

台胞同等待遇“负面清单” 管理模式探讨^{*}

刘志云 刘林萃

【内容提要】 落实同等待遇政策是推进两岸融合发展进程的重要环节，能使两岸人民凝聚为命运共同体，增进共同利益。近年来，大陆出台一系列措施坚持落实落细同等待遇政策，促使台湾同胞享受同等待遇的领域和范围不断扩大。但传统上纯粹以“正面清单”为中心的管理模式，不免存在着片面性、滞后性、制约性的缺憾。因此，按照“循序渐进”的法则，在坚持“正面清单”管理模式为主导的同时，在试点地域与特定政策领域尝试构建以禁止台湾同胞享受某种待遇为核心的“负面清单”辅助管理模式，是落实“非禁即享”这一最新政策方针的具体步骤。推进“负面清单”的制度实践，需考虑台胞身份特殊性，在维护国家安全的基准上，确保台胞在陆同等待遇得到明确、及时、开放、透明的保障。为此，必须明确“负面清单”制定的标准和依据，选择合适的试点地域与政策领域，优化清单制定和实践的总体思路和内容设计，以及构建推进清单实践的配套机制。

【关键词】 “负面清单”；同等待遇；台湾同胞；两岸融合

【作者简介】 刘志云，厦门大学法学院教授；刘林萃，厦门大学台湾研究院博士研究生。

【中图分类号】 D601 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-6683 (2026) 02-0037-18

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2026.02.003

^{*} 国家社科基金重大专项“社会主义核心价值观融入行业规章体系建设的法治路径研究”（20VHJ007）。

引言

在两岸关系融合发展的时代背景下,台胞在大陆的学习、就业、创业及生活等方面的待遇问题日益受到重视与关注。长期以来,大陆一直在探索给予台胞同等待遇政策。尤其是在2017年党的十九大报告明确提出“同等待遇”这一重要理念后,国务院积极协调各部门,相继颁布了一系列旨在促进台胞在大陆享受同等待遇的政策措施。与此同时,全国各地积极响应,纷纷出台了相关配套政策和措施,进一步落实并拓展台胞在大陆享受同等待遇的领域和范围。

不过,当前以列举正面权利的“正面清单”管理模式为主的同等待遇政策,在实践中面临着一系列挑战。不仅暴露出易发遗漏、内容冗长且亮点不突出等问题,^①也呈现出碎片化特点,缺乏统一性和系统性。^②对此,“负面清单”辅助管理模式提供了新思路。“负面清单”是指包含法律法规所明确禁止事项的列表,而任何未在此列出的事项均视为法律所许可的“一张单子”。^③我国对该管理模式的实践探索,始于2013年上海市人民政府发布的《外商投资负面清单(2013年版)》。^④2019年《外商投资法》的出台,标志着“负面清单”制度正式成为我国外资法律制度的一部分。与此同时,2015年国务院出台《关于实行市场准入负面清单制度的意见》,对国内市场准入“负面清单”制度进行了系统性的定义与阐述。^⑤随着《市场准入负面清单(2018年版)》的公布,国内市场准入“负面清单”制度正式全面实施。

随着“负面清单”管理模式在经济领域推进以及取得显著成效,其所蕴

① 郑清贤《台湾同胞“同等待遇”研究》,《海峡法学》2021年第1期,第11页。

② 季烨《台湾居民权益保护法制的碎片化及其统一化》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期,第94-95页。

③ 王利明《负面清单管理模式与私法自治》,《中国法学》2014年第5期,第26页。

④ 上海市人民政府《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2013年)》(沪府发〔2013〕75号),2013年9月29日。

⑤ 国务院《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》(国发〔2015〕55号),2015年10月19日。

含的核心价值日益凸显，也逐渐跨越经济范畴，被拓展应用于社会治理领域，开创了一种具有前瞻性的政府治理新范式。在这种背景下，作为“正面清单”管理模式的辅助，先在试点地域与特定政策领域实施台胞同等待遇“负面清单”管理模式是否具有可行性呢？2020 年 8 月，中共福建省委发布的《关于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话重要指示批示精神 全方位推动高质量发展超越的决定》（简称“决定”）第 17 条明确提出，应坚持以“非禁即享”原则完善台胞在大陆享受同等待遇的政策和制度。^①显然，这已为探索构建“负面清单”管理模式提供了政策依据。但实践中，如何确保“非禁即享”原则的有效实施，探索建立健全“负面清单”管理模式，成为当前亟待解决的重要课题。

一、引入台胞同等待遇“负面清单”管理模式的合理性

在试点地域与特定政策领域引入台胞同等待遇“负面清单”管理模式，作为“正面清单”管理模式的必要补充，具有必要性与可行性。

（一）引入台胞同等待遇“负面清单”管理模式的必要性

1. 明晰边界：“负面清单”管理模式赋予台胞权益精准定位

传统“正面清单”管理模式在台胞权益保障中曾发挥积极作用。但在实践中，台胞权益需求并非一成不变的。其原因在于：一是国际环境及两岸政策局势动态变化，直接关联并影响大陆方面的应对策略；二是随着两岸融合进程深化，台胞的权益需求呈现日益细化与多元化的趋势；三是大陆社会经济蓬勃发展，为台湾同胞提供政策支持的能力不断加强。相比之下，“正面清单”因其固有的静态特性及穷尽列举方式，难以迅速响应实际需求的快速更迭。一方面，台胞面对清单未覆盖的新兴权益诉求，常陷入认知困惑，难以明确自身权益界限。另一方面，“正面清单”对于“空白地带”规定模糊，范围界定不明，往往导致责任主体相互推诿，台胞不仅可能未能充分享受到应有的权益，反而遭遇一系列不必要的困扰与障碍。

^① 《中共福建省委关于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话重要指示批示精神 全方位推动高质量发展超越的决定》，《福建日报》2020 年 8 月 24 日，第 1 版。

引入“负面清单”管理模式,对于解决此类问题具有良效。其一,基于“法无禁止即自由”这一私法原则,能够有效地化解市场主体在法律空白领域的风险,并减少法律行为效力的不确定性。^①“负面清单”管理模式为台胞构建了一个明确的“安全地带”,只要其行为未涉及“负面清单”所明确界定的限制性或禁止性范畴,即可依法享受全面的待遇和法律保护,台胞无需再因政策清单或相关文件中未明确列出的权益是否享有而感到困惑。其二,基于“法无授权不可为”的公法精神,能够规制政府权力、优化职能履行。政府权力被限制在清单之内,各级政府在“负面清单”未涉及的广阔领域,必须严守权力边界,杜绝擅自新设准入门槛或无端干预的失范行为。此举通过制约政府行为随意性与任意性,确保台胞同等待遇政策落地生根,精准兑现“同等”内涵。

2. 服务转型 “负面清单”管理模式驱动政府职能转向服务台胞

自2004年中央首次提出“建设服务型政府”以来,中国行政体制改革始终围绕这一主线持续推进,简政放权是关键抓手。2017年,党的十九大报告提出“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”,从路径层面作出了系统的部署。“负面清单”管理模式正是在此背景下应运而生的一种创新治理范式,主要通过将审批制改成备案制,大幅度削减不必要的行政干预,并严格规范行政行为,进而弱化传统上以政府审批为主导的职能模式,并让政府将工作重心转移到事中与事后的监管环节。“负面清单”管理模式不仅可以显著减少台胞在准入时的事前审批环节,也大大提高了便利性以及效率,还使得政府将工作重点和精力转移至为台胞提供高质量的公共服务上,使“以台胞为本”的服务原则得以真正落到实处。

3. 强化公信 “负面清单”管理模式夯实台胞法治信任根基

在两岸社会状态存在显著差异的客观背景下,台湾同胞对祖国大陆治理的清正廉洁、公正透明给予了极高程度的关注。相较“正面清单”,“负面清单”范围较窄、透明度高、清晰度高,^②减少台湾同胞获取信息的成本使其

^① 王利明 《负面清单管理模式与私法自治》,《中国法学》2014年第5期,第38-39页。

^② 刘征峰 《负面清单、透明度与法治原则——兼评我国自贸区外资管理的路径改革》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2018年第4期,第126-127页。

容易确定自己可被允许的领域。一方面,“负面清单”管理模式从制度层面避免行政主体随意增设额外审批、隐形门槛等不合理限制,从而为政府行政行为迈向透明化铺设了坚实道路。这也能够帮助台湾同胞清晰洞察政府权力的边界范围与实际运作流程,明确知晓自身能够享有的同等待遇内容,促使台湾同胞对政府产生更为强烈的信任感。另一方面,“负面清单”管理模式让政府的执行工作重心从以往“一审了之”的传统模式转变到强化事中与事后的监管环节,对政府的后续监管标准细化及配套制度的完善提出了更高要求。概而言之,在“负面清单”管理模式的架构之下,清单的制定、调整以及实施环节,均严格遵循公开、公平、公正的准则向全社会进行公示,全方位保障了公众的知情权与参与权。从效果上看,这将提升台胞对同等待遇政策与制度的信心,夯实台胞对祖国的法治信任根基。

4. 重塑体系:“负面清单”管理模式重塑台胞待遇保障体系

“负面清单”管理模式所蕴含的依法治理、整体治理、协同治理等治理理念,与当前国家治理现代化的创新趋势高度契合。^①无疑,这些理念为台胞同等待遇保护工作提供了新的思路和方法。例如,整体性治理强调政府内部各机构及部门之间的协作与整合,是达成政策目标、实现高效公共服务供给的重要路径。台胞同等待遇政策覆盖范围广泛,涉及台胞在大陆学习、创业、就业及日常生活等多个领域,其实施需要众多部门以及部门内部各机构协同发力。“负面清单”管理模式通过“一单尽列”的方式,为各部门提供了统一的架构体系,使各部门能够清晰界定自身职责边界,有效避免因部门职责交叉重叠或存在空白地带而导致的管理漏洞。再如,在推进台胞同等待遇的进程中,多元主体的参与至关重要。在台胞同等待遇政策制定与实施过程中,不同主体利益诉求各异。政府部门关注政策施行效果和社会秩序稳定,社会组织侧重满足台胞个体多样化需求,公众则期望与台胞和谐共处。协同治理机制能够将多元主体的治理工作协调起来,取长补短,互通有无,凝聚合力,取得更好的治理效果。

^① 陈升、李兆洋、唐雲 《清单治理的创新:市场准入负面清单制度》,《中国行政管理》2020 年第 4 期,第 99-100 页。

（二）引入台胞同等待遇“负面清单”管理模式的可行性

1. 政策支持

从实践来看，祖国大陆对于实现台胞同等待遇政策导向始终是明确的。2017年，党的十九大报告首次把为台湾同胞提供“同等待遇”写入党的工作报告。^① 2018年2月28日，国台办等29个部委共同发布了《关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施》（简称“31条措施”），涉及产业、财税、用地、金融、就业、教育、文化、医疗、影视等多个领域，明确提出逐步为台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活提供与大陆同胞同等的“同等待遇”。^② 2019年11月，国台办和国家发展改革委经商中央组织部等20个有关部门出台的《关于进一步促进两岸经济文化交流合作的若干措施》（简称“26条措施”），扩大了同等待遇范围^③。2023年9月，中共中央、国务院发布的《关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路建设两岸融合发展示范区的意见》（简称“21条”）进一步细化了同等待遇政策。^④

长期以来，国家与地方层面主要是围绕“正面清单”模式建构了台胞的同等待遇政策，但其中建构理念在2020年开始发生变化。2020年8月，中共福建省委发布的《关于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话重要指示批示精神 全方位推动高质量发展超越的决定》明确提出，将以“非禁即享”为核心理念，引领并促进台胞同等待遇政策的深入实施。同年12月，《中共福建省委关于制定福建省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》将台胞同等待遇“非禁即享”理念纳入省级政府长远规划

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年，第57页。

② 国务院台办、国家发展改革委等：《关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施》，2018年2月28日。

③ 《关于进一步促进两岸经济文化交流合作的若干措施》，《人民日报》2019年11月5日，第11版。

④ 《中共中央国务院关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路 建设两岸融合发展示范区的意见》，《人民日报》2023年9月13日，第1版。

蓝图中。^①“非禁即享”理念强调除了明确禁止或限制的事项外，其余领域均对台胞开放，享受与大陆同胞同等的待遇。此举不仅彰显了对于保障台胞权益、实现同等待遇的高度重视，也表明“非禁即享”理念指导下的相关政策制定与落实提上了日程，相关举措并在福建一些地方率先得到实践。^②尽管相关政策文件未直接采用“负面清单”管理模式这一表述，但“非禁即享”的新政策理念显然为其提供了政策依据。

2. 实践基础

以“负面清单”管理模式落实台胞同等待遇的思路首先在经济领域得到实践，并取得显著成效。2013 年 12 月，福建省推动试行台商投资准入前国民待遇加“负面清单”管理模式。^③2015 年国务院发布的《外商投资准入负面清单（2015 年版）》在四大自贸区的试验性实施，为台资企业在福建的投资活动提供了新的契机。当前，台资企业遵循《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》开展投资活动。无疑，台资准入“负面清单”制度的先期实践，为构建台胞同等待遇“负面清单”管理模式提供了宝贵的经验与借鉴。

二、制定台胞同等待遇“负面清单”的关键要素

无疑，“非禁即享”理念的提出以及“先行先试”的落地要求，表明在

① 《中共福建省委关于制定福建省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《福建日报》2020 年 12 月 31 日，第 1 版。《建议》第 54 条提出，“完善保障台湾同胞福祉和享受同等待遇的政策和制度，强化分类指导、精准服务，构建台胞台企登陆的第一家园服务体系。坚持‘非禁即享’，落实落细惠台利民政策举措，推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化，促进在闽台胞社会服务保障水平与基本公共服务水平同步提高。……”

② “漳平市实行‘非禁即办’厚植台胞台企登陆第一家园的成长‘沃土’”，漳平市人民政府网，2023 年 8 月 14 日，http://www.zp.gov.cn/xwdt/bmdt/202308/t20230814_2026191.htm。2023 年 8 月，福建省漳平市提出对台企进入市场要“非禁即办”，采用“负面清单制+告知承诺制”的审批模式，“能减则减、能免则免、能快则快、能优则优”，进一步提升市场主体便利度和获得感。与此同时，坚持“非禁即享”理念，主动靠前服务，扎实落实在漳台湾同胞享受同等待遇政策。

③ “福建推动试行台资准入‘负面清单’”，中新网，2013 年 12 月 27 日，<https://www.chinanews.com.cn/tw/2013/12-27/5673925.shtml>。

实践层面可以按照“循序渐进”的方式,尝试在台胞同等待遇中以“正面清单”管理模式为主导的前提下,逐步引入“负面清单”管理模式。不过,对于包括“负面清单”制定的标准、依据、基本思路、试点地域与试行政策领域等关键要素,必须做出谨慎思考。

(一) 清单制定的标准、依据以及总体思路

“负面清单”的制定应精准把握“同等待遇”的内涵,明确其并非绝对等同,而是在合理范围内允许存在一定差异,^①这是清单制定的理念与核心标准。具体地讲,考虑到两岸在经济发展、政治体制等方面的客观差异以及两岸关系的特殊性,部分领域对台胞权益的限制是必要的。同时为缓解台胞在大陆发展的陌生感,某些方面也应给予适当优待。

“负面清单”的制定依据体现在必须严格依据健全的法律体系和科学的规划原则,^②清单内容的规划设计不能脱离实际、凭空想象,也不能简单地对既有的“正面清单”进行逆向推演。清单的制定需要遵循明确的原则和规范,确保适应两岸关系发展的实际需求。因此,必须制定台胞同等待遇权益保护的基础性法律,为台胞权益保护工作提供明确指引和法律支撑。此外,当前的台胞权益保护工作主要集中在经济领域,而在社会、文化、教育等领域仍存在较大缺口,^③这种不均衡限制了“负面清单”的开放程度,进而影响台胞在大陆的全面发展。

在两岸关系特殊政治属性与社会制度差异的双重约束下,一步到位生成国家层面且领域全面的台胞同等待遇“负面清单”,并不具备现实可行性。基于此,在台胞同等待遇“负面清单”的总体思路与路径选择上,当下适宜采用以“正面清单”为主、“负面清单”为辅的灵活模式。秉持“循序渐进”“成熟一个推出一个”的原则,优先选取台胞聚居且相关政策配套措施较为完备的地区作为试点地域,并在发展相对成熟、条件具备的政策领域开展“先行先试”的工作。

^① 彭莉 《大陆涉台投资法 30 年进路考察》,《台湾研究集刊》2019 年第 1 期,第 50 页。

^② 郭冠男、谢海燕 《制定和实施负面清单制度必须理清的重大关系》,《中国行政管理》2015 年第 10 期,第 33-34 页。

^③ 郑清贤 《大陆台胞权益保障存在的问题与完善建议》,《福建省社会主义学院学报》2014 年第 3 期,第 68-69 页。

（二）试点地域与政策领域选择

1. 试点地域选择

按照清单制定的总体思路，最能满足开展“先行先试”的地区无疑是跟台湾地区隔海相邻的福建省。2023 年中共中央、国务院发布的“21 条”总则中，明确界定了福建省在推动两岸融合发展中的战略定位。“21 条”强调，要充分发挥福建对台的独特优势和先行示范作用，坚持“问题导向，突出先行先试，扩大授权赋能，持续推进政策和制度创新；先易后难、循序渐进、持续推进、久久为功”的原则，支持条件好、优势突出的地区率先试点，以点带面，引导其他地区协同增效。同时也明确指出，“中央和国家机关有关部门要提出创新举措，加强政策支持，全力支持福建探索深化两岸融合发展新机制、新路径、新模式。福建省要强化主体责任，建立协同落实机制，发挥各方作用，创新工作方法，确保各项举措落地见效”。^① 在实践上，自 2013 年 12 月起福建省推行台资准入“负面清单”制度，积累了丰富经验。立足于此，可在福建省更多领域内先行试点“负面清单”管理模式，充分发挥厦门与金门、福州与马祖融合发展示范效应，以及平潭综合实验区促融的重要作用。

在具体路径上，应“分阶段、渐进式”展开。首先以厦门、福州、平潭三地以及福建其他地区的台商投资区为试点，优先选择两岸融合基础较好、风险可控的领域，如已实现的农产品领域标准互认、职业资格采信等；在全国人大常委会或国务院特别授权的框架内，探索制定地方性“负面清单”，明确限制性条款，如禁止未通过共通标准的台湾食品进入免检通道等。待三地形成可复制的经验后，由福建省统筹整合，出台省级“负面清单”，并同步建立省级动态评估机制，如每季度收集台企反馈、动态调整清单范围等。省级模式成熟后，可向江苏昆山、广东东莞等台胞聚集地推广，由国家发展改革委、国台办牵头提炼共性规则，制定国家层面“负面清单”草案，经国务院审议后提请全国人大常委会以专项决定形式赋予法律效力。此后，在风险可控的前提下，逐步拓展至更多领域，最终实现“地方试点—省级统筹—

^① 《中共中央国务院关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路 建设两岸融合发展示范区的意见》，《人民日报》2023 年 9 月 13 日，第 1 版。

跨区域推广—国家立法”的全链条政策闭环，确保制度既灵活适配地方需求，又具备全国统一性。

2. 政策领域选择

在以“正面清单”为主、“负面清单”为辅的推行阶段，台胞同等待遇“负面清单”应在特定政策领域先行先试。判断一项政策领域是否适用“负面清单”管理模式，需紧密围绕政策本身的功能属性、制度特征以及实践条件，开展全面且细致的类型化评估。具体而言，适合引入“负面清单”的政策，往往具有以下特征：其一，涉及制度性接入或资格审查的政策措施。这类政策为精准对接同等待遇目标群体，即台胞或台企，通常会设定特定条件、门槛或限制。在产业准入、重大项目支持、资质认证等关键领域，借助“负面清单”的明确排除性标准，能够切实保障制度的公平性与执行的一致性。其二，依赖财政激励或资源配置的政策工具。诸如财政补贴、税收减免、融资便利、土地保障等政策，其核心在于实现有限公共资源的合理分配。引入“负面清单”，可对不符合支持条件的群体或情形进行有效排除管理，进而提升财政资金的使用效率。其三，区域融合导向或处于“先行先试”阶段的政策创新。在平潭综合实验区、厦门、泉州等两岸融合发展示范区推出的探索性政策，受当前制度条件、管理能力或社会接受度等因素制约，暂不具备在全国范围内广泛推行的成熟度。以“负面清单”形式明确限定适用范围并排除相关事项，能够显著增强政策的风险可控性与试点规范性，为后续制度的复制推广提供坚实的实践依据。其四，标准不统一或地方执行弹性大的政策。在实际执行过程中，部分政策由于地方理解差异、操作空间过大、监管尺度不一等问题，容易出现执行偏差。“负面清单”作为规则补充机制，能够统一操作规则、压实责任主体，确保政策精准无误地落地实施。

反之，不适合引入“负面清单”管理模式的政策领域，也具有明显的共性：一是以普惠性为基本导向的生活服务类政策。例如优化出入境证件办理、居住证“上门办”服务、设立“闽台婚姻家庭服务专线”等政策，其核心目的在于扩大政策受益群体范围、简化办理流程、提升服务温度与质量。引入“负面清单”会对政策的覆盖面与普及性造成限制，这与政策的初衷背

道而驰。二是依托信息系统实现自动化核验与闭环管理的政策。像个税补贴“免申即享”、医保健保平台互联互通等，这些政策通过平台数据自动比对、资格识别和系统核查即可高效完成执行过程，无需人为额外设限。此类技术赋能型政策本身具备较强的风险防控与资源精准配置能力，引入“负面清单”并无实质意义。三是行政流程标准化且对象条件清晰的政策。比如临时驾照线上申领、居住证线上换补领等政策，其程序固定、标准明确，且技术验证可实现闭环实施。这类政策具有高度操作规范性与低自由裁量空间，引入“负面清单”不仅没有执行的必要，反而可能增加制度摩擦与执行阻力。

概而言之，选择哪些政策领域适用“负面清单”，应从政策的制度属性、风险等级与执行机制出发，采取“分类施策、精准适配”的管理思路。对于资源配置导向强、制度接入要求高、执行差异大的政策，可以适时引入“负面清单”模式作为限制性补充；而对于强调服务普惠性、流程优化性、平台闭环性等政策，则应避免不必要的限制，确保政策效能最大化。

三、台胞同等待遇“负面清单”的内容设计及配套机制

（一）台胞同等待遇“负面清单”的内容设计

内容设计必须坚持“正面清单为主、负面清单为辅”原则，在保障公平与效率的基础上，稳步推进两岸融合发展的制度型进展，最终实现“同等待遇”的政策目标。

1. “生活保障与社会融入”方面

以“福马同城通”卡为例，自 2024 年 3 月“福马同城通”卡正式推出以来，作为贯彻中共中央、国务院发布“21 条”政策中“支持福州与马祖深化融合发展，打造福马‘同城生活圈’”的创新举措，该卡已成为推动福马同城化、促进马祖同胞便捷融入福州的重要载体。为进一步强化制度保障能力，建议在保持原有正向申领条件不变的基础上，引入“负面清单”管理模式，明确相关限制与退出情形，实现申请、使用与退出的全流程闭环管理。

具体而言，可从以下三个层面构建“负面清单”管理机制。在准入层

面，一是针对虚假身份材料申报情况。如在申领过程中伪造马祖户籍、冒用他人身份或提供虚假证明等情形，一经核实应立即撤销相关卡片，通报相关职能部门依法依规处理。二是转借、倒卖卡片行为。如发现持卡人存在将卡片转借他人使用，或通过非法渠道进行倒卖牟利的行为，应立即注销卡片，并纳入禁止再次申领名单。在使用层面，一是针对长期未激活或未使用的情况，系统可自动冻结其使用权限，并向持卡人推送人工激活或重新审核提示，防止资源闲置与“僵尸卡”积压。二是不当使用权益或虚报享受条件。若利用卡片虚报情形，不当占用医疗绿色通道等服务便利，属于诚信失范行为，应列入黑名单，禁止继续使用，并视情节追究相关责任。在退出层面，对于已死亡、迁出马祖地区或主动放弃资格、不再符合申领条件的持卡人，应通过系统比对实现自动注销，保障政策实施对象的精准覆盖与动态更新。

无疑，通过嵌入“负面清单”机制，福州市“福马同城通”卡制度将得到进一步优化，防范重复申领、权益滥用等风险，确保社会资源的合理流向。这一创新实践有望为后续“厦金同城通”等同类举措提供可复制、可推广的制度经验，以此充实“融合发展”的示范效应。

2. “经贸合作与产业发展”方面

2023年9月中共中央、国务院发布“21条”政策提出了建设两岸标准共通服务平台，鼓励两岸产学研企共同制定行业共通标准，并探索建立台企资质评估及认证体系。2023年11月，国家市场监督管理总局出台《关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路 建设两岸融合发展示范区的若干措施》（简称“七条措施”），从标准、计量、认证认可等方面推动规则共通，为两岸融合发展提供技术支撑，促进经贸合作和人员交流。^①从最初的138项共通标准，^②到2025年增加到285项，^③覆盖领域从农业、制造业逐步拓展到电子信息、新能源、服务业等更多领域。在认证方面，国家市场监督管理总局授权福建省市场监管局对在平潭综合实验区交易的产品确定试点范围，采

① “进一步推动两岸标准共通！市场监管总局出台7条政策措施”，国家市场监督管理总局网站，2023年11月22日，https://www.samr.gov.cn/xw/mtjj/art/2023/art_9333908403bd46468acc63e7992fd34f.html。

② 林智岚《标准通两岸 携手共发展》，《福建日报》2023年10月25日，第4版。

③ 林智岚、张灿《标准通两岸 携手同发展》，《福建日报》2025年2月22日，第2版。

信台湾地区合格评定结果,探索闽台认证采信的路径。^① 采信目录具有一定的“正面清单”功能,基于两岸互认标准或认证结果,为符合条件的商品提供认证采信、通关便利等支持,可在此引入“负面清单”管理模式,明确“不得采信情形”。这样,采信目录在保留其便利性的同时,能够通过“负面清单”明确安全边界,从而提升监管的透明度和精准性。

3. “就业创业与人才发展”方面

2023 年 9 月“21 条”政策出台前,福建省已在台胞职业资格认可领域先行先试,取得了初步成果。早在 2018 年,平潭综合实验区在全国率先开展对两岸职业资格标准进行了详尽的比对研究,并创新性地推行了对台职业资格的采信与换证制度,这一开创性举措为后续深化两岸职业资格互认合作奠定了坚实的基础。^② 2019 年 12 月,福建省人社厅发布《福建省开展直接采认台湾地区专业技术职业资格试点工作方案》,正式拉开了直接采认试点工作的序幕。^③ 2023 年 9 月“21 条”政策出台,明确指出“鼓励台胞来闽就业……进一步扩大直接采认台湾职业资格范围”,指出需从原先的“扩大”至“进一步扩大”台胞职业资格认定的范围,好让台胞能够尽快融入。2024 年 12 月,福建省十四届人大常委会通过《福建省人力资源市场条例》,明确提出“建立完善台湾同胞职业资格采认和采信制度,开展闽台职业资格比对,逐步扩大直接采认和采信范围,建立职业资格采认和采信目录”。^④ 截至 2025 年 3 月,福建省有关台胞职业资格直接采认的项目数量已扩大至 60 个,彰显了福建省在推进两岸职业资格采认方面的坚定步伐和显著成效。^⑤ 同时,厦门已于 2025 年 1 月率先实施了《厦门经济特区直接采认台湾地区职业资格

① “国家市场监督管理总局 福建省共同推进两岸融合发展示范区建设专题新闻发布会实录”,国家市场监督管理总局网站,2025 年 2 月 21 日, https://www.samr.gov.cn/hd/zxft/art/2025/art_60a6a735403b46c38aeea98a56932357.html。

② 林舒玲、陈仕凯:“平潭自贸片区:深耕制度创新 构筑改革开放新高地”,平潭网,2024 年 4 月 21 日, https://www.ptnet.cn/wap/content/2024-04/21/content_2075312.html。

③ 福建省人力资源和社会保障厅:《关于印发〈福建省开展直接采认台湾地区专业技术职业资格试点工作方案〉的通知》(闽人社文〔2019〕237 号),2019 年 12 月 13 日。

④ 《福建省人力资源市场条例》,《福建日报》2024 年 12 月 8 日,第 4 版。

⑤ 林海艳:《直接采认台湾地区职业技能资格目录上新》,《平潭时报》2025 年 3 月 7 日,第 1 版。

若干规定》，成为大陆首个出台地方性法规直接承认台湾地区职业资格的城市，具有开创性意义。

为深入贯彻“21条”中“进一步扩大直接承认台湾职业资格范围”政策精神，厦门与平潭作为台胞职业资格承认的先行者，可率先梳理并构建地方性的“职业资格承认负面清单”。待福建省层面完整的目录出台后，再进一步梳理形成《福建省两岸职业资格承认负面清单》，逐步扩大“负面清单”的覆盖范围。在路径上，可以先在现有“正面清单”的基础上补充“负面清单”作为防火墙，例如，通过明确“暂不认可或限制认可的职业范围”（如涉及国家安全、两岸标准差异过大的职业），其余领域默认开放，可有效解决现有“正面清单”模式下政策滞后性强、更新周期长等问题。这一分阶段推进的策略，将为台胞在闽就业创业提供更加清晰、系统的政策指引，助力两岸人才交流与合作迈向更高水平。

4. “法治建设与服务保障”方面

为深入贯彻落实中共中央、国务院发布的“21条”政策第6条中“完善涉台司法服务……加强两岸仲裁机构交流合作，允许台湾民商事仲裁机构在厦门设立业务机构、开展涉港澳台和涉外仲裁业务”相关要求，福建省司法厅于2023年12月20日印发了《台湾地区仲裁机构在厦门设立业务机构登记管理办法》^①（简称《办法》），为台湾仲裁机构在厦门设立业务机构开辟了制度化的路径。《办法》整体以正向准入机制为主，明确了业务范围、设立条件、监管职责和法律责任等，保障了政策的系统性与规范性。

目前，《办法》中虽未以“负面清单”形式明文表述，但已初步包含若干负面管理要素：第五条规定，业务机构等人员不得损害国家利益、社会公共利益及他人合法权益；第八条对申请设立业务机构提出存续年限、负责人资格等条件限制；第十六至十八条涉及办理注销登记等退出机制。这些内容在一定程度上体现了底线管理思路，为构建“负面清单”制度提供了良好基础。但其尚未形成系统化、条目化表达，仍需进一步细化、规范和提升执行力。建议在《办法》中单独设立章节明确“不得登记设立的情形”，或者以

^① 福建省司法厅：《福建省司法厅关于印发〈台湾地区仲裁机构在厦门设立业务机构登记管理办法〉的通知》（闽司规〔2023〕3号），2023年12月20日。

附件的形式列明“负面清单目录”，明确禁止的行为与情形，减少执行过程中的模糊地带，进一步提高制度的可执行性。

无疑，在《办法》中引入“负面清单”管理模式，不仅有助于完善两岸仲裁合作规则和推动制度型开放，也是提升准入审批规范性、确保政策落地可控性的现实需求。通过这一措施，可以推动仲裁机构准入管理迈向系统化、标准化、法治化的新阶段，为福建省乃至全国范围内的两岸仲裁机构交流合作提供可复制、可推广的实践模板，助力两岸融合发展在法治建设领域取得新的突破。

（二）引入台胞同等待遇“负面清单”管理模式的配套机制

一是建立中央层面的牵头协调机制。中共中央、国务院《关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路 建设两岸融合发展示范区的意见》第十九条要求由中央台办、国家发展改革委牵头协调两岸融合发展示范区的建设，做好整体规划，并建立动态优化完善机制，推进政策落实、评估调整及总结推广工作。相关牵头协调工作能够涵盖台胞同等待遇“负面清单”问题。具体地讲，由中央台办、国家发展改革委领导跨部门工作专班，负责协调国务院各个职能部门涉台胞同等待遇工作，保证多方主体工作的连贯性与协调性，同时需要对试点地区进行定期评估与修正，确保“负面清单”既科学完整又贴合两岸当前实际，同时积极响应国家逐步推进台湾同胞同等待遇“居民化”的政策导向。当然，中央层面的牵头协调机制也要处理好与地方的权力的协调配置，中央层面主要是建立宏观的动态调整机制，地方主要是对中央政策的具体落实以及遵循宏观原则之下的政策创新。

中央层面有关台胞同等待遇“负面清单”的动态调整机制的建设，需遵循“超前布局”或“适时滞后”原则，避免陷入三大认知误区：其一，破除单纯以压缩清单条目数量衡量开放程度的量化思维，应更加关注准入领域质量与台胞实际获得感；其二，摒弃“只减不增”的机械调整模式，根据国家安全态势与两岸关系变化实施双向动态优化；其三，杜绝将清单内容极端简化或长期固化的惰性管理倾向，在保持政策稳定性的同时预留制度弹性空间。在具体操作中，对于具有明确开放导向且符合法规政策的领域，应提前从“负面清单”中移除，主动向台胞开放，释放积极信号；而对于因两岸政

策调整、环境变化等因素而不再适宜的内容，则需基于维护国家安全、公共利益及两岸关系稳定发展的考量，及时将其重新纳入“负面清单”，对台胞进入该领域实施临时性限制。

二是搭建信息共享服务平台。政府对台胞“负面清单”开展管理工作时，将相关管理信息向社会公开是必然要求。一方面，从政府内部协作视角看，这能有效规避各部门重复建设雷同信息库的情况，实现政府间信息的高效互通。而且，不同的试点城市在某些政策领域试点“负面清单”制度，在标准认定上难免存在某些差异，而公开信息有助于在统筹构建省级“负面清单”时，精准协调各方，减少人力、物力与时间的浪费，实现资源的合理配置。另一方面，从台胞权益保障层面而言，向社会共享“负面清单”内容，是维护台胞知情权的关键环节。台胞只有清晰地掌握清单构建详情，才能更好地依据政策规划自身发展，顺利融入相关政策环境，充分享受政策福利。鉴于此，在数字化时代应充分借助互联网的强大力量，以台胞需求为导向，从便利台胞的角度出发，构建涵盖“负面清单”在内且功能完备的信息平台。

三是建立相应的监督制度。监督制度是“负面清单”管理模式的基础前提与根本保障，而信息的充分公开与高度透明则是监督制度有效运行的关键。^① 信息共享服务平台不应仅仅充当信息发布的简单窗口，更应成为监督工作的有力载体。借助平台，公众能够实时跟踪“负面清单”管理动态，对政府工作进行监督，确保“负面清单”从制定到执行的全过程都遵循公平、公正、公开原则。在平台构建过程中，要充分考虑监督功能的深度嵌入，比如设立专门的监督反馈渠道，方便台胞及社会各界针对“负面清单”内容及管理工作提出意见与建议。这样，政府能够及时获取反馈，不断优化“负面清单”管理工作，从而形成信息公开、平台构建、监督保障相互促进的良性循环，持续推动台胞同等待遇“负面清单”管理工作向更高水平迈进。

^① 陈朝兵 《“负面清单”管理在我国的缘起、应用价值与推广路径》，《现代经济探讨》2015年第8期，第23页。

结 语

当前，在台湾同胞权益保护问题上，在传统的“正面清单”管理模式之外，正推动着“非禁即享”的政策理念转型。在新理念下，“负面清单”管理模式的“先行先试”，成为推进落实台湾同胞同等待遇政策的新方法新路径。当前，“负面清单”管理模式无法“一蹴而就”地全盘替代“正面清单”模式。然而，其所具有的弥补“正面清单”模式缺陷的能力，却可以保证台湾同胞在权益方面拥有更多的确定性、及时性、开放性以及透明性。当前，明确“负面清单”制定的标准和依据，优化清单制定和实践的总体思路、试点地域和政策领域，以及进行科学的内容设计以及完善清单实践的配套机制，是一项亟须解决的任务。虽然，“负面清单”制度尚需更多的理论论证以及实践探索，但其在促进两岸融合发展，让两岸人民共享改革成果方面，具有不可忽视的理论价值与实践意义。

Exploring the “Negative List” Management Model for Equal Treatment of Taiwan Compatriots

Liu Zhiyun and Liu Lincui

Abstract: Implementing equal treatment policies is pivotal to advancing cross-Strait integrated development, as these policies foster a shared future community among compatriots on both sides of the Taiwan Strait and amplify mutual interests. In recent years, China has rolled out comprehensive measures to rigorously implement and refine these policies, progressively expanding the domains and sectors where Taiwan compatriots are treated as equals on the mainland. However, the traditional management model relying exclusively on a “Positive List” approach inherently suffers from limitations, including one-sidedness, time lag, and rigidity. Therefore, in accordance with the principle of gradualism, while maintaining the dominant role of the “Positive List” management model, the exploration of a “Negative List” in ap-

appropriate pilot regions and policy areas that prohibits Taiwan compatriots from enjoying certain benefits serves as a supplementary measure, and represents a concrete step in implementing the latest policy guideline of “Enjoy Unless Forbidden”. Advancing the institutional implementation of the “Negative List” must take into account the unique status of Taiwan compatriots, while upholding national security as the fundamental principle, to ensure that their equal treatment on the mainland is guaranteed through clear, timely, open, and transparent safeguards. To this end, it is imperative to clarify the criteria and basis for formulating the “Negative List,” select appropriate pilot regions and policy areas, optimize the general idea and design of content for its development and implementation, and establish supporting mechanisms to advance its practical application.

Keywords: Negative List; Equal Treatment; Taiwan Compatriots; Cross-Strait Integration

(责任编辑: 冯浩宸)