

个体工商户制度的立法观念转变

——对《促进个体工商户发展条例》的解读

曹兴权

- 个体工商户，由自然人经登记后经营、并由该自然人或者家庭承担经营风险，是我国独有的一种特殊市场主体，也是个体经济的主要表现形式。《促进个体工商户发展条例》的出台，为优化个体工商户营商环境提供了体制性保障。
- 《条例》强化对个体工商户合法权益的充分保护，强调约束政府及其有关部门、工作人员的履职行为；强调为个体工商户民事权益保护提供公共服务。
- 《条例》系统构建了针对个体工商户全生命周期、各经营环节的全方位公共服务支持政策；有针对性地引入个体工商户发展急需的促进措施；完善促进个体工商户发展的工作机制。

在《个体工商户条例》的名称中增加“促进”“发展”以宣示个体工商户制度立法目的从管理到促进的根本性转变，从四个维度体系性界定鼓励和支持个体工商户发展的政策措施，系统彰显促进法特征，是《促进个体工商户发展条例》的最大亮点。

优化个体工商户营商环境

个体工商户，由自然人经登记后经营、并由该自然人或者家庭承担经营风险。个体工商户，是我国独有的一种特殊市场主体，是个体经济的主要表现形式。《中华人民共和国宪法》第11条规定，个体经济、私营经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。在法律保障和政策支持下，个体工商户经济获得了显著发展，成为数量庞大的一类市场主体。截至目前，全国登记在册的个体工商户超过1.1亿户，在全部市场主体中的占比超过2/3。个体工商户，在稳定增长、促就业、惠民生等方面发挥着重要作用，是我国产业链供应链的“毛细血管”和市场的“神经末梢”，也是近年来四新经济的主要参与者。党的二十大报告明确提出，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的要求是构建高水平社会主义市场经济体制的一项重要任务。据此，作为非公有制经济重要组成的个体工商户在市场经济体制中的定位再一次得以明确宣示和强化。

《促进个体工商户发展条例》用三个条款对个体工商户在市场经济体制中的定位以及鼓励其发展的大政方针作了规定。其中，第1条将“鼓励、支持和引导个体经济健康发展”、发挥个体工商户在“稳定和扩大城乡就业”重要作用作为本行政法规的立法主旨；第4条第1款则进一步宣示“个体经济是社会主义市场经济的重要组成部分，个体工商户是重要的市场主体”的经济体制定位，并再一次强调个体工商户这一类市场主体“在繁荣经济、增加就业、推动创业创新、方便群众生活等方面发挥着重要作用”的基本政策定位；第4条第2款则要求为个体工商户健康发展创造有利条件，第5条通过强调“平等准入、公平待遇”的基本原则，再次鲜明地表达了鼓励、支持和引导个体私营经济发展的大政方针。《促进个体工商户发展条例》的出台，彰显党中央毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的坚强决心，体现党和政府服务民生、保障弱势群体的人道关怀，为优化个体工商户营商环境提供了体制性保障，为个体工商户及未来投资者提供了最有效的定心丸。

保护经营自主权及合同自由

个体经济对市场和社会带来负面效应的可能性小,减少管制以豁免个体工商户的合规经营负担是各国的基本做法。发挥市场在资源配置中的决定作用,充分尊重并有效保护经营自主权以及合同自由,是促进个体工商户发展的基础依托。

1987年《城乡个体工商户管理暂行条例》是我国第一部专门以个体工商户为调整对象的法律文件，文件名称中的“管理”一词显示了国家对待个体工商户所坚

持的管理而非鼓励的立法政策。第7条规定,个体工商户必须申请登记、取得执照后“方可经营”。2011年《个体工商户条例》虽然弱化了管理色彩,比如删除了1987年文本第7条关于取得执照“方可经营”的表述,只是在第8条中规定“申请登记为个体工商户,应当向经营场所所在地登记机关申请注册登记”。但是,《个体工商户条例》的管理色彩依然浓厚。第1条明确表达了“加强对个体工商户的监督、管理”的立法主旨;若未经登记即经营,第8条“应当”的表述往往成为认定非法经营的直接依据;第5条关于有关部门“应当依法对个体工商户实行监督和管理”的表述,强化了监督管理的政策意图。并且,受制于提供登记管理制度的立法定位而未突出体现支持发展的政策导向,2011年《个体工商户条例》也难以体系表达促进发展的具体政策,以至于第1条“鼓励、支持和引导个体工商业健康发展”规定仅成为一种政策宣示而未得到具体规范支撑。

在弱化国家管理、充分尊重个体工商户自由方面,《促进个体工商户发展条例》的特征相当明显。其一,因登记事务适用《市场主体登记管理条例》,有关个体工商户登记管理的内容全部被移除,《促进个体工商户发展条例》的管理法的色彩自动被弱化。当然,基于《市场主体登记管理条例》在市场主体登记上坚持的公共服务立场,实际上几乎不存在针对个体工商户登记的强制规定。其二,因删除《个体工商户条例》第1条“加强对个体工商户的监督、管理”、第5条关于加强监督与管理的原则性规定,同时系统增加全方位公共服务的规则,《促进个体工商户发展条例》实现了从管制法到公共服务法的转变。其三,增加规定特殊事项上的经营自主权保护规则。第6条规定,任何单位和个人不得非法干预个体工商户的经营自主权,强化个体工商户在经营管理上的一般自由;第30条规定,任何单位和个人不得诱导、强迫劳动者登记注册为个体工商户,保护个体工商户投资者的投资自由。第31条规定,机关、企事业单位不得利用自己的优势地位强迫个体工商户在款项收付上受到不公平对待,强化个体工商户的合同

中共中央、国务院《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》强调，有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。有效保护个体工商户的产权及其他合法权益，是营商环境优化、促进个体工商户发展的关键机制。

强调对个体工商户合法权益的平等保护。中共中央、国务院《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》明确提出,公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯;将平等保护作为规范财产关系的基本原则。《促进个体工商户发展条例》确立了平等保护个体工商户合法权益的基本原则和具体制度。第5条规定,国家对个体工商户实行市场平等准入、公平待遇的原则;第6条规定,个体工商户的财产权等合法权益受法律保护,任何单位和个人不得侵害。

护。一方面，强调约束政府及其有关部门、工作人员的履职行为。第16条规定，政府及其有关部门在制定相关政策措施时，应当充分听取个体工商户以及相关行业组织的意见，不得违反规定在资质许可、项目申报、政府采购、招标投标等方面对个体工商户制定或者实施歧视性政策措施；第30条规定，任何单位和个人不得违反法律法规和国家有关规定，不得违法违规对个体工商户进行收费、摊派，不得强行要求个体工商户提供赞助或者接受有偿服务；第31条规定，国家机关不得以各种形式拖欠个体工商户账款；第34条规定，政府及其有关部门工作人员因不作为、乱作为而损害个体工商户合法权益的应承担法律责任。另一方面，强调为个体工商户民事权益保护提供公共服务。第25条规定，平台经营者必须特别保护个体工商户的公平交易权，不得利用服务协议、平台规则、数据算法、技术等手段对平台内个体工商户进行不合理限制、附加不合理条件或者收取不合理费用；第26条规定，国家加大对个体工商户的字号、商标、专利、商业秘密等权利的保护力度；第33条规定，县级以上地方人民政府及其有关部门应保护个体工商户针对违反本条例规定、侵害自身合法权益行为的投诉权、举报权。

强化公共服务体系供给

个体工商户相对于其他市场主体较为弱小，往往被纳入小微企业的范围而给予倾斜扶持。《促进个体工商户发展条例》系统地创设了鼓励个体工商户发展的公共服务机制，以行政法规的形式表达了党中央、国务院对个体工商户发展全面而坚定的支持。

系统构建了针对个体工商户全生命周期、各经营环节的全方位公共服务支持政策。第8条要求,国家在税费支持、创业扶持、职业技能培训、社会保障、金融服务、登记注册、权益保护等方面出台促进个体工商户发展的政策措施。第9条-第28条,针对个体工商户发展中亟待获得政府公共服务支持事项,详细界定了各项政策,对政府相关部门如何提供公共服务提出了明确要求。

有针对性地引入个体工商户发展急需的促进措施，显著拓展了《个体工商户条例》第6条所涉政策范围。第18条，要求政府帮助降低个体工商户的经营场所使用成本；第19条，要求政府运用各类资金以直接提供资金支持；第21条要求，完善针对个体工商户的信用评价体系，并鼓励金融机构开展针对个体工商户的专项普惠金融活动；第25条，要求国家关注个体工商户经营的数字化需求；第9条、第26条，要求政府在制定社会发展规划以及城市发展等专项政策时关注个体工商户发展的特殊需求；第28条，要求政府为经营困难的个体工商户提供纾困帮扶支持。

完善促进个体工商户发展的工作机制。在中央层面,国务院建立促进个体工商户发展的部际联席会议制度;国务院市场监督管理部门会同有关部门负责推进个体工商户发展的宏观指导、综合协调和监督检查工作;国务院有关部门在各自职责范围内研究制定相关政策措施。在地方层面,县级以上地方人民政府结合本行政区域个体工商户发展情况制定具体措施并组织实施。

(作者系西南政法大学教授、博导)

《东方法学》 精华推荐

(2022 年第 6 期)

主办单位：上海市法学会
上海人民出版社

【智慧法治】

算法决策损害责任构成的要件分析

作者：商建刚（上海政法学院经济法学院副教授）

摘要：非法决策的高速发展与其模糊的归责机制和相对后滞的裁判标准形成了巨大鸿沟。算法黑箱理论认为，算法决策者无需对算法决策造成的损害承担法律责任。客观上，算法决策内部的构建和自学习的缺陷会造成相对人直接损害，算法决策系统受到外部偏差数据的影响会造成相对人间接损害。

主观上,算法决策控制者对决策目标先决已定、决策进程可干预以及逃逸风险可度量。算法决策控制者通过算法应用场景与手段限制、数据与算法系统自身适恰性保障等手段可有效地介入算法决策过程,进而有能力避免损害后果的发生。算法“解释权”理论无法消除算法决策的“非知”,应在理解算法决策“非知”的基础上配置算法决策控制者、产品提供者的法律责任。

【理论前沿】

我国轻罪立法的实践与反思

作者：杨楠（北京理工大学法学院助理教授、法学博士）

摘要: 刑法修正案(十一)中的轻罪立法呈现出法益保护前置化、罪名过度精细化和以规范宣示为目的的象征化等特征。轻罪立法通过扩张集体法益扩大了刑法处罚范围,限缩了个人权利的空间;对犯罪的过度类型化,导致罪刑体系支离;象征性的轻罪立法,还加剧了法律实效的短拙化。

我国无论在实体法抑或程序法上均不存在罪刑分级的制度设计,单靠增设轻罪难以改善重刑刑法结构;区分轻罪与重罪的实质意义弱化,轻罪理论也难以证成轻罪立法的合理性。调整我国罪刑结构应先去重刑化、再严密法网,而轻罪立法会导致刑法“又严又厉”;轻罪立法蕴含的积极预防刑法观也非法治国刑法的应有之义。因此,对轻罪立法应保持谨慎,坚守刑法最小化的

【司法改革】

“愤诉” 视域下不起诉的

苗圃改造研究

作者：杨帆（广东外语外贸大学法学院教授 法学博士）

摘要：我国五种不起诉存在适用率低且不平衡、运行程序不畅以及各种不起诉之间边界模糊、交叉、不合理等问题，致使不起诉运行的效能发挥受到影响。针对“少捕慎诉慎押”刑事司法政策的贯彻、认罪认罚从宽的施以及刑事合规的试点等司法改革对不起诉适用提出的新要求，应对我国法定不起诉、相对不起诉、证据不足不起诉、核定不起诉、附条件不起诉重新进行边界厘定及体系重塑。

其主要路径包括：扩大法定不起诉的适用范围；明确证据不足不起诉的“证据标准”；明确核准不起诉的实质条件；重置相对不起诉与附条件不起诉的关系、边界；加强对不起诉权运行的程序保障等。此外，构建刑事合规、认罪认罚从宽适用不起诉的具体选择模式，以规范司法改革中不起诉权的行使，推动司法改革的深入发展。