《中华人民共和国商事主体登记管理条例

（草案）》的起草说明

# 一、起草背景

商事登记制度是市场经济中不可或缺的一项法律制度，是经济社会平稳运行、健康发展的重要保障。改革开放以来，伴随着我国社会主义市场经济的发展，商事登记制度取得了长足发展，国家先后制定出台了《公司法》《合伙企业法》《个人独资企业法》《农民专业合作社法》及《企业法人登记管理条例》《公司登记管理条例》《合伙企业登记管理办法》等多部规定商事登记制度的法律法规，在推动经济发展、促进创业就业、提高城乡居民收入和维护社会稳定等方面发挥了重要作用。

2013年十八届二中全会提出改革工商登记制度以来，市场监管部门全面贯彻落实党中央、国务院关于“放管服”改革的决策部署，在地方探索试点基础上，以注册资本登记制度改革为突破口，大力推进工商登记制度便利化，持续推进和深化商事制度改革，通过注册资本实缴改认缴、实施“先照后证”改革、“多证合一”改革、在全国开展“证照分离”改革、大力推进压缩企业开办时间、年检改年报等一系列改革举措，企业注册便利化程度不断提升，营商环境不断改善，形成了市场活力焕发，大众创业、万众创新的新格局。市场经济的迅猛发展，商事制度改革的持续深化，都为制定统一的商事登记法规积累了实践经验和社会基础。同时，随着商事制度改革的不断深化，需要将成熟的改革举措法律化，这将会导致大量商事主体法规的调整和修订，制定一部统一的商事登记法规已迫在眉睫。研究推进统一商事登记立法，是深化“放管服”改革，持续优化营商环境的重要保障，是衔接和优化各单行法律法规中有关商事登记制度的现实需要，也是巩固我国商事制度改革成果的客观要求。

为深入贯彻落实党的十九大和二中、三中、四中全会精神，进一步完善商事登记制度，优化营商环境，促进经济发展，解决商事登记立法分散、不同市场主体登记规则、标准、程序不统一、效力不明确等问题，将商事制度改革成熟举措法律化，市场监管总局研究起草了《中华人民共和国商事主体登记管理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）。

二、《条例（草案）》的基本框架和主要内容

《条例（草案）》是在国家商事登记法律总体框架内，建立我国统一的商事主体登记管理制度。《条例（草案）》共一百零二条，由总则、登记事项、登记程序、监督管理、法律责任以及附则六个部分组成。

（一）阐明商事主体登记的性质。

《条例（草案）》明确规定，商事主体登记是由登记机关依法通过登记确认商事主体资格和一般经营资格，签发营业执照，并予以公示的行为，登记机关对申请人提交的材料实行形式审查。我们认为，从事商业活动并非为法律普遍所禁止，而是通常被允许的，而行政许可以一般禁止为前提，以个别解禁为内容。行政许可是一种授益行为，其内涵在于行政主体为行政相对人设定权益或者免除义务，但是从事经营活动的权利（行商权）并非源自于授予，而是一项代表了自由意志的基本权利。同时，商事登记的功能之一是确立商事主体对内对外的关系（权利和义务），这也是商事登记的目的，这个过程中并没有创设新的私法上的相对权，只是通过公示的方式产生了对世权（对抗权）。因此，商事登记不同于行政许可。随着商事制度改革的持续深入，在当前商事主体登记过程中，登记机关进行形式审查、几无自由裁量权、并奉行准则主义，赋予了商事登记羁束行政行为的特征。《条例（草案）》将商事主体登记的性质界定为通过登记确认商事主体资格和一般经营资格，既否认了商事登记是对商事主体的许可，又保留了商事登记的创设力。

## （二）构建宽松便捷的市场准入制度。

《条例（草案）》将电子化登记、电子营业执照、压缩企业开办时间、“多证合一”、“证照分离”、“一照多址”、名称登记管理改革等商事制度改革举措的内容写入其中，着力构建宽松便捷的市场准入环境。《条例（草案）》体现了登记形式的创新，将电子化登记法律化，明确了电子营业执照和电子签名的法律效力并要求政府有关部门简化企业从申请设立到具备经营条件所需办理的手续，做到企业开办全程网上办；明确了豁免登记的适用范围；实现经营范围规范登记，商事主体自登记机关签发营业执照之日起，即可以商事主体名义从事一般经营项目；放宽住所（经营场所）登记条件，明确商事主体在同一登记管辖区域内的可以免于分支机构登记，申请经营场所登记，明确网络经营场所可作为经营场所进行登记，着力降低商事主体进入市场的制度性交易成本，营造宽松便捷的市场准入环境。

（三）构建兼顾效率与安全的市场退出制度。

《条例（草案）》结合近年来完善市场退出制度改革的成熟经验，根据市场需求，构建兼顾效率与安全的市场退出制度。简化一般注销程序，明确商事主体通过国家企业信用信息公示系统进行清算组成员、负责人的公示；建立简易注销登记程序，无债权债务的有限责任公司、非上市股份有限公司、非公司企业法人、农民专业合作社、个人独资企业、合伙企业以及上述企业分支机构，可以自主选择适用简易程序注销程序退出市场。创设歇业登记制度，商事主体决定暂停经营，且在此期间不发生任何交易的，应当向登记机关申请歇业登记，歇业期间可以不登记住所（经营场所）。明确撤销登记程序，对于提交虚假材料、隐瞒重要事实取得商事登记的，登记机关可以依利害关系人的申请，在完成调查、公示等程序后，撤销虚假商事登记，并通过国家企业信用信息公示系统向社会公示。明确强制退出的适用情形和法律后果，强调商事主体被强制退出后，其清算义务人依法承担的组织清算义务不变，仍需办理注销登记。

（四）构建以信用为核心的新型监管机制。

《条例（草案）》着力构建以信用为核心的新型监管机制，强化企业责任意识，增强企业自我约束机制，发挥信用在经济运行中的基础性作用，促进社会信用体系建设。将“双随机、一公开”监管作为一般监管手段，同时，对通过投诉举报、转办交办、数据监测等发现的问题，有针对性地进行检查并依法依规处理。明确商事主体的年报义务，强化经营异常名录和严重违法失信企业名单作用，做好与《企业信息公示暂行条例》衔接。建立健全失信联合惩戒机制，在行政许可、资质、资格、认证、备案管理、发票管理、进出口、政府采购、工程招投标、全民所有自然资源资产配置、金融信贷、授予荣誉称号、等级评定等工作中，将企业公示信息作为重要考量因素。推进商事主体信息归集共享，以统一社会信用代码为标识，通过国家企业信用信息公示系统实现商事主体信息的统一归集公示和互联共享。做好信用风险分类管理，根据信用风险分类结果，科学分配监管资源，对企业采取有针对性的监管措施，提高发现问题和防范化解区域性、行业性及系统性风险的能力。