

## 法治政府建设部委答卷

□ 本报记者 丁一

审计署近日公布《审计署关于2025年度法治政府建设情况的报告》(以下简称《报告》),亮出2025年度法治政府建设成绩单。

《报告》显示,2025年,审计署深入学习贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,立足经济监督定位,聚焦主责主业,依法忠实履行审计监督职责,不断提升审计工作科学化规范化水平,奋力推进审计事业在法治轨道上高质量发展,取得新进展新成效。

### 夯实审计法规制度基础

审计署统筹谋划审计法治建设各项任务,持续深化审计法规制度建设,筑牢审计工作科学规范运行的制度根基。

《报告》显示,审计署强化统筹谋划推进任务落实,制定《审计署2025年度审计法治工作计划》,举办依法审计暨复核审理能力提高班,对审计法治工作作出部署。专题学习新出台中央党内法规,加强对制定修订审计法规制度的审议把关。同时,审计署党组高度重视法治理论学习,准确把握理解最新理论成果。

审计工作的决策部署落地落实,离不开科学规范的运行机制。《报告》指出,审计署紧扣推动党中央关于审计工作决策部署落地落实这一主线,全力推进《中华人民共和国审计法实施条例》《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》修订工作取得实质性进展,推动党中央对审计工作的集中统一领导更加细化、实化、制度化。

在服务审计工作优质高效开展方面,审计署进一步优化运行机制和工作流程。聚焦“科学规范提升年”行动查摆出的制度空白点,权力监督风险点和业务制度运行短板,制定完善了审计计划管理、试审等方面制度规定,进一步完善运行机制,优化工作流程,推进标本兼治。

### 依法履行审计监督职责

2025年,审计署聚焦主责主业,依法忠实履行审计监督职责,以高质量审计监督护航经济社会高质量发展。

《报告》显示,审计署立足经济监督定位,聚焦财政财务收支审计主责主业,做实研究型审计。强化政策执行和财政资金监督,重点关注“两重”“两新”、全国统一大市场建设,加强保障和改善民生的部署要求落实情况。

《报告》指出,审计署持续深化全面整改、专项整改、重点督办相结合的审计整改总体格局,将年度审计发现问题全部纳入整改范围,有关地区、部门和单位将审计整改与深入贯彻中央八项规定精神学习教育,中央巡视整改等一体对照检查,抓好落实,压实全面整改政治责任。

在提升专项整改质效方面,中央审计委员会和中央经济责任审计工作部际联席会议各成员单位按照职责分工牵头开展专项整改,中央审计办、审计署同步开展审计整改“回头看”。重大问题督办进展顺利,中央纪委国家监委优先查办、督办审计移送的重大线索,财政、卫生健康、农业农村、金融监管等主管部门针对突出问题开展重点整治。

法治服务指导和监督检查有力提升了审计业务质效。《报告》表明,审计署加强审计全流程质量控制,严格落实审计质量分级负责制,确保审计查出的问题事实清楚、证据确凿、定性准确。同时,加大共性问题提醒、典型问题通报和案例指导力度,探索建立审计质量控制指引体系。

### 聚力提升依法审计能力

依法审计能力是审计工作高质量发展的核心支撑。审计署将能力建设摆在突出位置,多措并举提升审计干部法治素养和依法履职水平。

在依法办理信息公开、行政复议和行政应诉工作方面,审计署印发主动公开事项目录和信息公开期限表,确保政府信息公开工作依法、审慎、有序开展。坚持发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,全年办理行政复议案件20件,依法应对行政诉讼11件,已审结案件审计署均胜诉。

法治建设植根于法治意识的提升。审计署持续加强审计法规制度的解读阐释和教育培训。《报告》表明,审计署认真贯彻落实法治宣传教育法,严格落实领导干部领学制度,推动法治资源和业务指导向一线下沉,打通法治能力建设“最后一公里”。

2026年,审计署将进一步巩固深化拓展“科学规范提升年”行动成果,聚焦主责主业,坚持依法文明廉洁审计,不断提升审计监督质效,以高质量审计监督护航经济社会高质量发展,保障实现“十五五”良好开局。

## 《国家金融监督管理总局二〇二五年度法治政府建设年度报告》公布

□ 本报记者 李立娟

积极回应社会关切,围绕涉及面广、关注度高的政策举措,加大解读力度,确保金融政策准确传导,有效引导市场主体理性预期;稳妥推进中小金融机构改革化险,“一省一策”精准拆弹,综合运用多种方式有力有序推进实施;推动保险公司下调寿险产品预定利率,强化“报行合一”,持续增强行业经营稳健性……

近日,国家金融监督管理总局公布《国家金融监督管理总局2025年度法治政府建设年度报告》,披露了过去一年在持续加强金融法制建设,积极推动金融业高质量发展,持续深化严格规范执法、着力加强金融消费者保护,搭建有力法治建设保障体系等方面的工作成效,可谓亮点纷呈。

### 持续加强金融法制建设

过去一年,金融监管总局持续加强金融法制建设。金融监管总局筑牢金融监管法制体系根基。着力完善金融监管法律体系,积极推动银行业监督管理法修改进程,修订草案已经十四届全国人大常委会第十九次会议首次审议。持续推进保险法和地方金融监督管理条例修法立规工作,强化穿透式监管授权,健全风险处置机制,推动违法违规成本显著提升。

聚焦重点补齐监管制度短板,加强监管制度系统规划与前瞻布局,出台部门规章10件,规范性文件27件,着力弥补监管短板,填补监管空白。出台信托公司、货币经纪公司监管办法,坚持分类监管,精准施策,促进行业回归本源、规范发展。制定产品适当性管理、资产管理产品信息信息披露管理等监管规定,强调销售适配,落实卖者尽责,织密监管网络,印发金融机构消费者权益保护监管评价办法,聚焦消保重点领域优化评价要素,有效压实机构主体责任。

金融监管总局持续深化严格规范执法,分别在严把准入关口,提高执法规范性;抓实检查核查,织密执法网络;从严处罚问责,强化执法权威;强化执法监督,规范权力运行等方面成效显著。

在从严处罚问责,强化执法权威方面,金融监管总局持续对违法违规行为保持高压态势,严格执行双罚制,针对违法机构及其高管违规开展关联交易,违法运用资金等恶劣行为,依法给予顶格罚款,撤销任职资格,终身禁业等严厉处罚,大幅提升违规成本。

### 着力加强金融消费者保护

2025年,金融监管总局持续提升消保监管工作质效。依托金融消费者权益保护工作协调机制,定期召开联席会议,聚焦跨市场消保难点问题共同研判形势,商议举措,严厉打击不当催收、非法中介、销售误导等乱象行为,联合多部门开展调研摸排和联防联控,切实维护市场秩序,发挥四级垂管优势,加强消保工作体系规划,指导派出机构健全地方协调机制,压实压实金融机构主体责任,就媒体集中报道、消费者诉求多发的热点问题召开专题座谈会,推动溯源治理。

同时,扎实推进金融纠纷多元化化解,金融监管总局联合相关部门出台《国家金融监督管理总局 中国人民银行 中国证券监督管理委员会关于推进金融纠纷调解工作高质量发展的意见》,持续深化与最高人民法院“总对总”诉调对接机制,联合发布金融领域纠纷多元化化解典型案例,以案释法,以调促治,推动金融纠纷源头治理,畅通金融纠纷诉求反映渠道,完善12378热线和金融消费者保护服务平台,便利群众掌上维权,提升纠纷化解便利化水平。

对非法金融活动的打击力度依旧保持严厉态势,金融监管总局推动建成省市县三级防非打非工作机制,强化条线指导,基本形成横向到边、纵向到底的工作新格局,完善非法金融活动监测预警体系,提升风险早发现、早处置能力。

### 搭建有力法治建设保障体系

2025年,金融监管总局在搭建有力法治建设保障体系上持续发力。在强化法治科技支撑方面,金融监管总局持续拓展监管大数据功能,切实满足多样监管需求。持续优化“互联网+”平台,推动市场准入工作更加高效规范。持续提升行政处罚、检查稽查、非现场监管等重要监管流程线上化、数字化水平,提升依法履职能力。持续推广智慧监管平台,结合监管实践需要,探索开发“一表通”应用,助力穿透式监管能力建设。

法治宣传引导作用同样重要。过去一年,金融监管总局联合中国人民银行、中国证监会开展集中教育宣传活动,紧扣3·15消费者权益保护日、9月金融教育宣传周等节点,聚焦以房养老、冒用监管名义、虚假网络投资理财等新型骗局,普及金融法律知识,提升公众风险防范意识。

此外,金融监管总局推进法治能力建设,进一步深化区域机构建设,通过常态化培训和脱产强化培训相结合,推动法治资源和业务指导向一线下沉,打通法治能力建设“最后一公里”。

2026年,金融监管总局将围绕防风险、强监管、促高质量发展工作主线,持续强化“五大监管”,努力开创金融监管法治工作新局面。

## 《审计署关于二〇二五年度法治政府建设情况的报告》公布

### 完善法律制度体系 积极推动金融业高质量发展

### 深化法规制度建设 依法忠实履行审计监督职责

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

### 依法履行审计监督职责

### 聚力提升依法审计能力

### 持续加强金融法制建设

### 着力加强金融消费者保护

### 搭建有力法治建设保障体系

## 慧眼观察

### 智能体出海的风险特征与规范应对

□ 陈天昊

国务院《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》提出,要加快新一代智能终端、智能体等应用普及,并强调推动人工智能作为造福人类的国际公共产品,打造平权、互信、多元、共赢的人工智能能力建设开放生态。这意味着,智能体很可能成为下一阶段人工智能应用普及的重要载体,并有望成为中国参与全球人工智能合作、竞争与规则塑造的重要产品形态。基于大语言模型的开放生态,已经通过模型开源在全球形成广泛影响;随着智能体的快速发展,我国智能体的出海也在加速形成新的浪潮。

大语言模型的出海,主要输出的是语言理解及内容生成,本质上是知识能力的出海。而智能体出海则更进一步,它不仅要生成内容,还要进行环境感知、工具调用、任务执行,并在具体场景中持续稳定地提供交付。要而言之,智能体出海输出的不只是知识能力,而是将识别、交互、执行与服务等整合封装为可被产品化输出的综合行动能力。也正因如此,智能体出海很难仅仅依靠模型出海来完成,还需依赖终端硬件、接口系统和后续服务的协同支撑。由此,智能体出海的意义,便在于推动中国人工智能由单一模型能力输出,走向“技术—硬件—服务—生态”的一体化输出。

然而,考虑到智能体在技术及产业上的独特性,智能体出海至少面临以下三方面的风险特征,需要特别重视。

首先,智能体出海需要应对安全风险的风险耦合。传统软件产品的安全风险,主要表现为网络安全,系统漏洞等相对可识别、可定位的风险。智能体的安全风险则有所不同。它往往不是由单一漏洞直接引发,而是在模型输出、工具调用、记忆留存、权限配置、硬件执行与具体环境持续互动的过程中逐步形成,并最终在非预期后果的形式显现出来。Anthropic关于 agentic misalignment 的研究提示我们,当模型被赋予较高自主性并嵌入真实任务环境,其风险已不再局限于单次输出失误,而可能随着目标设定、工具权限和环境约束的变化,在执行任务过程中被放大。近期关于 Agent 安全测评的研究也反映出,智能体风险越来越多地出现在多步工具调用、持续交互和复杂任务编排之中,而不只是最终输出环节的失误。OpenClaw等开源Agent的工程安全文档同样将 prompt injection、工具滥用、不可信外部数据等列为重点风险。由此可见,智能体的安全风险往往产生于模型输出、长期记忆、工具权限、执行动作及环境反馈等多元因素之间的持续耦合。

其次,智能体出海还将面临数据合规与服务责任扩展的问题。智能体往往需要持续感知环境,识别并记录用户习惯,乃至留存操作信息以不断优化服务,也因此,智能体所引发的数据合规问题,并不止于个人信息处理本身,而会进一步延伸到整体服务过程,对个人信息的处理要求,也会与陪伴、教育、家庭照护等特定场景中的权益保护需求相叠加。对智能体而言,由于其持续运行更依赖数据回传、状态识别和服务优化,相关合规压力很可能进一步强化。澳大利亚的相关规则则更进一步,要求受年龄限制的社交媒体平台自2025年12月10日起采取合理措施,防止16岁以下用户创建或保有账户;澳隐私专员公署则明确要求,平台在履行年龄核验义务时仍须遵守个人信息保护特定基础。这表明,监管关注的重点已经不再限于信息处理本身,而是进一步延伸到平台如何识别、接触及服务特定群体,由此可见,在智能体出海中,个人信息保护只是基础,数据合规建设还须进一步覆盖持续交互、行为影响、服务边界以及特定群体保护所对应的整体服务责任。

最后,智能体出海的竞争风险正在转向生态接入与控制权竞争。智能体的竞争,不再只是模型能力或产品价格的竞争,而越来越表现为围绕用户入口、平台接口、交易链条和操作流程展开的竞争。原因在于,智能体要真正完成任务,往往不仅要生成内容,还要能够访问账户、调用接口、读取上下文、完成操作,并在既有平台规则下持续稳定运行。谁能够掌握生态内信息、服务与流量的分发权,谁就更有可能会决定第三方App、工具及其他智能体能否接入,以及它们在多大程度上能够嵌入用户的操作流程。亚马逊与Perplexity的争议,正体现了这一问题:2025年11月,亚马逊起诉Perplexity,指控其通过Comet浏览器及相关AI agent未经授权使用亚马逊平台和用户数据,并将自动化行为伪装为人工浏览;2026年3月,联邦法官一度支持亚马逊的临时禁令请求,随后上诉法院又作出临时中止的裁定。尽管案件尚未终审,但其所反映出的法律风险已经较为清楚:智能体时代的产业竞争,正在越来越多地表现为生态与生态之间的竞争,并进一步演化为围绕用户入口、平台接口和服务分发权展开的控制权竞争。这提示我们,智能体出海面临的,已不只是进入他国市场的问题,更是能否进入他国既有数字生态、平台体系和接口秩序的问题。

归结而言,智能体出海所面临的并非一般意义上的产品合规,而是跨越模型、工具、终端、平台和具体场景,同时涉及安全、数据、服务、竞争等多个维度的合规压力。这些问题单靠企业适应运营、个别应对,不仅成本高昂,而且难以摆脱被动局面。正因如此,我国亟需立足自身在人工智能技术、智能终端制造、应用场景拓展和产业有效协同等方面的基础,加快形成与智能体发展相适应的国内规范体系,并围绕智能体在安全、数据、服务、生态等方面所呈现的风险,积极参与相关国际规则、技术标准制定和实施的制定,国内规范建设与国际规则参与,不是彼此分离的两项工作,而应同步推进、相互支撑:前者既为企业合规和产业健康发展提供制度指引,也为我国参与国际规则的形成积累实践经验;后者既有助于改善我国智能体出海的外部制度环境,也有助于提升国内规范体系的协调性和可接受性。只有同步推进国内规范建设与国际规则参与,才能在全球智能体治理格局尚未定型之际,为我国智能体出海提供更稳定的合规预期和更有利的制度环境。

(作者系清华大学公共管理学院长聘副教授,清华大学科技发展与治理研究中心主任助理)

# 吴丽梅:用专业与暖心担起复议申请人重托

## 行政复议先锋

□ 本报记者 张海燕  
□ 《法制与新闻》记者 黄浩栋

“为了这件事我瘦了十二斤,找到你们我终于有了希望。”见到上海市司法局行政复议受理与调解处副处长吴丽梅后,申请人短短一句话道出了无数辛酸,也道出了行政复议人肩上的重担。

从事行政复议工作十年,吴丽梅处理行政争议3000余起,她始终心怀“复议为民、服务大局”信念,以温暖热情的真心对待每一位当事人,以严谨专业的态度办理每一个复议案件。

“行政复议是化解行政争议的主渠道,也是法治政府建设的重要一环,我希望通过自己的努力,担起每一位复议申请人的重托,让人民群众充分感受法治获得感。”吴丽梅说。

### 人民群众的“知心人”

2013年7月,毕业于华东政法大学的吴丽梅来到浦东张江镇钱钱村,成为一名大学生村官。三年时间,她参与村里集体土地征收、违章搭建整治等重要工作,积累了许多群众工作的宝贵经验。

“当大学生村官的三年让我学会了怎样与老百姓打交道,怎样将专业的政策法规转化为通俗易懂的大白话。更重要的是,让我学会了要急老百姓之所急,想老百姓之所想,把老百姓的困难放在心上。”吴丽梅说。

从大学生村官到行政复议人,吴丽梅将这些经验灵活运用在新的工作岗位上。她牵头起草了《行政接待接待工作指南》,细化规范了行政接待当面接待和电话接待的方方面面,大到工作职责、流程和内容,小到到岗时间、着装、态度和问候语都务求精细,力求让工作人员在接待中留下良好的“第一印象”。

多年来,吴丽梅在接待时以“共情”消解隔阂,在调



图为吴丽梅(右一)当面听取申请人意见。

受访者供图

解时以“用情”听诉求,在办案时以“厚情”解民忧,通过面对面、心贴心的沟通把自己融入群众,成了老百姓口中的“知心小姑娘”。

### 化解争议的“多面手”

“行政争议化解是行政复议的重要环节,涉及政府职能众多,这就要求我们成为既能解纷,又能推动社会治理提质增效的‘多面手’。”吴丽梅说。

因不服市场监管部门作出的股东变更登记行为,江西某公司负责人向上海市人民政府提起行政复议。“该案的争议焦点实质是股权转让协议的合法性,案涉协议属于市场主体合意签订的民事协议,并不在行政复议的审查范围内。”吴丽梅说。对于这类案件,她本可以直接作出复议决定,但因股东变更对公司来讲是重大事项,能否及时解决争议将很大程度上影响公

司正常经营秩序的恢复,因此,她没有简单结案了事,而是积极与申请人进行沟通,释法说理,建议申请人先通过民事途径确定案涉股权转让协议的效力,并为申请人指引了诉讼途径。经过法院审理,该案的涉股权转让协议最终被确认为无效。

在相关判决作出后,吴丽梅第一时间联系市场监管部门,在最短的时间内撤销了股东变更登记行为,申请人也撤回行政复议申请,行政争议得到化解。同时,她还积极跟进后续的登记确认,对接市场监管部门,协调案外人支持配合,最终将申请人的股东身份“还原”。

这仅是吴丽梅化解行政争议的一个缩影。自从从事行政复议工作以来,吴丽梅先后化解了某大型外资企业经营范围变更登记争议,中国(上海)自贸区某公司社保缴纳争议,某公司119份不动产权证补发争议等案件,她经手案件的调解率达54%,成了同事口中的

“行政争议化解多面手”,也赢得了人民群众对行政复议化解行政争议的信任认可。

### 复议制度的“研究员”

“要想发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势,必须构建起科学完备的制度体系,确保每项工作开展都有章可循。”吴丽梅说。自从上海市正式启动行政复议体制改革工作以来,她从办案实践出发,不断深入研究完善行政复议工作机制,成了名副其实的“制度研究员”。

据了解,吴丽梅先后牵头制定了上海行政复议调解工作机制,行政复议听证工作规则,行政复议与人民调解对接联动化解行政争议等制度,以及行政机关转送行政复议申请处理工作机制,行政复议调解案件案后跟踪回访工作机制等,提升审理质效和化解行政争议的深度力度。

尤其在优化法治化营商环境方面,涉企行政争议往往民事法律和行政法律关系交织,涉案标的大,情况复杂,更需要做好制度机制建设,确保涉企行政争议案件受理阶段成功化解了不动产权证查询争议,违章拆除通告争议,非营业性客车额度竞拍资格争议等,避免给申请人造成诉累,自新修订后的行政复议法实施以来案件调解率达54%,案前调解率达39.4%,同比提升102个百分点。

“对我来说,10年的行政复议工作只是‘复议为民’万里征途上的一小步,唯有更耐心、细心、用心,更深入群众、更了解群众,才能把复议为民这条路走得更稳、走得更远。”吴丽梅说。