

『全过程人民民主』的法治保障

□ 邵六益

国人民代表大会及其常务委员会坚持全过程民主，始终同人民保持密切联系，倾听人民的意见和建议，体现人民意志，保障人民权益。在对全国人大代表的要求中，新法增加“充分发挥在全过程民主中的作用”的表述。除了这些明确表述之外，全国人大组织法和全国人大议事规则的其他内容，也以提升人大活动的民主化程度为主线，贯穿着落实全过程民主的具体要求。

加强全国人大常委会和代表的联系。全国人大代表是最高国家权力机关组成人员，代表人民的利益和意志。保障人大代表的充分参与，发挥人大代表来自人民、植根人民的桥梁纽带作用，既有利于发挥全过程民主的制度优势，又有利于立法和相关决策更好地接地气、察民情、聚民智、惠民生。人大常委会进一步加强与代表的联系，是完善人大制度的重要举措。全国人民代表大会组织法要求全国人大常委会和各专门委员会、工作委员会同代表保持密切联系，听取代表的意见建议，支持和保障代表依法履职，扩大代表对各项工作的参与，充分发挥代表作用；要求建立健全常委会组成人员和各专门委员会、工作委员会联系代表的工作机制。这是将实践中行之有效的工作机制上升到法律层面。事实上，自十三届全国人大以来，全国人大常委会邀请900人次代表列席常委会会议，参与各项法律案审议。在常委会会议期间与列席代表座谈交流，是十三届全国人大常委会的一项创新举措。通过将这些举措进一步规范下来，能够推动代表与全国人大常委会的联系更加密切，提出意见建议的途径更加畅通。

从多个方面加强代表工作。完善人大制度，加强代表履职是重点。修改后的全国人大组织法和全国人大议事规则从多个方面对加强代表工作作出规定。一是加强全国人大代表与原选举代表和人民的直接联系。在我国的各级人民代表大会中，不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表由选民直接选举，全国人民代表大会和省、自治区、直辖市、设区的市、自治州代表大会的代表，由下一级人民代表大会间接选举产生。直接选举产生的代表与选民的关系最为紧密。修改后的全国人民代表大会组织法规定，全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切联系，可以列席原选举单位的人民代表大会会议，通过多种方式听取和反映人民的意见和建议，努力为人民服务，充分发挥在全过程民主中的作用。二是加强人民群众对代表履职情况的监督。修改后的全国人民代表大会会议事规则根据以往做法和实践经验，设立了大会发言人制度、新闻发布会制度，并借助信息化的手段，方便广播、电视、网络等媒体对会议进行公开报道，借助这样的方式使得人民群众能够便捷地了解人大工作状态。三是细化代表履职的规则和保障。修改后的全国人民

代表大会会议事规则规范了全国人大代表的请假制度，要求全国人民代表大会代表应当出席会议；因病或者其他特殊原因不能出席的，应当向会议秘书处书面请假。秘书处应当向主席团报告代表出席会议的情况和缺席的原因。同时，还保证了人大代表发言的快速文字化，方便代表交流和履职，全国人民代表大会会议期间，代表在各种会议上的发言，整理成简报印发会议，并可以根据本人要求，将发言记录或者摘要印发会议。会议简报、发言记录或者摘要可以为纸质版，也可以为电子版。

健全人大的工作程序。全过程民主，也意味着制度本身要不断趋向完善。立法是全国人大及其常委会最重要的工作之一，是将党的意志转化为国家意志的途径，立法的全流程、全链条、全方位贯彻全过程民主的理念、原则和要求，既是发展社会主义民主政治的内在需要，又是遵循法治原则、实施全国人大组织法及有关制度规定的客观要求。例如，修改后的全国人民代表大会会议事规则规定，全国人民代表大会常务委员会对准备提请全国人民代表大会审议的法律案，应当将法律草案向社会公布，广泛征求意见，但是经委员长会议决定不公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于三十日。该规则新增加规定，全国人民代表大会通过的法律、决议、决定，发布的公告，以及法律草案的说明、审议结果报告等，应当及时在全国人民代表大会常务委员会公报和中国人大网上刊载。事实上，十三届全国人大在这方面有着不少成功的经验，如在民法典编纂过程中，就先后10次向社会公开征求意见，累计收到42.5万人提出的102万条意见和建议。从立法项目立项到法律草案审议，从草案起草到评估论证，从广泛征求意见到备案审查，从立法公开到法治宣传教育，立法工作全部流程、每个环节都是推进全过程民主的具体生动实践。开展立法调研、座谈，是法律案起草、审议阶段的“规定动作”，借助这些方式反馈意见、集中民智、听取专家意见，能够最大限度地避免立法过程中的利益部门化、部门利益法治化。

民主是否管用，不仅观其“形”，更要察其“实”，相关程序的设计一定要关注效率和效果。例如，此次全国人大议事规则特别规定，全国人民代表大会举行会议，应当合理安排会议日程，提高议事质量和效率。一方面适当精简了法律案的审议程序中“建议表决稿”的环节，这符合立法法规定，也符合代表审议法律案的需要。另一方面精简了议案表决办法。以往每年由大会主席团专门通过一个议案表决办法，这次把表决内容在法律里作出规定，不必再单独通过议案表决办法。会期虽然短了，但是能够保障代表小组会议、代表的审议时间，也有利于会风文风的改进，能更好促进代表履职。

公司法修改重点关注三大问题

□ 陈文婧

公司法是经济发展助推器和规范市场经济活动的一部重要法律。从1993年我国公司法诞生至今，已走过28年的发展历程，清晰地反映出我国改革开放以来社会经济环境的巨大变化，对我国现代企业制度的建立和完善以及法治化营商环境的改善发挥了重大作用。该法分别于1999年、2004年、2005年、2013年和2018年进行了修订。目前，十三届全国人大将修改公司法列入立法规划，将于今年进行审议。提供高质量的制度供给，优化营商环境，是本轮公司法修改的重点。

继续深化公司资本制度改革

资本制度是公司法律制度的核心之一。2013年10月，国务院常务会议部署推进公司注册资本登记制度改革，将放宽市场主体准入、创新政府监管方式、建立高效透明公正的现代企业登记制度，作为政府转变职能的基本要求。基于此背景，2014年公司法对公司资本制度进行了突破性改革，将注册资本实缴登记制改为注册资本认缴登记制，取消了原有对公司注册资本、出资方式、出资额、出资时间等硬性规定，简化了公司设立的程序，降低了公司设立门槛。这标志着我国从资本信用向资产信用的逐步转型，对公司资本制度具有重要意义。但是这样的修改，弱化“资本”对出资人的约束，难以为债权人以及交易第三方提供完备的保障，也带来了新的问题。例如，法律未对认缴资本的最长时限作出规定，也未规定在公司无法清偿债务时股东认缴出资需加速到期，可能使债权人利益受到侵害。

继续深化公司资本制度的改革，将是本轮公司法改革的重点之一。由于我国的商业环境、司法制度以及信用体系的建设等还有待进一步完备，因此本轮修改并非完全否定和摒弃传统的“资本三原则”（资本确定、资本

维持以及资本不变三原则），而是着眼于公司资本制度的核心功能，考虑如何应对因放松公司资本管制给债权人权益维护带来的困境，并在便利公司运行、降低融资成本与确保出资真实底线、维护债权人权益之间寻找最佳平衡点。例如，可以重新构建减资制度，在减资程序中引入“偿债能力测试”；又如，可以构建更灵活的股份回购制度，即不限制回购，在不超过可分配利润的范围内均允许进行回购等。

促进公司治理制度的革新

公司治理制度是公司法律制度的关键内容，也是评估营商环境的重要组成部分。我国的公司治理制度始于1993年公司法，后续的几次修改并未对此做出实质性修改，仅在2005年对其做出完善性补充，如强化公司治理机制，强化董事、监事和高级管理人员的责任，强调信息的披露等，但还存在与实践脱节的情况。本次公司法修改中，对公司治理制度的革新将成为一个重点。

首先，股东大会相关制度需要进一步完善。尽管1993年公司法就已纳入股东大会制度，但股东大会在公司治理的实际层面发挥的决策作用还不够充分。在本轮法律修改中，可考虑在股东大会的运行机制中做若干创新，例如采取单一股权结构和双重股权结构并行的双轨制模式、在法律层面对股东大会电子表决的效力正式予以确认等。其次，完善控股股东的追责机制。在资本多数决的基础上，控股股东在投票表决中占据优势地位，但在我国的公司法框架中，却鲜有对控股股东权力的专门规制。因此，如何构建一套与控股股东实际权力相匹配的追责机制——比如要求控股股东对公司以及其他股东承担类似于董事和高级管理人员的信义义务——成为此次修改的一个重点。再次，应当强化公司监督机制。2005年公司法首次

引入监事以及监事会作为公司的监督机制，并规定了其职能。但公司监督机制的实际作用发挥得还不够，在本次公司法修改中，应当通过完善制度设计，强化对公司的监督机制。最后，明确经理的定位和职能。在实践中，董事会作为名义上的公司决议执行者，往往不直接落实决议，而是交由经理负责落实执行，我国的公司治理呈“下沉”模式。但公司法却未将经理列为必设职位，与经理在日常公司治理中的重要性不相匹配。此外，实践中“总裁”以及“首席执行官（CEO）”等称谓实际上都是公司法中经理职位，容易产生混淆。因此，应当在立法中将经理列为公司的必设职位，并统一称谓。

进一步加强中小股东保护

中小股东保护是评估营商环境的重点要素之一，也是此次公司法修改关注的重点内容。2020年出台的证券法设“投资者保护”专章，通过强化信息披露义务等手段保护上市公司投资者权益。公司法也应加强衔接，强化对中小股东的保护。2005年公司法明确赋予股东知情权、异议股份回购请求权、选举董事的累积投票权、提案权和质询权等，并引入股东派生诉讼制度，但因缺乏细化规则，导致对中小股东的保护效果未达预期。在本轮公司法改革中，应当结合近年来实践中发现的具体问题对有关规则进行细化，完善和落实对中小股东的保护。

例如，股东知情权是否包含股东查阅会计原始凭证的权力。长期以来，对此问题的解读存在“同案不同判”的现象。针对此问题，此次法律修改中应予以明确，为后续案件提供统一的裁判标准。又如，由于现行公司法并未规定公司注册登记时的地址为法定送达地址，因此诉讼实践中常由于“人难找、财产难查”等问题，增加诉讼成本，影响股东维权效率。因此，可以完善公司法律文书送达地址确认的规定，规定公司的登记地址即为法定送达地址，若实际地址变更，则应当自行办理变更登记，因未及时变更导致送达不能的，由其自行承担不利的法律后果。此外，此次法律修改还应当明晰对关联交易的相关规定，明确满足何种程序以及实体要件的交易是法律允许的，以及对法律所禁止的关联交易的事后救济措施。



马锡五审判方式：司法为民的生动实践

□ 宋 玲

“升堂问案”的模式，而是采取“送法下乡”的做法，携带着相关司法卷宗，深入群众中间，以法官多走路、群众少跑腿为出发点，简化诉讼手续，不拘泥形式，这些做法最大限度地减轻了当事人诉累，方便了民众诉讼，缓解了诉讼难题。

在今天，如何让更多的人民群众参与到专业的司法活动中来，除必要的旁听庭审和普法宣传外，人民陪审员制度是弥合司法专业性与人性质差距的重要桥梁。近年来，我们通过人民陪审员制度的改革，已经让更多的人民群众通过陪审制度参与到司法过程中来，从而让专业的审判更广泛地吸纳人民群众的意见和建议。但受各种条件和工作机制的制约，人民陪审员制度在实现司法专业化与司法大众化高度融合方面尚有较大的提升空间，还需进一步健全人民陪审员履职管理和保障机制，提高人民陪审员履职能力，使人民陪审员制度在发扬人民民主、促进司法公正方面更充分地发挥作用。此外，还要不断继承和发扬“马锡五审判方式”中密切联

系群众的工作方法，通过多元化解、人民调解、司法听证、涉诉信访、司法公开等一系列制度举措，保障人民群众依法有序参与司法。

尊重司法的基本规律。对司法为民目的的强调，意味着引导人民参与，倾听群众意见；但更为根本的，是要恪守法治的原则，尊重司法规律，实现司法公正的目标。人民群众打官司，不仅希望获得便捷高效的诉讼服务，更加希望得到一个扎扎实实、公平公正的司法裁判。“马锡五审判方式”的特点之一，就是对待证据一丝不苟，对待疑点析精剖微，对待事实调查彻底。坚持群众路线和尊重群众意见，并不等同于无条件地、盲目地采纳群众的一切意见和要求，而是以是否符合政策法令和客观实际作为取舍的标准。1946年，马锡五在与来延安考察者的谈话中指出，“但我们也认识到群众不是法律专家，不熟练于侦查技术，他们的意见可能一时为犯罪者造成的假象所迷惑。所以不是无条件的采用，必须以政策法令作根据，看其是否与之相合。必须以

科学的检查技术加以审查验证，看其是否合乎客观真实的证据。”

诉讼程序具有高度的专业性，不仅有确保公正的程序制度，还有科学严谨的证明规则。在今天，我们继承发扬“马锡五审判方式”，要求进一步统一裁判标准、树立裁判规则、提高法官裁判水平和提升司法公信力。以举证制度为例，既要遵守当事人举证的基本规则，同时要辅之以法院必要的调查取证。如果我们无视时代的进步与法律制度的完善，机械套用“马锡五审判方式”，对每个案件都要求依职权调查取证，既无必要，也不可能。我国民事诉讼法对当事人举证、质证、证明责任均作了具体规定，明确了“谁主张、谁举证”的举证规则。但同时，民事诉讼法也规定当事人及其诉讼代理人因客观原因不能自行收集的证据，或者人民法院认为审理案件需要的证据，人民法院应当调查收集。举证过程要遵守这一规则，坚持原则性和灵活性的统一。

发扬“审判与调解结合”这一基

本方法。实质性解决纠纷是“马锡五审判方式”的价值目标，其强调的“宜调则调，宜判则判，不拘形式”“审判与调解结合”，以及由此确立的民事司法调解原则和调解制度在今天仍在具有强大生命力。

“审判与调解结合”主要适用于人民群众内部之间的纠纷争讼，包括一般的民事案件和轻微的刑事案件，对于一般的乃至重大的刑事案件等公法领域的案件，则不适用调解的方式。它同今天我国司法所坚持的“能调则调，当判则判，调解结合，案结事了”的民事审判诉讼调解原则是一脉相承的。人民群众对纠纷解决的方式存在多种需求，期望能够以更为有效、便利、更低成本的方式解决纠纷，人民法院应当从满足人民群众司法需求出发，构建有效的纠纷解决机制，畅通纠纷解决渠道，引导当事人选择适当的纠纷解决方式。对司法工作来讲，成功调解一案，不仅解决了双方当事人之间的纷争，而且能从根源上化解矛盾，满足当事人对司法公平正义的认知和追求，减轻诉讼负

在中央全面依法治国工作会议上，习近平总书记专门提到了“马锡五审判方式”，将其作为我们党在新民主主义革命时期重视法治建设的体现之一。“马锡五审判方式”是陕甘宁边区实行的一整套“注重调查研究、方便群众诉讼、就地解决纠纷”的司法理念和审判制度的简称，是中国共产党人对司法理念和审判制度的创造性贡献，是人民司法制度的源头活水，被誉为“人民司法工作的一面旗帜”，而其核心精神，就是坚持司法为民。

司法工作“一刻也不离开群众”。新中国成立之初，有一部脍炙人口的电影，叫《刘巧儿》。电影中的法官“马专员”判案，不是高坐厅堂，拒人千里，而是深入田间地头，与当事人拉家常，听老百姓诉疾苦，以公正判决赢得了人民的赞誉。他就是法官马锡五。1943年，在表彰马锡五的奖状上，毛泽东题词，“马锡五同志：一刻也不离开群众”。一刻也不离开群众的典型表现，就是巡回办案和就地办案。抗战期间，马锡五根据抗日根据地的实际情况，设计了巡回审判，巡回审判不仅方便了当事人诉讼，节约当事人诉讼时间和花费成本，也便利群众参加，有利于开展普法宣传和教育。办案过程中，他开展必要的调查研究，开展有效的法制宣传，尽可能如实掌握案件的情况，公开进行审判，使当事人和人民大众都从中受益。无论是在担任专员还是庭长、院长期间，马锡五都摒弃了传统司法中

