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

2025/04/24 来源： 国家发改委体改司

编者按：近日，经党中央、国务院批准，国家发展改革委会同商务部、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场准入负面清单制度，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的深入推进，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，需要探索更具柔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。

《市场准入负面清单（2025年版）》正式发布——市场准入限制进一步放宽

2025-04-26　　来源：　人民日报海外版

4月24日，国家发展改革委会同商务部、国家市场监管总局发布了《市场准入负面清单（2025年版）》（以下简称《清单（2025年版）》）。新修订的清单事项数量由2022年版的117项缩减至106项，市场准入限制进一步放宽。

这次清单的准入措施具体调整情况如何？如何更好破除各种形式的市场准入壁垒？围绕这些问题，国家发展改革委有关负责人进行了解读。

准入环节更加精简

所谓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。据介绍，全国版市场准入负面清单于2019年、2020年、2022年、2025年进行了四次修订，事项数量由2018年版的151项缩减至2025年版的106项，进一步降低市场准入环节的交易成本。

“《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。”国家发展改革委有关负责人说。

具体看，《清单（2025年版）》删除了8条全国性措施，主要涉及公章刻制、计算机信息系统安全专用产品等。比如，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，相关市场准入管理措施相应取消。

新一版清单严格贯彻落实全国统一大市场建设要求，根据国家在林草、药监、农业农村、交通运输、市场监管、金融、水利、教育、卫健、公安等领域的全国性法规，取消了相应的地方性许可措施。

《清单（2025年版）》还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。”国家发展改革委有关负责人说。

坚决守住安全底线

在推进“宽准入”的同时，新一版市场准入负面清单坚决守住“管得住”的底线，对部分领域市场准入作了进一步规范。

规范新业态新领域准入，涉及无人驾驶航空器、电子烟等新型烟草制品、药品药械网络销售、互联网信息服务等领域。比如，此次修订依据2024年实施的《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》规定，将“民用无人驾驶航空器运营合格证审批（微型无人驾驶航空器除外）”纳入负面清单。新一版清单还将非经营性互联网信息服务从“备案”调整为“核准”，将电子烟等新型烟草制品的生产、批复、零售相关审批纳入清单。

维护重要领域重点安全，涉及金融安全、生产安全、国家安全等领域。“例如，为了进一步规范金融监管，新一版清单明确非金融机构、不从事金融活动的企业，在注册名称和经营范围中不得使用‘期货公司’等字样，落实了未经有关机构核准，任何单位和个人不得设立或者变相设立期货公司，经营或者变相经营期货经纪业务、期货交易咨询业务的有关规定。”国家发展改革委经济研究所企业与创业室副主任张铭慎说。

此外，提升相关领域审批效能，具体涉及低运量轨道交通项目审批和非液化天然气进口的油气专用泊位审批两大领域。

“将相关举措纳入负面清单，不仅有利于切实保障各方的合法权益，而且有利于推动高水平安全与高质量发展良性互动。”张铭慎说。

着力打通堵点卡点

国家发展改革委有关负责人表示，近年来，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。

“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。”该负责人说。

对此，国家发展改革委等部门将开展市场准入壁垒清理整治行动。“此次整治行动，将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。”国家发展改

革委有关负责人表示，将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。

减少 11 项！《市场准入负面清单（2025 年版）》发布

来源：新华社　　日期：2025-04-25

新华社北京 4 月 24 日电（魏玉坤、李沛原）经党中央、国务院批准，国家发展改革委、商务部、市场监管总局 24 日发布《市场准入负面清单（2025 年版）》。相比 2022 年版清单，新版清单事项数量由 117 项缩减至 106 项，减少了 11 项，事项下的全国性具体管理措施减少了 17 条，地方性管理措施减少了 16 条。

市场准入负面清单制度，是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场准入负面清单制度，是党中央、国务院作出的重大决策部署。

国家发展改革委有关负责人表示，新版清单作出了多方面优化，完善“全国一张清单”管理要求和市场准入事项实施要求，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。

据介绍，新版清单降低了准入门槛，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；部分放开了一批全国性措施，如取消电视剧制作单位设立、试办新型电信业务等管理措施，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，如取消有关地方设立的船舶设计修造、酒类生产经营等管理措施，按照全国统一的准入方式进行管理。

同时，新版清单依法规范重点领域准入，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，如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）等新业态新领域管理措施纳入清单。

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。经过2019年、2020年、2022年、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，“清单越缩越短、市场越放越活”。

清单越缩越短，市场越放越活——国家发展改革委有关负责同志就《市场准入负面清单（2025 年版）》相关情况答记者问

2025/04/25 来源：国家发改委体改司

近日，国家发展改革委会同商务部、市场监管总局发布《市场准入负面清单（2025 年版）》，市场准入限制进一步放宽，市场准入管理更加优化。就清单相关情况，国家发展改革委有关负责同志回答了记者提问。

该减的坚决减，该增的合理增

记者：此次清单主要作了哪些调整？

答：2018 年，国家发展改革委、商务部印发我国首版市场准入负面清单。此后，经过 2019 年、2020 年、2022 年、2025 年 4 次修订。此次清单修订坚持该减的坚决减、该增的合理增，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。

一方面，降低准入门槛，激发市场活力。一批全国性措施直接删除。如公章刻制业由许可制改为备案制。一批全国性措施部分放开。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、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。一批地方性措施取消。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；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，比如将“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）”等纳入清单。强化重点领域风险防控。明确非金融机构不得违法使用“期货公司”字样。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。

清单越缩越短，市场越放越活。经过 4 次修订，清单内的事项数量已由 2018 年版的 151 项缩减至 106 项，缩减比例约 30%，一大批行业准入限制得以放宽。

完善“全国一张清单”管理要求

记者：2024 年 8 月，《关于完善市场准入制度的意见》印发，提出“完善市场准入负面清单管理模式”。这次清单修订对清单总体制度设计作出哪些优化？

答：此次清单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，作出了多方面优化，可概括为“4 个完善”。

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。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。

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，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。

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。

完善市场准入规范化便利化要求。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。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，知晓哪些经营范围可以直接进入、哪些要办理许可后才能进入、哪些不能进入。

记者：一些新业态新领域没有直接纳入负面清单管理，下一步将如何优化新业态新领域市场准入环境？

答：新业态新领域往往处在快速发展期，难以用行政审批的传统准入方式进行管理，需要探索更具柔性和韧性的准入管理模式。

落实党的二十届三中全会《决定》作出的“优化新业态新领域市场准入环境”要求，国家发展改革委等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成果。

我们将聚焦重要领域、重点行业，充分挖掘场景开放创新需求，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。并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。

将联合开展市场准入壁垒清理整治行动

记者：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的同时，还将联合开展市场准入壁垒清理整治行动，请问有何考虑？

答：“非禁即入”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，有关部门积极破除各种形式的市场准入壁垒，累计公开通报 7 期 115 个违背市场准入负面清单典型案例，有力保障了经营主体市场准入权利。但“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。

联合开展市场准入壁垒清理整治行动，目的就是进一步大力破除市场准入壁垒，建立健全线索归集、核实整改、案例通报等长效机制，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。

记者手记

为民企发展带来多方面政策利好

循序渐进，与时俱进。2018 年全面实施市场准入负面清单制度以来，我国先后 4 次对清单进行动态调整。最新的第四次调整，事项数量较 2018 年版缩减约 30%。这是完善市场准入负面清单制度、构建全国统一大市场的重要举措，也将为广大经营主体特别是民营企业发展带来多方面政策利好。

降门槛，让民企发展空间更广。此前，交通、能源、养老、医疗、金融等领域放宽准入限制。特别是首条民营控股高铁杭绍台铁路开通、一批民间资本参股的核电项目落地，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。第四次调整中，一些全国性措施或直接删除或部分放开，诸多地方性措施也被取消。这将助推经营主体进入更多领域、收获更大商机。

降成本，让民企经营负担更轻。市场准入制度，主打“非禁即入”。清单外领域，不管规模大小、无论国企民企，各类经营主体皆可依法平等进入。随着新版清单落地，以及市场准入壁垒清理整治行动深入开展，更多领域的准入流程将大幅简化、行政干预将显著减少、交易成本将有效降低，助力民营企业“轻装上阵”。

优环境，让预期信心更稳。一张清单，公开透明。事项内容、主管部门等向社会公开，技术标准、许可要求、办理流程、办理时限也要公开。这样的制度安排，可让民营企业更明确“可以做什么、不能做什么”，对参与市场竞争有更明晰的认知、更稳定的预期，从而专心创业、放心投资、安心经营。

期待新版清单进一步激发广大经营主体特别是民营企业的内生动力和创新活力，为中国经济高质量发展注入更强动能。

专家解读之一丨“非禁即入”：严格落实“全国一张清单”管理模式

2025/04/24 来源：国家发改委体改司

《市场准入负面清单（2025 年版）》是深入贯彻党的二十届三中全会《决定》关于“完善市场准入制度，优化新业态新领域市场准入环境”决策部署的重要举措，彰显了我国加快构建全国统一大市场、坚定破除各类市场准入壁垒的决心，表明了我国按照高质量发展要求进一步优化营商环境、加快建设高标准市场体系、切实增强经营主体活力的改革方向。

一、推动“非禁即入”落地生根

“非禁即入”是我国加快构建高水平社会主义市场经济体制的关键举措，其核心内涵是“只要不属于法律法规明确禁止、限制的领域，各类经营主体即可依法平等进入，无需额外审批”。“非禁即入”本质上体现了“放得活”的政策导向，旨在通过完善开放透明、公平稳定的规则，更好发挥市场机制的作用，充分释放各类经营主体活力，从而为扎实推动经济高质量发展提供动能支撑。

我国从 2018 年起全面实施市场准入负面清单制度，清单明确列出禁止和经政府许可方可投资的行业、领域及业务。在清单之外的领域，所有经营主体，无论国企还是民营、无论大企业还是中小企业，都享有同等待遇，可依法平等进入，从而实现“非禁即入”。从 7 年多的实践来看，以“负面清单”所呈现的“非禁即入”管理方式，切实推动了政府职能转变，大幅简化了准入流程，减少了行政干预，通过持续破除市场准入壁垒，有效提升了市场准入效能。

当前，更好推动“非禁即入”模式落地生根，有利于鼓励社会资本尤其是民间投资积极性，能够促进科技创新与产业良性竞争。例如，某一新兴行业或垄断行业的竞争性环节未被列入市场准入负面清单或已从清单去掉，那么投资者无须申请准入许可，仅需完成经营主体登记注册等常规程序即可进入。总的看，“非禁即入”这种管理模式，能够最大限度缩短企业进入市场的时间，降低了企业在市场准入环节的制度性交易成本，是一项让企业有获得感的标志性改革举措。

二、完善“全国一张清单”管理模式

实行统一的市场准入制度是强化市场基础制度规则统一的重要抓手，各地区各部门要严格落实“全国一张清单”管理模式。

首先“一单尽列”。即所有由法律、行政法规、国务院决定、地方性法规所设定的市场准入管理措施，以及省（自治区、直辖市）政府规章依法设定的临时性市场准入管理措施，还有全国层面的准入类清单目录和产业政策、投资政策、环境政策、国土空间规划等涉及市场准入的内容，已全部纳入市场准入负面清单的管理框架。

确保“单外无单”。从全国统一的市场准入负面清单发布以来，持续清理清单之外违规设立准入许可、违规增设准入条件以及自行制定的准入类清单，或者在实施特许经营、指定经营、检测认证等过程中违规设置准入障碍，由此充分体现了市场准入负面清单制定的系统性和权威性，有效避免了在准入环节不同政策措施之间可能产生的冲突与矛盾，确保了市场准入规则的统一性与完备性，从而为各类经营

主体投资兴业提供了更加广阔的“舞台”和更加公平的市场竞争环境。

三、全国版清单四次动态调整的特点

为确保市场准入负面清单是一张有用的“活清单”，对企业而言真正能够管用、好用，市场准入负面清单制度从全面实施伊始就设置了动态调整机制。即根据法律法规的“立改废释”、市场化改革的深入推进，尤其是紧密结合全国统一大市场建设进程等情况，及时对市场准入负面清单内容作出修改调整。按照动态调整机制的设计，科学、及时、合法对市场准入清单进行动态修订，持续放宽重点领域市场准入限制，符合国内外经济形势发展变化的客观需要，能够更好满足各类经营主体期盼诉求，有利于推动市场准入制度改革不断走深走实。

清单越来越短、市场活力越来越足。全国版市场准入负面清单于2019年、2020年、2022年、2025年进行了四次修订，事项数量由2018年版的151项缩减至2025年版的106项，总体上不断放宽准入门槛，进一步降低市场准入环节的交易成本。

近年来，持续优化“负面清单”的管理事项，推动改革红利持续释放。例如养老、医疗、金融等多个领域一批准入限制得到有效放宽，使得经营主体尤其是民营企业有更大空间去“施展拳脚”、追“新”逐“绿”，从而更好服务美好生活。在对充分竞争或可竞争性领域，实施“宽进严管”、大幅减少准入限制的同时，对于涉及国家安全、国民经济命脉和涉及重大生产力布局、战略性资源开发、重大公共利益的关键领域和环节，因时因势依法设定准入限制，确保了国家安全

与公共利益不受侵害。总之，市场准入负面清单通过依法施策、因类施策、精准施策，既激发了市场创新活力，又有序维护了市场秩序，在市场准入环节推动实现发展与安全的有机统一。

四、2025 年版清单修订的亮点

《清单（2025 年版）》修订工作以目标和问题为导向，坚持“定位准确、合法有效、统一规范、能短则短”的原则，在保持《清单（2022 年版）》主体框架不变、确保清单稳定性和连续性的基础上，进一步有序放宽市场准入限制，依法规范重点领域准入要求，优化了结构层次和相关内容。

一是秉承制度设计的“初心”，严守清单定位，强化主体责任。本次修订通过审慎甄别和筛选，移出了金融领域职业资格类事项等不属于市场准入环节的管理措施，进一步突出“边界法定”，确保划界科学。并根据新一轮机构改革情况，修改相关管理措施的主管部门，将市场监管总局纳入联合发文单位，更好发挥主管部门监管职能。

二是完善清单制度设计，强化规则、政策、措施衔接。本次修订全面落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善市场准入制度的意见》，对清单事项的定义内涵、适用范围、“全国一张清单”管理要求、临时性准入措施实施条件、准入后综合监管要求等内容进行相应调整；强化与外商投资准入负面清单和跨境服务贸易负面清单等其他准入规定、登记注册环节以及放宽准入试点措施之间的协同衔接，进一步健全完善了市场准入制度体系。

三是依法依规增减清单事项，规范重点领域准入。经与主管部门协调一致，在新型电信业务、电视剧制作、药品经营、林木种子进口、公章刻制等领域取消了一批全国性管理措施；推动有关地方放开交通物流、货运代理、货运信息服务、车辆租赁服务、生产性废旧金属收购等领域设立的地方性管理措施。依据相关法律、行政法规，将无人驾驶航空器运营、电子烟等新型烟草制品生产批发零售等新业态新领域纳入负面清单，并对部分社会民生等领域管理措施进行完善调整。

五、市场准入负面清单是一整套制度体系

市场准入负面清单管理模式不仅是“一张清单”本身，而是包括保障各类经营主体在清单之外领域享有平等进入权利的完整的制度体系。该制度体系包括市场准入负面清单的制定、发布、调整、实施以及准入后监管、效能评估等多个环节，各环节之间密切相关、相互配合，共同构成了有机整体，从而为营造更加公平、更有活力的市场环境提供了有力保障。

当前及未来一段时期，百年变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，我国发展所面临的外部环境不利影响有所加深。鲜明的时代特征对构建高水平社会主义市场经济体制提出了更高要求，必须进一步释放我国超大规模市场优势，把国内市场这种战略资源用活、用好和用到位。全国统一的市场准入负面清单制度体系建设和完善，作为构建高水平社会主义市场经济体制的重要举措，须向着更加完备、更加成熟、更加定型的制度创新与改革方向持续发力，久久为功。

一是提炼推广先进经验，督促各部门各地区切实提升市场准入效能和治理水平。各地方须定期自查与全国清单制度不符的规定，形成例行工作机制，以确保市场准入负面清单的统一性、严肃性和权威性。下一步，要总结梳理从市场准入负面清单制度实施以来，地方推广实施的有效做法和先进经验，依托市场准入效能评估，加大宣传推广力度，提升各地各部门落实全国统一市场准入制度的能动性和执行力，以评促改、以评促建。

二是要着力优化营商环境，健全与市场准入制度相配套的监管体系。加快构建信用为基础的新型监管机制，做到市场准入管理措施放开与相应事中事后监管政策同步优化、同步落实，切实维护市场公平公正秩序，建立健全破除市场准入壁垒的长效机制。加力优化营商环境，针对痛点和难点持续开展清理整治，切实提高投诉处理实效，及时回应各类经营主体和人民群众的诉求和呼声，提高准入和准营环节的服务质量与时效性，提升企业和群众改革获得感，为进一步完善市场准入制度提供更好的配套环境。

三是积极引导各类经营主体更加自觉和主动使用市场准入负面清单维护自身合法权益。完善市场准入制度，及时修订和发布新版市场准入负面清单，要引导和鼓励经营主体通过自觉使用新版清单，从而提升清单的权威性和统一性，及时反馈自身在市场准入和准营环节碰到的各类壁垒，参与排查违背统一市场准入制度的行为，从而提升市场准入效能，降低制度性交易成本，促进创新活力和动能充分迸发，推动各类经营主体高质量发展，为增强国民经济大循环内生动力和可

靠性提供有力支撑。（作者：国家发展改革委经济研究所 郭丽岩 丁尚宇）

专家解读之二丨突出“三大导向” 组织实施好新一版市场准入负面清单

2025/04/24 来源：国家发改委体改司

市场准入是经营主体参与经济活动的前提，市场准入制度是政府与市场关系的集中体现。发布实施新一版市场准入负面清单，是贯彻落实党中央、国务院关于完善市场准入制度等社会主义市场经济基础制度重大决策部署的重要内容，是构建既“放得活”又“管得住”的高水平社会主义市场经济体制的关键途径，是营造更加公平、更有活力市场环境的有力举措，对优化资源配置效率、畅通国民经济循环、激发经营主体内生动力和创新活力具有重要意义。正确认识和理解新一版清单的“三大导向”，有利于社会各界深刻领会党中央、国务院有关精神，准确把握清单的重要变化及其内涵，共同组织实施好新一版市场准入负面清单。

一、突出“降低准入门槛”导向，有序放宽市场准入限制，力争做到“宽准入”

新一版市场准入负面清单充分反映了行政审批制度改革进展和全国统一大市场建设要求，推动市场准入门槛切实下降。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，养老、医疗等一大批行业准入限制得以放宽，让各类经营主体都能看得见、摸得着、进得去，用“宽准入”红利赋能经济社会发展。

一是删除了 8 条全国性措施，主要涉及公章刻制、计算机信息系统安全专用产品等。其中，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，相关市场准入管理措施相应取消。此外，保险公司、个人征信机构、银行及非银行金融机构、银行卡清算机构，以及保险集团公司、保险控股公司、保险资产管理公司、保险经纪机构、保险代理机构的“董监高”等任职资格核准，属于对特定人员的任职资格限制，不再涉及经营主体准入，从清单中移出。

二是删除 17 条地方性措施，涉及交通物流、货运代理、货运信息服务、森林资源损失鉴定、车辆租赁服务等。新一版清单严格贯彻落实全国统一大市场建设要求，根据国家在林草、药监、农业农村、交通运输、市场监管、金融、水利、教育、卫健、公安等领域的全国性法规，取消了相应的地方性许可措施。比如，在渔港经营、车辆租赁服务企业经营、交通物流经营、货运代理及货运信息服务经营、生产性废旧金属收购、船舶设计修造修理，以及定点应急粮油加工等方面，相关法律、行政法规均未设置市场准入管理措施，所有地方性管理措施相应取消。酒类生产批发零售、在湖泊保护范围内建设工程设施等，均已按照国家有关法律法规纳入其他管理措施规制范围，地方也不能自行设立管理措施。相关修改充分体现了促进市场准入制度规则统一的鲜明导向。

三是部分放开 8 条全国性措施，涉及试办新型电信业务、电视剧制作、药品批发和零售单位筹建、药品和医疗器械互联网信息服务、

林木种子进出口、发票印制等领域。其中，新一版清单根据《电信管理条例》有关规定，将试办新型电信业务由核准制改为备案制管理；根据《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》，取消了医疗机构使用放射性药品（一、二）类许可、设立电视剧制作单位审批、药品和医疗器械互联网信息服务审批，以及药品批发零售企业筹建审批等管理措施；根据新的行政许可事项清单，取消了林木种子进口许可、增值税发票印制许可等管理措施。在确保负面清单措施与新修订法律法规充分衔接的同时，推动取消了一批全国性措施，相关领域依然保持必要市场准入管理，但准入流程更加精简。

二、突出“守住重要底线”导向，依法规范重点领域准入，力争做到“管得好”

在推进“宽准入”的同时，新一版市场准入负面清单也坚决守住“管得住”的底线。不仅及时有效地将涉及新业态新领域准入、重大安全等领域的增设措施纳入清单，而且还充分考虑到了“能管好”的现实需要，真正体现了“管得住”是底线、“管得好”是水平的理念。将相关举措纳入负面清单，不仅有利于切实保障各方的合法权益，而且有利于推动高水平安全与高质量发展良性互动。

一是规范新业态新领域准入，涉及无人驾驶航空器、电子烟等新型烟草制品、药品药械网络销售、互联网信息服务等领域。低空经济安全健康发展离不开无人驾驶航空器的安全运营，此次修订依据2024年实施的《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》规定，将“民用无人驾驶航空器运营合格证审批（微型无人驾驶航空器除外）”纳

入负面清单。同时，新一版清单根据《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单》，依法依规将非经营性互联网信息服务从“备案”调整为“核准”，将电子烟等新型烟草制品的生产、批复、零售相关审批纳入清单。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。

二是维护重要领域重点安全，涉及金融安全、生产安全、国家安全等领域。例如，为了进一步规范金融监管，依据《中华人民共和国期货和衍生品法》，新一版清单明确非金融机构、不从事金融活动的企业，在注册名称和经营范围中不得使用“期货公司”等字样，落实了未经有关机构核准，任何单位和个人不得设立或者变相设立期货公司，经营或者变相经营期货经纪业务、期货交易咨询业务的有关规定。此外，根据国家对工业品生产许可证管理目录的修订情况，将许可证管理目录从 10 大类调整为 14 大类 27 种，更好确保工业产品生产安全。在已有涉及国家安全事项的建设项目审批的基础上，根据法律最新规定强化了涉密军事设施建设许可。

三是提升相关领域审批效能，涉及低运量轨道交通项目审批和非液化天然气进口的油气专用泊位审批两大领域。在 2022 版市场准入负面清单中，城市快速轨道交通项目与液化天然气进口的油气专用泊位均由省级政府按照国家批准的相关规划核准。新一版负面清单结合有关法律法规调整，从提升相关领域审批效能的角度对相关规定进行了调整，明确非低运量的城市轨道交通项目由省级发展改革部门根据国家批准的城市轨道交通建设规划按程序审批（核准），而低运量的

城市轨道交通可以由省级发展改革部门审批（核准）。同时，针对个别以泊位及陆上设施分别报批方式绕避进口液化天然气接收、储运设施项目报批问题，完善了液化天然气进口油气专用泊位审批形式。

三、突出“完善制度设计”导向，强化清单衔接和表述规范，力争做到“用得好”

新一版市场准入负面清单修订了清单说明部分，结合过去几轮实施中遇到的问题和市场准入制度的总体进展，对清单实施中可能面临的一些边界性、统筹性、规范性问题在定位、衔接、操作层面进行明确。这必将有利于全社会更清晰地认识市场准入制度全貌、更科学地理解市场准入负面清单的功能定位、更准确地推动市场准入负面清单落实落细。

一方面，加强与顶层设计的衔接。2024 年 8 月发布的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善市场准入制度的意见》明确了构建开放透明、规范有序、平等竞争、权责清晰、监管有力的市场准入制度体系的重点任务。新一版清单充分落实上述要求，对清单事项的定义内涵、适用范围、“全国一张清单”管理要求、临时性准入措施实施条件、准入后综合监管要求等均进行了调整完善，扎扎实实将“非禁即入”“一张清单管到底”“单外无单”落实下来。

另一方面，加强与法律调整、规定更新与改革需要的衔接。不论是删除全国性措施、地方性措施，还是放开或新增部分全国性措施，新一版市场准入负面清单都严格做到“于法有据”“依法办事”。凡是法律法规有变化的一律在清单中相应体现，确保“不变形”“不走

样”。同时，厘清市场准入负面清单与外商投资准入负面清单、跨境服务贸易负面清单之间的关系，严格在定位边界范围内发挥作用。此外，清单的修订还考虑到了深化改革的需要，进一步明确“全国一张清单”下放宽准入试点的政策定位，必将为持续深化改革探索提供有力支撑。（作者：国家发展改革委经济研究所 张铭慎）

专家解读之三丨抓住场景开放创新拓宽拓深市场准入

2025/04/24 来源：国家发改委体改司

场景是重要的稀缺资源，场景开放创新有利于进一步放宽市场准入、创新要素配置方式，提升要素资源配置的精度与效率。党中央、国务院高度重视以场景开放创新促进市场准入、优化要素资源配置。党的二十届三中全会《决定》要求，完善市场准入制度，优化新业态新领域市场准入环境。《中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善市场准入制度的意见》明确了下一阶段深化市场准入制度改革的目标要求和主要内容，特别是对以场景开放创新促进市场准入、要素资源配置提出明确要求。新形势下，以场景开放创新推动放宽市场准入，已经成为进一步完善社会主义市场经济体制，推动经济高质量发展的重要举措。场景开放创新有望成为下一步深化市场准入改革的新亮点。

场景开放创新是放宽市场准入的“开拓先锋”

场景一词最早起源于戏剧或影视领域，指能够让人物和故事在其中演绎的一个特定地点或环境。伴随新技术创新浪潮兴起，场景一词表现出新的内涵，主要是指新技术有主题性地创新性应用。场景既包括技术创新应用场景，也包括具体行业领域的产业场景、社会治理和民生保障领域的社会场景，以及不同场景跨界融合所产生的跨界场景。场景开放创新是指，以新技术创造性应用为导向，通过场景开放和场景创新的方式，强化跨界合作与资源共享，从而进一步优化和拓展新技术的应用场景，增强新技术的应用功能，提升新技术的应用价值。

场景开放创新在下一步深化市场准入改革中发挥重要的引领作用。伴随科技革命与产业变革深入发展，新业态新领域大量涌现，传统市场准入规则、监管手段和既有政策体系，难以直接应用于新业态新领域。加快构建新业态新领域市场准入规则，进一步优化准入环境、创新体制机制、增强发展活力，促进新业态新领域更好更快发展，已经成为深化市场准入改革的重中之重。场景开放创新是推动新业态新领域市场准入的“开拓先锋”，通过场景开放，逐渐减少对新业态新领域的制度约束，开放一些原来法律法规尚未有明确规定的场景资源，在确保安全基础上允许各类企业参与到新场景的建设中来；通过场景创新，促进技术产业跨界融合、要素资源跨界流动，打造新产品新业态新模式，形成新技术的新型应用场景，探索形成新领域的市场准入规则。

我国具有超大规模市场和丰富应用场景的优势，加快推动场景开放创新，能够有效拓宽、拓深市场准入，创新要素资源配置方式，推动科技创新与产业创新深度融合。《意见》强调，要按照标准引领、场景开放、市场推动、产业聚集、体系升级的原则和路径，分领域制定优化市场环境实施方案，推动生产要素创新性配置，提高准入效率。同时还要求，用好先进技术应用推进中心和各类科技成果转化等创新平台，畅通产业体系、创新资源、资本要素、应用场景、制度政策等，因地制宜加快发展新质生产力。场景开放创新已经不仅停留在新技术应用示范和市场需求挖掘层面，更是通过洞见与创造未来，重构技术

创新模式、生产生活与价值创造方式，同时也成为探索新业态新领域市场准入规则的重要方式和战略举措。

“场景促准入”亟待破解瓶颈制约

近年来，我国加强了对场景开放创新的政策支持。国家发展改革委和国家能源局印发《“十四五”新型储能发展实施方案》（发改能源〔2022〕209 号），国家发展改革委等五部门联合印发了《关于打造消费新场景培育消费新增长点的措施》（发改就业〔2024〕840 号），科技部联合六部委发布《关于加快场景创新以人工智能高水平应用促进经济高质量发展的指导意见》（国科发规〔2022〕199 号），力求以场景创新实现人工智能技术升级和产业增长。同时，各地方因地制宜出台场景相关政策文件，加速场景开放创新布局。如北京先后发布《加快应用场景建设推进首都高质量发展的工作方案》和《加快新场景建设培育数字经济新生态行动方案》，合肥印发《合肥市实施场景应用创新三年行动方案》，促进场景开放创新的政策支持逐步加强。

在一系列政策措施推动下，场景开放创新取得明显进展，推动市场准入向纵深推进。国家新一代人工智能开放创新平台、国家智慧农业云平台、阿里云“工业互联网平台”等一批场景开放创新技术平台逐步构建，有效增强了企业场景创新能力，搭建起场景供需对接和协作桥梁，推动数百万家中小企业加快数字化转型。无人驾驶领域、虚拟现实（VR）、智能穿戴、智慧医疗等一批跨界融合发展产业逐步兴起，新技术新产品新场景大量出现，推动市场准入规则、监管体系

不断优化，“非禁即入”得到落地落实。如平安好医生与腾讯云联合推出了 AI 健康咨询新型服务场景，将人工智能技术与健康医疗数据相结合，有力助推了服务业领域准入限制突破。再如百度 Apollo 平台与长城汽车、博世等企业合作，创新数据开放与技术共享场景，推动了智能网联汽车的规模化应用，促进了数据等新型要素资源配置方式创新。

在取得成效的同时还要清醒地认识到，场景开放创新是伴随科技进步和产业变革而产生的新型要素配置方式，以场景开放创新促进市场准入仍然处于起步、探索阶段，一些深层体制机制障碍仍然是亟待解决的瓶颈制约。如一些新业态新领域场景开放创新的标准体系、监管体系建设滞后，要素资源进入先进技术存在制度壁垒，创新资源进入市场渠道不畅，以场景开放创新引领要素资源向新业态新领域流动仍存障碍；一些公共服务领域场景资源开放、挖掘和统筹不够，场景机会供给不足，不利于服务业各领域放宽市场准入限制；数据等新型要素领域场景创新不足，解决数据确权、定价、交易、分配等难点问题的场景创新亟待突破。这些问题都有待在今后的市场准入改革中深入研究、加快解决。

抓住开放、创新两个关键词加快推动“场景促准入”

2024 年底的中央经济工作会议要求，开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动。下一步深化市场准入制度改革，有望在以场景开放创新促进市场准入和要素资源配置方面，进一步制定出台相关措施，实现新突破。“场景促准入”关键是要把握好“开放”“创新”

两个突破口，围绕市场准入重点领域亟待解决的突出问题，加快开放场景创新机会，优化要素资源配置，加快推动技术迭代，促进产业链、供应链深度融合；要突出场景创新引领科技创新、技术突破，以场景创造性应用引导产业提质升级、要素市场化配置，带动体制机制改革、生产方式变革。

一方面，加快推动场景开放创新，继续深化市场准入改革。重点是进一步推动场景开放，立足发展需求、资源禀赋、产业基础，分批次开放一批科技创新、产业发展、社会治理、民生改善等领域关键环节场景资源，以场景开放吸引更加广泛的社会资源参与创新发展。进一步加强场景创新，聚焦重要领域、重点行业，谋划推动一批具有引领性、示范性、带动性的超级场景，复制推广一批应用场景开放创新地方经验，进一步优化新业态新领域市场准入环境，加快形成“技术突破—场景创新—产业应用—创新生态”正向循环，助推新产业新模式新动能加快发展。

另一方面，探索建立场景资源市场化配置机制，进一步强化体制机制保障。充分发挥政府和市场各自优势，让市场在场景资源配置中发挥决定性作用，加强政府引导，调动政府、央企国企、民营企业、科研机构等各方积极性，深入挖掘场景开放创新资源，进而以场景开放创新为引领，破除制约要素资源顺畅流动的制度壁垒，畅通创新资源进入市场的连接渠道，探索形成新型生产要素产权确权、市场定价、收益分配等领域体制机制，加快形成以场景开放创新引领放宽市场准入、创新要素资源配置方式，协同推动科技创新应用、技术迭代突破

和产业转型升级的良性发展格局。（作者：国家发展改革委经济体制与管理研究所 王琛伟 王皓田 吴昺兵）