

# 市场主体强制退出法律机制考察： 问题、经验与方案

李建伟\*

**摘要：**吊销、破产、简易注销等机制在近年来清理僵尸企业的实践中都表现出各自的局限性，有必要构建和完善市场主体强制退出法律机制。比较域内外的立法与实践经验，强制注销、强制除名等多种制度具有差异性，应该坚持以强制注销为核心的市场主体强制退出机制建构，同时注重发挥我国既有制度如吊销机制的协同作用，注意健全配套机制以维护利害关系人的权益。最后，还应建立健全相应的督促、惩戒机制以促进企业自行清算后退出，减少对强制退出机制的过分依赖。

**关键词：**市场主体强制退出；行政解散；强制除名；强制注销

## 目次

- 一、建立市场主体强制退出机制的现实需求
- 二、域内外的经验碰撞及启示
- 三、关于市场主体强制退出机制的法理重述
- 四、市场主体强制退出机制的完善要点

现行市场主体强制退出法律制度，源于中央、地方政府在过去十多年来的商事登记执法、立法的共同探索。2019年1月，《浙江省吊销未注销企业监督管理暂行办法》的出台拉开了强制退出试点实践的序幕。2020年6月，国家市场监督管理总局公开发布的《商事主体登记管理条例（草案）》第四章“监督管理”单独设置第三节“强制退出”之规定，虽然在最终通过的《中华人民共和国市场主体登记管理条例》（以下简称《条例》）未予保留，但无疑为行政机关如何介入商事主体退出市场提供了有益的立法探索。

时至今日，市场主体强制退出的实践已在各地开花结果，立法规范也多有进展，出现了吊销营业执照、强制除名、强制注销等多样化、差异化的退出机制，分别定位于公司终止的不同时间节点。但是，规范制订的“百家争鸣”势必导致规则适用的群龙无首，学术界对于强制退出制度

\* 中国政法大学民商经济法学院教授。

基金项目：2020年阐释党的十九届四中全会精神国家社科基金重大项目“营商环境法治化的制度架构与实现研究”（项目编号：20ZDA044）。感谢李亚超博士参与本文讨论作出的贡献，但文责自负。

也未形成体系化的共识,关于强制除名、强制注销制度的法律性质、适用范围、规制对象等基本问题也尚未厘清。在立法体系上,高位阶立法规范的缺位,以及各地各级政府的地域性法规规章的缺乏协调,都使得我国在这个领域始终缺乏具有约束性、长效性、制度化的法律供给。新《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)生效后,如何构建完善统一的市场主体强制退出的法律机制,以弥补现有制度功能的短板,具有理论和实践的双重价值。

## 一、建立市场主体强制退出机制的现实需求

面对大量僵尸企业的存在,现有制度(破产清算、吊销制度)均表现出明显的功能受限,破产清算适用范围过窄,吊销制度亦定位不清。简易注销制与年报制度也同样无法从根本上解决前述问题。因此,迫切需要建立行政机关主导的市场主体强制退出机制,以满足实践需要。

### (一) 现有制度无力承载市场主体强制退出机制的功能

破产程序是借助司法强制手段迫使市场主体退出,管理人应在破产程序终结后持终结裁定完成注销登记。同行政强制退出一样,破产清算带有强制退出功能,能一定程度上解决僵尸企业问题,甚至在实现债权债务的必要清理方面有明显优势,但又表现出诸多不足。一是从设立目的来看,行政强制退出主要是维护市场秩序等,实现债权债务清理、维护市场信用等。这就决定了其无法成为兜底性强制退出法律机制,而有必要建立起行政机关主导的强制退出法律机制。二是从适用范围来看,破产清算主要针对丧失偿债能力等企业,并非包含所有僵尸企业,长期未经营也未注销企业作为僵尸企业主要类型之一,就并不必然存在破产事由。僵尸企业和丧失偿债能力的企业两者并不相同,破产清算的清理对象仅适用于极小一部分僵尸企业。三是从启动机制来看,有别于由登记机关等直接启动并推动的行政强制退出,破产清算等的启动有赖于债权人等私主体的自身意愿,司法机关被动性使得破产清算对于清理僵尸企业的作用受到制约。此外,程序繁琐且成本较高的破产程序,以及传统落后的破产观念,总与生产凋敝、员工失业等切割不开。<sup>①</sup>因此,清算惩戒机制不健全,权利人维权成本较高等各类原因,使得包括破产清算在内的清算难以启动、完成,进而导致大量僵尸企业存在。<sup>②</sup>因此,既要认识到破产程序一方面有助于实现债权债务的清理,或应优先适用;还要认识到,破产程序另一方面亦因其被动性等特点,适用范围较窄,不宜作为兜底性的强制退出法律机制。

吊销制度某种意义上属于带有行政强制性属性的强制退出手段,与清算、注销相衔接。一则,吊销与市场主体强制退出的对象存在一定重叠,既包含未实际经营的企业,<sup>③</sup>也包含违法企业等。<sup>④</sup>但是作为一种行政处罚手段,吊销制度有其特别适用对象,如违反有关税收规定,伪造、涂改、出租、出借、转让营业执照,提供虚假材料等取得登记或虚报注册资本的。<sup>⑤</sup>二则,吊销与注销存在混同问题,这使得僵尸企业的大量存在。如《国家工商行政管理总局关于企业法人被吊销营业

<sup>①</sup> 参见张钦昱:《僵尸企业出清新解:强制注销的制度安排》,载《法学杂志》2019年第12期,第33-34页。

<sup>②</sup> 参见王伟:《非正常经营企业强制性市场退出机制研究——优化营商环境背景下的行政规制路径》,载《行政法学研究》2020年第5期,第59页。

<sup>③</sup> 参见《公司法》第260条第1款;《个人独资企业法》第36条。

<sup>④</sup> 参见《公司法》第262条;《企业法人登记管理条例》(2022年废止)第29条第1款第6项。

<sup>⑤</sup> 参见《税收征收管理法》(2015年修正)第60条第2款;《市场主体登记管理条例》第44、48条。

执照后法人资格问题的答复》中就认为吊销营业执照本身就直接剥夺法人资格，由登记主管机关在档案里注明即可，而不需要再由企业法人申请注销登记。这一文件催生了大量吊销后未注销企业的出现。实际上，吊销本身是对违法违规企业的行政处罚，仅否定企业的经营资格，无法真正让其退出市场，只有在组织清算并注销后才可被认定为彻底退出。<sup>①</sup>因此，将营业执照与法人资格的取得与丧失相混同是合一主义立法模式下的困境。

总之，吊销营业执照和强制注销的适用对象上存在一定重叠，但二者仍存在根本差异，应注意二者功能的协调，避免混同而催生过多僵尸企业。

## （二）配套制度的功能同样严重受限

年报制度最初源于年检制度，按照2005年修改的《公司登记管理条例》第76条和《企业年度检验办法》第19条第2款的规定，公司必须进行年度检验，未进行年检且在公告60日内仍未进行年检的，最终可能导致公司因被吊销营业执照而被强制退出，因此其受到较多批评。<sup>②</sup>2013年修订《公司法》进一步改革公司注册资本登记制度，使得年报制度正式取代了年检制度，辅以规范的抽查制，增设了针对不按时年报公示的企业失信惩戒机制，即被列入经营异常名录，满了3年则被列入严重违法企业名单。<sup>③</sup>

2022年施行的《市场主体登记管理条例实施细则》第70条重复前述规定，同时取消吊销营业执照的处罚内容。如果未按规定进行年报公示，则至多被列入严重违法企业名单，但不会被吊销营业执照而退出市场。这一变化正确引导了各级政府的规范制定方向，减少了政府对市场的非必要干预的问题。<sup>④</sup>

年报制度不再强调运用行政强制力直接让市场主体退出，而是通过惩戒机制的健全督促企业自愿守法，能更大范围地发挥监督作用，有助于积极发挥市场的调节作用而有效避免过于依赖行政监管。<sup>⑤</sup>但是，以信用惩戒为核心的年报制度对企业经营行为进行纠偏，归根到底是依靠市场主体的内生动力发挥作用，这对于清理僵尸企业来说收效甚微。至于企业未按规定进行年报公示是否能直接作为市场主体强制退出的事由之一，又或者将其作为判断市场主体未从事经营的判断因素之一，需要立法综合考虑后作出选择。

简易注销制首先由国家市场监督管理总局于2015年4月起开始在上海浦东新区、江苏省盐城市等地进行试点，并不断扩大试点范围。在此基础上，《关于全面推进企业简易注销登记改革的指导意见》规定，自2017年3月1日起，我国全面实行企业简易注销登记改革，当年全国注销企业数量同比增长27.6%。2021年7月30日，《关于进一步完善简易注销登记便捷中小微企业市场退出的通知》，将简易注销登记的适用范围拓宽至未发生债权债务或已将债权债务清偿完结的市场

<sup>①</sup> 参见冯果、柴瑞娟：《我国商事登记制度的反思与重构——兼论我国的商事登记统一立法》，载《甘肃社会科学》2005年第4期，第59-60页。

<sup>②</sup> 参见汪艳生：《企业年检制度的缺陷与改进》，载《中国工商管理研究》2006年第2期，第54页。

<sup>③</sup> 参见《企业信息公示暂行条例》（2024年修正）第18条、第19条；《企业经营异常名录管理暂行办法》第4条、第15条。

<sup>④</sup> 《深圳经济特区商事登记若干规定》第27、29条将被列入经营异常名录或标记为经营异常状态的企业区分了“未进行年报公示”和“因通过其登记的住所或者经营场所无法取得联系”两种类型，对于后者适用除名制度并可能被强制注销，但如果仅仅未进行年报公示则并不会被强制注销。

<sup>⑤</sup> 参见李曙光：《论我国市场退出法律制度的市场化改革——写于〈企业破产法〉实施十周年之际》，载《中国政法大学学报》2017年第3期，第16页。

主体，但上市股份有限公司除外，同时实施个体工商户简易注销登记、缩短简易注销登记的公示时间、建立简易注销登记容错机制等，从而不断优化、促进简易注销制度的适用。从简易注销制实施效果上来看，2021年，全国共注销企业353.3万户，其中通过简易注销登记程序退出市场的194.6万户，占比55.1%，简易注销已成为市场主体退出的重要方式之一。<sup>①</sup>2023年修订《公司法》吸收上述试点成果，第240条引入简易注销制度，公司只有“在存续期间未产生债务，或者已清偿全部债务的，经全体股东承诺”的两种情况下，才可以通过简易程序注销公司登记。考虑到未产生债务的公司较少，简易注销本质上仍有赖于企业的意思自治，即自助申请、自愿承诺，通过程序便捷与风险防控的有效结合，实现对市场效率的提升与维护。简易注销程序对僵尸企业的规制依赖市场主体的自愿，其他利害关系人甚至行政主管部门均无权申请。而对于列入经营异常名录甚至严重违法名单的僵尸企业，既无法适用简易注销，<sup>②</sup>也无法彻底将其清出市场，而这类企业恰恰是市场主体强制退出法律机制需要处置的主要类型之一。因此，在面对清理僵尸企业这一远远超出其本身的立法目的和功能难题时，简易注销制与年报制度一样并不能从根本上解决登记管理失序的问题。

## 二、域内外的经验碰撞及启示

### （一）域外的经验检视

域外各国、地区的市场主体面临强制退出的情形，可以总结为以下几种类型：（1）公司在一定时限内未开展业务或经营；（2）未能按照规定提交年度报告、税务报表或其他必要材料；（3）逾期缴纳费用或者罚款；（4）进入清算程序后清算事务停滞；（5）清算或吊销后未及时注销；（6）公司登记处没有任何登记在册的现任董事。这些情形在各国公司法上的呈现是多样化的，需要详加研讨，以吸收其有益经验。

#### 1. 英美法的基本经验

美国采行政解散制。美国《示范商业公司法》第14.21条和《统一有限责任公司法》第809条规定了其行政解散事由，主要包括没有支付相关税费或罚款、没有按期提交年报、没有注册代理人或注册办事处并经过一定期间等。至于行政解散的法律后果，根据美国《统一有限责任公司法》及《示范商业公司法》，则是被解散的公司清算目的继续其主体资格，并同自愿解散、法庭内解散一样履行清算义务，同时赋予其行政解散之后公司的恢复和恢复请求被驳回的上诉机制。<sup>③</sup>

英国采强制除名制。《英国公司法》（Companies Act 2006）第1000条规定了公司强制除名制度，并主要适用于未开展经营活动的公司。登记机关如果有理由相信某公司未开展经营活动，则可以向该公司寄送查询信函，并在14天未收到回复后可发送第二封信函，如14天内仍未收到回复则可进行公告并通知公司，在2个月期满后若没有相反事由发生，公司将被除名并因此而解散。<sup>④</sup>

值得说明的，与大陆法系采取的先散后算模式不同的是，普通法系采取的是先算后散模式，

<sup>①</sup> 参见《国务院新闻办就激发市场活力支持市场主体发展有关情况举行发布会》，中华人民共和国中央人民政府网，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/28/content\\_5673539.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/28/content_5673539.htm)。（最后访问时间：2024年8月15日）。

<sup>②</sup> 参见《市场主体登记管理条例》第33条第3款、第48条第4项。

<sup>③</sup> 参见虞政平编译：《美国公司法规精选》，商务印书馆2004年版，第130-132、215页。

<sup>④</sup> 参见《英国2006年公司法》，葛伟军译，法律出版社2012年版，第651-652页。

除名即发生解散效果，因此有学者甚至将英国公司法中的“dissolved”翻译为“注销”，以将其视为清算完成之后的结果，进而被理解成强制注销的制度设计。<sup>①</sup>公司被除名后主体资格消灭；但在大陆法系，解散并非意味着主体资格终止，而仅仅发生经营资格的消灭，仍要经过清算、注销才得以彻底退出。<sup>②</sup>在制度规范上，美国法的行政解散制度类似于大陆法系的强制注销登记。其适用对象范围以及公司恢复等救济制度值得我国借鉴。至于英国法上除名制度带有强制注销的特征，也不应直接套用，而应注重与我国现有制度的衔接。

## 2. 大陆法的基本做法

德国法中区分了解散登记和注销登记。企业解散时进行登记是各国法律中的通例。<sup>③</sup>德国《有限责任公司法》第 61 条和 62 条分别规定了司法解散和行政解散，而其中行政解散的对象主要是违法经营企业，公司股东通过违法的决议或公司听任由管理董事从事重大违法行为，而致危害公共利益时，行政官署可以解散公司。<sup>④</sup>但市场主体退出最终仍要以注销登记为标准。在市场主体出现解散的情况下，一方面要申报登记该解散事实，另一方面规定了清算义务人应及时清算并申报注销登记。

日本实行双重解散机制。日本《公司法典》规定了强制解散制度，形成了未开展经营活动或停止经营商事主体解散与休眠公司解散制度的双重架构。根据日本《公司法典》第 824 条规定，当某公司无正当理由，自设立之日起一年内仍未开展营业，或是连续停止营业超过一年的，<sup>⑤</sup>法院将根据法务大臣或者利害关系人的申请，命令公司解散；日本《公司法典》第 472 条规定法务大臣应当发布公告，要求 12 年内未进行相关登记的休眠公司向登记机关申报营业登记，该休眠公司 2 个月公告期满后如果仍未进行申报的，视作解散。<sup>⑥</sup>

韩国采司法解散和拟制清算制度。司法解散制度，根据韩国《商法》第 176 条的规定，韩国法院可以根据利害关系人或检察官的请求或依职权命令解散公司，其中解散事由包括：（1）公司设立后无正当理由 1 年内未开业或歇业 1 年以上；（2）公司的设立目的违法；（3）公司董事或执行事务的股东违反法律或章程严重影响公司存续的。而利害关系人应仅指对公司存续具有直接的法律利害关系，如果仅因商号被休眠公司使用而认为权益受妨害则不属于本条所述的利害关系人。<sup>⑦</sup>拟制清算制度，根据韩国《商法》第 520 条之二中关于歇业公司解散的规定，法院行政处长以公告方式要求 5 年没有进行登记的休眠公司申报其继续营业的意思，如果公告 2 个月期满公司仍未申报的，视为解散；视为在解散后 3 年内，公司可以以决议方式继续公司；视为解散 3 年期满后，视为公司已终结清算（拟制清算），公司法人资格丧失。

德国法强调注销登记的重要性以及日本法双重解散制度的适用对象的启示在于，我国市场主体强制退出机制的建立，应增强强制注销登记的重要性，在平衡各方利益的基础上明确其适用对

① 参见葛伟军：《英国公司法要义》，法律出版社 2014 年版，第 491-493 页。

② 参见范健、王建文：《商法学》（第 4 版），法律出版社 2015 年版，第 233 页。

③ 参见施天涛：《公司法论》（第 4 版），法律出版社 2018 年版，第 592 页。

④ 参见《德国商事公司法》，胡晓静、杨代雄译，法律出版社 2014 年版，第 57 页。

⑤ 除此之外还包括的解散事由有：基于不法目的设立的公司以及执行董事、社员等超越法律规定或章程规定，甚至触犯刑事法律情况下，经过法务大臣警告，仍连续或反复实施该行为。

⑥ 参见吴建斌编译：《日本公司法 附经典判例》，法律出版社 2017 年版，第 263、431 页。

⑦ 参见 [韩] 李哲松：《韩国公司法》，吴日焕译，中国政法大学出版社 2000 年版，第 107 页。

象。至于韩国的拟制清算制度的引入则应较为慎重，有必要结合我国具体国情进行变通，尤其是与相关制度的协同。

## （二）我国“两岸三地”的经验

香港特区规定了强制除名制度，香港地区《公司条例》第15部第744条-747条规定，处长如果有理由相信某公司非处于正常经营状态，则可以向公司寄送查询信件，1个月内未收到回复发送再次寄送信件并发布公告，公告之日起3个月期满无异议理由，则登记机关将公司名称从登记册中剔除，公司就此解散。特殊情况下公司地址无法确认或者处长认为公司很有可能不会收到信件时，可直接发布公告进行通知。<sup>①</sup>香港地区强制除名的前置通知程序有效保障企业或投资者合理的纠正机会。并设置了必要的回转程序，根据香港《公司条例》第15部第760、763条规定，公司被强制除名后，利害关系人在20年内可以向登记机关或法院申请恢复登记，而且如果是被错误解散的，登记处长可以主动将公司恢复入登记册中。

但是与我国大陆地区注销登记消灭企业的主体资格不同的是，香港地区的公司除名并不会消灭其法律主体资格，而只是取消登记记载或恢复登记记载，这也就意味着如果登记机关主动恢复登记，可能会在事实上创设企业法人而与我国现行法依申请创设企业法人的规定不符。香港的前置除名制度具有借鉴意义，可以在大致审查后将认为应当采取企业强制注销的企业名单予以公告，由拟强制注销的企业自主决定，若强制注销不符企业目的，其就会提出异议。<sup>②</sup>这有利于实现企业自治与国家管制的平衡。

澳门特区实行强制清算主义，即以清算完结作为公司主体资格消灭的实质判断标准。相应地，澳门地区的强制退出法律机制的建立以申请司法解散、强制清算为手段，其制度与我国拟建立的行政主导的市场主体强制退出机制不同，但仍可借鉴其程序以及适用对象。如我国澳门地区《商法典》第329条规定，“一、检察院应申请对下列公司进行司法清算，而无须提起宣告之诉：a) 未作出登记，而经营逾3个月之公司；b) 不按法律规定设立或营业之公司；或c) 所营事业不法或违背公共秩序之公司”。此外，除一般的自愿解散事由外，在澳门地区《商法典》第315条规定的解散事由还包括中止业务逾3年，连续12个月不经营任何业务且不属于第193条规定的中止状态等，且规定任何债权人或检察院均有权请求法院依法解散。<sup>③</sup>

我国台湾地区实行的是拟废止登记中的催告制度，也即主管部门对于长期未经营的企业，会向其询问是否仍处于营业状态。这给予了企业以自由选择的机会，重新纠正经营状态或者注销，倘若在合理期间内并无任何回复，主管机关可以注销企业。根据我国台湾地区“公司法”第10条规定，公司设立登记后6个月未开展营业或者自行停业6个月以上的，主管机关可以依职权或根据利害关系人的申请，命令公司解散。<sup>④</sup>被强制注销后，针对企业实施拟制清算，由企业负责人或

<sup>①</sup> 参见香港特别行政区《公司条例（第622章）》，香港特区公司注册处网，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap622@2019-08-01T00:00:00/P15.pdf>。（最后访问时间：2024年8月24日）。

<sup>②</sup> 参见孙佳颖、程即正、程宝库：《国（境）外商事登记立法模式比较及其对我国的借鉴意义（一）》，载《中国工商管理研究》2013年第7期，第69-74页。

<sup>③</sup> 参见中国政法大学澳门研究中心、澳门政府法律翻译公司编：《澳门商法典》，中国政法大学出版社1999年版，第97-102页。

<sup>④</sup> 参见台湾地区“公司法”，法源法律网，<https://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT0201.aspx?lsid=FL011292>。（最后访问时间：2024年8月24日）。

法定代表人承担清算责任，通过司法与信用监管的方式规制怠于履行清算义务的行为。其中，信用监管是指政府机关或具有法律赋予监管职权的组织，以对监管相对人的信用信息进行收集、记录、整理、分类、评价等方式，进而采用激励或惩罚的措施，达到监管的目的。<sup>①</sup>

### （三）我国地方政府近年来的有益探索

2022年3月全国开始施行的《条例》对目前的市场主体退出制度能够予以补充。曾经的《商事主体登记管理条例（草案）》安排的“强制退出”这一节在整体结构中被删去，但其效果上仍然加强了政府和司法机关对注销行为的联动规定，明确了对人民法院裁定强制清算或者裁定宣告破产的市场主体，以及有关清算组、破产管理人可以直接向登记机关申请办理注销登记的权利。这一制度肯认了相关政府机构在强制退出法律机制中的正当性，为建立我国统一的市场主体强制退出制度提供了初步的法律授权和制度接口。由于我国目前尚未制定全国统一的市场主体强制退出制度，故而可以看到各地方政府的不同试点规则，各有所长，亦有所短。

#### 1. 北京市：除名标记制度

北京市人民政府办公厅《关于印发〈北京市培育和激发市场主体活力持续优化营商环境实施方案〉的通知》（京政办发〔2021〕18号）与北京市市场监督管理局于2022年5月19日发布的《北京市市场监督管理局关于在全市开展市场主体除名标记工作的通知》，初步确立了除名标记制度。在制度内容上，明确了以下四点：（1）除名标记的对象。它既包括被吊销营业执照、责令关闭或撤销设立登记后6个月内进行未清算、注销登记的市场主体，也包括开业状态下未按规定期限进行年报公示而被列入经营异常名录或被标记为经营异常状态满2年，且近2年内未申报纳税的市场主体。（2）除名标记的方式。暂时使用登记业务系统将其标注，公示内容为“已除名，原因为其它”。（3）除名标记的后果。被除名的市场主体应当依法完成清算并办理注销登记，不得从事其他经营活动。（4）除名标记的恢复。被除名标记的市场主体依法办理注销登记或被撤销吊销后，除名标记自动终止；被除名标记的市场主体依法移出所涉经营异常名录或者经营异常状态、恢复纳税申报的，可向属地市场监管部门申请终止除名标记，恢复原信息公示状态，从而保护商事交易活动的安全与市场经济的秩序。<sup>②</sup>目前来看，北京市的除名标记机制本身就发挥着一定的强制退出功能，因为其并未再规定强制注销的内容。问题在于，在吊销、责令关闭等情况下，市场主体本身就只能在清算范围内继续其资格，再单独规定除名标记制度是否有必要以及能否发挥清理僵尸企业的作用存疑。

#### 2. 上海市：强制除名前置

上海市浦东新区于2021年9月颁布了《上海市浦东新区市场主体退出若干规定》（以下简称《规定》），该规定同时规定了强制除名和强制注销这两步市场主体强制退出程序。第一步是强制除名。上述《规定》第6条规定了强制除名的适用对象，仅包括在被吊销营业执照、责令关闭或撤销后未能在法定期限内及时清算、注销的市场主体。而强制除名产生的主要法律效果包括：营业执照（正、副本）均作废和以统一社会信用代码（注册号）代替市场主体名称、除了统一社会信用代码（注册号），被强制除名时间和原因等信息外，市场主体的其他信息不再向社会公示，并

<sup>①</sup> 参见袁文瀚：《信用监管的行政法解读》，载《行政法学研究》2019年第1期，第19页。

<sup>②</sup> 参见石一峰：《论商事登记第三人效力》，载《法商研究》2018年第6期，第52页。

将市场主体状态作相应标记且不再作为市场主体统计基数。这一法效果与《商事主体登记管理条例（草案）》中强制退出机制的法效果相同，也说明了强制退出法律机制探索中的分歧与共识。第二步是强制注销，也可以称之为强制除名的后续处理。按照《规定》第8条的内容，在强制除名法定期间届满，市场主体仍未进行清算、注销登记的，登记机关可以进行催告、强制注销。可见，上海浦东的规定是将强制除名作为强制注销的前置程序，将市场主体的强制退出主要流程分两步走来处置僵尸企业。这样规定的优势在于，能够及时、灵活地有效处置僵尸企业，既可实现强制除名不影响市场主体存续的问题，又可减少因为直接适用强制注销程序导致过分干预企业自治的问题。

### 3. 深圳市：强制除名惩戒

广东省于2020年4月15日颁布施行了《广东省深化市场主体退出制度改革实施方案》，并制定了《广东省企业注销退出制度改革实施办法》，该办法第9条提到，由深圳市市监局牵头负责试点强制退出制度，并主要借鉴香港公司的除名制度，针对失联企业或被吊销营业执照的僵尸企业，经过法定程序后将其除名。在这一背景下，深圳特区修订了《深圳经济特区商事登记若干规定》，第27条将强制除名的适用对象明确为因通过其登记的住所或者经营场所无法取得联系被列入经营异常名录或者被标记为经营异常状态满两年，且近两年未申报纳税的市场主体。而对于规定实施前，商事主体因前款原因被列入经营异常名录满3年而被列入严重违法企业名单，且近两年未申报纳税的也将适用。强制除名的后果是经营资格丧失但继续保留主体资格，并应履行清算、注销义务。可见，该制度具有双重功能：对那些处于隐蔽活动状态但不愿意注销的商事主体，可以倒逼其尽快消除失联状态，恢复正常活动，纳入日常监管范围；对那些实际无经营且处于事实上“死亡”状态的商事主体，纳入市场退出程序，因此该强制除名制度一定程度上担负着市场主体强制退出的作用。在强制注销方面，第31条规定了强制注销的对象是，出现被吊销营业执照、被责令关闭、被撤销设立登记或者依法被除名任一情形之日起六个月内未申请注销登记的市场主体。深圳和上海均规定了强制除名和强制注销，但是深圳限定了强制除名的适用类型，并将其与吊销、责令关闭、撤销设立登记并列作为强制注销事由，这与上海的强制除名前置程序不同，扩张了强制注销事由的具体类型，进一步打开了退出市场的机制。

### 4. 浙江省：强制注销机制

浙江省的强制注销机制根据适用对象进行划分，可以分为个体工商户强制注销机制和企业强制注销机制。个体工商户强制注销机制的基本类型，在2016年《浙江省个体工商户简易注销登记程序暂行规定》第4条中予以明确规定：（1）个人经营的个体工商户，经营者死亡或者丧失行为能力的；（2）有关行政机关依法吊销、撤销个体工商户的行政许可，或者行政许可有效期届满的，个体工商户拒不办理变更登记的；（3）家庭经营的原主持经营者死亡、丧失行为能力，不变更经营者或者无人继续经营的；（4）因不可抗力导致个体工商户无法经营的；（5）连续不申报年度报告被标记为经营异常状态长达2年以上的；（6）查无下落，被标记为经营异常状态长达2年以上的；（7）法律、法规规定的应当注销个体工商户登记的其他情形。

企业强制注销机制的试点是浙江省摸索市场主体强制退出机制的重要尝试，2019年1月《关于全省开展吊销未注销企业强制注销试点的通知》的附件《浙江省吊销未注销企业监督管理暂行

办法》（以下简称《暂行办法》）第8条，将实施强制注销的企业划分为被吊销营业执照后已届满3年、无欠缴税费和发票领用信息、无在缴社保人员和拖欠工资记录、无登记在册的不动产权利、无有效存续的知识产权、无股权被冻结、无在诉案件和待执行案件的被吊销企业，以及经催告、通知后满6个月，仍不办理吊销未注销企业清算组备案手续或者申请注销登记的企业。该《暂行办法》第17条同时规定，被强制注销后，其清算义务仍由清算义务人承担，同时在企业登记注册业务系统中将企业状态由强制注销修改为申请注销。

浙江省的上述文件对于强制退出的程序规定较为详细、全面。浙江省从个体工商户强制退出试点，然后逐渐扩展到全部市场主体的方式比较稳妥，这种循序渐进的推进值得其他地方借鉴。

### 三、关于市场主体强制退出机制的法理重述

#### （一）强制注销的法律性质之辨

强制注销作为市场主体强制退出至关重要的一环，是行政机关单独作出的行政行为，明确其性质会更有助于法律规则的建构以规范该类行为，也是充分平衡各方利益的前提。有必要从多方面界定其法律性质。

从规制理念来看，其有别于行政处罚。行政处罚是对违反行政法律规范行为当事人的一种惩罚。<sup>①</sup>以行政处罚中的吊销营业执照为例，强制注销与吊销营业执照具有相似性，前者是消灭主体资格，后者在于消灭经营资格，因此带有行政处罚的“制裁性”特征。但从规制对象来看，其不局限于“违法”行为，甚至主要针对长期不经营、无经营意愿等无继续存续必要等企业。从规制目的来看，其不在于制裁，而主要是为净化市场而对应退未退企业进行的清理，以期限制僵尸企业浪费市场资源的机会主义行为。从规制方式来看，其可在特定情形下，由公司登记机关在无利害关系人之申请时，直接办理注销登记。<sup>②</sup>这表明，强制注销与依申请注销相对存在，<sup>③</sup>二者均为退出市场的重要通道，也是登记机关消灭公司法人资格的基本方式。

从规制效果来看，其有别于行政许可。我国目前的市场主体登记采行政许可制，《中华人民共和国行政许可法》第12条将企业或者其他组织的设立等需要确定主体资格的事项作为行政许可事项。如果单纯从适用事项来看，登记范畴或应属于行政许可的范畴，但是学界对此颇有争议。有观点主张，“行政许可的注销系指有关的行政机关针对各种效力已消灭的行政许可进行登记，以确认其往后不再具有许可效力的法律制度”<sup>④</sup>。考虑到我国目前采取的主要是准则制，仅个别情况下是需要经过批准的审核制。有观点认为商事登记本身不属于行政许可范畴，从事经营活动并非授权而是代表自由意志的基本权利，<sup>⑤</sup>即商事登记本身是一种依申请而为的行政确认行为。从行政许可的前提来看，行政许可应是针对某种具有潜在危险性的行为被禁止或限制，并在符合一定条件下予

<sup>①</sup> 参见胡建森：《行政法学》（第4版），法律出版社2015年版，第223页。

<sup>②</sup> 参见张钦昱：《僵尸企业出清新解：强制注销的制度安排》，载《法学杂志》2019年第12期，第33页。

<sup>③</sup> 参见朱晓娟：《公司强制注销的规范定位与体系构造》，载《国家检察官学院学报》2023年第6期，第65页。

<sup>④</sup> 胡建森：《行政法学》（第4版），法律出版社2015年版，第299页。

<sup>⑤</sup> 参见钱玉林：《商事主体注销登记争点问题讨论》，载《法学论坛》2021年第4期，第54页。

以解除,<sup>①</sup>而强制注销却并非法律普遍限制或禁止的行为,甚至可以说是其义务。根据公司登记的公示效力,新《公司法》第32条记载的登记事项即形成权利外观,交易相对人了解到这些外观事实信息后便会形成信赖,并以这种信赖为一定的行为。这种合理信赖正是基于保障交易效率的要求,由行政机关认可的登记事项所产生的公信力,如权利外观与真实的法律状况不符,便会损害交易相对人的合法的信赖利益,破坏市场秩序。因此,行政机关自然负有强制注销登记的义务,以保障公司登记信息的实时性与可信赖性。

因此,从行政许可不得由行政机关主动为之来看,强制注销也不应属于行政许可。即,注销既非行政处罚,也非行政许可本身,而应属行政确认范畴,如在被吊销营业执照之后,企业应当进行清算、注销,以消灭其法律主体资格,是一种必然之逻辑。在各地政府的商事登记规则探索实践中,也体现了强制注销从行政许可向行政确认转变的趋势,因此,有必要严格限制强制注销的适用对象。

### (二) 关于相关主体的利益衡量

商事活动主体的强制退出涉及到各方利益,在追求市场秩序利益、有效维护市场信用的同时,如何在明晰强制注销性质基础上平衡各方利益需要贯彻到该制度建构的始终。首先,应平衡好尊重市场主体经营权益与维护市场秩序健全稳定之间的冲突。企业强制注销正是对处于非正常经营状态的企业进行确认并强制其退出市场,从而起到维护市场秩序和交易安全的目的。<sup>②</sup>对于企业来说,强制注销意味着主体资格消灭,不仅无法继续从事市场活动,更会丧失商号等权益,这也是强制注销的核心。尽管强制注销性质上并不属于行政处罚,但是客观上确会导致相当严厉的后果,有必要严格限制其适用并给予相应企业合理的事前事后救济机制,避免不当干涉企业经营自由、自治。因此,仿照韩国允许相关企业歇业登记,结合我国台湾地区的优先通过询问或督促等方式促进市场主体自行退出等方式,是较好选项。

其次,应平衡好优化市场与保障合法权益之间的矛盾。作为一项行政确认,行政机关的决定不应单纯取决于市场主体本身的意愿或状态,而应考虑到相关主体如债权人等的利益,也即需要确认其是否符合可以强制注销的条件。从域内外做法和各地试点经验来看,要求在强制注销前查明以下事实,包括有无在诉案件、有无股权质押情形、有无投资设立其他市场主体以及有无拖欠工资、欠缴社保或税款等事实。<sup>③</sup>

### (三) 与既有制度的衔接

首先是充分发挥破产清算功能。从“彻底”退出市场来看,破产清算具有重要意义且更具优势。当然在企业仍有重整可能的情况下,仍应继续发挥其拯救企业功能,但是如果确实是僵尸企业而无存续意愿和必要的,则应当及时、充分发挥破产清算功能。这就要求针对前述提到的破产启动难等问题,从债权人、法院以及清算人角度全方位的简化程序、降低成本、健全督促机制等。

<sup>①</sup> 参见张树义主编:《行政法学》(第2版),北京大学出版社2012年版,第189页。

<sup>②</sup> 参见王伟:《非正常经营企业强制性市场退出机制研究——优化营商环境背景下的行政规制路径》,载《行政法学研究》2020年第5期,第57页。

<sup>③</sup> 参见《上海市浦东新区市场主体退出若干规定》第8条第2款;《浙江省吊销未注销企业监督管理暂行办法》第10条;《安徽省对吊销未注销企业实施强制注销登记管理暂行办法(征求意见稿)》第9条。

倘若应破产清算而未破产清算的企业仍继续经营，微观上是对其他企业的可获取资源性利益的损害，宏观上则是对国家资源配置的浪费。

其次是要不断完善清户吊销机制。吊销在市场主体强制退出中具有重要意义，甚至很大程度上发挥着前置程序的作用。加强其适用对象、事项等进一步的规范化，有助于其发挥其在清理僵尸企业中的作用。清户吊销机制的应用需要注意以下三个方面。其一是主动性，是否存在应当退出或者说应当被吊销营业执照的情形，这有赖于登记机关、税务机关等发挥功能的协同。其二是审慎性，吊销后意味着必然退出市场，作为最严格的行政处罚，相关机关应当审慎适用，不应盲目追求清理僵尸企业的目的而滥用吊销机制。新《公司法》第260条第1款但书“但公司依法办理歇业的除外”，就是将经歇业登记，主观上愿意经营，却因为不可抗力或其他困难无法继续经营，又不想彻底退出市场的企业，与僵尸企业相区分，防止一刀切地吊销清退未经营企业。其三是协同性，发现未实际经营企业的存在往往需要其他部门如税务部门等协同调查，在吊销之后则应当注重与强制退出程序的协同审查。

#### （四）强制退出的法理念再辨析

一是关于强制退出的立法定位。市场主体强制退出虽不属于行政处罚，却实际能够导致企业退出的严重后果，明确其立法定位对于其规制对象、规制方式、规制效果等均具有根本的指导意义。从规制对象来看，其并非进行惩罚而是带有确认性质，不应过分扩大其适用范围，并保持审慎；从规制方式来看，其最终是实现清理市场之目的，以强制注销为核心具有合理性，辅之以强制除名、吊销等制度；从规制效果来看，其目的仅在主体资格之消灭，而非消灭既有的债权债务关系，这与破产清算存在差异，应当在避免对相关权利造成影响，甚至在一定条件下应恢复登记。

二是关于强制退出的规范布局。首先优化商事登记法。《商事主体登记管理条例（草案）》特设专节规定“强制退出”，依据该草案规定，公司在被强制退出后的法律后果是“以统一社会信用代码替代其名称。除统一社会信用代码、被强制退出时间和原因等信息外，其他信息不再向社会公示”，其清算义务人依法承担的组织清算义务不变，清算义务人应当申请办理注销登记，这使得强制退出生于清算、注销环节前，类似于公司解散的一种原因。强制退出突破了我国《公司法》第180条规定的五种公司解散情形，但《条例》最终删去了关于市场主体强制退出的相关规定。而单纯依靠《公司法》《个体工商户条例》《中华人民共和国个人独资企业法》（以下简称《个人独资企业法》）《企业信息公示暂行条例》《企业经营异常名录管理暂行办法》无法完成该任务，考虑到我国已经选择制定了统一的《条例》，那么在将来的《中华人民共和国商事登记法》中继续完善、补充市场主体强制退出的相关内容具有立法上的合理性。其次完善单行法内容。目前各个单行法之间以及与一般法之间存在不协调之处仍待继续完善。如《公司法》第211条和《个人独资企业法》第36条分别规定了对于长期未经营也未注销的僵尸企业进行吊销营业执照的内容，但是对于个体工商户长期未经营能否吊销营业执照在《个体工商户条例》中却并未规定。未来应当不断明晰商事登记法与各单行法的功能，以协同建立健全的市场主体强制退出机制。

三是发挥公司法功能。我国《公司法》不仅是一部商事单行法，更兼有商事一般法功能，对

于其他商事规范具有指导和补充作用，这与公司作为现代商事主体的主要类型紧密相关，且其相较于《条例》位阶更高，因此更须提供上位法的制度支撑，从而解决规范布局的不周延问题。未来，可以考虑在相关司法解释中加入强制退出的内容，并将市场主体经营异常等情况进行分类。

#### 四、市场主体强制退出机制的完善要点

##### （一）适用对象：以吊销未注销企业为核心

一般说来，强制退出的适用对象包括长期未经营也未注销、长期未公示年报且失联以及被吊销营业执照、撤销等却未注销等企业类型。《商事主体登记管理条例（草案）》中的“强制退出”将列入严重违法失信名单等情形直接等同于吊销、责令关闭等情形作为强制注销对象，但结合我国情况，将其限定在吊销、责令关闭、撤销后未注销市场主体这一范围为宜，将来随着现实需求的变化以及相关制度的完善可以调整其适用范围。

##### 1. 长期未经营也未注销企业

长期未经营但又没有办理注销登记的企业属于狭义上的僵尸企业，其强调企业确实没有实际经营，除了客观上并无存在的必要性外，企业自身也表现出了没有继续经营的意愿。其有别于日本传统意义上的僵尸企业，后者指陷入财务危机且自身经营无力偿还债务，并主要依靠债权人追加贷款、提供减免等措施维持企业僵而不死的状态，因其不符合经济效益理念而往往通过企业业务重组、产能转移等进行规制。但对此不过分强调行政干预、清算退出，<sup>①</sup>一是应考虑长期未营业存在正当事由。如营业基本财产有纠纷、由于营业性质如油田开发需要长期准备等属正当事由，营业资金不足、业绩不振等公司内部条件制约则不能认为是正当事由。即应当是整体性、综合性的把握和认识，尤应当考虑企业是否有解散意愿，从企业维持原则等角度来看应当限制其适用。<sup>②</sup>二是选择该类企业强制退出的规范设置。我国法将其作为吊销事由，而国外将其直接作为行政解散事由。综合来看，将该类企业纳入到强制退出的范畴具有合理性，考虑到立法传统等因素，我国仍应继续采用吊销手段直接规制，并加强对该类企业启动吊销程序的主动性、规范性，同时辅之以吊销之后的强制除名、强制注销登记制度即可。既能实现清理僵尸企业的效果，又符合我国实际。

##### 2. 失联企业

失联企业一般被认为是长期未能按时公示企业年度报告，且其实际经营地址与营业执照不相符的企业。对于这类企业，《市场主体登记管理条例实施细则》第70条将其列入了经营异常名录，并未纳入到吊销营业执照的范畴。《深圳经济特区商事登记若干规定》（2020年修正）第27条将该类列入经营异常名录一定期限的企业强制除名，使其仅可从事与清算有关的活动，从法效果上来看，该强制除名实际上类似于吊销制度。总之，对于这类企业要求不宜过分苛刻，一则可继续保留现有制度中关于将其列入经营异常名录等做法，二则可将列入经营异常名录达一定期限后的企业吊销营业执照，而没有必要针对该情形单独创设与吊销制度功能相同的强制除名制度。

<sup>①</sup> 参见张季风、田正：《日本“泡沫经济”崩溃后僵尸企业处理探究——以产业再生机构为中心》，载《东北亚论坛》2017年第3期，第109页。

<sup>②</sup> 参见李建伟：《论公司行政解散权的存废》，载《环球法律评论》2013年第5期，第68-69页。

### 3. 被吊销、责令关闭等未注销企业

从各地试点来看，上海、浙江等地将吊销、责令关闭未注销企业作为清理对象较为普遍，却未直接将长期没有经营也未注销企业以及失联企业作为注销对象。相较于前述一定期间内未经营等识别较为抽象、严重程度不一的问题，已经吊销、责令关闭和撤销的判断则较为明晰，也便于主管机关完成形式审查，能更有效发挥强制退出制度的作用。

这里有必要区分被撤销企业和被撤销设立登记的企业。撤销是企业的上级机关决定，如果撤销企业的主体资格，仍然需要企业办理注销手续。撤销公司一般包括违法性撤销与政策性撤销，后者原来主要存在于国有、集体单位开办的公有制企业，但随着政企分开与公有制企业的公司制、股份制改造基本完结，已经完成历史使命而不复存在价值，惟余违法性撤销。其主要适用于金融等极少数的行业，唯一适用事由也是违法经营。撤销设立登记则有不同，一般认为撤销设立登记后主体资格应自然灭失。<sup>①</sup>新《公司法》已尝试协调吊销营业执照与撤销登记的体系安排，第250条大体沿袭旧法第198条关于虚报注册资本的法律责任规定，但将“情节严重的，撤销公司登记或者吊销营业执照”予以拆分，一方面在“法律责任”章保留“情节严重的，吊销营业执照”，另一方面该条不再保有“撤销公司登记”，转而在第二章“公司登记”第39条单列规定。当然，根据目前的立法设计，显然将撤销设立登记和吊销等均作为解散事由，仍需要履行清算、注销程序，未及时注销时同样适用强制退出程序。

### 4. 其他受较重行政处罚的企业

除却上述提到的吊销、责令关闭、撤销后未注销市场主体，根据新《公司法》第十四章“法律责任”以及与之相关的责任规定，强制注销是否还适用于降低资质等级、限制开展生产经营活动、责令停产停业等较重的行政处罚情形，尚未明确。

国家市监总局《市场监督管理严重违法失信名单管理办法》第21条第1款规定，“当事人被列入严重违法失信名单之日起满3年的，由列入严重违法失信名单的市场监督管理部门移出，停止公示相关信息，并解除相关管理措施”。对此，有观点认为“被列入严重违法失信企业名单长达3年的，登记机关有合理理由认为企业不再从事经营活动的”可以作为强制注销程序的启动事由。<sup>②</sup>也有观点认为，在秉持劣后适用强制注销制度的原则之下，对于此类公司当采用“司法命令解散+裁定强制注销”的方式，即强调允许当事方进行自主清算与注销登记申请，并非径行强制注销，唯有被列入名单满3年后符合低效企业情形且不积极申请注销时，登记机关方可在严格审慎的审查与告知程序下进行强制注销。<sup>③</sup>目前，此类主体的规制措施主要通过列入严重违法失信名单进行公示，相对来说政府对市场的干预更少，处理流程也相对简单易行，不宜将强制注销的范围进一步扩张。因此，明确限制适用强制退出的事由，成为了划定强制注销范围的必要前提与界限。行政机关应当在将来结合市场实际情况等，合理确定强制注销的对象范围。

#### （二）退出前提：优化限制适用强制退出的事由

就目前试点经验来看，各地相关规定为保障相关主体的利益往往规定了较多的限制条件，这

<sup>①</sup> 参见李建伟：《论公司行政解散权的存废》，载《环球法律评论》2013年第5期，第64-65页。

<sup>②</sup> 参见张钦昱：《僵尸企业出清新解：强制注销的制度安排》，载《法学杂志》2019年第12期，第44页。

<sup>③</sup> 参见朱晓娟：《公司强制注销的规范定位与体系构造》，载《国家检察官学院学报》2023年第6期，第75页。

在相当程度上限制了该制度的适用，考虑到强制注销本身并不意味着相关债权债务消灭，或不宜设置过多的限制条件，这也符合其他各国立法情况。当然，如果不加限制的适用强制退出机制确实可能会损害其他主体利益，应有效防范或加强事后救济。

前已述及，为平衡各方利益，我国各地试点中强制注销的限制适用事由往往需要审查是否存在欠缴税款、拖欠工资、在诉案件等情况。以浙江杭州市某区的强制注销公告为例：“你企业均无欠缴税费和发票领用信息、无在缴社保人员和拖欠工资记录、无登记在册的不动产权利和有效存续的知识产权、无在诉案件或者待执行案件，以及无股权被冻结”<sup>①</sup>。深圳市的做法是将其放置在事后救济当中作为恢复登记的理由。<sup>②</sup>

### （三）退出程序：以强制注销为核心

#### 1. 关于催告、通知程序

一是主动调查。如上海市采取由登记机关通过在登记系统查询，并向同级法院、人力资源社会保障、税务部门等征询市场主体是否存在股权冻结、拖欠职工工资、欠缴社会保险、税款等事宜，并要求有关单位及时回复。二是催告、通知。如果强制退出仅适用于吊销、责令关闭、撤销情形，则相对来说，通知、公告等较为容易，而如果适用于未按时提交年度报告等失联企业情形则应更为复杂。同时，可以按照上海浦东的试点做法设置专门的强制除名程序为强制注销的刚性提供缓冲。三是异议程序。如果强制退出程序的适用对象仅包括吊销、责令关闭等情形，那么合理抗辩事由应围绕在吊销营业执照后，未组织清算是否有正当事由。同时考虑是否存在限制市场主体强制退出的适用事由。当然，吊销等机制作为市场主体强制退出的重要一环，如果对于吊销等行政处罚存在错误的，或符合恢复条件的，则应及时恢复企业的经营资格。而且，不应盲目地扩大吊销范围，因为吊销机制将导致市场主体必然的、实质的强制退出，从吊销到注销登记反而更多是形式上的推进企业的强制退出。

#### 2. 关于强制除名

如前所述，英国的强制除名制度其实等同于我国的强制注销，而北京、上海、深圳三地又似乎探索了不同的强制除名制度，其中的差异前文已经讨论，不再展开。从目前的我国立法来看，上海市将强制除名作为前置程序似乎更有助于平衡效率与公平，也能更好地与我国现有的制度进行配套，当然这也要求同时有效完善吊销等规定与实施。如果企业在强制除名的法定期间届满仍未进行清算注销，则适用强制注销。

#### 3. 关于强制注销

市场主体强制退出的关键是强制注销，即其目的在于消灭市场主体的主体资格。相应的，应以强制注销机制的建构为核心，完善吊销、通知、除名等制度，以及相应配套机制。一方面因为其法律效果是最终导致市场主体资格消灭，因此应尽可能规范其适用范围，另一方面在注销后果上，应注重相关主体的权益保障。

<sup>①</sup> 《杭州市市场监督管理局西湖风景名胜区分局强制注销企业决定公告》，杭州西湖风景名胜区管理委员会网，[http://westlake.hangzhou.gov.cn/art/2021/12/6/art\\_1229288635\\_3977482.html](http://westlake.hangzhou.gov.cn/art/2021/12/6/art_1229288635_3977482.html)。（最后访问时间：2022年7月17日）。

<sup>②</sup> 参见《深圳经济特区商事登记若干规定》（2020年修订）第33条第1款。

#### 4. 其他配套措施

一是事前的公示机制。对不依法办理注销登记的市场主体、被吊销营业执照的市场主体以及不依法清算的市场主体，要及时向社会公示，让这类企业接受社会监督。二是事后的惩戒机制。在市场主体被强制注销后，虽然其主体资格消灭，但是考虑到市场主体清算义务继续存在，对于未履行清算、注销义务的相关责任主体应当建立相应的惩戒机制，甚至可以将这一惩戒机制提前至强制退出之前以督促其履行清算、注销义务。如将吊销市场主体名称、法定代表人等信息纳入信用监管“黑名单”，督促其及时注销市场主体。

##### （四）退出后果：以相关权利义务不受影响为原则

强制注销主要指向于市场主体资格终止，但是相关债权债务关系并不因此而消灭。这里有必要区分吊销、强制除名和强制注销之间的关系。吊销在结果上将产生解散公司的法律后果，性质上属于行政处罚，核心在于否认主体经营资格。类似的，一般认为强制除名不会直接导致主体资格灭失，除名后仍需要清算、注销等程序完成终止。但如前所述，各地方政府在强制除名与强制注销的适用关系上存在差异，既存在强制除名位于强制注销之前，也存在强制除名被视为替代机制，对此不赘。在自愿终止的情况下，注销登记后公司终止，所有的债权债务关系即告终结。但是强制注销则更为复杂，其关键在于消灭公司主体资格，而不在于结算债权债务关系。新《公司法》第241条规定，注销公司登记的，原公司股东、清算义务人的责任不受影响。可见，强制注销不影响原债权债务关系的存续，也不影响相关责任主体如清算义务人等的清算责任，如企业被强制注销登记后，主体资格终止，但原企业的清算义务人仍应当依法组织清算。同时，强制注销也不影响股东、董事、实际控制人的责任。如《英国公司法》第1000条规定公司的每个董事、高级管理人员或成员的责任持续并可以被执行，如同公司没有被解散。对于未完结的债权债务关系，公司注销之前发生的债权债务关系不因此而归于无效。我国实践中，股东未经清算恶意注销时，行政机关甚至可以直接要求股东承担公司应承担的行政处罚责任。<sup>①</sup>

浙江省和上海市的做法是债权人主张债权可以根据相关规定向企业股东、投资者或清算义务人提出。《公司法司法解释（二）》第20条规定，未经清算即注销的，公司注销登记后仍可根据具体情况进行清算，对于清算不足以填补的损失，清算义务人在造成损失的范围内对公司债权人承担责任，而如果确实无法进行清算则清算义务人应承担全部责任。<sup>②</sup>市场主体强制退出机制的目的在于清理僵尸企业，不应减损债权人等权益。

总之，清算义务人的清算义务不因市场主体强制注销而免除，董事等的责任亦不因此而免除。

##### （五）事后救济：加强利害关系人权益保障

除事前、事中的措施外，也应当完善对于利害关系人的事后救济机制作为兜底性保障。在各省市的探索中，总结出了不同的实践经验。《深圳经济特区商事登记若干规定》第33条指出，在出现需要通过恢复登记来完成清算以清理债权债务、清缴税款、保障国家和社会公共利益等情形

<sup>①</sup> 参见最高人民法院2022年“第六批行政检察与民同行”系列典型案例——“江苏省某木业公司环境违法行政非诉执行检察监督案”，最高人民法院网，[http://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/20206/t2020616\\_559927.shtml](http://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/20206/t2020616_559927.shtml)。（最后访问时间：2024年12月9日）。

<sup>②</sup> 参见杜军：《未清算的公司债务承担主体——兼析公司法司法解释（二）第18-20条》，载《人民司法》2010年第3期，第45-46页。

时，由登记机关撤销注销决定。《浙江省吊销未注销企业监督管理暂行办法》第16至19条则规定，如果利害关系人认为强制注销损害其权益或者市场监督管理机关发现决定错误的，应当撤销注销决定；而且在强制注销后如果市场主体履行清算、注销义务的，将强制注销修改为申请注销；甚至为市场主体保留了1年的商号恢复期间，即第三人在1年后才能申请注册。新《公司法》设立“法律责任”章规定若干救济方式：针对非自然人实体，涉及吊销营业执照、取缔冒名公司、责令改正或关闭、责令限期登记、罚款、承担赔偿责任等事后措施；针对自然人，包括责令改正、罚款、政务处分等措施。可见，新法在吸收各地方实践经验基础上对于因公司登记造成的损失和影响，可以从主体上，一方面要求违法公司或机构纠正违法行为，停止权利侵害，另一方面要求登记机关对主管人员和直接责任人给予相应处分；还可以从责任上，民事赔偿责任的承担、行政违法责任的处罚两方面双管齐下，甚至追究刑事责任，从而建构出完整的利害关系人权益保障体系。

---

**Abstract:** Revocation, bankruptcy, simple cancellation and other mechanisms have shown their limitations in the practice of cleaning up zombie enterprises in recent years, so it is necessary to construct and improve the legal mechanism of compulsory withdrawal of market entities. Comparing the legislative and practical experience inside and outside China, there are differences in various systems such as compulsory cancellation and compulsory delisting. We should adhere to the construction of compulsory withdrawal mechanism of market entities with compulsory cancellation as the core, and pay attention to the synergistic effect of China's existing systems such as revocation mechanism, and improve the supporting mechanism to safeguard the rights and interests of stakeholders. Finally, we should also establish and improve the corresponding supervision and punishment mechanisms to promote the withdrawal of enterprises after self-liquidation, and reduce excessive reliance on the compulsory withdrawal mechanism.

**Key Words:** Compulsory Withdrawal of Market Entities; Administrative Dissolution; Compulsory Delisting; Compulsory Cancellation

---

(责任编辑: 杨伟东)