
国家自然科学基金 北京大学管理科学数据中心 ——《数据与决策》系列报告

特别鸣谢“黄廷方/信和交流发展基金”的慷慨资助



中国商事制度改革：内容、 进程及其影响

商事制度改革对中小微企业影响的评估研究课题组

国家自然科学基金 北京大学管理科学数据中心智库



国家自然科学基金—北京大学管理科学数据中心 (Data Center for Management Science, NSFC-PKU) 成立于

2014 年 12 月，是由国家自然科学基金支持，服务全国管理科学的数据收集与数据服务中心。作为北京大学直属的、以交叉学科为特点的实体学术科研机构，中心长期开展以**中国家庭追踪调查 (China Family Panel Studies, CFPS)**、**中国健康与养老追踪调查 (China Health and Retirement Longitudinal Study, CHARLS)** 为代表的一系列大样本、高质量的微观调查数据收集。自成立以来，数据中心借助已有优势，逐步推进数据采集、数据管理与服务和智库研究三个领域的建设。

中心智库以构建开放性的、跨学科研究平台为目标，旨在大力推动运用科学的量化研究方法，以开发和利用 CFPS、CHARLS 等优质数据资源为基础的量化研究，并针对国家经济和社会管理的重大需求，积极为国家发展提供有实证依据的政策建议。

中心智库每年通过公开竞标方式，择优资助若干研究课题，为立项课题提供研究资金、研究助理和办公空间等多方面支持，并借助智库平台对相关研究成果进行推广。此外，中心智库推出客座研究员项目，诚邀有志从事与政策相关的数据研究的学者们驻中心研究。客座研究员可得到数据服务及办公条件的支持，并参与中心组织的各类学术研讨活动。

同时，中心智库通过研讨会、公开讲座等学术活动，促进知识分享和研究成果交流。中心智库还推出《数据与决策》系列出版物，包括《数据与决策：工作论文》、《数据与决策：政策报告》、《数据与决策：政策简讯》，旨在为以数据为基础的科学研究与政策研究的学者提供互动交流的平台。



目录

contents

■ <u>中国商事制度的历史演变</u>	/01
■ <u>商改前中国商事制度的缺陷</u>	/11
■ <u>中国商事制度改革的内容</u>	/16
■ <u>中国商事制度改革的进程</u>	/24
■ <u>中国营商环境的变化</u>	/40
■ <u>商事制度改革准入效应的统计分析</u>	/57
■ <u>商事制度改革准入效应的实证研究</u>	/68
■ <u>商事制度进一步完善的对策研究</u>	/84

1 中国商事制度的历史演变

1.1 古代商事制度：征税

据史料记载，中国在古代就已经出现了商事登记制度。古代商事登记制度是在商事交易中公开记载具有法律约束力的重要事项的载体，也是商事运营者以特定标示公示其身份，并获得官方确认的一种做法。“货贿用玺节”，作为商人使用的营业执照，是西周时期准许通商的凭证，在它的上面印有官方印章¹。春秋时期，管仲将商人集中在特定区域，并对商人进行人、户编制，派官员管理。汉朝则是由专门的市令长负责征收市税和掌管市籍，并规定商人必须在官府登记取得市籍方能经商，否则即为违法²。明清时期，政府对商人和商业活动的管理更加规范，商事登记也已经普遍存在；明嘉庆年间，置立产业、铺面均应进行商事登记，如：清朝初期的民间纺织作坊“机户张纳税当 50 金，织造批准注册给文凭，然后敢织”。

但在封建社会时期的中国，正式意义上的商事制度则始于清末³。1903 年 8 月，清朝政府设立了中国第一个近代工商管理机构，即商部。商部成立以后，在 1904 年 1 月颁布了《钦定大清商律》（载振、伍廷芳等起草），1904 年 6 月奏准颁布了《公司注册试办章程》，并在 1904 年设立注册局，隶属于商部，主管公

¹王妍. 商事登记中公权定位与私权保护问题研究[M]. 北京：法律出版社，2011. 9.

²林鸣剑、余华青. 秦汉社会文明[M]. 西安：西北大学出版社，1985. 152-153.

³金绮晔. 我国商事登记制度研究[D]. 上海交通大学 MPA 论文

司注册事宜⁴。

但是，无论商事登记制度的形式如何变化，其实质则均不同于西方的商事登记制度。中国封建社会时代的商事登记制度的职能是为了便于征税以抑制工商业发展，降低商人地位，阻止人口流动，稳固自身政权，并未包含服务工商企业发展的内容，因而是完全不同于以维护商业交易安全和商人利益为宗旨的现代商事登记制度的。这与古代中国采取的是“重农抑商”政策具有密切关系。

1.2 民国时期商事制度：现代商事制度雏形

民国三年（1914年）北洋政府农商部废除了《大清商律》，在此基础上颁布《商人通利》和《公司律》，把工业、加工业、公用事业、金融业、服务业等行业均作为商业对待，并要求商人向所在地的官厅呈报注册。民国十七年（1928年），国民政府颁布《商业注册暂行规定》和《公司注册暂行规定》，规定商业注册以工商部为总注册所，各省政府和特别市政府主管的厅、局为分注册所，北平由社会局主管工商企业注册登记工作。

民国十八年（1929年），国民政府颁布施行《民法》，该法规定：“法人非经主管官署登记，不得成立”。同年12月，国民政府颁布《公司法》，规定：“公司为法人，其法人资格之取得，须经过登记程序”“公司可采取无限责任公司、股份有限公

⁴刘珂. 商事登记制度法律问题研究[J]. 法学之窗, 2010(12): 14.

司、两合公司和股份两合公司形式”。“股份有限公司和股份两合公司必须呈请验资”。这是我国第一次规定对企业注册资金进行监督管理。

民国二十年(1931年)，国民政府颁布《工厂登记法》，规定工厂除依其他法规登记注册外，还需办理工厂登记。并且规定：“每年须填报厂务报告”。厂务报告的主要内容包括：资本情况、雇用工人情况、固定资产情况、原材料及产品种类、生产经营情况等。这实际上是对企业进行年检。

民国三十五年(1946年)，北平市政府废止伪政府所有工商企业登记注册法规，颁布了《北平市工商业登记暂行办法》，规定工商业者均需向北平市社会局办理申请登记。申请登记的内容包括：铺东姓名、年龄、籍贯及住址、资本、商号名称、营业种类、营业地点、铺长(经理)姓名、年龄、籍贯及住址、开业日期、房东姓名、住址及印鉴等等。经核准后，发给营业执照方可开业。如果是特种行业(汽车行、西药、国药、营造所、舞厅、公共娱乐场所等)均须先得主管机关之许可再依法申请登记。这其实就是企业注册之前需要取得的审批手续和经营许可证。民国时期的商事制度已经包含了维护交易安全和确保商业有序运行的内容，具备了现代商事制度的基本要件。

1.3 新中国成立后的商事制度：服务社会主义经济建设

1949年新中国成立后，伴随着新中国社会主义企业制度建

设和国家管理经济的方式、方法的变化，商事登记制度逐步建立和发展起来。新中国成立之初至改革开放之前，根据商事制度的功能和目的不同，大致可分为国民经济恢复时期、社会主义改造时期、社会主义建设探索时期和文革时期四个阶段。在这四个不同的历史阶段，我国商事制度的内容和表现形式也各不相同。

1.3.1 国民经济恢复时期（1949年—1952年）

新中国成立初期，我国一穷二白、百废待兴，国家财政经济相当困难，当时的首要任务是大力恢复和发展经济。为使工商业重新焕发活力，中央人民政府成立了中央私营企业局，主要职责是制定私营企业政策管理和规范私营工商业经营活动。企业登记管理工作则主要围绕没收官僚资本、清查敌伪财产、扶持指导企业生产经营活动、重新登记发证、协调公私关系、严格规范经营范围、稳定市场物价等方面展开。其中，突出开展了以下几项工作：一是通过强化企业登记管理，规范市场、稳定主业；二是加强对商品贩运者的管理，严厉打击就地套购、转手倒卖的不法行为；三是加强对从事居间活动的登记管理；四是严格控制物价波动；五是取缔有不法经营行为企业的经营资格。

1952年年底，经过三年恢复，我国财政收支基本平衡，物价稳定，工农业生产全部得到恢复，为以后大规模经济建设奠定了基础。

1.3.2 社会主义改造时期（1953年—1956年）

1953年，我国进入“一化三改”的社会主义改造时期。这一时

期，工商行政管理部门积极开展对市场的管理工作，参与对资本主义工商业和个体工商业的社会主义改造。具体到登记管理方面，采取了以下措施：一是对在流通领域中从事粮、棉、油、布等重要行业经营活动的私营企业，停止办理开业登记；二是对其他一些私营工商业和在整顿中不合格的企业，在登记机关的指导下，进行了关、迁、并、转；三是落实第一个五年计划目标，充分发挥私营企业生产的积极性；四是基本完成了全国各行业公私合营工作。这些措施对于巩固社会主义经济基础，建立社会主义经济制度，维护社会主义经济秩序，保证党在过渡时期的总路线、总任务的实现，具有重要意义。

1.3.3 社会主义建设探索时期（1957年—1966年）

1962年12月30日，国务院发布了《工商企业登记管理试行办法》（以下简称《办法》），要求在1963年9月前完成已开业的城乡工商企业的普查和登记。《办法》下发后，登记管理机关对全国各类工商企业进行了一次全面普查、登记、发证工作，取得了显著效果。

这一时期，工商行政管理部门在企业登记管理方面主要采取以下措施：一是取缔非法经营，处理了一批违法企业；二是清理了一批无照经营户，同时在审查中发现确有必要保留的经营户，指导其依法补办登记手续；三是为经常性的企业登记管理工作打下基础。不少地方在全面清查完成后建立了企业登记档案，催办和补办了一批企业的变更登记，还开展了定期抽查验证工作。

1.3.4 文革时期（1966年——1978年）

1966年至1976年，国内经济建设混乱无序，也给企业登记管理工作造成极大破坏。这十年，企业登记管理工作处于停顿状态。主要表现为：第一，工商行政管理部门停止办理各类企业登记手续，企业登记管理被视为“管、卡、压”而遭到冲击，办厂办店，无须政府主管部门批准；第二，工商行政管理部门正常的企业登记管理职能无法履行，1976年以后的两年多时间里，“左”的错误指导思想没有得到根本纠正，工商行政管理工作包括企业登记管理工作，还处于徘徊阶段，没有真正打开局面。

新中国建立以来，我国商事制度修订和变革的主要目的是服务于社会主义建设，实施的内容和方式也因为不同历史时期的任务不同而大相迥异，并没有一个完整而稳定的商事登记制度体系。

1.4 改革开放以来的商事制度（1978年—2014年）

1.4.1 改革开放初期（1978年—1992年）

党的十一届三中全会的召开，实现了历史性的转折，确立了以经济建设为中心和改革开放的基本国策，我国经济社会发展重新步入正轨。企业登记管理工作从逐步恢复到全面确立，为我国经济发展发挥了基础性作用。

1979年6月，工商行政管理总局会同有关部门联合发出《关于特种行业企业进行登记管理的通知》。这是工商机关恢复建立以来，

第一次参与制定发布有关企业登记管理工作的部门规章，也是第一次就某些行业开展登记管理的部门规章。以此为标志，企业登记管理工作进入法制化、规范化建设的轨道。

1979年12月26日，工商行政管理总局会同有关部门联合发出通知，要求对全民所有制和集体所有制的工业企业进行一次全面登记。1982年8月，国务院颁布了《工商企业登记管理条例》。这是建国以来第一个比较完善和系统的针对企业登记管理工作而制定的行政法规，也是我国专项经济立法中的一件大事。1988年5月13日，国务院常务会议通过《企业法人登记管理条例》，第一次明确了企业法人的条件、登记事项、开业、变更、注销、公告、年检、证照管理、监督处罚等重要事项。1991年7月22日，国家工商行政管理局发布了《企业名称登记管理规定》，这是企业法人登记由综合性管理向事由性管理过渡的一次飞跃。

这一时期，个体企业登记管理制度建设主要是1987年发布的《城乡个体工商户管理暂行条例》和1988年发布的《私营企业暂行条例》，基本形成了与体制转轨时期相适应的、以所有制为主要标准的法规体系，逐步做到了有法可依、依法管理。

在外资企业登记管理方面，1979年7月1日，国家颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业法》，首次将外商投资企业的设立程序、组织原则等用法律的方式加以明确，在随后的几年，又陆续出台了一系列的外商投资企业相关法律。1980年7月，国务院公布了《中外合资企业登记管理办法》；1983年9月发布了《中华人民共和国中

外合资经营企业法实施条例》；1986年4月，国家又颁布了《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》，并规定明确外商投资企业的登记机关是国家工商行政管理局；1988年颁布了《中外合作经营企业法》、《企业法人登记管理条例》、《企业法人登记管理条例施行细则》；1990年修改了《中外合资经营企业法》，并发布了《外资企业法实施细则》。这些法律法规的制定，使外商投资企业的设立和登记管理有了比较完备的法律依据，为外资企业的发展和登记管理工作奠定了基础。

1.4.2 建立社会主义市场经济体制时期（1992年—2002年）

党的十四大前后，全国企业登记注册的重点转移到加快社会主义市场经济体制，依法确认市场主体资格，规范和监督管理市场行为的轨道，企业登记的范围拓宽、责任加大。

1993年，企业登记管理工作进行改革，内容涉及审批制度、登记程序、登记条件、登记事项等。改革企业登记前置审批制度是此次改革的重点。

1993年年底，全国人大常委会通过了《中华人民共和国公司法》。1994年，国务院发布《公司登记管理条例》。围绕这些法律法规，企业登记管理机关改革完善企业登记管理制度，补充完善法规体系，其中包括《企业名称登记管理规定》、《企业法人法定代表人登记管理规定》，制定并颁布了《公司注册资本登记管理规定》、《企业咨询代理机构登记管理办法》以及十余件规范公司登记的规章。

2000年3月，为规范企业登记公告工作，加强对企业登记公告工作的管理，国家工商行政管理局下发了《关于企业登记公告有关问题的通知》。

2001年4月，为增强中小企业信用意识，提高中小企业整体素质，国家工商行政管理局与有关部门联合印发了《关于加强中小企业信用管理工作的若干意见》。

2001年10月，国家工商总局公布了《关于加强企业登记审查工作的通知》，要求严格依法做好企业登记工作，加强对企业登记材料的审查，进一步明确企业登记审核责任制。

在外资企业登记管理方面，1995年，国家工商行政管理局印发了《关于外商投资企业登记管理适用公司登记管理法规有关问题的执行意见》，在实践上统一了各级登记管理机关的外商投资企业登记管理操作程序。同年，国家颁布了《中外合作经营企业法实施细则》。1997年后，国家工商行政管理局又与相关职能部门联合发布了《外商投资企业投资者股权变更的若干规定》、《关于外商投资企业合并与分立的规定》、《关于外商投资企业境内投资的暂行规定》等规定，为外商投资企业发展提供了有力的保证。2002年，国家工商总局出台了《外商投资企业授权登记管理办法》，为工商系统外资登记管理工作的开展打下坚实基础。

1.4.3 完善社会主义市场经济体制时期（2003年至2014年）

这一阶段，企业登记管理不断强化依法管理、规范管理。企业法

人登记制度、公司登记制度的建立，为企业登记管理工作打下良好的制度基础。

这一时期，以实施《行政许可法》和修改《公司法》为契机，改革企业登记制度。立足企业登记管理职能，把好市场主体准入关，强化市场监管。特别是党的十八大以来，按照党的十八大和十八届二中、三中全会精神，逐步推进工商登记制度改革，推进工商注册制度便利化。

2003年，国家工商总局下发《关于对企业实行信用分类监管的意见》，建立完善了企业信用分类监管制度。2004年，国家工商总局制定并修改了《企业登记程序规定》、《企业名称登记管理实施办法》、《公司注册资本登记管理规定》和《企业经营范围登记管理规定》等规章，制定下发了《企业登记申请材料及格式规范》，进一步完善企业登记管理法律制度。2005年，国家工商总局修订《公司注册资本登记管理规定》，制定《内资企业登记表格和内资企业登记申请提交材料规范》。同年，国家工商总局印发《个体工商户分层分类登记管理办法》，对促进个体私营经济发展起到积极作用。2006年，国家工商总局重新制定了《企业年度检验办法》，印发新的《公司年检报告书》等企业年检文书格式和戳记样式。2007年7月，国家工商总局制定下发《关于改进和加强企业登记管理工作的意见》，提出20条改进和加强企业登记管理的具体措施。

在外商投资企业登记管理方面，2003年国家工商总局发出《关于进一步做好外商投资企业授权登记管理工作的通知》。2006年，与

商务部、海关总署、外汇管理局联合发布《关于外商投资的公司审批登记管理法律适用若干问题的执行意见》。2009年，制定《外商投资合伙企业登记管理规定》等9个文件。2010年，出台了《国家工商行政管理总局关于充分发挥工商行政管理职能作用进一步做好服务外商投资企业发展工作的若干意见》。2011年，《外国企业常驻代表机构登记管理条例》出台。

2013年2月，党的十八届二中全会明确提出改革工商登记制度。同年3月，十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》将改革工商登记制度作为国务院机构职能转变的一项重要内容。国务院总理李克强在国务院机构职能转变动员电视电话会议上指出，该放的权力坚决放开放到位，要加快企业工商登记制度改革，为人民群众增加更广的就业门路和更多就业机会，激发市场主体创造活力；该管的事必须管住管好，政府管理要由事前审批更多地转为事中事后监管，实行“宽进严管”。之后，李克强总理又先后两次就广东省东莞市、浙江省推进工商登记改革作出重要批示，要求深入总结地方经验，以激发市场活力，营造良好创业环境。从而开启了新一轮的商事制度改革。

2 商改前中国商事制度的缺陷

2.1 商事登记立法分散，商事主体登记标准不统一

改革开放以来，伴随着从计划经济向市场经济的转型，中国商事制度逐步向法制化、规范化迈进，制定了一系列的法律、法规和条例，

来规范工商登记行为，但总体上并未形成一个系统的商事登记制度，而是根据在社会主义市场经济发展过程中出现的每一种商事主体，出台一项独立的商事登记制度，从而使中国商事登记立法体系较为庞杂、混乱，既存在规范的内容交叉重叠，不同法律文本之间的冲突，也存在较多的法律盲点。譬如：商事登记法律制度既能够在实体法中出现，如《公司法》、《中外合资经营企业法实施条例》、《私营企业暂行条例》，也有专门的登记立法，如《企业法人登记管理条例》、《公司登记管理条例》、《合伙企业登记管理办法》等。

分散的立法体系、复杂的登记规则以及不同商事主体违反登记法规所承担法律责任的显著差异，大大增加了登记人员的工作难度和工作量。也导致登记效率不高，监管难度加大。

另外，不同层级登记机关负责登记由不同出资方设立的企业登记也造成了不同商事主体间的差别待遇现象突出，如：《中华人民共和国公司登记管理条例》和《中华人民共和国公司企业法人登记管理条例》的第二章均规定不同登记主管机关的登记管理权限。分级等级制致使企业间存在先天性的等级观念，在登记实践中则表现为全国性企业、地方性企业，是由不同级别政府或部门批准设立的企业，因而由相应级别的工商行政管理局办理商业登记。全国性公司的登记机关是国家工商行政管理局，其它企业则在省、自治区、直辖市、市县工商行政管理局登记。身份不同，承受的政策待遇不同，受到政府重视的程度大相迥异，极大地挫伤了商事主体依法履行商事登记的积极性。

2.2 准入门槛高、登记效率低

商事主体资格是商事主体以自己的名义从事商事活动的权利能，是对商事主体身份的认可；商事经营资格是对商事主体进行商事活动行为能力的认可。在商事制度改革前的商事登记制度下，营业执照既是商事主体的主体资格凭证，又是商事主体的经营资格凭证。《企业法人登记管理条例施行细则》第三十七条明确规定，“登记主管机关核发的《企业法人营业执照》是企业取得法人资格和合法经营权的凭证”。我国实行的企业登记制度，使商事主体的主体资格与经营资格登记合二为一，都体现在《营业执照》上。投资者要想设立一个法人企业，在注册登记时不但需具备法律规定的法人条件，同时还应取得经营项目的相关许可证或审批证件，登记机关才能核发营业执照。实践中，登记机关往往侧重于申请人经营资格的审查，如果经营项目涉及前置审批，而申请人没有取得相关经营许可，即使其具备法人条件，登记机关也不能核发营业执照，投资者则无法获得主体资格与经营资格。另外，我国行政审批登记事项也过多，审批程序繁琐，范围过广，时限过长，费用过高，这些都给投资者进入市场设置了层层门槛，既严重影响了市场准人的效率，又挫伤了投资者的积极性。商事制度改革前，涉及注册登记前置审批的法律法规和规范性文件有100多件，各类行政许可审批项目涉及的法律法规多、实施机关多、管理项目多，有的规定较为原则化，有的前置审批互为条件，到底哪类项目、哪些经营范围需要前置许可，一线登记窗口的工作人员都无法完全弄清，工商管理部门也没有一个正式的《企业登记前置许可目录》，登记工

作人员仅凭自身有限的知识、精力和经验不可能全面了解和掌握，这就造成登记工作人员在对前置审批项目的把关上操作难度大，标准不统一。

2.3 审查范围不明确，自由裁量权过大

根据市场经济下的营业自由原则。商事登记本应是对商事主体营业权的确认，而不是对营业权的赋予。根据《行政许可法》，行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为，即一种赋权行为。将商事登记纳入行政许可范畴，必然注重审查的严格性。但现行的法律法规并未对形式审查和实质审查的适用范围给予明确的规定，这就导致登记机关既有可能从严把握审查标准，不适当地扩大实质审查的范围，对某些申请项目的审查趋于严格，也可能降低审查标准，使审查流于形式。

2.4 公示制度不完善，商事登记基本功能不能彰显

商事登记的主要目的之一就是信息公示，即公示事实和法律关系，进而起到维护交易安全的作用。然而我国法律法规对商事登记公示制度的规定却极为简单，甚至在某些方面根本没有做出相关规定。如1990年6月6日国家工商局出台的《企业法人登记管理条例》第二十三条规定，“企业开业、变更名称、注销，由登记主管机关发布企业法人登记公告”，但公告的内容极其有限。2005年修订后的《公司登记管理条例》第五十八条仅保留了吊销公告，规定“吊销《企业法人营

业执照》和《营业执照》的公告由公司登记机关发布”。但在实际工作中，很多工商机关已不对公司制企业发布除吊销公告以外的其他公告。至于商事登记簿，我国仅在《公司登记管理条例》中规定公司登记簿，但如何设置、管理及使用均没有规定。对于其他类型的商事主体，如合伙企业、个人独资企业等，则根本没有规定设置登记簿。社会公众在向登记机关查阅相关企业登记信息时，受到严格限制。根据《企业登记档案资料查询办法》第七条规定，只有公安机关、检察机关、审判机关、国家安全机关、纪检监察机关，持有关公函，并出示查询人员有效证件，才可以向工商部门查询完整的企业档案资料；律师如需查询完整的企业档案资料，必须出示立案证明和律师证件；其他社会公众只能查询到企业基本信息。

综上，原有商事登记公示制度的特点主要是：公示制度只管辖企业法人；公示的范围仅限于开业登记、变更登记、和注销登记公告；吊销《企业法人营业执照》和《营业执照》的公告义务人均均为登记主管机关；未对公示义务人履行公告义务的时限做具体规定。这说明，原有商事登记制度不仅覆盖面较窄，也缺少公示效力以及公示和登记的关系规定等。

2.5 退出机制不健全，对市场主体登记违法行为的监管效能不高

各个登记法规对市场主体的吊销、注销的规定不一致。如《公司登记管理条例》、《合伙企业登记管理办法》规定对逾期年检的最严厉处罚为吊销营业执照，而《个人独资企业登记管理办法》对逾期年检

的处罚未规定吊销营业执照。现行法律法规对市场主体违反登记管理法律法规的行为作了不少规定。但这些规定，一方面加重了登记机关的监管责任。但监管效果并不理想，如对经营场所、注册资本、经营范围等登记事项的监管，受监管手段、监管力量所限，监管没有收到实际效果；另一方面，不同的市场主体进行了同一性质的违法行为，所承担的法律 responsibility 不同，也造成了不公平。

3 中国商事制度改革的内容

商事制度，从政府管理的角度讲，是规范市场主体和商事活动的法律规章和政策总和，是对市场主体准入、交易和退出等市场活动的制度和政策规定（张茅，2015）¹；从市场主体的角度讲，是指商事主体或商业主体的筹办人，为了设立、变更或终止商事主体资格，依照法律法规以及实施细则的规定，将登记事项向营业所在地登记机关提出申请，并经登记机关审查核准载于商事登记簿的综合法律行为，因此也称之为商事登记制度。

商事制度改革前，中国实施的商事制度是市场主体工商注册登记制度，即经营者必须到工商行政管理机关申请注册登记，经核准登记并颁发营业执照后，经营者取得市场主体资格，方可开展经营活动。该制度脱胎于计划经济体制，带有浓厚的计划经济色彩，主要体现了政府对社会资源配置的要求，是政府对市场进行管理的制度体系，如前所述，具有登记行为繁杂、市场准入门槛高、重审批轻监管等特点。随着社会主义市场经济体制的日益完善，原有商事制度的弊端也日益

凸显，已无法满足经济发展的需要，特别是严重影响了社会资源配置的公正和效率。

在前期各地试点的基础上，2013年2月，党的十八大二中全会审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》提出改革工商登记制度。自此，拉开了中国商事制度改革全面展开的帷幕。从出台的改革方案以及各种具体措施来看，中国商事制度改革的核心内容可以用16个字来概括，即：降低准入、便利登记、强化信用、创新监管。

3.1 降低准入

降低准入，即降低企业进入市场的门槛，使创业者能够以更快的速度和更低的成本，领取营业执照和获准开业。从国务院以及国家工商总局等相关部门发布的改革方案、实施细则等文件来看，降低市场主体准入条件的措施主要有以下几个方面：

一是实行注册资本认缴登记制。2014年2月7日，国务院印发的《注册资本登记制度改革方案》明确规定，实行注册资本认缴登记制。公司股东以其认缴的出资总额或者发起人认购的股本总额（即公司注册资本）为限对公司承担责任，股份有限公司的股东以其认购的股份为限对公司承担责任；公司应当将股东认缴出资额或者发起人认购股份、出资方式、出资期限、缴纳情况通过市场主体信用信息公示系统向社会公示；公司股东（发起人）对缴纳出资情况的真实性、合法性负责；除法律、行政法规以及国务院决定对特定行业注册资本最低限额另有规定的外，不再规

定最低注册资本，不再限制公司设立时全体股东（发起人）的首次出资比例，不再限制公司全体股东（发起人）的货币出资金额占注册资本的比例，不再规定公司股东（发起人）缴足出资的期限。企业注册资本由实缴制改为认缴制，意味着在注册企业时，创业者及其他股东不再需要同时缴足出资额，可由股东根据企业发展自主决定何时以何种方式缴足各位股东认缴的注册资本，这大大降低了创业办企业的资金门槛，提高了社会的资金使用效率。

二是减少和优化行政审批手续。行政审批是指行政机关（包括有行政审批权的其他组织）根据自然人、法人或者其他组织提出的申请，经过依法审查，采取“批准”、“同意”、“年检”发放证照等方式，准予申请者从事特定活动、认可其资格资质、确认特定民事关系或者特定民事权利能力和行为能力的行为。商事制度改革实施前后，国务院多次发文调整、下放和取消行政审批项目，为市场主体松绑。如：2014年2月15日，国务院印发《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》，取消和下放64项行政审批事项和18个子项；2014年11月24日，国务院决定取消和下放58项行政审批项目，取消67项职业资格许可和认定事项，取消19项评比达标表彰项目，将82项工商登记前置审批事项调整或明确为后置审批，另建议取消和下放32项依据有关法律设立的行政审批和职业资格许可认定事项，将7项依据有关法律设立的工商登记前置审批事项改为后置审批，国务院将依照法定程序提请全国人民代表大会常务委员会修订相关法

律规定；2016年2月19日，国务院印发《关于第二批取消152项中央指定地方实施行政审批事项的决定》，决定再取消一批中央指定地方实施行政审批事项，其中：依据法律、法规和国务院决定设定的有65项，依据部门规章、规范性文件设定的有87项，涉及33个部门。统计数据表明，商事制度改革实施前，工商登记前置审批共有226项，改革过程中，国务院共将其中152项工商登记前置审批事项调整或者明确为后置审批，取消19项，仅保留34项工商登记前置审批，占改革前的15%。行政审批由前置改为后置，特别是行政审批项目的大幅度减少，不仅降低了市场主体的准入成本，也大大压缩了审批部门的权利寻租空间，从而有利于政商关系的改善，优化营商环境。

三是放宽住所登记限制。商事制度改革后，申请人只需要提交经营场所的合法使用证明即可申请登记注册企业，国家工商总局也将住所的管理权限下放到各地，由各省、自治区、直辖市人民政府根据法律法规的规定和本地区管理的实际需要，按照既方便市场主体准入，又有效保障经济社会秩序的原则，自行或者授权下级人民政府做出具体规定。具体来讲，各地企业经营住所的管理模式主要有如下三种：一是是省级政府制定统一规定；二是省级政府进一步将住所管理权限全部下放到市一级政府，由市级政府作统一规定；三是先由省级政府作一个原则性的规定，然后再让各地制定具体的规定。截止到2015年底，全国31个省（市、区）都出台了住所管理规定。住所登记条件的放宽释放了巨量存

量住所资源，既能够降低创业成本，又适应了新产业、新业态、新经营模式的需要，使传统的厂房、车库等都可以成为创业创新空间，放松了对创业落地空间的限制，激发了“大众创业”的积极性。

3.2 便利登记

便利登记是指优化工商注册登记流程，使创业者能够更加便捷地完成企业注册登记。工商登记注册制度的便利化改革，体现在市场主体从准入到退出的整个过程和各个环节，如：不再将公司实收资本作为工商登记事项；不再要求提交验资报告；简化住所登记手续；推进企业名称核准制度改革，完善企业名称核准全程电子化有关制度，提高名称审核的标准化、规范化水平；相关职能部门履行企业登记注册时所需办理事项的“双告知”职责，使申请者能够一次性提交齐全申请注册所需的全部资料；推行电子营业执照和全程电子化登记管理，方便市场主体网上办理注册登记手续；推行三证合一，五证合一，一照一码和试点证照分离；推行简易企业注销程序。其中：履行企业登记注册时所需办理事项的“双告知”职责、推行电子营业执照和全程电子化登记管理、三证合一和证照分离、试行简易注销程序最能够体现新的商事登记制度服务企业的本质特征。

工商部门履行的“双告知”职责，是指在办理登记注册时，工商部门根据省级人民政府公布的工商登记后置审批事项目录，

告知申请人需要申请审批的经营项目和相应的审批部门，并由申请人书面承诺在取得审批前不擅自从事相关经营活动。在办理登记注册后，工商部门运用信息化手段，对经营项目的审批部门明确的，将市场主体登记注册信息及时告知同级相关审批部门；对经营项目的审批部门不明确或不涉及审批的，将市场主体登记注册信息及时在企业信息共享平台上发布，相关审批部门或行业主管部门应及时查询，根据职责做好后续监管工作，主动服务企业办理审批事项的需求。“双告知”既降低了市场主体的负担，使其免于在不同部门之间来回奔波，大大节省了注册时间，也能够使审批部门和注册登记部门实现无缝对接，有利于事中事后监管。

推行电子营业执照和全程电子化登记管理，是指建立适应互联网环境下的工商登记数字证书管理系统，推行全国统一标准规范的电子营业执照，为电子政务和电子商务提供身份认证和电子签名服务保障。电子营业执照载有工商登记信息，与纸质营业执照具有同等法律效力。推进以电子营业执照为支撑的网上申请、网上受理、网上审核、网上公示、网上发照等全程电子化登记管理方式，提高了市场主体登记管理的信息化、便利化、规范化水平，使企业登记更加快捷、方便，节省注册登记的时间成本。

“三证合一”，就是通过“一窗受理、互联互通、信息共享”，将原来的由工商行政管理、质量技术监督、税务三个部门分别核发不同证照，改为由工商行政管理部门核发一个加载法人和其他组织统一社会信用代码的营业执照，即“一照一码”登记模式。为

推行“三证合一”，2015年6月23日，国务院办公厅印发的《关于加快推进“三证合一”登记制度改革的意见》提出了五项基本要求：一是统一申请条件和文书规范；二是规范申请登记审批流程；三是优化登记管理服务方式；四是建立跨部门信息传递与数据共享的保障机制；五是实现改革成果共享应用。2016年5月18日的国务院常务会议提出要在全面实施三证合一的基础上，再整合社会保险和统计登记证，实现“五证合一、一照一码”，降低创业准入的制度性成本。

简易注销程序，指对未开业企业及无债权债务企业、个体工商户试行简易注销程序。有利于不再从事经营活动的市场主体及时退出市场，节约资源。

3.3 强化信用

首先，建立了全国统一的信用信息共享交换平台和企业信用信息公示系统。以企业法人国家信息资源库为基础构建市场主体信用信息公示系统，支撑社会信用体系建设。在市场主体信用信息公示系统上，工商行政管理机关公示市场主体的登记、备案、监管等信息；企业按照规定报送、公示年度报告和获得资质资格的许可信息；个体工商户、农民专业合作社的年度报告和获得资质资格的许可信息可以按照规定在系统上公示。公示内容作为相关部门实施行政许可、监督管理的重要依据。任何单位和个人均可以通过企业信用信息公示系统查到任何一家注册企业的信用

记录。加强公示系统管理，建立服务保障机制，并保证企业的信用信息实时更新，为社会各界、相关利益各方查询每个企业的信用状况提供了便利，有利于促使企业诚实守信，合法经营。

其次，建立了经营异常名录制度。将未按规定期限公示年度报告和通过登记的住所（经营场所）无法取得联系的市场主体载入经营异常名录，并在市场主体信用信息公示系统上向社会公示，推进“黑名单”的管理应用，完善以企业法人法定代表人、负责人任职限制为主要内容的失信惩戒机制。建立联动响应机制，对被载入经营异常名录或“黑名单”、有其他违法记录的市场主体及其相关责任人，各有关部门均采取有针对性的信用约束措施，形成“一处违法，处处受限”的局面。建立健全境外追偿保障机制，将违反认缴义务、有欺诈和违规行为的境外投资者及其实际控制人列入“重点监控名单”，并严格审查或限制其未来可能采取的各种方式的对华投资。这些通过将失信、违法企业纳入异常名录并实时进行公示的制度，极大地规范了市场主体行为，有利于形成企业重诚信的社会氛围。

3.4 创新监管

原有商事制度具有严重的“重审批轻监管”倾向。改前置审批为后置审批并大幅度减少商事登记审批事项、商事登记由实质审查转向形式审查等一系列改革，在放松了市场主体准入管制的同时也突出了事中事后监管的重要性。因此以“宽进”为主要目

的的市场准入管制放松必须配之以“严管”为目的的市场监管模式改革。此次商事制度改革在“宽进”的基础上加强了事中事后的“严管”。

一是在国务院印发的《注册资本登记制度改革方案》中，明确了以构建市场主体信用信息公示体系为基础，建立经营异常名录制度，完善信用约束机制，强化司法救济和刑事惩治，发挥社会组织的监督自律作用，强化企业自我管理的市场监管模式。

二是建立健全登记注册、行政审批、行业主管相互衔接的市场监管机制，实现各部门间依法履职信息的互联互通、联动响应，形成分工明确、沟通顺畅、齐抓共管的监管格局，切实增强监管合力，提升监管效能。

三是推进以法治为基础的社会多元治理，健全社会监督机制，切实保障市场主体和社会公众的知情权、参与权、监督权，构建市场主体自治、行业自律、社会监督、政府监管的社会共治格局。

4 中国商事制度改革的进程

商事制度改革是一项综合性改革，牵一发而动全身，为确保改革的稳妥进行，将社会可承受的程度与改革深入的程度结合起来，在商事制度改革的过程中，采取了先试点后推广，分阶段逐步实施的模式。根据实施主体和内容，我国商事制度改革的进程具体可划分为早期探索、全面实施和深化发展三个阶段。

4.1 早期探索

早在 2006 年，国家工商总局就鼓励地方在法律框架内对工商注册登记制度进行改革，并为此制定出台了 40 个支持地方经济发展的政策意见，连续 5 年召开片区座谈会，探讨工商登记制度改革相关问题，但地方试点的探索最早则是开始于 2012 年（张茅，2015）。

2012 年 3 月，国家工商总局下发的《关于支持广东加快转型升级、建设幸福广东的意见》明确提出：“支持广东省在深圳经济特区和珠海经济特区横琴新区开展统一商事登记制度改革试点”。2012 年 8 月 22 日，国务院常务会议批准广东省开展行政审批制度改革的先行先试。2012 年 11 月，国家工商总局又批复同意广东将改革试点范围扩大为深圳、珠海、东莞和佛山市顺德区。事实上，在此之前佛山顺德区和东莞大朗镇就已经先行先试，探求商事制度改革的具体实现路径。此后，广东省阳江市、浙江省义乌和台州市、江苏省宿迁和淮安市、福建省厦门市也相继开展商事制度改革试点。据不完全统计，在全国商事制度改革开始之前，试行商事制度改革的地区有 4 个县级行政区（包括东莞的大朗镇、珠海横琴新区）、12 个地级市行政区，其中 4 个县级行政区均在广东省内，其中有 3 个县级试点地区的试点范围很快就扩展了所属市级行政区管辖的范围。广东佛山顺德区、东莞、深圳和珠海四个商事制度改革试点地区不仅是最早开始试点，而且对全国商事制度改革的影响也最大，广东阳江市是第一个欠发

达地区开展的商事制度改革试点，因此本部分将重点介绍上述五个地区的商事制度改革试点情况。

4.1.1 广东佛山市顺德区

广东佛山市顺德区，是最早开始商事制度改革探索的县级行政单位之一。在开启商事制度改革探索之前，顺德区首先进行了行政审批制度的改革，并梳理出全国第一份县级“权力清单”，为商事制度改革优化审批事项创造了条件。另外，开始于 2009 年的党政机构改革对各监管部门职能的整合，也为商事制度改革后的监管工作提供了组织保障。在此基础上，经广东省政府批准，2012 年 4 月 27 日，顺德区人民政府印发了《顺德区商事登记制度改革实施方案（试行）》（简称《顺德方案》），在全区开展商事制度改革试点。

《顺德方案》提出了九个方面的具体改革内容（有媒体称“顺德九条”）：一是建立主体资格与经营资格相对分离的新型商事登记制度，将营业执照功能简化为上市主体资格凭证；二是优化商事主体登记事项；三是大幅度压减特殊许可经营项目事项；四是对特殊许可经营项目实行标准化审批和并联审批；五是同步推进外商投资审批制度改革，取消或优化外商投资企业审批；六是系统构建全新的市场监管体系；七是配套联网审批和信息通报机制；八是加强商事主体信用体系建设；九是加强专业中介机构的建设和管理。

为加强对商事制度改革工作的组织领导，顺德区政府专门成立了商事登记制度改革领导小组，统筹各部门对商事制度改革工作的推进，并建立了督促检查机制，定期检查改革工作情况。除此之外，顺德区还出台了相应的配套服务措施，如：实行“双轨制”以确保顺德区“先行先试”的商事登记制度与其他尚未实施商事制度改革地区原有制度的衔接，同时开展商事主体信用信息征集工作，并逐渐将审查职能转移给社会组织和市场中介，以保障商事登记由旧制度向新制度的平稳过渡。

顺德区政府 2012 年 4 月 30 日印发的《顺德区商事登记制度改革实施办法（试行）》（简称《顺德办法》）是实施《顺德方案》的操作性文件。《顺德办法》从五个方面就实行新商事制度后的注册登记、年度报告备案、审批系统和信用体系、监管管理和以及法律责任进行了详细规定，确保各项改革措施能够落地。

2012 年 5 月 3 日，顺德区发出该地区商事制度改革后的首张营业执照，标志着该地区商事制度改革从操作层面正式启动。

4.1.2 广东东莞市

广东东莞市的商事制度改革试点几乎和佛山顺德区同步进行，开始于 2015 年 5 月 4 日。不同的是，广东东莞市的改革开始于其所辖的大朗镇⁵，然后逐步在全市展开。

2012 年 4 月 6 日，东莞市被确定为广东省首批企业注册审

⁵ 广东省东莞市未设县级行政区，直接管辖镇，因此该市所辖镇相当于其他市所辖的县级行政区。

批改革试点城市。2012年5月16日，东莞市出台《东莞市商事登记制度改革试点工作实施方案》，明确以大朗镇为试点单位，提出十一项改革举措，即：取消前置审批许可，简化营业执照功能；精简后置审批许可事项；简化商事主体登记事项；取消新设外资项目合同章程审批；取消企业登记的住所产权证明；实施注册资本认缴制度和实收资本备案制度；推行全程电子化网上登记年检，建立年检申报备案制，取消个体户验照；加快审批改革，实施并联审批；全面推进简政放权，提升行政审批效能；打造公共信用信息平台，促进企业信用体系建设；明确部门许可监管职责，建立宽进严管的市场监管体系。这几乎就是全国商事制度改革方案的翻版。为增强改革的可操作性，大朗镇还制定了《商事登记指南》、《商事登记须知》和《商事登记告知小册子》等一系列商事登记的具体操作规范。

2012年5月4日，大朗镇发出了全市企业登记注册行政审批改革的第一张企业法人营业执照，标志着大朗试点商事登记制度改革工作全面启动。

2012年5月17日，在前期改革和借鉴香港商事登记制度相关经验的基础上，大朗镇又开启了第二轮改革。本轮改革取消了企业登记注册所有前置审批许可事项，实行注册资本认缴制和实收资本备案制，实现“零首付”开公司。随后又逐步通过进一步完善改革措施、落实后续的审批和监管、推出企业信息交换系统、实现企业信息的实时共享和互动反馈，进一步完善各项改革措施。

虽然东莞市的商事制度改革是以大朗镇为试点的，但许多具体措施，也同时推广到了全市，这为在全市范围内进行商事制度改革试点的探索奠定了基础。2012年5月4日，东莞在全市试运行全程电子化网上年检平台。从此，东莞市实现企业登记年检从“面对面”到“键对键”的变革，为日后在线提交企业年报制度的推行奠定了基础。

2012年6月5日，东莞市出台了《关于建设“六个东莞”营造法治化国际化营商环境的意见》，明确提出重点推进商事登记制度改革试点工作，探索“宽进严管”的企业登记管理体系，简化行政许可事项，实现法人资格和经营资格相分离，破除市场主体准入壁垒。

2012年9月26日，东莞市政府印发《东莞市加快转变政府职能深化行政审批制度改革实施方案》，该方案提出的压减行政审批事项、下放审批权力、简化行政审批流程、创新行政审批方式、加强部门联动等一系列举措为商事制度改革的顺利推行奠定了基础。

2012年10月24日，东莞市召开行政审批制度暨商事登记制度改革工作动员大会，印发《东莞市商事登记制度改革实施方案》，明确了商事改革的具体措施，并确定东莞市商事登记改革从2012年12月3日起在全市范围内推行，33个镇街同步发出商事登记执照。该方案明确八项改革内容，即：实施商事主体登记和经营资格许可审批相分离、放宽住所（经营场所）的限制、

实施注册资本认缴制、实施商事主体年检验照备案制度、逐步推行全程电子化网上登记年检、加快行政审批制度改革以及打造市场监管信息共享服务平台和强化商事登记后续监管。

为了统筹商事登记制度改革工作，东莞专门设立了商事登记改革办公室，由市政府办公室牵头运作，同时成立四个工作小组，分别负责登记注册、行政许可、信息平台 and 市场监管四方面的专项工作。2012年11月6日，东莞印发《东莞市政务信息资源共享平台建设工作方案》，要求各部门梳理各自的政务信息资源目录，在政务信息资源目录管理系统中注册登记，按目录规范向政务信息资源共享平台提供数据，形成全市统一的政务信息资源中心，为实行商事登记制度改革的跨部门业务协同提供了有力的技术和数据资源支持。

为了深入推进商事登记制度改革和完善市场监管体系，2012年11月21日，东莞市政府又发布了《关于进一步深化商事登记制度改革完善市场监管体系的若干规定》，详细规定了商事改革中各相关部门的具体职能，提出建立职能部门协同联动机制，各部门通过政务信息资源共享平台共享市场主体信息。

随后，在《关于进一步深化商事登记制度改革完善市场监管体系的若干规定》和《东莞市商事登记制度改革实施方案》两份文件的基础上，2012年12月13日，东莞市人民政府印发《东莞市商事登记制度改革后续市场监管工作方案》。该方案指出商事改革后续监管的重点是明确取消前置的审批事项的监管职责，

后续监管的基本原则是重点监管、责任明晰、协同监管、资源整合、依法有效。此外，该方案还列举了 37 个相关部门的详细监管职能，并明确了监管工作的工作步骤和保障措施。

4.1.3 广东珠海市

2012 年 1 月 1 日起，珠海经济特区开始实施《珠海经济特区横琴新区条例》，该条例第 40 条明确指出横琴新区可以在企业登记制度上进行改革创新，实行企业主体资格登记与经营项目许可相分离、有限责任公司注册资本认缴、企业主体资格登记与住所登记或者经营场所审批相分离等企业登记改革制度，赋予横琴新区特区立法的效力，为商事制度改革的开展提供了法律保障。

2012 年 3 月 10 日，国家工商总局明确横琴新区为商事登记制度改革试点。随后，广东省政府于 2012 年 3 月 15 日印发《关于加快横琴开发的若干意见》，授予横琴部分省级经济管理权限，将部分审批权下放给横琴新区管理委员会。同时，明确支持横琴创新企业登记制度，开展改革试点工作。

2012 年 5 月 23 日，广东省珠海市人民政府印发《珠海经济特区横琴新区商事登记管理办法》，确定横琴新区从 2012 年 5 月 24 日开始在全区范围内正式开展商事登记制度改革。

2012 年 5 月 18 日，广东省工商局代起草《珠海经济特区横琴新区商事登记管理办法（试行）》，2012 年 5 月 23 日，经珠海市政府审定通过。该办法以《珠海经济特区横琴新区条例》为基

础，明确了横琴商事登记制度改革的具体内容，是全国第一个地方立法下的政府规章。办法对商事改革制度的规定主要包括商事主体资格的确认、年度报告制度、商事主体的除名事项、商事登记的监管、信息公示制度和法律责任等。在“宽进”方面，规定主体登记与经营许可相分离，可以“一照多址”或“一址多照”，实行有限责任公司注册资本认缴制度，取消验资等。对于“严管”政策，该办法规定实行年度报告制度，同时明确了企业除名条件，即“对连续两年未按规定提交年度报告的，从商事登记簿除名，计入商事主体除名名录并予公示；对符合恢复条件的，可在被除名两年内按《办法》规定申请恢复到商事登记簿”。此外，该办法还指出，通过建立商事主体信息公示平台，以信用体系取代行政监管，促进市场诚信体系的建设和政府职能的转变。2012年5月28日，横琴新区成立工商局，标志着商事登记改革进入实质性操作阶段。

在横琴区探索商事制度改革的基础上，2012年11月，珠海市出台《珠海经济特区商事登记条例》和《珠海经济特区商事登记条例实施办法》，将商事制度改革试点从横琴区扩大到全市。珠海市的商事制度改革主要包括五个方面的内容：一是实行工商登记注册与经营项目审批相分离的登记制度；二是实行注册资本认缴登记制度；三是实行住所登记与经营场所备案制度；四是实行商事主体年报备案制度；五是实行商事主体经营异常名录制度。

4.1.4 广东深圳市

深圳市从 2013 年 3 月 1 日起全面推行商事登记改革。早在 2008 年 12 月，国务院常务会议通过的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》中就包含有商事登记制度改革的内容，深圳市在 2010 年、2011 年连续两年把商事登记制度改革纳入改革计划。通过研究香港经验、召开学术座谈会等，形成《深圳市商事登记制度改革实施方案（草稿）》，2012 年 3 月 11 日，国家工商总局出台《关于支持广东加快转型升级、建设幸福广东的意见》，明确支持广东省在深圳和珠海横琴新区开展商事登记制度改革试点。

为了贯彻落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》和《关于支持广东加快转型升级、建设幸福广东的意见》，2012 年 5 月 22 日，深圳市委市政府出台《关于加快推进商事登记制度改革的意见》，阐明了商事制度改革的意义、指导思想、主要目标和工作措施。其中，开展商事制度改革的具体工作举措包括五个方面的内容：一是发挥特区立法优势，以特区法规的形式确立新的商事等级制度的合法性；二是由商事登记制度改革领导小组统筹改革的具体工作，明确各部门职责分工；三是做好过渡期新、旧执照的衔接工作；四是依托现有的深圳市政务信息资源共享电子监察系统，建立与商事登记制度相适应的许可审批信用信息公示平台；五是加强中介机构的管理，将部分许可审批、资质或资格认定职能转移给中介机构。

2012年11月14日，深圳市人民代表大会常务委员会公布了《深圳经济特区商事登记若干规定》，该规定列明了登记事项、备案事项、登记材料，以及明确实行商事主体年度报告制度、经营异常名录制度等，从2013年3月1日起在全市范围内全面实行。

深圳市实行商事登记制度改革的主要内容包括八个方面：一是改革后的营业执照分为四类，分别是法人企业营业执照、非法人企业营业执照、分支机构营业执照和个体工商户营业执照，2013年3月1日至2014年2月28日期间企业需申领换发新营业执照；二是新版营业执照将不再记载企业经营范围，商事登记机关不再对经营范围进行核准，商事主体领取营业执照后可直接经营一切合法的一般经营项目；三是商事登记机关不再审核企业住所（经营场所）；有限责任公司注册实行资本认缴制度；五是实行年度报告制度，由商事主体每年向商事登记机关提交上一年的年度报告；六是建立及经营异常名录，由商事登记机关将不按时提交年度报告的、通过登记的住所（经营场所）无法联系的从商事登记簿中移出，载入经营异常名录；七是简历信息公示平台，商事登记机关通过统一的商事主体登记许可及信用信息平台，向社会公布商事主体登记、备案、年报、许可审批、监管等信息；八是实行商事主体网上登记注册，改革后，商事登记机关逐步推行网上申报、网上受理、网上审查、网上发照、网上存档的一条龙电子化登记管理模式。

4.1.5 广东阳江市

广东省阳江市的商事制度改革试点工作开始于 2013 年 6 月 1 日。与率先实行改革的佛山顺德区、东莞市、深圳市和珠海市的不同之处在于，广东省阳江市属于欠发达地区，因此在试行改革之初，阳江市选取经济相对较发达的阳东县作为改革试点。

2013 年 5 月 29 日，阳江市人民政府印发《阳江市探索商事登记制度改革方案》，该方案明确了商事制度改革实现宽进、严管和审批提速三个方面的具体改革内容。“宽进”政策包括三个方面：一是改前置审批为后置审批，使商事主体登记注册与许可经营相分离，实现企业先领“出生证”再办“上岗证”；二是实行注册资本认缴等级制度，“零首期”可以注册成立公司；三是放宽场地要求，允许“一址多照”。“严管”政策包括两个方面：一是强化商事登记后续监管，严格遵守“谁审批，谁监管，谁负责”的原则；二是建立违法行为通报制，各行政执法部门及时将企业被处罚情况在信息公示平台上通报。“审批提速”的政策目标则是实现 5 个工作日内办结，具体实现途径有三个方面：一是实行并联审批制度，依托网上办事大厅实现部门数据共享、协同审批；二是推行网上审批；三是实行“一个窗口许可”，与企业 and 人民群众密切相关的许可、审批和其他事项由行政服务中心办理，实行“一个窗口受理、一站式审批、一条龙服务、一个窗口收费”的运行模式。2012 年 6 月 3 日上午，阳东县工商局在阳东县行政服务中心工商窗口发出全市开展工商登记制度改革后首张营

业执照，阳东县商事制度改革工作进入实质操作阶段。

在阳东县试点的基础上，2013年10月1日，商事制度改革在阳江市全面展开。

表 4.1 广东省商事制度改革试点情况汇总表

级别	时间	地点	内容
县级试点	2012年5月1日	广东佛山市顺德区	实行商事主体资格与经营资格相对分离的登记制度，注册资本认缴制和实收资本备案制，登记住所可以与经营场所不一致，实行商事主体年报备案制，三证统发，建立商事主体信息公示平台，加强企业信用平台建设
	2012年5月4日	广东东莞市大朗镇	取消了前置审批许可、简化营业执照功能，实现主体资格与经营资格相分离，精简后置审批许可事项；简化商事主体登记事项；取消新设外资项目合同章程审批；取消企业登记的住所产权证明；实施注册资本认缴制度和实收资本备案制度；推行全程电子化网上登记年检；加快审批改革，实施并联审批；打造公共信用信息平台，促进企业信用体系建设
	2012年5月24日	广东珠海经济特区横琴新区	个体工商户豁免登记制度，商事主体的经营场所可以与住所不一致，先照后证、一址多照、一照多址、注册资本认缴制、年报制、统一商事主体信息公示平台、推行网上申报、受理、审查、发照、存档的登记模式
	2013年6月1日	阳江市阳东县	企业先领“出生证”再办“上岗证”、“零首期”可以注册成立公司、“一址多照”放宽场地要求
市级试点	2012年9月28日	佛山市	实行企业主体资格与经营资格相对分离的登记制度；一照多址；先照后码；实行注册资本认缴制；年度报告备案；建立佛山市企业信用信息管理公示制度；加强企业信用体系建设
	2012年12月3日	广东东莞市	实施商事主体登记和经营资格许可审批相分离，放宽住所(经营场所)的限制，实施注册资本认缴制，实施商事主体年检验照备案制度，逐步推行全程电子化网上登记年检，加快行政审批制度改革，打造市场监管信息共享服务平台，强化商事登记后续监管
	2013年3月1日	广东深圳	先照后证、一址多照、一照多址、注册资本认缴制、年报制、统一商事主体信息公示平台、推行网上申报、受理、审查、发照、存档的登记模式
	2013年3月1日	广东珠海	先照后证、一址多照、一照多址、注册资本认缴制、年报制、三证合一、统一商事主体信息公示平台、推行网上申报、受理、审查、发照、存档的登记模式
	2013年10月	阳江市	注册资本实缴变为认缴登记、“一址多照”、先照后证
	2013年9月1日	广州市部分地区 ⁶	实行注册资本认缴登记制度；实行商事主体年度报告制度，取消年度检验和验照制度；设置商事主体经营异常名录；建立统一的商事登

⁶广州市（广州经济技术开发区（含广州高新技术产业开发区、广州保税区、广州出口加工区）、广州南沙新区、广州增城经济技术开发区、中新广州知识城、广州国际生物岛和天河中央商务区（珠江新城区域））

			记管理信息平台 and 商事主体信息公示平台；登记住所改革；现照后证
	2013年10月25日	湛江市	实施商事主体登记与经营项目审批相分离改革；放宽住所(经营场所)登记条件；改革公司注册资本登记制度；改革年检验照方式；精简商事主体行政审批事项；规范实施行政审批行为；建立商事主体综合信息平台；建立与商事登记制度改革相适应的监管机制
	2013年11月1日	中山市	精简前置审批事项，改革商事登记审批流程；放宽商事登记条件，规范商事登记服务；强化商事登记后续监管，构建“严管”体制机制；加快信息平台建设，强化信用监管
	2013年12月	清远市	实施商事主体登记和经营资格许可审批相分离；注册资本认缴制；改革经营范围登记；改革住所(办公场所、经营场所)登记；实行商事主体年度报告制度；强化商事登记后续监管；规范商事登记服务
	2014年1月1日	广州市	实行“先照后证”、注册资本认缴制和经营异常名录管理制度，工商部门不再核准经营范围，允许“一址多照、一照多址”，将企业年度检验和个体工商户验照制度改为年度报告制度
省级试点	2014年3月1日	广东全省	先照后证；注册资本认缴登记制；“一址多照”、“一照多址”；探索全程电子化登记；年报制度；经营异常企业名录；市场主体信用信息公示制度

4.1.6 小结

各试点地区在探索商事制度改革的过程中，虽然开始的时间、实施的范围以及组织模式各异，但从改革的内容来看，基本上都包含了注册资本实缴改认缴、审批事项前置改后置、年检改年报和强化企业信用体系建设等全国商事制度改革的核心内容，从而为全国商事制度改革的顺利开展积累了丰富的经验。

4.2 全面实施

2013年2月，党的十八大二中全会审议通过《国务院机构改革和职能转变方案》，提出改革工商登记制度。2013年3月14日，十二届全国人大一次会议提出将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，并放宽工商登记其他条件。在工商总局调研论证、组

织专家座谈和广泛开展政策宣传的基础上，2014年2月7日，国务院公布了《注册资本登记制度改革方案》，从放松市场主体准入管制、简化登记注册手续以及严格市场主体监督管理三个方面提出实行注册资本认缴登记制、改革年度检验验照制度、简化住所（经营场所）登记手续、推行电子营业执照和全程电子化登记管理、构建市场主体信用信息公示体系、完善信用约束机制、强化司法救济和刑事惩治、发挥社会组织的监督自律作用、强化企业自我管理、加强市场主体经营行为监管以及加强市场主体住所（经营场所）管理等11条重大改革举措。

围绕推进工商登记前置审批事项改为后置审批，2014年7月至2015年3月，国务院先后三次发文，共将152项工商登记前置审批事项调整或者明确为后置审批，取消了19项，保留34项工商登记前置审批，占改革前的15%。

为构建“宽进严管”的市场监管体系，2014年8月23日，国务院公布了《企业信息公示暂行条例》。该条例主要规定了什么是企业信息，谁公示企业信息，通过什么方式公示企业信息，不公示企业信息负有什么法律责任，如何保证企业主体公示信息的真实性、及时性，公示系统如何建设，政府部门、公民、企业法人和其他社会组织对部门、公示主体如何监督，国家秘密、国家安全、公共安全、商业秘密、个人隐私如何保护等等。除此之外，还规定了企业年度报告报送和公示的时间、方式、内容、程序等具体要求，以及企业不按规定报送和公示年度报告，或者年

度报告隐瞒真实情况、弄虚作假的约束措施等等。该条例是工商登记制度改革的重要内容，是建立企业信息公示制度的法律依据，对于深化工商登记制度改革、推进政府职能转变、加快社会诚信体系建设、提升监管服务水平都具有十分重要的意义。

为落实《企业信息公示暂行条例》中建立企业信用信息抽查制度的内容，2014年8月19日，国家工商总局发布《企业公示信息抽查暂行办法》，明确了企业公示信息抽查的概念、时间、比例和管辖权归属，确定了抽查、检查的方式和内容，如何处理抽查结果，以及被抽查企业的权利和义务等。

《企业信息公示暂行条例》中明确规定，将存在不按规定公示信息或公示信息隐瞒情况、弄虚作假等情形的企业列入经营异常名录，通过企业信用信息公示系统公示。为强化对规范经营异常名录的管理，国家工商总局在2014年8月19日发布《企业经营异常名录管理暂行办法》，对经营异常名录的管辖，列入经营异常名录的情形，列入经营异常名录的程序，移出经营异常名录的程序，列入严重违法企业名单，载入、移出经营异常名录决定的异议处理等作了明确规定。

4.3 深化发展

2015年6月29日，国务院办公厅印发了《关于加快推进“三证合一”登记制度改革的意见》。这标志着全国商事制度改革迈入新的征程，向纵深方向发展。“三证合一”登记制度改革的

核心是简化手续、缩短时限、便民利民，具体来讲，就是将原由工商、税务、质检三个部门分别核发不同证照，即工商部门核发营业执照、质检部门核发组织机构代码证、税务部门核发税务登记证的登记模式，改为由工商部门核发加载法人和其他组织统一社会信用代码的营业执照，实行“一照一码”登记模式。组织机构代码证和税务登记证不再发放，企业凭营业执照直接办理税务登记、银行帐户等有关事宜。实施上，截止到 2015 年 4 月底，全国就已经有 29 个省试点“三证合一”登记制度改革。这项改革的重要意义，不仅在于进一步简化了企业登记手续，更重要的是通过赋予企业唯一主体识别码，相当于给每个企业发放了一个伴随终生的“身份证”，有利于加强对企业的事中事后监管，促使企业自律，从而促进社会信用体系建设。

2015 年 12 月 24 日，国家工商总局局长张茅在全国工商和市场监管工作会议上提出，要支持上海市自贸区开展“证照分离”改革试点，明确了下一步改革的重点，推动商事制度改革进一步向纵深发展。

5 中国营商环境的变化

北京大学中国社会科学调查中心于 2015 年就商事制度改革与中国营商环境的变化开展了调查。本项调查以全国所有注册企业和个体工商户为抽样框，并以县（市、区）为基本抽样单位，选取 100 个区县开展了抽样调查，其中以问卷方式入户访问 7026 家企业，并与 3

个地方工商局等相关单位进行了座谈和深度访谈。调查结果显示，全国商事制度改革对于改善营商环境，促进“大众创业，万众创新”新局面的形成具有重要意义。

5.1 政府效能提高

政府效能的提高，主要体现在办理企业注册登记和审批手续等业务时，等候时间的缩短和所需材料的减少。如图 5.1 所示，商事制度改革实施前，“完全不赞同办理业务等候时间过长”的个体户与小微企业所占比重为 26.9%，也即大部分人都认为在办理企业注册、审批等手续时，超过六成的受访对象（小微企业和个体工商户）都认为等候时间较长，但商事制度改革后，这一比重提升到 35.2%，提高了 8.3 个百分点，也即认同办理企业注册、审批手续时等候时间较长的受访对象大幅度下降。这说明商事制度改革使政府职能部门人员的工作效能显著提高。但商事制度改革前后均有近三成的受访对象认为办理企业注册、审批手续等业务时等候的时间过长，说明中国营商环境还有进一步提高的空间，商事制度改革仍需进一步深化。

进一步地看，个体工商户的受益则相对更大，商事制度改革后，不赞同“完全不赞同办理业务等候时间过长”的个体工商户受访对象由 26.9% 上升至 36.9%，提升幅度比小微企业受访对象高 8.2 个百分点。

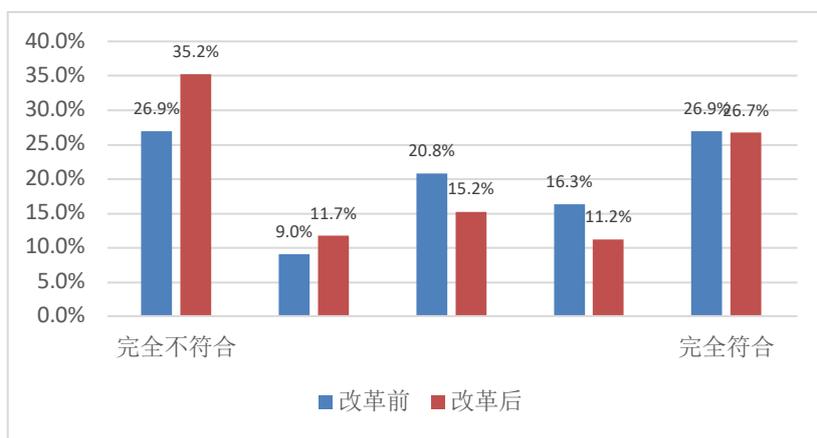


图 5.1 改革前后对“办理业务等待时间长”的赞同比例

从区域分布上看，商事制度改革产生的政府效能提高效应区域差异也较为明显。中部与西部地区的受访对象中，认为办理业务等候时间不长的比例都有较为明显的增长，中部地区的变化尤为显著。商事制度改革前，中部地区仅有 16.6% 的小微企业和个体工商户认为办理业务等候时间不长，但在商事制度改革后，这一比例跃升至 30.6%，提高了 14 个百分点；西部地区也提高了 7.4 个百分点。东部地区与之相比在商事制度改革前后则没有明显变化。在商事制度改革前后，东部地区均有近四成小微企业和个体户完全不赞同办理业务等候的时间过长。

从行业类型上看，经销性行业和服务行业企业在政府效能提高方面受益于商事制度改革较大。受访的生产性行业企业中，不赞同“办理业务时等候时间长”的比重在商事制度改革前后无明显变化，而经销性和服务行业则有较大幅度提升。调查数据显示，在受访的经销性和服务企业中，不赞同“办理业务等待时间长”的比重分别由商事制度改革前的 26.5% 和 23.6% 提高至 39.4% 和 30.3%，分别提高了 12.9 和 6.7 个百分点。

关于受访对象对“办理材料的准备是否繁琐”的评价方面，如图 5.2 所示，调查结果所呈现的模式与对“办理业务等候时间是否过长”的评价接近。在商事制度改革前，有 24.1% 的小微企业和个体户反映办理材料的准备过程完全不繁琐，商事制度改革后该比例上升至 27.3%，提高了 3.2 个百分点；相应的，认为材料准备非常繁琐的比例也有所下降。受访的个体工商户中，完全不认为准备过程繁琐的比例则由 24.2% 上升至 28.8%，提高了 4.6 个百分点，而在小微企业中则无明显变化，甚至有轻微下降。分地区看，中部地区的改善最明显，由 14.6% 上升至 20.0%，提高了 5.4 个百分点；西部地区次之，东部地区无明显差异。分行业看，经销性行业由 20.5% 上升至 31.2%，提高了 10.7 个百分点；服务业对办理手续的感知无明显变化；而生产性行业不降反升，由 35.1% 将至 19.0%，下降了 16.1 个百分点。

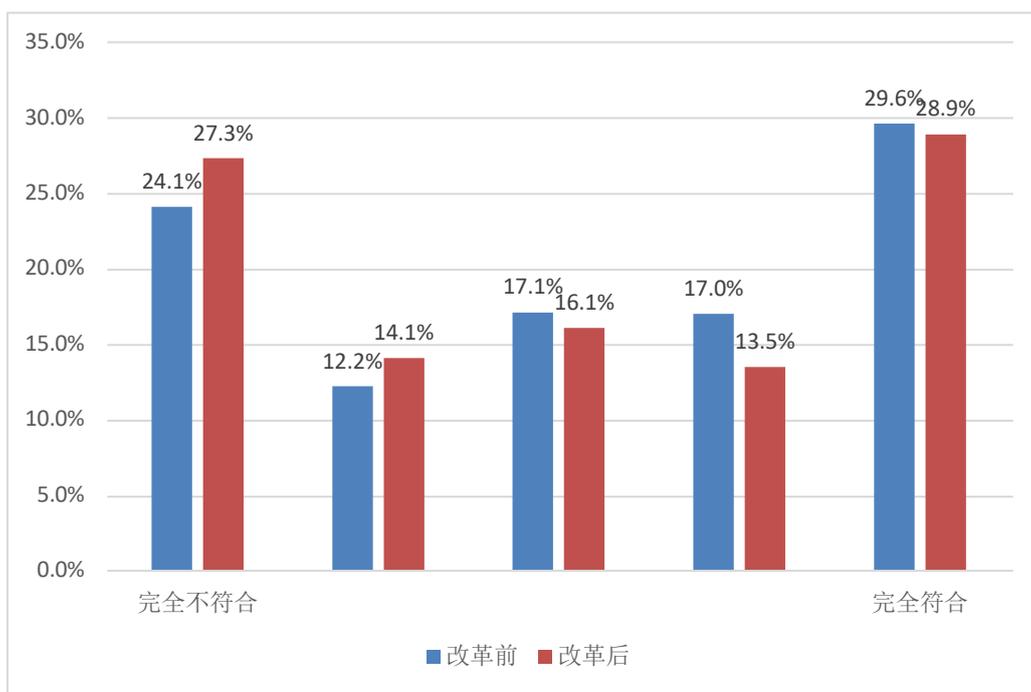


图 5.2 改革前后对“办理材料需要材料繁琐”的赞同比例

综上，从市场主体对办理手续的时间与办理手续繁杂程度的评价

上看，商事制度改革对于政府效能提高有较为明显的促进作用。与此同时，我们需要看到，仍有不少小微企业及个体户反映手续太复杂、时间太长，说明商事制度改革仍需进一步深化。

政府工作人员的服务态度、办事效率、专业素质，在商事制度改革前后均受到了市场主体的较高评价。商事制度改革之前，有近六成至七成的小微企业和个体工商户同意在企业注册时工作人员服务态度好、办事效率高、专业素质高。商事制度改革后略有变动，但是没有显著差异。**错误!未找到引用源。**按地区划分总结了改革前后的市场主体对于注册手续的评价。

表 5.1 分地区改革前后市场主体对注册手续的评价

		东部		中部		西部	
		改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后
工作人员服务态度好							
完全不符合	1	5.2	3.4	1.0	1.6	3.1	2.7
	2	1.3	1.2	6.1	3.6	1.0	7.0
	3	7.1	8.2	11.3	12.0	8.6	11.8
	4	12.8	16.4	23.1	21.8	16.6	16.9
完全符合	5	73.5	70.9	58.5	61.0	70.7	61.7
工作人员办事效率高							
完全不符合	1	3.1	2.5	2.0	2.2	0.6	3.2
	2	0.5	2.4	5.7	4.9	1.8	7.6
	3	12.8	11.1	19.4	9.6	13.3	13.8
	4	12.9	13.1	20.4	20.6	21.7	22.7
完全符合	5	70.7	71.0	52.6	62.7	62.6	52.7
工作人员专业素质高							
完全不符合	1	2.5	1.1	0.0	2.2	1.9	1.8
	2	0.3	1.4	6.2	3.4	3.0	6.6
	3	9.3	8.4	23.0	10.8	17.0	14.5
	4	13.3	20.8	19.6	26.8	17.3	27.2
完全符合	5	74.7	68.4	51.2	56.8	60.7	50.0
办理业务需要准备的材料繁琐							

完全不符合	1	32.6	30.2	14.6	20.0	27.8	29.8
	2	7.4	11.1	19.7	24.0	6.1	8.7
	3	12.2	13.4	21.3	19.9	17.3	17.1
	4	10.4	11.5	22.3	10.7	18.1	20.8
完全符合	5	37.4	33.8	22.1	25.4	30.7	23.6
办理业务等候时间长							
完全不符合	1	38.2	38.1	16.6	30.6	27.6	34.9
	2	8.6	8.1	8.5	16.4	10.9	13.4
	3	7.3	10.5	31.0	20.3	24.0	18.5
	4	17.9	10.8	17.4	12.4	11.7	10.7
完全符合	5	27.9	32.6	26.5	20.3	25.9	22.4

5.2 市场准入成本明显下降

商事制度改革主要目的之一是降低市场主体准入成本。市场准入成本的下降则主要体现在企业注册时间缩短、费用支出减少、注册手续简化三个方面。

5.2.1 注册时间缩短

注册企业所用时间的缩减，不仅体现在获得营业执照的时间减少，也体现在办齐所有许可证和审批时间的大幅度下降。

从市场主体对于商事制度各项改革的评价上，可以看出市场主体认可改革有效减少了注册所需时间。如：对于“企业注册资本由实缴改为认缴”这项改革，有 38.9% 的小微企业和个体工商户认为这项改革减少了注册时间；对于“将部分前置审批后移”，则有 39.2% 的小微企业和个体工商户认为该项改革有助于缩短注册时间；“工商注册的网上办理业务”这项改革在减少注册时间方面的作用最受认可，有 43.0% 的小微企业和个体工商户认同其效果。

实践中注册企业所需时间也有较大幅度下降。从全国来看，改

改革前注册的小微企业一个月以上才能拿到营业执照的占 22.4%，而在改革后，仅有 12.0% 的小微企业需要等候一个月以上才能拿到营业执照，降低了 10.4 个百分点。而且，在一周至一个月以内拿到营业执照的小微企业占比由改革前的 29.5% 增至 40.7%，提高了 11.2 个百分点。

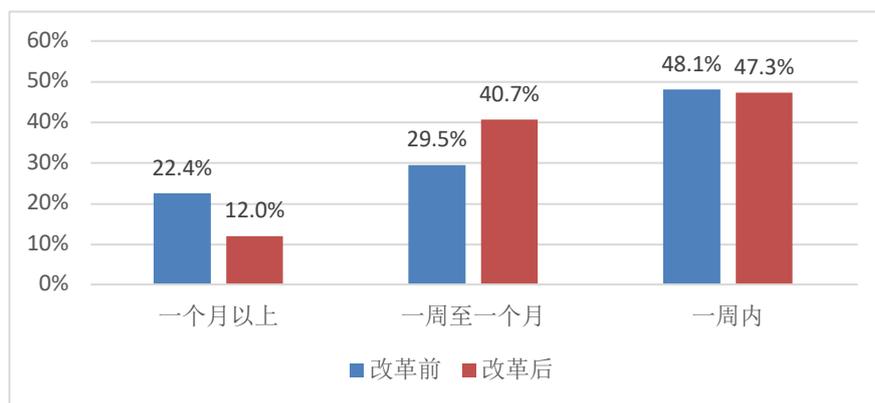


图 5.3 改革前后小微企业获得营业执照所用时间的分布

分地区看（见图 5.4）。东部地区小微企业办理营业执照的耗时在商事制度改革前就相对较短，平均 32.8 天即可获得营业执照，有 52.5% 的小微企业能在 1 周内完成企业注册并获得营业执照，该比例在改革后有略微上升。东部地区改革前有 21.8% 的企业耗时超过 1 个月，而在改革后仅 4.8% 的企业反映耗时超过 1 个月，表明东部地区的改革在缩短办理营业执照时间上卓有成效。西部地区在改革前办理营业执照平均需 44.4 天，而改革后降为 31.5 天。一周内获得营业执照的比例由 27.3% 提高到 45.3%，1 个月以上才获得的比例由 30.4% 降为 16.5%。中部地区小微企业在改革前平均需要耗费 25.1 天获得营业执照，而在改革后需 33.4 天，从比例上看，中部地区一周内获得营业执照的比例下降了 18%。

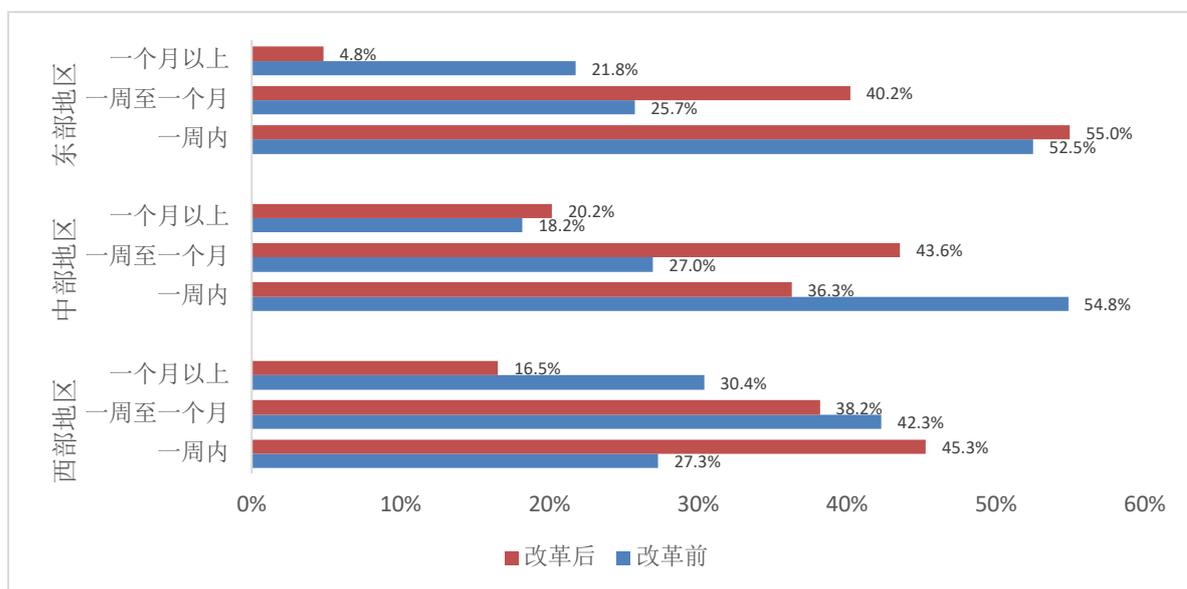


图 5.4 分地区改革前后小微企业获得营业执照所用时间分布

从小微企业的规模上看，注册资本在 5 万元以下的微型企业在改革前获得执照的时间就已经很短（平均 9.2 天，77.1%的企业在一周内获得），改革没有对其产生较大影响，其他规模的企业则受益较大。如注册资本在 100 万人民币以上的企业在改革前平均需要 36.8 天以获得营业执照，在改革后减少为 28.7 天。生产、经销、服务性三类行业企业申请营业执照时所费时间在商事制度改革前后相差不大。

对于个体工商户，商事制度改革前办理营业执照所需时间明显少于小微企业：有 58.4%的个体工商户在一周内完成营业执照的手续，仅 11.6%需要花费 1 个月以上时间，平均耗费 19.4 天。改革没有对个体工商户的营业执照办理产生明显的影响。

本次商事制度改革的关键是营业执照与经营许可证审批相分离，也使许可证审批成为制约企业开展经营活动的重要因素。调查数据显示，改革对加快许可证的审批亦有实质性的促进作用。

如图 5. 所示，在改革之前有 31.4%的小微企业认为需要等待 1 个

月以上，他们提交的审批手续才能通过审批，而在商事制度改革后该比例下降至 22.7%，下降了 8.7 个百分点。商事制度改革前后均有 35% 左右的企业在一周内办理好审批与许可证。

分地区看（见图 5.），与营业执照审批时间相一致，改革对于东部地区效果最为明显，1 个月以内完成审批的企业占比由 65.4% 提高至 86.0%，增加了 20.6 个百分点；西部地区也由 60.7% 增至 71.5%，提高了 10.8 个百分点。中部地区再次表现出了相反的变化趋势。

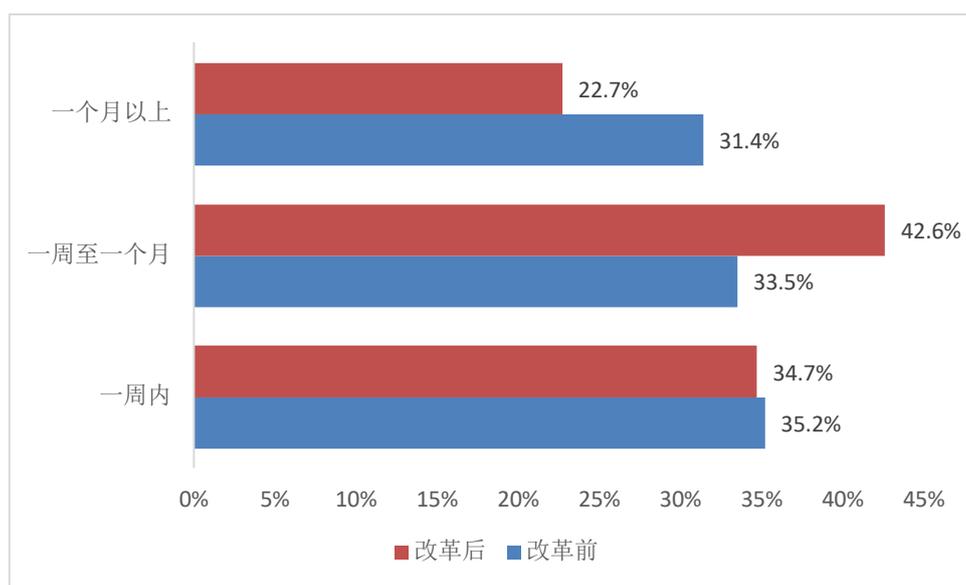


图 5.5 改革前后小微企业获得许可证或审批所用时间分布

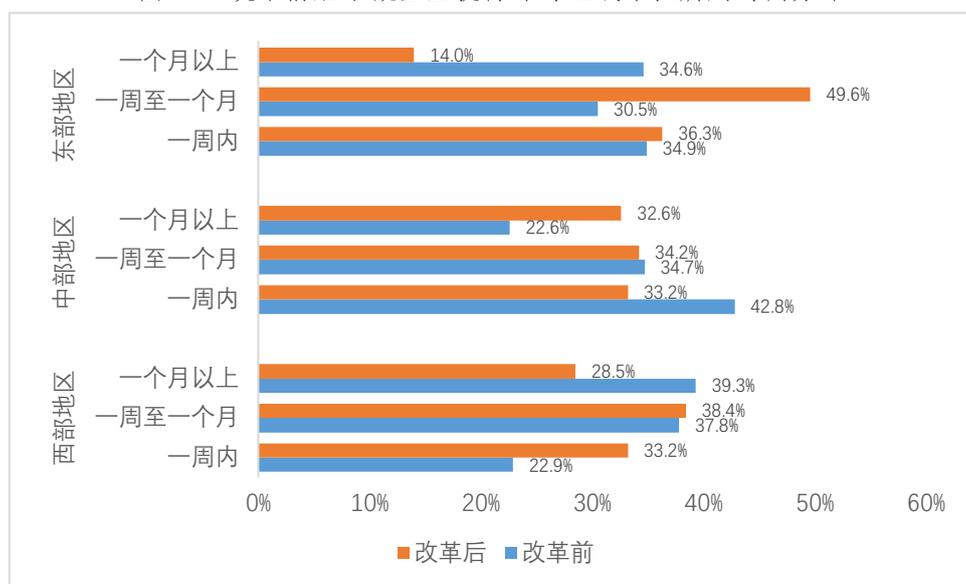


图 5.6 分地区改革前后小微企业获得审批或许可证所用时间分布

不同行业小微企业的审批与许可证手续办理时间分布见图 5。生产性行业在该方面无明显受益：其在改革前后均有近四成的生产性企业能够在 1 周内办完手续，而经销性企业与服务性企业在办理审批手续所费时间均显著下降。在商事制度改革前，41.3%的小微企业企业需要等待超过一个月，而在商事制度改革后该比例下降到 23.7%，降低了 17.6 个百分点；对于服务性企业，办齐手续所费时间超过 1 个月的比例由 23.6%下降为 18.3%。

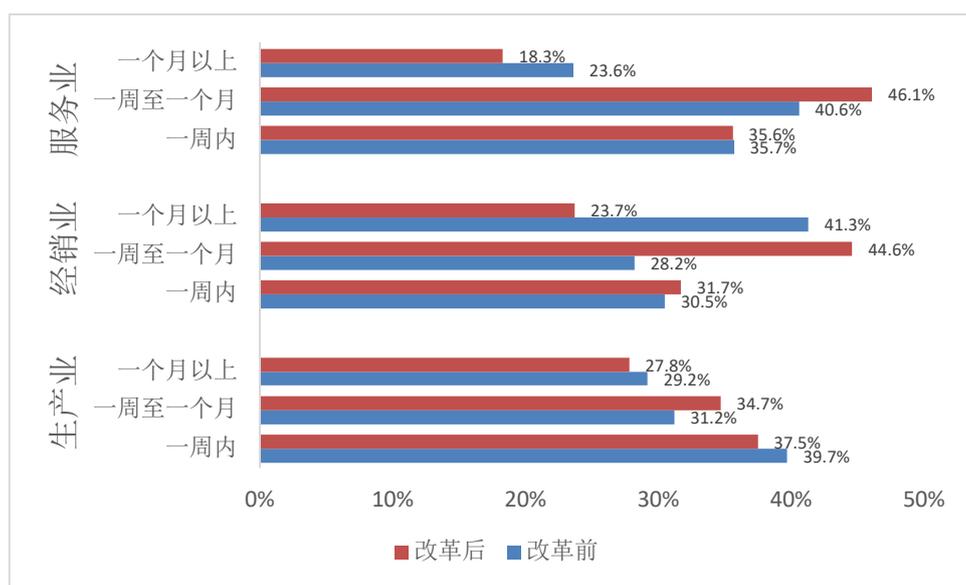


图 5.7 分行业改革前后小微企业获得审批或许可证所用时间分布

同样，没有发现个体工商户在改革前后办理许可证或行政审批上有显著的差异。

5.2.2 企业开办费用降低

企业开办费用同样包括两部分：注册企业时办理营业执照产生的直接、间接费用以及办理许可证或审批的费用。

在商事制度改革前，小微企业和个体工商户平均需要支付 682.1 元才能获得营业执照，商事制度改革后这一费用下降到 200.5 元，减

少了 481.6 元。如图 5.8 所示，改革前有 52.6% 的小微企业和个体工商户在办理营业执照时不需要支付任何费用，而在商事制度改革后这一比例上升了 13.8%，达 66.4%；27.9% 的小微企业和个体工商户在改革前需要支付 100 元以内的费用，在改革后这一比例下降至 17.1%。支付 100 元以上的小微企业和个体工商户比重在改革前后无明显差异。

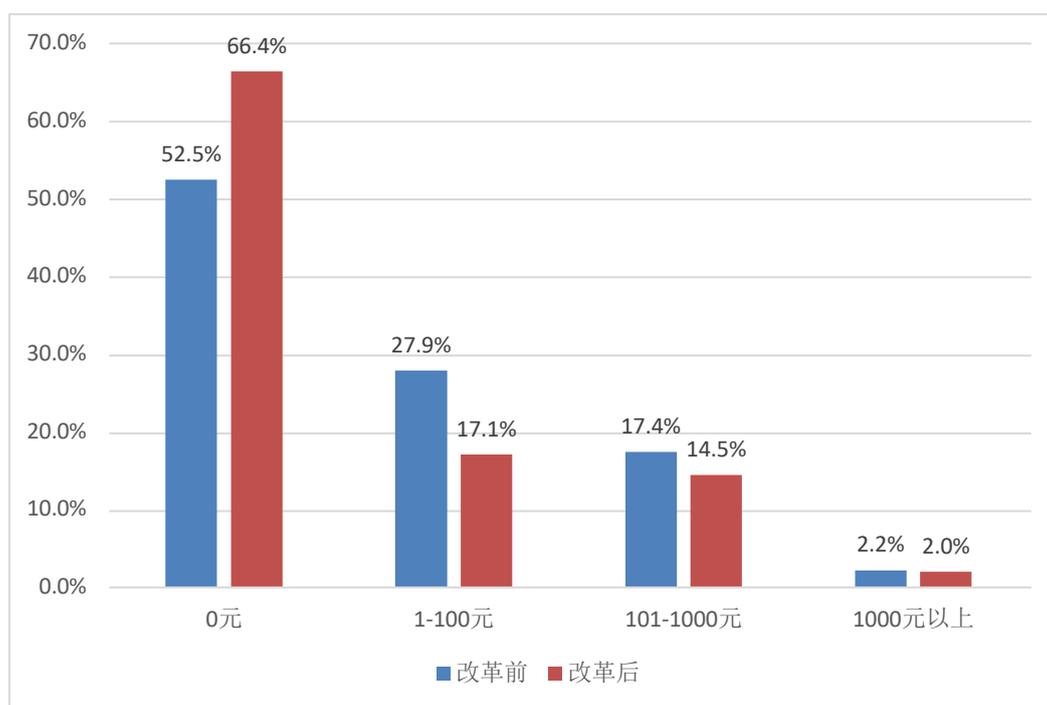


图 5.8 改革前后小微企业及商户办理营业执照费用分布

由图可见，西部地区的小微企业和个体工商户在节省办理营业执照费用方面受益商事制度改革最大。商事制度改革前仅有 33.5% 的小微企业和个体工商户不需要支付费用，而商事制度改革后以免费办理营业执照的小微企业和个体工商户占 61.1%，上升了 27.6 个百分点；东部地区也有明显的改善，免费比例由 51.1% 提高至 70.3%；中部地区在改革前后缴费的分布上没有显著差异。

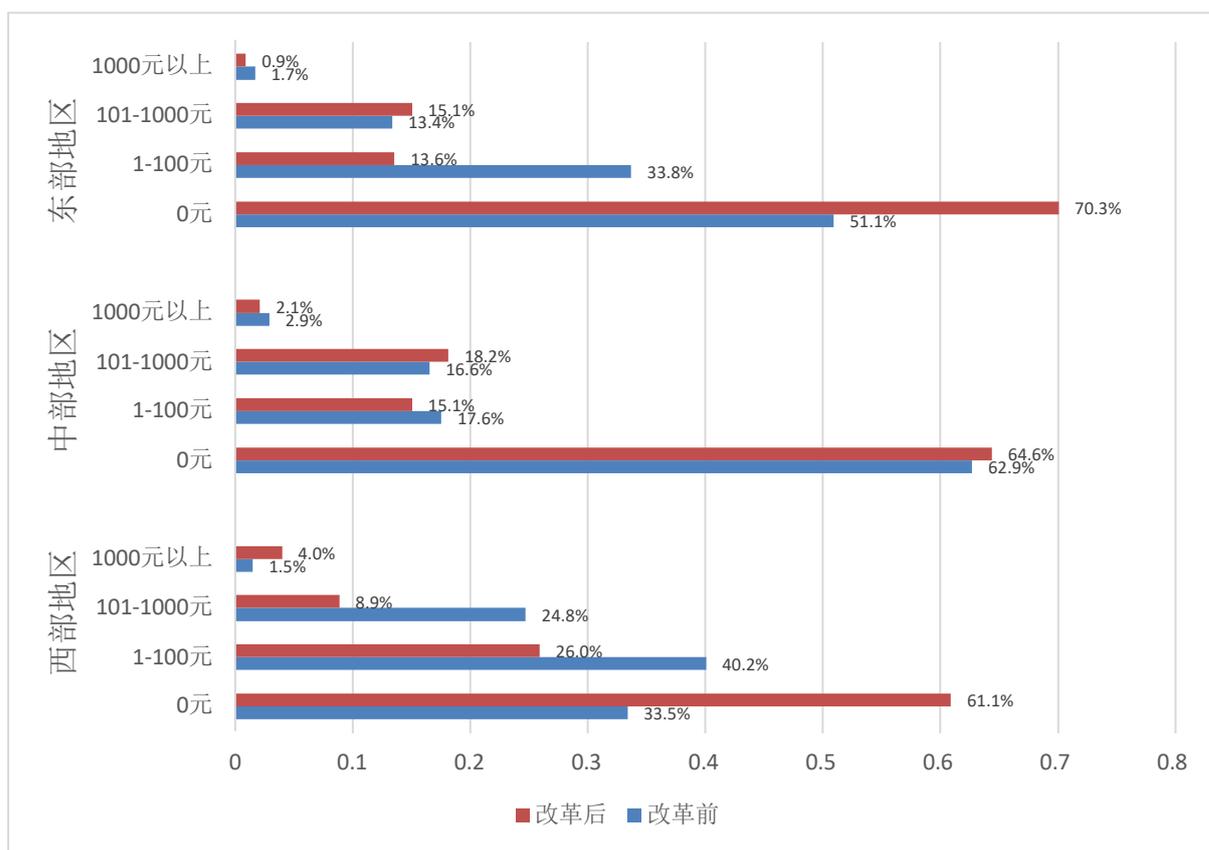


图 5.9 分地区改革前后小微企业及商户获得营业执照所需费用分布

分行业看(图)，经销性企业在改革前获得免费注册的比例较高，达 58.2%，改革后略有提升，达 64.3%。生产性行业与服务性行业在改革前获得免费注册的比例均不足五成，改革后比例接近七成。不同注册资本规模的企业也均有从中受益。

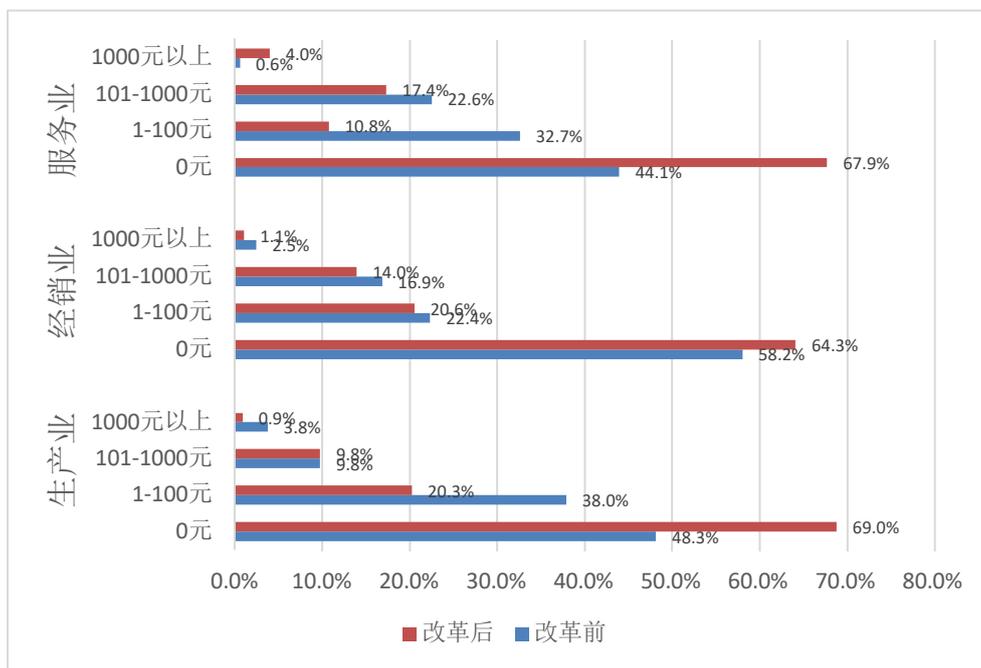


图 5.10 分行业改革前后小微企业及商户获得营业执照所需费用分布

审批与许可证的费用在改革前后没有显著的变化（见图 5）。在需要办理审批或许可证的市场主体中，小微企业或个体工商户平均需要支付 511.3 元才能办完所有的审批或许可证，有 57.0% 的市场主体不需要支付任何费用即可办完所有审批与许可证。

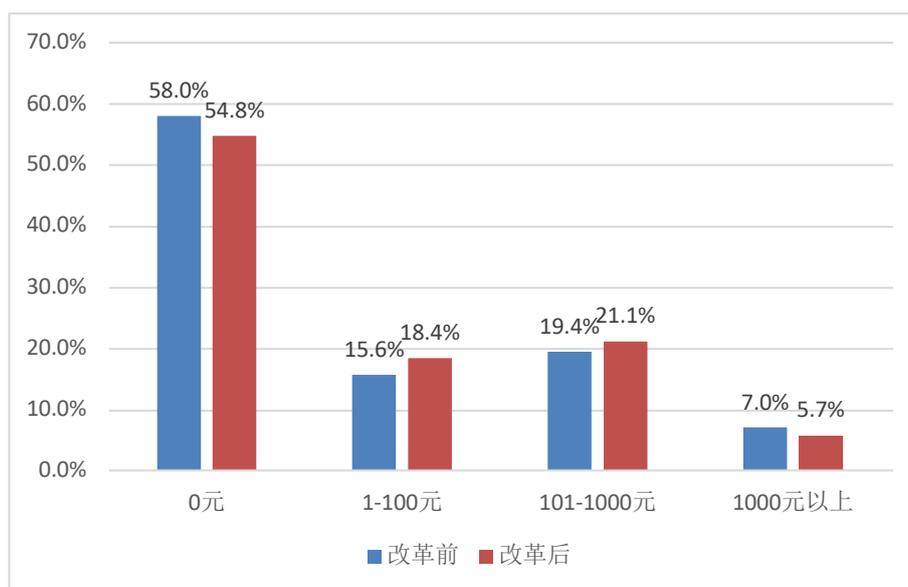


图 5 改革前后小微企业获得许可证或审批所需费用分布

5.2.3 注册手续简化

商事制度改革实施前后，国务院多次发文调整、下放和取消行政审批项目，为市场主体松绑。由法律法规统计，商事制度改革前，工商登记前置审批共有 226 项，改革过程中将其中 152 项调整或明确为后置审批，取消 19 项，仅保留 34 项行政审批，占改革前的 15%。

调查数据则从市场主体的角度反映了注册手续的简化。在商事制度改革之前，市场主体平均需要办理 2.3 项审批或许可证，其中办理营业执照之前的前置审批 1.3 件，后置审批 1.0 件；在商事制度改革之后，市场主体平均需要办理 1.8 件审批，其中前置审批 1.0 件，后置审批 0.8 件。前置审批与后置审批均有明显下降，并且在统计上显著。然而从数据上，前置审批与后置审批下降幅度接近，并没有体现出前置审批调整至后置审批的改革特点。个体工商户在该方面最先收益，由平均审批事项 2.4 件降为 1.7 件，减少 0.7 件；而小微企业则由 2.4 件下降为 2.0 件，减少 0.4 件（见图）。

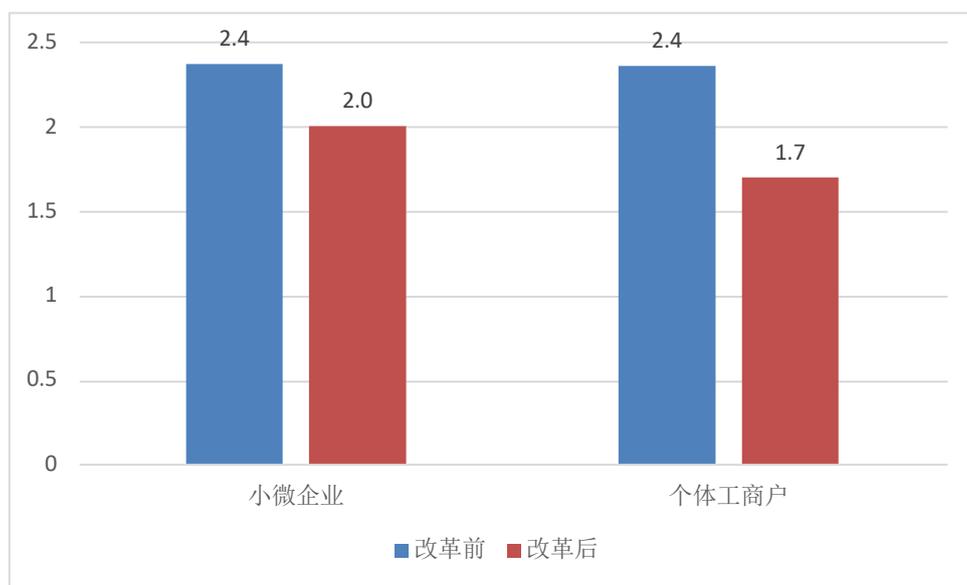


图 5.12 改革前后小微企业与个体工商户平均所需办理审批数目

图 为分地区改革前后小微企业与个体工商户平均所需办理审批数目。相比于东部地区，中部、西部地区在本轮改革中对行政审批的简化取得了较好的效果。三者改革前平均审批事项为 2.2 件至 2.6 件，较为接近。在改革之后，中部地区与东部地区都减少至 1.6 件，分别减少了 0.6 件与 0.8 件。东部地区则由 2.6 件减少至 2.2 件，减少 0.4 件，相对减幅较小，仍然保留着平均最多的审批项目。各地区的前置审批与后置审批的减少幅度基本一致。

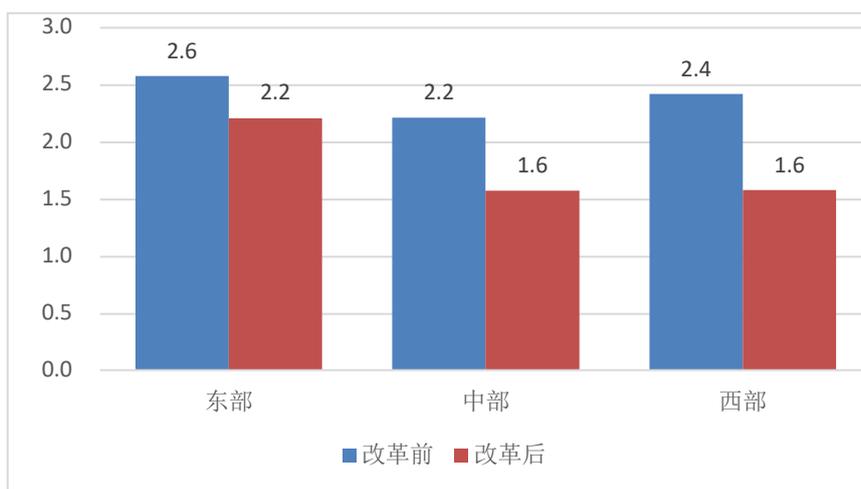


图 5.13 分地区改革前后小微企业与个体工商户平均所需办理审批数目

对于不同行业（图 ），审批事项有不同程度的减少。生产性行业在改革前所需要的审批较少，为平均 1.9 个。改革后生产性行业所需的审批为 1.8 个，无明显减少。而经销性行业企业则在改革中有较大受益：在改革前每家企业平均需要审批 2.3 件，改革后减少为 1.5 件。服务性行业企业也由 2.6 件下降到 2.1 件。各行业前置审批与后置审批趋势基本一致。值得一提的是生产性行业前置审批下降了 0.2 件，后置审批上升 0.1 件，这些变动在统计上均不显著，即生产性行业受商事制度改革的影响不甚明显。

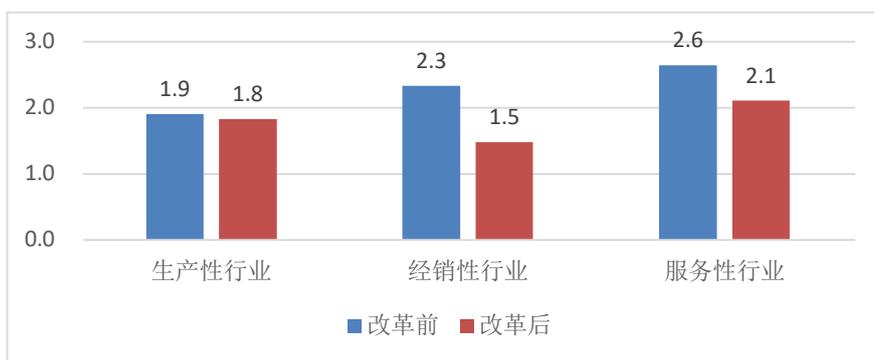


图 5.14 分行业改革前后小微企业与个体工商户平均所需办理审批数目

规模较大的小微企业和个体工商户在减少办理审批手续项目方面收益商事制度改革更大。如图 所示，注册资本在 20 万以下的企业注册事项的平均数量下降了 0.3 件，而注册资本在 20 万（含）至 100 万的企业与商户所需的审批事项则有急剧的减少：由改革前平均 3.7 件下降至改革后平均 1.6 件。其下降主要体现在前置审批事项的数量中，由改革前 2.6 件下降为改革后 0.9 件。注册资本在 100 万以上的企业与商户所需的审批事项同样有明显的减少，由 2.6 件减少为 1.8 件。

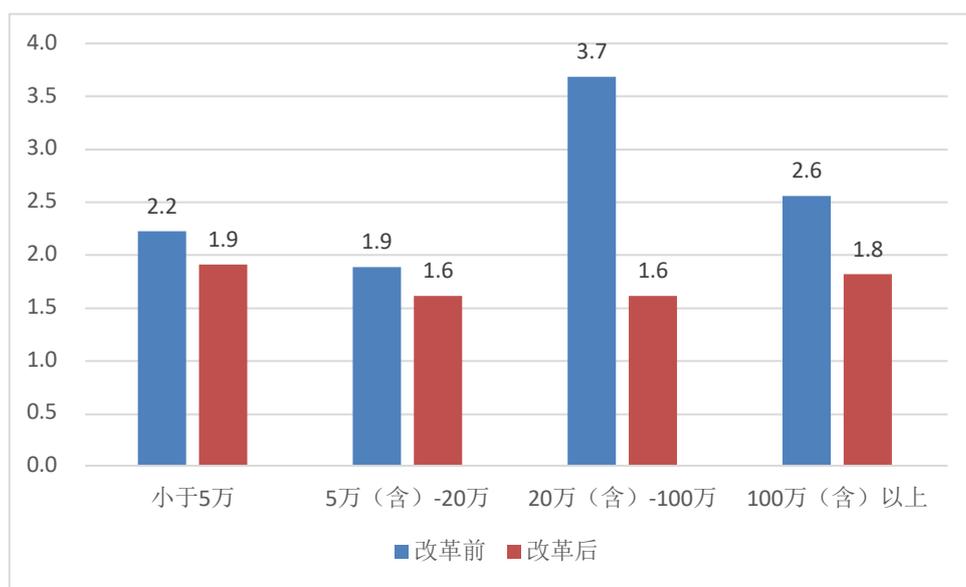


图 5.15 分规模改革前后小微企业与个体工商户平均所需办理审批数目

具体到办理审批的种类，调查数据表明，国税、地税审批的办理并无减少，需要办理组织机构代码、卫生许可证、消防安全检查证、

食品流通许可证的市场主体的比例均有下降，而环境影响评价的审批办理的比例则略有上升，这可能是由于近年来社会、政府对于环境问题日益重视所致，详细数据见图。

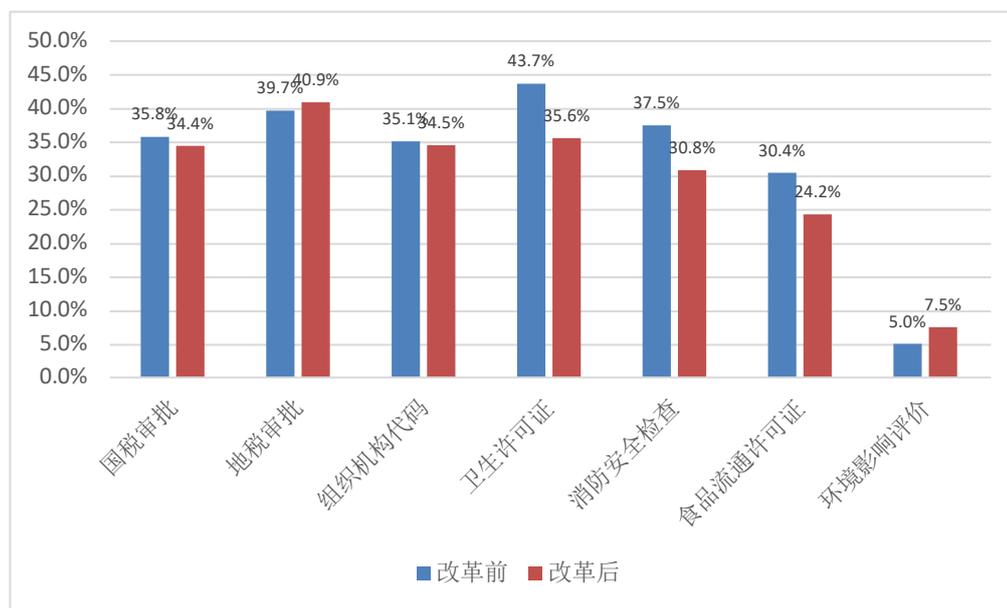


图 5.16 改革前后审批类别的办理比例

综上，调查数据显示，商事制度改革有效地减少了行政审批的数目。行政审批的减少不仅能够降低企业准入成本，也能显著降低审批部门的权利寻租空间，改善政商关系，创造更好的企业营商环境。

5.3 促进企业重视维护社会信用

调查数据显示，市场主体认同商事制度改革有利于促进市场诚信建设。这主要体现在两个方面：企业自律的提高与社会监督的加强。

图 为市场主体认同改革提高社会监督、企业自律的比例。小微企业和个体户中，认为“年检制度”改为“年报制度”的改革增强了企业自律的约占三分之一（33.5%），其中小微企业认为增强了企业自律的有 45.76%，个体户认为有这一影响的占 31.0%；认为“年检制度”

改为“年报制度”的改革能够增强社会监督的市场主体占 28.3%，39.22% 的小微企业认为有该影响，个体户认为有该影响的有 26.1%。认为建立企业信息公示系统，设置“异常名录”、“黑名单”等信用管理方法的改革能够增强企业自律的占 36.8%，其中有 50.61% 的小微企业认为该项改革会有这一作用，与之相应的个体户的比例为 33.96%；认为其能增强社会监督的有 43.0%，其中个体户认为其增强了社会监督的由 40.4%，小微企业中则有 55.6%。这说明商事制度改革特别是企业基本信息公示制度和社会信用体系的建立的确能够在很大程度上提高企业自律，加强社会监督，增强企业诚信建设，进而维护市场交易安全和秩序。

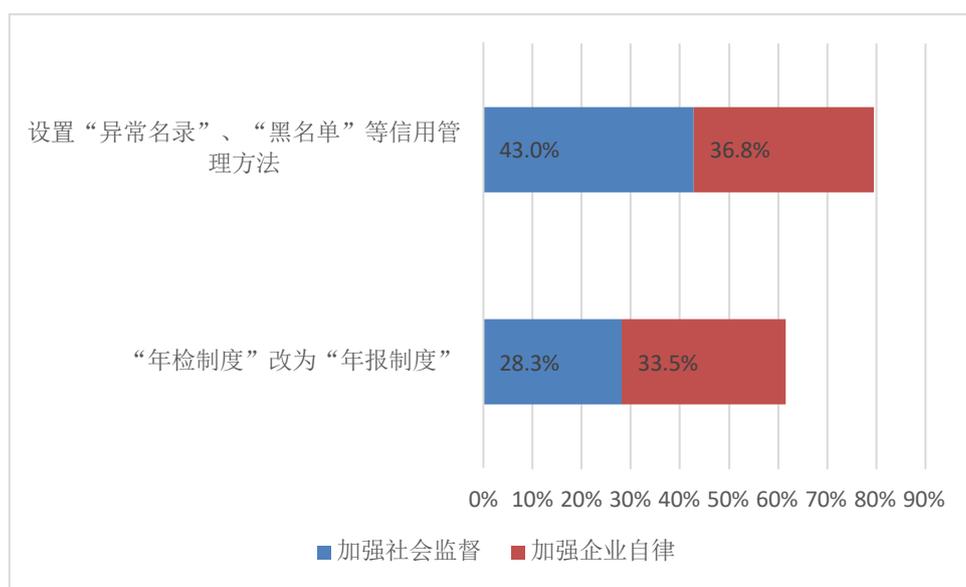


图 5.17 市场主体认同改革提高社会监督、企业自律的比例

6 商事制度改革准入效应的统计分析

“先试点后推广”的渐进改革模式，为我们比较改革开始前后，试点地区和未开展试点地区新增企业及其发展的变化，进而评估商事制度改革的效应提供了非常好的自然实验样本。本部分利用工商企业

注册信息，分别从新增企业总量、不同规模新增企业总量、不同行业新增企业数量以及不同所有者企业等角度，对商事制度改革的影响进行统计分析。考虑到地区差异性较大，我们在比较分析试点地区商事制度改革前后新增企业数量变化时，选择的对照组为与试点地区同属上一级辖区的其他未开展商事制度改革试点地区。譬如我们在分析东莞市大朗镇商事制度改革试点对该地区新增企业数量的影响时，所选择的对照组即为同属于东莞市的其他乡镇。另外，为了消除季节因素的影响，我们对原始数据进行了季节性调整。

6.1 商事制度改革准入的总体效应

6.1.1 广东省东莞市大朗镇商事制度改革的总体效应

大朗镇的商事制度改革试点始于 2012 年 5 月份。东莞市政府于 5 月 16 日公布《东莞市商事登记制度改革试点工作实施方案》，并开始实施，但事实上，发出全市企业登记注册行政审批改革后第一张企业法人营业执照的时间是在方案公布之前的 5 月 4 日，取消企业登记注册所有前置审批许可事项，实行注册资本认缴制和实收资本备案制等商事制度改革的实质性措施则是在 5 月 17 日提出的。因此，我们将 5 月份定义为商事制度改革开始的月份。

观察图 6.1，我们看到，总体上广东省东莞市大朗镇和其他乡镇月度新增注册企业数量变化趋势基本一致，但在 2012 年 5 月份，大朗镇商事制度改革试点启动以后发生了较为明显的变化。

商事制度改革试点开始后，大朗镇新增企业数量出现明显上升趋势，与之对应的其他乡镇新增企业数量则呈现与之相反的趋势，不升反降。这一趋势与 2014 年 3 月全国商事制度改革全面展开以后，大朗镇和其他乡镇新增企业数量均呈现显著增长较为一致。比较商事制度改革试点开始后连续 5 个月的月均新增企业数量，我们也发现，2012 年 6 月至 10 月，大朗镇月均新增企业 51.6 家，分别比 2011 年 6 月至 10 月的月均新增企业 32.8 家和 2010 年 6 月至 10 月的月均新增企业 35.6 家多增 18.8 家和 16 家。这说明商事制度改革在一定程度上促进了新增企业数量的增长。

我们还注意到，2012 年 5 月商事制度改革试点后和 2014 年 3 月商事制度改革在全国全面展开后，新增企业数量的变化趋势存在明显差异。试点地区月均新增企业数量在试点后出现阶段性较快增长后又再次回落到试点开始前，但在全国商事制度改革开始后，尽管各乡镇新增企业数量在实现较快增长后也出现了回落，但其月均新增企业数量则持续维持在一个较高水平上。这说明全国商事制度改革对新增企业数量的影响更为持久。

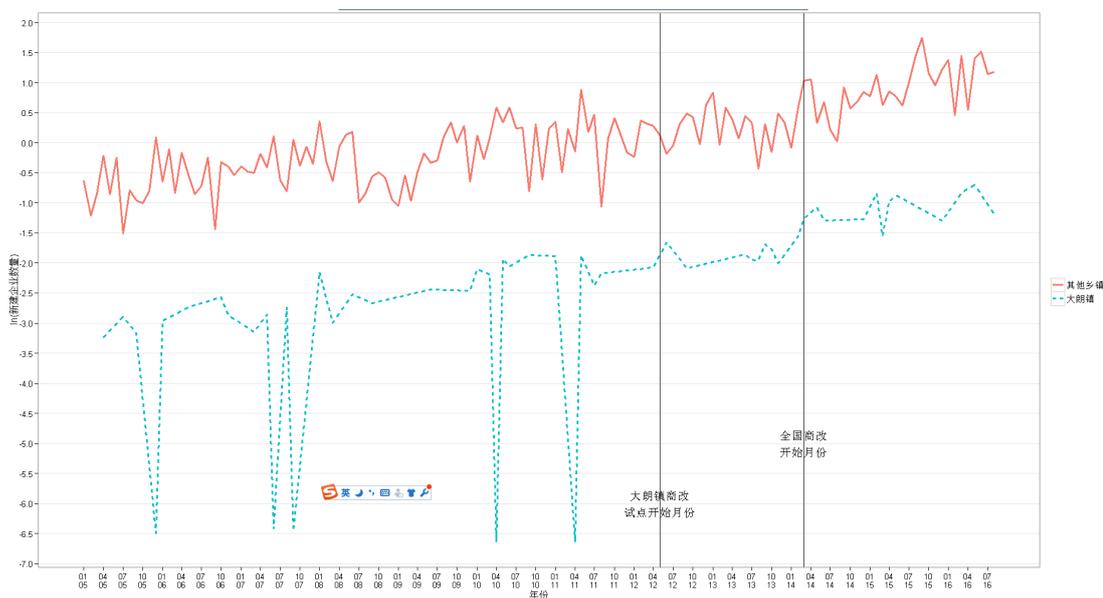


图 6.1 商事制度改革前后广东省东莞市大朗镇及其他乡镇新增企业数量变化趋势

6.1.2 广东省佛山市顺德区商事制度改革的总体效应

顺德区的商事制度改革试点也是发轫于 5 月份。虽然从实施方案和相关文件的发布时间看，稍早于大朗镇，如《顺德区商事登记制度改革实施方案（试行）》和《顺德区商事登记制度改革实施办法（试行）》印发于 2012 年 4 月 27 日和 30 日，但改革措施的落地仍然是在 5 月份，2012 年 5 月 3 日，顺德区发出该地区商事制度改革后的首张营业执照。因此，我们仍将 2012 年 5 月份定义为商事制度改革开始的月份。

观察图 6.2，我们看到，2012 年 5 月份商事制度改革试点开始以后，相对于其他地区注册企业数量的下降，顺德区基本保持了持续上升的态势，而在全国商事制度改革全面展开后，顺德区新注册企业数量反而没有如同其他地区一样呈现出较大幅度的上升态势。这说明，顺德地区的商事制度改革试点和大朗镇一样

促进了新注册企业数量的增长。



图 6.2 商事制度改革试点前后广东省佛山市顺德区及其他区新增企业数量变化趋势

6.1.3 市级层面商事制度改革试点的总体效应分析

商事制度改革在全国全面展开前，广东省共有 9 个地级市（包括广州和深圳两个副省级城市）开展了商事制度改革的探索。

图 6.3 至图 6.6 分别展示了开展商事制度改革的广州、深圳、珠海、佛山、阳江、东莞、湛江、清远、中山和其他未开展商事制度改革地市的企业注册数量变化趋势图。我们发现无一例外，在商事制度改革开始或者下个月，该地市新注册企业数量都出现明显增加，而且这些地区在全国商事制度全面展开以后，而未开展商事制度改革试点的地区，其新注册企业数量则没有发生明显变化。这充分说明，商事制度改革在降低企业准入成本方面起到了显著作用，进而使商事制度改革试点地区的创业氛围日渐浓厚。但是，我们也应该注意到，所有在开展商事制度改革试点以后出

现企业注册数量大幅度跃升后，均在后续月份出现了新注册企业数量的下落。这说明试点地区商事制度改革促进创业的效应并不巩固，这和全国商事制度改革全面展开以后，全国新注册企业数量出现了较长时间的持续上涨形成了鲜明的对比。

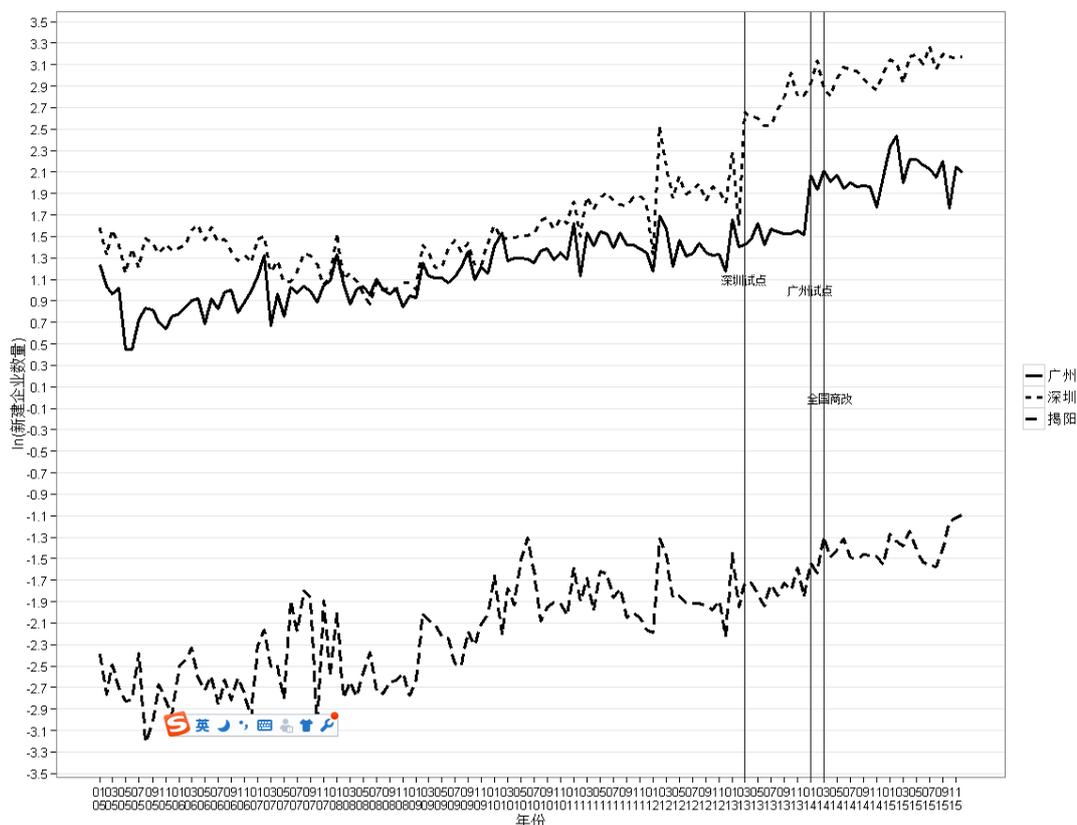


图 6.3 商事制度改革试点地区广州、深圳企业注册数量变化图

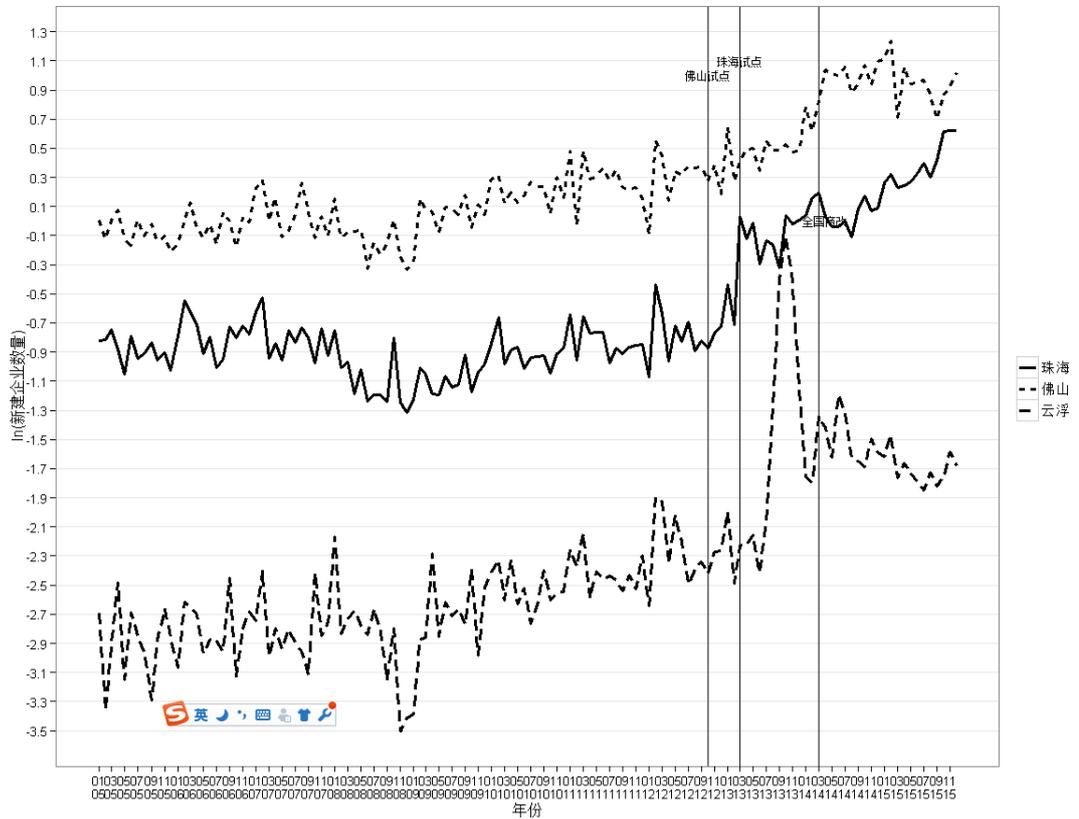


图 6.4 商事制度改革试点地区珠海、佛山企业注册数量变化图

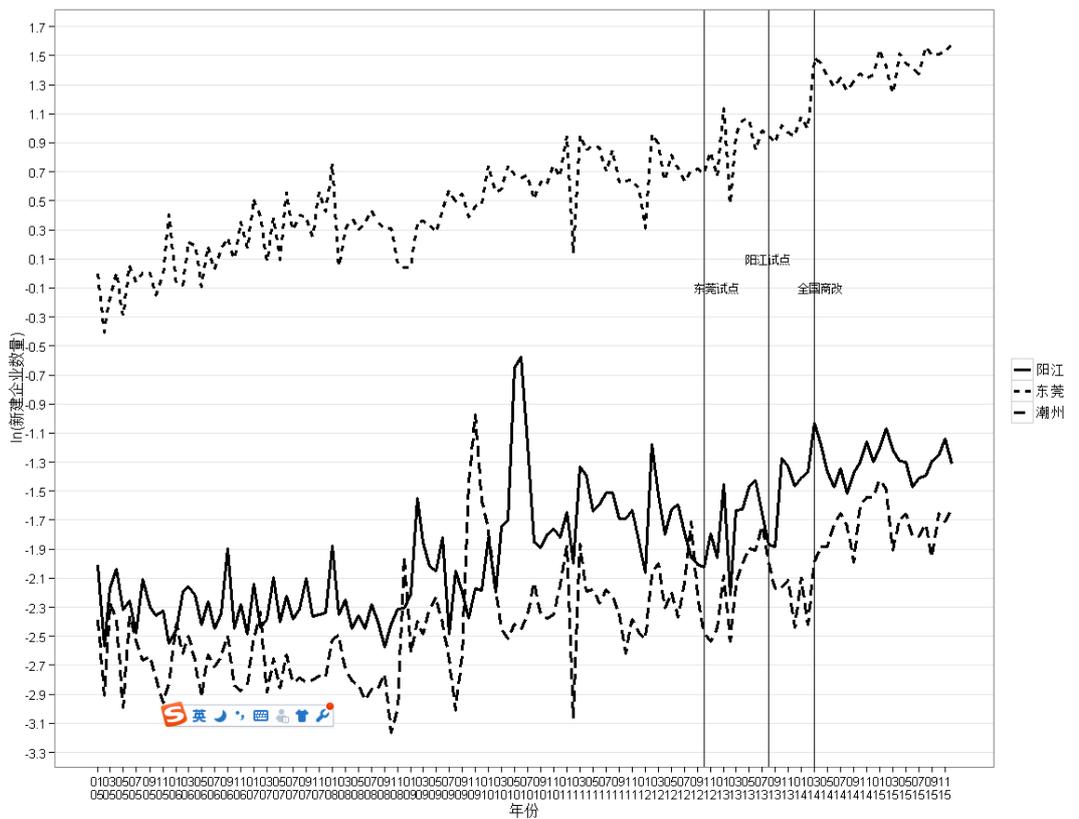


图 6.5 商事制度改革试点地区阳江、东莞企业注册数量变化图

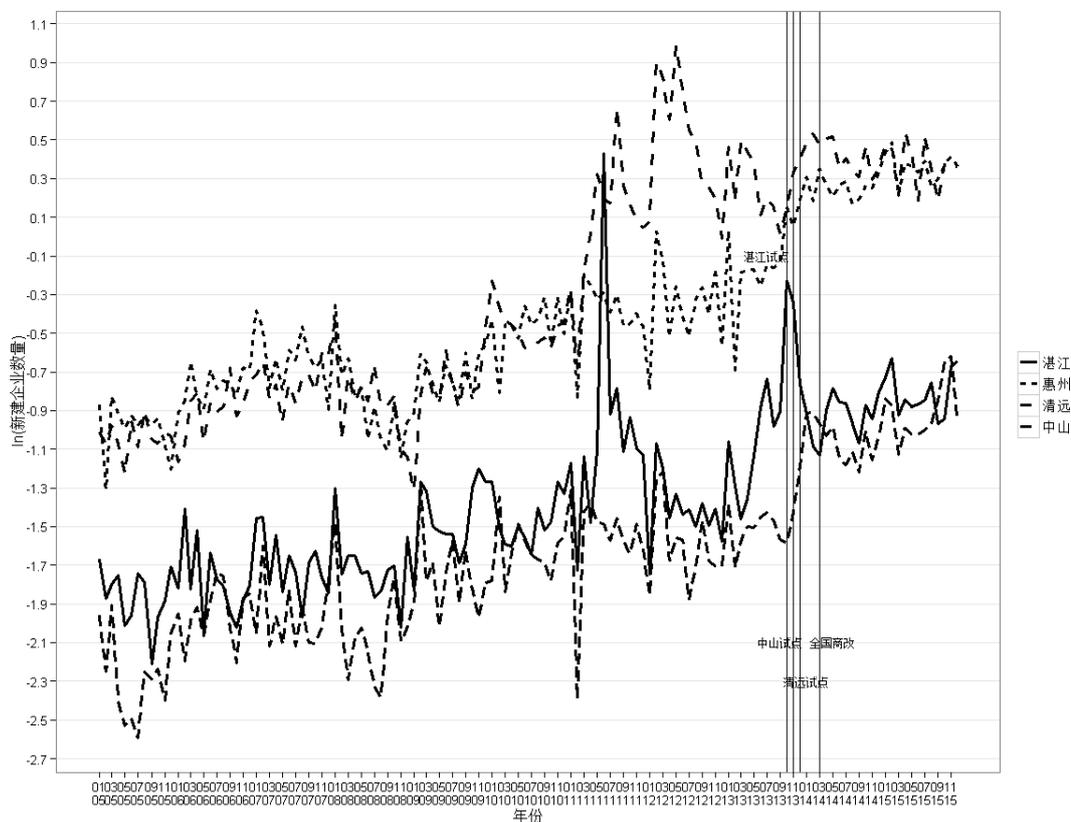


图 6.6 商事制度改革试点地区湛江、清远企业注册数量变化图

6.2 商事制度改革规模效应的统计分析

我们进一步分析商事制度改革对新注册企业的规模影响。注册资本由实缴制改为认缴制是商事制度改革的重要内容之一，该项改革因为允许创业者在其承诺的期限内将注册资本逐步注入企业，大大降低了创建企业的注册资本需求，因而预期创业者相对会提高企业注册本金。如图 6.6.1 所示，商事制度改革试点开始之后，新进入企业平均注册资本出现明显增加。

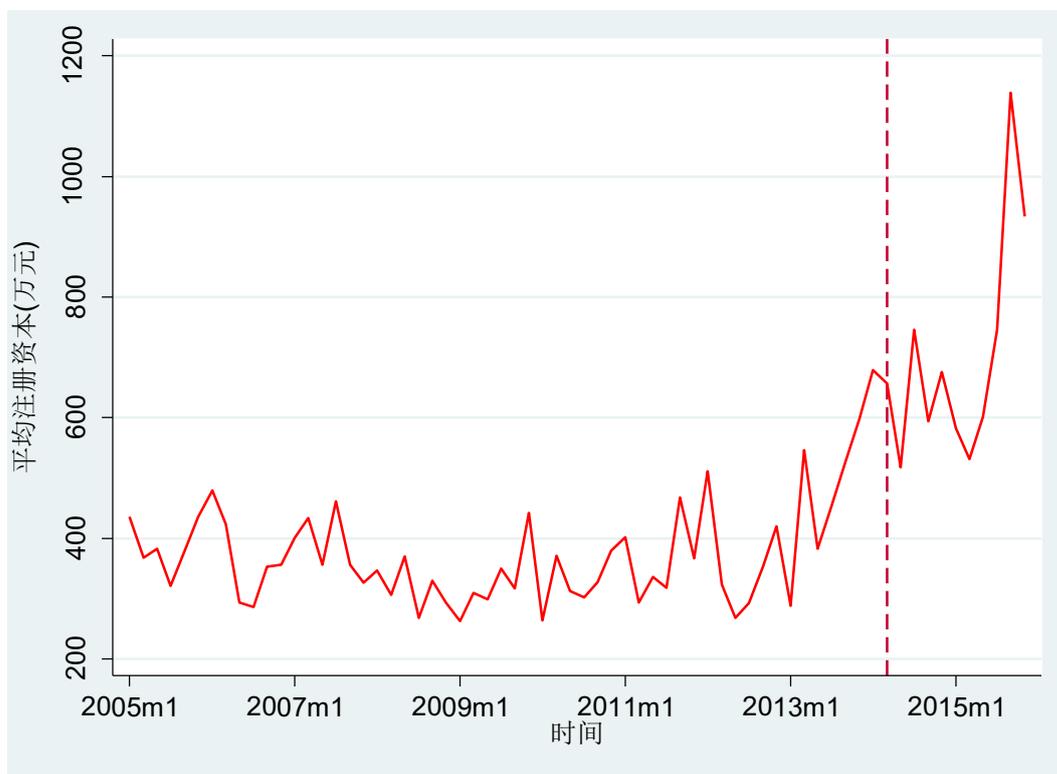


图 6.6.1 商事制度改革前后企业平均注册资本大小

注册资本金较高的企业所占比重相对于商事制度改革前明显增加，如图 6.7 显示，全国商事制度改革全面铺开以后，注册资本少于 10 万元的企业比例出现明显下降，而注册资本在 10-100 万、100-500 万以及高于 500 万的企业比例均逐步增加，近 50%新注册企业的注册资本在 10-100 万之间，而注册资本低于 10 万元的企业数目则快速下降至 20%。

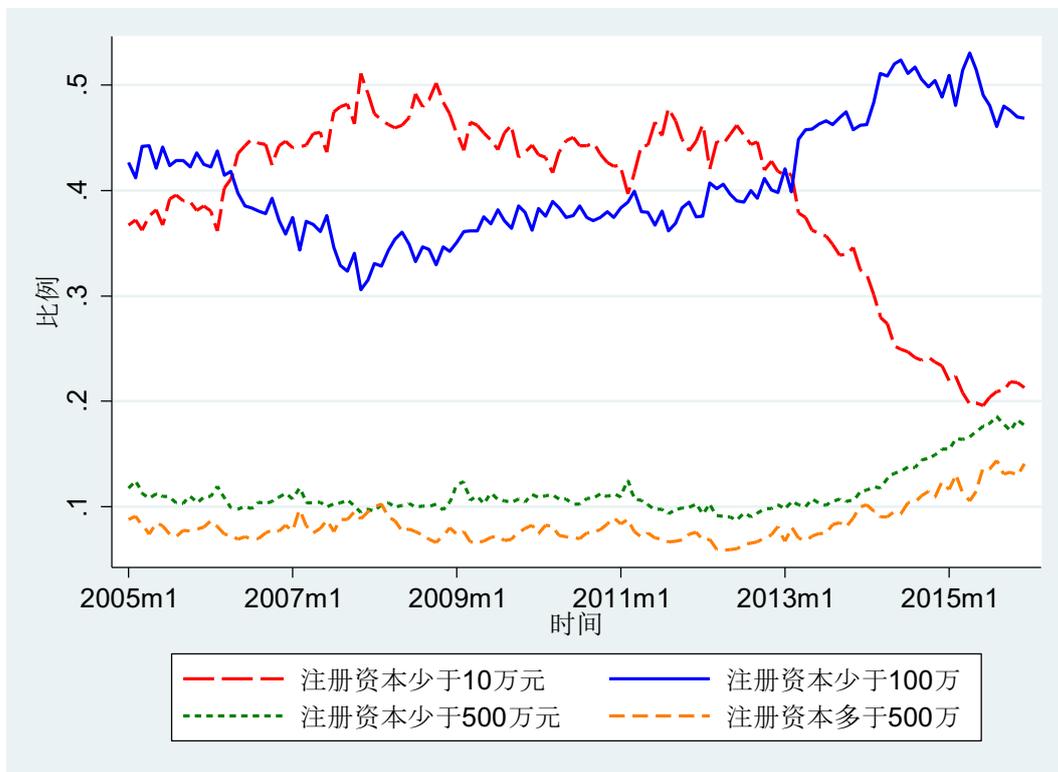


图 6.7 商事制度改革前后企业注册资本分布变化

6.3 商事制度改革行业效应的统计分析

我们进一步分行业观察商事制度改革的效应。表 6.1 反映了试点前后平均每个城市每月新增注册企业数在不同行业间的分布。由于不同城市的试点时间不同，我们以各城市试点开始到全国试点开始作为改革后，以各城市试点前一年同期作为改革前，对其求新注册企业的平均数量。结果表明各行业在改革前后新增企业都有明显差异，其中增幅比例最高的是居民服务、修理和其他服务业，其次是信息传输、软件和信息技术服务业，增幅分别为 235.31%和 201.56%。而增长绝对数值最高的是批发与零售业，月均每市平均增加 854 家。

表 6.1 商事制度改革分行业效应的统计分析

行业类别	市均月均新注册企业数		增加值	增加百分比
	改革前同期	改革后		
农业	5.92	14.26	8.33	140.69%
采矿业	2.00	3.34	1.34	67.24%
制造业	351.36	451.96	100.60	28.63%
电力、热力、燃气及水生产和供应业	3.30	6.52	3.22	97.56%
建筑业	62.74	124.42	61.68	98.30%
批发和零售业	982.00	1836.35	854.35	87.00%
交通运输、仓储和邮政业	40.73	86.59	45.86	112.61%
住宿和餐饮业	33.00	54.76	21.76	65.93%
信息传输、软件和信息技术服务业	57.86	174.47	116.62	201.56%
金融业	42.11	106.00	63.89	151.75%
房地产业	43.51	84.92	41.41	95.17%
租赁和商务服务业	262.55	421.67	159.12	60.60%
科学研究和技术服务业	113.71	145.10	31.39	27.61%
水利、环境和公共设施管理业	5.19	9.10	3.91	75.48%
居民服务、修理和其他服务业	37.47	125.65	88.18	235.31%
教育	5.00	12.17	7.17	143.33%
卫生和社会工作	1.82	5.43	3.61	198.04%
文化、体育和娱乐业	23.92	59.35	35.42	148.08%

图 6.8 为各行业新增企业数对总体新增企业的贡献率。零售业贡献过半，占了总新增企业数的 51.8%；其次为租赁和商务服务业，占 9.7%。

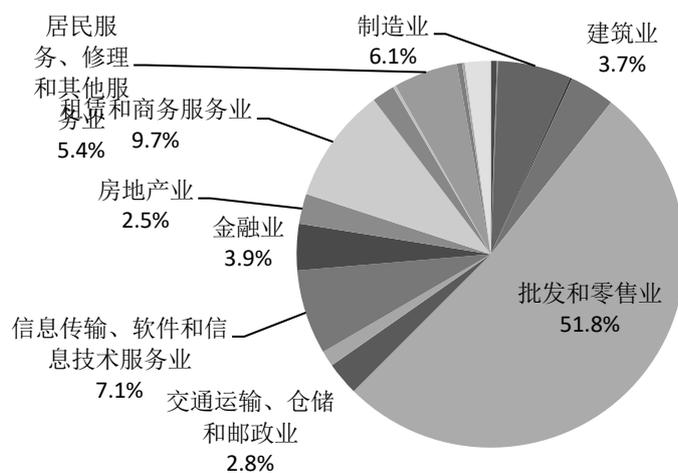


图 6.8 各行业新增企业数对总体的贡献率

6.4 商事制度改革注册类型效应的统计分析

商事制度改革对不同注册类型企业的影响也存在较大差异。从图 6.9 中我们看到，商事制度改革以后，私营企业增幅最大，而改革对外资企业和国有企业进入的影响较小。外资企业的进入数量变化较为平稳，而国有企业数目则在大致趋势稳定的同时出现了缓慢的下降趋势。这表明商事制度改革主要降低了私营企业的进入门槛，而更多私营企业的进入带来的更加激烈的市场竞争环境可能会抬高国有企业的进入成本，产生私营企业国有企业的替代效应。

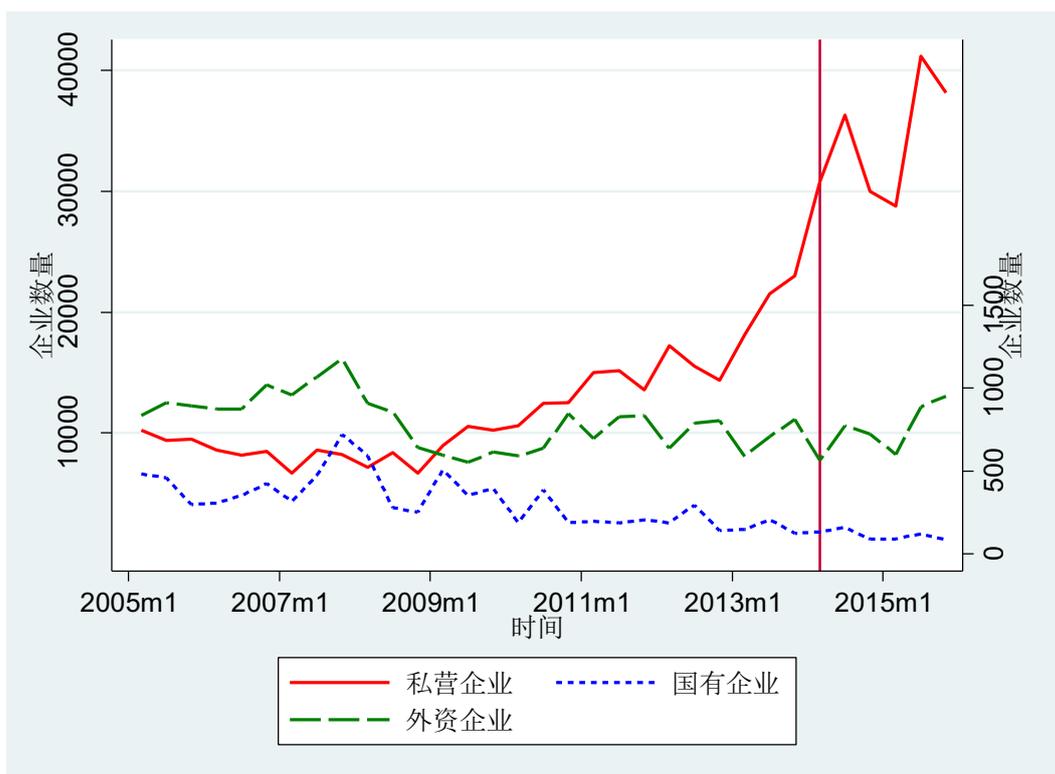


图 6.9 商事制度改革对不同注册类型企业的异质性影响

7 商事制度改革准入效应的实证研究

经济学对于市场中存在的各种管制政策有两种不同的观点。公共

利益理论(Public Interest)认为,政府之所以要管制经济,是为了消费者的利益考虑,纠正市场失灵和外部性问题;而公共选择理论(Public Choice)则认为,政府管制经济是为了保护在位企业和政府自身利益,从严格的管制中赚取租金。政府对经济活动的管制一直是经济学研究的热点问题,而对企业进入的管制作为政府管制的重要方面,早在上世纪90年代就已经进入了经济学家们的视野之中。2002年Djankov等人对企业进入管制的跨国研究,不仅推动了世界银行和各国政府对于企业进入管制的关注和变革,也使得经济学者对这一话题进行了不断深入、全面的探究。

跨国数据显示,世界各国政府都会管制企业的进入;管制通过设置层层审批流程、增加进入成本来实现,但不同国家管制的严格程度差异很大。根据Djankov(2002)的数据,1999年在美国新成立一家企业需要经历4项审批流程,用时4个工作日并花费当年人均GDP的0.5%,而在中国新成立一家企业需要经历12项审批流程,用时三个多月并花费当年人均GDP的14%;企业进入管制政策在各国巨大的差异、政府管制企业的动因以及政府对企业注册进入进行松绑会带来经济效果,都是经济学研究所要回答的问题。根据Djankov(2009),在经济学研究成果的指导和世界银行的鼓励推动下,2003-2008这六年里共有116个国家开展了193次对企业进入管制进行的大小改革,这些改革都减少了政府对企业进入的管制,总体效果来看都促进了新企业的诞生,降低了失业率,同时可能也造成产品价格的下降与在位企业收入的降低。

相比于世界其他国家，如前所述，中国对企业进入管制的改革开始较晚。改革首先在广东省推行试点，最早于 2012 年 5 月在广东省佛山市顺德区和东莞市大朗镇进行

商事制度改革推行之后，根据世界银行 Doing Business 数据，中国营商环境综合指数在世界 189 个国家中的排名连续两年上升了 6 个位次。2015 年数据显示，世界平均新成立一家企业需要经历 6.9 项审批流程，用时 20.4 个工作日并花费人均 GDP 的 25.9%，而在中国新成立一家企业需要经历 11 项审批流程，用时 31.4 天并只花费人均 GDP 的 0.7%。商事制度改革显著降低了中国企业进入的成本和壁垒，对于大众创业的推进具有重要的意义，成为国务院“放管服”的一系列改革中十分重要的一项。

经济学文献关于企业进入管制的研究中的最为经典文献是 Djankov 等人于 2002 年发表在顶级刊物 *Quarterly Journal of Economics* 上的 *The Regulation of Entry* 一文。他们的研究回答了政府管制企业进入到底是为了消费者的利益（公共利益理论），还是为了政府和在为企业自身的利益（公共选择理论）这一重要问题。这篇文章建立了一个全新的跨国数据库，通过收集各国关于企业进入管制的政策和规定，并构造一个虚拟的、标准化的企业，将其分别应用到各国的政策环境中，来得到这家企业要想成立在各国所需要经历的行政审批流程数目、从提交申请到获得营业许可所需要的审批时间以及总的花费，从而可以对各国的企业进入管制的严格程度直接进行比较。通过建立企业进入管制和国家层面市场竞争程度、市场完善程度、

产品质量情况以及地下经济规模等变量的相关性分析，作者们并没有发现更加严格的企业进入管制带来的更好的市场结果；相反，作者们发现，在那些进入管制越强的国家（审批流程数越多），产品质量越低，环境污染与食品安全问题越严重，地下经济的规模和就业人数越大，并且产品市场的竞争程度越低。此外，严格的进入管制还和更严重的腐败程度相关联。作者们还发现，如果一个国家越民主、对政治权力的约束越大，那么这个国家更多采用的是宽松的进入管制；如果一个国家独裁、立法失效、选举非竞争，那么这个国家更多采取严格的管制政策。这些证据都表明，更严格的企业进入管制非但没有带来更好的市场结果，还更严重地损害了消费者的利益。这一结果支持了公共选择理论，表明政府选择更严格的进入管制政策，不是为消费者谋福利，而更多地是为了在位企业和政府的自身利益。

Djankov 等人的跨国研究只能建立不同国家企业进入管制与市场结果的相关性，而因果分析则需要进一步研究分析。Klapper, Laeven 和 Rajan(2006)研究在不同严格程度的进入管制政策环境的国家中，具有不同特征的行业所受到的影响的差异。他们发现在排除国家层面的不同特征影响之后，进入管制的严格程度会对不同行业产生不同的影响。具体而言，在一个进入管制更严格的国家中，那些自然进入率较高（在没有管制的情况下进入率较高）的行业受到的负面影响会更大。由于进入管制为企业注册设立了较高的壁垒，企业需要克服进入壁垒才能成功注册营业，因此新成立的企业规模往往较大，只有这样才能承担进入市场所需要的较高成本。但企业一旦进入市场，由于较

为严格的管制存在，新企业的进入受到限制，因此这些在位企业受到的竞争压力较小，其后续增长也较为缓慢。Ciccone 和 Papaioannou (2007) 也发现，对于那些正在经历全球需求和技术正向冲击的行业而言，政府严格的进入管制对企业进入率的负向影响更大。Fisman 和 Allende (2009) 同样获得了类似的结果，他们发现在进入管制更加严格的国家中，那些具有更好增长机会的行业会倾向于扩大已有企业的规模来实现增长，而在进入管制更加宽松的国家中这些行业会通过创造更多新企业来实现增长。

这些研究结果表明，企业进入管制会造成企业进入率降低，但影响的大小却无法从中估计。利用 2003 年以后世界各国推行的降低企业进入成本的改革，许多研究得以利用政策评估的方法来估计这些改革带来的影响大小。Branstetter 等人 (2013) 利用发生在葡萄牙的企业进入管制改革，发现改革发生之后对经济活动产生了一系列影响。首先，改革的发生使得每月新成立的企业数量增加了 17%，且由新企业带来的新增就业岗位每月增加了 22%。这部分改革带来的新增企业往往规模较小、生产率较低，集中在低技术部门（如农业、建筑业和零售业等），且寿命短于 2 年的比例显著增加。此外，改革使得成为企业家的门槛显著降低，改革发生之后，女性企业家、40 岁以上的创业者和低教育水平的创业者显著增加。这表明改革增加了新企业与新企业家数量，显著降低了企业进入的门槛，也为社会创造了更多的就业机会。Bertrand 和 Kramarz (2002) 利用法国零售业推行的强化企业进入管制的改革，发现企业越难进入会导致零售商的规模集中度

增加，同时就业增长率也会降低。Aghion 等人（2008）利用印度的改革发现企业进入管制的改革效果受到当地劳动力市场特征的影响，如果当地的劳动力制度更加有利于雇主，那么改革带来的企业数量增长的效果将会越大。Bruhn（2008）利用墨西哥的改革实践，发现企业进入管制改革使注册企业数量增加了 5%，就业数量增加了 2.8%，由于竞争加剧导致产品价格下降了 0.6%，已在位企业的收入也下降了 3.2%。此外，Kaplan（2011）也利用墨西哥的改革发现，改革带来的效果是暂时的，主要集中在实施后的前 15 个月。本文使用的方法与这类文献大体相同，利用一次特定的改革设计方法对其效果加以评估，可以对之前文献的结果在中国的数据中加以验证，同时也补充了企业进入管制中来自中国改革的证据。

本文作者利用改革全面推广前广东省部分地区先后推行试点改革这一机制和双重差分（DID）的估计方法，来估计商事制度改革对于新注册企业数量和企业注册资本的影响，同时探究影响在不同行业、不同注册类型企业中的异质性。本文主要使用的数据是龙信企业登记注册数据库，该数据库中包含广东省 2000-2015 年所有新注册企业的信息，包括企业的注册地、登记类型、注册时间、注册资本、所属行业以及注销或吊销时间等信息。龙信企业数据库的全样本数据和企业广度边际与深度边际的不同度量指标让我们得以对商事制度改革带来的效果进行全面的分析。

在实证分析中，我们首先采用双重查分（DID）的方法分析商事制度改革对新增企业数目的影响。具体而言，我们将试点市作为处理组，

将其他城市作为对照组，比较在处理前与处理后，处理组与对照组之间的差异是否有变化。回归的实证模型如下：

$$y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_1 D_{it} + \beta_2 X_{it} + u_{it} \quad (1)$$

其中，被解释变量是我们关心的广东省新进入企业的数量或注册资本等变量。 D_{it} 为虚拟变量，试点市在试点发生之后为1，系数 β_1 是我们主要关心的政策效果大小，即商事制度改革导致新进入企业特征的变化。此外我们还在回归方程中控制了一系列控制变量 X_{it} ，包括该市当年和前一年的年末户籍总人口、年末就业人员数量、第二产业比重、第三产业比重、人均地区生产总值、地区生产总值增长率、规模以上工业企业单位数、居民消费价格指数和普通中学数量，并进一步加入时间固定效应 γ_t 和个体固定效应 α_i 来控制不随时间变化的个体异质性和共同时间趋势项。DID的方法同时考虑了新增企业数随时间本身的增长和试点城市与非试点城市之间的固有的差异，因此其结论更为可靠。我们利用回归模型（1）来研究商事制度改革对于新增企业数量和企业注册资本的影响。

7.1 商事制度改革的总体准入效应

本节中，我们运用计量工具对商事制度改革的总体准入效应进行分析。首先我们采用双重差分（DID）的方法分析商事制度改革对新增企业数目的影响。商事制度改革对新成立企业数目影响的DID估计结果见表7.1，其中被解释变量是广东省市级月度的新注册企业数量的对数值。解释变量中，**试点城市 × 改革后**这一交互项对应回归模型

(1) 中的虚拟变量 D_{it} ，该变量前系数反映了处理效应的大小，系数解释为商事制度改革导致新增企业数量提高了多少百分比。表 7.1 的 (1) - (3) 列使用了全样本，其中第 (1) 列不加入控制变量，第 (2) 列加入当年的宏观变量作为控制变量，第 (3) 列加入当年和前一年的宏观变量作为控制变量。(1) - (3) 列的回归结果差异不大，都表明商事制度改革前后广东省试点市平均每月新注册企业数量增加了 45% 以上。表 7.1 的第 (4) 列将省内企业数量最多的深圳市去掉，回归结果降为 43.9%。若仅保留深圳、珠海、佛山和东莞四个主要的试点市作为处理组，回归结果变为 50.6%；若将疑似政策未落地的东莞、佛山、阳江和湛江四市从样本中剔除，回归结果上升至 69.9%，表明在其余试点市中，商事制度改革前后广东省试点市平均每月新注册企业数量增加了近 70%。由于控制就业人员、GDP 等自变量不变，而商事制度改革的推行可能导致了就业和 GDP 的上升，因此这一估计结果理论上是低估的。

表 7.1 商事制度改革对新增企业数目的影响

新增企业数目（对数值）	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		全样本		不包括深圳	主要试点城市	除异常试点外
试点城市 × 改革后	0.450*** (0.044)	0.458*** (0.046)	0.462*** (0.047)	0.439*** (0.049)	0.506*** (0.052)	0.699*** (0.060)
常数项	5.326*** (0.022)	5.570*** (1.684)	5.340* (2.873)	2.013 (2.969)	8.011** (3.869)	4.788 (3.356)
观察值	2,772	2,520	2,268	2,160	1,620	1,836
R平方	0.583	0.518	0.511	0.487	0.520	0.535
城市数目	21	21	21	20	15	17
控制变量	否	是	是	是	是	是
控制变量（滞后1期）	否	否	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是

括号内为标准误。***,**, *分别表示在1%、5%、10%显著性水平下显著。

表 7.2 进一步考察了商事制度改革对不同注册类型企业数目的影响。回归结果表明，商事制度改革使得私营企业的新注册数目增加了 44.7%，而改革外资企业和国有企业新成立数目均没有显著影响。这表明商事制度改革对不同注册类型的企业的进入壁垒影响大小是不同的，改革主要降低了私营企业的进入成本，因而主要对私营企业的进入产生了促进作用。

表 7.2 商事制度改革对不同注册类型企业的影响

被解释变量 新注册企业数目（对数值）	(1) 私营企业	(2) 国有企业	(3) 外资企业
试点城市 × 改革后	0.447*** (0.055)	0.645 (0.543)	0.033 (0.087)
常数项	6.585** (3.252)	-43.835 (49.545)	-2.316 (5.145)
观察值	2,079	342	1,971
R平方	0.456	0.283	0.187
城市固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是

括号内为标准误***, **, * 分别表示在1%、5%、10%显著性水平下显著

我们分行业进行了分析，DID 回归结果如表 7.3 所示，回归分别对国民经济行业大类（如制造业、建筑业、房地产业等）进行，加入了和表 7.1 一样的控制变量，但只报告了 DID 的结果系数的估计值。表 7.3 的被解释变量是新注册企业数量的对数值，即估计商事制度改革试点对各行业新注册企业数量增长的百分比影响。商事制度改革对所有行业的企业数目都产生了正的影响，其中影响最大的是交通运输、仓储和邮政业，在改革推行前后增长了 62.2%，其次为建筑业与电力、热力、燃气及水生产和供应业，分别增长了 57.7%与 56.6%。

表 7.3 商事制度改革对不同行业新增企业数目的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
新增企业数目 (对数值)	农业	采矿业	制造业	电力、热力、 燃气及水生产 和供应业	建筑业	批发和零售业
试点城市 × 改革后	0.546*** (0.085)	0.336** (0.141)	0.399*** (0.062)	0.566*** (0.110)	0.577*** (0.069)	0.371*** (0.054)
常数项	8.896*** (3.123)	8.157* (4.357)	4.992** (2.274)	5.319 (3.992)	-3.768 (2.561)	4.803** (1.970)
观察值数目	2,424	1,116	2,519	1,828	2,425	2,520
R平方	0.381	0.176	0.174	0.122	0.445	0.522
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
新增企业数目 (对数值)	交通运输、仓 储和邮政业	住宿和餐饮业	信息传输、软 件和信息技术 服务业	金融业	房地产业	租赁和商务服 务业
试点城市 × 改革后	0.622*** (0.072)	0.495*** (0.088)	0.465*** (0.082)	0.198* (0.116)	0.325*** (0.066)	0.461*** (0.058)
常数项	1.196 (2.741)	7.547** (3.417)	1.742 (3.039)	-9.321** (4.545)	-0.651 (2.466)	2.844 (2.107)
观察值数目	2,346	2,201	2,407	2,141	2,437	2,509
R平方	0.323	0.299	0.241	0.170	0.353	0.645
	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
新增企业数目 (对数值)	科学研究和技 术服务业	水利、环境和 公共设施管理	居民服务、修 理和其他服务	教育	卫生和社会工 作	文化、体育和 娱乐业
试点城市 × 改革后	0.458*** (0.073)	0.386*** (0.083)	0.565*** (0.080)	0.426*** (0.101)	0.239** (0.114)	0.468*** (0.079)
常数项	2.216 (2.867)	3.174 (3.450)	11.746*** (2.986)	13.658*** (4.742)	2.022 (6.425)	12.425*** (3.517)
观察值数目	2,279	1,645	2,361	1,056	524	1,844
R平方	0.460	0.137	0.227	0.299	0.398	0.495
城市数目	21	21	21	21	21	21
控制变量	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是

括号内为标准误。***,**,*分别表示在1%、5%、10%显著性水平下显著。

表 7.4 分行业 DID 回归结果

Panel A: Dependent Variable : Number of Newly Registered Enterprises									
VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
treatment1	6.880*** (0.517)	1.360*** (0.429)	56.531*** (8.580)	2.218*** (0.407)	35.223*** (1.953)	405.131*** (40.469)	22.685*** (1.524)	13.701*** (1.279)	75.944*** (6.673)
Observator	2,424	1,116	2,519	1,828	2,425	2,520	2,346	2,201	2,407
R-squared	0.377	0.075	0.293	0.145	0.645	0.588	0.462	0.486	0.345
Number of c	21	21	21	21	21	21	21	21	21
VARIABLES	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
treatment1	39.948*** (5.408)	11.636*** (1.704)	86.340*** (5.893)	4.267 (6.245)	2.716*** (0.277)	46.912*** (4.794)	5.980*** (0.599)	1.558*** (0.298)	24.202*** (1.799)
Observator	2,141	2,437	2,509	2,279	1,645	2,361	1,056	524	1,844
R-squared	0.401	0.155	0.675	0.271	0.290	0.369	0.468	0.438	0.595
Number of c	21	21	21	21	21	21	21	21	21
Panel B: Dependent Variable : Log Number of Newly Registered Enterprises									
VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
treatment1	0.423** (0.149)	0.420*** (0.095)	0.351*** (0.083)	0.480*** (0.135)	0.500*** (0.088)	0.261*** (0.070)	0.608*** (0.082)	0.467*** (0.121)	0.867*** (0.078)
Observator	2,424	1,116	2,519	1,828	2,425	2,520	2,346	2,201	2,407
R-squared	0.375	0.090	0.151	0.112	0.436	0.504	0.306	0.293	0.215
Number of c	21	21	21	21	21	21	21	21	21
VARIABLES	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
treatment1	0.147 (0.123)	0.194** (0.080)	0.485*** (0.058)	0.413*** (0.079)	0.378*** (0.118)	0.441*** (0.143)	0.476*** (0.107)	0.232* (0.132)	0.481*** (0.127)
Observator	2,141	2,437	2,509	2,279	1,645	2,361	1,056	524	1,844
R-squared	0.111	0.293	0.637	0.454	0.134	0.216	0.285	0.386	0.488
Number of c	21	21	21	21	21	21	21	21	21

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

7.2 商事制度改革对企业注册资本的影响

商事制度改革对企业注册资本大小的影响结果如表 7.5 所示。表 7.5 的被解释变量均为注册资本的对数值，其中（1）-（4）列使用了 DID 来估计，并同时控制了时间固定效应和个体固定效应，结果显示商事制度改革的推行（其中，注册资本实缴制变为了认缴制）使得新注册企业的注册资本增加了 29%左右；由于企业注册资本呈现明显

的右厚尾分布，其 10%、25%、50%、75%、90%和 99%分位数分别为 0 万元、10 万元、50 万元、100 万元、500 万元和 6000 万元，因此传统的 OLS 均值回归容易受到极端值影响，虽然取自然对数(ln)可以解决一部分分布厚尾问题，我们依然想看到商事制度改革对于注册资本分布的影响。首先，我们采取分位数回归的办法，分别看商事制度改革对于注册资本 25%、50%以及 75%分位的影响，结果如（5）-（7）列所示。商事制度改革对分布的下半段有明显的提升效果，注册资本 25%和 50%分位分别上升了 62.5%和 23.5%，但对 75%分位却有负向影响，使其下降了 4.6%。

表 7.6 考察了商事制度改革对于不同注册资本区间的新注册企业数量所占比重的影响，将所有企业分成 6 类，分别是注册资本为 0，注册资本大于 0 小于等于 10 万元，注册资本大于 10 万元小于等于 50 万元，注册资本大于 50 万元小于等于 100 万元，注册资本大于 100 万元小于等于 500 万元以及注册资本大于 500 万元；DID 回归结果表明商事制度改革减少了注册资本为 0 和注册资本大于 0 小于等于 10 万元的企业的相对比重，增加了其他更高注册资本的四类企业的比例，这表明商事制度改革总体而言增加了注册资本更高企业在新注册企业中的占比。

表 7.5 商事制度改革对企业注册资本的影响

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
		DID			qreg 0.25	qreg 0.5	qreg 0.75
treatment1	0.451*** (0.006)		0.287*** (0.007)		0.625*** (0.007)	0.235*** (0.005)	-0.046*** (0.011)
treatment2		0.385*** (0.006)		0.292*** (0.006)			
totalpopulation			-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)
employedperson			0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.004*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.000*** (0.000)
prop_secondary			0.158*** (0.054)	0.032 (0.054)	3.112*** (0.054)	0.382*** (0.038)	-1.299*** (0.079)
prop_tertiary			-1.960*** (0.054)	-2.127*** (0.054)	-0.859*** (0.056)	-0.391*** (0.039)	-1.693*** (0.082)
percapitagdp			0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)
growthrategdp			0.012*** (0.001)	0.015*** (0.001)	0.033*** (0.001)	0.012*** (0.001)	0.001 (0.001)
industryenterpri:			-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
cpi			0.179*** (0.004)	0.172*** (0.004)	-0.000 (0.004)	0.001 (0.003)	0.014** (0.006)
secondarieschool			0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000* (0.000)
Constant	3.965*** (0.005)	3.965*** (0.005)	-13.898*** (0.402)	-13.132*** (0.404)	0.846** (0.417)	3.515*** (0.291)	4.579*** (0.610)
Observations	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934
R-squared	0.021	0.020	0.040	0.040			

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

表 7.6 商事制度改革对不同注册资本的企业占比的影响

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
registered capital	= 0	<= 10 & >0	<= 50 & >10	<= 100 & >50	<=500 & >100	>500
treatment1	-0.037*** (0.008)	-0.039*** (0.010)	0.021*** (0.006)	0.014*** (0.005)	0.021*** (0.005)	0.021*** (0.004)
totalpopulation	-0.000 (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001*** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
employedperson	-0.000 (0.000)	-0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
prop_secondary	-0.158* (0.095)	-0.156 (0.124)	0.059 (0.076)	0.180*** (0.057)	0.232*** (0.062)	-0.180*** (0.051)
prop_tertiary	-0.524*** (0.137)	0.036 (0.178)	0.015 (0.110)	0.165** (0.082)	0.323*** (0.089)	-0.054 (0.074)
percapitagdp	0.000 (0.000)	-0.000** (0.000)	-0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)
growthrategdp	-0.003*** (0.000)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.002*** (0.000)
industryenterprise	0.000*** (0.000)	-0.000* (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
cpi	0.004 (0.003)	-0.016*** (0.003)	-0.004* (0.002)	0.001 (0.002)	0.007*** (0.002)	0.008*** (0.001)
secondarieschool	-0.000*** (0.000)	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Constant	0.232 (0.287)	2.067*** (0.373)	0.590** (0.230)	-0.415** (0.170)	-0.778*** (0.186)	-0.687*** (0.155)
Observations	2,520	2,519	2,520	2,514	2,519	2,512
R-squared	0.296	0.371	0.339	0.330	0.093	0.115
Number of city	21	21	21	21	21	21

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

接下来，我们研究商事制度改革对新进入企业注册资本大小的影响。回归结果如表 7.6 所示，表 7.6 的被解释变量均为注册资本的对数值，其中（1）-（2）列使用了双重差分的方法来估计，并控制了时间固定效应。第（1）列未加入任何其他控制变量，而第（2）列则控制了和表 7.1 相同的控制变量。结果显示商事制度改革的推行（其中，注册资本实缴制变为了认缴制）使得新注册企业的注册资本增加了 29%左右；由于企业注册资本呈现明显的右厚尾分布，其 10%、25%、50%、75%、90%和 99%分位数分别为 0 万元、10 万元、50 万元、100 万元、500 万元和 6000 万元。虽然取自然对数(ln)可以解决一部分

分布的厚尾问题，但传统的 OLS 均值回归依然会受到极端值影响。因此，我们采取分位数回归的办法，分别看商事制度改革对于注册资本 15%、40%、50%、60%以及 85%分位的影响，结果如（3）-（7）列所示。商事制度改革使得注册资本分布集体右移，考察的每一个分位上的注册资本数量均显著增长。这些结果表明商事制度改革将注册资本实缴制改为认缴之后，新进入企业的注册资本出现显著增长。

表 7.7 商事制度改革对企业注册资本的影响

被解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
企业注册资本（对数值）	双重差分		25%分位	40%分位	分位数回归		
					50%分位	60%分位	85%分位
试点城市 × 改革后	0.481*** (0.006)	0.289*** (0.007)	0.625*** (0.007)	0.305*** (0.009)	0.235*** (0.005)	0.631*** (0.004)	0.520*** (0.024)
常数项		-0.001*** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.002*** (0.000)
常数项	3.965*** (0.005)	-13.898*** (0.402)	0.846** (0.417)	-40.895*** (0.535)	3.515*** (0.291)	-6.500*** (0.218)	-12.120*** (1.376)
观察值	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934	2,002,934
R平方	0.021	0.040
控制变量	否	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是

表 7.7 考察了商事制度改革对于新注册企业数量注册资本分布的影响，将所有企业分成 4 类，分别是注册资本小于等于 10 万元，注册资本大于 10 万元小于等于 100 万元，注册资本大于 100 万元小于等于 500 万元以及注册资本大于 500 万元；DID 回归结果表明商事制度改革减少了注册资本小于等于 10 万元的企业相对比重，增加了其他更高注册资本的四类企业的比例，这表明商事制度改革总体而言增加了注册资本更高的企业在新注册企业中的占比。

表 7.8 商事制度改革对企业注册资本分布的影响

被解释变量 新注册企业数目比例	(1) 注册资本小于10万元	(2) 注册资本10-100万元	(3) 注册资本100-500万元	(4) 注册资本>500万元
试点城市 × 改革后	-0.076*** (0.010)	0.035*** (0.008)	0.021*** (0.005)	0.021*** (0.004)
常数项	2.293*** (0.364)	0.155 (0.278)	-0.778*** (0.186)	-0.687*** (0.155)
观察值	2,520	2,520	2,519	2,512
R平方	0.284	0.267	0.093	0.115

括号内为标准误***, **, * 分别表示在1%、5%、10%显著性水平下显著

综合以上分析结果，利用双重差分（DID）的估计方法和全样本企业数据，本文发现商事制度改革使广东省试点市平均每月新注册企业数量增加了 45%以上；商事制度改革将注册资本实缴制改为认缴之后，新进入企业的注册资本出现显著增长；对于改革效果初步的异质性分析，我们看到改革主要影响了私营企业的进入，并且在交通运输、仓储和邮政业、建筑业与电力、热力、燃气及水生产和供应业中的影响最大。

8 商事制度进一步完善的对策研究

8.1 进一步改革市场准入制度

放宽市场准入。改革各种审批限制，建立统一公开透明的市场准入制度，为投资创业创造公平的准入环境。凡是法律法规未明确禁入的行业和领域，都应该允许各类市场主体进入。凡是已向外资开放或承诺开放的领域，都向国内民间资本放开。凡是影响民间资本公平进入和竞争的不合理障碍，都予以取消。破除民间投资进入电力、电信、

交通、油气、市政公用、养老、医疗、教育等领域的不合理限制和隐性壁垒，取消对民间资本单独设置的附加条件和歧视性条款，保障民间资本的合法权益。建立完善市场准入负面清单制度，对关系人民群众生命财产安全、国家安全、公共安全、生态环境安全等领域，明确市场准入的质量安全、环境和技术等标准，明确市场准入领域和规则。对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式，逐步减少限制外资进入的领域，培育和扩大国际合作新优势。健全完善相关领域的国家安全审查制度。这些规定都应该以一种切实有效的方式具体落实到对工商企业注册实践中去，让创业者在注册企业、办理相关审批手续的过程中充分体验到。

深化“先照后证”改革。改革“审批经济”的传统观念，进一步削减各类生产许可证、经营许可证和资质认定，最大限度缩减政府审批范围。加大改革力度，继续削减商事登记前置、后置审批，化解“领照容易、领证难”的矛盾。除涉及人民群众生命财产安全、文化安全和国家安全等的审批事项外，一律放给市场、放给社会，充分发挥市场的调节作用和社会管理功能。完善商事登记前置、后置审批事项目录管理，适时动态调整完善。简化、整合和规范投资项目审批，实行“一站式”网上并联审批，明确标准、缩短流程、限时办结。深化上海“证照分离”改革试点，总结经验，适时向全国推广。

8.2 构建全国统一的企业注册登记系统平台

一个完善的企业注册登记平台，应该具备下述几个方面的特征：一是便于市场主体登陆，并在较短时间内完成注册，最大程度上方便市场主体完成企业登记注册和相关审批手续；二是便于各部门之间相互配合和履行法定职责，从而避免各部门在履行职责过程中的“缺位”、“越位”和履责不当等行为；三是使市场主体和各相关部门都能够看到相关各方在登记注册和履行法定职责方面的进展、具体负责人及其联系方式，申请者和各个环节的负责人能够实时相互交流，从而便于厘清各方职责，督促相关各方及时履责。

因此，企业注册登记系统平台首先要具备注册信息的自动推送功能。具体表现为：在创建企业申请者通过该平台完成登记注册手续，并提交后，即可由系统平台自动将企业注册信息推送到企业注册管理部门；管理部门在验证相关材料后，根据申请材料和各部门的职责划分，将申请材料推送到下一个环节，由各部门根据自身职责完成登记注册信息的审核，并由最后一个环节的信息审核部门将完成注册和审批手续的结果通过平台实时反馈给创建企业申请者。

其次，应具备企业注册审批进度实时查询功能。为便于申请者及时了解申请流程的进展，企业注册登记系统平台还应能够准确记录各个信息验收或审批环节接到企业创建申请书和办结审批并转到下一环节的时间节点。在这一过程中，未在规定时间内完成审批手续的部门还必须主动给申请者说明理由，并承诺完成审批手续的时间。

8.3 健全信用监管机制

健全企业信用监管机制，强化企业责任意识，增强企业自我约束机制，让信用创造财富，用信用积累财富，发挥信用在经济运行中的基础性作用，促进社会信用体系建设。

8.3.1 完善企业信息公示制度

完善企业信息公示制度，提高企业信息透明度，增强企业之间的交易安全，降低市场交易风险，提高经济运行效率。适时修改完善《企业信息公示暂行条例》，明确企业信息公示的责任和义务，提高企业年报的公示率和年报信息的准确性。指导市场主体及时公示即时信息，强化对与市场监管有关的出资、行政许可和受到行政处罚等信息的公示。政府部门要提高市场监管行政执法的公开性和透明度，及时公示对企业的行政处罚信息。支持利用新媒体等多渠道公示市场主体信用信息，为社会公众查询信息提供便捷高效的服务。

8.3.2 强化企业信息归集机制

企业信息归集是实现企业信用监管、协同监管、联合惩戒和社会共治的基础。加强信息整合，建立涉企信用信息归集机制，整合各部门涉企信息资源，解决企业信息碎片化、分散化、区域化的问题。建立企业财务会计报表单一来源制度。依托国家企业信用信息公示系统，将企业基础信息和政府部门在履职过程中形成的行政许可、行政处罚及其他监管信息，全部归集到企业名下，形成企业的全景多维画像。

建立跨部门信息交换机制，依托全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，推动政府及相关部门及时、有效地交换共享信息，打破信息“孤岛”。健全信息归集机制，完善企业信息归集办法，定期公布涉企信息归集资源目录，制定信息归集标准规范，提升信息归集的统一调度处理能力和互联互通的协同能力。

8.3.3 健全信用约束和失信联合惩戒机制

发挥企业信用监管的作用，推动企业诚信经营。建立市场主体准入前信用承诺制度，将信用承诺纳入市场主体信用记录。完善经营异常名录、严重违法失信企业名单制度，在各地区、各部门“黑名单”管理基础上，形成统一的“黑名单”管理规范。完善法定代表人、相关负责人及高级管理人员任职限制制度，将信用信息作为惩戒失信市场主体的重要依据。实行跨部门信用联合惩戒，加大对失信企业惩治力度，对具有不良信用记录的失信市场主体，在经营、投融资、取得政府供应土地、进出口、出入境、注册新公司、工程招投标、政府采购、获得荣誉、安全许可、生产许可、从业任职资格、资质审核等方面，依法予以限制或禁止。实行企业信用风险分类管理，依据企业信用记录，发布企业风险提示，加强分类监管和风险预防。建立企业信用修复机制，鼓励企业重塑信用。

8.4 深化商事登记制度改革

继续深化商事制度改革，让企业社会信用代码成为企业的唯一身份代码，作为企业开办各种业务的唯一身份标识，全面实现信息共享和业务协同。改革多部门对市场主体的重复审批、重复管理，提高社会投资创业效率。督促各地方、有关部门进一步整合各类证照管理、开展证照联办，进一步精减材料手续、精减流程时间。利用现代信息手段强化各部门的衔接配合。对标国际营商环境先进水平，建立开办企业时间统计通报制度，大幅度缩减企业开办时间。

提高便利化服务水平。改革企业名称核准制度，赋予企业名称自主选择权。除涉及前置审批事项或企业名称核准与企业设立登记不在同一机关外，逐步实现企业名称不再实行预先核准。向社会开放企业名称数据库，完善企业名称管理规范，丰富名称资源。增强企业变更名称的便捷性，提高办理效率。建立企业名称争议处理机制，完善企业名称与驰名商标、注册商标权利冲突解决机制，维护企业合法权益。强化不适宜名称强制纠正机制，维护社会公序良俗。推进企业集团登记制度改革，取消不合理限制。加快推进企业全程电子化登记，提高信息化、便利化水平。推动电子营业执照改革试点，扩大电子营业执照应用范围。

8.5 完善企业退出机制

完善简易注销机制。简化和完善企业、个体工商户注销流程，构建便捷有序的市场退出机制。探索对资产数额不大、经营地域不广的

企业实行简易破产程序。试行对个体工商户、未开业企业以及无债权债务企业实行简易注销程序。

建立强制退出机制。配合去产能、去库存，加大对“僵尸企业”清理力度，释放社会资源。对长期未履行年报义务、长期缺乏有效联系方式、长期无生产经营活动、严重侵害消费者权益等严重违法失信企业探索建立强制退出市场制度。对违反法律法规禁止性规定或达不到节能环保、安全生产、食品药品、工程质量等强制性标准的市场主体，依法予以取缔，吊销相关证照。

形成优胜劣汰长效机制。消除地方保护、行政干预和各种违规补贴，通过市场竞争形成劣势企业的正常退出机制，化解行业性、区域性市场风险。依据法律法规规定，鼓励通过兼并重组、债务重组、破产清算等方式优化资源配置。在一些创新密集区和高科技领域，探索与便捷准入相适应的灵活的企业退出机制，培育创新文化。

8.6 加强大数据监管

以市场监管信息化推动市场监管现代化，充分运用大数据等新一代信息技术，增强大数据运用能力，实现“互联网+”背景下的监管创新，降低监管成本，提高监管效率，增强市场监管的智慧化、精准化水平。

8.6.1 加强大数据广泛应用

加强大数据综合分析,整合工商登记、质量安全监管、食品安全、竞争执法、消费维权、企业公示和涉企信息等数据资源,研究构建大数据监管模型,加强对市场环境的监测分析、预测预警,提高市场监管的针对性、科学性和时效性。加强对市场主体经营行为和运行规律的分析,对高风险领域建立市场风险监测预警机制,防范行业性、系统性、区域性风险。在工商登记、质量安全监管、竞争执法、消费维权等领域率先开展大数据示范应用,建设市场监管大数据实验室,推进统一的市场监管综合执法平台建设。加强市场监管数据与宏观经济数据的关联应用,定期形成市场环境形势分析报告,为宏观决策提供依据。运用大数据资源科学研究制定市场监管政策和制度,对监管对象、市场和社会反应进行预测,并就可能出现的风险提出预案。加强对市场监管政策和制度实施效果的跟踪监测,定期评估并根据需要及时调整。

8.6.2 加强大数据基础设施建设

适应大数据监管趋势要求,推动“互联网+监管”信息化建设,提高政府信用监管的信息化水平。加强国家企业信用信息公示系统建设,按照“全国一体、纵向贯通、横向互联、资源共享、规范统一”的要求,强化顶层设计,结合地方实际,建立完善企业信用信息汇集、共享和利用的国家级一体化信息平台。加强大数据资源体系建设,加快建设国家法人单位基础信息库、全国动物疫病监测和疫情系统,完

善市场监管平台建设。依托全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统，健全部门信息共享交换机制，进一步加强“信用中国”网站建设。建立大数据标准体系，研究制定有关大数据的基础标准、技术标准、应用标准和管理标准等。加快建立政府信息采集、存储、公开、共享、使用、质量保障和安全管理的技术标准。引导建立企业间信息共享交换的标准规范。建立健全信息安全保障体系，切实保护国家信息安全以及公民、法人和其他组织信息安全。

8.6.3 发展大数据信用服务市场

积极稳妥推动市场监管数据向社会开放，明确政府统筹利用市场主体大数据的权限及范围，构建政府和社会互动的信息应用机制。加强与企业、社会机构合作，通过政府采购、服务外包、社会众包等多种方式，依托专业企业开展市场监管大数据应用，降低市场监管成本。发展各类信用服务机构，鼓励征信机构、消费者协会、互联网企业、行业组织等社会力量依法采集企业信用信息，建立覆盖各领域、各环节的市场主体信用记录，提供更多的信用产品和服务，扩大信用报告在市场监管和公共服务领域中的应用。加强信用服务市场监管，提高信用服务行业的市场公信力和社会影响力，打击虚假评价信息，培育有公信力、有国际影响力的信用服务机构。通过政府信息公开和数据开放、社会信息资源开放共享，提高市场主体生产经营活动的透明度，为新闻媒体、行业组织、利益相关主体和消费者共同参与对市场主体的监督创造条件。

8.7 完善市场监管体制

按照加强和改善市场监管的要求，进一步理顺市场监管体制，完善监管机制，优化执法资源，统一执法规则，建立协调配合、运转高效的市场监管体制机制，形成大市场、大监管、大服务的新格局。

8.7.1 推进综合执法

综合执法改革是市场监管改革的重要方向和重点任务，必须科学谋划、统筹推进。研究制定深化地方市场监管领域综合执法改革的政策思路，指导各地规范有序开展综合执法改革，大力推动市场综合监管。大力推进市、县综合行政执法，在总结县级层面经验做法基础上，积极推进地市层面综合执法，尽快完成市、县市场监管综合执法改革。按照市场统一性和执法统一性的要求，从完善政府管理架构、强化治理能力出发，加强市场监管体制改革的顶层设计，明确全国市场监管体制改革的方向。合理确定综合执法范围，探索有效的改革模式，统一执法资格和执法标准，提高综合执法效能。“十三五”期间，形成统一规范、权责明确、公正高效、法治保障的市场监管和反垄断执法体系。

8.7.2 强化部门联动

依法充分发挥综合监管和行业监管作用，建立综合监管部门和行业监管部门联动的工作机制，形成优势互补、分工协作、沟通顺畅、齐抓共管的监管格局。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的

原则，健全行业监管机构和队伍，充分发挥行业监管部门的作用，履行专业监管职责，进一步规范行业领域市场秩序。综合监管部门要强化市场秩序、市场环境的综合监管，维护全国统一大市场，维护公平竞争的市场机制，维护广大消费者合法权益，推动市场经济繁荣发展。建立健全行业监管部门和综合监管部门的协调配合机制，行业监管部门没有专门执法力量或执法力量不足的，应充分发挥综合监管部门市场监管骨干作用，推动跨行业、跨区域执法协作，形成促进行业发展和统一市场协同发展的格局。完善不同层级部门之间执法联动机制，科学划分不同层级的执法权限，增强纵向联动执法合力。

8.7.3 加强基层建设

按照市场监管执法重心下移的要求，推动人财物等资源向基层倾斜，加强基层执法能力建设。充实执法力量，加强业务培训，优化基层干部年龄结构和知识结构，建设高素质、专业化的执法队伍。推进行政执法类、专业技术类公务员分类改革，完善市场监管人员激励机制。研究制定基层执法装备配备标准，合理保障基层装备投入，配备执法记录仪、检验检测设备等先进设备，提高现代科技手段在执法办案中的应用水平。应结合实际需要和财力可能，统筹安排基层执法能力建设经费，并通过优化支出结构、提高资金使用效益予以合理保障。

8.7.4 推动社会共治

顺应现代治理趋势，努力构建“企业自治、行业自律、社会监督、政府监管”的社会共治新机制。强化生产经营者的主体责任，企业要履行好质量管理、营销宣传、售后服务、安全生产等方面的义务，引导企业成为行业秩序、市场环境的监督者和维护者，培育有社会责任的市场主体。引导非公经济组织加强党建、团建工作，自觉依法依规经营。结合行业组织改革，加强行业组织行业自治功能，鼓励参与制定行业标准和行业自律规范，建立行业诚信体系，充分发挥服务企业发展、规范行业主体行为、维护行业秩序的重要作用。充分利用认证认可检验检测等第三方技术手段，为市场监管执法提供技术支撑。积极推动社会共治立法，明晰社会共治主体的权利和义务，加强社会公众、中介机构、新闻媒体等对市场秩序的监督，发挥消费者对生产经营活动的直接监督作用，健全激励和保护消费者制度，构筑全方位市场监管新格局。

8.8 推动市场监管法治建设

适应市场监管工作新需要，加强市场监管法治建设，完善法律法规体系，推进依法行政，强化执法能力保障，确保市场监管有法可依、执法必严、清正廉洁、公正为民。

8.8.1 完善法律法规

根据市场监管实际需要和行政审批制度改革情况，加快市场监管法律法规体系建设，完善商事法律制度。完善市场监管重点领域立法，研究推动市场竞争、产品质量、外国投资、电子商务等领域的立法。夯实商事制度改革法治基础，适时推动反不正当竞争法、标准化法、无证无照经营查处办法等法律、行政法规的制修订工作，加强相关配套规章的制定、修改和废止工作。

8.8.2 规范执法行为

坚持法定职责必须为，严格依法履行职责。市场监管部门依照法定权限和程序行使权力、履行职责。建立科学监管的规则和方法，优化细化执法工作流程，解决不执法、乱执法、执法扰民等问题。完善行政执法程序和制度，全面落实行政执法责任制。建立行政执法自由裁量基准制度，严格限定和合理规范自由裁量权的行使。健全行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度。严格执行重大行政执法决定法制审核制度，完善规范性文件制定程序，落实合法性审查制度。建立健全法律顾问制度。按照“谁执法谁普法”的普法要求，建立常态化的普法教育机制，开展法治宣传教育，营造良好的法治环境。

8.8.3 强化执法监督

推行地方各级市场监管部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。实行行政执法公示制度，公示行政审批事项目录，公开审批依据、

程序、申报条件，公开监测、抽查和监管执法的依据、内容和结果。强化执法考核和行政问责，综合运用监察、审计、行政复议等方式，加强对行政机关不作为、乱作为、以罚代管等违法违规行为的监督。完善内部层级监督和专门监督，建立常态化监督制度，加强行政执法事中事后监督。开展法治建设评价工作，改进上级市场监管机关对下级机关的监督。

8.8.4 加强行政执法与刑事司法衔接

完善案件移送标准和程序，严格执行执法协作相关规定，解决有案不移、有案难移问题。建立和加强市场监管部门、公安机关、检察机关间案情通报机制。市场监管部门发现违法行为涉嫌犯罪的，要及时依法移送公安机关并抄送同级检察机关，严禁以罚代刑、罚过放行。推进市场监管行政执法与刑事司法信息共享系统建设，实现违法犯罪案件信息互联互通。

¹张茅. 深化商事制度改革激发经济发展活力. 在省部级领导干部商事制度改革专题研讨班授课讲稿, 2015. 04. 20。



课题组项目负责人 李德洗

北京大学国家发展研究院博士后、高级统计师

主要研究领域包括创业创新、企业生命周期。参与《中国区域创新创业报告 2016》的撰写和北大朗润龙信创新创业指数编制。

此文章是国家自然科学基金 - 北京大学管理科学数据中心 2016 年资助课题“商事制度改革对中小微企业影响的评估研究”的结项报告。该课题组负责人为北京大学国家发展研究院李德洗博士后。该课题主要基于微观调查数据、政府相关部门和企业代表的访谈数据，结合商事制度改革的具体内容，梳理中国商事制度改革的进展，分析商事制度改革不同阶段新建企业的统计特征以及商事制度改革作用于中小企业准入和发展的机制，在总结商事制度改革对中小微企业发展影响的经验研究和厘清商事制度改革相关配套措施之间关系的基础上，结合从访谈资料中提炼出的关于商事制度改革的经验事实（存在问题和未来需要解决的问题），探讨进一步完善商事制度改革以及促进小微企业发展的实现途径和政策措施。

作者简介

POLICY REPORT SERIES

地 址 北京市颐和园路5号北京大学理科5号楼4层
邮政编码 100871
联系电话 010-6276 7908
传 真 010-6275 9641
网 站 <http://dcms.pku.edu.cn>

