

商事公示制度的困境与纾解研究

李裕琢 王 妍

摘 要：商事公示制度是对商主体信用状况的披露，对商主体经营事项加以公开进而保障交易安全是其核心要义。商事登记制度为商事公示制度提供了制度供给，商事公示制度则是对商事登记制度的制度升维。我国现行商事公示制度存在信息公示的范围不完善以及信息公示的真实性、及时性难以保障等问题。对此，一是应合理界定信息公示的范围，将一些重要信息纳入应公示信息的范畴，合理划分强制信息公示与自愿信息公示的边界，针对商主体的不同类型实施差异化的公示要求；二是通过改进违法信息公示的法律责任机制和信用惩戒机制，以保障信息公示的真实性和及时性。

关键词：信用监管；商事公示；商事登记；制度困境

中图分类号：D922.29 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2024）06-0116-09

一、问题的提出

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，“高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障”，“必须更好发挥市场机制作用”，“完善市场经济基础制度”，“健全社会信用体系和监管制度”。信用制度与产权制度、市场准入制度、公平竞争制度等共同构成了市场经济基础制度。市场经济是法治经济，市场经济的有序运行离不开法治的规范与保障，同时，市场经济也是信用经济，“在现代市场经济发展中，信用渗透到经济生活的各个领域”^[1]。社会信用制度是市场经济有序运行的重要基础，构建以信用

为基础的新型监管机制，能够降低市场交易成本，化解交易风险^[2]。

信用的演进史就是对人类社会生产与生活实践的回应史。“信用的演进背景与具体形态，大致经历了一个从农业文明到工业文明、从熟人社会到陌生人社会、从关系到制度、从身份到契约、从人格信任到系统信任的流变过程。”^[3]信用是对当事人偿债能力和偿债意愿的一种社会评价，其中，偿债意愿属于人格因素，偿债能力则属于财产因素，信用的一个突出特征就是其与信息密切相关，“信用评价来源于信用信息的积累与沉淀；信用交易需根据商业信息做出判断而进行”^[4]。然而，信息具有传播性、非均质性、可伪性等特

征,意味着信息在运动的过程中往往会出现信息失灵的情况,其中,信息不对称是信息失灵的主要表现形式,为应对这一困境,赋予市场主体强制说明义务以及由政府直接向社会无偿提供信息,就成为解决信息失灵的最为主要的两种方式,而信息公示则是这两种方式的主要表现形式。早在2012年,深圳试点的商事登记制度改革就将信息公示制度作为重要内容之一。按照《深圳经济特区商事登记若干规定》第29条的规定,“实行商事主体年度报告制度”,“商事主体应当按照本规定向商事登记机关提交年度报告,无需进行年度检验”。2014年2月,国务院公布了《注册资本登记制度改革方案》,规定将企业年检制度改为年度报告公示制度,企业应按年度在规定的期限内,通过市场主体信用信息公示系统向监管部门报送年度报告,并向社会公示。按照《注册资本登记制度改革方案》的部署,2014年8月7日,国务院发布了《企业信息公示暂行条例》,并于2014年10月1日起施行,包含企业年度报告公示制度在内的企业信息公示制度正式开始实施。紧随其后,《企业经营异常名录管理暂行办法》《企业公示信息抽查暂行办法》《个体工商户年度报告暂行办法》《农民专业合作社年度报告公示暂行办法》由原国家工商行政管理总局制定通过,作为该条例的配套规定。2024年3月,《企业信息公示暂行条例》进行了修订,对违法信息公示的法律惩戒等问题作了修改和完善。2023年12月29日修订通过并于2024年7月1日起施行的新《公司法》也增加了多处有关信息公示的内容。

信息公示制度是商事领域一项重要的法律制度,对于维护商事交易安全、推进商事信用体系建设意义重大。然而,“法律是一个带有许多大厅、房间、凹角、拐角的大厦,在同一时间里想用一盏探照灯照亮每一间房间、凹角和拐角是极为困难的,尤其当技术知识和经验受到局限的情况下,照明系统不适当或至少不完备时,情形就更是如此了”^[5]。商事公示制度虽经历新近修改,但在实际运行中面临诸多理论和实践上的困境,亟待予以厘清。

二、商事公示制度的流变与反思

(一) 商事公示制度的源流——商事登记制度

商事公示制度滥觞于商事登记制度,具体而言,是其中的登记公示制度。从制度功能来看,商事公示制度与商事登记制度均在于对商主体经营状况的披露,目的在于维护交易的效率和安全。

“商事登记具有信息披露的功能。这是因为,商事登记制度实际上是商人和公司披露自己信息、情报的方式,是社会公众了解和掌握商人信息的重要手段。”^[6]“关于商人之营业,一方面有一己信用之关系,一方面有公众利害之关系。合两方面之关系,而欲设一定之方法,以公示于一般社会,则注册之制生焉。”^[7]

商事登记制度的雏形可追溯至古罗马时期。当时,开设商店的人须在其店堂内悬挂牌子,在上面写明自己的经营项目、范围以及营业情况,以表明自己的经营状态^[8]。这种通过悬挂店堂牌号召示经营状态的做法,具备了早期信息公示的雏形。及至近代,随着商业交易范围和规模的不断扩大,交易安全保障问题日益受到关注,具备了对外公示功能的商事登记制度应运而生。公示功能的出现,也意味着正式意义上的商事登记制度的诞生。

我国于1985年公布施行的《公司登记管理暂行规定》对公司的登记公告问题作了规定。其中,第15条第1款规定:“公司开业、歇业和变更名称、地址,均由工商行政管理机关发表企业登记公告。”1988年公布实施的《企业法人登记管理条例》专门设一章(第八章)对公告、年检和证照管理问题作出规定。1994年公布施行的《公司登记管理条例》亦对公司登记公告问题作出了规定。2014年修订后的《公司登记管理条例》规定公司登记机关应当将公司登记、备案信息通过企业信用信息公示系统向社会公示,并对公司年度报告公示问题作出了规定。2014年10月1日,《企业信息公示暂行条例》正式实施,标志着商事公示问题有了专门的立法规定。该条例将公示信息的范围大大进行了扩张,不仅仅限于传统上的“注册登记、备案信息”,而是囊括了“企业从事生产经营活动过程中形成的信息,以及政府

部门在履行职责过程中产生的能够反映企业状况的信息”^①。2022年3月1日起施行的《市场主体登记管理条例》第35条规定：“市场主体应当按照国家有关规定公示年度报告和登记相关信息。”这一规定实际上再次确认了《企业信息公示暂行条例》的信息公示主体法规地位。新《公司法》亦规定公司登记机关应通过国家企业信用信息公示系统将公司登记事项、股东出资情况、股权变动情况、行政许可情况、合并、分立、减资事宜、解散事由、清算组成立情况、注销公司登记等信息进行公示或公告^②。新《公司法》的上述规定既有对《企业信息公示暂行条例》内容的复述，又有所拓展。

（二）商事公示制度检视

1. 商事登记功能解析。在商事登记制度的制度链条中，公示是其中的重要一环。在此，有必要对商事登记的功能作一简要梳理，以明晰其制度肇因。关于商事登记的功能，主要有赋予商主体资格、实施经济监管、公示营业信息等三种不同的学术主张。持第一种观点的学者认为，商事登记具有赋予当事人商主体资格的功能，是商主体成立的必要条件，即只有经过登记方能取得商主体法律地位，从而获得从事经营活动的权利能力和行为能力^③。持第二种观点的学者认为，商事登记具有经济监管的功能，是国家对经济进行宏观调控、对商主体进行税收征缴、对市场行为进行监管的重要手段^④。而持第三种观点的学者则认为，商事登记的主要功能在于公示商主体的营业信息，进而保障交易安全、提高交易效率^⑤。其实，商事登记具有复合性的功能，在商业发展的不同历史时期，商事登记功能的侧重点亦有所不同。早期的商事登记关注于经济监管，其主要目的在于强化税收的征缴，防止税款流失。随着商品经济的发展以及公司的出现，商事登记的侧重点转为赋予市场主体准入资格。现代市场经济的发展促进商业往来的频繁，商事登记的信息公

示功能得以凸显，通过公示商主体的营业信息，进而保障商事交易的安全。虽然在不同的历史时期商事登记有着不同的功能侧重，但信息公示功能则是贯穿于始终的。目前，学界主流观点认为，商事登记的主要功能在于信息公示，而非经济监管。有学者指出，商事登记的核心功能在于公示商主体与营业有关的重要信息，监管功能仅是商事登记公示功能的副产品^⑥。可见，对商主体经营事项加以公开进而保障交易安全是商事登记制度的核心要义。

2. 商事公示制度与商事登记制度关系之厘清。既然公示营业信息是商事登记制度的核心功能，那么商事公示制度与商事登记制度又有何种关系？概言之，商事登记制度为商事公示制度提供了制度供给，而商事公示制度则是对商事登记制度的制度升维。

首先，商事登记制度的核心功能在于信息公示，在“信息公示”这一点上其与商事公示制度高度契合。从商事登记的程序来看，主要包括登记申请、受理、审查、核准发照、公告等阶段^⑦，其中的公告环节（对登记、备案信息的公示）是商事公示制度的重要组成部分。从制度的演进史来看，商事登记经历了从管理导向到公示导向、从个别查询到普遍公开的转变。商主体只有公开其营业事实，方能使社会公众知晓其信用状况，“然使仅为注册，即使许其阅览或抄付，总未能尽达公示之目的。故各国立法者更进一步，而要为之公告”^⑧。可见，对商主体登记注册信息进行公示构成了早期商事公示制度的主要内容。正是从这一意义上而言，商事公示制度滥觞于商事登记制度，商事登记制度为其提供了制度供给。

其次，信息公示固然是商事登记的主要功能之一，但管理功能依然在商事登记制度中占有举足轻重的地位。“登记”与“管理”的紧密关联，从相关法规的名称中即可见一斑^⑨。登记的管理功能导向意味着其信息公示功能未能充分彰显，亟

① 参见《企业信息公示暂行条例》第2条。

② 参见《公司法》第32条、第40条、第220条、第222条、第224条、第225条、第229条、第235条、第240条、第241条。

③ 如《市场主体登记管理条例》《社会团体登记管理条例》等。

需新的信息公示制度的出现。以《企业信息公示暂行条例》为主体的新的商事公示制度应运而生。商事公示制度是对商事登记制度的制度升维,一方面,商事公示制度相较于商事登记制度在公示信息的范围上进行了扩容,从《企业信息公示暂行条例》的规定来看,公示的信息不仅包括市场监管部门在履职过程中产生的企业信息,也包括其他政府部门在履职过程中产生的企业信息,还包括企业公示的年度报告信息和即时信息。不仅包括企业注册登记、备案信息,还包括企业动产抵押登记、股权出质登记、行政处罚、行政许可、联系方式、存续状态、对外投资、股东或发起人实缴出资、股权变更、网站、从业人数、会计、知识产权出质登记等信息。新《公司法》进一步拓展了公示信息的范围,将公司合并、分立、减资、解散事由、清算组等信息纳入公示(公告)的范畴。另一方面,从监管的过程来看,商事登记是对商主体的一种准入性信息监管,即商主体在设立时需要由市场监管部门通过信息公示系统公示其登记事项,后续的变更登记亦是以设立时的登记事项为基础的。而商事公示则是对商主体的一种持续性信息监管,更能体现市场主体的经营常态,从而更好地保障交易安全。

三、商事公示制度的执行困境

(一) 信息公示的范围不够合理

我国商事公示制度在运行中面临的一个突出问题就是公示信息范围的确定不够合理:一方面,一些重要的信息未能纳入应公示信息的范畴,表现为公示不足;另一方面,未能区分商主体的不同类型进行差别化的公示要求,缺乏层次化安排。

1. 信息公示不足。首先,商事公示制度的初衷在于通过公示商主体的相关信息,从而披露其信用状况,交易相对人据此作出商业判断,以保障交易安全。信用包括偿债能力和偿债意愿,为充分展现商主体的信用状况,公示的信息既应包括与偿债能力有关的信息,也应包括与偿债意愿有关的信息。而从我国《企业信息公示暂行条例》的规定来看,缺乏对商主体偿债意愿信息的公示。

其次,企业作为法律拟制的市场主体,其经营行为受到股东、实际控制人等内部控制主体的左右,这些主体的信用状况一定程度上影响了企业的信用状况,而目前的商事公示立法缺乏对企业内部控制主体人格信用要素信息的披露。此外,实践中,关联企业之间往往通过关联关系进行利益转移,从而损害债权人的合法权益,危害交易安全,但目前我国的商事公示制度尚缺乏对商主体间关联关系的披露。

2. 缺乏层次化安排。按照《企业信息公示暂行条例》的规定,除个体工商户和农民专业合作社信息公示的办法另行制定外,并未区分企业的不同类型规定不同的公示要求,而是“一刀切”式地对所有企业作出了统一的信息公示规定。该做法显然有失妥当。因为,不同的企业,由于其责任形式、治理结构不同,从而在交易安全的诉求点上亦有所不同,故在信息公示的要求上理应有所区别。至于区分的标准,有学者主张,应按照企业规模分类进行公示,大型企业较小型企业应强制其公示更多的信息^[15]。欧盟公司法高级专家小组建议将公司分为上市公司、开放式公司和封闭式公司等三种基本类型,并采取不同的披露要求^[16]。还有观点认为,企业信息公示原则的选择应考量的因素包括竞争程度和信息不对称程度、是否具有涉众性、是否涉及公共利益等几个方面^[17]。虽然这主要是针对选择自愿性公示还是强制性公示而对企业类型所作的划分,但其所蕴含的分类公示的理念显而易见。当然,上述就公示义务对企业所作的划分是否妥当,笔者在此暂不予置评,但针对企业的不同类型采取不同的公示要求显然已成为学界之共识。

(二) 信息公示的真实性、及时性难以保障

真实性和及时性是衡量信息公示质量的最为重要的两个指标。《企业信息公示暂行条例》明确规定了“企业信息公示应当真实、及时”^①。然而,实践中,信息公示的真实性、及时性难以保障,公示信息的质量堪忧。

1. 信息公示的真实性难以保障。在实践过程

① 参见《企业信息公示暂行条例》第3条。

中,企业自主申报的年报信息和公示信息质量不高,特别是一些能够反映企业运营情况和信用状况的核心数据的真实性、准确性有待进一步验证,信息公示质量有待提升^[18]。公示信息存在“失真、变质”“假、大、空”“失联”公司大量存在等数据质量问题^[19]。究其原因,一是作为“理性经济人”的市场主体通常不会主动承担为他人传递信息以及核实信息真实性的成本,并且在对外发布与己相关的信息时,还可能出于利己性动机而做出虚假陈述、选择性陈述或者延迟陈述^[20];二是企业申报的信息和公示平台上表现出来的信息之间没有可供第三人知晓的介质,缺乏有效的监督机制进行监督,使得平台上所载入信息的可靠性存疑,真实性难以保证^[21];三是对年报率的过度追求,使得企业报告的随意性随之提升,导致年报中存在一定比例的空值、零值、极值等异常数据,背离了经济发展的实际状况^[22]。

2. 信息公示的及时性难以保障。时效性对于信息而言至关重要,丧失了时效性的信息也就失去了对交易决策的价值。然而,企业信息公示面临的另一突出困境就是及时性问题,及时性的缺失已成为滞碍制度成效的重要因素之一。首先,从立法上看,《企业信息公示暂行条例》规定企业应当于每年1月1日至6月30日,通过信息公示系统公示上一年度的年度报告;企业即时信息公示的期限为自该信息形成之日起20个工作日内^①。立法上规定的6个月的年度报告公示期、20日的即时信息公示期是否过长,显然值得商榷。此外,《企业信息公示暂行条例》对于企业年度报告信息、即时信息以及市场监管部门履职过程中产生的企业信息的公示时间均作了明确要求,但对于其他政府部门履职过程中产生的企业信息的公示时间却未作规定,如此,将难以保证该部分公示信息的时效性。并且,该条例规定,其他政府部门可

以通过国家企业信用信息公示系统,也可以通过其他系统公示在履职过程中产生的企业信息^②,那么,问题由此产生:公示平台的不统一,势必给信息查询带来障碍,甚至造成误导^③,无疑将消解信息公示保障交易安全、降低交易成本的制度效果。其次,从市场监管实践来看,有大量的企业未能及时公示年报信息。以2022年为例,企业年报率为91.33%^[23],可以说比例还是比较高的。然而,2022年底我国市场主体达1.69亿户,企业和个体工商户分别跃上5000万户和1亿户的台阶^[24],即便只有8%多的企业未公示年报信息,那么未公示的企业数量也将达到数百万户。如此庞大数量的企业游离于信息监管之外,其对交易安全带来的风险不可小觑。

四、商事公示制度的完善路径

商事公示制度的初衷在于通过对商主体信用信息加以披露,从而维护交易安全。针对商事公示制度在运行实践中存在的问题,应基于信用监管的逻辑,有针对性地采取相应的完善措施。其中,针对信息公示范围不够完善的问题,应合理界定信息公示的范围;针对信息公示真实性、及时性难以保障的问题,应通过改进法律惩戒机制来保障公示信息的真实和及时。

(一) 合理界定信息公示的范围

1. 重要信息纳入应公示信息的范畴。首先,现行的信息公示制度缺乏对商主体偿债意愿信息公示的规定。信用是由偿债能力和偿债意愿两方面要素构成的,二者共同构成商主体的信用状况。从《企业信息公示暂行条例》的规定来看,其所要求公示的资产、负债、营业收入等事项均是有关偿债能力的信息,反映的只是偿债能力的大小,并不能表明偿债意愿的高低。对此,应将有关企业违约、不履行债务纠纷的法院判决、仲裁裁决等能够反映商主体偿债意愿的信息纳入信息公示

① 参见《企业信息公示暂行条例》第8条、第10条。

② 参见《企业信息公示暂行条例》第7条第2款。

③ 仅以行政处罚信息为例,企业因违法受到某一政府主管部门的处罚,但处罚信息仅在其他系统公示,并未在国家企业信用信息公示系统进行公示。而由于依法可对企业进行处罚的政府部门众多,交易相对人在与企业交易前,不可能对所有的公示系统一一进行查询,通常只是通过国家企业信用信息公示系统了解企业的经营情况。由于上述处罚信息并未显示在国家企业信用信息公示系统中,从而使交易相对人误认为该企业经营合规守法,交易风险由此产生。

的范畴,从而全面呈现商主体的信用状况。其次,我国自古以来就有熟人文化传统,在熟人文化背景下,商主体的信用状况不仅与其财产有关,也取决于商主体的股东、实际控制人等内部控制主体的信用状况。这一论断乍一看似乎存在逻辑上的矛盾之处——既然作为商主体最主要类型的公司具有典型的资合性,股东承担有限责任,那么股东的信用又何以影响到公司的信用?其实,股东等内部控制主体与商主体之间的信用关联,正是通过“传导机制”来完成的。具言之,“控制”本身是一种“信用传导机制”,股东、实际控制人控制了公司,相应地也就控制了公司的董事会、经理等执行层,若股东、实际控制人本身讲信用,则该种控制关系也会使被控制主体“有样学样”地讲信用。换言之,公司是法律拟制的主体,其行为指令(包括偿债意愿)最终由股东来下达,因此,股东的人格信用最终决定了公司的信用状况。可见,公司信用可能并不完全在于公司本身的财产能力,而在于股东、实际控制人的人格信用^[25]。基于此,应通过强化对商主体股东、实际控制人等内部控制主体信用信息的披露,从而揭示商主体的信用状况。这些信用信息包括有限责任公司股东和股份有限公司控股股东、实际控制人的出资安排(是否存在代持股契约)、过往的违法违规处罚情况、违约情况、对外负债及担保情况、净资产情况、涉诉情况等^[26]。此外,鉴于实践中商主体的大股东通过对外投资创办企业,并利用该种关联关系实施利益转移,进而损害债权人利益这一情况,应将股东对外投资、创办企业的情况也纳入信息公示的范畴,从而更好地保障交易安全。

2. 合理划分强制信息公示与自愿信息公示的边界。《企业信息公示暂行条例》将企业年度报告信息分为强制公示的信息(应当向社会公示)和自愿公示的信息(由企业选择是否向社会公示)两部分。其中,自愿公示的信息包括“企业从业人数、资产总额、负债总额、对外提供保证担保、所有者权益合计、营业总收入、主营业务收入、利润总额、净利润、纳税总额信息。”^①实践中,“从

企业选择公示的经营信息看,企业倾向于公示从业人员这一相对不敏感的信息,而利润、净利润、纳税等核心经营信息的信息率较低”^[27]。企业不愿将这些信息加以公示,说明了这些信息对于企业的重要性,从另一侧面也反映出自愿公示的效果不佳。那么,这些信息应否对外加以公示?对此还需具体问题具体分析。其实,信息公示涉及商主体与交易相对人之间的利益平衡。申言之,一方面,信息对于保障交易安全至关重要,通过信息公示,能够消解信息不对称,降低交易相对人因信息搜寻和处理所产生的交易成本,促进市场竞争。另一方面,信息作为一项重要的生产要素,是商主体获得竞争优势的关键因素之一。将商主体的信息对外加以公示,将导致竞争要素减损,进而抑制了其竞争动能。可见,在进行信息公示时,要“在信息优势的保护和信息滥用的规制中寻求折中平衡”^[28]。在满足交易相对人信息需求的同时,将公示对商主体带来的不利降至最低。以此为基准,审视《企业信息公示暂行条例》第9条第1款第7项的规定,其中的资产总额、负债总额、营业总收入信息对于判断商主体的偿债能力至关重要,理应列入应公示信息的范畴。而利润总额、净利润、纳税总额等信息对于商主体而言私密性较强,但对于判断其偿债能力则作用不大,故应排除于强制公示的范畴。

3. 针对不同的企业类型实施差异化的公示要求。前已述及,按照学者们的观点,商主体的规模及其开放程度是设定其信息公示义务的一个重要考量因素。但事实并非如此。商主体的组织形式和责任承担方式才是划分其信息公示义务的主要考量因素。具言之,就合伙企业而言,普通合伙人对企业的债务承担无限连带责任,即债权人的债权最终由合伙人的财产加以保障,因而合伙人的偿债能力和偿债意愿决定了债权的最终实现程度。可见,对于该类商主体,内部投资者(合伙人)的信用状况应是公示的重点,而非商主体(合伙企业)本身。就公司而言,公司以全部资产对其债务承担责任,股东仅承担有限责任,故而公司

① 参见《企业信息公示暂行条例》第9条第1款第7项。

的信用状况决定了债权人债权的实现程度。因此,对于该类商主体,公示的重点应聚焦于公司本身的信用状况,而非公司股东。当然,不同的公司类型公示要求亦不相同,如有限责任公司兼具人合性,开放程度低,相对较为封闭,故而和公开发行股份的股份有限公司在信息公示上亦应有所区别。

(二) 改进违法信息公示的法律惩戒机制

公示信息的真实和及时是商事公示制度的生命线。实践中,公示信息的真实性、及时性难以保障已经成为滞碍制度功能发挥的痼疾。在公示信息真实性和及时性保障上,法律制度主要提供了两种解决方案,即惩戒机制与非惩戒机制。法律惩戒机制主要包括法律责任机制(民事责任、行政责任、刑事责任等)和信用惩戒机制(列入经营异常名录、列入市场监督管理严重违法失信名单等);非惩戒机制则包括信息抽查机制、举报机制等。

1. 现行法律惩戒机制面临的困境。《企业信息公示暂行条例》对违反信息公示及时性、真实性义务的行为规定了三层法律惩戒措施:列入经营异常名录、行政处罚、列入市场监督管理严重违法失信名单(包括后续的企业法定代表人、负责人的任职限制)。一方面,修订前的《企业信息公示暂行条例》除经营异常名录及其后续的严重违法企业名单属于其创设的法律惩戒措施外,其余的民事、行政、刑事惩戒措施均需要转适用其他法律法规的规定,至于相关法律法规规定的具体内容是什么,并未加以明确,导致法律责任规定上的不明。修订后的《企业信息公示暂行条例》对公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假的行政责任加以细化,明确规定了罚款以及吊销营业执照的行政处罚,但对于未按期公示信息的行为,仅规定“依法给予行政处罚”,依然不甚明了,并且对于何为“情节严重”也依旧未予明确;且行政责任仅限于罚款和吊销营业执照,不足以对违法企业形成应有的震慑作用。另一方面,被列入市场监督管理严重违法失信名单企业的法定代表人、负责人3年内不得担任其他企业的法定代表人、负责人,从业限制范围过窄,3年的禁入期处罚较

轻,导致法律责任规定弱化。此外,经营异常名录和市场监督管理严重违法失信名单的性质及其制度完善都是有待厘清的问题。

2. 法律责任机制之完善。针对信息公示在法律惩戒机制上存在的上述困境,有必要对其加以系统完善。域外国家对于违反信息公示义务的企业规定了一系列惩戒措施。以加拿大为例,企业违反年度申报义务的,受到相应的惩罚,包括:罚金,有期徒刑,向法院申请执行令强制其履行申报义务,缴纳迟延履行费用,在企业信息数据库中记载迟延申报记录,进行法定解散,丧失诉讼权等^[29]。上述规定呈现出以下几个特点:一是对违反信息公示义务的企业既施以行政处罚,又追究刑事责任;二是惩罚与申报义务并行,并不因企业受到惩罚而免除其申报义务;三是将申报义务与诉讼权利相关联。借鉴域外的相关规定,我国在企业违反信息公示义务的责任追究上,可主要从以下几方面加以完善:首先,采取双向平行措施^[30],将法律制裁与申报义务相结合,在追究违法企业法律责任的同时,强制其继续履行信息公示义务,杜绝以处罚代替义务的履行。其次,扩大信息公示违法行为行政处罚的种类,对于不按时公示信息或者公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假的企业,视情节轻重处以警告、罚款、限制开展生产经营活动、吊销营业执照等行政处罚,并明确“情节严重”的情形。再次,增加刑事责任的规定,对信息公示过程中隐瞒重要事实、弄虚作假,情节严重,构成犯罪的,依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的刑事责任。此外,将企业的信息公示义务与诉讼权利相关联,企业未按规定公示信息的,将丧失与生产经营相关的向法院进行诉讼的权利。

3. 信用惩戒机制之改进。《企业信息公示暂行条例》的一个突出亮点是针对违法信息公示行为规定了列入经营异常名录和市场监督管理严重违法失信名单的措施。其中,未按规定期限公示信息的,将被列入经营异常名录;公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假,情节严重的,将被列入市场监督管理严重违法失信名单^①。当前,经营异常

① 参见《企业信息公示暂行条例》第18条。

名录制度面临的一大问题就是惩戒失当。具言之，列入经营异常名录的原因在于未按规定期限公示企业信息，其所违反的是程序性义务。主观上既可能是故意而为，亦可能是过失之举。如若不区分过错的原因，将那些因疏忽而未能及时公示信息的企业列入异常名录，显然有失公允。对此，应区分未按期公示信息的原因：对于未按规定期限公示即时信息，经市场监管部门责令限期公示后仍未公示的，此时企业对于不公示行为并无过失，应直接列入经营异常名录；而对于未按规定期限公示年度报告的，既可能是故意而为，也可能是一时疏忽，对于因一时疏忽而未能及时提交年度报告者，主观上并无违反诚信义务之恶意，理应先责令其在一定期限内履行公示义务，若仍未履行，则应列入异常名录。此外，对于同一企业，此种责令改正的宽限期仅限于首次发生违反公示义务的情形，以后再犯的，则无需提醒，直接列入异常名录。

市场监督管理严重违法失信名单制度面临的问题之一在于列入名单的后续处理付之阙如。《企业信息公示暂行条例》规定，企业公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假，情节严重的，列入市场监督管理严重违法失信名单，并可以吊销营业执照。此处的规定是“可以”吊销营业执照而非“应当”吊销营业执照，至于哪些情形下方可吊销，并未予以释明。换言之，企业若被列入失信名单但并未吊销营业执照，久而久之，便为“僵尸化”。对此，应明确吊销营业执照的情形，如列入失信名单满一定期限仍不改正违法行为的，启动强制除名程序，吊销其营业执照。市场监督管理严重违法失信名单制度面临的另一问题就是从业限制处罚弱化。对此，一是要扩大从业限制人员的范围，将从业限制的对象从企业的法定代表人、负责人扩大到有过错的董事、监事、高级管理人员，即在任职限制期内，不得担任其他企业的董事、监事、高级管理人员；二是延长从业限制的期限，从现行的3年延长到5年，对此域外已有相关的立法例^①。

参考文献：

- [1][4] 王保树. 信用、信息和健全信用机制 [A]// 中国商法年刊(第二卷) [C]. 长春: 吉林大学出版社, 2002: 3, 16.
- [2] 罗文. 完善市场经济基础制度(学习贯彻党的二十届三中全会精神) [N]. 人民日报, 2024-08-19.
- [3] 王妍, 李裕琢. 资本信用逻辑批判与公司债权人保护机制重塑 [J]. 商业研究, 2022, (4).
- [5] [美] E·博登海默. 法理学——法律哲学与法律方法 [M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 217.
- [6] 张民安. 法国商事登记制度研究 [A]// 王保树. 商事法论集 [C]. 北京: 法律出版社, 2006: 6-7.
- [7][14] 张家镇. 中国商事习惯与商事立法理由书 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 25, 28.
- [8] 范健. 德国商法: 传统框架与新规则 [M]. 北京: 法律出版社, 2003: 224.
- [9] 赵旭东. 商事登记的制度价值与法律功能 [J]. 中国工商管理研究, 2013, (6).
- [10] 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 [J]. 甘肃社会科学, 2005, (4).
- [11] 刘训智. 法经济学视野下商事登记的本质属性与立法定位 [J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2013, (1).
- [12] 党海娟. 商事登记制度基本问题研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2017: 56-70.
- [13] 王建文. 商法教程 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 61.
- [15] 王伟. 企业信息公示机制的逻辑与立法研究——兼论《企业信息公示暂行条例》的修法思路 [J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2021, (1).
- [16] Hanno Merkt. Creditor Protection through Mandatory Disclosure [J]. European Business Organization Law Review, 2006, (1).

^① 例如，英国法律规定，因逃避债务不提交年报而被撤销登记的，公司董事将被法院吊销董事资格，5年内禁止担任董事。参见：国家工商总局赴德国、英国考察团，《德国、英国企业登记管理制度考察报告》，《工商行政管理》，2005年第9期。

[17] 罗慧明. 注册资本登记制度改革下企业信用信息公示的原则选择——兼评《企业信息公示条例》第9条[A]// 顾功耘. 公司法律评论[C]. 上海: 上海人民出版社, 2014: 70-71.

[18] 胡春风, 蒋斌. 市场监管现代化转型的几点思考[J]. 中国市场监管研究, 2019, (11).

[19] 苗晓峰, 袁瑞丰. 从数据质量视角看企业公示信息管理[J]. 中国市场监管研究, 2019, (6).

[20] 董淳铎. 股东诚信出资的法律保障机制研究——以公司资本制度改革为背景[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2015, (3).

[21] 王延川, 郭琦. 企业信息真实性的保障困境及机制改善——以企业信息平台完善为视角[J]. 西部法学评论, 2017, (6).

[22][27] 杨文, 吴海峰. 深挖企业年报数据价值 提高企业年报公示制度绩效[J]. 中国市场监管研究, 2022, (4).

[23] 林丽鹂. 2022年度企业年报率为91.33%[N]. 人民日报, 2023-08-14.

[24] 刘亮. 2022年底中国市场主体达1.69亿户[EB/OL]. <https://www.chinanews.com/cj/2023/01-13/9934877.shtml>, 2023-01-13.

[25][26] 蒋大兴. 公司法改革的文化拘束[J]. 中国法学, 2021, (2).

[28] 谢贵春. 论信息失衡的商事法律回应[A]// 中国商法年刊(2015年)[C]. 北京: 法律出版社, 2015: 162.

[29][30] 王伟. 企业信息公示与信用监管机制比较研究——域外经验与中国实践[M]. 北京: 法律出版社, 2020: 112-113, 112.

作者: 李裕琢, 黑龙江开放大学教学部副教授、博士

王 妍, 黑龙江大学法学院教授、博导

责任编辑: 谭博文