



新公司法视域下国家出资公司治理困境与制度完善

加快推进养老服务专门立法 夯实中国老龄化社会的法治根基

□ 程滔（中国政法大学法学院教授、中国老年学和老年医学学会老龄法律分会副主任委员）

人口老龄化是贯穿我国现代化建设全过程的基本国情。我国拥有全球规模最大的老年人口，积极应对人口老龄化已经上升为国家战略。当前，我国老龄化进程持续加快，高龄化、失能化、空巢化特征交织叠加，家庭小型化、少子化进一步削弱传统家庭养老承载能力，养老服务供需结构性矛盾日益凸显。

数据显示，截至2025年年末，全国60周岁及以上老年人口达3.2338亿人，占总人口的23.0%。根据预测，2050年前后我国老年人口峰值将达到4.87亿人，占总人口比重约34.8%，我国将长期处于重度老龄化阶段。失能失智、高龄独居群体照护需求集中释放，照护依赖人口规模持续扩大，养老护理人才缺口突出，养老服务早已不再是家庭内部的私人事务，而是关系社会稳定、民生福祉、国家长治久安的重大公共议题。

党的二十届三中全会对积极应对人口老龄化作出系统部署，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》进一步细化相关工作要求。养老服务法已列入十四届全国人大常委会立法规划，民政部正抓紧开展起草工作。加快推进养老服务专门立法，把实践行之有效的政策举措、改革经验转化为刚性法律制度，补齐养老服务领域高位阶立法短板，是运用法治方式破解养老发展难题，保障亿万老年人合法权益的必然选择。

实现养老服务从政策之治迈向法律之治

长期以来，我国养老服务领域形成以政策文件为主、地方立法分散、国家专门高位阶立法缺位的制度格局。老年人权益保障法侧重于老年人权益的原则宣示，养老服务相关条文多为倡导性规范，实操性制度供给不足；社会保险法未设置长期护理保险独立专章；民法典规定的赡养义务、意定监护制度，缺少配套落地实施规则；土地、财税、金融等相关法律法规，对养老服务设施保障、税费优惠缺少强制性约束，部门规章之间存在制度空白、规则冲突等问题。

近些年，我国养老服务改革取得诸多突破性成果，但大多依托政策文件予以推进，中办、国办先后印发《关于推进基本养老服务体系建设》《关于加快建立长期护理保险制度的意见》等重要文件，明确基本养老服务项目清单，部署长期护理保险制度建设。但政策文件效力层级有限，强约束力不足。在长期护理保险试点推进过程中，各地筹资机制、失能等级评估标准、待遇支付范围不统一，评估造假、服务虚设等风险隐患客观存在。近年来，北京、湖北、海南等多地积极开展地方养老服务立法，为国家层面立法积累实践样本，但区域之间保障标准、财政支持力度、监管规则差异较大，未能照抄、人才队伍、行业监督、农村养老等共性难题，缺少全国统一法律予以规制，不成体系。养老服务上升为国家法律，破解政策碎片化困局，已刻不容缓。

锚定养老服务法基础性综合性立法定位

养老服务以维护老年人人格尊严，保障老年人身心健康与自主生活为价值目标，涵盖生活照料、康复护理、健康管理、精神慰藉、紧急援助等多元内容，需要政府、家庭、社区、社会组织、市场主体多方协同参与。世界卫生组织倡导的健康老龄化理念启示我们，老龄事业不仅要保障老年人人生存权，实现健康长寿，更要实现有质量、有尊严的晚年生活，这应成为养老服务立法一以贯之的价值底色。

从立法定位看，养老服务法应当是养老服务领域基础性、综合性社会法。立足全链条养老服务供给，聚焦生活照料、康复护理、医养康养、长期照护、行业运营、监督扶持等关键环节，做好与老年人权益保障法、社会保险法、民法典等法律的制度衔接。统筹居家养老、社区养老、机构养老三种主要模式，兼顾养老事业公益属性与养老产业有序发展，覆盖城乡全体老年群体，制度资源重点向失能、失智、高龄、特困、留守老年人倾斜，构建普惠均等、权责清晰的养老服务法律框架。

构建多元协同的养老权责法律体系

立足我国孝老敬老文化传统，结合“未富先老”基本国情，养老服务立法应当确立国家责任、政府主导、家庭尽责、社会参与、市场补充的多元协同原则，科学划分不同主体责任边界，推动养老责任从伦理化向法治化、私人化向公共化、单一主体向多方协同转型。既要强化国家公共保障义务，也不简单消解家庭赡养的基础作用，更不能走向国家大包大揽，充分调动社会、市场力量分层分类提供养老服务。立法核心在于将原则性理念转化为可落地、可监督、可问责的法律规范。

压实国家及政府职责。在立法、行政、司法层面全面落实国家责任。立法层面完善养老相关法律体系；司法层面健全涉老案件快速处置机制，开通赡养纠纷调解、小额诉讼绿色通道，加大老年人公共法律服务供给；行政层面以法定形式固化基本养老服务清单，明确老年人能力免费评估、特困老年人供养、重度失能居家补贴、适老化改造、定期巡访、应急救援等刚性服务内容，不得随意缩减服务范围。规范公办养老机构运行管理，床位向重度失能、经济困难老年人优先开放并实行公开轮候。厘清部门监管权责，确立民政部门统筹主管地位，健全多部门联席会议与联合执法机制，理顺医养结合、长护险经办、机构监管流程。夯实乡镇（街道）、村（社区）基层养老法定工作职责。

完善家庭照护支持配套制度，坚持家庭尽责不能只停留在义务条文，要同步完善正向支持体系。衔接民法典赡养制度，明晰成年子女赡养的法定义务；设立全国统一的带薪护理休假制度，赡养老人照料重度失能父母可享受每年不少于15天带薪护理休假，落实休假期间待遇保障，对企业落实该项制度给予税收抵扣。建立政府购买的喘息服务，为家庭照护者提供免费护理技能培训，对困难重度失能发放照护补贴。细化意定监护实施规则，推动监护登记、公共法律服务下沉基层，健全监护监督机制，防范监护侵害。

规范市场运行拓宽社会参与渠道。将兜底保障、普惠支持，完全市场化三类养老服务机构的制度设计上升为法律。实施分类监管，分类扶持，公办机构实行政府定价，普惠民办机构落实运营补贴，税费减免，实行政府指导价，健全机构设立、备案、退出全链条监管，针对养老机构预收费乱象，建立预付资金托管制度，严禁借预付费开展集资理财，明确机构终止运营时老年人安置、预付款退还法定程序。固化土地、水电气、税收等普惠扶持政策。同时，明确群团组织、村集体、慈善组织、行业协会参与养老服务的法定路径，激发全社会助老活力。

当前，我国养老机构床位、长护险定点服务机构等硬件资源已具备一定规模，主要矛盾已经从资源总量不足转向制度供给不足，如何把服务资源公平高效送达每一位有需要的老年人，是立法需要回应的核心命题。

法治是应对人口老龄化最稳定最可靠的制度保障。制定养老服务法，将系统性破解养老服务政策碎片化、保障标准不统一、行业监管乏力等现实痛点，以法律保障全体老年人享有普惠、专业、有尊严的养老照护。

站在推进中国式现代化的时代背景下看，养老服务专门立法既是实施积极应对人口老龄化国家战略的制度载体，也是保障民生福祉、推进社会治理现代化的重要举措，必将为实现老有所养、老有所医、老有所安筑牢坚实法治屏障，让亿万老年人共享改革发展成果，安享幸福晚年。

新公司法为国家出资公司治理现代化奠定了法律基础，但制度落地仍需要配套规则予以细化。国家出资公司治理完善应当严格恪守现行法律框架，对接新一轮国资国企改革目标，从多个层面补齐制度短板，厘清治理主体责任关系，推动国有资本做强做优做大，服务国有经济高质量发展。

□ 吴秋瑶

党的二十届三中全会提出，完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，支持和引导各类企业提高资源要素利用效率和经营管理水平，履行社会责任，加快建设更多世界一流企业。新修订的公司法（以下简称新公司法）专章设置国家出资公司组织机构的特别规定，对公司组织形式、党组织地位、合规风控、出资人履职等作出系统性规范，为国有资本运营提供明确法律依据。2026年，《关于进一步深化国资国企改革的方案（2026—2029年）》将增强核心功能、提升核心竞争力作为国企改革总目标。在新一轮国资改革背景下，依托新公司法审视国家出资公司运行现状，梳理实践中的治理短板，完善对应的法律制度安排，对推进国企治理现代化、实现国有资本高质量发展具有重要意义。

新公司法视域下国家出资公司的治理现状

新公司法通过专章重塑国家出资公司的治理框架，结合国有资本的特殊属性，搭建适配我国国情的现代国企治理模式，主要体现在以下四个方面。第一，党的领导法定化、深度融入公司治理。新公司法明确，国家出资公司中国共产党的组织，按照党章的规定发挥领导作用，研究讨论公司重大经营管理事项，支持公司的组织机构依法行使职权。实现党建工作和经营治理有机融合，夯实国有企业治理的制度根基。

第二，组织形态多元，治理模式灵活。新公司法区分国有独资公司与国有资本控股公司两大类型，国有资本控股公司可以选择有限责任公司或者股份有限公司的组织形式，拓宽原有国有独资公司制度适用范围。企业可以结合国有资本布局规划，自主主导主业，自主匹配适配的组织架构，形成差异化的治理模式，提升国有资本运营的灵活性。

第三，强化合规治理，健全风险防控义务。依据新公司法第一百七十七条，建立内部监督管理，风险控制与合规管理制度是国家出资公司的法定义务。一方面，通过刚性制度约束经营者不当行为，防范经营风险；另一方面，尝试搭建合规容错机制，为企业改革创新提供制度空间。

第四，厘清出资人权责，落实资本改革要求。法律明确国资监管机构作为出资人应当依托股权行使股东权利，通过参加股东会、审核股东决议事项等方式履行职责。同时，划清行政监管和企业自主经营的边界，保障企业开展市场化自主经营。

新公司法施行后国家出资公司的现实治理困境

在实践运行过程中，受长期体制机制影响，国家出资公司仍然存在权责配置失衡、监督效能不足、目标定位错位、激励机制滞后等治理难题，制约国企改革效能释放。

第一，董事会职权受到挤压，容错配套机制尚不健全。董事会作为公司经营决策核心，职权被多重主体交叉挤压的问题尚未完全化解。同时，党组织前置研究事项与董事会决策事项衔接不畅。另外，改革创新的容错免责制度不够完善，面对高投入、长周期的创新项目，经营者避责倾向突出，企业开展核心技术攻关的动力不足。

第二，监督机制碎片化，审计委员会制度存在结构性缺陷。当前，国家出资公司监督体系呈现多头并行的格局，监督职能重叠，不同监督主体之间存在信息壁垒，造成治理成本高、监督效率低。审计委员会成员遴选，任免机制不够清晰，审计委员会独立性不足，难以有效发挥财务监督与风险防控功能。

第三，多元治理目标失衡，社会责任治理机制缺位。国家出资公司兼具营利性与社会性，但实践中部分企业片面追逐短期经济收益，盲目投资扩张，造成资源浪费。多数企业尚未在董事会层面建立常态化的社会责任治理机制，当商业利益与公共利益发生冲突时，缺少明确的处置规则，多元价值目标难以协同落地。

第四，经营者选任激励行政化突出，市场化机制发挥有限。经理层选聘、考核、任免行政色彩浓厚，市场化遴选机制落实不到位。薪酬制度在绩效薪酬占比和中长期激励方面存在短板。薪酬激励偏弱，难以匹配经营管理人承担的经营风险，抑制管理层干事创业积极性。

新公司法框架下国家出资公司治理制度完善路径

立足于新公司法以及企业国有资产法的规范体系，结合《关于进一步深化国资国企改革的方案（2026—2029年）》，应当从决策机制、监督体系、价值目标、人才激励四个维度，系统性优化国家出资公司治理规则。

一、强化董事会中心地位，完善容错免责配套规则

推进国企改革去行政化改革，严格落实董事会法定职权。制定出资人分层授权权责清单，划定监管机构权力边界，减少不当行政干预，落实外部董事占多数的要求，提升董事会专业化、独立决策能力。细化党组织前置研究的权责清单与负面清单，区分政治把关职能和商业经营决策，理顺多层次议事程序衔接。构建法治化容错免责机制，推行长周期考核评价，合理引入商业判断规则，完善董事责任保险，合规免责制度，清晰划分改革试错与主观违法，降低创新试错的制度成本，鼓励关键技术攻关。

二、构建一体化协同监督体系，保障审计委员会独立履职

破解多头监督碎片化弊端，建立党委统一统筹的一体化监督格局，整合纪检监察、出资人监管、内部审计等各类监督资源，搭建信息共享、联合核查、联席会议协同工作机制，消除监督重复与信息壁垒。优化审计委员会运行制度，将审计委员会选举、任免权力交由股东会行使，由专业外部董事担任召集人。赋予审计委员会财务检查、风险审查、违规纠偏等职权，搭建事前预警、事中管控、事后问责的全链条监督闭环。

三、健全社会责任治理机制，统筹多元价值目标

立足国家出资公司的公共属性，纠正片面追求经济效益的治理导向。在董事会设立外部董事占多数的社会责任专门委员会，把环境保护、消费者权益、公共服务等内容纳入重大经营决策的考量范围，建立社会责任配套激励约束机制，形成企业内部自我约束、自我调整的运行模式。确立商业利益与公共利益冲突处置规则，优先保障公共利益，实现经济价值、战略价值、社会价值协同统一。

四、落实市场化改革，搭建“选聘—考核—激励—退出”闭环体系

推动经理层市场化遴选改革，全面落实任期制与契约化管理。构建分层分类的绩效评价体系，考核结果与薪酬、岗位直接挂钩，强化绩效考核约束力。优化薪酬结构，提升中长期激励权重，适度扩大股权激励、超额利润分享，项目跟投的适用范围，实施差异化激励方案，配套落实薪酬延期支付、追索扣回机制，平衡激励力度与风险管控，形成“市场化选聘—差异化考核—多元化激励—契约化退出”的完整闭环，充分释放经营管理层的创新活力。

新公司法为国家出资公司治理现代化奠定了法律基础，但制度落地仍需要配套规则予以细化。国家出资公司治理完善应当严格恪守现行法律框架，对接新一轮国资国企改革目标，从多个层面补齐制度短板，厘清治理主体责任关系，推动国有资本做强做优做大，服务国有经济高质量发展。

（作者单位：中南财经政法大学）



完善刑事管辖制度 整治趋利性执法司法

□ 王志坤（北京市人民检察院法律政策研究室主任、二级高级检察官）

近年来，涉企刑事案件管辖问题引发争议，尤其是有些地方通过跨区域对企业（家）立案侦查，实施“远洋捕捞”、趋利性执法司法，为此，党中央决策部署开展规范涉企执法专项行动，各司法机关立足职责、联动推进，取得一定成效。在此过程中，管辖制度之于程序正义的重要作用愈加引起重视，亦成为刑事诉讼法第四次修改的讨论热点。部分学者围绕指定管辖、移送管辖等撰文剖析，呼吁回归管辖制度功能本身，建立科学的管辖权分配机制和调整机制，增强管辖权初次分配的确定性，以期矫正管辖连接点过于宽泛的问题，从根本上遏制趋利性执法司法。

何谓法定法官原则

事实上，理论界早在十多年前就已经关注到，刑事管辖制度的缺陷可能成为地方保护主义或者当事人谋取不正当利益的工具。比如，管辖权移送及指定管辖的随意化，审判法官的任意选择，为趋利性执法司法埋下制度漏洞。管辖规则模糊为侦查权任意扩张大开方便之门，侦查机关可以通过刻意制造管辖连接点，选择性利用指定管辖等手段决定后续起诉和审判程序的办理主体，为趋利性执法司法披上“合法外衣”。因此，整治趋利性执法司法须落脚在刑事管辖制度的反思与调整上，如此才能更好地巩固专项行动成果，避免趋利性执法司法风行草偃，死灰复燃。

值得注意的是，文献不约而同地在制度性出路中提到“法定法官”制度，将管辖的程序利益从由谁受理案件上升为一种宪法性利益，有学者甚至称“管辖是触动程序正义的第一个按钮”。趋利性执法司法的乱象表明，不从刑事案件的“入口”和“起点”把好关，“合法权力表象下的权力任性”将不可避免地一再上演。尤其是在当今信息网络时代，随着数字信息技术的广泛使用以及网络这一虚拟空间对物理空间的突破，扩大解释“通过信息网络实施的其他犯罪案件”进而使传统犯罪进一步网络化，那么，网络犯罪将成为一个普遍性犯罪和“沾边即管（管辖）”的犯罪。管辖的不确定性势必从根本上动摇诉讼程序的安定性，犯罪嫌疑人、被告人难以对公正审理形成稳定预期，企业与社会公众对司法公正的信赖受到冲击。

法定法官原则有利于提升刑事管辖的确定性，增强公众的管辖预期

我国主流的刑事诉讼法教科书，将管辖制度看作国家专门机关的职权分工和权限划分。这种表述仅概括了管辖之外观，未深入探究管辖制度

实质。“刑事管辖从来都不是‘谁管都一样’的一般法律技术行为。”趋利性执法司法的现实表明，不同执法主体办理同一刑事案件的效果存在差异。异地公安机关实施的“远洋捕捞”式执法，给涉案单位与犯罪嫌疑人带来恐慌，管辖制度的缺陷可能集中引发刑事诉讼程序设计存在的诸多问题（如强制措施滥用，获得律师帮助权受限等）。

法定法官制度的功能在于，对于法院的管辖应适用客观且普遍性的规定，案件的裁判权应当从一开始就被确定，从而排除在此事项上的人为操控。这种确定性应当从审判权起诉延伸，直至作为整体的侦查机关，即在侦查管辖上应当坚持一种确定性。这个制度自18世纪末期以来就广泛规定于各国宪法、法院组织法及相关国际公约之中。

明确审判管辖优先原则，强化审判管辖对于侦查、起诉的约束

我国刑事诉讼法的立法基点是审判管辖。刑事诉讼法第一百七十六条第一款和《人民检察院刑事诉讼规则》第三百二十八条明确了起诉管辖与审判管辖相适应的原则，即以审判管辖为中心。就立案管辖与侦查管辖而言，尽管未明确其必须遵循审判管辖的规定，但从《公安机关办理刑事案件程序规定》可以看出，侦查管辖是参照审判管辖构建而成。

目前，相关司法实践对于管辖不明确或者有争议采取协商管辖、指定管辖，这就事实上使得侦查管辖牵引了审判管辖，在网络犯罪案件中尤为突出。大致情况是：侦查管辖确定了，需要提请批准逮捕、移送审查起诉、提起公诉的，由立案侦查的公安机关所在地的人民检察院、人民法院受理。有学者指出，从法定管辖传统模式下侦查管辖参照审判管辖，到指定管辖常态适用下侦查管辖独立确定，侦查管辖的广泛性已经在一定程度上造成了对审判管辖的虚置，这种虚置对于法定管辖原则的确定性价值及其制度稳定性均有可能产生影响。

原则上应当坚持审判管辖对侦查管辖的约束，即侦查管辖、起诉管辖参照审判管辖确定。即使侦查阶段基于办案需要，具备一定的灵活性和机动性，也不宜事前固定办案主体，亦不能通过司法解释反向确立起诉、审判管辖依附于侦查管辖的程序顺位。司法实践中，电信网络诈骗等涉网刑事案件中，侦查管辖“一指到地”容易引发“侦查绑定审判”的嫌疑（亦被称为“侦查管辖预决性对审判管辖的裹挟”）。2025年3月，公安部发布的《公安机关跨省涉企犯罪案件管辖规定》强调了主要犯罪地管辖的原则，并强化了省级公安机关的总体把控，对解决逐利执法问题具有积极意义。

规范市场运行拓宽社会参与渠道。将兜底保障、普惠支持，完全市场化三类养老服务机构的制度设计上升为法律。实施分类监管，分类扶持，公办机构实行政府定价，普惠民办机构落实运营补贴，税费减免，实行政府指导价，健全机构设立、备案、退出全链条监管，针对养老机构预收费乱象，建立预付资金托管制度，严禁借预付费开展集资理财，明确机构终止运营时老年人安置、预付款退还法定程序。固化土地、水电气、税收等普惠扶持政

策。同时，明确群团组织、村集体、慈善组织、行业协会参与养老服务的法定路径，激发全社会助老活力。

当前，我国养老机构床位、长护险定点服务机构等硬件资源已具备一定规模，主要矛盾已经从资源总量不足转向制度供给不足，如何把服务资源公平高效送达每一位有需要的老年人，是立法需要回应的核心命题。

法治是应对人口老龄化最稳定最可靠的制度保障。制定养老服务法，将系统性破解养老服务政策碎片化、保障标准不统一、行业监管乏力等现实痛点，以法律保障全体老年人享有普惠、专业、有尊严的养老照护。

站在推进中国式现代化的时代背景下看，养老服务专门立法既是实施积极应对人口老龄化国家战略的制度载体，也是保障民生福祉、推进社会治理现代化的重要举措，必将为实现老有所养、老有所医、老有所安筑牢坚实法治屏障，让亿万老年人共享改革发展成果，安享幸福晚年。

新公司法为国家出资公司治理现代化奠定了法律基础，但制度落地仍需要配套规则予以细化。国家出资公司治理完善应当严格恪守现行法律框架，对接新一轮国资国企改革目标，从多个层面补齐制度短板，厘清治理主体责任关系，推动国有资本做强做优做大，服务国有经济高质量发展。

