



Distr.: Limited
5 August 2015
Chinese
Original: English

联合国国际贸易法委员会
第一工作组（中小微企业）
第二十五届会议
2015年10月19日至23日，维也纳

企业注册的关键原则

秘书处的说明

工作组第二十三届会议（2014年11月17日至21日，维也纳）审议了关于企业注册方面的最佳做法和相关改革的 A/CN.9/WG.I/WP.85 号工作文件所列的问题，该文件是秘书处应工作组第二十二届会议的请求编写的。工作组认为，该工作文件中阐述的问题和原则应在今后的讨论中更深入地加以探讨；据认为，A/CN.9/WG.I/WP.85 号文件第四部分（企业注册方面的最佳做法，第 18-47 段）和第五部分（旨在加强企业注册的改革，第 48-60 段）是特别重要的。

本工作文件及其增编（A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.1 和 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2）是应工作组的上述请求编写的，但不影响工作组在企业注册这一议题上可能要通过的任何未来立法案文的最终形式。



目录

	段次	页次
导言	1-3	3
A. 贸易法委员会企业注册指导意见的目的	4-8	3
B. 术语	9	5
C. 有效企业登记系统的主要目标	10	6
D. 企业登记处的核心职能	11-13	6
E. 企业登记处的核心职能标准注册程序概述	14-22	7
1. 企业名称	15-16	7
2. 企业注册	17-19	7
3. 向其他公共当局登记	20	8
4. 企业的寿命周期	21	8
5. 登记：将企业从登记簿中除名	22	8
F. 登记处的组织	23-26	9
G. 企业登记处之间的国际合作	27-28	10
H. 关于使用信息技术和电子服务的初步考虑	29-30	10
I. 起草方面的考虑因素	31	11
一. 起草方面的考虑因素	32-55	11
A. 企业登记处的基础	33	11
B. 登记官的任命	34	11
C. 登记处的职能	35	12
D. 执行方面的考虑因素	36-44	12
1. 改革催化剂	36-42	12
2. 分阶段的改革进程	43	14
3. 负责登记处的机关	44	14
E. 登记处的使用条款和条件	45-46	14
F. 电子登记处或纸面登记处	47-55	15

导言

1. 本工作文件是在以下谅解基础上编写的：由于 A/CN.9/WG.I/WP.92 号文件所述的原因，为了各国的利益，也为了在法外经济中经营的微型、小型和中型企业（中小微企业）的利益，此种企业应转入受法律规范的经济。此外，本工作文件还意在反映一种观念，即，如果据认为对正式开办企业的要求并不过于繁琐，尚未创办企业的创业者可能会听从劝告，在受法律规范的经济中创办企业。最后一点，编写本材料时还有以下谅解：无论企业的具体性质或法律结构如何，中小微企业要进入受法律规范的经济，多数情形下其首要手段是企业注册。

2. 为了便利中小微企业从法外经济转入受法律规范的经济，并鼓励企业主在受法律规范的经济中创业，各国不妨采取步骤对其企业登记制度进行合理化和简化。据预计，各国对本国的企业登记系统所作的一般改进不仅可以帮助中小微企业，还能帮助所有规模的企业，包括已经在受法律规范的经济中经营的企业。有许多研究支持这一办法：较为快捷简便的企业创建程序将有助于建立企业以及将企业转入受法律规范的经济。由于这些原因，简化企业注册已成为所有区域以及所有发展水平的国家最多实行的改革之一。这一趋势产生了若干最佳做法，这些做法的特色也是表现最佳的经济体的共同点。¹为了协助想要改革企业注册程序的国家，使之顾及中小微企业的特殊需要，或者仅仅是采用其他良好做法简化已有的程序，本材料罗列了在企业注册方面的关键原则和最佳做法，以及如何实现必要的改革。

3. 本工作文件以指南的形式写成，述及企业登记系统在法律、技术、行政和运作等方面的问题。本文件意在直观地说明，有效而高效的企业登记系统的原则可如何写入为各国提供指导的未来法律文本，从而便利工作组的讨论。本材料无意取代工作组的任何审议，工作组可能一致认为，另一类型的法律文本更适于帮助各国实现简化企业登记系统这一目标。待工作组决定此种对各国的指导意见应以何种形式拟订之后，可在文中添加建议，供工作组审议。

A. 贸易法委员会企业注册指导意见的目的

4. 企业登记处是依法设立的公共实体，记录并更新在登记处法域内经营的新企业和现有企业整个寿命期间的信息。²这一过程不仅使此种企业能够遵守适用的国内法律和监管框架对其规定的义务，还使它们有权充分参与受法律规范的经济，包括允许它们享受未注册企业享受不到的法律服务和金融服务。³此外，如果登记处适当维持并共享信息，还可供公众查阅企业信息，从而便利寻找潜在商业伙伴和（或）客户，并降低建立商业伙伴关系的风险。⁴因而登记处履行职能，可在国家的经济发展中发挥关键的作用。

¹ 另见 A/CN.9/WG.I/WP.85，其中提供了企业注册方面的若干最佳做法的信息。

² 见 L. Klapper, R. Amit, M.F. Guillén, J.M. Quesada, *Entrepreneurship and Firm Formation Across Countries*, 2007, page 8.

³ 见世界银行和国际金融公司，*Doing Business*, 2015, page 47.

⁴ 同上。

5. 每个国家和区域的企业登记系统差别很大，但都有一条共同的思路，就是注册义务可适用于所有规模的企业，视国内法下对企业适用的法律要求而定。因此，企业注册改革办法往往是“中性”的，因为其目的是改进登记处的职能，而不区分大型企业活动和小得多的企业实体。但有证据表明，企业登记处如果按照某些特点来组织和运作，不仅能更高效地为所有规模的企业发挥作用，还很可能会便利中小微企业的注册。

6. 本工作文件借鉴 2000 年初以来各类发达经济体和发展中经济体进行的企业登记系统改革浪潮的经验教训。⁵此外，本材料还利用了尤其是为发展中经济体和中等收入经济体的这些改革进程提供支助的国际组织制作的各种工具。还提及了企业登记处国际网络的活动和其他活动对其附属单位的各种做法进行调查和比较后所掌握的数据。本工作文件的编写工作使用的主要资料包括：

- “企业注册改革的创新解决办法：全球分析”（世界银行集团投资环境咨询处，2012 年）
- “企业注册改革：从业人员工具包”（世界银行集团投资环境咨询处，2013 年）
- “2015 年国际企业登记处报告”（由拉丁美洲和加勒比登记官协会、公司登记处论坛、欧洲商业登记处论坛和国际商业管理者协会编写）⁶
- “2014 年国际企业登记处报告”（由欧洲商业登记处论坛编写）⁷
- 企业促进方案网站（由联合国贸易和发展会议设立）。⁸
- [……]

[工作组不妨注意，随着本材料的进一步编写，将添加其他资料。]

7. 如果工作组决定编写关于便利中小微企业注册问题的法律文本，这些材料应当面向有兴趣或积极参与设计并执行企业注册的所有利益方，以及可能因此种登记处的建立而受影响的人或对此有兴趣的人，其中包括：

- (a) 决策者；
- (b) 登记系统设计者，包括负责编写设计规格和负责满足登记处的软硬件要求的技术人员；
- (c) 登记处行政人员和工作人员；
- (d) 登记处的客户，包括企业主、消费者和债权人，以及一般公众和关心企业登记处的适当运作的所有其他人；
- (e) 信贷机构和将向企业提供信贷的其他实体；

⁵ 见 A/CN.9/WG.I/WP.85，第 8 段。

⁶ 该报告由下列登记处组织编写：拉丁美洲和加勒比登记官协会；公司登记处论坛；欧洲商业登记处论坛；国际商业管理者协会。这些组织包括了全球各地的国家登记处官员。

⁷ 欧洲商业登记处论坛。

⁸ 见 <http://businessfacilitation.org/index.html>。

(f) 一般法律界，包括学者、法官、仲裁人员和执业律师；

(g) 参与公司法改革和为简化企业注册提供技术援助的所有各方，如在企业注册领域开展活动的国际组织、双边捐助方、多边发展银行和非政府组织。

8. 本工作文件力求使用中性、通用的法律术语，以使未来依据工作文件而产生的任何指导意见都能容易地适应不同国家多种多样的法律传统和起草文体。本材料还采用了一种灵活办法，使其中所载的指导意见可以按照各地的起草惯例和立法政策来贯彻，因为相关的规则必须纳入主要立法，而且这些指导意见可能会列入次级条例或部级规则或其他行政规则。

B. 术语

9. 以下段落解释本工作文件中频繁出现的某些措词的含义和用法：

- 年度决算：“年度决算”一词系指在一个财政年度结束时编制的账目。
- 年度报告书：“年度报告书”一词系指年度报表，其中提供企业的构成、活动和财务状况等基本信息，按照法律，经营中的公司制企业或注册企业都应向适当主管机关提交年度报告书。
- 撤销登记：“撤销登记”一词指的是，一旦企业永久停止经营，则将企业从登记簿中除名，无论其原因如何，包括兼并或因破产而被强制清算。
- ICT：“ICT”指的是信息和通信技术。
- 法域：本工作文件使用的“法域”一词指的是一国行使其权力的区域。
- 微型、小型和中型企业（中小微企业）：本工作文件使用的“中小微企业”一词指的是进行企业注册改革的国家的法律和条例所定义的微型、小型和中型企业。
- 一站式服务点：本工作文件使用的“一站式服务点”一词指的是履行与企业注册有关的不止一项职能的一个办公室或组织。
- 注册企业或实体：“注册企业或实体”一词指的是提交注册申请后正式在企业登记处注册的企业实体。
- 注册信息：“注册信息”一词系指登记处记录的信息。
- 注册人：本工作文件使用的“注册人”一词系指向企业登记处提交了规定的申请表和文件的自然人或法人。
- 登记官：“登记官”一词系指按照国内法律和（或）条例被任命监督和管理登记处运作的人员。
- 注册：“注册”一词系指按照国内法律和（或）条例的要求将信息输入登记处。

- 注册号：“注册号”一词系指分配给注册企业的唯一号码，在企业寿命周期内与该企业相联系。
- 登记处/登记系统：“登记处或登记系统”一词系指一国用于接收、储存、向公众提供关于企业实体的某些信息的系统。
- 未注册企业/实体：“未注册企业或实体”一词系指未列入企业登记处的企业实体。
- 独一无二识别码：“独一无二识别码”一词系指一组符号（数字或字母），仅一次性分配给某一企业实体，在该企业的寿命期间不作更改，在不同公共机构均保持独一无二性。

[工作组不妨注意，随着材料的进一步编写，将对定义术语表加以调整。]

C. 有效企业登记系统的主要目标

10. 本材料设想的有效企业登记系统遵循以下总原则：

- (a) 为使所有规模和法律形式的企业在市场上为人所知并在有法律规范的商业环境中经营，企业注册是关键；
- (b) 中小微企业要能够增加商业机会并提高企业盈利，企业注册尤为重要；
- (c) 为了有效注册所有规模的企业，企业登记系统应当确保：
 - (一) 注册程序尽可能简单、省时、节省费用、方便用户、公开提供；
 - (二) 企业实体的注册信息尽可能便于查询和获取；
 - (三) 注册信息是最新、可靠而受妥善保护的。

D. 企业登记处的核心职能

11. 建立企业登记处或简化现有的登记处并无标准办法：组织模式和复杂程度可以有很大差别，取决于国家的发展水平、优先事项和法律框架。但无论登记处的结构和组织形式如何，某些核心职能可以说是所有登记处共有的。

12. 企业登记处的核心职能有：

- (a) 记录企业身份并向其他企业、公众和国家披露某一企业的存在（最好是在综合数据库中）；
- (b) 向企业提供商业身份，视国家的适用法而定，这种身份可包括法人地位和有限责任；
- (c) 使企业有权与商业伙伴、公众和国家进行合作；
- (d) 通过发布企业在注册时必须提供的可靠、最新、可查阅的信息，便利商业伙伴、公众和国家之间的贸易与合作；

(e) 确定企业是否符合或仍旧符合在商业部门经营的条件。

13. A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.1 和 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2 号文件更详细地探讨了有效而高效地履行这些职能的问题。

E. 标准注册程序概述

14. 尽管企业登记处的运作方式存在差异，但在注册新企业或记录现有企业所作变更时，高效的企业登记处采用的步骤是相似的。对这些步骤的一般描述或许有助于更好地理解简化企业注册程序使之更符合中小微企业需要而进行的改革的目标和影响。以下段落意在介绍注册程序，但不面面俱到，也不提及企业的任何具体法律形式或规模。

1. 企业名称

15. 在标准注册程序中，企业主到企业登记处办理手续，第一步通常是帮助他们为所要设立的新企业选择一个独一无二的名称。在注册时，通常要求企业的名称必须足可与本法域内其他企业名称相区别，以便通过名称即可识别和确定该企业。

16. 在这一阶段，企业登记处通常以一种任择或强制性的程序帮助企业主，也可能作为信息服务提供企业名称查询。在新企业实体注册之前，登记处还可能提供名称保留服务，这样其他企业就不能使用该名称。这种名称保留服务既可以是独立程序（可以是任择的也可以强制性的），也可以是企业注册总程序中的一部分。

2. 企业注册

17. 企业登记处为准备申请材料和注册的其他必要文件的企业主提供（纸面或电子形式的）表格和各种类型的指南。⁹ 申请提交后，登记处便进行一系列核对和检验程序，确保所有必要信息和文件都包含在申请材料之内。特别是，登记处要核实所选的企业名称以及国家适用法中规定的任何注册要求，如企业主经营企业的法律资格。一些法律制度可能要求登记处履行简单的检验程序（如确定企业名称具有足够的独特性），这意味着，如果符合所有基本的法律要求和行政要求，登记处必须接受所提交的信息并记录在案。还有的法律制度可能要求对所提交的信息作更彻底的核实，如确保企业名称不违反知识产权要求，或确保有类似名称的企业权利不受侵犯。所有这些信息都在注册程序完成之前或之后由登记处存档。¹⁰

18. 通常必须在注册完成之前支付注册费（如果有的话）。注册完成后，登记处

⁹ 今后可作为本材料附件附上登记处表格的范例。

¹⁰ 见投资环境咨询处（世界银行集团），“企业注册改革的创新解决办法：全球分析”，2012年，（2012），第9页。

签发证书，确认注册并列明企业的相关信息。由于注册信息必须向相关各方披露，登记处通过各种手段公开提供信息，包括在网站公布，或在国家公报或报纸等出版物上公布。如果基础设施允许，登记处还可作为附加服务，以订阅方式发送特定类型新注册企业的公告。

19. 向公众提供的注册信息可包括企业的基本信息，如电话号码和地址，或者按照适用法的要求，提供更详细的信息，说明企业结构，如什么人有权代表企业签字或者什么人担任企业的法定代表。在一些法域，注册信息对第三方具有法律约束力。

3. 向其他公共当局登记

20. 新企业通常必须向几个若干政府机构登记，如税务和社会服务机关，这些机构要求提供的信息往往与企业登记处收集的信息相同。企业登记处通常向企业主提供信息说明其他机构的必要要求，并介绍他们前往相关机构。在登记系统较为发达的国家，可能向企业分配一个登记号，该登记号也用作独一无二身份识别标志（见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2，第 38-49 段），可在企业与政府机构、其他企业和银行的所有互动中使用。这样做大大简化了企业创办过程，因为企业登记处得以更简便地与该过程所涉其他公共机构交换信息。在一些已经改革了登记系统的国家，企业登记处发挥“一站式服务点”的作用（见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2，第 2-11 段），协助向其他机关登记。此种服务点经营的服务包括办理任何必要的许可证，或者可能仅提供信息说明需要办理哪些手续才能获得此种许可证，并介绍企业主到相关机构办理。

4. 企业的寿命周期

21. 除履行企业注册的职能外，企业登记处通常在企业整个寿命周期为其提供支持。在许多法域，企业主的一项法定义务是将企业发生的任何变更通知登记处，不管此类变更是事实情况的变更（例如，地址、电话号码），还是涉及企业的结构（例如，企业实体法律形式的变更）。企业登记处与不同政府机构之间交流信息也是为了相同目的。有些情况下，登记处公布对投资人、客户、潜在债权人和政府机构有用的企业年度账目或财务报表。

5. 撤销登记：将企业从登记簿中除名

22. 撤销登记是在一家企业出于任何原因而永久停止运营时将企业从登记簿中除名，包括兼并、因破产而强制清算的情形，或者适用法允许登记官对未能满足某些法律要求的企业撤销登记的情形。登记处收到企业解散的通知（在破产情形下可通过破产登记处通知）后，可发布一则公告，宣布债权人可在某段时限内主张债权。在这段时限过去之后，企业被从登记簿中除名。该程序确保企业不致在不向债权人提供保护其权利的机会的情况下就解散。

F. 登记处的组织

23. 国家在设立或改革企业登记处时，需要决定企业登记处的组织形式和运作形式。可以采用的办法很多，¹¹最常用的办法是以政府监督为基础。在这些国家，运作登记系统的是公职人员组成的政府部门或机构，通常是受某一政府部门或部委之命建立的。企业登记处的另一种组织类型是受司法部门监督：在这种情形下，登记机构可能是法院或司法登记处，但无论如何，管辖司法机构的适用法通常会具体阐述这一职能。

24. 各国还可决定通过合约安排或其他法律安排将部分或所有登记业务外包，这些安排可能涉及公私伙伴关系或私营部门。¹²外包给私营部门的登记仍然是一项政府职能，只是将日常系统运作委托给私有公司。例如，在一个法域，实现这种外包的方式是，依法指定一家私营公司作为完全有权履行登记职能的辅助登记处。¹³但是，通过公司伙伴关系或私营部门公司运作登记处似乎尚未像政府机关运作登记处那样普遍。一个原因可能是，涉及与私营部门订约以提供登记服务的安排需要仔细考虑到若干法律问题和政策问题，如政府和私营供应商的责任、安排的形式、风险分担以及争议解决。¹⁴国家还可决定建立具有独立法人地位的实体，如商会，以便管理和发展企业登记处，¹⁵或者依法将登记处设为自治或准自治机构，这种机构可以有自己的业务账目，并依据管辖公共机构的适用条例运作。例如，在一个国家，登记处是独立的法人，在司法部监督下行事，¹⁶而在另一个国家，登记处是政府部门的执行机构，在行政上独立于该部门，但没有独立的法律地位。¹⁷不过，并非所有这些形式都能在每个国家实施。在决定采用哪种组织形式时，各国需要考虑本国具体的国内情况，评估各种组织形式的挑战和平衡问题，然后确定哪一种最适合本国的优先事项以及人力资源、技术资源和财政资源。

25. 在组建企业登记处时，另一个关键问题是应当采用哪种结构。方法有两种。第一种办法是采用电子形式的集中登记系统。这种登记处可以统一识别企业并进行分类，这样通常能够更高效地从企业收集数据并避免程序重复。为了高效运作，电子中央登记处应可供设在本国各地区和（或）城市的其他登记办

¹¹ 据“2015年国际企业登记处报告”所载，登记处的组织方式如下：受国家管辖的企业登记处占82%；作为公私伙伴关系建立的占7%；受司法部门管辖的占5%；由私有公司运作的占1%。

¹² 见欧洲商业登记处论坛，“2014年国际企业登记处报告”，第15页。

¹³ 例如，例如，直布罗陀，见投资环境咨询服务处（世界银行集团），“企业注册活动外包，经验教训，2010年”，第55页及以下。

¹⁴ 工作组不妨审议，是否应在本工作文件今后的附件中列入通过公司伙伴关系运作的登记处所涉的问题。

¹⁵ 见卢森堡，上文脚注13，第52页及以下。在卢森堡，国家、商会和手工业同业会组织了一个经济利益团体，即一个具有独立法人地位的实体，目的是管理和发展企业登记处。

¹⁶ 见拉脱维亚；进一步的参考资料见A. Lewin, L. Klapper, B. Lanvin, D. Satola, S. Sirtaine, R. Symonds, *Implementing Electronic Business Registry (e-BR) Services, Recommendations for policy makers based on the experience of the EU Accession Countries*, 2007年，第44页。

¹⁷ 见联合王国；进一步参考资料见上文提及的Lewin等所著著作，第44页。

事处通过终端访问。这一中央系统还应能处理并储存来自地方登记处的信息，即使该信息是以纸面形式向那些登记处提供的。具有此种特点的集中式登记系统可供偏远地方的用户平等使用，只要有互联网或其他电子访问途径即可，若无这种系统，他们可能会处于很大的劣势。例如，在一个国家，注册是在地方商事法院进行的，而这些法院通过网络与中央登记处相联。¹⁸一些改革登记系统的国家最近的国际经验表明，最常见的办法是维持一个（电子形式的）中央登记处。

26. 无法设立电子中央登记处的国家会采用分散式的结构，可将登记处组建为自治或非自治地方办事处。不过，分散登记系统可能会造成问题。在一些国家，将注册过程及其规范监督下放到地方一级，如果每个地方都遵循自己的办法而不坚持某种中心理念，就有可能产生混乱。在一些国家，如果联邦系统要求公司在其经常开展业务的地区注册，则公司可能必须在它们想要开设办事处的每一个地区办理繁琐的注册手续。¹⁹虽然分散的登记处在实体上的整合是可以想象的，但通过电子形式登记处的统一和集中，才能更充分地实现高效、普及和透明度等目标。

G. 企业登记处之间的国际合作

27. 随着所有规模的企业的国际化，越来越多地需要获得信息了解在本国境外经营的公司的情况。为了确保公司的可跟踪性、其业务的透明度并创造更有利于企业的环境，尽可能简便快捷地跨国界交流这种信息十分重要。但是，有时难以跨国界获取关于注册企业的正式信息，企业客户和其他相关各方在需要信息时不得不逐个国家查询登记。这种工作既费时又昂贵，由于路途遥远、费用高，再加上其他潜在障碍，企业登记处的许多有兴趣的用户可能无法这样做。

28. 各国越来越多地认识到改进登记处之间跨国界信息交流的重要性；现今，随着信息和通信技术方面的持续进步，已能够处理这方面的问题。因此，进行改革以简化企业登记制度的国家不妨考虑采取未来会便利不同法域的登记处之间进行此种信息交流的解决办法，并与已经实施各种办法顾及此种互操作性的国家进行磋商（见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2，第 55-58 段）。

H. 关于使用信息技术和电子服务的初步考虑

29. 企业注册程序中使用现代技术正逐渐成为许多国家的普遍做法，而且往往是为制定电子政务解决办法而开展的范围较大的方案的一部分。此种解决办法被认为特别适于促进改善治理和提高透明度，以及提高服务水平和破除服务提供过程中的瓶颈。企业注册程序自动化能产生多种益处：减少企业注册所需的时间和费用；使距离登记官办公室很远的较小公司更便利地获得服务（在许多国家，企业主仍然必须到首都注册）；还能处理其他政府机关日益增多的索取公司信息的要求，并解决因此而产生的政府数据库之间共享信息的需要。另有一

¹⁸ 见奥地利；进一步参考资料见上文提及的 Lewin 等所著著作，第 46 页。

¹⁹ 见上文脚注 2，第 11 页。

些企业和金融机构搜寻公司信息用于对潜在贸易对应方和借款方进行风险分析，通过自动化，还能有机会从这些企业和金融机构获得收益。

30. 不过，要采用基于信息通信技术的注册程序，通常需要对服务提供方式进行深入改造，其中涉及的除了技术基础设施水平之外，还可能有国家机器的若干核心方面，其中包括：财政能力、组织和人力资源能力、立法框架和制度环境。因此，要启动改革程序将企业登记处自动化的国家最好仔细评估上述各种问题，以确定那些领域需要改革，并采用最适合本国当前需要和能力的技术解决方案。

I. 起草方面的考虑因素

31. 贯彻本材料所载指导意见的国家应当考虑是否将评注中反映的各种原则（以及工作组可能商定列入的任何建议）纳入法律、次级条例、行政准则或上述多项文书中。这一事项将由国家按照本国的法律起草惯例来决定。

一. 建立企业登记处

32. 要简化企业注册以实现使注册过程更简便、省时、节约费用且方便用户（注册人和查询登记信息的利益方）这一主要目标，通常需要对国家的法律和制度框架进行改革。还可能需改革支持登记系统的业务程序。有时所有这些领域都需要改革（另见上文第 30 段）。如上所述，各国在这些改革中采取的办法可能差别很大，因为登记系统的设计和特色受到国家的发展水平、优先事项和法律框架的影响。不过，无论法域之间存在何种差异，有一些共同问题是各国应当考虑的，向各国推荐的改革步骤也有一些是类似的。以下各节将探讨这些问题。

A. 企业登记处的基础

33. 各国应当通过法律或条例，奠定企业登记处的基础。此种法律或条例的起首条款将规定设立登记处并明确说明登记处的目的是接收、储存和向公众提供注册企业实体的相关信息。每个国家的适用法将确定哪些企业实体必须注册，但应当指出，本材料将企业注册视为所有规模的企业（包括中小微企业）有效参与受法律规范的经济环境的关键手段。各国可按照本国的法律制度（无论此种制度受某种法律传统还是其他政策考虑因素的影响），规定在登记处储存的信息具有法律效力，并确保在私法的强制性规定的框架内保护第三方。这意味着，储存在登记处的信息是用户可以依赖的。如果国家选择建立一种企业登记系统，其中的登记信息被视为具有此种法律效力，则法律或条例应当规定一项原则，即储存在企业登记处的信息是原始的，是法律上有效的。

B. 登记官的任命

34. 国家制定的法律或条例应当直接或通过引述相关法律，规定哪个机关有权

任命一自然人或法人担任登记官、规定登记官的职责，并总体监督登记官履行这些职责。为了确保登记处行政管理的灵活性，“登记官”一词应被理解为系指自然人或者法人，这一术语还包括被任命在登记官监督下履行登记官职责的一群人。

C. 登记处的职能

35. 法律或条例的起首条款还应包括一项规定，列明登记处的各种职能，同时提及详细述及这些职能的法律或条例的相关条款。这种办法的优点是清楚而透明地体现法律或条例下文中详细阐述的问题的性质和范围。可能存在的缺点是，这种列表可能不够全面，或者可能被理解为对提及的法律或条例中的详细规定加以限制，虽然并无意这样做。因此，实行这一办法时，需要特别谨慎地避免任何疏漏或不一致之处。

D. 执行方面的考虑因素²⁰

1. 改革催化剂

36. 企业注册改革是多方面的改革进程，涉及国家机器的各个方面；改革执行工作需要广泛的利益方参与，还需要透彻了解国家的法律和经济条件，以及登记处人员和登记处所要服务的用户的潜在需要。改革要成功，必须以改进私营部门发展这一需要为驱动力，因而改革应当是范围交广的私营部门发展或公共部门现代化方案的一部分。²¹因此，必须了解企业注册对于其他企业环境难题的重要性，并了解企业注册与其他潜在改革之间的关系。这种分析的一部分将要求，作为关键的一步，确保国内环境有利于开展企业改革方案，具备激励此种改革的要素，有政府和私营部门的支持，然后再开始进行任何改革努力。

(a) 改革倡导者的重要性

37. 一些国家的例子表明，政府最高级别的支持甚至领导对于改革进程的成功至关重要。相关政府部委和政治领导层在改革中的参与有助于就必要的步骤达成共识。这对于便利获取财政资源、作出并执行各种决定，或在必要情况下将企业登记职能从一个政府部门转到另一政府部门或者外包，都特别重要。²²

(b) 改革委员会

38. 为了监督改革的每日进度并处理可能出现的难题，最好成立一个指导委员会，协助领导改革的国家代表或机构。该委员会的成员除了具备技术、法律和

²⁰ 关于企业登记系统实行办法的更详细的讨论见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2。

²¹ 见 A. Mikhnev, *Building the capacity for business registration reform*, 2005 年，第 16 页。

²² 见投资环境咨询处（世界银行集团），“企业注册改革：从业人员工具包”2013 年，第 23 页。

行政专长的专家之外，还应包括公共和私营部门的代表，以及范围广泛的利益方，其中包括能代表目标用户的观点的人。有时或许有现成的机制可供利用，不一定需要设立这种委员会；无论如何，应当避免过多增设委员会，因为这会削弱委员会的总体影响。²³

39. 经验表明，改革委员会应有明确的职能和问责；起初最好规模小一点，以后可随着势头和利益方支持的增强逐渐扩大。委员会虽然与带头和倡导改革的高级政府机构有联系，但应当透明运作，并独立于行政分支。在某些法域，规制改革机构后来转为较长久的机构，推动在规管治理和规管影响分析方面持续开展的工作。

40. 改革委员会必须促进改革进程并审议如何处理在这方面产生的令人关切的问题。²⁴ 这些问题可包括官僚主义惰性产生的问题，也有的是担忧登记处工作人员因信息通信技术能力差或因技术取代人力资本而失业。因此，改革监督机构必须能够考虑各种利益并向潜在受益方和政治支持者充分提供信息。

(c) 项目小组

41. 最好有一个项目小组与改革委员会协作，负责按照国家情况设计改革方案，并提供技术专长以实施改革。成功的改革需要一个由国际专家和当地专家组成的小组，这些专家应具备企业注册改革、法律和制度改革以及各种信息通信技术事项（例如软件设计、硬件、数据库和网络等方面的专家）等方面的专长和经验。

(d) 宣传战略

42. 踏上改革进程的国家应当考虑采取适当的通信战略，目的是使企业实体和其他潜在登记处用户熟悉登记处的运作并了解企业注册的法律意义和经济意义。有效的沟通还可能会鼓励创办新企业，并鼓励现有的未注册企业注册，同时向潜在投资人发出信号，表明政府为改善企业环境所作的努力。宣传战略应在改革进程的早期开始，并应贯穿整个改革进程，包括在启动新的企业登记系统之后。项目小组应当与改革委员会协调，决定采用哪一种节约费用的媒介最好：其中可包括公私对话、记者招待会、研讨会和讲习班、电视和电台节目、报纸、网上广告和印刷广告，以及编写关于提交注册文件和进行查询的详细指南。²⁵ 为使中小微企业更多了解企业登记系统改革，最好考虑采用专门针对这一受众的沟通战略（例如，见 A/CN.9/WG.I/WP.92 号文件的“沟通”一节）。

²³ 见世界银行集团中小企业部，“国家一级企业注册管理程序改革，项目小组用改革工具包”，2006年，第39页。

²⁴ 见上文脚注22，第25页。

²⁵ 同上，第26-27页。

2. 分阶段的改革进程

43. 改革进程的持续时间可长可短，取决于所实行的改革类型以及与特定经济体有关的其他情形。因此各国不妨考虑分阶段实施改革。各法域的经验表明，例如，在有大量未注册企业的国家，在改革进程之初采用“从小处着眼”的办法，可能比侧重点范围较大的改革更为有效，可在稍后阶段扩大侧重点范围。²⁶ 例如，如果主要目标是促进中小微企业注册，那么针对在各地经营的中小微企业的需要采取的简单解决办法，与引进复杂的自动化系统相比，可能较为成功，因为后者需要具备高级技术基础设施、改变法律和制度框架，可能较适合规模较大的企业或在国际市场上经营的企业。即使是在较发达的法域开展的改革，或许也最好“从小处着手”，在地方一级（例如在一个行政区或者首都）进行改革试点，然后扩大到全国范围。试点阶段的成功会产生很强的示范效应，有可能使接下来的改革得到更多支持。²⁷

3. 负责登记处的机关

44. 在初级阶段，有必要确定登记处是否由国家实体运作，如政府机构或司法系统，或者是否与具有经证实的技术经验和经检验的财务问责记录的私营部门公司合作经营（见上文第 24 段）。不过，登记处的日常运作可以委托给私营部门公司，但颁布国应当始终保留确保登记处按照适用的法律或条例运作的责任。此外，为了建立公众对企业登记处的信任并防止未经许可将登记处记录中的信息商业化或以欺诈性手段使用，颁布国应当保留对登记处记录的所有权，必要时保留对登记处基础设施的所有权（见下文第 51 段）。

E. 登记处的使用条款和条件

45. 关于企业登记处服务的使用规则通常在适用法或条例中规定，或二者皆有规定。登记处在与登记处用户订立的标准格式协议中规定的“使用条款和条件”也可能述及这些规则。例如，使用条款和条件可能会解决用户对以下问题的担忧：其财务数据和其他数据的安全和保密性，或者不经注册人许可篡改注册信息的风险。

46. 如上文第 15-22 段所述，一些登记处可能提供附加服务，其中包括：(a) 协助注册人搜索适当的企业名称并在注册手续完成之前提供名称保留服务；(b) 向用户提供订阅服务，发送某些类型企业注册的通告；(c) 编写关于企业登记处运作的报告，可为登记处设计者、决策者和学术研究者提供有用的数据（例如，注册和查询数量、运营成本，或在某一时期收取的登记和查询费用等数据）。²⁸

²⁶ 见上文脚注 10，第 26 页。

²⁷ 见上文脚注 23，第 45 页。

²⁸ 例如，见“2013-2014 年澳大利亚企业登记官报告”，可在以下网址查阅：abr.gov.au。

F. 电子登记处或纸面登记处

47. 在简化企业登记系统时，所要考虑的一个重要方面是注册申请以何种形式提交，以及登记处的信息以何种形式储存并供查询。纸面注册需要通过邮件或亲手将（通常是手写填写的）文件送交登记处以供人工处理。亲手交付和人工处理在发展中国家并不少见，那里的登记办事处通常位于城市地区，农村地区的许多企业主包括中小微型企业要去一趟并不容易。²⁹此外，所需的文件副本通常也必须以纸面提供。这种程序的劳动力密集性质通常会导致手续耗时长、费用高（例如可能需要不止一次到企业登记处办理），对登记处和用户来说都是如此，可能还很容易造成数据输入错误。此外，纸面系统需要很大的储存空间，因为载有注册信息的文件必须作为硬拷贝储存。最后一点，通过纸张、传真或电话提出的企业注册和查询请求还会发生拖延，因为注册人和查询人必须等待登记处工作人员人工进行企业注册或查询并确认注册或报告查询结果。

48. 相比之下，信息通信技术支持的登记系统可提高登记处的效率，并提供更方便用户的服务。这种办法最低限度要求将注册人提供的信息以电子形式储存在计算机数据库中；而最先进的电子登记系统允许用户通过互联网或通过直接联网系统直接以电子形式提交企业注册申请和相关文件以及查询请求，无需提交纸面材料。采用这种系统可增强数据完整性、信息安全性、登记系统透明度，以及对企业合规性的核实，还可避免不必要的或多余的信息储存。此外，如果允许以电子方式提交申请，企业登记处可制作更加易懂的标准表格，从而更容易正确填写。尽管使用信息通信技术解决办法可能存在故障和错误的风险，但电子系统提供自动检错和其他适当解决办法，从而更能降低这些风险。信息通信技术还有助于发展综合登记系统并使用独一无二识别号码（见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2，第 38-49 段）。

49. 借助上述特点可简化程序并提供更方便用户的服务，除此之外，电子企业注册和查询还有下列优势：

(a) 大大缩短办理各种注册手续所需的时间，从而大大缩短企业成功注册所需的时间，并大大降低登记处的日常运作费用；

(b) 减少登记处工作人员作假或腐败行为的机会；

(c) 如果采用纸面方式，登记处工作人员未能输入注册信息或查询条件，或未能输入正确信息，可能使用户蒙受损失，而使用电子方式则可降低登记处对用户的潜在赔偿责任；

(d) 如果允许直接注册和查询，用户可在正常办公时间之外使用注册和查询服务。

50. 如果国家选择实行电子登记系统，在登记处设计方面，应当允许登记处用户使用任何私人计算机以及登记处分支机构或其他地点向公众提供的计算机设施提交注册并进行查询。为进一步便利使用企业登记处的服务，如果适用法允

²⁹ 见 A/CN.9/WG.I/WP.85，第 43 段。

许或要求中间人（例如律师、公证员或私营部门第三方服务提供商）参与，登记处的使用条件可允许此类中间人代表其客户进行注册和查询。如果国家的技术基础设施允许，或在改革的稍后阶段，国家还应考虑采用允许使用移动技术进行注册的系统。这种解决办法可能特别适合发展中经济体的中小微企业，那里的移动服务通常比信息通信技术服务更容易获得。

51. 在将企业登记处的记录存入计算机时，硬件和软件规格应当健全，还应利用各种功能最大限度降低数据损坏、技术误差和安全漏洞等风险。即使在纸面登记处，也应采取措施确保登记处记录的安全性和完整性，但如果登记处记录是电子形式的，则能高效而容易地实现这一目标。除了数据库管控制程序，还应开发软件，用于管理用户通信、用户账户、任何必要费用的支付、财务会计、计算机对计算机通信以及统计数据收集。如果国家的技术基础设施不够先进，无法使用这些功能，仍然应当使用足够灵活的软件，以便将来容纳新的、更复杂的功能。

52. 要采用网上登记系统，需要制定网上系统的技术标准，对企业登记处在硬件和软件上的需要进行仔细评估，以便能在全国的技术基础设施环境中使用这些标准，还需要决定在内部开发必要的硬件和软件是否可行，或者是否必须向私营供应商采购。在作上述决定时，关键是要调查是否存在易于变通适应国家需要的现成产品。如果硬件和软件的供应商不同，则软件开发商或供应商必须了解所要提供的硬件的规格，反之亦然。

53. 由于最近取得的技术进步，各国不妨考虑下述选择办法：是依赖传统软件还是转而使用较复杂的应用，如云计算，这是一种基于互联网的系统，可用于通过互联网向某个组织的计算机提供各种服务，如数据储存和处理。使用云计算可大大减少信息通信技术支持的登记系统运作所需的资源，因为登记处不必维持自己的信息通信技术基础设施。不过，如果采用这种系统，数据和信息安全可能会成问题，国家在建立仅以云应用为基础的系统之前，最好进行细致的风险分析。³⁰

54. 国家在采用信息通信技术支持的登记处时可能要考虑的其他方面还应包括：

(a) 信息通信技术基础设施的扩容能力，以使系统以后能够处理不断增加的客户以及可能偶尔出现的流量高峰；

(b) 灵活性：如前所述（上文第 51 段），登记处的信息通信技术基础设施应能容易地适应新的用户要求和系统要求；

(c) 互操作性：登记处应设计为允许（即使在稍后阶段）与其他自动系统合并，如在本法域内运作的其他政府登记处（见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2，第 38-49 段）以及网上或移动支付门户；

(d) 费用：信息通信技术基础设施在初始费用和运营费用方面应当是财政

³⁰ 见国际金融公司（世界银行集团），Task Manager's ICT Toolkit for Designing and Implementing Online Registry Applications (draft 8/3/2015)，第 28 页。

上可持续的（另见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2 第 37 段）；

(e) 知识产权：为了避免影响知识产权所有人的不利环境产生的风险（例如，如果该所有人停止经营或被禁止与政府交易），国家始终应当要么获得系统的所有权，要么获得源代码的无限制使用许可（另见上文第 44 段）。³¹

55. 在网上企业登记处能够提供全面服务之后，很可能出现的一个重要问题是，是否废除任何纸面提交书，或者是否保留纸面和网上注册两种形式（见 A/CN.9/WG.I/WP.93/Add.2，第 20 段）。在许多法域，登记处选择采用混合解决办法，将电子和纸面文件相结合，或在案件处理过程中将电子和人工处理相结合。这种办法可能使登记处承担很高的成本，因为这两种系统需要的工具和程序不同。不过，如果选择这种办法，国家最好制定规则，确定纸面和电子提交书之间的优先顺序。纸面申请在任何情况下都必须处理，以将纸面文件上的信息转化为可进行电子处理的数据；将纸面申请扫描即可完成。不过，即使最先进的系统也很难识别手写形式，因此登记处必须对纸面申请的手写体实行严格的要求，或者必须仔细核对扫描的记录是否正确反映了申请内容。³²

³¹ 同上，第 29 页。

³² 见上文脚注 10，第 13 页。