



金融监管总局要求银行保险业做好金融“五篇大文章” 专家建议立法执法司法等多部门合力推进金融法治建设

新政解读

□ 本报记者 李立娟

为深入贯彻落实中央金融工作会议精神，切实将科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”做实做细，提高金融服务实体经济的质量和水平。近日，国家金融监督管理总局印发了《关于银行业保险业做好金融“五篇大文章”的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

《指导意见》共20条，分别从总体要求、优化金融产品和服务、发挥银行保险机构职能优势、完善银行保险机构组织管理体系、做好监管支持五个方面对做好金融“五篇大文章”提出了明确要求，进行了系统部署。

5年基本形成服务体系

“金融‘五篇大文章’准确把握我国经济社会发展的阶段性特征和新时代金融发展规律，明确了金融支持高质量发展的重点任务和实现路径，充分体现了以人民为中心的价值取向和发展新质生产力的内在要求，为提升金融服务实体经济质效，以金融高质量发展助力强国建设、民族复兴伟业指明了方向。”对于《指导意见》出台的背景，国家金融监督管理总局有关负责同志如是介绍。

从主要目标来看，《指导意见》提出，未来5年，银行业保险业多层次、广覆盖、多样化、可持续的“五篇大文章”服务体系基本形成，相关工作机制更加完善，产品更加丰富，服务可得性、覆盖面、满意度大幅提升，有力推动新质生产力发展。相关监管制度和配套机制进一步健全，评价体系更加健全有效，政策协同性不断增强。

在中国仲裁法学研究会金融仲裁专委会主任、北京信用学会金融委联席主任卜祥瑞看来，长期以来，个别金融机构片面追求经营规模，对部分行业或企业过度授

核心阅读

国家金融监督管理总局将持续完善“五篇大文章”政策体系，制定相关实施方案，建立健全统计制度。各级监管部门要加强督促指导，及时开展评估检查，对政策落实到位、执行走偏等问题予以纠正。金融监管总局将适时对各监管局和银行保险机构做好“五篇大文章”工作情况开展督导评价，推动相关工作取得实效。



信，对贷款安全形成了不良影响，中小金融机构数量盲目扩张在一定程度上也助长了金融同业的过度竞争，加大企业融资成本。还有金融机构偏离了金融服务实体经济的天职，过度追求利润，一些质效不符收费等过度服

务备受诟病。

卜祥瑞告诉《法治日报》记者：“《指导意见》正视了金融业发展过程中的问题，坚持问题导向，有针对性地提出了指导意见，对于未来一个时期银行保险业的稳健发展具有现实的指导意义。”

同济大学法学院副教授刘春彦也认为，《指导意见》是落实中央金融工作会议精神，着力解决金融工作卡点堵点难点问题的重要举措。从具体内容上看，我国力争2030年前实现碳达峰，2060年前实现碳中和，实现上述双碳目标最根本的是需要科技推动，而科技成果转化离不开金融支持。

以问题为导向分类施策

“做好金融‘五篇大文章’要把握好四项原则，即坚持问题导向、分类施策，坚持市场主导、惠企利民，坚持守正创新，风险可控，坚持系统观念，形成合力。”国家金融监督管理总局有关负责同志说，要引导银行保险机构结合自身定位和优势，针对性优化“五篇大文章”发展战略。鼓励因地制宜、先行先试，发挥示范效应。

《指导意见》第二部分为优化“五篇大文章”金融产品和服务，分别对科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融提出了更为具体的发展方向。

具体来说，《指导意见》要求聚焦卡点堵点提升科技金融质效，结合科技型企业发展规律和特点，为科技型企业提供全生命周期金融服务；聚焦“双碳”目标健全绿色金融体系，积极支持重点行业和领域节能、减污、降碳、增绿、防灾，丰富绿色金融产品和服务；聚焦痛点难点加强普惠金融服务，公平对待各类所有制企业，持续加大对民营、小微企业和个体工商户的金融支持，积极服务乡村振兴；聚焦现实需求加快养老金融发展，加大对健康产业、养老产业、银发经济的金融支持，发展第三支柱养老保险；聚焦效能和安全促进数字金融发展，积极引导银行保险机构数字化转型，健全适应数字

化时代的金融监管体系。

“《指导意见》提出的上述要求，聚焦对应的是中央金融工作会议提出的做好‘五篇大文章’的决策部署，也是发展金融业新质生产力，改善服务社会民生，服务实体经济、服务国家战略能力的重要举措。”卜祥瑞说。

卜祥瑞进一步解释道，科技金融在金融业内体现能力不容置疑，但其卡点堵点是如何着力提升科技金融服务科技型企业的力量。绿色金融倡导多年，但是金融机构为特定行业节能、减污、降碳、增绿、防灾可以选择的产品及服务仍然不足，甚至还存在部分企业因自身条件不足而求贷无门的现象。普惠金融不仅涉及民营企业、小微企业、个体工商户融资诉求，也涉及如何在金融服务上平等对待问题。

比如，民营企业、小微企业、个体工商户贷款或融资出现问题，金融机构相关工作人员被迫追究违法放贷款罪、违规出具金融票证罪的现象比较普遍，如何解决金融机构工作人员对这些主体愿贷、能贷、敢贷还存在的问题政策和法律问题？养老金融是夕阳下的朝阳产业，聚焦养老金融，首先要解决老年人如何享有金融产品和服务，但是很多金融机构对超过60岁退休人员办理信用卡、投资理财或者注册手机银行都作了种种限制，投资者的适当性义务因为投资者年龄和防范诈骗而异化。数字金融是近年来的行业新课题，金融业数字化不仅要求金融机构提升数据相关工作安全，还要通过数字金融提高金融监管的效能，探索通过金融大数据防控金融机构违规违法经营问题，建立健全金融行业监管特定数据与政府部门、司法机关数据安全交互，可进一步为防范和化解金融风险贡献力量。

严防违法违规金融犯罪

“‘五篇大文章’并非金融机构业务发展的独立板块，他们之间聚焦乃至布局发展并不相互排斥，而是相互作用、相互促进。”卜祥瑞进一步举例道，比如我国北

方部分地区供热企业已经尝试数字化转型，建立了供热全业务链数字化运营平台，金融机构完全可以结合科技金融、绿色金融、数字金融为类似数字化企业打造特色金融产品和服务。

围绕“五篇大文章”，对于金融监管总局下一步重点开展的工作，上述负责人表示，首先，金融监管总局将持续完善“五篇大文章”政策体系，制定相关实施方案，建立健全统计制度。各级监管部门要加强督促指导，及时开展评估检查，对政策落实到位、执行走偏等问题予以纠正。金融监管总局将适时对各监管局和银行保险机构做好“五篇大文章”工作开展督导评价，推动相关工作取得实效。

其次，各级监管部门要加强与地方政府合作，推动健全风险分担机制，畅通投诉处置渠道。推动完善企业和个人信用评价体系，支持地方政府建立完善融资信用服务平台，有效整合各领域信息，与银行保险机构充分共享。

严厉打击以“五篇大文章”为名开展的违法违规和金融犯罪活动，加强监测预警，坚持打防结合、标本兼治，提高早防早治、精准处置能力。鼓励群众举报线索，努力形成群防群治良好局面。

最后，上述负责人强调，支持符合条件的地区结合自身经济金融发展需要，针对性地开展“五篇大文章”试点示范。各级监管部门要加强调查研究，组织银行保险机构沟通交流，及时总结良好做法和意见建议。加大对良好经验的宣传力度，加快形成可复制、可推广的实践经验。

卜祥瑞建议，做好“五篇大文章”，客观上要求金融从业人员在深刻把握金融本质的同时，深刻把握金融的政治性、人民性要求。立法、执法、司法等多部门应合力推进金融法治建设，及时处理好科技金融、普惠金融等所涉及的客户投诉、非法集募、违法放贷与骗贷等问题，打造良好的金融生态环境。

关注防灾减灾

第一次全国自然灾害综合风险普查取得丰硕成果

国家自然灾害综合风险基础数据库建设基本完成

□ 本报记者 刘欣

坚持“边试点、边完善”，提高灾害风险评估与区划的科学性；认真组织培训，锻炼培养评估与区划的专家队伍；坚持部门协同、上下衔接，确保灾害风险评估区划的可用性；全面完成国家、省、市、县四级灾害风险评估与区划任务；坚持“边评估、边应用”，持续发挥区划成果的应用效益……

全国自然灾害综合风险普查是提升自然灾害防治能力的基础性工作，也是一项重大的国情国策调查。自2020年5月国务院决定开展第一次全国自然灾害综合风险普查以来，全国500多万名专业人员参与，完成了本次普查的各项目标任务。近日，在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上，国务院第一次全国自然灾害综合风险普查领导小组办公室副主任郑国光介绍了本次普查的灾害风险评估与区划工作情况、成果及应用情况。

据郑国光介绍，国务院普查办已经会同主要成员单位组织编制了《第一次全国自然灾害综合风险普查公报》（以下简称《公报》），电子版可以到应急管理部网站查询下载。希望通过《公报》进一步推动社会各界用好普查成果，更好发挥普查工作效益。

创造多个“第一次”

本次普查是在全国范围内开展的地震、地质、气象、水旱、海洋、森林和草原火灾6大类23种灾害风险和综合风险的评估区划，形成了覆盖国家、省、市、县四级的评估区划成果。

“第一次全国自然灾害综合风险普查取得了丰硕成果，也创造了多个‘第一次’。”郑国光举例说，在调查成果方面，第一次全面摸清了全国房屋建筑和市政设施的“家底”，形成了具有空间位置和物理属性的房屋建筑海量数据成果，全国房屋建筑第一次有了“数字身份证”；第一次开展了对全国灌木、草木、枯落物的普查，填补了全国林下植被可燃物载量空间信息的空白；第一次全面掌握了主要公共服务设施的空间信息和灾害属性；第一次完成了对全国县、乡、村公路、桥梁、涵洞等普查，采集了全国公路设施的抗震、防洪等设防信息，形成了全国国省干线公路承灾体风险数据库、全国水路承灾体风险数据集等。

在评估与区划成果方面，本次普查第一次明确了全国高灾损区、高隐患区、高风险区和低减灾能力区“三高一低”的宏观格局和导致高风险的主要原因，第一次识别了占全国陆地面积2.3%的自然灾害综合风险高风险区，将全国划分为6个自然灾害综合风险大区、30个综合风险区和190个风险防治亚区，揭示了全国自然灾害综合风险“东高西低”的宏观格局和导致高风险的主要因素，第一次划出了全国自然灾害综合风险管理的短板弱项区域等。

同时，本次普查在技术、工作方式方法上也取得了一些突破：第一次开展自然灾害风险要素调查、评估、区划等全链条普查，完成了灾害风险要素属性和空间位置的“双调查”。第一次探索推进致灾部门的数据和承灾体部门数据有机融合，推动灾害致灾数据和人口、经济、房屋建筑、基础设施、公共服务系统等重要承灾体的数据共享。第一次在统一技术体系下开展风险评估区划，采用统一的灾害风险评估、区划及综

合防治区划技术框架和技术规范开展单灾种风险评估区划工作，在此基础上，又组织多部门协同完成综合风险评估区划和综合防治区划的成果。

积极推进成果应用

普查目的在于成果应用，效益也体现在成果应用。为此，相关部门积极推进成果应用。

比如，本次普查中，国家林业和草原局按照国务院普查办统一部署，开展了森林和草原的风险普查工作，调查全国范围内的林下可燃物载量本底，摸排了野外火源风险点、减灾能力底数，初步形成了森林火灾风险评估区划。

国家林草局森林草原防火司司长樊华表示，下一步将持续推进普查成果常态化应用，结合气象预报和可燃物火灾监测数据，探索建立多尺度森林火险等级的预报模型，提高森林火险的预测精准性和实效性。常态化组织开展森林草原火灾的隐患排查整治，重点打击森林草原防火区内违规野外用火，强化火灾的追查溯源，指导各地运用好防灾减灾能力的成果，为下一步编制森林草原火灾防治区划和防火基础能力建设提供支持。

经过三年多的努力，全国各地水利部门和500余家技术单位，全面完成了水旱灾害风险普查各项任务，形成了系列普查成果。据水利部水旱灾害防御司负责人尚全民介绍，本次普查摸清了水旱灾害风险隐

患底数，完成全国干旱灾害致灾情况调查，首次完成了全国水旱灾害风险等级划分，建成普查成果共享应用数据库。在成果应用方面，水利部持续推动普查成果在水旱灾害防御、防洪规划修编、水利工程建设、河湖管理等方面的应用。

谈及普查成果在应急管理领域的应用情况时，应急管理部综合减灾和改革协调司司长吕红频表示，普查成果应用取得了阶段性成效，有效服务风险源头防控，有效服务灾害精准防治，有效服务应急能力提升。

“我们把普查数据成果接入国家自然灾害综合监测预警系统和灾害事故电子地图，为提高灾害监测预警能力、精准预警应急资源和力量提供了支撑。”据吕红频介绍，去年6月开始，应急管理领域组织全国68个市县开展普查成果应用试点，各地把普查数据成果接入应急指挥平台，在支撑基层综合监测预警与会商研判、服务重大活动安保、服务基层综合减灾能力建设等方面形成了10余套典型案例。

提供数据成果服务

建设国家自然灾害综合风险基础数据库（以下简称国家基础数据库）是本次普查的重要任务。据吕红频介绍，“在各方面的共同努力下，这项任务基本完成。整个数据库由1个国家级综合库、10个国家级行业库和31个省级数据库构成，基本做到了‘技术标准统

一、分类分级管理、纵向横向联通、共建共享共用’。”

国家基础数据库主数据资源丰富，包括23种致灾因子数据、27种承灾体数据，以及灾害风险评估、风险区划、防治区划成果数据等。一些地方和行业还结合工作实际，扩充了包括实况气象信息、水文信息、地震信息等在内的常态化业务数据。其中，国家级综合库已经存储了超过17亿条各类风险数据。

同时，国家基础数据库以“服务业务”为导向，通过建设标准化服务能力，便捷连通有关业务系统，提供数据成果服务。比如，一旦发生重大地震，立即调取震区相关数据，包括人口密度、房屋建筑结构、水库、化工厂、矿山、医院、应急避难场所以及当地和周边的救援力量、救灾物资储备、交通设施等，快速形成报告，支持抢险救援决策。

除了为各地和有关部门提供数据服务外，有关方面还把数据加工处理形成多样化产品，按一定渠道提供给科研教学工作者和社会公众使用。据吕红频介绍，《公报》包括了国家层面的主要数据和成果，地方也将结合各自实际，发布普查成果。

下一步，将持续做好国家基础数据库日常运行管理工作，根据情况变化，开展常态化数据更新，强化共享应用，做好共享服务保障工作。同时，借助人工智能、大数据等先进技术，做好数据挖掘，形成适应不同应用场景的服务产品，努力发挥普查成果的最大效益。

防灾减灾公众开放日活动举办

本报讯 记者刘欣 为普及防震减灾知识，提升公众地震应急避险技能，增强全民防灾减灾意识，5月12日至15日，中国地震应急搜救中心、应急管理部宣传教育中心在国家地震紧急救援训练基地举办防灾减灾公众开放日活动。

开放日期间，公众可参观体验防震减灾知识普及区、4D动感影院、互救共救体验区、地震搜救犬展示区、应急救援装备展示区等。在防震减灾知识普及区，可通过全息成像、虚拟现实、增强现实、人机交互等多媒体设备和技术手段，多维度了解地震基本概念、地震灾害类型、监测预警、灾害防御、应急避险和自救互救等知识；在4D动感影院，可通过三通道环幕和动感座椅特效，身临其境地感受地震发生、灾害形成，学习自救互救技能；在互救共救体验区，可通过居家环境地震模拟振动平台、建筑物破坏废墟通道、半实景街区灾害环境以及次生灾害氛围，了解应急避难生活、现场急救技术和社区应急响应志愿者需要掌握的搜救技能；在地震搜救犬展示区，可观摩搜救犬演示，与搜救犬亲密互动，了解搜救犬训导方法和在地震现场的搜救应用；在应急救援装备展示区，可零距离接触地震救援模块化装备车、水城救援装备、生命探测仪器、专业救援装备包等，了解应急救援装备种类以及在地震搜救中的应用。

活动中，“可乐男孩”薛磊为大家讲述2008年汶川地震惊心动魄的故事，实战经验丰富的训练基地教官为公众进行讲解，并针对地震原理、地震前兆、地震谣言识别、地震灾害防御等相关知识进行答疑交流。



近日，在36℃的高温下，新疆维吾尔自治区巴音郭楞蒙古自治州森林消防支队库尔勒大队轮台驻防分队在轮台县胡杨林区开展救援演练。模拟巴州轮台县境内发生6.5级地震后，轮台县胡杨林区高压线断裂引发火灾，大火在风力作用下迅速向周围蔓延，火情紧急，严重威胁人民群众生命财产安全，巴州森林消防支队轮台驻防分队迅速奔赴救援现场，联合轮台县林草局应急分队立即实施扑救。经过多方联合不懈奋战，火场明火被完全扑灭，演练从接近火场、突破火线、扑打明火、清理余火、看守火场等环节步步展开，并达到“三无”要求，全面检验了队伍面对突发森林火灾快速反应、高效处置的能力。图为演练现场。

本报记者 潘从武 本报通讯员 闹日甫加甫 摄

明年实现重点用能单位节能监察全覆盖

本报讯 记者万静 近日，国家发展改革委就深入开展重点用能单位能效诊断发布通知。其中提出，到2024年底，各地区建立年综合能耗1万吨标准煤及以上重点用能单位节能管理档案，完成60%以上重点用能单位节能监察，摸清重点用能单位及其主要用能设备能效水平，滚动更新节能降碳改造和用能设备更新项目储备清单。

根据通知，到2025年底，各地区建立年综合能耗5000吨标准煤及以上重点用能单位节能管理档案，实现重点用能单位节能监察全覆盖，重点用能单位节能降碳管理水平进一步提升，持续完善节能降碳改造和用能设备更新项目储备清单。

通知拟更新工业、建筑、交通运输、公共机构等领域重点用能单位名单，梳理重点用能单位能源消费、能源消费结构、绿电绿证交易、主要产品及生产链、主要用能设备、能源管理措施、节能改造计划、能源管理人员等信息，按照统一编码规则建立重点用能单位节能管理档案。

通知还对标能耗限额强制性国家标准和《工业重点领域能效标杆水平和基准水平（2023年版）》《煤炭清洁高效利用重点领域标杆和基准水平（2022年版）》《公共建筑节能设计标准》《公共机构能耗定额标准》等标准及政策要求，要求各地方摸排本地区工业、建筑、交通、公共机构等重点领域，以及钢铁、有色、建材、石化、化工、数据中心等重点行业能效水平，查找能源利用薄弱环节和突出问题。



朝阳印发行政执法责任制考核标准

本报讯 记者韩宇 为进一步规范行政执法行为，督促行政机关有效履行职责，维护公民、法人和其他组织的合法权益，近日，辽宁省朝阳市法治建设委员会办公室印发了《2024年度朝阳市行政执法责任制考核标准》。

开展行政执法责任制考核工作是规范行政执法行为，实施严格规范公正文明执法的重要举措。朝阳市连续多年在全市范围内开展行政执法责任制考核工作，并纳入法治政府建设体系，全面检验行政执法部门行使行政执法职权，履行法定义务及落实行政执法责任制考核的实际情况，把监督结果作为依法决策的重要参考，取得良好效果。

据介绍，此次考核标准在保持以前的考核内容基础上，积极按照省司法厅要求，率先将提升行政执法质量三年行动有关内容纳入考核，并赋较大分值，全力推动执法部门找准结合点和切入点，以实际行动将提升行政执法质量三年行动有关工作落实落细。下一步，朝阳市将按照考核标准，进一步加大行政执法监督力度，推动行政执法责任制有效落实，不断提高全市依法行政能力，助推法治政府建设迈上新台阶。