

# 重视市场准入负面清单制度的认识和实践问题

□ 郭冠勇



实行市场准入负面清单制度是一项重大制度创新,涉及政府管理理念的重大转变,基本没有先例可循。自部分地方试行该制度以来,在实践中面临不少困难,也取得了一些成果。我们对市场准入负面清单制度落实中存在的几个问题进行梳理和分析,期待引发更多思考,为进一步完善相关制度提供助力。

## 链接

### 如何理解

### 负面清单概念?

负面清单是我国从国外引进的一个概念,它是在双边或多边国家之间针对外商投资准入的一种管理模式,是在实行国民待遇承诺的大范围内,仅对东道国经济至关重要的特定产业或幼稚产业予以例外保护,并以清单方式列明,在这个清单之外实行国民待遇。清单内有两个类别——禁止类和限制类,禁止类是禁止投资,限制类是在符合特殊管理措施后方可准入。目前,至少有77个国家采用了这种国民待遇加负面清单的外资管理模式,这个模式已经成为国际投资规则发展的新趋势。

我国将负面清单这一概念和理念进行了更广的引申和扩充,不仅要对外资准入实行负面清单管理,同时对内资的市场准入也要实行负面清单管理。

应该看到,负面清单不是指一张具体的单子,而是指一种制度。这种制度通过列出否定式清单,明确哪些事项在市场准入时被禁止或受到条件限制,更重要的是保障各类市场主体皆可平等自由进入清单外事项。也就是说,负面清单制度的核心机制是通过穷尽列出禁止事项和限制事项实现“非禁即入”,这个是隐含在这份清单后面的制度,也是关于负面清单的最基础的认识。(郭冠勇)

## 实践真知

# 创新体制机制 统筹推进区域创新改革试验

□ 龙海波

当前,区域创新分工格局还没有真正形成,创新要素资源共享不足,创新链与产业链对接融合不充分,区域科技合作机制的成效尚不显著,这些都是推进区域创新改革试验所需解决的关键性问题。观察京津冀地区、广东省开展的创新改革试验,两地都离不开核心区域创新改革的示范带动,都需要高层级协商决策机制的有效运转。两地在体制机制创新方面的有力举措、存在的不足、面临的挑战,对其他地方推进区域创新改革试验都有借鉴意义。

### 各类试验区需协同推进

当前,以国家高新区、国家自主创新示范区、自由贸易试验区、全面创新改革试验区、国家级新区为代表的各类试验区互为支撑、联动发展,成为推进区域创新改革试验的重要平台。对此,需高度重视对各类改革试验的统筹谋划,既相互衔接又有所区别,通过“一套班子、一种机制”协同推进,确保各类试点工作有条不紊地推进。

实践表明,凡是创新改革试验比较成功的区域,往往都很重视各类试验区的统筹谋划,确保区域创新发展的各类改革形成集聚效应,而非各自为政。比如,广东省就专门出台了《关于推动珠三角国家自主创新示范区与中国(广东)自由贸易试验区联动发展的实施方案(2016—2020)》。与此同时,广东省结合粤港澳大湾区建设,按照全面创新改革试验要求,以制度创新推进三地全面开放合作,努力打造粤港澳协同创新共同体。相对而言,一些创新改革试验相对滞后的区域,往往热衷于争取“政



### 对内外资负面清单的认识存在混淆

对于内外资负面清单的关系,很多人都有错误认识。一是认为有两个独立的清单,一个管内资,一个管外资,两个清单互不干涉。二是认为我国正在进一步扩大开放,不应该有两个清单,以至于不少文章都提到“要尽快统一内外资负面清单,实现内外资准入公平对待”。这两种提法都是错误的。

负面清单是对外资准入中不适用国民待遇原则的特别管理措施的汇总,也就是说,东道国是通过国民待遇加负面清单的

方式,对外资准入进行管理。其中,国民待遇指的就是对内外资一致的准入管理。需要强调的是,国民待遇不是全部放开,而是说对本国资本准入如何管理,对外资准入也实行同样的标准。因此,对外资的准入管理是在对内资准入管理的基础上,加上其他必要的特殊限制措施——外资负面清单,二者合并就构成了外资准入要遵守的所有管理措施。这并不是我国特有的,世界上没有任何一个国家在内外资准入方面完全一致,背后的逻辑就是东道国对本国



### 各类负面清单过多过乱

由于负面清单是当前制度创新的一个热点,各类称为“某某负面清单”的文件、提法层出不穷,涉及各省、各行业、各特殊区域等。这个现象说明,目前试行的《市场准入负面清单草案(试点版)》尚不完善,还存在缺项漏项等技术性问题,需逐步调整。

更值得关注的是,之所以出现这么多

不同种类、不同层级、不同区域的负面清单,根本上是因为有关部门的理念还没有切实转变。这些“单子”基本上有一个共性,就是在全国统一的负面清单上增加条目。对一些部门来说,加条目就是加权利,这说明很多地方、区域、行业的主管部门还只盯着负面清单内要怎么禁止、怎么限制,



### 目标尚不明确 法律层级模糊

目前,各省、各行业、各特殊区域的负面清单,除了增加条目外,还有一个共性,就是新增的条目大都有调整产业结构的指向。尤其是行业的和区域的负面清单,将本行业或本区域落后的、不想发展的产业列入禁止类或限制类,来实现行业内和区域内的产业结构调整,这是当前很多地方的做法。

应该看到,我国实行市场准入负面清单制度,尤其是不仅用在外资准入方面,而且用在内资准入方面,这一举措并不是用来调整产业结构的,而是用来调整政府和市场关系的,其目的是建立公平公正、公开透明的市场准入制度,激发市场活力、促进市场公平竞争;它对治的问题也不是我国产业结构不合理的问题,而是在



### 与其他保障制度的配套不足

市场准入负面清单制度并不是单独推进就可以实现改革目标的,必须配合其他制度改革才能取得效果。

应该看到,行政审批制度、商事登记制度、市场监管体制、社会诚信体系等每项配套制度的改革推进工作,不能代替它们与市场准入负面清单制度的配套推进工作。

比如,行政审批制度改革作为当前“放

管服”改革的重头戏,各地都取得了较大进展,但必须注意的是,行政审批事项里仅有一部分涉及市场准入管理,在具体工作中,各试点应更加重视了解、布置与市场准入负面清单制度相关的行政审批事项进行的具体改革,并且研究因为这些配套的行政审批制度改革将使市场准入负面清单制度取得何种效果。

再如,对配套改革中的社会信用体系

经济主权的保护。换句话说,内资在准入时要符合的所有条件,外资也必须符合,否则就不叫“国民待遇”,而是“超国民待遇”了。

之所以有人对所谓的内外资负面清单产生认识上的混淆,是因为我国目前实行的市场准入负面清单制度,不仅要对外资附加性的限制措施实行负面清单管理,而且对内外资都适用的这个国民待遇,也要同时改革为负面清单管理模式,因此就产生了两个负面清单。前者是国际上已经较为普遍使用的,实现起来也较为简单;后者是将针对各类市场主体的所有的准入管理措施,改革为以负面清单为基础的实现“非禁即入”的准入制度,这才是我国经济管理

而没有把重点放在如何提供更好服务、如何提高准入效率、真正释放市场主体活力等方面,而这些问题才是我国引进负面清单概念,并且扩大使用范围的出发点。

目前来看,负面清单制度的实行还没有很好地让一些部门转变观念,有的地方甚至在通过负面清单来固化其权利。过多的负面清单不但难以同时协调运行,而且也不符合建设统一开放、竞争有序的现代市场体系的要求,不利于充分发挥市场作用。

政府干预过多的市场准入开放性、公平性、透明度不足,以及准入管理程序复杂等问题。因此,负面清单不是《产业结构调整指导目录》的另一个版本。

同时,在法律层面上,负面清单的法律层级是什么样的以及应该是什么样的,也是一个非常重要的问题。如果它的法律层级不高于产业结构调整目录、政府核准目录、行政审批目录等,就很难发挥其应有的作用,应结合市场准入负面清单制度的功能定位,尽快对其法律层级进行清晰定位。

和激励惩戒机制建设而言,改革配套工作不应把重点放在整体的社会信用体系和激励惩戒机制建设上,而要更加着力摸索其中哪些具体板块与实行市场准入负面清单制度相关,以及这些具体板块如何在负面清单准入管理中发挥作用等。

总而言之,在改革推进中,要更加重视这几项配套制度如何与市场准入负面清单制度结合起来推进,在哪些具体的程序、板块上结合,结合后又发挥了什么作用,这才是保障和配套的应有之义。

(作者单位:国家发展改革委经济体制与管理研究所)



## 企业“走出去”声誉管理

## 要先行

□ 吕大鹏

对企业来说,“走出去”是实现国际化发展的必由之路。通过观察,外资企业“走出去”,通常是公共关系、声誉管理等软实力先行,中国企业“走出去”,则多是资本等硬实力先行。实践证明,面对海外市场,企业软实力先行,各项事业发展事半功倍;软实力滞后,则事倍功半。

近年来,我国企业“走出去”的步伐大大加快。一般来说,中国企业在“走出去”时,最先“走出去”的往往是资本和劳务服务,其次是产品,再次是技术。在开展业务的过程中,通常是出现负面舆情后,企业才开始着手应对、开展正面宣传、打造品牌形象、践行社会责任。“走出去”的基本路径是“资本—服务—产品—技术—品牌形象—声誉管理”。

反观当前一些发展成熟的跨国公司,在开拓国际业务过程中,路径与此恰恰相反。它们往往是公共关系和品牌先行,然后是产品和服务、投资建厂、卖技术和专利,最后再进行资本输出。

日本企业进入中国市场就是一个声誉管理先行的成功案例。日本企业首先在中国进行大量社会公益活动。上世纪80年代,建设中日友好医院、组织中日3000名青年大联欢、建设中日友好林、结对建立中日友好城市等。第二步则加大对品牌形象的投入,上世纪80年代中期,松下、索尼、东芝、夏普等日本企业的广告在我国的电视、广播、报纸等传播渠道频繁亮相,而且采取饥饿营销策略,品牌宣传声势巨大,在产品供应方面却供不应求。第三步就是合资建厂、转卖技术。第四步再进行资本输出。日本企业“走出去”基本遵循着“公共关系—品牌—产品和服务—技术—资本”的路径。

客观地看,中国企业“走出去”的做法还不够成熟。2017年,我国共对全球174个国家和地区的6236家境外企业新增非金融类直接投资,累计实现投资1200.8亿美元。但是,过去中国企业在海外开展业务时大多先投资,最后再进行声誉管理工作,导致海外市场对中国企业的印象不佳,通常是“大而不强”,无形中对中国企业实现“走出去、走进去、走上去”设置了障碍。

中国企业在“走出去”的过程中,必须充分重视品牌声誉的重要性,意识到“走出去”,声誉管理先行则事半功倍;反之则举步维艰、事倍功半。

如何更好营造企业在海外的品牌形象和声誉,是一个关键问题,其中重要一环,就是在传播过程中细分传播对象,实现精准传播。

一是要加强与国际媒体的沟通。目前,西方国家的舆论基本上还是被金融时报、路透社、彭博等国际传媒集团掌控。如何与这些“国际主流媒体”保持有效的沟通关系,对企业的海外传播非常重要。应主动出击,以坦诚开放的态度面对海外媒体,通过与国际媒体驻华代表处深入沟通,加深了解和交流合作,通过“请进来、走出去”等方式,为其提供有效信息,构建起海外传播的“朋友圈”。

二是做好分区域的传播策略研究。前几年,中国石化作为国际田联的官方合作伙伴,制作了企业宣传片进行投放,内容是绿色低碳发展的“小清新”风格,这一风格的内容在欧美地区受到广泛好评,但在莫斯科举办的国际田联世界锦标赛上,却没有得到认可。经研究发现,因为俄罗斯民族崇尚实力,通常更加重视企业的世界排名和经营业绩,“小清新”风格不对其“胃口”。这个例子说明,不同的文化传统会导致同一内容的传播效果大相径庭。“走出去”企业必须对目的地的政治、经济和媒体环境进行研究,因地制宜制定有的放矢的精准传播策略。

三是要充分利用新媒体。很多企业在新媒体发展初期没有对其给予足够重视,这种认识必须转变。如今,海外信息传播方式和信息载体正在发生巨大变化,中国企业要及时适应,充分利用各种平台和渠道积极发声。

应该看到,中国企业要真正“走出去、走进去、走上去”,除了技术实力外,企业自身的文化实力也很重要。不少“走出去”的企业缺乏与海外公众和利益相关方在文化方面的沟通,难以形成情感共振,这种情况必须引起重视,加以改变。

此外,通过观察在中国市场发展的外资企业,我们发现,它们都在竭力弱化本国色彩,更多地强调要造福中国本地。比如,韩国三星集团一直强调扎根中国,做中国人民喜爱的企业;美国通用电气公司曾表示在中国的使命就是要向中国人民转移知识,用技术造福中国人民;荷兰皇家壳牌集团一直以“以负责任的方式满足全球目前和未来的能源需求者”自居。这些跨国公司大都在展示自身的全球视野、开放胸怀,把解决全世界大多数人民的需求和困难作为自己的使命。“走出去”的中国企业也要在这方面下功夫,实现自身更好发展,才能为祖国做出更大、更多贡献。

(作者系中国石化集团公司新闻发言人)