

如何认识并全面实施 市场准入负面清单制度

□ 郭冠男

国家发展和改革委员会 中国宏观经济研究院 北京 100038

一、什么是市场准入负面清单

负面清单这一概念起源于国际贸易和投资领域,最初主要用来促进各经济体之间的市场开放和联通,是针对外商投资准入的一种管理模式。从概念对比分析来看,负面清单和正面清单是一组相对概念,在国际上是两类具有代表性的外商投资管理办法。正面清单通常用来确定覆盖的领域,其背后的管理理念是“法律没有规定的,就是禁止的”。负面清单模式的核心思想是,东道国对影响其国家经济命脉的特定产业或幼稚产业予以例外保护,并以清单的形式列明,需要满足限定条件才能准入;而此外的其他领域则依据国民待遇或最惠国待遇中的更优惠条件提供完全准入,体现的是“法无禁止即可为”的思想。这种以清单形式清楚列举外商投资中的所有限制和禁止事项的做法,可以有效压缩政府在外商投资准入中的“剩余决定权”,是用法律约束政府权力、厘清政府和市场边界的典范。

我国将负面清单这一概念、思想和适用范围进行了引申和扩充,不仅要对外资准入实行负面清单管理,同时对内资准入也要实行负面清单管理,我们称之为市场准入负面清单制度。市场准入负面清单将散见于各类法律法规中的各类市场准入限制措施统一列于一张清单中,让这些事项清晰明确且无法做扩大解释,减少政府的自由裁量权和寻租空间,同时使市场主体对于各类市场准入限制“心中有数”,提高市场准入的透明度和公平性。

二、市场准入负面清单制度的 运行机理是什么

市场准入负面清单制度,落脚点在“制度”,目标是建立透明、公平、开放、依法的市场准入制度——清单内实现透明依法、清单外实现公平开放,大大提高市场准入环节的透明度、自由度、开放度,最大限度地激发市场主体的活力。其运行的核心原

理是“非禁即入”,即,通过“一张清单”穷尽列出所有禁止和限制市场主体投资经营的行业、领域、业务以及限制的具体措施,清单内的事项根据是否满足列出的具体措施判断能否准入,而清单外的事项实现准入自由,由市场主体自主决定是否进入。如何“禁”?清单内列出“两个类别”: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。如何“入”?概括为准入的“三种方式”:一种是对禁止准入事项,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。一种是对限制准入事项,满足限定条件后方可准入,有的由市场主体满足相关准入条件后即可合规进入,有的要经由行政审批手段判断市场主体能否进入。一种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。

在明确市场准入负面清单的改革目标和运行机制的基础上,实施负面清单还需要理清“两关系、一问题”。关系一:市场准入负面清单与外商投资负面清单的关系。基于保护国家经济主权的要求和国际上的普遍做法,我国专门针对外资,制定区别于内资的市场准入限制措施,称为“外商投资负面清单”。而内外资均要遵守的市场准入限制,即我国的“国民待遇”,也要改革为负面清单模式,称为“市场准入负面清单”。我国对外资的附加性限制和对内外资的普遍限制都将改革为“负面清单”模式,代表了我国扩大开放的态度和决心。关系二:市场准入负面清单与权力清单、责任清单的关系。这三张清单都是从不同角度对政府与市场关系的规范。负面清单是对市场主体进入市场时的各类限制性措施汇总,行政审批手段只是这些限制措施中的一种类别;权力清单是对政府各项行政职权的汇总,负面清单中的行政审批事项只是权力清单中的一小部分;责任清单则指包含市场主体进入市场后的监管责任在内的所有政府必行义务。而准入后的监管内容必

须全部纳入政府责任清单,不得出现监管真空,保证“放下去,管得住”。负面清单不仅是一张单子,更是一种制度,这种制度通过列出否定式清单不仅明确哪些事项在市场准入时被禁止或受到条件限制,更重要的是明确了清单外领域,各类市场主体皆可平等自由进入,也就是说负面清单制度的核心机制是实现“非禁即入”。

三、如何梳理制定“单子”

市场准入负面清单制度,表现形式和作用载体是“清单”,清单要列出所有禁止准入类和限制准入类,清单内容直接决定了市场准入的开放度、透明度、公平性。因此,市场准入负面清单应严格限制在事关国家安全、生态安全、全国重大生产力布局、战略性资源开发、重大公共利益等方面的市场准入活动,以外的行业、领域全部放开。在具体操作中,清单内的禁止和限制条目并不能凭空创造,同时为了穷尽列出所有禁止类和限制类条目,必须实现与现行准入管理制度的合理衔接。

衔接一:市场准入负面清单制度与现行法律法规的衔接。法律法规是制定负面清单的根本依据和措施来源,负面清单调整的是市场准入关系,反映的是背后的法律法规条款,市场主体可以通过负面清单明确进入市场时需满足的所有法律法规和权利义务。必须全面梳理现行法律法规中涉及市场准入的内容,并进行审查,对不符合负面清单制定标准的法律法规,一律不纳入负面清单,同时加快法律法规的“立改废”,确保负面清单内容与相关法律法规一致。衔接二:市场准入负面清单制度与行政审批事项的衔接。要实现负面清单外“法无禁止即可为”,就必须将负面清单和行政审批事项中的相关管理措施一一对应起来,即负面清单内的行政审批措施必须包含在行政审批事项中,而行政审批事项中涉及市场准入的也必须体现在负面清单中,二者都不能随意构造和新设。因此,制定清单必须整合梳理涉及市场准入管理的所有行政审批事项,按照负面清单制定标准对其进行合法性、合理性审查,不符合要求的,一律不纳入负面清单。衔接三:市场准入负面清单制度与《产业结构调整指导目录》的衔接。现阶段《产业结构调整指导目录》发挥着市场准入管理的功能,为了保证负面清单穷尽列出所有禁止限制领域,将该《目录》中的淘汰类和限制类动态纳入负面清单禁止类范畴,是当前尽快启动市场准入负面清单制度的必要之举。从长远来看,随着现代市场体系的建立、市场规则的完善,产能淘汰、产业结构调整最终将由市场机制来发挥作用。

必须指出的是,负面清单与《产业结构调整目录》、行政审批事项、法律法规三项衔接工作须以法

律法规为最终依据,以保证清单条目的合法性,同时要根据负面清单制定标准进行合理性审查,清单、目录、法律配合对照对接。

四、全面实施市场准入负面清单制度

实施市场准入负面清单制度涉及面宽、调整利益关系复杂,改革推进必须先开展试点。当前试点工作主要应包括两大内容:一是“试清单”。试点地区应根据清单事项的合法性、必要性、合理性、可行性和可控性,展开对清单的“减”“补”“改”。“减”,是把不符合市场准入负面清单定位的事项删除;“补”,是把与清单定位相符且现行有效的事项补充进来;“改”,是对已列入清单、但根据改革发展形势需要加严或放松准入的,做相应调整。二是“试机制”。要探索负面清单落地的多种操作途径,在准入机制、审批体制、监管机制、社会信用体系和激励惩戒机制、信息公示制度和信息共享制度、法律法规体系等方面开展探索。重点在“两改”:一改市场准入的管理方式,把准入方式从传统的审批制逐步过渡到主要按条件、按程序准入;二改市场准入后的监管方式,以准入环节生成的各种信息为基础,逐步建立起主要以信用为核心、充分运用大数据监管的方式,改变过去被动监管、运动式监管的方式。

同时,实施市场准入负面清单制度可能会导致的风险也需要及早防范。风险一:清单短期内需要频繁调整,影响政府公信力。由于实施市场准入负面清单制度涉及行业、领域、业务众多,涉及的管理部门从中央部委到省市县部门,涉及法律法规中的管理条款繁杂,各地情况千差万别,很难在出台试行清单时一次性穷尽列出所有禁止类和限制类条款,需要在试行的1—2年内频繁调整、增减条目,一定程度上影响政府公信力。同时,负面清单频繁调整也可能造成市场主体来不及反应,影响市场信心。风险二:市场监管能力短期内无法匹配,可能引致市场风险。实行负面清单市场准入制度后,市场事中事后监管的职责与任务会相当繁重,急需建立一套全新的事中事后监管体系和政府管理模式,其中涉及制定专业的详细的监管清单,进行大范围的监管职能和机构调整,以及进行监管专业人员培训,确保放得开、管得住,避免出现综合性、扩散性的市场紊乱风险。全面推行市场准入负面清单制度,必将逐步并最终解决行业封锁、市场分割、所有制歧视、不平等竞争等各种形式的市场准入壁垒,从根本上改变我国市场准入管理方式,加快我国市场化改革步伐。从长远来看,它更是一场从根本上创新政府管理思维、转变政府行政职能、处理好政府与市场关系、建立现代治理体系的革命。

■ 《中国行政管理》2019年第1期,约7000字