

# 信息参考

## 聚焦市场准入负面清单制度

专题信息

4

2016



广西壮族自治区图书馆主办

2016年04月25日

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参考。

# 目录

## CONTENTS

### 热点聚焦

- 什么是市场准入负面清单制度.....2
- 准确认识和把握实行市场准入负面清单制度的重大意义.....3
- 国家发改委负责人对《意见》及《草案》的解读..... 5

### 他山之石

- 前海蛇口自贸区负面清单使用“一口受理”系统.....11
- 福建平潭片区针对台商推出简化版负面清单..... 13
- 上海如何面对市场准入负面清单制度..... 14

### 延伸阅读

- 外商投资负面清单和市场准入负面清单的关系.....15

主办单位：广西壮族自治区图书馆  
编辑出版：广西壮族自治区图书馆  
信息服务部

主 编：韦 江  
副 主 编：黄 艳  
编 委：何玉英 周有猛 马小  
本期责编：肖 潇

地 址：南宁市民族大道 61 号  
邮 编：530022  
电 话：0771-5860411  
传 真：0771-5860397  
电子邮箱：gxtsgxxfbw@163.com

**编者按：**党中央、国务院对实行市场准入负面清单制度高度重视。2013年11月，党的十八届三中全会《决定》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”，2014年6月，《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》要求，“改革市场准入制度。制定市场准入负面清单，国务院以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，清单以外的，各类市场主体皆可依法平等进入”。

2015年10月19日，《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》（以下简称《意见》）公开发布。《意见》明确，按照先行先试、逐步推开的原则，从2015年12月1日至2017年12月31日，在部分地区试行市场准入负面清单制度，积累经验、逐步完善，探索形成全国统一的市场准入负面清单及相应的体制机制；从2018年起，正式实行全国统一的市场准入负面清单制度。2016年4月12日，国家发展改革委、商务部两部委印发《市场准入负面清单草案（试点版）》（以下简称《草案》），明确在天津、上海、福建、广东四个省、直辖市试行。《草案》初步列明了在中华人民共和国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等。《草案》共328项，包括：禁止准入类96项，限制准入类232项。

目前接受负面清单模式的国家GDP总量约占全球的60%，对外直接投资占到全球的50%。与正面清单规定市场主体“可以做什么”相比，负面清单是一种更加开放、更加透明、更加公平的市场准入管理模式，清单之外无权力，清单之内必须为，以清单“明规矩”有效打破寻租腐败“潜规则”。市场准入负面清单制度之外“法无禁止即可为”，这不仅将激发各类市场主体的创新创造活力，也将降低市场主体进入市场时的各类成本和潜在风险，有利于促进市场公平竞争，将“大众创业、万众创新”进一步激活。

## 热点聚焦

### 什么是市场准入负面清单制度？<sup>①</sup>

“负面清单”是国际上广泛采用的外资准入管理方式，即：凡针对外资的与国民待遇、最惠国待遇不符的管理措施，或业绩要求、高管要求等方面的管理措施，均须提前以清单方式列明；除此之外，外资享有与东道国国民相同的准入权。更广义地看，负面清单是一种市场准入管理模式，核心机制是以清单方式列出禁止和限制准入的行业、领域、业务等，并实现清单之外“法无禁止即可为”。相比“正面清单”规定市场主体“可以做什么”，负面清单是一种更加开放、更加透明、更加公平的市场准入管理模式，也是规范和约束政府权力的有效方式。

负面清单对我国是个新生事物，将其引入国内投资经营领域，是对负面清单概念的引申和扩展，是市场准入领域的一项重要制度创新。《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》指出，市场准入负面清单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，是针对外商投资准入的特别管理措施。这就意味着，我国不仅要对外资实行负面清单管理模式，而且要对内资实行负面清单管理模式，进而形成由市场准入负面清单和外商投资负面清单构成的完整的市场准入管理体系。境内市场主体投资经营，要遵守市场准入负面清单制度；境外市场主体投资经营，不仅要遵守外商投资负面清单的要求，还要按照国民待遇原则，遵守市场准入负面清单的要求。

<sup>①</sup>经济体制与管理研究所综合研究室. 准确认识和把握实行市场准入负面清单制度的重大意义[EB/OL]. 2015-10-21. [http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201510/t20151021\\_755341.html](http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201510/t20151021_755341.html).

## 准确认识和把握实行市场准入负面清单制度的重大意义<sup>①</sup>

### 一、实行市场准入负面清单制度有利于发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发市场主体活力

首先，市场准入负面清单之外“法无禁止即可为”，将极大激发各类市场主体的创新创造活力。《意见》指出，“市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入”，赋予市场主体更多的主动权，有利于激发各类市场主体活力，为市场在资源配置中发挥决定性作用提供了更大空间。根据这一要求，未列入清单的行业、领域、业务等，将按照各类所有制资本一致的原则进入市场，不再对不同身份和性质的市场主体提出不同的准入要求，让一些“潜规则”无处藏身，各类市场主体有了更多的创新创业、参与市场竞争的空间。尤其是长期受到“玻璃门”、“弹簧门”阻碍的民营资本，将可以更广泛地参与到市场竞争中来，有利于落实市场主体自主权和激发市场活力，这对我国当前“稳增长”也具有非常重要的作用。

第二，市场准入负面清单明示禁止和限制准入措施，将极大地降低市场主体进入市场时的各类成本和潜在风险。市场准入负面清单将目前分散在各类法律法规中的有关市场准入的禁止性、限制性规定进行汇总和明示，通过负面清单“一单尽列”，各类企业主体和社会主体就可以明确进入市场时需要遵守的法律法规和权利义务、需要符合和达到的标准要求，将大大提高市场准入透明度，降低市场主体进入市场时的经济成本、时间成本和潜在风险。

第三，制定实行市场准入负面清单要取消一批不合理的法律法规和不合法的管理规章，将更加符合当前经济社会发展的需要。我国现行涉及禁止、限制市场准入的法律、行政法规、国务院决定以及其他行政审批事项，有的已制定多年，早已不符合当前经济发展需要，还

<sup>①</sup>经济体制与管理研究所综合研究室. 准确认识和把握实行市场准入负面清单制度的重大意义[EB/OL]. 2015-10-21. [http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201510/t20151021\\_755341.html](http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201510/t20151021_755341.html).

有一些没有法律依据但一直在执行的市场准入管理措施，不同程度地制约着相关领域、相关行业的发展。实行市场准入负面清单制度，就要求按照发挥市场决定性作用的原则，全面梳理、清理市场准入相关规定条款，经过梳理后的市场准入管理体系将更加符合当前经济社会发展的需要，更加契合市场主体发展的需求。

第四，负面清单自动向新领域、新业态开放的特性，将直接为大众创业、万众创新清障搭台。负面清单管理模式将赋予市场主体更充分的行为自由，凡是“法无禁止的”，即推定市场主体有行为的自由，包容一定程度上的试错，这种自由实质上就是经济活力的重要保障。

《意见》提出，“对市场上出现的新技术、新产品、新业态、新商业模式等，要本着鼓励创新、降低创业门槛的原则，加强制度供给，寓监管于服务，不急于纳入市场准入负面清单”，也直接体现了鼓励创新创业创造的理念。

## **二、实行市场准入负面清单制度有利于更好地发挥政府作用，建立现代治理体系**

首先，实行市场准入负面清单制度将有效压缩政府权力自由裁量空间，明确政府发挥作用的职责边界，提高政府服务效率。市场准入负面清单将分散在各类法律法规中有关市场准入的禁止性和限制性规定进行汇总和明示，让这些事项清晰明确且无法作扩大化的解释，这是用法律约束政府权力的重要途径。此外，在市场准入负面清单制度下，相关管理部门无法再随意出台相关规定对行业准入进行限制，确需纳入市场准入负面清单的新设事项。如此，市场准入管理更多受到的是法律规范的调整，而不是行政权力的规定，市场准入负面清单管理模式将有效地压缩政府权力自由裁量空间，提高市场准入管理效率，也将从制度上铲除腐败滋生的土壤。

第二，实行市场准入负面清单制度可将更多行政资源用于加强市场事中事后监管，减少市场中“劣币驱逐良币”的现象。过去，很多

市场监管政策、手段，由于执行不到位、政策走形变样，结果做事规范的好企业吃亏，不规范的企业占便宜，导致“劣币驱逐良币”。通过负面清单进行市场准入管理将释放部分行政资源，使政府管理的重心切实转到加强事中事后监管上来，促进政府运用法治思维和法治方式加强市场监管，形成制度化、规范化、程序化的市场监管制度。在新的制度下，政府将努力当好“市场秩序的裁判员”、“市场环境的营造者”，将“重审批、轻监管”彻底转变为“轻审批、重监管”，及时发现并处理假冒伪劣、坑蒙拐骗、窃取商业机密、侵犯知识产权、缺乏诚信的企业，营造公平竞争的法制化营商环境。

第三，实行市场准入负面清单制度有利于构建开放型经济新体制，参与高水平的国际竞争。构建市场准入负面清单制度是适应对外开放新形势、建设高水平市场经济体制、构建开放型经济新体制的需要。在参与全球竞争的过程中，我国面对的不仅是产品、技术、产业的竞争，更是制度的竞争，构建公平、透明、高效的市场制度环境是增强我国国际竞争力、在国际上占据主动地位的必然要求。面对新形势、新挑战，尤其是已经驶入快车道的美中投资协定谈判，我们需要更加主动地加快建立与国际通行规则接轨的现代市场体系，加快实施市场准入负面清单和外商投资负面清单制度，在制度上占领制高点和主动权。

## 国家发改委负责人对《意见》及《草案》的解读<sup>①②</sup>

《意见》共六个部分 26 条，明确了实行市场准入负面清单制度的总体要求、主要任务和配套措施。

### 总体要求

<sup>①</sup>四省市试行市场准入负面清单制度[N/OL]. 中国改革报,2016-04-08.  
[http://www.crd.net.cn/2016-04/11/content\\_19663298.htm](http://www.crd.net.cn/2016-04/11/content_19663298.htm).

<sup>②</sup> 我委有关负责人就《市场准入负面清单草案（试点版）》答记者问[EB/OL].2016-04-08.  
[http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201604/t20160408\\_797743.html](http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201604/t20160408_797743.html).

坚持社会主义市场经济改革方向，把发挥市场在资源配置中的决定性作用与更好发挥政府作用统一起来，把转变政府职能与创新管理方式结合起来，把激发市场活力与加强市场监管统筹起来，放宽和规范市场准入，精简和优化行政审批，强化和创新市场监管，加快构建市场开放公平、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。

### **改革的总体思路和主要内容**

可以概括为“一张清单、两个类别、三种准入方式、四个对接”。

“一张清单”：包括两层含义。一方面，强调清单全覆盖，市场准入负面清单以外的事项由市场主体依法自主决定。另一方面，强调制度统一性。市场准入负面清单由国务院统一制定发布，做到全国一张单子。

“两个类别”：市场准入负面清单包括禁止准入类和限制准入类，适用于各类市场主体基于自愿的初始投资、扩大投资、并购投资等投资经营行为及其他市场进入行为。

“三种准入方式”：一是对禁止准入事项，市场主体不得进入，行政机关不予审批、核准，不得办理有关手续。二是对限制准入事项，或由市场主体提出申请，行政机关依法依规作出是否予以准入的决定；或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。三是对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入，政府不再审批。

“四个衔接”：实现市场准入负面清单与行政审批事项清单，与《产业结构调整指导目录》，与《政府核准的投资项目目录》，以及与依据法律、行政法规、国务院决定设定的市场准入管理事项的衔接。

### **推进的配套制度建设**

“实行市场准入负面清单制度是一项系统工程。《意见》提出了建立健全与市场准入负面清单制度相适应的准入机制、审批体制、监



管机制、社会信用体系和激励惩戒机制等一系列要求。”国家发改委负责人说。

在准入机制方面，对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入，政府不再审批。对属于市场准入负面清单的事项，可以区分不同情况探索实行承诺式准入等方式，进一步强化落实告知性备案、准入信息公示等配套措施。

在审批体制方面，对限制准入事项中需要审批的，各级政府及其有关部门要根据审批权限，规范审批权责和标准，精简前置审批，实现审批流程优化、程序规范、公开透明、权责清晰。其中，涉及国家安全、安全生产等环节的前置性审批，要依法规范和加强。

在监管机制方面，按照简政放权、依法监管、公正透明、权责一致、社会共治原则，转变监管理念，创新监管方式，提升监管效能，优化对准入后市场行为的监管，确保市场准入负面清单以外的事项放得开、管得住。有关部门要严格依法设定“红线”，加强事中事后监管。推动行业协会商会建立健全行业经营自律规范、自律公约和职业道德准则，以及与市场准入负面清单制度相适应的行业自律机制。

在社会信用体系和激励惩戒机制方面，健全社会信用体系，完善企业信用信息公示系统，将市场主体信用记录纳入“信用中国”网站和全国统一的信用信息共享平台，作为各类市场主体从事生产、投资、流通、消费等经济活动的重要依据。推动建立市场主体准入前信用承诺制，将信用承诺纳入市场主体信用记录。健全守信激励和失信惩戒机制，对严重违法失信者依法实行市场禁入。

在信息公示制度和信息共享制度方面，企业从事生产经营活动过程中形成的信息，以及政府部门在履行职责过程中产生的能够反映企业状况的信息，要按照《企业信息公示暂行条例》等规定及时公示。

在法律法规体系方面，实行市场准入负面清单制度，要坚持改“旧法”与立“新法”并重，确保市场准入管理措施职权法定、事中事后

监管有法可依。

此外,《意见》还对建立与市场准入负面清单制度相适应的投资体制、商事登记制度、外商投资管理体制,以及营造与市场准入负面清单制度相适应的公平交易平等竞争的市场环境提出了要求。

### **《草案》禁止准入类达 96 项**

市场准入负面清单是实行市场准入负面清单制度的实体性内容。《草案》根据《意见》确定的法治原则、安全原则、渐进原则、必要原则、公开原则汇总审查形成,列明了在中华人民共和国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等。《草案》共 328 项,包括禁止准入类 96 项、限制准入类 232 项。

《草案》明确自 2016 年 1 月 1 日起,国务院决定取消、新设或调整行政审批事项的,决定修订《产业结构调整指导目录》和《政府核准的投资项目目录》的,以及对禁止和限制市场主体投资经营的行业、领域、业务等事项作出新的规定的,以最新规定为准。

对市场上出现的新技术、新产品、新业态、新商业模式等,本着降低创新创业门槛的原则,不急于纳入市场准入负面清单管理。

对于试点地区,《草案》明确,四个试点地区的省级人民政府将根据改革进展情况和各类市场主体反映的突出问题,进一步梳理《草案》中由本部门(本系统)负责管理和实施的市场准入事项,及时提出调整市场准入负面清单、完善《草案》的建议。同时,根据相关要求,把握好《草案》和自贸试验区负面清单的适用范围、适用对象等。

对各部门新提出的清理、调整《草案》所列事项建议,国家发改委、商务部将会同有关部门按照《意见》规定的市场准入负面清单调整程序,加以研究论证,并以补充通知等形式提供试点地区在试点中探索检验。

### **明确四大试点任务**

市场准入负面清单制度试点的主要任务可以概括为试清单、试机

制、强监管、出经验四个方面。

试清单，即在实践中检验《草案》涉及事项的合法性、合理性、可行性和可控性，适时按程序予以调整。根据相关最新要求，按程序调整清单事项，尽量缩短清单。

试机制，明确试点地区在试点中，探索市场准入负面清单的制定、实施和调整程序；探索负面清单管理模式在市场准入管理方面落地实施的多种操作途径；推动试点地区不断深化相关改革，建立健全与市场准入负面清单制度相适应的体制机制；做好实行市场准入负面清单制度与法律、法规的衔接。

强监管，要求推动试点地区在转变监管理念、完善监管体制机制、创新监管方式、提升监管效能等方面进行更加深入、有效的探索，确保清单内的事项管得住、管得好、管得有效率，清单以外的事项松开手、放到位、不失控。

出经验，强调试点地区在试点初期，从本地区实际出发，明确重点试点任务，形成年度任务清单，滚动实施，确保重点任务可督查、可考核。坚持高标准，着眼于建设更高水平的市场经济体制，在加强体制建设的规范化、创造面上能够应用的制度供给方面下功夫。试点满一年及结束后，采取自评估、有关部门评估和第三方评估相结合等形式，及时总结成熟经验，在更大范围加以推广。

发改委负责人表示，实行市场准入负面清单制度是一项新生事物，国内没有实践基础，国外也没有现成的经验，需要有序推进改革，通过试点积累经验、逐步完善。

### **自贸试验区同步实施两张清单**

制定外商投资负面清单要与投资议题对外谈判统筹考虑，目前，在4个自贸试验区实施的负面清单，是我国对外商投资负面清单的一个尝试，是我国自主制定的，而不是谈判形成的。随着自贸试验区负面清单的不断完善，将为我们下一步在全国实行外商投资负面清单管

理模式探索经验。

对 4 个自贸试验区的外商投资企业来讲，既要遵守《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》，也要按照国民待遇原则，遵守市场准入负面清单的要求。试点四省市的境内市场主体，其投资经营只要遵守市场准入负面清单的要求即可。

### 落后产能项目列入负面清单<sup>①</sup>

在这张适用于全国境内的市场准入负面清单中，明确列出了具体的禁入领域。其中，备受市场关注金融业共有两项禁止准入类事项列入市场准入负面清单。它们分别是：禁止商业银行从事信托投资和证券经营等业务；禁止个人和未依《保险法》等相关法律法规设立的保险组织经营保险业务。

另外，金融业还有 17 项限制准入事项。其中包括未获得许可或资质条件，不得设立金融机构；未获得许可，境内市场主体不得在境外投资经营证券、期货业务；未获得许可，不得发行债券等。

在制造业领域，禁止投资项目则多集中在产能过剩领域以及落后生产工艺装备项目，比如禁止投资石化行业、钢铁行业、有色金属行业等领域的落后生产工艺装备项目。“结构性改革是必须贯彻到底的，不能再继续走老路子，必须要换到新的路子上来。所以，从这些负面清单可以看出，这将会大大激发市场创新的活力。”商务部国际贸易经济合作研究院国际市场研究部副主任、研究员白明表示。

同时，作为国内第一张市场准入负面清单，《草案》再次强调禁止新建别墅类房地产开发项目、高尔夫球场项目、赛马场项目。

<sup>①</sup>王腾腾. 市场准入负面清单制度在广东等四省市试点, 含禁止准入类 96 项 商业银行禁止从事证券业务 [N/OL]. 南方日报, 2016-04-13(A11).  
[http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2016-04/13/content\\_7535809.htm](http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2016-04/13/content_7535809.htm).

## 他山之石

### 前海蛇口自贸区负面清单使用“一口受理”系统<sup>①</sup>

2015年5月8日，广东自贸试验区前海蛇口片区正式实施外商投资准入特别管理措施（即“外商投资负面清单”管理），负面清单之外的外资企业，在前海注册由审批改为备案。同日，针对外商投资者的自贸试验区“一口受理平台系统”上线。

#### 从20天减至3天

在前海e站通服务大厅，深圳商报记者看到四个“一口受理”窗口已经正式开放，不时有投资者前来咨询业务详情。窗口旁立着公告，分别详细地说明了负面清单之内和之外的外资企业入驻流程。

根据《国务院办公厅关于印发自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）的通知》（国办发〔2015〕23号）、《自由贸易试验区外商投资备案管理办法（试行）》（商务部公告2015年第12号），四大自贸区于2015年5月8日起正式实施外商投资准入特别管理措施（外商投资负面清单）。

这意味着清单之外的外资企业，无需再经过繁琐的审批流程，通过备案即可落户自贸区。具体的办理流程为，外商投资者通过广东自贸试验区前海蛇口片区外商投资“一口受理”平台，提交外商投资企业经营许可申请，备案机构随即对申报事项是否属于备案范围进行甄别，属于备案范围的外商可在3个工作日内领到备案证明，不属于备案范围的，备案机构通知其按有关规定办理审批。

为了使外资企业、港澳台商落户前海更为便捷，前海蛇口片区“一口受理”平台针对外商投资企业准入和开业登记“一张表格、一套材料、一口受理、一次发证”。“一口受理”系统与市监委、商务部系统对接，数据可进行实时传输。办结后，企业可一次性领取外商投资备

<sup>①</sup> 余璐. 清单之外外资企业 简单备案即可落户[N/OL].深圳商报,2015-05-13(A07).  
[http://szsb.sznews.com/html/2015-05/13/content\\_3222151.htm](http://szsb.sznews.com/html/2015-05/13/content_3222151.htm).

案证明或批准证书、“一证三号”证照（包括商事主体营业执照、组织机构代码证、税务登记证）和刻章许可证等证件。

“对外商投资者来说，以前走审批流程需要 20 天，实行负面清单管理和‘一口受理’之后，外资企业入区‘一口’收件，就可以在大厅的各个窗口内部流转，实现协同受理，企业落户时间大幅缩短。”前海管理局 e 站通服务中心副主任李其樾告诉记者。

### 大幅降低入驻门槛

国内四大自贸区统一使用的负面清单，共计 50 个条目、122 项特别管理措施。负面清单管理的落地，降低了外资企业入驻自贸区的门槛，减少了外资企业的入驻成本，明显利好多个行业的发展。

以融资租赁行业为例，目前入驻前海的融资租赁企业有 300 多家，大部分为外资。国家针对融资租赁出台了专门的行业法规，对于注册资本、投资人资格审查等都有较高的要求，如要求投资者有 500 万元的总资产证明，各项材料尤为繁杂，使得市场上热炒所谓融资租赁的“牌照”，“实际上，融资租赁行业并没有牌照，只是注册要求比较高，市场利用信息不对称来热炒。”前海管理局经营发展处副处长向军表示，自贸区实施负面清单管理，目前融资租赁、商业保理等行业的入驻门槛已经基本不存在。

向军表示，外资企业申领《外商投资企业备案证明》所需材料只有三项：自贸试验区外商投资企业设立备案申报表、企业名称预先核准通知书、外国投资者主体资格证明。另外，以前的主体资格证明需要经过第三方公证，费用挺高，现在也取消了第三方公证。

而一些原先需要进行事中事前征询、或者需要先拿到相关许可的外商投资，例如建筑设计或建筑工程的外资公司，以前需要先向省一级的建筑主管部门征询意见，而在负面清单管理模式下，只要外商投资领域在负面清单之外，在前海备案时跟内资企业一样，由前海自贸区先批准企业的行业准入进行备案，并进行工商登记之后，再由企业

去申请相关许可，以提高企业入驻效率。

## 福建平潭片区针对台商推出简化版负面清单<sup>①</sup>

“福建自贸区三大片区将差异化发展，福州将打造‘海丝’战略枢纽城市，平潭侧重两岸交流，厦门将发展现代服务业。”曾多次参与自贸区政策制定前期研讨的福建省政府发展研究中心副主任黄端在接受媒体采访时指出，三大片区中，最受关注的是对台特色明显的平潭片区。

平潭片区的建设目标是形成台胞第二生活圈，打造两岸同胞的共同家园。因此，利用自贸区效应和低成本优势，吸引台湾资本，成为平潭未来发展的定位。

平潭综合实验区党工委委员、管委会副主任周青松表示，2015年，平潭将继续把对台融合发展放在第一位，放宽台资准入门槛，同时突出自由港建设、国际旅游岛建设等，推动与台湾的“区对区”合作。此外，平潭综合实验区经济发展局副局长马冬根也表示，在投资准入方面，对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。

“目前，福建省自贸试验区的负面清单还在整理探索中。届时，福建省三个自贸试验片区将统一发布一份负面清单。”马冬根介绍说，“而平潭基于对台方面的特殊定位，将单独出一份更简化的负面清单。”

早在2014年福建平潭综合实验区管委会官网就发布了《平潭综合实验区外商投资准入简化审批目录（2014年）》，被称为继上海自贸区之后推出的国内第二张“负面清单”。根据管委会说明，上述目录以外商投资法律法规、《平潭综合实验区总体发展规划》、《平潭综合实验区产业发展指导目录》等为依据，列明平潭综合实验区内对外

<sup>①</sup> 王莹. 福建：平潭片区将针对台商推出简化版负面清单[EB/OL].2015-02-11.  
<http://www.huaxia.com/tslj/rdqy/fj/2015/02/4274150.html>.

商投资项目和设立外商投资企业采取的与国民待遇等不符的准入措施。

相比来说，平潭实验区因台而设、因台而特，放宽了对台湾投资者相关条目的限制，这有利于吸引台商来平潭投资，也意味着平潭实验区发展更进一步，为地区经济增添活力。根据该目录内容显示，一些对外资多有限制的行业，均对台湾服务提供者放开，其中特别是金融业特别管理措施<sup>①</sup>。

## 上海如何面对市场准入负面清单制度<sup>②</sup>

在上海财经大学教授、自贸区研究专家赵晓雷看来，《市场准入负面清单草案（试点版）》这份涉及 328 项目事项、范围涵盖全市的负面清单如何在上海落地，如何与自贸区负面清单相衔接，将成为今年上海一项重要的改革任务。

赵晓雷认为上海的先发优势在于上海自贸区的商事登记制度改革已经走在了全国的前列。目前，已先后实行了先照后证、三证合一、一照一码的商事登记制度改革，并于 2015 年下半年开始试点“证照分离”改革。

证照分离的核心内涵就在于主体资格和经营资格分离，是国际通行的商事登记规则。根据制度定义，市场准入负面清单和“证照分离”商事登记制度都是有“非列入即开放”的市场准入特性。所以，市场准入负面清单制度和证照分离的商事登记制度在准入端可以系统集成，构建成内外一体的市场准入管理制度。如果没有事先实行证照分离改革，市场准入负面清单实施的基础就会缺失。

<sup>①</sup> 李婷. 福建平潭发布对台特色“负面清单”可操作性尚待考察[N/OL]. 每日经济新闻, 2014-06-06(16).  
<http://www.mrjxw.com/shtml/mrjxw/20140606/50691.shtml>.

<sup>②</sup> 张煜, 李宣成. 赵晓雷: 市场准入负面清单, 将给上海带来什么[N/OL]. 解放日报, 2016-04-15.  
<http://www.shobserver.com/news/detail?id=14320>.



上海现在无论在自贸试验区、浦东新区，还是上海全市其他一些区，目前正在做的非常重要的一个工作就是在做事中事后监管工作的进一步成型和完善。杨雄市长也强调，要求进一步深化商事制度和证照分离改革，探索建立适应发展要求的事中事后监管体系和更有效的综合执法体系，为上海营造更加国际化、法制化、市场化的营商环境，其目的就是要构建一个以市场在资源配置中起决定作用的新的市场经济体制。

赵晓雷认为，上海若要在制度创新方面继续走在全国前列，最重要的环节就是将自由准入、限制准入、事中事后监管这些管理环节配套组合、系统集成，使证照分离的改革与“市场准入负面清单”制度形成完整的基本制度框架，这样也有利于复制推广。

以市场准入负面清单为核心的投资管理制度和以政府职能转变为核心的事中事后市场监管制度是上海全面深化改革和扩大开放的重要探索。接下去要做的最重要的制度创新应该是事中事后监管的系统集成。目前，在事中事后监管方面各部门还是分割的，存在着部门界限和科室界限。事中事后监管的系统集成就是要求有一个一体化的行政备案制度。有了这套制度之后，还需要有综合监管信息平台、公共信用信息公示平台和电子政务平台，在这三个平台上就可以操作一体化的行政备案制度和事中事后监管制度。

## 延伸阅读

### 外商投资负面清单和市场准入负面清单的关系<sup>①</sup>

2016年4月发布的《市场准入负面清单草案（试点版）》与自贸区的负面清单是何种关系？

<sup>①</sup> 国务院发布负面清单改革时间表 两年内逐步推广(实录) [EB/OL]. 2015-10-30.  
<http://finance.sina.com.cn/china/20151030/134823631967.shtml?cre=sinapc&mod=g&loc=33&r=u&rfunc=8>.

国家发改委有关负责人明确,《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》属于外商投资负面清单的范畴<sup>①</sup>。自贸区的外商投资企业,既要遵守《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》,现在是122项;也要按照国民待遇原则,遵守市场准入负面清单的要求,现在是328项<sup>②</sup>。

实行市场准入负面清单制度,核心是把握好市场准入负面清单与外商投资负面清单的关系,使二者既划清界限又保持衔接。

外商投资负面清单和市场准入负面清单既有联系又有区别。对于外商投资来说,首先是要符合外商投资的负面清单,因为有些领域是不让外资进入或者有特别限制条件的。在满足外商投资负面清单情况之下,外资企业在市场准入方面和内资企业享有同等待遇。在这方面,这两个清单都体现了“法无禁止皆可为”的理念,是一致的。

两者的区别是,外商投资负面清单是双边谈判的结果,目前中美就这个负面清单进行谈判,努力缩短这个单子。这个单子列出了外资不能进或者附条件进入的领域,列明在这些领域采取的与国民待遇、最惠国待遇、业绩要求和高管要求等条款不相符合的措施。所以说,外商投资负面清单就是一个例外,除此以外,外资和内资在市场准入上是一致的待遇。

在四个自贸区实施的负面清单,这是对外商投资负面清单的一个尝试,是我们自主制定的,而不是谈判形成的。在上海自贸区实施的负面清单基础上,2015年又从139条缩减到122条,取得了很大的成绩。在一些领域比如制造业、航运、商业等方面都有一些新的改进。应该说,自贸区负面清单在不断地改善,这也是为我们下一步在全国实行外商投资负面清单管理模式探索经验。

市场准入负面清单既对内,也对外,对所有企业实施。外商投资

<sup>①</sup> 张煜,李宣成,赵晓雷:市场准入负面清单,将给上海带来什么[N/OL].解放日报,2016-04-15.  
<http://www.shobserver.com/news/detail?id=14320>.

<sup>②</sup> 亢舒.4省市试点市场准入负面清单制度 2018年全国全面推开[N/OL].经济日报,2016-04-09.  
[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201604/09/t20160409\\_10295120.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201604/09/t20160409_10295120.shtml).

负面清单是对外资实施的。从国际上看，各国都对外资进入本国的特定或者敏感产业保留实施特别的限制措施。美国也有负面清单，我们也有我们的单子，所以我们跟美国需要就负面清单进行谈判。自贸区的负面清单是我们自主开放制定的一个负面清单，在负面清单之外你要设立一个外商投资企业，由于暂时调整了外资三法规定的审批，备案就可以了。这个单子是将来制定在全国实施的外商投资负面清单的基础和试验田。在不断扩大开放的基础上，这个单子会越来越短。总之，市场准入负面清单和外商投资负面清单理念是一致的，内容有所区别。凡是在市场准入负面清单列明的，不需要再在外商投资负面清单列出来，因为是内外资一致的，是非歧视性的。只有对外资有区别对待的地方，我们才要在外商投资负面清单列出来。

外商投资负面清单和国内的市场准入负面清单，打一个不恰当的比方，就是两道门的关系。外商投资到中国来以后，首先要经过外商投资负面清单，进入国内以后，按照国民待遇原则，还要符合市场准入负面清单。所以，市场准入负面清单就是一致性的管理措施，是一个统一的类别管理。外商投资负面清单是对外商投资的特别管理措施。境内市场主体的投资经营要遵守市场准入负面清单的要求，境外市场投资主体经营既要遵守外商投资负面清单的要求，还要按照国民待遇的原则，遵守市场准入负面清单的要求。国内市场主体的准入，就是市场准入一个负面清单，这是两道门的一个通俗比喻。

无论市场准入负面清单，还是外商投资负面清单，都体现了负面清单理念，也就是李克强总理说的“法无禁止皆可为”。