

《促进个体工商户发展条例》解读

《促进个体工商户发展条例》于9月26日经国务院常务会议审议通过,10月1日发布,自2022年11月1日起施行。

第一条 为了鼓励、支持和引导个体经济健康发展,维护个体工商户合法权益,稳定和扩大城乡就业,充分发挥个体工商户在国民经济和社会发展中的重要作用,制定本条例。

【解读】本条规定了《条例》的立法目的,与原《个体工商户条例》相比,突出了“鼓励、支持和引导个体经济健康发展”的表述,强调了“加强对个体工商户的监督、管理”,体现放管结合、并重的要求。

第二条 有经营能力的公民在中华人民共和国境内从事工商业经营,依法登记为个体工商户的,适用本条例。

【解读】原《条例》对个体工商户做了定义,即“有经营能力的公民,依照本条例规定经工商行政管理部门登记,从事工商业经营的,为个体工商户”。鉴于《民法典》第五十四条已吸收此表述,明确了个体工商户的定义,本条不再重复,只是明确了《条例》的适用范围为依法登记的个体工商户。

第三条 促进个体工商户发展工作坚持中国共产党的领导,发挥党组织在个体工商户中的引领作用和党员先锋模范作用。个体工商户中的党组织和党员按照中国共产党章程的规定开展党的活动。

【解读】将坚持党的领导写入促进个体工商户发展的法规,是新《条例》的一大亮点。这包含两方面的含义:一是在促进个体工商户发展工作中坚持党的全面领导,把握正确的政治方向,体现“两个毫不动摇”的坚强决心;二是在个体工商户中充分发挥党组织的引领作用和党员先锋模范作用,加强党的建设,以党建促发展。

第四条 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,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。国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革,优化营商环境,积极扶持、加强引导、依法规范,为个体工商户健康发展创造有利条件。

【解读】本条既是对个体工商户的定位,又是对《条例》促进个体工商户发展主题的明确。第一款明确了“个体经济是社会主义市场经济的重要组成部分”,体现了《中华人民共和国宪法》第十一条“在法律规定范围内的个体经济、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”的精神。同时高度概括了个体工商户的重要作用,即“繁荣经济、增加就业、推动创业创新、方便群众生活”,为促进个体工商户发展提供了依据。第二款强调了深化“放管服”改革,对个体工商户发展实施“积极扶持、加强引导、依法规范”的原则。

第五条 国家对个体工商户实行市场平等准入、公平待遇的原则。

【解读】本条沿袭了原《个体工商户条例》第四条第一款的规定,突出“平等准入、公平待遇”,体现国家鼓励、支持和引导个体私营经济发展的方针。

第六条 个体工商户可以个人经营,也可以家庭经营。个体工商户的财产权、经营自主权等合法权益受法律保护,任何单位和个人不得侵害或者非法干预。

【解读】将原《个体工商户条例》第二条第二款关于“个体工商户可以个人经营,也可以家庭经营”的规定予以保留并移至本条,主要是考虑到与《民法典》相关规定的衔接。本条中对个体工商户权益保护更加具体,强调了“财产权、经营自主权”等合法权益。

第七条 国务院发展促进个体工商户发展部际联席会议制度,研究并推进实施促进个体工商户发展的重大政策措施,统筹协调促进个体工商户发展工作中的重大事项。国务院市场监督管理部门会同有关部门加强对促进个体工商户发展工作的宏观指导、综合协调和监督抽查。

第八条 国务院发展改革、财政、人力资源社会保障、住房城乡建设、商务、金融、税务、市场监督管理等有关部门在各自职责范围内研究制定税费支持、创业扶持、职业技能培训、社会保障、金融服务、登记注册、权益保护等方面的政策措施,做好促进个体工商户发展工作。

第九条 县级以上地方人民政府应当将促进个体工商户发展纳入本级国民经济和社会发展规划,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,为个体工商户发展提供支持。

【解读】职责分工(第七条至第九条)。《条例》用3条的篇幅明确了国务院、相关部门、县级以上地方人民政府在促进个体工商户发展方面的职责,强化了各地方的责任。2021年8月,经国务院批准,建立由市场监管总局牵头、11个部门参加的扶持个体工商户发展部际联席会议制度,统筹协调促进个体工商户发展工作。《条例》将这一制度上升

到法规层面,并明确了市场监管总局作为牵头部门的职责任务。《条例》规定国务院各相关部门在各自职责范围内研究制定促进个体工商户发展的政策措施。《条例》还首次提出“县级以上地方人民政府应当将促进个体工商户发展纳入本级国民经济和社会发展规划”,这对于各地更加重视个体工商户发展、从长远考虑个体工商户与本行政区域经济社会发展的关系,都具有推动作用。

第十条 国家加强个体工商户发展状况监测分析,定期开展抽样调查、监测统计和活跃度分析,强化个体工商户发展信息的归集、共享和运用。

【解读】个体工商户量大面广、利益诉求多元化,对其情况的全面掌握和准确判断,是制定各项促进发展政策措施的前提。《条例》规定,通过定期开展抽样调查、监测统计和活跃度分析等方式,加强对个体工商户发展状况监测分析,并且强化信息的归集、共享和运用,为促进个体工商户发展提供依据。

第十一条 市场主体登记机关应当为个体工商户提供依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效的登记服务。

第十二条 国务院市场监督管理部门应当根据个体工商户发展特点,改革完善个体工商户年度报告制度,简化内容、优化流程,提供简便易行的年度报告服务。

第十三条 个体工商户可以自愿变更经营者或者转型为企业。变更经营者的,可以直接向市场主体登记机关申请办理变更登记。涉及有关行政许可的,行政许可部门应当简化手续,依法为个体工商户提供便利。个体工商户变更经营者或者转型为企业的,应当结清依法应缴纳的税款等,对原有债权债务作出妥善处理,不得损害他人的合法权益。

【解读】登记注册和年度报告(第十一条至第十三条)。这是对每个个体工商户的“普适性”服务措施。《条例》对市场主体登记机关提供依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效作出了要求。针对一些个体工商户反映的年度报告内容较为复杂、基层所负担较重等问题,规定了改革完善个体工商户年度报告制度。为解决目前“个转企”和个体工商户变更经营者存在的手续复杂问题,《条例》规定变更经营者可以直接向登记机关申请办理变更登记,不再需要“先注销、再设立”;对“个转企”中涉及的行政许可办理问题,要求行政许可部门简化手续、提供便利。按照《民法典》规定,个体工商户是自然人从事经营活动的形式,“经营者”是个体工商户从事经营活动的个人,以其全部财产对个体工商户的债务承担无限责任,个体工商户的字号、商誉等也与经营者密切相关。由于个体工商户这一特殊性质,长期以来对变更经营者有着比较严格的限制。个体工商户变更经营者,也就是通常所说的“出兑”店铺、转让经营权的,除家庭成员之间的变更外,都要按照原来《个体工商户条例》和相关登记管理法规的规定,重新申请登记,即注销原个体工商户,申请设立新的个体工商户。在制定《促进个体工商户发展条例》过程中,很多个体工商户反映,自己经营多年的店铺,具有独特的字号和良好的商誉,取得了相关行政许可,因为原经营者不能继续经营,希望转让给别人。但是一旦注销,这些无形资产就将灭失,重新办理各种手续会增加大量成本,不利于个体工商户持续经营、打造“百年老店”。为解决这一问题,《条例》调整了个体工商户变更经营者的方式,由原来的“先注销、后成立”改为“直接向市场主体登记机关申请办理变更登记”。这一规定便利了个体工商户经营权的转让,实现了个体工商户变更经营者在成立时间、字号和相关行政许可方面的延续,大大简化了手续、降低了制度性交易成本。市场监管总局将按照《条例》规定,及时调整个体工商户变更经营者的文书材料规范,指导各地市场主体登记机关做好登记注册服务。个体工商户转变为企业组织形式,即通常所说的“个转企”,是个体工商户扩大经营规模、完善内部治理结构、提升业态的有效方式。由于个体工商户和企业法律性质、组织形式、责任承担方式、名称管理等方面仍存在较大差异,仍需按照目前规定,先行办理原个体工商户的注销登记,再申请企业设立登记。无论是个体工商户变更经营者还是“个转企”,涉及相关行政许可的,《条例》都要求相关行政许可部门应当简化手续,依法为个体工商户提供便利。同时,特别强调了以“自愿”为基础,不得对个体工商户提出强制要求。为了维护交易安全、保护消费者和第三方利益,《条例》对个体工商户变更经营者或者转型为企业的,也提出了明确要求,即:个体工商户变更经营者“应当结清依法应缴纳的税款等,对原有债权债务作出妥善处理,不得损害他人的合法权益”。例如,个体工商户在经营过程中已售出的预付卡券,只要是

在约定的有效期内,无论是店铺“出兑”给别人还是转变为企业,都应当对卡券作出妥善安排,与后续经营者作出明确约定,禁止“新店不理旧账”。

第十四条 国家加强个体工商户公共服务平台建设,为个体工商户提供法律政策、市场供求、招聘用工、创业培训、金融支持等信息服务。

【解读】“信息不畅”是个体工商户反映的突出问题,这既包括对政府各项扶持政策的了解,也包括对市场信息掌握的滞后。《条例》规定,国家加强个体工商户公共服务平台建设。这个服务平台体系并非某一个特定的网站,也不限于政府建设运行的平台,而是运用政府引导、市场主导、社会共享模式,整合和优化各类社会资源,强化示范引领作用,形成覆盖各细分行业领域,提供贴近个体工商户需求的法律政策、市场供求、招聘用工、创业培训、金融支持等信息服务。

第十五条 依法成立的个体劳动者协会在市场监督管理部门指导下,充分发挥桥梁纽带作用,推动个体工商户党的建设,为个体工商户提供服务,维护个体工商户合法权益,引导个体工商户诚信自律。个体工商户自愿加入个体劳动者协会。

【解读】个体劳动者协会是个体工商户、个人独资企业、合伙企业等组织和个人依法自愿组成的非营利性社会团体,在市场监督管理部门的指导下,充分发挥桥梁纽带作用,推动个体工商户党的建设,为个体工商户提供服务,维护个体工商户合法权益,引导个体工商户诚信自律。《条例》对个体劳动者协会的法律地位和主要任务作出了规定。

第十六条 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协会的意见,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。

【解读】个体工商户规模小、话语权有限,在经营活动中容易受到来自各方面的歧视。《条例》从制定政策措施的角度提出禁止歧视个体工商户的要求,强调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协会的意见,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。

第十七条 县级以上地方人民政府应当结合本行政区域实际情况,根据个体工商户的行业类型、经营规模、经营特点等,对个体工商户实施分类分型培育和精准帮扶。

【解读】个体工商户量大面广、情况复杂,既有养家糊口的“小商户”,也有颇具规模的“大个体”。应当针对其发展水平和特点采取差异化措施,加大对执着坚守、特色鲜明、新产业新业态等个体工商户的“拔尖”扶持培养。例如,可以根据经营规模、营收水平等,将个体工商户划分为“生存型”“成长型”和“发展型”,分别立足于“活下来”、“持续经营”和“发展壮大”进行有针对性的培育。又如,可以从地方实际出发,鼓励“名特优新”4种类型的个体工商户创新发展,提升区域内个体工商户发展总体水平。

第十八条 县级以上地方人民政府应当采取有效措施,为个体工商户增加经营场所供给,降低经营场所使用成本。

【解读】经营场所是个体工商户生存发展的必备条件,也是其经营成本的主要部分。《条例》针对大量实体经济经营的个体工商户反映的经营场所难找、租金贵等问题,规定县级以上地方人民政府应当采取有效措施,为个体工商户增加经营场所供给,同时降低使用成本。

第十九条 国家鼓励和引导创业投资机构和社会资金支持个体工商户发展。县级以上地方人民政府应当充分发挥各类资金作用,为个体工商户在创新创业、贷款融资、职业技能培训等方面提供资金支持。

第二十条 国家实行有利于个体工商户发展的财税政策。县级以上地方人民政府及其有关部门应当严格落实相关财税支持政策,确保精准、及时惠及个体工商户。

第二十一条 国家推动建立和完善个体工商户信用评价体系,鼓励金融机构开发和提供适合个体工商户发展特点的金融产品和服务,扩大个体工商户贷款规模和覆盖面,提高贷款精准性和便利度。

【解读】财税和金融支持(第十九条至第二十一条)。资金对个体工商户经营尤为重要。促进个体工商户发展,需要充分发挥各类资金作用,严格落实相关财税支持政策,不断扩大贷款规模和覆盖面,多措并举解决资金问题。《条例》分别从资金、财税、贷款三方面对此作出了安排。

第二十二条 县级以上地方人民政府应

当支持个体工商户参加社会保险,对符合条件的个体工商户给予相应的支持。

第二十三条 县级以上地方人民政府应当完善创业扶持政策,支持个体工商户参加职业技能培训,鼓励各类公共就业服务机构为个体工商户提供招聘用工服务。

【解读】社保和就业政策(第二十二、第二十三条)。《条例》规定县级以上地方人民政府应当支持个体工商户参与各类社会保险、参加职业技能培训,充分发挥各类公共就业服务机构作用,为个体工商户提供招聘用工服务,为个体工商户及其雇员提供创业就业方面的保障。

第二十四条 县级以上地方人民政府应当结合城乡社区服务体系建设,支持个体工商户在社区从事与居民日常生活密切相关的经营活动,满足居民日常生活消费需求。

第二十五条 国家引导和支持个体工商户加快数字化发展、实现线上线下一体化经营。平台经营者应当在入驻条件、服务规则、收费标准等方面,为个体工商户线上经营提供支持,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。

【解读】线上线下一体化经营(第二十四、第二十五条)。个体工商户经营主要集中在批发零售、餐饮和居民服务行业,据调查有70.3%的个体工商户仅从事线下经营。实体店对服务城乡居民日常生活至关重要,而拓展线上经营也是扶持个体工商户发展的有效途径。《条例》分别从线下和线上两方面作出了规定。首先是要支持个体工商户在社区从事与居民日常生活密切相关的经营活动,满足居民生活消费需求;其次是引导和支持个体工商户加快数字化发展,提升线上经营能力。同时,《条例》回应了个体工商户提出的入驻网络平台经营遇到的种种问题,专门规定了平台经营者的义务。

第二十六条 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。国家鼓励和支持个体工商户提升知识产权的创造运用水平,增强市场竞争力。

【解读】个体工商户因其规模小、影响范围有限,往往不重视对字号、商标、专利、商业秘密等权利的保护和运用,对其发展产生了一定程度的制约。《条例》鼓励和支持个体工商户提升知识产权的创造运用水平,增强市场竞争力,同时规定国家加大对个体工商户相关权利的保护力度,提升个体工商户发展质量。

第二十七条 县级以上地方人民政府制定实施城乡建设规划及城市和交通管理、市容环境治理、产业升级等相关政策措施,应当充分考虑个体工商户经营需要和实际困难,实施引导帮扶。

【解读】在《条例》制定过程中有个体工商户反映,个别地方在城乡建设规划、城市和交通管理、市容环境治理、产业升级等过程中,存在“一刀切”关停或影响个体工商户正常经营的情况。对此,《条例》专门规定,县级以上地方人民政府制定实施相关政策措施中,要充分考虑个体工商户经营需要和实际困难,加强引导、妥善处理、统筹兼顾,为个体工商户经营创造稳定的环境的预期。

第二十八条 各级人民政府对因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等原因造成经营困难的个体工商户,结合实际情况及采取纾困帮扶措施。

【解读】个体工商户以个人或家庭从事经营活动,抗风险能力弱,在大灾大难中往往是受冲击最大的,给予他们救助帮扶是各级政府保民生的基本职责。《条例》规定,对因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等原因造成经营困难的个体工商户,政府应当结合实际情况及时采取纾困帮扶措施。

第二十九条 政府及其有关部门按照国家有关规定,对个体工商户先进典型进行表彰奖励,不断提升个体工商户经营者的荣誉感。

【解读】改革开放以来,个体工商户群体中涌现了大量爱岗敬业、执着坚守、诚信经营、回报社会的先进典型。《条例》规定,政府及其有关部门按照国家有关规定,对个体工商户先进典型进行表彰奖励。这有利于提升个体工商户的荣誉感、归属感,为个体工商户树立榜样。

第三十条 任何单位和个人不得违反法律法规和国家有关规定向个体工商户收费或者变相收费,不得擅自扩大收费范围或者提高收费标准,不得向个体工商户集资、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。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。

【解读】这方面规定在原《个体工商户

条例》中已有体现,新《条例》做了扩充,涵盖了违反规定对个体工商户进行收费、摊派的各种形式,主体也由“任何部门和单位”扩展到“任何单位和个人”。针对个别领域出现的诱导劳动者登记为个体工商户,以逃避雇主责任的现象,《条例》专门规定,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,有效保障劳动者合法权益。

第三十一条 机关、企业事业单位不得要求个体工商户接受不合理的付款期限、方式、条件和违约责任等交易条件,不得违约拖欠个体工商户账款,不得通过强制个体工商户接受商业汇票等非现金支付方式变相拖欠账款。

【解读】大企业利用优势地位拖欠中小企业账款,是近年来政府重点治理的问题。为此,2020年国务院专门制定出台了《保障中小企业款项支付条例》。对个体工商户而言,拖欠账款的情况也时有发生,并且个体工商户相比中小企业更为弱势,应当从法律层面加强保护。《条例》明确规定,机关、企业事业单位不得对个体工商户强加不合理交易条件,不得违约拖欠或者变相拖欠个体工商户账款。通过这一规定,将禁止拖欠个体工商户账款作为法律义务明确下来。

第三十二条 县级以上地方人民政府应当提升个体工商户发展质量,不得将个体工商户数量增长率、年度报告率等作为绩效考核评价指标。

【解读】个体工商户是个人经营意愿的体现,个体工商户数量增长应当是营商环境不断优化、政府部门不应“拔苗助长”,不切实际地设置个体工商户数量增长目标,甚至作为绩效考核指标。同样,年度报告是个体工商户依法公示经营信息、提升信用水平的有效途径,应当反映个体工商户生存的真实情况。《条例》针对个别地方出现的片面追求个体工商户“数字”的情况,专门强调县级以上地方人民政府应当提升个体工商户发展质量,不得将个体工商户数量增长率、年度报告率等作为绩效考核评价指标。

第三十三条 个体工商户对违反本条例规定、侵害自身合法权益的行为,有权向有关部门投诉、举报。县级以上地方人民政府及其有关部门应当畅通投诉、举报途径,并依法及时处理。

【解读】本条规定了个体工商户对侵害自身合法权益的行为,有投诉、举报的权利。县级以上地方人民政府及其有关部门应当畅通投诉、举报途径,并依法及时处理。投诉举报途径的畅通对保护个体工商户合法权益至关重要。

第三十四条 个体工商户应当依法经营,诚实守信,自觉履行劳动用工、安全生产、食品安全、职业卫生、环境保护、公平竞争等方面的法定义务。对涉及公共安全和人民群众生命健康等重点领域,有关行政部门应当加强监督管理,维护良好市场秩序。

【解读】守法诚信经营是个体工商户的义务,也是其稳定经营、长期发展的基本保障。《条例》对个体工商户依法经营、诚实守信,自觉履行相关法定义务作出了明确规定。同时对食品药品、特种设备等涉及公共安全和人民群众生命健康等重点领域,强调了加强监督管理,维护良好市场秩序。这充分体现了《条例》放管结合、服务发展与依法监管相统一的立法理念。

第三十五条 个体工商户开展经营活动违反有关法律规定的,有关行政部门应当按照教育和惩戒相结合、过罚相当的原则,依法予以处理。

【解读】教育和惩戒相结合、过罚相当是《行政处罚法》的明确规定,也是行政执法的基本原则。对小微经营的个体工商户而言,坚持这一原则更为重要。《条例》明确,个体工商户开展经营活动违反有关法律规定的,有关行政部门应当按照教育和惩戒相结合、过罚相当的原则,依法予以处理。

第三十六条 政府及其有关部门的工作人员在促进个体工商户发展工作中不履行或者不正确履行职责,损害个体工商户合法权益,造成严重后果的,依法依规给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

【解读】本条是对政府及其有关部门工作人员不作为、乱作为,损害个体工商户合法权益的禁止性规定,也是保护个体工商户合法权益的重要方面。

第三十七条 香港特别行政区、澳门特别行政区永久性居民中的中国公民,台湾地区居民可以按照国家有关规定,申请登记为个体工商户。

第三十八条 省、自治区、直辖市可以结合本行政区域实际情况,制定促进个体工商户发展的具体办法。

第三十九条 本条例自2022年11月1日起施行。《个体工商户条例》同时废止。