

工业和信息化部等四部门印发专项行动方案 体系化推进中小企业数字化转型

□ 本报记者 刘欣

中小企业是推动创新、促进就业、改善民生的重要力量。推进中小企业数字化转型是推进新型工业化的重要举措，建设现代化产业体系的要求，实现中小企业专精特新发展的关键路径。

为推动中小企业数字化转型迈向更广范围、更高水平、更好质效，工业和信息化部、财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局四部门近日联合印发《中小企业数字化赋能专项行动方案（2025—2027年）》（以下简称《行动方案》），明确未来三年推动中小企业数字化转型的主要思路和重点任务。《行动方案》提出，到2027年，专精特新中小企业实现数字化改造应改尽改，全国规模以上中小企业关键工序数控化率达到75%，中小企业上云率超过40%。

坚持分类推进精准施策

随着新一轮科技革命和产业变革深入推进，数字化转型成为关乎中小企业生存和发展的“必答题”。

面对新阶段、新机遇、新挑战，工业和信息化部加强政策支持，印发《中小企业数字化赋能专项行动方案》，联合财政部开展中小企业数字化转型城市试点，遴选两批66个试点城市，以城市为主体推动中小企业数字化改造；明确路径指引，发布《中小企业数字化水平评测指标（2024年版）》《中小企业数字化转型指南》，分场景遴选196个中小企业数字化转型典型案例，促进“看样学样”；优化公共服务，建设全国中小企业数字化服务平台，支持24万家中小企业开展数字化自测，组织“数字化赋能中小企业全国行”活动1.2万场，举办多场现场交流活动，推动互学互鉴。

近年来，我国中小企业数字化进程明显加快，发展质量显著提升。为进一步贯彻党中央、国务院关于支持中小企业创新发展的决策部署，落实《制造业数字化转型行动方案》，由点及面、由表及里，体系化推进中小企业数字化转型，工业和信息化部等四部门近日联合印发了《行动方案》。

据工业和信息化部中小企业局有关负责人介绍，此次《行动方案》坚持分类推进、精准施策。根据专精特新“小巨人”企业、省级专精特新中小企业和规模以上中小企业、小微企业的数字化转型差异化需求，针对性推进数字化改造。

坚持“点线面”结合，系统推进。“点”上推动中小企业关键业务场景深度改造，“线”上大力推进“链式”转型，“面”上推动集群、园区整体转型。

坚持向“新”发力，聚焦赋能。着力加强人工智能、数据要素等新质生产力在中小企业的应用推广，加快培育数字经济领域优质中小企业，以新动能带动新发展。

坚持因地制宜，鼓励创新。鼓励各地结合自身产业特点探索推动中小企业数字化转型的创新路径，引导数字化服务商、金融机构、公共服务机构等协同赋能。

推动人工智能创新赋能

《行动方案》明确了深入实施“百城”试点、分类梯次开展数字化改造、推进链群融通转型、推动人工智能创新赋能、深度激活中小企业数据要素价值、提升数字化转型供给质效、提高数字化转型公共服务能力七项重点任务。

据工业和信息化部中小企业局有关负责人介绍，《行动方案》的七大任务可分为五个板块，即加强政府引导、坚持企业主体、深化链群融通、强化数智赋能、优化供给服务。

具体来说，加强政府引导，以“百城”试点为核心抓手，发挥中央财政资金引导作用，分批支持约100个城市，4万多家中小企业深度改造。面向基础较好的工业大县大范围复制推广试点城市工作经验和成果，纵深推动工业大县中小企业数字化转型。

《行动方案》要求，更新发布《中小企业数字化转型城市试点实施指南》，细化实施要求和流程规范，制定试点城市数字化转型绩效评价办法，探索探索对中小企业数字化转型城市试点服务商的服务情况进行评价，强化激励约束。

坚持企业主体，发挥企业主动性、创造性，面向专精特新“小巨人”企业开展系统化集成改造，面向专精特新中小企业和规模以上中小企业实施重点场景改造，面向小微企业推广“普惠性”上云用数赋智“服务”。

深化链群融通，推广“龙头企业牵引的供应链‘链式’转型、平台企业驱动的产业‘链式’转型和以集群、园区为单位的‘面状’转型，支持统一数据标准，开放数据接口，打造数字底座，加强资源共享，强化业务协同，探索新模式、新业态。

强化数智赋能，发布中小企业人工智能应用指引，加强应用推广，强化应用基础，建设一批适用于中小企业的重点行业大模型，推动人工智能创新赋能。提升中小企业数据管理、利用能力，加强中小企业数据资源供给与价值开发，加强专业普惠的数据服务供给，引导中小企业开展数据资产评估和入表，深度激活中小企业数据要素价值。

优化供给服务，供需适配发展“小快轻准”数字化产品和解决方案，增强产品易用性及开发便捷性，培育壮大数字经济领域优质企业，提升数字化转型供给质效。构建中小企业数字化转型标准体系，完善中小企业数字化转型服务载体，增强中小企业数据与网络安全防护能力，提高数字化转型公共服务水平。

建立部省联动工作机制

《行动方案》落地将有哪些保障措施？对此，工业和信息化部中小企业局有关负责人介绍，《行动方案》提出强化组织保障、加大资金支持、加强人才保障、促进交流互鉴、深化国际合作五方面保障措施。

在强化组织保障方面，组织建立部省联动的中小企业数字化转型工作体系，加强相关部门工作协同，明确重点工作分工。

在加大资金支持方面，深入开展“链一策一融”融资促进行动，通过贴息支持、专门信贷产品、增信措施及贷款政策等举措加大支持力度。

在加强人才保障方面，通过中小企业服务“一张网”组织大规模培训，制定数字化人才标准，依托“制造业人才支持计划”“国家卓越工程师实践基地”等加大人才培养力度。

在促进交流互鉴方面，常态化举办交流活动，推动试点城市对口协作与资源共享，促进供需精准对接，强化舆论宣传，及时推广转型经验和典型案例。

在深化国际合作方面，依托国际合作机制，平台、组织开展中小企业数字化转型国际交流合作活动，积极推动中小企业数字化转型优秀解决方案、产品服务、标准规范走出去。

为推动中小企业数字化转型，各地也在不断行动。比如，四川省成都市印发《成都市支持中小企业数字化转型城市试点若干政策措施》，支持企业转型升级，强化转型引领成效、做好转型服务保障；河南省鹤壁市印发《鹤壁市中小企业数字化转型城市试点工作方案》，围绕中小企业数字化转型城市试点工作，从6个方面提出28项具体任务……

“下一步，将持续开展城市试点工作，分类梯次推动数字化改造，加快中小企业链群融通转型，持续完善中小企业数字化公共服务，构建中小企业数字化转型长效机制。”工业和信息化部中小企业局有关负责人表示。

践行复议为民理念 促进争议实质性化解

辽宁创新有温度的“行政复议调解八法”

关注行政复议主渠道建设

□ 本报记者 张国强 韩宇

真诚倾听，取信于民。宣讲政策，提高站位。互相尊重，换位思考。剥丝抽茧，找到症结。释法说理，督促自检。多方引导，专家讲解。秉持公正，敢叫真章。胸怀全局，勇于担当。

“辽宁省司法厅通过梳理近年来省本级行政复议工作和群众工作的实践和体会，归纳总结出上述有温度、有内涵、有高度的‘行政复议调解八法’，以此践行复议为民理念，不断提升行政复议调解工作质效和水平，促进行政争议实质性化解。”辽宁省司法厅有关负责人介绍说。

用心用情暖民心

徐某专门在中药行业从事“职业打假”。在其以辽宁省药监局为复议被申请人的一起案件的案前调解中，办案人以真诚和蔼的态度，接地气的语言，娴熟的业务能力和对相关中药概念的透彻理解，令其折服并主动撤回行政复议申请书。

办案人在这个调解案的做法，是“真诚倾听，取信于民”的真实体现。办案人要做到耐心倾听申请人心声。倾听不仅代表诚意，更是查清案件事实，取得直接证据的重要方法。放下架子，去除官气，带着和气、嘘寒问暖、说百姓话、为民众着想，俯下身，带着情怀做调解，是取信于民之道。赢得信任，是调解成功之基。”辽宁省司法厅行政复议立案处一级调研员韩文涛说。

而针对被申请人，要“宣讲政策，提高站位”。办案人要不厌其烦地向被申请人宣讲行政复议调解工作政策，宣讲行政复议作为化解行政争议主渠道和推进法治政府建设重要“抓手”的深远意义和内在逻辑，宣讲调解案件的益处，宣讲和解之中蕴含着的中华优秀传统文化属性。促进被申请人改变诉讼结案观念，从被动接受调解到主动创造条件达成和解。

“互相尊重，换位思考”，则为当事双方提供平等交流平台，让申请人能阐明诉求、释放积怨，让行政主体耐心倾听、讲明理由。通过双方平等交换意见，提倡换位思考，增进互谅互让，调解会既要严肃，又不能沉闷，既要畅所欲言，又不能场面失控。办案人要做到语态得体，把握全局，归纳焦点，方能促成和解。

辽宁省司法厅行政复议立案处在案前调解某建设工程有限公司申请撤销某管委会《列入拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单决定书》一案中，充分宣讲复议调解优势，提高当事人对行政复议调解工作的认识，耐心启发调动行政机关和申请人转变态度，增进了相互理解，缓和矛盾，打开劳动保障部门与企业间、企业与五个农民工班组间的僵局。

最终，在复议机关积极推动下，找出化

核心阅读

辽宁省司法厅通过梳理近年来省本级行政复议工作和群众工作的实践和体会，归纳总结出有温度、有内涵、有高度的“行政复议调解八法”，以此践行复议为民理念，不断提升行政复议调解工作质效和水平，促进行政争议实质性化解。



图为辽宁省司法厅行政复议立案处工作人员正在主持一起行政复议案件立案前调解会议。辽宁省司法厅供图

解矛盾的最佳途径。申请人撤回申请，行政机关撤销了行政决定，案件得以化解，既节约了行政复议资源，又有益于营商环境建设。

内部外部齐发力

“针对一些案件，要‘剥丝抽茧，找到症结’。实践中，办案人要认真查阅卷宗，做好调查取证，梳理清楚主要事实，找出争议焦点，找准化解矛盾的‘突破口’，准确把握法律底线，最终实现依法和解，实质性化解行政争议。”韩文涛说。

在卢某以某公安分局为被申请人请求撤销行政拘留处罚决定书一案的案前调解中，辽宁省司法厅行政复议立案处办案人通过仔细阅卷，详细询问各方，查明从事相同业务的朝某故意将卢某的生意搅黄，用不正当手段抢“生意”。

复议机关认为，双方当事人的过错程度不同，朝某故意引起事端在先，应对此案发生承担主要责任；卢某虽也有违法行为，但卢某是初犯，公安机关作出的行政处罚过重，且没有充分予以调解，“柔性执法”“宽严

相济”的执法原则未能充分体现，作出“一刀切”的行政处罚决定。

最后，公安机关接受行政复议调解意见，对卢某的行政处罚由拘留改为罚款500元。

“释法说理，督促自检”，则要求办案人要用百姓语言，调动当事人配合调解的积极性，结合情理说清法律，达到以情感人、以理服人；办案人要口头或者书面指出行政主体不当之处，让行政机关决策人知晓违法违规之处，同时，阐明调解案件的益处，敦促行政主体检视执法行为，促其主动纠错。

在卢某以某公安分局为被申请人请求撤销行政拘留处罚决定书一案的案前调解中，辽宁省司法厅行政复议立案处在案前调解某建设工程有限公司申请撤销某管委会《行政处罚决定书》案件的过程中，发现在处罚决定书上加盖印鉴的单位没有执法权，属于行政执法主体不适格。办案人员向行政机关决策人作了通报，并阐释调解案件的益处，敦促行政主体检视执法行为，成功通过案前调解化解了这起行政纠纷。

对于涉及专业性较强的案件，需“多方引导，专家讲解”。办案人要与行政主体协

商，聘请专家讲解专业知识，帮助办案人和申请人弄清专业问题，消除申请人疑虑，打通申请人心结，这是化解矛盾的捷径。

在王某申请撤销《残疾等级评定结果告知书》一案的案前调解过程中，辽宁省司法厅行政复议立案处邀请医疗专家询问病情并讲解该病种知识，请某部门工作人员介绍评残政策。经办案人疏导，冯某撤回了行政复议申请书。

公正担当怀全局

“对态度强势和坚持不当理念的执法人员，要‘秉持公正，敢叫真章’。”韩文涛说，“办案人要通过梳理行政执法（审批）各个环节，发现漏洞，找出瑕疵，一针见血指出来。办案人不能见硬就缩，要通过各种方式促其转变态度，转换思维，知错认错改错；对待这类执法人员既要礼相待，又要态度坚决。把握好火候，适时让被申请人的上级介入调解，有时会取得意想不到的效果。”

在案前调解齐某申请撤销某公安分局作出行政拘留决定一案中，辽宁省司法厅行政复议立案处在深入研究证人和证据过程中，发现证人之间，证人和违法人黄某之间存在的职务上利害关系，足以影响到证据的效力。

办案人经过细致周密的调查，组织召开面对面的调解会，一帧一帧播放视频还原现场，排除互殴；约谈被申请人相关领导，指出由于证人和违法人黄某之间，证人之间存在职务上的利害关系，证人证言效力明显降低；复议机关结合司法解释，建议认定齐某某属于正当防卫行为。

最终，公安机关采纳建议，主动纠错，撤销对齐某的行政拘留处罚。事后，齐某全家从外地来到沈阳，为辽宁省司法厅送来一面锦旗。

在调解案件中，“胸怀全局，勇于担当”也不可或缺。办案人员代表同级政府，要提高政治站位，顾全大局，多方协调。遇协调难度大的主动请求上级支持或者给行政主体负责人发函指出违法行为，表明观点；需要多部门合力方能实质性化解的，要敢于担当，积极联系各方。

王某申请复议一案的调解过程就具有代表性。由于王某所在企业经营困难，长期拖欠工资，到2022年10月22日，他办理退休手续时，因无法缴纳个人应承担的养老保险和医疗保险费用，未能办理退休手续，更不能享受社保、医保。

在案前调解中，辽宁省司法厅行政复议立案处协调省直机关多部门和市区两级多部门四次召开调查协调会，展开调解“攻势”，打通“堵点”。通过省信访工作联席会议协调相关部门争取政策、落实资金，推动国资委督促企业主办单位筹资，最终帮助王某办理了医保、社保。这起行政争议也因有了多部门配合，得到实质性化解。

完善审理规则 实质化解争议

慧眼观察

□ 卢政峰

辽宁省司法厅推出的“行政复议调解八法”这一创新举措，不仅体现了行政争议解决机关敢于担当、敢于公正的精神，更彰显了实质性化解行政争议的决心。“行政复议调解八法”是在实践中不断探索和总结出的创新调解方式，这些解决方法灵活运用“情、理、法”相结合的方式，化解行政争议，赢得了广泛赞誉。通过“行政复议调解八法”的应用，辽宁省在行政复议调解工作中取得了显著成绩，特别是在促使行政执法机关自我纠错方面发挥了重要作用。

我国行政复议制度的改革步伐正不断加大，旨在通过更加公正、高效的机制，保护公民权益，监督行政执法，为市场经济的良性运转提供坚实保障。

贯彻落实新修订的行政复议法，应当秉承实质性化解行政争议、敢于公正、保护公民权利、监督行政执法的理念。实质解决行政争议的模式主要有两种：一种是实体裁判终结模式，即由争议解决机关依职权作出实体裁判；另一种是合意终结模式，包括协调、调解等非裁判方

式。行政争议的实质解决虽然存在多种路径和选择，但完善审理规则是复议机关的职责所在。笔者建议，在行政复议中引入七要件审查规则。七要件审查规则包括实体审查、程序审查、事实审查、适用法律审查、法定程序审查、履行职责审查、合理性审查和申请人合法权益审查。这些审查规则不仅覆盖了行政行为的合法性，还深入到了行政行为的合理性和正当性，确保行政复议的全面性和公正性。具体来说，要注意如下几个方面：

第一，法定职权审查是对作出被复议行政行为的职权进行合法性审查，主要审查有无职权，是否超越职权或滥用职权的情形。第二，要件事实审查是对被复议行政行为的法定要件进行审查。在要件事实审查领域，行政复议应对行政执法重点审查，如涉及公民权利特别重大的部分应当适用非法证据排除的证明标准，特别注意非法手段获取的证据必须排除。在对公民权利影响比较大的情况下，运用盖然性优势证明标准。对事实清楚证据充分，对公民权利影响比较轻微的可以运用盖然性标准。总之，行政复议事实审查要注意审查行政执法行为中的认定事实，必须是符合法律法规规定的要件事实。第三，适用法律审查要求行政执法适用法律、行政法规、

规章等规范性文件应当正确，且在正确的同时坚持做到准确。第四，法定程序审查是对行政行为实施过程中的法定步骤进行审查。任何行政行为的实施都必须坚持程序正义，按照法定步骤进行，避免程序违法的发生。除了遵照法定程序之外，行政主体在重大行政执法过程中，还应当遵循最低限度的程序公正标准，保障程序正义，在对公民权利剥夺较大的重大的事项中应当事先告知，注意听取其陈述和申辩。第五，履行职责审查是对行政机关是否及时履行法定职责进行审查。审查中要特别注意行政机关不作为以及拖延作为的违法行为，不作为及拖延作为也是应当承担违法赔偿责任的。第六，合理性审查是对行政行为的合理性进行审查，避免裁量权滥用。合理性审查要求裁量权的行使必须坚持比例原则，相同情况相同对待，严格限制行政裁量权在公正合理的范围内实施。在合理性审查方面，行政诉讼法赋予了行政审判、行政诉讼对行政行为的变更权，行政复议其实也有变更权，对内容不适当的行政行为，新修订的行政复议法规定对内容不适当也有变更权，所以对这方面要注意合理性审查规则和适用的限度。第七，申请人合法权益审查是对申请人合法权益的范围与赔偿标准进

行审查。在行政征收行政争议解决上，要注意保护公民的财产权利，特别是包括直接投入损失，还应当重点审查是否得利损失是否应当保护的问题。在审查政府违反行政允诺的行政争议时，涉及政府诚信问题，即使违法损益的行政争议也要做好公益和私益的权衡，做到公正保护公民财产权。

此外，在办理涉及重大疑难复杂的行政复议行政案件时，应当注意听取行政法专家与行业专家意见，确保行政复议决定的公正性和专业性。这一做法不仅能够提升行政复议的质量，还能增强行政复议的公信力和执行力。

行政复议体制改革是我国法治建设的重要一环。通过引入七要件审查规则，深化行政复议制度的公正与实效，不仅能够有效约束政府行为，保护公民权益，还能为市场经济的良性、健康运转提供坚实保障。未来，随着行政复议制度的不断完善和创新，我们有理由相信，我国将构建起更加公正、高效、权威的行政争议解决机制，为全面建设社会主义现代化国家提供有力支撑。

（作者系大连海洋大学海洋法律与人文学院院长兼学术委员会主任）