

专家解读

完善社会主义市场经济体制重要举措

负面清单(2019年版)在健全完善全国统一的市场准入负面清单制度体系方面又迈出坚实一步

□ 郭丽岩

近期，经党中央、国务院批准，国家发改委、商务部正式印发《市场准入负面清单(2019年版)》(以下简称《负面清单(2019年版)》)，在健全完善全国统一的市场准入负面清单制度体系方面又迈出坚实一步。

理顺政府和市场关系重要抓手

党的十九大报告明确指出“全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，支持民营企业发展，激发各类市场主体活力”。确立并不断完善全国统一的市场准入负面清单制度，

是新时代深入推进市场准入制度改革的一项重要工作，是进一步理顺政府和市场关系的重要抓手，是完善社会主义市场经济体制的重要举措。市场准入负面清单制度对市场准入环节实行“非禁即入”管理模式，大幅放宽了准入门槛，配合事中事后监管和优化服务改革，正在和必将进一步促进政府治理方式发生根本转变，持续推进国家治理体系和治理能力现代化。

当前，面临全球“百年未有之大变局”，我国应对不确定性因素明显增多的国内外形势，关键是要做好自己的事情。必须扎实做好“六稳”工作，继续向重大市场化改革要活力，加快构建统一开放、竞争有序的现代市场体系，充分发挥我国超大规模规模优势，

促进形成强大国内市场，推动经济高质量发展。

市场准入负面清单制度是现代市场体系的重要组成部分，是全面增强国内市场影响力、吸引力和号召力的重要实践，也是当前形势下“稳投资、稳预期”的重要抓手。按照动态调整的既有机制设计，科学、及时、合法对市场准入负面清单进行年度修订，符合与时俱进应对国内外经济社会形势发展的客观需要，有利于推动市场准入制度改革和现代市场体系建设不断走向深化。

《清单(2019年版)》的修订，不忘“非禁即入”、切实增强微观主体活力的“初心”，缩短清单长度、减少管理措施、明确管理部门、完成统一编码，进

一步丰富了清单制度体系和内容层次，使得市场准入负面清单制度体系更加完善、更加健全，既彰显了我

与时俱进力求更加精准规范

《清单(2019年版)》是市场准入负面清单制度全面实施以来的第一次年度修订。总体来看，《清单(2019年版)》修订工作在保持清单稳定性和连续性基础上，进一步优化了清单框架结构和相关内容。

一是严守清单定位。通过审慎甄别和筛选，移出了部分不属于市场准入环节、不符合清单定位的管理措施，进一步突出“边界法定”，确保划界科学。

二是缩减清单长度。将部分已落后于经济社会发展形势要求的管理措施放开，推动市场准入门槛不断放宽。在“合法有效”的前提下，把“放管服”改革中已取消的市场准入管理措施及时从清单中删除，巩固前期动态调整的阶段性成果。

三是优化事项表述。力求更加精准规范，便于广大市场主体更易理解使用，同时也为市场主体依法准入和有关部门依法监管提供了依据。《清单(2019年版)》进一步维护和巩固了“全国一张清单”管理模式。加强市场准入类管理措施的清理规范，严禁各地区各部门自行制定发布市场准入性质的负面清单，严禁各地区各部门擅自增减调整清单管理措施。要求地方限期自查自清与全国统一负面清单制度相违背的规定和做法，进一步确保了清单的权威性。清单修订全面、充分听取和吸纳了各方意见。全面征求中央和国家机关有关部门、所有省市区的意见建议，尤其注重听取多个全国性重要行业协会意见、充分考虑各类市场主体呼声。通过与相关部门各地区和各主体反复沟通，确保清单准

确反映各方意见，做到科学修订、民主修订、依法修订。

合力推动市场准入体系不断完善

市场准入负面清单制度与“放管服”改革关系密切，要进一步强化两者之间的有效衔接。从定位和功能来看，市场准入负面清单列出的是禁止类和许可类市场准入管理措施，而不只是行政许可事项。将负面清单的管理措施放开，也不仅仅等同于取消行政许可条目，还涉及破除隐性壁垒等更深层次的体制机制改革问题。市场准入负面清单制度改革，既与“放管服”改革有所联系，更是完善社会主义市场经济体制的一项基础性全局性改革。

当然，市场准入负面清单制度与“放管服”改革在激发市场主体活力方面应是交相呼应的，“放管服”改革中取消或下放的行政审批事项，要及时体现在清单动态调整当中，通过“一网通办”工作机制和平台的建设，更好增进市场准入制度体系的统一性和权威性。为此，要加快推进统一的市场准入负面清单代码体系建设，在已初步编制完成全国统一清单事项代码的基础上，将充分依托全国一体化在线政务服务平台实现清单与政务服务事项基本目录、统一社会信用代码体系的衔接，从而运用技术性手段，建立市场准入负面清单与行政审批事项清单的动态衔接机制，以最终实现涉及市场准入行政审批事项与市场准入负面清单事项的实时完全匹配。

强化与市场准入负面清单制度相配套的事中事后监管体系建设，着力优化服务质量。要进一步加强事中事后监管，优化服务环节与市场准入环节负面管理模式的制度匹配性，深入落实“放管服”改革要求，真正做到放管结合、放管并重，确保“放得开，管得住”。

坚持“放管结合”，以加快构建信用为基础的新型监管机制为重要手段，做到市场准入管理措施放开与相关行业领域事中事后监管政策优化同

步研究、同步部署、同步落实，切实维护市场秩序、杜绝监管空白；

不断完善清单修订规则和兜底保障机制，确保妥善应对国内外形势变化。当前国内外形势正在经历深刻复杂变化，必须坚持保障国家经济安全，坚守不发生系统性风险的安全底线不动摇，在动态修订市场准入负面清单的过程中，不断完善修订规则与机制，针对潜在风险预先做好机制设计，明确设立兜底保障机制甚至是及时止损机制。同时，在清单实施过程中，也要同步完善风险预警与防范机制，及时发现经济运行和市场准入领域存在的苗头性潜在性趋势性问题，一旦发现重大风险苗头，及时采取临时性准入管理措施。

提炼推广落地实施过程中的先进和成熟经验，通过宣传推广，大幅提升社会知晓度和实践完备程度。我国各地区经济社会发展水平不一，政府治理体系和能力建设进展存在差异，要进一步因地制宜、因类施治，真正把负面清单制度落地工作做扎实，捍卫清单制度的统一性和权威性。把长三角、珠三角等较早开展市场准入负面清单试点和市场准入体系相对完善地区的经验及时推广复制，通过召开系统培训会、经验推广会等方式予以宣传普及和复制推广。

展望未来，在全国范围深入实施市场准入负面清单制度过程中可能会遇到诸多挑战，并面临一些不确定性因素。但只要全社会尤其是改革部门不忘初心、牢记使命，在全国范围扎实推进市场准入负面清单制度实施，不断完善相关制度设计与配套体系建设，必将形成世界领先的市场准入制度体系建设经验，进一步彰显中国道路自信和制度模式的优越性。

(作者系中国宏观经济研究院市场所研究员)



自助服务平台助力“最多跑一次”改革

浙江省诸暨市结合“最多跑一次”改革纵深发展的要求，推进自助服务平台建设，自2018年11月起，投入使用32台综合自助机，覆盖全市23个镇乡街道，可办理政务服务2400余项，为企业和群众带来便利。图为市民在诸暨市政服务大厅24小时自助服务机上办理业务。

新华社记者 翁忻昶 摄

迈向公开透明的市场准入法律规范体系

负面清单(2019年版)整合各类清单、丰富公开内容、完善文字表述

□ 申海平

2018年全面实施的市场准入负面清单制度对我国建立公平开放透明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已产生重大而深远的影响。与《市场准入负面清单(2018年版)》相比，《市场准入负面清单(2019年版)》(以下简称《负面清单(2019年版)》)通过整合各类清单、丰富公开内容、完善文字表述等多种举措，进一步提高了市场准入负面清单的透明度，为建立公开透明、可预期的市场准入法律规范体系又迈进一步。

市场准入法律规范实现体系化

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。市场准入负面清单的制定坚持法治和必要等原则，将法律、行政法规、国务院以及地方设定的适用于境内外投资者的一致性管理措施统一纳入清单，在保证这些市场准入管理措施的合法性的基础上，实现了这些市场准入管理措施的设定形式在

法律制度内部的和谱统一，实现了我国境内市场准入法律规范的体系化。

市场准入负面清单与外商投资负面清单共同构筑形成了我国统一的市场准入法律规范体系，为境内外投资者的投资决策提供了重要的直接依据。对于境内投资者，只需查阅市场准入负面清单，便可以清楚地明白哪些行业、领域、业务不能投资，哪些需要经过许可方可投资，哪些可以自由决定。对于境外投资者，只需同时查阅市场准入负面清单和外商投资负面清单，就可以清楚地掌握哪些行业、领域、业务自己不能投资，哪些投资需符合特别要求方可进入。不管是境内投资者，还是境外投资者，只需查阅负面清单，便可知晓能否投资的行业、领域和业务，无需再行从大量的法律、法规和国务院规定等规范中去找寻依据。

杜绝“单外有单”内容更加完整

负面清单的内容如果不完整，既影响负面清单的透明度，也会使负面清单达不到“非禁即入”的效果。

《清单(2019年版)》在2018年版已将《产业结构调整指导目录》《政府核准的投资项目目录》《互联

网市场准入禁止许可目录》纳入的基础上，将地方国家重点生态功能区和农产品主产区产业准入负面清单(或禁止限制目录)以及地方按照党中央、国务院要求制定的地方性产业结构禁止准入目录也统一纳入。在列出全国性市场准入管理措施的同时，也列出了地方依法设立的市场准入管理措施。这样，大大提高了市场准入负面清单的完整性，杜绝了“单外有单”、单外仍有禁止和限制市场准入的现象。

增设公开内容完善事项和措施划分

与2018年版相比，《清单(2019年版)》列表增加了“事项编码”和“主管部门”两栏，进一步扩大了清单事项信息的公开范围，丰富了公开内容。“事项编码”为每一事项列出了6位编码，有利于市场主体快速定位和查询每一事项。“主管部门”列出了每条措施的主管部门，便于市场主体更快捷、更明确地找到相应主管部门。

《清单(2019年版)》还对部分事项和具体措施进行了优化合并和合理拆分，完善了部分文字表述，使一些事项名称和措施描述与同一行政许可事项表述相一致，与《国家政务服务事项基本目录清单》事项名称

相一致，使事项名称和措施的表述与现行法律的表述和规定相一致，既保持了统一性，也使表述更为准确、清晰、易懂，减少模糊性和不确定性。例如，将2018年版的“上市公司合并、分立和非公开发行新股、优先股核准”修改为“上市公司合并、分立核准；非公开发行新股、优先股核准”，修改后的表述更为清晰，便于理解和可操作。

与2018年版相比，《清单(2019年版)》具有更高的公开透明度，将为市场主体投资经营提供更为明确的指引，提升了市场准入规则的确定性，使市场主体对可投资行业、领域、业务等更为可预期。实行市场准入负面清单制度是发挥市场在资源配置中的决定性作用的重要基础。市场准入负面清单的发布和不断完善为全面实施市场准入负面清单制度奠定了良好基础。但“徒法不足以自行”，市场准入负面清单的生命在于实施。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，消除各种市场准入的隐性壁垒，切实抓好市场准入负面清单落地实施，才能将市场准入负面清单制度贯彻好落实好，使这一制度成为我国建设统一开放、竞争有序的市场体系的坚实基础，激发各类市场主体活力。

(作者单位：上海对外经贸大学法学院)

未来审批事项也将有“身份证”

建立全国统一的清单编码体系进行赋码

□ 陈升

市场准入负面清单通过建立全国统一的清单编码体系，依托全国一体化在线政务服务平台，对列入清单的市场准入类审批事项进行赋码。同时，清单编码与全国政务服务事项的编码形成一致的映射关系。这有助于市场准入负面清单与全国一体化在线政务服务平台和统一社会信用代码体系衔接匹配，打造全国一张清单。

市场准入负面清单许可类事项中，大部分是市场准入行政审批事项。长期以来，全国各地行政审批事项并未建立统一编码，各地行政审批在具体实施中存在诸多差异。一方面，各地审批事项名称不一，同一审批事项在不同地区、不同层级表述各异，令市场主体无所适从。另一方面，行政审批的标准尺度差异很大，相关审批事项的办理流程、审批要件各不一致，具体执行尺度更因地而异，容易将地方利益掺杂其中，不利于全国统一市场的构建。

此外，各审批部门之间信息封锁，导致信息资源碎片化。近年来，各部门都很重视信息化建设，都建有独立的专门业务审批网，很少与网上审批系统实现数据交换、信息共享，信息资源难以上下、左右、内外互通。

此次初步建立全国统一的负面清单编码体系有效破解上述困境，让每一项市场准入类审批事项都有一个唯一的“身份证号”，规范负面清单事项，使清单事项标准化、统一化，同时与政务服务事项相匹配，为实现清单事项“一目了然

然、一网通办”提供了良好基础。

第一，使清单事项标准化、统一化。通过统一编码规则，保障清单事项和清单事项具体措施的编码唯一性。保障在审批执行过程中，不同地区清单事项的统一性。清单具体措施也是唯一编码，从而使得审批尺度在全国层面的统一。

第二，便于与政务服务事项相匹配。清单事项进行唯一编码后，进而将清单事项各类信息要素与政务服务平台各类信息要素一一对应，完全匹配，与全国政务服务事项的编码形成一致的映射关系。对地方进入国家政务服务平台办理的市场准入类审批事项进行核查，没有赋码的市场准入类事项禁止开展审批业务，真正杜绝跑冒滴漏、另搞一套、体外运行，确保了负面清单的落实。同时，清单编码符合社会信用代码编码规则等规范性要求，也为将来与全国信用信息共享平台和数据信息共享预留接口。

第三，便于清单事项的有效集成，一网通办。各地方清单事项形成统一编码后，又与政务服务事项相映射，实现包括行政审批事项在内的所有政务服务事项全部一体化在线办理，全国统一的清单编码与全国政务服务平台有效集成，负面清单清单公开机制建设也与政务服务平台建设进度相匹配，深度融合、有机衔接、一体推进，有助于形成畅通的跨部门、跨层级、跨区域运行体系，更好实现信息共享、相互推送、快速反应、联勤联动。在系统整合和标准统一的背景下，将可以全面实现“一网通办”。

(作者单位：重庆大学)