

主任：洪亮

副主任：
(按姓氏拼音)

丁国利
黄东
吴益清
苏文强

本期编委：
(按姓氏拼音)

林锋
马宁

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】

- 关于地下车库违规改造案件中行政机关职权边界与处置路径的法律思考·····P1

【法治政府】

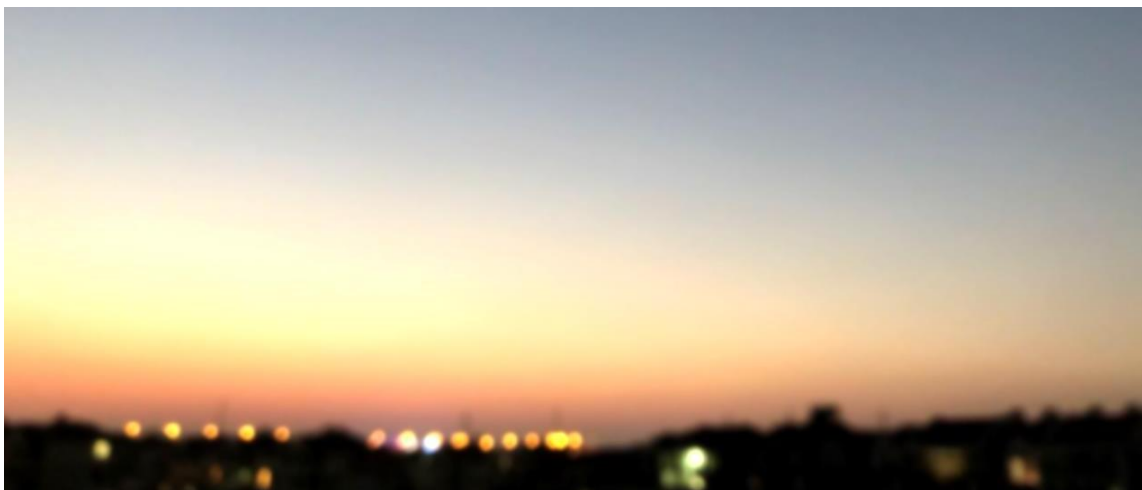
- 2025年上海市政府信息公开工作年度报告···P5

【新法速递】

- 国务院关于推进服务业扩能提质的意见·····P11
- 上海市人民政府办公厅关于印发《国家数字经济创新发展试验区(上海)实施方案》的通知·····P18

【研究成果】

- 精神疾病不予认定工伤行政案件的困境和破局思路·····P24



时事热点



● 时事热点 |

关于地下车库违规改造案件中

行政机关职权边界与处置路径的法律思考

林锋【北京市王玉梅律师事务所上海分所】

基本案情：一起因住宅小区地下车库被违规分割改造为私人车库引发的信访事项。信访人反映住宅小区地下车库存在私人砸墙、砌墙、封闭改造问题。经调查，案件背后不仅涉及部分业主将地下停车区域改造成封闭式私人车库，还涉及开发企业将本属业主共有部位及共用设施设备用房违规售卖的问题。住建局调查后认定反映事项基本属实，并已依据《物业管理条例》对开发企业擅自处分共有部位、共用设施设备用房的行为依法责令整改并移送处罚。但对已经形成的私人车库是否属于规划违法、是否应恢复原状或者拆除，产生了职责争议。案件的核心法律问题在于：住建局能否依据《城市地下空间开发利用管理规定》直接实施恢复原状或拆除，还是应由自然资源部门依据《城乡规划法》对是否构成规划违法进行认定并依法处理。

在本案所反映的诸多问题中，最核心、最关键、也最容易引发争议的焦点，并不在于信访人反映事项是否属实，而在于面对地下车库被违规分割、砌墙封闭并改造为私人车库的情形，究竟由哪个行政机关依法认定、由哪个行政机关依法处理，尤其是住建局能否依据《城市地下空间开发利用管理规定》直接实施恢复原状或者拆除。这一问题实质上涉及行政法上最根本的两个命题：一是行政职权必须法定，二是不同部门之间的执法权限必须依法区分。从政府法律顾问角度看，只有把这两个问题厘清，才能既依法推动问题解决，又避免因越权执法导致新的法律风险。

首先，应当明确，地下车库违规改造问题往往具有复合违法属性。就本案而言，至少可能同时涉及三个层面的法律关系：一是开发企业将业主共有部位、共用设施设备用房违规处分、售卖的问题；二是购房业主或者实际使用人砸墙、砌墙、封闭改造停车区域的问题；三是改造后的现状是否违反建设工程规划许可、是否改变原批准使用功能、是否影响消防、人防、共有权益的问题。正因为违法

形态具有复合性，故不能以单一法律关系概括全部问题，更不能由一个部门“包打天下”地解决全部事项，而必须依照不同法律规范分别适用、分类处置。

就住建局而言，其在本案中的法定职责重点，主要是对开发企业在物业管理领域的违法行为进行调查处理。若经查实开发企业将依法属于全体业主共有的部位或者共用设施设备用房擅自出售、处分，则住建部门依据《物业管理条例》实施责令改正、警告、罚款或者移送综合执法处理，具有较为充分的法源基础。换言之，住建部门对于“开发商是否违法售卖共有部位、设备用房”具有明确监管职责，这也是本案中区住建局已经开展调查、责令改正并推动处罚的法律依据所在。

但问题的难点在于，当案件进一步延伸至“已形成的封闭式私人车库是否应恢复原状、是否应拆除”时，住建部门的权限边界便出现了。实践中，往往有人认为，既然涉案区域属于地下空间，住建部门即可依据《城市地下空间开发利用管理规定》直接作出恢复原状或者拆除决定。对此，从法律顾问角度看，这一认识并不准确，至少在现行法体系下缺乏充分依据。

原因之一，在于部门规章不能突破上位法创设行政强制权限。《城市地下空间开发利用管理规定》属于原建设部制定的部门规章，其规范效力低于法律、行政法规。根据《行政强制法》确立的法治原则，行政强制措施和行政强制执行必须有明确的法律依据，至少不能由部门规章自行创设。尤其是强制拆除这类直接影响相对人财产权的行政强制行为，更应遵循严格的法定主义。因而，不能仅凭“地下空间”这一对象特征，就推导出住建部门当然享有恢复原状或强制拆除权。

原因之二，在于《城市地下空间开发利用管理规定》本身并未明确赋予住建部门对本案情形作出拆除决定的独立权限。该规章更多是对地下空间规划、开发、建设、利用作出一般性管理规定，其中涉及违法情形时，也往往是衔接相关法律、法规处理，并未形成一套完整、独立的“由住建部门认定—住建部门责令拆除—住建部门强制执行”的制度链条。特别是在涉及“是否违反建设工程规划许可证”“是否改变规划用途”“是否属于违法建设”的判断上，现行法更明确地将核心认定权配置给城乡规划主管部门，也就是当前机构改革后通常所对应的自然资源部门。

原因之三，在于本案是否需要恢复原状或者拆除，前提并不是“地下空间被改造”这一事实本身，而是必须先查明该改造行为是否违反了规划许可和法定建

设管理要求。如果未经比对原批准图纸、规划条件、建设工程规划许可证附图附件、竣工资料，仅凭现场现状即直接认定应拆除，既缺乏证据基础，也可能构成程序违法。依法而言，判断某一区域现状是否属于“未按照建设工程规划许可证的规定进行建设”，本质上属于规划管理事项，而不是一般物业管理事项。对此，《城乡规划法》已经建立了较为清晰的制度结构：由城乡规划主管部门依法实施监督检查，调取与规划许可、工程建设有关的文件资料，核实是否存在规划违法；对确属违法且依法应拆除的，由法定机关依程序作出责令限期改正、限期拆除等决定；当事人逾期不履行的，再由县级以上地方人民政府责成有关部门依法组织实施。这一制度链条表明，“责令拆除权”与“组织实施拆除权”均有特定法定主体，不能由住建部门以一般管理职能代替。

因此，从政府依法行政的角度看，本案最核心的法律判断应当是：住建局可以并且应当依法处理开发企业擅自出售共有部位、共用设施设备用房的问题，但对于地下车库现状是否构成规划违法、是否应恢复原状或拆除，则不能仅依据《城市地下空间开发利用管理规定》自行作出处置，而应由具有规划执法法定职权的自然资源部门依法认定并处理。

这一结论并不意味着住建部门“无事可做”，也不意味着问题只能久拖不决。相反，正确的法治路径应当是部门分工基础上的协同处置。具体而言，第一，住建部门应继续固定证据，完整梳理开发商出售行为、业主改造行为、物业管理现状及共有权益受损情况，为后续联动执法提供事实基础。第二，自然资源部门应当依法调取规划许可资料、图纸档案、竣工资料并开展现场核查，对涉案区域现状与许可状态是否一致作出明确专业认定。第三，如改造行为同时可能影响消防设施、人防功能、建筑结构安全，还应当依法提请消防救援、人防等部门协同核查。第四，对经认定属于违法建设或者违法改建的，应严格依照法定程序处理，避免在信访压力下采取程序瑕疵较大的“先拆后补”式做法。

从政府法律风险防控的角度进一步看，本案尤其需要警惕两种倾向：一种是因群众反映强烈而“谁先接到诉求谁就先拆”，导致超越法定职权执法；另一种是各部门都承认“问题存在”，但都以“不是本部门职责”为由停止实质推进。前者会引发行行政复议、行政诉讼中的败诉风险，后者则会造成长期积案、损害政府公信力。作为法律顾问，最应强调的是：依法行政不是消极不作为，也不是越

权求稳，而是在法定权限内把该做的事做足，并把必须由他部门承担的法定职责依法推动到位。

基于此，对本案后续处置提出三点建议。其一，形成统一的案件定性框架，明确区分开发商违法处分共有部分问题与业主擅自改造问题，分别适用《物业管理条例》《城乡规划法》及其他相关规范，避免混同处理。其二，由政府层面建立专题协调机制，依法明确住建、自然资源、综合执法、消防救援、物业主管等部门的职责链条，防止因职权交叉形成推诿。其三，在信访答复和对外表述中坚持适度原则，不宜简单表述为“某部门无权处理”，而应表述为“某部门已在法定职责范围内处理完毕，涉及规划违法认定及拆除事项，应由有权机关依法调查认定并处理”，既守住法律边界，也体现政府整体解决问题的责任担当。

总之，本案的核心，不在于能否从某一规章中“找出”一个拆除依据，而在于是否能够回到依法行政的基本逻辑：谁有法定职权，谁依法认定；谁有处理权限，谁依法处置；任何机关均不得以政策性、便利性理由替代法定性要求。在地下车库违规改造这一类复合型信访案件中，只有坚持职权法定、程序法定和协同治理并重，才能既实质解决群众反映问题，又确保行政行为经得起法律检验。这既是本案处置的关键，也是政府治理此类疑难复杂信访事项应当坚持的基本法治方法。

法治政府



● 法治政府 |

2025年上海市政府信息公开工作年度报告

本年度报告根据《中华人民共和国政府信息公开条例》《上海市政府信息公开规定》和《关于印发中华人民共和国政府信息公开工作年度报告格式的通知》（国办公开办函〔2021〕30号）的要求编制，全文包括总体情况、主动公开政府信息情况、收到和处理政府信息公开申请情况、政府信息公开行政复议和行政诉讼情况、存在的主要问题及改进情况和其他需要报告的事项。本年度报告中所列数据统计期限为2025年1月1日至12月31日。

一、总体情况

2025年，上海市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历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神，认真贯彻落实《中华人民共和国政府信息公开条例》规定，按照新时代政务公开工作要求，紧紧围绕市委、市政府中心工作，更好发挥政务公开促落实、优服务、强监督功能作用，努力以高质量政务公开服务保障经济社会高质量发展。

（一）主动公开方面

2025年，全市共主动公开公文类政府信息22692件，其中市政府规章22件、行政规范性文件540件、其他文件22130件。围绕营商环境、惠企政策、养老服务、招生入学等8个主题集成式发布政策文件7718件。

围绕“十四五”时期上海经济社会发展、“五个中心”建设、优化营商环境等，举办市政府新闻发布会42场、新闻通气会19场，区和委办局负责人在市政府门户网站开展“在线访谈”7场，全市各级行政机关发布“处（科）长讲政策”近300期。

（二）依申请公开方面

2025年，全市共收到政府信息公开申请47566件，申请数量较2024年上升12.7%；答复政府信息公开申请46755件（含上年度转结2803件），均在法定期限内予以答复。予以公开及部分公开15271件，占32.7%；因属于国家秘密等不予公开2120件，占4.5%；因本机关不掌握等无法提供17101件，占36.6%；因属于重复申请等不予处理839件，占1.8%；因申请人无正当理由逾期不改正等其他处理11424件（其中申请人主动撤销7356件），占24.4%。信息公开行政复议2263件，结果纠正151件。信息公开行政诉讼921件，结果纠正10件。

（三）政府信息管理方面

根据中共中央办公厅、国务院办公厅工作要求，严格落实公文公开属性及发布审查管理制度。建立相关工作机制，推动法定事项主动公开到位。强化对政策解读材料的把关，提高政策解读质量。加强对已公开信息的公开期限管理。

根据中共中央办公厅、国务院办公厅关于“一级政府一个政策集中发布窗口”的工作部署和市委、市政府相关工作要求，全面完成区级政府公报的数字化转型，建成区级统一政策发布平台。

（四）平台建设方面

深入推进“中国上海”门户网站集约化建设与规范化管理，加强内容保障和安全运维，健全配套管理机制，规范做好主动公开。全年共计发布各类稿件48338条，访问量累计6324.5万次；微信公众号粉丝总量突破69万，内容阅读量165.4万次，分享数7.4万次。

着力提升“上海国际服务门户”服务能级，新增意大利语网站，目前已覆盖10个语种，全年共发布各类信息13528条、办事服务指引403项（其中直接办事服务19项）；总浏览量536万次，同比显著增长82%，其中47%来自海外；社交媒体账号粉丝总量近45.9万。

政务新媒体传播力和影响力持续扩大，“上海发布”海内外15个平台粉丝累计超3170万，其中，微信公众号粉丝达1360万，海外平台粉丝突破300万。

（五）监督保障方面

强化全市政务公开工作的组织协调和监督指导，及时印发年度政务公开工作要点。根据《上海市政府信息公开规定》有关要求，对各级行政机关的政务公开工作进行评议和考核。严格落实为基层减负相关要求，科学优化调整考核指标体系。

组织开展全市政务公开工作和政府网站业务培训，围绕重点领域信息公开、政策全流程公开、政府网站建设等相关内容加强指导。组织开展全市依申请公开业务专题培训，推动各级行政机关强化服务理念、畅通申请渠道、依法规范办理，不断提升答复质量，切实保障人民群众知情权、监督权。

持续加强全市政府网站和政务新媒体规范化管理，抓实内容建设，严格审核把关，按季度组织开展检查工作。全年共检查政府网站 538 家次，约谈 2 家抽查不合格网站负责人并落实整改；抽查政务新媒体账号 1419 个次，发现存在更新不及时等问题的账号 23 个并全部落实整改。

二、主动公开政府信息情况

第二十条第（一）项			
信息内容	本年制发件数	本年度止件数	现行有效件数
规章	22（其中修订 16 件）	22	235
行政规范性文件	540	791（包括自然失效和不再按规范性文件管理）	2541
第二十条第（五）项			
信息内容	本年处理决定数量		
行政许可	19244378		
第二十条第（六）项			
信息内容	本年处理决定数量		
行政处罚	21768954		
行政强制	313280		
第二十条第（八）项			
信息内容	本年收费金额（单位：万元）		
行政事业性收费	1400801.4		

三、收到和处理政府信息公开申请情况

(本列数据的勾稽关系为:第一项加第二项之和,等于第三项加第四项之和)		申请人情况						总计	
		自然人	法人或其他组织						
			商业企业	科研机构	社会公益组织	法律服务机构	其他		
一、本年新收政府信息公开申请数量	45312	1913	11	32	67	231	47566		
二、上年结转政府信息公开申请数量	2628	147	0	0	4	24	2803		
三、本年度办理结果	(一) 予以公开	14159	566	1	9	27	93	14855	
	(二) 部分公开(区分处理的,只计这一情形,不计其他情形)	386	26	0	0	1	3	416	
	(三) 不予公开	1. 属于国家秘密	48	1	0	0	0	0	49
		2. 其他法律行政法规禁止公开	19	0	0	0	0	0	19
		3. 危及“三安全一稳定”	59	2	0	0	0	0	61
		4. 保护第三方合法权益	246	21	0	0	0	1	268
		5. 属于三类内部事务信息	278	8	0	0	0	0	286
		6. 属于四类过程性信息	208	6	0	0	0	1	215
		7. 属于行政执法案卷	229	14	0	0	0	2	245
		8. 属于行政查询事项	939	25	0	1	1	11	977
	(四) 无法提供	1. 本机关不掌握相关政府信息	13490	563	0	2	24	69	14148
		2. 没有现成信息需要另行制作	2596	204	1	1	6	5	2813
		3. 补正后申请内容仍不明确	133	7	0	0	0	0	140
	(五) 不予处理	1. 信访举报投诉类申请	225	7	0	0	0	0	232
		2. 重复申请	487	13	0	1	0	2	503
		3. 要求提供公开出版物	7	0	0	0	0	0	7
4. 无正当理由大量反复申请		95	0	0	0	0	0	95	
5. 要求行政机关确认或重新出具已获取信息		2	0	0	0	0	0	2	
(六) 其他	1. 申请人无正当理由逾	2200	77	0	1	1	8	2287	

处理	期不补正、行政机关不再处理其政府信息公开申请							
	2. 申请人逾期未按收费通知要求缴纳费用、行政机关不再处理其政府信息公开申请	130	3	0	0	0	1	134
	3. 其他	8497	422	7	17	10	50	9003
(七) 总计		44433	1965	9	32	70	246	46755
四、结转下年度继续办理		3507	95	2	0	1	9	3614

四、政府信息公开行政复议、行政诉讼情况

行政复议					行政诉讼									
结果 维持	结果 纠正	其他 结果	尚未 审结	总计	未经复议直接起诉					复议后起诉				
					结果 维持	结果 纠正	其他 结果	尚未 审结	总计	结果 维持	结果 纠正	其他 结果	尚未 审结	总计
					1373	151	630	109	2263	189	6	200	33	428

五、存在的主要问题及改进情况

(一) 存在的主要问题

一是政策“不好找、不好懂、不好用”的问题仍然存在，企业群众获取和使用政策不够便利；二是随着政府信息公开申请量逐年显著增长，办理质量存在参差不齐的情况。

(二) 存在问题的改进情况

针对工作中存在的问题，主要采取了以下改进措施：

一是多措并举提升政策公开质效。围绕让政策“更好找”，以区政府公报数字化改革为抓手，加大政策文件集成发布力度，持续优化数字化公报的用户体验。同时，启动全市统一政策发布平台筹建工作，推动实现“一级政府一个政策集中发布窗口”。围绕让政策“更好懂”，创新打造“处（科）长讲政策、专家评政

策、媒体看政策”三位一体的“政策公开讲”短视频解读矩阵，着力提高政策解读的针对性和实用性。围绕让政策“更好用”，进一步深化政策“阅办联动”，使政策发布与政策兑现一键关联，全市近1400个政策文件实现阅后可办，覆盖“一网通办”办事事项900余件。

二是进一步加大依申请公开办理工作的培训指导力度，围绕文书规范、事实认定、法律适用等关键环节，开展专项培训和类案分析，提升工作人员专业素养。

六、其他需要报告的事项

根据《政府信息公开信息处理费管理办法》，2025年全市共收取政府信息公开信息处理费11590元。

新
法
速
递



● 新法速递 |

国务院关于推进服务业扩能提质的意见

国务院关于推进服务业扩能提质的意见

国发〔2026〕7号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为推进服务业扩能提质，促进服务业优质高效发展，更好发挥服务业支撑产业升级、满足民生需要、带动就业扩容的作用，现提出以下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持有效市场和有为政府相结合，坚持扩能和提质并举、发展和监管统筹，突出需求牵引、改革攻坚、科技赋能、开放合作，统筹做优增量和盘活存量，深入实施服务业扩能提质行动，破除制约服务业发展的体制机制障碍，推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，促进生活性服务业高品质多样化便利化发展，为加快建设现代化产业体系提供有力支撑。

到2030年，服务业高质量发展取得明显进展，服务业总规模迈上100万亿元台阶，质量更高、结构更优、品质更佳、活力更足的发展格局基本形成，培育更多“中国服务”品牌，服务业全球竞争力、影响力明显增强，人民群众获得感持续提升。

二、全链条补强生产性服务业薄弱环节

（一）强化科技服务支撑作用

研发设计。培育工业设计领军企业，提高专业性、国际化水平。提高重大科研基础设施和大型科研仪器国家网络管理平台服务能力，完善科研设施仪器开放共享评价考核机制。提升工程勘察、设计、监理等全过程服务水平。

知识产权。发展知识产权战略咨询、专利导航等服务，筛选高价值专利。支持建设重点产业专利池，系统提升知识产权服务水平，增强涉外知识产权风险应对和法律服务能力。加强版权国际运营能力建设。

科技成果转化。强化对孵化器高质量发展的政策支持，面向新兴产业和未来产业布局建设孵化器。构建制造业中试服务网络，梯度培育制造业中试平台，高质量建设国家人工智能应用中试基地。健全技术交易服务平台网络，打造高水平技术转移和推广机构。建设高校区域技术转移转化中心，促进科技创新要素集聚。

检验检测认证。对标国际一流水平，提升检验检测服务能力，推动结果国际互认。推进工业产品质量控制和技术评价实验室、质量检验检测中心、产业计量测试中心建设。增强基础设施状况、农产品质量等检测评定能力。加强高端计量仪器、检验检测设备设施研发。

（二）增强现代物流综合竞争力

货物运输。完善多式联运体系，推动“一单制”、“一箱制”落地。大力发展铁水联运，加快大宗散货和中长距离货物运输“公转铁”、“公转水”。加快铁路货运向铁路物流转型，完善铁路调度、清算、接轨等行业规则。完善油气管网运行调度机制，加快推进全国范围内互联互通。大力发展国际海运、空运服务。加快培育综合物流集成商，强化资源调度、供需对接。

仓储。推动老旧物流仓储设施更新改造升级，探索闲置设施和铁路货运场站盘活利用，推进分布式仓储设施建设。增强农产品产地冷藏保鲜、产后预冷、清选包装等服务能力。统筹布局公共型、流通型、功能复合型冷库，更新改造老旧冷库。

批发。引导大宗商品现货市场合理布局，推进期现联动发展。丰富工业消费品市场经营业态，探索集中采购、仓储配送等一体化服务。加强农产品批发市场系统布局和政策保障，推动农贸市场改造升级。

（三）加快软件和信息服务创新发展

软件。深入实施“人工智能+”行动，加快智能编程工具研发使用，支持采购大模型、智能体服务。加快工业软件创新突破，建设重点行业工业软件兼容适配和应用示范中心。加强基础软件生态、开源社区建设。优化智慧视听系统生态。

信息传输。深入推进第五代移动通信（5G）规模化应用。推动5G-A网络发展，加强第六代移动通信（6G）技术研发。适度超前建设移动物联网。发展卫星互联网应用服务。

数据和信息技术。深入实施工业互联网创新发展工程。推进工业数据筑基行动，培育数据合作联合体，建设一批高质量行业数据集。发展数据标注、认证等

专业服务，探索建立分类分级的数据确权、评估、定价机制。有序推进算力布局与边缘算力建设，完善智算云服务体系。加快城市信息模型平台、建筑信息模型技术应用。

（四）增强供应链金融专业服务能力

银行、证券和保险。引导金融机构在依法合规、风险可控前提下开展基于存货、订单、仓单等的动产和权利质押融资。建立投早、投小、投长期、投硬科技的全生命周期融资体系。发挥国家创业投资引导基金作用，优化推广“创新积分制”、中小企业专精特新发展评价。推广供应链票据等新型金融服务工具。扩大产品研发责任险覆盖范围，推广中试服务险，落实好首台（套）保险补偿政策。开展数字人民币赋能行动。探索跨境供应链金融标准互认。

融资租赁。鼓励融资租赁企业统筹运用直接租赁、售后回租、联合租赁等服务模式，提供定制化方案，降低承租人运营成本。加强承租人信用状况、还款能力等监测评估，建立健全租赁物价值评估体系。发挥政府性融资担保机构作用，建立供应链金融风险共担机制。

（五）积极发展节能环保服务

节能降碳。推进重点行业能效诊断，推广公共机构能源费用托管服务模式，开展公共机构和大型公共建筑节能降碳改造。依法稳妥开展碳排放权、排污权、用水权等担保融资。推动金融机构参与碳市场交易，探索开展碳保险业务，推广碳中和债券等创新产品。

环境治理。发展农业绿色高产高效技术服务、农业废弃物处理利用服务。加快发展海洋生态修复和污染治理等环保服务。拓展节水评估、环境监测、污染保险等服务。

回收利用。倡导绿色节约理念，鼓励更新使用更优能效等级产品，依法依规淘汰达到强制报废标准或不符合安全技术规范的产品。完善再生资源回收网点布局，健全“换新+回收”物流体系，统筹建设再生资源分拣中心。支持重点行业发展再制造服务。建立再生材料认证制度，推动国际合作互认。深化重点再生材料碳足迹核算标准与方法研究。

（六）做强做优商务服务

法律和咨询。积极发展涉外法律服务，培育一批国际一流的仲裁机构、律师事务所。大力发展商务咨询、资产评估、会计审计、税务、广告等专业服务，增强质量咨询、供应链管理服务能力。强化行业智库建设，打造世界一流咨询品牌。

人力资源管理。发布“高精尖缺”人才需求目录，接续实施专业技术人才知识更新工程。完善中国特色职业技能竞赛体系。发展求职招聘大模型、虚拟现实培训等服务产品。深入开展“一带一路”人力资源服务行动。

三、提升生活性服务业重点领域发展能级

（七）增加居民服务优质供给

社区家政。创新社区集成服务模式，推进完整社区扩面提质增效。实施物业服务质量提升行动。开展家政服务业制度和模式创新，拓展新型到家服务，提升从业人员素质和专业化服务水平，改善人民群众微观感受。面向困难群体，着力满足特殊照护需求。

零售。推动零售业城乡合理规划布局，实施零售业创新提升工程，支持有条件的城市“一店一策”打造消费新场景。鼓励发展社区微冷仓、前置仓等即时配送业态。实施农村电商高质量发展工程，推动“千集万店”改造提升。

（八）提高养老托育服务适配水平

养老。健全县乡村三级养老服务网络，扩大社区养老服务覆盖面，鼓励居家适老化改造。扩大康复护理、医养结合、长期照护等服务供给，发展旅居养老等新型服务。

托育托幼。发展普惠托育和托幼一体化服务，深入开展托育服务补助示范试点，支持儿童福利机构为有需求的残疾儿童提供养护、康复、特教等服务。

（九）增强健康服务专业化能力

医疗卫生。支持医疗卫生机构开展个性化家庭医生签约服务，提供健康评估、慢病管理、上门巡诊、用药指导等服务。稳妥推进国际医疗服务试点。

预防保健。发展妇女预防保健和整合型医疗保健服务，完善儿童和老年人健康服务网络。加强心理健康和精神卫生社会化服务体系建设。加快发展运动数据分析、营养咨询等服务。

（十）创新文旅体服务模式

文化和旅游。引导演艺娱乐、游戏动漫、网络文学等业态健康有序发展，弘扬正能量。鼓励热门景区、文博场馆等延长开放时间。完善景区公共设施，盘活存量旅游项目，加强精细化管理，优化服务供给。

体育健身。广泛开展全民健身运动，增强人民体质。推动赛事经济、冰雪经济高品质发展，培育房车露营等新业态，建设高质量户外运动目的地。培育智能化、定制化、体验式体育消费新模式。

住宿餐饮。适应人民群众从“有地方住”到“住得好、住得值”的需求升级，提高安全、卫生标准，拓展服务新模式，发展具有历史文化、科技、亲子等元素的住宿新业态。培育健康安全、营养均衡、体现地方特色的餐饮服务，发布一批精品美食旅游线路。

四、提升服务业数智化标准化融合化国际化水平

（十一）推进服务业数智化转型。围绕研发设计、检验检测、物流配送、批发贸易、咨询服务等重点环节，建设垂直行业工业互联网平台，利用“小快轻准”解决方案降低数智化门槛。实施加快数智供应链发展专项行动，推进商贸物流数智赋能工程。围绕数据赋能，实施综合性重大场景和高价值应用场景项目，培育数智化转型服务商，打造数据、算法、场景协同应用标杆。

（十二）加快服务业标准化建设。加强顶层设计，完善重点领域标准体系。健全家政、照护、餐饮等领域标准规范。加快制定低空服务、农业社会化服务等新业态和融合业态服务标准。构建工业互联网平台标准体系与互联互通技术规范，建立算力服务标准体系，制修订绿色服务标准。完善平台经济服务标准。推动建立国际性产业和标准组织，促进中国标准“走出去”。

（十三）提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平。聚焦关键领域深化先进制造业和现代服务业融合发展试点。创新发展服务型制造，推动制造业企业向“产品+服务”解决方案提供商转型。完善便捷高效的农业社会化服务体系，优化农产品市场信息服务平台功能。积极推动农业与康养、文旅等深度融合。

（十四）稳步推进服务业开放合作。进一步扩大增值电信业务、生物技术、外商独资医院等领域开放试点。完善跨境服务贸易负面清单管理制度。提升数据出境合规评估、安全认证等服务能力。加强与重点国家和地区的服务贸易合作，统筹

布局建设服务贸易创新发展示范区等重大开放合作平台。促进文化服务、旅游服务出口，推动扩大入境消费。

五、完善支持政策体系

（十五）深化改革创新。坚持既“放得活”又“管得好”，清理服务业领域不合理标准和限制性措施，及时消除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等方面壁垒。深化服务领域事业单位改革，增强发展活力。优化医疗、科技创新等领域市场准入环境。丰富服务场景供给，分批次推出应用场景项目清单。完善统计制度，构建服务业发展多维度综合评价指标，加快推进大数据监管。

（十六）丰富财政金融政策工具。增强政策支持针对性有效性，健全覆盖质量、标准、品牌、商标、专利、版权等要素的融资增信体系。用好服务消费与养老再贷款政策工具。丰富发展养老金融产品，推行长期护理保险。优化实施服务业经营主体贷款贴息政策，对符合条件的生产性服务业中小微民营企业贷款进行阶段性贴息，加大消费新场景金融支持力度。通过现有国家级政府投资基金支持先进制造业和现代服务业融合发展。支持服务业领域符合条件的项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

（十七）提升基础设施支撑保障能力。盘活用好各类存量资源。加快城市停车和充换电设施建设，推动老旧设备更新改造。加强现代农事综合服务中心建设。布局建设集成高效质量基础设施，加力支持软件、研发、数据等无形资产投资。系统推进国家物流枢纽建设和功能提升，优化布局海外仓。推动城市一刻钟便民生活圈建设扩围升级。促进商品交易市场、城市零售门店、农村商业网点等更新。改造老旧街区、厂区，支持商圈、文化产业园区等业态提升。

（十八）扩大服务业优质经营主体。加快培育服务业骨干企业，支持符合条件的上市融资、并购重组。促进服务业中小企业专精特新发展，加力培育“名特优新”个体工商户。培优扶强农业社会化服务主体。强化行业信用信息归集，鼓励经营主体开展服务质量承诺，倡导优质优价。支持企业加强品牌建设和传播，培育品牌体验新场景。

（十九）加强人才建设。优化服务业相关学科专业布局，支持有条件的地方建设市域产教联合体、行业产教融合共同体。深入实施“技能照亮前程”培训行动，聚焦急需行业、就业重点群体等开展大规模职业技能提升培训。拓宽专业人才引进范围，推进海外人才一站式服务平台建设。

(二十) 强化安全监管。健全适应业态融合的跨部门跨行业审批监管模式,避免管理和服务缺失。完善演出、赛事、展览场所和旅游景点等人员密集区安全管理制度,落实安全生产责任。规范餐饮服务经营行为,严守食品安全底线。坚决整治霸王条款、虚假宣传等乱象,切实维护消费者权益。加强新就业形态劳动者权益保障。

各地区各部门要在党中央集中统一领导下,结合实际抓好本意见贯彻落实,努力开创服务业高质量发展新局面。要进一步完善政府考核体系,充分调动各方面积极性、主动性。各地区要立足发展阶段和比较优势,因地制宜落实落细各项任务举措。国家发展改革委要加强统筹协调和监测评估。各部门要按照职责分工分领域推进,强化工作协同,加强宣传引导,广泛凝聚社会共识,营造全社会共同参与的良好氛围。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

国务院

2026年4月14日

● 新法速递 |

上海市人民政府办公厅关于印发《国家数字经济创新发展试验区（上海）实施方案》的通知

上海市人民政府办公厅关于印发《国家数字经济创新发展试验区（上海）实施方案》的通知沪府办发〔2026〕5号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

《国家数字经济创新发展试验区（上海）实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2026年4月13日

国家数字经济创新发展试验区（上海）实施方案

为深入贯彻落实党中央、国务院关于数字中国建设的决策部署，加快上海市国家数字经济创新发展试验区建设，力争到2028年，数据要素价值全面激活，制度建设有效引领创新，实数融合进一步深化，试验区建设取得显著成效，制定如下实施方案。

一、纵深推进数据要素市场化配置

（一）深入开展数据基础制度实践探索。落实数据产权制度，制订适配人工智能发展等特定场景的数据产权配置规则、数据产权制度在司法领域的衔接应用指引、数据领域典型纠纷案例。探索公共数据资源授权运营价格形成机制，推动收益合理分配。研究健全数据收益分配机制。（责任单位：市数据局、市二中院、市司法局、市发展改革委、市财政局、各相关部门）

（二）加强公共数据资源高质量供给。建立公共数据高质量供给责任制，强化数据源头供给和质量控制。依托区块链、隐私计算等技术，建设公共数据开发利用基础设施，建立关键要素上链存证和数据溯源机制。探索通过智能合约加快公共数据授权审批效率。争取国家部委公共数据授权上海运营试点，深化授权运营试点场景建设。（责任单位：市数据局、各相关部门）

（三）加力行业高质量数据集建设。聚焦医疗健康、高端制造等重点行业，打造高质量数据集，依托新型数据流通基础设施服务垂类模型和智能体创新应用。探索开展高质量数据集开源社区建设。构建综合性、枢纽型、战略性语料基座，

服务大参数、多模态基础模型发展。（责任单位：市数据局、市经济信息化委、各相关部门）

（四）加快政产学研多源数据融通应用。完善数据创新实验室建设运营机制，按照“小试—中试—转化”依场景开展供数，打造一批金融、医疗、商贸、交通、绿色低碳、城市治理等重点领域的标杆应用场景。（责任单位：市数据局、各相关部门、相关区政府）

二、优化新型数字基础设施建设布局

（五）建强区块链网络能力。深入推进国家区块链网络（上海枢纽）建设，强化分布式数字身份、隐私计算、跨链服务等基础能力；推进海关、税务、海事、外汇管理等链上可信数据服务中心建设，接入国家部委关键数据资源，提升行业监管效能。落实国家可信数据空间试点任务，应用区块链技术打造上海方案。（责任单位：市数据局、市委网信办、各相关部门）

（六）推动算力资源互联互通。提升上海市算力监测调度平台与长三角（上海）算力互联互通平台核心能力，探索形成区域间算力资源调度机制，推动算力互联互通、按需调用。升级扩容智算基础设施，部署高性能国产智算集群。（责任单位：市数据局、市发展改革委、市经济信息化委、市通信管理局）

（七）加快立体感知物联设施建设。加快千帆星座建设，推动卫星互联网业务商用试点。开展卫星物联网业务商用试验。支持整合船舶航运公共数据和商业数据资源，赋能市场化船舶数据服务平台，推动船舶数据在更多场景应用。推动上海市低空智能网联系统等综合性基础设施建设及标准完善，构建民用无人驾驶航空器物联感知体系。（责任单位：市经济信息化委、市通信管理局、市交通委、市发展改革委、市数据局）

（八）加强多维安全防护体系建设。依托“智能体+智能合约”，率先在卫生健康、金融服务等领域建立覆盖风险识别、动态监测、应急响应的全流程数据安全管理机制。加强数据分类分级和重要数据保护，扩大数据安全风险评估范围。建强政务数据安全基础设施底座，全面加强政务软件供应链安全治理。建设具备大规模仿真能力的人工智能安全靶场和一体化安全防护平台。（责任单位：市委网信办、市数据局、市通信管理局、市经济信息化委）

三、加强关键核心技术创新

(九) 开展数据科技攻关。加快超异构融合芯片、同态加密、分层多链、跨链协同等区块链技术攻关，形成新一代开放许可链技术体系与标准规范。加快隐私交易协议、机密智能合约、匿名下的穿透式监管等区块链分析技术研究。加强智能化标注、数据编织、存算一体、多模态数据合成等技术攻关。(责任单位：市数据局、市科委)

(十) 开展智能技术攻关。加快新一代通用人工智能、智能软件、智算系统等技术攻关。体系化推进科学智能，实施“百团百项”工程，孵化创新企业。推动通用科学大模型与学科模型协同推理技术突破，加强科学数据结构化表征、科学数据治理工具链、科学实验智能体等技术研究。(责任单位：市经济信息化委、市科委、市发展改革委)

(十一) 开展前沿技术探索。加速脑机接口、第六代移动通信(6G)、量子计算等技术应用试点及产品化，建设共性技术研发服务平台。开展第三代互联网(Web3.0)创新试验场机制研究，探索打造基于智能合约的可信技术底座，有序开展技术验证。(责任单位：市科委、市经济信息化委、市通信管理局、市数据局)

(十二) 建设数字科技创新平台。开展具身智能、自动驾驶、科学研究等领域的数据创新平台建设。鼓励数据领域优势主体建设一批具有概念验证、中试验证等功能的地方数据科技创新平台。培育2—3家数据科技领域的高质量孵化器。(责任单位：市经济信息化委、市科委、市数据局)

四、实数融合赋能“五个中心”建设

(十三) 体系化推进航贸数字化扩围提质放量。建设全球供应链数字化管理平台，形成融资增信、单证流转、智慧退税、碳数据服务等公共服务能力，赋能仓单质押融资、跨境电商海外仓全链路追踪等重点场景建设。加快离岸贸易服务功能扩围，推广离岸贸易“印花税免申即享”标准化产品，进一步扩大基于国际贸易单一窗口单证保管箱的“离岸链信”模式适用范围。完善大宗商品贸易服务体系，在有色金属、钢铁等多品类大宗商品领域推广电子仓单链上登记。提升航运物流服务能级，推动电子提单平台持续放量，优化电子换单放货服务功能。支持上海国际贸易单一窗口建设，打造国际贸易单证交换枢纽。(责任单位：市商

务委、市交通委、市委金融办、市税务局、市数据局、临港新片区管委会、上海自贸试验区管委会、相关区政府)

(十四) 推进数字金融创新应用。加强区块链基础设施在跨境人民币清结算场景应用。推动数据赋能金融产品和服务模式创新升级,实现电子信用证全流程链上应用,加快构建链上信用服务体系赋能中小微企业融资。推动上海在“区块链+AI”赋能金融风险防控方面的探索成果,纳入国家级金融科技创新监管工具。

(责任单位:中国人民银行上海总部、市委金融办、上海金融监管局、市数据局)

(十五) 加快重点产业智改数转。实施“AI+制造”和“5G+工业互联网”专项行动,支持研发行业垂类大模型。培育发展数据要素和人工智能驱动的服务业新模式,支持战略咨询、行业分析、指数发布、资产评估等服务行业加强数据要素和数字技术应用,将静态数据资源转为动态价值服务。(责任单位:市经济信息化委、市数据局、市通信管理局)

(十六) 推动数据驱动的科研范式创新。建立分级分类的科学数据共享管理和价值评估机制,推动重大科技基础设施汇聚产学研海量异构数据资源、将科学数据管理纳入评价与奖励标准。建设3—5家市级科学数据中心,支持重点科研机构布局开发科学智能平台工具链和相关科学数据集。推动科研数据集聚,建设科学智能高质量数据集。(责任单位:市科委、市数据局、市经济信息化委)

(十七) 推动政务智能化赋能超大城市治理。强化上海市数智底座平台等9大统建平台共性支撑能力,加强全市政务信息化集约统筹建设。深化智能体赋能超大城市高效治理。完善政务数据共享回流机制,更好支撑企业服务、城市运行和基层治理。(责任单位:市数据局、各相关部门)

五、梯次培育数字产业集群

(十八) 创新数商企业培育服务机制。运用智能体开展数商企业主动发现、精准分析和智能评估,强化场景开放、按需服务和政策匹配,培育50家数字经济标杆企业。持续开展数商企业优秀产品评选和推广,实施数据产品和服务“首发首试、首购首用”行动,培育各类数据流通服务机构。利用赛展会对接机制和数字公共服务中心常态化服务机制,深化资源对接、供需对接、产投对接。(责任单位:市数据局、各区政府)

(十九) 培育梯度布局的产业载体。围绕数据、区块链、人工智能等产业方向，协同建设长三角创新引领型数字产业集群，打造若干个区域支柱型、特色型数字产业集群。支持浦东新区聚焦数据基础制度先行先试、徐汇区聚焦区块链和AI技术协同、杨浦区聚焦平台企业数据应用赋能、普陀区聚焦沿沪宁数据产业联动，落实国家数据产业集聚区试点建设任务。支持黄浦区、静安区、长宁区、宝山区、闵行区、嘉定区等推动特色数据产业集聚发展。（责任单位：相关区政府、市数据局、市经济信息化委）

(二十) 制订数据产业发展政策。通过推动基础制度实践、场景开放、数商培育、数据科技创新、产业布局引导等，支持数据产业高质量发展。鼓励相关区因地制宜制订配套政策。（责任单位：市数据局、相关区政府）

(二十一) 规划实施一批重大项目。聚焦综合性物流枢纽平台、船舶航运时空数据底座、医疗健康数据开发利用与可信流通示范应用、行业高质量数据集等方向，组织布局一批重大项目，争取纳入国家“两重”等项目支持。（责任单位：市数据局、市发展改革委）

六、扩大高水平开放合作

(二十二) 深化数字经济区域合作机制。依托航贸数字化合作创新联盟，推动航贸数字化重点场景覆盖范围扩大到合肥、舟山、苏州等长三角城市。依托长三角数据专题合作机制，加快一体化数据市场建设，推动数商企业互认、规则标准互通。依托长三角地区科技联合攻关合作机制，深化创新链产业链协同，共建人工智能、集成电路等产业一体化发展高地。（责任单位：市数据局、市发展改革委、市经济信息化委、市科委）

(二十三) 深入推进制度型对外开放。有序扩大增值电信业务对外开放试点，研究多元主体参与国家通信海缆建设的可行性。创新跨境数据“负面清单+操作指引”管理模式，推动数据出境负面清单适用范围扩大至上海全域。围绕已出台的数据出境操作指引，指导企业做好出海前数据合规工作。（责任单位：市委网信办、市通信管理局、市经济信息化委、市数据局）

(二十四) 拓展国际数字经济合作。对标国际数字经济规则，深化沪港、沪新在数字身份认证、数据要素市场、政务服务跨境通办等领域合作。依托世界人工智能大会、全球数商大会等平台，做强数字经济国际合作。建设数字出海服务

平台，打造数字出海服务“一张网”和出海数字商城，提升企业出海能力。（责任单位：市数据局、市商务委、市委网信办、市经济信息化委）

（二十五）高水平建设临港国际数字经济产业园。支持临港新片区加快打造国际数据加工枢纽，发展“来数加工”等新型国际数据贸易业态。启动国际数据综合服务和监管平台建设，优化数据跨境基础设施布局，提升域内出海企业数据跨境便利性。（责任单位：临港新片区管委会、市商务委、市数据局、市委网信办）

七、加强人才和制度支撑

（二十六）加强统筹协调。依托市数据发展管理工作领导小组，强化部门、市区、政企及产学研联动，加大试验区建设实施统筹力度。（责任单位：市数据局、各相关部门、各区政府）

（二十七）加强数字人才引育。依托相关在沪高校创建区块链学院，打造区块链产教融合人才培养新模式。推进人工智能领域重点科研机构职称自主评审，推动政产学研用联合培养模式落地。用好我市相关人才政策，加大海外高层次人才引进力度。（责任单位：市教委、市人力资源社会保障局、市人才局、市数据局）

（二十八）完善法治保障。修改《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》，重点强化电子单证效力，深化贯通多场景电子单证应用。修改《上海市数据条例》，重点促进数据产权制度实践，巩固区块链数字底座，培育发展数据产业。探索浦东新区促进数字经济创新发展专项立法。（责任单位：市数据局、市人大财经委、市人大常委会法工委、市司法局、浦东新区政府）

（二十九）加强标准研制。支持制订区块链信用证、数字身份跨境互认、高质量数据集等相关标准。支持我市相关主体深度参与公共数据授权运营等国家标准及数字贸易等国际规则的研制和应用。（责任单位：市数据局、市市场监管局）

（三十）开展监测评估。开展以数据产品和服务为主的数据资产核算研究，探索将数据资产纳入建设项目投资范围。落实数字经济统计监测制度，试点数字经济全口径统计，研究发布数字经济相关指数。（责任单位：市数据局、市统计局、市发展改革委）

研究成果



● 研究成果 |

精神疾病不予认定工伤行政案件的困境和破局思路

马宁 【上海君恩律师事务所】

在现代化大生产条件下，经由生产环节形成的较快节奏、较强负荷逐级传导到全体劳动者，再叠加人际交往特别是特定职业环境中的人际关系所生成的竞争性压力，对全体劳动者的冲击是显而易见且日益增加。职业因素或者职场原因形成劳动者的精神压力，甚至经过积累更造成一定程度的精神异常或者创伤，在现代社会其实较为常见，所区别者仅在于精神损伤、异常的程度。但在职期间出现精神异常，有时即使患者方面能够提供较为有力的证据，想要认定工伤也依旧困难。

一、现有法律规范的局限性

我国现行的《工伤保险条例》于2004年1月1日起施行，并在2010年12月20日修订，修订迄今已近15年，《工伤保险条例》是为了保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿，促进工伤预防和职业康复，分散用人单位的工伤风险而制定，也即：只有符合法定条件的事故伤害和患职业病这两类情况才有可能被认定为工伤。

在该条例中，第十四条以列举和兜底的方式确定工伤认定范围和第十五条又列举视同工伤的三种情形，除非有明确证据证明精神疾病系因工作场所突发事故或职业性中毒等直接因素导致，否则难以纳入工伤认定范围。即便存在长期工作压力、职场欺凌等诱因，现行法律亦未将其列为可认定为工伤的情形。实践中，法院通常严格遵循条例文义，对精神类疾病的工伤申请持审慎态度，避免扩大解释带来的适用混乱。这反映出立法在保护劳动者权益与维护制度稳定性之间的平衡考量。因此，精神疾病通常被认为并不符合第十四条或第十五条所述的情形。司法实践中，司法机关的普遍观点是员工所患精神疾病即使属实也属于疾病范畴，其既不属于事故伤害也不属于职业病，不符合认定工伤的基本原则和根本目标。

二、职业病目录增加创伤后应激障碍的进步和局限

除非精神疾病被列入职业病目录，并且能明确证明其与工作环境和内容有直接关联时，才有可能被视作工伤。

但是这里又遇到一个困难。《职业病防治法》中对职业病的定义为，本法所称职业病，是指企业、事业单位和个体经济组织等用人单位的劳动者在职业活动中，因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害因素而引起的疾病。显然，精神疾病并不在职业病的定义范围之内。

2024年12月11日国家卫生健康委、人力资源社会保障部、国家疾控局、全国总工会关于印发《职业病分类和目录》的通知，该分类和目录在2025年8月1日起实施，在最新的《职业病分类和目录》新增了一项重要内容，即职业性精神和行为障碍中的职业性创伤后应激障碍。描述为“十一、职业性精神和行为障碍：1. 创伤后应激障碍（限于参与突发事件处置的人民警察、医疗卫生人员、消防救援等应急救援人员）”。

然而，目前这一新增项目的适用范围有所限制，仅限于参与突发事件处置的人民警察、医疗卫生人员、消防救援等应急救援人员。尽管这一限定有其合理性和针对性，但创伤后应激障碍并非仅限于这些特定职业群体。

因此，个人认为从更全面保障劳动者权益的角度出发，创伤后应激障碍工伤认定的范围应进一步拓宽，以保障劳动者的权益。然而，任何法律的修订都是一个涉及多方利益平衡的过程，需要综合考虑各种因素，确保最终的法律条款既公平又合理，期待最终能够出台一个既兼顾各方利益，又能有效保障劳动者权益的法律版本。

三、精神疾病的病因复杂且因果关系较难认定

精神疾病往往不容易界定究竟是生活性的还是职业性的因素所致，在未认定为工伤的案例中，“未能证明因果关系”是一个主要因素。

最高院在（2018）最高法行申332号裁定书中阐述，参照劳动和社会保障部《职工工伤与职业病致残程度鉴定标准》（GB/T16180-2006）c.2.2的规定，精神分裂症和躁郁症均为内源性精神疾病，发病主要决定于病人自身的生物学素质。在工伤或职业病过程中伴发的内源性精神疾病不应与工伤或职业病直接所致的精神疾病相混淆。精神分裂症和躁郁症不属于工伤或职业病性精神疾病。本案张某患精神分裂症之前既未受到事故伤害或意外伤害，亦未被诊断为职业病，故其所患精神分裂症既不是工伤或职业病直接所致，也不是工伤或职业病过程中伴发而生。工作环境恶劣可能会影响张某身心健康，从而诱发精神分裂症，但患精神

分裂症的主要原因还是在于张某自身的生物学素质，因此工作环境恶劣与精神分裂症之间并不具有直接因果关系，不能认定其所患精神分裂症系由工作原因引起。

又如隋某案，她是辽宁省本溪市一家银行的职工，与单位副主任因工作问题发生争执，她认为自己是因坚持工作原则，却被同事们误解，多次找领导说明情况，并要求副主任道歉。近两个月后，副主任在会议上对员工说“自己脾气急，跟大家说抱歉”，隋某觉得副主任对事情经过、道歉对象只字未提，不接受道歉。之后，隋某心慌气短，晕倒在办公区域。经医院诊断为抑郁发作。

本溪市人社局没有认定隋某的抑郁症是工伤。人社局认为，抑郁症发病成因很复杂，不能单一归结为与单位领导在工作中发生争执。隋某的发病是自身原因，不属于外力造成，所以不能被认定为工伤。法院审理时，也认可了人社局的判断。

四、精神疾病构成工伤的类型

1、因事故伤害、意外伤害或职业病伴发精神疾病

精神疾病被认定为工伤在中国实践中极为困难，其核心在于必须符合《工伤保险条例》的“三工”原则（工作时间、场所、原因），尤其是证明疾病由工作直接导致。

员工因履行工作职责受到暴力伤害而直接引发的创伤后应激障碍，精神问题可作为身体伤害的后果被认定。

关于将精神类疾病引发的伤害认定为工伤的案例，可参考(2019)闽04行终13号案判决书，该案中陈某在工作中受到暴力伤害，该伤害引发了创伤后应激障碍，并在该病态精神状态下产生自杀行为，对于其因精神疾病引发的自杀，二审法院认为“工伤直接导致的创伤后应激障碍诱发的自杀，是工伤伤情进一步的延续和发展”，肯定了该种情况属于工伤。

又，崔丽丽案中崔丽丽因受到性侵致创伤后应激障碍，符合《工伤保险条例》第十四条（五）项之规定，属于工伤认定范围，予以认定为工伤。

2、突然刺激诱发精神疾病

本类型与第一种类型的区别在于，员工身体未受到损伤，只有精神受到损伤。在这种情况下，大多是因为在工作中受到了惊吓而导致应激障碍、抑郁症或患精神分裂症。

比如：员工在工作中由于锅炉吹管的强力爆吼声受到惊吓，被诊断为精神分

裂症；为单位处理事故纠纷时被他人非法拘禁后精神分裂；打扫客房卫生时，在洗面盆内发现泡着一条小型白色死狗，导致应激障碍；参加单位组织的拓展活动，在极限挑战中因登高受到惊吓等。

此外，还有教师在上课期间受到学生家长辱骂侮辱，当场精神受到刺激，无反应能力、神志恍惚。此后近一年多多次住院治疗，住院时间累计上百天；另一例是一名员工在上班时受到公司3位同事语言刺激，之后作出撕毁东西、哭闹的异常举动。医院鉴定认为，该员工的创伤后应激障碍与在单位发生的纠纷有直接关系。

还有一个案例，王某在工作车间内目击了一起伤亡事故受到惊吓，导致精神紧张、恐惧、伴失眠。诊断为应激性精神障碍。法医学鉴定认为，王某的自身生物学因素是发病的根本原因，工作期间目击伤害事故是发病的诱发因素。故最终未能认定工伤。

3、工作环境或工作压力诱发精神疾病

因长期工作压力导致的抑郁症、焦虑症等，则极难认定。比如竞争压力、考核压力、人际关系、工作环境等，主要难点在于精神疾病成因复杂，难以证明工作压力是直接主因；且中国的《职业病分类和目录》尚未纳入纯粹的精神疾病。

4、精神疾病导致自残自杀

该类型与前三种存在竞合，也就是说，因前三种情形导致精神异常的，可能因严重程度而发展为自残自杀行为。

比如：北京铁路局职工杨某，在施工过程中，被一根十多公斤重的铁撬棍击中头部，事发当日，他被诊断为顶部3厘米皮裂伤。受伤后，他出现头晕、恶心、头痛、失眠等症状。半个多月后，杨某出现严重精神障碍，在家中将妻儿砍伤后割腕自杀。河北省保定市精神疾病司法鉴定中心出具的鉴定书认定，杨某是由于头部裂伤造成的外伤性精神病，并最终导致死亡。

因精神疾病认定为工伤的案例中，这类情形最没有争议。2019年，时任河北省劳动能力鉴定中心主任李俊生发表文章指出，工伤所致精神障碍的前提应有器质性颅脑损伤的病理基础，“没有任何器质性颅脑损伤，谈论精神障碍，都与工伤保险‘不搭界’”。

还有一例，是福建省三明市一名教师陈君棉在学校值班时被学生用石块砸伤

嘴部，此后因失眠、心慌住院治疗，并被诊断为创伤后应激障碍和焦虑、抑郁障碍，在事发三个多月后自杀。

该案中陈某在工作中受到暴力伤害，该伤害引发了创伤后应激障碍，并在该病态精神状态下产生自杀行为，对于其因精神疾病引发的自杀，二审法院认为“工伤直接导致的创伤后应激障碍诱发的自杀，是工伤伤情进一步的延续和发展”。

《工伤条例》中排除自残自杀，但是能够突破。严重的心理疾病对个体的影响是全方位的，它不仅会损害心理健康，还可能通过躯体化症状对身体健康造成实质性伤害。

五、破解精神疾病认定工伤困局的思路

1、立法层面的突破

对于精神疾病是否构成工伤，目前法律规定已有蛛丝马迹，比如在《劳动能力鉴定职工工伤与职业病致残等级》中，早已将精神病症状纳入其中。

如工伤三级包括：精神病性症状，经系统治疗1年后仍表现为危险或冲动行动者；精神病性症状，经系统治疗1年后仍缺乏生活自理能力者；

工伤四级包括：精神病性症状，经系统治疗1年后仍缺乏社交能力者，等等。

在职业病目录中也增加了创伤性应激障碍，限于特定人群。

再不修订工伤保险条例的前提下，这些进步都有其局限性。如前所述，《工伤保险条例》最近一次修订已经近15年，滞后于社会发展的现状，对工伤认定范围似乎可以更加广泛和贴切。因工作环境或工作压力导致精神疾病的，构成工伤。

2、增加职业病目录

如不能修订工伤保险条例，则在职业病目录中，增加针对普通岗位的创伤性应激障碍。

3、因果关系的认定

工伤保险法律制度属于社会法范畴，体现的是倾斜立法保护弱者的原则，在案件审理中应侧重于保护劳动者的权益。对因果关系的判断不应是对客观、必然联系的追问，而只能建立在内心确信这一盖然的基础上。”也就是说，只要证明杨涛的脑外伤有引发抑郁症的可能性，抑郁症有导致自杀的可能性，并确信杨涛属于这种可能性，就可以认定杨涛的自杀为工伤。

在陈君棉案件中，法院在判决中并未确立两者间的因果关系，但指出，陈君棉的自杀不能排除是被打受伤后引发的创伤后应激障碍诱发。

精神疾病发病原因复杂，个人因素和工作因素往往掺杂在一起。当前，中国还没有制定明确的标准来判断精神类疾病工伤认定，这造成了实践中各地判决不一致的状况。

在精神类疾患工伤认定中宜采取“相当因果关系”标准，即不苛求精神疾病发病和工作之间的必然联系，只要求判明原因事实与损害结果之间在通常情形下存在可能性。简单来说，从社会一般观念来看，工作上的原因可致损害结果的发生，或者极大地增加了发生可能性，则成立伤害与结果间的因果关系。即可认定成立工伤。

4、司法层面

《工伤保险条例》第十四条中第（一）项和第（四）项职业病是并列关系，在前述立法层面较难改变，且职业病目录刚出台不宜频繁变更的情况下，司法机关可以通过典型案例作为指导案例，也是一种方法，比如，将除特殊人员外的精神疾病认定为工伤，可以用第十四条中第（一）项来判定，只要有工作环境造成精神异常，就可以认定为工伤。在举证方面，一个方面如果患者的诊断证明显示诊断精神分裂症，因工作环境所致，或者通过司法鉴定意见书，鉴定意见为患有精神分裂症与其长期从事繁重工作之间存在一定因果关系。则可视为符合《工伤保险条例》的“三工”原则（工作时间、场所、原因），判定精神疾病由工作直接导致。