

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第9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4月

目 录

一、新法速递 1

中国证监会派出机构监管职责规定（2025 修订） 1

上海市市场监督管理局行政检查事项分类管理办法（试行） 12

二、政策资讯 15

《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》有关问题解答 15

司法部 工业和信息化部负责人就《保障中小企业款项支付条例》修订答记者
问 22

最高人民法院关于坚持严格公正司法规范涉企案件审判执行工作的通知 25

三、实务研究 29

最高人民法院裁判 王某亮诉中华人民共和国交通运输部不予受理行政复议
申请决定案 29

最高人民法院“行政审判讲堂”2025 年第三期答疑实录 33

一、新法速递

中国证监会派出机构监管职责规定（2025 修订）

证监会令【第 229 号】

《中国证监会派出机构监管职责规定》已经 2025 年 4 月 18 日中国证券监督管理委员会 2025 年第 4 次委务会议审议通过，现予公布，自 2025 年 5 月 19 日起施行。

主席 吴清

2025 年 4 月 18 日

第一章 总则

第一条 为了明确中国证券监督管理委员会派出机构（以下简称派出机构）监管职责，完善证券期货基金监管，根据《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国证券投资基金法》《中华人民共和国期货和衍生品法》《期货交易管理条例》《证券公司监督管理条例》《证券公司风险处置条例》《私募投资基金监督管理条例》等法律、行政法规，制定本规定。

第二条 中国证券监督管理委员会（以下简称中国证监会）依法设立派出机构。派出机构受中国证监会垂直领导，依法以自己的名义履行监管职责，对中国证监会负责。

第三条 中国证监会党委加强对派出机构党委的领导、监督。

派出机构在履行监管职责中坚持和加强党对资本市场工作的领导，坚决维护党中央权威和集中统一领导，贯彻落实党中央关于金融工作的方针政策和决策部署。

第四条 派出机构负责证券期货基金市场一线监管工作，按照恪尽职守、敢于监管、精于监管、严格问责的监管精神，加强机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，切实维护资本市场公开、公平、公正，保护投资者特别

是中小投资者合法权益，依法防范和处置辖区市场风险，促进辖区资本市场稳定健康发展。

第五条 派出机构监管职责的确立和履行，遵循职权法定、依法授权、权责统一、公开透明、公平公正的原则。派出机构履行的监管职责，除法律、行政法规明确规定的外，由中国证监会规章授权。监管职责事项涉及中国证监会职能部门、派出机构、证券期货交易所、证券登记结算机构、行业协会等的协调配合，需要做出具体安排的，由中国证监会制定工作规程。

第六条 派出机构按照规定履行下列监管职责：

- （一）依法对辖区有关主体、业务项目实施日常监管，及时发现违法违规问题；
- （二）依法防范和处置辖区有关市场风险；
- （三）依法对证券期货基金违法违规行为实施调查、作出行政处罚等；
- （四）依法依规打击非法证券期货基金活动；
- （五）证券期货基金投资者保护相关工作；
- （六）结合辖区市场发展与监管实践开展统计、调查、研究，向中国证监会等提出监管政策法规完善意见建议；
- （七）法律、行政法规规定和中国证监会授权的其他职责以及中国证监会交办的其他监管任务。

第七条 派出机构在其职责范围内，按照中国证监会规定建立健全与证券期货交易所、证券登记结算机构、行业协会等自律组织、相关会管单位及其他派出机构之间的信息共享和监管合作机制，互相配合、支持，依法履行职责。

第八条 派出机构应当加入辖区地方金融工作协调机制，并与辖区地方人民政府相关部门、其他国务院金融管理部门的派出机构或者分支机构建立健全监管协作机制，构建综合监管体系，优化监管执法环境，促进辖区资本市场规范运行和健康发展，协同做好区域内金融风险防范和处置工作。

第九条 派出机构应当建立健全履行监管职责的内部决策机制，对其在授权职责范围内作出的监管行为，依法承担法律责任。

派出机构履行监管职责，可以就所涉业务事项向中国证监会相关职能部门进行咨询、请求指导。中国证监会职能部门应当按职责分工给予指导、作出答复。

第十条 派出机构履行监管职责，遇到下列重大问题、事项的，应当按照规定向中国证监会请示或者报告，并按照中国证监会的批复意见办理：

（一）重大改革创新措施、重大项目推进、重大突发事件、本辖区重大违法和复杂案件处理、重大无先例情况、重大风险事件等；

（二）需要报请中国证监会批准的重要文件，以及派出机构组织的重要会议、重要活动等；

（三）属于职权范围内但事关重大或者特殊敏感的监管业务；

（四）在研究和执行重大决策时，存在较大意见分歧的情况；

（五）涉及跨区域、跨领域、跨行业、跨系统工作中需要中国证监会统筹推进的重大事项；

（六）其他应当请示或者报告的重大事项。

第十一条 中国证监会可以根据需要直接对派出机构辖区内有关主体开展现场检查、采取行政监管措施、进行立案调查、作出行政处罚等。中国证监会相关职能部门应当及时将情况通报相关派出机构，并将监管处理结果抄送相关派出机构。相关派出机构应当按照规定予以协助、配合。

中国证监会按照规定对派出机构履行监管职责的情况进行监督检查。

第二章 日常监管

第十二条 派出机构根据法律、行政法规规定以及中国证监会的授权实施行政许可、行政备案。

派出机构进行初步审查、中国证监会复审并作出决定的行政许可，由派出机构按照规定受理，出具初步审查意见。

中国证监会相关职能部门办理行政许可、行政备案，需要派出机构检查、核查相关事项或者出具监管意见的，派出机构应当提供协助。

第十三条 拟申请首次公开发行股票并上市的公司、向不特定合格投资者公开发行股票并在北京证券交易所上市的公司注册地派出机构，负责对发行上市的辅导工作进行监管；注册地在境外的，由境内主营业地的派出机构进行监管。

第十四条 派出机构负责对下列主体实施检查：

（一）证券发行人、上市公司、非上市公众公司及其依法必须履行有关义务的股东、实际控制人、收购人、一致行动人等信息披露义务人；

（二）证券公司、公募基金管理人、期货公司及其子公司、分支机构，以及其股东、实际控制人及关联人；

（三）公司（企业）债券受托管理人及承销机构、公募基金托管人、资产支持证券管理人、客户交易结算资金存管银行等机构；

（四）公募基金销售、销售支付、份额登记、核算、估值、投资顾问、评价等服务机构及其分支机构；

（五）私募基金管理人、私募基金托管人、私募基金服务机构，以及其股东、合伙人、实际控制人；

（六）公开募集基础设施证券投资基金管理人、基础设施资产支持证券管理人、公开募集基础设施证券投资基金运营管理机构、公开募集基础设施证券投资基金托管人、基础设施资产支持证券托管人；

（七）开展衍生品交易业务的证券期货基金经营机构；

（八）证券投资咨询、期货交易咨询机构及其分支机构；

（九）为本辖区委托人提供证券期货基金服务的会计师事务所、资产评估机构、资信评级机构、律师事务所及其分支机构；

（十）从事证券期货基金业务的财务顾问机构；

（十一）证券期货基金信息技术系统服务机构；

（十二）境外证券期货交易所驻华代表机构、境外证券类机构驻华代表机构；

（十三）法律、行政法规和中国证监会规定的其他主体。

第十五条 检查的事项可以包括有关主体的信息披露、治理情况、内部控制、经营规范、执业活动、网络和信息安全、投资者保护、诚信监督和约束等，具体检查事项由派出机构依照法律、行政法规和中国证监会规定予以确定。

有关主体取得行政许可或者按照规定进行备案，依法应当持续符合法定条件的，派出机构按规定对其持续符合法定条件的情况进行检查。

第十六条 派出机构根据中国证监会制定的有关检查办法和规程，结合辖区实际情况，制定具体检查方案，对本规定第十四条所列主体实施检查。

第十七条 派出机构负责按照规定接收第十四条所列主体依法报送的业务、财务等备案、报告材料，进行审阅分析。

第十八条 派出机构在履行日常监管职责中，应当建立健全与辖区有关主体

的联系沟通机制，及时了解、掌握辖区市场重要情况，听取意见建议。

第十九条 派出机构实施检查或者其他日常监管活动，发现有违反法律、行政法规和规章规定情形的，或者发现重大风险和问题的，应当依法采取行政监管措施、进行立案查处或者移送司法机关及其他相关部门；没有处理权限的，应当及时报告中国证监会或者按照规定转送其他职能部门、单位。

第三章 风险防范与处置

第二十条 派出机构应当根据风险防范的需要，结合辖区实际情况，按照规定以风险和问题为导向开展市场信息的搜集、分析和风险监测工作，加强对市场动态和证券期货基金经营机构风险的监测监控，督促有关主体提高防范和化解风险的能力。

第二十一条 派出机构负责按照规定对本辖区内的证券公司、公募基金管理人、期货公司的风险指标实施监管。

派出机构根据审慎监管原则，要求证券公司、公募基金管理人、期货公司按照规定编制并报送风险监管报表。

第二十二条 证券公司、公募基金管理人、期货公司的风险管理指标达到预警标准的，或者不符合规定标准的，派出机构按照规定采取相关措施。

第二十三条 派出机构负责督促本辖区内的证券公司、公募基金管理人、期货公司、证券期货基金服务机构等落实网络安全、数据安全、运行安全的管理规定、技术标准，按照监管要求及时、完整、准确地向监管部门报送数据。

派出机构负责对数据报送的及时性、准确性、完整性进行检查，依法监测、预警、防范、处置辖区有关主体的行业信息安全风险。

第二十四条 派出机构负责对中国证监会相关职能部门、证券期货交易所、中国证券投资者保护基金公司、中国期货市场监控中心、有关行业协会、中国证监会授权的其他业务监测监控单位等机构发出的相关风险预警信息、风险线索所涉事宜进行核查；发现问题的，及时采取相应的措施，督促有关主体整改，防范有关业务风险，规范有关主体行为，保障客户交易结算资金、客户保证金的安全。

第二十五条 证券公司、公募基金管理人、期货公司及其子公司违法经营或者出现重大风险，严重危害市场秩序、损害投资者利益的，派出机构应当落实属地监管责任，及时稳妥有序化解处置风险，并依法对该机构及其直接负责的股东、

实际控制人、董事、监事、高级管理人员、其他直接责任人员采取相关措施。

派出机构负责与地方人民政府相关部门、地方司法机关建立证券公司、公募基金管理人、期货公司风险处置的协作机制，持续跟踪了解可能被风险处置的市场机构情况，制定相关风险应急处置预案。

第二十六条 上市公司被决定终止上市或者可能被终止上市的，证券交易所应当将情况及时通报该上市公司注册地派出机构。派出机构负责持续跟踪了解可能被终止上市公司情况，按照规定制定上市公司终止上市风险应急处置预案。

派出机构负责与证券交易场所、地方人民政府相关部门建立信息通报、共享机制。对于可能被终止上市的上市公司，派出机构应当及时将有关情况报告地方人民政府，并加强与地方人民政府、证券交易场所的沟通协调，平稳处置有关风险。

第二十七条 派出机构负责协助、配合地方人民政府相关部门开展非上市公司风险处置工作。

第二十八条 派出机构按照规定负责公司（企业）债券或者资产支持证券违约事件、公开募集基础设施证券投资基金风险的处置工作。

第二十九条 派出机构负责配合地方人民政府相关部门开展辖区各类交易场所清理整顿工作，推动建立健全相关交易场所长效管理机制，做好相关协调、指导、监督工作，向中国证监会报送辖区涉及清理整顿工作的政策措施、重大风险等，推动辖区清理整顿各类交易场所工作有序进行。

派出机构负责与地方人民政府相关部门建立区域性股权市场监管协作机制，与其互通互报与区域性股权市场有关的信息，对地方人民政府相关部门开展区域性股权市场监管工作进行业务指导、协调和监督，对可能出现的金融风险进行预警提示和处置督导。

第三十条 派出机构以风险、问题为导向，对私募基金管理人开展风险监测预警，按照有关规定加强与地方人民政府在监管、风险处置等方面的协作。

第三十一条 派出机构负责完善和强化外部协作机制，支持地方人民政府在有关非法证券期货基金活动案件查处和善后处理中发挥主导作用。

地方人民政府相关部门监测预警、防范和打击非法证券期货基金活动需要协助、配合的，派出机构应当协助、配合。派出机构主动监测预警辖区非法证券期

货基金活动，发现案件线索的，应当按照规定及时移送，并根据公安、司法机关等的请求，出具有关非法证券期货基金活动案件性质认定意见或者提供政策解释。

派出机构负责对辖区媒体有关非法证券期货基金活动信息收集、整理，并及时协调处理。

第四章 案件调查与行政处罚

第三十二条 派出机构按照规定负责对辖区内证券期货基金违法违规案件以及中国证监会相关职能部门交办的案件或者事项进行调查；符合立案标准的，应当及时立案。

前款所称中国证监会相关职能部门交办的案件或者事项，包括中国证监会相关职能部门交办的境外机构请求协助调查的案件或事项。

第三十三条 派出机构负责办理中国证监会稽查总队、中国证监会证券监管专员办事处以及其他派出机构等请求协助调查的事项。

第三十四条 对达到刑事案件立案追诉标准的案件，派出机构应当按照规定自行或者报中国证监会向公安机关履行移送程序。

第三十五条 案件调查、审理和执行处罚决定过程中，依法采取冻结、查封、限制被调查事件当事人证券买卖等强制措施的，派出机构按照规定负责实施。

第三十六条 派出机构负责本单位立案调查的证券期货基金违法违规案件的审理工作，依法对证券期货基金违法违规当事人实施行政处罚。但是，按照规定由其他派出机构或者中国证监会相关职能部门负责审理的除外。

派出机构可以按照规定审理中国证监会相关职能部门交办的其他行政处罚案件。

第三十七条 派出机构对有关案件作出行政处罚决定的，由该派出机构负责行政处罚执行工作，按规定送达法律文书，督促被处罚对象履行行政处罚决定，依法申请并配合人民法院做好行政处罚强制执行工作。

第三十八条 派出机构负责按照规定做好中国证监会、其他派出机构所委托的行政处罚案件法律文书送达、处罚执行等相关工作。

第五章 投资者保护相关工作

第三十九条 派出机构负责督促辖区证券期货基金经营机构落实投资者适当性管理制度。

派出机构应当宣传和推动辖区有关主体完善基础设施和各项制度，优化投资回报机制，畅通与投资者沟通渠道，保障中小投资者的知情权，便利中小投资者行使参与权和监督权。

第四十条 派出机构负责在辖区组织开展投资者教育活动，督促、引导辖区上市公司、非上市公众公司、证券期货基金经营机构等有关主体及投资者教育基地开展投资者教育工作。

派出机构负责在中国证监会统一部署下，联合地方人民政府相关部门、教育机构、新闻媒体等单位，推动将投资者教育纳入国民教育体系，做好资本市场知识普及工作。

第四十一条 派出机构负责建立常态化投资者意见征求机制，按照规定组织或配合开展辖区证券期货基金投资者调查和投资者保护状况评价，及时了解、分析投资者情况和政策制度的实施效果。

第四十二条 派出机构负责建立辖区中小投资者合法权益保障检查制度，按照本规定第二章的要求组织或配合开展投资者保护专项检查和日常检查。

第四十三条 派出机构负责建立健全投诉处理登记备案管理制度，督促辖区有关主体落实投资者投诉处理首要责任。

派出机构负责按照中国证监会的统一部署，支持辖区自律组织等发挥调解基础性作用，并与辖区司法机关、仲裁、调解等组织加强协调联动，联系、指导、协助本辖区证券期货基金案件的仲裁、调解工作，推动建立完善多元化纠纷解决机制，支持深化辖区诉源治理工作。

第四十四条 本辖区发行人因欺诈发行、虚假陈述或者其他重大违法行为给投资者造成损失的，派出机构可以依法推动相关主体适用先行赔付制度。

第四十五条 派出机构应当按照中国证监会规定向有关投资者保护机构通报本辖区内可能适用证券特别代表人诉讼程序的案件情况，依法协助配合证券特别代表人诉讼案件办理工作。

第六章 其他职责

第四十六条 派出机构负责参与监管业务系统建设、应用、维护，协助组织标准化和监管科技研究，协助开展证券期货基金业基础数据管理等相关工作。

第四十七条 派出机构负责支持、配合资本市场全面深化改革以及创新业务

试点工作，开展辖区资本市场深化改革和创新业务研究。

第四十八条 派出机构负责按照规定组织或配合开展辖区证券期货基金市场统计调查工作，建立辖区证券期货基金经营机构相关信息共享机制。

前款所称证券期货基金经营机构相关信息，包括辖区证券期货基金经营机构的基本信息、主要监管指标、业务发展总体情况、行业运行情况、高风险机构情况、业务领域内非法金融活动风险等。

第四十九条 派出机构负责按照资本市场诚信建设统一规划部署，做好辖区资本市场诚信信息采集和管理、诚信信息查询服务、信用修复、诚信激励约束、失信联合惩戒、诚信宣传教育等诚信建设工作。

第五十条 派出机构负责按照规定做好辖区内信访、举报事项处理工作。

第五十一条 派出机构负责依法主动公开或者依申请公开有关监管信息，并建立健全监管信息公开审查机制，依法对拟公开的监管信息进行审查。

第五十二条 派出机构负责组织开展以证券期货基金法律、行政法规和规章、规范性文件为重点的法治宣传活动和证券期货基金知识普及教育活动。

派出机构负责本辖区内资本市场活动的调查研究，提出政策法律建议意见，依法推进辖区资本市场改革、创新发展。

第五十三条 派出机构负责以本单位为被申请人的行政复议答复工作、以本单位为被告的行政诉讼应诉工作。

派出机构负责协助中国证监会办理辖区内行政复议申请人及第三人的行政复议法律文书送达、执行工作；协助中国证监会做好涉及本单位工作的以中国证监会为被告的行政诉讼案件应诉工作。

第五十四条 派出机构负责向中国证监会报告发生在辖区以及由辖区司法机关、仲裁机构管辖的与证券期货基金市场相关的重大行政、民事、刑事案件。

第五十五条 派出机构负责向本辖区地方人民政府通报有关资本市场政策，推动资本市场各项政策举措在辖区落实，负责协助、配合地方人民政府相关部门、其他国务院金融管理部门的派出机构或者分支机构，按照规定开展地方金融改革、反洗钱监管及其他相关工作。

第五十六条 派出机构应当在监管职责范围内与辖区公安、司法机关及其他国家机关建立监管协作机制，与辖区公安机关建立、完善行政执法与刑事司法衔

接协作配合机制。派出机构负责按照规定向公安机关通报证券期货基金违法犯罪线索，商请公安机关配合开展调查工作。

派出机构负责依法处理公安、司法机关及有关行政执法机关提出的查阅复制证券期货基金监管档案材料、咨询证券期货基金业务问题、对有关机构的证券期货基金业务资质进行确认、出具专业认定意见等协助事项。

第五十七条 派出机构应当建立新闻宣传和舆论引导工作机制，可以实行新闻发言人制度，负责本派出机构和辖区市场相关舆情信息的依法监测、处置和引导工作。

派出机构应当建立健全与辖区新闻媒体管理部门、网信管理部门的日常监测和监管协作机制，及时通报证券期货基金类节目和产品广告有关情况，配合做好参与广播电视证券节目的机构和人员资质审查和证券信息类产品广告的管理工作。

派出机构负责督促辖区上市公司、证券期货基金经营机构依法建立健全舆情监测及应急处理机制。

第五十八条 派出机构依照法律、行政法规、中国证监会规章对辖区证券期货基金行业协会、上市公司协会等自律组织的自律管理活动进行指导和监督。

第七章 附则

第五十九条 派出机构及有关责任人员不履行或者不正确履行职责，有下列情形之一的，造成严重后果或者恶劣影响的，应当予以问责：

（一）在重大原则问题上未能同党中央保持一致，贯彻落实党的路线方针政策和执行党中央重大决策部署不力，落实中国证监会党委工作部署及重点任务安排不力；

（二）该发现的重大风险问题没有发现，发现重大风险问题不报告不处置，风险应对不及时，风险处置措施失当；

（三）履行管理、监督职责不力，监管政策制定不审慎、市场准入把关不严、日常监管不尽职；

（四）其他按照规定应当问责的失职失责情形。

派出机构及有关责任人员有前款规定情形之一的，中国证监会相关职能部门应当提出开展问责的建议，开展问责调查，并提出处理建议。中国证监会根据调

查情况，按照管理权限作出问责决定。

问责对象涉嫌职务违法或者职务犯罪的，依法移送监察机关处理。

第六十条 本规定所称派出机构，是指中国证监会派驻各省、自治区、直辖市和计划单列市监管局。

中国证监会证券监管专员办事处的职责，另行制定。中国证监会证券监管专员办事处不履行或者不正确履行职责，应当予以问责的，参照本规定第五十九条规定执行。

第六十一条 本规定所称证券期货基金经营机构，包括证券公司、公募基金管理人、期货公司及其子公司、分支机构，私募基金管理人、证券期货基金投资咨询机构以及其他经营证券期货基金相关业务的机构。

第六十二条 本规定自 2025 年 5 月 19 日起施行。

上海市市场监督管理局行政检查事项分类管理办法（试行）

沪市监法规（2025）92 号

各区市场监管局，临港新片区市场监管局，市局有关处室、执法总队、机场分局：

现将《上海市市场监督管理局行政检查事项分类管理办法（试行）》印发给你们，请遵照执行。

上海市市场监督管理局

2025 年 4 月 8 日

第一条（目的依据）

为建立健全本市市场监管行政检查事项分类管理机制，提升涉企行政检查质效，根据《市场监管总局关于全面深化“双随机、一公开”监管规范涉企行政检查服务高质量发展的意见》《上海市人民政府办公厅关于规范本市涉企行政检查的实施意见》等规定，制定本办法。

第二条（适用范围）

本市市场监管行政检查事项（以下简称“检查事项”）的分类和管理适用本办法。

本办法所称检查事项，是指本市市场监管部门依照法定职权，对检查对象遵守法律、法规、规章或执行行政决定的情况进行强制性了解、核查的具体事项。

第三条（事项分类）

检查事项分为重点监管事项、随机抽查事项和“无事不扰”检查事项。

检查事项分类按照依法依规、风险管理、科学合理、动态调整的要求进行，做到守牢安全底线、提高行政检查质效。

第四条（重点监管事项）

检查事项符合下列情形之一的，列入重点监管事项清单：

（一）直接涉及公共安全的；

- (二) 直接涉及人民群众生命健康的;
- (三) 其他特殊行业、重点领域的高风险事项。

第五条 (“无事不扰”检查事项)

重点监管事项之外的检查事项,符合下列情形之一的,可以列入“无事不扰”检查事项清单:

- (一) 近三年内被行政检查的结果为问题发现率低的;
- (二) 近三年内被投诉举报数量少的;
- (三) 检查事项所对应的违法行为危害后果轻微,风险较低的;
- (四) 没有线索难以发现违法行为的;
- (五) 通过非现场检查可以实现监管目的的;
- (六) 本市市场监管部门相对集中行使行政处罚权相关的检查事项。

第六条 (随机抽查事项)

重点监管事项、“无事不扰”检查事项之外的检查事项,列入随机抽查事项清单。

第七条 (分类结果应用要求)

本市市场监管部门针对不同检查事项分别落实不同方式的监管要求:

- (一) 对重点监管事项,依法实行全链条、全覆盖、全过程重点监管;
- (二) 对“无事不扰”检查事项,除了上级部署、收到违法线索和法律法规规章有明确规定之外,原则上不主动开展现场检查;
- (三) 对随机抽查事项,每年度按照一定比例实施“双随机、一公开”抽查。

第八条 (分类工作要求)

市局各业务处室根据职责梳理检查事项、检查情形、检查要点、法律依据等,确定检查事项的分类意见,并根据法律法规规章的修改情况和工作实践要求,进行动态调整。

第九条 (分类清单)

市局规范涉企行政检查工作专班汇总检查事项分类意见,形成检查事项分类清单。

第十条 (标签化管理)

对检查事项分类结果通过信息化、数字化等技术手段实施标签化管理,应用

于本市市场监管部门各类业务系统。

第十一条（跟踪评估）

市局建立检查事项分类定期跟踪评估机制。市局各业务处室对评估中发现需要调整检查事项分类标准或者分类意见的，及时将评估意见和建议通报市局规范涉企行政检查专班。

第十二条（检查情形分类）

同一检查事项细分为多个检查情形的，参照本办法第三条至第十一条的规定进行分类和管理，不再对检查事项进行分类。

第十三条（施行日期）

本办法自印发之日起施行。

二、政策资讯

《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》有关问题解答

各省、自治区、直辖市人民政府办公厅，新疆生产建设兵团办公厅，国务院各有关部门、直属机构办公厅（秘书局、办公室、综合司）：

为贯彻落实党中央、国务院关于进一步规范涉企执法的决策部署，根据《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》（以下简称《意见》）关于“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”的要求，针对前期执行中各地区、各部门反映的问题，司法部研究起草了《〈国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见〉有关问题解答》。现印发你们，请结合实际，进一步做好严格规范涉企行政检查工作。执行《意见》中的问题，请及时反馈我们。

司法部办公厅

2025年4月18日

一、关于总体要求

1. 行政检查的定义及类型？

答：《意见》规定的行政检查是指行政执法主体为履行行政管理职责，对企业遵守法律、法规、规章和执行有关行政决定、命令的情况进行巡查、核验的活动，是行政许可、行政处罚、行政强制、行政备案、行政征收征用、行政给付等行政行为的过程性行为，对行政机关了解法律制度实施情况、有效实施行政管理具有重要作用。

《意见》规定了日常检查、个案检查和专项检查。日常检查是行政执法主体依据法律规范的要求，对不特定检查对象或者不特定事项实施的检查。个案检查是根据投诉举报、转办交办、数据监测、企业申请等实施的检查，实际是有线索可查的检查。专项检查是针对某一地区、领域的突出问题，履行批准、备案、公布程序，部署本地区或者本系统行政执法主体实施的检查。行政执法

【来源】中华人民共和国司法部官网
https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/jgsz/jgszjgtj/jgtjbgt/bgttjxw/202504/t20250423_517929.html

主体基于隶属关系对所属企业进行的督促检查，以及基于国有资产监督管理关系对所监管企业进行的督促检查，不是行政检查。

2. 如何理解“涉企”？

答：根据民法典第七十六条、第七十八条、第八十七条等规定，企业包括有限责任公司、股份有限公司、个人独资企业和其他企业等；不包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。同时，根据《意见》“坚决遏制乱检查”“进一步优化营商环境”的精神，对个体工商户、个人合伙、农民专业合作社等经营主体的行政检查参照《意见》规定严格规范。

二、关于明确行政检查主体

3. 《意见》要求“行政检查主体资格要依法确认并向社会公布”。国务院有关主管部门的主体资格如何向社会公布？

答：具有行政执法权的国务院有关主管部门，其行政检查主体是指该部门本身。参照《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》关于由国务院有关主管部门“制定本部门本系统的行政裁量权基准”等要求，国务院有关主管部门的行政检查主体资格由国务院有关主管部门自行确认并公布。

4. 行政检查主体资格与行政执法主体资格是什么关系？受委托组织是否具有行政检查主体资格？

答：行政执法主体资格包含行政检查主体资格。行政执法机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织具有行政检查主体资格；受委托组织不具有行政检查主体资格，经合法委托后实施行政检查的，要以委托主体的名义实施。委托书要载明委托的依据、具体事项、权限、期限等内容，主动向社会公布。受委托组织和委托书可一并公示在行政检查主体资格页面。

三、关于清理并公布行政检查事项

5. 公布行政检查事项的责任主体是谁？

答：根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》等规定，地方各级政府及其工作部门依法依规公布本地区行政检查事项，各省（区、市）政府要加强统筹把关。国务院有关主管部门公布部本级的行政检查事项；实行垂直管理的，以及实行双重领导并以

上级部门领导为主的，由国务院有关主管部门公布本领域的行政检查事项。

6. 如何公布行政检查事项？

答：可以采用清单列举和文字说明相结合方式分类公布，也可以采用其他方式公布。法律规范对行政检查事项作出明确具体规定的，要逐一公布。法律规范仅作出“监督检查”等原则规定的，不做重复性工作，可在已经公示的行政处罚、行政许可等执法事项清单上备注文字说明（如“上述行政执法事项包含相应的行政检查事项”等），直接将已经公示的清单链接至全国行政执法监督信息系统“涉企行政检查公示专栏”。

7. 行政检查的法定依据包括哪些法律规范？

答：《意见》提到的“法定依据”针对的是设定依据，限于法律、法规、规章以及国务院决定、命令，且只能在各自的立法权限内设定行政检查。行政规范性文件不得设定行政检查。

8. 如何判断“没有实际成效”？

答：根据《国务院办公厅关于印发〈提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）〉的通知》等要求，“没有实际成效”既可以指“虽有法定依据但近五年未发生的、极少发生且没有实施必要的、交叉重复的”，也可以指虽然经常发生但实际处于空转状态、不适应经济社会发展需要、不利于优化营商环境、可采取其他方式进行规范或者管理的行政检查事项。

9. 如何清理行政检查事项？

答：行政检查事项要由制定主体按照法定程序取消、调整或者暂时停止适用实施。非制定主体需提出拟取消、调整或者暂时停止适用的建议。

四、关于合理确定行政检查方式

10. 什么是“综合查一次”？

答：“综合查一次”的实质是联合检查，核心是减少现场检查频次，即跨部门、跨领域、跨层级等多个行政执法主体，在同一时间对同一检查对象进行的联合检查。同时，要精简现场检查人员，避免因部门过多或者检查人员过多增加检查对象不合理的负担。《优化营商环境条例》第五十四条第二款规定：“针对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合抽查范围。”同一行政执法主体内部不同内设机构实施检查的，要根据《意

见》，能合并的合并，尽量减少检查频次。

11. 什么是简单事项“一表通查”？

答：简单事项“一表通查”的核心是减少现场检查人数，即根据“综合监管一件事”等改革要求，梳理归并检查事项，并形成一张综合检查表单，如“餐饮监管一件事表单”等，明确一致的检查标准，做到一表覆盖，由一个或者多个部门的一组检查人员完成检查。

12. 年度检查频次上限的公布主体是谁？

答：根据《意见》，2025年6月底前，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。省（区、市）有关主管部门依法依规公布本地区的年度检查频次上限，但设区的市、自治州设定的行政检查事项，由其有关主管部门公布本地区的频次上限。国务院有关主管部门公布部本级的年度检查频次上限，条件成熟的，也可以公布本领域的频次上限；实行垂直管理的，以及实行双重领导并以上级部门领导为主的，由国务院有关主管部门公布本领域的年度检查频次上限。国务院有关主管部门要加强对本系统的指导。

13. 确定年度检查频次上限，是否包括根据专项检查计划实施的检查频次？

答：包括根据本级部署的专项检查计划实施的检查频次，不包括根据上级主管部门部署的专项检查计划实施的检查频次。《意见》要求，有关主管部门要公布同一行政机关对同一企业实施的年度检查频次上限，并未排除专项检查。

14. 《意见》规定检查频次列入行政执法统计年报，是指该行政执法主体同一年度针对不同企业检查的总次数，还是指同一年度针对同一企业检查的最高频次？

答：都包括。这有利于企业和社会更好地知晓行政执法主体检查频次情况，接受企业和社会监督，最大限度减少检查频次。《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》规定：“建立行政执法统计年报制度，地方各级行政执法机关应当于每年1月31日前公开本机关上年度行政执法总体情况有关数据，并报本级人民政府和上级主管部门。”

15. 《意见》要求建立分级分类检查制度，如何贯彻落实？

答：根据《意见》，分级分类检查的宗旨是推行精准检查，提升检查效能，减轻企业负担。结合现行法律规定以及行政执法实践，分级分类包括但不限于各层级行政执法主体、不同行业领域的生产经营特点和违法风险程度、不同地区的经济社会发展水平、不同企业的规模和守法依规情况等。

五、关于严格行政检查标准

16. 什么是行政检查标准？

答：行政检查标准是指行政机关在对企业进行检查时所遵循的规范性要求和具体操作准则，包括裁量基准、技术标准、检查要点、工作指引、操作指南、是否合法依规的具体要求等。同时，也是企业合法依规的指南，目的是保证行政执法人员、企业甚至社会公众都能据此明确是否违法以及相应法律后果，不需要再补充其他解释、说明等。

17. 检查标准与检查依据的区别？

答：《意见》中的“检查依据”，主要是指授权开展行政检查的法定依据，解决检查权力来源问题；“检查标准”主要是指检查时要遵循的规范性要求和操作准则，解决怎么检查的问题。

18. 如何公布行政检查标准，公布时需要注意什么？

答：根据《意见》，2025年6月底前，国务院有关主管部门要自行梳理公布现有的行政检查标准，并将公布的信息及时链接至全国行政执法监督信息系统“涉企行政检查公示专栏”。在公布检查标准时，要解决检查标准过高或者标准不一致等问题。

六、关于行政检查程序

19. 根据投诉举报、转办交办、应企业申请等实施行政检查的事项，是否需要制定检查方案并报行政执法主体负责人批准？

答：需要。这有利于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。所有以行政执法主体名义实施的行政检查，都需要在检查前报请行政执法主体负责人批准。情况紧急、需要当场实施的，要及时报告并补办手续。

20. 国务院有关主管部门实施行政检查是否需要推行“扫码入企”？司法部

是否建立相应的信息系统？

答：需要。根据《意见》，国务院有关主管部门实施行政检查要推行“扫码入企”。目前，司法部正在开发的全国行政执法监督信息系统融执法与监督于一体。正式上线后，可以提供给国务院有关主管部门使用。

“扫码入企”可以参考地方的经验做法，目前部分地方已经借助使用行政行为码（通过行政执法系统生成，为每个检查行为赋码，适用于从检查到处罚、强制等行政行为的全部环节）和电子行政执法证码（通过电子行政执法证，为每个行政执法人员赋码，适用于行政执法人员的全部行为），实现检查频次监督、评价反馈等功能。

21. 观摩、督导、考察、服务等行为是否也要“扫码入企”？

答：需要。《意见》要求，严禁变相检查，不得以观摩、督导、考察等名义行检查之实。一些入企普法、法治体检服务，能扫码的要扫码，不能扫码的也要通过其他形式做好入企记录。

七、关于严格控制专项检查

22. 国务院有关主管部门的专项检查计划是否要报国务院批准？

答：需要。《意见》要求，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。据此，无论是否实行垂直管理，国务院有关主管部门部署的专项检查（可表现为专项行动、专项排查、专项整治等形式）都需要事先拟定检查计划，报国务院批准，并报司法部备案。备案时，需要向司法部报送专项检查计划及其说明。地方执行上级部署的专项检查，不用再重复报批和备案。

23. 《意见》要求，专项检查计划要按照规定备案，向哪个部门备案？

答：原则上向本级司法行政部门备案。《意见》要求，司法部作为国务院行政执法监督机构，要加强对各地区、各部门贯彻落实《意见》的综合协调和指导监督，跟踪工作进展。制定部门要依法公布专项检查计划，并将公布的信息及时链接至全国行政执法监督信息系统“涉企行政检查公示专栏”。

24. 部署专项检查的原则？专项检查计划包含哪些内容？

答：部署专项检查必须合法必要，严格控制事项范围、参加人数、检查内

容和检查时限等。检查计划要包含检查依据、主体、对象、时间、地域、事项、方式等内容，坚决杜绝重复、拆分、多头、轮番、长时间开展专项检查。

八、关于压实规范管理责任

25. 行政执法监督机关是指哪些主体？

答：行政执法监督机关是指履行行政执法监督职责的县级以上人民政府及其部门。行政执法监督机构是指承担人民政府及其部门行政执法监督职责的机构。

司法部 工业和信息化部负责人就

《保障中小企业款项支付条例》修订答记者问

2025年3月17日，国务院总理李强签署第802号国务院令，公布修订后的《保障中小企业款项支付条例》（以下简称《条例》），自2025年6月1日起施行。日前，司法部、工业和信息化部负责人就《条例》有关问题回答了记者提问。

问：请简要介绍一下《条例》的修订背景。

答：党中央、国务院高度重视解决拖欠企业账款问题。习近平总书记在前不久召开的民营企业座谈会上强调，要着力解决拖欠民营企业账款问题。党的二十届三中全会明确指出，健全拖欠企业账款清偿法律法规体系。现行《条例》自2020年9月1日实施以来，对依法保障中小企业款项支付、切实维护中小企业合法权益发挥了重要作用。近年来，受国内外复杂形势影响，中小企业应收账款规模增长、账期拉长，“连环欠”现象较为突出，《条例》实施也面临一些问题需要解决：一是工作机制不健全，部门职责不够明确，监督管理措施不够完善；二是相关主体的支付责任不够具体，保障措施不够有力；三是有些制度措施比较原则，法律责任不够健全。因此，有必要对现行《条例》作出修订。

问：修订《条例》的总体思路是什么？

答：本次《条例》修订坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在总体思路主要遵循以下几点：一是坚持党的领导，坚持和落实“两个毫不动摇”。二是坚持问题导向，聚焦解决拖欠企业账款面临的堵点难点问题，并将行之有效的经验做法上升为法规制度。三是坚持防治结合，强化机关、事业单位和大型企业款项支付责任，完善保障支付各项措施，加大预防和治理拖欠力度。四是坚持系统观念，统筹好政府和市场、活力和秩序的关系，尊重交易主体意思自治，依法依规加大政府监管力度，并与相关法律、行政法规做好衔接，形成制度合力。

【来源】中华人民共和国司法部官网
https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrjdhy/202503/t20250324_516281.html

问：为加强保障中小企业款项支付，《条例》确立了哪些工作原则和体制机制？

答：一是增加规定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。二是明确国家和地方层面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、市场监督管理等部门的工作职责。三是强调省、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。四是增加规定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，加大对拖欠中小企业款项的清理力度。

问：《条例》在规范支付行为、强化支付责任方面有哪些新规定？

答：《条例》设“款项支付规定”专章，主要从三个方面作了修订：一是进一步明确付款期限。明确对机关、事业单位和大型企业的款项支付期限要求，特别是规定大型企业应当自货物、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。二是进一步完善非现金支付方式。明确规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。三是明确对无争议款项的付款义务。增加规定机关、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。

问：《条例》在强化各级政府部门监督管理措施方面是如何规定的？

答：《条例》设“监督管理”专章，推动建立相关制度，主要作了以下修订：一是明确定期工作汇报制度。增加规定县级以上地方人民政府部门应当每年定期向本级人民政府，事业单位、国有大型企业向其主管部门或者监管部门报告逾期尚未支付中小企业款项情况，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。二是建立约谈通报制度。明

确对保障中小企业款项支付工作政策落实不到位、工作推进不力、严重拖欠中小企业款项等情形，有关部门可以采取函询约谈、督办通报等措施。三是进一步细化限制措施。明确拖欠中小企业款项情节严重或者造成严重不良社会影响的，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。

问：《条例》对投诉处理机制作了哪些修改完善？

答：投诉处理机制是保障中小企业款项支付的一项重要举措，《条例》主要从三个方面作了修改完善：一是明确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。二是明确相关时限，受理投诉部门应当自正式受理之日起10个工作日内，按程序将投诉转交处理投诉部门；处理投诉部门应当在30日内将处理结果书面反馈投诉人，情况复杂或者有其他特殊原因的，处理期限最长不得超过90日。三是明确受理投诉部门、处理投诉部门、投诉人、被投诉人等各主体的权利义务。

问：《条例》在强化实施保障方面还有哪些新规定？

答：一是强化法律责任。《条例》设“法律责任”专章，明确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；对机关、事业单位和大型企业及其工作人员的恐吓、打击报复和其他违法行为，补充完善了相关法律责任。二是加强行业自律。要求有关行业协会商会应当加强行业自律管理，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；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。三是增加金融支持力度。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。

最高人民法院关于坚持严格公正司法规范涉企案件审判执行工作的通知

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；本院各单位，驻院纪检监察组：

为深入贯彻习近平经济思想和习近平法治思想，全面贯彻落实中央经济工作会议、中央政法工作会议部署，认真落实党中央开展规范涉企执法专项行动决策部署，充分发挥人民法院职能作用，规范涉企案件审判执行工作，积极促进法治化营商环境建设，以严格公正司法服务保障高质量发展，结合人民法院审判执行工作实际，现就有关问题通知如下。

1. 坚持和落实“两个毫不动摇”，做实依法平等保护。依法平等保护各种所有制企业产权和自主经营权，做到合法权益依法平等保护、违法犯罪依法追究。坚持各种所有制经济权利平等、机会平等、规则平等，对各类产权主体的诉讼地位和法律适用一视同仁，依法平等保护各种所有制经济产权，对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为一律依法惩治。对于涉企案件，要在严格依法审判基础上，综合考虑案件具体情况，从有利于高质量发展的角度出发，依法作出恰当处理。

2. 严格区分经济纠纷与刑事犯罪，坚决防止把经济纠纷当作犯罪处理。坚持法律面前人人平等、罪刑法定、疑罪从无等法律原则，严格区分合同纠纷与合同诈骗、合法融资与非法集资、参与兼并重组与恶意侵占国有资产、正当经营与违法犯罪等的界限，严格把握刑事犯罪的认定标准，坚决防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷，有效防范违规异地执法、趋利性执法司法。对在生产、经营、融资等活动中的经济行为，虽属违法违规，但不构成犯罪的，依法宣告无罪，或者建议检察机关撤回起诉。对于涉企新类型案件，应当依法审慎处理，必要时由上级人民法院依法提级管辖。强化涉企产权刑事案件申诉、再审工作，健全有效防范、依法甄别纠正涉企冤错案件机制。

3. 规范涉企案件立案和管辖工作，防止和纠正执法司法中的地方保护主

义。落实立案登记制不动摇，依法保障当事人诉权，坚决杜绝拖延立案、违规不立案、限制立案、选择性立案等问题。坚持法定管辖为原则、移送管辖和指定管辖为例外，严禁受地方保护主义影响或者出于趋利性目的，对涉企案件扩张管辖、人为制造异地管辖，以涉嫌刑事犯罪为由对依法应当立案的涉企民事案件不予立案或者驳回起诉。当事人提出管辖异议，或者下级法院提请指定管辖的，有关法院应当严格审查、依法处理，从源头上防止违规异地执法、趋利性执法司法。

4. 依法规范适用查封、扣押、冻结措施和失信惩戒措施，最大限度降低对企业正常生产经营活动的影响。严禁超权限、超范围、超标的、超时限采取查封、扣押、冻结措施。严格区分违法所得与合法财产、涉案人员个人财产与企业财产等，对与案件无关的财物，不得查封、扣押、冻结。善用“活封活扣”措施，对于能“活封”的财产，尽量不进行“死封”，使查封财产能够物尽其用。精准适用失信惩戒措施，严格区分“失信”与“失能”。及时核查清理失信信息，依法依规做好信用修复，让符合信用修复条件的企业重返市场、创新创业。

5. 坚持和发展新时代“枫桥经验”，做实定分止争。把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，善于运用“总对总”多元解纷机制公正高效化解涉企民事纠纷。严格规范涉企民事案件的立案与调解工作，充分释明先行调解的优势，引导尽可能通过先行调解及时化解矛盾纠纷，努力实现案结事了政通人和。对调解不成的，依法及时予以审理裁判，坚决杜绝强制调解、久调不决、以调压判等违反调解自愿原则情况的发生。

6. 公正审理涉企民事案件，促进各类经营主体公平参与市场竞争。严格执行《最高人民法院关于大型企业中小企业约定以第三方支付款项为付款前提条款效力问题的批复》，防止大型企业凭借优势地位“以大欺小”，保障中小企业公平参与市场竞争。加强反垄断和反不正当竞争司法，依法制裁垄断协议、滥用市场支配地位等垄断行为，依法惩治对企业和企业家进行敲诈勒索、造谣抹黑、恶意诋毁商业信誉、商品声誉等行为，保障企业公平参与市场竞争，依法维护企业合法权益。

7. 公正审理涉企行政案件，促推行政机关严格规范公正文明执法。加大对

涉企市场准入、行政许可、行政处罚、行政强制和行政赔偿等重点领域行政案件的司法审查力度，坚决纠治乱收费、乱罚款、乱检查和乱查封现象，坚决依法追究行政不作为、乱作为的法律责任。贯彻落实比例原则、正当程序原则、信赖保护原则等基本原则，切实纠正小过重罚、重责轻罚、以罚代管、以罚代刑等问题。统一法律适用标准和裁判尺度，通过依法审理行政公益诉讼案件、提出司法建议等方式，促进规范涉企行政执法裁量权行使，推动跨区域执法标准衔接。

8. 强化民、行、刑程序衔接，确保案件办理效果。落实刑事犯罪线索移送工作要求，对于涉企民事、行政案件，经审查认为涉嫌构成犯罪的，应当及时将犯罪线索移送有关机关处理。对于涉企民事案件无需以刑事案件裁判结果为依据的，不得以刑事案件正在侦查或者尚未审结为由拖延民事诉讼。对于涉企刑事案件，经审查认为依法不应作为犯罪处理的，依法宣告无罪，或者建议检察机关撤回起诉。对于未被追究刑事责任的行为人，依法应当给予行政处罚、政务处分或者其他处分的，移送有关主管机关处理。

9. 严格规范涉案财物追缴处置，依法维护企业产权。对于被告单位的合法财产以及与犯罪活动无关的财产及其孳息，符合返还条件的，应当及时返还。涉案财物已被用于清偿合法债务、转让或者设置其他权利负担，善意案外人通过正常的市场交易、支付合理对价，并实际取得相应权利的，不得追缴或者没收。对于通过违法犯罪活动聚敛、获取的财产形成的投资权益，应当对该投资权益依法进行处置，不得直接追缴投入的财产。案外人对查封、扣押、冻结的财物及其孳息提出权属异议的，人民法院应当听取意见，必要时可以通知案外人出庭，依法作出妥当处理。

10. 精准识别、分类施策，坚持积极拯救和及时出清并举。服务党和国家工作大局，坚持市场化、法治化原则，积极与政府有关部门联动，依法适用破产重整、和解程序，充分发挥中止执行、停止计息等制度功能，及时保全债务人财产、阻止债务继续膨胀，帮助具有挽救可能和价值的企业恢复生机、重返市场。在破产程序中探索推动一体解决企业家为企业债务提供担保问题，有效化解企业债务链条。依法有序出清僵尸企业，释放、盘活市场要素资源，助力发展新质生产力。

各级人民法院要根据党中央统一部署要求，立足人民法院职能职责，聚焦涉企执法司法突出问题，扎实有序开展专项行动。既要加强与纪检监察机关、公安机关、人民检察院、行政执法机关等的协作配合，强化工作沟通，增强工作合力，协同解决涉企执法突出问题，又要严格履行人民法院法定职责，依法互相制约，依法接受检察机关法律监督，自觉接受社会监督，确保各类涉企案件公正、妥善处理。要充分发挥司法裁判规范、保障、引领的重要功能，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，为推动高质量发展、推进中国式现代化提供更加有力的司法服务和保障。

最高人民法院

2025 年 4 月 16 日

三、实务研究

最高人民法院裁判

王某亮诉中华人民共和国交通运输部不予受理行政复议申请决定案

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

(2024)最高法行申 9232 号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：王某亮。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：中华人民共和国交通运输部。住所地：北京市东城区。

再审申请人王某亮因诉被申请人中华人民共和国交通运输部（以下简称交通运输部）不予受理行政复议申请决定一案，不服北京市高级人民法院

(2024)京行终 4091 号行政裁定，向本院申请再审。本院依法组成合议庭进行了审查，现已审查终结。

王某亮申请再审称，其不服宁夏回族自治区交通运输厅（以下简称宁夏交通运输厅）向邓某某作出的行政处罚决定书，向交通运输部申请复议。交通运输部对宁夏交通运输厅的行为不予查明错误，原审法院认定“交通运输部所作被诉不予受理决定对王某亮权利义务不产生实际影响”错误。请求依法撤销一、二审裁定，依法再审或指令原审法院继续审理本案，并支持其一审诉讼请求。

本院经审查查明，王某亮认为其因举报单位渎职遭宁夏交通运输厅违法对待，自 2008 年起即开始以不同行政机关为被告提起民事、行政诉讼，并长期信访。据不完全统计，王某亮以交通运输部为被告提起行政诉讼 26 次，以中华人民共和国司法部为被告提起行政诉讼 6 次，以国家信访局为被告提起行政诉讼 5 次，以宁夏回族自治区人民政府为被告提起行政诉讼 31 次，案由主要为政府信息公开、行政复议、不履行职责等，信访 30 次。王某亮申请复议、提起诉

【来源】最高人民法院行政审判庭微信公众号“行政执法与行政审判”
<https://mp.weixin.qq.com/s/LUrOpVueW-ALxX4CkHvkPw>

讼、进行信访的理由和请求包括但不限于“王某亮办理邓某某擅自挖掘公路有关案件后被违法开除出执法队伍”、“确认宁夏交通运输厅不让王某亮进入违法，责令宁夏交通运输厅改掉躺平习气”、“责令宁夏交通运输厅遵规守纪”等。另查明，王某亮曾因信访活动中的违法犯罪行为2次被判处寻衅滋事罪，6次被行政拘留。已生效的（2018）宁04刑终18号刑事裁定书认定，“王某亮因劳动争议纠纷，在诉讼程序终结后，违反《国家信访条例》，为发泄诉求未满足的情绪，在特殊时期、重大节日期间长期多次非法上访，被当地公安机关多次治安处罚和训诫，且以配合政府维稳为由强拿硬要钱财，情节严重”。

本院经审查认为，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第六十九条第一款第八项规定，行政行为对其合法权益明显不产生实际影响的，已经立案的，应当裁定驳回起诉。《中华人民共和国行政复议法》（2023年修订）（以下简称《行政复议法》）第二十五条规定了国务院部门管辖行政复议案件的范围，王某亮不服宁夏交通运输厅作出的行政处罚决定书，不属于交通运输部的管辖范围。故交通运输部作出被诉复议决定对王某亮的权利义务不产生实际影响，一、二审法院分别裁定驳回起诉、上诉并无不当。

经检索与王某亮相关联的一系列行政复议、行政诉讼案件，可知王某亮实质是不满有关单位对其辞退决定，其一再选择不同的事由，提出答复、信息公开、监督、信访等申请，继而就有关人民政府和其他行政机关对这些申请的答复或不予答复行为，申请行政复议并提起行政诉讼。上述一系列诉求明显不属于行政复议受理范围，也不属于行政诉讼受案范围。对此，行政复议机关法律文书、人民法院生效裁判均多次、反复释明，而王某亮在完全知晓的情况下，仍然反复、大量申请行政复议并提起行政诉讼，滋扰行政机关，扰乱诉讼秩序，不具有此类行政复议、诉讼所值得保护的合法的、现实的利益，属于典型的滥诉权。

行政复议资源与司法资源有限且宝贵，对极少数故意甚至恶意耗费行政与司法资源的行为，可以视情采取以下方式进行规制：对于行政复议申请存在申请人明显不具备主体资格、申请复议事项明显不属于受理范围、复议被申请人明显不具备被申请人资格、实质上违反一级复议制等情形的，行政复议机关

可以书面告知申请人其复议申请不成立，也可以退回复议申请、口头释明后作存档处理，而无需作出不予受理复议申请决定，且无需交待诉权。《行政复议法》第三十条第二款规定，对不符合前款规定的行政复议申请，行政复议机关应当在审查期限内决定不予受理并说明理由。通常，针对不符合《行政复议法》有关规定的行政复议申请，行政复议机关以不予受理决定书形式作出处理，并交待诉权与起诉期限。但是，该条款的规定是为了保障申请人的知情权，而非为滥用权利者提供程序便利。行政复议机关对恶意耗费资源的行政复议申请，适用简化程序处理，既符合《行政复议法》第一条“监督和保障行政机关依法行使职权”的立法宗旨，也符合第八条“提高工作效率”的要求。对于当事人滥用诉权、恶意诉讼的，人民法院可以迳行裁定不予立案，也可以不予登记立案、退回诉状并记录在册。根据《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第十条第一项的规定，人民法院对违法起诉或者不符合法律规定的起诉、自诉不予登记立案。据此，立案登记制并不等同于人民法院对公民、法人或者其他组织的任何起诉都必须登记立案。对于主观上具有滥诉故意、客观上缺乏合理诉讼利益，当场能够判定明显不符合法定起诉条件的诉讼，人民法院依法可以不予登记立案，并可根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十五条之规定，退回诉状并记录在册。故对当事人提起的滥用诉讼权利之诉讼，人民法院应当退回诉状并记录在册。此外，根据《最高人民法院关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》（法发〔2016〕21号）第二十二条规定，当事人存在滥用诉讼权利、拖延承担诉讼义务等明显不当行为，造成诉讼对方或第三人直接损失的，人民法院可以根据具体情况对无过错方依法提出的赔偿合理的律师费用等正当要求予以支持。

本案中，再审申请人王某亮涉及本案争议的复议、诉讼已明显超出正常维权范围，为避免进一步浪费行政与司法资源，今后对于王某亮另行提起的涉及本案相关争议的行政诉讼，人民法院在登记立案前应当依法严格审查；对明显滥用诉权的，退回诉状并记录在册；无理缠讼，造成诉讼对方或第三人直接损失的，可以根据具体情况对无过错方依法提出的赔偿合理的律师费用等正当要求予以支持。

综上，王某亮的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形。依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十六条第二款规定，裁定如下：

驳回王某亮的再审申请。

审 判 长 耿宝建

审 判 员 韩锦霞

审 判 员 纪红玲

二〇二五年三月十四日

法官助理 王雨晴

书 记 员 余艺苑

最高人民法院“行政审判讲堂”2025年第三期答疑实录

2025年3月31日，最高人民法院举办2025年第三期“行政审判讲堂”（总第十三期），在答疑环节，针对通过法答网提出的五个疑难复杂问题，受最高人民法院行政审判庭委派，一级高级法官刘涛审判长进行了现场答疑。

问题1：补偿主体作出安置补偿决定后，因其他行政机关的违法强拆行为引发的行政赔偿案件中，对未提起诉讼的安置补偿决定，是否可以一并审查处理？（提问人：山东省青岛市中级人民法院行政庭李国宁）

答疑意见：

为加强行政赔偿案件中对当事人实质诉求的审查、回应，依法作出有利于实质性化解行政争议的裁判，《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》（以下简称《指导意见》）第5条第2款、第14条第2项规定，对原告同时针对同一行政机关或者不同行政机关作出的两个以上具有关联性的行政行为分别提起诉讼的，人民法院应当逐一认定是否符合法定起诉条件；符合法定起诉条件且合并审理有利于实质化解争议的，可以依法合并审理。在行政赔偿案件中能够一并解决补偿问题的，应当一并作出处理。具体把握以下几点：

第一，审理征收实施过程中因违法强拆导致的行政赔偿案件，需同时对相关补偿事项进行审查。根据《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第27条第2款、第32条第3项规定，该类行政赔偿案件认定房屋损失时需查明：被征收人依法应当获得的安置补偿权益以及原告合法损失是否已经通过行政补偿等其他途径获得充分救济。因此，行政赔偿与补偿争议的事实紧密关联，两者不能截然分开。

第二，可以采用追加补偿主体为被告或者第三人参加诉讼的方式，实现对补偿问题的一并处理。在不违反管辖相关规定的情况下，人民法院可以依据《指导意见》上述规定向原告释明是否对补偿决定提起诉讼，原告同意的，可

【来源】最高人民法院行政审判庭微信公众号“行政执法与行政审判”
https://mp.weixin.qq.com/s/p_bLtqwa4LQhkSIPzBwrbQ

追加补偿主体为被告合并审理。原告不同意的，鉴于补偿主体可能同行政赔偿案件处理结果有利害关系，可根据《中华人民共和国行政诉讼法》第29条第1款规定，追加其为第三人参加诉讼。

第三，补偿主体作为第三人参加诉讼的，人民法院可以依据当事人的诉讼请求，视情判决第三人承担补偿责任。在人民法院查明补偿主体作出的安置补偿决定侵害被征收人合法权益的情形下，可向原告释明是否增加诉讼请求，要求补偿主体承担补偿责任。当事人增加的，人民法院可以根据《中华人民共和国行政诉讼法》第29条第2款规定，判决补偿主体承担相应补偿责任。当事人不增加的，人民法院可依据《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第27条第2款规定，判决被告承担相应赔偿责任。

问题2：公安机关以“证据不足、办案期限届满”为由作出终止调查决定，适用《公安机关办理行政案件程序规定》第259条第1款的兜底条款规定是否正确？（提问人：浙江省高级人民法院行政庭严丹华）

答疑意见：

《公安机关办理行政案件程序规定》第259条第1款规定：“经过调查，发现行政案件具有下列情形之一的，经公安派出所、县级公安机关办案部门或者出入境边防检查机关以上负责人批准，终止调查：（一）没有违法事实的；

（二）违法行为已过追究时效的；（三）违法嫌疑人死亡的；（四）其他需要终止调查的情形。”上述问题的实质是，如何理解适用该兜底条款。我们认为，设置兜底条款是为了避免法律的不周延性，以适应社会情势的变迁。适用兜底条款的情形时，应当与同条款中已经明确列举的情形具有相同或相似的价值，在性质、影响程度等方面具有一致性，且符合该条款的立法目的。分析如下：

第一，相同或相似的价值。公安机关办理行政案件查明没有违法事实、违法行为已过追究时效或者违法嫌疑人死亡时，属于无法或者没有必要再针对案件采取任何调查措施，足以产生终局性、不可逆的终止调查效果。而“证据不足、办案期限届满”情形下，公安机关调取新证据或者延长办案期限后即可继续调查处理，不足以导致终止调查的后果。因此，两者体现的价值并不相同或

类似。

第二，性质、影响程度等方面具有一致性。上述法条明确列举的三种情形，均是确定、不可改变的事实，具有客观性，违法嫌疑人（死亡的除外）得以回归正常、稳定的生活状态。而在“证据不足、办案期限届满”情形下，公安机关可通过采取行动予以改变，具有主观性，违法嫌疑人仍处于可能要被追究法律责任的状态。可见，两者在性质和影响程度上并不一致。

第三，符合立法目的。公安机关查实上述三种情形后，客观上已无法或者没有必要追究违法行为的法律责任，故应当终止调查。该规定旨在及时确定行政法律关系，保护无需被追责违法嫌疑人的合法权益；而在“证据不足、办案期限届满”情形下，若终止调查不再追究，则有可能出现因公安机关工作人员主观懈怠而放任违法，无法实现行政管理的目的，背离了立法目的。

问题3：如何理解适用《中华人民共和国行政处罚法》第5条第2款规定的“过罚相当原则”？（提问人：贵州省黔南州中级人民法院行政庭马丹）

答疑意见：

人民法院经审理查明，行政处罚在形式上没有违反法律、法规的强制性规定，结论亦在法定处罚种类、幅度之内，但存在明显不合理、不适当的情形。此时，应结合具体案情，进一步对行政处罚是否违反“过罚相当原则”进行审查，即“是否考虑了应当考虑的因素、是否符合比例原则”，并视情适用恰当的裁判方式。分析如下：

第一，考虑应当考虑的因素。根据《中华人民共和国行政处罚法》第5条第2款、第33条第2款规定，行政机关实施行政处罚应当遵循“过罚相当原则”，行使自由裁量权时需要综合考虑相对人的主观过错程度，违法行为的情节、性质、后果及危害程度等因素。需要注意以下两点：一是对于违反社会公序良俗或者基本安全要求，涉及特殊行业或者重点监管领域的违法行为，一般不以其外在表现形式而应以其性质作为认定过错程度的主要考虑因素。二是查明行政处罚存在未考虑应当考虑因素时，不能当然认定其违反“过罚相当原则”，还需结合案情对是否符合比例原则作进一步审查。

第二，比例原则。《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》第5条规定：“行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。”据此，实施行政处罚应当以达到行政管理的目的和目标为限，处罚内容应当符合“必要”“适当”“最小损害”的要求。比如，行政机关依据《中华人民共和国商标法》第60条第2款规定，采用责令相对人停止侵权行为即可达到保护注册商标专用权以及保障消费者和相关公众利益的行政执法目的，但其未考虑违法行为情节、危害后果等因素，适用高额罚款处罚，则缺乏必要性和适当性。

第三，恰当的裁判方式。行政处罚明显不当的，人民法院可以依据《中华人民共和国行政诉讼法》第70条第6项规定判决撤销或者部分撤销行政行为，并可以判决被告重新作出行政行为（以下简称撤销判决），也可以依据《中华人民共和国行政诉讼法》第77条第1款规定判决变更。需要注意的是，变更判决是对撤销判决的补充，人民法院只有在综合考量相关因素后，确信什么样的行政处罚是适当的情况下，才可适用变更判决。否则，应当适用撤销判决。

问题4：诉讼期间，原告申请停止行政行为执行的，如何理解适用《中华人民共和国行政诉讼法》第56条第1款第2项规定的“行政行为的执行会造成难以弥补的损失”“停止执行不损害国家利益、社会公共利益”？（提问人：新疆阿克苏市人民法院综合审判庭吕涛）

答疑意见：

根据《中华人民共和国行政诉讼法》第56条第1款第2项规定，诉讼期间原则上不停止行政行为的执行。但原告或者利害关系人申请停止执行，同时符合“行政行为的执行会造成难以弥补的损失”“停止执行不损害国家利益、社会公共利益”两个条件时，人民法院应当裁定停止执行。我们认为，理解适用该规定时，应当结合个案证据和审理情况，平衡好私权保护与公益维护的关系，具体把握以下几点：

第一，关于“难以弥补的损失”。作为诉讼不停止执行的例外情形，上述条款对执行行政行为将造成的损失作了较为严格的规定，即要求达到难以弥补

的程度。人民法院应当结合原告在提出停止执行申请时的举证和说明情况，综合考虑停止执行对原告权益保护的紧迫性，不停止执行造成损失的重大性、不可恢复性以及行政行为继续执行的必要性等因素后作出认定。

第二，关于“不损害国家利益、社会公共利益”。在原告就“难以弥补的损失”进行举证和说明后，行政机关可以对停止执行是否有损公益作出说明。人民法院可以从以下三个方面进行审查：一是行政行为的执行有无时间上的迫切要求，迟延履行是否会造成严重后果；二是从行政行为的种类、与社会秩序关联程度等角度考察停止执行是否具有社会危险性；三是行政行为是否仅对原告或者少数人的私权产生重大影响，而对公益影响甚微。

第三，需要注意的是，人民法院裁定停止行政行为的执行，只是行政行为的执行力被暂时停止，如果发生新情况导致停止执行事由消灭的，人民法院可依申请或依职权审查并决定撤销，以保证行政管理目的得以实现。

问题 5：对税务机关出具《已证实虚开通知单》不服提起的诉讼，是否属于行政诉讼受案范围？（提问人：江西省景德镇市中级人民法院行政庭章汝秀）

答疑意见：

根据《税收违法案件发票协查管理办法（试行）》相关规定，《已证实虚开通知单》是查办开票企业税收违法案件的税务机关（以下简称委托方）出于协查的需要，向受票企业所在地税务机关（以下简称受托方）出具的文书。文书内容主要为：“经查证，现将已证实虚开的发票××份、涉案发票金额××元告知你局，请按有关规定处理，并将有关情况及时反馈我局。附相关发票。”委托方出具该文书的主要目的，一是了解和掌握其查办案件的相关情况，二是为受托方提供税收违法案件线索。我们认为，不服税务机关出具《已证实虚开通知单》提起的诉讼，在受托方仅作为税收违法案件线索使用，《已证实虚开通知单》不发生外部效力的情形下，不属于行政诉讼受案范围。如果受托方将其作为作出处理或者处罚决定的主要依据，已发生外部效力的，应当结合权利救济的直接性、经济性等因素，视情决定是否纳入受案范围。

第一，通常情况下，受托方依据《已证实虚开通知单》对受票企业立案后，仍需依据通知单所附的相关发票通过核查账簿、询问等方式收集证据认定虚开发票的事实，并结合是否存在真实交易、是否善意取得发票、是否故意开具发票等事实，依法作出进项税额转出，补缴所得税、滞纳金的处理决定或者偷税的处罚决定，受票企业不服的可依法寻求救济。但是，受托方将《已证实虚开通知单》作为认定虚开发票事实的主要证据，即把该通知单作为行政机关出具的证明文件使用时，人民法院审理受托方作出的处理或处罚决定案件中，径行认定证明文件的合法性而不赋予受票企业救济权，则有可能侵犯其合法权益。

第二，前述情形下，赋予受票企业针对《已证实虚开通知单》的救济权，还需区分情形处理。如果委托方出具通知单后未作出相关处理或者处罚决定的，可针对通知单寻求救济。如果后续作出了相关处理或者处罚决定，通知单作为过程性行为其法律效果被处理或者处罚决定吸收的，一般应当针对处理或者处罚决定寻求救济。但是人民法院审查发现，通知单作为过程性行为具有独立的价值且对当事人权利义务产生重大影响，受票企业针对处理或者处罚决定寻求救济，具有客观障碍或者明显不公平的，亦可赋予其救济权，以切实保障其合法权益。

《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、陈振宇、戴璐蓉、丁勇、
樊华玉、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：刘佳敏、申昱菲、李茉