

《组建国家综合性消防救援队伍框架方案》印发

有序做好消防救援队伍新旧体制衔接

□据新华社报道

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《组建国家综合性消防救援队伍框架方案》，就推进公安消防部队和武警森林部队转制，组建国家综合性消防救援队伍，建设中国特色应急救援主力军和国家队作出部署。《框架方案》包括一个总体方案和职务职级序列设置、人员招录使用和退出管理、职业保障3个子方案。

组建国家综合性消防救援队伍，是以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，着眼我国灾害事故多发频发的基本国情作出的重大决策，对于推进国家治理体系和治理能力现代化，提高国家应急管理水平和防灾减灾救灾能力，保障人民幸福安康，实现国家长治久安，具有重要意义。《框架方案》广泛征求了各地区各有关部门和基层单位的意见，并根据各方意见反复修改完善。

组建国家综合性消防救援队伍的指导思想是：全面贯彻

党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党对国家综合性消防救援队伍的绝对领导，坚持队伍建设正规化、专业化、职业化方向，按照构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系要求，创新体制机制，优化统筹力量，加强队伍管理，强化政策保障，着力建设一支政治过硬、本领高强、作风优良、纪律严明的中国特色综合性消防救援队伍，全面提高防灾减灾救灾和保障安全生产等方面能力。

《框架方案》明确，组建国家综合性消防救援队伍，要坚持党的绝对领导，坚持从国情出发，坚持战斗力标准，坚持稳妥有序推进，有序做好消防救援队伍新旧体制衔接工作，保持队伍整体稳定；建立健全专门管理和保障办法，经过3年的试行磨合，形成一套与有关法律法規相衔接、比较成熟定型的政策制度；有效优化整合应急救援力量和资源，提高消防救援队伍正规化、专业化、职业化水平，充分发挥应急救援主力军和国家队的

作用，为经济社会发展提供安全稳定的良好环境。

组建国家综合性消防救援队伍共有 6 个方面的主要任务。一是建立统一高效的领导指挥体系。省、市、县级分别设消防救援总队、支队、大队，城市和乡镇根据需要按标准设立消防救援站；森林消防总队以下单位保持原建制。根据需要，组建承担跨区域应急救援任务的专业机动力量。国家综合性消防救援队伍由应急管理部管理，实行统一领导、分级指挥。二是建立专门的衔级职级序列。国家综合性消防救援队伍人员，分为管理指挥干部、专业技术干部、消防员 3 类进行管理；制定消防救援衔条例，实行衔级和职级合并设置。三是建立规范顺畅的人员招录、使用和退出管理机制。根据消防救援职业特点，实行专门的人员招录、使用和退出管理办法，保持消防救援人员相对年轻和流动顺畅，并坚持在实战中培养指挥员，确保队伍活力和战斗力。四是建立严格的队伍管理办法。坚持把支部建在队站上，继续实行党委统一的集体领导下的首长分

工负责制和政治委员、政治机关制，坚持从严管理，严格规范执勤、训练、工作、生活秩序，保持队伍严明的纪律作风。五是建立尊崇消防救援职业的荣誉体系。设置专门的“中国消防救援队”队旗、队徽、队训、队服，建立符合职业特点的表彰奖励制度，消防救援人员继续享受国家和社会给予的各项优待，以政治上的特殊关怀激励广大消防救援人员许党报国、献身使命。六是建立符合消防救援职业特点的保障机制。按照消防救援工作中央与地方财政事权和支出责任划分意见，调整完善财政保障机制；保持转制后消防救援人员现有待遇水平，实行与其职务职级序列相衔接、符合其职业特点的工资待遇政策；整合消防、安全生产等科研资源，研发消防救援新战法新技术新装备；组建专门的消防救援学院。

《框架方案》还就按期高效推进队伍组建、建立健全相关法规制度、妥善做好人员转制安排、严格遵守改革工作纪律等提出明确要求。

首批网贷借款人恶意逃废 债信息纳入央行征信系统

□据新华社报道

记者从央行获悉，为防范化解 P2P 网络金融风险、建立和完善互联网信用体系，首批网络借贷平台借款人恶意逃废债信息已纳入人行征信系统，共涉及逾期金额近 2 亿元。

近期,一些 P2P 网贷机构风险频发,部借款人借机恶意逃废债、逾期不还款,加剧 P2P 网贷行业风险。对此,8 月,互联网金融风险专项整治工作领导小组办公室下发通知,求各地上报借网贷平台风险事件恶意逃废债借款人名单。央行相关人士介绍,经网贷平台各地金融办筛选审核后,目前首批借款人恶意逃废债信息已纳入金融信用信息数据库,可 3900 多家接入的放贷机构提供服务。征信中将依法提供合规的查询服务和异议处理渠道

相关人士表示，网贷借款人恶意逃废债息还同步纳入百行征信系统，成为近期百行征信将推出的特别关注名单的一部分，供已签的 241 家机构便捷查询。另外，百行征信预今年底向个人提供相关征信服务。据悉，首恶恶意逃废债借款人中，超八成是个人，企业借款人不足两成；大部分借款逾期两年以上，最大逾期金额超千万元。

第三方支付运作法律风险及其防范

□曲润松 尚芳菊 方舒 高超

一、问题的提出

2000年后，中国第三方支付技术日臻成熟，第三方支付业务如雨后春笋急剧增长，成为互联网经济中不可或缺的部分。然而其在便利消费大众、促进经济增长的同时，也给国民经济、宏观金融安全监管带来潜在的风险与隐患。

我国网络支付监管部门在鼓励支持创新支付模式发展的同时，也逐步建立健全第三方支付业务监督管理机制，防范系统性风险。2010年6月，中国人民银行相继公布《非金融机构支付服务管理办法》及配套措施《非金融机构支付服务管理办法实施细则》，加强对非金融机构支付业务的监管。2014年3月14日，中国人民银行支付结算司要求紧急暂停线下条码（二维码）的使用，并要求有关部门全面评估这两项业务的运营风险。2016年4月21日，国务院办公厅出台《国务院办公厅关于印发互联网金融风险专项整治工作实施方案的通知》，再次强调建立健全第三方支付监管机制的重要意义。2017年8月4日，中国人民银行支付结算司发布《关于将非银行机构网络支付业务由直连模式迁移至网络平台处理的通知》。2018年6月29日中央人民银行办公厅发布《关于支付机构客户备付金全部集中交存有关事宜的通知》，自2018年7月9日起，按月逐步提高支付机构客户备付金集中交存比例，到2019年1月14日实现100%集中交存。

【内容摘要】第三方支付媒介的崛起对我国互联网经济发展起到了重要的推动作用，然而随着时间的推移，第三方支付媒介运作风险也逐渐暴露出来。本文结合最新政策法规，对当前第三方支付机构运作风险进行评析，提出完善监督立法、打破行业垄断等建议，进一步完善第三方支付监管体系。

【关键词】第三方支付 互联网金融 风险防范

二、第三方支付运作的法律风险

（一）合同履行风险

以支付宝运作模式为例,在建立信用保障和第三方支付机制的过程中,支付宝需要与商家及消费者建立相应的合同关系。销售者与消费者在获得支付宝服务前会收到第三方支付机构出具的电子合同,只有在消费者、销售者与支付宝就合同内容达成一致协议时,其才可能获得相应的服务与技术支持。

然而,问题在于电子合同往往是由支付机构单方制定,用户在缔约过程中缺乏充分的自主决定权。支付机构是否有权单方变更合同内容、合同纠纷如何解决、对于合同条款如何解释、解释结果是否符合公平正义的基本原则,消费者对合同责任如何分担等均属于合同履行产生的风险问题。

(二) 客户备付金挪用风险

第三方支付在资金流信息化的进程中能够降低资金流动成本,提高货币乘数,提升资金流动效率。

然而部分第三方支付机构作为资金代收代付中介，受利益驱使，存在挪用、占用客户备付金的行为。虽然中国人民银行针对该问题出台了《支付机构客户备付金存管办法》，并于2018年6月发布了《关于实施支付机构客户备付金集中存管有关事项的通知》，明确了第三方支付机构客户备付金监管规则，对支付机构存管客户备付金行为进行了系统的规范。但受管理能力与管理领域的限制，央行相关政策的执行力度与效果仍有待实证检验，央行对客户备付金的存管仍有较大的进步空间。

(三) 洗钱犯罪风险

在切断商业银行与第三方支付机构直联系统之前，第三方支付机构客户进行商品交易、转账投资，其支付指令始终经由第三方支付平台，并无相应部门实施监管，买卖双方交易关系被支付机构从中切断，央行无法有效识别该类资金性质，难以确认真实交易背景。不法分子可以利用漏洞，虚构交易逃避监管。

2018年6月底，第三方支付机构与商业银行结束了清算系统直连，增强了央行对流动资金倒追的可塑性，然而央行监管数据繁多，对虚构交易、跨行支付行为尚缺乏制度化、规范化的筛选机制，数据分析与处理压力仍不容小觑。

三、对完善我国第三方支付体系的启示

（一）完善第三方支付立法，提高立法层级

第三方支付发展至今我国已出台《非金融机构支付服务管理办法》及其《细则》《电子支付指引(第一号)》《网络交易管理办法》《支付机构客户备付金存管办法》《电子商务法》等法律法规,旨在进一步规范非金融机构支付业务。

值得注意的是,除《电子商务法》外,上述制度规范均为部门规章及管理办法,立法层级明显偏低。对此,应当积极借鉴欧美经验,在《办法》、规章等现有法规层级的基础上,研究探讨第三方支付单独立法的可能性,加强对金融消费者的倾斜与保护,提高第三方支付监管的规范性。

(二) 规范客户服务标准，建立服务合同备案制度

第三方支付机构在制定电子商

务合同时应当遵循诚实信用原则，滥用优势地位谋取不当利益。应当成服务合同统一标准，在合同制定过程中注意维护消费者的利益和诉求，增强该类合同的社会公共属性，同时建立健全支付机构服务合同备案制度，为电子商务服务合同纠纷的解决提供更多资源与可能。

（三）加强第三方支付流动资金的监管与审查

国家监管部门应当充分利用全国统一支付清算系统带来的制度便利,着重打击虚假交易、非法跨境交易、洗钱犯罪等行为,识别可疑用户的真实身份,及时筛查可疑交易报告,监测频繁支付、大额支付等可疑情况,打击违法犯罪,确保第三方支付的健康发展,有效降低金融风险。

（四）引入市场竞争机制，破 第三方支付垄断困局

2017年艾瑞咨询公司发布《第三方支付报告》表明,在2017年第1、2季度,支付宝以54%的市占比稳居第三方支付交易规模的霸地位,财付通以40%的市场占比排名第二,市场垄断可见一斑。然而,垄断理论告诉我们,寡头垄断的市场格局,长久发展必然会破坏公平竞争的市场环境,扭曲了市场竞争机制。为此,监管部门应当进一步放宽第三方支付市场准入机制,鼓励支持更有责任、有活力、有能力的支付企业进入支付市场,进一步破除第三方支付垄断困局,建立第三方支付公平竞争长效机制。

“法治建设与社会管理创新” 调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办