



贸易、投资与  
竞争力

贸易、投资与竞争力  
公平增长、金融与制度洞见系列

# 中国商事登记改革

案例研究

© 2022 年，版权所有，国际复兴开发银行 / 世界银行

地址：1818 H Street NW

Washington DC 20433

电话：202-473-1000

网站：[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

本报告是世界银行工作人员的成果，其中也包括外部人员的贡献。本报告所阐述的任何研究成果、诠释和结论未必反映世界银行、世界银行执行董事会及其所代表的政府的观点。

世界银行不保证本报告数据的准确性、完整性或通用性，不对内容中的任何错误、遗漏或差异承担责任，也不对使用或未使用某种信息、方法、过程或结论承担责任。本报告所附地图显示的疆界、颜色、名称和其他信息并不表示世界银行对任何地区法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

此处任何条款都不构成、也不应被视为世界银行对任何权利或特权的限制或放弃；世界银行明确保留这些权利和特权。



#### 权利和许可

本报告的材料具有版权。由于世界银行鼓励传播其知识，本报告允许复制全文或部分章节用于非商业用途，但须明确注明出处。

任何关于权利和许可的问题，包括各项附属权利，请向世界银行集团出版部门咨询，  
地址：1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; 传真：202-522-2625;  
邮箱：[pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).



## 致谢

本报告由世界银行私营部门专家魏文婷和高级私营部门专家顾问路易斯·阿尔多·桑切斯·奥特加（Luis Aldo Sanchez Ortega）合著，且在高级私营部门专家西尔维娅·索夫（Sylvia Solf）和高级经济学家马钦（Marcin Piatkowski）的专业指导下完成。报告团队对世界银行高级私营部门专家 Alessio Zanelli、Lars Grava 和 Sagita Muco 对本报告的撰写提供的宝贵建议和意见表示感谢。金融、竞争力与创新全球实践局东亚和太平洋局副局长扎菲尔·穆斯塔方格鲁（Zafer Mustafaoglu）和世界银行中国、蒙古和韩国局局长芮泽（Martin Raiser）为本报告的编写提供了全面支持，特此一并感谢。报告团队也对中国国家市场监督管理总局以及北京市场监督管理局和上海市场监督管理局为报告撰写提供的宝贵信息表示感谢。



# 目录

摘要	5
1. 中国商事制度改革概述	9
2. 改革背景	11
2.1 相关法律框架	11
2.2 机构设置	13
3. 改革举措	15
3.1 简化和放宽商事登记前置审批	16
3.2 加强基于企业社会信用数据的事中事后监管	17
3.3 通过线上线下“一站式”服务提高行政效率	18
4. 改革规划与过程	20
4.1 先试点后推广	20
4.2 监督和评价机制	22
5. 改革的实施	24
5.1 法律法规修订	24
5.2 机构改革	26
5.2.1 中央层面促进改革的机构安排	26
5.2.2 推动具体改革的机构安排——以“多证合一”为例	28
5.3 数字技术应用	29
5.3.1 中国电子政务和数据共享的发展历程	29
5.3.2 跨机构数据共享的技术方案——以“多证合一”为例	30
5.3.3 国家企业信用信息公示系统	30
5.3.4 上海商事登记数字化	31
6. 改革成效	32
7. 现存挑战	35
8. 结论和经验	37
参考文献	38



## 摘要

中华人民共和国（以下简称中国）一直致力于简化商事登记程序，实现降费增效。根据世界银行评估，近十年来，中国开办企业的审批时间和环节减少了三分之二以上。<sup>1</sup>

2014 年开始，中国在全国范围内正式推进商事制度改革，旨在放宽市场准入，简化行政程序，提升企业登记注册便利度，并通过建立社会信用体系，加强事中事后监管。

## 改革背景

过去，中国商事登记制度较为复杂，对市场准入的限制和监管较为严格。商事登记过于关注准入审批，而忽略了对企业行为的监管。

营业执照是企业合法身份的唯一证明，企业必须完成登记并领取营业执照后才允许开展经营活动。在 2014 年商事制度改革前，除营业执照外，企业还须按规定取得其他多项登记证明。<sup>2</sup> 在 500 多个行业（约占所有行业的 30%）中，企业还必须在进行商事登记前，额外取得涉企经营许可和相关批准。<sup>3</sup> 除国家层面的要求外，许多地方政府还自行制定了其它相关许可的要求。

1 基于世界银行的《营商环境报告》中衡量的注册企业所需要的时间和流程数据。

2 这些登记证明包括税务登记证、组织机构代码证、社保登记证、统计证以及各相关行业部门要求的登记证等。

3 根据国家市场监管总局 2021 年的数据。这些经营许可是行业主管部门要求的行政许可，通常对涉及到国家安全、公共安全、公共利益和稀有资源开发等行业要求企业获得经营许可。

## 改革举措

近十年来，中国商事登记制度改革取得了重大进展，开办企业审批环节缩减了三分之二以上，所需时间从2013年的34天缩短到2019年的9天。<sup>4</sup>而相关证据表明这些企业登记改革可以促进新设企业数量的增长。<sup>5</sup>

2014年，为进一步放宽市场准入门槛，中国正式启动商事制度改革，简化开办企业程序，加强事中事后监管。此项改革以更广泛的市场化改革为背景，旨在保持经济增长及促进创业。过去几年间，中国推出了一系列实质性的改革且改革仍在继续。具体包括：

- ★ 取消公司注册资本最低限额要求；
- ★ 简化企业名称和住所登记审查机制；
- ★ 使用全国统一的企业识别码——统一社会信用代码，推行“多证合一”；
- ★ 放宽在特定行业领域的涉企经营许可要求
- ★ 投资建立企业信用信息<sup>6</sup>公示系统，收集、共享和公示企业社会信用信息，加强利益相关方的监督和事中事后监管；
- ★ 推行商事登记线上线下“一站式”服务，提高企业开办效率。

这些商事制度改革的实现很大程度上得益于更好的跨部门协作和更有效的数据共享。

## 改革规划与过程

中国通过采取顶层设计和地方试点相结合的方式推进商事制度改革。在2014年启动相关改革之前，广东省部分沿海城市已于2012年率先开展了综合改革试点。试点改革取得成功后，迅速在全国范围内复制推广。中央层面的整体改革方案还明确了目标、原则及重点改革领域。

这种“地方试点与复制推广”的方式还体现在具体的改革措施中。例如，2015年12月，上海自贸试验区先行放宽了特定行业领域的涉企经营许可限制。<sup>7</sup>相关改革举措于2017年复制推广到全国10个自贸试验区，并于2019年12月进一步扩展到全国所有的18个自贸试验区。此外，关于放宽涉企经营许可的范围也从上海试点的163个行业，扩展到全国所有自贸试验区的全部500多个行业。

根据国家层面的总体改革方案，相关举措分阶段实施，并在此过程中不断优化。例如，中国政府首先推行“三证合一”改革，而随着改革的推进，目前共有至少24种登记证明被合并至一张营业执照。针对需要获得前置许可才能办理营业执照的行业，改革已先将相关许可后置，在此基础上，中国政府正进一步推进“证照分离”改革试点，减少进入某些行业领域所需的涉企经营许可数量，并简化相关许可的审批程序。

此外，为确保相关改革的有效实施，中国政府建立了监督机制，主要包括对地方改革举措的实施情况进行自上而下的监督和审查，并由当地主管部门定期报告改革进展。负责指导全国商事制度改革的国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）也采用了多种方式监督地方的改革进程。

4 基于《全球营商环境报告》数据。

5 例如，Gathani, Santini 和 Stoelinga (2013) 的研究表明引入一站式企业登记服务可以优化企业设立的流程并导致新设企业数量增加了1.88倍； Klapper 和 Love (2010) 认为高昂的注册费用和登记注册过程中的繁杂手续会降低新注册企业的数量。

6 收集的企业社会信用信息包括财务信息、企业登记信息、税收和社保支付信息以及企业受到的相关行政处罚信息等。其中部分信息是公开的，比如企业登记信息、许可信息、行政处罚信息及动产担保登记信息等。

7 即开展了“证照分离”改革。

## 改革的实施

为支持全国层面的商事制度改革，中国政府推进了重大立法调整，包括修订相关法律、取消或修订相关行政法规等，并在法律法规修订之后，发布了相关实施细则。

2014年，《中华人民共和国公司法》修订完成。2014年7月，《企业信息公示暂行条例》发布，为建立基于企业社会信用信息的事中事后监管机制创造了良好条件。2014年和2016年，《中华人民共和国公司登记管理条例》分别进行了两次修订。2022年3月1日，新的《中华人民共和国市场主体登记管理条例》正式生效，取代了原有一系列有关不同类型市场主体登记管理的规定。

为支持改革实施，中国政府还建立健全了必要的制度性安排。为统筹改革工作，成立了部际跨部门协调小组，负责全面监督商事制度改革，同时成立了一个优化营商环境改革协调小组。地方政府也成立了联合工作组，推动跨部门协调。中国政府还调整扩大了原国家工商行政管理总局（以下简称工商总局）的职能，并于2018年组建了市场监管总局，支持其在推进改革实施方面发挥更加全面的作用。

值得关注的是，中国还采用了大量的数字技术支持跨机构数据共享。近二十年间，中国在电子政务领域取得了巨大发展。在此基础上，为支持商事制度改革的推进，中国政府采用了统一的数据标准，并制定了详细的跨系统数据共享清单，开发了新的数据共享系统。根据市场监管总局提供的信息，截至2020年底，各地政府均已建成“一站式”企业登记网络平台。北京、上海等先进城市已经开始免费提供电子营业执照和电子印章。

此外，中国政府还建立了多个全国层面的企业社会

信用信息平台，支持企业登记注册和经营信息的收集、共享和发布。2016年12月，国家企业信用信息公示系统上线，这一重要系统旨在依据企业的全国统一社会信用代码对不同机构所掌握的企业信息进行归集<sup>8</sup>，并公开企业的部分信息，从而进一步完善监管机制，促进企业合规经营。

## 改革成效

相关改革实施以来，中国的市场主体数量显著增长。2013年至2021年间，中国登记在册的市场主体数量增加了一倍多。截至2021年底，全国登记在册的市场主体总数约为1.54亿户。<sup>9</sup> 2019年，一项针对中国283个城市的数据分析研究表明，得益于商事制度改革，地区新设企业数量增长率明显提高，同时当地创业活动也提升了2个百分点。<sup>10</sup>

根据中央政府开展的一项第三方研究表明，2015年至2017年间，得益于相关改革，内外资企业的开办总成本下降超过4.5万亿元人民币。部分原因在于取消了企业注册登记费，免除了公司注册资本最低限额、提交详细的验资报告等要求。<sup>11</sup> 此外，据北京市政府估算，自2019年1月以来，该市免费提供税务U-key和公司印章的举措已为全市新设企业节省了约1亿元人民币。<sup>12</sup>

商事登记制度改革也得到了市场主体的认可。中华全国工商业联合会（以下简称全国工商联）2021年营商环境调查显示，企业登记、电子政务和纳税便利度被受访企业评为中国营商环境改革最显著的三大领域。2019年，中国社会科学院发布的《中国营商环境与民营企业评价调查报告》显示，34个城市超过80%的受访企业代表认为，目前开办企业和申领营业执照的便利度与过去相比显著提升。

8 注册企业的相关信息分布在不同机构。比如，注册信息是由登记注册部门所有，税务信息由税务部门所有，而社保信息由人社部门保存。

9 该数据来源于市场监管总局。

10 黄亮雄、孙湘湘和王贤彬：《商事制度改革有效激发创业了吗？——来自地级市的证据》，载于《财经研究》2020年第2期。

11 有关降低开办企业成本的数据来源于市场监管总局2018年新闻发布会，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/25/content\\_5352060.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/25/content_5352060.htm)。

12 该数据由北京市政府部门于2021年提供给世界银行。这一金额是依据公司印章、税务U-Key的单价，以及为新开办企业提供的印章和U-key的数量计算得出的。

## 现存挑战

中国商事制度改革开局良好，但仍面临挑战。例如，跨机构协调和数据共享方面的问题仍然较为突出，尽管过去几年中取得了一些改进。为解决这一长期问题，需要建立更加全面和长效的机制。

此外，在建立基于企业信用信息的事中事后监管机制方面，中国面临着严峻挑战，主要在于如何能够及时、准确地收集每个企业的信用信息并有效地利用这些信息。由于难以获取准确的企业信用信息，且缺乏具体的实施指南，难以有效实施联合监管。在加强全社会参与并加强企业的事中事后监管方面，也存在一定挑战。此外，该监管机制的碎片化实施可能会增加企业的合规成本，并引发数据隐私问题，在改革落地中容易变样走形等情况同样值得关注。

信息公开是提高透明度和公信度的关键。中国政府可以通过及时在线发布所有的政策法规，开放包括企业注册数据等相关信息的访问权限，进一步完善信息公开。此外，还可以通过进一步强化市场主体等意见反馈收集机制，及时了解和解决企业和市场的相关需求。

在国家层面上更大力度地完善相关法律法规，支持地方政府部门深化改革也尤为重要。例如，当前部分地方政府部门颁发的许可证明，实际上是根据国家或省级法律法规的要求办理。即便地方政府有意取消此类审批，也必须等到上位法规修改更新后才能执行。目前，许多作为改革依据的法律法规政策调整较为零散，缺乏统筹推进和更高层面的立法支持。例如，基于企业信用信息的监管机制就缺乏相关的法律基础。在新技术、新业态企业开办登记和管理方面，现有法律框架也未能提供充分的指导，这可能会引发混乱，并在新业态企业开办登记中造成自由裁量权滥用等问题。

最后，尽管开办企业便利度大幅提升，新设企业数量不断增加，但在帮助个体工商户和中小微企业生存和发展方面，仍需加大政策支持力度。在中国，个体工商

户和中小微企业占全国市场主体的90%以上。<sup>13</sup>它们的发展面临着较为严峻的挑战，包括市场准入的隐形壁垒、用工贵用工难、运营成本的快速增长以及融资难等情况。统计结果显示，近年来，每新增2家个体工商户，就有1家退出市场。<sup>14</sup>此外，还存在着大量的“僵尸企业”，这些企业已经资不抵债，但由于注销手续复杂且耗时长，尚未正式注销。鉴此，中国需要更加全面地协调统筹相关政策，在提升企业注册便利度的同时加大对个体工商户和中小微企业的政策支持力度，帮助它们更好地成长和发展。

## 结论和经验

自2014年启动商事制度改革以来，中国取得了显著成就。随着改革不断推进，在组织结构和能力建设方面，尚有进一步调整、研究和发展的空间。同时，中国经验也可以给其他国家提供有益的借鉴和参考。

首先，中国从顶层设计入手，分阶段实施改革的做法取得了良好成效。大多数改革都是先在选定的城市和自贸试验区进行试点实施，随后逐步在更大范围或在全国层面复制推广。

其次，各有关方面形成的强大合力是改革设计和实施的关键。重要的是，让包括市场主体在内的所有利益相关方在早期就参与改革，并强化各方的主人翁意识。中国政府还正在努力通过建立基于企业信用信息的事中事后监管机制，鼓励私营部门等各有关方面共同参与。

最后，对改革进展的有效监督，对于确保改革落到实处，及时发现问题并做出必要调整至关重要。中国主要采取了自上而下的督查和定期获取地方改革进展信息的方式进行改革的监测。这些措施在中央集中统一领导的治理结构下取得了良好效果。此外，扩大改革数据公示范围，提高私营部门和公众参与度，可以更有效地加强监督力度。

<sup>13</sup> 基于市场监管总局截至2021年底的注册市场主体数据。

<sup>14</sup> 数据来源于市场监管总局的新闻发布会，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/28/content\\_5673539.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/28/content_5673539.htm)。

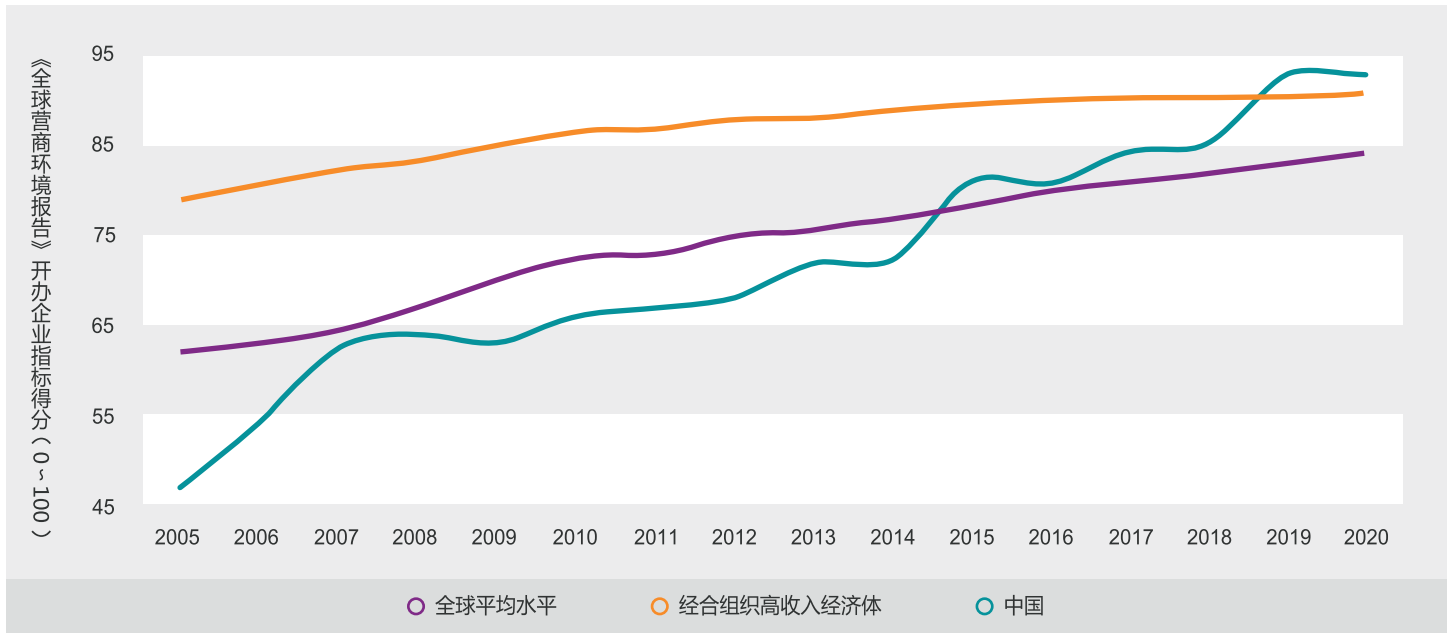




## 中国商事制度改革概述

中国一直致力于简化商事登记程序，实现降费增效。近十年来，中国开办企业的审批时间和环节减少了三分之二以上，过去几年的进展成效尤为明显（图 1）。中国在世界银行《全球营商环境报告 2020》的“开办企业”方面的表现在东亚和太平洋地区经济体中名列前茅。

图 1：中国开办企业便利度显著提升



来源：《全球营商环境报告》数据。

备注：2018 和 2020 年的《全球营商环境报告》中开办企业指标的得分基于 2020 年 6 月份报告的数据异常已经进行过调整，本图中使用的是调整后的数据。

为进一步放宽市场准入，2014 年中国正式在全国范围内启动商事制度改革，<sup>15</sup> 通过简化商事登记程序提高登记便利度，同时加强事中事后监管。

中国商事制度改革主要有以下特点：

- ★ 使用全国统一的企业识别码；
- ★ 放宽公司注册资本最低限额等开办企业要求，同

- 时完善基于企业信用信息的事中事后监管；
- ★ 实施“证照分离”，简化或取消企业登记注册前必须取得特定涉企经营许可的相关要求
- ★ 为开办企业提供数字化服务
- ★ 加强各级政府部门间的数据共享和协调。

<sup>15</sup> 商事制度改革在全国范围内铺开之前先在广东的一些城市进行了试点，包括佛山、深圳和珠海等。



## 改革背景

商事登记制度随着 1978 年中国开始改革开放政策后形成，并在随后的几十年间不断发展。<sup>16</sup> 为支持内外资企业开办注册，中国逐步在国家 and 地方层面建立了相关法律框架和制度体系。

中国的商事登记制度脱胎于计划经济体制，政府行政监管的特色非常明显。商事登记手续较为复杂，市场准入也受到严格限制。企业登记过程中更为关注行政审批，较少关注对企业行为的监管。自 2014 年启动商事制度改革以来，商事制度正不断朝着简政放权、放宽市场准入以及强化事中事后监管的方向发展。

### 2.1 相关法律框架

中国针对企业开办建立了多层级的法律框架。《中华人民共和国公司法》是规范企业开办的主要法律文件。<sup>17</sup> 在《中华人民共和国公司法》的基础上，中国还颁布了一系列更详细的行政法规、司法解释、规范性文件和其他政策文件。这一法律框架还包括针对不同类型市场主体的法律法规（部分法律法规如图 2 所示）。2021 年 7 月，国务院发布了《中华人民共和国市场主体登记管理条例》。自 2022 年 3 月 1 日起，该条例取代了旧条例，强化了法规政策的一致性。国内各城市也有各自的企业开办标准和规范性文件。这导致全国各地企业开办程序存在一定差异。<sup>18</sup> 相关法规对商事登记的企业名称、地址、注册资本、人力资源以及行政许可等方面，均做了具体规定。

<sup>16</sup> 章政, 张丽丽:《商事制度改革与企业信用体系建设》, 载于《企业信用体系建设》2015 年第 5 期。

<sup>17</sup> 1993 版的《中华人民共和国公司法》分别在 1999, 2004, 2013 和 2018 年进行了四次修订。

<sup>18</sup> 近些年随着全国商事制度改革的推进, 中国的城市都开始执行国家层面相关法规和通过修订当地的法规而采取类似的优化企业登记的改革举措。



> > >

图 2：中国开办企业方面的法律法规



在中国，企业未办理登记注册之前不得开展经营活动。登记时颁发的营业执照是企业合法身份的唯一证明。商业交易、贷款申请及法律程序等几乎所有的企业活动，都必须出示营业执照。营业执照上显示了企业的重要信

息，包括企业名称、地址、注册资本、法人姓名、经营活动范围等。企业登记信息变更时需要及时办理相关变更的登记。



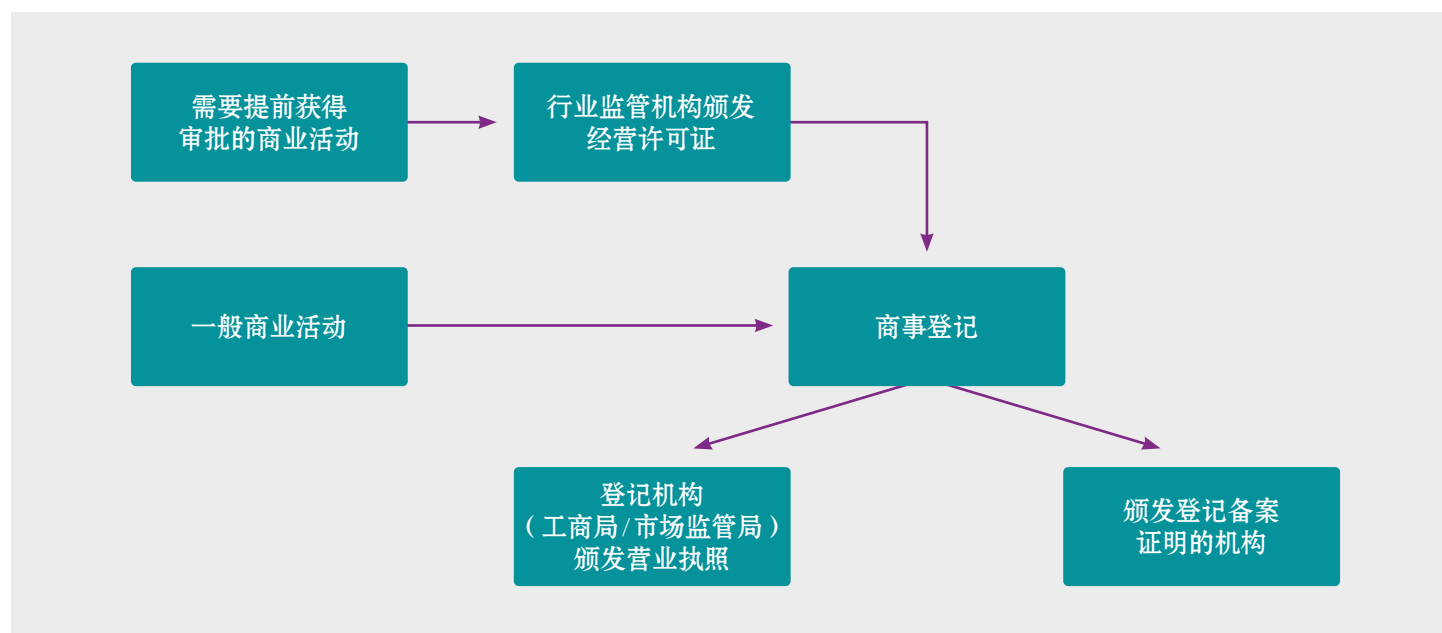
## 2.2 机构设置

在启动商事制度改革之前，企业登记过程繁杂，企业需要从不同部门获取各种证明和许可才能办理登记和开展经营活动<sup>19</sup>，已成为实质性的市场准入门槛。除了登记部门，企业开办还涉及其它两类行政机构。第一类

是签发必要登记备案证明的机构，包括税务、社保、统计等部门；第二类是行业监管机构，负责审批和颁发企业在某些行业登记和经营业务所需的许可证。<sup>20</sup>图3简要列明了在中国办理商事登记所涉及的机构。

>>>

图3：中国商事登记办理



注：随着商事制度改革的实施，目前对于绝大多数限制性行业，申请人可先获得营业执照再办理经营许可证。  
来源：作者

19 正在推进的商事制度改革使得开办企业的流程变得更简单、更快捷了，但是很多相关的证照依然存在。

20 有些这种经营许可通过改革已经取消了，但是仍然有大量的这类许可要求。

2018年之前，地方工商局是负责工商登记的主要政府机构，且负责监督企业的经营活动，隶属于工商总局，由多层级机构构成，包括省、市和县级工商部门。<sup>21</sup>

过去，地方工商局要审查企业开办申请，确保其符合相关法律法规以及申请信息准确无误，包括对注册资本、企业地址、经营活动范围等信息进行验证。为便于管理，工商局之前要求申请者将注册资本金汇至指定银行账户，并提交验资报告。<sup>22</sup> 工商局还负责审查、核实企业申报的经营活动。申请者可按照《国民经济行业分类》<sup>23</sup> 申报一种或多种业务活动类别，再由工商局进行审批。获批后，企业方可领取行业识别码。

地方工商局还对企业进行年检，以确认其合法经营状态。审查内容包括企业的注册信息、股东或资方实际出资情况的更新、企业投资活动情况、是否设立新的子公司，以及企业经营状况评估等。企业必须向地方工商局申请并填报、提交年度审查报告，附上证明文件，支付年审费用。每次审查通过后，工商局将在企业营业执照上加盖年审印章，再将营业执照退还企业。<sup>24</sup> 如果企业未按时完成年审，工商局有权依法对其进行行政处罚，

甚至吊销营业执照。

新设企业还需要获得各类登记证书，包括质量监督部门出具的组织机构代码证、社保部门出具的社会保险登记证、统计部门出具的统计登记证、公安机关出具的公章备案证明。企业必须在相关行业监管机构办理登记备案才能获得备案证明。每家企业在不同部门均留有备案记录。这些部门之间几乎不存在数据交换，企业必须分别提出申请。

为了在某些行业开展业务，企业还必须向国家和地方行业监管机构申请办理经营许可证并获得批准。<sup>25</sup> 许多情况下，企业需要先获得此类经营许可和批准才能正常办理登记手续并开展经营活动。<sup>26</sup> 有 520 多个行业需要办理国家主管部门要求的许可，约占《国民经济行业分类》中所有行业类别的 30%。<sup>27</sup> 地方政府也可以单独对经营许可要求进行规定。每家企业必须按顺序获得这些行政审批，因为部分经营许可是办理其它事项的前置条件。有些情况下企业登记部门与行业主管部门的要求还存在不一致的情况。因此，开办企业极其耗时。

21 2018年，工商局被重组成为了市场监管局，有了更大的职责范围。

22 王妍，王威：《营业执照制度的实践检视与法理分析——以工商登记制度改革为背景》，载于《北方法学》第84期。

23 针对《国民经济行业分类》中未涵盖的新兴行业类别，申请人可以参照相关法规等提出申请。

24 吕源：《对取消工商年检制度的思考》，载于《管理观察报》2014年第36期。

25 这些行业被认为是涉及到国家安全、公共安全、公共利益或者稀有资源开发等。

26 在2014年推行商事制度改革前，总共有226项前置审批许可事项。

27 市场监管总局登记注册局：《加大改革力度 破解优化营商环境中的突出问题》，载于《中国市场监管研究》2021年第3期。



## 改革举措

2014年，在推进市场化改革以促进经济增长的大背景下，中国政府正式启动了商事制度改革。商事制度改革的主要目标是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。<sup>28</sup> 商事制度改革的主要原则包括简政放权、精简审批程序、放宽市场准入以及加强跨部门协调，旨在通过简化企业开办流程促进创业和创新。

2015年，中国在全国范围内启动了“放管服”改革，旨在简政放权、放管结合、优化服务。“放管服”改革为包括商事制度改革在内的其它重要的全国性改革奠定了基础。

商事制度改革的主要目标是简化企业注册登记前置程序，同时强化事中事后监管机制。繁琐的前置性审批不利于鼓励创业，并且主管部门也发现以传统方法监管企业活动变得越来越困难。因此，中国政府采取措施简化注册流程，逐渐放宽市场准入，并基于企业信用信息，通过建立以数据为核心的新型市场监管机制来加强事中事后监管。新机制通过收集、整合和公开企业信用信息或社会信用信息，供所有利益相关方进行监督。通过数字化手段，实现了更充分的跨机构数据共享和协调，同时通过加大企业等利益相关方的参与力度，为相关改革提供支持。

28 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，于2013年11月公布。

### 3.1 简化和放宽商事登记前置审批

为简化商事登记程序，中国实施了多项具体改革，主要包括：

**取消公司注册资本最低限额要求。**2013年，通过修订《中华人民共和国公司法》启动相关改革，并简化了须填报的注册资本文件。目前，新设企业的股东仅需在公司章程中列明每位股东认购的出资额或股份数，无需实际缴纳注册资本。此外，新设企业无需再向工商局提交验资报告。

**简化企业名称登记流程。**国务院发布了新修订的《企业名称登记管理规定》取代1991年版本，并于2021年3月1日起生效施行。主管部门无需再预先核准每家新设企业的名称。企业可以在不违反现行法律法规的前提下，自主选择企业名称。新规还确立了企业名称的一些基本规范。例如，企业名称不得有损于国家、社会公共利益。此前，企业拟定的名称需要由主管部门进行人工审核和批准，由于缺乏通用的审查标准，审批过程冗长。新规允许企业从企业名称申报系统（或通过商事登记机构的线下服务）自主选择拟定名称。这项规定要求各省、市、县均需向公众开放企业名称数据库。许多数据库自2017年起就已经向公众开放。目前，国家层面的企业名称数据库仍处于开发阶段。此外，还建立了登记后企业名称争议处理机制，但仍需进一步完善相关规范才能确保机制的有效运行。

**减少登记证书数量。**<sup>29</sup>中国持续推进改革，着力简化商事登记流程，通过实行“多证合一”，将不同识别码的登记证整合为一张营业执照，并使用全国统一的企业识别码，即统一社会信用代码。实施改革后，企业办理登记这些证照所需的所有信息均可通过一窗提交、一表申报。企业提交的信息可在相关部门之间实现共享。

2015年，国务院发布关于将税务登记证、组织机

构代码证和营业执照“三证合一”的指导意见。2016年，中国政府在此基础上将社会保险登记证和统计登记证并入营业执照，实行“五证合一”改革。2017年，国务院下发指导意见要求地方相关部门进行“多证合一”。<sup>30</sup>2018年3月，工商总局联合其他12个部门发布了推行“二十四证合一”的指导意见。<sup>31</sup>政府还承诺定期更新全国范围内纳入“多证合一”改革的登记证照清单。上述改革的关键指导原则在于，市场监管部门应当在受理登记时就收集所有企业相关信息，并与其它政府部门共享，同时向企业颁发具有识别码的营业执照，而非非要求新注册企业逐一去各部门申请单独的登记证明。

**取消将企业经营许可证作为办理营业执照的前置条件。**改革前，在某些行业领域，企业必须在办理登记注册和开展经营活动之前取得经营许可。<sup>32</sup>需要办理的许可证数量繁多。现在，为简化商事登记流程，多个许可事项已被直接取消或改为后置审批。办理登记手续时，市场监管部门会告知企业必须取得哪些经营许可，以及颁发相应许可证的主管部门。随后，要求企业书面承诺在开展经营活动之前取得所有必要的许可证。

改革前，商事登记前置审批事项多达226项，<sup>33</sup>部分事项的办理流程繁琐且耗时较长。因此，许多新设企业选择了未经登记注册的非正规经营模式。2014年至2015年间，国务院针对226项前置审批事项，取消了其中40项，另有152项改为后置审批，仅剩34项许可仍需前置审批。2017年，进一步取消了5项前置审批事项。目前，87%的前置审批事项已被取消或改为后置审批。相关改革大幅提高了企业注册登记和获取营业执照的便利度。

**简化经营许可办理流程。**为减少后置审批许可数量，简化办理流程，中国推行了“证照分离”改革。相关改

29 这些登记证书主要是用于信息登记和留档目的。

30 “多证合一”改革适用于各种类型的企业，包括外商投资企业，但是有些行业不适用，比如涉及到公共安全、经济安全和安全生产的行业。地方政府可以自行决定除上述五种登记证书之外的要整合到营业执照的登记证书类别。

31 除了前述提到的五证，其它19项登记证书包括公司印章登记证、社保登记证、子公司营业执照存档，以及不同行业的公司和子公司的登记证书，比如粮油存储公司、房地产开发公司及下属企业、资产评估公司及下属企业等。更多详细信息可参见：[http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/14/content\\_5273934.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/14/content_5273934.htm)。

32 这些经营许可是办理企业登记时的必要文件。

33 这些行政审批是针对在特定行业注册和经营的企业所要求的，比如设立证券公司、烟草销售公司、出版社等。



革最初在自贸试验区试点，并于2021年7月1日起在全国范围内扩大实施。目前，更多的改革正在自贸试验区进行试点。在最新一轮改革中，<sup>34</sup>取消了46个不同国家主管部门要求办理的共523项审批事项中的68项，另有15项审批改备案、37项改为告知承诺制。<sup>35</sup>此外，对剩余许可事项的审批程序进行简化。<sup>36</sup>自贸试验区则继续推进更加雄心勃勃的改革：进一步取消14项审批事项、15项审批改为备案、40项改为告知承诺制，相关清单将定期更新并公开发布。地方政府被授权在其管辖范围内推行更加积极的改革。<sup>37</sup>

### 3.2 加强基于企业社会信用数据的事中事后监管

在开展市场准入和办理营业执照改革的同时，中国也开始着手建立基于企业信用信息的事中事后监管机制。原有的企业经营活动年检机制已改为企业主动向地方市场监管部门提交年度报告和最新经营状况。相关年度报告将在国家企业信用信息公示系统公开。在新的监管机制下，市场监管部门不再是负责企业年检的主要部门，而是与负责许可事项审批和行业主管部门共享企业注册信息。<sup>38</sup>对企业的经营状况监管实行“双随机、一公开”，即由随机抽选由政府官员进行不定期检查，检查结果在线公开。<sup>39</sup>

企业信用信息系统的核心，是基于行业风险和企业社会信用记录对企业进行风险评级。包括市场监管部门在内的所有相关部门应当共享所掌握的企业信息，并将部分信息依法公开。根据政府备案信息和企业提交的数据，结合行业风险，企业将被划分为不同的风险类

别，并匹配相应的检查级别、频率和类型。合规记录差、信用评级较低的企业将被纳入“黑名单”，并进行处罚和通报。此类企业还可能面临各部门的联合惩戒，包括限制其市场准入、限制其公开发行股票以及取消其享受税收优惠政策的资格。此外，由于每家企业的信用信息均被公开，企业将接受所有利益相关方与公众的监督和审查。

基于企业社会信用数据的市场监管机制尚未能全面实施，但已经取得了一定进展。

2014年，国务院发布《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》和《企业信息公示暂行条例》<sup>40</sup>，为建立基于信用数据的市场监管机制奠定了基础。随后，国家和地方政府又相继出台了一系列相关法规和政策，对企业信息公示、企业信用信息抽查、违规经营企业名单的公布和管理（包括严重违法失信名单）以及对失信企业的联合惩戒机制等作出了规定。

中国还建立了多个国家和地方信用信息管理系统来推进数据共享。2015年，中国政府启用了全国信用信息共享平台和“信用中国”平台。<sup>41</sup>每个注册的市场主体都被赋予唯一的统一社会信用代码。全国信用信息共享平台是全国各机构间实现信用信息共享的枢纽。截至2020年，全国信用信息共享平台已与94个国家主管部门和77家私营社会信用机构实现互联互通，目前已覆盖全部32个省、自治区和直辖市。<sup>42</sup>“信用中国”网站旨在提供一个平台，允许公众访问企业和个人信用信息，包括信用记录、相关的行政审批和处罚记录。

2016年12月，中国启用了国家企业信用信息公示系统。<sup>43</sup>各地方政府也建立了与该平台对接的信用信息

34 详细改革内容可参见：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-06/03/content\\_5615031.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-06/03/content_5615031.htm)

35 这523项行政审批事项涉及到的行业数量大约占《国民经济行业分类》中的共1381个行业的30%。

36 这四种“证照分离”改革的方式主要与行业的重要性和风险类别相关，比如，针对风险较低且能够通过非政府手段进行监管的行业，相应的行政审批事项就会被取消，而一些涉及到国家和公共安全的有特定重要性或者高风险的行业，其行政审批事项则被保留。

37 [http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/03/content\\_5615188.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/03/content_5615188.htm)。

38 例如，公安部门负责对提供安保服务的企业审批并发放经营许可，因此其也要承担监管职责。

39 有些特殊行业不适用随机抽查的原则，如涉及到公共安全、公共健康等其他关键行业。

40 《企业信息公示暂行条例》在2019年进行了修订，其中一项修订内容是，如果企业连续两年未能提交年报，则可以吊销其营业执照。

41 全国信用信息共享平台是由国家发展改革委员会推出的，而“信用中国”这个平台是由国家发展改革委员会和中国人民银行联合推出的。

42 数据来源：国家信息中心，2021年4月从以下网站获得：<http://www.sic.gov.cn/News/79/10738.htm>。

43 国家企业信用信息公示系统是由国家市场监督管理总局推出的。

系统。<sup>44</sup> 该平台旨在整合各公共机构所掌握的企业信息，并将其归于企业的统一社会信用代码之下。企业信用信息包括财务信息、商事登记信息、税务和社保缴纳信息以及企业可能受到的行政处罚信息。其中部分信息对外公开，例如，公司注册信息、许可证信息和受到的行政处罚信息。公众可通过企业的统一社会信用代码查询上述信息。

在实施企业年度报告制度的前四年，每年有超过85%的企业公开其年度报告。<sup>45</sup> 截至2021年7月，国家企业信用信息公示系统的日均访问量达1.02亿次，日均搜索量为880万次。<sup>46</sup>

2019年，中国开始试点推行企业信用风险分类管理，在11个省、市重点围绕四个领域开展工作：（1）收集并整合企业信用风险信息；（2）建立企业信用风险分类指标体系；（3）开发自动监测功能；（4）建立早期预警系统，并探索如何根据风险分类对企业合规进行差异化管理。市场监管总局的目标是根据试点结果启动全国企业信用风险分类和差异化监管体系建设。

### 3.3 通过线上线下一站式服务提高行政效率

**设立商事登记“一站式”服务。**近二十年来，中国很多省、市、县均建立了综合行政服务中心，将相关行

政审批部门集中办公，使得企业无需再分别前往各部门办理设立和运营的相关手续。

北京和上海等多个城市还在这些综合行政服务中心推行开办企业“一窗通办”服务，并规定完成开办企业的相关时限。<sup>47</sup> 设立“一窗通办”的目标是让企业可通过一个专窗提交所有的必要文件，完成登记注册的全部流程，并领取营业执照。这种方式下所有相关部门都能获取并共享企业所提交的申请文件，且每个部门须在规定时限内对申请文件完成并联审批。

**逐步实现企业开办全程网上办理。**过去几年间，中国政府一直致力于开发和推广企业开办线上“一站式”服务。同时也在探索使用电子营业执照、电子印章和电子发票。“一站式”服务模式下，申请人可在线上平台通过一张表格办理营业执照申请、税务登记、公司印章申请、社保登记等全流程手续。2020年8月，中国政府要求各省、市在2020年底前全部开通企业开办“一网通办”平台。<sup>48</sup> 据市场监管总局提供的信息，各地已完成相关平台的建设。此外，网络平台、移动应用程序、微信小程序和各服务中心的自助终端也在全国范围内更广泛地应用于企业开办。统计数据显示，全国开办企业网上申请比例从2017年的30%上升到2018年的40%，部分地区更是达到70%以上。<sup>49</sup> 其中，北京和上海率先建立了企业开办“一网通办”平台。

44 原则上来说，企业登记机构，即地方市场监督管理局，签发了有统一社会信用代码的营业执照后，登记的信息将会在国家企业信用信息公示系统上公布，同时也会被纳入全国信用信息共享平台。

45 数据来源于国家市场监督管理总局，[https://www.samr.gov.cn/hd/zxft/202007/t20200728\\_320281.html](https://www.samr.gov.cn/hd/zxft/202007/t20200728_320281.html)

46 数据来源于市场监管总局网站，[https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/xyjgs/202011/t20201103\\_322904.html](https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/xyjgs/202011/t20201103_322904.html)

47 中央政府发布了相关政策性文件要求持续缩减企业开办时间。根据《国务院办公厅关于进一步压缩企业开办时间的意见》国办发〔2018〕32号，要求“2018年年底以前，各直辖市、计划单列市、副省级城市和省会城市要将企业开办时间压缩一半以上，由目前平均20天减至8.5天（指工作日）以内，其他地方也要积极压减企业开办时间，2019年上半年在全国实现上述目标。”

48 这一要求体现在2020年8月发布的《市场监管总局等六部门关于进一步加大改革力度不断提升企业开办服务水平通知》国市监注发〔2021〕24号，全文可参见：[https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/djzcj/202104/t20210421\\_328072](https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/djzcj/202104/t20210421_328072)。

49 《深化商事制度改革持续优化营商环境——专访国家市场监督管理总局相关负责人》，载于<http://www.moneychina.net.cn/News/21/2906.htm>。

> > >

## 框 1 北京和上海的数字化商事登记服务

2018年3月，北京和上海推出了企业开办“一网通办”平台。这些平台将市场监管、公安<sup>50</sup>、税务及人力资源和社会保障部门的公共服务平台整合。各部门通过该平台及时共享数据，申请人无需逐一前往各部门办理手续。企业在办理注册登记时可同时申办公司印章、财务发票和员工社保登记。据北京市市场监管局提供的数据，目前已有超过40万家企业通过该网上平台办理登记，全市98%以上的新设企业在线完成登记注册。<sup>51</sup>

2020年4月，上海率先为已办理登记的企业免费提供电子营业执照和电子印章。这些服务甚至通过手机APP就能获取。北京也紧随其后，自2021年1月起，免费提供电子营业执照和电子印章。<sup>52</sup>企业可使用电子营业执照和电子印章<sup>53</sup>作为电子身份证明，在电子政务平台上办理其它行政手续，如税务和社保登记。上海还率先试点允许企业使用电子营业执照和电子印章办理银行开户。截至2021年底，北京已有超过60%的注册市场主体下载并使用了电子营业执照。<sup>54</sup>

50 人口统计信息在公安部门。

51 该数据由北京市市场监督管理局于2021年10月提供。

52 企业完成注册登记后，电子营业执照和电子印章会自动生成，企业可以直接从移动端app上下载它们。

53 各种电子印章包含电子版的公司名章、财务专用章、合同专用章以及企业法定代表人的名章。

54 该数据由北京市市场监督管理局于2022年3月提供。



## 改革规划与过程

在国家总体改革方案指导下，中国商事制度改革分阶段推进实施。改革首先在少数城市或自贸试验区进行试点，然后在全国范围内复制推广。中国政府首先关注最突出或最容易实施的改革措施（例如，取消公司注册资本最低限额要求），然后再着力解决更复杂的问题。

2012年，中国自贸试验区和广东省多个城市开展了一系列改革试点。随后，这些改革通过自上而下的国家指导机制在全国范围内复制推广。改革内容从最初的“三证合一”（后来扩大至“五证合一”）逐步发展为将至少24项登记证整合至一张营业执照。

政府还建立了监督评价机制，以确保改革的有效实施，并及时调整改革的范围和规模。该机制主要包括进行定期督查以及定期收集改革进度报告。

### 4.1 先试点后推广

在向全国推广商事制度改革之前，广泛开展地方改革试点是重要的第一步。2006年以来，工商总局先后发布数十份政策文件，鼓励地方政府探索和试点商事制度改革。2012年，经国务院和工商总局授权，广东省选取深圳、珠海、东莞和佛山市顺德区等一批省内城市开始试点商事制度改革。试点内容包括取消最低公司注册资本最低限额要求、取消部分注册登记前置审批事项、简化公司地址登记程序以及取消公司经营活动强制年检。<sup>55</sup> 2013年，试点范围从这四个城市扩大到广东省其他地区。浙江和福建等沿海省份也在2013年启动了改革试点。<sup>56</sup> 2014年2月，根据地方试点经验，国务院印发《注册资本登记制度改革方案》<sup>57</sup>，明确了改革范围。随着改革的深入推进，为支持具体领域的改革，陆续出台了更加详细的法规和政策文件。

55 艾琳和王刚：《商事登记制度改革的行政审批视角解析——兼评广东省及深圳市商事登记制度改革的实践》，载于《中国行政管理》2014年第1期。

56 黄亮雄、孙湘湘和王贤彬：《商事制度改革有效激发创业了吗？——来自地级市的证据》，载于《财经研究》2020年第2期。

57 《注册资本登记制度改革方案》主要内容可参见：[http://www.gov.cn/zwgc/2014-02/18/content\\_2611545.htm](http://www.gov.cn/zwgc/2014-02/18/content_2611545.htm)

自贸试验区也为制定商事制度改革战略规划提供了独特契机。为开展改革试点，可以对自贸试验区的监管框架做出临时调整，然后再扩大到全国其它地区。在此背景下，2015年12月，上海自贸试验区开始试行“证照分离”改革。在上海经验的基础上，2017年改革范

围扩大到全国10个自贸试验区，2019年12月扩大至所有18个自贸试验区。在试点期间，改革的范围从上海试点的首批163项经营许可逐渐扩大至覆盖所有自贸试验区的500多项经营许可。<sup>58</sup>关于“证照分离”改革内容的逐步推进可参见框2。

> > >

## 框2 上海自贸试验区的改革试点

2015年12月，国务院授权上海浦东新区试行“证照分离”改革。试点集中在与商业经营密切相关、审查频率最高的116项经营许可上。2018年1月，国务院批准上海深化改革试点，进一步将47项经营许可与营业执照分离。上海的改革试点采取五种措施实行“证照分离”：（1）直接取消审批；（2）审批改为备案；（3）实行告知承诺制，要求申请人作出将遵守相关规定的书面承诺；（4）提高审查过程的透明度和可预见性；（5）加强市场准入事中事后监管。

2017年9月，国务院决定将上海自贸试验区试点的有益经验推广到其他多个省份的10个自贸试验区。此外，经各省政府批准，符合条件的国家创新示范区、国家高新区、国家经开区和国家新区<sup>59</sup>可在借鉴上海试点经验的同时因地制宜地调整地方做法。

这些区域的改革范围被扩大至包括梳理和规范管理现有的经营许可事项清单、加强事中事后监管、促进信息共享以及将“证照分离”与“多证合一”改革相结合。要求试点区域总结良好做法，然后提交给中央政府，以扩大复制推广规模。

2018年11月，国务院在前期试点经验的基础上，开始在全国范围内推进共涉及106项涉企经营许可的改革。这106项经营许可选自上海试点的163项试点改革事项。试点地区继续针对剩余事项推进试点改革。经过近10个月的准备以及国家和地方相关主管部门的多轮磋商，全国所有18个自贸试验区开始启动覆盖国内523项经营许可事项的改革。

在改革规模扩大的过程中也出现了一些问题。例如，改革试点的经营许可事项仅占其总量的四分之一左右，并且改革缺乏统一标准。在某些情况下，由于各部门间的数据共享以及地方主管部门的投入不足，改革未能充分实施。因此，国务院将改革范围扩大到覆盖所有必要的经营许可事项，并允许企业持照即可经营，不再要求企业在开展经营活动前获取全部的经营许可证。

注：在自贸区开展“证照分离”改革是一项长期策略。

来源：熊茂平：《证照分离改革全覆盖试点的政策安排》，载于《中国市场监管研究》2020年第1期。

58 熊茂平：《证照分离改革全覆盖试点的政策安排》，载于《中国市场监管研究》2020年第1期。

59 这些国家创新示范区、高新区、经开区和国家新区是由中央政府设立的，在探索经济发展改革方面有更多自主权。

## 4.2 监督和评价机制

中央政府部门开展的定期督查是监督和评价商事制度改革实施情况的重要方式。2013年以来，国务院提出每年对改革举措的落实情况开展实地督查。地方政府也自行开展督查。之所以建立分级督查机制，是为了确保国家政策，尤其是《政府工作报告》中的政策得到妥善执行。政府也能通过督查获得第一手的地方反馈情况，推动高层级政府更好地做出决策。

2017年5月，国务院组织督查组赴10个省市督查商事制度改革进展情况，具体形式包括实地暗访政务服务窗口并与企业代表进行座谈等。<sup>60</sup>每次督查后都会公布报告，列出良好的改革做法和需要改进的问题。表现良好的省市可能会获得财政和政策支持，或参与进一步改革试点的机会。表现欠佳的省市则会被通报批评，要求责任部门对照并解决问题。针对已发现的问题要限期整改，并定期向国务院报告整改进展。

在2020年10月开展的第七次国务院大督查中，督查组分赴14个省、市审查了多项国家改革举措在地方的落实情况，其中包括优化商事登记流程和营商环境等方面的举措。同时，督查组还评估了支持就业、创新、外商投资和新冠肺炎疫情应对等政策的实施情况。本次督查完成后，国务院公布了在各受检省市发现的43项优秀做法，其中包括北京为优化营商环境采取的改革措施，以及上海为推广电子营业执照和电子印章推行的改革。<sup>61</sup>督查期间发现的问题清单也一并公布，问题包括政府机构之间的数据共享不足、地方主管部门为阻止企业进入某些行业而加设门槛，以及其他不合规的地方性行政要求。相关责任部门需要在2020年底前向国务院提交整改进度报告。国务院办公厅督查室将持续跟踪整改进展情况，如果问题仍未得到解决，将追究相关领导责任。所公布的问题清单能帮助其它地区识别类似问题。公众也可通过网络平台向国务院反映问题。<sup>62</sup>

2019年4月，中国政府推出“互联网+督查”网络平台，主要面向社会征集四方面的反馈意见：（1）国家战略和工作部署落实不足或不到位情况；（2）政府部门失职、不作为或慢作为情况；（3）政府政策或措施不一致或不协调情况；（4）对改进政府工作的意见建议。收到的反馈意见将通过平台转发给地方责任部门，并督促处理。对通过平台发现的频发或重大问题，将由国务院立即派员进行督查整改。相关回复和建议解决方案也将在平台上公布。<sup>63</sup>自2019年上线以来，该平台已收到数千万条消息，通过留言通道解决问题超10万个。<sup>64</sup>

根据督查结果，2021年4月，国务院发布通知，对2020年在深化“放管服”改革优化营商环境、推动创新驱动发展、实施乡村振兴战略等有关重大政策措施真抓实干、取得明显成效的216个地方予以督查激励。具体而言，20个地区因深化商事制度改革成效显著获得奖励。这些地方还被纳入2021年试点改革地区，重点推进包括商事登记便利化、企业年报制度改革、扩大利益相关方参与，以及社会信用风险监管等领域的进一步改革。<sup>65</sup>

与此同时，市场监管总局也采取了各种措施监督地方改革的实施进度。市场监管总局组织地方市场监管局召开年度会议，了解过去一年的工作进展并规划下一年的改革工作，还通过审查各地市场监管局报送的商事登记数据，监督重点改革任务的进展。通过分析商事登记的平均办理时间等数据，监督商事登记流程的改进情况。市场监管总局还要求各地市场监管局定期提交书面报告，内容包括地方改革进展、面临的挑战和改进建议。此外，市场监管总局每年编制全国市场主体发展白皮书，汇总企业登记注册的关键信息，其中包括地方主管部门提供的登记信息，例如，各行业新设企业数量、退出市场的企业数量以及各地商事登记申请的受理时间。上述

60 [http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/11/content\\_5201594.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/11/content_5201594.htm)

61 [http://www.gov.cn/hudong/ducha/2020-11/29/content\\_5565399.htm](http://www.gov.cn/hudong/ducha/2020-11/29/content_5565399.htm)

62 [http://www.gov.cn/hudong/ducha/2020-11/25/content\\_5564025.htm](http://www.gov.cn/hudong/ducha/2020-11/25/content_5564025.htm)

63 该平台地址是：<https://tousu.www.gov.cn/dc/index.htm>

64 [http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/25/content\\_5602082.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/25/content_5602082.htm)

65 [http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-05/07/content\\_5605131.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-05/07/content_5605131.htm)

报告会分发给各地市场监管局，帮助其进行横向比较。此外，市场监管总局还开展定期、不定期实地检查，掌握各地的改革进展情况。

地方相关部门也开展了类似的自上而下的方式来监督改革进展，框 3 以北京为例阐述了相关做法。

> > >

### 框 3 地方改革进展的监测与评价——以北京为例

围绕国家商事制度改革指导意见和世界银行《全球营商环境报告》指标体系相关内容，北京市政府制定了完善企业登记制度的改革政策和行动计划。这些行动计划下达至区级政府机构并在当地市场监管局的领导下实施。

为监督和评价改革的进展，北京市市场监管局会同其它有关部门，根据世界银行对北京市开办企业指标的评估结果，列出了一份具体的改革任务清单。之后，将改革任务分解至各相关委办局，并设定明确的完成时间表，每日监督进展情况。北京市市场监管局等政府部门联合发布相关规定，要求商事登记“一窗通办”，并每日记录和分析申请受理数据，包括受理申请的数量、环节总数、每个环节的办理时间、颁发的营业执照和公司印章数量等。同时，通过开展定期实地检查，监督改革实施进度。北京市市场监管局成立了 7 个由高级别官员担任组长的检查组。每个检查组对所有区开展为期两周的督查。通过开展专项督查核实各区是否按要求落实“一窗通办”，并确认一线工作人员是否受过良好培训且熟悉最新改革政策。检查组还与申请人、企业代表等利益相关方进行现场沟通，收集第一手信息。

来源：冀岩：《不断提高企业开办效率 持续优化首都营商环境》，载于《中国市场监管研究》2018 年第 12 期。



## 改革的实施

### 5.1 法律法规修订

为支持商事制度改革，中国修订了一系列法律法规。2013年12月，为支持即将出台的商事制度改革计划，对《中华人民共和国公司法》进行了修订。修订内容包括：

（1）将注册资本实缴制改为认缴制；<sup>66</sup>（2）取消注册资本最低限额要求和审计机构出具验资报告的要求；（3）简化住所（经营场所）登记程序<sup>67</sup>。

2014年2月，国务院发布《注册资本登记制度改革方案》<sup>68</sup>，明确了全国商事制度改革的原则、范围和目标，标志着商事制度改革的正式启动。2014年6月，国务院再次发布《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，为全国“多证合一”和“证照分离”改革提供了总体指导。

为支持具体改革，在修订《中华人民共和国公司法》和发布国务院总体指导意见的基础上，中国制定或修订了更详细的行政法规。例如，分别于2014年和2016年修订了《中华人民共和国公司登记管理条例》；2014年7月发布了《企业信息公示暂行条例》。相关法规对国家企业信用信息公示系统的设立及其公示信息、基于信用的市场监督机制建立，以及其它基于信用的事中事后监管活动等做出了明确规定。此外，当时的工商总局还发布了涵盖企业公示信息抽查、经营异常企业名录、各地工商局行政处罚公示等多个具体领域的详细行政法规。

国务院也发布了针对具体改革领域的指导文件和通知。例如，2018年10月，国务院发布《关于在全国推开“证照分离”改革的通知》<sup>69</sup>，2021年6月再次发布《关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》。<sup>70</sup> 这些国务院的通

<sup>66</sup> 投资者不再需要在规定时限内提供实缴资本，而仅需要将投资者的认缴计划在公司章程中明确列出，包括认缴金额、缴纳期限和支付方式等。

<sup>67</sup> 《公司法》中之前并没有明确哪种地址可以作为企业注册地址，修订后，省级政府部门有权根据当地相关情况和要求来明确何种地址可被用于企业注册目的，这在一定程度上使得企业注册地址更加便利和清晰。

<sup>68</sup> 全文可参见：[http://www.gov.cn/zwgk/2014-02/18/content\\_2611545.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2014-02/18/content_2611545.htm)。

<sup>69</sup> [http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-10/10/content\\_5329182.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-10/10/content_5329182.htm)。

<sup>70</sup> [http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-06/03/content\\_5615031.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-06/03/content_5615031.htm)。





知和政策文件会发送到相关中央政府部门和省级人民政府，它们通常在此基础上会进一步出台更加详细的政策文件。表 1 列出了一些商事制度改革所涉及到的不同类型的政策文件。

> > >

表 1. 支持中国商事制度改革的法律文件示例

	总体性指导政策	详细的实施政策
注册资本改革	《中华人民共和国公司法》（修订版）、 《国务院注册资本登记制度改革方案》	《公司注册资本登记管理规定》
“多证合一”改革	《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》	《工商总局关于做好“多证合一”改革工作的指导意见》
“证照分离”改革	《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》	《关于落实“证照分离”改革举措促进企业登记监管统一规范的指导意见》

来源：叶辉华：《我国主要城市商事制度考察》，载于《法治论坛》第 52 期，2019。

2021 年 4 月，国务院批准通过了《市场主体登记管理条例》。这是中国国内第一部对各类市场主体登记做出统一规定的行政法规，涵盖了市场主体登记的方方面面，包括简化登记程序、推广电子营业执照、实施基于信用的市场监管和推动企业注销便利化等。<sup>71</sup>

<sup>71</sup> [http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/15/content\\_5599752.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/15/content_5599752.htm)

## 5.2 机构改革

### 5.2.1 中央层面促进改革的机构安排

为确保强有力的顶层设计和指导意见能够贯穿商事制度改革全程，中国政府推进了相应的机构改革。

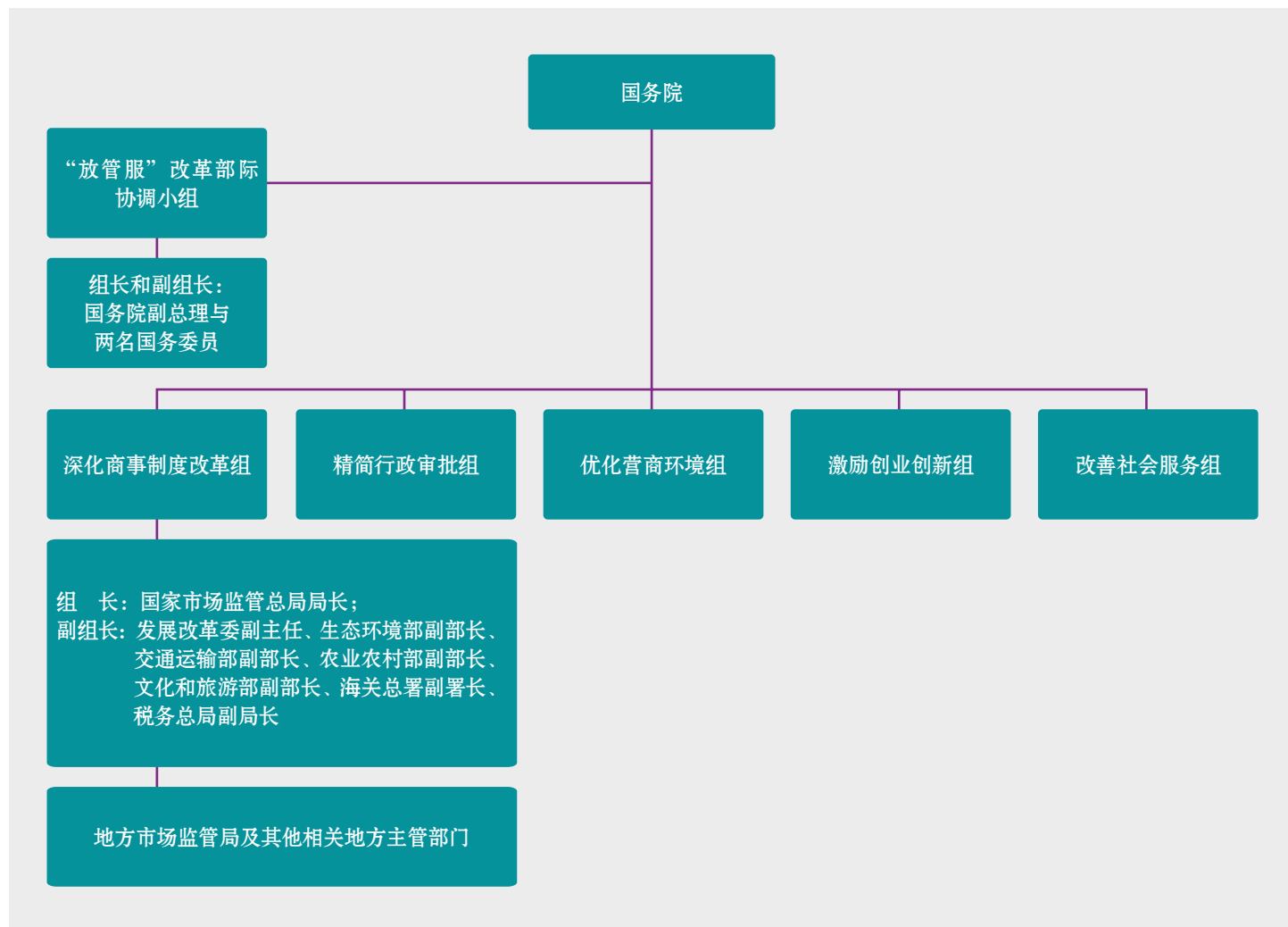
随着商事制度改革的推进，2018年4月，工商总局改组为市场监管总局。市场监管总局整合了所有市场监管相关职能，避免了中央部门之间的职责冲突。市场监管总局还承担了原国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局和国务院反垄断委员会办公室的职责，同时接管了国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）和商务部的价格监管和反垄断执法职责。市场监管总局设立了工商登记、执法、信用监管、反垄断等专职部门。地方工商局也相应改为市场监管局。

2018年7月，国务院成立推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组，负责协调重点改革政策的制定和实施，研究拟提请国务院常务会议审议的有关重要事项，协调解决改革关键问题，并为地方政府推动改革落地提供指导。该小组由国务院副总理直接任组长，成员包括

国务委员和国务院主要部委的部级官员。协调小组下设商事制度改革组、优化营商环境组、精简行政审批组、激励创业创新组和改善社会服务组等五个工作组。工作组直接向国务院和总理报告。

深化商事制度改革组由市场监管总局局长担任组长，由七个国务院部委和直属机构的副职担任小组成员，其中包括国家发展改革委和国家税务总局（图4）。其职责包括：（1）在简政放权方面，压缩企业开办时间，全面推开“证照分离”改革，深化“多证合一”改革，推进工业产品生产许可证制度改革，推行简易注销改革；（2）在事中事后监管方面，健全以信用数据为基础的市场监管机制，推进跨部门联合监管和“互联网+监管”；（3）在优化政府服务方面，强化政府服务标准和认证检验体系。该工作组负责制定可量化、可考核的分阶段改革任务，并设定明确的完成时间表，在推动中央层面的跨机构协调上发挥着关键作用。

图 4：推进和监督国家商事制度改革的中央跨机构制度设置



来源：作者



### 5.2.2 推动具体改革的机构安排——以“多证合一”为例

为响应国务院关于在全国范围内推进“多证合一”的改革要求，工商总局会同其他12个国务院部委和直属机构<sup>72</sup>发布联合指导意见，要求将证照事项进一步整合到营业执照上，首批实行“二十四证合一”。<sup>73</sup>同时，明确实施的原则、流程和协调机制。

工商总局为此建立了专门的改革协调机制。省级层面负责协调实施国家层面规定的改革计划，并采用统一的流程标准和“多证合一”清单。市县主管部门则负责在省级部门的统一规划下实施改革。<sup>74</sup>

“多证合一”要求实现更有效的数据共享，各级政府机构之间协调配合，并对各相关机构的业务流程进行调整。为此，工商总局等相关中央部门制定了统一的数据共享标准和标准申报表，供申报者提交工商登记信息

和其他行业监管机构所需信息使用。

按照规定，工商局收到申报表后，审核工商登记信息，颁发营业执照。申请批准后的1个工作日内，工商局会通过省级跨机构数据共享系统或双边数据共享渠道，与各相关机构共享登记数据和所有其他附加信息。<sup>75</sup>省级行业主管机构在3个工作日内对共享信息进行确认。如有任何变化，则向工商局更新备案信息。通过信用信息共享平台、电子政务平台、国家企业信用信息公示系统等多种系统实现省级数据共享。<sup>76</sup>在中央政府的指导下，地方主管部门通过信息系统改造升级来更好地实现数据共享。

相关政府机构还通过开展联合督查的方式，对这一改革任务的进展情况进行评估，发现实施中存在的问题，并做出必要的调整。

72 除工商总局外，其它中央机构包括发展改革委、公安部、财政部、人力资源社会保障部、城乡建设部、农业部、商务部、海关总署、质检总局、新闻出版广电总局、旅游局和气象局。

73 这二十四项登记证是全国实现“多证合一”的最低要求。鼓励地方政府部门根据本地实际情况尽可能多地实现更多登记证的整合。这二十四项登记证中大部分是不同行业监管部门要求的用作备案的登记证。

74 《工商总局关于做好“多证合一”改革工作的指导意见》，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5271801.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5271801.htm)

75 其中一个例外是，企业登记数据和海关数据的共享是通过国家工商总局和海关总署在中央层面的数据交换实现的。

76 此为《工商总局等十三部门关于推进全国统一“多证合一”改革的意见》中的规定。

## 5.3 数字技术应用

### 5.3.1 中国电子政务和数据共享的发展历程

过去二十年，中国一直稳步推进政府服务数字化。2002年，中国政府发布了首个关于发展电子政务的指导文件<sup>77</sup>，围绕以下方面提出了具体发展计划：（1）电子政务内外网；（2）政府门户网站；（3）人口统计、法律实体、地理空间及自然资源、宏观经济信息等四类数据库；（4）社保、税收和经济信息的收集和发布等12项重点政务信息系统。<sup>78</sup>此外，中国在“十一五”期间（2006年—2010年）共开发了大约100个重要政务信息系统。<sup>79</sup>

截至2009年，中国已建成覆盖全国各省、市、县和乡镇的电子政务系统外网，为政府和司法机构之间的数据共享奠定了基础。<sup>80</sup>此外，2015年的《政府工作报告》做出建设“智慧城市”的坚定承诺，而数字政府就是其重要组成部分。自此，国内城市竞相建立各自的数字政府门户网站。<sup>81</sup>

中国也在持续推进政府机构间的数据共享。目前，地方收集的数据可被中央部门用于相关业务和决策制定。起初机构间很少有信息共享，但是中国政府一直在采取各种措施来应对这一挑战，包括联合开发信息系统，在各部门信息系统中共享项目数据，推动各类信息系统与国家电子政务规划的整合，开发新的数据共享平台，制定跨部门共享标准数据目录，以及统一数据共享技术标准。

为实现跨机构数据共享，国务院制定了明确的时间表，要求所有政府机构需在2017年底前明确数据共享的范围和共享数据的使用方式；到2018年，集成政府数据共享平台应覆盖所有中央部门。2017年，中央政府首次发布了在全国范围内实现政务信息系统整合的整

体实施方案。<sup>82</sup>

2017年底，国家数据共享交换平台上线。该平台对接省市级数据共享平台，为国家政务服务平台、全国信用信息共享平台等提供数据集交换。截至2018年1月，已有71个政府机构和31个地区接入国家数据共享平台，40多个国务院直属机构共享600多个数据集。<sup>83</sup>截至2021年6月，国家数据共享平台已对接各级政府机构的937个运营系统，支持44个政府机构实现7400次数据集交换。<sup>84</sup>

工商登记信息数字化和在线数据共享为后续的商事制度改革奠定了基础。工商总局从2002年开始在部分城市实施工商登记信息数字化规划和试点工作。2003年1月，北京推出全国首个工商登记档案信息管理系统，实现了注册企业备案信息的数字化和在线公示。<sup>85</sup>该系统可扫描和存储备案信息，并建立统一的工商登记数据库。继北京推出这一举措后，其它城市的工商局（后改为市场监管局）也开始逐步发展和完善各自的工商登记信息系统，允许在线访问工商登记数据。

经过一段时间的发展，能够对接工商总局系统和各地工商信息系统的国家级系统逐步建立。<sup>86</sup>2002年，工商总局会同其他相关中央部门，决定在北京、深圳等4个城市实施跨机构工商登记和税务基础信息网上共享试点。<sup>87</sup>共享数据范围在试点的基础上逐步扩大至全国，并涵盖与工商登记相关的其它信息。自国家商事制度改革启动前期，工商总局信息中心就为全国工商登记信息系统提供技术支持，包括对数据修订的详细规划、设计和响应，这也为国家企业信用信息公示系统上线铺平了道路。

77 该文件为国家信息化领导小组《关于我国电子政务建设指导意见》。

78 <http://www.e-gov.org.cn/article-166340.html>, 2021年8月登录。

79 张勇进和章美林：《政务信息系统整合共享：历程、经验与方向》，载于《中国行政管理》2018年第3期。

80 马宇飞：《从信息化角度探索多证合一》，载于《中国市场监管研究》2016年第12期。

81 联合国：《联合国电子政务调查报告2020》。

82 张勇进和章美林：《政务信息系统整合共享：历程、经验与方向》，载于《中国行政管理》2018年第3期。

83 何玲和刘梦雨：《全国信息共享‘大动脉’已初步打通》，载于《中国改革报》2018年1月23日。

84 “专访国家电子政务外网管理中心办公室副主任：以《标准》为根基，保障政务数据安全共享”，《信息安全与通信保密》，2021年6期。

85 当时，申请人只能够在获得授权的情况下在北京工商局的办公地点查看企业注册信息。

86 孙军：《“职责”导向的政府信息共享实践——全国企业信用信息公示系统的成功经验与完善》，载于《档案学研究》2016年第3期。

87 2002年，国务院信息化工作办公室、国家税务总局、国家工商总局、国家质量监督检验检疫总局共同发布了《关于开展企业基础信息交换试点的通知》，国信办[2002]62号。

### 5.3.2 跨机构数据共享的技术方案——以“多证合一”为例

不同部门之间的数据共享是“多证合一”改革的重要内容。首先，统一社会信用代码取代了各政府机构原先使用的不同的组织机构代码。为尽量减少现有信息系统的变动，相关部门制定了统一社会信用代码的国家编码标准，并尽可能多地与现有组织机构代码相兼容。现在，新设市场主体在领取营业执照时即获得一个18位的统一社会信用代码。<sup>88</sup>对于现有实体，登记信息系统中将生成一个新的统一社会信用代码，并与原有的注册代码关联。中央政府建立并负责管理统一社会信用代码数据库。中央和地方相关公共机构也纷纷升级其信息系统，以适应统一社会信用代码的使用。统一社会信用代码的应用为后续政府机构间的数据共享与协作奠定了基础。

中国在实施“三证合一”改革的初期，国内仅能实现单向数据共享。工商总局向税务和质量监管部门共享工商登记基础数据。从“三证合一”扩大到“五证合一”后，数据可通过省级平台在相关政府机构之间双向共享。各省均已建立省级社会信用信息共享平台，社会保障和统计部门收集的工商登记信息和相关数据均已上传并共享。每年在企业报送年度报告后，工商局将通过国家企业信用信息公示系统分批向社保和统计机构转发这些报告。<sup>89</sup>

在商事制度改革过程中，相关部门必须不断升级信息系统，以适应更广泛的数据共享，并开辟了与省级线上平台共享数据的新渠道。<sup>90</sup>

### 5.3.3 国家企业信用信息公示系统

国家企业信用信息公示系统是推进基于信用数据进行事后监管的重要平台，也是整合和发布企业信用信息的官方平台。政府通过该平台收集企业信息，包括市场

监管局掌握的登记信息和其它行业主管部门收集的企业监管信息，包括与企业相关的行政许可和行政处罚信息。企业需提交年度报告并在必要时对平台上的信息进行及时更新。需要及时更新的信息包括：注册地址、联系方式、经营状况、股权投资、实收资本和财务状况等。<sup>91</sup>

根据设计，公众可通过该平台访问各企业的信息，包括之前由不同机构分别持有的该企业的相关信息。政府机构也可以利用该平台共享信息、实施监督和采取联合行动。有些企业信息也会在该平台上公开，而公众可以通过输入企业的统一社会信用代码查询该企业的相关信息。<sup>92</sup>截至2020年5月底，国家企业信用信息公示系统的访问量达1260亿人次，日均访问量超过1亿人次。<sup>93</sup>

国家企业信用信息公示系统的发展经历了数个阶段。2014年3月，工商总局通过升级现有电子政务平台和对接省级工商局信息系统，建立了临时的国家企业信用信息平台。该平台的数据共享范围从工商登记备案信息逐渐拓展到多项信息，包括企业年报信息、未按规定公示正确信息的企业名单、严重违法企业名单、随机抽检结果等。<sup>94</sup>但是，临时平台无法有效地解决跨机构数据共享问题。因此，2015年3月，遵照李克强总理的指示，中国开始建设国家级企业信用信息综合数据平台，即“国家企业信用信息公示系统”。2016年底，该平台上线，目前仍处于功能优化阶段。<sup>95</sup>

为了在如此短的时间内创建这一平台，中国政府建立了有效的协调机制。工商总局在国务院的授权下负责该平台的建设工作，并多次赴北京、上海等先进省市进行实地考察，借鉴当地促进企业信用信息整合共享的经验。该局还与56个相关政府部门积极沟通协调，共同签署了《政府部门涉企信息统一归集公示工作实施方案》，并与37个政府部门签署了联合惩戒合作备忘录。<sup>96</sup>

88 该18位的统一社会信用代码包括登记管理部门代码(1位)、机构类别代码(1位)、登记管理机关行政区划码(6位)、全国组织机构代码(9位)和验证码(1位)。

89 马宇飞：《从信息化角度探索多证合一》，载于《中国市场监管研究》2016年第12期。

90 这也是《工商总局等十三部门关于推进全国统一多“证合一”改革的意见》(工商企注字〔2018〕31号)中的要求。

91 企业可自主选择是否公开财务信息。

92 公众可以通过登录地区的国家企业信用信息公示系统来查询该地的企业信用信息，比如，可以通过登录“国家企业信用信息公示系统(北京)”(<http://bj.gsxt.gov.cn/index.html>)来查询北京企业的相关信息。

93 “推进年报公示工作，助力营商环境提升——专访市场监管总局信用监管司司长刘燕”，载于新华网2020年6月29日，[https://www.samr.gov.cn/hd/zxf/202007/t20200728\\_320281.html](https://www.samr.gov.cn/hd/zxf/202007/t20200728_320281.html)。

94 同时，《企业信息公示暂行条例》也于2014年8月公布，从法律角度要求在国家平台公布更详细的信息。

95 国家市场监督管理总局近年也多次发文要求优化该系统的功能，例如，其于2018年和2019年均发文要求进一步优化该系统的功能。

96 工商总局网站，[http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/21/content\\_5179369.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/21/content_5179369.htm)。

与此同时，工商总局还开发了全国法人单位数据库，并纳入了有关注册公司和公司年报的完整数据。所有相关信息目前均已实现与其它相关政府机构共享。省级工商总局还牵头开发了省级企业信用信息公示平台，为国家平台的建设奠定了重要基础。<sup>97</sup>

### 5.3.4 上海商事登记数字化

上海借助大数据一体化推进政策实施和建立配套体制机制，在发展地方电子政务方面一直走在全国前列。上海市政务“一网通办”总门户是地方提供“一站式”公共服务最成功的项目之一。<sup>98</sup>上海也一直在稳步推进商事登记服务数字化建设。

2018年3月，上海通过升级、整合工商、公安、税务和社保等部门的各类电子政务系统，成为全国首个开通开办企业“一站式”网上服务平台的城市。上海利用电子政务云这一基础设施，将工商登记、不动产登记、税务记录、银行账户信息和公安机关人口统计数据库中的各项数据全部整合到新的企业数据库，相关机构可通过新的企业数据库及时交换数据。例如，工商局在审核工商登记申请时可以获取人口和不动产登记信息。公安和税务机关在营业执照签发时可以实时获取企业登记信息。通过数据共享，不同机构可协调并联办理商事登记程序。<sup>99</sup>

2020年4月，上海开始发放具有法律效力的电子营业执照和电子印章。企业登记后，法定代表人可通过手机APP或行政服务中心的其它智能终端领取电子营业执照和电子印章。该服务以不同政府机构在电子营业执照、电子印章和实物印章上更广泛的数据共享作为支撑。同时，上海正在开发或升级各类电子政务平台，以

扩大电子营业执照和电子印章的使用范围。目前，企业可以使用电子营业执照和电子印章在线完成身份验证、签署文件以及办理税务和社保的相关手续。2020年8月，企业可以使用电子营业执照和电子印章在交通银行上海分行开户。<sup>100</sup>

电子营业执照的使用范围正在不断扩大。据上海市市场监管局提供的信息，截至2021年12月，全市约132万家企业的法定代表人下载了电子营业执照，在电子政务平台上的各类行政事项办理中，电子营业执照被使用了约1330万次，包括向市场监管局提交年度报告和备案，在税务机关办理税务，以及在社保和住房公积金管理机构办理职工社保服务。<sup>101</sup>

上海市大数据中心在推进政务服务数字化和数据共享方面发挥了重要作用。该中心由上海市政府于2018年推动成立，作为“一站式”服务平台，致力于实现“政府、行业和社会数据跨层级、跨部门、跨系统、跨业务共享和交换”。该中心主要通过数据治理和协调支持数据生态系统，推动技术融合、业务融合、数据融合，帮助构建城市数据共享系统，并制定“数据资源归集、治理、共享、开放、应用、安全”等技术标准及管理辦法。<sup>102</sup>

具体来说，该中心可以促进多级政府之间以及政府与用户之间的数据共享和交换。该中心通过分析和应用包括地理空间和实时数据等不同类型的公共数据，支持可操作和以人为本的电子政务服务。该中心以专门的电子政务云为依托，以50个机构的16000多种数据资源和140亿个数据点为基础，提供1000多项电子政务服务。2019年，该中心受理了大约5.4亿次数据请求。<sup>103</sup>

97 信息来源于工商总局网，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/gszj/Document/1449957/1449957.htm>

98 联合国：《联合国电子政务调查报告2020》。

99 原上海市工商局企业注册处：《上海开办企业改革与世界银行〈2019年全球营商环境报告〉》，载于《中国市场监管研究》，2019年第1期。

100 康燕：《以数字化提升企业开办便利度》，载于《中国市场监管研究》2021年第2期。

101 来源于上海市市场监督管理局2022年1月提供的数据。

102 引用的内容是时任上海副市长周波在2018年4月的一个记者招待会上提到的，详见上海日报2018年4月13日的英文报道：<https://archive.shine.cn/business/it/Big-Data-center-launched-to-drive-smart-Shanghai/shdaily.shtml>

103 联合国：《联合国电子政务调查报告2020》。

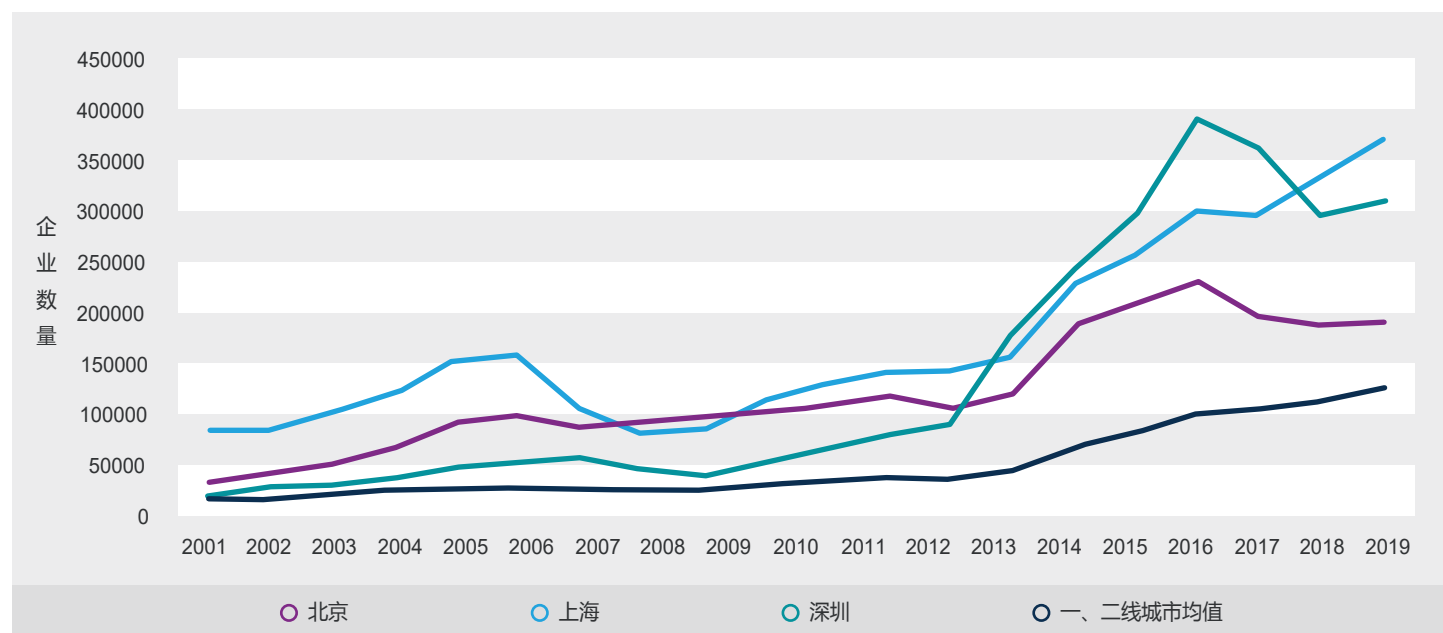


## 改革成效

随着商事制度改革的推进，包括企业、个体工商户和农民专业合作社等在内的市场主体数量大幅增长。自 2014 年商事制度改革正式开始实施以来，中国城市的新设企业数量有了大幅增加，而诸如北京、上海和深圳这些改革幅度较大的城市，在促进创业方面更是表现优异（图 5）。截至 2021 年底，中国登记在册的市场主体总数约为 1.54 亿，而 2013 年底时仅为 6100 万左右。<sup>104</sup> 自 2010 年以来，中国 GDP 年增长率呈系统性下降（图 6），<sup>105</sup> 然而，中国新设市场主体的数量自 2013 年以来稳步增长（图 7）。2019 年，一项分析国内 283 个城市改革数据的研究显示，商事制度改革的实施使当地创业活动增加了约 2 个百分点。<sup>106</sup>



图 5：部分城市新设企业数量（2000 年—2019 年）



来源：世界银行，基于北京大学企业大数据研究中心的工商数据统计研究。

104 数据来自市场监管总局。

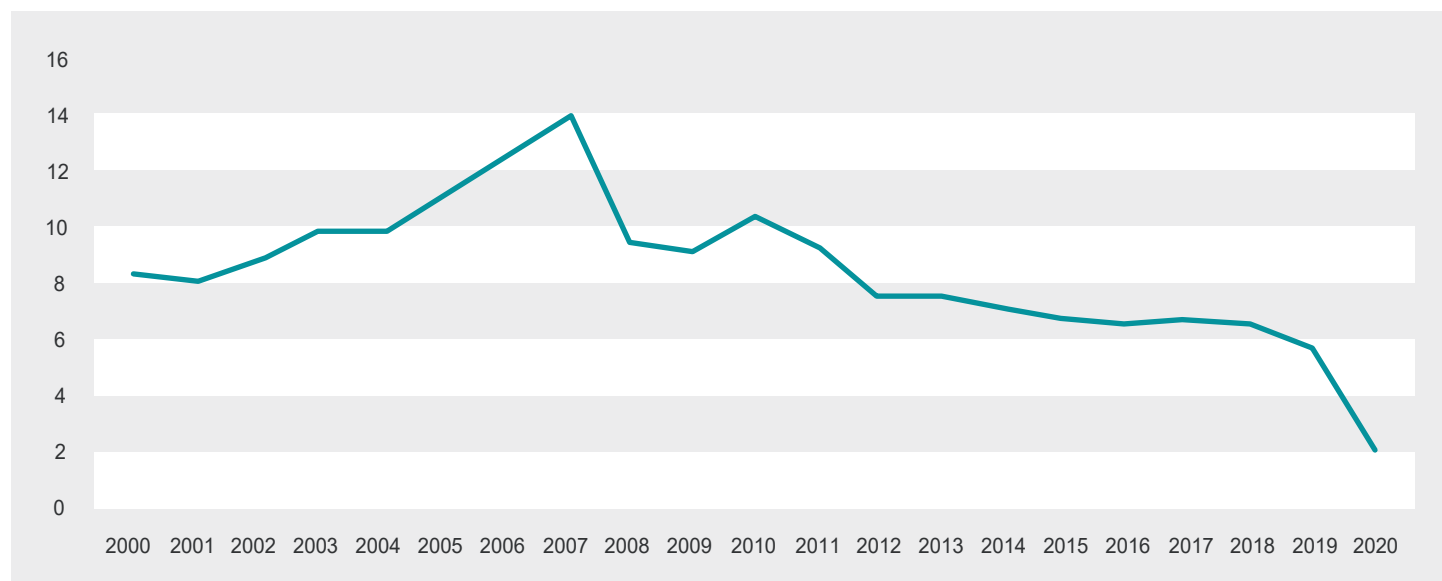
105 世界银行：《世界发展指标》。

106 黄亮雄等：《商事制度改革有效激发创业了吗？——来自地级市的证据》，载于《财经研究》2020 年第 2 期。



> > >

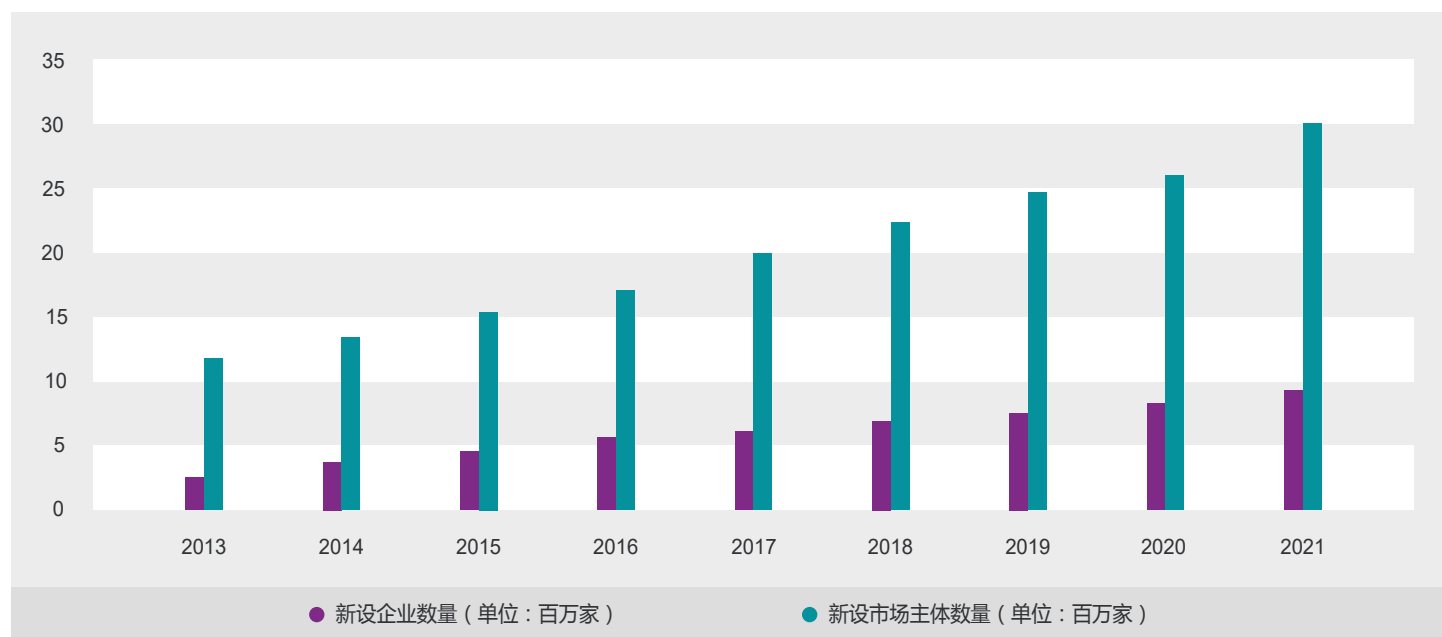
图 6: 中国 GDP 年增长率 (%)



来源: 本文作者基于《世界发展指标》中的数据汇总。

> > >

图 7: 中国新设企业与市场主体数量 (2013 年—2021 年)



来源: 本文作者, 根据市场监管总局提供的数据汇总, 2021 年。

商事制度改革还降低了企业开办和经营成本。改革之前，企业必须满足注册资本最低限额要求，并提交验资报告，会带来一定的成本。企业还须提交相当于注册资本0.1%—0.5%的注册费。<sup>107</sup>推行商事制度改革之后，这些费用已经与年检和年审费用一并取消。根据一个第三方研究显示，通过注册资本登记制度改革，2015年—2017年为内资企业分别节省1.02万亿元、1.45万亿元、1.87万亿元人民币，为外资企业分别节省约8.389亿美元、123.39亿美元、196.77亿美元。<sup>108</sup>据主管部门介绍，作为改革举措的一部分，北京市政府为新设企业提供了90,000多个免费电子税务U-key，并为98%以上的新设

企业提供免费印章。自2019年1月以来，共为企业节省了约1亿元。<sup>109</sup>

企业对改革的反馈也非常积极。根据全国工商联2021年8月—10月开展的一项调查显示，商事登记便利度被列为改进最明显、企业满意度最高的三大领域之一。本次调查共向全国各行业不同规模的民营企业发放了问卷69,120份。<sup>110</sup>2019年，中国社科院发布的《中国营商环境与民营企业评价调查报告》显示，全国34个城市超过80%的受访企业代表认为，现在注册企业和申领营业执照便利度较过去大幅提升。

107 但是如果注册资本超过1亿元人民币，则免交注册费。

108 该数据来源于市场监管总局2018年的一场新闻发布会。

109 该数据由北京市市场监督管理局于2021年10月提供。

110 这项年度调查叫“万家民营企业评营商环境”，其2021年更详细的调查结论可参见：[http://www.acfic.org.cn/zzjg\\_327/nsjg/yjs/yjssjgk/202101/W020210112334437202141.pdf](http://www.acfic.org.cn/zzjg_327/nsjg/yjs/yjssjgk/202101/W020210112334437202141.pdf)



## 现存挑战

尽管中国的商事制度改革取得了一定进展和成就，但仍面临挑战，包括长期存在的跨机构协调和数据共享等问题。此外，随着改革的推进，也出现了一些新的阻碍，例如，实施基于社会信用数据的事中事后监管机制面临的挑战。另一个出现的问题是，现有法律框架的更新速度无法跟上快速的改革要求，可能会阻碍改革的步伐。

跨机构协调和数据共享仍是成功实施商事制度改革的一大挑战。不同政府机构在建立各自的信息系统时，并未考虑数据共享的必要性。因此，这些信息系统采用不同的数据标准，并且在某些情况下完全无法兼容。这一问题不仅存在于同级机构之间，也存在于不同行政级别的主管部门之间。例如，2017年针对宁夏回族自治区银川市的一项调查显示，该市审批服务管理局共运行30个信息系统，其中16个系统由8个中央部门使用，12个系统由7个省级政府部门用于业务处理，还有2个信息系统由两个市级政府部门使用。<sup>111</sup>许多地方政府机构出于保护自身既得利益考虑或受各自为政思维影响，不愿意与其他兄弟单位交换数据。随着改革计划的推进，更有效、更高效的跨机构数据共享是必然要求。

在建立基于信用数据的事中事后市场监管机制方面，中国尚处于起步阶段。要将正确的企业信息整合至统一社会信用代码，实现有效联合监管，依然任重道远。准确及时地收集或更新企业的社会信用信息仍面临一定困难。部分政府机构仍然不愿意通过国家企业信用信息公示系统共享数据。企业提交的年度报告等企业数据存在不准确或信息缺失的问题。不同公共机构共享的数据也存在信息不一致的情况。不充分或不准确的企业社会信用信息，会导致难以进行有效的合规监测和监督。

111 王湘军：《国家治理现代化视域下“放管服”改革研究——基于5省区6地的实地调研》，载于《行政法学研究》2018年第4期。

实施基于企业信用信息的市场监管体系还面临着其它挑战。根据新的事中事后监管模式，包括私营部门在内的广大利益相关方应当在企业合规监督中发挥更大的作用。但是，目前新的监管模式仍然由公共部门主导，缺乏有效的机制调动其他利益相关者充分参与。商界也对该监管机制的实施表示担忧，例如，认为其可能会增加企业的合规负担，引发数据隐私问题，监管机制在落地过程中容易变样走形等。

信息公示有助于提高透明度并推动外部问责制。当前中国政府正在加强与私营部门和公众更深入的联系，确保改革的实施并监督企业合规，因此需要在这方面持续推进改革。信息公示可包括及时在线发布所有法律法规，并公开企业登记注册等改革数据。

现有的法律框架并不能总是得到及时更新，可能阻碍更具创新性改革的实施。由于部分改革需要对上位法进行修订，阻碍了部分地方先行先试推进改革的积极性。例如，如果地方主管部门颁发的部分行政许可是由法律、行政法规或省级地方性法规设定的许可事项，即便地方政府想要取消这类行政许可，也必须等到其上位法作出相应修订后才能实施。<sup>112</sup>此外，法律法规未能及时更新，

无法适应网约车和在线医疗服务等新兴技术、行业和商业模式的管理要求。这可能导致此类新兴行业的企业登记和监管存在一定的空缺和混乱。

尽管企业开办便利度大幅提升，新设企业数量不断增加，但是仍需要提供更强有力的政策帮助个体工商户和中小微企业生存和发展。个体工商户和中小微企业占现有市场主体的90%以上。截至2021年底，在1.54亿市场主体中，有大约1.03亿个体工商户和大约4800万家企业，其中83%以上为中小微企业。<sup>113</sup>这些企业和个体工商户面临着严峻的发展挑战，例如，无形的市场准入壁垒、用工难用工贵、快速增长的运营成本以及融资难等问题。中小微企业也更容易受到因新冠肺炎疫情等导致的经济冲击影响。有大量个体工商户和中小微企业因此退出市场。2021年，每新增2家个体工商户，就有1家退出市场。这一比例近年来一直居高不下。<sup>114</sup>此外，还存在着大量已破产的“僵尸企业”，由于注销手续复杂且过程冗长尚未正式注销。有鉴于此，中国需要在更大范围推出更多更具协调性的改革举措，在提高开办企业便利度的同时大力支持个体工商户和中小微企业的发展。

112 王湘军：《国家治理现代化视域下“放管服”改革研究——基于5省区6地的实地调研》，载于《行政法学研究》2018年第4期。

113 数据来源于以下网站：<http://finance.people.com.cn/n1/2022/0205/c1004-32345803.html>。

114 数据来源于市场监管总局的新闻发布会。



## 结论和经验

自 2014 年启动商事制度改革以来，中国取得了显著成就，但无论是在制度设计还是能力建设方面，都有进一步研究、调整和发展的空间。改革仍在继续推进中。中国的经验能为其它国家提供一些有益借鉴。

首先，中国从顶层设计入手，分阶段实施改革的办法取得了良好的效果。2014 年，中国中央政府在启动商事制度改革时，设计了总体改革框架，并在国务院的指导下分阶段实施。这种循序渐进的改革允许在改革推进过程中不断学习和做出必要的调整。大多数改革首先在特定城市和自贸试验区先行先试，然后逐步在更大范围内或在全国范围内复制推广。

其次，不同参与者之间的密切协作是改革设计和实施的关键。重要的是，要在早期让所有利益相关方参与进来，确保各方均致力于改革并具有较强的改革主观能动性。部际协调工作小组有助于统筹相关部委为支持改革而做出的共同努力，并有助于推动跨机构交流和数据共享。市场监管总局也与有关政府部门召开了大量联席会议和磋商，推动改革的实施形成共识，并共同制定指导意见。地方政府通过建立联合工作组和召开联席会议的方式，为政府机构之间的合作提供支持。政府在建立基于信用数据的监管机制过程中，致力于推动包括私营部门在内的更多利益相关方参与其中。尽管如此，在提高私营部门参与度方面还需进一步加大力度。在推进商事制度改革过程中，尤其需要开展全面的机制改革，进一步推动跨机构数据共享，促进公众参与。

最后，对改革进度的有效监督和评价，对于确保改革实施走上正轨，及时发现问题并做出必要调整至关重要。中国主要采取了自上而下的督查和定期收集地方政府改革进展报告这些措施。这些措施在中国中央集权的治理结构下取得了良好效果。此外，还可以通过扩大改革数据公示范围，提高私营部门和公众参与度来加强监督力度。



## 参考文献

艾琳和王刚：《商事登记制度改革的行政审批视角解析——兼评广东省及深圳市商事登记制度改革的实践》，载于《中国行政管理》2014年第1期。

陈坤：《我国市场主体登记注册制度70年发展历程》，载于《中国质量技术监督》2019年第8期。

付宏伟：《深化“证照分离”改革的信息化保障》，载于《中国市场监管研究》2021年第6期。

封凯栋、李君然和姜子莹：《以提升信息能力为抓手 推动商事制度改革走向深入》，载于《中国市场监管研究》2018年第11期。

国家市场监督管理总局登记注册局：《加大改革力度 破解优化营商环境中的突出问题》，载于《中国市场监管研究》2021年第3期。

黄亮雄、孙湘湘和王贤彬：《商事制度改革有效激发创业了吗？——来自地级市的证据》，载于《财经研究》2020年第2期。

何玲和刘梦雨：《全国信息共享‘大动脉’已初步打通》，载于《中国改革报》2018年1月23日。

何卫东：《放管服背景下事中事后监管制度研究》，《政府法制研究》，2020年第1期。

冀岩：《不断提高企业开办效率 持续优化首都营商环境》，载于《中国市场监管研究》2018年第12期。

计世：《信息交换联动业务协同——工商、税务、质监部门的企业基础信息交换》，载于《电子政务》2004年。

康燕：《以数字化提升企业开办便利度》，载于《中国市场监管研究》2021年第2期。

联合国：《联合国电子政务调查报告2020》。

马宇飞：《从信息化角度探索多证合一》，载于《中国市场监管研究》2016年第12期。

吕源：《对取消工商年检制度的思考》，载于《管理观察报》2014年第36期。

王妍和王威：《营业执照制度的实践检视与法理分析——以工商登记制度改革为背景》，载于《北方法学》第84期。

王作全：《论我国的商事制度改革：宗旨、内容与法制化进程》，载于《青海社会科学》2017年第4期。

王湘军：《国家治理现代化视域下“放管服”改革研究——基于5省区6地的实地调研》，载于《行政法学研究》2018年第4期。

王贤彬和黄亮雄：《商事制度改革的经济逻辑》，载于《人文杂志》2019年第7期。

王晓宏：《商事制度改革难点与对策》，载于《中国市场监管研究》2019年第9期。

熊茂平：《“证照分离”改革全覆盖试点的政策安排》，载于《中国市场监管研究》2020年第1期。

叶辉华：《我国主要城市商事制度考察》，载于《法治论坛》2018年04期，第52辑。

孙军：《“职责”导向的政府信息共享实践——全国企业信用信息公示系统的成功经验与完善》，载于《档案学研究》2016年第3期。

张茅：《深化商事制度改革 激发经济发展活力——张茅局长在商事制度改革专题研讨班上的讲话》，载于《工商行政改革》2015年第5期。张茅为时任工商总局局长。

张茅：《推进市场监管创新 持续优化营商环境》，载于《中国信用》2019年第4期。

章政和张丽丽：《商事制度改革与企业信用体系建设》，载于《企业信用体系建设》2015年第5期。

张勇进和章美林：《政务信息系统整合共享：历程、经验与方向》，载于《中国行政管理》2018年第3期。

张焯：《对统筹推进“证照分离”“多证合一”改革的思考》，载于《中国市场监管研究》2019年第6期。

周德铭：《政务信息系统整合共享政策解读》，在“电子政务信息系统整合共享与数据资产普查研讨会”上的发言。

原上海市工商局企业注册处：《上海开办企业改革与世界银行〈2019年营商环境报告〉》，载于《中国市场监管研究》，2019年第1期。

