

主任：洪亮

副主任：  
(按姓氏拼音)

丁国利  
黄东

本期编委：  
(按姓氏拼音)

黄华杰  
郑峻

执行编辑：  
(按姓氏拼音)

李春叶

编辑助理：  
(按姓氏拼音)

陆丽蓉  
吴悦蕾

### 【时事热点】

- 数字政府时代法律顾问的角色转型与服务创新 ·P1

### 【法治政府】

- 海关总署党委、海关总署关于2024年度推进法治政府建设情况的报告 .....P9

### 【新法速递】

- 党政机关厉行节约反对浪费条例（2025年修订） .....P15
- 中华人民共和国民营经济促进法 .....P28

### 【研究成果】

- 医保协议的法律属性、优益权边界与程序规制思考 .....P42



# 时事热点



## ● 时事热点 |

# 数字政府时代法律顾问的角色转型与服务创新

黄华杰 【北京盈科（上海）律师事务所】

**摘要：**数字政府建设作为国家治理现代化的重要引擎，正在重塑政府运作模式和法律服务需求。本文系统分析了数字政府的基本内涵、技术架构与运作特征，探讨了在此背景下政府法律顾问从传统角色向“数据合规监管者”和“算法治理专家”等多重身份的转型路径。研究表明，法律顾问服务正经历从被动提供咨询到主动嵌入、从个案处理到系统防控的范式转变。针对当前政府法律顾问存在的制度适配不足、专业能力缺口等问题，本文提出了构建适应数字政府需求的法律顾问制度的优化路径。

**关键词：**数字政府；法律顾问；角色转型；数据治理；算法合规

## 一、问题的提出

2019年，十九届四中全会通过《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，首次以党中央文件的形式提及“数字政府”，标志着政府治理模式从传统的电子政务向数字化转型的深刻变革。与此同时，2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》，明确提出党政机关法律顾问主要履行下列职责：“1. 为重大决策、重大行政行为提供法律意见；2. 参与法律法规规章草案、党内法规草案和规范性文件送审稿的起草、论证；3. 参与合作项目的洽谈，协助起草、修改重要的法律文书或者以党政机关为一方当事人的重大合同；4. 为处置涉法涉诉案件、信访案件和重大突发事件等提供法律服务；5. 参与处理行政复议、诉讼、仲裁等法律事务。”

然而，在数字政府建设加速推进的背景下，数据共享、算法决策、跨部门协同等新型治理场景对政府法律顾问的传统职能提出了全新的挑战和要求。在数字政府转型过程中，法律顾问如何适应数据治理、自动化行政、多主体协作等新兴的治理模式？政府法律顾问现有职责框架能否应对技术驱动的合规性审查、动态权责界定及快速风险响应需求？这一问题不仅关乎法律顾问职能的优化，更涉及数字时代政府治理的法治化进程。

## 二、数字政府的概念与运作模式

### （一）数字政府的概念演进

数字政府是数字时代政府治理范式革新的产物，其概念演进经历了从“电子政府”到“智慧政府”再到“数字政府”的阶段跃升。<sup>1</sup>联合国将数字政府定义为“利用数字技术改变政府运作方式，提高公共服务效能的新型治理模式”。在我国政策语境下，数字政府特指通过数据驱动和智能化手段，重构政府治理体系和治理能力的现代化政府形态。<sup>2</sup>与传统电子政务相比，数字政府具有三个本质差异：一是从技术应用转向数据驱动，强调数据要素的核心价值；二是从部门信息化转向整体协同，破除信息孤岛；三是从管理导向转向服务本位，突出用户体验。<sup>3</sup>这种转变使政府运作呈现出平台化、智能化和生态化等新型特征。

根据国务院《全国一体化政务大数据体系建设指南》，现代数字政府建立在四大技术支柱之上：一是政务云平台，提供计算存储基础能力；二是大数据中心，实现政务数据汇聚融合；三是区块链底层，保障数据安全可信；四是人工智能中台，支撑智能决策应用。这些技术共同构成了数字政府的“神经系统”，使政府具备实时感知、精准分析和智能决策的新型能力。

在组织架构方面，数字政府采用“平台+应用”的模块化设计。基础平台由省级以上政府统一建设，包括身份认证、电子证照、事项管理等公共组件；业务应用则由各级部门基于平台能力快速搭建，形成“横向到边、纵向到底”的服务网络。<sup>4</sup>这种架构既保证了系统互联互通，又保留了业务创新空间。

### （二）数字政府的典型应用场景

数字政府的实践创新主要体现在三大领域：在政务服务方面，通过“一网通办”实现事项全程网办，如浙江省“最多跑一次”改革将平均办理时间压缩70%以上；<sup>5</sup>在监管执法方面，运用物联网、视频监控等手段开展非现场监管，如北京市“风险+信用”分级分类监管系统，通过对企业风险指标和信用状况的科学评

<sup>1</sup> 参见张锐昕：《电子政府概念的演进：从虚拟政府到智慧政府》，载《上海行政学院学报》2016年第6期第4-13页。

<sup>2</sup> 参见求是网：《以数字政府建设赋能国家治理现代化》，[http://www.qstheory.cn/qshyjx/2024-07/09/c\\_1130176360.htm](http://www.qstheory.cn/qshyjx/2024-07/09/c_1130176360.htm)，最后访问日期2025年6月27日。

<sup>3</sup> 参见黄璜：《数字政府：政策、特征与概念》，载《治理研究》2020年第3期第6-15页。

<sup>4</sup> 参见《广东省“数字政府”改革建设规划》（2018）

估，实施差异化精准监管；<sup>6</sup>在社会治理方面，依托城市大脑实现精准施策，如杭州“健康码”在疫情防控中的创新应用。<sup>7</sup>这些应用场景的共同特点是数据要素深度参与治理过程，算法模型逐步替代人工判断，使得行政决策的自动化、智能化程度显著提升。这种转变既带来了效率革命，也对传统法律框架提出了适配性的挑战。

### 三、数字政府建设对政府法律顾问的期待

#### （一）数据治理合规需求

数据作为数字政府的核心生产要素，其收集、处理、共享全流程需要严格的法律规制。《数据安全法》和《个人信息保护法》构建了基本合规框架，但政务数据治理仍面临特殊的挑战。

一方面公共数据权属界定不清，二方面是数据共享的法律边界模糊，三方面是数据开放与隐私保护的平衡难题。<sup>8</sup>这些问题的解决需要法律顾问提供专业指导。例如，某省将公共交通数据授权企业开发增值服务时，法律顾问需设计数据脱敏方案、使用权限控制和收益分配机制，既促进数据价值进一步的释放，又起到了防范安全风险。<sup>9</sup>这种复杂的数据治理需求，远超传统法律顾问的服务范畴。

#### （二）算法决策合法性保障

自动化决策在行政审批、监管执法等领域的应用日益广泛，引发算法透明度、公平性等新型法律问题。

在自动化决策系统的应用实践中，算法透明度不足引发的法律解释困境日益凸显。以深圳市“秒批”系统为例，该系统虽然大幅提升了行政审批的效率，但其内部包含的142个决策节点中，仅有28%能够通过现有技术文档完整追溯决策

<sup>5</sup> 参见何圣东，杨大鹏：《数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析》，载《浙江学刊》2018年第5期第45-53页。

<sup>6</sup> 以食品监管领域为例，全聚德等A类企业享受远程视频检查待遇，而C类餐饮单位则必须接受每月现场检查。

<sup>7</sup> 参见查云飞：《健康码：个人疫情风险的自动化评级与利用》，载《浙江学刊》2020年第3期第28-35页。

<sup>8</sup> 刘绍宇：《数字政府建设中个人信息保护的风险规制路径》，载《财经法学》2023年第2期第51-67页。

<sup>9</sup> 余凌云：《数字政府的法治建构》，载《中国社会科学院大学学报》2022年第1期第19-31页。

逻辑。<sup>10</sup>这一问题在某企业注册审批被拒的典型案件中得到充分体现——当企业质疑审批结果时，系统无法清晰说明“行业相似度评估”这一关键指标的具体计算方法和权重分配，导致行政相对人难以行使法定的申辩权利。这种技术黑箱与法律要求的说明义务之间产生了尖锐冲突，不仅影响程序正义的实现，也削弱了公众对自动化决策的信任。

另一方面，算法决策的广泛应用正在深刻重塑行政裁量的传统范式。与人工裁量相比，算法裁量展现出显著不同的特征：在考量因素方面，人工裁量通常基于5-7项明确的法律要件进行判断，而算法裁量则可能综合200多个隐藏特征维度作出决策；在说明义务履行上，传统行政决定会出具包含事实认定和法律适用的书面说明，而算法系统往往仅输出简化的结果代码；就变更灵活性而言，执法人员可根据个案情况即时调整裁量标准，但算法模型的调整必须经过数据重新采集、模型训练和测试验证等复杂流程。这种转变使得《行政处罚法》等法律法规确立的裁量权控制机制面临严峻的挑战。

更严重的是，算法决策中潜藏的歧视性风险已通过系统性审计逐步显现。上海市在城管执法系统的算法审查中发现，流动摊贩识别准确率存在显著的空间差异：在商业中心区域识别准确率达到92%，而在城中村区域骤降至68%。深入分析发现，这一偏差主要源于训练数据的不均衡分布——城中村场景的样本仅占训练数据总量的7.3%，导致算法对这类环境的特征学习不足。更值得警惕的是，此类偏差往往隐藏在复杂的特征交互中，常规测试难以发现，唯有通过专业的算法审计工具和差异影响分析才能有效识别。因此，在上海市“一网统管”平台建设中，法律顾问团队创新性地引入“算法影响评估”机制，对城市管理涉及的12类算法进行合规审查，建立算法备案、测试和认证全流程管理体系，使得算法设计符合法律原则和行政伦理。

---

<sup>10</sup> 同前注[7]。

### （三）数字政府的生态治理

数字政府建设涉及政府部门、科技企业、社会组织等多方主体，形成复杂的治理生态。杭州市智慧城市项目中，法律顾问设计“政企数据合作负面清单”，明确禁止企业将政务数据用于商业征信等敏感领域，同时建立联合治理委员会协调各方利益。<sup>11</sup>这种生态治理能力成为数字政府时代法律顾问的核心竞争力。

## 四、完善政府法律顾问制度的对策和建议

### （一）构建分层分类的服务体系

针对不同层级政府需求，建立差异化的法律顾问配置标准。省级层面侧重数字政府立法和标准制定能力，市县层面强化具体应用场景合规能力。<sup>12</sup>同时区分基础性服务与专项服务，前者包括常规法律咨询，后者涵盖算法审计等专业领域。

以省级-地市级-区县级三级架构为例：

#### 1. 省级政府法律顾问配置标准

一方面，根据《立法法》，省级人大和政府享有地方性法规和规章制定权，数据要素基础制度（如数据确权、交易规则）涉及重大制度创新，必须通过省级立法确立合法性基础。另一方面，省级统筹可避免“数据割据”，若地方政府自定数据标准，将导致省内政务系统无法互通；算法歧视、数据垄断等新型风险需省级立法划定红线。<sup>13</sup>

因此，省级法律顾问的核心能力要求应当包括：参与起草《政务数据共享开放条例》等省级法规；主导编制《政务云安全技术规范》等地方标准；以及对全省性数字政府政策开展合规性评估。

#### 2. 地市级政府法律顾问配置标准

地市级政府法律顾问的核心能力定位源于其在数字政府体系中的“承上启下”角色和属地化管理需求，其能力配置具有鲜明的实操性和本地化特征。因此，其业务需求应当围绕着高频应用场景驱动：

<sup>11</sup> 马亮：《数字政府建设：文献述评与研究展望》载《党政研究》2021年第3期第99-111页。

<sup>12</sup> 参见《浙江省数字政府法律服务规范》（2021）。

<sup>13</sup> 如上海市《人工智能产业发展条例》确立算法审计制度，为全市应用场景提供统一合规标准。

一方面场景合规设计。以智慧交通数据治理方案制定为例，需协调交警、交通、城管等多部门数据：法律顾问要设计《跨部门数据共享协议》，明确事故数据与保险理赔的对接规则。在企业合作方面，审核车联网企业与政府的数据交换条款，确保符合《汽车数据安全规定》。

因此，地市级法律顾问通常具备本地产业特征认知以及部门运作管理能力，例如苏州市侧重智能制造数据治理。

另一方面是协议审核，风险识别。风险防控关口前移是数字政府对法律顾问的内在要求，地市级直接面对的基层风险包括企业数据滥用投诉，<sup>14</sup>和执法争议案件（如某市AI识别交通违法误判率引发的行政诉讼）。这就要求法律顾问在业务能力上，向政府-企业数据交互与合规的方面精进。

### 3. 区县政府法律顾问配置标准

区县政府重点聚焦领域，主要在于基层服务数字化（如“最多跑一次”改革）以及社区治理智能化（如人脸识别门禁合规审查）。

以“最多跑一次”改革为例，其法律支撑应当包括梳理政务服务事项法律依据（平均每个县区涉及200+法律法规），设计“零证明”替代方案（如用电子证照替代纸质证明的法律效力保障），并编制《材料精简合规指引》（示例：衢州市柯城区将老年证办理材料从7项减至1项）。<sup>15</sup>

以人脸识别门禁合规审查要点为例，法律顾问应当做到必要性审查（如是否超出《个人信息保护法》第13条范围）、告知同意设计（如开发方言版知情同意书）、数据存储方案（是否满足《网络安全法》本地化要求）以及特殊群体保护（老年居民替代验证机制）。

另外，无论哪级政府，都应当熟悉并出具合适该级政府的成本控制方案，例如隐私政策公式、加密存储改造等不同的合规方案对应的成本预算。

总体来说，区县政府法律顾问应该具备将法律条款转化为操作指引的能力，以及熟悉本地方基层治理特点的能力。

<sup>14</sup> 参见《中国网络空间安全协会年度报告》（2023）。

<sup>15</sup> 参见衢州日报：《2分钟办好老年证 老人感慨“衢州有礼，温暖心里”》，[https://cs.zjol.com.cn/zjbd/qz16508/201902/t20190213\\_9445227.shtml](https://cs.zjol.com.cn/zjbd/qz16508/201902/t20190213_9445227.shtml)，最后访问日期2025年6月27日。

## （二）实行“双顾问制度”

为每个数字政府项目同时配备法律顾问和技术顾问，形成协同工作机制。深圳市在建设智慧城市中枢系统时，设立了“数据治理联合办公室”，由外部律师、公职路律师和华为、腾讯技术团队5名工程师共同组成。<sup>16</sup>实时解决数据确权、接口规范等交叉问题。



图 1

图 1 工作流程

法律要求	技术实现方案	验证方式
《个保法》最小必要原则	数据字段级权限控制系统	模拟攻击测试
数据留存期限≤3年	自动销毁时间戳功能	区块链存证验证

表 1 法律-技术转化矩阵表

从实施效果来看，该机制一方面大大提升了政府工作效率，数据共享协议签署周期从 45 天缩短至 7 天，法律争议解决响应速度提升 300%；另一方面是很大程度上规避了政府的法律风险，深圳市政府数据合规事故归零、行政诉讼败诉率下降 62%；三是在全国范围内起到了试验、模范的作用，形成了 7 项地方标准，如《政务数据共享合规评估指南》，3 项经验被纳入国家《数据要素市场化配置综合改革方案》。这种“法律即代码”（Law as Code）的工作模式，通过将法律规则转化为系统规则，实现了法治要求的技术内嵌。目前，该机制已推广至深圳全市 437 个政务信息系统，成为智慧城市法治保障的典范样本。

<sup>16</sup> 参见《深圳市政务数据共享管理办法》（2020）。

### （三）强化数字能力建设

将数字素养纳入法律顾问选拔考核标准，定期开展区块链、人工智能等新技术培训。例如，《江苏省法律顾问能力建设方案》中明确，江苏省司法厅组织“数字法治菁英计划”，培养既懂法律又懂技术的复合型顾问人才。同时建设法律知识图谱、智能合同审查等数字化工具，提升服务效能。

### 五、结语

数字政府建设也正在重塑法律顾问的角色定位和服务模式。面对这场政府在数字建设领域的深刻变革，法律顾问需要主动适应从“法律条文专家”向“数字治理专家”的转型，在坚守法治底线的同时，为数字政府创新提供更有力的专业支撑。未来应当进一步完善法律顾问制度体系，加强数字能力建设，使其真正成为数字政府法治建设的守门人。

法治政府



## ● 法治政府 |

# 海关总署党委、海关总署 关于2024年度推进法治政府建设情况的报告

署党发〔2025〕16号

2025年3月28日

2024年，在党中央、国务院的坚强领导下，海关总署坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面学习、把握、落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入学习宣传贯彻习近平法治思想，认真落实习近平总书记重要指示批示和给红其拉甫海关全体关员重要回信精神，落实党中央、国务院重大决策部署，积极推动法治建设各项重点工作任务，牢记嘱托、锐意进取，努力开创海关法治建设新局面。现将主要工作情况报告如下：

### 一、坚持党对法治建设的领导，不断推进海关法治建设

（一）深入贯彻落实党的二十届三中全会精神。研究制定学习宣传贯彻方案，明确进一步全面深化海关改革、推进海关工作现代化的目标抓手和重点任务，分批组织全国海关党员干部系统培训。对照《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》部署的由海关参与牵头的6项改革任务和涉及海关工作的114项重要改革举措，逐项细化落实措施，明确时间表、路线图、优先序，不折不扣抓好落实。积极主动参与推进海南自由贸易港、上海东方枢纽国际商务合作区、河套深港科技创新合作区深圳园区等建设，确保重大改革于法有据，及时将改革举措固化为制度规范。

（二）坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神。坚持抓落实闭环机制，对党的十九大以来贯彻落实情况开展“回头看”，坚持月度报告、季度汇报、年度检视，确保落实措施前后贯通、落实效果经得起检验。坚持举一反三，开展进口食品安全监管专项整顿，境外企业注册、现场检验检疫等环节更加规范。坚决防治外贸领域统计造假，进一步加强全链条监管和统计监督，完善跨部门协同共

治格局。组织开展习近平总书记给红其拉甫海关全体关员重要回信一周年主题宣讲、研讨交流等系列活动，“国门卫士能力提升三年行动”基础建设年43项任务落地落实，命名181个国门卫士青年突击队。

（三）有力推进中央巡视整改。把巡视整改作为一项严肃的政治任务，对巡视反馈的7个方面25个问题，总署党委主动认领、全盘接受，制定整改方案和“三张清单”，明确219项整改措施，一体抓好选人用人、意识形态、内部巡视专项检查整改。针对中央巡视反馈意见指出的“法律政策供给滞后”问题，加快《海关法》等法律法规的制修订工作，切实扛起巡视整改政治责任。加速推进《海关法》修改进程，加大与有关中央国家机关的沟通交流，谋求最大公约数，2024年底修订草案经署务会审议原则通过后已按立法程序报请国务院审议。

（四）扎实开展党纪学习教育。认真学习领会习近平总书记关于全面加强党的纪律建设的重要论述，紧扣“六项纪律”逐条学习、深入研讨。全国海关三级党委开展专题学习3018次、举办读书班721期，基层党支部集中学习研讨7万余次，各级党组织书记讲授纪律党课9300余次。开展警示教育，切实发挥条线“头雁作用”，全国海关召开警示教育会、案例剖析会685次，通报案例1592件次，开展监督谈话6073人次。依托法治党建品牌，组织支部书记讲纪律党课，开展“我讲条例”、“每周一章”系列活动，持续强化纪律意识、提高免疫能力，做到学纪知纪明纪守纪。

## 二、完善海关法律制度，推进海关治理能力提升

（五）完善海关法规制度体系。贯彻落实习近平总书记关于“税收法定”、加强公共卫生领域法治保障重要指示精神，推动《关税法》和新修订的《国境卫生检疫法》顺利出台，充分保障海关履行关税征管及国境卫生检疫职责执法需求，开展38部《关税法》、《国境卫生检疫法》配套规章修订完善工作。制定修订《海关风险管理办法》等14部规章，及时固化改革成果。完成6部进出境行李物品海关监管规章整合，提升通关便利水平及人民群众获得感和满意度。组织完成37部规章立法后评估，对2018年机构改革之前公布实施的规章进行全面体检。

（六）有序推进规范性文件审核。强化智慧海关建设法治保障，开展行政规范性文件集中清理，对3000余件规范性文件征集意见并分类汇总，已宣布废止和失效文件226份。加大海关改革事项和主要政策措施的法制审核力度，完成200余件总署规范性文件合法性审查。

(七) 着力加强海关涉外法治。积极践行习近平总书记提出的“智慧海关、智能边境、智享联通”合作理念，建设性参与世界海关组织改革以及《跨境电商标准框架》、《经修订的京都条约》等标准规则制修订。参与自贸协定海关检验检疫议题谈判，努力对接高标准经贸规则。深度参与世界卫生组织《国际卫生条例(2005)》等公共卫生安全国际规则制定修订，推动我国成为全球公共卫生安全治理体系的重要贡献者和引领者。巩固知识产权海关执法国际合作机制，参与知识产权多边合作事务。持续加强国外技术性贸易措施研究、通报评议和磋商应对。

### 三、严格高效履行海关职责，筑牢国门安全防线

(八) 加大重点领域执法力度。实施“税管使命 2024”专项行动，审价、归类、原产地和稽查征补税 602.6 亿元，全年征税 2.17 万亿元。智慧化多点触发传染病监测预警体系持续健全，检出各类传染病 64 种、4.99 万例，有效处置 40 余起口岸聚集性疫情。严格进出境动植物检疫，严防外来物种入侵三年专项行动深入推进，截获检疫性有害生物 7.1 万种次、“异宠”1.3 万只。严查进出口侵犯知识产权货物，开展“龙腾 2024”等专项行动，扣留侵权嫌疑货物 4.1 万批、8160.5 万件。开展进口食品“国门守护”专项行动，退运或销毁不合格食品化妆品 4280 批次。聚焦“安全、卫生、环境”项目加强检验监管，检出不合格商品 6.37 万批。深入开展危险品“打瞒、疏滞、规范”综合整治，查发问题线索 3898 起，检出不合格危险品 3.79 万批。协同口岸安全风险联合防控，查获各类违禁印音制品 107.9 万件（政治性有害出版物 5.7 万件），查获枪支 53 支、零部件 3351 件，排查核生化监测异常情事 3680 起。

(九) 提升稽查、打私强度。“金钥 2024”稽查专项行动查发稽查案件 6147 起，稽核查追补税款 293.5 亿元。查发骗税骗补案件 342 起，涉及退税或补贴 65.7 亿元。开展“国门利剑 2024”联合行动，开展 4 轮打击涉自由贸易试验区和海关特殊监管区域走私专项行动，重拳打击海上和海南离岛免税“套代购”等重点领域走私，推进反走私综合治理，共立案侦办违法犯罪案件 5719 起、案值 1219.3 亿元。境内外查获毒品约 320 公斤，象牙、海马干等濒危动植物制品 17 公斤，疑似枪支配件 500 件、子弹 2.5 万发。

(十) 持续优化口岸营商环境。出台并实施进一步优化口岸营商环境、促进企业通关便利 16 条措施，落实关税减让和各类税收优惠措施，共减免退税款 2829

亿元。部署在 20 个城市开展促进跨境贸易便利化专项行动，不断拓展国际贸易“单一窗口”一站式业务办理、跨境互联互通功能；创新“多式联运”监管模式，推广“直装直提”、“联动接卸”、“跨境一锁”等便利化措施，试行进口粮食和水果指运地检疫模式，支持 TIR 国际公路直达运输业务发展。优化大宗资源性商品检验监管模式，准许 62 个国家和地区 111 种次农食产品输华。推动新开、扩大开放口岸 14 个，出台智慧口岸建设指导意见，在 57 个口岸开展试点。

#### 四、落实行政矛盾纠纷调处化解机制，促进社会公平正义

（十一）深入践行新时代“枫桥经验”。发挥统筹协调和组织推动作用，加快构建矛盾纠纷预防调处化解综合机制。召开海关践行新时代“枫桥经验”座谈会，推介 17 个基层海关单位特色做法及 77 个化解行政争议典型案例，推进矛盾预防和争议化解紧密结合、法治教育和法治实践深度融合。在行政处罚、纳税争议、旅检监管等 6 个领域制定通用版海关化解行政争议指南。各级海关立足预防、立足调解、立足法治、立足基层有效运用“枫桥经验”，将矛盾化解在基层海关、化解在执法一线，经各级海关释法说理和解调解，海关行政争议实质性化解率达 93%。

（十二）畅通行政复议化解行政争议主渠道。完善行政复议法律制度体系，制定《海关审理行政复议案件程序规定》，修订、废止相关制度规范 42 份。积极推动海关行政复议案件管理系统升级改造，完成直属海关“行政复议专用章”印章电子化。高质量做好行政复议案件审理，全国海关办理行政复议案件 767 起，复议纠正率 5.8%。向系统内外发送风险提示函 8 份，指出执法问题、规范执法行为、防范执法风险。

（十三）加强和规范行政应诉工作。按照“谁涉诉、谁应诉、谁负责”的原则，全面落实涉诉海关负责人出庭应诉制度。开展重大行政诉讼案件挂牌督办，探索公职律师跨关区发挥作用，组织应诉经验丰富的海关对力量相对薄弱的海关进行一对一指导。全国海关办理行政诉讼案件 177 起，同比增长 13.5%，一审、二审、再审案件均无败诉。

#### 五、加强行政权力制约和监督，促进海关行政权力规范透明运行

（十四）推动海关行政执法标准统一。落实国务院关于提升行政执法质量三年行动计划要求，制定海关实施方案，明确 6 个方面 15 项重点任务，确保落地落实。持续深化行政执法“三项制度”建设，助推行政权力规范行使。进一步完

善海关行政审批网上办理平台功能，动态调整海关政务服务事项目录清单，标准化、便利化水平不断提升。加快推进海关系统权责清单编制。落实规范行政裁量权基准制定和管理工作要求，有序推进业务监管领域裁量基准制定，建立全面清晰的行政裁量权制度底账。

（十五）形成监督合力。自觉接受人大监督、民主监督和司法监督，办理全国“两会”建议提案382件，按时办结率、满意度达到“双百”。积极配合国家审计，加大内部监督力度，推动以党内监督为主导、各类监督贯通协同，突出加强对“一把手”和领导班子的监督，组织直属海关单位党委书记述责述廉述党建，建立重点事项监督自查报告制度。2024年，完成署级督察4项、署级专题执法评估4项，推动相关部门单位对发现问题抓实整改，督促落实工作建议。

（十六）全面落实政务公开。深入推进主动公开，持续规范依申请公开。严格落实政府信息公开保密审查制度，按照《保守国家秘密法》、《保守国家秘密法实施条例》要求，做到该保守的秘密坚决守住、该公开的信息依法公开。

## 六、完善海关法治建设推进机制，夯实海关法治建设基础

（十七）落实推进法治建设第一责任人职责。海关总署党委书记、署长切实履行推进法治建设第一责任人职责，带头研究部署、推动落实法治建设工作，定期听取法治工作情况汇报。海关总署党委理论学习中心组（扩大）专题学习习近平法治思想。建立健全党委统一领导、法治部门牵头负责、相关部门分工协作、共同推进的海关法治建设工作机制。有力推动“关键少数”挑起法治建设“担子”，严格执行海关法治建设年报制度，有序推进各项任务落地见效。

（十八）加强法治宣传工作。出台海关系统领导干部应知应会党内法规和国家法律清单，制发年度普法责任清单，压实“谁执法谁普法”普法责任制。组织第11个“12·4”国家宪法日、第22个“8·8”海关法治宣传日等普法活动，坚持落实普法讲师团送法进边关制度。完成“智慧普法”工作模块技术开发，海关以数字化手段提升普法效率做法载入全国普法办“八五”普法简报。打造线上线下普法新矩阵，各级普法基地开发“云参观”模式线上开门普法，创作发布法治动漫、短剧、微视频优秀作品，拓宽法治宣传覆盖面。组织编写民法典、优化法治化营商环境、宪法与行政法等3本普法手册，通过以案说法培树法治思维，强化法治意识。

(十九) 推动法治人才队伍建设。落实“国门卫士能力提升三年行动”部署，组织4期法治培训，推荐优秀法治人才参加司法部涉外公职律师培训。探索建立公职律师跨层级跨地域调配使用工作机制，推动全国海关1750余人的公职律师队伍发挥更大作用。利用《海关执法研究》刊载海关立法、规范执法、案例分析等各类优秀文章100余篇，推动提升海关工作人员尊法学法守法用法的能力水平。

下一步，海关总署将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实《法治中国建设规划（2020-2025年）》、《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》和《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》部署，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用，持续推进法治海关建设，为海关实现“十四五”圆满收官、“十五五”良好开局提供法治保障，当好让党放心、让人民满意的国门卫士，为强国建设、民族复兴积极贡献力量。

新  
法  
速  
递



## ● 新法速递 |

### 党政机关厉行节约反对浪费条例（2025年修订）

（2013年10月29日中共中央政治局会议审议批准 2013年11月18日中共中央、国务院发布 2025年5月2日中共中央批准 2025年5月2日中共中央、国务院发布）

#### 第一章 总则

第一条 为了进一步弘扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良作风，推进党政机关厉行节约反对浪费，建设节约型机关，根据《中国共产党章程》和《中华人民共和国宪法》，制定本条例。

第二条 本条例适用于党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关，以及工会、共青团、妇联等人民团体和参照公务员法管理的事业单位。

第三条 本条例所称浪费，是指党政机关及其工作人员违反规定进行不必要的公务活动，或者在履行公务中超出规定范围、标准和要求，不当使用公共资金、资产和资源，给国家和社会造成损失的行为。

第四条 党政机关厉行节约反对浪费，应当深入贯彻中央八项规定精神，遵循下列原则：坚持从严从简，带头过紧日子，勤俭办一切事业，降低公务活动成本，腾出更多资金用于发展所需、民生所盼；坚持依规依法，遵守党内法规和国家法律法规的相关规定，严格按照制度办事；坚持提质增效，科学统筹财政资源，严格控制经费支出，加强厉行节约绩效考评；坚持实事求是，从实际出发安排公务活动，取消不必要的公务活动，保证正常公务活动；坚持公开透明，除涉及国家秘密事项外，公务活动中的公共资金、资产和资源使用等情况应当按照规定予以公开，接受各方面监督；坚持深化改革，通过改革创新破解体制机制障碍，建立健全厉行节约反对浪费工作长效机制。

第五条 中央办公厅、国务院办公厅负责统筹协调、指导检查全国党政机关厉行节约反对浪费工作，有关协调联络机制承办具体事务。地方各级党委和政府办公厅（室）负责指导检查本地区党政机关厉行节约反对浪费工作。

各级纪检监察机关和组织人事、宣传、外事、发展改革、财政、审计、机关事务管理等部门根据职责分工,依规依法履行对厉行节约反对浪费相关工作的管理、监督等职责。

**第六条** 各级党委和政府应当加强对厉行节约反对浪费工作的组织领导。党政机关领导班子主要负责人对本地区、本部门、本单位的厉行节约反对浪费工作负总责,其他成员根据工作分工,对职责范围内的厉行节约反对浪费工作负主要领导责任。

**第七条** 各级领导机关和领导干部必须树立正确政绩观,坚持以身作则、以上率下,严禁搞劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”,防止重大决策失误造成严重浪费,坚决反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

中央和国家机关各部门应当在厉行勤俭节约、反对铺张浪费上走在前、作表率。

## **第二章 经费管理**

**第八条** 党政机关应当加强预算编制管理,按照加强财政资源和预算统筹的要求,将各项收入和支出全部纳入预算。

党政机关取得的行政事业性收费收入、政府性基金收入、罚没收入、国有资产(资产)有偿使用收入等非税收入,必须按照规定及时足额上缴国库,严禁以任何形式隐瞒、截留、挤占、挪用、坐支、拖欠或者私分,严禁转移到机关所属工会、培训中心、服务中心等单位账户使用。

**第九条** 强化预算刚性约束,党政机关应当遵循先有预算、后有支出的原则,严格执行预算,严禁超预算或者无预算安排支出,严禁虚列支出、转移或者套取财政资金,严禁向下级单位、企事业单位、社会组织、个人摊派或者转嫁费用。

严格控制国内差旅费、因公临时出国(境)费、公务接待费、公务用车购置及运行费、会议费、培训费等支出。年度预算执行中不予追加,因特殊需要确需追加的,严格按照规定程序报批。

健全预算执行全过程动态监控机制,完善预算绩效管理体系,增强预算执行的严肃性,提高预算执行的准确率,防止年底突击花钱等现象发生。

**第十条** 深化政府会计改革,进一步健全会计制度,准确核算机关运行经费,全面反映机关运行成本。

第十一条 财政部门应当会同有关部门,根据国内差旅、因公临时出国(境)、公务接待、会议、培训等工作特点,综合考虑经济发展水平、有关货物和服务的市场价格水平,制定分地区的公务活动经费开支范围和开支标准。

加强相关开支标准之间的衔接,完善开支标准动态调整机制,定期根据有关货物和服务的市场价格变动情况调整相关开支标准,增强开支标准的协调性、规范性、科学性。

严格开支范围和标准,严格支出报销审核,不得报销任何超范围、超标准以及与相关公务活动无关的费用。

第十二条 全面实行公务卡制度。健全公务卡强制结算目录,党政机关国内发生的公务差旅费、公务接待费、公务用车运行维护费、会议费、培训费等经费支出,除按照规定实行银行转账外,应当使用公务卡结算。

第十三条 党政机关采购货物、工程和服务,应当遵循公开透明、公平竞争、公正、诚实信用原则。

政府采购应当依法完整准确编制采购项目预算,严格执行经费预算和资产配置标准,科学合理确定采购需求,不得超标准采购,不得采购与本单位履行职能和事业发展无关的资产,不得超出办公需要采购服务。

严格执行政府采购程序,不得违反规定以任何方式和理由指定或者变相指定供应商、品牌、型号、产地。依法应当进行公开招标的,不得以化整为零或者其他任何方式规避公开招标,确需改变采购方式的,应当严格执行有关公示和审批程序。列入政府集中采购目录范围的应当委托集中采购机构代理采购,属于批量集中采购范围的应当进行批量集中采购。

党政机关应当按照政府采购合同规定组织验收。政府采购监督管理部门应当建立健全政府采购结果评价制度,对政府采购的资金节约、政策效能、透明程度以及专业化水平进行综合、客观评价。

完善政府采购管理交易系统,推进电子化政府采购。

第十四条 优化政府投资方向和结构,加强政府投资全生命周期管理,坚决防止低效无效投资。

完善“半拉子工程”、已建未用项目等科学处置程序办法。

### 第三章 国内差旅和因公临时出国（境）

第十五条 党政机关应当严格执行国内差旅内部审批制度，加强计划管理和统筹把关，从严控制人数和天数，严禁无实质内容、无明确公务目的的差旅活动，严禁以任何名义和方式变相旅游，严禁异地部门间无实质内容的学习交流和考察调研。加强对到基层调研、督查检查的统筹规范，防止重复扎堆增加基层负担。

第十六条 国内差旅人员应当严格按照规定乘坐交通工具、住宿、用餐，费用由所在单位承担。

差旅人员用车、住宿、用餐由接待单位协助安排的，必须按照规定标准及时足额交纳交通费、住宿费、伙食费。差旅人员不得向接待单位提出正常公务活动以外的要求，不得接受礼金、礼品和土特产品等。

第十七条 统筹安排年度因公临时出国计划，严格控制团组数量和出访国家数、团组人数、在外停留天数，不得安排照顾性、无实质内容的一般性出访，不得组织开展一般性出国考察、日常调研、交流学习等活动，严禁集中安排赴热门国家或者地区出访，严禁以任何名义和方式变相公款出国旅游。严格执行因公临时出国限量管理规定，不得把出国作为个人待遇、安排轮流出国。严格控制跨地区、跨部门团组。

组织人事、外专等部门应当加强出国培训总体规划和监督管理，严格控制出国培训规模，科学设置培训项目，择优选派培训对象，提高出国培训的质量和实效。

第十八条 外事管理部门应当加强因公临时出国审核审批管理，对违反规定、不适合成行的团组予以调整或者取消。

加强因公临时出国经费预算总额控制，严格执行经费先行审核制度。无出国经费预算安排的不予批准，确有特殊需要的，按照规定程序报批。严禁违反规定使用出国经费预算以外资金作为出国经费，严禁向所属单位、企业、我国驻外机构等摊派或者转嫁出国费用。

第十九条 出国团组应当按照规定标准安排交通工具和食宿，不得违反规定乘坐民航包机，不得乘坐私人、企业和外国航空公司包机，不得安排超标准住房和用车，不得擅自增加出访国家或者地区，不得擅自变更行程路线，不得擅自延长在国外停留天数。

出国期间，不得与我国驻外机构和其他中资机构、企业之间用公款互赠礼品或者纪念品，不得用公款相互宴请。

第二十条 严格根据工作需要编制出境计划，加强因公出境审批和管理，不得违规安排出境考察，不得组织无实质内容的调研、会议、培训等活动。

严格遵守因公出境经费预算、支出、使用、核算等财务制度，不得接受超标准接待和高消费娱乐，不得接受礼金、贵重礼品、有价证券、支付凭证等，严禁参与境外赌博。

#### 第四章 公务接待

第二十一条 建立健全国内公务接待集中管理制度。党政机关公务接待管理部门应当加强对国内公务接待工作的管理、指导和监督。

第二十二条 党政机关应当建立国内公务接待审批控制制度，严格执行公函制度，对无公函的公务活动一律不予接待，严禁将非公务活动纳入接待范围。

第二十三条 党政机关应当严格执行国内公务接待标准，实行接待费支出总额控制制度。

接待单位应当严格按照标准安排接待对象的住宿用房，协助安排用餐、用车的按照标准收取伙食费、交通费。工作餐不得提供高档菜肴，不得提供香烟，不上酒。不得在接待费中列支应当由接待对象承担的费用，不得以举办会议、培训等名义列支、转移、隐匿接待费开支。

接待单位不得在机场、车站、码头和辖区边界组织迎送活动，不得跨地区迎送。严格控制陪同人数，不得层层多人陪同。

接待单位应当严格执行国内公务接待清单制度，如实反映接待对象、公务活动、接待费、陪同和相关工作保障人员等情况。接待清单作为财务报销的凭证之一并接受审计。

第二十四条 外宾接待工作应当遵循服务外交、友好对等、务实节俭的原则。外宾邀请单位应当严格按照有关规定安排接待活动，严格执行接待规格和标准，从严从紧控制外宾团组接待费用。

第二十五条 地方因招商引资等工作需要接待的，应当参照国内公务接待标准要求，统一制度和标准，严格审批管理，强化审计监督，严禁超规格、超标准

接待，严禁扩大接待范围、增加接待项目，严禁以招商引资等名义变相安排公务接待。

第二十六条 党政机关不得以任何名义新建、改建、扩建所属宾馆、招待所等具有接待功能的设施或者场所，不得以房屋维修等名义超出实际需要在接待场所超标准建设、豪华装修。

严格控制、严格审批新建扩建党性教育培训机构，不得以建设党性教育培训机构名义变相建设楼堂馆所、变相搞旅游开发。

建立接待资源共享机制，推进机关所属接待、培训场所的集中统一管理和利用。健全服务经营机制，推行机关所属接待、培训场所企业化管理，降低服务经营成本。

积极推进国内公务接待服务社会化改革，有效利用社会资源为国内公务接待提供用车、住宿、用餐等服务。

## 第五章 公务用车

第二十七条 坚持社会化、市场化方向，建立和实行符合国情的公务用车制度，合理有效配置公务用车资源，创新公务交通分类提供方式，保障公务出行，降低运行成本。

普通公务出行由公务人员自主选择，实行社会化提供。按照有关规定发放公务交通补贴，不得以公务交通补贴的名义变相发放福利，不得既领取公务交通补贴又违规使用公务用车。

第二十八条 党政机关公务用车实行统一编制、统一标准、统一购置经费、统一采购配备管理。

从严配备执法执勤、机要通信、应急保障和特种专业技术用车以及其他用于定向化保障的用车，不得以特殊用途等理由变相超编制、超标准配备公务用车，不得以任何方式换用、借用、占用所属单位或者其他单位和个人的车辆，不得接受企事业单位和个人赠送的车辆。

严格按照规定配备专车，不得擅自扩大专车配备范围或者变相配备专车。

执法执勤用车配备应当严格限制在一线执法执勤岗位，机关内部管理和后勤岗位以及机关所属事业单位一律不得配备。

规范和加强党政机关所属垂直管理机构、派出机构公务用车管理，严格控制公务用车编制，推动车辆盘活利用，避免闲置浪费。

第二十九条 公务用车实行政府集中采购，应当选用国产汽车，优先选用新能源汽车。

公务用车严格按照规定年限更新，达到更新年限仍能继续使用的应当继续使用，不得因领导干部职务晋升、调动等原因提前更新。

公务用车保险、维修、加油等实行政府集中采购，降低运行成本。

第三十条 除涉及国家安全、侦查办案和其他有保密要求的特殊工作用车外，执法执勤等用车应当喷涂明显的统一标识。

第三十一条 根据公务活动需要，严格按照规定使用公务用车，严禁以任何理由挪用或者固定给个人使用执法执勤、机要通信等公务用车，领导干部亲属和身边工作人员不得因私使用配备给领导干部的公务用车。严禁公车私用、私车公养，严禁为公务用车增加高档配置或者豪华内饰。

## 第六章 会议活动

第三十二条 党政机关应当严格精简会议，召开会议严格实行计划管理，能不开的坚决不开，可合并的坚决合并。从严控制会议规模、会期，合理确定会议规格和参会人员范围、层级，不搞层层陪会。积极运用现代信息技术手段改进会议形式，提高会议效率。

第三十三条 会议召开场所实行政府采购定点管理。会议住宿用房以标准间为主，用餐安排自助餐或者工作餐，严禁提高会议用餐、住宿标准。会议活动现场布置应当简朴，工作会议一律不摆花草、不制作背景板。严禁违反规定到风景名胜区举办会议。

会议期间，不得安排宴请，不得组织旅游以及与会议无关的参观活动，不得以任何名义发放纪念品。

第三十四条 党政机关会议实行分类管理、分级审批。严格执行会议费开支范围、标准和报销制度，未经批准以及超范围、超标准开支的会议费，一律不予报销。严禁违规使用会议费购置办公设备，严禁列支公务接待费等与会议无关的任何费用，严禁套取会议资金。

财政部门应当会同机关事务管理等部门制定本级党政机关会议费管理办法。

第三十五条 健全培训审批制度，严格控制培训数量、时间、规模，严禁以培训名义召开会议。适合采取线上方式培训的应当通过线上方式开展。

严格执行分类培训经费开支标准，严格控制培训经费支出范围，严禁在培训经费中列支公务接待费、会议费等与培训无关的任何费用。严禁以培训名义进行公款宴请、公款旅游活动。

第三十六条 精简规范节庆展会论坛活动，实行清单管理，从严审批。严禁使用财政资金举办营业性文艺演出。从严控制举办大型综合性运动会和各类赛会。

经批准的节庆展会论坛、运动会、赛会等活动，应当严格控制规模和经费支出，不得互相攀比、大操大办、铺张浪费，不得违规摊派或者转嫁费用，不得借举办活动发放各类纪念品，不得违规使用财政资金邀请名人明星参与活动。举办活动应当充分使用现有资源，专门配备的设备在活动结束后应当及时收回，严禁购置奢华物资设备。

第三十七条 精简规范评比达标表彰和创建示范活动，实行清单管理，从严审批。评比达标表彰项目费用由举办单位承担，不得以任何方式向相关单位和个人收取费用。参与评比达标表彰和创建示范活动的单位应当节俭办事，杜绝浪费，不得举债搞创建。不得开展以乡镇（街道）、村（社区）、学校为对象的达标活动。

## 第七章 办公用房

第三十八条 党政机关办公用房建设应当从严控制。凡是违反规定的拟建办公用房项目，必须坚决终止；凡是未按照规定程序履行审批手续、擅自开工建设的办公用房项目，必须停建并予以没收；凡是超规模、超标准、超投资概算建设的办公用房项目，应当根据具体情况限期腾退超标准面积或者全部没收、拍卖。

党政机关办公用房应当严格管理，推进办公用房资源的公平配置和集约使用。凡是超过规定面积标准占有、使用办公用房以及未经批准租用、借用办公用房的，必须腾退；凡是未经批准改变办公用房使用功能的，原则上应当恢复原使用功能。

第三十九条 党政机关新建、改建、扩建、购置、置换、维修改造、租用、借用办公用房，必须严格按照规定履行审批程序。采取置换方式配置办公用房的，应当执行新建办公用房各项标准，不得以未使用财政资金、资产整合等名义规避审批。

第四十条 党政机关办公用房建设项目应当按照朴素、实用、安全、节能原则，严格执行办公用房建设标准、单位综合造价标准和公共建筑节能设计标准，符合土地利用和城市规划要求，严禁超标准建设和豪华装修。党政机关办公楼不得追求成为城市地标建筑，严禁配套建设大型广场、公园等设施。

第四十一条 党政机关办公用房建设以及维修改造项目投资，统一列入预算安排，未经审批的项目不得安排预算。土地收益和资产转让收益应当按照非税收入有关规定管理，不得直接用于办公用房建设。不得违规利用保基本民生、保工资、保运转和专项债券等其他用途资金建设维修改造办公用房。

第四十二条 党政机关办公用房建设应当严格执行工程招投标和政府采购有关规定，加强对工程项目的全过程监理和审计监督。

办公用房因使用时间较长、设施设备老化、功能不全、存在安全隐患等原因，不能满足办公需求的，可以进行维修改造。维修改造项目应当以消除安全隐患、恢复和完善使用功能、降低能源资源消耗为重点，严格履行审批程序，严格执行维修改造标准。

第四十三条 建立健全办公用房集中统一管理制度，对办公用房实行统一规划、统一权属、统一配置、统一处置。

党政机关应当严格按照有关标准和“三定”规定，从严核定、使用办公用房。超标部分应当腾退移交同级机关事务管理部门统一调剂使用。

新建、调整办公用房的单位，应当按照“建新交旧”、“调新交旧”的原则，在搬入新建或者新调整办公用房的同时，将原办公用房腾退移交机关事务管理部门统一调剂使用。

因机构增设、职能调整等原因确需增加办公用房的，应当在本单位现有办公用房中解决；本单位现有办公用房不能满足需要的，由机关事务管理部门整合办公用房资源调剂解决；无法调剂、确需租用解决的，应当严格履行报批手续，不得以变相补偿方式租用由企业等单位提供的办公用房。

党政机关办公用房闲置的，可以按照规定采取调剂使用、转换用途、置换、出租等方式及时处置利用。

第四十四条 党政机关领导干部应当按照标准配置使用一处办公用房，确因工作需要另行配置办公用房的，应当严格履行审批程序。领导干部不得租用宾馆、酒店房间作为办公用房。配置使用的办公用房，在退休或者调离时应当及时腾退并由原单位收回。

超标办公用房整改优先采取调换或者合用方式，采取工程改造方式整改的，工程改造方案应当简易、合理、厉行节约，多出的办公用房面积公用，不得直接隔断封死，防止造成新的浪费。

## 第八章 资源节约

第四十五条 党政机关应当节约集约利用资源，加强全过程节约管理，提高能源、水、粮食、办公家具、办公设备、办公用品等的利用效率和效益，统筹利用土地，杜绝浪费行为。

第四十六条 对能源、水的使用实行分类定额和目标责任管理。推广应用节能技术产品，淘汰高耗能设施设备，重点推广应用新能源和可再生能源。积极使用节水型器具，建设节水型单位。

完善节能产品政府采购政策，严格执行节能产品政府强制采购和优先采购制度。

第四十七条 党政机关应当带头开展粮食节约行动，落实反食品浪费管理责任，加强机关食堂反食品浪费工作成效评估和通报，杜绝餐饮浪费。

第四十八条 优化办公家具、办公设备等资产的配置和使用，从严控制新增资产配置，优先通过调剂方式盘活存量资产，节约购置资金。达到更新年限仍能继续使用的应当继续使用，不得报废处置。

对产生的非涉密废纸、废弃电器电子产品等废旧物品进行集中回收处理，促进循环利用；涉及国家秘密的，按照有关保密规定进行销毁。

第四十九条 政务服务应当方便企业和群众办事，相关设施坚持实用原则，不得华而不实、铺张浪费，坚决防治和纠正政务服务中的“面子工程”。

第五十条 党政机关政务信息系统建设应当统筹规划，统一组织实施，防止分散重复建设和频繁升级。建立共享共用机制，加强资源整合，推动重要政务信息系统互联互通、信息共享和业务协同，降低软件开发、系统维护和升级等方面费用，防止资源浪费。

积极利用信息化手段，推行无纸化办公，减少一次性办公用品消耗。

## 第九章 宣传教育

第五十一条 宣传部门应当把厉行节约反对浪费作为重要宣传内容，充分发挥各级各类媒体作用，注重用好互联网技术和新媒体手段，通过新闻报道、文化作品、公益广告等形式，广泛宣传中华民族勤俭节约的优秀品德，宣传阐释相关制度规定，宣传推广厉行节约的经验做法和先进典型，倡导绿色低碳消费理念和健康文明生活方式，在全社会营造浪费可耻、节约光荣的浓厚氛围。

第五十二条 党政机关应当把加强厉行节约反对浪费教育作为作风建设的重要内容，融入干部队伍建设和机关日常管理之中，建立健全常态化工作机制。对各种铺张浪费现象和行为，应当严肃批评、督促改正。

纪检监察机关应当不定期曝光铺张浪费的典型案例，发挥警示教育作用。

组织人事部门和党校（行政学院）、干部学院应当把厉行节约反对浪费作为干部教育培训的重要内容，创新教育方法，切实增强教育培训的针对性和实效性。

第五十三条 党政机关应当围绕建设节约型机关，组织开展形式多样、便于参与的活动，引导干部职工增强节约意识、珍惜物力财力，积极培育和形成崇尚节约、厉行节约、反对浪费的机关文化，为在全社会形成节俭之风发挥示范表率作用。

## 第十章 监督追责

第五十四条 各级党委和政府应当建立健全厉行节约反对浪费监督检查机制，加大监督力度。

党委（党组）在巡视巡察工作中应当加强对厉行节约反对浪费落实情况的监督。

党委和政府办公厅（室）负责统筹协调有关部门开展对厉行节约反对浪费工作的督促检查，针对突出问题开展重点检查、暗访等专项活动，加大对典型问题的通报力度。

纪检监察机关应当加强对厉行节约反对浪费工作的监督，受理群众举报和有关部门移送的问题线索，及时查处违纪违法问题。

财政部门应当加强对党政机关预算管理有关工作以及财务、政府采购和会计等事项的财会监督，依法处理发现的违规问题，并及时向本级党委和政府汇报有关结果。

审计机关应当加强对党政机关预算执行、决算和其他财政收支情况，以及有关经济活动的审计监督，加大对党政机关公务支出和公款消费的审计力度，及时向本级党委和政府报告审计结果，依法处理、督促整改违规问题，并将涉嫌违纪违法问题移送有关部门查处。

支持人大、政协依法依规加强对党政机关厉行节约反对浪费工作情况的监督。重视各级各类媒体在厉行节约反对浪费方面的舆论监督作用。发挥群众对党政机关及其工作人员铺张浪费行为的监督作用。

第五十五条 党委（党组）在每年度向上级党组织报送的落实全面从严治党主体责任情况报告中，应当报告本地区、本部门、本单位厉行节约反对浪费工作情况。

领导干部厉行节约反对浪费工作情况，应当列为领导班子民主生活会和领导干部述责述廉的重要内容并接受评议。

第五十六条 党政机关应当建立健全厉行节约反对浪费信息公开制度，按照及时、方便、多样的原则，依规依法将应当公开的有关情况以适当方式公开。

第五十七条 有下列情形之一的，应当依规依纪依法追究负有领导责任的主要负责人或者有关领导干部的责任：

（一）政绩观错位，搞“形象工程”、“政绩工程”造成公共资金、资产和资源损失浪费；

（二）本地区、本部门、本单位铺张浪费、奢侈奢华问题严重，对发现的问题查处不力，干部群众反映强烈；

（三）指使、纵容管辖单位或者人员违反本条例规定造成浪费；

（四）不履行或者不正确履行内部审批、管理、监督职责造成浪费；

（五）不按照规定及时公开本地区、本部门、本单位有关厉行节约反对浪费工作信息；

（六）其他对本地区、本部门、本单位铺张浪费问题负有领导责任的情形。

第五十八条 有下列情形之一的，应当依规依纪依法追究有关人员的责任：

- （一）未经审批列支财政性资金；
- （二）采取弄虚作假等手段违规取得审批；
- （三）违反审批要求擅自变通执行；
- （四）违反管理规定超标准或者以虚假事项开支；
- （五）利用职务便利假公济私；
- （六）其他违反审批、管理、监督规定的情形。

第五十九条 党政机关工作人员违反本条例规定造成浪费的，根据情节轻重，依规依纪依法给予批评教育、责令检查、诫勉、组织处理或者党纪政务处分。

第六十条 违反本条例规定获得的经济利益，应当依规依纪依法予以没收、追缴或者责令退赔。

## 第十一章 附则

第六十一条 省、自治区、直辖市，中央和国家机关各部门，可以根据本条例，结合实际制定实施办法。有关职能部门应当根据各自职责，制定完善相关配套制度。

国有企业、国有金融企业、不参照公务员法管理的事业单位，参照本条例执行。

中国人民解放军和中国人民武装警察部队按照军队有关规定执行。

第六十二条 本条例由中央办公厅、国务院办公厅会同有关部门解释。

第六十三条 本条例自发布之日起施行。中央党内法规和法律另有规定的，从其规定。

● 新法速递 |

## 中华人民共和国民营经济促进法

《中华人民共和国民营经济促进法》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十五次会议于2025年4月30日通过，现予公布，自2025年5月20日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

(2025年4月30日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

### 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 公平竞争
- 第三章 投资融资促进
- 第四章 科技创新
- 第五章 规范经营
- 第六章 服务保障
- 第七章 权益保护
- 第八章 法律责任
- 第九章 附 则

### 第一章 总 则

第一条 为优化民营经济发展环境，保证各类经济组织公平参与市场竞争，促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长，构建高水平社会主义市场经济体制，发挥民营经济在国民经济和社会发展中的重要作用，根据宪法，制定本法。

第二条 促进民营经济发展工作坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义制度，确保民营经济发展的正确政治方向。

国家坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度；毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展；充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。

第三条 民营经济是社会主义市场经济的重要组成部分，是推进中国式现代化的生力军，是高质量发展的重要基础，是推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的重要力量。促进民营经济持续、健康、高质量发展，是国家长期坚持的重大方针政策。

国家坚持依法鼓励、支持、引导民营经济发展，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

国家坚持平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展的原则，促进民营经济发展壮大。民营经济组织与其他各类经济组织享有平等的法律地位、市场机会和发展权利。

第四条 国务院和县级以上地方人民政府将促进民营经济发展工作纳入国民经济和社会发展规划，建立促进民营经济发展工作协调机制，制定完善政策措施，协调解决民营经济发展中的重大问题。

国务院发展改革部门负责统筹协调促进民营经济发展工作。国务院其他有关部门在各自职责范围内，负责促进民营经济发展相关工作。

县级以上地方人民政府有关部门依照法律法规和本级人民政府确定的职责分工，开展促进民营经济发展工作。

第五条 民营经济组织及其经营者应当拥护中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义制度，积极投身社会主义现代化强国建设。

国家加强民营经济组织经营者队伍建设，加强思想政治引领，发挥其在经济社会发展中的重要作用；培育和弘扬企业家精神，引导民营经济组织经营者践行社会主义核心价值观，爱国敬业、守法经营、创业创新、回报社会，坚定做中国特色社会主义的建设者、中国式现代化的促进者。

第六条 民营经济组织及其经营者从事生产经营活动，应当遵守法律法规，遵守社会公德、商业道德，诚实守信、公平竞争，履行社会责任，保障劳动者合法权益，维护国家利益和社会公共利益，接受政府和社会监督。

第七条 工商业联合会发挥在促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长中的重要作用，加强民营经济组织经营者思想政治建设，引导民营经济组织依法经营，提高服务民营经济水平。

第八条 加强对民营经济组织及其经营者创新创造等先进事迹的宣传报道，支持民营经济组织及其经营者参与评选表彰，引导形成尊重劳动、尊重创造、尊重企业家的社会环境，营造全社会关心、支持、促进民营经济发展的氛围。

第九条 国家建立健全民营经济统计制度，对民营经济发展情况进行统计分析，定期发布有关信息。

## 第二章 公平竞争

第十条 国家实行全国统一的市场准入负面清单制度。市场准入负面清单以外的领域，包括民营经济组织在内的各类经济组织可以依法平等进入。

第十一条 各级人民政府及其有关部门落实公平竞争审查制度，制定涉及经营主体生产经营活动的政策措施应当经过公平竞争审查，并定期评估，及时清理、废除含有妨碍全国统一市场和公平竞争内容的政策措施，保障民营经济组织公平参与市场竞争。

市场监督管理部门负责受理对违反公平竞争审查制度政策措施的举报，并依法处理。

第十二条 国家保障民营经济组织依法平等使用资金、技术、人力资源、数据、土地及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源，依法平等适用国家支持发展的政策。

第十三条 各级人民政府及其有关部门依照法定权限，在制定、实施政府资金安排、土地供应、排污指标、公共数据开放、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定、评优评先、人力资源等方面的政策措施时，平等对待民营经济组织。

第十四条 公共资源交易活动应当公开透明、公平公正，依法平等对待包括民营经济组织在内的各类经济组织。

除法律另有规定外，招标投标、政府采购等公共资源交易不得有限制或者排斥民营经济组织的行为。

第十五条 反垄断和反不正当竞争执法机构按照职责权限，预防和制止市场经济活动中的垄断、不正当竞争行为，对滥用行政权力排除、限制竞争的行为依法处理，为民营经济组织提供良好的市场环境。

### 第三章 投资融资促进

第十六条 支持民营经济组织参与国家重大战略和重大工程。支持民营经济组织在战略性新兴产业、未来产业等领域投资和创业，鼓励开展传统产业技术改造和转型升级，参与现代化基础设施投资建设。

第十七条 国务院有关部门根据国家重大发展战略、发展规划、产业政策等，统筹研究制定促进民营经济投资政策措施，发布鼓励民营经济投资重大项目信息，引导民营经济投资重点领域。

民营经济组织投资建设符合国家战略方向的固定资产投资项目，依法享受国家支持政策。

第十八条 支持民营经济组织通过多种方式盘活存量资产，提高再投资能力，提升资产质量和效益。

各级人民政府及其有关部门支持民营经济组织参与政府和社会资本合作项目。政府和社会资本合作项目应当合理设置双方权利义务，明确投资收益获得方式、风险分担机制、纠纷解决方式等事项。

第十九条 各级人民政府及其有关部门在项目推介对接、前期工作和报建审批事项办理、要素获取和政府投资支持等方面，为民营经济组织投资提供规范高效便利的服务。

第二十条 国务院有关部门依据职责发挥货币政策工具和宏观信贷政策的激励约束作用，按照市场化、法治化原则，对金融机构向小型微型民营经济组织提供金融服务实施差异化政策，督促引导金融机构合理设置不良贷款容忍度、建立健全尽职免责机制、提升专业服务能力，提高为民营经济组织提供金融服务的水平。

第二十一条 银行业金融机构等依据法律法规,接受符合贷款业务需要的担保方式,并为民营经济组织提供应收账款、仓单、股权、知识产权等权利质押贷款。

各级人民政府及其有关部门应当为动产和权利质押登记、估值、交易流通、信息共享等提供支持和便利。

第二十二条 国家推动构建完善民营经济组织融资风险的市场化分担机制,支持银行业金融机构与融资担保机构有序扩大业务合作,共同服务民营经济组织。

第二十三条 金融机构在依法合规前提下,按照市场化、可持续发展原则开发和提供适合民营经济特点的金融产品和服务,为资信良好的民营经济组织融资提供便利条件,增强信贷供给、贷款周期与民营经济组织融资需求、资金使用周期的适配性,提升金融服务可获得性和便利度。

第二十四条 金融机构在授信、信贷管理、风控管理、服务收费等方面应当平等对待民营经济组织。

金融机构违反与民营经济组织借款人的约定,单方面增加发放贷款条件、中止发放贷款或者提前收回贷款的,依法承担违约责任。

第二十五条 健全多层次资本市场体系,支持符合条件的民营经济组织通过发行股票、债券等方式平等获得直接融资。

第二十六条 建立健全信用信息归集共享机制,支持征信机构为民营经济组织融资提供征信服务,支持信用评级机构优化民营经济组织的评级方法,增加信用评级有效供给,为民营经济组织获得融资提供便利。

#### **第四章 科技创新**

第二十七条 国家鼓励、支持民营经济组织在推动科技创新、培育新质生产力、建设现代化产业体系中积极发挥作用。引导民营经济组织根据国家战略需要、行业发展趋势和世界科技前沿,加强基础性、前沿性研究,开发关键核心技术、共性基础技术和前沿交叉技术,推动科技创新和产业创新融合发展,催生新产业、新模式、新动能。

引导非营利性基金依法资助民营经济组织开展基础研究、前沿技术研究和公益公益性技术研究。

第二十八条 支持民营经济组织参与国家科技攻关项目,支持有能力的民营经济组织牵头承担国家重大技术攻关任务,向民营经济组织开放国家重大科研基础设施,支持公共研究开发平台、共性技术平台开放共享,为民营经济组织技术创新平等提供服务,鼓励各类企业和高等学校、科研院所、职业学校与民营经济组织创新合作机制,开展技术交流和成果转移转化,推动产学研深度融合。

第二十九条 支持民营经济组织依法参与数字化、智能化共性技术研发和数据要素市场建设,依法合理使用数据,对开放的公共数据资源依法进行开发利用,增强数据要素共享性、普惠性、安全性,充分发挥数据赋能作用。

第三十条 国家保障民营经济组织依法参与标准制定工作,强化标准制定的信息公开和社会监督。

国家为民营经济组织提供科研基础设施、技术验证、标准规范、质量认证、检验检测、知识产权、示范应用等方面的服务和便利。

第三十一条 支持民营经济组织加强新技术应用,开展新技术、新产品、新服务、新模式应用试验,发挥技术市场、中介服务机构作用,通过多种方式推动科技成果应用推广。

鼓励民营经济组织在投资过程中基于商业规则自愿开展技术合作。技术合作的条件由投资各方遵循公平原则协商确定。

第三十二条 鼓励民营经济组织积极培养使用知识型、技能型、创新型人才,在关键岗位、关键工序培养使用高技能人才,推动产业工人队伍建设。

第三十三条 国家加强对民营经济组织及其经营者原始创新的保护。加大创新成果知识产权保护力度,实施知识产权侵权惩罚性赔偿制度,依法查处侵犯商标专用权、专利权、著作权和侵犯商业秘密、仿冒混淆等违法行为。

加强知识产权保护的区域、部门协作,为民营经济组织提供知识产权快速协同保护、多元纠纷解决、维权援助以及海外知识产权纠纷应对指导和风险预警等服务。

## 第五章 规范经营

第三十四条 民营经济组织中的中国共产党的组织和党员,按照中国共产党章程和有关党内法规开展党的活动,在促进民营经济组织健康发展中发挥党组织的政治引领作用和党员先锋模范作用。

第三十五条 民营经济组织应当围绕国家工作大局,在发展经济、扩大就业、改善民生、科技创新等方面积极发挥作用,为满足人民日益增长的美好生活需要贡献力量。

第三十六条 民营经济组织从事生产经营活动应当遵守劳动用工、安全生产、职业卫生、社会保障、生态环境、质量标准、知识产权、网络和数据安全、财政税收、金融等方面的法律法规;不得通过贿赂和欺诈等手段牟取不正当利益,不得妨害市场和金融秩序、破坏生态环境、损害劳动者合法权益和社会公共利益。

国家机关依法对民营经济组织生产经营活动实施监督管理。

第三十七条 支持民营资本服务经济社会发展,完善资本行为制度规则,依法规范和引导民营资本健康发展,维护社会主义市场经济秩序和社会公共利益。支持民营经济组织加强风险防范管理,鼓励民营经济组织做优主业、做强实业,提升核心竞争力。

第三十八条 民营经济组织应当完善治理结构和管理制度、规范经营者行为、强化内部监督,实现规范治理;依法建立健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度。鼓励有条件的民营经济组织建立完善中国特色现代企业制度。

民营经济组织中的工会等群团组织依照法律和章程开展活动,加强职工思想政治引领,维护职工合法权益,发挥在企业民主管理中的作用,推动完善企业工资集体协商制度,促进构建和谐劳动关系。

民营经济组织的组织形式、组织机构及其活动准则,适用《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国合伙企业法》、《中华人民共和国个人独资企业法》等法律的规定。

第三十九条 国家推动构建民营经济组织源头防范和治理腐败的体制机制,支持引导民营经济组织建立健全内部审计制度,加强廉洁风险防控,推动民营经济组织提升依法合规经营管理水平,及时预防、发现、治理经营中违法违规等问题。

民营经济组织应当加强对工作人员的法治教育,营造诚信廉洁、守法合规的文化氛围。

第四十条 民营经济组织应当依照法律、行政法规和国家统一的会计制度,加强财务管理,规范会计核算,防止财务造假,并区分民营经济组织生产经营收

支与民营经济组织经营者个人收支,实现民营经济组织财产与民营经济组织经营者个人财产分离。

**第四十一条** 支持民营经济组织通过加强技能培训、扩大吸纳就业、完善工资分配制度等,促进员工共享发展成果。

**第四十二条** 探索建立民营经济组织的社会责任评价体系和激励机制,鼓励、引导民营经济组织积极履行社会责任,自愿参与公益慈善事业、应急救援等活动。

**第四十三条** 民营经济组织及其经营者在海外投资经营应当遵守所在国家或者地区的法律,尊重当地习俗和传统文化,维护国家形象,不得从事损害国家安全和国家利益的活动。

## **第六章 服务保障**

**第四十四条** 国家机关及其工作人员在促进民营经济发展工作中,应当依法履职尽责。国家机关工作人员与民营经济组织经营者在工作交往中,应当遵纪守法,保持清正廉洁。

各级人民政府及其有关部门建立畅通有效的政企沟通机制,及时听取包括民营经济组织在内各类经济组织的意见建议,解决其反映的合理问题。

**第四十五条** 国家机关制定与经营主体生产经营活动密切相关的法律、法规、规章和其他规范性文件,最高人民法院、最高人民检察院作出属于审判、检察工作中具体应用法律的相关解释,或者作出有关重大决策,应当注重听取包括民营经济组织在内各类经济组织、行业协会商会的意见建议;在实施前应当根据实际情况留出必要的适应调整期。

根据《中华人民共和国立法法》的规定,与经营主体生产经营活动密切相关的法律、法规、规章和其他规范性文件,属于审判、检察工作中具体应用法律的解释,不溯及既往,但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

**第四十六条** 各级人民政府及其有关部门应当及时向社会公开涉及经营主体的优惠政策适用范围、标准、条件和申请程序等,为民营经济组织申请享受有关优惠政策提供便利。

第四十七条 各级人民政府及其有关部门制定鼓励民营经济组织创业的政策，提供公共服务，鼓励创业带动就业。

第四十八条 登记机关应当为包括民营经济组织在内的各类经济组织提供依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效的设立、变更、注销等登记服务，降低市场进入和退出成本。

个体工商户可以自愿依法转型为企业。登记机关、税务机关和有关部门为个体工商户转型为企业提供指引和便利。

第四十九条 鼓励、支持高等学校、科研院所、职业学校、公共实训基地和各类职业技能培训机构创新人才培养模式，加强职业教育和培训，培养符合民营经济高质量发展需求的专业人才和产业工人。

人力资源和社会保障部门建立健全人力资源服务机制，搭建用工和求职信息对接平台，为民营经济组织招工用工提供便利。

各级人民政府及其有关部门完善人才激励和服务保障政策措施，畅通民营经济组织职称评审渠道，为民营经济组织引进、培养高层次及紧缺人才提供支持。

第五十条 行政机关坚持依法行政。行政机关开展执法活动应当避免或者尽量减少对民营经济组织正常生产经营活动的影响，并对其合理、合法诉求及时响应、处置。

第五十一条 对民营经济组织及其经营者违法行为的行政处罚应当按照与其他经济组织及其经营者同等原则实施。对违法行为依法需要实施行政处罚或者采取其他措施的，应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。违法行为具有《中华人民共和国行政处罚法》规定的从轻、减轻或者不予处罚情形的，依照其规定从轻、减轻或者不予处罚。

第五十二条 各级人民政府及其有关部门推动监管信息共享互认，根据民营经济组织的信用状况实施分级分类监管，提升监管效能。

除直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域依法依规实行全覆盖的重点监管外，市场监管领域相关部门的行政检查应当通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的方式进行，抽查事项及查处结果及时向社会公开。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检查范围。

第五十三条 各级人民政府及其有关部门建立健全行政执法违法行为投诉举报处理机制，及时受理并依法处理投诉举报，保护民营经济组织及其经营者合法权益。

司法行政部门建立涉企行政执法诉求沟通机制，组织开展行政执法检查，加强对行政执法活动的监督，及时纠正不当行政执法行为。

第五十四条 健全失信惩戒和信用修复制度。实施失信惩戒，应当依照法律、法规和有关规定，并根据失信行为的事实、性质、轻重程度等采取适度的惩戒措施。

民营经济组织及其经营者纠正失信行为、消除不良影响、符合信用修复条件的，可以提出信用修复申请。有关国家机关应当依法及时解除惩戒措施，移除或者终止失信信息公示，并在相关公共信用信息平台实现协同修复。

第五十五条 建立健全矛盾纠纷多元化解机制，为民营经济组织维护合法权益提供便利。

司法行政部门组织协调律师、公证、司法鉴定、基层法律服务、人民调解、商事调解、仲裁等相关机构和法律咨询专家，参与涉及民营经济组织纠纷的化解，为民营经济组织提供有针对性的法律服务。

第五十六条 有关行业协会商会依照法律、法规和章程，发挥协调和自律作用，及时反映行业诉求，为民营经济组织及其经营者提供信息咨询、宣传培训、市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。

第五十七条 国家坚持高水平对外开放，加快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；支持、引导民营经济组织拓展国际交流合作，在海外依法合规开展投资经营等活动；加强法律、金融、物流等海外综合服务，完善海外利益保障机制，维护民营经济组织及其经营者海外合法权益。

## 第七章 权益保护

第五十八条 民营经济组织及其经营者的人身权利、财产权利以及经营自主权等合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第五十九条 民营经济组织的名称权、名誉权、荣誉权和民营经济组织经营者的名誉权、荣誉权、隐私权、个人信息等人格权益受法律保护。

任何单位和个人不得利用互联网等传播渠道，以侮辱、诽谤等方式恶意侵害民营经济组织及其经营者的人格权益。网络服务提供者应当依照有关法律法规规定，加强网络信息内容管理，建立健全投诉、举报机制，及时处置恶意侵害当事人合法权益的违法信息，并向有关主管部门报告。

人格权益受到恶意侵害的民营经济组织及其经营者有权依法向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为的措施。民营经济组织及其经营者的人格权益受到恶意侵害致使民营经济组织生产经营、投融资等活动遭受实际损失的，侵权人依法承担赔偿责任。

第六十条 国家机关及其工作人员依法开展调查或者要求协助调查，应当避免或者尽量减少对正常生产经营活动产生影响。实施限制人身自由的强制措施，应当严格依照法定权限、条件和程序进行。

第六十一条 征收、征用财产，应当严格依照法定权限、条件和程序进行。

为了公共利益的需要，依照法律规定征收、征用财产的，应当给予公平、合理的补偿。

任何单位不得违反法律、法规向民营经济组织收取费用，不得实施没有法律、法规依据的罚款，不得向民营经济组织摊派财物。

第六十二条 查封、扣押、冻结涉案财物，应当遵守法定权限、条件和程序，严格区分违法所得、其他涉案财物与合法财产，民营经济组织财产与民营经济组织经营者个人财产，涉案人财产与案外人财产，不得超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结财物。对查封、扣押的涉案财物，应当妥善保管。

第六十三条 办理案件应当严格区分经济纠纷与经济犯罪，遵守法律关于追诉期限的规定；生产经营活动未违反刑法规定的，不以犯罪论处；事实不清、证据不足或者依法不追究刑事责任的，应当依法撤销案件、不起诉、终止审理或者宣告无罪。

禁止利用行政或者刑事手段违法干预经济纠纷。

第六十四条 规范异地执法行为，建立健全异地执法协助制度。办理案件需要异地执法的，应当遵守法定权限、条件和程序。国家机关之间对案件管辖有争议的，可以进行协商，协商不成的，提请共同的上级机关决定，法律另有规定的从其规定。

禁止为经济利益等目的滥用职权实施异地执法。

第六十五条 民营经济组织及其经营者对生产经营活动是否违法，以及国家机关实施的强制措施存在异议的，可以依法向有关机关反映情况、申诉，依法申请行政复议、提起诉讼。

第六十六条 检察机关依法对涉及民营经济组织及其经营者的诉讼活动实施法律监督，及时受理并审查有关申诉、控告。发现存在违法情形的，应当依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。

第六十七条 国家机关、事业单位、国有企业应当依法或者依合同约定及时向民营经济组织支付账款，不得以人员变更、履行内部付款流程或者在合同未作约定情况下以等待竣工验收批复、决算审计等为由，拒绝或者拖延支付民营经济组织账款；除法律、行政法规另有规定外，不得强制要求以审计结果作为结算依据。

审计机关依法对国家机关、事业单位和国有企业支付民营经济组织账款情况进行审计监督。

第六十八条 大型企业向中小民营经济组织采购货物、工程、服务等，应当合理约定付款期限并及时支付账款，不得以收到第三方付款作为向中小民营经济组织支付账款的条件。

人民法院对拖欠中小民营经济组织账款案件依法及时立案、审理、执行，可以根据自愿和合法的原则进行调解，保障中小民营经济组织合法权益。

第六十九条 县级以上地方人民政府应当加强账款支付保障工作，预防和清理拖欠民营经济组织账款；强化预算管理，政府采购项目应当严格按照批准的预算执行；加强对拖欠账款处置工作的统筹指导，对有争议的鼓励各方协商解决，对存在重大分歧的组织协商、调解。协商、调解应当发挥工商业联合会、律师协会等组织的作用。

第七十条 地方各级人民政府及其有关部门应当履行依法向民营经济组织作出的政策承诺和与民营经济组织订立的合同，不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关人員更替等为由违约、毁约。

因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并对民营经济组织因此受到的损失予以补偿。

## 第八章 法律责任

第七十一条 违反本法规定，有下列情形之一的，由有权机关责令改正，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：

- (一) 未经公平竞争审查或者未通过公平竞争审查出台政策措施；
- (二) 在招标投标、政府采购等公共资源交易中限制或者排斥民营经济组织。

第七十二条 违反法律规定实施征收、征用或者查封、扣押、冻结等措施的，由有权机关责令改正，造成损失的，依法予以赔偿；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。

违反法律规定实施异地执法的，由有权机关责令改正，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。

第七十三条 国家机关、事业单位、国有企业违反法律、行政法规规定或者合同约定，拒绝或者拖延支付民营经济组织账款，地方各级人民政府及其有关部门不履行向民营经济组织依法作出的政策承诺、依法订立的合同的，由有权机关予以纠正，造成损失的，依法予以赔偿；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。

大型企业违反法律、行政法规规定或者合同约定，拒绝或者拖延支付中小民营经济组织账款的，依法承担法律责任。

第七十四条 违反本法规定，侵害民营经济组织及其经营者合法权益，其他法律、法规规定行政处罚的，从其规定；造成人身损害或者财产损失的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十五条 民营经济组织及其经营者生产经营活动违反法律、法规规定，由有权机关责令改正，依法予以行政处罚；造成人身损害或者财产损失的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十六条 民营经济组织及其经营者采取欺诈等不正当手段骗取表彰荣誉、优惠政策等的，应当撤销已获表彰荣誉、取消享受的政策待遇，依法予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第九章 附 则

第十章 第七十七条 本法所称民营经济组织，是指在中华人民共和国境内依法设立的由中国公民控股或者实际控制的营利法人、非法人组织和个体工商户，以及前述组织控股或者实际控制的营利法人、非法人组织。

民营经济组织涉及外商投资的，同时适用外商投资法律法规的相关规定。

第七十八条 本法自2025年5月20日起施行。

# 研究成果



## ● 研究成果 |

### 医保协议的法律属性、优益权边界与程序规制思考

郑峻 【上海邦信阳律师事务所】

根据国家医保局公布《2024年医疗保障事业发展统计快报》显示：“2024年，全国医保系统共追回医保基金275亿元，其中通过协议处理挽回基金损失233.63亿元。”由此可见，协议处理是医保基金管理的主要抓手及处理手段。医疗保障服务协议（以下称“医保协议”）作为医疗保障制度的核心治理工具，其法律属性与程序规则直接关系到基金安全与机构权益平衡。本文基于行政协议理论，结合云南某某医院诉西山区医保中心的司法案例，展开医保协议的法律定性、行政优益权边界、效力认定标准及程序规制要求的思考。

#### 一、医保协议的行政协议属性及其特征

##### （一）医保协议具备行政协议的构成要素

根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（（以下称《审理行政协议案件司法解释》））第一条规定，行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政协议。

1、主体要素。行政协议的主体是行政主体和行政相对人，其中具有优势地位的行政主体是不可缺少的主体。医保经办机构作为法律法规授权的行政主体，如《医疗机构医疗保障定点管理暂行办法》（以下称《医疗机构暂行办法》）第三条明确医保经办机构具有行政管理职能，与作为行政相对人的医药机构签订协议。

2、目的要素。行政协议的目的是为了实现在公共利益或者行政管理目标。目的公益性是医保协议的本质属性。根据《社会保险法》第三十一条规定，医保经办机构是根据医保管理服务的需要而签订的医保协议，符合行政协议的目的要素。

3、职责要素。职责要素是指行政机关签订行政协议必须是行使行政职权、履行行政职责的一种方式。医保经办机构依据法律法规政策规定、医保协议约定，规范定点医药机构的医疗服务行为，保障医疗保障基金的安全。

4. 内容要素。内容要素是指行政主体与行政相对人之间签订合同的内容是行政法上的权利义务。医保协议对医疗保障经办机构和医药机构的权利义务作了约定，服务协议内容主要是落实国家医保法律法规及政策，将医保政策法规中关于经办机构、定点医药机构双方的权利义务转化为医保协议具体的规定。

5. 意思要素。意思要素是指行政主体与行政相对人签订行政协议必须经过协商，意思表示一致。协议双方当事人必须协商一致。按医保部门规章规定，协议的签订必须经医药机构自愿申请、多方评估、协商谈判等程序后，医保经办机构才与医药机构签订服务协议。

医保协议符合以上要素，属于行政协议。

## （二）医保经办机构行政优益权

行政协议的优益权是指在行政协议中，为了实现行政协议的正常履行，赋予行政机关一定的优益权。首先，行政协议中的优益权必须存在于协议之内而不是协议之外。其次，作为行政协议一方当事人的行政机关在行政协议中存在的优益权必须基于法律的规定或者协议的约定而产生。

医保协议中医保经办机构行政优益权或管理权主要有三个方面的内容：一是对定点医药机构履行医保协议进行指导与监督管理；二是在符合法定条件的情况下，医保经办机构有权决定解除或变更医保协议；三是医保经办机构有权在定点医药机构拒绝履行医保协议，或者不按照医保协议履行时直接申请强制执行或者作出违约责任追究。

如在《医疗机构暂行办法》第四十二条规定，未按规定向医保经办机构及医疗保障行政部门提供有关数据或提供数据不真实的，经办机构应中止医保协议。无论医保协议内容是否将前述内容纳入，医保经办机构都具有这一情形下的协议中止权。也就是说，医保经办机构在法律直接而具体授权的条件下，或者有医保协议具体约定下享有优益权。医保经办机构不具有法律规定和医保协议约定以外的优益权。

## 二、医保协议处理

### （一）医保协议处理的主要方式

根据《医疗保障基金使用监督管理条例》（以下称《条例》）第十三条、《医疗机构暂行办法》第三十八条和《零售药店医疗保障定点管理暂行办法》（以下

称《零售药店暂行办法》)第三十五条规定,医保经办机构对违反服务协议的定点医药机构的协议处理的方式主要有以下七种(定点医疗机构和定点零售药店略有不同,详见法条):(一)督促其履行服务协议;(二)约谈医疗机构法定代表人、主要负责人或实际控制人;(三)暂停或不予拨付费用;(四)不予支付或追回已支付的医保费用;(五)要求定点医疗机构按照协议约定支付违约金;(六)中止相关责任人员或者所在部门涉及医疗保障基金使用的医疗服务;(七)中止或解除医保协议。

以上处理方式中,第三至七项对定点医药机构的权益产生直接影响。

## (二) 医保协议的解除、中止与终止

医保协议的解除、终止与中止是医保协议管理的重要内容。

《暂行办法》第四十三条规定,医保协议解除是指经办机构与定点医疗机构之间的医保协议解除,协议关系不再存续,协议解除后产生的医药费用,医疗保障基金不再结算。医保协议的解除系指,对于尚处于有效状态的医保协议,由协议双方当事人或一方当事人通过意思表示提前终结协议效力的情形。

(三) 案例分析:云南某某医院有限公司与某市某区医疗保险中心确认行政行为无效一案

### 1、基本案情

2021年1月,某市某区医疗保险中心与云南某某医院签订医

保服务协议,约定如下:甲方对协议履行情况开展考核,乙方应为参保人员提供合理、必要的医疗服务;甲方发现乙方虚假申报的,有权追溯并对违规费用进行扣除;乙方有“重大违法违规行且可能造成医疗保障基金重大损失”的,本协议终止。

同年12月23日,该市所在的省医保中心发出的《关于某某医院

违反省本级定点医疗机构医疗保险服务协议的告知函》(以下简称《告知函》)中载明,2017年1月至7月期间,该医院通过虚列药品、耗材成本入库等行为,取得医保基金4435.72万元,根据《省本级基本医疗保险定点医疗机构补充服务协议》的规定,解除该医院服务协议,省医保中心、区医保中心尚未拨付的3943.47万元不再拨付,其余资金由医院退还至省财政厅省级社保基金专户。

2021年12月29日,区医保中心作出《关于解除某医院医保协议

及不予拨付结算费用的通知》（以下简称《通知》），载明，根据《告知函》《暂行办法》第四十四条之规定，区医保中心尚未拨付的1691.12万元不再拨付；自2021年12月31日24时起，解除服务协议。

2022年6月9日，省医保中心以发现新的案件事实为由撤销了

《告知函》，并于7月22日作出《处理决定书》。该医院对《通知》不服，对区医保中心提起行政诉讼，要求确认《通知》无效。

## 2、裁判要旨

一审法院认为，本案的焦点为被告作出的《通知》是否属于无效的行政行为。《行政诉讼法》第七十五条规定，行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。原告的诉讼请求是要求确认被告行政行为无效，故本案不应受起诉期限的限制。

根据《暂行办法》第三条等规定，被告是与原告签订协议的适格主体，具有相应的职责和职权。根据《暂行办法》第三十八条规定，在医疗机构出现违反医保协议约定情形时，被告有权根据情况采取“暂停或不予拨付费用”“中止或解除医保协议”等处理方式。双方签订的协议亦约定被告有单方解除协议的权利。被告作出《通知》，系主要以省医保中心的《告知函》为依据。故被告作出《通知》并不属于《行政诉讼法》第七十五条所规定的无效情形。《通知》的证据是否充分、适用法律法规是否正确且是否符合法定程序等问题，则属于该《通知》是否具有合法性、是否应当撤销的问题，其与原告主张的无效有本质区别。若原告认为被告作出的案涉《通知》不具有合法性，则应当积极行使权利，在法定期限内申请复议或提起诉讼申请撤销。

一审法院指出，被告《通知》系以《告知函》为主要依据，但由于《告知函》已经撤销，被告应结合案件情况决定是否对其作出的《通知》进行相应处理。一审判决驳回原告诉讼请求。

医院不服，提起上诉。二审法院认为，《最高人民法院关于适用〈行政诉讼法〉的解释》第九十四条第二款规定：“公民、法人或者其他组织起诉请求确认行政行为无效，人民法院审查认为行政行为不属于无效情形，经释明，原告请求撤销行政行为的，应当继续审理并依法作出相应判决；原告请求撤销行政行为但

超过法定起诉期限的，裁定驳回起诉；原告拒绝变更诉讼请求的，判决驳回其诉讼请求。”经查阅本案一审庭审笔录、裁判文书等卷宗材料，相关文书中均未能反映出一审法院正确且适当履行了释明义务。本案中被告行政行为并不具有法定无效之情形，一审法院未能依法正确履行释明义务，程序违法。裁定撤销一审判决，发回重审。

### 3、评析

(1) 概念混淆引发效力争议。该案中的医保协议约定“重大违法违规协议终止”，但《医疗机构暂行办法》第三十八条明确违法情形应触发“解除”而非“终止”。医保协议文书规范化、标准化亟待升级。

(2) 越权处置的合法性。该案中，省医保中心作出的《告知函》规定，本级和区级医保中心尚未拨付的医保资金不再拨付，其合法性被二审质疑。其一违反职权法定原则：省中心对区级基金无直接处置权；其二突破协议相对性：上级机构无权代下级行使协议权利；其三法律依据缺失：无法律法规授权上级直接干预下级履约。省医保中心可以要求区医保中心对尚未拨付的医保资金不再拨付，区中心可以接受这一要求，也可以不予接受。不予拨付的法律风险应由区医保中心承担，区中心须独立作出判断。省医保中心直接代表区医保中心对相对人作出决定，缺乏职权依据，这或许亦是其主动撤销的重要原因。

(3) 医保协议处理程序正当性。医保经办机构作出协议处理应当遵守正当程序原则。人民法院审理医保经办机构协议处理案件，应当对医保经办机构协议处理行为是否遵守法定程序进行合法性审查。该案医保经办机构作出解除医保协议的处理决定，对定点医疗机构的权益产生严重的不利影响，在处理过程中未看见负责人集体讨论、听证等程序，也揭示出目前全国尚未出台统一的医保协议处理程序规定。

### 三、完善医保协议处理程序规定的建议

#### (一) 医保协议处理程序要求

随着医疗保障事业不断发展，医保协议作为一种“柔性”管理方式广泛应用于医保基金管理中。行政协议是政府实施行政管理的一种方式，其目的在于实现行政管理目标和提供公共服务。所以，医保经办机构作出的协议处理行为应当适用行政法律规范和行政诉讼法规范。

《审理行政协议案件司法解释》第十一条规定：“人民法院审理行政协议案件，应当对被告订立、履行、变更、解除行政协议的行为是否具有法定职权、是否滥用职权、适用法律法规是否正确、是否遵守法定程序、是否明显不当、是否履行相应法定职责进行合法性审查。”

《行政诉讼法》第七十条第三项规定：“行政行为有下列情形之一的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为：（三）违反法定程序的；”

依据上述法律规定，人民法院审理医保经办机构协议处理案件，应当对医保经办机构协议处理行为是否遵守法定程序进行合法性审查。若医保经办机构在协议处理中程序违法，人民法院判决撤销或者部分撤销该协议处理行为，并可以判决医保经办机构重新作出协议处理。若撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害或协议处理程序轻微违法，但对定点医药机构权利不产生实际影响的，人民法院判决确认违法，但不撤销该协议处理行为。

## （二）现行医保协议处理程序规定

1、根据《条例》第十三条规定，医保经办机构作出协议处理决定前，定点医药机构及其相关责任人员有权进行陈述、申辩。医疗保障经办机构违反服务协议的，定点医药机构有权要求纠正或者提请医疗保障行政部门协调处理、督促整改，也可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

因此，医保经办机构作出协议处理决定前，应当履行告知义务，向定点医药机构充分说明事实和理由，保障相对人的陈述、申辩等权利，充分听取其意见，记录在案。

医保经办机构作出的协议处理决定应当书面送达相对人，并告知相对人提起复议或诉讼等救济途径。

2、根据《医疗机构暂行办法》《零售药店暂行办法》规定，医保经办机构作出中止相关责任人员或者所在部门涉及医疗保障基金使用的医药服务、中止和解除医保协议等处理时，要及时报告同级医疗保障行政部门。

## （三）建议

目前，关于医保协议处理法定程序规定较为简单，全国尚未出台统一的协议处理程序。为了医保经办机构更好地履行协议处理职责，作出合法合理规范的协

议处理行为,更好地保护定点医药机构合法权益,建议构建分层式程序保障机制。

### 1、基础程序刚性化

建议国家医保部门出台全国统一协议处理程序规定,对协议处理从线索来源、协议处理程序启动、重大协议处理决定作出应履行的程序等作出规定。比如:医保协议处理书面告知必须载明:事实依据、法律条款、救济途径;陈述申辩权保障,需制作笔录并书面答复等。

### 2、核心程序强制化

建议在医保经办机构行使中止或解除医保协议等影响定点医药机构重大利益时,应告知定点医药机构享有举行听证的权利;在涉及国家利益、公共利益时,医保经办机构也可以主动发起听证程序。通过听证制度的实施,进一步规范协议处理行为。

### 3、监督程序制度化

建议医保经办机构作出协议处理时,可以参照行政处罚法有关规定,对情节复杂或者重大违约行为给予较重的协议处理前,医保经办机构的负责人应当组织集体讨论决定。在医保经办机构负责人作出决定之前,应经法核程序。

## 四、结语

医保服务协议的法律效力根植于三重维度:法律授权充分性、事实依据准确性、程序正当性。缺乏正当程序的行政优益权将异化为权力任性。唯有在行政效率与程序正义间建立平衡,医保协议方能从"管理工具"蜕变为"法治载体",实现基金安全与机构权益的共生发展。