“当事人承诺制”不等于花钱买平安

李华林

深度观察

行政执法当事人承诺新规正式实施，可谓一举多得。允许当事人主动纠错，鼓励上市公司或中介机构等市场主体自愿、主动补偿违法行为所致的投资者损失，能够尽快实现案结事了、定纷止争，化解资本市场执法面临的“查处难”与市场要求“查处快”之间的矛盾，从而及时恢复市场秩序，稳定预期。

权益受到侵害的投资者，今后或可免于诉讼而直接获得赔偿。近日，证监会发布《证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定》，明确当事人缴纳的承诺金可用于赔偿投资者损失，同时联合财政部发布《证券期货行政执法当事人承诺金管理办法》，将“和解金”统一修改为“承诺金”，行政执法当事人承诺新规正式实施。

行政执法当事人承诺制度，通常又被称为“行政和解”，是指国务院证券监督管理机构对涉嫌证券期货违法的单位或者个人进行调查期间，被调查的当事人承诺纠正涉嫌违法行为、赔偿有关投资者损失、消除损害或者不良影响，并经国务院证券监督管理机构认可，当事人履行承诺后国务院证券监督管理机构终止案件调查的行政执法方式。

以行政法规形式将“一诺千金”确立下来，这项制度的实施，可谓一举多得：既可让上市公司为自身违法违规行为付出必要代价，又能减少执法成本、提高监管效率，还可及时、高效地补偿投资者损失。

从提升执法效能角度来说，行政执法当事人承诺制，允许当事人主动纠错，鼓励上市公司或中介机构等市场主体自愿、主动补偿违法行为所致的投资者损失，能够尽快实现案结事了、定纷止争，化解资本市场执法面临的“查处难”与市场要求“查处快”之间的矛盾，从而及时恢复市场秩序，稳定预期。

从保护投资者权益角度来说，承诺制支持当事人缴纳的承诺金优先用于赔偿投资者损失，一改以往证券期货行政处罚案件的罚没款直接上缴国库，而受到损失的投资者若通过民事诉讼求偿反而可能面临举证难、成本高、时间长等困境。这意味着投资者获得及时有效救济的新途径，更有利于保护其合法权益。

从提高违法成本角度来说，承诺制具有涉嫌违法当事人履行意愿强、履行速度快等优势，且国务院证券监督管理机构认可的承诺金数额通常高于罚没款数额，使涉嫌违法当事人付出较高的经济代价。

总的来看，行政执法当事人承诺制是资本市场执法方式的有效补充，也是坚持“建制度、不干预、零容忍”九字方针的具体体现。

也有声音质疑，企业缴纳了承诺金从而免于监管制裁，是否有“花钱买平安”之嫌？这样的理解过于简单。承诺制虽然重视赔偿投资者损失，但并不意味着纵容不法分子。根据相关规定，当事人在付出较高经济代价之外，还要采取自我核查整改、完善内部控制制度、增加合规检查频次等措施，以纠正涉嫌违法行为，消除不良影响。更重要的是，监管部门还设置了“负面清单”，明确包括当事人因证券期货犯罪被判处刑罚或者被行政处罚未逾一定年限等情形，一律不适用于行政执法当事人承诺制。

事实上，行政和解在国际上已是较为成熟的执法方式，对于A股市场来说，推行该项制度正当其时。一方面，随着新证券法实施和特别代表人诉讼制度落地，上市公司违法成本大幅提高，天价赔偿已不足为奇，企业更容易接受缴纳可能不菲的承诺金。另一方面，随着注册制全面推行，A股市场上市公司将越来越多，投资者群体也将不断扩大，对于提升监管效能、更好保护中小投资者利益的诉求日益迫切，此时实施承诺制顺应市场所呼。

当然，承诺的兑现往往考验着当事人的诚信品质，而社会诚信的养成还得靠制度来呵护。要确保行政执法当事人承诺制落地落实，离不开一个成熟的社会信用体系做保障。未来还需加强资本市场诚信建设，以失信联合惩戒与守信联合激励为抓手，进一步强化诚信监管，不断夯实承诺制实施的信用制度基础，用制度的刚性约束来督促各类市场主体言出必行、有诺必践。

方便

匡贤明

为进一步落实国务院完善市场主体退出制度的工作要求，为企业退出市场提供操作性更强的行政指导，市场监管总局等5部门近日发布了《企业注销指引（2021年修订）》，对2019年版的《企业注销指引》进行了修订和升级。

对市场主体来说，营商环境犹如空气，对其优化只有更好没有最好。营商环境表现在方方面面，涵盖企业全生命周期，这其中也包括企业的退出。这些年，我国市场主体规模不断增加，截至2021年底达到1.5亿户。在这个进程中，企业的注销需求也在不断增长。与企业登记有所不同，企业注销涉及的事项更为复杂，包括债权债务及税务等方面。其中既要推动企业注销便捷化程度，加快拟退出企业相关资源的合理配置，又要保障相关利益方的权益，需要统筹做好顶层制度设计和具体技术安排。

在试点和探索基础上，这次正式公布的《企业注销指引（2021年修订）》，从企业反映的具体问题出发，更加注重企业注销的具体操作。新版指引明确了企业退出市场的基本程序，规范了解散、清算、注销登记的程序，进一步明确了特殊情况办理的指引，并且增加了具体流程图，比2019年版注销指引更为全面和详实。可以预期，新版指引的发布与实施，有助于提升企业注销标准化程度，推动营商环境继续优化。

市场是一个系统，市场主体形态千姿百态，企业注销有各种各样的因素和情况。客观地看，要解决企业注销登记面临的一些挑战，还需要多管齐下，加强综合性举措。

第一，加快落实2021年版企业注销指引，尽快放大其政策效应。市场主体期望着更为细致的标准，期待减少具体经办人员的自由裁量权。这方面还有比较大的空间。比如，细化未开业等技术标准；适应歇业登记改革，推动注销登记与歇业登记的对接；建立不当注销后的救济安排，避免“恶意注销”侵犯相关利益方的合法权益等。

第二，加快建立企业注销登记相关配套制度。比如，把注销登记与信用体系建设对接起来，从而把企业承诺制内嵌到注销登记中。从实践看，税收问题是制约注销登记的障碍之一，在信用体系建设基础上可以考虑试点税务注销企业法人承诺制。目前已有地区对符合条件纳税人企业的注销提供“承诺制”容缺办理。可以考虑在与信用系统对接的基础上逐步扩大承诺范围，在法人或股东签署承担未尽税收事项清缴义务承诺书后快捷办理注销登记等手续。

第三，加快推动企业全生命周期的服务体系建设。优胜劣汰是常态，但每一家进入市场的主体都希望实现良性发展。完善注销登记，要放在企业全生命周期服务体系建设的大框架下。比如，目前很多地方的企业服务系统，可以为企业提供政策咨询、项目申报、投融资、人才培训、创业辅导、管理咨询、企业诊断、技术创新、品牌建设等相关服务。在此基础上，需要把注销服务纳入在内，形成一整套、可操作的全生命周期服务体系。为此，需要鼓励地方积极探索，加快创新。

改善营商环境，释放市场主体活力，形成稳增长的重要保障，在这方面，创新无止境，改革也无止境。

【作者系中国（海南）改革发展研究院经济研究所所长】

洞见

人与自然和谐共生的务实之举

谢 屹

日前，国务院批复同意在北京设立国家植物园，要求以植物迁地保护为重点，讲好中国植物故事，彰显中华文化和生物多样性魅力，体现国家代表性和社会公益性。这将开启我国野生植物保护新篇章。

我国是世界上野生植物资源最为丰富的国家之一，拥有超过3万种高等植物，包括具有重要科研价值和生态价值的水杉、银杉、珙桐、台湾杉、百山祖冷杉、香果树等珍稀濒危的特有野生植物物种。野生植物在维护生态系统平衡，满足公众日益增长的生态产品需求中发挥着不可替代的重要作用。

经过多年的探索与努力，我国野生植物保护工作成果丰硕。一是制度建设不断完善，1996年专门颁布实施了野生植物保护条例，2021年更新发布了《国家重点保护野生植物名录》；二是开展了系列专项工作，如2012年，我国实施了极小种群野生植物保护工程，确定120种极小种群野生植物作为工程一期拯救保护对象；三是管理体系日益完善，专业人才队伍不断壮大，投入规模显著增加，就地保护与迁地保护措施得到综合应用，90%的植被类型和陆地生态系统、65%的高等植物群落得到了有效保护。

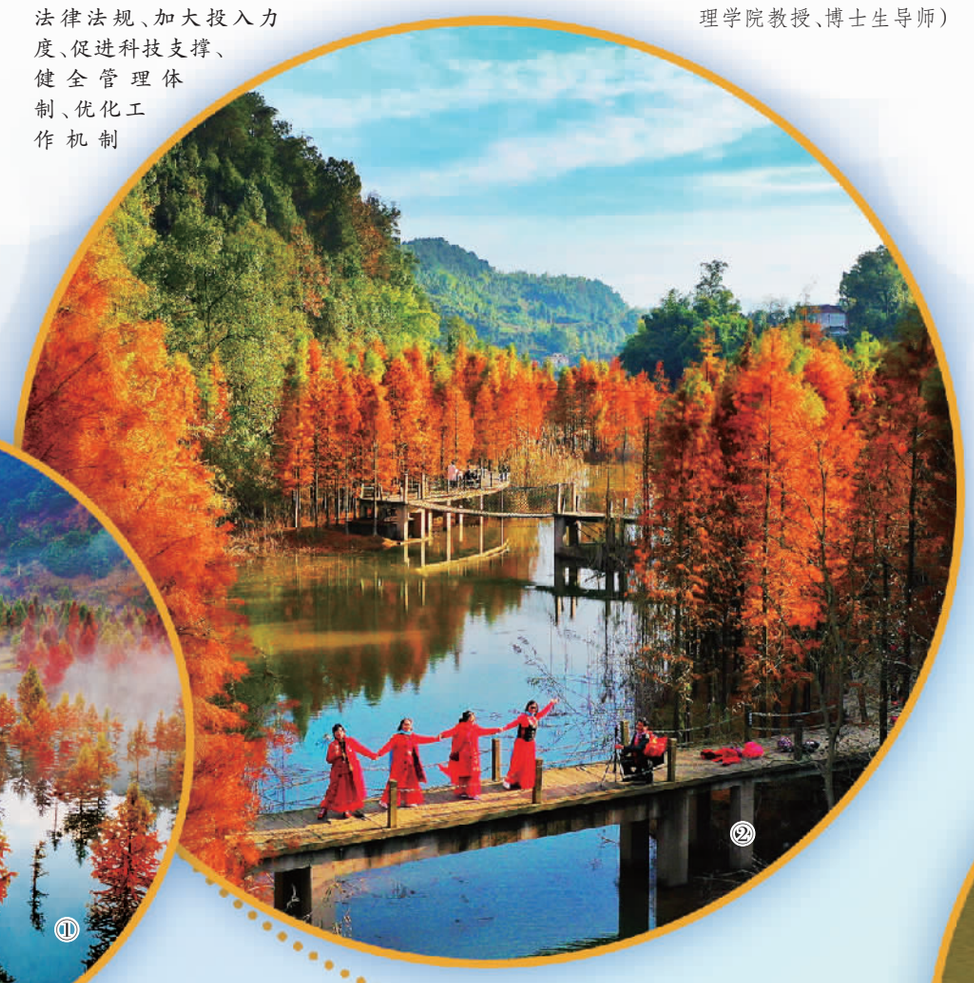
与此同时，我们也要清醒认识到我国野生植物保护形势依旧严峻。现有高等植物中，受威胁物种数量接近4000种。野生植物盗挖和盗采、非法交易和栖息地破坏事件仍有发生。公众野生植物保护意识和意愿不强。野生植物保护工作道阻且长，现有的法律法规不完善、相关经费投入不足、科技支撑乏力、管理工作机制不顺畅，制约了保护工作进一步开展。

设立国家植物园，是我国建设人与自然和谐共生美好家园的生动实践和务实之举，是我国以国家公园为主体的自然保护地体系的有力支撑。通过依托中科院植物研究所和北京植物园现有相关资源，国家植物园有望建设成为我国北方地区的野生植物迁地保护中心、科学研究高地、公众科普教育基地，为濒危和临近濒危物种的抢救性迁地保护提供场地与技术支持，为野外灭绝的物种再引入、恢复及复壮提供人工种群与人才保障，为公众野生植物保护意识和能力提升等提供场地与资源。根据相关报道，批复中要求“国家林草局、住房城乡建设部要加强业务指导，会同中科院、北京市人民政府建立四方协调机制，密切协作配合，落实工作责任，统筹研究解决重大问题”和“完善多元化投入机制”，这为野生植物保护中多部门协调机制的健全、中央与地方协作机制的完善、保护投入渠道的拓展等提供了示范和参照。

国家植物园的建设具有繁复性，需要统筹规划、合理布局和稳步推进。英国皇家植物园、德国柏林大莱植物园、莫斯科总植物园、澳大利亚墨尔本皇家植物园、新加坡植物园等国际著名植物园的建设与运行均具有可借鉴性。这些国际著名植物园拥有丰富的植物种类和优美宜人的园林景色，具备先进的科学研究能力、多元化的资金来源渠道，同时十分重视针对公众的科普教育，特别是针对儿童和青少年设立儿童植物乐园、中小学生宣传车、青少年园艺活动中心等。这些植物园成为所在国家重要的植物多样性迁地保护基地、科学研究中心和科普教育中心，对人工培育种群的野外再引入发挥了重要作用，也成为国家的亮丽名片和国际游客打卡地。

在建设好国家植物园的同时，我们还需要通过推进相关工作，完善相关法律法规、加大投入力度、促进科技支撑、健全管理体制、优化工作机制和提升公众保护意识，加强野生植物的就地保护，促进就地保护与迁地保护的协同，使得更多的濒危和临近濒危物种摆脱灭绝危险，保障生态安全，为我国迈向生态文明、共建地球生命共同体作出更大贡献。

（作者系北京林业大学经济管理学院教授、博士生导师）



抓住立法契机保护“地球之肾”

王昌海

近日，湿地保护法获表决通过并予以公布，将于2022年6月1日起实施。湿地保护法是我国湿地保护现代化治理体系的重要组成部分，在湿地资源管理、湿地保护与利用、湿地修复等方面均做了较为详实的法律条文规定。该法出台恰逢其时，为各级地方政府和管理部门依法保护湿地提供了法治保障。

湿地与森林、海洋并称全球三大生态系统，被誉为“地球之肾”，在维护国家生态安全及促进社会经济发展中，具有举足轻重的作用。我国湿地类型多、分布广、生物多样性丰富，据有关数据显示，我国现有湿地总面积居亚洲第一位、世界第四位。

湿地保护法明确规定，我国实行湿地面积总量管控制度。总量管控制度即要求建立湿地生态红线，这也是保持湿地生态安全的底线。此前一些年，由于人们对湿地的价值缺乏了解，导致湿地资源以及生态系统遭到不同程度破坏。第二次全国湿地资源调查结果显示，与第一次调查同口径比较，湿地面积减少了339.63万公顷，减少率为8.82%。

自1992年加入国际《湿地公约》以来，我国一直采取积极行动应对不断退化的湿地生态系统。《湿地保护条例》《中国湿地保护行动计划》《全国湿地保护工程规划（2002—2030年）》等多项政策相继出台；截至2020年底，我国共有国际重要湿地64处、国家重要湿地29处、省级重要湿地811处，不同级别的湿地自然保护区600多个，国家湿地公园899个，湿地保护率达50%以上，初步形成了以湿地自然保护区为主体的湿地保护体系。“十三五”期间，我国新增湿地面积20.26万公顷，我国湿地生态状况和服务功能得到明显改善，初步遏制了湿地面积减少、功能下降的趋势。

诚然，与森林法、海洋环境保护法相比，湿地保护法出台时间晚了些，但在我国湿地保护工作中具有里程碑意义。我国建立完整的湿地保护法律制度体系，不仅为国家生态文明和美丽中国建设提供法治保障，更彰显了我国在生态治理方面的责任担当。在湿地保护立法基础上，笔者认为，国家仍需继续完善湿地保护现代化治理体系，扎实推进湿地资源与生态系统保护工作。

第一，完善湿地保护的管理体制机制。建立湿地保护修复工作联席会议制度，强化部门协调，形成合力，共同推进和落实湿地保护修复工作。优化湿地国土空间格局，重点优化湿地自然保护区内利于社会经济发展的基础设施建设，严格落实国土空间用途管制制度，实施湿地占补平衡制度。

第二，完善湿地资源动态监测及预警系统。积极推进第三次全国湿地资源调查工作。在全国国土资源调查的基础上，国家湿地主管部门要修正湿地资源调查技术规程，地方政府积极配合完善湿地调查方案，加快建立湿地资源统一调查、评价、监测制度。还要建立湿地资源预警系统。地方湿地主管部门要依据科技手段以及数据库监测数据，在湿地资源管理以及湿地生物安全方面能够做到及时预警。

第三，加强湿地评价体系建设。应尽快制定国家层面的湿地生态承载力评价技术规范，完善高质量湿地生态服务体系。应将湿地保护纳入经济社会发展评价体系，将有关指标数据作为领导干部政绩考核、离任审计的重要内容，加强地方政府在湿地保护方面的行政效能。应建立湿地生态产品价值核算体系及实现路径。

此外，还应加强湿地保护人才制度体系建设，加强湿地保护法普法宣传。

（作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员）

图① 冬日，云南省昆明市盘龙区滇源街道甸尾村水杉湿地的水杉林色彩艳丽，景色如画。

新华社记者 胡 超摄

图② 日前，游客在重庆市万盛经开区青山湖国家湿地公园游玩。 曹永龙摄（中经视觉）

图③ 近年来，山东黄河三角洲国家级自然保护区实施黄河三角洲湿地生态系统修复工程。据初步统计，2017年以来，自然保护区修复湿地面积1.88万公顷。

新华社记者 郭绪雷摄

本版编辑 马洪超 原 洋 银 晟
美 编 吴 迪
来稿邮箱 mzjjgc@163.com