

---

# 优化营商环境的突破口研究

## ——从上海商事制度改革角度

路建楠 王果<sup>1</sup>

### 一、改革主要进展与成效

上海加快建立改革推进机制，落实改革任务举措，形成制度创新成果，按照边推进、边总结、边完善的思路，一批改革典型案例相继涌现，市场主体感受度较好，改革推进开局总体良好，主要进展如下：

#### （一）提升市场主体办事满意度，企业感受明显

商事制度改革改得好不好，要市场主体感受说的算。从改革推进情况来看，以“多证合一”“一窗通”等改革为代表的系列改革举措的推出，有效简化了办事环节和材料，节约了企业的制度交易成本。如，通过“多证合一改革”，全面实行“一套材料、一表登记、一窗受理”，按照合并同类、保留必须原则，整合工商（市场监管）、税务、社保、统计、质监等部门申请文书，由工商（市场监管）部门统一受理企业提交的申请文书和材料，完成企业注册登记。进一步将个体工商户纳入“多证合一”改革范围，实行个体工商户“两证整合”改革，在全国范围率先推行全部市场主体“五证合一”。从实际效应看，企业重复办证、多方报送、两头跑路等问题明显改善，办事环节简化，办理时间明显缩短。据测算，企业由原先填写 4 份表格、至少提交 13 份材料，简化为填写 1 份表格、提交 8 份材料，每户企业平均至少减少重复提交资料 5 份。全部登记手续从过去最快 20 天至 30 天，到现在新设 1 家公司，仅需企业法务人员，跑 1 个窗口，递交 1 次材料就可以完成全部手续。又如，“一窗通”服务平台自上线运行以来，上海所有类型企业的开办均可通过该平台申报，让企业“3 天办理营业执照”的目标基本实现。

#### （二）初步建立信息共享互认机制，部门协同增强

部门之间的信息交换和协调处理机制初步建立，制定统一的信息标准，推动实现跨层级、跨部门的信息交换传递和数据共享。从实际效应看，一方面，企业注册信息在部门间高速推送，“数据网上行，企业少跑路”落到实处，以统一社会信用代码为标识，通过市法人库在 40 分钟内实现从工商（市场监管）到社保、税务等部门的信息交换传递和数据共享，企业不必拿着营业执照和申报材料在部门间往返办理，新设企业在完成营业执照办理后 40 分钟内，即可至税务部门办理申请领取发票的事宜。另一方面，倒逼政府部门主动打破“信息孤岛”。统一社会信用代码作为企业唯一的主体识别码，也就是企业“身份证号”，“多证合一”参与部门均以其作为唯一的主体信息归集标识，从而打破过去由于数据各自归集、标准分头设定所导致的“信息孤岛”，实现了企业基础信息高效采集、有效归集和充分运用。

#### （三）优化上海营商环境，有效激发市场活力

通过世界银行的评价与市场主体数据的增长可以看出，一系列商事制度改革举措，极大地便捷了市场准人，市场主体活跃度提升，改革成效初现，在激发市场主体活力方面发挥了积极作用。如，“一窗通”服务平台上线以来，成为上海优化营商环境的重要抓手，对照世界银行《营商环境报告》，企业开办时间大幅缩短，从开办企业需要 7 个环节 22 天，压缩为 3 个环节 5 天（见图 1），以上海作为主要参考城市的我国营商环境排名，也由 2017 年的第 78 位，上升到 2018 年的第 46 位和 2019 年的第

---

**作者简介：**路建楠，上海市发展改革研究院体制改革研究所，博士；王果，上海市发展改革研究院体制改革研究所所长，博士。

31位，成为报告发布以来的最好名次。

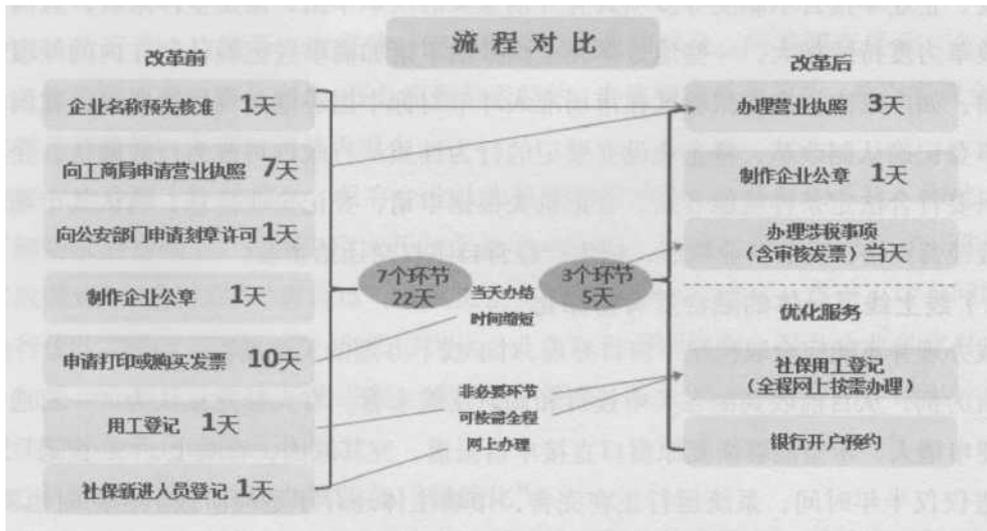


图1 企业开办时间和环节改革前后对比

#### （四）有力推动后续监管协同，形成监管闭环

改革的重点逐步由“前道”登记办证环节降低企业成本、提高政府服务效能，向“后道”推动部门监管信息共享共用和执法惩戒联动过渡。一方面，年报公示为加强跨部门监管创新提供又一有力抓手。企业年报公示制度是事中事后监管的重要创新，推动原社会保险登记证和统计登记证承载信息纳入年报公示，年度报告通过法人库向社会保险经办机构、统计机构等单位开放共享。另一方面，统一社会信用代码推动构建以信用为核心的监管机制。每个市场主体均具有法定唯一的统一代码，便于归集整合不同部门的监管信息，实现共享共用，提高执法联动效率，同时，推进代码查询和公示，所有市场主体的基本信用信息实现全量共享、全量公示，从而营造“处处守信、处处受益、一处失信、处处受限”的治理新格局，初步形成“一处失信、处处失信”的信用惩戒机制，并在实践中形成了一批典型案例，如企业在税务部门没有结清缴税的情况下，到工商（市场监管）部门办理注销时，工商部门（市场监管）可在信息后台第一时间了解到相关情况并拒绝企业注销申请。又如税务部门探索同工商（市场监管）部门就清理长期停业未经营企业工作开展紧密合作，将税务非正常户清理和风险管理结合起来，实现多部门协同监管。

## 二、存在问题

商事制度改革推进以来，参与部门相互支撑、相互配合，共同发力，进展明显，企业普遍反映改革为市场主体带来切实便利，但同时也看到在推进过程中仍然存在一些问题，主要是体制机制完善度、系统设计“友好度”、人机办理智能度、线上线下配合度等方面比较突出。

#### （一）颠覆性改革的突破力度仍显不足

上海的商事制度改革在全国起步较早，也推出了从实缴制到认缴制、企业异常名录和黑名单制度、企业年报公示制度等多项具有开创意义的改革举措，但是整体来看，近两年各兄弟省市改革力度持续加大，一些地方率先全国推动了诸如商事登记确认制在内的颠覆性改革创新举措，如广东南沙自贸试验区在市场准入环节对标中国香港公司的注册制，在国内首先开展商事登记确认制改革，将企业设立登记的行为性质从行政许可改为行政确认，企业无需审批，只要符合法定条件就能开业，登记机关

---

根据申请，登记企业信息、确认其市场主体资格和一般经营资格，发放营业执照，把生产经营自主权交还给企业。

## （二）线上线下一体的融合度有待深化

上线办理并不能完全取代线下窗口办理，对于线下办理的关注度需“回调”。以“一窗通”服务平台为例，从目前收到的各类申投诉和调研反馈来看，有大量意见认为“一窗通”系统并不方便申请人，希望能够恢复原窗口直接申请渠道。究其原因，客观上，“一窗通”服务平台的推进仅仅半年时间，系统运行正在完善，市场主体还存于适应阶段。但同时也要注意，线下的宣传与服务等工作要与线上改革同步推动，不能单纯地为了网络办理或“不见面审批”而疏远了与市场主体的距离，对于一些尚不适应网络办理、文化程度较低或者年纪较大的人群，仍要预留足够的线下窗口。此外，市场诉求也反映出，目前各部门对“一窗通”系统的推动、引导力度仍然不足，问卷调查显示，约三成企业认为“窗口业务指导能力有待增强”，市场主体对“一窗通”系统便捷性的获得感不强。究其原因，一方面是系统上线时间短，系统使用等各方面仍有待完善，一线工作人员仍需渡过磨合期；另一方面，目前“一窗通”业务模式中，“预审+审批”的改革空间还很大，线上预审与线下审批的协调、衔接仍有待进一步完善。

## （三）部门统筹联动的协同性有待加强

商事制度改革涉及工商（市场监管）、税务、公安、社保、商委等多个相关部门，但部分改革内容由于未设立相应的联席管理制度或日常管理机构，导致改革运营过于“工商”化，在日常使用维护中，基本以市市场监管局和各区市场监管部门管理为主。一方面，上下游信息尚未互通，双向通道还未建立。前置部门（市场监管部门）负责向后续部门（其他相关部门）流转申请信息、后续部门不负责通报前置部门申请信息的“信息单行道”现象，前置部门无从了解后续部门以及申请人在后续部门申请流程中面临的困难和需求，往往在各个后续部门变更流程后，方能从窗口申请人处了解到信息。另一方面，系统调整缺乏统一机制，部门协调不足。存在各部门时有未通知其他部门到位的情况下便对申请流程进行调整的情况，导致市场监管部门在收到申投诉时，难以在第一时间回答申请人诉求。如，2019年系统开通后公安部门调整了公章刻制价格，市场监管部门在不知情的情况下收到大批申投诉，部门间缺乏及时沟通，在一定程度上影响了企业的改革体验感。

# 三、下一步深化商事制度改革的突破口

## （一）用户中心，办成设立企业“一件事”

站在企业、群众的角度思考改革的目标和路径，把“用户导向”理念贯穿于“一窗通”服务平台建设全过程，从了解市场主体设立企业的办事需求出发，立足问题导向、需求导向、效果导向，边运营、边调研、边完善，问需问计于企业和群众。问卷调查显示，企业开办过程中最关注的前五项内容分别是：开办流程是否简约、办事要求是否简化、是否实现全网通办、办事材料是否精简、办理时间是否减少。

按照“企业至上”的理念，只有企业认为是便利的系统，才是好的系统。因此，要在进一步了解需求的基础上，让用户定义开办企业“一件事”，针对办成企业设立“一件事”过程中的“取名难”“登记难”“咨询难”等困扰企业和群众的办事痛点、难点、堵点问题，针对性地进行优化完善。比如，进一步梳理优化企业名称禁用规则，提升企业名称自主申报通过率，加快企业登记全程电子化进程，推行电子签名、电子营业执照应用，推出针对小微企业登记注册的便利化绿色通道等。

## （二）完善功能，加强办事服务“智能化”

随着大数据、云计算、区块链、人工智能等新兴科技的发展，智慧政府、智能政务成为未来发展趋势，借助互联网技术服务平台要在服务智能化方面不断更新迭代，并且在服务方式、供给模式等创新过程中允许有所不足，不断试错，以“制度+技术”

不断升级服务功能。这方面可参照徐汇区借助大数据提升政务服务智能化的做法，从网上预审到自助办理，体现“放彻底、管到位、服务好”的优化营商环境要求。比如，完善标准化的表单设计，让用户填报后，由系统自行判断审核，满足条件符合要求的当场出证。又如，先行在园区集中登记点试点个体工商户营业执照自助办理，以智能化的信息设备、人性化的互动技术，柔性化的综合服务为企业开办提供一站式、全方位的政务服务，在机器人解答、在线客服等方面增强平台使用的体验感，借鉴佛山做法，打造24小时智能登记系统。再如，构建小微企业快速办照移动登记系统。让小微企业申请人通过手机App等自助便携办理终端随时随地移动登记，进一步提高企业办事便利度。

#### 专栏1 上海市徐汇区政务服务实现智能化具体做法

一是开通刷脸政务。办事人在窗口办理业务时，系统自动将摄像头捕获的人像数据、客户提供证件上的照片数据以及政务系统存储的图像数据进行三位一体的匹配审核，群众无需重复提交材料。二是深化数据应用。根据办事人排号办理事项、等待时间等数据，自动筛选出等待时间较长的办事人，提醒工作人员采取咨询引导、情绪安抚等6种类型服务，提高群众满意度和获得感。三是设置智能机器人。设置咨询引导机器人，接受办事人口头咨询，提供办事“预检”；运输机器人提供远程呼叫、电梯控制、语音交互等功能；政策咨询机器人对办事问题快速解答，引导办事人顺利办理业务。目前已累计服务超过5000人次。

#### （三）优化服务，打造线上线下“一窗式”

做好“互联网+政务服务”，必须把握好线上受理和线下服务的关系，线下服务往往更能体现如何拉近政府与市场主体、群众的距离，线下窗口仍需发挥托底作用。

#### 专栏2 广东省佛山市24小时政务服务不打烊

2018年7月，佛山市创新开发出“24小时智能商事登记系统”，开启全年全天不打烊商事登记模式。为使工商登记服务高效便捷，佛山市自主研发商事主体24小时智能登记系统，推行365天全天24小时不打烊商事登记模式，为传统商事登记模式带来颠覆性变革。通过智能商事登记系统，不仅实现“零见面”就能办理营业执照，而且办照时限由原来传统的两天48小时提速到最快5分钟之内。目前，该终端机已经在市、区行政服务中心24小时办理窗口部署，以后还将覆盖到各镇街、各大型社区、各银行网点。按照稳步推进、逐步拓展的原则，2019年6月15日，佛山市南海区启动试点，首期试点范围为个体工商户（内地居民个人经营）的设立登记；7月初新模式在全市全面铺开，业务范围扩展到个人独资、自然人内资有限公司，之后再拓展到工商登记的其他业务和类型。

因此，要从市场主体实际需求出发，线上线下二者缺一不可，配合起来才能实现“1+1>2”，共同织好服务市场主体的“一张网”。具体而言，一是“标准化”，系统填报要求尽量标准化、简捷化，避免因系统设置过于复杂而影响企业信息填报；二是“预审快”，线上要通过大数据技术将企业注册相关信息快速确认并通过预审；三是“反复少”，线下做好窗口指导，避免让企业来来回回补充材料；四是“终端多”，线下对智能办证终端的布局，让智能商事系统进社区、进园区、进专业市场、进商业中心、进银行网点，方便市场主体就近办理。此外，在接下来的改革中，要充分考虑窗口业务的专业性和企业设立的复杂性，加大改进力度、加强政策倾斜，重点抓好综合窗口工作人员对于企业设立相关业务的熟悉、掌握，做好窗口咨询服务工作，做到线上收集问题、线下解决问题，实现“线下一窗受理，线上一网通办”。

#### （四）做好集成，体现开办开业“衔接性”

目前，上海通过“一窗通”服务平台开启了市场准入环节“互联网+政务服务”的大幕，工商（市场监管）、公安、税务等部门相关业务的集成为企业开办带来了便利，为网上涉企办证打开了通道，但从企业办理“一件事”的视角出发，这一环节仅仅解决了企业“准人”的便利化，是企业进入市场的第一步，而要开业还要过“准营”这道关。因此，下一步改革还要在完善

---

企业准入环节服务功能的同时，考虑如何做好业务集成，将企业开办开业有效衔接，做到让企业“一键办成一件事”。比如，打造“证照办理”一体化系统。结合“证照分离”改革，将备案、信息采集等事项在平台上进行整合，同时打通“一窗通”平台与行业行政许可审批平台的数据共享和办事流程衔接，利用智能推送技术，通过索引对应后置许可关键字匹配，实现商事登记营业执照与后续许可关联的目标，真正做到涉企证照办理“一网通办”。

#### （五）注重协同，实现统筹推进“联动性”

要做到企业办事“最多跑一次”“不见面”，仅靠互联网技术仍是不够的，还要建立一套“顶层统合、全面覆盖、有效补充”的配套机制，通过顶层统合发挥政府合力。部门间的数据共享、协同推进至关重要，不能仅靠市场监管部门一家。比如，在市级层面加强对各项商事制度改革具体举措的统筹力度，建立联席会议制度，完善部门之间信息及时共享机制，做到数据“全打通、全归集、全共享、全对接”，确保改革的联动同步性。再比如，平台功能的扩充完善，离不开各审批事项的标准化上网，需要政府部门、IT 技术人员的紧密配合，必须建立部门间协同合作机制。

#### （六）创新监管，探索监管模式“智慧化”

以用户为中心的商事登记制度改革在为市场主体带来办事便捷度的同时，并不意味着政府对市场运行的撒手不管，其背后考验的是政府监管模式从事前向事中事后转移及其过程中的监管能力和水平，因为只有“管得住、管得好”，才能“放得开、放得快”。如，市场准入便利度不断提高，绝不意味着通过机器终端随意发照，而是要重视运用电子手段、远程技术、人脸识别等方式，加强认证管理。又如，以“双随机、一公开”为基本检查方式，将日常监督检查和随机抽查相结合，对问题频发市场主体、区域、行业、产品等加大抽查权重，严厉查处违法违规问题。因此，在构建以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制过程中，要高度重视“互联网+监管”新模式的创新与应用，充分利用互联网、大数据、区块链等新技术增强监管的力度和实效，构建“互联网+智慧”市场监管信息化新格局，实现面上全域覆盖、点上全链条打通，打造信息共享、有效衔接的监管闭环。

#### （七）试点探索，试行商事登记确认制

探索试行商事登记确认制，是商事制度改革实践和新形势下的新认识，是深化商事制度改革和推动市场监管发展的新思路。商事登记确认制的改革试点，将最大限度将企业经营自主权交还给企业和市场，推动我国商事登记制度与国际商事规则接轨。目前，按照《上海自贸试验区临港新片区总体方案》的要求，新片区将试行商事主体登记确认制，登记机关对申请人提交的登记材料实行形式审查，审查通过后即时予以登记确认，核发营业执照。下一步，一方面是提升智能化，通过“人工智能+机器人”全程电子化登记系统享受到确认制改革带来的便利，做到“即时审查，立等出照”，大幅提升办理营业执照的透明度和可预期性；另一方面，要尽快建立一套适应商事登记确认制的法律保障体系，建立商事登记行政撤销制度，同时不断强化事中事后监管，构建以信用为核心的新型市场准入、监管、服务机制，通过强化事中事后监管有效防范风险，维护安全稳定的市场环境。