



工商行政管理
研究丛书

市场主体准入 制度改革研究

赵韵玲 刘智勇 · 著



 中国人民大学出版社

工商行政管理研究丛书

市场主体准入制度改革研究

赵韵玲 刘智勇 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

市场主体准入制度改革研究/赵韵玲, 刘智勇著.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(工商行政管理研究丛书)
ISBN 978-7-300-12994-5

- I. ①市…
- II. ①赵… ②刘…
- III. ①市场准入-市场机制-研究
- IV. ①F713.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 220765 号

工商行政管理研究丛书
市场主体准入制度改革研究
赵韵玲 刘智勇 著
Shichang Zhuti Zhunru Zhidu Gaige Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2010 年 12 月第 1 版
印 张	14 插页 1	印 次	2010 年 12 月第 1 次印刷
字 数	248 000	定 价	36.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

工商行政管理是具有中国特色的政府管理活动。改革开放 30 多年来，在维护社会主义经济秩序、促进社会主义经济发展方面，工商行政管理一直发挥着重要作用。然而，与其产生的影响相比，工商行政管理的理论研究却较为薄弱。因此，在当代政府管理理论不断取得进展的今天，结合我国政府行政改革的实际情况，通过有关理论的视角去解读和诠释工商行政管理的职能活动，认识和驾驭工商行政管理的规律，就成为进一步推动工商行政管理事业发展的前提条件。

正是基于这样的考虑，一直致力于工商行政管理研究的首都经济贸易大学以科研平台为基础，筹划出版一套与此相关的理论丛书，用以支持该领域理论研究的拓展。

本套丛书包括《工商行政管理新论》、《工商行政管理法律体系研究》、《中国非公有制经济发展与监管研究》、《市场秩序的监管与维护》、《市场主体准入制度改革研究》、《市场体系的培育及趋势研究》、《市场公共服务的现实与走向》、《国际市场监管比较研究》和《工商行政管理理论纲》九本专著，分别从多个角度对我国工商行政管理的现状和发展趋势进行了较为深入和全面的研究。

在这套丛书即将陆续出版与读者见面之际，首先要感谢的是为该项目立项进行评审的首都经济贸易大学专家组成员，是他们独具慧眼的决策才使该项目的实现成为可能，其中特别要指出的是两任科研处处长邹昭晞教授和王曼怡教授，他们备受尊敬的科学态度和严谨公正的工作作风在使该项目最终纳入正轨的过程中发挥了关键性作用；其次要感谢的是中国人民大学出版社的刘晶和朱海燕两位同志，是她们不遗余力的合作精神为这套丛书的出版铺平了道路；最后要感谢的是本套丛书作者在研究和写作过程中所参考的文献的作者，即各位专家学者，是他们的真知灼见激发了本套丛书作者们的创造力和想象力，促使其产生新的思路和观点，并最终完成研究。



当然，不管是丛书整体还是构成丛书的每一部著作，由于作者研究能力和视角的局限，其内容见解上的愚钝之处恐在所难免。幸运的是，我们有很多同行和热心于工商行政管理理论研究的有识之士，在他们的关心和指导下，我们一定会做得更好！

陈季修

2009 年 7 月

前 言

改革开放 30 多年来的实践充分证明，我国工商行政管理部门在维护市场经济秩序、促进社会主义经济发展的过程中发挥着越来越重要的作用。市场主体准入制度及其职能是整个工商行政管理职能体系的基础。市场主体准入登记和监督管理工作已经成为维护市场经济秩序、规范多元市场主体以及提供社会服务等国家经济管理职能的重要组成部分。从西方市场经济发达国家的实践来看，经济越发展，市场主体准入制度的完善及其职能作用的发挥越重要。作为承载市场主体准入登记及监督管理职能的部门，如何在理论上充分认识和分析这一职能任务所涉及的主客体及其运行环境问题，如何从我国的现实国情和现存问题出发对市场主体准入制度进行全面思考并提出相应的改革路径，不仅是理论工作者在经济行政领域需要研究的重大问题，也是实践工作者努力探求和在工作中亟待解决的重要课题。

近年来，工商行政管理市场主体登记主管机关在工作实践中根据环境变化的需求，出台了一些改革方案，落实了大量改革措施，保障和实现了市场主体准入职能的发挥。但对实践中所面临的突出问题以及改革中的难点和阻力在理论上分析不够、认识不足，在现实中对问题的解决也常常显得力不从心。如何在实践的基础上丰富和完善市场主体准入制度的相关理论，全面、系统地阐述市场主体准入制度变迁的基本内容，揭示这一管理活动的规律，为实践提供有价值的参考和指导，便成为在不断解放思想、注重科学发展的新形势下，时代赋予理论和实践工作者的历史任务。

当我们用历史的、比较的、发展的眼光来看待市场主体准入制度的发展变化时，我们深深感到市场主体准入制度的每一次改革都反映着时代发展的要求，每一次创新都是环境变化的结果。因此，我们选择将市场主体准入制度改革作为分析研究的重点，将这一制度发展变迁中的各种问题融入国内外经济政治环境变化



的大背景中，对我国市场主体准入制度的历史和现状进行梳理和分析，从实践中看问题，从比较中看发展，着眼未来谈改革，力图为主观体准入制度研究提供一种宏观的理论视野，为改革实践提供前瞻性的参照。

本书是首都经济贸易大学“工商行政管理研究丛书”中的一部。我们将研究定位于市场主体准入制度从历史到现实，从建立到完善的发展脉络上，尝试通过行政生态学的研究视角，运用行政环境系统论，对市场主体准入制度的历史演进、基本范畴、原则程序、价值取向、改革实践、未来趋势等进行系统的阐述和分析。尽管我们怀着满腔的热忱投入研究工作，但颇觉能力和眼界的限制。在研究过程中，我们深感对于这一理论的研究仍有很大的探讨空间，需要学术界和实际工作部门的同仁长期共同的努力与配合，将研究进一步引向深入。

本书是集体智慧的结晶。赵韵玲副教授负责全书框架的设计，指导全书内容并统稿，而且承担了第二章、第七章的写作任务；刘智勇博士撰写了第四章内容及设计了第六章的框架，同时在书稿统筹方面做了大量工作；胡加荣副教授负责第一章的写作；郑文科副教授撰写了第五章的内容；常文君同志负责第三章的初稿写作；高婧雅同志负责第六章的初稿写作并做了大量的资料搜集和整理工作。特别需要指出的是，陈季修教授对本书的选题立意作出了重要贡献，对书中的很多重要问题都提出宝贵的意见和建议。

本书在编写过程中参阅了大量近年来工商行政管理及市场主体准入制度研究领域有关专家、学者的研究著述，在调研过程中也得到了有关单位的大力支持和帮助。本书作为首都经济贸易大学公共管理平台的资助项目，得到了学校和学院领导及同事的支持和帮助。出版过程中得益于中国人民大学出版社刘晶女士的大力支持，编辑朱海燕同志也为本书付出了辛勤劳动。在此一并表示真诚感谢。

本书只是对市场主体准入制度理论研究所作的初步尝试，囿于研究资料的匮乏、实证调查范围的不足，以及时间和作者研究能力的限制，疏漏和错讹在所难免，恳请专家、学者批评指正。

赵韵玲

2010年8月

目 录

第一章 历史沿革中回眸我国企业登记制度	1
一、以史为鉴——历史上企业登记制度的演进	3
二、民国时期的企业登记制度	7
三、新中国成立至“文化大革命”期间的企业登记管理	11
四、改革开放时期的企业登记管理	15
五、我国企业法人制度确立后的企业登记管理	20
第二章 市场主体准入制度概说	30
一、市场经济视角下的市场主体再认识	30
二、市场主体准入制度概览	37
三、市场主体准入制度的理论基础	45
四、市场主体准入制度功能研究	52
五、市场主体准入制度之反思	56
第三章 市场主体准入登记注册问题研究	64
一、我国登记主管机关的职能及特点	64
二、市场主体登记注册的实体性要件分析	69
三、市场主体登记注册程序研究	79
第四章 新时期外商投资企业市场准入研究	91
一、新时期外商投资企业市场准入的背景与发展	92
二、外商投资企业登记注册和监督管理	100
三、新时期外商投资企业市场准入制度改革	114



第五章 市场主体准入管理法研究.....	120
一、市场主体准入管理法的内涵.....	121
二、市场主体准入管理法的特征.....	122
三、市场主体准入管理法的分类.....	123
四、市场主体准入管理法律体系纵览.....	128
五、对市场主体准入管理法的思考.....	156
第六章 比较中看发展——西方市场主体准入制度借鉴.....	161
一、西方商事主体准入制度的历史演进与法理依据.....	161
二、自由市场经济理念下的商事主体登记原则与典型模式.....	168
三、西方市场主体准入制度经验借鉴与完善我国市场主体 准入制度的价值取向.....	180
第七章 立足未来谈改革——市场主体准入制度发展前景展望.....	185
一、关注系统——把握环境谈改革.....	185
二、适应环境——制度创新重在理念创新.....	193
三、市场主体准入制度改革的路径设计.....	198
参考文献.....	213

第一章

历史沿革中回眸我国企业登记制度

市场主体准入制度是我国改革开放以后出现的新概念。因此，当我们用历史的眼光去回眸和审视我国市场主体准入制度时，我们只能选择从历史的概念入手，企业登记制度无疑就成为了这一概念体系中的基础。

我国封建社会的中前期，伴随工商业的出现，企业登记管理作为工商业管理的基本方法就开始出现了，这是今天商事登记的早期表现，也是我国企业登记管理的雏形。由于我国封建社会数千年来重农抑商的政策，商人在社会上既无声望地位，在法律上又受到诸多限制，因而我国工商业在世界上尽管出现较早，发展却极为缓慢。登记管理是封建统治阶层对工商业采取限制政策的具体手段。我们研究封建社会中前期的登记管理是从“国家如何运用登记手段去管理工商业”这个角度进行的，从中可以看出登记管理作为一项基本的工商业管理制度在当时所发挥的作用。

我国封建社会末期，特别是清政府统治后期，开始改变其“重农抑商”的政策，转而实行“恤商政策”，下诏变法，改良维新，鼓励兴办实业，颁布了一系列企业登记管理方面的法律法规。虽然这些法律法规在内容上还较简单，结构不够完整，法律法规之间也欠衔接和配套，具有很大的局限性，但它们毕竟是我国历史上最早出现的有关企业登记管理方面的成文法，对当时的登记管理发挥了积极的作用。中华民国时期，尽管中国仍处在半封建半殖民地社会，政治腐败，战乱不断，经济发展畸形，民族工商业困难重重，但国民政府出于维护统治阶级经济利益的需要，为管理和促进工商企业发展，陆续颁布了一系列有关企业登记管理方面的法律法规，这是我国历史上首次出现比较系统、完整的企业登记管理的法律法规。这些法律法规多是国民政府在借鉴清政府和西方国家企业登记法规的基础上结合民国时期国情颁布的，因此在今天仍有相当大的研究价值。

新中国成立后，由于我国政治、经济形势发展的曲折性，因此企业登记管理



也经历了曲折的发展历程。这一时期,企业登记管理是国家执行各项方针政策的工具。从1949年至1956年,即新中国成立至我国对生产资料私有制的社会主义改造基本完成这一阶段,工商行政管理部门主管私营企业,企业登记管理在推动社会主义对私营经济的改造和公有制经济的确立中发挥了重要作用。1957年至1966年,我国生产资料私有制的社会主义改造基本完成,社会经济结构发生了根本变化,确立了单一的社会主义公有制结构。在高度集中的计划经济体制下,所有企业都实行了按行业的归口统一管理,企业登记管理一度陷入停顿状态。1962年为配合国民经济调整,对国营企业、集体企业和个体工商户进行了全面登记,但由于历史的局限性和理论上、认识上的偏差,企业登记管理在这一时期并未得到应有的重视。1966年至1976年“文化大革命”时期,企业登记管理被视为“资产阶级法权”遭到批判,被迫陷入瘫痪。

改革开放以后,企业登记管理工作进入了全面发展时期。1977年至1982年,当时我国正处于“文化大革命”后的经济全面恢复时期。为配合国民经济调整,对全国的工商企业进行了全面普查登记,这为其后建立健全企业登记管理制度奠定了基础。1982年国民经济恢复后,我国进入了以经济建设为中心的商品经济飞速发展时期,同时也初步建立了企业登记管理制度。1982年至1992年,我国颁布了一系列市场主体的实体法和企业登记法规,这一时期颁布的法律法规是以企业所有制形式为标准进行分类立法的,这些法律法规在当时对巩固我国公有制经济、保障多种经济成分企业的健康发展发挥了重要作用。

从1993年开始,我国企业改革由偏重放权让利的政策性调整阶段发展到着力于进行企业体制改革的创新阶段。我国市场主体登记制度改革随之进入完善现代企业制度立法的新阶段。1993年以后,我国陆续颁布了《公司法》、《合伙企业法》、《个人独资企业法》,为建立适应市场经济需要的中国现代企业法律体系奠定了基础,同时也建立起我国市场主体登记管理的制度框架。2003年至今,我国市场主体登记管理进入完善以公司制为核心的现代企业制度改革的新阶段,目前,“商事登记法”的起草和通过已经进入快车道的运行中。

我国改革开放后市场主体登记制度的发展变化,从一个侧面反映了我国社会经济体制变革的历程。加入WTO是我国改革开放进程中的一座里程碑,也是市场主体登记制度改革的契机,促使我国在更大范围和更深程度上参与国际经济全球化。在这一崭新的时代背景下,企业登记制度面临着新的、全面的改革。如何充分发挥企业登记工作服务于市场主体、服务于我国经济发展大局的职能;如何突破传统思维,围绕市场主体自身的要求定位,拓展和创新市场主体登记及监督管理工作,实现市场主体准入制度的完善,已成为非常紧迫的任务。



此时，我们对市场主体准入制度的历史进行再次梳理，可以充分体会到每一次企业登记制度的改革与创新，都是时代发展的必然结果，都反映着理论对市场主体登记制度的再认识过程，都是对登记主管机关及其职能的不断定位，都是工商行政管理理论的升华与突破。总结历史经验，从管理理念到法律与政策以及改革措施等进行全方位反思，对于构筑、调整和完善我国目前乃至今后的市场主体登记制度具有重要而深远的意义。

一、以史为鉴——历史上企业登记制度的演进

企业是一个历史的范畴，是商品经济发展到一定阶段的产物，是现代国民经济的基本单位。我国封建社会时期，由于数千年来重农抑商政策的影响，商人的社会地位不高，商业活动受到限制，因此封建社会的商人，多数是小本经营，并无企业形态。直到封建社会末期，随着企业的产生，企业登记管理才应运而生。那么我们为什么不从我国封建社会末期开始研究，而偏偏要追溯到封建社会中前期呢？这是因为，封建社会的中前期，由于工商业的出现，登记管理作为管理工商业的基本方法就开始出现了，这是企业登记管理的雏形，也是我国登记制度的早期表现。

（一）我国历史上对工商业的登记管理

1. 战国时期登记管理的萌芽——户籍制度

我国企业登记管理是伴随着我国工商业的产生和发展，特别是市场的出现而产生的。早在战国时期，封建统治阶层为保护自给自足的经济，维护其封建统治制度，就设置了登记管理的市籍制度。

战国时期到两汉时期，都市里市场的设立完全由官府指定，称为“官市”，且由官府委派的专职官吏管理。当时的官府规定，凡在市内从事买卖的商贾都要到官府登记，在户籍上注册，取得“市籍”后，才能得到在市场内定居和营业的合法权，成为合法的商人；不取得“市籍”者不得经商。官府凭“市籍”注册簿收取市税、户税和摊派兵役、徭役。

战国时期的市籍制度是国家对工商业登记管理的萌芽，其基本特点在于户籍登记同市场管理和赋税的征收是结合为一体的，登记管理伴随着市场的产生而出现，又同市场管理密不可分，是市场管理的有机组成部分。登记管理作为一项重要管理制度在市场管理中发挥了重要作用，它是统治阶级实现对工商业管理的重



要手段。

此后，随着“市籍”制度的发展，对籍的管理不再局限于商人，还包括对手工业工匠的“注籍”制。明朝初年规定，手工业工匠必须入“匠籍”，经官府登记注籍后，匠户子孙世世承袭，不许脱籍改业。官府为便于向手工业匠户摊派徭役，根据工匠的专业分工，分别注籍为“纺造户”、“织锦户”等各种不同的籍，官府根据需要轮番摊派徭役，注籍的工匠户必须无偿为封建统治者制造兵器或朝廷所需的各种用品。

商人入“市籍”，手工业工匠入“匠籍”，封建社会的注籍制度，是国家对工商业进行管理和控制的有机组成部分，并为赋税的征收和徭役的摊派创造了有利条件。

2. 明清两个朝代的铺行“编审制”

至明清两个朝代，官府为进一步加强对工商业的管理，以法律的形式确定了铺行的“编审制”。规定所有在城市内开业的铺行都必须到主管衙门进行登记注册，由主管官吏定期调查他们的资本数目、营业状况和赢利多少，然后分别等第，立案造册，并规定了所有铺行的开、歇业都必须经官府核准。同时在清查编审的期限上也有严格规定，明朝初年是“铺行清审，十年一次，自成祖皇帝以来则已然矣”^①，至孝宗嘉靖年间则“令应天府各色商人清查编替，五年一次，立为定例。如遇该审年份，该部予先一年题清，不分是民之家，一律编审”^②。

（二）清政府统治前期的商事登记

清政府统治前期，坚守闭关政策，与历代封建王朝一样信奉“重本抑末”，将工商业列为末业，限制较严，这就严重地阻碍了资本主义工商业在中国的发展。在登记制度上，大都沿用明代旧制，如商人编入“市籍”，手工业工匠编入“匠籍”；实行铺行“编审制”，在城市开业之铺行，都须到主管衙门登记备案，方准营业。

从铺行看，清政府规定，行号、店铺开业要到官府注册，并要请左邻右舍作保，具结负责，报官给照。这时的“编审制”已有了明确的登记管理事项，没有执照的店铺均为非法经营，店铺歇业也要到官府登记。城乡集市中的“牙行”开业，须报官署批准，领取“牙帖”后始得营业。乾隆年间（1736—1795年），规定开采煤矿，须经过申请，经登记注册，发给工业执照，方可开采。

^① 沈榜：《宛署杂记》卷十六。

^② 《明令典》卷四十二《铺行》。



发现较早且有记载的营业执照是北京地区宛平县清乾隆四十九年（1784年）直隶布政司颁发的工业窑照：“窑照……今处宛平县将议开窑座，详请给照前来，合行颁发。为此，给照本商收执，照准后开，山场窑口界地。自备工本，赴窑开采。一俟煤旺窑成，即照例报明领贴输税。”宛平县署规定，凡开窑座者，要向县衙申请，由县报顺天府，由顺天府报直隶省布政司，核准发照后方可开采。

（三）清政府统治后期的企业登记制度

清政府统治后期，正处于封建社会末期，这一时期是中国资本主义商品经济的萌芽时期。1840年中英鸦片战争以后，清政府与各帝国主义国家缔结了一系列丧权辱国的不平等条约，中国开始沦为半殖民地半封建社会。由于帝国主义的入侵，国势日衰。受日本明治维新的影响，清政府下诏变法，改良维新，开始振兴实业，改革数千年传统的“贱商政策”，实行“恤商政策”。

1. 清政府统治后期我国的商事立法进展迅速

清光绪二十九年（1903年）九月，清政府设立工部、商部负责管理工商业，企业登记作为管理企业的基本管理制度也随之产生发展，并逐步以法律的形式表现出来。当年，清政府颁布了《大清商律》、《公司注册试办章程》、《破产律》等一系列企业登记管理方面的法律法规。

清光绪二十九年清政府颁布的《大清商律》包括《商人通例》和《公司律》。其中，《商人通例》共9条，规定“凡经营商务贸易买卖贩运货物者皆为商人”，“凡男子自十六岁成丁后方可为商”，可见对从商并无限制。当时《商人通例》中规定的登记注册事项仅限于企业名称、企业代理人和经理人，尚比较简单，但它是我国历史上最早出现的有关企业登记的成文法。

《公司律》是我国历史上最早的成文公司立法。它是以外国法律为蓝本的，其中3/5的条文内容仿效日本，2/5的条文内容仿效英国，使中国法律现代化进程从一开始就同引进外国法律制度紧密结合。《公司律》共131条，其精神至今仍反映在西方国家的公司立法中，表明公司制度所具有的生命力，久经100多年仍具有承袭之特点。

《公司注册试办章程》是《公司律》的配套性法规，属程序法，规定：“凡商人经营贸易——无论现已设立与嗣后设立之公司、局、厂、行号、铺店，一经注册即可享一律保护之利益。”这表明清政府已有保护工商业、促进其发展的思想。

清朝覆灭前夜，清宣统二年（1910年），又在《公司律》基础上修订完善并参考西方公司立法，制定了《商律草案》。《商律草案》共分二编，第一编为商法总则，共84条，第二编为公司律，共334条。但该草案未及正式议决，清朝即



告灭亡。

2. 清政府统治后期在华的外国公司对民族工业的排挤

鸦片战争后，清政府在帝国主义胁迫下，缔结了一系列不平等条约，包括外国人在中国不受中国法律管辖、可以自由贸易、可以自由投资建厂等。例如《中日马关条约》第六款规定：“日本臣民得在中国通商口岸城邑任便从事各项工艺制造”，“又得将各项机器任便装运进口，只交所订进口税”。《南京条约》第五款规定“废止公行”^①，许英人以“自由贸易权”，“无论与何商交易，均听其便”，反映了清政府的腐败无能，也使中国弱小的民族工商业受到打击变得更加脆弱。

从 1897 年至 1936 年，仅纱厂一项，即有 23 家纱厂被英、美、日、俄等国资本挤垮或兼并；烟草工业垄断势力更为惊人，1902 年成立的英美烟草公司在创立十年中，工厂由一个扩大到四个，工人由百余人扩充到近万人，资本由 10.5 万元扩充到 1 100 多万元，超过了当时中国所有烟厂资本总额的七倍。

（四）清政府统治时期企业登记管理的特点

清政府统治的二百多年，正是我国封建社会走向崩溃，逐步沦为半殖民地半封建社会的一个转折阶段，这就决定了这一时期企业登记管理具有如下特点：

第一，前期沿用旧制，发展缓慢。1840 年中英鸦片战争前，清政府同历代封建统治阶级一样采取“重农抑商”的政策，为保护其自给自足的自然经济，在企业登记管理上大多沿用明代旧制，对工商业采取限制政策，企业登记管理虽有发展，但极为缓慢，无实质性改变。

第二，后期注重登记立法。清政府统治后期，即 1840 年鸦片战争之后，西方资本主义列强对中国的侵略，使几千来自给自足的自然经济受到强烈侵袭，清政府开始改良维新，实行“恤商政策”，鼓励兴办实业；下诏变法，颁布了《公司律》、《商人通例》、《公司注册试办章程》等一系列有关企业登记管理方面的法律法规，促进了当时工商业的发展。特别是“洋为中用”的《公司律》，使中国法律现代化进程从一开始就同引进外国法律制度紧密结合，其立法宗旨至今仍反映在西方国家的公司立法中，承袭公司制度所具有的生命力。与今天的法规相比，这些法规在内容上还较简单，结构上也欠完整，具有一定的局限性，但毕竟是我国历史上最早出现的有关企业登记管理方面的成文法，在企业登记管理史

^① “公行”制度最初成立于康熙五十九年（1720 年），为本国所组织，专为外国人经营进出口贸易者做介绍人，并为划定市价，又得政府承认，取得对外贸易特许权。



上具有重要意义。

第三，难以保护本国工商业。鸦片战争后，清政府在帝国主义胁迫下，缔结了一系列不平等条约，包括外国人在中国不受中国法律管辖、可以自由贸易、可以自由投资建厂等。这反映了清政府的腐败无能，也使中国弱小的民族工商业受到打击，使其发展受到限制。

二、民国时期的企业登记制度

中华民国期间，我国仍处于半殖民地半封建社会，政治腐败且战乱不断，经济发展畸形，民族工商业困难重重。国民政府出于维护统治阶级经济利益的需要，为控制、管理和促进工商业的发展，在企业登记管理制度的构建上，陆续颁布了一系列法律法规。

（一）民国初年的登记制度

民国初年，民国政府通令“凡与国体不抵触者，均仍沿用前清法律”，因而登记制度沿用了1903年颁行的《大清商律》。1914年民国政府农工商部将清代资政院审议未及完成的商律草案略加修改，于1月颁布《商人通例》、《商人通例施行细则》和《公司条例》，并于同年7月颁布《公司条例施行细则》。这是民国时期为对工商企业实行登记管理颁布的最早的单行法规。

其中，《商人通例》共73条，专门设有商号一章，其规定就有10条之多。《公司条例》共6章251条，规定公司的类型有无限公司、两合公司、股份有限公司和股份两合公司四种，为以后公司法确定公司的种类奠定了基础。

1927年11月南京国民政府成立，设工商部，并设注册局。同年11月国民政府颁布《注册条例》，共13条。规定注册种类为：公司注册、商号注册、商标注册、矿业注册。可见当时对商号、商标、矿业的重视。

1928年12月国民政府颁布《商业注册暂行规则》，包括通则、注册时呈请办法、呈请后注册办法、附则，共4章35条。规定：“商业注册以市政府及县政府为注册所。”1928年12月注册局撤销，由国民政府工商部接管。

（二）民国时期法人制度的确立

1. 以法律形式确立法人制度

1929年5月，国民政府颁布了《民法》，在我国历史上第一次以法律形式确



立了法人制度。《民法》的颁布,在我国企业登记管理史上具有重要意义。《民法》颁布前,我国的企业登记注册属于营业登记,其法律效力仅在于承认营业的合法性。(1914年颁布的《公司条例》虽然已提出公司是法人,但严格来讲,尚缺少《民法》这一基本法作为法律依据。)《民法》颁布后,出现了两种性质的登记,即营业登记和企业法人登记。其中企业法人登记具有双重法律效力,具备法人条件的公司经登记注册后,既享有营业的合法权利,还具有法人资格,依法享有法人的权利和承担法人的义务。可以说,《民法》中关于法人的规定,为《公司法》的制定奠定了基础。

2. 公司法律制度的确立

1929年12月,国民政府制定并颁布了《公司法》(1931年7月正式施行),共233条。1931年6月颁布《公司登记规则》。《公司法》规定公司分为无限公司、两合公司、股份有限公司和股份两合公司四种。

《公司法》对股份有限公司及股份两合公司的验资有着严格的规定。呈请验资须提交的文件有:(1)呈请书(由全体董事监察人具名盖章);(2)股款收据存根;(3)银行存款证明书;(4)以金钱以外之财产抵作股款之说明表(内设股东姓名、财产种类、价格、公司核给之股数等项);(5)资产负债表;(6)财产目录;(7)会计师查账报告书。从以上规定中可以看出,民国时期对股份有限公司和股份两合公司资本的审查是很严格的。这对于保护债权人的利益非常必要。

1931年国民政府颁布《银行法》,《银行法》规定“银行应为公司组织,非经财政部核准不得设立”。从法律角度考察,《银行法》是《公司法》的特别法。《银行法》规定,设立银行必须经财政部核准,并且“由地方政府转呈或迳呈财政部验资注册,发给营业执照后方得开始营业”。

3. 民国时期对工业的登记管理

民国时期,我国民族工业生存困难重重,发展缓慢。为了解和掌握国内整个工业的发展状况,专门制定旨在鼓励工业发展的政策,从而推进工业建设的发展,国民政府于1931年成立实业部,管理全国实业行政事务。实业部设立林垦署、总务司、工业司、农业司、商业司、渔业司、矿业司、劳工司。其中,工业司掌管“关于工厂之登记及考核事项”等12项管理事项,矿业司负责掌管“关于矿权特许及撤销事项”在内的11项事项。

1931年4月,国民政府实业部颁布《矿业登记规则》,这是我国历史上出现的第一部专门针对矿业的法规。包括“总则”和“程序”2章26条。

1931年11月,国民政府实业部制定《工厂登记规则》并公布施行。这是我