

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)

孙中杰
朱辉

执行编辑：
(按姓氏拼音)

陆煜雯

编辑助理：
(按姓氏拼音)

陆丽蓉
吴悦蕾

【时事热点】

- 政府信息公开中商业秘密的界定与平衡 ····· P1

【法治政府】

- 2025年上海市嘉定区人民政府《政府工作报告》····· P6

【新法速递】

- 油气管网设施公平开放监管办法 ····· P23
- 慈善组织信息公开办法 ····· P29

【研究成果】

- 制定行政规范性文件的实务操作及注意事项 · P35



时事热点



● 时事热点 |

政府信息公开中商业秘密的界定与平衡

孙中杰【上海东炬律师事务所】

政府信息公开是建设法治政府、服务政府的重要举措，而商业秘密的界定则是其中的关键环节。通过明确界定标准，可以使政府信息公开工作更加规范、科学，提高政府工作的透明度和公信力。同时，也能为公众提供更加准确、有用的信息，促进公众对政府工作的监督和参与。

一、政府信息公开中商业秘密界定的重要性

政府信息公开工作中，准确界定商业秘密至关重要。一方面，公众有权利获取政府信息，以实现对政府工作的监督和参与公共事务的决策。如果商业秘密的界定过于宽泛，可能导致大量政府信息被以商业秘密为由不予公开，从而限制了公众的知情权。另一方面，准确界定商业秘密也关乎企业的合法权益。企业的商业秘密往往包含着其核心竞争力和经济利益，若政府在信息公开过程中未能妥善处理商业秘密问题，可能会给企业带来不可挽回的损失。

然而，由于现行《政府信息公开条例》对商业秘密的规定较为抽象，导致行政机关在实际操作中常常面临困境。在实践中，政府信息公开与商业秘密保护之间的冲突时有发生，行政机关如何界定商业秘密成为一大挑战。

因此，政府信息公开中商业秘密的界定问题亟待解决，以实现公众知情权与企业权益的平衡，为政府信息公开实践提供有力的理论支持。

二、商业秘密的判定标准

（一）《反不正当竞争法》

在政府信息公开案件中，司法实践常常依据《反不正当竞争法》对商业秘密进行判定。关于商业秘密的界定，我国《反不正当竞争法》第十条第三款明确规定：“商业秘密是指不为公众所知悉、能为权利人带来经济利益、具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。”

在吴某某诉某区国家税务局一案中，某区国税局认定吴某某申请公开的信息中，财务印鉴、企业印鉴和公司电话号码系商业秘密，个人印鉴系个人隐私。但法院认为，根据《反不正当竞争法》规定，商业秘密是指不为公众所知悉、能为

权利人带来经济利益、具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。而公司电话号码作为联系方式是公司开展经营活动的条件之一，财务印鉴、企业印鉴是公司在经营活动中进行意思表示的一种确认形式，三者通过对外公开或出示，发挥其基础作用，不符合商业秘密不为公众所知悉的特征，不属于商业秘密。这个案例充分说明，行政机关需要对所申请公开的信息进行全面研判，从信息是否为广大公众知悉、是否具有商业价值、权利人是否采取相应保密措施等方面进行综合考量，以确定信息是否属于商业秘密。

（二）《最高人民法院关于审理不正当竞争民事案件应用法律若干问题的解释》

最高人民法院《关于审理不正当竞争民事案件应用法律若干问题的解释》第九条、第十条、第十一条进一步对“不为公众所知悉”、“能为权利人带来经济利益、具有实用性”、“已采取保密措施”的认定进行了详细规定。这些规定为行政机关在政府信息公开工作中判断信息是否涉及商业秘密提供了法律依据。

在计某某诉北京市东城区人民政府一案中，被告东城区政府认为原告申请的信息“棚户区改造项目协议”可能涉及第三方北京城建集团有限责任公司商业秘密，经函询第三方后，认为是商业秘密，不同意公开，故被告不予公开该信息。然而，法院认为，虽然城建公司回函表示不同意公开并陈述了理由，亦提交了《北京城建集团有限责任公司档案管理办法》用以佐证城建公司对涉案信息采取了保密措施。但根据《最高人民法院关于审理不正当竞争民事案件应用法律若干问题的解释》第九条第二款第（五）项的规定，从其他公开渠道可以获得的信息不构成不为公众所知悉。本案现有证据能够证明原告计某某在向北京市发展和改革委员会申请获取相关信息时，北京市发改委已向原告计某某公开涉案信息。故该信息从其他公开渠道可以获得，不构成商业秘密，东城区政府应予以公开。这个案例明确了行政机关在审查政府信息是否构成商业秘密时，不能仅仅依据第三方的意见，还需要考虑信息是否可以从其他公开渠道获得，以确保政府信息公开的准确性和公正性。

（三）《政府信息公开条例》

政府信息公开工作中，行政机关经常面临信息是否涉及商业秘密的判定问题。《政府信息公开条例》第十五条规定，对于涉及商业秘密、个人隐私等公开会对

第三方合法权益造成损害的政府信息，行政机关不得公开。但是，第三方同意公开或者行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的，予以公开。

当涉及商业秘密信息时，行政机关应书面征求第三方意见。若第三方不同意公开且有合理理由，行政机关一般不予公开；但如果行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响，可以决定予以公开，并将决定公开的政府信息内容和理由书面告知第三方。

在成健中诉平湖市新埭镇政府信息公开案中，成健中向平湖市新埭镇政府申请公开该府与百黎制衣公司签订的搬迁补偿协议。新埭镇政府经征求百黎制衣公司意见后，以第三方不同意公开为由而不予公开。但法院认为，该补偿协议不属于商业秘密范畴，应当予以公开。这个案例也说明了第三方意见的不确定性，以及行政机关不能简单地依据第三方意见来决定是否公开政府信息。

综上所述，行政机关在政府信息公开工作中，必须严格履行举证责任，从多个方面综合判断信息是否涉及商业秘密，以确保政府信息公开的合法性、公正性和合理性。

三、商业秘密与政府信息公开的平衡

（一）制定实践操作指南，建立统一的界定标准

政府信息公开中商业秘密界定标准的不统一，严重影响了政府信息公开工作的公正性和权威性，也给公众知情权和企业权益保护带来了诸多问题。因此，建立明确、统一的商业秘密界定标准势在必行。

在实践操作层面，行政机关应制定具体的操作规范，以确保商业秘密界定的统一性和准确性。行政机关可以成立专门的商业秘密界定小组，由法律专家、行业专家、信息管理专家等组成，负责对申请公开的信息进行综合评估和判断。

在收到政府信息公开申请后，行政机关应首先对申请公开的信息进行初步审查，判断是否可能涉及商业秘密。如果初步判断认为可能涉及商业秘密，应进一步收集相关证据，包括信息的来源、传播范围、商业价值、保密措施等方面的证据。同时，行政机关还应书面征求第三方意见，了解第三方对信息是否属于商业秘密的看法和理由。

在综合考虑各种因素后，商业秘密界定小组应进行集体讨论和决策，确定信息是否属于商业秘密。如果确定信息属于商业秘密，行政机关应根据《政府信息公开条例》的规定，判断是否存在不公开会对公共利益造成重大影响的情况。如

果存在这种情况，应决定予以公开，并将决定公开的政府信息内容和理由书面通知第三方。

此外，行政机关还应建立信息可区分处理机制。对于申请公开的信息中含有不应当公开或者不属于政府信息的内容，但是能够作区分处理的，行政机关应当向申请人提供可以公开的政府信息内容，并对不予公开的内容说明理由。例如，在涉及商业秘密的信息中，如果部分内容可以与商业秘密区分开来，行政机关应将可公开的部分提供给申请人，以保障公众的知情权。

（二）强化行政机关的审查责任

行政机关在政府信息公开中对商业秘密的界定起着至关重要的作用，因此必须强化其审查责任，以确保商业秘密的准确认定和公众知情权与企业权益的平衡。

第一，形式与实质审查的结合。行政机关在商业秘密界定中应将形式审查与实质审查相结合，进行全面的审查。形式审查主要包括对信息是否有明确的保密标志、是否签订了保密协议等表面特征的审查。例如，若申请公开的信息载体上标有保密标志，或者企业与相关人员签订了保密协议明确约定了特定信息为保密内容，这可以作为初步判断商业秘密的依据之一。实质审查则需要深入分析信息的本质特征。一方面，要判断信息是否为公众所知悉，可以通过调查信息在相关领域的传播范围、获取难度等。另一方面，要评估信息的商业价值，考虑其对企业的市场竞争力、经济效益的实际影响。同时，还要审查权利人是否采取了有效的保密措施，不仅要查看是否有书面的保密规定，还要考察这些措施在实际中的执行情况。

第二，举证责任的明确。行政机关在商业秘密认定中应明确举证责任。首先，行政机关应当对拒绝公开政府信息的根据以及履行法定告知和说明理由义务的情况进行举证。例如，当行政机关认为某信息属于商业秘密而不予公开时，应提供证据证明该信息符合商业秘密的构成要件，包括不为公众所知悉、具有商业价值以及权利人采取了相应保密措施等。最高人民法院在“王宗利诉天津市和平区房地产管理局案”中认为，人民法院在合法性审查中，应当根据行政机关的举证作出是否构成商业秘密的判断。

总之，强化行政机关的审查责任，明确形式与实质审查的结合以及举证责任，对于准确界定商业秘密、保障政府信息公开的公正性和权威性具有重要意义。

四、结论

行政机关在界定商业秘密时，应当严格依据法律规定，综合考虑公共利益与私人利益的平衡，避免滥用公开豁免理由，损害信息公开申请人的知情权。同时，行政机关应当加强保密审查制度建设，留存能够反映保密审查、征求权利人意见、区分处理等程序的书面证明材料，避免因无法举证而承担败诉的法律风险。

政府信息公开与商业秘密保护之间的平衡，需要行政机关在实践中不断探索和完善。只有通过合理的制度设计和严格的法律执行，才能实现政府信息公开的透明度和商业秘密保护的有效性，促进政府依法行政，保障公民合法权益。

参考文献：

1. 《最高人民法院关于审理不正当竞争民事案件应用法律若干问题的解释(2020修正)》
2. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国反不正当竞争法〉若干问题的解释》
3. 《中华人民共和国政府信息公开条例(2019修订)》
4. 《国务院办公厅转发司法部关于审理政府信息公开行政复议案件若干问题指导意见的通知》
5. 童娅琼：政府信息公开案件中对“商业秘密”和“个人隐私”的认定
6. 成健中诉平湖市新埭镇政府信息公开二审行政判决书
7. 计玉香与北京市东城区人民政府信息公开一审行政判决书
8. 王宗利诉天津市和平区房地产管理局案一审行政判决书

法治政府



● 法治政府 |

2025年上海市嘉定区人民政府《政府工作报告》

—— 2025年1月7日在上海市嘉定区第七届人民代表大会第六次会议上

上海市嘉定区区长 高 香

各位代表：

现在，我代表嘉定区人民政府，向大会报告工作，请予审议。请各位政协委员和其他列席人员提出意见。

一、2024年工作回顾

过去一年，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，坚决贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府的决策部署，在区委的坚强领导下，坚持稳中求进工作总基调，围绕推动高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，进一步全面深化改革，加快推进现代化新型城市建设，以实干实绩庆祝中华人民共和国成立75周年。

一年来，全区经济社会发展总体平稳、稳中有进。一是经济运行企稳回升。全区生产总值完成3029.6亿元、增长5.8%，一般公共预算收入完成243.4亿元，规模以上工业总产值完成4694.3亿元、增长2.7%，规模以上服务业营收完成2416.2亿元、增长28%，社会消费品零售总额完成1555.7亿元，限额以上商品销售总额完成7831.9亿元，固定资产投资完成751.6亿元、增长21.5%。二是发展新动能培育壮大。全社会研发经费支出相当于全区生产总值的比例达到5.8%，战略性新兴产业产值完成1710.7亿元、增长3.4%。汽车“新四化”、集成电路、生物医药三大千亿级产业总产出达到3603.4亿元、增长2.3%。三是人民生活水平稳步提高。居民人均可支配收入达到75718元。环境空气质量优良率达到88.6%、提高2.8个百分点，新增城市公园3座、累计达到44座。

过去一年，多重困难挑战交织叠加，影响经济增长的因素较以往更为复杂。我们全力稳增长、促改革、惠民生，突出加强经济运行调度，推动全区经济实现质的有效提升和量的合理增长，规模以上工业总产值、规模以上服务业营收、固

定资产投资等重点指标增幅位居全市前列，体现了嘉定作为经济大区和产业重镇的责任担当。

过去一年，我们主要做了以下工作。

（一）多措并举稳增长、促发展，经济高质量发展彰显新成效

稳增长政策协同发力。建立完善经济运行五级调度机制，积极落实“两新”“两重”等增量政策。举办2024嘉定购物节、“上海之夏”国际消费季嘉定系列等促消费活动200余场，组织800余家企业门店参与“乐·上海”服务消费活动，上海汽车文化节等商旅文体展融合活动累计拉动旅游消费约134亿元。G15嘉金段改扩建、S20外环西段功能提升等重要基础设施开工建设，嘉闵线、13号线西延伸等轨道交通线加快施工，用好超长期特别国债，重大工程投资完成107.4亿元。嘉定综合保税区入选首批“6+1”上海自贸试验区联动创新区，唯可行物流获评市国际贸易分拨中心示范企业，外贸进出口总额完成1918亿元、增长14%。制定实施外商投资促进工作方案，打造“外商荟嘉”特色品牌，储备外资总部“三清单”企业17家。

产业新动能持续成长。支持上海成功申报国家首批智能网联汽车“车路云一体化”试点，中汽中心华东分中心揭牌成立，与上汽大众共推延锋产业中心及试车场盘活项目，氢储能源网荷储示范项目正式启动，吉利甲醇新能源商用车投产运营，汽车“新四化”产业实现总产出2672.1亿元、增长2.7%。发布新版集成电路产业政策，上海汽车芯片工程中心检测实验室揭牌启用，开展国产芯片替代测试筛选，集成电路产业实现总产出949.3亿元、增长2.5%。出台生物医药产业政策2.0版，上海械谷、上海安亭精准医学创新港入围全国生物医药产业最具活力园区TOP30，国药器械上海总部签约落地，联影智元和联影高新技术研究院注册落地，生物医药产业实现总产出365.8亿元、增长4%。京东无人电商运营中心、上海国际短视频中心二期、元创湾虚拟引擎创新中心建成投用，在线新经济产业实现总产出3386.6亿元。“2+2+1”未来产业加快布局，出台低空经济产业行动方案和支持政策，明确人形机器人产业发展方向。

新型工业化加快推进。推动工业领域大规模设备更新和创新产品扩大应用，产业项目“四个一批”完成出让13个、开工12个、竣工30个、投产27个。推进产业用地“两评估、一清单、一盘活”行动，盘活处置低效产业用地4.14平方公里，32个存量“四个一批”项目竣工投产、达产后增加产值191.3亿元，

认定市级智造空间优质项目 20 个、总建筑面积近 75 万平方米。制造业智能化改造和数字化转型稳步推进,在全市率先完成规上智能制造能力成熟度评估全覆盖,16 个市级智能工厂标杆项目完成立项。绿色制造和零碳示范创建深入开展,新认定市级绿色工厂 14 家、绿色供应链管理企业 2 家。

重点领域改革不断深入。国企改革深化提升“十大专项行动”深入实施,绩效分类考核评价体系不断完善,区科投集团组建成立,国有企业加快发展战新产业支持政策出台实施。促进民营经济发展壮大,打造“四个一”普惠金融服务模式和金融产品服务包,新认定民营企业总部 4 家、专精特新企业 222 家、创新型中小企业 150 家,重塑能源成功上市。建立招商和服务一体化推进机制,打造“1+5+16+X”招商服务架构和“1+2+X+N”招商政策体系,形成重点产业招商图谱、企业目标库,新增有效纳税企业 2.5 万户、固投类项目 156 个。

(二) 全力以赴落实重大战略,城市能级和核心竞争力迈上新台阶

新城新一轮规划建设提速发力。出台实施新城高质量发展 16 条政策举措,建立新城发展指标体系,新导入 5 项重大功能性事项,与静安签订区域协同发展合作框架协议。三大示范样板区和“四个一”加快建设,西门历史文化街区首发地块开工建设,嘉定新城中央活动区远香文化环建成项目 3 个,嘉宝智慧湾芯片设计产业园一期结构封顶,新城绿环启动段贯通道建成开放。联影小镇规划基本锁定,开展马东产城融合发展先行启动区规划研究。真仁堂药业等产业项目竣工投产,区公卫大楼等功能性项目建成启用。

积极融入和推动虹桥国际开放枢纽建设。配合推进虹桥国际中央商务区及周边地区专项规划。北虹桥“一区一城一湾”加快建设,“上虹桥·城市更新区”首发住宅地块完成出让,临港嘉定科技城首发项目“北虹之云”正式竣工,虹桥新慧总部湾 2 个高能级项目竣工投产。开展“走出去、请进来”招商系列活动,招引数字经济、新能源、生物医药等产业相关企业 359 户,北虹桥地区完成税收 69.6 亿元、增长 15.4%。嘉昆太协同创新核心圈能级不断提升,第七届长三角科交会实现科技成果交易金额 5.1 亿元、增长 18.6%,长三角工业互联网技术展示及服务中心建成运营。第七届进博会服务保障圆满完成,嘉定交易分团达成采购成交意向 3.5 亿美元。

科创中心重要承载区显示度不断提高。出台实施强化科创策源培育新质生产力等政策措施。完成校地合作科技园发展规划,同济科技园首发项目“汽车·未

来谷”正式启动。制定聚能小镇、嘉定“科创核”等院地合作重点区域规划，新能源核心装备总装线、神光综合实验平台项目加快推进。张江嘉定园改革创新发展行动启动实施，新微创源高质量孵化器能级不断提升，探索成果转化“揭榜挂帅”常态化模式，发布知识产权成果转化项目库，技术合同成交额达到249.1亿元，高新技术企业总数超2500家。廖城人才计划、海外引才工程深入实施，高层次人才分类认定、产学研协作创新等机制持续完善，各类人才居留便利度和满意度持续提高。

乡村振兴全面推进。耕地保护和粮食安全进一步强化。发布区农业数字化、品牌化“双轮驱动”创新模式蓝皮书，华亭现代设施农业片区加快建设，外冈无人农场在全市率先实现万亩规模。打造“马陆葡香艺海”“华亭田园乐”等一批乡村休闲旅游精品线路，获评全国休闲农业重点县。农业投资促进力度加大，新增项目82个、实到资金20.5亿元。农村综合帮扶和集体经济高质量发展“一村一策”深入实施。双塘、大石皮通过第六批乡村振兴示范村验收，建成“美丽庭院”5020户，1838户相对集中居住农户搬入新居。对口帮扶与合作交流持续推进，携手“兴乡村”结对工作深入开展。

（三）因地制宜打造宜居、韧性、智慧城市，城市现代化治理取得新进展

城市更新用力加力。西门历史文化街区旧改项目纳入市级城市更新项目库，城中小学旧住房成套改造设计方案征询同意率超95%，完成57万平方米老旧小区修缮改造，推进128户无卫生设施旧住房改造。提速推进城中村改造，2个项目征收腾地进展有序，4个项目通过市级认定。推广应用“三师”负责制、城市体检等政策机制，真新南四块等一批区域更新项目加快推进。

城市精细化管理持续深化。启动实施新一轮城市精细化管理三年行动计划，建成4个“美丽街区”，完成远香湖中央活动区市政市容综合养护试点和S5南门入城口缓拥堵改造，“品质点亮城市，打造最美空间”活动创建形成31个特色亮点项目。2024嘉定数字城市体验周成功举办，新建5G基站270个。新增3167个电动汽车公共充电桩。有效应对“贝碧嘉”“普拉桑”等台风连续登陆。全区道路交通事故数下降31.1%。

社会治理效能不断提升。持续为基层减负增能，居村“一办法两清单”等长效机制建立健全，全面推广“融合型网格”赋能基层治理。新建9家“我嘉·邻里中心”，整合下沉文教卫等六大类96个便民服务项目，“打造‘全链条布局+

全功能融合’的‘我嘉·邻里中心’新地标”全市唯一入选 2024 年全国农村公共服务典型案例名单。全面推进安全生产治本攻坚三年行动，隐患突出区域场所综合整治、消防安全集中除患攻坚深入开展，推进电动自行车全链条安全隐患治理。获评全国信访工作示范区，“12345”市民服务热线工作绩效位居全市前列，矛盾纠纷多元化解“三所联动”等机制不断强化，“砺剑”系列社会治安整治行动深入开展，全区“110”报警数、刑事立案数分别下降 5.8%、18.4%，社会大局保持稳定。

生态文明建设有力推进。启动实施美丽嘉定建设三年行动计划。开展臭氧和细颗粒物治理等大气污染防治专项攻坚。完成新一轮雨污混接外部核查、入河排污口排查溯源，建成嘉定大众污水厂增能技改工程。“无废城市”建设稳步推进，生活垃圾全程分类体系持续优化，建筑垃圾全链条监管不断完善。新增光伏装机 10.6 万千瓦，嘉定氢能港入围国家第一批产业园区减污降碳协同创新试点名单。建成档案馆公共绿地、蝶语园、入城口景观提升等项目，新造林地 337 亩，新增各类绿地 66 公顷、开放式休闲林地 5 个、绿道 16.2 公里、立体绿化 1.7 万平方米。第三轮中央生态环保督察整改扎实推进。

（四）用心用情保障和改善民生，人民生活品质得到新提升

民生实事扎实推进。新增养老床位 893 张、社区长者食堂 6 个、综合为老服务中心 5 个，改建认知障碍照护床位 178 张，建成投用 5 家“养老院+互联网医院”。新增公办幼儿园托班托额 800 个、社区托育托额 1762 个，开设小学生爱心寒暑假托班 44 个。建设筹措 8881 套（间）保障性租赁住房，筹集 1300 张“新时代城市建设者管理者之家”床位，完成既有多层住宅加装电梯 75 台。新建改建社区市民健身中心 3 个、健身步道 8 条、球场 9 片、健身苑点 144 个。完成 4 家标准化菜市场升级改造。

基本民生保障持续加强。稳岗扩岗补贴、创业担保贷款等稳就业政策落细落实，“乐业上海优+”行动深入开展，高校毕业生等重点人群就业有力保障，建成社区就业服务站 15 个、零工小站 3 个，有“嘉”客栈筹集床位 1749 张。养老金、医保、低保等民生保障待遇水平稳步提高，社会救助 33.6 万人（户）次、发放各类救助金 2.3 亿元。妇女儿童、残疾人等事业有力推进，民族、宗教工作进一步加强。

社会事业发展水平稳步提升。高中特色办学、义务教育优质均衡、学前教育普及普惠和职业教育产教融合发展持续推进，获评市义务教育教学改革培育区，南翔学区通过市示范性学区实地评估，新开办上海市实验学校嘉定新城分校和上海大学附属嘉定实验学校。公立医院改革与高质量发展示范项目加快推进，成立4个紧密型城市医疗集团，社区全科诊疗、药品配备、中医药服务等能力进一步提升，家庭医生签约居民优先预约上级医院门诊号源有力落实。

文化软实力建设不断深化。嘉定博物馆获评国家一级博物馆，完成上海中国科举博物馆展陈更新，嘉定孔庙等不可移动文物焕新开放，新增“我嘉”系列新型文化空间36家，获评全国青少年美育示范基地，嘉定旅游节、南翔国潮大会等文旅节展广受欢迎。F1中国大奖赛、FE世界锦标赛上海站、第四届上海杯象棋大师公开赛、2024环上海新城自行车赛等赛事成功举办，全国全民运动健身模范市（区）创建深入推进。

军政军民团结巩固发展。军地协同持续加强，国防动员潜力深入挖掘，全民国防观念不断深化。退役军人服务保障持续强化，建成市拥军支前培训基地和53家退役军人“融合式”服务站。

（五）持之以恒推进政府改革创新，政府自身建设展现新气象

营商环境持续优化。区优化营商环境7.0版127项改革举措全面完成，对标世界银行新评估体系开展“六大破冰行动”，推出“媒体观察员”“体验官”等创新机制。推动重点企业“服务包”提质增效，构建小微企业融资协调机制，集成发布惠企政策78条，累计办理企业诉求1004件。

依法行政得到加强。政府机构改革任务全面完成。法治政府建设深入推进，在全市率先成立行刑双向衔接和行政违法行为监督研究中心，行政执法监督联系点实现街镇全覆盖。推动政府信息精准公开、政策“阅后即办”，举办为民办实事项目社会全过程民主评议48场，办理人大代表建议116件、政协提案142件，办理结果满意率连续四年达到“双100%”。

数字政府加快打造。建成区大数据资源平台，数据上链和区块链、图网码、一网协同办公平台等攻坚行动取得积极成果。“一网通办”推进“小嘉帮办”服务标准化建设，“一业一证”2.0改革稳步实施，新增3个“免申即享”服务事项，“随申办”市民云嘉定旗舰店累计上线服务84项。“一网统管”优化升级

数字治理场景 16 个，城市运行数字体征平台累计汇聚核心数据 403 项，“嘉治理”移动端服务管理功能持续提升。高质量完成第五次经济普查。

政府作风更加严实。扎实开展党纪学习教育。落实习惯过紧日子要求，成本预算绩效管理改革全面推开，政府采购全链条和公物仓资产全生命周期管理得到加强，形成全口径政府投资计划。推动审计提质增效，一体推进揭示问题、规范管理、深化改革。锲而不舍落实中央八项规定精神及其实施细则，驰而不息整治“四风”问题，党风廉政建设和反腐败斗争进一步走向深入。

各位代表，回望过去一年，成绩来之不易。这些成绩的取得，是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是贯彻落实市委、市政府决策部署的结果，是区委带领全区人民团结奋斗的结果！在这里，我代表嘉定区人民政府，向在各个岗位上辛勤工作的全区人民，向给予政府工作大力支持的人大代表、政协委员，向各民主党派、工商联、无党派人士、各人民团体和社会各界人士，向全体离退休老同志，向驻嘉部队和单位，向关心支持嘉定发展的海内外友人，表示最崇高的敬意和最衷心的感谢！

我们也清醒认识到，前进道路上还面临不少困难和挑战，政府工作中仍存在一些不足。主要是：外部环境变化带来的不利影响加深，经济回升向好的基础仍不牢固，新动能和有效需求还不足，部分企业特别是中小微企业经营面临较多困难。城市精细化管理、生态环境保护、韧性安全城市建设等任务依然艰巨繁重。稳就业压力仍然较大，教育、医疗、养老、托育、安居、出行等群众急难愁盼问题还要下更大力气解决。政府系统干部队伍能力素质仍需进一步提升，政府作风建设还要持续加强。我们要不畏艰难、保持定力，千方百计解决问题，全力以赴改进工作，以实干实效回报全区人民的新期待！

二、2025 年主要任务

2025 年是“十四五”规划收官之年。做好今年工作，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神，按照十二届市委六次全会和七届区委九次全会部署，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，围绕推动高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，进一步全面深化改革，扩大高水平对外开放，推动科技创新和产业创新融合发展，建设现代化产业体系，更好统筹发展和安全，稳定预期、激发活力，推动经济持续回升

向好，深化人民城市建设，不断提高人民生活水平，保持社会和谐稳定，高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础，加快打造“创新活力充沛、融合发展充分、人文魅力充足、人民生活充裕”的现代化新型城市。

综合各方面因素，建议今年全区经济社会发展的主要预期目标是：全区生产总值增长5%，一般公共预算收入增长2%，规模以上工业总产值增长6.5%，三个千亿级产业总产出实现两位数增长，限额以上商品销售总额增长6%，社会消费品零售总额增长6%，固定资产投资增长5%以上。全社会研发经费支出相当于全区生产总值的比例保持在全市前列，居民人均可支配收入增长与经济增长保持同步，单位增加值综合能耗下降率、主要污染物减排完成市下达目标。

今年要重点做好以下工作。

（一）进一步扩内需、稳外需，促进经济平稳健康发展

坚持远近结合、内外兼顾，强化经济运行调度和稳增长政策措施联动，下更大力气巩固经济回升向好态势。

大力提振消费。落实提振消费专项行动，提升消费能力、意愿和层级。加力扩围实施“两新”行动，办好2025嘉定购物节、“上海之夏”国际消费季嘉定专场等重大促消费活动，鼓励品牌新品首发、首店开业，支持上汽大众、沃尔沃等企业加大购车优惠力度，引导商业综合体探索餐饮夜经济新模式。扩大服务消费，打造一批高能级、高流量、高品质的演出、赛事，推动“会展+汽车”全产业链延伸，更大力度释放商旅文体展联动发展效应。提升入境人士消费便利度。加快培育数字消费、绿色消费、时尚消费等新热点。新开业春熙集无边界社区，推动传统农贸市场智慧化、便利化转型，丰富群众“家门口”消费。

着力扩大有效投资。谋划、实施、储备一批“两重”建设项目，用好增发的超长期特别国债、地方政府专项债。推进重大工程建设，全年完成投资100亿元。建成沪嘉高速-嘉闵高架联络线，推进沪渝蓉高铁和沪通铁路二期并行段等重要基础设施，加快建设金运路-申昆路、金园一路-申长路、嘉唐公路拓宽等道路工程。建立健全区镇项目协调解决机制，全流程服务保障全区102个亿元以上重大产业项目，产业项目“四个一批”计划出让20个、开工20个、竣工33个、投产33个。简化企业技术改造审批流程，推动技术改造投资稳步增长。

着力促外贸引外资。加大贸易便利化、出口信用保险等外贸政策支持力度，培育发展数字贸易、跨境电商、二手车出口等外贸新业态。加快推进嘉定综保区上海自贸试验区联动创新区建设，试点开展维修产品目录外保税维修业务，打通传统经典车一线入区、保税存储等环节。切实保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇，支持有潜力、有意向的外资企业向亚太总部、全球总部升级。拓展境外招商联络点覆盖面，更大力度开展“投资嘉定·全球行”海外招商等活动。

持续打造一流营商环境。制定实施区优化营商环境行动方案8.0版。健全企业圆桌会等交流沟通机制，深入实施重点企业“服务包”制度，深化服务管家队伍建设。加强政策统筹，完善从制定实施、发布解读到申报兑现、评估修订的政策全流程服务，推动更多惠企利民政策免申即享、直达快享。打造“一网通办”智慧好办2.0版，探索“小嘉帮办”远程虚拟窗口服务模式，推动“一件事”“一业一证”扩容增效，推出更多“一类事一起办”集成服务。简化涉企检查，实现行政检查减量提质不扰企。落实降低全社会物流成本专项行动。

充分激发经营主体活力。强化系统落实、精准施策，扎实推动一揽子增量政策落地见效，尽快直达各类企业。高质量完成新一轮国企改革深化提升行动，加强功能类企业成本绩效管理，推进薪酬分配、管理人员竞争上岗等制度改革，加快区科投集团业务板块调整和运作基金整合，加大战略性新兴产业和未来产业布局力度，持续推进土地、园区、物业等国企存量资产资源盘活。依法保护民营企业产权和企业家权益，健全普惠金融服务机制，新增市级专精特新企业220家，新认定各级企业技术中心30个，动态更新上市挂牌储备库。深入实施质量强国建设纲要嘉定行动方案，培育推广一批高水平、有特色的质量管理模式和成果。

（二）进一步落实重大战略，增强发展动力和竞争力

坚持整体谋划、协同推进，以重大战略为牵引持续强化城市核心功能，不断增强辐射带动能力。

强化嘉定新城综合节点功能。细化落实新城高质量发展政策举措，深化与静安“区区结对”，加大企业总部、研发创新等功能导入力度。优化重点区域开发建设机制，加快推进远香文化环、“星汉空间”、古建筑酒店等三大示范样板区重点项目，探索联影小镇、马东产城融合发展示范区投融资模式创新。围绕做强交通节点功能，开展S5嘉定段及配套道路功能优化，深化14号线西延伸、嘉定

快线等轨道交通规划方案研究。持续推进安科瑞、海创研发等产业项目，加快建设上师大附中嘉定新城分校、交大附属嘉定实验学校、瑞金嘉定院区二期、区中医医院迁建等公共配套项目，完成新城绿环绿道二期工程。

做强北虹桥开放创新领航功能。深入实施高质量推进北虹桥商务区建设三年行动计划，安排年度重点项目32个、总投资195.9亿元。高品质打造“一区一城一湾”，完成“上虹桥·城市更新区”第二批产业地块出让，依托“北虹之云”吸引更多头部企业入驻临港嘉定科技城，推动虹桥新慧总部湾凯利、澳海、福隆等项目竣工投产。深化北虹桥产业发展规划，建好用好虹桥国际创新医疗器械产业园、虹桥海外贸易中心北虹桥分平台等载体，聚焦“四新”产业招引更多科创优质企业，推动华住、太太乐、康德莱等各类总部企业拓展功能，加快集聚高能级贸易主体和贸易平台。扎实做好第八届进博会城市服务保障工作，积极承接溢出带动效应。

深入推进长三角一体化发展。配合编制上海大都市圈嘉昆太跨界协同单元规划，主办2025年嘉昆太协同创新核心圈轮值会议，推动产业创新、生态环保、政务服务等重点合作事项落地落实，加快推进嘉闵线北延伸等跨区域重大基础设施。强化区域协同创新，提升长三角科交会交易展示功能，推动温州（嘉定）科技园二期竣工验收。深化对口支援、对口协作、对口合作，提升对口帮扶合作综合效益。

（三）进一步建设现代化产业体系，培育发展新质生产力

坚持以科技创新为引领，围绕发展新质生产力布局创新链、产业链、人才链，加快塑造产业发展新动能新优势，坚决扛起上海高端制造业主阵地的职责使命。

推动新兴产业壮大成势。大力培育龙头企业和高成长企业，加快打造高端产业集群。巩固扩大汽车“新四化”领跑优势，推进高级别自动驾驶引领区建设，开展智能网联汽车远程安全员创新应用试点，开工建设上汽大众延锋首发项目，进一步延伸燃料电池、清洁能源等细分赛道布局。打造集成电路全产业链条，做强上海微技术工业研究院等高能级平台，推动高精度传感器、车规级芯片等关键零部件研发量产。促进生物医药产业创新集聚发展，支持瑞金医院国家医学中心建设，加强产学研医融合创新，合力推进“一轴一镇、两谷两区”载体建设。完善“2+2+1”未来产业投入增长机制，出台人工智能产业行动方案和支持政策，推动低空经济产业加快集聚。健全特色产业园区考核评价体系、准入退出机制，

加快经济小区转型提升，推动经济小区和产业园区融合发展，深化“一链一图谱”产业链精准招商。

加快产业转型升级。推动工业互联网规模化应用，全面完成重点工业企业智能制造线下诊断，培育30家以上智能工厂，打造汽车产业智能制造示范区。加强公共数据资源开发利用，加快联影微电子等4个区块链示范应用建设，拓展上海市新能源汽车(嘉定)数据创新实验室应用场景。打造绿色制造标准体系和绿色低碳供应链体系，推进绿色工厂、零碳园区建设，健全产业绿色发展综合服务平台。推动生产性服务业赋能制造业升级，引导京东工业为区内企业提供数字供应链解决方案，支持找钢网钢铁产业智能交易平台建设。加大低效产业用地盘活处置力度，深化产业用地弹性规划管理，持续推动“工业上楼”、打造智造空间，优化存量“四个一批”项目推进机制。

增强科技创新策源能力。支持和保障在地高校院所运行发展，加大战略前沿领域研究布局和关键核心技术攻关力度。深化校地院地合作，提升同济、上大等科技园能级，持续推进聚能小镇、嘉定“科创核”等重点区域建设。鼓励链主企业牵头组建协同创新联盟，加强产学研供需匹配和创新对接，推动一批“揭榜挂帅”、联合攻关项目。发展高质量孵化器，支持新微创源推进2家概念验证中心建设，新增科技小巨人企业20家，新认定高新技术企业1100家。做好新一轮科技政策宣传申报，加强全链条科技金融服务，实施专利转化运用专项行动，营造良好创新生态。

深化科技、教育、人才一体推进。落实立德树人根本任务，深入推进市“大思政课”重点试验区建设，打造高素质专业化教师队伍。建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制，巩固全国义务教育优质均衡发展区创建成果，与复旦、上师大等高校深化合作办学，依托学区集团探索基础教育创新人才贯通培养模式，新交付5所学校。创新重点产业急需紧缺人才定向培养，联手上海开放大学建设职业教育产教联合体。建强战略人才力量体系，强化博士后创新实践基地建设，深入实施高峰人才引育等计划，放大“海聚英才”赛会品牌效应，大力汇聚全球战略科技人才、一流科技领军人才和创新团队。打造高品质人才生态，建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系，强化“上海·嘉定人才港”阵地功能，推进人才全周期服务“一件事”改革。持续深化青年发展型城市建设。

（四）进一步推动城乡融合发展，促进乡村全面振兴

坚持农业农村优先发展，优化城乡要素流动和资源投入机制，促进农业更加绿色高效、农村更加和美宜人、农民更加富裕富足。

着力发展都市现代农业。落实耕地保护和粮食安全责任制，完善耕地占补平衡制度，继续抓好主要农产品稳产保供，建设4600亩高标准农田。落实农业生产“点状供地”政策。推动老品牌恢复种植和区域公用品牌升级，积极培育现代种业企业。高质量建设华亭现代设施农业片区，依托无人农场先发优势试点打造智慧农场，探索推广“区块链+优质农产品”溯源应用。开展现代耕作制度创新试点，打造绿色农田景观带，推动一三产融合发展。

全面提升乡村建设水平。完成马门、连俊第七批乡村振兴示范村建设，推进第二批“五好两宜”和美乡村创建，确保所有保留村实现市级美丽乡村示范村达标创建。稳步推进农民相对集中居住和农民住房“组团式”更新。健全“网格+人居环境”长效管护机制，推广积分制激发村民自治内生动力。鼓励发展休闲旅游、生态康养、文化创意等新业态新模式，让乡村成为市民的诗意田园。

持续促进农民稳定增收。深化农村土地制度改革，有序推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点。深化农村集体经济高质量发展“一村一策”，推进农村集体资产资源公开交易，鼓励盘活利用闲置宅基地、闲置住房等存量资源。积极落实新一轮农村综合帮扶政策，加强农民职业技能培训，提高困难农户生活水平。

（五）进一步激发文化创新创造活力，提升城市文化软实力

深化文化体制机制改革，着力打造文化自信自强的嘉定样本，加快建设习近平文化思想最佳实践地示范区。

彰显城市精神品格。培育践行社会主义核心价值观，深化拓展新时代文明实践中心建设。用好红色文化、海派文化、江南文化、汽车文化资源，建立多元对外宣传通联矩阵，擦亮“人文教化地·智慧汽车城”城市名片。做好第四次全国文物普查工作，推进不可移动文物修缮，提升非物质文化遗产保护、传承、活化水平。

推动文化事业和文化产业繁荣发展。推进国家公共文化服务体系示范区创新发展三年行动计划，完善社会大美育、书香社会、“我嘉”系列公共文化等多元服务体系，优化升级“文旅嘉定云”线上平台，健全优质文化资源直达基层机制。

加强群文创作研讨和创作人才系统培育。完善文化产业发展政策体系，培育发展创意设计、动漫游戏、国产短剧等新型业态。

促进文旅深度融合。拓展上海汽车文化节新场景，打造升级上海汽车文旅特色线路。举办南翔国潮大会，推动南翔古镇提质转型，加快打造中国国潮第一镇。发挥嘉定旅游节等重大节展带动效应，办好各类高品质文旅活动。加快发展红色旅游、工业旅游、乡村旅游，促进入境旅游。

打造全球著名体育城市重要承载区。推进全民健身公共资源拓展工程，深入实施运动促进健康行动。坚持多元融合办赛，协同办好F1中国大奖赛、FE世界锦标赛上海站、第五届上海杯象棋大师公开赛、2025环上海新城自行车赛等高级别赛事。深化体教融合，完善竞技体育管理运行机制。

（六）进一步推动绿色低碳转型，建设美丽嘉定

深入践行绿水青山就是金山银山的理念，坚定不移走生态优先、绿色低碳发展道路，推进人与自然和谐共生的现代化。

深化污染防治攻坚。完成第三轮清洁空气行动计划，强化挥发性有机物和氮氧化物协同减排，加大国二非道路移动机械淘汰更新力度。加快建设新城污水厂三期扩建、S6泵站改扩建等基础设施，深入推进雨污混接普查整治和入河排污口长效管理，全面完成9061户农村生活污水纳管。严格落实土壤污染风险管控制度。加强固体废物综合治理，完善可回收物回收利用体系，建成投用湿垃圾二期项目，提升建筑垃圾消纳处置和资源化利用能力。加快建设“无废城市”。持续推进中央生态环保督察整改，做好市级生态环保督察迎检工作。

积极稳妥推进碳达峰碳中和。推动能耗双控向碳排放双控转变，新增光伏装机9.8万千瓦，引导重点用能单位开展绿电消费替代。实施远香湖低碳发展实践区中期自评。落实绿色建筑星级标准，推动公共建筑节能改造，打造2个低碳社区。推广绿色生活方式，大力推动“光盘行动”、空调节能使用。

持续拓展绿色生态空间。深化落实河湖长制、林长制，稳步提升优Ⅲ类水体比例和森林覆盖率。试点打造公园城市示范区和样板点，加快苏河源体育公园、西门文化公园、申纪港公园等项目建设，新建各类绿地60公顷、绿道15公里、立体绿化1.7万平方米、口袋公园2座。

（七）进一步推进城市治理现代化，增强城市安全韧性

深入践行人民城市理念，以绣花功夫推进城市治理，以高水平安全保障高质量发展，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。

加快城市更新步伐。深入探索可持续的城市更新模式，加强更新成本管控，完善“三师”负责制、标准规范、财税金融等更新政策。大力推进城中村改造，正式启动4个项目改造，明确4个项目改造模式和一级开发主体。建成西门历史文化街区先行启动区并对外开放，持续推进城中小区旧住房成套改造。出台实施商务楼宇更新提升分类处置方案，开展安亭全域土地综合整治。

提升城市精细化管理水平。夯实城市治理数字底座，迭代升级城市运行数字体征系统，持续完善“一网统管”调度机制和场景应用。加快15分钟社区生活圈规划建设。开展城市管理精细化优秀实践区创建，扩大综合养护实施范围，建成6个“美丽街区”。加强违法建筑、“马路拉链”等整治。加快G1503嘉安公路缓拥堵节点改造，推动轨道交通、地面公交、慢行交通多网融合。深化海绵城市建设，推进易积水小区和道路积水点改造。

加强社会治理创新。全面完成“十四五”期间“我嘉·邻里中心”建设任务，加快构建“融合型”服务体系。深化推进“网格+”机制，健全基层网格“多格合一”治理模式，把网格治理打造成城市治理共同体建设的重要实践单元。完善居村组织事务准入等基层减负长效机制，加强社区工作者队伍建设，深入实施社区共营等基层共建共治行动。支持工会、共青团、妇联等群团组织更好联系服务群众。做好民族、宗教工作。推进信访工作法治化，强化“12345”市民服务热线平台功能，深化人民建议征集工作。完善“三所联动”等机制，加强重点区域、场所治安巡防巡控，深入推进严打暴恐专项行动，壮大群防群治力量，加快建设更高水平的平安嘉定。

守牢城市安全底线。深入开展安全生产治本攻坚三年行动，聚焦危化品、工贸、燃气、建筑施工、道路交通、电动自行车、电气、高层建筑、厂房仓库、大型群众性活动、生命通道等重点领域、重点场所，深化“安嘉行”等数字化监管平台应用，大力排查整治重大事故隐患。扎实做好防汛防台工作。全面强化食品、药品质量安全监管。健全完善大安全、大应急框架下应急管理体制和应急指挥机制，强化基层应急基础和力量，提升应急救援物资储备使用效能。健全“平急两用”公共基础设施建设运营机制。

（八）进一步办好民生实事，增进民生福祉

坚持尽力而为、量力而行，采取更多惠民生、暖民心的实际举措，切实解决好群众急难愁盼问题，更好地满足人民对美好生活的向往。

加强就业服务和社会保障。深入实施就业补助、创业扶持等稳就业政策，完善“1+12+X”公共就业服务体系，强化人力资源供需对接，为高校毕业生、失业登记人员、长期失业青年等重点群体提供更有针对性的就业服务。落实加强新时代区高技能人才队伍建设的若干措施，举办区第二十届职业技能大赛，推动产训结合、以赛促训。稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革，稳步扩大新就业形态就业人员职业伤害保障试点。强化养老金、医保、低保等民生保障。扎实做好根治欠薪工作。加强低收入人口动态监测，开展分层分类社会救助。切实保障妇女儿童合法权益。完善残疾人保障制度和关爱服务体系。

优化养老托幼服务。落实区养老服务设施布局专项规划，新增100张养老床位、2个社区长者食堂，完成200户居家环境适老化改造，加强养老与医护床位资源联动转介，深化智慧养老应用场景建设，培育发展银发经济。加快建设儿童友好城区，完成4个公办托幼一体园建设，推动“社区宝宝屋”扩优提质。落实生育支持政策，推动建设生育友好型社会。

加快建设健康嘉定。迎接公立医院改革与高质量发展示范项目中期评估和整体验收。实体化运作紧密型城市医疗集团，推进多元复合式医保支付、药品耗材集中招采等重点领域改革。深化区域性医疗中心建设，推动区中心医院创成三级综合性医院，强化社区卫生服务中心全科诊疗、健康管理等功能，健全多发癌症筛查服务体系。支持区内大型医院启动高水平研究型医院建设试点。引导规范民营医院发展。加强公共卫生体系建设，完善传染病防控救治和应急管理机制。启动实施新一轮中医药传承创新发展行动。

提升市民居住品质。稳妥有序落实保障性住房新政策，坚持租购并举，建设筹措12412套（间）保障性租赁住房，筹集900张“新时代城市建设者管理者之家”床位，统筹抓好区属征收安置房和公共租赁住房供应。实施老旧小区修缮改造14.2万平方米，完成既有多层住宅加装电梯50台，推进住宅小区老旧电梯更新。促进房地产市场平稳健康发展。

大力支持国防和军队建设。加强军地政策制度衔接、资源要素共享、双向需求对接，建强现代民兵体系，深化全民国防教育。加强退役军人就业创业等跨区域合作与协调联动，打造具有嘉定特色的军民共建项目。

各位代表，高质量编制“十五五”规划是今年的一项重点工作。我们要立足现代化建设和高质量发展全局，聚焦嘉定现代化新型城市建设主攻方向、重要使命，坚持开门编规划，深入谋划提出一批具有战略意义的重大举措、重大项目、重大政策，精心编制体现时代特征、符合嘉定特点、引领未来发展的“十五五”规划。

三、全面提升政府治理现代化水平

跟上时代步伐、开拓发展局面，加强政府自身建设至关重要。必须牢记使命、尽责担当、深化改革，以更加高效的政府服务管理保障现代化建设和高质量发展。

（一）坚持党的领导，锻造绝对忠诚的政治品格

坚定不移把政治建设摆在首位，坚持不懈用党的创新理论凝心铸魂，持续提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，有力践行忠诚拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。更加自觉地把党的领导贯穿政府工作各方面全过程，不折不扣贯彻落实好党中央、国务院的大政方针和市委、市政府及区委的决策部署。

（二）坚持改革创新，提高政府治理的质效水平

完善区大数据资源平台，优化一体化办公平台应用，健全数字政府体系框架。加快构建制度引领、科技赋能、信用评价、分级分类、包容审慎、各方协同的事中事后监管体系，促进监管提质增效。深化成本预算绩效管理改革，加强区镇建设财力项目绩效评估，健全政府采购全链条管理，严控一般性支出，切实做到精打细算过日子。深化税收征管改革。

（三）坚持依法行政，严格政府运行的法治要求

更加充分听民意、集民智、聚民力，打造更多全过程人民民主嘉定样本。落实行政裁量权基准，完善区镇全覆盖的行政执法协调监督工作体系。落实新修订的行政复议法，更好发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。严格执行重大行政决策程序，加强行政规范性文件管理，强化政务诚信建设，着力以政务公开促落实、优服务、强监督。认真办好每一件人大代表建议和政协提案。政府要依法接受区人大及其常委会的监督，自觉接受区政协的民主监督，主动接受社会和輿

论监督。全面强化审计、统计和财会监督。政府工作人员要自觉接受法律监督、监察监督和人民监督。

（四）坚持全面从严，守牢清正廉洁的纪律底线

严格落实中央八项规定精神及其实施细则，持续纠治“四风”特别是形式主义、官僚主义，为基层减负增能。把巡视巡察、审计等问题整改同政府系统党风廉政建设更加紧密结合起来，严格落实全面从严治党“四责协同”机制，深化整治权力集中、资金密集、资源富集领域腐败。

（五）坚持真抓实干，激发干事创业的内生动力

加强政府系统干部队伍的专业培训和岗位锻炼，完善激励约束机制，为担当者撑腰、为实干者鼓劲，进一步营造比学赶超、争先创优的浓厚氛围。全体政府工作人员特别是各级领导干部要牢固树立正确政绩观，大力提升抓落实的效能，增强政府执行力、工作穿透力，以钉钉子精神抓好进一步全面深化改革各项任务举措，认真办好每一件群众关切的大事小情，不断交出党和人民满意的合格答卷。

各位代表，征途漫漫，惟有奋斗。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在市委、市政府和区委的坚强领导下，凝心聚力、奋发进取，不断开创嘉定现代化新型城市建设新局面，努力为上海在推进中国式现代化中充分发挥龙头带动和示范引领作用作出更大贡献！

新
法
速
递



● 新法速递 |

油气管网设施公平开放监管办法

国家发展和改革委员会令 第33号

《油气管网设施公平开放监管办法》已经2025年9月26日第23次委务会议审议通过，现予公布，自2025年11月1日起施行。

主任：郑栅洁

2025年9月29日

油气管网设施公平开放监管办法

第一章 总则

第一条 为提高油气管网设施利用效率，促进油气安全稳定供应，规范油气管网设施开放行为，维护油气管网设施运营企业和用户合法权益，建立公平、公正、竞争、有序的市场秩序，根据《中华人民共和国能源法》，制定本办法。

第二条 本办法适用于中华人民共和国境内及其所管辖其他海域油气管网设施公平开放监管。

城镇燃气设施执行相关法律法规规定，不适用于本办法。

第三条 本办法中的油气管网设施公平开放，是指油气管网设施运营企业对已建成投运的管网设施，按照国家有关规定向符合条件的用户公平、无歧视地提供油气输送、储存、接卸、气化等服务。

第四条 油气管网设施公平开放应当坚持统筹规划、保障安全、运行平稳、公平服务、有效监管的工作原则，按照油气体制改革和产供储销体系建设要求有序推进。

第五条 国务院能源主管部门负责全国油气管网设施公平开放监管工作，建立健全油气管网设施公平开放监管制度和工作机制，协调解决油气管网设施公平开放相关问题，组织并指导派出机构开展油气管网设施公平开放相关监管工作。县级以上地方人民政府能源主管部门依照职责负责本行政区域内油气管网设施公平开放相关工作。

第二章 公平开放服务基本要求

第六条 油气管网设施运营企业是油气管网设施公平开放的责任主体，应当按照国家要求建立相应制度，公开与公平开放服务相关信息，公平、无歧视地为符合条件用户提供油气管网设施服务；在具备服务能力的前提下，不得拒绝为符合条件用户提供服务或者提出不合理要求。

第七条 油气管网设施运营企业应当推进油气管网设施独立运营并健全财务管理制度，对输送、储存、接卸、气化等运营业务和销售业务实行财务独立核算。

第八条 油气管网设施运营企业在提供开放服务时，应当根据国家相关规定与标准进行科学准确计量。

第九条 油气管网设施运营企业应当遵守价格主管部门有关价格政策规定。服务价格实行政府定价或政府指导价的，油气管网设施运营企业应当按照规定向用户收取服务费用；实行市场化定价的，收费标准由供需双方协商确定。

第十条 国家鼓励油气管网设施运营企业根据市场需求和设施运行特点提供年度（含多年度）、季度、月度等多样化服务。

第十一条 油气管网设施运营企业与用户应当服从国家应急保供指挥，依照各自职责确保油气管网设施运行安全，保障油气资源可靠供应。

第三章 公平开放服务申请与受理

第十二条 油气管网设施运营企业应当制定本企业用户注册具体办法，明确具体负责部门、工作流程、工作时限、注册程序、申请材料目录及要求等内容，公平、无歧视地向符合条件企业提供用户注册服务。

企业在申请注册时，应当按照油气管网设施运营企业要求如实提供或填报相关信息。

国家鼓励油气管网设施运营企业通过网络平台等便捷化手段受理用户注册。

第十三条 油气管网设施运营企业应当制定本企业受理用户服务申请的条件程序，并依照程序受理符合条件用户提出的服务申请。

对不符合开放条件和要求，或存在信息造假的用户申请，油气管网设施运营企业应当不予受理；已经受理的，可以终止。对于不予受理或终止的，油气管网设施运营企业应书面给出说明或理由。

第十四条 油气管网设施运营企业应当制定本企业油气管道输送容量、地下储气库库容、进口液化天然气接收站窗口期分配实施细则，明确相应的服务能力分配方式、退还与收回等内容，并依照实施细则开展容量分配。

第十五条 油气管网设施运营企业可采用集中或分散方式受理用户申请。

在集中受理容量服务申请时，油气管网设施运营企业应当对可开放容量实行公平分配，受理结果应当及时告知申请用户。

在分散受理容量服务或临时容量服务需求时，应于收到用户申请之日起5个工作日内回复。

同一受理方式中，申请容量服务能力超过实际剩余能力时，油气管网设施运营企业可以在明确相关规则的前提下，综合考虑受理时序、服务周期、采暖季非采暖季使用情况等因素决定剩余容量分配，分配情况报省级以上人民政府能源主管部门。

第十六条 对由政府部门明确需承担国家或区域重大应急保供责任的油气资源、属于2014年底前签订且经国家确定的长贸气合同项下的进口天然气、列入国家规划的煤制天然气和煤制油等油气资源，油气管网设施运营企业应当简化受理流程，提供便捷稳定输送服务。

第四章 合同签订及履行

第十七条 油气管网设施运营企业与用户应当签订服务合同，并按照公平、无歧视原则向用户提供相关服务。

第十八条 油气管网设施运营企业无正当理由不得拖延、拒绝与符合条件用户签订服务合同，不得提出不合理要求，不得制定违反公平原则的合同条款。

第十九条 油气管网设施运营企业应当严格遵守合同约定，无正当理由不得拖延、中断或取消合同执行，不得为提高管输收入而故意增加管输距离。

第二十条 用户应当按合同约定严格履行油气资源交付和提取义务，遵守合同约定的滞留时限等要求。

用户已签订服务合同但未使用的服务能力或窗口期视同放弃，油气管网设施运营企业按服务合同约定予以处理。

第二十一条 油气管网设施运营企业与用户应当对开放服务中知悉的商业秘密履行保密责任和义务，并对因泄密产生的后果承担相应的经济赔偿和法律责任。

第五章 信息报送与公开

第二十二条 油气管网设施运营企业应当按照监管要求定期报送油气管网设施公平开放相关信息情况，包括油气管网设施基本情况、用户注册情况、用户申请受理情况、合同受理及执行情况，以及其他应当报送的信息。

第二十三条 按照信息公开范围，油气管网设施运营企业应当按照规定通过主动公开和依申请公开等方式披露信息。

（一）主动公开信息。油气管网设施运营企业应当通过国务院能源主管部门指定的信息平台和本企业指定的网络平台主动披露此类信息，包括本企业制定的公平开放制度、用户注册条件和程序、价格标准等。

（二）依申请公开信息。对于用户申请披露的信息，包括油气管网设施基础信息、剩余能力、技术标准、运行情况等，油气管网设施运营企业应当通过本企业指定的网络平台或其他书面方式予以披露。

第二十四条 油气管网设施运营企业应当每季度在国务院能源主管部门指定的信息平台和本企业门户网站（或本企业指定的网络平台）公布上一季度公平开放情况。

第六章 监管措施及法律责任

第二十五条 国务院能源主管部门及其派出机构、县级以上地方人民政府能源主管部门依法履行监管职责，可以采取下列措施：

- （一）进入油气管网设施运营企业实施现场检查；
- （二）询问与检查事项有关的人员，要求其就有关事项作出说明；
- （三）查阅、复制与监管事项有关的文件、资料、电子数据；
- （四）通过企业数据信息系统对相关信息进行调取、分析和监管；
- （五）法律、法规规定的其他措施。

对能源主管部门依法实施的检查，被检查单位及其有关人员应当予以配合，不得拒绝、阻碍。

能源主管部门及其工作人员对检查过程中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务。

第二十六条 县级以上人民政府能源主管部门可以根据工作需要建立能源监管信息系统，采取非现场监管、信息化监管等方式开展监管，油气管网设施运营企业应当予以配合。

第二十七条 任何企业和个人对违反本办法的行为有权向县级以上人民政府能源主管部门举报。接到举报的部门应当及时依法处理。

第二十八条 因油气管网设施公平开放发生的争议，可以由省级以上人民政府能源主管部门进行协调，协调不成的，当事人可以向人民法院提起诉讼；当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。

第二十九条 国务院能源主管部门及其派出机构、省级人民政府能源主管部门根据监管工作需要，可以编制监管报告和下发整改通知书。

第三十条 油气管网设施运营企业有下列情形之一的，由省级以上人民政府能源主管部门责令改正，给予警告或者通报批评；拒不改正的，处相关经营主体经济损失额二倍以下的罚款；情节严重的，对有关主管人员和直接责任人员依法给予处分：

- (一) 未按照要求或拒绝受理符合条件用户申请注册的；
- (二) 未按照要求或拒绝受理已注册用户申请服务的；
- (三) 未按照要求开展油气管道输送容量、地下储气库库容、进口液化天然气接收站窗口期分配或分配不公平、不合理的；
- (四) 无正当理由拖延、拒绝与已注册用户签订服务合同或者提出不合理要求的；
- (五) 制定违反公平原则合同格式条款的；
- (六) 无正当理由拖延、中断或取消合同执行，造成用户损失的；
- (七) 其他违反公平开放规定行为的。

第三十一条 油气管网设施运营企业有下列情形之一的，由县级以上人民政府能源主管部门责令改正，给予警告或者通报批评；拒不改正的，处十万元以上二十万元以下的罚款：

- (一) 未按照规定公开油气管网设施输送能力和运行情况的；
- (二) 未按照监管要求报送有关信息，报送信息不及时、不准确、不完整的。

第三十二条 用户有下列情形之一的，由省级以上人民政府能源主管部门责令改正，给予警告或者通报批评；拒不改正的，处十万元以下的罚款：

- (一) 提供虚假文件、资料或隐瞒重要事实的；
- (二) 违反保密要求，泄露相关数据信息的；

(三) 已签订服务合同但未使用服务能力,对油气安全稳定供应造成重大损失或严重影响的;

(四) 恶意囤积油气管网设施服务能力的;

(五) 其他严重扰乱市场秩序行为的。

第三十三条 县级以上人民政府能源主管部门的工作人员违反本办法规定,滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法给予处分。

第三十四条 国务院能源主管部门及其派出机构、省级人民政府能源主管部门应加强油气管网设施领域信用体系建设,依据职责建立油气管网设施运营企业及相关用户信用记录,对违法失信行为加强信用监管,实施信用约束。

第七章 附则

第三十五条 本办法中下列用语的含义是:

(一) 油气管网设施是指提供原油、成品油、天然气(含液化天然气)输送、储存、接卸、气化等公共服务的设施,包括管道、储存及其他配套和附属设施,不包括与陆上和海上石油天然气开发备案项目整体配套的集输管道(井口集输至处理厂、净化厂的内部管道等)、井间管道、海上平台到陆上终端连接管道、石化企业厂区和机场辖区内管道、化工品管道、城镇燃气设施、加油站。

(二) 用户是指在中华人民共和国境内注册、符合国家法律法规及相关产业政策的油气生产企业、贸易商、油气销售企业及大型终端用户,包括原油、成品油(含煤制油、生物质油等)、天然气(含煤制天然气、煤层气、页岩气、致密砂岩气、生物质气等)生产企业、城镇燃气企业、油气零售企业、燃油(燃气)发电企业、油气工业用户、其他大型油气直供用户等。

第三十六条 本办法由国家发展改革委、国家能源局负责解释。

第三十七条 本办法自2025年11月1日起施行。

● 新法速递 |

慈善组织信息公开办法

民政部令第81号

（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工作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 |

制定行政规范性文件的实务操作及注意事项

朱辉 【上海运帷律师事务所】

行政规范性文件是行政机关依据法律法规制定的具有普遍约束力的文件，在公共政策、法律和行政管理中具有重要意义。它们补充法律框架、指导政策实施、规范行政管理、促进公众参与、明确法律责任、支持政策创新，并能迅速应对突发事件。对规范地方政府依法行政，调动社会各界力量推进地方健康发展，起到了积极的作用。

笔者在上海市奉贤区人民政府对相关政府部门制定并报送的各类行政规范性文件进行备案时提供合法性审查工作，为支持行政机关依法制定行政规范性文件，结合笔者工作实践，对在审查中的法律理解与适用、相关实务操作、注意事项进行简要分析，并在此基础上提出相关建议，以期对行政机关制定行政规范性文件提供有力支持。

一、关于行政规范性文件的定义

制定行政规范性文件的前提是先要掌握和了解行政规范性文件的概念。《上海市行政规范性文件管理规定》¹第二条明确了行政规范性文件（以下简称“规范性文件”）是指除政府规章外，由行政机关依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内可以反复适用的公文。而对于行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作要点、请示报告、表彰奖惩、人事任免等文件，以及规划类文件和专业技术标准类文件，并不纳入规范性文件管理范围。

归纳《上海市行政规范性文件管理规定》（以下简称“《规定》”），其旨在规范和完善行政规范性文件的制定、发布、备案、清理等环节，以提高政府行政效率和透明度。该《规定》明确了文件的适用范围、制定程序以及监督管理机制等，确保文件的合法性和合理性。通过设立严格的审查和备案制度，

¹ 《上海市行政规范性文件管理规定》（上海市人民政府上海市人民政府令第十七号），2019年6月5日公布；2019年8月1日施行）；效力位阶：地方政府规章。该《规定》是本市行政机关制定行政规范性文件的主要法律依据。

《规定》要求各级行政机关在制定文件时必须遵循法定程序，广泛征求公众意见，并进行合法性审查。此外，《规定》还强调了文件的动态管理，要求定期对现行文件进行清理和评估，以适应社会经济发展的需要，确保行政行为的公开、公正和高效。

本文所涉内容为笔者通过规范性文件在备案审查实务中出现的常见问题，结合《规定》的条文理解和适用进行梳理而形成的。

二、制定行政规范性文件的主体

《规定》第十条规定了下列行政机关根据履行职责需要，有权制定规范性文件：（一）市、区和镇（乡）人民政府；（二）市、区人民政府工作部门；（三）依据法律、法规、规章的授权实施行政管理的市人民政府派出机构；（四）街道办事处。市人民政府办公厅、区人民政府规范性文件管理部门负责编制市、区规范性文件制定主体清单，经本级人民政府同意后予以公布。规范性文件制定主体清单以外的单位，不得制定规范性文件。可见在本市，上至市人民政府，下至镇（乡）人民政府、区人民政府工作部门、街道办事处，均有权制定规范性文件。当然，《规定》第八条同时也规定了控制规范性文件数量的相关规定。

三、制定规范性文件的程序

根据《规定》，结合实务进行梳理，合法的制定程序一般经过以下基本步骤：

（一）规范性文件的起草

1. 建议和启动

有规范性文件制定权的行政机关（以下统称“制定机关”）可以根据本机关的工作部门或者下一级人民政府的建议，决定制定相关规范性文件；也可以根据公民、法人或者其他组织的建议，对制定相关规范性文件进行立项调研。法律、法规、规章规定制定规范性文件的，制定机关应当在规定的期限内，制定规范性文件。

2. 组织起草

规范性文件应当由制定机关组织起草。其中，专业性、技术性较强的规范性文件，制定机关可以吸收相关领域的专家参与起草工作，也可以委托相关领域专家、研究机构、其他社会组织起草。两个或者两个以上的制定机关，根据履行职责的需要，可以联合起草规范性文件；联合起草时，应当由一个制定机关主办，

其他制定机关配合。

3. 调研评估论证

起草规范性文件，应当对制定规范性文件的必要性、可行性和合理性进行全面论证，并对规范性文件涉及的管理领域现状，所要解决的问题，拟设定的主要政策、措施或者制度的合法性、合理性及其预期效果和可能产生的影响等内容进行调研和评估论证。需要对现行有效的相关规范性文件进行修改的，应当提出整合修改意见。规范性文件涉及重大行政决策事项或者重大公共利益和公众权益，容易引发社会稳定问题的，起草部门应当依据相关规定，进行社会稳定风险评估。评估论证结论应当在规范性文件起草说明中载明。

4. 听取意见

除《规定》第二十八条（简化制定程序）²外，制定机关组织起草规范性文件的，应当听取有关组织和行政相对人或者专家的意见；起草涉及企业权利义务的规范性文件，应当充分听取相关企业和行业协会商会的意见。区人民政府及其工作部门起草规范性文件，一般应当听取市有关主管部门的意见；市人民政府工作部门起草规范性文件，可以根据需要，听取有关区人民政府的意见。起草部门可以根据制定规范性文件的需要，专项听取人大代表、政协委员等的意见和建议。起草部门听取意见，可以采取召开座谈会、论证会、听证会和实地走访等方式，或者采取书面征求相关单位意见的方式。

5. 公开征询社会公众意见以及意见的处理、反馈和协调

除依法需要保密的外，对涉及群众切身利益或者对公民、法人和其他组织权利义务有重大影响的规范性文件，应当通过政府网站或其他有利于公众知晓的方

² 《规定》第二十八条：有下列情形之一的，经制定机关负责人批准，可以简化本规定第十六条、第十七条、第二十七条规定的制定程序：

（一）为预防、应对和处置自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，保障国家安全、经济安全、社会稳定和其他重大公共利益，需要立即制定和施行规范性文件的；（二）执行上级行政机关的紧急命令和决定，需要立即制定和施行规范性文件的；（三）需要立即施行的临时性措施；（四）依据法律、法规、规章授权，例行调整和发布标准的；（五）需要简化制定程序的其他情形。

式向社会公示，公布规范性文件草案及其说明等材料，征询公众意见。

（二）合法性审核

制定机关应当建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效的规范性文件合法性审核机制，明确承担合法性审核工作的部门或者机构（以下统称“审核机构”），对制定机关起草的规范性文件进行合法性审核。

审核机构对规范性文件草案进行审核后，应当根据不同情形，提出合法、不合法、应当予以修改的书面合法性审核意见。对确实不需要制定或者制定的基本条件尚不成熟的规范性文件，审核机构可以向起草部门出具意见，建议不予制定。

（三）规范性文件的审议决定和公布

除《规定》第二十八条（简化制定程序）外，市、区人民政府的规范性文件，应当提交本级人民政府常务会议或者全体会议审议决定；其他规范性文件，应当提交制定机关办公会议审议决定。

规范性文件应当由制定机关主要负责人或者经授权的负责人签署。制定机关应当规定规范性文件的施行日期及有效期。

（四）规范性文件的备案

制定机关应当自规范性文件公布之日起15个工作日内，按照下列规定将规范性文件报送备案：（一）区人民政府、市人民政府工作部门、市人民政府派出机构制定的规范性文件报市人民政府备案；（二）镇（乡）人民政府、街道办事处、区人民政府工作部门制定的规范性文件报区人民政府备案。两个或者两个以上行政机关联合制定的规范性文件，由主办的行政机关按照前款规定报送备案。规范性文件需要报送同级人民代表大会常务委员会备案的，按照相关规定执行。

（五）规范性文件的评估和清理、监督检查和责任追究

对规范性文件的评估分为实施过程中的评估和处理以及有效期届满前的评估和处理。有下列情形之一的，应当开展即时清理：（一）规范性文件涉及的领域已制定新的法律、法规、规章、国家或者本市政策的；（二）规范性文件涉及的法律、法规、规章、国家或者本市政策被修改、废止或者宣布失效的；（三）国家或者本市要求进行即时清理的其他情形。本市国家机关、人民团体、公民、法人或者其他组织可以书面向制定机关、起草部门提出规范性文件需要进行即时清理的建议。另外，本市将规范性文件制定和监督管理工作统筹纳入法治政府建设督察内容，并作为依法行政考核内容列入法治政府建设考评指标体系。

四、制定规范性文件过程中出现的常见问题及处理方式

实践中，制定机关对于规范性文件的禁止规定事项（《规定》第十二条）³、合法性审核的主要内容（《规定》二十二条）⁴等实体内容基本均能正确把握，但在合法性审核期限、施行日期、是否溯及既往、有无规定文件有效期等程序方面容易出现瑕疵和疏漏。

（一）合法性审核期限不足法定期限

《规定》第二十一条明确除由制定机关审核机构起草或者组织起草规范性文件外，报请制定的材料在审议前，应当由审核机构进行合法性审核。合法性审核期限一般不得少于5个工作日，最长不超过15个工作日，适用本规定第二十八条简化制定程序的规范性文件除外。

实践中，经常出现起草说明的落款时间与起草部门审核机构出具的合法性审核意见落款时间，两者期间少于5个工作日，而合法性审核期限一般不得少于5个工作日，最长不超过15个工作日，但由制定机关审核机构起草或者组织起草规范性文件以及适用本规定第二十八条简化制定程序的规范性文件除外。

（二）规范性文件自公布之日起未满30日即施行以及规范性文件存在溯及既往的处理方式

根据《规定》第三十九条第五项规定，规范性文件自公布之日起未满30日即施行，或者规范性文件溯及既往的，应当符合本规定的相关规定，即按照《规定》第三十七条第二款规定，“……规范性文件的制定，按照本规定第二十八条规定简化程序，自公布之日起未满30日即施行或者按照本规定第三十二条第三款⁵规定溯及既往的，还应当在备案报告中注明理由。”实践中，规范性文件的施行日期及是否存在溯及既往通常规定于规范性文件最后的“附则”中，而制定

³ 《规定》第十二条：禁止规范性文件规定下列内容：（一）增加法律、法规、规章规定之外的行政权力事项或者减少法定职责；（二）增设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；（三）增加办理行政许可事项的条件，规定出具循环证明、重复证明等内容；（四）违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务，侵犯公民人身权、财产权、劳动权等基本权利；（五）超越职权规定应当由市场调节、企业和社会自律、公民自我管理的事项；（六）违法设置排除或者限制公平竞争、干预或者影响市场主体正常生产经营活动的措施，违法设置市场准入和退出条件；（七）制约创新的事项；（八）法律、法规、规章、国家或者本市政策禁止规范性文件规定的其他事项。

⁴ 《规定》第二十二条：规范性文件的合法性审核，主要包括下列内容：（一）是否属于规范性文件；（二）制定主体是否合法；（三）是否超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章的授权范围；（四）是否与宪法、法律、法规、规章、国家或者本市政策相抵触；（五）是否违反本规定第十二条的禁止性规定；（六）是否违反规范性文件制定程序；（七）是否与相关的规范性文件存在冲突；（八）其他需要审核的内容。

⁵ 《规定》第三十二条规定：……

规范性文件不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

机关为了规范性文件尽快实施或者在实施后需要溯及既往,就规定规范性文件自公布之日起未满30日即施行或者规范性文件存在溯及既往的情形,但通常忽略了在备案报告中注明理由。

(三) 规范性文件未规定文件的有效期限

根据《规定》第三十四条,制定机关应当规定规范性文件的有效期限且规范性文件的有效期限自施行之日起一般不超过5年。本市为实施法律、法规、规章或者国家政策制定的规范性文件,有效期限需要超过5年的,制定机关应当在起草说明中载明理由,但有效期限最长不得超过10年。未明确有效期限的,其有效期限为5年。专用于废止原有的规范性文件或者停止某项制度实施等的规范性文件,不适用本条第一款、第二款的规定。规范性文件的名称冠以“暂行”“试行”的,有效期限自施行之日起不超过2年。未明确有效期限的,其有效期限为2年。

因此,实践中制定机关应当在“附则”处同时规定规范性文件的有效期限(明确起止时间)。

(四) 其他

笔者在对规范性文件审查时发现,在规范性文件中,语句、文字表达有时会出现歧义,甚至矛盾、错误。标点符号及序号编排也会出现错误。相信,随着行政机关行政水平日渐提升,前述问题自会得以改善。

五、结语

规范性文件在现代社会治理中扮演着关键角色。首先,它们作为法律框架的补充,填补了法律条文的空白,使政策实施更具操作性和针对性。其次,这些文件为政策的具体执行提供了明确的指导,确保行政管理的规范化和高效化。此外,它们通过明确各方的法律责任,增强了法律的可执行性和权威性。在促进公众参与方面,规范性文件通过公开征求意见等方式,提升了政策制定的透明度和公众的参与度。面对突发事件时,这些文件能够迅速出台应对措施,展现出灵活性和及时性。同时,它们也为政策创新提供了制度支持,正不断地推动着社会的进步和发展。律师在审查这些规范性文件时,要为行政机关制定的这些文件的合法性、合规性、合理性提供法律意见,辅助行政机关制定规范性文件的工作。律师对规范性文件进行合法性审核是确保行政行为合法合规的重要环节,对维护法治社会的稳定和发展具有积极作用。