

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第8期



上海市律师协会
上海市律师协会行政法专业委员会

2025年3月

目 录

一、新法速递	1
《国务院关于涉外知识产权纠纷处理的规定》	1
《保障中小企业款项支付条例》	5
实施《中华人民共和国反外国制裁法》的规定	14
《公平竞争审查条例实施办法》	18
二、政策资讯	32
最高检发布《行政检察工作白皮书（2024）》	32
中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步强化食品安全全链条监管的意见	43
国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见	49
三、实务研究	54
最高人民法院发布第 44 批指导性案例	54

一、新法速递

中华人民共和国国务院令 第 801 号

《国务院关于涉外知识产权纠纷处理的规定》已经 2025 年 2 月 21 日国务院第 53 次常务会议通过，现予公布，自 2025 年 5 月 1 日起施行。

总理 李强

2025 年 3 月 13 日

国务院关于涉外知识产权纠纷处理的规定

第一条 为了加强知识产权保护，促进公民、组织依法处理涉外知识产权纠纷，维护公民、组织的合法权益，推进高水平对外开放，推动经济高质量发展，制定本规定。

第二条 国务院负责商标、专利、著作权等知识产权管理工作的部门（以下简称知识产权管理部门）以及商务主管部门，加强对公民、组织处理涉外知识产权纠纷的指导和服务，国务院其他有关部门按照职责分工做好相关工作。

国务院有关部门加强工作协调和信息沟通，共同做好涉外知识产权纠纷处理相关工作。

第三条 县级以上地方人民政府及其有关部门结合本地区实际情况，做好涉外知识产权纠纷处理相关工作。

第四条 国务院知识产权管理部门以及商务、司法行政等有关部门按照职责分工及时收集和发布国外知识产权法律制度信息，完善知识产权信息公共服务体系，为公众提供国外知识产权信息查询服务。

【来源】中华人民共和国中央人民政府官网
https://www.gov.cn/zhengce/content/202503/content_7014486.htm

第五条 国务院知识产权管理部门、商务主管部门按照职责分工对国外知识产权法律制度变化等重点信息加强跟踪了解，开展典型案例分析研究，及时发布风险提示，为公众提供涉外知识产权预警。

第六条 国务院知识产权管理部门、商务主管部门按照职责分工健全涉外知识产权纠纷处理指导工作机制和工作规程，为公民、组织处理涉外知识产权纠纷提供应对指导和维权援助。

第七条 支持商事调解组织、仲裁机构参与涉外知识产权纠纷解决，为公民、组织提供高效便捷的涉外知识产权纠纷解决途径，鼓励、引导公民、组织通过和解、调解、仲裁等方式快速解决涉外知识产权纠纷。

国务院司法行政部门加强对涉外知识产权纠纷调解、仲裁工作的指导。

第八条 鼓励律师事务所、知识产权服务机构等提高涉外知识产权服务能力，通过设立分支机构、联合经营等方式在国外设立执业机构，为公民、组织提供优质高效的涉外知识产权相关服务。

国务院司法行政部门、知识产权管理部门会同有关部门采取措施，为律师事务所、知识产权服务机构等加强涉外知识产权相关服务创造条件。

第九条 支持企业设立涉外知识产权保护维权互助基金，鼓励保险机构按照市场化原则开展涉外知识产权相关保险业务，降低企业维权成本。

第十条 鼓励商会、行业协会、跨境电商平台等组织搭建涉外知识产权维权援助平台，开通服务热线，提供咨询、培训等公益服务。

第十一条 企业应当增强法治意识，建立健全内部规章制度，加强知识产权人才储备，强化知识产权保护和运用；进入国外市场，应当主动了解所在国家或者地区的法律制度、知识产权保护状况，依法开展生产经营活动，积极维护自身合法权益。

国务院知识产权管理部门、商务主管部门会同有关部门聚焦企业涉外生产经营活动中知识产权保护需求，围绕涉外知识产权纠纷重点领域和关键环节，面向企业开展宣传、培训，结合典型案例介绍依法处理涉外知识产权纠纷的经验和做法，提升企业涉外知识产权保护意识和纠纷处理能力。

国务院司法行政部门按照“谁执法谁普法”普法责任制的要求，加强知识产权相关法治宣传教育，全面提升公民、组织知识产权保护意识和依法维权能力。

第十二条 在我国境内送达文书、调查取证应当依照我国缔结或者参加的国际条约以及《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国国际刑事司法协助法》等法律规定办理。任何组织和个人均不得违反我国法律规定，在我国境内送达文书、调查取证。

第十三条 我国境内的组织、个人参与境外知识产权相关诉讼或者受到境外司法或执法机构相关调查，需要向境外提供证据或者相关材料的，应当遵守保守国家秘密、数据安全、个人信息保护、技术出口管理、司法协助等法律、行政法规规定。依法须经主管机关准许的，应当履行相关法律程序。

第十四条 国务院商务主管部门可以依照《中华人民共和国对外贸易法》对下列事项进行调查并采取必要的措施：

（一）进口货物侵犯知识产权，并危害对外贸易秩序的；

（二）知识产权权利人有阻止被许可人对许可合同中的知识产权的有效性提出质疑、进行强制性一揽子许可、在许可合同中规定排他性返授条件等行为之一，并危害对外贸易公平竞争秩序的；

（三）其他国家或者地区在知识产权保护方面未给予我国公民、组织国民待遇，或者不能对来源于我国的货物、技术或者服务提供充分有效的知识产权保护的。

第十五条 外国国家违反国际法和国际关系基本准则，以知识产权纠纷为借口对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取歧视性限制措施，干涉我国内

政的，国务院有关部门可以依照《中华人民共和国对外关系法》、《中华人民共和国反外国制裁法》等法律将直接或者间接参与制定、决定、实施歧视性限制措施的组织、个人列入反制清单，采取相应反制和限制措施。

第十六条 任何组织和个人均不得执行或者协助执行外国国家以知识产权纠纷为借口对我国公民、组织采取的歧视性限制措施。

任何组织和个人违反前款规定，侵害我国公民、组织合法权益的，我国公民、组织可以依法向人民法院提起诉讼，要求其停止侵害、赔偿损失。

第十七条 国务院有关部门加强协调配合，对利用知识产权纠纷危害我国主权、安全、发展利益的，依照《中华人民共和国国家安全法》、《中华人民共和国对外关系法》、《中华人民共和国反外国制裁法》等法律采取相应措施；对滥用知识产权排除、限制竞争或者实施不正当竞争等行为的，依照《中华人民共和国反垄断法》、《中华人民共和国反不正当竞争法》等法律予以处理。

第十八条 本规定自 2025 年 5 月 1 日起施行。

中华人民共和国国务院令 第 802 号

《保障中小企业款项支付条例》已经 2024 年 10 月 18 日国务院第 43 次常务会议修订通过，现予公布，自 2025 年 6 月 1 日起施行。

总理 李强

2025 年 3 月 17 日

保障中小企业款项支付条例

(2020 年 7 月 5 日中华人民共和国国务院令 第 728 号公布 2025 年 3 月 17 日中华人民共和国国务院令 第 802 号修订)

第一章 总 则

第一条 为了促进机关、事业单位和大型企业及时支付中小企业款项，维护中小企业合法权益，优化营商环境，根据《中华人民共和国中小企业促进法》等法律，制定本条例。

第二条 机关、事业单位和大型企业采购货物、工程、服务支付中小企业款项，应当遵守本条例。

第三条 本条例所称中小企业，是指在中华人民共和国境内依法设立，依据国务院批准的中小企业划分标准确定的中型企业、小型企业和微型企业；所称大型企业，是指中小企业以外的企业。

中小企业、大型企业依合同订立时的企业规模类型确定。中小企业与机关、事业单位、大型企业订立合同时，应当主动告知其属于中小企业。

第四条 保障中小企业款项支付工作，应当贯彻落实党和国家的路线方针政策、决策部署，坚持支付主体负责、行业规范自律、政府依法监管、社会协同监

督的原则，依法防范和治理拖欠中小企业款项问题。

第五条 国务院负责中小企业促进工作综合管理的部门对保障中小企业款项支付工作进行综合协调、监督检查。国务院发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、金融管理、国有资产监管、市场监督管理等有关部门应当按照职责分工，负责保障中小企业款项支付相关工作。

省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域内保障中小企业款项支付工作负总责，加强组织领导、统筹协调，健全制度机制。县级以上地方人民政府负责本行政区域内保障中小企业款项支付的管理工作。

县级以上地方人民政府负责中小企业促进工作综合管理的部门和发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、金融管理、国有资产监管、市场监督管理等有关部门应当按照职责分工，负责保障中小企业款项支付相关工作。

第六条 有关行业协会商会应当按照法律法规和组织章程，加强行业自律管理，规范引导本行业大型企业履行及时支付中小企业款项义务、不得利用优势地位拖欠中小企业款项，为中小企业提供信息咨询、权益保护、纠纷处理等方面的服务，保护中小企业合法权益。

鼓励大型企业公开承诺向中小企业采购货物、工程、服务的付款期限与方式。

第七条 机关、事业单位和大型企业不得要求中小企业接受不合理的付款期限、方式、条件和违约责任等交易条件，不得拖欠中小企业的货物、工程、服务款项。

中小企业应当依法经营，诚实守信，按照合同约定提供合格的货物、工程和服务。

第二章 款项支付规定

第八条 机关、事业单位使用财政资金从中小企业采购货物、工程、服务，应当严格按照批准的预算执行，不得无预算、超预算开展采购。

政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位，不得由施工单位垫资建设。

第九条 机关、事业单位从中小企业采购货物、工程、服务，应当自货物、工程、服务交付之日起 30 日内支付款项；合同另有约定的，从其约定，但付款期限最长不得超过 60 日。

大型企业从中小企业采购货物、工程、服务，应当自货物、工程、服务交付之日起 60 日内支付款项；合同另有约定的，从其约定，但应当按照行业规范、交易习惯合理约定付款期限并及时支付款项，不得约定以收到第三方付款作为向中小企业支付款项的条件或者按照第三方付款进度比例支付中小企业款项。

法律、行政法规或者国家有关规定对本条第一款、第二款付款期限另有规定的，从其规定。

合同约定采取履行进度结算、定期结算等结算方式的，付款期限应当自双方确认结算金额之日起算。

第十条 机关、事业单位和大型企业 with 中小企业约定以货物、工程、服务交付后经检验或者验收合格作为支付中小企业款项条件的，付款期限应当自检验或者验收合格之日起算。

合同双方应当在合同中约定明确、合理的检验或者验收期限，并在该期限内完成检验或者验收，法律、行政法规或者国家有关规定对检验或者验收期限另有规定的，从其规定。机关、事业单位和大型企业拖延检验或者验收的，付款期限自约定的检验或者验收期限届满之日起算。

第十一条 机关、事业单位和大型企业使用商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付方式支付中小企业款项的，应当在合同中作出明确、合理约定，不得强制中小企业接受商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付方式，不得利用商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付方式变相延长付款期限。

第十二条 机关、事业单位和国有大型企业不得强制要求以审计机关的审计

结果作为结算依据，法律、行政法规另有规定的除外。

第十三条 除依法设立的投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金外，工程建设中不得以任何形式收取其他保证金。保证金的收取比例、方式应当符合法律、行政法规和国家有关规定。

机关、事业单位和大型企业不得将保证金限定为现金。中小企业以金融机构出具的保函等提供保证的，机关、事业单位和大型企业应当接受。

机关、事业单位和大型企业应当依法或者按照合同约定，在保证期限届满后及时与中小企业对收取的保证金进行核算并退还。

第十四条 机关、事业单位和大型企业不得以法定代表人或者主要负责人变更，履行内部付款流程，或者在合同未作约定的情况下以等待竣工验收备案、决算审计等为由，拒绝或者迟延支付中小企业款项。

第十五条 机关、事业单位和大型企业与中小企业的交易，部分存在争议但不影响其他部分履行的，对于无争议部分应当履行及时付款义务。

第十六条 鼓励、引导、支持商业银行等金融机构增加对中小企业的信贷投放，降低中小企业综合融资成本，为中小企业以应收账款、知识产权、政府采购合同、存货、机器设备等为担保品的融资提供便利。

中小企业以应收账款融资的，机关、事业单位和大型企业应当自中小企业提出确权请求之日起 30 日内确认债权债务关系，支持中小企业融资。

第十七条 机关、事业单位和大型企业迟延支付中小企业款项的，应当支付逾期利息。双方对逾期利息的利率有约定的，约定利率不得低于合同订立时 1 年期贷款市场报价利率；未作约定的，按照每日利率万分之五支付逾期利息。

第十八条 机关、事业单位应当于每年 3 月 31 日前将上一年度逾期尚未支付中小企业款项的合同数量、金额等信息通过网站、报刊等便于公众知晓的方式

公开。

大型企业应当将逾期尚未支付中小企业款项的合同数量、金额等信息纳入企业年度报告，依法通过国家企业信用信息公示系统向社会公示。

第十九条 大型企业应当将保障中小企业款项支付工作情况，纳入企业风险控制与合规管理体系，并督促其全资或者控股子公司及时支付中小企业款项。

第二十条 机关、事业单位和大型企业及其工作人员不得以任何形式对提出付款请求或者投诉的中小企业及其工作人员进行恐吓、打击报复。

第三章 监督管理

第二十一条 县级以上人民政府及其有关部门通过监督检查、函询约谈、督办通报、投诉处理等措施，加大对机关、事业单位和大型企业拖欠中小企业款项的清理力度。

第二十二条 县级以上地方人民政府部门应当每年定期将上一年度逾期尚未支付中小企业款项情况按程序报告本级人民政府。事业单位、国有大型企业应当每年定期将上一年度逾期尚未支付中小企业款项情况按程序报其主管部门或者监管部门。

县级以上地方人民政府应当每年定期听取本行政区域内保障中小企业款项支付工作汇报，加强督促指导，研究解决突出问题。

第二十三条 省级以上人民政府建立督查制度，对保障中小企业款项支付工作进行监督检查，对政策落实不到位、工作推进不力的部门和地方人民政府主要负责人进行约谈。

县级以上人民政府负责中小企业促进工作综合管理的部门对拖欠中小企业款项的机关、事业单位和大型企业，可以进行函询约谈，对情节严重的，予以督办通报，必要时可以会同拖欠单位上级机关、行业主管部门、监管部门联合进行。

第二十四条 省级以上人民政府负责中小企业促进工作综合管理的部门(以下统称受理投诉部门)应当建立便利畅通的渠道,受理对机关、事业单位和大型企业拖欠中小企业款项的投诉。

国务院负责中小企业促进工作综合管理的部门建立国家统一的拖欠中小企业款项投诉平台,加强投诉处理机制建设,与相关部门、地方人民政府信息共享、协同配合。

第二十五条 受理投诉部门应当按照“属地管理、分级负责,谁主管谁负责、谁监管谁负责”的原则,自正式受理之日起 10 个工作日内,按程序将投诉转交有关部门或者地方人民政府指定的部门(以下统称处理投诉部门)处理。

处理投诉部门应当自收到投诉材料之日起 30 日内形成处理结果,以书面形式反馈投诉人,并反馈受理投诉部门。情况复杂或者有其他特殊原因的,经部门负责人批准,可适当延长,但处理期限最长不得超过 90 日。

被投诉人应当配合处理投诉部门工作。处理投诉部门应当督促被投诉人及时反馈情况。被投诉人未及时反馈或者未按规定反馈的,处理投诉部门应当向其发出督办书;收到督办书仍拒不配合的,处理投诉部门可以约谈、通报被投诉人,并责令整改。

投诉人应当与被投诉人存在合同关系,不得虚假、恶意投诉。

受理投诉部门和处理投诉部门的工作人员,对在履行职责中获悉的国家秘密、商业秘密和个人信息负有保密义务。

第二十六条 机关、事业单位和大型企业拖欠中小企业款项依法依规被认定为失信的,受理投诉部门和有关部门按程序将有关失信情况记入相关主体信用记录。情节严重或者造成严重不良社会影响的,将相关信息纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统,向社会公示;对机关、事业单位在公务消费、办公用房、经费安排等方面采取必要的限制措施,对大型企业在财政资金支持、投资项目审批、融资获取、市场准入、资质评定、评优评先等方面依法依规予以限制。

第二十七条 审计机关依法对机关、事业单位和国有大型企业支付中小企业款项情况实施审计监督。

第二十八条 国家依法开展中小企业发展环境评估和营商环境评价时,应当将保障中小企业款项支付工作情况纳入评估和评价内容。

第二十九条 国务院负责中小企业促进工作综合管理的部门依据国务院批准的中小企业划分标准,建立企业规模类型测试平台,提供中小企业规模类型自测服务。

对中小企业规模类型有争议的,可以向主张为中小企业一方所在地的县级以上地方人民政府负责中小企业促进工作综合管理的部门申请认定。人力资源社会保障、市场监督管理、统计等相关部门应当应认定部门的请求,提供必要的协助。

第三十条 国家鼓励法律服务机构为与机关、事业单位和大型企业存在支付纠纷的中小企业提供公益法律服务。

新闻媒体应当开展对保障中小企业款项支付相关法律法规政策的公益宣传,依法加强对机关、事业单位和大型企业拖欠中小企业款项行为的舆论监督。

第四章 法律责任

第三十一条 机关、事业单位违反本条例,有下列情形之一的,由其上级机关、主管部门责令改正;拒不改正的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分:

- (一) 未在规定的期限内支付中小企业货物、工程、服务款项;
- (二) 拖延检验、验收;
- (三) 强制中小企业接受商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付方式,或者利用商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付方式变相延长付款期限;
- (四) 没有法律、行政法规依据,要求以审计机关的审计结果作为结算依据;

（五）违法收取保证金，拒绝接受中小企业以金融机构出具的保函等提供保证，或者不及时与中小企业对保证金进行核算并退还；

（六）以法定代表人或者主要负责人变更，履行内部付款流程，或者在合同未作约定的情况下以等待竣工验收备案、决算审计等为由，拒绝或者迟延支付中小企业款项；

（七）未按照规定公开逾期尚未支付中小企业款项信息。

第三十二条 机关、事业单位有下列情形之一的，依法追责：

（一）使用财政资金从中小企业采购货物、工程、服务，未按照批准的预算执行；

（二）要求施工单位对政府投资项目垫资建设。

第三十三条 国有大型企业拖欠中小企业款项，造成不良后果或者影响的，对负有责任的国有企业管理人员依法给予处分。

国有大型企业没有法律、行政法规依据，要求以审计机关的审计结果作为结算依据的，由其监管部门责令改正；拒不改正的，对负有责任的国有企业管理人员依法给予处分。

第三十四条 大型企业违反本条例，未按照规定在企业年度报告中公示逾期尚未支付中小企业款项信息或者隐瞒真实情况、弄虚作假的，由市场监督管理部门依法处理。

第三十五条 机关、事业单位和大型企业及其工作人员对提出付款请求或者投诉的中小企业及其工作人员进行恐吓、打击报复，或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分或者处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附 则

第三十六条 部分或者全部使用财政资金的团体组织采购货物、工程、服务支付中小企业款项，参照本条例对机关、事业单位的有关规定执行。

军队采购货物、工程、服务支付中小企业款项，按照军队的有关规定执行。

第三十七条 本条例自 2025 年 6 月 1 日起施行。

中华人民共和国国务院令 第803号

《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》已经2025年3月21日国务院第55次常务会议通过，现予公布，自公布之日起施行。

总理 李强

2025年3月23日

实施《中华人民共和国反外国制裁法》的规定

第一条 根据《中华人民共和国对外关系法》、《中华人民共和国反外国制裁法》（以下简称反外国制裁法）等法律，制定本规定。

第二条 反外国制裁工作贯彻总体国家安全观，维护国家主权、安全、发展利益，保护我国公民、组织的合法权益。

第三条 外国国家违反国际法和国际关系基本准则，以各种借口或者依据其本国法律对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取歧视性限制措施，干涉我国内政的，或者外国国家、组织、个人实施、协助、支持危害我国主权、安全、发展利益的行为的，国务院有关部门根据反外国制裁法和本规定，有权决定将有关组织、个人及与其相关的组织、个人列入反制清单、采取反制措施。

第四条 国务院有关部门在实施反外国制裁法和本规定过程中，有权开展相应调查和对外磋商。

第五条 国务院有关部门作出采取反制措施的决定，应当明确反制措施的适用对象、具体反制措施、施行日期等。

第六条 反外国制裁法第六条第一项中的不予签发签证、不准入境、注销签

证或者驱逐出境，由国务院外交、国家移民管理等有关部门，依照职责权限实施。

第七条 反外国制裁法第六条第二项中的查封、扣押、冻结，由国务院公安、财政、自然资源、交通运输、海关、市场监督管理、金融管理、知识产权等有关部门，依照职责权限实施。

反外国制裁法第六条第二项中的其他各类财产，包括现金、票据、银行存款、有价证券、基金份额、股权、知识产权、应收账款等财产和财产权利。

第八条 反外国制裁法第六条第三项中的禁止或者限制我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动，包括但不限于教育、科技、法律服务、环保、经贸、文化、旅游、卫生、体育领域的活动，由国务院教育、科技、司法行政、生态环境、商务、文化和旅游、卫生健康、体育行政等有关部门，依照职责权限实施。

第九条 反外国制裁法第六条第四项中的其他必要措施，包括但不限于禁止或者限制从事与我国有关的进出口活动，禁止或者限制在我国境内投资，禁止向其出口相关物项，禁止或者限制向其提供数据、个人信息，取消或者限制其相关人员在我国境内工作许可、停留或者居留资格，处以罚款。

第十条 国务院外交、商务、发展改革、司法行政等部门按照各自职责和任务分工，负责承担反外国制裁工作协调机制相关工作。国务院有关部门加强对反制措施确定和实施的协同配合和信息共享。

第十一条 国务院有关部门作出采取、暂停、变更或者取消有关反制措施决定的，应当通过其官方网站等途径发布并及时更新。

第十二条 反制措施需要国务院其他部门实施的，作出采取、暂停、变更或者取消反制措施决定的国务院有关部门应当按照相关程序，将反制措施的决定通报负责实施的国务院有关部门。

收到反制措施决定的国务院有关部门，应当依照职责分工实施。

第十三条 国务院有关部门对不依法执行反制措施的，有权责令改正，禁止或者限制其从事政府采购、招标投标以及有关货物、技术的进出口或者国际服务贸易等活动，禁止或者限制其从境外接收或者向境外提供数据、个人信息，禁止或者限制其出境、在我国境内停留居留等。

第十四条 采取反制措施的决定公布后，被采取反制措施的组织、个人可以向作出采取反制措施决定的国务院有关部门申请暂停、变更或者取消有关反制措施，申请时应当提供其改正行为、采取措施消除行为后果等方面的事实和理由。

第十五条 作出采取反制措施决定的国务院有关部门可以根据实际情况组织评估反制措施的执行情况和效果。

作出采取反制措施决定的国务院有关部门根据评估结果或者根据对被采取反制措施的组织、个人申请事实和理由的审查情况，可以暂停、变更或者取消有关反制措施。

第十六条 采取反制措施的决定公布后，有关组织、个人在特殊情况下确需与被采取反制措施的组织、个人进行被禁止或者限制的相关活动的，应当向作出采取反制措施决定的国务院有关部门提供相应的事实和理由，经同意可以与被采取反制措施的组织、个人进行相关活动。

第十七条 对执行或者协助执行外国国家对我国公民、组织采取的歧视性限制措施的，国务院有关部门有权进行约谈，责令改正，采取相应处理措施。

第十八条 任何组织和个人执行或者协助执行外国国家对我国公民、组织采取的歧视性限制措施，侵害我国公民、组织合法权益的，我国公民、组织有权依法向人民法院提起诉讼，要求停止侵害、赔偿损失。

第十九条 外国国家、组织或者个人通过推动、实施诉讼等手段危害我国主权、安全、发展利益的，国务院有关部门有权决定将参与诉讼和判决执行等活动的上述主体及与其相关的组织、个人列入反制清单，采取限制入境，查封、扣押、冻结在我国境内的财产，禁止或者限制与其进行有关交易、合作等反制措施，并保留采取强制执行财产以及其他更严厉反制措施的权利。

任何组织和个人均不得执行或者协助执行前款外国国家、组织或者个人推动、实施的诉讼所作出的判决。

第二十条 鼓励支持律师事务所、公证机构等专业服务机构为反外国制裁提供法律服务，包括协助相关组织、个人为执行反制措施实施风险控制管理，代理我国公民、组织就相关组织、个人因执行或者协助执行外国国家歧视性限制措施侵害合法权益向人民法院提起诉讼，办理相关公证业务等。

第二十一条 在实施反外国制裁法和本规定过程中，涉及司法协助相关工作的，由国务院司法行政部门会同主管机关依照我国有关法律、缔结或者参加的国际条约办理。

第二十二条 本规定自公布之日起施行。

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;

【来源】国家市场监督管理总局官网
https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2025/art_2084c3ba225943c2a670d27e85fb00be.html

(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。

第二十二条 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。

第五节 关于审查标准的其他规定

第二十四条 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。

第二十五条 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、基层自治组织、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。

二、政策资讯

最高检发布《行政检察工作白皮书（2024）》

目 录

前 言

- 一、行政检察工作基本情况
 - 二、围绕促进公正司法 强化行政诉讼监督
 - 三、围绕促进依法行政 统筹推进刑反向衔接和行政违法行为监督
 - 四、以行政检察力量服务经济社会高质量发展
 - 五、持续做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民
- ##### 结 语

前 言

行政检察是人民检察院“四大检察”法律监督新格局的重要组成部分，依照宪法法律规定，主要承担对行政诉讼实行法律监督，对在履行法律监督职责中发现的行政机关违法行使职权或者不行使职权的依照法律规定制发检察建议等督促其纠正，对人民检察院作出不起诉决定后需要给予行政处罚的案件向行政机关提出检察意见等职责。2024年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，以向全国人大常委会报告行政检察工作情况为契机做实质效办好每一个案件，以强化行政检察履职、实现有力监督为目标，以相关专项行动为抓手，以行政诉讼监督为重心，统筹推进刑反向衔接和行政违法行为监督，全面深化行政检察监督，持续推进习近平法治思想的检察实践，行政检察高质量发展取得新成效。

一、行政检察工作基本情况

2024年11月，十四届全国人大常委会第十二次会议听取和审议了《最高人民检察院关于人民检察院行政检察工作情况的报告》，充分体现了对行政检察工作的高度重视、有力监督 and 大力支持。过去的一年，最高检深入贯彻党中央决策部署，认真贯彻落实全国人大常委会审议意见，印发《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违法行为监督工作的意见》《人民检察院行政诉讼执行监督工作指引》《人民检察院行刑反向衔接工作指引》，会同最高法院印发《关于规范办理行政再审检察建议案件若干问题的意见》；以“生效行政裁判监督”为主题发布第五十一批指导性案例，围绕产权保护、纠正“小过重罚”、治理欠

【来源】中华人民共和国最高人民检察院官网
https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202503/t20250309_688677.shtml

薪、耕地保护等，单独或联合全国总工会、自然资源部等发布 10 批 62 件典型案例，加强业务指导和案例指导，带领全国检察机关进一步加强和改进行政检察工作。

（一）向全国人大常委会报告行政检察工作情况

坚持系统观念和问题导向，注重一体推进向全国人大常委会专项报告、加强和改进行政检察工作、办理重点督办代表建议、讲好行政检察故事。一是扎实做好专项工作报告起草工作。积极配合全国人大常委会赴陕西、河南、上海、黑龙江等地开展调研，对调研情况及各方面意见进行认真研究、充分吸收、对照回应。专项工作报告全面系统梳理了 2019 年以来全国行政检察工作情况、经验做法和典型案事例，深入查找分析问题，研究提出下一步安排和建议，受到常委会组成人员和列席人员充分肯定。二是推动加强和改进行政检察工作。最高检年初即下发通知，要求全国检察机关以此次专项工作报告为契机，全面深化行政检察监督工作。全国检察机关一体落实，黑龙江、上海、广西、西藏、宁夏、新疆 6 个省级检察院向同级人大常委会专项报告行政检察工作。通过起草报告、征求意见、落实全国人大常委会审议意见等及时发现问题、改进工作，促进行政检察整体工作提质增效。三是做好重点督办代表建议办理工作。最高检办理了全国人大以“强化行政检察监督，助力法治政府建设”为主题确定的 11 件重点督办建议，会同全国人大监察和司法委员会邀请全国人大代表视察调研地方行政检察工作，组织召开重点督办建议听取意见座谈会，主动接受代表监督，虚心听取代表意见，紧紧依靠代表监督支持改进工作，靶向解决问题。四是讲好行政检察故事。最高检以“行政检察与民同行，助力法治中国建设”为主题，组织开展第五届新时代检察宣传周，通过召开新闻发布会、发布典型案例、网络访谈、集中采访、专题报道、“三微”展播等丰富形式，扩大行政检察社会知晓度和影响力。

（二）2024 年行政检察监督案件情况

坚持以行政诉讼监督为重心，全面强化对生效裁判、审判活动、执行活动的监督。2024 年，全国检察机关共办理行政诉讼监督案件、行刑反向衔接案件 19.47 万件。办理行政违法行为监督案件提出检察建议 1.7 万件。针对行政诉讼、行政执法和执行活动存在的问题，以抗诉、检察建议、检察意见等方式提出监督意见 18.2 万件，同比上升 4.6%。行政检察监督各项职能更加全面、协调、充分发展。

1. 行政生效裁判监督更加有力有效。2024 年，全国检察机关共办理行政生效判决、裁定、调解书监督案件 2.33 万件，同比下降 6.8%。办案数量较多的地区有：广东 1974 件、山东 1787 件、北京 1589 件、河南 1349 件、江苏 1292 件，合计占 34.3%。从办理结果看，对认为确有错误的生效裁判提出抗诉和再审检察建议 633 件，占比 2.8%；在履行诉讼监督职责中针对行政机关违法行使职权或者不行使职权的提出检察建议 4530 件，占比 20.2%；综合运用监督纠正、公开听证、司法救助、释法说理等促进行政争议实质性化解 2549 件，占比 11.4%。三者合计占 34.4%，努力让人民群众有更多的获得感。从抗诉和再审检察建议情况看，提出抗诉 258 件，同比上升 33.9%，同期法院审结改变率 74%。提出再审检察建议 375 件，同期法院审结改变率为 90.6%。对检察机关提出监督意见后法

院未采纳的，跟进监督 46 件。

2. 行政审判活动监督持续做实。2024 年，全国检察机关共办理行政审判活动监督案件 1.15 万件。针对立案不当、适用审判程序错误、超期审理、违法采取保全措施或强制措施、违法送达等问题，向法院提出检察建议 1.03 万件，采纳率 99.4%。

3. 行政执行活动监督更加精准。2024 年，全国检察机关共办理行政执行活动（含非诉执行）监督案件 2.38 万件。其中，行政非诉执行活动监督案件 2.3 万件，行政诉讼执行活动监督案件 787 件。针对行政相对人拒不履行义务，行政机关怠于向法院申请强制执行以及法院未及时受理、不规范执行等问题，向法院、行政机关提出检察建议 2.1 万件，采纳率 98.5%。

4. 刑行反向衔接力度加大、规范推进。2024 年，全国检察机关对决定不起诉但需给予行政处罚的，向有关主管机关提出检察意见 13.3 万件 16.02 万人。行政机关已作出行政处罚 11 万人，作出行政处罚数占回复数的 87.5%。

5. 行政违法行为监督稳妥推进。2024 年，全国检察机关对履行行政诉讼监督职责中发现的行政行为在事实认定、证据收集、适用法律等方面存在突出问题的，提出检察建议 1.7 万件，采纳率 94.2%。

6. 司法行政强制隔离戒毒检察监督试点不断深化。2024 年，全国检察机关共办理强制隔离戒毒行政违法行为监督案件 1431 件，针对接收戒毒人员适用法律和权利救济渠道告知不当、强制隔离戒毒期间被判处刑罚且刑罚执行完毕未执行强制隔离戒毒等问题，提出检察建议 730 件，采纳率 87.8%。

（三）2024 年行政检察监督案件特点

1. 绝大多数生效裁判监督案件来自当事人申请监督，依职权主动受理案件数量有所下降。从案件来源看，依当事人申请监督的案件 2.15 万件，占比 92.2%；检察机关依职权主动受理案件 1823 件，占比 7.8%。依职权主动受理案件中，县区级检察院 1175 件，占县区级检察院全部受理案件数的 67%。

2. 生效裁判监督案件中被诉县区级以下行政机关占多数。从被诉行政机关级别看，涉及县区级行政机关的案件占比超过一半，涉及乡镇级、地市级行政机关的案件占比均为 19%。

3. 生效裁判监督案涉行政行为类型及行政管理领域相对集中。从行政行为类型看，主要集中在行政赔偿、不履行法定职责、行政处罚、行政复议、行政强制执行、行政补偿、行政登记，合占 62.3%；不履行法定职责类案件数量增加较多。从行政管理领域看，治安管理、社会保障、城建拆迁、资源管理等案件占比较高，与行政诉讼一审案件涉行政管理领域情况基本一致。

4. 行政审判活动和行政执行活动监督案件绝大多数是依职权主动受理，行

政执行活动监督对象多为法院。2024年，全国检察机关办理的行政审判活动监督案件、行政执行活动（含非诉执行）监督案件中，依职权主动受理的占比为93.2%和85.7%。从监督对象看，针对法院消极执行、违法执行等问题，提出检察建议1.37万件，占比65.1%；针对行政机关怠于申请法院强制执行，以及怠于履行、拒绝履行法院裁判等问题，提出检察建议0.73万件，占比34.9%。

5. 行刑反向衔接案件涉及罪名相对集中。2024年，全国检察机关共对被不起诉人提出行政处罚的检察意见16.02万人，提出检察意见较多的罪名有：盗窃罪2.6万人，危险驾驶罪2.24万人，交通肇事罪1.27万人，掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪1.24万人，帮助信息网络犯罪活动罪0.98万人，诈骗罪0.79万人，故意伤害罪0.79万人，非法狩猎罪0.52万人，开设赌场罪0.48万人，非法捕捞水产品罪0.47万人，合计占比71%。

二、围绕促进公正司法 强化行政诉讼监督

公正是法治的生命线。检察机关聚焦法律监督主责主业，严格依法、实事求是、遵循规律，始终将行政诉讼监督作为行政检察工作的重心，既注重在实体上实现公平正义，又注重在程序上让公平正义更好更快实现。

（一）强化行政生效裁判监督

加大抗诉和再审检察建议力度，着力破解不敢、不善、不力问题，切实提升监督质效。最高检加强重大疑难复杂案件的领办和对下指导，部署开展为期两年的“全国检察机关高质效办好行政生效裁判监督案件攻坚行动”，建立全国行政检察监督法律文书库，健全办案质效分析通报工作机制，以“生效行政裁判监督”为主题发布第五十一批指导性案例，印发《行政赔偿诉讼检察监督典型案例》。各级检察院严格落实最高检部署要求，共提出抗诉和再审检察建议633件。一是对确有错误的生效行政裁判依法提出抗诉。全年共提出行政抗诉258件。山东省检察机关就法院认定的某县公安局以张某殴打他人为由给予其行政拘留、罚款处罚并无不当的事实，开展调查核实，认为张某无论在性别、年龄、身高、体重等方面均处于明显弱势，其行为系为了免受他人酒后寻衅滋事而采取的反击行为，参照相关司法解释应认定为正当防卫，检察机关提出抗诉获改判，行政处罚决定被撤销，弘扬了社会正气。二是充分发挥再审检察建议的同级监督作用。全年共提出再审检察建议375件。最高检会同最高法院印发《关于规范办理行政再审检察建议案件若干问题的意见》，明确再审检察建议适用范围，规范提出程序和法院处理机制，加强法检协作配合，保障当事人诉讼权利。江西省检察院在办理某市自然资源局不服法院判决申请监督一案中，经审查认为涉案某设计所系受委托进行开发，不享有开发权益，且该所未清算注销，法院判决给予该所股东等赔偿缺乏事实和法律依据，遂向法院提出再审检察建议，推动以再审调解形式为国家挽回经济损失2.46亿元。三是对法院未采纳抗诉意见、再审检察建议的，加强跟进监督。北京市检察机关针对法院判决据以定案的主要证据原件未在法庭上出示和质证，存在发票作废、复印件无原件可供核对且相互矛盾、日期倒签等问题，通过调查核实、技术鉴定等方式予以查明，提出再审检察建议后同级法院未予采

纳，进而跟进监督由上级检察院提出抗诉获法院改判。

（二）强化行政审判活动监督

坚持生效裁判监督与审判活动监督并重，既维护实体公正又维护程序公正。内蒙古自治区呼和浩特市某区检察院针对法院未在规定期限内立案亦未告知补正材料、未依法作出不予立案裁定等问题，提出纠正违法检察建议监督法院立案，并协同相关部门推动化解案涉某房地产公司将已售商品房办理抵押登记致购房人无法办理产权证引发的争议，194户业主长达十余年的“办房本”难题得以解决。北京市检察院针对再审申请资格审核等程序不规范问题，向法院提出检察建议获回函采纳。

（三）强化行政执行活动监督

2024年，全国检察机关办理行政执行活动（含非诉执行）监督案件2.38万件，占行政诉讼监督案件总数的38.6%。一是强化行政强制执行监督。对法院消极执行、执行措施违法以及行政机关怠于履行、拒绝履行等违法行为进行监督纠正，确保法院裁判全面正确及时履行，切实维护当事人权益。最高检印发《人民检察院行政强制执行监督工作指引》，规范和加强行政强制执行监督工作。湖南省怀化市检察院在办理某温泉公司诉某县政府行政协议纠纷执行监督一案中，针对法院判决某县政府赔偿损失后，判决未执行的问题，向法院提出检察建议监督判决执行，并协同法院促成双方达成执行和解协议，2880余万元赔偿款全额支付到位。二是强化行政非诉执行监督。推动解决一些法院“裁”而不“执”、违法“终结本次执行”、超标的“查扣冻”以及行政机关怠于申请法院强制执行、行政决定错误等问题。湖北省长阳县检察院针对法院裁定准予强制执行自然资源和规划局作出的责令缴纳土地闲置费276.6万元的决定，审查发现被征缴公司所竞买的226.01亩土地因政府土地规划调整已无法实现原项目开发，遂分别向自然资源和规划局、法院制发检察建议，自然资源和规划局采纳建议，撤销了原征缴土地闲置费的决定，在核减土地出让款913.9万元后与被征缴公司达成补充协议；法院采纳建议，对行政非诉执行案件作出终结审查的裁定，帮助企业挽回了1190.5万元经济损失，促进十年搁置项目重启。河南省安阳市某县检察院针对法院行政非诉执行行政处罚款后，长达六年未按规定通知申请行政非诉执行的县环保局领取执行款、未及时结案等问题，通过检察建议督促法院纠正，并将该案执行人员严重超期办案线索移送纪检部门处理。北京市海淀区检察院针对某企业已履行社保费缴纳义务而行政机关仍申请强制执行、法院未尽审查职责作出准予执行行政决定的问题，分别向两家单位制发检察建议督促纠正，依法保障企业合法权益。

三、围绕促进依法行政 统筹推进刑反向衔接和行政违法行为监督

依法行政是全面依法治国的重要环节，严格执法是依法行政的重要内容。坚持监督与支持并重，发挥行政检察监督的独特优势，助力依法行政，服务法治政府建设。

（一）坚持“可处罚性”原则，规范推进行刑反向衔接

一是建立健全行刑反向衔接工作机制，明确“可处罚性”标准。最高检围绕“可处罚性”组织专题研讨，在充分征求意见、凝聚共识的基础上，制定《人民检察院行刑反向衔接工作指引》，先后编发两批共9件行刑反向衔接典型案例，进一步加大指导力度，规范案件办理。联合国家外汇管理局就外汇领域行刑反向衔接难点问题开展研讨，规范外汇领域行刑反向衔接工作。北京市委办公厅、市政府办公厅出台《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见》，明确行刑双向衔接、加强检察机关法律监督等，营造良好监督环境。京津冀检察机关建立法律监督线索移送协同机制，沪苏浙皖检察机关会签协作意见和办案指引，为跨区域行刑反向衔接顺利开展提供有效保障。山东省青岛市检察院与中国海警局直属第六局会签海洋保护领域行刑反向衔接工作协作配合办法，明确协作范围和责任分工，优化衔接流程助力协同履职。广西防城港市港口区检察院与公安、自然资源、农业农村水利、市场监管等6家单位建立行刑反向衔接案件移送、信息共享、案情会商等工作联动机制。江苏省扬州市广陵区检察院与区公安分局在行刑反向衔接工作中建立案情通报、跟踪监督等机制，协同解决公安行政管理领域反向衔接难点问题。二是在司法实践中落实好“可处罚性”原则，规范推进行刑反向衔接案件办理。广东省中山市第二市区检察院在办理涉嫌对非国家工作人员行贿罪不起诉案件中，认为被不起诉单位实施了商业贿赂行为，违反相关法律规定构成不正当竞争，开展行刑反向衔接移送行政机关对被不起诉单位处罚款30万元。河北省邯郸市峰峰矿区检察院在办理季某涉嫌拒不支付劳动报酬罪案件中，依法甄别个人与单位责任，认为按照保障农民工工资支付条例相关规定，行政处罚责任主体应为某公司，制发检察意见移送区综合行政执法局对该公司作出罚款8万元的行政处罚决定。吉林省四平市铁西区检察院在办理夏某某等3人涉嫌诈骗不起诉案件中，认为应对违法行为追究行政责任，移送人社部门给予行政罚款，并推动开展失业补助金领取专项清查治理。

（二）依法开展行政违法行为监督

最高检印发《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违法行为监督工作的意见》，坚持有限监督原则和案件化办理，找准监督边界和介入时机，确保不缺位、不越位，为检察机关开展行政违法行为监督工作提供了基本规范和工作指引。最高检编发7件行政违法行为监督典型案例，为各地检察机关办案提供具体指引和参考。北京市检察院在办理行政诉讼监督案件中发现，由于行政机关不当执行落实私房政策原因，导致公房承租人张某长期居住公房的房屋产权变更登记至其他主体名下，通过查阅历史资料并调取相关证据，督促行政机关采取补救措施，行政机关自行回购涉案房屋并重新出租给张某，维护了公房承租人的合法权益。海南省三亚市检察院与市纪委监委建立行政违法问题线索双向移送机制，推动纪检监察与行政检察监督协作配合，加强对行政执法行为和行政机关工作人员的监督。

（三）深入开展强制隔离戒毒检察监督试点

深入贯彻党中央完善行政强制措施司法监督的要求，最高检联合司法部下发《关于司法行政强制隔离戒毒检察监督 2023 年试点工作情况的通报》，规范派驻检察、巡回检察工作，推动检察监督与司法行政强制隔离戒毒执法全面有效衔接。2024 年，全国开展试点的检察院 190 个、戒毒所 192 个。

（四）凝聚执法司法合力，推动法治政府建设

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，行政检察是推进全面依法治国、促进依法行政的重要力量。一是强化“府检联动”工作。最高检强化对下指导，各地检察机关有序开展“府检联动”机制探索，目前已有福建、吉林、安徽、河北、宁夏、湖北、甘肃等 7 个省级检察院与省人民政府签订框架性协议和建立联动机制，共护营商环境、共解行政争议、共促社会治理。福建省检察院推动将行政检察监督纳入省政府“营商环境数字化监测督导体系”，以特色监测指标促进协同共治。山东省检察院推动将建立“府检联动”机制纳入省委全面依法治省委员会年度工作要点，全省 16 个地级市实现“府检联动”机制全覆盖。内蒙古自治区鄂尔多斯市检察院、北京市门头沟区检察院依托“府检联动”，推动将检察建议办理情况、办复率纳入全面依法治市（区）依法行政考核。贵州、黑龙江、陕西、安徽、重庆等省份建立法治督察与检察监督衔接机制，通过信息通报、协同会商、线索移送、联合监督等方式，推动检察监督与法治政府建设良性互动。二是加强行政检察与行政执法监督协作配合工作。检察机关与司法机关发挥各自职能优势，在职权范围内各司其职、各负其责、相互配合，通过信息共享、案情通报、线索移送等方式，全力做好行政检察与行政执法监督衔接工作，推动法律监督和政府层级监督有机贯通。最高检指导地方检察机关加强“行政检察+行政执法监督”跨区域协作，服务京津冀协同发展、长三角一体化发展、成渝双城经济圈建设等国家战略。湖北省检察院配合有关部门健全行政执法数据与检察监督数据交换机制，推动数据汇聚制度化、标准化。安徽省检察院与省司法厅出台意见，从行政诉讼监督、行政争议实质性化解、行政执法专项监督检查、案卷评查、执法评议等方面强化协作，增强执法监督合力。青海省检察院会同省高级法院、省司法厅出台文件，明确信息共享、案情通报、线索移送等机制，推动实现司法监督和行政执法监督有效衔接。

四、以行政检察力量服务经济社会高质量发展

坚持党的中心工作推动到哪里，检察工作就跟进到哪里。主动融入大局，切实找准行政检察履职的切入点和着力点，以高质效履职服务高质量发展。

（一）积极参与有关专项行动，助力优化营商环境

最高检部署开展“检察护企”专项行动，将市场经营主体反映强烈的产权保护、社会信用、监管执法等作为行政检察履职重点领域，通过挂牌督办重大案件、推广大数据监督模型、编发典型案例等方式加强指导。2024 年，全国检察机关共办理涉企行政检察监督案件 2.5 万件，依法平等保护各类经营主体合法权益，为国家和企业挽回经济损失 5 亿余元。北京市检察院配合市人大常委会修订《北

京市优化营商环境条例》，推动增加行政违法行为监督、行政强制措施监督等检察监督条款，将“检察元素”融入地方立法，为行政检察护航法治化营商环境提供保障。一是加强涉企行政诉讼监督，依法平等保护产权。最高检编发涉企房屋与土地征收、违建拆除等领域行政赔偿诉讼检察监督典型案例，聚焦为经营主体提供法治保障强化指导。天津、广西、重庆、甘肃、辽宁等地检察机关针对行政裁判认定的补偿或赔偿方式、项目、标准错误等问题，依法提出监督意见，保障企业合法的征收财产权益。湖南省张家界市区两级检察院针对某区法院不当追究协助执行人责任、违法冻结涉案企业财产2.8亿余元的行为，监督解除被冻结账户，及时维护企业合法权益。二是加大对“小过重罚”“同案不同罚”等涉企监管执法问题的监督。强化数据赋能，最高检推广浙江省象山县检察院督促执法机关纠正“小过重罚”大数据监督模型、江西省赣州市检察院餐饮类行政处罚大数据监督模型和《行刑反向衔接案件防范“小过重罚”提示函》，指导各地运用大数据监督模型全面查清案件事实、处罚依据和裁量标准，共办理类案519件，促进“小过重罚”综合治理。发布以涉经营主体行政处罚检察监督为主题的典型案例，推动在涉企行政处罚中落实公正原则，实现“过罚相当”。74岁个体经营户曾某因销售一瓶78元过期葡萄酒被罚款5万元，曾某认为处罚过重，6年诉讼未果、申诉无门，后向检察机关申请监督。最高检到当地召开听证会公开审查，搭建“官民”对话平台，督促行政机关撤销了不合理的行政处罚，依法准确合理适用裁量权，确保过罚相当。河南省检察院与省高级法院、省市场监管局联合出台会议纪要，明确食用农产品市场监管法律适用标准。浙江省宁波市检察院联合市纪委监委、市中级人民法院、市司法局就促进落实“无主观过错不罚”“首违免罚”“轻微不罚”等行政处罚法律规定出台指导意见，助力营造法治化营商环境。贵州省检察院针对一起当事人申请的生效裁判监督案件，审查认为史某在某汽车租赁公司租赁一辆小型轿车行驶发生交通事故，而租赁公司并非道路运输企业，从业人员亦未超过一百人，应急管理部门要求其设置安全生产管理机构违反了安全生产法相关规定，且处以50万元罚款没有法律依据，遂向法院提出抗诉获改判。三是协力解决企业在社会信用领域面临的难点问题。社会信用体系建设是营商环境优化的核心要素，检察机关以监督促政务诚信、社会诚信和司法公信建设。上海市松江区、青浦区检察院针对法院未依法履行职责，对已履行缴纳罚款义务的企业裁定准予强制执行，导致企业被纳入失信人名单、限制高消费等问题，制发检察建议监督法院及时恢复涉案企业信用，保障企业合法权益。内蒙古、江苏、河南等地检察机关围绕涉企行政处罚信息公示不及时、未依法恢复企业信用等问题开展类案监督，帮助企业修复信用。

（二）强化环境资源司法保护

最高检加强对环境资源领域行政非诉执行监督和行刑反向衔接工作指导，2024年全国检察机关共提出监督意见1.57万件，助力环境资源保护。编发环境资源整治领域行政赔偿诉讼检察监督典型案例，联合自然资源部发布土地执法查处领域违法建（构）筑物没收处置非诉执行监督典型案例，强化案例指导和协同履职。四川省检察院部署开展“检护粮仓”土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动，聚焦耕地保护、种子安全、农资安全等领域，通过办理一批案件有效遏制违法乱占耕地问题，落实最严格耕地保护制度。重庆市忠县检察院在办理县水利局申请强制执行某公司行政非诉执行监督案中，针对该公司非法占用长江航

道并毁绿近 20 年的违法行为一直未被强制执行的情况，制发检察建议督促法院执行，并协调县水利局、交通局、环保局和属地镇政府历时 30 天拆除，复绿面积达万余平米，有效保护了长江生态。

（三）促进源头治理

法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。针对履职中发现相关单位存在的监管漏洞或普遍性问题，2024 年全国检察机关在办理行政检察监督案件时共提出社会治理检察建议 4446 件，从源头上减少同类案件反复发生。北京市检察院就全年办理行政诉讼监督案件中发现的重点问题、共性问题，向市高级法院制发行政诉讼监督通报，并围绕数据信息共享、监督线索移送、协同化解争议、统一法律适用等强化协作。上海市检察机关在办理行政生效裁判监督案件中，发现行政机关作出行政决定所依据的规范性文件与国家法规政策相悖，损害行政相对人合法权益，影响政策实施效果，遂提出审查相关规范性文件合法性的检察建议，推动行政机关对相关文件进行了修订。江苏省南通市检察院分析近年来办理的涉企行政生效裁判监督案件，就行政机关在城市更新、招商引资、环境保护、劳动保障等领域违法性苗头性问题，向有关部门通报，助力法治政府建设。

五、持续做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民

坚持以人民为中心的发展思想，加强民生司法保障，做实行政检察与民同行，着力解民忧、纾民困，让人民群众感受到公平正义就在身边。

（一）深入开展有关专项行动，持续做实检察为民

最高检部署开展“检护民生”专项行动，将人民群众反映强烈的就业、社保、环资、住房、养老等民生热点以及劳动者、妇女、老年人、残疾人等特定群体，作为行政检察强化监督履职的重点。2024 年，全国检察机关共办理涉民生行政检察监督案件 11.4 万件，切实以法治“力度”提升民生“温度”。一是强化示范引领和专项部署。最高检召开“行政检察与民同行，助力法治中国建设”新闻发布会并发布 6 件典型案例，宣传展示行政检察为民工作成效。总结“全面深化行政检察监督 依法护航民生民利”专项活动，通报表扬 50 个特色小专项，指导各地检察机关有针对性开展工作。积极参与医保基金违法违规问题专项整治，做好虚假诊疗、虚假购药、倒卖医保药品等骗保刑事案件反向衔接工作，督促行政机关依法惩处骗保行为，推动解决办案发现的医保监管中共同性、普遍性问题。陕西、海南、浙江等地检察机关协同开展医保基金违法违规问题专项整治，与医疗保障部门完善医保基金行政监管与检察监督执法司法协作机制，联合发布典型案例，切实维护人民群众医疗保障合法权益。二是推动住房领域问题治理。围绕房屋所有权登记、房屋征收拆迁程序不当、安置补偿等事关群众住房利益等问题，强化调查核实，依法监督纠正不当行政行为，2024 年全国检察机关提出监督意见 2425 件，维护人民群众住房权益。上海市杨浦区检察院聚焦房屋征收补偿中的房屋面积认定、加装电梯、违法搭建等热点问题，以服务保障区域“城市更新”行政检察法律意见书等形式，为行政执法提供法律指引。三是强化妇女、老年人

等权益保护。围绕妇女平等就业、人格权益保障以及残疾妇女、老龄妇女、农村妇女等弱势或困难妇女群体权益保障，以及养老服务、退休养老金及补贴发放等焦点热点问题，强化行政检察监督，2024年全国检察机关提出监督意见5218件。在最高检发布的第五十一批指导性案例中，山东省检察机关办理支某兰诉某市自然资源和规划局宅基地使用权登记检察监督案，通过提出抗诉，依法维护非本集体经济组织中“外嫁女”基于继承房屋而享有的农村集体土地使用合法权益。山西省中阳县检察院针对履职中发现涉案金额达614万元的某镇79户被征地农民基本养老保险补贴未发放问题，向相关行政主管部门提出检察建议，推动养老保险补贴有序发放到位。

（二）依法保障劳动者合法权益

针对工伤认定、欠薪等涉及劳动者切身利益特别是农民工权益保障问题，最高检与全国总工会联合印发《关于协同推进运用“一函两书”制度保障劳动者权益工作的通知》（“一函两书”指工会劳动法律监督提示函、工会劳动法律监督意见书和工会劳动法律监督建议书），发布“发挥行政检察监督职能助力根治欠薪”4件典型案例，指导各地检察机关、工会充分发挥职能作用，携手做好根治欠薪工作。印发《检察机关依法维护劳动者合法权益典型案例》，有力指导各地检察机关办理行政确认、诉讼执行等领域保障劳动者合法权益的案件。北京、安徽等省级检察院与省级总工会联合出台文件、建立机制等，共同做好劳动者权益保护工作。安徽省检察院针对某市工伤保险管理中心拒绝向职工垫付因企业未缴纳工伤保险而无法获得的工伤保险费用的案件提出抗诉，并加强与省高级法院、省人社厅的沟通会商，促使人社部门主动履行垫付义务，有力维护了职工权益。河南省新乡市检察院在办案中发现，某局职工杨某在完成暴雨抢险任务返回单位待命时倒地昏迷，入院诊断为脑干出血，5天后被宣布临床死亡，杨某亲属申请工伤认定未果、起诉未获支持。检察机关通过技术性证据专门审查解决脑死亡时间判定问题，根据《工伤保险条例》立法精神确定脑死亡为工伤认定时的死亡标准，进而监督法院再审改判，有效维护职工家属的合法权益。罗某某在工地上因热射病晕倒，送医院抢救后医治无效死亡，其妻子向人社局提出工伤认定申请和向法院起诉未获支持。检察机关依法调查核实并协助当事人获取《职业病诊断证明书》，证明罗某某患有的热射病属于职业病。四川省检察院提出抗诉后，协同法院、人社部门开展行政争议实质性化解，推动依法认定为工伤。云南省大理州检察院针对一公司修建高速公路时未支付农民工工资问题，依法监督某县人社局履职，督促云南省某高速公路项目部支付农民工工资合计1109.3万元。

（三）推进行政争议法治化实质性化解

深入推进行政争议实质性化解工作常态化开展，规范检察机关在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作。最高检、最高法院、司法部联合国家发改委、财政部、人社部、住建部等相关部委，建立行政争议预防与化解“3+N”工作机制，通过联席会议以及发布座谈会纪要等方式，促进行政执法、行政复议、行政审判、行政检察等纠纷解决机制衔接配合。安徽省宿州市检察院推动与市委依法治市委员会办公室、市委政法委、市中级人民法院、市司法局联合发文，明确协同推进行政争议实质性化解具体举措。甘肃省天水市检察院与市中级人民法院、市司

法局建立行政复议、行政审判、行政检察监督案件信息互通机制，共促行政争议化解。2024年，全国检察机关共促进行政争议实质性化解7654件，其中争议十年以上的380件，各方当事人达成和解1746件。卢某向浙江省衢州市衢江区检察院申请监督，称其被他人冒用身份信息办理了结婚登记并被缺席判决离婚，请求监督相关部门撤销错误婚姻登记和“离婚”判决。检察机关依法调查核实，查明卢某十年前曾丢失过身份证，期间被另一女子冒名在六个省份与他人办理结婚登记，实际是为了索要财物、骗取彩礼。检察机关综合履行行政和民事检察职能，根据最高检、最高法院、公安部、民政部联合印发的《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》，向民政部门制发检察建议督促其撤销虚假婚姻登记，并向法院提出再审检察建议纠正“离婚”判决。同时移送其他五个省份检察机关督促相关部门将涉及卢某的虚假婚姻登记予以撤销。某未成年人出生医学证明被他人冒领，直到12周岁仍然无法落户，其父多次到医院、卫生健康等部门申请换发未获支持；向法院提起行政诉讼，因超过五年起诉期限裁定不予立案。云南省检察机关依职权监督，确认案涉出生医学证明登记错误，依法提出检察建议，督促医院予以换发，推动解决孩子的落户、上学等问题。某房地产公司在以土地抵押向某小额贷款公司借款未还的情况下，又获县房管局违法办理土地上32套房屋登记用于银行贷款。该贷款公司在申请执行时得知抵押土地上的房屋被法院查封，且银行优先受偿，权益受损，提起行政诉讼但因已超过起诉期限被法院驳回。山西省大同市检察院提出再审检察建议，并协同法院释法说理，引导该贷款公司重新起诉，最终法院判决某县不动产登记中心依法履职，持续十余年的行政争议至此化解。

结 语

2025年是“十四五”规划收官之年，也是进一步全面深化改革的重要之年。全国检察机关将全面贯彻习近平法治思想，认真落实全国人大常委会审议意见，从推进中国式现代化的战略高度，深刻认识和把握做好行政检察工作的职能定位，落实最高检《关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》，以行政诉讼监督为重心，统筹推进行政违法行为监督和行刑反向衔接，一体抓实业务管理、案件管理、质量管理，全面深化行政检察改革，锻造忠诚干净担当的行政检察铁军，高质效履行行政检察职责，更好为大局服务、为人民司法、为法治担当。

中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步强化食品安全全链条监管的意见

(2025 年 3 月 13 日)

为进一步理清食品安全监管责任，建立健全协同监管机制，强化全链条监管合力，坚决守牢食品安全底线，切实保障人民群众身体健康和生命安全，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

一、完善食用农产品协同监管

(一) 严格落实食用农产品质量安全监管职责。生态环境部门负责推进农用地土壤重金属污染溯源和整治。农业农村部门负责履行食用农产品从种植养殖到进入批发、零售市场或生产加工企业前的质量安全监管职责；市场监管部门负责履行食用农产品进入批发、零售市场或生产加工企业后的质量安全监管职责。县级以上地方政府要认真落实食用农产品质量安全属地管理责任，加强监管能力建设，研究解决本级食用农产品质量安全监管中的职能交叉和监管空白问题，避免出现监管漏洞和盲区。乡镇政府要落实食用农产品质量安全监管责任。

(二) 加强食用农产品产地准出与市场准入衔接。农业农村部门和市场监管部门要加强协调配合，切实发挥承诺达标合格证在食用农产品产地准出与市场准入中的衔接作用。农业农村部门要做好承诺达标合格证开具、使用相关工作的指导服务和监督检查，对未按规定开具承诺达标合格证的依法予以查处，加强食用农产品上市前禁限用药物和易超标常规药物残留速测把关。市场监管部门要督促食品生产经营者强化进货查验，指导食用农产品批发市场依法开展入场查验和抽样检验，加大禁限用药物和易超标常规药物残留速测力度。鼓励食品生产经营者优先采购附具承诺达标合格证的食用农产品。建立承诺达标合格证问题通报协查机制，完善不合格产品闭环处置流程。

【来源】中华人民共和国中央人民政府官网
https://www.gov.cn/zhengce/202503/content_7014542.htm?slb=true

（三）强化肉类产品检验检疫出证查验。农业农村部门要强化肉类产品检验检疫出证管理，建立完善屠宰检疫出证信息化系统，推进肉类产品品质检验无纸化出证，明确检验检疫证明公开查验途径。完善禁止对牲畜、禽类注水或注入其他物质的相关规定。市场监管部门要督促食品生产经营者将肉类产品检验检疫合格证明作为肉类产品进货查验的基础凭证；积极探索应用信息化手段，加强与农业农村部门的信息共享和互联互通。

（四）加快建立食用农产品质量安全追溯协作和执法合作机制。农业农村部会同市场监管总局等部门制定食用农产品质量安全追溯管理办法，建立健全食用农产品质量安全追溯目录。农业农村、市场监管部门要建立食用农产品质量安全监管信息共享及反馈机制，加强食用农产品质量安全风险防范，强化舆情监测和应急处置协调联动；密切食用农产品质量安全行政执法协调协作，对突出问题进行专项治理整顿。

二、强化食品生产经营许可证审查

（五）规范食品生产经营市场准入。食品生产经营许可证部门应严格落实许可审查要求，严禁擅自改变许可条件或未经审查即予许可，省级以上市场监管部门要对食品生产经营许可证实施情况进行督导检查。地方政府指定市场监管部门以外的部门实施许可的，应符合法律授权规定，明确申请受理、材料审查、现场核查、许可决定责任分工，完善许可和监管工作衔接机制。加强传统特色食品加工制作工艺保护，与现代检测技术有机衔接，确保食品特色和质量安全。

（六）完善特殊食品注册许可制度。省级以上市场监管部门依职责严格开展特殊食品注册、备案、生产许可审查，对符合条件的重点品种实施优先审评审批。市场监管总局和国家卫生健康委要加强协作，开展特殊食品技术联动、专家联审；统筹完善食品健康声称和保健食品功能声称相关工作。

（七）完善食品安全检查员制度。市场监管部门要加强食品安全检查履职能力建设，进一步完善食品安全检查员制度，做好许可审查、监督检查、注册核查等专业检查工作。强化培训考核和统一调配使用，提升专业检查能力和水平。

三、加快建立食品贮存监管机制

（八）加强食品贮存安全监管。农业农村、海关、市场监管、粮食和储备等部门依职责建立健全食品贮存监管制度，明确监管要求。加强对从事食用农产品、食品、食品添加剂及食品原料等贮存主体的监督检查，规范贮存经营行为。

（九）落实食品贮存主体责任。食品贮存主体应建立完善食品安全管理制度，保证必备的食品贮存条件，实施食品贮存全过程记录，严格风险管控。食品贮存委托方应对受托方的食品安全保障能力进行审核，并监督受托方按照保证食品安全的要求进行贮存。食品贮存委托方和受托方应当明确入库出库交付查验要求，严格交付衔接和入库出库管理。

（十）强化食品贮存属地管理责任。县级以上地方政府应明确食品贮存的部门监管和行业管理责任，督促属地食品贮存主体落实食品安全责任。非食品生产经营者从事对温度、湿度等有特殊要求食品贮存业务的，应纳入食品安全监管范围。

四、加快建立食品运输协同监管机制

（十一）建立实施散装液态食品运输准运制度。依法建立散装液态食品运输准运制度，明确运输散装液态食品车辆的食物安全准入条件和技术标准，核发食品准运证明，确保专车专用。制定实行运输准运制度的散装液态食品重点品种目录。

（十二）加强食品运输全过程监管。市场监管部门要会同交通运输、农业农

村、粮食和储备等部门建立健全对食品和食用农产品运输发货方、承运方、收货方的协同监管机制，研究制定运输电子联单管理要求，加强交付、装卸、运输管理和运输工具日常管理，强化从业人员教育培训，压实各方食品安全主体责任，防范污染变质风险。

五、健全食品寄递安全和配送安全管理

（十三）强化食品寄递安全管理。邮政管理部门要督促邮政企业、快递企业落实实名收寄、收寄验视、过机安检制度，防范利用寄递渠道寄递假冒伪劣食品。邮政管理部门要与市场监管等部门加强协作，加大对寄递环节涉食品安全违法线索的核查处置力度，依法打击利用寄递渠道销售假冒伪劣食品的违法行为。

（十四）加强网络订餐配送安全管理。市场监管部门要督促网络订餐平台、餐饮经营者履行食品安全法律法规规定的义务，落实网络订餐配送环节食品安全责任。人力资源社会保障部门要将掌握食品安全法律知识纳入网约配送员国家职业技能标准。网络订餐平台、餐饮经营者应根据国家职业技能标准，结合实际建立适合网络订餐配送行业劳动者的培训模式，强化食品安全法律知识培训。

六、加强网络食品销售新业态监管

（十五）压实网络食品销售从业主体责任。网络交易平台企业要按规定设置专门的食品安全管理机构或指定专职食品安全管理人员；严格审查食品生产经营者入网销售主体资质，规范主体信息、食品信息刊载公示，依法对食用农产品承诺达标合格证展示、药物残留检测等进行检查把关；加强入网销售行为过程管控，及时发现违规行为并作出相应处置。主播及其服务机构要规范开展营销活动，依法对其推荐的食物进行查验。广告活动参与者要依法开展食品类互联网广告设计、制作、代理、发布等。食品生产经营者要严把质量安全关，保持线上线下同标同质。从业主体明知或应知产品违法但未采取相关处置措施的，依法承担相应责任。

（十六）强化网络销售食品安全问题协同治理。市场监管部门要会同农业农村、工业和信息化、网信、广电等部门明确直播带货、私域电商、社区团购等网络食品销售新业态治理要求，依职责加强网络销售食品安全问题信息监测通报和协查处置。网信部门对各部门通报的网络销售食品安全方面的不实虚假信息配合做好相应处置工作。强化行政处罚和刑事处罚双向衔接，依法打击违法犯罪行为。

七、健全餐饮服务综合监管机制

（十七）加强网络订餐线上线下一体化监管。市场监管部门要会同工业和信息化、网信等部门对存在食品安全严重违法情形的平台依法处置。推动平台和商户实行“互联网+明厨亮灶”，强化无堂食外卖监管和社会监督。

（十八）强化集中用餐单位食品安全协同管理。教育、民政、卫生健康等部门要强化对本行业集中用餐单位的食品安全教育和日常管理。市场监管部门要强化集中用餐单位食品安全监督检查及抽检监测，依法查处违法行为并通报同级行业主管部门。

（十九）完善校园食品安全协同管理机制。教育部门要会同农业农村、市场监管部门建立健全学校食堂食品安全全过程管理制度。教育部门要加强对学校食品安全相关工作的统筹管理和指导，完善学校食堂大宗食材供应商资质评审制度，建立供应商不良记录清单，推动优质安全食材进入学校食堂。推动学校食堂大宗食材集中招标采购，建立采购数字化平台，规范食材采购、供应、验收、结算等流程。教育部门要指导中小校园膳食监督家长委员会高效规范运行，会同市场监管等部门及时办理反馈或直送的问题。市场监管部门要严格承包经营、食材供应、供餐等经营主体准入许可，依法查处涉及学校食品安全违法行为。

八、完善进口食品风险联防联控机制

（二十）强化进口食品部门监管联动。境外发生的食品安全事件可能对我国

境内造成影响，或者在进口食品中发现严重食品安全问题的，海关应当及时采取风险预警或者控制措施，并向同级市场监管、卫生健康、农业农村部门通报，接到通报的部门应当及时采取相应措施，并向海关反馈。市场监管部门发现国内市场上销售的进口食品存在严重食品安全问题，或者在生产加工环节发现企业将进口的非食品原料用于食品生产加工的，应当及时采取风险防控措施，依法依规处置并向同级海关通报；海关对市场监管部门通报的问题，应及时开展风险评估，并根据评估情况依法依规处置。有关部门应依职责加强对综合保税区等海关特殊监管区域内食品生产经营的安全监管。

（二十一）完善跨境电商零售进口食品监管制度。商务部要会同海关总署、市场监管总局建立跨境电商零售进口食品负面清单，将明令暂停进口的疫区食品以及因出现重大质量安全风险启动应急处置的食品等列入负面清单并实时调整。海关要根据市场监管部门需要，按规定提供跨境电商企业、平台及境内服务商等相关信息，及时开展食品安全风险信息交流。市场监管总局、商务部等部门要进一步明确跨境电商零售进口食品召回责任。市场监管部门要加大召回监管力度，督促相关责任方及时召回。

九、加强组织实施

各地区各有关部门要高度重视食品安全工作，在党中央集中统一领导下，强化组织领导，结合实际抓好本意见贯彻落实。国务院食品安全委员会及其办公室要充分发挥统筹协调指导作用，整合优化食品安全领域技术资源，提高支撑保障能力。各有关部门要各负其责、有效协同，确保食品安全全链条、各环节监管有机衔接，责任全面落实。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见

国办发〔2024〕54号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

行政检查是行政执法主体履行行政管理职责的重要方式，对引导规范企业合法经营、预防纠正违法行为具有重要作用。为贯彻落实党中央关于进一步规范涉企执法的决策部署，严格规范涉企行政检查，坚决遏制乱检查，切实减轻企业负担，经国务院同意，现提出以下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，针对行政检查事项多、频次高、随意性大，以及任性检查、运动式检查、以各种名义变相检查等突出问题，加强依法行政，确保行政检查于法有据、严格规范、公正文明、精准高效，进一步优化营商环境。

二、明确行政检查主体，严禁不具备主体资格的组织实施行政检查

实施行政检查的主体必须具备法定资格。具有行政执法权的行政机关必须在法定职责范围内实施行政检查；法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织必须在法定授权范围内实施行政检查；受委托组织必须在委托范围内实施行政检查。除上述主体外，任何组织和个人不得实施行政检查。行政检查主体资格要依法确认并向社会公告。严禁政府议事协调机构以各种名义实施行政检查；严禁检验检测机构、科研院所等第三方实施行政检查；严禁外包给中介机构实施行政检查；严禁未取得执法证件的执法辅助人员、网格员、临时工等人员实施行政检查。

三、清理并公布行政检查事项，从源头上遏制乱检查

有关主管部门要严格落实权责清单制度，梳理本领域现有的涉企行政检查事项并实行动态管理，对没有法定依据的要坚决清理，对法定依据发生变化的要及时调整，对没有实际成效的要予以取消。行政检查事项要按照权责透明、用权公开的要求向社会公布，接受企业和社会监督。行政检查事项未经公布的，不得实施。

四、合理确定行政检查方式，最大限度减少入企检查频次

大力推进精准检查，防止重复检查、多头检查。能合并实施行政检查的，不得重复检查；能联合实施行政检查的，不得多头检查；能通过书面核查、信息共享、智慧监管等方式监管的，不得入企实施现场检查。严控入企检查人员数量，优化“综合查一次”、“双随机、一公开”抽查，推行简单事项“一表通查”。除有法定依据外，不得将入企检查作为行政许可、行政给付等行政行为的前提条件。2025年6月底前，国务院有关主管部门要建立本领域分级分类检查制度；有关主管部门要公布同一行政机关对同一企业实施行政检查的年度频次上限。行政检查频次要纳入行政执法统计年报。根据投诉举报、转办交办、数据监测等线索确需实施行政检查，或者应企业申请实施行政检查的，可以不受频次上限限制，但明显超过合理频次的，行政执法监督机关要及时跟踪监督。探索建立涉企行政执法案件经济影响评估制度，依法降低行政执法特别是行政检查对企业的负面影响。

五、严格行政检查标准、程序，杜绝随意检查

国务院有关主管部门要梳理本领域现有的行政检查标准并于2025年6月底前公布。不同领域行政检查标准相互冲突的，有关主管部门要按照规定提请本级政府或者上一级行政机关进行协调，避免企业无所适从。

实施行政检查前，要制定检查方案并报行政执法主体负责人批准，不得仅由内设机构负责人批准。情况紧急、需要当场实施的，要及时报告并补办手续。实施行政检查时，要出具行政检查通知书。加快推行“扫码入企”，将行政检查主体、人员、内容、结果等数据实时上传至信息系统。执法人员要主动出示执法证件，严禁以其他证件代替执法证件实施行政检查；人民警察要出示人民警察证件。除法律另有规定外，执法人员不得少于两人。入企检查要制作现场检查笔录，必要时进行音像记录。行政检查结束后，要将行政检查结果及时告知企业。坚持过罚相当，严格落实行政裁量权基准制度，更多采用柔性执法方式，对依法可以采用提醒、告知、劝阻等方式处理的，根据包容审慎原则不罚或者免罚，对问题突出的案事例要予以通报曝光。国务院行政执法监督机构要在2025年4月底前制定统一的行政检查文书基本格式标准，并向社会公布。涉企行政检查以属地管辖为原则，国务院有关主管部门要在2025年12月底前建立健全行政检查异地协助机制，明确相关规则，严禁违规实施异地检查。

六、严格控制专项检查，避免“走过场”、运动式检查

对某一地区、领域的突出问题，可以依法部署专项检查。专项检查要符合监管的客观需要，经评估确需部署的，要严格控制专项检查的范围、内容和时限等，坚决杜绝“一人生病，大家吃药”的全覆盖、无差别检查。专项检查要实行年度数量控制，事先拟订检查计划，经县级以上政府或者实行垂直管理的上一级行政机关批准后按照规定备案，并向社会公布。检查事项涉及两个以上部门的，有关主管部门要联合拟订检查计划，避免多头、重复部署。因潜在风险大、可能造成严重不良后果，确需紧急部署专项检查的，要及时修改检查计划并备案。专项检查要严格按照行政检查的标准、程序实施，务求实效，防止“走过场”。

七、规范行政检查行为，防止逐利检查、任性检查

涉企行政检查要做到“五个严禁”、“八个不得”。严禁逐利检查，不得接受被检查企业的任何馈赠、报酬、福利待遇，不得参加被检查企业提供的宴请、

娱乐、旅游等活动，不得由被检查企业支付消费开支或者将检查费用转嫁给企业，不得强制企业接受指定的中介机构提供服务。严禁干扰企业正常生产经营，不得刻意要求法定代表人到场。严禁任性处罚企业，不得乱查封、乱扣押、乱冻结、动辄责令停产停业。严禁下达检查指标，不得将考核考评、预算项目绩效与检查频次、罚款数额挂钩。严禁变相检查，不得以观摩、督导、考察等名义行检查之实。

八、压实规范管理责任，加强行政检查的执法监督

各级政府及有关主管部门要认真贯彻《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》，严格落实各项要求，切实负起责任，加强对涉企行政检查的规范管理。行政执法主体要在政府网站统一公布依法应当公开的行政检查相关事项，并严格按照规定实施行政检查。违反规定实施行政检查的，企业有权拒绝接受检查，有权投诉举报。行政执法监督机关要认真履行监督职责，加强行政执法人员培训，切实转变行政执法人员“卸责式检查”的错误观念，创新涉企行政检查监督方式，推广“监督+服务”模式，实现常态化监督。要有机贯通各类监督方式，形成整体监督合力。

九、强化数字技术赋能，确保执法监督精准高效

国务院行政执法监督机构要加快完成全国行政执法监督信息系统建设，有关主管部门要积极协同，打通平台，破除壁垒。要全面、统一、及时归集行政检查相关执法数据，以及按照规定备案或者公布的行政检查事项、依据、标准、计划、频次等信息，对行政检查进行全程监督。要运用人工智能、大数据进行统计分析，快速预警多头检查、重复检查、高频次检查等行为，对普遍、高发问题进行及时监督。要通过信息系统收集企业对行政检查的意见建议，关注企业和社会反映强烈的突出问题，对行政执法主体受理和处理企业投诉举报情况进行重点监督。要建立健全行政执法监督与 12345 政务服务便民热线信息共享机制，同时发挥好工商联等在企业反映问题线索方面的作用。

十、严肃责任追究，加大对乱检查的查处力度

各级行政执法监督机关对不具备行政执法主体资格实施检查、未按照公布的行政检查事项和标准实施检查、未按照规定程序实施检查、擅自部署专项检查、超过行政检查年度频次上限实施检查，以及违反“五个严禁”、“八个不得”要求乱检查的，要发现一起查处一起，及时责令改正；对行政执法主体负责人或者相关责任人，进行公开约谈；对企业反映强烈、社会影响恶劣的，直接督办并予以通报曝光；对涉嫌违纪或者职务违法犯罪的，依法移送纪检监察机关。同时，要建立健全行政检查责任追究、尽职免责问责机制，细化相关情形和程序。

各地区、各部门要认真落实党中央、国务院决策部署，按照中央统筹、省负主责、市县抓落实的要求，加强部门协同配合，加大宣传培训力度，大力推进工作落实，将规范管理涉企行政检查作为政府督查和行政执法监督工作的重要内容，既要防止检查过多和执法扰企，又要保证必要的检查有效开展，并及时总结经验做法，将重要情况和问题报送司法部。司法部作为国务院行政执法监督机构，要加强综合协调和指导监督，跟踪工作进展，重大事项及时请示报告。

三、实务研究

最高人民法院发布第 44 批指导性案例

法〔2025〕31 号

最高人民法院关于发布第 44 批指导性案例的通知

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

经最高人民法院审判委员会讨论决定，现将金某等组织卖淫案等三个案例（指导性案例 248-250 号），作为第 44 批指导性案例发布，供审判类似案件时参照。

最高人民法院

2025 年 3 月 12 日

指导性案例 248 号

金某等组织卖淫案

（最高人民法院审判委员会讨论通过 2025 年 3 月 12 日发布）

关键词 刑事/组织卖淫罪/立功/非法手段/立功线索/揭发他人犯罪行为

裁判要点

1. 在取保候审期间，行为人为获得立功情节约购毒品并予以揭发的，属于通过非法手段获取立功线索，不应认定为有立功表现。
2. 对于被告人提出上诉的案件，原判认定立功等法定从宽处罚情节有误的，二审应当在裁判文书中写明一审判决存在的错误，但根据上诉不加刑原则，不得加重被告人的刑罚。

基本案情

2019 年 1 月至 3 月，被告人金某与臧某乐、郑某、戈某宇共同出资开设养生会所，组织 7 名卖淫人员从事卖淫活动。四被告人组织他人卖淫非法获利共计

【来源】中华人民共和国最高人民法院官网
<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/459191.html>

人民币 62 万余元（币种下同）。其中，金某分得 76485 元。案发后，金某主动投案，并退缴全部违法所得。

另查明，被告人金某于 2019 年 3 月至 2020 年 8 月因本案被取保候审。其间，为了能够被认定为立功从而得到从宽处罚，金某主动寻找立功线索，通过网络联系李某朋购买毒品。2019 年 12 月，金某为试探能否从李某朋处购得毒品，在福建省厦门市从李某朋处购买了 1.18 克甲基苯丙胺（冰毒）。2020 年 1 月，金某为获得更大幅度从宽，向李某朋约购甲基苯丙胺 100 克，商定在厦门市进行交易。后金某赴厦门市，并向厦门市公安机关揭发该贩卖毒品犯罪行为。在商定的交易地点，公安机关根据金某提供的线索将携带 110.61 克甲基苯丙胺的李某朋抓获。2021 年 11 月，李某朋因上述贩卖、运输甲基苯丙胺的行为被法院以贩卖、运输毒品罪判处有期徒刑十五年，剥夺政治权利三年，并处没收个人财产人民币五万元，相关裁判已发生法律效力。此外，金某还有协助司法机关抓捕另案犯罪嫌疑人的立功表现。

裁判结果

江苏省宿迁市宿城区人民法院于 2020 年 12 月 31 日作出（2019）苏 1302 刑初 895 号刑事判决，认定被告人臧某乐、金某、郑某、戈某宇的行为构成组织卖淫罪；同时，认定被告人金某有揭发他人犯罪行为，经查证属实，以及协助司法机关抓捕其他犯罪嫌疑人等立功表现。据此，以组织卖淫罪判处被告人金某有期徒刑三年六个月，并处罚金人民币三十六万元（对其他被告人的判项略）。

宣判后，被告人金某提出上诉，称其揭发的贩卖毒品的犯罪嫌疑人依法可能被判处无期徒刑，应当认定其有重大立功表现。江苏省宿迁市中级人民法院于 2021 年 5 月 8 日作出（2021）苏 13 刑终 140 号刑事判决，认为原判认定金某犯组织卖淫罪事实清楚，证据确实、充分；但金某在取保候审期间约购毒品并进行揭发的行为不构成立功，更不构成重大立功。原判认定金某的上述行为构成立功不当，但根据上诉不加刑原则，不应加重金某的刑罚。故维持对金某的定罪量刑。

裁判理由

本案的争议焦点有二：一是被告人金某在取保候审期间约购毒品并予以揭发的行为是否构成立功；二是一审认定立功有误，被告人提出上诉的，二审应当如何处理。

一、关于立功的认定

《中华人民共和国刑法》第六十八条规定：“犯罪分子有揭发他人犯罪行为，查证属实的，或者提供重要线索，从而得以侦破其他案件等立功表现的，可以从轻或者减轻处罚；有重大立功表现的，可以减轻或者免除处罚。”根据刑法规定，结合有关规范性文件，不应认定被告人金某有立功表现。具体而言：

其一，“揭发他人犯罪行为”应当是检举揭发他人实施的、本人没有参与的犯罪行为。向司法机关揭发本人参与的犯罪行为，属于“如实供述自己的罪行”。本案中，被告人金某主动向李某朋约购毒品，进而向公安机关揭发李某朋实施的贩卖、运输毒品犯罪行为，由于金某系毒品交易的下家，属于本人参与的犯罪行为，故不应当认定为“揭发他人犯罪行为”。

其二，通过非法手段获取的犯罪线索不应认定为有立功表现。实践中，犯罪分子为获得从宽处罚，有时会不择手段地以贿赂、暴力、胁迫等非法手段获取他人犯罪线索。任何人都不应该从其违法行为中获利。若不问线索来源，将上述情形认定为立功，有违基本法理，会“催生”新的违法犯罪。正是因此，《最高人民法院关于处理自首和立功若干具体问题的意见》（法发〔2010〕60号）根据刑法第六十八条的规定，进一步规范司法实践中对立功制度的运用，明确：“犯罪分子通过贿赂、暴力、胁迫等非法手段，或者被羁押后与律师、亲友会见过程中违反监管规定，获取他人犯罪线索并‘检举揭发’的，不能认定为有立功表现。”本案中，被告人金某虽然帮助公安机关抓获了毒贩、缴获了毒品，但有关贩毒活动是在金某主动约购毒品的情况下发生的。金某获取犯罪线索的方式虽然不直接符合上述规定所明确列举的行为方式，但无疑具有非法性。如果将揭发自己主动参与、甚至引诱他人实施的犯罪行为认定为立功，无异于变相鼓励犯罪分子以人为“制造”犯罪的方式获取立功表现。从立功制度的精神出发，应当认为金某的行为属于以非法手段获取立功线索，不应认定立功。

二、关于一审认定立功有误的处理

本案还具有一定特殊之处：一审错误认定被告人金某约购毒品并予以揭发的行为构成一般立功，对其从宽处罚；宣判后，检察机关未抗诉，但金某以其上述行为构成重大立功、应当获得更大从宽为由提出上诉。

《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百三十六条第一款第二项规定：“原判

决认定事实没有错误，但适用法律有错误，或者量刑不当的，应当改判”。据此，对本案一审判决认定被告人金某约购毒品并予以揭发的行为构成立功的错误，二审法院应当在裁判中指出并纠正。然而，刑事诉讼法第二百三十七条第一款规定：“第二审人民法院审理被告人或者他的法定代理人、辩护人、近亲属上诉的案件，不得加重被告人的刑罚……”据此，尽管本案一审判决认定金某的上述行为构成立功并对其从宽处罚存在错误，但根据上诉不加刑原则，不得对其加重刑罚，应当维持一审判决对金某的定罪量刑。虽然二审法院认定金某案涉揭发行为不构成立功，导致原判刑罚略轻，但因金某还有其他立功表现进而被从宽处罚，所判刑罚尚未达到畸轻的程度，故在二审裁判生效后亦无需启动审判监督程序予以改判。

相关法条

《中华人民共和国刑法》第 68 条、第 358 条第 1 款

《中华人民共和国刑事诉讼法》第 71 条第 1 款、第 236 条、第 237 条

指导性案例 249 号

长春某泽投资有限公司诉德惠市某原种场等金融借款合同纠纷案

（最高人民法院审判委员会讨论通过 2025 年 3 月 12 日发布）

关键词 民事/金融借款合同/普通诉讼时效/时效中断/最长权利保护期间/二十年

裁判要点

在债权人持续向债务人主张权利，普通诉讼时效因多次中断而期间未届满的情形下，债务人依据《中华人民共和国民法典》第一百八十八条关于“自权利受到损害之日起超过二十年的，人民法院不予保护”的规定提出诉讼时效抗辩的，人民法院不予支持。

基本案情

1997 年 10 月至 12 月，德惠市某原种场与某银行德惠市支行等签订四份《抵押担保借款合同》，约定德惠市某原种场向某银行德惠市支行以土地使用权抵偿积欠并抵押贷款共计人民币 538.1 万元（币种下同）。

1998 年 6 月 30 日，借款合同约定的履行期限届满，德惠市某原种场未偿还贷款本息，也未完成土地使用权抵押手续。某银行德惠市支行于 2006 年 12 月

12日向德惠市某原种场发出《债务逾期催收通知书》，德惠市某原种场加盖公章并签署“情况属实”字样。此后，某银行德惠市支行及某银行吉林省分行（2010年案涉贷款划归某银行吉林省分行管理）分别于2008年10月22日、2010年8月18日、2012年6月12日、2014年4月8日向德惠市某原种场发出《债务逾期催收通知书》，德惠市某原种场加盖公章予以签收。2015年10月21日，某银行吉林省分行就案涉债权进行公告催收。2016年8月，某银行吉林省分行将案涉债权转让给某资产管理公司长春办事处，并通知债务人德惠市某原种场；某资产管理公司长春办事处同时向德惠市某原种场催收债权。2016年9月，某资产管理公司长春办事处将案涉债权转让给长春某泽投资有限公司，并通知债务人德惠市某原种场。

2019年8月20日，原告长春某泽投资有限公司提起本案诉讼，请求法院判令：确认德惠市某原种场以土地使用权抵偿某银行德惠市支行的约定以及抵押担保条款无效，德惠市某原种场偿还借款本金538.1万元及利息等（其他诉讼请求略）。法院审理中，被告德惠市某原种场提出诉讼时效抗辩，认为原告长春某泽投资有限公司的请求超过二十年最长权利保护期间，请求驳回原告诉讼请求。

裁判结果

吉林省长春市中级人民法院于2022年5月25日作出（2020）吉01民初118号民事判决：驳回原告长春某泽投资有限公司的诉讼请求。一审宣判后，长春某泽投资有限公司不服，提起上诉。吉林省高级人民法院于2022年9月30日作出（2022）吉民终461号民事判决：驳回上诉，维持原判。二审宣判后，长春某泽投资有限公司向最高人民法院申请再审。最高人民法院提审本案并于2024年3月11日作出（2023）最高法民再262号民事裁定：一、撤销吉林省高级人民法院（2022）吉民终461号民事判决及吉林省长春市中级人民法院（2020）吉01民初118号民事判决；二、本案发回吉林省长春市中级人民法院重审。

裁判理由

本案的争议焦点为：在债权人持续向债务人主张权利且普通诉讼时效因多次中断而期间未届满的情形下，是否适用二十年最长权利保护期间的规定。

民法典第一百八十八条规定：“向人民法院请求保护民事权利的诉讼时效期间为三年。法律另有规定的，依照其规定。”“诉讼时效期间自权利人知道或者

应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算。法律另有规定的，依照其规定。但是，自权利受到损害之日起超过二十年的，人民法院不予保护，有特殊情况的，人民法院可以根据权利人的申请决定延长。”从上述规定看，我国民事法律对普通诉讼时效期间的起算点采用的是主观标准，即“自权利人知道或者应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算”。为避免法律关系始终处于不确定状态，该条同时规定了起算点采客观标准的最长权利保护期间，即“自权利受到损害之日起超过二十年的，人民法院不予保护”。根据法律规定，最长权利保护期间主要是解决在权利人长时间不知道其权利受到损害或者不知道义务人、无法主张权利的情形下，如何确定保护期间的问题。对于是否适用二十年的最长权利保护期间，人民法院应当根据权利人知道或者应当知道权利受到损害以及义务人的时间节点并结合普通诉讼时效期间是否经过等事实综合认定。

本案中，案涉借款于1998年6月30日履行期限届满后，债务人德惠市某原种场已于2006年12月12日通过在《债务逾期催收通知书》上盖章并签署“情况属实”字样对原债务进行了重新确认，此后债权人通过向德惠市某原种场发出《债务逾期催收通知书》以及刊发催收公告等方式多次主张权利，上述行为均构成了普通诉讼时效的有效中断。在此情形下，尽管原告长春某泽投资有限公司提起本案诉讼时，距案涉借款履行期限届满之日已超过二十年，但不适用民事法律关于二十年最长权利保护期间的规定。主要理由如下：

第一，从立法目的看，诉讼时效制度旨在督促权利人及时行使权利，维护社会关系、交易秩序的稳定。本案中，债权人持续主张权利，并未怠于行使权利，依法构成诉讼时效中断。同时，最长权利保护期间主要是解决权利人长时间不知道其权利受到损害以及不知道义务人、无法主张权利的情形下如何确定保护期间的问题，而本案不属于该种情形，不应适用民事法律关于二十年最长权利保护期间的规定。

第二，从价值导向看，法律制度及其理解适用应尽可能减少诉讼，而不是相反。诉讼时效制度的功能在于督促权利人及时行使权利，在债权人持续主张权利且债务人认可的情形下，如果仅因债权人未在二十年的期间内通过诉讼方式主张权利而发生“人民法院不予保护”的法律后果，无异于是鼓励债权人以起诉方式保存权利，既损害交易双方的信任基础，又增加司法资源的耗费，不符合法律制

度的目的和精神。同时，债务人在催收通知书上签字盖章，该行为使债权人对债务人能够履行债务具有合理期待并可能基于此种信赖推迟诉讼。在此情形下，债务人又提出时效抗辩有违诚实信用原则，该行为不应鼓励。故对于债权人持续向债务人主张权利且普通诉讼时效因多次中断而期间未届满的，不应以超过二十年最长权利保护期间为由，对债权人的权利不予保护。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第 188 条

指导性案例 250 号

利辛县某达融资担保有限公司诉安徽某安建设集团股份有限公司、利辛县某腾置业有限公司第三人撤销之诉案

（最高人民法院审判委员会讨论通过 2025 年 3 月 12 日发布）

关键词 民事/第三人撤销之诉/建设工程价款优先受偿权/相对放弃/清偿顺位

裁判要点

在建工程的承包人向该工程的抵押权人承诺放弃建设工程价款优先受偿权的，人民法院应当审查放弃行为是否损害建筑工人利益。损害建筑工人利益的，放弃行为无效；不损害工人利益的，放弃行为有效，但仅对该抵押权人产生建设工程价款债权的清偿顺位劣后于抵押权的效果，发包人的其他债权人据此主张承包人不享有建设工程价款优先受偿权的，人民法院不予支持。

基本案情

2011 年至 2012 年期间，利辛县某腾置业有限公司（以下简称某腾置业公司）就安徽某楼盘 C 区、D 区一期工程 and C 区二期工程进行招标。安徽某安建设集团股份有限公司（以下简称某安建设公司）中标，并与某腾置业公司签订建设工程施工合同，承建案涉项目工程。

2016 年 1 月，某腾置业公司委托第三方向安徽利辛某商业银行股份有限公司申请一年期项目贷款人民币 2900 万元（币种下同）。利辛县某达融资担保有限公司（以下简称某达担保公司）为该贷款提供担保，某腾置业公司以其正在开发的某楼盘 D 区 10 号楼的部分房产（共 108 套房产）抵押给某达担保公司，

作为贷款的反担保抵押物。同月，某安建设公司作为施工方出具《在建工程抵押建筑商声明书》，承诺：“1. 本公司完全了解并相信该借款资金完全用于某楼盘项目建设；2. 在某达担保公司提供担保的全部债权清偿前，放弃因工程资金结算所承建建筑物变现价值的优先受偿权，并无条件配合某达担保公司依法行使抵押权。”

2017年5月，因第三方逾期未能偿还前述贷款，某达担保公司完成代偿。同年6月，某达担保公司以追偿权纠纷为由诉至安徽省亳州市中级人民法院，要求某腾置业公司等偿还代偿款本息及违约金等。此后，各方达成调解协议，法院确认并作出（2017）皖16民初212号民事调解书，由某腾置业公司等偿还代偿款本息及违约金等。

2018年，案涉项目工程建设完工。后因工程款争议，某安建设公司以建设工程施工合同纠纷为由将某腾置业公司诉至法院，请求判令某腾置业公司向某安建设公司支付工程余款和逾期利息，并确认某安建设公司在前述工程价款范围内对案涉工程（安徽某楼盘C区、D区）在拍卖、变卖处置中享有优先受偿权。安徽省亳州市中级人民法院于2020年4月17日作出（2019）皖16民初248号民事判决：某腾置业公司向某安建设公司支付欠付工程款48733386元及利息，某安建设公司在某腾置业公司欠付工程款范围内就安徽某楼盘C区、D区的拍卖或变卖价款享有优先受偿权。经某腾置业公司和某安建设公司上诉，安徽省高级人民法院于2020年12月22日作出（2020）皖民终831号民事判决：驳回上诉，维持原判。

此后，某达担保公司提起第三人撤销之诉（即本案），主张某安建设公司未在前述建设工程施工合同纠纷中如实陈述其曾作出放弃优先受偿权的声明，上述裁判有碍某达担保公司在（2017）皖16民初212号民事调解书执行过程中实现债权的全部清偿，故请求撤销（2019）皖16民初248号、（2020）皖民终831号民事判决中有关确认某安建设公司建设工程价款优先受偿权的判项。

裁判结果

安徽省高级人民法院于2021年12月30日作出（2021）皖民撤2号民事判决：驳回利辛县某达融资担保有限公司的诉讼请求。宣判后，利辛县某达融资担保有限公司不服，提起上诉。最高人民法院于2022年11月18日作出（2022）

最高法民终 233 号民事判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

本案的争议焦点为：如何认定某安建设公司向某达担保公司承诺放弃建设工程价款优先受偿权的效力。

《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（二）》（法释〔2018〕20 号）第二十三条规定：“发包人与承包人约定放弃或者限制建设工程价款优先受偿权，损害建筑工人利益，发包人根据该约定主张承包人不享有建设工程价款优先受偿权的，人民法院不予支持。”据此，认定承包人放弃建设工程价款优先受偿权的行为的效力，关键在于其是否损害建筑工人利益。

本案中，案涉《在建工程抵押建筑商声明书》虽是承包人某安建设公司向发包人的债权人某达担保公司作出，并非直接向发包人某腾置业公司作出，但其核心内容仍是某安建设公司处分了建设工程价款优先受偿权，对其效力判断仍应当适用前述司法解释的规定。经查，某安建设公司向抵押权人某达担保公司承诺放弃对抵押房产的建设工程价款的优先受偿权，目的在于获取某达担保公司为案涉项目建设贷款提供担保，以保障项目建设获得必要的资金支持，不具有损害建筑工人利益的非法目的，且承诺放弃建设工程价款优先受偿权所指向上的 108 套房产仅占某安建设公司承建总工程面积的 4.5% 左右，评估价值 22373538 元。某安建设公司仍对占总工程面积 95.5% 的剩余房产享有建设工程价款优先受偿权。因此，该承诺放弃行为不影响其对某腾置业公司 48733386 元工程款及利息债权获得清偿，不会损害建筑工人的合法利益，在不存在其他无效事由的情况下，应当认定该放弃行为有效。

建设工程价款优先受偿权，赋予承包人的工程款债权相较于抵押权、普通债权等就建筑物变价款优先受偿的效力。当建设工程上同时存在工程款债权与抵押权、普通债权等多种权利时，工程款债权具有相对优先的清偿顺位。本案中，某安建设公司并未对某腾置业公司的其他债权人作出放弃优先清偿顺位的意思表示，故该放弃行为具有相对性和部分性。因此，上述行为仅产生某安建设公司对案涉 108 套房产的工程款债权不得比某达担保公司的抵押权优先受清偿的后果，并不导致某安建设公司的建设工程价款优先受偿权绝对消灭。相对于某腾置业公

司的其他抵押权人和普通债权人，某安建设公司仍依法享有建设工程价款优先受偿权。因此，（2019）皖16民初248号、（2020）皖民终831号民事判决确认某安建设公司在某腾置业公司欠付工程款范围内，就安徽某楼盘C区、D区的拍卖或变卖价款享有优先受偿权，符合法律规定。至于某达担保公司的抵押权优先于某安建设公司的工程款债权实现受偿的顺位，依法不受影响，其顺位利益可在实际执行过程中得到保障。

综上，对于某达担保公司请求撤销（2019）皖16民初248号、（2020）皖民终831号民事判决中有关确认某安建设公司建设工程价款优先受偿权判项的主张，法院依法不予支持。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第807条（本案适用的是1999年10月1日施行的《中华人民共和国合同法》第286条）

《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》（法释〔2020〕25号）第42条（本案适用的是2019年2月1日施行的《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（二）》（法释〔2018〕20号）第23条）

《浦江行政法实务》编辑团队

主编：卢意光

副主编：金缨、丁钰

编委：（按姓名拼音排序）

崔恩娜、陈茜、陈琦华、陈曙、曹竹平、戴璐蓉、丁勇、葛建生、顾帅、黄彩虹、蒋春鸣、靳帅、刘达、刘大卫、刘进、梁兴国、刘彦、陆艳、李易玟、李玉奇、刘泽若、任洁、时文怡、王军、吴人行、吴小乐、卫夏清、王永明、武振宇、夏帆、徐洁、徐军、徐吉平、奚明强、薛昕悻、岳峰、杨怀成、朱观景、章俊、周伟、张文慧、展兴乐、张秀秀、钟扬民

本期编辑：李茉、刘佳敏、申昱菲