

## 法治政府建设部委答卷

## 慧眼观察

□ 本报记者 丁一

农业农村部近日公布《农业农村部2025年度法治政府建设情况的报告》(以下简称《报告》),亮出2025年法治政府建设成绩单。

《报告》显示,2025年,农业农村部持续深化农业农村法治建设,在完善法律规范体系、推进严格规范公正文明执法、提升平安法治乡村建设水平等方面取得显著成效,为加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴提供了坚实法治保障。

### 农业农村法规体系不断完善

农业农村部不断完善农业农村法律规范体系,推动农业农村领域良法善治。2025年12月27日,十四届全国人大常委会第十九次会议通过了新修订的《中华人民共和国渔业法》,自2026年5月1日起施行。新修订的渔业法明确,统筹发展和安全,统筹渔业资源保护与可持续利用,坚持质量并重、创新驱动、绿色发展,从促进和规范渔业养殖、严格渔业捕捞管理、加强渔业资源增殖和保护、强化渔业监督管理等方面作出了修改。

2025年4月18日,国务院第57次常务会议修订通过《中华人民共和国植物新品种保护条例》,自2025年6月1日起施行,为细化落实实质性派生品种制度、促进种业创新提供有力法律依据。

配套部门规章日益完善。2025年,农业农村部制定《种畜禽生产经营许可管理办法》《农产品质量安全承诺达标合格证管理办法》等5部规章,修订发布《农药登记管理办法》《农药生产许可管理办法》等10部规章。

同时,着力提高立法质量,坚持民主、科学、依法立法,加强和改进立法调研,广泛听取群众、企业意见建议,充分拓展农业农村法治工作的广度和深度,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性,力求涉农法律制度符合“三农”实际。

### 推进严格规范公正文明执法

过去一年,农业农村部推进严格规范公正文明执法取得新进展。

农业农村部组织农业农村系统开展规范涉企执法专项行动,印发文件规范农业农村涉企行政执法检查,梳理并发布《农业农村部行政执法事项清单》,构建以分级分类为核心的检查制度。

2025年,全国农业农村系统积极查处涉企执法问题线索,其中涉及乱检查、趋利执法等重点问题已全部整改到位,企业群众对农业农村行政执法满意度显著提升。

《报告》显示,农业农村部持续加强执法队伍建设,将“深化农业综合行政执法改革研究”纳入党组2025年度重点调研任务,总结评估农业综合行政执法改革成效,研究谋划持续建强队伍、提升能力的思路举措,创新打造“绿剑讲坛”在线培训平台,面向全国农业执法人员开展直达基层的培训。开展2025年全国农业行政执法案卷评查,着力提升执法规范化水平。

此外,加大重点领域执法力度,不断提升监管执法效能,组织各地深入实施“绿剑护粮安”执法行动,聚焦农资质量、农产品质量安全、动植物检疫、畜禽屠宰等重点领域,严厉打击坑农害农、危害粮食安全和农产品质量安全违法行为,部署种业监管执法、规范兽药使用专项整治巩固提升、互联网经营农药专项治理、“中国渔政亮剑2025”系列专项行动,对社会关注、群众关切的农业领域重点案件依法核查督办,推动案件查严查实。全年累计查处办案件89万余件,为农民群众挽回经济损失22亿余元。

### 建设更高水平平安法治乡村

厚植平安底色,增添百姓幸福成色。

农业农村部坚持问题导向,解决百姓急难愁盼问题,开展“订单农业”骗局整治和违约纠纷治理,督促地方依法查处案件,协调赔偿农民损失。发布《关于防范“订单农业”骗局风险的提示》《订单农业合同规范指引》等,建立风险防范长效机制。

妥善处理涉农矛盾纠纷,研究制定农村土地承包仲裁员职业技术规范,持续建强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系,指导各地探索开展跨区域仲裁合作,推进仲裁与司法联动,切实提升工作质效。

《报告》显示,农业农村部强化行政复议监督效能,充分发挥行政复议化解行政争议主渠道作用,严格依法审理复议案件,及时纠正违法、不当行政行为,有效维护群众和企业合法权益。

让农民生活更安心,离不开良好的乡村法治环境的构建。

2025年2月25日,农业农村部联合最高人民法院印发《关于做好〈中华人民共和国农村集体经济组织法〉施行相关工作的通知》,就人民法院、农业农村主管部门协同推进法律贯彻实施加强指导、明确任务、提出要求,确保法律精神和制度落地落实。

农业农村部还落实“谁执法谁普法”要求,立足农业农村部门职责,部署各地面向生产一线和农民群众广泛开展放心农资下乡进村、“3·15”农机维权等普法宣传活动。

《报告》提出,2026年,农业农村部将持续加强农业农村法治建设,为加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴提供更加坚强有力的法治保障。

□ 本报记者 李立娟

全年制定修订9部规章和123部规范性文件;全年共查办证券期货违法案件701件,罚没款154.74亿元;向公安机关移送涉嫌刑事案件线索172件……近日,中国证监会公布了《中国证监会2025年法治政府建设情况》,诸多工作亮点纷呈。

2025年,中国证监会严格按照《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》要求,全面落实《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》重要部署,持续加强资本市场法治建设。

### 加强资本市场法治建设

2025年,中国证监会持续加强资本市场法治建设,主要体现在六方面:坚持政治引领,牢牢把握正确政治方向;注重贯彻落实党的方针政策,资本市场立法持续提质增效;严格规范公正文明执法,监管执法质效显著增强;深入推进法治政府建设,促进监管权力规范透明运行;健全多元化纠纷解决机制,织密投资者保护“安全网”;健全科技监管体系,大力提升资本市场法治建设数字化水平。

在资本市场立法方面,完善资本市场制度,把党的方针政策落实到制度条文中。组织开展证券法实施效果评估,推动证券投资基金法修订,推动制修订《证券公司监督管理条例》等行政法规。与最高人民法院联合出台《关于严格公正司法服务保障资本市场高质量发展的指导意见》,推动最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合印发《关于共同推进证券期货监管领域行政争议预防与实质化解的座谈会纪要》,强化司法与行政协同,配合研究制定修订内幕交易、操纵市场民事赔偿司法解释,背信损害上市公司利益罪司法解释,内幕交易罪司法解释,打击私募基金犯罪司法政策文件等。

拓宽立法参与渠道,落实全面推进科学立法要求。建立中国证监会首批立法联系点,常态化听取人民群众对立法工作的意见建议,进一步拓宽投资者等市场各方参与资本市场立法的渠道。

中国证监会还修订《上市公司信息披露管理办法》,提高上市公司信息披露的透明度和有效性;修订《上市公司重大资产重组管理办法》,深化并购重组市场化改革;修订《中国证监会派出机构监管职责规定》,将党中央关于金融工作的方针政策和决策部署落实到中国证监会派出机构履职尽责过程中。

### 优化服务水平发挥监管职能

2025年,中国证监会突出打大打恶打重点,依法从严打击各类违法违规行为。例如,联合最高人民法院发布证券违法犯罪指导性案例,充分释放严监严管执法信号,加快构建财务造假综合惩戒体系,严惩辅仁药业、普利制药等恶性财务造假案件;保持对交易类违法的高压打击态势,对金泰康操纵股价、田汉违规减持案等罚没超亿元;依法惩处信义和、亚太所、东海证券等中介机构。

此外,中国证监会持续优化政务服务水平,更好发挥监管职能,高效有序办理行政许可事项,2025年共接收各类行政许可申请3095件,送达行政许可核准(注册)决定3042件。积极推动合格境外投资者资格审批与开户“一件事”落地,优化合格境外投资者资格审批的办理程序和材料要求,审批时限缩短至5个工作日。

证监会全系统依法持续开展现场检查 and 自律监管,加强日常监管,作出监管措施近3000件,及时纠正违法行为,防范化解风险。

在促进监管权力规范透明运行方面,中国证监会持续加强法制审核,积极服务深化改革大局,严格落实有关规定,做好各类规章规范性文件、重大执法决定等事项的法制审核工作,全年出具法制审核意见超6000件。

### 织密投资者保护“安全网”

2025年,中国证监会进一步完善制度机制,织密投资者保护“安全网”。

据披露,中国证监会制定并发布《关于加强资本市场中小投资者保护的若干意见》,提出8个方面、23项保护中小投资者合法权益的政策措施,全面系统明确当前和今后一个时期中小投资者保护的总体思路和政策举措。

推动代表人诉讼案件取得重大成果,有效提升投资者获得感,推动锦州港案启动特别代表人诉讼程序,金通灵案作出一审先行判决,五矿证券就“广道数字虚假陈述成立先行赔付”专项基金,推动美尚生态特别代表人诉讼案开庭审理。

推进纠纷多元化解工作,有效发挥资本市场化纠纷化解效能,指导12386服务平台接收投资者诉求超40万件,维持高接通率,重点加强对投诉突出领域的治理,投资者满意度持续提升,深入推进最高人民法院“总对总”在线调解对接机制,配合最高人民法院推进“示范性诉讼+批量化调解”改革,推进证券期货行业仲裁试点实现京沪深三地全覆盖。

2026年,中国证监会将坚持稳中求进、提质增效,紧扣防风险、强监管,促高质量发展的工作主线,提升监管效能,保护投资者合法权益,在法治轨道上推进资本市场治理体系和治理能力现代化。研究制定资本市场法治建设规划,全面落实依法从严打击证券违法活动的工作要求,加强资本市场中小投资者保护,研究制定诚信建设规划,推动资本市场高质量发展迈上新台阶,助力实现“十五五”良好开局。

# 《中国证监会二〇二五年度法治政府建设情况》公布 全面推进科学立法 保护投资者合法权益

# 《农业农村部二〇二五年度法治政府建设情况的报告》公布 筑牢“三农”法治根基 绘就乡村善治画卷

# 余正长:以复议之“尺”量执法之“度”

## 行政复议先锋

□ 本报记者 罗莎莎

在江苏省连云港市数字化行政复议大厅,经常有一个忙碌的身影出现在接待窗口前。他就是连云港市司法局行政复议一处处长余正长,也是一位深耕复议一线十年的“法治守望者”。

从基层法院的审判员到行政复议的调解桌,十年来余正长已累计办理行政复议应诉案件1700余件。因业绩突出,余正长获得“全省行政复议办案能手”荣誉称号,并作为全国行政复议行政应诉工作表现突出个人受到通报表扬。但在他心中,最高的奖赏是群众满意的笑容,最大的成就是法治环境的优化。

### 畅通渠道 打通服务“最后一公里”

“推进行政复议成为化解行政争议的主渠道,不能只停留在口号上,必须让群众找得到门,说得上市,办得成事。”这是余正长常挂在嘴边的话,也是他行动的指南。

为了打通服务群众的“最后一公里”,余正长敢于破局,善于创新,他积极推动复议窗口“向前延伸”,主动对接集中管辖法院设立复议服务点,引导群众优先选择复议维权;推动复议服务“云上拓展”,全面推行“在线复议”,依托数字化平台实现复议申请“指尖办、零跑腿”。2025年全市通过线上方式申请行政复议数量占比超过23.6%,牵头建立信访与复议衔接机制,推行“存疑先收、容缺受理”,把更多行政争议吸纳到复议程序中解决。

与此同时,他策划“猴娃说法”系列短视频,让法律条文变得鲜活生动,让行政复议制度真正“飞入寻常百姓家”。如今,在连云港,行政复议日益成为群众解决行政争议的首选路径,近五年来行政复议案件量增长5.25倍,超过九成行政争议在复议程序中得到实质化解。



图为余正长(中)在行政复议大厅接待当事人。

受访者供图

### 刚性监督 既是“紧箍咒”也是“护身符”

如果说办案质量是行政复议的生命线,监督效能就是行政复议的灵魂。余正长深知,行政复议既要有“治标”的果断,更要有“治本”的远见。

在一起收取住宅专项维修资金复议案中,住建部门依据一份规范性文件,向某开发商收取专项维修资金670余万元。面对涉及面广、利益纠葛复杂的局面,余正长带领团队抽丝剥茧,敏锐地发现该规范性文件与上位法存在冲突。

对此,他坚持依法纠错,督促有关部门退还维修资金。为实现“纠正一案,规范一片”的治理效果,他带领团队果断启动规范性文件附带审查程序,推动该文件废止,并基于案件发现的问题制发行政复议意见书,推动

主管部门开展行业专项整治,该案成功入选司法部、国家发展改革委、中华全国工商业联合会于2025年8月联合发布的“行政复议监督规范涉企行政执法典型案例”。

为强化监督刚性,他制定全市行政复议质效提升三年行动计划,组织开展“以案促改促治”专项行动,以小过重罚,逐利执法“亮剑”,累计为企业挽回经济损失4000余万元;建立“行政复议+法治督察+执法监督+纪检监察”四维联动机制,打破部门壁垒,构建起“分工明确、信息互通、协同高效、闭环管理”的大监督格局。

他用一个个鲜活的案例证明:行政复议既是规范权力运行的“紧箍咒”,也是公民权利的“护身符”。

### 实质解纷 既解“法结”又解“心结”

“复议不是冷冰冰的裁决,要带着温度去解开群众

的心结。”在余正长看来,实质性化解争议才是复议工作的最终归宿。

当地某海洋乐园在其收费展览馆中展出了一批动物制品,被相关部门处罚。负责人老李认为处罚不合理,提出行政复议。余正长在实地走访调查后发现,该公司确实存在违法行为,行政机关据此作出的处罚决定合法合规。

“进行盈利性动物制品展演在法律上是允许的,不过需提前向主管部门报批,而老李对审批流程并不了解,没有报批,这才导致了此次处罚。”余正长说。

“处罚并非目的,关键在于如何助力企业依法合规经营。”秉持这一理念,余正长主动找到老李释法说理,详细告知申报审批的具体流程,并帮助协调对接相关职能部门,仅用5天便帮老李办好了相关证件。

这样的故事,正是余正长践行“复议为民”理念的生动缩影。他始终认为,行政复议工作既要解开法律上的“结”,也要打开群众心中的“结”。

他创新推行“现场听证+调解疏导”模式,将听证搬到田间地头,让案件在一线办理,纠纷在基层化解;联合南京海事法院首创海事行政争议调解中心,将“枫桥经验”延伸至蔚蓝海域,成功化解了一批紫菜养殖、渔船扣押等涉海复杂纠纷;联合公安交警部门推出“复查+复议”快速衔接机制,将关口前移至执法源头,大批交通管理领域的简易处罚案件在复议受理前得以有效化解。

如今,在这座山海相拥的城市里,余正长和他的团队正以专业与赤诚,将行政复议的“主渠道”筑成群众心中的“暖心桥”。他们正以复议之“尺”,丈量执法之“度”;以法治之光,照亮盐城高质量发展之路。

站在新起点,余正长目光坚定:“行政复议主渠道建设任重道远,我将继续服务发展大局,实质化解行政争议,努力让行政复议既有力度彰显公平正义,更有温度传递人文关怀,为推进法治江苏建设贡献自己的一份力量。”

# 从“野蛮生长”到“规范发展”: “全民养虾”亟须完善法律规制

□ 周辉

近期,开源AI智能体OpenClaw引爆了一场“全民养虾”热潮。企业竞相部署以提升办公、开发与业务自动化水平,个人用户则热衷将其打造为私人助手。与此同时,地方政府积极布局,例如深圳市龙岗区人工智能(机器人)署出台专项政策征求意见,围绕免费部署、数据服务、智能体工具采购支持等措施推动智能体发展。这股热潮生动展现AI技术“大众化”的巨大活力,但也反映出智能体时代AI治理面临的挑战。

OpenClaw并非普通软件,它是一个能够理解指令、规划步骤、调用工具并自主执行任务的“数字行动者”。其开源、可扩展的特性降低了使用门槛,但也正是这种“能动性”与“开放性”的结合,在“全民部署”的实践中,将一系列深层次的监管法律问题推至前台。

首先,OpenClaw的自主性与开源供应链特性,使得监管对象模糊且责任链条难以追溯,导致“监管找不到主体,追责分不清责任”。OpenClaw的损害可能源于其核心模型的缺陷,用户自行加载的第三方“技能包”(可能包含恶意代码),不当的配置授权,或是其根据动态环境做出的非预期决策。在开源生态中,开发主体可能分散且匿名,部署者可能是任何企业或个人,这导致传统的以“产品提供者”为核心的监管和责任追究模式难以适用。当发生数据泄露或错误操作时,是追究原始开源社区、技能包开发者、部署平台还是最终用户的责任?规则的不明使得风险实质上处于“责任悬空”状态,受害者维权困难,企业合规无所适从,这从根本上侵蚀了市场信任与创新可持续发展的基础。

其次,OpenClaw深度融入业务流程的特性,使其成为数据泄露与隐私侵犯的“高危导管”,对现有个人信息保护规则构成直接冲击。根据工信部预警,OpenClaw在默认下不当配置了“信任数据模糊”,这意味着,一个被授予过高权限、用于处理文档或客服的“龙虾”,可能意外访问并泄露人事、财务等敏感数据。其“记忆”功能为提升对话连续性,可能长期存储未经充分脱敏的个人信息,这使个人信息保护法中的“告知—同意”原则(用户难以知晓其数据在智能体复杂工作流程中的具体路径)和“最小必要”原则(智能体为完成任务可能“贪婪”请求权限)面临严峻的落地挑战。

再次,OpenClaw作为新型网络节点,极大拓宽了攻击界面,传统网络安全防护体系面临失效风险。开源智能体因其可扩展性,极易成为供应链攻击的“特洛伊木马”。恶意“技能包”可诱导其执行非法操作,更值得警惕的是“提示注入”攻击,攻击者可能通过精心构造的输入,劫持其决策逻辑,使其绕过安全护栏,执行数据窃取、内网横向移动到甚至对外攻击等指令。由于智能体行为具有连续性和一定的不可预测性,这类攻击隐蔽性强,传统基于特征匹配的防御手段难以检测。在金融交易等场景,若缺乏严格隔离与熔断机制,被劫持的OpenClaw可能导致灾难性交易错误。

最后,OpenClaw的跨场景通用性,与以行业划分为基础的现行监管体制产生深刻矛盾。同一个OpenClaw实例,可能同时用于智能办公(涉及数据安全)、辅助编程(涉及软件供应链)、接入企业微信进行客服(涉及通信管理)、网信、工信、公安、金融、版权等多个监管部门可能均有管辖权,但又都难以全面覆盖。当前规则或聚焦于算法治理,或聚焦于生成内容,或聚焦于数据安全,缺乏针对这种“自主执行体”的专门、统一规则。地方鼓励政策侧重于产业激励,而全国性、跨部门的安全监管协同机制与标准尚未健全,导致激励与规制在一定程度上脱节,形成“发展先行,治理追赶”的被动局面。

针对上述问题,需要进一步完善适应技术发展趋势、精准防控风险的规制体系。

第一,以综合性立法明确基础规则,为创新提供稳定预期并破解监管碎片化。针对OpenClaw生态中主体多元、责任不清的问题,高位阶的综合性立法并非要求创新,而是通过确立基础性权利义务框架,为包括OpenClaw在内的各类智能体创新提供清晰、稳定的法律预期。立法重点在于界定合理的责任分配规则,终结“责任悬空”状态,守护负责任创新。同时,通过立法确立国家层面的统筹协调机制,从根本上改变“九龙治水”的局面,降低企业因规则冲突而产生的合规成本与不确定性,为地方积极创新的产业政策提供统一、清晰的立法依据和安全底线。

第二,推行以“负面清单”与“最小权限”为核心的过程监管。在划定清晰红线的同时激励创新,采用动态负面清单管理模式,仅将风险明确、社会共识高的应用列入禁止或严格限制范围。清单之外的OpenClaw应用场景,不置事前许可或审批,为企业与个人的探索性应用留出空间,为企业在真实可控环境中测试OpenClaw等智能体的创新应用,并根据动态调整监管策略与负面清单,通过法律、技术、管理、社会的多维度协同,才能将OpenClaw引发的“全民养虾”热潮,导入规范、安全、可持续发展的轨道,使其真正成为赋能千行百业、造福社会公众的可靠智能生产力。

第三,强化技术标准与治理工具供给,以“赋能”而非“设限”的方式护航创新。技术治理的核心是为安全合规提供可操作的“工具箱”,降低创新者的合规难度。制定OpenClaw的安全配置基线、漏洞检测标准,是将原则性要求转化为清晰、可测评的技术指标,帮助企业快速达到安全“及格线”,避免因模糊要求而畏手畏脚或盲目冒险。鼓励开发企业级智能体统一治理平台,向市场提供高效的治理工具,帮助企业以可控、有序的方式规模化部署和管理智能体,防止“智能体蔓延”带来的内部失控。

第四,构建多元共治生态,通过协同治理激发创新活力并提升社会韧性。鼓励行业组织制定细分领域最佳实践指南,形成统一监管更灵活、更贴近技术前沿的自律规范,与地方激励政策配套,高效引导产业健康发展。积极探索“监管沙盒”机制,允许企业在真实可控环境中测试OpenClaw等智能体的创新应用,并根据动态调整监管策略与负面清单,通过法律、技术、管理、社会的多维度协同,才能将OpenClaw引发的“全民养虾”热潮,导入规范、安全、可持续发展的轨道,使其真正成为赋能千行百业、造福社会公众的可靠智能生产力。(作者系中国社会科学院文化法制研究中心研究员)