

新思想引领高质量发展 优秀实践案例 ②

以“一份报告替代一摞证明”为企业减负

上海市推行经营主体以专用信用报告替代有无违法记录证明

上海市司法局案例编写组

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,深化开展“减证便民”行动,积极拓展信用报告应用,破解经营主体(以下称企业)开具有无违法记录证明繁、难等问题,上海市司法局联合市发展改革委推出《关于推行市场主体以专用信用报告替代有无违法记录证明的实施方案》(以下简称《方案》),自2023年3月1日起实施企业以专用信用报告证明在相关领域有无违法记录的情况,替代相关领域证明,首批覆盖23个高频领域,2024年1月1日起全面覆盖41个相关领域。该项工作以“一份报告替代一摞证明”,实现了企业从“四处求告、求而不得、多次往返开证明”转变为“动手手指开报告、立等可取、一码通行”,有效减轻企业开具证明负担,降低制度性交易成本,提升政府管理和服务水平,助力打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。



视觉中国

数字赋能政府信用监管创新 擦亮『法治上海』金字招牌

洪政

法治是最好的营商环境。上海充分依托社会信用体系和政务数据平台的强大基础,全面汇聚企业违法记录信息,设计专用信用报告作为载体,集中载明企业违法记录情况并快捷提供给企业,用以替代相关领域证明是国内首次从法治视角提出企业开具证明繁、难问题的解决方案,是一项具有前瞻性和创新性的举措。这一创新举措不仅体现了上海在推进社会信用体系建设方面的决心和智慧,也展现了其在优化政务服务、提升行政效率方面的积极探索。通过实施该项举措,可以达到如下效果:

一、简化行政流程,提高效率。经济社会生活中,企业需要提供大量的证明材料,这些材料往往繁琐且重复,增加了企业经营成本和负担。通过推行专用信用报告,企业只需提供一份专用信用报告,就能在多个领域和多个环节中使用,大大减少了证明材料的数量,减轻了经营主体开具证明负担,提高了行政效率。

二、强化信用体系,促进社会诚信。加大专用信用报告的场景普遍适用,意味着企业的信用状况将成为获取服务和资源的重要依据。这有助于构建一个以信用为基础的营商环境,鼓励企业遵守规则,诚实守信,从而提高整个社会的诚信水平,助力打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

三、减少造假行为,保障公平正义。在传统的证明体系中,由于证明材料的复杂性,存在一定的造假空间。全面推行经营主体以专用信用报告替代有无违法记录证明,使得企业的信用记录更加透明,造假行为更容易被发现和惩处,有助于维护社会公平正义。

四、推动信息共享,促进资源整合。专用信用报告的推广使用,需要政府部门之间实现信息共享。这不仅能减少信息孤岛,还能促进资源整合,提高政府服务的协同性和整体性。

五、提升政府形象,增强公信力。推动数据赋能,简化出具证明流程,降低制度性交易成本,减少不必要的证明要求,是政府服务理念的一次重大转变。这不仅能提升政府形象,还能增强公众对政府的信任和满意度。

六、促进创新驱动,激发市场活力。通过减少企业开具证明的繁琐性,可以降低企业成本,激发市场主体的创新活力,为经济发展注入新的动力。企业可以将更多的精力投入到创新和生产中,而不是消耗在准备各种证明上。

改革是一个持续推进的过程,专用信用报告的推行也需要根据实际情况不断优化和完善。该举措在实施过程中也可能面临一些挑战,如对信用数据收集、整理、传输和存储的标准和流程、准确性和动态性都有更高的要求。这些问题需要在改革的过程中不断探索和解决。政府应当建立反馈机制,及时收集社会各界的意见和建议,不断调整和改进政策。这种创新的政府信用监管方式,摒弃了原来的仅靠行政手段监管的思路,完全符合市场经济规律,应该得到大力宣传和推广。

(作者为上海市信用研究会会长、上海立信金融学院教授)

创新动因

(一)“急难愁盼”

调研发现,国内普遍存在企业开具有无违法记录证明繁、难的情况,该问题是企业“急难愁盼”问题。主要表现为:一是企业需提交证明的场景多。企业在申请上市、挂牌、再融资、并购重组、发行债券、银行贷款等金融场景,在供应商遴选、参与招投标等商务经营场景,以及申请优惠政策、荣誉表彰等行政管理场景中都需要提交证明。二是企业需开具的证明数量多。金融领域尤为突出。如,企业申请上市过程中,根据法定条件和证券服务机构(律所、会计师事务所等)、保荐人的要求,需为自身及子公司、分公司、法人控股股东开具有无违法记录证明;每家企业至少需开十余个领域的证明(其中,通用领域证明约10个,如市场监管、税务、人力资源社会保障等领域;专业领域证明若干,根据企业所属行业确定),且在发行审核过程中企业需持续更新(开具)证明,因此证明总量一般都达到几百个。三是企业需协调的行政机构多。对企业有无违法记录的情况,企业不能自证,第三方机构无权证明,只能由行政机关出具。但各行政条线很少有规范该类证明开具的制度,也无救济渠道,企业需自行协调各领域行政机关开具证明,协调难度大,需耗费大量人力物力。四是证明内容不规范,证明力弱。企业一般只能到注册地的基层监管部门开证明,该证明仅能反映企业在注册地街镇、区有无违法记录的情况,无法反映全市情况。另外,由于缺乏规范,不同单位开出的证明样式多样,内容不规范。实践中还存在企业用完税证明、公积金缴存证明冒充税务、公积金领域有无违法记录证明的情况。

(二)“他山之石”

针对企业开具证明难的问题,广东省、浙江省杭州市分别在11个、15个执法领域推行集中受理企业需求、并联办理、一口回复,用企业信用报告替代有无违法记录证明。本市浦东新区、宝山区和市人力资源社会保障局等也积极探索,采用企业信用报告替代有无违法记录证明,《方案》出台前已出具信用报告1万余份,很多企业受益。

(三)“坚实基础”

随着近年本市信息化、数字化建设深入推进,各级行政机关行政行为基本实现信息化,公共信用信息归集日益完善,市公共信用信息平台自2019年起已基本全面对接,归集各级各领域行政处罚信息。全市各执法条线、各区对市公共信用信息平台归集信息的全量性、准确性有较高认可度。本市已具备“全面汇聚企业违法记录信息,集中、快捷提供给企业,用以证明企业在本市违法记录情况”的条件。

主要做法

为解决企业急难愁盼问题,上海市在近年公共信用体系和政务数据不断完善的基础上,全面汇聚企业违法

记录信息,加强大数据应用,按照需求导向、统筹协调、依法依规、分步推进、防控风险、迭代完善的原则,全面推行经营主体以专用信用报告替代有无违法记录证明。2023年2月,印发《方案》,分两批推行经营主体以专用信用报告替代本市行政区域内41个领域的有无违法记录证明,实行“一份报告替代一摞证明”。此外,2023年7月1日,上海上线了全国首个“合规一码通”服务,企业可随时随地“亮码”证明自身有无违法记录的情况,替代提交相关领域证明。该项工作被列为上海市营商环境创新试点改革事项,同时入选上海市人民群众最期待的法治为民办实事十大项目。

该项工作由司法行政、发展改革部门联合推行,是国内首次从法治视角对企业开具有无违法记录证明繁、难问题提出解决方案。主要做法如下:

(一)坚持扎实调研,夯实谋事之基。准确把握,切实破解问题,市司法局联合市发展改革委先后召开对各方面、各层级的调研十余场,广泛倾听各方意见,深入剖析问题实质和存在的矛盾,研提解决路径、方案,大力推进各方形成共识。形成《方案》草案后,先后三轮向各区、各市级部门、市大数据中心等相关部门以及上海证券交易所、上海证监局等有关中央垂管单位书面征求意见,组织多场座谈,并开展风险评估、专家论证,向社会公开征求意见,期间还听取了司法部相关司局、市高级人民法院、市工商联等单位以及多位法律专家、金融专家的意见。经充分研究论证、多番修改完善,并经多位市领导召集专题会研究后,形成最终《方案》。

(二)坚持法治引领,提供高质量制度供给

1. 从法治视角界定问题。企业日常运营中,为表明自身符合条件,获得竞争优势等,经常需要开具各类“证明”来证明自身合法合规情况。然而,实践中,此类证明没有统一名称、规范内容,常用的称呼有“合规证明”“行政合规证明”“无违法记录证明”“无违法违规证明”等多种。证明的名称多样、内涵模糊,给企业、出证方、索证方等都造成很多困扰。上海经过大量调研、深入分析,紧扣此类证明的核心特征“行政机关给企业出具的有无违法记录情况的证明”,在国内首次将其界定为“有无违法记录证明”,并阐明其与以往常用称呼的区别,明确“违法记录”的概念和范围——除生效法律文书确认企业存在违法行为外,其他情况均应被视为无违法记录。

2. 从法治视角提出解决方案。为解决企业开具有无违法记录证明繁、难的问题,上海创新提出了“全面汇聚企业违法记录信息,设计专用信用报告作为载体,集中载明企业违法记录情况并快捷提供给企业,用以替代相关领域证明”的解决方案。“全面汇聚企业违法记录信息”,需严格遵循行政处罚法、行政许可法、《上海市社会信用条例》等法律法规的规定,细化明确哪些是违法记录,哪些单位持有这些记录,记录需有哪些要素,有无数据标准、依法可否归集、由谁通过何种途径归集、归集程序、时限、责任等。“设计专用信用报告作为载体”,需依法明确专用信用报告的内

容、样式、法律效力、如何生成、出具主体、使用说明等。“快捷提供给企业”,需依法明确专用信用报告谁可申请开具、开具途径、程序、时限、异议处理等。“替代相关领域证明”,需依法明确专用信用报告的使用场景、作用、核实验证方式等。

(三)坚持需求导向,解决企业关切问题

1. 在专用信用报告适用范围方面,上海市专用信用报告适用于登记注册在上海的各类经营主体,适用于经营主体需证明自身有无违法记录情况的各类场景。此外,上海在《方案》中重点强调了最常用的金融(如上市、挂牌、再融资、并购重组、发行债券、银行贷款等)、商务经营(如参与招投标、产权交易、政府采购,接受第三方机构评估评审等)、行政管理(如办理政务服务事项,申请优惠政策、资金支持,参与评比表彰等)三大类场景。

2. 在专用信用报告覆盖领域方面,上海市专用信用报告可替代市场监管、税务、人力资源和社会保障、消防、生态环境、规划资源、交通运输等41个领域相关行政机关开具的证明,已实现企业需要的执法领域全覆盖。

3. 在专用信用报告开具服务方面,上海市坚持以企业需求为导向,最大程度利企,已实现精细化服务(企业可根据场景,选择要证明的时间范围和领域)、动手手指即可开具、零跑腿、立等可取、一码通行、可代办。企业可以通过“随申办”(市民云App、企业云App、微信或支付宝小程序)、“一网通办”网页、“信用上海”(网页、微信或支付宝小程序)、全市信用服务窗口等多种途径开具报告,且报告由系统自动生成、无需审批、立等可取。1份报告最多可替代以往41个执法领域行政机关分别开具的证明。企业还可以用手机亮“合规码”,索证方扫码查看企业专用信用报告,判断企业有无违法记录情况,实现“一码通行”。

4. 在重要金融场景保障方面,上市、再融资、并购重组等场景中,索证方(如券商、律所、发行审核机构等)除核实企业有无违法记录外,还经常需要进一步了解企业违法行为的其他情况,针对这一需求,上海市专门设置保障机制,明确由市地方金融局归口协调相关单位给予支持。

(四)坚持多措并举,严抓数据共享归集

推行企业以专用信用报告替代有无违法记录证明,最大难点是全量、准确、及时归集企业违法记录数据。

1. 严格压实责任。建立市、区、街镇三级数据归集责任体系,明确归集主体、责任机构、责任人,保障数据分门别类、及时归集、精细存放、快速调用。总体可概括为:以信用数据库为基础,增加归集企业其他违法记录信息,形成全市“大数据库”。在大数据库中,每个执法单位有一个“房间”,存储本单位归集的数据;每个房间中有很多个“抽屉”,每个抽屉存放着一种违法行为的记录,该执法单位查处过的这种违法行为的所有记录都存储在抽屉中;每个抽屉都标明所属领域,以便系统按领域调取数据。各执法单位要根据自身职权,管好各自的“房间”和“抽屉”,源源不断地向“抽屉”里

归集企业违法记录信息。

2. 制发详细指引。为做好数据归集、治理、存储、调用、更新等工作,上海市以公共信用信息归集机制为基础,对企业违法记录数据归集工作进行全面规范,明确数据类型、要素、标准和归集步骤、渠道、方式、频率等要求。之后,制作数据归集工作指引,下发至各级行政机关,并开展“一竿子插到底”的全市培训,确保全市数据归集遵循统一标准。

3. 加强重点指导。针对个别执法条线、相关管委会数据归集基础薄弱,简易程序处罚数据和金融领域行业监管措施数据归集缺乏先例,涉及多领域事权的基层单位数据未区分领域,跨层级、跨部门数据归集协作存在堵点等众多难点问题,上海市先后组织召开20余次协调会,逐项问题研究、解决、明确方案,对相关单位给予充分指导、支持。

4. 强化机制保障。为保障数据归集效果,上海市在严格压实责任的基础上,建立数据归集跟踪监督机制和责任追溯机制,督促、倒逼执法单位扎实归集数据;建立企业违法记录信息申诉快办机制,确保所有异议信息在7个工作日内完成核实、更新,快速回应企业需求;建立考核机制,将各级各领域行政机关数据归集情况纳入营商环境考核、法治上海建设考核,有力推动工作扎实落地。

实际成效

(一)经营主体开具证明繁难问题有效破解

《方案》实施后,取得良好成效,企业实现了“以1份报告替代41份证明”,从以往“四处求告、求而不得、多次往返开证明”转变为“动手手指开报告、立等可取、一码通行”,节省了大量人力、精力和时间成本。自2023年3月1日《方案》实施,至2024年8月31日,上海市累计为各类经营主体出具专用信用报告2.9万余份,可替代证明超过74.4万份(专用信用报告具体涵盖的领域由企业根据需求选择,1个领域可替代1份证明)。从用途看,已开具的专用信用报告中,有46.2%用于金融场景,36.0%用于行政管理场景,17.8%用于商务经营场景。从报告开具领域看,已开具的专用信用报告中,87.7%的报告包含市场监管领域,说明市场监管领域有无违法记录的需求最大;以下依次为税务领域、人力资源社会保障领域、公积金管理领域,分别有87%、86.8%、84.2%的报告包含。

(二)索证方应用报告更高效

相比于以往基层执法单位开具的证明,专用信用报告载明的违法记录更全、信息更细,更有助于券商、律所、招标人等各类索证方判断企业真实情况,而且由于专用信用报告的开具途径、内容要素、样式等统一,索证方与经营主体的沟通变得更加高效。有的证券公司相关负责人表示,上海市专用信用报告样式统一、内容规范,索证单位能一目了然掌握企业情况,而且报告上有防伪核验码,企业单位凭码可以快速核验报告真伪,省去了证券服务机构陪同企业一一拜访各家行政机关验证证明真实性的程序,不仅方便

了企业,也大大方便了索证方尽调检查工作。

(三)专用信用报告证明效力更高

一是在涵盖内容上,相比于以往的证明仅记载企业在注册地的区、街镇的情况,专用信用报告全面涵盖企业在上海市地域范围内的违法记录,信息更全,证明效力更高。二是在开具方式上,专用信用报告由系统自动汇总生成,与以往人工核实、出具证明相比,其信息更真实、更全面,避免了人为因素干扰,可信度更高。三是在规范性上,与以往基层单位各自开具的证明相比,专用信用报告样式统一,且每项违法记录都遵照数据归集标准,要素齐全、内容详细,规范性更高。

总结思考

2024年4月,国务院对北京、上海、江苏、浙江、广东等20个省开展优化营商环境专项督查,上海市“一份报告替代一摞证明”工作被列为督查发现的典型经验做法,向全国推介。该项工作的经验启示可列出以下几点:

(一)坚持问题导向,利企便民。从群众中来,到群众中去,群众的痛

点、企业的难点就是法治化营商环境建设的着力点。以“人民城市”重要理念为指引,深入调查研究,倾听群众和企业心声,牢牢聚焦社会急难愁盼,集各方合力寻求破解方案,是上海行政机关长期坚守的工作要求。针对“企业开证明能否少些、更便捷些”的需求,上海市司法局联合市发展改革委,全面调研、深入辨析、准确界定问题,分析各方权利、义务、诉求、困难,促成各方共识,形成合法合理、高效便捷的根本性解决方案,有效回应群众和企业呼声,解决实际困难,增强了经营主体获得感和满意度。

(二)坚持法治思维,赋能发展。法治是最好的营商环境。面对实践中涉

及主体众多、各类矛盾交织的复杂问题,只有运用法治思维和法治方式来解决,定分止争,发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。在专用信用报告替代证明工作中,上海以法治为“手术刀”,从法治视角剖析问题,在国内首次界定证明的名称和内涵,明确企业违法记录的概念和范围,并逐项解决数据归集、使用和报告生成、查询、应用等一系列法律问题,最终形成制度、全面推行。“于民有利”“于法有据”是该改革举措获得国家认可、各方认同、多地复制推广的根本原因。

(三)坚持守正创新,探索突破。从社会治理视角看,发展新质生产力,必须同步扎实推进机制创新,使社会管理、服务与生产力发展要求相适应。近年随着经济社会信息化、数据化和存储的标准和流程、准确性和动态性都有更高的要求。这些问题需要在改革的过程中不断探索和解决。政府应当建立反馈机制,及时收集社会各界的意见和建议,不断调整和改进政策。这种创新的政府信用监管方式,摒弃了原来的仅靠行政手段监管的思路,完全符合市场经济规律,应该得到大力宣传和推广。

改革是一个持续推进的过程,专用信用报告的推行也需要根据实际情况不断优化和完善。该举措在实施过程中也可能面临一些挑战,如对信用数据收集、整理、传输和存储的标准和流程、准确性和动态性都有更高的要求。这些问题需要在改革的过程中不断探索和解决。政府应当建立反馈机制,及时收集社会各界的意见和建议,不断调整和改进政策。这种创新的政府信用监管方式,摒弃了原来的仅靠行政手段监管的思路,完全符合市场经济规律,应该得到大力宣传和推广。

(作者为上海市信用研究会会长、上海立信金融学院教授)