摒弃规模情结、速度情结，更加注重内在价值、长期价值、战略价值，集中精力解决制约企业发展的全局性、根本性、深层次问题，力戒形式主义、官僚主义，把各项工作做扎实、做深入。更加注重创造性开展工作，加强对新形势新任务、新问题新挑战的跟踪研判，拆除思想藩篱、打破思维定式，跳出传统观念和陈旧模式束缚，在吃透中央精神、尊重客观规律的基础上，鼓励中央企业大胆探索、开拓创新，不断提出真正解决问题的新思路新办法新举措，持续夯实企业高质量发展的基础。始终坚持因地制宜、因企制宜，指导中央企业根据自身发展现状、发展阶段、发展目标、资源禀赋、比较优势等，科学制定“十五五”规划，遵循产业运行规律和企业发展规律，不盲目跟风、不贪功冒进，在改革突破、产业升级、化解风险上拿出更具针对性的真招、实招、硬招，更好发挥战略引领作用。

以更实举措提升国有资产监管专业性有效性。着力强化精准政策支持，建立国有企业履行战略使命评价制度，深入推行“一企一策”分类考核，强化监管的科技思维、产业思维和战略思维，不断健全精准化、差异化、长周期的科技创新和产业创新考核评价体系、政策支持体系，探索建立更加包容审慎的新产业新业态新模式国有资产监管体系，不断健全尽职合规免责机制。着力提升国有资产监管效能，坚持“放得活”与“管得好”相统一，持续深化司库体系建设和应用，加快构建上下贯通、实时在线、自动预警的智能化穿透式监管体系，加强出资人监督与各类监督力量的贯通协同，完善业务监督、综合监督、责任追究三位一体的出资人监督体系，加大违规经营责任追究力度，真正让监督“长牙”“带电”，牢牢守住不发生重大风险的底线。着力发挥全面从严治党引领保障作用，进一步加强党的组织覆盖和工作覆盖，大力推动党建工作与生产经营深度融合。加强企业领导班子建设，弘扬优秀企业家精神。持续推进风腐同查同治，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，锲而不舍纠治“四风”，切实营造有利于国资央企高质量发展、更好担负职责使命的良好政治生态。



《学习与研究》刊发国务院国资委党委署名文章：打好“五大攻坚战” 全面履行“十五五”时期国资央企战略使命

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是国资央企全面履行战略使命、更好服务中国式现代化建设的重要阶段。2025 年 12 月 20 日，习近平总书记对中央企业工作作出重要指示，进一步明确了国资央企在新征程上的历史方位、职责使命和重点任务，为我们做好当前和今后一个时期工作提供了根本遵循。国资央企坚持以习近平总书记重要指示精神为统领，坚决扛起新时代新征程的新使命新任务，集中力量打好价值提升、创新引领、产业升级、改革赋能、党建提质“五大攻坚战”，不断增强核心功能、提升核心竞争力，做强做优做大国有企业和国有资本，更好服务党和国家工作大局、服务经济社会高质量发展、服务保障和改善民生，以实际行动和成效坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。

一、着力打好价值提升攻坚战，推动中央企业高质量发展迈出新步伐

价值创造是中央企业实现高质量发展的重要前提，也是企业履行好新征程战略使命的根基所在。“十四五”以来，国资央企坚持完整准确全面贯彻新发展理念，加快推进以价值创造为中心的内涵式发展，中央企业资产总额连续跨上 70 万亿元、80 万亿元、90 万亿元三个大台阶，年均增加值、利润总额比“十三五”时期分别增长超过 40%和 50%，规模实力、价值创造能力和品牌影响力明显增强，充分体现了在国民经济中的顶梁柱、压舱

石作用。“十五五”时期，国内外环境更趋严峻复杂，中央企业也处在逆水行舟、不进则退的重要关口。我们必须把提升价值创造能力摆在更加突出的位置，注重内在价值、长期价值，加快发展方式的深刻变革，使价值创造成为中央企业发展的核心驱动力，更好助推经济社会高质量发展。

树牢价值创造的鲜明导向。在理念引领上，牢固树立正确发展导向，坚决摒弃贪大求全、盲目扩张等思维，切实杜绝虚增规模、无关多元等问题，更加自觉地将价值创造理念贯穿企业改革发展全过程。在体系支撑上，进一步强化“五个价值”，即增加值、功能价值、经济增加值、战略性新兴产业收入和增加值占比、品牌价值的目标牵引，持续完善企业高质量发展的指标体系、考核体系、统计体系、政策体系，引导企业不断提升发展的“价值含量”。

夯实稳健经营的坚实基础。密切关注宏观形势、行业趋势、市场态势、价格走势，提升产供储销各环节的反应灵敏度，满足个性化、高品质、功能化需求，在支撑扩内需中培育新的增长点。持续改进优化经营管理，加强全员全要素全生命周期成本管控，进一步提高中央企业控股上市公司质量。聚焦“两重”“两新”，围绕产业链强基补短、基础设施建设、能源资源保障、前瞻产业布局等重点领域，谋划实施一批重大项目和标志性工程，以有效投资积蓄发展潜力。强化底线思维，举一反三防范化解各类风险隐患，完善合规经营长效机制，筑牢企业发展的安全屏障。

扩大企业发展的综合贡献。高站位履行维护国家安全责任，加大国防军工、骨干网络、新型基础设施等领域布局力度，助力把粮食和能源的饭碗牢牢端在手上。高标准落实国家区域重大战略，积极服务国家战略腹地建设，落实好援疆援藏援青等重点任务，更好促进优势互补、协同发展。高质量提供公共服务保障，加强基础产品保供稳价，深化同各类经营主体合作，全力参与应急救援和抢险救灾等工作，切实推动稳就业、稳企业、稳市场、稳预期。

二、着力打好创新引领攻坚战，推动高水平科技自立自强实现新突破

中央企业是国家战略科技力量的重要组成部分，在国家创新体系建设中承担着重大使命。“十四五”以来，国资央企持续加力科技攻关和政策保障，推动企业创新实力取得长足进步，研发经费累计超过 5 万亿元，研发投入强度从 2.59%提高至 2.86%，参与了系列国家科技重大专项攻关，攻克了工业母机、工业软件等领域一批“卡脖子”关键核心技术，锻造了嫦娥六号、天问二号、“奋斗者”号、C919大型客机、国产大型邮轮、首艘电磁弹射型航母等一批大国重器，有力促进了科技自立自强。“十五五”时期是全球科技竞争的重要关键期，以智能、绿色、生命健康为重点的科技创新活动日益密集活跃，全球产业体系面临深刻重塑，围绕科技制高点的争夺可能更趋激烈。我们必须坚决扛起国家战略科技力量的职责使命，进一步强化企业科技创新主体地位，集中优势资源，一体推进技术攻关、成果

转化和生态构建，为中国式现代化建设提供强有力的科技支撑。

更大力度加强原始创新和关键核心技术攻关。紧盯国家战略需求，积极参与国家重大规划和项目论证，高质量参建全国重点实验室，集众力、成体系承担一批国家科技重大项目，努力取得更多标志性成果。瞄准未来关键领域，进一步深化原创技术策源地建设，高标准创建行业共性技术研究院，持续提高基础研究投入占比，加强源头底层技术布局，催生更多“从0到1”的技术创新，增强前沿性引领性技术供给能力。

更广范围推动科技成果转化应用。坚持产业出题、科技答题，强化链主和用户双牵头的攻关，推动创新联合体进一步升级提质，打造更多中试验证平台，带头开放场景、释放需求、共享数据、统一标准，不断提高科技供给与产业需求的契合度、匹配度。加强与各类创新主体协同，深入推进科技成果应用拓展工程，畅通“三首”绿色采购通道，积极采用“AI+成果产业化”等新模式，以用促研、以用提质，形成“创新-产业-创新”的良性循环。

三、着力打好产业升级攻坚战，推动现代化产业体系建设跃上新台阶

中央企业是建设现代化产业体系的排头兵，战略功能很大程度体现在支撑、引领和带动产业升级上。“十四五”以来，国资央企牢牢把握产业变革方向，坚守实体经济根基、巩固传统产业优势、厚植新兴产业潜力，战略性新兴领域投资年均增速超过20%、营业收入规模超过12万亿元，累计布局“AI+”应用场景超过1200个，有力推动关键产业爬坡过坎、升级发展，在新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备制造等领域打造了一批万亿级产业集群。但横向比较来看，中央企业布局仍然存在战线长、分布广但高端不足、低端过剩等突出问题，一些传统产业逐步进入“增长极限”，一些新兴产业尚未完全形成竞争优势，实现高基数上的稳增长难度明显加大。“十五五”时期，我们必须着眼开辟增长“第二曲线”，因企制宜、统筹施策，推动新旧动能顺畅有力接续，加快打造一批引领未来竞争的新兴支柱产业，更好支撑构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。

统筹好传统产业转型和新兴产业发展。一方面，坚持智能化、绿色化、融合化方向，深化拓展“AI+”行动，加力实施技术改造和设备更新，狠抓重点行业节能降碳改造，推动传统产业转型进一步“提速增势”。另一方面，按照“领跑一批、赶超一批、培育一批”的思路，基于企业资源禀赋和产业基础，坚持差异化布局，进一步巩固新能源、航空航天等产业优势，接续发力新能源汽车、人工智能、新材料等重点领域，超前培育量子信息、核聚变、低空经济等前沿赛道，推动新兴产业发展更加“积厚成势”。

统筹好内涵式发展和高质量协同。聚焦提升国有资本配置和运行效率，进一步做好新央企组建和战略性重组，支持创新能力强的企业作为主体，开展同类业务横向整合和上下游

纵向整合，避免重复建设和低效投入。加强同各类经营主体务实合作，深入实施产业链融通发展共链行动，既有效维护产业链供应链稳定，又减少行业内卷、引领带动相关企业向价值链高端跃升，推动形成上下游相互衔接、各展其长、同向发力的良好局面。

统筹好国内国际两个市场、两种资源。聚焦高质量共建“一带一路”，进一步明确国际化经营的重点国别、区域和产业方向，统筹实施好标志性重大工程和“小而美”民生项目，推动新能源汽车、高端装备制造等高附加值产品“出海”。更加重视海外合规经营、环境保护、安全管理，坚决防止海外恶性竞争，不断提升国际化经营水平，拓展企业发展空间。

四、着力打好改革赋能攻坚战，推动中国特色国有企业现代公司治理取得新成效

国资央企的发展之路从来不是因循守旧的守成之路，而是与时俱进的改革之路。“十四五”以来，国资央企敢于直面矛盾、勇于动真碰硬，接续推进国企改革三年行动和国有企业改革深化提升行动，推动中国特色现代企业制度持续完善，布局优化结构调整深入推进，国资监管科学性、针对性、有效性不断提升，一批企业加快建成世界一流企业。“十五五”时期，中央企业既有一些旧矛盾老问题需要解决，也有不少新情况新挑战亟需面对。我们必须乘势而上，以推进新一轮国资国企改革为抓手，在更高起点上向改革要动力、要活力，加快解决制约企业发展的共性问题、瓶颈问题、深层次问题，为高质量发展保驾护航。

聚焦“三个集中”优化布局结构。高质量编制实施中央企业“十五五”规划，立足发展壮大实体经济，完善主责主业管理，以市场化方式“进退留转”，促进国有资本不断向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。更好发挥国有资本投资、运营公司作用，当好长期资本、耐心资本、战略资本，放大国有经济功能作用。

坚持“破立并举”完善体制机制。进一步完善中国特色现代企业制度，推动党的领导融入公司治理各环节，差异化推进董事会建设，提升企业治理效能。深化三项制度改革，强化经理层成员任期制契约化管理，健全市场化用工模式，保护和激发干部职工内生动力。加快组织形态和管理流程变革，有序推动扁平化改造和智能化管理，切实打造敏捷、高效的创新型组织。

围绕“放活管好”提升监管服务。统筹“放得活”与“管得好”，健全分类考核评价体系，深化“一企一策”分类考核，制定针对性更强、包容度更足、灵活性更大的监管政策，在“无感监管”“有感服务”上加强探索；在充分尊重企业经营自主权基础上，大力推行智能化、穿透式监管，强化各类监督力量协同，实现经营行为可视、资金流动可溯、重大风险可控，有力维护国有资产安全。

五、着力打好党建提质攻坚战，

推动高质量党建引领保障作用得到新加强

做好国资央企工作，最根本的就是坚持党的领导、加强党的建设、纵深推进全面从严治党，筑牢企业改革发展的坚强政治保证。“十四五”以来，国资央企深入学习贯彻习近平总书记关于党的建设的重要思想、关于党的自我革命的重要思想，旗帜鲜明坚持和加强党的全面领导，不断提高党建工作质量和水平，推动队伍面貌、党建工作格局深刻变化。广大党员干部坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治自觉、思想自觉、行动自觉明显增强。“十五五”时期，我们必须把坚持和加强党的全面领导、全面加强党的建设贯穿工作全过程各方面，持续巩固深化学习贯彻习近平总书记全国国有企业党的建设工作会议重要讲话精神成果，持之以恒推进全面从严治党向纵深发展，加快构建与国资央企新征程新使命更相适应的党建工作新格局。

切实加强党的全面领导。持续深化党的创新理论武装，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，教育引导国资央企党员干部在学思践悟中铸牢政治忠诚，不断提升党中央决策部署落实质效。扎实开展树立和践行正确政绩观学习教育，一体推进学查改，有效防范和纠治政绩观偏差。深入推进常态化巡视整改，健全完善治本长效机制，真正做到“解决一个问题、完善一批制度、堵塞一批漏洞”。

持续提升党建工作质效。推动党建工作与生产经营深度融合，进一步加强和规范重点领域党的建设，推进产业链上下游、产学研各环节党建联建共建，健全党员作用发挥机制，提升党建工作体系化、规范化、科学化水平。加强企业领导班子建设，大力弘扬优秀企业家精神，更好激发干事创业活力。

纵深推进全面从严治党。层层压实管党治党责任，深化整治重点领域腐败，加强对权力配置和运行的规范监督，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。坚持风腐同查、一体纠治，巩固拓展落实中央八项规定精神成果，持之以恒推进作风建设常态化长效化，持续营造良好政治生态，推动新风正气不断充盈。



国务院国资委组织开展中央企业生态环境保护工作专题学习 统筹推进高质量发展和高水平保护 更好服务美丽中国建设

5月15日，国务院国资委举办中央企业生态环境保护工作专题学习会，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，再学习再领会习近平生态文明思想，推动中央企业坚决整改中央生态环境保护督察指出的突出问题，进一步改进和加强生态环境保护工作，切实发挥表率带动作用，统筹推进高质量发展和高水平保护，加快全面绿色转型，更好服务美丽中国建设。本次专题学习邀请生态环境部部长黄润秋作专题授课。国务院国资委党委书记、主任张玉卓主持学习并讲话。国务院国资委党委委员、副主任庞骁刚，国务院国资委秘书长参加学习。

黄润秋围绕学习贯彻习近平总书记重要指示批示精神，系统回顾了新时代我国生态文明建设取得的历史性成就，深入阐释了习近平生态文明思想的时代背景、核心要义和实践要求，全面解读了“十五五”时期美丽中国建设的主要目标和重点任务。他表示，中央企业是美丽中国建设的重要力量，近年来在生态环境保护方面走在前、作表率，取得积极进展和明显成效。希望中央企业深入践行习近平生态文明思想，坚决扛起美丽中国建设政治责任，把生态优先、绿色发展作为高质量发展的鲜明导向，以高水平保护塑造发展新动能新优势。持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化，严密防控生态环境风险，不断提升生态环境治理水平。切实把生态环境保护责任要求转化为企业自觉，扎实做好督察整改“后半篇文章”，确保取得实效，助力美丽中国建设取得新的重大进展。

张玉卓表示，深入践行习近平生态文明思想、扎实做好生态环境保护工作是中央企业更好担负职责使命、加快推进高质量发展、模范践行社会责任的必然要求，必须切实提高思想认识，高站位融入生态文明建设大局，把抓好生态环境保护工作作为树立和践行正确政绩观的重要内容，以实干实绩实效为中国式现代化建设增绿添彩。要更加突出问题导向，高质量抓好中央生态环境保护督察发现问题的整改整治，扛牢整改主体责任，确保问题整改到位，严肃开展追责问责；系统强化专业能力，高标准提升生态环境保护工作质效，持续完善生态环境保护体制机制，建强生态环境保护干部队伍，强化生态环境保护要素保障；坚决转变发展方式，高水平培育绿色发展动能，认真落实污染防治攻坚部署，积极稳妥推进碳达峰碳中和，加快培育发展绿色生产力，擦亮中央企业高质量发展的绿色底色。



国务院国资委党委认真传达学习贯彻习近平总书记近期重要讲话重要指示批示精神

5月6日，国务院国资委党委召开扩大会议，认真传达学习贯彻习近平总书记在加强基础研究座谈会上的重要讲话、在中央政治局第二十五次集体学习时的重要讲话精神以及对湖南长沙浏阳市一烟花厂爆炸事故作出的重要指示精神，紧密结合当前形势和国资央企实际研究贯彻落实举措，强调要强化责任担当，积极发挥中央企业科技创新主体作用，全面加强基础研究，着力提升原始创新能力，以更加扎实有力举措更好服务党和国家工作大局，为经济社会高质量发展提供有力支撑。国务院国资委党委书记、主任张玉卓主持会议并讲话。国务院国资委党委委员出席会议并作了发言。国务院国资委秘书长、总会计师列席会议。

会议认为，习近平总书记在加强基础研究座谈会上发表重要讲话，充分肯定我国基础研究取得的成就，对加强基础研究作出战略部署、提出明确要求，为做好基础研究这篇大文章指明方法路径、提供了根本遵循。国资央企要提高政治站位，切实把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神上来，推动基础研究和原始创新成为中央企业科技创新中心任务，保持“十年磨一剑”的恒心和毅力，加强正向研发、正向设计，加快从跟随式创新、集成式创新向自主创新、源头创新转变。要坚持问题导向，准确把握中央企业基础研究的方向定位和发力重点，立足国家所需，体系化、有组织地加强基础研究，深入引导中央企业把着力点放在应用基础研究上，发挥产业牵引、需求带动优势，

促进“科学—技术—工程—产业”的全链条贯通；加强统筹谋划，以原创技术策源地为抓手，在解决源头底层科学问题、布局战略前沿技术、强化共性技术供给上持续发力；切实抓好中央企业基础研究高水平人才培养、高强度研发投入、高能级平台建设，带动中央企业基础研究能力整体提升。要凝聚各方合力，以更大力度更实举措推动中央企业加强基础研究，强化与有关部门协同，推动出资人政策落实，进一步深化国资国企改革，鼓励企业敢闯敢试，更大力度激发科研人员从事基础研究的内生动力，为实现高水平科技自立自强、建设科技强国作出应有贡献。

会议强调，国资央企要坚决贯彻落实习近平总书记关于安全生产和应急管理的重要论述，紧密结合制订实施中央企业“十五五”发展规划，进一步完善中央企业应急管理工作体系，提高防灾减灾救灾能力，积极参与社会救援，勇担社会责任。要加强应急救援能力建设，发挥好工程建设、电力、通信等领域中央企业人才、装备、技术等优势，建好用好中央企业应急救援综合平台，主动服务国家应急救援大局。要毫不放松抓好企业安全生产工作，强化对安全设施、安全制度、现场监督等方面排查，做好汛期灾害防御和应急备勤值守，预置抢险救灾力量，确保安全形势平稳可控。

驻委纪检监察组，各厅局、直属事业单位负责同志列席会议。

国资国企
专业委员会



- ✓ 中华人民共和国行政复议法实施条例
- ✓ 中华人民共和国矿产资源法实施条例
- ✓ 行政法规制定程序条例
- ✓ 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》



中华人民共和国行政复议法实施条例

（2007年5月29日中华人民共和国国务院令第499号公布

2026年4月29日中华人民共和国国务院令第836号修订）

第一章 总则

第一条 根据《中华人民共和国行政复议法》（以下简称行政复议法），制定本条例。

第二条 行政复议机关应当对行政行为的合法性、适当性进行全面审查，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督和保障行政机关依法行使职权，推动行政争议实质性化解，促进从源头上预防和减少行政争议。

第三条 各级行政复议机关应当认真履行行政复议职责，领导并支持本机关行政复议机构依法办理行政复议事项，依照有关规定配备、充实、调剂专职行政复议人员，保证行政复议机构的办案能力与工作任务相适应。

第四条 行政复议机构依照行政复议法和本条例的规定，履行下列职责：

（一）受理行政复议申请；

（二）组织开展行政复议调解；

（三）审理行政复议案件，拟定行政复议决定；

（四）办理行政复议法第五十六条、第五十七条规定的附带审查事项；

（五）办理行政复议法第七十二条规定的行政赔偿等事项；

（六）按照职责权限，指导、监督下级行政复议机构依法履行行政复议职责；

（七）按照职责权限，督促被申请人、其他有关行政机关依法履行行政复议决

定书、调解书、意见书；

（八）办理行政复议案件统计、行政复议决定抄告事项；

（九）研究行政复议工作中发现的问题，及时向有关机关提出改进建议，重大问题及时向行政复议机关报告；

（十）法律、法规规定的其他事项。

第五条　行政复议人员应当具备与履行行政复议职责相适应的政治、业务素质和道德品行。

第六条　行政复议机关应当加强行政复议调解工作，支持和保障行政复议机构依法开展调解工作，有关行政机关应当予以配合。

第七条　行政复议机关应当加强行政复议工作规范化建设，提升行政复议工作流程、保障等规范化水平。具体规范由国务院行政复议机构会同国务院有关部门制定。

第八条　国务院行政复议机构通过统一的行政复议信息化平台，为公民、法人或者其他组织申请、参加行政复议提供便利，提高行政复议工作质效。

行政复议活动通过信息网络平台在线进行的，与线下行政复议活动具有同等法律效力。

第二章　行政复议申请

第一节　行政复议范围

第九条　行政复议法第十一条第十五项规定的行政复议范围包括下列情形：

（一）对行政机关作出的列入严重失信主体名单决定或者失信惩戒措施不服；

（二）对教育行政部门就学校开除学籍和退学处理决定作出的申诉处理决定不服；

（三）对学位授予单位不受理学位申请、不授予学位或者撤销学位行为不服；

（四）对行政机关在公务员或者参照公务员法管理的工作人员录用工作中对报考者违纪违规行为作出的处理决定不服；

（五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益。

第十条　行政复议法第十一条第十三项规定的行政协议包括下列协议：

（一）政府特许经营协议；

（二）土地、房屋等征收征用补偿协议；

（三）政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议；

（四）医疗保障服务协议；

（五）其他行政协议。

第二节　行政复议参加人

第十一条　行政复议法和本条例所称的近亲属，包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女和其他具有扶养、赡养关系的亲属。

第十二条　个体工商户申请行政复议的，以营业执照上登记的经营者为申请人。

农村承包经营户申请行政复议的，以土地承包经营权证等证书上记载的人、在承包合同上签字的人或者农村承包经营户内全体成员推选的成员代表为申请人。

第十三条　合伙企业申请行政复议的，应当以依法登记的企业为申请人，由执行合伙事务的合伙人代表该企业参加行政复议；其他合伙组织申请行政复议的，由全体合伙人共同申请行政复议。

前款规定以外的不具备法人资格的其他组织申请行政复议的，由该组织的主要负责人代表该组织参加行政复议；没有主要负责人的，由共同推选的成员代表该组织参加行政复议。

第十四条　公司股东会、董事会认为行政机关作出的行政行为侵犯公司合法权益的，可以以公司的名义申请行政复议。

第十五条　农村集体经济组织或者依法代行农村集体经济组织职能的村民委员会、村民小组认为行政机关作出的行政行为侵犯农村集体经济组织合法权益的，可以以自己的名义申请行政复议。

农村集体经济组织或者依法代行农村集体经济组织职能的村民委员会、村民小组不申请行政复议的，半数以上的农村集体经济组织成员可以以农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组的名义申请行政复议。

第十六条　业主委员会认为行政机关作出的行政行为侵犯业主共有利益的，可以以自己的名义申请行政复议。

业主委员会不申请行政复议或者未成立业主委员会的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以以自己的名义申请行政复议。

第十七条　同一行政复议案件申请人超过10人的，推选2至5名代表人参加行政复议。

申请人推选代表人，应当向行政复议机关提交由全体申请人签名、盖章或者按指印的推选书。

第三人超过10人的，可以依照前两款的规定推选代表人。

第十八条　行政复议法第十七条第一款规定的其他代理人，包括申请人或者第三人的近亲属、工作人员等。

被申请人应当指定1至2名工作人员作为代理人参加行政复议，不得仅委托律师担任代理人。

第十九条　符合法律援助条件的行政复议申请人申请法律援助的，应当向行政复议机构所在地或者行政争议发生地的法律援助机构提出申请。

第二十条　行政机关与法律、法规、规章授权的组织以共同的名义作出同一行政行为的，共同作出行政行为的行政机关和法律、法规、规章授权的组织为共同被申请人。

行政机关与其他组织以共同名义作出同一行政行为的，行政机关为被申请人，其他组织可以作为第三人参加行政复议。

第二十一条　行政机关设立的派出机构、内设机构或者其他组织，未经法律、法规、规章授权，对外以自己名义作出行政行为的，该行政机关为被申请人。

第二十二条　法律、法规、规章授权的组织根据授权作出行政行为的，该组织为被申请人。

第三节　申请的提出

第二十三条　行政复议法第二十条第一款规定的行政复议申请期限的计算，依照下列规定办理：

（一）当场作出行政行为的，自行政行为作出之日起计算；

（二）载明行政行为的法律文书直接送达的，自受送达人签收或者拒绝签收之日起计算；

（三）载明行政行为的法律文书邮寄送达的，自受送达人在邮件签收单上签收

之日起计算；没有邮件签收单的，自受送达人在送达回执上签名之日或者邮政机构记载的受送达人签收之日起计算；

（四）载明行政行为的法律文书以电子方式送达的，自法律文书到达受送达人指定的特定系统之日起计算，法律、行政法规另有规定的除外；

（五）行政行为依法通过公告形式告知受送达人的，自公告规定的期限届满之日起计算；

（六）行政机关作出行政行为时未告知公民、法人或者其他组织，事后补充告知的，自该公民、法人或者其他组织收到行政机关补充告知的通知之日起计算。

被申请人能够证明公民、法人或者其他组织知道或者应当知道行政行为的，自证据材料证明其知道或者应当知道行政行为之日起计算。

第二十四条　公民、法人或者其他组织依照行政复议法第十一条第三项、第十一项、第十二项的规定申请行政机关履行法定职责，行政机关未履行的，行政复议申请期限依照下列规定计算：

（一）有履行期限规定的，自履行期限届满之日起计算；

（二）没有履行期限规定的，自行政机关收到申请满 60 日起计算。

公民、法人或者其他组织在紧急情况下请求行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关不履行的，行政复议申请期限不受前款规定的限制。

第二十五条　行政机关作出的行政行为对公民、法人或者其他组织的权利、义务可能产生不利影响的，应当告知其申请行政复议的权利、行政复议机关和行政复议申请期限。

第二十六条　行政机关未依照行政复议法第二十三条规定告知公民、法人或者其他组织先向行政复议机关申请行政复议，公民、法人或者其他组织未经行政复议直接向人民法院提起行政诉讼的，自公民、法人或者其他组织提起行政诉讼之日至人民法院驳回起诉裁定送达之日的期间不计入行政复议申请期限。

第二十七条　公民、法人或者其他组织书面申请行政复议的，应当在行政复议申请书中载明下列事项，签名、盖章或者按指印，并提交身份证明材料：

（一）申请人的基本情况，包括公民的姓名、性别、身份证号码、住所、送达地址、联系方式；法人或者其他组织的名称、统一社会信用代码、住所、送达地址、联系方式和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务；

（二）被申请人的名称；

（三）行政复议请求、申请行政复议的主要事实和理由；

（四）申请行政复议的日期。

由法定代理人或者委托代理人代为申请行政复议的，应当在行政复议申请书中写明法定代理人或者委托代理人的基本情况，并提交法定代理人或者委托代理人的身份证明和代理权限证明等材料。

第二十八条　申请人通过行政复议机关指定的互联网渠道申请行政复议的，行政复议申请材料到达特定系统之日，为行政复议机关收到行政复议申请之日。

申请人通过互联网渠道提交的申请材料符合法定要求的，行政复议机关不得要求另行提供纸质材料。

第二十九条　申请人提出行政复议申请时错列被申请人的，行政复议机构应当告知申请人变更被申请人。申请人不同意变更或者变更后所列被申请人仍不符合规定的，行政复议机关决定不予受理并说明理由。

第三十条　行政复议法第二十三条第一款第三项规定的行政机关未履行法定职责，是指申请人向行政机关申请履行相应法定职责，该行政机关存在行政复议法第十一条第三项、第十一项、第十二项、第十四项规定的在法定期限内未受理、受理后不予答复或者不履行相应法定职责的情形。

行政机关明确答复不予受理、明示拒绝履行、不完全履行的，不属于行政复议法第二十三条第一款第三项规定的行政机关未履行法定职责情形。

第三十一条　对行政机关认为申请公开的政府信息属于《中华人民共和国政府信息公开条例》第十四条、第十五条、第十六条规定的情形，决定全部或者部分不予公开的行为不服的，应当依照行政复议法第二十三条的规定先向行政复议机关申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以再依法向人民法院提起行政诉讼。

第四节　行政复议管辖

第三十二条　对两个以上国务院部门共同作出的行政行为不服的，依照行政复议法第二十五条的规定，可以向其中任何一个国务院部门申请行政复议，由作出行政行为的国务院部门共同作出行政复议决定。

对海关、金融、外汇管理等实行垂直领导的行政机关、税务机关、国家安全机关与其他行政机关共同作出的行政行为不服的，可以向其中一个有管辖权的行政复议机关申请行政复议，由有管辖权的行政复议机关共同作出行政复议决定。

第三十三条　对行政机关设立的内设机构经法律、法规、规章授权，以自己名义作出的行政行为不服的，向设立该机构的行政机关申请行政复议；该行政机关不

具有行政复议职责的，向对该行政机关有管辖权的行政复议机关申请行政复议。

第三章　行政复议受理

第三十四条　公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益提出行政复议申请，除不符合行政复议法和本条例规定的受理条件的，行政复议机关必须受理。

第三十五条　行政复议法第三十条第一款第二项规定的申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系包括下列情形：

（一）行政行为涉及申请人相邻权的；

（二）行政行为影响申请人公平参与竞争的；

（三）撤销或者变更行政行为侵犯申请人合法权益的；

（四）申请人为维护自身合法权益向具有处理职责的行政机关申请查处违法行为，行政机关作出或者未作出处理的；

（五）其他与行政行为有利害关系的情形。

第三十六条　公民、法人或者其他组织就下列事项申请行政复议的，行政复议机关不予受理：

（一）公安、国家安全、刑罚执行等机关办理刑事案件与执行刑罚的行为；

（二）行政机关实施的行政指导行为；

（三）行政机关为作出行政行为而实施的论证、请示、咨询等过程性行为；

（四）上级行政机关对下级行政机关的执法监督、督促履责等行为；

（五）行政机关对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核等行为。

第三十七条　行政复议申请有下列情形之一，行政复议机关已经受理的，应当决定驳回行政复议申请：

（一）行政复议请求明显缺乏事实和法律依据，经释明后申请人仍然坚持申请行政复议；

（二）申请人所请求履行的法定职责或者给付义务明显不属于行政机关权限范围；

（三）申请人提出的行政复议申请所涉及行政行为的法律效力已经被人民法院作出生效裁判、调解书确认。

申请人没有新的事实和理由，就同一事项再次申请行政复议的，行政复议机关告知申请人不再处理，并记录在案。

第三十八条　作出行政处罚决定的行政机关收到申请人依照行政复议法第三十二条规定提交的行政复议申请后，认为行政处罚决定违法或者不当，需要自行纠正的，应当自收到行政复议申请之日起 5 个工作日内按照法定程序，采取撤销、变更行政处罚决定等方式予以纠正，并将有关情况告知申请人和行政复议机关。

行政机关自行纠正后，申请人仍坚持对原行政处罚决定申请行政复议的，行政机关应当告知申请人向有管辖权的行政复议机关申请行政复议。申请人向行政机关提交行政复议申请之日至行政机关将有关情况告知申请人之日的期间不计入行政复议申请期限。

第四章　行政复议审理

第一节　一般规定

第三十九条　行政复议机关审理行政复议案件，应当由 2 名以上行政复议人员参加。适用简易程序的，可以由 1 名行政复议人员审理。

第四十条　上级行政复议机关对下级行政复议机关管辖的行政复议案件，认为属于下列情形之一的，可以决定提级审理：

（一）涉及重大社会公共利益或者有重大影响；

（二）属于新类型案件，且案情重大、疑难、复杂；

（三）具有法律适用指导意义；

（四）确有必要提级审理的其他情形。

下级行政复议机关对本机关管辖的行政复议案件，认为符合前款规定情形，需要由上级行政复议机关审理的，可以报请上级行政复议机关决定，报请提级审理期间不计入行政复议案件办理期限。

上级行政复议机关决定提级审理的，应当通知下级行政复议机关于 5 个工作日内移送案件材料，并书面告知当事人。行政复议审理期限自上级行政复议机关收到案件材料之日起重新计算。

第四十一条　被申请人提交书面答复时，应当就行政行为合法性、适当性和申请人的行政复议请求说明相关事实和理由。

第四十二条　依照行政复议法第二十四条第二款、第二十五条第一项的规定申请原级行政复议的案件，由原承办行政行为有关事项的部门或者机构提出书面答复，并提交作出行政行为的证据、依据和其他有关材料。

第四十三条　因同一行政行为或者同类行政行为发生的行政复议案件，有下列情形之一的，行政复议机关可以决定合并审理：

（一）两个以上行政机关分别对同一事实作出行政行为，公民、法人或者其他组织不服，向同一行政复议机关申请行政复议；

（二）行政机关就同一事实对多个公民、法人或者其他组织分别作出行政行为，公民、法人或者其他组织不服，分别向同一行政复议机关申请行政复议；

（三）在行政复议期间，被申请人对申请人作出新的行政行为，申请人不服，向同一行政复议机关申请行政复议；

（四）行政复议机关认为可以合并审理的其他情形。

决定合并审理的案件，行政复议机关可以合并作出行政复议决定。

第二节　行政复议证据

第四十四条　行政复议机构认为有必要的，可以就案件相关事实当面询问当事人和其他有关人员。

第四十五条　行政复议期间需要现场勘验的，有关单位、人员应当予以配合，现场勘验所用时间不计入行政复议审理期限。

第四十六条　行政复议期间涉及专门事项需要鉴定的，当事人可以申请行政复议机构委托鉴定机构进行鉴定。行政复议机构审查同意的，组织当事人协商确定具备相应资格的鉴定机构；协商不成的，由行政复议机构指定。鉴定费用由当事人承担。鉴定所用时间不计入行政复议审理期限。

第四十七条　被申请人有证据证明其在行政程序中依法要求申请人或者第三人提供证据，申请人或者第三人无正当理由未予提供，但在行政复议程序中提供的证据，行政复议机关不予采纳。

第四十八条　当事人在调解过程中对协商条件、方案等所作的认可，不得在其后行政复议案件审理过程中作为对其不利的证据。

第四十九条　行政复议机关应当为申请人、第三人及其委托代理人查阅、复制有关材料提供必要条件。

第三节　行政复议审理程序

第五十条　县级以上地方人民政府行政复议委员会由本级人民政府有关部门、专家、学者等共同组成，可设主任、副主任，由本级人民政府、本级行政复议机构负责人等担任。

国务院部门可以根据行政复议工作实际情况设立行政复议委员会。

第五十一条　行政复议委员会通过召开行政复议委员会全体会议、案件咨询会议等形式履行相关职责。

第五十二条　提请行政复议委员会提出咨询意见的行政复议案件，行政复议机构报请行政复议机关签发行政复议决定时，应当附具行政复议委员会咨询意见，并对行政复议委员会咨询意见的采纳情况作出说明；不采纳行政复议委员会咨询意见的，应当说明理由。

第五十三条　申请人在对行政行为提出行政复议申请时尚不知道该行政行为所依据的规范性文件的，可以在行政复议机关作出行政复议决定前向行政复议机关提出对该规范性文件的附带审查申请。

行政复议法第五十六条、第五十七条规定的期限，自行政复议中止之日起计算。

第五十四条　行政复议法第五十九条规定的规范性文件或者依据的相关条款超越权限或者违反上位法包括下列情形：

（一）超越制定机关的法定职权或者超越法律、法规、规章的授权范围；

（二）与法律、法规、规章等上位法的规定相抵触；

（三）没有法律、法规、规章依据，违法增加公民、法人和其他组织义务或者减损公民、法人和其他组织合法权益；

（四）其他违反法律、法规、规章规定的情形。

第五章　行政复议决定

第五十五条　行政复议法第六十三条第一款第一项规定的内容不适当包括下列

情形：

（一）违背行政管理目的；

（二）超过必要限度；

（三）对相同情况的当事人不平等对待；

（四）其他不适当的情形。

第五十六条　行政复议法第六十三条第一款第二项规定的未正确适用依据包括下列情形：

（一）错误适用依据具体条款；

（二）应当适用法律位阶更高的依据，而适用法律位阶较低的依据；

（三）应当适用特殊规定，而适用一般规定；

（四）应当适用多个依据，而只适用部分依据；

（五）未明确适用依据；

（六）其他未正确适用依据的情形。

第五十七条　行政复议法第六十四条第一款第三项规定的适用的依据不合法包括下列情形：

（一）适用的依据尚未生效；

（二）适用的依据超越制定主体权限；

（三）适用的依据违反上位法的规定；

（四）其他适用的依据不合法的情形。

行政行为适用的依据不合法，但有合法依据可以适用且符合行政复议法第六十三条规定的情形的，行政复议机关可以作出变更决定。

第五十八条　行政复议机关依照行政复议法第六十四条第一款的规定责令被申请人重新作出行政行为的，被申请人应当在法律、法规、规章规定的期限内重新作出行政行为；法律、法规、规章未规定期限的，重新作出行政行为的期限为60日。

公民、法人或者其他组织对被申请人重新作出的行政行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

行政机关违反行政复议法第六十四条第二款的规定，以同一事实和理由重新作出与原行政行为相同或者基本相同的行政行为，行政复议机关应当决定撤销或者部分撤销该行政行为，并责令被申请人在一定期限内重新作出行政行为。

第五十九条　行政复议法第六十五条第一款第二项规定的程序轻微违法包括对申请人依法享有的陈述、申辩等重要程序性权利不产生实际影响的下列情形：

（一）处理期限轻微违法；

（二）通知、送达等程序轻微违法；

（三）其他程序轻微违法的情形。

第六十条　行政复议法第六十七条规定的重大且明显违法包括下列情形：

（一）行政行为实施主体不具有行政主体资格；

（二）增加义务或者减损权利的行政行为没有法律、法规、规章依据；

（三）行政行为的内容客观上不可能实施；

（四）其他重大且明显违法的情形。

第六十一条　有下列情形之一的，行政复议机关应当决定驳回申请人的行政复议请求：

（一）申请人申请确认行政行为无效，行政复议机关受理后发现该行政行为不属于无效情形，经释明，申请人拒绝变更行政复议请求；

（二）申请人认为被申请人不履行法定职责申请行政复议，行政复议机关受理后发现被申请人因不可抗力等正当事由客观上无法履行法定职责；

（三）被申请行政复议的行政行为依法应予变更，但是变更对申请人更为不利。

前款第三项情形中，第三人提出相反请求的除外。

第六十二条　行政复议机关审理行政协议复议案件，根据行政复议法第七十一条规定的情形，作出如下决定：

（一）责令被申请人依法订立行政协议；

（二）责令被申请人依法履行或者按照行政协议约定履行义务；

（三）撤销被申请人变更、解除行政协议的行政行为，或者确认该行政行为违法；

（四）撤销、解除行政协议；

（五）责令被申请人采取补救措施、赔偿损失或者依法给予合理补偿。

第六十三条　行政复议机关审理行政赔偿复议案件，对于应当赔偿且能够确定赔偿方式的，应当作出具有明确赔偿内容的行政复议决定。

行政机关作出的行政赔偿决定确定的赔偿数额确有错误的，行政复议机关可以

作出变更决定。

第六十四条　有下列情形之一的，行政复议机关决定驳回申请人行政赔偿请求：

（一）申请人主张的损害没有事实根据；

（二）申请人主张的损害与违法行政行为没有因果关系；

（三）申请人的损失已经通过行政补偿等其他途径获得救济；

（四）被申请人自行纠正原违法行政行为的同时已经消除相应损害结果；

（五）申请人请求行政赔偿的理由不能成立的其他情形。

第六十五条　行政复议机关作出行政复议决定后，申请人以外的公民、法人或者其他组织就同一行政行为或者同样行政行为申请行政复议且符合受理条件的，行政复议机关可以在受理后根据发生法律效力的行政复议决定的内容，直接作出行政复议决定。

前款规定的同样行政行为是指同一行政机关就同一事实对多个当事人分别作出的行政行为。

第六章　行政复议指导和监督

第六十六条　县级以上地方各级人民政府应当建立健全行政复议工作责任制，支持和保障行政复议机构依法履行职责，将行政复议工作纳入本级政府目标责任制。

县级以上地方各级人民政府行政复议机构应当加强对行政复议工作的统计分析，定期向本级人民政府提交行政复议工作报告。

第六十七条　县级以上地方各级人民政府应当按照职责权限，通过定期组织检查、抽查等方式，对下级人民政府行政复议工作进行检查，并及时反馈检查结果。重大事项及时按照有关规定请示报告。

第六十八条　行政复议机关应当采取有效措施，支持和保障行政复议人员依法履职办案。

第六十九条　行政复议机构在行政复议工作中发现法律、法规、规章、规范性文件实施中带有普遍性的问题，可以制作行政复议建议书，向有关机关提出完善制度和改进行政执法的建议。

第七十条　各级行政复议机构应当定期对行政复议人员进行政治、理论和业务培训，提高行政复议人员的能力素质。

第七章　法律责任

第七十一条　被申请人在规定期限内未按照行政复议决定的要求重新作出行政行为，或者违反规定重新作出行政行为的，依照行政复议法第八十三条的规定追究法律责任。

第七十二条　对行政复议人员及其近亲属实施报复陷害、侮辱诽谤、暴力侵害、威胁恐吓、滋事骚扰等违法行为的，依法给予处分、治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十三条　加强行政复议与监察监督的贯通协同，健全信息共享和线索移送机制。

第八章　附　　则

第七十四条　公民、法人或者其他组织对行政机关作出的驳回商标申请、驳回专利申请等行为不服申请行政复议的，依照《中华人民共和国商标法》、《中华人民共和国专利法》的有关规定提出复审请求。

第七十五条　公民、法人或者其他组织对海警机构的行政行为不服的，依法向上一级海警机构申请行政复议。

第七十六条　行政复议机关审理行政复议案件，参照国务院行政复议机构发布的行政复议指导性案例。

第七十七条　本条例自2026年7月1日起施行。



中华人民共和国矿产资源法实施条例

第一章　总则

第一条　根据《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称矿产资源法），制定本条例。

第二条　国家促进矿产资源合理开发利用，加强矿产资源和生态环境保护，推动矿业高质量发展，保障矿产资源安全。

第三条　矿产资源目录的确定和调整，由国务院自然资源主管部门会同国务院发展改革部门提出，报国务院批准后公布。

矿产资源目录包括矿产资源矿种和分类。

第四条　国家加大对基础性地质调查工作的投入力度，加强基础性地质调查队伍建设，鼓励社会力量依法有序参与基础性地质调查，提升基础性地质调查工作质效。

第五条　国家完善财政、金融、土地、生态环境、产业、进出口等方面政策措施，健全战略性矿产资源探产供储销全链条统筹和衔接体系，加大对战略性矿产资源勘查、开采、加工、贸易、储备等的支持力度，推进战略性矿产资源产业优化升级，提升矿产资源安全保障水平。

战略性矿产资源目录的确定和调整，由国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门研究提出，报国务院批准后实施。确定和调整战略性矿产资源目录，应当统筹考虑下列因素，对相关矿产资源开展评估：

（一）对国民经济和社会发展、国家安全的重要程度；

（二）国内资源禀赋情况、紧缺程度以及对外依存度；

（三）相关产业链供应链的韧性和安全水平；

（四）其他需要考虑的因素。

对国务院确定的特定战略性矿产资源，按照法律、行政法规和国家有关规定实行规划管控、总量调控、限定开采主体等保护性开采措施。

第六条　依照矿产资源法第九条规定编制并经批准的矿产资源相关规划应当依法公布。开展地质调查以及矿产资源勘查、开采、保护和矿区生态修复等活动，应当符合矿产资源相关规划。

县级以上人民政府自然资源主管部门可以根据实际需要，会同有关部门就特定领域、特定区域的矿产资源或者特定矿种的勘查、开采、保护和矿区生态修复等编制相关规划，相关信息应当纳入国土空间规划实施监督信息系统。

第七条　国家坚持平等互利、合作共赢的方针，通过多种途径和方式积极促进矿产资源领域国际投资、贸易、技术等合作，维护产业链供应链安全稳定。

开展海外矿产资源开发利用，应当维护国家利益和社会公共利益，遵守我国法律、法规以及所在国家或者地区的相关法律，信守合同，尊重当地习俗和文化传统，注重生态环境保护和安全生产，加强安全风险防范，并按照规定办理相关手续，依法接受我国相关部门和驻外外交机构的管理和监督。

第二章　矿业权

第八条　矿业权应当通过招标、拍卖、挂牌等竞争性方式出让；对紧缺程度高、资源储量规模中型以上的战略性矿产资源，或者对勘查开采技术、生态环境保护有特殊要求的勘查区块，优先通过招标方式出让探矿权。

有下列情形之一的，可以通过协议方式出让矿业权：

（一）依照法律、行政法规或者国务院规定，相关矿产资源需由特定主体勘查、开采；

（二）为保障矿山安全生产或者矿业权合理设置等，需要在登记的开采区域深部、上部继续开采矿产资源或者在其周边进一步开采零星分散矿产资源；

（三）同一矿业权人在其登记的相邻勘查、开采区域之间无法单独设置矿业权的夹缝区域勘查、开采矿产资源；

（四）法律、行政法规或者国务院规定的其他情形。

为保障国家矿产资源安全，急需开采战略性矿产资源的，经国务院同意，可以由省级以上人民政府自然资源主管部门直接授予采矿权。

第九条　县级以上人民政府自然资源主管部门按照规定权限组织矿业权出让。

下列矿产资源由国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门组织矿业权出让：

（一）战略性矿产资源；

（二）跨省、自治区、直辖市的矿产资源；

（三）我国领海及管辖的其他海域的矿产资源。

前款规定以外的矿产资源的矿业权出让权限，由省、自治区、直辖市人民政府规定。

同一矿种的探矿权、采矿权出让实行同级管理。矿业权出让涉及多个矿种的，出让权限按照主矿种确定；难以确定主矿种的，按照出让权限最高的矿种确定。

第十条　县级以上人民政府自然资源主管部门应当根据矿产资源相关规划和矿产资源供需形势等，加强对矿业权出让工作的统筹安排，对符合出让条件的及时安排出让。

矿业权出让前，出让矿业权的自然资源主管部门（以下称矿业权出让部门）应当进行核查，确保拟出让的勘查、开采区域符合国土空间规划管控要求。

探矿权出让以经纬度划分的区块为基本单位。

除符合规定的情形外，新设采矿权范围不得与已设采矿权垂直投影范围重叠，可集中开发的同一矿体不得设立2个以上采矿权。

第十一条　对向县级以上人民政府自然资源主管部门提供可设立探矿权的区块来源的单位和个人，按照国家有关规定给予适当奖励或者补偿；参与该区块探矿权竞争性出让的，同等条件下优先取得探矿权。

第十二条　通过竞争性方式出让矿业权的，矿业权出让部门应当提前在其门户网站、公共资源交易平台等公告拟出让矿业权的基本情况、出让方式、竞争规则、保证金收取、风险提示、受让人的技术能力等条件及其权利义务等事项。公告期限不少于30个工作日。

国务院自然资源主管部门、县级以上地方人民政府及其自然资源主管部门应当创造和维护公平、有序的市场竞争环境，保障各类主体依法平等参与矿业权竞争性出让。

第十三条　出让矿业权的，矿业权出让部门应当与依法确定的受让人以书面形式签订矿业权出让合同。

矿业权出让合同签订后，因矿业权出让部门核查有误等导致矿业权不符合国土空间规划管控要求，无法进行勘查或者开采的，受让人有权解除合同。合同解除后，矿业权出让部门应当返还矿业权出让收益；造成受让人财产损失的，应当依法赔偿。

第十四条　矿业权受让人应当按照国家有关规定和出让合同约定按时足额缴纳矿业权出让收益、矿业权占用费等有关费用。矿业权有关费用征收的具体办法由国务院财政部门会同国务院自然资源主管部门、国务院税务主管部门制定，报国务院批准后执行。

有下列情形之一的，可以减收或者免收矿业权出让收益：

（一）勘查、开采低品位、难选冶矿产资源；

（二）对矿产资源实行综合开发利用成效显著；

（三）依法组织实施矿产资源应急性开采；

（四）国务院规定的其他情形。

未按时足额缴纳矿业权出让收益的，应当按照国家有关规定和出让合同约定支付违约金。

第十五条　探矿权的期限为5年，期限届满可以续期，续期最多不超过3次，每次期限为5年。对石油、天然气以及国务院自然资源主管部门确定的其他战略性矿产资源，经国务院自然资源主管部门同意，可以根据实际情况增加续期次数。

采矿权的期限结合矿产资源储量和矿山建设规模确定，最长不超过30年。确定采矿权期限的具体办法由国务院自然资源主管部门制定。采矿权期限届满，登记的开采区域内仍有可供开采的矿产资源的，可以续期。

矿业权期限届满前，因保障国家矿产资源安全等公共利益需要，原矿业权出让部门可以依法收回矿业权；矿业权被收回的，应当依法给予公平、合理的补偿。

第十六条　申请矿业权续期的，矿业权人应当在矿业权期限届满前6个月至3个月内向原矿业权出让部门提出申请。原矿业权出让部门应当在矿业权期限届满前作出是否准予续期的决定。

第十七条　办理探矿权续期时，应当按照国务院自然资源主管部门规定的比例核减勘查区域面积。但是，已经探明矿产资源或者符合国务院自然资源主管部门规定情形的勘查区域，不计入核减面积计算基数。

因生态环境保护、基础设施建设等公共利益需要，或者因自然灾害等不可抗力导致已设立探矿权的部分勘查区域无法继续勘查的，可以按照规定凭相关证明文件抵扣需核减的面积。

第十八条　探矿权人依照矿产资源法第二十五条规定申请将其探矿权转为采矿权的，应当在探矿权期限内向原矿业权出让部门提出申请，并提交矿产资源储量报告（以下简称储量报告）等材料。原矿业权出让部门应当与该探矿权人签订采矿权出让合同，设立采矿权，但有下列情形之一的除外：

（一）所探明矿产资源按照国家有关规定需由该探矿权人以外的特定主体开采；

（二）所探明矿产资源未达到有关产业政策规定的储量规模或者产能要求；

（三）所探明矿产资源因公共利益需要不能转为采矿权，或者因不可抗力等特殊情形已不具备开采条件；

（四）法律、行政法规规定的其他情形。

第十九条　矿业权可以依法转让。但是，有下列情形之一的，矿业权不得转让：

（一）以协议出让方式取得矿业权，持有不满5年；

（二）矿业权依法被查封；

（三）矿业权权属不明确或者存在争议；

（四）矿业权出让合同约定矿业权不得转让；

（五）国家规定不得转让的其他情形。

依照本条例第八条第三款规定由省级以上人民政府自然资源主管部门直接授予的采矿权，未经原授予采矿权的自然资源主管部门同意，不得转让。

因股权转让等导致实际控制人变更的，矿业权人应当向原矿业权出让部门报告。

第二十条　矿业权转让的，受让人应当具备该矿业权出让时要求的受让人的技术能力等条件。

第二十一条　矿业权转让的，转让人、受让人应当以书面形式签订矿业权转让合同，明确双方的权利和义务。矿业权转让合同应当对矿区生态修复义务履行有关事项作出明确约定。

矿业权转让后的期限为该矿业权的剩余期限。

第二十二条　矿业权设立、变更、转让、抵押和消灭的，应当依法办理登记。

第二十三条　矿产资源法第二十八条第一项所称国家出资勘查矿产资源，是指由中央财政或者地方财政出资，为保障国家矿产资源安全而开展的矿产资源勘

查。国家出资勘查矿产资源的，凭项目任务书开展地质勘查工作，无需取得探矿权。

采矿权人在登记的开采区域内为开采活动需要进行勘查，以及在登记的开采区域深部、上部进行勘查的，无需取得探矿权。

第二十四条　建设项目施工单位在批准的作业区域和建设工期内，因施工需要采挖只能用作普通建筑材料的砂、石、黏土，无需取得采矿权。采挖的砂、石、黏土的处置应当遵守所在地省、自治区、直辖市的有关规定，不得自行处置（建设项目施工自用除外）。

前款所称批准的作业区域，不包括建设项目施工临时用地区域。

第三章　矿产资源勘查、开采

第二十五条　国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门建立健全基础性地质调查技术标准和规范体系。

从事基础性地质调查工作的单位应当严格执行有关技术标准和规范，对调查成果的质量负责。县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强对基础性地质调查成果质量的监督。

任何单位和个人不得阻挠、妨碍依法开展的基础性地质调查工作。

第二十六条　省级以上人民政府自然资源主管部门应当加强基础性地质调查成果发布管理，按照规定权限统一发布基础性地质调查成果信息；信息发布前应当依法进行保密审查，不得发布涉及国家秘密、工作秘密、商业秘密的成果数据。

第二十七条　省级以上人民政府自然资源主管部门应当为建设单位提供建设项目占地范围内矿产资源分布和矿业权设置情况查询服务。

建设项目确需压覆已经设置矿业权的矿产资源，对矿业权人正常勘查、开采活动造成直接影响的，建设单位应当在压覆前与矿业权人协商，并依法给予矿业权人公平、合理的补偿。因矿产资源被压覆依法需要办理矿业权变更登记或者注销登记的，矿业权人应当依法办理。

建设项目确需压覆战略性矿产资源的，应当经国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门批准。经依法批准的国土空间规划确定的城镇开发边界内的建设项目确需压覆战略性矿产资源的，有关审批应当根据实际情况予以简化。

经科学评估，建设项目压覆矿产资源但不直接影响正常勘查、开采活动的，可以不作为压覆矿产资源处理。

第二十八条　矿业权人进行矿产资源勘查、开采作业前，应当分别编制勘查方案、开采方案，报原矿业权出让部门批准，取得勘查许可证、采矿许可证；未取得相应许可证的，不得进行勘查、开采作业。

编制勘查方案，应当根据勘查矿种和范围、勘查相关标准和技术规范，以及绿色勘查等勘查工作要求，明确勘查区域，合理选择勘查工作方法，并对勘查活动结束后的清理恢复等作出安排。

编制开采方案，应当根据开采矿种和范围、资源赋存情况、开采技术规范，以及矿产资源合理开发利用、绿色矿山建设等开采工作要求，合理选择开采方式、开采顺序、开采方法，并对空间使用以及资源综合开采、综合利用的保障措施等作出安排。

综合开采矿产资源的，应当结合储量报告和开采方案，根据开采实际合理确定并登记开采矿种。

第二十九条　申请勘查许可证、采矿许可证的，应当向原矿业权出让部门提交申请书、矿业权证书，以及相应的勘查方案或者开采方案等材料。原矿业权出让部门应当自受理申请之日起15个工作日内作出是否批准的决定。予以批准的，核发勘查许可证、采矿许可证；不予批准的，书面通知申请人并说明理由。

原矿业权出让部门受理申请后，可以组织专家对勘查方案、开采方案进行评审，并在10个工作日内出具评审意见。评审所需时间不计算在许可审查期限内，费用不得由矿业权人承担。

勘查许可证、采矿许可证期限届满日期与探矿权、采矿权期限届满日期一致。

原矿业权出让部门核发采矿许可证后，应当及时通知开采区域有关地方人民政府组织落实采矿权勘界工作。

第三十条　矿业权人可以在办理矿业权登记时一并申请办理勘查许可证、采矿许可证。

矿业权转让的，受让人应当重新申请勘查许可证、采矿许可证。

第三十一条　勘查许可证、采矿许可证具体管理办法由国务院自然资源主管部门制定。

第三十二条　矿业权人应当按照经批准的勘查方案、开采方案进行勘查、开采作业。

勘查的主要工作方法发生变化的，探矿权人应当调整勘查方案，报原矿业权出让部门批准。

开采方式发生重大变化或者开采的主矿种发生变化的，采矿权人应当调整开采方案，报原矿业权出让部门批准并重新核发采矿许可证。

第三十三条　矿业权人进行矿产资源勘查、开采作业前，应当依法办理建设项目核准（备案）、用地用海、生态环境、安全生产等方面相关手续；涉及军用土地的，还应当经军队团级以上单位按照中央军事委员会的相关规定报经批准。

采矿权人编制矿山开发项目可行性研究报告、矿山初步设计（油气田开发方案）等，应当与开采方案相衔接。

第三十四条　自然保护地范围内可以依法开展符合管控要求的基础性地质调查、战略性矿产资源远景调查和规定范围内的战略性矿产资源勘查、开采等活动，具体管理办法由国务院自然资源主管部门、林业草原主管部门制定。

第三十五条　矿产资源法第三十四条第一款所称矿业用地，包括矿产资源勘查用地和矿产资源开采用地。

矿产资源勘查用地包括勘查作业使用的土地，以及为满足勘查作业需要搭建或者修建生活用房、工棚、运输便道等使用的土地。

矿产资源开采用地包括采掘矿产资源等采矿作业使用的土地，以及为满足采矿作业需要堆放采出的矿石、废石、废渣，修建工业厂房、井巷工程、尾矿库、配套的选矿厂、生活服务设施、交通运输设施等使用的土地。

县级以上人民政府应当依法保障矿产资源勘查、开采用地的合理需求。

第三十六条　矿业权人可以依法通过划拨、出让、租赁、作价出资等方式使用国有土地，也可以依法通过出让、出租等方式取得集体经营性建设用地使用权。

开采矿产资源使用国有土地和集体经营性建设用地，可以通过协议方式出让。

第三十七条　勘查矿产资源可以依照土地管理法律、行政法规的规定临时使用土地。

露天开采战略性矿产资源占用土地，经科学论证，具备边开采、边复垦条件的，矿业权人报省级以上人民政府自然资源主管部门批准后，可以临时使用土地；涉及使用林地草地的，有关自然资源主管部门应当征求同级林业草原主管部门意见。临时使用土地应当分区、分期审批，原则上每期不超过五年。矿业权人未按照规定履行土地复垦等矿区生态修复义务的，有关自然资源主管部门不得批准其新的临时用地。

第三十八条　石油、天然气等矿产资源勘查过程中发现可供开采的石油、天然气等矿产资源的，探矿权人完成试油（气）作业，向原矿业权出让部门提交探采合一计划后，可以进行开采，并按照规定向有关能源主管部门履行备案手续。

探矿权人依照前款规定开采石油、天然气等矿产资源的，应当在国务院自然资源主管部门规定的期限内，向原矿业权出让部门申请将其探矿权转为采矿权，依法办理采矿权登记，并取得采矿许可证。

第三十九条　国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门完善绿色矿山政策、标准规范，健全绿色矿山名录并实行动态管理。矿业权人应当加强绿色矿山规划、建设、运营和管理，推动矿山企业绿色发展。

第四十条　国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门组织制定矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率有关国家标准。

采矿权人应当从技术、设备、管理等方面采取有效措施，确保矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率达到有关国家标准的要求。

国家制定和完善相关激励性政策措施，促进提高矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率。

第四十一条　县级以上人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门加强矿产资源综合开采、综合利用先进适用技术、工艺、设备的推广应用，鼓励、引导采矿权人开展技术、工艺升级和设备更新，推进矿产资源综合利用产业化发展。

第四十二条　国家建立矿产资源储量管理制度，加强对矿产资源储量及其变动情况的调查、核实、统计、评估等，为编制矿产资源相关规划、促进矿产资源合理开发利用、加强矿产资源保护等提供依据。

国家定期组织开展矿产资源潜力评价和开发利用现状调查，加强对矿产资源储量和矿业权价值及相关权益的评估管理。

第四十三条　矿业权人经过勘查工作查明可供开采的矿产资源或者在开采期间发现矿产资源储量发生重大变化的，应当编制储量报告并报送原矿业权出让部门。储量报告应当包括矿产资源的空间分布、种类、数量、质量和矿床工业指标论证等内容，并对矿石加工选冶技术性能、开采技术条件、开发经济意义等情况作出说明。

原矿业权出让部门应当对矿业权人报送的储量报告进行审核，并可以根据审核工作需要组织有关单位对储量报告进行技术评估。经审核的储量报告可以作为矿产资源储量统计和监督管理等的依据。

矿业权人应当对其报送的储量报告的真实性负责，不得弄虚作假。

第四十四条　采矿权人应当按照规定开展矿产资源储量监测，建立健全矿产资源储量台账，定期向原矿业权出让部门报告矿产资源储量变化情况和开发利用情况。

第四十五条　矿山闭坑的，采矿权人应当按照国家有关规定将闭坑地质报告报送县级以上地方人民政府自然资源主管部门，并汇交有关地质资料。

第四章　矿区生态修复

第四十六条　县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门对本行政区域内因开采矿产资源导致的地质环境破坏、土地损毁、植被退化等生态破坏情况进行调查评价，明确矿区生态修复的重点区域、目标任务。

第四十七条　采矿权人是矿区生态修复的责任人。采矿权人应当协同实施矿区生态修复与污染防治。

采矿权转让的，除国家另有规定或者矿业权出让、转让合同另有约定外，由受让人履行矿区生态修复义务。转让人在采矿权转让过程中对矿区生态修复事项弄虚作假的，其生态修复义务不因采矿权转让而免除。

第四十八条　对历史遗留的废弃矿区，由所在地县级以上地方人民政府自然资源主管部门确认矿区生态修复责任人；责任人灭失或者无法确认的，由所在地县级以上地方人民政府组织开展矿区生态修复，并协同开展污染治理。

国务院自然资源主管部门等有关部门可以制定专项政策，支持地方人民政府对历史遗留的废弃矿区开展生态修复。县级以上地方人民政府依法可以通过多种方式拓宽矿区生态修复资金渠道。

第四十九条　国家完善政策措施，鼓励社会资本依法参与矿区生态修复，维护参与矿区生态修复的社会资本的合法权益。

国家充分发挥市场机制在矿区生态修复中的作用，推进矿区生态修复市场化发展。

第五十条　开采矿产资源前，采矿权人应当依照法律、法规和国务院自然资源主管部门的规定以及矿业权出让合同编制矿区生态修复方案，随开采方案报原矿业权出让部门批准。矿区生态修复方案应当明确生态修复的目标任务、工程布局、技术措施、时序安排、经费概算、保障措施等内容；涉及尾矿库的，还应当明确尾矿库修复的专门措施。

编制矿区生态修复方案，应当依照矿产资源法第四十六条第二款的规定，在矿区涉及的有关范围内公示征求意见，并专门听取有关单位和个人的意见。采矿权人应当在矿区生态修复方案报批时对公示征求意见和专门听取意见的情况作出说明。

采矿权人对矿区生态修复方案作出调整的，应当按照国务院自然资源主管部门的规定报原矿业权出让部门备案；依据本条例第三十二条第三款的规定调整开采方案的，应当重新编制矿区生态修复方案并随开采方案报原矿业权出让部门批准。

已经按照规定编制矿区生态修复方案的，不再编制土地复垦方案。

第五十一条　矿区生态修复能够边开采、边修复或者分区、分期修复的，采矿权人应当根据矿山开采设计和工艺流程、开采进度、采矿用地范围和类型、安全生产条件以及土地损毁和生态破坏等情况，合理划分修复单元、安排修复时序，及时开展生态修复；不能边开采、边修复或者分区、分期修复的，应当在矿山闭坑前或者闭坑后的2年内完成生态修复，但开采放射性矿产资源的矿区生态修复时限可以根据实际需要确定。

第五十二条　采矿权人按照矿区生态修复方案完成生态修复后，应当及时向矿区所在地县级以上地方人民政府自然资源主管部门申请验收；分区、分期完成生态修复的，应当分区、分期申请验收。

县级以上地方人民政府自然资源主管部门会同生态环境主管部门等有关部门组织矿区生态修复验收。验收合格的，应当向采矿权人出具验收合格确认书；验收不合格的，应当向采矿权人出具书面整改意见，由采矿权人整改完成后重新申请验收。

第五十三条　矿区生态修复费用由采矿权人按年度提取，除法律另有规定外，矿区生态修复费用不得被查封、冻结或者划拨。

第五章　矿产资源储备和应急

第五十四条　国家按照政府主导、社会共建、多元互补、高效协同的原则，构建产品储备、产能储备和产地储备相结合的战略性矿产资源储备体系，科学合理确定储备结构、规模和布局并动态调整，发挥储备的战略保障、宏观调控和应对急需等功能。

国家完善战略性矿产资源储备监管体系，加快储备设施建设，提高储备运营主体专业化水平，加强储备信息化建设，持续提升战略性矿产资源储备综合效能。

县级以上人民政府应当根据需要，将战略性矿产资源储备纳入国民经济和社会发展相关规划、国土空间规划，并在安排重大项目建设方面给予支持。

第五十五条　国务院发展改革部门统筹协调国家矿产品储备工作，定期拟订储备规划和总量计划，动态调整储备品种规模；国务院粮食和物资储备部门组织实施中央政府矿产品储备的收储、轮换和日常管理；国务院能源主管部门按照职责负责能源储备相关工作。县级以上地方人民政府按照国家有关规定，结合本地实际开展矿产品储备。

有关企业应当按照国家有关规定做好矿产品储备工作。国家完善政策措施，支持企业开展矿产品储备。

战略性矿产资源产品储备管理部门、承储单位应当加强战略性矿产品资产管理，并按照规定报送矿产品储备管理情况。

第五十六条　能源战略性矿产资源产能储备的具体办法，由国务院能源主管部门会同国务院有关部门制定；其他战略性矿产资源产能储备的具体办法由国务院工业和信息化主管部门会同国务院有关部门制定。

开采战略性矿产资源的采矿权人应当按照国家有关规定，结合矿山生产能力、外部运输条件、安全生产状况等情况，编制产能储备建设方案，落实产能储备责任，合理规划生产能力，确保应急增产需要。

第五十七条　战略性矿产资源产地储备应当遵循科学评估、合理布局、分级管理、动态调整的原则，结合国家矿产资源开发利用和安全保障等相关规划，统筹资源禀赋、开发利用技术条件、国内外供需状况、生态区位等因素，合理确定储备规模、布局等，并对储备地开展必要的补充勘查，提升应急开采能力，与产品储备、产能储备有机衔接，形成梯次供应能力。

国务院自然资源主管部门牵头组织全国战略性矿产资源产地储备工作，研究提出产地储备矿种、规模、布局意见，组织开展产地储备摸底调查、评估论证和储备勘查，划定战略性矿产资源储备地，加强产地储备监测和保护监督。省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门协助开展产地储备相关工作，按照属地管理职责组织开展保护监督工作。鼓励企业积极参与产地储备工作。

战略性矿产资源产地储备期限应当与矿产资源相关规划相衔接，原则上不少于5年。储备期限届满后，国务院自然资源主管部门应当会同国务院有关部门组织评估论证，确定是否延长储备期限，根据需要适时开展产地储备调整、动用。

纳入产地储备的战略性矿产资源，未经国务院自然资源主管部门批准，不得开采或者压覆。

第五十八条　国务院发展改革、工业和信息化、自然资源、粮食和物资储备、矿山安全监察等有关部门应当建立健全矿产资源供应安全预测预警工作体系，加

强矿产资源供应安全相关数据信息共享和应用，对矿产品供求变化、价格波动以及安全风险状况等开展综合监测、分析、评估，及时进行预测预警。

第五十九条　矿产资源法第五十五条第一款第六项所称其他必要措施，包括但不限于直接组织矿产资源开采、加工、运输、供应，征用相关矿产品、矿产品储备设施、交通运输工具，按照供应保障顺序组织实施矿产资源或者矿产品供应。

第六章　监督管理

第六十条　县级以上人民政府自然资源主管部门和其他有关部门应当按照职责分工，加强对矿产资源勘查、开采和矿区生态修复等活动的监督检查，依法及时查处违法行为。

县级以上人民政府自然资源主管部门和其他有关部门在监督检查中应当加强协调配合，能够联合检查的实行联合检查，鼓励通过非现场检查、使用非接触式技术手段开展监督检查。

第六十一条　自然资源主管部门和其他有关部门及其工作人员对监督管理过程中知悉的国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务。

前款所称商业秘密，包括但不限于矿产资源储量和矿业权人的勘查成果、重大发现、核心技术方案。商业秘密不得向第三方泄露，法律另有规定或者矿业权人书面同意的除外。

第六十二条　国务院自然资源主管部门按照科学合理、体现差异、简便易行的原则，建立矿产资源开发利用水平评估指标体系，并加强对评估指标运用的指导。

县级以上人民政府自然资源主管部门应当根据矿产资源开发利用水平评估指标，加强对本行政区域内矿产资源勘查、开采情况的汇总、分析并定期进行评估，提出节约集约开发利用矿产资源等方面的改进措施。采矿权人和有关矿山企业应当配合自然资源主管部门的评估工作，落实相关改进措施。

第六十三条　国务院自然资源主管部门推动提升矿产资源监督管理信息化水平，通过全国矿产资源监督管理信息系统开展监管和服务，并与国务院有关部门加强信息共享。

第六十四条　国务院自然资源主管部门根据从事矿产资源勘查单位的规模、技术能力、人才装备、信用状况等，对其实行备案和分级分类监管，引导矿产资源勘查市场规模化发展，提升专业化水平。

第六十五条　矿业权人之间对勘查、开采区域发生争议时，由当事人协商解决。当事人协商不成的，由矿产资源所在地县级以上地方人民政府根据依法核定的勘查、开采区域处理；跨行政区域的勘查、开采区域争议，由共同的上一级人民政府处理。

第六十六条　国家自然资源督察机构根据国务院的授权，对省、自治区、直辖市人民政府矿产资源开发利用和监督管理情况进行督察。

国家自然资源督察机构进行督察时，有权向与督察事项有关的单位和个人了解督察事项有关情况，有关单位和个人应当支持、协助督察机构工作。

第七章　法律责任

第六十七条　阻挠、妨碍依法开展的基础性地质调查工作的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令改正，给予警告或者通报批评；拒不改正的，对单位处2万元以上10万元以下的罚款，对个人处1万元以上5万元以下的罚款。

第六十八条　矿业权人未定期报送矿产资源储量变化情况和开发利用情况，或者在矿山闭坑后未报送闭坑地质报告的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令改正，处2万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，处10万元以上50万元以下的罚款。

第六十九条　矿产资源法第六十三条、第六十四条、第六十六条、第六十七条、第六十八条规定的违法行为所涉矿产资源属于战略性矿产资源的，应当从重处罚。

第七十条　矿业权人未按照规定缴纳矿业权占用费的，征收机关可以责令限期缴纳，逾期不缴纳的，可以处应缴矿业权占用费3倍以下的罚款。

第七十一条　建设项目施工单位自行处置因施工需要采挖的砂、石、黏土的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令改正，处自行处置的矿产品市场价值3倍以上5倍以下的罚款；自行处置的矿产品市场价值不足10万元的，处10万元以上30万元以下的罚款。

第七十二条　未经批准开采纳入产地储备的战略性矿产资源的，依照矿产资源法第六十四条的规定从重处罚。

第七十三条　违反本条例规定，造成他人人身财产损害或者生态环境损害的，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。

第八章　附则

第七十四条　外商投资勘查、开采矿产资源，应当符合外商投资准入负面清单的规定。

外商投资勘查、开采矿产资源，影响或者可能影响国家安全的，依照国家有关规定进行安全审查。

第七十五条　矿产资源及相关货物、技术、服务的进出口，应当遵守有关对外贸易、进出口管理法律、行政法规的规定；属于出口管制物项的，还应当遵守出口管制法律、行政法规的规定。

第七十六条　任何国家、地区和国际组织采取或者协助、支持采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施，危害中华人民共和国矿产资源及相关产业链供应链安全的，国务院有关部门可以根据实际情况采取必要的反制措施。

第七十七条　国家对铀（钍）矿等放射性矿产资源的勘查、开采和保护等另有规定的，依照其规定。

第七十八条　2025年7月1日前依法核发的勘查许可证、采矿许可证，在有效期内继续有效。

第七十九条　本条例自2026年6月15日起施行。《矿产资源监督管理暂行办法》、《矿产资源补偿费征收管理规定》、《中华人民共和国矿产资源法实施细则》、《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》同时废止。



行政法规制定程序条例

（2001年11月16日中华人民共和国国务院令第321号公布；根据2017年12月22日《国务院关于修改〈行政法规制定程序条例〉的决定》修订；2026年5月15日中华人民共和国国务院令第838号第二次修订）

第一章　总则

第一条　为了规范行政法规制定程序，保证行政法规质量，根据宪法、立法法和国务院组织法的有关规定，制定本条例。

第二条　行政法规的立项、起草、审查、决定、公布、解释，适用本条例。

第三条　制定行政法规，应当坚持中国共产党的领导，贯彻落实党的路线方针政策和决策部署。

制定行政法规，应当符合宪法和法律的规定，遵循立法法确定的指导思想和原则。

第四条　制定政治方面法律的配套行政法规，应当按照有关规定及时报告党中央。

制定经济、文化、社会、生态文明等方面重大体制和重大政策调整的重要行政法规，应当将行政法规草案或者行政法规草案涉及的重大问题按照有关规定及时报告党中央。

第五条　制定行政法规，应当完整准确全面贯彻新发展理念，统筹发展和安全，注重立法与改革、发展、稳定相协同，注重保障和促进社会公平正义，优化法治化营商环境，服务高质量发展和高水平对外开放，建设法治政府，推进国家治理体系和治理能力现代化。

第六条　制定行政法规，应当坚持科学立法、民主立法、依法立法，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。

第七条　制定行政法规，应当适应改革需要，引导、推动、规范、保障相关改革。

第八条　对党和国家工作大局急需、人民群众迫切期盼，调整范围单一、有关方面没有较大争议的行政法规，应当快速响应，优化工作方式，加快相关立法工作。

第九条　行政法规应当备而不繁，逻辑严密，条文明确、具体，用语准确、简洁，具有可操作性。

第二章　立项

第十条　国务院于每年年初编制本年度的立法工作计划。

国务院法治部门根据国家总体工作部署，拟订国务院年度立法工作计划，报党中央、国务院批准后向社会公布。

第十一条　国务院有关部门认为需要制定行政法规的，应当于国务院编制年度立法工作计划前，向国务院报请立项。

国务院有关部门应当贯彻落实党中央、国务院决策部署，报送实践所需、立法时机成熟的立项申请。

国务院法治部门应当向社会公开征集行政法规制定项目建议。

第十二条　国务院有关部门报送行政法规立项申请，应当说明依据的党的路线方针政策和决策部署、立法项目的必要性和可行性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度及预期实施效果、有关风险评估及防范应对措施、已开展的工作情况等。

第十三条　国务院法治部门拟订国务院年度立法工作计划时，应当结合立法项目的成熟程度、紧迫程度，突出重点领域、新兴领域、涉外领域，统筹兼顾，加强评估论证。

列入国务院年度立法工作计划的行政法规项目应当符合下列要求：

（一）贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，适应改革、发展、稳定的需要；

（二）有关的改革实践经验基本成熟，立法时机成熟；

（三）所要解决的问题属于国务院职权范围并需要国务院制定行政法规的事项，全国人民代表大会及其常务委员会授权国务院制定行政法规的事项，或者为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；

（四）拟列入当年完成审查的立法项目的，还应当已经向国务院报送行政法规草案送审稿(以下简称送审稿)，且有关方面对送审稿规定的主要制度没有较大争议。

第十四条　承担起草任务的国务院有关部门应当严格贯彻执行立法工作计划，抓紧工作，按照要求向国务院报送送审稿；报送国务院前，应当送国务院法治部门进行前置评估。国务院法治部门应当提出前置评估意见。起草部门应当认真研究处理，并在报送国务院的材料中对前置评估意见研究处理情况作出说明。

国务院法治部门应当及时跟踪了解国务院各部门落实国务院年度立法工作计划的情况，加强组织协调和督促指导，统筹推进立法工作计划落实。

国务院年度立法工作计划在执行中可以根据实际情况予以调整。

第十五条　国务院有关部门起草的拟报请国务院批准印发的文件涉及立法项目的，应当征求国务院法治部门意见。

第三章　起草

第十六条　行政法规由国务院组织起草。国务院年度立法工作计划确定行政法规由国务院的一个部门或者几个部门具体负责起草工作，也可以确定由国务院法治部门起草或者组织起草。

第十七条　起草行政法规，应当符合本条例第三条至第七条的规定，并符合下列要求：

（一）弘扬社会主义核心价值观，铸牢中华民族共同体意识；

（二）体现全面深化改革精神，科学规范行政行为，保障政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能；

（三）符合优化协同高效的原则，相同或者相近的职能规定由一个行政机关承担，简化行政管理手续；

（四）切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径；

（五）体现行政机关的职权与责任相统一的原则，在赋予有关行政机关必要的职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任；

（六）坚持问题导向，遵循经济社会发展规律。

第十八条　起草行政法规，应当坚持和发展全过程人民民主，拓展人民群众有序参与立法途径。起草部门应当通过多种方式深入调查研究，总结实践经验，广泛

听取有关机关、组织和公民的意见。起草与经营主体生产经营活动密切相关的行政法规，应当听取有关企业和行业协会商会的意见。听取意见可以采取召开座谈会、论证会、听证会等多种形式。

起草行政法规，涉及人民群众普遍关注的热点难点问题和经济社会发展遇到的突出矛盾，减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务，对人民群众有重要影响等重大利益调整事项的，应当进行论证咨询。

起草行政法规，起草部门应当将行政法规草案及其说明等向社会公布，征求意见；但是，涉及国家安全，或者遇有紧急情形等，经国务院决定不公布的除外。向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。

起草专业性较强的行政法规，起草部门可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草。

第十九条　起草行政法规，起草部门应当就涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的规定，与有关部门充分协商，涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的，应当征得机构编制、财政、税务等相关部门同意。

起草部门应当加强立法时机、立法预期实施效果等的评估，并与宏观政策取向保持一致，注重为基层减负。

第二十条　起草行政法规，起草部门应当对涉及有关管理体制、政策等需要国务院决策的重大问题提出解决方案，报国务院决定。

第二十一条　起草部门向国务院报送的送审稿，应当由起草部门主要负责人签发。

起草行政法规，涉及几个部门共同职责需要共同起草的，应当共同起草，达成一致意见后联合报送送审稿。几个部门共同起草的送审稿，应当由该几个部门主要负责人共同签发。

第二十二条　起草部门将送审稿报送国务院审查时，应当一并报送送审稿的说明和有关材料。修改行政法规的，还应当报送修改前后的对照文本。

送审稿的说明应当包括以下内容：立法的必要性、可行性，主要思路，确立的主要制度；征求有关机关、组织和公民意见的情况，各方面对送审稿主要问题的不同意见及其协调处理情况；拟设定、取消或者调整行政许可、行政强制措施的情况；风险评估及防范应对措施等。

有关材料主要包括：依据的党的路线方针政策和决策部署；所规范领域的实际情况和相关数据，实践中存在的主要问题，与有关行政法规协调和衔接情况；拟设定、取消或者调整行政许可、行政强制措施的论证材料；有关评估报告；调研报告、考察报告、国内外的有关立法资料等。

第四章　审查

第二十三条　报送国务院的送审稿，由国务院法治部门负责审查。国务院法治部门应当完善政府立法审查制度，提高审查质效。

国务院法治部门主要从以下方面对送审稿进行审查：

（一）是否严格贯彻落实党的路线方针政策和决策部署，是否符合宪法和法律的规定，是否遵循立法法确定的指导思想和原则；

（二）是否符合本条例第十七条的要求；

（三）是否与有关行政法规协调、衔接；

（四）是否正确处理有关机关、组织和公民对送审稿主要问题的意见；

（五）其他需要审查的内容。

第二十四条　送审稿有下列情形之一的，国务院法治部门可以缓办或者退回，并书面告知起草部门：

（一）制定行政法规的基本条件尚不成熟或者发生重大变化的；

（二）有关部门对送审稿规定的主要制度存在较大争议的；

（三）起草部门未就涉及部门职责分工、行政许可、财政支持、税收优惠政策的规定征得机构编制、财政、税务等相关部门同意的；

（四）未按照本条例有关规定公开征求意见的；

（五）报送送审稿等材料不符合本条例第十四条、第二十条至第二十二条规定的。

第二十五条　国务院法治部门应当将送审稿或者送审稿涉及的主要问题发送国务院有关部门、地方人民政府、有关组织和专家等各方面征求意见。国务院有关部门、地方人民政府应当在规定期限内反馈书面意见，并加盖本单位或者本单位办公厅(室)印章。国务院法治部门认为送审稿中涉及合宪性问题的，应当征求全国人民代表大会常务委员会有关工作机构意见。

国务院法治部门可以将送审稿或者修改稿及其说明等向社会公布，征求意见。向社会公布征求意见的期限一般不少于30日。

第二十六条　国务院法治部门应当就送审稿涉及的主要问题，深入基层进行实地调查研究，听取基层有关机关、组织和公民的意见。

第二十七条　送审稿涉及重大利益调整的，国务院法治部门应当进行论证咨询，广泛听取有关方面的意见。论证咨询可以采取座谈会、论证会、听证会、委托研究等多种形式。

送审稿涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧，对公民、法人或者其他组织的权利义务有较大影响，人民群众普遍关注的，国务院法治部门可以举行听证会，听取有关机关、组织和公民的意见。

第二十八条　国务院有关部门对送审稿涉及的主要制度、政策、管理体制、权限分工等有不同意见的，国务院法治部门应当进行协调，力求达成一致意见。对有较大争议的重要立法事项，国务院法治部门可以委托有关专家、教学科研单位、社会组织进行评估。

经过充分协调不能达成一致意见的，国务院法治部门、起草部门应当将争议的主要问题、有关部门的意见以及国务院法治部门的意见及时报国务院领导协调，或者报国务院决定。

第二十九条　国务院法治部门应当认真研究各方面的意见，与起草部门协商后，对送审稿进行修改，形成行政法规草案和对草案的说明。

第三十条　行政法规草案由国务院法治部门主要负责人提出提请国务院常务会议审议的建议；对调整范围单一、各方面意见一致或者依据法律制定的配套行政法规草案，可以采取传批方式，由国务院法治部门直接提请国务院审批。

第五章　决定与公布

第三十一条　行政法规草案由国务院常务会议审议，或者由国务院审批。

国务院常务会议审议行政法规草案时，由国务院法治部门或者起草部门作说明。

第三十二条　国务院法治部门应当根据国务院对行政法规草案的审议意见，对行政法规草案进行修改，形成草案修改稿，报请总理签署国务院令公布施行。

签署公布行政法规的国务院令载明该行政法规的施行日期。

第三十三条　行政法规签署公布后，及时在国务院公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。国务院法治部门应当及时汇编出版行政法规的国家正式版本，并纳入国家行政法规库。

在国务院公报上刊登的行政法规文本为标准文本。

第三十四条　行政法规应当自公布之日起30日后施行；但是，涉及国家安全、

外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即施行将有碍行政法规施行的，可以自公布之日起施行。

第三十五条　行政法规在公布后的30日内由国务院办公厅报全国人民代表大会常务委员会备案。

第六章　行政法规解释

第三十六条　行政法规有下列情形之一的，由国务院解释：

（一）行政法规的规定需要进一步明确具体含义的；

（二）行政法规制定后出现新的情况，需要明确适用行政法规依据的。

国务院法治部门研究拟订行政法规解释草案，报国务院同意后，由国务院公布或者由国务院授权国务院有关部门公布。

行政法规的解释与行政法规具有同等效力。

第三十七条　国务院各部门和省、自治区、直辖市人民政府可以向国务院提出行政法规解释要求。

第三十八条　对属于行政工作中具体应用行政法规的问题，省、自治区、直辖市人民政府法治部门以及国务院有关部门法治机构请求国务院法治部门解释的，国务院法治部门可以研究答复；其中涉及重大问题的，由国务院法治部门提出意见，报国务院同意后答复。

第七章　其他规定

第三十九条　行政法规的名称一般称“条例”，也可以称“规定”、“办法”等。国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定制定的行政法规，称“暂行条例”或者“暂行规定”。

国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称“条例”。

第四十条　行政法规根据内容需要，可以分章、节、条、款、项、目。章、节、条的序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

第四十一条　行政法规明确要求对专门事项作出配套的具体规定的，国务院有

关部门应当自行政法规施行之日起 1 年内作出规定；行政法规对配套的具体规定制定期限另有规定的，从其规定。国务院有关部门未能在期限内作出配套的具体规定的，应当向国务院说明情况。

第四十二条　国务院可以根据经济社会发展、全面深化改革需要，就行政管理等领域的特定事项，决定授权在规定期限和范围内暂时调整或者暂时停止适用行政法规的部分规定。

国务院有关部门应当会同相关地方人民政府对行政法规暂时调整或者暂时停止适用情况及时进行评估论证。对实践证明可行、需要修改有关行政法规的，按立法程序办理；对实践证明不宜调整、需要恢复施行行政法规有关规定的，由国务院有关部门报请国务院决定。

第四十三条　国务院法治部门应当根据全面深化改革、经济社会发展需要以及上位法规定，报国务院同意后及时组织开展行政法规清理工作。国务院有关部门可以根据工作需要，向国务院法治部门提出行政法规清理建议。

对不适应全面深化改革和经济社会发展要求、不符合上位法规定的行政法规，应当及时修改或者废止。

第四十四条　国务院法治部门或者国务院有关部门可以组织对有关行政法规或者行政法规中的有关规定进行立法后评估，并把评估结果作为修改、废止有关行政法规的重要参考。

第四十五条　行政法规的修改、废止程序适用本条例的有关规定。

行政法规修改的，应当公布新的行政法规文本。

行政法规废止的，除由法律、其他行政法规规定废止该行政法规的以外，由总理签署国务院令予以公布。

第四十六条　行政法规的外文正式译本和民族语言文本，由国务院法治部门审定。

第四十七条　拟订国务院提请全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会审议的法律草案，参照本条例的有关规定办理。

第八章　附则

第四十八条　本条例自 2026 年 7 月 1 日起施行。



中共中央办公厅 国务院办公厅印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》

（2026年2月26日中共中央政治局常委会会议审议批准 2026年4月12日中共中央办公厅、国务院办公厅发布）

第一章 总则

第一条 为了发挥碳达峰碳中和的战略牵引作用，加快构建碳排放总量和强度双控制度体系，推动地方党委和政府树立和践行正确政绩观、坚决扛起碳达峰碳中和责任，根据《中共中央、国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》、《中共中央、国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》和有关规定，制定本办法。

第二条 本办法适用于自2026年度起对各省（自治区、直辖市）党委和政府落实碳达峰碳中和目标任务，加快经济社会发展全面绿色转型进展情况的评价考核。

第三条 在党中央集中统一领导下，评价考核工作由中央组织部统筹指导，由国家发展改革委会同有关部门实施。

第四条 评价考核实行党政同责、一岗双责，坚持统筹兼顾、客观公正、科学规范、注重实效的工作原则。

第二章 评价考核内容

第五条 评价考核紧紧围绕贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰碳中和的决策部署以及应对气候变化国家自主贡献目标开展，推动各省（自治区、直辖市）落实碳排放总量和强度双控目标。

第六条　评价考核设置控制指标、支撑指标。

控制指标包括碳排放总量、碳排放强度降低、煤炭消费总量、石油消费总量、非化石能源消费占比等指标。

支撑指标包括节能、工业、城乡建设、交通运输、公共机构、碳排放权交易等领域具有代表性且对碳达峰碳中和具有支撑作用的指标。

第七条　“十五五”时期，国家发展改革委应当会同有关部门围绕如期实现2030年前碳达峰目标，制定“十五五”碳达峰行动方案，确保实现2030年碳排放强度比2005年降低65%以上、2030年非化石能源消费占比达到25%等目标，实现煤炭消费总量和石油消费总量达峰，合理控制煤电装机规模和发电量，力争年度新增清洁能源电量逐步覆盖全社会新增用电量。

第八条　“十五五”时期，各省（自治区、直辖市）党委和政府应当制定省级碳达峰行动方案，按照国家层面目标确定本地区各项指标的五年目标和分年度目标，并提出相应任务举措。

省级行动方案应当按时制定完成，经国家发展改革委会同有关部门衔接审核后，报党中央、国务院审定，并作为后续对各省（自治区、直辖市）开展评价考核的依据。

国家发展改革委会同有关部门衔接审核省级行动方案时，应当围绕实现国家层面目标，督促地方落实新（改、扩）建“两高”工业项目实施碳排放等量或者减量置换等要求，并综合考虑不同类型地区的主体功能定位、产业和能源结构、自然资源禀赋等因素，统筹好刚性约束和弹性调控，体现差异化要求。

第九条　“十六五”时期起，每个五年规划期的第一年，国家发展改革委应当会同有关部门按照党中央、国务院确定的阶段性目标制定全国碳排放控制行动方案，各省（自治区、直辖市）应当制定省级碳排放控制行动方案，推动逐步实现碳中和。

第十条　国家发展改革委应当会同有关部门及时制定评价考核年度实施方案，细化工作举措，明确各项指标的评价考核细则，并可以根据形势和工作需要适时调整完善指标体系。

第三章　评价考核程序

第十一条　评价考核工作按照年度开展，于评价考核年度次年具体实施。

第十二条　各省（自治区、直辖市）党委和政府对本地区年度碳达峰碳中和工作开展自评，并按时将自评报告报党中央、国务院，抄送国家发展改革委等评价考

核负责部门。

第十三条　各有关部门对所负责指标全国年度进展情况进行评估，对各省（自治区、直辖市）年度进展情况进行评价。对各省（自治区、直辖市）单一指标的评价结果分为达标、不达标。评价结果为“不达标”的，有关指标评价考核负责部门应当剖析该省（自治区、直辖市）工作中存在的问题、原因并提出改进建议，形成书面意见。各有关部门应当按时将评价结果以及书面意见送国家发展改革委。

第十四条　国家发展改革委会同有关部门采取实地抽查、委托第三方核查等方式，对有关省（自治区、直辖市）工作进展、任务落实、目标完成以及数据真实性等情况进行实地核验。

第十五条　国家发展改革委结合地方自评、部门评价、实地核验等情况，按照优秀、合格、不合格 3 个等次提出各省（自治区、直辖市）年度碳达峰碳中和综合评价考核结果建议，商中央组织部后按照程序报党中央、国务院。

控制指标和支撑指标全部达标的省（自治区、直辖市），评价考核结果为“优秀”；1 项及以上控制指标不达标或者 3 项及以上支撑指标不达标的省（自治区、直辖市），评价考核结果为“不合格”；其余为“合格”。

第四章　评价考核结果运用

第十六条　评价考核结果经党中央、国务院审定后，由中央组织部、国家发展改革委按照程序向各省（自治区、直辖市）党委和政府反馈，并送中央纪委国家监委。

第十七条　根据评价考核结果对有关省（自治区、直辖市）进行约谈、通报提醒、通报表扬。

评价考核结果为“不合格”的，由中央组织部、国家发展改革委督促有关省（自治区、直辖市）党委和政府在接到结果反馈后 30 个工作日内，向党中央、国务院作出书面报告，提出整改措施，明确完成时限。逾期整改不到位的，视情由中央组织部、国家发展改革委会同有关部门约谈该省（自治区、直辖市）党委和政府。

评价考核结果为“合格”但部分指标不达标的，由有关指标评价考核负责部门在一定范围内进行通报提醒。

评价考核结果为“优秀”或者单项指标表现突出的，由国家发展改革委会同有关部门进行通报表扬，并及时总结宣传，推广好经验、好做法。

第十八条　评价考核结果作为省（自治区、直辖市）党委和政府领导班子和有

关领导干部综合考核评价、选拔任用、监督管理的重要参考。

评价考核中发现或者整改中出现重大失职失责情况的，由国家发展改革委会同有关部门提出追究责任建议，按照程序和规定将有关问题和事实材料等移交中央纪委国家监委、中央组织部，依规依纪依法对有关单位和个人予以责任追究。

对评价考核中表现突出的单位和个人，有关省（自治区、直辖市）和部门可以按照规定给予表彰奖励。

第十九条　评价考核应当实事求是、公平公正。对存在徇私舞弊、谎报瞒报、篡改数据、伪造资料等行为，造成评价考核结果严重失真失实的，有关省（自治区、直辖市）评价考核结果直接确定为“不合格”，并按照有关规定严肃追究相关单位和人员责任。

第五章　评价考核实施

第二十条　评价考核主要依据国家统计数据，统计数据缺失或者时效性暂不能满足评价考核需要的，可以采用全国碳市场数据和有关部门统计、调查、监测、核算数据。国家统计局以及其他掌握数据的部门应当及时向有关指标评价考核负责部门提供评价考核所需数据。

第二十一条　国家发展改革委、生态环境部、国家统计局应当持续完善碳排放统计核算制度，会同其他评价考核负责部门持续提升数据统计、调查、监测、核算能力，加强对评价考核工作的数据支撑。

国家发展改革委、国家统计局、国家能源局应当建立重要数据动态监测预警制度，定期监测全国以及各省（自治区、直辖市）碳排放量、煤炭消费量、石油消费量、新增用电量、新增清洁能源电力消费量等指标，视情对有关省（自治区、直辖市）进行提醒预警。

第二十二条　各省（自治区、直辖市）应当结合评价考核工作，统筹碳达峰碳中和、经济社会发展和能源安全保供，科学合理分解并压实减排责任，确保能耗双控向碳排放双控全面转型平稳接续，稳妥有序降低传统行业碳排放，坚决遏制“两高”项目盲目上马。坚持有效市场和有为政府相结合，积极发挥碳市场等各类市场化减排机制的作用。

有关省（自治区、直辖市）评价考核结果受重大自然灾害、突发事件等非人为因素影响的，由国家发展改革委会同有关部门进行综合判定，据实提出评价考核结果建议，并在报党中央、国务院的报告中予以单独说明。

第六章　附则

第二十三条　国务院国资委应当参照本办法，制定中央企业落实碳达峰碳中和目标任务有关评价考核制度。

第二十四条　本办法由国家发展改革委负责解释。

第二十五条　本办法自发布之日起施行。



国资国企
专业委员会

上海市律师协会
国资国企专业委员会
法律资讯
[2026年第五期]总第七十二期

2026.5