



2021

第 18 期/总第 477 期

每周法规速递
▶ 热点信息

成功，始于助人成功



天達共和律師事務所
East & Concord Partners

导 读

尊敬的各位客户、各位同事：

近日，财政部、国家税务总局发布《关于继续执行企业 事业单位改制重组有关契税政策的公告》；国家互联网信息办公室发布《汽车数据安全若干规定（征求意见稿）》；国家医疗保障局和国家卫生健康委员会下发《关于建立完善国家医保谈判药品“双通道”管理机制的指导意见》；国家医疗保障局和国家卫生健康委员会下发《关于建立完善国家医保谈判药品“双通道”管理机制的指导意见》等，详情请见本周法规速递。

近日，财政部监督评价局有关负责人就《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》答记者问，详情请见“法规解读”栏目。

本期“法律观察”栏目为您带来《关于居住权制度的几点思考》、《网络货运平台企业的合规风险分析》，以供参考。

目 录

天达共和热点动态

荣誉 | 天达共和蝉联 Benchmark Litigation 亚太区榜单

资讯 | 天达共和多位律师入选《法治日报》首批律师专家库

法规速递

□ 金融领域

1. 两部门：继续执行企业、事业单位改制重组有关契税政策 \ 2021-05-14

□ 资本市场

2. 证监会就《非上市公司监管指引第 X 号——精选层挂牌公司股票发行特别规定（试行）》公开征求意见 \ 2021-05-14

□ 其他领域

3. 国家网信办拟规范汽车数据安全 \ 2021-05-13

4. 国家药监局规范《医疗器械分类目录》动态调整工作 \ 2021-05-10

5. 四部门：做好 2021 年降成本重点工作 进一步优化减税政策等 \ 2021-05-10

6. 两部门：建立完善国家医保谈判药品“双通道”管理机制 \ 2021-05-10

7. 国办部署全面加强药品监管能力建设 \ 2021-05-11

8. 市场监管总局拟规范电子商务经营者登记 \ 2021-05-11

9. 国家药监局规范药物警戒质量管理 \ 2021-05-14

10. 应急管理部部署推进应急管理信息化建设 \ 2021-05-13

11. 七部门发布商品市场优化升级专项行动计划 \ 2021-05-13

12. 信安标委拟规范基因识别数据安全要求 \ 2021-05-12

13. 市场监管总局拟修改 2 件部门规章 贯彻落实新行政处罚法 \ 2021-05-11

14. 国务院同意在河南省开展跨境电商零售进口药品试点 \ 2021-05-13

15. 交通部拟修订《船舶检验管理规定》等 \ 2021-05-12

法规解读

财政部监督评价局有关负责人就《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》答记者问

热点信息

法律观察

之 民法典专题 | 关于居住权制度的几点思考

之 观点 | 网络货运平台企业的合规风险分析



天达共和热点动态

荣誉 | 天达共和蝉联 Benchmark Litigation 亚太区榜单



2021年5月10日，争议解决领域权威指南 Benchmark Litigation 公布了 2021 年亚太区榜单。天达共和律师事务所凭借扎实的功底再度入选“商业与交易纠纷”领域推荐律所。

天达共和争议解决团队

天达共和的争议解决业务处于业界领先地位。长期为跨国企业、国有资本、民营资本、金融机构等境内外客户提供专业、高效、可预期的纠纷解决方案与服务，帮助客户应对国内诉讼、国内仲裁、国际仲裁、跨境纠纷下的不同挑战并取得令客户满意的结果。天达共和争议解决团队由具有不同背景的专业人士组成。面对客户的法律事务，资深仲裁员与专业律师为客户提供不同视角的解决之道，以中国法下积淀的丰富经验与英美法下训练的缜密思维为客户提供全方位的解决方案。

天达共和争议解决团队擅长处理重大、疑难、复杂的诉讼与仲裁案件，所承办的诸多代表性案件被最高人民法院及中国国际经济贸易仲裁委员会作为案例收录。天达共和争议解决

团队不仅精于诉讼与仲裁，同时深刻理解各个行业的商业实践，能够准确把握客户的商业诉求，帮助客户平衡商业风险，备受境内外客户与法律媒体的赞誉。



ASIA-PACIFIC 2021

Benchmark Litigation 隶属于 Euromoney 集团旗下，于 2008 年创立，是全球争议解决领域具有专业影响力的权威风向指南之一。Benchmark Litigation 亚太调研结果由其研究团队通过与争议解决专家、诉讼律师及客户代表进行广泛深入的访谈，综合衡量律所及律师在该研究周期内的案件情况、客户反馈以及该执业领域、司法管辖区内的专业法律从业人士的意见而得出。

资讯 | 天达共和多位律师入选《法治日报》首批律师专家库



法治日报社邵炳芳社长（左二）为天达共和合伙人马立文（左三）、赵舒杰（左一）颁发聘书

2021年5月11日，《法治日报》首批律师专家聘任仪式在京举行，来自32家律所的86名律师入选《法治日报》首批律师专家库。天达共和律师事务所合伙人李大进、周琦、邢冬梅、马立文、赵舒杰律师获聘为《法治日报》律师专家库成员，聘期为一年。

法治日报社党委书记、社长邵炳芳在致辞中表示，法治是中国之治的基石，律师是法治发展不可或缺的力量。如何运用《法治日报》做好律师行业的宣传报道，为中国律师行业赋能，同时凝聚律师群体智慧，为法治建设、普法宣传、公益事业多做一些工作，并以此带动《法治日报》的发展，是法治日报社组建律师专家库的初心和使命。

律师名片



李大进

天达共和律师事务所主任

Mail: dajin_li@east-concord.com

Tel: +8610 6590 6639

李大进律师，天达共和律师事务所主任。自 1982 年开始从事律师工作以来，李律师先后担任过数百家企事业单位和政府机关的法律顾问，办理过上万件各类法律事务，在长期的律师生涯中积累了丰富的执业经验，作为资深律师在社会各界及同行中享有良好的声誉。擅长于知识产权、国际贸易、民商事法律纠纷的诉讼与仲裁，以及投资项目的法律事务等。在 39 年的执业中其还担任过北京律师协会会长，中华全国律师协会副会长，中国卫生法学会副会长等；他还任职北京市第十四届人大常委，第十二届全国人大代表，第十三届全国政协委员，北京市法官检察官遴选委员会委员等。

律师名片



周琦

天达共和管委会主任

Mail: zhouqi@east-concord.com

Tel: +8610 6590 6639

执业三十余年来，周律师始终专注于争议解决业务领域。一方面，作为代理人，周律师承办了大量的重大、疑难商事诉讼及仲裁案件；另一方面，作为中国国际经济贸易仲裁委员会的

资深仲裁员，周律师处理了数百件不同类型的仲裁案件。

执业期间，周律师先后为康菲石油、微软、必和必拓、铁狮门、渣打银行、拉法基集团、中信集团、华润集团、国投集团、中钢集团、中农发集团、中远集团等公司提供法律服务，并获得了广泛的认可。同时，周律师及其带领的争议解决团队多次被《中国法律与实务》、《全球法律专家》、《亚太法律 500 强》、LEGALBAND、英国《企业国际杂志》、《亚洲法律评论》等机构评为最佳争议解决团队或个人。

2015 年至 2018 年，周律师被 asialaw Profiles 评为的争议解决领域领先律师；2016 年，周律师被 ALB 评为中国 15 佳诉讼律师；2016 至 2021 年，周律师被 LEGALBAND 评为争议解决：仲裁领域第一梯队律师；2017 年，周律师被 asialaw 提名为争议解决之星；2019 年，周律师被 China Business Law Journal 评为 100 位中国业务优秀律师 (The A-List 2019)。此外，周律师还担任了中国政法大学法学院及武汉大学法学院的兼职教授。

律师名片



邢冬梅

天达共和管理合伙人

Mail: dorothyxing@east-concord.com

Tel : +8610 6590 6639

邢冬梅律师现为天达共和管理合伙人，执业 25 年专注于银行与金融、资本市场与证券、公司治理与合规等业务，保持着金融证券法律服务领域的领先经验和业绩，为企业集团和金融机构提供服务。邢律师自 1994 年开始承办中国第一批、第二批大型国企改革和海外上市（H 股）项目，先后参与承办中国首批民企海外红筹上市，全国性商业银行的首发上市等业务。目前，常年担任十余家央企集团、上市银行/保险等金融机构法律顾问。

同时，邢律师带领的银行与金融团队以及其个人历年多次上榜《钱伯斯》《亚洲法律评论》《商法》等机构的推荐榜单。

律师名片



赵舒杰

天达共和合伙人

北京办公室

Mail: zhaosj@east-concord.com

Tel: +8610 6590 6639

赵舒杰律师在政府法律服务、国资监管和合规、资本市场、新闻媒体、复杂的民商事争议解决等领域具有丰富经验，表现卓越。擅于将扎实的法律功底与丰富的服务经验相结合，通过多种途径实现客户诉求。

赵舒杰律师为国务院国资委、新华通讯社、中国航天科工集团有限公司、中国林业集团有限公司、国家发改委宏观经济研究院、国家发改委经济研究所、中国铁路北京局集团有限公司、中国人民财产保险股份有限公司、人保金融服务有限公司、神华新能源、中农发种业集团等大型机构和企业提供专家咨询意见或担任法律顾问。

赵舒杰律师始终关注市场最新动态，积极响应国家政策，在“碳达峰、碳中和”的合规业务方面已开展前瞻性研究和布局，积极拓展“碳合规”法律业务。

在新闻媒体领域，赵舒杰律师曾担任 CCTV1 综合频道“今日说法”栏目、CCTV12 社会与法频道“律师来了”栏目的特邀嘉宾，并获“优秀法律顾问奖”。现为中央政法委机关报“法治日报”首批律师专家库成员。

赵舒杰律师 2019 年度荣获 LEGALBAND 政府事务领域中国律师特别推荐榜 10 强。2020 年度和 2021 年度连续两年 LEGALBAND 中国顶级律师排行榜，赵舒杰律师位列政府法律事务第一梯队，合规业务第二梯队。

律师名片



马立文

天达共和合伙人

北京办公室

Mail: maliwen@east-concord.com

Tel: +8610 6590 6639

马立文律师主要从事银行与金融、家事与财富管理领域法律事务，长期专注于该领域民商事争议解决业务，具有二十五年以上从业经验，其带领的团队擅长为国企、央企、银行、政府、学校、幼儿园、企业家、社会名人及高净值人士提供订制式法律服务，担任法律顾问、代理金融票据、证券信托、婚姻管理、遗产继承、财富规划与传承等诉讼与仲裁案件，并办理与之相关的非诉讼项目。

马立文律师执业生涯获得广泛赞誉，先后获得司法部创先争优党员律师标兵、北京市优秀党员律师、北京市优秀知识产权律师、北京市朝阳区优秀律师、公益法律服务先进个人等荣誉称号。

法规速递

□ 金融领域

1. **两部门：继续执行企业、事业单位改制重组有关契税政策 \ 2021-05-14**

近日，财政部、国家税务总局发布《关于继续执行企业 事业单位改制重组有关契税政策的公告》（下称《公告》），自 2021 年 1 月 1 日起至 2023 年 12 月 31 日执行。

《公告》规定了企业改制、事业单位改制、公司合并与分立、企业破产、资产划转、债权转股权、划拨用地出让或作价出资等情形下的契税政策。其中，《公告》明确，原企业投资主体存续并在改制（变更）后的公司中所持股权（股份）比例超过 75%，且改制（变更）后公司承继原企业权利、义务的，对改制（变更）后公司承受原企业土地、房屋权属，免征契税。同时，在股权（股份）转让中，单位、个人承受公司股权（股份），公司土地、房屋权属不发生转移，不征收契税。

[阅读原文](#)

□ 资本市场

2. **证监会就《非上市公众公司监管指引第 X 号——精选层挂牌公司股票发行特别规定(试行) 》公开征求意见 \ 2021-05-14**

为贯彻落实党中央国务院关于深化新三板改革的决策部署，完善市场基础制度建设，规范精选层公司再融资行为，支持精选层公司发展壮大，保护投资者合法权益，证监会起草了《非上市公众公司监管指引第 X 号——精选层挂牌公司股票发行特别规定(试行) 》（以下简称《监管指引》），向社会公开征求意见。遵循《证券法》的精神，按照“建制度、不干预、零容忍”的方针，借鉴上市公司再融资监管经验和成熟做法，突出精选层特色，强化风险控制和投资者合法权益保护，在现行《非上市公众公司监督管理办法》制度框架内，《监管指引》重点对精选层再融资的规则适用、发行方式、发行条件及要求、审议决策程序、审核机制以及定价与认购安排作出规定，构建完善契合中小企业特点的精选层持续融资机制安排。

[阅读原文](#)

□ 其他领域

3. **国家网信办拟规范汽车数据安全 管理 \ 2021-05-13**

日前，国家互联网信息办公室发布《汽车数据安全 管理若干规定（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》），现公开征求意见，意见反馈时间截至 6 月 11 日。《征求意见稿》规定，运营者收集和向车外提供敏感个人信息，包括车辆位置、驾驶人或乘车人音视频等，以及可以用于判断违法违规驾驶的数据等，应当符合“默认为不收集，每次都应当征得驾驶人同意授权，驾驶结束（驾驶人离开驾驶席）后本次授权自动失效”、“驾驶人能够随时、方便地终止收集”等六项要求。此外，《征求意见稿》还对运营者应当落实网络安全等级保护制度、运营者收集个人信息应当取得被收集人同意、个人信息或者重要数据应当依法在境内存储等内容予以明确。

[阅读原文](#)

4. **国家药监局规范《医疗器械分类目录》动态调整工作 \ 2021-05-10**

近日，国家药品监督管理局制发《医疗器械分类目录动态调整工作程序》（下称《工作程序》），自公布之日起实施。《工作程序》明确，《医疗器械分类目录》（下称《分类目录》）动态调整包括“调整子目录”等五类情形。调整工作原则上每年不少于一次。同时，《工作程序》规定，境内医疗器械注册人和备案人、生产经营企业、使用单位可以向所在省（区、市）药品监督管理部门提出《分类目录》调整建议；境外医疗器械注册人和备案人可以委托其境内代理人，向其代理人所在省（区、市）药品监督管理部门提出《分类目录》调整建议。《分类目录》调整建议和相关材料应当通过标管中心分类界定信息系统提交等。

[阅读原文](#)

5. **四部门：做好 2021 年降成本重点工作 进一步优化减税政策等 \ 2021-05-10**

近日，国家发展和改革委员会等四部门印发《关于做好 2021 年降成本重点工作的通知》（下称《通知》）。《通知》从持续合理降低税费负担等 8 个方面确定了 19 项任务，比如，优化企业金融服务、降低房屋租金成本、支持企业挖潜增效等。其中，《通知》要求，进一步优化减税政策。继续执行制度性减税政策，延长小规模纳税人增值税优惠等部分阶段性政策执行期限，实施新的结构性减税举措。将小规模纳税人增值税起征点从月销售额 10 万元提高到 15 万元。对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到 100 万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收所得税。对先进制造业企业按月全额退还增值税增量留抵税额等。

[阅读原文](#)

6. 两部门：建立完善国家医保谈判药品“双通道”管理机制 \ 2021-05-10

日前,国家医疗保障局和国家卫生健康委员会下发《关于建立完善国家医保谈判药品“双通道”管理机制的指导意见》(下称《指导意见》)。《指导意见》共分七个部分,分别从分类管理、遴选药店、规范使用、完善支付政策、优化经办管理、强化监管、加强领导等方面,对谈判药品“双通道”管理提出了要求。其中,《指导意见》规定,对纳入“双通道”管理的药品,在定点医疗机构和定点零售药店施行统一的支付政策。对使用周期较长、疗程费用较高的谈判药品,可探索建立单独的药品保障机制。《指导意见》还强调,完善细化医保用药审核规则,引入智能监控,严厉打击“双通道”领域套骗取医保资金的行为等。

[阅读原文](#)

7. 国办部署全面加强药品监管能力建设 \ 2021-05-11

近日,国务院办公厅印发《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》(下称《意见》)。《意见》提出完善法律法规体系、建设国家药物警戒体系、提升化妆品风险监测能力等十八项重点任务。其中,《意见》要求,提高技术审评能力,优化应急和创新药品医疗器械研审联动工作机制,鼓励新技术应用和新产品研发,健全临床急需境外已上市药品进口相关制度。同时,优化中药审评机制,优化中成药注册分类,加强创新药、改良型新药、古代经典名方中药复方制剂、同名同方药管理等。此外,《意见》还明确了强化政策保障等五方面保障措施,比如,建立审评审批企业收费动态调整制度、通过专项转移支付支持地方药品监管工作等。

[阅读原文](#)

8. 市场监管总局拟规范电子商务经营者登记 \ 2021-05-11

近日,国家市场监督管理总局制发《关于进一步规范电子商务经营者登记工作的通知(征求意见稿)》(下称《征求意见稿》),现公开征求意见,意见反馈时间截至6月10日。根据《征求意见稿》,对于进驻平台销售商品或者提供服务的经营者,电子商务平台经营者应当依法要求经营者提供其身份、地址、联系方式、行政许可等真实信息并进行核验、登记,建立登记档案,并至少每六个月核验更新一次。《征求意见稿》还要求,电子商务平台应当为经营者办理营业执照登记提供便利。鼓励电子商务平台经营者同总局进行系统接口对接,对于进入平台经营且未办理市场主体登记的经营者,经经营者授权同意,可由平台代为申请办理市场主体登记等。

[阅读原文](#)

9. 国家药监局规范药物警戒质量管理 \ 2021-05-14

日前,国家药品监督管理局制发《药物警戒质量管理规范》(下称《规范》),并同步下发公告,对相关工作作出部署。《规范》自2021年12月1日起正式施行。《规范》包含质量管理、监测与报告、风险识别与评估、风险控制、临床试验期间药物警戒等九

章。其中,《规范》明确,药品上市许可持有人应当以防控风险为目的,将药物警戒的关键活动纳入质量保证系统中,重点考虑“设置合理的组织机构”等九项内容。《规范》还要求,持有人应当通过药品生产、经营企业收集疑似药品不良反应信息,保证药品生产、经营企业向其报告药品不良反应的途径畅通。对于境内外均上市的药品,持有人应当收集在境外发生的疑似药品不良反应信息。

[阅读原文](#)

10. 应急管理部部署推进应急管理信息化建设 \ 2021-05-13

日前,应急管理部下发《关于推进应急管理信息化建设的意见》(下称《意见》)。《意见》从坚持集约化发展等六方面提出推进安全生产风险监测预警系统建设、推进监管和政务服务信息化建设等二十项意见。其中,《意见》要求,整合矿山、危险化学品、工贸和消防等重点行业领域监管监察执法系统,形成全国统一的应急管理监管执法信息系统和数据库。以危险化学品登记信息系统为基础逐步建立“一企一档”、“一品一码”。《意见》还强调,推进“互联网+政务服务”建设,开展适老化改造,加快安全生产许可证、危险化学品经营许可证、烟花爆竹经营许可证等证照电子化,推动特种作业操作证申请换证和补发证件“跨省通办”等。

[阅读原文](#)

11. 七部门发布商品市场优化升级专项行动计划 \ 2021-05-13

近日,商务部等七部门联合印发《商品市场优化升级专项行动计划(2021-2025)》(下称《计划》)。《计划》明确了优化市场环境等三方面主要任务,共计11项,比如,引导市场业态创新、推动数字化转型、推进内外贸一体化等。其中,《计划》提出,鼓励工业消费品市场创新营销方式,通过设立消费体验馆、新品发布中心、创意设计坊、电商直播基地等,推动跨界融合发展。同时,鼓励生产资料市场探索交易模式创新,依法依规发展电子交易。《计划》还要求,鼓励商品市场与跨境电商综试区、自由贸易试验区和自由贸易港协作,发展跨境电商。鼓励商品市场组织产销对接活动,按照“同线同标同质”要求,支持出口产品转内销等。

[阅读原文](#)

12. 信安标委拟规范基因识别数据安全要求 \ 2021-05-12

日前,全国信息安全标准化技术委员会秘书处制发《信息安全技术 基因识别数据安全要求(征求意见稿)》(下称《征求意见稿》),现向相关单位和专家征询意见,意见反馈截止日期为7月10日。《征求意见稿》明确了数据控制者的基本安全要求,包括但不限于“从事医疗服务的实体,应取得卫生主管部门批准并具有临床基因扩增检验实验室资质”等六项。同时,《征求意见稿》针对基因识别数据的特点对基因识别数据在不同活动、及应用场景提出安全处理要求。比如,提出需求、知情同意书签订、遗传物

质采集、数据提取的安全要求等。此外,《征求意见稿》还规范了基因识别数据各场景下的安全管理要求,如设置数据管理委员会等。

[阅读原文](#)

13. 市场监管总局拟修改 2 件部门规章 贯彻落实新行政处罚法 \ 2021-05-11

5月11日,国家市场监督管理总局起草了《关于依据新修订的行政处罚法修改部分规章的决定(征求意见稿)》(下称《征求意见稿》),现公开征询意见,意见反馈截止日期为6月10日。《征求意见稿》明确对《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》(下称《规定》)和《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》的部分条款予以修改。以《规定》为例,《征求意见稿》提出,将其名称修改为“市场监督管理行政处罚程序规定”。同时,增加一条,作为第五十九条,即“发生重大传染病疫情等突发事件,为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害,市场监督管理部门对违反突发事件应对措施的行为,依法快速、从重处罚。”

[阅读原文](#)

14. 国务院同意在河南省开展跨境电商零售进口药品试点 \ 2021-05-13

近日,国务院公布《关于同意在河南省开展跨境电子商务零售进口药品试点的批复》(下称《批复》),试点期为自批复之日起3年。《批复》称,试点品种为已取得我国境内上市许可的13个非处方药,试点目录由财政部、商务部等部门联合印发,试点期内原则上不再扩大试点目录。《批复》还指出,对纳入试点目录的药品,按照规定的通关管理要求开展进口业务,在通关环节不验核进口药品通关单,参照执行跨境电商零售进口相关税收政策,相关交易纳入个人年度交易总额管理,适用跨境电商零售进口商品单次、年度交易限值相关规定,在交易限值内,关税税率暂设为0%,进口环节增值税、消费税暂按法定应纳税额的70%征收。

[阅读原文](#)

15. 交通部拟修订《船舶检验管理规定》等 \ 2021-05-12

5月12日,交通运输部发布《船舶检验管理规定(修订草案)(征求意见稿)》(下称《征求意见稿》)和《渔业船舶检验管理规定(修订草案)(征求意见稿)》,现公开征询意见,意见反馈时间截止于6月12日。与以往相比,《征求意见稿》包括船舶检验机构、船舶检验人员、法定检验、入级检验、船舶法定检验技术规范、检验管理等九章。其中,《征求意见稿》新增第七条至第十五条,对船舶检验机构设立许可的内涵、许可条件、申请材料、许可程序、许可证书内容、到期延续、许可注销等进行具体规定,明确建立和规范船舶检验机构许可管理制度。《征求意见稿》还完善了船舶检验责任体系、明确小型船舶检验制度创新要求等。

[阅读原文](#)

法规解读

财政部监督评价局有关负责人就《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》答记者问

为进一步引导和规范第三方机构参与预算绩效评价，切实提高绩效评价执业质量和水平，财政部于近日印发了《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》（以下简称《办法》），自2021年8月1日起施行。日前，财政部监督评价局有关负责人就《办法》有关问题回答了记者的提问。

1.问：《办法》制定出台的背景和意义是什么？

答：第三方机构作为独立的专业机构，已广泛参与到以绩效评价为主的预算绩效管理的多个环节和领域，成为推动全面实施预算绩效管理的重要力量，对强化预算管理、提升绩效评价的独立性和可信度、加强社会监督和扩大公众参与发挥着积极作用。但也要看到，由于这方面工作起步不久，目前还存在对委托方选择使用第三方机构以及开展必要的管理监督缺乏统一规范，相关工作要求及行业标准不够明确、第三方机构绩效评价工作质量参差不齐，市场不够规范、部分第三方机构执业状况混乱等问题，一定程度上影响了绩效评价和绩效管理工作质量的提升，亟待加以引导和规范。

党中央、全国人大、国务院高度重视第三方机构参与预算绩效管理问题，社会公众和第三方机构也密切关注。2018年9月中共中央、国务院印发的《关于全面实施预算绩效管理的意见》明确要求，“引导和规范第三方机构参与预算绩效管理，严格执业质量监督管理”。2020年6月，全国人大财经委在审议2019年中央决算草案时，明确提出“规范第三方机构绩效评价”。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，2021年1月，财政部印发《财

政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》（财预〔2021〕6号），在从委托方角度对第三方机构参与预算绩效管理的相关业务活动作出引导规范的同时，提出要加强
对第三方机构的指导和监督，推动提升执业质量。

近年来，财政部着力加强对第三方机构绩效评价执业行为和质量的监管，并将其作为
财会监督的重要内容之一。主要是结合绩效评价结果的抽查复核和再评价工作，对相关第三
方机构工作质量进行了延伸监督，对存在问题的第三方机构，通过约谈批评、问题警示等方
式，督促其认真整改，有效促进了第三方机构绩效评价执业质量的不断提高。同时，从财政
部门调研情况看，许多第三方机构强烈呼吁财政部门加强第三方机构绩效评价执业质量的监
管，有效整顿和规范市场秩序。因此，客观上有必要在总结提炼近年来实践经验的基础上，
制定出台《办法》，从受托方角度对第三方机构从事绩效评价业务进行引导和规范，这有利
于贯彻落实党中央、国务院关于加强财会监督和全面实施绩效管理的要求，有利于促进从事
绩效评价的第三方机构健康发展，不断提升绩效评价的科学性、公正性和可信度。

2.问：请简要介绍下《办法》的研究制定过程？

答：财政部高度重视《办法》的研究制定工作，将《办法》列入部2020年度规范性
文件制定计划。2020年初至今，主要开展了以下工作：

一是开展前期研究。2020年初，通过专题调研、座谈研讨、专家咨询等方式，充分听
取了部分地方财政厅（局）、第三方机构行业代表、高等院校等方面意见，全面深入研究当
前形势下开展第三方机构绩效评价业务监管工作的必要性。

二是形成《办法》初稿和征求意见稿。在前期深入研究基础上，2020年上半年，起草
形成《办法》初稿。2020年下半年，广泛征求各中央部门、地方财政部门 and 财政部各地监

管局意见。在充分吸纳各方意见基础上，结合《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》，对《办法》初稿进行了修改完善，形成《办法》征求意见稿。

三是向社会公开征求意见。2021年2月8日至3月10日，通过财政部门门户网站将《办法》征求意见稿向社会公开征求意见。期间，组织部分全国两会代表委员、第三方机构行业代表、专家学者开展座谈，再次就《办法》征求与会各方意见建议。

四是进一步完善和发布《办法》。2021年3月至今，根据社会公众和各方所反馈意见，对《办法》征求意见稿再次进行了修改完善，充分吸收采纳了相关建议，在部内严格履行相关审核报批程序后，正式对外发布《办法》。

3.问：《办法》的主要内容和适用范围是什么？

答：《办法》共32条。第1条至第5条，明确了《办法》起草的目的依据、基本定义、监管职权等。第6条至第12条，明确了从事绩效评价第三方机构、人员的职业原则、行为规范、信息录入等。第13条至第21条，明确了第三方机构绩效评价基本程序、工作要求等。第22条至第29条，明确了行政救济、监督检查、违规管理、监管责任等。第30条至第32条，明确了外资安全审查、施行日期等。

《办法》主要适用于财政部门依法依规对第三方机构及其工作人员从事预算绩效评价业务进行管理和监督以及第三方机构接受委托方委托，对预算绩效评价对象进行评价，并出具预算绩效评价报告的专业服务行为。第三方机构主要包括专业咨询机构、会计师事务所、资产评估机构、律师事务所、科研院所、高等院校等。

4.问：《办法》在引导和规范第三方机构提高预算绩效评价执业质量方面提出了哪些有效措施？

答：一是明确各相关方权利和责任。包括：第三方机构在委托方和被评价对象提供工作便利条件和相关资料情况下独立完成委托事项，对所出具预算绩效评价报告的真实性和准确性负责；委托方和被评价对象对其提供材料的真实性、准确性负责；财政部门依法依规对第三方机构及其工作人员从事预算绩效评价业务进行管理和监督。

二是设立绩效评价“主评人”制度。要求第三方机构设定“主评人”制度，压实“主评人”责任，由专业能力突出和具有良好职业道德的“主评人”对绩效评价业务进行把关和控制，推动第三方机构绩效评价工作质量的提升。

三是对第三方机构预算绩效评价工作程序进行规范。《办法》第 13 条至第 21 条对签订委托合同、成立工作组、实施现场调查、出具绩效评价报告、上传报告信息、资料归档和保护信息安全等绩效评价流程和相关工作要求进行了明确规定。

四是推进多种监管方式有效融合。一方面，强化信用监管。要求第三方机构在“预算绩效评价第三方机构信用管理平台”（以下简称“信用管理平台”）上录入相关基本信息、不良诚信记录和 3 年内在预算绩效评价中的重大违法记录，绩效评价委托方和社会公众可通过信用管理平台查询第三方机构信用信息。另一方面，实施“双随机、一公开”监管。对存在违法违规线索的预算绩效评价第三方机构开展定向检查，对日常监管事项通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员等方式开展不定向检查，相关检查结果通过平台向社会公开。

5.问：《办法》在落实“放管服”改革要求方面有哪些考虑？

答：为深入贯彻落实党中央、国务院关于“放管服”改革的有关要求，避免减损市场主体合法权益或者增加其义务，《办法》未对绩效评价服务市场设置准入门槛，未增加对市场主体的不合理限制。同时，坚持质量导向、择优选取，就委托方择优选择第三方机构和第三方机构择优评定“主评人”等提出相关要求，并优化监管方式，通过完善“信用监管”、“双随机、一公开”监管等，实施更加有效的事中、事后监管。这样的安排，既避免了采取行政审批或备案方式设置绩效评价准入门槛，又有利于鼓励会计师事务所、资产评估机构等专业机构主动进入绩效评价市场，培育壮大绩效评价专业力量，快速提升绩效评价第三方机构的能力和水平。

此外，作为《办法》的一项重要配套措施，财政部依托“财政部统一报表系统”，开发了信用管理平台，既为社会公众查询从事预算绩效评价的第三方机构信用情况提供了便利，也为绩效评价委托人择优选择第三方机构提供信息支撑，充分体现了监管与服务并重的理念。

6.问：《办法》与财政部今年1月份印发的《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》之间是什么关系？

答：对《办法》来说，《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》（以下简称《意见》）具有“上位法”意义，它是《办法》起草的重要依据。同时，《办法》偏重规范和引导第三方机构，紧紧聚焦第三方机构绩效评价业务领域，是《意见》相关要求在第三方机构绩效评价业务领域的具体化和操作化。如在优选第三方机构方面，《意见》明确“选取专业能力突出、机构管理规范、执业信誉良好的第三方机构”。《办法》细化了择优选择第三方机构的三个具体条件，并明确“委托方可以根据所委托预算绩效评价工作的特殊需求，增加选聘第三方机构的特定条件，但不得以不合理的条件对第三方机构实行差别待

遇或者歧视待遇。”如在加强第三方机构执业质量监管方面，《意见》提出了原则性要求。

《办法》通过“信用监管”、“双随机、一公开”监管等举措，进一步细化了相关操作措施。

7.问：财政部门将如何组织做好《办法》的贯彻实施工作？

答：《办法》将在2021年8月1日起施行。为确保《办法》贯彻落实到位，取得预期成效，财政部门将着力做好以下工作：

一是做好《办法》出台后的政策宣传解释工作。邀请相关专家学者、中央部门和地方财政部门同志、第三方机构代表等，从各自领域、不同角度解读《办法》内容，在全社会扩大政策知晓度，确保得到社会各界的全面理解。

二是加强调研和对各地的指导、培训。组织开展相关专题调研，持续跟踪《办法》实施中出现的新情况、新问题。采取线上、线下相结合方式，对各有关方面积极开展政策指导和业务培训，鼓励社会力量合法合规开展相关培训。

三是做好平台测试和上线工作。加快开展“预算绩效评价第三方机构信用管理平台”的测试和试运行工作。根据各有关方面反馈的问题，对平台功能进一步完善，确保在全国范围内顺利上线运行。

四是持续加强培育和规范工作。服务和监管并重，进一步强化对第三方机构从事绩效评价业务的培育引领和服务保障，适时组织开展第三方机构预算绩效评价执业质量的监督检查，并以适当方式将监督检查结果向社会公开。

来源：中华人民共和国财政部官网

热点信息

1. 【习近平：共产党打江山、守江山，守的是人民的心】13日下午，习近平总书记来到浙川县九重镇邹庄村，察看村容村貌，并到村民邹新曾家中看望。邹新曾说，这些年日子越过越好，衷心感谢共产党。习近平指出，今年是中国共产党成立100周年。100年前，中国共产党成立就是为了让老百姓过上好日子，而不是为了自己的私利。我们党的百年奋斗史就是为人民谋幸福的历史。人民就是江山。我们共产党打江山、守江山，都是为了人民幸福，守的是人民的心。（新华社）


2. 【我国首次火星探测任务天问一号探测器成功着陆火星 习近平代表党中央、国务院和中央军委致电祝贺】5月15日7时18分，天问一号探测器成功着陆于火星乌托邦平原南部预选着陆区，我国首次火星探测任务着陆火星取得成功。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平致贺电，代表党中央、国务院和中央军委，向首次火星探测任务指挥部并参加任务的全体同志致以热烈的祝贺和诚挚的问候。（央视新闻）
3. 【商务部回应中美近期是否会经贸会谈】美国贸易代表戴琦日前称，期待近期有机会与中方贸易官员会面。商务部新闻发言人高峰5月13日在例行新闻发布会上回应说，中方注意到上述消息。如有进一步情况，会及时发布。高峰还强调，关于关税问题，中方态度十分明确，单边加征关税措施不利于中国，不利于美国，不利于世界。中美经贸关系本质是互利共赢，双方应在相互尊重、平等相待的基础上，通过对话协商解决彼此合理关切。（新华社）
4. 【美媒称中国科兴疫苗效果显著】彭博社5月11日报道称，中国科兴生物研发的新冠疫苗正在印尼的医务人员中“消灭新冠”，而这对于诸多使用科兴疫苗的发展中国家来说是一个“令人鼓舞”的迹象。报道称，印尼卫生部官员德旺塔拉表示，印尼在今年一月到三月追踪了在首都雅加达的12.8万名医务人员，发现他们在完全接种科兴疫苗的七天后，有98%的人免于因新冠死亡，有96%的人免于因新冠住院。此外还有94%的人免于感染新冠，负责此项追踪的德旺塔拉称这与该疫苗的临床试验结果相比是非常棒的结果。而稍早前印尼卫生部长萨迪金还透露一项对25374名科兴疫苗接种者的研究发现，100%的人免于因新冠死亡。萨迪金说，我们在医务人员病亡率和住院率上看到了“非常大幅的下降”。彭博社称，目前尚不清楚科兴疫苗在印尼主要对抗的是哪一种病毒毒株，但印尼不用再担心因变异毒株引发大规模新冠疫情。（新华网）


5. 【印度累计确诊新冠病例近2400万例】印度卫生部5月13日公布的数据显示，印度单日新增新冠确诊病例362727例，累计确诊23703665例；新增死亡4120例，累计死亡258317例。专家认为，变异新冠病毒的出现和加速传播是印度疫情急剧恶化的

原因之一。世界卫生组织 12 日在全球新冠疫情周报中指出，最早由印度报告的变异新冠病毒 B.1.617 已扩散至 44 个国家和地区。世卫组织日前已将该变异病毒列入“需要关注”的变异病毒。（新华网）

6. 【国家疾病预防控制局正式挂牌】5 月 13 日 10 时，北京市海淀区知春路 14 号，国家疾病预防控制局正式挂牌。国家疾病预防控制局成立，意味着疾控机构职能从单纯预防控制疾病向全面维护和促进全人群健康转变，新机构将承担制订传染病防控政策等五大职能。（新华网）

7. 【第 7 次人口普查结果呈现 6 个特点】5 月 11 日，国务院新闻办公室举行新闻发布会。国务院第七次全国人口普查领导小组、国家统计局等相关负责人介绍第 7 次人口普查结果。第 7 次人口普查结果呈现 6 个特点：①人口总量：增速放缓但仍保持平稳增长。②人口质量：人口受教育水平明显提高，素质不断提升。③性别构成：总人口性别比为 105.1，性别结构得到改善。④年龄构成：少儿人口数量增加，比重上升。⑤人口迁徙流动情况：人口流动依然活跃，人口集聚效应进一步显现。⑥城乡结构：城镇常住人口持续增加，城镇化率进一步提高。（央视新闻）

8. 【国家禁毒办：将整类合成大麻素类物质列入管制】5 月 11 日，国家禁毒办表示，将整类合成大麻素类物质和氟胺酮等 18 种新精神活性物质列为毒品进行管制。这是继芬太尼整类列管后，中国再次整类列管一类新精神活性物质。据了解，新精神活性物质具有与管制毒品相似或更强的兴奋、致幻、麻醉等效果。至此，我国已列管 188 种新精神活性物质和整类芬太尼、整类合成大麻素物质。（央视新闻）



9. 【6 项户籍业务年底将实现跨省通办】5 月 10 日，公安部相关负责人表示，今年年底前，6 项户籍业务将在全国范围内实现“跨省通办”，包括：①开具户籍类证明；②工作调动户口迁移；③大中专院校录取学生户口迁移；④大中专学生毕业户口迁移；⑤夫妻投靠户口迁移；⑥父母投靠子女户口迁移等。（央视新闻）

10. 【演艺人员向粉丝商业集资将受惩戒】中国演出行业协会 12 日发布公告指出，由演出行业演艺人员本人发起、组织的或以其所属经纪机构、工作室名义发起、组织的面向粉丝的商业集资行为，以及收受粉丝集资财物的行为，均涉嫌违反《演出行业演艺人员从业自律管理办法（试行）》的相关规定。中国演出行业协会道德建设委员会将针对此类行为启动评议程序，并根据评议结果对涉事演艺人员实施“联合抵制”等行业自律惩戒措施。（新华网）

11. 【世卫预计世界因疫情损失达 10 万亿美元】5 月 12 日，世界卫生组织新冠大流行防范和应对独立小组发布最新报告。报告显示，预计到 2021 年底，新冠疫情会给世界带来 10 万亿美元的损失。去年全球至少 17000 名医务工作者死于新冠。过去的一年半，全球至少 1.5 亿人被感染，



超 300 万人死于新冠。小组在报告中建议，促进疫苗公平分配，建立由国家元首领导的全球健康威胁理事会，加强防范工作以应对下次危机。（新华网）

12. 【特斯拉暂停接受比特币支付 加密货币市场暴跌】比特币又“崩盘”了，这次的导火索是马斯克。北京时间 5 月 13 日凌晨 6 时许，马斯克发布推特称，考虑到比特币挖矿和交易造成的化石燃料特别是煤炭使用的快速增加，特斯拉将暂停使用比特币支付。

13. 【工信部要求下架 90 款侵权 App 脉脉、大麦、天涯社区等应用反复违规】工信部再次要求下架违规 App。下架原因为违规收集用户信息、过度索要用户权限等，拒不整改。天涯社区、大麦、途牛旅游、VIP 陪练、脉脉 5 家企业反复违规，被直接下架。（财新网）



14. 【苏伊士运河“世纪堵船”后将拓宽 计划两年后完成】苏伊士运河管理局主席表示，计划主要涵盖苏伊士运河苏伊士市至大苦湖段的约 30 公里航道，将在此前基础上加宽 40 米，最大深度从约 20 米加深至约 22 米。完成后将使苏伊士运河南段航道拥有双向通行能力，提高运河的通行效率。（财新网）

15. 【美团拼多多被上海消保委约谈】5 月 10 日，上海市消保委约谈了拼多多和美团，指出了拼多多和美团在消费者权益保护方面存在的突出问题。拼多多涉假冒侵权被约谈，主要问题有：一是商品质量问题；二是假冒侵权问题；三是强制取消订单；四是虚假发货问题；五是售后服务问题；六是砍价拉新问题。美团的主要问题：一是取消订单引发的退款问题；二是订送餐、生鲜蔬菜配送不履约问题；三是页面误导消费者的问题。（人民网）

法律观察

之 民法典专题 | 关于居住权制度的几点思考



对于 2021 年 1 月 1 日开始实施的《民法典》的物权编来说，在其中引入“居住权”制度无疑是该编最大的亮点。这项起源于罗马法，旨在由丈夫或家主保证妻子或被解放的奴隶生有所靠，老有所养而创设的制度[1]，因其具有扶弱、施惠的保障功能，而且符合特定国家在一定历史时期的现实需要，从而被德国、法国、意大利、瑞士等西方大陆法系国家所广泛采纳。而在东亚，因日本和我国台湾地区的民法典中并无居住权的概念，[2]这次，我国在东亚国家中首开将“居住权”入典之先河，充分体现了《民法典》编撰过程中兼容并蓄的特点，具有鲜明的时代特色和积极的意义。

一、对“居住权”制度的理解

《民法典》第 366 条-371 条用六个条文对该项制度进行了规定，涉及居住权的权利属性、设立方式、权利特点、限制、期限等。具体体现在如下几个方面：

1. **权利属性**：居住权为居住权人对他人的住宅享有的占有、使用的权利。从权利属性上，居住权属于用益物权，以区别于租赁权这一债权。同时，该项权利的主体为居住权人，《民法典》上并未对何为“居住权人”进行规定，但笔者认为，这点可以结合居住权的设立

方式加以认定。而该项权利的客体为他人的住宅，包括公寓、公租房、廉租房等各种以居住为核心功能的建筑物，以区别于商铺、写字楼等经营性建筑。

2. **设立方式**：《民法典》第 366 条规定了“居住权人”行使权利的基础是“按照合同约定”，第 367 条规定：“设立居住权，当事人应当采用书面形式订立居住权合同”，第 368 条规定：“设立居住权的，应当向登记机构申请居住权登记。居住权自登记时设立”。第 371 条规定：“以遗嘱方式设立居住权的，参照适用本章的有关规定。”故此可知，居住权的设立有两种方式：一种需要满足“签订书面居住权合同+登记”，其中，签订书面的居住权合同为居住权设立的债权基础，而登记将使其产生物权效力，未经登记，不具有物权效力，也无法对抗第三人。另一种则是通过遗嘱的方式设立（作为上位概念，遗嘱方式本身包括遗嘱继承和遗赠）。前者是双方法律行为，而后者则是单方法律行为。

另外，关于“居住权人”的认定，既然“居住权”本质上是对他人的住宅享有的占有、使用的权利，而通常的理解，“他人的住宅”更倾向于他人对该住宅的所有权，加之前述对于居住权设立方式的介绍，笔者倾向认为，将居住权人理解为同特定住宅的所有权人就该住宅的占有、使用签订居住权协议的主体也许较为适宜。在《民法典》实施之前，笔者曾见过某自然人因对其名下某住宅疏于管理，多年后发现该住宅竟被他人无故占有、使用长达 10 年之久，而当其主张对该住宅的权利并要求占有人搬离该住宅时，占有人竟以“多年居住于此，已具有居住权”为由予以抗辩的新闻见诸报端，相信《民法典》实施后，将给此类问题下相关住宅的权利人的维权提供更为有效的法律保障。

3. **权利特点**：《民法典》第 368 条规定：“居住权无偿设立，但是当事人另有约定的除外。”由此可见，居住权的设立以无偿为原则，以有偿为例外。该规定符合居住权制度的创设初衷，即主要用于处理家庭成员之间的赡养、抚养和扶养关系。故居住权的设立不能适用市场交易等价有偿的原则，作为弱势群体的居住权人在获得居住权时往往是基于所有权人

的帮扶或馈赠。[3]

4. **权利限制**：《民法典》第 369 条规定：“居住权不得转让、继承。设立居住权的住宅不得出租，但是当事人另有约定的除外。”该条规定了对居住权人行使居住权的限制，是居住权所具有的人身属性的衍化。基于特定的人身关系而产生的居住权原则上只能由具有特定身份关系的人享有，如不对其加以限制，将不符合该项制度设立的初衷，也恐将有损住宅产权人的权利实现。

5. **权利存续期限**：《民法典》第 370 条规定：“居住权期限届满或者居住权人死亡的，居住权消灭。居住权消灭的，应当及时办理注销登记。”根据该条规定，区别于租赁合同最长二十年的上限约束，居住权的存续期间可以直到居住权人的死亡。而与居住权设立不同，居住权的消灭虽然也要办理登记，但其消灭并未以注销登记时间为消灭时间，而是以期间届满或居住权人死亡为消灭时间。

二、“居住权”制度实施后的注意事项

《民法典》引入“居住权”制度，不仅有助于保障弱势群体的居住权益，而且符合我国现时国情，在房地产市场“买卖-租赁”二元为主的体系下为“居者有其屋”的实现提供了新的制度安排和法律保障，其积极意义毋庸置疑。但与此同时，该制度的建立也将对相关主体（主要为相关住宅的产权人、居住权人、第三人）的权利实现产生或积极，或消极的影响，为此，笔者总结归纳如下，以飨读者。

□ 住宅所有权人的注意点

对于住宅所有权人而言，因居住权的设立将直接影响到其对住宅的所有权相关权能的实现，而且，居住权的设立本身发端于住宅所有权人，因此，**审慎为其所拥有的住宅设立居住权**应为住宅所有权人所牢记。这里的“审慎”不仅包括对于是否在自身享有所有权的住宅上

为他人设立居住权的慎重，还包括居住权人的选择、居住权期限的设定、居住权的设定是否有偿、无偿或者阶段性有偿、阶段性无偿的选择、被设定居住权的住宅是否可以被出租、对设置居住权导致住宅流通性变弱和流通价值降低是否有足够的思想准备等各个维度，因为任何一个方面的疏忽都将对住宅权利人的权利行使造成影响。比如，住宅权利人事先为居住权人在其临时闲置的住宅上设定了居住权并办理了登记，但双方并未约定在居住权存在期间该住宅可否被另行出租，一旦住宅权利人打算就该住宅进行出租时将不得不同居住权人进行协商，而且有可能面临双方无法合意的风险，这将直接影响住宅权利人对该住宅所享有的收益权的实现。

在审慎的同时，笔者认为，在居住权制度建立初期，如果《民法典》可以对何种情况下适合设立居住权进行一定程度上的类型化区分，也许更有助于给住宅所有权人以引导。尽管现实生活纷繁复杂，限于《民法典》有限的篇幅对居住权的适用进行类型化的区分有些不切实际，但笔者仍认为其有一定的必要性。基于此，笔者基于实践经验，对可能适用居住权的情形进行列举，以供住宅所有权人参考：

企业给在职员工提供稳定性保障住房时可以考虑给员工设立居住权，并将此作为企业为职工提供的一项福利，有利于稳定雇佣关系和吸引人才；

- 在家庭财产分割中，老人遗产分配时，设立居住权既可以保护老人居住的权利，又可以兼顾财产的分割；
- 家庭成员用孩子的名义买房并共同居住，如果孩子长大后提出卖房，居住权的设立将可以避免家长落入老无所居的境地；
- 在“以房养老”模式下，老人将房子抵押给金融机构，持续获得养老金直到去世。在实际情况中，一些机构以此为名骗取老人房产，导致老人房产被贱卖，最终赔了房子又失去了住所。如果设立了居住权，即可一定程度上保障老人的权利；

- 一些利用集体土地建设的住房,由于土地性质问题难以收回投资,可以通过设立居住权盘活资产,收回投资。[4]

□ 居住权人的注意点

对于居住权人而言,首先,需要明确的是居住权不得转让和继承,这是由其所具有的人身属性所决定的。其次,从居住权不得转让衍生出居住权应该也是无法进行抵押的。究其原因,如果居住权可以被抵押,那按照抵押权实现的方式,其最终需要被拍卖或变卖,而其无法转让的特性将导致这些变现手段都难以实现。

同时,基于继承和遗赠法律关系的相关性,笔者认为,居住权人也不能通过遗赠方式让渡其享有的居住权。再次,关于居住权人是否对使用的住宅具有修缮等义务,《民法典》并未规定。笔者理解,从最大程度实现住宅这一物的价值的角度,居住权人有权在必要且合理的范围内,对其使用的住宅进行修缮和维护,同时,为了确保居住权人对住宅的维修或修缮行为的正当性和合理性,必要时居住权人可将此内容在居住权合同中予以明确,以厘清自身权利、义务及相关责任的边界,避免潜在的纠纷。

□ 第三人的注意点

居住权的设立在降低居住成本,稳定居住关系方面起到了积极的作用,是《民法典》贯彻“房住不炒”这一当下我国主要房地产政策的体现。但不可否认的是,设定了居住权的住宅,对于其拟受让方而言,因其使用功能在一定期限内被他人享有,而且除非当事人另有约定,否则设定了居住权的住宅也不得被出租,从而导致其收益性也在一定时期内难以实现,故设定了居住权的住宅的流动性将降低,其转让价格也势必要打折扣。尽管拟受让人在设置了居住权的住宅的议价方面可能享有一定的优势,但与其可能在一定期限内受损害的所有权相比,也许这对于住宅的拟受让人来说却未必是件好事。所以,在2021年1月1日后,作为住宅的拟受让人,除了按照以往的购房流程查看拟受让房屋上是否有抵押担保外,还要确

认其上是否登记了居住权，如果有，建议根据交易的具体情况综合考虑交易成本和风险。

三、“居住权”制度有待完善的问题

居住权作为一项他物权，在保障弱势群体居住权益、充分发挥住宅的居住效用和价值等方面无疑将发挥积极的作用。但《民法典》对该制度仅通过六个条文加以原则性规定，其在面对纷繁复杂的社会环境时难免会存在“力不从心”的情况，需要不断通过司法解释等立法手段充实其内涵，完善其内容，使其立法目的和美好愿望可以更好地得以实现。笔者根据相关司法实践，总结出几点有关居住权制度完善的建议，以同读者探讨。

1. 加强对居住权人的权利限制，做到“有进有退”

《民法典》中有关居住权创设的条件为遗嘱或“合同+登记”，这是居住权设立的形式要件，但从实质而言，其创设本身并非基于法定义务或责任，而更多的是基于住宅所有权人的个人意愿。从该项制度的设立目的来说，这种意愿多出自住宅所有权人自愿施惠于人的美好情感。但《民法典》规定居住权自其期限届满或居住权人死亡时消灭。可见，在现有制度框架下，对于居住权人而言，完成居住权登记后即可相对安心享受居住权带来的实惠和便利，而其随后能否以良善之心履行居住权合同的相关义务，从而回应住宅所有权人的美好情感却是法律所未涉及的。虽然人之初性本善，但光靠人性来保障法律目的的实现有时着实显得苍白无力。事实上，自《民法典》公布以来，有关居住权的讨论就不绝于耳。其中不乏“居住权岂不使得小三堂而皇之使用婚内出轨一方出资购买的房屋合法化？”、“老人给予保姆房屋居住权后被其赶出家门怎么办”等尖锐的问题。为此，笔者认为，应当适当增加住宅所有权人对居住权人的居住权进行限制的规定，比如：在居住权人获得居住权的法律基础违法或者其严重损害住宅所有权人权益等的情况下，其丧失居住权。这样，一方面有助于保护住宅所有权人的权益，另一方面也对居住权人起到必要的监督和威慑作用，也许可以在一定程度

上防止别有用人之人滥用该权利而损害他人权益。

2. 明确与居住权登记相关的事项

《民法典》仅原则性规定了居住权需要进行登记，但并未规定其登记机关、登记主体、登记内容等。根据笔者的初步调查，目前在北京、上海等地区尚未公布有关居住权登记的具体操作方法。但可以肯定的是，居住权登记作为一项关系当事人切身权益的事项，其间涉及的行政审查的边界设定也许是其能否早日落地实施的关键。居住权合同的设立、变更和终止系当事人的意思自治，一般不涉及公权力。登记机构是否需要审查不动产用途为住宅，是否对居住权合同主体进行审查，是否具备审查能力，目前都没有明确标准和要求。如：就居住权合同主体是否适格而言，如果不审查法人、非法人组织主体及设立居住权原因关系，就存在房地产开发商为规避限购政策通过“以居代售”的模式实现销售，或小产权房所有权人通过设立居住权的方式实现合法销售等问题。现行的《民法典》及其司法解释未对居住权合同主体资格等作明确界定，将导致登记机构难以确定居住权的审查权限与边界。为此，笔者认为，有必要在《民法典》的司法解释及有关居住权登记的具体操作规则中对上述问题予以回应，以相对完善的制度设计最大程度保障立法目的的实现。

3. 明确居住权与其他权利冲突时的处理方式

《民法典》实施后，对于居住权可能给住宅所有权人带来的权利限制，比如无特别约定不得出租、转让或抵押时可能产生的折价等，住宅的权利人应在设立居住权前综合考虑，在此基础上作出是否在其住宅上为他人设立居住权的决定。一旦设立了居住权，即表明住宅的所有权人对此可能产生的不利影响予以知悉并认可，也理应为此承担相应的后果，这本身无可厚非。但对于与居住权的设立无关的第三人，当其相关权益的实现受到居住权的制约时，应该如何平衡各方利益，从而最大程度实现公平正义也许是需要居住权制度继续充实的内涵。比如实践中，如果债务人有两幢住宅，一幢自住（仅可维持最低的居住需求），一幢住

宅上为他人设立了居住权，当债权人申请财产保全或者执行该债务人上述房产时，已经设立的居住权是否也会起到阻碍执行的目的，在债权人债权的实现与居住权人居住权的实现之间，如何进行价值取舍和制度设计才能最大程度维护两种不同法律关系下不同当事人的合法权益，可能也是值得我们思考的问题。

注释

[1] 周枏：《罗马法原论》（上册），商务印书馆 1994 年版，第 361-376 页。

[2] 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组：《中华人民共和国民法典物权编理解与适用》（下），人民法院出版社 2020 年 7 月版，第 860 页。

[3] 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组：《中华人民共和国民法典物权编理解与适用》（下），人民法院出版社 2020 年 7 月版，第 876 页。

[4] 笔者在此并非为“小产权房”正名，仅为特定条件下盘活此类资产提供一种解决问题的思路。

来源：天达共和法律观察

作者：邵铭

律师名片



邵铭

天达共和律师

北京办公室

Mail: shaoming@east-concord.com

Tel: +8610 6590 6639

邵律师先后毕业于大连外国语大学、吉林大学和中国人民大学，分别获得日语语言文学学位、法学学士学位和法律硕士学位。主要面向外商投资企业、金融机构及上市公司等从事投融资、并购重组、一般公司业务及争议解决等。行业涵盖高端装备制造、零售、环保、汽车、电信、金融科技、公用事业等多个领域。工作语言为中文、日文和英文。

之 观点 | 网络货运平台企业的合规风险分析



网络货运平台已成为我国物流网络货运平台领域发展的中坚力量,网络货运平台业态的发展对物流行业数字化、智能化高质量发展起到引领用。国家借助网络货运模式对供应链上下游企业进行规范,也给托运企业、承运企业、实际承运人等物流行业相关经营主体给出了明确的合规合法经营路径,但在实际运行中,诸多网络货运平台存在经营不合规的情况,这些不合规的现象不仅不利于行业的健康发展,也会导致平台企业陷入经营上的风险,为此本文围绕网络货运平台企业在经营过程中会碰到的合规风险进行分析,并提出相应的合规建议。

一、运输合同的合规风险

网络货运平台经营是经营者依托互联网网络货运平台整合配置运输资源,以承运人身份与托运人签订运输合同,委托实际承运人完成道路货物运输,承担承运人责任的道路货物运输经营活动。在实际的经营的过程中,平台企业以承运人的身份跟货主签订运输合同,跟下游实际承运人签订托运合同。平台企业对货主而言,其具备承运人的法律地位,享有承运人的权利并承担义务;而对实际承运人而言,平台企业成为了货物托运人,享有托运人的权利并承担义务。

基于网络货运平台实际上具有承运人和托运人的双重身份,这种双重身份不是并存于同一个法律关系之中的,而是在不同的法律关系中表现不同的身份地位。要保障运输参与方合法权益,及明确各自责任,合同在整个运输过程中起着举足轻重的作用。在实务中,实际承运人一般为个体司机抑或挂靠在物流公司的个体司机,基于交易习惯,双方实际签订货运协议意愿是比较弱的,网络货运平台存在大量代替实际承运人签订运单合同或者没有签订运输合同,有些实际承运人甚至不签运输协议,一旦出现运输纠纷,导致责任不清,几方权益都得不到法律的保护。

建议 当下多条法律条文及政策通知可见,电子合同是被法律认可的一种合同签订形式,一份加载了可靠电子签名、第三方取时服务、防篡改等技术的电子合同具有同纸质合同一样的法律效力。《民法典》明确了电子合同的订立时间、地点等相关规则,从基本法的角度为电子合同的地位。建议平台企业采用电子合同、电子运单等信息化技术,提升平台的合同管理水平,在国家政策奖励下,加快了网络货物产业的互连、数字化的发展。

二、 税务的合规风险

网络货运平台经营者应遵照国家税收法律法规,依法依规抵扣增值税进项税额,不得虚开虚抵增值税发票等扣税凭证,网络货运平台经营者发生虚开虚抵增值税发票等税收违法违纪行为的,税务部门按照《中华人民共和国税收征收管理法》等有关法律法规规定处理[1]。

现阶段,数量不少的网络货运平台企业利用运单数据据实列支或者向当地税务部门申请开具3%的增值税专用发票的依据,把开票和解决税务问题作为业务发展点,而并非将降本增效作为发展立足点,网络货运平台间违规、相互委托运输等刷单开票的情况,运费变工资,油卡抵运费,油卡异地抵扣,买卖发票,虚假抵扣,轨迹异常、资金流水异常等问题大量存在,在增值税进项抵扣、燃油票、运输票、通行费票上,很难做到完全合规。

依据国家相关规定，虚开发票将由税务机关没收违法所得：虚开金额 1 万以下，处 5 万元以下罚款；虚开金额超过 1 万，处 5 万元以上 50 万元以下罚款。一旦行为构成犯罪的，则依法追究刑事责任。此外，平台自身存在合规风险，出现问题自然难逃法律制裁，而合作的企业往往也会被追责，按照刑法第 201 条、205 条[2]之规定，可能会存在触犯逃税罪、虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪的风险。

建议 将经营发展的重点放到提升平台研发实力，提升平台和托运方的信息化管理能力，降低自身运营成本上来，正确经营理念，增强纳税人的诚信纳税意识，不能把开票和解决税务问题作为业务发展点。网络货运平台务必从细节处着手，注意对日常税务事项的合规处理。

三、资金运行的合规风险

网络货运平台在代收货款、资金结算的过程中，往往在业务结束后，将运费线下集中付给中间人，再由中间人转给实际承运人，这种行为使资金无法达到信息流、商流、物流、资金流、票据流的五流合一，也很容易造成刷票可能；此外平台提供托运企业运费的银行凭证时，大多数网络货运平台会提供一份具体明细无从考证的总额结算银行凭证，鉴于总额结算银行凭证不能反映业务的真实情况，这就增加了税务部门 and 交通部门质疑的可能，从而容易引发监管部门对平台企业经营的严格审核。

此外，大多数网络货运平台并没有实现真正的银行托管，运费在网络货运平台沉淀形成了资金池，这就会产生资金池的管理和风险控制的问题。实务中，托运方大多数是中小企业，如果平台的资金管理和风险控制能力不强，抑或将资金挪用，这极易会让托运方陷入风险，容易引发资金链的风险。

建议：鉴于托运方越来越多意识到，选择货运平台时，优先考虑直接与银行系统对接的网络货运平台，让资金在银行账户体系内封闭流转，更能保障资金安全。建议平台企业应提

高认识，不能贪图小利，从战略的角度考量，要及早的实现账户的银行托管。

四、运单数据的合规风险

网络货运经营者应按照《中华人民共和国电子商务法》《中华人民共和国税收征收管理法》及其实施细则等法律法规规章的要求，记录实际承运人、托运人的用户注册信息、身份认证信息、服务信息、交易信息，并保存相关涉税资料，确保信息的真实性、完整性、可用性[3]。网络货运平台企业应该对每一笔运单的行车轨迹、卸货点、运行时间等，都要做到有迹可查。每单业务对应的发票都应该能够真实反映订单实时信息，托运企业可以随时通过发票查询到订单信息。实务中，有的网络货运平台存在在线下完成运单，后再将数据导入到网络货运平台；有的对磅单等信息进行修改、虚构、事后补录以虚假数据来冒充真实运单数据，从而实现多开票的目的；有的通过假造或者用其他轨迹代替的方式来进行轨迹匹配，造成了运货的实际路线、时间、单据与轨迹无法真实不对位。

建议：坚守货运的“五流合一”，确保业务真实、规范线上操作；确保信息真实，行车轨迹有迹可循、资金运行轨迹真实可靠；在运营中坚持多轨迹比对，拒绝补单行为，尤其是对平台数据不能做任何修改，最好采用区块链平台保证数据真实。

五、数据资产的合规风险

网络货运平台与传统物流企业相比具有先天数据优势,从合同签订到运费支付均在线上进行,实现信息流、商流、物流、资金流、票据流的五流合一,推动业务数据转化为数字资产,为开展供应链金融及后市场服务奠定基础。现阶段,随着渐趋严格的数据保护法案的出台和用户对自身数据权益的日益觉醒,数据资产场景应用进入了一个新的十字路口,推动数据资产应用的合规化、标准化,探索数据资产场景应用多元化成为未来一段时间行业发展的

方向。从世界范围看，欧盟已经出台了苛刻的数据保护条例，美国也对出售客户数据的运营商施以重罚，鉴于国内没有明确的法律法规定性，这让数据应用游走于现行法律法规的边缘，网络货运平台中现有法律限制的是什么样的数据交易，什么数据才是可交易的，法律保护的是客户隐私数据，还是数据的全部属性？经过加工之后处理的数据财产权，到底是归属于数据的生产者，还是原始数据的拥有者？这些问题是需要平台企业进行思考的，以便及早布局。

建议：平台企业要通过合法合规的方式把外部的数据采集过来，做实信息主体的授权工作，注意数据交易的前提是脱敏。

合规是网络货运平台企业发展的基础，平台企业要按照法律、法规、政策等要求及时作出调整，牢记合法合规的经营底线，认真梳理合规风险，采取针对性措施，建章立制，堵塞漏洞，筑牢网络货运的“防火墙”，以保证企业的健康发展。

附件：网络货运平台(无车承运)政策汇总

文件名	发文部门	发文时间
《交通运输部办公厅关于推进改革试点加快无车承运物流创新发展的意见》交办运[2016]115号	交通运输部	2016年09月
《交通运输部办公厅关于做好无车承运试点单位运行监测工作的通知》交办运函[2017]256号	交通运输部	2017年03月
《交通运输部办公厅关于进一步做好无车承运人试点工作的通知》交办运函[2017]1688号	交通运输部	2017年11月
《交通运输部办公厅关于公布无车承运人试点考核合格企业名单的通知》交办运函[2018]235号	交通运输部	2018年02月
《交通运输部办公厅关于深入推进无车承运人试点工作的通知》交办运函[2018]539号	交通运输部	2018年02月
《交通运输部办公厅关于无车承运人试点综合监测评估情况的通报》交办运函(2018)1398号	交通运输部	2018年10月

《交通运输部 国家税务总局 关于印发<网络网络货运平台道路货物运输经营管理暂行办法>的通知》交运规[2019]12号	交通运输部 国家税务总局	2019年09月
财政部 国家税务总局 关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》财税(2016)36号	国家税务总局	2016年03月
《国务院办公厅关于转发国家发展改革委物流业降本增效专项行动方案(2016-2018年)的通知》国办发[2016]69号	国务院办公厅	2016年03月
《国家税务总局关于跨境应税行为免税备案等增值税问题的公告》国家税务总局公告2017年第30号	国家税务总局	2017年08月
《国家税务总局关于开展互联网物流网络货运平台企业代开增值税专用发票试点工作的通知》税总函(2017)579号	国家税务总局	2017年12月
《国家税务总局关于发布<货物运输业小纳税人增值税专用发票规模纳税人申请代开增值税专用发票管理办法>的公告》国家税务总局公告2017年第55号	国家税务总局	2017年12月
《财政部税务总局关于调整增值税税率的通知》国家税务总局财税(2018)32号	财政部 国家税务总局	2018年04月
《财政部税务总局海关总署关于深化增值税改革有关政策的公告》国家税务总局、财政部税务总局 海关总署公告2019年第39号	财政部 国家税务总局 海关总署	2019年03月
《国家税务总局关于开展网络网络货运平台道路货物运输企业代开增值税专用发票试点工作的通知》税总函[2019]405号	国家税务总局	2019年12月
《交通运输部 国家税务总局关于收费公路通行费增值税电子普通发票开具等有关事项的公告》交通运输部公告2020年第17号	交通运输部 国家税务总局	2020年03月

来源：天达共和法律观察

作者：胡建淼

律师名片



胡建淼

天达共和律师

杭州办公室

Mail: hujianmiao@east-concord.com

Tel : +86571 8501 7000

胡建淼律师，法律硕士，高校副教授；曾任浙江省交通行业协会的秘书长；从业来主持过省内交通行业的重大项目的咨询，担任了多家交通行业领域企业的法律顾问。业务服务主要范围为：交通行业项目法律服务，公司法领域等。

成功，始于助人成功



和其光，同其尘。

——《道德经》

天达共和律师事务所
East & Concord Partners



咨询热线 +8610 6590 6639
北京市朝阳区东三环北路8号亮马河大厦写字楼1座20层

网址：www.east-concord.com

邮箱：beijing@east-concord.com

