

加 急

陕西省发展和改革委员会  
陕西省商务厅文件  
陕西省市场监督管理局

陕发改体改〔2025〕695号

陕西省发展和改革委员会 陕西省商务厅  
陕西省市场监督管理局关于印发《市场准入  
壁垒清理整治行动实施方案》的通知

省级各有关单位，各设区市发展改革委、商务局、市场监管局，  
杨凌示范区发展改革局、工业和商务局、市场监管局：

为深入贯彻党的二十届三中全会关于深入破除市场准入壁  
垒和构建全国统一大市场的决策，落实国家发展改革委、商务

部、市场监管总局《关于开展市场准入壁垒清理整治行动促进全国统一大市场建设的通知》（发改体改〔2025〕511号）的各项部署要求，助推我省民营经济高质量发展，省发展改革委同省商务厅、省市场监管局制定了我省《市场准入壁垒清理整治行动实施方案》，现印发你们，请结合职责分工抓好工作落实。



# 市场准入壁垒清理整治行动实施方案

为贯彻落实国家发展改革委、商务部、市场监管总局《关于开展市场准入壁垒清理整治行动促进全国统一大市场建设的通知》（发改体改〔2025〕511号）的部署要求，推动我省市场准入负面清单管理制度全面落实，现结合我省实际，制定本实施方案。

## 一、工作重点

破除市场准入壁垒是党中央、国务院关于构建全国统一大市场、完善经济基础性制度的重大部署，是省委、省政府推动我省非公有制经济高质量发展的重要举措。在全省范围内开展市场准入壁垒清理整治行动，重点就是对照《市场准入负面清单（2025年版）》（新版清单国家发展改革委官网已公开发布），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，重点整治以地方性法规、规章、行政规范性文件、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，以及行政机关违规设置市场准入壁垒的各类做法情形（详见附件1），营造更加公平的市场准入环境。

## 二、组织实施

（一）全面梳理排查（2025年6月10日前）

各市（区）、省级各有关部门认真对照《市场准入负面清单（2025版）》，对本区域、本部门行政许可清单中涉市场准入领域的地方性法规、规章、行政规范性文件和其他政策性文件开展全面排查，逐条对照所依据的上位法进行梳理，对存在违规增设准入事项或条件、违规扩大准入范围等情况的市场准入规定，要及时予以修订。对不在行政许可清单范围内，既无上位法依据、又无相应法定程序设立的市场准入规定，要一律予以废止，相关工作按照下管一级、分级负责的原则推进。各市（区）、各部门请于2025年6月10日前完成拟清理文件工作台账（见附件2）汇总，并反馈至省发展改革委，由省发展改革委梳理整合后报送国家备案。后续国家将对省级涉市场准入文件清理结果组织开展跨省交叉核对，并适时引入人工智能等技术手段进行核实，省发展改革委、省商务厅、省市场监管局将会同行业主管部门同步对市县两级清理结果进行复核。

## （二）问题线索征集（2025年5月—10月）

聚焦清理整治行动15个重点整治类别，多种渠道征集违背市场准入负面清单制度要求、违规设置市场准入壁垒、损害经营主体合法权益等各类问题线索。国家层面已经建立全国统一的网络线索征集渠道，我省通过“12345”服务热线标记、“12345”小程序违背全国统一大市场建设专栏、与新华社陕西分社信息互通共享、接受信访举报等形式广泛征集问题线

索，相关线索将按照职责分工实时转有关行业主管部门、各市（区）甄别核实。为进一步提升社会知晓度，请省数据和政务服务局在陕西政务服务网、秦务员 APP/公众号发布《市场准入壁垒清理整治行动问题线索征集公告》（见附件 3），请各市（区）在市级政务服务平台同步发布公告，并在政务服务大厅显著位置张贴问题线索征集海报、易拉宝等，宣传海报等素材已发送至各市（区）发展改革委。

### （三）推动核查整改（2025 年 6 月—10 月）

1. 加快推进相关文件修改或废止。排查梳理存在不当干预市场情况的政策文件，按照“谁制定、谁负责、谁清理”原则推动修改或废止，涉及地方性法规的，由牵头起草部门提请省政府审议决定后报请省人大常委会按程序办理；涉及地方政府规章的，由牵头实施部门提请省政府审议后按程序办理；涉及各行业主管部门的各类规范性文件和其他政策性文件的，由文件制定部门限期修改或废止，各市（区）清理工作参照上述安排执行。文件修改或废止工作原则上应在 10 月底前完成，未如期完成的，需正式说明情况、明确完成期限，并向省发展改革委报备。

2. 扎实开展问题线索核查整改。问题线索核实整改分级开展，涉及省级部门的，由省发展改革委会同有关部门开展核实，情况属实的限时整改；涉及各市（区）县的，由省发展改革委

会同有关部门进行指导，各市（区）发展改革部门会同相关单位、区县组织核实整改。省发展改革委会同省商务厅、省市场监管局对公开征集、自查自纠、上级转办等渠道收集的问题线索进行汇总，归口建立市场准入壁垒问题线索核查整改工作台账并实时更新（见附件4），各市（区）相应建立本区域工作台账，每月25日前报送省发展改革委，统一汇总后按程序报送国家发展改革委。

### 三、有关要求

一是健全长效机制。开展市场准入壁垒清理整治是落实党中央、国务院关于完善市场准入制度有关精神的重要举措，政策文件排查清理是落实“全国一张清单”管理要求、做好国家层面交叉核对的基础性工作，各市（区）、省级各有关部门务必高度重视、密切配合，结合全国统一大市场建设相关部署，建立健全长效工作机制，扎实开展涉市场准入地方性法规、规章、行政规范性文件和其他违规政策性文件的排查清理，按月报送相关工作情况。集中清理整治为期半年（原则上至10月底），省发展改革委会同有关部门将定期向省政府报告工作开展情况，集中清理整治结束后，市场准入壁垒核实、整改、清理等工作转为常态化机制。

二是畅通反馈渠道。市场准入壁垒清理整治行动全程向社会公开，省发展改革委将和新华社陕西分社联合成立工作专

班，发挥媒体监督作用，互通共享市场准入壁垒相关信息，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。各市（区）要及时发布本区域市场准入壁垒问题反馈渠道，明确联系电话、电子邮箱、寄件地址等信访途径，着力破除各类市场准入壁垒，提升市场准入服务效能。

三是务求工作实效。各市（区）、省级各有关部门要全面对照 15 个重点整治情形类别，加大市场准入壁垒排查、问题线索征集、核查整改工作力度，力争形成“核查一个问题，规范一个领域”的良性效应，对于成因复杂、经营主体反映强烈、社会关注度高、整改难度较大或久拖不决的重点难点问题，要明确整改时间、责任人，持续跟踪核查整改情况。对于未按规定时限完成问题核查整改，或者拒不整改、整改不到位、瞒报谎报的，约谈有关负责人并按程序报告省政府。

- 附件：1. 市场准入壁垒清理整治行动重点整治情形  
2. 涉市场准入壁垒文件清理工作台账  
3. 市场准入壁垒清理整治行动问题线索征集公告  
4. 市场准入壁垒问题线索核实整改工作台账



## 附件 1

# 市场准入壁垒清理整治行动 重点整治情形

### 一、国家层面已放开但地方仍在审批

国务院已取消多项行政许可事项，但各地执行情况不一，有些地方仍在审批。如，某地反映机动车维修经营已经改为备案制，但部分县还在进行审批。再如，根据《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》规定，施工图设计文件审查不再作为行政审批项目，实行自律管理，但某地《政府投资项目暂行规定》中仍然规定，施工图设计要由市有关职能部门核准。

### 二、审批依据法律效力不足

《中华人民共和国立法法》第 99 条、第 100 条规定，下位法不得违背上位法。《中华人民共和国行政许可法》第 15 条、第 16 条、第 17 条对行政许可的设定或规定权限、适用情形作出严格规定，如法律可以设定行政许可；尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规的，地方性法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规、地方性法规的，省级政府规章可以设定临时性行政许可，同时明确了地方性法规、省级政府规章设定行政许可的负面清单。部分地方政府审批依据仅为有关部门制定的规章或本系统内部规定，

缺乏上位法依据，应当及时废止。

### **三、行业壁垒造成准入规则不平等**

经营自然垄断环节业务的有关企业利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸或排除、限制上下游竞争性环节的市场竞争。一些重点行业国有企业滥用自身市场优势地位，有意抬高或设置不合理准入门槛，导致其他企业难以进入。如，某重点行业企业在配件采购过程中长期选择特定几家供应商，导致相关配件价格连年上涨，而其他企业无法进入。

### **四、政府监管能力不足不敢进行审批**

在一些风险易发高发行业或领域，虽已有相关监管规则，但由于监管难度较大或监管规则有待进一步完善细化，而不敢审批。

### **五、违规扩大审批范围、变更或增设审批条件**

一些地方违规扩大审查内容或审批服务事项适用范围，变相设立或实施审批，或以备案名义变相设置市场准入限制。如，国务院某行政法规仅针对某行业设施的规划和建设设置审批程序，但某地将行政审批范围扩大到该行业相关设备的制造、销售。

### **六、审批权下放形成区域间市场壁垒**

一些事项审批权下放地方，却造成跨区域经营需多地多次审批，且各地审批标准不尽一致。

### **七、对外地企业设置准入限制**

部分地区为保护本地企业发展，对外地企业设置准入限制，

增加了企业的交易成本。如，一些地方政府将外地企业在本地注册经营主体、投资建厂等作为准入条件，部分省市在药品集中采购过程中，针对外省企业和产品，设置明显高于本地产品的资质要求、技术标准，加大市场抽检力度，人为增加外省企业进入本地市场的难度。再如，住房城乡建设部明确各地区在市场准入上给予外地建筑企业与本地建筑企业同等待遇，但实际操作中，一些地方通过本地业绩要求、信用等级等设置不合理准入条件，阻碍外地企业进入本地市场。

#### **八、违背市场准入负面清单与外商投资准入特别管理措施要求，违规设置外资企业准入限制**

部分地区不落实保障外资企业国民待遇要求，对外资企业设置不合理差别待遇。如，在内外资平等准入领域设置或采取针对外资的限制性措施。又如，通过限定“品牌”或以“外资品牌”为由排斥或歧视外资企业及其产品或服务，以及对外资企业及其产品或服务享受政策设置额外条件。再如，通过限定所有制形式等方式排斥或限制外资企业参加本地招投标、政府采购等活动。

#### **九、因新业态新领域监管空白导致政府在土地、规划、消防等要素保障环节不作为、不予审批或者推诿审批职责**

一些新业态新领域暂无统一规范的审批监管措施，不少地方索性不予审批，但也不落实“非禁即入”。如，一些地方出于减少风险的考虑，对新业态新领域完全照搬传统监管模式，对市场主体申请的新业态经营许可抱有“不鼓励、不审批”态度，

造成企业注册难、经营难。

#### **十、准入要求设置矛盾，互为前置条件**

近年来，各地破除了很多互为前置条件的审批事项，但地方反映，此类事项在具体审批过程中依然存在。如，某地反映快递业务经营许可事项，在市场监管和邮政部门审核过程中互为前置条件，相关手续无法办理。再如，在没有法律、行政法规依据的情况下，仍有不少地方政府部门规定，获得一项行政审批的前提条件是已取得其他部门的前置性审批，如果没有通过其他部门的审批，则不能获得本部门的行政审批。

#### **十一、告知承诺制审批要求不清晰不透明加大经营风险**

一些地方告知承诺制审批事项缺乏公开透明的核准标准和审批要求，给企业准入造成更大的不确定性和经营风险。如，某地反映有企业按照告知承诺制投资农药生产项目，项目建成后，按规定办理经营手续遇到困难，有关部门不予审批，企业经营陷入困境。

#### **十二、准入标准过高、审批流程过长**

一些市场准入事项审批权在地方，市场准入标准较高，地方相关主管部门专业人员缺乏，导致审批难、流程长。如，某地企业反映室内装修建筑工程许可证、二次装修消防验收等与消防相关的审批难、验收流程长、成本高，影响企业按期开业经营，甚至个别地区已出现宁愿交罚款代替许可证办理的乱象。

#### **十三、无故拖延审批或已经获得审批但政府拒绝办理其他相关手续**

一些地方准入监管规定具有较大随意性，导致审批部门对经营主体行使监管权时具有较大裁量空间，即使项目已经获得审批，审批部门仍有可能拒绝为企业办理其他相关手续。如，某地企业反映有的地方建筑垃圾处置企业设立，县（区）相关行政审批流程走完后，乡镇（街道）以其他理由拒绝办理相关手续，不仅导致企业准入难，更让前期投资“打水漂”。再如，一些地方对经营主体资金实力、股权比例、安全管理等方面提出准入要求，准入监管时松时紧。

#### **十四、与国家发展改革委已通报的违背市场准入负面清单典型案例类似的违规情况**

为深入贯彻《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》，抓好市场准入制度落实，按照《国家发展改革委关于建立违背市场准入负面清单案例归集和通报制度的通知》要求，国家发展改革委近年来会同有关部门、地方发展改革委已对违背市场准入负面清单情况连续开展七次排查清理，并对七批典型案例进行了通报。各地如有与已通报案例类似的违规情况及其他违背市场准入负面清单的情况，应一并清理。

#### **十五、其他违背市场准入制度要求的情形**

附件 2

涉市场准入壁垒文件清理工作台账

填报单位：

填报日期： 年 月 日

序号	处置情况	文件名称	文件类型	制定主体	处理意见	经办人	联系方式	复核人
	无相关问题		省级地方性法规					
			设区市地方性法规					
			省级政府规章					
	已清理整治		行政规范性文件		示例：全文废止			
			其他政策性文件		示例：1. 删除第 XX 条 XX 款 2. 将第 XX 条 XX 款修改为“……”			
	正在清理整治				示例：全文废止			
					示例：1. 删除第 XX 条 XX 款 2. 将第 XX 条 XX 款修改为“……”			

## 市场准入壁垒清理整治行动 问题线索征集公告

国家发展改革委、商务部、市场监管总局于 2025 年 4 月至 10 月组织开展市场准入壁垒清理整治行动。从即日起征集以下问题线索：

- （一）国家层面已放开但地方仍在审批；
- （二）审批依据法律效力不足；
- （三）行业壁垒造成准入规则不平等；
- （四）政府监管能力不足不敢进行审批；
- （五）违规扩大审批范围、变更或增设审批条件；
- （六）审批权下放形成区域间市场壁垒；
- （七）对外地企业设置准入限制；
- （八）违背市场准入负面清单与外商投资准入特别管理措施要求，违规设置外资企业准入限制；
- （九）因新业态新领域监管空白导致政府在土地、规划、消防等要素保障环节不作为、不予审批或者推诿审批职责；
- （十）准入要求设置矛盾，互为前置条件；
- （十一）告知承诺制审批要求不清晰不透明加大经营风险；
- （十二）准入标准过高、审批流程过长；
- （十三）无故拖延审批或已经获得审批但政府拒绝办理其他相

关手续；

（十四）与国家发展改革委已通报的违背市场准入负面清单典型案例类似的违规情况；

（十五）其他违背市场准入制度要求的情形。

经营主体和人民群众如掌握以上方面问题线索，可通过以下渠道反映，相关情况需实事求是、有具体细节。

（一）国家发展改革委门户网站“有违全国统一大市场建设问题线索征集”专栏：<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/tydscjx/>



（二）陕西省发展改革委清理整治工作联系方式：

联系电话：029-63913387

收件地址：西安市新城区新城大院 8 号楼省发展改革委

电子邮箱：[fgwtgc@shaanxi.gov.cn](mailto:fgwtgc@shaanxi.gov.cn)

（三）XX 市（区）发展改革委（局）清理整治工作联系方式：

联系电话：

收件地址：

电子邮箱：

附件 4

# 市场准入壁垒问题线索核实整改工作台账

填报单位： 填报日期： 年 月 日

序号	地区	事实描述	问题类型	线索来源	整改方案	目前进展	责任单位	联系人	联系方式
1	XX 市 XX 县		(十五种 情形类别)	国家发展改革 委转办/新华社 转办/信访举报/ 自查自纠(据实 填报,可多选)	(如问题线 索查证不属 实,则填写 “查证不属 实”)	已办结/正 在办理	(案例发 生及落实 整改单 位)		
2									
3									
4									
5									

