



前沿话题

李曙光 (天津大学法学院院长、教授)

企业国有资产的修订亮点及其优化建设

4月27日,《中华人民共和国企业国有资产法(修订草案)》(以下简称修订草案)提请十四届全国人大常委会第二十二次会议首次审议,并于4月30日向全社会公开征求意见。此次修订是企业国有资产法自2009年5月1日施行以来的首次系统性大修,修订草案修改71条,新增32条,全文由原来的九章77条扩展为九章109条。

在中国特色社会主义法律体系中,企业国有资产法不仅是一部具有重要基础制度意义的国有经济治理法律,更是一部宪法性法律。企业国有资产法施行17年来,为国资国企改革提供了重要法治保障,但随着国资监管模式由“管企业”向“管资本”转变,国家出资企业的功能定位与治理结构发生深刻变化,原有法律已难以完全适应改革实践的需要。此次修订正是在这一背景下展开的,对于完善国有资产监管体系、深化国有企业改革并推动国有经济高质量发展具有重要意义。

五大制度创新:修法核心突破与鲜明亮点

此次企业国有资产法修订,从内容上看有五个亮点。

其一,修订草案明确了国家所有权的实现机制。修订草案第十条明确建立健全国有资本委托代理机制,为国家所有权在企业层面的实现提供了更为明确的法律路径。修订草案第十七条明确建立国有股权董事制度,规定履行出资人职责的机构应当向国有独资公司委派或者向国有资本控股公司提名国有股权董事,可以向国有资本参股公司提名国有股权董事。同时,要求国有股权董事应当将其履行职责的情况和结果及时报告委派或者提名机构。这一制度有助于解决实践中长期存在的权责虚置和监管不足等问题。

其二,修订草案首次在法律层面确立了国家出资企业的分类治理制度。修订草案第三十五条明确,国有独资公司、国有资本控股公司根据战略定位和发展目标,原则上分为功能类、公益类、商业类。功能类企业以保障国家安全和国民经济运行,服务国家战略为主要目标。公益类企业以提供公共服务,保障民生为主要目标。商业类企业以获得资本回报,增强经济活力为主要目标。修订草案第二十七条据此建立分类考核机制,对不同类型企业设置不同考核重点,初步解决了过去国有企业治理目标混同、考核标准单一的问题。

其三,修订草案创新性地建立了国家出资企业管理人员尽职免责制度。修订草案以专章规定国家出资企业法人治理结构,在衔接公司法共性规则的基础上,进一步完善中国特色现代企业制度。其中最突破性的制度创新,是修订草案第二十四条建立尽职免责制度。该条规定,国家出资企业管理人员执行职务造成国有资产损失或者其他不良后果,但不存在损害企业利益的主观故意或者重大过失,未牟取私利,作出经营投资决策前已经充分获取信息,并有合理理由认为决策符合企业最大利益,且决策程序不违反法律、行政法规的强制性规定及公司章程的,不予追究相应责任。这一制度对于鼓励国有企业管理人员担当作为、激发企业创新活力具有积极意义。

其四,修订草案在法律层面新增参股权益管理制度。在国有资产重大事项制度方面,修订草案新增“参股权益管理”专节,在法律层面首次明确“参股权益”定义,并明确了投资定位、评估与退出机制,精准回应了实践中“只投不管”、国有权益“跑冒滴漏”等顽疾。

其五,修订草案细化了有关关联交易、资产转让等国有资产重大事项制度。修订草案第六十九条明确“关联方”定义,有助于堵塞通过关联交易谋取不当利益、损害国有资产权益的制度漏洞。修订草案将原来的“国有资产转让”扩展为“企业资产交易”,并将增加国有独资公司、国有资本控股公司注册资本纳入调整范围,体现了程序规范与交易效率并重的立法导向。

尚存完善空间:修法有待细化的条款与优化方向

此次修订虽是一次较为全面的系统性修订,但仍留有一定的改善空间。

首先,国家所有权实现机制的源头逻辑仍有进一步完善空间。修订草案仍维持“国务院代表国家行使企业国有资产所有权”的表述,但对于“全民所有”如何通过法律机制授权国务院行使所有权,尚未作出更加清晰的制度表达。未来修法应围绕“统一所有、分级代表”的逻辑,进一步明确全国、全国人大及其常委会、国务院、履行出资人职责机构和国家出资企业之间的法律关系链条。

其次,分类治理尚未真正贯穿全法。修订草案虽然确立了功能类、公益类、商业类的分类管理原则,但在董事会构成、信息披露、收益分配、薪酬激励、重大事项审批等制度中,差异化规则仍不够充分。分类治理不能停留在企业类别和考核口径上,而应成为贯穿国资治理全过程的基础制度。

再次,部分公司治理和尽职免责条款仍偏原则化。尽职免责制度虽具有重要创新意义,但何谓“重大过失”、何谓“依法合规履职”,免责认定程序如何启动和审查,修订草案尚未细化。若缺乏可操作规则,可能导致该制度在实践中难以真正落地,甚至出现免责泛化或者责任追究随意化的风险。

最后,国有资产退出、信息披露和数字化监管制度尚不健全。修订草案对国家出资企业退出制度规定较为简略,尚未与企业破产法形成充分衔接;信息披露制度尚未建立以年度报告为核心、临时公告为补充的体系化机制;面对二级、三级企业监管逐级衰减,境外国有资产监管难题,修订草案对数字化、穿透式监管的回应仍显不足。

总的来看,此次企业国有资产法修订,是新时代国资国企改革法治化进程中的一次重要立法举措,既总结了近年来国资监管和国企改革的成功经验,也回应了国有资本布局优化、企业治理现代化和国有资产安全保护的现实需求。期待此次修法能够进一步完善国家所有权实现机制,健全国资监管体系,提升国家出资企业治理能力,为推动国有经济高质量发展、维护全民所有权益、构建高水平社会主义市场经济体制发挥更为重要的制度作用。



“聚焦刑事诉讼法第四次修改”系列之五



刑事诉讼法第四次修改视域下 刑事二审程序的改革逻辑与完善路径

樊崇义 (中国刑事诉讼法学研究会顾问,中国政法大学一级教授)

立足刑事诉讼法第四次修改背景,梳理1979年、1996年、2012年、2018年对二审程序的渐进式完善逻辑,总结现有二审制度运行短板。本次修法以司法现代化,以审判为中心改革为价值指引,针对审理范围、庭审模式、上诉规则、发回重审、上诉不加刑、认罪认罚二审分流六大实务痛点展开制度补全,从立法条文优化、规则精细化、程序分层建构三个维度提出完善方案,推动二审从“案卷复核型程序”转向“权利救济+审级纠错”的实质化程序,夯实两审终审制根基。

本次修法锚定中国式刑事诉讼现代化建设目标,聚焦过往司法改革落地难点与法条滞后问题,系统性补全诉讼程序规则。二审程序作为两审终审制的核心载体,承接一审裁判纠错,当事人权利救济,上级法院法律适用统一三重功能,此前修法虽逐步完善开庭、发回、上诉不加刑基础规范,但书面审理常态化、全面审查与处分权冲突、认罪认罚上诉规则空白等问题仍然存续,难以适配认罪认罚全面落地、繁简分流改革、数字司法普及的新时代司法环境。因此,以本次修法为契机,理顺二审制度沿革逻辑,精准锚定制度缺陷,设计立法完善路径等成为重点议题。笔者立足立法演进规律与本土司法实践,围绕四修框架探讨二审程序立法优化方向。

我国二审程序的演进逻辑与制度积淀

一、1979年立法:二审制度框架奠基,取权主义底色成型

1979年刑事诉讼法首次构建我国二审基础制度,确立全面审查、上诉不加刑、开庭与书面并行、发回重审四项基础性规则,划定上诉、抗诉主体与审理期限,完成二审程序从无到有的立法建构。受时代司法条件制约,立法仅原则性要求开庭审理,未划定强制开庭边界,制度设计偏重法院职权纠错,形成“书面审理为主,开庭为例外”的原生制度缺陷,成为后续历次修法的改造起点。本次立法确立的两审终审制,上诉不加刑原则,历经多轮修改保留至今,构成我国二审制度底层逻辑。

二、1996年修法:适配控辩改革,局部修补程序性规则

1996年修法重心在于一审庭审当事人主义改造,二审配套规则仅作适应性微调:细化上诉期限与上诉渠道,明确程序违法必须发回重审的法定情形(违反公开审判、回避、剥夺法定诉讼权利等),小幅优化审限规则。本次修改未触及开庭范围,全面审查、上诉不加刑制度,仅在原有职权主义框架内堵塞漏洞,无法破解发回重审、变相加刑、不开庭泛滥等实践难题,制度改良的有限性倒逼2012年系统性大修。

三、2012年修法:二审制度里程碑式细化,约束裁量权

2012年修法是现行二审规则的主体来源,也是对过往30余年司法弊病的集中回应,改革逻辑围绕限缩法官自由裁量,强化被告人权利保障,遏制程序滥用展开。一是法定四类应当开庭案件,从立法层面压缩书面审理适用空间;二是创设事实证据类发回仅限一次规则,杜绝循环发回,超期羁押;三是增设发回重审不加刑条款,封堵借发回规避上诉不加刑的司法漏洞;四是延长二审法定审限,平衡办案质量与诉讼效率。本次修法实现二审从粗放立法向精细化立法转型,但法条采用“列举应当开庭”的立法模式,预留司法解释与实务变通空间,客观上为后续隐性书面审理留下制度缺口。

四、2018年修法:认罪认罚从宽制度入法后的配套微调

2018年修法以认罪认罚从宽制度入法为核心,二审未改动基础法条,仅依托司法解释与司法政策探索认罪案件二审分流机制,属于依附性、补充式修改,未从立法层面解决认罪后恶意上诉、自愿性瑕疵上诉区分规制问题,相关规则空白延续至第四次修法窗口期。

纵观三轮立法脉络,二审程序修改整体遵循职权纠错、权利保障、公正效率兼顾的渐进逻辑,制度价值从单一追求实体纠错,逐步转向程序正义与实体公正并重,但受制于立法技术与改革阶段性局限,遗留的制度缝隙恰是本次修法的改革靶点。

刑事诉讼法第四次修改视域下 二审程序现存制度症结

立足前三轮立法遗留问题与当前司法运行

现状,本次修法需直面四大结构性矛盾,也是二审程序完善的立法切入点:

第一,审理范围:全面审查原则与当事人处分权冲突。现行案卷全面审查制度源于职权主义立法逻辑,共同犯罪仅部分被告人上诉,认罪认罚仅对量刑上诉时,法院仍全案核查事实证据,既浪费司法资源,又违背不告不理法理,与繁简分流改革方向相悖,是本次修法首要优化内容。

第二,审理方式:列举式开庭规则被实务规避,庭审实质化落地受阻。2012年法定应当开庭条款因表述模糊,实践中普遍限缩解释“事实异议影响定罪量刑”,大量本应开庭案件转为书面阅卷审理,二审开庭率持续偏低,庭审流于形式,立法列举模式存在天然缺陷。

第三,上诉规则:认罪认罚案件上诉立法空白,两极乱象难以规制。一方面部分被告人获从宽量刑后无正当理由随意上诉拖延执行,挤占司法资源;另一方面一审违背认罪自愿性、量刑畸重的合理上诉缺少专门救济通道,现行法律无分层上诉审查依据,依靠法官自由裁量。

第四,上诉不加刑与抗诉边界模糊:检察机关为纠正一审畸重裁判,维护被告人权益提起有利抗诉时,能否适用上诉不加刑明文规定,典型案例引发裁判尺度分裂,同类案件裁判不一,破坏法律统一适用。

第五,发回重审细化不足:程序违法发回适用模糊,现行法条仅限刑事证据类重复发回,程序严重违法发回后的裁判约束,原审纠正标准未细化,少数案件仍存在借程序瑕疵反复发回的隐性乱象。

刑事诉讼法第四次修改中二审程序的完善路径

本次修法应以司法现代化与以审判为中心改革为指引,秉持公正基础原则,优化条文表述、分层制度设计、区分轻重案件的改革思路,通过五大路径完善二审立法。

一、分层改造全面审查原则,确立“以上诉请求审查为原则,全案审查为例外”

本次修法应摒弃“一刀切”全案审查模式,实行案件类型二元区分立法:其一,重罪、死刑、抗诉类普通案件保留有限全面审查,仅在发现一审重大错判、严重程序违法时可超出上诉范围审查;其二,

认罪认罚、速裁、轻罪案件彻底限定审理边界,严格遵循上诉请求范围审理,实现“上诉什么,审什么”,从立法层面适配繁简分流改革,节约司法资源。

二、倒置二审开庭立法模式:原则开庭,法定例外不开庭

将“列举应当开庭”修改为“以开庭审理为原则,不开庭审理法定列举为例外”,从立法技术上杜绝实务规避。法条明确仅两种情形可书面不开庭:一是全案事实清楚,证据无争议,控辩双方共同书面声明不开庭;二是适用简易程序的认罪认罚轻罪案件,无事实与量刑异议。除此之外所有二审案件一律开庭,从源头上破解开庭难、书面审理泛滥难题,倒逼二审庭审实质化落地。

三、增设认罪认罚案件上诉过滤制度,构建多元化二审体系

在二审程序章节增设专门条款,建立认罪认罚上诉理由前置审查规则:第一,被告人无正当理由、新法定事由,仅单纯不服量刑上诉,二审经审查可直接裁定驳回上诉;第二,存在一审违背认罪自愿性、非法取证、量刑明显畸重、严重程序违法四类法定情形,依法正式立案开庭审理,通过设置上诉许可门槛,区分合理上诉与恶意上诉,平衡权利保障与诉讼效率,填补现行立法空白。

四、细化上诉不加刑适用边界,明确有利抗诉适用规则

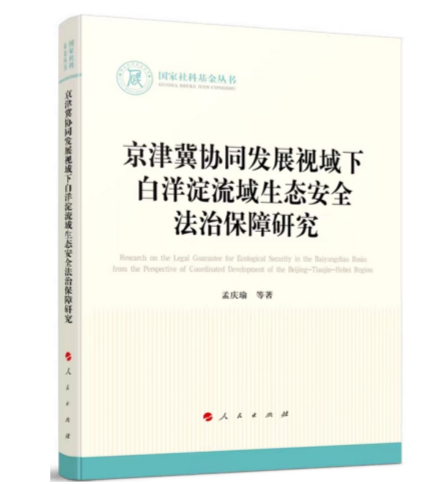
本次修法在上诉不加刑条款中新增款项:检察机关出于纠正一审量刑畸重,维护被告人合法权益提起抗诉的,参照上诉不加刑原则,二审不得加重刑罚;仅检察机关以一审量刑畸轻、定罪错误不利于被告人抗诉时,法院可依法改判加刑,以法条明文终结有利抗诉裁判分歧,统一司法适用标准。

五、细化发回重审规则,完善程序违法发回配套约束

一是在现有事实证据一次发回基础上,细化程序违法发回的适用标准,列明剥夺辩护权、非法证据未排除等刚性发回情形;二是明确因程序违法发回重审后,原审法院补正程序后再次上诉、抗诉的,二审原则上不得再次发回,确有特殊事由由高级人民法院核准,彻底堵塞各类变相循环发回重审的制度漏洞;三是优化二审审限分层设置,对认罪认罚简易程序二审审限缩短审限,对疑难重大案件依法适当延长审限,实现案件审理快慢分流。



白洋淀生态安全保障的系统化法治方案 评《京津冀协同发展视域下白洋淀流域生态安全法治保障研究》



书林臧否

郑尚元 (清华大学法学院教授)

在生态文明建设与区域协同发展双重背景下,流域作为人与自然互动最为密切,生态问题与治理挑战最为集中的地理单元,其安全与健康日益成为国家和区域高质量发展的基石。河北大学教授孟庆瑜的《京津冀协同发展视域下白洋淀流域生态安全法治保障研究》一书正是聚焦这一关键议题,以被誉为“华北之肾”的白洋淀流域为具体研究对象,在京津冀协同发展视域下,系统,深入地探讨了流域生态安全的法治保障之道。

该书围绕“白洋淀流域生态安全”作出了系统的学术梳理和述评,客观地剖析了白洋淀流域的战略地位、风险形态、区际关系与法治因素,围绕“水资源保障”“水环境改善”“水生态保护修复”“生态安全风险监测预警与应急处置”四个方面,全面阐述了相关制度体系的科学内涵,系统梳理了流域法治的具体路径,并提出流域法治中区域协同保障法律机制的体系化完善。该书结构严谨,逻辑清晰,紧密立足总体国家安全观,紧扣京津冀

协同发展、雄安新区规划建设等重大战略部署,不仅是一部环境法学研究的力作,更是融合了生态学、经济学、管理学等多学科智慧的综合性研究成果,为特定区域内的流域治理提供了兼具理论深度与实践指向的系统化法治方案。

系统论:生命共同体理念下的流域统筹治理

生命共同体理念蕴含着正确处理人与自然关系的理论逻辑和实践逻辑,该书深入贯彻生命共同体理念,立足全局视野发现问题,研究问题,解决问题。

第一,创新提出“四水统筹”的流域法治建设体系。该书在“三水统筹”系统性治理模式的基础上,提出构建“水资源—水环境—水生态—水灾害”“四水统筹”的法律制度体系,全面涵盖了流域生态问题的不同层面。这一逻辑体系不仅系统回应了流域生态安全问题的水量、水质、水生态与水安全等关键方面,更形成了水资源管理、水污染控制、流域生态修复、流域风险防控的全链条法治运行体系。

第二,“空间治理”思维贯穿研究始终。该书由还原主义的线性思维转向系统空间思维,从“要素管控”转向“系统空间管控”,提出流域生态治理以流域整体空间的高质量发展为目标,倡导基于流域空间功能分区的差异化和精细化管理。这种空间治理思维的引入,一定程度上突破了传统行政区划与部门分工的局限,有助于推动形成白洋淀流域生态安全保障“一张图”的整体治理格局。

第三,注重统筹生态保护与区域发展的协调关系。流域生态安全问题并不局限于生态本身,还受社会、经济与文化等多方面影响。该书准确认识到流域是以水为纽带的“生态—社会—经济”复合系统,提出通过调整优化白洋淀流域产业布局和结构,促进流域发展绿色转型,通过开展全民参与的节水文化宣传活动,把法治刚性约束转化为思想文化自觉。该书将流域生态法治与经济社会发展深度融合,有助于推动形成可持续的流域治理长效机制,实现生态效益与社会效益相统一。

协同论:“地方—部门—工具”的多维度协同共治

流域具有跨越性,因而易出现治理事出多门、利益纷争和地方保护等现象。该书深刻把握流域跨区域治理中的不协调问题,提出构建多维度协同共治体系。

第一,科学定位跨区域协同关系。针对白洋淀流域地跨多省但主体在河北省的基本特点,深刻把握“协同论与重点论相结合”,主张通过流域整体性治理思路统筹协调区际利益,构建以河北省为主导,京津冀支持配合的协同治理模式。这种对于流域地区间关系的科学定位与认识,既丰富了协同治理理论,也修正了流域治理中单纯强调平等协作而忽视责任主体的片面认识。

第二,充分关注部门主体间的协同问题。该书指出,流域治理的“碎片化”不仅体现在跨域的部门之间,也凸显于同一行政区内不同职能部门之间。为此,该书提出通过建立流域统筹协调机制,提升河长制治理效能,实现流域管理统分结合、有效整合“条”“块”资源。这一认识切中当前流域治理体制的痛点所在,对化解职能交叉、责任虚化等问题具有切实指导意义。

第三,统筹考量治理工具的协同作用。该书认识到工具协同是白洋淀流域生态安全法治体系的重要支撑,进而系统分析了政策、规划、法律、标准等多种治理工具在流域生态安全保障中的作用与局限,提出通过强化流域生态安全规划协调对接,流域与区域生态标准统一衔接等,促进治理工具的协同发力。这一理论认识拓宽了生态环境协同治理的协同内容,为构建现代流域治理工具体系提供了有益参考。

发展论:白洋淀生态持续向好下的法治前瞻

当前,白洋淀水质已连续四年达到Ⅲ类,“华北之肾”功能稳步恢复。在此背景下,保障生态安全底线,巩固流域治理成效,是未来白洋淀流域法治的重要面向,该书充分关注白洋淀流域生态安全法治的长远发展,作出了具有前瞻

性的对策回应。

首先,回应如何应对气候变化等带来的流域不确定风险。该书提出,在气候变化与人类活动等因素影响下,白洋淀流域法治建设应提升治理韧性,通过建立健全全域联动的应急响应机制,高效应对未知的流域风险,并提出白洋淀国家公园建设的远景构想,通过将流域治理融入自然保护地体系建设,提升流域治理水平。

其次,回应新兴数字技术给流域法治建设带来的风险与挑战。该书在具体制度中总结了大数据、人工智能、数字孪生等新兴技术给流域治理带来的挑战和机遇,提出以智慧监管、模拟预警为代表的新技术赋能流域治理的实践路径。该书关于数字技术赋能流域法治建设的理论回应,体现了与时俱进的研究视野,有助于推动流域法治建设的智能化与精细化转型。

最后,回应流域法治建设中多元共治格局的常态化建设与高效运行。该书在强调国际协同、部门协同的基础上,充分认识企业、社会组织、社区居民等多元社会主体的价值功用,提出强化企业责任与引导企业绿色创新“刚柔并济”的法治模式以及通过生态补偿、就业扶持等方式,促进居民、渔民等群体生计转型的法治路径。这种多元共治视角,有助于形成可持续的社会参与机制,推动流域治理形成持续良好的共建共治共享多元新格局。

该书作为国内首部系统深入探讨白洋淀流域生态安全法治保障的学术专著,其在生态安全法治阐释、“流域—区域”互动关系厘清,多层次空间治理思维运用以及协同保障机制设计等方面的贡献,为相关学术研究提供了新的概念工具,分析框架和理论增长点。该书关于水资源刚性约束、水环境累积效应防控,生态空间精准管控,灾害风险全周期管理、区域利益协调补偿等一系列制度的完善建议,直指当前流域治理实践中的难点与痛点,不仅适用于白洋淀流域,也对我国其他重大战略区域的流域生态安全法治建设具有重要的借鉴与启示意义,为推进人与自然和谐共生的现代化建设和保障人类生存权益提供法律人的方案与智慧。