#### 学习贯彻党的十九大精神重点理论文章 ⑤

# 全面实施市场准入负面清单制度

易级

市场准入管理制度是政府与市场 关系的集中体现,党中央对实行市场 准入负面清单制度高度重视。党的十 八届三中全会明确提出:"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。"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。

#### 一、市场准入负面清单 制度的主要内容及特征

市场准入负面清单制度是指国务 院以清单方式明确列出在我国境内禁 止和限制投资经营的行业、领域、业 务等,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。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;对限制准入事项,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;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。实 行市场准入负面清单制度,标志着 我国市场准入管理从以正面清单为 主向以负面清单为主的全面转型, 打破各种形式的不合理限制和隐性 壁垒,实现"海阔凭鱼跃,天高任 鸟飞",从而真正将"剩余决定权" 赋予市场主体,体现出管理理念和 管理方式的重大转变。

一是从"有罪假定"转变为"无罪假定"。对于一般性行业采用"无罪假定",避免了事前对行为主体的预判和严苛的行政审批,给予市场主体充足的自主权和准入机会,采用开放度更高、包容性更强的管理模式。

二是从"分割市场"转变为"统一市场"。要经过汇总、审查,形成统一的市场准入负面清单,由国务院统一制定发布,实现一个清单全覆盖。未经国务院授权,各地区各部门不得自行发布市场准入负面清单,不得擅自增减市场准入负面清单条目。

三是从"区别对待"转变为"平

一日一课

等对待"。市场准入负面清单是适用 于境内外各类市场主体的一致性管理 措施,无论是国企还是民企,无论是 内资还是外资,无论规模大小,均 "权利平等、机会平等、规则平等", 享有同等市场准入条件。

四是从"重事前审批"转变为 "加强事中事后监管"。实行市场准入 负面清单制度,意味着将监管关口后 移,由事前审批更多地转为事中事后 监管,通过动态的、全流程的风险监 测与管理,切实把该管的事管好,使 市场既充满活力又规范有序。

## 二、实行市场准入负面 清单制度的重大意义

负面清单最早是国际上针对外商 投资准入的一种管理模式,将负面清 单的概念引入到国内经济治理,实行 市场准入负面清单制度,是国家治理 体系和治理能力的一大进步,充分体 现了党中央的决心、信心和勇气,具 有非常重大的意义。

这是发挥市场在资源配置中的决定性作用的重要基础。近年来,我国很多新兴业态如网约车、共享单车等都不是政府规划出来的,都不在原先的"正面清单"中。通过实行市场准入负面清单制度,有利于激发各类市场主体特别是非公有制经济的活力,这将为发挥市场在资源配置中的决定性作用提供更大空间,为培育华为、阿里、腾讯等具有世界竞争力的一流企业提供良好制度环境。

这是更好发挥政府作用的内在要 求。更好发挥政府作用是社会主义市 场经济的应有之义,目的是实现市场 这只"看不见的手"与政府这只"看 得见的手"之间的合理分工和协调发 挥作用。通过实行市场准入负面清单 制度,有利于明确政府发挥作用的职 责边界,不断提高行政管理的效率和 效能,推进市场监管制度化、规范 化、程序化。与此同时,实行市场准 入负面清单制度,也有利于强化政府 在战略、规划、政策、标准等制定和 实施方面的功能, 发挥政府在维护市 场秩序、提供公共服务、促进就业、 稳定经济增长方面的作用, 让改革发 展的成果惠及最广大人民。

这是构建开放型经济新体制的必要措施。实行市场准入负面清单和外商投资负面清单制度,有利于加快建立与国际通行规则接轨的现代市场体系,有利于营造国际化法治化便利化的营商环境,促进国际国内要素有序自由流动,更好利用两个市场两种资源,促进资源高效配置,境内境外市场深度融合,不断提升我国经济的国际竞争力。

#### 三、实施市场准入负面 清单制度的成效与不足

实行市场准入负面清单制度是一项系统性工程。按中央统一部署要求,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。同时明确,负面清单主要包括市场准入负面清单和外商投资负面清单。

为落实中央要求,国家发展改革委、商务部会同有关部门汇总、审查形成了《市场准入负面清单草案(试点版)》(发改经体〔2016〕442号,以下简称《草案》),报经党中央、国务院同意,于2016年3月印发执行。《草案》明确列出了在我国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等,共328项。其中,禁止准入类96项,包含762个组项;限制准入类232项,包含867个

为有序推进改革,考虑到上 海、天津、广东、福建4个自贸试 验区首先实施了外商投资负面清单 制度,在实施市场准入负面清单方 面具备一定条件,也为了使市场准 入负面清单与自贸试验区外商投资 负面清单两者一起构成完整的市场 准入管理体系,《草案》明确在上 海市、天津市、广东省、福建省4 个自贸试验区所在省级行政区率先 开展市场准入负面清单制度改革试 点,以探索路径、积累经验、形成 示范。对4个自贸试验区的外商投 资企业来讲, 既要按照国民待遇原 则,遵守市场准入负面清单,也要 遵守自贸试验区外商投资负面清 单,并接受我国依法进行的安全

从实施情况看,在负面清单改 革中政府审批边界逐步缩小, 市场 配置资源的作用不断扩大,取得了 可喜的成绩。自贸试验区外商投资 负面清单已由2013年的190项减少 至 2017 年的 95 项,总量减少了 50%,减少最多的是制造业,从 2013年的63项减少至14项。我国 吸引外资的能力不断增强,上海、 天津、广东和福建4个自贸试验区 2016年全年实际吸收外资达879.6 亿元人民币,同比增长81.3%,以十 万分之五的国土面积吸引了全国十 分之一的外商投资。截至2017年4 月,上海自贸试验区累积设立外资 企业8734家,吸收合同外资6880亿 元人民币。天津、广东、福建3个自 贸试验区设立外资企业12712家, 吸收合同外资11357亿元人民币。

也要清醒地认识到,市场准入负面清单制度是一个新生事物,国内没有实践基础,国外也没存在一股不足之处。例如,《草案》的内容在项目和管理主体过多、程序内存在市场准入管理透明体度,仍存在市场准入管理透明体验,与建立统一开放、公面清单体系目标仍存在差距。

## 四、全面实施市场准入 负面清单制度的重点工作

党的十九大为如何更好地实行市场准入负面清单制度指明了方向,也提出了更高的要求。为此,我们要坚持社会主义市场经济改革方向,按照推进供给侧结构性改革和"放管服"改革的要求,在总结前期试点经验的基础上,不断完善相关制度,确保从2018年起正式实行全国统一的市场准入负面清单制度。

(一)不断完善市场准入负面清 单。市场准入负面清单的编制完善是 一项长期工作,是依据市场发展情况 不断调整的动态过程。一方面,要正 确把握市场准入负面清单的制定原 则,主要是:坚持法定原则,定期对 清单事项进行合法性审核,清理已不 符合法律法规规定的事项;坚持必要 原则,清单事项应尽量简化,不能照 搬现有行政审批事项使清单流于形 式;坚持渐进原则,对新技术、新业 态留下包容空间,不急于纳入清单管 理。另一方面,要规范制定程序,地 方政府可根据自身差异提出调整清单 的建议,但不得擅自调整,同时要保 障公众参与权与知情权,保证清单制 定过程的科学化和民主化。

(二)落实市场准入负面清单制度 的配套制度。市场准入负面清单的实 施需要多项配套措施的保障:在审批体 制方面,要规范各级政府及有关部门审 批权责和标准,实现审批流程优化、程 序规范、公开透明、权责清晰;在监管机 制方面,要转变监管理念、创新监管方 式、提升监管效能;在社会信用体系和 激励惩戒机制方面,要健全社会信用体 系,完善企业信用信息公示系统,对守 信主体给予褒奖激励、对失信主体采取 限制措施、对严重违法失信主体实行市 场禁入。此外,要根据维护国家安全的 需要,抓紧完善规范严格的外商投资安 全审查制度,明确规定审查要素、审查 程序和可采取的措施等,对涉及国家安 全的外商投资,要依法进行安全审查。

(三)加强事中事后监管。政府要把更多监管资源投向加强对市场主体投资经营行为的事中事后监管。针对审批事项取消后可能出现的风险,要逐项制定事中事后监管措施或替代方法,明确监管内容、方法和手段,建立统一高效的监管数据采集、监测、分析和预警体系,为防范市场风险和提高监管效率提供有效保障。

(四)做好实行市场准入负面清单制度与法律、法规的衔接,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。要做好市场准入负面清单与《产业结构调整指导目录》、《外商投资产业指导目录》等有关规定的衔接,对未纳入市场准入负面清单的事项要及时废止或修改设定依据。同时,要加快与市场准入负面清单制度相适应的立法工作,确保市场准入管理措施职权法定、事中事后监管有法可依。

#### 企业家 学报告・谈体会

发

统

金

习近平总书记在党的十九大报 告中强调:"深化金融体制改革,增 强金融服务实体经济能力,提高直 接融资比重,促进多层次资本市场 健康发展。健全货币政策和宏观审 慎政策双支柱调控框架,深化利率 和汇率市场化改革。健全金融监管 体系,守住不发生系统性金融风险 的底线。"这是习近平新时代中国特 色社会主义思想在金融领域的根本 要求,是我们做好新时代金融工作 的根本遵循和行动指南。作为国有 大型银行,我们将把学习好、宣传 好、贯彻好党的十九大精神,作为当 前及今后一个时期的首要任务,自 觉做推动党的十九大精神落实的先 行者、担当者。我们将以新的精神 状态和奋斗姿态,扎扎实实办好工 商银行的事情,服务好中国特色社 会主义新时代的新方略。未来,我 们将重点抓好"五个落实"。

二是落实到坚定不移推进全面从严治党上。坚决贯彻好"党是领导一切的"这个重大原则,自觉扛起全面从严治党的主体责任,不断提高党的建设质量。坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全行党员干部。以提升积极性、主动性、创造性为着力点,把全行1.4万个基层党支部打造成为坚强战斗堡

垒,发挥好19万名党员的先锋模范作用。坚持党管干部、党管人 才工作,着力建设高素质专业化干部队伍。

三是落实到服务实体经济和供给侧结构性改革上。把服务现代化经济体系建设作为工作的出发点和落脚点,在促进经济发展质量变革、效率变革、动力变革及全要素生产率提高中,在增强我国经济创新力和竞争力中,发挥国有大行应有作用。落实好深化供给侧结构性改革的要求,科学把握信贷投放总量、节奏和投向,前瞻谋划信贷布局,优化存量资源配置,扩大优质增量供给,坚定不移支持"三去一降一补"。落实好乡村振兴战略、加快完善社会主义市场经济体制、推动形成全面开放新格局的要求、建设美丽中国、保障和改善民生等各项要求,不断提升对经济新领域、"一带一路"、绿色金融、普惠金融等服务水平,创建人民群众满意的银行。

四是落实到防范化解金融风险上。坚决巩固信贷资产质量向好局面,强化"新增、潜在、逾期、不良"四位一体统筹管理,持续推进信贷体制机制改革,推行专家治贷、从严治贷。抓好各类风险的管控,完善全面风险管理体系。尤其是突出抓好交叉性输入性风险管控,进一步明确跨市场业务发展的方向、重点和模式。统筹抓好汇率风险、国别风险及境外机构合规风险管理,坚持审慎稳健的流动性管理策略。持续强化内控合规三道防线建设,坚决保证安全稳定运营。

五是落实到改革创新和经营转型上。积极贯彻新发展理念,通过深化改革创新和加快经营转型,提升服务实体经济能力、防控金融风险能力和自身持续稳健发展能力。统筹抓好管理体制机制创新、利率市场化定价等改革落地见效,激发经营活力和价值创造力。 (作者系中国工商银行党委书记、董事长)

## 📑 现 场

# 中铁二十局二公司崇礼项目贯彻"十九大"精神学习标论会

图为中铁二十局二公司京张高铁崇礼支线二标项目部工作人员通过新闻回放形式学习党的十九大精神。 曲志忠摄



近日,山东聊城银监分局组织宣讲人员与党的十九大代表、农行聊城市茌平县支行职工步同良(前排中)一起,深入当地银行营业网点学习宣讲党的十九大精神,把党的十九大精神传播到银行一维

# 科学揭示"四个伟大"内在逻辑

——摘目党的十九大报告

习近平总书记在党的十九大报告中指出:"伟大斗争,伟大工程,伟大事业,伟大梦想,紧密联系、相互贯通、相互作用,其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。"这一重要论断,科学揭示了"四个伟大"的内在逻辑。对此,需要深刻领会、准确把握、全面贯彻

改革开放以来,在我们党的许多 重要文献中把伟大事业同伟大工程联 系起来讲,强调两者相辅相成、密不可 分的内在联系。党的十八大报告提出 必须准备进行具有许多新的历史特点 的伟大斗争,党的十八届六中全会将 伟大斗争、伟大工程、伟大事业并提, 突出了新的时代条件下我们党治国理 政的重要战略支撑。党的十九大把伟 大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦 想作为一个统一整体提出来,这是我 们党的一个重大理论创新,不仅对党 的历史使命提出了新要求,而且进一 步明确了党在新时代治国理政的总战 略、引领全局的总蓝图、谋划工作的总 坐标,体现了奋斗目标、实现路径、前

进动力的高度统一,历史传承、现实任

务、未来方向的高度统一,党的前途命运、国家的前途命运、人民的前途命运的高度统一,深刻回答了什么是新时代党的历史使命、怎样实现新时代党的历史使命这一重大理论和实践问题,使我们党对自身肩负历史使命的认识达到了新的高度。

伟大斗争、伟大工程、伟大事业、 伟大梦想是一个紧密联系、相互贯通、 相互作用、有机统一的整体,统一于新 时代坚持和发展中国特色社会主义伟 大实践。伟大梦想是目标,指引着正 确方向,为伟大斗争、伟大工程、伟大 事业破浪前行领航导向;伟大斗争是 动力,昭示着中国共产党的担当精神, 为伟大工程、伟大事业、伟大梦想破解 难题,扫除障碍,提供牵引;伟大工程 是保证,为伟大斗争、伟大事业、伟大 梦想提供坚强保证;伟大事业是路径, 宣示着举什么旗、走什么路,为伟大斗 争、伟大工程、伟大梦想开辟前进的 道路。

在"四个伟大"的相互关系中,党的建设新的伟大工程是起决定性作用的。只有全面加强党的领导,不断增

强"四个意识",提高"四自能力",经受 "四大考验",战胜"四种危险",把党建 设得更加坚强有力,确保党在世界形 势深刻变化的历史进程中始终走在时 代前列,在应对国内外各种风险和考 验的历史进程中始终成为全国人民的 主心骨,在坚持和发展中国特色社会 主义的历史进程中始终成为坚强领导 核心,才能团结带领人民有效应对重 大挑战、抵御重大风险、克服重大阻 力、解决重大矛盾,夺取新时代中国特 色社会主义伟大胜利,才能不断迈向 实现中华民族伟大复兴的宏伟目标。 如果离开了党的坚强领导,如果党自 身不过硬,要想赢得伟大斗争、推进伟

大事业、实现伟大梦想,必然是空想。 使命呼唤担当,使命引领未来。对 于伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大 梦想,我们要贯通起来理解,结合起来把 握、协同起来推进,以党的坚强领导和顽 强奋斗,激励全体中华儿女不断奋进,凝 聚起同心共筑中国梦的磅礴力量。

(摘自《党的十九大报告学习辅导 百问》,党建读物出版社、学习出版社 出版)