

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)
马宁
林锋

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】

- 执行异议之诉司法解释研究—暨不动产实际权利人排除强制执行的路径 P1

【法治政府】

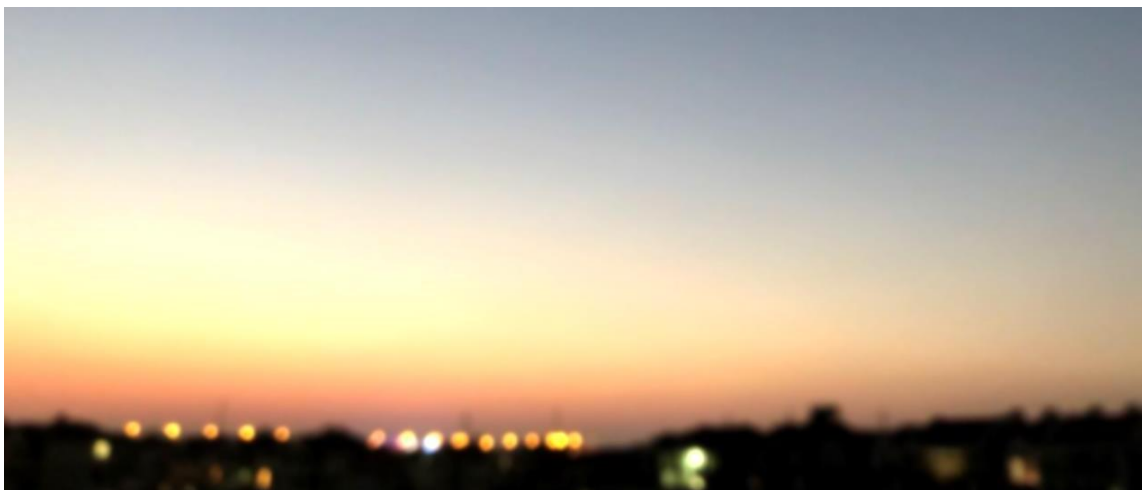
- 上海市城市管理行政执法局 2024 年度法治政府建设情况报告 P6

【新法速递】

- 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国食品安全法》的决定 P13
- 中华人民共和国仲裁法(2025 修订) P15

【研究成果】

- 民事纠纷“穿上”行政诉讼“外衣”——现象、成因与应对策略 P28



时事热点



● 时事热点 |

执行异议之诉司法解释研究

——暨不动产实际权利人排除强制执行的路径

马宁 【上海君恩律师事务所】

不动产实际权利人提起的案外人执行异议之诉是权利冲突相对复杂的诉讼纠纷，我国不动产采取登记公示主义，一般来说，登记人为权利人。然而，实践中存在名实不符的情况，由此产生了与不动产登记权利人相对应的不动产实际权利人概念。在广义上，不动产实际权利人是指虽然没有取得名义上的所有权，但是基于法律的特别规定，对不动产享有特定利益的主体，包括无过错不动产买受人、商品房消费者、预告登记权利人等。司法实践中，关于不动产实际权利人请求排除强制执行的诉讼层出不穷。审理此类案件，不仅面临事实认定及法律适用问题，亦面临如何通过利益平衡实现实质公平的难题。

为有效处理执行异议之诉这类权利冲突相对复杂的纠纷，最高人民法院于2025年7月23日发布《关于审理执行异议之诉案件适用法律问题的解释》（法释〔2025〕10号，以下简称《解释（2025年）》），对执行异议之诉的程序规则、部分常见的民事权益排除强制执行类型以及执行异议之诉中的虚假诉讼治理进行了规定。

一、执行异议之诉解释进一步完善执行异议救济制度

2007年《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）建立了执行异议之诉制度。执行异议之诉是针对强制执行中发生的财产争议提起的诉讼，该制度的立法价值在于保护案外人的合法财产免于被作为被执行人的财产进行处置，完善该项执行救济制度，对于保护真正权利人、打击恶意串通逃避执行行为，明晰裁判规则，提高审判执行效率，推动解决执行难等均具有重要意义。

执行异议之诉及与执行相关的衍生诉讼的制度规定散见于《中华人民共和国民事诉讼法》、《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》、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉执行程序若干问题的解释》

释》、《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》、《最高人民法院关于公证债权文书执行若干问题的规定》、《最高人民法院关于执行和解若干问题的规定》、《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》、《最高人民法院关于商品房消费者权利保护问题的批复》、《全国法院民商事审判工作纪要》等法律、司法解释之中，其完整性、体系性、全面性和专业性程度均无法匹配此类诉讼的特殊要求。实践中，不仅当事人往往感到陌生，就连律师等专业法律工作者，甚至部分司法人员，对此类诉讼也不够熟悉，由此导致当事人不知如何救济权利、法律服务者不当提供法律意见、法院不当裁判或程序空转等现象的出现，相当程度上存在救济制度界分不清、审执协调衔接不畅、关联纠纷合并处理困难、程序空转一案结多案生、法律适用尺度不一，以及滥用诉权诚信缺失、虚假诉讼时有发生等问题，既损害当事人合法权益，又降低了执行效率，损害司法权威。

在《解释（2025年）》发布前，司法实践中涉不动产实际权利人的执行异议之诉案件，法院通常参照2020年出台的《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》（以下简称《规定（2020年）》）进行审理。

与《规定（2020年）》相比，本次《解释（2025年）》进一步细化了处理规则，新解释优化了《规定（2020年）》第28条至第30条的商品房消费者、一般不动产买受人和预告登记权利人主张排除执行的构成要件，在要件设计和表述上都更加合理。同时结合实践需求，增添了对楼盘烂尾购房人、被征收人等提起的案外人执行异议之诉的处理规则，丰富了执行救济规范。

比如对《执行异议规定》第二十八条“一般不动产买受人”、第二十九条“新建商品房消费者”、第三十条“预告登记权利人”进一步细化。

①《解释（2025年）》第十四条是对《规定（2020年）》第二十八条的继承和细化，该条款规定“一般不动产买受人”排除一般金钱债务强制执行的路径；

②《解释（2025年）》第十一条是对《规定（2020年）》第二十九条的优化，该条款规定“商品房消费者”排除建设工程价款优先受偿权、抵押权以及一般金钱债权强制执行的路径。

两相对比，变化较大之处在于，《规定（2020年）》第二十九条第（二）项的表述为“所购商品房系用于居住且买受人名下无其他用于居住的房屋”，《解释

(2025年)》第十一条第(三)项表述为“所购商品房系用于满足家庭居住生活需要”。

之所以不再局限于买受人名下无其他用于居住的房屋,一方面是借鉴最高人民法院在2023年发布的《关于商品房消费者权利保护问题的批复》,批复对商品房消费者的保护作了进一步完善,没有简单从已购房屋数量、地域范围等因素判断是否属于“以居住为目的购买房屋”,对于不违背“房住不炒”政策、符合刚性或改善型住房需求的情形,应认定属于满足生存权的合理消费范畴,都依法予以保护。另一方面,本条款也吸收了《九民纪要》第125条“买受人名下无其他用于居住的房屋,可以理解为在案涉房屋同一设区的市或者县级市范围内商品房消费者名下没有用于居住的房屋。商品房消费者名下虽然已有1套房屋,但购买的房屋在面积上仍然属于满足基本居住需要的,可以理解为符合该规定的精神。”

③《解释(2025年)》第十九条对应《规定(2020年)》第三十条,该条款是“预告登记权利人”排除强制执行的规则。

④《规定(2020年)》第二十八条(四)项“非因买受人自身原因未办理过户登记。”《解释(2025年)》第十六条也以列举方式予以明确。相较于《规定(2020年)》,《解释(2025年)》对“非因案外人自身原因未办理不动产所有权转移登记”等要件进行了统一解释,有利于统一裁判尺度。

⑤《解释(2025年)》第十二条增设商品房消费者的购房款排除执行的规则。同时结合实践需求,增添了对楼盘烂尾购房人、被征收人等提起的案外人执行异议之诉的处理规则,丰富了执行救济规范。

⑥《解释(2025年)》第十五条和第十七条增设以房抵债债权人排除执行的规则,以物抵债异议之诉一般规范或处理规则。

综上,《解释(2025年)》凝练了执行实践所产生的权利对抗问题,在《规定(2020年)》的基础上进行了更加精细的建构。当前权利保护位阶已初步形成“消费者物权期待权>建设工程价款优先受偿权>抵押权>无过错买受人物权期待权>普通债权”的层级结构。

二、善意不动产买受人的合法权益排除强制执行案例分析

善意不动产买受人的合法权益排除强制执行——金某诉郑某、叶某执行异议案的基本案情

郑某与叶某民间借贷纠纷一案，终审判决判令叶某向郑某返还本金及利息。执行法院根据郑某的申请于2022年作出执行裁定查封被执行人叶某名下案涉2套房屋在内的房产。

案外人金某与叶某在2016年签订两份存量房买卖合同，分别购买上述两套案涉房屋，合同约定：金某购买案涉房屋，其后金某向叶某支付首付款，并按期向叶某指定的第三人支付月供。叶某向金某出具收款收据，并将两套房屋交付使用。金某收房后用于出租，2023年租客发现房屋贴有法院的执行裁定书后告知金某，金某随求助律师寻求解决途径。

该类纠纷的焦点是：金某作为一般不动产买受人对案涉房屋是否享有足以排除强制执行的民事权益。

三、从新解释的视角回顾本案的处理路径和解封方案

在新解释未出台前，法院主要参考《执行异议规定》来审理。因此，应对方案应当围绕《执行异议规定》第二十八条的四项规定阐述。

1、查封前已订立合法有效的书面合同

主要是指二手房买卖中的买受人，交易自由度可能意味着交易不规范，对合同的真实性和合法性的认定较为困难。合同的真实性和合法性。合同是否成立以及合法有效，应根据《民法典》合同编及其司法解释、《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》等相关规定予以认定。

如何对事实进行认定，避免倒签合同的方式恶意串通以逃避执行，不当损害申请执行人的利益。《执行异议之诉解释》特别重视规制执行中存在的虚假诉讼问题，从买受人的角度来讲，提供必要的交易流水、购房协商磋商、房屋价格适当来自证清白。

时间节点上，需要在查封前。买受人须有审慎义务，对房屋的现状进行充分了解，否则是自愿承担风险。

本案中合同的效力，合同签署时间和首付款时间相吻合，时间节点在执行裁定前。

2、买受人合法占有房屋

占有包括直接占有和间接占有。直接占有为：案外人提供了案涉不动产被查封之前实际形成的物业服务合同、交房证明、水电费及物业费缴纳凭证，间接占有为：或者案外人与他人签订的有效租赁合同、租金收取凭证，以及其他足以证

明其已经过交接实际接收或占有该房屋的证据的,可认定其在查封之前已经合法占有该不动产。

3、支付全部价款:案外人主张其已支付全部价款的,应提供其通过银行转账形成的付款凭证。仅提供开发商或出卖方出具的收据,或者主张购房款系现金交付,且无其他证据证明其存在支付事实的,对其主张不予支持。

4、非因买受人自身原因未办理不动产所有权转移登记

但是买受人在哪些情况下对未办理过户登记没有过错,缺少明文规定,有待各地法院进行进一步的认定和统一。《江苏高院执行异议及执行异议之诉案件办理工作指引(二)》第八条第(四)项,具有下列情形之一的,应认定非因案外人自身原因未办理过户登记手续:①案外人因办理过户登记与出卖人发生纠纷并已提起诉讼或申请仲裁;②案外人作为被征收人,其所购房屋因政府征收安置调换经济适用房等原因未能办理过户登记手续;③案外人已向房屋登记机构提交了过户登记材料,或者已向出卖人提出了办理过户登记请求;④新建商品房虽不符合首次登记条件,但已办理买卖合同网签备案;⑤案外人通过其他方式积极主张过物权登记请求权,或有其他合理客观理由未办理过户登记。

本案未办理过户的原因在于叶某因各种原因拒绝办理。2020年左右金某多次到叶某公司要求办理,但叶某经常出差在外,不常在公司,所以没碰到面,有时候公司的会计给叶某反馈,叶某也多次转达肯定会办好过户的,直到2022年的时候叶某因诉讼,名下案涉房屋被查封,该情形符合案外人通过其他方式积极主张过物权登记请求权。

最终,执行法院于2024年裁定中止对被执行人叶某名下的两套案涉不动产执行行为并解除查封。

法治政府



● 法治政府 |

上海市城市管理行政执法局

2024年度法治政府建设情况报告

2024年，在市委、市政府的正确领导下，市城管执法局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面学习贯彻党的二十大精神，深学笃行习近平法治思想，按照《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》和《上海法治政府建设规划（2021—2025年）》部署要求，围绕推动高质量发展首要任务，深入推进法治政府建设各项工作，为全市城管执法工作高质量发展提供了坚实的法治保障，主要工作总结如下：

一、推进法治政府建设主要举措及成效

（一）持续深入学习贯彻习近平法治思想

持续全面深入贯彻党的二十大精神，特别是党的二十大报告中关于全面依法治国、法治政府建设的重要论述和重要部署。制定《2024年市城管执法局党组中心组学习计划》，将学习习近平法治思想纳入党委党组学习重点内容，明确年度学习习近平法治思想的内容和形式等，共组织开展中心组学习17次。落实《关于建立市城管执法局领导干部应知应会法律法规清单制度的实施意见》，组织认真学习《习近平法治思想学习纲要》《习近平法治思想问答》等重要辅助读物，加强应知应会清单的分析运用，围绕综合执法重点、热点，通过每月讲法、以案释法等多种形式，组织领导干部集体学法，进一步把握习近平法治思想精神实质和核心要义，不断提升干部的法治思维和法治意识。

（二）深化执法体制机制改革，健全标准规范体系

一是完善基层综合行政执法体制机制。贯彻落实市委党建办、市委编办关于基层治理和综合执法工作会议精神，主动加强对接沟通，研究确定全面建立区级城管综合执法协调联动工作机制，优化街镇综合执法力量配备，修订加强街镇综合执法工作、加强街镇综合执法队伍建设两个实施意见。调整并发布系统权责清单（2023版），同时明确市区街镇三级职责分工。持续跟踪、梳理城管综合执

法领域相关法律法规规章“立改废”情况，制定城管执法事项清单，更新法律资料库、执法案由库。对街镇执法事项实施情况开展评估，配合市委编办、市司法局开展街镇部分执法事项收回上级部门相关工作。

二是推动燃气水务事项划转。深化行政执法体制改革，将燃气管理、郊区水务管理领域行政执法事项纳入城市管理综合行政执法范围。在市住建委的领导下形成《关于本市燃气领域行政处罚职责由城管执法部门集中行使的实施方案》，与市水务局联合发布《关于推进本市郊区水务行政执法职责划转至郊区域管执法部门的若干意见》，重点对划转事项、机构编制、管执协作和执法规范等内容进行明确。完成《上海市城市管理综合行政执法条例实施办法》修法工作，保障执法事项承接平稳过渡。

三是优化法制标准规范体系。完成历保建筑、住房保障、住房租赁、房地产经纪、房地产开发、文明施工、物业管理等领域裁量基准调整更新。修订浦东新区非现场执法行政处罚裁量基准，保障和推动浦东非现场执法工作模式持续深化创新。以执法指引保障专项工作开展，编订电动自行车违规停放充电、共有产权保障住房违规出租、违法运输处理建设工程垃圾类案件没收违法所得等7则执法指引，发布13期法治工作相关提示。开展指导案例编写工作，推动重点领域行政执法指导案例全覆盖，为基层执法办案提供参考模板。

（三）加大重点领域执法力度，优化提升执法效能

一是提升重点领域执法实效。坚守执法主责，强化重点领域执法指挥指引指导。依法查处乱设摊、跨门经营、违法户外广告等影响街面环境违法案件52543起，依法查处扬尘污染、噪音和餐饮油烟扰民等破坏生态环境案件1698起，依法查处违法搭建、损坏房屋承重结构、擅自改变房屋使用性质、占绿毁绿等影响小区环境违法案件10149起，依法查处电动自行车违规停放、充电等相关案件4940起。会同公安、绿化市容等部门开展建筑垃圾联合执法整治，依法查处建筑垃圾违法案件5220起；联合市公安交警部门拦停建筑垃圾违法运输车辆并依法查处相关案件199起。

二是推进长三角跨区域协作。完善跨区域城管执法协作机制。引领执法协作机制不断深化，牵头浙江省住建厅，在浙江杭州召开2024年长三角一体化城市管理综合行政执法协作机制会议，

全面总结长三角城管执法领域执法协作工作成效经验，联合发布《长三角一体化城市管理综合行政执法协作三年行动计划（2024—2026年）》。联合印发《长三角一体化城市管理执法领域建筑垃圾联防联控工作机制》，聚焦建筑垃圾跨省市违法行为，细化案件移交移送规范、流程文书要素。加强毗邻区域执法协作，毗邻区域街镇中队每月开展共同管辖区域巡查、区局每季度开展毗邻区域联合执法行动，累计出动城管执法人员 1320 余人次。

三是优化分级分类监管模式。推动街面分级分类工作执法对象更加精准、事项更加精细、管控更加精确，研究下发定期检查和随机抽查相结合、任务系统下派和主动制定相结合，区分不同等级对象和匹配不同检查清单相结合的工作方案，推动执法检查工作“减负、增能、提效”。积极配合市市场监管部门，推动本市餐饮业一体化综合监管工作，制定城管执法领域《餐饮餐位一体化综合监管行政检查事项清单》（第一批）纳入综合监管，研究优化分级分类执法检查规则，切实提升城管执法工作效能。全市共开展分级分类检查 32.9 万余次，同比下降 74%。

（四）夯实执法队伍建设，融入基层综合治理

一是抓实教育培训。立足基层一线执法需要，精选培训课程，组织全系统执法人员参加培训，严格落实学时学分制度。优选授课师资，严格加强管理，举办监督勤务干部、新进人员等培训班 35 期，2600 余人次参训。加强执法实务课程编制，组建 4 个市级教研组，聚焦基层一线执法难点问题，编制拆违执法、建筑垃圾全链条执法管理、保障房执法、损坏房屋承重结构查办、城镇燃气执法实务等 5 门标准课程。组织修订出版《上海城管执法专业领域执法要领与法律实践》专业教材，进一步丰富城管执法教材体系。组织全系统 4000 余名执法人员完成执法资格考试。

二是加强执法监督。依托网上办案系统“案卷评查”功能，抽查各区办结行政执法案卷 267 件，开展案卷质量讲评，通报和讲解基层执法办案中的存在问题，督促指导各区局抽查执法案卷 4721 余件。开展执法“三项制度”落实情况监督。通过线上开展案件信息公示专项检查，聚焦事前、事中、事后公示情况，做到“应公示、尽公示”。聚焦执法视音频的采集环节、采集要素以及记录保全等情况，开展集中专项检查，开展重大法核制度实施情况监督。结合市局抽查、区局检查、交叉评查等形式，对重大法核制度落实情况进行全面监督。

三是深化普法宣传活动。组织开展“城管普法进行时”微视频普法产品创作活动，完成噪声扰民、违法搭建等 17 个常见易发违法行为的普法原创微视频的制作。承办第二届法治文化节“城管‘法’式 city walk”展演，提升本市城管执法系统宣传教育工作的感染力和影响力。组织开展全市《上海市非机动车安全管理条例》普法宣传，引导居民群众牢固树立安全意识，营造良好的法治氛围。召开建筑垃圾领域重点企业集中座谈普法会议，组织本市 50 家建筑垃圾专营运输企业负责人进行集中座谈普法。组织开展城管“7·15 公众开放日”和“宪法宣传周”普法活动，探索普法告知承诺制和城管工地普法标准化工作，进一步提高公众对法律法规的认识和理解。

二、存在的问题不足及原因分析

工作机制仍需完善，随着执法体制改革的持续推进，城管执法领域持续扩大，对赋能街镇，融入基层治理的要求也不断提升，对街镇综合执法的支撑保障机制需要进一步完善。专业能力仍需提高，城管执法队伍的履职尽责能力总体上不断上升，但“重实体、轻程序”的情况仍时有发生，城管执法队伍整体的依法行政意识和水平仍待提升。

三、切实履行推进法治政府建设第一责任人职责

市城管执法局党政主要负责人切实履行本市法治政府建设第一责任人职责，将法治政府建设与城管执法工作融合推进，带头抓好习近平法治思想学习宣传贯彻工作，全力推动法治政府建设各项任务。

（一）带头深入学习贯彻习近平法治思想

坚持以身作则、以上率下，带头尊法学法，守法用法，贯彻落实习近平总书记关于法治建设的重要指示精神，完善行政机关工作人员学法用法制度，把习近平法治思想作为党组理论学习中心组学习的重要内容。指导出台《2024 年市城管执法局党组中心组学习计划》，牵头组织、参与党组（委）中心组学习 17 次，带头交流学习心得体会。强化党建引领基层治理，部署开展“学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，推动基层党组织全面进步、全面过硬”大讨论。部署举办“城管先锋”党支部建设示范点书记培训班，全面提升基层党组织书记理论修养、政治能力和法治水平。

（二）持续夯实城管法治工作基础

加强对城管执法系统法治建设重要工作部署、协调、督办，严格执行重大行政决策法定程序。重视立法引领，加强与市人大、市司法局和相关部门的沟通，亲自领导布置《上海市非机动车安全管理条例》等重点项目的修法工作。组织修订加强街镇综合执法工作、加强街镇综合执法队伍建设两个实施意见，完善街镇综合执法体制机制。协调推进燃气管理、郊区水务管理领域行政执法事项划转工作，完善管执协同机制，保障执法事项承接平稳过渡。研究落实市领导系列批示，分析解决城管“取证难、纠正难、易反复”问题，制定7大项工作措施和23小项具体任务清单。带队调研全系统城管执法重点工作开展情况，深入了解基层执法难点堵点痛点，覆盖全部区局，走访中队10余个。

（三）全面推动严格规范公正文明执法

着力提升行政执法质量和效能，部署全系统严格执行行政执法程序，抓好行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度落实，研究并布置开展专项案件检查工作、亲自督办重点案件。推动“数字城管”向“智慧城管”转型，指导制定新一轮数字化转型三年行动计划。推广非现场执法模式，规范数据治理，强化数据赋能，为区、街镇执法部门开展工作提供有力支撑。自觉维护司法权威，全面推行系统内行政复议和行政诉讼情况通报制度，布置职能部门分析系统内复议诉讼情况，总结纠错败诉案件原因，提出整改工作要求。部署开展作风纪律整顿活动，完善纠错问责机制，加大问责力度，及时纠正行政不作为、乱作为。

（四）不断强化重点领域执法工作

聚焦街面环境、小区环境、城市运行安全等城管执法重点领域，推动以党建引领深化社区治理，在全系统开展电动自行车、餐饮油烟污染防治、建筑垃圾违法行为、生活垃圾分类治理、“五乱”小广告等专项执法行动，规范共享单车停放秩序，做好进博会、光影节等城管执法服务保障工作。持续跟进矛盾纠纷排查化解，对重要信访件、重复信访件亲自督办，组织研究，推动依法处置，做到案结事了。定期分析研判投诉办理情况，推进提高办理质量，督促推进违法建筑、损坏房屋承重结构、擅自改变房屋使用性质等突出违法行为治理，强化统筹和督查督办工作，部署开展“私搭乱建”专项整治。

（五）积极践行执法为民工作理念

深入推进法治宣传教育，研究确定全年普法工作任务、重点项目、责任部门和活动形式，指导制订6大类20项普法任务清单，推动各级城管执法部门深入贯彻落实“谁执法谁普法”责任制，进一步加大城市管理普法力度，营造尊法学法守法用法的良好社会氛围。牵头推进城管系统人民建议征集工作，营造浓厚的征集氛围，动员广大市民群众建言献策。走进“夏令热线”“城管局长接热线”等活动，接受媒体专访，接听市民来电，现场督办整改，并根据诉求内容，抓好靶向施治，认真解决群众反映强烈的突出问题，增强市民的幸福感和获得感、满意度。

（六）大力加强法治工作队伍建设

坚持重视法治素养和法治能力的用人导向，完善培训管理制度机制，优化教育培训系统功能。布置职能部门持续推进“青年英才”百人计划，开展调研报告汇报评选活动，产生“法宣工作助推新建社区治理”等优秀调研报告10篇，进一步提高青年人才调查研究、破解难题顽症能力。布置加强公职律师、法制员队伍管理使用，对系统具有法律职业资格人员和基层中队法制员进行全面登记，摸清两支队伍底账。督促区局建立健全公职律师统筹使用制度，推动公职律师进基层中队，实现“一中队一公职律师”。

四、2025年推进法治政府建设主要安排

2025年，市城管执法局将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，习近平总书记视察上海重要讲话精神、十二届市委五次全会精神，深入贯彻习近平法治思想，努力实现综合执法制度保障进一步强化，法制业务指导实效进一步提升，法制人才队伍建设进一步夯实。

一是完善执法体制。聚焦法治政府和人民城市建设要求，全面推动“加强街镇综合行政执法工作”和“加强街镇综合执法队伍建设”两个实施意见落实。强化市区域管执法部门标准制定、业务指导、监督考核等职责，压实街镇综合执法主体责任，充分发挥区级城管综合行政执法协调联动工作机制，着力构建权责清晰、运行高效、行为规范、协同有力的基层执法体系，确保街镇综合执法权有效有力落实。

二是筑牢法治根基。聚焦重点执法事项，编制执法指引、政策问答、指导案例等，加强法制业务指导。通过“每月讲法”、召开法制例会、举办重大疑难案件讨论会、抽查重大法核案件、通报复议纠错诉讼败诉案例、评选优秀执法案例等方式，落实法治建设任务，解决重点难点问题。完善城管执法行政处罚裁量基准，督促基层规范行使裁量权。

三是调整权责清单。落实《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》“全面实行政府权责清单制度”的要求，加强权责清单与执法机构改革和法律法规规章立改废清理工作的协同，跟踪城管综合执法领域法律法规规章制定和修订情况，全面梳理、规范城管执法事项，实现同一事项的规范统一。

四是优化营商环境。认真学习贯彻《上海市坚持对标改革持续打造国际一流营商环境行动方案》，优化涉企行政检查，落实轻微违法行为不予处罚、信用修复等优化营商环境举措，做到无事不扰、有求必应，进一步提升经营主体感受度。进一步完善上海“摊”服务体系，指导街镇因地制宜规范设置、外摆位、特色集市、疏导点等新业态点位，促进市场消费和经济社会发展。

五是服务重大战略。落实长三角一体化城管执法协作三年行动计划（2024-2026年），推动裁量基准趋同、执法证据互认、案件信息共享，协调安徽省住建厅召开2025年协作机制会议，夯实毗邻区域日常协作机制。做好第八届进博会等重大活动和节假日等重要节点执法保障。

六是守护公共安全。聚焦违法建筑、损坏房屋主体和承重结构、违法户外广告设施和店招店牌、电动自行车安全治理、燃气领域违规行为等影响公共安全违法行为，加大执法办案力度，定期发布典型执法案例，形成有力震慑，减少城市运行风险隐患。

七是抓好教育培训。执行新一轮教育培训三年行动计划（2025-2027年），修订行政执法证考试、学时学分、队列训练等管理制度。组织新进人员参加岗前联训联考、全国初任公务员培训，举办专项培训班，提升人员能力水平。加强基础建设，推进基地建设、师资选育、课程开发。

八是严格执法监督。开展执法案卷评查和行政执法“三项制度”实施情况检查。聚焦执法办案中不规范问题，用好监督“两单两书”和通报约谈机制，督促问题整改，严格落实行政执法责任制和责任追究制度。

新
法
速
递



● 新法速递 |

全国人民代表大会常务委员会关于 修改《中华人民共和国食品安全法》的决定

主席令第五十六号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国食品安全法〉的决定》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议于2025年9月12日通过，现予公布，自2025年12月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2025年9月12日

全国人民代表大会常务委员会关于 修改《中华人民共和国食品安全法》的决定

(2025年9月12日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过)

第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议决定对《中华人民共和国食品安全法》作如下修改：

一、第四十一条增加四款，作为第二款至第五款：“国家对重点液态食品道路散装运输实行许可制度。道路运输经营者从事重点液态食品散装运输，应当有符合保障食品安全要求的专用运输容器、作业人员和管理制度等，依法取得县级以上地方人民政府食品安全监督管理部门核发的准运证。

“道路散装运输重点液态食品，发货方应当查验承运的道路运输经营者的准运证，核验运输容器是否符合保障食品安全的要求；收货方应当查验承运的道路运输经营者的准运证、运输记录，核验运输容器铅封是否完整；承运的道路运输经营者应当在运输容器显著位置喷涂食品专用标识，按照国家有关规定使用运输容器并及时清洗，严禁装运食品以外的其他物质。

“任何单位和个人不得伪造、变造或者使用伪造、变造的重点液态食品道路散装运输记录、运输容器清洗凭证等单据。

“重点液态食品道路散装运输的具体管理规定由国务院食品安全监督管理部门会同国务院有关部门制定。重点液态食品目录由国务院食品安全监督管理部门会同国务院有关部门制定、调整，报国务院批准后公布。”

二、在第八十一条、第八十二条、第一百二十四条中的“婴幼儿配方乳粉”后增加“婴幼儿配方液态乳”。

三、第一百三十二条增加三款，作为第二款至第四款：“违反本法规定，道路运输经营者未按要求进行重点液态食品散装运输的，依照前款规定给予处罚；情节严重的，除吊销许可证外，还应当处五万元以上五十万元以下罚款。

“违反本法规定，未取得准运证从事重点液态食品道路散装运输的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门责令停止重点液态食品道路散装运输经营，没收违法所得，并处五万元以上五十万元以下罚款。

“违反本法规定，伪造、变造或者使用伪造、变造的重点液态食品道路散装运输记录、运输容器清洗凭证等单据，或者未履行重点液态食品道路散装运输相关查验、核验义务的，由县级以上人民政府食品安全监督管理等部门按照各自职责分工责令改正，给予警告；拒不改正的，处一万元以上十万元以下罚款。”

本决定自 2025 年 12 月 1 日起施行。

《中华人民共和国食品安全法》根据本决定作相应修改，重新公布。

中华人民共和国仲裁法（2025 修订）

主席令第五十四号

《中华人民共和国仲裁法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议于2025年9月12日修订通过，现予公布，自2026年3月1日起施行。

中华人民共和国主席习近平

2025年9月12日

中华人民共和国仲裁法

（1994年8月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》第二次修正2025年9月12日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订）

第一章 总 则

第一条 为了保证公正、及时仲裁经济纠纷，保护当事人的合法权益，保障社会主义市场经济健康发展，制定本法。

第二条 仲裁事业的发展贯彻落实中国共产党和国家的路线方针政策、决策部署，服务国家高质量发展和高水平对外开放，营造市场化、法治化、国际化营商环境，发挥化解经济纠纷的作用。

第三条 平等主体的自然人、法人、非法人组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷，可以仲裁。

下列纠纷不能仲裁：

- （一）婚姻、收养、监护、扶养、继承纠纷；
- （二）依法应当由行政机关处理的行政争议。

第四条 当事人选择仲裁方式解决纠纷，应当遵循自愿原则，达成仲裁协议。没有仲裁协议，一方申请仲裁的，仲裁机构不予受理。

第五条 当事人达成仲裁协议，一方向人民法院提起诉讼的，人民法院不予受理，但仲裁协议无效或者法律另有规定的除外。

第六条 仲裁机构应当由当事人协议选定。

仲裁不实行级别管辖和地域管辖。

第七条 仲裁应当根据事实，符合法律规定，公平合理地解决纠纷。

第八条 仲裁应当遵循诚信原则。

第九条 仲裁依法独立进行，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

第十条 仲裁实行一裁终局的制度。裁决作出后，当事人就同一纠纷再申请仲裁或者向人民法院提起诉讼的，仲裁机构或者人民法院不予受理。

裁决被人民法院依法裁定撤销或者不予执行的，当事人就该纠纷可以根据双方重新达成的仲裁协议申请仲裁，也可以向人民法院提起诉讼。

第十一条 仲裁活动可以通过信息网络在线进行，但当事人明确表示不同意的除外。

仲裁活动通过信息网络在线进行的，与线下仲裁活动具有同等法律效力。

第十二条 国家支持仲裁机构加强与境外仲裁机构和有关国际组织的交流合作，积极参与国际仲裁规则的制定。

第二章 仲裁机构、仲裁员和仲裁协会

第十三条 仲裁机构可以在直辖市和省、自治区人民政府所在地的市设立，也可以根据需要在其他设区的市设立，不按行政区划层层设立。

仲裁机构由前款规定的市的人民政府组织有关部门和商会统一组建，属于公益性非营利法人。

第十四条 依据本法第十三条设立的仲裁机构，应当经省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门登记。

经国务院批准由中国国际商会组织设立的仲裁机构向国务院司法行政部门备案。

仲裁机构登记管理的具体办法由国务院制定。

第十五条 仲裁机构应当具备下列条件：

- (一) 有自己的名称、住所和章程；
- (二) 有必要的财产；

(三) 有符合本法规定的组成人员；

(四) 有聘任的仲裁员。

仲裁机构的章程应当依照本法制定。

第十六条 仲裁机构变更名称、住所、章程、法定代表人、组成人员的，应当提出申请，依法办理变更登记。

第十七条 仲裁机构终止的，依法办理注销登记。

第十八条 仲裁机构的组成人员包括主任一人、副主任二至四人和委员七至十一人。

仲裁机构的组成人员由法律、经济贸易、科学技术专家和有实际工作经验的人员担任。仲裁机构的组成人员中，法律、经济贸易、科学技术专家不得少于三分之二。

仲裁机构的组成人员每届任期五年，任期届满的应当依法换届，更换不少于三分之一的组成人员。

第十九条 仲裁机构应当依照法律法规和章程规定，建立健全内部治理结构，明确决策、执行、监督等方面的职责权限和程序。

仲裁机构应当建立健全民主议事、人员管理、收费与财务管理、文件管理、投诉处理等制度。

仲裁机构应当加强对组成人员、工作人员及仲裁员的监督，对其在仲裁活动中的违法违纪行为及时依法调查处理；需要追究法律责任的，及时移送有关机关予以处理。

第二十条 仲裁机构应当建立信息公开制度，及时向社会公开章程、登记备案、仲裁规则、仲裁员名册、服务流程、收费标准、年度业务报告和财务报告等信息，主动接受社会监督。

第二十一条 仲裁机构聘任的仲裁员应当公道正派，具备良好的专业素质，勤勉尽责，清正廉明，恪守职业道德。

第二十二条 仲裁员应当符合下列条件之一：

(一) 通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格，从事仲裁工作满八年的；

(二) 律师执业满八年的；

(三) 曾任法官、检察官满八年的；

(四) 从事法律研究、教学工作并具有高级职称的；

(五) 具有法律知识，从事法律、经济贸易、海事海商、科学技术等专业工作，并具有高级职称或者具有同等专业水平的。

《中华人民共和国监察官法》、《中华人民共和国法官法》、《中华人民共和国检察官法》等法律规定有关公职人员不得兼任仲裁员的，依照其规定；其他公职人员兼任仲裁员的，应当遵守有关规定。

仲裁机构可以从具有法律、经济贸易、海事海商、科学技术等专门知识的境外人士中聘任仲裁员。

第二十三条 仲裁机构按照不同专业设仲裁员名册。

仲裁员有被开除公职、吊销律师执业证书或者被撤销高级职称等不再具备担任仲裁员条件情形的，仲裁机构应当将其除名。

第二十四条 仲裁机构独立于行政机关，与行政机关没有隶属关系。

仲裁机构之间没有隶属关系。

第二十五条 中国仲裁协会是社会团体法人。仲裁机构是中国仲裁协会的会员。中国仲裁协会的章程由全国会员大会制定。

中国仲裁协会是仲裁机构的自律性组织，根据章程对仲裁机构及其组成人员、工作人员，以及仲裁员在仲裁活动中的行为进行监督。

中国仲裁协会依照本法和《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定制定示范仲裁规则。

第二十六条 国务院司法行政部门依法指导、监督全国仲裁工作，完善相关工作制度，统筹规划仲裁事业发展。

省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门依法指导、监督本行政区域内仲裁工作。

第三章 仲裁协议

第二十七条 仲裁协议包括合同中订立的仲裁条款和以其他书面方式在纠纷发生前或者纠纷发生后达成的请求仲裁的协议。

仲裁协议应当具有下列内容：

(一) 请求仲裁的意思表示；

(二) 仲裁事项;

(三) 选定的仲裁机构。

一方当事人在申请仲裁时主张有仲裁协议, 另一方当事人在首次开庭前不予否认的, 经仲裁庭提示并记录, 视为当事人之间存在仲裁协议。

第二十八条 有下列情形之一的, 仲裁协议无效:

(一) 约定的仲裁事项超出法律规定的仲裁范围;

(二) 无民事行为能力人或者限制民事行为能力人订立的仲裁协议;

(三) 一方采取胁迫手段, 迫使对方订立仲裁协议。

第二十九条 仲裁协议对仲裁事项或者仲裁机构没有约定或者约定不明确的, 当事人可以补充协议; 达不成补充协议的, 仲裁协议无效。

第三十条 仲裁协议独立存在。合同是否成立及其变更、不生效、终止、被撤销或者无效, 不影响已经达成的仲裁协议的效力。

仲裁庭有权确认合同的效力。

第三十一条 当事人对仲裁协议的效力有异议的, 可以请求仲裁机构或者仲裁庭作出决定, 也可以请求人民法院作出裁定。一方请求仲裁机构或者仲裁庭作出决定, 另一方请求人民法院作出裁定的, 由人民法院裁定。

当事人对仲裁协议的效力有异议, 应当在仲裁庭首次开庭前提出。

第四章 仲裁程序

第一节 申请和受理

第三十二条 当事人申请仲裁应当符合下列条件:

(一) 有仲裁协议;

(二) 有具体的仲裁请求和事实、理由;

(三) 属于仲裁机构的受理范围。

第三十三条 当事人申请仲裁, 应当向仲裁机构递交仲裁协议、仲裁申请书及副本。

第三十四条 仲裁申请书应当载明下列事项:

(一) 当事人的姓名、性别、年龄、职业、工作单位、住所、联系方式, 法人或者非法人组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式;

(二) 仲裁请求和所根据的事实与理由;

(三) 证据和证据来源, 证人姓名和住所。

第三十五条 仲裁机构收到仲裁申请书之日起五日内, 认为符合受理条件的, 应当受理, 并通知申请人; 认为不符合受理条件的, 应当书面通知申请人不予受理, 并说明理由。

第三十六条 仲裁机构受理仲裁申请后, 应当在仲裁规则规定的期限内将仲裁规则和仲裁员名册送达申请人, 并将仲裁申请书副本和仲裁规则、仲裁员名册送达被申请人。

被申请人收到仲裁申请书副本后, 应当在仲裁规则规定的期限内向仲裁机构提交答辩书。仲裁机构收到答辩书后, 应当在仲裁规则规定的期限内将答辩书副本送达申请人。被申请人未提交答辩书的, 不影响仲裁程序的进行。

第三十七条 当事人达成仲裁协议, 一方向人民法院提起诉讼未声明有仲裁协议, 人民法院受理后, 另一方在首次开庭前提交仲裁协议的, 人民法院应当驳回起诉, 但仲裁协议无效或者法律另有规定的除外; 另一方在首次开庭前未对人民法院受理该案提出异议的, 视为放弃仲裁协议, 人民法院应当继续审理。

第三十八条 申请人可以放弃或者变更仲裁请求。被申请人可以承认或者反驳仲裁请求, 有权提出反请求。

第三十九条 一方当事人因另一方当事人的行为或者其他原因, 可能使裁决难以执行或者造成当事人其他损害的, 可以申请财产保全、请求责令另一方当事人作出一定行为或者禁止其作出一定行为。当事人申请保全的, 仲裁机构应当将当事人的申请依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定提交人民法院, 人民法院应当依法及时处理。

因情况紧急, 仲裁协议的当事人可以在申请仲裁前依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定向人民法院申请财产保全、请求责令另一方当事人作出一定行为或者禁止其作出一定行为。当事人申请保全的, 人民法院应当依法及时处理。

申请有错误的, 申请人应当赔偿被申请人因保全所遭受的损失。

第四十条 当事人、法定代理人可以委托律师和其他代理人进行仲裁活动。委托律师和其他代理人进行仲裁活动的, 应当向仲裁机构提交授权委托书。

第四十一条 仲裁文件应当以当事人约定的合理方式送达；当事人没有约定或者约定不明确的，按照仲裁规则规定的方式送达。

第二节 仲裁庭的组成

第四十二条 仲裁庭可以由三名仲裁员或者一名仲裁员组成。由三名仲裁员组成的，设首席仲裁员。

第四十三条 当事人约定由三名仲裁员组成仲裁庭的，应当各自选定或者各自委托仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序指定一名仲裁员；第三名仲裁员由当事人共同选定，也可以由当事人共同委托仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序指定。当事人约定第三名仲裁员由其各自选定的仲裁员共同选定的，从其约定。第三名仲裁员是首席仲裁员。

当事人约定由一名仲裁员成立仲裁庭的，仲裁员由当事人共同选定，也可以由当事人共同委托仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序指定。

第四十四条 当事人没有在仲裁规则规定的期限内约定仲裁庭的组成方式或者选定仲裁员的，由仲裁机构主任按照仲裁规则确定的程序确定或者指定。

第四十五条 仲裁员存在可能导致当事人对其独立性、公正性产生合理怀疑情形的，该仲裁员应当及时向仲裁机构书面披露。

仲裁机构应当将仲裁员书面披露情况、仲裁庭的组成情况书面通知当事人。

第四十六条 仲裁员有下列情形之一的，必须回避，当事人也有权提出回避申请：

- (一) 是本案当事人、代理人，或者当事人、代理人的近亲属；
- (二) 与本案有利害关系；
- (三) 与本案当事人、代理人有其他关系，可能影响公正仲裁；
- (四) 私自会见当事人、代理人，或者接受当事人、代理人的请客送礼。

第四十七条 当事人提出回避申请，应当说明理由，在首次开庭前提出。回避事由在首次开庭后知道的，可以在最后一次开庭终结前提出。

第四十八条 仲裁员是否回避，由仲裁机构主任决定；仲裁机构主任担任仲裁员时，其是否回避由仲裁机构的其他组成人员集体决定。

第四十九条 仲裁员因回避或者其他原因不能履行职责的，应当依照本法规定重新选定或者指定仲裁员。

因回避而重新选定或者指定仲裁员后，当事人可以请求已进行的仲裁程序重新进行，是否准许，由仲裁庭决定；仲裁庭也可以自行决定已进行的仲裁程序是否重新进行。

第五十条 仲裁员有本法第四十六条第四项规定的情形，情节严重的，或者有本法第七十一条第一款第六项规定的情形的，应当依法承担法律责任，仲裁机构应当将其除名。

第三节 开庭和裁决

第五十一条 仲裁应当开庭进行。当事人协议不开庭的，仲裁庭可以根据仲裁申请书、答辩书以及其他材料作出裁决。

第五十二条 仲裁不公开进行。当事人协议公开的，可以公开进行，但涉及国家秘密、他人的商业秘密或者个人隐私的除外。

第五十三条 仲裁机构应当在仲裁规则规定的期限内将开庭日期通知双方当事人。当事人有正当理由的，可以在仲裁规则规定的期限内请求延期开庭。是否延期，由仲裁庭决定。

第五十四条 申请人经书面通知，无正当理由不到庭或者未经仲裁庭许可中途退庭的，可以视为撤回仲裁申请。

被申请人经书面通知，无正当理由不到庭或者未经仲裁庭许可中途退庭的，可以缺席裁决。

第五十五条 当事人应当对自己的主张提供证据。

仲裁庭认为有必要收集的证据，可以自行收集；必要时，可以请求有关方面依法予以协助。

第五十六条 当事人可以就查明事实的专门性问题向仲裁庭申请鉴定。仲裁庭根据当事人的申请或者自行判断认为对专门性问题需要鉴定的，可以交由当事人约定的鉴定人鉴定，也可以由仲裁庭指定的鉴定人鉴定。

根据当事人的请求或者仲裁庭的要求，经仲裁庭通知，鉴定人应当参加开庭。当事人经仲裁庭许可，可以向鉴定人提问。

第五十七条 证据应当在开庭时出示，当事人可以质证。

第五十八条 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下,当事人可以申请证据保全。当事人申请证据保全的,仲裁机构应当将当事人的申请提交证据所在地的基层人民法院,人民法院应当依法及时处理。

因情况紧急,仲裁协议的当事人可以在申请仲裁前依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定向人民法院申请证据保全。当事人申请证据保全的,人民法院应当依法及时处理。

第五十九条 当事人在仲裁过程中有权进行辩论。辩论终结时,首席仲裁员或者独任仲裁员应当征询当事人的最后意见。

第六十条 仲裁庭应当将开庭情况记入笔录。当事人和其他仲裁参与人认为对自己陈述的记录有遗漏或者差错的,有权申请补正。如果不予补正,应当记录该申请。

笔录由仲裁员、记录人员、当事人和其他仲裁参与人签名或者盖章。

第六十一条 仲裁庭发现当事人单方捏造基本事实申请仲裁或者当事人之间恶意串通,企图通过仲裁方式侵害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的,应当驳回其仲裁请求。

第六十二条 当事人申请仲裁后,可以自行和解。达成和解协议的,可以请求仲裁庭根据和解协议作出裁决书,也可以撤回仲裁申请。

第六十三条 当事人达成和解协议,撤回仲裁申请后反悔的,可以根据仲裁协议申请仲裁。

第六十四条 仲裁庭在作出裁决前,可以先行调解。当事人自愿调解的,仲裁庭应当调解。调解不成的,应当及时作出裁决。

调解达成协议的,仲裁庭应当制作调解书或者根据协议的结果制作裁决书。调解书与裁决书具有同等法律效力。

第六十五条 调解书应当写明仲裁请求和当事人协议的结果。调解书由仲裁员签名,加盖仲裁机构印章,送达双方当事人。

调解书经双方当事人签收后,即发生法律效力。

在调解书签收前当事人反悔的,仲裁庭应当及时作出裁决。

第六十六条 裁决应当按照多数仲裁员的意见作出,少数仲裁员的不同意见可以记入笔录。仲裁庭不能形成多数意见时,裁决应当按照首席仲裁员的意见作出。

第六十七条 裁决书应当写明仲裁请求、争议事实、裁决理由、裁决结果、仲裁费用的负担和裁决日期。当事人协议不愿写明争议事实和裁决理由的，可以不写。裁决书由仲裁员签名，加盖仲裁机构印章。对裁决持不同意见的仲裁员，可以签名，也可以不签名。

第六十八条 仲裁庭仲裁纠纷时，其中一部分事实已经清楚，可以就该部分先行裁决。

第六十九条 对裁决书中的文字、计算错误或者仲裁庭已经裁决但在裁决书中遗漏的事项，仲裁庭应当补正；当事人自收到裁决书之日起三十日内，可以请求仲裁庭补正。

第七十条 裁决书自作出之日起发生法律效力。

第五章 申请撤销裁决

第七十一条 当事人提出证据证明裁决有下列情形之一的，可以向仲裁机构所在地的中级人民法院申请撤销裁决：

- (一) 没有仲裁协议；
- (二) 裁决的事项不属于仲裁协议的范围或者仲裁机构无权仲裁；
- (三) 仲裁庭的组成或者仲裁的程序违反法定程序；
- (四) 裁决所根据的证据是伪造的；
- (五) 对方当事人隐瞒了足以影响公正裁决的证据；
- (六) 仲裁员在仲裁该案时有索贿受贿、徇私舞弊、枉法裁决行为。

人民法院经组成合议庭审查核实裁决有前款规定情形之一的，应当裁定撤销。

人民法院认定该裁决违背公共利益的，应当裁定撤销。

第七十二条 当事人申请撤销裁决的，应当自收到裁决书之日起三个月内提出。

第七十三条 人民法院应当在受理撤销裁决申请之日起两个月内作出撤销裁决或者驳回申请的裁定。

第七十四条 人民法院受理撤销裁决的申请后，认为可以由仲裁庭重新仲裁的，通知仲裁庭在一定期限内重新仲裁，并裁定中止撤销程序。仲裁庭开始重新仲裁的，人民法院应当裁定终结撤销程序。仲裁庭拒绝重新仲裁的，人民法院应当裁定恢复撤销程序。

第六章 执行

第七十五条 当事人应当履行裁决。一方当事人不履行的，另一方当事人可以依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定向人民法院申请执行。受申请的人民法院应当执行。

第七十六条 被申请人提出证据证明裁决有本法第七十一条第一款规定的情形之一的，经人民法院组成合议庭审查核实，裁定不予执行。

人民法院认定执行该裁决违背公共利益的，应当裁定不予执行。

第七十七条 一方当事人申请执行裁决，另一方当事人申请撤销裁决的，人民法院应当裁定中止执行。

人民法院裁定撤销裁决的，应当裁定终结执行。撤销裁决的申请被裁定驳回的，人民法院应当裁定恢复执行。

第七章 涉外仲裁的特别规定

第七十八条 涉外经济贸易、运输、海事纠纷以及其他涉外纠纷的仲裁，适用本章规定；本章没有规定的，适用本法其他有关规定。

第七十九条 涉外仲裁的当事人申请证据保全的，仲裁机构应当将当事人的申请提交证据所在地的中级人民法院，人民法院应当依法及时处理。

第八十条 涉外仲裁的仲裁庭可以将开庭情况记入笔录，或者作出笔录要点，笔录要点可以由当事人和其他仲裁参与人签名或者盖章。

第八十一条 当事人可以书面约定仲裁地。除当事人对仲裁程序的适用法另有约定外，以仲裁地作为仲裁程序的适用法及司法管辖法院的确定依据。仲裁裁决视为在仲裁地作出。

当事人对仲裁地没有约定或者约定不明确的，根据当事人约定的仲裁规则确定仲裁地；仲裁规则没有规定的，由仲裁庭根据案件情况，按照便利争议解决的原则确定仲裁地。

第八十二条 涉外海事纠纷或者在经国务院批准设立自由贸易试验区、海南自由贸易港以及国家规定的其他区域内设立登记的企业之间发生的涉外纠纷，当事人书面约定仲裁的，可以选择由仲裁机构进行；也可以选择以中华人民共和国为仲裁地，由符合本法规定条件的人员组成仲裁庭按照约定的仲裁规则进行，该

仲裁庭应当在组庭后三个工作日内将当事人名称、仲裁地、仲裁庭的组成情况、仲裁规则向仲裁协会备案。

当事人申请财产保全、证据保全、请求责令另一方当事人作出一定行为或者禁止其作出一定行为的，仲裁庭应当依法将当事人的申请提交人民法院，人民法院应当依法及时处理。

第八十三条 当事人提出证据证明涉外仲裁裁决有下列情形之一的，经人民法院组成合议庭审查核实，裁定撤销：

（一）没有仲裁协议；

（二）被申请人没有得到指定仲裁员或者进行仲裁程序的通知，或者由于其他不属于被申请人负责的原因未能陈述意见；

（三）仲裁庭的组成或者仲裁的程序与仲裁规则不符；

（四）裁决的事项不属于仲裁协议的范围或者仲裁机构无权仲裁。

人民法院认定该裁决违背公共利益的，应当裁定撤销。

第八十四条 被申请人提出证据证明涉外仲裁裁决有本法第八十三条第一款规定的情形之一的，经人民法院组成合议庭审查核实，裁定不予执行。

人民法院认定执行该裁决违背公共利益的，应当裁定不予执行。

第八十五条 在中华人民共和国领域内作出的发生法律效力仲裁裁决，当事人请求执行的，如果被执行人或者其财产不在中华人民共和国领域内，当事人可以直接向有管辖权的外国法院申请承认和执行。

第八十六条 支持仲裁机构到中华人民共和国境外设立业务机构，开展仲裁活动。

根据经济社会发展和改革开放需要，可以允许境外仲裁机构在国务院批准设立自由贸易试验区、海南自由贸易港等区域内依照国家有关规定设立业务机构，开展涉外仲裁活动。

第八十七条 鼓励涉外仲裁当事人选择中华人民共和国（包括特别行政区）的仲裁机构、约定中华人民共和国（包括特别行政区）作为仲裁地进行仲裁。

第八十八条 在中华人民共和国领域外作出的发生法律效力仲裁裁决，需要人民法院承认和执行的，当事人可以直接向被执行人住所地或者其财产所在地的中级人民法院申请。被执行人住所地或者其财产不在中华人民共和国领域内的，

当事人可以向申请人住所地或者与裁决的纠纷有适当联系的地点的中级人民法院申请。人民法院应当依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则办理。

外国仲裁机构对中华人民共和国的公民、法人和其他组织的合法权益加以限制、歧视的，中华人民共和国有关机构有权对该国公民、企业和其他组织实行对等原则。

第八章 附 则

第八十九条 本法所称的仲裁机构包括依法设立的仲裁委员会、仲裁院等机构。

第九十条 法律对仲裁时效有规定的，依照其规定；没有规定的，适用诉讼时效的规定。

第九十一条 仲裁机构依照本法和《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，可以参照中国仲裁协会制定的示范仲裁规则制定仲裁规则。

第九十二条 当事人应当按照规定交纳仲裁费用。

仲裁机构根据国家有关规定，制定收取仲裁费用的办法。

第九十三条 劳动争议仲裁、农村土地承包经营纠纷仲裁和体育仲裁等，适用《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》、《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》、《中华人民共和国体育法》等有关法律的规定。

第九十四条 仲裁机构、仲裁庭可以依照有关国际投资条约、协定关于将投资争端提交仲裁的规定，按照争议双方约定的仲裁规则办理国际投资仲裁案件。

第九十五条 违反仲裁机构登记管理规定的，依照有关法律、行政法规的规定处理。

第九十六条 本法自2026年3月1日起施行。

研究成果



● 研究成果 |

民事纠纷“穿上”行政诉讼“外衣”

——现象、成因与应对策略

林锋 【北京市王玉梅律师事务所上海分所】

作为政府法律顾问，我们在日常工作中越来越多地遇到一类特殊的案件：其核心争议本为平等主体间的民事合同纠纷，如政府采购合同、国有资产租赁合同、国有资产转让合同、特许经营协议等，但有一些当事人却选择“绕道”，将其包装成行政案件，向法院提起行政诉讼。这种“民事纠纷行政化”的现象，不仅扭曲了行政诉讼制度的设计初衷，也给政府方面带来了不必要的应诉负担，耗散了宝贵的行政资源。

本文旨在剖析此现象背后的深层原因，评估其对政府依法行政带来的挑战，并从政府法律顾问的实务视角，提出一套事前预防、事中应对、事后优化的系统性策略。

一、现象剖析：民事纠纷的“行政化”包装

在司法实践中，民事纠纷“穿上”行政诉讼“外衣”主要表现为以下几种典型形式：

（一）合同履行争议转化为“不履行法定职责”之诉。当事人将政府方在合同履行过程中的民事违约行为（如延迟支付款项、变更合同条款等），曲解为行政机关“不履行/不完全履行法定职责”，进而提起行政履责之诉。

（二）合同解除争议转化为“行政行为违法”之诉。因情势变更或一方违约，政府方依据合同条款解除协议。当事人不从合同法角度寻求救济，反而主张政府单方解除协议的行为是一个“违法的具体行政行为”，要求法院撤销。

（三）资格或补贴争议转化为“行政确认/给付”之诉。在一些涉及政府补贴、奖励或特定资格授予的场景中，其发放往往以双方签订的协议为前提。当事人因未满足协议约定的条件而未能获得相应给付时，会选择性忽略协议内容，直接起诉政府“不履行行政给付义务”或“未予进行行政确认”。

这些案件的共同特点是：当事人巧妙地将争议焦点从双方的民事权利义务关系，转移至政府作为行政主体的公法义务与权力行使的合法性上，试图利用行政诉讼的特有规则为自身谋取诉讼优势。

二、 深层探因：为何当事人“舍民事而取行政”？

当事人选择这条“弯路”，背后是基于现实利益和诉讼策略的精明考量，同时也反映出当前司法程序中的某些制度性差异。

（一）诉讼成本的“经济账”：

这是最直接、最现实的驱动因素。根据《诉讼费用交纳办法》，财产案件之外的行政案件，收费标准为每件50元。但是，财产案件根据诉讼请求的金额或者价额，按比例分段累计交纳，标的额越大，费用越高。

举例而言，一个标的额为1000万元的政府采购合同纠纷，若走民事诉讼程序，一审案件受理费约为81,800元；而若将其包装成行政诉讼，受理费仅为50元。数万元乃至数十万元的费用差异，对任何当事人而言都是一个巨大的诱惑。

（二）管辖规则的“便利门”：

行政诉讼的管辖规则为当事人提供了规避地方保护主义的可能。《行政诉讼法》确立了以被告所在地法院管辖为原则，并积极推行指定管辖、提级管辖等交叉管辖模式。特别是铁路运输法院、知识产权法院等跨行政区划法院集中管辖行政案件的改革，使得原告可以在异地法院起诉当地政府。但是，民事诉讼管辖通常遵循“原告就被告”原则，争议大多在被告（即政府）所在地法院审理。

当事人认为，在异地法院进行诉讼，能够最大限度地排除地方行政干预，获得一个更为中立的审判环境。这种“客场作战”的策略，使得政府方不仅要应对诉讼本身，还要承担远赴异地应诉的额外成本。

（三）举证责任倒置的“便利性”：

行政诉讼中“被告对作出的行政行为负有举证责任”的原则，被部分当事人误读或滥用。他们期望通过提起行政诉讼，将证明合同行为合理性、合法性的全部责任抛给政府方，从而减轻己方的举证压力。尽管在行政协议案件中，法院会审查协议的全部事实，但当事人仍寄望于利用程序法上的优势来影响实体审理。

（四）法院受理的“模糊带”：

当前法院系统在立案登记制下面临巨大的收案压力。对于这类介于民事与行

政交叉地带的“疑难案件”，部分法院的行政审判庭可能出于“有案必立、有诉必理”的原则，倾向于先行受理，将审查责任后置到实体审理阶段。正如问题所述，有时法院内部民事与行政审判庭之间缺乏有效的甄别与分流机制，未能及时向当事人释明，引导其通过正确的民事途径解决纠纷，客观上为这类诉讼的产生提供了空间。

三、政府之困：行政资源的不当耗散与法治风险

民事纠纷的“行政化”给政府带来了多重困境。比如 1、应诉成本急剧增加。政府需要指派公务人员、委托律师团队，耗费大量时间、精力与财政资金去应对本不属于行政法范畴的诉讼。特别是异地诉讼，差旅、时间成本更是成倍增加。2、行政秩序受到干扰。将平等的市场交易行为置于行政合法性审查的放大镜下，混淆了政府作为“管理者”和作为“市场参与者”的双重角色，可能导致行政机关在未来的市场化运作中畏首畏尾，影响行政效率和营商环境。3、错位裁判的法律风险。如果法院未能准确识别纠纷的民事本质，错误地适用了行政法的审查标准（如程序正当、比例原则等）来评判一个商业合同的履行，可能作出不符合市场规律和合同法律精神的判决，不仅损害政府方的正当权益，也破坏了法律适用的统一性。

四、破局之道：政府法律顾问的应对策略

面对上述挑战，政府法律顾问不能被动应付，可以根据实际情况应对体系：

（一）在立案阶段精准“狙击”

提交管辖权异议：这是最关键的第一步。在收到应诉通知书后，应立即组织研判，如果认定案件本质为民事纠纷，必须在答辩期内果断向法院提交《管辖权异议申请书》。在异议申请中，需援引法律依据并重点剖析争议核心，明确指出纠纷的根源是合同条款的解释、履行、变更或解除，而非行政公权力的行使。

（二）在庭审中厘清法律适用

若案件未能在第一阶段被挡在门外而进入了实体审理，则应调整策略，核心目标是说服法庭在审理中适用民法典的规则。

在法庭辩论中，应始终围绕“本案争议为民事争议”这一核心观点展开。要求法庭查明双方的权利义务是否来源于合同约定，而非法律的直接规定。即使案件在行政庭审理，也应明确请求法庭依据《行政诉讼法》中关于审理行政协议案

件可以参照适用民事法律规范的相关规定，对涉及民事权利义务的部分，全面适用民法典的规定来判断合同效力、违约责任等。

尤其是针对当事人滥用举证责任倒置的企图，应向法庭阐明，对于合同履行情况、是否存在违约、损失大小等民事事实，应遵循“谁主张，谁举证”的民事诉讼基本原则，而非简单地将所有举证责任压在政府一方。

（三）推动制度完善与良性互动

个案的应对只能治标，长远的解决之道在于制度建设。

1、对内：强化合同管理与风险预防。

法律顾问应协助政府部门完善各类合同（特别是行政协议）的示范文本，在合同首部或专门条款中明确协议的法律性质（民事合同/行政协议）。在所有涉市场主体的合同中，设计清晰、明确、合法的争议解决条款。对于纯民事合同，坚定约定“通过民事诉讼解决，并明确管辖法院”；对于行政协议，也可约定优先协商，并指明司法审查路径。

2、对外：加强沟通与联动。

政府法制机构或司法局应主动与本地法院（尤其是行政审判庭）建立常态化沟通机制，就此类案件的甄别标准、法律适用等问题进行探讨，形成共识。将应对此类案件的成功经验或遇到的困难，以典型案例分析、司法建议函等形式报送给上级法院或人大，推动出台更明确的司法解释或审判指导意见，从顶层设计上统一裁判尺度。

综上，“民事纠纷行政化”现象是法治进程中出现的新问题，它考验着政府依法行政的能力，也对人民法院的司法智慧提出了更高要求。作为政府法律顾问，我们不仅是政府权益的“守护者”，更应是法治建设的“推动者”。通过精准的诉讼应对和积极的制度建言，我们能够有效遏制此类诉讼的滥用，引导纠纷回归其应有的法律轨道，从而在维护政府正当权益的同时，节约司法与行政资源，促进社会矛盾的实质性化解，为优化营商环境、建设更高水平的法治政府贡献专业力量。