

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)
王勇
陆煜雯

执行编辑：
(按姓氏拼音)
孙永亮

编辑助理：
(按姓氏拼音)
陆丽蓉
吴悦蕾

【时事热点】

- 法律“留白”处理，顾问破局时——基于 G60 科创走廊土地转型与行政裁量冲突的实证研究报告 P1

【法治政府】

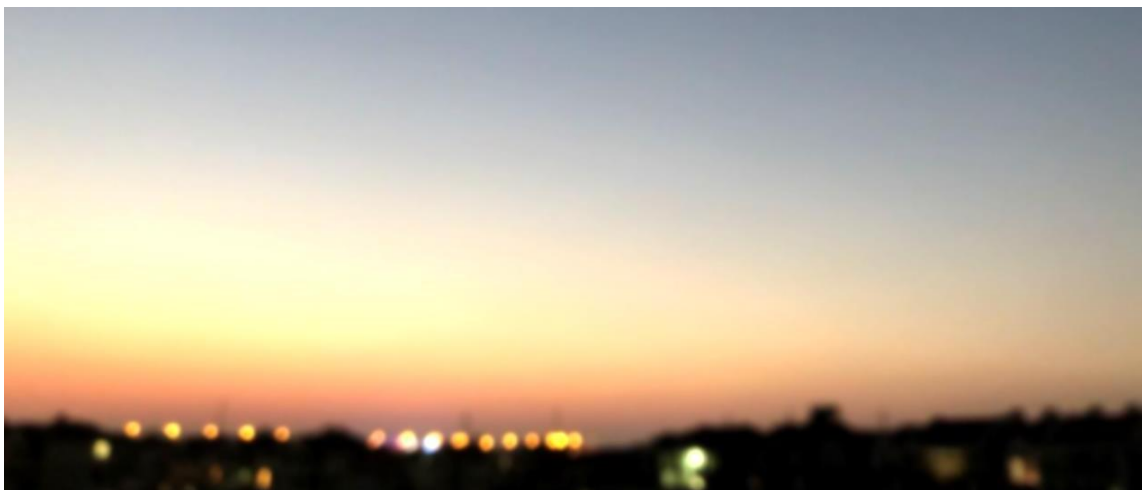
- 梅陇镇 2025 年政府工作报告 P9

【新法速递】

- 最高人民法院 最高人民检察院 公安部关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件若干问题的意见 P19
- 最高人民法院关于审理预付式消费民事纠纷案件适用法律若干问题的解释 P22

【研究成果】

- 工伤案件违法分包问题实务指引 P28



时事热点



● 时事热点 |

法律“留白”处，顾问破局时

— 基于 G60 科创走廊土地转型与行政裁量冲突的实证研究报告

王勇 【上海市凌云永然律师事务所】

各位领导、各位同仁：大家好！

感谢专委会给我这个发言的机会，我今天汇报的题目是《法律“留白”处，顾问破局时》，主要从两个典型案例入手，抛砖引玉，供大家集思广益，如何抓住机遇，跟进政策红利，发挥政府法律顾问功能和作用。

因为时间紧迫，不到之处，还请多多包涵。

一个是 30 亩集体土地“困在政策里”，转型科创园区进退维谷；另一个是某生物科技企业因同一行为遭两地“叠加执法”，开出高达 330 万元的罚单——G60 科创走廊的制度堵点，正是政府法律顾问的破局战场。

我想说的是：在长三角一体化背景下，法律规则的“留白”地带，正成为企业最大的风险、政府最大的烦恼，也是律师最大的机会。

一、G60 科创走廊的兴起、发展与法律服务的必要性

G60 科创走廊，作为长三角一体化发展战略中的重要一环，自其诞生之日起，便承载着推动区域科技创新、产业升级和经济社会高质量发展的历史使命。这条走廊以 G60 高速公路为轴线，连接了上海、嘉兴、杭州、金华、苏州、湖州、宣城、芜湖、合肥等 9 个城市，以及若干沿线重要节点城市，形成了一个跨越多省、多地的区域创新共同体。

（一）G60 科创走廊的产生与发展轨迹

起源与初衷

G60 科创走廊的起源可以追溯到 2016 年，当时，上海市松江区率先提出打造 G60 上海松江科创走廊的构想，旨在依托 G60 高速公路的交通优势，整合沿线城市的科技资源，促进区域科技创新和产业升级。这一构想很快得到了沿线城市的积极响应和支持，逐渐形成了跨区域的合作机制。

政策推动与合作深化

随着长三角一体化发展战略的深入实施，G60 科创走廊的建设被纳入了更高层次的区域发展规划。国家层面和地方政府相继出台了一系列政策措施，支持 G60 科创走廊的发展。沿线城市也加强了合作与交流，共同推动科技创新、产业升级和人才流动。

成果与影响

经过几年的发展，G60 科创走廊已经取得了显著的成果。沿线城市的科技创新能力显著提升，新兴产业蓬勃发展，创新要素加速集聚。同时，G60 科创走廊也成为了区域经济发展的重要引擎，带动了沿线城市的经济增长和社会进步。

（二）法律服务的必要性

在 G60 科创走廊的快速发展过程中，法律服务发挥着至关重要的作用。这主要体现在以下几个方面：

政策法律支持

G60 科创走廊的建设涉及多个城市、多个领域和多个层面的政策协调与法律衔接。律师作为专业的法律服务提供者，能够深入研究和解读相关政策法律，为政府和企业提供政策法律咨询和解读服务，确保各项政策法律的顺利实施和有效衔接。

随着科技创新和产业升级的加速推进，G60 科创走廊内的企业面临着越来越多的知识产权问题。律师在知识产权保护、侵权纠纷处理等方面具有丰富的经验和专业知识，能够为企业提供全方位的知识产权法律服务，保障企业的合法权益。

合同法律服务

在 G60 科创走廊的合作过程中，企业之间、企业与政府之间的合作日益频繁，合同成为合作的重要载体。律师能够协助企业起草、审查、修改各类合同，确保合同的合法性、有效性和公平性，降低合作风险。

纠纷解决与争议处理

在合作过程中，难免会出现各种纠纷和争议。律师作为独立的第三方，能够客观、公正地处理各类纠纷和争议，提供法律意见和解决方案，维护各方的合法权益，促进合作的顺利进行。

推动法治建设

G60 科创走廊的建设不仅需要经济的快速发展,更需要法治的坚实保障。律师作为法治建设的重要力量,能够积极参与法治宣传、法律培训和法律援助等工作,推动沿线城市的法治建设,为 G60 科创走廊的长期发展提供坚实的法治基础。

促进跨区域合作

G60 科创走廊涉及多个省份和城市,跨区域合作成为常态。律师作为专业的法律服务提供者,能够跨越地域界限,提供跨区域的法律服务,促进沿线城市的合作与交流,推动 G60 科创走廊的协同发展。

应对国际挑战

随着全球化的深入发展,G60 科创走廊内的企业也面临着越来越多的国际挑战。律师能够为企业提供国际法律咨询和法律服务,帮助企业应对国际贸易、投资、知识产权等方面的国际挑战,提升企业的国际竞争力。

综上所述,法律服务在 G60 科创走廊的发展过程中具有不可替代的作用。律师作为专业的法律服务提供者,应当紧跟 G60 科创走廊的发展步伐,不断提升自身的专业素养和服务能力,为政府和企业提供更加优质、高效的法律服务,推动 G60 科创走廊的持续发展与繁荣。

(三) 基础性法律服务在 G60 科创走廊中的实践案例

政策法律咨询与解读

某科技企业在 G60 科创走廊内投资建设新项目,但对当地的政策法律环境不了解。律师团队为企业提供了全面的政策法律咨询和解读服务,帮助企业了解了当地的投资环境、税收优惠、土地政策等相关政策法律,为企业决策提供了有力支持。

知识产权保护

一家生物医药企业在研发过程中遭遇了知识产权侵权问题。律师团队迅速介入,协助企业收集证据、起诉侵权方,并成功维护了企业的知识产权权益。这一案例不仅彰显了律师在知识产权保护方面的专业能力,也提高了企业对知识产权保护的重视程度。

合同法律服务

某企业与政府签订了一项合作协议，但在合同履行过程中出现了争议。律师团队协助企业起草、审查了合同文本，并在争议处理过程中提供了法律意见和解决方案，最终促成了合同的顺利履行，维护了企业的合法权益。

跨区域合作法律服务

一家上海的企业计划在 G60 科创走廊内的其他城市设立分公司。律师团队为企业提供了跨区域的法律服务，包括市场调研、政策法律咨询、合同起草与审查等，成功帮助企业完成了跨区域的扩张计划。

这些实践案例充分说明了法律服务在 G60 科创走廊发展中的重要作用。律师作为专业的法律服务提供者，应当不断适应 G60 科创走廊的发展需求，拓展服务领域和创新服务模式，为政府和企业提供更加全面、专业、高效的法律服务。

（四）未来展望与建议

随着 G60 科创走廊的不断发展壮大，法律服务的需求也将持续增长。为了更好地满足这一需求，提出以下建议：

加强律师队伍建设

应当加强律师队伍的建设和培养，提高律师的专业素养和服务能力。通过加强培训、交流和实践锻炼等方式，培养一批熟悉 G60 科创走廊发展需求和政策法律的律师人才。

拓展法律服务领域

律师应当不断拓展法律服务领域，从传统的诉讼、非诉讼业务向更广泛的领域延伸。例如，可以积极参与科技创新、产业升级、人才引进等方面的法律服务，为 G60 科创走廊的发展提供全方位的法律支持。

创新法律服务模式

应当创新法律服务模式，运用互联网、大数据等现代信息技术手段，提高法律服务的效率和质量。例如，可以建立在线法律服务平台，为企业提供便捷、高效的法律咨询和服务。

加强跨区域合作与交流

G60 科创走廊涉及多个省份和城市，律师应当加强跨区域合作与交流，共同推动法律服务的发展。可以通过建立律师联盟、开展合作项目等方式，加强沿线城市律师之间的合作与交流，实现资源共享和优势互补。

积极参与法治建设

律师作为法治建设的重要力量，应当积极参与 G60 科创走廊的法治建设工作。可以通过参与立法、执法、司法等活动，推动沿线城市的法治建设进程，为 G60 科创走廊的长期发展提供坚实的法治保障。

总之，法律服务在 G60 科创走廊的发展过程中具有不可替代的作用。律师应当紧跟 G60 科创走廊的发展步伐，不断提升自身的专业素养和服务能力，为政府和企业提供更加优质、高效的法律服务，推动 G60 科创走廊的持续发展与繁荣。

二、典型案例剖析：政府法律顾问专委会破局之机

案例 1：集体土地的“三国杀”——九亭镇 30 亩科创用地困局及破局办法 (背景说明)

这块地位于松江九亭镇，属于村集体工业用地，原先是一家服装厂。2019 年，区政府计划引入一家生物医药企业，建研发中心。但问题来了：

(冲突升级)

1. 村民代表大会要求“入地入股分红”，引用《土地管理法》第 63 条，拒绝政府征收；

2. 企业要产权清晰，要求“带方案招拍挂”，不肯和村集体直接签约；但村集体要求前置签订《合作开发协议》绑定产业导入承诺；

3. 杭州同期抛出政策，“集体土地直接入市”，企业扬言“不突破就搬走”。倒逼松江突破现有政策。

(法律困境)

上海政策卡死：集体土地入市必须“先征收、后出让”，而九亭镇不属于临港等试点区域；

村集体自行招商无效：因违反“土地一级开发垄断”原则，资规局直接否了《合作意向书》；

企业威胁撤离：G60 内部的政策不平衡，让地方政府陷入被动。

(律师的关键角色)

这时，政府法律顾问介入，通过多方努力做了三件事：

政策突破：推动松江区出台《集体土地转型操作指引》，首创“作价入股+政府代持”模式，让村民持股但不影响企业产权。¹

合同架构：设计“双合同”——企业与政府签《土地租赁合同》，与村集体签《产业服务协议》，完全规避土地关系无效风险；

动态对赌：约定企业若未达标税收，村集体可强制回购土地，确保长期平衡。

结果：这个地块最终成功转型为科创园区，村民获得可持续分红，企业节省40%拿地成本。

这个案例告诉我们：当法律滞后时，律师可以成为“规则设计师”，而不仅是“风险提示者”

案例 2：执法的“双城记”——一家企业为何被罚两次？

（背景说明）

一家生物医药企业，注册在上海松江 G60 科创云廊园区，但生产基地在浙江嘉兴。2023 年 3 月，因废水处理系统故障，导致 COD（化学需氧量）超标排放 48 小时。上海松江监测站与嘉兴南湖监测站同步发现数据异常。

两地处罚决定对比

维度	上海松江区生态环境局	浙江嘉兴市综合执法局
检测值	COD 浓度 128mg/L（超标2.56 倍）	COD 浓度 142mg/L（超标 2.84 倍）
裁量依据	《上海市环境保护条例》第 45 条	《浙江省生态环境行政处罚裁量基准规定》第 8 条
处罚类型	按日计罚（超标排放持续 2 天）	按违法所得倍数处罚
罚金计算	首日 10 万元+次日 20 万元（累计 30 万元）	以企业近三月嘉兴厂区利润均值 100 万元的 3 倍处罚（300 万元）
整改要求	15 日内完成设备升级（附第三方验收报告）	立即停产整顿（未明确复产时间节点）

¹目前松江区已经有规范性法律文件：《上海市松江区农村集体经营性建设用地入市管理办法》，该办法自 2024 年 2 月 8 日起施行；松江入选国家自然资源部 2024 年农村集体经营性建设用地入市（“农地入市”）典型示范案例，松江是上海唯一一家。

(冲突爆发)

上海松江环保局：按《上海市环境保护条例》罚 30 万；

浙江嘉兴执法局：按《浙江省裁量基准》罚 300 万；

企业崩溃：330 万罚款，相当于嘉兴厂区年利润的 110%！

(法律冲突点)

管辖权打架：上海主张“注册地管辖”，浙江坚持“行为发生地管辖”；

裁量失衡：同一行为，两地处罚相差 10 倍；

企业绝望：若双重处罚成立，直接倒闭。

最终在律师参与下，通过听证程序达成最终解决方案：

法律依据：援引《长三角环境执法裁量规则》第 6 条——“优先适用更严标准，但避免重复处罚”；

程序创新：推动两地组建联合工作组，确认以上海处罚为主，浙江改为限期整改（罚款降至 50 万）；

长效机制：建立数据互认，后续 6 个月免除重复检查。

结果：企业实际成本是支付罚金+整改费用总计 120 万元（较原处罚降低 64%），G60 后续出台“超标数据首接责任制”，避免类似冲突。

这个案例证明：跨区域冲突的解法不是“谁对谁错”，而是如何找到“最大公约数”。律师作为独立第三方恰恰承担了这样的角色功能。

三、总结建议：以法破壁，护航创新

我们曾组建团队，开发针对县市级政府的法律服务产品，并为数十家政府提供了阳光征收搬迁全过程的专项法律服务。正是利用拆迁条例和征收条例转变过程中的法律认知空白为契机，我们打造了切实可行配套的系列法律服务产品工具包，为政府机构提供智库，有效快速化解矛盾，依法提高政绩出谋划策、保驾护航。当然，这也得益于机缘巧合，当时恰逢最高院行政庭负责拆迁条例司法解释起草的王法官，我们迅速组建了专业团队，取得了显著的经济和社会效益。

政府法律服务总有共通之处。因此，我认为 G60 涉及 9+X 个城市，在整个惊喜下行，G60 科创走廊在利好政策的指引下，经济如火如荼发展起来的同时，法律往往又滞后于政策变化，G60 科创走廊又横跨多省多地多个城市，法律留白的空间和时间将是长期的而非短期，这恰恰为政府法律顾问律师提供了广阔的机遇。

针对今天报告的两个领域，政府法律顾问专委会能否通过积极联系，做好以下几方面工作：

工具创新：开发“集体土地转型合规性 AI 评估系统”，一键比对 G60 九城市 政策红线（如容积率上限、产业负面清单）。

角色升级：法律顾问应从“风险提示者”转为“交易架构师”，主导设计“法律+ 财务+产业”复合型解决方案。

区域协作：通过长三角律师协会推动集体土地纠纷“异地联调机制”，避免管辖权争夺。

针对 跨区域环保处罚听证程序 和 企业行政复议策略 的建议

听证程序：推动 G60 城市联合制定《跨区域听证操作规程》²，明确“主罚机关主导、关联机关列席”原则；

复议协调：建议专委会建立“典型案例预判机制”，提前向企业发布《跨区域处罚风险警示清单》。

再次感谢各位与会同仁的聆听！如果大家有这方面的案例可邀请我参加讨论。

初次汇报难免疏漏，恳请大家不吝指正。

最后，祝我们专委会在洪亮主任的引领下，一路向前。相信在全体同仁的协力下，我们定能“以法破壁，护航创新”，为 G60 建设交出更亮眼的答卷！

² 比如管辖权争议：《行政处罚法》第二十五条“两个以上行政机关都有管辖权的，由最先立案的行政机关 管辖。对管辖发生争议的，应当协商解决，协商不成的，报请共同的上一级行政机关指定管辖；也可以直接由共同的上一级行政机关指定管辖。”在长三角一体化语境下如何确定共同上级？专委会可以提出方案供 政府机关研究决策。

法治政府



● 法治政府 |

梅陇镇 2025 年政府工作报告

上海市闵行区梅陇镇人民政府 发布时间：2025 年 1 月 24 日

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、二十届二中全会和全会精神，坚决贯彻落实区委、区政府的决策部署，在镇党委的坚强领导下，在镇人大的监督支持下，在全镇广大干部群众的共同努力下，坚持稳中求进工作总基调，积极践行新发展理念，全面实施“北更、中增、南争”的发展路径，落实镇五届三次党代会精神和六届五次人代会部署的发展任务，较好完成了既定目标和各项任务。

2024 年全镇经济运行稳中有进，全年实现地区生产总值 183.7 亿元，同比增长 1.5%；完成财政总收入 51 亿元，同比增长 13.1%；区级财政收入 19.3 亿元，同比增长 17.1%。规上工业总产值完成 125.8 亿元，全社会固定资产投资 92.0 亿元。全年新引进内资企业 1200 户，新增注册资金 23.3 亿元；新引进外资企业 30 户，吸收合同外资 1.3 亿美元，到位外资 2300 万美元。

一年来，主要做了以下工作：

一、挖潜能、稳增长，释放发展活力

硬核产业集聚提升。坚持“引进来”与“走出去”并举，全力以赴招大引强，赴杭州、深圳、广东等地开展招商考察，蜜丝婷、静丹网络、北建华清、中牧粮油、纽瑞滋食品等一批重点企业落地梅陇。成立汽车产业集群，吸引百余家汽车产业相关企业集聚。大力发展总部经济，新增一家外资研发中心。持续强化企业科技创新主体地位，促进中小企业专精特新发展和科技成果转移转化，全年新增“专精特新”企业 122 家，科创主体梯度发展显著，科技型中小企业入库 151 家，高新技术企业总量达 431 家，9 家企业申报闵行区小巨人，认定高新技术成果转化项目 6 项。紧盯国家未来产业发展趋势，打造一批智能制造示范工厂和

应用场景，推动 47 家企业数字化转型。完成全国第五次经济普查，顺利通过国家、市、区级质量验收。

消费市场有效激活。召开 2024 年企业家联谊会暨营商环境大会，落实重点企业“服务包”制度。积极组织伟巴斯特、澳乐维他等企业参加进博会。培育新型商业综合体，上海力波九坊 4 月 30 日开业，积极承办闵行区“五五购物节”、江南吃货节等系列活动。鼓励汽车、商贸企业加大促消费力度，积极开展家电百货及美食、汽车嘉年华等大型促销活动，拉动消费逆势上扬，完成限上商品销售总额 505.4 亿元，规上服务业营收完成 116. 亿元，规上服务业营收 79.5 亿元。支持百联南方、锦江乐园等企业提档升级。依托“陇商空间”平台资源，推进第一批“陇上好品牌”建设，打造龙华素斋、大塚食品、避风塘、悠纯牛奶等 20 余个梅陇本土文创“联名款”，形成品牌聚集效应，提升企业知名度和影响力。

乡村振兴蓬勃发展。深入实施乡村建设行动，完成 66 户上楼农户进户工作。全面优化农村人居环境，提升农村基础设施和公共服务供给水平，开展“美丽庭院”创建活动。严格落实粮食安全责任制，规范土地流转程序，制定加强农业用地管理和使用的指导意见，守牢耕地保护红线，全年完成蔬菜生产播种面积 544 亩次，产量达 807 吨。完成《梅陇镇集资委审核集体经济组织重大事项的实施办法》，加强集体三资监管，召开集资委会议 16 次，提交会议审核材料 282 件。完成重大审批事项 289 件、集体招租事项 954 件、“村购镇管”项目 142 件和各类备案事项 24 件。深化对口支援与合作交流，通过结对帮扶云南省保山市施甸县、安徽省淮南市寿县等地，巩固拓展脱贫攻坚成果，实现乡村振兴有效衔接。

二、重统筹、促转型，提升发展品质

集中力量推进转型项目。漕河泾梅陇科技绿洲一期项目（原梅陇华鑫天地产业园）整体竣工；大塚食品提容改扩建项目已竣工；钦驰项目处于地下工程施工阶段。加强规划引领，优化空间布局，完成澳辉集团总部基地和氢枫能源全球研发总部 2 个项目的规划调整工作；重点推进曹中地块智造空间项目，已完成合作框架协议签订，规划调整待市局批复。整合地区资源承载，梅富路东、西侧商品房地块总计 129 亩土地出让，出让金额达 80.5 亿。持续推进梅陇新中心、水星家纺等项目土地出让前期净地及方案对接工作。全年完成“198”工业用地减量化立项 59.5 亩，验收 63.3 亩。

不断完善城市基础设施。积极配合推进轨交 19、23 号线、漕宝路快速化改造、复旦实验初中新建工程等 5 个市、区重大工程项目建设。沪杭客专上海南联络线、机场联络线正式通车，银都路越江隧道基本建成。银香苑、景香苑 2832 套动迁安置房实现交付。城市“微改造”成效明显，顺利完成梅陇二村 141-191 号老旧小区提升改造，既有住宅增设电梯 13 台。积极推进普旺路、莘朱东路等 5 条住宅配套道路建设及梅陇西路等 8 条道路的前期手续办理。曙东路、务本路等 4 条道路竣工通车。城市持续增绿提质，高质量完成莲花南路银都路西北侧绿地口袋公园、淀浦河南岸（梅陇西路-莲花河畔景苑）绿地建设。完成曹建路 220 弄积水点改造工程。

持续改善生态环境质量。全面整改完成 23 件中央生态环保督察反馈问题。空气质量持续向好，开展重点行业 VOCs 综合治理工作，完成 30 家企业秋冬季管控方案编制、21 家管控、165 家碳污融合清单编制、142 家重污染应急减排工作；15 个空气微站点投入使用，监测数据同步纳入道路扬尘专项治理工作，共开展联合执法 27 次、检查工地 172 次、重点路段 82 次。雨污分流高效推进，完成入河排污口 32 个问题排口销项工作，开展雨污混接及外水入侵排查溯源，古美西路 316 弄、420 弄小区雨污分流改造完成竣工验收。全面贯彻河湖长制工作，开展巡林巡绿 321 次，镇级河长巡河 157 次，村级巡河 3100 余次，镇域内达到三类水及以上标准的河道占比已超 80%。

三、防风险、护平安，稳定社会大局

高标准夯实网格治理根基。持续深化“一网统管”实战实效，对街面区域进行视频巡查和指挥处置，全年巡屏立案共发现问题 491 件。对重点路段户外设施全覆盖纳管及整治，拆除隐患店招 7 处，临时广告设施 40 余处。推进解决背街小巷脏乱、共享单车管理、渣土车乱停放等治理难题，开展龙吴路周边区域道路整治提升专项行动。完成 24 座环卫公厕适老适幼化改造。对 27 条路段 1348 个停车泊位实施智能化改造，规范道路停车场管理。深入推进垃圾分类“百日攻坚”专项行动，关停 3 处存在环保管理缺陷的湿垃圾就地处置设备，优化提升景洪路等 3 处中转处置端，打造 71 个生活垃圾分类精品小区。

高质量推进平安建设。全面贯彻总体国家安全观，扎实开展安全隐患“清障拔点”整治行动，生产安全、农村自建房、建筑工地、消防安全等工作常抓常严，加强有限空间作业、厂房仓库、危险化学品、人员密集场所等重点领域的安全监

管，全年安全事故数和死亡人数实现双下降。有力有效做好防汛防台及低温雨雪冰冻等自然灾害防治工作。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入推进信访工作法治化，信访总量同比下降 38.75%，信访事项同比下降 26.58%，历史积案化解率达 93%。深化平安矩阵建设，建设 7 个网格平安客厅，开展重大风险矛盾纠纷排查化解工作，试点开展非警务类 110 分流处置。

构建社区多元共治格局。积极探索社区治理创新模式，依托智慧家园平台建设，在 24 个住宅小区接入楼道堆物、烟感等智能端口，以数字赋能来提升小区物业治理水平。加强业委会物业工作指导，完善小区重大事项表决预警机制，落实物业公司满意度测评，制定重点矛盾（集中投诉）小区化解工作方案；加强小区维修资金监管，共巡查维修工程 733 个，整改问题 115 个；为 5 万元以下项目提供审价，送审金额 992.45 万元，核减 478 万元，节省金额达 48.1%。开展共有产权房、廉租房全覆盖排摸整治工作。打造居民区党群服务站 26 个，依托“美好社区”治理学院，扎实开展“头雁工程”“陇青计划”，提升社区工作者能力。

四、办实事、解民忧，增进民生福祉

社会保障全面兜牢。积极落实就（创）业政策，加强基层就业服务体系建设，打造 3 个 15 分钟就业服务站，开展近 20 场专题活动。举办线上线下招聘会 5 场、面试会 40 场，失业人员实现再就业人数 1315 人。稳步推进根治欠薪工作，全国欠薪平台共受理非工程领域案件 348 起，解决 333 起，完成 73 个工程项目的催缴、续缴，完成率 100%。新增一处城市建设者管理者之家，提供床位 500 个，增设共享书屋、厨房、淋浴房、洗衣房等公共设施。社会救助精准透明，发放低保、支内回沪、重残无业等各类补助金 6289.52 万元。为 18 户困难重度残疾人家庭实施无障碍改造。规范殡葬行业管理，制定完善梅陇镇公益性墓地管理制度，完成普安园集中收费和信息完善工作。加大退役军人服务保障力度，引导退役军人深度参与社区治理，培育选树先进典型 2 人。

公共服务逐步提升。教育质量再创新高，初中学业水平综合成绩提升显著；完成 3 所公办幼儿园高质量园创建及 2 所民办三级幼儿园转型工作。引进优质教育资源，曹行小学更名闵行区第三实验小学。持续做亮学区“中医药”传统文化教育品牌，推动示范性学区创建工作，组织举办学区学术节、科技节、体育嘉年华等活动。落实第六轮公共卫生三年行动计划，全覆盖开展学龄前儿童口腔健康教育，学龄儿童近视防控综合干预，为退休妇女和生活困难妇女进行妇科、乳腺

筛查。新增1个社区卫生服务站，年底投入试运营。建成景香苑社区综合为老服务中心，梅香苑为老服务中心提供认知症专业型日托服务。探索社会餐饮合作模式，完成益梅社区食堂建设，辐射周边6个社区约5000余名老人。蔷薇市场完成标准化创建工作，建设早餐工程示范点1家，早餐工程补盲点10家。

惠民文化有声有色。升级改造镇图书馆，面积达600平方米，新增儿童友好城市阅读新空间，开展各类少儿活动33场，适配不同年龄段儿童的阅读体验和需求。书里·梅陇莲花路地铁文化空间于12月建成运营。深化特色文化品牌“梅陇有戏”，“陇萃”综艺团开展社区剧团走亲演出活动9场；全年各类展示展览、文艺演出、讲座培训120余场，受益人群3万余人。镇文体中心获评为上海市社区文化活动“示范中心”，梅陇社区体育俱乐部被评为上海市优秀体育指导站；社区教育课程、案例、团队获国家级奖项2项、市级奖项11项、区级奖项4项。书画装裱修复技艺、古船模型制作技艺成功入选市级非遗项目。积极承办健身操舞比赛、夏季游泳开放达标赛、长三角水上皮艇、桨板邀请赛等市区级品牌赛事。举办社区羽毛球赛、青少年游泳达标赛等各类镇级赛事82场，不断拓宽受众人群。

各位代表，我们所做的一切工作，归根到底都是为了不断满足人民日益增长的美好生活需要。今年镇民生实事项目继续实行人大代表票决制。前期，经过广泛征集、仔细遴选、充分认证，确定了11项民生实事候选项目，提请大会票决9项，我们将认真组织实施，确保把实事办好、好事办实。

五、转作风、优服务，提升政府效能

政务环境不断优化。实施政府系统运行目标管理，围绕118项年度重点工作及9项政府实事项目，严格落实“闭环管理”，动态开展考核评价和实地督查，确保工作实效。加大“互联网+政务”运用，推进收发文、工作督查的全网运转，做好政府门户网站管理及“网上直通车”等工作。聚焦政务窗口标准化建设，开展业务能力测评和窗口评星活动，开设手语专窗、老年人“优先办”窗口，提供“陪伴式”服务，确保政策服务有温度。搭建“1+X”家门口多层次政务服务圈，印制高频事项办事指南，提供“门口办、精准办、自助办、远程办、上门办”全方位服务，解决服务群众“最后一公里”问题。

依法行政扎实推进。严格落实“三重一大”决策机制，主动向镇党委请求报告重大事项204项，自觉接受人大及社会监督，高质量办理各级人大代表建议

29件、政协提案11件，146件代表收集的群众意见均已答复，满意率达100%。扎实推进政务公开标准化规范化，坚持做到信息“应公开尽公开”，全年累计公开政务信息220余条，办理依申请公开信息39件，政府公信力和透明度进一步提升。推进法治型政府建设，结合年度重点工作计划，编制重大行政决策年度事项，将10项事项纳入2024年重大行政决策事项目录。

作风建设持续深化。聚焦政府隐形债务、公共资金使用等重点领域，加强审计监督，完成经济责任、财务收支、重点工程等审计项目19项，落实83条审计问题整改评价。完善镇国有资产租赁定价和登记入账等相关制度，推进国有资产管理更加规范化、制度化。坚持习惯过“紧日子”的要求，严格预算支出，压减非急需、非刚性支出，严格控制政府机关运行成本。将党风廉政建设贯穿政府工作全过程，开展谈心谈话，以零容忍的态度，依法查处各类违法违纪案件。通过严肃的执纪问责，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，不断营造风清气正的政治生态。

此外，国防动员和后备力量建设全面加强、民族宗教、外事侨务、地方志等工作取得新进步，统计、信息化、老龄、档案、妇女儿童、残联等工作迈上新台阶。

各位代表，一木难成林，众志方成城。一年来的工作殊为不易，我们以“日拱一卒，功不唐捐”之力，逐步摆脱疫情影响，向常态化运行轨道回归，总体上持续恢复向好，取得了来之不易的成绩。这些成绩的取得，是区委、区政府和镇党委正确领导、科学决策的结果，是镇人大建言献策、监督支持的结果，更是广大干部群众锐意进取、团结拼搏的结果。在此，我代表梅陇镇人民政府，向全镇人民，向各位人大代表，向各民主党派、人民团体和各界人士，向所有关心、支持、参与梅陇建设发展的朋友们，表示衷心的感谢！

各位代表，思危方能居安，知忧才能克难。在肯定成绩的同时，我们也清醒认识到，在实现高质量跨越式发展的前进道路上，梅陇仍然面临着诸多困难和挑战：产业结构不优、体量不大、层级不高，传统产业“小散化”“同质化”问题突出，新兴产业发展壮大尚需时日，财源培育、产业支撑还需加力；营商环境和市场主体与人民群众的期盼还存在一些差距，“成本贵”“用工难”等要素制约依旧明晰；城市管理不精细不到位，公共服务领域存在诸多短板，城乡发展不充分不协调问题亟待进一步破解；部分干部担当精神、服务意识、法治思维、专业

素养不足，执行力、攻坚力还需进一步提升。对于上述问题，我们一定要高度重视，采取有力措施加以解决，决不辜负全镇人民的期望和重托。

2025年主要任务

2025年是实施“十四五”规划的收官之年。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神和对闵行工作的重要指示要求，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，按照区委区政府和镇党委的决策部署，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，着力抓好高质量发展这个首要任务，为闵行加快创新开放、生态人文、宜居安居的现代化主城区建设作出梅陇贡献。

综合各方面因素，2025年全镇经济社会发展的主要预期目标是：完成地区生产总值190亿元，同比增长5%；财政总收入42.5亿元，税收收入40.5亿元；完成新增内资企业1300家，内资注册资金25亿元，合同外资2亿美元，到位外资6600万美元。城镇登记失业人数控制在区下达目标以内，居民人均可支配收入增长与经济增长基本同步。单位增加值能耗下降率和主要污染物排放削减率达到区政府下达目标。

围绕上述目标，我们将重点抓好以下方面的工作：

一、凝心聚力谋发展，加快形成新质生产力。

精准开展招商引资。用好用足产业链招商、科创金融招商、链主企业招商等形式，力争引入更多优质潜力企业。继续做好小巨人企业、高新技术企业等项目申报工作，推动更多科技创新成果落地梅陇。关注园区生态发展，尝试构建“产业发展、科技创新、生活配套、园区运营”于一体的综合服务保障体系。深化与华东理工大学共建合作关系，支持华理科创园区发展。开展“企服尖兵”系列培训和招商服务大比拼，提升企业服务能级。

充分激发消费潜能。完善重点企业“服务包”制度，更大力度、更快速度解决企业反映的共性问题 and 个性化需求。大力发展活动经济，发挥进博会溢出效应和文体消费拉动效应，增强各商圈联盟实力，开展各类消费主题活动。持续深化食品产业联盟运作，提升创新效能，不断扩大汽车行业联盟、生物医药产业集群影响力，促进梅陇产业联盟健康发展。开展“一镇一产业”特色质量强镇工作，推广卓越绩效模式，深化品牌培育。

做大做强乡村经济。扎实推进“百村净美”专项行动，开展“美丽庭院”创建活动，切实提升农村生态宜居环境。落实“三资”全闭环管理，形成业态业态管控、指导价、租税联动和收缴率等同步纳管。村级园区试点合同管理、产业分析、落税支持、物业服务等镇村联动园区一体化管理形态。积极探索集体经济发展方向，重点推进曹中地块智造空间项目，有序推进集心体育产业园，加快培植村集体经济造血功能。

二、建管并重提品质，用心打造宜居城市。

加快项目转型建设。加强顶层设计，全面启动“十五五”规划编制工作。高品质建设漕河泾梅陇科技绿洲一期和钦驰项目。稳步开展城市有机更新，持续推进立波宾馆更新改造，加速朱行商业地块、漕河泾科技绿洲·梅陇新中心、澳辉集团总部基地项目土地出让。加快动迁力度，全面启动朱行城中村土地征收工作。科学推进控制性详细规划编制，加快推进永联、曹中城中村改造项目方案认定；完成漕宝路地块土地收储；加快推进梅陇大居、莲申房产、民建工业地块等项目土地收储前期工作。

提档升级基础设施。积极配合推进轨交19、23号线、漕宝路快速化改造等市、区重大工程项目建设。全力保障动迁安置房和商品房建设，加快推进辰香苑、建发璟苑、绿城沁兰园、朗拾花语等项目竣工交付。进一步完善交通路网，加快5条住宅配套道路建设和8条规划道路前期手续办理，完成墨江路大修工程。夯实城市基础设施配套，制定优化积水较严重道路雨污排水系统方案，对虹梅南路1526弄和曹建路201弄等区域实施积水点改造。

筑牢生态环保屏障。落实生态环境突出问题整改长效闭环管理机制，强化责任落实，对历年督察信访件持续开展“回头看”工作，加快处置第三轮中央环保督察未办结案件，做好市环保督察的复核工作。系统推进水环境综合治理，深化河道长效管理，持续做好水质检测及行业监管，提高河道养护水平。推进37个入河问题排污口整治工作，加强城市道路扬尘污染管控，持续强化土壤、辐射、固废等污染风险管控，举一反三开展环保风险隐患系统治理。

三、不遗余力强治理，守好安全发展红线。

深耕城市管理。纵深推进网格治理平台，实战实效进一步提升。定期开展城市体检，加快推进城市道路、桥梁隧道容貌提升，实施虹梅南路高架沿线整治。加强户外广告管理，整治违法建筑，清爽城市空间秩序。持续深化垃圾分类体系

建设，推进垃圾分类小区建设。逐步优化静态交通管理，对医院、学校周边等潮汐化特点明显的路段，设置即停即走、短时停靠等临时车位；提高错时共享车位的开发力度，鼓励社会单位有偿提供夜间闲置车位。

完善基层自治。聚焦社区治理场景，以美好项目、微治理、微更新项目为牵引，划实做强微网格，完善入户连心机制，开展“楼组现场接待日”、微格治理活动，以楼组自治唤醒社区活力。探索动迁房小区市场化物业管理模式，开展老旧电梯评估及更新改造。加强长租公寓监管，规范租赁市场。开展街区精细化治理，完善街区党支部引领下的路管会、居委会、楼委会“四位一体”工作机制。深化“青蓝接力营”“头雁工程”赋能基层治理，打造基层骨干队伍。

抓实安全生产。严格落实“三管三必须”要求，进一步健全厂房仓库消防安全治理专班实体化运作机制。持续对厂房仓库、九小类场所、多业态场所等进行专项治理，重点强化安全主体责任落实、电动自行车集中充电安全、畅通生命通道等方面的管理。扎实推进燃气安全专项整治行动。积极配合完成本市管道天然气居民用户燃具连接软管的更换工作。践行新时代“枫桥经验”，加强重点群体和人员矛盾纠纷排查化解，深化“三所联动”，提高信访办理质量。

四、矢志不渝惠民生，努力保障美好生活。

纵深有度完善社会保障体系。进一步落实稳就业政策，加强对“闵行易就业”app宣传推广力度，提升应届毕业生等群体能力。巩固上海市特色创业型社区创建成果，筹备建设2个15分钟就业服务站，举办大型招聘会和多场小型面试会。计划完成12户困难重度残疾人家庭无障碍改造。深化开展根治欠薪专项行动，提升争议仲裁调解效能，充分发挥多元化劳动争议调解组织作用，确保劳动者合法权益。积极践行“全心全意为退役军人服务”的工作理念，做好退役军人事务和双拥优抚工作。

着力健全公共配套服务体系。持续促进教育优质均衡发展，擦亮学区教育品牌，完成梅锦幼儿园和永联幼儿园2所高质量园的创建工作，实现公办高质量幼儿园100%全覆盖。推进医疗卫生高质量发展，持续打造“中医药特色街镇”，争创市级红十字博爱家园。构建机构、社区、居家养老三级服务体系，以曙东颐养院建设运营为抓手，打造梅陇高品质养老标杆。不断丰富社区综合为老服务中心、社区食堂等养老设施供给，深化家庭养老床位试点和居家环境适老化改造，优化老年友好环境。

群策群力促进文体事业繁荣。做深做强“文悦万家，艺馨梅陇”品牌建设，扩大梅陇合唱团、侨联管弦乐团的影响力和知名度，打造文化自信自强的梅陇样本。大力推动非遗活化利用，鼓励非遗工作室创新跨界发展。打造文化旅游线路，绘编“梅陇幸福地图”，推出和美乡村、城市公园、红色文化、城市地标4色手绘路线。完善镇级文化配送机制，扩大优质资源配送范围。进一步扩大长三角水上皮艇、桨板邀请赛、“梅陇杯”亲子运动嘉年华、上海市拔河精英赛等市级品牌赛事的规模知名度。

五、持之以恒抓作风，建设人民满意政府。

深入推进依法行政。稳步推进“八五”普法规划实施，深入践行普法强基补短板专项行动，构建现代公共法律服务体系。加强政府重大行政决策合法性、公平竞争审查，严格执行“三重一大”议事规则，纵深推进政府法律顾问规范化、专业化建设，健全行政复议与应诉机制，确保行政机关负责人出庭应诉率达100%。持续推进政务公开，推动政府行为全面纳入法治轨道，为梅陇高质量跨越式发展提供法治保障。

不断优化政府服务。深入推进“一网办、一窗办、一次办”，实现跨层级、跨系统、跨业务的数据互联互通。践行“三法三化”要求，把抓落实作为政府工作的第一职责，构建“有部署、有督查、有反馈”的工作闭环。持续聚焦实事项目和重点工作，逐步攻克群众关心关注的热点难点问题和历史遗留问题，不断把作风革命、效能革命走深走实，为梅陇高质量跨越式发展提供坚实基础。

建设清正廉洁政府。坚决扛起全面从严治党主体责任，持续加强政府系统党风廉政建设。紧盯公共重点领域，切实强化审计监督与其他监督检查协调贯通，织密扎牢权力制度笼子，用制度刚性防止权力任性。带头过好“紧日子”，加强财政资源科学统筹和合理分配，合理确定预算收支规模，统筹保障和改善民生，加强“三公”经费管理，严控一般性支出，集中更多财力办大事、办实事。

新
法
速
递



● 新法速递 |

最高人民法院 最高人民检察院 公安部**关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件若干问题的意见**

法发〔2025〕8号

为依法惩治拒不执行判决、裁定犯罪，确保人民法院判决、裁定依法执行，切实维护当事人合法权益，根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》及相关立法解释、司法解释等规定，结合工作实际，制定本意见。

一、人民法院、人民检察院和公安机关办理拒不执行判决、裁定刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，依法惩治拒不执行判决、裁定犯罪。

二、拒不执行判决、裁定刑事案件，一般由执行法院所在地的公安机关、人民检察院和人民法院管辖。

三、人民法院在办理案件过程中，发现负有执行义务的人涉嫌拒不执行判决、裁定犯罪的，应当制作案件移送函及执行情况说明，并将已经掌握的证明犯罪事实的相关证据材料等一并移送有管辖权的公安机关立案侦查。

四、人民法院向公安机关移送时，应当附以下证据材料：（一）证明犯罪嫌疑人身份情况的证据材料；（二）证明犯罪嫌疑人负有执行义务或者协助执行义务的证据材料；（三）证明犯罪嫌疑人有能力执行判决、裁定确定的全部或者部分义务的证据材料；（四）证明犯罪嫌疑人有拒不执行判决、裁定行为的证据材料；（五）证明犯罪嫌疑人拒不执行判决、裁定相关情节或者造成后果的证据材料。

五、对人民法院移送涉嫌拒不执行判决、裁定罪的刑事案件材料，公安机关应当接受，制作受案登记表并出具回执。公安机关经审查认为符合立案条件的，应当在七日内立案侦查；案情重大疑难复杂的，审查期限可以延长至三十日。经审查认为不符合立案条件的，应当在审查期限内作出不予立案决定，并将不予立案通知书送达移送案件的人民法院。

六、公安机关立案后，应当及时开展侦查工作，并依法对犯罪嫌疑人采取强制措施。公安机关应当及时对犯罪嫌疑人通过隐藏、转移等手段处理的涉案财产依法采取查封、扣押、冻结措施。

七、公安机关不予立案或者立案后撤销案件的，应当在七日内函告执行法院并说明理由。执行法院认为公安机关应当立案侦查而不立案侦查的，可提请人民检察院予以监督。

八、人民检察院经审查，认为公安机关应当立案侦查而不立案侦查的，应当要求公安机关书面说明不立案的理由。公安机关应当在收到通知书后七日以内，书面说明不立案的情况、依据和理由，连同有关证据材料回复人民检察院。人民检察院经审查，认为公安机关不立案理由不能成立的，经检察长决定，应当通知公安机关立案，公安机关应当在收到通知书后十五日以内立案。人民检察院在审查办理执行监督案件中，发现负有执行义务的人涉嫌拒不执行判决、裁定罪的，应当将本意见第四条规定的有关案件材料移送有管辖权的公安机关，公安机关接受刑事案件材料后，应当制作受案登记表并出具回执。公安机关经审查认为符合立案条件的，应当立案侦查。

九、人民检察院对公安机关提请批准逮捕的，应当在法定期限内审查并作出是否批准逮捕的决定；对公安机关移送审查起诉的，应当及时审查，符合起诉条件的，应当依法提起公诉。

十、人民法院对涉嫌拒不执行判决、裁定罪案件，应当依法进行审理并作出判决。

十一、申请执行人有证据证明同时具有下列情形，人民法院认为符合刑事诉讼法第二百一十条第三项规定的，以自诉案件立案审理：（一）负有执行义务的人拒不执行判决、裁定，侵犯了申请执行人的人身、财产权利，应当依法追究刑事责任的；（二）申请执行人曾经提出控告，而公安机关不予接受控告材料、在接受控告材料后三十日内不予书面答复、决定不予立案，或者人民检察院对负有执行义务的人不予追究刑事责任的。

十二、人民法院向公安机关移送拒不执行判决、裁定罪案件材料，公安机关决定不予立案或者在接受案件材料后三十日内不予书面答复，或者人民检察院对负有执行义务的人不予追究刑事责任的，人民法院应当告知申请执行人可以依法向有管辖权的人民法院提起刑事自诉。人民检察院向公安机关移送拒不执行判决、

裁定罪案件材料，公安机关决定不予立案，人民检察院认为公安机关不立案理由成立的，应当告知申请执行人可以依法向有管辖权的人民法院提起刑事自诉。

十三、申请执行人以负有执行义务的人涉嫌拒不执行判决、裁定罪向人民法院提起刑事自诉时，应当提交以下材料：（一）刑事自诉状；（二）证明自诉人身份的证明材料，自诉人的法定代理人、近亲属告诉或者代为告诉的，应当提供与自诉人关系的证明材料和自诉人不能亲自告诉的证明材料；（三）作为执行依据的生效法律文书、执行案件受理通知书等证明材料；（四）证明犯罪嫌疑人负有执行义务或者协助执行义务、有能力执行而拒不执行的证据材料；（五）公安机关不予接受控告材料或者超过三十日未予书面答复的证明材料或者公安机关出具的《不予立案通知书》，或者人民检察院出具的《不起诉决定书》；（六）人民法院认为应当提供的其他材料。

十四、人民法院立案部门对申请执行人提交的材料进行审查后，对于符合立案条件的自诉案件，应当及时立案。人民法院应当及时对犯罪嫌疑人通过隐藏、转移等手段处理的涉案财产采取查封、扣押、冻结措施。

十五、自诉案件立案或者审理过程中，自诉人要求复制已由执行法院收集和固定，证明其人身、财产权利受到侵犯的证据，执行法院应当及时提供。

十六、被告人下落不明的，人民法院可以请求公安机关协助查找，公安机关应当依法协助。

十七、自诉人在判决宣告前，可以同被告人自行和解或者撤回自诉。

十八、人民法院在执行过程中，发现国家机关工作人员涉嫌利用职权妨害执行的，应当及时将违纪违法线索移送相关纪检监察机关或者人民检察院依法处理。

十九、人民法院、人民检察院、公安机关应当建立联席会议机制，确定专门人员，加强沟通交流，强化监督制约，确保本意见贯彻执行。

二十、本意见自2025年7月1日起施行。

● 新法速递 |

最高人民法院

关于审理预付式消费民事纠纷案件适用法律若干问题的解释

法释〔2025〕4号

(2024年11月18日最高人民法院审判委员会第1932次会议通过,自2025年5月1日起施行)

为正确审理预付式消费民事纠纷案件,保护消费者和经营者权益,根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国民事诉讼法》等法律规定,结合审判实践,制定本解释。

第一条 在零售、住宿、餐饮、健身、出行、理发、美容、培训、养老、旅游等生活消费领域,经营者收取预付款后多次或者持续向消费者兑付商品或者提供服务产生的纠纷适用本解释。

第二条 不记名预付卡的持卡人起诉请求经营者承担民事责任的,人民法院应当依法受理。记名预付卡的实际持卡人与预付卡记载的持卡人不一致,但提供其系合法持卡人的初步证据,起诉请求经营者承担民事责任的,人民法院应当依法受理。

消费者提供其与经营者存在预付式消费合同关系的其他初步证据,起诉请求经营者承担民事责任的,人民法院应当依法受理。

第三条 监护人与经营者订立预付式消费合同,约定由经营者向被监护人兑付商品或者提供服务,监护人因预付式消费合同纠纷以被监护人名义起诉,请求经营者承担民事责任的,人民法院应当向监护人释明应以其本人名义起诉。

被监护人因接受商品或者服务权益受到损害,起诉请求经营者承担责任的,人民法院应当依法受理。

第四条 经营者允许他人使用其营业执照或者以其他方式允许他人使用其名义与消费者订立预付式消费合同，消费者请求经营者承担民事责任，经营者以其并非实际经营者为由提出抗辩的，人民法院对其抗辩不予支持。

第五条 同一品牌商业特许经营体系内企业标志或者注册商标使用权的特许人与消费者订立预付式消费合同，消费者因权益受到损害请求被特许人承担民事责任，存在下列情形之一的，人民法院应予支持：

- (一) 被特许人事先同意承担预付式消费合同义务；
- (二) 被特许人事后追认预付式消费合同；
- (三) 特许经营合同约定消费者可以直接请求被特许人向其履行债务；
- (四) 被特许人的行为使消费者有理由相信其受预付式消费合同约束。

消费者与被特许人订立预付式消费合同后，因权益受到损害请求特许人承担民事责任的，参照适用前款规定。

不存在前两款规定情形，但特许人对消费者损失产生或者扩大有过错，消费者请求特许人根据其过错承担民事责任的，人民法院应予支持。

第六条 商场场地出租者未要求租赁商场场地的经营者提供经营资质证明、营业执照，致使不具有资质的经营者租赁其场地收取消费者预付款并造成消费者损失，消费者请求场地出租者根据其过错承担民事责任的，人民法院应予支持。

场地出租者承担赔偿责任后，向租赁商场场地的经营者追偿的，人民法院应予支持。

第七条 经营者收取预付款后因经营困难不能按照合同约定兑付商品或者提供服务的，应当及时依法清算。经营者依法应当清算但未及时进行清算，造成消费者损失，消费者请求经营者的清算义务人依法承担民事责任的，人民法院应予支持。

第八条 经营者未与消费者就商品或者服务的质量、价款、履行期限、履行地点和履行方式等内容订立书面合同或者虽订立书面合同但对合同约定不明，依照民法典第五百一十条、第五百一十一条等规定对合同内容可以作出两种以上解释，消费者主张就合同内容作出对其有利的解释的，人民法院应予支持。

第九条 消费者依照消费者权益保护法第二十六条、民法典第四百九十七条等法律规定，主张经营者提供的下列格式条款无效的，人民法院应予支持：

- (一) 排除消费者依法解除合同或者请求返还预付款的权利；
- (二) 不合理地限制消费者转让预付式消费合同债权；
- (三) 约定消费者遗失记名预付卡后不补办；
- (四) 约定经营者有权单方变更兑付商品或者提供服务的价款、种类、质量、数量等合同实质性内容；
- (五) 免除经营者对所兑付商品或者提供服务的瑕疵担保责任或者造成消费者损失的赔偿责任；
- (六) 约定的解决争议方法不合理增加消费者维权成本；
- (七) 存在其他排除或者限制消费者权利、减轻或者免除经营者责任、加重消费者责任等对消费者不公平、不合理情形。

第十条 无民事行为能力人与经营者订立预付式消费合同，向经营者支付预付款，法定代理人请求确认合同无效、经营者返还预付款的，人民法院应予支持。

限制民事行为能力人与经营者订立预付式消费合同，向经营者支付预付款，法定代理人请求确认合同无效、经营者返还预付款的，人民法院应予支持，但该合同经法定代理人同意、追认或者预付款金额等合同内容与限制民事行为能力人的年龄、智力相适应的除外。

经营者主张从预付款中抵扣已经兑付商品或者提供服务价款的，人民法院依法予以支持，但经营者违反法律规定向未成年人提供网络付费游戏等服务的除外。

第十一条 消费者转让预付式消费合同债权的，自债权转让通知到达经营者时对经营者发生法律效力。债权转让对经营者发生效力后，受让人请求经营者依据预付式消费合同约定兑付商品或者提供服务的，人民法院依法予以支持。受让人请求经营者提供预付卡更名、修改密码等服务的，人民法院依法予以支持。

预付式消费合同约定经营者在履行期限内向消费者提供不限次数服务，消费者违反诚实信用原则，以债权转让的名义让多名消费者行使本应由一名消费者行使的权利、损害经营者利益，经营者主张债权转让行为对其不发生效力的，人民法院应予支持。

第十二条 经营者与消费者订立预付式消费合同后，未经消费者同意，单方提高商品或者服务的价格、降低商品或者服务的质量，消费者请求经营者按合同约定履行义务并承担相应违约责任的，人民法院应予支持。

第十三条 消费者请求解除预付式消费合同，经营者存在下列情形之一的，人民法院应予支持：

- （一）变更经营场所给消费者接受商品或者服务造成明显不便；
- （二）未经消费者同意将预付式消费合同义务转移给第三人；
- （三）承诺在合同约定期限内提供不限次数服务却不能正常提供；
- （四）法律规定或者合同约定消费者享有解除合同权利的其他情形。

预付式消费合同成立后，消费者身体健康等合同的基础条件发生了当事人在订立合同时无法预见、不属于商业风险的重大变化，继续履行合同对于消费者明显不公平的，消费者可以与经营者重新协商；在合理期限内协商不成，消费者请求人民法院变更或者解除预付式消费合同的，人民法院应予支持。

第十四条 消费者自付款之日起七日内请求经营者返还预付款本金的，人民法院应予支持，但存在下列情形之一的除外：

- （一）消费者订立预付式消费合同时已经从经营者处获得过相同商品或者服务；
- （二）消费者订立预付式消费合同时已经从其他经营者处获得过相同商品或者服务。

当事人就消费者无理由退款作出对消费者更有利的约定的，按照约定处理。

第十五条 预付式消费合同解除、无效、被撤销或者确定不发生效力，消费者请求经营者返还剩余预付款并支付利息的，人民法院应予支持。返还预付款本金应为预付款扣减已兑付商品或者提供服务的价款后的余额。

预付式消费合同解除、无效、被撤销或者确定不发生效力，当事人依照民法典第一百五十七条、第五百六十六条等规定请求赔偿其支付的合理费用等损失的，人民法院应予支持，但当事人因不可抗力或者情势变更解除合同的除外。

经营者支付给员工等人员的预付款提成不属于前款规定的合理费用。

第十六条 当事人对返还预付款利息计付标准有约定的，按照约定处理。没有约定或者约定不明，因经营者原因返还预付款的，按照预付式消费合同成立时一年期贷款市场报价利率计算利息；因消费者原因返还预付款的，按照预付式消费合同成立时中国人民银行公布的一年定期存款基准利率计算利息。

经营者依照行政主管部门要求已将预付款转入监管账户，消费者请求按被监管资金的实际利率计算应返还的被监管部分预付款利息的，人民法院应予支持。

第十七条 预付式消费合同解除、无效、被撤销或者确定不发生效力，消费者请求返还预付款的，自合同解除、被确认无效、被撤销或者确定不发生效力时起计算利息。

当事人就返还预付款利息起算时间作出对消费者更有利的约定或者法律另有规定的，按照当事人约定或者法律规定处理。

第十八条 非因消费者原因返还预付款的，人民法院按下列方式计算已兑付商品或者提供服务的价款：

(一) 经营者向消费者提供折扣商品或者服务的，按折扣价计算已兑付商品或者提供服务的价款；

(二) 经营者向消费者赠送消费金额的，根据消费者实付金额与实付金额加赠送金额之比计算优惠比例，按优惠比例计算已兑付商品或者提供服务的价款。

当事人就已兑付商品或者提供服务折价作出对消费者更有利的约定的，按照约定处理。

第十九条 因消费者原因返还预付款，经营者向消费者提供折扣商品、服务或者向消费者赠送消费金额的，人民法院应当按商品或者服务打折前的价格计算已兑付商品或者提供服务的价款。

消费者主张打折前的价格明显不合理，经营者不能提供打折前价格交易记录的，人民法院可以按照订立合同时履行地同类商品或者服务的市场价格计算已兑付商品或者提供服务的价款。

当事人就已兑付商品或者提供服务折价作出对消费者更有利的约定的，按照约定处理。

第二十条 按折扣价或者优惠比例计算已兑付商品或者提供服务的价款未超出消费者预付款，但按打折前的价格计算已兑付商品或者提供服务的价款超出消费者预付款，经营者请求消费者支付按打折前的价格计算超出预付款部分价款的，人民法院不予支持。

第二十一条 经营者向消费者赠送商品或者服务，消费者在预付式消费合同解除、无效、被撤销、确定不发生效力后请求返还剩余预付款，经营者主张消费

者返还或者折价补偿已经赠送的商品或者服务的，人民法院应当综合考虑已经赠送的商品或者服务的价值、预付式消费合同标的金额、合同履行情况、退款原因等因素，依照诚实信用原则对是否支持经营者主张作出认定。

第二十二条 预付式消费合同约定经营者在履行期限内向消费者提供不限次数服务，消费者请求按合同解除后的剩余履行期限与全部履行期限的比例计算应予返还的预付款的，人民法院应予支持。

经营者在预付式消费合同解除前已经停止提供商品或者服务，消费者请求按经营者停止提供商品或者服务后的剩余履行期限与全部履行期限的比例计算应予返还的预付款的，人民法院应予支持。

消费者因自身原因未在合同约定履行期限内要求经营者提供服务，请求返还预付款的，人民法院不予支持。

第二十三条 经营者收取预付款后终止营业，既不按照约定兑付商品或者提供服务又恶意逃避消费者申请退款，消费者请求经营者承担惩罚性赔偿责任的，人民法院依法予以支持。

经营者行为涉嫌刑事犯罪的，人民法院应当将犯罪线索移送公安机关。

第二十四条 消费者请求经营者对尚有资金余额的预付卡提供激活、换卡等服务的，人民法院应予支持。

消费者请求经营者对尚有资金余额的记名预付卡提供挂失和补办服务的，人民法院应予支持。

第二十五条 经营者控制合同文本或者记录消费内容、消费次数、消费金额、预付款余额等信息的证据，无正当理由拒不提交，消费者主张该证据的内容不利于经营者的，人民法院可以根据消费者的主张认定争议事实。

第二十六条 本解释所称预付卡为单用途商业预付卡，包括以磁条卡、芯片卡、纸券等为载体的实体卡和以密码、串码、图形、生物特征信息等为载体的虚拟卡。

因多用途预付卡产生的纠纷不适用本解释。

第二十七条 本解释自2025年5月1日起施行。

研究成果



● 研究成果 |

工伤案件违法分包问题实务指引

陆煜雯 【上海市光大律师事务所】

引言：

伴随着过去二三十年我国基建、房地产等建筑行业的迅猛发展，建筑工程分包现象屡见不鲜。在实际施工层面，出于节省用工成本等考虑，将零星工程分包给包工头的现象更是十分普遍。这就构成了一种最为常见的违法分包。

违法分包通常是指建设工程施工过程中，承包单位违反法律法规强制性规定，将工程项目分包给不具备相应资质的单位或个人，或不按规定将主体工程、劳务等进行分包的行为。其核心在于违反了法律对工程质量和安全生产的强制性管理要求，以及对施工单位资质的严格规定。违法分包不仅突破了《建筑法》《劳动合同法》等法律法规的强制性规范，更因用工链条的断裂导致劳动者权益保障陷入困境——劳动关系主体模糊、工伤保险缴费主体缺位、赔偿义务人相互推诿等现象频发，使得工伤认定程序面临事实查明与法律适用的双重挑战。

为帮助广大劳动者切实维护合法权益，本文拟从违法分包的工伤认定标准切入，结合相关法律法规及上海市各区审判意见，梳理用工主体责任与工伤保险待遇的衔接路径，为破解违法分包工伤认定难题提供实务指引。

一、违法分包特别保护条款—人社部意见与最高院解释

《工伤保险条例》第十八条将“与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）”列为社会保险行政部门受理工伤认定申请的必要条件。首次提供不完整的，行政部门应当一次性告知需补正的材料。经补正仍然无法认定存在劳动关系或事实劳动关系的，社会保险行政部门将不予受理。

《人力资源社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见》（人社部发〔2013〕34号）第七条与《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》（法释〔2014〕9号）第三条第一款第（四）项皆规定：“用工单位违反法律、法规规定将承包业务转包、分包给不具备用工主体资格的组织或者自然人，该组织或者自然人招用的劳动者从事承包业务时因工伤亡的，由该用工单

位承担工伤保险责任。”

以上规定是解决违法分包工伤问题的关键性条款，它的出现为工伤案件带来了两个变化：

第一，只有经社会保险行政部门出具《认定工伤决定书》才产生工伤保险责任的承担问题。以上规定要求违法分包的承包方承担工伤保险责任，则社会保险行政部门需要对相关情形下劳动者是否构成工伤进行认定，突破了《工伤保险条例》第十八条规定的劳动关系受理原则。

第二，为决定是否受理，社会保险行政部门需要判断相关工程项目中是否存在违法分包的情形，这就在无形中要求社会保险行政部门判断违法分包。

二、典型违法分包情形

（一）分包给不具备相应资质的单位

【案例一】(2023)沪0115民初52296号

【基本案情】

某某公司5将其承包的S3公路（周邓公路-G1503公路两港大道立交）新建工程高速公路主线施工2标段（S3-2标）工程中的劳务作业分包给某某公司1。某某公司1与某某公司2签订机械租赁设备合同，约定某某公司1向某某公司2租赁SANY液压掘机（带操作人员），费用按台班费（4,500元/台班）及工作量（如拉森桩打拔95元/根）计费，并约定某某公司2对安全生产承担全部责任。某某公司2不具备劳务承包资质。

某某公司2未直接施工，而是通过其法定代表人朱某联系被告李某等人及操作人员彪某使用其设备进行基坑维护桩施工。原告余某某受李某安排在工地工作时，彪某操作打桩机致余某某受伤。

【法院认为】

被告某某公司1与被告某某公司2签订的租赁合同中即约定有设备租赁费用，亦有按工作量计算的人员施工费用，具有劳务分包合同的性质。但被告某某公司2并无相应的劳务施工资质。根据相关规定劳务分包的承包人不能将其作业内容再次交由其他人完成。故被告某某公司1与被告某某公司2签订的租赁合同违反法律规定，属违法分包，应为无效，对此被告某某公司1与被告某某公司2对原告的受伤存在过错，应承担相应的责任。

（二）分包给个人

【案例二】(2021)沪01行终721号

【基本案情】

上海志业建筑加固工程有限公司承接上海市长宁区XX号地块改造工程后，于2019年7月7日与李某签订安全生产协议书，将该项目中结构加固和拆除分包给了自然人李某。李某聘用的自然人沈某在从事木工作业时受伤，经上海市崇明区人力资源和社会保障局认定为工伤。

【法院认为】

关于志业公司将案涉项目部分工程分包给李某是否属于违法分包问题，原审认为，《住建部通知》第十二条明确规定了承包单位将其承包的工程分包给个人属于违法分包，该规定不违反《中华人民共和国建筑法》的规定，可作为判断志业公司是否属于违法分包的重要参考依据，志业公司作为具有建筑加固工程及设计等资质的企业，将其承包的部分业务分包给自然人李某，该分包行为违反上述规定，属于违法分包。志业公司主张的其分包的项目不需要资质，该分包行为不违法等意见，缺乏依据，原审法院不予采纳。

关于上诉人认为其并非承担工伤保险责任主体的主张，与《人社部意见》及最高院司法解释以及《住建部通知》的相关规定不符，原审法院亦对此进行充分阐明，本院对原审意见予以认可，对上诉人前述意见不予采纳。

（三）工程主体结构的施工分包。

【案例三】(2021)沪0117民初5193号

【基本案情】

总包单位江苏建筑公司从结社单位处承包扩建富顿苑北区商品住宅(二期)项目，并将该项目分包给具备相应资质的上海稷力建设发展有限公司。上海稷力建设发展有限公司雇佣的自然人宋某在公司工作时从楼梯摔下受伤。

【法院认为】

本院认为，首先，《中华人民共和国建筑法》第二十九条规定：建筑工程总承包单位可以将承包工程中的部分工程发包给具有相应资质条件的分包单位。但是，建筑工程主体结构的施工必须由总承包单位自行完成。本案中，其一，从《扩建富顿苑北区商品住宅项目(二期)项目劳务分包合同》约定内容来看，从工作内

容到工程质量验收与整改再到材料、设备、机具的供应，本院认为该合同名为劳务分包，实为建设施工；其二，二被告均自认被告江苏建筑公司从建设方处承包了整幢大楼工程，然后将其中土建部分、水电、管子安装等分包给被告稷力公司，将其他室内装修、绿化分包给其他公司，由被告稷力公司负责将整幢大楼建造起来，而被告江苏建筑公司却不清楚其自身具体需要做什么。由此可见，被告江苏建筑公司系将涉案工程主体结构分包给了被告稷力公司；其三，被告稷力公司自认其没有建筑施工资质，其提供的《建筑业企业资质证书》载明的资质仅包括模板脚手架施工专业承包与劳务分包，《安全生产许可证》许可范围虽然为建筑施工，但该施工范围应局限于《建筑业企业资质证书》所许可的资质，故本院认定被告江苏建筑公司系将涉案工程分包了没有建筑施工资质的被告稷力公司。综上，被告江苏建筑公司分包行为违反我国《建筑法》的有关规定，系违法分包。

（四）劳务分包再分包。

【案例四】（2023）沪0115民初52296号

【基本案情】见案例一。

【法院认为】某某公司1将工程劳务作业分包给某某公司2。但某某公司2既不具备相应资质，亦违反劳务分包的承包人不能将其作业内容再次交由其他人完成的相关规定，故构成违法分包。

（五）专业作业承包人除计取劳务作业费用外，还计取主要建筑材料款和大中型施工机械设备、主要周转材料费用的。

【案例五】深圳市南山赤湾科苑项目主体工程违法分包案

【基本案情】深圳市南山赤湾科苑项目主体工程的总包单位伤害建工四建集团有限公司，将部分工程劳务分包给深圳市锦顺建设工程有限公司。2019年8月，深圳市住房和建设局发现该项目总承包单位涉嫌将专业工程违法分包给未取得专业资质的企业。

深圳市住房和建设局依法对上海建工四建集团有限公司违法分包行为受理立案。经询问及调查取证，查实深圳市锦顺建设工程有限公司作为劳务分包单位，除计取劳务作业费用外，还计取主要建筑材料款和大中型施工机械设备、主要周转材料费用。

【查处结果】依据《建设工程质量管理条例》第六十二条第一款“违反本条

例规定，承包单位将承包的工程转包或者违法分包的，责令改正，没收违法所得，对勘察、设计单位处合同约定的勘察费、设计费百分之二十五以上百分之五十以下的罚款；对施工单位处工程合同价款百分之零点五以上百分之一以下的罚款；可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书”以及《广东省住房和城乡建设系统行政处罚自由裁量权基准（工程建设与建筑业类）》B301.62.1的规定，决定对上海建工四建集团有限公司处罚款人民币二十四万七千九百零二元整。

案例五索引：

https://www.sz.gov.cn/szzt2010/wgkzl/jcgk/jcygk/zdzcjc/content/mpost_9966325.html

以上五点为最为常见的违法分包类型，劳动者可根据自身情况判断所处建设工程项目是否存在违法分包情形。

三、实务识别要点

（一）确定责任主体

根据特别保护条款，承担工伤保险责任的主体通常是合法承包业务后分包给个人或不具备相应资质单位的承包方。在发生多层违法分包、转包的情形下，工伤保险责任主体亦会追溯到首次实施违法分包行为的单位。

例如在(2019)豫1303行初69号案例中，原告A公司从B公司处承包某学校施工项目后，将该项目的水磨石地坪施工内容分包给自然人李某，李某又将该项目全部转包给田某1。田某1招用的工人田某2在工地工作时突然晕倒，经抢救无效死亡。最终邓州市人力资源和社会保障局以及南阳市卧龙区人民法院皆认定A公司行为构成违法分包，应当作为承担工伤保险责任的主体。

（二）确定管辖

用工单位所在地管辖：《工伤保险条例》第十七条规定，工伤认定申请应当向用人单位所在地社会保险行政部门提出。因此在违法分包情形下，劳动者可向承担工伤保险责任的用工单位所在地社会保险行政部门提出申请。

不适用特殊管辖规则：除《工伤保险条例》第十七条规定的单位所在地社会保险行政部门管辖原则外，人力资源和社会保障部《关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（二）》（人社部发〔2016〕29号，以下简称《意见二》）第

七条确立了特殊管辖规则，即职工未参加工伤保险的，应当在生产经营地进行工伤认定。

在违法分包情形下，用人单位注册地与建设工程项目所在地位于不同县、市乃至省的情况较为常见。上海市审判实践通常认为上述特殊管辖规则仅适用于存在劳动关系的“用人单位”与“职工”之间。

例如在（2023）沪0112行初335号案例中，位于浙江省杭州市的A公司将其承包的位于上海市松江区的某建设工程项目分包给不具备资质的B公司，B公司又发包给自然人兰某，兰某招用的刘某在工地工作期间受伤并向松江区人力资源和社会保障局申请认定工伤。松江人社局对刘某的申请作出不予受理决定，刘某不服诉至法院。

法院认为，适用《意见二》第七条的前提是劳动者与用人单位之间存在劳动关系。虽然人力资源和社会保障部《关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（一）》明确了违法分包情形下工伤责任主体拟制的规则，但该规则并未对因工伤亡人员与违法分包单位之间的劳动关系进行拟制。由于A公司所在地并非位于上海市松江区，故松江区人社局对刘某工伤认定申请不具有管辖权，松江区人社局作出的《不予受理决定》于法有据。

而在（2021）沪0115行初74号案件中，现有判决书已确认原告江苏某保安服务公司与第三人王某存在劳动关系。王某在该保安服务公司位于上海市宝山区的生产经营地工作时受到事故伤害，最终法院认定宝山区人社局作为公司生产经营地社会保险行政机构有权管辖。

四、申请材料准备

《工伤保险条例》第十八条规定，提出工伤认定申请应当提交：1. 工伤认定申请表；2. 与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料；3. 医疗诊断证明或者职业病诊断证明书（或者职业病诊断鉴定书）。

在违法分包情形中，劳动者与用工单位之间已确定不存在劳动关系，因此上述第2项材料应当替换为证明用工单位将承包业务分包给不具备用工资质的单位或个人的材料，例如用工单位与分包单位或个人签订的分包合同、施工铭牌、劳动者接受分包单位或个人工作管理安排的材料（如聊天记录、排班表等）、分包单位或个人向劳动者发放劳动报酬的转账记录或银行流水等。需要注意的是，

如果劳动者实际上接受用工单位的工作安排、考勤管理，由用工单位发放劳动报酬的，则可以直接考虑通过存在劳动关系的路径提出工伤认定申请，无需再适用违法分包特殊规定。

五、结语

违法分包是建筑行业顽疾，严重损害了劳动者的合法权益。本文从工伤认定角度出发，梳理了违法分包的定义特征、法律依据、申请程序和赔偿路径，并针对常见争议点提出了应对策略。

对于劳动者而言，在遭遇违法分包工伤时，首要任务是固定证据，厘清用工关系。其次，要善用法律武器，准确锁定责任主体，依据最高人民法院司法解释等规定，直接向具备用工主体资格的用工单位主张工伤保险待遇。最后，要积极维护自身合法权益，必要时寻求工会、法律援助机构或专业律师的帮助，通过法律途径确保自身得到应有的赔偿，不再成为违法分包的“牺牲品”。