

专家解读

巩固优化营商环境的重要成果

——评《市场准入负面清单(2019年版)》

□ 任启明

2019年10月经党中央、国务院批准,国家发改委、商务部正式印发了《市场准入负面清单(2019年版)》(以下简称《清单(2019年版)》)。此次《清单2019年版》的正式发布,是我国继续深化改革,转变政府职能的体现,是优化营商环境的进一步重要举措,对贯彻落实、完善优化市场准入负面清单制度,进一步充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用具有重要意义。

全面实施市场准入负面清单制度的体现

党的十八届三中全会提出“实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域”。市场准入负面清单是统一的市场准入制度的实现载体,而以市场准入负面清单为基础的市场准入负面清单制度则是一项系统工程。在《市场准入负面清单(2018年版)》(以下简称《清单(2018年版)》)发布时,国家发改委的领导同志就指出,要建立清单动态调整机制,将按照有关工作安排,研究制定清单动态调整工作方案,明确和细化清单调整频次、方式、流程,通过动态调整机制进一步缩减清单事项,优化清单结构,推动市场准入不断放宽,增强清单事项的科学性、规范性和权威性。

自《清单(2018年版)》正式发布至《清单(2019年版)》正式发布,短短10个月的时间之中,国家发改委经过实地调研,征询市场主体意见,针对各部门、地方的清单调整意见,与各需要调整的清单事项的主管部门的反复沟通,并邀请研究机构等第三方进行具体事项的研讨与论证等多个环节,在《清单(2018年版)》基础之上,正式发布《清单(2019年版)》。可以说《清单(2019年版)》的修订并非仅仅是每年例行工作,“形式文章”,而是在准确把握市场准入负面清单制度的功能与定位,积极回应市场发展与管理需求,对我国市场准入管理的进一步有效探索。

本次修订多方共同参与,创新了清单修订工作的协同机制。

自2018年12月市场准入负面清单正式发布,国家发改委和相关研究机构就前往天津、内蒙古、吉林、陕西、山东、广东等多个地方进行调研,在调研的过程中,多次与市场主体座谈,在座谈中了解了市场经营者对市场准入环节改革需求,整理了针对市场准入负面清单的制度建议。此外,在清单实施以来,国家发改委、商务部还通过

各种渠道汇总市场主体的意见与建议。市场准入负面清单制度,是坚持社会主义市场经济改革方向,把激发市场活力同加强市场监管统筹起来,构建市场开放公平、规范有序,企业自主决策、平等竞争,政府权责清晰、监管有力的市场准入管理新体制。在清单修订工作中,首先听取市场主体的意见和建议,积极调研市场需求,正是市场准入负面清单制度实施的内在要求,也是市场准入管理制度的目标所在。

在充分发挥市场主体积极性的同时,本次清单修订过程之中,还特别关注各地区、各部门对清单制度的反馈。在清单修订中,国家发改委除赴各地区调研外,还组织了各省汇总清单修订建议,并经过多方评估,在《清单(2019年版)》中把各地区意见反应了出来,增列了部分地方事项。同时,各部门作为清单事项的主管机关,是如何发挥好政府作用的关键所在,在《清单(2019年版)》的修订过程之中,国家发改委、商务部多次与各部门就清单的修订需求、需要修订的清单事项等进行充分的沟通与交流。并在《清单(2019年版)》之中,特别增加了主管部门一列,进一步确保列入清单的事项权力明确、责任明晰,一方面有利于市场主体平等进入市场,另一方面也为政府部门对市场的有效监管厘清了边界。

本次修订延用清单结构,优化了清单的稳定性和适应性。

市场准入负面清单制度的功能与价值之一,就是通过优化和整合我国在市场准入环节的管理措施,将其汇集于一张清单之中并向市场公布,稳定市场主体的预期。可以说“稳定性”是市场准入负面清单制度的核心要义。

从结构上看,《清单(2019年版)》延续了“说明”“清单”“附件”三个部分的基本结构,在清单之中,则延续了“禁止准人类”和“许可准人类”两大部分,“地方许可措施”一项栏目。从内容上看,《清单(2019年版)》实现了85%以上的事项的稳定与连续。此外,《清单(2019年版)》还继续就强化清单自身的定位与功能的审查与梳理,力求做到属于清单范围的应该列入清单,不属于清单定位的事项则应当移出清单,以保证市场准入负面清单制度的精准适用。如在本次修订过程中,有一些措施即因为不符合清单定位要求而与主管部门协商后移出清单,这包括“制造、更新改造、购置、进口的从事捕捞作业的传播强制检验”“全国粮食流通及仓储、加工设施项目审批”“船舶安全检验证书核发”等。市场准入负面清单制度是针对市场主

体进入相关行业、领域业务开展经营活动的管理机制,其核心在于针对市场主体的进入我国境内市场的经营性活动,属于经济规制的内容。通过清单修订将大量社会规制、国家安全规制等其他目标的规制移出清单,一方面精准了清单的适用范围,另一方面也更加确保了清单的稳定性与连续性。可以说,这些做法,对市场准入负面清单制度形成与发展具有重要意义,对稳定市场主体预期也具有重要价值。

但是市场经济的发展并非静态的,如何有效回应市场发展的变化,有效规范市场监管的变化,提升市场准入负面清单制度的“适应性”,也是市场准入负面清单制度的应有之义。对此,本次清单在根据清单定位对清单事项进行删减之外,还针对市场需求进行了增减调整。

有观点认为,市场准入负面清单应该越薄越好。这实际上是对市场准入负面清单制度的误解。作为准入规制的市场准入制度,对其评价的核心标准,应该是与市场发展需求以及政府服务功能相匹配。在本次清单修订过程之中,通过充分的调研与沟通,我们发现在我们现行市场阶段,一些行业和领域急需更为有效的市场管理。为此,本次修订中增列了“地方资产管理公司”“幼儿园”等方面的事项。

当然,从加强事中事后监管,放开市场准入的原则来看,根据市场发展状况,对充分市场化的行业、领域、业务进行进一步放开也是根据市场发展进行清单调整适应的体现。为此,在本次修订中,《清单(2019年版)》移除了诸如“禁止成立涉外婚姻介绍机构、禁止从事或变相从事涉外婚姻介绍业务”等事项。在这些行业领域之中,充分尊重市场配置的基础作用,将市场管理的重点从事前转移到事中事后上来。

继续深化改革转变政府职能的体现

市场准入负面清单制度就是要改革我国政府传统过多依赖于事前市场监管的监管理念,放宽市场准入的管理措施,将“正面清单”式的市场管理措施转变为“负面清单”式的市场准入监管机制。因此,从这个意义上来看,市场准入负面清单制度从属于我国继续深化改革、转变政府职能的总的要求之下。

吸收“放管服”改革措施,有助于市场主体明晰改革成果。

具体到清单的制定与修订之中,就要求清单要与“放管服”改革进展密切联系在一起。“放管服”改革是党和国家为进一步深化改革,尊重市场基础配置作用,优化政府服务职能的重

要改革举措,其中涉及政府管理的各方面,就市场领域而言,有市场准入环节的管理措施,也有事中事后监管措施,同时也包括政府服务措施等。在《清单(2018年版)》制订之时,就对我国“放管服”改革之中涉及市场准入环节的改革措施进行了总结与反应。在《清单(2019年版)》的修订之中,也及时地与“放管服”改革进行了联动性的修改。如本次清单根据“放管服”改革进展情况放开了“假肢和矫形器生产装配企业资格的认定”“长江驳运传播转运海关监管的进出口货物审批”等管理措施。

通过修订对“放管服”改革中涉及市场准入环节的措施进行删减,一方面是深化改革、转变政府职能的体现,另一方面,将分散发布且散见于不同文件之中的改革措施,通过一份清单的方式呈现出来,也有益于市场主体能够更为清晰、明确地了解到改革成果,享受市场改革的红利。

增设“事项编码”与“主管部门”,有利于进一步推动政府部门转变职能。

把握市场准入负面清单制度也需要将目光放在整体市场管理体制的改革之中。2019年9月,国务院发布了《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》。其中明确,要“坚持放管结合、并重,把更多行政资源从事前审批转到加强事中事后监管上来,落实监管责任,健全监管规则,创新监管方式”。市场准入负面清单制度,正是整体性的将政府对市场的监管从事前审批向事中事后监管转变。这就意味着:第一、市场准入应当在公平、透明、公开的基础上进一步放宽,转变政府职能;第二、在市场准入环节,审批部门也应当明确、公开与透明。为此,《清单(2019年版)》增加了两个新的栏目,即“事项编码”与“主管部门”。事项编码,使得市场准入管理措施,尤其是许可准人类措施,一个事项对应唯一一项编码,有助于形成统一的审批数据库,充分利用和发挥现代科技手段,依托政务云,做到从源头上依法管理政府的审批权限。而“主管部门”的公布则有利于明确监管权限。市场准入负面清单制度的建立原因之一,就在于传统上,我国在市场监管之中存在政府部门职能不清、重叠等问题。将主管部门列出,一方面有利于市场主体清晰地获知市场准入的政府服务部门,另一方面也有利于从整体上、宏观上把控我国市场准入的管理情况;最后,放开市场准入,并不意味着不进行市场管理,而是应当更多地依赖事中事后监管进行更为有效的管理。这也就意味着,配合加强事中事后监管的改革,真正做到市场准入负

面清单制度放开一项,就在事中事后监管环节规范和加强一项。唯有如此,才能够真正做到转变市场职能,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。

我国进一步优化营商环境的重要举措

市场准入负面清单制度也是在市场准入环节进一步优化营商环境的体现。2019年10月,国务院制定了《优化营商环境条例》。根据条例第2条的规定,“营商环境”是指企业等市场主体在市场经济活动中涉及的体制机制因素和条件。优化营商环境,正是对企业等市场主体在市场经济活动中涉及的体制机制因素和条件的优化。对于我国现阶段的目标,正是持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,加强和规范事中事后监管,着力提升政务服务能力和水平,切实降低制度性交易成本,更大激发市场活力和社会创造力。

优化市场在市场经济活动中涉及的体制机制因素和条件,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,更大激发市场活力和社会创造力,这些目标的基础和前提正在于首先让市场主体能够平等、开放地进入市场之中展开经营。因此可以说优化营商环境的前提就是市场准入机制的优化。《清单(2019年版)》修订中移出、放开了部分管理措施,意味着相应市场准入环节的放开,正是从源头上改革市场准入的制度和机制因素,进一步优化营商环境。

在《清单(2019年版)》修订中,还针对相关措施进行了修订,如“收购珍贵及限制收购的林木种子、采集或采伐国家重点保护的天然种质资源审批”修订为“采集或采伐国家重点保护的天然种质资源审批”,实质上相当于取消了“收购珍贵及限制收购的林木种子审批”,放宽了市场准入,优化了营商环境。再如“客运、货运道路运输

经营许可;道路客运班线许可”修订为“道路旅客运输许可、道路货运经营许可(不包含总质量4500千克及以下普通货运车辆从事普通货运经营)、危险货物为运输许可”,实质上相当于取消了“使用总质量4500千克及以下普通货运车辆从事普通货运经营”的审批,放宽了市场准入的限制,进一步优化了营商环境。

除了这些实质上放宽市场准入的修订之外,也还有部分措施,根据法律法规的表述进行了更为精准的修改,如“专利代理机构注册证的颁发”修改为“专利代理机构执业许可证的颁发”,系根据《专利代理条例》的原文表述的修订。“经营劳务派遣业务许可”修改为了“劳务派遣经营许可”,系为了与《国家政府服务事项基本目录清单》事项名称保持一致。这些细节的修订,对于保证市场准入负面清单制度的严肃性与标准性具有重要意义与价值,同时,对于使市场主体能够更为清晰、明确的明晰市场准入环节的管理措施也具有重要意义与价值。

总体上看,《清单(2019年版)》的发布,实现了市场准入负面清单制度中“一年一修,动态调整”的目标,确立了市场准入负面清单修订的工作机制,为推动进一步深化改革,转变政府服务职能,进一步优化营商环境都具有重要的意义与价值。当然,也应该认识到,市场准入负面清单制度的全面实施,不仅依靠于清单的修订,更在于强化责任与具体落实。通过动态调整机制,定期发布清单修订版本,通过完善清单结构,精准适用范围,保持清单稳定性与适用性,将市场准入负面清单制度“立”起来。但是,在将清单“立”起来外,真正实现清单之中“非禁即入,非限即入”的制度目标,也还需要配合以针对清单之外的市场准入监管措施的全方面梳理,针对清单之外的实质性禁止、限制市场主体进入市场的变相许可、变相禁止问题的全面清查。

因此,可以说作为一项制度创新,《清单(2019年版)》的发布,既是市场准入负面清单制度自2018年全面实施以来的周年礼,也是市场准入负面清单制度走向全面实施的成年礼。进一步深化改革,进一步优化营商环境,未来的探索道路还很长,《清单(2019年版)》的发布,无疑为未来的探索与发展奠定了非常坚实的基础。

(作者单位:中国政法大学)

促进人类命运共同体理念全球传播

首家人类命运共同体研究院在京成立

本报讯 记者任丽梅报道 11月29日,中国传媒大学人类命运共同体研究院在京成立,这是全国首家人类命运共同体研究院。中国传媒大学党委书记陈文申在致辞中表示,人类命运共同体研究院将系统化研究人类命运共同体思想,推动这一思想的全球传播,为促进不同文明交流互鉴做出应有贡献。

据介绍,作为学校直属战略科研平台,中国传媒大学人类命运共同体研究院旨在团结国内外研究机构和学者,共同促进人类命运共同体理念的全球传播,改善中国的国际形象,增进其他文明对中国发展道路的广泛而深入的理解,发展成为推进人类命运共同体建设的国家智库,打造全球传播与治理的高水平国际学术平台,从而有效助推世界文明交流互鉴。

人类命运共同体是党的十八大以来习近平总书记就人类的前途命运描画的一幅宏伟蓝图。在人类命运共同体研究院成立仪式上,来自联合国教科文组织、中国、英国、德国、巴西、黑山共和国、坦桑尼亚等国际组织和国家的外交使节、智库和企业领导人、大学校长等17位嘉宾先后致辞,祝贺中国传媒大学人类命运共同体研究院成立。

联合国教科文组织驻华代表处信息与传播处国家项目官员曾庆怡女士提出,包含着多边主义、共同利益和可持续发展的全球治理是推动构建人

类命运共同体的愿景,希望人类命运共同体研究院能够协助大家一同找到解决各种挑战的办法,搭建真诚沟通的平台。黑山共和国驻华大使馆大使达尔科·帕约维奇认为,人类命运共同体研究院是“一带一路”倡议的一个重要发展,希望能够发展成为一个全球传播和治理的国际学术平台。坦桑尼亚圣奥古斯丁大学校长科斯塔·里克·马哈鲁表示,随着人类命运共同体研究院的建立,大家可以通过合作研究共同促进“地球村”内的文化理解。四达时代集团总裁庞新星认为,人类命运共同体研究院的设立将有助于中非之间的交流互动。

在成立仪式上,中国传媒大学人类命运共同体研究院院长李怀亮教授宣读了《人类命运共同体国际学术联盟倡议书》。倡议提出:文明多样性是世界的基本特征;文明繁荣、开放融通是各国人民对美好生活的共同向往;国际学术界应积极倡导人类命运共同体意识,促进文明交流互鉴;高校、智库、研究机构及学者等应是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

此外,在成立仪式上,中国传媒大学校长廖祥忠代表中国传媒大学分别与文明对话研究院(德国)首席执行官吉恩·克里斯托夫·巴斯、中国交通建设海洋投资控股有限公司党委书记兼董事长刘军利、华坚集团董事长张华荣、四达时代集团总裁庞新星签署合作备忘录。

让更多“中国制造”畅销全球

2005年初,英国人奈杰尔来到浙江省义乌市国际商贸城,为这里的经营者培训英语。因为乐于给人“稳如泰山”的印象,他取了“泰山”作为自己的中文名字。2008年,泰山决定将自己在大学时学到的市场营销知识投入实践,创办了自己的进出口公司。从圣诞节产品到家居用品,泰山夫妇将许多“中国制造”源源不断地销往欧美不少国家和地区。营商环境不断改善吸引了许多像泰山这样的客商来义乌经商创业。目前,义乌市有180多万种商品出口世界219个国家和地区,每年吸引约50万名外商前来采购,并有100多个国家和地区的约1.5万名外商在此常驻。据统计,义乌市有外资公司2829户,投资来源国(地区)123个。图为泰山(右)用手机直播向他的客户介绍新款商品。

新华社记者 谭进 摄

