

上天梯《市场准入负面清单（2025 年版）》

政策解读

《市场准入负面清单（2025 年版）》于 4 月 24 日由国家发展改革委同商务部、国家市场监督管理总局正式发布。这一版本的清单是深入贯彻党的二十届三中全会《决定》中“完善市场准入制度，优化新业态新领域市场准入环境”决策部署的关键举措，对我国市场体系建设、营商环境优化等方面有着极为重要的意义。

一、“非禁即入”：释放市场活力的关键举措

“非禁即入”作为构建高水平社会主义市场经济体制的重要手段，其核心要义在于只要某领域未被法律法规明确禁止或限制，各类经营主体皆可依法平等进入，无需额外审批。这一举措充分体现了“放得活”的政策导向，旨在凭借完善的开放透明、公平稳定规则，更好地发挥市场机制作用，全方位释放各类经营主体的活力，为经济高质量发展注入强大动能。

自 2018 年我国全面实施市场准入负面清单制度以来，清单清晰罗列了禁止以及经政府许可方可投资的行业、领域和业务。在清单范围之外，无论是国企还是民营，也不论企业规模大小，所有经营主体都能享受同等待遇，依法平等进

入市场，实现了“非禁即入”。历经7年多的实践，以“负面清单”呈现的“非禁即入”管理模式，有力推动了政府职能转变，大幅简化准入流程，减少行政干预，通过持续破除市场准入壁垒，显著提升了市场准入效能。

在当下，更好地推动“非禁即入”模式落地，对于激发社会资本尤其是民间投资积极性、促进科技创新与产业良性竞争具有重要意义。例如，若某新兴行业或垄断行业的竞争性环节未在市场准入负面清单中列出，或者已从清单中移除，投资者仅需完成经营主体登记注册等常规程序，无需申请准入许可，即可进入该领域。总体而言，“非禁即入”模式能够最大程度缩短企业进入市场的时间，降低企业在市场准入环节的制度性交易成本，是一项让企业切实受益的标志性改革举措。

二、“全国一张清单”管理模式：强化市场规则统一

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关键手段，各地区各部门必须严格落实“全国一张清单”管理模式。

其一，“一单尽列”。所有由法律、行政法规、国务院决定、地方性法规设定的市场准入管理措施，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，以及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，均已全部纳入市

场准入负面清单的管理框架。

其二，确保“单外无单”。自全国统一的市场准入负面清单发布后，持续清理清单之外违规设立的准入许可、违规增设的准入条件，以及自行制定的准入类清单，还有在实施特许经营、指定经营、检测认证等过程中违规设置的准入障碍。这充分彰显了市场准入负面清单制定的系统性和权威性，有效避免了准入环节不同政策措施之间可能产生的冲突与矛盾，保障了市场准入规则的统一性与完备性，为各类经营主体投资兴业搭建了更广阔的“舞台”，营造了更公平的市场竞争环境。

三、全国版清单四次动态调整的显著特点

为确保市场准入负面清单切实成为对企业有用、好用的“活清单”，从市场准入负面清单制度全面实施之初，就设立了动态调整机制。即依据法律法规的“立改废释”、市场化改革的推进程度，特别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进行修改调整。按照动态调整机制的设计，科学、及时、合法地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，既顺应了国内外经济形势发展变化的客观需求，又能更好满足各类经营主体的期盼诉求，推动市场准入制度改革不断深化。

全国版市场准入负面清单在2019年、2020年、2022年、2025年进行了四次修订，事项数量从2018年版的151

项减少至 2025 年版的 106 项,总体趋势是不断放宽准入门槛,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”管理事项,改革红利不断释放。在养老、医疗、金融等多个领域,一批准入限制得到有效放宽,为经营主体尤其是民营企业提供了更大的发展空间,使其能够在追求创新、绿色发展方面“大显身手”,更好地服务于美好生活。在充分竞争或可竞争性领域,实施“宽进严管”策略,大幅减少准入限制;而对于涉及国家安全、国民经济命脉以及重大生产力布局、战略性资源开发、重大公共利益的关键领域和环节,则依据实际情况依法设定准入限制,切实保障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、因类、精准施策,既激发了市场创新活力,又维护了市场秩序,在市场准入环节实现了发展与安全的有机统一。

四、2025 年版清单修订的突出亮点

《清单(2025 年版)》的修订工作以目标和问题为导向,秉持“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,优化结构层次和相关内容。

严守清单定位,强化主体责任:本次修订经过审慎甄别和筛选,移除了金融领域职业资格类等不属于市场准入环节

的管理措施，进一步突出“边界法定”，确保清单划界科学合理。同时，根据新一轮机构改革情况，调整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，以便更好发挥主管部门的监管职能。

完善制度设计，强化规则衔接：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；加强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，进一步健全完善市场准入制度体系。

依法依规调整事项，规范重点领域准入：与主管部门协调一致后，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、市场准入负面清单制度体系的完善方向

市场准入负面清单管理模式并非仅仅局限于“一张清单”，而是涵盖保障各类经营主体在清单之外领域平等进入

权利的完整制度体系。该制度体系包含市场准入负面清单的制定、发布、调整、实施以及准入后监管、效能评估等多个紧密相关、相互配合的环节，共同构成一个有机整体，为营造更加公平、更具活力的市场环境提供有力保障。

在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，我国发展面临的外部环境不利影响有所加剧。在此背景下，构建高水平社会主义市场经济体制面临更高要求，必须进一步释放我国超大规模市场优势，充分利用好国内市场这一战略资源。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，需要朝着更加完备、成熟、定型的制度创新与改革方向持续努力。

推广先进经验，提升准入效能和治理水平：各地应定期自查与全国清单制度不符的规定，形成常态化工作机制，以维护市场准入负面清单的统一性、严肃性和权威性。下一步，要总结梳理市场准入负面清单制度实施以来地方的有效做法和先进经验，借助市场准入效能评估，加大宣传推广力度，增强各地各部门落实全国统一市场准入制度的积极性和执行力，通过评估促进改革与建设。

优化营商环境，健全配套监管体系：加快构建以信用为基础的监管机制，确保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。持续优化营商环境，针对痛点和难点问题持续开展清理整治，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，提升准入和准营环节的服务质量与时效性，增强企业和群众的改革获得感，为完善市场准入制度营造更好的配套环境。

引导经营主体维护权益：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，引导和鼓励经营主体自觉运用新版清单维护自身合法权益，提升清单的权威性和统一性。同时，鼓励经营主体反馈在市场准入和准营环节遇到的各类壁垒，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，激发创新活力和动能，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。