附件2

《个体工商户促进发展和规范登记管理规定

（征求意见稿）》起草说明

为贯彻党中央、国务院关于促进个体工商户发展的决策部署，落实《促进个体工商户发展条例》有关规定，着力解决个体工商户发展壮大和登记管理中存在的重点难点问题，防范虚增数量，提升发展质量，更好发挥个体工商户在繁荣经济、增加就业、推动创业创新、方便群众生活等方面的重要作用，市场监管总局研究起草了《个体工商户促进发展和规范登记管理规定（征求意见稿）》（以下简称《规定》）。现就有关情况说明如下：

一、起草背景

个体工商户是我国数量最多的经营主体，是民营经济的重要组成部分，是广大人民群众勤奋创业、维持生计、追求美好生活的重要途径。习近平总书记强调，要“采取更有效的措施支持中小微企业和个体工商户发展”。国务院2022年制定出台《促进个体工商户发展条例》（以下简称《条例》），为个体工商户持续健康发展提供法治保障。截至2024年5月底，我国登记在册个体工商户已达1.25亿户，占经营主体总量的三分之二，整体带动近3亿人就业，为经济繁荣发展奠定了重要基础。

但是，受外部环境复杂多变、消费乏力等因素影响，个体工商户发展信心和内生动力仍然不足，同质化竞争激烈，生产经营面临诸多困难，总体活跃度较低，发展质量不高。同时，在个体工商户扶持培育和登记监管方面，还存在诸多难点问题，如“个转企”直接登记、虚数清理、网络经营场所登记、跨区迁移、“过罚不当”等。

为明确市场监管部门促进个体工商户发展的重点举措，有效指导各级登记机关开展个体工商户登记管理工作，营造市场化法治化国际化营商环境，市场监管总局在充分调研基础上，起草了《规定》，拟以部门规章形式印发。

二、主要内容

《规定》共47条，从内容上可以分为4个部分。

（一）总则和促进发展（第一条至第十条）。从明确工作职责、健全工作机制、推进分型分类精准帮扶、加强沟通交流、开展活跃度分析、建立工作联系点、构建一站式服务平台、发挥个私协会作用等方面，明确了市场监管部门扶持培育个体工商户的一系列具体措施。

（二）规范登记注册（第十一条至第三十五条）。这是《规定》的主体部分，涉及几个重要登记制度。**一是**登记基本原则，与《市场主体登记管理条例》保持一致。**二是**对登记行为的基本规定，包括住所和经营场所、网络经营、名称、跨区迁移和对外投资等方面，对登记注册工作中的突出疑难问题进行了有效回应。**三是**经营权继承相关规定，依据《条例》关于变更经营者的规定，明确了个体工商户经营者死亡的，由其继承人办理经营者变更或者注销手续。**四是**“个转企”相关规定，明确规定了个体工商户通过变更登记方式转型为企业的基本条件和登记要求，以及出资人、名称、行政许可等事项的延续方式。**五是**防范虚假登记规定，明确了任何单位和个人不得诱导、强迫包括快递员、网约配送员、网约车司机等在内的劳动者登记注册为个体工商户，并规定了经营主体登记数据监测和核查要求。

（三）监督管理和权益保护（第三十六条至第四十四条）。明确了未经营个体工商户的“另册”管理制度，包括适用范围、程序、后果和救济措施等。对年度报告、处罚幅度和投诉举报等都做出了原则性规定。

（四）附则（第四十五条至第四十七条）。明确港澳台个体工商户适用《规定》的方式，以及文书表式等。

三、需要说明的重点问题

（一）关于住所和经营场所（第十五条至第十九条）。住所和经营场所都是个体工商户的登记事项。近年来一些地方开展集群登记探索，在降低准入成本的同时，也产生了一定的风险。同时，《电子商务法》对“仅通过网络开展经营活动”的个体工商户的经营场所也做出了原则性规定。《规定》从防范风险、保障交易安全的角度，规定了集群登记地址或者集中办公区的适用范围，包括不能作为住所、需要明确标注、特殊行业不能适用等。同时，为了治理近年来频繁出现的“政策洼地”导致大量网络经营个体工商户“扎堆”注册乱象，《规定》明确，仅通过网络开展经营活动的个体工商户应当在经营者住所地进行登记。

（二）关于跨区迁移和对外投资（第二十三条至第二十四条）。个体工商户能否跨区迁移和投资设立企业，是登记实践中尚未明确的问题。《规定》明确，个体工商户经营场所发生变化的（包括仅通过网络开展经营活动的个体工商户经营者住所发生变化的），可以自主迁移。同时规定，个人经营的个体工商户对外投资的，应当以其经营者作为企业的投资人（股东、合伙人）。这一方面是考虑到个体工商户的商自然人属性，其作为出资的财产归属经营者本人而非个体工商户；另一方面是从维护交易安全的角度，协调处理好个体工商户无限责任和企业出资人（股东）有限责任之间的关系。

（三）关于个体工商户经营权继承（第二十五条）。在《条例》基础上，《规定》对个体工商户经营权继承做出了明确规定，即个体工商户经营者死亡的，其合法继承人可以向登记机关申请办理经营者变更或者注销登记。这一规定将有效解决个体工商户经营权继承难题，为个体工商户持续传承、打造“百年老店”提供支持。

（四）关于“个转企”直接登记（第二十六条至第三十三条）。个体工商户转型为企业是提升经营主体发展整体质量、促进个体工商户发展壮大的重要手段，也是很多个体工商户的期盼。市场监管总局2023年在全国7个省（区）开展“个转企”工作试点，各地积极探索通过直接变更登记形式实现转型，尽可能保留个体工商户统一社会信用代码、字号、年报信息和相关行政许可。《规定》总结试点地区经验做法，对“个转企”直接登记进行了规定，支持个体工商户转型升级、做大做强。

（五）防范虚假登记和虚增经营主体（第三十四条至第三十五条）。去年以来，一些地方陆续发生基层干部为完成上级下达的经营主体增量指标，诱导和强制群众注册为个体工商户的情况，引起舆论广泛关注，党中央、国务院有关领导同志多次作出批示，要求制止和防范虚增经营主体数量，提升发展质量。《规定》专门对此做出规定，明确不得诱导、强迫包括快递员、网约配送员、网约车司机等在内的劳动者登记注册为个体工商户，并规定了数据监测和登记核查机制。

（六）关于个体工商户虚数清理（第三十八条至第四十一条）。个体工商户活跃度相对较低，大量个体工商户已经关门停业但未主动申请注销登记，处于“名存实亡”状态，据初步测算当前比例已超过40%。这种情况影响了经营主体发展质量，降低了经济运行效率，也为市场秩序和交易安全带来巨大风险。根据各地的实践探索，《规定》在不突破上位法的前提下，探索建立“另册”制度，将被列入经营异常名录、地址无法找到等个体工商户纳入“另册”管理，不属于开业状态，不计入登记在册数量，并向社会充分公示，提示交易风险，督促其履行市场退出义务。