

世界银行营商环境评估方法论： 以“开办企业”指标为视角

罗培新*

内容摘要:世界银行营商环境评估,获得了日益广泛的重视。该项评估的每一个指标体系,都会以一篇经典文献作为理论支撑,并由此构建评估体系的方法论。作为十大评估指标之一的“开办企业”,以《准入监管》这篇著名文献作为理论依据。该文献阐释了关于开办企业的两个观点:其一为公共利益理论。其二为公共选择理论。该理论又细分为“捕获理论”和“收费亭理论”。世行营商环境评估认可了后者的观点,并聚焦企业设立的程序、时间和费用三个维度,来评估其便利度。就企业设立的“程序”而言,只有一项单独的活动需要企业的创办人与外部互动时才能成为“程序”,它不包括股东会决议、章程拟订等内部程序,也不包括创办人自主实施的非法定程序。只有满足了“外部性”、“强制性”及“主体独立性”特征和要求,才能成为营商环境评估的一项“程序”。中国的营商环境变革,正行走在正确的方法论轨道上,有望获得较为理想的结果。

关键词:营商环境 开办企业指标 公共利益理论 公共选择理论

一、引 子

世界银行的全球营商环境评估报告,影响日益广泛。^[1]世界银行(以下简称世行)从2003年开始,对全球一百多个经济体的营商环境进行排序,对各国吸引投资、乃至经济和社会发展,均产生了极其广泛的影响。以2018年的报告为例,世行对从阿富汗到津巴布韦的190个经济体,从“开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护中小投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产”10个领域,进行全面评估,并逐一排名,在没有其他机构作出更全面、更权威的评估报告之前,世行的排名无疑具有风向标的意义。

党中央、国务院高度重视营商环境工作。2018年1月3日,李克强总理主持新年第一次国务院常务会议,即部署进一步优化营商环境工作。会议指出,优化营商环境就是解放生产力、提高综合竞争力。上海市委书记李强指出,2018年,就是上海改善营商环境年。世行对中国的排名由北京、上海两个城市

* 上海市政府法制办干部,法学教授,博士生导师。

[1]2018年世行全球经济体营商环境排名的报告披露后,短短一周之内就获得了7000多家媒体的引用,以及同期将近40000次的下载……全球对世行排名的重视,由此可见一斑。

的数据组成,上海的权重为 55%,北京为 45%。2018 年,在全球 190 个经济体的排名中,我国排在第 78 位,不仅远低于新西兰(第 1 名)、新加坡(第 2 名)、美国(第 5 名)等市场经济发达国家,而且也低于格鲁吉亚(第 9 名)、拉脱维亚(第 12 名)、马来西亚(第 24 名)、俄罗斯(第 35 名)等国,甚至落在越南(第 68 名)等国之后。因而,提升北京和上海的营商环境水平,其重要意义不言而喻。

工欲善其事,必先利其器。提升我国营商环境排名的一切工作,均要从了解世行营商环境评估制度规则入手。而其中最为基础、也是最为重要的切入点,就是世行评估的方法论,它发挥着构建世行营商环境评估制度规则、在规则产生歧义时解释规则、在规则存在空白时进行漏洞填补的基础功能。

二、世行价值体系与方法论——以“开办企业”为例

世行发布的多次评估报告均指出,摆脱贫困最有效的方式是:提供更多的、报酬更高的工作机会,而这有赖于该经济体拥有良好的营商环境。一个经济体的营商环境的改善体现在诸多方面,集中表现为环节减少、流程简化、时间减少和费用降低四个方面。而所有的这一切,均要以可反复适用与可普遍适用的制度规则作为保障。因而,透明、可获得并可有效执行的规制措施,构成了世行营商环境评估的基础性内容。这也解释了世行营商环境评估的专家团队中,为何拥有大量的法律人士。^[2]

世行营商环境评估的每一指标体系,都会以一篇经典文献作为理论支撑。故而,研习相应的文献,对于理解世行的评估体系大有裨益,甚至可以说,对于有志于做好相关工作的专业人士而言,研习文献,是一项绕不开的基础工作。接下来,本文以世行营商环境评估的“开办企业”指标为例,分析其中的方法论和具体的指标体系规则。

“开办企业”是世行营商环境评估指标中的第一项。该项指标以 Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer 等四名学者共同撰写的题为《准入监管》的著名文献作为理论依据。^[3]这篇 2002 年发表于《经济学季刊》的文章,以实证研究的方法,描述了 85 个经济体准入监管的必要程序,以及完成这些程序所花费的时间和费用。文章关注的焦点是,企业能够正式营业之前为了满足法律要求所需要承担的成本(体现为时间和费用)以及在政府毫不拖延情况下所需的最短时间。该文的研究进路是:提出关于“准入监管”的两类截然相反的观点,然后以大量的实证数据来证成或证伪。简单地说,由于这方面的理论总是含糊不清,作者倾向于运用经验证据来形成结论。

文章指出,赞成加强市场准入监管的观点,以庇古的公共利益理论为基础。该理论指出,不受规制的市场会由于其自然垄断或外部性而出现经常性失灵。一个追求社会效率的政府,应当通过监管来对抗这种市场失灵,从而达到保护公众的目的。^[4]这一理论适用到准入上,认为政府应当筛选出进入者,以保证消费者能够从“理想的”卖家手中买到高质量的产品。这种管制能够减少不可靠的商家提供的低质量产品,还能够降低乃至减少污染等外部性造成的市场失灵。通过注册,新公司获得了官方批准,使得他们有足够的声誉与其他企业及社会公众进行交易。^[5]公共利益理论预测,越严厉的准入监管规则(特别是更多的程序)应该能够造就更为良好的社会效果。^[6]

然而,与该理论相反的是,公共选择理论认为,政府并非良性,而且政府管制效率低下。这一理论

[2]例如,世行负责对中国营商环境评估的数据采集专家 Klaus 就是法律背景的,他在英美法系与大陆法系均拥有法律专业背景。笔者与其多次交流世行评估体系,他对包括“中小投资者保护”在内的评估指标中的涉法问题,理解得相当全面,而且非常到位。

[3]Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, *The Regulation of Entry*, *The Quarterly Journal of Economics*, February 2002.

[4]关于庇古的“公共利益理论”,可参考其代表性著作: Pigou, Arthur C., *The Economics of Welfare*, 4th ed., London: Macmillan and Co., 1938.

[5]SRI International, *International Practices and Experiences in Business Startup Procedures*, p14, Arlington, VA: SRI, 1999.

[6]Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, *The Regulation of Entry*, *The Quarterly Journal of Economics*, February 2002.

有两种形态,其一为 Stigler 的“捕获理论”。该理论认为,规制是因行业而形成的,其设计和运作都是为了提高行业的收益。更严格的准入规则提升了准入门槛,阻止了竞争者的进入,从而提升了行业从业者的利益。但其结果是形成了行业从业者更强的市场支配力,而不是更大的消费者利益。^[7]其二为“收费亭理论”(新规制经济理论)。该理论认为,行政许可和管制存在的一个重要原因是为了授予官员拒绝的权力来收受贿赂,以作为提供许可的回报。^[8]“捕获理论”和“收费亭理论”的共同特点是,它们指出了管制的目的是创造和篡取租金,但对社会整体并无助益。两者的区别点在于,“捕获理论”强调行业的既有利益,而“收费亭理论”则强调管制对政治家和官僚阶层的利益。

文章在阐释了“公共利益理论”与“公共选择理论”之后,经过分析,作者站在了“公共选择理论”这边。作者认为,管制是无效的,其一部分原因在于,管制者本身混乱,另一部分原因则在于为了增加腐败寻租而导致的政策扭曲。这方面,“高速收费亭”的类比就非常形象。在理论上,有效的管制可以要求有偿使用道路,并形成资源的最佳配置。但出于自利动机,公路所经过的每一个村镇都可能会设立自己的收费站,甚至封锁其他可行的道路来迫使车辆流向收费道路,因而,收费是无效的……除非申请者付出大笔金钱,否则会被刻意无限期延误或被重复制造障碍……”^[9]文章认同了公共选择理论的预测:更严格的管制与不充分竞争和更高程度的腐败紧密相连。

这篇文章的实证研究也证明了这一点。在莫桑比克,为了达到政府成立公司的要求,企业家必须经过 19 道程序,花费至少 149 个工作日,缴纳 256 美元的费用。而在意大利,为了同等目的而获得必要许可,企业家需要经过 16 道程序,缴纳 3946 美元的费用,等待至少 62 个工作日。相比之下,在加拿大,企业家能够在两天之内通过缴纳 280 美元费用,仅仅经过两道程序就能完成企业设立。在这些国家中,官员贪腐程度与其企业设立的繁杂程度成正比。

基于此种分析,文章即着手从减少程序、缩减时间和降低费用三个维度来展开。文章所采取的实证研究方法非常扎实,尽可能避免数据失真而导致结论失察。例如,在收集数据时,它们从政府信息公开、世界银行、国际开发署等发展机构和政府官网上搜集关于企业设立程序的信息,接着联系相关政府机构来确认这些数据的准确性。最后,针对每一个国家,作者都会委任一家律所出具关于当地准入管制的独立报告,这表明其对营商人士感受度本身的尊重。在没有法律明确定义的情况下,作者会采取官方报告。如果几个官方数据来源表明,存在着几个不同的企业设立时间和成本,则选取中位数。如果缺乏官方对时间和成本的估测,就采用当地企业律师的估测。如果几个非官方数据来源(比如私人律师)有不同的估测,就取中位数。

确定以上数据采集路径后,文章进一步明确了“程序”“时间”和“费用”的认定标准。

关于设立程序,文章指出,只有一项单独的活动需要初创企业的企业家与外部进行互动时才能成为“程序”。这些互动包括与国家、当地政府、律师、审计师、公司印章制造商、公证人等。此种互动强调外部性,比如说,所有的有限责任公司都需要召开首次股东大会来正式通过公司章程,但由于这些活动只包括了企业家们,不被设定为“程序”。同样地,大多数公司都会雇佣律师来起草公司章程,但这也不被认为是程序,除非法律明确要求律师参与。同样地,文章也没有将企业家可以避免的活动列为“程序”(比如在注册完成前,保留提议的企业名称专有权),也不将在营业开始后进行的活动列为“程序”。最后,当获得一份文件需要几个涉及不同部门的几个单独程序,文章将每一个程序都列为一项“程序”。比如说,一个保加利亚的企业家从首都索菲亚的公司注册处收到了它的注册证明,然后需要在官方指定的银行支付相关费用。尽管这两个活动都和“获得注册证明”相关,但在文章的数据中,它们仍然被认为是两个不同的“程序”。总结而言,程序要满足“外部性”“强制性”及“主体独立性”。

关于设立时间,文章按照企业设立程序来收集信息,并依据官方数据计算完成每一项程序需要

[7] Stigler, George J., "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, II (1971), 3—21.

[8] Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, CVIII (1993), 601.

[9] World Bank, "Administrative Barriers to Investment in Africa: The Red Tape Analysis," FIAS, Washington, DC, 1999.

耗费多少个工作日。文章忽略用来收集信息的时间,并且假设所有的程序甫一开始便是已知的。文章同样假设,程序会尽可能同时进行以保证最高效率。由于企业家可能无法在同一天拜访几家不同的机关(特别是如果他们来自外地),文章把拜访一家机关所需最短时间设置为1天。这样做的另一个理由是,有关机构有时候开放的时间很短,例如,开罗的经济部和司法部开放时间仅在上午11点半到下午2点半。^[10]

关于设立费用,文章根据所有可以识别的官方费用来估算准入管制的花费:表格、影印件、邮票、法律和公证费用等。所有的费用数据都是官方的,但不包括贿赂。尽管De Soto表示,贿赂这一项费用对注册非常重要,^[11]但或许由于该项费用很难测度,文章并没有将其纳入费用环节。另外,企业设立的起始资本则为法律明文规定的最低注册资本要求。

三、世行“开办企业”的问卷设定

基于以上认知,世行“开办企业”评估,记录一位企业家要开办并正式经营一家工业或商业企业时,官方正式要求或实践中通常要求办理的所有程序,完成这些程序的耗时和费用,以及最低实缴资本。这些程序包括当企业家为获得所有必要同意、证照和许可,以及并为企业和员工向相关主管机关通知、核实及登记所要经历的程序。开办企业便利度排名由它们前沿距离得分的排序决定。这些分数是其每项指标要件的前沿距离得分的简单平均数。前沿距离说明一个经济体与“前沿水平”的差距,后者通常在每项指标上拥有最高效的模式或获得最高分。

开办企业测评体系考虑当地两类有限责任公司。这两类公司除一类由五位已婚女士所有,另一类由五位已婚男士所有之外,其他方面都相同。每项指标的前沿距离得分是这两类标准企业在前沿距离指标要件得分的简单平均数。

经过研究有关企业准入的法律、规章和公开信息,世行开发了一个详细的程序清单,同时附上了在一般情况下办理每个程序的耗时、成本及最低实缴资本要求。然后,由当地的创业咨询律师、公证人员与政府官员完成并核实这些数据。

世行还收集了有关办理程序的顺序,以及可否数个程序同时办理的信息。世行的假设是:任何需要的信息都可便捷获得且企业家无需贿赂相关官员。若当地专家们的回答有差异,世行会继续调查至数据匹配为止。

为使各经济体的数据有可比性,世行对企业和相关程序办理设定了几种假设。

(一)关于企业和所有者的假设

该企业:1.是一个有限责任公司(或同等法律实体)。若一经济体中有几种类型的有限责任公司,则选择国内企业里最常见的类型。关于最常见的公司类型的信息来自创业咨询律师或统计机构。2.在经济体最大的商业城市经营。对11个经济体也收集第二大商业城市的数据(在中国为上海和北京)。3.是100%国内公司且归5人所有,没有一个所有人是法律实体(即都是自然人)。4.启动资金是人均收入的10倍。5.从事一般性工业或商业活动,例如生产或向公众销售产品或服务。企业不从事外贸也不经营须遵守特别税制的产品,如酒精饮料或烟草。不使用重污染的生产过程。6.租赁商业厂房或办公室,不是房地产所有者。7.办公区域的年租金等于1乘以人均收入。8.整个办公室的面积大约为929平方米。9.无资格享受投资激励措施或任何特别优惠。10.经营一个月内,雇员数量至少有10个、至多有50个,且雇

[10]在计算时间时,当两个程序能够在同一建筑同一天完成时,文章将其计为一天而不是两天(在一些国家官员的推动下,一些公共机关坐落在同一幢大楼中)。彼时作者根本无法设想,互联网与信息技术的日新月异,使得政府部门虽然物理上相隔万里,但信息可以瞬间共享,当事人再也不用逐个部门去跑了,当下推行的“互联网+政务服务”即着眼于此。

[11]De Soto, Hernando, *The Other Path*, New York, NY: Harper and Row, 1990.

员全部都是本国公民。11.营业额至少达到人均收入的100倍。11.有一个10页长的公司章程。

关于该企业的所有者(们)的假设如下:

该所有者(们):1.已达法定成人年龄并能像成人一样作决定。若没有法定成人年龄的规定,假定为30岁。2.是明智的、有能力的、健康的,且无犯罪记录。3.已婚。婚姻遵照一夫一妻制,且已在政府登记。4.在一些拥有不同的法律系统地方(在一些法律多元的经济体中)导致答案差异时,使用答案为适用大多数人的法律。

(二)关于程序的假设

程序的定义是:企业创办人与外部人员(例如政府机构、律师、审计人员或公证人员)之间的任何互动。企业创办人或企业管理人员与员工之间的互动不算程序。在同一个建筑物但在不同办公室或柜台前完成的程序,算不同的程序。若企业创办人须多次访问同一间办公室以办理不同顺序的程序,那么每一次访问都要独立计算。世行假设创办人都是自己办理所有的程序,不用中间人、服务商、会计师或律师,除非法律要求必须使用上述第三方或大多数企业家聘用第三方。若需要专业人员服务,则他们代表企业办理的程序要分别独立计算。每个电子程序都要独立计算。企业家在正式经营一家企业前官方要求办理的注册前和注册后程序都会被记录。企业家配偶对他(她)们开办企业或离家的许可,若该许可是法律要求的,或若他(她)没有该许可会遭受法律惩罚(如失去经济管理权力),则该许可将包括在程序之中。若有关公司成立和经营、银行开户、或得到国家身份证的必要文件或许可,只针对一种性别,则被视作额外程序。只有一方配偶需要而另一方不需要的程序也被考虑在内。

进行法人登记前后的程序,凡官方要求的或在实践中通常需要完成的,用来保证企业家正式经营所需的程序都会被记录。除了增值税或商品和服务税的缴纳,任何在公司注册3个月之内与外方的互动将被视作一个程序。但当假定的营业额超过了确定的阈值,这两项缴纳程序将被考虑在内。

官方信函或与公共机构往来所要求的程序也被记录。比如,如果文件(如纳税声明)上要求加盖企业印章,那么获取印章也算作程序。同样,若在缴纳增值税或提供最少实缴资本证明之前企业须开立银行账户,那么办理开户就要算作一项程序而被包括在内。^[12]

只有那些所有企业都要求办理的程序才计算在内。针对个别行业的程序会被排除在外。比如,遵守环保法规的程序,只有在它们适用于所有从事一般性工业或商业活动的企业时才被包括在内。公司办理的接通电、水、气和垃圾处理服务的各种程序,都不包含在内。

(三)关于时间的假设

时间用日历天数记录。该指标选取了创业咨询律师们指出的完成一个程序所需时间的中间值。世行假设每个程序要求的最短时间是1天,但对于那些可在网上完整完成的程序,要求的最短时间为半天。尽管程序可同时发生,但是它们不可能在同一天开始(也就是说,同时进行的程序先后在不同的日期开始)。但对于那些可在网上完整完成的程序,这一假设并不适用。一旦企业收到最终的成立文件或可正式开展业务,程序便算完成。若额外缴费能够加速程序办理且该方案有助于经济体的排名,那就选择最快的程序。当需要配偶的许可时,世行假设配偶的许可不需要任何额外的费用,除非需要公证。世行假设企业家不会浪费时间,而且在完成程序时不耽误时间。企业家用于搜集信息的时间忽略不计。世行假设企业家从一开始就知道所有的准入法规以及它们的先后顺序,但是企业家事先并没有和任何办事官员进行联系。

(四)关于成本的假设

在世行的问卷中,成本用经济体人均收入的百分比来记录,包括所有的官方费用,以及法律要求的法律或专业人士服务费。同时,法律要求的购买公司账簿和合法化的费用也计算在内。尽管增值税登记可算作一个单独的程序,但增值税不属于公司成本。公司法、商业规范和具体法规以及收费明细

[12]世行问卷认为,只有在满足以下四个条件的情况下,捷径才算在程序之内:合法、普通大众都可用、大多数企业都使用、避而不用这些捷径会造成延误。

表,可当成计算成本的根据。在没有收费明细的情况下,政府官员的估算被视为一种官方出处。在不存在政府官员估算的情况下,采用创业咨询律师的估算。若几个创业咨询律师提供不同的估算,就采用中间数值。在所有情况下,成本一律不包括贿赂费用。

最后一点是关于最低实缴资本。最低实缴资本的要求,反映了在登记注册之前以及公司成立后3个月内企业家需要存入银行或交给公证人的钱款数,以经济体人均收入的百分比来记录。该款项的数额一般由商业规范或公司法规定。很多经济体都有最低资本金要求,但允许企业在登记注册前只付其中一部分,其余部分可在运营一年后支付。如在土耳其,2015年6月时对有限责任公司的最低资本金要求是10000土耳其里拉,但在注册前只要支付其中的四分之一。因此,土耳其的最低实缴资本就是2500土耳其里拉或说是人均收入的10.2%。

总之,世行问卷把“开办企业”分为三个阶段,即注册前阶段、注册阶段、注册后阶段,每一阶段都分为若干环节,而每一环节又有一定的时间与金钱成本。具体来说,注册前阶段包括以下环节:名称预核准、公证公司章程、在银行存入最低注册资本、离家开办企业前获得配偶同意;注册阶段包括申请注册、缴纳注册费用、法律规定的其他程序;注册后阶段包括向税务部门申领发票、获得营业执照、通过社保机构招募员工、购买及(或)公司账簿合法化、获得公司印章。必须提及,世行将所有这些流程均逐一列出,以涵摄全球经济体开办企业方面的所有可能的流程。例如,2018年5月22日,世行专家到上海采集数据。笔者与其中的一名专家Klaus交流时,表达了对“离家开办企业前获得配偶同意”这一环节的好奇。他很认真地说,在一些国家,夫妻一方、特别是妻子一方离家开办企业,要获得配偶一方的许可。如果是这样,该国的营商环境便利度会受影响。因而,开办企业这一环节,还区分男女作了规定。

四、我国营商环境之“开办企业”改革成效述评

我国2018年的世行营商环境评估中,“开办企业”得分85.47分,排名全球93位。其中,占比55%的上海的具体情形如下表所示:

表1 上海“开办企业”的指标情况

二级指标	定义	计量方式	上海数据	亚太数据	OECD数据
程序	企业与外部人员之间的任何互动	个数	7	7	4.9
时间	完成一项程序所需的时间	日历天	22	22.7	8.5
费用	官方费用,以及法律所要求的法律或专业人士的服务费	经济体人均收入的百分比	0.60%	18.40%	3.10%
最低实缴资本	企业在登记成立阶段需要存入银行或交给第三方的款数	经济体人均收入的百分比	0.00%	15.10%	8.70%

根据世行《2018年全球营商环境报告》,2017年在上海开办企业需要完成以下环节:第一步,工商名称预先核准,耗时1天;第二步,工商核准营业执照,耗时7天;第三步,公安许可公章刻制,耗时1天;第四步,刻制公章,耗时1天;第五步,税务发放发票,耗时10天;第六步,人力和社保部门用工登记,耗时1天;第七步,社保缴费登记,耗时1天。具体情形如表2所述。

为改善营商环境,提升我国全球排名,北京和上海市政府都非常努力。2018年6月19日—23日,笔者随团赴华盛顿世行总部,全程参与了世行营商环境磋商。在企业开办指标这一项,北京、上海及国家市场监督管理总局分别汇报了改革进展。从汇报及随后的问答环节看,我国很好地把握了世行的方法论,在阐释我国开办企业程序的减少时,严格遵循了程序的“外部性”、“强制性”及“主体独立性”

表2 具体的程序、时间及成本

编号	流程	时间	费用
1	企业名称预审	1天	0
	政府机构:工商局		
	企业可以在工商局办事处或网站上获得申请文书,出资人签名后提交给工商局		
	从2004年7月1日起,第24号文出台,规定企业如果直接去窗口办理可以当场得到结果;通过邮件或传真则在15日内得到结果		
2	申请营业执照	7天	0
	政府机构:工商局		
	企业准备好申请文书、名称预审结果、出资人身份证件、授权书、办公场地的房产证明等		
	上海已经实行三证合一,工商局会负责将收到的资料在政府部门间流转		
3	申请公章许可	1天	0
	政府机构:公安局		
	对于出资人都是自然人的情况(世行模型预设),企业要准备:营业执照正副本、委托书、法定代表人与经办人的身份证明		
	公安部门审核后出具公章许可		
4	制作公章	1天	300
	刻章企业(需要具备相应执照)		
	刻章成本在300—1000元间,取决于要求和质量。		
5	申请开票资质	10天	0
	政府机构:税务局		
	企业要准备:税务登记资料、身份证、发票式样、公章等		
	上海已于2013年2月出台新政策,小微企业无需再为购买发票付费		
6	用人登记—人力资源	1天	0
	政府机构:地区人力资源中心		
	企业要在录用员工起30个工作日内在网上提交相关信息		
7	用人登记—社会保障	1天(可与前一步骤同步)	0
	政府机构:地区社保中心		
	企业要在录用员工起30个工作日内在网上提交相关信息。		
	登记完成后,社保中心会为企业开通账户,随后企业将账号与银行账户挂钩便可开始为员工缴纳社保		
合计	7个	22天	300元

的判断标准,取得了良好的沟通效果。

例如,北京从原来的7个环节,减为2个环节,从24天减少3—5天。具体来说,将工商登记所需“名称预先核准”和“申请营业执照”合并为“申请营业执照”这一环节。另外,企业在领取纸质营业执照的时候,将获取一个印章,不需要和公安部门及印章刻制部门进行互动,故省去了这个环节。因而,加上领取发票,一共是2个环节。

值得注意的是,开办企业本来有刻制印章环节,而且会发生200元—250元的刻制印章费用。现在在北京的做法是,由企业在网上选定印章的形式与枚数,政府为其刻制印章,统一向刻字社拨付费用。而上海的做法有所差异,认为这是企业应当承担的成本,故政府未承担刻章费用。

无论是北京还是上海,大幅削减程序、缩短办理时间,其中的一大利器是政府部门的数据互联互通与共享应用。以上海为例,上海市颁布了《关于加快企业登记流程再造推行开办企业“一窗通”服务平台的意见》,并且已于2018年3月31日起实施。实施后,开办企业仅仅需要进行以下环节:第一步,工商企业登记,耗时3天;第二步,刻章企业刻制公章,耗时1天;第三步,税务发放发票,耗时1天,可与第二步同步办理。至此,创办人已经完成开办企业全部必备程序。企业设立后,当招收员工需要办理就业参保登记时,企业可通过“一窗通”服务平台网上一步办结,无需现场提交或领取任何书面文书。

此番改革,力度之大,用企业创办人的话来说,“幸福来得太突然”,而参与磋商的世行专家,也对中国的改革赞叹不已。这次改革,“一窗通”服务平台,作为上海市努力改善营商环境和提升便利化的重要载体,其功能定位体现在以下三个方面:

一是平台集成填写。“一窗通”服务平台整合了原先各部门的网上系统,创办人在“一窗通”一个网上平台即可获知并填写开办企业所需全部数据。同时还可以生成各种申请表甚至是决议文本。2018年6月22日,在世行华盛顿总部的磋商问答环节,世行专家非常关心这些文本能否进行个性化的订制,能否修改。中国方面回应说,完全可以。

二是流程公开透明。“一窗通”服务平台以图表的方式实时展现开办企业的流程进度。创办人既可以登录平台实时了解办理进展,也能收到各部门办理进程的短信或电话通知。通过这些功能设计,有助于创办人准确、高效的查询企业开办全流程。

三是政府信息共享。通过“一窗通”服务平台的信息共享,实现了原有办事流程从串联向并联的转变,创办人在“一窗通”服务平台填报数据后,各部门即可获得拟开办企业的数据用于审查的准备。工商部门一旦核准后,其核准的结果信息即同步推送公安、税务部门,企业可以同步办理公安、税务的事项。依托电子政务云等技术,创办人与登记机关间的信息交互,政府部门间的信息共享均可以在十几分钟内实现。

近年来,上海的企业设立便利度一直在提升。2014年商事制度改革以来,市场准入门槛大幅降低,创新创业热情高涨,企业数量较快增长,市场活力持续增强。2015年至2017年,上海每年新设企业数量分别为25.5万户、29.5万户、29.2万户。截至2018年5月底,上海共有各类市场主体242.8万户,其中企业196.1万户。与2013年年底相比,分别增长59.3%和54.5%。就密度而言,目前上海每千人拥有企业77户,居中国省级行政区划第一。在国家层面,营商环境的改革全面推进。李克强总理6月28日在全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议上指出,要进一步推进简政放权,放出活力和动力。李克强总理要求,5年内要实现以下目标:企业开办时间从目前平均20个工作日压缩到5个工作日以内;商标注册审查时间从目前8个月压缩到4个月以内,发明专利审查周期压减三分之一,其中高价值专利审查周期压减一半;工程建设项目从立项到竣工验收全流程审批时间压减一半;进出口通关时间再压减一半;不动产登记时间和电力用户办电时间均压缩三分之二以上……^[13]

营商环境的改革,永远在路上。

[13] http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/28/e_1123051832.htm, 2018年7月1日。