



联合国国际贸易法委员会
第一工作组（中小微型企业）
第三十届会议
2018年3月12日至16日，纽约

减少微型、小型和中型企业（中小微企业）面临的法律障碍

秘书处的说明

目录

	页次
导言	2
一. 微型、小型和中型企业（中小微企业）	2
A. 中小微企业在全球经济中的重要性	3
B. 界定中小微企业	4
C. 中小微企业的性质	5
D. 为所有企业创造健全的经营环境	6
二. 法规外经济	6
三. 确保在受法律规范的经济中经营对中小微企业既简便又可取	9
A. 阐释在受法律规范的经济中经营的含义	9
B. 让中小微企业乐于在受法律规范的经济中经营	13
C. 让中小微企业方便地在受法律规范的经济中经营	14



导言

1. 工作组第二十六届会议（2016 年 4 月）审议了 [A/CN.9/WG.I/WP.92](#) 号文件（[A/CN.9/866](#)，第 86 至 88 段），该文件由秘书处编写，目的是为联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）编拟的有关微型、小型和中型企业（中小微企业）的工作成果提供总体框架。尽管工作组没有足够时间详细审议 [A/CN.9/WG.I/WP.92](#)，但广泛支持以下建议，即一份大致如此的文件可以随附工作组有关中小微企业的工作成果，作为最后案文的介绍部分，该文件可为贸易法委员会当前和今后有关中小微企业的工作成果提供总体框架。此外，工作组认为，一经工作组和委员会专门审议和通过，该背景框架可由将为框架提供法律支柱的法律标准来支撑；重要的是，这种做法允许不断扩展，即随着委员会可能通过有关中小微企业的其他立文案文而添加这些案文。委员会第四十九届会议（2016 年）注意到这些观点，该届会议赞扬工作组迄今取得的工作进展。¹

2. 本工作文件是 [A/CN.9/WG.I/WP.92](#) 号文件（及其增订本 [A/CN.9/WG.I/WP.107](#) 号文件——工作组第二十九届会议没有足够时间审议这份文件）的修订本，其中考虑到工作组在其第二十六届会议上表达的总体意见（[A/CN.9/866](#)，第 86 至 88 段），以及摘自 [A/CN.9/WG.I/WP.98](#) 号文件所载联合国贸易和发展会议（贸发会议）撰稿的适当材料。还考虑到工作组编写企业登记处关键原则立法指南草案（[A/CN.9/WG.I/WP.109](#)）和贸易法委员会有限责任组织立法指南草案（[A/CN.9/WG.I/WP.99](#) 和 Add.1）的情况作了必要修订。

一. 微型、小型和中型企业（中小微企业）

3. 贸易法委员会 2013 年第四十六届会议决定着手开展工作，减少中小微企业整个寿命周期面临的法律障碍，并特别说明，此种工作应以发展中经济体的中小微企业为重点。该事项列入了贸易法委员会第一工作组的工作方案，贸易法委员会请该工作组着手就其任务授权开展工作，着重处理围绕简化设立程序的法律问题。²在着手处理这一议题时，贸易法委员会决定，起码在一开始，重点关注减少中小微企业在寿命周期开始时面临的法律障碍。

4. 鉴于全球许多中小微企业处于弱势地位，开展这项工作突出了贸易法委员会的工作和方案对于促进国内和国际法治以及执行国际发展议程的相关性和重要性。这些议程包括实现可持续发展目标，可持续发展目标建立在《千年发展目标》取得成功的基础之上，可持续发展目标在目标 8 “促进包容性可持续经济增长、充分就业和人人拥有体面工作”之具体目标 3 中鼓励中小微企业的正规化和增长。全球社会认识到，公平、稳定、可预见的法律框架对于促成包容、可持续和公平的发展、经济增长和就业、拉动投资以及促进创业精神具有重要意义，还认识到贸易法委员会通过努力推动国际贸易法的现代化和协调统一，为实现上述目标做出了贡献。³旨在支持和促进中小微企业的创建和发展的工作进一步加强了贸易法委员会在提供国

¹ 《大会正式记录，第七十一届会议，补编第 17 号》（[A/71/17](#)），第 222 和 224 段。

² 同上，《第六十八届会议，补编第 17 号》（[A/68/17](#)），第 321 段。

³ 例如，见《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》，联合国大会 [A/RES/67/1](#) 号决议（2012 年第 67 届会议），第 8 段；《第三次发展筹资国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》（《亚的斯亚贝巴行动议程》），联合国大会 [A/RES/69/313](#) 号决议（2015 年第六十九届会议），附件，第 89 段。

际认可的商业法规并协助颁布这些规则以帮助增强各国经济力量方面的贡献。

5. 国际社会强调，由于许多穷人依赖微型和小型企业谋生，企业法作为增进穷人法律权益的四大关键支柱之一具有重要意义。⁴除其他支柱（如诉讼权和法治、财产权和劳动权）之外，据认为经营权对增进弱势群体的权力至关重要，这不仅体现在受雇于人的情形，也体现在自己创办微型和小型企业的情形。经营权可视为团体和个人从事经济活动和市场交易的现有权利的集合，其中包括在受法律规范的经济中创办企业而不会面临随意施加的条例或歧视的权利、消除限制经济机会的不必要障碍以及保护企业投资，无论其规模大小。⁵为加强经营权，要求采取的措施包括：

(a) 保障基本经营权，包括出售权、占有工作空间的权利，以及使用必要基础设施和服务（例如电力、水和卫生设施）的权利；

(b) 加强经济治理并使之有效，使企业主能够在可负担得起的情况下轻松创建和经营企业、进入市场以及退出企业；

(c) 使企业主有更多机会创建有限责任实体并利用其他法律机制将企业资产与个人资产分离；

(d) 促进提供储蓄、贷款、保险、养老金和其他风险管理工具的普惠金融服务；

(e) 通过让企业主熟悉新市场的专门方案为企业主拓展新商机，同时帮助他们与所有规模的其他企业建立联系并遵守各项条例和要求。⁶

6. 贸易法委员会制定国际贸易法案文的经验可有助于确定何种法律和规范框架能够最好地帮助企业主和中小微企业确立经营权，从而减少此类企业面临的一些法律障碍。

A. 中小微企业在全球经济中的重要性

7. 贸易法委员会决定开展工作减少中小微企业面临的法律障碍，是因为认识到这类企业对其所在国家经济健康发展的重要性，以及更广泛而言对全球经济的重要性。一些关键事实表明，中小微企业在发达世界和发展中世界都被视为经济支柱，这突出说明中小微企业的重要性。

8. 据估计，全世界的中小微企业总数为 5 亿左右，其中大约 85% 在新兴市场。⁷小型和中型企业（中小企业）是中小微企业的一个子集，相关统计数据表明，此类企业占发达经济体就业总数的 70% 以上、国内总产值的 64%，占低收入国家就业总

⁴ 例如，见“让法律为所有人服务”，第一卷，促进穷人法律权益委员会的报告（2008 年）（可在 <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/making-the-law-work-for-everyone-vol-1-report-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/> 下载）。该委员会的调查结果已成为联合国开发计划署促进穷人法律权益举措不可或缺的一部分（www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_justice_law/legal_empowerment.html），也帮助了世界银行集团等国际组织在促进穷人法律权益方面的类似工作。

⁵ 同上，第 30-31 页。

⁶ 同上，第 8-9 页。

⁷ 世界银行集团研究，<http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/smes-finance>。

数的大约 45%、国内总产值的 63%。⁸

9. 另外，审查区域和次区域范围此类企业的一些统计数字也会有所启发。在欧洲联盟（欧盟），所有企业中超过 95% 是中小企业，这些企业提供私营部门三分之二的就业机会，在欧盟企业创造的总附加值中占一半以上。此外，欧盟每 10 家中小企业中有 9 家是微型企业（欧盟定义为雇员少于 10 人的企业），这表明微型公司是欧洲经济的主要支柱。⁹

10. 在其他发达国家，微型企业的影响力也并不弱。例如，美利坚合众国所有企业中超过 90% 是微型企业（美国定义为包括企业主在内雇员少于 5 人的企业）。微型企业产生的直接、间接和诱发效应影响到美国超过 4,000 万个就业机会：直接提供超过 2,500 万个就业机会；通过企业采购间接支持近 200 万个就业机会；（通过微型企业的企业主和雇员的个人购买力）对另外超过 1,300 万个就业机会产生诱发效应。¹⁰

11. 在有很多发展中国家的区域，中小微企业也十分重要。在加勒比共同体和共同市场（加共体），中小微企业占国内总产值的 50% 以上，提供了大约 70% 的就业机会，¹¹而在拉丁美洲，中小微企业提供的就业机会约占该区域劳动力的 70%，产值占该区域国内总产值的将近 50%。¹²作为中小微企业的一个子类别，中小企业的现有统计数据同样令人印象深刻：在东南亚国家联盟（东盟）区域，中小企业占企业总数的 95% 以上，提供大约 50% 的国内总产值；¹³在亚洲太平洋经济合作组织（亚太经合组织）各经济体，中小企业占企业总数的 95% 以上，雇用人数占劳动力总数的一半以上；¹⁴而非洲的中小微企业提供了 45% 以上的就业和超过 30% 的国内总产值。¹⁵

B. 界定中小微企业

12. 何谓中小微企业并没有标准化的国际定义，因为每个经济体考虑到自身的特殊经济环境，自己界定各类企业规模的参数。就贸易法委员会开展的工作而言，寻求就每一类别的中小微企业的定义达成共识是没有必要或不明智的，因为制定的任何法律文本都会由各国或各区域经济集团适用于符合其按照各自独特的经济环境

⁸ “IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction”, 2013 年，第 10-11 页。（https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0fe6e2804e2c0a8f8d3bad7a9dd66321/IFC_FULL+JOB+STUDY+REPORT_JAN2013_FINAL.pdf?MOD=AJPERES）。

⁹ 见 European Commission’s Annual report on European SMEs 2015/16: SME recovery continues（https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/annual_report_-_eu_smes_2015-16.pdf）。

¹⁰ 例如，见“Bigger than you think: The Economic Impact of Microbusinesses in the United States”，企业机会协会，2014 年 9 月（<http://microenterprisealabama.org/wp-content/uploads/2014/09/Bigger-Than-You-Think-The-Economic-Impact-of-Microbusiness-in-the-United-States-copy.pdf>）。

¹¹ 见 www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-061/12。

¹² 可查阅 www.informeavina2008.org/english/develop_case2_SP.shtml。

¹³ P. Manawanitkul, Enabling Environment for Microbusiness — ASEAN Experience, 在“有利于微型企业和创新经济的环境”国际联席会议上作的专题介绍，这次会议由贸易法委员会、大韩民国司法部 and 韩国立法研究所组办，2013 年 10 月 14 至 15 日在首尔举行。

¹⁴ www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Small-and-Medium-Enterprises.aspx。

¹⁵ 见非洲开发集团“新闻与活动”网页，“The AfDB SME Program Approval: Boosting Inclusive Growth in Africa”，2013 年，可查阅：www.afdb.org/en/news-and-events/article/the-afdb-sme-program-approval-boosting-inclusive-growth-in-africa-12135。

自己所给出定义的中小微企业。各国之间重要的共同要素是，无论定义如何，中小微企业都是这样的企业：由于规模最小也最脆弱，不论位于哪个特定法域都面临着若干共同障碍。因此，本材料并不为国家如何界定不同类别的中小微企业提供指导意见。¹⁶

C. 中小微企业的性质

13. 中小微企业的性质千差万别。它们可能包括个人独资企业、小型家庭企业或者雇用几名员工或多名员工的较大企业，可能在几乎任何一个商业部门经营，包括服务业、手工业和农业部门。

14. 此外，中小微企业可能会因当地经济条件、文化传统以及创建企业的企业主的不同动机和特征而有所不同。在受法律规范的经济中运营的企业也可能采用不同的法律形式，这取决于适用法律为它们提供的选择，以及这些不同形式如何满足它们的需要。

15. 此外，虽然中小微企业可能大多被视为贫困劳动者的一个生计来源，在发展中经济体尤其如此，但这种企业不一定是停滞不前的；实际上，中小微企业还可作为一个经济体中的创业人才来源而发挥积极的作用。的确，它们在世界经济中的重要性表明，要实现经济发展、创新和成功，为中小微企业的发展创造条件并扶植其发展是一个关键目标。

16. 不过，中小微企业尽管在性质上千差万别，但可能广泛共有某些特点，其中包括：

- (a) 规模小；属于小规模经营并一直如此；
- (b) 规管障碍繁琐对其影响过大；
- (c) 依赖亲友提供借款或分担风险；
- (d) 能够获得的资本或银行服务有限；
- (e) 雇员来源有限；即使有雇员也往往是可能没有报酬、缺乏技能的亲友，其行政管理能力有限；
- (f) 市场有限；市场可能仅包括亲戚、关系密切的朋友和本地熟人；
- (g) 易发生独断和腐败行为；
- (h) 诉诸争议解决机制的途径有限，因此在与国家或较大企业发生争议时处于劣势；
- (i) 没有能力分割资产，因而企业倒闭往往意味着也失去个人资产；
- (j) 容易陷入财务困境；

¹⁶ 各国不妨注意各个国家或区域经济集团制定的中小微企业中不同类别企业的定义。这些定义往往以若干要素为基础，这些要素有的是单独考虑的，有的是和其他要素放在一起考虑的，其中包括：(一)某一时时间点的雇员人数，如财务年或日历年结束时；(二)企业的年度收入或营业额，或企业的资产负债表合计数；(三)企业的资产基数；(四)企业每月支付的薪金总额；或者(五)向企业投资的资本额。

(k) 难以转让或出售企业，难以从有形资产和无形资产（如客户名单或与顾客的关系）中获益。¹⁷

D. 为所有企业创造健全的经营环境

17. 要在中小微企业生命周期开始时给予协助，可首先考虑中小微企业开展业务所处的经营环境。“经营环境”或许有若干不同的定义，但可以说包含管辖企业活动的政策、法律、制度和规管等条件，为落实政府政策而设立的行政和执行机制，以及影响关键行动方运作方式的制度安排。这些关键行动方可包括政府机构、监管部门、企业组织、工会和民间社会组织。所有这些要素都对企业绩效产生影响。¹⁸

18. 健全的经营环境会对经济增长和减轻贫困产生积极影响。虽然对经营环境与经济增长和减轻贫困之间有多大联系以及这种联系可否衡量存在着不同的观点，但是，恶劣的经营环境不可能为企业主在受法律规范的经济中开展商业活动提供足够的激励和机会。此外，恶劣的经营环境往往更容易引发腐败，通常还会产生过度的性别影响，因为在不良的经营环境中，最脆弱的企业是微型企业，而这些企业的所有者多为女性。¹⁹

19. 应当指出，不仅在国家之间，而且在国家的不同区域之间，经营环境的质量都有所不同。由于这种区域性差别，不大可能只用一种解决办法为每个国家改善经营环境的问题提供答案。同样，中小微企业的企业主也由于各自开展业务所处的环境而面临不同的难题。不过，这两个概念是相互关联的，因为中小微企业面临的许多难题与那些被认为有损于良好的整体经营环境的问题相似，其中包括：繁琐的监管、严重的经济不平等、制度质量低下、公共基础设施质量低劣、缺乏获得信贷和其他资源的途径。²⁰

20. 要提高经营环境的质量并帮助中小微企业克服所面临的具体困难，国家通常需要采取措施进行法律和政策改革。这些改革除其他外可包括：规定一种在可能要求企业办理登记时向公共主管机构（其中可包括企业或商业登记处，以及税务和社会保障主管机构）办理登记的简单、有效的登记制度，规定一系列简化、灵活的企业法律形式，以满足中小微企业的不同需要。各国进行这种改革往往是为了：便利创办和经营企业，催生投资机会，提高增长速度和增加就业。这种改革需要国家的细致规划和支持，还需要各个行政和政府层面许多不同实体的参与。²¹

二. 法规外经济

21. 如上文第 16 段所述，中小微企业普遍面临着一些主要困难，在法规外经济——又

¹⁷ 例如，见上文注 4，第 8-9、38-39 和 70-73 页。

¹⁸ 企业发展捐助方委员会，2008 年，“Supporting Business Environment Reforms”，第 2 页。

¹⁹ 同上，第 3 页；另见“让法律为所有人服务”，第一卷，促进穷人法律权益委员会的报告，上文注 4。

²⁰ 见 K. Kushnir, M. L. Mirmulstein and R. Ramalho, “Micro, small and medium enterprises around the world: How many are there, and what affects their count?”, 2010 年，世界银行/国际金融公司。

²¹ 见企业发展捐助方委员会，Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies, Annex: How Business Environment Reform Can Promote Formalisation, 2011 年。

称作“非正规”经济——中经营是造成其中一些困难的原因，也是加重其中许多困难的因素。²²虽然全球从事经营活动的数量众多的中小微企业有 85% 以上在发展中国家，其中在法规外经济中经营的中小微企业估计占 77%。²³在法规外经济中经营的中小企业（中小微企业的一个子集）的统计数据表明，此类企业估计在发展中国家提供所有就业机会的 45% 以上，在发达国家提供所有就业机会的 25%，而分别仅占这些经济体国内总产值的大约 35% 和 15%。²⁴

22. “非正规”绝不是一个统一概念。许多可能被视为“非正规”的企业实际上有固定经营场所，而且遵守本地认可的商业规则。此外，它们可能为当地主管机构所熟知，缴纳某种形式的当地税，甚至可能从事跨境贸易。而另外一些企业则可能几乎不与国家打交道。

23. 虽然衡量手段并非尽善尽美，正规（或受法律规范的）和非正规（法规外）部门之间也并不存在明确界限，但还是可以根据企业业务在多大程度上归入国家正式法律管辖范围或在国家正式体系之外进行而将企业视为在正规—非正规（或法规内—法规外）范围内经营。因此，本材料提及“受法律规范的经济”指的是在正式监管和体系范围内开展活动的经济部门，而在此范围之外的商业活动称作“法规外”而非“非正规”商业活动。此外，希望进入受法律规范经济的企业往往首先要在某些公共主管机构（往往是商业或企业登记处，以及税务或社会保障主管机构）办理强制性登记，因此，法规外企业指的是尚未按照国家适用法律的要求在主管机构办理强制性登记的企业。本材料中将在这些公共主管机构办理强制性登记视为鼓励企业在受法律规范经济中开展经营的主要途径。不过，应当指出，（由于某些企业的规模和法律形态，）有些国家并不要求其向企业登记处、税务或社会保障主管机构办理登记，这些企业只要满足了其他强制性要求即被视为是在受法律规范经济中经营。²⁵

24. 此外，法规外经济与非法活动或犯罪活动不相干。非法活动是违反法律的，而非正规活动之所以是“法规外”的，是因为它们未经正式宣布，并且是在本应管辖此种活动的法律和监管制度之外进行的。本材料中的讨论仅限于法规外商业活动，不涉及非法的商品或服务交易。

25. 而且，在一些国家，如发达经济体，法规外商业活动可能主要是另一种性质的活动。在这些国家，法规外经济可能主要包括向税务主管机构低报收入的正规公司和工人，或者在某些商业领域使用未申报劳动力的正规公司。²⁶这些类型的法规外活动不是本材料的重点。

26. 还必须指出的是，特别是在发展中世界，法规外商业活动存在的原因主要是经济上的需要（如上文关于中小微企业的一般论述），²⁷但是，可以认为法规外经济的各个组成部分是相当有活力的，是商业潜力的孵化器，实际上为各经济体提供了大

²² 例如，见 A.M. Oviedo, M.R. Thomas, K.K. Özdemir, “Economic Informality, causes, costs and policies—a literature survey”, 2009 年，第 14 页及以下。

²³ 上文注 7。

²⁴ 上文注 8。

²⁵ 根据工作组第二十九届会议的要求，秘书处已在通篇案文中澄清，在受法律规范的经济中运营企业意指遵守其运营所在法域的强制性登记制度和其他要求的企业（A/CN.9/928，第 22 段）。

²⁶ 上文注 23，第 6 页及以下。

²⁷ 见上文第 15 段。

量有可能为商业发展作贡献的人。实际上，可以认为在法规外经济中经营的企业提供了一个人才库，也为企业主提供了重要的经营基地，成为他们进入和正是融入受法律规范经济的跳板。人们越来越多地认识到，法规外部门在不断增长，不应被视为边缘部门或外围部门，而应被视为国家总体经济的一个重要组成部分。²⁸

27. 实际上，全世界劳动人口大部分在法规外经济中工作；预计到 2020 年这个数字将增加到全球劳动力的三分之二。²⁹由于此种企业的性质，无法确定精确的统计数字，但按照在国内总产值中所占比例对各区域法规外经济活动普遍性所作的估计如下：在撒哈拉以南非洲占 38%；在东亚和太平洋占 18%；在欧洲和中亚占 36%；在拉丁美洲和加勒比占 35%；在中东和北非占 27%。相比之下，在高收入的经济合作与发展组织（经合组织）国家，据估计法规外经济占国内总产值的 13%，在全球占 17%。³⁰

28. 如上文第 17 至 20 段所述，发起改善经营环境的改革可能会鼓励并促进企业在受法律规范经济中经营。不过，鼓励企业在此种经济中经营的政策要取得成功，应当考虑到在法规外部门经营的企业主的不同动机和特点，并确保提供充分的激励以鼓励他们在受法律规范经济中经营。企业主在法规外部门经营的理由因经济情况而各不相同，但可能包括：准入障碍和费用（包括税收和其他社会缴款）高过进入受法律规范经济的预期收益；缺乏进入受法律规范经济所需要的信息；以及受法律规范经济缺乏就业机会。³¹

29. 不同区域的法规外经济在规模和特点上也有显著差异。例如，对一个区域的分析表明，法规外商业活动特别活跃，部分原因是法规外经济中新就业机会最多，许多企业主在法规外经济中进行交易也是迫不得已。³²在该区域，工作机会、企业和家庭往往是一回事，³³而且据认为限制增长最明显的制约因素是缺乏创业技能、信贷机会和基础设施。在另一些区域，法规外部门的活动往往像是典型的小企业部门，而且经常是没受过教育的青年工人寻求就业的主要起点，也是寻找兼职工作者的主要起点。³⁴还有的区域近年来出现法规外经济增长的现象，显然是因为受法律规范部门中缺乏就业机会，而且该部门就业者的货物和服务需求减少。³⁵

30. 关于法规外部门存在的原因、它对国家经济的影响以及如何处理这一问题的辩论几十年来一直很热烈，近几年对政策制定产生了重要影响。有人认为，之所以存

²⁸ 例如，见贸发会议关于促进工商的资料（www.businessfacilitation.org/topics/formalization.html）。

²⁹ “How to formalize the informal sector: Make formalization easy and desirable”，贸发会议，（www.businessfacilitation.org/topics/formalizing-the-informal-sector.pdf）。

³⁰ “Economic Developments in Africa Report, 2013: Intra-African Trade: Unlocking Private Sector Dynamism”，贸发会议，第 65-66 页（http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2013_en.pdf）。

³¹ M. Jaramillo, “Is there demand for formality among firms?”，讨论文件，2009 年，第 2 页及以下；另见“Enterprise Surveys — Enterprise Note Series: Formal and Informal Microenterprises”，世界银行集团，Enterprise Note No.5，2009 年。

³² 见撒哈拉以南非洲；工发组织，德国技术合作署，2008 年，Creating an enabling environment for private sector development in sub-Saharan Africa，第 16 页。

³³ 见撒哈拉以南非洲，企业发展捐助方委员会，2009 年，Business Environment Reforms and the Informal Economy——讨论文件，第 2 页。

³⁴ 见拉丁美洲和加勒比国家；企业发展捐助方委员会，2009 年，Business Environment Reforms and the Informal Economy——讨论文件，第 2 页。

³⁵ 见亚洲和东南欧；德国国际合作署网站，Toolkit: Learning and Working in the informal economy，www.giz.de/expertise/html/10629.html。

在法规外商业活动，是因为国家要求企业遵守繁琐的条例并办理昂贵的手续才能进入受法律规范经济，减少这些障碍将有助于法规外中小微企业在更大程度上遵守强制性登记要求。这一观点形成了很强的势头，促使改革各种条例和法律，使企业更简便地进入受法律规范经济。³⁶全世界若干国家和地区制定并实施了各种政策，如前所述，由于法规外部门性质多样，以及各国发展水平不同，很难确定单一的最佳做法。最成功的干预措施是综合性的政策组合，目的是实现多项目标，如经济增长、社会保护和融合，其中通常包括：

(a) 降低企业进入受法律规范部门并在该部门经营的费用，其中包括注册成本、税收、各种费用和社会缴款，以及合规成本；

(b) 在获得固定场所以及提供企业发展服务和新市场渠道方面减少手续和支出，从而增大在受法律规范经济中经营的益处；

(c) 改善总体经营环境，使旨在降低进入受法律规范经济的成本并增进益处的政策也有助于已在该部门经营的公司；

(d) 加强执行国家的法律制度，以鼓励在受法律规范的经济中经营。³⁷

三. 确保在受法律规范的经济中经营对中小微企业既简便又可取

31. 为了鼓励中小微企业在受法律规范的经济中经营业务，各国不妨考虑如何最有效地让中小微企业了解它们是否可以利用这种办法以及这种办法带来的益处。此外，各国还应考虑可采取哪些步骤调动这方面的积极性，包括使这种经营成为既可取又简便易行的的过程，从而尽可能减轻对中小微企业的负担。

A. 阐释在受法律规范的经济中经营的含义

32. 为了确保中小微企业可享受的有利条件得到广泛了解，必须采取措施解释参与受法律规范经济的含义，并就如何实现这一目的提供明确和可理解的信息。国家应当考虑如何最有效地向中小微企业传达相关信息，包括关于本法域的必要要求和这类企业如何满足这些要求的信息，以及为使它们在受法律规范的经济中经营所必需的任何其他信息。除告知在受法律规范的经济中经营的益处外，还应提供关于企业可采用的各类法律形式及其益处以及可能必须向哪些公共主管机构办理登记（例如，企业登记、税务和社会保障主管机构）的信息。在理想状态下，企业应能够利用单一的实体或电子界面（“一站式服务处”）同时向所有必要的公共主管机构办理登记。有关这类事项的信息应作特别调整，使之适合目标受众并易于其理解。

1. 受法律规范经济的益处

33. 为使中小微企业愿意在受法律规范的经济中经营，在向其传达的信息中，应当解释这种办法的益处。下文概要介绍这些益处。

³⁶ 上文注 31，第 2 页及以下。

³⁷ 国际劳工组织（劳工组织）、德国国际合作署，Enterprise formalization: fact or fiction?, A quest for case studies, 2014 年，第 24 页。

(a) 对国家的益处

34. 国家鼓励中小微企业在受法律规范的经济中经营，显然是对国家有益的。关于这一利益，最常提起的理由之一是税务，因为鼓励中小微企业在受法律规范的经济中经营将扩大国家的课税基础。³⁸还可能有助于减轻与已在受法律规范的经济中经营并纳税但必须与法规外企业争夺市场份额的企业可能存在的任何冲突。不过，国家采取行动鼓励企业在受法律规范的经济中经营还有其他原因，其中可能包括，在特定的经济部门中确保消费者得到保护，以及使包括消费者、企业伙伴和银行在内的利益攸关方对国家的工商业普遍产生信任。

35. 对国家的其他益处可能不那么直接，但同样重要。例如，为以前的法规外企业提供进入受法律规范经济的各种手段，将使这些中小微企业能够成长、创造就业机会、提高收入、对国家创造财富和减少贫困作出更大贡献。在受法律规范的经济中经营的企业可能会吸引素质更高的雇员，在行业中维持得更久，因而投资于员工培训和获得资本能够创造更大效益。遵守强制性登记要求的企业数量增加将意味着可获得更多更好的经济数据，关于此类企业的更多信息得到交流，此类信息变得更加透明。所有这些效应都将对国家经济产生积极影响。³⁹

(b) 对企业主的益处

36. 国家还必须确保清楚而有效地向中小微企业和企业主传达在受法律规范的经济中开展业务有哪些益处。关于在这种商业环境中经营的中小微企业享受的主要益处，经常提到以下几点。

(a) 公众和市场知名度

企业向公共主管机构登记，包括在企业登记处办理强制性或非强制性登记，是企业为公众和市场所知的首要手段，企业可籍此展现在潜在的客户和业务往来户面前，并扩大市场机会。这样成为市场中的一员后，可能会有机会以优惠条件成为货物和服务供应商，还可大大提高企业的盈利能力。此外，这种知名度能够降低中小微企业的成本，使之能够在其亲属、朋友和本地熟人之外的经济圈进行交易，从而打开新市场。

(b) 银行系统和金融机构中的知名度

向公共主管机构登记，包括强制性或非强制性企业登记，还使企业能够更便利地获得银行和金融服务，包括银行账户、贷款和信用。中小微企业因此得以在财务上脱离对亲属和朋友的依赖，从而更容易从范围较广的投资人群体获得资本，并降低资本成本。这反过来也使企业得以扩大，进行新投资，实现风险多元化，并抓住新的商业机会。

³⁸ 各国不妨注意，降低税率和减少行政管理可能是鼓励中小微企业加入受法律规范的经济的一种办法，过于注重扩大课税基础可能会起到反作用。

³⁹ 例如，见上文注 22，第 14 页及以下。

(c) 公共采购

在多数国家，公共采购合同只提供给遵守强制性登记要求、在受法律规范的经济中经营的企业。对某些群体来说，获得此类合同的机会可能更大，因为一些国家制定了具体方案，确保将一定比例的公共采购合同授予资质较差的企业主，包括妇女、青年、残疾人和老年人。

(d) 法律确认

遵守强制性登记要求使企业能够在本法域依法经营，企业主也会得到证明这一地位的文件。有了这一地位，这些企业就能够为商业目的进行诉讼，更容易订立并执行合同，并利用退出机制，如在财务困难情况下进行重整或清算。在一些法律制度中，在商业部门经营的企业主在办理所有强制性登记之后还能获得其他法律权利，包括商业合同方面的灵活规定、专门的商事法庭、放宽对企业法律形式的某些要求以及类似的益处。

(e) 遵守法律

遵守法律虽然与法律确认这一概念有关，但其本身也可被视为一种益处，因为这样一来减轻了企业主对于在法规外经营的焦虑，也不大可能被罚款。遵守法律还可降低企业因腐败和贿赂行为而受到损害的可能性，并应有助于企业主就查税和其他检查行使追索权。

(f) 允许采用灵活企业形式和分割资产

企业主登记后，就有权选择在本法域可采用的、最适合自己需要的企业法律形式；最好的情况是，国家为此规定一系列的企业法律形式。多数法域至少有一种法律形式允许企业主将个人财务与企业财务分离；这种资产分割对企业可能极其重要，特别是在遇到财务困难的时候，因为企业主没有丧失所有个人资产的危险，而且在重整或清算时，企业资产的价值可以最大化。此外，拥有单独资产的企业可能价值更高，也更容易转让。

(g) 独一无二名称和无形资产

办理强制性登记通常要求企业使用足够独特的企业名称经营。这种独一无二名称转化为市场身份，本身就能产生价值，还可以卖给接手的企业主。其他无形资产也可提升企业价值并可交易，特别是在分割资产和使用企业独立法律身份的情形下，这些无形资产还包括客户名单和商业关系。

(h) 增长的机会

除上文所述知名度益处之外，企业在遵守强制性登记要求包括向企业登记处登记之后还能加入一个大得多的企业网络，从而得以扩大业务和经营规模。一些国家允许遵守其法律要求的企业加入商会或其他行业组织，从而大大增加企业的发展机会。

(i) 劳动力专业化的机会

遵守强制性登记要求的企业在雇工方面的局限性往往较少，能够在家庭和朋友之外

征聘员工。这种情况便利接触范围更大的人才库，并允许实现员工专业化，从而使中小微企业能够更好地利用员工的才能并提高整体生产力。

(j) 享受政府援助方案

许多国家为中小微企业或者特定类型的弱势企业主提供专门援助方案。企业在受法律规范的经济中经营通常将有机会获得政府为此类企业提供的所有形式的援助。

(k) 赋权和解放效应

妇女、青年、残疾人、老年人及其他弱势群体所有的企业在受法律规范的经济中经营可能产生重要的赋权和解放效应。对于妇女企业主来说可能尤其如此，因为她们中间许多是微型企业主，腐败和滥用职权的现象往往会使她们承担更大风险。

(l) 较长期益处

在受法律规范经济中经营的企业的知名度也可成为企业向跨境贸易发展的主要途径。较长远地看，尤其是通过使用电子商务和互联网设施，企业坚定地遵守强制性登记要求还有可能使跨境贸易和外国投资增加——不仅有利于企业，也有利于国家。

2. 交流和教育

37. 就国家为帮助中小微企业而进行的法律和政策改革的益处进行交流和教育，对于这些改革取得成功至关重要。虽然这看似不大重要的细节，但在处于转型期的或有偏远地区的国家和地区，并非所有潜在企业主都能得到完备的大众媒体服务，或者有可靠、正常的电信或互联网接入设施。在这种情况下，在交流和教育方面可能会有较多的潜在障碍，妨碍改革的成功进行。

38. 国家制定交流和教育战略时要考虑的另一点是，许多微型企业主可能文化程度不高，可能需要采取特别的措施克服这一障碍。例如，可在文字之外使用各种图表，使潜在企业了解为其提供的方案和益处。其他办法可包括使用其他有文化意义的手段与这些群体进行交流，包括歌曲和故事。有一个实例显示，⁴⁰一个国家如何为宣传旨在扶助微型企业主的方案而开展一项全国性运动，通过在电台和电视中播出一个简单有趣的剧本，由全国著名演员以本国各种民族语言表演，形象地演示这些方案的益处。

39. 国家在制定交流和教育计划时必须认识到上述潜在障碍，并切实考虑如何最好地克服这种困难。可能的解决办法包括：

(a) 开展流动式教育和交流，并提供流动登记和便利化柜台，以便于前往企业主所在地；

(b) 利用行业组织或非正式工人协会帮助宣传各项方案；

⁴⁰ 例如，见刚果民主共和国宣传其非洲商法统一组织“entrepreneur”方案的努力（www.ohada.com/actualite/2609/ohada-rdc-campagne-mediaticque-de-sensibilisation-sur-l-entrepreneur-communication-de-la-commission-nationale-ohada-de-rdc.html）。可在以下网址观看视频样本：www.youtube.com/watch?v=IE1OIo1eNic。

- (c) 利用广泛普及的大众媒体，包括电台、电视和印刷媒体，以及海报和广告牌；
- (d) 通过移动电话发文字信息进行密集通告；这在使用移动支付的地区可能特别有效；
- (e) 确保使用当地语言进行交流和教育；
- (f) 利用社交媒体；社交媒体在面临技术障碍的国家或许不大实用，但可能是在年轻企业主和家庭成员之间传播信息的有效工具；
- (g) 制定针对特定性别商业活动或其他弱势群体的课程；
- (h) 使用在有关情形下可能特别有用的教育手段。⁴¹

B. 让中小微企业乐于在受法律规范的经济中经营

40. 配套交流方案中应当传达给预期企业的另一项内容是，清楚地说明国家为鼓励中小微企业参与受法律规范的经济而为其提供的激励措施。重要的是要让企业了解这些激励措施，并认识到这些激励措施的益处超过所看到的在法规外经济中经营的益处。

41. 国家采用的激励措施会因具体的经济、企业和规范情形而产生不同效果。虽然无法准确说明应当采用哪些激励措施，但国家似宜考虑下段所概述的激励措施，其中每项措施通常是与其他措施结合使用，被认为都能有效鼓励中小微企业进入受法律规范的经济。此外，在为创建这些激励措施制定计划时，国家可能需要确保与开展这方面活动的国际组织（包括世界银行集团、贸发会议、工发组织、亚洲开发银行或非洲商法统一组织等）、企业办理登记必须打交道的公共主管机构官员、地方企业孵化器、税务主管机构和银行相互协调，以使所选用的激励措施产生最大效果。

42. 国家可考虑按以下思路开展方案：⁴²

- (a) 简化企业登记程序；
- (b) 在企业登记过程中给予协助；
- (c) 免费进行登记（或者至少是收取极低费用）；
- (d) 颁发表明企业登记情况和法律形式的正式证书；
- (e) 安排使用银行服务（银行账户和支票账户）并提供支持；
- (f) 为企业在受规范的经济中经营提供更方便的信贷；

⁴¹ 其中一种方法可称作“参与式学习和行动”，据称这是发展中世界对农村社区采用的传统办法。它将参与式和直观式的方法与自然采访手段相结合，意在便利进行集体分析和学习。这种方法可用于确定需要、规划、监测或评价项目和方案，并提供机会，不仅仅提供咨询，还促进社区积极参与对其生活有重大影响的问题和干预措施。例如，见“*What is Participatory Learning and Action (PLA): An Introduction*”，Sarah Thomas (<http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04267/000.pdf>)或www.iied.org/participatory-learning-action。

⁴² 工作组不妨注意，如果需要，可用一简短段落阐述其中每项激励措施以及建议列入的任何其他激励措施。

- (g) 会计培训和服务，确保采用适合中小微企业的简化会计规则；
- (h) 帮助拟订企业计划；
- (i) 培训（包括管理库存和财务）；
- (j) 抵减培训费用税款及其他税费；
- (k) 针对潜在的滥用行政权力行为的保护措施，可能途径是诉诸调解或其他争议解决机制；
- (l) 更简便、更公平的税收（税率降低、简化），包括税务调解服务和简化税表；
- (m) 企业咨询服务；
- (n) 让新企业有时间充分遵守适用法律的过渡期；
- (o) 初次向必要的公共主管机构办理登记的小微企业享有短暂“免税期”；
- (p) 提供一次性金钱补偿或政府补贴和方案，扶持中小微企业增长；⁴³
- (q) 开展宣传促进企业的公众活动，以及提供互联互通和接触有经验企业的机会，例如免费加入行业组织；
- (r) 鼓励小微企业或者弱势群体所有企业获得合同的特别公共采购方案；
- (s) 费用低廉的技术基础设施；
- (t) 提供获得健康保险的机会和相关支持；
- (u) 与有经验企业主建立企业指导方案，以便利中小微企业获得经验和信息。

C. 让中小微企业方便地在受法律规范的经济中经营

43. 除缺乏信息外，中小微企业不愿在受法律规范的经济中经营，最常见的理由之一是在受法律规范的经济中经营的费用和行政负担。为了缓解这些顾虑，国家可以在两方面进行改革：一是简化并理顺企业向公共主管机构办理强制性登记的必要程序，将重点放在用户需要上，二是为中小微企业规定灵活简化的企业法律形式。

1. 简化、顺畅的企业登记

44. 让中小微企业简便、乐意地在受法律规范的经济中经营，其中的一个方面是采取以用户为中心的办法，并使向公共主管机构办理强制性登记（包括企业登记）的程序方便、简单且清楚。国家对本国的登记系统进行改进，可望不仅对中小微企业有帮助，对所有规模的企业都有帮助，包括已经在受法律规范的经济中经营的企业。重要的是，还必须注意有效地让整个法域内的中小微企业和潜在企业主了解这些改变及其益处。

45. 企业登记处关键原则立法指南草案（A/CN.9/WG.I/WP.109）详细探讨国家可采取哪些步骤简化并理顺企业及其他登记系统并在其中采用良好做法。

⁴³ 例如，一些国家实行鼓励在国外学成的青年国民回国创办企业的方案。

2. 中小微企业灵活、简化的企业形式

46. 为中小微企业创建有利的法律环境和有吸引力的经营环境，其中的另一个方面是国家允许它们简便地采用灵活且受法律承认的企业形式。许多小微企业是独资企业或家庭企业，没有与企业主相区别的法律身份或企业形式。应当允许企业主以低费方便地在本法域中登记企业并采用受法律承认的形式。国家不妨允许以一系列不同的法律形式进行登记，从而为企业主提供足够的灵活性以满足中小微企业的需要并扶持其发展。

47. 对一些企业来说，作为简单的独资企业主经营可能已经足够。不过，一些国家和区域性经济组织为个人企业主（定义为企业营业额低于某一数额的人）创造了一种企业法律形式，在独资企业主原本享有的益处之外增添了某些益处。⁴⁴ 这些益处往往包括使用一种简化的办法计算和缴纳税款和社会保障缴款，以及快速、简化、低费（或免费）的登记要求和手续。此外，国家还可对这类企业采取若干激励措施，其中可包括：协助开设银行账户和获得银行服务，获得调解服务（例如，在纳税和法律服务方面），以及关键业务领域的实务培训和咨询服务（例如会计、管理和盘点、法律义务和纳税义务、财务教育和认识、企业规划、重组和增长战略）。尽管如此，这类办法通常不会改变独资企业主的无限个人责任，其个人财产和职业性财产都要拿来偿付任何企业债务。

48. 应当给予中小微企业的一项重要经营权是让企业有机会将经营性资产与企业主的个人资产相分离。企业将经营性资产从企业主的个人资产中分离出来的法律能力是鼓励创业活动的一个重要条件，这样即使企业倒闭，企业主的个人资产也会得到保护。

49. 资产分割被视为有限责任企业实体的定义性特点之一，据称是最能促进生产力的现有法律制度之一。让企业主有机会采用简化的企业形式获得法人地位和有限责任，确实是国家在就采用哪些法律形式减少中小微企业遇到的法律障碍作出政策决定时应当考虑的一种特征。关于为具有这些特征的简化企业实体采用一种法律制度并变通适用于中小微企业（包括独资企业主），贸易法委员会有限责任组织立法指南草案（A/CN.9/WG.I/WP.99 和 Add.1）详尽考虑了其中涉及的主要问题。但应当指出，还有一种法律结构可使办理企业登记的中小微企业享受资产分割的益处，这种法律结构不是完全的有限责任和法人资格，因而所要遵守的形式要求也较少。

50. 已经采用的此类模式之一是，允许个体企业主正式分配某一比例的个人资产用于企业主的职业活动。这种办法使企业主能够将职业性资产从个人资产中分离出来，这样，在企业发生财务困难时，债权人只能从企业主的职业性资产中获得偿还。⁴⁵

51. 在这方面采用的另一种模式是，为特定目的设立一个独立的资本基金。这种基金可由个人（及其配偶）设立，可将确定满足个人的家庭需要所必需的某些资产放入该基金。然后这种资产受到保护，在企业破产时免于扣押。公司也可在这一模式的基础上进行变通，设立一个独立的资本基金，专门用于特定用途，或者可商定一

⁴⁴ 例如，见法国的“有限责任企业主”或“自营企业主”（A/CN.9/WG.I/WP.94 和 A/CN.9/WG.I/WP.87，分别为第 22-23 段和第 10 页及以下），或者 2011 年 12 月 15 日通过、2011 年 5 月 16 日生效的非洲商法统一组织 Acte Uniforme Révisé Portant sur le Droit Commercial General 中的“entrepreneur”（www.ohada.com/actes-uniformes/940/acte-uniforme-revisé-portant-sur-le-droit-commercial-general.html）。

⁴⁵ 见 A/CN.9/WG.I/WP.87，第 26-27 段。

种活动的收入专门用于偿还为执行某些具体活动而获得的贷款。设立此种基金需要符合某些要求，包括通过企业登记处公布其存在，公司现有的债权人可以提出反对。该基金一经设立，即独立于公司的其他基金，只能用于偿付相关活动产生的债权人债权。设立独立基金的其他变通办法可包括，宣布基金用于某一用途，受益方是某一自然人或法人、公共行政机构或其他实体，但该基金设立时必须要有公证证书并经过登记。⁴⁶

52. 进行资产分割但不提供法人资格和有限责任的另一个例子是“企业网络合同”这一概念。这一法律工具可供一组企业主（各种类型和规模均可，包括独资企业主、公司、公共实体，以及非商业实体和非营利实体）用于按照在企业网络合同中商定的条件开展合资经营，可以在业务范围内提供某些服务或开展共同活动，甚至也可以是交流信息。这种办法的目标是在国内和国际范围加强参与合同的单个企业以及网络本身，从而能够获得单个企业无法获得的商业机会，进而提高竞争力。合同必须符合国家规定的形式要求（例如以书面形式正式签署，指出经营的目标、期限、参与各方的权利和义务等等），并在企业登记处登记。此外，合同必须设立一个资本基金，用于执行企业网络的方案；然后将该基金从创始企业主的个人资产中分离出来，仅用于清偿在网络范围内开展的活动所产生的债务，而不偿付创建企业网络的企业主各自的债权人。⁴⁷

⁴⁶ 见 [A/CN.9/WG.I/WP.87](#)，第 2-7 段。

⁴⁷ 见 [A/CN.9/WG.I/WP.87](#)，第 8-17 段。