

实施市场准入 完善法治环境

□ 中海平

党的十八届三中全会提出实行统一的市场准入负面清单制度，将负面清单的概念从外资准入管理引入国内经济治理，是一个重大制度创新。鉴于该项制度意义重大，又无经验可资借鉴，自2016年开始，市场准入负面清单制度先行在天津、上海、福建、广东四个地区试点。2018年，按照既定部署，市场准入负面清单制度在全国全面实施。作为一项重大改革和创新，这一制度的全面实施对我国建立统一公开的市场准入规则体系，发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用，营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境产生重大而深远的影响。

市场准入负面清单制度是充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的重大制度创新

市场准入负面清单制度的全面实施确立了我国在市场准入领域统一公平的规则体系。长期以来，我国在市场准入领域实施的是正面清单管理模式，只有法律允许投资经营的行业、领域、业务，市场主体方可投资经营，大大限制了市场主体的投资行为。将在国际上广泛应用于外资准入管理领域的负面清单制度引入到国内投资准入管理，是对原来负面清单制度的引申和扩展。市场准入负面清单制度与早已实施的外商投资

负面清单制度共同构筑形成了我国统一的市场准入制度，实现了我国对市场准入从正面清单管理到负面清单管理模式的重大转变，是我国建立统一公平的市场规则，充分发挥市场作用，更好发挥政府作用的重大制度创新。

市场准入负面清单制度遵循“非禁即入”的理念，其核心在于通过清单列出禁止和限制投资经营行业、领域、业务等，实现了清单之外市场主体依法平等进入。列入市场准入负面清单的禁止准入事项，包括民营企业、国有企业、外商在内的所有市场主体都不得进入，政府机关也并不具有审批、核准的权利。列入市场准入负面清单的限制准入事项，政府必须履行好相应“看门人”角色，或根据市场主体的申请依法做好限制准入类事项的审批，或者做好准入条件、准入方式的设定，由市场主体依照政府规定的准入条件和准入方式合规进入。市场准入负面清单中禁止准入类和限制准入类以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等自主选择是否进入。相关政府部门无法再随意出台相关规定对市场准入进行限制。即使确需纳入市场准入负面清单的新设事项，也“应在科学评估的基础上，依照法定程序提请制定或修订法律、法规或国务院决定”，大大降低了政府调整市场准入管理的随意性。

市场准入负面清单制度“非禁即入”的管理理念和模式厘清了市场和政府在市场准入中各自应发挥作用的边界。这

样，市场主体不能做什么、能做什么，市场主体依据市场准入负面清单可以自主判断选择。这种模式为市场主体的创业创新提供了巨大空间，有利于市场主体充分发挥自主决定权，公开公平公正参与市场竞争，使市场这只“看不见的手”在市场准入中发挥决定性作用。与此同时，市场准入负面清单制度也为政府干预市场准入提供了基准，在制度上规范了各级政府 and 部门在市场准入领域的管理权限，把权力关进了制度的笼子。政府在市场准入方面必须做好限制准入类事项的准入管理，保障公平竞争，弥补市场失灵，更好地发挥其“看得见的手”的作用，但在负面清单之外不得干预市场主体进入市场的自主选择。

市场准入负面清单制度实现了我国市场准入环节法制的统一

长期以来，我国的市场准入管理措施散见于法律、行政法规、地方性法规，甚至不少政府规章也对市场准入管理措施有所规定。这些市场准入管理措施，其中不少违反《行政许可法》等法律规定，成为部门保护主义和地方保护主义的权杖，并且规定这些市场准入管理措施的法律、法规、规章等之间也存在不少重叠和冲突，这与我国社会主义法制统一的要求相距甚远。

市场准入负面清单的制定坚持法治和必要等原则，纳入的是法律、法规和国务院设定的市场准入管理措施。但这种纳入，并非是将原来法

律、法规和国务院设定的市场准入管理措施简单照搬至清单，而是对依据法律、法规和国务院决定设定的市场准入管理措施经合法性等审查后分类纳入，实现了市场准入管理措施的统一——致。

对原来依据部门规章、规范性文件等设定的市场准入管理措施，确需纳入市场准入负面清单的，也是经过法定程序后纳入，保证了这些市场准入管理措施的合法性，实现了这些市场准入管理措施的设定形式在法律制度内部的和谐统一。对于地方需要设定市场准入管理措施的，则由省级人民政府报国务院批准。未经国务院授权，各地区各部门不得自行发布市场准入负面清单，不得擅自增减市场准入负面清单条目。由此，市场准入负面清单制度的全面实施，不仅清理和废除了各部门和各地妨碍全国统一市场和公平竞争的各种市场准入管理措施，还通过对已有的各种市场准入管理措施的汇总、审查，确保了各种市场准入管理措施的必要和协调，实现了我国市场准入法制的统一。

市场准入负面清单制度将在市场准入领域提供稳定公平透明、可预期的营商环境

市场准入负面清单制度的全面实施，消除了市场准入的地方保护和人为的市场分割和封锁，让“潜规则”无处藏身，让民营企业、外资企业在市场准入方面与国有企业站

在同一起跑线，实现国有企业与民营企业、内资企业与外资企业在市场准入领域的一视同仁、公平竞争。市场准入负面清单将散见于法律、法规和国务院规定的市场准入管理措施全部汇总以清单形式一一列明，并对原来含糊不清或有待解释的部分进行了明确，做到了简洁清晰，极大地提高了市场准入规则的透明度。

市场准入负面清单在全国范围内统一发布，地方政府需进行调整的，由省级人民政府报国务院批准，保证了市场准入负面清单的稳定性。公开透明的市场准入负面清单为市场主体投资经营提供了明确指引，提升了市场准入规则的确定性，实现了市场主体对可投资行业、领域、业务等的可预期。市场准入负面清单制度的全面实施，将在市场准入领域营造一个稳定公平透明、可预期的营商环境。

市场准入负面清单制度的全面实施，标志着我国市场准入领域负面清单管理模式的全面确立，是我国完善法治化营商环境的重要一步。面对市场准入负面清单制度这一重大制度创新，我们只有不断深化相关改革，建立健全与之相适应的各种制度和机制，对市场准入负面清单进行适时调整，才能将这一制度贯彻好落实好，使这一制度成为我国建设统一开放、竞争有序的市场体系，使市场在资源配置中起决定性作用的坚实基础。

(作者单位：上海外经贸大学法学院)



国务院新闻办公室举行市场准入负面清单制度和分级诊疗制度有关政策例行吹风会。图为国家发改委体改司司长徐善长在介绍相关情况。(资料图片) 张 勤 摄

创新共享促发展 生态健康惠民生

中国健康工程北京启动

本 报 讯 2018年12月26日，以“创新共享，生态健康”为核心理念的“中国健康工程”启动仪式在北京举行。“中国健康工程”将聚合公益力量，在生态农业等方面展开新的探索。启动仪式上还发表了《健康工程全民行动》倡议书。健康工程组委会主任、第十二届全国政协常务委员兼副秘书长、民革中央原专职副主席何丕洁，国家知识产权局原局长田力普等有关政府部门领导、专家学者、企业家等300多人出席了启动仪式。

据健康工程组委会常务副主任胡艳君介绍，“中国健康工程”的宗旨是：以满足人民健康需求为己任，紧盯源头，关口前移，聚合公益资金和社会公益力量，在生态农业建设、弘扬中医国粹、全民健身运动、健康管理研究和人才培养等方面开展新的探索，调动社会力量为实现党中央、国务院提出的“健康中国”宏伟目标做出相应贡献。

提出的“健康中国战略”，提升全民健康水平，真正实现“共建共享，全民健康”，《健康工程全民行动》倡议书提出六点倡议：积极响应党中央、国务院号召，做落实《“健康中国2030”规划纲要》的推动者、践行者、受益者。紧盯源头，关口前移，信誉为先，恪尽职守。做健康产品，做良心工程，解决民众关注的健康问题。敢于发声，敢于担当，维护市场秩序，履行社会责任。传播健康知识，提高健康素养，倡导健康生活。健康工程，全民行动，共同参与，利国利民。

据了解，“中国健康工程”公益活动是由国家发改委中国经济改革研究基金会发起，中国初级卫生保健基金会作为支持单位，于2018年1月8日批准设立健康工程专项基金，成立了健康工程组委会，开展“健康工程”公益活动。健康工程组委会秘书长田兆荣表示，落实健康中国战略，提升全民健康水平，利在当代，惠在千秋。(袁志华)

□ 王洪松 任启明

党的十八届三中全会提出实行统一的市场准入负面清单制度，将原用于外资投资管理的负面清单制度引入国内经济治理，是市场准入领域的一项重要改革和制度创新。面对我国社会主义法治建设的关键时刻，《市场准入负面清单(2018)版》(以下简称《清单(2018)版》)服务于三个层次的法治目标，一是如何进一步完善社会主义法治，高度落实依法治国要求；二是如何进一步深化改革，通过行政体制改革更好地发挥政府与市场的分工协调，促进市场在资源配置中起决定性作用；三是如何切实使法治建设各项成果服务于人民福祉，构建开放型经济新体制。为完成这一任务，市场准入负面清单制度以市场准入为规制对象，建立公平、开放、透明、自由的市场准入规则体系，从解决政府与企业管理关系、部委职权关系、央地关系三方面入手，实现依法治国、深化改革、优化营商环境的有机统一，从而真实、有效地使中国特色社会主义法治建设的制度成果惠及广大人民群众。

全面实施市场准入负面清单制度是贯彻依法治国，建设社会主义法治国家的集中体现

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“依法治国是在中国共产党的领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范

体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系”，这首先要求具备清晰、透明、完善的规范体系。

长期以来，我国的市场监管职权设定并不明确，市场准入管理措施散见于法律、行政法规、地方性法规与政府规章中，彼此之间存在不少重叠和冲突。在横向上，各政府机关之间存在大量监管重叠或监管缺位的问题，同一市场监管事项既可能受多个部门的重复管理而加重市场主体的经营成本，也可能因部门的疏忽导致对重大准入事项缺乏审查，无法切实保障市场主体合法权益。在纵向上，存在地方性法规与地方政府规章所设定的市场准入管制与中央法律、法规、其他地方政府法规冲突的情况，导致地方市场壁垒和隐性市场准入层出不穷，影响了一体化市场的构建。

对此，市场准入负面清单制度明确了监管职权的设定，重新梳理了我国社会主义法治体系中关于市场准入监管权的规定。首先，《清单(2018)版》只将法律、法规和国务院设定的市场准入管理措施列入其中，地方

建设的平衡。其次，《清单(2018)版》对于依据法律、法规和国务院决定设立的市场准入管理措施全面进行合法性审查，对于违反设定权限设立的事项、实际失效事项、不符合清单定位事项责令相关部门即时审查删减，从而清理了各部门和各地的隐性准入限制，为监督政府依法行政和引导投资经营提供了清晰的标准。更为重要的是，《清单(2018)版》还依据市场经济发展规律对准入事项进行了合理性、可行性与可控性的评估，进一步规范清单事项。对于应当由企业自主决定的不再由政府进行事先审批，对于政府管理事项的及时增补，对于社会前沿经济问题特别重视，为政府与企业管理关系的区分提供了宝贵意见，也为建设协调一致、科学合理的市场准入制度奠定了坚实的基础，为贯彻依法治国贡献了制度基础。

市场准入负面清单制度是进一步深化改革，迈向服务型政府的内在要求

当前我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段，迫切需要发挥好制度的引领和规范作用，以制度改革推动各项经济建设。因此深化改革首先要坚持行政体制改革，建设与服务型权威相适应的服务型政府，以政府为人民带来的切实增益显示中国特色社会主义制

度的优越性。以往我国政府为管理型政府，在市场准入上采取严厉的管制态度，只有法律法规允许投资经营的行业、领域、业务方可进入。并且存在将监督措施或评估措施按照准入审批管理的现象，导致隐性市场准入大量滋生，使得法律法规无法准确地为市场主体提供投资经营的指引，进一步限制了市场经济在资源配置中决定性作用的发展。

为妥善解决此类问题，《清单(2018)版》遵循的是政府简政放权、公正监管、高效服务的内在要求。只有清单明确列入禁止和限制的行业、领域、业务等方存在准入门槛，除此之外不再进行审批，各类主体皆可依法平等进入。对于部分存在解释争议并可能导致隐性准入的法律法规，清单本身将起到提示作用，只有在被列入清单的情况下才能被认定为市场准入管理，否则就应被视为监督与评估举措，从而确保了准入措施的透明性和稳定性，更好地服务于市场主体的投资经营需求。

其次，深化改革还必须坚持市场制度改革，建设动态化的市场管理与监督机制。深化改革与转变政府职能均不能忽视对象的特殊性，市场经济灵活多变，对于中央政府来说，需要重视全国市场的重大发展与重要需求的转变，时刻遵循国家宏观经济的发展规律；对于地方政府来说，尽管不能割裂地方市场与全国市场的统一性，但

为了更好地促进两者的协调发展，同样需要正面地方经济的特殊性，在行政体制内建立良好沟通渠道，因地制宜进行制度创新。因此市场管理与监督机制必须呼应全国市场和地方市场的多元需求，一成不变的法律法规绝对不可能实现推进市场经济发展的任务，只有建设动态化的市场制度才能与时俱进，及时发现并解决主要经济矛盾。《清单(2018)版》具有鲜明的动态化特征，它不止于汇总现有准入管理制度，还为市场准入的调整与改变提供了制度基础。在现行负面清单的基础上将进一步建立清单动态调整机制，根据改革总体进展、经济结构调整、法律法规修订、“放管服”改革进展等情况，适时调整市场准入负面清单的结论与内容，明确和细化清单调整频次、方式、流程，探索建立市场准入负面清单的第三方评估机制和跨部门议事协调机制，增强清单的科学性、规范性、完备性。清单将不再局限于旧有的制度基础，而将以动态化为核心理念，为多方评估与反应机制为具体方式，维持自身对市场经济的敏感性，逐步为深化改革贡献力量。

市场准入负面清单制度是落实法治建设成果，优化营商环境的直接体现

贯彻依法治国，坚持深化改革，从根本上仍然是为了切实地惠及人民群众，促进人民

幸福安康与国家长治久安。市场准入负面清单直接地优化了我国市场经济的营商环境，是落实法治建设成果的具体体现。改革开放以来，管理型政府理念采取的严厉态度极大地限制了自由营商环境的生成与发展，市场准入管理的模糊性、重叠性、冲突性严重阻碍了市场主体的合法投资预期，延缓了市场经济在配置资源上决定性功能的发挥。市场准入负面清单制度的正式建立，在合理化准入门槛、平等对待国内外投资者方面均为营商环境的优化贡献了巨大价值。

首先，市场准入负面清单实现了准入管理制度的合理化。在汇总现行市场准入事项的基础上，《清单(2018)版》从是否符合清单定位要求、是否合法有效、表述是否准确等方面对清单事项和管理措施进行了逐条评估，并作为进一步优化整合。对于在合法性和合理性上不符合准入要求的，予以删减；对于客观上确实存在管理需求的，根据部门和地方意见增列，努力促进准入管理制度在合理预防行业风险的同时，无损于其激励自由投资的基础功能，更高效地促进营商环境的发展。在实质内容上，清单准确地理顺了市场准入与特定区域、空间管控规定的关系，明确法律法规对自然保护区、风景名胜、饮用水水源保护区等特定

区域、空间相关活动的管控规定属于生态环境保护、土地利用规划，不属于市场准入管理，避免符合规定的投资经营行为受到不正当的阻碍；同时，清单重点反映了时代问题，对本土经济遭遇的特殊且重要的经济挑战予以严格规制，如将“禁止违规开展金融相关经营活动”单列列为禁止事项；清单还进一步整合了分散的其他负面清单的内容，对于按照党中央、国务院要求编制的行业性、领域性、区域性负面清单，要统一纳入市场准入负面清单中，避免为市场主体增加制度查询的成本，如《清单(2018)版》将《互联网市场准入禁止许可目录》适时纳入，统一向社会发布，减少了清单分散带来的营商环境优化成本。

其次，市场准入负面清单确立了境内投资者与境外投资者的平等地位。《清单(2018)版》是适用于境内外投资者的一致性管理措施，是对各类市场主体市场准入管理的统一要求；外商投资负面清单适用于境外投资者在华投资经营行为，是对外商投资准入的特别管理措施，两者存在一定的界限。但是境外市场主体在中国的投资经营虽然要遵守外商投资负面清单，还要按照国民待遇原则，遵守市场准入负面清单。这意味着在遵循外商投资负面清单的前提下，境外投资者与境内投资者平等享受国民待遇，平等享有投资预期，两张清单保持内在衔接。

(作者单位：中国政法大学民商经济法学院)