

国家发展改革委有关负责人就《市场准入负面清单（2025年版）》答记者问

编者按：近日，经党中央、国务院批准，国家发展改革委同商务部、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，国家发展改革委有关负责人近日就《清单（2025年版）》回答记者提问，现予发布。

问：请问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場准入负面清单制度，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。

问：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。

问：《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，请问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”。

问：据了解，国家发展改革委、商务部、市场监管总局等三部门在公布《清单（2025年版）》同时，还将开展市场准入壁垒清理整治行动，请问开展这次行动有哪些考虑？

答：根据市场准入负面清单制度要求，清单之外的领域，各类经营主体都可以依法平等进入，也就是“非禁即入”。这是负面清单管理模式最核心的要求，也是广大经营主体的热切期盼。近年来，国家发展改革委等有关部门围绕确保清单扎实落地，积极破除各种形式的市场准入壁垒，累计已向社会公开通报7期115个违背市场准入负面清单典型案例，破除了一批基层政府关注、经营主体关心、人民群众关切的市场准入障碍，有力保障了经营

主体市场准入权利。我们也看到，一些领域壁垒破除后，企业投资的“心气儿”上来了，“百花齐放”的竞争活力得以涌现，市场供给提质升级，供需两旺的“热乎劲”十分可喜。

但是也要承认，清单之外“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”等堵点卡点尚未消除，发现和破除市场准入壁垒的机制还没有完全成熟，企业“上告无门”“告而不理”“理而不决”等问题不同程度存在，还没有完全做到“非禁即入”落地生根。国家发展改革委、商务部、市场监管总局联合开展市场准入壁垒清理整治行动，目的就是要进一步大力破除市场准入壁垒，全面清理和整改违规设置市场准入壁垒的各类不合理规定和做法，建立健全线索归集、核实整改、案例通报等长效机制，让“非禁即入”落地生根，营造公平的市场准入环境，为坚持和落实“两个毫不动摇”、构建全国统一大市场提供有力支撑。

本次清理整治的重点是：以地方性法规、规章、规范性文件、其他政策性文件等形式设立和实行的违反市场准入制度要求的各类规定文件，以及各级政府违规设置市场准入壁垒的各类做法情形。

本次清理整治的主要步骤包括：一是对涉及市场准入的各类规定文件进行全面清理，对违规增设准入事项或条件、违规扩大准入范围等情况，要一律纠正；对既无上位法依据，又无相应法定程序设立的市场准入规定，要一律废止。二是开展线索归集，通过政府部门自查、公开征集等方式，全面归集各类渠道获得的

线索。三是进行个案核实整改，各省发展改革部门会同商务、市场监管部门，对各类渠道归集的问题线索进行汇总，推动辖区内各级地方政府及其所属部门限时核实整改。四是典型案例公开通报，国家发展改革委按程序对转办问题线索核实整改情况和地方报送的典型案例进行审核后，按照“一案一核实，一案一通报”的原则进行公开通报、向社会公示，并同步纳入全国城市信用监测范围。

值得一提的是，本次清理整治行动邀请新华社全程参与宣传报道和舆论监督，共同建立线索共享、案例同查、典型共报、经验同推工作机制，新华社及国内分社将对发现的突出问题、共性问题通过多种形式进行舆论监督，对典型案例和工作中形成的经验做法进行宣传报道，形成工作合力，力求通过此次清理整治，助力负面清单落地落实，进一步加快全国统一大市场建设。

问：当前，民营企业发展政策广受社会各界关注。请问市场准入负面清单制度改革在激发民营企业活力、提振投资信心方面有哪些作用，取得了怎样的成效？

答：市场准入负面清单“非禁即入”的管理模式，要求各类经营主体依法平等进入清单之外领域，最直接的获益者就是民营企业；五版清单事项持续缩减，一批领域或是准入限制放开、或是准入环节精简，充分释放了放宽准入的政策红利，最直接的惠及者也是民营企业。具体来讲，我国近年来深入推进清单落地实施，持续放宽和畅通民营企业准入，系统清理各类显性和隐性壁

垒、持续提升市场准入效能、完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制，在能源、铁路、通信等基础设施、社会事业领域进一步引入市场竞争机制，市场“门槛”不断降低，市场规则更为透明，市场环境更加公平，对激发民企内生动力和创新活力起到了积极作用。尤其是首条民营控股高铁杭绍台铁路开通运营，一批民间资本参股的核电项目落地开工，标志着民营企业参与重点行业和领域竞争性业务取得突破性进展。据国家市场监管总局统计，截至2025年1月底，全国登记在册民营企业数量为5670.7万户；国家高新技术企业中民营企业为42万家，占比92%以上，已成为我国科技发展和技术创新的重要力量。随着市场准入制度改革深入推进，清单事项持续缩减，政策红利不断释放，民营企业将迎来更为广阔的发展空间。

民营企业不怕市场竞争、不怕竞争激烈，怕的是缺少公平竞争的机会，怕的是受到差别歧视待遇。始终坚持“两个毫不动摇”，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，才能有效地激发民营企业市场活力，更大程度地释放民营企业创新潜力。市场准入负面清单制度的实施，能够为民营企业提供一个宽松的竞争环境，让广大民营企业能够有机会“准入”、有意愿“想入”、有规则“融入”到更广阔的市场经济建设发展空间中来，在构建新发展格局、推动高质量发展中发挥更大作用、作出更大贡献。此次负面清单修订，既立足当下，更加聚焦民营企业切身利益问题，着力解决民营企业急难愁

盼问题，又着眼长远，营造良好营商环境，让民营企业持续健康成长，体现了民企所盼、民心所向。

问：一些新业态新领域没有直接纳入负面清单管理，但企业想“入行”实际会遇到很多困难。请问国家发展改革委在这方面开展了哪些工作，取得了怎样的效果？下一步还有哪些考虑？

答：新业态新领域往往处在快速发展期，创新主体多元、技术迭代迅速、发展路径多变，难以用行政审批的传统准入方式进行管理，同时企业又容易遇到要素保障、标准制定、市场监管、场景开放等方面的制度供给短板，难以进入市场，需要探索更具灵活性和韧性的准入管理模式，开展体系性准入机制设计，全面优化市场准入环境。

党的二十届三中全会作出了“优化新业态新领域市场准入环境”的重大部署。《意见》明确了具体落实安排。近年来，按照党中央、国务院决策部署，国家发展改革委会同商务部、市场监管总局等有关部门，以放宽市场准入特别措施为政策载体，先后在海南、深圳、横琴粤澳深度合作区、广州南沙新区等地，谋划推出了一批体系性、突破性较强的政策举措，在航空航天、生物医药、新型能源、信息安全、智慧交通等领域取得一系列标志性成果。例如，支持海南组建全国首个商业航天发射场，打破我国商业航天“发射难”堵点卡点；支持深圳建立全国首个电子元器件和集成电路国际交易平台，打通供应链和产业链融合渠道；支持安徽合肥、横琴粤澳深度合作区、广州南沙新区构建海陆空全

空间无人体系准入标准，有力破除运营体制、空域规划、数据安全、场景开放等障碍等。

下一步，我们将继续加大改革创新力度，从两个方面把优化新业态新领域市场准入环境的部署要求落到实处。一方面，强化重点突破，完善监管模式。聚焦重要领域、重点行业，充分挖掘场景开放创新需求，谋划推出具有引领性、示范性、带动性的超级场景，加快形成“技术突破——场景验证——产业应用——创新生态”正向循环，推动新产业新模式新动能发展。另一方面，强化试点建设，加快升级迭代。围绕战略性新兴产业、未来产业重点领域和重大生产力布局，选择重点地区开展放宽市场准入试点，分批制定和推出新的放宽市场准入特别措施。推动试点相对成熟的已有特别措施增点扩面、体系迭代，适时上升为全国层面制度性成果，推动市场准入负面清单事项进一步精简优化。

问：此次清单修订“放”了一批市场准入管理措施，释放了改革红利。但“放”了之后如何“管”，也广受各方关注，请问后续将如何加强准入后监管，有效维护市场秩序？

答：《清单（2025年版）》在“说明”部分专门提出综合监管要求，明确各级政府部门要按照职责分工，坚决查处违法违规进入行为，依法依规对经营主体实施准入后监管，做到事前事中事后监管全覆盖，杜绝监管盲区和真空。同时特别提出，要推动构建政府监管、企业自觉、行业自律、社会监督互为支撑的协同监管格局，指明了下一阶段加强市场准入全链条监管的基本方向。

具体来讲，就是要充分发挥政府、企业、行业、社会协同作用，以准入监管新理念、新机制保障市场准入“放而有序”。一是政府方面，严格按照法定程序进行监管，创新监管方式，构建“准入+监管”闭环管理机制，推进跨部门综合监管。二是企业方面，提升企业科学管理水平，倡导企业履行社会责任，优化企业综合监管体系。三是行业方面，发挥行业组织规范经营主体行为的作用，鼓励行业组织为准入监管提供标准体系、认证认可、服务质量、节能环保、安全卫生等方面支撑。四是社会方面，推动形成监督合力，将市场准入各环节“放在阳光下”，营造更加稳定、公平、透明、可预期的准入环境。

此前，国家发展改革委、商务部、市场监管总局已于2023年12月联合印发《关于支持广州南沙放宽市场准入与加强监管体制改革的意见》，支持广州南沙选取特定监管场景，探索将放宽市场准入与优化监管紧密结合，健全完善与放宽市场准入相适应的全链条监管体系，取得初步成果。下一步，我们将持续深化改革探索、拓展试点领域，为全国层面制度建设积累宝贵经验，以优化监管机制保障放宽市场准入的政策红利落到实处。