

破解企业退出难题 三部门发布新版企业注销指引 强化对不同经营主体办理注销精准指引和个性化指导

新政解读

□ 本报记者 万静

为有针对性地破解企业退出难题，为企业依法便利退出市场提供操作性更强的行政指导，近日，国家市场监督管理总局、海关总署、税务总局三部委联合发布《企业注销指引(2023年修订)》(以下简称《指引》)，聚焦不同经营主体类型特点，在公司注销相关内容基础上，增加了非公司企业法人、合伙企业、个人独资企业、农民专业合作社、个体工商户等经营主体注销的内容，强化了对不同经营主体办理注销的精准指引和个性化指导。

聚焦解决注销难题

市场退出制度是现代化经济体系的重要组成部分。高效有序的退出制度，对于激发经营主体竞争活力、完善优胜劣汰的市场机制、加快建设统一大市场、推动高质量发展具有重要意义。随着2022年3月《市场主体登记管理条例》颁布实施，《公司登记管理条例》等5部法规也随之废止，原《指引》部分内容与新出台的法律法规已不一致，亟须修订更新。

据市场监管总局登记注册相关负责人介绍，原《指引》主要聚焦公司这一主体类型，需要增加其他经营主体有关规定，使得企业注销指引内容更为全面。近年来各地市场监管部门在推进注销便利化工作中探索积累了一些好经验、好做法，需要吸收充实到新的指引中。因此，有必要对原《指引》进行修订完善，增强文件的时效性、可操作性，为经营主体依法便利退出市场提供更有针对性的行政指导。

记者注意到，《指引》在丰富企业注销流程操作细节中体现了以下特点：

聚焦解决办事企业和群众反映较多的注销难题。对于办事群众咨询和反映较多的清算组人员组成、注

核心阅读

市场主体的准入准营和退出机制是否畅通，是衡量营商环境优劣的一个重要方面。建立便利、高效、有序的市场主体退出制度，降低市场主体退出成本，是创新市场监管的题中应有之义。



销流程、所需材料等问题，《指引》细化明确了清算组的组成、发布清算组信息和债权人公告要求，明晰普通注销和简易注销相关流程等。对于个别企业因自身原因无法登录国家企业信用信息公示系统发布清算组信息和债权人公告，必须通过报纸付费发布的问题，《指引》明确经联络员备案后，可以登录国家企业信用信息公示系统免费发布，有利于节约企业办事成本。此外，对存在“股东失联、不配合”“营业执照、公章遗失”“法定代表人宣告失踪、死亡或不配合办理登记”等难以办理注销的特殊复杂情形，充分吸收地方在实践中形成的有效做法，有针对性地提出解决办法，打通企

业注销“难点”“堵点”。

聚焦回应基层工作人员咨询较多的问题。关于清算组人员组成、清算组人数、清算组职责等，地方理解不尽一致，《指引》增加了清算组选任方式和清算组职责的内容，强调了清算组在选任时应充分尊重企业意愿，厘清认识，统一了法律法规执行标准。对于注销时企业营业执照拒不缴回或者无法缴回的，《指引》也明确了登记机关可通过国家企业信用信息公示系统公告营业执照作废。

聚焦不同经营主体类型特点分别列出指引。原《指引》主要集中在公司注销相关规定，对其他经营主体的注销问题并未过多涉及。《指引》区分不同经营主体类型，增加了非公司企业法人、合伙企业、个人独资企业、农民专业合作社、个体工商户等经营主体注销的内容，强化了对不同经营主体办理注销的精准指引和个性化指导。

依法分类精准施策

顺畅的退出机制，是优化营商环境的重要内容之一。一直以来，大量企业因注销程序复杂，而搁置办理相关手续。长期积累之后，不仅会占用企业名称等公共资源，还会产生大量异常企业，影响政府部门的宏观决策。因此，让企业“退得容易”成为现阶段进一步深化“放管服”改革、优化营商环境的重点任务之一。

党中央、国务院高度重视解决市场退出难问题。2018年中央深改委第五次会议审议通过《加快完善市场主体退出制度改革方案》，明确提出要逐步建立起覆盖企业等各类主体的便利、高效、有序的退出制度。2020年施行的《优化营商环境条例》规定，政府有关部门应当优化市场主体注销办理流程。2021年《国务院关于开展营商环境创新试点工作的意见》要求健全更加开放透明、规范高效的市场主体准入和退出机制。

而更具标志性意义的是2022年3月1日市场主体登记管理条例正式施行，这是我国第一部统一规范各类市场主体登记管理的行政法规。同日，由市场监管总局制定的市场主体登记管理条例实施细则也正式实施。

针对市场主体“注销难”等问题，条例及实施细则都提出很多创新性举措。

比如市场主体登记管理条例规定，市场主体未发生债权债务或者已将债权债务清偿完结，未发生或者已结清清偿费用、职工工资、社会保险费用、法定补偿金、应缴纳税款(滞纳金、罚款)，并由全体投资人书面承诺对上述情况的真实性承担法律责任的，可以按照简易注销程序办理注销登记。个体工商户按照简易注销程序办理注销登记的，无需公示，由登记机关将个体工商户的注销登记申请推送至税务等有关部门，有关部门在10日内没有提出异议的，可以直接办理注销登记。

在登记事项上，市场主体登记管理条例实施细则针对不同类型主体，全面列举登记事项，并就名称、住所、法定代表人等主要登记事项的具体内容作了明确要求，同时进一步优化登记程序，取消受理环节，增加实名认证、电子签名等内容。

《指引》在紧扣市场主体登记管理条例等法律法规相关要求新变化的同时，坚持分类指导，聚焦不同经营主体类型特点，在公司注销相关内容基础上，增加了非公司企业法人、合伙企业、个人独资企业、农民专业合作社、个体工商户等经营主体注销的内容，强化了对不同经营主体办理注销的精准指引。

《指引》结合办事企业和群众咨询和反映较多的问题，细化明确了有关规范；对实践中存在的一些难以办理注销的特殊复杂情形，依法分类精准施策，提出有针对性的解决办法，切实解决企业注销难题，明确企业清算义务，严格落实主体责任，促进企业退出健康有序，风险可控。“市场监管总局登记注册相关负责人对记者说。

降低企业退出成本

中国宏观经济研究院对外经济研究所所长刘泉红认为，市场主体的准入准营和退出机制是否畅通，是衡量营商环境优劣的一个重要方面。建立便利、高效、有序的市场主体退出制度，降低市场主体退出成本，是创新市场监管的题中应有之义。激发市场主体活力，就是把该营造的环境营造好，该制定的规则制定好，着力

□ 本报记者 刘欣

水库是流域防洪工程体系的重要组成部分，同时也是国家水网重要节点，在防洪、供水、发电、生态等方面发挥着不可替代的作用。

我国是世界上水库大坝最多的国家，现有水库98万座，安全管理任务十分艰巨。水利部认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，统筹发展和安全，以实现“人员不伤亡、水库不垮坝、重要堤防不决口、重要基础设施不受冲击”为目标，全力做好水库安全管理工作。

水利部副部长刘伟平近日表示，下一步，水利部将继续锚定新阶段水利高质量发展目标，统筹发展和安全，提前谋划重点工作任务，确保水库大坝安全运行，水库效益持续发挥。

提升运行管理水平

2023年，我国水库安全状况持续改善，运行管理水平稳步提升，水库工程效益充分发挥，为推动新阶段水利高质量发展奠定了坚实基础。据刘伟平介绍，水利部紧盯水库安全度汛，全面落实水库安全责任制，病险水库逐座落实限制运用措施，保障度汛措施落实到位，切实增强应急处置能力。

建立健全除险加固常态化机制，强化水库安全鉴定，加快推进除险加固，科学实施降等报废。“十四五”以来中央已安排实施病险水库除险加固11763座，水库降等报废200座。

强力推进工程隐患排查治理，全面开展水库工程汛前检查，组织流域管理机构按照不少于10%的比例进行抽查；深入实施白蚁等害堤动物防治，及时消除水库安全隐患。

积极推进现代化水库运行管理矩阵建设，精心谋划顶层设计，启动先行先试工作，提升水库精准化、信息化、现代化管理水平。

加强水库监测设施建设，“十四五”以来建成并投入使用37593座小型水库雨水情测报、26113座大坝安全监测设施，有力提升水库监测预警能力。

夯实水库安全管理基础，推动小型水库专业化管护提质增效，推进水库工程标准化管理。“十四五”以来，各地48226座乡镇村组分散管理的小型水库实现了专业化管护全覆盖。

值得注意的是，在2023年海河“23·7”流域性特大洪水、松花江流域局地洪水、多轮台风袭击等严重汛情下，水库充分发挥了防汛抗洪“王牌”作用，实现无一垮坝，成功打赢了水库安全度汛这场硬仗。甘肃临夏州积石山县发生地震后，水利部对震区400余座水库震损情况逐座进行全面深入摸排，派出工作组赴震区开展现场指导，及时科学处置震损水库险情，目前震区水库总体处于安全状态。

落实安全管理责任

水库安全度汛是水库安全管理的一项重要内容。据水利部运行管理司司长张文洁介绍，在强化水库安全度汛工作方面，2023年水利部强化履职尽责，严格落实安全管理责任，坚持“预”字当头，紧盯防汛“三个重点环节”，突出重点难点，强化病险水库安全度汛；加强督促指导，确保防汛期各项措施落实到位；围绕不垮坝目标，切实增强应急处置能力。

汛前，水利部公布726座大型水库大坝安全责任人，各分级公布中小型水库大坝安全责任人；全面落实小型水库的行政、技术、巡查“防汛三个责任人”，实现培训全覆盖，接受全社会监督，确保每座水库有人管、工作有人抓、责任有人担。

组织全面梳理完善水库调度方案和应急预案，开展

提升政务服务能力和水平，让企业和企业家有充分成长和施展才华的空间，最大限度激发市场主体发展的内生动力和创造力，稳定市场预期和信心，着力夯实经济增长的微观基础。

为有效破解企业“退出难”问题，进一步畅通企业退出渠道，促进优胜劣汰，市场监管总局近年来一直积极探索建立企业强制退出制度。

自2021年起，市场监管总局在山东济南、河南洛阳、广东深圳等23个市(县、区)开展了企业强制退出试点。截至目前，累计已对45.03万户企业实施强制退出，试点工作成效初显。

据了解，这些试点地区立足本地实际，充分发挥主动性、创造性，积极探索建立退出警示、除名标记、强制注销等不同的强制退出模式，丰富企业退出渠道，明确退出程序、标准及惩戒措施；并强化与税务、人力资源社会保障、规划、公安、法院等部门的协同配合，全面掌握企业相关信息，稳妥有序推进强制退出工作。而且部分试点地区还运用大数据分析、智能比对等现代信息技术，实现“僵尸企业”识别、核查、清退全过程闭环处置，线上流转，做到强制退出工作“全程网办”，有效提升工作效能。

此外，市场监管总局还建立健全严重违法失信名单管理制度，引导经营主体有序退出。2021年7月市场监管总局公布的《市场监督管理严重违法失信名单管理办法》明确规定，提交虚假材料或者采取其他手段骗取重要事实，注销市场主体登记的，由市场监管部门列入严重违法失信名单，通过国家企业信用信息公示系统公示，并依法依规实施信用惩戒。截至2023年6月底，全国已有1322户经营主体因提交虚假材料、骗取登记注册被列入严重违法失信名单。

据了解，《指引》印发后，市场监管总局将会同相关部门加强对企业的法律法规政策宣传，增强企业依法注销的意识，明确其需要承担的法律义务，引导企业依法合规退出市场，同时依托企业注销“一网服务”平台，建立与人社、海关、税务等多部门协同工作机制，推动企业注销“一件事一次办”，进一步提高企业和群众办事的满意度和获得感。

金融监管总局全面加强银保机构操作风险管理 建立三道防线压实个体机构责任

□ 本报记者 周芬楠

为进一步巩固防范化解金融风险攻坚战成果，国家金融监督管理总局在前期征求意见后，于近日修订发布《银行保险机构操作风险管理办法》(以下简称《办法》)。《办法》整合原有银行机构和保险机构的操作风险管理规则，明确统一适用于银行保险机构的基本要求。

《办法》将自2024年7月1日起施行，届时，原银监会于2007年发布的《商业银行操作风险管理指引》(以下简称《指引》)及2005年发布的《关于加大防范操作风险工作力度的通知》将废止。

《办法》共六章五十二条及附录，其中主要涉及风险治理和管理责任、风险管理基本要求、风险管理流程和方法、监督管理等内容。

加强对操作风险的监管

西北政法大学教授强力介绍，相较于整个金融系统的风险，商业银行和保险机构的风险属于个体风险，即微观风险。微观风险太大则有可能波及整个金融系统引发系统风险。银保机构的风险监管在世界范围内都受到重视。巴塞尔银行监管委员会将商业银行面临的风险分为信用风险、市场风险、操作风险、流动性风险、国别风险、法律风险、声誉风险、战略风险八个主要类型。在强力看来，所有风险发生的最后表现都是支付出现问题，即支付风险。

操作风险是银保机构经营管理中面临的主要风险之一。强力认为，银保机构的一项重要工作就是监管风险、控制风险。

对操作风险的监管，在金融监管总局刚刚发布的《商业银行资本管理办法》中已有所涉及，金融监管总局对商业银行资本的要求，说到底也是防控风险。因此，《办法》与《商业银行资本管理办法》相互配合，共同成为管理金融风险的部门规章。

所谓操作风险，根据《办法》规定，是指由于内部程序、员工、信息科技系统存在问题以及外部事件造成损失的风险，包括法律风险，但不包括战略风险和声誉风险。操作风险管理是全面风险管理体系的重要组成部分，目标是有效防范操作风险，降低损失，提升对内外部事件冲击的应对能力，为业务稳健运营提供保障。

在北京观韬中茂(大连)律师事务所高级合伙人刘燕迪看来，这些风险具体包括业务流程设计不合理、执行不严格等内部程序的问题，员工操作失误、员工违法行为、关键人员流失等员工方面的问题，IT系统(软硬件)失灵或瘫痪、外包机构引起的客户信息泄露等信息科技系统问题，不履行合同约定发生争议等法律纠纷，被外部欺诈等外部事件。

北京盈科(郑州)律师事务所管委会主任李曙衡说，从我国银保机构近年来暴露的问题看，国内银保机构操作的主要风险更多表现在内部欺诈、外部欺诈等方面。

明确监管各自职责

《办法》优化了董事会在公司治理中的责任，明确规定银保机构董事会应当将操作风险作为本机构面对的主要风险之一，承担操作风险管理的最终责任。其主要职责包括审批操作风险管理基本制度，确保与战略目标一致；审批操作风险偏好及其传导机制，将操作风险控制可在承受范围之内；审批高级管理层有关操作

风险管理职责、权限、报告等机制，确保操作风险管理体系的有效性等多项职责。

《办法》明确了监事会应当承担的监督职责，及高级管理层应当承担操作风险管理的实施责任。

北京中银律师事务所高级合伙人刘晓宇说，《办法》与《指引》相比较，总结了银行保险机构操作风险三道防线治理架构。第一道防线包括各级业务和管理部门，是操作风险的直接承担者和管理者，负责各自领域内的操作风险管理工作。第二道防线包括负责各级操作风险管理和计量的牵头部门，指导、监督第一道防线的操作风险管理工作。第三道防线是各级内部审计部门，对第一、二道防线履职情况及有效性进行监督评价。

《办法》明确界定了每一道防线的工作职责。比如，与第一道防线相关，《办法》第十一条列举了七项主要职责，包括指定专人负责操作风险管理工作，投入充足资源；按照风险管理评估方法，识别、评估自身操作风险；建立控制、缓释措施，定期评估措施的有效性；持续监测风险，确保符合操作风险偏好；定期报送操作风险管理报告，及时报告重大操作风险事件；制定业务流程和制度时充分体现操作风险管理和内部控制的要求；其他相关职责。通过明确每道防线的工作职责，压实了分支机构和附属机构的责任。

进一步细化管理流程

《办法》规定风险管理的基本要求，明确银保机构应当建立操作风险管理基本制度、操作风险偏好和传导机制，建立健全操作风险的管理信息系统，培育良好的操作风险管理文化。

同时，细化管理流程，要求银保机构对操作风险进行全流程管理，规定了操作风险控制、缓释措施的基本

要求，建立操作风险报告机制。

《办法》明确要求，银保机构应当根据操作风险偏好，识别内外外部固有风险，评估控制、缓释措施的有效性，分析剩余风险发生的可能性和影响程度，划定操作风险等级，确定接受、降低、转移、规避等应对策略，有效分配管理资源。并结合风险识别、评估结果，实施控制、缓释措施，将操作风险控制在风险偏好内。

据刘晓宇介绍，《办法》对操作风险管理，不仅细化流程，还提出了一套更加全面的管理工具体系，要求银保机构应当运用操作风险损失数据库，操作风险自评、关键风险指标等基础管理工具管理操作风险，可以选择运用事件管理、控制监测和保证框架、情景分析、基准比较分析等管理工具，或者开发其他管理工具。银行保险机构应当运用各项风险管理工具进行交叉校验，定期重检，优化操作风险管理工具。

《办法》还增加了具体的内部控制要求，例如，密切监测风险偏好及其传导机制的执行情况；建立重要财产的记录和保管、定期盘点、账实核对等日常管理和定期检查机制等。

金融监管总局有关负责人接受记者采访时说，《办法》施行时间为2024年7月1日，给银行保险机构预留充分时间开展实施工作。同时，《办法》区分情形进行差异化监管，设置过渡期，并充分征求，采纳了各类市场主体的意见。

这位负责人说，《办法》的出台完善了我国银行保险机构操作风险管理制度，有利于弥补监管制度短板，进一步巩固防范化解金融风险攻坚战成果，规范提升银行保险机构操作风险管理水平，有利于强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管。下一步，将进一步发挥行业协会的自律和服务作用，协助引导银行保险机构持续提高操作风险管理水平。



拱北海关所属同海关创新运用新时代“枫桥经验”，在拱北口岸旅检现场设立了全国海关首家工作室——“枫”工作室，深入一线执法现场，与旅客面对面沟通，点对点解惑，耐心倾听合理诉求，在矛盾纠纷发生时第一时间介入、最快速度处置，最大程度给旅客答疑解惑。自2021年11月工作室成立以来，调处各类矛盾纠纷300余宗，无一进入复议诉讼；在已办结的15宗行政复议案件中，经和解、调解后申请人自愿撤回的数量占比达26.7%，有效将矛盾纠纷消除在萌芽阶段、化解在基层。图为在同海关“枫”工作室，海关公职律师为旅客答疑解惑。

本报记者 蔡若红 本报通讯员 朱伟俊 摄

去年我国水库安全状况持续改善

为推动新阶段水利高质量发展奠定坚实基础

编制质量的抽查，切实提高方案预案的针对性和可操作性。汛前根据雨情、水情、汛情情况，及时发布预警信息，直达一线，直达工程管理单位、直达水库的“三个责任人”，督促大家提前落实度汛措施。

“病险水库安全度汛是重中之重，我们进行重点部署，各地严防死守，逐座落实限制运用措施，严格执行病险水库汛期一律空库运行的要求，全力以偿保障病险水库安全度汛。”张文洁说。

同时，各地全覆盖开展汛前水库工程汛前检查，紧盯溢流道侵占等重大安全隐患，排查整治，汛期水利部及时派出工作组、专家组，指导地方强化巡查值守和险情处置。组织对15700座水库的责任人履职情况进行电话抽查，逐座落实安全度汛措施。

此外，汛前水利部组织召开北方地区水库安全度汛的工作交流会，介绍水库除险加固采取的有效措施和水库抢险成功的典型案例，部署各地汛前有针对性落实应急处置措施。

张文洁表示，下一步，水利部将全面组织排查水库安全隐患，紧盯侵占溢流库容等关键问题，补短板、强弱项，扎实做好水库安全运行各项工作，全面提升水库安全管理和风险管控能力，为2024年的水库安全度汛打下坚实的基础。

加强水库除险加固

水库安全事关人民生命财产安全，2021年《国务院办公厅关于切实加强水库除险加固和运行管护工作的通知》要求切实加强水库除险加固。

“水利部压紧压实地方责任，明确年度目标计划，指导强化前期工作，严格基本建设程序，规范项目组织实施，统筹推进水库除险加固和运行管护等相关工作，建立健全水库除险加固常态化机制。”水利部水利工程建设项目司司长王胜方介绍，目前，“十四五”期间明确的水库除险加固任务总体进展顺利。

在大中型病险水库除险加固方面，水利部印发了《关于进一步做好大中型病险水库除险加固工作的通知》，全面、精准、动态掌握除险加固项目进展，2020年前已鉴定的256座大中型病险水库，除6座不实施除险加固外，其余250座已开工249座，主体工程完工212座，竣工51座；2020年已到安全鉴定年限、经鉴定后新增的312座大中型病险水库，已开工37座，主体工程完工11座。

在小型病险水库除险加固方面，水利部印发了《小型病险水库除险加固项目管理办法》(小型水库除险加固工程初步设计技术要求)，规范项目的建设管理，强化动态风险管控，全力保证项目质量、安全和进度。计划实施的1.88万座小型病险水库除险加固任务，已安排实施11513座，完工11332座，并对3200座病险严重的小型水库实施降等报废。通过实施除险加固，有效恢复了水库库容281亿立方米，灌溉面积4584万亩，直接保护下游人口7057万人，耕地5471万亩，有力保障了人民群众生命财产安全、经济和社会效益显著。

王胜方表示，下一步，水利部将继续督促指导各地持续抓好水库安全鉴定、除险加固等相关工作，确保全面高质量完成“十四五”水库除险加固任务，切实保障水库安全运行和长期发挥效益。对正在实施和已下达增发国债水利项目清单中的病险水库除险加固项目，指导地方做好项目组织实施，强化质量安全管理，加快除险加固进度，对剩余待实施病险水库项目，积极协调国家发展改革委、财政部，争取资金支持，同时，督促地方进一步落实主体责任，及时消除水库险情，确保出现一、二类工程，销号一座，进一步提升防汛、供水安全保障能力。

汛前，水利部公布726座大型水库大坝安全责任人，各分级公布中小型水库大坝安全责任人；全面落实小型水库的行政、技术、巡查“防汛三个责任人”，实现培训全覆盖，接受全社会监督，确保每座水库有人管、工作有人抓、责任有人担。

组织全面梳理完善水库调度方案和应急预案，开展