

财税律师

2025 年第 5 期
总第 262 期（中文版）

www.cpalawyer.cn



左券律师——

通晓财务、税务的专业律师

律师视点：由滞纳金到迟纳金——再谈破产清算程序中滞纳金问题

徐曼 文/P01

案例分析：出口退税中“低值高报”案件的争议和思考

杨颖 文/P05

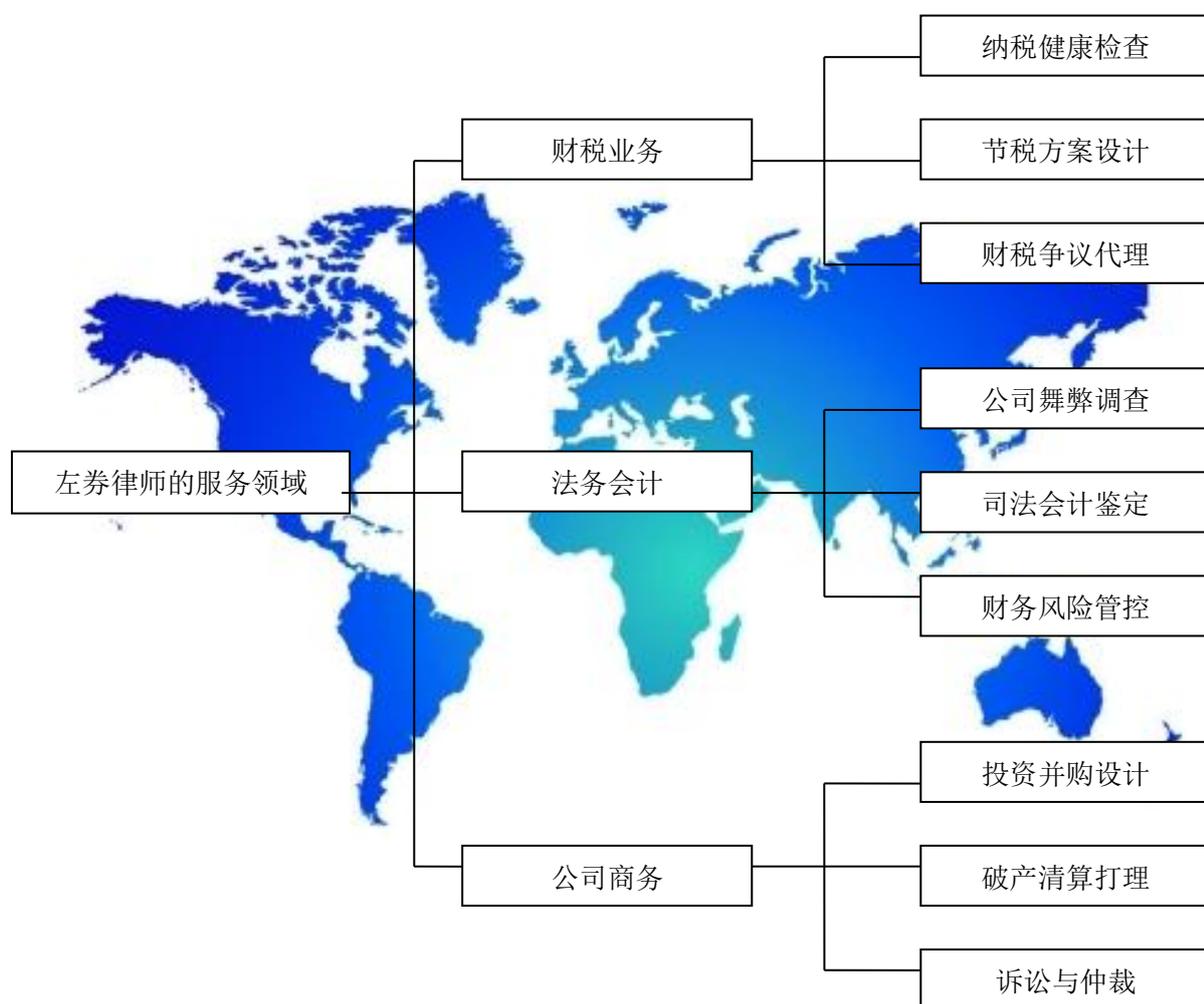
新规速递

孙颀 文/P07

左券资讯

孙颀 文/P15

左券律师——精通财务、税务的专业律师



我们的专业团队

左券律师事务所按照公司制模式实行一体化管理，客户交办的每一个案件均由助理、主管、合伙人组成项目小组，借助高效的管理平台，项目经管理中心、专家委员会会审后方能对外提交。即使是客户的每一个日常咨询也必须书面化、电子化，并经由管理中心、质量监督委员会双重审核。

我们的专业律师均具有财税、金融与法律的双重学历背景，不仅具有律师执业资格，还具有注册会计师、注册税务师执业资格。

我们的执业理念

创造增值方案，共享知识价值！

本期责任编辑：严锡忠

本期编委：杨颖、孙颀、徐曼

破产清算程序中欠税滞纳金的清偿限额

徐曼/文

破产与税收均是国家公平分配和优化资源配置的基本法律制度。破产制度立足于社会利益，强调公平清理债权债务；税收制度侧重国家利益，规范税收征缴行为、保障财政收入，通过再分配促进社会公平正义。当企业面临破产时，税收债权作为众多债权的一种，理应得到公平清偿。但是税收债权与普通债权并不完全相同，税收债权是“公法之债”，其不仅应当遵守破产法的相关规定，同时也要接受税法规范。

为保障债权人债务得到公平清偿，《企业破产法》规定了债权的清偿顺序。根据《企业破产法》第 113 条的规定，“破产人所欠税款”优先于普通债权进行清偿，因此，税款在破产清算程序中享受优先清偿的权利。

一、税收优先权的理论基础

税收优先权源于税收的公益性和风险性要求。一方面，税收具有公益性。税收为公共服务提供所需资金，保障国家正常运行，是由个人利益结合而成最终服务于个人利益的一种公共利益¹，关系到每一位社会成员。私法债权的实现和私人经济活动的施行都需要国家提供保障，而税收负责提供保护私法债权最基本的公益费用²；另一方面，税收征收具有风险性。征收税款的风险实际是由社会公众承担，而非由作为征收主体的政府承担。若税收流失，政府财政收入减少，那么公众所享受的公共服务质量以及公共产品的数量必然也会下降，另外，税收损失由政府先行承担，但最终政府会以其他方式将在破产案件中未获清偿的债权转嫁至社会公众，如增加税额或提高税率。税收并非像私法债权一样直接对待给付，其任意履行的可能性较低，纳税人为自身利益必然存在“搭便车”心理，怠于履行纳税义务，故赋予税收债权优先权，可以降低税收的风险性，有效保障税收债权的实现。

二、享有税收优先权的破产税收债权范围界定

税务机关不仅负责征收税款，仍负责征收罚款、滞纳金和非税收入等。税款本身具有公益性和风险性，应当享有优先权，但是罚款、滞纳金和非税收入作为税收债权的一部分，是否也应当享有优先权，在实践中存在争议。

根据《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》（法释〔2002〕23号），

¹ 熊伟、王宗涛《中国税收优先权制度的存废之辩》，载《法学评论》2013年第2期。

² 刘春堂：《租税优先权研究》，台湾租税研究会1981年版，第37页。

以下简称《破产规定》)第61条的规定:“行政、司法机关对破产企业的罚款、罚金以及其他有关费用”不属于破产债权,即《破产规定》认为作为惩罚性质的“罚款”不属于破产债权,那么滞纳金是否具有惩罚性质,是否属于破产债权?

根据《税收征收管理法》第32条的规定,我国欠税滞纳金的征收率为日万分之五,若换算为年征收率则为18.25%,远高于中国人民银行公布的一年期贷款市场报价利率3.0%³,且我国欠税滞纳金是无限计征,故有学者认为我国的欠税滞纳金带有惩罚性质;另外,国家税务总局在《关于偷税税款加收滞纳金问题的批复》(国税函〔1998〕291号)中曾表明滞纳金是占用国家税金应该缴纳的补偿,而非处罚,尽管该批复目前已经废止,但也表明了设置欠税滞纳金的本意是督促纳税人尽快缴纳税款,并非处罚。且最高法院法官在解读法释〔2012〕9号文的理解与适用时,亦表明税款滞纳金不同于税款本身,虽有惩罚性,但本质为类似利息性质的补偿债权⁴,不应与其他金钱债权利息有本质区别⁵。因此,有学者认为我国对欠税滞纳金的性质兼具利息补偿和行政执行罚性质。

2025年3月28日,国家税务总局、财政部发布《中华人民共和国税收征收管理法(修订征求意见稿)》(以下简称“《税收征管法》(修订稿)”)及关于《中华人民共和国税收征收管理法(修订征求意见稿)》的说明(以下简称“《税收征管法》(修订稿)说明”),《税收征管法》(修订稿)中,将“滞纳金”的表述全部修改为“税款迟纳金”,且《税收征管法》(修订稿)说明中明确,税法上的滞纳金“与行政强制法中的‘滞纳金’法律性质不同”。

首先,《税收征收管理法》第40条规定,税务机关在采取强制执行措施收缴税款的同时,可以强制执行滞纳金,故欠税滞纳金是行政强制执行的对象,而非像《行政强制法》一样,将滞纳金作为一种行政强制执行的方式;其次,根据《行政强制法》第42条,行政机关在一定范围内可自由裁量滞纳金的减免事项,但欠税滞纳金的减免适用只能由法律规定,税务机关没有自由裁量权;最后,根据《行政强制法》第46条的规定,作为行政执行罚的滞纳金可以由司法机关执行,而《税收征收管理法》第41条明确欠税滞纳金只能由税务机关执行。由此可以看出我国的欠税滞纳金与作为行政执行罚的“滞纳金”不同,并非行政执行罚。因此我国的欠税滞纳金应仅为利息补偿性质。

³ 中国人民银行授权全国银行间同业拆借中心公布,2025年5月20日贷款市场报价利率(LPR)为:1年期LPR为3.0%,5年期以上LPR为3.5%。

⁴ 杨亮:《破产程序中税收优先权的捍卫和思考》,载《税务研究》2020年第8期。

⁵ 孙佑海、吴兆祥、陈龙业:《〈关于税务机关就破产企业欠缴税款产生的滞纳金提起的债权确认之诉应否受理问题的批复〉的理解与适用》,载《人民司法》2012年第19期。

在我国欠税滞纳金为利息补偿性质的前提下，欠税滞纳金应属于破产债权的一部分，然而欠税滞纳金是否可以向税款一样享有税收优先权，我国现行规范性文件对于破产清算程序中的滞纳金的定位存在冲突。

国家税务总局《关于税收征管若干事项的公告》（以下简称第 48 号《公告》）中明确滞纳金按普通债权申报，但是该规定与其在《关于税收优先权包括滞纳金问题的批复》（国税函〔2008〕1084 号）中的“滞纳金视同税款”具有优先权相冲突，故在滞纳金的性质问题上，国家税务总局的前后态度不同；最高院在《关于税务机关就破产企业欠缴税款产生的滞纳金提起的债权确认之诉应否受理问题的批复》（法释〔2012〕9 号）中则是以破产案件受理为时点，将受理之前的欠税滞纳金界定为普通破产债权，但其批复中所依据的法律本身即对税收优先权的规定冲突，最高院与税务总局在对滞纳金的清偿顺序态度不同，由此引发适用冲突。

笔者认为，在我国欠税滞纳金仅为利息补偿性质的基础下，欠税滞纳金作为税款的“从债权”，应当按照普通债权进行申报、清偿，不应享有税收优先权。另外，滞纳金应当适用《企业破产法》的破产止息规则，即利息计算至破产案件受理时。另外，目前我国欠税滞纳金征收比例过高，可适当降低征收比例，强化其利息属性。

三、破产清算程序中欠税滞纳金的清偿限额

在滞纳金的数额问题上，《税收征收管理法》与《行政强制法》的计算不同。《行政强制法》第 45 条第 2 款要求滞纳金加征不得超过本金，但《税收征收管理法》却并未对滞纳金的数额作出限制，由此引发欠税滞纳金能否超过税款本身金额进行申报的问题。

国家税务总局在 2012 年公布的一则网上咨询的回复中表明，无论滞纳金是否超出税款本金，均按照《税收征收管理法》的规定加收，即没有上限要求；2020 年安徽省税务局以及 2021 年内蒙古自治区税务局对网上咨询的回复中均表明加征欠税滞纳金本质是一种税收征收行为，可以超过欠缴税款的金额。从税务局对网上咨询的回复来看，税务机关均认同滞纳金可以超过税款本金的观点。

但是司法机关对该问题则存在不同的观点：在深圳市广源机电发展有限公司与深圳市税务局稽查局行政强制执行决定纠纷一案⁶中，深圳市中院认为税务局扣缴滞纳金数额超过税款数额，并不违反法律规定。然而在人民法院数据库公布的国家税务总局南京市某区税务局

⁶ 参见广东省深圳市中级人民法院（2019）粤 03 行终 1725 号行政判决书。

诉南京某公司破产债权确认纠纷案⁷中，税务局向管理人申报了自 2010 年 5 月 31 日至破产受理日共计 2023 天的税收债权，一审法院认为税务局对超出本金限额部分的滞纳金 3950.02 元享有破产债权，而二审法院则认为税务机关加收滞纳金的行为，应当遵守《行政强制法》第 45 条对滞纳金限额的规定。因此，在司法实践中，税务机关可申报滞纳金的数额仍存在争议。

笔者认为，尽管欠税滞纳金与《行政强制法》中的滞纳金性质不同，不应适用《行政强制法》中关于滞纳金限额的规定，即欠税滞纳金可以超过税款本金，但是在破产清算程序中，滞纳金亦不应无任何限制，否则会出现税务机关申报“天价滞纳金”的情况，可以结合“非正常户”认定以及诉讼时效等对申报滞纳金的期限其进行限制。

四、结论

我国欠税滞纳金仅为利息补偿性质，不应享有税收优先权，在破产清算程序中，应按照普通债权进行申报、清偿，且目前欠税滞纳金的征收比例过高，应当适当调低；另外，在破产清算程序中，欠税滞纳金仅应计算至破产案件受理时，并通过限制申报滞纳金的时间范围进行限制，以防出现“天价滞纳金”的情况。。

⁷ 参见人民法院案例库：国家税务总局南京市某区税务局诉南京某公司破产债权确认纠纷案——税务机关加收的税款滞纳金不得超过税款数额。

案例分析

出口退税中“低值高报”案件的争议和思考

杨颖/文

海南中渔水产公司骗取进出口退税案（（2017）琼刑终 60 号）是一起典型的“低值高报出口”被改判无罪的案例。

该案中，海南省高院认为海南中渔水产公司出口的 2158 单货物中，不仅有高报出口价格的，也有低报出口价格的，支持了上诉人及辩护人辩解“长期存在价格波动的主要原因是报关报检时间差、市场价格波动、货物短装及货物到买方后不完全达标降价销售等客观原因，导致申报价格与实际出口价格的不一致”的观点，不能排除因市场价格波动等客观原因而导致高报出口价格的合理怀疑。

同时，海南省高院认为，根据《出口货物退免税管理办法》（试行）、《财政部、国家税务总局关于出口货物劳务增值税和消费税政策的通知》等相关国家规定中有关出口退税的计算公式、计算方法，高报出口价格，只能增加免抵退税额，而免抵退税额是否可以转化为实际退税款，还受已缴纳的增值税额的限制，即以已缴纳的增值税额（进项税额）为上限，不能超过已缴纳的增值税额。因此，多报的退税数额并不必然等于骗取退税数额。海南中渔公司作为一个正常经营的外贸出口企业，其产品的出售价格通常是大于购买价格的，也就是说，只要正常申报，该公司也必然能拿回之前所交的进项增值税。如前所述，只要购进货物及出口贸易均真实存在，高报无法产生多退税的效益。在案证据不能否定中渔公司 2158 单出口贸易存在虚构情况，因此，即使二被告人主观上有高报价格的故意，也属于认识错误，是客观犯罪不能。海南省国税局的复函仅为根据高报价格对应计算的理论税额，并非被告单位和二上诉人实际从国家骗取的退税款额。

再次，根据上述两个规定，进出口企业的进项税额如当期未能抵扣，可留转至下期抵扣，就形成了动态的留抵税额制度。因此，简单地核算出高报的 669 单中多报退税 348 万余元，并不能全面的反映企业真实、全面的纳税情况。

本案一、二审法院对于“犯罪事实”的定性出现了截然不同的观点，在一定程度上反映了司法实践对“高报出口”行为定性的分歧现状。二审法院海南省高院之所以进行改判，在于其认识到了低值高报型骗取出口退税罪的核心：“低值高报”必然对应的是“虚增进项”，否则就达不到骗取出口退税款的目的。如企业的高报出口的同时，虚增相应货物的进项税额，进而骗取从未缴纳过的税款的，该行为应以骗取出口退税罪予以评价。如企业仅存在高报出

口的行为，并未虚增相应的进项税额，此时企业客观上并不能获得更多的退税款，则不宜定性为骗取出口退税罪。

该案件中，最终企业可以取得的退税款，是以企业的进项税额（留底税额）为限的，高报出口但不虚增相应的进项税额，企业客观上并不能获得更多的退税款。因此，有观点认为，对于货物真实出口价值对应可以申请的退税额，属于正当的申请出口退税，不构成犯罪；因高报出口价值导致企业额外多申请到的退税款（真实进项税额范围内），构成逃税罪；虚增进项而骗取的退税额，则构成“骗取出口退税罪”。

该观点与近年来发生的“骗取”留抵退税案件的处理思路如出一辙。

近年来，为支持小微企业和制造业等行业发展，提振市场主体信心、激发市场主体活力，财政部、国家税务总局发文明确对于符合条件的企业，退还增值税留抵税额。大规模留抵退税政策实施以来，全国范围内已发生多起骗取留抵退税案件，骗取留抵退税违法犯罪行为亦成为国家严惩和打击的行为。

在“骗取”留抵退税案件中，同样需要区分进项的真实性，虚增进项的属于虚开发票的犯罪范畴，而未虚增进项的，往往采取“隐匿销售收入、减少销项税额、进行虚假申报”、“利用关联企业，转嫁留抵税额骗取退税”等行为实现“骗取”留抵退税。对于后者，虽为“骗取”，行为人实则主观目的为“少缴”税款，因为真实的留底税额在企业后续持续经营发生增值税销项后，可以作为抵减减少增值税税额的缴纳，而“骗取”留抵退税则属于将不应当取得或者不应当当下取得的收益予以提前取得，造成的应当为国家应得税收利益的减少，宜评价为“逃税”。

出口退税环节，“低值高报”导致企业额外申请到应得退税款之外的留抵退税款的，现行司法案例中，对该行为构成“骗取出口退税罪”做了否定评价，而其是否构成其他违法犯罪行为，笔者则认为可以参照“骗取”留抵退税的观点，因高报出口价值导致企业额外多申请到的退税款（真实进项税额范围内），在企业后续发生的增值税销项中本也可以进行抵减，属于将不应当当下取得的收益予以提前取得，造成的国家应得税收利益的减少，宜评价为“逃税”。

至于有观点认为的该种情况可以适用《刑法》第 204 条第二款予以辩护，笔者则倾向于认为该情况虽然性质上属于“逃税”，但与《刑法》第 204 条第二款所适用情形有所区别（刑法第 204 条的第二款客观需要有行为人虚增进项，关于《刑法》第 204 条第二款如何适用将在后续文章中进一步分析），可适用逃税罪一般规定，即直接依据刑法第 201 条评价。

新规速递

一、《国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告》 (税委会公告 2025 年第 7 号)

国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告 (税委会公告 2025 年第 7 号)

为落实中美经贸高层会谈的重要共识，根据《中华人民共和国关税法》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国对外贸易法》等法律法规和国际法基本原则，经国务院批准，自 2025 年 5 月 14 日 12 时 01 分起，调整对原产于美国的进口商品加征关税措施。有关事项如下：

一、调整《国务院关税税则委员会关于对原产于美国的进口商品加征关税的公告》（税委会公告 2025 年第 4 号）规定的加征关税税率，由 34% 调整为 10%，在 90 天内暂停实施 24% 的对美加征关税税率。

二、停止实施《国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告》（税委会公告 2025 年第 5 号）和《国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告》（税委会公告 2025 年第 6 号）规定的加征关税措施。

国务院关税税则委员会

2025 年 5 月 13 日

二、《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2025〕8号）

最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释
（法释〔2025〕8号，2024年12月24日最高人民法院审判委员会第1939次会议通过，自2025年6月1日起施行）

为正确审理政府信息公开行政案件，根据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）、《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称政府信息公开条例）等法律、行政法规的规定，结合行政审判工作实际，制定本解释。

第一条 公民、法人或者其他组织认为下列涉政府信息公开行为侵犯其合法权益，依法提起行政诉讼的，人民法院应当受理：

- （一）向行政机关申请获取政府信息，行政机关告知政府信息无法提供或者不予处理的；
- （二）行政复议机关对政府信息公开条例第十四条、第十五条、第十六条规定的不予公开行为作出行政复议决定的；
- （三）认为行政机关提供的政府信息不符合其申请内容的；
- （四）认为行政机关主动公开或者依他人申请公开政府信息侵犯其商业秘密、个人隐私等合法权益的；
- （五）认为行政机关在政府信息公开工作中的其他行为侵犯其合法权益的。

第二条 公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行主动公开政府信息职责，直接向人民法院提起诉讼的，应当告知其先向行政机关申请获取政府信息。

对行政机关的答复、逾期不予答复等行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第三条 认为行政机关作出的政府信息公开、不予公开等行为侵害其合法权益提起诉讼的公民、法人或者其他组织，属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的“有利害关系的公民、法人或者其他组织”。

第四条 公民、法人或者其他组织对主动公开政府信息行为不服提起诉讼的，以公开该政府信息的行政机关为被告。

公民、法人或者其他组织对依申请公开政府信息行为不服提起诉讼的，以作出答复的行政机关为被告；逾期未作答复的，以收到申请的行政机关为被告。

根据政府信息公开条例第四条的规定,县级以上地方人民政府指定政府信息公开工作机构负责本机关政府信息公开日常工作,公民、法人或者其他组织对该机构以自己名义所作的政府信息公开行为不服提起诉讼的,以该机构为被告。

第五条 被告对其作出的政府信息公开、不予公开等行为的合法性承担举证责任。

有下列情形之一的,被告应当承担相应的举证责任:

(一)被告主张政府信息已经公开的,应当就公开的事实举证,并向人民法院提交其已告知申请人获取该政府信息方式、途径等证据;

(二)被告主张因公共利益决定公开涉及商业秘密、个人隐私的政府信息的,应当就认定公共利益的理由以及不公开可能对公共利益造成重大影响举证;

(三)被告主张原告申请公开的信息属于内部事务信息不予公开的,应当就该信息属于人事管理、后勤管理或者内部工作流程信息等举证;

(四)被告主张原告申请公开的信息属于过程性信息不予公开的,应当就该信息系行政机关作出行政处理决定之前形成的内部讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等举证;

(五)被告主张原告申请公开的信息属于行政执法案卷信息不予公开的,应当就该信息系行政执法过程中形成并记录于执法案卷的当事人信息、调查笔录、询问笔录等举证;

(六)被告主张政府信息不存在的,应当就其已尽合理检索义务等事实举证或者作出合理说明。

第六条 被告主张原告申请公开的信息系国家秘密不予公开,并提供密级标识、保密期限或者其他证明材料的,人民法院应予支持。

被告主张原告申请公开的政府信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定,并提供该信息公开后可能产生不利影响的证据或者作出合理说明的,人民法院应予支持。

人民法院经审理认为政府信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的,有权要求当事人提供或者补充证据。

第七条 原告应当就下列事项承担举证责任:

(一)起诉要求被告公开政府信息的,应当就其曾向行政机关提出政府信息公开申请举证;

(二)起诉要求被告不得公开政府信息的,应当就政府信息涉及其商业秘密、个人隐私举证;

(三)就行政机关公开或者不予公开等行为可能损害其合法权益举证。

第八条 人民法院审理第一审政府信息公开案件,可以适用简易程序。

人民法院审理政府信息公开案件，应当视情采取适当的审理方式，避免泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或者法律、法规和国家有关规定中要求应当保密的政府信息。

第九条 政府信息由被告的档案机构或者档案工作人员保管的，适用政府信息公开条例的相关规定。

涉及政府信息公开事项的档案已经移交各级国家档案馆的，依照有关档案管理的法律、法规和国家有关规定执行。

第十条 公民、法人或者其他组织提起的涉政府信息公开诉讼明显不符合行政诉讼法规定的起诉条件的，人民法院不予登记立案。

有下列情形之一的，人民法院裁定不予立案；已经立案的，裁定驳回起诉：

(一) 按照《中华人民共和国行政复议法》第二十三条第一款第四项的规定，应当先向行政复议机关申请行政复议而未申请的；

(二) 行政机关作出延长答复期限或者要求申请人补正等程序性告知行为的；

(三) 单独起诉行政机关收取信息处理费决定的；

(四) 申请人重复申请公开已经予以公开的政府信息，行政机关作出不予重复处理答复的；

(五) 申请行政机关公开的信息属于工商、不动产登记等资料，行政机关告知其按照法律、行政法规规定查询的；

(六) 要求行政机关为其制作、加工、分析政府信息，行政机关未予提供的；

(七) 申请人以政府信息公开申请的形式进行信访、投诉、举报等活动的；

(八) 要求行政机关提供政府公报、报刊、书籍等公开出版物的；

(九) 认为公共企事业单位未公开在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的；

(十) 其他对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的情形。

第十一条 有下列情形之一的，人民法院判决被告履行政府信息公开职责：

(一) 被告对依法应当公开的政府信息拒绝或者部分拒绝公开的，人民法院判决撤销或者部分撤销被诉不予公开决定，并判决被告在二十个工作日内公开；

(二) 被告对原告要求公开的申请无正当理由逾期不予答复，原告请求判决被告公开理由成立的，人民法院判决被告在二十个工作日内公开；

(三) 被告不予公开的政府信息内容能够作区分处理的，人民法院判决被告在二十个工作日内公开能够公开的内容；

(四) 被告以政府信息公开会损害第三方合法权益为由不予公开，但第三方在诉讼程序中同意公开且人民法院经审理认为可以公开的，判决被告在二十个工作日内公开。

第十二条 有下列情形之一的，人民法院判决确认违法：

- (一) 被告公开政府信息行为违法，但不具有可撤销内容的；
- (二) 被告在诉讼程序中公开政府信息，原告仍然要求确认原不予公开或者逾期不予答复行为违法的；
- (三) 被告不予公开或者不予答复行为违法，但判决公开没有意义的。

第十三条 政府信息尚未公开前，原告起诉要求被告不得公开政府信息的，人民法院经审理认为政府信息涉及原告商业秘密、个人隐私且不存在不公开会对公共利益造成重大影响的，应当判决被告不得公开政府信息。

诉讼期间，原告申请停止公开涉及其商业秘密、个人隐私的政府信息，人民法院经审理认为符合行政诉讼法第五十六条规定的，裁定暂时停止公开。

第十四条 有下列情形之一的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求：

- (一) 被告作出的公开、不予公开的决定或者无法提供、不予处理的告知合法的；
- (二) 申请公开的政府信息内容已经向公众公开，被告告知申请人获取该政府信息的方式、途径和时间的；
- (三) 被告收到同一申请人的不同申请或者不同申请人内容相同的申请后，在同一个政府信息公开答复中一并予以答复且答复内容合法的；
- (四) 原告起诉被告逾期不予答复理由不成立的；
- (五) 原告以政府信息侵犯其商业秘密、个人隐私为由请求不公开，理由不成立的；
- (六) 其他应当判决驳回诉讼请求的情形。

第十五条 本解释自 2025 年 6 月 1 日起施行。

本解释施行后，《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》（法释〔2011〕17号）同时废止。最高人民法院以前发布的司法解释及规范性文件，与本解释不一致的，不再适用。

三、《国家网络身份认证公共服务管理办法》（公安部、国家互联网信息办公室、民政部、文化和旅游部、国家卫生健康委员会、国家广播电视总局令第173号）

国家网络身份认证公共服务管理办法

（公安部、国家互联网信息办公室、民政部、文化和旅游部、国家卫生健康委员会、国家广播电视总局令第173号，2025年7月15日起施行）

第一条 为实施可信数字身份战略，推进国家网络身份认证公共服务建设，保护公民身份信息安全，支撑数字经济健康有序发展，根据《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》、《反电信网络诈骗法》、《未成年人保护法》等法律法规，制定本办法。

第二条 本办法所称国家网络身份认证公共服务（以下简称“公共服务”），是指国家根据法定身份证件信息，依托国家统一建设的网络身份认证公共服务平台（以下简称“公共服务平台”），为自然人提供申领网号、网证以及进行身份核验等服务。

本办法所称网号，是指与自然人身份信息相对应，由字母和数字组成、不含明文身份信息的网络身份符号；网证，是指承载网号及自然人非明文身份信息的网络身份认证凭证。网号、网证可用于在互联网服务及有关部门、行业管理、服务中非明文登记、核验自然人真实身份信息。

第三条 国务院公安部门、国家网信部门会同国务院民政、文化和旅游、卫生健康、广播电视等部门依照本办法和有关法律、行政法规的规定，在各自职责范围内负责网络身份认证公共服务有关工作。

第四条 持有有效法定身份证件的自然人，可以自愿向公共服务平台申领网号、网证。

不满十四周岁的自然人申领网号、网证的，应当取得其父母或者其他监护人同意，并由其父母或者其他监护人代为申领。

已满十四周岁未满十八周岁的自然人申领网号、网证的，应当在其父母或者其他监护人的监护下申领。

第五条 根据法律、行政法规规定，在互联网服务中需要登记、核验用户真实身份信息的，可以使用网号、网证依法进行登记、核验。

不满十四周岁的自然人使用网号、网证登记、核验真实身份信息的，应当取得其父母或者其他监护人同意。

第六条 鼓励有关主管部门、重点行业按照自愿原则推广应用网号、网证，为用户提供安全、便捷的身份登记和核验服务，通过公共服务培育网络身份认证应用生态。

有关主管部门、重点行业在管理、服务中，应当保留、提供现有的或者其他合法方式进行登记、核验真实身份。

第七条 鼓励互联网平台按照自愿原则接入公共服务，用以支持用户使用网号、网证登记、核验用户真实身份信息，依法履行个人信息保护和核验用户真实身份信息的义务。

互联网平台接入公共服务后，用户选择使用网号、网证登记、核验真实身份信息并通过验证的，互联网平台不得要求用户另行提供明文身份信息，法律、行政法规另有规定或者用户同意提供的除外。

互联网平台应当保障未使用网号、网证但通过其他方式登记、核验真实身份的用户与使用网号、网证的用户享有同等服务。

第八条 互联网平台需要依法核验用户真实身份信息但无需留存用户法定身份证件信息的，公共服务平台应当仅提供用户身份核验结果。

根据法律、行政法规规定，互联网平台确需获取、留存用户法定身份证件信息的，经用户授权或者单独同意，公共服务平台应当按照最小化原则提供。

未经自然人单独同意，互联网平台不得擅自处理或者对外提供相关数据、信息，法律、行政法规另有规定的除外。

第九条 公共服务平台仅限收集网络身份认证所必需的信息，处理个人信息或者向自然人提供公共服务，应当依法履行告知义务并取得其同意。处理敏感个人信息，应当取得个人的单独同意，法律、行政法规规定应当取得书面同意的，从其规定。

未经自然人单独同意，公共服务平台不得擅自处理或者对外提供相关数据、信息，不得将相关数据用于用户登记、核验真实身份以外的目的，法律、行政法规另有规定的除外。

公共服务平台应当依照法律、行政法规规定或者用户要求，及时删除用户个人信息。

第十条 涉及未成年人、老年人等用户的，公共服务平台可以依法向互联网平台提供年龄标识信息，用于支持互联网平台履行相应的法律义务。

第十一条 公共服务平台在处理用户个人信息前，应当通过用户协议等书面形式，以显著方式、清晰易懂的语言真实、准确、完整地向用户告知下列事项：

- (一) 公共服务平台的名称和联系方式；
- (二) 用户个人信息的处理目的、处理方式，处理的个人信息种类、保存期限；
- (三) 用户依法行使其个人信息相关权利的方式和程序；
- (四) 法律、行政法规规定应当告知的其他事项。

处理敏感个人信息的，还应当个人告知处理的必要性以及对个人权益的影响，法律另有规定的除外。

公共服务平台处理个人信息，有法律、行政法规规定应当保密或者不需要告知的情形的，可以不向个人告知本条第一款规定的事项。

紧急情况下为保护自然人的生命健康和财产安全无法及时向个人告知的，公共服务平台应当在紧急情况消除后及时告知。

第十二条 公共服务平台应当加强网络运行安全、数据安全和个人信息保护，建立并落实安全管理制度与技术防护措施，完善监督制度，有效保护网络运行安全、数据安全和个人信息权益。

公共服务平台处理的重要数据和个人信息应当在境内存储；因业务需要确需向境外提供的，应当按照国家有关规定进行安全评估。

公共服务平台发生网络运行安全、数据安全事件的，应当按照国家有关规定，立即启动应急预案，采取必要措施消除安全隐患，及时告知用户并向有关部门报告。

第十三条 公共服务平台的建设和服务涉及密码的，应当符合国家密码管理有关要求。

第十四条 违反本办法第七条、第八条、第九条、第十一条、第十二条规定，依照《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》，由国务院公安部门、国家网信部门在各自职责范围内依法予以处罚、处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

有关主管部门、重点行业在网络身份认证公共服务有关工作中玩忽职守、滥用职权的，依法追究责任。

第十五条 本办法所称法定身份证件，包括居民身份证、定居国外的中国公民的护照、港澳居民来往内地通行证、台湾居民来往大陆通行证、港澳居民居住证、台湾居民居住证、外国人永久居留身份证等身份证件。

第十六条 本办法自 2025 年 7 月 15 日起施行。

左券资讯

- ① 2025年5月5日，顾程丹律师在太平洋新天地“东台好市·花语集”花展现场参加黄浦区女律师联谊会组织的公益法律服务活动。
- ② 2025年5月9日，严锡忠律师应邀出席由上海大学法学院举办的“行业导师聘任仪式暨人工智能时代法律实务人才培养座谈会”。
- ③ 2025年5月18日，顾程丹、周文迪和陈梦婷律师参加黄浦区女律师联谊会组织的全国助残日黄浦区爱心集市活动。
- ④ 2025年5月30日，杨春艳律师受上海市律师协会文化传媒委员会邀请，主讲主题为“文化传媒领域涉税法律问题解析”的培训。





左券故事

中国古代称契约为券，以竹制作，分劈成左片、右片，立约方各持一片，两片相合则为信。左片即称左券，由债权人收执，故，成语中“稳操胜券”、“左券之操”比喻成功在握。

《史记》云：“公常执左券以责于秦韩”。意为从容自信，手执左券，风云天下。

《老子》云：“圣人执左券而不责于人”。意为宽容博大，胸怀左券，不战而屈人之兵。



上海左券律师事务所

上海左券律师事务所

电话：021-68868583

传真：021-68868178

网址：www.cpalawyer.cn

地址：上海市浦东新区民生路118号滨江万科中心2301室

（邮政编码：200135）