

# 法治政府

2021年10月8日 星期五

#### LEGAL DAILY

主编: 杨新顺 编辑: 张维 美编: 李晓军 责校: 张胜利 信箱: jingjibu666@163.com

## 新冠肺炎疫情仍在全球蔓延 专家就最终战胜疫情建言 构建疫情防控和公共卫生科研攻关体系

#### 核心阅读

中国科技界将继续坚持科研和的控一线相结合、产情研和的控一线相结合、产情所和相结合,积极构建关体系,以更加务实有效的举措开研控和办务实有效的举措开研成系国成系和抗疫经验,为最终战胜重视,为构建人类命运共同体质战力和技支撑,为构建人类命运共同体质就和力量。

#### □ 本报记者 侯建斌

新冠肺炎疫情是百年来全球发生的 最严重的传染病大流行,对世界各国人民 的安全带来威胁,也给全球公共卫生安全 带来新的挑战。

9月24日至28日,以"智慧、健康、碳中和"为主题的2021中关村论坛在北京举行。作为三大主题之一,健康成为主论坛及多场平行论坛的专家学者们关注的焦点。专家们从疫苗研制、药物研发等角度就应对新冠肺炎疫情分享了真知灼见。

当前,新冠肺炎疫情仍在全球蔓延,尚 未得到全面控制,疫情防控形势依然严峻。 科技部副部长张雨东强调,病毒无国界,危 机面前,各国人民更加体会到命运休戚与 共,需要同舟共济、守望相助,才能共渡难 关。中国科技界将继续坚持科研和防控一 线相结合、产学研用相结合,积极构建疫情 防控和公共卫生科研攻关体系,以更加务 实有效的举措开展国际科技合作,继续分 享科研成果和抗疫经验,为最终战胜新冠 肺炎疫情提供有力科技支撑,为构建人类 命运共同体贡献更多创新智慧和力量。

#### 24个疫苗进入临床试验阶段

疫苗是控制传染病最有力的技术手段,是应对疫情常态化的最有效措施。截至

目前,我国已有5类24个新冠病毒疫苗进入临床试验阶段,其中有9个疫苗进入三期临床试验阶段,4个疫苗已附条件上市。同时,我国向全球100多个国家、地区和国际组织出口援助超过5亿剂新冠病毒疫苗。

无论是研发技术路线、疫苗品种数量、 品种类型丰富程度,还是研发进度,中国的 新冠病毒疫苗研发均处于全球第一方阵, 取得了一系列突破性成果,为中国和国际 社会的防疫防控提供了强大的科技支撑。

中国科学院副院长张亚平指出,中国科学院将新冠病毒疫苗研发作为抗疫科技攻关的重中之重,确定灭活疫苗、重组蛋白疫苗、腺病毒载体疫苗和mRNA疫苗等多条技术路线同时并举路线,中科院研发的灭活疫苗已取得国家药监局的有条件上市许可。今年3月10日,中科院研发的重组蛋白疫苗在国内获批紧急使用,成为国内第四款进入临床的新冠病毒疫苗,也是第一个获批临床使用的新冠重组疫苗。

张亚平透露,中国科学院已经部署下一代疫苗研发新技术,确立基础研究青年团队项目,着力研究长效免疫形成机制相关的科学问题,支撑冠状病毒长效疫苗研发的技术创新。

张亚平表示,中国科学院期望与全球 创新机构的科学家们携手面向世界科技 前沿,共同在疫苗研发与重大疫情防治等 领域开展有效合作与研究,努力解决人类 面临的生命健康科技难题。

#### 德尔塔变异株造成突破感染

虽然我国和欧美的疫苗已经被广泛接种并卓有成效,但是新的变异株层出不穷,降低了疫苗的成效,突破感染不断发生。如何以最小的代价和最有效的方法阻止病毒传播?北京大学李兆基讲席教授谢晓亮认为,目前德尔塔变异株在全球造成暗通突破感染。除空间隔离外,避免突破

感染的有效措施是接种第三针加强针。 在谢晓亮看来,如果条件允许的话, 第三针的最佳接种时间,是在接种第二针 之后的6个月,效力至少可维持9个月。

谢晓亮解释说,第二针疫苗接种者血液的中和抗体滴度在几个月内明显减弱,但体内的免疫记忆仍未丢失。即便在灭活疫苗第二针接种12个月以后,接种加强第三针仍能在7天之内唤醒免疫记忆,有效抗御德尔塔变异株。

谢晓亮透露,虽然变异株使很大一部分中和抗体完全失效,但他们已经研发出一个全谱的、可以抵抗所有现存主要变异株的单个(不是配对)抗体药物,能够应对未来可能出现的新变异株。

这种抗体药物的成本低,可以广泛使用,并且这些抗体还可以作为预防药物,不会引起免疫反应,在一个月或者数月内在人体内降解,特别适合对疫苗不良反应或者不适用的人群,目前正在进行临床试验。

厦门大学公共卫生学院院长夏宁邵同样认为,目前已经公布三期临床结果新冠病毒疫苗的有俄罗斯、中国、美国、英国、印度等国的12家公司,现有疫苗保护力不完全一样,但是对有症状特别是重症和死亡的保护效果比较好,对轻症或无症状感染的保护效果尚不理想,难以有效阻断病毒的传播。病毒遗传漂变导致病毒抗原性的改变,个别变异株已出现对疫苗的逃逸特征,仍需研发更为强效广谱的疫苗。

#### 智慧医疗破解医疗供需矛盾

当前,新冠肺炎疫情仍然影响着世界 各地人们的生活,卫生健康问题重要性更加凸显,如何解决有限医疗资源和无限健康需求之间的矛盾成为论坛的热点话题。

中国工程院院士、中国医师协会常务副会长董家鸿教授坦言,目前中国医疗资源配制不均衡、供需矛盾突出的现实是,随着老龄化社会到来,慢病患者发病率增长,全国只有360万执业医生,医院和床位难以满足日益增长的医疗需求,尤其是基层医疗资源十分匮乏。

想解决这样的问题,就要实行供给侧 结构性改革,系统性重塑我国的健康医疗 服务体系。董家鸿认为,健康中国战略的 实施关键,就是医疗卫生系统从过去以治 病为中心向以健康管理为中心转变,重塑 以全民健康为目标的新型健康卫生医疗 体系,成为深化医改最为迫切的任务。

据董家鸿介绍,我国健康医疗体系的 重塑重点布局在强基层和建高峰维度上。 建高峰是针对重大疑难疾病和重大的健 康问题进行研究,由国家医疗中心和国家 区域医疗中心牵头联合三级医院组成的 专科医联体承担。强基层是由区域三级医 院牵头整合城区和县域基层的医疗机构, 形成区域性的健康医疗联合体,提供集预 防、诊疗、康复、管理和高龄照护为一体, 覆盖社区全人群的医联体。

"不管是医联体还是健康医疗联合体,都需要通过智慧医疗进行系统化整合,提高效率,形成闭环式的多方协作共赢的大健康医疗服务体系。"在董家鸿看来,智慧医疗是解决我国医疗供需矛盾,提高成本效益的必由之路。

董家鸿解释说,要将现代的数字科技深度融合到健康医疗实践,通过全要素、全流程、全链条的系统优化实现覆盖全人群、全生涯、全维度的照护,最终为民众提供优质、高效、经济、可及的价值医疗。

真正的智慧医疗是服务以人为本的医疗。北京天坛医院副院长王伊龙认为,智慧医疗除在医疗和服务以及科技创新方面,起到辅助扩展外,更重要的是能够提供更加人性化、有温度的医疗服务。智慧医疗最初级的层级,是用数据的互联互通、AI等新技术,促进医疗便捷化。中层次的层级则是3D打印、数字手术等运用其中,而且在创新型医院及智慧医院建设中,融入临床科技创新,用智慧数字新的技术更好创造医疗环境的创新产品,药物研发等。

王伊龙提醒,建设智慧医疗周边生态时,不能一味追求一些技术和产品,也要重视基础设施建设,比如数据标准问题、智慧医院建设的伦理安全、数据安全、隐私及其边界问题。

#### □ 本报记者 周芬棉

面对现有4000多家银行以及其他各类银行业金融机构,如何合理分配监管资源,尽早控制与防范金融风险发生?

保

小个

皿

Z

级

商

银

山大

皿

管

项

动

果

施

银保监会近日出台升级版的《商业银行监管评级办法》(以下简称《办法》),对所有各类商业银行及银行业金融机构进行监管评级打分,并根据评级结果进行分类监管,以及早采取措施,防范风险要和

#### 整合各类评级规则

银保监会有关负责人称,监管评级 是银行业非现场监管的重要内容,在整 个监管流程中处于核心环节和基础性 地位。

据西北政法大学经济法学院教授强力介绍,对包括商业银行在内的金融机构风险进行评级,是许多国家一直在做的事情。最早于1979年,美国联邦金融机构审查委员会下设的监管机构就对商业银行进行评级,形成CAMLE即骆驼评级机制。我国从改革开放以来,尤其是加入世贸组织后,对各类金融机构进行评级。央行自2014年开始每年发布《中国金融稳定报告》,对金融机构总体风险及监管情况进行公告。

北京中银律师事务所高级合伙人刘晓宇称,美国在最初的CAMLE评级机制基础上增加S(即市场风险)评价要素,形成美国现行的CAMLES银行评级制度。其他一些国家与地区在美国CAMLES评级制度的基础上,根据本国与本地区的实际情况,建立和发展了差异化的银行评级制度。

君致律师事务所律师刘宇说,我国对商业银行的评级最早始于2005年12月,银监会出台《商业银行监管评级内部指引(试行)》,2014年修改后发布《商业银行监管评级内部指引》,2007年银监会出台了《农村信用社监管评级内部指引》,2012年银监会出台《村镇银行监管评级内部指引》。

刘晓宇称,《办法》适用于开业满一个完整会计年度以上的商业银行和农村合作银行,农村信用社,村镇银行的法人机构。其中商业银行包括中资商业银行,外商独资银行和中外合资银行。同时适用于经银保监会批准设立的其他银行业金融机构。

#### 完善评级内容方法

据刘宇介绍,"CAMELS"银行评级体系一般包括6项要素,分别为资本充足(C)、资产质量(A)、管理质量(M)、盈利状况(E)、流动性风险(L)、市场风险(S)。后来国际上通行的做法变为"CAMELS+"评级体系,即"CAMELS"银行评级体系基础上新增信息科技风险(I),评级要素变成七项。

《办法》共设置了九项评级要素并分配各自权重。包括资本充足(15%)、资产质量(15%)、公司治理与管理质量(20%)、盈利状况(5%)、流动性风险(15%)、市场风险(10%)、数据治理(5%)、信息科技风险(10%)、机构差异化要素(5%)。

银保监会在传统"CAMELS+"评级体系基础上增加了新的评价要素。刘晓宇分析称、《办法》新增的三个要素为:一是"数据治理"要素,把数据的真实性、准确性、完整性作为评判银行风险管理状况的基础性因素,以加大数据治理监管力度,为落实网络安全法、数据安全法和个人信息保护法三部法律在银行金融领域的适用,奠定了坚实的基础;二是"机构差异化要素",充分反映不同类型银行机构的风险特征,这是银保监会近年来在各监管内容方面施行差异化监管的又一体现;三是将

原"管理质量"要素修改为"公司治理与管理质量",且在9项评级要素中占比最高,为20%。此举是配合《银行保险机构公司治理准则》的又一强化银行机构公司治理的监管举措。

依《办法》规定,每年3月对各商业银行进行评级打分,单项要素得分按权重换算为百分制后分6个级别:90分(含)至100分为1级,75分(含)至90分为2级,60分(含)至75分为3级,45分(含)至60分为4级,30分(含)至45分为5级,30分以下为6级。其中,1级进一步分为A,B两档,即1A,1B;2至4级进一步分为A,B、C三档,分别为2A,2B,2C。评级结果数值越大,说明风险越大。

在6个级别外,还设有一个级即S级。强力称,对于正处于重组、被接管、实施市场退出等情形的商业银行设S级,意指特殊处理,相当于股票交易中的"ST",被实施特别风险处理,预警风险。

#### 增设动态调整机制

在刘晓宇看来,对于商业银行的 评级,最重要在于运用。即根据评级结 果进行差异化监管。

综合评级结果为3级,表示银行存在一些明显的弱点,风险抵御能力一般,勉强能够抵御业务经营环境的大幅变化,但存在的弱点若不及时纠正很容易导致经营状况恶化,应当给予监管关注。综合评级结果在4级及以上的银行,将被限制资产增长和开展部分业务以及将会被要求补充资本和改善流动性等。

刘晓宇说,对于评级为6级的银行,原《商业银行监管评级内部指引》对其所采取的措施为"原则上可以对其采取一定救助措施,并观察救助措施实施的效果,对于已经无法采取措施进行救助的,监管部门可以视情况启动市场退出机制。"《办法》则规定"对综合评级结果为6级的银行,监管机构还可视情况依法安排重组、实行接管或实施市场退出。"由此可见,较大管或实施市场退出。"由此可见,较大度,以为法》赋予了监管机构更明确的监管方式,强化了监管评

构更明确的监管方式,强化了监管评级结果运用,能更好引导商业银行进一步加强风险管理。

强力说,正是因为有监管评级结果,监管部门可以做到早发现、早介人、早处置,防止风险苗头和隐患演变为严重风险事件。

据刘晓宇介绍,《办法》值得强调的是,增设了对评级结果的动态调整机制。即若出现被监管机构发现党的建设严重弱化、公司治理严重不足、发生重大涉刑案件、财务或数据造假问题严重等重大负面因素,严重影响机构稳健经营,且风险化解明显不力、重要监管政策和要求落实不到位等问题,监管机构可以对评级初步结果进行调整,限制评级结果的级别。原有评级规则评级以年度为单位,缺乏一定机动性,若商业银行在两次评级之间发生重大风险,评级结果不会随之变动。《办法》弥补了这一缺陷,设置了"动态调整"条款,使得制度适用上更加灵活,亦是本次《办法》的一个亮点。

事实上,近年来银保监会一直在加强对商业银行的监管考核。据刘晓宇介绍,银监会于2003年至2014年先后发布了《商业银行考核评价暂行办法》、股份制商业银行风险评价体系、《商业银行风险监管核心指标(试行)》《商业银行监管评级内部指引》(试行)》《商业银行监管评级内部指引》等一系列制度规范,这些评级规则自实施以来,在加强商业银行综合风险评估、完善差异化监管等方面发挥了重要作用。

## 增添"四新"特色 聚力知识产权强国



□ 林秀芹

近日,中共中央、国务院印发《知识产权强国建设纲要(2021-2035年)》(以下简称《纲要》),部署了未来15年中国知识产权发展方略。值得注意的是,《纲要》在战略背景、工作原则部分多次关切新技术、新产业、新业态、新模式(合称"四新")的知识产权保护制度,更在第三章"建设面向社会主义现代化的知识产权制度"中专门设立第(七)节,提出"构建响应及时、保护合理的新兴领域和特定领域和时产权规则体系"。这不仅是《纲要》的重点内容和任务之一,更是特色章节、亮点段落之一,为新发展阶段的知识产权规则体系建设奠定了政策基础和基调。

增设"四新"专章,迎接时代挑战。 我国知识产权发展的时代背景发生了深刻变化。适逢《2021年全球创新指数》 报告发布,我国排位上升至第12位,位于中等收入经济体之首,已经具备了从知识产权大国向知识产权强国迈进的基础条件。面向2035年,人工智能、大数据、区块链等新兴技术不断涌现,将为我们的生产生活方式带来重大变化,由此,我们的知识产权保护制度也应及时契合时代脉搏因应而动。与此同时,快 速更新迭代的技术仍具有不可预知性, 这就需要我们在制定规则时合理平衡 技术发展的时效性和前瞻性。

增设"四新"专章是新发展阶段高质量发展的重要内容。我国经济转型升级,步入高质量发展阶段,创新发展的关键在于新技术。新技术打破原有生产格局,提升效率,进而产生新产业、新业态、新模式,最终促成高质量发展。《纲要》将"四新"列为重点领域和重点内容,足见其在强国建设事业中的重要地位。

布局"四新"领域是提升我国知识产权国际影响力的关键面向。我们既然要深度参与世界知识产权组织框架下的全球知识产权治理,而人工智能、大数据、区块链等为代表的新技术、新领域正是未来15年各国角力的重要战场,也是我国可深度参与甚至引领国际规则制定、大有作为的重要领域。

国际规则制定、大有作为时重要领域。 聚焦"四新"领域,推动创新发展。 面向2035年,新技术的出现难以精力,新产业、新业态的发展也不可向、规则 ,新产业、新业态的发展也不可,规划了路径。一方面,积极回应"四新"挑战, 及时制定合理规则。知识产权制度总是 件随技术的发展不断更新,而"四新"正处于快速发展进程之中,规则的制定不 处于快速发展进程之中,规则的制定不 处于快速发展进程之中,规则的制定不 处于快速发展进程之中,规则的制定不 处于快速发展进程之中,规则的制定不 是求构建"响应及时、保护合理"的规 则,是科学的、审慎的。另一方面,突规 重点领域和重大需求发展。《纲要》明确 指出应聚焦重点,突出重点领域和重大 需求,推动知识产权与经济、科技、文 化、社会等各方面深度融合发展。

勾勒"四新"规则蓝图,内容精彩可期。《纲要》将"四新"的知识产权规则构建作为重点内容之一,这是相较于2008年版《纲要》的创新之举。"四新"领域的发展关系知识产权强国建设,也为未来知识产权规则的构建留下广阔空间。

一是知识产权客体的扩充。我国民 法典列举了七大客体,并以"法律规定 的其他客体"作为完底条款为客体扩充 留下空间。纵观国际条约中的知识产权 客体,集成电路布图设计、地理标志、板 物新品种等都是伴随科学技术发展、保 护需求提升逐步纳入知识产权客体之 中,知识产权客体也一直呈现开放状态。在新阶段,数据等能否纳入知识产 权客体尚须进一步研究。

人名本间测过一步研究。 一是赋权数据成为可能。数据被称为信息时代的"石油",也是支撑人工智能、区块链等技术发展的基础所在。《纲要》提出"研究构建数据知识产权保护规则",如何赋权数据应成为优先考虑的问题,我们一方面要处理好数据利用和隐私保护、国家安全之间的关系,另一方面还应乘承权利分割、数据共享的

理念,构建合适的数据产权保护规则。 三是算法知识产权保护规则将研究完善。计算机算法以往常受制于其所谓的智力规则属性无法获得专利权。鉴 于算法在计算机软件、商业方法中的重要地位,欧洲、美国、日本等国家或地区已逐渐对人工智能算法持开放态度。《纲要》提出"研究完善算法、商业方法、人工智能产出物知识产权保护规则",算法的知识产权保护规则将得到研究完善。

四是人工智能产出物权属亟待确定。在弱人工智能时代,如何分配人工智能时代,如何分配人工智能产出物权属、分担其风险,是当前知识产权制度面临的迫切挑战。知识产权制度保护的是人类的智力劳动成果,人工智能产出物超出了原有制度体系认知。如何利用现有制度应对这一挑战,抑或单独制定新的知识产权保护规则,这都需要我们加以探索。

五是互联网知识产权保护制度有待完善。互联网和电子商务领域是我国更大级的优势领域,也是制度规则更新迭代极为频繁的领域。《纲要》专门提出探索完善互联网领域知识产权保护制度,我们应处理好知识产权单行法和民法典、电子商务法、反不正当竞争法等相继法律法规之间的关系,不断发展完善"避风港"规则、"通知删除"规则等既有规则,规范互联网商业活动的竞争秩序。

总之、《纲要》提出的"响应及时,保护合理"原则,将成为新兴领域知识产权规则构建的根本指针。

(作者系厦门大学知识产权研究院院长、教授、博士生导师)

### 北京将试水新就业形态职业伤害保障制度

本报讯 记者王斌 近日,北京市就业工作领导小组印发了《关于促进新就业形态发展的若干措施》(以下简称《若干措施》)。据介绍,这是北京市首部规范、培育、发展新就业形态的政策文件,对于适应信息时代发展,不断开辟新就业渠道,创造更多就业机会,进一步扩大稳定劳动者就业,具有重要意义。

《若干措施》依据新就业形态所反映的特征、关系

等,将新就业形态劳动者划分为:与平台企业不完全符合确立劳动关系情形,但平台企业进行劳动管理的"平台网约劳动者";与平台企业或合作企业形成劳动关系的"平台单位就业员工";依托平台从事经营、劳务等的"平台个人灵活就业人员"。针对不同劳动者就业中面临的不同问题,按照促进就业、稳定就业、提高就业质量的要求,从规范和支持两方面,重点提出了以下政策举措:

切实维护劳动保障权益;试点建立职业伤害保障制度; 拓展新就业形态劳动者职业通道。

据了解,北京各相关部门正在抓紧制订与《若干措施》相配套的落实举措,下一步,北京将结合贯彻国家《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》等系列文件,推进实施《若干措施》,促进新就业形态健康规范发展。



近几年来,新疆维吾尔自治区持续深化"放管服"改革,优化法治化营商环境,为企业健康发展提供法治保障。图为9月23日,在乌鲁木齐国际陆港区铁路口岸综合服务楼一楼大厅"一站式服务平台",新疆广易捷供应链管理有限公司员工正在铁路货运制票窗口办理对外贸易货物通关手续。 本报记者 潘从武 摄