

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)

黄华杰
李莹晖

执行编辑：
(按姓氏拼音)
陆煜雯

编辑助理：
(按姓氏拼音)

陆丽蓉
吴悦蕾

【时事热点】

- 行政裁量权的法治化控制:热点透视与制度回应 P1

【法治政府】

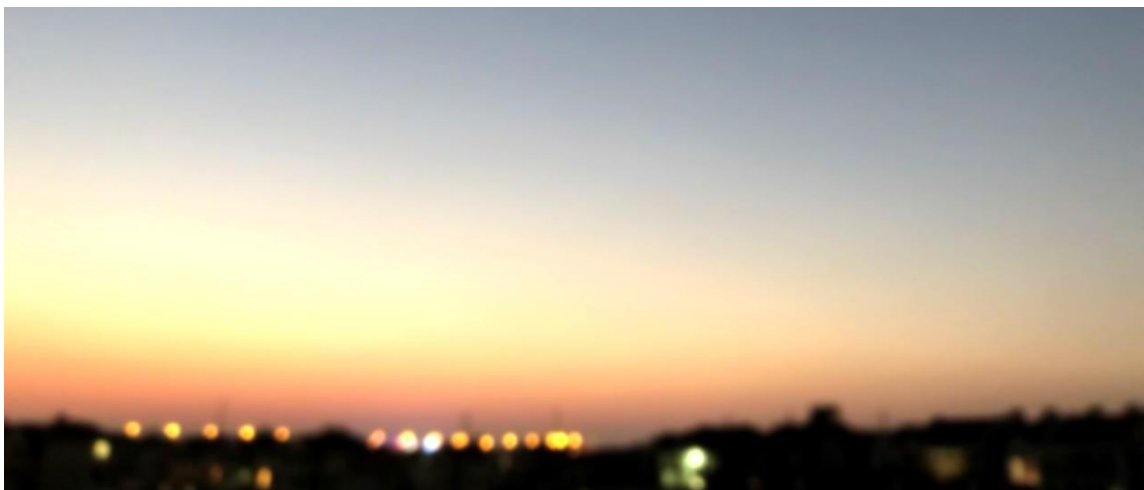
- 2026 年政府工作报告(浦东新区) P10

【新法速递】

- 中华人民共和国民族团结进步促进法 P33
- 中华人民共和国社会救助法 P45

【研究成果】

- 从“三所联动”谈律师在公共法律服务中的角色 P56



时事热点



● 时事热点 |

行政裁量权的法治化控制：热点透视与制度回应

黄华杰【北京盈科（上海）律师事务所】

摘要：行政裁量权的法治化控制是行政法治的核心命题。2024年以来，新修订《行政复议法》的实施、裁量权基准制度的全面推行以及数字技术催生的“算法行政”现象，构成了观察我国行政裁量权控制的三条热点线索。本文认为，行政复议主渠道建设强化了裁量权的事后监督与源头治理；裁量权基准的制度化将“自我拘束”从政策倡导上升为法律义务，但在法制统一与地方差异、细化量化与个案正义之间仍需审慎平衡；算法行政则对法律保留原则和程序正义提出重构要求，需在技术逻辑与法治逻辑之间建立规制框架。政府法律顾问在上述进程中应实现角色转型，从合法性审查者迈向复合型法治守护者。文章结合最新制度实践与学理讨论，提出若干完善建议。

关键词：行政裁量权；行政复议；裁量基准；算法行政；政府法律顾问

引言

行政裁量权是现代行政权的核心要素，也是行政法治实践中最为复杂、最具挑战性的议题之一。行政机关在法律规定的范围、种类和幅度内，根据具体事实和情节作出判断和选择的权力，既是实现个案正义的必要工具，也是权力滥用和执法不公的温床。如何将行政裁量权纳入法治轨道，使其既保持必要的灵活性又不偏离法治的约束，是行政法学理论与法治政府建设实践共同面对的根本性问题。

2024年以来，我国行政法治领域迎来了一系列重要制度变革。新修订的《行政复议法》于2024年1月1日正式实施，首次全面修订了实施24年的行政复议制度。与此同时，行政处罚裁量权基准制度建设全面推进，各地各部门制定行政裁量权基准制度已达4138个¹。数字技术的深度应用催生了“算法行政”等新型行政形态，对传统裁量权控制框架构成了前所未有的挑战。这三条线索——行政复议对裁量的监督、裁量基准的制度化建设、数字技术对裁量控制的新挑战——共同构成了当前行政裁量权法治化控制的热点图景。

本文将从这三个维度出发，系统梳理行政裁量权法治化控制的最新进展与核心议题，并就政府法律顾问在这一进程中的角色与使命提出若干思考。

一、行政复议主渠道建设：裁量权监督的制度升级

（一）新行政复议法的制度重塑

2023年9月1日，十四届全国人大常委会第五次会议审议通过新修订的《行政复议法》，于2024年1月1日起施行。此次修订是行政复议法实施24年来的首次全面修订，围绕“发挥行政复议化解行政争议主渠道作用”的决策部署，对行政复议制度进行了系统性重构。

新法在多个维度强化了对行政裁量权的监督功能。首先，行政复议范围显著扩大，其中最具标志性的是将行政协议争议明确纳入行政复议范围。这意味着政府合同领域的裁量行为——从特许经营协议的签订到征收补偿协议的履行——都将接受行政复议的合法性审查。其次，新法强化了行政复议变更决定的优先适用。对于行政行为内容不适当、未正确适用依据或者事实不清、证据不足的情形，经行政复议机关查清事实和证据后可以径行变更。这一制度设计体现了行政系统内部更高效的层级监督功能，是高质效办理行政复议案件、化解行政争议的重要制度安排²。

（二）实施元年的成效检视

新法实施一周年的数据充分彰显了制度变革的实效。2024年全国新收行政复议案件达74.96万件，同比增长94.7%，办结64.1万件，同比增长82.1%。经过行政复议后，90.3%的案件未再进入行政诉讼或信访程序，有效实现案结事了。相比之下，2024年全国法院新收一审行政案件仅29.4万件，行政复议与行政诉讼之间的案件比已接近2.5:1。行政复议在我国行政争议多元化解格局中的主渠道地位进一步凸显³。

在监督实效方面，各级行政复议机关综合运用各类纠错决定，纠正违法或不当行政行为5.8万件，直接纠错率12.07%，有效规范了一批乱罚款、不作为等执法突出问题。针对行政执法共性问题制发行政复议意见书、建议书7114份，附带审查规范性文件1387件，从源头上纠正和预防违法和不当行政行为⁴。这些数据表明，行政复议正在从被动的事后救济向主动的源头治理延伸，其对行政裁量权的监督功能正在从个案纠错向类案规范拓展。

特别值得关注的是涉企领域的监督成效。司法部联合国家发展改革委、全国工商联开展行政复议护航企业高质量发展专项行动，各级行政执法机关依法办理涉企行政复议案件7.9万件，直接纠正侵害企业合法权益的违法和不当行政行为

6500余件。重点纠治小错重罚、以罚代管、以罚增收等突出问题，加大对政务失信的监督力度⁵。这种对涉企裁量行为的重点监督，与优化法治化营商环境的政策导向高度契合。

（三）裁量权监督的实践启示

华东政法大学章志远教授以司法部发布的37个行政复议典型案例为样本进行分析后指出，这些典型案例从传递修法规范要旨、记载实质化解争议、呈现治理功效拓展和促进法律统一适用四个维度，展现了新法的实施成效。其中，调解制度在行政复议中的适用广度与深度显著提升，2024年以来通过调解和解方式结案16.8万件，占比达23%，有效地促进了社会和谐与争议的实质性化解⁶。

从裁量权控制的角度来看，行政复议的制度升级提供了三重启示：其一，裁量权的监督不能仅依赖司法审查的终端控制，更需要发挥行政系统内部自我纠错的前置功能；其二，裁量权的规范不能止于个案纠正，需要通过典型案例、意见书等制度工具实现类案指导和源头治理；其三，裁量权的法治化需要兼顾效率与公正，行政复议的“高效”优势恰恰在于能够在行政系统内部快速化解争议，避免争议在诉讼程序中久拖不决。

二、裁量权基准的制度化：从政策倡导到法律义务

（一）裁量权基准的制度演进

行政裁量权基准制度在我国的实践可追溯至2004年。当年，国务院《全面推进依法行政实施纲要》首次提出为“自由裁量权”设置基准的要求。此后，2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》均明确提出“建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度”。

真正的制度突破发生在2021年修订的《行政处罚法》。该法第34条首次在法律层面明确规定：“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。”这一规定将裁量基准的制定从政策倡导上升为法律授权，并将裁量基准的公布设定为行政机关的法定义务⁷。

（二）裁量权基准的全面推行

《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》进一步要求“全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区各行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布”。《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》

则明确了行政裁量权基准的内涵——行政机关结合本地区本部门行政管理实际，按照裁量涉及的不同事实和情节，对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化，以特定形式向社会公布并施行的具体执法尺度和标准⁸。

截至2025年，各地各部门制定行政裁量权基准制度已达4138个。不少地方强化行政裁量权基准在执法办案系统中的统一应用，对解决执法标准不统一、类案不同罚等问题起到了积极作用。在罚款清理方面，司法部已先后报请国务院取消和调整86个罚款事项，着力规范罚款的设定与实施⁹。

（三）裁量权基准的规范意涵与制度张力

从法理层面审视，行政裁量权基准制度体现了行政机关通过制定细化标准实现自我规制的法律技术。它将法律授予的宽泛裁量范围与空间予以具体化，为行政机关提供相对客观的执法标准，从而达到规范权力行使过程、防止裁量权滥用的目的¹⁰。

然而，裁量权基准制度在实践中也面临若干深层张力。其一，法制统一与地方差异之间的张力。裁量权基准规定存在地区差异，既是尊重地方治理自主权和适应地域复杂性的表现，也要求在立法立规过程中恪守法制统一原则。其二，细化量化与个案正义之间的张力。过度细化的裁量基准可能走向另一种形式的“机械执法”，使行政机关失去根据个案特殊情节作出灵活处理的必要空间。其三，基准的约束力与法律位阶之间的张力。裁量基准本质上属于行政规则而非法律规范，其对行政机关的约束力来源于行政系统内部的自律机制而非法律直接授权，如何在非法源意义上确保其规范效力，仍是需要深入研究的课题¹¹。

有学者指出，裁量权基准制度发展的最终目标是形成一套“基础统一、框架明晰、共性有规、差异有序、公开透明、动态优化、治理有效”的裁量权基准适用体系¹²。这一目标的实现，需要在规范制定、动态调整、司法审查等多个环节持续完善。特别是近年来有学者关注到裁量基准制定权在实务中呈现出的“高阶化”倾向，即制定主体层级逐步上移，这一现象对基准的地方适应性和灵活回应能力提出了新的挑战，值得制度设计者审慎对待¹³。

三、数字时代的裁量权挑战：算法行政与法律控制

（一）算法行政的兴起及其法治挑战

数字技术的深度应用正在根本性地重塑行政权的运行方式。在智慧城市管理、社会信用体系建设、市场监管、政务服务及智慧税务等领域，人工智能算法系统被广泛用于辅助分析、优化决策乃至实施全自动化的行政行为。这种被称为“算法行政”的新型行政形态，不仅是传统电子政务的升级，更是一种决策逻辑的变革¹⁴。

北京大学法学院王锡锌教授指出，在数字政府建设中，数字技术对行政活动的全方位渗透，不仅对行政的手段、方式及程序带来革新，也对行政权的配置结构及组织法秩序带来巨大冲击。数字技术的广泛应用使行政组织内部的权力运行呈现出的跨部门、跨层级、跨地域等特征，催生出“数据控制效应”——包括权力溢出效应、权力对流效应和权力交叉效应。这些效应冲击了传统的权责法定原则，带来行政权集中化、去边界化的危险，进而引发权责失衡和问责失灵的风险¹⁵。

从裁量权控制的角度来看，算法行政带来的挑战尤为深刻。传统上，行政裁量权的控制依赖于法律规则、程序规范和司法审查的多重机制。但在算法驱动的行政决策中，决策的逻辑基础从人类官员的经验判断转向算法模型的运算输出，决策依据从法律规范转向数据处理逻辑。这种转变可能导致行政权力逸脱法律的控制，同时使公民权益面临技术规训的潜在风险¹⁶。

（二）法律保留原则的适用难题

法律保留原则作为依法行政原则的核心支柱，通过“事先授权”与“边界划定”的规制逻辑，为行政权的行使设定法治底线。然而，在自动化行政的场景中，法律保留原则的适用面临新的难题。

有学者研究表明，在保留范围上，传统行政行为自动化实施无需适用法律保留，而新型自动化行政行为应仅保留“干预性”行为。在保留强度上，需要从“立法层级”与“立法内容”两个维度，通过“法律—法规—规章”三级授权适配不同干预程度¹⁷。问题的关键在于：当行政决策由算法而非人类官员作出时，传统上由“法律”对“行政”的授权关系，是否仍然能够有效运作？算法的自主性、复杂性与隐蔽性，容易导致行政权力运行趋于“代码化”与“黑箱化”，传统行政法中的公开、参与、问责等原则面临适用困境。

（三）程序正义的重构与制度回应

面对算法行政带来的法治挑战，学界和实务界正在探索多元化的回应路径。有学者提出，应在程序层面回归行政法基本原则，重构符合数字时代特征的程序正义内涵。具体而言，算法决策的透明度要求、可解释性要求、人工监督义务等，正在成为数字时代行政程序正义的新内涵¹⁸。

在立法路径上，有学者建议采取“基础法律引领、专门法规细化、行业标准配套”的多层次规范体系。当前阶段，可借助综合性人工智能立法设立“行政算法特别规定”专章，明确算法行政的基本原则、适用范围、监管机构及职责分工。待条件成熟时，可考虑启动专门的《行政算法法》立法进程，对算法从设计、部署、运行到退役的全生命周期进行系统规范¹⁹。

在风险规制层面，有学者主张借鉴欧盟《人工智能法》的风险分级思路，结合我国行政职能特点，将行政算法应用划分为禁止类、高风险类等不同类别，建立差异化的规制策略。同时，引入动态治理理念，通过监管沙盒、周期性审查等制度设计，在激励技术创新与防控社会风险之间建立动态平衡²⁰。

四、政府法律顾问的角色与使命

在上述制度变革的背景下，政府法律顾问的角色正在从传统的“合法性审查者”向更复合的“法治守护者”转型。这一转型要求法律顾问不仅具备扎实的法律功底，还需要对行政裁量权的运作逻辑、制度变迁与技术挑战有深刻理解。

首先，在行政复议主渠道建设中，政府法律顾问需要深度参与行政复议案件的办理和研判。新行政复议法实施以来，行政复议案件量激增，对案件办理质量提出了更高要求。政府法律顾问应当协助复议机关准确把握裁量权的行使边界，在个案中落实“过罚相当”“同等情况同等对待”等法治原则。特别是在涉及行政协议、自由裁量等新型案件中，法律顾问的专业判断对于统一裁量尺度、防止类案异判具有重要意义。

其次，在裁量权基准的制定和完善中，政府法律顾问应当发挥专业主导作用。裁量权基准的制定涉及法律原则的具体化、执法标准的量化、不同情境的区分等诸多专业判断。法律顾问应当协助行政机关在法制统一与地方差异、细化量化与个案灵活之间找到恰当的平衡点。同时，法律顾问还应当关注裁量基准的动态调整机制，定期评估基准实施效果，避免基准僵化脱离实际。

再次，在数字政府建设中，政府法律顾问需要直面算法行政带来的新课题。算法的透明度要求、可解释性要求、人工监督义务等，正在成为合法性审查的新维度。法律顾问应当具备跨学科的知识储备，能够在技术逻辑与法治逻辑之间搭建对话的桥梁。具体而言，法律顾问可以参与行政算法系统的设计论证、风险评估和定期审计，确保算法决策在法律框架内运行。当算法出现偏差或侵权时，法律顾问还应协助行政机关建立有效的申诉和救济通道。

最后，在政府合同的合法性审查中，政府法律顾问也面临新的挑战。有学者提出，应区分政府合同本身与涉及政府合同的行政行为，分别适用私法和公法进行审查²¹。这种区分审查模式要求法律顾问具备公法与私法的复合知识视野，能够在依法行政与意思自治之间作出精准的判断。特别是在行政协议纳入行政复议范围后，法律顾问对政府合同条款的合法性审查将直接影响到后续争议的风险防控。

结语

行政裁量权的法治化控制，是行政法治的核心命题，也是法治政府建设的永恒课题。当前，行政复议主渠道建设、裁量权基准制度化、算法行政的法律控制三条线索交织推进，共同构成了行政裁量权法治化控制的热点图景。这三条线索分别对应着裁量权的事后监督、事前规范和新型挑战，既各有侧重又相互支撑。

展望未来，行政裁量权的法治化控制将在以下方向持续深化：其一，行政复议的监督功能将进一步强化，从个案纠错向类案规范、从被动救济向源头治理延伸；其二，裁量权基准制度将更加完善，在法制统一与地方差异、细化量化与个案灵活之间寻求更优平衡；其三，数字时代的法律保留原则和程序正义内涵将得到重构，为算法行政设定清晰的法治边界。

在这一进程中，政府法律顾问作为连接法律规范与行政实践的桥梁，承担着将法治原则转化为制度实践的重要使命。唯有以专业能力回应时代挑战，以法治精神守护裁量边界，方能在技术变革与制度创新的浪潮中，确保行政权力的行使始终不偏离法治的轨道。

参考文献（注释）

- [1] 司法部. 2025 年全国行政复议与行政应诉工作情况通报[EB/OL]. (2026-01-15). 数据来源于司法部新闻发布会公开信息。
- [2] 参见全国人大常委会法制工作委员会行政法室. 中华人民共和国行政复议法释义[M]. 北京：法律出版社，2023：56-62。
- [3] 最高人民法院. 2024 年全国法院司法统计公报[Z]. 2025。
- [4] 司法部. 2024 年行政复议工作情况报告[EB/OL]. (2025-02-10)。
- [5] 司法部、国家发展改革委、全国工商联. 行政复议护航企业高质量发展专项行动总结报告[Z]. 2025。
- [6] 章志远. 行政复议制度成效的实践检视——以司法部典型案例为分析样本[J]. 行政法学研究, 2025(6): 45-58。
- [7] 全国人大常委会. 中华人民共和国行政处罚法(2021 年修订)第 34 条。
- [8] 国务院办公厅. 关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见(国办发〔2022〕27 号)。
- [9] 司法部. 关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见(国发〔2024〕5 号)。
- [10] 周佑勇. 行政裁量基准研究[M]. 北京：中国人民大学出版社，2015：102-115。
- [11] 王贵松. 行政裁量基准的规范构造与司法审查[J]. 中国法学, 2023(4): 78-96。
- [12] 应松年. 行政裁量权基准制度的完善路径[J]. 法学研究, 2024(2): 34-52。
- [13] 熊樟林. 行政裁量基准制定权的“高阶化”[J]. 中国法律评论, 2025(2): 65-79。
- [14] 马颜昕. 自动化行政的法律控制[J]. 政法论坛, 2023(3): 112-125。
- [15] 王锡锌. 数字行政权的法治约束[J]. 中国法学, 2024(1): 5-24。
- [16] 邓明峰. 算法行政对正当程序原则的挑战与法律规制研究[J]. 行政法学研究, 2024(3): 89-102。
- [17] 周维栋. 自动化行政中的法律保留——以算法行政为分析对象[J]. 法学家, 2025(1): 56-73。

[18] 雷刚, 蒋安琪. 过程论视野下的算法裁量及其程序规制[J]. 法学评论, 2024(5): 134-148。

[19] 刘权. 算法行政的立法回应——模式选择与制度构造[J]. 中外法学, 2025(2): 78-96。

[20] 张凌寒. 人工智能分级治理的中国方案[J]. 法律科学, 2024(6): 45-59。

[21] 于安. 政府合同的法律控制——公法与私法的交互视角[J]. 清华法学, 2023(4): 89-103。

法治政府

● 法治政府 |

2026 年政府工作报告（浦东新区）

政府工作报告

——2026 年 1 月 21 日在浦东新区第七届

人民代表大会第六次会议上

浦东新区区长 吴金城

各位代表：

现在，我代表浦东新区人民政府，向大会报告政府工作，请予审议。请政协委员和其他列席人员提出意见。

一、2025 年工作回顾

过去一年，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，坚决贯彻落实市第十二次党代会和十二届市委历次全会精神，按照市委、市政府决策部署，在区委的坚强领导下，坚持稳中求进工作总基调，扎实推动高质量发展，全面深化改革，总体完成了区七届人大五次会议确定的年度目标任务。

一年来，浦东经济社会发展稳中有进、进中提质。一是经济韧性增长。地区生产总值达到 1.88 万亿元、增长 5.7%，规模以上工业总产值 1.39 万亿元、同比增长 8%，外贸进出口总额 2.76 万亿元、同比增长 5.9%，一般公共预算收入 1343.1 亿元、同比增长 2.6%。二是新质生产力动能强劲。集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业规模分别达到 3829.67 亿元、4494.25 亿元和 1982.17 亿元，总规模增长 7.1%。8 个国产 1 类新药、6 个三类创新医疗器械获批上市，累计 44 个大模型通过备案。新增上市企业 7 家，科创板上市企业累计 53 家、占全国 8.8%。三是改革开放释放活力。引领区建设、浦东新区综合改革试点、自贸试验区高水平制度型开放等国家战略任务总体落地率超过 95%，累计 170 项经验做法在全国复制推广。浦东国际机场货邮吞吐量突破 400 万吨、港口集装箱吞吐量达到 5011 万标箱。新增跨国公司地区总部 23 家、各类首店 208 家。四是民生福祉持续改善。社会民生投入占一般公共预算支出比重保持在 46% 以上，居民人

均可支配收入增长与经济增长基本同步。PM2.5 平均浓度 25.2 微克/立方米、同比下降 2.3 微克/立方米。新增公园 32 座、各类公园总数达到 225 座，中心城区公园绿地基本实现 500 米服务半径全覆盖。

一年来，我们主要做了以下工作：

（一）综合施策推进稳增长，实现经济平稳健康发展。着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预期，提升经济运行调度的科学性、精准性。更大力度释放有效需求。制定实施商业结构调整三年行动方案，加强文商旅体展联动融合，贯穿全年开展“浦东嘉年华”系列活动 808 场，推出 2 轮浦东消费券和 2 轮汽车促消费活动。前滩体育公园完成大型室外演出场所改建并成功举办首场音乐节。浦东美术馆吸引观众 131 万人次、同比增长 112%。全年举办各类演出 2.62 万场，其中万人以上演出 141 场、占全市 47%。国际旅游度假区年度客流达到 2600 万人次、创历史新高。优化国际友好消费环境，离境退税商店达到 394 家。千方百计扩大有效投资，加力支持“两重”项目、扩围实施“两新”政策，轨道交通、市政道路等基础设施提速建设，110 个重大工程项目开工、104 个项目竣工，固定资产投资完成 3675 亿元，近三年累计完成 1.08 万亿元。有效应对加征关税影响，助力外贸企业开拓多元国际市场，抢订单、保运力、稳用工，加强信用保险、政策性融资等支持力度。积极发展中间品贸易、服务贸易、数字贸易等新业态，对“一带一路”共建国家外贸增长 13%，跨境电商进出口总额同比增长 14.4%。深入推进招商引资和企业服务一体化。积极开展专业招商、楼宇招商、海外招商、驻点招商，落地重点项目 459 个、总投资额 3101 亿元，超额完成市下达目标。成立企业“走出去”综合服务中心，集聚 93 家专业服务机构，服务网络覆盖全球 270 个城市。优化重点企业“服务包”制度，拓展惠企政策“免申即享”服务范围，推出全程线上办理平台“浦易达”、兑付资金超过 9.7 亿元。浦东新区融资服务中心助力 1.4 万多家企业获得资金超过 1900 亿元。推广应用涉企“检查码”，有效减少重复检查、随意检查。精准施策促进行业加快发展。制定实施支持贸易、航运、大宗商品、人才服务、金融科技等一揽子共 22 项政策举措。落实上海市民营经济促进条例，建立健全民营经济发展指标体系，协调解决 120 多项重点问题诉求，民营企业规上工业总产值、规上服务业营收、规上工业和服务业利润、进出口总额等增速均高于全区平均水平。“政会银企”四方合作助力 4000 多家民营企业获得贷款超过 620 亿元。

(二) 突出科技创新驱动，现代化产业体系加快建设。推动全链条创新加速，产业基础高级化、产业链现代化水平进一步提升。科技创新策源功能持续增强。全力实施“张江再出发行动方案”，加快建设国际一流科学城。张江实验室研发大楼完工。磁-惯性约束聚变能源系统设施实验楼投用。硬 X 射线自由电子激光装置全面进入安装调试阶段。累计建设高质量孵化器 9 家、占全市 50%，新型研发机构 17 家、占全市 47%。硬核产业集群加快壮大。RISC-V、EDA、硅光等集成电路细分赛道产业集聚区启动建设，金桥装备小镇硬核项目链式集聚，引进项目 27 个。全国首个境内生物制品分段生产试点项目落地，张江药谷统一品牌效应增强，新型同位素药物产业园揭牌运行，高端医疗器械产业集聚区启动建设，生物医药海外授权交易 255 亿美元、占全球 10%。张江人工智能创新小镇正式发布，“模力社区”累计集聚 169 家垂类大模型企业，张江机器人谷集聚 100 家具身智能企业，人形机器人整机出货量超过 5600 台、其中智元机器人出货量全球第一。国家数据产业集聚区试点获批，陆家嘴数智港入驻企业 57 家。上汽华为“尚界”整车项目落地生产。教育科技人才一体发展。香港大学计算与数据科学学院落户招生，复旦大学生物技术学院获批国家学院，上海交通大学医学院整建制迁入张江开学。与复旦大学、上海交通大学、同济大学签署新一轮区校战略合作协议。首批高校院所开展“双评估”试点。制定出台“青创 15 条”，大力推进“两个 100 万”支持举措、惠及 9000 余名青年人才和 511 个青年创业项目，精准实施高成长性青年科创项目创业补贴政策，推出“十个一”创梦政策包，支持“超级个体经济”发展。

(三) 聚力落实国家战略任务，改革开放牵引作用增强。引领区建设向纵深推进，成功举办引领区五周年系列活动。浦东新区综合改革试点稳步推进。255 项改革任务落地率超过 97%，全国首例细胞治疗药品实现跨境运输和使用，开展商业医疗补充保险试点，设立浦东新区自然科学基金，首批境外建筑师获责任建筑师资格，公布首批“首席制造官”。深化国资国企改革，组建国有资本投资运营平台公司，整合浦商集团和农发集团组建浦盛集团，完成区属企业监事会改革。自贸试验区提升战略深入实施。高水平制度型开放总体方案“80 条”基本落地，发布金融、航运、商贸领域数据出境负面清单、涵盖 6 大场景 84 个数据项，保险资金投资黄金试点启动，超过 40 家外商投资企业试点基因诊疗业务，22 家外企获批增值电信业务扩大对外开放试点。东方枢纽国际商务合作区先行启动区实

现封闭管理运行。国际旅游度假区获批上海自贸试验区联动创新区。“五个中心”核心区加快建设。上海证券交易所与巴西证券期货交易所实现沪深 300ETF 及 A50ETF 首单互联互通，公募发行全球首单“两头在外”上海自贸离岸债，依托 OSA 账户的离岸船舶融资美元贷款、全国首单非居民并购贷款落地，全国首创知识产权服务信托模式发布，全年新引进金融机构 31 家，友邦保险资管获批开业。完成全国首票海关特殊监管区域外保税再制造业务、首批暂时进境修理内销业务，建设上海二手车国际贸易综合服务平台。开展进口商品供应链创新服务国家级标准化试点，全国首个液化天然气气源质量责任保险产品落地，伦敦船东互保协会上海代表处落户。法治保障有力有序。在区人大及其常委会全力推动下，配合市人大常委会制定“自由贸易账户业务”“自贸离岸债”2 部浦东新区法规，修改“张江生物医药产业”“知识产权保护”浦东新区法规，新出台“医疗器械融资租赁”“商业秘密保护”等 6 部管理措施。推动法律服务业制度创新，全国首例“海事调解+临时仲裁”案件开庭裁决，全市首家沪港联营律所落地。浦东国际法律服务园开园。

（四）强化城市功能复合，现代化城区建设展现新活力。扎实开展城市更新，打造宜居宜业、生态智慧、安全韧性的高品质城区。一批功能性项目落地见效。现代化城区首轮三年行动计划收官，精品城区累计完成 390 个项目，前滩公园巷成为可游可逛的新潮开放式商业街区，陆家嘴 1885 广场等重点区域沿街商业加快焕新，出台外摆位和特色市集管理导则。现代城镇累计完成 1389 个项目，新增张江陆悦天地、唐镇印象天地等商业空间 30 万平方米，佛罗伦萨小镇三期、金桥碧云综合体开工。镇级产业园区 31 个基础设施提升项目加快实施，“张江之尚”全面结构封顶。国际旅游度假区迪士尼乐园蜘蛛侠主题园区动工。浦东机场四期扩建工程全面开工。金海路（杨高中路-华东路东侧）改建工程、外环东段（龙东大道-华夏中路）交通功能提升工程竣工，金科路地道通车。打通古博路、云桥路、金穗路等 6 条段断头路。启动建设浦东新区低空交通运输体系，15 条低空载人航线获批运营。美丽乡村“三百工程”全面启动，推进建设 28 个乡村振兴示范村和首批 45 个精品村、32 个美丽村。新场 12 万吨粮库投用。城中村改造加速推进。新认定 4 个城中村整体改造项目，完成规划拔点 12 个、征收动迁 7000 户、整治提升 9000 户。航头镇城中村项目试点房票安置政策。提前完成无卫生设施旧住房提升改造，不成套职工住宅改造完成 5.8 万平方米，实施旧

住房修缮 368 万平方米。筹措供应“新时代城市建设者管理者之家”床位 3010 张，保障性租赁住房建设筹措 2733 套（间）、供应 2.2 万套（间）。农民相对集中居住签约 474 户。征收安置房开工筹措 40 万平方米、竣工 151 万平方米。动迁逾期过渡解决 2345 户、三年累计 6132 户。生态基底逐步夯实。新建成 310 公顷绿地、30 公里绿道、5 万平方米立体绿化，锦绣文化公园完成景观优化。整体规划设计浦东“五环”水脉，世博水环开工、建设 6 座滨水公园。41 个国控、市控断面水质优Ⅲ类比例为 100%。改造老旧供水管网 21 公里，启动建设浦东数字孪生水网。有序推进“无废城市”建设，垃圾分类实效评估指数优于全市平均水平，三墩资源转运分中心投用。新增光伏装机容量 35.65 万千瓦、气候投融资项目投资额 50 亿元。完成第三轮中央生态环境保护督察整改任务 11 项。城市运行安全有序。持续推进物业规模化品牌化发展，完成 336 个小区物业管理归并，形成 85 个规模化管理区域，建成 36 个物业治理联盟。优化完善“1+6”应急指挥体系，深入推进“5+2”重点行业领域专项整治，电动自行车、厂房仓库火灾起数分别下降 29.7%、50%。全力做好台风“竹节草”防御工作。做好金融风险防范处置。推进平安浦东建设，刑事立案数、电诈案件既遂数、道路交通事故数分别下降 3.8%、22.2%、1.6%，公众安全感、满意度调查连续三年“双提升”。

（五）积极回应民生需求，公共服务供给加力扩容。用心用情为民服务，集中力量解决群众最关心、最现实的问题。民生实事全面完成。实施 38.4 公里架空线入地和合杆整治、完成既有多层住宅加装电梯 435 台，提质升级标准化菜市场 28 家、新建改建早餐网点 174 个，新增机动车公共充电桩 7581 个。养老事业提质扩面，新增养老床位 771 张、综合为老服务中心 7 家、社区为老助餐服务场所 47 家、家门口养老服务站 152 个，培养新增中级以上养老护理员 339 名，新增家庭照护床位 202 个，为特殊困难老人家庭安装智能水表 6559 个。教育卫生提质增效。新开办学校（校区）25 所，新开工学校 16 所，新增幼儿园托位 5182 个，新增教育集团 10 个，义务教育教室空调安装、“宝宝屋”扩优提质全覆盖。被教育部认定为义务教育优质均衡区、学前教育普及普惠区。科学高中培育全新起步，构建职业教育五大产教融合共同体和智能制造产教联合体。启动 STEM 教育实验区（校）建设。打造心理健康服务、家庭教育指导一体化综合服务阵地。公利医院晋升三级甲等综合性医院，浦东新区人民医院正式挂筹上海交通大学医学院附属医院，与复旦大学合作共建浦东医院。东方医院心脏病全国重点实验室、

光明中医医院新场院区等正式运行。创新药械入院使用率持续提升，东方医院人工智能医学大模型 Med-Go 全球开源。社区卫生服务中心“三中心两诊室”功能实现全覆盖。社会保障服务水平持续提升。建成社区就业服务站点 107 个，帮助 1.6 万名困难人员实现就业、3.68 万名失业人员再就业。发放各类救助帮困资金 13.92 亿元。全年配送公共文化活动 1400 场，新建改建市民健身步道 20 条、益智健身点 50 个。妇女儿童、慈善、残疾人事业不断发展。成功复评第七届全国文明城区。

（六）提升治理效能，政府自身建设不断改进。扎实开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育，落实区委“作风建设年、学习提高年、支部建设年”要求，着力提升政府行政效率和治理能力。政府治理效能智慧提升。深化街镇与管理局协同联动机制。创新“开店一件事”政务服务模式，办理时间压减 90%，70% 办事服务事项实现材料“零提交”。深化“一网统管”建设，推出“浦东新区 12345 市民服务热线大模型”。全面推进“政务智能办”，优化窗口“智能帮办”和移动端“直达帮办”，优化“政务数字人”创新应用。依法行政水平不断提高。推进政务公开工作，开展政府开放活动 183 场。优化行政复议案前化解调解机制，案前化解率达到 36%。完善行政机关负责人出庭应诉全覆盖机制。荣获全国第七届法治政府奖。深入推动信访工作法治化。全年办理人大代表建议 177 件、政协提案 263 件。政府作风建设持续改进。坚持过紧日子，推广成本预算绩效管理，资产管理和政府采购管理质效逐步加强。扎实抓好中央巡视、审计整改，深入整治群众身边不正之风和腐败问题。落实精文减会要求，会议、简报分别减少 48%、47%。

过去一年，东西部协作与对口支援工作有力推进，支持革命老区高质量发展。国防动员、双拥共建等工作持续加强，退役军人服务保障体系不断健全。民族宗教和外事、港澳、对台、侨务等工作扎实推进。

各位代表，去年是浦东开发开放 35 周年。35 年来，浦东坚决贯彻落实党中央决策部署，坚持敢闯敢试、先行先试，勇当改革开放排头兵、创新发展先行者，在一片农田上建成一座功能集聚、要素齐全、设施先进的现代化新城，为中国特色社会主义制度优势提供了最鲜活的现实明证，为改革开放和社会主义现代化建设提供了最生动的实践写照。这些成就的取得，离不开党中央、国务院的关怀，离不开市委、市政府以及区委的坚强领导，离不开全区干部群众的共同奋斗，

离不开全国人民和兄弟省区市的大力支持。在这里，我代表浦东新区人民政府，向参与浦东开发建设的全体劳动者和全区人民，向给予政府工作大力支持的人大代表和政协委员，向各民主党派、工商联、各人民团体和社会各界人士，向支持浦东开发开放的中央各部委和兄弟省区市、全市各部门，向在浦东的驻沪部队和武警官兵，向关心和支持浦东发展的海内外友人，表示最诚挚的感谢！

我们也清醒地认识到，前进道路上还有不少困难和挑战。主要是：当前外部环境战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多，稳外贸稳外资压力加大，有效需求依然不足，新旧动能处于接续转换过程中。全面深化改革开放还有不少难点堵点，科技自立自强还需攻坚克难，科创产业生态仍有差距，重点功能区转型升级亟需全面推进。现代化城区品质仍待提升，城市精细化管理、社会治理、生态环境保护、韧性安全城市建设的任务依然艰巨繁重，公共服务供给同人民群众新需求还有差距，政府管理效能有待进一步提高，干部队伍的能力素质和作风还要锤炼、知识结构和储备亟待优化。我们要正视困难问题，坚定必胜信心，采取更加有效措施，千字当头、奋力再跳，绝不辜负人民重托。

二、关于《浦东新区国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要（草案）》的说明

根据《中共浦东新区委员会关于制定浦东新区国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》，区政府制定了《浦东新区国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要（草案）》，提请本次大会审查。

“十四五”时期，在习近平总书记和党中央的亲切关怀下，在市委、市政府的坚强领导下，浦东牢记嘱托、感恩奋进，全面贯彻落实中央《引领区意见》，经受住世纪疫情严重冲击，有效应对外部环境变化和风险挑战，经济社会发展取得新的重大成就。这五年，综合经济实力实现新跨越。地区生产总值连续迈上五个千亿级平台，人均地区生产总值达到中等发达经济体水平。工业增加值占地区生产总值比重保持在 20% 以上，三大先导产业规模超过 9000 亿元，占全市 44.6%。战略性新兴产业制造业产值占工业总产值比重从 48% 提升至 54.8%。信息服务业、科技服务业等知识密集型产业连续两年保持两位数增长。“十四五”期间，累计实际利用外资超过 470 亿美元，完成固定资产投资超过 1.6 万亿元，较“十三五”时期分别增长 14.3%、55.2%。这五年，改革开放开创新局面。引领区建设、浦东新区综合改革试点、自贸试验区高水平制度型开放等国家战略任务基本完成，

首创性改革、引领性开放成果持续涌现并向全国复制推广。试点建设用地按规划期总量管控，创设产业综合用地类型。“一业一证”改革核发行业综合许可证超过 1.9 万张。金融、电信、医疗等服务业领域持续扩大开放，一批全国首创项目落地。累计制定 24 部浦东新区法规、37 部管理措施。这五年，“五个中心”核心功能实现新突破。全国性大宗商品仓单注册登记中心、上海国际再保险登记交易中心等一批功能性平台落地，集聚 13 家金融要素市场、1250 家持牌类金融机构。新增各类总部 251 家，落户 49 家国际经济组织。财政科技投入占一般公共预算支出比重从 3.9% 提升至 9.3%。每万人口高价值发明专利拥有量从 30 件增加到 108 件。C919 国产大型客机、首艘国产大型邮轮实现商业运营。浦东港口集装箱吞吐量支撑上海港连续 16 年位居全球第一，浦东国际机场货邮吞吐量跃居全球第二。这五年，人民城市建设展现新面貌。“两旧一村”改造惠及居民 5 万户，基本保障类公共服务 15 分钟可达率提升到 95.6%，人均公园绿地面积从 13 平方米提高到 13.5 平方米，居民人均可支配收入从 7.5 万元提升到 9.95 万元。“十四五”时期累计财政民生投入超过 3700 亿元。交通网络更加畅达，教育发展更加优质均衡，卫生养老体系更加健全，文化软实力显著提升，生态环境更加宜人，城市治理、街区治理、社会治理体系日趋健全，城市安全和应急管理水平有效提升，社会保持和谐稳定。

“十五五”时期是浦东打造社会主义现代化建设引领区承前启后的关键时期，必须坚持以习近平总书记对上海“四个放在”和对浦东“两个放在”“三个在于”的要求为工作基点，以打造社会主义现代化建设引领区为使命，以建设上海“五个中心”核心区为重点，以科技创新为引领，以改革开放为动力，以国家重大战略为牵引，以城市治理现代化为保障，深入践行人民城市理念，推动经济社会发展全面转型升级，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动共同富裕和人的全面发展迈出坚实步伐，更好满足人民日益增长的美好生活需要，确保社会主义现代化建设引领区取得决定性进展。

《纲要（草案）》提出了“十五五”时期浦东经济社会发展的主要目标，到 2030 年，贯彻落实各项国家战略任务取得新突破，经济社会转型升级实现新跃升，人民城市建设迈上新台阶。《纲要（草案）》还展望了到 2035 年的奋斗目标，在“十五五”基础上再奋斗五年，浦东现代化经济体系全面构建，现代化城

区全面建成，现代化治理全面实现，人均地区生产总值比 2020 年翻一番，城市发展能级和国际竞争力跃居世界前列。

《纲要（草案）》明确了“一轴引领、四带联动、八城辉映”生产力布局体系，对接全市“2+3+6+6”现代化产业体系，实施功能跃升、科教兴区、人才强区、“走出去”、硬核集群、城乡融合六大战略，加快建设更加开放、创新、人文、美丽、智慧的社会主义现代化新浦东：

建设面向全球的开放浦东。连通世界的链接织密成网，与国际通行规则相衔接的制度体系更加成熟，营商环境、生活环境的国际化水平进一步提升，资金、信息、技术、人才、货物等要素配置的全球影响力进一步彰显，浦东始终挺立在国家对外开放最前沿，成为全球网络的重要节点。建设活力四射的创新浦东。创新策源能力显著增强，科技创新和产业创新深度融合，创新创业环境全面优化，创新机构高度集聚，创新人才纷至沓来，创新引领经济发展、城市管理、基层治理、社会生活各方面，浦东成为创新创造创业的梦想之城。建设充满魅力的人文浦东。中华优秀传统文化和世界优秀文化交融共生，国际范、时尚风、烟火气闪亮大街小巷，舒适体验、暖心服务、品质生活融入城乡社区，崇德向善的文明风尚深入人心，浦东成为充满魅力、更有温度、人人向往的人文之城。建设生态宜居的美丽浦东。生产、生活、生态融合协调发展，推窗见绿、四季有花、满目皆景，亮丽的城市景观、宜人的市容环境、滨水的休闲空间、美丽的乡村风貌成为重要标识，浦东成为人与人、人与城市、人与自然和谐共生的美好家园。建设数实融合的智慧浦东。数智化转型深入发展，大数据、大模型、区块链等数智技术全面赋能经济发展、城市运行、市民生活，“一网通办”全面覆盖，“一网统管”精准高效，“一网通享”广泛普及，浦东成为引领未来的智慧城市样板。

围绕规划目标，我们将推进 10 项重点任务：一是发挥国家战略叠加优势，纵深推进高水平改革开放。统筹推进引领区建设、浦东新区综合改革试点、自贸试验区高水平制度型开放等战略任务，加快形成具有国际竞争力的政策和制度体系。二是全力做强创新引擎，加快建设科技创新高地。坚持创新驱动发展，推进高水平科技自立自强，全力建设国际科技创新中心核心区，打造自主创新发展的时代标杆。三是强化全球资源配置，着力塑强城市核心功能。聚焦上海“五个中心”核心区建设，坚持把做强“四大功能”作为关键，全面提高国际化水平，打造深度融入全球产业分工的功能高地。四是持续培育新质生产力，加快构建现代

化产业体系。大力发展实体经济，坚持智能化、绿色化、融合化方向，努力构建以三大先导产业为引领、先进制造业为骨干、现代服务业为支撑的现代化产业体系。五是加强思想文化引领，繁荣发展社会主义文化。深入贯彻习近平文化思想，积极践行举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，不断增强文化自信自强软实力，加快建设社会主义国际文化大都市核心承载区。六是提高公共服务品质，推动构建全龄友好社会。坚持人民至上，推动更多资金资源投资于人、服务民生，解决好民生突出问题，推进公共服务优质均衡并重、供给需求兼顾、建设运营并举、智慧精准融合。七是全面提升治理水平，加快建设现代化城区。践行人民城市理念，强化精品意识、加强精致设计、塑造精美形态、深化精细治理，增强城市综合承载力。八是完善综合交通体系，建设国际开放枢纽门户。构建“立体互联、枢纽辐射、多元融合、管理创新、智慧绿色”的综合交通体系，打造“10、15、30”综合交通出行圈。九是推动全面绿色转型，构建和谐优美生态环境。坚持生态为民，积极稳妥推进碳达峰，优化生态空间布局，加强生态环境治理，提升生态环境质量，绘就美丽浦东新画卷。十是推进乡村全面振兴，促进城乡融合发展。全面提升乡村产业、建设和治理水平，充分彰显乡村的经济价值、生态价值、社会价值和文化价值，全力推进农业农村现代化。

三、2026年主要任务

今年是实施“十五五”规划开局之年。做好今年工作，要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，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，按照中央经济工作会议部署，在市委、市政府和区委的坚强领导下，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，紧扣高质量发展首要任务，进一步全面深化改革，扩大高水平对外开放，努力做到“经济挑大梁、改革当先锋、民生作标杆”，全力为“十五五”开好局、起好步，更好支撑上海在推进中国式现代化进程中充分发挥龙头带动和示范引领作用。

综合各方面因素，建议今年浦东新区经济社会发展的主要预期目标是：地区生产总值增长5%以上，规模以上工业总产值力争增长5%，一般公共预算收入增长2%，全社会固定资产投资稳中有增，居民人均可支配收入增长与经济增长基本同步。单位生产总值二氧化碳排放下降率、地表水优良水体比例完成市下达任务。

今年要重点做好以下工作：

（一）着力强化内需主导。坚持惠民生和促消费、投资于人和投资于物紧密结合，有效增强经济发展内生动力。

有力有效提振消费。推动商品消费扩容提质，积极发展数字消费、悦己消费、体验消费、夜间消费、服务消费等新型消费。加快商圈改造升级，打造一批步行友好街区，有序发展外摆经济。持续办好“浦东嘉年华”“五五购物节”“上海之夏”等促消费活动。文商旅体展联动扩围，好线路、好产品串珠成链，导入沉浸式展演、虚拟现实演艺等项目。强化东方体育中心、东方艺术中心等大型文体场馆多元复合功能。

积极扩大有效投资。高质量推进“两重”建设，优化重大工程协同推进机制，强化土地、绿化、水面积、土方消纳等要素保障。保持工业投资较快增长，全年完成重大建设项目投资 1745 亿元。用足用好超长期特别国债、地方政府专项债等，积极推动 REITs 项目扩面增效。提高民生类项目投资比重，完善基础设施和公共服务设施布局、实现功能提升。加大低效用地盘活处置力度，推进建筑业转型升级。支持民营企业参与重大项目建设，激发民间投资活力。

全力稳外贸稳外资。深化全仓登、矿石交易中心等平台建设，优化升级货物贸易，创新发展数字贸易、绿色贸易，深化拓展离岸贸易。高标准实施贸易商计划，鼓励外贸综合服务企业建设具有全球采购、国际分拨、集拼转口等功能的全球营运中心。推动仓储设施同产业布局相适应。布局二手车出口产业链。更大力度引进企业亚太和国际总部，全年新增各类总部企业 100 家。落实新版鼓励外商投资产业目录，加快推动一批重大外资项目落地，力争实到外资突破 75 亿美元。

打造一流营商环境。深入实施全市优化营商环境 9.0 版方案，进一步为企业减负增能。拓展信用便民惠企应用场景，服务实体经济发展。全面推进准入许可政务“智能办”。进一步优化“开店一件事”流程，提升集成服务能力。强化招商和企业服务一体化，因地制宜抢抓产业新赛道，加强朋友圈、生态圈招商，努力为企业提供一揽子服务。进一步激发街镇经济活力，配齐配强经济工作力量。迭代升级“浦易达”平台，提升惠企政策集成度和便利性。

（二）着力发展新质生产力。加快推动创新链和产业链无缝对接，更好落实国家战略、维护国家利益、保障国家安全。

加大高水平科技供给。全力保障国家实验室、大科学设施等战略科技力量建设，支持新型研发机构集聚发展。深化与科技企业协同创新，加快关键核心技术攻关突破。把握科研范式变革趋势，发展科学智能。围绕智算光网、量子通信、聚变能源等方向，培育前沿技术和颠覆性技术，抢抓科技发展制高点。推进“揭榜挂帅”公共服务平台国际化升级，建设高质量孵化器，系统布局概念验证、中试平台，加速科技成果高效转化应用。强化知识产权保护和运用，实施高价值专利培育行动。

梯度培育科技企业。推动“超级个体经济”、实验室公司、大厂衍生公司等新业态企业集聚发展。健全科技型中小企业、专精特新企业、高成长性企业、科技领军企业等全链条培育体系，壮大高新技术企业规模，分层分类做好精准服务。深入实施超级企业培育计划、互联网平台经济三年倍增计划，推出独角兽企业数量五年倍增计划，支持“链主”企业带动大中小企业协同创新。

建设硬核产业集群。加快集成电路重大项目建设，提升高端芯片设计能力，做大服务器、AI手机、AI计算机、智能穿戴等电子终端产品规模。培育生物医药大品种、大企业，在细胞基因、新型同位素、脑机接口、AI+医药等赛道加速突破，支持企业拓展全球市场，推动外资企业设立高能级研发中心、实现本地化生产。深化“模力社区”建设，加快人工智能垂类模型开发应用，打造国际先进开源体系，大力支持算力中心建设，推动具身智能全产业链集聚发展。培育壮大智能网联汽车、新型储能、船舶海工、民用航空等战略性新兴产业和硅光、6G等未来产业，持续提升高端制造硬核实力。

营建一流科创产业生态。推动张江科学城功能提升，加快上海集成电路设计产业园、金桥装备小镇、张江药谷、张江人工智能创新小镇、张江机器人谷等重点产业载体建设，组建生态营造专业团队，推动园区开发运营机构向集成服务商转型。加大应用场景建设和开放力度，支持新技术、新产品、新模式率先落地。积极引进高水平理工类研究型大学，推动人才培养与科技创新、产业发展紧密结合，超常规引进高层次人才和团队，持续完善青年人才创新创业服务体系，加快打造“青创第一城”。

强化要素支撑保障。完善全周期、多元化、接力式科技金融服务体系，发挥国资创投引领撬动作用，完善种子基金、天使基金批量投决机制，支持龙头企业、专业机构等设立企业风险投资（CVC）基金、并购基金、S基金，大力发展科创

债、融资租赁、科技保险等。建好浦东新区融资服务中心。用好产业用地融合管理扩大适用范围政策，持续加大“工业上楼”力度，提高城市空间对科技产业的承载力和适配度。

（三）着力推进高水平改革开放。深化“五个中心”核心区建设，放大综合效应、提升整体效能，加强与临港新片区协同联动，更好为国家试制度、测压力、探新路。

加大集成式改革力度。深入落实浦东新区综合改革试点，聚焦提升全球资源配置能级等谋划制定新一轮方案。优化开发区权责关系和运营模式，加快重点功能区转型升级。深化国资国企改革，进一步做强国企主业，健全鼓励国有企业推进科技创新的制度安排，推动国有企业重组整合，不断提升核心竞争力。加大国有存量资源盘活力度，提高国企精细化运营水平，持续降本增效。健全浦东新区法规立法工作机制，推出更多高质量立法项目。加快建设上海国际法律服务中心核心承载区，吸引更多法律领域功能性国际组织落户。

提升制度型开放水平。促进自贸试验区进一步优化布局、提升能级，加快推动出台实施高水平制度型开放2.0方案，探索境外医师短期执业，开展私募基金外资服务机构业务试点，支持上海浦东密码研究院打通欧盟认证体系。拓展增值电信业务、数据跨境、研发用物品进口等试点范围。引入外资券商、外资银行、中东主权基金等项目，落地外资网络音乐业务，打造金桥中国微短剧出海基地。建设离岸经济功能高地，推动人民币国际化、跨境套保等离岸金融创新，促进离岸转手买卖、全球采购跨境分拨等离岸贸易发展，创新离岸数据服务、离岸研发等模式。深化港航贸一体化。

建强功能性平台载体。高标准建设东方枢纽国际商务合作区，配合办好中国家电及消费电子博览会、首届海外投资与综合服务展洽会等，完善交通、商业、医疗等服务。争取设立以科技创新为核心、保税研发为特色、数智化“电子围网”为特征的张江科学城科创综合保税区，提升跨境研发便利化水平。打造出海总部集聚区，加大涉外法治、咨询会计、金融保险等专业服务支撑，拓展海外园区、服务站点等海外投资服务网络，加快培育本土跨国企业。深化“丝路电商”合作先行区建设，布局前置仓、海外仓等设施，开展“保税仓备货+海运分拨”模式试点。

（四）着力深化城市内涵式发展。主动适应城市发展阶段变化，坚持规划引领，系统推动城市结构优化、动能转换和品质提升。

优化重点区域发展空间。推动小陆家嘴云廊、明珠广场建设和水厂地块更新，拓展外滩观光隧道功能，提升陆家嘴金融文化公园功能，建设龙阳路枢纽文商旅体展融合发展区。打造张江“科创不夜城”，推动科产城深度融合。持续推进三岔港楔形绿地首开区建设。完成浦东足球场周边整体开发、实现多元发展。增加世博前滩区域滨江公共配套设施，高标准规划建设江景办公楼宇。推进国际旅游度假区东方数娱产业园建设招商。加快浦东国际航空城开发建设。打造南汇新城独立综合性节点滨海城市。支持存量商务楼宇更新。提升集镇环境品质，开展背街小巷焕新行动，发展后街经济，增添城区烟火气息。

提升市民居住品质。优化住房供给体系，推进“好房子”建设。积极引导市场主体和社会资金参与城中村改造，推动新场古镇申遗和城中村改造项目，加快北蔡镇中界杨桥等项目建设、三林镇西林村等项目签约，推进规划拔点5个、整治提升4000户。实施不成套职工住宅改造1万平方米。完成旧住房修缮200万平方米，老旧住宅电梯更新改造100台。以需定建统筹征收安置房建设供应、竣工80万平方米。筹措供应“新时代城市建设者管理者之家”床位4000张，建设筹措保障性租赁住房1000套（间）、供应6000套（间）。

完善城市交通体系。配合推进东方枢纽上海东站、沪通铁路二期等建设。加密轨交线网，配合保障崇明线通车，配合推进13号线东延伸、19号线浦东段、20号线一期东延伸、21号线一期及东延伸、南汇支线、机场联络线（浦东机场-上海东站）等建设。完善骨干路网，推动南北通道浦东段（浦东南路-龙阳路节点改造）开工，加快建设沿江通道浦东段、周邓快速路，实施川南奉公路（川六公路-闻居路南侧）提升改建工程。结合区域开发时序持续完善配套次支路网。

（五）着力推动乡村全面振兴。积极促进城乡要素双向流动，打造城乡融合发展浦东样板。全力推动农业增效益、农村增活力、农民增收入。

提升都市现代农业质量。提高农业生产经营管理组织化水平，聚焦种源农业、现代植保技术培育发展农业新质生产力，加快孙桥农业科创中心（张江种谷）建设运营。持续打造4个市级现代设施农业片区。深化乡村产业融合，重点推进花卉园艺中心建设。拓展休闲农业体验消费场景，推出一批乡村旅游精品线路。做

强地产农产品区域公用品牌。新建2.9万亩高标准农田，稳定“米袋子”“菜篮子”供应。

建设宜居宜业和美乡村。坚持国际风范、时代风格、海派风采、乡土风物并重，塑造特色风貌，全面释放乡村多元价值。加快创建第八批19个乡村振兴示范村，建设第二批37个精品村、24个美丽村，整体推进“五好两宜”和美乡村片区建设。推进乡村优质生活空间提升，巩固提升美丽庭院“小三园”2万户，完成农村公路提档升级20公里。

拓宽农民增收多元渠道。依托镇级园区转型，拓展招商和租赁联动特色路径，推动新型农村集体经济高质量发展。加强农村集体资金资产监督和农村综合帮扶项目管理。积极培养“新农人”“农二代”，打造复合型乡村人才队伍。深化“大项目+科创小院”“大企业+科创小院”等多种模式，落地一批“科创小院”“青创之家”等特色乡村科创空间。

（六）着力建设美丽浦东。协同推进降碳、减污、扩绿、增长，打造人与自然和谐共生的美丽家园。

营造蓝绿生态复合空间。推进浦东“五环”水脉建设，世博水环建成绿道（步道）44公里、骑行道18公里、口袋公园37座、体育服务设施26处、商业设施5000平方米。张江水环一期、川杨河生态廊道一期及二期、南浦及花木水环（咸塘浜、王家浜、三八河段）开工。完成第一轮美丽浦东建设三年行动计划。新增城乡公园20座、绿道20公里、绿地100公顷。

加强生态环境综合治理。实施清洁空气行动计划，精准精细管控扬尘源和餐饮油烟，空气质量优良率和PM_{2.5}年均浓度完成市级下达任务。重点开展夜间施工噪声治理。完成入河排污口整治和雨污混接整治。着力提高固废治理效能，开展生活垃圾分类投放设施智能化、友好化改造，落地2000万吨土方消纳空间。全面完成第三轮中央生态环境保护督察问题整改。

推动绿色低碳转型。新增光伏装机容量20万千瓦，加快分布式光伏开发建设，推进外高桥一厂扩容量替代、深远海风电等重大能源项目和新型储能、氢能应用示范等清洁能源项目建设。扩大气候投融资试点，创新“碳×气象”“保险+信贷”等金融产品。完善节能降碳管理，鼓励外向型企业、行业龙头企业开展绿电交易，完成既有建筑节能改造100万平方米，更新新能源公交车204辆。推广绿色低碳生活方式和消费模式。

（七）着力改善民生福祉。健全适配覆盖全人群、全生命周期的公共服务体系，办好年度 59 项民生实事项目，更好满足市民美好生活需要。

聚力稳岗促就业。优化公共就业服务，出台新一轮就业促进和技能人才政策。加强新就业形态和灵活就业保障，鼓励探索员工制等新型劳务关系，在东方枢纽上海东站等区域扩充零工市场。做好高校毕业生、退役军人、就业困难人群等重点群体就业帮扶，及时精准匹配服务资源。浦东职业技术学院新校址开工，支持龙头企业开展新型学徒制培训，提高技能培训实效。

办好人民满意的教育。适应学龄人口变化，探索跨学段动态调整和余缺调配机制。新开工学校 8 所、新开办学校 17 所。托幼一体园占比达到 95%。试点普通高中高质量发展重点改革，深化职业教育“新双高”改革试点。加强中小学科技教育，推广人工智能教育应用。发展医疗托育结合服务，实施中小学校园餐质量提升工程。进一步扩容老年教育资源供给。推出新一轮教育人才政策，促进教师队伍结构优化与专业能力提升。

优化医疗服务供给。推动市、区医院联动发展，第九人民医院祝桥院区、长征医院浦东新院、上海临床研究中心、浦东医院临港院区、浦东精神卫生中心（书院院区）等建成投用，胸科医院浦东分院等实现竣工，龙华医院航头院区二期（国家中医医学中心）、周浦医院二期、沪东区域医疗中心等加快建设。持续提升区属医院新质专科（专病）诊疗能力。深化与健康医学院、中医药大学等区校合作。推动浦东医院、浦南医院等升级升等。深入建设紧密型医联体，夯实社区卫生服务中心网底功能。全覆盖推进免陪照护服务。提升急诊急救和血液保障能力。加快智慧医院一体化建设，促进临床研究和成果转化应用。加强国家中医药传承创新发展试验区建设。精准引育紧缺医学人才。

提高养老服务品质。推进居家、社区和机构养老协同发展，新增养老床位 300 张、综合为老服务中心 3 家、社区长者食堂 5 家、家门口养老服务站 50 个，改造认知障碍照护床位 350 张。完善“浦老惠”养老平台功能，拓展陪诊助医、助餐、助浴等服务。深化医养结合，加强养老与医疗资源互通共享，推广内设医疗机构、毗邻设置、托管服务、互联网医院、开设家庭病床等多种模式。推动养老事业产业协同发展，提升上海康复辅助器具产业园和浦东智能养老产业园能级。大力发展银发经济，丰富养老消费场景，加大养老科技产品开发应用力度。

丰富市民精神文化生活。推动上海大歌剧院开业运营,上海科技馆焕新开放。在陆家嘴、张江等区域嵌入中小型文化空间。办好最美空间大赛、浦东文采会、浦东文化艺术节等品牌活动,举办前滩音乐节 20 场、陆家嘴国际咖啡节 4 场。推出更多群文创作精品,推动优质文化资源直达基层,完善公共文化设施延时服务机制,持续打造儿童友好城市阅读空间,提升全民健身公共服务质量。持续开展全国文明城区建设。

(八)着力建设韧性安全城市。深入践行人民城市理念,下绣花功夫精细治理,更加有力统筹发展和安全。

加强城市智慧化治理。深化“城市大脑”4.0 迭代升级和街镇智能综合管理平台 3.0 建设,增强平台实战能力。系统推动交通畅达,部署应用智能治堵模型,加速轨交公交“两网”融合,优化公交线路 5 条、定制公交 10 条,开展张江等重点区域交通治理,持续推出错峰共享停车位,新建“P+R”停车泊位 188 个。推进区域管养一体化,强化地下空间综合治理,提高张杨路、世博等综合管廊管养水平,完成架空线入地和合杆整治 12 公里。

夯实社会治理基础。开展居村委会换届选举。提升基层综合网格治理效能。用好“一办法两清单”常态长效为基层减负。推进“三所联动”向居村延伸,促进矛盾纠纷源头预防和多元化解。深入推进信访工作法治化,完善人民建议征集机制。加强基层治理品牌培育和推广,在农村地区推广自治金项目。深化物业治理,提升住宅小区物业服务质量。开展街镇全域韧性安全社区建设试点。健全扫黑除恶常态化机制,加大对电信网络诈骗等违法犯罪的预防和打击力度。

守牢城市运行安全底线。落实上海市突发事件总体应急预案,评估和更新新一轮各级各类应急预案。全力打好安全生产治本攻坚三年行动收官战,深入开展高层建筑、农村自建房、危险化学品、燃气、建筑施工、道路运输、消防安全和自然灾害综合防治等重点领域风险隐患排查整治,加强小型房屋建筑工程安全生产监管。实施供气供水管网及设施智能化更新改造。持续强化食品药品安全监管。做好防汛防台工作,区级应急物资中心库建成投用,推进北横河、外环运河、杨思枢纽水闸等重大水利工程,加快南部区域防汛补短板项目建设。

四、全面加强政府自身建设

勇当尖兵、开创新局,更加需要增强政府治理能力。必须坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂,更加自觉做到“两个维护”,坚决把党

的领导贯穿政府工作全过程各领域。必须坚持有效市场和有为政府相结合，以更加高效的政府治理保障经济社会高质量发展。

提高依法行政水平。优化重大行政决策目录的发布和动态调整机制。深化“政策公开讲”等政策解读工作。加大行政复议争议化解力度，提高案件审结率和案前案中调解率。上线智慧调解平台 2.0 版，推动调解数据与诉讼数据互通。政府要依法接受人大及其常委会监督，自觉接受政协民主监督，主动接受社会和舆论监督。政府工作人员要自觉接受法律监督、监察监督和人民监督。

提升管理服务效能。推进开发区整治工作，优化管理局、街镇、开发公司、产业园区联动机制。完善“政务数字人”创新应用，拓展服务事项，加快推进窗口赋能应用范围。牢固树立过紧日子思想，深化财政零基预算改革，实施政策资金精准滴灌，在相关领域探索降本增效与业务融合新机制。

锤炼过硬工作作风。巩固拓展深入贯彻中央八项规定精神学习教育成果，加强巡视、审计整改和成果运用，紧盯重点领域和关键环节，加强对权力运行的监督制约。全体政府工作人员必须树立和践行正确政绩观，强化担当作为，突出实干导向，切实做到民之所向、政必有为。

各位代表，新征程启航新浦东，新使命呼唤新作为。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，在市委、市政府和区委的坚强领导下，苦干实干拼命干、创新创业创奇迹，更加奋发有为地打造社会主义现代化建设引领区，为上海加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市贡献更大力量！

附件

《政府工作报告》名词解释

1、“两重”“两新”：是当前重要的宏观经济政策，“两重”指国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，“两新”指推动新一轮大规模设备更新和消费品以旧换新。

2、浦易达：指浦东新区 2025 年 10 月发布的全市首家全栈式智能惠企政策服务平台。作为市区贯通兑付的政策集市，归集近 20 个部门的 260 余条惠企政策，覆盖企业全生命周期需求，实现政策查询、申报、审批、兑付全流程线上闭环。通过人工智能技术精准匹配推送政策，自动调取申报字段减少企业填报负担，推动服务从“企业找政策”向“政策找企业”转变，大幅提升政策落地效率。

3、张江再出发行动方案：指 2025 年 4 月 27 日上海市委常委会审议通过的《聚焦张江再出发 加快建设国际一流科学城行动方案》。主要包括，科创布局优化、战略科技力量培育、一流企业培育、科创人才引进和科创生态提升等五大行动 74 项具体任务。

4、RISC-V：指一种开源指令集架构，核心特点是精简、可定制且无专利壁垒，能覆盖从嵌入式设备（如物联网传感器）到高性能计算（如 AI 芯片）的全场景，可降低芯片设计成本、加速技术创新，是全球芯片产业打破传统架构垄断、构建开放生态的关键方向。

5、EDA：指电子设计自动化（Electronic Design Automation），通过工具套件实现芯片从电路设计、逻辑仿真、版图绘制到性能验证的全流程自动化，能大幅缩短芯片开发周期、降低设计难度，是复杂芯片研发的必备工具。

6、硅光：指硅光子技术，是基于硅基材料实现光信号传输、调制与探测的技术，核心优势是高速、低功耗、高集成度，主要应用于数据中心、5G/6G 通信等大带宽场景，可解决传统电互联的“带宽瓶颈”问题。

7、模力社区：指浦东面对新一轮人工智能发展浪潮，在张江城市副中心重点打造的聚焦垂类模型应用的大模型产业生态集聚区，总建筑面积超过 20 万平方米，其中核心承载区 6.1 万平方米。

8、“双评估”试点：指开展高等院校及科研院所对浦东新区高质量发展贡献的评估，作为政府资源配置和后续决策的重要依据；开展政府政策兑现效果和服务能力质量评估，提升政府服务管理效能，实现更高效的创新协同。

9、青创 15 条：指《浦东新区关于支持青年人才创新创业的若干措施》，主要包括，提供创新创业“首站”服务、集聚青年科技人才、全方位支持创业发展、营造高品质安居环境、提供优质便捷服务等五大方面 15 条具体措施。

10、两个 100 万：指《浦东新区关于支持青年人才创新创业的若干措施》中的两条措施。“第一个 100 万”，指在张江科学城等重点区域推出 100 万平方米以上可拎包入住的青年公寓，符合条件的青年人才，可享受租金不超过 2000 元/月、最长 3 年的优惠支持。“第二个 100 万”，指在产业集聚区域推出 100 万平方米以上的创业孵化空间，新入驻的青年科创项目，可享受一定面积日租金不超过 1 元/平方米、最长 3 年的优惠支持。

11、高成长性青年科创项目创业补贴政策：指对张江科学城范围内高成长性青年科创项目，给予连续 3 年、每年最高 100 万元的创业补贴。

12、“十个一”创梦政策包：指浦东新区支持人工智能创新创业发展措施的政策配套，包括免费工位、人才公寓、创业资金、算力券、场景对接等全方位支持。

13、超级个体经济：是在人工智能、数字化工具与云服务等新质生产力赋能下，以个人或极小规模团队为核心价值创造单元的新型经济形态。其核心特征是个体主导决策、技术承接执行，个人依托 AI 智能体、自动化 workflows 等工具，可独立完成从产品研发、内容生产到市场运营、客户服务的全业务闭环，其典型组织载体是 AI 时代的 OPC（一人公司）。

14、浦东新区自然科学基金：基金以“政府引导、企业主导、社会参与”为核心，聚焦集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业和未来产业，通过制度集成创新健全基础研究多元投入机制，为强化国家战略科技力量贡献“浦东方案”。

15、责任建筑师：指在建筑师负责制模式下，担任建筑工程设计主持人或者设计总负责人的建筑师。责任建筑师依托所属设计单位组建团队，以方案设计为引领，为建设单位提供工程设计、全过程技术咨询和管理服务。

16、首席制造官：指聚焦集成电路、生物医药、人工智能、智能网联新能源汽车、航空航天、船舶海工、新一代电子信息、新型储能等市区协同重点产业，以浦东为试点率先探索建立的重点产业制度，聘请卓有建树的优秀企业家，为产业高质量发展战略的落实提供决策咨询建议、推动所在企业引领产业链建设。

17、沪深 300ETF：指跟踪沪深 300 指数、投资于其成分股及备选成分股并可在交易所实时交易的开放式指数基金。沪深 300 指数由中证指数有限公司编制并于 2005 年正式推出，其成份股由沪深两市市值最大、流动性最高的 300 只股票组成，起始基准日为 2004 年 12 月 31 日，覆盖 A 股市场六成左右市值。

18、A50ETF：指跟踪富时中国 A50 指数，且支持二级市场交易与一级市场申赎的交易型开放式指数基金。A50 指数由伦敦证券交易所旗下的富时罗素编制并于 2003 年推出，该指数由上交所和深交所市场中总市值最大的 50 只股票组成，反映 A 股市场中最具影响力的前 50 大上市公司股票的表现。

19、上海自贸离岸债：根据 2025 年 12 月 30 日上海市人民代表大会常务委员会审议通过的《上海市浦东新区自贸离岸债业务发展若干规定》，上海自贸离

岸债指境外发行主体通过登记托管机构及其分支机构实施登记托管，主要面向境外投资主体发行、按期还本付息、可转让的债务融资工具。

20、依托 OSA 账户的离岸船舶融资美元贷款：指金融机构以离岸账户（OSA 账户）为载体，向航运相关主体发放的、以美元计价、专项用于船舶购置建造或运营周转的离岸融资贷款。

21、非居民并购贷款：根据国家金融监督管理总局上海监管局关于印发《在临港新片区审慎放宽非居民并购贷款限制试点工作方案》，非居民并购贷款指银行向借款人发放的，用于满足其支付并购交易价款和费用的贷款。

22、知识产权服务信托模式：指以知识产权及其相关权利为信托财产，以帮助知识产权所有权人实现商业价值为主要目的的信托业务。相较于传统的知识产权金融，信托公司可以发挥信托资产隔离的独特制度功能，为科技创新企业、研发科研机构、高校及医院的知识产权（专利权、版权、商标权等）提供资产保护、收益分配、管理专项资金账户等服务。

23、液化天然气气源质量责任保险产品：指从事生产、供应、储存、销售等液化天然气相关业务的企业所提供的液化天然气在承保区域内，因气源本身存在质量缺陷导致发生意外事故，造成第三方的人身伤亡或财产损失的，由受害方或其代表在保险期间内，首次向液化天然气企业提出损害赔偿请求，依法应由液化天然气企业承担的经济赔偿责任，保险人按照约定负责赔偿。

24、三百工程：指“百村示范”“百村精品”“百村美丽”工程，对形态较为完整的保留村、中长期存在的非保留村、短期内非保留村，分类实施示范村创建、精品村建设、美丽村环境提升。目标是打造 100 个左右示范村，100 个左右精品村以及 100 个左右美丽村，到 2028 年基本实现浦东全域和美乡村。

25、“五环”水脉：指聚焦融合生态宜居、智慧科创、休闲运动、全龄友好、汇聚烟火目标，打造的具有文体旅商一体复合功能的水岸治理与产业协同发展的滨水空间。实施“一环一韵”差异化定位，主要包括 3 个功能核心环：陆家嘴水环 12.5 公里、世博水环 22.3 公里、张江水环一期 11.8 公里；2 个枢纽连接环：南浦水环 2.6 公里、花木水环 5 公里。同时，建设川杨河生态绿廊 15.3 公里。目前，陆家嘴水环已于 2024 年全面投用。

26、垃圾分类实效评估：指对生活垃圾分类情况建立评估指标体系，包括源头减量、分类投放、分类收集运输处置、资源化利用、社会参与等内容。

27、“1+6”应急指挥体系：“1”是在区级层面，构建“总平台、分领域”总体格局框架，明确区域运应急委为全区应急处突的“总指挥”；“6”是分领域设立事故灾难和自然灾害、防汛、公共卫生、社会安全、生态环境、网络安全等6个区级专项指挥部，负责组织协调不同领域突发事件应对。

28、“5+2”重点行业领域专项整治：“5”是5项上海市安委办部署的专项整治工作，分别为电动自行车安全隐患全链条整治、厂房仓库消防安全综合治理、城镇燃气安全专项整治、建筑施工安全生产专项整治以及工贸行业用电、动火等危险作业专项整治；“2”是2项国务院安委办部署的专项整治工作，分别为人员密集场所动火作业安全管理和建筑保温材料安全隐患全链条整治。

29、产教融合共同体：指聚焦于行业层面，围绕重点行业和领域，由企业牵头整合上下游资源，联合学校、科研机构等共同建造的共同体。

30、产教联合体：指聚焦于区域层面，以产业园区为基础，通过整合多方资源要素，推动各类主体参与职业院校办学。浦东职教集团启动集成电路、生物医药、民用航空、智能汽车、丝路电商五大产教融合共同体和张江科学城智能制造产教联合体。

31、东方医院人工智能医学大模型 Med-Go：指由东方医院牵头研发的通用医学基座大模型，作为数智医疗的底座支撑，可覆盖从临床诊疗到健康管理、从决策支持到研究教学等广阔“人工智能+”应用场景。

32、三中心两诊室：指在社区卫生服务中心设置康复中心、护理中心、健康管理中心和社区标准化口腔诊室、社区标准化门诊手术室。

33、一轴引领、四带联动、八城辉映：指优化东西发展主轴功能，提升滨江国际商务文化发展带、南北科技创新发展带、江海协同开放创新带、中部城镇焕新发展带辐射功能，打造陆家嘴金融城、张江科学城、外高桥贸易城、金桥智造城、世博缤纷城、国际旅游城、国际航空城、临港科创城。

34、“2+3+6+6”现代化产业体系：“十五五”时期，上海将以先进制造业为骨干，全力构建“2+3+6+6”现代化产业体系。“2”是指推动传统产业数智化、绿色化转型，“3”是指加快发展三大先导产业，第一个“6”是指打造六大新兴支柱产业集群，第二个“6”是指前瞻布局六大未来产业。

35、“10、15、30”综合交通出行圈：“10”是指中心城区超 80%居民 10 分钟内步行或自行车可达轨道交通站点，“15”是指全域机动车 15 分钟进入高快速路系统，“30”是指街镇中心及特色产业园区 30 分钟可达主要交通枢纽。

36、自治金项目：指利用政府财政预算安排、社会募集或居（村）民自筹形成的自治金，聚焦群众参与治理的组织动员、群众民主自治的实训提升、社会资源的撬动整合三个取向，根据居（村）自身特点和广大居（村）民实际需求，充分调动群众、驻区单位、社会组织等多方积极性，以居（村）民为实施主体开展的民主协商、多元参与的社区自治项目。

新 法 速 递



● 新法速递 |

中华人民共和国民族团结进步促进法

主席令第七十一号

《中华人民共和国民族团结进步促进法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会第四次会议于2026年3月12日通过，现予公布，自2026年7月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2026年3月12日

中华人民共和国民族团结进步促进法

(2026年3月12日第十四届全国人民代表大会第四次会议通过)

序言

中国是世界上历史最悠久的国家之一，中华民族是有着五千多年文明史的伟大民族。中国各族人民在长期交往交流交融中，共同开拓了祖国的辽阔疆域，共同缔造了统一的多民族国家，共同书写了辉煌的中国历史，共同创造了灿烂的中华文化，共同培育了伟大的民族精神，凝聚成血脉相融、信念相同、文化相通、经济相依、情感相亲的命运共同体。

一八四〇年以后，封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家。中国各族人民始终坚持国土不可分、国家不可乱、民族不可散、文明不可断的大一统信念，在救亡图存、共御外侮的英勇斗争中，实现了中华民族从自在到自觉的伟大转变。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，始终把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心使命，团结带领全国各族人民实现了民族独立和人民解放，建立了中华人民共和国，确保各族人民真正获得平等政治权利、共同当家做主人，实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，创造性地走出了一条中国特色解决民族问题的正确道路，中华民族面貌发生了历史性巨变。

中国特色社会主义进入新时代，中国共产党坚持把马克思主义民族理论同中国民族问题具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，把铸牢中华民族共同体意识作为党的民族工作主线、民族地区各项工作的主线，形成了中国共产党关于加强和改进民族工作的重要思想，开辟了马克思主义民族理论中国化时代化新境界，中华民族共同体建设取得历史性成就。

中华民族是各民族凝聚成的多元一体大家庭。民族团结是我国各族人民的生命线。实现中华民族伟大复兴是全体中华儿女的共同追求，维护国家统一、促进民族团结进步是全体中国人民的共同责任。

全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都要依照宪法和法律，把铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设作为共同任务，着眼中华民族根本利益和整体利益，以增进共同性为方向，维护、巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，高质量推进民族团结进步事业，以中华民族大团结促进中国式现代化，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗。

第一章 总则

第一条 为了促进民族团结进步，铸牢中华民族共同体意识，推进中华民族共同体建设，推动实现中华民族伟大复兴，根据宪法，制定本法。

第二条 民族团结进步事业坚持中国共产党的全面领导，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，巩固各民族团结奋斗的共同思想政治基础，坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，为强国建设、民族复兴凝聚力量。

第三条 铸牢中华民族共同体意识，应当引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念，增强中华民族凝聚力。

第四条 推进中华民族共同体建设，应当统筹经济、政治、文化、社会和生态文明建设，全面实现各民族共同繁荣发展，确保各族人民共同当家做主人，构筑中华民族共有精神家园，促进各民族全方位互嵌和广泛交往交流交融，共同守护人与自然和谐共生的生态家园，推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体。

第五条 中华人民共和国公民在法律面前一律平等。

中华人民共和国各民族一律平等。禁止对任何民族的歧视和压迫。

第六条 中华民族共同体意识是民族团结之本。国家坚持增进共同性、尊重和包容差异性，促进各民族守望相助、和谐共处，维护中华民族大团结。禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。

第七条 国家推动各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，促进物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，全面推进中华民族发展进步。

第八条 国家坚持和完善民族区域自治制度，维护国家统一和民族团结。

第九条 国家坚持依法治理民族事务，依法保障各族群众合法权益，加强宪法法律宣传教育，增强各族群众的国家意识、公民意识、法治意识，维护社会主义法治的统一、尊严和权威，在法治轨道上推进民族事务治理体系和治理能力现代化。

第十条 中华人民共和国公民有维护国家统一和全国民族团结的义务，应当维护国家主权、安全、发展利益。

民族团结进步事业不受外部势力的干涉。坚决反对一切以民族、宗教、人权等借口对中华人民共和国实施污蔑抹黑、遏制打压、渗透破坏等行为。

第二章 构筑共有精神家园

第十一条 国家坚持以社会主义核心价值观为引领，深化爱国主义、集体主义、社会主义教育，引导各族群众弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。

第十二条 国家组织开展中国共产党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史宣传教育，引导各族群众牢固树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观。

中华人民共和国公民应当增强国家观念，传承和弘扬爱国主义精神，维护国旗、国歌、国徽等国家象征和标志的尊严。

第十三条 国家发展社会主义先进文化，弘扬革命文化，传承中华优秀传统文化，引导各族群众增进中华文化认同，增强中华文化自信。

各民族优秀传统文化都是中华文化的组成部分。国家坚持以社会主义先进文化引领各民族优秀传统文化的创造性转化和创新性发展，支持开展中华优秀传统文化的宣传和推广。

各级人民政府应当加强对反映中华民族共同体形成和发展的文物古迹、传统建筑、名城名镇名村、历史街区、传统村落以及非物质文化遗产等各类文化资源的发掘、保护和合理利用。

第十四条 国家树立和突出各民族共有共享的中华文化符号和中华民族形象，依托中华民族的文化和自然遗产等资源，推动中华文明标识体系的构建。各级人民政府应当鼓励和支持在公共设施、规划及建筑设计、景区展陈、地名命名和公众活动等方面，表现和展示中华文化符号和中华民族形象。中华人民共和国公民应当维护中华民族的形象，尊重中华民族形成和发展的历史，不得进行侮辱、贬损和亵渎。

第十五条 国家全面推广普及国家通用语言文字。任何组织和个人不得妨碍公民学习和使用国家通用语言文字。

学校及其他教育机构以国家通用语言文字为基本的教育教学用语用字。国家推动学前儿童学会普通话、完成义务教育的青少年能够基本掌握国家通用语言文字。

国家机关以国家通用语言文字为公务用语用字。依照有关法律规定需要使用少数民族语言文字发布文书的，应当同时提供国家通用语言文字版本和少数民族语言文字版本。

国家机关、社会团体、企业事业组织和其他社会组织，在公共场合需要同时使用国家通用语言文字和少数民族语言文字的，应当在位置、顺序等方面突出国家通用语言文字。

国家尊重和保障少数民族语言文字的学习和使用，推动少数民族语言文字的规范化、标准化和信息化建设，支持少数民族古籍的保护、整理、研究和利用。

第十六条 各级各类学校及其他教育机构应当将铸牢中华民族共同体意识的要求贯穿教育全过程，融入课堂教学、社会实践、主题教育和网络教育相结合的教育体系。

各级各类学校及其他教育机构应当按照国家有关规定使用国家统编教材。教育行政部门应当在教材的编写、审核中落实铸牢中华民族共同体意识的要求。国务院教育行政、民族工作等部门组织编写有关中华民族共同体的系列教材或者读本。

第十七条 国家推动中国自主的中华民族共同体史料体系、话语体系、理论体系建设,支持高等学校、科研机构等单位加强对中华民族共同体重大基础性问题的研究,阐释中华民族和中华文明多元一体格局的历史与内涵,揭示中华民族形成和发展的道理、学理、哲理。

国家支持中华民族共同体理论研究人才的培养,优化学科专业设置和布局,推进学科体系建设,加强中华民族共同体研究机构建设。

国家支持中华民族共同体学术交流平台建设,推动中外学术界、民间团体和智库开展交流合作。

第十八条 国家将铸牢中华民族共同体意识教育纳入国民教育、干部教育、社会教育体系。

各级人民政府应当充分利用中华优秀传统文化资源、红色资源和体现中国特色社会主义建设成就的各类资源,因地制宜采取多种形式,广泛开展铸牢中华民族共同体意识教育。

第十九条 报刊、广播、电视等新闻媒体和出版单位、网络服务提供者应当开展有关铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的宣传报道、成就展示等工作。

国家推进国际传播能力建设,支持开展对外人文交流,阐释中华民族历史和中华民族共同体理论,宣传中华民族共同体建设的实践和成就,促进世界更好了解和认识中华民族和中华文化,推动人类文明交流互鉴。

第二十条 各级人民政府应当推动将铸牢中华民族共同体意识的要求融入家庭、家教和家风建设。

未成年人的父母或者其他监护人应当依法履行家庭教育责任,教育和引导未成年人热爱中国共产党、热爱祖国、热爱人民、热爱中华民族,树立中华民族一家亲的观念,不得向未成年人灌输不利于民族团结进步的观念。

第二十一条 国家支持香港特别行政区、澳门特别行政区开展中华民族历史、中华文化和国情教育,引导香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞自觉维护国家主权、安全、发展利益。

国家促进两岸经济文化交流合作,深化两岸各领域融合发展,增进台湾同胞对中华民族的归属感、认同感、荣誉感,推动两岸同胞共同传承弘扬中华文化,增强同属中华民族、同是中国人的认识。

国家加强同海外侨胞的联系交流,支持海外侨胞弘扬中华文化、促进中外文化交流合作。

第三章 促进交往交流交融

第二十二条 县级以上人民政府应当统筹经济社会发展规划和公共资源配置,推进互嵌式社区环境建设,完善各族群众共居共学、共建共享、共事共乐的社会条件。

第二十三条 县级以上地方人民政府应当将铸牢中华民族共同体意识的要求纳入城市规划、建设、治理和服务全过程,因地制宜完善友好型、包容性、融合式的城市民族工作政策措施。

地方各级人民政府应当根据当地实际情况,在城乡建设、人口管理、住房政策、就业创业、社会服务等方面采取具体措施,促进各民族团结融合。

地方各级人民政府应当组织和引导各族群众共同参与社区建设、社区治理、社区活动,支持有关单位和组织提供社会服务,促进各族群众和谐融居。

第二十四条 县级以上人民政府应当加强民族地区之间、民族地区与其他地区之间人口流动服务平台的共建和信息的共享,增强协作能力,提高跨区域政务服务的便利化水平。

第二十五条 县级以上人民政府应当依法保障民族地区之间、民族地区与其他地区之间跨区域就业创业公民的合法权益,支持开展法律法规和政策、国家通用语言文字、职业技能等方面的培训,开展职业指导、职业介绍等服务。

第二十六条 国务院教育行政部门和省级人民政府应当支持民族地区和其他地区高等学校双向跨区域招生,加强人才培养的协作。

国务院教育行政部门和县级以上地方人民政府应当鼓励和支持民族地区和其他地区教师开展交流。

各级各类学校及其他教育机构应当结合学校和学生特点,促进各族学生共同学习、共同生活、共同成长进步。

第二十七条 各级人民政府应当支持学校、群团组织和其他社会组织,利用中华民族共同体形成和发展的历史文化资源,开展青少年跨区域社会实践、研学游学和参观考察等交流活动,增强民族自豪感和自信心。

第二十八条 各级人民政府应当鼓励和支持志愿者和志愿服务组织,在各类志愿服务活动中促进各族群众的交流合作和友爱互助。

第二十九条 国家增进各民族文化互鉴融通,鼓励各民族互相欣赏优秀传统文化、互相学习语言文字。各级人民政府应当支持文化工作者和有关单位,创作和展示具有中华文化底蕴、体现各民族交往交流交融的文艺作品。

各级人民政府应当支持图书馆、博物馆、文化馆(站)、纪念馆、美术馆、科技馆、工人文化宫、青少年宫等公共文化服务单位,开展反映中华民族历史和国家繁荣发展等方面内容的展示和交流活动。

各级人民政府应当依托中华民族丰富的文化、体育等各类资源,鼓励和支持举办各族群众喜闻乐见、共同参与的中华民族传统节日、民俗文化、体育赛事等交流活动。

第三十条 国家发挥旅游业在促进各民族交往交流交融方面的积极作用,推进文化和旅游深度融合,开发有利于弘扬中华文化的旅游线路和文化创意产品。

县级以上人民政府民族工作部门应当会同文化和旅游、文物等部门,依托中华民族共同体理论和史料,规范展陈展示、讲解等内容。

第三十一条 国家支持利用互联网、大数据、人工智能等现代技术手段开展交流活动,鼓励和引导网络产品、服务的提供者制作、传播体现中华民族大团结的作品和信息,营造有利于铸牢中华民族共同体意识的和谐网络环境。任何组织和个人不得以文字、图片和音视频等方式,制作和传播含有民族仇恨、民族歧视等破坏民族团结进步内容的信息。

网络运营者应当加强对其用户发布的信息的管理,发现含有前款规定的破坏民族团结进步内容的信息的,应当依法立即停止传输该信息,采取消除等处置措施,防止信息扩散,保存有关记录,并向有关主管部门报告。

第四章 推动共同繁荣发展

第三十二条 国家贯彻新发展理念,支持民族地区全面深化改革开放、全面融入国家发展战略、提升自我发展能力,加快民族地区高质量发展,推进各民族共同富裕,推动各民族共同迈向社会主义现代化。

第三十三条 县级以上人民政府及其有关部门制定和实施经济社会发展领域的规划计划、政策措施,应当有利于铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设,有利于维护国家统一、反对分裂,有利于改善民生、凝聚人心。

第三十四条 国家促进区域协调发展,完善区域一体化发展机制和差别化区域支持政策,健全对口支援、东西部协作等帮扶协作机制。

国家支持民族地区结合区域主体功能定位,统筹发展和安全,在维护国家边疆安全、资源能源安全、粮食安全和生态安全等方面担起使命责任、充分发挥作用。

国家支持民族地区发挥自身优势,服务构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,深度融入高质量共建“一带一路”。

第三十五条 国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当加强交通、能源、水利、信息、物流等基础设施建设,推进民族地区与其他地区之间的互联互通。

第三十六条 国家建设现代化产业体系,因地制宜发展新质生产力,有序推进区域间的产业合作和利益共享机制建设,支持民族地区在优化区域产业链和供应链布局、推进全国统一大市场建设中充分发挥作用。

国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当支持民族地区立足资源禀赋并利用现代科学技术,发展农林牧渔业、农副食品加工业、纺织业、文化旅游业,以及传统工艺、传统医药等特色优势产业,发展壮大新型农村集体经济,推进乡村全面振兴和城乡融合发展。

第三十七条 国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当推动就业、教育、医疗等方面公共服务资源的合理配置,增强基本公共服务均衡性和可及性,促进民族地区各级各类教育协调发展,提高民族地区公共服务保障能力。

第三十八条 国务院有关部门和县级以上地方人民政府应当统筹优化农业、生态、城镇等各类空间布局,加强民族地区的生态环境保护和自然资源的可持续利用,引导各族群众共同维护中华民族永续发展的生态空间。

第三十九条 国务院有关部门和边境地区县级以上地方人民政府应当统筹推进兴边富民、稳边固边,鼓励支援边境地区建设,推进基础设施和公共服务设施建设,改善边境村落人居环境和生产生活条件。

国务院有关部门和边境地区县级以上地方人民政府应当加强沿边城镇体系建设,健全开发开放政策,推进开发开放平台和产业平台设施建设,增强产业支撑能力,支持边境贸易,发展边境旅游,鼓励跨境经济合作。

第四十条 国家加强时代新风新貌的培育,推进公民道德建设,开展群众性法治宣传教育和科学技术普及,推动移风易俗,倡导文明进步的新风尚,引导各族群众在生活交往、婚丧嫁娶等活动中自觉遵守法律法规、遵循公序良俗。

国家保护公民婚姻自由。任何组织和个人不得以民族身份、风俗习惯、宗教信仰等为由干涉婚姻自由。

第五章 保障与监督

第四十一条 坚持和完善党委统一领导、政府依法管理、统一战线工作部门牵头协调、民族工作部门履职尽责、各部门通力合作、全社会共同参与的民族工作格局,健全民族工作协调机制。

中央统一战线工作部门、国务院民族工作部门负责全国铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步等工作的统筹协调和督促落实。地方各级统一战线工作部门、民族工作部门负责本地区铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步等工作的协调推动、组织实施和督促落实。

第四十二条 中央和国家机关各部门、地方各机关各部门在各自职责范围内开展铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步工作。各机关对在本单位内发生的破坏民族团结进步的行为应当及时予以制止。

公职人员在履行职责和日常生活中,应当发挥铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步的模范带头作用。

第四十三条 各级人民代表大会和县级以上人民代表大会常务委员会依照法定职权,在各项工作中落实铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的要求。

第四十四条 工会、共产主义青年团、妇女联合会、工商业联合会、文学艺术界联合会、作家协会、科学技术协会、归国华侨联合会、台湾同胞联谊会、残疾人联合会和其他群团组织,应当发挥各自优势,面向所联系的领域开展铸牢中华民族共同体意识工作,团结所联系的群体为中华民族共同体建设贡献力量。

第四十五条 企业事业组织应当遵守社会公德,履行社会责任,将铸牢中华民族共同体意识的要求融入业务培训、文化建设等活动中,促进民族团结进步。

行业协会、商会、学会和基金会等社会组织,应当将铸牢中华民族共同体意识的要求,体现在行业自律规范、职业道德准则或者组织章程中,结合业务工作促进民族团结进步。

第四十六条 宗教团体、宗教院校和宗教活动场所，应当开展铸牢中华民族共同体意识宣传教育，坚持我国宗教中国化方向，引导宗教与社会主义社会相适应，引导宗教教职人员、信教群众弘扬爱国主义传统，促进民族团结、宗教和顺、社会和谐。

第四十七条 基层人民政府应当对居民委员会、村民委员会开展铸牢中华民族共同体意识工作给予指导、支持和帮助。

居民委员会、村民委员会应当推动在居民公约、村规民约中体现铸牢中华民族共同体意识的要求，支持和引导各族群众增进团结、互相尊重、互相帮助，促进共同进步。

第四十八条 军队依照本法和有关法律规定，结合国防活动开展铸牢中华民族共同体意识宣传教育，充分利用自身资源保障中华民族共同体建设，巩固和发展军政军民团结，维护国家统一和安全。

第四十九条 国家将铸牢中华民族共同体意识的要求贯穿干部的培养、选拔、使用和管理全过程，加强民族地区干部队伍建设，重视培养和使用少数民族干部。

国家支持民族地区专业技术人才和高技能人才的培养，推动民族地区之间、民族地区与其他地区之间的干部和人才交流，引导干部和人才向民族地区基层流动。

第五十条 县级以上人民政府应当将铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步工作纳入国民经济和社会发展规划及年度计划，将相关工作经费列入预算。县级以上人民政府财政部门依法开展资金使用等情况的指导和监督。

第五十一条 国家将民族事务纳入共建共治共享的社会治理机制，加强组织协调和基层治理力量，强化科技支撑，提升社会治理效能。

第五十二条 国务院有关部门和地方各级人民政府应当贯彻总体国家安全观，健全民族领域重大事项请示报告制度，加强对民族领域重大风险隐患的排查、识别、评估、预警和处置，提升防范化解风险的能力，维护国家安全和社会稳定。

第五十三条 地方各级人民政府和有关机关应当加强矛盾纠纷预防和化解能力建设，发挥多元化纠纷解决机制的作用，准确认定纠纷的性质，依法处理和化解纠纷，维护民族团结。任何组织和个人不得以民族身份、风俗习惯、宗教信仰等为由，故意引发或者激化矛盾，扰乱公共秩序。

第五十四条 公民对破坏民族团结进步的行为有权进行投诉和举报,对国家机关及其工作人员不履行或者不正确履行铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步法定职责的行为有权进行检举。

违反本法规定,破坏民族团结进步,损害国家利益或者社会公共利益的,人民检察院可以依法提起公益诉讼。

第五十五条 开展民族团结进步示范创建工作,应当突出铸牢中华民族共同体意识的要求。

对在民族团结进步事业中做出突出贡献的集体和个人,按照国家有关规定给予表彰、奖励。

第五十六条 每年9月的第四周为民族团结进步宣传周,国家通过多种形式集中开展铸牢中华民族共同体意识宣传教育活动。

第六章 法律责任

第五十七条 国家机关及其工作人员不履行或者不正确履行本法规定职责的,或者对本法第五十八条、第五十九条、第六十条、第六十一条规定的违法行为未及时予以制止并依法予以处理的,由其主管部门或者有关机关责令改正;造成不良后果或者影响的,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。

第五十八条 任何组织和个人违反本法有关规定,破坏民族团结进步的,由县级以上人民政府有关部门按照职责及时予以制止、责令改正,并依法给予处罚。构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第五十九条 任何组织和个人以民族身份为由实施就业歧视、拒绝提供商品或者服务,或者实施法律法规禁止的其他歧视行为的,由县级以上民族工作、人力资源和社会保障、市场监管等有关部门按照职责责令改正;造成不良后果或者影响的,予以警告或者通报批评。法律法规另有处罚规定的,从其规定。

第六十条 社会团体、企业事业组织和其他社会组织对在本单位内发生的破坏民族团结进步的行为,应当及时予以制止;未及时制止,造成不良后果或者影响的,由上级机关或者有关主管部门予以警告或者通报批评,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究法律责任。

第六十一条 网络运营者违反本法规定，未履行管理责任的，由网信、电信、公安、国家安全、新闻出版、广播电视等有关主管部门按照职责责令改正；拒不改正或者情节严重的，依法给予处罚。

第六十二条 组织、策划、实施暴力恐怖活动、民族分裂活动或者宗教极端活动，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

煽动或者资助实施前款行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十三条 中华人民共和国境外的组织和个人，针对中华人民共和国实施破坏民族团结进步、制造民族分裂行为的，依法追究法律责任。

第七章 附则

第六十四条 省、自治区、直辖市和设区的市、自治州人民代表大会及其常务委员会，可以结合当地实际情况，制定促进民族团结进步的地方性法规。

第六十五条 本法自2026年7月1日起施行。

● 新法速递 |

中华人民共和国社会救助法

主席令第七十五号

《中华人民共和国社会救助法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2026年4月30日通过，现予公布，自2026年7月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2026年4月30日

中华人民共和国社会救助法

(2026年4月30日第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了保障公民基本生活，让人民共享改革发展成果，健全社会救助体系，促进社会公平，维护社会和谐稳定，根据宪法，制定本法。

第二条 国家建立和完善社会救助制度，依法保障公民从国家和社会获得物质帮助和救助服务的权利。

第三条 社会救助坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，践行全心全意为人民服务的宗旨。

社会救助坚持城乡统筹，坚持尽力而为、量力而行，坚持保基本、兜底线、救急难、可持续，坚持与其他社会保障制度相衔接，坚持与经济社会发展相适应。

社会救助工作遵循公开、公平、公正、便民、及时的原则。

第四条 社会救助实行党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制。

县级以上人民政府建立社会救助协调机制，统筹、协调、督促、指导有关部门在各自职责范围内做好社会救助工作。协调机制具体工作由县级以上人民政府民政部门承担。

县级以上人民政府民政、教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医疗保障等部门（以下统称社会救助管理部门），按照各自职责负责相应的社会救助工作。

第五条 乡镇人民政府、街道办事处依法做好社会救助受理、审核、动态管理等工作。

村民委员会、居民委员会依法协助做好入户走访、社会救助申请等工作。

第六条 县级以上人民政府应当将社会救助工作列入国民经济和社会发展规划。

地方各级人民政府应当结合经济社会发展水平和财力状况合理安排社会救助资金，实施预算绩效管理，资金支付按照国库集中支付管理有关规定执行。

第七条 国家鼓励和支持公民、法人及其他组织依法参与社会救助。

工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、红十字会等组织应当按照职责或者章程参与社会救助，开展救助帮扶活动。

第八条 各级人民政府、县级以上人民政府社会救助管理部门和村民委员会、居民委员会，应当通过各种形式，开展社会救助法律、法规、规章和政策的宣传。

报刊、广播、电视等新闻媒体和网络服务提供者应当加强社会救助公益宣传。

第九条 各级人民政府应当采取措施，鼓励、支持和引导有劳动能力的社会救助对象自助自立、解困脱困。

第十条 国家推进社会救助信息化工作，加强低收入人口动态监测信息平台建设，实现对低收入人口的精准识别和常态化救助帮扶，提升社会救助管理服务能力和水平。

第十一条 社会救助工作应当依法保护个人隐私和个人信息。

有关单位和人员处理个人信息应当遵循合法、正当、必要原则，采取有效措施保障个人信息安全，对在社会救助工作中知悉的个人信息等，应当依法予以保密。

第十二条 对在社会救助工作中做出显著成绩的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

第二章 救助对象和措施

第十三条 社会救助对象包括特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭、受灾人员、基本生活暂时出现严重困难的人员、需要疾病应急救助人员以及生活无着的流浪人员等。

第十四条 国家建立健全分层分类的社会救助体系,科学认定社会救助对象,根据救助对象类型、困难程度等及时有针对性地给予社会救助。

第十五条 社会救助分为基本生活救助、专项社会救助和急难社会救助。

基本生活救助包括特困人员供养和最低生活保障。

专项社会救助包括医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助。

急难社会救助包括临时救助、疾病应急救助、生活无着的流浪人员救助。

县级以上人民政府可以结合实际,增加相应的社会救助帮扶措施。

第十六条 对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定义务人无履行义务能力的老年人、未成年人、残疾人等特困人员,由社会救助管理部门给予特困人员供养,提供基本生活条件、必要的照料服务、疾病治疗,办理丧葬事宜等。

特困人员可以在供养服务机构集中供养,也可以在家分散供养。特困人员可以自行选择供养形式。

特困人员中的未成年人年满十八周岁后,仍在义务教育或者高中阶段教育(含中等职业教育)阶段就学的,继续予以供养。

第十七条 特困人员供养的基本生活标准和照料护理标准,由省、自治区、直辖市人民政府或者设区的市级人民政府确定并公布。

第十八条 对家庭人均收入低于当地最低生活保障标准且财产状况符合规定的最低生活保障家庭,由社会救助管理部门给予最低生活保障,按月发放最低生活保障金。

最低生活保障金可以按照家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的实际差额发放,也可以分档定额发放。

第十九条 省、自治区、直辖市人民政府根据当地经济社会发展状况和人民生活水平,综合考虑居民人均消费支出或者人均可支配收入等因素,制定并适时

调整本行政区域内最低生活保障标准或者最低生活保障指导标准。省、自治区、直辖市人民政府制定最低生活保障指导标准的,设区的市级人民政府可以制定本行政区域内最低生活保障标准,所制定标准不得低于本省、自治区、直辖市人民政府制定的最低生活保障指导标准。

第二十条 对领取最低生活保障金后生活仍有特殊困难的老年人、未成年人、重度残疾人、重病患者等,县级以上地方人民政府应当采取措施给予必要的生活保障。

第二十一条 对家庭人均收入低于当地最低生活保障边缘家庭标准且财产状况符合规定的最低生活保障边缘家庭,由社会救助管理部门根据实际需要给予相应的医疗、教育、住房、就业等社会救助。

对最低生活保障边缘家庭中的重度残疾人、重病患者以及确有特殊困难人员,可以纳入最低生活保障范围,按月发放最低生活保障金。

省、自治区、直辖市人民政府根据当地经济社会发展状况和人民生活水平,在当地最低生活保障标准或者最低生活保障指导标准的基础上,上浮一定比例确定最低生活保障边缘家庭标准或者最低生活保障边缘家庭指导标准。

第二十二条 对家庭人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入,财产状况符合当地规定,且医疗、教育等必需支出占家庭总收入比例超过所在地设区的市级以上地方人民政府规定比例的刚性支出困难家庭,由社会救助管理部门根据实际需要给予必要的医疗、教育等社会救助。

第二十三条 特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭的收入、财产等状况认定办法,由省、自治区、直辖市人民政府按照国家有关规定,根据当地经济社会发展状况和人民生活水平制定。

第二十四条 对特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭,由社会救助管理部门给予相应的医疗救助。

对特困人员、最低生活保障家庭成员等参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分给予资助。

对特困人员,最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭中的大病患者等,经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后,个人及其家庭难以承担的符合规定的基本医疗自费用,按照规定给予补助。

第二十五条 对特困人员，最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭成员，由社会救助管理部门在学前教育、义务教育、高中阶段教育（含中等职业教育）、普通高等教育阶段，按照规定采取减免相关费用，发放助学金、生活补助，提供勤工助学岗位、助学贷款等方式，给予教育救助。

第二十六条 对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭，由社会救助管理部门给予住房救助。属于城镇住房救助对象的，优先配租公租房或者发放公租房租赁补贴；属于农村住房救助对象的，通过农村危房改造等方式优先给予住房救助。

第二十七条 对最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭中有劳动能力且处于失业状态的成员，由社会救助管理部门通过鼓励企业吸纳就业等途径，给予就业救助。对通过上述途径仍然无法就业且符合就业困难人员条件的，按照规定通过公益性岗位安置等方式，给予就业救助。

社会救助对象中有劳动能力和就业条件的，应当积极就业。就业救助应当与最低生活保障、失业保险等制度衔接，鼓励和引导就业救助对象主动就业创业。

引用文档

第二十八条 对基本生活受到自然灾害严重影响的人员，由社会救助管理部门给予必要的应急救助、生活救助和因灾倒损住房恢复重建救助等。

各级人民政府应当做好突发事件社会救助工作，保障遇困人员基本生活。

第二十九条 对遭遇突发性、紧迫性、灾难性等困难导致基本生活暂时出现严重困难的人员，由社会救助管理部门采取发放救助金或者配发实物等方式给予临时救助。

第三十条 对需要急救但身份不明或者无力支付急救费用且符合规定的急危重伤病患者，由社会救助管理部门给予疾病应急救助。

第三十一条 对生活无着的流浪人员，由社会救助管理部门给予照料服务、急病救治、身份查询、协助返回、寻亲安置等救助。

第三十二条 县级以上地方人民政府应当根据物价上涨情况，及时发放价格临时补贴。

第三十三条 省、自治区、直辖市人民政府可以根据地方实际将其他特殊困难家庭或者人员纳入社会救助对象范围。

第三十四条 国家积极发展服务类社会救助,为社会救助对象提供必要的照护服务、生活服务、关爱服务等。

第三十五条 社会救助对象遇有紧急情况的,社会救助管理部门依法及时给予救助。

第三十六条 对遭受犯罪侵害或者民事侵权,获得司法救助仍然面临生活困难的当事人,符合社会救助条件的,纳入社会救助对象范围。

第三章 救助程序

第三十七条 申请特困人员供养、最低生活保障、医疗救助、住房救助、就业救助,由本人或者与其共同生活的家庭成员向户籍所在地乡镇人民政府、街道办事处提出。有条件的地方可以有序推进持有居住证人员在居住地申请。

申请临时救助,由本人或者与其共同生活的家庭成员向急难发生地乡镇人民政府、街道办事处提出。

本人或者与其共同生活的家庭成员申请社会救助有困难的,可以委托村民委员会、居民委员会或者他人代为提出申请。

第三十八条 申请教育救助,向就读学校提出,由学校按照国家有关规定实施。

申请住房救助,也可以按照有关规定向县级以上地方人民政府住房保障部门提出。

第三十九条 村民委员会、居民委员会和其他基层单位在工作中发现需要救助的家庭和人员,应当及时向乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府社会救助管理部门报告。

乡镇人民政府、街道办事处应当主动了解本行政区域内居民生活状况,发现需要救助的家庭和人员,应当及时告知相关社会救助政策,并依法协助申请或者组织救助。

第四十条 申请社会救助,应当如实报告共同生活的家庭成员个人基本信息和家庭收入、财产、刚性支出等与申请社会救助相关的情况,并同意社会救助管理部门进行核查。

第四十一条 县级人民政府民政部门可以向户籍管理、税务、社会保险、不动产登记、市场监督管理、住房公积金管理、车船管理等单位,银行、保险、证

券等金融机构以及提供货币资金转移服务的非银行支付机构,核对社会救助家庭收入、财产等状况;必要时,经共同生活的家庭成员以外的法定赡养、抚养、扶养义务人同意,可以对其收入、财产等状况进行核对。有关单位和机构应当予以配合。

第四十二条 县级以上人民政府民政部门应当牵头健全社会救助家庭经济状况核对机制,促进跨部门信息共享,提高社会救助审核确认效率和准确度。

已经被确认为特困人员、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭的,确认结果信息共享互认,其他社会救助管理部门可以不再重复审核其家庭经济状况。

第四十三条 乡镇人民政府、街道办事处受理社会救助申请后,可以通过入户调查、邻里访问、信函索证等方式,对申请家庭或者个人的情况进行调查核实,也可以提请县级人民政府民政部门核对社会救助申请对象收入、财产等状况。

申请对象、有关单位和个人应当配合核查,如实提供相关信息。

第四十四条 乡镇人民政府、街道办事处根据调查核实结果,提出审核意见,报请县级人民政府社会救助管理部门作出社会救助确认决定。

省、自治区、直辖市人民政府可以规定由乡镇人民政府、街道办事处作出社会救助确认决定。

第四十五条 县级人民政府社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处决定给予社会救助的,应当按照规定在申请家庭或者个人所在的村、社区等范围内公布社会救助确认决定;决定不给予社会救助的,应当书面告知申请人并说明理由。

第四十六条 已经获得社会救助的对象,其共同生活的家庭成员、收入、财产等状况发生变化的,应当及时告知社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处。

社会救助管理部门和乡镇人民政府、街道办事处应当对社会救助对象的家庭成员、收入、财产等状况定期进行核查,或者根据需要进行实地抽查。

第四十七条 社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处,可以根据社会救助对象家庭成员、经济状况等变化情况作出相应调整、终止社会救助决定。

第四十八条 社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处作出调减、终止社会救助决定前应当听取社会救助对象的意见,作出决定后应当书面告知社会救助对象并说明理由。

第四十九条 自然灾害发生后,受灾地区人民政府按照职责及时给予受灾人员救助。

第五十条 对申请临时救助,情况紧急、救助金额较小、需立即采取救助措施的,应当先行救助。紧急情况解除后,应当按照规定补充说明情况。

第五十一条 对急危重伤病患者给予疾病应急救助的,由医疗机构实施紧急救治。符合规定的紧急救治费用,由疾病应急救助基金予以补助。

第五十二条 申请生活无着的流浪人员救助,向急难发生地县级以上地方人民政府有关救助管理机构提出,也可以向急难发生地乡镇人民政府、街道办事处提出。救助管理机构对生活无着的流浪人员实施救助。

第五十三条 社会救助管理部门应当结合社会救助工作实际情况,依法优化工作流程,提高便民化水平。

第四章 社会力量参与

第五十四条 建立和完善社会力量参与社会救助机制,加强政府救助与社会力量参与有效衔接和协同,动员和引导社会力量积极参与社会救助。

社会力量参与社会救助,依法享受相关优惠政策。

第五十五条 鼓励社会工作专业力量参与社会救助。通过购买服务、开发岗位、政策引导、提供工作场所、设立基层社工站等方式,鼓励社会工作服务机构和社会工作者协助社会救助管理部门开展家庭经济状况调查评估、建档访视、需求分析等事务,提供访视照料、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。

鼓励以社会救助为主的服务机构设置社会工作专业岗位。

第五十六条 社会救助管理部门和乡镇人民政府、街道办事处可以将社会救助中属于政府职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项,通过政府购买服务方式实施。

第五十七条 鼓励和支持公民、法人及其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式自愿开展帮扶活动,动员和引导慈善组织等社会力量加大社会救助方面的帮扶力度。

第五十八条 促进社会救助领域志愿服务发展,支持和引导志愿服务组织、志愿者开展志愿服务,发挥志愿服务在汇聚社会资源、提供救助帮扶等方面的作用。

第五十九条 县级以上人民政府及其社会救助管理部门应当建立社会力量参与社会救助的机制和渠道,依法做好信息发布、政策咨询、业务指导、项目指引、志愿服务记录或者证明等工作,为社会力量参与社会救助创造条件、提供便利。

第五章 救助监督和保障

第六十条 县级以上人民政府应当开通社会救助服务热线,受理和转介咨询、举报投诉,接受社会监督。

第六十一条 社会救助工作人员应当客观公正、履职尽责。

各级人民政府应当关心关爱社会救助经办人员、社会救助协理员等基层社会救助工作人员,保障其履职需要。

第六十二条 国家依法完善社会救助统计制度,实现社会救助信息准确完整、统一汇集、互通共享。

对可以通过社会救助家庭经济状况核对机制核实的情况,社会救助管理部门不得要求社会救助对象提供。

第六十三条 县级以上地方人民政府及其社会救助管理部门应当加强互联网等信息技术在社会救助工作中的应用,并推动社会救助服务向移动端延伸,为需要救助的家庭和人员提供方便快捷的在线申请、办理查询、举报投诉等服务。

第六十四条 县级人民政府应当建立社会救助“一门受理、协同办理”机制。乡镇人民政府、街道办事处应当设立统一受理社会救助申请的窗口,及时受理、转办申请事项。

第六十五条 县级以上人民政府社会救助管理部门和乡镇人民政府、街道办事处在履行社会救助职责过程中,可以查阅、复制与社会救助事项相关的资料,

询问与社会救助事项相关的单位、个人，要求其对相关情况作出说明或者提供相关材料。有关单位、个人应当配合。

第六十六条 县级以上人民政府财政部门依法对社会救助资金、物资的管理和使用情况实施监督。

社会救助资金和物资的筹集、分配、管理、使用情况，应当依法接受审计监督。

第六十七条 县级人民政府及其社会救助管理部门应当及时公开社会救助政策、救助标准以及社会救助资金、物资的管理和使用等情况。

第六十八条 履行社会救助职责的工作人员行使职权，应当接受社会监督。

任何单位、个人有权对履行社会救助职责的工作人员在社会救助工作中的违法行为进行举报投诉。受理举报投诉的机关应当依法及时核实、处理。

第六十九条 县级以上人民政府及其社会救助管理部门应当加强对社会救助工作的监督检查，完善相关监督管理制度，将社会救助制度落实情况纳入绩效评价。

第六章 法律责任

第七十条 违反本法规定，有下列情形之一的，责令改正；对存在故意或者重大过失的负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分，造成恶劣影响或者严重后果的，依法从重给予处分：

- （一）对符合申请条件的救助申请不予受理；
- （二）对符合救助条件的申请不予审核确认；
- （三）对不符合救助条件的申请予以审核确认；
- （四）隐匿、销毁、篡改或者因重大过失丢失接受、发放、登记社会救助资金、物资或者服务记录等数据；
- （五）不按照规定发放救助金、救助物资或者提供相关救助服务；
- （六）非法查询与社会救助申请无关的个人信息，泄露、出售、非法提供个人隐私或者个人信息；
- （七）其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等行为。

第七十一条 违反本法规定，截留、挪用、私分社会救助资金、物资的，由有关部门责令限期改正；对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；

有违法所得的，没收违法所得；对有关组织、个人可以处违法所得二倍以下的罚款。

第七十二条 对出具虚假证明材料的单位或者人员，社会救助管理部门应当建议有关单位或者其上级主管机关依法对有关责任人予以处理。

第七十三条 采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取社会救助资金、物资或者服务的，社会救助管理部门可以责令退回非法获取的财物和利益，处非法获取的财物和利益价值二倍以下的罚款；对社会救助对象可以决定调减、停止社会救助。违反其他法律、行政法规的，由有关主管部门依法处理。

第七十四条 拒不履行社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处作出的调减、终止社会救助决定，非法占有社会救助财物等的，社会救助管理部门应当责令其限期退回。

第七十五条 以暴力、威胁等方式干扰社会救助工作开展，扰乱社会救助工作秩序的，依法给予处罚。

第七十六条 对社会救助管理部门或者乡镇人民政府、街道办事处作出的关于社会救助的行政行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第七十七条 违反本法规定，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。

第七章 附 则

第七十八条 本法自2026年7月1日起施行。

研究成果

● 研究成果 |

从“三所联动”谈律师在公共法律服务中的角色

洪亮、李莹晖 【上海至合律师事务所】

内容提要：本文以律师在公共法律服务中的角色为研究对象，深入探讨了在“三所联动”这一创新社会治理模式下律师所发挥的重要作用、面临的问题以及相应的解决路径。通过对“三所联动”制度设立背景的剖析，阐述了律师在其中作为法律咨询提供者、法律规定释明者、案件处理经验归纳总结者和法律知识宣传教育者的多元角色定位，分析了其在满足多元化纠纷解决需求、彰显公益担当和助力司法减负等方面的积极意义。同时，针对律师参与过程中存在的上位法缺失、制度保障不完善等问题，提出了在基层立法中明确法律地位、制定规范性文件、稳定经费来源和建立评估机制等建议，旨在促进律师在公共法律服务中更好地发挥专业优势，提升基层社会治理水平。

关键词：律师；公共法律服务；三所联动；角色定位；社会治理

一、引言

公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，是保障和改善民生的重要举措，对于维护社会公平正义、促进社会和谐稳定具有不可替代的作用。律师作为法律专业人士，在公共法律服务体系中扮演着关键角色。随着社会治理模式的不断创新，“三所联动”机制应运而生，为律师参与公共法律服务提供了新的平台和契机。深入研究律师在公共法律服务中的角色，对于优化“三所联动”机制、提升公共法律服务质量、推动社会治理现代化具有重要的理论和实践意义。

二、“三所联动”机制设立的背景

（一）调解的历史渊源与发展历程

调解作为中国具有历史性与代表性的社会自治手段，其根源可追溯至古代儒家思想中的“以和为贵”“止讼息争”理念，曾呈现出多种样态，如官府调解、乡治调解、士绅调解、宗族调解等。在革命时期，中国共产党对基层纠纷调解机制进行了创新，推广马锡五审判方式并组建调解委员会。新中国成立后，调解不断演变，逐步走向法制化、规范化和制度化。从 1950 年周恩来总理指示采用群众调解方法减少讼争，到 1963 年“枫桥经验”的诞生与推广，再到 1982 年

人民调解制度被写入宪法以及 2010 年《中华人民共和国人民调解法》的颁布，调解在我国社会治理中的地位日益重要。当前，调解涵盖人民调解、行业调解、行政调解、诉讼调解等多种形式，在解决社会矛盾纠纷方面发挥着重要作用。

（二）调解面临的困境与挑战

随着调解在实践中的广泛应用与不断发展，其面临的发展困境与挑战也日益凸显。第一，调解参与人员的综合素质不足，导致无法有效化解矛盾的情况。部分学者提出了调解的合法性危机，认为人民调解需要更多注重法律专业知识的运用。¹第二，调解流程不够规范，成为制约调解发展的又一阻碍。没有统一且具有可操作性的调解流程，导致在不同主体的主持下，调解结果区别较大，调解效率参差不齐，矛盾各方对于调解的信赖程度低，对于调解结果的期待值较低，严重的甚至会导致矛盾的激化。第三，随着社会和经济不断发展，矛盾纠纷日益呈现多元化、复杂化的趋势，矛盾主体也朝着更加广泛的群体发展，新兴纠纷的不断涌现，调解难度逐步增大。面对这一现实，单纯依靠传统的调解手段与方法已难以适应新形势下的需求。鉴于此，部分学者提出走综合治理的道路，形成一个由“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”组成的纠纷解决“俱乐部”，满足不同矛盾主体对调解的不同需求。²除此以外，还存在不同机构之间的衔接脱节问题，调解与诉讼程序对接问题，调解经费支持问题，引入不同专家参与调解的问题等等。

（三）“三所联动”机制的产生

在社会治理需求的推动下，上海市虹口区委政法委统筹虹口公安分局与司法局，于 2023 年在凉城新村派出所试点建立街道领导下的派出所、司法所、律师事务所“三所联动”机制，创新探索出《“三所联动”化解疑难纠纷工作法》。这一机制是“枫桥经验”在上海超大城市的深度探索与创新实践，为基层纠纷调解注入了新的活力。

在该机制中，派出所负责维护治安稳定与调解秩序，司法所整合人民调解力量并进行矛盾纠纷分析研判，律师事务所提供专业法律分析，为矛盾各方及调解人员解读法律规定。当发现矛盾纠纷后，经初步调解不成，移送至“三所联动”调解室。派出所指派专职民警、司法所协调人民调解员、律师事务所派遣签约律师共同参与调解工作

三、律师在三所联动中的作用

律师是“三所联动”机制中的重要一环，为三所联动提供专业的法律支撑。在三所联动中，律师扮演了法律咨询的提供者、法律规定的释明者、案件处理经验的归纳总结者、法律知识的宣传教育者等身份。从法律专业的角度出发，助力矛盾纠纷的解决。

（一）律师在“三所联动”中的角色

律师在“三所联动”中扮演的角色是多元的。《虹口区律师参与“三所联动”工作规范》³中，对律师在“三所联动”过程中的工作职责提出明确的要求，包括“接待群众来访、提供法律咨询服务、开展法治宣传”，“参与线上、线下‘三所联动’人民调解工作”，“鼓励律师为街道、司法所总结归纳矛盾化解方式方法、形成规范指引提供意见和建议”等。

根据上述文件及相关要求，律师在“三所联动”中扮演的角色实则可归纳为四个方面。

1、法律咨询的提供者

在矛盾纠纷尚未进入调解阶段时，律师可以作为法律专业人士为当事人提供法律咨询。“三所联动”依托居委会、派出所等密切联系群众的组织部门，打通法律服务的“最后一公里”，为老百姓提供触手可及的法律服务。

在各街道的“三所联动”实践中，经常通过线上+线下相结合的方式为居民提供法律咨询。如虹口区推出的“虹馨·三所联动”小程序，老百姓可将自己的法律问题进行留言，由律师进行线上解答，或者也可在小程序上预约律师提供线下咨询服务；居委会、派出所等均有律师值班。通过一系列途径，真正有效缩短了老百姓和法律服务之间距离，成为“家门口”的法律咨询。

2、法律规定的释明者

在矛盾纠纷的调解过程中，律师处于中立地位，可对双方当事人有争议的法律问题，提供专业、有说服力的法律解释及说明。与律师在普通案件代理过程中代表一方当事人利益不同，律师在“三所联动”中扮演的角色，是为了保护争议双方的利益，争取求同存异，力争矛盾的解决。在此种角色定位下，在双方存在争议时，律师应当站在裁判者的视角，公正地看待问题，并在此基础上，实现矛盾纠纷的化解。

3、案件处理经验的归纳总结者

在案件处理完成后,律师可凭借其专业能力,对案件处理经验进行归纳总结,为将来的调解工作提供参考。老百姓身边的法律纠纷,往往集中在邻里纠纷、婚姻家庭矛盾纠纷、物业管理纠纷等方面,如因房屋漏水、婚姻关系、物业管理服务提供等产生纠纷。

在取得各种类型案件的调解经验后,律师可以凭借专业能力,就各类型纠纷调解过程中涉及的相关法律问题进行汇总,汇编成手册,以备后用。

4、法律知识的宣传教育者

律师可通过讲座、发布普法视频、文章等形式,向老百姓进行普法宣传教育,预防矛盾的发生。普法宣传教育可通过“线上+线下”的方式展开。线下方式中,居委会是直面老百姓的第一线,方便组织居民参加普法宣传活动。线上方式中,可将短视频及文章发布在老百姓关注度较高的政府部门媒体、自媒体平台上,促进对老百姓的法治宣传教育,也能进一步预防矛盾纠纷的产生。

(二) 律师在“三所联动”中的法律地位

根据《虹口区律师参与“三所联动”工作规范》文件要求,律师在三所联动过程中,要将“公益为民、依法公正”作为律师参与的基本原则,律师在调解过程中处于中立的法律地位,类似于作为调解员的身份。

律师作为调解员的历史由来已久,2012年,最高人民法院在《最高人民法院关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》⁴中,就首次提出了将包括律师在内的专业人员纳入特邀调解员名册,依托法院诉调对接中心开展调解工作。

引入律师作为调解组织的成员,是适应全球调解职业发展趋势的一项新制度。美国、英国以及我国香港特别行政区的非诉纠纷解决机制中,律师和退休法官担任调解员的比例很高。律师作为法律共同体中的重要一员,可以在多元化纠纷解决机制改革中发挥应有作用,能够成为多元解纷机制中的一支力量。中央改革文件规定,鼓励和规范律师参与重大复杂矛盾纠纷化解,明确律师接受当事人委托提供斡旋、调解等非诉服务的操作规程。鼓励和支持律师通过设立调解工作室等方式开展矛盾纠纷化解工作。

(三) 律师参与“三所联动”调解的意义

律师凭借深厚的法学功底和实践经验,可在调解过程中为当事人提供精准的法律分析和解决方案,同时充分尊重双方意愿,倾听各方诉求,增强调解的公信力。将律师纳入“三所联动”调解组织,意义深远。

1、满足多元化纠纷解决新需求

随着社会经济的不断发展,产生了大量复杂的纠纷类型,如劳动争议、物业服务纠纷、网络侵权、医患矛盾及金融投资争议等。这些纠纷仅凭日常的生活经验很难理解并提出公正的解决方案。而律师的加入,可准确把握纠纷的核心问题,并提供符合法律规定的解决方案,从而达到在让当事人信服的同时,高效处理矛盾纠纷的效果。

2、彰显公益法律服务的社会担当

律师加入“三所联动”调解组织,不仅是律师行业参与社会治理、推动法治建设的重要体现,也是实现公益法律服务社会价值的有效途径。通过“三所联动”调解,不仅能够为当事人提供便捷、高效的纠纷解决服务,减轻司法压力,还能够促进社会和谐稳定,提升人民群众的法治获得感。同时,“三所联动调解”的公益性也体现了律师职业的社会责任感,有助于树立律师行业的良好形象,增强公众对律师职业的信任和支持。

3、助力司法减负与资源优化配置

“三所一庭”机制的引入,回应了司法资源有限的困境,律师参与调解的专业化能够在诉讼前端有效分流案件,减轻法院审判压力,提高司法效率。律师凭借其专业知识和调解技巧,能够引导当事人理性表达诉求,促进双方沟通协商,达成和解协议,避免诉讼程序的启动。这种非诉讼纠纷解决方式,不仅节约了司法资源,还促进了社会矛盾的快速化解,为构建和谐社会提供了有力保障。

(四) 律师在“三所联动”中参与解决问题的方式

律师在“突出调解优先、突出依法公正、突出公益为民”的调解基本原则指导下,可通过多元化的方式开展调解工作。

1、律师智库助力疑难纠纷化解

因现代社会的矛盾纠纷涉及面广、专业性强,为更好地应对疑难复杂案件,律师开展调解工作应更具专业化。2023年10月18日,虹口区司法局发布了虹口区第一批“三所联动”律师智库名单,选取百余位在相关领域具有丰富执业经

验的律师作为智库成员，为19类多发易发纠纷提供专业支撑，为调解纠纷提供可推广、可借鉴的典型经验。

2、“法理情”组合拳定纷止争

过去，调解员往往是“单打独斗”，因缺乏法律上的专业度，导致很多调解进展缓慢、止步不前。而三所联动中律师的加入，让调解员不再被动，更有底气。

“三所”各司其职，律师讲法，阐释法理，调解员讲“情”，安抚当事人情绪，各方形成合力，促进纠纷化解。

如在某小区车位买卖案件中，因某物业工作人员A向业主B介绍出售业主C的车位，而在业主B在向A交付20万元定金后，A却并未向B交付车位，而B也从未见过C，甚至不清楚所谓出售车位的C业主是否存在，仅凭借和A的信任关系就向其交付了定金。几个月后，A称C业主因家庭原因不打算再出售该车位，并将定金20万元退还给了B业主。B业主强烈要求A向其双倍返还定金，向其再支付20万元。

在该案件的调解中，律师从法律层面向B业主进行解释，双倍返还定金的前提在于，定金数额不得超过合同标的的百分之二十，而当时双方约定的总金额为30万，20万定金已经远超百分之二十，超过部分并不发生法律效力。并且，物业公司工作人员实则为中介的身份，卖家违约的后果从法律上来说也不应由中介人员来承受。调解员则从情理角度出发，从双方是多年朋友的角度入手，劝说双方和平解决该问题，如后续小区有别的车位空出，A可再向B介绍购买，解决B的用车问题。最终，双方达成调解协议，由A向B支付2万元赔偿，双方定分止争。

四、“三所联动”机制的演变以及所面临的问题及挑战

（一）机制演变

1. 从“3”到“1+3”的转变

“三所联动”最初是由派出所、司法所与律师事务所三方联合，形成了一个基础的纠纷调解架构，即所谓的“3”。在这个阶段，三方各自发挥其基本职能，派出所维护治安稳定、维持调解秩序；司法所整合人民调解力量，进行矛盾纠纷分析研判；律师事务所提供专业法律分析，为各方提供法律解读与支持。然而，随着实践的推进，人们发现单纯的三方联动虽然在一定程度上能够解决纠纷，

但在整合资源、形成合力方面仍存在提升空间。于是，逐渐发展为“1+3”模式。这里的“1”代表街道的统一领导，在街道的统筹协调下，派出所、司法所和律师事务所能够更加紧密地协作。街道可以根据社区的实际需求，合理调配三方资源，避免各自为政，从而提高纠纷解决的效率和质量。例如，在面对一些复杂的社区矛盾时，街道能够迅速组织三所力量，制定统一的调解方案，使各方行动更加协调一致。

2. 从“1+3”到“1+3+N”的拓展

在“1+3”模式运行一段时间后，为了进一步适应社会矛盾的多样性和复杂性，“三所联动”又向“1+3+N”模式发展。“N”代表着多元的社会力量参与其中。一方面，随着社会发展，矛盾纠纷涉及的领域越来越广泛，如环境保护、消费者权益保护、劳动纠纷等，需要更多专业领域的力量介入。例如，在处理劳动纠纷时，劳动监察部门、工会等相关组织的加入，能够提供更专业的政策解读和权益保障指导。另一方面，社区志愿者、社会组织等力量的融入也丰富了调解的资源。社区志愿者熟悉社区情况，能够在矛盾发现和信息收集等环节发挥积极作用；社会组织则可以带来更多的社会资源和专业服务经验，如心理咨询机构可以为当事人提供心理疏导，有助于缓解矛盾双方的紧张情绪，促进调解的顺利进行。

（二）机制演变的背后原因

“三所联动”机制从“3”到“1+3”再到“1+3+N”的变化，主要是为了适应社会矛盾多元化、复杂化的趋势，提升调解效率和质量，以及构建共建共治共享的社会治理格局。上海市委书记陈吉宁强调，化解矛盾纠纷要跨前一步、源头治理，深化“三所联动”机制，推动派出所与属地“同频共振”，推动各部门“联合会诊”，推动将“个案”解决变为“类案”解决，推动更多矛盾纠纷“事心双解”。中央政法委书记陈文清、上海市委书记陈吉宁以及时任上海市政法委书记的吴清曾到凉城街道听取汇报并实地查看，陈吉宁书记对三所联动作出“法治思维群众路线的最佳结合的”批示，吴清书记也对此予以高度评价。上海市深化推广“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制部署会指出，要充分发挥派出所公安机关的权威性、司法所调解工作的群众性、律师事务所法律服务的专业性，形成强大合力，推动矛盾纠纷就地化解、依法化解、高效化解。这

是深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神、坚持和发展新时代“枫桥经验”在上海这座超大城市的生动实践。

（三）机制演变面临的问题与挑战

1. 缺少上位法

“三所联动”机制缺乏专门上位法支持，导致律师职责、权利和义务界定不清。实际工作中，律师面临身份不明、工作范围模糊等问题，影响工作积极性和主动性，制约机制作用发挥。

2. 制度保障不完善

（1）范围和边界不清晰

在与司法所、派出所的协作中，律师的工作范围和职责边界存在一定程度的模糊性。例如，在某些复杂纠纷的处理过程中，不清楚律师应在哪个阶段介入、介入的深度如何把握，容易导致工作重复或出现衔接不畅的情况。

（2）缺乏长效经费支持

“三所联动”工作的持续开展需要一定的经费保障，但目前缺乏明确的保障机制。这使得律师参与相关工作时，可能面临资源不足的问题，影响工作的质量和效率，如无法开展深入的调研、培训活动受限等，不利于“三所联动”工作的长期稳定发展。

五、解决路径和建议

（一）在基层立法中予以体现

建议在基层立法中明确“三所联动”机制的法律地位，将律师参与“三所联动”的相关内容纳入其中。通过立法，清晰界定律师在“三所联动”中的职责、权利和义务，为律师参与基层社会治理提供坚实的法律依据。例如，明确律师在矛盾纠纷化解中的具体角色、参与方式以及相应的法律保障等，确保律师能够依法依规开展工作，充分发挥其专业优势。

（二）制定规范性文件

1. 明确边界和范围

制定专门的规范性文件，进一步细化律师在“三所联动”中的工作范围和职责边界。明确律师与司法所、派出所之间的协作流程和分工，避免出现职能交叉或空白的情况。比如，规定在不同类型纠纷处理中各方的具体工作步骤和协同方

式，提高工作效率和协作效果。

2. 区分公益和市场

对律师参与“三所联动”工作中的公益服务和市场服务进行合理区分。对于公益服务部分，明确政府应承担的责任和提供的支持；对于市场服务部分，规范市场运作机制，保障律师和当事人的合法权益。这样既可以确保基层社会治理中的公共法律服务得到有效供给，又能充分调动律师参与的积极性。

（三）稳定经费来源

1. 明确经费来源渠道

将“三所联动”工作经费纳入基层政府财政预算，确保经费的稳定投入。同时，鼓励社会力量参与，通过设立专项基金、捐赠等方式拓宽经费来源渠道。例如，引导企业、社会组织等为“三所联动”提供资金支持，形成政府主导、社会参与的多元化经费保障格局。

2. 合理分配和使用经费

制定科学合理的经费使用管理办法，确保经费专款专用，提高经费使用效率。经费应主要用于律师的工作补贴、培训费用、法治宣传资料制作等方面，为“三所联动”工作的顺利开展提供有力的物质保障。

（四）建立评估机制

1. 事中评估

在“三所联动”工作过程中，建立定期评估机制，及时了解工作进展情况和存在的问题。通过收集各方反馈意见，对律师的工作表现、协作效果等进行客观评价，以便及时调整工作策略和方法，确保工作目标的实现。例如，可以每季度组织一次评估会议，对该季度工作进行总结分析。

2. 事后评估

在项目或工作任务完成后，进行全面的事后评估。评估内容包括矛盾纠纷化解效果、法治宣传影响力、基层依法行政水平提升程度等方面。根据评估结果，总结经验教训，对表现优秀的律师和相关单位进行表彰奖励，对存在的问题提出改进措施，为今后的“三所联动”工作提供参考和借鉴。

六、结论

律师在公共法律服务中的角色至关重要，尤其在“三所联动”机制下，其

多元角色定位、积极意义以及取得的实际效果充分体现了律师在基层社会治理中的不可替代性。然而，目前面临的上位法缺失、制度保障不完善等问题也不容忽视。通过在基层立法、规范性文件制定、经费保障和评估机制等方面采取有效措施，能够进一步优化律师参与公共法律服务的环境，充分发挥律师的专业优势，提升“三所联动”机制的效能，进而推动基层社会治理水平不断提高，为构建和谐稳定的社会环境奠定坚实基础。未来，随着社会的发展和制度的不断完善，律师在公共法律服务中的角色将不断丰富和拓展，为法治社会建设贡献更大的力量。

注释：

1. 参考书目（论著）：左卫民：《中国基层纠纷解决研究》，人民出版社2010年版。

2. 参考书目（论著）：苏力：《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社2004年版。

3. 参考书目（论文）：张文显：《新时代“枫桥经验”的理论命题》，《法制与社会发展》2018年第6期。

4. 参考书目（论文）：徐昕：《完善人民调解制度与构建和谐社会》，《中国司法》2006年第X期。

5. 参考书目（论文）：郑杭生、黄家亮：《论现代社会中人民调解制度的合法性危机及其重塑——基于深圳市城市社区实地调查的社会学分析》，《思想战线》2008年第6期。

6. 参考书目（论文）：廖永安、王聪：《人民调解泛化现象的反思与社会调解体系的重塑》，《财经法学》2019年第5期。