

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】

- 业主委员会备案行为的可诉性分析 P1

【法治政府】

- 2024 年上海市法治政府建设情况报告 P5

【新法速递】

- 中华人民共和国科学技术普及法 P16
- 中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法(2025 修正) P24

【研究成果】

- 浅析政府投资方式下的资产界定问题 P36



时事热点

● 时事热点 |

业主委员会备案行为的可诉性分析

马宁 【上海君恩律师事务所】

业主委员会是物业管理区域内业主通过召开业主大会投票选举产生的自治管理组织，业委会产生后必须经行政主管部门备案登记，该备案登记行为是确认业委会合法地位的重要环节。街道办事处作为备案机关之一，常因备案材料是否符合法定条件、对备案材料的审查范围等与业主意见相悖，进而产生纠纷甚至导致诉讼。笔者结合本人在处理相关备案事宜时遇到的若干问题，依据现行法律法规试分析如下。

一、备案机关成为涉诉被告的原因

第一，街道办事处认为业主委员会的选举过程、备案材料等内容不符合法定条件，遂不予备案，但提起备案申请的业主持相反意见，要求备案机关撤销不予备案的决定，双方无法协调一致，引发纠纷；

第二，房地产开发商与业主、物业服务企业与业主、业主与业主之间在业主委员会的成立或者委员的选择等方面分歧较大，无论备案机关是否备案，都会有一部分人表示异议，要求备案机关撤销备案的决定或者不予备案的决定，虽然此种情形的实质在于房地产开发商、物业服务企业乃至业主之间存在利益冲突，但是街道办事处依然会成为纠纷的被告。

二、业主委员会备案的法律性质

街道办事处对业委会申请备案应如何进行审查，审查的要件是什么。这首先得正确认识备案的性质，然后才能确定街道办事处备案审查的法定要件，从而判断街道办事处是否尽到了法定审查职责。

业委会备案适用国务院颁布实施的《物业管理条例》，其第十六条第一款规定：“业主委员会应当自选举产生之日起 30 日内，向物业所在的区、县人民政府房地产行政主管部门和街道办事处、乡镇人民政府备案。”但是，该条对业委会备案登记的法律属性并没有作出明确规定。

上海市人大常委会通过并施行的《上海市住宅物业管理规定》第二十三条规定：“业主委员会自选举产生之日起三十日内，持下列文件向乡、镇人民政府或者街道办事处备案：（一）业主大会会议记录和会议决定；（二）业主大会议事规则；（三）管理规约；（四）专项维修资金管理规约；（五）业主委员会委员的名单、基本情况和书面承诺；（六）业主委员会委员的培训记录。

乡、镇人民政府或者街道办事处对依法选举产生的业主委员会出具业主大会、业主委员会备案证明和印章刻制证明。备案证明应当载明业主大会名称，业主委员会名称、届别、任期、负责人和办公地址。业主委员会应当依法刻制和使用印章。印章印文中应当包含业主委员会名称以及届别。”

业委会是物业管理区域内小区业主通过召开业主大会投票选举产生的自治管理组织，在备案之前，其已经产生。但从上述上海市的地方性法规等规定中，可以看到，如果小区业委会不备案登记就无法取得印章，无法开展活动，这将对业委会的相关物业活动产生实际影响。所以，房地管理部门对业委会的备案审查实际上有一定的行政许可因素，该行政行为应当属于可诉的行政行为，属于行政诉讼的受案范围，应当接受司法审查。

三、对业主委员会备案需审查的法定内容

在当前受理的业委会备案证的行政诉讼案件中，原告多为物业小区小部分业主，其提出的异议主要集中在选举过程中发生的问题，比如：选票是否实际发放到户，表决票是否系业主本人签名，选票统计是否真实，表决票不填写是否能视为同意等。在诉讼中，双方当事人往往围绕上述争议，提供大量的证据材料。一些法官在案件审理中也花费比较多的精力去组织双方当事人对这些材料进行质证，在裁判文书中对这些争议花过多的笔墨对业委会选举或表决过程的细节进行论证。其实，审案时不需要对这些证据进行认证。

《物业管理条例》第十六条仅规定：业主委员会应当自选举产生之日起 30 日内，向物业所在的区、县人民政府房地产行政主管部门和街道办事处备案。该条款并未规定备案机关的具体审查内容。

《上海市住宅物业管理规定》第二十三条第一款对申请备案需提交的材料做了较详细的规定，即：“（一）业主大会会议记录和会议决定；（二）业主大会议事规则；（三）管理规约；（四）专项维修资金管理规约；（五）业主委员会委员的名单、基本情况和书面承诺；（六）业主委员会委员的培训记录。”

由此，在本市申请业委会备案登记的，业主委员会只需向街道办事处提交以上必需的材料即可，街道办事处也应围绕上述材料反映的内容是否符合住宅物业相关规定进行具体的审核。

目前在这类诉讼中，当事人往往提交上述材料之外的其他很多材料，比如有关换届选举小组的材料。事实上，在申请备案时，业委会并未将这些材料提交给街道办事处，这些材料不是街道办事处作出具体行政行为时所依据的材料，不能作为证明业委会备案登记是否违法的证据。而这些材料本身也并不在前述法定审查要件之列，故不需要审核。

四、如何理解《上海市住宅物业管理规定》第二十三条中的“依法选举产生”

在业委会备案登记纠纷案件中，作为原告的业主往往对选举过程中的某些程序提出质疑。他们认为，根据《上海市住宅物业管理规定》第二十三条第二款规定，“乡、镇人民政府或者街道办事处对依法选举产生的业主委员会出具业主大会、业主委员会备案证明和印章刻制证明。”所以房地产管理部门只能对“依法选举产生”的业委会核发备案证。

事实上，《上海市住宅物业管理规定》第二十三条第二款所规定的“依法选举产生”，应当是指有关前述备案申请材料所涉及的内容是否符合物业管理的相关法律规定，最主要的内容就是符合有关“二分之一”、“三分之二”的强制性比例要求。

而对于其他问题，比如对换届选举小组中业主代表超过 70 岁的问题，这已超出了街道办事处依据物业管理规定进行备案的审查范围。

五、少数业主救济途径的赋予

街道办事处对业委会备案申请仅作形式要件的审查，但如果业主大会或业委会所作出的决议确实侵犯了部分业主利益的，被侵害业主仍有救济途径。

根据我国《民法典》第二百八十条的规定：“业主大会或者业主委员会的决定，对业主具有法律约束力。业主大会或者业主委员会作出的决定侵害业主合法权益的，受侵害的业主可以请求人民法院予以撤销。”根据该规定，业主对业主大会或业主委员会的决定不服，要提起民事撤销之诉必须以业主自身合法权益受侵害为条件。因此，如果有业主认为换届选举小组中的业主代表超过 70 岁侵害了业主的权益，该业主可以另行提起民事撤销之诉。

最后，对于换届改选小组的公告，在之前的诉讼已有定论，该行为并非具体行政行为，对业主的权利义务不产生实际影响，依法不属于人民法院行政诉讼的受案范围，该行为不受司法审查。

六、诉讼风险的提示

业主大会议事规则是备案时街道办事处必须审查的材料之一，该规则中关于换届改选小组业主代表的资格也是街道办事处应当审查的条款，那么风险在于对该条款的审查是实质审查还是形式审查，形式审查只是对该条款是否符合法律规定的审查，实质审查不仅审查该条款的合法性，还包含对业主代表是否符合该条款进行审查。审查标准并未有法律明确规定，分析上海法院本地的判决惯例，也各有差异，因此街道办事处作为备案机关在应对该类案件时应注意该诉讼风险仍是存在的。

法治政府

● 法治政府 |

2024 年上海市法治政府建设情况报告

2024 年，在市委、市政府的坚强领导下，全市各区、各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入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法治思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，全面落实十二届市委五次、六次全会部署，紧紧围绕国家重大战略和全市中心工作，深入推进法治政府建设各项工作，取得积极成效。

一、深入学习贯彻习近平法治思想，切实履行推进法治政府建设工作职责

（一）持续深入学习宣传贯彻习近平法治思想

市委、市政府继续发挥示范引领作用，结合开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，持续深入学习贯彻党的二十大精神 and 习近平法治思想。本市举办“学习贯彻党的二十届三中全会精神 深入践行习近平法治思想”全面依法治市工作培训班，首次面向全市开展习近平法治思想学习贯彻主题征文和习近平法治思想研究阐释成果征集评比活动，推动以党的二十大精神和习近平法治思想引领全面依法治市和法治政府建设工作不断走深走实。各级党委、政府持续做好学习宣传研究阐释习近平法治思想各项工作，将习近平法治思想、党内法规和宪法法律法规纳入党委（党组）理论学习中心组学习重点内容，并持续通过党委（党组）理论学习中心组学习（扩大）会、主题教育系列活动、专题学习会、法治双月论坛、培训班、读书班等多种形式，组织全体人员学思践悟笃行习近平法治思想，不断提升运用习近平法治思想开展法治工作的能力和水平。

（二）持续统筹加强法治政府建设

充分发挥市委依法治市办、市法治政府建设工作领导小组办公室的统筹协调作用，持续推进本市法治政府建设各项工作。形成本市 2023 年法治政府建设情况报告并向社会公开发布。制定实施 2024 年法治政府建设工作要点并做好督促指导。深入推进领导干部带头讲法、带头述法。编辑出版《法治上海建设实践（2019-2023 年）》，首次编制上海法治建设白皮书，系统总结本市法治政府建

设情况。推进落实本市推动法律科技应用和发展工作方案，探索运用大数据、人工智能、区块链等新兴技术赋能法治建设和法律服务，积极助推数字法治政府建设。

（三）切实履行推进法治政府建设第一责任人职责

市政府主要负责人认真履行推进本市法治政府建设第一责任人职责，通过召开市政府工作会议、常务会议、专题会议及专题调研等方式，及时传达学习中央、市委有关法治政府建设重要会议和重要文件精神，听取本市法治政府建设情况，研究解决重大问题。2024 年 2 月 26 日，市政府主要负责人主持召开市法治政府建设工作领导小组（扩大）会议，对法治政府建设年度重点工作作出部署、提出要求。2024 年，市政府常务会议先后听取了政府规章和地方性法规草案制订、上年度法治政府建设情况和本年度工作要点、年度立法工作计划、行政规范性文件管理、重大行政决策、政务公开、政府职能转变、政务服务、优化涉企行政检查等重点工作汇报，并审议了相关制度文件。

二、2024 年法治政府建设主要举措和成效

（一）加强国家重大战略和全市中心工作法治保障

一是加强浦东高水平改革开放法治保障。围绕落实浦东引领区建设重大任务部署，推动制定《上海市促进浦东新区商事调解规定》《上海市促进浦东新区保税维修业务发展若干规定》《上海市推进浦东新区实施建筑师负责制若干规定》《上海市促进浦东新区运用区块链赋能电子单证应用若干规定》等浦东新区法规。

二是加强临港新片区建设法治保障。全面推进临港新片区总体方案、浦东引领区建设意见、浦东新区综合改革试点实施方案等制度文件落地落实。制定实施临港新片区全国首批数据跨境场景化一般数据清单及配套操作指南。研究制定支持临港新片区深入实施提升战略推动高水平开放高质量发展方案，系统谋划新一轮发展举措。登记设立全国首家外国仲裁机构业务机构，设立首个本市劳动人事争议仲裁院属地案件受理点，设立全国首家登记制商事调解组织。

三是持续深化长三角一体化法治协作。加强立法协作，沪苏浙皖四地签订长三角三省一市司法厅（局）协同开展立法意见征求、立法调研工作的协议；研究制定关于进一步加强长三角区域行政规范性文件协作机制的若干意见。加强执法、营商环境建设等协作，协同浙江省司法厅召开 2024 年四地司法厅（局）长座谈

会，研究提出“建立长三角一体化示范区生态环境领域行政执法协助机制”“探索建立统一的长三角区域商事调解示范规则”等合作项目。协同安徽省委依法治省办召开“长三角法治化营商环境建设工作推进会”，就区域协同立法、执法协作、法律服务协作等进行研讨。不断拓展长三角“跨省通办”政务服务范围，实现公安窗口应用电子证照、长三角新生儿出生“一件事”等功能上线，并率先将“远程虚拟窗口”应用于跨省通办，通过同屏在线获得“面对面”服务体验。加强法务区建设，制定《加快推动虹桥国际中央法务区建设实施方案（2024-2026 年）》，至 2024 年底落地 151 家法律和泛法律服务机构。

四是加强法治化营商环境建设。推进世界银行新一轮营商环境评估对标改革，积极参与世界银行 BR 方法论和数据双边磋商，充分介绍本市改革经验。召开全市优化营商环境大会并发布优化营商环境 7.0 版行动方案；开展专项督查，全面推进行动方案明确的 150 项改革举措落地落实。开展《上海市优化营商环境条例》第三次修改，更加注重经营主体感受度，在规范行政检查行为、加强涉企政策制定与清理、支持公共服务设施建设、加强涉企兜底服务等方面提出新要求。着力规范涉企行政检查，印发实施《关于规范本市涉企行政检查的实施意见》，配套制发《关于在本市涉企行政检查中全面推行“检查码”的实施方案》，形成较为完备的涉企行政检查制度体系；推进“检查码”试点，至 2024 年底，本市交通、住建、应急等试点部门共使用“检查码”开展涉企行政检查 10316 次，累计检查企业 7621 家，收到执法评议 5415 条，总体满意度 99.7%。深入推行轻微违法行为依法不予行政处罚，累计对 88 万余个经营主体作出轻微不罚决定，减免罚款逾 11.7 亿元。全面推行专用信用报告替代有无违法记录证明，至 2024 年底，累计为各类主体出具专用信用报告 3.5 万余份，可替代证明逾 93.4 万份。

（二）持续推进政府职能转变

一是深化完善行政审批制度改革。强化行政许可标准化建设，全面编制完善行政许可实施规范和办事指南，制定和修订本市政务服务事项管理规范等 6 项地方标准，并将 22 项市级行政许可、行政处罚等事项下放至五个新城所在区，实现“新城事新城办”。强化行政备案事项规范管理，编制形成行政备案事项清单共计 437 项。强化行政审批告知承诺规范管理，修订行政审批告知承诺管理办法，梳理行政许可告知承诺改革事项清单，优化完善告知承诺制线上线下办理方式。

深化拓展“一业一证”改革，修订本市“一业一证”改革行业目录，将改革范围拓展至 12 个行业 39 个业态，并配套实施有关工作指引。

二是深化拓展“高效办成一件事”改革。贯彻落实国家有关工作要求，“高效办成一件事”第一批 13 项重点事项已全部落地，新生儿出生、退休、企业信息变更、企业注销登记、企业上市合法合规信息核查、水电气网联合报装等 6 个典型案例获国家推广。打造“智慧好办”政务服务 3.0 版，高频事项优化任务已完成超 300 项，实现“少填少交智能审”。制定本市优化惠企政策全流程服务实施办法，推进建设全市统一的政策精准服务平台，建立惠企政策清单、“免申即享”清单管理机制。推进人才、融资、科创、法律等企业服务事项向各区政务服务中心集中，探索通过远程虚拟窗口模式，实现部分企业事项虚拟入驻。持续推进线上人工帮办，至 2024 年底已有超 500 项高频事项开通，累计帮办超 71 万次，满意率超 95%。完善政务服务“好差评”以评促改闭环工作机制，本市政府服务“一网通办”好评率持续超 99%。

三是持续深化权责清单制度建设。全面推进权责清单动态调整，组织 49 个市级部门对照机构改革和行政执法体制改革情况，开展权责清单集中调整并汇编实施。深化拓展权责清单应用场景，推进本市行政执法事项、“一网通办”政务服务事项与权责清单有机衔接，规范权力运用，提高服务效能。稳妥推进街镇履职事项清单编制工作。

四是优化完善事中事后监管。组织开展“构建与高水平开放、高质量发展相适应的事中事后监管体系”专项调研，形成总课题调研报告、71 篇分报告及 155 个事中事后监管创新案例。制定实施本市跨部门综合监管重点行业领域清单，在 39 个重点行业领域深入推进跨部门综合监管改革。

（三）持续加强依法行政制度建设

一是扎实推进法规制度立改废工作。出台实施 2024 年度市政府立法工作计划，市政府配合市人大及其常委会出台地方性法规 20 件，立、改、废政府规章 37 件（制定 2 件、修改 15 件、废止 20 件）。持续优化市政府基层立法联系点工作，全年共 87 件次法规规章项目征求联系点意见，收到 1063 条反馈意见，采纳或部分采纳 234 条。对全市地方性法规、政府规章和行政规范性文件以及各类涉企政策文件开展评估清理。

三是加强行政规范性文件管理。2024 年，审核市政府及市政府办公厅各类文件协议 1016 件，办理市政府部门和区政府规范性文件备案审查 361 件。严格落实制定主体清单制度，修订并发布《市级行政规范性文件制定主体清单》。制定《上海市行政规范性文件工作评估指标体系》，提升规范性文件全生命周期管理水平。对全市现行有效的 2662 件规范性文件，全面开展评估清理工作。组织开展 2024 年提升全市规范性文件质量竞赛活动，提升全市法制审核工作队伍综合素质。

一是着力规范行政执法工作。召开 2024 年市委依法治市委执法协调小组会议，部署年度行政执法重点工作。深化落实行政执法公示、全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”工作。依托全市统一综合执法系统，全面开展上半年和全年行政执法效能分析评估。评选 2023 年度行政执法“十大案例”“十大提名案例”及 80 件典型案例，出版《上海行政执法典型案例汇编（2023 年）》。出台实施《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》，全面规范行政处罚、许可、征收征用、确认、给付、强制、检查 7 类行政行为裁量权基准的制定管理工作。全面深入评估街镇两批行政执法事项实施情况，推进完善基层综合执法体制。

行动计划和本市实施方案,组织开展中期评估。结合中央生态环保督察通报问题,集中开展行政执法突出问题专项整治和执法监督,抓好整改问效。深入贯彻《上海市行政执法监督办法》,制定实施 2024 年行政执法监督工作计划,充分发挥市、区两级行政执法和执法监督工作会商机制作用,强化司法所协调监督街镇执法工作的平台作用,不断健全完善市、区、街镇三级全覆盖的行政执法协调监督体系。

三是持续加大重点领域执法力度。积极回应市民、企业诉求方面,市场监管部门查处涉及垄断协议、滥用市场支配地位、行政性垄断案件 4 件;查处涉及不正当竞争案件 1125 件。应急管理部门扎实推进安全生产治本攻坚三年行动,排查各类重大事故隐患 2300 余项,电动自行车火灾发生数同比下降 54.7%;对本市 80 余家“两重点一重大”危险化学品生产经营企业开展风险评估,创新编制 16 册企业安全生产标准规范合规指引。生态环境部门组织开展严厉打击跨省固体废物非法转移、污染源监测数据及第三方环保服务机构弄虚作假等专项执法行动,扎实推进第三轮中央生态环保督察通报问题整改,全年共作出行政处罚决定 1097 件。城管执法部门持续开展街面环境、小区环境、生态环境、餐饮油烟、建筑垃圾等领域违法行为专项整治行动,查处油烟扰民案件 1520 余件、建筑垃圾违法案件 5220 余件。深化拓展跨区域执法协作方面,公安机关制定实施长三角区域警务一体化“三年行动计划”(2024-2026 年),围绕服务保障重大战略落地、维护保障区域安全等领域,重点部署开展执法。交通运输部门加强长三角区域执法协作,累计联合开展各类专项执法行动 63 次,出动执法人员 931 人次,查处案件 92 件。农业农村部门组织开展“使命”系列跨区域跨部门联合执法行动,依托长江禁捕智能管控系统有力维护长江口水域“四清四无”状态。

四是深入推进全市统一综合执法系统建设运用。制定实施本市统一综合执法系统管理暂行办法,进一步规范系统使用和管理。推进税务、消防等垂管部门对接使用系统,选取水务部门开展人工智能辅助执法试点。至 2024 年底,累计入库法律法规 2300 多部、行政执法事项 3300 多个,累计办案 105.3 万余件。

(五) 持续加强行政权力制约监督

一是深入推进政务公开工作。依法规范答复信息公开申请,2024 年全市共受理政府信息公开申请 42188 件,同比增长 23%。优化政策全流程公开,包括深

化政策集成式发布、完善“营商环境”“惠企政策”两大主题，上线涉外政策集成式发布专栏；加强政策解读，发布本市行政机关政策解读工作指南，开展解读优秀案例评选和点评；全市 1000 余条政策实现“阅办联动”，覆盖近 500 件“一网通办”高频办事项。持续深化拓展政民互动，连续第 4 年组织开展政府开放月活动，线上线下开展活动近 2000 场，参与人数 130 余万人次；加强政策制定公众参与，连续第 6 年邀请公众代表列席市政府常务会议，并向市政府专题会议延伸。加强“中国上海”门户网站建设，夯实政府网站“政策首发”的功能定位；上线“上海国际服务门户”，集成展示营商环境评价体系，提供营商服务指南 59 项，及时发布各类营商及产业文件政策解读信息 400 余条；推出 15 项高频涉外办事服务事项，提供各类服务事项信息指南 248 项。

二是深入推进重大行政决策工作。编制《2024 年度市政府重大行政决策事项目录》并连续 4 年在全国率先发布。制定《重大行政决策工作规范》，系全国首个系统性、通用性的重大行政决策地方标准。制定关于加强专家参与公共决策行为监督的实施意见，加强专家及专家库管理监督。指导运用重大行政决策基层参与点、基层立法联系点、党群服务中心等，深入听取公众意见。强化重大行政决策跟踪、指导和督查。

三是加强行政复议应诉工作。发挥化解行政争议主渠道作用。2024 年市、区两级行政复议机构共收到复议申请 38388 件，同比增长 43.5%；案前调解 15816 件，案前化解率 41.2%；受理 20496 件，审结 19510 件，其中调解结案 5865 件、案中调解率 30.1%，纠错 362 件、纠错率 1.86%。2024 年市政府通过网上申请渠道收到 2959 件申请，占市政府收案总量的 61.6%，同比增长 60%。推进行政复议工作规范化。完善复议审理机制，制定实施简易程序办案指引及规范程序适用的工作提示，试行国有土地上房屋征收补偿协议等类型行政复议案件办理指引；完善复议决定履行制度，制定试行复议决定抄告和履行监督 2 份工作指引；完善“开门复议”制度，制定实施规范权利告知工作指引、行政机关转送行政复议申请处理工作机制的意见，统一在线申请渠道告知口径。持续做好行政应诉工作。2024 年市政府为被告的行政诉讼一审案件 479 件，市司法局为被告的一审行政诉讼案件 38 件（以上案件均含市政府、市司法局作为行政复议机关作出复议决定后被诉的案件）。2024 年全市行政机关负责人出庭率 95.1%（含区司法局局长代区政

府出庭应诉数），同比上升 0.5 个百分点，连续 5 年提升。

（六）健全完善突发事件应对体制机制

一是持续完善应急管理制度与预案体系。制定城市安全风险评估规范、应急管理领域安全风险监测预警体系建设实施方案，有效加强全市重大安全风险辨识评估、监测预警和分级防控。全面评估 17 项市级专项应急预案，完成 15 项应急预案修订。

二是全面细化韧性安全城市建设架构。制定加快推进韧性安全城市建设的意见，提出全面提升城市运行功能韧性、过程韧性、系统韧性的 10 个方面要素，为积极推动公共安全治理模式向事前预防转型，提升韧性安全维持力、恢复力、发展力，增强城市韧性安全数字治理现代化新动能奠定制度基础。

三是积极推进综合应急演练工作。组织 18 支市级应急救援队伍 430 人次参与急救、水域救援、无人机救援等专业联训。开展低空应急救援场景研究，组织“沪应-2024”综合应急演练，系统检验应急预案修订、队伍建设、物资储备等各项应急准备工作成效。

（七）完善共建共治共享的社会治理新格局

一是加强矛盾纠纷多元化解工作。2024 年全市人民调解组织共受理各类纠纷 566200 件，同比增加 21.89%；调解成功 494645 件，同比增加 23.4%，调解成功率 87.36%。深化公安派出所、司法所、律师事务所“三所联动”机制，全年共排查化解纠纷 106.6 万件。优化诉调对接，会同审判机关制定实施关于进一步加强新时代诉调对接工作的若干意见，全年诉调对接共接受案件 242110 件，同比增加 22.57%；启动调解 136772 件，调解成功 82662 件。推进解纷“一件事”平台 3.0 版建设，全年共接收调解申请 14659 件，受理 10602 件，调解成功 9446 件。

二是加强法治宣传工作。开展习近平法治思想进社区活动，实现全市 6500 余个居村社区全覆盖。举办本市第三十六届宪法宣传周活动。聚焦民生热点问题、加强妇女儿童及青少年群体保护等重点领域，组织开展民法典系列宣传活动。举办第二届上海法治文化节，创新推出并圆满完成 53 项市级重点项目，举办 3158 场线上线下活动，累计参与 1032 万人次。聚焦合规经营主题，举办第八届企业

法务技能大赛，收到参赛企业案例 160 余件，合计 15600 余人次参赛。

三是深入推进公共法律服务体系建设。持续做强本市律所品牌，品牌综合型、专精型律所分别达到 5 家、15 家；全市 23 家律所设立 44 家境外业务机构，全力护航企业“走出去”。推进公证减证便民提速，制定实施公证办理提速清单、“高效办成一件事”公证事项清单，将“最多跑一次”服务项目由 200 项扩容至 217 项。统一司法鉴定机构基础管理规范，对全市鉴定机构及鉴定人开展新版执业证照规范化工作，修订完善 8 个鉴定业务类别工作指引。深入推进国际商事仲裁中心建设，开展证券期货行业仲裁试点工作，在本市仲裁机构设立证券期货专业仲裁平台；制定出台《上海市涉外商事海事临时仲裁推进办法（试行）》，构建全链条临时仲裁制度规则体系，全国首例涉外海事临时仲裁案件在沪作出裁决；制定实施《关于进一步加强能力建设 加快培育国际一流仲裁机构的行动方案》，举办第六届上海国际仲裁论坛和 2024 上海仲裁周。持续推进法律援助工作，提升不同阶段法律援助案件服务延续性，方便群众就近获得法律援助。

三、2024 年法治政府建设存在的不足

重点工作方面，包括本市法治政府建设“十四五”规划、提升行政执法质量三年行动计划实施方案尚未完成的目标任务，需对照时间节点加快推进、全面完成。探索性工作方面，如全市统一综合执法系统、“检查码”等数字法治政府建设工作任务，仍需形成更大合力协同推进。难点工作方面，如规范涉企行政检查，跨部门、跨领域监管等工作仍需进一步加大统筹协调力度；行政执法规范化、法治化水平及行政执法质效有待进一步提升；行政复议工作制度机制仍需不断完善；基层综合执法体制机制建设，以及基层领导干部和执法人员法治工作能力仍需持续提升和完善。

四、2025 年推进法治政府建设的主要安排

2025 年，本市将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，按照十二届市委五次、六次全会和市委依法治市委会议部署要求，进一步发挥市委依法治市办、市法治政府建设工作领导小组及其办公室的牵头抓总和督促推动作用，统筹推进法治政府建设各项工作创新突破、提质增效，为本市加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供更加坚实有力的法治保障。重点抓好以下几方面工作。

（一）持续深入学习贯彻习近平法治思想。坚持将习近平法治思想作为法治政府建设工作的鲜明主题和贯穿始终的突出主线，深入落实领导干部应知应会党内法规和法律法规清单制度，推动党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责走深走实，持续推动将习近平法治思想转化为本市法治政府建设的丰富实践和具体成效，不断提升政府各方面工作法治化水平。

（二）持续统筹推进法治政府建设。召开本市法治政府建设工作领导小组会议，部署落实年度法治政府建设工作任务。全面完成本市法治政府建设“十四五”规划目标任务并开展评估，推进法治政府建设“十五五”规划编制工作。深入推进数字法治政府建设。推动各地区、各部门法治政府建设均衡、协调、全面发展。

（三）持续深入转变政府职能。优化党政机构职能体系，完善权责清单制度建设，推动政府更好转职能提效能。持续深化行政审批制度改革，集成优化“一业一证”改革，实现部分行业领域事项全程网办。加快构建全方位一体化智慧监管体系，加快企业群众关心关注的重点领域场景建设，进一步拓展跨部门综合监管改革领域。持续深化“高效办成一件事”改革，优化惠企政策全流程服务，夯实线上线下智能帮办体系，持续强化“好差评”以评促改。

（四）持续打造国际一流的法治化营商环境。按照国家统一部署，开展规范涉企执法专项行动，着力整治不规范执法行为。贯彻落实国务院办公厅印发的《关于严格规范涉企行政检查的意见》，全面推进落实本市实施意见，加强检查计划备案统筹，加快全面部署应用“检查码”，推进涉企检查整体减量增效。深化包容审慎监管，加强行政裁量权基准制定、管理、实施工作指导；细化减轻处罚情形，明确具体适用标准；推进企业合规经营指南制定工作；依法拓展轻微不罚事项范围；深化证明事项告知承诺制，深化减证便民。

（五）持续推进政府立法工作。根据市人大和市政府立法工作安排，聚焦“五个中心”建设、优化营商环境、生态文明建设三大领域，围绕法规规章立项、起草、审议等关键环节，做好指导和协调，确保立法项目按时保质完成。

（六）持续提升重大行政决策和规范性文件管理法治化水平。强化重大行政决策程序制度实施，压实重大行政决策程序制度要求，进一步提升重大行政决策质量和效率。加强规范性文件的制定和监督管理，全面落实规范性文件管理各项制度，推进全市合法性审核和备案审查工作评估标准化、精细化；严格落实宏观

政策取向一致性评估、公平竞争审查、为基层减负一致性评估等要求，不断提升规范性文件合法性审核和备案审查质效。

（七）持续推进严格规范公正文明执法。持续深化完善本市行政执法、执法监督和基层综合执法体制机制。全面完成国家提升行政执法质量三年行动计划及本市实施方案目标任务。深入运用全市统一综合执法系统，实现执法案件“一网办理”。继续抓好行政执法“三项制度”贯彻落实，推进各部门执法规则标准统一；完善全市行政执法效能分析评估工作，不断提升全市行政执法规范化、法治化水平和整体质效。

（八）持续加强行政权力制约监督。优化完善政务公开机制，继续加强政策解读，推动政策解读质效普遍提升；持续深化政民互动和公众参与，丰富拓展主题式政府开放活动；优化政务公开渠道管理，加强“中国上海”“上海国际服务门户”网站建设。持续规范和加强行政复议工作，深入贯彻落实行政复议法，持续完善相关配套实施工作；强化开门复议、案前调解、案中调解，以及复议和调解对接等各项工作，持续推动行政争议实质性化解；加强诉源治理、加强行政行为合法性、合理性审查，不断提升行政复议工作质效。

新 法 速 递



● 新法速递 |

中华人民共和国科学技术普及法（2024 修订）

主席令第四十三号

《中华人民共和国科学技术普及法》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十三次会议于2024年12月25日修订通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2024年12月25日

中华人民共和国科学技术普及法

（2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过 2024年12月25日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议修订）

第一章 总 则

第一条 为了实施科教兴国战略、人才强国战略和创新驱动发展战略，全面促进科学技术普及，加强国家科学技术普及能力建设，提高公民的科学文化素质，推进实现高水平科技自立自强，推动经济发展和社会进步，根据宪法，制定本法。

第二条 本法适用于国家和社会普及科学技术知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神的活动。

开展科学技术普及（以下简称科普），应当采取公众易于接触、理解、接受、参与的方式。

第三条 坚持中国共产党对科普事业的全面领导。

开展科普，应当以人民为中心，坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，培育和弘扬创新文化，推动形成崇尚科学、追求创新的风尚，服务高质量发展，为建设科技强国奠定坚实基础。

第四条 科普是国家创新体系的重要组成部分，是实现创新发展的基础性工作。国家把科普放在与科技创新同等重要的位置，加强科普工作总体布局、统筹部署，推动科普与科技创新紧密协同，充分发挥科普在一体推进教育科技人才事业发展中的作用。

第五条 科普是公益事业，是社会主义物质文明和精神文明建设的重要内容。发展科普事业是国家的长期任务，国家推动科普全面融入经济、政治、文化、社会、生态文明建设，构建政府、社会、市场等协同推进的科普发展格局。

国家加强农村的科普工作，扶持革命老区、民族地区、边疆地区、经济欠发达地区的科普工作，建立完善跨区域科普合作和共享机制，促进铸牢中华民族共同体意识，推进乡村振兴。

第六条 科普工作应当践行社会主义核心价值观，弘扬科学精神和科学家精神，遵守科技伦理，反对和抵制伪科学。

任何组织和个人不得以科普为名从事损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的活动。

第七条 国家机关、武装力量、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织及其他组织应当开展科普工作，可以通过多种形式广泛开展科普活动。

每年 9 月为全国科普月。

公民有参与科普活动的权利。

第八条 国家保护科普组织和科普人员的合法权益，鼓励科普组织和科普人员自主开展科普活动，依法兴办科普事业。

第九条 国家支持社会力量兴办科普事业。社会力量兴办科普事业可以按照市场机制运行。

第十条 科普工作应当坚持群众性、社会性和经常性，结合实际，因地制宜，采取多种方式。

第十一条 国家实施全民科学素质行动，制定全民科学素质行动规划，引导公民培育科学和理性思维，树立科学的世界观和方法论，养成文明、健康、绿色、环保的科学生活方式，提高劳动、生产、创新创造的技能。

第十二条 国家支持和促进科普对外合作与交流。

第十三条 对在科普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。

国家鼓励社会力量依法设立科普奖项。

第二章 组织管理

第十四条 各级人民政府领导科普工作,应当将科普工作纳入国民经济和社会发展规划,为开展科普工作创造良好的环境和条件。

县级以上人民政府应当建立科普工作协调制度。

第十五条 国务院科学技术行政部门负责制定全国科普工作规划,实行政策引导,进行督促检查,加强统筹协调,推动科普工作发展。

国务院其他部门按照各自的职责分工,负责有关的科普工作。

县级以上地方人民政府科学技术行政部门及其他部门在同级人民政府领导下按照各自的职责分工,负责本地区有关的科普工作。

第十六条 行业主管部门应当结合本行业特点和实际情况,组织开展相关科普活动。

第十七条 科学技术协会是科普工作的主要社会力量,牵头实施全民科学素质行动,组织开展群众性、社会性和经常性的科普活动,加强国际科技人文交流,支持有关组织和企业事业单位开展科普活动,协助政府制定科普工作规划,为政府科普工作决策提供建议和咨询服务。

第十八条 工会、共产主义青年团、妇女联合会等群团组织应当结合各自工作对象的特点组织开展科普活动。

第三章 社会责任

第十九条 科普是全社会的共同责任。社会各界都应当组织、参加各类科普活动。

第二十条 各级各类学校及其他教育机构,应当把科普作为素质教育的重要内容,加强科学教育,提升师生科学文化素质,支持和组织师生开展多种形式的科普活动。

高等学校应当发挥科教资源优势,开设科技相关通识课程,开展科研诚信和科技伦理教育,把科普纳入社会服务职能,提供必要保障。

中小学校、特殊教育学校应当利用校内、校外资源,提高科学教育质量,完善科学教育课程和实践活动,激发学生对科学的兴趣,培养科学思维、创新意识和创新能力。

学前教育机构应当根据学前儿童年龄特点和身心发展规律,加强科学启蒙教育,培育、保护好奇心和探索意识。

第二十一条 开放大学、老年大学、老年科技大学、社区学院等应当普及卫生健康、网络通信、智能技术、应急安全等知识技能，提升老年人、残疾人等群体信息获取、识别和应用等能力。

第二十二条 科学研究和技术开发机构、高等学校应当支持和组织科学技术人员、教师开展科普活动，有条件的可以设置专职科普岗位和专门科普场所，使科普成为机构运行的重要内容，为开展科普活动提供必要的支持和保障，促进科技研发、科技成果转化与科普紧密结合。

第二十三条 科技企业应当把科普作为履行社会责任的重要内容，结合科技创新和职工技能培训面向公众开展科普活动。

鼓励企业将自身科技资源转化为科普资源，向公众开放实验室、生产线等科研、生产设施，有条件的可以设立向公众开放的科普场馆和设施。

第二十四条 自然科学和社会科学类社会团体等应当组织开展专业领域科普活动，促进科学技术的普及推广。

第二十五条 新闻出版、电影、广播电视、文化、互联网信息服务等机构和团体应当发挥各自优势做好科普宣传工作。

综合类报纸、期刊、广播电台、电视台应当开展公益科普宣传；电影、广播电视生产、发行和播映机构应当加强科普作品的制作、发行和播映；书刊出版、发行机构应当扶持科普书刊的出版、发行；综合性互联网平台应当开设科普网页或者科普专区。

鼓励组织和个人利用新兴媒体开展多种形式的科普，拓展科普渠道和手段。

第二十六条 农村基层群众性自治组织协助当地人民政府根据当地经济社会发展需要，围绕科学生产、文明健康生活，发挥农村科普组织、农村学校、基层医疗卫生机构等作用，开展科普工作，提升农民科学文化素质。

各类农村经济组织、农业科研和技术推广机构、农民教育培训机构、农村专业技术协（学）会以及科技特派员等，应当开展农民科技培训和农业科技服务，结合推广先进适用技术和科技成果转化应用向农民普及科学技术。

第二十七条 城市基层群众性自治组织协助当地人民政府利用当地科技、教育、文化、旅游、医疗卫生等资源，结合居民的生活、学习等需要开展科普活动，完善社区综合服务设施科普功能，提高科普服务质量和水平。

第二十八条 科技馆（站）、科技活动中心和其他科普教育基地，应当组织开展科普教育活动。图书馆、博物馆、文化馆、规划展览馆等文化场所应当发挥科普教育的作用。

公园、自然保护地、风景名胜区、商场、机场、车站、码头等各类公共场所以及重大基础设施的经营管理单位，应当在所辖范围内加强科普宣传。

第四章 科普活动

第二十九条 国家支持科普产品和服务研究开发，鼓励新颖、独创、科学性强的质量科普作品创作，提升科普原创能力，依法保护科普成果知识产权。

鼓励科学研究和技术开发机构、高等学校、企业等依托现有资源并根据发展需要建设科普创作中心。

第三十条 国家发展科普产业，鼓励兴办科普企业，促进科普与文化、旅游、体育、卫生健康、农业、生态环保等产业融合发展。

第三十一条 国家推动新技术、新知识在全社会各类人群中的传播与推广，鼓励各类创新主体围绕新技术、新知识开展科普，鼓励在科普中应用新技术，引导社会正确认识和使用科技成果，为科技成果应用创造良好环境。

第三十二条 国家部署实施新技术领域重大科技任务，在符合保密法律法规的前提下，可以组织开展必要的科普，增进公众理解、认同和支持。

第三十三条 国家加强自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件预防、救援、应急处置等方面的科普工作，加强应急科普资源和平台建设，完善应急科普响应机制，提升公众应急处理能力和自我保护意识。

第三十四条 国家鼓励在职业培训、农民技能培训和干部教育培训中增加科普内容，促进培育高素质产业工人和农民，提高公职人员科学履职能力。

第三十五条 组织和个人提供的科普产品和服务、发布的科普信息应当具有合法性、科学性，不得有虚假错误的内容。

第三十六条 国家加强对科普信息发布和传播的监测与评估。对传播范围广、社会危害大的虚假错误信息，科学技术或者有关主管部门应当按照职责分工及时予以澄清和纠正。

网络服务提供者发现用户传播虚假错误信息的，应当立即采取处置措施，防止信息扩散。

第三十七条 有条件的科普组织和科学技术人员应当结合自身专业特色组织、参与国际科普活动，开展国际科技人文交流，拓展国际科普合作渠道，促进优秀科普成果共享。国家支持开展青少年国际科普交流。

第三十八条 国家完善科普工作评估体系和公民科学素质监测评估体系，开展科普调查统计和公民科学素质测评，监测和评估科普事业发展成效。

第五章 科普人员

第三十九条 国家加强科普工作人员培训和交流，提升科普工作人员思想道德品质、科学文化素质和业务水平，建立专业化科普工作人员队伍。

第四十条 科学技术人员和教师应当发挥自身优势和专长，积极参与和支持科普活动。

科技领军人才和团队应当发挥表率作用，带头开展科普。

鼓励和支持老年科学技术人员积极参与科普工作。

第四十一条 国家支持有条件的高等学校、职业学校设置和完善科普相关学科和专业，培养科普专业人才。

第四十二条 国家完善科普志愿服务制度和工作体系，支持志愿者开展科普志愿服务，加强培训与监督。

第四十三条 国家健全科普人员评价、激励机制，鼓励相关单位建立符合科普特点的职称评定、绩效考核等评价制度，为科普人员提供有效激励。

第六章 保障措施

第四十四条 各级人民政府应当将科普经费列入本级预算，完善科普投入经费保障机制，逐步提高科普投入水平，保障科普工作顺利开展。

各级人民政府有关部门应当根据需要安排经费支持科普工作。

第四十五条 国家完善科普场馆和科普基地建设布局，扩大科普设施覆盖面，促进城乡科普设施均衡发展。

国家鼓励有条件的地方和组织建设综合型科普场馆和专业型科普场馆，发展数字科普场馆，推进科普信息化发展，加强与社区建设、文化设施融合发展。

省、自治区、直辖市人民政府和其他有条件的地方人民政府，应当将科普场馆、设施建设纳入国土空间规划；对现有科普场馆、设施应当加强利用、维修和改造升级。

第四十六条 各级人民政府应当对符合规划的科普场馆、设施建设给予支持，开展财政性资金资助的科普场馆运营绩效评估，保障科普场馆有效运行。

政府投资建设的科普场馆，应当配备必要的专职人员，常年向公众开放，对青少年实行免费或者优惠，并不得擅自改为他用；经费困难的，政府可以根据需要予以补贴，使其正常运行。

尚无条件建立科普场馆的地方，应当利用现有的科技、教育、文化、旅游、医疗卫生、体育、交通运输、应急等设施开展科普，并设立科普画廊、橱窗等。

第四十七条 国家建设完善开放、共享的国家科普资源库和科普资源公共服务平台，推动全社会科普资源共建共享。

利用财政性资金设立的科学研究和技术开发机构、高等学校、职业学校，有条件的应当向公众开放科技基础设施和科技资源，为公众了解、认识、参与科学研究活动提供便利。

第四十八条 国家鼓励和引导社会资金投入科普事业。国家鼓励境内外的组织和个人设立科普基金，用于资助科普事业。

第四十九条 国家鼓励境内外的组织和个人依法捐赠财产资助科普事业；对捐赠财产用于科普事业或者投资建设科普场馆、设施的，依法给予优惠。

科普组织开展科普活动、兴办科普事业，可以依法获得资助和捐赠。

第五十条 国家依法对科普事业实行税收优惠。

第五十一条 利用财政性资金设立科学技术计划项目，除涉密项目外，应当结合任务需求，合理设置科普工作任务，充分发挥社会效益。

第五十二条 科学研究和技术开发机构、学校、企业的主管部门以及科学技术等相关行政部门应当支持开展科普活动，建立有利于促进科普的评价标准和制度机制。

第五十三条 科普经费和组织、个人资助科普事业的财产，应当用于科普事业，任何组织和个人不得克扣、截留、挪用。

第七章 法律责任

第五十四条 违反本法规定，制作、发布、传播虚假错误信息，或者以科普为名损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的，由有关主管部门责令改正，

给予警告或者通报批评，没收违法所得，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第五十五条 违反本法规定，克扣、截留、挪用科普款物或者骗取科普优惠政策支持的，由有关主管部门责令限期退还相关款物；对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；情节严重的，禁止一定期限内申请科普优惠政策支持。

第五十六条 擅自将政府投资建设的科普场馆改为他用的，由有关主管部门责令限期改正；情节严重的，给予警告或者通报批评，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第五十七条 骗取科普表彰、奖励的，由授予表彰、奖励的部门或者单位撤销其所获荣誉，收回奖章、证书，追回其所获奖金等物质奖励，并由其所在单位或者有关部门依法给予处分。

第五十八条 公职人员在科普工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分。

第五十九条 违反本法规定，造成人身损害或者财产损失的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第六十条 本法自公布之日起施行。

中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法

(2025 修正)

1992 年 4 月 3 日第七届全国人民代表大会第五次会议通过根据 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 2010 年 10 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法〉的决定》第二次修正根据 2015 年 8 月 29 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉、〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉、〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法〉的决定》第三次修正根据 2025 年 3 月 11 日第十四届全国人民代表大会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法〉的决定》第四次修正

第一章 总则

第一条 为保证全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表依法行使代表的职权，履行代表的义务，发挥代表作用，根据宪法，制定本法。

第二条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表依照法律规定选举产生。

全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员，地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表每届任期五年，从每届本级人民代表大会举行第一次会议开始，到下届本级人民代表大会举行第一次会议为止。

第三条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表应当坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移走

中国特色社会主义政治发展道路，依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权，遵循民主集中制原则，参加行使国家权力。

第四条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表应当以坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度为己任，做到政治坚定、服务人民、尊崇法治、发扬民主、勤勉尽责，为各级人民代表大会及其常务委员会建设自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关而积极履职。

第五条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表应当坚持以人民为中心，践行全过程人民民主，始终同人民群众保持密切联系，忠实代表人民的利益和意志，自觉接受人民监督。

第六条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表应当忠于宪法，弘扬宪法精神，维护宪法权威，维护社会主义法制的统一和尊严，为推进全面依法治国、建设更高水平的社会主义法治国家贡献力量。

第七条 代表享有下列权利：

（一）出席本级人民代表大会会议，参加审议各项议案、报告和其他议题，发表意见；

（二）依法联名提出议案、质询案、罢免案等；

（三）提出对各方面工作的建议、批评和意见；

（四）参加本级人民代表大会的各项选举；

（五）参加本级人民代表大会的各项表决；

（六）参加本级人民代表大会闭会期间统一组织的履职活动；

（七）获得依法履职所需的信息资料和各种保障；

（八）法律规定的其他权利。

第八条 代表应当履行下列义务：

（一）模范地遵守宪法和法律，保守国家秘密，在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律的实施；

（二）按时出席本级人民代表大会会议，认真审议各项议案、报告和其他议题，发表意见，参加选举和表决，遵守会议纪律，做好会议期间的各项工作；

（三）带头宣传贯彻本级人民代表大会会议精神；

(四) 积极参加统一组织的视察、专题调研、执法检查等履职活动;

(五) 加强履职学习和调查研究, 不断提高履职能力;

(六) 与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系, 听取和反映他们的意见和要求, 努力为人民服务;

(七) 带头践行社会主义核心价值观, 铸牢中华民族共同体意识, 自觉遵守社会公德, 廉洁自律, 公道正派, 勤勉尽责;

(八) 法律规定的其他义务。

第九条 代表依照本法的规定在本级人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动, 都是执行代表职务。

国家和社会为代表执行代表职务提供保障。

代表不脱离各自的生产和工作。代表出席本级人民代表大会会议, 参加闭会期间统一组织的履职活动, 应当安排好本人的生产和工作, 优先执行代表职务。

第十条 代表受原选区选民或者原选举单位的监督。

第十一条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团应当密切同代表的联系, 丰富代表联系人民群众的内容和形式, 加强代表工作能力建设, 支持和保障代表依法履职, 充分发挥代表作用。

各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院应当加强同代表的联系, 听取代表的意见和建议, 加强和改进各方面工作。

第十二条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会设立代表工作委员会, 作为常务委员会的工作机构。

第二章 代表在本级人民代表大会会议期间的工作

第十三条 代表应当按时出席本级人民代表大会会议。代表因健康等特殊原因不能出席会议的, 应当按照规定请假。

代表在出席本级人民代表大会会议前, 应当通过多种方式听取人民群众的意见和要求, 根据安排认真研读拟提请会议审议的议案和报告, 为会议期间执行代表职务做好准备。

第十四条 县级以上的各级人民代表大会代表按照选举单位、行政区域等组成代表团。乡、民族乡、镇的人民代表大会代表根据实际需要, 可以组成代表团。

代表根据大会主席团、代表团的组织和安排，参加大会全体会议、代表团全体会议、小组会议，审议列入会议议程的各项议案、报告和其他议题。

代表可以被推选或者受邀请列席主席团会议、专门委员会会议，发表意见。

代表应当围绕会议议题发表意见，遵守议事规则。

第十五条 代表有权依照法律规定的程序向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案。议案应当有案由、案据和方案。

代表依法提出的议案，由本级人民代表大会主席团决定是否列入会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。

列入会议议程的议案，在交付大会表决前，提出议案的代表要求撤回的，经主席团同意，会议对该项议案的审议即行终止。

第十六条 全国人民代表大会代表，有权依照宪法规定的程序向全国人民代表大会提出修改宪法的议案。

第十七条 代表参加本级人民代表大会的各项选举。

全国人民代表大会代表有权对主席团提名的全国人民代表大会常务委员会组成人员的人选，中华人民共和国主席、副主席的人选，中央军事委员会主席的人选，国家监察委员会主任的人选，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的人选，全国人民代表大会各专门委员会的人选，提出意见。

县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出本级人民代表大会常务委员会的组成人员、人民政府领导人员、监察委员会主任、人民法院院长、人民检察院检察长以及上一级人民代表大会代表的人选，并有权对本级人民代表大会主席团和代表依法提出的人选提出意见。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出本级人民代表大会主席、副主席和人民政府领导人员的人选，并有权对本级人民代表大会主席团和代表依法提出的上述人员的人选提出意见。

各级人民代表大会代表有权对本级人民代表大会主席团的人选，提出意见。

代表对确定的候选人，可以投赞成票，可以投反对票，也可以投弃权票；表示反对的，可以另选他人。

第十八条 全国人民代表大会代表参加决定国务院组成人员和中央军事委员会副主席、委员的人选。

县级以上的各级人民代表大会代表参加表决通过本级人民代表大会各专门委员会组成人员的人选。

第十九条 代表在审议议案和报告时，可以向本级有关国家机关提出询问。有关国家机关应当派负责人或者负责人员回答询问。

第二十条 全国人民代表大会会议期间，一个代表团或者三十名以上的代表联名，有权书面提出对国务院和国务院各部门、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院的质询案。

县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对本级人民政府及其所属各部门、监察委员会、人民法院、人民检察院的质询案。

乡、民族乡、镇的人民代表大会有权依照法律规定的程序提出对本级人民政府的质询案。

质询案应当写明质询对象、质询的问题和内容。

质询案按照主席团的决定由受质询机关答复。提出质询案的代表半数以上对答复不满意的，可以要求受质询机关再作答复。

第二十一条 全国人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对全国人民代表大会常务委员会组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院组成人员，中央军事委员会组成人员，国家监察委员会主任，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长的罢免案。

县级以上的地方各级人民代表大会代表有权依照法律规定的程序提出对本级人民代表大会常务委员会组成人员，人民政府组成人员，监察委员会主任，人民法院院长，人民检察院检察长的罢免案。

乡、民族乡、镇的人民代表大会有权依照法律规定的程序提出对本级人民代表大会主席、副主席和人民政府领导人员的罢免案。

罢免案应当写明罢免的理由。

第二十二条 县级以上的各级人民代表大会代表有权依法提议组织关于特定问题的调查委员会。

第二十三条 代表参加本级人民代表大会表决,可以表示赞成,可以表示反对,也可以表示弃权。

第二十四条 代表有权向本级人民代表大会提出对各方面工作的建议、批评和意见。建议、批评和意见应当明确具体,注重反映实际情况和问题。

第三章 代表在本级人民代表大会闭会期间的活动

第二十五条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会组织本级人民代表大会代表开展闭会期间的活动。

县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会受上一级人民代表大会常务委员会的委托,组织本级人民代表大会选举产生的上一级人民代表大会代表开展闭会期间的活动。

乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席根据主席团的安排,组织本级人民代表大会代表开展闭会期间的活动。

第二十六条 代表在闭会期间的活动以集体活动为主,以代表小组活动为基本形式。代表可以通过多种方式听取、反映原选区选民或者原选举单位的意见和要求。

第二十七条 县级以上的各级人民代表大会代表,在本级或者下级人民代表大会常务委员会协助下,可以按照便于组织和开展活动的原则,根据地域、领域等组成代表小组。

县级以上的各级人民代表大会代表,可以参加下级人民代表大会代表的代表小组活动。

第二十八条 县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团按照就地就近的原则,定期组织和协助本行政区域内的代表开展联系人民群众的活动,听取和反映人民群众的意见和要求。

第二十九条 县级以上的各级人民代表大会代表根据本级人民代表大会常务委员会的安排,对本级或者下级国家机关和有关单位的工作进行视察。乡、民族乡、镇的人民代表大会代表根据本级人民代表大会主席团的安排,对本级人民政府和有关单位的工作进行视察。根据安排,设区的市级以上的各级人民代表大会代表也可以在本行政区域内跨原选举单位进行视察。

代表按前款规定进行视察,可以提出约见本级或者下级有关国家机关负责人。被约见的有关国家机关负责人或者由他委托的负责人员应当听取代表的建议、批评和意见。

代表可以持代表证就地进行视察。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团根据代表的要求,联系安排本级或者上级的代表持代表证就地进行视察。

第三十条 代表根据本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团的安排,围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题、重大事项,以及本级人民代表大会常务委员会重点工作,开展专题调研。根据安排,设区的市级以上的各级人民代表大会代表也可以在本行政区域内跨原选举单位开展专题调研。

第三十一条 代表参加视察、专题调研活动形成的报告,由本级人民代表大会常务委员会办事机构、工作机构或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团转交有关机关、组织。有关机关、组织对报告中提出的意见和建议的研究处理情况应当及时向代表反馈。

代表参加视察、专题调研活动时,可以向有关机关、组织提出建议、批评和意见,但不直接处理问题。

第三十二条 代表有权依照法律规定的程序提议临时召集本级人民代表大会会议。

第三十三条 县级以上的各级人民代表大会代表可以应邀列席本级人民代表大会常务委员会会议、本级人民代表大会各专门委员会会议,并可以应邀参加本级人民代表大会常务委员会、各专门委员会和常务委员会办事机构、工作机构组织的有关会议;根据安排参加本级人民代表大会常务委员会组织的执法检查、专题询问和其他活动。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表参加本级人民代表大会主席团组织的执法检查和其他活动。

第三十四条 全国人民代表大会代表,省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表可以列席原选举单位的人民代表大会会议,并可以应邀列席原选举单位的人民代表大会常务委员会会议。

县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会代表可以列席原选区所在的乡、民族乡、镇的人民代表大会会议。

第三十五条 县级以上的各级人民代表大会代表根据本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会的决定，参加关于特定问题的调查委员会。

第三十六条 代表在本级人民代表大会闭会期间，有权向本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团提出对各方面工作的建议、批评和意见。建议、批评和意见应当明确具体，注重反映实际情况和问题。

第三十七条 乡、民族乡、镇的人民代表大会代表在本级人民代表大会闭会期间，根据统一安排，开展调研等活动；组成代表小组，分工联系选民，反映人民群众的意见和要求。

第四章 代表执行职务的保障

第三十八条 代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。

第三十九条 县级以上的各级人民代表大会代表，非经本级人民代表大会主席团许可，在本级人民代表大会闭会期间，非经本级人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判。如果因为是现行犯被拘留，执行拘留的机关应当立即向该级人民代表大会主席团或者人民代表大会常务委员会报告。

对县级以上的各级人民代表大会代表，如果采取法律规定的其他限制人身自由的措施，应当经该级人民代表大会主席团或者人民代表大会常务委员会许可。

人民代表大会主席团或者常务委员会受理有关机关依照本条规定提请许可的申请，应当审查是否存在对代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决进行法律追究，或者对代表提出建议、批评和意见等其他执行职务行为打击报复的情形，并据此作出决定。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表，如果被逮捕、受刑事审判、或者被采取法律规定的其他限制人身自由的措施，执行机关应当立即报告乡、民族乡、镇的人民代表大会。

第四十条 代表在本级人民代表大会闭会期间，参加统一组织和安排的代表履职活动，代表所在单位必须给予时间保障。

第四十一条 代表依法执行代表职务，其所在单位按正常出勤对待，享受所在单位的工资和其他待遇。

无固定工资收入的代表依法执行代表职务，根据实际情况由本级财政给予适当补贴。

代表依法执行代表职务，国家根据需要给予往返的旅费和必要的物质上的便利或者补贴。

第四十二条 代表的活动经费，应当列入本级财政预算予以保障，专款专用。

第四十三条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会制定年度代表工作计划，依法统筹组织和安排代表履职活动，增强代表履职活动的计划性、组织性和规范性。

年度代表工作计划由委员长会议或者主任会议通过，向本级人民代表大会代表通报，并向社会公布。

第四十四条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会应当采取多种方式同本级人民代表大会代表保持联系，建立健全常务委员会组成人员、各专门委员会和常务委员会办事机构、工作机构联系代表的工作机制，扩大代表对立法、监督等各项工作的参与。

乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表。

第四十五条 县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会应当加强同本行政区域内的代表的联系，为代表依法履职提供必要的条件。

县级以上的各级人民代表大会常务委员会可以运用现代信息技术，建立健全代表履职网络平台，为代表依法履职、加强履职学习培训等提供便利和服务。

第四十六条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会和各级人民政府及其所属各部门、监察委员会、人民法院、人民检察院，应当及时向本级人民代表大会代表通报工作情况，提供信息资料，保障代表的知情权。

各级人民政府及其所属各部门、监察委员会、人民法院、人民检察院，根据本级人民代表大会常务委员会的统筹安排，邀请代表参与相关工作和活动，听取代表的意见和建议。

第四十七条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会应当有计划地组织代表参加履职学习培训和交流，提高代表履职能力。

代表应当学习贯彻中国共产党的理论和路线、方针、政策，熟悉宪法和人民代表大会制度，掌握履职所需的法律知识和其他专业知识。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表应当参加上级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团组织的代表履职学习培训。

第四十八条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会的办事机构和工作机构是代表执行代表职务的集体服务机构，为代表执行代表职务提供服务保障。

第四十九条 为了便于代表执行代表职务，各级人民代表大会应当为本级人民代表大会代表制发代表证。

第五十条 县级以上的各级人民代表大会专门委员会审议本级人民代表大会主席团交付的代表议案，应当与代表联系沟通，充分听取意见，并及时通报情况。

第五十一条 代表对各方面工作提出的建议、批评和意见，由本级人民代表大会常务委员会办事机构、工作机构或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团交有关机关、组织研究办理。

有关机关、组织应当认真研究办理代表建议、批评和意见，与代表联系沟通，充分听取意见，并自交办之日起三个月内答复。涉及面广、处理难度大的建议、批评和意见，应当自交办之日起六个月内答复。

代表建议、批评和意见的办理情况，由常务委员会办事机构、工作机构或者有关机关、组织向本级人民代表大会常务委员会报告，并印发下一次人民代表大会会议；或者由乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团或者有关机关、组织向乡、民族乡、镇的人民代表大会报告。代表建议、批评和意见办理情况的报告，应当予以公开。

第五十二条 县级以上的各级人民代表大会有关专门委员会和常务委员会办事机构、工作机构，乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团，应当加强对代表建议、批评和意见的督促办理。

委员长会议或者主任会议可以围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的问题，确定重点督促办理的代表建议、批评和意见。

第五十三条 少数民族代表执行代表职务时，有关部门应当在语言文字、生活习惯等方面给予必要的帮助和照顾。

第五十四条 身体残疾或者其他行动不便的代表执行代表职务时,有关部门应当根据需要给予必要的帮助和照顾。

第五十五条 一切组织和个人都必须尊重代表的权利,支持代表执行代表职务。

有义务协助代表执行代表职务而拒绝履行义务的,有关单位应当予以批评教育,直至给予处分。

阻碍代表依法执行代表职务的,根据情节,由所在单位或者有关机关给予处分,或者适用《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定给予处罚;以暴力、威胁方法阻碍代表依法执行代表职务的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

对代表依法执行代表职务进行打击报复的,由所在单位或者有关机关责令改正或者给予处分;国家工作人员进行打击报复构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

第五十六条 县级以上的各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团应当通过多种方式宣传代表依法履职、发挥作用的典型事迹,展现代表践行全过程人民民主的生动实践。

第五章 对代表的监督

第五十七条 代表应当坚定政治立场,履行政治责任,加强思想作风建设,自觉接受监督,自觉维护代表形象。

第五十八条 代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见,回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问,接受监督。

代表应当以多种方式向原选区选民或者原选举单位报告履职情况。县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团应当记录代表履职情况,定期组织本级人民代表大会代表向原选区选民或者原选举单位报告履职情况,并公示代表基本信息和履职信息。

第五十九条 代表应当正确处理从事个人职业活动与执行代表职务的关系,不得利用执行代表职务干预具体执法、司法案件,插手招标投标等经济活动或者变相从事商业活动牟取个人利益。

第六十条 选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。被提出罢免的代表有权出席罢免该代表的会议提出申辩意见,或者书面提出申辩意见。

第六十一条 代表有下列情形之一的，暂时停止执行代表职务，由代表资格审查委员会向本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会报告：

- （一）因刑事案件被羁押正在受侦查、起诉、审判的；
- （二）被依法判处管制、拘役或者有期徒刑而没有附加剥夺政治权利，正在服刑的。

前款所列情形在代表任期内消失后，恢复其执行代表职务，但代表资格终止者除外。

第六十二条 代表有下列情形之一的，其代表资格终止：

- （一）地方各级人民代表大会代表迁出或者调离本行政区域的；
- （二）辞职或者责令辞职被接受的；
- （三）未经批准两次不出席本级人民代表大会会议的；
- （四）被罢免的；
- （五）丧失中华人民共和国国籍的；
- （六）依照法律被剥夺政治权利的；
- （七）丧失行为能力的。

代表去世的，其代表资格自然终止。

第六十三条 县级以上的各级人民代表大会代表资格的终止，由代表资格审查委员会报本级人民代表大会常务委员会，由本级人民代表大会常务委员会予以公告。

乡、民族乡、镇的人民代表大会代表资格的终止，由代表资格审查委员会报本级人民代表大会，由本级人民代表大会予以公告。

第六章 附则

第六十四条 省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可以根据本法和本行政区域的实际情况，制定实施办法。

第六十五条 本法自公布之日起施行。

研究成果

● 研究成果 |

浅析政府投资方式下的资产界定问题

林锋 【北京市王玉梅律师事务所上海分所】

一、前言

政府投资，是指在中国境内使用预算安排资金开展固定资产投资建设活动，包括新建、扩建、改建及技术改造等形式。其主要目的是促进公共事业发展、完善社会基础设施、提升公共服务水平，推动经济高质量和可持续发展。

《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）将基本建设投资主体划分为“政府投资”和“企业投资”两类，并确立了“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的基本原则。

根据该原则，政府投资由政府出资、政府决策，投资收益归政府所有，相关债务由政府承担，投资风险亦由政府承担，所形成的资产产权归属政府。与之相对应，企业投资由企业根据项目情况进行决策（需经政府核准或备案），企业自筹资金投入，享有投资收益，承担债务和风险，形成的资产产权归企业所有。

对于企业使用自有资金进行投资，其资产归属较为明确。而在政府投资中，由于存在如投资补助等多种资金安排方式，部分项目在产权归属上可能产生分歧。因此，本文拟围绕政府投资的主要方式及其所形成资产的权属问题进行梳理与分析。

二、政府投资方式

（一）政府投资方式的类型

《政府投资条例》第六条第一款规定，政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主；对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。

按照《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》（发改投资规〔2020〕518号），以上四种资金安排方式的定义分别如下：

1. 直接投资，是指政府安排政府投资资金投入非经营性项目，并由政府有关机构或其指定、委托的机关、团体、事业单位等作为项目法人单位组织建设实

施的方式。

2. 资本金注入，是指政府安排政府投资资金作为经营性项目的资本金，指定政府出资人代表行使所有者权益，项目建成后政府投资形成相应国有产权的方式。

3. 投资补助，是指政府安排政府投资资金，对市场不能有效配置资源、确需支持的经营性项目，适当予以补助的方式。

4. 贷款贴息，是指政府安排政府投资资金，对使用贷款的投资项目贷款利息予以补贴的方式。

此外，《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》（发改投资规〔2020〕518号）的（十四）条明确指出：“对需要采取直接投资、资本金注入、投资补助、贷款贴息以外的资金安排方式的，另行规定。”对此，《基本建设财务规则》规定了一种补充形式，即“有偿性资助”。该类资金带有偿还义务，视为项目单位的负债，应作为债务进行管理。

（二）投资方式与投资项目之间的关系

《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》（发改投资规〔2020〕518号）对不同资金安排方式作出明确区分：凡采取直接投资或资本金注入方式的项目，属于政府投资项目，实行审批制；对企业投资项目，仅通过投资补助或贷款贴息方式予以支持的，仍认定为企业投资项目，实行核准或备案制。

对于“以项目安排的投资”，《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）指出，政府投资资金应聚焦于市场无法有效配置资源的公共领域，如：社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护与修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等，原则上应以非经营性项目为主，不支持一般经营性项目。但在确有必要的情况下，也可对部分经营性项目予以支持，主要通过资本金注入方式投入，并可视情采取投资补助、贷款贴息等方式引导带动社会资本。

基于上述政策规定，可以整理出政府投资项目与企业投资项目在不同资金安排方式下的对应关系如下表：

资金安排方式	政府投资项目	企业投资项目
直接投资	P	0
资本金注入	P	P
投资补助	○（引导性）	P
贷款贴息	○（引导性）	P

（说明：“P”表示适用，“0”表示不适用，“○”表示可用于引导但并非主要形式。）

进一步，根据项目性质（经营性或非经营性），不同资金安排方式的适用情况可整理如下：

资金安排方式	经营性项目	非经营性项目
直接投资	0	P
资本金注入	P	0
投资补助	P	○
贷款贴息	P	○

（说明：“P”表示适用，“0”表示不适用，“○”表示可在特定情形下适用，如带动社会资本的非经营性项目等。）

从上述对照可以看出，政府投资资金安排方式的选择，与项目性质（是否为经营性）和项目属性（政府投资或企业投资）之间存在紧密关联，不仅直接影响项目的审批管理方式，也决定了政府对项目是否享有产权、承担风险的范围。

三、政府投资后的资产权属问题

在实际操作中，政府投资是否形成资产、形成后资产归属如何界定，不仅需要从出资主体、项目法人、资金安排方式等维度综合判断，还应结合项目的功能定位和收益属性进行实质认定，是一个值得深入探讨的问题。

以下以中央预算内资金为例，对不同投资方式形成资产的权属归属进行初步分析：

（一）直接投资方式形成资产的权属

中央预算内直接投资，是指国家发展改革委安排中央预算内资金，用于中央本级（包括中央部门及其派出机构、垂直管理单位、所属事业单位）非经营性固定资产建设项目。

这类投资通常针对非经营性项目，如中央本级重大水利工程、公共实训基地等。该类项目建成后形成的固定资产，其权属应归政府所有。

（二）资本金注入方式形成资产的归属

资本金注入项目，是指中央预算内资金作为项目资本金，投资于经营性固定资产项目。此类项目由企业作为项目法人，实行独立核算、自负盈亏。

根据《政府投资条例》有关规定，此类投资主要面向公共领域的经营性项目，如污染治理、节能减排、重大水利工程、托育服务等，以政府投资引导社会资本投入。

中央预算内资金作为资本金注入企业后，形成的是国家出资形成的股权资产，归政府所有，由政府出资人代表（通常为国有资产管理部門、事业单位、国有或国有控股企业）持有和管理。

（三）投资补助方式形成的资产权属

投资补助，是指国家发展改革委对符合条件的地方政府投资项目和企业投资项目给予的投资资金补助。根据《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》第三条第三款的规定，投资补助是无偿投入。但是，无偿投入并不意味着就不能形成相应的资产。

根据《基本建设财务规则》第十四条第二款的规定：属于投资补助的，国家拨款时对权属有规定的，按照规定执行；无规定的，由项目投资者享有。

据此，投资补助形成资产的权属分为两类：如有明确权属规定的，按规定执行；无规定的，则归属于项目投资方。

（四）贷款贴息方式形成的资产权属

贷款贴息是指国家发展改革委对使用中长期贷款的项目，给予贷款利息补贴。根据相关管理办法，该贴息资金属于无偿投入，主要通过以下两种方式实施：（1）财政直接向企业拨付贴息资金；（2）财政向贷款银行拨付，再由银行以优惠利率向企业贷款。

无论采用哪种方式，贴息本质上是对项目成本或财务费用的冲减。根据《基本建设财务规则》第十四条第三款，并参考已废止的《基本建设贷款中央财政贴息资金管理办法》的规定，贴息按照如下方式处理：建设期间的贴息冲减项目成本；项目竣工后的贴息冲减财务费用。

因此，贷款贴息虽为财政支持，但不会形成资产，不涉及资产归属问题。

（五）其他

《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》（发改投资规〔2020〕518号）第十四条指出，除上述四种主要方式外，若需采用其他资金安排方式，将另行规定。比如，《基本建设财务规则》第十四条第二款规定：项目单位取得的财政资金，“属于有偿性资助的，作为项目负债管理。”

所谓有偿性资助，是指财政资金带有使用条件，需按约定方式偿还，其性质类似债务。这类资助形成的是债权性资产，政府对受资助单位具有债权，应纳入债权管理。

四、政府投资资产权属界定中的现实问题与建议

（一）问题

尽管相关政策文件对政府投资资金的使用方式及资产归属作出了基本规定，但在具体实践中，政府投资形成资产的权属界定仍面临不少现实难题，主要体现在以下几个方面：

1. 资产权属界定标准不够统一

目前，不同类型的政府投资项目所采用的资金安排方式复杂多样，尤其在采用投资补助、贷款贴息等“引导型”资金支持方式时，由于政府不直接持股、不设立项目法人，导致资产归属不明、账务处理不一致的情况或有发生。有的项目建设单位将政府补助视为资本性投入，确认为国有资产；也有单位将其作为收入冲减成本，造成产权登记与实际归属不符，并形成纠纷导致诉讼。

2. 混合投资项目产权关系模糊

在实践中，政府与企业共同出资的混合投资项目日益增多，尤其是在采用PPP、政府与社会资本合作等新型投融资模式中，资产产权、运营权、收益权往往未能在立项阶段明晰划分。一旦项目进入运营或资产移交阶段，便容易引发产权争议和管理责任扯皮问题，增加政府治理成本和法律风险。

3. 项目管理与资产管理脱节

部分政府投资项目在立项和建设环节重审批轻管理，未将资产权属界定纳入项目全过程管理之中，缺乏对政府投入形成资产的全流程登记、监管和绩效评估，

导致“建而不管”“建而不清”的现象。尤其在基层，部分单位对资产界定政策理解不到位，操作中依赖经验判断，影响了资产的规范管理和有效利用。

（二）建议

针对上述问题，在明确政府投资资金使用方向的同时，还需同步强化项目全过程管理和产权界定机制。特别是对于以投资补助、贷款贴息方式支持的经营性项目，虽然政府可能未取得资产所有权，但其资金安排仍具有政策导向性和引导性，相关制度设计应确保政府投入获得合理回报或实现既定公共政策目标，避免资金“投入不见效”或“责任界限不清”的现象发生。

未来，随着政府投资项目管理日趋规范和精细化，建议进一步推动以下几方面的制度完善：一是建立健全政府投资项目的资产管理与收益评估制度，提高资金使用绩效；二是完善政府与企业在混合出资项目中的产权约定机制，明晰各方权利义务；三是探索构建多元化投入机制与协同监管体系，提升公共投资的引导效能和风险防控能力。