

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)  
李春叶  
吴益清

执行编辑：  
(按姓氏拼音)  
郑峻

编辑助理：  
(按姓氏拼音)  
陆丽蓉  
吴悦蕾

### 【时事热点】

- 浅谈公共数据授权运营协议的主要内容及合规要求 ..... P1

### 【法治政府】

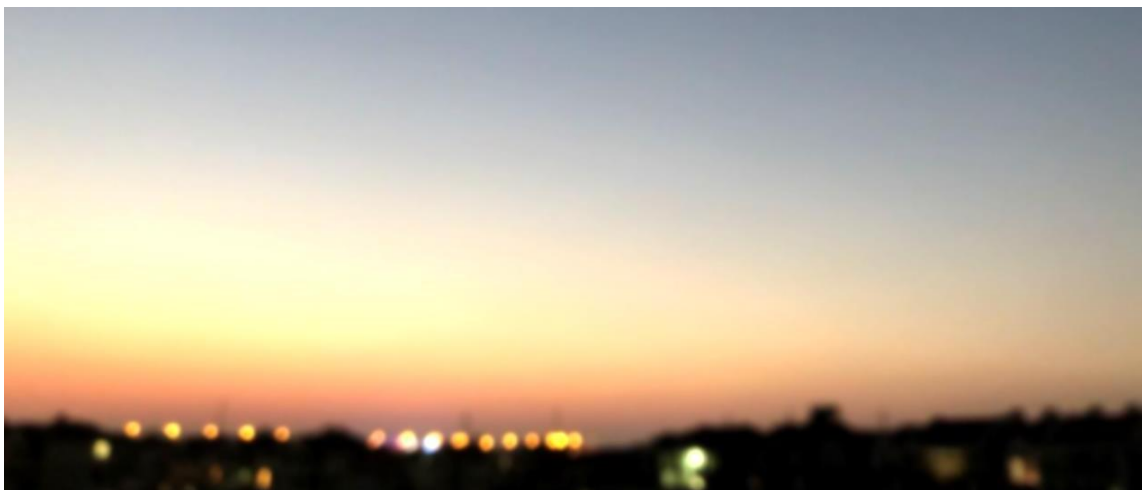
- 杨浦区长海路街道办事处 2025 年度法治政府建设工作情况报告 ..... P14

### 【新法速递】

- 关于促进和规范“人工智能+医疗卫生”应用发展的实施意见 ..... P19
- 国家医疗保障局办公室关于进一步加强超量开药智能监管工作的通知 ..... P26

### 【研究成果】

- 浅谈上海地区集体土地房屋征收补偿工作中乡镇人民政府的权利与义务 ..... P29



# 时事热点



## ● 时事热点 |

# 浅谈公共数据授权运营协议的主要内容及合规要求

李春叶、罗兆雨【上海融力天闻（临港新片区）律师事务所】

随着数字经济的蓬勃发展，公共数据作为国家重要的基础性战略资源和新型生产要素，其价值释放成为推动经济社会高质量发展的关键动力。2024年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，明确提出要规范公共数据授权运营，建立健全授权运营制度规范。2025年1月8日，国家发展改革委、国家数据局联合印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》，这是我国首部针对公共数据授权运营的国家层面规范性文件，标志着公共数据授权运营进入规范化发展新阶段。

当前，全国已有40余地新成立或重组成立了一批地方性数据集团企业作为运营主体，形成了国有资本运营公司模式、特许经营模式等多种创新模式[1]。然而，在实践推进过程中，公共数据授权运营协议作为规范政府与市场主体合作关系的核心法律文件，其内容设计的科学性和合规性直接影响着公共数据价值的实现。现有研究多聚焦于公共数据授权运营的宏观制度设计，对协议文本的具体内容体系和合规要求缺乏系统性研究，特别是在数据权属配置、收益分配机制、安全责任界定等关键问题上存在诸多争议。

本文旨在通过梳理国家层面关于公共数据授权运营的立法，并结合全国各省市地方性规范实践，探讨公共数据授权运营协议的主要内容体系和合规要求，为协议制定提供理论指导和实务参考。

## 一、公共数据授权运营协议的法律定义与制度基础

### （一）法律定义：公共数据、授权运营与运营协议

国家发展改革委、国家数据局联合印发的《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》已明确“公共数据”及“授权运营”等法律概念。“公共数据”通常指各级行政机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织，以及提供公共服务的企事业单位（如供水、供电、公共交通等），在依法履行职责或提供公共服务过程中收集、产生的各类数据资源。其核心特征在于来源的公共性与目的的公益性。“授权运营”则是指上述公共数据持有或管理主体（授权方），在法律框架

和严格监管下,通过协议将特定公共数据资源授权给符合安全条件的法人或非法人组织(被授权方,即运营方),允许其进行加工处理、开发利用并形成数据产品或服务的过程。这一过程超越了简单的“数据开放”,强调在“授权”控制下的深度“运营”和价值创造。“公共数据授权运营协议”是承载这一法律关系的核载体。其性质具有显著的混合性:一方面,协议的产生源于公共数据管理权的行使,旨在实现公共利益目标,授权方往往保留基于公共利益的监督、单方调整甚至终止等行政主导权,带有行政协议的特征;另一方面,协议中关于授权范围、对价支付、知识产权归属、违约责任等核心内容的设定,又遵循平等协商、意思自治的民事合同基本原则。这种公私法交融的特性,决定了协议内容设计必须在公益保障与私益激励之间寻求精巧平衡。

## (二) 制度基础

### 1、国家层面的法律框架

公共数据授权运营的法律基础主要建立在《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》三部基础性法律之上。《网络安全法》第21条规定了网络运营者的安全保护义务,《数据安全法》第21条要求建立数据分类分级保护制度,《个人信息保护法》第28条明确了敏感个人信息的处理限制,这三部法律构成了公共数据授权运营协议合规的“三大基石”。2025年1月20日,国家发展改革委、国家数据局联合发布了《公共数据资源登记管理暂行办法》《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》《关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》三份配套政策文件,构建起以《关于加快公共数据资源开发利用的意见》为核心的“1+3”政策体系[2]。这一政策体系为公共数据资源开发利用特别是授权运营全流程提供了明确的指导和规范。

《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》作为核心规范文件,除明确了授权运营的定义,还确立了公共数据资源授权运营应遵循的五项基本原则:依法合规、公平公正、公益优先、合理收益、安全可控。在价格形成机制方面,《关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》明确了定价范围和管理权限。

通知规定,对用于公共治理、公益事业的,免费提供;用于产业发展、行业发展的,可收取公共数据运营服务费,实行政府指导价管理。这一规定体现了公共数据“公益优先、有偿使用”的基本原则。

## 2、地方层面的规范实践

截至2025年11月，全国已有贵州、浙江、江苏、湖北、山东、广东等多个省份出台了公共数据授权运营相关管理办法，形成了各具特色的地方规范体系。

贵州省于2025年1月7日印发《贵州省公共数据授权运营管理办法(试行)》，这是全国首个省级层面的公共数据授权运营管理办法。该办法明确规定，公共数据授权运营坚持“原始数据不出域、数据可用不可见”“谁授权谁负责、谁运营谁负责、谁使用谁负责”的要求。在授权模式上，贵州省采用以整体授权为主、分领域授权为辅的模式，授权期限一般不超过3年。

浙江省早在2023年8月31日就发布了《浙江省公共数据授权运营管理办法(试行)》，该办法规定授权运营期限一般不超过3年，实行“原始数据不出域、数据可用不可见”的原则。浙江省还在《浙江省公共数据条例》第三十五条中明确：县级以上人民政府可以授权符合规定安全条件的法人组织运营公共数据，并与授权运营单位签订授权运营协议。

江苏省于2024年10月30日发布《江苏省公共数据授权运营管理暂行办法》，创新性地提出了“两级主体、分级授权”的运营模式。“两级主体”是指运营主体承担授权运营平台建设、数据加工处理、开发利用管理等公共数据授权运营工作，开发主体依托公共数据授权运营平台开发利用数据，形成产品向社会提供。该办法规定运营主体、开发主体的授权期限均不超过3年。

湖北省于2025年10月13日印发《湖北省公共数据资源授权运营实施办法(试行)》，该办法规定授权运营期限原则上不超过5年，这与其他省份的3年期限有所不同。湖北省还明确了公共数据产品和服务的定价机制，规定用于公共治理、公益事业的免费提供，用于产业发展、行业发展的实行政府指导价管理。

山东省于2025年4月10日发布《山东省公共数据资源授权运营管理办法(试行)》，创新性地提出了三种授权模式：整体授权、分领域授权、依场景授权。该办法还要求公共数据资源授权运营实施方案应按照“三重一大”决策机制，经本级人民政府审议通过后，在20个工作日内报省级数据管理部门备案。

广东省虽然省级层面尚未出台专门的公共数据授权运营管理办法，但在2025年9月发布了《广东省公共数据资源授权运营管理办法(征求意见稿)》，拟明确“统一实施、依场景授权”的公共数据资源授权运营模式。值得注意的是，

肇庆市已在2025年5月率先发布了《肇庆市公共数据资源授权运营管理办法》，构建了“一场景一授权，一场景一审定”的授权运营模式。

从地方实践来看，各省在授权期限、授权模式、价格机制等方面存在一定差异，但都遵循了国家层面的基本原则，体现了“统一规范、因地制宜”的发展思路。

### （三）运营协议的法律性质

公共数据授权运营协议的法律性质是一个重要的理论和实践问题。根据现有法律规范和实践，授权运营协议具有双重属性：一方面具有行政协议的性质，另一方面又包含民事合同的要素。

从行政协议角度看，公共数据授权运营协议是政府行使公权力的体现。协议中涉及公共利益的核心条款（如数据安全、公益服务等）适用行政法规范，政府作为授权方享有较大的监管权。特别是在特许经营模式下，政府与运营机构签订的协议具有明显的行政主导性，容易在授权阶段诱发行政性垄断。

从民事合同角度看，协议中的收益分配、技术服务等商务性条款则适用民法规范，体现了双方的意思自治。这种双重属性要求在协议设计时必须平衡公权力与私权利，既要保证公共利益不受损害，又要激发市场主体的积极性。

## 二、公共数据授权运营协议的主要内容体系

### （一）协议核心条款

根据《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》第十四条的规定，公共数据资源授权运营协议应当包括13项核心条款：

1. 授权运营的公共数据资源范围及数据资源目录
2. 运营期限（原则上最长不超过5年）
3. 拟提供的公共数据产品和服务清单及其技术标准、安全审核要求、业务规范性审核要求
4. 公共数据资源授权运营工作的技术支撑平台
5. 资产权属（包括软硬件设备、公共数据产品和服务的权属）
6. 授权运营情况信息披露要求，运营机构不得直接或间接参与再开发要求
7. 运营机构授权范围内经营成本和收入等核算要求、收益分配机制
8. 数据安全、个人信息保护要求和风险监测、应急处置措施
9. 运营成效评价，续约或退出机制
10. 违约责任

11. 争议解决方式
12. 协议变更、终止条件
13. 需要明确的其他事项

这一框架为各地制定具体协议提供了基本遵循。从地方实践来看，各省在核心条款设置上基本一致，但在具体内容上有所差异。例如，《河南省公共数据资源授权运营实施办法（试行）》第十三条也规定了类似的协议内容，包括授权运营的公共数据资源范围及数据资源目录、运营期限（原则上最长不超过3年）、拟提供的公共数据产品和服务清单等。

## （二）协议基础条款

### 1、主体信息与授权范围

协议的基础条款首先需要明确各方主体的基本信息。根据《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》，实施机构是指由县级以上地方各级人民政府或国家行业主管部门结合授权模式确定的、具体负责组织开展授权运营活动的单位；运营机构是指按照规范程序获得授权，对授权范围内的公共数据资源进行开发运营的法人组织。

在授权范围条款中，需要采用“目录+负面清单”的模式明确授权数据的具体范围。例如，某协议规定：“授权运营数据包含《某市公共数据资源目录（2025版）》中编号1-36的32类政务数据，不包含《公共数据授权运营负面清单》所列的8类敏感数据”。同时需约定数据更新频率（如实时更新、每日更新）与质量标准（如数据准确率 $\geq 99.5\%$ ）。

### 2、运营期限

关于运营期限，国家规范规定原则上最长不超过5年，但各地实践存在差异。贵州省规定一般不超过3年，江苏省规定运营主体、开发主体的授权期限均不超过3年，而湖北省则规定原则上不超过5年。协议中应当明确约定：“本协议有效期X年，期满前60日，运营机构可提交续约申请，实施机构应在30日内完成考核评估并答复”。这种设置既保证了授权的稳定性，又为双方提供了调整的空间。

### 3、权利义务

#### 3.1 实施机构的权利义务

实施机构作为授权方，其权利主要包括：1. 监督权：对运营过程进行监督检查，要求运营机构提交年度报告。2. 撤销权：对违规运营的授权可以撤销。3. 收益分配权：按照约定参与收益分配。

实施机构的义务主要包括：1. 数据提供义务：提供初始数据资源，保障数据可及性。2. 保密义务：保护运营机构的商业秘密。3. 支付义务：按约定支付相关费用。

### 3.2 运营机构的权利义务

运营机构的权利主要包括：1. 数据使用权：在授权范围内开发数据产品。2. 收益获取权：获取合理收益。3. 技术支持请求权：要求实施机构提供必要的技术接口、数据更新及安全防护支持。

运营机构的义务主要包括：1. 合规运营义务：严格遵守授权协议，不得超范围使用、转授权或篡改原始数据。2. 安全保障义务：建立健全数据安全管理制度。

3. 信息披露义务：公开数据产品和服务清单，定期向社会披露公共数据资源使用情况。

特别值得注意的是，《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》明确规定：运营机构应依法依规在授权范围内开展业务，不得直接或间接参与授权范围内已交付的公共数据产品和服务再开发。这一规定旨在避免运营机构利用其优势地位形成垄断，保护市场公平竞争。

## 4、运营规则

### 4.1 数据加工

数据加工是授权运营的核心环节。协议中应当明确数据加工的技术标准和要求。根据各地实践，数据加工条款应当包含以下内容：1. 技术要求：运营机构应使用“联邦学习”、“差分隐私”等技术进行数据加工，加工后的数据产品不得包含可识别个人身份的信息。这体现了“数据可用不可见”的基本原则。2. 安全要求：按照“原始数据不出域、数据可用不可见”的要求，在维护国家数据安全、保护个人信息和商业秘密的前提下开展数据加工。3. 质量标准：明确数据加工的质量要求，包括数据完整性、准确性、时效性等指标。

### 4.2 产品服务

协议应当列明数据产品和服务清单，包括：1. 产品类型：如数据查询接口、数据分析报告、数据模型等。2. 服务对象：明确面向哪些主体提供服务。3. 技术

标准：如响应时间、并发处理能力等。4. 安全审核要求：明确产品和服务上线前的安全审核程序。

#### 4.3 收益分配

收益分配是协议的关键条款，直接关系到各方的利益。根据国家规范，收益分配应当遵循“谁投入、谁贡献、谁受益”的原则[3]。实践中，各地形成了不同的分配模式：1. 贵州模式：探索建立激励机制，按照“谁投入、谁贡献、谁收益”的原则，数据授权运营各参与方依法合理获取收益。授权运营机构提供的数据产品和服务原则上实行政府指导价管理。2. 深圳罗湖模式：运营机构通过无偿使用公共数据所产生的数据产品和服务，数源单位有权无偿使用。按照“谁投入、谁贡献、谁受益”原则，根据数据产品和服务生成的参与方投入、贡献情况共同协商收益分配比例。3. 湖北模式：建立政府、企业间授权运营收益分配及动态调整机制，保护各参与方合法权益。

### 5、风险防控

#### 5.1 数据安全

数据安全是公共数据授权运营的生命线。协议中的数据安全条款应当包括：

1. 安全保障义务：运营机构需建立三级等保防护体系，配备专职安全人员。根据《数据安全法》第39条的规定，国家机关应当依照法律、行政法规的规定，建立健全数据安全管理制度，落实数据安全保护责任，保障政务数据安全[4]。2. 风险监测要求：实时监测数据流转，留存6个月以上操作日志。运营机构应当建立健全公共数据开发利用合规审查、安全巡查、风险评估、信息共享、监测预警、应急处置、投诉举报、信息披露等机制。3. 应急处置机制：发生数据泄露后，应在2小时内报告实施机构，并启动应急预案。运营机构还应当制定公共数据授权运营安全事件应急处置预案，发生安全事件时立即采取处置措施，并向数据、网信等相关主管部门报告。

#### 5.2 保密条款

保密条款是保护各方商业秘密和个人隐私的重要保障。协议应当约定：1. 保密范围：明确哪些信息属于保密信息，包括但不限于原始数据、数据加工方法、商业秘密等。2. 保密期限：一般规定为协议终止后3年。3. 保密义务主体：不仅包括运营机构，还应包括其员工、代理人等。

### 5.3 退出机制

退出机制是保障协议顺利履行的重要制度安排。根据各地实践，退出机制应当包括：

协议终止情形：1. 授权运营期限届满终止或者提前终止的。2. 运营机构、开发利用机构违反相关协议规定，且整改不力或拒不整改的。3. 被限制开展数据类生产经营活动、出现重大经营风险、责令停产停业等行政处罚或者刑事处罚的。4. 其他不适宜开展授权运营活动的情形。

资产处置要求：协议终止后30日内，运营机构应将全部数据产品及加工工具移交实施机构，删除自有服务器中的原始数据。

过渡安排：授权运营机构应确保交割期间已有服务的平稳过渡，妥善移交相关业务和数据，避免因退出造成服务中断或数据安全隐患。

## 6、争议解决

### 6.1 违约责任

违约责任条款是保障协议履行的重要手段。根据实践，违约责任应当包括：

1. 超范围使用数据的责任：按侵权所得的1-5倍支付违约金。2. 数据泄露责任：造成损失的，承担全额赔偿责任。3. 违反保密义务的责任：除承担赔偿责任外，还可能面临行政处罚。4. 未履行报告义务的责任：未按规定报告数据安全事件或运营情况的，责令限期改正，逾期不改正的，处以罚款。

### 6.2 争议解决方式

争议解决条款应当明确：1. 协商解决：约定先通过协商解决争议。2. 诉讼解决：考虑公共及个人隐私安全，优先适用仲裁条款，其中11个省份约定仲裁（上海指定上海仲裁委），仅贵州允许诉讼。

## 三、各省市立法实践比较与对协议内容的影响

我国各省市在授权运营的探索中，形成了各具特色的规范路径，这些地方性法规和政策文件直接塑造了当地授权运营协议的关键条款。

比较维度	浙江省（集中授权模式）。	北京市（场景驱动模式）。	上海市（精准授权与强监管）。	贵州省（平台化运营探索）。
核心立法	《浙江省公共数据条例》。	《北京市公共数据管理办法》。	《上海市数据条例》。	《贵州省大数据安全保障条例》等。
授权主体	突出集中统一：县级以上政府可授权符合条件的单位运营。实践中，省市大数据管理局常作为统。	侧重目录管理与场景驱动：强调通过公共数据目录，由数据主管部门或行业主管部门按。	注重精准授权：明确授权运营单位应具备安全管理	早期平台化探索：依托“云上贵州”等平台，倾向于指定国有平台公司统一运营。
	一授权主体。	需授权。	心或行业主管。	
运营准入	要求具备数据安全管理和安全保障能力，通过公平竞争方式确定。	强调运营主体的技术、安全能力和应用场景方案的可行性。	条件相对严格，明确要求运营单位建立全流程数据安全管理体系，并可能在金融等特定领域附加业务资质要求。	强调运营主体的本地化服务能力和对地方数字经济的带动作用。
安全管理	要求运营方建立安全管理制度和全流程防护体系，强调分类分级管理。	强化数据分类分级，要求运营方签订安全协议，落实安全责任。	监管要求非指细致，强调建立安全审计、合规审计制度，并鼓励采用隐私计算等新技术。	注重依托平台的安全防护能力，对运营方提出具体的安全技术标准。
收益机制	明确“有条件有偿使用”，为市场化收益模式提供了法律依据。	政策导向鼓励社会化开发利用，收益模式在实践中探索，如“前三年免费、后续分成”。	积极探索多元化收益模式，支持运营方通过数据产品和服务获取收益，同时确保公共收益。	早期以政府购买服务、促进产业发展为目标，收益机制相对灵活。
对协议的影响	协议中授权方相对统一，更易形成标准化条款；有偿使用条款成为标配。	协议内容高度场景化、定制化，与具体应用领域（如医疗、交通）结合紧密。	协议中的安全合规条款极为详尽，审计与监督的权利义务设置更加突出。	可能出现“双层协议”结构（政府-平台、平台-应用方），法律关系更复杂。

#### 四、公共数据授权运营协议的合规要求

合规要求贯穿协议全生命周期，核心围绕法律合规、数据安全、市场公平、公益保障、技术规范五大维度展开：

### （一）法律合规要求

**主体合规：**运营机构需具备法定资质，如《贵州办法》要求运营机构注册资本不低于5000万元，具备3年以上数据服务经验；实施机构需经“三重一大”决策机制审议通过，避免程序违法。

**内容合规：**协议条款不得违反法律法规强制性规定，如不得约定“免除运营机构数据安全责任”“限制其他主体再开发权”等内容。

**备案合规：**协议签订后15日内，实施机构需向省级数据管理部门备案，提交协议文本及实施方案。

### （二）数据安全合规要求

**分类分级保护：**对敏感公共数据（如医疗健康、金融征信数据）设定更严格的保护要求，如禁止出境、实时监测等；对非敏感数据可适当放宽使用限制。

**全生命周期安全：**覆盖数据归集、加工、存储、传输、销毁等各环节，例如：存储环节需采用加密存储，销毁环节需进行物理粉碎或多次覆写。

**技术合规：**要求运用隐私计算、区块链等安全技术，确保数据流转可追溯、可审计。明确鼓励授权运营空间采用集约化建设，支持隐私计算技术应用。

### （三）市场公平合规要求

**反垄断条款：**协议不得约定排除、限制竞争的内容，如禁止实施机构限定运营机构独家经营，不得利用数据优势从事垄断行为。

**公平竞争保障：**运营机构应公开数据产品和服务价格，实行明码标价；不得对不同用户设置歧视性条款，保障市场主体平等获取数据服务。

**再开发权利保障：**协议应明确鼓励其他经营主体对数据产品再开发，运营机构不得限制或阻碍，以繁荣数据产业生态。

### （四）公益保障合规要求

**公益优先原则：**协议需约定数据产品和服务优先满足公共治理、公益事业需求，如向政务部门提供免费数据支持，对公益组织实行价格减免。

**公共利益保护：**禁止运营机构利用公共数据从事危害国家安全、损害公共利益的活动，如不得将地理信息数据用于境外军事用途。

**信息披露要求：**实施机构需定期向社会公开授权运营情况，运营机构需披露数据使用情况，接受社会监督。

### （五）技术规范合规要求

平台对接合规：运营机构的技术系统需与公共数据服务平台对接，遵循统一的数据接口标准，确保数据流转顺畅。

数据质量合规：协议需约定数据质量标准，如完整性、准确性、时效性要求，实施机构定期开展数据质量考核，不合格的可暂停授权。

审计合规：运营机构需配合实施机构的内控审计，提供数据加工日志、财务报表等资料，审计结果作为续约、奖惩的依据。

## 五、当前挑战、发展趋势与完善建议

### （一）面临的现实挑战

1. 制度供给碎片化：各地规范不一，导致跨区域数据授权运营协同困难，增加企业合规成本。

2. 产权界定模糊：衍生数据、数据产品的法律权属仍缺乏上位法清晰界定，影响长期投资信心和创新动力。

3. 合规成本高昂：特别是安全合规（如隐私计算技术部署）和持续审计监督的成本，对中小型运营方构成挑战。

4. 监管能力不足：面对复杂的技术过程和海量操作日志，监管部门的专业人才与技术手段存在短板。

### （二）未来发展趋势

1. 走向全国统一规范：国家层面正在研究制定公共数据授权运营管理办法，旨在统一核心规则，促进全国性数据要素市场形成。

2. 协议文本标准化与场景化并重：将出现国家或行业层面推荐的协议核心要素指引或示范文本，同时允许针对金融、交通、医疗等不同领域进行场景化适配。

3. 技术驱动合规：区块链用于存证与追溯，隐私计算保障“可用不可见”，自动化合规检查工具将深度嵌入数据运营流程，降低人为风险。

4. 第三方专业服务兴起：数据合规审计、安全能力认证、匿名化效果评估、争议解决等第三方专业服务机构的作用将日益凸显。

### （三）制度完善建议

1. 加快国家层面统一立法：出台《公共数据授权运营管理办法》，明确授权原则、基本程序、各方权责、收益分配框架和争议解决机制，为地方实践提供上位法支撑。

2. 发布协议核心要素指引：由国家数据主管部门牵头，联合法律、技术专家，制定并动态更新授权运营协议的核心条款指引与示范文本，提供标准化参照。

3. 大力发展合规科技与生态：鼓励隐私计算等安全技术的研发与应用，培育专业的第三方审计与评估机构，构建以技术为支撑、以专业服务为辅助的合规生态。

4. 创新多元化争议解决机制：探索建立适应数据纠纷特点的专家调解、在线仲裁等高效、专业的争议解决渠道，降低纠纷解决成本。

## 六、结论

公共数据授权运营协议作为规范政府与市场主体合作关系的核心理律文件，其内容设计的科学性和合规性直接影响着公共数据价值的实现。通过对全国各省公共数据授权运营法律规范的系统梳理和分析，得出以下主要结论：

第一，我国已初步形成以《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》为核心的“1+3”政策体系，各地在此基础上制定了地方性规范，形成了“统一规范、因地制宜”的发展格局。但在数据权属、收益分配、安全责任等关键问题上仍存在诸多争议，亟需通过立法予以明确。

第二，公共数据授权运营协议应当包含13项核心条款，形成“基础约定—权利义务—风险防控—争议解决”的完整体系。各地在具体条款设置上虽有差异，但都遵循了国家层面的基本原则。建议制定统一的示范文本，提高协议的规范性和可操作性。

第三，公共数据授权运营协议的合规要求涵盖法律合规、数据安全合规、市场公平合规、公益保障合规、技术规范合规五个维度。其中，数据安全合规是重中之重，必须贯穿协议全生命周期。建议建立三级合规审查体系，引入第三方审查机制。

第四，数据权属争议、收益分配机制争议、安全责任界定争议、授权范围争议是当前面临的主要法律争议。这些争议的根源在于相关法律法规的不完善和实践经验的不足。建议通过立法明确数据权属，建立科学的收益分配机制，完善安全责任体系。

第五，从全国各地实践看，成功的模式都具有明确的权责划分、合理的利益分配、完善的风险防控等特点。失败案例则主要因为权责不清、利益失衡、监管缺位等原因。建议建立风险评估模型和多元化风险分担机制。

展望未来,随着数字经济的深入发展和数据要素市场的不断完善,公共数据授权运营将在释放数据价值、推动经济社会发展中发挥越来越重要的作用。建议从以下方面进一步完善:一是加快推进公共数据立法,明确数据权属等基础问题;二是建立健全协议标准化体系,提高协议质量;三是完善合规审查机制,防范各类风险;四是创新争议解决机制,及时化解矛盾纠纷;五是加强人才培养和技术支撑,提升整体运营水平。

本文尚存局限性,由于公共数据授权运营仍处于探索阶段,相关的司法案例较少,部分分析主要基于理论推演和政策解读。未来研究应当持续关注实践发展,及时总结经验,为完善我国公共数据授权运营制度提供更多实证支撑。

参考资料:

[1]【深度解析】公共数据授权运营模式深度解析,解锁释放数据要素价值\_  
搜狐网 [https://m.sohu.com/a/951961302\\_122520475/](https://m.sohu.com/a/951961302_122520475/)

[2]国家发展改革委、国家数据局有关负责同志就公共数据资源三份政策文件答记者问\_政策解读\_中国政府网  
[https://www.gov.cn/zhengce//202501/content\\_7000185.htm](https://www.gov.cn/zhengce//202501/content_7000185.htm)

[3]国家发展改革委、国家数据局有关负责同志就公共数据资源三份政策文件答记者问-国家发展和改革委员会  
[https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202501/t20250120\\_1395804.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202501/t20250120_1395804.html)

[4]苏宇:政务数据安全的法律制度保障-法治政府网

<https://fzzfyjy.cupl.edu.cn/info/1035/16772.htm>

法治政府



## ● 法治政府 |

### 杨浦区长海路街道办事处

## 2025年度法治政府建设工作情况报告

杨长海办〔2025〕8号

2024年，在党中央、国务院的坚强领导下，海关总署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、把握、落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入学习宣传贯彻习近平法治思想，认真落实习近平总书记重要指示批示和给红其拉甫海关全体关员重要回信精神，落实党中央、国务院重大决策部署，积极推动法治建设各项重点工作任务，牢记嘱托、锐意进取，努力开创海关法治建设新局面。现将主要工作情况报告如下：

长海路街道办事处按照《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》《上海法治政府建设规划（2021-2025年）》《2025年杨浦区法治政府建设工作要点与责任分工》等文件要求，贯彻落实法治建设各项工作部署，较好地完成了既定工作任务。现将本年度法治政府建设工作情况报告如下：

### 一、推进法治政府建设的主要举措和工作成效

#### （一）统筹协调，推动法治政府建设迈向新台阶

严格落实法治建设工作职责，召开街道法治建设委员会工作会议，凝聚各部门合力部署推进年度法治建设等各项工作，按照“谁主管谁负责”原则，加强各部门法治文化建设，同时保障机构、人员、经费的落实。积极探索人民建议征集点、基层立法联系点和法治观察点“三点融合”工作机制，努力构建多层次、立体化、多方位的法治建设工作，持续提升基层法治观察相关工作的知晓率、满意度。将市民服务热线工作推进会常态化，规范化，标准化，将流程落实体现在每一件热线工单处置中，不断提升人民群众对法治生活的安全感。

## （二）规范执法，高效履行法治政府各项职能

严格执行重大行政决策法定程序，认真落实政府法律顾问制度、公职律师制度，加强街道重大项目决策、规范性文件等备案审查和清理工作。定期对行政执法人员开展法治专题讲座，提升法治思维和依法行政能力，严格推进规范文明执法。法治护航居委会、业委会换届选举，开启“全流程法治护航模式”，提前介入排查隐藏风险，保障换届有序进行。全年街道向区政府网站报送各类信息共45条，主动公开政府公文7条，主动公开率100%，受理依申请信息公开49余件；全年共办理行政复议答复14件，行政诉讼应诉25件，合同法制审核600余件，重大行政执法法制审核90余件。

## （三）深化普法，积极探索普法有效路径

细化明确街道各部门推进落实“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”普法责任制的工作职责，全年共举办各类普法讲座约200场，发放各类宣传资料1000余册，受益群众达4700余人次。继续梳理扩大“法治带头人、法律明白人”队伍，引导社区工作人员、群众依法办事、依法维权，带头提升所在社区民主法治建设的质量与水平。今年，街道教师公寓社区已获市司法局推荐参评“全国民主法治示范村（社区）”。

## 二、存在不足和原因分析

（一）法治引领基层治理的深度不足。部分科室工作人员在开展行政审批、政策落实等工作时，先考虑“便利执行”而非“合法合规”，对行政行为法律边界把握不准，存在程序简化、要件缺失等问题。

（二）执法队伍专业能力适配性不足。随着行政执法改革推进，市容环境卫生管理、房屋管理、绿化管理、环境保护管理、建设管理和城乡规划管理等领域400余项执法事权下沉至街

道，但一线执法人员均为原城管执法队员，经短期培训后难以精准应对复杂执法场景。在处理噪声污染、损坏绿化等专业性较强的案件时，可能存在法律适用不精准、证据收集不规范等问题，继而导致因程序瑕疵而面临行政诉讼败诉的风险。

（三）普法宣传实效性不强。普法工作仍以“悬挂横幅、发放手册、集中讲座”等传统形式为主。线上普法仅依赖街道微信公众号推送文章，单篇平均阅

阅读量不高。在普法宣传中，有些法律知识和用词过于专业化，导致理解困难，难以转化为实际的守法用法能力。

### 三、主要负责人履行推进法治政府建设第一责任人职责、加强法治政府建设的工作情况

2025年以来，在区委、区政府的正确领导下，党政主要负责人严格对标《2025年杨浦区法治政府建设工作要点与责任分工》，切实将法治政府建设主体责任扛在肩上、抓在手上。以深入学习贯彻党的二十届三中、四中全会精神和习近平法治思想为核心指引，持续强化法治引领、规范与保障功能，着力提升依法行政水平，优化区域法治生态，为辖区高质量发展与社会和谐稳定提供了坚实的法治支撑。

#### （一）坚持高位部署，健全责任传导机制

将推进法治政府建设工作作为一项基础性、全局性工作，系统谋划、统筹推进。强化顶层设计，主要负责人切实履行第一责任人职责，坚持将法治建设与中心工作同部署、同落实。主持召开党工委、法治建设专题会议，研究审议年度法治政府建设工作要点、责任分工等重大事项，确保法治建设方向正确、任务明确。将法治素养和法治能力纳入干部选拔任用的重要参考依据，树立起鲜明的重法治、重实绩的用人导向。完善常态化学法议事机制，将习近平法治思想、宪法法律列为学法的核心内容，全年组织专题法治讲座2场。通过持续性的学习教育，不断强化领导干部这个“关键少数”的法治意识，提升运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

#### （二）完善制度体系，强化权力运行监督

致力于构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系和权力监督机制。一是健全科学民主决策程序。严格遵循民主集中制原则，坚持依法依规决策，全年召开书记会46次，党工委（含党工委扩大会）34次，主任办公会20次，确保所有重大事项均经由集体研究讨论决定，保障决策过程科学民主、结果公正合理。二是加强规范性文件全流程管理。严格落实行政规范性文件合法性审核机制，从源头把控文件质量，强化制定程序的规范性与严肃性，确保各项规定符合法律法规要求。三是全面发挥法律顾问和公职律师作用。积极引导法律顾问、公职律师深度参与街道法制审核、行政复议、行政诉讼及重大决策论证等关键法律事务，在防范法律风险、保障依法决策中提供有力专业支撑。

### （三）深化基层实践，提升依法治理效能

在今年旧区改造等城市更新项目中构建“前端普法预警、中端调解攻坚、后端法治保障”的全链条法治支撑模式。借鉴并深化全市“底数清、情况明、预案准”工作法，组建律师与调解员专项服务组，提前进驻旧改片区开展政策宣讲，每周定期驻点提供法律支持。针对房屋权属、利益分割等纠纷，实行“一户一策”精准调处，48小时内响应申请，确保拆迁全程依法合规。今年街道两大地块征收项目实现首日100%签约。

针对居委会、业委会换届选举这一基层民主实践关键环节，打造“全流程法治护航”工作机制。系统梳理并发布换届选举法律指南与流程规范，组织选举工作人员开展《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《物业管理条例》等专题法治培训。创新设立“法治观察员”制度，对候选人资格审查、投票选举等关键环节进行现场监督与指导，提前介入进行风险排查，及时化解资格争议、选票规范等问题，确保换届程序合法、过程平稳、结果公正。

## 四、2026年推进法治政府建设的主要安排及相关工作建议

2026年街道将继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，持续深化对习近平法治思想的学习领悟与贯彻落实，紧紧围绕区委、区政府关于法治政府建设的决策部署，聚焦重点领域和关键环节，推动法治政府建设再上新台阶。

### （一）深化法治素养培育，全面提升依法行政能力

持续将“以人民为中心”的发展思想贯穿法治实践全过程，将法治思维与法治方式深度融入街道各项中心工作。完善重大行政决策和行政措施的法制审核前置机制，强化行政复议与行政应诉工作的衔接与效能。进一步激发领导干部及公职人员学法用法的内生动力，通过常态化培训、案例教学、能力测试等方式提升法治素养，并将法治建设实绩和依法履职情况纳入考核评价体系，树立鲜明的重法治、重能力的用人导向。

### （二）精准服务市场主体，持续优化法治化营商环境

积极响应和对接辖区企业的法治需求，通过开展“法治体检”、组织专题政策法规解读、提供个性化法律咨询与指导等方式，助力企业有效预防和化解经营中的法律风险。建议区级层面统筹，进一步整合律师、公证、仲裁等法律服务

资源，搭建更便捷高效的企业法律服务平台，共同营造稳定、公平、透明、可预期的法治化营商环境。

### （三）整合资源协同发力，构建精准高效普法新格局

推动“谁执法谁普法”普法责任制落细落实，促进街道内部各执法、普法单位间的信息共享与行动协同，形成普法合力。建议市、区层面加强指导，推动构建跨部门、跨层级的“法治共建”机制，联合开展针对不同群体、不同领域的精准化法治宣传活动。持续运营好“长海红湾”微信公众号“法润长海”专栏，运用以案释法，结合真实案例解读法律知识，提升普法的吸引力与实效性，引导群众形成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的良好习惯。

### （四）强化重点人群管理，筑牢社会安全稳定防线

严格依据新版《指引》，深度融合《刑法》《刑诉法》《矫正法》及相关安置帮教法规政策，进一步健全和完善工作机制，细化工作流程，确保各项监管教育措施落实到位。在元旦、春节、五一、国庆、进博会等重要时间节点，加强对社区矫正对象和刑满释放人员等重点人群的走访排查与教育帮扶，全面掌握其思想动态与行为表现。进一步整合资源、发挥潜能，在促进“两类”对象自我教育、自我管理、融入社会方面实现新的突破。

杨浦区人民政府长海路街道办事处

2025年11月18日

新  
法  
速  
递



## ● 新法速递 |

# 关于促进和规范“人工智能+医疗卫生”应用发展的实施意见

国卫办规划发〔2025〕30号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团卫生健康委、发展改革委、工业和信息化主管部门、中医药局、疾控局，委（局）机关各司局、各直属和联系单位：

为贯彻落实国务院《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》（国发〔2025〕11号），以新一代人工智能深度赋能卫生健康行业高质量发展，现就促进和规范“人工智能+医疗卫生”应用发展提出如下实施意见。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持政府引导、多方参与、创新驱动、安全可控的原则，促进人工智能在医疗卫生领域的规范应用，不断丰富应用场景，提升服务能力，保障服务安全，优化资源配置，创新预防、诊疗、康复、健康管理等全链条连续智能服务，更好地满足人民群众日益增长的健康服务需求。

到2027年，建立一批卫生健康行业高质量数据集和可信数据空间，形成一批临床专病专科垂直大模型和智能体应用，基层诊疗智能辅助、临床专科专病诊疗智能辅助决策和患者就诊智能服务在医疗卫生机构广泛应用，基本建成一批医疗卫生领域国家人工智能应用中试基地，打造更多高价值应用场景，带动健康产业高质量发展。到2030年，基层诊疗智能辅助应用基本实现全覆盖，推动实现二级以上医院普遍开展医学影像智能辅助诊断、临床诊疗智能辅助决策等人工智能技术应用，“人工智能+医疗卫生”应用标准规范体系基本完善，建成一批全球领先的科技创新和人才培养基地。

### 二、深化重点应用

#### （一）人工智能+基层应用

1. 加强紧密型县域医共体智能应用。注重以基层为重点，强化医学影像诊断、心电诊断、医学检验、病理诊断、消毒供应等资源共享中心作用，提升诊疗服务、基本公共卫生、慢病协同管理、家庭医生签约服务、中医智能辅诊等便民惠民服务智能水平。

2. 建立基层医生智能辅助诊疗应用。针对基层常见病、多发病，建立基层智能辅助诊疗应用，向基层医生提供辅助诊疗、处方审核、随访管理、中医诊疗等智能应用，提升基层全科辅助诊断、疾病鉴别诊断、医学影像辅助诊断等服务能力。

3. 加强居民慢性病规范管理服务。建立智能慢性病管理和个人健康画像应用，推动居民电子健康档案规范向个人开放，开展慢性病筛查、评估分级、个性化干预等智能服务，支持居民开展自我健康管理，构建基层慢性病管理智能服务新模式。

4. 强化健康管理、养老和托育服务。结合“体重管理年”活动，为居民提供个性化的健康科学智能饮食和运动建议。强化养老和托育智能服务与监管。推广老年人、孕产妇、儿童等重点人群的健康管理和日常护理指导等智能应用，提升全人群自主健康管理意识。

## （二）人工智能+临床诊疗

5. 推广医学影像智能诊断服务。支持省统筹集约化开展医学影像辅助诊断、报告生成、影像质量评价和提供治疗方案建议等智能辅助服务，鼓励二级及以上医院医学影像智能辅助诊断从单病种向单个器官多病种发展，提高影像诊断效率和报告质量。选择高水平医院开展高质量医学影像数据汇聚和开发应用研究，支持人工智能大模型研发和迭代升级。

6. 拓展临床专病辅助诊疗服务。推动国家医学中心、国家和省级区域医疗中心拓展智能临床决策支持应用场景，聚焦儿科、精神、肿瘤及罕见病等重大疑难疾病临床决策智能辅助应用，提升临床专科医生诊断能力。

7. 推广智能康复和用药服务。推广康复机器人、中医针灸推拿机器人等智能医疗设备，在康复专科医院、三级综合医院康复科实现智能康复服务全覆盖。发展智慧药房，推广处方调剂、药品核对、处方前置审核等智能应用。

### （三）人工智能+患者服务

8. 优化患者智能服务流程。二级及以上医院为患者提供精准预约分诊导诊、智能预问诊、云陪诊、智能随访等诊前诊中诊后全流程服务。推广床旁智能设备，开展病情监测预警、床旁智能护理等服务，改善患者就医体验。推动检查检验结果跨区域、跨机构互认共享。推广移动支付、医保一站式结算、商业保险快速理赔、满意度调查、院后管理等智能服务。

9. 强化智能转诊服务。支持省统筹建立智能转诊信息系统，根据区域医疗资源分布、科室负载率及患者病情紧急程度，在基层医疗卫生机构和二级及以上医院合理分配转诊资源，为患者提供智能转诊服务。

### （四）人工智能+中医药

10. 加强智能中医诊疗应用。以中医临床诊疗真实世界数据和循证医学数据为重点，构建中医临床专病知识库、临床用药知识库，形成一批高质量数据集，支撑建设中医药诊疗大模型，提升中医药辅助临床诊治能力，提高中药合理用药水平。

11. 加强中药全周期智能管理。鼓励中药研发机构和种植、生产企业构建中药材全流程追溯系统，探索道地药材种植数字孪生系统，实现生长全过程监测、指导及追溯，推动中药饮片炮制过程信息数字化采集、智能分析，实现中药种植、加工、使用的全流程智能管理。

12. 推进中医药装备智能升级。鼓励各地研发中医智能诊断设备，实现“四诊”信息定量化采集和分析。探索开展针灸、推拿机器人等智能设备推广应用。支持研发中药个性定制智能煎制装备，推动传统技术提档升级。

### （五）人工智能+公共卫生

13. 加强传染病监测预警。构建监测、预警、处置全流程闭环管理体系，推进智能流调系统升级，为传染病防控决策提供实时、精准支撑。加快国家传染病智能监测预警前置软件在全国使用传染病报告系统的医疗机构部署应用。优化传染病病例及症候群聚集性、异常变化发现等风险的快速发现和智能分析应用。

14. 强化卫生应急管理和处置。加强人工智能在公共卫生和疾病防控中的深度应用，完善突发公共卫生事件监测预警，整合卫生健康信息数据资源，监测医疗救治和卫生应急信息，预测预警卫生应急风险，推荐处置方案，实现智能处置。

15. 加强重点疾病和重点人群管理。省级统筹推进病理、B超、放射影像的智能辅助诊断应用，加强疾病早期筛查。开展职业病早期智能诊断，完善智能个人防护装备应用。强化公众心理问题智能监测服务，以学生为重点，提供心理问题智能筛查、预警推送、干预服务和随访分析。

#### （六）人工智能+科研教学

16. 深化医学科学研究智能应用。依托国家医学中心、国家临床医学研究中心、重点大学，推动在文献综述、研究方案生成、数据收集分析、科研资源管理、科研数据安全、研究型病房、临床实验等方面智能体的共建共享共用，提升科研工作效率和质量。

17. 拓展健康科普服务。鼓励各地为公众提供个性化智能健康知识推送和普及服务和定制化健康信息，并在智能医学文献分析、科学问题发现、科技学术评价等方面为医务人员创新知识提供方式。

18. 推进药物科研成果转化。推动医药产业高质量发展，鼓励国家医学中心、区域医疗中心和临床医学研究中心等与药品生产企业协同，面向重大疾病以及罕见病和特定人群的疾病，开发新药筛选模型，加速新药智能研发。支持各地综合中医临床数据和中药应用数据，建立快速高效的组合药物优选模型，辅助中药组方优化和创新中药研发。

#### （七）人工智能+行业治理

19. 推广医疗卫生机构智能管理。加强智能医疗质量、医疗费用及单病种成本管理等医疗管理数据精准分析，开展医疗装备和耗材的智能调配、手术室和药房智能管理，加强医院医疗质量、医疗服务、物流、后勤和安全等智能管理。

20. 加强卫生健康行业智能监管。促进医疗、医保、医药协同发展和治理，融合推进深化医改与数智赋能。开展关键信息个案数据实时采集分析，实现医疗卫生资源、服务、质量、安全和能级水平的智能监测、分析与预警，建立应对突发公共事件医疗资源紧急调配处置的省级区域智能辅助决策系统。

21. 深化急救救治体系智能应用。建立全国统一的智能急救指挥系统，提升心梗、脑卒中、创伤等急危重症抢救能力。建立智能血液管理系统，加强库存监测和联动保障。完善短缺药品智能监测预警和分级应对体系，精准保障临床必需药品按需储备和合理调配。

### （八）人工智能+健康产业

22. 发展智能新型服务业态。推广健康消费理念，鼓励发展智能健康体检、健康咨询、健康管理等新型服务业态。支持各地创新医疗智能服务模式，推广健康创新产品，开展合理用药、慢性病管理等健康知识咨询和宣传。加快智能理疗技术推广应用，支持符合条件的人工智能产品进入临床试验。

23. 提升智能医疗装备创新能力。支持医疗装备生产企业联合医疗机构、科研院所等产业链上下游开展智能医疗装备研发攻关，重点推动医学影像、诊断检验、治疗、监护与生命支持等领域医疗装备智能升级，鼓励联合申报参与人工智能医疗器械创新任务揭榜挂帅攻关。支持国产智能医疗装备在医疗机构的首台（套）应用，针对技术创新与临床应用水平处于全国前列的智能医疗装备开展推广应用。

24. 推动智能信息产业创新。加强人工智能标准数据集和语料库、核心应用组件等研发，支持各地建立高质量医疗健康数据的可信数据空间，鼓励研发医疗卫生行业垂直大模型应用。孵化专业化、专科化的医疗智能体。

## 三、夯实应用基础

（一）强化基础设施建设。集约建设国家和省统筹两级全民健康信息平台，实现国家省市县四级平台纵向联通全覆盖，横向联通所有公立和民营医疗卫生机构。建立身份证号码为个人健康信息唯一标识的主索引，规范采集门诊和住院信息，建成国家医疗健康数据中心和灾备中心。

（二）丰富医疗数据供给。推动“三医”协同和跨部门数据共享，优化数据收集和标注流程，完善医疗卫生领域数据标注，促进数据要素合规高效、安全有序互通互联、强化应用。

（三）优化人工智能算力算法。根据国家算力基础设施总体规划和布局，结合国家人工智能应用中试基地，支持省级统筹建立行业公共支撑服务平台，提供统一、高效、开放的人工智能算力服务。鼓励加快核心算法研发，推动医疗卫生领域垂直大模型开发应用。推动医学人工智能开源软件建设，持续提升共建共享水平。

(四) 加强中试基地建设。围绕临床诊疗、患者服务、医学科研、药械研发、中医药、传染病防治等重点方向,建设卫生健康行业国家人工智能应用中试基地,建设具备算力服务、模型服务、数据服务、应用中试验证等能力的全栈式共创平台。

(五) 加强科技人才和标准支撑。加强人工智能技术在卫生健康领域国家科技重大项目中的布局,为人工智能赋能卫生健康提供有力科技支撑。建立完善相关政策制度、应用规范、伦理规则,构建技术监测、风险预警、应急响应体系。支持建立卫生健康行业人工智能复合型人才培训基地,创新人才评定机制、科技成果转化激励机制。

#### 四、规范安全监管

(一) 优化行业管理和审核体系。完善政府监管、机构自治、行业自律、社会监督的综合治理机制,实施分级分类管理,根据服务对象、产品用途、风险等级制定评估标准和指南,明确监管职责。推动医疗卫生领域大模型规范备案,优化人工智能应用审核程序。

(二) 创新监管方式和预警机制。加强对人工智能研发、审评、准入、应用等各环节监管,开展应用监测评估。建立大模型应用评测验证,从医疗质量安全、个人隐私和数据安全等方面开展穿透式监管,加强动态监测和预警。

(三) 强化数据安全和个人隐私保护。加强医疗卫生机构和科研机构等的安全防范,建立临床数据授权运营管理制度,制订数据安全管理和个人信息保护负面清单,建立健全智能应用数据安全防护体系,促进数据规范流通共享。

#### 五、加强组织保障

(一) 加强制度建设。鼓励各地加强人工智能科研保障、职业支持和人才评价机制,加强定价、支付、分配等配套政策建设,加大经费保障力度。建立网络数据安全和个人信息保护管理办法,确保人工智能发展安全、可靠、可控。

(二) 加强试点示范。发挥国家人工智能应用中试基地、卫生健康行业国家智能社会治理实验特色基地作用,开展高质量数据集建设和可信数据空间建设试点,推动人工智能研发和应用落地,优化工作机制,持续激发创新创造活力。

(三) 加强宣传合作。加强政策宣传和规范引导, 防止无序竞争和资源浪费, 营造良好发展氛围。强化人工智能技术及治理应用的国际交流, 坚持互利共赢和智能向善, 推动技术普惠和成果共享。

国家卫生健康委办公厅 国家发展改革委办公厅

工业和信息化部办公厅 国家中医药局综合司

国家疾控局综合司

2025年10月20日

## ● 新法速递 |

# 国家医疗保障局办公室关于进一步 加强超量开药智能监管工作的通知

医保办函〔2025〕85号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团医疗保障局：

为贯彻落实全国医保基金管理突出问题专项整治工作要求，强化源头治理，现就加强超量开药智能监管工作通知如下：

### 一、目标任务

进一步深化智能监管改革试点，依托全国统一医保信息平台，建立健全超量开药问题智能监管筛查预警规则，推动监管关口前移，构建更加严密有力的医保基金智能监管体系，牢牢守住医保基金安全底线。分三个阶段推进相关工作：

（一）开展试点，探索经验。2025年12月底前，全国智能监管改革试点地区至少将50种重点监测易倒卖回流医保药品纳入智能监管覆盖范围。

（二）全省推开，逐步覆盖。2026年6月底前，全国各省、自治区、直辖市及兵团医保局至少将100种重点监测易倒卖回流医保药品纳入智能监管覆盖范围。

（三）全面应用，形成机制。2026年12月底前，全国各级医保部门实现对重点监测易倒卖回流医保药品的智能监管全覆盖，形成全国统一规范的智能监管规则，完善数据筛查、提醒预警、查处惩治有效衔接的工作机制。

### 二、突出重点

（一）紧盯三方面重点。

紧盯三类重点医保药品。一是在查处违法违规使用医保基金案件中频繁涉及的重点药品；二是统筹基金支付金额较高、排名靠前，特别是基金支出异常增长的重点药品；三是倒卖需求量大、获利空间大的重点药品。国家医保局将梳理重点监测易倒卖回流医保药品清单，供各地医保部门参考。

紧盯三种重点异常行为。一是一定时期内无正当理由明显超临床合理用药范围的超量购药行为；二是短时间内在病情和用药需求无明显变化情况下跨机构重复购药行为；三是短时间内频繁购药、冒名购药等异常购药行为。

紧盯三类重点机构和人员。一是涉嫌利用医保待遇超量开药、转卖医保药品的参保人员；二是超量开药行为集中的定点医药机构及其科室；三是涉嫌协助、诱导他人违规超量开药、重复开药、冒名开药的医务人员。

## （二）做好三方面重点工作。

一是加强数据筛查分析。构建各类大数据监管模型，用好药品追溯码信息，通过筛查分析疑点问题线索，确定易倒卖回流重点药品清单，锁定超量开药、重复开药、频繁开药等异常购药行为，对涉嫌违规的定点医药机构和参保人员进行精准“画像”。将大数据筛查分析发现涉嫌利用医保待遇超量开药、转卖医保药品的参保人员，涉嫌违规开药售药的定点医药机构及其科室、医务人员等纳入重点审核监测对象范围。

二是加强精准提醒预警。依托医保信息平台，建设提醒预警功能模块，将分析发现的异常购药行为推送至定点医药机构，实现数据筛查分析结果在事前提醒环节的有效应用，提高提醒预警的精准性，避免不加区分、泛泛开展提醒，进一步强化监管关口前移、源头管控。在监管和审核工作中，对重点监测对象涉及的医保结算单据，予以重点审核，加大人工抽查力度，对比较明确的问题线索可开展现场检查，必要时开展专项飞行检查。

三是加强查处惩治曝光。坚持宽严相济，区分性质，分类处置。鼓励定点医药机构和参保人员开展自查自纠，对主动发现问题、退回医保基金、及时完善内部管理制度的定点医药机构和主动退赔医保基金损失的参保人员，依法依规从轻从宽处理。对性质恶劣、情节严重、屡查屡犯、屡教不改的，坚决查处惩治曝光。对定点医药机构相关人员，严格按照医保支付资格管理的相关规定予以记分，暂停、终止医保支付资格。对违法违规的参保人员，采取约谈、法治教育、签订承诺书、强化基金使用审核管理等约束措施。

### 三、工作要求

(一) 尊重医学规律和临床实际，保障合理用药需求。充分尊重临床诊疗实际，将群众合理用药需求与利用医保待遇违规超量开药、转卖医保药品骗保等行为严格区分开来。保持一定的规则弹性和容忍度，对出现影响参保人员合理用药需求的规则、知识点及时调整优化。对确因诊疗需要产生的超量开药，出差、旅行、出国（境）、节假日等情况下的合理备药需求等根据客观需要放宽限制，对开具长期处方时单张处方的数量、金额等不作限制。

(二) 坚持试点先行，强化统一规范。智能监管改革试点地区、试点单位要先行先试、走在前列，积极开展试点探索，及时总结试点经验，推广应用经验做法、监管规则。各地应用超量开药智能监管规则和知识点前，要按照《医疗保障基金智能审核和监控知识库、规则库管理办法（试行）》（医保发〔2022〕12号）的规定，广泛征求意见，组织多方论证，形成广泛社会共识，并及时向国家医保局报告。

(三) 加强组织领导，完善保障措施。各省级医保部门要加快推进各统筹地区反欺诈数据监测专区建设，在数据使用、服务器资源、省平台功能模块建设、资金人才等方面提供有力保障。要加强工作统筹，对智能监管改革试点地区加强技术指导，试点经验及时在全省推广应用。智能监管改革试点地区要积极探索通过系统直连方式获取监管所需全量数据，加强本地区医保数据监管应用。各级医保部门要严格遵守数据安全管理的有关规定，依法依规使用数据，确保数据安全。

附件：第一阶段重点监测 50 种易倒卖回流医保药品清单（略）

国家医疗保障局办公室

2025年10月22日

# 研究成果



## ● 研究成果 |

# 浅谈上海地区集体土地房屋征收补偿工作中

## 乡镇人民政府的权利与义务

吴益清 【上海盈仑律师事务所】

上海地区的农村集体土地上房屋动迁补偿安置工作，早在八十年代即在人民公社时代已经开始实施。至今，已经经历了四十多年。在这四十多年的期间，随着上海经济建设的不断发展，上海市的动拆迁补偿安置政策的不断修改、完善，其农村房屋动拆迁的主体、方式也有了很大的变动。期间，上海市先后制定颁发了多部专用于规范房屋拆迁补偿、安置的规范性文件。这几部规范性文件，对农村集体土地上房屋的拆迁补偿安置的标准及内容各有不同。因此，基层乡镇人民政府在动拆迁补偿安置工作中的权利义务，也随之不同。根据这些规范性文件颁发的时间以及规定的主要内容来分析，上海市农村集体土地上房屋的拆迁补偿、安置，大致经历了四个阶段。

**第一个阶段**，即八十年代初期。当时的农村房屋动拆迁的安置补偿，与现在实施的集体土地上房屋拆迁安置补偿规定完全不同。这个时期，上海市尚未制定专门适用于农村集体土地上的房屋拆迁补偿安置的规定。其房屋拆迁补偿所执行的法律依据是在1980年由上海市人大常委会制定颁发的《上海市拆迁房屋管理办法（试行）》，1982年10月20日经上海市第七届人民代表大会常务委员会第二十三次会议批准，颁发的《上海市拆迁房屋管理办法（修正）》的规定。

这个办法规定了用地单位在向市规划局提出用地申请的同时，“一并办理申请拆迁报批手续拆迁申请”。市规划局在审核拆迁申请的同时，除须“征询所在地的区、县人民政府的意见”外，还应当“通知所在地的公安机关严格控制户口的迁入”。在批准拆迁房屋后，“区县人民政府应即通知所在地公安机关停止受理拆迁范围内的户口迁入”。同时又规定，建设单位作为拆迁人，应当“事先提出拆迁安置方案，与被拆迁单位签订补偿、安置协议”。被拆迁房屋的所在地的人民公社、基层乡镇人民政府“应当积极协助做好有关拆迁工作”。因当时征用

农村土地的用于开发项目的建设单位大多是当地的乡镇人民政府或者是乡镇人民政府下属的乡镇企业以及相关事业单位，他们在开发项目时，无论是建办乡镇企业或者是建办中外合资、合作企业，国集联营企业，基层乡镇人民政府或者下属企事业单位均以土地作价入股，因此，当时的农村房屋拆迁人，基本上都是基层乡镇人民政府或者其下属企事业单位。

1982年10月的《上海市拆迁房屋管理办法（修正）》，对房屋的拆迁安置补偿，不区分国有土地或者是集体土地，统一适用一个规定。只是在规定中对农村房屋的拆迁安置补偿，用专门条文给予了规范。规定：“拆迁农村人民公社社员房屋，一律按原拆原建的原则，由拆迁单位负责迁建，妥善安置被拆迁户。凡结合农村居民点规划建设房屋的，应当在当地人民政府主持下，由拆迁单位和被拆迁户取得协议后建造”。因征地原生产队建制撤销的，一律按照该规定上确定的住房面积标准给予分配租赁房。因此，在当时，农村集体土地上的房屋被拆迁后，其安置方式大致上有三种，第一种就是由所在地的基层乡镇人民政府（或者称为人民公社管理委员会）给被拆迁户易地新建宅基地房屋，即就是按照上海市政府颁发的农村村民的建房标准的规定，给予被拆迁户重新申请审批新的宅基地后由其自行易地新建房屋。第二种是由基层乡镇人民政府按照控制性规划和详细性规划，指定一块地方，统一确定被拆迁户新建房屋的建筑面积的标准以及新建房屋的式样，委托专业设计机构统一设计新建房屋的图纸，指令被拆迁人所在的生产大队（现为村民委员会）负责统一建造农民新村后，统一分配给被拆迁的农户。第三种就是对生产队建制撤销的被拆迁户，给予在集镇上安置租赁房。

因此，在这个阶段，根据本人的工作实践，基层乡镇人民政府的积极“协助拆迁”的职责即权利与义务，大致有如下几项：

一、通知公安部门控制被拆迁地块所在地的户口的迁入。

二、给被拆迁的农户审批新的宅基地，由被拆迁的农户在新的宅基地上自行建造房屋，或者是制定被拆迁户新建房屋的面积、式样的标准，指令相关生产大队负责统一建造农民新村后分配给被拆迁户。

三、因为当时我国刚进入改革开放时代，许多商品仍然是凭计划供应，因此，乡镇人民政府还应当为被拆迁户新建房屋所需要的建筑材料进行计划统配。

四、如果因征用土地而使拆迁地块撤销生产队建制的，则应当按照《上海市

拆迁房屋管理办法（修正》的规定，给予拆迁户安置租赁房。

五、监督实施建设的单位自觉遵守法律规定，自觉履行拆迁补偿安置协议。

**第二个阶段**，从1991年7月19日上海市人民政府颁发《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》起，至2002年4月上海市人民政府制定颁发《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》（沪府发〔2002〕13号）文件时止，上海市农村集体土地上房屋的拆迁补偿安置为第二个阶段。

在九十年代初期，上海市人民政府根据国务院1991年3月22日发布的《城市房屋拆迁管理条例（国务院令第78号）》的规定，结合上海市的情况，制定、颁发了《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》（1991年7月19日上海市人民政府发布），以这个规范性文件的颁发时间为准，上海市的房屋拆迁补偿、安置进入了第二个阶段。

随着我国改革开放的进一步发展，城镇建设速度的加快，党中央、国务院发出了“工业向园区集中”的指示，原建在城区中的企业相继搬迁至农村，在农村的工业园区中建造厂房。市区企业征用农村土地建设厂房的项目大幅度上升。加上农村因自身经济建设发展的需要，乡镇人民政府建办乡镇企业，国集联营企业，中外合资、合作企业，修筑公路、国道以及建办旅游景点的需要，其自身用地项目也大幅度上升。农村集体土地上房屋的动拆迁工作也随之增多。但当时上海市仍然没有制定专门适用于农村集体土地上房屋动拆迁补偿安置的规定，故均是参照《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》中的规定，对征用集体土地拆迁房屋及其附属物进行补偿安置。

1991年7月19日上海市人民政府颁发的《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》，规定了“拆迁人”可以是建设单位，也可以是“个人”，按照建设部1991年7月8日发布的“关于印制颁发《房屋拆迁许可证》的通知”的规定，其拆迁人必须是取得由市、区县房管局颁发的“房屋拆迁许可证”的单位或者是个人。对拆迁房屋实行“拆迁许可证”制度。同时，这个“细则”对国有土地和集体土地上的房屋拆迁的拆迁补偿安置的主管部门作出了分工的规定。城市国有土地上的房屋拆迁由房产管理局负责，集体土地上的房屋拆迁由市或区、县土地管理部门主管，并须参照城市房屋的拆迁补偿规定即该细则执行。

在这个规定中，无论是国有土地上或者是农村集体土地上的房屋拆迁，拆迁人对房屋及其附属物的补偿均是采用“拆迁补偿实行产权调换、作价补偿、或者产权交换和作价补偿相结合的形式”共三种方式进行补偿、安置。取消了第一阶段的给被拆迁户“易地新建宅基地房屋”的做法。这个规定中，明确了“产权调换”的面积，“按照所拆房屋的建筑面积计算”，“作价补偿”的金额，“按照所拆房屋建筑面积计算”，具体的估价标准“由市建委会同市物价局等部门按重置价格结合成新的原则制定”，实行全市统一的补偿标准。同时又规定，如“按照原面积互换房屋后，私房拥有人居住仍有困难的”，允许其按照人均面积以成本价另行购房。同时还规定了拆迁人应当在拆迁补偿、安置协议中明确“安置房的面积、地点、层次”，实行现房安置制度，但如果不能在一次安置完毕的，允许采用发放过渡费的方式，分批安置。同时，对逾期交房的过渡费的计算公式作了明确的规定。

2001年10月29日，上海市人民政府对《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》作了修改后，以上海市人民政府令111号重新颁布。修改后的“细则”规定拆迁人只能是“取得房屋拆迁许可证的单位”，取消了个人作为拆迁人的规定。同时，其条文从原来的84条缩减为69条，另外还将1991年文件中规定的“征用集体所有土地拆迁房屋及其附属物的，补偿安置由市或区、县管理部门参照本细则执行”的规定，变更为“征用集体所有土地后拆迁房屋及其附属物的，补偿安置办法另行规定”。即从2001年10月以后，上海市农村集体土地上房屋的拆迁补偿将不再全部参照城市房屋拆迁管理的细则的规定。之后，上海市人民政府于2011年10月19日、2024年4月2日，分别以上海市人民政府2011年71号令和上海市人民政府2024年13号令，再次对《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》作了修改，并以《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》为文件名重新颁发。其条文缩减为52条，将原来的“城市房屋”变更为“国有土地上房屋”，“拆迁”变更为“征收”，将“补偿、安置”变更为“补偿”，把“安置”包含在“补偿”之中。

在这第二阶段中，尽管在规范性文件中没有明确规定乡镇人民政府在农村房屋拆迁安置补偿过程中的权利义务，但从工作实践中总结分析，乡镇人民政府的权利义务与第一阶段有所不同。

由于在九十年代时期，我国已经正式进入了市场经济社会，党中央、国务院发出了“居住向集镇集中”的指示。故在这个阶段中，乡镇人民政府的权利义务，去除了在第一阶段中需要为被拆迁户新建房屋“统配建筑材料”和“给拆迁农户审批新的宅基地”的义务，保留了通知公安部门“暂停户口迁进”、通知工商部门“停办营业执照”、监督拆迁人自觉依法进行拆迁补偿的义务。增加了通知公安部门“暂停分户”、协助拆迁人向区县房管局办理“拆迁许可证”，督促拆迁人将拆迁补偿、安置协议向“公证机关办理公证”的义务。另外，遵照党中央、国务院的“居住向集镇集中”的指示，乡镇人民政府必须重新制定集镇建设的控制性规划、详细规划，在集镇的相应位置中选定建设安置房所用的土地，并报上级人民政府审批。同时，还须筹集足够的资金，用于建造农民集资房，作为农村集体土地上房屋拆迁户的安置用房。并协助私房所有人在付清互换房屋差价后，向区房屋登记机关和土地管理部门申请办理房屋产权证和土地使用证。

**第三个阶段**，从2002年4月起，以上海市人民政府制定颁发《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》（沪府发〔2002〕13号）文件下发时间为分界线。从这个时候起，上海市有了专门适用于农村集体土地上房屋的拆迁补偿安置的规定，使农村集体土地上房屋拆迁补偿安置有了专用的法律文件。基层乡镇人民政府在拆迁安置补偿方面也有了一个明确的法律依据。

2002年4月10发布的13号，全文共17条。在这个阶段中，由于政府的房屋管理与土地资源管理合并设在同一个部门，称为“房屋土地资源管理局”。故在这个文件中规定，农村集体土地上的房屋拆迁工作由“市房屋土地资源管理局”负责，并规定建设单位不能自行进行拆迁，必须委托经“市房屋土地资源管理局”颁发“房屋拆迁资格证书”的拆迁单位实施。这个文件对拆除居住房屋、非居住房屋、居住房屋附属的棚舍补偿都作出了相应的规定，还将房屋被拆迁后，被征地的村或者是村民小组撤销建制的、不撤销建制的作出了不同方式的补偿规定。对于不撤销建制的，被拆迁人可以在乡镇总体规划的中心村或者居民点申请宅基地新建房屋。所在2002年9月11日，上海市房屋土地资源管理局下发了“关于《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》若干应用问题的通知”（沪房地资法【2002】0513号）规定，对“13号”文件的内容进行了补充，明

确了建设单位须向区县房地局申请“拆迁许可证”后方可实施拆迁。因此，在这第二个阶段的拆迁房屋补偿的做法是：

一、必须是取得“拆迁许可证”的建设单位才能从事房屋拆迁工作。

二、由建设单位委托已取得市房屋土地资源管理局颁发的“房屋拆迁资格证书”的单位实施房屋拆迁。

三、被拆迁房屋的建安重置单价结合成新价，必须由建设单位委托有评估资质的房地产估价机构评估。

四、被拆迁人以合法有效的房地产权证、农村宅基地使用证或者建房批准文件计户，拆迁补偿安置按户进行。

五、被拆除房屋的用途和建筑面积，以房地产权证、农村宅基地使用证或者建房批准文件的记载为准。明确规定拆迁补偿安置以“房屋面积”计算补偿金额，并“按户进行”。

六、由建设单位负责拆迁房屋的补偿安置。

2006年8月16日，上海市房屋土地资源管理局颁发了“沪房地资拆(2006)357号文件。该文件对(沪府发[2002]13号)文件的内容作了补充。规定了“原生产队建制已撤销，原农民已转为城市居民”的，被拆迁范围内，“原农民居住水平明显低于《上海市农村个人住房建设管理办法》规定的建房标准”的被拆迁户，其补偿安置应当适用《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》的规定。至此，上海市农村集体土地上的房屋拆迁补偿安置实行了“面积”与户籍“人数”相结合，并就高不就低的原则进行补偿，同时这个文件还规定了：“在批准建房时，只批准房屋建筑占地面积，未明确房屋层数、建筑面积的，超标准建筑面积由镇(乡)人民政府或街道办事处认定”；“利用自有宅基地房屋从事生产经营活动，并在征地公告公布前已办理了工商营业执照的，拆迁时可一次性给予适当的停产停业损失补偿”。因此，这个政策充分体现了农村房屋拆迁补偿安置中的人性化、合理化原则。

在这个阶段的文件中，对农村集体土地上的房屋被拆迁后的补偿安置方式，恢复了第一阶段的“被征地的村或者村民小组建制撤销的”和“被征地的村或者村民小组建制不撤销的”二种类型的补偿方式。

一、对于“被征地的村或者村民小组建制撤销的”被拆迁户，采用货币补偿

或者采用与货币补偿金额同等价值的产权房屋调换的方式进行。

二、对“被征地的村或者村民小组建制不撤销的”的拆迁户的补偿方式，又分为“具备易地建房条件的区域”和“不具备易地建房条件的区域”二种类型，采用不同的方式进行补偿。对“具备易地建房条件的区域”的拆迁户，采用在“中心村”或者在“居民点”申请宅基地新建住房。对“不具备易地建房条件的区域”的拆迁户，采用与“被征地的村或者村民小组建制撤销的”被拆迁户的方式进行补偿安置。

因此，在这第三阶段中，乡镇人民政府的权利义务，除了须履行第一阶段与第二阶段的义务外，还必须认真做好如下几件事情。

一、成立专业的房屋动拆迁补偿安置办公室或者指定本政府中的某一个职能部门，专业负责农村房屋的拆迁补偿安置以及政策宣传、矛盾化解工作。

二、讨论制定房屋拆迁补偿安置方案，并将方案中有关对被拆迁户进行补偿安置的条款编写成宣传资料，下发给每户拆迁户，切实做到拆迁补偿、安置政策家喻户晓，保证拆迁补偿公开、公正、公平。

三、按照上海市政府的规定，选定具有拆迁资格证书的单位作为本地块房屋拆迁的拆迁实施单位，协商确定具有市房地资源局核准的房屋拆迁评估资格的房地产估价机构。

四、依据上海市政府的有关规定，确定被拆迁的村或者是村民小组，是否具备撤销建制的条件，如果已经具备撤销建制的，须按照《上海市撤制村、队集体资产处置暂行办法》和各区县人民政府制定的《撤制村、队工作管理办法》的规定，进行撤村撤队以及集体资产的处置操作。

五、选定建造拆迁安置房的土地区域，按照国家及上海市政府的相关规定，对相关土地进行选址、定向招拍挂，并按照上海市政府的相关规定，确定建造安置房的开发单位以及建房的施工单位，保质保量建造动迁安置房。

六、对农村村民“在批准建房时，只批准房屋建筑占地面积，未明确房屋层数、建筑面积的”，对其是否超标建房的准建筑面积进行认定。

**第四个阶段**，也就是当前的阶段，以上海市人民政府颁发《上海市征收集体土地房屋补偿暂行规定》[沪府发（2011）75号]文件为时间起点，即从2011年

11月起至今。

2011年11月4日，上海市人民政府以“沪府发(2011)75号”文件，下发了《上海市征收集体土地房屋补偿暂行规定》，全文共31条。这个规定，将2002年13号文件中的“征用”变更为“征收”，去除了“拆迁”与“安置”词语。同时规定，市土地管理部门是征地房屋补偿工作的主管部门，区县土地管理部门下属的“征地事务机构”为具体实施征地房屋补偿工作部门。将征地房屋补偿列为征地补偿安置工作的组成部分。

同时这个文件将2002年4月的13号文件，2002年9月11日的513号文件和2006年8月16日的357号文件三个文件的主要规定合并在一起，是一个比较全面的规范征收农村集体土地房屋补偿的规定。这个文件对“补偿安置协议”必须具备的内容，“计户标准和面积确定”，“建制撤销的居住房屋补偿”，“建制不撤销的居住房屋补偿”，具备易地建房条件的区域与不具备易地建房条件的区域的补偿方式，“已批未建的房屋补偿”，“可建未建的房屋补偿”，“超标准建房的补偿”，“非居住房屋的补偿”，“非居住房屋的其他补偿”，“其他房屋及设施的补偿”，“违章建筑、临时建筑的处理”，“估价机构的确定”以及“征地房屋补偿协调”均作出了明确的规定。

在这第四个阶段，即当前阶段中，乡镇人民政府在集体土地房屋的征收补偿工作中的权利义务，除了必须履行好第三阶段的权利义务外，还必须履行如下权利义务。

一、配合征地补偿的权利义务。乡镇人民政府应当配合土地管理部门以及上级各相关部门认真做好征地房屋补偿工作。

二、协助调查的权利义务。协助征地事务机构对拟征地范围内宅基地及房屋的权属、面积、房屋用途等情况进行调查。

三、审核审批新的宅基地的权利义务。对具备易地建房条件区域的被拆迁户，乡镇人民政府应当按照上海市政府的关于本市农村村民住房建设的有关规定，对被拆迁户在中心村或者居民点建房的申请进行审核和审批。

四、出具可建未建房屋证明的权利义务。乡镇人民政府应当对在征收区域内，符合可建未建房屋条件的被拆迁户，应当出具可建建筑面积的认定证明。

五、认定房屋面积的权利义务。乡镇人民政府应当对“在批准建房时，超过

本市农村村民住房建设标准审批的”，“在批准建房时，只批准房屋建筑占地面积，未明确房屋层数、建筑面积的被拆迁户，是否存在超标准建筑面积的情况，出具认定证明。

六、监督审查安置房房屋质量的权利义务。根据“沪府发（2011）75号”文件的规定，乡镇人民政府应当对用于产权交换的房屋，在施工方或者房屋开发商交付房屋时，应当对房屋质量、安全标准、产权清晰状况进行监督审查，以确保安置房质量符合国家规定的标准，且产权清晰，无权利负担。

七、除此以外，乡镇人民政府应当对征收安置住房的分配与安置住房不动产权证的办理，进行协助与监督。因为征收安置住房的分配与不动产权证的办理是整个征收补偿中最重要的工作环节，事关被拆迁户即老百姓的几代人的切身利益，稍有差错，就可能引发群体性矛盾和纠纷。因此，在这二个工作环节中，乡镇人民政府除了认真做好安置住房的分配工作方案、房屋分配抽签规则，不动产权证办理工作方案、办理工作流程、配套商品房供应单的签发、核准规则和流程外，还应当将各项协助监督工作细化并落实到政府的各个相关部门，制定出各参与部门例相关村居委会、动迁安置办公室、财政经管所、纪检监察委、公安派出所、镇综治办、司法所、拆违办、房屋管理所、城镇建设办公室、房屋开发商以及物业公司的各自的工作职责及工作细则，确实做到各个部门能各司其职，认真负责，预防群体性矛盾的发生。