



法治破壁 湾区共治 区域协同立法的“广州实践”

核心阅读

近年来,广州始终将法治作为城市核心竞争力的重要标志,以一系列开创性的协同立法实践,给出了铿锵有力的答案,为粤港澳大湾区打造高质量发展典范筑就了坚实的法治根基。

从“属地管理”到“流域共治”
一部规章织密网络

珠江口,全球航运版图上的繁忙水域,日均数千艘次船舶穿梭往来,传统水上民俗、滨海旅游与现代航运产业在此交织共生。这片水域横跨多个地市,各地基于各自管辖水域加强水上交通安全治理,但面对跨地市的水域联动事务时,亟待更紧密的协同机制来统筹推进。

转机,源于一次立法创新的勇敢探索。2025年3月1日,《广州市水上交通安全管理规定》(以下简称《管理规定》)正式施行。这部规章不仅填补了广州市水上交通综合治理的立法空白,更开创了广东省跨地市水上交通安全协同立法的先河。早在2024年7月,广州市司法局、广州市海事局便携手佛山市、东莞市、中山市、清远市相关部门,共同签署《水上交通安全管理协同立法协议》,以制度共识明确统一立法原则,协同调研论证,同步推进实施的全流程协作。

针对长期困扰的乡镇船舶管理难题,《管理规定》明确由属地(街)政府统一摸排核实、编号造册,开展安全培训,让长期“无籍漂泊”的乡镇船舶有了“身份”,让船主们吃下“定心丸”,也为当地群众构筑了“安全网”;面对清洁能源船舶、无人驾驶船舶等新业态的监管空白,规章率先设立专章划



定运行边界,要求无人驾驶船舶开展试验必须编制安全保障和应急方案,为创新发展筑牢安全防线;聚焦邮轮、港澳游艇入境“手续繁、通关慢”的堵点,提出建立海事服务绿色通道,实施邮轮“直进直靠、直离直出”的便捷举措,为港澳游艇管理的创新和广州南沙国际邮轮母港的腾飞注入法治动能。

“协同立法兼顾当地民俗活动、旅游航运等特殊需求,让管理标准实现了‘一把尺子量到底’,实现安全监管与行业发展的有机统一,真正实现跨区域的协同共治。”广东省航海学会原科技服务部

主任肖翔介绍。

如今,海事、交通、文旅、农业农村等部门与镇(街)协同联动,织密了珠江水域的交通安全监管网,《管理规定》也因其突出成效入选“2025年度全国法治政府建设创新案例”。

从“两地奔波”到“同城生活”

一张网络贯通双城

区域协同发展的最终落脚点,是千家万户的获得感。广佛同城,是大湾区一体化发展的先行样本,每天数十万“广佛候鸟”搭乘地铁往返双城。然而在《广州市城市轨道交通管理条例》出台前,两市轨道交通管理条例“各唱各调”,运营安全协同、执法标准统一、应急处置联动等方面存在衔接缝隙,成为制约“双城生活”提质升级的瓶颈。

近年来,广州持续加强“地市协同”“省市协同”“央地协同”,积极探索区域协同立法。2024年1月1日,全国首部城市轨道交通协同立法的正式落地,正是一场生动的协同实践。广佛两市人大、政府成立联合工作组,历经数十次联席会议、联合调研,广泛吸纳民意民智,最终将“运营协同”“应急联动”“执法协作”等关键共识写入《广州市城市轨道交通管理条例》,明确两市地铁网络要实现服务一体化、建立统一的乘客守则和应急处置机制。

“以前换乘广佛线,总觉得两边的规则不一样,现在完全像在同一座城市里出行,标识、服务都无缝衔接。”家住佛山千灯湖、在广州天河上班的陈先生,道出了无数广佛市民的心声。

这部条例不仅让“轨道上的大湾区”跑得更快,更以法治手段固化升华了广佛同城化的实践成果,为全国都市圈的区域法治协同提供了可借鉴的“广佛样本”。

不止于广佛同城,在南沙这片粤港澳全面合作的前沿阵地,广州的协同立法实践同样步履铿锵。深度参与《南沙深化面向世界的粤港澳全面合作条例》制定,推动出台港澳专业机构和人士执业、港澳青年创新创业等配套规章,一系列立法举

措为南沙打造立足湾区、协同港澳、面向世界的重大战略性平台,构筑了市场化、法治化、国际化的营商环境。

从“机制待建”到“创新高地”
一套规则赋能未来

面对智能网联汽车、低空经济等未来产业的浪潮,立法如何既不“超前越位”,也不“滞后缺位”,为创新发展提供稳定预期和容错空间?近年来,广州持续加强新兴领域立法,坚持立法适度超前,与产业探索同频共振,实现“制度一马当先,创新万马奔腾”。

在琶洲智能网联汽车混行试验区,自动驾驶车辆技术日趋成熟,这背后离不开《广州市智能网联汽车创新发展条例》的保驾护航。条例创新设立“产品准入”和“事故处理”专章,厘清了车内安全员、自动驾驶系统研发企业等多方的责任边界,为技术商业化落地扫清了法律障碍。

当“空中出租车”从概念走向现实,《广州市低空经济发展条例》应声落地,系统规范飞行活动审批、空域协同管理、基础设施建设等关键环节,为低空经济产业的有序发展划定清晰路径。

2025年,广州推进33件地方性法规和政府规章项目,全国首部城中村改造条例、首部超大城市国土空间规划立法、传统风貌建筑保护规定……一系列“首创性”立法,填补了地方立法空白,回应了城市治理的现实需求,更激活了新质生产力的澎湃动能,为现代化产业体系建设筑牢法治支撑。

从保障一江安澜的流域共治,到拉紧双城融合的规则纽带,再到赋能未来产业的立法前瞻,广州的协同立法实践环环相扣,层层深入。广州市司法局党委书记、局长邓中文表示,广州正以法治的“确定性”应对发展的“不确定性”,以规则的“互联互通”促进要素的“自由流动”,在新时代的浪潮中,奋力书写着以高水平法治保障高质量发展的时代答卷。这份答卷,属于广州,更属于奔腾向前的粤港澳大湾区。

本报记者 邓君
本报通讯员 陈芳芳 李毅

南海潮涌千帆竞,珠江奔腾万象新。作为国家中心城市和粤港澳大湾区核心引擎,广州深谙区域一体化发展的深层逻辑:规则的“软联通”,远比设施的“硬联通”更关键、更深远。如何以法治之力破除行政壁垒,协同区域治理,护航新兴业态?

近年来,广东省广州市始终将法治作为城市核心竞争力的重要标志,以一系列开创性的协同立法实践,给出了铿锵有力的答案,为粤港澳大湾区打造高质量发展典范筑就了坚实的法治根基。

从“属地管理”到“流域共治”
一部规章织密网络

珠江口,全球航运版图上的繁忙水域,日均数千艘次船舶穿梭往来,传统水上民俗、滨海旅游与现代航运产业在此交织共生。这片水域横跨多个地市,各地基于各自管辖水域加强水上交通安全治理,但面对跨地市的水域联动事务时,亟待更紧密的协同机制来统筹推进。

转机,源于一次立法创新的勇敢探索。2025年3月1日,《广州市水上交通安全管理规定》(以下简称《管理规定》)正式施行。这部规章不仅填补了广州市水上交通综合治理的立法空白,更开创了广东省跨地市水上交通安全协同立法的先河。早在2024年7月,广州市司法局、广州市海事局便携手佛山市、东莞市、中山市、清远市相关部门,共同签署《水上交通安全管理协同立法协议》,以制度共识明确统一立法原则,协同调研论证,同步推进实施的全流程协作。

针对长期困扰的乡镇船舶管理难题,《管理规定》明确由属地(街)政府统一摸排核实、编号造册,开展安全培训,让长期“无籍漂泊”的乡镇船舶有了“身份”,让船主们吃下“定心丸”,也为当地群众构筑了“安全网”;面对清洁能源船舶、无人驾驶船舶等新业态的监管空白,规章率先设立专章划

统一认定标准,规范执法行为

慧眼观察

□ 赵鹏

没收违法所得,是市场监管执法机关遏制相对人非法牟利、追究违法行为人责任、维护正常市场秩序的一项重要的执法手段,广泛适用于食品药品、消费者权益保护、反垄断与反不正当竞争等各类市场监管执法案件。但在实践中,违法所得如何认定,存在着标准不一、尺度失衡等困境。近日,国家市场监管总局出台了《市场监管领域行政处罚案件违法所得认定办法》(以下简称《办法》),自2026年3月20日起施行。《办法》立足解决执法实践痛点,回应一线执法需求,构建了科学严谨、规范统一、可操作性强的违法所得认定规则体系,对于统一执法尺度,促进严格规范公正文明执法,建设法治营商环境意义重大。

其一,《办法》厘清了违法所得的认定原则,将行政处罚法的原则性规定结合市场监管执法特点予以具体化,没收违法所得的法理在于“任何人均不得因自身的不法获益”,相对人从事违法行为而获得的利益不具有合法性,必须予以剥夺;同时,行政处罚法又将没收违法所得明确规定为一类行政处罚,使其兼具对违法相对人进行惩戒的制度功能。剥除获益与惩戒不法的双重功能定位,使得学术界与实务界在违法所得的认定原则上存在着一定的分歧。一些观点认为,违法相对人从事违法行为的全部收入均应认定为违法所得,由此才能体现惩戒性;另一部分观点则认为,没收违法所得应坚守剥除非法获益这一制度本旨,计算数额时扣除当事人的合理支出与成本。对此,2021年修订的行政处罚法第二十八条则采取了折中的做法,一方面违法所得是指相对人“实施违法行为所取得的款项”,一般情况下应予以全额没收,以突出没收违法所得的惩戒性;另一方面则以除外条款的方式,允许法律、行政法规、部门规章考虑特定执法领域的特殊性,对违法所得的计算方式作出特别规定,避免过罚不当。

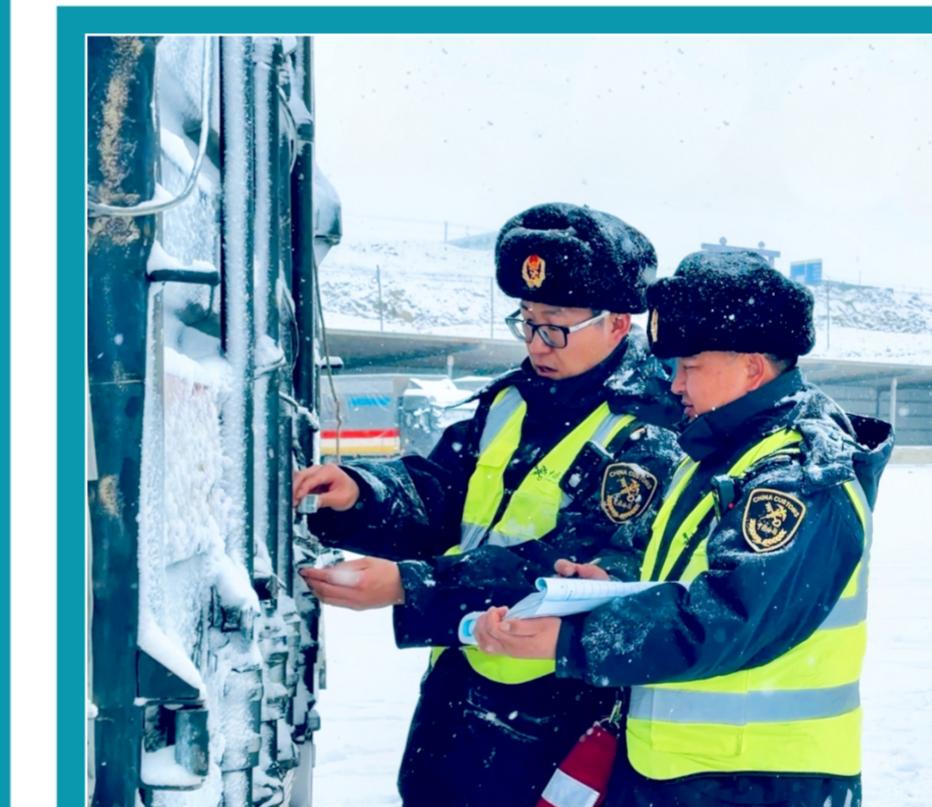
在此背景下,《办法》紧扣行政处罚法的立法精神,结合市场监管领域违法案情复杂多样、社会危害程度差异大的特点,进一步合理划定了违法所得的边界范围。《办法》第三条明确了违法所得应与相对人的违法行为具有直接相关性,排除与违法行为无关的合法收入;第四条、第十条进一步规定,相对人直接用于生产经营活动的合法必要支出及依法缴纳的直接相关税款,可在认定时予以扣除。这一制度设计,一方面对接了行政处罚法的相关规定,弥合了实务中关于违法所得认定标准的分歧,进一步提升了市场监管执法的统一性和规范性;另一方面则充分保障了当事人合法权益,避免对主观过错轻、社会危害程度小的经营主体适用“小过重罚”,实现了执法力度与执法温度的统一。

其二,《办法》构建了体系化、操作性强的违法所得认定流程与细则,针对性破解了执法中的实操难题。首先,在可扣除成本的认定上,《办法》采取了“法定列举+个案申请”的模式。一方面,《办法》第五条、第十条通过正面列举的方式,明确可扣除的合法支出包括原材料购进价款、所销售或使用的商品购进价款、依法缴纳的直接相关税款,

增强了规则的确定性,限缩了执法过程中的裁量空间;另一方面,考虑到市场活动的多样性和复杂性,《办法》允许当事人就其他未列举的合法必要支出提出扣除申请,由执法机关进行个案认定,避免了有限列举可能带来的“一刀切”的缺陷,提升了执法的灵活性与适应性。其次,《办法》规定了当事人的协约义务,当事人需在指定期限内,就合法必要支出的认定提供真实完整的单证、协议、会计账簿等证据材料,无法举证或难以区分的支出不予扣除。这一规定精准回应了一线执法中取证难的痛点,能够充分发挥当事人在成本计算上的信息优势,既能确保违法所得计算的全面性与准确性,也能降低执法机关的调查成本,实现了行政机构的调查责任与当事人协约义务的有机融合,平衡了执法效率与当事人合法权益保护。最后,《办法》还关注到违法所得认定的专业性较强,部分执法人员对认定能力不足的问题,明确市场监管管理部门可委托具有相关业务能力的第三方机构开展违法所得的核算、评估工作。从实践场景来看,市场监管领域的违法所得认定往往涉及复杂的财务核算、账目核查等专业工作,尤其是在平台经济、连锁经营、跨区域违法等案件中,涉案主体的收入构成、成本分摊、资金流向较为复杂,仅靠一线执法人员难以实现精准核算。第三方机构的介入,不仅能弥补执法机关的专业短板,提升违法所得认定的科学性与精准性,更在一定程度上强化了认定结果的中立性与说服力,提升了执法决定的可接受度。

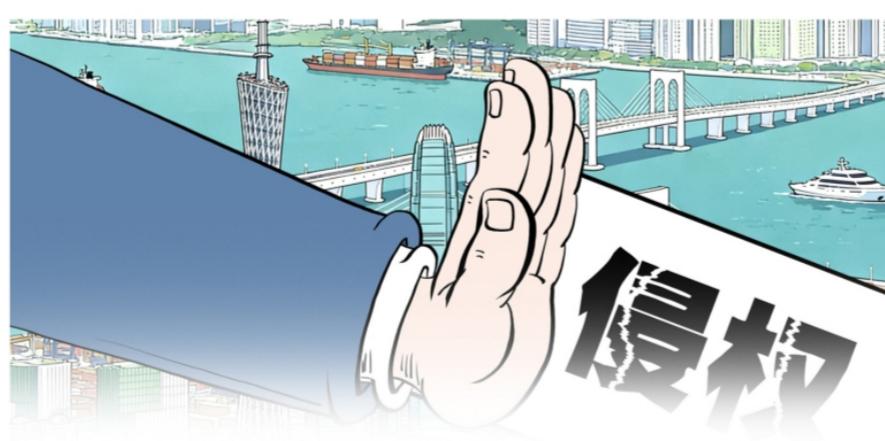
其三,《办法》坚持问题导向,细化特殊场景的违法所得认定规则,实现了共性规则与特殊情况的兼顾,为市场监管行政执法提供了精细化指引。市场监管领域违法行为类型繁杂,不同行为的获利模式、社会危害程度差异显著,需要构建差异化的规定规则。对此,《办法》特别地对多收或者少付价款的价格违法行为,拉人头、骗取入门费式传销活动,以及为违法行为提供便利条件等三类特殊、常见违法行为作了专门规定。这一做法,一方面使执法机关无需进行复杂成本核算即可直接认定违法所得,减轻了行政机关的执法负担,顺应了市场监管高频、及时、高效的执法要求;另一方面,对拉人头、骗取入门费式传销活动与违反法律法规规定为违法行为提供便利条件这两类违法行为,《办法》明确了以全部收入计算其违法所得的特殊计算规则,彰显了从严惩戒不法、维护人民群众权益与市场秩序的市场监管执法导向。

(作者系中国政法大学法治政府研究院院长、教授)



卡拉苏口岸是中国与塔吉克斯坦共和国唯一的陆路口岸。卡拉苏海关立足口岸功能定位,持续优化监管服务举措,进一步畅通国际物流大通道,助力卡拉苏口岸打造更具竞争力的对外开放新高地。图为1月23日,卡拉苏海关关员在货场口岸对车辆施封。

本报记者 潘从武
本报通讯员 帕孜丽亚·阿布都艾尼江 摄



粤港澳海关协作打击跨境侵权违法行为

本报讯 记者李立娟 通讯员陈琳 林已凡

记者从海关总署广东分署获悉,2025年12月31日至2026年1月12日,粤港澳三地海关同步开展知识产权保护联合执法行动,精准打击跨境电商侵权违法行为,为粤港澳大湾区创新发展筑牢坚实法治屏障。

据统计,2025年粤港澳三地海关已联合开展三轮知识产权保护专项行动。广东省内海关通过加强侵权趋势研判和情报互通,全年共查获涉嫌侵权货物28755万件,涉案货值达92115万元。

在2025年底的专项行动中,执法重点直指进出口环节侵犯知识产权的行为,精准护航“文化出海”新业态。海关总署广东分署综合业务工作处副处长刘穗介绍,广东省内海关整合产业链、境外流向地等多维度数据,运用人工智能技术深度挖掘风险,自主研发“知识产

权侵权风险智能甄别模型”,实现对侵权企业、货物的自动预警和精准布控。

在“中国潮流之都”东莞,黄埔海关针对潮流产业特点,构建了涵盖快速通关、知识产权保护、信用培育等8个方面的体系化服务措施。该关邀请3家头部潮流企业参与试点,联合地方知识产权主管部门开展提升企业海外维权能力专项培训,详细解读海关知识产权保护政策,引导辖区企业新增知识产权海关备案170余条。2025年该关查获侵权潮流产品67万件,有效助力本土潮流品牌扬帆出海。

据了解,粤港澳三地海关将持续深化协作,通过优化执法机制、强化信息共享、升级智能监管,进一步织密大湾区知识产权跨境保护网,为企业创新成果保驾护航,赋能大湾区高质量发展。

市场监管总局首次对公用事业领域企业并购亮红牌

□ 本报记者 万静

水电气热等公用事业是社会生产生活的重要保障,与人民群众切身利益密切相关。近年来,公用事业领域垄断案件较为多发,损害了相关经营主体和人民群众的合法权益。为了预防和制止公用事业领域垄断行为,防止部分公用事业经营者利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸,维护市场竞争,保护消费者利益和社会公共利益,国家市场监管总局近年来加强针对公用事业领域的反垄断执法工作。

严格审批把关

1月21日,国家市场监管总局对外披露了禁止广东省佛山市南海区蓝鸟燃气有限公司与佛山市南海区南官燃气有限公司等经营者新设立合营企业案。该案是《中华人民共和国反垄断法》实施以来,市场监管总局首次禁止公用事业领域经营者集中,有效维护了瓶装液化石油气市场价格秩序,预防集中后实体推高瓶装液化石油气价格,增加群众负担,切实维护消费者利益。

据市场监管总局披露,2024年10月,南海区6家企业从事瓶装液化石油气业务的企业签署协议,拟在南海区新设并共同控制一家合营企业,投资、建设并运营瓶装液化石油气储配站。该集中未达国务院规定的经营者集中申报标准,当事方自愿申报。收到申报后,国家市场监管总局就该集中多次征求有关政府部门、行业协会等意见,并聘请独立第三方机构开展经济学分析。

经评估,该集中将导致集中后实体在佛山市南海区瓶装液化石油气市场获得支配地位,同时也更有利于集中后实体与其他市场参与者达成协调行为,可能直接或间接实施提高商品价格等行为,损害市场竞争和消费者利益。根据反垄断法及相关规定,国家市场监管总局依法禁止本案。

市场监管总局反垄断执法一司有关负责人介绍,由于公用事业的公共性、地域性、政策性等特点,其垄断行为的类型、表现和损害均呈现一定特殊性,有必要聚焦公用事业领域垄断问题,制定专门的反垄断指南,以期进一步增强反垄断执法的科学性、针对性和有效性。为此,在2025年9月初,市场监管总局起草了《关于公用事业领域的反垄断指南(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)。

《征求意见稿》对上述公用事业领域垄断协议问题作出了针对性规定,提出具有竞争关系的公用事业经营者之间,通过口头约定、召开会议、签订自律公约等方式,固定销售价格水平、价格变动幅度或者利润水平;通过合作经营、组建联合体等方式划分销售地域范围或者销售对象、划分市场份额或者分配利润等行为,具有排除、限制竞争效果构成垄断协议,应予禁止。

清除地方保护

经营者集中反垄断审查的目的是对可能形成或者加强潜在的市场支配力的事前预防、控制,旨在维护合理的市场结构,防止市场力量过度集中,维护市场竞争。

用水、用电、用气等公用事业,与广大民众日常生活紧密相连。然而,由于公用事业往往具有自然垄断的特性,导致该领域市场化程度较低,市场竞争机制难以有效发挥作用。与此同时,由于竞争不够充分,使得公用事业市场的服务水平也呈现出参差不齐的现象,部分地区和领域的服务质量难以满足民众的期望和需求。此外,公用事业的开放度普遍较低,外部资本和技术的进入受到诸多限制,这也进一步限制了该领域的创新和发展。

市场监管总局高度重视公用事业领域市场秩序保障工作。近年来,市场监管总局通过发布民生领域反垄断执法专项行动典型案例等方式,来加强对公用事业领域反垄断执法的宣传力度。在市场监管总局发布的2024年民生领域反垄断执法专项行动典型案例中,公用事业领域企业垄断案件比例最高,包括瓶装液化气企业垄断案、水务公司滥用市场支配地位案和燃气公司滥用市场支配地位案等。2025年5月23日,市场监管总局还召开公用事业领域反垄断合规指导会,对公用事业领域经营者加强反垄断合规开展指导。

中国政法大学法学院教授杨伟东指出,去年公布的《征求意见稿》协调统一竞争政策与行业监管,为反垄断执法和经营者合规经营提供了明确指引。此次又公布了反垄断法实施以来,市场监管总局禁止公用事业领域经营者集中的首个案例,这一系列的举措无疑都在彰显着我国治理事关民生重点的公用事业领域垄断乱象的决心。

守护民生福祉

悠悠万事,民生为大。民生领域的垄断行为,推高生活成本,压缩民众福利空间。

2025年12月17日,市场监管总局召开专题新闻发布会,介绍了开展民生领域反垄断执法专项行动三年来的进展和主要成效。具体表现为:

保持医药领域高压严态势,三年共查处12起重大典型案件,其中上药生化案、津药药业案、上海信谊联合案分别罚没121亿元、3.62亿元和223亿元,对违法主体形成有力震慑,涉案药品降价均超40%,降幅最高达95%,降低了患者用药成本和国家医保支出。

加大对公用领域整治力度,查处咸海水务案、南京中燃案等水电气暖领域垄断案件16起,罚没金额1.83亿元,有力纠治限定交易、搭售等典型垄断行为。

强化平台经济领域常态化监管,密切关注平台竞争行为,深入核查全网最低价、“二选一”等问题,对损害中小商户和消费者利益的平台经营者进行公开约谈。

聚焦交通、教育等民生领域“关键小事”,依法查处涉及77家机动车检测企业、22家驾驶培训机构、12家保险公司的垄断协议案件,严厉打击串通涨价、分割市场等行为,推动涉案主体提价降费。

国务院反垄断委员会专家咨询组专家、中国政法大学副校长时建中教授表示,加强反垄断法执法,预防和制止限制竞争行为,维护消费者利益,是践行以人民为中心的发展思想的具体监管行动。民生领域的专项执法,抓住了人民最关心最直接最现实的利益问题,保障和