

《无证无照经营查处办法》的简要解读

“证、照”可以说是企业进入市场开展经营活动的两枚“钥匙”。“证”，指的是各相关行业主管部门颁发的经营许可证；而“照”，则是指工商部门颁发的营业执照。早在 2003 年 01 月 06 日，国务院即颁布了《无证经营查处取缔办法》（以下简称“旧《办法》”），以对无证经营行为进行规制。后随着市场经济不断发展、商事制度改革日益深化，旧《办法》虽几经调整，但于实施中仍出现了诸多问题，如：查处的范围过宽，难以满足创新创业要求；工商与许可部门的监管职责划分不清；相关条款与上位法不一致等等。

有鉴于此，国务院于 2017 年 08 月 06 日公布了《无证无照经营查处办法》（以下简称“新《办法》”），并自 2017 年 10 月 01 日起正式施行。新《办法》在无证无照经营的适用范围、监管方式以及法律责任等方面均作出了较大修改。下文拟对其具体内容进行简要评析：

【旧】 《无证经营查处取缔办法》	【新】 《无证无照经营查处办法》
法令名称： 无证经营查处取缔办法	法令名称： 无证无照经营查处办法
律师评析： “取缔”的字面意义意味着取消、禁止。新《办法》第十条明确了查处与引导相结合、处罚与教育相结合的原则，明确对具备办理证照的法定条件、经营者有继续经营意愿的，应当督促、引导其依法办理相应证照，不再是一律取缔，因此，法令名称的修订也与其调整保持一致。 - 旧《办法》中将“无证（有照或无需取得照）经营”、“（有证或无需取得证）无证经营”、“无证无照经营”、“已注销、吊销或经营期限届满后未重新办理登记”及“超出经营范围”等情况均纳入了“无证经营”范围，不仅在语义逻辑上存在矛盾，而且使得工商部门实际承担了多数行业无证无照的监管职责，但对于未依法取得其他部门许可证的经营者只能“一罚了之”，难以真正规范市场经营活动。而新办法中对“无证”、“无照”及“无证无照”三种情形的合理区分，既体现了立法技术的进步，同时有利于明确部门权限，提升监管质	

「無許可・無免許経営調査処分弁法」を簡潔に読み解く

「許可・免許」は、企業が市場に進出し、経営活動を展開するための 2 つの「カギ」といえる。「許可」とは、係る各業種の主管部門によって発行される経営ライセンスを指す。「免許」とは、工商部門によって発行される営業免許を指す。2003 年 01 月 06 日、國務院は無免許経営行為を規制するために、「無免許経営調査取締弁法」（以下「旧『弁法』」）を公布した。その後、市場経済が絶えず発展し、商事制度改革が日増しに推進されるに伴い、旧「弁法」は幾度か調整されたものの、その運用において数々の問題が浮上していた。例えば、調査処分の範囲が広すぎるため、イノベーション・事業立上げ時の要求を満たすのが難しいこと、工商及び許可部門の監督管理における職責分担が不明瞭であること、係る条項が上位法と整合性がとれていないことなどが挙げられる。

このため、國務院は 2017 年 08 月 06 日に「無許可・無免許経営調査処分弁法」（以下「新『弁法』」）を公布し、かつ 2017 年 10 月 01 日から正式に施行した。新「弁法」は、無許可・無免許経営の適用範囲、監督管理方法及び法的責任などの方面でやや大きな改正を行っている。本稿では、その具体的な内容について簡潔に分析する。

【旧】 「無免許経営調査取締弁法」	【新】 「無許可・無免許経営調査処分弁法」
法令名： 無免許経営調査取締弁法	法令名： 無許可・無免許経営調査処分弁法
筆者コメント。 「取締り」の表面上の意味は、止めさせること、禁止を表す。新「弁法」第十条では、調査処分と指導が結び付き、処罰と教育が結び付くという原則を明確にし、許可証・免許の取得手続きを行うための法定条件を満たしており、経営者が引き続き経営していく意向がある場合には、それに対して、法に従い関連許可証・免許を行うよう促し、指導するとされており、一律に取締るのではなくることを明確にした。従って、法令名の修正も当該調整に合わせたものである。 - 旧「弁法」では、「無許可（免許を取得済み、又は免許の取得は不要である）経営」、「（許可を取得済み、又は許可の取得は不要である）無免許経営」、「無許可・無免許経営」、「抹消済み、はく奪扱い、又は経営期限満了後、再登記していない」及び「経営範囲逸脱」などのケースは、いずれも「無免許経営」の範囲に組み入れられたが、語義やロジック上、矛盾しているだけではなく、実際のところ、複数業種における無許可・無免許状況の監督管理の職責を工商部門に負担させていたのであり、法によりその他の	

量。	
第二条 任何单位和个人不得违反法律、法规的规定，从事无照经营。	第二条 任何单位或者个人不得违反法律、法规、 国务院决定 的规定，从事无证无照经营。
律师评析： 适用范围变更，新增“国务院决定”作为无证无照经营认定依据，与上位法《行政许可法》保持一致。	
第二十一条 农民在集贸市场或者地方人民政府指定区域内销售自产的农副产品，不属于本办法规定的无照经营行为。	第三条 下列经营活动，不属于无证无照经营。 （一）在县级以上地方人民政府指定的场所和时间，销售农副产品、日常生活用品，或者个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动； （二）依照法律、行政法规、国务院决定的规定，从事无须取得许可或者办理注册登记的经营活动。
律师评析： 本条以“负面清单”形式对不属于无证无照经营的范围加以限定。 - 结合目前增强市场活力、减少准入限制的改革趋势，我们理解，只要国家及地方的法律法规未明确规定须取得行政许可的，均属于新《办法》第三条第（二）项的规定的“无须取得许可”的经营活动； - 依法无需“办理注册登记的经营活动”主要是指律师事务所、非营利性医院和非营利性学校等，这些机构在取得许可后无需办理营业执照。	
第四条 下列违法行为，由工商行政管理部门依照本办法的规定予以查处： （一）应当取得而未依法取得许可证或者其他批准文件和营业执照，擅自从事经营活动	第五条 经营者未依法取得许可从事经营活动的，由法律、法规、国务院决定规定的部门予以查处；法律、法规、国务院决定没有规定或者规定不明确的，由省、自治区、直辖市人民政府确定的部门

部門の許可証を取得していない経営者に対しては「とりあえず処罰して、それでお終い」であったため、市場経営活動を確実に規範化することは難しかった。だが、新弁法では、「無許可」、「無免許」及び「無許可・無免許」という3つのケースを合理的に区分しており、立法技術上の進歩が体现されていると同時に、部門権限を明確化し、監督管理の品質を向上させることにも有利である。	
第二条 いかなる組織及び個人も法律、法規の規定に違反し、無免許経営に従事してはならない。	第二条 いかなる組織及び個人も法律、法規、 国务院決定 の規定に違反し、無許可・無免許経営に従事してはならない。
筆者コメント。 適用範囲が変更され、「国务院決定」を新たに追加し、無許可・無免許経営の認定根拠として、上位の法である「行政許可法」と一致するようにした。	
第二十一条 農民が農副産物取引市場又は地方人民政府が指定する区域内で、自己が生産した農副産物を販売することは、本弁法に定める無免許経営行為に属さないものとする。	第三条 次に掲げる経営活動は無許可・無免許経営に属さない。 （一）県級以上の地方人民政府が指定する場所と時間において、農副産物、日常生活用品を販売し、又は自身のスキルを活かし、法により許可の取得が不要とされる大衆に利する労務活動に従事すること。 （二）法律、行政法規、国务院決定の規定に従い、許可の取得又は登録登記が不要とされる経営活動に従事すること。
筆者コメント。 本条は「ネガティブリスト」の形式をもって、無許可・無免許経営の範囲に属さないものを限定している。 - 市場の活力強化、参入制限緩和という今日の改革の流れを踏まえると、筆者の理解では、国及び地方の法律法規で行政許可の取得が必須であるという明確な規定がある場合を除き、いずれも新「弁法」第三条第（二）号規定の「許可を取得する必要がある」経営活動に属すると考えられる。 - 法により「登録登記を行う必要がある経営活動」とは、主に法律事務所、非営利病院及び非営利学校などを指す。これらの機関は許可を取得した後、営業免許の取得手続きを行う必要はない。	
第四条 次に掲げる違法行為については、工商行政管理部门が本弁法の規定に従い調査処分する。 （一）許可証又はその他の認可文書及び営業免許を取得すべきであるの	第五条 経営者が法に従い許可を取得せずに経営活動に従事した場合、法律、法規、国务院決定で規定した部門が調査処分する。法律、法規、国务院決定で規定がなく、又は規定が不

的无照经营行为； （二）无须取得许可证或者其他批准文件即可取得营业执照而未依法取得营业执照，擅自从事经营活动的无照经营行为； （三）已经依法取得许可证或者其他批准文件，但未依法取得营业执照，擅自从事经营活动的无照经营行为； （四）已经办理注销登记或者被吊销营业执照，以及营业执照有效期届满后未按照规定重新办理登记手续，擅自继续从事经营活动的无照经营行为； （五）超出核准登记的经营范围、擅自从事应当取得许可证或者其他批准文件方可从事的经营活动的违法经营行为。 前款第（一）项、第（五）项规定的行为，公安、国土资源、建设、文化、卫生、质检、环保、新闻出版、药监、安全生产监督管理等许可审批部门亦应当依照法律、法规赋予的职责予以查处。……	予以查处。 第六条 经营者未依法取得营业执照从事经营活动的，由履行工商行政管理职责的部门（以下称工商行政管理部门）予以查处。 第七条 经营者未依法取得许可且未依法取得营业执照从事经营活动的，依照本办法第五条的规定予以查处。	に法に従い取得せず、無断で経営活動に従事する無免許経営行為。 （二）許可証又はその他の認可文書を取得する必要なく営業免許を取得できるのに法に従い営業免許を取得せず、無断で経営活動に従事する無免許経営行為。 （三）すでに法に従い許可証又はその他の認可文書を取得したが、法に従い営業免許を取得せず、無断で経営活動に従事する無免許経営行為。 （四）すでに抹消登記手続きを行い、又は営業免許を取り上げられ、及び営業免許の有効期間の満了後に規定に従い新たに登記手続きを行わず、無断で引き続き経営活動に従事する無免許経営行為。 （五）審査確認を経て登記された経営範囲を超え、許可証又はその他の認可文書を取得した場合に限り従事することのできる経営活動に無断で従事する違法経営行為。 前項第（一）号、第（五）号規定の行為については、公安、国土資源、建設、文化、衛生、品質検査、環境保護、新闻出版、薬品监督管理、安全生産監督管理などの許可・審査認可部門がさらに法律、法規で付与された職責に従い調査処分しなければならない。……	明瞭である場合、省、自治区、直轄市人民政府で確定された部門が調査処分する。 第六条 経営者が法に従い営業免許を取得せずに経営活動に従事した場合、工商行政管理の職責を履行する部門（以下、「工商行政管理部门」という）が調査処分する。 第七条 経営者が法に従い許可を取得しておらず、尚且つ法に従い営業免許を取得せずに経営活動に従事した場合、本弁法第五条の規定に従い調査処分する。
律师评析： 此次修改合理区分了“无证（有照或无需取得照）经营”、“（无需取得证）无照经营”及“无证无照经营”三种情形，并对相应监管部门加以明确规定。其中： “无证经营”由法律、法规、国务院决定的部门查处，未规定或规定不明的，由省级政府确定的部门查处。值得注意的是，部分行业的“无证经营”行为仍属于工商部门的监管范围，具体如：	筆者コメント。 今回の改正は、「無許可（免許を取得済み、又は免許の取得は不要である）経営」、「（許可を取得済み、又は許可の取得は不要である）無免許経営」及び「無許可・無免許経営」という 3 つのケースを合理的に区分しているとともに、それぞれの監督管理部門も明確に規定している。そのうち、 「無許可経営」については、法律、法規、国务院決定で定めた部門が調査処分し、規定がなく、又は規定が不明瞭である場合には、省級政府で確定された部門が調査処分する。なお、一部業種における「無許可経営」行為は、依然として工商部門の監督管理範囲に該当する。具		

➤ 法律、法規及国务院決定中明确规定由工商部門査処の“無證經營”，例如：无烟草专卖零售许可证经营烟草制品零售业务的，由工商部門処罰；未经批准从事直销活动的，由工商部門加以処罰等。 ➤ 法律、法規及国务院決定中規定，由工商部門和其他職能部門依各自職權査処の“無證經營”，例如：未经批准，擅自从事出版、印刷或复制、进口、发行业务的，由出版行政部門、工商行政部門依据法定職權予以取締。 ▪ “无照經營”明确由工商部門査処。 ▪ “无证无照經營”の査処同“無證經營”，由法律、法規、国务院決定の部門査処，未規定或規定不明的，由省級政府确定的部門査処。	
第九条 县级以上工商行政管理部门对涉嫌无照经营行为进行査処取締時，可以行使下列職權： …… （三）进入无照經營場所实施現場検査； （四）査閲、复制、查封、扣押与无照經營行為有关的合同、票據、賬簿以及其他資料； （五）查封、扣押专门用于从事无照經營活動的工具、設備、原材料、產品（商品）等財物； （六）查封有證據表明危害人體健康、存在重大安全隱患、威脅公共安全、破壞環境資源的无照經營場所。	第十一条 县级以上人民政府工商行政管理部门对涉嫌无照经营进行査処，可以行使下列職權： …… （三）进入<u>涉嫌</u>从事无照經營的場所实施現場検査； （四）査閲、复制与<u>涉嫌</u>无照經營有关的合同、票據、賬簿以及其他有关資料。 对<u>涉嫌</u>从事无照經營的場所，可以予以查封；对<u>涉嫌用于</u>无照經營的工具、設備、原材料、產品（商品）等物品，可以予以查封、扣押。 对涉嫌无证經營进行査処，依照相關法律、法規的規定採取措施。
律師評析： ▪ 新《办法》降低了工商部門採取強制措施的適用門檻，提高執法可操作性的同時增加了企業被採取強制措施的風險（仅需“涉嫌”就可以採取強制措施）。如：將“专门用于从事无照經營活動”修改為“涉嫌用于无照經營的工具、設備”；刪去了“有證據表明危害人體	

体的には以下の通りである。 ➤ 法律、法規及び国务院決定では、工商部門が調査処分すると明確に定めた「無許可經營」。例えば、たばこ専売小売許可証を取得せずに、たばこ製品小売業務を經營する場合、工商部門が処罰する。認可を得ずに直販活動に従事した場合、工商部門が処罰する。その他。 ➤ 法律、法規及国务院決定では、工商部門及びその他の職能部門がそれぞれ職權により調査処分すると定めた「無許可經營」。例えば、認可を得ずに、出版、印刷又は複製、輸入、配布業務に無断で従事した場合には、出版行政部門、工商行政部門が法定職權に基づき取締りを行うと規定している。 ▪ 「無免許經營」については、工商部門が調査処分することを明確にした。 ▪ 「無許可・無免許經營」の調査処分は「無許可經營」と同じく、法律、法規、国务院決定の部門が調査処分し、規定がなく、又は規定が不明瞭である場合には、省級政府で確定された部門が調査処分する。	
第九条 县级以上の工商行政管理部门は、無免許經營の疑いのある行為について調査処分、取締りを行うときは、次に掲げる職權を行使することができる。 …… （三）無免許經營場所に立ち入り、現場検査を実施する。 （四）無免許經營行為と関連のある契約書、証票、帳簿及びその他の資料を閲覧し、複製し、封印し、差し押さえる。 （五）専ら無免許經營活動への従事に用いられた用具、設備、原材料、製品（商品）などの財物を封印し、差し押さえる。 （六）人體の健康に危害をもたらす、重大な安全上の潜在的危險性が存在し、公共の安全を脅かし、環境資源を破壊することを示す証拠のある無免許經營場所を封印する。	第十一条 县级以上の人民政府工商行政管理部门が無免許經營の疑いについて調査処分するときは、次に掲げる職權を行使することができる。 …… （三）無免許經營への従事の<u>疑いのある</u>場所に立ち入り、現場検査を実施する。 （四）無免許經營の<u>疑い</u>と関連のある契約書、証票、帳簿及びその他の関連資料を閲覧し、複製する。 無免許經營への従事の<u>疑いのある場所</u>については、封印することができる。無免許經營の<u>疑いのあることに用いられた用具、設備、原材料、製品（商品）などの物品</u>については、封印し、差し押さえることができる。 無許可經營の疑いについて調査処分を行い、関連法律、法規の規定に従い措置を講じる。
筆者コメント。 ▪ 新「弁法」は、工商部門による強制措置の適用基準を引き下げ、法執行を取り扱いやすくするようにしており、また、企業が強制措置が講じられるリスクを増加させた（「疑いがある」だけで強制措置を講じられる）。例えば、「専ら無免許經營	

健康、存在重大安全隐患、威胁公共安全、破坏环境资源”等等。 ▪ 明确取消了工商部门对“与涉嫌无照经营有关的合同、票据、账簿以及其他有关资料”的查封、扣押权，仅保留了查阅和复制的权利。		活動への従事に用いられた」を「無免許経営の疑いのあることに用いられた用具、設備」への修正、「人体の健康に危害をもたらす、重大な安全上の潜在的危険性が存在し、公共安全を脅かし、環境資源を破壊することを示す証拠がある」という文言の削除など。 ▪ 「無免許経営の疑いと関連のある契約書、証票、帳簿及びその他の関連資料」を工商部門が封印し、差し押さえる権限を明確に取り消し、閲覧及び複製の権限のみを残している。
第十四条 对于无照经营行为，由工商行政管理部门依法予以取缔，没收违法所得；……尚不够刑事处罚的，并处2万元以下的罚款；无照经营行为规模较大、社会危害严重的，并处2万元以上20万元以下的罚款；无照经营行为危害人体健康、存在重大安全隐患、威胁公共安全、破坏环境资源的，没收专门用于从事无照经营的工具、设备、原材料、产品（商品）等财物，并处5万元以上50万元以下的罚款。 对无照经营行为的处罚，法律、法规另有规定的，从其规定。 第十五条 知道或者应当知道属于本办法规定的无照经营行为而为其提供生产经营场所、运输、保管、仓储等条件的，由工商行政管理部门责令立即停止违法行为，没收违法所得，并处2万元以下的罚款；为危害人体健康、存在重大安全隐患、威胁公共安全、破坏环境资源的无照经营行为提供生产经营场所、运输、保管、仓储等条件的，并处5万元以上50万元以下的罚款。	第十三条 从事无照经营的，由工商行政管理部门依照相关法律、行政法规的规定予以处罚。法律、行政法规对无照经营的处罚没有明确规定的，由工商行政管理部门责令停止违法行为，没收违法所得，并处1万元以下的罚款。 第十四条 明知属于无照经营而为经营者提供经营场所，或者提供运输、保管、仓储等条件的，由工商行政管理部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以处5000元以下的罚款。	第十四条 無免許経営行為については、工商行政管理部门が法に従い取締り、違法所得を没収する。……刑事処罰に至らない場合には、併せて2万元以下の過料に処する。無免許経営行為の規模が比較的に大きく、社会への危害が重大である場合には、併せて2万元以上20万元以下の過料に処する。無免許経営行為が人体の健康に危害を及ぼし、重大な安全上の潜在的危険性が存在し、公共安全を脅かし、環境資源を破壊する場合には、専ら無免許経営への従事に用いられた用具、設備、原材料、製品（商品）などの財物を没収し、併せて5万元以上50万元以下の過料に処する。 無免許経営行為の処罰については、法律、法規に別段の定めがある場合、その規定に従う。 第十五条 本弁法に規定する無免許経営行為に属することを知り、又は知り得べきでありながら、そのために生産経営場所、輸送、保管、貯蔵などの条件を提供した場合には、工商行政管理部门が直ちに違法行為を停止するよう命じ、違法所得を没収し、併せて2万元以下の過料に処する。人体の健康に危害を及ぼし、重大な安全上の潜在的危険性が存在し、公共安全を脅かし、環境資源を破壊する無免許経営行為 第十三条 無免許経営に従事した場合、工商行政管理部门は関連法律、行政法規の規定に従い処罰する。法律、行政法規で無免許経営への処罰について明確な規定を定めていない場合、工商行政管理部门は違法行為を停止するよう命じ、違法所得を没収し、併せて1万元以下の過料に処する。 第十四条 無免許経営に属することを明らかに知りながら、経営者に経営場所を提供し、又は輸送、保管、貯蔵などの条件を提供した場合、工商行政管理部门は違法行為を停止するよう命じ、違法所得を没収するものとし、5,000元以下の過料に処することができる。

律师评析： ▪ 明确取消了“取缔”的措施，代之以责令停止违约行为。由于《行政强制法》等法律法规中，本身也没有设置“取缔”的行政强制措施，该项修订也与现行法律法规保持一致。 ▪ 新《办法》中，仅就工商部门对“无证经营”行为的处罚加以规定。对于“无证经营”行为的处罚，仍适用相关法律法规的规定。 ▪ 对于法律、行政法规中没有明确规定处罚的无证经营行为，新《办法》取消了危害程度的区分，同时降低了处罚的力度。如：将经营者无证经营的罚款额度从2万以下、2万至20万、5万至50万三档统一降低到1万元以下；对于为无证经营提供方便的经营者罚款额度也从2万以下、5万至50万两档统一降低到5000元以下。 ▪ 新《办法》提高了“为无证经营者提供便利条件”的处罚证明标准，将主观要件从“知道或应当知道”变更为“明知”。	

综上，无论是法令名称的调整、处罚措施的调整、处罚金额的降低等，总体上都体现了政府部门“查处与引导相结合、处罚与教育相结合”的执法理念调整，较大程度上降低了企业可能面临的法律风险。例如，以旧《办法》规定的“超出核准的经营范围内从事经营活动”为例，按照旧《办法》，法理上，企业面临的最严重的处罚是取缔（吊销营业执照，虽然实践中采用的极少），而按照新《办法》，企业不再面临吊销营业执照的风险，最严重的处罚是被责令停止违法行为，而企业在被责令停止违法行为后，既可以选择终止违法行为，也可以选择补办经营范围的变更登记后继续从事相关行为，这无疑增加了企业及时改正的空间。

（里兆律师事务所 2018 年 01 月 05 日编写）

のために生産経営場所、輸送、保管、貯蔵などの条件を提供した場合には、併せて5万元以上50万元以下の過料に処する。	
筆者コメント。 ▪ 「取締り」という措置を明確に取り消し、その代わりに「違法行為の停止命令」を規定している。そもそも「行政強制法」などの法律法規において「取締り」という行政強制措置を設置していないため、当該改正も現行の法律法規と一致している。 ▪ 新「弁法」において、工商部門の「無免許経営」行為に対する処罰のみが規定され、「無許可経営」行為の罰則は、依然として関連法律法規における規定を適用する。 ▪ 法律、行政法規で処罰の明文規定のない無免許経営行為に関しては、新「弁法」では危害程度のランクをなくし、処罰の度合いを引き下げた。例えば、経営者の無免許経営に対する過料の金額を2万以下、2万以上20万以下、5万以上50万以下という3つのランクを1万元以下に引き下げた。無免許経営のために利便を提供した経営者に対する過料の金額についても2万以下、5万以上50万以下という2つのランクを5,000元以下に引き下げた。 ▪ 新「弁法」では、「無免許経営者に利便条件を提供することへの処罰の証明基準を引き上げ、主観的要件を「知り、又は知り得べきである」から「明らかに知る」に変更した。	

以上から、法令名の変更であれ、罰則の調整であれ、過料の金額の減少であれ、全体的に見て、いずれも政府部門の「調査処分と指導が結び付き、処罰と教育が結び付く」という法執行の理念の変化を表しており、企業の直面し得る法律上のリスクは大幅に軽減された。例えば、旧「弁法」規定の「審査認可された経営範囲を超えて経営活動に従事する」ことを例に挙げるならば、旧「弁法」によると、法理において、企業の直面し得る最も重い罰則は、断固たる取締りの対象とされることであつた（つまり、営業免許のはく奪である。実践においては極稀であるが）。しかし、新「弁法」によると、企業にとって、営業免許をはく奪されるリスクはなくなり、最も重い罰則は違法行為の停止命令を受けることである。また、企業は違法行為の停止命令を受けた後、違法行為を止めることも、経営範囲の変更登記を遡って行ったうえで係る行為を引き続き行うこともできる。このように、速やかに是正がなされるよう企業に余地を与えたことには間違いはない。

（里兆法律事務所が2018年01月05日付で作成）