拧干“成本毛巾”里最后一滴水

——降低企业制度性交易成本状况调查

经济日报·中国经济网记者　余　颖　曾诗阳

阅读提示

近年来，放宽市场准入门槛、优化行政审批流程等降低制度性交易成本的措施相继出台，对于增强企业获得感、振兴实体经济发挥了积极作用。但仍有企业表示，希望能有更大力度、更加精准的政策出台。降低制度性交易成本取得了哪些成效？进一步降低制度性交易成本还有多大空间？经济日报记者跟随国家市场监管总局在多地进行了调查

义乌市小商品城“义网通办”代办点。　　本报记者　曾诗阳摄

“证照分离”改革信心满满

通过区分“证”“照”功能，让更多市场主体持照即可经营，营造公平透明、可预期的市场准入环境。调查表明，“证照分离”改革能大幅压缩涉企审批事项办理时间

“今年2月，我省在自贸试验区武汉、襄阳、宜昌片区和16个高新技术产业开发区正式启动了‘证照分离’改革试点，8个月内新发展企业户数超过54万户，改革惠及企业近800户。”一见面，湖北省工商行政管理局副局长彭明方就说起了这半年来的试点成绩。

他所说的“证照分离”改革，正是国务院推动市场准入制度根本性变革的重要举措，旨在通过区分“证”“照”功能，让更多市场主体持照即可经营，营造公平透明、可预期的市场准入环境。改革自2015年在上海浦东新区试点并在更大范围复制推广以来，大大降低了制度性交易成本。

以进口非特殊用途化妆品为例，自2017年3月1日起至2018年12月21日，凡从上海市浦东新区口岸进口，且境内责任人注册地在上海浦东新区的首次进口非特殊用途化妆品，由审批管理调整为备案管理。备案后生成备案凭证，企业即可开展产品进口及销售，比原来起码节省了3个月时间。欧莱雅公司亚太区产品安全与法规事务负责人涂春怡透露，这项改革让兰蔻品牌的持妆粉底棒在上海实现了“亚洲首发”，加快了上市时间，还有一些季节性产品比如圣诞礼盒，也能实现全球同步上市。

调查表明，“证照分离”改革能大幅压缩涉企审批事项办理时间，在浦东，实际办理时间达到3.3个工作日，比法定时限的22个工作日压缩了85%。

为了在全国推广浦东的试点经验，今年10月，国务院印发《关于在全国推开“证照分离”改革的通知》，明确要求从今年11月10日起，在全国范围内对106项涉企行政审批事项按照直接取消、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务等4种方式实施“证照分离”改革。

面对11月在全省范围内推行“证照分离”改革的任务，彭明方充满了信心，“我们已经对工商登记审批目录进行了调整，将大部分照前证后置，目前工商登记后置审批事项有200项，前置审批事项调整为28项，为市场主体发展清除了障碍。另外，我们结合工作实际进一步压减证照数量，在6月底实现了办执照‘36证合一’。目前，我们正抓紧时间，结合各地试点经验进一步完善审批和备案制度，为全面推开‘证照分离’打牢基础”。

提升企业开办便利度，不只靠自上而下的试点推动，也有各地的积极探索。“我们醴陵虽然不在湖南‘证照分离’改革试点范围之内，但通过简化登记程序，优化审批流程，也解决了不少企业开办的痛点、堵点、难点。”湖南省醴陵市食药工商质监局局长丁武华告诉记者。

上海自贸区积极优化营商环境，提出“只说yes不说no”的口号。图为浦东国际人才城办公场景。
本报记者　余　颖摄

降低企业制度性交易成本还有多大空间？“毛巾里的水”还有多少可以拧出？今年5月，国务院办公厅印发《关于进一步压缩企业开办时间的意见》，要求各地对企业开办实施流程再造，将申请人依次向各部门提交材料的传统流程，改为“一窗受理、并行办理”流程。

“在政府政务中心里，我们已经建立起完善的一窗受理机制，每个窗口都可以办理企业的设立、变更、注销、备案等手续及其他行政审批和服务事项，并且全面免收工本费、复印费，切实为市场主体带来福利与便利。”据丁武华介绍，醴陵市以实现“最多跑一次”为目标，正在试行营业执照办理“当场办结”制，通过联合审批、联合验收、容缺受理、超时默认等措施全面缩减办事时限。

对于《意见》提出的“2019年上半年在全国范围内实现企业开办时间压缩至8.5个工作日”，丁武华表示，目前在醴陵开办企业的时间已经压缩到了3个工作日以内，其中企业登记环节2个工作日，印章刻制、发票申领环节各半天。下一阶段，醴陵还将推动商事登记领域“证照联办”改革，将涉及多个部门的多个事项审批整合成“一件事”，实现“一套受理材料、一个联办系统、一窗受理出件”，真正变“多次跑”为“一次跑”。

中央政策好，基层稳稳接

降低企业制度性交易成本卓有成效。义乌电商行业证照办理已经实现了一张身份证全通关，成为市场准入方便高效的典型

“证照分离”和“一窗受理，并联审批”依靠的是各地大力建设数据共享平台，打破市场监管、税务、公安、银行等部门间的数据壁垒，在更大范围、更深层次实现市场主体各类信息的归集共享、业务协同，为降低制度性交易成本提供技术支撑。

善于靠小商品做大生意的浙江义乌，又一次拿出了积少成多的成绩单——2017年792项群众办理事项中，773项实现了“最多跑一次”，其中172项“一次不用跑”。

义乌市场监督管理局副局长宋响自豪地介绍起当地的“义网通办”，“‘义网通办’依托浙江政务服务网，打造一个大数据中心，实现线下一窗式受理、线上一站式服务，推动市本级、镇街、工作片、村居(社区)四级同步办理，打造多端服务入口，创新更多数据服务应用”。

这套模式被总结为“1+2+4+X+Y”，成为义乌推进注册全程电子化的抓手。此外，义乌建立起政务大数据中心，归集了全市41个部门的近300个信息项，开放各部门查询账号1425个，有3亿多条数据，通过一张网将咨询、查询、办理、审批等政务服务融为一体，实现了“数据多跑路，企业少跑腿”。

更值得关注的是，作为中国电商最集中的地区之一，义乌电商行业证照办理已经实现了一张身份证全通关，成为市场准入方便高效的典型。

据宋响介绍，近年来，义乌电商主体的年均增长率高达87%。目前，义乌市场主体总数已经突破43万户，突破第一个10万用时近30年，第二个10万用时6年10个月，第三个10万用时2年8个月，第四个10万用时仅1年11个月，“最多跑一次”跑出了义乌培育市场主体的加速度。

全程网办大大提升了服务效率，便利了群众创业兴业。但对于未能掌握网络技术或是所在地区网络基础设施建设落后的群众来说，该如何搭上“不见面办理”的直通车？

“为了解决‘互联网+政务’服务中的‘数字鸿沟’问题，让所有市场主体可以公平地享受福利，我们在每个镇街、银行甚至是一些大型社区内，都安排了业务员，为有需要的群众提供手把手的网上办事指导，把政策落实到群众‘家门口’。”宋响说。

醴陵市更是将服务延伸到19个镇所有建制村。“我们建立了‘局、所、站、员’四位一体的工作体系，现在全市各镇、各街道都设有管理站，配有村级信息员，打通了市场监督管理工作的最后一公里。”醴陵市食药工商质监局工作人员告诉记者，近年来，该局不断完善网格化工作模式，将全市分为1个一级网格、12个二级网格、33个三级网格，明确各网格负责人和工作职责，做到责任到人、任务到岗，消除服务盲区和监管空白。

在多地的政务服务中心内，记者都看到了导办台，提供业务咨询、服务引导、填表指导等服务。“导办人员接受咨询时，应知应会的要做到一口说清，个人不能答复的，就引导到具体办事窗口进行说明。如果无法做到现场答复，就做好记录，告知答复时间，并在承诺时限内通过电话等方式一次性作出明确答复。”丁武华说，“中央的政策好，我们基层得稳稳接住了，要把实体政务中心、线上政务平台、便民终端、服务热线等各个渠道结合起来，让企业和群众切实感受到改革的决心和效果”。

科学监管保市场活而不乱

“2+1”抽查模式提升监管的科学性；佩戴“监管神器”保证执法的公正性；市场监管理念也从过去的惩罚性、前置式监管，转为以事中事后监管为主的信用监管

随着改革持续推进，市场准入门槛大大降低，市场主体数量蓬勃发展。截至9月底，全国实有市场主体1.06亿户，其中企业3362.8万户。商事制度改革以来，新创立市场主体已占总数的73%，新创立企业已经占总数的72.2%。

管得好、管到位，才能放得更开、减得更多。在此背景下，维护市场竞争秩序、确保市场活而不乱尤为重要。

早在2015年，国务院办公厅就发布了《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》，要求在市场监管领域推广“双随机、一公开”监管，实现随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查检查结果及时公开。今年6月召开的国务院常务会议再次明确部署，全面推行“双随机、一公开”监管。

“更多的市场主体意味着更大的监管责任，为了确保监管效能，我们合理调整了‘双随机’抽查的频率和密度，不能太频繁，干扰主体；也不能过低，把一项常规性工作变成投机性工作。我们主要采取‘2+1’抽查模式，‘2’指的是省局每年组织集中抽查两次，‘1’指各市县每年自主安排抽查一次。”彭明方告诉记者，为了保证抽查检查工作的质量，湖北省市场监管部门适当调整了定向抽查的比例和市、县级自选动作的比例，将更多的人力物力放在涉及群众生命、财产安全的重点领域和需要深度执法以促进规范经营的主体上。

为创造良好营商环境，义乌小商品市场开设消费维权站，图为来自阿富汗的消费维权服务站成员阿兹兹。
本报记者　曾诗阳摄

除了提升监管的科学性以外，保证执法的公正性也是提升市场监管效果的重要措施。“我们要求所有执法人员在执法过程中佩戴‘监管神器’，就是一套包括了监管端、移动执法端、公众平台APP、企业端在内的电子设备，可以对执法过程进行实时监测和全程记录，杜绝任何权力寻租和不当得利行为的发生，既有利于解决执法扰民、执法不公等问题，提高检查的权威性，也保护了工作人员的正当执法权利，增强主体守法经营的自觉性。”丁武华说，“此外，我们会不定期对被抽查的市场主体进行电话回访，确保抽查过程中没有发生滥权、越权、失职等行为”。

面对上亿市场主体，仅靠全国的市场监管人员杯水车薪。随着商事制度改革深入推进，市场监管理念也从过去的惩罚性、前置式监管，转变为事中事后监管为主的信用监管。

2016年国务院印发的《降低实体经济企业成本工作方案》提出，要利用好全国企业信用信息公示系统，完善信用监管体系，着力降低制度性交易成本。

“2017年，湖北企业信用信息公示系统通过验收，成为全国第一个为落实国务院文件定制开发的省级信用信息交换平台。”湖北省工商局工作人员告诉记者，截至今年10月12日，该系统已覆盖全省17个市州本级和85%以上的县(市、区)级政府部门，累计访问量达到2.41亿次，查询量达到5612.8万次，累计公示行政处罚信息4.18万条。

在义乌，信用监管只靠一部手机就能实现。今年1月，由义乌市场监管局统筹开发的义乌市场信用APP正式上线，成为推进信用共治的有力抓手。该APP服务于中国小商品城内6万多市场主体和每年往返于义乌市场的境内外1000多万客商。

“采购商和消费者可以通过APP随时查询所有商位的信用等级，评价商户经营情况，也可以查看商城诚信公示、失信公示名单，了解信用相关制度和政策法规。”义乌市场监管局小商品城分局副局长何冠群告诉记者，今年7月，该APP的安装率已经达到90%，累计信用评价达30余万条，市场信用分类监管模式取得了积极成效。

信用指数也成为相关部门实现精准监管、智慧监管的数据支撑。何冠群说：“我们根据经营者信用等级的高低实行较低、适度、较高三种不同频率的动态监管，信用等级越低，抽查频率越高，抽查力度越大，同时抽查结果也会及时纳入经营者的信息库。”

调查手记

『放管服』的步子还可再大些

余　颖

近年来，我国在改善营商环境、降低制度性交易成本方面的努力有目共睹。世界银行发布的最新报告中认定，中国在过去1年为中小企业改善营商环境实施的改革数量创纪录，全球排名从上期的第78位跃升至第46位。

然而，改革不是没有难处。要拧干“成本毛巾”里的最后一滴水，政策引导、技术支持都很关键，但市场监管部门工作人员自身定位的调整、服务理念的改变也非常重要。改革之难，难在自我削权、主动让利，刀刃向内不能仅仅是摆出一个姿势，也不能仅仅划破表皮，而是要深扎深挖，用政府部门的自我革命换来市场活力的充分释放。

这种伤筋动骨的“自我革命”本来就难，现实中还伴随着一些疑惑，让基层工作人员拿不准尺度。比如在义乌，当地监管部门就犯愁：一方面，压减审批材料、降低准入门槛是义乌市场主体高速增长的关键性举措，另一方面，有些材料是法律法规要求提供的，但当地根据实际情况判断，这个材料既不是登记注册必需的，也不构成违法经营的必要条件。目前当地以为企业减负为原则，不要求企业主提供这一材料，但如果今后发生了相关问题，这个责任该由谁承担？

基层工作人员有这样的疑虑可以理解，但是在持续推进“放管服”改革的大背景下，“放”的步子完全可以再大一些，“管”的模式可以再新一些，“服”的方式可以再活一些。基层的创新和改革，只要是坚持实事求是，一切从实际出发，为企业营造良好环境和提供更多机会，都应该鼓励，让他们愿服务、能服务、会服务、敢服务。

近段时间，民营企业经营困难是热点话题，国家连续出台相关政策，给民营企业打气加油。“证照分离”改革全面推开之后，国务院办公厅近期又印发《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》，要求各地主动对标先进，相互学习借鉴，进一步深化“放管服”改革，探索推出更多切实管用的改革举措。也就是说，现在基层的实践，很可能就是在为未来的改革探路，就像浦东的“证照分离”改革试点一样，成为日后造福全国企业的创新举措。

而且，推进“放管服”改革的过程中，“放”的步子大一点，完全可以通过转变监管理念、创新工作方法，积极推进“双随机、一公开”监管、信用监管、大数据监管、“告知承诺+事中事后监管”等新型监管方式，既提高监管效能，又切实减少对企业的干扰。总之，优化营商环境，胆子大些无妨。

链接

本版编辑　董　磊　李　杰
电子邮箱　jjrbyxdc@163.com

社址：北京市西城区白纸坊东街2号　读者服务：13911270606(同微信号)　查号台：58392088　邮编：100054　传真：58392840　零售每份：1.00元　广告许可证：京西工商广登字20170090号　广告热线：58392178　发行热线：58392172　昨日(北京)开印时间：6:45　印完时间：7:40　本报印刷厂印刷