



文康政研资讯



POLICY
RESEARCH

17
第17期

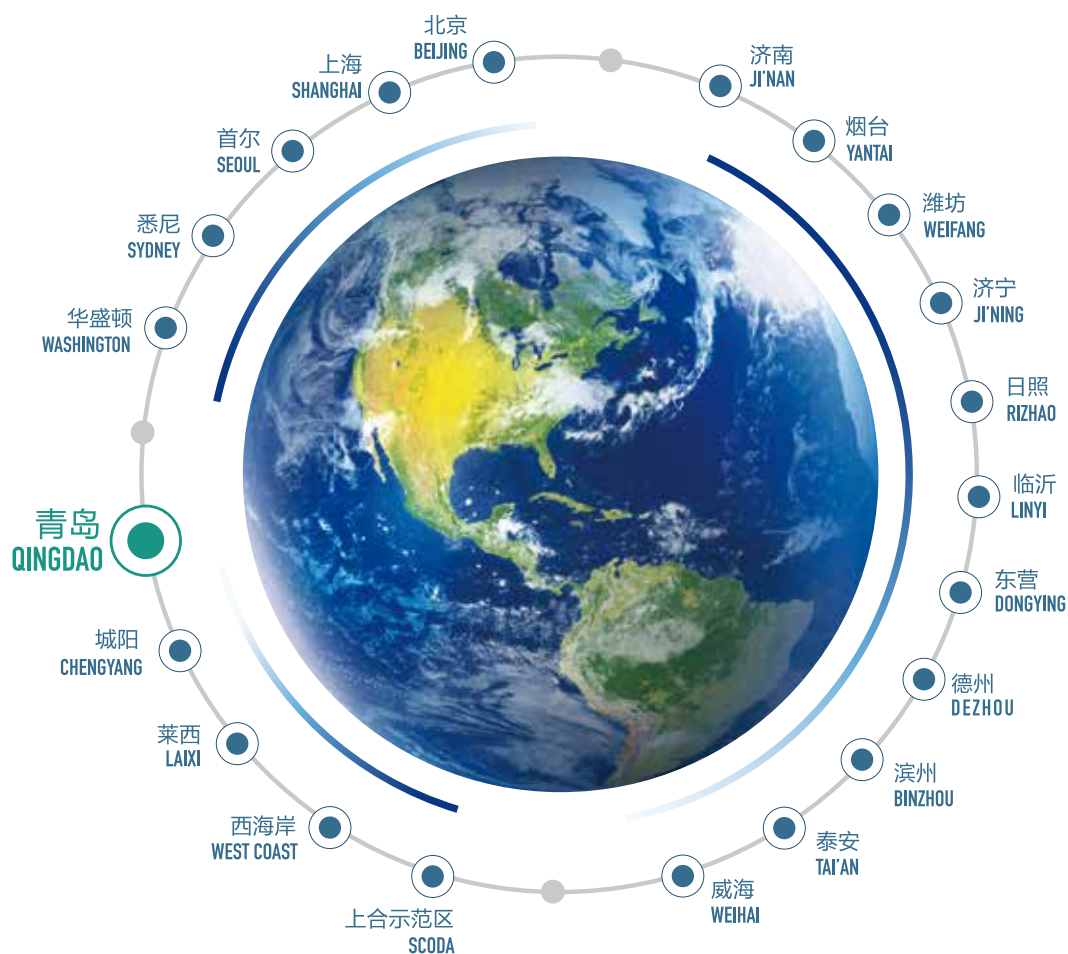
文康政策研究中心
CENTER FOR POLICY RESEARCH

出品

文康律师事务所成立于一九九五年，凭借扎实勤勉的工作作风和力求卓越的专业品质，在业界赢得了良好口碑，是一家享有较高知名度和美誉度的大型综合律师事务所。

文康在青岛、济南、烟台、潍坊、济宁、日照、临沂、东营、德州、滨州、泰安、威海、青岛西海岸、上合示范区、城阳、莱西和北京、上海、首尔、悉尼、华盛顿等地设有办公室或分支机构，现有执业律师及其他专业人员五百余名，工作语言包括中文、英文、韩文、日文等。文康致力于为客户提供高效专业的法律服务，业务范围涵盖二十余个领域，文康客户来自海内外数十个国家和地区，遍布各行各业。

文康秉承“务实敬业、做今日事，合作致胜、创百年所”的理念，收获了广泛赞誉。2005年入选首批“全国优秀律师事务所”，是山东唯一一家荣获“全国文明单位”的律师事务所，获得“山东省文明律师事务所”“山东省著名商标”“青岛市优秀律师事务所”“青岛市文明单位标兵”“青岛名牌”等荣誉称号，长期受到钱伯斯、《商法》杂志、ALB、IFLR、LEGAL500等国际知名排行机构的关注和认可。



目 录

政策资讯

关于国务院发布、施行《未成年人网络保护条例》的政策简讯 01

关于国务院推进普惠金融高质量发展的实施意见的政策简讯 11

政策研读

我国军工央企链主化改革亟待引入竞争机制 21

严厉追究打着宗教旗号直播带货的非法行为 24

政策圆桌

“不良资产处置的法律实务探讨” 主题分享 27



文康政研资讯
Policy research information



政策简讯



INFORMATION



关于国务院发布、施行《未成年人网络保护条例》的政策简讯

未成年人网络保护条例

第一章 总 则

第一条 为了营造有利于未成年人身心健康的网络环境，保障未成年人合法权益，根据《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国个人信息保护法》等法律，制定本条例。

第二条 未成年人网络保护工作应当坚持中国共产党的领导，坚持以社会主义核心价值观为引领，坚持最有利于未成年人的原则，适应未成年人身心健康发展和网络空间的规律和特点，实行社会共治。

第三条 国家网信部门负责统筹协调未成年人网络保护工作，并依据职责做好未成年人网络保护工作。

国家新闻出版、电影部门和国务院教育、电信、公安、民政、文化和旅游、卫生健康、市场监督管理、广播电视等有关部门依据各自职责做好未成年人网络保护工作。

县级以上地方人民政府及其有关部门依据各自职责做好未成年人网络保护工作。

第四条 共产主义青年团、妇女联合会、工会、残疾人联合会、关心下一代工作委员会、青年联合会、学生联合会、少年先锋队以及其他人民团体、有关社会组织、基层群众性自治组织，协助有关部门做好未成年人网络保护工作，维护未成年人合法权益。

第五条 学校、家庭应当教育引导未成年人参加有益身心健康的活动，科学、文明、安全、合理使用网络，预防和干预未成年人沉迷网络。

第六条 网络产品和服务提供者、个人信息处理者、智能终端产品制造者和销售者应当遵守法律、行政法规和国家有关规定，尊重社会公德，遵守商业道德，诚实信用，履行未成年人网络保护义务，承担社会责任。

第七条 网络产品和服务提供者、个人信息处理者、智能终端产品制造者和销售者应当接受政府和社会的监督，配合有关部门依法实施涉及未成年人网络保护工作的监督检查，建立便捷、合理、有效的投诉、举报渠道，通过显著方式公布投诉、举报途径和方法，及时受理并处理公众投诉、举报。

第八条 任何组织和个人发现违反本条例规定的，可以向网信、新闻出版、电影、教育、电信、公安、民政、文化和旅游、卫生健康、市场监督管理、广播电视等有关部门投诉、举报。收到投诉、举报的部门应当及时依法作出处理；不属于本部门职责的，应当及时移送有权处理的部门。



第九条 网络相关行业组织应当加强行业自律，制定未成年人网络保护相关行业规范，指导会员履行未成年人网络保护义务，加强对未成年人的网络保护。

第十条 新闻媒体应当通过新闻报道、专题栏目（节目）、公益广告等方式，开展未成年人网络保护法律法规、政策措施、典型案例和有关知识的宣传，对侵犯未成年人合法权益的行为进行舆论监督，引导全社会共同参与未成年人网络保护。

第十一条 国家鼓励和支持在未成年人网络保护领域加强科学研究和人才培养，开展国际交流与合作。

第十二条 对在未成年人网络保护工作中作出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰和奖励。

第二章 网络素养促进

第十三条 国务院教育部门应当将网络素养教育纳入学校素质教育内容，并会同国家网信部门制定未成年人网络素养测评指标。

教育部门应当指导、支持学校开展未成年人网络素养教育，围绕网络道德意识形成、网络法治观念培养、网络使用能力建设、人身财产安全保护等，培育未成年人网络安全意识、文明素养、行为习惯和防护技能。

第十四条 县级以上人民政府应当科学规划、合理布局，促进公益性上网服务均衡协调发展，加强提供公益性上网服务的公共文化设施建设，改善未成年人上网条件。

县级以上地方人民政府应当通过为中小学校配备具有相应专业能力的指导教师、政府购买服务或者鼓励中小学校自行采购相关服务等方式，为学生提供优质的网络素养教育课程。

第十五条 学校、社区、图书馆、文化馆、青少年宫等场所为未成年人提供互联网上网服务设施的，应当通过安排专业人员、招募志愿者等方式，以及安装未成年人网络保护软件或者采取其他安全保护技术措施，为未成年人提供上网指导和安全、健康的上网环境。

第十六条 学校应当将提高学生网络素养等内容纳入教育教学活动，并合理使用网络开展教学活动，建立健全学生在校期间上网的管理制度，依法规范管理未成年学生带入学校的智能终端产品，帮助学生养成良好上网习惯，培养学生网络安全和网络法治意识，增强学生对网络信息的获取和分析判断能力。

第十七条 未成年人的监护人应当加强家庭家教家风建设，提高自身网络素养，规范自身使用网络的行为，加强对未成年人使用网络行为的教育、示范、引导和监督。

第十八条 国家鼓励和支持研发、生产和使用专门以未成年人为服务对象、适应未成年人身心健康发展规律和特点的网络保护软件、智能终端产品和未成年人模式、未成年人专区等网络技术、产品、服务，加强网络无障碍环境建设和改造，促进未成年人开阔眼界、陶冶情操、提高素质。

第十九条 未成年人网络保护软件、专门供未成年人使用的智能终端产品应当具有有效识别



成长的清朗网络空间和良好网络生态。

第二十二条 任何组织和个人不得制作、复制、发布、传播含有宣扬淫秽、色情、暴力、邪教、迷信、赌博、引诱自残自杀、恐怖主义、分裂主义、极端主义等危害未成年人身心健康内容的网络信息。

任何组织和个人不得制作、复制、发布、传播或者持有有关未成年人的淫秽色情网络信息。

第二十三条 网络产品和服务中含有可能引发或者诱导未成年人模仿不安全行为、实施违反社会公德行为、产生极端情绪、养成不良嗜好等可能影响未成年人身心健康的信息的，制作、复制、发布、传播该信息的组织和个人应当在信息展示前予以显著提示。

国家网信部门会同国家新闻出版、电影部门和国务院教育、电信、公安、文化和旅游、广播电视等部门，在前款规定基础上确定可能影响未成年人身心健康的信息的具体种类、范围、判断标准和提示办法。

第二十四条 任何组织和个人不得在专门以未成年人为服务对象的网络产品和服务中制作、复制、发布、传播本条例第二十三条第一款规定的可能影响未成年人身心健康的信息。

网络产品和服务提供者不得在首页首屏、弹窗、热搜等处于产品或者服务醒目位置、易引起用户关注的重点环节呈现本条例第二十三条第一款规定的可能影响未成年人身心健康的信息。

网络产品和服务提供者不得通过自动化决策方式向未成年人进行商业营销。

第二十五条 任何组织和个人不得向未成年人发送、推送或者诱骗、强迫未成年人接触含有危害或者可能影响未成年人身心健康内容的网络信息。

第二十六条 任何组织和个人不得通过网络以文字、图片、音视频等形式，对未成年人实施侮辱、诽谤、威胁或者恶意损害形象等网络欺凌行为。

网络产品和服务提供者应当建立健全网络欺凌行为的预警预防、识别监测和处置机制，设置便利未成年人及其监护人保存遭受网络欺凌记录、行使通知权利的功能、渠道，提供便利未成年人设置屏蔽陌生用户、本人发布信息可见范围、禁止转载或者评论本人发布信息、禁止向本人发送信息等网络欺凌信息防护选项。

网络产品和服务提供者应当建立健全网络欺凌信息特征库，优化相关算法模型，采用人工智能、大数据等技术手段和人工审核相结合的方式加强对网络欺凌信息的识别监测。

第二十七条 任何组织和个人不得通过网络以文字、图片、音视频等形式，组织、教唆、胁迫、引诱、欺骗、帮助未成年人实施违法犯罪行为。

第二十八条 以未成年人为服务对象的在线教育网络产品和服务提供者，应当按照法律、行政法规和国家有关规定，根据不同年龄阶段未成年人身心发展特点和认知能力提供相应的产品和服务。

第二十九条 网络产品和服务提供者应当加强对用户发布信息的管理，采取有效措施防止制

作、复制、发布、传播违反本条例第二十二条、第二十四条、第二十五条、第二十六条第一款、第二十七条规定的信息，发现违反上述条款规定的信息的，应当立即停止传输相关信息，采取删除、屏蔽、断开链接等处置措施，防止信息扩散，保存有关记录，向网信、公安等部门报告，并对制作、复制、发布、传播上述信息的用户采取警示、限制功能、暂停服务、关闭账号等处置措施。

网络产品和服务提供者发现用户发布、传播本条例第二十三条第一款规定的信息未予显著提示的，应当作出提示或者通知用户予以提示；未作出提示的，不得传输该信息。

第三十条 国家网信、新闻出版、电影部门和国务院教育、电信、公安、文化和旅游、广播电视等部门发现违反本条例第二十二条、第二十四条、第二十五条、第二十六条第一款、第二十七条规定的信息的，或者发现本条例第二十三条第一款规定的信息未予显著提示的，应当要求网络产品和服务提供者按照本条例第二十九条的规定予以处理；对来源于境外的上述信息，应当依法通知有关机构采取技术措施和其他必要措施阻断传播。

第四章 个人信息网络保护

第三十一条 网络服务提供者是为未成年人提供信息发布、即时通讯等服务的，应当依法要求未成年人或者其监护人提供未成年人真实身份信息。未成年人或者其监护人不提供未成年人真实身份信息的，网络服务提供者不得为未成年人提供相关服务。

网络直播服务提供者应当建立网络直播发布者真实身份信息动态核验机制，不得向不符合法律规定情形的未成年人用户提供网络直播发布服务。

第三十二条 个人信息处理者应当严格遵守国家网信部门和有关部门关于网络产品和服务必要个人信息范围的规定，不得强制要求未成年人或者其监护人同意非必要的个人信息处理行为，不得因为未成年人或者其监护人不同意处理未成年人非必要个人信息或者撤回同意，拒绝未成年人使用其基本功能服务。

第三十三条 未成年人的监护人应当教育引导未成年人增强个人信息保护意识和能力、掌握个人信息范围、了解个人信息安全风险，指导未成年人行使其在个人信息处理活动中的查阅、复制、更正、补充、删除等权利，保护未成年人个人信息权益。

第三十四条 未成年人或者其监护人依法请求查阅、复制、更正、补充、删除未成年人个人信息的，个人信息处理者应当遵守以下规定：

(一) 提供便捷的支持未成年人或者其监护人查阅未成年人个人信息种类、数量等的方法和途径，不得对未成年人或者其监护人的合理请求进行限制；

(二) 提供便捷的支持未成年人或者其监护人复制、更正、补充、删除未成年人个人信息的功能，不得设置不合理条件；

(三) 及时受理并处理未成年人或者其监护人查阅、复制、更正、补充、删除未成年人个人信息的申请，拒绝未成年人或者其监护人行使权利的请求的，应当书面告知申请人并说明理由。



对未成年人或者其监护人依法提出的转移未成年人个人信息的请求，符合国家网信部门规定条件的，个人信息处理者应当提供转移的途径。

第三十五条 发生或者可能发生未成年人个人信息泄露、篡改、丢失的，个人信息处理者应当立即启动个人信息安全事件应急预案，采取补救措施，及时向网信等部门报告，并按照国家有关规定将事件情况以邮件、信函、电话、信息推送等方式告知受影响的未成年人及其监护人。

个人信息处理者难以逐一告知的，应当采取合理、有效的方式及时发布相关警示信息，法律、行政法规另有规定的除外。

第三十六条 个人信息处理者对其工作人员应当以最小授权为原则，严格设定信息访问权限，控制未成年人个人信息知悉范围。工作人员访问未成年人个人信息的，应当经过相关负责人或者其授权的管理人员审批，记录访问情况，并采取技术措施，避免违法处理未成年人个人信息。

第三十七条 个人信息处理者应当自行或者委托专业机构每年对其处理未成年人个人信息遵守法律、行政法规的情况进行合规审计，并将审计情况及时报告网信等部门。

第三十八条 网络服务提供者发现未成年人私密信息或者未成年人通过网络发布的个人信息中涉及私密信息的，应当及时提示，并采取停止传输等必要保护措施，防止信息扩散。

网络服务提供者通过未成年人私密信息发现未成年人可能遭受侵害的，应当立即采取必要措施保存有关记录，并向公安机关报告。

第五章 网络沉迷防治

第三十九条 对未成年人沉迷网络进行预防和干预，应当遵守法律、行政法规和国家有关规定。

教育、卫生健康、市场监督管理等部门依据各自职责对从事未成年人沉迷网络预防和干预活动的机构实施监督管理。

第四十条 学校应当加强对教师的指导和培训，提高教师对未成年学生沉迷网络的早期识别和干预能力。对于有沉迷网络倾向的未成年学生，学校应当及时告知其监护人，共同对未成年学生进行教育和引导，帮助其恢复正常的学习生活。

第四十一条 未成年人的监护人应当指导未成年人安全合理使用网络，关注未成年人上网情况以及相关生理状况、心理状况、行为习惯，防范未成年人接触危害或者可能影响其身心健康的网络信息，合理安排未成年人使用网络的时间，预防和干预未成年人沉迷网络。

第四十二条 网络产品和服务提供者应当建立健全防沉迷制度，不得向未成年人提供诱导其沉迷的产品和服务，及时修改可能造成未成年人沉迷的内容、功能和规则，并每年向社会公布防沉迷工作情况，接受社会监督。

第四十三条 网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交等网络服务提供者应当针对不同年龄阶段未成年人使用其服务的特点，坚持融合、友好、实用、有效的原则，设置未成年人模式，在使用时段、时长、功能和内容等方面按照国家有关规定和标准提供相应的服务，并以醒目便捷

的方式为监护人履行监护职责提供时间管理、权限管理、消费管理等功能。

第四十四条 网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交等网络服务提供者应当采取措施，合理限制不同年龄阶段未成年人在使用其服务中的单次消费数额和单日累计消费数额，不得向未成年人提供与其民事行为能力不符的付费服务。

第四十五条 网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交等网络服务提供者应当采取措施，防范和抵制流量至上等不良价值倾向，不得设置以应援集资、投票打榜、刷量控评等为主题的网络社区、群组、话题，不得诱导未成年人参与应援集资、投票打榜、刷量控评等网络活动，并预防和制止其用户诱导未成年人实施上述行为。

第四十六条 网络游戏服务提供者应当通过统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统等必要手段验证未成年人用户真实身份信息。

网络产品和服务提供者不得为未成年人提供游戏账号租售服务。

第四十七条 网络游戏服务提供者应当建立、完善预防未成年人沉迷网络的游戏规则，避免未成年人接触可能影响其身心健康的游戏内容或者游戏功能。

网络游戏服务提供者应当落实适龄提示要求，根据不同年龄阶段未成年人身心发展特点和认知能力，通过评估游戏产品的类型、内容与功能等要素，对游戏产品进行分类，明确游戏产品适合的未成年人用户年龄阶段，并在用户下载、注册、登录界面等位置予以显著提示。

第四十八条 新闻出版、教育、卫生健康、文化和旅游、广播电视、网信等部门应当定期开展预防未成年人沉迷网络的宣传教育，监督检查网络产品和服务提供者履行预防未成年人沉迷网络义务的情况，指导家庭、学校、社会组织互相配合，采取科学、合理的方式对未成年人沉迷网络进行预防和干预。

国家新闻出版部门牵头组织开展未成年人沉迷网络游戏防治工作，会同有关部门制定关于向未成年人提供网络游戏服务的时段、时长、消费上限等管理规定。

卫生健康、教育等部门依据各自职责指导有关医疗卫生机构、高等学校等，开展未成年人沉迷网络所致精神障碍和心理行为问题的基础研究和筛查评估、诊断、预防、干预等应用研究。

第四十九条 严禁任何组织和个人以虐待、胁迫等侵害未成年人身心健康的方式干预未成年人沉迷网络、侵犯未成年人合法权益。

第六章 法律责任

第五十条 地方各级人民政府和县级以上有关部门违反本条例规定，不履行未成年人网络保护职责的，由其上级机关责令改正；拒不改正或者情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第五十一条 学校、社区、图书馆、文化馆、青少年宫等违反本条例规定，不履行未成年人



网络保护职责的，由教育、文化和旅游等部门依据各自职责责令改正；拒不改正或者情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第五十二条 未成年人的监护人不履行本条例规定的监护职责或者侵犯未成年人合法权益的，由未成年人居住地的居民委员会、村民委员会、妇女联合会，监护人所在单位，中小学校、幼儿园等有关密切接触未成年人的单位依法予以批评教育、劝诫制止、督促其接受家庭教育指导等。

第五十三条 违反本条例第七条、第十九条第三款、第三十八条第二款规定的，由网信、新闻出版、电影、教育、电信、公安、民政、文化和旅游、市场监督管理、广播电视等部门依据各自职责责令改正；拒不改正或者情节严重的，处5万元以上50万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上10万元以下罚款。

第五十四条 违反本条例第二十条第一款规定的，由网信、新闻出版、电信、公安、文化和旅游、广播电视等部门依据各自职责责令改正，给予警告，没收违法所得；拒不改正的，并处100万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上10万元以下罚款。

违反本条例第二十条第一款第一项和第五项规定，情节严重的，由省级以上网信、新闻出版、电信、公安、文化和旅游、广播电视等部门依据各自职责责令改正，没收违法所得，并处5000万元以下或者上一年度营业额百分之五以下罚款，并可以责令暂停相关业务或者停业整顿、通报有关部门依法吊销相关业务许可证或者吊销营业执照；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处10万元以上100万元以下罚款，并可以决定禁止其在一定期限内担任相关企业的董事、监事、高级管理人员和未成年人保护负责人。

第五十五条 违反本条例第二十四条、第二十五条规定的，由网信、新闻出版、电影、电信、公安、文化和旅游、市场监督管理、广播电视等部门依据各自职责责令限期改正，给予警告，没收违法所得，可以并处10万元以下罚款；拒不改正或者情节严重的，责令暂停相关业务、停产停业或者吊销相关业务许可证、吊销营业执照，违法所得100万元以上的，并处违法所得1倍以上10倍以下罚款，没有违法所得或者违法所得不足100万元的，并处10万元以上100万元以下罚款。

第五十六条 违反本条例第二十六条第二款和第三款、第二十八条、第二十九条第一款、第三十一条第二款、第三十六条、第三十八条第一款、第四十二条至第四十五条、第四十六条第二款、第四十七条规定的，由网信、新闻出版、电影、教育、电信、公安、文化和旅游、广播电视等部门依据各自职责责令改正，给予警告，没收违法所得，违法所得100万元以上的，并处违法所得1倍以上10倍以下罚款，没有违法所得或者违法所得不足100万元的，并处10万元以上100万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上10万元以下罚款；拒不改正或者情节严重的，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、关闭网站、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照。

第五十七条 网络产品和服务提供者违反本条例规定，受到关闭网站、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照处罚的，5年内不得重新申请相关许可，其直接负责的主管人员和其他直接责任人员5年内不得从事同类网络产品和服务业务。

第五十八条 违反本条例规定，侵犯未成年人合法权益，给未成年人造成损害的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。



网络欺凌信息防护选项等，强化对遭受网络欺凌的未成年人当事人的保护。

二、加强未成年人网络沉迷防治

科技日新月异的变化，曾经在微机课上才能使用的电脑，曾经只有父母才能使用的手机，如今其使用范围已经几乎覆盖到每一位未成年人。而未成年人处在成长成才的关键时期，沉迷网络将严重影响未成年人的身心健康和学习生活。因此，条例加强学校、监护人对未成年人沉迷网络的预防和干预，提高教师对未成年学生沉迷网络的早期识别和干预能力，加强监护人对未成年人安全合理使用网络的指导。要求网络产品和服务提供者建立健全防沉迷制度，合理限制未成年人网络消费行为，防范和抵制流量至上等不良价值倾向。细化网络游戏实名制规定，要求网络游戏服务提供者建立完善预防未成年人沉迷网络的游戏规则，对游戏产品进行分类并予以适龄提示。明确有关部门在未成年人沉迷网络防治工作方面的职责。同时，严禁以侵害未成年人身心健康的方式干预未成年人沉迷网络。

但形式上的防沉迷加强，也有可能衍生出其他不良现象。如，依靠身份证实名制建立的防沉迷机制，有可能导致未成年人为回避防沉迷机制而盗用或者借用其他成年人的身份证进行网络游戏或者某些网络平台的注册。当然，如果在身份证实名制的基础上再增加指纹验证或者人脸识别功能，这或许会进一步完善防沉迷机制，增强对未成年人的保护能力，但人脸识别、指纹验证等功能皆存在一定的技术缺陷，也容易被黑客盗取面部信息以及指纹信息，更不利于未成年人个人信息的保护。

网络防沉迷不应当只关注制度对未成年人的保护，其根本原因应当在于了解未成年人的内心需求，如何对其作出正确的引导。未成年人沉迷于网络除了对黄赌毒等不良嗜好的认识不足，更多的是一种对于光怪陆离的世界的探索，或者以游戏作为辅助进行的一种现实社会中未成年人之间的社交。因此，在国家已经立法保护未成年人网络安全的情况下，我们更应该关注未成年人的心理健康，为未成年人树立正确的人生观、价值观、世界观，真正的从问题的根源解决未成年人沉迷网络的问题。

关于国务院推进普惠金融 高质量发展的实施意见的政策简讯

国发〔2023〕15号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动我国普惠金融发展取得长足进步，金融服务覆盖率、可得性、满意度明显提高，基本实现乡乡有机构、村村有服务、家家有账户，移动支付、数字信贷等业务迅速发展，小微企业、“三农”等领域金融服务水平不断提升。新形势下，普惠金融发展仍面临诸多问题和挑战，与全面建设社会主义现代化国家的目标要求还存在较大差距。为构建高水平普惠金融体系，进一步推进普惠金融高质量发展，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，认真落实党中央、国务院决策部署，牢牢把握金融工作的政治性和人民性，完整、准确、全面贯彻新发展理念，深化金融供给侧结构性改革，推进普惠金融高质量发展，提升服务实体经济能力，防范化解各类金融风险，促进全体人民共同富裕。

（二）基本原则

——坚持党的领导。坚持加强党的全面领导和党中央集中统一领导，充分发挥中国特色社会主义制度优势，进一步发挥各级党组织的作用，为普惠金融高质量发展提供坚强的政治保证和组织保障。

——坚持人民至上。牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持普惠金融发展为了人民、依靠人民、成果由人民共享。始终把人民对美好生活的向往作为普惠金融发展的方向，自觉担当惠民利民的责任和使命，切实增强人民群众金融服务获得感。

——坚持政策引领。进一步明确各级政府责任，加强规划引导，加大政策、资源倾斜力度。坚持依法行政，优化营商环境，维护市场秩序。完善基础设施、制度规则和基层治理，推进普惠金融治理能力现代化。

——坚持改革创新。坚持市场化、法治化原则，遵循金融规律，积极稳妥探索成本可负担、商业可持续的普惠金融发展模式。持续深化改革，破除机制障碍，强化科技赋能。加强国际交流合作，以高水平开放推动高质量发展。

——坚持安全发展。坚持底线思维，统筹发展和安全，加强和完善现代金融监管。坚决打击非法金融活动，着力防范化解中小金融机构风险，强化金融稳定保障体系，守住不发生系统性金



融风险底线。倡导负责任金融理念，切实保护金融消费者合法权益。

（三）主要目标

未来五年，高质量的普惠金融体系基本建成。重点领域金融服务可得性实现新提升，普惠金融供给侧结构性改革迈出新步伐，金融基础设施和发展环境得到新改善，防范化解金融风险取得新成效，普惠金融促进共同富裕迈上新台阶。

——基础金融服务更加普及。银行业持续巩固乡乡有机构、村村有服务，保险服务基本实现乡镇全覆盖。基础金融服务的效率和保障能力显著提升，数字化服务水平明显提高。

——经营主体融资更加便利。小微企业、个体工商户、农户及新型农业经营主体等融资可得性持续提高，信贷产品体系更加丰富，授信户数大幅增长，敢贷、愿贷、能贷、会贷的长效机制基本构建。小微企业直接融资占比明显提高，金融支持小微企业科技创新力度进一步加大。金融服务现代化产业体系能力不断增强。

——金融支持乡村振兴更加有力。农村金融服务体系更加健全。金融支持农村基础设施和公共服务的力度持续加大。农业转移人口等新市民金融服务不断深化。三大粮食作物农业保险覆盖率和保障水平进一步提升。新型农业经营主体基本实现信用建档评级全覆盖。脱贫人口小额信贷对符合条件的脱贫户应贷尽贷，助力巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

——金融消费者教育和保护机制更加健全。金融知识普及程度显著提高，人民群众和经营主体选择适配金融产品的能力和风险责任意识明显增强。数字普惠金融产品的易用性、安全性、适老性持续提升，“数字鸿沟”问题进一步缓解。金融消费者权益保护体系更加完善，侵害金融消费者权益行为得到及时查处。

——金融风险防控更加有效。中小金融机构等重点机构和重点领域风险防控能力持续提升，风险监测预警和化解处置机制不断完善。数字平台风险得到有效识别和防控。非法金融活动得到有力遏制。金融稳定保障机制进一步完善。

——普惠金融配套机制更加完善。普惠金融基础平台的包容性和透明度不断提升，重点领域信用信息共享平台基本建成。配套法律制度体系进一步完善，诚信履约的信用环境基本形成，风险分担补偿机制逐步优化。普惠金融高质量发展评价指标体系基本健全。

二、优化普惠金融重点领域产品服务

（四）支持小微经营主体可持续发展。鼓励金融机构开发符合小微企业、个体工商户生产经营特点和发展需求的产品和服务，加大首贷、续贷、信用贷、中长期贷款投放。建立完善金融服务小微企业科技创新的专业化机制，加大对专精特新、战略性新兴产业小微企业的支持力度。优化制造业小微企业金融服务，加强对设备更新和技术改造的资金支持。强化对流通领域小微企业的金融支持。规范发展小微企业供应链票据、应收账款、存货、仓单和订单融资等业务。拓展小微企业知识产权质押融资服务。鼓励开展贸易融资、出口信用保险业务，加大对小微外贸企业的支持力度。

（五）助力乡村振兴国家战略有效实施。健全农村金融服务体系。做好过渡期内脱贫人口小

额信贷工作，加大对国家乡村振兴重点帮扶县的信贷投放和保险保障力度，助力增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。加强对乡村产业发展、文化繁荣、生态保护、城乡融合等领域的金融支持。提高对农户、返乡入乡群体、新型农业经营主体的金融服务水平，有效满足农业转移人口等新市民的金融需求，持续增加首贷户。加大对粮食生产各个环节、各类主体的金融保障力度。强化对农业农村基础设施建设的中长期信贷支持。拓宽涉农主体融资渠道，稳妥推广农村承包土地经营权、集体经营性建设用地使用权和林权抵押贷款。积极探索开展禽畜活体、养殖圈舍、农机具、大棚设施等涉农资产抵押贷款。发展农业供应链金融，重点支持县域优势特色产业。

(六) 提升民生领域金融服务质量。改革完善社会领域投融资体制，加快推进社会事业补短板。落实好创业担保贷款政策，提升贷款便利度。推动妇女创业贷款扩面增量。支持金融机构在依法合规、风险可控前提下，丰富大学生助学、创业等金融产品。完善适老、友好的金融产品和服务，加强对养老服务、医疗卫生服务产业和项目的金融支持。支持具有养老属性的储蓄、理财、保险、基金等产品发展。鼓励信托公司开发养老领域信托产品。注重加强对老年人、残疾人群体的人工服务、远程服务、上门服务，完善无障碍服务设施，提高特殊群体享受金融服务的便利性。积极围绕适老化、无障碍金融服务以及生僻字处理等制定实施金融标准。

(七) 发挥普惠金融支持绿色低碳发展作用。在普惠金融重点领域服务中融入绿色低碳发展目标。引导金融机构为小微企业、农业企业、农户技术升级改造和污染治理等生产经营方式的绿色转型提供支持。探索开发符合小微企业经营特点的绿色金融产品，促进绿色生态农业发展、农业资源综合开发和农村生态环境治理。支持农业散煤治理等绿色生产，支持低碳农房建设及改造、清洁炊具和卫浴、新能源交通工具、清洁取暖改造等农村绿色消费，支持绿色智能家电下乡和以旧换新，推动城乡居民生活方式绿色转型。丰富绿色保险服务体系。

三、健全多层次普惠金融机构组织体系

(八) 引导各类银行机构坚守定位、良性竞争。推动各类银行机构建立健全敢贷、愿贷、能贷、会贷的长效机制。引导大型银行、股份制银行进一步做深做实支持小微经营主体和乡村振兴的考核激励、资源倾斜等内部机制，完善分支机构普惠金融服务机制。推动地方法人银行坚持服务当地定位、聚焦支农支小，完善专业化的普惠金融经营机制，提升治理能力，改进服务方式。优化政策性、开发性银行普惠金融领域转贷款业务模式，提升精细化管理水平，探索合作银行风险共担机制，立足职能定位稳妥开展小微企业等直贷业务。

(九) 发挥其他各类机构补充作用。发挥小额贷款公司灵活、便捷、小额、分散的优势，突出消费金融公司专业化、特色化服务功能，提升普惠金融服务效能。引导融资担保机构扩大支农支小业务规模，规范收费，降低门槛。支持金融租赁、融资租赁公司助力小微企业、涉农企业盘活设备资产，推动实现创新升级。引导商业保理公司、典当行等地方金融组织专注主业，更好服务普惠金融重点领域。

四、完善高质量普惠保险体系

(十) 建设农业保险高质量服务体系。推动农业保险“扩面、增品、提标”。扩大稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围。落实中央财政奖补政策，鼓励因地制宜发展地方优势特色农产品保险。探索发展收入保险、气象指数保险等新型险种。推进农业保险



承保理赔电子化试点，优化农业保险承保理赔业务制度，进一步提高承保理赔服务效率。发挥农业保险在防灾减灾、灾后理赔中的作用。

(十一) 发挥普惠型人身保险保障民生作用。积极发展面向老年人、农民、新市民、低收入人口、残疾人等群体的普惠型人身保险业务，扩大覆盖面。完善商业保险机构承办城乡居民大病保险运行机制，提升服务能力。积极发展商业医疗保险。鼓励发展面向县域居民的健康险业务，扩大县域地区覆盖范围，拓展保障内容。支持商业保险公司因地制宜发展面向农户的意外险、定期寿险业务，提高农户抵御风险能力。

(十二) 支持保险服务多样化养老需求。鼓励保险公司开发各类商业养老保险产品，有效对接企业（职业）年金、第三支柱养老保险参加人和其他金融产品消费者的长期领取需求。探索开发各类投保简单、交费灵活、收益稳健、收益形式多样的商业养老年金保险产品。在风险有效隔离的基础上，支持保险公司以适当方式参与养老服务体系建设，探索实现长期护理、风险保障与机构养老、社区养老等服务有效衔接。

五、提升资本市场服务普惠金融效能

(十三) 拓宽经营主体直接融资渠道。健全资本市场功能，完善多层次资本市场差异化制度安排，适应各发展阶段、各类型小微企业特别是科技型企业融资需求，提高直接融资比重。优化新三板融资机制和并购重组机制，提升服务小微企业效能。完善区域性股权市场制度和业务试点，拓宽小微企业融资渠道。完善私募股权和创业投资基金“募投管退”机制，鼓励投早、投小、投科技、投农业。发挥好国家中小企业发展基金等政府投资基金作用，引导创业投资机构加大对种子期、初创期成长型小微企业支持。鼓励企业发行创新创业专项债务融资工具。优化小微企业和“三农”、科技创新等领域公司债发行和资金流向监测机制，切实降低融资成本。

(十四) 丰富资本市场服务涉农主体方式。支持符合条件的涉农企业、欠发达地区和民族地区企业利用多层次资本市场直接融资和并购重组。对脱贫地区企业在一定时期内延续适用首发上市优惠政策，探索支持政策与股票发行注册制改革相衔接。优化“保险+期货”，支持农产品期货期权产品开发，更好满足涉农经营主体的价格发现和风险管理需求。

(十五) 满足居民多元化资产管理需求。丰富基金产品类型，满足居民日益增长的资产管理需求特别是权益投资需求。构建类别齐全、策略丰富、层次清晰的理财产品和服务体系，拓宽居民财产性收入渠道。建设公募基金账户份额信息统一查询平台，便利投资者集中查询基金投资信息。

六、有序推进数字普惠金融发展

(十六) 提升普惠金融科技水平。强化科技赋能普惠金融，支持金融机构深化运用互联网、大数据、人工智能、区块链等科技手段，优化普惠金融服务模式，改进授信审批和风险管理模型，提升小微企业、个体工商户、涉农主体等金融服务可得性和质量。推动互联网保险规范发展，增强线上承保理赔能力，通过数字化、智能化经营提升保险服务水平。稳妥有序探索区域性股权市场区块链建设试点，提升服务效能和安全管理水平。

(十七) 打造健康的数字普惠金融生态。支持金融机构依托数字化渠道对接线上场景，紧贴小微企业和“三农”、民生等领域提供高质量普惠金融服务。在确保数据安全的前提下，鼓励金

融机构探索与小微企业、核心企业、物流仓储等供应链各方规范开展信息协同，提高供应链金融服务普惠金融重点群体效率。鼓励将数字政务、智慧政务与数字普惠金融有机结合，促进与日常生活密切相关的金融服务更加便利，同时保障人民群众日常现金使用。稳妥推进数字人民币研发试点。有效发挥数字普惠金融领域行业自律作用。

(十八) 健全数字普惠金融监管体系。将数字普惠金融全面纳入监管，坚持数字化业务发展在审慎监管前提下进行。规范基础金融服务平台发展，加强反垄断和反不正当竞争，依法规范和引导资本健康发展。提升数字普惠金融监管能力，建立健全风险监测、防范和处置机制。严肃查处非法处理公民信息等违法犯罪活动。积极发挥金融科技监管试点机制作用，提升智慧监管水平。加快推进互联网法院和金融法院建设，为普惠金融领域纠纷化解提供司法保障。

七、着力防范化解重点领域金融风险

(十九) 加快中小银行改革化险。坚持早识别、早预警、早发现、早处置，建立健全风险预警响应机制，强化城商行、农商行、农信社、村镇银行等风险监测。以省为单位制定中小银行改革化险方案。以转变省联社职责为重点，加快推进农信社改革。按照市场化、法治化原则，稳步推动村镇银行结构性重组。加大力度处置不良资产，推动不良贷款处置支持政策尽快落地见效，多渠道补充中小银行资本。严格限制和规范中小银行跨区域经营行为。压实金融机构及其股东主体责任，压实地方政府、金融监管、行业主管等各方责任。构建高风险机构常态化风险处置机制，探索分级分类处置模式，有效发挥存款保险基金、金融稳定保障基金作用。

(二十) 完善中小银行治理机制。推动党的领导和公司治理深度融合，构建符合中小银行实际、简明实用的公司治理架构，建立健全审慎合规经营、严格资本管理和激励约束机制。强化股权管理，加强穿透审查，严肃查处虚假出资、循环注资等违法违规行为。严格约束大股东行为，严禁违规关联交易。积极培育职业经理人市场，完善高管遴选机制，以公开透明和市场化方式选聘中小银行董事、监事和高管人员，提升高管人员的专业素养和专业能力。健全中小银行违法违规的市场惩戒机制。压实村镇银行主发起行责任，提高持股比例，强化履职意愿，做好支持、服务和监督，建立主发起行主导的职责清晰的治理结构。完善涉及中小银行行政监管与刑事司法双向衔接工作机制。

(二十一) 坚决打击非法金融活动。依法将各类金融活动全部纳入监管。坚决取缔非法金融机构，严肃查处非法金融业务。严厉打击以普惠金融名义开展的违法犯罪活动，切实维护金融市场秩序和社会大局稳定。健全非法金融活动监测预警体系，提高早防早治、精准处置能力。强化事前防范、事中监管、事后处置的全链条工作机制，加快形成防打结合、综合施策、齐抓共管、标本兼治的系统治理格局。

八、强化金融素养提升和消费者保护

(二十二) 提升社会公众金融素养和金融能力。健全金融知识普及多部门协作机制，广泛开展金融知识普及活动。稳步建设金融教育基地、投资者教育基地，推进将金融知识纳入国民教育体系。培养全生命周期财务管理理念，培育消费者、投资者选择适当金融产品的能力。组织面向农户、新市民、小微企业主、个体工商户、低收入人口、老年人、残疾人等重点群体的教育培训，提升数字金融产品使用能力，增强个人信息保护意识。培育契约精神和诚信意识，提倡正确评估



和承担自身风险。

(二十三) 健全金融消费者权益保护体系。督促金融机构加强消费者权益保护体制机制建设，强化消费者权益保护全流程管控，切实履行信息披露义务。探索金融产品销售适当性规制建设，研究制定金融机构销售行为可回溯监管制度。畅通金融消费者投诉渠道，建立健全金融纠纷多元化解机制。组织开展金融机构金融消费者权益保护评估和评价工作，加大监管披露和通报力度，推进金融消费者权益保护监管执法合作机制建设。加强金融广告治理，强化行业自律。

九、提升普惠金融法治水平

(二十四) 完善普惠金融相关法律法规。推动修订中国人民银行法、银行业监督管理法、商业银行法、保险法等法律，推动加快出台金融稳定法，制定地方金融监督管理条例等法规，明确普惠金融战略导向和监管职责。加快推进金融消费者权益保护专门立法，健全数字普惠金融等新业态经营和监管法规，积极推动防范化解金融风险法治建设。

(二十五) 加快补齐规则和监管短板。完善小额贷款公司、融资担保公司、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、互联网保险业务监管规制。探索拓展更加便捷处置普惠金融重点领域不良资产的司法路径。建立健全普惠金融领域新业态、新产品的监管体系和规则。加快补齐风险预防预警处置问责制度短板。对尚未出台制度的领域，依据立法精神，运用法治思维、法治方式实施监管，维护人民群众合法权益。

十、加强政策引导和治理协同

(二十六) 优化普惠金融政策体系。发挥货币信贷政策、财税政策、监管政策、产业政策等激励约束作用。根据经济周期、宏观环境动态调整政策，区分短期激励和长效机制，完善短期政策平稳退出机制和长期政策评估反馈机制。加强部门间协同，推动各类政策考核标准互认互用。

(二十七) 强化货币政策引领。运用支农支小再贷款、再贴现、差别化存款准备金率、宏观审慎评估等政策工具，引导扩大普惠金融业务覆盖面。深化利率市场化改革，畅通利率传导机制，更好发挥对普惠金融的支持促进作用。

(二十八) 完善差异化监管政策。定期开展商业银行小微企业金融服务监管评价和金融机构服务乡村振兴考核评估，加强结果运用。优化普惠金融监管考核指标和贷款风险权重、不良贷款容忍度等监管制度，健全差异化监管激励体系，引导金融资源向重点领域和薄弱环节倾斜。

(二十九) 用好财税政策支持工具。优化财政支持普惠金融发展政策工具，提高普惠金融发展专项资金使用效能，实施中央财政支持普惠金融发展示范区奖补政策。落实金融企业呆账核销管理制度，提高普惠金融领域不良贷款处置效率。落实小微企业、个体工商户、农户等普惠金融重点群体贷款利息收入免征增值税政策。

(三十) 积极参与普惠金融全球治理。推进普惠金融领域对外开放，深化与二十国集团普惠金融全球合作伙伴、世界银行、普惠金融联盟、国际金融消费者保护组织等国际组织和多边机制的交流合作。加强与巴塞尔银行监管委员会、国际保险监督官协会、国际证监会组织等国际金融监管组织的普惠金融监管合作。积极与其他国家、地区开展普惠金融合作，加强国际经验互鉴。

深度参与、积极推动普惠金融相关国际规则制定。

十一、优化普惠金融发展环境

(三十一) 健全普惠金融重点领域信用信息共享机制。加强信用信息归集共享应用制度的顶层设计，依法依规健全信息归集、共享、查询、对接机制以及相关标准，确保数据安全。推广“信易贷”模式，有效利用全国中小企业融资综合信用服务平台，充分发挥地方政府作用，建立完善地方融资信用服务平台，加强小微企业、个体工商户、农户、新型农业经营主体等重点群体相关信息共享。深化“银税互动”和“银商合作”，提高信息共享效率。依法依规拓宽金融信用信息基础数据库信息采集范围。更好发挥地方征信平台作用，完善市场化运营模式，扩大区域内金融机构及普惠金融重点群体信息服务覆盖范围。

(三十二) 强化农村支付环境和社会信用环境建设。持续推进农村支付环境建设，巩固规范银行卡助农取款服务。推动移动支付等新兴支付方式普及应用，引导移动支付便民工程向乡村下沉。畅通基层党政组织、社会组织参与信用环境建设途径，结合乡村治理开展农村信用体系建设，扩大农户信用档案覆盖面和应用场景。加快建设新型农业经营主体信用体系。依法依规建立健全失信约束制度，加强信用教育，优化信用生态环境。

(三十三) 优化普惠金融风险分担补偿机制。深化政府性融资担保体系建设，落实政府性融资担保机构绩效评价机制，坚持保本微利原则，强化支农支小正向激励。切实发挥国家融资担保基金、全国农业信贷担保体系和地方政府性再担保机构作用，推动银担“总对总”批量担保业务合作，稳步扩大再担保业务规模。鼓励有条件的地方探索建立完善涉农贷款、小微企业贷款风险补偿机制。

(三十四) 加快推进融资登记基础平台建设。完善动产和权利担保统一登记制度，扩大动产融资统一登记公示系统建设应用。优化知识产权质押信息平台功能，完善知识产权评估、登记、流转体系。提升应收账款融资服务平台的服务质量和效率。完善农村产权流转、抵押、登记体制机制建设。继续推动不动产登记向银行业金融机构延伸服务网点，提供融资、转贷、续贷、展期和申请抵押登记一站式服务。

十二、加强组织保障

(三十五) 坚持和加强党的全面领导。完善党领导金融工作的制度体系，坚决贯彻落实党中央重大决策部署，把党的领导有效落实到推进普惠金融高质量发展的各领域各方面各环节。强化各级党组织作用，切实把党的领导制度优势转化为治理效能。深入推进全面从严治党，坚决惩治金融腐败，坚持不敢腐、不能腐、不想腐一体推进。健全地方党政主要领导负责的财政金融风险处置机制。

(三十六) 强化监测评估。建立健全与高质量发展相适应的普惠金融指标体系，探索开展以区域、机构等为对象的普惠金融高质量发展评价评估。完善小微企业、新型农业经营主体等融资状况相关调查制度。深入开展中小微企业融资状况监测评估。加大区域信用信息基础设施建设考核力度。

(三十七) 推进试点示范。深入推进普惠金融改革试验区建设。支持各地开展金融服务乡村

重点领域小微企业支持力度，提升金融服务小微企业能力。组织开展小微企业信贷质效提升系列行动，包括首贷拓展、信用贷提升和“伙伴银行”行动，面向无贷企业拓展金融服务，研发小额信用贷款产品，逐步建立“信贷+”的综合金融服务模式，使更多金融机构成为小微企业成长的伙伴。完善多层次资本市场差异化制度安排，适应各发展阶段、各类型小微企业融资需求。丰富服务小微企业的财产保险和服务小微企业主、个体工商户的人身保险产品，优化服务模式。

关于乡村振兴，《实施意见》提出要把更多金融资源配置到“三农”领域，更好满足其多样化多层次的金融需求。一是强化农村金融服务能力建设，二是保障重点领域金融投入，三是推动优化农村金融发展环境。持续巩固提升农村地区金融服务覆盖面。加快建设新型农业经营主体信用体系。加强农村地区金融知识宣传普及。

关于保险体系，《实施意见》主要提出了三个方面的工作举措：一是建设农业保险高质量服务体系，二是发挥普惠型人身保险保障民生作用，三是支持保险服务多样化养老需求。鼓励保险公司开发商业养老保险产品，有效对接企业（职业）年金、第三支柱养老保险参加人和其他金融产品消费者的长期领取需求。

关于落实，一是加强组织协调。优化推进普惠金融发展工作协调机制，强化部门协调、明确职责分工、压实各方责任。加强央地联动，推动各地因地制宜、协同发力，促进《实施意见》各项措施落实落地。二是加强监测评估。建立健全与高质量发展相适应的普惠金融指标体系，探索开展普惠金融高质量发展评价评估。对普惠金融发展中遇到的问题加强调查研究，适时丰富完善和优化调整政策措施。三是加强宣传引导。开展《实施意见》及有关政策的解读和宣传，总结普惠金融工作典型经验做法，促进金融机构提高服务本领，引导人民群众和经营主体用好金融服务，为普惠金融高质量发展营造良好环境。



文康政研资讯
Policy research information

政策研读

RESEARCH



我国军工央企链主化改革亟待引入竞争机制

李 翊

现代人类科技史中大量关键核心技术都集中在军工领域并由其孕育而生。推动军工领域的科技自强自立，对于国家安全、产业安全，提升关键核心技术的储备与孕育能力至关重要。通过对中航工业集团下属沈阳 601 所、黎明发动机、沈飞集团公司、大连船舶等军工央企及远东美连、四达高技术等下游配套制造企业的调研，以及结合对美国航空军工体制与 C919 大飞机试航未成功案例的反思后发现，在我国军工央企链主化改革的趋势下，在次级参股企业引入竞争者体制具有迫切性、必要性和可行性，对军工央企提升产业链掌控能力和更好地融合工匠体制具有积极作用，其集中体现在以下几方面：

一、军工央企链主化改革的趋势分析

（一）制造业服务化与延链展链的内在需要

制造业服务化转型是现代公司制度和市场分工发展到新阶段的一种自然演进过程。以中航工业为例，军工央企几乎覆盖其终端产品的全过程生产和全产业链，军工央企分布在全国各地一级子公司具有百亿、甚至千亿级体量。随着现代产业体系和市场分工体系的演变，“大而不倒”的制造企业正在向服务化演变，通过现代股权设计、经营战略否决权设计和公司化的垂直治理模式，能够实现分散化覆盖和模块化管理。以 601 所为代表的央企链主化改革就是典型的通过制造业服务化转型实现了延链、展链，覆盖范围、专业化水平和模块化管理能力都得以有效提升。

（二）减工不减酬、增工不增酬的内在动力

国企改革“减工不减酬、增工不增酬”的制度约束使得国有企业必须通过“人员瘦身”的方式，来提升平均工资水平，从而吸引和培育人才。军工等先进制造领域的央企国企对人才的需求比较高，所以要对业务版图进行模块化的剥离。结合以订单换股权、设计经营战略优先否决权，将核心团队以“解聘-植入”形式，派驻到下游参股企业工作等方式，开展强链、延链、展链的链主化变革。在增强对产业链掌控能力的同时，为企业核心业务增酬，提升企业创新发展的积极性。

（三）新时期国企改革的内在要求

新时期的国有企业改革是以提升竞争力和产业安全的掌控力为依归。军工央企的链主化改革实际上是以更好的承担产业链与产业安全主体责任为中心的发展模式变革。强化链主角色并更好发挥链主的带动作用也是加强党的领导、实现科技自强自立、担当产业安全的具体举措和价值体现，是新时期国有企业改革的内在要求。

二、在军工央企链主化改革的次级参股企业推行竞争者体制的必要性与可行性

（一）军工央企急需引入外部竞争

现阶段，军工央企的创新能力和生产能力的落后于欧美、俄罗斯等军工产业发达国家。以俄乌战争为代表的局部大规模战争的模式为例，要求我国军备创新和生产能力亟待加强。如美



国 F35 战斗机全产业链的生产配套已经覆盖了北约大部分发达国家。当代军工企业的生产能力和创新能力不能固步自封，需要更大范围的合作和更深层竞争体制得以迅速提升。因此，我国的军工企业急需引入外部竞争。

（二）次级参股企业的专注力需要竞争约束

在军工和先进制造央企链主化变革的过程中，如何评价其次级参股企业的协同创新能力和执行力是急需解决的问题。依靠传统的评价体制只能够满足次级企业达标参与的问题，实现延链、展链，但强链须依靠次级参股企业的探索性创新能力和专注力。这就必须要引入竞争，来更好地激励约束次级参股企业向专精特新和工匠体制发展，避免次级参股企业成为分包商。

（三）军工央企链主化改革为引入外部竞争提供了试验空间

不论是我国航空航天、雷达技术、空间技术还是船舶制造，在终端产品领域直接引入市场化竞争显然是不现实的。军工央企的链主化变革是国有企业改革和市场分工体制发展到一定阶段出现的现象。而链主化变革下的分散化覆盖和模块化管理恰好为引入外部竞争提供了空间，其能在某一个关键领域推行竞争者体制，试验、试错的成本更低，可行性更高。

（四）在次级参股企业引入外部竞争成本较低、风险可控

次级参股企业作为模块化经营的具体体现，在制造体系、财务体制上具有更好的剥离能力。次级参股企业出现财务风险，不会进一步蔓延到军工央企的核心业务板块。并且，由于探索性创新的“专精特新”式发展模式，其规模也更小，破产也不会造成大面积的社会问题。在次级参股企业推行竞争者体制，引入外部竞争，成本相对较低，风险更加可控。如果能够成功，不但能够解决关键环节的竞争问题，更能够为整个军工产业体系和先进制造体系提供竞争示范。

建议：

（一）系统规划军工央企的链主化改革

一是统一思想认识，将新时期军工及先进制造央企的链主化改革作为一个改革专项，在顶层设计上，明确链主化改革的内涵、目标、评价，系统推进军工及先进制造央企的链主化改革；二是链主化改革是对区域产业链的调整，离不开地方政府的支持，要从央地协同的高度进行系统规划，支持央企强化并更好承担链主角色，并有效推进区域性的产业升级与产业链整合；三是要加强清单管理，明确链主化改革哪些领域先行、可鼓励；哪些领域存在系统性风险禁止、需谨慎，在清单管理的基础上，鼓励央企发挥主观能动性，勇担链主，探索新时期央企改革的新路径。

（二）在亟待突破和容错能力较高领域的次级参股企业试点竞争者体制

一是虽然推行竞争者体制的改革已经迫在眉睫，但要充分认清改革是创新与妥协的共同结果。既要从亟待突破的领域入手，也要找到容错能力更高的领域，进行改革试验；二是在两条腿走路的基础上，借鉴美国 F35 战斗机设计制造的体制机制，在次级参股企业推行竞争者体制，为 2-3 家有实力的企业提供全口径的研发补贴，竞争获胜者以订单替代补贴；三是在系统规划和分步实施基础上，鼓励链主企业根据自身情况以及所在产业链的整合需要，开展央企一级子公司层面的自主试点。

（三）充分调动地方政府参与试点改革

一是将军工及先进制造央企的链主化改革作为央地合作的重要工程，探索在中国式现代化的区域协同发展导向下，基于产业链融合发展的区域协同创新；二是充分考虑到现代战争的不确定性，避免跨区域产业链条断供和紧急状态物流无法支撑供应体系的风险，从规划式创新的高度，来系统构建央企与所在区域本地民企和地方国企的产业共同体；三是要充分调动地方政府参与央企链主化改革、产业安全、产业链强链、延链、展链的积极性和能动性。四是参照粤港澳大湾区等跨区域协调的顶层设计经验，成立由地方党委负责同志作为主要负责人，中央领导挂帅的区域协调工作机制。

（四）优化考评机制、强化集团内部竞争

一是从央地协同的层面，优化对省、市两级领导小组的考评机制，强化跨区域竞争；二是从军工及先进制造央企整体协同的层面，科学优化国企改革评价机制，强化跨行业和跨领域竞争；三是从央企集团内部协同的层面，优化公司治理和管理层的考评机制，强化集团内部竞争；四是从军工及先进制造央企链主化改革一盘棋的层面，做好评估评价，对具有典型性和示范性的优秀经验，要形成改革案例，及时报送并纳入审计评价，由中央发文对优秀改革案例进行褒奖和复制推广，激发基层领导干部的改革积极性。



严厉追究打着宗教旗号直播带货的非法行为

李 翊

随着抖音和小红书等网络平台的兴起，社会公众对直播带货购物方式的需求日益增强。但是，近期在网络直播过程中，出现打着宗教旗号进行直播带货行骗的违法情况，并且直播带货所使用语言描述呈现敏感语言暗示化、隐晦化和符号化，其利用网民宗教信仰的心理，不断洗脑式地表达，以谋取非法经济利益，为此大批购物网民上当受骗。由此，造成相关部门对其网络监管和处理的情况变得愈加复杂化，甚至出现被网管多次警告和封号后不当行为仍然屡屡发生。由于上述违法犯罪行为的频发，导致我国市场监管和宗教问题治理工作复杂化。该问题主要体现在以下几方面：

一、确定以宗教旗号为名带货直播认定标准不准确、不科学。目前，我国没有认定以打着宗教旗号线上直播带货严格的法律标准，“设定敏感词”成为网络监管处罚过程中普遍的做法。因此，大量网络直播人员找到法规监管的漏洞范围，用替代词等表达，在直播中铤而走险，并以此获取大量的客单流量和非法利益。

二、涉宗教带货直播问题在执法层面未明确监管查处主体。现阶段，网络直播带货行为在我国缺乏严谨的法律监管体系，平台网络公司内部监管和行政执法主体的交接标准模糊。由于网络直播流量巨大，造成监管难以覆盖，形成治理盲点和监管缺位，最终体现为其违法行为查处和追责体系建设不完善。因此，网络销售的新模式突破传统监管执法范畴，形成了社会化治理新的挑战。

三、对以宗教为名直播带货行为带来的负面影响缺乏评估。近年来，出现大量涉及宗教问题的重要原因之一是因宗教管理部门管理不足，大量网络主播直播中愈加猖狂。加之相关部门对“宗教物品”作为“销售产品”不便认定，缺乏对其负面影响效应等方面的综合评估判断，一定程度上导致该行为成为市场监管领域行政不作为和相互推诿的重灾区。

四、对网络编造、宣扬宗教歪理邪说及销售货物诈骗敛财行为惩治力度不足。根据广东省公安厅 2019 年公布的数据，广东公安对线下打着宗教旗号兜售“开光法器”“高香”的涉案 80 多名人员予以传唤，搜查并取缔非法活动窝点多处，搜缴了大批该组织的宣传品和物资，以诈骗罪刑事拘留 21 人。可见，针对涉及打着宗教旗号网络直播带货问题，线下与线上查处治理力度存在一定差距。对于网上打着宗教旗号兜售物品敛财的行为，严重违背了宗教弘扬真善美的本质含义，同样应当对其予以严厉打击。

建议：

一、提高平台用户注册门槛，严格筛查用户资质。宗教类主播应持证上岗，只对神职人员开放，且需要相关部门认证，杜绝假和尚、假道士在镜头前出现。建议直播平台关闭宗教直播间打赏功能，不能以宗教直播的名义参与卖货经营。以弘法为原则，完善宗教范围因素在网络直播行为监管认定标准。

二、建立涉宗教问题网络直播带货行政监管联动机制。完善国家网络平台监管数据，通过信息化平台，发现涉及以宗教为名直播带货的情形，被举报或发现后应当立即依法予以封号停播，并转交公安机关、宗教管理部门以及市场监督管理等职能部门跟进查处，依法追究其法律责任。明确监管部门职责，避免出现行政部门相互推诿等情况，尽快以宗教事务、网络监管、公安侦查、市场执法等组成联合联动机构。

三、提高统一战线话语权，增强民众区分弘法和敛财的能力。假和尚、假道士之所以根除不了，核心原因在于统一战线话语权的缺失。我国话语权的传播主体主要在于政府，联动各领域专家学者及社会团体和群众进行话语传播。这种传播以政府部门及工作人员发挥主要效能，其辐射面窄，发挥的能力也有限。特别是在统一战线领域，多年来，西方社会制造话语抨击中国宗教政策，认为中国政府侵犯公民宗教信仰自由权，行政打压宗教等等，而中国鲜少在统一战线领域进行回复和反击。统一战线领域话语权的缺失造成部分民众对宗教的误解甚至敌意加深，为宗教蒙上一层面纱，更添神秘感，民众更难区分真假僧人，更难辨别何为弘法何为敛财。因此，建议进一步提高统一战线话语权，相关部门多举办有政府背书的正规弘法宣传，例如少林寺从2007年开始举办的“机锋辨禅”活动，每年都汇集众家年轻法师报名，又有禅宗六大祖庭方丈做“导师”，做成线上的辨禅，极大提高宗教正面影响，也让民众更了解宗教、明辨是非。

四、各级宗教管理机构主动发挥宗教领域违法失德行为的监督引导职能。以省级行政主管部门为基础，明确规定非法涉宗教网络直播带货行为的法律后果，对严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序的行为、多次换号网络直播销售、情节恶劣行为等严重的违法情形予以严查。打击一批非法涉宗教直播卖货犯罪分子，并向社会宣传和公开，尽快有效治理该领域违法犯罪行为。依托省级执法平台和事中事后监管，对存在上述行为的人员进行监督，实现严密的监管及追踪体系。



文康政研资讯
Policy research information

文康圆桌

ROUND TABLE



会文、会友、会文康圆桌，论法、论政、论民生大事。文康政策研究中心主任史新立、文康特殊资产专业委员会主任门姿含受邀参加文康莱西办公室《文康有约》活动，并以“不良资产处置的法律实务探讨”为主题进行分享。莱西办公室王兴荣主任、胡秀萍主任、姜海燕主任、莱西办公室律师团队以及其他专业人员参加本次活动，文康莱西办公室王兴荣主任对史新立、门姿含两位业界大咖前来授课表示热烈的欢迎及衷心的感谢。



史新立律师从不良资产概览，金融借款合同纠纷案件诉讼、执行操作要点及流程，不良资产案件的市场拓展三个方面，结合自己多年执业经验做了全面详细、接地气的讲解，并将自己积累的拓展业务感悟真诚分享给青年律师。

门姿含律师以自己经办的强制执行案入手，在案情分析、案外人异议、执行实务方面做了详细讲解，对案外人异议中的所有权人异议在主要审查标准、主要法律规定、优先受偿权之间的受偿顺序做了重点分析交流。





最后沟通交流阶段，现场气氛热烈、发言踊跃，参会的每一位律师提出了心中疑惑问题，得到授课律师满意的答复，纷纷表示此次分享干货满满，受益匪浅，效果良好。



圆桌话题一：借款人在借款时出具未出租声明，承租人出具声明，承诺银行行使抵押权时予以积极配合，这种情况下承租人带租拍卖申请能否支持。

涉案房地产能否带租拍卖，首先取决于承租人的租赁权，即承租人对涉案房地产的租赁权，是否符合《执行异议复议规定》第三十一条的规定：1. 查封之前签订合法有效的租赁合同，2. 实际占有使用涉案房地产。如果经过执行异议程序的审查，承租人的租赁权符合《执行异议复议规定》第三十一条，法院应当对涉案房地产采取带租拍卖的程序。

其次，若承租人的租赁权不符合《执行异议复议规定》第三十一条的规定，其租赁权无法对抗申请执行人强制执行的，则其提出的带租拍卖申请是否能被法院支持，取决于案件的申请执行人是否同意带租拍卖。若申请执行人同意，法院可以依据申请执行人的带租拍卖申请，对涉案房地产进行带租拍卖，同时在承租人承诺配合搬迁的情况下，法院可以不对外公示租赁情况，也可以要求评估公司按照无租赁进行评估，保证涉案不动产不会因为租赁导致价值贬损；若申请执行人不同意，则依据《最高人民法院关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》第十条的规定，人民法院应当对涉案房地产上的无权占有人进行强制清退。

圆桌话题二：女儿欠债，父亲为欠债提供担保，不确定人保还是物保。二审判决欠款人还钱，担保人承担连带保证责任，申请执行过程中父亲死亡，执行不下去了，应该如何处理？

结合我团队办理过的案件，从法院的角度来说，无论担保人提供的担保财产是人保还是物保，都需要优先启动继承调查程序。

首先，在金钱之债中，法院的判决绝大多数都是担保人在债权金额内承担连带或补充赔偿责任，即使担保人提供的是物保，法院的判决主文表述也多是债权人在担保物的变价款中享有受偿权，而不是判决担保物归债权人所有。也就是说，无论担保人提供的是人保还是物保，法律保护的是债权人获得金钱之债的权利，而不是通过借款合同直接获得物权（禁止流押）。

其次，债权人的最终目的是实现债权的回收，简单来说就是要实现现金的回收，而不是获得无法处置或不易处置的固定资产。优先启动继承调查程序既是给债权人一个选择也是给继承人一个选择。债权人可以向继承人明示如果决定继承财产，该财产应当优先变价偿还担保人的债务，让继承人自行选择继承后优先变价还债或者直接还债后获得遗产，给债权人一个直接回收现金的可能；同样，继承人也可以多一个通过偿还债务的方式获得已故担保人遗产的选择。

最后，优先确定遗产继承，更方便案件的后续执行。1. 可以明确文书的受送达人，减少文书送达的必要时间；2. 可以明确涉案不动产的权利相关人，有的放矢，缩小执行异议的范围，提高执行效率。

圆桌话题三：个人是否可以购买不良资产包，如可以购买，是否可以按照银行与债务人之间的合同约定收取利息或罚息？

1，不良资产的转让有主要有两种方式，一是打包（批量）转让，主要通过四大 AMC 和地方各省市 AMC 发送招标函，通过招投标、公开拍卖的方式进行转让；二是单户转让，即通过招投标、公开拍卖等方式向民企、外资企业、自然人转让。

依据《金融企业不良资产批量转让管理办法》（财金〔2012〕6号）文件，对公贷款只能以3户及以上的数目进行组包，所以在不良资产转让中，原则上银行打包出售的不良资产包只能由AMC进行购买。但2021年1月6日发布的《关于开展不良贷款转让试点工作的通知》（银保监办便函〔2021〕26号），允许了对公贷款不良资产以单户的形式进行转让，这就给与了个人购买对公贷款不良资产包的可能。

2. 在不良资产的转让中，只要第一手债权人是银行，且生效法律文书也判决了利息、复利、罚息，



则无论经过几轮债转，债转后的新债权人依旧可以按照银行与债务人的合同约定收取利息、复利、罚息等。

对于 1999 年至 2000 年四大 AMC 在国家统一安排下通过再贷款或者财政担保的商业票据形式支付收购成本从中国银行、中国农业银行、中国建设银行、中国工商银行以及国家开发银行收购的政策性不良债权以及 2004 年至 2005 年四大 AMC 在政府主管部门主导下从交通银行、中国银行、中国建设银行和中国工商银行等收购的商业性不良债权，四大 AMC 仍然可以按照金融机构（银行）的标准向涉案国企计收利息、复利、罚息等；但此类不良债权再次进行债转后，受让人自不良资产转让之日起，不能再向涉案的国企收取利息、复利、罚息等。

圆桌话题四：在涉案房产仍登记在被执行人名下时，涉案房产的实际买受人作为案外人，其权利能否对抗申请执行人对涉案房产的执行？

在处理执行案件的时候，我们经常会遇到被执行人是房地产开发商的案件，且在处理此类案件时，经常会遇到案外人提出执行异议，其异议理由大多数为涉案房产已经在查封之前被房地产开发商出售给了案外人，只是没有办理房产证，要求法院中止对涉案房产的执行措施。面对此类执行异议，法院一般会如何认定呢？根据我团队的办案经验，法院对此类执行异议的认定，大体遵循以下几个原则。

1. 是否存在预告登记，已办理预告登记的房产买受人可以对抗申请执行人的强制执行（执行异议复议规定第三十条）。
2. 购买的房产是否系以居住为目的，如果是，在被执行人为房地产开发商的案件中，买受人无论符合执行异议复议规定第二十八条还是第二十九条的规定，其权利都可以对抗申请执行人对涉案房产的强制执行；同时依据《最高人民法院关于商品房消费者权利保护问题的批复》第二条的规定，以居住为目的的商品房消费者其房屋返还请求权可以对抗建设工程优先受偿权与抵押权等，只要购房人是以居住为目的购买房产，其均可以对抗申请执行人的强制执行。

圆桌话题五：在主债务人与担保人均有可供执行财产的情况下，法院应当优先执行主债务人还是承担连带责任的担保人？

我国现行法律并没有规定，在担保人承担连带责任的情况下，应当优先执行主债务人还是优先执行承担连带责任的担保人，因此原则上，在主债务人、担保人均未依法履行法定还款义务的

情况下，申请执行人既可以选择优先执行主债务人也可以选择优先执行承担连带责任的担保人。

但从我团队办理的案件来看，在主债务人与承担连带责任的担保人名下均有可供执行财产，且财产均可以足额清偿的情况下，法院绝大多数会优先执行主债务人的财产。我认为理由如下：

1. 担保人为主债务人向债权人借款而提供担保，担保人并非所借款项的直接受益人。当主债务人、连带责任保证人均有财产可供执行时，优先执行主债务人的财产，既符合借贷债务的清偿主旨，亦避免了后续连带责任保证人在清偿债务后向主债务人追偿的繁琐，利于纠纷的一次性解决。

2. 虽然根据财产性质的不同，有时候优先执行担保人的银行存款是基于执行效率和执行便利的考虑，但从纠纷的彻底解决角度来看，既增加了当事人的讼累，也不利于司法资源的节约，实际上并不符合执行效率的初衷，也不符合善意文明执行理念的要求。



WINCON 文康律师事务所
WINCON LAW FIRM

● **青岛** 青岛市香港中路61号甲远洋大厦B座36层
● **总部** 电话: +86-532-85766060

● **济南**
济南市历下区经十路11001号人寿大厦21层03-04单元
电话: +86-531-86026655

● **上合示范区**
胶州市澳门路海湾天泰金融广场四号楼502
电话: +86-532-82200850

● **青岛西海岸**
青岛市黄岛区漓江西路666号名家美术馆3层
电话: +86-532-80775085

● **青岛城阳**
青岛市城阳区正阳路205号海都国际B座16层
电话: +86-532-68958757

● **青岛莱西**
莱西市天津路34号
电话: +86-532-66899878

● **济宁**
济宁市任城区任城大道中德广场B座14层
电话: +86-537-2560086

● **烟台**
烟台市芝罘区环山路3号润利大厦21层
电话: +86-19953580597

● **潍坊**
潍坊市东风东街5166号天马商务大厦309-312室
电话: +86-536-8988225

● **德州**
德州市三八东路1266号鑫源国际25层
电话: +86-534-2267888

● **滨州**
山东省滨州市黄河六路338号银泰中心1号1616
电话: +86-543-5185777

● **日照**
日照市东港区北京路201号联通大厦6层
电话: +86-633-8178000

● **临沂**
临沂市兰山区环球汇金湾国际商务中心1号楼2层
电话: +86-539-8692789

● **东营**
东营市府前大街57-1号金辰大厦9层
电话: +86-546-7013389

● **泰安**
泰安市泰山区迎胜路412号宝盛广场D座401室
电话: +86-538-8204278

● **威海**
威海市环翠区统一路409-1号一层西侧
电话: +86-631-5216818

● **首尔**
韩国首尔市瑞草区瑞草大路397号A栋1106室

● **悉尼**
澳大利亚新南威尔士州悉尼北区米勒街101号32层

● **华盛顿**
美国华盛顿特区K街1629号300室

● **北京**
北京市朝阳区建国门外大街8号IFC大厦(国际财源中心)B座707室
电话: +86-10-65535672

● **上海**
上海市长宁区延安西路728号华敏翰尊国际大厦8G室



文康法律观察公众号



文康律师公众号



文康云 小程序

本刊物为内部资料, 仅限学习交流使用