

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)
姚 姝
周 游

执行编辑：
(按姓氏拼音)
邵灿秀

编辑助理：
(按姓氏拼音)
陆丽蓉
吴悦蕾

【时事热点】

- 受送达人是公民情形下行政复议决定书如何合法有效送达实务分析与建议 ····· P1

【法治政府】

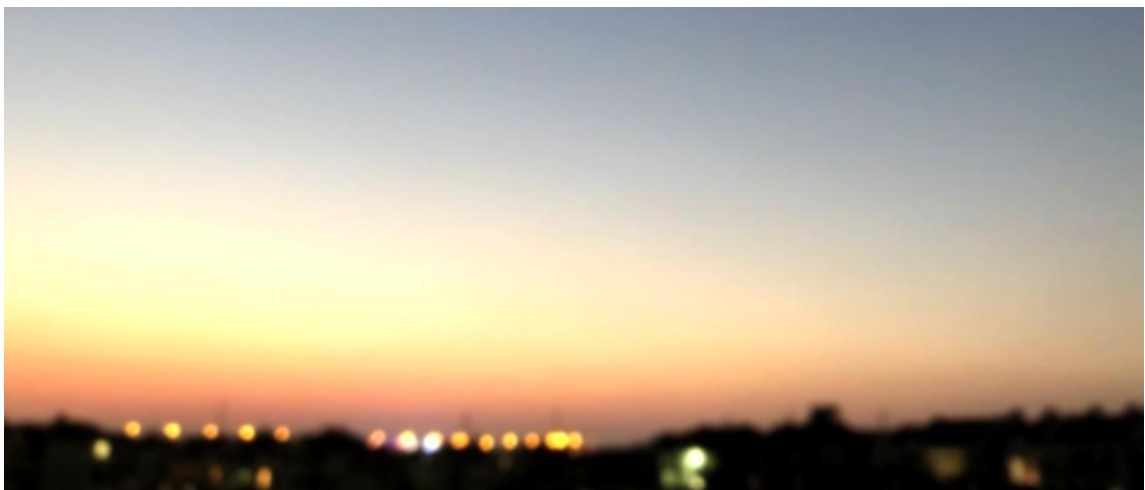
- 2024 年上海市司法局法治政府建设情况报告 · P4

【新法速递】

- 公共安全视频图像信息系统管理条例 ····· P12
- 公平竞争审查条例实施办法 ····· P19

【研究成果】

- 最高检行政监察典型案例：村委会在特定情况下可以作为行政诉讼的被告 ····· P31



时事热点

● 时事热点 |

受送达人是公民情形下行政复议决定书如何合法有效送达 实务分析与建议

姚姝 【北京市隆安律师事务所上海分所】

《中华人民共和国行政复议法》（2023年修订）第八十八条规定，行政复议文书的送达依照民事诉讼法送达的规定执行。根据《民事诉讼法》（2023年修订）第八十八条的规定“送达诉讼文书，应当直接送交受送达人。**受送达人是公民的，本人不在交他的同住成年家属签收；**受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、组织负责收件的人签收；**受送达人有诉讼代理人的，可以送交其代理人签收；**受送达人已向人民法院指定代收人的，送交代收人签收。”故受送达人是公民的情形下，行政复议决定书应当直接送交受送达人，本人不在时，可交他的同住成年家属签收，如受送达人有诉讼代理人或已经指定的代收人，则可送交其代理人或者指定的代收人签收。但如果受送达人是公民，其未明确代理人或者代收人，而提供给复议机关的送达文书地址又并非其住址而系其单位地址，如何认定行政复议决定书的合法有效送达，现行法律法规未有明确规定，可能引发司法认定的差异。笔者近期代理的一起公安行政处罚案件即遇到该问题，值得关注。

该案原告向被告之一某区人民政府自行提交复议申请书并明确文书送达地址系其单位地址，区人民政府复议办直接通过挂号信的方式向该地址发送行政复议决定书。在诉讼过程中，区政府提供EMS挂号信送达记录显示“收发室签收”以证明复议决定书已经合法有效送达，原告起诉超过起诉期限，而原告却坚称没有在当日收到过该份复议决定书，系后续迟迟未收到再行联系区政府复议办之后才获知复议决定书已经邮寄至其单位收发室，原告当天才去单位收发室找到了复议决定书，其起诉应该以其实际收到复议决定书之日起计算，故起诉并未超过起诉期限。本案一审法院认为，原告在行政复议申请书中填写的文书送达地址是对行政复议程序中接收文书地址的明确确认，复议机关依据原告提供的地址邮寄行

政复议决定书构成有效送达,送达时间应以邮政物流网络截图显示的签收时间为准。对于由原告提供的通讯方式不准确导致行政复议决定书未能及时被实际接收的不利后果应由原告本人自行承担。一审法院以超过起诉期限为由,驳回了原告的起诉。二审法院则认为,邮政物流网络截图载明的物流信息仅由快递人员自行填写,但复议机关未能提供由原告本人或代收人签字的单据,甚至未能提供有单位收发室签收字样的单据或材料,单位收发室也未认可其代为签收过行政复议决定书的挂号信,故复议机关实际未能提供充分证据证明行政复议决定书系于邮政物流网络截图显示的时间由原告工作单位的门卫室签收,更不能证明已向原告合法送达,故应自行承担举证不能的后果。最终二审法院撤销了一审裁定,并指令一审法院继续审理本案。

笔者作为该案原告的委托律师,完全赞成二审的裁判结论,同时基于现行法律规定和诉权保护的角度,对于受送达人是公民情形下行政复议决定书如何合法有效送达的问题做更进一步的思考。

第一,《民事诉讼法》第八十八条已经明确,诉讼文书必须要经合法的签收人签收,即原则上应交受送达人本人签收,例外情况也应由同住成年家属或者诉讼代理人或者受送达人指定的代收人来签收,受送达人是公民且未指定代收人的情况下,法律并没有明确规定可以由其工作单位的门卫室或收发室代为签收行政复议决定书。

第二,《最高人民法院关于以法院专递方式邮寄送达民事诉讼文书的若干规定》(法释(2004)13号)第九条规定,有下列情形之一的,即为送达:(三)受送达人是法人或者其他组织,其法定代表人、该组织的主要负责人或者办公室、收发室、值班室的工作人员签收的。上述规定说明收发室或者值班室签收视为送达是适用于法人或者其他组织,不适用于自然人。

第三,《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第四条第三款规定,被告认为原告起诉超过法定期限的,由被告承担举证责任。收发室代签收并非公民作为受送达人的合法有效送达方式,应由复议机关应承担举证不能的责任。

第四,收到复议决定书之日的确定直接影响当事人诉权的行使,对于当事人程序和实体权利的维护都具有重要影响,因此,除非法律有明确规定,否则不应作出对当事人不利的推定。在法律未规定他人代收通知之日视为当事人本人收到

通知之日的情况下，从保护当事人诉权的立场出发，对其决定提起行政诉讼的时间起算点均应以当事人实际收到被诉决定之日起算。

基于上述实务中引发的争议，该案撤销原审裁定发回重审应当值得引起诉讼相关方的重视。**首先，对复议机关而言**，要重视并规范送达程序，对受送达人是公民的，应严格遵循《行政复议法》《民事诉讼法》等有关规定，原则上向其本人送达，本人不在时可由其同住成年家属签收，对于有诉讼代理人的，可由代理人签收，有指定代收人，可由代收人代为签收。对于公民提供单位地址作为文书送达时，要注意核实是否为本人签收，不可直接以收发室签收作为送达直接依据；**其次，对司法审查而言**，因受送达人是公民的情形，法律没有明确规定收发室或者值班室签收系合法有效送达方式，故对于此节事实应该做更加深入细致的调查核实，准确分配原被告举证责任，最大化地保护原告的合法起诉权利；**再次，对受送达人而言**，做好信息确认，在填写文书送达地址时，应当优先选择经常居住地的地址，若确需填写单位地址时建议指定代收人并留存书面确认记录。主动查询案件进展，对超过法定期限未收到复议决定书的情况，应及时通过书面申请、电话问询等方式行使知情权，避免超过起诉期限的不利后果。

法治政府

● 法治政府 |

2024 年上海市司法局法治政府建设情况报告

2024 年，上海市司法局在市委、市政府的坚强领导下，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法治思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，认真贯彻落实十二届市委历次全会精神，紧紧围绕全市中心工作和司法行政重点任务，推进全局法治政府建设取得积极成效。

一、深入学习贯彻习近平法治思想，切实履行推动法治政府建设工作职责

（一）推动持续深入学习宣传贯彻习近平法治思想

提请召开市委全面依法治市委员会第七次会议，市委主要领导主持会议，研究部署 2024 年全面依法治市重点工作。推动进一步健全落实全市各级党委（党组）理论学习中心组学习习近平法治思想常态化机制。督促领导干部应知应会党内法规和法律法规清单制度在各领域落地落实，推动深入开展领导干部带头讲法、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，系统总结全面依法治市和法治政府建设情况。首次面向全市开展学习贯彻习近平法治思想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 and 习近平法治思想引领全市法治建设工作。持续通过局党委会议、党委理论学习中心组学习、专题报告会等形式，深入学习贯彻党的二十大精神，深学细悟笃行习近平法治思想。

（二）持续统筹加强法治政府建设

发挥市法治政府建设工作领导小组办公室的统筹协调作用，持续推动全市法治政府建设各项工作。提请召开 2024 年市法治政府建设工作领导小组（扩大）会议，市政府主要领导出席会议，研究部署法治政府建设年度重点工作。牵头起草全市 2023 年法治政府建设情况报告，并通过“中国上海”门户网站按时向社会公布；制订全市 2024 年法治政府建设工作要点和责任分工，按程序印发实施并统筹抓好推进落实。牵头推进落实《关于推动上海法律科技应用和发展的工作

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，助推数字法治政府建设。启动本市法治政府建设“十五五”规划编制工作。

（三）切实履行党政主要负责人推进法治政府建设第一责任人职责

局主要负责人严格执行《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》，切实履行全局推进法治政府建设第一责任人职责，并将履职情况纳入年终述职内容。通过召开局党委会议、局长办公会议、专题会议等方式，及时跟进学习上级有关法治政府建设重要会议和重要文件精神，研究全市法治政府建设情况报告和年度工作要点起草、政府立法、法治化营商环境建设、行政执法协调监督体系建设、全市统一综合执法系统建设、法律科技应用发展、涉外法治建设等重点工作，并通过开展法治督察、专题调研等形式，加大重要工作落实和重大问题解决协调推进力度。

二、2024 年法治政府建设主要举措和成效

（一）为国家重大战略和全市中心工作提供法治保障

一是服务保障浦东高水平改革开放。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 4 件浦东新区法规。

二是持续深化长三角区域法治协作。会同苏浙皖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。协同浙江省司法厅召开 2024 年沪苏浙皖司法厅（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，研讨深化区域协同立法、执法协作、法律服务协作等工作。联合江苏省司法厅召开推动长三角地区律师跨省转所座谈会；对接浙江省、安徽省司法厅，就“长三角一网通办”律师调档、派驻事项开展协作。会同虹桥国际中央商务区管委会制定实施《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。会同苏浙皖联合签署司法鉴定服务长三角一体化发展合作协议，在虹桥国际中央法务区内设立长三角司法鉴定联席会议秘书处，围绕执业能力测试联考、机构诚信等级评估结果互通、跨区域技术标准协作机制建立等开展区域合作。

三是加强法治化营商环境建设。积极落实世界银行新一轮营商环境评估对标改革和迎评工作，参与世行 BR 方法论和数据双边磋商，会同市发展改革委、市高院等单位研究加快补齐短板弱项。围绕完善制度供给、提高行政监管和执法水平、提升法律服务能级、满足多层次法治需求等方面，出台新一轮市司法局优化法治化营商环境若干举措。推动在全市推行专用信用报告替代有无违法记录证明，至 2024 年底，累计为各类经营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。推动全市各级行政执法机关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。深化企业合规经营指导，联合临港新片区管委会、市生态环境局推出临港新片区经营主体生态环境领域依法生产经营指引（固定污染源类）。推动将公证利企惠企相关工作要求纳入各区优化营商环境测评指标，至 2024 年底，全市 25 家公证机构与 51 个园区对接。

四是继续做好进博会法律服务保障。牵头制定实施第七届中国国际进口博览会法律服务保障组工作方案。协同各组员单位编写进博会法律服务保障组服务指南、律师解读上海优化营商环境政策法规读本、国际贸易法律问答等中英双语读本，强化“全方位”营商政策指引供给。首次组建集法律咨询服务、知识产权保护、纠纷解决为一体的志愿者团队，提供“场内+场外”“线上+线下”便利法律服务。展会期间，驻场律师共走访展商企业 230 余家，累计为 42 个国家、地区和国际组织提供法律咨询服务 70 余次。

（二）统筹加强依法行政制度供给

一是全方位推进政府立法工作。提请市政府办公厅印发市政府 2024 年度立法工作计划，推动市政府相关部门配合市人大及其常委会出台地方性法规 20 件，提请市政府立、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 件次立法项目征求联系点意见，收到反馈意见 1063 条，采纳或部分采纳 234 条。组织对全市地方性法规、政府规章、行政规范性文件和各类涉企法规政策文件开展评估清理。

二是持续加强重点领域立法。聚焦建设“五个中心”重要使命，推动制定并公布《上海市绿色建筑条例》《上海市无废城市建设条例》《上海市药品和医疗器械管理条例》《上海市医疗保障条例》等地方性法规、修改并公布《上海市优化营商环境条例》《上海市推进国际金融中心建设条例》《上海市推进国际航运

中心建设条例》《上海市科学技术进步条例》《上海市非机动车安全管理条例》等地方性法规；推动制定并公布《上海市实施〈防范和处置非法集资条例〉办法》《上海市税费征收服务和保障办法》等政府规章、修改并公布《上海市长兴岛开发建设管理办法》《上海市森林管理规定》《上海市房屋使用安全管理办法》《上海市放射性污染防治若干规定》《上海市城市管理综合行政执法条例实施办法》《上海市安全生产事故隐患排查治理办法》等政府规章。

（三）持续提升行政执法和执法监督水平

一是深入推进严格规范公正文明执法。提请召开 2024 年市委全面依法治市委员会执法协调小组会议，部署行政执法年度重点工作。持续推进落实国家提升行政执法质量三年行动计划和本市实施方案，并组织开展中期评估。结合中央生态环保督察反馈问题，集中开展行政执法突出问题专项整治，跟踪抓好整改问效。制定实施 2024 年本市行政执法监督工作计划，督促深化落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，推进年度行政执法监督重点工作。定期开展全市行政执法效能评估工作。

二是深化综合执法系统建设运用。全面规范系统运行管理，推动税务、消防等垂管部门对接系统，协同市水务局开展人工智能辅助执法试点工作。至 2024 年底，累计入库法律法规 2300 多部、行政执法事项 3300 多个、办案 105.3 万余件。推进涉企“检查码”试点，至 2024 年底，交通、住建、应急等部门累计使用“检查码”开展涉企行政检查 10316 次，检查企业 7621 家，收到执法评议 5415 条，总体满意度 99.7%。

三是协调推进行政执法和执法监督体系建设。配合机构编制部门，推动将市、区两级均可行使的行政执法事项原则上交由区级执法队伍行使，形成以区为主的行政执法体制。全面评估街镇两批次行政执法事项实施情况，推动完善基层综合执法体制。协调发挥各市级执法部门执法监督职能作用，持续完善市、区两级工作会商机制，着力提升司法所协调监督街镇执法工作的能力水平，推动健全完善市、区、街镇三级全覆盖的行政执法监督体系和协作机制。

四是规范和加强行政执法重点工作。提请市政府办公厅印发《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》，推动形成较为完备的涉企行政检查制度体系。制定实施《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和管理工作。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）》，进一步发挥典型案例示范引领作用。

五是充分发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。全年市、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%。围绕提高行政复议工作规范化水平，制定实施简易程序办案指引，试行国有土地上房屋征收补偿协议等办案指引，完善复议审理机制；制定试行复议决定抄告和履行监督 2 份工作指引，完善复议决定履行制度；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，完善“开门复议”制度。会同市高院加强行政复议工作与行政诉讼工作衔接配合，加强对行政诉讼败诉、行政复议纠错案件的通报，促进依法行政。

（四）开展“一网通办”公共服务事项标准化建设

全面完成全年“一网通办”涉市司法局 19 项持续优化和新增高频事项，其中，9 项涉行政审批事项于 9 月上旬上线，10 项涉公证服务事项于 10 月底上线。完成企业上市合法合规信息核查“一件事”（以专用信用报告替代有无违法记录证明）建设，于 5 月在全市“高效办成一件事”平台上线。优化完成解纷“一件事”平台申请模块并于 6 月上线，减轻申请人填报负担；初步建成解纷“一件事”统一管理平台，并增设“涉外商事解纷”专窗。完成“法律援助受援人司法鉴定费用、公证费用免申即享”专区信息化建设。有序推动部分法律服务领域行政许可及辅助事项下沉区司法局。

（五）着力提升法律服务能级

一是推动律师行业高质量发展。做强本市律师事务所品牌，品牌综合型、专精型律师事务所分别达到 5 家、15 家；累计 23 家律师事务所设立 44 家境外业务机构，护航企业“走出去”。举办“2024 年度最受上海律师欢迎的法律科技产品大赛”，遴选一批技术含量较高、实用性较强的法律科技产品，赋能律师行业高质量发展。

二是推进公证减证便民提速。制发公证办理提速清单（2024 年版）及“高效办成一件事”公证事项（事务）清单（2024 年版），将“最多跑一次”服务项目扩容至 217 项，并明确公证机构应当提速办理的 275 项符合条件的公证事项。

三是完善司法鉴定监管工作。统一司法鉴定机构基础管理规范，开展全市司法鉴定机构及司法鉴定人新版执业证照规范化工作。推进司法鉴定机构公示栏标准化建设，形成“必要+自选”的内容公示规范，接受社会监督。探索对司法鉴定案件卷宗等建立统一规范标准，统一各业务类别委托（确认）书格式。以《司法鉴定程序通则》相关规定为基础，结合各业务领域特点，优化完善鉴定流程，修订完善 8 个业务类别工作指引。

四是加快打造面向全球的亚太仲裁中心。开展证券期货行业仲裁试点，推动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。联合市商务委制定实施《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 上海仲裁周活动。

五是持续推进法律援助工作。发布法律援助案件下沉工作方案，方便群众就近获得法律援助。制定实施关于进一步提升法律援助案件质量的意见。全市开展法律援助进军营、进学校、进社区、进企业、进工地等活动近 400 场，服务群众 2.2 万余人次，发放宣传资料 2.5 万余份。

（六）深化推进矛盾纠纷多元化解工作

全年全市人民调解组织受理各类纠纷 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%。协同公安机关深化公安派出所、司法所、律师事务所“三所联动”机制，全年排查化解纠纷 106.6 万件。优化诉调对接，会同市高院制定实施进一步加强诉调对接的工作意见，全年诉调对接共接收案件 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，全年平台共接收调解申请 14659 件，受理 10602 件，调解成功 9446 件。

（七）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，以及妇女儿童和青少年

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，协同市工商联等单位举办第八届企业法务技能大赛，收到参赛企业案例 160 余件，合计参赛 15600 余人次。

三、2024 年法治政府建设存在的不足

提升法律服务能级方面，公共法律服务平台建设有待进一步整合完善，法律科技在法律服务领域的应用有待进一步拓展。行政执法工作方面，综合执法系统相关功能建设有待优化升级，涉企行政检查工作有待进一步规范完善，行政执法监督工作力度有待提升。行政复议工作方面，行政复议案中调解工作有待加强，行政复议听证制度有待进一步发挥作用。

四、2025 年推进法治政府建设的主要安排

（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的鲜明主题和突出主线，推动领导干部应知应会党内法规和法律法规制度、党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责深入落实，持续推动将习近平法治思想转化为本市法治政府建设的生动实践和具体成效，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。提请召开 2025 年度市法治政府建设工作领导小组（扩大）会议，统筹抓好法治政府建设年度要点和责任分工落实。推动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，高标准推进法治政府建设“十五五”规划编制工作。深入推进数字法治政府建设。推动各区各部门法治政府建设均衡、协调、全面发展。

（三）持续加强国家重大战略和全市中心工作法治保障。用足用好浦东新区法规立法权，服务保障浦东新区高水平改革开放。深化长三角区域法治协作，持续推进立法协同、执法协作和法律服务协作。聚焦优化法治化营商环境，推动全面应用涉企“检查码”，着力规范涉企行政检查；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；深化实施证明事项告知承诺制。

（四）持续加强政府立法工作。根据市人大常委会和市政府立法工作安排，聚焦落实国家重大战略任务、培育发展新质生产力、深化高水平改革开放等重点，

在法规规章立项、起草、审议等环节主动介入，加强指导和协调，高质量推进立法项目。

（五）持续推进严格规范公正文明执法。按照国家统一部署，组织开展规范涉企行政执法专项行动。推动完善行政执法、执法监督和基层综合执法体制机制。推动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。深化运用综合执法系统，实现执法案件“一网办理”。持续抓好行政执法“三项制度”贯彻落实。完善全市行政执法效能评估工作。

（六）持续加强行政复议应诉工作。持续完善行政复议法实施配套制度机制。强化案前调解、案中调解、开门复议和复议调解对接，更好推动行政争议实质性化解。加强诉源治理，加大行政行为合法性、合理性审查力度。加强复议队伍能力建设。深化开展行政机关负责人出庭、旁听、讲评“三合一”工作。

（七）持续提升法律服务能级。加大品牌综合型、专精型律所培育力度。进一步完善临时仲裁制度机制，不断优化相关配套服务。多措并举培育亟需紧缺涉外法律服务人才。优化升级12348“上海法网”，整合法律援助、公证、调解等“一网通办”服务资源，提高综合服务效能。深化法律服务发展研究和法律科技应用实践探索。

（八）持续深入开展法治宣传。持续一体化推进习近平法治思想“进教材、进课堂、进头脑”，广泛深入组织开展习近平法治思想巡回宣讲活动。高质量组织开展宪法宣传周、民法典宣传月等系列主题法治宣传教育活动。加大“法律明白人”“法治带头人”培育力度。加强法治文化对外传播和交流，讲好上海法治故事。

新 法 速 递



● 新法速递 |

公共安全视频图像信息系统管理条例

中华人民共和国国务院令 第 799 号

《公共安全视频图像信息系统管理条例》已经 2024 年 12 月 16 日国务院第 48 次常务会议通过，现予公布，自 2025 年 4 月 1 日起施行。

总理 李强

2025 年 1 月 13 日

公共安全视频图像信息系统管理条例

第一条 为了规范公共安全视频图像信息系统管理，维护公共安全，保护个人隐私和个人信息权益，根据有关法律，制定本条例。

第二条 本条例所称公共安全视频图像信息系统（以下简称公共安全视频系统），是指通过在公共场所安装图像采集设备及相关设施，对涉及公共安全的区域进行视频图像信息收集、传输、显示、存储的系统。

第三条 公共安全视频系统管理工作坚持中国共产党的领导，贯彻党和国家路线方针政策和决策部署。

建设、使用公共安全视频系统，应当遵守法律法规，坚持统筹规划、合理适度、标准引领、安全可控，不得危害国家安全、公共利益，不得损害个人、组织的合法权益。

第四条 国家鼓励和支持视频图像领域的技术创新与发展，建立和完善相关标准体系，支持有关行业组织依法加强行业自律，提高公共安全保障能力和个人信息保护水平。

第五条 国务院公安部门负责全国公共安全视频系统建设、使用的指导和监督管理工作。国务院其他有关部门在各自职责范围内负责公共安全视频系统建设、使用的相关管理工作。

县级以上地方人民政府公安机关负责本行政区域内公共安全视频系统建设、使用的指导和监督管理工作。县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责公共安全视频系统建设、使用的相关管理工作。

第六条 县级以上地方人民政府应当加强对公共安全视频系统建设的统筹规划，充分利用现有资源，避免重复建设。

第七条 城乡主要路段、行政区域道路边界、桥梁、隧道、地下通道、广场、治安保卫重点单位周边区域等公共场所的公共安全视频系统，由县级以上地方人民政府按照建设规划组织有关部门建设，纳入公共基础设施管理，建设、维护经费列入本级政府预算。

下列公共场所涉及公共安全区域的公共安全视频系统，由对相应场所负有经营管理责任的单位按照相关标准建设，安装图像采集设备的重点部位由县级以上地方人民政府各有关部门按照职责分工指导确定：

（一）商贸中心、会展中心、旅游景区、文化体育娱乐场所、教育机构、医疗机构、政务服务大厅、公园、公共停车场等人员聚集场所；

（二）出境入境口岸（通道）、机场、港口客运站、通航建筑物、铁路客运站、汽车客运站、城市轨道交通站等交通枢纽；

（三）客运列车、营运载客汽车、城市轨道交通车辆、客运船舶等大中型公共交通工具；

（四）高速公路、普通国省干线的服务区。

在前两款规定的场所、区域内安装图像采集设备及相关设施，应当为维护公共安全所必需，除前两款规定的政府有关部门、负有经营管理责任的单位（以下统称公共安全视频系统管理单位）外，其他任何单位或者个人不得安装。

第八条 禁止在公共场所的下列区域、部位安装图像采集设备及相关设施：

（一）旅馆、饭店、宾馆、招待所、民宿等经营接待食宿场所的客房或者包间内部；

（二）学生宿舍的房间内部，或者单位为内部人员提供住宿、休息服务的房间内部；

（三）公共的浴室、卫生间、更衣室、哺乳室、试衣间的内部；

(四) 安装图像采集设备后能够拍摄、窥视、窃听他人隐私的其他区域、部位。

对上述区域、部位负有经营管理责任的单位或者个人,应当加强日常管理和检查,发现在前款所列区域、部位安装图像采集设备及相关设施的,应当立即报告所在地公安机关处理。

第九条 在本条例第七条规定之外的其他公共场所安装图像采集设备及相关设施,应当为维护公共安全所必需,仅限于对该场所负有安全防范义务的单位或者个人安装,其他任何单位或者个人不得安装。

依照前款规定安装图像采集设备及相关设施的,应当遵守本条例除第十一条、第十四条、第十五条、第十六条第二款、第十七条规定的强制性要求之外的其他各项规定。

第十条 依照本条例安装图像采集设备及相关设施,位于军事禁区、军事管理区以及国家机关等涉密单位周边的,应当事先征得相关涉密单位的同意。

第十一条 公共安全视频系统管理单位应当按照相关标准建设公共安全视频系统,开展设计、施工、检验、验收等工作,并依法保存、管理相关档案资料。

第十二条 公共安全视频系统采用的产品、服务应当符合国家标准的强制性要求。产品、服务的提供者不得设置恶意程序;发现其产品、服务存在安全缺陷、漏洞等风险时,应当立即采取补救措施,按照规定及时告知用户并向有关主管部门报告。

第十三条 公共安全视频系统管理单位应当按照维护公共安全所必需、注重保护个人隐私和个人信息权益的要求,合理确定图像采集设备的安装位置、角度和采集范围,并设置显著的提示标识。未设置显著提示标识的,由公安机关责令改正。

第十四条 公共安全视频系统管理单位应当在系统投入使用之日起 30 日内,将单位基本情况、公共安全视频系统建设位置、图像采集设备数量及类型、视频图像信息存储期限等基本信息,向所在地县级人民政府公安机关备案。本条例施行前已经启用的,应当在本条例施行之日起 90 日内备案。公共安全视频系统备案事项发生变化的,应当及时办理备案变更。

公共安全视频系统管理单位应当对备案信息的真实性负责。

公安机关应当加强信息化建设,为公共安全视频系统管理单位办理备案提供便利,能够通过部门间信息共享获得的备案信息,不要求当事人提供。

第十五条 公共安全视频系统管理单位应当履行系统运行安全管理职责,履行网络安全、数据安全和个人信息保护义务,建立健全管理制度,完善防攻击、防入侵、防病毒、防篡改、防泄露等安全技术措施,定期维护设备设施,保障系统连续、稳定、安全运行,确保视频图像信息的原始完整。

公共安全视频系统管理单位委托他人运营的,应当通过签订安全保密协议等方式,约定前款规定的网络安全、数据安全和个人信息保护义务并监督受托方履行。

第十六条 公共安全视频系统管理单位使用视频图像信息,应当遵守法律法规,依法保护国家秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息,不得滥用、泄露。

公共安全视频系统管理单位应当采取下列措施,防止滥用、泄露视频图像信息:

(一) 建立系统监看、管理等重要岗位人员的入职审查、保密教育、岗位培训等管理制度;

(二) 采取授权管理、访问控制等技术措施,严格规范内部人员对视频图像信息的查阅、处理;

(三) 建立信息调用登记制度,如实记录查阅、调取视频图像信息的事由、内容及调用人员的单位、姓名等信息;

(四) 其他防止滥用、泄露视频图像信息的措施。

第十七条 公共安全视频系统收集的视频图像信息应当保存不少于 30 日;30 日后,对已经实现处理目的的视频图像信息,应当予以删除。法律、行政法规对视频图像信息保存期限另有规定的,从其规定。

第十八条 为公共安全视频系统提供网络传输服务的电信业务经营者,应当加强对视频图像信息传输的安全管理,依照法律、行政法规的规定和国家标准的强制性要求,采取技术措施和其他必要措施,保障网络安全、稳定运行,维护数据的完整性、保密性和可用性。

第十九条 接受委托承担公共安全视频系统设计、施工、检验、验收、维护等工作的单位及其工作人员,应当对接触到的视频图像信息和相关档案资料予以保密,不得用于与受托工作无关的活动,不得擅自留存、加工、泄露或者向他人提供。

第二十条 国家机关为履行执法办案、处置突发事件等法定职责,查阅、调取公共安全视频系统收集的视频图像信息,应当依照法律、行政法规规定的权限、程序进行,并严格遵守保密规定,不得超出履行法定职责所必需的范围和限度。

第二十一条 为了保护自然人的生命健康、财产安全,经公共安全视频系统管理单位同意,本人、近亲属或者其他负有监护、看护、代管责任的人可以查阅关联的视频图像信息;对获悉的涉及公共安全、个人隐私和个人信息的视频图像信息,不得非法对外提供或者公开传播。

第二十二条 公共安全视频系统收集的视频图像信息被依法用于公开传播,可能损害个人、组织合法权益的,应当对涉及的人脸、机动车号牌等敏感个人信息,以及法人、非法人组织的名称、营业执照等信息采取严格保护措施。

第二十三条 任何单位或者个人不得实施下列行为:

(一)违反法律法规规定,对外提供或者公开传播公共安全视频系统收集的视频图像信息;

(二)擅自改动、迁移、拆除依据本条例第七条规定安装的图像采集设备及相关设施,或者以喷涂、遮挡等方式妨碍其正常运行;

(三)非法侵入、控制公共安全视频系统;

(四)非法获取公共安全视频系统中的数据;

(五)非法删除、隐匿、修改、增加公共安全视频系统中的数据或者应用程序;

(六)其他妨碍公共安全视频系统正常运行,危害网络安全、数据安全、个人信息安全的行为。

第二十四条 公安机关对公共安全视频系统的建设、使用情况实施监督检查,有关单位或者个人应当予以协助、配合。

有关单位或者个人发现有违反本条例第七条第三款、第八条第一款、第九条第一款规定安装图像采集设备及相关设施的,可以向公安机关举报。公安机关应当依法及时处理。

第二十五条 公安机关应当严格执行内部监督制度,对其工作人员履行公共安全视频系统建设、使用职责情况进行监督。

公安机关及其工作人员在履行公共安全视频系统建设、使用、监督管理职责过程中,有违反本条例规定,或者其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的,任何单位或者个人有权检举、控告。

第二十六条 违反本条例第七条第三款、第九条第一款规定安装图像采集设备及相关设施的,由公安机关责令限期改正,并删除所收集的视频图像信息;拒不改正的,没收相关设备设施,对违法个人并处 5000 元以下罚款,对违法单位并处 2 万元以下罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5000 元以下罚款。

第二十七条 违反本条例第八条第一款规定安装图像采集设备及相关设施的,由公安机关没收相关设备设施,删除所收集的视频图像信息,对违法个人并处 5000 元以上 1 万元以下罚款,对违法单位并处 1 万元以上 2 万元以下罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5000 元以上 1 万元以下罚款;偷窥、偷拍、窃听他人隐私,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。

对相应区域、部位负有经营管理责任的单位或者个人未履行本条例第八条第二款规定的日常管理和检查义务的,由公安机关责令改正;拒不改正或者造成严重后果的,对违法个人处 5000 元以上 1 万元以下罚款,对违法单位处 1 万元以上 2 万元以下罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5000 元以上 1 万元以下罚款,并通报有关主管部门根据情节轻重责令暂停相关业务或者停业整顿、吊销相关业务许可或者吊销营业执照。

第二十八条 未依照本条例第十条规定征得相关涉密单位同意安装图像采集设备及相关设施的,由公安机关没收相关设备设施,删除所收集的视频图像信息,对违法个人并处 5000 元以上 1 万元以下罚款,对违法单位并处 1 万元以上 2 万元以下罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5000 元以上 1 万

元以下罚款；非法获取国家秘密、军事秘密的，依照有关法律的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十九条 未依照本条例第十四条规定备案或者提供虚假备案信息的，由公安机关责令限期改正；拒不改正的，处 1 万元以下罚款。

第三十条 违反本条例第二十三条第二项规定擅自改动、迁移、拆除图像采集设备及相关设施的，由公安机关责令改正，给予警告；拒不改正或者造成严重后果的，对违法个人处 5000 元以下罚款，对违法单位处 5000 元以上 1 万元以下罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5000 元以下罚款。

第三十一条 违反本条例规定，未履行网络安全、数据安全和个人信息保护义务，或者非法对外提供、公开传播视频图像信息的，依照《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国数据安全法》、《中华人民共和国个人信息保护法》的规定给予处罚；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。

第三十二条 公安机关及其工作人员在履行公共安全视频系统建设、使用、监督管理职责过程中，违反本条例规定，或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，由上级公安机关或者有关主管部门责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

其他国家机关及其工作人员在履行公共安全视频系统建设、使用、相关管理职责过程中，违反本条例规定，或者在依照本条例第二十条规定查阅、调取视频图像信息过程中，有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，由其上级机关或者有关主管部门责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十三条 在非公共场所安装图像采集设备及相关设施，不得危害公共安全或者侵犯他人的合法权益，对收集到的涉及公共安全、个人隐私和个人信息的视频图像信息，不得非法对外提供或者公开传播。

违反前款规定的，依照本条例第三十一条规定给予处罚。

第三十四条 本条例自 2025 年 4 月 1 日起施行

● 新法速递 |

公平竞争审查条例实施办法

2025 年 2 月 28 日国家市场监督管理总局令第 99 号公布 自 2025 年 4 月 20 日起施行)

第一章 总则

第一条 为了保障公平竞争审查制度实施,根据《中华人民共和国反垄断法》《公平竞争审查条例》(以下简称条例),制定本办法。

第二条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称起草单位)起草涉及经营者经济活动的政策措施,应当依法开展公平竞争审查。

前款所称涉及经营者经济活动的政策措施,包括市场准入和退出、产业发展、招商引资、政府采购、招标投标、资质标准、监管执法等方面涉及经营者依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施。

前款所称具体政策措施,是指除法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件外其他涉及经营者经济活动的政策措施,包括政策性文件、标准、技术规范、与经营者签订的行政协议以及备忘录等。

第三条 国家市场监督管理总局负责指导实施公平竞争审查制度,督促有关部门和地方开展公平竞争审查工作,依法履行以下职责:

- (一) 指导全国公平竞争审查制度实施,推动解决制度实施中的重大问题;
- (二) 对拟由国务院出台或者提请全国人民代表大会及其常务委员会审议的政策措施,会同起草单位开展公平竞争审查;
- (三) 建立健全公平竞争审查抽查、举报处理、督查机制,在全国范围内组织开展相关工作;
- (四) 承担全国公平竞争审查制度实施情况评估工作;
- (五) 指导、督促公平竞争审查制度实施的其他事项。

第四条 县级以上地方市场监督管理部门负责在本行政区域内组织实施公平竞争审查制度，督促有关部门开展公平竞争审查工作，并接受上级市场监督管理部门的指导和监督。

第五条 起草单位应当严格落实公平竞争审查责任，建立健全公平竞争审查机制，明确承担公平竞争审查工作的机构，加强公平竞争审查能力建设，强化公平竞争审查工作保障。

第六条 市场监督管理部门应当加强公平竞争审查业务培训指导和普法宣传，推动提高公平竞争审查能力和水平。

第七条 市场监督管理部门应当做好公平竞争审查数据统计和开发利用等相关工作，加强公平竞争审查信息化建设。

第八条 在县级以上人民政府法治政府建设、优化营商环境等考核评价过程中，市场监督管理部门应当配合做好涉及公平竞争审查工作情况的考核评价，推动公平竞争审查制度全面落实。

第二章 审查标准

第一节 关于限制市场准入和退出的审查标准

第九条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等违法设置市场准入审批程序的内容：

（一）在全国统一的市场准入负面清单之外违规制定市场准入性质的负面清单；

（二）在全国统一的市场准入负面清单之外违规设立准入许可，或者以备案、证明、目录、计划、规划、认证等方式，要求经营主体经申请获批后方可从事投资经营活动；

（三）违法增加市场准入审批环节和程序，或者设置具有行政审批性质的前置备案程序；

（四）违规增设市场禁入措施，或者限制经营主体资质、所有制形式、股权比例、经营范围、经营业态、商业模式等方面的市场准入许可管理措施；

（五）违规采取临时性市场准入管理措施；

（六）其他对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等违法设置审批程序的内容。

第十条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列违法设置或者授予政府特许经营权的内容：

- （一）没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，设置特许经营权或者以特许经营名义增设行政许可事项；
- （二）未通过招标、谈判等公平竞争方式选择政府特许经营者；
- （三）违法约定或者未经法定程序变更特许经营期限；
- （四）其他违法设置或者授予政府特许经营权的内容。

第十一条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列限定经营、购买或者使用特定经营者提供的商品或者服务（以下统称商品）的内容：

- （一）以明确要求、暗示等方式，限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品；
- （二）通过限定经营者所有制形式、注册地、组织形式，或者设定其他不合理条件，限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品；
- （三）通过设置不合理的项目库、名录库、备选库、资格库等方式，限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品；
- （四）通过实施奖励性或者惩罚性措施，限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品；
- （五）其他限定经营、购买或者使用特定经营者提供的商品的内容。

第十二条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列设置不合理或者歧视性的准入、退出条件的内容：

- （一）设置明显不必要或者超出实际需要的准入条件；
- （二）根据经营者所有制形式、注册地、组织形式、规模等设置歧视性的市场准入、退出条件；
- （三）在经营者注销、破产、挂牌转让等方面违法设置市场退出障碍；
- （四）其他设置不合理或者歧视性的准入、退出条件的内容。

第二节 关于限制商品、要素自由流动的审查标准

第十三条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列限制外地或者进口商品、要素进入本地市场，或者阻碍本地经营者迁出，商品、要素输出的内容：

(一)对外地或者进口商品规定与本地同类商品不同的技术要求、检验标准,更多的检验频次等歧视性措施,或者要求重复检验、重复认证;

(二)通过设置关卡或者其他手段,阻碍外地和进口商品、要素进入本地市场或者本地商品、要素对外输出;

(三)违法设置审批程序或者其他不合理条件妨碍经营者变更注册地址、减少注册资本,或者对经营者在本地经营年限提出要求;

(四)其他限制外地或者进口商品、要素进入本地市场,或者阻碍本地经营者迁出,商品、要素输出的内容。

第十四条 起草涉及经营者经济活动的政策措施,不得含有下列排斥、限制、强制或者变相强制外地经营者在本地投资经营或者设立分支机构的内容:

(一)强制、拒绝或者阻碍外地经营者在本地投资经营或者设立分支机构;

(二)对外地经营者在本地投资的规模、方式、产值、税收,以及设立分支机构的商业模式、组织形式等进行不合理限制或者提出不合理要求;

(三)将在本地投资或者设立分支机构作为参与本地政府采购、招标投标、开展生产经营的必要条件;

(四)其他排斥、限制、强制或者变相强制外地经营者在本地投资经营或者设立分支机构的内容。

第十五条 起草涉及经营者经济活动的政策措施,不得含有下列排斥、限制或者变相限制外地经营者参加本地政府采购、招标投标的内容:

(一)禁止外地经营者参与本地政府采购、招标投标活动;

(二)直接或者变相要求优先采购在本地登记注册的经营者提供的商品;

(三)将经营者取得业绩和奖项荣誉的区域、缴纳税收社保的区域、投标(响应)产品的产地、注册地址、与本地经营者组成联合体等作为投标(响应)条件、加分条件、中标(成交、入围)条件或者评标条款;

(四)将经营者在本地区业绩、成立年限、所获得的奖项荣誉、在本地缴纳税收社保等用于评价企业信用等级,或者根据商品、要素产地等因素设置差异化信用得分,影响外地经营者参加本地政府采购、招标投标;

(五)根据经营者投标(响应)产品的产地设置差异性评审标准;

(六) 设置不合理的公示时间、响应时间、要求现场报名或者现场购买采购文件、招标文件等，影响外地经营者参加本地政府采购、招标投标；

(七) 其他排斥、限制或者变相限制外地经营者参加本地政府采购、招标投标的内容。

第十六条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列对外地或者进口商品、要素设置歧视性收费项目、收费标准、价格或者补贴的内容：

(一) 对外地或者进口商品、要素设置歧视性的收费项目或者收费标准；

(二) 对外地或者进口商品、要素实行歧视性的价格；

(三) 对外地或者进口商品、要素实行歧视性的补贴政策；

(四) 其他对外地或者进口商品、要素设置歧视性收费项目、收费标准、价格或者补贴的内容。

第十七条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列在资质标准、监管执法等方面对外地经营者在本地投资经营设置歧视性要求的内容：

(一) 对外地经营者在本地投资经营规定歧视性的资质、标准等要求；

(二) 对外地经营者实施歧视性的监管执法标准，增加执法检查项目或者提高执法检查频次等；

(三) 在投资经营规模、方式和税费水平等方面对外地经营者规定歧视性要求；

(四) 其他在资质标准、监管执法等方面对外地经营者在本地投资经营设置歧视性要求的内容。

第三节 关于影响生产经营成本的审查标准

第十八条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有下列给予特定经营者税收优惠的内容：

(一) 减轻或者免除特定经营者的税收缴纳义务；

(二) 通过违法转换经营者组织形式等方式，变相支持特定经营者少缴或者不缴税款；

(三) 通过对特定产业园区实行核定征收等方式，变相支持特定经营者少缴或者不缴税款；

（四）其他没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，给予特定经营者税收优惠的内容。

第十九条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有下列给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴的内容：

（一）以直接确定受益经营者或者设置不明确、不合理入选条件的名录库、企业库等方式，实施财政奖励或者补贴；

（二）根据经营者的所有制形式、组织形式等实施财政奖励或者补贴；

（三）以外地经营者将注册地迁移至本地、在本地纳税、纳入本地统计等为条件，实施财政奖励或者补贴；

（四）采取列收列支或者违法违规采取先征后返、即征即退等形式，对特定经营者进行返还，或者给予特定经营者财政奖励或者补贴、减免自然资源有偿使用收入等优惠政策；

（五）其他没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴的内容。

第二十条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有下列给予特定经营者要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面优惠的内容：

（一）以直接确定受益经营者，或者设置无客观明确条件的方式在要素获取方面给予优惠政策；

（二）减免、缓征或者停征行政事业性收费、政府性基金；

（三）减免或者缓征社会保险费用；

（四）其他没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准给予特定经营者要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面优惠的内容。

第四节 关于影响生产经营行为的审查标准

第二十一条 起草涉及经营者经济活动的政策措施，不得含有下列强制或者变相强制经营者实施垄断行为，或者为经营者实施垄断行为提供便利条件的内容：

（一）以行政命令、行政指导等方式，强制、组织或者引导经营者实施垄断行为；

(二) 通过组织签订协议、备忘录等方式, 强制或者变相强制经营者实施垄断行为;

(三) 对实行市场调节价的商品、要素, 违法公开披露或者要求经营者公开披露拟定价格、成本、生产销售数量、生产销售计划、经销商和终端客户信息等生产经营敏感信息;

(四) 其他强制或者变相强制经营者实施垄断行为, 或者为经营者实施垄断行为提供便利条件的内容。

第二十二條 起草涉及经营者经济活动的政策措施, 不得含有下列超越法定权限制定政府指导价、政府定价, 为特定经营者提供优惠价格, 影响生产经营行为的内容:

(一) 对实行政府指导价的商品、要素进行政府定价, 违法提供优惠价格;

(二) 对不属于本级政府定价目录范围内的商品、要素制定政府指导价、政府定价, 违法提供优惠价格;

(三) 不执行政府指导价或者政府定价, 违法提供优惠价格;

(四) 其他超越法定权限制定政府指导价、政府定价, 为特定经营者提供优惠价格, 影响生产经营行为的内容。

第二十三條 起草涉及经营者经济活动的政策措施, 不得含有下列违法干预实行市场调节价的商品、要素价格水平的内容:

(一) 对实行市场调节价的商品、要素制定建议价, 影响公平竞争;

(二) 通过违法干预手续费、保费、折扣等方式干预实行市场调节价的商品、要素价格水平, 影响公平竞争;

(三) 其他违法干预实行市场调节价的商品、要素的价格水平的内容。

第五節 關於審查標準的其他規定

第二十四條 起草涉及经营者经济活动的政策措施, 不得含有其他限制或者变相限制市场准入和退出、限制商品要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为等影响市场公平竞争的内容。

第二十五條 经公平竞争审查具有或者可能具有排除、限制竞争效果的政策措施, 符合下列情形之一, 且没有对公平竞争影响更小的替代方案, 并能够确定合理的实施期限或者终止条件的, 可以出台:

- (一) 为维护国家安全和利益；
- (二) 为促进科学技术进步、增强国家自主创新能力的；
- (三) 为实现节约能源、保护环境、救灾救助等社会公共利益的；
- (四) 法律、行政法规规定或者经国务院批准的其他情形。

本条所称没有对公平竞争影响更小的替代方案，是指政策措施对实现有关政策目的确有必要，且对照审查标准评估竞争效果后，对公平竞争的不利影响范围最小、程度最轻的方案。

本条所称合理的实施期限应当是为实现政策目的所需的最短期限，终止条件应当明确、具体。在期限届满或者终止条件满足后，有关政策措施应当及时停止实施。

第三章 审查机制和审查程序

第二十六条 起草单位在起草阶段对政策措施开展公平竞争审查，应当严格遵守公平竞争审查程序，准确适用公平竞争审查标准，科学评估公平竞争影响，依法客观作出公平竞争审查结论。

第二十七条 公平竞争审查应当在政策措施内容基本完备后开展。审查后政策措施内容发生重大变化的，应当重新开展公平竞争审查。

第二十八条 起草单位开展公平竞争审查，应当依法听取利害关系人关于公平竞争影响的意见。涉及社会公众利益的，应当通过政府部门网站、政务新媒体等便于社会公众知晓的方式听取社会公众意见。听取关于公平竞争影响的意见可以与其他征求意见程序一并进行。

对需要保密或者有正当理由需要限定知悉范围的政策措施，由起草单位按照相关法律法规规定处理，并在审查结论中说明有关情况。

本条所称利害关系人，包括参与相关市场竞争的经营者、上下游经营者、行业协会商会以及可能受政策措施影响的其他经营者。

第二十九条 起草单位应当在评估有关政策措施的公平竞争影响后，书面作出是否符合公平竞争审查标准的明确审查结论。

适用条例第十二条规定的，起草单位还应当在审查结论中说明下列内容：

- (一) 政策措施具有或者可能具有的排除、限制竞争效果；
- (二) 适用条例第十二条规定的具体情形；

- (三) 政策措施对公平竞争不利影响最小的理由;
- (四) 政策措施实施期限或者终止条件的合理性;
- (五) 其他需要说明的内容。

第三十条 拟由县级以上人民政府出台或者提请本级人民代表大会及其常务委员会审议的政策措施,由本级人民政府市场监督管理部门会同起草单位在起草阶段开展公平竞争审查。

本条所称拟由县级以上人民政府出台的政策措施,包括拟由县级以上人民政府及其办公厅(室)出台或者转发本级政府部门起草的政策措施。

本条所称提请本级人民代表大会及其常务委员会审议的政策措施,包括提请审议的法律、地方性法规草案等。

第三十一条 起草单位应当在向本级人民政府报送政策措施草案前,提请同级市场监督管理部门开展公平竞争审查,并提供下列材料:

- (一) 政策措施草案;
- (二) 政策措施起草说明;
- (三) 公平竞争审查初审意见;
- (四) 其他需要提供的材料。

起草单位提供的政策措施起草说明应当包含政策措施制定依据、听取公平竞争影响意见及采纳情况等内容。

起草单位应当严格依照条例和本办法规定的审查标准开展公平竞争审查,形成初审意见。

起草单位提供的材料不完备或者政策措施尚未按照条例要求征求有关方面意见的,市场监督管理部门可以要求在一定期限内补正;未及时补正的,予以退回处理。

第三十二条 起草单位不得以送市场监督管理部门会签、征求意见等代替公平竞争审查。

第三十三条 市场监督管理部门应当根据起草单位提供的材料对政策措施开展公平竞争审查,书面作出审查结论。

第三十四条 涉及经营者经济活动的政策措施未经公平竞争审查,或者经审查认为违反条例规定的,不得出台。

第三十五条 市场监督管理部门、起草单位可以根据职责，委托第三方机构，对政策措施可能产生的竞争影响、实施后的竞争效果和本地区公平竞争审查制度实施情况等开展评估，为决策提供参考。

第三十六条 有关部门和单位、个人在公平竞争审查过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私，应当依法予以保密。

第四章 监督保障

第三十七条 对违反条例规定的政策措施，任何单位和个人可以向市场监督管理部门举报。举报人应当对举报内容的真实性负责。起草单位及其工作人员应当依法保障举报人的合法权益。

各级市场监督管理部门负责处理对本级人民政府相关单位及下一级人民政府政策措施的举报；上级市场监督管理部门认为有必要的，可以直接处理属于下级市场监督管理部门职责范围的举报。

市场监督管理部门收到反映法律、行政法规、地方性法规涉嫌影响市场公平竞争的，应当依法依规移交有关单位处理。收到反映尚未出台的政策措施涉嫌违反条例规定的，可以转送起草单位处理。

第三十八条 市场监督管理部门收到举报材料后，应当及时审核举报材料是否属于反映涉嫌违反公平竞争审查制度的情形，以及举报材料是否完整、明确。

举报材料不完整、不明确的，市场监督管理部门可以要求举报人在七个工作日内补正。举报人逾期未补正或者补正后仍然无法判断举报材料指向的，市场监督管理部门不予核查。

有处理权限的市场监督管理部门应当自收到符合规定的举报材料之日起六十日内进行核查并作出核查结论。举报事项情况复杂的，经市场监督管理部门负责人批准，可以根据需要适当延长期限。

第三十九条 市场监督管理部门组织对有关政策措施开展抽查。

抽查可以在一定区域范围内进行，或者针对具体的行业、领域实施。对发现或者举报反映违反条例规定问题集中的地区或者行业、领域，市场监督管理部门应当开展重点抽查。

对实行垂直管理的单位及其派出机构起草的有关政策措施开展抽查，由实行垂直管理单位的同级或者上级人民政府市场监督管理部门负责。

市场监督管理部门应当向本级人民政府及上一级市场监督管理部门报告抽查情况，并可以向社会公开抽查结果。

第四十条 对通过举报处理、抽查等方式发现的涉嫌违反条例规定的政策措施，市场监督管理部门应当组织开展核查。核查认定有关政策措施违反条例规定的，市场监督管理部门应当督促有关起草单位进行整改。

各级地方市场监督管理部门在工作中发现实行垂直管理的单位派出机构涉嫌违反条例规定的，应当逐级报送实行垂直管理单位的同级或者上级人民政府市场监督管理部门核查。

第四十一条 国家市场监督管理总局应当按照条例有关规定实施公平竞争审查督查，并将督查情况报送国务院。对督查中发现的问题，督查对象应当按要求整改。

第四十二条 起草单位未按照条例规定开展公平竞争审查，经市场监督管理部门督促，逾期未整改或者整改不到位的，上一级市场监督管理部门可以对其负责人进行约谈，指出问题，听取意见，要求其提出整改措施。

市场监督管理部门可以将约谈情况通报起草单位的有关上级机关，也可以邀请有关上级机关共同实施约谈。

第四十三条 市场监督管理部门在公平竞争审查工作中发现存在行业、领域、区域性风险或者风险的，可以书面提醒敦促有关行业主管部门或者地方人民政府进行整改和预防。

第四十四条 市场监督管理部门在公平竞争审查工作中发现起草单位存在涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为的，应当按照《中华人民共和国反垄断法》等有关规定，移交有管辖权的反垄断执法机构依法调查处理。

第四十五条 起草单位存在下列情形之一、造成严重不良影响的，市场监督管理部门可以向有权机关提出对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分的建议：

- （一）违反公平竞争审查制度出台政策措施的；
- （二）拒绝、阻碍市场监督管理部门依法开展公平竞争审查有关监督工作的；
- （三）对公平竞争审查监督发现问题，经市场监督管理部门约谈后仍不整改的；

（四）其他违反公平竞争审查制度，造成严重不良影响的。

第五章 附则

第四十六条 本办法所称特定经营者，是指在政策措施中直接或者变相确定的某个或者某部分经营者，但通过公平合理、客观明确且非排他性条件确定的除外。

第四十七条 本办法所称法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，包括依据法律法规，被授予特定管理公共事务权力和职责的事业单位、基层组织、专业技术机构、行业协会等非行政机关组织。

第四十八条 本办法自 2025 年 4 月 20 日起施行。

研究成果

● 研究成果 |

最高检行政监察典型案例：

村委会在特定情况下可以作为行政诉讼的被告

周游 葛格 【北京盈科（上海）律师事务所】

一、既往村民宅基地申请中的现实困境

农村宅基地用地建房审批管理事关亿万农民居住权益，国家先后出台了多项政策与法律法规来规范程序管理从而切实保障农村村民“户有所居”。2019年农业农村部、自然资源部发布了《关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号），基本确立了农村宅基地申请的三步审批流程，即村民申请、村委会审查、乡镇政府审批。后2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十四条第一款更明文规定：“农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。宅基地申请依法经农村村民集体讨论通过并在本集体范围内公示后，报乡（镇）人民政府审核批准。”

然而，在司法实践中围绕村民申请宅基地所产生的纠纷时至今日依然屡见不鲜，其中最常见的情形即为：村民提交申请后，迟迟得不到村委会的答复。此时，如果村民以村委会作为被告提起行政诉讼，人民法院通常会依据《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条第一款以及第二十四条第一款的规定认为“村委会系基层群众性自治组织，其对宅基地的分配属于经村民会议讨论决定的村民自治事项”，并结合《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第二十四条规定认为“村委会对宅基地申请的处理并非依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为”，进而认定村委会并不是宅基地申请履职诉讼的适格被告。而如果村民直接以乡镇政府作为被告提起行政诉讼，人民法院则会依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十四条第一款的规定认为，“农村村民申请宅基地实行逐级审批制度，乡镇政府履行审批的法定职责需先满足农村集体经济组织讨论通过公示并报送的前置条件。如果村民跨越阶段诉请乡镇政

府履职，则起诉时机尚不成熟，缺乏事实根据，不满足起诉条件。”

在此情境之下，现实中也有案例“曲线救国”，依据《中华人民共和国村民委员会组织法》第三十六条第二款的规定向乡镇政府提起履职之诉认为：“既然村委会对村民提出的宅基地申请具有讨论、公示、审查等法定义务，那么乡镇政府对村委会不依法履行上述义务的，则具有责令改正的法定职责。”从而要求乡镇政府督促村委会对宅基地申请作出答复。上述方法虽然在一定程度上有救济效果，但仍属于“治标不治本”。由于目前并没有法律法规对村委会处理宅基地申请事项的答复期限作出统一规定，因此即便乡镇政府履行监督职责，似乎也无法彻底约束村委会的拖延行为。

二、最高检典型案例确认村委会被告资格

（一）案情简介

2020年5月6日，钱某向某村委会提出了书面的宅基地建房申请并邮寄了相关材料。某村委会于5月13日作出《情况说明》指出：经相关部门核实，钱某的建房申请与当前政策相悖。钱某对该情况说明不服，遂以某村委为被告向一审法院提起行政诉讼。另查明此前，钱某曾以某镇政府为被告，提起行政诉讼要求判决履行建房审批职责。但前案中法院认为，钱某未向村委会提出书面建房申请，亦无村委会审批意见并张榜公布，某镇政府不具备启动后续办理程序的条件，故判决驳回钱某的诉讼请求。

（二）审理经过

2021年3月30日，一审法院作出（2021）沪0112行初10号行政裁定，认为村民委员会对村民申请建房行使的相关职能系集体经济组织内的审查程序，属于村民自治行为，并非行政主体实施的行政行为，未对其钱某行政法上的权利义务产生实际影响，不属于行政诉讼的受案范围，据此裁定驳回钱某的起诉。钱某不服，提起上诉。

2021年8月25日，二审法院作出（2021）沪01行终358号行政裁定，驳回上诉，维持原裁定。钱某仍不服，申请再审。

2022年2月17日，再审法院作出（2021）沪行申638号行政裁定，驳回再审申请。钱某仍不服，向某检察院第一分院申请监督。

某检察院第一分院受理后，以生效裁定驳回起诉确有错误为由，向二审法院

发出再审检察建议书。二审法院于2023年8月17日作出（2023）沪01行再2号行政裁定：撤销原一、二审裁定，并指令原一审法院另行组成合议庭审理。

2024年7月31日，原一审法院作出（2024）沪0112行初20号行政判决书，认为钱某要求被告就其提出的宅基地申请按照相关规定履行法定职责的理由成立，某村委会亦具有履职的能力和条件，且履行仍有现实意义。因此，判决某村委会自判决生效之日起90日内对钱某2020年5月6日提出的宅基地申请依法作出处理。

（三）裁判要旨

钱某诉某村委会要求履行法定职责检察监督案作为2023年度全国十大行政监察典型案例，其典型意义在于其对“村委会在宅基地申请事项中是否可以成为行政诉讼的适格被告”这一实践焦点问题予以了明确。结合检察院的再审检察建议书以及法院最终生效的行政判决书中的论述，可以对上述观点的论证作出如下总结：

首先，村委会本身系群众性自治组织，但当其履行法律、法规、规章授权的职责时，应当认定其属于行政诉讼适格被告。根据《中华人民共和国土地管理法》第六十二条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十四条的规定，村委会在宅基地申请的村级审查程序中，要依法张榜公布申请信息，并按照程序将村民提交的申请、收集的村民意见、村民会议决议等材料报送乡镇政府，以便启动行政审批程序。因此，从宅基地行政管理角度来看，村委会自受理宅基地申请至报送乡镇政府流程中的相应履职行为可认定为履行行政管理职责的行政行为。进而，当村委会作为“法律、法规、规章授权的组织”行使审批宅基地的职权时，其就“鸟枪换炮”成为了能够独立承担行政管理职责的主体，能够成为行政诉讼的适格被告。

其次，村委会在宅基地审批流程过程中履职行为本身系行政许可中的过程性行政行为，但当其产生终局性结果时，就属于行政诉讼的受案范围。从审查程序设置看，村民委员会是串联村级审查程序与乡镇政府行政审批程序的关键主体，虽然其依据法律、法规、规章的规定履行张榜公布、签署意见、报送镇政府审批等职责均系行政许可中的过程性行政行为，但若村民委员会未按照规定启动受理、公布、签署意见等程序，将直接导致村民的宅基地申请审批流程无法进入下一阶

段至镇（乡）人民政府进行审批，此时村级审查程序在整个审查审批程序中即具有相对的成熟性与终局性，客观上将对申请人的权利义务产生实质性影响，并非不可诉的过程性行为。

三、关于最高检典型案例借鉴意义之思考

事实上，在全国范围内浙江省很早以前开拓了“村委会在宅基地申请事项中可以成为行政诉讼的适格被告”的先例。在2017年，浙江省高级人民法院出具的（2019）浙行再47号行政裁定书就指出：“村民委员会虽不是行政机关，但其依照《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十六条第一款规定在农村村民住宅用地审批过程中作出的是否受理申请、出具是否通过意见等行为，可以认定系依据地方性法规授权履行行政管理职责的行为，故依法可以成为行政诉讼的被告。”虽然上述地方性法规现已废止，但上述审判思路依然得以延续，例如在2024年4月30日浙江省义乌市人民法院作出的行政判决书中就同样肯定“某村农村村民住宅用地依法进行报批系某村股份经济合作社的法定职责”的观点。但除浙江省以外，全国范围内少有法院沿用上述审判思路，多数仍坚持认为村委会不是适格被告。

现最高人民检察院将“钱某诉某村委会要求履行法定职责检察监督案”评为年度典型案例，是否意味着至此“村委会因宅基地审批行为产生的纠纷可以作为适格被告”这一观点可以在全国范围内予以借鉴适用呢？

对此，司法实践似乎还没有形成定论。在典型案例发布前的2024年6月26日，北京市高级人民法院就令某诉某村委会不履行法定职责案作出的行政裁定书〔2024〕京行申293号，秉持既有观点认为：“村民委员会在宅基地审批工作中作出的受理、组织开会、审议、报批等行为属于对本村集体所有土地进行自治管理的行为，不属于依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为，不属于行政诉讼受案范围。”而在典型案例发布后的2024年10月10日，山东省高级人民法院就鞠某诉某村委会不履行法定职责案作出行政裁定书〔2024〕鲁行申1617号，同样坚持认为“村民委员会对村民申请划拨宅基地的审查行为，是村集体作为土地所有权人处分集体土地使用权的行为，属于《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十四条规定的村委会行使村民自治权的范畴，不属于行政诉讼受案范围。”

综上，就目前而言“钱某诉某村委会要求履行法定职责检察监督案”的判决思路尚未全面铺开，但该案的典型意义值得肯定。鉴于现有的法律法规并没有对村民宅基地申请村级审查程序中的违法行为进行规制，因此肯定“村委会”的“授权职责”，为陷此困境的村民提供一条切实可行的救济路径显然更有利于保障村民的合法权益，促进社会的和谐稳定。