

# 完善市场主体退出机制 探索浦东法规立法工作

2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》，在遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则的条件下，浦东新区市场监管局结合浦东新区实际，探索制定了《上海市浦东新区市场主体退出若干规定》（以下简称《若干规定》）。2021年9月28日，上海市十五届人大常委会第三十五次会议表决通过并公布了《若干规定》，明确自2021年11月1日起在浦东新区实施。

## 一、背景缘由

市场主体退出制度是现代化经济体系的重要组成部分。2014年，《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》明确要求“完善市场退出机制”。2019年，国家发展改革委等十三部委联合印发的《加快完善市场主体退出制度改革方案》提出“规范市场主体退出方式”“研究建立市场主体强制退出制度”等要求。当下，减少低效无效市场主体带来的风险和占用的社会资源，已是当务之急。

## 二、出台意义

制定《若干规定》，一是有利于持续深化“放管服”改革，加快完善市场主体退出制度；通过市场主体退出环节开展更大力度的改革创新、实行更大程度的压力测试，推动形成优胜劣汰的市场竞争环境，激发竞争活力；二是有利于为市场主体有序、便利化退出提供法制保障，按照市场化、法治化原则，提高市场重组、出清的质量和效率，促进社会资源优化配置和市场主体高质量发展；三是有利于持续优化营商环境，切实解决市场主体“退出难”，一方面强

化市场主体履行法定义务，推动、督促市场主体自主办理注销，另一方面对于无人清算、无力清算、无法清算的市场主体，通过行政力量适当介入，引导或者强制其依法有序退出，保障相关利害关系人的合法权益。

### 三、基本做法

《若干规定》全文共 14 条，主要规定了以下事项：

**一是规定市场主体注销环节的便利化措施。**包括优化简易注销登记程序，缩短市场主体退出市场所需时间；探索承诺制注销改革措施；推进注销全程网办，利用“一网通办”平台赋能，提高办事效率。

**二是创设强制除名和强制注销制度。**遵循“行政适当干预、减少司法负担、推动市场出清”的思路，《若干规定》创设了强制除名和强制注销制度，明确了市场主体被强制除名的一系列法律后果，保障市场交易安全，及时释放名称资源，提升社会整体利益。《若干规定》创设的强制注销制度，在保障债权人等相关方利益的同时，及时清理消灭低效、无效市场主体的主体资格。

**三是建立代位注销制度。**针对实践中由于部分企业或者国家机关、事业单位等已经注销或者撤销，导致其管理或者出资的市场主体无法办理变更登记、注销登记等情形，建立代位注销机制，畅通特定市场主体注销时的制度瓶颈。

**四是明确有关责任的承担。**市场主体退出涉及一系列权利义务关系的调整，《若干规定》特别注重相关利益方的权益保障，进一步压实有关主体的法律责任，包括：防范道德风险，规定通过弄虚作假骗取注销登记的补救措施；强调清算义务，明确市场主体未经清算被依法注销的，其清算义务人承担的组织清算义务不变；畅通救济渠道，规定有关利害关系人合法权益受到侵害时的救济途径等。

### 四、主要成效

《若干规定》着眼于解决企业“退出难”，畅通市场主体退出渠道，完善优胜劣汰的市场机制，持续优化营商环境。围绕服务市场主体的便利化和有序退出，浦东新区市场监管局有序推进法规实施落地，取得一定进展。

**一是简易注销更简易，企业退市效率更高。**浦东新区于2015年8月在全国率先开展企业简易注销登记改革试点，针对未开业或无债权债务的企业创设简易注销程序。2017年3月，企业简易注销登记改革在全国范围内实行，明确注销公告时限为45日。2020年2月，上海市试行缩短企业简易注销公告时限至20日。而此次《若干规定》提出“简易注销登记的公示期为十日”，进一步将公示期时间减半。据此，从企业发布简易注销公告之日起计算，到登记机关核准企业注销登记，只要相关材料完备，原则上最快仅需11日，即可完成企业注销登记的全部流程，用时大幅缩短，市场主体退出更加快速便捷。《若干规定》出台后，浦东新区关于简易注销的政策变化受到广泛关注，目前已有58家企业在平台上发布了简易注销公告。

**二是探索承诺制注销登记，无法清算的企业注销成为可能。**《若干规定》创设了承诺制注销登记改革措施，针对非公司企业法人、合伙企业决议解散后无法完成清算的情形，明确由相关责任主体作出承诺，经向社会公示满四十五日，没有利害关系人或相关政府部门提出异议的，企业即可向登记机关提出注销登记申请。对于部分非公司企业法人，特别是部分成立较早的全民所有制、集体所有制以及合伙企业等，由于人员流动、账册遗失、名下资产或债券债务无法厘清等历史原因，导致无法进行清算并形成有效《清算报告》的情形，承诺制注销登记的推出使得这类企业的注销由“不可能”成为“可能”。该改革举措同时免除了企业进行清算组公示，减免了《清算报告》等材料的提交，注销流程更加便捷。11月1日《若干规定》正式实施当日，已有两家非公司企业法人通过政府官网向社

会发布了《承诺制注销公告》。

三是启动强制除名、强制注销，市场退出机制更完善。《若干规定》创设了强制除名和强制注销制度，将有效提高市场主体出清的质量和效率，促进市场优胜劣汰和企业名称等社会资源优化配置，激发市场活力。强制除名制度适用于被吊销营业执照、责令关闭或者撤销的市场主体，如满六个月未办理清算组公告或者申请注销登记，登记机关可以作出强制除名决定。2016年以来，浦东新区对长期停业未经营的3万余户市场主体予以吊销营业执照；对冒用他人身份信息取得公司登记的市场主体予以撤销登记。《若干规定》实施后，浦东新区市场监管局已先行启动对100户吊销营业执照企业和35户撤销登记企业的强制除名程序。强制除名决定生效后，将以统一社会信用代码（注册号）代替市场主体名称，不再作为市场主体统计基数；同时市场主体资格仍然存在，对其应承担的法律义务不产生影响。强制注销的适用条件是，强制除名决定生效届满六个月，市场主体仍未办理清算组公告或者申请注销登记的，登记机关通过公示系统或者政府网站催告，并启动强制注销程序，实行“先注销、后清算”模式，有助于减少长期停业未经营市场主体不断积聚的风险，降低市场整体交易成本。

## **五、推广价值**

《若干规定》的通过并实施，是建立完善与支持浦东大胆试、大胆闯、自主改相适应的法治保障体系，推动浦东新区高水平改革开放，打造社会主义现代化建设引领区的重要一步，是浦东法规立法的“样板”打造者，具有一定可借鉴性，具备可复制可推广的价值。