

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)
姚姝
周游

执行编辑：
(按姓氏拼音)
邵灿秀

编辑助理：
(按姓氏拼音)
陆丽蓉
吴悦蕾

【时事热点】

- 行政机关自纠行为的司法审查要点—以黄某诉上海市某乡镇人民政府不服撤销不予处罚决定案为例 P1

【法治政府】

- 中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报 P5

【新法速递】

- 中华人民共和国城市居民委员会组织法 P11
- 慈善组织信息公开办法 P21

【研究成果】

- 能否以违法建设为由对合法登记的不动产进行限制交易? P27



时事热点



● 时事热点 |

行政机关自纠行为的司法审查要点

一以黄某诉上海市某乡镇人民政府不服撤销不予处罚决定案为例^①

姚姝 【北京市隆安律师事务所上海分所】

【裁判要旨】

行政机关对其作出的不予处罚决定予以撤销，对行政相对人造成不利影响时，行政相对人可对该撤销决定予以起诉，法院应当受理。法院对撤销行为进行合法性审查时，应着重审查撤销决定的作出是否具有充分的事实依据、是否符合正当程序原则的要求，并需综合各种因素考量撤销决定的作出是否适当。当被诉行政机关并无充分事实依据证明原不予处罚决定存在其所指称的错误，且行政相对人对不予处罚决定的作出并无过错，撤销决定的作出亦未经正当程序时，行政相对人请求判决撤销该撤销决定，人民法院应予支持。

【案情】

上诉人（一审原告）：黄某

被上诉人（一审被告）：某乡镇人民政府（以下简称为某镇政府）

2020年7月，某镇政府下属城管执法中队检查发现，黄某在其住宅西侧使用渣土填堵河道，经委托测绘公司测绘，填堵河道面积达到231.25平方米。镇政府作出通知，认定黄某擅自填堵河道的行为违反《上海市河道管理条例》第二十六条之规定，依据该条例第四十二条之规定，责令其于2020年7月23日17时前恢复原状。后黄某根据镇政府的要求自行进行整改，经镇政府现场核实，认定黄某的违法行为轻微且已经自行整改，故作出不予行政处罚决定。同年9月，城管执法中队再一次进行复查测绘，认为原河道面积270.71平方米，已整改面积195.77平方米，未整改面积74.4平方米，遂镇人民政府又于11月23日做出了《关于撤销〈不予行政处罚决定书〉的决定》并责令黄某于2020年11月27日之前进行改正。黄某不服，遂起诉，要求撤销上述撤销不予处罚决定。

^① 该案被评选为上海高院2021年度十大行政审判典型案例。

【裁判】

一审认为：被诉撤销不予处罚决定的内容系某镇人民政府因先前《不予行政处罚决定书》所认定的已整改情形错误，决定撤销该不予处罚决定，并责令黄某限期改正，撤销不予处罚决定本身并未设定新的权利义务。本案争议焦点在于黄某填堵的区域是否属于河道，以及被诉撤销不予处罚决定中的责令限期改正是否合法。对此，原审法院认为：首先，关于黄某填堵的区域是否属于河道，黄某的主张系基于其自身认知，并无相关证据佐证，而根据镇政府提交的调查笔录、相关测绘报告、河道蓝线图等，可以认定系争区域属于河道。至于黄某认为其在填堵前已向相关部门进行了报备，对此，黄某并未取得河道主管部门的许可，报备不能免除其行为的违法性。其次，关于责令限期改正是否合法。黄某收到镇政府于2020年7月9日作出的《责令改正通知书》后自行整改，并经镇政府于同年8月31日现场复核确认已整改完毕；后镇政府在作出《不予行政处罚决定书》后进行现场复核及第二次测绘，认定尚有部分河道未整改完毕，据此要求黄某再次改正，认定事实清楚。黄某认为镇政府的第一次调查程序已终结，其未经事先告知、听取陈述申辩即再次作出责令改正行为，违反法定程序。对此，责令改正并非行政处罚，系在违法行为发生后，行政机关要求违法行为人及时停止、消除不良后果及恢复原状，并未对行为人科处新的义务，故镇政府依据涉案填堵河道行为尚未整改完毕的事实责令黄某限期改正，并无不当。综上，黄某要求撤销被诉撤销不予处罚决定的诉讼请求，缺乏事实根据和法律依据。一审判决：驳回黄某的诉讼请求。一审判决后，黄某不服，提起上诉，要求撤销一审判决及被诉撤销不予处罚决定。

二审认为：被上诉人镇政府具有作出被诉撤销不予处罚决定的行政职权。根据本案查明事实，镇政府针对上诉人黄某填堵河道的行为调查后，认定黄某填堵河道的面积为231.25平方米并责令黄某改正。黄某按镇政府责令改正的要求予以整改并经镇政府现场检查确认整改完毕，镇政府因此认定黄某违法行为轻微且已自行整改而对其作出《不予行政处罚决定书》。之后，镇政府再次对该区域进行现场检查并经测绘公司重新测绘，原河道面积270.71平方米，已开挖河道面积195.77平方米，未整改河道面积74.4平方米。镇政府仅据此认定黄某整改不到位，但两次测绘结果不同并非黄某过错所致，该认定事实与前述查明黄某按镇政府责令改正要求予以整改并经镇政府现场检查确认整改完毕的客观情况不符，

且现有证据不足以证明镇政府将其认定黄某整改不到位的相关事实情况告知黄某，黄某对此亦不认可。因此，镇政府以黄某对填堵河道整改不到位为由，作出被诉撤销不予处罚决定并责令黄某限期改正，认定事实不清，主要证据不足，且未在作出撤销不予处罚决定前告知黄某其认定整改不到位的相关事实情况以及限期改正的具体内容，亦违反正当程序，故被诉撤销不予处罚决定应予以撤销。原审判决不当，亦应予以撤销。二审判决：撤销一审判决并撤销被诉撤销不予处罚决定。

【律师评析】

行政机关具有自我纠错的职责，当行政机关在行政程序中发现前序作出的行政行为存在错误时，往往通过撤销、改变、补正等方式进行自我纠正。行政机关的自纠行为作出后将取代原行政行为发生法律效力，此类行为对当事人的权利义务产生影响，应具有可诉性。结合上述案件，笔者认为，对行政机关自纠行为展开合法性审查时，应审查如下要点：

一、行政自纠行为的作出是否符合正当程序原则

“程序正当”在《国务院全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号）第5点中被明确为依法行政的基本要求，纲要第20点规定更是确认行政机关作出对行政管理相对人、利害关系人不利的行政决定之前，应当告知行政管理相对人、利害关系人，并给予其陈述和申辩的机会。从2005年以来，全国各地法院已开始引入正当程序原则对行政行为合法性进行审查，最高人民法院通过发布多个公报案例以确定正当程序原则系法院作出裁判的合法依据，如陆廷佐诉上海市闸北区房屋土地管理局房屋拆迁行政裁决纠纷案^①、中国石化销售有限公司江苏盐城石油分公司诉江苏省射阳县国土资源局撤销行政许可案^②，可见正当程序原则在司法审查中已经获得了比较广泛的认可。当前法律体系下并无明确规定行政机关应如何对自身作出的行政行为进行纠错，从司法实践中权利救济的角度出发，考虑适用正当程序这一法律原则对法律规则的立法缺位进行弥补，尤其在行政自纠行为将对相对人、第三人的合法利益造成不利影响时，正当程序原则的适用更具有必要性。在正当法律程序的要求之下，行政机关做出纠正决定时，应以书面方式事先告知拟作出的行政行为认定的事实、适用的法律、明确的内容，赋予相

^① 《中华人民共和国最高人民法院公报》2007年第8期。

^② 《中华人民共和国最高人民法院公报》2021年第11期。

对人陈述和申辩的权利。自纠行为对第三人的权利义务可能产生影响的，行政机关应当通知第三人参与纠正程序。行政机关未经正当程序擅自撤销已作出的行政行为，对相对人、第三人权利造成损害的，应被认定为程序违法。在上述黄某诉某镇政府撤销不予处罚决定案中，法院在二审中运用正当程序原则对行政自纠行为进行审查，发挥司法能动性，实现了法律效果和社会效果的融贯。

二、行政自纠行为的作出是否具有充分的事实依据

因行政自纠行为系行政机关作出一个新的行政行为，以对原告行政行为的效力予以变动，达到纠正违法错误行政行为的目的，故法院对行政自纠行为进行合法性审查，即需审查行政机关认定原行政行为存在错误是否存在充分的事实依据。因所诉对象并非原行政行为，法院仅需审查原行政行为是否存在被诉行政机关所指的错误问题，当并无明确的事实依据和法律依据表明原行政行为确实存在被诉行政机关所指称之错误时，相应行政自纠行为应被司法裁判予以纠正。在上述黄某诉某镇政府撤销不予处罚决定案中，黄某依照镇政府出具的河道蓝线图和现场测绘要求，在镇政府的现场监督与指导下进行整改，直至镇政府工作人员现场检查验收合格，由镇政府以“黄某的违法行为轻微且已经自行整改”为由作出不予处罚决定，黄某“擅自填堵河道”的行为至此已有了终局性的不予处罚的认定，后续镇政府又称测绘公司重新测绘发现未整改面积，即使前后测绘结果不同，镇政府无法证明系在前的测绘结果有误而在后的测绘结果即为正确，该认定亦与镇政府现场检查确认的结果相违背，撤销决定所依据的证据和事实没有达到清楚而有说服力的程度，最终被判决撤销。

三、行政自纠行为的作出是否存在明显不当进行审查

当行政机关发现原行政行为发生错误时，因原行政行为已经作出且生效，相应行政法律关系已经发生变动并对相对人的权利义务产生影响，若允许行政机关随意对原告行政行为的效力进行变动，将对法的安定性形成破坏，可能对相对人和第三人的合法利益、甚至社会公共利益产生影响，故而行政机关的作出自我纠正行为应慎重考量诸多因素，决定是否作出行政自纠行为以及以何种方式作出行政自纠行为，毕竟撤销、补正、改变原行政行为或确认违法等不同纠正方式产生的法律效果各异，对相对人权益的影响程度存在不同。在对作出行政自纠行为进行裁量时，行政机关具体的考量因素可包括：相对人对错误的产生是否具有过错、自纠行为是否侵害相对人及第三人信赖利益等合法利益、是否对社会公共利益产

生影响、行政机关是否采取相应的补救措施等。当相对人对行政行为的错误并无过错，而行政行为纠错将对当事人权益造成重大不利影响，对社会公共利益并无损害时，行政机关应考虑不予进行纠错或采取相应补救措施，若行政自纠行为存在明显不当情形，则应在合法性层面给予否定性评价。在上述黄某诉镇政府撤销不予处罚决定案中，二审法院考虑到黄某对测绘面积错误一事并无任何过错，黄某亦已经积极对填堵河道进行整改，最终认定被诉行政机关不应再作出撤销不予行政处罚决定，以上判决理由实质是对行政机关作出撤销决定的裁量问题进行的考量，最终判定行政自纠行为存在明显不当，依法予以撤销。

四、结语

行政机关通过积极主动地行使行政权力改正自身错误，恢复法律关系的适法状态，是行政机关法治意识、法治能力的重要体现，但行政纠错行为亦应“依法纠错”、“合理纠错”。当行政自纠行为不符合正当程序，欠缺事实依据，明显不当，造成相对人、第三人的合法利益及社会公共利益的不当损害时，仍应予作出否定性的评价，以维护相对人合法利益和法律关系的安定。

法治政府



● 法治政府 |

中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报

中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议，于2025年10月20日至23日在北京举行。

出席这次全会的有，中央委员168人，候补中央委员147人。中央纪律检查委员会常务委员会委员和有关方面负责同志列席会议。党的二十大代表中部分基层同志和专家学者也列席了会议。

全会由中央政治局主持。中央委员会总书记习近平作了重要讲话。

全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托所作的工作报告，审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》。习近平就《建议（讨论稿）》向全会作了说明。

全会充分肯定党的二十届三中全会以来中央政治局的工作。一致认为，中央政治局认真落实党的二十大和二十届历次全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，统筹国内国际两个大局，统筹发展和安全，进一步全面深化改革，扎实推动高质量发展，推进社会主义民主法治建设，加强宣传思想工作，切实抓好民生保障和生态环境保护，维护国家安全和社会稳定，开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育、纵深推进全面从严治党，加强国防和军队现代化建设，做好港澳工作和对台工作，深入推进中国特色大国外交，推动经济持续回升向好，“十四五”主要目标任务即将胜利完成。隆重纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年，极大振奋民族精神、激发爱国热情、凝聚奋斗力量。

全会高度评价“十四五”时期我国发展取得的重大成就。“十四五”时期我国发展历程极不寻常、极不平凡。面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，迎难而上、砥砺前行，经受住世纪疫情严重冲击，有效应对一系列重大风险挑战，推动党和国家事业取得新的重大成就。我国经济实力、科技实力、综合国力跃上

新台阶，中国式现代化迈出新的坚实步伐，第二个百年奋斗目标新征程实现良好开局。

全会指出，实现社会主义现代化是一个阶梯式递进、不断发展进步的历史过程，需要不懈努力、接续奋斗。“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，在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位。“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化，我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变，中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势更加彰显。全党要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，保持战略定力，增强必胜信心，积极识变应变求变，敢于斗争、善于斗争，勇于面对风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验，以历史主动精神克难关、战风险、迎挑战，集中力量办好自己的事，续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章，奋力开创中国式现代化建设新局面。

全会强调，“十五五”时期经济社会发展，必须坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，围绕全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，统筹国内国际两个大局，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，坚持以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、全体人民共同富裕迈出坚实步伐，确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

全会指出，“十五五”时期经济社会发展必须遵循以下原则，坚持党的全面领导，坚持人民至上，坚持高质量发展，坚持全面深化改革，坚持有效市场和有为政府相结合，坚持统筹发展和安全。

全会提出了“十五五”时期经济社会发展的主要目标：高质量发展取得显著成效，科技自立自强水平大幅提高，进一步全面深化改革取得新突破，社会文明

程度明显提升，人民生活品质不断提高，美丽中国建设取得新的重大进展，国家安全屏障更加巩固。在此基础上再奋斗五年，到二〇三五年实现我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力和国际影响力大幅跃升，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，人民生活更加幸福美好，基本实现社会主义现代化。

全会提出，建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，坚持智能化、绿色化、融合化方向，加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国，保持制造业合理比重，构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。要优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业，促进服务业优质高效发展，构建现代化基础设施体系。

全会提出，加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力。抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇，统筹教育强国、科技强国、人才强国建设，提升国家创新体系整体效能，全面增强自主创新能力，抢占科技发展制高点，不断催生新质生产力。要加强原始创新和关键核心技术攻关，推动科技创新和产业创新深度融合，一体推进教育科技人才发展，深入推进数字中国建设。

全会提出，建设强大国内市场，加快构建新发展格局。坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，以新需求引领新供给，以新供给创造新需求，促进消费和投资、供给和需求良性互动，增强国内大循环内生动力和可靠性。要大力提振消费，扩大有效投资，坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点。

全会提出，加快构建高水平社会主义市场经济体制，增强高质量发展动力。坚持和完善社会主义基本经济制度，更好发挥经济体制改革牵引作用，完善宏观经济治理体系，确保高质量发展行稳致远。要充分激发各类经营主体活力，加快完善要素市场化配置体制机制，提升宏观经济治理效能。

全会提出，扩大高水平对外开放，开创合作共赢新局面。稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环，以开放促改革促发展，与世界各国共享机遇、共同发展。要积极扩大自主开放，推动贸易创新发展，拓展双向投资合作空间，高质量共建“一带一路”。

全会提出，加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，促进城乡融合发展，持续巩固拓展脱贫攻坚成

果，推动农村基本具备现代生活条件，加快建设农业强国。要提升农业综合生产能力和质量效益，推进宜居宜业和美乡村建设，提高强农惠农富农政策效能。

全会提出，优化区域经济布局，促进区域协调发展。发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应，优化重大生产力布局，发挥重点区域增长极作用，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。要增强区域发展协调性，促进区域联动发展，优化国土空间发展格局，深入推进以人为本的新型城镇化，加强海洋开发利用保护。

全会提出，激发全民族文化创新创造活力，繁荣发展社会主义文化。坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，植根博大精深的中华文明，顺应信息技术发展潮流，发展具有强大思想引领力、精神凝聚力、价值感召力、国际影响力的新时代中国特色社会主义文化，扎实推进文化强国建设。要弘扬和践行社会主义核心价值观，大力繁荣文化事业，加快发展文化产业，提升中华文明传播力影响力。

全会提出，加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕。坚持尽力而为、量力而行，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，畅通社会流动渠道，提高人民生活品质。要促进高质量充分就业，完善收入分配制度，办好人民满意的教育，健全社会保障体系，推动房地产高质量发展，加快建设健康中国，促进人口高质量发展，稳步推进基本公共服务均等化。

全会提出，加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以碳达峰碳中和为牵引，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，筑牢生态安全屏障，增强绿色发展动能。要持续深入推进污染防治攻坚战和生态系统优化，加快建设新型能源体系，积极稳妥推进和实现碳达峰，加快形成绿色生产生活方式。

全会提出，推进国家安全体系和能力现代化，建设更高水平平安中国。坚定不移贯彻总体国家安全观，走中国特色社会主义社会治理之路，确保社会生机勃勃又井然有序。要健全国家安全体系，加强重点领域国家安全能力建设，提高公共安全治理水平，完善社会治理体系。

全会提出，如期实现建军一百年奋斗目标，高质量推进国防和军队现代化。贯彻习近平强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持党对人民军队绝对领导，

贯彻军委主席负责制，按照国防和军队现代化新“三步走”战略，推进政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军，边斗争、边备战、边建设，加快机械化信息化智能化融合发展，提高捍卫国家主权、安全、发展利益战略能力。要加快先进战斗力建设，推进军事治理现代化，巩固提高一体化国家战略体系和能力。

全会强调，全党全国各族人民团结起来为实现“十五五”规划而奋斗。坚持以党的自我革命引领社会革命，持之以恒推进全面从严治党，增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，提高党领导经济社会发展能力和水平，为推进中国式现代化凝聚磅礴力量。要坚持和加强党中央集中统一领导，推进社会主义民主法治建设，充分调动全社会投身中国式现代化建设的积极性主动性创造性。促进香港、澳门长期繁荣稳定，推动两岸关系和平发展、推进祖国统一大业，推动构建人类命运共同体。

全会指出，学习好贯彻好全会精神是当前和今后一个时期全党全国的重大政治任务。要通过各种方式，组织好全会精神的学习、宣讲、宣传，使全党全社会领会好全会精神。要切实抓好全会精神的贯彻落实，坚定不移推动高质量发展，加快构建新发展格局，推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐，更好统筹发展和安全，统筹推进经济建设和各领域工作，为基本实现社会主义现代化夯实基础。

全会强调，治国必先治党，党兴才能国强。管党治党越有效，经济社会发展的保障就越有力。必须以永远在路上的坚韧和执着，持之以恒推进全面从严治党，坚决把党的自我革命要求落实到位，推进党的作风建设常态化长效化，坚定不移开展反腐败斗争，为实现“十五五”时期经济社会发展目标提供坚强保证。

全会分析了当前形势和任务，强调坚决实现全年经济社会发展目标。要继续精准落实党中央决策部署，着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预期，稳住经济基本盘，巩固拓展经济回升向好势头。宏观政策要持续发力、适时加力，落实好企业帮扶政策，深入实施提振消费专项行动，兜牢基层“三保”底线，积极稳妥化解地方政府债务风险。

全会指出，要切实抓好民生保障，多渠道挖掘潜力，加强稳岗促就业工作，促进重点群体稳定就业，加大欠薪整治力度，加强基本公共服务，解决好人民群众急难愁盼问题。切实抓好灾后恢复重建、受灾群众安置和生活保障工作，确保受灾群众温暖过冬。

全会强调，要做好安全生产和维护稳定工作，压紧压实安全生产责任，严格落实各项监管制度，坚决防范和遏制重特大事故发生。强化食品药品安全全链条监管。深入排查化解矛盾纠纷，加强社会治安整体防控，依法打击各类违法犯罪。加强舆论引导，有效防范化解意识形态风险。

全会决定，增补张升民为中共中央军事委员会副主席。

全会按照党章规定，决定递补中央委员会候补委员于会文、马汉成、王健、王曦、王永红、王庭凯、王新伟、韦韬、邓亦武、邓修明、卢红为中央委员会委员。

全会审议并通过了中共中央纪律检查委员会关于唐仁健、金湘军、李石松、杨发森、朱芝松严重违纪违法问题的审查报告，审议并通过了中共中央军事委员会关于何卫东、苗华、何宏军、王秀斌、林向阳、秦树桐、袁华智、王春宁、张凤中严重违纪违法问题的审查报告，确认中央政治局之前作出的给予何卫东、苗华、唐仁健、金湘军、何宏军、王秀斌、林向阳、秦树桐、袁华智、王春宁、李石松、杨发森、朱芝松、张凤中开除党籍的处分。

全会号召，全党全军全国各族人民要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，为基本实现社会主义现代化而共同奋斗，不断开创以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业新局面。

新
法
速
递



● 新法速递 |

中华人民共和国城市居民委员会组织法

(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国村民委员会组织法〉〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉的决定》修正 2025年10月28日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议修订)

目 录

第一章 总 则

第二章 居民委员会的组成和职责

第三章 居民委员会的选举

第四章 居民会议和居民代表会议

第五章 民主管理和民主监督

第六章 居民委员会工作的保障

第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了健全基层群众自治制度，由城市居民依法办理自己的事情，发展基层民主，维护居民的合法权益，推进基层治理体系和治理能力现代化，根据宪法，制定本法。

第二条 居民委员会是居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

居民委员会向居民会议、居民代表会议负责并报告工作。

第三条 居民委员会根据居民居住状况，按照便于居民自治，有利于基层治理的原则，一般在一千户至三千户的范围内设立，也可以根据实际需要，在适当范围内设立。设立居民委员会的区域称为社区。

居民委员会的设立、撤销、规模调整，由街道办事处提出，报不设区的市、市辖区的人民政府批准。

第四条 居民委员会工作坚持中国共产党的领导，坚持和发展全过程人民民主，坚持自治、法治、德治相结合。

中国共产党在社区的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，领导和支持居民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障居民开展自治活动、直接行使民主权利。

第五条 中央和地方基层群众自治指导监督部门负责指导和监督城市基层群众自治工作。

第六条 不设区的市、市辖区的人民政府和街道办事处对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者街道办事处开展工作。

第七条 对在居民自治工作中做出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

第二章 居民委员会的组成和职责

第八条 居民委员会由主任、副主任和委员共五至九人组成。

居民委员会成员中，应当有妇女成员。居民委员会成员实行近亲属回避。

居民委员会主任可以由社区党组织负责人通过法定程序担任。居民委员会成员和社区党组织领导班子成员可以交叉任职。

第九条 居民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生、环境和物业管理、老年人和妇女儿童工作等委员会。

居民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。居民较少的居民委员会可以不设下属委员会，由居民委员会的成员分工负责有关工作。

第十条 居民委员会履行下列职责：

（一）宣传宪法、法律、法规，宣传党和国家的政策，支持和推动居民履行法律规定的义务，维护居民的合法权益；

（二）支持和引导居民践行社会主义核心价值观，铸牢中华民族共同体意识，倡导良好社会风俗和文明健康、绿色环保的生活方式；

（三）办理本社区居民的公共事务和公益事业，开展便民利民的社区服务活动，关心关爱老年人、儿童、残疾人和困难居民；

（四）调解民间纠纷，促进家庭和睦、邻里和谐、社区安宁；

(五) 协助维护社会治安，组织居民参与群防群治，协助处理信访事项和协调化解矛盾纠纷，协助做好社区矫正工作和刑满释放人员帮教工作，协助做好突发事件应对工作；

(六) 支持和引导社会组织、社会工作者、志愿者等社会力量参与社区治理，提供社区服务；

(七) 指导和协助设立业主大会和选举业主委员会，协助指导和监督业主大会和业主委员会依法履行职责，协助调解物业纠纷；

(八) 协助人民政府或者街道办事处做好与居民利益有关的其他工作；

(九) 向人民政府或者街道办事处反映居民的意见、要求和提出建议。

多民族居住地区的居民委员会，应当支持和引导居民增进团结、互相尊重、互相帮助。

第十一条 居民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法规，遵守党和国家的政策，遵守并组织实施居民自治章程、居民公约，执行居民会议、居民代表会议的决定、决议，办事公道，廉洁奉公，热心为居民服务，接受居民监督。

第十二条 居民委员会具有基层群众性自治组织法人资格，居民委员会主任为法定代表人。居民委员会可以从事为履行职能所需要的民事活动，但是不得提供担保。

第十三条 居民委员会设立若干居民小组。居民小组在居民委员会的组织下开展活动。

居民代表由居民小组一般按每二十户至五十户推选一人产生，也可以根据实际需要在适当范围内推选产生。居民小组组长由居民小组从居民代表中推选。居民小组组长和居民代表的任期与居民委员会的任期相同，可以连选连任。

居民代表应当向所在居民小组负责，接受居民监督。

第三章 居民委员会的选举

第十四条 居民委员会主任、副主任和委员，由本社区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生；根据居民意见，也可以由居民代表选举产生。

居民委员会每届任期五年，届满应当及时举行换届选举，居民委员会成员可以连选连任。

第十五条 居民委员会的选举，由居民选举委员会主持。

居民选举委员会由主任、副主任和委员组成，由居民会议或者居民代表会议推选产生。

居民选举委员会成员或者其近亲属被提名为居民委员会成员候选人的，应当退出居民选举委员会。

居民选举委员会成员退出居民选举委员会或者因其他原因出缺的，按照原推选结果依次递补，也可以另行推选。

第十六条 年满十八周岁的居民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

居民委员会选举前，应当对下列表示参加选举的人员进行登记：

- （一）户籍在本社区的居民；
- （二）户籍不在本社区但在本社区常住的居民。

户籍不在本社区，在本社区工作六个月以上的社区工作者，本人申请参加选举的，由居民选举委员会确认并进行登记。

第十七条 经登记的选民名单应当在选举日的二十日前公布；采取每户派代表或者居民代表选举方式的，应当同时公布户的代表或者新一届居民代表名单。

对名单有异议的，应当自名单公布之日起五日内向居民选举委员会提出申诉，居民选举委员会应当自收到申诉之日起三日内作出处理决定，并公布处理结果。

第十八条 居民委员会成员候选人由社区党组织或者十名以上选民联合提名推荐。提名推荐候选人，应当从全体居民利益出发，推荐拥护中国共产党的领导、奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的人为候选人。被开除中国共产党党籍，因犯罪受过刑事处罚，利用黑恶势力从事非法活动，组织或者参加非法宗教活动或者邪教活动的，不得作为候选人。候选人的名额应当多于应选名额。居民选举委员会应当组织候选人与居民见面，由候选人介绍履行职责的设想，回答居民提出的问题。

第十九条 选举居民委员会，采取全体有选举权的居民选举方式的，有选民的过半数参加投票，选举有效；采取每户派代表选举方式的，有户的代表过半数参加投票，选举有效；采取居民代表选举方式的，有超过三分之二的居民代表参加投票，选举有效。

候选人获得参加投票的人员过半数的选票，始得当选。当选人数不足应选名额的，不足的名额另行选举。另行选举的，第一次投票未当选的人员得票多的为候选人，候选人以得票多的当选，但是所得票数不得少于已投选票总数的三分之一。

选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果应当当场公布。选举时，应当设立秘密写票处。

选举期间外出的选民，可以书面委托本社区其他选民代为投票。每一选民接受的委托不得超过三人。候选人不得接受委托投票。居民选举委员会应当公布委托人和受托人的名单。采取居民代表选举方式的，不实行委托投票。

具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

第二十条 本社区十分之一以上有选举权的居民或者户的代表，或者三分之一以上的居民代表联名，可以提出罢免居民委员会成员的要求，并说明要求罢免的理由。被提出罢免的居民委员会成员有权提出申辩意见。

罢免居民委员会成员，应当按照产生时的选举方式组织进行投票，须有选民或者户的代表过半数或者超过三分之二的居民代表投票，并须经投票人员的过半数通过。

第二十一条 居民委员会成员可以向居民委员会提出辞职申请，其职务自居民会议或者居民代表会议审议通过之日起终止。

第二十二条 以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选居民委员会成员的，当选无效。

对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段，妨害居民行使选举权、被选举权，破坏居民委员会选举的行为，居民有权向不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会举报，也可以向街道办事处或者不设区的市、市辖区的人民政府及其有关主管部门举报，由街道办事处或者不设区的市、市辖区的人民政府负责调查并依法处理。

第二十三条 居民委员会成员丧失行为能力或者被判处刑罚的，其职务自行终止。

第二十四条 居民委员会成员出缺，可以通过居民会议或者居民代表会议补选。

补选程序参照本法第十八条、第十九条的规定办理。补选的居民委员会成员的任期到本届居民委员会任期届满时止。

第二十五条 居民委员会应当自新一届居民委员会产生之日起十日内完成工作移交。工作移交由居民选举委员会主持，由街道办事处监督。

第四章 居民会议和居民代表会议

第二十六条 居民会议由本社区十八周岁以上的居民组成。

居民会议由居民委员会召集。有十分之一以上的年满十八周岁居民、户的代表或者三分之一以上的居民代表提议，应当召集居民会议。召集居民会议，应当提前十日通知居民；遇有特殊情况，可以临时通知居民。

第二十七条 居民会议应当有全体十八周岁以上的本社区居民或者户的代表过半数参加。居民会议所作决定，应当经到会人员的过半数通过。

第二十八条 居民代表会议由居民委员会成员和居民代表组成。居民代表应当占居民代表会议组成人员的五分之四以上。

居民代表会议由居民委员会召集，每半年至少召开一次。有五分之一以上的居民代表提议，应当召集居民代表会议。召开居民代表会议，其他居民可以列席会议并发表意见。

第二十九条 居民代表会议应当有三分之二以上的组成人员参加方可召开。居民代表会议所作决定，应当经到会组成人员的过半数通过。

第三十条 居民会议制定或者修改居民自治章程、居民公约；审议居民委员会的年度工作报告，评议居民委员会成员的工作；讨论决定其他涉及全体居民利益的重要事项。

居民会议可以授权居民代表会议讨论决定上述事项。

居民会议有权撤销或者变更居民代表会议和居民委员会不适当的决定。居民代表会议有权撤销或者变更居民委员会不适当的决定。

需由居民会议或者居民代表会议决定的重要事项，应当先经社区党组织研究讨论。

第三十一条 居民自治章程、居民公约应当报不设区的市、市辖区的人民政府或者街道办事处备案。

居民自治章程、居民公约以及居民会议或者居民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规相抵触，不得违背公序良俗，不得有侵犯居民的人身权利、民主权利和财产权利的内容。

居民自治章程、居民公约以及居民会议或者居民代表会议的决定违反前款规定的，由不设区的市、市辖区的人民政府或者街道办事处责令改正。

第三十二条 对涉及居民切身利益的公共事务、公益事业以及居民反映的实际困难和矛盾纠纷，居民委员会应当组织居民及其他利益相关方开展协商。

协商可以采取议事会、听证会、恳谈会等多种形式，根据需要邀请人民政府有关部门、街道办事处、群团组织、社会组织和人民代表大会代表、政治协商会议委员会委员、相关专业人员等参加。

对协商确定的事项，居民委员会应当及时组织实施或者监督落实；需要提交居民会议或者居民代表会议的，应当召集会议讨论决定。

第五章 民主管理和民主监督

第三十三条 居民委员会应当实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的原则，建立健全各种工作制度。

第三十四条 居民委员会实行居务公开制度。

居民委员会应当及时公布下列事项，接受居民的监督：

- （一）居民会议或者居民代表会议讨论决定的事项及其实施情况；
- （二）政府拨付和接受社会捐赠的资金、物资的管理使用情况；
- （三）居民委员会所有和使用的设施的管理使用情况；
- （四）社区服务项目实施情况；
- （五）居民委员会组织协商确定的事项及其落实情况；
- （六）居民委员会协助政府开展工作的情况；
- （七）涉及本社区居民利益、居民普遍关心的其他事项。

居民委员会应当设立居务公开栏，可以采用现代信息技术进行居务公开。公布的期限不得少于十五日。居民委员会应当保证公布事项的真实性，并接受居民的查询。

第三十五条 居民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的，居民有权向不设区的市、市辖区的人民政府及其有关主管部门或者街道办

事处反映，不设区的市、市辖区的人民政府及其有关主管部门或者街道办事处应当负责调查核实，责令依法公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任。

第三十六条 社区应当建立居务监督委员会，对居民委员会工作进行监督，其成员由居民会议或者居民代表会议在居民或者社区工作者中推选产生。居民委员会成员及其近亲属不得担任居务监督委员会成员。居务监督委员会的任期与居民委员会的任期相同。

居务监督委员会向居民会议和居民代表会议负责，其成员可以列席居民委员会会议和居民代表会议，参与各项协商活动。

居务监督委员会在履行职责过程中发现有侵害群众利益等违纪违法行为的，应当向街道办事处或者不设区的市、市辖区的人民政府和监察机关反映。

第三十七条 居民委员会成员接受居民会议或者居民代表会议对其履行职责情况的民主评议。民主评议每年至少进行一次，由居务监督委员会主持，民主评议结果应当及时向居民公布。

居民委员会成员连续两次被评议不称职的，其职务终止。

第三十八条 居民委员会主任实行任期和离任经济责任审计，审计包括下列事项：

（一）居民委员会财务收支情况；

（二）政府拨付和接受社会捐赠的资金、物资管理使用情况；

（三）筹集资金使用情况；

（四）本社区三分之一以上居民代表或者十分之一以上的居民要求审计的其他事项。

居民委员会主任的任期和离任经济责任审计，由不设区的市、市辖区的人民政府财政部门、审计部门指导，街道办事处负责组织，审计结果应当公布，其中离任经济责任审计结果应当在下一届居民委员会选举之前公布。

第三十九条 居民委员会和居务监督委员会应当建立居务档案。居务档案应当真实、准确、完整和规范。

第四十条 居民委员会或者居民委员会成员作出的决定侵害居民合法权益的，受侵害的居民可以申请人民法院予以撤销，责任人依法承担法律责任。

居民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的，由不设区的市、市辖区的人民政府或者街道办事处责令改正。

第六章 居民委员会工作的保障

第四十一条 居民委员会日常运转经费、成员报酬及其标准，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付。

第四十二条 居民委员会开展本社区公益活动或者社区服务项目，可以向街道办事处以及不设区的市、市辖区的人民政府申请经费支持，也可以根据自愿原则向居民或者受益的驻社区单位筹集资金，还可以依法与有公开募捐资格的慈善组织合作筹集资金。收支账目应当及时公布，接受居民监督。

第四十三条 不设区的市、市辖区的人民政府或者街道办事处需要居民委员会协助开展工作，应当提供必要的经费和条件。

地方各级人民政府应当建立健全整治形式主义为基层减负长效机制，有关部门委托居民委员会协助开展工作的事项，应当符合法律、法规规定，所需经费由委托部门承担。

第四十四条 社区综合服务设施建设应当纳入相关规划，由县级以上地方人民政府统筹解决。

县级以上地方人民政府应当对社区信息化建设进行统筹规划和实施，鼓励和支持居民委员会运用现代信息技术服务居民。

第四十五条 不设区的市、市辖区的人民政府或者街道办事处应当为居民委员会成员以及其他社区工作者提供培训，帮助其提升政治素质、法治意识、政策水平和服务能力。

第四十六条 机关、团体、部队、企业事业组织等驻社区单位，不参加本社区的居民委员会，但是应当支持居民委员会的工作。居民委员会组织讨论同驻社区单位有关的问题，需要驻社区单位参加会议时，驻社区单位应当派代表参加。驻社区单位在参与社区治理、提供社区服务中接受居民委员会指导，遵守居民公约，促进社区共建共治共享。

第七章 附 则

第四十七条 县、自治县、乡、民族乡、镇以及开发区、独立工矿区、林区、垦区等设立居民委员会的，适用本法有关规定。

第四十八条 地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施，保障居民依法行使自治权利。

第四十九条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法。

第五十条 本法自2026年1月1日起施行。

● 新法速递 |

慈善组织信息公开办法

（中华人民共和国民政部令第81号 经2025年9月18日民政部部务会议通过，2025年10月1日公布，自2026年1月1日起施行）

第一条 为规范慈善组织的信息公开行为，保护捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，维护社会公众的知情权，促进慈善事业发展，根据《中华人民共和国慈善法》（以下简称慈善法）制定本办法。

第二条 慈善组织应当依法履行信息公开义务，信息公开应当真实、完整、及时。

慈善组织应当建立信息公开制度，明确信息公开的范围、方式和责任。

慈善组织应当对信息的真实性负责，不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，不得以新闻发布、广告推广等形式代替应当履行的信息公开义务。

第三条 慈善组织应当依照有关法律法规和本办法规定，在国务院民政部门建立的全国慈善信息公开平台（以下简称慈善信息公开平台）向社会公开下列信息：

（一）本办法规定的基本信息；

（二）年度工作报告和财务会计报告；

（三）公开募捐情况；

（四）慈善项目有关情况；

（五）慈善信托有关情况；

（六）重大资产变动、重大投资、重大交易及资金往来、关联交易行为等情况；

（七）法律法规以及国务院民政部门要求公开的其他信息。

第四条 慈善组织应当自下列基本信息形成之日起三十日内，在慈善信息公开平台向社会公开：

- (一) 经办理其登记的民政部门核准的章程；
 - (二) 决策、执行、监督机构成员信息；
 - (三) 下设的办事机构、分支机构、代表机构、专项基金和其他机构的名称、设立时间、存续情况、业务范围或者主要职能；
 - (四) 发起人、主要捐赠人、管理人员、被投资方以及与慈善组织存在控制、共同控制或者重大影响关系的个人或者组织（以下简称重要关联方）；
 - (五) 本组织的联系人、联系方式，以本组织名义开通的门户网站、官方微博、官方微信或者移动客户端等；
 - (六) 本组织的信息公开制度、项目管理制度、财务和资产管理制度。
- 基本信息中属于慈善组织登记事项的，由民政部门予以公开，慈善组织可以免于公开。

慈善组织可以将基本信息制作纸质文本置于本组织的住所，方便社会公众查阅、复制。

第五条 具有公开募捐资格的慈善组织应当公开的基本信息还包括：

- (一) 按年度公开在本组织领取报酬从高到低排序前五位人员的报酬金额；
- (二) 本组织出国（境）经费、车辆购置及运行费用、招待费用、差旅费用的标准。

第六条 慈善组织应当于每年5月31日前，将年度工作报告和财务会计报告在慈善信息公开平台向社会公开。慈善组织有业务主管单位的，年度工作报告和财务会计报告应当经业务主管单位审查同意。具有公开募捐资格的慈善组织的年度财务会计报告须经审计。

年度工作报告的格式由国务院民政部门统一制定。

第七条 慈善组织开展公开募捐活动，应当在募捐活动现场或者募捐活动载体的显著位置，公布组织名称、公开募捐资格证书、备案的募捐方案、募捐备案编号、联系方式、募捐信息查询方法等，并在慈善信息公开平台向社会公开。慈善组织与其他组织或者个人合作开展公开募捐的，还应当公开合作方的有关信息。慈善组织通过互联网开展公开募捐的，应当按照有关规定发布募捐信息。

第八条 具有公开募捐资格的慈善组织开展公开募捐活动，应当在公开募捐活动结束后三个月内在慈善信息公开平台公开下列信息：

- (一) 募得款物情况；
- (二) 已经使用的募得款物的用途，包括用于慈善项目和其他用途的支出情况；
- (三) 尚未使用的募得款物的使用计划；
- (四) 对公开募捐合作方的评估和指导监督情况。

公开募捐周期超过六个月的，至少每三个月公开一次前款第（一）、第（二）项所规定的信息。

为应对重大突发事件开展公开募捐的，在应急处置与救援阶段至少每五日在慈善信息公开平台公开一次募得款物的接收情况，及时公开分配、使用情况。应急处置与救援结束后，按照本条第一款规定公开募得款物的接收、分配、使用情况。

第九条 慈善组织在设立慈善项目时，应当在慈善信息公开平台公开该慈善项目的名称和内容。慈善项目终止后捐赠财产有剩余的，慈善组织应当在慈善项目终止后三个月内公开剩余财产的处理情况。

具有公开募捐资格的慈善组织为慈善项目开展公开募捐活动的，还应当公开相关募捐活动的名称。

慈善项目由慈善信托支持的，还应当公开相关慈善信托的名称。

第十条 具有公开募捐资格的慈善组织，应当在慈善项目结束后三个月内，在慈善信息公开平台向社会公开慈善项目实施情况，包括：项目名称、项目内容、实施时间、实施地域、受益人群及其确定方式、来自公开募捐和其他来源的收入、项目的支出情况和委托第三方执行慈善项目情况。

项目实施周期超过六个月的，至少每三个月公开一次项目实施情况。

第十一条 不具有公开募捐资格的慈善组织，应当于每年5月31日前在慈善信息公开平台向社会公开上年度重大慈善项目实施情况，包括项目名称、项目内容、实施时间、实施地域、受益人群及其确定方式、项目收支情况和委托第三方执行慈善项目情况。

第十二条 慈善组织担任慈善信托受托人的，应当每年至少一次将信托事务处理情况及财务状况在慈善信息公开平台向社会公开。

慈善组织作为委托人设立慈善信托的,应当自慈善信托设立后三十日内在慈善信息公开平台向社会公开慈善信托名称、受托人名称、委托金额等情况。

第十三条 慈善组织发生下列情形后三十日内,应当在慈善信息公开平台向社会公开具体内容和金额:

- (一) 重大资产变动;
- (二) 重大投资;
- (三) 重大交易及资金往来。

前款中规定的重大资产变动、重大投资、重大交易及资金往来的具体标准,由慈善组织依据有关法律法规规章在本组织章程或者财务资产管理制度中规定。

第十四条 慈善组织在下列关联交易等行为发生后三十日内,应当在慈善信息公开平台向社会公开具体内容和金额:

- (一) 接受重要关联方捐赠;
- (二) 对重要关联方进行资助;
- (三) 与重要关联方共同投资;
- (四) 委托重要关联方开展投资活动;
- (五) 与重要关联方发生交易;
- (六) 与重要关联方发生的其他资金往来。

第十五条 慈善组织应当于每年5月31日前,向办理其登记的民政部门报送符合民间非营利组织会计制度有关规定的关联方名单及关联关系说明。

第十六条 慈善组织应当在慈善信息公开平台为每年的年度报告和财务会计报告、每个公开募捐活动和慈善项目建立相对独立的信息条目。

慈善组织需要对慈善信息公开平台的信息进行更正的,应当在慈善信息公开平台填写并公布更正说明,有独立信息条目的在相应信息条目下予以公布。基本信息发生变更的,慈善组织应当在变更后三十日内在慈善信息公开平台向社会公布。

第十七条 慈善组织开展定向募捐的,应当及时向捐赠人告知募捐情况、捐赠款物管理使用情况。捐赠人要求将捐赠款物管理使用情况向社会公开的,慈善组织应当向社会公开。

第十八条 慈善组织应当向受益人告知其资助标准、工作流程和工作规范等信息。

鼓励慈善组织向社会公开前款规定的信息。

第十九条 慈善组织招募志愿者参与慈善服务，应当公示与慈善服务有关的全部信息，告知服务过程中可能发生的风险。

第二十条 慈善组织对外公开有关机关登记、核准、备案的事项时，应当与有关机关的信息一致。

慈善组织公布的信息相互之间应当一致。

慈善组织在其他渠道公布的信息，应当与其在慈善信息公开平台上公布的信息一致。

第二十一条 涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息以及捐赠人、志愿者、受益人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所、通讯方式等信息，不得公开。

第二十二条 慈善组织不及时公开应当公开的事项或者公开的事项不真实、不完整的，任何单位或者个人可以向县级以上人民政府民政部门投诉、举报。

第二十三条 办理其登记的民政部门必要时可就慈善组织信息公开的相关事项进行约谈，要求其作出说明，提出改进措施。

第二十四条 慈善组织有下列情形的，办理其登记的民政部门依据慈善法第一百一十条、第一百一十二条、第一百一十八条的有关规定进行处罚：

（一）未依法履行信息公开义务的；

（二）泄露捐赠人、志愿者、受益人个人隐私以及捐赠人、志愿者、受益人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所、通讯方式等信息的。

第二十五条 慈善组织在信息公开中违反有关法律法规规章和本办法规定的，办理其登记的民政部门应当进行记录，并将相关情况通报有关部门，根据有关规定实施联合惩戒。

第二十六条 民政部门工作人员在慈善组织信息公开管理服务中滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的，依法依纪予以处理。

第二十七条 本办法规定的主要捐赠人包括：

（一）注册资金捐赠人；

（二）办公场所捐赠人；

(三)年度累计捐赠额超过慈善组织年度捐赠收入百分之五或者对慈善组织年度捐赠超过人民币五百万元的捐赠单位、个人。

第二十八条 本办法规定的重大慈善项目是指符合以下条件之一的慈善项目：

(一)当年该项目的捐赠收入占慈善组织当年捐赠总收入的五分之一以上且金额超过人民币五十万元的；

(二)当年该项目的支出占慈善组织当年慈善活动总支出的五分之一以上且金额超过人民币五十万元的；

(三)持续时间超过三年的。

第二十九条 鼓励慈善组织主动向社会公开本办法规定以外的信息，增强透明度，接受社会监督。

第三十条 本办法自2026年1月1日起施行。2018年8月6日民政部发布的《慈善组织信息公开办法》同时废止。

研究成果



● 研究成果 |

能否以违法建设为由对合法登记的不动产进行限制交易？

周游、李巧玉、葛格【北京盈科（上海）律师事务所】

不动产登记机构在收到执法部门的《违法建设认定函》后，随即在不动产登记信息系统内部对违法行为人登记的合法不动产予以标记，显示为“暂缓登记”。对此做法，实践中争议很大。违法建设行为当然应受到法律上的否定性评价，该行为产生的违法建筑物本身也不具备合法的物权属性。但行为人合法登记的其他不动产物权能否因违法建设行为受到限制，不应得出一刀切的答案。对不动产物权的限制措施，在基于明确法定依据的情况下，还应遵循比例原则进行分类处置。

一、不动产登记需遵循法律保留原则

根据《民法典》物权编相关规定，《不动产登记暂行条例》及其实施细则对不动产物权的登记工作予以细化明确，将与登记有关的法律概念分为三大类型。一是登记种类，包括首次登记、变更登记、更正登记、异议登记、预告登记、查封登记、转移登记、注销登记等。二是登记内容，包括国有建设用地使用权及房屋所有权登记、集体土地所有登记、宅基地使用权及房屋所有权登记、土地承包经营权登记、海域使用权登记、地役权登记、抵押权登记等。三是登记行为，既包括准予登记行为、不予登记行为等终局性法律行为，又包括公告作废等程序性法律行为，还包括核发或补发证书等对不动产物权本身不产生实质影响的事实行为。

而所谓“暂缓登记”，作为现实中的法律现象，显然不符合法律保留原则，即在法定明文之外行政机关自行创设的涉及不动产物权登记的一种现实存在。要对其进行法律评价，还是要先区分对外产生了什么样的法律效果。“暂缓登记”不是法定登记种类，而更类似于行政程序中的过程性、临时性措施。在权利人正式提交转移登记申请前，“暂缓登记”仅是内部标注，未对外产生任何法律效果。根据不同的权利义务实质影响，在权利人正式提交转移登记申请后，“暂缓登记”可以进一步发生效力外化，在公法上对外作出特定的意思表示，变成了“不予受理”决定，或者受理之后的“程序中止”决定，或者“不予登记”决定。

二、不予登记法律适用需遵循限缩解释方法

《不动产登记暂行条例》第二十二条规定：“登记申请有下列情形之一的，不动产登记机构应当不予登记，并书面告知申请人：（一）违反法律、行政法规规定的……”。对此，应作下列两个层面的限缩理解为宜。

一是违反的法律、行政法规规定，须是与申请登记建筑物有关的强制性规定。比如违反《土地管理法》第五十六条规定，擅自改变土地出让合同约定土地用途（如将商业改为住宅）的建筑物，就符合了不予首次登记的法定条件。但该法律适用不能随意扩张至与建筑物本身不相关的强制性规定，比如建设单位或施工单位在建筑施工过程中随意倾倒土方建筑垃圾，也违反了《固体废物污染防治法》相关强制性规定，却并不能对不动产物权的登记进行任何限制。

二是不予登记的不动产应限于违法建筑物本身，其边界不能随意扩张至合法建筑。比如违反《城乡规划法》第六十四条规定，未经许可或未按照规划许可内容擅自进行建设直接产生的违法建筑物，显然应依法不予登记。但在违法建设行为之前就已经合法登记的原有建筑物，只要边界、空间、面积尚未改变，就不应被纳入不予登记的范围。

其实，不论是从原《城市房屋权属登记管理办法》（2008年废止）第二十三条第（一）项、原《房屋登记办法》（2019年废止）第二十二条第（一）项等不动产领域立法沿革上看，还是从《上海市拆除违法建设若干规定》第十七条第二款、《成都市违法建设治理条例》第二十八条第二款第（一）项、《青岛市违法建设治理条例》第十八条第三款第（一）项等地方立法文本上看，不予登记的指向，也仅限于针对违法建筑物本身。

三、暂停办理登记或中止程序需遵循合理性原则

与“不予登记”的实体法依据不同，《北京市城乡规划条例》第六十六条第二款针对违法建设本身创设了“暂停办理不动产登记手续”之规定，与本文开篇所提问题之“暂缓登记”一致。正如上文所述，该过程性临时措施类似于登记程序的“中止”，也会有地方立法予以一般程序法上的规定，比如《江苏省行政程序条例》第五十二条第一款第（一）项规定，行政决定必须以相关行政事项的司法裁判结果或者其他行政决定为依据，而相关行政事项尚未审结或者其他行政决定尚未作出的，经行政机关批准，中止行政事项处理。待中止原因消除后，应当

及时恢复行政事项处理。

若将违法建筑物强制拆除的行政决定视为必须要前置解决的事项，违法建设所涉不动产登记的行政程序可以中止。但实务中还需要解决两个问题：一是仅凭《违法建设认定函》是否就可以暂停办理或中止？二是暂停办理或中止应如何把握合理期限？

针对第一个问题，违法建设拆除的法定程序是一个复杂的流程，执法部门在收到规划部门出具的《违法建设认定函》后，再作出包括立案、调查、告知、听证（如果适用）、责令限期拆除决定、公告、强制拆除决定等程序，最终才能实现强制执行的法律效力。从法理上看，考虑到履行法定职责的规范要求，对于违法建设的查处应当从正式立案之日起计算履职的期限，故将不动产登记机构收到违法建设查处的立案法律文书作为程序中止的依据更为合适。当然，有特别规定的要从其规定，比如《北京市城乡规划条例》第六十六条第二款规定的暂停办理登记要求的条件更严苛，不动产登记机构必须要收到责令改正或责令限期拆除决定书时方可采取暂停办理登记手续。

针对第二个问题，按履职尽责的一般法理，任何行政执法事项均有强制性办理期限。比如《湖南省行政程序规定》第八十一条第（四）项就规定了自程序启动之日起60日（经负责人批准可延长30日）的一般办案期限；再比如《江苏省行政程序条例》第五十条规定，行政行为应在法律法规规章规定的期限内完成，找不到法定期限的，应在合理期限或者承诺期限内完成。就违法建设查处领域，无论是《自然资源行政处罚办法》第三十八条，还是《住房和城乡建设行政处罚程序规定》第二十九条，均可合理掌握一个从立案到作出责令限期拆除决定的期限。

此外，还要考察相关违法建设查处的行政事项是否具备了“强制执行力”。从行政行为的效力层面上看，主要包括公定力、推定力和执行力。当责令限期拆除决定书作出并送达生效后，该决定产生了公定力和推定力，但并不立即产生执行力。只有依照《行政强制法》关于强制执行相关规定作出强制拆除决定后，才产生合法的执行力。从司法实践来看，在责令限期拆除决定作出后，一般需要六个月诉讼期限届满，才能依法作出强制拆除决定。

可见，一旦上述所有合理期限全部届满，若违法建设仍未在执法程序中实现强制拆除的效果——原因无外乎有两个，一是执法部门不履职或者拖延履职，二

是违法建设认定的证据不足或被推翻——此时不宜再无限期暂停办理或程序中止，而应恢复登记认定程序，并从有利于相对人的角度最终作出准予登记决定。

同理，不动产登记机构可根据上述合理期限，在依法暂停办理登记或程序中止后，及时督促违法建设查处部门积极履职。

四、分类处置需遵循比例原则

考虑到不动产登记机构的登记行为属于依申请的行政行为，因此不动产登记部门在接受到执法部门移送的立案法律文书或者责令限期拆除决定书后，可在内部先进行标注。但该标注不宜产生对外公示的效果，仅系内部核查及提醒作用。等到行政相对人正式向不动产登记机构提出登记申请后，基于“手段与目的应成比例”的原则，根据《不动产登记暂行条例》第十六条第一款第（四）项、第十八条第（一）项规定的“不动产界址、空间界限、面积”这三个判断标准，分别根据违法建设的不同类型作出处理。

1. 独立型违法建设。若违法建筑物部分可以与合法建筑物部分明确区分开来，在界址、空间上完全独立，也并未对合法建筑物的面积计算形成任何干扰。执法部门履行查处职责，与原合法登记不动产没有产生任何关联。此时，不对合法建筑物的不动产登记采取任何暂停办理或程序中止的限制。相反，独立型违法建设还有另一种极端形态，即行为人在未经许可的前提下将原合法不动产全部拆除并擅自重建，导致整体建筑物的界址、空间、面积均发生变化，此时，对涉及该建筑物的所有登记申请均应直接不予登记。

2. 附着型违法建设。虽然可以区分合法建筑物与违法建筑物的边界，比如阳光房或增加封闭空间的其他建筑物，在实际使用居住中确实导致空间界限不清或增加了面积。但若上述状况可以通过拆除手段恢复到合法状态，则不宜放任执法部门不履职。此时，可以暂停办理登记或程序中止，并在强制拆除或合理期限届满后作出准予登记。

3. 混合型违法建设。若违法建设物与合法建筑物发生混同（比如部分拆除重建）导致面积变化，或者违法建设已经严重影响了整栋房屋的结构安全导致合法部分也无法独立发挥其功能，此时若申请登记的，不动产登记机构在依法进行现场核实后应作出不予登记决定。