

专家解读《无证无照经营查处办法》

“早市”“晚市”无须办理营业执照

国务院日前发布《无证无照经营查处办法》(以下简称《办法》),自10月1日起施行。办法共十九条,主要调整了无证无照经营的查处范围,明确了部门监管职责。专家表示,这是转变监管理念、加强事中事后监管的重要举措,有利于提高监管效率,促进创业创新。

“早市”“晚市”无须办理营业执照体现了对“谋生性营业”的宽容

北京工商大学法学院教授吕来明说,办法为适应深化商事制度改革以及营造宽松的创业创新环境的需求,在监管体制、措施以及处罚尺度方面作出了较大的变革。

中国政法大学民商经济法学院教授赵旭东说,《办法》对无证无照经营行为作了合理的区分。明确界定了某些不受查处的无证无照经营行为,这些特殊的经营行为不再要求经营者办理工商登记,虽然没有营业执照,但属于合法经营,不受查处。

赵旭东举例说,无须办理营业执照的经营行为,有通常所称的“早市”“晚市”的经营行为。《办法》授权县、市级地方人民政府根据各地的具体情况、条件和情况来指定这种经营场地和特定时间。

“这一规定既充分地反映了适当放宽市场管制、合理利用城乡公共空间、满足城乡居民日常生活便利和小额经营活动需求的改革方向和立法目的,也完全符合商事法律制度的基本原理和要求。”赵旭东说。

北京大学法学院教授蒋大兴说,《办法》放宽了对创新营业行为及民生性营业行为的法律控制,体现了政府对基层百姓“谋生性营业”的宽容,同时也为其他法律、行政法规对创新营业的试验性规制留下空间。

对无证经营行为处罚有度不再规定可“没收工具”

吕来明说,《办法》体现了对无证经营行为实行处罚有度理念,使得无证经营者在取得营业执照后仍有一定的物质条件从事合法经营活动。

蒋大兴说,《办法》规定,查处部门将无证无照经营记入信用记录,并依法公示相关信息等。这些新的监管方法,体现了监管部门对执法的目的、手段、功能有了更清晰的认识,改革了此前问题突出的“罚款行政”“暴力执法”“简单执法”,对尊重执法对象,柔和矛盾,形成互信互谅的新型“政府-市场”关系具有十分重要的作用。

《办法》对无证经营行为仅规定可采取“查封、扣押”其经营设备及工具的行政强制措施,不再规定可采取“没收工具”的法律责任,减少了执法者和违法者之间的冲突。

《办法》改变了此前的“罚款执法模式”。大幅降低了对无证经营者的罚款处罚标准,最高处罚额度从2万元、5万元、20万元及50万元降低为5000元、1万元,适当减轻了无证经营者的经济责任。

推进政府协同监管服务

蒋大兴说,《办法》体现了“优化服务”的新理念。首先,科学地界分了行政机关的职责。合理区分了“无证经营”“无照经营”及“无证无照经营”三种情形,分别确定了其查处机关,较好地贯彻了“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的原则;其次,克服了职责授权不明的现象。对监管授权模糊之处,采取了“事前补充授权”的方式,确保事有人管、责有人负,实现监管无缝衔接。同时,优化了协同共治的关系。

中国人民大学法学院教授叶林说,《办法》在落实查处无证无照经营,推进政府协同监管服务方面,提出了三项重要措施:信息共享,即利用网络平台,促成各执法机关之间的信息共享;情况通报,即执法机关在发现不属于本部门查处职责的无证无照经营时,应当及时向有权机关通报;信用公示,即执法机关应当记录无证无照经营者的信息,并按照法律法规予以公示。

叶林表示,各执法机关共享信息、协调配合,才能有效达成行政执法的最终目的。随着信息管理、通信服务和档案管理技术的不断进步,我国城市地区已具备了行政执法机关共享信息的技术条件,需要改进的,恰恰是过度强调分工负责而忽视彼此配合的执法架构。

日前,国务院法制办、工商总局负责人就《办法》的有关问题回答了记者的提问。

问:为什么要出台《办法》?

答:现行《无证经营查处取缔办法》是国务院2003年1月制定的,主要是为了解决当时未依法取得许可的“五小”(小火电厂、小玻璃厂、小水泥厂、小炼油厂、小钢铁厂)等无证无照经营活动比较突出的问题。随着商事制度改革不断深化,实施中出现了一些与实际不适应的问题,主要是对无证无照经营查处的范围过宽,难以满足鼓励创业创新的需求,对工商部门与许可部门的监管职责划分也不够清晰,相关条款与行政法规不一致等。

问:制定《办法》的总体思路是什么?

答:一是按照推进“放管服”改革的要求,限定无证无照经营的查处范围,做到“该管的管住,该放的放开”,为大众创业、万众创新营造更加宽松的制度环境。

二是严格落实国发〔2015〕62号文件精神,调整工商部门和许可部门的市场监管职责,构建分工明确、沟通顺畅、齐抓共管的事中事后监管体制。

三是认真总结现行《无证经营查处取缔办法》实施的经验,突出问题导向,提出有针对性的解决方案。

问:《办法》在放管结合、简除烦苛方面作了哪些规定?

答:对无证无照经营,要严格依法查处,但也要充分注意到满足群众生产、生活的合理需求,为创业创新营造良好的政策氛围。《办法》在调整范围、执法方式和法律责任等方面作了适当调整。

一是进一步放宽不属于无证无照的经营活动范围,鼓励社会投资创业,激发市场活力,并为地方人民政府根据本地实际,灵活创新管理预留制度空间。《办法》明确规定,以下两类经营活动不属于无证无照经营:在县级以上地方人民政府指定的场所和时间,销售农副产品、日常生活用品,或者个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动;依照法律、行政法规、国务院决定的规定,从事无须取得许可或者办理注册登记的经营活动。

二是强调督促、引导,调节管控力度,避免一概取缔的简单化执法。《办法》明确规定,查处部门应当坚持查处与引导相结合、处罚与教育相结合的原则,对具备办理证照的法定条件、经营者有继续经营意愿的,应当督促、引导其依法办理相应证照。

三是对法律、行政法规对其处罚没有明确规定的无证经营行为,鉴于其社会危害性不大,《办法》适当减轻其法律责任,不再予以没收工具,并降低了罚款数额。

问:《办法》对明确部门权限、厘清监管职责作了哪些方面的规定?

答:明确工商部门和许可部门对无证无照经营的查处权限、厘清职责,有利于构建权责明确、透明高效的事中事后监管体制。《办法》明确规定:对无证经营的,由工商行政管理部门依照相关法律、行政法规的规定予以处罚。对无证经营的,法律、法规、国务院决定对负责查处无证经营的部门有明确规定的,由规定的部门查处;法律、法规、国务院决定没有规定或者规定不明确的,由省、自治区、直辖市人民政府确定的部门查处。对既无证也无照从事经营活动的,依照无证经营的规定予以查处。

问:《办法》在加强协同监管方面作了哪些规定?

答:为形成监管合力、提高行政效能,《办法》强调加强政府部门间的组织协调和信息共享,并引入信用监管,明确规定:一是县级以上地方人民政府负有组织、协调职责。二是查处部门应当依法履行职责,密切协同配合,利用信息网络平台加强信息共享,发现不属于本部门查处职责的无证无照经营,及时通报有关部门。三是查处部门将无证无照经营记入信用记录,并依法公示相关信息。(新华)

不能“一棒子打死”

这些情况不算无证无照经营

《办法》第三条规定:

- 1 在县级以上地方人民政府指定的场所和时间,销售农副产品、日常生活用品,或者个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动;
- 2 依照法律、行政法规、国务院决定的规定,从事无须取得许可或者办理注册登记的经营活动。

不能“不了了之”

实名举报处理结果要告知

《办法》第九条规定:

任何单位或者个人有权向查处部门举报无证无照经营。查处部门应当向社会公开受理举报的电话、信箱或者电子邮件地址,并安排人员受理举报,依法予以处理。对实名举报的,查处部门应当告知处理结果,并为举报人保密。

坚持“处罚有度”

减轻处罚尺度,三档并一档

《办法》对其他法律法规没有明确规定的,由《取缔办法》中不区分无证无照根据情节分为2万、20万、50万三个档次,统一修改为1万元。《办法》第十三条、第十四条规定:

法律、行政法规对无证经营的处罚没有明确规定的,由工商行政管理部门责令停止违法行为,没收违法所得,并处1万元以下的罚款。

明知属于无证经营而为经营者提供经营场所,或者提供运输、保管、仓储等条件的,由工商行政管理部门责令停止违法行为,没收违法所得,可以处5000元以下的罚款。

加重“违规成本”

记入信用记录还要公之于众

对无证无照经营的,有了新的处罚方式。《办法》第十五条规定:

任何单位或者个人从事无证无照经营的,由查处部门记入信用记录,并依照相关法律、法规的规定予以公示。