

■本期嘉宾

侯丹华 上海市第一中级人民法院副院长
陈越峰 华东政法大学法律学院副院长、
教授、博士生导师
宁 博 上海市第一中级人民法院行政审
判庭行政纠纷审判团队协助负责人

为了规范市场主体登记管理行为，推进法治化市场建设，维护良好市场秩序和市场主体合法权益，优化营商环境，我国制定了《市场主体登记管理条例》等一系列法律法规。

市场主体登记制度有哪些功能？市场主体登记的合法性审查如何把握标准？其他规范性文件在上位法规定之外的创设性规定又该如何适用呢？

市场主体登记的功能

陈越峰：“市场主体登记制度”是市场经济的基础制度，具体来说它大概有两个方面的功能：

一个是设权功能，也就是市场主体登记之后获得从事经营活动的权利能力和行为能力不受非法干涉。同时，它也会起到公示公信作用，从而促进交易。

第二个是调控功能，也就是政府通过登记制度来掌握市场主体设立与运营的状态，从而维护市场秩序和经济安全，包括交易安全，保障交易相对方的合法权益。

侯丹华：无论从司法审查的视角还是从行政执法的视角，市场主体登记制度不只是规范登记机关的登记行为，其实也通过告知承诺、事后监管等方式督促市场主体，特别是作为其中核心的经营主体，在申请注册登记或者变更登记的一系列法律行为当中，应当如实申请、诚信经营。

这项制度也影响到市场其他参与方的利益，甚至是公共利益。所以在适用法律的时候，还需要从利益平衡、价值衡量等角度进行把握，这也需要对这个制度的功能进行深入的了解。

登记合法性的审查

侯丹华：《市场主体登记管理条例》第 19 条规定了登记机关应当对申请材料进行形式审查，但是形式审查并不意味着登记机关完全无为而治，从政府的角色来讲，是“有限而有为”。

从登记机关来说，对于材料所反映的当事人意思表示的真实性、合法性仍然应当进行必要而审慎的审查。那么，必要而审慎的审查到底如何来界定？到什么程度才算是必要而审慎的审查？《最高人民法院关于审理公司登记行政案件若干问题的座谈会纪要》中有相关的指导意见。当然，个案涉及的法律关系复杂多元，每个案件的争议点也有所不同，实践中的标准实际上并不是绝对清楚的，有待于在理论和实务层面不断总结经验、进行探索研究。同时，登记机关对于材料

的真实性和合法性也要进行事中事后的监督。

对于登记行为，从法院的角度来讲，仍然应当贯彻行政诉讼法所规定的合法性审查的标准，这是行政诉讼法的基本原则。如果在审查过程中发现存在材料虚假、签名不实等一系列问题，或者是出现了新的事实，比如事后有生效的民事判决否定了登记所依据的基础法律关系，那么从实质公平正义的角度来看，登记机关应当对此进行必要的调查和处理。根据《市场主体登记管理条例》的规定，在行政程序当中，登记机关应根据当事人的申请或者依职权主动进行调查。在登记机关登记时已经履职尽责的情况下，因为基础的民事法律关系所引发的问题，其实当事人及相关的主体也可以通过民事诉讼等途径解决。

市场主体登记的合法性审查

法律法规之外 其他规范性文件的适用

宁博：实践中，有一个法律适用的问题值得大家重视，就是在《市场主体登记管理条例》及其实施细则的基础上，国家市场监管总局、各地的市场监管部门往往会用规范性文件的方式，作一些更为具体的规定，以增强实务中的可操作性，其中有一些内容是在法规规章之外所作的一种创设性的规定，在适用时该如何把握。

陈越峰：原则上来说，行政诉讼法有规定，红头文件或者说法律法规之外的其他规范性文件，不是法院裁判案件的法律规范依据。

而最高法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要也明确了其他规范性文件不是正式的法律渊源，对法院不具有法律规范意义上的约束力。但是经

法院审查认为被诉行政行为所依据的这些其他规范性文件，或者说红头文件，是合法有效并合理适当的，那么法院应当承认其效力，在审理行政案件时可以参考。

合法有效、合理适当我们学理上大体这样来理解，就

是首先它不能跟上位法相抵触，就是合法，从而是有效；合理适当，是符合市场的效率原则，符合效能原则，不会额外增加成本。

另外，目前市场主体登记领域优化营商环境的改革仍然不断在推进，因此也需要根据《市场主体登记管理条例》等上位法的立法精神以及制度改革的方向，考虑到那些看似不在场的各方主体的权益，进行综合的考量。

侯丹华：人民法院在审理案件的时候，适用下位的法律规范，甚至是其他低层级规范性文件的前提，就是下位的法律规范不能违背上位法律规范授权的目的和范围，也不得违反上位法规定的精神，特别是不得在上位法规定之外对申请人创设新的负担，否则就可能在市场主体登记层面影响市场主体的信心，还会直接影响到营商环境的优化。

从法治统一的要求来说，对于上位法的一些禁止性的规定，除非是有明确的授权，否则下位法不得作出不一致的规定。当然，强调统一并不是机械地去排斥相关部门和各个地方依法充分发挥主观能动性，积极探索改革创新改革的路径，毕竟要打造高效便捷、规范统一的市场。

就人民法院来说，也应充分践行能动司法，依法保障市场化、法治化、国际化的营商环境。

资料图片