



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第46期）

“政府-市场” 职能归位与 全国统一大市场构建

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2022年5月



CMF宏观经济热点问题研讨会（第46期）

“政府-市场” 职能归位与全国 统一大市场构建

报告人：刘瑞明

中国人民大学国家发展与战略研究院

2022年5月7日

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：中国人民大学经济研究所

报告框架

- 第一部分 构建全国统一大市场的重要意义
- 第二部分 当前构建全国统一大市场的主要障碍及其深层原因
- 第三部分 构建全国统一大市场的误解误读与经验教训
- 第四部分 构建全国统一大市场的关键：“政府-市场” 职能归位

第一部分

构建全国统一大市场的重要意义

为什么我们需要全国统一大市场？

- 短期：中央经济工作会议指出：“在充分肯定成绩的同时，必须看到我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。”
- 长期：现代化经济体系、高质量发展、新发展格局、现代化强国、中华民族伟大复兴……

为什么全国统一大市场构建，能够帮助我们解决这些短期和长期的问题？

- 市场经济——分工网络——“生产、分配、交换、消费”的畅通——供给和需求的匹配——国民财富的持续正循环增加.....
- 市场的“分工网络”体系特征，决定了，其无论是被“堵塞”还是被“打通”，都是“一连串事件”：生产环节、交换环节的不平等、不畅通——国民财富分配和消费的不平等、不充足——供需无法匹配——国民财富增长不可持续——潜在的经济危机、阶级斗争和社会动荡.....

全国统一大市场，很大，也很小，很远，也很近

- 打通市场体系中的那些“堵点”，不仅仅会影响到这一个市场节点，而且会对整个经济体系产生“连锁反应”。
- 全国统一大市场，看起来很宏大，其实很具体，是否能够真正构建“全国统一大市场”，不仅影响到中国的长期经济增长，而且会影响到我们每一个人的就业、收入、财富……
- 没有市场，就没有“繁荣”！没有全国畅通的市场，就没有举国上下的“繁荣”！

第二部分

当前构建全国统一大市场的主要障碍及文件指向

构建全国统一大市场是一个新问题吗？ 不！它是一个老问题！

(5) 重写一个《关于商业工作的决定》

这里需要补充说明的是,在上送《关于市场和物价问题的报告(草稿)》同时,中央财经小组还为中共中央、国务院代拟了一个《关于进一步加强商业工作集中统一的决定》,1962年7月10日印出一个初稿。^①《关

- ① 在《关于市场和物价问题的报告(草稿)》中提到,为着实现财经小组提出的解决市场、物价问题的方案,当前市场、物价工作方面一个迫切需要解决的问题,就是要进一步加强商业工作的集中统一,克服商业管理方面的分散主义,打破“划地为牢”、层层封锁。国家向农民征购的粮食、油料,应该由中央粮食部统一调拨;各种重要农副业产品原料,应该由商业部统一调拨。要求通过一些有效的办法,“来建立一个全国统一指挥和高度自如的、既能真正实现中央集中统一领导又能正确发挥地方积极性的社会主义商业体系,恢复和加强全国统一的社会主义国内市场。为此目的,中央财经小组替中央和国务院呈拟了一个《关于进一步加强商业工作集中统一的决

2013年11月，党的十八届三中全会提出，要使市场在资源配置中起决定性作用，建设统一开放、竞争有序的市场体系是基础。

- 2017年10月，党的十九大提出，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，建设统一市场目标日渐清晰。
- 2019年10月，党的十九届四中全会提出，建设高标准市场体系，完善公平竞争制度，全面实施市场准入负面清单制度。

- 2020年4月，中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，围绕土地、劳动力、资本、技术和数据五大要素提出了改革方向。
- 2020年5月，中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，提出构建更加系统完备、更加成熟定型的高水平社会主义市场经济体制。
- 2020年10月，党的十九届五中全会提出，要形成高效规范、公平竞争的统一国内大市场。
- 2021年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建设高标准市场体系行动方案》。

这么长时间

一直受到党中央、国务院的高度重视

所有人都知道这些障碍的弊端

但又一直没有解决的很好

一定是因为有很难解决的难题

这些难题是什么呢？

全国统一大市场的障碍，有哪些典型表现？

进入退出有壁垒；主体地位有层级；

规则标准有差异；市场秩序有紊乱；

基础设施有短板；公共配套有区别；

监管体系有错位；激励协调有漏洞；

典型表现1：进入退出有壁垒

- 进入壁垒：市场分割和行业壁垒，地方保护，诸侯经济，行政垄断.....
- 退出壁垒：僵尸企业，政策性负担、社会性负担，软预算约束.....
- 既损害了公平也损害了效率，既损害了微观效率，也损害了宏观效率

文件指向1：进入退出有壁垒

【（四）完善统一的产权保护制度。完善依法平等保护各种所有制经济产权的制度体系。……（五）实行统一的市场准入制度。严格落实“全国一张清单”管理模式，严禁各地区各部门自行发布具有市场准入性质的负面清单，维护市场准入负面清单制度的统一性、严肃性、权威性。（六）维护统一的公平竞争制度。坚持对各类市场主体一视同仁、平等对待。（二十四）破除地方保护和区域壁垒。（二十五）清理废除妨碍依法平等准入和退出的规定做法。】

典型表现2：主体地位有层级

- 国有企业、集体企业、外资企业、联营企业、私营企业.....
- 上游、下游；要素、产品.....
- 地位的不平等——资源的不平等——利润的不平等——分配的不平等——国民经济循环的不畅通

文件指向2

【（六）维护统一的公平竞争制度。坚持对各类市场主体一视同仁、平等对待。健全公平竞争制度框架和政策实施机制，建立公平竞争政策与产业政策协调保障机制，优化完善产业政策实施方式。（二十五）清理废除妨碍依法平等准入和退出的规定做法。（二十六）持续清理招标采购领域违反统一市场建设的规定和做法。不得违法限定投标人所在地、所有制形式、组织形式，或者设定其他不合理的条件以排斥、限制经营者参与招标采购活动。】

典型表现3：规则标准有差异

- 各个地区、各个行业的规则标准不统一.....
- 土地、劳动、资本、技术、数据.....
- 无法互联互通，无法有效对接，无法盘活市场潜力.....

文件指向3

【（十六）健全商品质量体系。……推动认证结果跨行业跨区域互通互认。推动重点领域主要消费品质量标准与国际接轨，深化质量认证国际合作互认，……推进内外贸产品同线同标同质。（十七）完善标准和计量体系。……对国家标准和行业标准进行整合精简。强化标准验证、实施、监督，健全现代流通、大数据、人工智能、区块链……等领域标准体系。促进内外资企业公平参与我国标准化工作，提高标准制定修订的透明度和开放度。开展标准、计量等国际交流合作。加强标准必要专利国际化建设，积极参与并推动国际知识产权规则形成。】

典型表现4：市场秩序有紊乱

- 强买强卖、垄断势力、假冒伪劣
- 黑灰产业、偷税漏税、商业欺诈
-

文件指向4

【（二十二）着力强化反垄断。加强对金融、传媒、科技、民生等领域和涉及初创企业、新业态、劳动密集型行业的经营者集中审查，提高审查质量和效率，强化垄断风险识别、预警、防范。（二十三）依法查处不正当竞争行为。对市场主体、消费者反映强烈的重点行业和领域，加强全链条竞争监管执法，以公正监管保障公平竞争。加强对平台经济、共享经济等新业态领域不正当竞争行为的规制，整治网络黑灰产业链条，治理新型网络不正当竞争行为。】

典型表现5：基础设施有短板

- 硬件：商贸流通基础设施、公共资源交易平台
- 软件：全国产权交易市场：土地、劳动、资本、技术、数据、能源、生态的全国畅通的交易市场尚待建立

文件指向5

【（八）建设现代流通网络。优化商贸流通基础设施布局，……推动国家物流枢纽网络建设，大力发展多式联运，推广标准化托盘带板运输模式。（九）完善市场信息交互渠道。统一产权交易信息发布机制，实现全国产权交易市场联通。（十）推动交易平台优化升级。深化公共资源交易平台整合共享，研究明确各类公共资源交易纳入统一平台体系的标准和方式。（十一）健全城乡统一的土地和劳动力市场。（十二）加快发展统一的资本市场。（十三）加快培育统一的技术和数据市场。（十四）建设全国统一的能源市场。（十五）培育发展全国统一的生态环境市场。】

典型表现6：公共配套有区别

- 硬件：城乡之间、区域之间
- 软件：户籍（养老、教育、医疗、子女上学）

文件指向6

【（十一）健全城乡统一的土地和劳动力市场。统筹增量建设用地与存量建设用地，实行统一规划，强化统一管理。完善城乡建设用地增减挂钩节余指标、补充耕地指标跨区域交易机制。完善全国统一的建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。健全统一规范的人力资源市场体系，促进劳动力、人才跨地区顺畅流动。完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策。】

典型表现7：监管体系有错位

- 监管制度上有不足：法律法规没有健全、监管错位
- 监管执行上有漏洞：监管的公地悲剧，“一刀切”、“多头监管”、“无人监管”、“互不相认”、“局部粗暴”

文件指向7

【（十九）健全统一市场监管规则。加强市场监管行政立法工作，完善市场监管程序，加强市场监管标准化规范化建设，依法公开监管标准和规则，增强市场监管制度和政策的稳定性、可预期性。

（二十）强化统一市场监管执法。推进维护统一市场综合执法能力建设，加强知识产权保护、反垄断、反不正当竞争执法力量。（二十一）全面提升市场监管能力。深化简政放权、放管结合、优化服务改革，完善“双随机、一公开”监管、信用监管、“互联网+监管”、跨部门协同监管等方式，加强各类监管的衔接配合。】

典型表现8：激励协调有漏洞

- 激励：地方利益、部门利益和总体利益的可能冲突；（ GDP、税收、就业……利益争夺的公地悲剧 ）
- 协调：本位主义让各个部门、地方没有激励和能力考虑全局收益，改革成本和收益不对称，让很多改革被拖延。

文件指向8

【（二十四）破除地方保护和区域壁垒。（二十七）加强党的领导。（二十八）完善激励约束机制。……取得突出成效的地区可按国家有关规定予以奖励。动态发布不当干预全国统一大市场建设问题清单，建立典型案例通报约谈和问题整改制度……（二十九）优先推进区域协作。（三十）形成工作合力。各地区各部门要根据职责分工，不折不扣落实本意见要求，对本地区本部门是否存在妨碍全国统一大市场建设的规定和实际情况开展自查清理。国家发展改革委、市场监管总局会同有关部门建立健全促进全国统一大市场建设的部门协调机制。】

为什么这些 “全国统一大市场” 的障碍
长期不能得到清除？

“ 政府—市场 ” 职能错位
政府公共服务提供的错位、缺位

全国统一大市场长期难以破解的深层原因

- “政府—市场”：该让市场自行解决的，用政府直接干预的方式代替；既当裁判员、又当运动员；地方之间，兄弟竞争；行业之间，利益分配；导致市场无法实现真正公平竞争。
- “政府内部”：公共服务提供（改革）的“成本-收益不对称”，导致有的问题拖了几十年。部门之间，权责不明，一方面，从成本和责任的角度看，改革具有风险和不确定性；另一方面，可能为他人作嫁衣裳，前人栽树后人乘凉；导致很多部门能不改就不改。

第三部分

构建全国统一大市场的误解误读与经验教训

全国统一大市场：存在哪些流行的误解误读？

- 误解误读之一：将“全国统一大市场”错误理解为新形势下的“统一计划”，认为政府直接干预市场，就可以让市场中的企业、要素服从统一调配。
- 误解误读之二：将“全国统一大市场”错误理解为“内部统一大市场”，甚至很多区域和产业经济在讲“内部统一大市场”。
- 误解误读之三：将“全国统一大市场”错误理解为只要“全国统一”，不要“国际一体”，要在国际产业链上脱钩。只看“国内大循环为主体”，不看“国内国际双循环相互促进”。

全国统一大市场:我们有什么经验教训？

- 经验教训之一：政府以行政命令的方式让市场“统一”，只会起到“适得其反”的后果，政府不是干的越多越好，而是“越对越好”！
- 经验教训之二：“增量改革”比“存量改革”更加容易，“帕累托改进”比“卡尔多改进”更加容易，改革需要充分考虑对于各方利益群体的兼容性。

全国统一大市场:我们有什么经验教训？

- 经验教训之三：改革“办法”“会比改革”法”来的更加有效。明确废除不合理的一条“办法”、“暂行规定”，都比发十个正确但无法落地的文件更加管用！
- 经验教训之四：改革要充分调动政策制定者和改革决策者的积极性，如果内部的激励机制不相容，那么改革的“公地悲剧”和“拖延症”就不可能被克服，最终，改革会“以文件落实文件、以会议落实会议”的形式流产，也就无法真正启动和落地！

第四部分

构建全国统一大市场的关键：

“政府-市场” 职能归位

构建全国统一大市场，难点在如何处理好“两只手”的关系

- 市场经济有效运行的前提是“公平竞争”的统一市场体系，“好的市场经济”应当是统一的、畅通的、有序的、公平的、规范的……
- 而这又需要政府“公共服务”的有效提供，政府公共服务提供的错位、缺位等“不充分、不平衡”现象，都会引发市场运行的不畅、甚至紊乱，从而导致国民经济循环中的各类问题……

全国统一大市场长期难以破解的深层原因

- 政府公共服务提供的错位、缺位：
- “政府—市场”：该让市场自行解决的，用政府直接干预的方式代替；既当裁判员、又当运动员；地方之间，兄弟竞争；行业之间，利益分配；导致市场无法实现真正公平竞争。
- “政府内部”：公共服务提供（改革）的“成本-收益不对称”，导致有的问题拖了几十年。部门之间，权责不明，一方面，从成本和责任的角度看，改革具有风险和不确定性；另一方面，可能为他人作嫁衣裳，前人栽树后人乘凉；导致很多能不改就不改。

构建全国统一大市场的关键：“政府-市场” 职能归位

- “政府—市场” 职能归位：让市场的归市场——发挥市场在资源配置中的决定性作用，让政府的归政府——更好发挥政府作用，在该管的领域放松管制，在该提供公共服务的地方有效提供。
- 以政府内部“做对激励”的方式，让“有形之手”提供更加精准有效的“公共服务”，引导市场的“无形之手”更加充分地发挥“做对价格”的力量，从而促进国民经济的循环、国民财富的增长。



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



聚焦“政府-市场”职能归位与全国统一大市场构建，CMF 中国宏观经济专题报告发布

5月7日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的CMF宏观经济热点问题研讨会（第46期）于线上举行。百度APP、网易财经、新浪财经、财经、WIND、凤凰网直播、中国网、同花顺财经、中金牛座等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近六十万人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“‘政府-市场’职能归位与全国统一大市场构建”，知名经济学家毛振华、史晋川、王青、白明、陆铭、刘瑞明联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学国家发展与战略研究院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员刘瑞明代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下四个方面展开：

- 一、构建全国统一大市场的重要意义；
- 二、当前构建全国统一大市场的主要障碍及其深层原因；
- 三、构建全国统一大市场的误解误读与经验教训；
- 四、构建全国统一大市场的关键：“政府-市场”职能归位。

一、构建全国统一大市场的重要意义

3月25日，《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》（下称《意见》）发布，引起各界关注。从经济增长角度来看，一方面，中央经济工作会议中已经充分认识到，当前面临的需求收缩、供给冲击和预期转弱的“三重压力”。尤其是当我们面临

全世界政治经济格局的急剧变化和国内疫情的高度不确定性等一系列外部冲击时，这种增长的需要显得尤为迫切。另一方面，全国统一大市场的构建也会关系到一系列长期目标能否顺利实现，例如，现代化经济体系建设需要全国统一大市场的构建；高质量发展更需要大市场的支撑；新发展格局本身就内涵了全国统一大市场构建的需求。因此，构建全国统一大市场，对于实现我国经济的高质量发展、现代化经济体系的构建以及现代化强国的建设，都具有重要意义。

市场经济能够发挥作用的一个基本前提是市场分工网络的畅通。市场“分工网络”的体系特征，决定了其“堵塞”或“打通”都会是“一连串事件”，产生一系列的影响。如果市场流通不畅，比如生产、交换等环节存在一些不平等、不畅通的现象，就意味着在国民财富分配和消费方面也会存在不平等、不充足，进而导致供需无法匹配。而无法匹配就会产生过剩等一系列问题。反过来，一旦把过去的“堵点”打通了，就不仅能够解决生产端、交换端的不平等、不畅通问题，而且也能够顺带解决国民财富分配和消费的不平等、不充足问题，从而让供需更加匹配、财富更加增长。全国统一大市场的构建不仅关乎国家的发展，也与每个人的生活息息相关。因为任何一个“堵点”的打通，都会直接影响到经济功能的发挥，也就影响到每个人的就业状况、收入分配以及财富的积累。

二、当前构建全国统一大市场的主要障碍及其深层原因

然而，构建全国统一大市场并不是一件容易的事情。早在 1962 年 7 月 10 日，当时的中央财经小组就为中共中央、国务院代拟了《关于进一步加强商业工作集中统一决定》的文件。这一文件旨在克服商业管理中的分散主义，打破划地为牢、层层封锁等一系列问题，从而恢复和加强统一的社会主义国内市场。然而六十年来，上述顽疾在我国依然没能完全解决，受到中央的持续关注。

自十八大以来，关于统一开放、竞争有序的高水平市场体系构建的文件不断出台：2013 年党的十八届三中全会提出，要使市场在资源配置中起决定性作用，建设统一开放、竞争有序的市场体系；2017 年党的十九大提出，清理废除妨碍统一市场和公平竞

争的各种规定和做法，建设统一市场目标日渐清晰；2020 年中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，围绕土地、劳动力、资本、技术和数据五大要素提出了改革方向；2021 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建设高标准市场体系行动方案》。一系列文件和政策的出台显示出我国构建全国统一大市场的迫切性和重要性，但是目前我国统一大市场的构建仍存在一系列的壁垒：

第一，进入退出有壁垒。我国一直存在着严重的地方保护，甚至有“诸侯经济”的提法。到了八十年代分权逐渐盛行，这一问题在特定时段表现得更加突出。此外，在行业进入时依然存在一些显性和隐性壁垒，从而导致市场竞争不充分、不公平。在退出壁垒方面，很多僵尸企业仍然受到政府的保护，这归根结底都是软预算约束的一种表现。总体而言，无论是进入还是退出的壁垒都既损害了公平，也损失了效率。针对上述问题，意见中的第四、五、六条，以及第二十四条、第二十五条都有涉及。《意见》提出要实行统一的市场准入制度，维护统一的公平竞争制度，坚持对各类市场主体一视同仁、平等对待。

第二，主体地位有层级。我国社会主义市场经济发展过程中，多种所有制经济共同存在，但各个地方在招商引资、业务流程等环节，存在对不同企业区别对待的现象。在行业上讲，不同企业也会形成一些不平等。尤其是一些上游行业在行政垄断下形成了对下游企业的“隐形税收”征收能力，这也导致了不同的环节企业利润高度分化，最终导致绝大多数普通劳动者的收入难以迅速提高，这部分内需无法释放。针对上述问题，《意见》中的第六条、第二十五条和第二十六条的相关规定旨在维护统一的公平竞争制度。

第三，规则标准有差异。目前我国部分行业、地区在相关的规则标准上还缺乏统一性。以要素市场为例，土地、劳动、资本、技术、数据的规则标准都有差异，导致了市场中供需对接无法实现互联互通，也无法盘活整个市场的潜力。因此，《意见》中第十六条、十七条提出健全商品质量体系、推动质量标准与国际接轨、推进内外贸产品同线同标同质、完善标准和计量体系等。

第四，市场秩序有紊乱。尽管在过去几十年中，我国的市场秩序在不断完善，但依

然存在一些强买强卖、垄断行为、假冒伪劣、黑灰产业、偷税漏税、商业欺诈、社会诚信问题。对于上述问题，《意见》第二十二條和第二十三條着力强化反垄断，查处不正当的竞争行为，这是对全国统一大市场的必要保障。

第五，基础设施有短板。目前我国在很多领域并未构建全国性的公共资源交易平台，导致市场无法有效对接，商品无法有效流通。硬件方面，商贸流通的基础设施有待进一步改进，公共资源交易平台亟待搭建；软件方面，全国产权交易市场非常匮乏，以技术市场为例，缺乏全国性的技术交易市场，并且一些非常不合理的法律法规限制了技术的跨区域交易，这导致大量的技术无法真正转化为生产力。对此，《意见》中第八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五有明确的规划，比如建立现代网络流通体系，推动交易平台的优化升级，并且着重强调了土地、劳动力、市场、资本、技术、数据、能源、生态环境的全国统一大市场的构建，进一步激发我国经济增量。

第六，公共配套有区别。目前，我国在公共配套方面仍然存在城乡之间、区域之间的区别。比如，我们熟知的劳动力户籍制度中存在的一些限制，养老、教育、医疗等公共服务问题没有得到很好的解决，从而也导致市场体系中的一系列短板。

第七，监管体系有错位。市场经济的体系是一个逐渐完善的过程，有关部门对于市场的监管仍然存在一定的错位。例如，部门之间的监管职责不明，导致“九龙治水”、互相推诿、一刀切、“局部粗暴”等行为时有发生，这也影响了市场预期，带来一系列紊乱。对此，在《意见》的第十九条和第二十一条中，提出进一步健全统一市场监管规则、强化统一市场监管执法、全面提升市场监管能力，旨在让市场监管对位归位，在该管的地方管、管得好。

第八，激励协调有漏洞。监管错位、规则不统一以及地方和行业保护等问题多多少少都与地方和部门的利益有关系。尤其是，当地方利益、部门利益与总体福利存在冲突时，更容易引发这样的问题；此外，主政者有可能会过度追求短期GDP和税收，从而引发此类问题。对此，《意见》中第二十四、二十七、二十八、二十九、三十条提出了加强党的领导、完善激励约束机制、优先推进区域合作、形成工作合力，从而弥补激励协

调机制中的相关漏洞。

全国统一大市场长期难以破解的深层原因，一方面是“政府-市场”的职能错位。有些该让市场自行解决的问题，反而用政府直接干预的方式代替。并且有些部门和政府既当裁判员又当运动员，在地方之间有兄弟竞争，在行业之间有利益分配冲突，这也导致市场无法实现真正公平竞争。另一方面，政府内部公共服务提供和改革的“成本-收益不对称”，部门之间权责不明，改革的风险和不确定性以及短期内难有成效的特征，使得很多问题长时间无法解决，有的问题甚至拖了几十年。

三、构建全国统一大市场的误解误读与经验教训

自3月25日发布以来，《意见》受到了广泛关注，各类机构、各界人士都有解读，但是这其中也有很多误读，代表性的有三种：第一，将“全国统一大市场”错误理解为新形势下的“统一计划”，认为政府直接干预市场，就可以让市场中的企业、要素服从统一调配。这种解读与文件精神完全背道而驰，《意见》指出全国统一大市场的构建必须要建立在让市场发挥决定性作用的基础上。第二，将“全国统一大市场”错误理解为“内部统一大市场”，甚至很多区域和产业经济在讲“内部统一大市场”，区域和行业层面的“局部的统一大市场”恰恰是“全国统一大市场”的障碍，走向了“全国统一大市场”的反面。第三，将“全国统一大市场”错误理解为只要“全国统一”，不要“国际一体”，要在国际产业链上脱钩。只看“国内大循环为主体”，不看“国内国际双循环相互促进”。不能把它理解为只有内部大循环，恰恰相反，我们强调全国怎样更好地融入到全球大循环中。

通过长时间的探索，我国在构建全国统一大市场方面取得了一定的成果，也积累了一些经验教训。

首先，政府以行政命令的方式让市场“统一”，只会起到“适得其反”的后果，政府不是干得越多越好，而是“越对越好”。正是因为我们不断迈向市场化，让每个市场主体能够通过自发的市场网络参与分工，才能实现真正的统一大市场。这一点的内在要求是，捆绑住政府在一些领域的“手”，做好自身的高质量公共服务。

其次，“增量改革”比“存量改革”更加容易。过去几十年的改革相对容易，是因为基本属于“帕累托改进”。但是改革进入深水区，剩下的都是“难啃的骨头”，边际成本不断上升，牵扯到更多的利益再分配。这也就使得我们必须更多地进行“卡尔多改进”意义上的改革。但是，在全国统一大市场的构建中，还有很多增量的构建，包括技术、土地、碳交易方面的全国统一市场的构建，这些都更接近于增量改革，可以迅速激发经济活力，并且更容易推行。

再次，改革“办法”有时候会比改革“法”来得更加有效。一方面，我们需要一个顶层设计、统揽全局的文件、法律来推动改革，但另一方面，还需要通过废除很多原有的陈旧的“办法”来推动。在出台上位法规的时候，一定要研究清楚哪些是阻碍这些上位规定落实的障碍，并加以调整。

最后，改革要充分调动政策制定者和改革决策者的积极性，如果内部的激励机制不相容，那么改革的“公地悲剧”和“拖延症”就不可能被克服，最终，改革会“以文件落实文件、以会议落实会议”的形式流产，也就无法真正启动和落地。

四、构建全国统一大市场的关键：“政府-市场”职能归位

构建全国统一大市场，难点在如何处理好“两只手”的关系。市场经济有效运行的前提是“公平竞争”的统一市场体系，而好的市场经济应当是统一的、畅通的、有序的、公平的、规范的。这又需要政府“公共服务”的有效提供，政府公共服务提供的错位、缺位等“不充分、不平衡”现象，都会引发市场运行的不畅甚至紊乱，从而导致国民经济循环中的各类问题。

所以，构建全国统一大市场的关键在于“政府-市场”职能归位。一方面，发挥市场在资源配置中的决定性作用，在该管的领域放松管制，提供更加高效的公共服务。另一方面，更好发挥政府作用，对于政府内部，要“做对激励”，让“有形之手”提供更加精准有效的“公共服务”，引导市场的“无形之手”更加充分地发挥“做对价格”的力量，从而促进国民经济的循环、国民财富的增长。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家对构建全国统一大市场过程中面临的壁垒以及各界对于相关文件解读的误区给出了自己的观点。

国务院发展研究中心市场经济研究所副所长王青指出，统一市场是现代市场体系理念与产权保护、公平竞争制度同等重要的一些基础性、底层性制度。建设统一市场，不仅是拓展市场边界的问题，同时也要保障资源要素自由流动，强调资源要素高效配置的过程。为此，还需要做好三点：第一，国家层面加强对于地方破坏统一市场的行为整治，推动行业标准体系跨区域监管。第二，做好政策协调，减少中央约束不力情况下地方出于利益保护进入建立保护壁垒的“囚徒困境”之中。第三，传统市场主体和新经济各自发展以及两者之间存在相互竞争的关系，特别是对新业态、新模式在监管内容、标准、手段和能力方面还存在探索空间。

在深化市场改革方面，王青认为要回归改革的本意。首先，要充分借鉴发达市场经济国家在构建统一市场方面的经验，处理好中央和地方的关系，特别是增强中央对统一市场建设的引导性和权威性；其次，要坚持破立结合，特别是在一些领域还是要坚持先立后破；最后，要明确重点环节和关键领域的改革，推动要素统一市场的建设，进一步完善公平竞争的规则，消除行政性垄断。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席、中诚信集团董事长毛振华从地方壁垒和保护主义出发分析了我国国内市场的不统一、不畅通。他认为有三点至关重要：第一，统一法规。市场经济也是法治经济，在讨论政府与市场时还需要考虑法律的调节作用。要建立统一法规，清理不同的有碍于构建统一大市场的法律法规，完善法律体系。第二，统一执法力度，在反垄断调查、罚款执行上，要坚持公平性原则。第三，统一大市场的问题还是要建立统一的无障碍的人流、物流、资金流市场，包括权益、资本和信息数据的流动交易，这样能够保证资源配置顺畅进行和有效进行，破除地方保护。总的来看，统一大市场建设的核心还是要规范、约束、管控政府的行为，让政府成为有为政府，把握好政府与市场之间的辩证关系。

商务部研究院市场研究所副所长白明认为当前构建全国统一大市场的阻碍体现在

两个方面：一是市场管理者设置的“堵点”，包括设置门槛障碍、保护地方企业、盲目跟风项目以及放任过剩产能。二是市场参与者设置的“堵点”，这在互联网行业尤其明显，具体包括“二选一”排他性行为以及大数据杀熟等现象。全国统一大市场的障碍和壁垒体现在区域、城乡等各个方面，它与地方政府追求经济发展相关，却又不能将其完全归因于地方政府追求政绩。对此要改革干部考核机制，提升统一大市场建设的积极性。此外，统一大市场的建设不要过于激进，要因地制宜，做到规划先行。在这一过程中要综合考虑不同地区的经济发展、行业发展以及生态环境等多方面因素。在改革中率先推进增量改革，减少阻力。对于经营设置，要更多完善相应的法律法规，更多适应线上商业模式。

浙江大学文科资深教授史晋川认为中央和国务院关于加快建设全国统一大市场意见的出台，确实是在新发展阶段全面深化改革和进一步扩大开放的内在要求，也是建设“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局必不可少的重要支撑。全国统一大市场的构建，关键就是要用改革的办法来消除现存的阻碍机制，夯实全国统一大市场建设的制度基础。加快建设全国统一大市场要立破并举，最重要的是打破社会经济运行中的新二元经济结构，关键问题有三个统一：一是完善统一的产权保护制度，二是实行统一的市场准入制度，三是维护统一的公平竞争制度。

在对待国有经济和民营经济时，我国一些法律和政策还是存在问题，不够完善，造成了现在很多经济领域和行业中存在国有经济和民营经济分立的新二元经济结构的问题。这在很大程度上阻碍了全国统一大市场的建设，造成了要素流动受到限制和资源错配，从而损害了资源配置的效率。要按照中央建设全国统一大市场意见中的破立并举原则，真正打破新二元经济结构，让不同所有制的企业，让民营企业能够享受到公平的市场准入，使不同所有制企业都可以相对自由进入和退出市场以及相关部门。

上海交通大学安泰经济管理学院特聘教授、中国发展研究院执行院长陆铭提出了四点看法。第一，关于建设全国统一大市场需要深化和明确一个理论问题，那就是国内循环和国际循环的关系问题，不能把国内循环和国际循环两者对立起来，统一大市场建设恰恰是有利于促进国际循环的。第二，当前中国统一市场面临的障碍还比较严重，问

题出现在行政干预市场的体制上。部分政府通过行政力量给企业背书，造成企业大而不倒的市场预期，出现僵尸企业的现象。第三，当前之所以面临这样一些阻碍，根子上的问题还是由于计划经济时期遗留下来的很多观念上的障碍，而这又具体涉及到区域发展、人口控制和流动方面的问题。第四，对于构建国内统一大市场面临的体制观念障碍，要从价格机制、要素配置、保护产权等多个方面着手，完善市场体系和法律体系。

毛振华：建设全国统一大市场的核心是规范政府的行为

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛(CMF)

联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第46期）上的发言

4月10日，中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》。如何理解全国统一大市场？我认为可以从两个层面来理解：从微观层面上来看，是指微观经济主体实现高效的社会分工和商品交换的场所；从宏观层面来看，则意味着高水平的社会主义市场经济体制。建立全国统一大市场需要从这两个层面进行考量。

市场经济体制与计划经济体制的显著差别之一就在于“看不见的手”与“看得见的手”二者谁发挥作用的比例更大，计划经济体制更加注重发挥“看得见的手”的作用，市场经济体制则更注重“看不见的手”。价格发现是市场的重要功能，市场经济的核心就是建立有效的价格发现机制，以实现合理的资源配置。而市场的价格发现是由竞争决定的，竞争应该由不同所有制主体参与，最终通过供求双方博弈来实现价格发现。在这个过程中不同所有制主体充分参与市场竞争有利于形成价格发现机制，提高资源配置效率，要避免市场竞争仅在或主要在国有企业间进行。这也是我国坚持“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”、“毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展”的意义所在。

当前，国内统一大市场建设仍存在不畅通的问题，生产、分配、流通、消费环节之间存在堵点，内部壁垒地方保护等问题也依然存在。加快建立全国统一大市场，为企业提供良好的营商环境，我认为可以从以下几点着手。

一是落实好各项法律法规。市场经济也是法治经济，探讨政府和市场的关系时需要考虑法律对规范市场和政府行为所起到的作用。当前，个别地区仍存在以政代法的现象，将政策误读为法律，把个别政府官员的行为当作权威。如果不能彻底根治这种现象，企

业就难以真正得到法律层面的有效保护。如何确保相关部门依法依规仍需进一步考量。

二是统一执法力度。当前，在一些领域、一些区域仍然存在执法力度不一致的问题。以反垄断调查为例，在不同区域，性质相近的垄断行为，对企业的罚款数额却存在较大差距，例如部分地区是按照企业营业额的一定比例收取罚款，部分地区则是按照企业垄断所得的一定比例进行罚款，缺乏统一标准。执法力度不一就难以体现法律法规的公平性与严肃性。当然，在法规的具体执行过程中，为实现灵活执法，监管机构具有一定的自由裁量权，但需防止自由裁量权的不当运用。要重视监管者由谁监管的问题，不仅要发挥体系内上下级垂直监管的作用，也可适当引进独立的第三方监管机构。

三是要注重公平竞争。从我国来看，要实现企业公平竞争仍任重道远。长期以来，由于监管“缺位”，部分企业利用掌握的信息、平台、通道来设置不合理的规则，阻碍其他企业进入其所在的行业领域，对行业创新产生抑制，阻碍了国家科技进步。反垄断和反不正当竞争需长期坚持，但在此过程中，既要警惕出现监管“缺位”，也要警惕监管部门出现“越位”，要理清垄断和不当竞争的边界，避免出现将企业合理的市场竞争行为误判为垄断的情况发生。

四是破除地方保护和区域壁垒。建立统一大市场的关键是要实现人流、物流、资金流、信息流的无障碍流动，这样才能够保证资源得到有效配置。改革开放以来，地方发展经济的积极性显著提高，但地方保护主义尚未得到根除。近年来，随着一系列市场治理行动的开展，地方保护的问题得到一定遏制，但区域性市场壁垒依然存在，要素在全国范围内的自由流动仍然存在限制，未来仍需进一步打破地方保护和区域市场进入壁垒。

总体来看，国内统一大市场建设的核心在于规范、约束和管控政府行为，通过有为政府来保障有效市场。而达成这一目标的基础则是要在坚持社会主义市场经济的基本经济制度基础上，确保市场在资源配置中发挥基础性、决定性作用，确保不同所有制企业能够充分、公平的参与市场竞争。

史晋川：破除新二元经济结构，建设全国统一大市场

史晋川 浙江大学文科资深教授

以下观点整理自史晋川在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第46期）上的发言

中央和国务院关于加快建设全国统一大市场意见的出台，是新发展阶段全面深化改革和进一步扩大开放的内在要求，也是建设以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局必不可少的重要支撑。全国统一大市场构建的关键，就是要用改革的办法来消除现存的阻碍全国统一大市场建设的体制机制，夯实全国统一大市场建设的制度基础。

在《中央和国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》中，明确提出加快建设全国统一大市场要立破并举。我认为，其中最重要的是要破除社会经济运行中的新二元经济结构。破除新二元经济结构，关键是要做的三个统一：一是完善统一的产权保护制度，二是实行统一的市场准入制度，三是维护统一的公平竞争制度。只有在这三个方面消除阻碍全国统一大市场建设的体制机制障碍，才能够真正加快推进建设全国统一大市场。完善统一的产权保护制度事关市场主体，实行统一的市场准入制度事关市场开放，维护统一的公平竞争制度事关市场监管和秩序。

近年来政府在互联网领域、平台经济反垄断过程中碰到了很多这样的问题。比如政府在反垄断过程中，是否存在着选择性执法不公平的问题；政府在反垄断过程中，作为反垄断对象的企业，能否运用现有法律手段来保护自身的正当权益和利益的问题。浙江是市场经济比较发达的一个省份，三十年前在浙江温州就有民告官。如果在反垄断过程中，企业对政府部门反垄断的方式有质疑，认为法律适用不恰当，它们有没有这样的权利来利用法律手段保护自己正当的权益，这也是建设全国统一大市场非常重要的问题。这些问题的产生，表面看起来是不同产业、不同地方、不同部门的问题，但根子还是在新二元经济结构。

改革开放以来，中国逐步摆脱了计划经济中城乡分离的传统二元经济结构，建立了社会主义市场经济制度，解放了生产力。但是在改革开放和社会主义市场经济制度建设过程中，产权保护、市场准入和市场监管等各方面还是存在很多问题，并不是很完善。其中非常重要的一点就是在对待国有经济和对待民营经济时，一些法律法规和政策还是存在问题且不完善的，这些问题的存在造成了现在很多经济领域和行业中国有经济和民营经济分立的新二元经济结构，在很大程度上阻碍了全国统一大市场的建设，造成了要素流动受到限制和资源错配，从而损害了资源配置的效率。

在新的二元经济结构中，国有经济部门和非国有经济部门的分立，非常重要的特征是国有经济部门所占据的市场或者行业，往往都是政府实行了相对比较严格的市场准入或者有很严格的产业管制的经济部门。因此，这些部门在很大程度上有封闭性，同时具有垄断性。相比之下，非国有经济所在的这些部门，在很大程度上不存在政府市场准入的限制和严格的产业管制，基本上是开放的，且有着比较充分竞争的部门。正是这样一种不同所有制经济的分立，在市场准入上的差别及不公平的做法，成为阻碍加快建设全国统一大市场的非常严重的问题，或者说是“堵点”。

从资源流动和错配的视角可以看到，国有经济部门在要素流动方面，只要是有利可图，便可以凭借相对独特的政治地位或者说掌握的资源优势，自由进入那些非国有经济部门已经进入的产业部门，或者在该退出的时候不退出。与此相反，非国有经济部门要进入国有经济部门现在已经占据的产业是非常困难的事情。即使是法律或政策上已经准许进入的产业部门，非国有经济要进入还是面临重重体制障碍，以至于没有办法进入。或者只能在一些并不平等的混合所有制改革当中，作为一种依附性、附属性的经济成分通过混改来进入。所以这样一种只许官商与民商争利，而不允民商与官商竞争的新二元经济结构，直接导致的结果就是资源错配，从而形成产业结构的扭曲。既阻碍了建设全国统一大市场，也降低了资源配置的效率，妨碍了经济高质量发展。

所以，要加快建设全国统一大市场非常重要的一项任务，就是要按照中央建设全国统一大市场意见中的破立并举原则，花大力气去真正打破新二元经济结构，让不同所有制的企业，让民营企业能够享受到公平的市场准入，使不同所有制的企业都可以相对

自由进入和退出市场及产业部门。只有这样才可以促进要素在不同所有制经济 and 不同市场及产业部门中充分自由流动，从而在建设全国统一大市场的过程中，更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。通过市场竞争机制来做到优胜劣汰，从而实现资源优化配置和高质量的经济发展。

这个过程中，负面清单的实施或者落实固然很重要，但是在最近几年负面清单实施过程中，我们同样碰到了很多问题。这些问题当中，负面清单的制定是一个重要的问题，我们现在在负面清单实施过程中碰到的障碍，究其原因，实际上在很多方面是由于负面清单制定本身并没有很好地遵从市场经济的原则，并没有很好地回应加快建设全国统一大市场的要求。所以负面清单的制定是在破除新二元经济结构中的一个治本问题。

总的来说，破除新二元经济结构，加快建设全国统一大市场的前提，就是要对不同所有制企业的产权界定和保护做到一视同仁。一是完善统一的产权保护制度，二是实行统一的市场准入制度，三是维护统一的公平竞争制度。只有这样，才能真正地按照《意见》所提出的有破有立的原则，来加快推进全国统一大市场的建设，才能够更好地为广大市场主体提供一个稳定的制度预期，为包括民营企业在内的不同所有制企业去打造一个法治化、国际化、便利化的营商环境。

建设全国统一大市场并不意味着要建设一个完全自我循环的封闭性市场。改革开放四十年，非常重要的一个经验就是改革与开放的互动，在很多改革开放的关键时期，尤其是经济大发展时期，都是通过进一步扩大开放来促进改革的深化。从沿海 14 个城市开放，到加入 WTO，到自由贸易区的建立等等，都可以看到开放是可以促进改革的。甚至有的时候没有开放就没有办法改革，只有通过开放才能够促进改革。这是改革开放四十年中非常重要的宝贵经验，是不能忘记的。建设全国统一大市场要在继续深化改革和扩大开放过程中，通过不断地扩大开放，让不同所有制的企业包括民营企业在一个更加广泛的层面上积极参与国际竞争，来促进全国统一大市场的建设。

王青：建设统一大市场首先要协调好政府内部关系

王青 国务院发展研究中心市场经济研究所副所长

以下观点整理自王青在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第46期）上的发言

一、建设统一大市场首先要处理好政府内部关系

统一市场是现代市场体系与产权保护、公平竞争等同等重要的基础性制度。建设统一市场，不仅是拓展市场边界的问题，同时也是保障资源要素自由流动的状态，强调资源要素高效配置的过程。改革开放特别是党的十八大以来，我国统一市场建设取得了长足进展和明显成效。但客观来看，在我国统一市场建设过程中，仍然存在一些问题甚至是“顽疾”，其中最突出的是依然存在地方保护和市场分割。已经逐步从保护本地资源和商品，转向保护本地要素和服务，从保护本地企业，转向保护本地市场。而且手段和形式也更加隐蔽多样，从以前见诸“红头文件”逐步成为只可意会的潜规则和“暗物质”。除了社会反映较多的在准入、采购招标等环节对不同类型市场主体存在歧视，各地监管规则标准不统一不透明、执法尺度不一，通过制定本地区法规、政策和标准，形成商品、服务和要素的市场壁垒等等之外，在目前还出现一个重要表现，即通过“优惠政策”构筑非经济性优势。一些地方借助制定补贴、税收等优惠，往往提出一些附加性条款。比较突出的例子，是一些政府在中欧班列、航空货运、港口服务等领域提供补贴，而且往往都有一些排他性的要求，甚至在企业享受政府补贴时也要二选一选边，加剧了地区之间以邻为壑、不公平竞争，也对企业决策产生了扭曲。这种现象对于统一市场建设的干扰是比较突出的。

整体来看，这些堵点难点问题只是表象，其背后都有深层次体制机制障碍，要消除这些“堵点”，需处理好三对关系。

一是“上下”关系，即中央和地方的关系，也包含中央部委和地方政府的“条块”关系。当前，国家层面对地方干扰统一市场行为的有效制约不够，中央政令政策在一些

地方特别是基层很难切实贯彻落实，存在只认地方规定的情况。在涉及跨区域竞争、贸易、要素市场建设、国家标准体系完善，以及监管执法过程中，中央的作用发挥得不够，反而是地方政府在“深度参与”。

二是“左右”关系，即地方政府之间的关系。在顶层设计不够完善、国家层面约束力不够的条件下，地方保护就是一个典型的“囚徒困境”。你保护，我不保护，我一定会吃亏；如果你不保护而我保护，我就会得益。所以，不管别的地方是否保护，本地区采取地方保护和市场分割，就会成为地方政府倾向的选择。对于这种局面，依靠地方之间很难解决问题，必须要有更高层次的规范和协调。

三是“新旧”关系，即传统经济和新经济之间的关系。传统经济和新经济不仅是各自发展的关系，更存在相互融合、相互竞争的关系。如何对新业态新模式新服务进行有效监管，在监管内容、标准、手段和能力方面进行创新，构建适应新经济发展要求、符合市场规律的治理体系，是全球共同面临的新课题和新难题。

建设全国统一市场的根本思路是理顺政府和市场的关系，而在当前，首先要解决的是政府内部问题，这也是尽快消除堵点的关键路径。特别是要处理好三对关系的前两对关系——“上下”关系和“左右”关系，其中“左右”关系是结果、是表现，而“上下”关系是原因、是基础。这就需要针对政府内部出现的问题，从体制机制根源上对症下药。特别是从地方发展来看，目前各地具有较强保护本地市场、本地税源、本地企业的动力和能力。长期以来，经济、投资和税收作为地方官员政绩考核主要指标的惯性依然存在，在一些人口大市和维持吃饭财政的城市，公共服务和城市建设压力日益沉重。同时，地方政府干预市场和市场主体决策的手段及能力仍然较强，特别是在监管执法规则、标准、尺度方面裁量权也比较大。既有动力、又有能力，就会使问题解决的难度增加。要破解这些“堵点”，最好的方案是同时弱化地方政府实施地方保护行为的动力和能力，起码要弱化其中之一，特别是弱化其能力。但弱化“一力”，虽然可以取得一些效果，但不能从根本上解决问题，甚至可能会引发其它关系的失衡，导致更加突出的矛盾。

二、处理政府内部关系存在两大认识误区

在全国统一市场的构建中，特别是在《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》出台后，社会上出现了一些观点误区。除了“建设统一大市场是回归计划经济的信号”“加快建设全国统一大市场就是要在日益复杂的外部环境下搞封闭内部循环”这些误读（或者称之为顾虑）之外，还有两种观点需要澄清。

第一个误区，是认为政府管得太多，完全交给市场就自然会形成统一市场。目前很多规定和政策，还体现出政府替市场、替企业、替消费者做选择。对于市场主体而言，选择权往往比选择结果更加重要。而且，政府选择与企业选择往往在基本诉求和决策依据上是不相一致的。应当承认，当前的确存在政府管了太多不该管也管不好的事。从逻辑上讲，这并不能得出完全依靠市场就能自发形成统一市场的结论。统一市场建设不仅是边界问题，更重要的是统一规则的制定和维护。目前各级政府配置资源能力较强，的确需要把市场能做而且能做好的事还给市场。但在法治、产权保护、标准体系、竞争规则、消费者保护制度等基础性规则需要进一步完善的条件下，政府完全放手给市场也容易引发市场失灵和市场失序，甚至因为增加交易成本进而使市场出现收缩。发达市场经济国家统一市场建设的历程和经验也表明，在政府的推动和监督下，才能有效建设统一市场。这需要更好地发挥政府作用，并不是不发挥或者少发挥，关键要落在“好”字上。主要是提供法治、维持宏观经济稳定、构建安全兜底的社会保障体系、维护公平透明竞争环境、强化保护消费者以及提供重要基础设施等等。建设统一市场，只能是政府和市场合理分工、相互协调的过程。

第二个误区，是认为中央政府管得太多太死，地方经济管理缺乏适应性、灵活性，应该把部分经济管理和监管权限下放到地方，长三角地区一体化发展成绩就说明这一点。如果不能理顺政府和市场的关系，解决深层次体制机制问题，这种权力下放只能是行政性分权，地方竞争格局没有变化，“囚徒困境”的条件也没有改变，地方市场保护的动力和能力也就不会明显弱化。这种权力下放在解决“灵活性”问题的同时，也会强化地方保护的能力和手段。有效解决问题，需要在表象-原因-目标-手段间形成逻辑一致性和激励兼容性。至于长三角等地区一体化发展取得的成效，主要是由市场、技术和

地方政府三方力量共同推动的结果。

三、建立全国统一大市场应不忘改革初心，坚定市场取向

要解决深层次体制机制问题，根本动力是推动和深化市场取向改革。从改革开始，改革的本意就是市场取向，改革的过程也是政府和市场边界职能不断调整的过程。现在很多情况都是把改良甚至改变都冠之以改革的名义，出了问题就认为是改革方向不对，这一点亟待正本清源。对于加快建立全国统一大市场，具体要涉及三个方面的工作：

第一个方面，是充分借鉴发达市场经济国家在构建统一市场（或称单一市场、内部市场）的经验。从历史上看，无论欧洲还是美国，也都曾出现过严重的市场保护和税收壁垒等问题。统一市场建设是经济发展到一定阶段的必然要求。例如 18 世纪后期，美国生产和市场规模快速扩张，要求大量商品贸易跨越本州界限、向全国拓展，要求联邦对州际贸易进行统一治理，以破除各州的关税及妨碍州际贸易的各种壁垒。

在推进统一市场过程中，发达国家有一些有效做法和经验可供我国借鉴。其中最重要的包括两条：**一是理顺中央与地方（加盟国或州政府）关系，特别是加强中央对统一市场建设的主导权和权威性。**美国和欧盟统一市场建设的立法和司法皆归属权力最高层，司法解释和最终裁决权赋予联邦最高法院。美国运用联邦宪法赋予权力，划分联邦和州政府之间的权限，增强联邦政府对州政府的约束力；统一市场的立法机构是国会，联邦宪法中“州际贸易条款”授权联邦政府对州际贸易加以管理。在《州际贸易法案》和《谢尔曼反托拉斯法》等相关法律中，也赋予联邦政府监管统一市场执行权。在建立欧盟以及申请加入欧盟时，需要成员国认同欧盟委员会的权威，遵守其法规指令，将制定统一市场规则和标准的权利赋予欧洲议会；成员国或申请国必须以欧盟法规指令为标准，调整修改本国法律法规。在欧盟具有宪法意义的《罗马条约》及其补充条款中，对单一市场做出明确规定，确定《完成内部市场》由欧盟委员会具体执行，司法解释和最终裁决权归属欧盟法院。

二是形成有效的治理工具。欧盟形成了单一市场评估制度，由欧盟委员会单一市场司负责；并设计了指标体系、红黄绿牌和计分板制度，对各成员国统一市场法律规定的

执行情况和效果进行动态评估，并将评估结果在例行的欧盟部长级会议上公开。该结果与转移支付挂钩，使成员国实施本地保护的利益小于开放市场的利益。在公民或企业遇到与法令相悖的情况时，可以通过驻当地的欧盟委员会分支机构，或直接向欧盟委员会单一市场司求助，对协调结果不满意的还可以上诉到欧洲法院。

第二个方面，是坚持破立并举，特别是在一些领域还是要坚持先立后破。一是强化中央层面对建设统一大市场的主导权和权威性。加强中央层面对各地各部门的协调，并在此框架下完善地方政府和企业主体投诉通道和争议处理机制。在形成地方政府之间和企业主体评价机制基础上，将其作为地方营商环境评价参考指标。

二是加快完善统一市场建设相关法规及标准体系。增强法规标准体系的约束力，对地方保护的形式作出明确界定，并制定处罚条款；加快完善国家标准体系，建议将基础性、通用性和安全性标准上升为国家标准，增强企业标准功能。

三是着力推动体制机制改革。重点是弱化地方建立市场壁垒和市场保护的动机及能力。深化财税体制改革，优化央地税收结构和分享比例，促进地方事权财权合理匹配；提高一般性转移支付，将其占全部转移支付的比重逐步提高到合理水平；切实改进政绩考核指标体系，稳定干部任免及调动周期，强化干部决策与经济激励的兼容性；加快转变政府职能，理清政府和市场的边界，弱化各级政府对微观经济进行不当干预的能力。

四是明晰建设统一大市场的发力点和实现路径。在推进要素市场体系全国统一市场建设上发力，推动经营性土地、劳动力、资金等要素市场实现自由有序流动和全国范围配置；加快技术和数据等要素统一市场建设，探索建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全等基础制度和标准规范。在完善公平竞争规则上发力，强化相关部门反垄断和公平竞争监管职能，全面清理废除地方妨碍依法平等准入和退出的规定做法，在招标采购、招商引资等妨碍统一市场形成设的规定；优化平台企业治理，防止利用数据、算法、技术手段等方式排除、限制竞争。在加快统一市场监管规则上发力，实行统一的市场准入制度，建立全国统一的监管执法标准规定；强化统一市场监管执法，避免多头执

法、重复监管和一事多罚；加快消除行政性垄断，加快自然垄断行业中可竞争业务的剥离。

第三个方面，是充分发挥现代技术和区域市场一体化的力量。电子商务等市场实践证明，技术和市场发展是突破市场保护的强劲力量。要进一步借助新技术新业态新模式打破市场壁垒，为统一市场建设提供新手段和新动力。总结长三角、粤港澳大湾区等地区推进市场体系一体化发展的有益探索，特别是在基础设施、要素市场、公共服务等领域的有效做法，加快成熟经验和创新制度向全国推广。区域市场一体化做法思路不一定完全适用于全国统一市场建设，但是在推进区域市场一体化过程中，有利于突破体制、制度“铁板一块”的局面，通过试点示范消除顾虑、增强信心。

白明：建设全国统一市场的堵点随历史阶段变化， 手段须与时俱进

白明 商务部研究院市场研究所副所长

以下观点整理自白明在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第46期）
上的发言

一、建设全国统一大市场的堵点随历史阶段变化而变化

加快建设全国统一大市场是要促进公平竞争，提高效率，推进资源的优化配置。最主要的堵点体现在两个方面。

一是市场管理者设置的堵点，管理者特别是指地方政府，它的设置堵点体现在以下四个方面——“挡抬乱放”。“挡”是指设置门槛障碍，阻碍外来经营者，实际上就是变相排外。第二个是“抬”，制定一些规则，扶持本地的一些企业，无论这些本地企业有没有发展前途，有没有发展前景。比如有的地方规定本地选择发展出租车行业，只能选择本地的产品，它不能直接说，但它制定的各种标准，可能只有本地的出租车能够达标。第三是“乱”字，比如现在新能源汽车，遍地开花，无论它自己有没有条件。第四个是“放”字，放任本地的企业无限扩大产能，有些甚至带来高耗能高污染，比如小钢厂、小炼油厂，这是市场管理者设置的堵点。

二是市场参与者设置的堵点。互联网有一些排他性，比如迫使顾客进行“二选一”，利用大数据进行精准投放，产生了大数据杀熟等价格歧视的现象。对于互联网平台，也需要产生平台的红利，这是正常的。但是，平台要产生红利必须要坚持公平交易，不能迫使用户进行扭曲式的购买或者扭曲式的销售。

实际上堵点还有很多，但是其他堵点可能前些年比较严重，现在并没有摆在最聚焦的位置。比如农村发展、乡村发展有一个“要想富，先修路”的问题，地理上的阻隔妨碍了统一大市场的发展，货运不出来，商品运不进去，但是现在各种的县县通、村村通，

大大减少了障碍。另外是信息不对称产生的堵点，这方面也在消除，过去可能这个问题比较严重，但现在互联网时代，信息高度发达，资源各地不同配置的成本差异也一目了然。还有过去行业之间的封锁条块分割，不同政府主管部门自己下属的一些企业，肯定要关心下属企业的发展，现在很多企业都脱钩了，除非央企、大的国企有国资委直属，其他的企业都脱钩了，都是行业协调。例如，2010年1月13日，当时的国务院常务会议决定加快电信网、广播电视网和互联网的三网融合，这就涉及到工信部、广电总局。过去我们看有线电视，不能用来打电话上网，而现在我们去联通营业部，它除了管电话装机，管互联网，也管电视，所以，现在我们做到了三网合一，行业的封锁越来越小。所以，我认为不同的历史阶段妨碍统一大市场建立的各种封锁并不完全一样，一定是不同时期有不同的特点，我们破除这些堵点的重点也要与时俱进。

这些堵点大家也看得见，我们更要注重的是这些堵点背后的驱动力，否则就是治标不治本。说起全国统一大市场的堵点，往往都是地方政绩要求，这个问题确实是普遍存在，而且也比较严重。但是我不赞成完全让政绩观背这个锅，如果过度背锅相当于甩锅了，对辛辛苦苦想把地方经济搞上去的官员也不见得公平，也会让一些干实事的干部灰心。事实上，搞政绩没错，但是设置市场堵点就不对了，如果考核干部还是要看GDP这一条特别优先，这时候很多人也会想尽办法把GDP搞上去。但各地经济发展水平不同，经济结构不同，生态压力不同，所以，对于统一大市场的建设不要过于激进，要因地制宜。虽然有一个统一大市场，但是完全按照一个尺子来衡量是不行的。比如生态环境的标准，有些地方PM2.5能够到一二百，相当不错了，但现在海南三亚海口都是10-20之间，2025年要到个位数。像这样的产业到海南发展显然不行，因为海南是建立国际旅游消费中心，所以这个标准不是一个简单的复制。

建立全国统一大市场要规划先行，条块结合。区域发展肯定是区域经济上去，行业发展要解决行业的卡脖子问题，行业发展空间要扩大，区域“十四五”规划和行业“十四五”规划要有效结合。包括粤港澳大湾区、京津冀、长三角、成渝经济带，很多地方的规划大同小异，要将全国一盘棋与统一大市场结合，突出市场导向。

二、建设全国统一大市场的四大误区

第一，很多人将全国统一大市场建设与共同富裕挂不上钩，认为共同富裕是共同富裕，市场建设是市场建设。实际上，去年10月15日，习近平总书记在《求是》杂志发表文章《扎实推动共同富裕》明确指出，加快完善社会主义市场经济体制，协调发展更平衡、更协调、更包容的体制。建设统一大市场并不是不要共同富裕，而是从共同富裕的理念出发双向发力。研究经济学既要研究它的效率，也要研究它的公平，这里涉及到哪个优先的问题。构建统一大市场比较积极的都是经济相对发达的地区，因为克服障碍对发达地区的企业贡献更大，但一些欠发达地区的政府有一些担心，完全放弃本地市场对于做大蛋糕是有好处的，但对本地蛋糕是否会缩小、是否会影响政绩？**建立全国统一大市场不一定影响共同富裕，应该有利于共同富裕。**现在共同富裕与统一大市场的关系，应该是建立在**机会分享、利益分享、政绩分享**上。机会共享是指发达地区可以给欠发达地区带来一些就业机会，吸引一些人去就业，或者有一些对口支援扶贫。利益分享指通过参股控股让其他地方共同分享。政绩分享，比如官员要进行交流，交流到其他省市去工作，它的业绩虽然也是在我们的干部考核中，但现在权重还小。

第二，全国统一大市场的建设，并不是关起门来搞建设，而是为了更好地开放，所以，我们现在负面清单管理模式，说明对外开放的大门越来越大，但如果国内市场体系都不是负面清单，对外开放就没有底气。2018-2022年连续出了好几张负面清单，对外资企业这样要求，对内资企业也是这样要求，这些给予外资企业是一个国民待遇。我们积极参与外循环，但外循环环境不一定完全由我们说了算。所以，要打通内循环障碍，我们的市场更有活力、更有机会，其他国家才不会将中国边缘化。

第三，关于政府的作用我们不能走两个极端。有人认为有效市场政府不要插手，有为政府是政府管一切，甚至统购统销，这完全是误读。十八届三中全会强调，更好地发挥市场在资源配置中的关键性作用，同时更好地发挥政府的作用，无论是有形之手还是无形之手，两者都要结合。

第四，立破并举并不是一破了之、一关了之的。地方现在确实有很多小的市场，相

对于封闭，有的过去允许你建小市场，但是业务范围不准出省，不是地方不想开放，是原来有些部门要求地方不能开放。再有一个并不是一关了之，有些地方的小市场，你给它开放了，对接起大循环，让地方小循环成为大循环的系统工程的一个子系统，大系统的各个子系统既有各自的本地特色，同时又有大系统的子单元，这样才能让我们的统一大市场更有效率，既体现出统一，又体现出调动各地的积极性。

陆铭：建设统一大市场根本阻碍在观念，关键应完善市场机制

陆铭 上海交通大学安泰经济管理学院特聘教授、中国发展研究院执行院长
以下观点整理自陆铭在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第46期）上的发言

关于建设全国统一大市场需要在理论上深化和明确一个理论问题：国内循环和国际循环的关系，不能把国内循环和国际循环两者对立起来。一方面看到中国经济体量越来越大以后，传统经济增长方式上依靠国际市场消化国内产能的这种方式是不可持续的，接下来要进一步发挥国内大市场对于推动经济增长的作用来启动内需。但是，学术界、政策界、社会各界要更加看到当我们构建好了全国统一大市场，促进国内生产要素配置效率提高时，是有利于提高中国经济整体运行效率和促进中国经济的国际竞争力的，在这个意义上讲，统一大市场建设恰恰是有利于促进国际循环的。

一、建设全国统一大市场面临阻碍的根源在于观念误区

经过了四十多年市场经济体制逐步建设，当前中国在一定程度上已经形成了一个统一大市场，但是从负面的角度来讲，我们对统一大市场的现状也不要太乐观。经济学界有吴意云和朱希伟的研究发现，在2005年之后中国省和省之间产业同构的现象又有死灰复燃的趋势，市场分工出现了下降的迹象。最近我的团队由上海评驾科技合作用全国范围内汽车车流大数据评估了中国统一市场的程度，我们发现一直到最近的年份里，中国的省界仍然相当于能够把两个相邻的城市拉开一百公里的距离。在这个意义上讲，当前中国统一市场面临的障碍还是挺严重的一个问题，具体来讲是怎么导致的？**归根结底问题是出现在行政干预市场的体制上。**比如地方政府到今天仍然面临一种最大当地经济增长、税收和招商引资的激励，这是不利于全国范围内生产要素和商品自由流通的。另外是行政力量对于企业信用的背书，以及在一些生产要素的配置上对于本地企业的保护。当有一些大的企业在本地仍然在创造就业和税收的时候，导致地方政府哪怕面临这

些企业可能已经是僵尸企业，或者说投资回报不高，甚至是亏损的，它都有动力去保护这些本地企业。具体的做法，就在金融资源、土地等等这样一些生产要素，尤其是地方政府可以控制的生产要素来倾向于本地的企业，尤其是一些大企业和国有企业。特别在金融市场上，如果要是地方政府能够通过行政力量背书企业，造成市场上对有些企业“大而不倒”的预期，金融资源就会源源不断地注入这些并不能产生实际经济增长推动力的企业，从而产生了所谓僵尸企业的问题。

当前之所以面临这些阻碍和建设统一大市场的问题，根本问题还是由于计划经济时期给我们遗留下很多观念上的障碍。

第一，很多人认为全国统一大市场的建设不利于欠发达地区，我个人认为这种所谓的不利，是指不利于欠发达地区的税收和经济总量。但这里有一个关键，我们推动欠发达地区的发展是以人为本，还是以地为本；是为了提升欠发达地区的人民收入水平和质量，还是最大化欠发达地区那块地的产出。如果是以人为本，欠发达地区的人通过畅通国内大循环可以迁移到发展条件比较好的地区工作和生活，对另一部分没有迁出的人口来讲，实际上当地地方政府在提供公共服务、基础设施建设、社会方面的财政支出压力是会下降的，而留下来的这些人口可以获得更多的人均资源，尤其在农业、旅游、自然资源产业中可以提升人均 GDP 和它的收入水平。

第二，人们常常认为在人口流入的地方所面临的交通拥堵、环境污染和高房价问题是由于人口集聚导致的，但数据证明人口流入地面临的这些问题和人口规模的关联并没有那么强。即便我们承认人口集聚会带来一些问题，但当我们去面临这些问题时，我们是去解决问题，还是解决集聚呢？很多传统思维就认为应该解决集聚，应该控制人口集聚，控制人口流入，但我们很少讨论当你控制人口集聚和控制人口流入的时候，对整个国家建设全国统一大市场 and 提升竞争力，促进经济和社会的可持续发展的代价是什么。

第三，一直到今天还有很多人在讨论畅通国内大循环特别是劳动力自由流动的时候，无法很好地区分国内自由移民和国际上普遍存在的阻碍移民之间的关系。包括我

自己也经常面对这样的问题，为什么在欧盟存在对移民阻碍，美国也有对移民的阻碍，但是没有去认识到，当我们在讨论别的国家阻碍移民时它阻碍的是跨国移民，甚至在欧盟内部，跨国移民只要在欧盟成员国之间也是自由的。但很遗憾，在今天通过改革户籍制度，公共服务均等化来促进国内的劳动力自由流动可能还缺乏共识。

二、构建全国统一大市场要完善市场机制

面临刚才讲的这样一些体制观念障碍应该怎么办？我认为要构建全国统一大市场，首先要完善市场机制本身。具体来讲有以下几个方面。

1、价格机制，如果能够下决心破除行政力量对于价格机制的破坏，其实价格机制本身就在引导生产要素的跨地区配置。比如劳动力的收入水平在不同地区之间是有差异的，劳动力就有一种动力从收入比较低的地方流动到收入比较高的地方。再比如土地价格和住房价格在不同地方是有巨大差异的，如果我们能够破除那种对于土地资源的行政性配额制的话，就可以让人口流入的地方来更多地获得土地资源，建设用地指标，来建设更多的住房，当然这一点最近一段时间以来，在中央层面已经有很大的变化，包括近期出台的一个关于城镇县域经济发展的文件中，也再次提出要让新增的建设用地的配置跟人口流动的方向一致起来。再比如，如果资金价格能够按照资本的投资回报来制定，而不是说有些企业因为被政府信用背书了就可以获得更多便宜的资金，那么就可以引导资金在不同部门、不同企业、不同地区间更好的配置。

2、市场经济天生带有的生产要素流动，如果制度框架能够保证劳动力、资本、土地资源在城乡和地区间能够畅通流动的话，就可以起到空间资源配置效率提高的作用。

3、保护产权。一段时间以来地方政府施政时为了去产能、去杠杆、为了环保把一些经营得还不错的中小企业采取了行政性的关闭或者限产措施。产权保护不光是所有权，还包括了收益权，如果这个观念不建立起来，地方政府在施政时对民营企业产权保护不利，也不利于资源在统一大市场中的配置。**最后在保护产权上还是要走向法治的未来，只有通过法治的构建，才能真正破除行政性的垄断。**按道理来讲，反垄断法、不正当竞争法都应该禁止一切个体和组织对于市场不公平竞争和垄断的影响。政府作为一个行政

组织，是不是也应该受到反不正当竞争法和反垄断法的制约；是不是可以当企业碰到不正当竞争、碰到行政对于市场的干预导致不同企业之间的不平等待遇时，用法律武器来保护企业；是不是可以在相关的行政诉讼里，对于相关政府的负责人进行自然人的追责；是不是在相关案件的处理里，为了保证公平，为了有效地捍卫法治可以实施异地审理，来避免本地行政力量对于司法公正的干预？这些问题如果大家能够形成共识，应该可以更加有效地通过完善市场经济和法治本身的推进，来达到加快建设全国统一大市场的目标和未来。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

