

商事制度改革



两年多来,国务院一直把简政放权作为全面深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”,也采取了一系列重大改革措施,有效释放了市场活力,激发了社会创造力,扩大了就业,取得了积极的成效。作为简政放权工作中的重要组成部分,商事制度改革目前进展如何?改革的进程中又遇到哪些问题?下一步改革的重点是什么?新华网邀请到工商总局党组书记、副局长刘玉亭作客访谈间,解读商事制度改革。

商事制度改革以来, 每天新登记注册企业 1 万多户

主持人:深入推进简政放权、放管结合,切实转变了政府职能,是经济“新常态”下开启“双引擎”、实现“双中高”的战略举措,也是加快建设法治政府、创新政府、廉洁政府、服务型政府的内在要求,是民之所望,施政所向。那么,请问您是如何看待商事制度改革在推进简政放权放管结合职能转变工作中的重要作用?

刘玉亭:商事制度改革放宽市场的准入条件,以工商注册登记的改革为契机,主要是营造更为宽松便利的营商环境,工商登记环节完全实行注册资本认缴登记制,取消注册资本最低限额、首次出资比例、货币出资比例、出资期限,公司登记不再提交验资报告。改企业年检制度为年报公示制度,任何单位和个人均可以在企业信用信息公示系统上查询企业年报信息,这些内容是从发展市场经济的需要,从百姓经营兴业这一道门改起,以改革工商登记为切入点,减少行政审批,转变政府职能,激发亿万群众的创造力和市场经济的活力,为公平竞争搭好舞台,为经济发展提供有力支撑。

商事制度改革实施一年多来,已经达到了预期目的,取得了明显的成果。商事制度改革在整体改革中发挥了先手棋和突破口的作用。主要的成效有这么几个方面:

一是激发了市场活力。从2014年3月1日到2015年5月底,今天是6月2日,也就是到前天,全国新登记注册市场主体1691.1万户,其中,企业485.4万户,个体工商户1170.2万户,农民专业合作社35.5万户。到今年5月底,全国实有各类市场主体7264万户,同比增长14.3%。其中,企业1959.4万户,同比增长20.9%。市场主体大幅度增长,特别是谈到企业这个数字,刚才我说了,到5月底,全国的企业数是1959.4万户,但是从去年3月1日到今年5月底,新登记的企业就有485.4万户,平均每天新登记注册企业1.06万户。

二是优化了产业结构。从2014年3月1日到2015年5月底,第三产业企业数量同比增长42.8%,明显高于第二产业23.9%的增幅,第三产业企业占有企业比重提高到了79%。改革对现代服务业带动作用明显,全国新登记科学研究和技术服务业企业36万多户,同比增长了64.8%,信息的传输、软件和信息技术服务业将近22万户,增长了93.7%,文化、体育和娱乐业9.6万多户,增长了85.0%,教育1.1万多户,增长了1.1倍。

三是创造了就业机会。改革对引导创业、促进就业作出了显著贡献。截至2015年5月底,全国个私经济从业实有2.6亿人,比2014年底增加1335.6万人,增长5.3%。四是改善了营商环境。改革推动了我国工商注册制度便利化,资金使用效率显著提升,营商环境明显改善。外国企业和境外投资者的投资力度不断加大。

这些是目前感受比较明显的。那么从长远来看,商事制度改革还会带来这么几方面的变化:一是就业观念的改变,“大众创业、万众创新”,特别是高校毕业生、科技人员创业的积极性明显提高,这对社会就业观念的改变是一个推动。二是带动诚信意识的增强。企业年报改年报公示制度以后,以前企业经营行为向政府监管部门负责,现在要向社会做出承诺,向社会负责。我们建立了全国企业信用信息公示系统,系统开通以后,任何单位和个人都能方便、及时、全面地了解企业信息,这实际上是扩大了企业的社会监督。

国务院制定颁发了《企业信息公示暂行条例》,《条例》实施后,企业按照《条例》的规定公示年报和即时信息的数量都平稳增加。据统计,截至2015年5月24日,企业2013年度企业年报公示率超过70%,达到71.6%,2014年度企业年报公示率达到了53.09%。现在的公示系统访问量每天将近1600万人次,而且随着企业年报信息、即时信息的公示,企业诚信意识不断增强。

注册资本登记制度改革降低准入门槛

主持人:确实如您所说商事制度改革激发了经济社会的活力,促进了经济的发展。工商部门在协同推进注册资本登记制度改革方面又做了哪些工作,目前进展如何?

刘玉亭:这个问题涉及的部门比较多,注册资本登记制度改革以后,在改革推进的过程中因为相关的配套制度相对滞后,曾经有一段时期出现了一些行业准入管理不衔接、不同

步等问题。比如有的行业准入中仍然要求企业实缴验资,有的行业设定了注册资本最低限额门槛,以注册资本数额作为特定行业准入的基本条件,有的行业准入仍然将通过工商企业年检作为前提等。这就是当时社会上反映的、克强总理指出来的“大门开了,小门还没有开”的问题。

为了解决这些问题,今年以来,相关部门做了大量的工作,对照《公司法》和《注册资本登记制度改革方案》,普遍对本部门发布的部门规章、规范性文件进行了一次全面的清理。我们了解到的情况是,现在已经有41个部门完成了部门规章、规范性文件清理工作,共涉及清理部门规章和规范性文件126件,这些都是涉及到准入门槛的,包括注册资本实缴制、年检、最低注册资本限额等。

还有几个部门需要清理的部门规章、规范性文件数量较多。通过清理部门规章、规范性文件,切实落实注册资本登记制度改革要求,降低了各类市场主体准入门槛。这样就实现了,大门开了,小门同样也是畅通的。这个工作目前正在进行中,据我们了解,进展得还比较顺利,进度还比较快。

任何地方不能增加工商登记前置审批事项:

主持人:那么工商部门又将如何推进“先证后照”改为“先照后证”改革呢?

刘玉亭:“先照后证”改革是行政审批制度改革的一项重要内容,是稳增长、调结构、促就业、惠民生的一项重要抓手。工商登记前置审批事项改为后置审批,使市场主体可以更加便利、更加快捷地进入市场,获得“入场券”,有利于进一步激发市场主体活力,增强经济发展动力,这对于稳增长、调结构、促就业、惠民生具有重要的促进作用。对于简政放权、转变政府职能,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,把政府工作重点切实转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来都是非常有利的。此外,也有利于建立规范统一的市场规则和竞争有序的市场秩序。

从去年以来,国务院分三批审议决定将原来的226项前置审批中的152项工商登记前置审批事项调整或明确为后置审批事项,取消40项,决定保留34项工商登记前置审批事项。企业在申请设立登记时需要提交的前置审批文件,较改革前减少了85%。

为落实国务院的决定,严格执行国务院将工商登记前置审批事项调整或明确为后置审批的决定,去年8月份,国家工商总局印发了《工商总局关于做好工商登记前置审批事项改为后置审批后的登记注册工作的通知》,明确要求各级工商部门严格规范工商登记程序,依法规范经营范围核准登记,完善登记管理信息化系统和企业信用信息公示系统。前不久,我们又下发了《工商总局关于严格落实先照后证改革 严格执行工商登记前置审批事项的通知》,这个《通知》把工商登记前置审批事项目录和企业变更登记、注销登记需要前置审批的指导目录也一起公布了。这个目录以外,任何地方、任何一级工商行政部门都不能再增加工商登记前置审批事项。

当然,企业设立时的前置、后置审批项目还是可以继续调整,还需要进一步深入研究,按照简化审批、规范许可、放宽准入的要求,进一步研究提出取消和规范许可审批的意见。也就是说,对现在调整后,还有取消的,仍然要继续研究、进行规范;还有审批、下放的空间。通过这几项工作可以进一步释放改革的红利。工商登记前置审批事项改后置审批事项的作用和意义可能会随着时间的推移的推

移越来越显现出来。

年底前实现 企业登记“一证一号”

主持人:还有一个登记制度改革也是受到了大家的广泛关注,那就是“三证合一”登记制度改革,工商部门在推进这项改革的过程中,究竟可以让百姓获得哪些实惠,目前的进展情况怎么样?有没有实际难度?难度体现在哪些方面?“三证合一”登记制度改革是否可以称为“大众创业、万众创新”的“加速器”?

刘玉亭:“三证合一”登记制度改革大概是目前大家最关心的问题了,或者说是最关心的问题之一。“三证合一”登记制度改革指的是将企业登记时依次申请,分别由工商行政管理部门核发工商营业执照、质量技术监督管理部门核发组织机构代码证、税务部门核发税务登记证,改为一次申请,核发一个营业执照一个号码的登记制度。关于“三证合一”有这么几句话要说明:一是“三证合一”是商事制度改革中出现的问题,以前没有简政放权,或者简政放权、转变政府职能之前,多数工商登记前置审批事项没有改为后置审批事项的时候,设立一个企业想要拿到一个证,需要的批准文件不知道有多少,这三个证之间的矛盾和问题并没有显现出来。随着转变政府职能、简政放权,相当数量的工商登记前置审批事项改为后置审批事项,这三个证之间的问题就显现出来了。

二是“三证合一”登记制度改革是一个过程,“三证合一”是最先由三证统发引起的,由工商登记一个窗口把申请人所有材料都接收过来,然后转给三个部门分别办理,再集中统一给申请人。这个时候叫“三证统发”,前几年在上海、广东深圳等等一些地方进行了试点和探索,现在可以说各地普遍推开了。所以简单来说,这也叫“三证合一”,是三证合到一个窗口进行接收办理。

三是在“三证统发”的基础上,有些地方进行探索,实行“一照三号”,就是在一个营业执照上分别打上企业登记注册号、组织机构代码证号、税务登记证号。这个好处就是节省了两个证,把三个证的三个号码打在一个证照上,为真正实现“三证合一”、“一照一号”打下了基础。

“三证合一”最终是要实现“一照一号”,就是一个营业执照一个号码,这个号码是在各个地方、各个部门都通用的。去年,国务院制定下发《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》后,不少地方大胆探索,取得积极进展。有27个省(区、市)实施“一照三号”,福建自贸区、江苏宿迁和广东深圳已率先推行了“一照一码”。

根据克强总理的重要指示,我们在年底以前要实现真正的“三证合一”,也就是“一照一号”。这个“一照一号”是真正意义上的“三证合一”,“照”就是营业执照,“号”是统一的社会信用代码。“三证合一”将极大地推动企业设立便利化,不光是登记程序上的便利化,而且以后在各个环节也会实现便利化,所以它是便利化的“加速器”。

研究进一步放宽 住宅登记为经营场所政策

主持人:在鼓励发展众创空间,推进大众创新创业方面,工商部门采取了哪些措施,目前的工作进展如何呢?

刘玉亭:刚才我讲的几项试点工作,都是鼓励发展众创空间的内容。实际上,我们还在研究、探索的就是进一步放宽住所登记条件,释放住所资源,降低营销成本,推进大众

创业。按照注册资本登记制度改革方案,放宽住所(经营场所)登记手续的权限放给了各省、市、区人民政府。有些地方的住所管理规定出台了,有的出台得快一点,有的出台得慢一点,有的早一点,有的晚一点,我们是紧紧跟踪,及时给予提醒或者督促、进行指导,要求在地方有关规定出台以前,工商部门要切实简化登记手续,只要申请人能够提供住所(经营场所)合法使用证明就可以登记。

另外,各个地方也在探索“一址多照”,就是同一个地方可以注册多个市场主体,办理多个营业执照,特别是在一些人口比较密集,现代信息技术比较发达、发展比较快的地方,有些地方叫楼宇经济,一个门牌号码可以登记不同的企业,甚至一个楼层可以登记多家企业。“一照多址”也是一种方式,就是企业在同一登记机关设立分支机构时就不再需领新的营业执照,在已有的营业执照上标注分支机构经营场所就可以了。以前在一个地方办一个分支机构要办一个执照,现在只要在一个工商部门辖区内,在一个营业执照上可以标注若干分支机构地址。这就是通常我们所说的,放宽住所登记条件的“一址多照”和“一照多址”的情况。

另外,我们还准备探索研究将住宅登记为经营场所进一步放宽。现在不少地方允许将住宅注册登记为经营场所,但需要提供利害关系人同意的证明。目前也有几个地方出台了进一步允许住宅登记为经营场所的相关规定,在特定行业,如电子商务、无实体店网络交易服务、创意、设计等,可以不需要供利害关系人同意的证明。从社会反响和实施效果来看,总体上比较平稳。具体而言,由于相关行业并不存在扰民问题,居委会、业委会多数都比较支持。但有些行业可能是不行的,需要通盘考虑。

下一步,在督促指导各地方政府简化住所登记手续,允许“一址多照”、“一照多址”、“集群登记”等便利模式的基础上,我们将积极配合有关部门,对从事电子商务、设计策划和软件开发等不存在安全生产隐患、污染环境、影响居民正常生活秩序和身体健康、生命财产安全等领域经营活动的,开展广泛深入调研,并在此基础上研究进一步放宽住所登记条件,分行业、分业态释放住所资源的实现途径。

企业年报制改为年报制 无需年年“跑工商”

主持人:所有这些措施都会大大推动发展众创空间,推动大众创业和万众创新。商事制度改革将企业年报制改为企业年报公示制度,这样的一项变革给企业带来哪些便利?对企业和工商部门产生哪些影响?也请刘局长给我们简单介绍一下。

刘玉亭:企业年报制改为企业年报公示制度是商事制度改革的一项重要措施,或者说是一项重要改革。给企业到底带来哪些好处或者便利,如果由企业来回答可能更好。我们的感觉是这项改革调整,是使企业由以前对主管部门负责变为向社会负责,或者说企业向社会做出承诺,并对社会负责,不需要年年“跑工商”,每年都进行年检。

过去的年检期限是每年3月1日到6月30日,企业要提交相关年检材料,企业还要缴纳年检费用,在营业执照副本上盖章,然后工商部门再把营业执照副本发给企业,比较麻烦,不光企业麻烦,登记机关也感到麻烦。年报公示的这个新制度的设计,使企业在年检需提交的材料和流程方面都大大的便利了,同时也节省了费用。去年国务院出台的

《企业信息公示暂行条例》规定,企业应在每年1月1日至6月30日,通过企业信用信息公示系统向工商行政管理机关报送年度报告,并向社会公示,企业无需提交纸质材料,无需提交审计报告,无需缴纳任何费用。

以前进行年检时,需要提供审计报告,注册资本50万的公司为例,大概需要1000元到2000元左右的费用。现在企业提交的年度报告的真实性、合法性都有企业负责,接受社会监督,工商和市场监管部门对企业的年度报告也不再审查。与原来的年检制度相比,年报公示制度充分借助信息化的技术手段,采取网上报送的方式,减轻了企业的负担,减少了政府部门对企业自主经营行为的干预,应该说企业也方便,管理部门也方便。

年报公示制度一方面规定企业要主动公示自身相关信息,这是对企业的约束;另一方面由社会监督公示信息的真伪,由消费者判断企业的信用情况,实际上是扩大了社会的监督,督促企业诚信自律,形成企业自治、行业自律、社会监督、政府监管的共治格局。刚才我说了企业的年报信息到2013年大概超过了70%,2014年的年报公示率超过了一半,53%多一点,截至时间是6月30日。同时,《企业信息公示暂行条例》还设计了经营异常名录制度、黑名单制度以及抽查等一系列制度措施,从而使得企业的年检改为年报公示制度能够切实发挥其应有的效力和作用。

强化监管 企业一处违法将处处受限

主持人:最后也是网友比较关注的问题。商事制度改革下一步改革的重点是什么?工商部门怎样通过信用监管手段进行市场监管呢?

刘玉亭:商事制度改革要释放创业的活力,同时加强事中事后的监管。释放活力和改革刚才我已经谈得比较多了。关于加强监管主要是完善以企业的信用为基础的约束机制,通过商事制度改革形成企业“一处违法、处处受限”的局面和机制。这主要基于企业、政府部门和有关方面信息的共享、共用,充分运用信息共享和信用约束的手段,营造诚实守信、守序的市场信用环境。

从工商和市场监管部门来说,就是要加强与相关部门的沟通,推动信息互联互通和失信的联合惩戒。比如我们与最高人民法院、税务总局实现了失信被执行人员(“老赖”)名单及欠税企业信息的共享,工商和市场监管部门根据最高法院提供的名单依法进行限制,这些人员以后不能登记为企业的法定代表人。我们还与财政部、民政部联合发布文件,对限制失信企业参与政府采购的资格做出相关规定。

对不按照规定公示信息,或者公示信息隐瞒真实情况、弄虚作假的企业,将列入经营异常名录并向社会公示。就政府部门来讲,我们会与其他部门一起,在政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉称号等工作中对其予以限制。经营异常名录是对社会公示的,各个方面就会对它有所约束。现在一些试点地区,有些企业被列入经营异常名录,金融机构看到这些企业被列入经营异常名录以后,就对它所办理的业务进行了限制,比如贷款等等。

实际上有些企业脑子里还没有这根弦,就是该年报公示信息的时候没有进行年报公示,碰到这种情况他就赶快回过头来又到工商机关申请补报年报。所以刚才我说随着6月30日年报公示的时间节点的到来,企业年报改为年报公示以后,社会诚信体系机制对企业的约束和对社会诚信体系建设的推动会越来越显现出来。

因为异常名录也好,黑名单也好,它向社会公示以后,以前只是监管部门知道这些信息,现在社会上关注它的人都可以知道,政府部门、交易相对人、竞争对手都可以自己判定对它该采取什么样的举动。同时,我们在信息公示的基础上,还探索以大数据、云计算、物联网等现代信息技术为支撑,对企业的商业轨迹进行整理和分析,全面、客观地评估企业的经营状况,对这些数据信息的重大价值要进一步运用,加快建立企业信用监管与风险监测预警和风险管理防控指标体系,提高防控系统性风险和加强事中事后的监管效率。

说到这里我顺便说一句,谈到商事制度改革取得的成效的问题时,有一个问题我没有讲,就是商事制度改革到现在,市场上出现大的问题了吗?没有。市场秩序总体上是平稳的,是稳中趋好的,从这个角度来讲,我们以信用监管为基础的约束机制正在发挥作用。

有一种误解说商事制度改革提出的宽进严管,是不是先宽进后严管?不是的。在制度设计上,从设计宽进的同时就考虑了严管,宽进的同时就是在严管。因为企业以前有多少注册资本、准备从事什么经营活动、经营中有什么行为是对工商部门和登记机关负责的,现在企业是对社会做出了承诺的,社会就对企业有所监督,所以宽进严管实际上是同时进行、同时推开的。当然,我们的市场监管还有不少工作要做,有些监管的效应会随着时间的推移逐步显现出来。