



# 宪法与行政法律资讯

深圳市律师协会 内部交流文件

宪法与行政法专业委员会编

2020年2月

# 目录

一、最新政策和法规.....	3
(一) 《保障农民工工资支付条例》 .....	3
(二) 《关于进一步完善委派调解机制的指导意见》 .....	16
(三) 《关于印发国家政务信息化项目建设管理办法的通知》 .....	20
(四) 《关于全面推进基层政务公开标准化规范化工作的指导意见》 .....	31
(五) 《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯 罪的意见》 .....	38
(六) 《国务院关于在自由贸易试验区暂时调整实施有关行政法规 规定的通知》 .....	48
(七) 《关于印发应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情支持企业复工 复产若干政策的通知》 .....	53
二、行政诉讼案例.....	59
最高法发布第二十二至二十四批指导性案例 涉及知识产权    国家赔偿    执行和生态环境保护领域.....	59
三、案件研究.....	65
内部人事管理行为不应作为行政诉讼对象.....	65
四、专题研究.....	70
段鸿斌：《监察法》执法检查的实施机制.....	70

# 一、最新政策和法规

## (一) 保障农民工工资支付条例

发文字号：国令第 724 号

发布单位：国务院

发布时间：2020.1.7

原文链接：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/07/content\\_5467278.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/07/content_5467278.htm)

### 中华人民共和国国务院令

#### 第 724 号

《保障农民工工资支付条例》已经 2019 年 12 月 4 日国务院第 73 次常务会议通过，现予公布，自 2020 年 5 月 1 日起施行。

总理 李克强

2019 年 12 月 30 日

## 保障农民工工资支付条例

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范农民工工资支付行为，保障农民工按时足额获得工资，根据《中华人民共和国劳动法》及有关规定，制定本条例。

**第二条** 保障农民工工资支付，适用本条例。

本条例所称农民工，是指为用人单位提供劳动的农村居民。

本条例所称工资，是指农民工为用人单位提供劳动后应当获得的劳动报酬。

**第三条** 农民工有按时足额获得工资的权利。任何单位和个人不得拖欠农民工工资。

农民工应当遵守劳动纪律和职业道德，执行劳动安全卫生规程，完成劳动任务。

**第四条** 县级以上地方人民政府对本行政区域内保障农民工工资支付工作负责，建立保障农民工工资支付工作协调机制，加强监管能力建设，健全保障农民工工资支付工作目标责任制，并纳入对本级人民政府有关部门和下级人民政府进行考核和监督的内容。

乡镇人民政府、街道办事处应当加强对拖欠农民工工资矛盾的排查和调处工作，防范和化解矛盾，及时调解纠纷。

**第五条** 保障农民工工资支付，应当坚持市场主体负责、政府依法监管、社会协同监督，按照源头治理、预防为主、防治结合、标本兼治的要求，依法根治拖欠农民工工资问题。

**第六条** 用人单位实行农民工劳动用工实名制管理，与招用的农民工书面约定或者通过依法制定的规章制度规定工资支付标准、支付时间、支付方式等内容。

**第七条** 人力资源社会保障行政部门负责保障农民工工资支付工作的组织协调、管理指导和农民工工资支付情况的监督检查，查处有关拖欠农民工工资案件。

住房城乡建设、交通运输、水利等相关行业工程建设主管部门按照职责履行行业监管责任，督办因违法发包、转包、违法分包、挂靠、拖欠工程款等导致的拖欠农民工工资案件。

发展改革等部门按照职责负责政府投资项目的审批管理，依法审查政府投资项目的资金来源和筹措方式，按规定及时安排政府投资，加强社会信用体系建设，组织对拖欠农民工工资失信联合惩戒对象依法依规予以限制和惩戒。

财政部门负责政府投资资金的预算管理，根据经批准的预算按规定及时足额拨付政府投资资金。

公安机关负责及时受理、侦办涉嫌拒不支付劳动报酬刑事案件，依法处置因农民工工资拖欠引发的社会治安案件。

司法行政、自然资源、人民银行、审计、国有资产管理、税务、市场监管、金融监管等部门，按照职责做好与保障农民工工资支付相关的工作。

**第八条** 工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会等组织按照职责依法维护农民工获得工资的权利。

**第九条** 新闻媒体应当开展保障农民工工资支付法律法规政策的公益宣传和先进典型的报道，依法加强对拖欠农民工工资违法行为的舆论监督，引导用人单位增强依法用工、按时足额支付工资的法律意识，引导农民工依法维权。

**第十条** 被拖欠工资的农民工有权依法投诉，或者申请劳动争议调解仲裁和提起诉讼。

任何单位和个人对拖欠农民工工资的行为，有权向人力资源社会保障行政部门或者其他有关部门举报。

人力资源社会保障行政部门和其他有关部门应当公开举报投诉电话、网站等渠道，依法接受对拖欠农民工工资行为的举报、投诉。对于举报、投诉的处理实行首问负责制，属于本部门受理的，应当依法及时处理；不属于本部门受理的，应当及时转送相关部门，相关部门应当依法及时处理，并将处理结果告知举报、投诉人。

## 第二章 工资支付形式与周期

**第十一条** 农民工工资应当以货币形式，通过银行转账或者现金支付给农民工本人，不得以实物或者有价证券等其他形式替代。

**第十二条** 用人单位应当按照与农民工书面约定或者依法制定的规章制度规定的工资支付周期和具体支付日期足额支付工资。

**第十三条** 实行月、周、日、小时工资制的，按照月、周、日、小时为周期支付工资；实行计件工资制的，工资支付周期由双方依法约定。

**第十四条** 用人单位与农民工书面约定或者依法制定的规章制度规定的具体支付日期，可以在农民工提供劳动的当期或者次期。具体支付日期遇法定节假日或者休息日的，应当在法定节假日或者休息日前支付。

用人单位因不可抗力未能在支付日期支付工资的，应当在不可抗力消除后及时支付。

**第十五条** 用人单位应当按照工资支付周期编制书面工资支付台账，并至少保存3年。

书面工资支付台账应当包括用人单位名称，支付周期，支付日期，支付对象姓名、身份证号码、联系方式，工作时间，应发工资项目及数额，代扣、代缴、扣除项目和数额，实发工资数额，银行代发工资凭证或者农民工签字等内容。

用人单位向农民工支付工资时，应当提供农民工本人的工资清单。

### 第三章 工资清偿

**第十六条** 用人单位拖欠农民工工资的，应当依法予以清偿。

**第十七条** 不具备合法经营资格的单位招用农民工，农民工已经付出劳动而未获得工资的，依照有关规定执行。

**第十八条** 用工单位使用个人、不具备合法经营资格的单位或者未依法取得劳务派遣许可证的单位派遣的农民工，拖欠农民工工资的，由用工单位清偿，并可以依法进行追偿。

**第十九条** 用人单位将工作任务发包给个人或者不具备合法经营资格的单位，导致拖欠所招用农民工工资的，依照有关规定执行。

用人单位允许个人、不具备合法经营资格或者未取得相应资质的单位以用人单位的名义对外经营，导致拖欠所招用农民工工资的，由用人单位清偿，并可以依法进行追偿。

**第二十条** 合伙企业、个人独资企业、个体经济组织等用人单位拖欠农民工工资的，应当依法予以清偿；不清偿的，由出资人依法清偿。

**第二十一条** 用人单位合并或者分立时，应当在实施合并或者分立前依法清偿拖欠的农民工工资；经与农民工书面协商一致的，可以由合并或者分立后承继其权利和义务的用人单位清偿。

**第二十二条** 用人单位被依法吊销营业执照或者登记证书、被责令关闭、被撤销或者依法解散的，应当在申请注销登记前依法清偿拖欠的农民工工资。

未依据前款规定清偿农民工工资的用人单位主要出资人，应当在注册新用人单位前清偿拖欠的农民工工资。

#### **第四章 工程建设领域特别规定**

**第二十三条** 建设单位应当有满足施工所需要的资金安排。没有满足施工所需要的资金安排的，工程建设项目不得开工建设；依法需要办理施工许可证的，相关行业工程建设主管部门不予颁发施工许可证。

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

**第二十四条** 建设单位应当向施工单位提供工程款支付担保。

建设单位与施工总承包单位依法订立书面工程施工合同，应当约定工程款计量周期、工程款进度结算办法以及人工费用拨付周期，并按照保障农民工工资按时足额支付的要求约定人工费用。人工费用拨付周期不得超过 1 个月。

建设单位与施工总承包单位应当将工程施工合同保存备查。

**第二十五条** 施工总承包单位与分包单位依法订立书面分包合同，应当约定工程款计量周期、工程款进度结算办法。

**第二十六条** 施工总承包单位应当按照有关规定开设农民工工资专用账户，专项用于支付该工程建设项目农民工工资。

开设、使用农民工工资专用账户有关资料应当由施工总承包单位妥善保存备查。

**第二十七条** 金融机构应当优化农民工工资专用账户开设服务流程，做好农民工工资专用账户的日常管理工作；发现资金未按约定拨付等情况的，及时通知施工总承包单位，由施工总承包单位报告人力资源社会保障行政部门和相关行业工程建设主管部门，并纳入欠薪预警系统。

工程完工且未拖欠农民工工资的，施工总承包单位公示 30 日后，可以申请注销农民工工资专用账户，账户内余额归施工总承包单位所有。

**第二十八条** 施工总承包单位或者分包单位应当依法与所招用的农民工订立劳动合同并进行用工实名登记，具备条件的行业应当通过相应的管理服务信息平台进行用工实名登记、管理。未与施工总承包单位或者分包单位订立劳动合同并进行用工实名登记的人员，不得进入项目现场施工。

施工总承包单位应当在工程项目部配备劳资专管员，对分包单位劳动用工实施监督管理，掌握施工现场用工、考勤、工资支付等情况，审核分包单位编制的农民工工资支付表，分包单位应当予以配合。

施工总承包单位、分包单位应当建立用工管理台账，并保存至工程完工且工资全部结清后至少 3 年。

**第二十九条** 建设单位应当按照合同约定及时拨付工程款，并将人工费用及时足额拨付至农民工工资专用账户，加强对施工总承包单位按时足额支付农民工工资的监督。

因建设单位未按照合同约定及时拨付工程款导致农民工工资拖欠的，建设单位应当以未结清的工程款为限先行垫付被拖欠的农民工工资。



建设单位应当以项目为单位建立保障农民工工资支付协调机制和工资拖欠预防机制，督促施工总承包单位加强劳动用工管理，妥善处理与农民工工资支付相关的矛盾纠纷。发生农民工集体讨薪事件的，建设单位应当会同施工总承包单位及时处理，并向项目所在地人力资源社会保障行政部门和相关行业工程建设主管部门报告有关情况。

**第三十条** 分包单位对所招用农民工的实名制管理和工资支付负直接责任。

施工总承包单位对分包单位劳动用工和工资发放等情况进行监督。

分包单位拖欠农民工工资的，由施工总承包单位先行清偿，再依法进行追偿。

工程建设项目转包，拖欠农民工工资的，由施工总承包单位先行清偿，再依法进行追偿。

**第三十一条** 工程建设领域推行分包单位农民工工资委托施工总承包单位代发制度。

分包单位应当按月考核农民工工作量并编制工资支付表，经农民工本人签字确认后，与当月工程进度等情况一并交施工总承包单位。

施工总承包单位根据分包单位编制的工资支付表，通过农民工工资专用账户直接将工资支付到农民工本人的银行账户，并向分包单位提供代发工资凭证。

用于支付农民工工资的银行账户所绑定的农民工本人社会保障卡或者银行卡，用人单位或者其他人员不得以任何理由扣押或者变相扣押。

**第三十二条** 施工总承包单位应当按照有关规定存储工资保证金，专项用于支付为所承包工程提供劳动的农民工被拖欠的工资。

工资保证金实行差异化存储办法，对一定时期内未发生工资拖欠的单位实行减免措施，对发生工资拖欠的单位适当提高存储比例。工资保证金可以用金融机构保函替代。

工资保证金的存储比例、存储形式、减免措施等具体办法，由国务院人力资源社会保障行政部门会同有关部门制定。

**第三十三条** 除法律另有规定外，农民工工资专用账户资金和工资保证金不得因支付为本项目提供劳动的农民工工资之外的原因被查封、冻结或者划拨。

**第三十四条** 施工总承包单位应当在施工现场醒目位置设立维权信息告示牌，明示下列事项：

（一）建设单位、施工总承包单位及所在项目部、分包单位、相关行业工程建设主管部门、劳资专管员等基本信息；

（二）当地最低工资标准、工资支付日期等基本信息；

（三）相关行业工程建设主管部门和劳动保障监察投诉举报电话、劳动争议调解仲裁申请渠道、法律援助申请渠道、公共法律服务热线等信息。

**第三十五条** 建设单位与施工总承包单位或者承包单位与分包单位因工程数量、质量、造价等产生争议的，建设单位不得因争议不按照本条例第二十四条的规定拨付工程款中的人工费用，施工总承包单位也不得因争议不按照规定代发工资。

**第三十六条** 建设单位或者施工总承包单位将建设工程发包或者分包给个人或者不具备合法经营资格的单位，导致拖欠农民工工资的，由建设单位或者施工总承包单位清偿。

施工单位允许其他单位和个人以施工单位的名义对外承揽建设工程，导致拖欠农民工工资的，由施工单位清偿。

**第三十七条** 工程建设项目违反国土空间规划、工程建设等法律法规，导致拖欠农民工工资的，由建设单位清偿。

## 第五章 监督检查

**第三十八条** 县级以上地方人民政府应当建立农民工工资支付监控预警平台，实现人力资源社会保障、发展改革、司法行政、财政、住房城乡建设、交通运输、水利等部门的工程项目审批、资金落实、施工许可、劳动用工、工资支付等信息及时共享。

人力资源社会保障行政部门根据水电燃气供应、物业管理、信贷、税收等反映企业生产经营相关指标的变化情况，及时监控和预警工资支付隐患并做好防范工作，市场监管、金融监管、税务等部门应当予以配合。

**第三十九条** 人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门和其他有关部门应当按照职责，加强对用人单位与农民工签订劳动合同、工资支付以及工程建设项目实行农民工实名制管理、农民工工资专用账户管理、施工总承包单位代发工资、工资保证金存储、维权信息公示等情况的监督检查，预防和减少拖欠农民工工资行为的发生。

**第四十条** 人力资源社会保障行政部门在查处拖欠农民工工资案件时，需要依法查询相关单位金融账户和相关当事人拥有房产、车辆等情况的，应当经设区的市级以上地方人民政府人力资源社会保障行政部门负责人批准，有关金融机构和登记部门应当予以配合。

**第四十一条** 人力资源社会保障行政部门在查处拖欠农民工工资案件时，发生用人单位拒不配合调查、清偿责任主体及相关当事人无法联系等情形的，可以请求公安机关和其他有关部门协助处理。

人力资源社会保障行政部门发现拖欠农民工工资的违法行为涉嫌构成拒不支付劳动报酬罪的，应当按照有关规定及时移送公安机关审查并作出决定。

**第四十二条** 人力资源社会保障行政部门作出责令支付被拖欠的农民工工资的决定，相关单位不支付的，可以依法申请人民法院强制执行。

**第四十三条** 相关行业工程建设主管部门应当依法规范本领域建设市场秩序，对违法发包、转包、违法分包、挂靠等行为进行查处，并对导致拖欠农民工工资的违法行为及时予以制止、纠正。

**第四十四条** 财政部门、审计机关和相关行业工程建设主管部门按照职责，依法对政府投资项目建设单位按照工程施工合同约定向农民工工资专用账户拨付资金情况进行监督。

**第四十五条** 司法行政部门和法律援助机构应当将农民工列为法律援助的重点对象，并依法为请求支付工资的农民工提供便捷的法律援助。

公共法律服务相关机构应当积极参与相关诉讼、咨询、调解等活动，帮助解决拖欠农民工工资问题。

**第四十六条** 人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门和其他有关部门应当按照“谁执法谁普法”普法责任制的要求，通过以案释法等多种形式，加大对保障农民工工资支付相关法律法规的普及宣传。

**第四十七条** 人力资源社会保障行政部门应当建立用人单位及相关责任人劳动保障守法诚信档案，对用人单位开展守法诚信等级评价。

用人单位有严重拖欠农民工工资违法行为的，由人力资源社会保障行政部门向社会公布，必要时可以通过召开新闻发布会等形式向媒体公开曝光。

**第四十八条** 用人单位拖欠农民工工资，情节严重或者造成严重不良社会影响的，有关部门应当将该用人单位及其法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员列入拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单，在政府资金支持、政府采购、招投标、融资贷款、市场准入、税收优惠、评优评先、交通出行等方面依法依规予以限制。

拖欠农民工工资需要列入失信联合惩戒名单的具体情形，由国务院人力资源社会保障行政部门规定。

**第四十九条** 建设单位未依法提供工程款支付担保或者政府投资项目拖欠工程款，导致拖欠农民工工资的，县级以上地方人民政府应当限制其新建项目，并记入信用记录，纳入国家信用信息系统进行公示。

**第五十条** 农民工与用人单位就拖欠工资存在争议，用人单位应当提供依法由其保存的劳动合同、职工名册、工资支付台账和清单等材料；不提供的，依法承担不利后果。

**第五十一条** 工会依法维护农民工工资权益，对用人单位工资支付情况进行监督；发现拖欠农民工工资的，可以要求用人单位改正，拒不改正的，可以请求人力资源社会保障行政部门和其他有关部门依法处理。

**第五十二条** 单位或者个人编造虚假事实或者采取非法手段讨要农民工工资，或者以拖欠农民工工资为名讨要工程款的，依法予以处理。

## 第六章 法律责任

**第五十三条** 违反本条例规定拖欠农民工工资的，依照有关法律规定执行。

**第五十四条** 有下列情形之一的，由人力资源社会保障行政部门责令限期改正；逾期不改正的，对单位处2万元以上5万元以下的罚款，对法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上3万元以下的罚款：

- （一）以实物、有价证券等形式代替货币支付农民工工资；
- （二）未编制工资支付台账并依法保存，或者未向农民工提供工资清单；
- （三）扣押或者变相扣押用于支付农民工工资的银行账户所绑定的农民工本人社会保障卡或者银行卡。

**第五十五条** 有下列情形之一的，由人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门按照职责责令限期改正；逾期不改正的，责令项目停工，并处5万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，给予施工单位限制承接新工程、降低资质等级、吊销资质证书等处罚：

- （一）施工总承包单位未按规定开设或者使用农民工工资专用账户；
- （二）施工总承包单位未按规定存储工资保证金或者未提供金融机构保函；
- （三）施工总承包单位、分包单位未实行劳动用工实名制管理。

**第五十六条** 有下列情形之一的，由人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门按照职责责令限期改正；逾期不改正的，处5万元以上10万元以下的罚款：

（一）分包单位未按月考核农民工工作量、编制工资支付表并经农民工本人签字确认；

（二）施工总承包单位未对分包单位劳动用工实施监督管理；

（三）分包单位未配合施工总承包单位对其劳动用工进行监督管理；

（四）施工总承包单位未实行施工现场维权信息公示制度。

**第五十七条** 有下列情形之一的，由人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门按照职责责令限期改正；逾期不改正的，责令项目停工，并处5万元以上10万元以下的罚款：

（一）建设单位未依法提供工程款支付担保；

（二）建设单位未按约定及时足额向农民工工资专用账户拨付工程款中的人工费用；

（三）建设单位或者施工总承包单位拒不提供或者无法提供工程施工合同、农民工工资专用账户有关资料。

**第五十八条** 不依法配合人力资源社会保障行政部门查询相关单位金融账户的，由金融监管部门责令改正；拒不改正的，处2万元以上5万元以下的罚款。

**第五十九条** 政府投资项目政府投资资金不到位拖欠农民工工资的，由人力资源社会保障行政部门报本级人民政府批准，责令限期足额拨付所拖欠的资金；逾期不拨付的，由上一级人民政府人力资源社会保障行政部门约谈直接责任部门和相关监管部门负责人，必要时进行通报，约谈地方人民政府负责人。情节严重的，对地方人民政府及其有关部门负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法依规给予处分。

**第六十条** 政府投资项目建设单位未经批准立项建设、擅自扩大建设规模、擅自增加投资概算、未及时拨付工程款等导致拖欠农民工工资的，除依法承担责任外，由人力资源社会保障行政部门、其他有关部门按照职责约谈建设单位负责人，并作为其业绩考核、薪酬分配、评优评先、职务晋升等的重要依据。

**第六十一条** 对于建设资金不到位、违法违规开工建设的社会投资工程建设项目拖欠农民工工资的，由人力资源社会保障行政部门、其他有关部门按照职责依法对建设单位进行处罚；对建设单位负责人依法依规给予处分。相关部门工作人员未依法履行职责的，由有关机关依法依规给予处分。

**第六十二条** 县级以上地方人民政府人力资源社会保障、发展改革、财政、公安等部门和相关行业工程建设主管部门工作人员，在履行农民工工资支付监督管理职责过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法依规给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第六十三条** 用人单位一时难以支付拖欠的农民工工资或者拖欠农民工工资逃匿的，县级以上地方人民政府可以动用应急周转金，先行垫付用人单位拖欠的农民工部分工资或者基本生活费。对已经垫付的应急周转金，应当依法向拖欠农民工工资的用人单位进行追偿。

**第六十四条** 本条例自 2020 年 5 月 1 日起施行。

## （二）《最高人民法院关于进一步完善委派调解机制的指导意见》

**发布单位：**最高人民法院

**发布时间：**2020.1.22

**原文链接：**<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-218511.html>

为贯彻落实党的十九届四中全会精神，推进国家治理体系和治理能力现代化，深化司法体制综合配套改革，完善多元化纠纷解决机制，进一步加强和规范委派调解工作，根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》等法律和司法解释规定，结合人民法院工作实际，提出如下指导意见。

一、指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善诉源治理机制，切实把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，满足广大人民群众多元、高效、便捷的解纷需求。坚持依法、自愿、依程序原则开展委派调解工作，不断推动完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

二、调解范围。对于涉及民生利益的纠纷，除依法不适宜调解的，人民法院可以委派特邀调解组织或者特邀调解员开展调解。对于物业管理、交通事故赔偿、消费者权益保护、医疗损害赔偿等类型化纠纷，人民法院要发挥委派调解的示范作用，促进批量、有效化解纠纷。

三、专业解纷。人民法院应当加强与相关部门的对接，充分发挥行政机关在行政调解、行政裁决机制上的优势，发挥行业性、专业性调解组织的专业优势，发挥公证、鉴定机构和相关领域专家咨询意见的作用，为纠纷化解提供专业支持，提升委派调解专业化水平。



四、引导告知。对于当事人起诉到人民法院的纠纷，经当事人申请或者人民法院引导后当事人同意调解的，人民法院可以在登记立案前，委派特邀调解组织或者特邀调解员进行调解，并由当事人签署《委派调解告知书》。当事人不同意调解的，应在收到《委派调解告知书》时签署明确意见。人民法院收到当事人不同意委派调解的书面材料后，应当及时将案件转入诉讼程序。

五、立案管辖。委派调解案件，编立“诉前调”字号，在三日内将起诉材料转交特邀调解组织或者特邀调解员开展调解。涉及管辖权争议的，先立“诉前调”字号的法院视为最先立案的人民法院。

六、司法保障。人民法院要积极为行政机关、人民调解委员会、社会综合治理中心、矛盾纠纷调处中心以及其他接受委派的调解组织开展调解工作提供必要的司法保障。

七、鉴定评估。探索开展诉前鉴定评估。对于交通事故赔偿、医疗损害赔偿以及其他侵权责任纠纷，通过鉴定评估能够促成双方调解的，经当事人申请后特邀调解组织或者特邀调解员应当报请人民法院同意，由人民法院依程序组织鉴定或者评估。委派调解中的鉴定、评估期间，不计入委派调解的期限。

八、材料衔接。完善调解与诉讼的材料衔接机制。委派调解中已经明确告知当事人相关权利和法律后果，并经当事人同意的调解材料，经人民法院审查，符合法律及司法解释规定的，可以作为诉讼材料使用。

九、调解期限。人民法院委派调解的期限为30日。经双方当事人同意，可以延长调解期限。委派调解期限自特邀调解组织或者特邀调解员确认接收法院移交材料之日起计算。未能在期限内达成协议或者当事人明确拒绝继续调解的，应当依法及时转入诉讼程序。

十、结案报告。委派调解案件因调解不成终止的，接受委派的特邀调解员应当出具结案报告，与相关调解材料一并移交人民法院。结案报告应当载明终止调解的原因、案件争议焦点、当事人交换证据情况、无争议事实记载、导致其他当事人诉讼成本增加的行为以及其他需要向法院提示的情况等内容，对涉及的专业性问题可以在结案报告中提出明确意见。

十一、协议履行。当事人经委派调解达成调解协议的，应当遵照诚实信用原则，及时、充分履行协议约定的内容。当事人向作出委派调解的人民法院申请司法确认的，人民法院应当依法受理。

十二、惩戒机制。对于当事人滥用权利、违反诚信原则、故意阻碍调解等导致其他当事人诉讼成本增加的行为，人民法院可以酌情增加其诉讼费用的负担部分。无过错一方当事人提出赔偿诉前调解额外支出请求的，人民法院可以酌情支持。

十三、指导监督。人民法院应当指派法官指导委派调解工作，规范调解行为，提升调解质量。法官对调解过程中存在违规行为的特邀调解员，可以通过批评教育、责令改正等方式监督。特邀调解组织或者特邀调解员无法胜任职务的，人民法院应当根据有关规定将其从特邀调解名册中移除。

十四、平台建设。人民法院要加强调解平台的建设、应用和推广，加强调解平台与其他机构调解平台的对接，完善诉讼与非诉讼纠纷解决方式对接机制，实现调解案件网上办理、调解数据网上流转、调解信息网上共享，全面提升多元解纷能力。

十五、数据利用。充分利用人民法院大数据管理和服务平台、人民法院调解平台的数据资源，健全完善委派调解案件管理系统，为指导委派调解的法官业绩考评提供数据支持，为人民法院审判管理提供统计依据。强化司法大数据的监测预警功能，健全矛盾纠纷风险研判机制，为党委政府提供决策参考。

十六、激励机制。加大委派调解在绩效考评体系中的权重，细化激励机制配套细则和工作方案。对于促成当事人自动履行调解协议的调解法官、特邀调解员，通过绩效考核给予奖励激励；对于在调解工作中有显著成绩或者有其他突出事迹的调解组织和调解员，按照国家规定给予表彰奖励，并将有关工作情况作为其他各类评先评优的重要依据，最大限度调动调解法官、特邀调解组织、特邀调解员等各类调解主体的工作积极性。

十七、保障机制。积极争取当地党委和政府支持，进一步提高委派调解工作人员、场所、设施和经费等配套保障水平，加强人员培训管理。

### （三）关于印发国家政务信息化项目建设管理办法的通知

发文字号：国办发〔2019〕57号

发布单位：国务院办公厅

发布时间：2020.1.21

原文链接：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/21/content\\_5471256.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/21/content_5471256.htm)

#### 国务院办公厅关于印发国家政务信息化

#### 项目建设管理办法的通知

国办发〔2019〕57号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《国家政务信息化项目建设管理办法》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2019年12月30日

#### 国家政务信息化项目建设管理办法

##### 第一章 总 则

**第一条** 为规范国家政务信息化建设管理，推动政务信息系统跨部门跨层级互联互通、信息共享和业务协同，强化政务信息系统

应用绩效考核，根据《国务院关于印发政务信息资源共享管理暂行办法的通知》（国发〔2016〕51号）等有关规定，制定本办法。

**第二条** 本办法适用的国家政务信息系统主要包括：国务院有关部门和单位负责实施的国家统一电子政务网络平台、国家重点业务信息系统、国家信息资源库、国家信息安全基础设施、国家电子政务基础设施（数据中心、机房等）、国家电子政务标准化体系以及相关支撑体系等符合《政务信息系统定义和范围》规定的系统。

**第三条** 国家政务信息化建设管理应当坚持统筹规划、共建共享、业务协同、安全可靠的原则。

**第四条** 国家发展改革委负责牵头编制国家政务信息化建设规划，对各部门审批的国家政务信息化项目进行备案管理。财政部负责国家政务信息化项目预算管理和政府采购管理。各有关部门按照职责分工，负责国家政务信息化项目审批、建设、运行和安全监管等相关工作，并按照“以统为主、统分结合、注重实效”的要求，加强对政务信息化项目的并联管理。

**第五条** 国家发展改革委会同中央网信办、国务院办公厅、财政部建立国家政务信息化建设管理的协商机制，做好统筹协调，开展督促检查和评估评价，推广经验成果，形成工作合力。

## 第二章 规划和审批管理

**第六条** 国家发展改革委会同有关部门根据信息化发展规律和政务信息化建设特点，统筹考虑并充分论证各部门建设需求，编制

国家政务信息化建设规划并报国务院批准后实施；如内外部发展环境发生重大变化，适时组织评估论证，提出调整意见报国务院批准。各有关部门编制规划涉及政务信息化建设的，应当与国家政务信息化建设规划进行衔接。

**第七条** 国家发展改革委审批或者核报国务院审批的政务信息化项目，以及其他有关部门按照项目审批管理的政务信息化项目，原则上包括编报项目建议书、可行性研究报告、初步设计方案等环节。

对于已经纳入国家政务信息化建设规划的项目，可以直接编报可行性研究报告。

对于党中央、国务院有明确要求，或者涉及国家重大战略、国家安全等特殊原因，情况紧急，且前期工作深度达到规定要求的项目，可以直接编报项目可行性研究报告、初步设计方案和投资概算。

**第八条** 国家政务信息化项目原则上不再进行节能评估、规划选址、用地预审、环境影响评价等审批，涉及新建土建工程、高耗能项目的除外。

**第九条** 除国家发展改革委审批或者核报国务院审批的外，其他有关部门自行审批新建、改建、扩建，以及通过政府购买服务方式产生的国家政务信息化项目，应当按规定履行审批程序并向国家发展改革委备案。

备案文件应当包括项目名称、建设单位、审批部门、绩效目标及绩效指标、投资额度、运行维护经费、经费渠道、信息资源目录、

信息共享开放、应用系统、等级保护或者分级保护备案情况、密码应用方案和密码应用安全性评估报告等内容，其中改建、扩建项目还需提交前期项目第三方后评价报告。

**第十条** 跨部门共建共享的政务信息化项目，由牵头部门会同参建部门共同开展跨部门工程框架设计，形成统一框架方案后联合报国家发展改革委。框架方案要确定工程的参建部门、建设目标、主体内容，明确各部门项目与总体工程的业务流、数据流及系统接口，初步形成数据目录，确保各部门建设内容无重复交叉，实现共建共享要求。框架方案确定后，各部门按照项目管理要求申请建设本部门参建内容。

各有关部门对于需要地方共享协同的政务信息化项目，应当按照统筹规划、分级审批、分级建设、共享协同的原则建设，并加强与地方已有项目的衔接。项目建设单位应当加强对地方的指导，统筹制定信息共享、业务协同的总体要求和标准规范。地方项目建设单位应当根据项目的总体目标、整体框架、建设任务、绩效目标及指标等，按照本地有关规定开展项目审批建设工作，并做好与国家有关项目建设单位的衔接配合。

**第十一条** 可行性研究报告、初步设计方案应当包括信息资源共享分析篇（章）。咨询评估单位的评估报告应当包括对信息资源共享分析篇（章）的评估意见。审批部门的批复文件或者上报国务院的请示文件应当包括对信息资源共享分析篇（章）的意见。

项目建设单位应当编制信息资源目录，建立信息共享长效机制和共享信息使用情况反馈机制，确保信息资源共享，不得将应当普遍共享的数据仅向特定企业、社会组织开放。

信息资源目录是审批政务信息化项目的必备条件。信息资源共享的范围、程度以及网络安全情况是确定项目投资、运行维护经费和验收的重要依据。

**第十二条** 各部门所有新建政务信息化项目，均应当在全国投资项目在线审批监管平台政务信息化项目管理子平台（以下简称管理平台）报批或者备案。

所有中央本级政务信息系统应当全口径纳入管理平台进行统一管理。各部门应当在管理平台及时更新本部门政务信息系统目录。管理平台汇总形成国家政务信息系统总目录。

### 第三章 建设和资金管理

**第十三条** 项目建设单位应当确定项目实施机构和项目负责人，建立健全项目管理制度，加强对项目全过程的统筹协调，强化信息共享和业务协同，并严格执行招标投标、政府采购、工程监理、合同管理等制度。招标采购涉密信息系统的，还应当执行保密有关法律法规规定。

**第十四条** 项目建设单位应当按照《中华人民共和国网络安全法》等法律法规以及党政机关安全管理等有关规定，建立网络安全管理制度，采取技术措施，加强政务信息系统与信息资源的安全保



密设施建设，定期开展网络安全检测与风险评估，保障信息系统安全稳定运行。

**第十五条** 项目建设单位应当落实国家密码管理有关法律法规和标准规范的要求，同步规划、同步建设、同步运行密码保障系统并定期进行评估。

**第十六条** 项目应当采用安全可靠的软硬件产品。在项目报批阶段，要对产品的安全可靠情况进行说明。项目软硬件产品的安全可靠情况，项目密码应用和安全审查情况，以及硬件设备和新建数据中心能源利用效率情况是项目验收的重要内容。

**第十七条** 项目建设单位应当充分依托云服务资源开展集约化建设。

**第十八条** 对于人均投资规模过大、项目建设单位不具备建设运行维护能力的项目，应当充分发挥职能部门作用或者外包，减少自建自管自用自维。

**第十九条** 国家政务信息化项目实行工程监理制，项目建设单位应当按照信息工程监理有关规定，委托工程监理单位对项目建设进行工程监理。

**第二十条** 项目建设单位应当对项目绩效目标执行情况进行评价，并征求有关项目使用单位和监理单位的意见，形成项目绩效评价报告，在建设期内每年年底前向项目审批部门提交。

项目绩效评价报告主要包括建设进度和投资计划执行情况。对于已投入试运行的系统，还应当说明试运行效果及遇到的问题等。

**第二十一条** 项目建设过程中出现工程严重逾期、投资重大损失等问题的，项目建设单位应当及时向项目审批部门报告，项目审批部门按照有关规定要求项目建设单位进行整改或者暂停项目建设。

**第二十二条** 项目建设单位应当严格按照项目审批部门批复的初步设计方案和投资概算实施项目建设。项目建设目标和内容不变，项目总投资有结余的，应当按照相关规定将结余资金退回。

项目建设的资金支出按照国库集中支付有关制度规定执行。

**第二十三条** 项目投资规模未超出概算批复、建设目标不变，项目主要建设内容确需调整且资金调整数额不超过概算总投资 15%，并符合下列情形之一的，可以由项目建设单位调整，同时向项目审批部门备案：

（一）根据党中央、国务院部署，确需改变建设内容的；

（二）确需对原项目技术方案进行完善优化的；

（三）根据所建政务信息化项目业务发展需要，在已批复项目建设规划的框架下调整相关建设内容及进度的。

不符合上述情形的，应当按照国家有关规定履行相应手续。

**第二十四条** 初步设计方案和投资概算未获批复前，原则上不予下达项目建设投资。对于因开展需求分析、编制可行性研究报告和初步设计、购地、拆迁等确需提前安排投资的政务信息化项目，项目建设单位可以在项目可行性研究报告获批复后，向项目审批部门提出申请。

**第二十五条** 国家政务信息化项目建成后半年内，项目建设单位应当按照国家有关规定申请审批部门组织验收，提交验收申请报告时应当一并附上项目建设总结、财务报告、审计报告、安全风险评估报告（包括涉密信息系统安全保密测评报告或者非涉密信息系统网络安全等级保护测评报告等）、密码应用安全性评估报告等材料。

项目建设单位不能按期申请验收的，应当向项目审批部门提出延期验收申请。

项目审批部门应当及时组织验收。验收完成后，项目建设单位应当将验收报告等材料报项目审批部门备案。

**第二十六条** 项目建设单位应当按照国家有关档案管理的规定，做好项目档案管理，并探索应用电子档案。

未进行档案验收或者档案验收不合格的，不得通过项目验收。

**第二十七条** 项目建设单位应当在项目通过验收并投入运行后12至24个月内，依据国家政务信息化建设管理绩效评价有关要求，开展自评价，并将自评价报告报送项目审批部门和财政部门。项目审批部门结合项目建设单位自评价情况，可以委托相应的第三方咨询机构开展后评价。

**第二十八条** 加强国家政务信息化项目建设投资和运行维护经费协同联动，坚持“联网通办是原则，孤网是例外”。部门已建的政务信息化项目需升级改造，或者拟新建政务信息化项目，能够按要求进行信息共享的，由国家发展改革委同有关部门进行审核；

如果部门认为根据有关法律法规和党中央、国务院要求不能进行信息共享，但是确有必要建设或者保留的，由国家发展改革委报国务院，由国务院办公厅会同有关部门进行审核，经国务院批准后方可建设或者保留。

（一）对于未按要求共享数据资源或者重复采集数据的政务信息系统，不安排运行维护经费，项目建设单位不得新建、改建、扩建政务信息系统。

（二）对于未纳入国家政务信息系统总目录的系统，不安排运行维护经费。

（三）对于不符合密码应用和网络安全要求，或者存在重大安全隐患的政务信息系统，不安排运行维护经费，项目建设单位不得新建、改建、扩建政务信息系统。

## 第四章 监督管理

**第二十九条** 项目建设单位应当接受项目审批部门及有关部门的监督管理，配合做好绩效评价、审计等监督管理工作，如实提供建设项目有关资料 and 情况，不得拒绝、隐匿、瞒报。

**第三十条** 国务院办公厅、国家发展改革委、财政部、中央网信办会同有关部门按照职责分工，对国家政务信息化项目是否符合国家有关政务信息共享的要求，以及项目建设中招标采购、资金使用、密码应用、网络安全等情况实施监督管理。发现违反国家有关规定或者批复要求的，应当要求项目建设单位限期整改。逾期不整

改或者整改后仍不符合要求的，项目审批部门可以对其进行通报批评、暂缓安排投资计划、暂停项目建设直至终止项目。

网络安全监管部门应当依法加强对国家政务信息系统的安全监管，并指导监督项目建设单位落实网络安全审查制度要求。

各部门应当严格遵守有关保密等法律法规规定，构建全方位、多层次、一致性的防护体系，按要求采用密码技术，并定期开展密码应用安全性评估，确保政务信息系统运行安全和政务信息资源共享交换的数据安全。

**第三十一条** 审计机关应当依法加强对国家政务信息系统的审计，促进专项资金使用真实、合法和高效，推动完善并监督落实相关制度政策。

**第三十二条** 项目审批部门、主管部门应当加强对绩效评价和项目后评价结果的应用，根据评价结果对国家政务信息化项目存在的问题提出整改意见，指导完善相关管理制度，并按照项目审批管理要求将评价结果作为下一年度安排政府投资和运行维护经费的重要依据。

**第三十三条** 单位或者个人违反本办法规定未履行审批、备案程序，或者因管理不善、弄虚作假造成严重超概算、质量低劣、损失浪费、安全事故或者其他责任事故的，相关部门应当予以通报批评，并对负有直接责任的主管人员和其他责任人员依法给予处分。

相关部门、单位或者个人违反国家有关规定，截留、挪用政务信息化项目资金，或者违规安排运行维护经费的，由有关部门按照《财政违法行为处罚处分条例》等相关规定予以查处。

## 第五章 附 则

**第三十四条** 国务院有关部门可以根据本办法的规定及职责分工，制定本部门的具体管理办法。

各省、自治区、直辖市人民政府可以参照本办法制定本地区的管理办法。

**第三十五条** 本办法由国家发展改革委同财政部负责解释。

**第三十六条** 本办法自 2020 年 2 月 1 日起施行。2007 年 8 月 13 日国家发展改革委公布的《国家电子政务工程建设项目管理暂行办法》同时废止。

#### （四）《国务院办公厅关于全面推进基层政务公开标准化规范化工作的指导意见》

**发文字号：**国办发〔2019〕54号

**发布单位：**国务院办公厅

**发布时间：**2020.1.8

**原文链接：**[http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/08/content\\_5467526.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/08/content_5467526.htm)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

基层政府直接联系服务人民群众，是党中央、国务院决策部署的重要执行者。全面推进基层政务公开，对于坚持和完善基层民主制度，密切党和政府同人民群众联系，加强基层行政权力监督制约，提升基层政府治理能力具有重要意义。近年来，各地区、各部门不断深化基层政务公开，100个县（市、区）积极开展基层政务公开标准化规范化试点工作，着力解决基层政府存在的公开随意性大、公开内容质量不高、公开平台不统一、解读回应不到位、办事服务不透明等问题，形成了一批可复制可推广的经验做法。为转化推广试点成果，全面推进基层政务公开标准化规范化工作，经国务院同意，现提出如下意见。

#### 一、总体要求

##### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入落实党中央、国务院有关决策部署和政府信息公开条例，坚持以人民为中心的发展

思想，准确把握新时代政务公开工作的职责定位和面临的新形势新要求，着力加强基层政务公开标准化规范化建设，全面推进基层政务决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，推动基层政务公开全覆盖，让公开成为自觉、透明成为常态，依法保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权，为不断增强政府公信力执行力、深化“放管服”改革、优化营商环境、加快法治政府和服务型政府建设提供重要支撑。

## （二）基本原则。

坚持标准引领。充分运用基层政务公开标准化规范化试点成果，以全国统一、系统完备的基层政务公开标准体系为引领，健全公开制度，规范公开行为，提升公开质量。

坚持需求导向。紧贴市场主体和人民群众实际需求，全方位回应公众关切，涉及群众切身利益的事项必须应公开尽公开，增强基层政务公开的针对性、实效性，真正让群众能看到、易获取、用得上。

坚持依法依规。运用法治思维和法治方式全面推进基层政务公开标准化规范化，严格执行政府信息公开条例和有关法律法规，履行政务公开法定职责。

坚持改革创新。积极推行“互联网+政务”，全链条加强政府信息管理，在集成发布、精准推送、智能查询、管理利用等方面探索创新。

## （三）工作目标。



到 2023 年，基本建成全国统一的基层政务公开标准体系，覆盖基层政府行政权力运行全过程和政务服务全流程，基层政务公开标准化规范化水平大幅提高，基层政府政务公开工作机制、公开平台、专业队伍进一步健全完善，政务公开的能力和水平显著提升。

## 二、主要任务

（四）全面落实试点领域标准指引。基层政府（包括县、不设区的市、市辖区人民政府和乡镇人民政府、街道办事处）要对照国务院部门制定的国土空间规划、重大建设项目、公共资源交易、财政预决算、安全生产、税收管理、征地补偿、国有土地上房屋征收、保障性住房、农村危房改造、环境保护、公共文化服务、公共法律服务、扶贫、救灾、食品药品监管、城市综合执法、就业创业、社会保险、社会救助、养老服务、户籍管理、涉农补贴、义务教育、医疗卫生、市政服务等 26 个试点领域标准指引，结合本级政府权责清单和公共服务事项清单，全面梳理细化相关领域政务公开事项，于 2020 年底前编制完成本级政务公开事项标准目录，实行政务过程和结果全公开。目录至少应包括公开事项的名称、内容、依据、时限、主体、方式、渠道、公开对象等要素。编制目录要因地制宜、实事求是，体现地区和领域特点，避免公开事项及标准“一刀切”。

（五）编制完成其他领域标准指引。国务院部门要参照试点做法，结合本部门主要职责，确定涉及基层政务公开的其他领域，围绕公开什么、由谁公开、在哪公开、如何公开等内容，于 2021 年底前编制完成相关领域基层政务公开标准指引。同时，依据法律法规

和本部门本系统职责变化情况，做好标准指引调整完善工作。国务院标准化主管部门要发挥专业优势，制定发布相关国家标准，指导基层政务公开标准指引的编制工作。省级政府要配合做好相关工作，督促指导基层政府抓好标准指引的落实。

（六）规范政务公开工作流程。基层政府要构建发布、解读、回应有序衔接的政务公开工作格局，优化政府信息管理、信息发布、解读回应、依申请公开、公众参与、监督考核等工作流程，并建立完善相关制度。探索将政务公开事项标准目录、标准规范嵌入部门业务系统，促进公开工作与其他业务工作融合发展。

（七）推进基层政务公开平台规范化。基层政府要加强政府信息资源的标准化、信息化管理，充分发挥政府门户网站、政务新媒体、政务公开栏等平台作用，更多运用信息化手段做好政务公开工作。县级政府门户网站作为政务公开第一平台，要集中发布本级政府及部门、乡镇（街道）应当主动公开的政府信息，开设统一的互动交流入口和在线办事入口，便利企业和群众。积极借助县级融媒体中心优势和渠道，扩大政府信息传播力和影响力。政务服务大厅、便民服务中心等场所要设立标识清楚、方便实用的政务公开专区，提供政府信息查询、信息公开申请、办事咨询答复等服务。

（八）完善基层行政决策公众参与机制。基层政府要结合职责权限和本地实际，明确公众参与行政决策的事项范围和方式，并向社会公开。对涉及人民群众切身利益、需要社会广泛知晓的公共政策措施、公共建设项目，要采取座谈会、听证会、实地走访、向社

会公开征求意见、问卷调查、民意调查等多种方式，充分听取公众意见，扩大公众参与度，提高决策透明度。对社会普遍关心的问题要进行解释说明，政策实施、项目推进中要及时回应公众关切。完善利益相关方、群众代表、专家、媒体等列席政府有关会议制度，增进人民群众对政府工作的认同和支持。

（九）推进办事服务公开标准化。基层政府要立足直接服务人民群众的实际，通过线上线下全面准确公开政务服务事项、办事指南、办事流程、办事机构等信息。推行政务服务一次告知、信息主动推送等工作方式，让办事群众对事前准备清晰明了、事中进展实时掌握、事后结果及时获知。以为企业和群众“办好一件事”为标准，对办事服务信息加以集成、优化、简化，汇总编制办事一本通，并向社会公开，最大限度利企便民。

（十）健全解读回应工作机制。基层政府要及时传递党和国家相关政策，准确解读本地贯彻执行措施。认真落实政策解读方案、解读材料与政策文件同步组织、同步审签、同步部署工作机制，运用新闻发布会、吹风会、简明问答、图表图解、案例说明等多种方式，对涉及群众切身利益、影响市场预期等的重要政策进行解读，增进沟通，凝聚共识。针对政策实施和重大项目推进过程中出现的误解疑虑，要及时回应、解疑释惑。

（十一）推动基层政务公开标准化规范化向农村和社区延伸。基层政府要指导支持村（居）民委员会依法自治和公开属于自治范围内的事项。完善基层政务公开与村（居）务公开协同发展机制，

使政务公开与村（居）务公开有效衔接、相同事项的公开内容对应一致。指导村（居）民委员会建立完善公开事项清单，通过村（居）民微信群、益农信息社、公众号、信息公示栏等，重点公开脱贫攻坚、乡村振兴、村级财务、惠农政策、养老服务、社会救助等方面的内容，方便群众及时知晓和监督。

### 三、保障措施

（十二）加强组织领导。各地区、各部门要高度重视基层政务公开标准化规范化工作，按照各自职责任务，加强督促指导，防止形式主义、官僚主义，切实抓好贯彻落实。鼓励选择政务公开标准化规范化工作基础好的基层政府和部门，设立创新示范区和示范点，发挥典型引领作用。基层政府要切实担负起主体责任，精心组织实施，强化经费保障。建立完善基层政务公开工作主管部门与宣传、网信、政务服务、大数据管理、融媒体中心等单位的协调联动机制，形成推进政务公开标准化规范化的工作合力。

（十三）加强队伍建设。强化基层政务公开工作主管部门职责，明确工作机构和人员，确保基层政务公开工作有机构承担、有专人负责。加大教育培训力度，把政务公开特别是政府信息公开条例纳入基层领导干部和公务员教育培训内容，切实增强依法依规公开意识。组织开展业务培训、经验交流，不断提高基层政务公开工作人员能力和水平。

（十四）加强监督评价。各地区、各部门要把推进基层政务公开标准化规范化情况作为评价政务公开工作成效的重要内容，列入

基层政府绩效考核指标体系。国务院部门要对本领域基层政务公开标准指引落实工作进行督促指导和跟踪评估，省级政府要加强对本地区推进基层政务公开标准化规范化工作的指导协调和监督检查，确保有序推进、取得实效。

国务院办公厅

2019年12月26日

## （五）《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》

**发文字号：**法发〔2020〕7号

**发布单位：**最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部

**发布时间：**2020.2.6

**原文链接：**<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-219321.html>

为依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪行为，保障人民群众生命安全和身体健康，保障社会安定有序，保障疫情防控工作顺利开展，根据有关法律、司法解释的规定，制定本意见。

### 一、提高政治站位，充分认识疫情防控时期维护社会大局稳定的重大意义

各级人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关要切实把思想和行动统一到习近平总书记关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控工作的系列重要指示精神上来，坚决贯彻落实党中央决策部署、中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组工作安排，按照中央政法委要求，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，始终将人民群众的生命安全和身体健康放在第一位，坚决把疫情防控作为当前压倒一切的头等大事来抓，用足用好法律规定，依法及时、从严惩治妨害疫情防控的各类违法犯罪，为坚决打赢疫情防控阻击战提供有力法治保障。

### 二、准确适用法律，依法严惩妨害疫情防控的各类违法犯罪

（一）依法严惩抗拒疫情防控措施犯罪。故意传播新型冠状病毒感染肺炎病原体，具有下列情形之一，危害公共安全的，依照刑法第一百一十四条、第一百一十五条第一款的规定，以以危险方法危害公共安全罪定罪处罚：

1. 已经确诊的新型冠状病毒感染肺炎病人、病原携带者，拒绝隔离治疗或者隔离期未满擅自脱离隔离治疗，并进入公共场所或者公共交通工具的；

2. 新型冠状病毒感染肺炎疑似病人拒绝隔离治疗或者隔离期未满擅自脱离隔离治疗，并进入公共场所或者公共交通工具，造成新型冠状病毒传播的。

其他拒绝执行卫生防疫机构依照传染病防治法提出的防控措施，引起新型冠状病毒传播或者有传播严重危险的，依照刑法第三百三十条的规定，以妨害传染病防治罪定罪处罚。

以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员（含在依照法律、法规规定行使国家有关疫情防控行政管理职权的组织中从事公务的人员，在受国家机关委托代表国家机关行使疫情防控职权的组织中从事公务的人员，虽未列入国家机关人员编制但在国家机关中从事疫情防控公务的人员）依法履行为防控疫情而采取的防疫、检疫、强制隔离、隔离治疗等措施的，依照刑法第二百七十七条第一款、第三款的规定，以妨害公务罪定罪处罚。暴力袭击正在依法执行职务的人民警察的，以妨害公务罪定罪，从重处罚。

（二）依法严惩暴力伤医犯罪。在疫情防控期间，故意伤害医务人员造成轻伤以上的严重后果，或者对医务人员实施撕扯防护装备、吐口水等行为，致使医务人员感染新型冠状病毒的，依照刑法第二百三十四条的规定，以故意伤害罪定罪处罚。

随意殴打医务人员，情节恶劣的，依照刑法第二百九十三条的规定，以寻衅滋事罪定罪处罚。

采取暴力或者其他方法公然侮辱、恐吓医务人员，符合刑法第二百四十六条、第二百九十三条规定的，以侮辱罪或者寻衅滋事罪定罪处罚。

以不准离开工作场所等方式非法限制医务人员人身自由，符合刑法第二百三十八条规定的，以非法拘禁罪定罪处罚。

（三）依法严惩制假售假犯罪。在疫情防控期间，生产、销售伪劣的防治、防护产品、物资，或者生产、销售用于防治新型冠状病毒感染肺炎的假药、劣药，符合刑法第一百四十条、第一百四十一条、第一百四十二条规定的，以生产、销售伪劣产品罪，生产、销售假药罪或者生产、销售劣药罪定罪处罚。

在疫情防控期间，生产不符合保障人体健康的国家标准、行业标准的医用口罩、护目镜、防护服等医用器材，或者销售明知是不符合标准的医用器材，足以严重危害人体健康的，依照刑法第一百四十五条的规定，以生产、销售不符合标准的医用器材罪定罪处罚。

（四）依法严惩哄抬物价犯罪。在疫情防控期间，违反国家有关市场经营、价格管理等规定，囤积居奇，哄抬疫情防控急需的口



罩、护目镜、防护服、消毒液等防护用品、药品或者其他涉及民生的物品价格，牟取暴利，违法所得数额较大或者有其他严重情节，严重扰乱市场秩序的，依照刑法第二百二十五条第四项的规定，以非法经营罪定罪处罚。

（五）依法严惩诈骗、聚众哄抢犯罪。在疫情防控期间，假借研制、生产或者销售用于疫情防控的物品的名义骗取公私财物，或者捏造事实骗取公众捐赠款物，数额较大的，依照刑法第二百六十六条的规定，以诈骗罪定罪处罚。

在疫情防控期间，违反国家规定，假借疫情防控的名义，利用广告对所推销的商品或者服务作虚假宣传，致使多人上当受骗，违法所得数额较大或者有其他严重情节的，依照刑法第二百二十二条的规定，以虚假广告罪定罪处罚。

在疫情防控期间，聚众哄抢公私财物特别是疫情防控和保障物资，数额较大或者有其他严重情节的，对首要分子和积极参加者，依照刑法第二百六十八条的规定，以聚众哄抢罪定罪处罚。

（六）依法严惩造谣传谣犯罪。编造虚假的疫情信息，在信息网络或者其他媒体上传播，或者明知是虚假疫情信息，故意在信息网络或者其他媒体上传播，严重扰乱社会秩序的，依照刑法第二百九十一条之一第二款的规定，以编造、故意传播虚假信息罪定罪处罚。

编造虚假信息，或者明知是编造的虚假信息，在信息网络上散布，或者组织、指使人员在信息网络上散布，起哄闹事，造成公共

秩序严重混乱的，依照刑法第二百九十三条第一款第四项的规定，以寻衅滋事罪定罪处罚。

利用新型冠状病毒感染肺炎疫情，制造、传播谣言，煽动分裂国家、破坏国家统一，或者煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度的，依照刑法第一百零三条第二款、第一百零五条第二款的规定，以煽动分裂国家罪或者煽动颠覆国家政权罪定罪处罚。

网络服务提供者不履行法律、行政法规规定的信息网络安全管理义务，经监管部门责令采取改正措施而拒不改正，致使虚假疫情信息或者其他违法信息大量传播的，依照刑法第二百八十六条之一的规定，以拒不履行信息网络安全管理义务罪定罪处罚。

对虚假疫情信息案件，要依法、精准、恰当处置。对恶意编造虚假疫情信息，制造社会恐慌，挑动社会情绪，扰乱公共秩序，特别是恶意攻击党和政府，借机煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度的，要依法严惩。对于因轻信而传播虚假信息，危害不大的，不以犯罪论处。

（七）依法严惩疫情防控失职渎职、贪污挪用犯罪。在疫情防控工作中，负有组织、协调、指挥、灾害调查、控制、医疗救治、信息传递、交通运输、物资保障等职责的国家机关工作人员，滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照刑法第三百九十七条的规定，以滥用职权罪或者玩忽职守罪定罪处罚。

卫生行政部门的工作人员严重不负责任，不履行或者不认真履行防治监管职责，导致新型冠状病毒感染肺炎传播或者流行，情节严重的，依照刑法第四百零九条的规定，以传染病防治失职罪定罪处罚。

从事实验、保藏、携带、运输传染病菌种、毒种的人员，违反国务院卫生行政部门的有关规定，造成新型冠状病毒毒种扩散，后果严重的，依照刑法第三百三十一条的规定，以传病毒种扩散罪定罪处罚。

国家工作人员，受委托管理国有财产的人员，公司、企业或者其他单位的人员，利用职务便利，侵吞、截留或者以其他手段非法占有用于防控新型冠状病毒感染肺炎的款物，或者挪用上述款物归个人使用，符合刑法第三百八十二条、第三百八十三条、第二百七十一条、第三百八十四条、第二百七十二规定的，以贪污罪、职务侵占罪、挪用公款罪、挪用资金罪定罪处罚。挪用用于防控新型冠状病毒感染肺炎的救灾、优抚、救济等款物，符合刑法第二百七十三条规定的，对直接责任人员，以挪用特定款物罪定罪处罚。

（八）依法严惩破坏交通设施犯罪。在疫情防控期间，破坏轨道、桥梁、隧道、公路、机场、航道、灯塔、标志或者进行其他破坏活动，足以使火车、汽车、电车、船只、航空器发生倾覆、毁坏危险的，依照刑法第一百一十七条、第一百一十九条第一款的规定，以破坏交通设施罪定罪处罚。

办理破坏交通设施案件，要区分具体情况，依法审慎处理。对于为了防止疫情蔓延，未经批准擅自封路阻碍交通，未造成严重后果的，一般不以犯罪论处，由主管部门予以纠正。

（九）依法严惩破坏野生动物资源犯罪。非法猎捕、杀害国家重点保护的珍贵、濒危野生动物的，或者非法收购、运输、出售国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品的，依照刑法第三百四十一条第一款的规定，以非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪或者非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪定罪处罚。

违反狩猎法规，在禁猎区、禁猎期或者使用禁用的工具、方法进行狩猎，破坏野生动物资源，情节严重的，依照刑法第三百四十一条第二款的规定，以非法狩猎罪定罪处罚。

违反国家规定，非法经营非国家重点保护野生动物及其制品（包括开办交易场所、进行网络销售、加工食品出售等），扰乱市场秩序，情节严重的，依照刑法第二百二十五条第四项的规定，以非法经营罪定罪处罚。

知道或者应当知道是国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品，为食用或者其他目的而非法购买，符合刑法第三百四十一条第一款规定的，以非法收购珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪定罪处罚。

知道或者应当知道是非法狩猎的野生动物而购买，符合刑法第三百一十二条规定的，以掩饰、隐瞒犯罪所得罪定罪处罚。

（十）依法严惩妨害疫情防控的违法行为。实施上述（一）至（九）规定的行为，不构成犯罪的，由公安机关根据治安管理处罚法有关虚构事实扰乱公共秩序，扰乱单位秩序、公共场所秩序、寻衅滋事，拒不执行紧急状态下的决定、命令，阻碍执行职务，冲闯警戒带、警戒区，殴打他人，故意伤害，侮辱他人，诈骗，在铁路沿线非法挖掘坑穴、采石取沙，盗窃、损毁路面公共设施，损毁铁路设施设备，故意损毁财物、哄抢公私财物等规定，予以治安管理处罚，或者由有关部门予以其他行政处罚。

对于在疫情防控期间实施有关违法犯罪的，要作为从重情节予以考量，依法体现从严的政策要求，有力惩治震慑违法犯罪，维护法律权威，维护社会秩序，维护人民群众生命安全和身体健康。

### 三、健全完善工作机制，保障办案效果和安全

（一）及时查处案件。公安机关对于妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控的案件，要依法及时立案查处，全面收集固定证据。对于拒绝隔离治疗或者隔离期未满擅自脱离隔离治疗的人员，公安机关要依法协助医疗机构和有关部门采取强制隔离治疗措施。要严格规范公正文明执法。

（二）强化沟通协调。人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关要加强沟通协调，确保案件顺利侦查、起诉、审判、交付执行。对重大、敏感、复杂案件，公安机关要及时听取人民检察院的意见建议。对社会影响大、舆论关注度高的重大案件，要加强

组织领导，按照依法处置、舆论引导、社会面管控“三同步”要求，及时向社会通报案件进展情况，澄清事实真相，做好舆论引导工作。

（三）保障诉讼权利。要依法保障犯罪嫌疑人、被告人的各项诉讼权利特别是辩护权。要按照刑事案件律师辩护全覆盖的要求，积极组织律师为没有委托辩护人的被告人依法提供辩护或者法律帮助。各级司法行政机关要加强对律师辩护代理工作的指导监督，引导广大律师依法依规履行辩护代理职责，切实维护犯罪嫌疑人、被告人的合法权益，保障法律正确实施。

（四）加强宣传教育。人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关要认真落实“谁执法谁普法”责任制，结合案件办理深入细致开展法治宣传教育工作。要选取典型案例，以案释法，加大警示教育，震慑违法犯罪分子，充分展示坚决依法严惩此类违法犯罪、维护人民群众生命安全和身体健康的决心。要引导广大群众遵纪守法，不信谣、不传谣，依法支持和配合疫情防控工作，为疫情防控工作的顺利开展营造良好的法治和社会环境。

（五）注重办案安全。在疫情防控期间，办理妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控案件，办案人员要注重自身安全，提升防范意识，增强在履行接处警、抓捕、羁押、讯问、审判、执行等职能时的自我保护能力和防范能力。除依法必须当面接触的情形外，可以尽量采取书面审查方式，必要时，可以采取视频等方式讯问犯罪嫌疑人、询问被害人、证人、听取辩护律师意见。人民法院在疫情防控期间审理相关案件的，在坚持依法公开审理的同时，要最大限度

减少人员聚集，切实维护诉讼参与人、旁听群众、法院干警的安全和健康。

## （六）国务院关于在自由贸易试验区暂时调整实施有关行政法规规

### 定的通知

发布单位：国务院

发布时间：2020.1.15

### 原文链接：

[http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/22/content\\_5471605.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/22/content_5471605.htm)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：  
为保障自由贸易试验区有关改革开放措施依法顺利实施，国务院决定，在自由贸易试验区暂时调整实施《营业性演出管理条例》、《外商投资电信企业管理规定》和《印刷业管理条例》3部行政法规的有关规定（目录附后）。

国务院有关部门和上海市、广东省、天津市、福建省、辽宁省、浙江省、河南省、湖北省、重庆市、四川省、陕西省、海南省、山东省、江苏省、广西壮族自治区、河北省、云南省、黑龙江省人民政府要根据上述调整，及时对本部门、本地区制定的规章和规范性文件作相应调整，建立与试点要求相适应的管理制度。

根据自由贸易试验区改革开放措施的试验情况，本通知内容适时进行调整。

国务院

2020年1月15日

附件：国务院决定在自由贸易试验区暂时调整实施有关行政法规规定目录



序号	有关行政法规	调整实施情况
1	<p>《营业性演出管理条例》第十条第一款、第二款：外国投资者可以与中国投资者依法设立中外合资经营、中外合作经营的演出经纪机构、演出场所经营单位；不得设立中外合资经营、中外合作经营、外资经营的文艺表演团体，不得设立外资经营的演出经纪机构、演出场所经营单位。</p> <p>设立中外合资经营的演出经纪机构、演出场所经营单位，中国合营者的投资比例应当不低于 51%；设立中外合作经营的演出经纪机构、演出场所</p>	<p>暂时调整实施相关内容，允许外国投资者、台湾地区的投资者设立独资演出经纪机构；允许设立中外合资经营的文艺表演团体（须由中方控股）；允许台湾地区的投资者设立合资经营的文艺表演团体（须由大陆合作者控股）。由国务院文化和旅游主管部门制定相关管理办法。</p>

	<p>经营单位，中国合作者应当拥有经营主导权。第十一条第二款：台湾地区的投资者可以在内地投资设立合资、合作经营的演出经纪机构、演出场所经营单位，但内地合营者的投资比例应当不低于 51%，内地合作者应当拥有经营主导权；不得设立合资、合作、独资经营的文艺表演团体和独资经营的演出经纪机构、演出场所经营单位。</p>	
2	<p>《外商投资电信企业管理规定》第二条：外商投资电信企业，是指外国投资者同中国投资者在中华人民共和国境内依法以中</p>	<p>暂时调整实施相关内容，将上海自由贸易试验区原有区域（28.8 平方公里）试点政策推广至所有自由贸易试验区执行，</p>

	<p>外合资经营形式，共同投资设立的经营电信业务的企业。第六条第二款：经营增值电信业务（包括基础电信业务中的无线寻呼业务）的外商投资电信企业的外方投资者在企业中的出资比例，最终不得超过50%。</p>	<p>由国务院工业和信息化主管部门商有关部门制定相关管理办法。</p>
3	<p>《印刷业管理条例》第十四条：国家允许设立中外合资经营印刷企业、中外合作经营印刷企业，允许设立从事包装装潢印刷品印刷经营活动的外资企业。具体办法由国务院出版行政部门会同国务院对外经济贸易主管部门制定。</p>	<p>暂时调整实施相关内容，允许设立外商独资印刷企业，由国家新闻出版主管部门制定相关管理办法。</p>



## （七）关于应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情支持企业复工复产的若干政策措施

发布单位：广东省人民政府

发布时间：2020.2.6

原文链接：[http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post\\_2886230.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_2886230.html)

### 广东省人民政府关于印发应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情支持企业复工复产若干政策措施的通知

各地级以上市人民政府，省政府各部门、各直属机构：

现将《关于应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情支持企业复工复产的若干政策措施》印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向省发展改革委反映。

广东省人民政府  
2020年2月6日

### 关于应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情支持企业复工复产的若干政策措施

为深入贯彻落实习近平总书记关于坚决打赢疫情防控阻击战的重要指示精神，全面落实党中央、国务院和省委关于疫情防控的决策部署，全力支持和推动受疫情影响的各类企业复工复产，提出如下政策措施。

#### 一、各级政府要进一步加大保障企业复工复产工作力度

##### （一）加强防疫指引。

省统一发布应对新型冠状病毒感染的肺炎系列预防控制指引，各地级以上市政府要强化主体责任，指派专人指导企业完成复工复产准备工作，确保企业在疫情防控达标前提下复工复产。

### **（二）落实复工条件。**

细化复工复产保障方案，一企一策帮助企业协调解决职工返岗特别是专业技术人员返岗，以及口罩、防护服、消毒用品、测温仪等防控物资购置问题。

### **（三）统筹做好防护。**

支持企业做好职工健康管理。鼓励大型企业设立集中隔离点。鼓励各类省级以上开发区（高新区、经开区、工业园区）由管委会统一设立集中隔离点。对不具备自行设置集中隔离条件的中小企业，由当地政府集中安排。

### **（四）拓宽招工渠道。**

加强省内外劳务帮扶协作，落实重点企业服务专员制度，精准摸排发布企业用工需求信息，推进线上供求匹配对接和远程招聘。

## **二、进一步降低企业用工成本**

### **（五）减轻社会保险负担。**

对受疫情影响不能按时缴纳企业职工养老保险、医疗保险（含生育保险）、失业保险、工伤保险以及住房公积金的企业，允许延期至疫情解除后三个月内补办补缴；补办补缴社会保险费用免收滞纳金，相关待遇正常享受，不影响参保个人权益记录。继续实施阶段性降低失业保险费率、工伤保险费率的政策。

### **（六）实施失业保险稳岗返还。**

继续对不裁员、少裁员的企业实施稳岗返还失业保险费，按企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的50%予以返还。鼓励受疫情影响企业与职工协商采取调整薪酬、轮岗轮休等方式稳定工作岗位。

### **（七）发放援企稳岗补贴。**

对职工因疫情接受治疗或被医学观察隔离期间企业所支付的工资待遇，按照不超过该职工基本养老保险缴费基数50%补贴企业，所需资金在工业企业结构调整专项奖补资金中列支。鼓励企业组织职工（含在企业工作的劳务派遣人员）参加线上适岗职业技能培训，按规定给予补贴；平台企业（电商企业）以及新业态企业参照执行。

### **三、进一步减轻企业经营负担**

#### **（八）减轻企业税费负担。**

疫情防控期间，准许企业延期申报纳税。对符合延期缴纳税款条件的企业，依法延长不超过三个月的税款缴纳期限。对纳税确有困难的企业，依法合理予以减免房产税、城镇土地使用税。对“定期定额”户，合理调整定额或简化停业手续。及时落实小微企业普惠性减税等政策。

#### **（九）减轻企业租金负担。**

国有资产类经营用房对受疫情影响较大不能正常经营的民营承租企业免收第一个月租金，减半收取第二、三个月租金；鼓励其他物业持有人根据实际情况，适当减免租金。免租金两个月以上的企业，按免租金月份数给予房产税困难减免。

#### **（十）加大技改资金支持。**

企业在规定期限内通过技术改造扩大疫情防控急需重点调拨物资产能或转产上述物资的，对其符合条件的设备购置额加大奖励力度。

#### **（十一）发挥国有企业关键作用。**

国有大中型企业、行业龙头企业在货款回收、原材料供应、项目发包等方面，加大对产业链上中小企业的支持，促进产业链运行平稳。对已与国有企业签订合同的中小企业，确因疫情影响，无法按时履行合同义务的，可以适当延长合同履行期限。国有企业要按照合同约定按时足额支付中小企业、民营企业相关款项，不得形成新增逾期拖欠。

### **四、进一步加大财政金融支持**

## **（十二）加强金融纾困。**

鼓励银行业金融机构对受疫情影响较大企业给予延期还贷、展期续贷、降低利率和减免利息支持。省中小企业融资服务平台开通中小企业疫情应对金融服务专区和“绿色服务通道”，统筹省级扶持中小微企业专项资金，依托平台为贷款企业提供贴息和风险补偿服务。对受疫情影响较大企业，不得盲目抽贷、断贷、压贷。梳理确定全省防疫重点保障企业名单，用足用好国家专项再贷款政策。

## **（十三）加大财政支持力度。**

省级财政对相关企业扩大口罩机、防护服贴条机、负压救护车等重点急需设备及关键、紧缺零部件生产予以资金支持。对国家和省确定的疫情防控重点保障企业以及支持疫情防控工作作用突出的其他卫生防疫、医药产品、医用器材企业（由省工业和信息化部门会同财政等部门审核确认）的2020年新增贷款部分，省财政按照人民银行再贷款利率的50%予以贴息。鼓励各级财政对受疫情影响较大畜禽水产养殖企业、休闲农业企业给予适当补助。鼓励市县财政对受疫情影响较大的中小企业给予贷款贴息、应收账款融资等重点支持，省财政给予适当补助。对创业者个人或小微企业创业担保贷款可视情展期1年，并继续享受财政贴息支持。

## **（十四）支持企业担保融资和租赁融资。**

取消省内各级政府性融资担保机构和再担保机构反担保要求，省融资再担保公司对纳入国家融资担保基金支持范围内的融资担保业务免收担保费用，各级政府性融资担保公司对受疫情影响较大企业新增融资担保费率不超过1%。融资租赁公司要调整受疫情影响较大企业还款期限和还款方式，酌情减免不超过6个月的租金利息，免收租金罚息。

## **（十五）优化企业小额贷款服务。**



监管指标优良的小额贷款公司经过批准，融资杠杆率可放宽至净资产 5 倍，单户贷款余额上限上调为不超过注册资本的 5%且不超过 1000 万元。鼓励对受疫情影响企业和个人下调贷款利率、延期或展期贷款 1—3 个月、免除 1—3 个月罚息和增加信用贷款及中长期贷款。

#### **（十六）优化企业征信管理。**

对受疫情影响暂时失去收入来源的企业，可按照调整后的还款安排，报送信用记录。各地贸促会要建立“绿色通道”，根据实际情况为受疫情直接影响的外贸企业出具与不可抗力相关的事实性证明。

### **五、进一步优化政府服务**

#### **（十七）强化项目建设要素保障。**

对疫情防控、能源供应、交通物流、医疗资源、生态环境等在建和新建项目，优先保障用地用林等资源指标；对新建非盈利性医护场所，所需建设用地指标由省统筹解决；创造条件保障项目建设必须的钢材、混凝土、砂石等建筑材料及时供应。

#### **（十八）完善审批工作“直通车”制度。**

建立项目审批绿色通道，简化审批流程，压缩审批时限。采取网络、视频等技术手段开展项目评估评审，加快推进项目前期工作。依托全省投资项目在线审批监管平台，全面实行项目审批“不见面”在线办理。

#### **（十九）建立疫情防控物资境外采购快速通道。**

完善疫情防控物资境外采购快速协调机制，设立防控物资进口快速通关“绿色通道”，对能提供主管部门证明、涉及特殊物品的防控物资实行便利通关政策，无需进行卫生检疫审批。对疫情防控治疗物资实行“两步申报”“提前申报”“担保放行”等作业模式，确保通关“零延时”。

#### **（二十）强化涉企信息服务支撑。**

依托“粤商通”平台，及时发布疫情防控期间惠企政策措施，搭建企业诉求响应平台，推动各地建立诉求响应机制，及时解决企业生产经营过程中面临的突出问题。

本政策执行期暂定为自发布之日起的三个月（政策措施已经明确执行期的，按已规定的期限执行）。中央出台相关支持政策，我省遵照执行。各地级以上市政府和省有关部门可根据实际情况制定实施细则，加大惠企扶企力度。

## 二、指导性案例

### 最高法发布第二十二至二十四批指导性案例

涉及知识产权 国家赔偿 执行和生态环境保护领域

发布机关：最高人民法院

发布日期：2020.1.14

原文链接：<http://www.court.gov.cn/shenpan-xiangqing-217191.html>

2020年1月14日上午，最高人民法院召开新闻发布会，发布第22至24批指导性案例。最高人民法院研究室副主任吴兆祥、最高人民法院执行局副局长黄金龙、最高人民法院环资庭二级高级法官王展飞介绍相关情况，最高人民法院新闻发言人李广宇主持发布会。

据介绍，此次发布的第22至24批指导性案例共27件，涉及知识产权、国家赔偿、执行和生态环境保护领域。

第22批指导性案例包括3件知识产权案例和1件国家赔偿案例，案例专业性强、问题新颖，充分展现了司法改革的精神和成果。

指导案例113号《迈克尔·杰弗里·乔丹与国家工商行政管理总局商标评审委员会、乔丹体育股份有限公司“乔丹”商标争议行政纠纷案》，是最高人民法院首个以“全媒体”形式现场直播庭审和宣判的典型案件。该案判决明确了法律适用标准，有利于维护权利人的人格尊严，维护公平竞争的市场秩序，净化商标注册和使用环境。同时，对于引导市场主体诚信经营，尊重他人合法在先权利，

积极培育自主品牌均具有重要的引导作用。

指导案例 114 号《克里斯蒂昂迪奥尔香料公司诉国家工商行政管理总局商标评审委员会商标申请驳回复审行政纠纷案》，旨在明确商标国际申请进入中国国家阶段的审查程序与法律适用标准相关裁判规则。该案例确认的裁判要点对于优化国际商标注册程序、督促商标行政机关积极履行包括马德里协定在内的国际公约义务等方面有着较强的指导意义。同时，为国际商标申请人提供及时有效的司法救济，努力将中国法院打造成当事人信赖的国际知识产权争端解决“优选地”，发挥了重要的积极作用。

指导案例 115 号《瓦莱奥清洗系统公司诉厦门卢卡斯汽车配件有限公司等侵害发明专利权纠纷案》，是由最高人民法院知识产权法庭审理的第一起知识产权案件。该案判决标志着专利等技术类案件统一上诉机制的顺利启动。同时，该案明确了诉中行为保全的独立价值，对于当事人既申请停止被诉侵权行为保全，又申请先行判决停止侵害，人民法院认为需要作出先行判决的，应当同时对行为保全申请予以审查处理。

指导案例 116 号《丹东益阳投资有限公司申请丹东市中级人民法院错误执行国家赔偿案》，是最高人民法院赔偿委员会提审的首例错误执行国家赔偿案件。该案例总结的裁判规则明确人民法院执行行为确有错误造成申请执行人损害，被执行人无清偿能力且不可能再有清偿能力的，执行程序是否终结，不影响申请执行人依法申请国家赔偿。

第 23 批指导性案例是从最高人民法院审结的执行复议、执行监督案件中遴选出来的 10 个对执行实践具有重要指导意义的典型案例，对巩固基本解决执行难成果，建立健全执行长效机制，具有十分重要的特殊意义。

此次集中发布的 10 个执行指导性案例，具有实体与程序交织，公法与私法融合的共同特点，体现出正确的价值取向和规范重点，包括四个方面：一是严格认定生效裁判确定的义务是否得到有效履行；二是妥善处理和解协议履行与执行原生效法律文书的关系；三是合理界定执行权的性质与边界；四是公平保护当事人及利害关系人的合法权益。

第 24 批指导性案例聚焦生态环境保护专题，是最高人民法院从 100 多件涉生态环境保护案例中遴选出来的 13 个具有指导价值的案例。案例在诉讼类型上，既包括公益诉讼，也包括公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼；在责任方式上，涉及刑事责任、民事责任、行政责任以及三种责任方式的统筹适用；在保护对象上，涵摄大气、水、土壤、矿业、林业、渔业等环境要素和自然资源，覆盖污染环境、破坏生态等领域，环境案件特色鲜明，辨识度高。

13 个案例均涉及生态环境保护审判领域特有的法律适用问题，包括环境介质可以自净与不能自净、合法排污与非法排污、公益诉讼与公益诉讼、物质污染和能量污染等不同类型的环境侵权案件在归责原则、举证责任分配和责任承担方式的差异和具体适用规则，生态环境损害赔偿的计算方法以及行政机关依法履职的判断标准等，

具有很强的典型性和专业性，有助于统一相关法律适用标准，规范司法行为。

据吴兆祥介绍，截止去年底，最高人民法院从全国法院已经审结的环境资源案件中先后选取发布 15 批共 135 个环境资源典型案例，形成环境资源典型案例培育、筛选、发布、研究、成果转化以及中外司法交流机制，发布的典型案例不仅在国内产生了较大的影响，有 10 件环境资源典型案例还翻译成英文纳入联合国环境规划署数据库并在其官网发布，成为世界各国共享中国环境司法案例，了解中国环境司法成就的重要窗口。（雷蕾）

附：

新闻发布会直播回顾

第 22 批指导性案例：

迈克尔·杰弗里·乔丹与国家工商行政管理总局商标评审委员会、乔丹体育股份有限公司“乔丹”商标争议行政纠纷案

克里斯蒂昂迪奥尔香料公司诉国家工商行政管理总局商标评审委员会商标申请驳回复审行政纠纷案

瓦莱奥清洗系统公司诉厦门卢卡斯汽车配件有限公司等侵害发明专利权纠纷案

丹东益阳投资有限公司申请丹东市中级人民法院错误执行国家赔偿案

第 23 批指导性案例：

中建三局第一建设工程有限责任公司与澳中财富（合肥）投资

置业有限公司、安徽文峰置业有限公司执行复议案

东北电气发展股份有限公司与国家开发银行股份有限公司、沈阳高压开关有限责任公司等执行复议案

安徽省滁州市建筑安装工程有限公司与湖北追日电气股份有限公司执行复议案

青海金泰融资担保有限公司与上海金桥工程建设发展有限公司、青海三工置业有限公司执行复议案

株洲海川实业有限责任公司与中国银行股份有限公司长沙市蔡锷支行、湖南省德奕鸿金属材料有限公司财产保全执行复议案

河南神泉之源实业发展有限公司与赵五军、汝州博易观光医疗主题园区开发有限公司等执行监督案

于红岩与锡林郭勒盟隆兴矿业有限责任公司执行监督案

中国防卫科技学院与联合资源教育发展（燕郊）有限公司执行监督案

陈载果与刘荣坤、广东省汕头渔业用品进出口公司等申请撤销拍卖执行监督案

江苏天宇建设集团有限公司与无锡时代盛业房地产开发有限公司执行监督案

第 24 批指导性案例：

吕金奎等 79 人诉山海关船舶重工有限责任公司海上污染损害责任纠纷案

李劲诉华润置地（重庆）有限公司环境污染责任纠纷案

江苏省人民政府诉安徽海德化工科技有限公司生态环境损害赔偿案

重庆市人民政府、重庆两江志愿服务发展中心诉重庆藏金阁物业管理有限公司、重庆首旭环保科技有限公司生态环境损害赔偿、环境民事公益诉讼案

中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司大气污染责任民事公益诉讼案

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉秦皇岛方圆包装玻璃有限公司大气污染责任民事公益诉讼案

山东省烟台市人民检察院诉王振殿、马群凯环境民事公益诉讼案

重庆市绿色志愿者联合会诉恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司水污染责任民事公益诉讼案

江苏省徐州市人民检察院诉苏州其安工艺品有限公司等环境民事公益诉讼案

吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境公益诉讼案

云南省剑川县人民检察院诉剑川县森林公安局怠于履行法定职责环境行政公益诉讼案

陈德龙诉成都市成华区环境保护局环境行政处罚案

上海鑫晶山建材开发有限公司诉上海市金山区环境保护局环境行政处罚案



### 三、案件研究

#### 内部人事管理行为不应作为行政诉讼对象

发布机关：人民法院报

发布日期：2020.1.23

原文链接：

[http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2020-01/23/content\\_164668.htm](http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2020-01/23/content_164668.htm)

#### 【案情】

方某系一名在校教师，在 2018 年的教师晋级中，符合《河南省中小学教师职称评价标准》文件中的条件，可以正常根据教学业绩条件进行晋级资料验收。但其所在的学校某中心校却认为方某不符合本市计划生育委员会关于规范计划生育审核工作的通知要求，不完全具备教师职称晋级标准。方某则认为某中心校无故增加条款限制教师职称晋级，完全违反了河南省下发的职称文件豫人社办

(2018)95 号精神，故诉至法院请求依照《河南省中小学教师职称评价标准》豫人社办(2018)95 号文件精神进行教师职称晋级公平公正公开评定，并赔偿精神损失及经济损失 3 万元。法院一审判决认为，方某应当向某中心校的主管行政机关或者监察机关、人事机关提出复核或申诉，而不能向人民法院提起行政诉讼，遂依法驳回方某的起诉。

#### 【分歧】

对本案方某的诉讼请求如何定性，存在两种不同意见。

第一种意见认为，这类行为不能作为行政诉讼的对象，属于不可诉的行为。第二种意见认为，根据当事人的诉请，被告没有按照《河南省中小学教师职称评价标准》文件进行执行，且增加条款限制教师职称晋级条件，视为具体行政行为，属于可诉行为。

### 【评析】

笔者同意第一种意见，理由如下：

本案中，涉及到了内部人事管理行为能否作为行政诉讼对象的问题。

#### 一、内部人事管理行为简述

行政机关内部人事管理行为主要包括行政机关对其工作人员的奖励、任免等决定，是指行政机关作出的涉及行政机关公务人员的权利和义务的决定，属于内部行政行为。

我国行政诉讼法第十三条第（三）项规定的“行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定”不具有可诉性，是一种不完全列举。相关司法解释界定为“行政机关作出涉及行政机关工作人员公务员权利义务的決定”。从立法精神看，排除的应是所有行政机关的财务、人事、机构设置、职责划分等内部管理行为。内部行政行为是行政机关针对与其存在行政隶属关系或行政监察关系的行政机关工作人员作出的行为，所涉及的是行政机关公务员所特有的权利义务。如果所约束的是一个普通公民的权利义务，则属于外部行政行为。

#### 二、内部行政行为具体分类

内部行政行为可分为两大类：一为上下级行政机关之间的工作关系；二为行政机关的内部人事管理关系。

1. 行政机关的内部人事管理关系。我国行政诉讼法第十三条第(三)项规定，当公民、法人或者其他组织就“行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定”向法院提起行政诉讼时，法院不予受理。而相关司法解释则进一步将这种“奖惩、任免等决定”明确为“行政机关作出的涉及行政机关工作人员公务员权利义务的決定”。这些指的其实就是行政机关的内部人事管理关系。

行政诉讼法第十三条第(三)项主要包括以下决定：奖励、记功、表彰、警告、记过、记大过、降级、撤职、停职检查、开除等决定；此外还应包括工资、福利、待遇及职称评定、住房分配等。对行政机关以上的决定不服，向人民法院起诉的法院不予受理，只能向该行政机关或者其上一级行政机关或者监察机关、人事机关提出申请，寻求行政救济，而不能向人民法院提起行政诉讼。

在我国，行政诉讼法明确规定法院不受理就“行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定”提起的诉讼；也即“行政机关作出的涉及公务员权利义务的決定”，不属于行政诉讼的受案范围。笔者认为其主要是考虑到：行政机关对其公务员权利义务的決定，数量多，涉及面广，而且有关法律法规已规定了相应的救济手段和途径，所以不必通过行政诉讼方式解决因此发生的纠纷；且此类争议涉及行政政策问题、行政内部纪律和制度问题，法院不熟悉行政机关内部事务，并缺乏具体的争议处理手段。内部人事管理行为对

行政机关外部的公民、法人或者其他组织不存在权利义务关系，属于机关自身建设问题，并不对外产生法律上的效果。

2. 上下级行政机关之间的工作关系。上级行政机关对下级行政机关工作的指示、命令、决定、批复等行政行为，是否可诉，行政诉讼法及相关司法解释未作出明确规定。行政诉讼法第十三条第(三)项规定在原则上把行政机关的内部人事管理关系排除出了行政诉讼受案范围。而对于上下级行政机关之间的工作关系，则无明确规定；相关司法解释只是排除了“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”。而上下级行政机关之间的工作关系不一定不影响公民、法人或者其他组织的权利义务，所以不能认为其当然属于行政诉讼受案的排除范围。

### 三、教师对学校内部人事管理行为的应对方法

我国教师法第三十九条第一款规定：教师对学校或者其他教育机构侵犯其合法权益的，或者对学校或者其他教育机构作出的处理不服的，可以向教育行政部门提出申诉，教育行政部门应当在接到申诉的三十日内，作出处理。教师与学校或其他教育机构作为申诉人与被申诉人，对教育行政部门作出的处理决定不服，属于行政诉讼受案范围的，方有权向人民法院起诉。但何谓属于行政诉讼受案范围应当具体问题具体分析。当行政机关对教师的申诉仅仅是单纯的答复、告知行为时，即仅仅是答复、告知申诉人学校或其他教育机构的处理决定正确时，该申诉人不服，不应作为行政案件受理；当行政机关以自己的名义对教师的申诉作出了直接涉及其权益明确

的具体的决定，即实际影响教师的权利义务则应视为其直接对申诉人作出了具体行政行为，应当作为行政案件受理。这既符合行政诉讼法受案范围的规定，又与教师法的有关规定相一致，有充分的法律依据。

本案中，方某所诉要求被告在进行教师职称晋级中应公平公正公开评价的诉请，应属于内部人事管理行为，这类行为不能作为行政诉讼的对象，属于不可诉的行为。方某认为被告对其教师职称晋级处理决定不服的，应当向某中心校的主管行政机关或者监察机关、人事机关提出复核或申诉，而不能向人民法院提起行政诉讼。因而，法院应当裁定驳回原告的起诉。

（作者单位：河南省柘城县人民法院、河南省商丘市中级人民法院）

## 四、专题研究

### 段鸿斌：《监察法》执法检查的实施机制

发布机关：四川师范大学学报

发布日期：2019.12.4

链接：<http://fzzfyjy.cupl.edu.cn/info/1331/11565.htm>

文章来源：《四川师范大学学报》2019年第6期。

#### 摘 要：

《监察法》执法检查作为人大监督体系中的新的监督方式，其“法律巡视”作用还未得到全面显现。监察机关既是《监察法》执法检查的监督对象，同时又对本级人大的公职人员进行监察，需要合理解决监督交叉问题。《监察法》执法检查的内容包括三个层面，即从实然性效力、应然性效力与道德性效力检查《监察法》的全面实施；从改革目标任务落实、监察权法治化运行、监察机关工作机制完善等方面检查监察体制改革的推进落实；适用合法性标准、合理性标准与效率性标准监督监察机关及监察人员的依法履职。各级党委对本地区《监察法》执法检查负有政治领导、大局把握与督促本级监察机关整改落实监督意见的责任。执法检查发现的重大问题，上一级监察机关在其职责范围内研究处理《监察法》执法检查报告及其审议意见。

#### 关键词：

## 《监察法》 执法检查 监督权 监督协调机制

《监察法》第五十三条第二款规定：“各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察委员会的专项工作报告，组织执法检查。”各级人大常委会组织开展《监察法》执法检查，是对本级监察委员会（以下称监察委）进行监督的一种法定形式，同时也是各级国家权力机关所面临的一个新的法律监督课题。监察权性质和监察工作特性决定了《监察法》执法检查的监督内容与监督程序，与其他法律的执法检查存在诸多不同。《监察法》执法检查从立法条款转变为各级国家权力机关的监督行为，尚需完善《监察法》执法检查具体实施机制，以确保执法检查发挥其监督实效。

### 一、《监察法》执法检查“法律巡视”作用之期待

2018年3月《监察法》施行至今，只有极个别地方人大常委会组织开展了《监察法》执法检查，全国人大常委会目前尚未进行《监察法》执法检查。总体来看，这一法律监督权力还未得到各级国家权力机关的普遍行使。全国人大监察和司法委员会在2018年开展了国家监察体制改革和《监察法》实施情况的专题调研，2019年继续开展监察体制改革和《监察法》实施情况调研。全国人大监察和司法委员会相关负责人表示，全国人大常委会和监察司法委员会今后将“依法有序推进有关人大监督监察工作”。山西省人大常委会于2018年3月组织了《监察法》执法检查，其他省级人大常委会至今

还未通过执法检查监督本级监察委的工作。个别地方人大常委会先行尝试的《监察法》执法检查实践表明，执法检查的主要方式是听取监察委工作汇报并提出意见建议，执法检查的重点包括学习宣传《监察法》、监察队伍建设、监察机关内部监督制约等情况，执法检查报告内容及审议意见鲜有向社会公开。最早作为国家监察体制改革试点的北京市、山西省、浙江省三地，深化监察体制改革和推进监察工作的经验比较成熟，但北京市人大常委会和浙江省人大常委会尚未组织开展《监察法》执法检查。

《监察法》执法检查国家权力机关一项新的监督权力与监督方式，执法检查的对象、内容、程序等有其自身特点，依照《监察法》原则性授权组织开展执法检查，迫切需要细化和具有操作性的制度支撑，确保执法检查监督依法进行，切实发挥人大执法检查对监察权和监察机关的监督作用。

首先，执法检查在国家权力机关的监督权构成体系中，具有重要法律地位，能够发挥独特的监督实效。执法检查是国家权力机关将工作监督和法律监督结合起来的一种行之有效的监督形式。通过执法检查，不仅监督法律的有效实施，同时监督“一府一委两院”的工作。自上世纪80年代开始，执法检查被个别地方人大常委会首先采用，全国人大常委会此后逐步确认了执法检查作为全国人大常委会一项监督权力，赋予其法律地位，每年度选择若干法律对其实施情况开展监督。2007年1月施行的《中华人民共和国各级人大常



委会监督法》（以下简称《监督法》）规定了各级人大常委会组织开展执法检查的内容及其具体程序。

此后，执法检查作为各级人大常委会的一项法律监督权力被普遍行使，其监督作用与监督实效不断得以强化。例如，十一届全国人大常委会组织了 21 次执法检查；十二届全国人大常委会把“加强执法检查摆在监督工作突出位置，自 2015 年以来每年执法检查项目增加到 6 个。”截止 2019 年 5 月，十三届全国人大常委会已经对统计法等 9 部法律实施了执法检查。全国人大常委会委员长栗战书明确指出，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。这一权威提法，在我国以往的人大监督制度和人大监督工作中没有出现过，凸显出在新时期人大及其常委会权力监督体系中，执法检查所具有的监督地位和国家权力机关新的监督要求。《监察法》执法检查是监督《监察法》是否得到全面有效实施的具体“法律巡视”，应发挥其作为国家权力机关法律监督“利剑”的作用。

其次，组织开展《监察法》执法检查，能够激活和带动国家权力机关运用其他监督形式监督监察机关。依据《监察法》第 53 条规定，人大及其常委会对本级监察委的监督方式包括：听取和审议专项工作报告、组织执法检查、对监察工作中的有关问题提出询问或者质询。在这 4 种监督形式中，执法检查具有以下显著特点：监督内容较为广泛，执法检查的议题和检查事项可以围绕《监察法》的各部分内容确定；监督机关是执法检查的组织主体，监督的能动性

与主动性更加显著；开展监督的工作链条和时间跨度较长，有助于发现监察工作中存在的问题；执法检查发现的突出问题，可以确定为监察机关专项工作报告的议题而进行持续监督。在听取和审议执法检查报告时，人大代表和常委会组成人员可就监察工作中的有关问题，向与会的监察机关相关负责人提出询问，常委会组成人员可以依照法定程序提出质询。可见，《监察法》执法检查可以同时将人大监督的法定监督形式予以综合运用，以强化监督的实效。

最后，全国人大常委会及时开展《监察法》执法检查所产生的监督示范效应，能够促使地方人大常委会更加积极地组织开展《监察法》执法检查。《监察法》的法律性质与立法目的与其他法律有本质不同，它是“反腐败国家立法，是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律”。制定《监察法》是总结新时代反腐败实践经验，为新形势下反腐败斗争提供坚强法治保障的创制之举。各级人大常委会通过《监察法》执法检查对本级监察机关进行监督，同时，常委会机关公务员又是本级监察机关的监察对象，这种特殊的监督权力关系，在其他法律的执法检查中是不存在的。目前，《监察法》执法检查的监督程序尚未统一规定，全国人大常委会作为最高国家权力机关，开展《监察法》执法检查所选择的监督检查重点，所遵循的监督程序，所形成的工作机制，对地方各级人大常委会开展《监察法》执法检查具有重要的指导作用和借鉴意义。全国人大常委会《监察法》执法检查所产生的监督示范效应，有助于地方监察机关提高接受同级人大监督的意识。

一部法律被正式施行后，何时组织开展执法检查及其后的执法检查频次，各级人大常委会根据每年度执法检查工作计划确定。《监察法》没有明确规定执法检查的监督频次，《监督法》没有也不可能对此作出规定，但是并不意味着《监察法》执法检查的时间窗口可以延后——恰恰相反，各级人大常委会宜尽早安排对其实施情况开展执法检查。

## 二、《监察法》执法检查监督的内在逻辑

《监察法》执法检查的监督功能定位，是国家权力机关与监察机关在监督法律关系上的集中反映，既与执法检查的监督内容直接相关，又决定着执法检查的监督实效。对监察机关而言，《监察法》执法检查是其接受外部监督的一种具体方式；对国家权力机关而言，《监察法》执法检查属于法律监督和工作监督，既是一项监督权力，又是一项法定职责。它们都统一于宪法上“国家的一切权力属于人民”的根本性授权，是人民行使民主监督权利的新途径。

### （一）监察机关行使监察权须依法接受国家权力机关监督

监察权是依据宪法授权，专门监督所有行使公权力的公职人员的一项国家权力设置，是深化国家监察体制改革，健全党和国家监督体系的重大制度创新。各级监察机关作为行使国家监察职能的专责机关，在依法行使监察权的同时，按照“打铁必须自身硬”的要求，接受本级党委的统一领导和监督，同时依法接受本级国家权力

机关监督、民主监督、社会监督、舆论监督，以及监察机关内部专门设立的监督机构的监督。习近平总书记指出，“纪检监察机关不是天然的保险箱，监察权是把双刃剑，也要关进制度的笼子，自觉接受党和人民监督，行使权力必须十分谨慎，严格依纪依法。”国家监察委员会主任强调，各级监察机关“不是超级权力机构”。《监察法》规定监察机关应当接受本级人民代表大会及其常委会的监督，属于国家权力机关的有权监督和法律监督，“是对监察机关的监督机制中最主要、最核心的环节。”监察机关通过《监察法》执法检查接受本级人大监督，确保监察权的正确有效行使。

## （二）执法检查监督实效的保障需避免监察监督过度介入

《监察法》执法检查的监督内容主要是《监察法》的实施情况，监督对象主要是本级监察机关而非“一府两院”，一般不涉及企业、事业单位和其他组织。《监察法》执法监察作为国家权力机关一种新的法律监督和工作监督形式，需要处理好以下 3 个问题：

第一，常委会委员在执法检查中行使监督权，同时他们属于监察对象，需要合理、妥善地处理好这一交叉监督关系。作为《监察法》执法检查组成人员的常委会委员，开展执法检查属于履行职务行为；常委会会议上审议执法检查报告，委员们发表审议意见，向监察机关有关负责人询问，或者联名提出质询案，均是以个人名义行使监督权。与此同时，绝大多数常委会委员因具有公务员身份而作为监察对象，本机监察机关对他们的依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况进行监督，并对它们的职务违法和职务犯罪

行为开展调查和处置。如何消减相互交叉监督的掣肘，减轻监督机关的工作顾虑和委员个人的思想顾虑，需要合理的制度设计。对此，有学者认为，监察机关对本级人大常委会的公务员的监察应当十分审慎，“监察机关不得介入权力机关职权的‘核心领域’”监察机关“监察的是公职人员行使公权力的职务行为，该公职人员所属的单位不是监察委员会的监察对象。”笔者认为，《监察法》执法检查中，常委会委员代表本级国家权力机关依法行使对本级监察机关的监督权，属于依法履职行为，监察机关不宜对其进行监督。监察机关对常委会委员执法检查的监督意见如果持有异议，应进行报告和工作沟通，而不能对委员的履职行为进行监督监察。

第二，人大代表参加《监察法》执法检查的监督难点。各级人大常委会可以邀请本级人大代表参加执法检查。人大代表参加本级国家权力机关的执法检查，已经成为代表闭会期间活动的一项重要载体。人大代表参加《监察法》执法检查监督监察机关，他们是否作为监察对象，在一定程度上对执法检查的监督实效产生一定影响。

《监察法》没有明确规定人大代表是否属于监察对象。对此，学术界有两种不同观点。一种观点认为，人大代表不应纳入监察对象，对人大代表的违纪违法行为可通过建立人大内部纪律惩戒机构予以追究。对普通人大代表的监督属于人大及其常委会的职权。另一种观点认为，监察委员会能够监察人大代表，监察委员会在监察人大代表时存在监察职责、监察措施、监察程序三方面的限度。人大代表符合监察对象的实质条件，监察人大代表时存在一定的职权限度。

只有人大代表利用代表身份作出法律禁止的行为时，人大代表才成为监察对象。笔者认为，人大代表不作为监察对象，更有利于其履行代表职务。人大代表受邀参加《监察法》执法检查，对监察工作和监察机关提出建议、批评和意见，属于参加行使国家权力的具体履职行为，行使代表监督权，本质上代表人民的意志和利益。并且，《代表法》等法律已经明确规定了对人大代表违法犯罪行为的处理，如果人大代表作为监察对象，可能会抑制其参加执法检查监督的积极性与能动性。

第三，不应当将本级人大常委会贯彻执行《监察法》情况作为执法检查监督的一项内容。监察委员会向本级人大常委会机关派驻或者派出监察机构和监察专员，派驻或者派出的监察机构、监察专员有权对人大常委会机关的公务员进行监督、调查和处置。监察机关对他们的监察情况，不应纳入执法检查的范围。常委会委员在执法检查中对常委会及个人遵守和执行《监察法》的情况所发表的意见，属于自我监督，不应作为执法检查报告的组成部分，对此，可以通过常委会的工作报告向本级人民代表大会报告。

上述分析表明，执法检查组成员中的人大常委会委员和相关工作人员作为监察对象，监督主体与被监督主体存在相互交叉监督掣肘，可能出现执法检查人员存在思想顾虑，不敢严格监督或者不想监督。笔者认为，执法检查组开展《监察法》执法检查，代表本级国家权力机关行使对监察机关的监督权，须根据法定职责、限于法定范围、按照法定程序要求监督职责，否则就难以保证执法检查的

监督实效，甚至涉嫌失职渎职。“如果执法检查浮于表面，监督工作蜻蜓点水，现实中存在的大量违法现象和突出问题发现不了，那么，就说明人大及其常委会没有履行好自己的职责，作为执法检查的主体，也应承担相应的责任。”

（三）执法检查的根本目的在于保障人民有效监督一切国家权力

《监察法》执法检查的直接目的是保障《监察法》得到全面实施，促进监察机关依法正确高效行使监察权，从而有效预防和惩治腐败。根本目的则是，代表人民对国家权力进行监督。党的十九大报告提出，“要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子。”宪法第二条明确规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“这是我国国家制度的核心内容和根本准则。”“人民民主专政的国家性质决定，在我国，人民，只有人民，才是国家和社会的主人。“国家监察机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。全国人大常委会和地方各级人大常委会监督本级监察委员会的工作。国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常委会负责，地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关及上一级监察委员会负责。国家权力机关代表人民对《监察法》的执行和遵守情况，通过法定形式进行监督，“拓宽了人民监督权力的途径，提高了社会主义民主政治化、规范化、法治化水平。”人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求是，任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制

约和监督。《监察法》执法检查作为国家权力机关代表人民监督权力的一项具体手段，其内在逻辑在于，“国家一切权力属于人民，行使国家权力的机关受人民监督”这一根本的权力监督理论与宪法规范要求。

### 三、《监察法》执法检查内容的体系化构造

《监察法》授权各级人大常委会对其实施情况开展执法检查，需以《监察法》是否被有效实施为核心，以是否推进落实深化监察体制改革为主线，以监察机关及其监察人员是否正确行使监察权为重点，构建一个完整的执法检查监督体系。

#### （一）监督《监察法》的有效实施

##### 1. 检查《监察法》的实然性效力

实效性是法律存在的首要目标，法律的权威和生命需要实际产生的效果来保障。“如果包含在法律规则部分中的‘应然’内容仍停留在纸上，而并不对人的行为产生影响，那么法律只是一种神话，而非现实。”“法律实质上并不仅仅是欲然和应然，而且还是民众生活中的一种实际有效的力量。”《监察法》是反腐败专门国家立法，对于实然性效力有十分强烈的追求。执法检查的首要任务是监督其是否得到全面实施。

《监察法》实然性效力检查的重点是，《监察法》立法规范是否得到严格执行，立法原则是否得到普遍遵循，立法旨意是否得到



全面体现。具体检查指标包括：本地区职务违法和职务犯罪的发生率和下降率，监察对象全覆盖的实现率，监察派驻机构实际到位情况，对监察对象的日常监督及其实效，主动投案和自首情况，反腐败国际追逃追赃和防逃工作情况等。全国各地推进深化监察体制改革进程不一致，《监察法》在各级监察机关的实施效果不尽相同。人大常委会执法检查组需要深入调查了解本地区监察工作实际推进情况，既要客观评价《监察法》实施取得的成效和经验，全面了解监察工作存在的困难，又要注重发现问题和不足。“执法检查不是搞综合考核考评，不是评先进，不对地方、部门或某项工作作全面评价。执法检查就是要发现问题，不能走过场，不能搞评功摆好那一套。”《监察法》执法检查只有坚持问题导向，真正发现问题，发现真问题，提出的监督意见才有针对性、权威性。《监察法》实然性效力是《监察法》实施的具体结果，已经存在于现实社会环境之中，通过执法检查对这一事实进行客观评价，促使《监察法》的法律效力得到全面发挥。

## 2. 检查《监察法》的应然性效力

《监察法》的应然性效力是指其作为“法”本身的全部价值与意义。《监察法》应然性效力作为立法者不断追求的理想图景，要求《监察法》得到全面实施，监察立法目标得到全部实现。通过组织开展执法检查，能够提高《监察法》应然性效力：一方面，《监察法》是国家监察和反腐败的基础性法律，需要紧密结合实施情况，收集修改、补充和解释的合理化建议。执法检查如发现《监察法》

存在立法缺陷和不足，可以向国家立法机关提出修改建议，推动《监察法》不断发展完善。另一方面，通过《监察法》执法检查，可以提出新的监察立法建议。国家监察立法是一项系统性工程，离不开大量的立法调研。各级人大常委会通过执法检查收集新的监察立法建议，能够有效利用立法资源，提高监察立法质量。比如，全国人大常委会可以在《监察法》执法检查中，收集正在推进的《政务处分法》等监察立法建议。执法检查对《监察法》的应然性效力作出评价，既能够推动已经实施的监察法律的修改，又能够推动提高新的监察立法质量，实现法律监督与促进立法完善相统一。

### 3. 检查《监察法》的道德性效力

《监察法》是反腐败专门立法，强制性、制裁性是其突出特点，同时，将道德、文化和伦理教育作为预防和反腐败的法律手段，用以强化监察对象主动依法行使权力、接受监督教育的思想意识与行动自觉。《监察法》的道德性效力突出体现在关于国家监察工作方针的立法规范中。比如，“国家监察工作坚持标本兼治、综合治理”、“惩戒和教育相结合，宽严相济”、“加强法治教育和道德教育，弘扬中华优秀传统文化”、“构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制”等条款规定。《监察法》道德性效力等另一个来源于公众对预防和惩治腐败的认同、支持与积极参与，以及由此形成的广泛社会共识。“如果法律规范是处于法律确信而被人们自愿遵守，那么它就具有道德效力。”国家反腐败工作成效给予公众的获得感、

幸福感和安全感越多，他们对《监察法》实施效果的评价就越高。反之亦然。

执法检查可以从内部与外部两个视角评价《监察法》的道德性效力。内部性评价主要收集了解监察对象自觉遵守和执行《监察法》的情况，包括是否主动接受廉政教育，是否主动接受监察机关监督，是否开展自我监督，是否主动执行监察建议，监察对象是否坚守理想信念和道德操守等。外部性评价主要是收集了解监察对象之外的企业、社会组织和公众对本地区《监察法》实施情况和反腐败工作的总体意见。《监察法》道德性效力内容广泛，参与评价的主体多元，执法检查组需要深入开展调查研究，广泛听取各方面意见建议后作出整体性评价。

## （二）监督国家监察体制改革的推进落实

深化国家监察体制改革是一项长期而艰巨的任务。监察委员会“入宪”、《监察法》的制定及其相关法律的修订标志监察体制改革的第一阶段任务基本完成。持续深化监察体制改革要求全面贯彻实施《监察法》，《监察法》得到全面实施也必然为深化监察体制改革创造有利条件，提供法治保障。《监察法》执法检查的一项重要任务是，监督推进落实监察体制改革情况。

首先，检查本级监察机关完成改革目标任务情况。监督中央重大决策的落实情况始终是人大执法检查的一项重要工作。十一届全国人大常委会在 2009 年工作报告中明确提出，“要把推动中央重大决策部署贯彻落实作为人大监督工作的重中之重。”十二届全国人

大常委会将“坚持党的领导，推动中央重大决策部署落实”作为人大开展执法检查须遵循的4项原则的第1项原则。十三届全国人大把“推动党中央决策部署贯彻落实”作为人大监督的首要目的。《监察法》执法检查应当首先监督检查本级监察机关是否高质量完成中央和上级监察机关制定的改革目标任务。监察机关组建改革已经全部到位，各级监察机关需坚持目标导向和问题导向，在实现反腐败标本兼治和健全国家监督目标体系上推进改革。监察体制改革试点地区的监察机关还应充分发挥先行先试的“探路者”作用，创造更多可复制可推广的经验。

其次，检查推进监察体制改革的法治化与监察工作体制机制运转情况。重点检查完善统一决策、一体运行的执法工作机制，建立健全监察工作流程，开展内部权力运行的监督制约情况，落实纪法贯通、法法衔接工作举措等情况，并对监察监察机关的制度规范、内控机制建设和工作机制创新提出意见建议。

最后，检查深化监察体制改革的协同推进机制。对监察工作的资源力量整合、措施手段运用、跨地区跨部门协调、其他机关对监察机关行使职权的支持配合，以及监察机关的履职条件保障等工作协同情况提出意见建议。深化监察体制改革客观上存在“破与立”、“改当下”与“立长远”的矛盾，执法检查过程中，对本级监察机关落实改革任务作出客观精准的评价，对于符合改革原则目标、有效预防和惩治腐败的创新性举措给予支持。

### （三）监督监察机关和监察人员的依法履职

监察机关是《监察法》的专门实施机关，监察人员是行使监察权的法定主体。监察机关与监察人员的履职行为产生特定法律后果，直接影响《监察法》的实施效果。只有首先实现对监察机关与监察人员的有效监督，才能有效监察公职人员，保护公民权利。《监察法》执法检查可以适用合法性标准、合理性标准和效率性标准检查监察机关和监察人员的履职情况。

### 1. 合法性标准

合法性检查标准主要对监察机关和监察人员依法履职和正确行使监察权情况作出具体评价。监察机关及其监察人员是行使国家监察权、预防和惩治腐败的专门主体，严格依照法定职责、法定程序行使权力是第一要求。《监察法》规定的“国家监察工作严格遵照宪法和法律”、“监察人员必须模范遵守宪法和法律”表明，监察人员遵守国家法律的强制性义务比司法人员要更为严苛。执法检查首先要监督检查监察机关及其人员遵守和执行《监察法》的情况，检查的具体事项包括：是否依照《监察法》和有关法律的规定履行监督、调查、处置职责，是否存在怠于履行职责情况；是否严格遵照监察权限和监察程序，依法行权；是否与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约；是否自觉接受国家权力机关的监督和其他形式的监督；是否保障当事人的合法权益；监察人员违法行权是否依法得到处理等。合法性评价标准的直接依据是《监察法》的具体条款和其他制度规范。由于国家监察立法尚处于完善阶段，

《监察法》执法检查的合法性检查标准的内涵有待随监察法专门立法的出台进一步细化。

## 2. 合理性标准

合理性检查标准主要是评价监察机关在行使监察权的过程中，是否根据《监察法》立法目的和立法规范的原则性授权，以及实际监察工作需要，科学公正、积极高效地行使了监察权，检查的具体事项包括：行使监察权是否遵循了慎之又慎，自我约束严之又严的总体要求；在立法尚未规定的制度空白地带，作出的自由裁量是否合理；在对监察对象的严管与厚爱、激励与约束、惩戒与防范等方面是否做到两者兼顾；是否探索创新了深化改革、健全法治、有效制约和监督权力的工作举措；对公职人员是否开展了有效的廉政教育、法治教育、道德教育和中华优秀传统文化教育；是否切实提高监察人员的能力素质和职业伦理等。在监察体制改革持续深化和国家监察立法尚不完善的现实条件下，监察工作中必然存在依法行权与合理裁量、改革创新与规范守成的矛盾，因此适用合理性检查标准需要综合考虑多种因素。

## 3. 效率性标准

追求效率是严厉惩治腐败的必然要求，党的十八大以来反腐败的显著成效来自于反腐败的持续高压态势。《监察法》将构建“集中统一、权威高效”的国家监察体制确定为立法目标之一。监察权的高效运行能够有效强化反腐败威慑力，有助于构建“不敢腐”“不想腐”的长效机制。适用效率性标准检查监察权运行与监察机关工

作效率的具体事项有：是否通过执行《监察法》把党对反腐败工作集中统一领导的体制机制进行固化；监察权的行使是否实现对公权力和公职人员的全覆盖及其有效性；是否整合现有国家反腐败工作力量，集中反腐败资源；在规范行使权力的前提下是否有效减少办案时限，提高办案质量；是否节省查办案件的人力物力财力等公共资源等。值得注意的是，追求效率是监察权的内在属性，但不可片面追求效率而忽视依法严格规范行权。各级监察机关要“严格按照规定权限、规则、程序开展工作。”对《监察法》实施的效率性检查必须统一于合法性检查，不宜单独对监察机关的工作效率作出评价。

#### 四、《监察法》执法检查监督的保障与协同机制

（一）本级党委：对《监察法》执法检查的政治领导与支持

国家权力机关依法组织开展《监察法》执法检查，对本级监察机关和监察人员进行监督，执法检查权的具体行使与监督实效的保障，需要本级党委的政治领导与工作支持。

首先，党委领导和支持本级人大组织开展执法检查，是贯彻党对人大工作领导原则的具体要求，必须始终坚持。各级人大常委会党组对重大问题向本级党委请示报告，定期向本级党委报告工作，党委对人大依法履职给与支持，已经有了制度化规定。党委对本级人大常委会组织开展《监察法》执法检查进行政治领导和工作支持，

是执行《监察法》关于“坚持党对国家监察工作的领导”立法规范的具体行动。个别地方人大常委会在执法检查监督实践中，贯彻执行了党委对本级人大工作的政治领导原则。例如，山西省人大常委会组织开展《监察法》执法检查中，省委主要负责人亲自部署、亲自把关、亲自审定，从政治和全局的角度保证了强有力的组织领导。

其次，党的纪律检查与国家监察的高度统一性决定了《监察法》执法检查需要本级党委给予工作支持。党的纪律检查与国家监察工作在组织形式、职能定位、决策程序等方面深度交叉。纪委监委合署办公，一套人马，两个牌子，体现的是党内监督和国家监察“一体两面”，具有高度的内在一致性和互补性。各级党委履行反腐败领导责任和主体责任，对《监察法》在本地区的实施产生直接影响。党委定期听取本级监察委的工作汇报，党委书记定期主持研判问题线索、分析反腐败形势，听取重大案件情况汇报；监察机关作出立案审查调查决定、给予政务处分等重要事项须向本级党委请示汇报。《监察法》执法检查中发现的问题，容易并存于纪委与监察机关，难以彻底分开；常委会审议执法检查报告提出的意见建议，对本级党委领导纪检监察工作具有促进和帮助作用。

最后，党委对《监察法》执法检查的领导和支持，重点在于把握政治方向与督促监督意见的整改落实。《监察法》执法检查属于国家权力机关对本级监察机关的法律监督和工作监督，在监督出发点和监督目的上，与党委对本级监察机关的监督高度一致，都是为了促进《监察法》的全面实施，促进监察机关工作。但是，《监察



法》执法检查不同于党委监督和党内监督，而具有人大监督的鲜明特性。《监察法》执法检查内容、范围与监督程序均来自法律授权，须严格依照法律规定进行监督；执法检查的过程由执法检查组实地检查、常委会听取和审议执法检查报告、监督意见的落实整改及反馈、执法检查后的跟踪检查等环节构成；执法检查不干涉监察机关具体工作，不对监察个案发表意见；执法检查信息需要依法向社会公开。因此，党委需要从政治上和监督实效保障方面支持本级人大常委会依法开展《监察法》执法检查，执法检查的组织实施由常委会及其执法检查组依法负责。各级党委应高度重视《监察法》执法检查发现的主要问题，督促本级监察机关整改落实执法检查报告与常委会的审议意见建议，对整改落实不力的及时予以纠正。监察机关将整改落实情况向本级人大常委会作反馈报告前，应向本级党委报告。

（二）上一级监察委：在职责范围内研究处理执法检查报告及其审议意见

地方人大常委会组织开展《监察法》执法检查需要协调处理的另一个监督关系是，上一级监察机关在职责范围内处理执法检查监督的重大问题。地方各级监察委对本级人大及其常委会和上一级监察委负责，并接受其监督。同时，上级监察委领导下级监察委的工作。“地方各级监察机关对上一级监察机关负责，与上下级纪委之间的领导和被领导关系是相匹配的”地方监察委与下一级监察委是监督与被监督、领导与被领导的法律关系。《监察法》共有 11 个条

文对此进行了明确规定。监察机关的上下级领导关系既体现在安排部署工作等宏观指导层面，又体现在案件管辖、履职监督和人员任免提名等具体工作中。上级监委除了可以督促下级监委严格依法办事、公正履职外，更重要的是当下级监委在履职过程中遇到各种障碍和阻力时，能及时提供支持和帮助，有效减少或排除干扰，保障反腐败工作的顺利开展。

因此，地方监察机关是否全面执行《监察法》与上一级监察机关的正确领导和有效监督密切相关。对于执法检查发现的重大问题和审议执法检查报告的意见建议，地方监察机关应当向上一级监察机关报告，上一级监察机关督促下一级监察机关整改落实；监督意见在上一级监察机关管理职责范围内的，上一级监察机关应当接受并予以整改落实。

## 五、结论

《监察法》执法检查是国家权力机关依法行使的一项新的法律监督和工作监督权。监察权性质和监察工作特性决定了《监察法》执法检查的监督目的、监督内容与监督程序具有鲜明特征。各级人大常委会在“寓支持于监督”的监督原则指向下，及时组织开展《监察法》执法检查，监督《监察法》的全面实施，监督监察机关依法严格行权，推动国家监察体制改革的持续深化。《监察法》执法检查探索积累的经验，有助于各级国家权力机关通过其他法定监督形

式监督本级监察机关。在新的起点上推进国家反腐败工作的法治化、规范化，既需要持续深化监察体制改革和进一步完善国家监察立法，更有赖于通过《监察法》执法检查监督，确保国家反腐败立法得到正确执行和严格遵守。