



如何让外资企业“既准入又准营”

提问：贾敬远 江苏省镇江市京口区委书记

习近平总书记在会见国际工商界代表时的讲话中指出，我们将着力破解市场准入中“大门开、小门不开”的具体问题，让外资企业在我们已经开放的领域“既准入又准营”。请问，“大门开、小门不开”的具体问题体现在哪里？如何让外资企业“既准入又准营”？

解读：刘志彪 南京大学长江产业发展研究院常务院长、教授



习近平总书记在会见国际工商界代表时指出，我们将着力破解市场准入中“大门开、小门不开”的具体问题，让外资企业在我们已经开放的领域“既准入又准营”。这一要求直指如何把开放的大门继续开大、如何实质性降低市场准入门槛等核心命题。在当前美国特朗普政府发动全球贸易战，特别是对中国施以各种极限施压策略的情况下，破解市场准入中“大门开、小门不开”问题，让外资企业在已开放的领域“既准入又准营”，其改革紧迫性之强、发展意义之重大不言而喻。

重塑新形势下开放格局的战略选择

面对全球产业链深度调整与单边主义抬头的双重挑战，亟须以制度型开放破局突围。我国正着力打通高水平开放的关键堵点，在破解外资撤离困局、释放14亿多人口消费潜能、重塑全球经济治理话语权的战略实践中，开辟双循环新发展格局的升级路径。

主动应对全球价值链重构挑战。2025年1—2月全国实际使用外资金额同比下降20.4%，尽管高新技术产业呈现结构性亮点——如智能消费设备制造业增长40.7%，但传统领域外资外流压力自疫情与中美贸易摩擦叠加以来持续存在，并在当前又呈现出一些新态势：特朗普政府肆意滥用关税手段，破坏国际经济秩序，外资依托中国制造优势实施出口导向的传统发展路径面临根本性挑战。若再不能有效破除吸引外资的隐性壁垒，或将引发制度型开放滞后、跨境资本流动失衡、外向型经济动能衰减、高质量发展目标受阻的系统性风险传导链。

释放超大规模市场的潜力优势。我国虽然拥有14亿多人口、4亿多中等收入群体构成的全球最大消费市场，以及全球最完整、开放度极高的工业体系，但服务业对外开放仍存在结构性短板，如在医疗、教育、数据等民生领域渗透率低。考虑到我国居民服务消费支出占人均消费支出的比重为46.1%，而服务业既是发达国家的核心竞争优势领域，亦是亟须通过开放提升竞争力的重点方向。破除“准入不准营”制度梗阻，扩大电信、教育技术培训、管理咨询、医疗

健康服务等领域的制度型开放试点，将直接回应外资企业对参与中国企业服务与民生改善的核心诉求。此举不仅可通过引进国际先进技术与管理经验助推中国产业转型升级，还可同步释放国内消费升级的规模效应。深度融入全球经济治理体系的系统性变革。特朗普政府发动的全球关税攻势已严重削弱WTO多边机制功能，凸显建立与完善新的国际经贸联盟与规则的战略意义与价值。例如，创造条件加速对接全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）等高标准协定，这将有效对冲高关税对外贸的负面影响。值得注意的是，这类新兴国际经贸联盟均要求成员国实施全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，并在数据跨境流动、金融服务开放等领域设定严格标准。要深度参与新一轮全球经济治理变革，必须通过破除隐性制度壁垒获取国际经贸体系参与资格，进而增强规则制定话语权。

制度创新与技术赋能双重驱动

在开放实践中，“大门开、小门不开”“准入不准营”现象本质在于制度型开放触达及深层次格局调整。改革本质上是破除既得利益藩篱的制度博弈。历经40余年改革开放积淀，我国已具备以国家战略为导向、以数字治理为支撑的降壁垒改革基础：既有完整工业体系形成的虹吸效应，又有数字化转型创造的监管能力。

我国的经济机制与政策框架经过长期的、系统的制度创新，得以基本成型并可以支撑零壁垒改革。表现之一是负面清单管理持续深化。全国外资准入负面清单已从2013年的190条缩减至2024年的29条，制造业领域实现了全域开放。自贸试验区通过“规则、规制、管理、标准”等制度型开放，正在破解“深层梗阻”。如上海自贸试验区允许外资认证机构平等参与市场，外资企业依托国际技术优势快速拓展业务。表现之二是法治化营商环境持续完善。除了反垄断、反不正当竞争法律基本完善之外，我国这些年开启了全国统一大市场建设进程，针对市场进入的制度壁垒，已经从规则统一、政策一致的行动中进行了多轮清除。最近，最高人民法院通过发布各类典型案例，如燃气经营

许可纠纷，明确“非禁即入”原则；市场监管总局2025年对杜邦中国启动反垄断调查，彰显“内外资一视同仁”的执法态度；《中华人民共和国外商投资法》确立准入前国民待遇加负面清单管理制度，将地方试点经验上升为国家法律。

数字化技术赋能更加深入开放的制度选择。如审批流程智能化重构“一网通办”平台，实现了外资企业登记注册、项目备案、许可证申请全流程线上化。各地市通过智能审批一体机实现外资登记“秒批秒办”，外籍投资人可通过“刷脸”完成实名认证，显著降低制度性交易成本。再如国家网信办发布的《促进和规范数据跨境流动规定》指出，在自贸区试点“负面清单”管理，允许清单外数据自由流动。许多省市建设的数据跨境流动公共服务平台2.0版，实现了业务全流程线上办理，帮助企业合规大幅度降低成本。

对标CPTPP规则进行创新，我国已经有一些重要经验。如中国在金融开放领域试点“准入前国民待遇+负面清单”，允许外资金融机构平等参与绿色金融市场，并推进合格境外有限合伙人（QFLP）试点拓宽外资投资渠道。同时，参考欧盟《外商直接投资审查条例》，建立跨部门协同审查机制，平衡开放与安全。再如最高人民法院通过行政诉讼案例，明确禁止地方政府以“规划调整”“资质限制”等名义排斥外资。

破解具体问题的挑战与政策突破

制度性进入壁垒是我国经济转型中遇到的特殊问题，也是长期以来一直存在的体制性现象，是建立高水平开放型经济中遇到的长期顽疾。当前要解决这些难题，在实践层面仍面临三个挑战。一是地方保护主义的惯性。现在某些地方政府仍违规要求投标企业“本地注册”“捆绑国企”。这种现象需要通过中央督查与司法审查来强化政策刚性约束。二是规则对接的复杂性，如CPTPP对数据跨境流动、劳工标准等提出严苛要求，需分领域加大制度性改革的力度。三是技术监管能力不足，数字经济时代的外资准入，需平衡安全与效率，为此应加快构建“沙盒监管”“区块链存证”等新型监管体系。解决上述问

题，需从政策、法治、服务等多方面入手建立系统化、立体式的管理体系。

强化政策执行监督，建立“中央—地方”协同落实机制，确保各类开放承诺落落地落地。要通过定期专项检查，如“外资准入落实情况百日行动”，对地方政府执行负面清单情况进行核查，对变相增设准入限制、拖延审批等行为实施问责。

通过完善法律法规，消除各种细部的隐性壁垒。一是细化负面清单配套规则。针对2024年版负面清单取消的制造业限制，地方政府要同步出台办理指南，明确登记注册、项目备案、许可证申请的具体流程和材料清单，避免政策执行“碎片化”。二是推动标准制定开放透明。建立外商投资企业标准化协作平台，允许外资企业平等参与国家标准、行业标准制定，解决“标准不透明”问题。

优化审批流程，提升准入效率。一是推行极简审批与告知承诺制。自贸试验区试点“准入即准营”，对负面清单外领域，企业凭营业执照即可开展经营，无需额外审批；对清单内非禁止事项，实行“企业承诺+事中事后监管”模式，减少审批环节；对清单外业务允许企业自主变更经营范围，无需行政许可。二是数字化服务与跨区域通办。建设覆盖省、市、县三级的营商环境投诉服务系统，实现外资企业投诉“在线提交、全程追踪、结果公示”，提高受理投诉事项按时办结率。

维护公平竞争，打破垄断与地方保护。加大反垄断执法力度。无论内资还是外资，外企还是民企、国企，只要违反反垄断规则 and 进行了不公平竞争，都要对其启动反垄断、反不正当竞争的调查，以彰显对内外资企业一视同仁的执法态度。通过“处罚+整改”双轨机制，倒逼企业合规经营。同时，消除地方保护主义。这涉及地方政府职能和行为方式的改革。

强化服务保障，解决准营痛点。通过构建数据跨境流动便利化机制与促进外资企业服务提质升级双轨并进，着力强化营商服务保障，精准破解企业准入后运营难题。如商务部建立外资企业圆桌会议制度，2024年以来协调解决600余件企业诉求，涉及市场准入、知识产权保护等领域。设立外资服务专班，为跨国企业提供产业链整合、政策对接等定制化服务。

供销合作社是党领导下的为农业服务的综合性合作经济组织，有着悠久的历史、光荣的传统，是推动我国农业农村发展的一支重要力量。习近平总书记多次对供销合作社工作作出重要指示，强调在新的历史条件下，要继续办好供销合作社，发挥其独特优势和重要作用。依托供销合作社运营农村集体资产，助力农村集体经济发展壮大，对于激活农村集体“自我造血”功能、持续稳定增加农民收入、厚植共同富裕的物质基础意义重大，也为供销合作社聚焦主责主业、深化综合改革提供了重要契机。

从基本属性上看，供销合作社与村集体经济组织都属于集体所有制，是社会主义公有制的重要形式。中国供销合作社是中国共产党领导的为农业服务的以农民社员为主体的集体所有制的综合性合作经济组织，村集体经济组织是以集体所有的土地为基本生产资料，实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的经济组织。两者的基本属性都属于集体所有制经济范畴，资产具有同质性。供销合作社与村集体所有制形式相通，运营村集体资产符合相关法律规定与政策要求。

从组织性质上看，供销合作社与村集体经济组织都是合作经济组织，目标都是为农民服务。村集体和供销合作社，两者发展目标和价值导向一致，服务对象都是广大农民，都是为了推动农村经济发展和农民收入提高。供销合作社一头挑着千年农耕文明，一头连着瞬息万变市场，通过运营村集体资产，可以将农业生产端与销售端贯通，引导“千家万户”的小生产对接“千变万化”的大市场，拓展农产品销售渠道，推动农副产品卖出去、卖个好价钱。

从资源优势上看，供销合作社与村集体经济组织具备各自特点，可以实现优势互补。供销合作社长期扎根农村、贴近农民、服务农业，具有完整的组织体系、健全的服务网络、广泛的流通渠道、丰富的运营资源、成熟的经营经验，在农资供应、农业社会化服务、农产品加工销售、农产品品牌培树等方面积累了大量优质资源，能够通过争取政策、对接市场、建立标准、做强品牌，为乡村产业发展赋能。

供销合作社参与村集体资产运营，应把握“顶层设计夯基础、组织推动聚合力、试点先行探路子、分段实施稳推进”的总体思路，坚持“加强领导、政经分离、多元参与、合作共享”的基本原则，通过对资源、缺人才、缺管理、缺主体的村集体开展资产运营，建设符合市场经济要求的农村集体经济运行新机制，增强农村集体经济发展活力。

模式是关键。加强顶层设计，组织推动各级供销合作社选择经济实力强、业务开展好、与“三农”联系紧的社有企业，组建各级供销合作社村集体资产运营公司，与村集体合作共建运营实体，其中供销合作社以资金入股，村集体以集体资产经营权入股，撬动当地政府或资产运营平台出资入股，采取轻资产模式，以市场化运作、专业化服务的方式，开展村集体资产运营。

机制是基础。探索农村集体资产所有权、管理权、经营权分置，赋予供销合作社对集体资产的合法经营权。供销合作社结合农村集体经济组织，围绕农村集体资产运营全流程各环节，因地制宜依法健全完善相关制度，推进规范运营的综合性合作经济组织，有着悠久的历史、光荣的传统，是推动我国农业农村发展的一支重要力量。习近平总书记多次对供销合作社工作作出重要指示，强调在新的历史条件下，要继续办好供销合作社，发挥其独特优势和重要作用。依托供销合作社运营农村集体资产，助力农村集体经济发展壮大，对于激活农村集体“自我造血”功能、持续稳定增加农民收入、厚植共同富裕的物质基础意义重大，也为供销合作社聚焦主责主业、深化综合改革提供了重要契机。

从组织性质上看，供销合作社与村集体经济组织都属于集体所有制，是社会主义公有制的重要形式。中国供销合作社是中国共产党领导的为农业服务的以农民社员为主体的集体所有制的综合性合作经济组织，村集体经济组织是以集体所有的土地为基本生产资料，实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的经济组织。两者的基本属性都属于集体所有制经济范畴，资产具有同质性。供销合作社与村集体所有制形式相通，运营村集体资产符合相关法律规定与政策要求。

从组织性质上看，供销合作社与村集体经济组织都是合作经济组织，目标都是为农民服务。村集体和供销合作社，两者发展目标和价值导向一致，服务对象都是广大农民，都是为了推动农村经济发展和农民收入提高。供销合作社一头挑着千年农耕文明，一头连着瞬息万变市场，通过运营村集体资产，可以将农业生产端与销售端贯通，引导“千家万户”的小生产对接“千变万化”的大市场，拓展农产品销售渠道，推动农副产品卖出去、卖个好价钱。

发挥供销合作社参与农村集体资产运营优势

□王建军

营。建立资产数据共享制度，详实摸清村集体资产情况，登记造册，在协商基础上，把与供销合作社业务契合度较高的村集体资产经营权交由运营实体经营。建立收益分配制度，建立“保底收益+盈利分红”的分配制度，规定村集体资产运营所得收益的分配原则和方式，确保集体成员享受到集体资产运营收益。建立信息公开制度，向全体村民公开村集体资产运营的相关信息，投资决策等重大事项及时公开。

盈利是根本。借助供销合作社网络和经营优势，充分发挥村集体资产效能，通过构建现代农业产业体系、延伸产业链条、培树优质农产品品牌、承接涉农项目建设等方式，推动农村一二三产业融合发展，让更多产业链增值收益留在农村。积极发展农村新业态，开发农业休闲体验、乡村旅游、农民民宿等农业多种形态，提升经营净收入。

党建是保障。供销合作社参与村集体运营，目的是打造市场化的农村集体资产运营平台，不是另设一套管理机构，不是代替村集体行使村级事务管理职责，工作中必须把党的领导贯穿运营村集体资产的全过程各环节。在方向把控上，坚守为农服务宗旨，工作布局应符合地方党委、政府乡村振兴总体规划 and 部署。在工作摆位上，运营实体党组织定期向村“两委”报告工作，接受党组织监督。在职责分工上，严格区分农村事务和资产运营事务，农村事务由村“两委”研究决策，运营实体支持村“两委”工作，在村“两委”领导和授权下负责资产运营事务。在经营决策上，建立党组织前置审核制度，对于集体资产运营中的重大决策、重大投资、重大项目，要经党组织审核把关。

（作者系河北省供销合作总社党组书记、理事会主任）

（上接3版）有些村民的门口还开辟了小菜园，菜园里种着各种各样的家常蔬菜，一片绿意，长势旺盛。以前没有水，规模养殖搞不起来，只能赶上几只羊到山沟里放，现在水的问题解决了，可以在家里搞圈养，不仅方便，还能多养些。习近平总书记之前去过的布楞沟村，通了自来水，养殖专业合作社也建起来了，还发展了以核桃、啤特果、花椒、枸杞等为主的经济林，孩子们可以在家门口上学，老人能在村里面就医，群众也有了稳定增收渠道。你们可以去布楞沟看看，家家户户都在自来水井上刻上了“吃水不忘总书记，永远感恩共产党”。

先天不足电商补

陇南是陕西、四川、甘肃三省的交界地带，位于秦巴山区，这些大山把路给挡住了，物流和信息都进不来。直到2016年12月，陇南才开通第一列火车，经济发展受到了多大的限制，可想而知。很长时间以来，陇南有很多好东西都藏在山里头，没人知道，比如核桃、花椒、茶叶、木耳、橄榄油等等。以前，这些东西只是在乡村集市上被小商贩们提着篮子卖，或者被小商小贩收购后运出去，都是很原始的销售方式，形不成品牌，卖不上好价钱。

当时陇南市委书记是从水利部来

的司长，思路比较活。他倡导边远贫困地区后发赶超，要抓住互联网带来的机遇，先让政府帮忙，再让企业来主导市场，鼓励老百姓一起创业的同时，成立协会来统一提供服务。2013年，当时微信刚出现没多久，他们就开始利用微信、微博这些社交媒体来卖绿色产品，这种方法叫作“陇南模式”，它有六种带动大家脱贫的方式，比如开网店、发展产业、鼓励创业、提供就业机会、让大家入股，还有众筹，最开始只想试试看，没想到效果非常好。

2020年，习近平总书记提出电商推动乡村振兴大有可为后，陇南感觉自己之前走对了路子，于是就加大力度培训电商人才。到2024年上半年为止，陇南市累计培训电商人才33万人次，电商带动就业创业32万多人，全市电商累计销售440亿元。有了人才，还得建立站点，把货运出去，市委、市政府牵头在各个县、乡、村建立了服务中心和电商服务站。这些站点像是在农村建起的小商业枢纽，不仅提供物流服务，还让农产品能够更顺畅地走出大山，同时工业品也能方便地进入农村。陇南市很主动地寻找各种平台资源，不仅与国内的知名电商平台合作，还自己建立了本土的电商平台，搭建阿里巴巴陇南产业带、天猫旗舰店、抖音陇南馆、京东陇南馆等农产品网络销售窗口，把陇南农产品企业、农民专业合作社与全国的

市场连接起来了。各县都很鼓励农民开网店，通过网络销售农产品。这样一来，不仅农产品的销售量大幅提升，农民的收入也随之增加。

陇南非常会利用资源，借着甘肃省脱贫攻坚中的东西部协作、中央定点帮扶等资源，开展产销对接活动。他们主动出击去争取市场订单，为农产品找到了稳定的销售渠道。陇南的电商在市委、市政府的鼓励下大力发展直播带货、跨境电商等新业态。同时，陇南的“数字乡村”建设在我们省也走在前列，每个乡村、农户和地块都建立了数字档案，乡村的发展更加智能化、便捷化。

所以你们看，虽然陇南脱贫攻坚的先天条件不足，但市委、市政府带领着老百姓敢想敢干，形成了一套贫困地区率先发展电商的模式，把扶贫和电商结合起来，这样就把路子走宽了。

生态旅游富一方

甘肃有两个少数民族自治州，除了刚才讲到的临夏回族自治州外，还有一个甘南藏族自治州。甘南州是全国、全省扶贫开发的重点区域，是全国“三区三州”深度贫困地区。脱贫攻坚以来，中央对甘南州的投入力度和帮扶力量之大前所未有，帮助甘南于2019年率先整体脱贫，走出了一条生态保护、乡村旅游和脱贫攻坚深度

融合的生态扶贫路子。甘南是黄河和长江上游重要的水源涵养区和补给区。习近平总书记很重视甘肃的生态问题，2019年在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上，他就强调了三江源、祁连山和甘南黄河上游水源涵养区的重要作用。所以甘南的发展，省委、省政府定的调子就是要把生态责任摆在首要的位置。甘南州委、州政府下的决心也很大，面向全州发起了建设生态文明、发展生态经济的“生态革命”，各项发展都紧紧围绕“生态文明”这个关键词来抓，把传统文化和敬畏生态、保护环境、发展生态经济的现实生活充分结合，把广大农牧村作为构建生态文明的“主阵地”和“后花园”。

以前的甘南，街上都是随手丢的垃圾，塑料袋到处乱飞。州委书记很有魄力，亲力亲为抓全域无垃圾这件事。那段时间去甘南，牧民们一天提个塑料袋到处去捡，捡着捡着，大家就把随处扔垃圾的习惯改正了，有垃圾就去捡变成一种自觉行为。

在改善当地环境的基础上，甘南开始致力于打造独特的旅游名片。大家应该在社交平台上都刷到过，雨后的甘南特别美，可以说是世界上最干净的地方之一。尤其是清洁程度，令人赞叹。甘南的生态旅游是下了功夫去谋划布局的，可以说发展得极为出色，精心设计了多条经典旅游线路，其中就包括非常火爆的扎尕那村。这

个村风景非常美，每年夏天吸引了很多游客，甚至可以说“一床难求”。我给你们说个数字，扎尕那村所在的县是迭部县，这个县宾馆的床位总数是15000张，而仅扎尕那村一个村庄就有5000张床位。甘南生态旅游业的发展，给当地的农家乐，还有特色的藏家乐、林家乐的成功开办创造了条件，农牧民群众就地就近实现了旅游增收，口袋里的钱增加了，环境更好了，居住条件更好了，生活习惯改善了，这是一举多赢的好政策，甘南旅游扶贫减贫模式也成功入选了“世界旅游联盟旅游减贫案例”。

习近平总书记说绿水青山就是金山银山。要进行生态产品的价值实现，我们甘肃人真是有切实的体会。如果没有生态环保的意识，如果不靠山护山、靠林护林、靠草护草，抛开生态盲目发展其他产业，那后果真的不堪设想。

2020年11月，我们给省委、省政府汇报脱贫攻坚验收结果的时候，省领导问我们扶贫部门怎么看待甘肃脱贫攻坚的结果，我们说甘肃真的脱贫了，这不是扶贫部门说了算，而是按照规定的程序，一户一户对“两不愁三保障”和收入情况进行验收后的结论。当我们宣布海东各县等最后8个深度贫困县脱贫摘帽后，社会反响全是积极正面的评价，大家普遍认为，十八大以来的这次规模力度空前的脱贫攻坚战，成为甘肃扶贫开发史上攻

坚力度最大、减贫人口最多、贫困群众增收最快、农村面貌变化最大的时期。甘肃从此撕掉了“苦甲天下”的贫困标签，实现了甘肃贫困地区老百姓梦寐以求摆脱贫穷的梦想，这是甘肃人发自内心的真实感受，感恩习近平总书记，感恩共产党，这是甘肃人民共同的心声，没有比甘肃人在这场脱贫攻坚战役中的获得感幸福感更多的了。2021年以来，省委、省政府认真贯彻落实习近平总书记“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点”的重要指示要求，协同推进“守底线、增动力、促振兴”，切实把来之不易的脱贫成果巩固住、拓展好。全省脱贫县农村居民收入由2020年的9385元增长到2024年的13015元、年均增长8.52%，牢牢守住了不发生规模性返贫致贫的底线。

2024年9月，习近平总书记再次亲临甘肃视察。他讲到，“甘肃如期完成脱贫攻坚任务很不容易，巩固拓展脱贫攻坚成果任务依然很重”，要求我们“要多在增强造血功能”上做文章。这为我们在下一步常态化帮扶中巩固拓展脱贫攻坚成果指明了方向、明确了路径。作为一名扶贫老同志，我也将继续在人的岗位上发挥好自己余热。我相信，有习近平总书记的领航掌舵，有省委、省政府的坚强领导，有勤劳的甘肃人民的不懈努力，我们一定很快就能看到甘肃乡村全面振兴的新景象！