



# 文康政研资讯

1

第01期

文康政策研究中心  
CENTER FOR POLICY RESEARCH

出品

POLICY  
RESEARCH

## 目 录

“关于加快建设全国统一大市场的意见” 解读	1 /
城市更新中解决“停车难”问题的政策探究	5 /
域外法查明机制创新 助力提升域外法治能力	7 /
《山东省公共数据开放办法》文件解读	10 /
最新政策对不良资产市场的影响	16 /

## 《文康政研资讯》

### 发刊词

《文康政研资讯》是文康政策研究中心学习交流、汇集资讯、开展研究和展示成果的平台，旨在运用研究成果，为文康发展汇智、聚势、赋能。办好《文康政研资讯》需要集思广益，形成“平台共建、课题共研、成果共享”的协同机制，聚焦党和政府中心任务和政策、律师领域重大问题，形成具有前瞻性、可行性、高质量的研究成果。

《文康政研资讯》拟围绕政策资讯、行业前沿、城市发展等主题，聚焦政策与法律的结合点，打造政策与法律的双循环。我们期待与大家一道，坚持实事求是、学研结合、知行统一、虚实并举的研究之道，各展所长、各施其智，共同将《文康政研资讯》办好，致力于将政策研究落实到实务中，探索建立符合国家导向的政策应用体系，为社会经济发展贡献文康力量。

文康政策研究中心





# “关于加快建设全国统一大市场的意见” 解读

王 磊

## 一、重要意义

（一）大国竞争：新发展格局下识别稀少的战略资源。需要承认的是中国的劳动力成本优势正在消失、核心的创新优势尚未形成，当前更大优势应在于中国拥有超大规模的市场，以及由“大”而可能产生的规模经济与分工优势。所谓大国优势的核心要义应是：通过整合国内大市场来重构区域的分工模式，以提高经济的规模和聚集效应，进而提高国际竞争力。此外，叠加中美贸易摩擦、核心技术“卡脖子”以及新冠肺炎疫情的影响，建设好全国统一大市场也是应对全球产业链可能随时断裂、避免自身被锁定在全球价值链低端环节的重要举措。中国一直无法享受超大规模国家所自带的“规模与分工”效益，原因是国内市场过于分散化、狭窄化而没有实现统一化、一体化。所以《意见》中提出“发挥超大规模市场具有丰富应用场景和放大创新收益的优势”等。

（二）深化改革：新发展格局下超越竞争的思维重塑。当前，我国正处于深化改革的关键时期。国家提出打造双循环的战略构想，强调“要加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，旨在供需两端确保生产效率以及产业链供应链创新链的稳定通畅，通过合作与开放实现国内循环和国际循环的大发展目标。其中，国内大循环瞄准的关键问题是超越“地方竞争”思维，打破长久以来存在的市场分割、市场壁垒等问题，实现区域经济合作、生产要素和商品服务的互联互通等。建构全国统一大市场就是在这样的思维逻辑下应运而生。

（三）建章立制：新发展格局下赋能市场的必要基础。畅通国内国际双循环，这就要求国内市场要具备完善的市场制度规则、互联互通的机制设计以及高效自由的要素商品市

场。现阶段的市场分割现象仍很突出，典型现象如存在产业政策高度同质化问题、产权交易的不自由、商品市场分割、要素市场分割等。因此，当下提出的统一大市场建设能够适时地为我国战略目标和问题导向提供必要的制度支持和保障体系。

## 二、重点任务措施

《意见》提出的“强化市场基础制度规则统一”等6项重点任务分别对应了统一大市场的4个特征：

（一）一体化：完善市场基础制度规则。导致市场分割的因素主要包括自然和人为两个方面，前者主要构成市场运行中的物流成本；后者则构成市场运行的交易成本，主要是由制度性组织成本引起的。为降低制度性组织成本，《意见》提出的具体举措包括完善统一的产权保护制度、实行统一的市场准入制度、维护统一的公平竞争制度、健全统一的社会信用制度等。尤其在实行统一的市场准入制度方面，《意见》提出“开放负面清单”，首次提出严格落实全国一张清单管理模式，严禁各地区各部门自行发布具有市场准入性质的负面清单，维护市场准入负面清单制度的统一性、严肃性、权威性。此举意味着在“全国一张清单”的管理模式下，市场准入的门槛会被放宽，“非禁即入”将成为地方政府招商引资的主旋律。

（二）开放化：推进市场设施高标准联通。实现统一大市场的一大障碍就是物流基础设施薄弱，加之疫情影响，这种现象愈加严重。2017-2020年，国内社会物流总费用占GDP比重平均高达14.7%，循环堵点显而易见。为此，《意见》提出要“进一步降低市场交易成本”、“促进现代流通体系建设，降低社会流通成本”，同时提出诸多举措包括：建设现代流通网络、完善市场信息交互渠道、推动交易平台优化升级等。如《意见》强调“优化商贸流通基础设施布局，加快数字化建设，推动线上线下融合发展，形成更多商贸流通新平台新业态新模式”、“统一产权交易信息发布机制，实现全国产权交易市场联通”、“深化公共资源交易平台整合共享，研究明确各类公共资源交易纳入统一平台体系的标准和方式”。



(三) 竞争化：完善要素、资源、商品、服务市场。促进竞争化意味着要在前置端保证公平化，意味着要培育完善的要素和商品双市场。要素和资源市场的公平、商品和服务市场的统一本质都是为了促进市场公平。为此，关键举措是要促进要素市场化配置以及再分配领域的公平。《意见》指出，面对以公平为基础的效率需求，一是要打造统一的要素和资源市场：加快发展或培育土地和劳动力市场、资本市场、技术和数据市场、能源市场、生态环境市场；二是要推进商品和服务市场高水平统一：健全商品质量体系、完善标准和计量体系、全面提升消费服务质量。其中，具有创新性的举措有“完善城乡建设用地增减挂钩节余指标、补充耕地指标跨区域交易机制”、“完善全国统一的建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场”、“统一动产和权利担保登记”。

(四) 有序化：加强市场监管和规范不当行为。市场的有效运行依赖立、破并行，“立”的举措包括健全统一市场监管规则、强化统一市场监管执法、全面提升市场监管能力等。“破”的措施主要指进一步规范不当市场竞争和市场干预行为：着力强化反垄断、依法查处不正当竞争行为、破除地方保护和区域壁垒、清理废除妨碍依法平等准入和退出的规定做法等。《意见》重点提出“对食品药品安全等直接关系群众健康和生命安全的重点领域，落实最严谨标准、最严格监管、最严厉处罚、最严肃问责”、“对互联网医疗、线上教育培训、在线娱乐等新业态，推进线上线下一体化监管”、“建立健全跨行政区域网络监管协作机制，鼓励行业协会商会、新闻媒体、消费者和公众共同开展监督评议”。

### 三、关键路径

(一) 政府职能加快转换：赶超型向服务型政府转换。中国长期存在的市场分割问题根植于我国过去的追赶型增长体制。在这种增长方式下，政府作用有时会替代市场的功能，进而会导致市场“块块”割据、区域保护主义、基于本地利益最大化的“标尺竞争”现象等。因此，未来在加快建构新发展格局的过程中，应及时、彻底地转变发展理念，坚持高质量发展，促使追赶型战略让位于质量型战略，改变地方政府的目标函数和行为方式，坚决遏制各种分割市场的行为，在建设服务型政府的基础上扭转传统政绩观、把激励搞对，同时也

要为地方政府行为制定红线和底线。

(二) 产业政策纵向治理：加强中央的整体性布局。要解决在“区域保护”的影响下，地区间产业结构趋同化现象，以及由地方主导型产业政策导致的重复建设、产能过剩等问题。比如，根据各省份“十四五”规划纲要，仅从第一产业看，有28个省份提出要实现农业的现代化；从服务业方面看，近乎每个省份均提到要优先发展或者大力发展“现代服务业”。因此，建设国内统一大市场，尤其是制定产业政策时，应加强中央的统一领导，推进有效的纵向治理，并大力倡导追求效率和创新发展的功能性产业政策，尽快改变地方政府的干预行为，营造公平竞争的市场环境。

(三) 区域合作分层推进：兼顾地区间发展差距的事实。中国地区间经济发展不同步，东部沿海地区总体进入高质量发展阶段，中西部部分地区仍然处于追赶阶段，短期内要从全国范围实现统一大市场有着不小的难度。因此，推进全国统一大市场建设，需要分层推进。首先是省内全域一体化；再通过省际间的相互开放竞争，形成区域统一大市场；最后通过全国各主要区域的开放，逐步形成全国统一大市场。

根据中宏国研相关研究编辑



## 城市更新中解决“停车难”问题的政策探究

王 磊

停车难问题始终是城市更新中绕不过去的一个“顽疾”，多年来青岛在停车设施规划建设管理方面出台了一系列政策法规，对部分重点区域停车难点堵点治理、车位潜力挖掘、停车场联网共享建设等方面取得了一定进展，2022年市政府工作报告提出，实施停车设施建设攻坚行动，开工建设60个公共停车设施，新增2万个以上停车泊位，开放共享200个经营性停车场。

青岛停车难问题主要集中在老旧小区、综合医院、重点学校、前海旅游景区等区域。一是老旧小区停车供需差距大，约占总缺口的71%。特别是90年代以前的居住小区，停车满足率不足30%。二是医院、学校等区域高峰停车压力大。由于配建不足，医院、学校停车外溢造成周边区域常态拥堵。重点学校周边小汽车潮汐出行需求旺盛，造成学校周边堵车严重。三是前海景区旅游季节性停车压力大。沿海旅游季节停车需求是平常的2.1倍，旅游旺季路内违章停车数平均比淡季多5000个。目前沿海一线没有专用大型车辆停车场，造成旅游大巴停车难、违停多。

解决“停车难”问题除了规划、投入和管理外，还应发挥政策功能作用。解决停车资源短缺问题，应当从需求和供给两侧进行政策引导，停车场的建设与运营需要大量的资金和管理成本，应把停车行业作为一个产业，引入市场机制。同时，强化配套管理措施，力求做到标本兼治。

■城市更新年度计划应突出解决老旧小区停车难问题。老旧小区停车难治理责任在各区，应明确政策给相关区每年规划一定数量土地资源，建设公共停车设施，结合老旧小区更新改造，多渠道增加停车设施。按照“政府引导、规划引领、专业运作”的原则，市区两级通过以奖代补方式，鼓励老城区原产权人对原有旧市场、车站、工厂部分用地重新拆建改造，用于停车场（库）建设。制定机械式立体停车设施规划建设管理政策规定，加大立体停车设施建设力度。

■鼓励社会力量投资建设停车场所。重点医院学校周边停车难治理同样需要分类政策，目前我市停车场建设及相关扶持保障政策体系还不健全，停车场建设管理还未形成产业，投资主体单一，主要以政府财政投资为主，社会资本介入较少，数量增长缓慢。鼓励在这些重点区域周边建设公共停车场和联网共享，按照“谁出资、谁收益”的原则，在土地、价格等方面优惠倾斜，鼓励民间资本进入停车产业。广州市允许每100平方米中可有不超过25平方米用作商业开发，有效吸引了社会资金建设停车场。

■停车资源共享需要政策发力推进。智慧停车是解决停车难问题的有效手段之一，然而青岛因为缺少经营性停车场市场准入和登记备案联动机制，存在社会停车场联网积极性不高，数据接入难度大等问题。目前市区经营性泊位18.2万个，联网比例不到40%。如何制定一个有制约、有激励的政策，消除停车场管理单位在安全管理、分配使用、超时占用、共享收费等方面存在较多顾虑，调动共享参与的积极性是非常有必要的。

■充分发挥政策杠杆作用。随着青岛机动车保有量猛增和停车资源的滞后，现行收费政策已经难以发挥出停车收费管理的杠杆作用。目前路内、路外停车设施收费价格倒挂，一类旅游道路旅游季节每小时8元，其他时段每天4元；二类道路为每小时4元；三类道路为每天4元，自2006年至今未作调整。应健全主要由市场决定价格的停车收费机制，逐步缩小政府定价范围，分级划定区域，综合考虑停车设施等级、服务条件、供求关系及社会承受能力等因素，区分不同区域、位置、时段、车型和占用时长等，制定收费标准并建立动态调整机制，提高停车泊位使用率。

■运用法治思维和方式解决停车难题。解决停车难问题要与城市更新的老旧小区改造、道路规划建设、公共交通布局和综合整治等有机结合，政策制定实施也应体现多措并举、远近结合、标本兼治。治本之策是停车立法，抓紧修订完善《青岛市停车场管理条例》，可以“把鼓励社会资本投资建设、改造、经营公共停车场”、“不同区域、位置、时段等差别化收费”等列入《条例》。对于以私设地桩地锁等形式违规占用人行道、消防通道、无障碍设施通道等设施的违法停车行为，多头执法、交叉执法所导致执法不严等违法违规行为应当规定清晰的罚则，让公众知晓违法的责任，让执法者有法可依。



## 域外法查明机制创新 助力提升域外法治能力

李 翊

现阶段，坚持统筹国内法治和涉外法治是我国依法治国重要的两项工作。2019年，中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》，明确将域外法查明服务作为公共法律服务体系的组成部分。2021年初，中共中央颁布了《法治中国建设规划（2020-2025年）》，其中提到要建立健全域外法律查明机制。2021年7月，国家发改委发布了《关于推广借鉴深圳经济特区创新举措和经验做法的通知》，其中就包括了“法律查明”的机制创新政策。现阶段，我国域外法查明的发展要紧紧围绕着实现“四为”：一为法院、仲裁、律师解决纠纷服务，二为政府行政改革服务，三为立法机关科学立法服务，四为跨境商贸投资服务。由此可见，积极推动我国外国法查明机制发展将成为国家域外法治能力提升工作的关键一环。

然而，从全国各地人民法院在司法案件的实际适用和运行态势维度来研究分析，我国域外法查明机制建设发展态势仍然存在如下诸多问题。

一、涉外涉港澳台案件总体比例情况不均衡，导致涉外案件占比不平衡。根据威科先行法律数据库，在2011年4月实施的《涉外民事关系法律适用法》生效后至2021年8月期间，我国人民法院系统受理的涉外、涉港澳台的民商事案件总数为45281宗，其中内地与香港、澳门案件十年期间的平均占比达到68%。因此，涉港澳台案件成为我国的域外法查明机制的案件总量的主要组成部分，而真正意义上的涉外案件占比不足，造成涉及港澳域外法律规范查明程度过度集中，淡化了外国法查明发展的强度和力度。

二、域外法查明涉及地域和国家以普通法为主，而大陆法系相对少。根据最高人民法院民四庭的涉外送达机制研究、域外法查明和适用机制研究课题的内部数据及分析，结合全国各地法院统计数据，我国法院受理的涉外、涉港澳台案件所涉及国家和地区达到111个，查明需求最频繁的前五个国家和地区依次为：中国香港特别行政区、英国、

墨西哥、巴拿马、美国。可见，域外法律主要以英美法系判例法制度为主体。域外法查明的案例覆盖了144个国家和地区。因此，域外法查明集中于英美法系项下的国家和地区，而大陆法系国家相对较少。

**三、查明案件类型及问题类型较为单一化和局限化。**2021年，联合国贸发会《世界投资报告2021》公布，2020年全球67个经济体总共推出了152项影响外国投资的政策措施，与2019年相比增加了约42%。其中，新增的监管或限制性措施数量增加了一倍多，达到了50项。对于域外法查明需求所涉案件类型多以合同纠纷、借贷纠纷、公司股权等有关纠纷以及海上货物运输合同纠纷、船舶抵押权纠纷等10余项为主要案件争端载体项目类型。涉及的查明事项，除实体问题外，还有大量为当事人主体资格及行为能力方面程序性事项问题类型。因此，域外法查明的问题重点类型过于单一化和局限化。

**四、采用域外法查明的途径和平台建设存在明显短板。**从我国裁判文书网可见，各地人民法院所采用的查明途径是多样化的。在此当中，委托或交由域外法查明专门机构为通常做法，其发挥了积极的作用。全国域外法查明和咨询成功案例，部分来源于各地人民法院的委托，部分来源于企业走出域外的咨询。2019年底，最高人民法院国际商事法庭联合国内五家查明机构共建了域外法查明统一平台，其查明的案件不限于诉讼案件。但是，在我国司法实践中，域外法律查明的“法律百度”现象普遍性存在，无法保证查明结果的实时性和权威性。

**五、域外法查明机制存在“找法难”，亟需解决法律信息不对称问题。**当前世界环境出现复杂变化，加上疫情的影响，各国家法律调整更新效率高。某些国家或地区采用案例法，许多法律规定不是通过成文法条来规定，而是通过案例来体现法律规则。如某些投资目标国与中国过往的交道不多，而当地的政府法律以及政策公开化弱，产生了“找法难”的困境。法律本身的理解、在实践中的执行情况，需要政策和法律专业人士的特别辅助。

综上所述，对于域外法查明发展趋势而言，在统筹国内法治和涉外法治的大背景下，其发展需求将长期存在。作为法律服务的细分门类，域外法查明的咨询以及服务将逐步向精细化、专业化发展。国际化营商环境建设的标配就是要包含域外法查明以及服务。



吸引外来投资并且帮助中资企业海外维权，现在许多自贸区、自贸港以及对外开放型的城市将域外法查明服务作为推动国际化营商环境的基础配套，并积极投身当地国际化营商环境建设和发展。

针对上述所提出解决问题，具体建议如下：

一是要坚持加快建设域外法查明平台及机构。坚持依托国家及地区当地的法律资源，如律师、高校专家，通过平台和机构从域外获取一手规范资料，以充分保证查明结果的实时性和权威性。

二是借助粤港澳大湾区建设机遇期，建设域外法律数据分析和共享交流机制。粤港澳大湾区是三个地方行政区域之间建立的湾区城市群。其中广东省是内地法域组成部分，香港特别行政区为英美法系，实行普通法传统，澳门秉承葡萄牙法律传统，实行大陆法系，其涉及两种法系三种相异法律制度。因此，通过提升我国粤港澳大湾区司法软实力，优化湾区营商环境，高效准确地发展壮大域外法查明的机制建设，并在该区域创新突破性地落地生根。

三是完善域外法查明途径，畅通其他多渠道的合理途径。目前，域外法查明途径除了沿用了传统上的当事人提供、条约途径、使领馆途径、中外法律专家途径外，还包括“法律查明服务机构”、“国际商事专家委员会”提供以及其他的合理途径。可以预见，法律查明的途径将随着经济社会发展变化更新不断地畅通和完善。

四是加强各国家及地区司法机关信息共享，在国际范围打通寻找法律的最后一公里。建议通过国际合作等方式，积极倡议各国司法机关探索发展包括法律和案例在内的信息在线交换机制，以及通过国际化平台设立或建设域外法查明信息国际共享数据中心。

# 《山东省公共数据开放办法》文件解读

马清泉

## 一、《山东省公共数据开放办法》的出台背景

数据是国家基础性战略资源。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出：“加强公共数据开放共享。扩大基础公共信息数据安全有序开放，探索将公共数据服务纳入公共服务体系，构建统一的国家公共数据开放平台和开发利用端口，优先推动企业登记监管、卫生、交通、气象等高价值数据集向社会开放”。

山东是国家公共数据资源开发利用试点省份之一，在公共数据开放和开发利用工作上取得长足发展，建设统一的公共数据开放平台，数据开放数量和容量位居全国前列。

鉴于国家层面目前还未出台统一、专门的公共数据开放法律法规，山东省出台《山东省公共数据开放办法》（以下简称“办法”），有利于探索问题解决路径，加快完善公共数据开放制度措施，促进和规范公共数据开放，发挥公共数据的价值，提高社会治理能力和公共服务水平。

## 二、《山东省公共数据开放办法》的重点内容

### （一）明确管理体制

#### 1.明确公共数据与公共数据开放的定义

##### （1）公共数据

公共数据，是指国家机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织、具有公共服务职能的企业事业单位、人民团体等（以下统称公共数据提供单位）在依法履行公共管理职责、提供公共服务过程中，收集和产生的各类数据。



公共数据资源作为国家基础性战略资源，对于促进经济高质量发展、完善社会治理和提升政府服务能力具有重要意义。

山东省按照《山东省大数据发展促进条例》的要求，进一步拓展了公共数据的适用范围，与其他地方现有公共数据开放立法相比，适用范围更全面。

## (2) 公共数据开放

公共数据开放，是指公共数据提供单位面向社会提供具备原始性、可机器读取、可进行社会化开发利用的数据集的公共服务。

### 2.确立工作原则

公共数据开放应当遵循需求导向、创新发展、安全有序的原则。

### 3.明确职责分工

县级以上人民政府应当统筹解决公共数据开放重大事项，鼓励、引导科研机构、企业、行业组织等单位开放自有数据，推动公共数据与非公共数据融合应用、创新发展。

县级以上人民政府大数据工作主管部门应当按照国家规定建立公共数据资源体系，组织、监督本行政区域内的公共数据开放工作，推动公共数据开发利用；其他有关部门按照各自职责，做好相关工作。

省人民政府大数据工作主管部门应当建立公共数据开放管理制度，制定公共数据分类分级规则，并组织社会力量对公共数据开放活动进行绩效评价、风险评估。

省人民政府大数据工作主管部门还应当依托省一体化大数据平台，建设统一的公共数据开放平台。

### 4.强调数据安全保护

数据安全是大数据发展应用的基础和保障。数据安全、个人信息保护等问题已成为关系广大人民群众切身利益、关系国家安全和经济社会发展的重大问题。

《山东省公共数据开放办法》以《网络安全法》《数据安全法》等上位法为依据，结合实际进行规定：

一是公共数据提供单位应当建立本单位公共数据安全保护制度，落实有关公共数据安全的法律、法规和国家标准以及网络安全等级保护制度，采取相应的技术措施和其他必要措施，保障公共数据安全；二是对公民、法人和其他组织开发利用公共数据作出规定，明确要采取必要的防护措施，保障公共数据安全等要求。

## （二）建立开放机制

### 1.数据开放主体

数据开放主体主要包括国家机关、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织、具有公共服务职能的企业事业单位、人民团体。

### 2.重点和优先开放数据范围

国家“十四五”规划纲要提出，要加强公共数据开放共享，扩大基础公共信息数据安全有序开放，探索将公共数据服务纳入公共服务体系，优先推动企业登记监管、卫生、交通、气象等高价值数据集向社会开放。

对此，《山东省公共数据开放办法》进行了相关针对性的规定，公共数据提供单位应当根据本地区经济社会发展情况，重点和优先开放与数字经济、公共服务、公共安全、社会治理、民生保障等领域密切相关的市场监管、卫生健康、自然资源、生态环境、就业、教育、交通、气象等数据，以及行政许可、行政处罚、企业公共信用信息等数据。

### 3.开放清单

公共数据提供单位应当按照公共数据目录编制规范，编制本单位公共数据目录和公共数据开放清单，确定公共数据的开放属性、类型、条件和更新频率，并进行动态调整，通过统一的公共数据开放平台向社会公布。

公共数据提供单位因法律、法规修改或者职能职责变更，申请调整公共数据开放清单的，应当经县级以上人民政府大数据工作主管部门同意。



#### 4. 数据开放方式

公共数据以开放为原则，不开放为例外。除法律、法规和相关规定不予开放的，公共数据应当依法开放。

数据安全和处理能力要求较高或者需要按照特定条件提供的公共数据，可以有条件开放；其他公共数据，应当无条件开放。

针对不予开放的公共数据，在经依法进行匿名化、去标识化等脱敏、脱密处理或经相关权利人同意后，可以无条件开放或者有条件开放。

#### 5. 数据获取方式

公共数据提供单位开放公共数据，可以通过提供数据下载，提供数据服务接口，以算法模型提供结果数据，以及法律、法规和国家规定的其他方式。

#### 6. 数据质量

公共数据提供单位应当按照国家、省有关标准和要求，对开放的公共数据进行清洗、脱敏、脱密、格式转换等处理，并及时更新、维护。

### (三) 优化平台建设

#### 1. 开放平台

公共数据提供单位应当通过统一的公共数据开放平台开放公共数据，不得新建独立的开放渠道。已经建设完成的，应当进行整合、归并，并纳入统一的公共数据开放平台。

#### 2. 数据纠错

公民、法人和其他组织认为开放的公共数据存在错误、遗漏等情形的，可以通过统一的公共数据开放平台向公共数据提供单位提出异议或者建议。公共数据提供单位应当及时处理并反馈。

#### 3. 平台管理

省人民政府大数据工作主管部门应当建立公共数据开放管理制度，制定公共数据分类分级规则，并组织社会力量对公共数据开放活动进行绩效评价、风险评估。

#### (四) 鼓励合法利用

##### 1. 鼓励数据利用

鼓励、支持公民、法人和其他组织利用开放的公共数据开展科学研究、咨询服务、应用开发、创新创业等活动，促进公共数据与非公共数据融合发展。

省人民政府大数据工作主管部门可以通过统一的公共数据开放平台，为公民、法人和其他组织提供公共数据开发利用的基础工具或者环境。

##### 2. 违法违规行为处理

公民、法人和其他组织在利用有条件开放的公共数据过程中，违反本办法规定，未遵守公共数据开放利用协议或者损害国家利益、公共利益和第三方合法权益的，公共数据提供单位应当终止提供公共数据开放服务；违反有关法律、法规规定的，由有关机关依法处理。

#### (五) 明确法律责任

在有关单位和个人的公共数据开放活动中，难免会出现偏差失误或者未能实现预期目标的情形。此时，如果直接予以处罚，容易打击大家的积极性。

对此，根据《山东省公共数据开放办法》的规定，如果符合国家确定的改革方向，决策程序符合法律、法规规定，未牟取私利或者未恶意串通损害国家利益、公共利益的，应当按照有关规定从轻、减轻或者免于追责。

为了避免扩大影响，同时规定，经确定予以免责的单位和个人，在绩效考核、评先评优、职务职级晋升、职称评聘和表彰奖励等方面不受影响。这在一定程度上，可以很好地鼓励推动公共数据的开放与尝试。

对于违反本办法，公民、法人和其他组织在利用有条件开放的公共数据过程中，未遵守公共数据开放利用协议，或者损害国家利益、公共利益和第三方合法权益的，公共数据提供单位应当终止提供公共数据开放服务；违反有关法律、法规规定的，由有关机关依法处理。



### 三、公共数据开放单位的应对办法

2021年，我国开始施行《个人信息保护法》《数据安全法》，是公共数据提供单位应当首先遵守的法律规范内容。

公共数据提供单位需要建立数据保护体系，配套相关制度，方可合法合规地对公共数据进行开放。

在《办法》中特别明确规定，公共数据提供单位应当建立本单位公共数据安全保护制度，落实有关公共数据安全的法律、法规和国家标准以及网络安全等级保护制度，采取相应的技术措施和其他必要措施，保障公共数据安全。

县级以上人民政府大数据工作主管部门应当按照国家规定建立公共数据资源体系，省人民政府大数据工作主管部门应当建立公共数据开放管理制度，制定公共数据分类分级规则，并组织社会力量对公共数据开放活动进行绩效评价、风险评估。

《山东省公共数据开放办法》的出台与施行，将有利于更好地将相关数据取之于民，用之于民。

#### 文章声明

本文章分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何法律建议。如有需要，欢迎与我们进行具体联系与沟通。

本文件版权仅为文康律师事务所所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为文康律师事务所，且不得对本文件进行有悖原意的引用、删节和修改。

# 最新政策对不良资产市场的影响

史新立 门姿含 丁雅洁

自2020年以来，突发的新冠疫情成为我国宏观经济下行加压的主要因素，导致各行业积累的风险加速暴露。就金融市场而言，虽然风险已渐趋收敛、整体可控，但疫情冲击下仍将面临一些不稳定性因素，不良资产规模一直持续提升，且路径日趋多元化，呈现出银行类金融机构、非银行类金融机构和非金融机构全方位供给的格局。

纵观近几年的监管政策走向，随着经济复苏和疫情防控常态化，金融风险监管、调控力度在随之增大。如何把握好稳增长与防风险的动态平衡，抓好各种存量风险化解和增量风险防范，精准防控重点领域金融风险，前瞻性应对不良资产反弹或井喷式增长，多渠道疏通不良资产处置的政策堵点，保证实体经济的稳健运行，将成为我国政府监管部门的工作重点。

## 一、最新政策

### ■ 《2022年国务院政府工作报告》

在防范化解重大风险的背景下，国务院总理李克强在2022年政府工作报告中明确指出要“深化中小银行股权结构和公司治理改革，加快不良资产处置”。与此前《政府工作报告》曾提及的“对不良资产等累积风险要高度警惕”不同，明确加大不良资产处置尚属首次。

加快不良资产处置作为防范化解风险的重要手段，应是当前工作的重点。今年的《政府工作报告》提出“加快不良资产处置”，凸显了其重要性。要守住银行的风险底线，就必须控制好不良贷款率，加大不良资产处置力度。



■ 《国务院关于落实〈政府工作报告〉重点工作分工的意见》国发〔2022〕9号

根据《分工意见》，银保监会需牵头，在年内持续推进深化中小银行股权结构和公司治理改革，加快不良资产处置。

■ 《山东省人民政府办公厅关于印发“十大创新”“十强产业”“十大扩需求”2022年行动计划的通知 鲁政办字〔2022〕28号

加大不良贷款处置力度。协调推动全国性银行驻鲁分支机构加强对总行汇报沟通，争取对山东不良资产处置的政策和资源倾斜。指导法人银行机构加大拨备提取力度，将经营利润和留存收益优先用于化解不良贷款。指导各市加强对金融机构核销出表后不良资产处置的帮扶和盘活。确保全年全省不良贷款率保持在较低水平。

## 二、政策导向

在近几年国家加快处置不良资产的政策影响下，我国银行业不良资产处置规模已连续多年增长，且已连续两年超过3万亿元。从今年金融监管政策导向来看，国家继续加大对银行不良资产的处置力度已成定局。

### （一）国家层面

2017年至2021年，5年间我国累计处置不良资产11.9万亿元，超过此前12年处置总量，最近两年处置6万多亿元，为守住不发生系统性风险底线提供了重要保障。银保监会数据显示，银行业2019-2021年全年处置不良资产总额分别为2.30万亿、3.02万亿、3.13万亿元，2021年，银行业累计处置不良资产3.13万亿元，同比增加0.11万亿元，再创历史新高。

银保监会在部署2022年工作时明确表示，要进一步督促银行做实资产质量，严格落实金融资产风险审慎分类制度。妥善处置重点机构、行业、领域金融风险，指导银行综合运用现金清收、核销、批量转让等方式，加大不良资产处置，有效应对不良资产反弹。业内

人士预计，2022年我国银行业不良资产的处置仍将保持“3万亿+”规模。

## （二）地方层面

近年来，在响应国家政策，加大不良贷款处置力度的过程中，山东构建了政监银企协“五位一体”的风险化解和处置联动机制，探索出了大额授信风险处置的“山东模式”。在通过司法途径处置不良资产方面，自2018年以来，山东法院共受理各类破产案件6267件，化解不良资产约7000亿元，盘活存量资产约1300亿元，在推进不良资产处置方面成效显著。

## 三、政策影响

随着近年来不良资产规模逐渐增大，不良资产行业出现越来越多的投资机会，不良资产行业逐步开启“黄金十年”。在国家加速推进不良资产处置的大环境下，各大金融机构将加速出包，中小银行不良资产处置将面临不良资产市场扩容、处置模式却过于单一的尴尬困境。因此，有关部门正在多措并举，加快推动不良资产处置模式创新。

另外，随着不良资产市场规模的逐步扩大，市场的参与者不断增加，专业与非专业的投资人进入市场，专业的法律需求愈加强烈。这种大环境给专业做不良资产处置的律师提供了更多的业务机会与市场价值。

## 四、政策启示

### （一）多渠道提升不良资产处置效率和水平

在国家加速推进不良资产处置的大环境下，应通过鼓励更多市场主体参与不良资产处置、创新方法和手段、充分利用互联网平台等多种途径和方式，缩短不良资产的处置时间，提升处置效率，尽快提高不良资产处置的能力和水平。



## （二）扩大处置模式的选择范围

在不良资产处置领域，传统的处置方式主要有转让出售、催收、强制执行、债务重组、破产重整与清算、债转股、收并购等，近几年在国家积极鼓励不良资产处置模式创新的政策引导下，又形成了市场化债转股、不良资产证券化、不良基金、股质纾困业务等多种创新处置方式。银行或投资者应根据实际情况具体分析，扩大处置模式的选择范围，以实现债权收益的最大化。

## （三）关注并推动资产证券化的创新处置方式

在创新处置模式中，不良资产证券化具有批量化、市场化、透明化的优势，因此，疫情后不良资产处置业务应重点关注资产证券化的处置手段，积极稳妥地推动资产证券化在不良资产处置中的作用，提高资产证券化服务实体经济的效能。

## （四）做好法律服务的创新及储备工作

在国家加速推进不良资产处置的趋势下，律师行业在不良资产这片蓝海中也获得了更加广阔的市场空间。因此，律师应积极加强与银行、资产管理公司的沟通交流，及时把握银行的出包情况，敏锐抓住市场机遇。另外，律师应将传统处置手段和创新处置手段并行推进，拓宽法律服务方式，并对目前市场上出现的不良资产证券化等新兴法律服务需求，提前做好专业人才及专业技术的相关储备工作。

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、青岛西海岸、上合示范区、城阳、莱西和首尔、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三百余名，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”并保持至今，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、ILFR等国际知名排行机构的关注和认可。



- **青岛**  
青岛市香港中路61号甲远洋大厦B座36层  
电话: +86-532-85766060
- **日照**  
日照市东港区北京路201号联通大厦6楼  
电话: +86-633-8178000
- **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**  
莱西市黄海路26号1-112  
电话: +86-532-66036062
- **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
- **烟台**  
烟台市芝罘区环山路3号润利大厦21层  
电话: +86-19953580597
- **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
- **潍坊**  
潍坊市高新区东风东街5738号天润大厦A座1510  
电话: +86-536-8988225
- **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



文康法律观察公众号



文康律师公众号