

# 我国独董制度迎来重大改革

本报记者 祝惠春 武亚东

4月14日,国务院办公厅关于上市公司独立董事制度改革意见发布,我国独董制度改革扬帆起航。专家表示,《意见》既肯定了独立董事制度是我国上市公司治理结构的重要一环,又坚持“两分法”,实事求是进行制度改进,解决相关痛点难点。

## 明确职责定位

上市公司独立董事制度是中国特色现代企业制度的重要组成部分,也是资本市场基础制度的重要内容。我国上市公司独立董事制度建立至今已有20余年,在不断改进的同时,也不乏一些质疑声音,独立董事一度被称为“花瓶董事”“人情董事”。

2021年,首例证券集体诉讼“康美案”中5名时任独董被法院判决承担连带赔偿责任成为热点话题。独立董事定位不清晰、责权利不对等、监督手段不够、履职保障不足等制度性问题凸显,明显不能满足资本市场高质量发展的内在要求。

独立董事制度良性运行的关键,在于监管和司法体系能有效遏制大股东滥用公司控制权的“掏空”和掠夺行为,保证其真正服务于全体股东的最佳利益。因此,改革的核心是让独立董事的责权利更匹配。

中国人民大学国际并购与投资研究所副所长刘运宏表示,《意见》从独立董事的定位、职责、履职方式到履职保障、法律责任等做了全面系统改革,既总结了我国独立董事制度实践的经验和教训,强调问题导向,明确独董的责权利,又在借鉴境外成熟市场实践经验的基础上,在独立性、任职资格和法律责任等方面体现了中国特色。

独立董事角色定位不清晰、职责范围认识模糊、与非独立董事的法律地位趋于“同质化”等,导致独董作用不明显。因此,清晰的职责定位是独立董事充分发挥作用的前提。

《意见》明确独立董事在董事会中发挥参与决策、监督制衡、专业咨询作用,其中监督制衡是核心目标。财务造假、大股东利用关联交易损害上市公司利益,仍是我国资本市场的突出问题,因此独董监督重点聚焦在潜在重大利益冲突事项,促使董事会决策符合公司整体利益,尤其维护中小股东合法权益。

## 加强履职保障

独董在职责聚焦后如何更好完成任务,需要优化履职方式。

《意见》提出强化独董监督力度,搭建独立董事有效履职平台,前移监督关口。上市公司董事会应设立审计委员会,成员全部由非执行董事组成,其中独立董事占多数。财务会计报告及其披露等和财务相关的重大事项应当由审计委员会事前认可后,再提交董事会审议。建立全部由独立董事参加的专门会议机制,关联交易等潜在重大利益冲突事项在董事会审议前,应由独立董事专门会议进行事前认可。

复旦大学中国金融法治研究院副院长施东辉表示,我国上市公司股权结构普遍较为集中,第一大股东平均持股比例超过30%。在部分国有控股型上市公司和股权分散型上市公司中,公司经营层往往控制了董事会运作,形成“内部人”控制董事会模式。这两种情况在实际运作中都表现为关键人控制董事会模式。因此,过去的独立董事很

难做到真正独立。《意见》创新独董履职平台,赋予独立董事实权,并突出集体监督,避免出现过去独董个人力量无法对抗上市公司的情况。

独立性是独立董事的显著特征和最基本任职要求。不过,在我国上市公司大股东股权集中、中小股东参与公司治理发挥不充分的情况下,存在独立董事素质良莠不齐的情况。从公司治理实践看,保持独立性的关键在于能够独立履职,让独立董事与大股东和管理层“超然独立”也不现实。

《意见》提出建立独立董事资格认定制度,强调独立董事与上市公司及其主要股东、实际控制人没有利害关系。与上市公司及其主要股东、实际控制人存在亲属、持股、任职、重大业务往来等利害关系的人员不得担任独立董事。同时探索建立独立董事信息库,拓宽优秀独立董事来源。此外,建立提名回避机制。董事会提名委员会应当对候选人的任职资格进行审查,上市公司在股东大会选举前应公开提名人、被提名人和候选人资格审查情况。股东大会选举独立董事,鼓励通过差额选举方式实施累积投票制,促进中小投资者积极行使股东权利。

鼓励上市公司为独立董事投保董事责任保险,支持保险公司开展符合上市公司需求的相关责任保险业务,降低独立董事正常履职的风险。董事责任保险在境外市场已被视作一项行之有效的董事保护机制,在分散责任风险的同时,激励公司高管勤勉尽责、创新经营,但在我国仍存在一些制度性障碍。例如,大多数的民事赔偿都以证监会行政处罚为前提,这将触发董事责任保险的除外条款,影响独立董事投保董事责任保险的必要性。自2002

年董事责任保险引入证券市场以来,累计500多家上市公司购买过董事责任险,平均每年投保比例仅为2%。

国浩(上海)律师事务所合伙人黄江东表示,董责险在我国总体还处于起步阶段。《意见》明确鼓励上市公司为独立董事投保董事责任保险,给董事责任保险带来发展机遇。

## 严格监督管理

坚持“零容忍”打击证券违法违规行,需要加强对独立董事不履职不尽责的责任追究力度。《意见》提出,独立董事不勤勉履行法定职责、损害公司或者股东合法权益的,依法严肃追责。按照责权利匹配的原则,兼顾独立董事的董事地位和外部身份特点,明确独立董事与非独立董事承担共同而有区别的法律职责。

施东辉表示,完善我国独立董事制度,既不能脱离实际追求理想化目标,也不能囿于现实推行修补式改革,必须建立适应中国市场经济体制、符合国际趋势与最佳实践的制度建设。

风险与利益匹配是市场经济基本法则。独立董事既具有董事地位,也有外部身份导致的信息不对称、履职依赖公司配合等特点,决定了法律对独立董事的责任应谨慎对待。因此,《意见》明确独立董事与非独立董事承担共同而有区别的法律职责,针对性设置独立董事的行政责任、民事责任认定标准,体现了过罚相当、精准追责的原则。

清华大学法学院副教授沈朝晖表示,如果独董履行了相关职责,就可以不用担责。比如,因上市公司拒绝、阻碍履行职责,导致其无法对相关信息披露文件是否真实、准确、完整作出判断。

## 文体市场面面观

最近,露营这一旅游圈“新宠”遇到一些困难。在旅行平台上,露营搜索热度有所下降,不少露营地宣布停止运营。一些媒体就此唱衰露营经济,露营还能火多久?

有观点认为,催热露营经济的加速器主要是疫情。在有限条件下,露营满足了人们户外休闲需求,成为触手可及的“诗和远方”。如今跨省游、出境游市场回暖,露营的吸引力自然会下降。这种分析并不全面。

露营产业依靠的是国内休闲度假市场的强大需求。随着城市化发展,自驾游数量增加,中等收入人群增长以及新消费习惯的养成,都是露营产业发展的助推器。人们爱露营,爱的是那份亲近自然的乐趣。一项帐篷、乡间民宿、高端酒店,各美其美,各有所长。因此,旅游市场复苏并不影响露营产业发展。

露营产业是旅游业拓展投资和消费新增长点的重要渠道。正是因为看到这种潜力,文化和旅游部、国家体育总局等14部门联合印发指导意见,对露营地建设、露营地产业链发展、规范露营地管理经营等问题逐一明确,目的是为了丰富旅游休闲产品供给,促进露营地经济规范发展。

露营产业要长红,需进一步突出特色,避免低水平重复。就拿露营地来说,选址颇有讲究。刚开始,人们只要搭起帐篷就很开心,后来又追求好山好水好风光,随着“复制粘贴”型的同质露营地越来越多,美丽风景已经无法满足人们的好奇心。当地政府部门和企业应该

位,差异化发展。例如,去年冬季,依托雪山冰湖、温泉等自然资源的露营地大受欢迎,让露营实现淡季不淡,这充分说明挖掘特色是激活旅游市场潜能的首要秘诀。

过去一段时间,露营产业只求扩张而忽视服务水平提升。有些营地缺少服务意识,让第一次扎营的“小白”吃了不少苦头;有些平台售卖的露营套餐名不副实,也备受诟病。露营产业要可持续发展,必须以高品质服务提升用户体验,依靠管理创新新的价值。

目前,大部分营地还在追求“最美”,项目深度不足,服务内容单一,导致营地抗风险能力较差。今后露营地开发要从重外表转变为有内涵,更关注游客精神文化方面需求。例如,一些露营地与桨板、皮划艇等水上运动融合,让游客享受山水之乐,提升露营地吸引力。只有不断围绕居民休闲消费需求进行创新,露营消费才能长盛不衰。

用发展的眼光看,人们对健康休闲生活方式的追求不仅不会变,还会以更精彩的方式呈现。市场期待露营地规模化经营,也呼唤在市场竞争中出现更多优质品牌、龙头企业。露营地产业经历大浪淘沙,最后留下的才是精品。



## 第四届联合国世界数据论坛将在杭州举办

本报北京4月14日讯(记者熊丽)从国家统计局获悉,第四届联合国世界数据论坛将于4月24日至27日以线上线下相结合方式在杭州举办。本届论坛以“拥抱数据 共赢未来”为主题,聚焦数据创新与合作、挖掘数据价值、提高数据公信力、构

建良好数据生态4个主题领域,设置6场全体会议和72场平行会议。

本届论坛由国家统计局和浙江省政府联合承办。来自130多个国家和地区的1600余名代表将现场参加论坛,线上参会规模预计超7000人。

## 全国碳市场碳排放配额累计成交超106亿元

本报武汉4月14日讯(记者柳洁、董庆森)“全国碳市场数据质量管理(第三期)培训班暨全国碳市场第二个履约周期配额预分配工作培训班”日前在武汉举办。记者从培训班获悉,截至4月11日,全国碳排放配额(CEA)累计成交量超过2亿吨。

据介绍,一年多来,全国碳市场运行平稳有序,交易价格稳中有升。中碳登是全国碳排放交易市场的核心基础设施平台。截至4月11日,中碳登累计完成421个工作日的清结算,碳排放配额累计成交量2.34亿吨,累计成交金额106.87亿元。

## 智慧农业增益

“智慧农业”的团泊湖,拥有天津市最大的羊舍,羊做过体检后,住进天津奥农生态有限公司的“湖景房”里,生长状况被全天候监测。“科技+畜牧”的养殖模式,让天津静海区的畜牧业企业打造出全新的“羊联网”平台与国家级肉羊性能测定中心。“畜牧业发展已写进静海区乡村振兴全面推进行动方案,我们有信心推动畜牧业成为增收致富的富民产业。”奥群牧业养殖场场长卢小芳说。

“要实施‘土特产’培优工程,仅靠自身力量还不够,必须依托科技和改革做好农业与其他产业融合发展的大文章。”静海区农业农村委主任任永江说。

走进静海区台头镇三堡村老刘果蔬农场,饱满匀称的甜瓜长势喜人。农场负责人刘树奎说,在智慧温室里,甜瓜种植是技术活。通过安装清洁能源(甲醇)智能供暖、供气肥设备,甜瓜的产量与品质有了保障,种植模式也更环保。刘树奎介绍,去年智慧温室里每茬甜瓜的产量比普通暖棚的产量多出至少1000公斤,3亩多大棚增收近6万元。

三堡村党支部书记、村委会主任杜国说:“今年将大力推广智慧温室,培养更多新农人,提高农业科技含金量。”

做好乡村全面振兴大文章,静海的“工期表”排得满满当当。在这张表上,有西瓜、金丝小枣等特产的“发展日历”,有粮食、蔬菜播种面积和肉蛋奶等供给量的“红杠杠”,有“一轴两带”文旅品牌规划,还有全国智能农业研发中心

在静海,“汗水农业”正朝着智慧农业加速转变,互联网铺在田埂上,无人机变成“新农具”,直播变成“新农活”。越来越多大学生扎根农村,敲键盘养羊、开机器干农活。

# 新时代统筹发展和安全的战略抉择

李丽华

习近平总书记在党的二十大报告中明确提出,“以新安全格局保障新发展格局”,标志着中国共产党“统筹发展和安全”的国家治理进入新阶段。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,对社会经济形式和国家安全环境作出科学判断的基础上,赋予发展和安全理念新的时代内涵,并将“统筹发展和安全”作为我们党治国理政的一个重大原则。“以新安全格局保障新发展格局”的提出,是对“统筹发展和安全”重大原则的进一步深化,是中国共产党治国理政的新战略布局。

## 构建新安全格局是实现安全发展的战略举措

作为新时代中国国家安全和能力现代化的应有之义,新安全格局的构建不仅反映了经济社会发展对国家安全治理提出的更高要求,而且也是新发展阶段实现安全发展的战略举措。新安全格局的构建遵循“安全形势—安全理念—安全格局”的逻辑。

与构建新发展格局一样,新安全格局的提出同样是基于安全形势的变化。新时代我国国家安全形势发生历史性深刻变化,“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂”,习近平总书记这一论断深刻地揭示了我国国家安全面临的新情况与新挑战。当前,我国国家安全正在面临前所未有的风险挑战。一方面,霸权主义与强权政治依旧是我国的主要安全威胁,周边热点问题亦给中国安全

环境带来压力。美国一直试图通过“颜色革命”“普世价值”等意识形态不断向我国渗透,其先后提出“参与和扩展战略”“亚太再平衡”等战略调整,凸显了其重整世界秩序的政治意图,并不断增加中美对抗的范围与强度。同时,我国周边热点问题增多,如充满变数的朝鲜半岛局势、中亚猖獗的“三股势力”、走向仍不明朗的俄乌冲突等,无不冲击着中国睦邻安边的国家战略,构成了威胁我国安全的重要外源性风险。另一方面,台湾问题尚未解决,“疆独”“藏独”等民族分裂主义活动挑战着国家主权安全和领土完整。网络安全问题严重,“灰犀牛”“黑天鹅”事件频现,无加剧国家安全环境的复杂性与严峻性。应对当前国内外新形势新变化,加快构建新安全格局是新时代推进国家安全体系和能力现代化的必然要求,更是实现国家发展与国家安全的大势所趋。

新安全格局是保障新发展格局的新战略布局。与新发展阶段贯彻新发展理念,必然要求构建新发展格局的逻辑一致,新安全格局是进入新时代后,全面贯彻总体国家安全观的客观要求。第一,新安全格局来自于“大安全格局”的概念,强调把国家安全贯穿到党和国家工作各方面全过程。第二,新安全格局是党中央基于新形势新变化“以安布局”而作出的顶层设计与全局性调整,是对国家安全工作的总体把握。第三,新安全格局是以人民安全为根本目的,安全工作坚持一切为了人民、一切依靠人民,国家安全“以人民安全为宗旨”的价值体现。第四,“安全”边界与“发展”边界相呼应,有发展问题就会有安全问题,因此,新安全格局是全面落实总体国家安全观,保障各领域、各层级

和各方面安全的总体布局。基于此,新安全格局的构建必然是围绕国家发展与安全的治国理政主题,以总体国家安全观为核心理念,统筹传统与非传统安全、不同安全领域的合理布局分工、国内外安全的联动,从而推进国家安全体系和能力的现代化,推动普遍安全和共同发展,维护和塑造稳定的国家安全环境。

## 以新安全格局保障新发展格局是统筹发展和安全的战略选择

治国理政千头万绪,归纳起来就是发展与安全两件大事。新中国成立以来,中国共产党高度重视发展和安全问题,始终把维护国家安全工作紧紧抓在手上。构建新发展格局与构建新安全格局是“国之大者”,正确认识和把握二者的关系,不仅有助于两大格局的构建,也有助于统筹发展和安全,为实现中华民族伟大复兴新征程保驾护航。

以新发展格局促进新安全格局。改革开放以来,中国共产党“以发展为第一要务”“牢牢扭住经济建设这个中心”,创造了中国特色社会主义事业发展的奇迹。在当前及今后的很长一段时间,我国的主要任务仍然是全力推进经济建设。但发展越壮大,阻力和压力也会越大,随着改革进入攻坚期与深水区,各种可预见和难预见的风险因素明显增多。发展作为推进国家现代化的首要任务,不仅仅是经济问题,也是政治问题。党的十八大以来,党中央作出的统筹发展和安全重要决策,将安全问题置于与发展同等重要的位置。只有发展充分了平衡了,才能为更高

水平的安全提供强有力的物质支撑,用发展成果夯实国家安全的基础,促进和保障国家安全。“十四五”规划纲要首次将统筹发展和安全的战略思想列入我国经济社会发展指导思想。作为改革开放以来我党总结治国理政实践的创新,统筹发展和安全,成为我党治国理政的重大原则,是对新中国成立后特别是改革开放后治国理政实践经验的总结,也是新时代对发展和安全关系的一种新定位。

以新安全格局保障新发展格局。在某种程度上,安全是比发展更加复杂的问题,只有维护好国家安全,才能为发展格局的构建提供稳定的安全环境。安全是国家发展和民族复兴的根基,一定程度上也是对一个国家是否具备发展能力的判断。世界主要国家的发展历程表明,一个国家要想实现经济社会的发展,必须要具备安全可靠的发展环境。新安全格局的构建是统筹发展和安全的迫切需要。基于此,我们必须坚定不移地贯彻总体国家安全观,以新安全格局保障新发展格局,夯实国家安全和社会稳定的基础,从而着力推动高质量发展,推进中国式现代化建设。

总而言之,新发展格局是新发展阶段贯彻新发展理念的必然要求,新发展格局的构建是统筹发展和安全并将发展建立在安全基础上的战略考量;新安全格局是基于新安全阶段贯彻新发展理念的必然要求,新安全格局的构建是保障新发展格局、推动高质量发展的安全基石。新发展格局与动态平衡的迫切需要,进而也是新时代统筹发展和安全的战略选择。

(作者单位:中国人民公安大学国家安全学院)



4月14日,读者在书市的展台前选购书籍。当日,2023北京书市开幕。本届书市以朝阳公园为主展场,在北京图书大厦等四大书城、京东等三大线上平台同步开启分展场。据了解,今年参展品种达到历年最多,超40万种优秀出版物及文化产品在主展区内集中展示展销。  
戚毅超摄(中经视觉)

## 乡村振兴进行时