

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.06.001

建设全国统一大市场视角下的 产业政策优化调整

江飞涛¹, 李海玲²

(1.中国社会科学院工业经济研究所,北京 100006;2.湖南农业大学商学院,湖南长沙 410128)

摘要:建设全国统一大市场是构建新发展格局、推动高质量发展的基础支撑和内在要求。“十四五”时期,我国的产业政策在促进制造业规模扩张与技术追赶中发挥了重要作用,但也逐渐暴露出一些问题,如带来“内卷式”竞争、地方保护与要素市场分割、基础创新不足等,不利于产业进一步创新发展与升级。随着“十五五”时期国内外发展环境的深刻变化,需要将超大规模市场潜力高效转化为产业创新升级动力,迫切要求加快建设全国统一大市场,并以此为契机推动产业政策尤其是地方产业政策的转型优化。全国统一大市场建设通过确立统一规则、贯通要素市场、重塑政府激励,对产业政策形成了刚性约束并指明了转型方向,其核心在于确立竞争政策的基础性地位,推动产业政策从以选择性政策为主导的范式转向以功能性支持为主导的范式。实现这一转型的关键,是在全国统一大市场框架下构建产业政策与竞争政策的协同机制,包括以公平竞争审查规范和约束政策制定、推动政策工具向普惠性与功能性转型,以及改革地方政府考核与利益分享机制以重塑其行为逻辑。据此,提出了“十五五”时期产业政策系统性优化调整的方向与建议。

关键词:全国统一大市场;产业政策;竞争政策;功能性政策;创新驱动

中图分类号:F424

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2025)06-0001-07

一、问题的提出

“十四五”以来,我国工业化进程整体进入从工业化后期向后工业化时期迈进的关键阶段,已建立起门类齐全、规模庞大的工业体系,整体技术水平持续向全球前沿逼近。在这一历史进程中,产业政策发挥了重要的引导与催化作用。依托超大规模市场形成的需求优势和要素禀赋条件,我国通过积极引进、消化和吸收国际先进技术,并运用系统性的产业政策工具推动产业规模持续扩张,成功走出一条以规模经济促进技术积累、以市场应用带动迭代升级的发展路径,有效释放了后发追赶阶段的规模红利与学习效应。

然而,随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,传统产业政策模式在实践中面临的深层矛盾日益凸显^{①②③}。尤其以地方政府为主导的产业政策,在实践中造成了某种程度的“内卷式”竞争格局^{④⑤⑥}。例如,在新能源汽车、锂电池、光伏产品等战略性新兴产业领域,多地竞相出台极为相似的扶持

收稿日期:2025-07-22

基金项目:国家自然科学基金面上项目(72373160;72573056);国家自然科学基金青年项目(72203059)

作者简介:江飞涛(1974—),男,湖南衡阳人,博士,研究员,博士生导师,主要从事产业经济与产业政策研究。

①江飞涛,李晓萍:《改革开放四十年中国产业政策演进与发展——兼论中国产业政策体系的转型》,《管理世界》2018年第10期。

②黄群慧:《改革开放40年中国的产业发展与工业化进程》,《中国工业经济》2018年第9期。

③黄群慧,贺俊:《未来30年中国工业化进程与产业变革的重大趋势》,《学习与探索》2019年第8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。

⑤刘志彪,王兵:《中国制造业“内卷式”恶性竞争的发生机制与破解路径》,《财经问题研究》2024年第12期。

⑥黄群慧,叶其楚:《中国制造业“内卷式”竞争现象及其形成机制研究》,《改革》2025年第6期。

政策与招商方案,导致地区间产业同构化加剧,重复建设与资源错配问题突出^{①②③}。这种以“政策锦标赛”为特征的区域竞争,不仅造成大量财政资源消耗与潜在产能过剩风险,更对企业的原始创新动力产生了挤出效应^④。与此同时,质量标准体系不统一、监管规则不协调等制度性障碍,进一步增加了市场运行的制度性交易成本^⑤。这些现象表明,以选择性干预和地方分割为特征的传统产业政策体系,已难以适应创新驱动与建设全国统一大市场的新要求,甚至在一定程度上抑制了市场内生创新活力的释放。正因如此,“十四五”期间我国将建设全国统一大市场上升为国家战略,通过强化竞争政策基础地位、全面实施公平竞争审查制度等一系列重大改革,着力破除妨碍生产要素市场化配置的体制机制障碍。这些制度性建设标志着我国经济治理方式正在发生系统性、深层次的变革,为规范地方政府行为、推动产业政策转型提供了重要保障。

当前,我国已迈入“十五五”发展新阶段,面临的内外环境发生深刻复杂变化^⑥。从国际看,新一轮科技革命和产业变革深入演进,全球产业分工格局加速重构,大国间在先进制造和技术主导权上的竞争日益激烈,提升自主创新能力、维护产业链和供应链安全稳定的紧迫性显著增强^⑦。从国内看,传统要素驱动模式边际效应递减,资源环境约束持续趋紧,如何将超大规模市场潜力充分、高效地转化为技术创新与产业升级的内生动力,已成为推动高质量发展的关键所在。在这一背景下,加快建设高标准、高效率的全国统一大市场,推动有效市场与有为政府更好地结合,促进产业政策与竞争政策高效协同,具有尤为突出的现实意义与战略价值。“十五五”期间,破除统一大市场建设障碍的重大任务,本质上是通过强化竞争政策的基础性作用,为产业政策——尤其是地方层面产业政策的优化调整提供制度约束与方向指引,推动产业政策从侧重选择性干预向强化功能性支持的范式转变。

在新的发展阶段和历史方位下,推动产业政策的系统性优化,实现其与竞争政策的深度协同,已成为将我国市场规模优势转化为产业创新优势、加快建设现代化产业体系的重要举措。本文试图重点探讨:在全国统一大市场建设加速推进的制度背景下,如何推动产业政策进行系统性的优化转型?产业政策应如何调整目标、优化工具、规范行为,才能实现与竞争政策的有效协同,从而真正将我国超大规模市场潜力持续转化为产业创新升级的强大动力?为回答这一问题,本文首先分析全国统一大市场建设对产业发展的作用机制及其对产业政策转型提出的新要求;其次探讨“十五五”时期产业发展面临的主要挑战及产业政策优化的内在逻辑与转型方向;最后提出产业政策系统性重构的实施框架和政策建议。

二、建设全国统一大市场是促进产业发展升级的重要举措

(一) 建设全国统一大市场政策的提出与发展

建设全国统一大市场是新时代构建高水平社会主义市场经济体制、推进中国式现代化的关键举措^⑧,其政策演进深刻反映了我国市场化改革的内在逻辑与战略升级。党的十八大以来,党中央持续深化对市场决定性作用的认识,统一市场体系建设步入系统推进阶段。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出建设“统一开放、竞争有序的市场体系”,确立了统一大市场建设的战略方向。进入“十四五”时期,建设高标准市场体系成为国家中长期战略的重要组成,市场准入负面清单、公平竞争审查等基础制度逐步建立并完善。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》

①王仁和,任柳青:《地方太阳能光伏政策出台的逻辑——兼论产业发展阶段与产业政策的关联》,《科学学研究》2021年第10期。

②孙正昕,郁俊莉:《地方产业政策、研发补贴与企业创新——基于战略性新兴产业的实证》,《统计与决策》2023年第1期。

③李晓华:《中国“新三样”产业发展面临的挑战与机遇——“内卷式”竞争如何“破圈突围”》,《人民论坛》2025年第1期。

④李雪松,高辛睿:《地方政府“内卷式竞争”影响城市全要素生产率增长了吗?——基于239个地级市的实证研究》,《中国软科学》2025年第4期。

⑤何凡,陈波,黄炜:《行业规范标准化与资本跨区流动——基于企业异地投资的研究》,《管理世界》2024年第7期。

⑥中国社会科学院财经战略研究院课题组,尹振涛,谭洪波,等:《“十五五”时期经济高质量发展的若干问题研究》,《财贸经济》2025年第12期。

⑦祝合良,赵乔,李宽:《新质生产力对全国统一大市场建设的影响研究》,《商业经济与管理》2025年第4期。

⑧刘志彪:《全国统一大市场》,《经济研究》2022年第5期。

的出台,标志着这一战略完成顶层设计,进入全面实施阶段。党的二十大进一步将全国统一大市场建设置于扩大内需、畅通国内大循环的核心位置,提升了其在中国式现代化全局中的战略定位^①。

在“十四五”后期,相关政策与法律体系建设明显加速。2024年,《公平竞争审查条例》正式施行,显著强化了制度刚性约束;《全国统一大市场建设指引(试行)》同步发布,为实践操作提供了系统性指引。2025年,社会信用体系建设顶层设计陆续出台,相关法律修订工作持续开展,法治保障体系日益完善。特别是2024年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》明确提出要打通经济循环堵点,为全国大市场建设注入了新的制度动力^②。2025年中央财经委员会第六次会议进一步作出部署,强调要纵深推进市场基础制度、基础设施、政府行为尺度、监管执法和要素资源市场“五统一”,并在扩大对外开放中持续深化市场改革,明确了下一阶段战略重点与实践路径。“十五五”规划建议正式将强大国内市场确立为中国式现代化的战略依托,标志着全国统一大市场建设已从专项改革任务,全面升维至关系国家发展全局的基础性、战略性系统工程^{③④}。这一历史性跃升,也为新时代产业政策的系统性优化确立了根本性的制度场景与约束框架。

(二) 建设全国统一大市场的核心内容及其对产业政策提出的新要求

建设全国统一大市场,是构建高水平社会主义市场经济体制的一项基础性与战略性系统工程。其实质在于通过深刻的制度型变革,确立覆盖全国的统一规则与治理框架,以系统性矫正因行政区划导致的规则碎片化、竞争失序与资源配置扭曲。这一进程不仅有利于畅通国内大循环,更对产业政策的范式转型设定了全新的制度边界与作用逻辑,为产业政策与竞争政策的有效协同奠定了根本性的制度基础。

第一,在规则与治理维度,确立公平竞争为产业政策的普遍约束与协同基石。建设全国统一大市场的核心内容是构建以产权保护、市场准入负面清单、公平竞争审查、社会信用体系为支柱的全国统一规则,并强化对地方保护、行政垄断及各类不正当竞争行为的协同治理。这为产业政策设定了一个普遍适用的合规性边界:在广泛竞争性领域,任何政策的出台与实施均不得以扭曲或限制市场竞争为代价,其合法性须通过竞争政策审查。这并不排斥在关系国家战略安全的特定领域,实施必要且精准的产业扶持,但将其严格限定于清晰界定的范围。对于一般经济活动,产业政策需强化统一高质量标准的制定与严格的消费者权益保护,培育依靠创新与质量取胜的市场环境,从而与竞争政策共同夯实市场经济的运行基础。

第二,在要素与标准维度,推动产业政策从替代市场配置转向增进市场效能。随着改革向破除数据、技术等高级生产要素流通壁垒的纵深领域推进,产业政策在微观资源配置中的直接干预角色需系统性收缩。其重心应转向投资与运营那些能显著降低全国要素市场制度性交易成本的公共平台与基础设施,如统一的数据交易市场与国家技术转移体系。同时,产业政策应更主动地引导制定前瞻性技术标准与产业标准。统一的高标准旨在为产业升级设定明确基准,将超大规模市场潜力转化为驱动全社会创新的有效需求。

第三,在激励与效能维度,以全国市场效能重塑产业政策的绩效评估体系。通过改革地方政府绩效考核机制、强化统一市场监管、探索跨区域利益协调,扭转地方政府将产业政策异化为地方锦标赛工具的内在激励。新的评估范式要求,衡量产业政策的成效,须超越对本地特定目标的短期贡献,转向评估其对维护全国市场统一公平、增强产业链韧性及改善长期创新生态的贡献。这促使产业政策工具向研发补贴、应用场景开放、创新采购等更具普惠性与非扭曲性的方向转型,从而在激励创新这一根本目标上与竞争政策实现深度协同。

(三) 建设全国统一大市场对于产业发展升级的作用机制

全国统一大市场建设对产业升级的驱动,是一个通过系统性制度重构优化产业发展基础环境的深

^①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第30页。

^②《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》,《人民日报》2024年7月22日。

^③王一鸣:《纵深推进全国统一大市场建设的基本要求和任务》,《人民论坛》2025年第16期。

^④中国社会科学院财经战略研究院课题组,尹振涛,谭洪波,等:《“十五五”时期经济高质量发展的若干问题研究》,《财贸经济》2025年第12期。

刻过程。其核心作用机制在于,通过确立统一规则、畅通要素流动、重塑政府激励三重逻辑,将超大规模市场潜力转化为产业创新与结构优化的持续动力。

第一,以统一规则构建创新择优的筛选机制。通过建立全国统一的产权保护、公平竞争审查与高标准市场监管体系,从根本上清除地方保护与低质竞争的市场土壤。企业无法再依赖非市场手段获取优势,必须转向依靠技术创新与质量提升赢得竞争。这一机制倒逼产业政策同步转型,聚焦于弥补市场失灵,通过支持基础研究、共性技术平台与前沿标准制定,与竞争政策协同塑造激励创新的制度环境。

第二,以要素与标准统一重塑供需协同的驱动路径。在供给侧,破除数据、技术、人才等高级要素的流动壁垒,并构建全国性交易服务平台,将静态要素存量激活为高效配置的创新流量。在需求侧,通过实施并动态提升全国统一的质量、安全与绿色标准,形成对创新产品的规模化、高标准市场需求。这一供给优化与需求牵引的双向强化,将市场潜力精准转化为引导产业技术迭代与升级的稳定预期与有效激励。

第三,以效能评估重构全局协同的发展生态。通过将维护市场统一、促进产业协同等指标纳入地方考核,并探索跨区域利益共享机制,系统性地纠正地方政府分割市场的激励。驱动地方产业政策目标从追求本地短期增长,转向致力于在全国产业链中塑造独特竞争优势。产业政策形态因而从零和的“政策洼地”竞赛,转向功能互补的区域创新生态共建,推动产业在更大空间尺度上形成基于比较优势的协同发展格局。

(四)“十五五”时期纵深推进全国统一大市场建设将加快产业政策的优化调整

“十五五”时期,全国统一大市场建设将从顶层设计、框架搭建迈向破除深层梗阻、实现效能释放的纵深推进阶段^①。这一阶段的艰巨性在于,改革将直面那些固化地方利益、扭曲资源配置的关键性卡点、堵点。这些卡点、堵点不仅是建设全国统一大市场的障碍,也是传统产业政策赖以生存并产生负面效应的制度土壤。该攻坚过程并非简单压缩产业政策空间,而是通过廓清其作用边界、矫正激励结构、提升政策效能,加速推动产业政策体系进行结构性的范式调适,使其在国家战略核心领域更加聚焦有力,在普遍市场竞争领域更加规范协同。

第一,以统一监管执法肃清竞争失序土壤。“十五五”期间的推进重点,将着重强化对新型不正当竞争行为的跨区域、穿透式监管,规范地方政府促进经济发展行为,并构建全国联动的消费者权益保护与信用约束网络。这套严格的清理机制,旨在根除企业通过非正当手段获取竞争优势的隐患,对地方政府行为构成了直接规制压力,倒逼其产业政策着力点必须从各类优惠补贴政策转到为企业与产业创新发展创造良好的外部环境上来。

第二,以统一高标准体系取代低标准庇护。改革将着力推动重点行业在质量、安全、绿色等关键标准上的全国统一与动态提升,并建立严密的全链条监管体系。这一举措旨在系统性拆除地方政府通过降低监管标准进行“竞次式”招商或保护本地企业的政策空间。对产业政策而言,这意味着旨在维持低效产能的补贴政策、保护本地不正当竞争行为的政策将加速失效,政策资源必须重新聚焦于支持企业达成并超越国家标准的技术创新与质量升级。

第三,以效能考核与利益共享重塑地方政府激励。通过将统一大市场建设、创新协同等指标深度嵌入政绩考核,并探索跨区域利益平衡机制,弱化地方政府进行同质化恶性竞争的动力。在新的激励架构下,地方政府运用产业政策的逻辑将从短期追逐产值转向长期构筑创新生态与锻造产业链韧性。这为产业政策在区域性创新共同体建设、基础研究与共性技术供给等战略领域,开辟更为规范且广阔的作用空间。

第四,以制度型开放实施合规性压力测试。在对接国际高标准经贸规则的进程中,国内产业政策的透明度、专向性及公平竞争原则将面临更严格审视。这场合规性淬炼,要求所有产业政策支持措施必须提高其工具的精准性、非歧视性与程序规范性,从而在维护国家产业利益的同时,有效规避国际摩擦,增

^①王一鸣:《纵深推进全国统一大市场建设的基本要求和任务》,《人民论坛》2025年第16期。

强中国产业政策的国际公信力。

三、“十五五”时期产业政策优化调整的基本逻辑

(一)“十五五”时期我国产业发展升级面临的主要挑战

“十五五”时期,我国产业创新发展升级正面临国内外环境深刻变化带来的系统性挑战。这些挑战并非孤立存在,而是在全国统一大市场加速建设的制度背景下,以更集中、突出的形式呈现出来,凸显了传统发展模式与高质量发展要求之间的深层矛盾,并对产业政策的转型与协同效能提出了新的紧迫要求。

第一,从外部环境看,全球产业竞争正经历规则重构与技术割裂的双重压力。随着新一轮科技革命深入演进,大国竞争焦点日益转向科技主导权与产业链控制权。针对我国的技术封锁持续加剧,关键核心技术获取难度加大,产业链开放创新与安全稳定面临考验。同时,国际贸易规则向高标准演进,对产业补贴透明度、公平竞争及知识产权保护提出了更严的合规要求。这意味着,我国过去依靠技术引进、规模经济参与全球价值链的发展路径已难以为继,提升自主创新能力与产业链韧性成为紧迫的战略任务。

第二,从内部动力看,产业升级面临从要素驱动向创新驱动转型不畅的结构性矛盾。传统依靠资本、劳动大规模投入及引进、消化再创新的模式,其边际效益正在递减,资源环境约束趋紧。产业发展的根本动力亟待转向原创性、颠覆性科技创新。然而,这一转型面临双重障碍:一方面,原始创新具有高风险、长周期与强正外部性,市场激励不足;另一方面,尽管全国统一大市场建设旨在促进各类要素自由流动,但隐性的行政壁垒、政策分割和地方增长竞赛依然扭曲资源配置信号,阻碍创新资源在全国范围内的优化集聚。地方政府强力支持、侧重短期增长和成熟技术及产业规模化的传统产业政策,在激励原始创新、组织跨区域协同、支持长周期基础研究等方面存在明显局限。

第三,从市场效能看,超大规模市场的潜在优势尚未充分转化为驱动产业升级的创新动能。市场需求对产业升级的引领作用尚未充分发挥,症结在于市场体系存在信号失真与机制梗阻。地方保护、市场分割、标准不一等问题使创新产品面临准入难、推广难、投资回收难的困境,难以快速形成应用迭代与商业闭环。同时,由于虚假宣传、假冒伪劣、质量安全等标准偏低且消费者权益保护不足等原因,部分领域消费者对优质产品、创新产品价值识别困难且缺乏足够支付意愿,对低成本、同质化产品的偏好仍在一定程度上存在。一个缺乏统一、公平、高标准的市场环境,不仅会抑制企业进行高风险研发投入的动力,更会阻碍用户反馈、知识溢出等创新关键环节的有效运行。

(二)应对挑战需要产业政策与竞争政策的充分协同

当前我国产业升级所面临的系统性挑战,暴露了传统产业政策模式与新发展阶段要求之间的深刻矛盾,也凸显了构建产业政策与竞争政策新型协同关系的紧迫性。

第一,传统产业政策模式在新发展阶段面临多重现实局限。以地方政府为主导、以选择性干预为特征的传统产业政策,在驱动规模扩张与技术追赶阶段发挥了历史性作用。然而,随着我国经济转向高质量发展,其内在缺陷日益显现:一是政策实施与本地经济增长目标紧密绑定,客观上激励了地方保护与市场分割,成为建设全国统一大市场的主要障碍;二是政策资源往往倾向于技术路线明确、短期见效的产业化及规模化环节,对需要长期投入、高风险的基础研究与原始创新支撑不足;三是部分专向性补贴与优惠措施,与国际通行的竞争中立、补贴透明规则存在潜在冲突,难以适应高水平制度型开放的要求。

第二,强化竞争政策基础地位是矫正传统政策偏误、构建统一市场的关键路径。竞争政策的核心功能在于通过法治化的反垄断与公平竞争审查制度,系统性破除各类市场准入壁垒,纠正因行政干预导致的资源配置扭曲。其本质是为所有市场主体建立稳定、公平、透明的游戏规则,确保企业的生存与发展主要依靠效率提升与创新竞争,而非政策优惠或地方庇护。这不仅能有效避免产业政策可能引发的市场分割与重复建设,更能为激发企业创新活力、促进生产要素在全国范围内优化配置奠定最基础的制度环境。

第三,产业政策与竞争政策并非相互排斥,而是在新阶段具有内在的互补与协同必然性。竞争政策旨在建立和维护统一的赛场规则,保障市场运行的公平与效率,但其本身并不直接解决创新正外部性、产业链安全等市场失灵问题。而这正是转型后产业政策应聚焦的核心功能:在竞争政策划定的公平底线之上,产业政策应更加精准地服务于国家长远战略,重点支持基础研究、产业共性技术攻关、绿色低碳转型以及产业链韧性构建等关键领域。因此,“十五五”时期的基本方向在于构建竞争政策为基础、产业政策为战略补充的协同治理框架:以竞争政策约束产业政策的制定与实施,防止其对市场机制造成扭曲。在此基础上,产业政策得以聚焦发力,弥补市场不足,共同推动产业体系向创新驱动与安全高效转型。这种深度协同,标志着我国产业治理逻辑正在发生显著转变。

四、“十五五”期间产业政策优化的主要方向与建议

“十五五”时期是我国产业突破结构性约束、迈向创新主导的关键窗口期。面对外部技术竞争白热化与内部市场效能亟待释放的双重压力,传统追赶型产业政策模式已显不足。新时期的产业政策优化,并非简单否定既往功能,而是一场旨在重塑边界、创新工具、构建协同的范式转型。其根本目标,是构建一个在全国统一大市场框架下,与竞争政策互补协同的新型产业政策体系,以驱动产业走向创新与安全发展。

第一,确立竞争政策基础地位,构建对产业政策法治化、程序化的规范与约束框架。产业政策优化的前提是明确其制度边界。全国统一大市场的基石在于竞争政策,其核心是建立一套普适、公平、可预期的市场规则。为此,须推动竞争政策从软性约束转向法治化、刚性化的过滤与矫正机制。具体而言:一是实现审查的法治化、机构的外部化与评估的动态化。应加快推进《公平竞争审查条例》的立法进程,明确将其作为产业扶持类政策出台的法定前置程序。二是探索设立直接向中央负责的国家公平竞争审查委员会,该机构应独立于各类产业主管部门,对省部级政策草案拥有专业、权威的审查与否决权,其审查报告应作为政策合法性附件向社会公开。三是建立覆盖产业政策全生命周期的竞争影响追踪机制,对实施满一定期限(例如三年)的重大政策开展强制性的竞争效果后评估。若评估结果证实某项政策显著扭曲全国统一市场或固化了地方分割,应立即启动法定的政策退出或修订程序。这一“事前强审查、事中严监测、事后必评估”的法治闭环,旨在从根本上杜绝借产业政策之名行市场分割之实的传统做法。

第二,推动产业政策向战略性功能聚焦并创新市场化工具,实现从干预替代到增进赋能的角色重塑。在竞争政策所划定的边界内,产业政策应进行战略收缩与功能升级,核心使命应从替代市场选择转向为市场运行赋能,着力弥补市场难以克服的系统性失灵。具体而言:一是聚焦原始创新与产业基础能力再造。需扭转资源过度向产业化末端倾斜的惯性,构建支持前沿基础研究与关键共性技术攻关的长效机制。可探索设立国家产业基础研究基金,采用长期项目与非竞争性拨款等方式稳定支持探索性研究。同时,推广由领军企业牵头、联合产业链各方的创新联合体,推动政府角色向目标设定者与规则协调者转变。二是转向以标准引领和需求创造为核心的赋能工具。政策资源应向制定与推广具有国际前瞻性的标准体系倾斜,以高标准倒逼产业升级。关键要实施功能性、绿色导向的政府采购,明确创新产品采购比例,并建立首台(套)装备的全周期风险补偿机制,以规模化确定性需求替代生产端直接补贴。三是服务于产业链供应链韧性建设与空间布局优化。须超越行政区划视野,在国家层面构建可操作、可审计的跨区域产业协作与利益分享机制,化解地方协同发展的利益梗阻,推动生产要素依据全国统一大市场的效率原则进行再配置,培育若干具有全球竞争力的跨区域先进制造业集群。

第三,重塑地方政府激励结构与构建高层级政策协同机制,保障产业与竞争政策在实践中形成制度合力。优化政策设计的关键在于改革驱动政策执行的底层激励结构,并建立确保两类政策协同落地的组织保障。一方面,必须重塑地方政府绩效考核体系。应在高质量发展综合评价指标中作结构性调整:显著降低对本地短期地区生产总值增速、传统产值的考核权重,大幅提升对维护全国统一大市场制度成效、在跨区域产业链与创新合作中的实质贡献、战略性新兴产业生态培育质量及产业链关键环节安全韧

性等指标的权重与考核精度。以此从根本上扭转地方政府将产业政策异化为“锦标赛”工具的内在动机。另一方面,须在中央与省级层面建立实体化运作的产业政策与竞争政策协同机制。该机制应由发展改革、科技、工业和信息化、市场监管(反垄断)等核心部门共同参与,负责对国家及区域重大产业规划进行竞争影响的事前联合审议、对政策执行冲突进行事中协调裁定、并对协同落地效能进行事后评估,从而在组织层面确保产业政策的实施始终不脱离公平竞争轨道。

第四,以高水平制度型开放为契机,全面提升产业政策的国际规则适应性与战略性塑造能力。面对国际经贸规则向高标准演进与外部技术遏制加剧的双重压力,产业政策的优化必须兼具全球视野、合规韧性与战略主动性。其目标不仅是规避风险,更是要争夺定义未来产业竞争规则的话语权。一方面,应建立健全部际或更高层级的产业政策国际合规性内部审查机制。该机制应在政策酝酿阶段提前介入,系统评估其措施与 WTO 补贴规则、CPTPP 等高标准的中立、补贴透明度等条款的潜在冲突,并据此进行合规性调整,从源头上防范国际贸易摩擦与法律诉讼风险。另一方面,应主动将国内在数字经济、绿色低碳、公平竞争等领域行之有效的监管实践、技术标准与治理方案进行系统性提炼,借助我国统一大市场的规模与规则实践优势,通过双边、多边平台将其推向国际规则谈判议程,争取使这些反映中国发展实践、符合时代趋势的方案成为区域乃至全球广泛认可和借鉴的规则范本,实现从被动遵循国际规则到主动参与并塑造国际规则的战略升级,为我国产业发展构建更加有利的外部制度环境。

Optimizing Industrial Policy from the Perspective of Building a Unified National Market

JIANG Feitao¹ & LI Hailing²

(1. Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China;

2. School of Business, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: Building a unified national market is fundamental to fostering a new development paradigm and achieving high-quality growth. During the “14th Five-Year Plan” period, China’s industrial policy played a key role in expanding manufacturing scale and enabling technological catch-up, yet also led to issues such as fragmented competition, local protectionism, market segmentation, and inadequate foundational innovation. As domestic and global conditions shift in the “15th Five-Year Plan” period, accelerating the development of a unified national market has become urgent to better change the potential of China’s mega-sized domestic market into industrial innovation and upgrading, while also driving the transformation of industrial policy, especially at the local level. The construction of a unified national market shapes and constrains industrial policy through establishing uniform rules, integrating factor markets, and reshaping government incentives. At its core, this requires strengthening the foundational role of competition policy and shifting industrial policy from a selective-intervention approach toward a functional-support paradigm. Key to this shift is building a coordinated mechanism between industrial and competition policies under the unified market framework. This includes binding policy design through fair competition review, making policy tools more inclusive and functional, and reforming local government evaluation and benefit-sharing mechanisms to reshape their behavioral logic. Accordingly, this paper proposes directions and recommendations for the systematic optimization of industrial policy during the “15th Five-Year Plan” period.

Key words: unified national market; industrial policy; competition policy; functional policy; innovation-driven

(责任校对 葛丽萍)