

(以下附錄節錄自中華人民共和國深圳市人大常委會辦公廳的網站，全文可參閱  
[http://www.szrd.gov.cn/szrd\\_zyfb/szrd\\_zyfb\\_tzgg/202009/t20200910\\_19321720.htm](http://www.szrd.gov.cn/szrd_zyfb/szrd_zyfb_tzgg/202009/t20200910_19321720.htm))

## 附錄

### 关于《深圳经济特区商事登记若干规定（修订征求意见稿）》公开征求意见的公告

为了进一步完善商事登记制度，健全市场监管体系，优化营商环境，市政府组织起草了《深圳经济特区商事登记若干规定（修订草案）》，该草案已于2020年8月24日经市六届人大常委会第四十四次会议审议。市人大常委会法工委根据一审审议意见修改完善，形成了《深圳经济特区商事登记若干规定（修订征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。为深入推进科学立法、民主立法、依法立法，保证立法质量，现将《征求意见稿》在“深圳人大网”“深圳政府在线”“深圳新闻网”“i深圳”全文公布，广泛征求社会各界的意见。我们将认真研究社会各界的意见，对《征求意见稿》作进一步修改。

有关意见建议可通过寄送、电邮或者传真等方式反馈至市人大常委会法工委办公室。征求意见截至日期为2020年9月21日。

地址：深圳市福田区市民中心A区211室

邮编：518035

传真：88101041

电子邮箱：fzwyh@szrd.gov.cn

深圳人大网：www.szrd.gov.cn

深圳政府在线：www.sz.gov.cn

深圳新闻网：www.sznews.com

附件：

1. 深圳经济特区商事登记若干规定（修订征求意见稿）
2. 关于《深圳经济特区商事登记若干规定（修订征求意见稿）》的说明

深圳市人大常委会办公厅

2020年9月10日

## 附件 1

### 深圳经济特区商事登记若干规定 (修订征求意见稿)

第一条【立法目的】 为了完善商事登记制度，健全市场监管体制，优化营商环境，促进经济高质量发展，根据法律、行政法规的基本原则，结合深圳经济特区实际，制定本规定。

第二条【适用范围】 本规定适用于深圳经济特区内商事登记及其监督管理活动;未作规定的，依照有关法律、法规执行。

第三条【商事登记和商事主体】 本规定所称商事登记，是指商事登记机关根据申请人的申请，经依法审查，将商事主体设立、变更、注销的事项记载于商事登记簿并予以公示的行为。

本规定所称商事主体，是指经依法登记，以营利为目的从事经营活动的自然人、法人和非法人组织。

第四条【登记原则】 实施商事登记，应当遵循公开、公平、公正、便民、高效的原则。

第五条【政府职责】 市人民政府应当完善商事主体诚信体系，强化信用约束，推动商事主体自律自治。

第六条【部门职责】 市场监管部门是商事登记机关，负责商事登记工作以及商事登记事项监督管理工作。

第七条【登记事项】 商事主体登记事项包括：

- (一) 名称;
- (二) 住所或者经营场所;
- (三) 类型;
- (四) 负责人;
- (五) 投资人及其认缴出资额。

本规定所称的负责人，包括企业法人的法定代表人、个人独资企业的投资人、合伙企业的执行事务合伙人、个体工商户的经营者、分支机构的负责人等。

商事登记机关应当根据前款规定，按照商事主体类型，分别规定商事主体登记事项的具体内容。

商事主体以其依法登记的住所或者经营场所作为其法律文书送达地址。

第八条【备案事项】 商事主体备案事项包括：

- (一) 章程或者协议;
- (二) 经营范围;
- (三) 董事、监事、高级管理人员;
- (四) 商事登记管理联系人。

商事主体应当指定一名商事登记管理联系人，具体负责与商事登记机关的联系工作。

第九条【商事登记簿】 商事登记机关应当设置商事登记簿作为法定载体，记载商事主体登记事项和备案事项，供社会公众查阅、复制。

第十条【申请材料和信息】 设立商事主体，申请人应当向商事登记机关提交下列材料：

- (一) 设立登记申请书;

- (二) 章程或者协议;
- (三) 投资主体资格证明;
- (四) 负责人、董事、监事、高级管理人员等相关成员的身份证明。

设立银行、证券公司、保险公司等商事主体，法律、行政法规规定应当经有关部门批准的，还需提交相关许可审批文件。

申请人应当对其提供的申请材料 and 住所、经营场所等信息内容的真实性、合法性负责，并承诺其提交的申请材料 and 信息符合法律法规以及其他法律文件的规定。

**第十一条【材料目录】** 商事登记机关应当依法制定商事主体设立、变更、注销登记需要提交的材料目录并向社会公布。

**第十二条【形式审查】** 商事登记机关对申请人提交的材料进行形式审查。商事登记机关可以利用信息技术手段对申请人提供的材料和信息进行比对查验。

申请材料不齐全或者不符合法定形式的，商事登记机关应当自收到材料之日起一个工作日内一次性告知申请人需要补正的材料，并说明要求。

申请材料齐全，符合法定形式的，商事登记机关应当受理，并自受理之日起三个工作日内予以登记并颁发营业执照。

商事登记机关在三个工作日内不能完成登记的，经商事登记机关负责人批准，可以延长三个工作日。

商事登记机关办理商事登记不得收取费用。

**第十三条【经营范围】** 商事主体的经营范围由章程、协议、申请书等确定。

商事登记机关应当参照国民经济行业分类标准制定经营范围分类目录，为申请者提供指引。

**第十四条【先照后证】** 商事主体领取营业执照后，依法开展经营活动。商事主体的经营项目或者经营场所属于法律、法规规定应当批准的，取得许可审批文件后方可开展经营活动。

**第十五条【营业执照】** 营业执照记载的事项应当包括：名称、负责人、住所或者经营场所、类型、成立日期。

营业执照应当设置提示栏，标明商事主体经营范围、营业期限和许可审批项目等有关事项的查询方法。

营业执照的式样由商事登记机关发布。

**第十六条【分支机构登记】** 商事主体在深圳经济特区内设立分支机构的，可自主选择办理分支机构登记或者将分支机构经营场所信息登记于其隶属的商事主体营业执照内。

**第十七条【变更登记和备案】** 商事主体登记事项发生变化的，商事主体应当自变更决议或者决定作出之日起三十日内向商事登记机关申请变更登记;未经变更登记的，商事主体不得擅自改变商事登记事项。

个体工商户变更经营者的，无需在办理注销登记后重新申请办理注册登记，可以直接向登记机关申请办理变更登记。

商事主体备案事项发生变化的，商事主体应当自备案事项发生变化之日起三十日内向商事登记机关申请备案。

**第十八条【涉诉等特殊变更登记的处理】** 人民法院和仲裁机构的生效法律文书涉及投资

人变更的，商事主体应当向商事登记机关申请办理相应的登记手续。

人民法院依照执行程序通知商事登记机关协助执行的，商事登记机关应当办理相应登记手续。

商事主体申请投资人变更登记时，与该变更登记有关的利害关系人已经就投资人变更登记申请材料的真实性、合法性提起民事诉讼或者仲裁的，商事登记机关不予受理；已经受理的，不予登记。未提起民事诉讼或者仲裁直接向商事登记机关提出异议的，商事登记机关应当书面告知其通过民事诉讼或者仲裁解决；相关利害关系人提出的异议不成立的或者在三十日内不提起民事诉讼或者仲裁的，商事登记机关依法办理变更登记。

**第十九条【简易注销程序】** 商事主体没有发生债权债务关系或者债权债务已经清算完结的，可以申请适用简易注销程序。有关商事主体简易注销程序的具体办法，由商事登记机关另行制定。

**第二十条【特殊情形注销】** 因投资人已经注销导致企业无法办理变更或者注销登记的，可以由该投资人的上级主管单位、投资人或者继受主体代为行使投资人权利。

因隶属企业已经注销导致分支机构无法注销的，可以由隶属企业的上级主管单位、投资人或者继受主体办理相关注销登记。

**第二十一条【商事登记便利化和信息化】** 市人民政府应当深化商事登记制度改革，探索推行商事登记行政确认制，优化服务流程，创新服务方式，整合商事主体设立登记、印章制作、申领发票、社保登记等各类商事主体开办事项，积极推动公安、税务、社保和海关等涉证照业务与营业执照多证合一，充分应用网上服务资源，推动商事主体开办、注销一网通办，推广应用电子证照、电子签名，加强信息共享，提高商事登记便利化水平。

商事登记推行网上申报、受理、审查、发照和存档。电子档案、电子营业执照与纸质形式具有同等法律效力。

商事主体可以网上领取电子营业执照，也可以向商事登记机关申请颁发纸质营业执照。

**第二十二条【无证无照查处分工】** 市人民政府应当深化审批制度改革，按照审批与监管相适应的原则，科学界定和调整相关部门对商事主体及审批事项的监管职责，创新和健全商事主体监管体制。

经营者未依法取得营业执照从事经营活动的，由商事登记机关依法予以查处；经营者未依法取得许可从事经营活动或者既未依法取得许可又未依法取得营业执照从事经营活动的，由有关许可审批机关或者由市人民政府指定的部门依法予以查处。

法律、行政法规和国务院决定对查处无证无照经营另有规定的，从其规定。

**第二十三条【提交年报】** 商事主体应当按照规定按时向商事登记机关提交年度报告。当年设立的商事主体，自下年度起提交年度报告。

商事主体应当对年度报告内容的真实性负责，发现其提交的年度报告信息不准确的，应当及时更正，并将更正前后的信息通过市人民政府统一的商事主体登记及许可审批信息公示平台（以下简称信息平台）向社会公示。

**第二十四条【年报的监督检查和多报合一】** 商事登记机关可以对商事主体提交的年度报告进行监督检查。

推动实施税务、社保、市场监管、海关等多部门商事主体年度报告的“多报合一”，商

事主体提交的年度报告信息涉及政府各相关部门已有信息的，政府各相关部门应当共享，商事主体无需重复提交。

**第二十五条【歇业登记】** 符合条件的商事主体可以申报歇业，歇业期限不超过一年，歇业期间商事主体存续，商事登记机关不按照停业处理。歇业期满或者根据商事主体主动申报停止歇业，商事主体恢复正常状态。

商事登记机关应当将商事主体歇业信息予以公示。

商事主体歇业条件由商事登记机关制定并向社会公布。

**第二十六条【经营异常名录及载入规定】** 商事主体有下列情形之一的，由商事登记机关将其载入经营异常名录，并纳入信用监管体系：

- (一) 未按时提交并公示年度报告的；
- (二) 通过登记的住所或者经营场所无法联系的；
- (三) 未按商事登记机关责令的期限公示有关信息的；
- (四) 公示企业信息隐瞒真实情况、弄虚作假的。

商事登记机关在作出载入经营异常名录决定之前，应当通过信息平台告知商事主体作出载入经营异常名录决定的事实、理由、依据以及其依法享有的权利。

被载入经营异常名录的商事主体负责人信息纳入信用监管体系。

法律、法规对经营异常名录制度另有规定的，从其规定。

**第二十七条【经营异常名录移出规定】** 商事主体载入经营异常名录未满三年且载入经营异常名录事由消失的，商事主体可以申请移出经营异常名录;商事登记机关经审查核实，可以将其从经营异常名录中移出，并通过信息平台向社会公示。

**第二十八条【载入经营异常名录的权利救济】** 商事主体对商事登记机关作出的载入经营异常名录决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

载入经营异常名录错误的，商事登记机关应当撤销载入经营异常名录决定，并通过信息平台向社会公示。

**第二十九条【除名制度及适用情形】** 实行除名制度。

因通过登记的住所或者经营场所无法联系被列入经营异常名录满两年且近两年未申报纳税的，商事登记机关可以将商事主体从商事登记簿中予以除名。

因被列入经营异常名录满三年而被列入严重违法企业名单且近两年未申报纳税的商事主体，适用前款规定。

**第三十条【除名程序及排除适用情形】** 商事登记机关拟作出除名决定前，应当通过信息平台以及政府网站或者新闻媒体等方式向社会公告，公告期为四十五日。公告内容应当包括商事主体名称，拟作出除名决定的事实、理由和依据，以及其依法享有的权利和除名的法律后果。

公告期满，商事登记机关应当作出除名决定，并向社会公示，但是有下列情形之一的除外：

- (一) 商事主体已经办理住所或者经营场所变更登记或者提供的证据能够证明仍在登记的住所或者经营场所经营的；
- (二) 商事主体恢复申报纳税的；
- (三) 商事登记机关已经受理商事主体的注销申请的；

- (四) 商事主体已经依法被注销的；
- (五) 商事主体被除名可能对公共利益造成重大损害的；
- (六) 依据法律、行政法规规定不宜作出除名决定的其他情形。

第三十一条【除名后的清算和注销】 商事登记机关作出除名决定后，商事主体应当依法完成清算、注销登记。

清算或者注销期间，商事主体存续，但是不得从事与清算或者注销无关的活动。

第三十二条【除名的权利救济】 对商事登记机关作出的除名决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

商事登记机关作出的除名决定被依法撤销的，商事登记机关将商事主体恢复记载于商事登记簿。

第三十三条【依职权注销制度及适用情形】 实行依职权注销制度。

商事主体自出现下列情形之一起六个月内未依法申请注销登记的，商事登记机关可以依职权予以注销：

- (一) 依法被吊销营业执照的；
- (二) 依法被责令关闭的；
- (三) 依法被撤销设立登记的；
- (四) 依法被除名的。

第三十四条【依职权注销程序及排除适用情形】 商事登记机关拟作出依职权注销前，应当通过信息平台以及政府网站或者新闻媒体等方式向社会公告，公告期为四十五日。公告内容应当包括商事主体名称，拟作出依职权注销的事实、理由及依据，以及其依法享有的权利和依职权注销的法律后果。

公告期满，商事登记机关应当作出依职权注销决定，并向社会公示，但是有下列情形之一的除外：

- (一) 商事主体正处于清算状态的；
- (二) 商事登记机关已经受理商事主体的注销申请的；
- (三) 商事主体已经被依法注销的；
- (四) 有法院判决、裁定或者其他证据证明商事主体债权债务尚未清理完结的；
- (五) 行政机关因立案调查、采取行政强制等需要，向商事登记机关提出商事主体不予注销登记请求的；
- (六) 商事主体被依职权注销可能对国家利益或者社会公共利益造成重大损害的；
- (七) 法律、行政法规规定不得注销的其他情形。

第三十五条【依职权注销的恢复救济】 依职权注销决定作出后有下列情形之一的，商事登记机关应当作出撤销依职权注销决定：

- (一) 利害关系人提供的法院判决、裁定或者其他证据可以证明原商事主体债权债务尚未清理完结，需要恢复原商事主体登记进行清算的；
- (二) 被依职权注销的商事主体未履行纳税义务且需要恢复原商事主体登记才能清缴税款的；
- (三) 为了国家利益或者社会公共利益安全，需要恢复原商事主体登记的；

(四) 根据本规定第三十三条第二款作出依职权注销决定的事由被依法撤销的。

对商事登记机关作出的依职权注销决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

商事登记机关作出的依职权注销决定被依法撤销的，商事登记机关将商事主体恢复到注销前的状态，但是原商事主体名称已经被其他商事主体使用的，商事登记机关应当对该名称予以特殊标记。

**第三十六条【撤销登记或者备案】** 申请人以商事主体在登记或者备案时存在提交虚假材料、冒用他人住所信息或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实情形为由，向商事登记机关申请撤销该商事主体登记或者备案的，商事登记机关经调查核实，可以依法撤销登记或者备案。

有下列情形之一的，商事登记机关可以作出不予撤销决定：

(一) 该登记或者备案依法应当撤销，但撤销后可能对国家利益或者社会公共利益造成重大损害的；

(二) 申请人以商事主体在登记或者备案时提交的决定、决议、合同等材料存在事实真实性或者效力合法性问题为由申请撤销登记或者备案，且该事由必须先经民事诉讼或者仲裁程序才能认定的；

(三) 该登记或者备案依法应当撤销，但是登记或者备案所依据的主要事实已经发生重大变化，导致撤销后无法恢复到登记或者备案前状态的；

(四) 该登记或者备案违法情节显著轻微危害不大，未对申请人权利产生实际影响，且撤销后可能对与登记或者备案有利害关系的第三人权益造成重大损害的。

商事登记机关以前款第二项情形为由作出不予撤销决定的，应当书面告知申请人通过民事诉讼或者仲裁解决。

**第三十七条【弄虚作假申请商事登记或者备案的法律责任】** 申请商事登记或者备案时，有提交虚假材料、冒用他人住所信息或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实等违法情形的，由商事登记机关依法予以处理；涉嫌伪造、变造有关文件材料或者冒用、买卖、出租、出借身份证明文件、电子证书等违法行为的，由公安机关依法处理。

对前款弄虚作假负有个人责任的商事主体负责人，三年内不得再担任其他商事主体的负责人；对前款弄虚作假负有个人责任的经办人，三年内不得再经办商事登记申请。

前款所指商事主体的经办人是指具体经办商事主体登记或者备案申请的商事主体工作人员、商事主体委托的代理人、投资人及其委托的代理人。

**第三十八条【未按规定办理备案的法律责任】** 商事主体未按规定办理备案的，由商事登记机关责令限期改正；逾期未改正的，对违法企业处以二千元以上一万元以下的罚款；对个体工商户处以五百元的罚款。

**第三十九条【相关工作人员的法律责任】** 商事登记机关、行政许可审批机关或者其他有关部门及其工作人员未按照本规定履行职责的，对于直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关或者监察机关处理。

**第四十条【外资商事主体】** 外商投资的公司登记适用本规定。有关外商投资企业的法律对其登记另有规定的，从其规定。

**第四十一条【施行日期】** 本规定自 20xx年x月x日起施行。

## 附件 2

### 关于《深圳经济特区商事登记若干规定 (修订征求意见稿)》的说明

按照市人大常委会本年度立法计划工作安排,《深圳经济特区商事登记若干规定(修订草案)》(以下简称《若干规定(修订草案)》)已经市六届人大常委会第四十四次会议审议。市人大常委会法工委根据审议意见,在征求相关单位意见的基础上,对《若干规定(修订草案)》进行了修改,形成了《深圳经济特区商事登记若干规定(修订征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),现将有关情况说明如下。

#### 一、修订的必要性

##### (一) 落实党中央、国务院关于“深化商事制度改革”的决策部署

“深化商事制度改革”是当前党中央、国务院的一项重要决策部署。党的十九大报告提出,要“深化商事制度改革,完善市场监管体制”;十九大以来,国务院先后下发了一系列文件,就深化商事登记改革作了全面安排和专项部署。《粤港澳大湾区发展规划纲要》也明确要求“深化商事制度改革,加强事中事后监管”。为了贯彻落实党中央、国务院有关“深化商事制度改革”的决策部署,有必要及时修改完善《深圳经济特区商事登记若干规定》(以下简称《若干规定》)。

##### (二) 与国家和省有关商事登记的法律法规相衔接

《若干规定》于 2013 年 3 月 1 日起施行至今已超过七年。期间,《公司法》《公司登记管理条例》《企业法人登记管理条例》《个体工商户条例》《合伙企业登记管理办法》《个人独资企业登记管理办法》等法律、法规和规章进行了修改,《企业信息公示暂行条例》《无照无证经营查处办法》《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》等相关国家规定也先后出台,特别是 2019 年 3 月 15 日《外商投资法》的公布标志我国涉外商事登记制度发生了重大变化;2019 年 10 月 22 日出台的《优化营商环境条例》,明确持续深化商事制度改革。同时,广东省也先后出台了《广东省商事登记条例》《广东省市场监管条例》等法规。据此,《若干规定》需要及时跟进修改,以便与相关法律、法规相衔接。

##### (三) 持续优化我市营商环境的迫切需要

《若干规定》是我国第一部涉及商事制度改革的地方性法规,极大地优化了我市营商环境。《若干规定》实施后,针对商事主体反映强烈的痛点热点堵点、商事登记监管难点等问题,商事登记机关及相关部门实施了“多证合一、一照一码”“统一营业执照样式”“网上签发营业执照”“企业简易注销”等一系列优化措施。这些改革新成果有必要通过修改《若干规定》加以固化,为持续优化营商环境提供法治保障。此外,由于市场准入门槛降低,商事主体数量激增,给市场监管工作也带来了新的挑战,如“僵尸企业”“失联企业”“虚假登记”等问题不断积聚风险,不但降低市场监管效能,也对我市建设国际一流营商环境造成不利影响,为此亟需进一步修改完善《若干规定》。

#### 二、主要内容和制度创新

《若干规定》条文共 42 条,本次修改的条文为 13 条,被删除的条文为 28 条,新增条文



为 27 条，修改后形成的《征求意见稿》共 41 条。本次修改的内容主要包括两个方面：一是商事制度改革的重大的制度创新内容，包括除名制度和依职权注销制度，新增条文大部分涉及这两项制度。二是结合《若干规定》实施以来商事登记法律政策和改革新成果进行完善，包括依据有关新规定（如证照分离、经营异常名录、查处无证无照经营职责分工等）予以调整衔接，对我市商事制度改革取得的成果（如简易注销、商事登记管理联系人等）予以法定化，以及对重复上位法有关规定和已经完成的阶段性任务（如注册资本、三证合一、信息平台建设等）等内容予以删除。

（一）创设除名制度和依职权注销制度，完善商事主体退出机制

### 1. 制定除名制度和依职权注销制度的背景

（1）两类商事主体存在重大隐患。我市商事制度改革后，商事主体数量呈井喷式发展，两类状况异常的商事主体数量也逐年激增。一是“失联商事主体”，即查无下落、脱离监管或者无年度报告和纳税记录的商事主体。二是“僵尸商事主体”，包括被依法吊销营业执照、撤销设立登记或者责令关闭的商事主体，即依法必须履行注销手续，却一直不办理注销登记的商事主体。据统计，截至 2020 年 6 月底，我市“失联商事主体”和“僵尸商事主体”共有 126 万家，占商事主体总存量的 27%。上述两类商事主体严重威胁市场交易安全，加大了市场交易成本，降低了政府治理效能并且长期占用字号、商号等有限资源，严重影响我市营商环境的持续优化和社会经济的健康发展。

（2）现行商事主体市场退出机制不完善。一是对“失联商事主体”缺乏有效治理机制。目前，对“失联商事主体”的处理方式是依据《企业经营异常名录管理暂行办法》有关规定将其先列入经营异常名录；被列入经营异常名录届满 3 年后仍失联的，列入严重违法企业名单。对于列入严重违法企业名单后仍失联的，则无法处理。二是对“僵尸商事主体”退出市场缺乏有效机制。目前，《公司法》《合伙企业法》《个人独资企业法》《个体工商户条例》等法律、行政法规对各类商事主体“依申请注销”作出了规定，但是对于“拒不申请注销”的商事主体则无任何处理依据。

（3）创设除名制度和依职权注销制度旨在消除风险隐患。一是创设除名制度，对因通过登记的住所或者经营场所无法联系被列入经营异常名录满两年且近两年未申报纳税的商事主体，或者因被列入经营异常名录满三年而被列入严重违法企业名单且近两年未申报纳税的商事主体，从商事登记簿中予以除名（第二十九条）。其法律后果是，商事主体的经营资格消灭但保留主体资格，商事主体依法履行清算、注销义务（第三十一条）。该制度具有双重功能：对于那些处于隐蔽活动状态但不愿意注销的商事主体，倒逼其尽快消除失联状态，恢复正常活动，纳入日常监管范围；对于那些实际无经营且处于事实上“死亡”状态的商事主体，纳入市场退出程序。二是创设依职权注销制度，对依法应当注销但未履行注销义务的商事主体，实施市场强制退出（第三十三条）。其法律后果与依申请注销相同，商事主体资格消灭，完成市场退出程序。规定依职权注销制度的目的，在于彻底消除大量“僵尸商事主体”，防范系统性风险，净化营商环境。

### 2. 除名制度、依职权注销制度与现行法律法规的衔接问题

（1）“除名制度”是对商事主体依申请注销情形的补充规定。现行相关法律规定，商事主体符合法定注销情形的，应当履行注销义务。“除名制度”是在现有依申请注销情形的基础

上增加的一类情形，商事主体被除名后，仍需办理清算、注销手续，即除名制度可与现行有关注销程序的规定相衔接。

(2) “依职权注销制度”是对商事主体注销方式的补充规定。现行法律仅规定了商事主体“依申请注销”程序，《征求意见稿》中引入“依职权注销”制度，对商事主体注销作出的特别法律安排，其适用范围仅限于属于“依法被吊销营业执照”“依法被责令关闭”“依法被撤销设立登记”“依法被除名”四种情形之一且长期不履行清算、注销义务的特定商事主体，对其他商事主体则不能适用“依职权注销”制度。

### 3.关于债权债务清算和权利救济等问题

(1) 关于债权债务清算问题。由于“依职权注销”制度不同于现行商事主体注销制度，实行的是“先注销、后清算”模式，故制度运行后须考虑债权债务清算问题，避免少数商事主体被注销后相关利害关系人无法主张债权。目前，现行法律已就相关问题部分加以解决：**一是**部分商事主体注销前无需清算，如分支机构、个体工商户等；**二是**部分商事主体设有债权债务的兜底制度，如个人独资企业的投资人、合伙企业的普通合伙人对所投资的商事主体债务承担无限连带责任；**三是**部分商事主体未依法清算即被注销的，有相应的权利保护机制，如《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》明确规定，“未依法清算即被注销的，以该企业法人的股东、发起人或者出资人为当事人”，解决了未清算即被注销企业法人有关当事人资格问题；“被注销的（企业法人），如果依照有关实体法的规定有权利义务承受人的，可以裁定该权利义务承受人为被执行人”，解决了未清算即被注销企业法人的债权债务执行问题；再如《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定（二）》规定，公司“未经清算即办理注销登记，导致公司无法进行清算，债权人主张有限责任公司的股东、股份有限公司的董事和控股股东，以及公司的实际控制人对公司债务承担清偿责任的，人民法院应依法予以支持”，解决了未清算即被注销公司的清算责任问题。在前述规定基础上，《征求意见稿》又在“注销前”和“注销后”两个方面作出规定，以尽可能降低法律风险：**注销前**，对可能出现直接影响债权债务清理问题情形的商事主体，不适用“依职权注销”制度（第三十四条），并通过公告制度确保相关权利人及时向商事登记机关提出异议以终止依职权注销；**注销后**，原商事主体因债权债务清理等问题必须恢复登记的，商事登记机关通过作出撤销依职权注销决定方式将其恢复到注销前的状态（第三十五条）。

(2) 关于权利救济问题。对于“除名制度”，《征求意见稿》规定除名前商事主体有知情权、除名公告期内的异议权、除名后的复议申请权和诉讼权等（第三十条、第三十二条）。同时，鉴于除名制度自身具有“倒逼商事主体消除失联状态”和“引导商事主体进入市场退出轨道”的双重功能，故凡在经营异常名录期间和公告期及时主动消除失联状态或者自愿申请注销的，均可以排除适用除名制度。对于“依职权注销制度”，则采取了与除名制度类似的法律安排（第三十四条、第三十五条）。

综上，“除名制度”和“依职权注销制度”是对现行商事主体市场退出制度的重大变通和完善，其内容并未脱离现行法律的基本框架，在制度设计时也考虑了权利救济及后续处理等问题，故上述两项制度对现行商事主体登记制度带来的风险基本可控。

#### (二) 完善商事登记相关制度，优化营商环境

##### 1.减少商事登记事项和备案事项，提高商事主体的自治能力。登记事项是事前审批事项，

非经商事登记机关批准，商事主体不得擅自变更登记事项。备案事项是事后管理事项，无需商事登记机关批准，但是商事主体必须履行备案义务。《若干规定》规定，商事主体的登记事项包括“名称”“住所或者经营场所”“类型”“负责人”“出资总额”“营业期限”“投资人姓名或者名称及其出资额”七项内容，备案事项包括“章程或者协议”“经营范围”“董事、监事、高级管理人员姓名”“清算组成员及负责人”“商事主体特区外子公司或者分支机构登记情况”五项内容。本次修改，根据国务最新有关政策并结合深圳商事登记工作实践，对《若干规定》的登记事项和备案事项进行了调减，登记事项删除了“出资总额”“营业期限”两项（第七条）；备案事项删除了“清算组成员及负责人”“商事主体特区外子公司或者分支机构登记情况”两项（第八条）。

**2.压缩商事主体相关材料的提交种类或者次数，减轻商事主体申请负担。**一是减少设立登记材料的种类。《若干规定》规定，设立商事主体，需要向商事登记机关提交“设立登记申请书”“章程或者协议”“名称预先核准通知书”“住所或者经营场所信息材料”“投资主体资格证明”“负责人、高级管理人员等相关成员的任职文件及身份证明”以及“商事登记机关规定的其他材料”。本次修改中，“名称预先核准通知书”“住所或者经营场所信息材料”“负责人、高级管理人员等相关成员的任职文件”三项材料因改为申报制而无需提交，也取消了存在隐形材料的兜底条款，修改后仅需提交“设立登记申请书”“章程或者协议”“投资主体资格证明”“负责人、董事、监事、高级管理人员等相关成员的身份证明”等四项材料（第十条）。二是避免商事主体年度报告信息重复提交。目前，除商事登记机关要求商事主体每年提交年度报告外，税务、社保、海关等部门也要求商事主体提供类似材料，商事主体一个事项信息往往需要多次申报、反复申报，本次修改明确实行“多报合一”制度，商事主体提交的年度报告信息涉及政府各相关部门已有信息的，政府各相关部门应当共享，商事主体无需重复提交（第二十三条）。

**3.规范统一各类商事主体的营业执照式样和内容，降低市场主体的交易识别难度。**根据《若干规定》，不同的商事主体需要申领不同式样和内容的营业执照。目前，商事主体的营业执照分为法人企业营业执照、非法人企业营业执照、分支机构营业执照、个体工商户营业执照，每种营业执照的记载内容均不相同，不仅使商事主体的规范性和统一性受到削弱，也增大了市场交易主体识别不同商事主体的难度。本次修改，将上述四类营业执照规范为统一式样，其记载事项包括名称、负责人、住所或者经营场所、类型、成立日期（第十五条）。

**4.扩大“一照多址”范围，降低开办企业运营成本。**为进一步简化企业除住所以外经营场所的登记手续，推进登记便利化改革，降低企业开办成本，释放市场主体活力，根据《国务院办公厅关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》（国办发〔2020〕24号），扩大“一照多址”增设经营场所范围，对于特区内跨区经营的企业分支机构，允许将其经营场所登记在隶属企业营业执照，无需再办理分支机构登记。节省企业网点扩展的时间成本，实现一次申请、一本执照、多个地址，降低企业开办运营成本（第十六条）。

**5.简化个体工商户变更经营者的程序。**《个体工商户条例》规定个体工商户变更经营者的，应当在办理注销登记后，由新的经营者重新申请办理注册登记，而我市有大量的个体工商户要求经营者变更的同时，希望相应的许可审批文件无需重新申办。因此，《征求意见稿》允许个体工商户直接办理经营者变更登记，个体工商户经营场所不变且有关审批文件仍在有效期内

的，在办理经营者变更登记时无需提交与场所有关的审批文件（第十七条第二款）。这样就能保证个体工商户经营资格的连续性，相关审批许可文件不因经营者变更而费时费力重新申办，切实减轻个体户经营者负担，满足个体户自由灵活流转的社会需求。

#### **6.实行简易注销制度，允许特殊情形注销，便利商事主体退出市场。**

**（1）实行简易注销制度。**目前，有关行政法规、规章对各类商事主体的注销条件和程序作出了规定，由于未考虑部分商事主体存在无经营活动、无负债的特定情况，导致注销门槛过高，很多投资人为了避免注销麻烦，或者形式上维持商事主体的延续，或者干脆对商事主体“不管不问”，导致很多商事主体逐渐演化为“失联商事主体”或者“僵尸商事主体”。为解决商事主体注销难问题，国务院有关部门探索实行简易注销制度并在部分地区进行试点。《优化营商环境条例》，也明确规定“对设立后未开展生产经营活动或者无债权债务的市场主体，可以按照简易程序办理注销”。多年来，深圳作为简易注销的试点城市，积累了相当成熟的工作经验。同时从我市商事主体的情况来看，由于其数量庞大、情况复杂，保持高效率的市场新陈代谢循环对我市整体营商环境健康发展具有非常重要的现实意义，故建立简易注销制度的条件和环境皆已具备，势在必行。本次修改，明确商事主体在申请注销登记前未发生过债权债务关系或者已将债权债务清算完结的，可以适用简易注销程序（第十九条）。

**（2）允许特殊情形注销。**为了进一步完善市场主体退出机制，打通企业注销瓶颈，对于在实践中，因商事主体的投资人已注销却未对清理外投资，导致商事主体无法办理相关变更和注销登记的，可以由商事主体的投资人的上级主管单位、投资人或者继受主体代为行使权利（第二十条第一款）；分支机构的隶属企业已注销的，可以由隶属企业的上级主管单位、投资人或者继受主体代为行使权利（第二十条第二款）。

#### **（三）提升商事登记治理效能，打造更优良的软环境**

**1.建立商事登记管理联系人制度，为商事主体提供及时的行政指导和提示服务。**由于我市市场活跃程度高，很多商事主体的主要活动区域是在登记辖区之外甚至在特区之外，部分商事主体甚至完全网络化。这些高流动性和变动性的商事主体往往不能及时向商事登记机关报告相关信息。实践中，因部分商事主体的管理人员欠缺商事登记知识或者无法及时接收商事登记机关的信息而导致商事主体被纳入经营异常名录、被行政处罚甚至被撤销登记的情况非常突出。为解决上述问题，商事登记机关近年来不断加大行政指导和信息提示服务工作，但仍有相当数量的商事主体因缺乏联络渠道而错过接受指导服务的机会。为此，本次修改创设了商事登记管理联系人制度，要求商事主体在设立登记时就确定专门的管理联系人，专门负责与商事登记机关的联络工作。设立商事登记管理联系人制度后，商事登记机关与商事主体可以建立相对稳定的联络渠道，便于商事主体及时得到商事登记机关的指导服务，也减少因联络渠道的不畅导致的商事主体失联问题（第八条）。

**2.创设歇业登记制度，减轻经营困难商事主体负担。**为助力商事主体度过经济不活跃期，顺应投资主体节省维持成本、减轻经济负担的需求，避免市场主体总体数量较大波动，保持经济发展内在活力，允许经营暂遇困难的商事主体申请“休眠”，增加歇业登记申报。针对商事主体存续期间遇到经济危机、疫情等不可抗力或其他困难暂时无法开展经营活动，《征求意见稿》借鉴香港“不活动公司”制度，商事主体决定暂停经营，且在暂停经营期间不从事任何经营活动的，可以向商事登记机关进行申报歇业，商事主体歇业期间不按照停业处理，但又保留其

主体资格和其他合法权益，待情况好转后可以重新启动经营（第二十五条）。

**3.完善商事登记撤销制度，保障公平稳定的市场交易环境。**《征求意见稿》在现行商事登记法律规范基础上，对商事登记撤销制度进行了完善，明确对于“该登记或者备案依法应当撤销，但撤销后可能对国家利益或者社会公共利益造成重大损害的”“申请人以商事主体在登记或者备案时提交的决定、决议、合同等材料存在事实真实性或者效力合法性问题为由申请撤销登记或者备案，且该事由必须先经民事诉讼或者仲裁程序才能认定的”“该登记或者备案依法应当撤销，但是登记或者备案所依据的主要事实已经发生重大变化，导致撤销后无法恢复到登记或者备案前状态的”以及“该登记或者备案违法情节显著轻微危害不大，未对申请人权利产生实际影响，且撤销后可能对与登记或者备案有利害关系的第三人权益造成重大损害的”等四种情形不予撤销（第三十六条第二、三款）。上述四种撤销豁免情形都具有相应的法理基础，其中第一、三、四项符合《行政许可法》“撤销行政许可，可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销”以及《行政诉讼法》有关适用确认违法判决但不撤销行政行为规定的法理精神；第二项以行政行为和民事行为在法律性质上的区别为基础，旨在避免以材料形式审查为主的商事登记行为与需要通过司法途径进行实质认定的民事纠纷相互缠绕纠结。

**4.精准打击商事登记中的欺诈行为，打造商事登记中介服务诚信环境。**近年来，尽管商事登记机关不断加强对中介组织的监管力度，但少数中介组织在利润的驱使下仍然违法违规代办商事登记业务，其中最恶劣的行为之一就是通过虚假材料、冒用他人住所信息或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实骗取商事登记。这种行为不仅是一种严重违法行为，也会导致商事主体被撤销登记甚至被吊销营业执照，故应当严厉打击该类行为。然而，目前相关法律、法规处罚该类行为的规定并不周密。如《公司登记管理条例》仅对骗取公司设立登记的违法行为设定了罚则，对在登记申请中出现的违法行为，则没有设定罚则。《行政许可法》第七十八条对行政许可申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的，设定了“一年内不得再次申请该行政许可”的罚则，但是由于其适用严格限定于“行政许可申请属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的情形”，商事登记一般难以适用。为此，《征求意见稿》对“申请商事登记或者备案时，有提交虚假材料、冒用他人住所信息或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实等违法情形的”行为设定了完整的罚则（第三十七条）。