## **《市场准入负面清单（2025年版）》政策解读**

近日，经党中央、国务院批准，国家发展改革委会同商务部、市场监管总局发布《市场准入负面清单（2025年版）》（以下简称《清单（2025年版）》），清单事项数量由2022年版的117项缩减至106项，市场准入限制进一步放宽，市场准入管理更加优化，市场准入制度建设取得新的重要成果。为使各方面准确把握有关情况，现就部分政策问题解读如下：

### **1.什么是市场准入负面清单制度？这项制度有哪些核心要求？**

**答：**市场准入负面清单制度，是指以清单形式将我国境内禁止和经政府许可才能够投资经营的行业、领域、业务汇总列出，各级政府依法采取相应管理措施的一系列制度安排。市场准入负面清单之外，各类经营主体皆可依法平等进入。建立和实行全国统一的市场准入负面清单制度，是党中央、国务院作出的重大决策部署。党的十八届三中全会首次提出“实行统一的市场准入制度”和“制定负面清单”的部署要求，党的十九大进一步提出“全面实施市场准入负面清单制度”。经党中央、国务院批准，国家发展改革委、商务部于2018年印发首版市场准入负面清单，这项制度在全国全面实施，我国市场准入管理理念和模式实现重大转变，成为全球首个针对国内市场准入实行负面清单管理模式的主要经济体。

这项制度的核心要求体现在以下几个方面：一是全国统一。也就是实行市场准入“全国一张清单”管理模式，全面统一市场准入制度规则。这是支撑全国统一大市场建设的重要基础性制度安排。具体来说，我国境内各类依法设定的市场准入管理措施，要全部列入全国统一的市场准入负面清单；各类按要求编制的全国层面准入类清单目录，要全部纳入市场准入负面清单管理；各地区、各部门不得另行制定市场准入性质的负面清单，从而做到“一单尽列、单外无单”。二是事权法定。列入市场准入负面清单的事项，均由法律、行政法规、国务院决定、地方性法规等设立，省、自治区、直辖市政府规章可依法设定临时性市场准入管理措施；经济运行中面临突发重大风险的，部门可采取临时性市场准入管理措施，但必须报党中央、国务院同意；部门规章和各级政府规范性文件等不得违规设立市场准入管理措施，从而确保市场准入制度在法治原则下运行。三是公开透明。市场准入负面清单事项内容、主管部门等向社会全面公开。对于涉及市场准入行政许可的事项，地方各级政府还要公开法律法规依据、技术标准、许可要求、办理流程、办理时限，确保经营主体可以按照规定的条件和方式合规进入，从而形成稳定、透明、可预期的制度安排，保障公众的知情权。四是“非禁即入”。市场准入负面清单之外领域，无论是国有企业、民营企业，还是大企业、中小企业，各类经营主体皆可依法平等进入；严禁各级政府部门在清单之外违规设立准入许可、违规增设准入条件、违规设置准入障碍，从而将“剩余决定权”赋予经营主体，推动企业在公平竞争中优胜劣汰、实现高质量发展。

### **2.2024年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善市场准入制度的意见》（以下简称《意见》），提出了“完善市场准入负面清单管理模式”的要求。这次清单修订对清单总体制度设计作出了哪些优化？**

**答：**近年来，党中央、国务院对于完善市场准入制度作出重大部署，提出了不少新规定、新要求，特别是《意见》对于完善负面清单管理模式作出了明确安排。《清单（2025年版》是《意见》发布后的首版清单，在保持制度基本要求和清单体例架构总体稳定的基础上，围绕贯彻上述要求，作出了多方面优化，具体可以概括为“四个完善”。一是完善“全国一张清单”管理要求。一方面，强化“全国一张清单”权威性，明确产业、投资、互联网、重点生态功能区等各类按要求编制的全国层面准入类清单目录，全部纳入市场准入负面清单管理，这些清单目录修订中，如涉及提高市场准入门槛，应按照负面清单措施调整程序要求，报国务院同意。另一方面，完善特定区域放宽准入制度安排，明确依法在特定区域调整或暂停实施市场准入管理措施的，负面清单与之直接衔接，支持地方先行先试、深化改革探索。二是完善市场准入事项实施要求。对于清单所列的许可准入事项，明确要求地方各级政府公开法律法规依据、技术标准、许可要求、办理时限，制定市场准入服务规程，由经营主体按照规定的条件和方式合规进入，同时提出，对未实施市场禁入或许可准入但按照备案管理的事项，不得以备案名义变相设立许可，进一步推动规范透明准入。三是完善与其他准入规定衔接要求。明确境内外经营主体在中国境内开展投资经营，统一适用市场准入负面清单的各项规定，落实国民待遇要求。在此基础上，境外投资者在中国境内投资还需适用《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》的有关规定；境外服务提供者以跨境形式向中国境内提供服务的，还需适用《跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）》的有关规定。四是完善市场准入规范化便利化要求。明确清单实施中，要统筹衔接“证”“照”管理，统一各类经营主体登记，推动经营主体经营范围登记与市场准入负面清单上的管理措施相衔接。这样经营主体在办理营业执照、登记经营范围时，就能对照清单要求，知晓哪些经营范围是可以直接进入的、哪些是要办理许可后才能进入的、哪些是不能进入的，有效降低经营成本。

此外，这次修订对清单事项适用范围、准入后综合监管、信用承诺及履约要求等表述作出了一些技术性修订，以更好反映目前清单实施情况。

**3.《清单（2025年版）》与上一版清单相比，事项数量由117项缩减到106项，具体的准入措施调整情况如何？**

**答：**《清单（2025年版）》修订坚持“该减的坚决减，该增的合理增”，全面体现近年来法律法规“立改废释”和行政审批制度改革成果，事项数量由2022年版的117项缩减至106项，事项下的全国性具体管理措施由486条缩减至469条，地方性管理措施由36条缩减至20条。具体包括两个方面：

一方面，降低准入门槛，激发市场活力。直接删除了一批全国性措施。如公章刻制业由许可制改为备案制，计算机信息系统安全专用产品销售业务改革为基于强制性国家标准的检测认证制度。部分放开了一批全国性措施。如取消电视剧制作单位设立、药品批发零售企业筹建、药品和医疗器械互联网信息服务、医疗机构使用放射性药品（一、二类）、试办新型电信业务、林木种子进口、增值税发票印制等管理措施，相关领域保持必要市场准入管理，但准入环节更加精简。取消了一批地方性措施。如推动各地放开交通物流、货运代理、车辆租赁服务、生产性废旧金属收购等管理措施，打通区域间市场壁垒；取消有关地方设立的船舶设计修造、酒类生产经营、权益类大宗商品交易等管理措施，实施全国统一的准入方式。

另一方面，依法规范重点领域准入，兜牢安全底线。依据已出台的法律、行政法规、国务院决定等，对部分领域市场准入作了进一步规范。纳入新业态新领域管理措施。依据《无人驾驶航空器运营管理条例》，将“民用无人驾驶航空器运营合格证核发（微型无人驾驶航空器除外）”纳入清单。依据《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》，将电子烟等新型烟草制品生产、批发、零售业务相关审批纳入清单。依据《中华人民共和国药品管理法》和《医疗器械监督管理条例》，规范医药和医疗器械网络销售准入条件。强化重点领域风险防控。依据《中华人民共和国期货和衍生品法》，明确非金融机构不得违法使用“期货公司”字样。依据《国务院关于调整完善工业产品生产许可证管理目录的决定》，将重要工业产品许可证管理范围从10大类调整为14大类27种，更好保障生产安全。

经过2019、2020、2022、2025年四次修订，清单内的事项数量已由2018年版的151项压减至目前的106项，压减比例约30%，一大批行业准入限制得以放宽，各类经营主体都能看得见、摸得着、进得去，“宽准入”红利切实赋能经济社会发展，做到了“清单越缩越短、市场越放越活”。