



漢坤律師事務所

汉坤法律评述



融贯中西·务实创新

2015年10月28日

政府管理方式继续转型，“法无禁止皆可为”试点年底推出

——《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》简评

林燚新 | 高嵩松 | 刘聃

2015年10月19日，国务院印发了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》（以下简称“《意见》”）。《意见》规定，我国将在2015年12月1日至2017年12月31日期间在部分地区试行市场准入负面清单制度，进而从2018年起正式实行全国统一的市场准入负面清单制度，具体试点地区和负面清单将另行制定发布。我们对《意见》要点总结和点评如下：

一、统一的市场准入制度和因地制宜的地方性调整相结合

1. 探索统一市场准入体制，具体操作方式相对灵活

市场准入负面清单制度，是指以清单形式公开确定禁止和限制投资经营的行业、领域和业务，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，即“法无禁止皆可为”。“负面清单”并不是一个新生概念，2013年9月，上海自由贸易试验区发布了我国第一份针对外商投资的负面清单。而此次《意见》的颁布，将负面清单管理从外商投资领域扩大到包括内资在内的所有投资领域，从小区域范围内的试行到全国范围内的全面展开也已确定了明确的时间点（2018年）。

负面清单制度旨在探索形成全国统一的市场准入机制及相应的体制，且对限制准入事项的限制方式不仅包括相对传统的资质、股比、经营范围等，还包括“经营业态、商业模式、空间布局”等方式，在实际操作中可以对特定市场进行更加具体有效的管理和控制，也可以使政府更加灵活地应对市场需求的变化相对灵活，给市场需求的变化留出了余地。

2. 基于地区个性化需求，以“省”为单位进行地域化调整

《意见》规定，省级人民政府可在全国统一的市场准入负面清单基础上，根据本地区资源要素禀赋、主体功能定位、产业比较优势、生产协作关系、物流营销网络、生态环境影响等因素，提出调整市场准入负面清单的建议，报国务院批准后实施。国务院的前述规定在建立统一的市场准入制度同时力求兼顾地方特色，赋予了省级地方政府因地制宜发展本地经济的空间，同时也意味着今后各地方的市场准入政策可能存在少许差异，投资者可根据自身需求选择在政策相对更加友好的城市进行投资。

二、 约束政府权力与提高政府管理能力齐头并进

1. 厘清市场与政府的边界

在负面清单的管理思路下，除明确列为“禁止准入类”和“限制准入类”之外，其他领域的投资均不再需要申请政府审批，这无疑将大幅收缩政府审批范围和权限，进一步规范“看得见的手”的行为，减少政府自由裁量权和寻租空间，进而有利于推进政府职能转变。

2. 旧规全面衔接，新制逐步完善

为实现负面清单制度的落地实施，政府各部门各层级需做好大量准备和衔接工作，这对政府管理能力提出了更高的要求。具体而言，对于现存法规，即将推出的负面清单需与现行的行政审批事项清单、产业结构调整指导目录、政府核准的投资项目目录、以及法律、行政法规和国务院决定设定的市场准入管理事项实现衔接；此外，政府还需建立与负面清单制度相适应的准入机制、审批体制、监管机制、投资体制、商事登记制度、外商投资管理体制等系列配套制度。进一步而言，与负面清单制度相适应的社会信用体系、激励惩戒机制、信息公示制度、信息共享制度也需同步建立健全，方可最终形成与负面清单制度相适应的市场环境，这不是一朝一夕可完成的任务，需在将来伴随着政府的转型过程逐步完善和实现。

《意见》的推出仅仅是我国政府主导的一项涉及面广、系统性强且影响力大的综合改革的开始。最终哪些行业、领域、业务的投资会被列入负面清单，会对哪些行业、领域、业务的市场主体产生实质性影响，整个市场都在拭目以待，我们也将持续密切关注并及时与您分享。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与**林焱新**（+86-10-8525 5507; yixin.lin@hankunlaw.com）联系。