

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.01.012

全国统一大市场的制度构建及其完善进路

曾祥炎¹, 唐小兵^{1,2}

(1.湖南科技大学 商学院,湖南 湘潭 411201;

2.湖南省社会科学院[湖南省人民政府发展研究中心] 政策研究与智库建设部,湖南 长沙 410003)

摘要:系统考察全国统一大市场的制度构建历程,剖析其中的关键问题并探究完善路径,对中国因地制宜、循序渐进、高质高效推进全国统一大市场建设具有重要意义。总体来看,全国统一大市场的制度构建大致经历了以“资源适配”为特征的制度初创阶段,以“风险控制”为特征的制度调整阶段,以及以“高效规范”为特征的制度完善阶段。当前,全国统一大市场的制度性交易成本已有效降低,但制度性市场分割却因由“显”转“隐”而更趋复杂。为进一步破除制度性市场分割,应坚持多维发力、立破并举、法治思维和顺“市”而为,从“破”与“立”的有机配合、“刚”与“柔”的衔接优化、“管”与“治”的良性互动等方面积极探索,有序有力有效推进全国统一大市场的制度完善。

关键词:全国统一大市场;市场分割;交易成本;制度构建

中图分类号:F123.91

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2025)01-0092-09

一、问题的提出

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,高度重视以深化改革为动力,破除市场分割和地方保护,在制度创新、要素改革、技术赋能和区域协调等方面部署了一系列重大改革举措。一般认为,推动形成要素资源高效配置的超大规模市场,关键在于最大限度消除地区间经济贸易壁垒,这种壁垒主要源于两类市场分割:一类是由于天然地理屏障和交通基础设施不完备等形成的自然市场分割;另一类是由于地方政府竞争、地方保护主义等人为干预因素形成的制度性市场分割^①。

近年来,中国的交通、通讯、数字平台等基础设施网络日益完善,极大降低了国内市场的自然市场分割程度^②,尤其是促进了全国商品和服务市场整合程度的大幅提升,消费者几乎可以随时随地购买国内甚至国外的商品和服务^③,地理距离等客观条件不再是制约全国统一大市场建设的主导因素。然而,中国在自然市场分割不断降低的同时,制度性市场分割降低的速度则相对滞缓。原因在于,尽管基础设施水平快速提高,尤其是数字技术在社会治理体系中的运用,一定程度上促使地区间法律制度和监管规则趋同,但依然难以真正消除建立在地方政府竞争基础之上,通过行政管制手段限制商品和要素跨地区交易的制度与行为,地方政府间的博弈所产生的地方保护主义成为市场分割的主要诱因^④。一方面,商品市场的制度性市场分割并未完全消除,通过歧视性制度规则和监管手段削弱外地商品在本地市场的竞

收稿日期:2024-10-19

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BJL096)

作者简介:曾祥炎(1975—),男,湖南新宁人,博士,教授,博士生导师,主要从事宏观经济理论与政策、数字经济与数字信息资源配置研究。

①李增福,杨文超,韩志丽:《市场分割与实体企业的脱实向虚》,《经济社会体制比较》2023年第2期。

②魏新月:《通达性与城市空间效率:基于要素集聚的视角》,《经济经纬》2023年第5期。

③孙伟增,张柳钦,万广华,等:《政务服务一体化对资本流动的影响研究——兼论政府在全国统一大市场建设中的作用》,《管理世界》2024年第7期。

④刘志彪,孔令池:《从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策》,《中国工业经济》2021年第8期。

争力,或者运用超经济手段提高本地商品在本地市场中的份额等现象仍广泛存在;另一方面,要素市场的制度性市场分割明显高于商品市场,劳动力、资本、技术和数据等生产要素的跨区域流动均存在显著的“制度壁垒”。正因如此,破除中国所面临的严重的要素制度性市场分割,是全国统一大市场建设的重中之重、难中之难^①。

党的二十届三中全会突出强调,要“坚持以制度建设为主线”。根据制度经济学中被普遍接受的解释,制度作为规范行为、维护秩序、促进公平和提高效率的重要指南,制度变迁是一种效益更高的制度对另一种效益较低的制度的替代^②,有助于进一步激发市场活力和社会创造力。建设统一大市场,不仅要通过“市场设施高标准联通”最大程度地发挥交通、通讯、数字平台等基础设施网络快速发展的优势,更要通过“推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一”实现府际合作与治理、市场交易与竞争等复杂“关系”的深层次调整。全国统一大市场的收益是以资源集聚、规模经济、战略纵深的大国空间优势等“外部性”形式存在的,其整体收益远大于地方保护和市场分割所带来的局部收益之和^③。简言之,构建全国统一的市场制度对国家经济增长而言是效益更大的制度,代表着国家整体和长期利益的最大化,而制度性市场分割在一定时期内则是局部地区经济增长效益更高的制度,代表着地方短期利益的最大化。因此,全国统一大市场制度构建的最大难点在于,如何在全国制度“统一”和破解地方保护主义之间找到最优策略,形成制度变迁的巨大合力,逐步完成由“大”市场向“强”市场的转变,形成“向内集聚资源”与“向外配置资源”的双向耦合效应,实现供需互促、产销并进、畅通高效的国内大循环。鉴于此,本文聚焦全国统一大市场的制度构建历程,从演进规律、实施成效、现实困境、目标要求与建构原则,以及如何深化改革形成良性制度变迁路径等方面展开探讨,尝试回答全国统一大市场制度构建“为何”与“何以”这两个关键性问题。

二、全国统一大市场的制度构建历程

从经济发展史来看,统一大市场是大国经济的典型特征与必由之路,大国经济通常以内需为主导,侧重内部可循环。“大国”在区域禀赋、内生动能、市场潜力等方面,通常具备“小国”难以比拟的专业化与规模化优势,能够对“大国”的国际贸易和产业体系产生正向推动作用^④。历史经验表明,发达经济体在构建国内统一市场时,均须破解区域市场分割的治理难题。以美国为例,1787年《美利坚合众国宪法》确立了统一全国市场的政治法律框架,但全国市场整合的真正实现是在1865年南北战争后,通过消除各州关税壁垒和制度差异才得以完成^⑤。欧洲则呈现另一种模式,1993年《马斯特里赫特条约》实施后,欧盟成员国通过主权让渡构建跨国市场协调机制,开创了主权国家间深度市场融合的范例^⑥。总结发达国家国内统一市场的演进规律可以发现,建设全国统一大市场需要适度的行政力量来推进,以化解建设过程中的“外部性”问题。从中国的情况看,行政力量在全国统一大市场建设中的作用主要体现在调整“央地关系”上。根据不同时期“央地关系”调整的核心政策目标,改革开放以来,中国全国统一大市场的制度构建大致经历了“资源适配—风险控制—高效规范”三个阶段。

(一)以“资源适配”为特征的制度初创阶段:既强调“各展所长”又讲求“协调发展”

中国自20世纪80年代至2008年全球金融危机发生前,尤其是党的十四大确立建设社会主义市场经济体制的改革目标后,随着多种所有制经济共同发展和市场主体复杂化、市场范围逐步扩大,计划经济的直接干预领域显著缩小,市场在经济调节中的作用大幅增强。为了优化产业结构、提高创新效率并

①孙伟增,张柳钦,万广华,等:《政务服务一体化对资本流动的影响研究——兼论政府在全国统一大市场建设中的作用》,《管理世界》2024年第7期。

②吴群刚:《变革与繁荣——中国经济崛起的制度视角》,清华大学出版社2006年版,第55—80页。

③罗小芳,卢现祥:《交易成本、普遍制度与全国统一大市场》,《经济动态》2023年第6期。

④西蒙·库兹涅茨:《现代经济增长:速度、结构与扩展》,戴睿、易诚译,北京经济学院出版社1989年版,第265页。

⑤徐孝新:《美国统一市场建设实践及启示》,《当代经济管理》2016年第11期。

⑥沈骥如:《欧盟统一大市场建设对我国的启示》,《世界经济》1996年第9期。

参与国际竞争,中国必须有效发挥市场机制的活力引擎作用,一系列支持市场发展的会议决议与法律法规相继出台。在会议决议方面,党的十二大明确提出资源配置应以“计划经济为主,市场调节为辅”,党的十四大提出要“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,党的十六大进一步提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”。在法律法规方面,为有力破除地方保护主义,国务院分别在1980年发布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》,2001年颁布了《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》;1993年的《中华人民共和国反不正当竞争法》和2007年的《中华人民共和国反垄断法》则是在维护市场秩序、保护公平竞争、促进经济发展等方面相互补充,共同构成了复杂且全面的中国市场经济的法律框架。此外,为持续深入整治当时突出存在的市场分割问题,中国在1994年和1998年分别推行分税制和工商行政管理体制变革,1994年的分税制改革通过“统一税法”推进基础税制统一,通过“公平税负”保障市场主体公平竞争;1998年的工商行政管理体制变革转变了工商行政管理机关的职能,由打击和查处违反国家计划的商品交易行为,转变为对市场主体准入、退出、交易和竞争行为的综合性监督管理与行政执法。

这一时期中国市场经济政策的着力点是通过市场化改革,全面提升资源配置效率,进而实现“资源适配”。这是因为,从计划经济到市场经济的改革进程中,行政性分权与经济性统一长期并存,高度分散、分割的行政化经济分布广泛,形成有限且割裂的市场空间,从而造成资源严重错配且配置效率低下^①。因此,市场化改革的主要任务是扩大市场规模、深化分工和提高产出效率,进而推动经济增长^②。从需求侧来看,国家主要通过投资驱动和发展外向型经济来扩展市场需求;再从供给侧来看,国家主要通过引入地方政府竞争机制,激励地方大规模建设产业园区来扩大市场供给。由此产生的结果是:一方面,随着市场规模不断扩大,专业化分工和社会生产效率显著提升,推动经济快速增长,1978年中国经济总量位居世界第十位,到2010年成为仅次于美国的全球第二大经济体;另一方面,地方政府竞争机制导致市场碎片化,为了在激烈竞争中胜出,地方政府倾向于限制外地产品“走进来”并阻止本地要素“走出去”,从而形成阻碍市场一体化发展的地方保护主义。虽然国家不断出台政策,但由于“我国历史上长期存在的‘地方保护主义’‘诸侯经济’‘行业壁垒’”,这些问题涉及众多地方和行业利益,导致其难以彻底破除”^③。尽管地方政府在竞争驱动下基本实现了“各展所长”,但与中央政府期望的“协调发展”仍存在较大差距。

(二)以“风险控制”为特征的制度调整阶段:既重视“内外均衡”又寻求“自立自强”

以2008年全球金融危机为“分水岭”,外贸和投资驱动的发展模式的缺陷和矛盾逐渐暴露^④。金融危机后,外部需求持续疲软,对经济增长的拉动作用日益减弱。加之,市场分割更是难以使国外需求顺畅地转移至国内,供需失衡矛盾全面凸显,呈现出“工业比重偏高、服务业发展滞后”的失衡格局^⑤。如何在新形势下扩大市场规模成为经济政策重点,中国进入市场体系建设的重要阶段。2013年党的十八届三中全会明确指出,“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。2016年国务院发布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》,专门建立公平竞争审查制度并纳入《反垄断法》,为全国市场“除壁垒、护公平、促统一”提供了新的制度保障。2019年国务院发布《优化营商环境条例》,明确要求为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。2020年中国顺应形势提出构建新发展格局,强调依托全国统一大市场促进国内大循环,更好激活国内外两个市场、两种资源,进一步重塑国际竞争新优势。

这一时期中国市场经济政策的着力点有所转变。随着全球金融危机导致国际经济大循环动能减弱,中国传统的市场和资源“两头在外”的发展模式难以为继,面对产能过剩和经济增长下滑的风险,亟

①贺颖,吕冰洋:《行政性分权与地区市场分割——基于地级市的研究》,《经济学报》2019年第4期。

②刘瑞明,杨冰岩:《全国统一大市场构建的突出问题与破解思路》,《社会科学辑刊》2022年第6期。

③刘瑞明:《构建全国统一大市场的四个经验教训》,《产业经济评论》2022年第5期。

④李宏瑾:《全球金融危机十年:经验、教训与启示》,《金融评论》2018年第5期。

⑤章潇萌,杨宇菲:《对外开放与我国产业结构转型的新路径》,《管理世界》2016年第3期。

需畅通国内大循环,充分发挥超大规模市场优势,保持经济平稳健康发展。在需求侧,中国更加依赖国内需求:一方面,推出了重点投资铁路、公路、机场、水利等重大基础设施建设的扩内需政策^①;另一方面,通过稳就业、促增收、保民生、改善收入分配结构、结构性减税降费等措施,努力提高居民消费意愿和能力,扩张消费需求。在供给侧,中国通过引导东部地区“腾笼换鸟”及沿海产业向中西部地区转移,促进产业结构调整 and 经济发展方式转型,着力推进形成更高质量、更能适应需求结构变化的供给结构体系。由此带来的结果是:一方面,中国国内市场规模迅速扩大,出口占 GDP 比重大致呈现“先快速上升、后缓慢下降”的趋势^②,说明国内市场在经济增长中扮演着愈发重要的角色,国内国际双循环的“内外均衡”趋势日渐显现;另一方面,在“政治锦标赛”和“土地财政”的“裹胁”下,中国地方政府的投资性偏好更有利于扩大投资需求而非消费需求,这种“投资导向型”的市场扩张不仅导致了产品市场的结构性供需失衡,还加剧了要素市场尤其是高端要素市场的激烈争夺。总体来看,尽管这段时期中国国内商品市场和要素市场的一体化程度大幅提升^③,商品和要素的跨区域流动明显增强,但在破除对落后产能的本地市场保护、促进高端要素的自由流动、扩大消费需求等一些关键领域,依然存在大量的体制性障碍和机制性梗阻,畅通国内大循环为国内国际双循环提供“硬支撑”的目标仍未实现。

(三)以“高效规范”为特征的制度完善阶段:既突出“统一开放”又追求“竞争有序”

中国 2020 年全面建成小康社会以来,构建全国统一大市场已成为纵深推进全面深化改革和完善社会主义市场经济体制的焦点^④。2022 年 4 月,《中共中央、国务院关于加强建设全国统一大市场的意见》明确提出,要“加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”。2022 年 10 月,党的二十大报告再次提出,要“构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系”。2024 年 7 月,党的二十届三中全会进一步明确,要重点从“推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通”等方面着力,扎实推进全国统一大市场建设。在制度建设方面,2022 年修改的《反垄断法》继续单列禁止行政垄断等内容,其实质是通过规范“有形之手”来促进市场统一。2024 年 2 月,国务院发布《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》,首次对行政法规和规章中的罚款设定与实施作出规范。2024 年 5 月,国务院办公厅印发《关于创新完善体制机制推动招标投标市场规范健康发展的意见》,旨在确保招投标公平,进而保障市场竞争公平。2024 年 8 月正式施行的《公平竞争审查条例》细化了审查规则,统一了审查标准,统筹开展“增量”新政策和“存量”政策审查,着力纠治限制企业迁移等突出问题,全面清理资质认定等各种显性和隐性进入壁垒。

这一时期中国相关会议决议与法律法规的出发点与落脚点,充分体现了立足构建以国内大循环为主导、国内国际双循环相互促进的新发展格局的高度,进一步推进全国统一大市场的制度构建。这是因为,要在中国这样一个超大规模的发展中国家推进中国式现代化,必须要构建与高水平社会主义市场经济体制相适应的全国统一大市场。这个统一大市场不仅能为现代化产业体系的高效运行提供畅通的经济循环,还能有效提升“大国”因超大规模而孕育的分工效率与竞争优势。当前及今后一段时期,中国加快提升高标准市场体系的立规建制能力,推动完善由“大”到“强”的全国统一大市场的制度构建,才能更好地把超大规模市场潜能转化为有效需求,改善以往经济增长过度依赖外贸和投资的被动局面,实现供需互促、产销并进、畅通高效的国内大循环,并不断增强国内市场对全球先进资源要素的吸引力、聚合力和转化力,进而以自身的最大确定性应对外部不确定性,在百年变局加速演进中赢得战略主动。

①比如 2008 年底,国家推出 4 万亿经济刺激计划,较好平滑了全球金融危机带来的外部冲击。

②相关数据参见历年《中国统计年鉴》。

③曾祥炎,梁银笛:《数字经济如何影响全国统一大市场建设?——基于市场化程度收敛视角》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 4 期。

④胡家勇:《构建全国统一大市场的逻辑和路径》,《南开经济研究》2023 年 11 期。

三、全国统一大市场的制度构建成效与困境

全国统一大市场涉及市场规则的制定和执行,打破地方保护主义,促进全国范围内的公平竞争和资源配置优化,政府在这其中扮演着关键角色,既要制定规则以保障市场的公平和效率,又要提供必要的基础设施和支持条件,确保市场主体在统一大市场中“轻装上阵”。改革开放以来,中国宏观层面的制度性市场交易成本不断下降,但由于价格、商品交易等机制仍待完善,企业和消费者等微观层面的制度性交易成本仍是减负的重难点^①。

(一) 制度构建成效:制度性交易成本有效从“高”向“低”

建设全国统一大市场的关键在于消除制度性市场分割,有效降低制度性交易成本。近年来,中国突出问题与目标导向,坚持标本兼治、长短结合、系统推进、重点突破,在强化全国统一大市场制度构建领域取得一系列重要进展。伴随基础制度不断完善,市场设施加快联通,要素市场建设稳步推进,全国制度性交易成本显著降低,进一步畅通了经济循环、激发了市场活力并释放了内需潜力。

1. 制度文本体系宽领域覆盖

改革开放以来,随着全国统一大市场制度的纵深推进,中国已基本建立一系列制度文本体系,涵盖规范不当市场竞争和市场干预行为、强化统一的市场监管及完善要素市场制度规则等领域。特别是,民法典获通过,网络安全法、电子商务法、数据安全法等数字经济立法框架初步形成,电子签名法、反不正当竞争法、证券法等商事法律得以修订,优化营商环境条例、市场主体登记管理条例等优化营商环境法规开始实施,全国统一大市场制度文本体系的“四梁八柱”初步筑成。

2. 问题整改形成制度性安排

近年来,中国国家和地方的发改委、市场监管等部门,逐步构建起针对不当市场竞争和市场干预行为的问题通报、约谈、整改等制度,国家发改委门户网站还开通了全国统一大市场建设问题线索的征集端口。例如,2024年8月1日起施行的《公平竞争审查条例》,重点聚焦纠治限制企业迁移等突出问题;2024年10月,国家市场监督管理总局印发了《关于在部分地区开展企业迁移登记“一件事”集中攻关试点的通知》,选取北京、天津等地开展试点。从地方看,2024年2月以来,安徽省通过认真梳理标前、标中、标后三个阶段的监督重点,在全省范围内推进工程建设招投标领域的系统治理;2024年10月起,湖南省聚焦投资密集、资源集中的公共资源交易领域开展突出问题专项整治等工作。

3. “一张清单”管理加快落实

从2018年到2022年,中国发布了5版《市场准入负面清单》,禁止准入或许可准入事项从151项缩减至117项。同时,市场监管领域的行政处罚和行政强制事项也实现清单化管理,全国不动产统一登记全面落实,12315消费投诉信息公示平台上线运行。国家大力推广统一招标文件规范文本和招标文件编制负面清单,并修改完善《税收征管操作规范》,形成全国统一的税收征管操作标准。2024年12月,国家发改委开始组织实施《全国统一大市场建设指引(试行)》,并修订出台新版市场准入负面清单,从“要求做的、禁止做的、鼓励做的”三个维度深度破除市场准入壁垒。

4. 妨碍性行政法规被有效清理

现阶段,中国已集中清理现行有效的600多部行政法规,坚持“小切口解决大问题”的原则,稳健审慎地开展行政法规的修改和废止工作,重点清理有违营商环境优化、公平竞争、开放合作等关涉全国统一大市场建设的有关规定。2024年3月,国家市场监督管理总局数据显示,各地区和各部门共清理2022年前制定、现行有效的4218件政策措施,其中省级及以下占比99.6%,涉及妨碍市场准入和退出的占比45.4%。

5. 重点领域改革渐进式推进

中国从国家和地方两个层面不断深化财税体制改革,广东、贵州、湖南等省份已出台省以下财政体制

^①祝合良,李晓婉,王春娟:《统一大市场促进形成强大国内市场的机理与路径——基于交易成本的视角》,《财经理论与实践》2024年第3期。

改革实施方案,央地财政关系正加快实现权责清晰、财力协调、区域均衡;税收营商环境持续优化,如 2024 年 9 月 1 日起《关于进一步便利纳税人跨区域迁移服务全国统一大市场建设的通知》正式实施,企业迁出前“未办先知”、迁出时“繁事化简”有效落实;信息共享与联合信用惩戒机制全面推行,进一步巩固了“一处失信、处处受限”的局面;全国统一的建设用地市场制度和规则持续完善,土地资源配置效率不断提高。

(二) 制度构建现实困境:制度性市场分割逐步由“显”转“隐”

目前,中国的制度性市场分割仍是建设全国统一大市场的关键堵点。尤其是地方政府,作为长期、大幅干预并扭曲和分割市场的“主要推手”,在短期发展和局部利益的驱动下,经常采取隐性手段变相“规避”公平竞争审查,有的“边清理、边出台”,有的则以隐形变异方式“换马甲”,这使得发现和纠正相关行为的难度加大,严重制约了超大规模市场对技术创新、产业升级等作用的发挥。这其中,既要看浅层表象,也要重深层归因。

1. 各类市场主体尚未被“一视同仁”

中国已全面实施市场准入负面清单制度,但部分地区仍存在缺乏法律法规或部委规章依据的所有制、规模、人员、资本、资质、股比、场所等限制性条款,尤其在公共资源交易领域(包括工程建设项目审批、政府采购等环节),跨地域、跨行业的市场主体仍面临准入标准不统一、竞争条件不对等的问题。行政裁量权在制定主体、制定程序、裁量幅度和动态调整等方面仍存在不足,导致行政执法随意性较大,且类案判罚不一的现象时有发生。尽管 2018 年国税地税征管体制改革实现了税费征管标准全国统一,但在改革过渡期,部分地区仍通过弹性税收返还等差异化财税激励手段制造制度性套利空间,客观上形成跨区域税负梯度。

2. 要素市场化处于“小步慢跑”阶段

要素自主有序流动是全国统一大市场形成的必要前提,但中国的劳动力、土地、资本、技术、数据等要素的市场化配置改革仍需加速推进。例如,土地市场存在功能不全和制度刚性,人口流动的制度性限制、户籍与本地公共福利挂钩的制度设计制约了劳动力跨区域流动,资本市场化配置亟待优化,技术要素的制度性分割有待解决,数据资源的产生、流通、消费和治理规则仍不够完善,导致“有形之手”与“无形之手”尚未很好地实现有机结合。

3. 地方政府间存量博弈竞争日趋激烈

中国在全国统一大市场完全构建起之前,地方政府的自我保护仍被视为“最优策略”,因此地方保护、市场分割和制造“政策洼地”等行为易成为其实践倾向。部分地方政府利用主导型产业政策发展“行政区经济”开展区域竞争,包括滥用区域性土地、税收等优惠政策,争抢“高价高税”的重大投资项目;直接或间接干预投资决策,忽视国家整体经济效益,制定有利于本地企业中标的政策,排除或限制外地企业的竞争;甚至利用行政权力干预地方司法为本地企业谋取利益,等等。

4. 行政性分权与市场统一性难以调和

市场统一性要求必须着力排除超越市场的行政强制力量和垄断因素。然而,地方政府享有较为独立的经济利益和更多经济决策权,容易在生产要素配置逐渐放松的情况下,为了获取更多“租金”,倾向于通过分散化改革带来的经济职权参与市场的营利性活动。这种通过行政和司法权力干预、支配、控制市场的行为,严重分割了市场统一性,导致要素资源自由流动规则和竞争规则的作用难以高效发挥。

四、全国统一大市场的制度完善进路

全国统一大市场是基于市场在资源配置中起决定性作用的“统一”,以推动形成要素资源合理有序高效配置、面向全球充分开放的“大市场”。积极稳妥推进全国统一大市场制度的完善,既要把市场规模和范围拓展、增速扩大的“量变”作为“强基工程”,又要把提升市场发展质量、运行效率和治理能力的“质变”作为“长久之策”。尤其是要深刻把握全国统一大市场的规范、开放、竞争、有序等内在特性,以及规模超大、体系完备、运行灵活、动能强劲和生态优良等外在特征,并在此基础上从点到面、再到全局逐步推进,最终构建起促进全国统一大市场全面建成的制度规则。

(一) 目标要求:破除制度性市场分割,以“大市场”促“大循环”

根据中国建立高质量、高标准、高效率的社会主义市场经济体制目标,全国统一大市场是由市场主体响应竞争性价格信号并作出分散决策,同时有助于国家精准实施宏观调控的大市场。换言之,市场体系的制度性畅通、经济体制的效能化突破和产业结构的跨越式升级构成了建设全国统一大市场的三维目标体系,其关键在于消减产品和要素的制度性市场分割造成的“大循环”受阻。根据2022年《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》中的全国市场“五统一”^①要求,以及2024年《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中的重点部署,深入推进全国统一大市场的制度完善,必须紧扣“降低制度性交易成本”,破除“制度性市场分割”痼疾,实现制度规则、流通体系、要素配置、商品服务和市场监管的统一。

1. 促进产权保护制度的统一

要健全涉及产权的各类制度,重点强化相关制度的协同衔接,对产权进行多维度的综合保护,如尽管民商法对产权确立至关重要,但仅依赖私法难以有效保护产权,特别是在公权力可能侵害市场主体产权的情况下,需要强化公法体系的全面保障。要有效保护各种所有制经济的财产权,公平对待不同所有制经济,确保企业和企业家的财产安全依法得到保障。要健全统一的产权纠纷司法体系,统一司法标准,完善知识产权法院跨区域管辖规定,确保知识产权诉讼与仲裁有效衔接。

2. 促进市场准入制度的统一

要加快智慧物流、电子商务、农产品流通等重点领域标准的制定和实施。要完善标准实施的监督和评价机制,加强标准在认证、检测、市场准入、执法监督等行政管理中的全国推广与应用。要强化反垄断与反不正当竞争,监管自然垄断企业在垄断性与竞争性业务中的界限。要完善高成长性企业的市场准入机制,以及长期亏损、无法扭亏企业的退出机制。要督导各地政府进一步落实不得对企业跨区域经营或迁移设置障碍等要求。

3. 促进公平竞争制度的统一

要构建统一完善的监管法治体系,并在现有法律框架下出台具体的执行规定和指南。要探索推动多元治理的有效模式,形成市场监管合力,强化市场监管执法统一性。要引导支持行业协会、消费者和媒体对市场主体进行监督与评议,作为政府进行市场监管的有益补充,通过多方参与提升监管的有效性与透明度。要建设统一的综合执法监管制度,完善部门协调制度,健全跨区域、跨部门监管执法协作机制。要不断创新市场监督管理的理论与技术,加强执法队伍建设。特别是在数字经济时代,要持续完善互联网相关的不正当竞争条例。

4. 促进社会信用制度的统一

要建立健全覆盖全链条和全生命周期的信用监管体系,通过积极探索创新监管方式,提升事前、事中和事后的监管效能。要科学构建企业信用状况综合评价体系,完善守信激励与失信惩戒措施,鼓励或倒逼市场主体遵守信用规范,提升其诚信意识和合规性。要构建分级分类管理和逐步退出的信用修复机制,及时为市场主体提供高效便捷的信用修复服务,推动信用修复结果的协同联动和互认共享,促进信用修复更加系统和灵活。

(二) 建构原则:多维发力、立破并举、法治思维和顺“市”而为

全国统一大市场可视为一种特殊的“准公共品”,在很大程度上关涉政府的责任。然而,与公共基础设施主要带来正外部性不同,全国统一大市场在一定时期内可能对部分地区和产业带来负外部性,尤其是落后地区的落后产业可能面临更大竞争压力甚至被淘汰。因此,“直接通过政府行政命令和干预来构建统一市场,往往会适得其反”^②。在推进全国统一大市场制度构建的进程中,应始终坚持多维发

^①2022年4月10日《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》发布,明确提出要抓好“五统一”,分别是强化市场基础制度规则统一、推进市场设施高标准联通、打造统一的要素和资源市场、推进商品和服务市场高水平统一和推进市场监管公平统一。

^②刘瑞明:《构建全国统一大市场的四个经验教训》,《产业经济评论》2022年第5期。

力、立破并举、法治思维和顺“市”而为的原则,巩固提升政策统一性、规制一致性以及执行协同性。

1. 坚持多维发力

从市场、市场体系、市场经济三个层面,统筹协调市场与政府、市场与社会组织等的关系,明确市场准入负面清单,提升国内与国际市场的互通互认互用效力。考虑到市场多元主体追求最大化自身利益,应重视有效发挥市场在培育自身体系、再造微观基础、重塑监管体系等方面的积极作用。高度重视激发各类市场主体主动作为,通过行为管理和制度约束,完善衔接流通规则 and 标准,建设清单式管理体系,促进要素、市场互联互通。

2. 坚持立破并举

从“立”的角度,要加快推进市场准入、公平竞争、产权保护、社会信用等领域的制度统一。从“破”的角度,要集中整治地方保护、市场分割、内卷式招商引资等突出问题。从中长期来看,必须通过“破”与“立”相结合,推进政绩考评机制改革、央地财权事权重构、机构设置优化调整等系统化配套改革,破解“行政区经济”格局。

3. 坚持法治思维

2014年12月9日,习近平总书记在中央经济工作会议上强调,“社会主义市场经济本质上是法治经济”。要进一步完善各项法律制度和市场规则,清理与全国统一大市场建设不相适应的法规,有效发挥法治经济的市场激励作用。要持续深化市场环境治理责任机制、监管架构、法规政策体系的三位一体建设,完善精准治市、科学治市、依法治市的协同体制机制,进一步完善市场秩序协同治理和风险管控体系。

4. 坚持顺“市”而为

“市场能使供求自动达成均衡”是古典经济学的观点,但过于理想化,市场经济在现实中的运行并非那么完美。要加强宏观调控,在维护市场秩序、保障公平竞争、保持经济稳定、优化公共服务、促进共同富裕等方面积极作为,着力解决“谁来管”“管什么”“怎么管”的问题,持续减少行政审批事项、加强事中事后监管、优化公共服务流程、推进市场监管公平统一。要积极主动接轨国际市场规则,构建优势互补、相互促进的国内国际双循环机制。

(三) 完善路径:向改革要动力,有序有力有效推进制度完善

构建全国统一大市场面临诸多障碍,主要源于地方政府不合理干预和经济因素形成的垄断^①。要克服这些障碍,必须紧紧依靠“深化改革”这个制胜法宝,通过“向改革要动力”,把破除制度性市场分割摆在更为突出的位置,依托统一公平竞争的制度规则,以及完善和统一反垄断相关法律法规等,逐步消除区域壁垒及显性或隐性的地方保护现象,多维度、全方面扎实推进全国统一大市场的建设。

1. 促进“破”与“立”的有机配合,有序推进全国统一大市场的制度完善

一手要抓“立”。着力推进省市县层面市场准入体系与国家层面制度规制体系的有效衔接,并协同制定跨行政区的统一监管政策法规与标准规范。持续优化国家标准体系架构,建立健全定期更新维护机制,不断强化技术规范与质量要求的一致性,及时增补新兴业态领域标准,整合或清理与国家标准重复甚至相悖的地方标准。建立健全审查举报的受理、反馈、处置全流程机制,重点完善线索核查与问题处理的操作规程。加速推进社会信用立法进程,强化《公平竞争审查条例》的实施,系统构建更加完善的市场治理体系。另一手要抓“破”。加紧清理地方保护主义、市场分割、指定交易等阻碍全国统一市场建设与公平竞争的制度规定,严禁地方政府对企业跨区域经营或迁移设置壁垒。推进市场监管执法标准统一,消除多头执法、重复检查、同案多罚等现象。加速破除行政性垄断,推动自然垄断行业可竞争性业务分离,持续深化国有企业改革,推动监管模式由资产管控向资本运营全面转型。

2. 促进“刚”与“柔”的衔接优化,有力推进全国统一大市场的制度完善

一方面,以“刚性”筑底。增强监管透明度,引入公众监督和第三方评估。利用大数据和人工智能技术提高监管效率,并减少信息不对称。强化整治地方保护行为,重点查处违规税收返还、政府采购中

^①胡家勇:《构建全国统一大市场的逻辑和路径》,《南开经济研究》2023年11期。

的属地化倾向等问题,开展专项治理行动,营造公平市场生态。持续整治招标投标和政府采购等重点领域的地方保护和市场分割问题,构建全国统一、数据互联的公共资源交易平台,覆盖政府机关、事业单位及国有企业采购行为。通过实施经济性分权改革,强化地方政府公共服务职责,坚决遏制地方政府干预市场活动的利益动机。另一方面,以“柔性”联通。针对跨行业市场准入,全国范围内应制定一致的行业准入门槛,确保各行业间资质的通用性。搭建数据共享平台,提升信息透明度,使企业更快适应行业规则与标准。加强区域间的政策协调,提升“一证多用”的便捷性,减少市场主体跨区域经营的行政壁垒。更大程度地发挥市场决定性作用,依托价格机制、竞争规则实现资源高效配置,推动要素资源按市场规律实现价值最大化。

3.促进“管”与“治”的良性互动,有效推进全国统一大市场的制度完善

一方面,中央层面应主动作为。明确界定市场与政府、中央与地方政府之间的权责范围,中央政府应在顶层政策框架下逐步取消户籍、社保、医疗、教育等领域的区域不平等政策;持续深化户籍制度改革,全面实行户籍准入条件同城化累计互认、居住证互通互认,实现社保区域一体化和公共服务均等化;统筹区域内城乡土地市场,合理调配人口流入与流出地的土地开发;积极推动破解央地在财税体制、统计核算和政绩考核等领域的深层次矛盾。另一方面,地方政府应积极融入。各地方政府应加快厘清自身在维护和保障公平竞争区域市场方面的支撑性作用,持续巩固竞争政策的基础性地位,自觉抵制对市场要素资源跨区域流动的直接干预,尽快从“以邻为壑”的零和竞争政策,转向不断提升服务和深化改革,有效促进跨区域的政策协调、规则统一与执行协同;积极参与编制、修订以及落实区域市场一体化发展规划,并主动将区域市场一体化测评指标纳入政绩考核体系。

On the Institutional Construction and Improvement Approaches of the Unified National Markets

ZENG Xiangyan¹ & TANG Xiaobing^{1,2}

(1. School of Business, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

2. Department of Policy Research and Think Tank Development, Hunan Academy of Social Sciences, Changsha 410003, China)

Abstract: Conducting a systematic examination of the institutional construction process of a unified national markets, analyzing its key issues, and exploring its paths for improvement is of great academic and practical significance for promoting the construction of a unified national market in China in a way that adapts to local conditions, progresses in a step by step manner, and is of high quality and efficiency. Overall, the institutional construction of the unified national market has roughly gone through three stages, i.e. the initial stage characterized by “resource allocation”, the adjustment stage marked by “risk control”, and the improvement stage defined by “efficiency and standardization”. Currently, the institutional transaction costs of the unified national markets have been effectively reduced, but institutional market segmentation has become more complex as it has shifted from being “visible” to “hidden”. To further break down institutional market segmentation, it is essential to persist in multi-dimensional efforts, adhere to the integration of institution – building and obstacle-removal, adopt a rule of law mindset, and follow market trends. Active exploration should be carried out in terms of the organic coordination between “obstacle-removal” and “institution-building”, the optimization of the connection between “rigidity” and “flexibility”, and the positive interaction between “regulation” and “governance”, so as to promote the institutional improvement of the unified national market in an orderly, powerful, and effective manner.

Key words: unified national markets; market segmentation; transaction costs; institutional construction
(责任校对 徐宁)