以商事制度改革为突破口下好长三角市场体系一体化建设的先手棋

王果 路建楠[1]

长期以来，囿于行政区划分割和地方利益保护，长三角地区企业跨区域经营在登记准人、行业许可、资质认定、市场监管等方面还面临着一道道“人为筑起”的行政壁垒，无形中增加了企业经营的制度成本，降低了市场配置资源的效率。调研中了解到，对于推进中的长三角一体化发展，企业最期待的是能够在区域一体化大市场中自由流动并获得公平的营商环境，背后反映的是企业对破除区域行政壁垒，享受制度变革红利的期许。因此，本文针对企业跨区域经营所关切的市场准人、行业准营以及政府监管等热点问题，从深化商事制度改革的视角提出长三角市场体系一体化的突破方向。

一、企业登记注册跨域通办：打开企业市场准入的方便之门

便利的市场准人是企业感受长三角一体化制度红利的第一站。从调研情况来看，企业对在长三角地区跨区域登记注册抱有较高期待，希望能够通过无差别的商事登记服务，让企业获得一体化带来的跨区域办事便捷性。研究认为可以在长三角一体化示范区内，探索实施统一的企业登记注册制度，为企业打开进人一体化市场的方便之门。

1、建立统一的企业名称标识使用制度

通过对长三角一体化示范区内企业调研，了解到江浙地区企业对将“上海”作为企业名称行政区划使用有着强烈的需求，希望借助一体化示范区建设更加便利地获得相应的名称标识。出于市场经营的便利，江浙企业希望在企业注册时名称中冠以“上海”字样，以获得更高市场声誉，但受制于目前企业登记注册的行政区划限制，企业只有注册在上海，才能获取带有“上海”字段的企业名称，导致大量企业为了获得“上海”字段名称，只能注册在上海，经营在江浙。同时，就江浙地方政府而言，也希望企业能够在本地注册经营，同时获得带有“上海”的企业名称字号，而长三角一体化示范区建设则提供了这样的契机。建议：针对落户于长三角一体化示范区内的企业，允许企业自主选择“上海”“江苏”“浙江”作为企业名称行政区划使用。对其住所允许冠以“长三角一体化示范区”作为行政区划地址，不再具体标明“上海”“江苏”“浙江”等省市行政区划。同时，建立长三角一体化示范区名称信息跨省推送机制，企业在一地名称获得核准后，通过信息交换平台及时推送至其他两地市场监管部门，实现名称库信息共享。

2、建立统一的企业登记注册标准制度

调研中了解到，目前江浙沪三地在企业准人办理上存在差异，企业对市场准人标准的一致化有诉求，希望通过一体化示范区建设实现区域内企业准人标准统一。当前各地按照国家统一的企业市场准人要求，准人标准总体上相差不大，但是具体到如新兴业态、涉及环保要求的工业制造、类金融等行业领域，各地之间还存在或多或少的差异，各有一套准人标准。比如办理企业注册住所登记，吴江地区实行告知承诺制，上海实行“网上地图”查询审核制，企业在一体化示范区域内将面对不同的办理标准，影响感受度。因此，建议:在一体化示范区内，制定指导性的示范区企业登记注册办理统一标准，实现营业执照办理在证照整合、申请条件、材料内容、审查标准、办理时限、格式标准等方面的统一，形成一致的市场准人规范，体现无差别办理服

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

务。比如，建立长三角一体化示范区企业经营范围登记负面清单，实施统一的新兴行业产业指导目录，建立三地市场监管登记部门会商制度，形成针对新兴行业经营范围的统一规范表述。同时，实现三地市场准人登记许可材料互认，对于企业设立、变更、注销等登记申请中需要出示身份证件、营业执照、许可证件原件予以核对确认的，企业就近核对，其余二地均予认可。

3、建立统一的政府服务办事流程制度

调研中企业和部门反映，目前江浙沪各地对企业准人的办理流程不统一，企业对市场准人办理流程的一致性有呼声，希望通过一体化示范区在统一跨行政区域办事流程方面率先一步。随着首张长三角一体化跨区通办营业执照的颁发，长三角商事制度一体化迈出了重要一步。但也要看到，做到常态化的跨区域证照办理还存在很多障碍，特别是各地在商事办理流程上环节的多寡、手续的繁简、网络利用的程度都还存在差别，一定程度上影响了企业跨域办事的感受度，企业反映“没有一体化的感觉”。因此，建议：进一步探索“互联网+政务服务”在跨区域范围内的应用，在一体化示范区内打通各地企业登记注册管理网上办理系统，做到前台统一界面人口、后台共享数据信息。建立企业登记注册线上“一地认证、全网通办”、线下“材料免交、异地打照”工作机制。借鉴海南商事登记“全省通办”、广东佛山商事登记“跨城通办”等智能化审批经验，先行试点个体工商户营业执照自助智能终端机办理，让企业可以在一体化区域内随时办、就近办、异地办。

二、企业行业准入许可互认：为企业破除跨域经营管制壁垒

调研中了解到，企业跨区域经营往往会遇到诸如产品重复注册、标准反复认证、资质多次申请等障碍，一定程度上增加了企业跨区域经营成本，限制了企业跨区域自由经营。推进区域一体化就是要在企业准营环节，通过制度创新打破制约企业跨区域经营的行政管制壁垒，让企业切切实实享受到区域一体化带来的制度红利。研究认为，可以在长三角一体化示范区内，探索建立跨区域企业经营许可互认机制，具体涉及：

1、建立长三角跨区域行业许可互认机制

调研中有医疗器械研发企业反映，上海探索试行的医疗器械注册人制度，实现了医疗器械产品注册与生产许可的“解绑”，让整个医疗器械行业享受到制度利好。但是目前在长三角范围内该项制度创新的受益面仅限于上海区域内企业，上海的医疗器械研发机构若希望委托江浙地区生产企业开展医疗器械加工制造，除了自身需要办理注册许可证和生产许可证，在江浙地区的受委托加工企业也必须再次申请具备注册许可和生产许可，这一过程少则一年，多则两三年甚至更长，重复申报耗时耗力，增加了研发企业的成本，限制了医疗器械产业在长三角地区的协同发展。因此，建议：进一步对当前企业跨区域经营需要重复注册、申请、认证的审批事项进行梳理，对可以取消重复办理的，通过建立三地许可互认机制，减少企业跨区域办证次数。比如探索开展长三角范围的医疗器械注册人制度改革，允许医疗器械注册人跨省市直接委托生产。又如，可借鉴长宁区相关做法，在长三角一体化示范区内探索开展“一证多址”改革试点。以卫生状况相对简单、易操作易整改的服务场所作为切人口，率先实行卫生场所经营许可证“一证多址”，并在此基础上进一步针对具备连锁型、标准化特征的“互联网+”新兴行业领域，将涉及备案、告知承诺等审批改革方式的事项，纳人跨区域“一证多址”、全域互认制度探索，让企业可以在一体化区域内一地办证，多地互认。

2、建立长三角跨区域经营标准互认机制

调研中了解到，针对产品的检测认证，由于长三角区域各省市间还缺乏审核审评结果互认机制，导致企业在一地已经通过质检机构认定的产品，跨域经营时仍需重新申请资质认定，而由于各地之间的评判标准各不相同，使得个别产品跨区域重复检测认定，增加了企业的成本和经营风险。因此，建议：在长三角一体化示范区内探索建立检验检测结果互认机制，制定检验检测结果互认机构清单，实现清单内机构检测结果三地互认。同时，三地合作在示范区内建立统一的计量、标准、认证认可、检验检测质量技术基础服务平台，实现区域质量技术服务资源合理配置、优势互补、开放共享、高效利用。

三、政府守住监管底线：为企业维护公平竞争的市场环境

从政府监管角度看，随着企业在一体化区域内自由流动以及市场空间的扩大，政府防范跨区域系统风险，守住安全底线的责任和压力越来越大，倒逼政府加强协同，探索“互联网+监管”方法手段。长三角一体化示范区建设为跨区域协同监管提供了试验场和实践地，三地市场监管部门、行业主管部门有条件构建统一的互联网监管平台，打破区域限制，统筹资源，共守安全底线。在针对政府事中事后监管诉求的调研中，接近 30%的企业选择了“强化协同高效的政府行政监管”（见图 1）。建议在开展跨区域“双随机”、强化协同监管等方面开展先期探索。

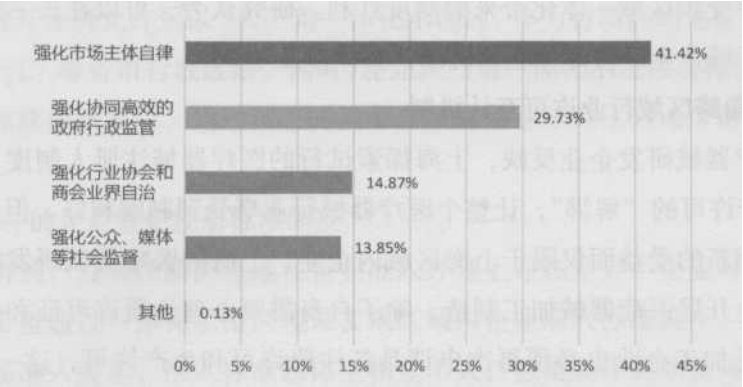

图 1 企业认为下一步加强事中事后监管的重点

1、建设跨区域“双随机”监管场景

“双随机、一公开”作为在全国推行的事中事后监管重要手段，各地均在探索相应的实施机制和操作方式，在浙江省嘉善县与上海市金山区的接壤区域也已经开展了跨区域合作监管的相关探索。但总体而言，长三角跨区域监管合作仍主要停留在信息沟通、交流研讨、借鉴学习阶段，还缺乏针对具体监管对象的实质性合作场景和手段。因此建议：在打破行政区划带来的数据信息封锁，加强政务信息和数据互联互通的基础上，建立一体化示范区事中事后监管平台，促进示范区内市场监管信息资源互通共享，促进监管日常信息和查处信息等的异地互认，推动形成协同办理的扁平化工作格局。建立一体化示范区统一的检查人员库、企业库、“双随机”抽查事项清单和统一的公示系统，让跨区域“双随机、一公开”、实现高效协同监管成为可能。

2、建设针对重点行业领域的协同监管场景

借鉴上海嘉昆太市场监管新模式以及上海长宁区与杭州余杭区在网络交易监管方面的协作经验，聚焦政府跨区域监管协同的制度创新，让企业可预期、政府能监管。一方面，坚持属地监管，涉及一体化示范区三省两区一县管辖范围内的市场主体由属地市场监管部门履行监管职责，将监管情况及整改措施落实情况进行相互通报。另一方面，加强协同监管，建立区域一体化的沟通协调与对接合作制度，针对集体用餐跨区域配送监管、网络订餐平台实体店资质监管、商标跨地区全链条联合监管、虚假违法广告协同查处、食品抽检信息互通交流等，开展全方位、深层次合作。探索第三方监管，建立网络交易监管政企合作机制，与大型互联网企业开展数据共享，加强案件协查、商品线上抽检等合作。