



浦瑞律师事务所  
CENLAW & PARTNERS

法律资讯

二零一三年第十一期

**PROFESSIONAL  
VALUABLE  
TRUSTWORTHY**



浦瑞律师事务所  
CENLAW & PARTNERS

# Contents

## 目录



地址：上海市静安区威海路567号晶采世纪大厦  
4楼A-B座，200041

Add: SuiteA-B,4/F,Crystal Century Tower,No.567

WeihaiRoad,Jing'anDistrict,Shanghai,200041

Tel: 86 21-6288 6799 Fax: 86 21-6288 6825 URL:

### 新法速递

#### 公司证券

《关于商业银行发行公司债券补充资本的指导意见》  
《证券法的法理与逻辑》

#### 公共服务

《关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见》  
《最高人民法院关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》

#### 综合

《财政部、国家税务总局关于经营高校学生公寓和食堂有关税收政策的通知》  
《党政机关厉行节约反对浪费条例》  
《商务部关于进一步加强商务行政执法工作的意见》

#### 本地法规

《上海市碳排放管理试行办法》

### 行业动态

证监会对光大证券异常交易事件涉及违法违规行为作出正式行政处罚决定

证监会：支持商业银行发行优先股

### 法律服务产品介绍

金融衍生交易法律服务产品介绍

商业特许经营法律服务产品介绍

国内企业境外权益保护法律产品的介绍

劳动法律服务产品介绍



## 公司债券

一、2013年10月30日，中国证监会和中国银监会联合发布《关于商业银行发行公司债券补充资本的指导意见》

### 评价与提示：

为拓宽商业银行资本补充渠道，利用债券市场满足商业银行资本工具创新需求，中国证监会与中国银监会进行了充分的沟通和调研，广泛听取各方意见，共同起草了《关于商业银行发行公司债券补充资本的指导意见》（以下称《指导意见》），并将共同商定和落实有关工作安排。《指导意见》的发布，为商业银行拓宽资本补充渠道提供了制度规范，也有利于促进债券市场发展和互联互通。商业银行应坚持以内源性资本积累为主的资本补充机制，在稳妥提升资本质量的前提下，审慎探索发行新型资本工具。《指导意见》发布实施后，符合条件的商业银行即可按照规定申请发行公司债券补充资本。

《指导意见》共十五条，主要内容包括：

一是发行主体。发行主体范围目前包括在上海、深圳证券交易所上市的商业银行，发行境外上市外资股的境内商业银行，申请在境内首次公开发行股票且在审商业银行（以下简称“上市或拟上市商业银行”）。此外，《指导意见》还为拓宽发行人范围预留了空间，如果中国证监会修改公司债券发行人范围的有关规定，其他商业银行符合公司债券发行人条件，可以依照《指导意见》发行公司债券补充资本。

二是资本工具选择。《指导意见》先行推出商业银行发行包含减记条款的公司债券（以下简称“减记债”）。同时，《指导意见》规定了“商业银行发行其他类型的公司债券补充资本，由中国证监会、中国银监会依照法律、行政法规另行规定”，为将来商业银行发行其他类型的创新资本工具预留空间。商业银行发行减记债，应满足相应资本属性要求并提高损失吸收能力。

三是发行管理。《指导意见》规定上市或拟上市商业银行应制定可行的发行方案，事先报中国银监会进行资本属性的确认，并取得中国银监会监管意见后报中国证监会核准并公开发行，或按照证券交易所业务规则备案后非公开发行。

四是公开发行的交易机制安排及投资者适当性管理。为加强减记债的风险管理，《指导

意见》规定证券交易所应当按照发行人资产规模和信用水平，对公开发行的减记债的交易机制实行差异化管理，并建立相应的投资者适当性管理制度，健全风险控制机制和措施。

五是风险防范机制和措施。鉴于公司债券作为资本工具的特殊属性，特别是减记条款带来一定投资风险，《指导意见》规定发行人应当在募集说明书中充分披露减记债作为资本工具的特殊属性和风险事项，在募集说明书的显著位置对减记条款及其触发事件进行特别提示，并对是否约定补偿条款及其对投资者权益的影响等风险事项作出充分说明。

六是非公开发行的监管安排。鉴于非公开发行限于具备相应的风险识别和承担能力的合格投资者，《指导意见》明确非公开发行不设行政许可，由证券交易所备案管理。具体授权证券交易所依照相关法律法规和《指导意见》另行规定非公开发行的备案程序、信息披露要求、交易机制安排和投资者适当性管理要求，报中国证监会批准。

#### 以下为正文：

第一条 为支持商业银行开展资本工具创新，拓宽资本补充渠道，根据《证券法》、《公司法》、《商业银行资本管理办法（试行）》、中国证监会公司债券发行管理办法等法律、法规和相关规定，制定本指导意见。

第二条 商业银行发行公司债券补充资本是指商业银行发行符合资本工具合格标准、经中国银监会认定可计入商业银行资本的公司债券。在上海、深圳证券交易所上市的商业银行，或发行境外上市外资股的境内商业银行，或申请在境内首次公开发行股票的在审商业银行（以下简称上市或拟上市商业银行），可以按照《证券法》、《公司法》、中国证监会公司债券发行管理办法发行包含减记条款的公司债券（以下简称减记债）补充资本。

第三条 减记债在《商业银行资本管理办法（试行）》规定的触发事件发生时，能立即减记，投资者相应承担本金及利息损失的风险。

减记债应符合商业银行资本工具合格标准，经中国银监会认定可计入商业银行二级资本。

第四条 上市或拟上市商业银行拟发行减记债补充资本的，应当按照《商业银行资本管理办法（试行）》、《中国银监会关于商业银行资本工具创新的指导意见》（银监发〔2012〕56号）、《中国银监会关于做好〈商业银行资本管理办法（试行）〉实施工作的指导意见》（银监发〔2013〕11号）等规定，妥善设计公司债券的相关条款，制定可行的发行方案，报中国银监会进行资本属性的确认，并由中国银监会出具监管意见。

第五条 上市或拟上市商业银行取得中国银监会的监管意见后，应当按照中国证监会公司债券发行管理办法及相关配套规则制作发行申请文件，报中国证监会核准并公开发行，或按照证券交易所业务规则备案后非公开发行。

第六条 除遵循中国证监会、证券交易所关于公司债券信息披露的一般规定外，发行人应当在募集说明书中充分披露减记债作为资本工具的特殊属性和风险事项，在募集说明书的显著位置对减记条款及其触发事件进行特别提示，并对是否约定补偿条款及其对投资者权益的影响等风险事项作出充分说明。

第七条 上市或拟上市商业银行公开发行减记债申请上市交易的，应当在发行前根据证券交易所的相关规则，报证券交易所审核同意并明确其交易机制安排。

第八条 发行人及承销商应采取措施，确保公开发行认购债券的投资者适当性要求与参

与二级市场交易的投资者适当性要求保持一致。

第九条 对于公开发行的减记债，证券交易所应当完善其上市交易、信息披露的管理和服务，按照发行人资产规模和信用水平实行差异化的交易机制安排，建立投资者适当性管理制度，健全风险控制机制和措施。

第十条 发行人应当根据自身经营状况及监管要求及时披露触发事件发生的风险。

证券交易所督促发行人履行信息披露义务，并相应完善公开发行减记债的交易机制安排，严格投资者适当性管理。

第十一条 减记债可以经备案后非公开发行，其备案程序、信息披露要求、交易机制安排、投资者适当性管理等由证券交易所依照相关法律法规和本指导意见另行规定，报中国证监会批准。

第十二条 减记债应当由中国证券登记结算有限责任公司或中国证监会认可的其他机构登记、托管、结算。

第十三条 其他商业银行符合中国证监会关于公司债券发行人范围有关规定的，可以依照本指导意见申请发行减记债。

第十四条 商业银行发行其他类型的公司债券补充资本，由中国证监会、中国银监会依照法律、行政法规另行规定。

第十五条 本指导意见自2013年11月6日起施行，由中国证监会和中国银监会负责解释。

**二、2013年11月27日，证监会肖钢主席在第四届“上证法治论坛”上就证券法的法理和逻辑发表演讲。**

**以下是全文：**

尊敬的各位领导，各位专家、学者，各位来宾：

大家上午好！

今天很荣幸能够参加“上证法治论坛”。我想就证券法的法理和逻辑谈一些自己的看法。资本市场说到底是一个法治市场，法治强，则市场兴。我们很高兴地看到，全国人大已经把证券法的修改列入了立法规划的第一类项目，也就是条件比较成熟、本届人大需要完成的项目，这是业界翘首以盼的一件大事，对从事证券行业工作的同仁来讲，这是一件鼓舞人心的大事。

事变则法移。情况变了，法律就要相应作出修改。尤其是证券法，在世界各国法律当中变化都是最快的。比如说美国的证券法，从1933年出台到现在，大大小小的修改，包括以一些专门立法进行的制度完善，大概修改了40多次，平均下来大概每两年就得修改一次。其中关于证券的定义，在80多年的历史中就修改了30多次。修改总的趋势是，证券的定义在外延上越来越宽泛，除详细列举具体证券品种外，还以非常弹性的“投资合同”兜底，除明确列

举的少数品种被豁免外，都需要适用证券法的规范。总之，证券法的修改是一项经常的工作，这是由证券市场的特性所决定的。

进入修法的过程以后，也就是进入了一个各方利益博弈的过程。修法是一件很不简单的事情，各种争论、各种不同意见都会提出来。所以，进一步理清楚证券法的法理和逻辑就显得十分必要。因为这个问题直接关系到证券法的法律品格和法律秉性。不管怎么争论，怎么协调，最后怎么妥协，最终总得有个基本取向和遵循。进一步明确证券法的法理与逻辑，有利于我们在修法过程中更好地协调争议，妥善处理遇到的各种矛盾和问题。所以，可以说，这个问题是我们解决立法争议的基础或者前提。如果离开这个法理和逻辑，就某一个条款争来争去、甚至成为一种部门利益之争，则偏离了立法的正确轨道。

我觉得证券法修改的法理和逻辑应当主要体现以下三个方面：

第一个方面，证券法应当以公众投资者利益保护作为基本价值取向，或者叫做为基本价值目标追求。道理其实很简单，因为证券交易不同于普通的商品交易，也不同于银行的存款和贷款、保险与被保险，它是一对多、多对多的关系，买卖双方不知道谁是买方、谁是卖方。正是因为这个特性，必须强调信息披露的充分和有效。以信息披露为中心的原理就在这里。在公众化交易的条件下，证券市场的交易关系具有不同于一般民商事关系的特殊性，简单依靠一般的民商事法律难以解决证券市场的特殊问题，需要通过证券法的特别规定来调整。比如证券交易是无纸化的，在证券权益的确认、归属、变动、流转和实现等方面，无法直接适用针对一般动产或者不动产的传统的物权规则；基于证券集中交易的买卖双方无法特定化，通过中央对手方制度实现责任更替和清算交收的合同关系，无法用普通债权债务的概括转移来解释；在高度流动的条件下，传统担保法律制度在担保标的物的范围、担保的设定和行使等方面，也表现出和一般的物权关系不一样的地方。

所以，在公众化交易的条件下，对证券市场的规范和规制，有很特殊的要求。这也是为什么各国的证券监管机构不同于其他行政部门的原因所在。正因为监管公众化交易的特点，证券监管机构不仅不同于银行监管机构，不同于保险监管机构，更不同于一般的行政执法机关。从境外经验看，各国证券监管部门都是集必要的立法、行政和司法职权于一体的法定特设机构。比如熔断机制，当交易出现特别异常情况时，如2分钟内股票暴涨5%，就要暂停交易10分钟，有些交易需要取消，这在一些境外市场是普遍做法，但目前我国没有明确具体的法律规定。因此，遇到类似情况，证券交易所不能采取熔断或取消交易的措施，否则，投资者跟你打官司、上访，交易所就很难讲得清楚。国外这方面的制度，很多是由证监会制定规则或者经过证监会确认的交易所规则来安排的，这是有法律效力的，得到法律保障的。任何人要挑战这个规则，法院是不支持的。因此，监管机构必须要有必要的立法权。执法不用说

了，监管执法与一般的行政执法又有所不同，境外一些国家和地区，证监会可以监听，可以查封账户、冻结资金，甚至可以直接向法院提起诉讼的，这就给予了证监会准司法的权力。总之，证监会是一个特殊的机构，是兼有几种职权的综合体。

由公众交易的特殊性所决定，证券法应当把维护公众投资者的权益，作为基本价值追求。我认为，证券法本质上就是一部投资者保护法。我希望在这次证券法修改当中，在对广大公众投资者的保护上应该要有新的突破，在这里，我提出以下几个方面的建议，供大家讨论研究。

一是研究完善证券侵权民事赔偿制度。最高人民法院高度重视证券市场的投资者保护工作，通过司法解释建立了专门的虚假陈述民事赔偿制度，在实践中发挥了很好的作用。同时积极指导各地法院开展内幕交易、操纵市场民事赔偿案件的审理工作，积累了工作经验。这次证券法修改，能不能系统总结民事赔偿的实践经验，将一些成熟可行的制度规则和认定原则，如适格原告的确认、归责原则的要求、因果关系的认定、证明责任的分配、赔偿损失的计算等，上升为法律的规范。在建立集团诉讼还存在诉讼法障碍的情况下，能不能通过明确代表人诉讼实施制度，建立基于同一侵权行为的裁判结果的普遍适用规则，方便投资者降低诉讼成本，及时获得赔偿。

二是研究建立证券市场的公益诉讼制度。在证券市场，虚假陈述、内幕交易、操纵市场等违法违规行为危害范围广，涉及受害人多，且中小投资者在诉讼能力上处于弱势地位，由专门的组织机构为投资者提起公益诉讼，有利于改变诉讼中双方当事人的不平等地位，帮助投资者获得赔偿，符合公益诉讼制度的价值取向。世界上不少国家和地区都有证券领域的公益诉讼制度，比如我国台湾地区2003年就设立了证券投资人及期货交易人保护中心，为投资者提供公益诉讼服务。我国2012年修订的民事诉讼法也专门规定了公益诉讼制度，明确对于损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向法院提起诉讼。因此，能不能依据民事诉讼法的规定，由证券法明确规定可以提起公益诉讼的组织，以方便投资者保护机构通过公益诉讼的方式支持和帮助投资者获得民事赔偿。

三是研究建立和解金赔偿制度。也就是行政和解制度。在中国建立和解制度没有法律障碍，但是确实也没有明确的法律依据。但是法律没有明确禁止，我认为是可以试点的。当然，对实施和解制度也有争议，主要是担心发生道德风险的问题，也就是说花钱买平安。因此，要严格和解的范围，制定一系列的有关和解实施的细则来确保公平、公正、公开，防范道德风险。我认为，在中国证券市场探索和解制度，意义重大。

四是研究建立监管机构责令购回制度。对于通过欺诈方式从证券市场获取巨大经济利益的违法主体，在追究其相应的行政或刑事法律责任的同时，借鉴侵权责任中“恢复原状”的

基本法理，强制其支付相应经济代价，通过交易安排恢复原有的状态，是对其最直接也是最有效的经济惩罚方法。能不能借鉴香港市场的做法，在证券法中明确赋予监管机构必要的职责和权力，对于类似欺诈发行、欺诈销售等违法行为，监管机构经过必要的程序，直接责令违法主体购回所发行或所销售的证券产品，将其所获得的不当利益，“回吐”给投资者，并相应建立司法机关直接强制执行的保障机制。

五是研究建立承诺违约强制履约制度。这是我们实践当中遇到的一个难题，就是上市公司、发行人、证券公司、中介机构是做了承诺的，但是他违约了，最后承诺没有履行，他不履行我们没有很好的办法，强制他履行承诺。如果这次修法能够明确监管机构可以责令其履行承诺，提出明确具体的履约要求，并相应建立司法机关强制执行的保障机制，这将是一个很大的进步。

六是研究建立侵权行为人主动补偿投资者的制度。前段时间大家都知道万福生科案件的处理，平安证券主动补偿投资者，开了个很好的先例。当然，主动补偿投资者，并不剥夺投资者通过诉讼到法院去申请民事赔偿的权利，投资者完全可以选择。

七是研究建立证券专业调解制度。证券市场中，除了行政执法，民事、刑事诉讼之外，专业调解也是一种有效的纠纷解决机制，具有专业性强、权威度高、便捷高效、成本低廉的特点。不少国家建立了证券专业调解制度，比如德国建立了专门的金融调解员制度，由独立、公正的调解员针对金融机构和投资者之间的小额纠纷进行专业调解，调解结果对金融机构有约束力，但对投资者而言，如果不认可调解结果，仍可以向法院提起诉讼寻求救济。该制度受到广大投资者的欢迎，在德国证券领域得到了广泛运用，有效地保护了中小投资者的合法权益。证券法修改是不是可以考虑借鉴这种做法，建立适应证券市场特点的专业调解制度，为快速、有效地调解纠纷提供制度基础。

第二个方面，证券法应当以有效激发市场活力为核心。如果前面第一条能够做到，第二条就好实现了。我们看美国证券市场，总是觉得放得很松。比如依据美国JOBS法案，500万元美元以下的公开发行，备案注册也不要了；私募对象从500个放开到1000个。其实很好理解，它对投资者保护的制度和投资者适当性的管理是非常严格的。你一年多少收入，只能买多少钱的股票，都有规定。

可见，宽松的市场管制环境是以一整套投资者保护制度为保障的，后面有保证了，前面也就可以放松了。让资本市场发挥促进经济转型升级，加快科技创新，增加就业和增加国民财富的积极作用，需要放活市场、激发活力。只有这样，资本市场的功能才能有效发挥。但是，投资者保护的制度不落实、不到位，这一点就很难做到，必须这边管住，那边才能放开。建议证券法修改要在培育和强化市场机制上下功夫：

第一、营造机会公平的市场环境，一切符合条件的市场主体要面对同样的市场机会，都有自主参与竞争的可能。

第二、明确公平一致的市场规则，市场主体参与证券市场活动应当符合怎样的规范要求，享有什么样的权利和义务，可能导致什么样的法律责任和后果，都要有清晰的规定。

第三、健全严格的保护和制裁规则。既要有高效便捷的法律渠道，实现对守法经营主体受害时的权益救济，又要有严密有力的监管措施，实现对违法主体的惩罚和制裁。

所以，以有效激发市场主体活力为核心，来修改证券法，制度安排应当侧重于更多的提供市场主体的活动规则，而不是监管机构的管制规则。从这个意义上来讲，我认为修改后的证券法应该是一部市场运行法，而不是一部市场管制法。

第三个方面，证券法应当以行为统一监管为原则。对证券市场进行集中统一监管是现行证券法明文规定的基本原则。但是，在我们的实践中，同属证券性质的产品，同属证券业务的活动，同属证券交易的市场，却存在着产品规则不统一，监管要求不统一，监管主体不统一的现象。债券市场是这样，私募市场是这样，资产管理市场也是这样，都是分别由不同的部门，不同的法规，不同的规则来监管。

造成这样的局面在我们国家有一些原因，一个就是实践发展往往在先，法律规范在后，你还没规范，某一个品种已经开始出现了，所以法律规范总是有滞后的原因。另外，也有基于历史的原因，因为各个部门、各个主体已经形成了，所以我们立法的时候往往迁就和照顾现实状况，在做具体规定的时候，总会留一个“其他部门”、“其他监管机构”的尾巴。这种立法个别情况可以，如果多了，这就成问题了。

我们现在修改证券法就面临这样一个现实，市场分隔的现实，不同政府部门分别监管不同的市场，实质上是相同性质的产品和业务实行了不同的行为规则，不利于统一市场的形成和发展。三中全会提出让市场在资源配置中起决定性作用，很核心的一条，就是建立统一的市场体系。如果没有一个统一的市场体系，市场经济是建立不起来的。规则不统一的最终结果，影响的是一国证券市场的整体竞争力，我国证券市场周期性地出现需要清理整顿的问题，根本原因也在于此。立足于行为统一监管的原则修改证券法，应当做到业务规则的统一、监管要求的统一和监管机构的统一。

所以，我觉得对有违市场公平公正的，容易引发监管套利的，不利于防范系统风险的市场制度，都要加以完善，在这次证券法修改当中，应当注意解决好这些问题。当然，市场主体的主管部门对参与证券市场活动的相关主体提出特殊管理要求，具有合理性和必要性，但是并不意味着这些主体可以适用不同的市场规则。不同的主管部门可以基于职能提出特殊的管理要求，但是不等于市场主体参与市场活动可以不遵守市场规则，这个关系一定要处理好。

利用今天的机会，我给大家提出这么几个问题，求教于各位领导和专家、学者，讲的不对的地方请大家批评指正，谢谢大家！



浦瑞律师事务所  
CENLAW & PARTNERS

新法速递

## 公共服务

一、2013年10月31日，民政部、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、公安部、财政部联合发布《关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见》。

### 评价与提示：

#### 一、推进社区公共服务综合信息平台建设的重要意义

社区公共服务综合信息平台是依托信息化手段和标准化建设，整合公共服务信息资源，采取窗口服务、电话服务和网络服务等形式，面向社区居民提供基本公共服务的平台。社区公共服务综合信息平台原则上在市（地、州、盟）层级建设和部署，主要在街道（乡镇）层级统一应用，坚决避免区（市、县、旗）以下层级分散投资、重复建设。社区信息化建设是国家信息化发展的重点环节，社区公共服务综合信息平台建设是社区信息化建设的基础工程。积极推进社区公共服务综合信息平台建设，有利于扩大政务信息共享，降低行政管理成本，增强行政运行效能，推动基层政府向服务型政府转型；有利于减轻社区组织的工作负担，改善社区组织的工作条件，优化社区自治环境，提升社区服务和管理能力；有利于保障基本公共服务均等供给，改进基本公共服务提供方式，拓展社区服务内容和领域，为建立多元化、多层次的社区服务体系打下良好基础。实践证明，加强社区公共服务综合信息平台建设，能够有效解决社区信息化统筹规划薄弱、建设经费投入分散、跨部门业务协同和信息共享不足等长期制约社区信息化发展的瓶颈问题。各级各部门要从加强基层社会管理能力建设和方式创新的高度，充分认识社区信息化建设的重要性和紧迫性，把社区公共服务综合信息平台建设作为基层社会管理和服务体系建设的创新工程，切实抓出成效。

#### 二、推进社区公共服务综合信息平台建设的总体要求

推进社区公共服务综合信息平台建设，要坚持以下原则：（一）政府引导，社会参与。发挥政府在规划建设、运行管理和经费保障方面的引导作用和兜底功能，鼓励社会组织和企业参与建设，扩大社会合作。（二）服务为本，均等覆盖。以基层社会管理和公共服务需求为导向，优先发展与社区居民切身利益密切相关的服务项目，推动基本公共服务项目覆盖全体社区居民，促进社区基本公共服务均等化。（三）统筹规划，资源整合。完善社区公共服务建设布局，整合政府部门公共服务职能和资源，统筹利用现有电子政务公共平台和部门业务应用系统，实现社区公共服务信息化的集约发展，最大限度方便社区居民办事、减轻基层工作负担。（四）标准先行，规范建设。完善平台建设和信息服务技术标准，加大社区公共服务信息系统、服务机构、服务队伍建设力度，立足当地经济社会发展水平和社区建设基础，实行分类指导、分级推动和分期规划，从办得到的事情做起逐步推进。

推进社区公共服务综合信息平台建设的总体目标是：到“十二五”期末，社区公共服务综合信息平台建设试点工作全面推开；到2020年，除部分不具备条件的地区外，全国大部分街道均应用社区公共服务综合信息平台，乡镇应用比例大幅度提高，政府基本公共服务事项主要依托社区公共服务综合信息平台统一办理，逐步实现社区公共服务事项的全人群覆盖、全口径集成和全区域通办，切实改善社区信息技术装备条件，提高社区管理运行效率，增强部门协同服务能力，提升居民群众使用率和满意度。

### 三、推进社区公共服务综合信息平台建设的重点任务

（一）建设社区公共服务信息系统。各地应结合实际，以街道（乡镇）为基本单元，应用功能集成、界面规范、部署集中的社区公共服务信息系统，确有需要的可依管理幅度和服务半径向所辖社区延伸。社区公共服务信息系统应兼具政务事项办理和基础信息采集功能，实行“前台一口受理、后台分工协同”的运行模式。统一设立电子政务办理界面，通过与人口、法人单位等国家基础信息资源库的信息共享，建立以公民身份号码、组织机构代码等基础信息为索引的社区公共服务信息管理机制，实现居民身份证办事“一证通”。按照不同业务的具体需要优化电子政务流程，建立政府主动公开信息、政务办理痕迹信息和公共管理状态信息的实时共享机制，实现社区公共服务的跨部门业务协同。积极开发网上咨询办理、服务热线呼叫、现场自助查询等系统功能，为居民群众提供网络、电话和窗口服务关联组合的一体化社区公共服务，为政府决策提供科学依据。

（二）整合社区公共服务信息资源。各地应依托社区公共服务信息系统，加快统筹社区公共服务网络和信息资源，原则上凡涉及社区居民的公共服务事项，均要逐步纳入社区公共服务综合信息平台集中办理。加快社区信息系统集约化建设，推动部署在不同层级、不同部门、分散孤立、用途单一的各类社区信息系统向社区公共服务综合信息平台迁移或集成，最

大限度精简基层业务应用系统、服务终端和管理台帐。在保证数据交换共享安全性的前提下，促进社区公共服务综合信息平台与现有部门业务应用系统实现互联互通。推动政府职能部门向基层转移职能，规范社区公共服务综合信息平台的信息共享范围、共享方式和共享标准，逐步丰富社区公共服务综合信息平台的基本公共服务项目和服务信息，不断扩大社区政务事项的跨区域通办范围。

（三）完善社区公共服务综合信息平台规划布局。各地要充分发挥市（地、州、盟）层级电子政务公共平台作用，集中建设社区公共服务综合信息平台 and 综合信息库，为街道（乡镇）及社区开展服务提供便捷渠道和技术支持。支持依托街道（乡镇）社区综合服务设施，建设社区公共服务“一站式”服务机构，统一提供社区基本公共服务的咨询、办理和反馈服务。“一站式”服务机构的设施建设或改造应合理布局、科学分区、完善功能，方便居民群众办事。根据需要可以依托社区级综合服务设施，为社区居民提供委托代办服务，增强社区公共服务的便捷性。

（四）加强社区公共服务综合信息平台运行管理。各地要建立健全社区公共服务综合信息平台运行管理机制，明确管理主体和责任，原则上实行平台独立运行、业务归口指导的管理模式。制定完善信息采集制度，加强社区信息资源规划，明确社区信息采集标准，将社区场所、人员、事件等信息纳入采集范围，按照一数一源、集中采集、共享校核、及时更新的原则，实现“数据一次采集，资源多方共享”。整合街道、社区层面管理服务力量，加强社区公共服务队伍建设，实行统一考核、调配和管理，实现同工同酬。强化服务队伍教育培训，提高业务素质和服务能力，能够较好地胜任“综合服务”的要求，推动服务队伍的专业化和职业化。建立健全首问负责、限时办结、绩效考核和群众监督机制，积极引入服务对象满意度评价和第三方评估，切实提高管理水平和服务质量。

有条件的地区，可以在社区公共服务综合信息平台基础上，进一步拓展服务领域和功能，优先发展针对老年人、未成年人、残疾人、困难群体的系统应用，创新开发针对艾滋病、精神病人、吸毒人员等特殊人群的特色服务。广泛吸纳社区社会组织、社区服务企业信息资源，促进社区公共服务、便民利民服务、志愿互助服务的有机融合和系统集成。完善社区服务信息推送机制，主动及时地为社区居民提供各类公共服务信息和生活服务信息。加强多种网络接入手段间的结合和转换，大力发展各类信息服务载体和信息服务终端，为社区居民提供“一网式”、“一线式”的综合服务。

#### 四、推进社区公共服务综合信息平台建设的保障措施

（一）加强组织领导。在各级党委政府重视支持下，建立健全社区公共服务综合信息平台建设协调机制，加强与相关部门的沟通协调，形成整体合力。各级民政部门要会同发展改

革、公安、工业和信息化、财政等部门做好社区公共服务综合信息平台建设的统筹规划、资源整合、设施布局和运行管理等工作，各级工业和信息化部门要指导协调利用各级电子政务公共平台开展社区公共服务应用的顶层设计、平台构建、技术保障和评测评估等工作。

（二）完善筹资机制。建立社区信息化建设多元化筹资机制，加快实施《社区服务体系建设规划（2011-2015年）》。各地应根据经济社会发展水平等实际情况，整合政府各部门信息化建设资金项目，逐步提高社区信息装备条件和社区服务信息化水平，采取财政补助等方式解决社区公共服务信息平台建设经费。鼓励社会力量参与社区信息化建设，发挥通信运营商、信息服务商和硬件供应商在技术、人才、资金和信息基础设施等方面的优势，降低社区公共服务综合信息平台建设和维护成本，支持科研机构和企业研发适合社区需求的信息系统及终端产品。

（三）健全制度标准。加快制定全国社区公共服务综合信息平台建设标准，规范社区公共服务综合信息平台设施建设、技术支撑、运行管理和监督考核，切实提高社区公共服务综合信息平台建设的质量。研究制定全国社区公共服务标准体系，规范社区公共服务项目、服务流程、服务方式、服务质量和评价，切实提高服务社区居民的能力和水平。建立健全社区公共服务综合信息平台居民满意度评价体系，推动社区信息化建设健康快速发展。及时清理不利于社区公共服务综合信息平台建设的规章制度，逐步实现社区公共服务的电子化办理。

（四）强化信息安全。增强社区公共服务综合信息平台网络、综合信息库和各部门业务信息系统的安全防护能力建设，充分利用依法设立的电子认证服务机构，实现面向电子政务内外网与各级各类业务应用的身份认证、访问授权和责任认定等安全管理，为跨部门、跨区域的业务协同提供安全保障。制定实施与系统应用紧密结合、技术上自主可控的信息安全和保密解决方案，加大安全可靠软硬件产品应用力度，配备相关技术力量，定期组织开展信息安全风险评估，确保社区公共服务综合信息平台信息安全。加大对违章违法泄密行为的责任追究和惩罚力度，保护国家和公民的信息安全。

（五）坚持试点推进。健全社区公共服务综合信息平台长效运行机制，以社区居民最关心和最急需的公共服务为抓手，依托信息惠民国家示范省市建设开展社区公共服务综合信息平台建设试点工作，着力推进体制机制革新和制度标准创新。在总结试点经验的基础上，加大推广力度，逐步扩大社区公共服务综合信息平台建设地域覆盖和项目覆盖，将社区居民全员纳入社区公共服务综合信息平台服务范围。全国社区管理和服务创新实验区、全国和谐社区建设示范单位要率先开展社区公共服务综合信息平台建设工作。

二、2013年11月21日，最高人民法院颁布《最高人民法院关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》。

## 评价与提示：

### 一、《意见》的起草背景

人民法院历来高度重视司法公开工作，始终把深化司法公开作为推进司法改革的重要内容。近年来，最高人民法院开通了裁判文书网，成立新闻局和信息中心，出台了一系列关于司法公开的意见和规定，在全国确定200个司法公开示范法院，充分显示了人民法院全面推进司法公开的信心和决心。地方各级人民法院在深化司法公开方面进行了积极有效的探索，积累了许多好的经验。

党的十八届三中全会从全面深化改革、建设法治中国的高度，对人民法院推进司法公开提出了更新更高的要求。随着信息技术的飞速发展和经济社会形势的不断变化，公众获取信息的渠道更多元、方式更便利、效率更快捷，对公共事务日益关切，对人民法院的司法公开工作也有了更多新要求新期待，如希望随时查询案件进程、在线预约诉讼服务、获取裁判文书、向法院反馈信息，等等。为贯彻十八届三中全会精神，适应信息化时代新要求，满足人民群众对司法公开的新期待，最高人民法院在广泛调研的基础上制定并公开发布这个《意见》，就全面推进司法公开三大平台建设提出明确目标和具体要求。

### 二、《意见》的主要内容及主要特点

《意见》包括五大部分，第一部分明确了推进司法公开三大平台的重大意义、基本目标和总体要求。第二、三、四部分依次对审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开三大平台建设提出了具体要求。第五部分对推进司法公开三大平台建设的工作机制提出明确要求，涉及组织领导、物质保障、统筹协调和督促协调等各个层面。

为了使《意见》更加符合时代需求和审判实际，最高人民法院在文件起草期间，召开了数十场调研会，广泛听取了地方各级人民法院和互联网专家、法律学者与律师群体的意见建议。《意见》的主要特点在于：一是具有时代特色。集中反映了人民群众对司法公开的最新需求，吸收了各地法院深化司法公开的新经验，体现了互联网时代信息技术发展的新特色。二是尊重司法规律。根据人民法院审判、执行工作的特点，科学界定了司法公开的范围、时限和方式，避免发生盲目公开或无序公开的现象。三是密切联系实际。结合各地法院硬件建设和经济发展的实际水平，提出了务实有序、逐步拓展的建设要求，强调要确保各类信息一次录入、多种用途、资源共享，不增加一线审判人员工作负担，禁止搞形式主义，避免让三大平台建设成为“政绩工程”或“面子工程”。

### 三、“平台”的含义及三大平台之间的关系

平台是指依托计算机硬件和软件搭建的信息传送系统，具备在线办事、查询检索、沟通交流、及时反馈等功能。传统的司法公开方式，主要是单向的信息发布，而通过建设司法公开信息化平台，公众和当事人可以与人民法院进行双向互动，交流、办事和查询将更加方便，获取信息的方式更为多元、便捷。

需要强调的是，司法公开三大平台并不是三个各自为阵、互不相关的独立平台，而是一个有机联系的整体。它是以人民法院的政务网站为基础，通过互联网聚合联通的三大板块，功能上各有侧重，资源上互联互通，内容上互为补充。司法公开三大平台，既是人民群众在打官司过程中最关心的三个关键环节，又是制约和影响司法公正的三个关键节点。推进司法公开三大平台建设，着力发挥现代信息技术在服务、交流方面的核心作用，真正将纸面上的司法公开落到实处、发挥实效。

### 四、推进审判流程公开平台建设的主要内容

审判流程是人民法院在立案、庭审、听证、合议、宣判等诉讼过程中产生的各类静态和动态信息。建设审判流程公开平台，就是借助信息化手段，将人民法院上述信息依法向当事人和社会公开。具体要求包括：一是以政务网站为基础平台，通过手机短信、电话语音系统、电子触摸屏、微博、微信等技术手段，为公众和当事人提供全方位、多元化的司法服务。二是开发完善统一的审判流程查询系统，方便当事人查询案件进展情况，增加审判工作透明度，最大程度压缩信息寻租的空间。三是充分发挥审判流程公开平台在远程预约立案、公告、送达、庭审、听证方面的辅助功能。四是大力推进诉讼档案电子化工程，切实提升工作效率，减轻当事人讼累。五是积极创新庭审公开方式，以视频、音频、图文、微博等方式及时公开庭审过程。六是加强科技法庭建设，对庭审活动全程进行同步录音录像，逐步实现“每庭必录”，并方便当事人依法查阅。

### 五、推进裁判文书公开平台建设的主要内容

裁判文书是人民法院审判工作的最终产品，是承载全部诉讼活动与法官推理的重要载体。最高人民法院已经在今年7月1日开通了“中国裁判文书网”，并积极推动最高人民法院符合条件的裁判文书全部上网。我们所说的裁判文书公开平台，其实就特指以中国裁判文书网为基础形成的全国统一的操作系统。截至目前，中国裁判文书网与各高院裁判文书传送平台已经联通，从2014年1月1日起，全国各级人民法院的生效裁判文书将陆续在该网公布，最终实现四级法院依法能够公开的裁判文书全部上网。《意见》强调，在互联网公布裁判文书要以公开为原则，不公开为例外，各级人民法院对其在中国裁判文书网公布的裁判文书的质量负责。《意见》还配合《最高人民法院关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》，对如何

保障公众知情权与维护公民隐私权和个人信息安全之间的关系、如何确保裁判文书能够被有效查询检索、如何完善裁判文书上网的工作机制，提出了具体而明确的要求。

#### 六、推进执行信息公开平台建设的主要内容

执行信息是人民法院在执行过程中产生的各类信息，它可以全面及时地反映人民法院依法进行的执行活动。人民法院通过建立执行信息公开平台，可以及时公开执行信息，让公众和当事人及时了解人民法院为实现当事人的胜诉权益所采取的执行措施，争取人民群众对法院执行工作的理解，最大程度挤压利用执行权寻租的空间，充分发挥执行公开的防腐功能。具体要求包括：一是完善执行信息查询系统，开发执行信息短信发送平台，方便当事人随时查询、了解执行案件进展情况。二是对重大执行案件的听证、实施过程进行同步录音录像，并允许当事人依申请查阅。三是向公众公开失信被执行人名单信息、限制出境被执行人名单信息、限制高消费被执行人名单信息等，充分发挥执行信息公开平台对失信被执行人的信用惩戒功能。四是各类征信系统提供科学、准确、全面的信息，积极推进执行信息公开平台与社会诚信体系对接，促进社会诚信建设。

#### 七、《意见》发布后，最高人民法院推进司法公开三大平台建设的主要工作

《意见》正式发布后，最高人民法院将继续抓好以下几项工作：一是做好统筹规划，有序推进三大平台建设。抓紧制定人民法院推进司法公开三大平台建设的“路线图”和“时间表”，将其纳入明年发布的《人民法院第四个五年改革纲要（2014-2018）》，把推进司法公开确定为人民法院深化司法体制改革的突破口。二是做好督促检查，确保三大平台建设发挥实效。最高人民法院将尽快确定评估标准，加强监督指导，在评价工作效果时，更加注重三大平台运行的系统性、顺畅性和有效性，不追求排名和指标，更不搞形式主义。三是总结梳理经验，及时公布司法公开改革成效。根据全国法院深化司法公开的总体情况，最高人民法院将在总结司法公开三大平台建设经验的基础上，适时发布《人民法院司法公开工作白皮书》，如实反映人民法院推进司法公开三大平台、打造阳光司法工程的主要做法、重要成就以及存在的问题。

#### 以下是正文：

##### 一、推进司法公开三大平台建设的意义、目标和要求

1.充分认识推进司法公开三大平台建设的重大意义。建设司法公开三大平台，是人民法院适应信息化时代新要求，满足人民群众对司法公开新期待的重要战略举措。人民法院应当以促进社会公平正义、增加人民福祉为出发点和落脚点，全面推进司法公开三大平台建设。

2.努力实现推进司法公开三大平台建设的基本目标。人民法院应当通过建设与公众相互沟通、彼此互动的信息化平台,全面实现审判流程、裁判文书、执行信息的公开透明,使司法公开三大平台成为展示现代法治文明的重要窗口、保障当事人诉讼权利的重要手段、履行人民法院社会责任的重要途径。通过全面推进司法公开三大平台建设,切实让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

3.准确把握推进司法公开三大平台建设的总体要求。人民法院应当提高认识,转变观念,严格按照以下要求推进司法公开三大平台建设:

(1)统一规划,有序推进。人民法院应当在最高人民法院的统一指导下,在各高级人民法院的统筹规划下,立足实际,循序渐进,有计划、分批次地推进司法公开三大平台建设。司法公开示范法院和信息化建设有一定基础的法院,应当率先完成建设任务。

(2)科技助推,便捷高效。人民法院应当依托现代信息技术,不断创新公开方式,拓宽公开渠道,通过建立网上办案系统与司法公开平台的安全输送、有效对接机制,实现各类信息一次录入、多种用途、资源共享,既方便公众和当事人查询,又避免重复劳动,最大限度地减少审判人员的工作负担。

(3)立足服务,逐步拓展。人民法院应当充分发挥司法公开三大平台在资讯提供、意见搜集和信息反馈方面的作用,逐步开发其在远程预约立案、公告、送达、庭审、听证、查控方面的辅助功能,提升互动服务效能。公众通过平台提出的意见和建议,应当成为人民法院审判管理、审判监督、纪检监察和改进工作的重要依据。

## 二、推进审判流程公开平台建设

4.人民法院应当加强诉讼服务中心(立案大厅)的科技化与规范化建设,利用政务网站、12368电话语音系统、手机短信平台、电子公告屏和触摸屏等现代信息技术,为公众提供全方位、多元化、高效率的审判流程公开服务。

5.人民法院应当通过审判流程公开平台,向公众公开以下信息:(1)法院地址、交通图示、联系方式、管辖范围、下辖法院、内设部门及其职能、投诉渠道等机构信息;(2)审判委员会组成人员、审判人员的姓名、职务、法官等级等人员信息;(3)审判流程、裁判文书和执行信息的公开范围和查询方法等司法公开指南信息;(4)立案条件、申请再审、申诉条件及要求、诉讼流程、诉讼文书样式、诉讼费用标准、缓减免交诉讼费用的程序和条件、诉讼风险提示、可供选择的非诉讼纠纷解决方式等诉讼指南信息;(5)审判业务文件、指导性案例、参考性案例等审判指导文件信息;(6)开庭公告、听证公告等庭审信息;(7)人民陪审员名册、特邀调解组织和特邀调解员名册、评估、拍卖及其他社会中介入选机构名册等名册信息。

6.人民法院应当整合各类审判流程信息，方便当事人自案件受理之日起，凭密码从审判流程公开平台获取以下信息：（1）案件名称、案号、案由、立案日期等立案信息；（2）合议庭组成人员的姓名、承办法官与书记员的姓名、办公电话；（3）送达、管辖权处理、财产保全和先予执行情况；（4）庭审时间、审理期限、审限变更、诉讼程序变更等审判流程节点信息。

7.人民法院应当积极推进诉讼档案电子化工程，完善转化流程、传送机制和备份方式，充分发挥电子卷宗在提高效率、节约成本、便民利民方面的功能。

8.人民法院应当积极创新庭审公开的方式，以视频、音频、图文、微博等方式适时公开庭审过程。人民法院的开庭公告、听证公告，至迟应当于开庭、听证三日前在审判流程公开平台公布。

9.人民法院应当加强科技法庭建设，对庭审活动全程进行同步录音录像，做到“每庭必录”，并以数据形式集中存储、定期备份、长期保存。当事人申请查阅庭审音像记录的，人民法院可以提供查阅场所。

### 三、推进裁判文书公开平台建设

10.最高人民法院建立中国裁判文书网，作为全国法院统一的裁判文书公开平台。地方各级人民法院应当在政务网站的醒目位置设置中国裁判文书网的网址链接，并严格按照《最高人民法院关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》，在裁判文书生效后七日内将其传送至中国裁判文书网公布。人民法院可以通过政务微博，以提供链接或长微博等形式，发布社会关注度高、具有法制教育、示范和指导意义的案件的裁判文书。

11.在互联网公布裁判文书应当以公开为原则，不公开为例外，不得在法律和司法解释规定之外对这项工作设置任何障碍。各级人民法院对其上传至中国裁判文书网的裁判文书的质量负责。

12.人民法院应当严格把握保障公众知情权与维护公民隐私权和个人信息安全之间的关系，结合案件类别，对不宜公开的个人信息进行技术处理。对于因网络传输故障或技术处理失误导致当事人信息被不当公开的，人民法院应当依照程序及时修改或者更换。

13.中国裁判文书网应当提供便捷有效的查询检索系统，方便公众按照关键词对在该网公布的裁判文书进行检索，确保裁判文书的有效获取。

14.最高人民法院率先推动本院裁判文书在互联网公布，并监督指导地方各级人民法院在互联网公布裁判文书的工作。各高级人民法院监督指导辖区内法院在互联网公布裁判文书的工作。各级人民法院应当指定专门机构，负责在互联网公布裁判文书的组织、管理、指导和监督工作，并完善工作流程，明确工作职责。

#### 四、推进执行信息公开平台建设

15.人民法院应当规范执行信息的收集、交换和使用行为，在确保信息安全的前提下，实现上下级法院之间、异地法院之间、同一法院的立案、审判与执行部门之间的执行信息共享。

16.人民法院应当整合各类执行信息，方便当事人凭密码从执行信息公开平台获取以下信息：（1）执行立案信息；（2）执行人员信息；（3）执行程序变更信息；（4）执行措施信息；（5）执行财产处置信息；（6）执行裁决信息；（7）执行结案信息；（8）执行款项分配信息；（9）暂缓执行、中止执行、终结执行信息等。

17.人民法院应当通过执行信息公开平台，向公众公开以下信息：（1）执行案件的立案标准、启动程序、执行收费标准和根据、执行费缓减免的条件和程序；（2）执行风险提示；（3）悬赏公告、拍卖公告等。

18.人民法院应当对重大执行案件的听证、实施过程进行同步录音录像，并允许当事人依申请查阅。有条件的人民法院应当为执行工作人员配备与执行指挥中心系统对接的信息系统，将执行现场的视频、音频通过无线网络实时传输回执行指挥中心，并及时存档，实现执行案件的全程公开。

19.人民法院应当充分发挥执行信息公开平台对失信被执行人的信用惩戒功能，向公众公开以下信息，并方便公众根据被执行人的姓名或名称、身份证号或组织机构代码进行查询：（1）未结执行实施案件的被执行人信息；（2）失信被执行人名单信息；（3）限制出境被执行人名单信息；（4）限制招投标被执行人名单信息；（5）限制高消费被执行人名单信息等。

20.人民法院应当为各类征信系统提供科学、准确、全面的信息，实现执行信息公开平台与各类征信平台的有效对接。

#### 五、工作机制

21.加强组织领导，强化工作保障。最高人民法院统一指导全国法院的司法公开三大平台建设工作，制定推进规划，开发配套软件，确定评估标准，定期督促检查。各高级人民法院具体统筹辖区内法院的司法公开三大平台建设工作，完善实施细则，协调解决问题，总结推广经验。各级人民法院主要领导要把司法公开三大平台建设作为“一把手”工程，列入重要议事日程，积极主动争取党委、人大和政府的支持。要切实采取有效措施，不断完善硬件设施和技术条件，为司法公开三大平台建设提供强有力的物质保障。

22.做好统筹协调，完善配套机制。各级人民法院要明确管理机构，专门负责推进司法公开三大平台建设工作。要建立有效的协调机制，加强司法公开管理部门与业务部门的沟通配合，提升一线人员在司法公开工作上的责任心、积极性。要加强上级法院对下级法院深化

司法公开工作的指导责任，及时总结经验、纠正偏差。

23.加强督促检查，狠抓工作落实。对司法公开三大平台建设工作的检查评估，要采取督查、抽查和自查相结合的方式，注重三大平台运行的系统性、顺畅性和有效性，不能只追求排名和指标，更不能搞形式主义。要扎实做好司法公开三大平台的宣传工作，确保人民法院深化司法公开的举措为公众知悉，受公众检验，被公众认可。



浦瑞律师事务所  
CENLAW & PARTNERS

—— 新法速递 ——

综合

一、2013年11月12日，财政部、国家税务总局发布《关于经营高校学生公寓和食堂有关税收政策的通知》。

**评价与提示：**

经国务院批准，财政部和国家税务总局近日联合发布《关于经营高校学生公寓和食堂有关税收政策的通知》，自2013年1月1日至2015年12月31日，对高校学生公寓和食堂实行有关税收政策。

《通知》规定，对高校学生公寓免征房产税。同时，对与高校学生签订的高校学生公寓租赁合同，免征印花税。对按照国家规定的收费标准向学生收取的高校学生公寓住宿费收入，免征营业税。此外，对高校学生食堂为高校师生提供餐饮服务取得的收入，免征营业税。

《通知》所述“高校学生公寓”是指为高校学生提供住宿服务，按照国家规定的收费标

准收取住宿费的学生公寓。“高校学生食堂”是指依照《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》管理的高校学生食堂。

《通知》指出，2013年1月1日至文到之日已征的应予免征的房产税、印花税和营业税税款，分别从纳税人以后应纳的房产税、印花税和营业税税额中抵减或者予以退税。《财政部 国家税务总局关于经营高校学生公寓和食堂有关税收政策的通知》到期停止执行。

#### 以下为正文：

经国务院批准，现对高校学生公寓和食堂的有关税收政策通知如下：

- 一、对高校学生公寓免征房产税。
- 二、对与高校学生签订的高校学生公寓租赁合同，免征印花税。
- 三、对按照国家规定的收费标准向学生收取的高校学生公寓住宿费收入，免征营业税。
- 四、对高校学生食堂为高校师生提供餐饮服务取得的收入，免征营业税。
- 五、本通知所述“高校学生公寓”是指为高校学生提供住宿服务，按照国家规定的收费标准收取住宿费的学生公寓。

“高校学生食堂”是指依照《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》（教育部令第14号）管理的高校学生食堂。

六、本通知执行时间自2013年1月1日至2015年12月31日。2013年1月1日至文到之日已征的应予免征的房产税、印花税和营业税税款，分别从纳税人以后应纳的房产税、印花税和营业税税额中抵减或者予以退税。《财政部 国家税务总局关于经营高校学生公寓和食堂有关税收政策的通知》（财税[2011]78号）到期停止执行。

二、《党政机关厉行节约反对浪费条例》于2013年10月29日由中共中央政治局审议通过，于2013年11月25日由中国共产党中央委员会及国务院颁布。

#### 评价与提示：

中共中央政治局审议并同意印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》。

##### 一、明确要求责任追究

会议指出，中央历来强调，各级党政机关要大兴艰苦奋斗之风，带头厉行勤俭节约、反对铺张浪费。近年来，一些党政机关讲排场、比阔气、大手大脚、奢侈浪费现象时有发生，广大干部群众对此反映强烈。制定《党政机关厉行节约反对浪费条例》，就是要以刚性的制度约束、严格的制度执行、强有力的监督检查、严厉的惩戒机制，切实遏制公务支出和公款消费中的各种违纪违规违法现象。

条例对党政机关经费管理、国内差旅、因公临时出国（境）、公务接待、公务用车、会议活动、办公用房、资源节约作出全面规范，对宣传教育、监督检查、责任追究等工作提出明确要求，是党的群众路线教育实践活动的重要成果，对推进厉行节约反对浪费工作制度化、规范化、程序化，从源头上狠刹奢侈浪费之风具有重要意义。

## 二、各地要制定实施细则

会议强调，要加强组织领导，建立健全工作机制，党政主要负责同志亲自抓，各有关部门各司其职、密切配合，确保厉行节约反对浪费工作落到实处。要紧密结合本地区本部门工作实际和职责任务，坚持从严从紧原则，抓紧制定实施细则和配套制度，尽快形成立体式、全方位的厉行节约反对浪费制度体系。

要坚持深化改革、标本兼治，着力推进相关改革，条件成熟的要尽快推出，需要研究探索的要积极创造条件加以推进。要加强督促检查，加大惩戒问责力度，对铺张浪费行为要发现一起、查处一起，坚决维护制度的刚性约束力。要加强宣传教育，引导各级党政机关和广大党员干部增强节约意识，在全党全社会进一步营造节约光荣、浪费可耻的浓厚氛围。

## 以下为正文：

### 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，根据国家有关法律法规和中央有关规定，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、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，应当遵循下列原则：坚持从严从简，勤俭办一切事业，降低公务活动成本；坚持依法依规，遵守国家法律法规和党内法规制度的相关规定，严格按程序办事；坚持总量控制，科学设定相关标准，严格控制经费支出总额，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，公务活动中的资金、资产、资源使用情况应予公开，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 中共中央办公厅、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，建立协调联络机制承办具体事务。地方各级党委办公厅（室）、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。

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，依法依规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。

## 第二章 经费管理

第七条 党政机关应当加强预算编制管理，按照综合预算的要求，将各项收入和支出全部纳入部门预算。

党政机关依法取得的罚没收入、行政事业性收费、政府性基金、国有资产收益和处置等非税收入，必须按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。

第八条 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、转移或者套取预算资金。

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，由财政部门审核后按程序报批。

建立预算执行全过程动态监控机制，完善预算执行管理办法，建立健全预算绩效管理体系，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。

第九条 推进政府会计改革，进一步健全会计制度，准确核算机关运行经费，全面反映行政成本。

第十条 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，建立开支标准调整机制，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。

第十一条 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、公务用车购置及运行费、会议费、培训费等经费支出，除按规定实行财政直接支付或者银行转账外，应当使用公务卡结算。

第十二条 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、诚实信用原则。

政府采购应当依法完整编制采购预算，严格执行经费预算和资产配置标准，合理确定采购需求，不得超标准采购，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品牌、型号、产地。采购公开招标数额标准以上的货物、工程和服务，应当进行公开招标，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，并逐步实行批量集中采购。严格控制协议供货采购的数量和规模，不得以协议供货拆分项目的方式规避公开招标。

党政机关应当按照政府采购合同规定的采购需求组织验收。政府采购监督管理部门应当逐步建立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。

加快政府采购管理交易平台建设，推进电子化政府采购。

### 第三章 国内差旅和因公临时出国（境）

第十三条 党政机关应当建立健全并严格执行国内差旅内部审批制度，从严控制国内差旅人数和天数，严禁无明确公务目的的差旅活动，严禁以公务差旅为名变相旅游，严禁异地部门间无实质内容的学习交流和考察调研。

第十四条 国内差旅人员应当严格按照规定乘坐交通工具、住宿、就餐，费用由所在单位承担。

差旅人员住宿、就餐由接待单位协助安排的，必须按标准交纳住宿费、餐费。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。

第十五条 统筹安排年度因公临时出国计划，严格控制团组数量和规模，不得安排照顾性、无实质内容的一般性出访，不得安排考察性出访，严禁集中安排赴热门国家和地区出访，严禁以各种名义变相公款出国旅游。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、外专等有关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。

第十六条 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。

第十七条 出国团组应当按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，不得擅自绕道旅行，不得擅自延长在国外停留时间。

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。

第十八条 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。

### 第四章 公务接待

第十九条 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和指导。

第二十条 党政机关应当建立公务接待审批控制制度，对无公函的公务活动不予接待，严禁将非公务活动纳入接待范围。

第二十一条 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，协助安排用餐的按标准收取餐费，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。

建立国内公务接待清单制度，如实反映接待对象、公务活动、接待费用等情况。接待清

单作为财务报销的凭证之一并接受审计。

第二十二条 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，从严从紧控制外宾团组和接待费用。

第二十三条 有关部门和地方应当参照国内公务接待标准，制定招商引资等活动的接待办法，严格审批，强化管理，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。

第二十四条 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。

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住宿、餐饮、用车等服务。

## 第五章 公务用车

第二十五条 坚持社会化、市场化方向，改革公务用车制度，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，降低行政成本，建立符合国情的新型公务用车制度。

改革公务用车实物配给方式，取消一般公务用车，保留必要的执法执勤、机要通信、应急和特种专业技术用车及按规定配备的其他车辆。普通公务出行由公务人员自主选择，实行社会化提供。取消的一般公务用车，采取公开招标、拍卖等方式公开处置。

适度发放公务交通补贴，不得以车改补贴的名义变相发放福利。

第二十六条 党政机关应当从严配备实行定向化保障的公务用车，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、占用下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。

从严控制执法执勤用车的配备范围、编制和标准。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。

第二十七条 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，已到更新年限尚能继续使用的应当继续使用，不得因领导干部职务晋升、调任等原因提前更新。

公务用车保险、维修、加油等实行政府采购，降低运行成本。

第二十八条 除涉及国家安全、侦查办案等有保密要求的特殊工作用车外，执法执勤用车应当喷涂明显的统一标识。

第二十九条 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。

## 第六章 会议活动

第三十条 党政机关应当精简会议，严格执行会议费开支范围和标准。

党政机关会议实行分类管理、分级审批。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，从严控制会议数量、会期和参会人员规模。完善并严格执行严

禁党政机关到风景名胜区开会制度规定。

第三十一条 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。

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。

完善会议费报销制度。未经批准以及超范围、超标准开支的会议费用，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。

第三十二条 建立健全培训审批制度，严格控制培训数量、时间、规模，严禁以培训名义召开会议。

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。

第三十三条 未经批准，党政机关不得以公祭、历史文化、特色物产、单位成立、行政区划变更、工程奠基或者竣工等名义举办或者委托、指派其他单位举办各类节会、庆典活动，不得举办论坛、博览会、展会活动。严禁使用财政性资金举办营业性文艺晚会。从严控制举办大型综合性运动会和各类赛会。

经批准的节会、庆典、论坛、博览会、展会、运动会、赛会等活动，应当严格控制规模和经费支出，不得向下属单位摊派费用，不得借举办活动发放各类纪念品，不得超出规定标准支付费用邀请名人、明星参与活动。为举办活动专门配备的设备在活动结束后应当及时收回。

第三十四条 严格控制和规范各类评比达标表彰活动，实行中央和省（自治区、直辖市）两级审批制度。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。

## 第七章 办公用房

第三十五条 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。严禁出租出借办公用房，已经出租出借的，到期必须收回；租赁合同未到期的，租金收入应当按照收支两条线管理。

第三十六条 党政机关新建、改建、扩建、购置、置换、维修改造、租赁办公用房，必须严格按照规定履行审批程序。采取置换方式配给办公用房的，应当执行新建办公用房各项标准，不得以未使用政府预算建设资金、资产整合等名义规避审批。

第三十七条 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。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。

第三十八条 党政机关办公用房建设项目投资，统一由政府预算建设资金安排。土地收益和资产转让收益应当按照有关规定实行收支两条线管理，不得直接用于办公用房建设。

党政机关办公用房维修改造项目所需投资，统一列入预算由财政资金安排解决，未经审批的项目不得安排预算。

第三十九条 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。加快推行办公用房建设项目代建制。

办公用房因使用时间较长、设施设备老化、功能不全，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调配、统一权属登记。

党政机关应当严格按照有关标准和本单位“三定”方案，从严核定、使用办公用房。超标部分应当移交同级机关事务管理部门用于统一调剂。

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。

第四十一条 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。领导干部不得长期租用宾馆、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。

## 第八章 资源节约

第四十二条 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。

第四十三条 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。

健全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。

第四十四条 优化办公家具、办公设备等资产的配置和使用，通过调剂方式盘活存量资产，节约购置资金。已到更新年限尚能继续使用的，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。

第四十五条 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

第四十六条 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，重视运用互联网等新兴媒体，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。

第四十七条 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。

第四十八条 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 监督检查

第四十九条 各级党委和政府应当建立厉行节约反对浪费监督检查机制，明确监督检查的主体、职责、内容、方法、程序等，加强经常性督促检查，针对突出问题开展重点检查、暗访等专项活动。

下级党委和政府应当每年向上级党委和政府报告本地区厉行节约反对浪费工作情况，党委和政府所属部门、单位应当每年向本级党委和政府报告本部门、本单位厉行节约反对浪费工作情况。报告可结合领导班子年度考核和工作报告一并进行。

第五十条 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职述廉的重要内容并接受评议。

第五十一条 党委办公厅（室）、政府办公厅（室）负责统筹协调相关部门开展对厉行节约反对浪费工作的督促检查。每年至少组织开展一次专项督查，并将督查情况在适当范围内通报。专项督查可以与党风廉政建设责任制检查考核、年终党建工作考核等相结合，督查考核结果应当按照干部管理权限送纪检监察机关和组织人事部门，作为干部管理监督、选拔任用的依据。

第五十二条 纪检监察机关应当加强对厉行节约反对浪费工作的监督检查，受理群众举报和有关部门移送的案件线索，及时查处违纪违法问题。

中央和省、自治区、直辖市党委巡视组应当按照有关规定，加强对有关党组织领导班子及其成员厉行节约反对浪费工作情况的巡视监督。

第五十三条 财政部门应当加强对党政机关预算编制、执行等财政、财务、政府采购和会计事项的监督检查，依法处理发现的违规问题，并及时向本级党委和政府汇报监督检查结果。

审计部门应当加大对党政机关公务支出和公款消费的审计力度，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。

第五十四条 党政机关应当建立健全厉行节约反对浪费信息公开制度。除依照法律法规和有关要求须保密的内容和事项外，下列内容应当按照及时、方便、多样的原则，以适当方式进行公开：

（一）预算和决算信息；

- (二) 政府采购文件、采购预算、中标成交结果、采购合同等情况；
- (三) 国内公务接待的批次、人数、经费总额等情况；
- (四) 会议的名称、主要内容、支出金额等情况；
- (五) 培训的项目、内容、人数、经费等情况；
- (六) 节会、庆典、论坛、博览会、展会、运动会、赛会等活动举办信息；
- (七) 办公用房建设、维修改造、使用、运行费用支出等情况；
- (八) 公务支出和公款消费的审计结果；
- (九) 其他需要公开的内容。

第五十五条 推动和支持人民代表大会及其常务委员会依法严格审查批准党政机关公务支出预算，加强对预算执行情况的监督。发挥人大代表的监督作用，通过提出意见、建议、批评以及询问、质询等方式加强对党政机关厉行节约反对浪费工作的监督。

支持人民政协对党政机关厉行节约反对浪费工作的监督，自觉接受并积极支持政协委员通过调研、视察、提案等方式加强对党政机关厉行节约反对浪费工作的监督。

第五十六条 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。建立舆情反馈机制，及时调查处理媒体曝光的违规违纪违法问题。

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，认真调查处理群众反映的问题。

## 第十一章 责任追究

第五十七条 建立党政机关厉行节约反对浪费工作责任追究制度。

对违反本条例规定造成浪费的，应当依纪依法追究相关人员的责任，对负有领导责任的主要负责人或者有关领导干部实行问责。

第五十八条 有下列情形之一的，追究相关人员的责任：

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

第五十九条 有下列情形之一的，追究主要负责人或者有关领导干部的责任：

- (一) 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，干部群众反映强烈的；
- (二) 指使、纵容下属单位或者人员违反本条例规定造成浪费的；
- (三) 不履行内部审批、管理、监督职责造成浪费的；
- (四) 不按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的；
- (五) 其他对铺张浪费问题负有领导责任的。

第六十条 违反本条例规定造成浪费的，根据情节轻重，由有关部门依照职责权限给予批评教育、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调离岗位、责令辞职、免职、降职等处理。

应当追究党纪政纪责任的，依照《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》等有关规定给予相应的党纪政纪处分。

涉嫌违法犯罪的，依法追究法律责任。

第六十一条 违反本条例规定获得的经济利益，应当予以收缴或者纠正。

违反本条例规定，用公款支付、报销应由个人支付的费用，应当责令退赔。

第六十二条 受到责任追究的人员对处理决定不服的，可以按照相关规定向有关机关提出申诉。受理申诉机关应当依据有关规定认真受理并作出结论。

申诉期间，不停止处理决定的执行。

## 第十二章 附则

第六十三条 各省、自治区、直辖市党委和政府，中央和国家机关各部委，可以根据本条例，结合实际制定实施细则。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。

第六十四条 本条例由中共中央办公厅、国务院办公厅会同有关部门负责解释。

第六十五条 本条例自发布之日起施行。1997年5月25日发布的《中共中央、国务院关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》同时废止。其他有关党政机关厉行节约反对浪费的规定，凡与本条例不一致的，按照本条例执行。

三、2013年11月22日，商务部发布《商务部关于进一步加强商务行政执法工作的意见》。

### 以下是正文：

#### 一、全面履行执法职责，切实强化市场监管

（一）严格落实法定职责。建立健全法律法规规章宣传贯彻与执行机制，加强执行情况检查和评估，执行不到位的立即采取整改措施，确保每一部法律法规规章都能得到有效执行。抓紧对拍卖、典当、商业特许经营、再生资源回收、原油市场、成品油市场、零售商促销、零售商供应商公平交易、单用途商业预付卡、家庭服务业、旧电器电子产品流通、对外劳务合作、对外承包工程等国内外贸易及国际经济合作领域赋予本级商务主管部门的行政处罚权限进行梳理，逐项分解落实到岗到人，切实做到有法必依、执法必严、违法必究。

（二）强化事中事后监管。按照国务院加快转变政府职能要求，由事前审批更多地转为事中事后监管，实行“宽进严管”，尽快把工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。抓好行政审批制度改革配套工作，抓紧对取消的每一项行政审批事项研究采取相应的事中事后监管措施，切实做到把该放的权力放开放到位、把该管的事务管住管好，防止出现管理真空。

（三）集中整治突出问题。针对群众反映强烈、违法违规问题突出的领域，及时组织力量开展专项整治，迅速有效打击违法违规行为。对于情节严重、影响恶劣的重点案件，实行挂牌督办，明确查办责任主体和办理时限。当前及今后一段时期，要重点抓好单用途商业预付卡、商业特许经营、零售商供应商公平交易、成品油市场等领域整顿治理。同时要做好生猪屠宰监管职能调整与衔接工作，确保调整到位前工作不断，秩序不乱。

## 二、改革商务执法体制，着力提高执法能力

(四) 加强执法队伍建设。大力整合、充实商务行政执法力量，抓紧建立精干高效的商务行政执法队伍，尽快形成省、市、县三级权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的商务行政执法体制。已建立商务行政执法队伍的地方，要保证机构和人员稳定，加快扩展实际执法领域。

(五) 全面推行综合执法。理顺商务行政管理体制，推进制定政策、审查审批等职能与监督检查、实施处罚等职能相对分开，抓紧将分散在各个内设机构的行政处罚职能集中起来，交由商务行政执法队伍统一承担，实行综合执法。采用委托执法形式开展综合执法的，要依法履行委托程序，明确委托执法范围，加强对委托执法行为的监督。下设多个执法机构的，尽快合并为一个机构。

(六) 提高执法规范化水平。制订实施执法队伍分级建设标准，统一执法队伍建设要求，规范执法队伍名称和标识。各地要积极争取当地政府和财政支持，落实人员、经费和办公场所，将日常执法经费纳入政府财政预算，配备必要的交通工具、调查取证设备等执法装备，不断改善执法条件。

(七) 提升执法人员素质。全面实行持证上岗制度，坚决清退不合格人员。严把执法人员选拔录用关，依法淘汰不能胜任执法工作的人员，优化执法队伍人员结构。制订实施执法人员培训计划，建立分级培训机制，加强对执法人员法律法规、流通知识及行业技能培训，努力提高执法人员素质和办案技能。完善执法人员工作考核与奖惩机制。

(八) 健全执法协作机制。加快建立执法与行业管理内部协调机制，切实解决审批与监管相互脱节问题。坚持属地管辖原则，下移监管重心，合理划分上下级商务主管部门执法管辖权限。建立跨区域执法联动机制，消除监管盲区和死角。切实发挥整顿和规范市场经济秩序有关协调机制作用，建立跨部门信息通报、协同调查、联合执法、案件移送等机制，强化行政执法与刑事司法衔接，形成执法合力。

## 三、坚持依法行政，大力规范执法行为

(九) 完善执法管理制度。全面贯彻实施《商务行政处罚程序规定》，进一步完善执法程序制度，严格规范执法环节和步骤，切实做到流程清楚、要求具体、期限明确。研究制定商务行政执法监督管理规定，加快形成完善的执法制度体系。

(十) 确保执法行为规范。严格按照法律法规规章规定的权限和程序，依法行使权力、履行职责，坚决杜绝违法执法现象。推行执法公示制度，增强执法透明度，逐步实现执法依据、权限、程序和办案结果四公开，主动接受社会公众监督。建立监督检查记录制度，健全行政执法调查规则，规范取证活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度。

(十一) 提高案件办理质量。建立案件核审、重大案件集体研究决定和备案制度，规范执行听证制度，提高案件办理质量。依法逐项细化、量化商务行政处罚自由裁量标准，完善适用规则。统一商务行政处罚案卷制作标准，加强执法档案管理，定期组织开展执法案卷审查活动。全面推行行政执法责任制，建立完善监督与制约机制。

## 四、创新执法方式，推进监管信息化

(十二) 建好用好 12312 举报投诉网络。省、市两级商务部门要加快建设 12312 举报投诉服务中心，畅通社会公众举报投诉渠道，尽快形成覆盖全国的商务举报投诉服务网络。狠

抓日常运行管理，确保 12312 举报投诉服务中心正常运转。完善案件受理及转交督办机制和流程，提高案件办理效率，不断拓展服务功能，拓宽服务领域。

（十三）打造执法信息化平台。升级改造商务执法信息系统，打造纵向贯通、横向连接的全国商务执法信息化平台，逐步推行办案流程和执法工作网上管理。建立商务执法在线教育系统，开发政策法规解读、典型案例分析、视频课程、在线咨询、业务交流等功能模块，提供方便快捷的远程学习与交流渠道。适时推进商务执法信息系统与当地行政执法信息平台对接，实现与相关部门间执法信息交流和资源共享。

（十四）积极探索信息化监管。依托商务领域信用信息系统，建立企业和经营者诚信档案，根据不同主体不同信用状况实行分类监管，提高监管针对性和有效性。充分利用肉类蔬菜和中药材追溯体系等各类信息系统数据资源，加强市场秩序动态分析研判，完善预测预警及快速反应机制，提高监管效率。探索运用移动执法、视频监控等手段，创新监管方式，提高监管的信息化水平。

## 五、强化组织领导，完善工作保障措施

（十五）加强组织领导。各地要将商务行政执法工作纳入重要议事日程，切实加强组织领导，抓紧制定实施方案，完善和细化政策措施，确保各项任务落实到位。开展现代流通综合试点的地方，要将加强商务行政执法作为重要内容，统筹安排、协调推进。

（十六）完善商务立法。加快制定、修订商务领域相关法律法规，提升立法层级，明确执法的具体内容与权限，强化监督检查与行政处罚措施。完善配套规章制度，增强法律法规的针对性和可操作性。加强立法调研和立法后评估，增强商务立法的科学性。

（十七）加强政策支持。继续推进市场监管公共服务体系建设，发挥中央财政资金示范引导作用。省级商务主管部门要积极争取资金和政策支持，加大对市县的指导和推进力度。市县商务主管部门要积极争取地方人民政府和有关部门支持，强化工作保障。

（十八）强化评议考核。将行政执法工作作为商务主管部门依法行政考核的重要内容，形成完善的评议考核与奖惩机制。商务部将适时组织开展商务行政执法工作评议考核。



## 本地法规

一、《上海市碳排放管理试行办法》于2013年11月6日市政府第29次常务会议通过，现予公布，自2013年11月20日起施行。

### 评价与提示：

一、此次立法是积极落实国家有关法律文件要求的举措，并为本市的碳排放交易试点工作提供法制保障

近年来，全国人大常委会《关于积极应对气候变化的决议》、国家“十二五”规划《纲要》以及国务院关于《“十二五”控制温室气体排放工作方案》等法律文件都明确提出，要开展碳排放交易，并加强相关立法工作。2011年10月29日，国家发展改革委办公厅发出通知，要求在北京、上海等七个省市开展碳排放交易试点，并要求各试点地区研究制定碳排放权交易试点管理办法。2012年8月，本市启动了碳排放交易试点工作。因此，本市制定《管理办法》一方面是积极落实国家有关法律文件要求的重要举措，另一方面，可以为本市正在全面推进的碳交易试点工作提供法制保障。

### 二、《管理办法》的基本框架和主要内容

《管理办法》共计七章45条，包括总则、配额管理、碳排放核查与配额清缴、配额交易、监督与保障、法律责任和附则。主要规范了以下五个方面内容：

1、明确管理部门及其职责。《管理办法》适用于碳排放的配额分配、清缴、交易以及碳排放、监测、报告、核查、审定等相关管理活动。同时，《管理办法》明确，市发展改革委是碳排放管理工作的主管部门；市经济信息化、建设交通等部门按照各自职责协同做好相关工作。为有效利用现有的行政执法力量，《管理办法》明确，有关碳排放管理的行政处罚职责由市发展改革部门委托上海市节能监察中心履行。关于市发展改革委的监督管理职责，以及实施监管时可以采取的措施，《管理办法》也作了较为具体的规定。

2、明确建立碳排放配额管理制度。《管理办法》规定了纳入配额管理的行业范围、具体单位的确定方式，并对制定配额分配方案、分配方法提出了要求。其中，纳入配额管理的行业范围、企业碳排放规模以及配额分配方案，由市发展改革部门会同相关行业主管部门拟订，

并报市政府批准，具体名单由市发展改革部门公布。考虑到配额在试点阶段是免费分配的，全面推行配额管理制度后可能有偿分配，因此，《管理办法》规定，市发展改革部门应当根据本市碳排放控制目标以及工作部署，采取免费或者有偿的方式，向纳入配额管理的单位分配配额。企业获得配额后，要根据其年度碳排放量履行配额清缴义务。

3、明确建立碳排放核查制度。《管理办法》明确，企业应当按规定开展碳排放监测，并向主管部门提交年度碳排放报告。为了确保企业碳排放数据的真实性，《管理办法》规定，企业应当接受第三方机构的核查。关于核查的委托主体，在试点阶段是市发展改革委，全面推行配额管理制度后可能需要由企业委托第三方机构进行核查，并承担核查费用。为了兼顾不同阶段的工作，《管理办法》规定，市发展改革部门可以委托第三方机构进行核查；根据本市碳排放管理的工作部署，也可以由纳入配额管理的单位委托第三方机构核查。关于核查机构的管理，鉴于核查工作对碳排放管理全局具有重要作用，应当建立相对严格的管理制度，《管理办法》摒弃传统的设定许可的思路，授权主管部门开展第三方机构备案管理，并要求有关机构名录应向社会公开，以便单位和个人查询。

4、明确配额交易制度及保障措施。《管理办法》规定，本市实行碳排放交易制度，交易标的为碳排放配额，平台设在上海环境能源交易所。同时，明确了交易参与方、交易方式、交易费用、风险管理等交易制度体系的主要内容，并规定交易规则由交易所制定，但要求报市发展改革委批准。为了保障交易的顺利进行，《管理办法》明确建立登记注册系统，对碳排放配额实行统一登记，并对交易所的职责作出规定。为鼓励更多的企业和组织参与碳排放交易，《管理办法》还明确了对交易参与方的支持措施。

5、关于违规主体的法律责任。为了使配额管理发挥实效，《管理办法》重点对纳入配额管理的单位设立了行政处罚。需要说明的是，如果企业不履行配额清缴责任，市发展改革委可处以5~10万元的行政处罚。为防止产生以罚款代替履行配额清缴义务的情况，《管理办法》明确由市发展改革委责令企业履行配额清缴义务。此外，《管理办法》明确了第三方机构、交易所以及行政机关工作人员的法律責任。

**以下是正文：**

## **第一章 总则**

### **第一条(目的和依据)**

为了推动企业履行碳排放控制责任，实现本市碳排放控制目标，规范本市碳排放相关管理活动，推进本市碳排放交易市场健康发展，根据国务院《“十二五”控制温室气体排放工作方案》等有关规定，结合本市实际，制定本办法。

### **第二条（适用范围）**

本办法适用于本市行政区域内碳排放配额的分配、清缴、交易以及碳排放监测、报告、核查、审定等相关管理活动。

### 第三条（管理部门）

市发展改革部门是本市碳排放管理工作的主管部门，负责对本市碳排放管理工作进行综合协调、组织实施和监督保障。

本市经济信息化、建设交通、商务、交通港口、旅游、金融、统计、质量技监、财政、国资等部门按照各自职责，协同实施本办法。

本办法规定的行政处罚职责，由市发展改革部门委托上海市节能监察中心履行。

### 第四条（宣传培训）

市发展改革部门及相关部门应当加强碳排放管理的宣传、培训，鼓励企事业单位和社会组织参与碳排放控制活动。

## 第二章 配额管理

### 第五条（配额管理制度）

本市建立碳排放配额管理制度。年度碳排放量达到规定规模的排放单位，纳入配额管理；其他排放单位可以向市发展改革部门申请纳入配额管理。

纳入配额管理的行业范围以及排放单位的碳排放规模的确定和调整，由市发展改革部门会同相关行业主管部门拟订，并报市政府批准。纳入配额管理的排放单位名单由市发展改革部门公布。

### 第六条（总量控制）

本市碳排放配额总量根据国家控制温室气体排放的约束性指标，结合本市经济增长目标和合理控制能源消费总量目标予以确定。

纳入配额管理的单位应当根据本单位的碳排放配额，控制自身碳排放总量，并履行碳排放控制、监测、报告和配额清缴责任。

### 第七条（分配方案）

市发展改革部门应当会同相关部门制定本市碳排放配额分配方案，明确配额分配的原则、方法以及流程等事项，并报市政府批准。

配额分配方案制定过程中，应当听取纳入配额管理的单位、有关专家及社会组织的意见。

### 第八条（配额确定）

市发展改革部门应当综合考虑纳入配额管理单位的碳排放历史水平、行业特点以及先期节能减排行动等因素，采取历史排放法、基准线法等方法，确定各单位的碳排放配额。

### 第九条（配额分配）

市发展改革部门应当根据本市碳排放控制目标以及工作部署，采取免费或者有偿的方式，通过配额登记注册系统，向纳入配额管理的单位分配配额。

### 第十条（配额承继）

纳入配额管理的单位合并的，其配额及相应的权利义务由合并后存续的单位或者新设的单位承继。

纳入配额管理的单位分立的，应当依据排放设施的归属，制定合理的配额分拆方案，并报市发展改革部门。其配额及相应的权利义务，由分立后拥有排放设施的单位承继。

## 第三章 碳排放核查与配额清缴

#### 第十一条（监测制度）

纳入配额管理的单位应当于每年 12 月 31 日前，制定下一年度碳排放监测计划，明确监测范围、监测方式、频次、责任人员等内容，并报市发展改革部门。

纳入配额管理的单位应当加强能源计量管理，严格依据监测计划实施监测。监测计划发生重大变更的，应当及时向市发展改革部门报告。

#### 第十二条（报告制度）

纳入配额管理的单位应当于每年 3 月 31 日前，编制本单位上一年度碳排放报告，并报市发展改革部门。

年度碳排放量在 1 万吨以上但尚未纳入配额管理的排放单位应当于每年 3 月 31 日前，向市发展改革部门报送上一年度碳排放报告。

提交碳排放报告的单位应当对所报数据和信息的真实性、完整性负责。

#### 第十三条（碳排放核查制度）

本市建立碳排放核查制度，由第三方机构对纳入配额管理单位提交的碳排放报告进行核查，并于每年 4 月 30 日前，向市发展改革部门提交核查报告。市发展改革部门可以委托第三方机构进行核查；根据本市碳排放管理的工作部署，也可以由纳入配额管理的单位委托第三方机构核查。

在核查过程中，纳入配额管理的单位应当配合第三方机构开展工作，如实提供有关文件和资料。第三方机构及其工作人员应当遵守国家和本市相关规定，独立、公正地开展碳排放核查工作。

第三方机构应当对核查报告的规范性、真实性和准确性负责，并对被核查单位的商业秘密和碳排放数据负有保密义务。

#### 第十四条（第三方机构管理）

市发展改革部门应当建立与碳排放核查工作相适应的第三方机构备案管理制度和核查工作规则，建立向社会公开的第三方机构名录，并对第三方机构及其碳排放核查工作加强监督管理。

#### 第十五条（年度碳排放量的审定）

市发展改革部门应当自收到第三方机构出具的核查报告之日起 30 日内，依据核查报告，结合碳排放报告，审定年度碳排放量，并将审定结果通知纳入配额管理的单位。碳排放报告以及核查、审定情况由市发展改革部门抄送相关部门。

有下列情形之一的，市发展改革部门应当组织对纳入配额管理的单位进行复查并审定年度碳排放量：

- （一）年度碳排放报告与核查报告中认定的年度碳排放量相差 10% 或者 10 万吨以上；
- （二）年度碳排放量与前一年度碳排放量相差 20% 以上；
- （三）纳入配额管理的单位对核查报告有异议，并能提供相关证明材料；
- （四）其他有必要进行复查的情况。

#### 第十六条（配额清缴）

纳入配额管理的单位应当于每年 6 月 1 日至 6 月 30 日期间，依据经市发展改革部门审定的上一年度碳排放量，通过登记系统，足额提交配额，履行清缴义务。纳入配额管理的单位用于清缴的配额，在登记系统内注销。

用于清缴的配额应当为上一年度或者此前年度配额；本单位配额不足以履行清缴义务的，可以通过交易，购买配额用于清缴。配额有结余的，可以在后续年度使用，也可以用于配额

交易。

#### 第十七条（抵销机制）

纳入配额管理的单位可以将一定比例的国家核证自愿减排量（CCER）用于配额清缴。用于清缴时，每吨国家核证自愿减排量相当于 1 吨碳排放配额。国家核证自愿减排量的清缴比例由市发展改革部门确定并向社会公布。

本市纳入配额管理的单位在其排放边界范围内的国家核证自愿减排量不得用于本市的配额清缴。

#### 第十八条（关停和迁出时的清缴）

纳入配额管理的单位解散、注销、停止生产经营或者迁出本市的，应当在 15 日内，向市发展改革部门报告当年碳排放情况。市发展改革部门接到报告后，由第三方机构对该单位的碳排放情况进行核查，并由市发展改革部门审定当年碳排放量。

纳入配额管理的单位根据市发展改革部门的审定结论完成配额清缴义务。该单位已无偿取得的此后年度配额的 50%，由市发展改革部门收回。

### 第四章 配额交易

#### 第十九条（配额交易制度）

本市实行碳排放交易制度，交易标的为碳排放配额。

本市鼓励探索创新碳排放交易相关产品。

碳排放交易平台设在上海环境能源交易所（以下称“交易所”）。

#### 第二十条（交易规则）

交易所应当制订碳排放交易规则，明确交易参与方的条件、交易参与方的权利义务、交易程序、交易费用、异常情况处理以及纠纷处理等，报经市发展改革部门批准后由交易所公布。

交易所应当根据碳排放交易规则，制定会员管理、信息发布、结算交割以及风险控制等相关业务细则，并提交市发展改革部门备案。

#### 第二十一条（交易参与方）

纳入配额管理的单位以及符合本市碳排放交易规则规定的其他组织和个人，可以参与配额交易活动。

#### 第二十二条（会员交易）

交易所会员分为自营类会员和综合类会员。自营类会员可以进行自营业务；综合类会员可以进行自营业务，也可以接受委托从事代理业务。

纳入配额管理的单位作为交易所的自营类会员，并可以申请作为交易所的综合类会员。

#### 第二十三条（交易方式）

配额交易应当采用公开竞价、协议转让以及符合国家和本市规定的其他方式进行。

#### 第二十四条（交易价格）

碳排放配额的交易价格，由交易参与方根据市场供需关系自行确定。任何单位和个人不得采取欺诈、恶意串通或者其他方式，操纵碳排放交易价格。

#### 第二十五条（交易信息管理）

交易所应当建立碳排放交易信息管理制度，公布交易行情、成交量、成交金额等交易信息，并及时披露可能影响市场重大变动的相关信息。

## 第二十六条（资金结算和配额交割）

碳排放交易资金的划付，应当通过交易所指定结算银行开设的专用账户办理。结算银行应当按照碳排放交易规则的规定，进行交易资金的管理和划付。

碳排放交易应当通过登记注册系统，实现配额交割。

## 第二十七条（交易费用）

交易参与方开展交易活动应当缴纳交易手续费。交易手续费标准由市价格主管部门制定。

## 第二十八条（风险管理）

市发展改革部门根据经济社会发展情况、碳排放控制形势等，会同有关部门采取相应调控措施，维护碳排放交易市场的稳定。

交易所应当加强碳排放交易风险管理，并建立下列风险管理制度：

- （一）涨跌幅限制制度；
- （二）配额最大持有量限制制度以及大户报告制度；
- （三）风险警示制度；
- （四）风险准备金制度；
- （五）市发展改革部门明确的其他风险管理制度。

## 第二十九条（异常情况处理）

当交易市场出现异常情况时，交易所可以采取调整涨跌幅限制、调整交易参与方的配额最大持有量限额、暂时停止交易等紧急措施，并应当立即报告市发展改革部门。异常情况消失后，交易所应当及时取消紧急措施。

前款所称异常情况，是指在交易中发生操纵交易价格的行为或者发生不可抗拒的突发事件以及市发展改革部门明确的其他情形。

## 第三十条（区域交易）

本市探索建立跨区域碳排放交易市场，鼓励其他区域企业参与本市碳排放交易。

## 第五章 监督与保障

### 第三十一条（监督管理）

市发展改革部门应当对下列活动加强监督管理：

- （一）纳入配额管理单位的碳排放监测、报告以及配额清缴等活动；
- （二）第三方机构开展碳排放核查工作的活动；
- （三）交易所开展碳排放交易、资金结算、配额交割等活动；
- （四）与碳排放配额管理以及碳排放交易有关的其他活动。

市发展改革部门实施监督管理时，可以采取下列措施：

- （一）对纳入配额管理单位、交易所、第三方机构等进行现场检查；
- （二）询问当事人及与被调查事件有关的单位和个人；
- （三）查阅、复制当事人及与被调查事件有关的单位和个人的碳排放交易记录、财务会计资料以及其他相关文件和资料。

### 第三十二条（登记系统）

本市建立碳排放配额登记注册系统，对碳排放配额实行统一登记。

配额的取得、转让、变更、清缴、注销等应当依法登记，并自登记日起生效。

### 第三十三条（交易所）

交易所应当配备专业人员，建立健全各项规章制度，加强对交易活动的风险控制和内部

监督管理，并履行下列职责：

- （一）为碳排放交易提供交易场所、系统设施和交易服务；
- （二）组织并监督交易、结算和交割；
- （三）对会员及其客户等交易参与方进行监督管理；
- （四）市发展改革部门明确的其他职责。

交易所及其工作人员应当自觉遵守相关法律、法规、规章的规定，执行交易规则的各项制度，定期向市发展改革部门报告交易情况，接受市发展改革部门的指导和监督。

#### 第三十四条（金融支持）

鼓励银行等金融机构优先为纳入配额管理的单位提供与节能减碳项目相关的融资支持，并探索碳排放配额担保融资等新型金融服务。

#### 第三十五条（财政支持）

本市在节能减排专项资金中安排资金，支持本市碳排放管理相关能力建设活动。

#### 第三十六条（政策支持）

纳入配额管理的单位开展节能改造、淘汰落后产能、开发利用可再生能源等，可以继续享受本市规定的节能减排专项资金支持政策。

本市支持纳入配额管理的单位优先申报国家节能减排相关扶持政策和预算内投资的资金支持项目。本市节能减排相关扶持政策，优先支持纳入配额管理的单位所申报的项目。

## 第六章 法律责任

#### 第三十七条（未履行报告义务的处罚）

纳入配额管理的单位违反本办法第十二条的规定，虚报、瞒报或者拒绝履行报告义务的，由市发展改革部门责令限期改正；逾期未改正的，处以1万元以上3万元以下的罚款。

#### 第三十八条（未按规定接受核查的处罚）

纳入配额管理的单位违反本办法第十三条第二款的规定，在第三方机构开展核查工作时提供虚假、不实的文件资料，或者隐瞒重要信息的，由市发展改革部门责令限期改正；逾期未改正的，处以1万元以上3万元以下的罚款；无理抗拒、阻碍第三方机构开展核查工作的，由市发展改革部门责令限期改正，处以3万元以上5万元以下的罚款。

#### 第三十九条（未履行配额清缴义务的处罚）

纳入配额管理的单位未按照本办法第十六条的规定履行配额清缴义务的，由市发展改革部门责令履行配额清缴义务，并可处以5万元以上10万元以下罚款。

#### 第四十条（行政处理措施）

纳入配额管理的单位违反本办法第十二条、第十三条第二款、第十六条的规定，除适用本办法第三十七条、第三十八条、第三十九条的规定外，市发展改革部门还可以采取以下措施：

（一）将其违法行为按照有关规定，记入该单位的信用信息记录，向工商、税务、金融等部门通报有关情况，并通过政府网站或者媒体向社会公布；

（二）取消其享受当年度及下一年度本市节能减排专项资金支持政策的资格，以及3年内参与本市节能减排先进集体和个人评比的资格；

（三）将其违法行为告知本市相关项目审批部门，并由项目审批部门对其下一年度新建固定资产投资项目节能评估报告表或者节能评估报告书不予受理。

#### 第四十一条（第三方机构责任）

第三方机构违反本办法第十三条第三款规定，有下列情形之一的，由市发展改革部门责令限期改正，处以 3 万元以上 10 万元以下罚款：

- （一）出具虚假、不实核查报告的；
- （二）核查报告存在重大错误的；
- （三）未经许可擅自使用或者发布被核查单位的商业秘密和碳排放信息的。

#### 第四十二条（交易所责任）

交易所下列行为之一的，由市发展改革部门责令限期改正，处以 1 万元以上 5 万元以下罚款：

- （一）未按照规定公布交易信息的；
- （二）违反规定收取交易手续费的；
- （三）未建立并执行风险管理制度的；
- （四）未按照规定向市发展改革部门报送有关文件、资料的。

#### 第四十三条（行政责任）

市发展改革部门和其他有关部门的工作人员有下列行为之一的，依法给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级、撤职或者开除处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）在配额分配、碳排放核查、碳排放量审定、第三方机构管理工作中，徇私舞弊或者谋取不正当利益的；
- （二）对发现的违法行为不依法纠正、查处的；
- （三）违规泄露与碳排放交易相关的保密信息，造成严重影响的；
- （四）其他未依法履行监督管理职责的情形。

## 第七章 附则

#### 第四十四条（名词解释）

本办法下列用语的含义：

- （一）碳排放，是指二氧化碳等温室气体的直接排放和间接排放。

直接排放，是指煤炭、天然气、石油等化石能源燃烧活动和工业生产过程等产生的温室气体排放。

间接排放，是指因使用外购的电力和热力等所导致的温室气体排放。

（二）碳排放配额是指企业等在生产经营过程中排放二氧化碳等温室气体的额度，1 吨碳排放配额（简称 SHEA）等于 1 吨二氧化碳当量(1tCO<sub>2</sub>)。

（三）历史排放法，是指以纳入配额管理的单位在过去一定年度的碳排放数据为主要依据，确定其未来年度碳排放配额的方法。

基准线法，是指以纳入配额管理单位的碳排放效率基准为主要依据，确定其未来年度碳排放配额的方法。

（四）排放设施，是指具备相对独立功能的，直接或者间接排放温室气体的生产运营系统，包括生产设备、建筑物、构筑物等。

（五）排放边界，是指《上海市温室气体排放核算与报告指南》及相关行业方法规定的温室气体排放核算范围。

（六）国家核证自愿减排量，是指根据国家发展改革部门《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》的规定，经其备案并在国家登记系统登记的自愿减排项目减排量。

本办法所称“以上”、“以下”，包括本数。

第四十五条（实施日期）

本办法自 2013 年 11 月 20 日起施行。



浦瑞律师事务所  
CENLAW & PARTNERS

行业动态

**一、证监会于 2013 年 11 月 1 日对光大证券异常交易事件涉及违法违规行为主体及相关责任人员作出行政处罚决定。**

2013 年 8 月 18 日我会对光大证券内幕交易行为及梅键信息误导行为立案稽查，8 月 31 日向当事人送达《行政处罚及市场禁入事先告知书》。证监会在对当事人提出的陈述申辩意见进行复核后，依法做出了相应的处理决定。

2013 年 8 月 16 日 11 时 05 分，光大证券在进行 ETF 申赎套利交易时，因程序错误，其所使用的策略交易系统以 234 亿元巨量申购 180ETF 成份股，实际成交 72.7 亿元。造成巨量申购和成交的原因可能对投资者判断产生重大影响，从而对沪深 300 指数，180ETF、50ETF 和股指期货合约价格产生重大影响。在公众投资者尚不知悉市场异动真正原因时，光大证券本应戒绝交易，但光大证券在内幕信息依法披露前即着手反向交易，且交易数额巨大，对市场造成了严重影响。

根据《证券法》第二百零二条和《期货交易管理条例》第七十条的规定，我会决定：没收光大证券 ETF 内幕交易违法所得 13,070,806.63 元，并处以违法所得 5 倍的罚款。没收光大证券股指期货内幕交易违法所得 74,143,471.45 元，并处以违法所得 5 倍的罚款。上述两项罚没款共计 523,285,668.48 元。对光大证券 ETF 内幕交易、股指期货内幕交易直接负责的主管人员徐浩明给予警告，并处以 60 万元罚款。对光大证券 ETF 内幕交易、股指期货内幕交易的其他直接责任人员杨赤忠、沈诗光、杨剑波给予警告，并分别处以 60 万元罚款。同

时，根据《证券法》第二百三十三条、《期货交易管理条例》第七十八条、《证券市场禁入规定》第五条之规定，我会决定：对徐浩明、杨赤忠、沈诗光、杨剑波采取终身证券市场禁入措施；宣布徐浩明、杨赤忠、沈诗光、杨剑波为期货市场禁止进入者。

2013年8月16日11时59分左右光大证券董事会秘书梅键在与大智慧记者高欣通话时否认了市场上“光大证券自营盘70亿元乌龙指”的传闻，而此时梅键对相关情况并不知悉。随后，高欣发布《光大证券就自营盘70亿乌龙传闻回应：子虚乌有》一文。梅键作为光大证券董事会秘书，在对具体事实不知情的情况下，明知对方为新闻记者，轻率地对未经核实的信息予以否认，构成信息误导。

根据《证券法》第二百零七条的规定，我会决定：责令梅键改正，并处以20万元罚款。

鉴于该事件对证券期货市场造成了很大的负面影响，给投资者特别是中小投资者造成了损失，证监会严格执法，对相关主体和责任人员处以严厉处罚，反映了中国证监会严惩违法违规，禁止不当交易，维护市场公正的一贯决心和态度。证监会将坚定不移地依法严厉打击各种类型的违法违规行为，维护市场公开、公平、公正的秩序和投资者尤其是中小投资者的合法权益。

**二、证监会会计部主任、中国金融会计学会副秘书长贾文勤日前表示，利率市场化的推进会对资本市场短期运行带来挑战，但利率市场化是渐进的过程，不必过分担心其对资本市场的短期不利影响。**

贾文勤指出，下一阶段证监会将支持商业银行开展资本工具的创新，通过发行优先股、减记债等来拓宽资本补充渠道。

加快推进利率市场化是三中全会金融改革的重要内容之一。市场有声音担心，利率市场化的加快推进是否会影响资本市场的稳定性。

贾文勤称，我国资本市场处于新兴加转轨阶段，与利率市场化关系密切的上市商业银行在市场拥有比较高的权重，推进利率市场化改革可能会对资本市场短期运行带来挑战。比如利率市场化带来的存款利率短期上升必然会提高股市资金的机会成本，而存贷利差缩窄可能会使上市银行盈利增速放缓，鉴于上市银行在股指中的较高权重，其股价变化也必然会对中国股市形成一定影响。

“但是利率市场化是渐进的过程，也不必过分担心其对资本市场的短期不利影响。”贾文勤解释，一是因为资本市场抵御冲击的能力比较强。截至10月底，沪深两市的上市公司

市值近 24 万亿元，流通市值近 20 万亿元，有效账户 1.37 亿万户，市场容纳能力和抗风险能力大大增强。二是因为除存款利率以外的其他利率实际上已经基本实现市场化，比如银行理财、民间借贷市场近年发展较快，投资者选择空间大大拓展，已经部分释放了利率市场化对股市可能的冲击。此外，存款利率逐步放开已经形成市场共识，这个共识可能已经部分反映在股市中。

而更为重要的是，利率市场化的改革将会捋顺市场资金的价格，提高市场配置资源效率，也将为资本市场发展带来良好机遇。贾文勤说，一是推动股市健康发展，利率市场化的改革会增加企业直接融资需求，更多的企业可能会更偏好发行股票或债券来融资，利率市场化也促进债券合理定价，增强上市公司融资成本约束，提升资金使用效率。二是推动债券市场多元化，有助于形成合理的收益率曲线，利率市场化环境下投资者对债券产品的需求将更加多样化，为债券产品和风险工具的开发带来比较大的空间。三是推动资本市场国际化。在全球主要经济体都实现了利率市场化的背景下，我国利率市场化将会为资本市场国际化破除制度性障碍，加速我国资本市场与国际市场规则和标准的对接。

面对利率市场化改革给资本市场带来的挑战和机遇，贾文勤表示证监会将积极做好几项工作来推进利率市场化。

其一是继续支持商业银行调整资产结构和补充资本。商业银行是利率市场化的主体，其稳健经营是利率市场化能够成功的重要条件。下一步证监会将支持商业银行开展资本工具的创新，通过发行优先股、减记债等来拓宽资本补充渠道。同时支持商业银行开展信贷资产证券化，盘活存量资产。

其二是大力发展债券市场。一个成熟、完善具有足够深度和广度的债券市场是利率市场化的前提。下一步将深化债券市场的互联互通，完善公司信用类债券制度规则，进一步推动债券品种创新，形成活跃的多层次企业债券市场。

其三是积极发展利率衍生品市场。利率市场化将加大利率产品价格波动，这就需要有完善的风险管理工具和交易机制来配套。前期已经成功推出国债期货，而且目前国债期货市场运行总体比较平稳，下一步将推广利率互换和远期利率协议的交易，以形成完整利率衍生产品系统，增加各种债券相关 ETF 数量。



## 金融衍生交易法律服务产品介绍

上海浦瑞律师事务所金融部，是由一批高水平、经验丰富的专家型律师所组成的专业化团队，现因应上海国际金融中心建设，着眼于金融危机防范与中国金融衍生交易第一案诉讼事实，在总结已有经验的基础上，特别推出金融衍生交易法律服务产品，以帮助市场交易者合法、合规、安全、有序地开展金融衍生产品的设计与交易。

### 金融衍生交易法律服务产品的主要服务内容有：

- 利用国内国际现有的法律制度、监管政策、习惯与惯例进行各类金融产品结构创新的法律服务，例如应用存款、贷款、信托、私募、掉期、远期、期货、期权、ISDA 主协议及附件、信用支持文件及确认书、资金、票据等进行新金融产品的法律设计；
- 对所拟推出的创新金融产品进行法律论证与审查；
- 金融创新产品交易法律文件的设计、起草、审查、修改与法律风险控制服务；
- 金融衍生交易法律文件的设计、起草、审查、修改与法律风险控制服务；
- 金融衍生交易中的净额结算、信用支持、税收、终止及解决方案上的服务；
- 金融创新产品与衍生交易的交易纠纷处理服务。

### 浦瑞金融部金融衍生交易法律服务的市场地位：

2009年6月12日上午，应上海律师学院及上海市律师协会金融法专业委员会的邀请，我所金融部主任洪治纲博士至上海律师学院为上海律师专题培训《中国银行间市场金融衍生产品交易主协议（2009年版）》。该次培训是上海市律师协会及律师学院首次开办的“金融法专题培训”的内容之一。上海市律师协会及律师学院开办“金融法专题培训”旨在因应上海国际金融中心建设的需要，培训符合国际金融中心建设需要的律师专门人才。



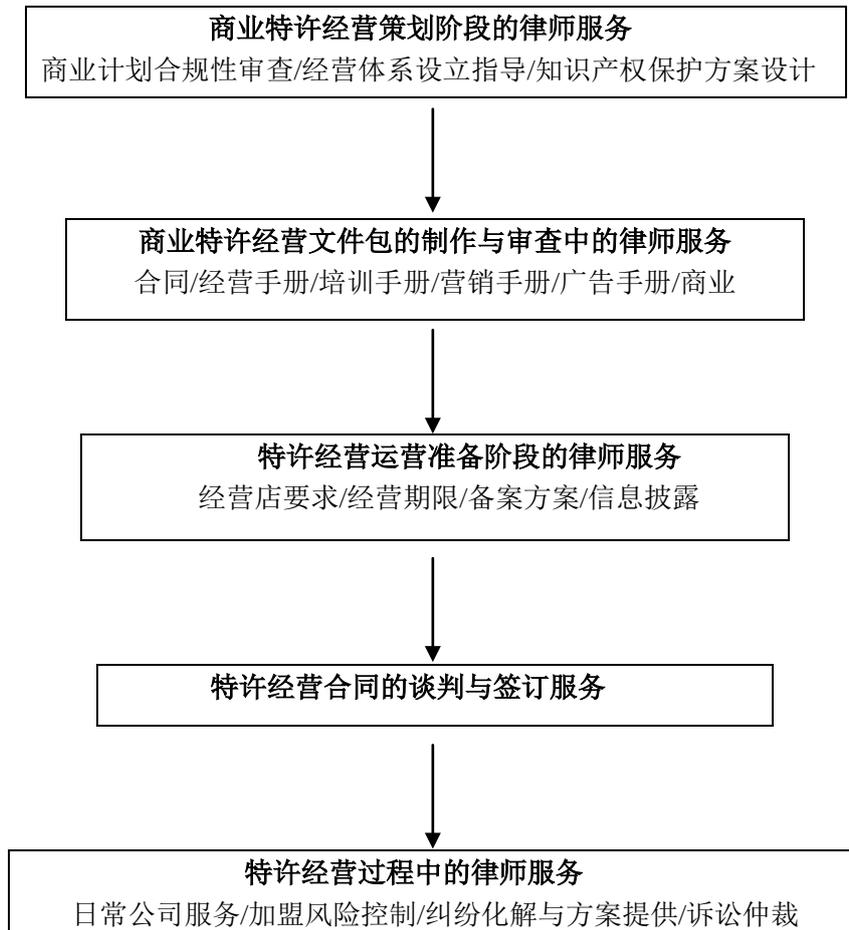
### 商业特许经营法律服务产品介绍

商业特许经营是企业替代资本扩张的一种有效方式，是投资者分散投资风险获取市场成功的一种途径，也是一种权利授予与控制及利益分配的法律方案。

商业特许经营涉及大量的合规性审查与契约性安排，需要有大量的律师专业服务的介入，致力于商业特许经营的专业化服务领域，打造精英服务团队，联结跨境法律服务网络，沟通跨境法律服务渠道，是我们一以贯之，并会持之以恒的服务理念。

下附是商业特许经营律师服务流程及产品构件框架图：

#### 境内品牌特许经营法律服务流程及产品构件：





## 国内企业境外权益保护法律产品的介绍

### 一、服务主体

- 1、上海浦瑞律师事务所；
- 2、境外合作律师事务所

### 二、服务内容

- 1、根据客户境外权益受侵害的事实提供法律方案；
- 2、评估风险及追索成本；
- 3、协助联络、推荐、考察境外律师事务所；
- 4、根据境外合作所的要求准备境外诉讼、执行所需证据材料；
- 5、跟踪并及时汇报境外诉讼的进程；
- 6、协助客户对境外合作律师事务所工作的考评与监督

### 三、服务费用

- 1、本所的联络、协助费用；
- 2、境外律师事务所的费用

### 四、境外合作伙伴

- 1、Chuhak&Tecson, 律师事务所---美国 (<http://www.chuhak.com/>)
- 2、赵、司徒、郑律师事务所---香港 ([http://www.csclaw.com.hk/CSC\\_SC01.html](http://www.csclaw.com.hk/CSC_SC01.html))
- 3、德沃福律师事务所---欧洲 (<http://www.dewolf-law.eu/>)

### 五、最新成功案例

- 1、与欧洲律师事务所合作申请撤销信用证支付令，挽回损失 70000 美金
- 2、与香港律师事务所合作追回欠款 32 万余美金
- 3、与美国律师事务所合作在美国破产法院申报破产债权 205 万美元
- 4、与法国律师事务所合作就一起跨国并购案尽职调查，避免中国客户公司的投资风险。
- 5、与意大利律师事务所合作就一起跨国并购案提供当地法律征询意见，为中国客户进行并购谈判提供了第一手的、准确的财务信息资料，及意大利当地法律规定，并对双方并购框架的涉外合法性及可操作性提供了专业意见。

致力于专业化服务，打造精英服务团队，搭建合作共赢的客户信息平台，联结跨境法律服务网络，沟通跨境法律服务渠道，是我们一以贯之，并会持之以恒的理念。



浦瑞律师事务所  
CENLAW & PARTNERS

产品介绍

## 劳动法律服务产品介绍

劳动法律关系是每个用工单位运营中必须关注的日常事务，从公司的员工招聘、录用到劳动合同签订，从薪酬设计、考勤、培训到奖惩制度，从调岗、辞职、到劳动合同解除，从劳动纠纷的调解、仲裁到诉讼解决，无不涉及大量法律文件的制订及繁杂流程与环节的控制。

上海浦瑞律师事务所劳动法律事务部针对企业客户用工的普适性需求，将该类法律服务标准化，并可根据不同企业的需要，为客户度身订制相匹配的劳动服务产品，提供全程、系统的打包服务，并针对企业内、外部环境的变更而及时更新、升级服务产品。该法律服务产品包的内容如下：

### 1、劳动人事规章制度的制作与修订（《员工手册》）：

- (1) 《招聘管理制度》
- (2) 《考勤管理制度》
- (3) 《奖惩管理制度》
- (4) 《离职管理制度》
- (5) 《绩效考核管理制度》
- (6) 《薪酬制度》
- (7) 《培训管理制度》
- (8) 《工伤管理制度》

(9)《日常劳动管理制度》

(10)《规章制度修改规定》

## **2、劳动人事文书制作和修订：**

(1) 员工入职登记表

(2) 劳动合同签收登记表

(3) 劳动合同变更协议书

(4) 解除劳动合同协议书（协商解除）

(5) 解除劳动合同通知书（用人单位单方解除）

(6) 终止劳动合同通知书

(7) 解除（终止）劳动合同证明书

(8) 劳动合同续签申请表

(9) 续订劳动合同通知书

(10) 劳动合同续订书等等

## **3、合同文本的制作和修订：**

(1) 劳动合同

(2) 保密协议

(3) 竞业限制协议

(4) 培训协议等等合同文本

## **4、日常的劳动法律咨询**

## **5、用工管理设计：**

(1) 招聘流程设计

(2) 入职流程设计

(3) 调岗调薪设计

(4) 合同订立设计

(5) 合同变更设计

(6) 合同续订设计

(7) 奖惩谈话设计

(8) 裁员设计等等

## **6、为客户具体项目出具方案及法律意见：**

(1) 经济裁员员工补偿方案

(2) 企业重组员工安置方案

(3) 公司并购员工安置方案

(4) 公司破产员工安置方案等等

7、为客户管理层、员工进行劳动法相关培训

8、为客户提供劳动调解、仲裁、诉讼案件的代理