

地方政企关系调整： 全国统一大市场建设的一个要点

刘志彪

摘要：地方政府所属所控企业是地方政府指挥和调节经济运行的资源、工具和手段，由此也内生了其干预市场的动机和目的，这是“行政区经济”形成的重要表现和原因之一。在地方政府具有强大经济职能的体制机制安排下，这种控制模式可能会使其成为当前影响全国统一大市场建设的主要障碍之一。建设全国统一大市场，既需要改革地方政府的职能结构和行使产业政策的方式，也需要调整其与所属所控企业的关系，破除其利用所属所控企业推行封闭的小市场和自我小循环的倾向。

关键词：全国统一大市场；地方政府；经济职能；国有企业；竞争政策

作者简介：刘志彪，南京大学长江产业经济研究院教授、博士生导师，教育部长江学者特聘教授。

中图分类号：F123.9 文献标识码：A 文章编号：1008-1569(2022)06-0162-08

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2023.01.017

在向社会主义市场经济转轨的过程中，建设全国统一大市场的关键在于破除“行政区经济”的基本格局，为此需要改革地方政府职能结构，改革地方政府主导型产业政策的行使方式。这当然是一个重要的改革思路和途径。对此可以进一步深入询问，为什么会形成“行政区经济”格局？为什么地方政府可以作为“准市场主体”长期在中国经济增长中发挥巨大的作用？为什么一些地方政府能够运用各种政策尤其是产业政策进行地方保护和分割市场？深入分析这些问题后不难发现，其实这些都与地方政府的经济能力、实力和势力相关联，与其拥有并控制大量所属企业的经济基础和动力机制相关联。

习近平总书记提出，在形成新发展格局的实践中，“要注意防范各自为政、画地为牢，不关心建设全国统一的大市场、畅通全国大循环，只考虑建设本地区本区域小市场、搞自己的小循环”的现象。^①在这里，习近平总书记提出的命题是：构建新发展格局要以全国统一大市

基金项目：国家社会科学基金重大项目“内需主导型全球价值链视角下构建‘双循环’新发展格局研究”（项目编号：21ZDA007）。

① 习近平《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》，《求是》2021年第9期。

场基础上的国内大循环为主体,不是各地都搞自我小循环。为了以全国统一大市场为基础构建国内市场主导的新发展格局,破除当前影响全国统一大市场建设的主要障碍,不仅需要改革地方政府的职能结构和其行使产业政策的方式,而且需要调整其与所属所控企业的关系,以避免其利用这种关系和能力去搞“小而全”,以“内循环”的名义实行地区封锁。

目前,对全国统一大市场建设中地方政府行为与国有企业关系的研究,国内文献并不多见。在较少的文献中,学者主要关注地方政府借助国有企业来实现地方利益的问题。如吴红雨认为,在地方分权的市场化路径下,地方政府已成为地区利益的代言人和实现地区利益的主体,维护地区利益也由此成为地方政府行为的主要动机。地方政府搞地方保护和市场分割,其动因是由地方政府的国有企业出资人地位所形成的,亦是地方政府与国有企业之间理不清、剪不断的“血缘关系”所致。^①徐孝新认为,建设统一市场,应清晰界定国有经济边界,对国有企业进行有效监督、管理。在缺乏完善的制度、法律约束下,国有企业极易利用自身优势地位在市场竞争中谋取不正当利益,从而对市场主体间的公平竞争造成事实上的损害。^②从深入分析的要求看,建设全国统一大市场迫切需要理解在市场取向改革中,地方政府与所属所控国有企业之间的内在关联机制是如何形成以及发挥作用的问题,以便为改革和调整地方政府行为提供理论依据。为此,笔者从分析地方政府所属所控企业的类型、性质和功能出发,揭示在建设全国统一大市场的过程中,地方政府与所属所控企业的关系可能影响或阻碍这一任务的表现和内在原因,并有针对性地给出解决这一问题的路径。

一、当前地方政府所属所控企业的类型、特点与功能

理解地方政府所属所控企业的类型和性质,是分析其影响或阻碍全国统一大市场建设的出发点。按履行出资人义务主体行政级别的不同,当前地方国有企业可分为三个层次:县区属国有企业、市属国有企业以及省属国有企业,它们在所控制的国企规模、能力、分布等方面都存在系统性差异,因而对市场保护和市场分割的能力、力度也有所区别。经过20世纪90年代末的国有企业大规模改革,目前县区一级政府所属的国有企业的数量大大减少、分布行业也大大缩减,缩减的主要是一些规模有限的公用事业企业或者城投公司。同时,省市级层面的国有企业经过了同时期的大规模重组和战线收缩,企业数量也大大减少了,但是实际的资产规模没有降低。这些年随着新一轮的混合所有制改革,国有企业在资产规模、企业数量、分布战线等方面都在不断地壮大,不仅在非竞争性的公共设施领域,而且在竞争性的行业尤其是新兴产业领域,都得到了较大幅度的扩张。

在中国经济实际运行中,某一层次的地方政府除了可以直接指挥和控制自己所属的三种不同类型的国有企业外,还可以通过经济资源掌控、行政权力以及社会主导地位等,调控一些非所属所控的企业市场行为。^③

第一类是地方政府拥有和直接控制的公共服务类国有企业(实践中称为“公益类企业”)。这是指由地方政府投资、产品具有公共服务功能且社会公众普遍受益的企业,以保障

① 吴红雨《地方利益、地方政府与地区一体化》,《中共浙江省委党校学报》2003年第3期。

② 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。

③ 周鲁耀、陈科霖《功能类国有企业的效用、困境与监督治理》,《经济社会体制比较》2021年第6期。

民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标,包括水电燃气热力供应、文化体育设施以及提供其他公共产品或服务的企业。这些企业普遍具有以下特点:一是涉及区域内国计民生的重要领域,具有独家垄断性或垄断竞争性;二是资金来源以财政投资为主,银行信贷为辅;三是对产出品价格企业没有定价权,而由政府进行管制,如水、电、气价格等;四是市场机制往往调节失败,不可以或不能以盈利为目的;五是项目具有规模经济性或范围经济性,投资规模大、沉没成本高、资金回收慢;六是企业的绩效主要考核公益项目的完成率等非财务指标。这类国有企业既有可能被当成地方政府干预市场的融资工具,也有可能被作为授予行政垄断权力的主体,或被用来作为推行封闭的自我小循环的基础设施载体。

第二类是地方政府直接拥有和控制的竞争性国有企业(实践中称为“一类商业企业”)。与非国有企业一样,这类企业以盈利为主要目的,处于激烈竞争的市场前沿,业绩主要考核利润和资本保值增值等财务指标,它们可以进行股权激励、虚拟股权与超额利润分享。这些企业都是被要求进行混合所有制改革的主体,在管理上也要求大力推进契约化与职业经理人建设。我国存在大量这种性质的国有企业,如在上市公司中除了有大量的规模巨大的中央国企外,还有许多省市属政府控股的混合所有制性质的国有企业。这类企业的特点是,我们只要能保证为这些企业提供良好的竞争环境,以及强化其市场约束机制,就完全可以实现经济效率目标。这类企业是地方政府在中国转轨市场环境中,依靠其参与区域间经济竞争的主要手段和资源。

第三类是地方政府拥有和直接控制的功能类国有企业,也称之为地方政府直接拥有并控制的投融资平台(实践中称为“二类商业企业”)。一般通过财政拨款或注入土地、国有股权等资产设立,包括各类重大项目建设和特定行业投资开发等企业,如建设投资公司、国有资产运营公司、交通投资公司等。这些功能类企业的核心职能是投融资,具有县区一级政府的“第二财政”功能,其商业属性较一类商业企业要低很多,土地变现是其主要活动内容,是标准的重资产、高负债企业,常用的经营手法是借新还旧,即以一般性财政收入作为担保获得信贷资金,且资产负债率基本上在90%左右。这些功能类国有企业目标并不在于搞好经营和获取盈利,而主要是为了承担地方政府的特定任务、完成具体的政策目标;它们最大的客户是当地政府;融资主要用于项目建设、招商引资、产业孵化、费用支出等。这类国有企业存在的主要目的是为地方政府行使职能而融资,是为避开直接向银行融资所面临的法律限制,而地方政府进行市场保护和市场分割所需要支出的财力主要也是来源于这类企业。

第四类是虽不为地方政府所拥有,但是也可能受到地方政府政策影响的企业。由于历史、文化、习惯等传统因素会对政企关系的性质、现状,现实的政企之间政治经济社会等机制联系,以及地方政府对资源商品要素的掌控能力等产生影响,使这些企业在一定程度上必须听令于地方政府,而且后者出台的政策可能会极大地影响和改变这些企业的市场行为。如果这些企业是当地政府产值、税收的“台柱子”,那将会从各方面得到地方政府的重点保护和特别照顾。

二、地方政府与所属所控企业的现有关系影响全国统一大市场建设

地方政府拥有了各层次的国有企业,不仅使其拥有了发起地区间竞争的财力和有效手段,也使其内生出了干预市场的动机和目的,可以完整地实现对区域内经济运行的决策指挥

控制,体现了它们在市场经济中的“有为”和“有位”。应该说,这是中国经济通过地区间竞争具有了长期竞争动力、实力和能力的制度安排。

但是我们也应该客观地看到,这一制度安排在发展效应方面也存在一些副作用,如预算约束软化、投资冲动较强、发展方式粗放、债务负担较重等等。就本文所关注的问题来说,这一制度安排对于建设全国统一大市场的重要改革目标也具有一定的负面影响。这种影响最突出的方面,就是地方政府的行政分权与经济分权之间的悖论,可能会导致地方政府在巨大的经济利益诱惑下,运用所具有的公共职能去滥用行政权力,行使各种排除、限制市场竞争的行为,从而对全国统一大市场建设形成实质性阻碍。

也就是说,地方政府在拥有和控制了一大批实力雄厚的参与竞争的国有企业之后,其可能的行为之一,是通过这些国有企业进行行政性垄断,同时试图通过这些垄断不断壮大自身调控市场的力量。行政垄断不同于经济性垄断,根本区别在于:前者是行政权力不当干预市场竞争,后者则是市场竞争的自发后果。行政垄断的主体不是企业经营者,而是拥有行政权力的行政机关;垄断的受益主体也不直接是行政主体,而是所属所控的企业;行为方式不是以“卡特尔”或纵横向的竞争限制的形式出现,而是用行政权力和行政命令对市场经济进行干预。总体来看,这种与拥有大批国有企业力量有关的行政性垄断,其主要表现形式有两种:一是为自己所属所控的各层次国有企业创造参与市场竞争的政策优势,制定排挤、歧视非自己所属所控企业的政策性壁垒和非政策壁垒,从而造成对市场的保护和商品要素资源充分自由流动的障碍;二是为实现各种本位利益的目标,利用自己所属所控的各层次国有企业参与市场竞争,从而有可能造成市场分割现象出现。

上述第一种现象主要体现在以下三个方面。

第一,在本地政府招标采购等业务活动中,未严格按照国家有关规定进行公平竞争审查和合法性审核,规定各种有利于本地企业中标的政策。如违法限定或者指定特定的专利、商标、品牌、零部件、原产地、供应商,违法设定与招标采购项目具体特点和实际需要不相适应的资格、技术、商务条件等;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。实践中,这类现象大多发生在交通、建筑、医药、教育等公共和民生领域,涉案主体主要是市一级政府或所属的具有管理公共事务的部门和国有企业。^①

第二,自行发布具有市场准入性质的、有利于本地企业的负面清单,用行政手段限制、排斥外地企业参与,以限定或变相限定交易为主,如要求企业必须在某地登记注册,为企业跨区域经营或迁移设置障碍;设置不合理和歧视性的准入、退出条件以限制商品服务、要素资源自由流动;以备案、注册、年检、认定、认证、指定、要求设立分公司等形式设定或者变相设定准入障碍;在资质认定、业务许可等方面,对外地企业设定明显高于本地经营者的资质要求、技术要求、检验标准或评审标准。

第三,未经公平竞争,授予本地所属企业经营者特许经营权,限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务。比较典型的是:附加条件排斥非本地供应商,或明或暗地规定从事某类业务必须具备某种特殊资格;强制客户购买其提供的产品(属于典型的买方垄断行为);强制用户接受其指定企业提供的设计、安装、施工等配套服务(属于强制交易行为);向

^① 国家市场监督管理总局反垄断局编《中国反垄断执法年度报告(2019)》,法律出版社2020年版,第10-30页。

用户强制收取最低用水、电、气、热费用,以及强制收取押金、保证金、预付款等;对用户实施“搭配销售”策略,剥夺消费者剩余。这些行为剥夺了用户的选择权,限制了相关市场经营者的有效竞争,损害了市场公平竞争秩序。

上述第二种现象主要表现为:搞低层次重复建设和过度同质竞争,搞“小而全”的自我小循环,以“内循环”的名义搞各种市场保护和地区分割。具体有三种行为:^①

第一,一些地方政府会依托上述一类商业企业和二类商业企业(如依托其进行融资等),或以这些企业为载体,通过扭曲经济政策拼抢价高税大的重大投资项目,导致招商引资中产生恶性竞争行为。这些行为会严重影响整体市场运行的经济效率。如为了获得更多的利税、产值,有的地方政府在竞争各种重大项目时竞相攀比优惠政策,或者制定一些违反国家法规条例的区域性土地、税收、补贴等优惠政策,或者通过各种先收后返的“暗补”方式给予政策优惠,以形成项目、资源等竞争的政策“洼地效应”,结果造成了区域间竞争条件的不公平、不公正,形成了地方性的对市场的实质性歧视和各种市场壁垒。

第二,一些地方政府会依托上述公益类企业和二类商业企业,或以这些企业为载体,直接或间接地干预行政区内的重要投资项目决策。有的地方政府依托二类商业企业,追求发展本地区没有比较优势的一类商业企业。如补贴具有新闻价值、体现本地经济技术实力强大的高新技术产业;不顾本地财力约束推行脱离实际、没有什么实用价值的属于公共服务方面的形象工程等。这一行为与上述第一类行为的差别在于,第一类行为要考虑经济收益,而第二类行为是由非经济的政绩形象因素驱动的,多发生在利用财政或补贴资金的公益类或高科技领域。

第三,在实践中,少数地方领导干部利用自身权力和影响,不适当地干预现有法治机制,从而破坏市场的统一性、有序性、开放性和竞争性。如有的地方政府将少数地方重点企业和外商投资企业列为重点保护对象,规定未经地方领导干部或其指定部门的批准,执法人员不得涉足检查和执法。再如少数地方面对个别所属所控企业的经济违法行为,为其“打招呼”,要求大事化小、小事化了。甚至有些地方擅自动用本地司法力量,拘押与本地企业有经济纠纷的外地企业家,或无法律依据地扣押其有纠纷的资产。

三、地方政府利用所属所控企业影响全国统一大市场建设的内在机理

在企业是独立的市场经济体制下,地方政府是社会公共品的提供者和市场秩序的监管者,与市场经营者之间没有直接的经济利益关系,也不能超越法律框架规则随意干预市场和企业活动,因此地方政府是否拥有所属所控企业,与是否一定会干预企业市场行为无关,也与全国统一大市场的形成和运行无关。

为什么在中国转轨经济中,地方政府与所属所控企业的关系,可以成为一个重要的影响全国统一大市场形成的因素呢?显然,这是由于我国在市场化取向改革中,对地方政府的行政分权与经济分权之间所形成的悖论,可能使其形成并强化了权力与利益一体化的“公司化”倾向,从而为当前的“行政区经济”特征奠定了微观基础。^②

^① 刘志彪《建设国内统一大市场:影响因素与政策选择》,《学术月刊》2021年第9期。

^② 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。

众所周知,中国市场化取向改革的重要特点,就是改革偏向于在中央与地方政府之间进行行政性分权,而不完全是向市场和企业进行所谓的经济性分权。即中央与地方行政分权改革,造就了地方政府这个特殊的具有参与市场竞争资格和能力的“准市场主体”,具有了较大的区域行政治理权力,同时又具有了市场经济中作为企业才有的职能,尤其是具备了参与市场竞争活动的职能。这种在西方经济学教科书中根本不存在的双重角色,塑造了地方政府的双重运行机制,使地方政府具有了干预市场活动的必要性和可能性。这一格局增强了中国经济运行中来自地区间的竞争动力和竞争强度,因而也取得了用西方经济学理论难以解释的巨大经济增长绩效。但是,它一方面导致地方政府利用行政权力对市场活动进行直接干预甚至亲自参与,以获取有利于己的产值和财政等利益;另一方面,也使所属所控企业难以成为真正独立的市场主体参与市场竞争。

为了发挥中央与地方政府的积极性,激发基层政府的主动性和创造性,我国政府治理在利益分享方面进行了一系列的特殊机制设计,如以间接税为主的财政分税制体制改革,以及通过财税“分灶吃饭”的体制设计来分清中央与地方的利益边界和责任,以激发地方对追求增量财力的努力,等等。在改革过程中,由于地方政府职能范围不断扩大,所需财力逐步加大,原先安排的财权与事权、调控权之间的对称机制开始出现了严重失衡,地方政府被迫在分税制外寻求新的财路。这是地方政府热衷于插手土地市场、推高地价和房价、投资战略性新兴产业等的内在动机,也是地方保护和分割市场行为等的内在动力。但是我们也要对这个改革方向的效果有一个清醒的认识,即中央与地方财权与事权、调控权的对称化设计,取决于政府与市场的边界确认和划分,这被实践证明是很困难的、很少有国家能做到的事情。另外,即使这种对称化机制可以设计好,实际上也还是没有消除权力干预市场和企业的内在冲动。另外,在以间接税为主的财政机制设计下,地方政府不得不把主要精力放在争取与重大项目有关的努力上,轻视营商环境建设,忽视公共服务发展。如果未来地方政府的财政收入主要来源于各种直接税,那么一个地区能否吸引到足够多的居民和企业入驻,就成为扩大税基的关键。这时为企业和居民营造优良的市场和生活环境,将成为地方政府合理的行为选择。

过去我们对地方领导干部政绩的考核评价方式,也在一定程度上对地方政府行使地方保护主义行动产生了外在压力。在追求高速经济发展阶段,长期的增长主义倾向主张对地方领导干部进行以产值、税收增长为指标的考核。以此发展理念设计的标准体系、统计体系、评价体系、绩效考核体系等的长期运行,将直接引导地方领导干部过度重视本地区行政边界内的经济增长,而较少关注区域市场一体化、区域公共服务合作等问题,甚至对区域内的公共服务、营商环境和居民福利等方面投入的资源也非常有限。因此,加快构建适应我国经济高质量发展的指标体系、财税政策支持体系、统计体系、业绩考核评价体系,构建有利于区域合作、支持国内统一大市场建设和“双循环”高质量发展的机制格局,成为迫切之举。需要说明的是,改善对地方政府官员的政绩考核,可以缓解行政区经济的副作用,但是只能是缓解而不能消除这个现象。有研究发现,一些西方联邦制国家各个州政府即使没有来自中央政府的考核,也会出现市场保护和地区分割行为。^①

^① 郑鹏程《市场统一基本制度之构造与实施》,《中国软科学》2011年第8期。

四、以竞争政策为基础调整地方政府职能以及与所属所控企业的关系

在全国统一大市场建设中,为了理顺和调整地方政府与所属所控企业的关系,可以从中央与地方分权、地方政府职能结构改革、地方所属国有企业改革、加强法治调控等诸多方面入手。这些不同的思路各有一定的独特性,也有一定的局限性。单从某方面出发都不足以解决本文所述的复杂问题,需要综合采取以下思路中的合理部分进行全面改革。

第一种思路:总体上按照降低地方政府强力干预、分割市场能力的思路,分类分步骤改革地方政府所属所控国有企业。如对公益类企业,要视其规模经济的特性,让其改革成为一个较大区域内政府联合控股的国有企业,即可按照把基础设施的外部性内部化的要求,分别成立跨区域公益性企业,以解决盲目重复投资和各种“断头路”、封闭的“小市场循环”等现象。这需要地方政府之间的合作以及作出适当的行政权力让渡,成立区域公共设施管理机构。对一类商业企业,应尽量改为按照现代化治理方式进行市场化运作的混合所有制企业,让其独立进入市场参与基于效率而不是基于政策的竞争。对二类商业企业,则应严格进行清产核资,一方面搞清债务结构和分布,严控债务增量,另一方面对其进行结构优化,尤其是要对其中的优质资产进行证券化或者股份化改造。这种分类改革的办法符合使企业成为真正市场主体的改革思路。但是应该看到,这些改革办法使地方政府的职能回归公共产品提供者,而失去了对所拥有国有企业的直接控制,其实就是大大降低了地方政府对经济资源、基础和工具的控制能力。这种利益调整的改革除了会遇到一定的抵制、不容易推进外,更应重点考虑的是:如果在中国式现代化的赶超战略中,我们还要继续发挥中央与地方两个积极性的话,那么地方政府的经济能力在现阶段是不能大大削弱的。为此,需要以中央与地方政府的财权事权调控权的重新划分为改革的前提。

第二种思路:以调整地方政府管理企业的模式为主。这一模式对未来地方政府职能调整,总体上秉持肯定的观点。即认为过去中国的速度型赶超战略,在发挥地区竞争模式的优势方面取得了巨大成功,未来在推进中国式现代化的战略中,仍然需要充分发挥来自基层政府的积极性和创造力,因此不需要对地方政府的职能进行实质性调整,但是需要调整其管理经济的方式,从管理方式变革方面促进实现高质量发展。比如,对于地方政府所属所控企业,建议把原来的以经营控制和行为控制为主的管理模式,改变为与新加坡政府对淡马锡公司类似的、以资本控制为主的政企关系管理模式。^①这种思路认为,这样既能够解决上文所述的各种政府直接干预企业的弊端,也能增加企业的独立性和市场灵活反应度,提高区域间的竞争强度和竞争水平。向新加坡学习“淡马锡”资本控制模式,在实践中为何进展迟缓?除了这个模式本身并不完善以外,其发展阶段、市场发育以及法治条件等都与我国存在很大差异。当前我国“以管资本为主加强国有资产监管”的国企改革已进入了新阶段,将“管资本”落到实处并成功实施,还需要进一步建立较为合理和完善的监管机制和激励机制,进行有力的组织变革和文化建设,打造有效的资本市场和公平的法制环境。

第三种思路:改变在赶超战略中地方政府的速度偏好为质量效益型偏好,调整和优化中央纵向部门考核评价地方政府官员的标准。按照进入新时代贯彻落实新发展理念的要求,

^① 蒋根华《国企改革进入“管资本”阶段的一点思考》,《中国经贸导刊》2021年第5期。

我们要把地方政府官员的增长偏好,彻底转换为高质量增长偏好,如在评价考核决定其晋升的目标函数中,给予创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展以更大的权重。这将极大地引导地方领导干部认识水平和行为方式的转变,有助于减弱地方政府官员的市场参与意识,降低其直接控制和指挥所属国有企业的动机,弱化其分割和保护市场的激励机制。总体来看,对地方政府官员考核机制的改变,对建设全国统一市场具有积极的作用,但是这种作用也有局限性。首先,要找到合适的考核指标体系是一件难事。因为在实践中,人们会对与自己利益直接相关的考核指标进行于己有利的选择,从而出现指标的副作用放大的负效应。其次,在实践中,有些市场保护、市场壁垒行为就是以保护本地生态环境和居民身体健康为名的。因此实施这一办法,我们需要防止各种以民生和环保等为借口,进行新的市场分割和地方保护的现象出现。最后,地方市场保护、市场分割行为,其实与中央考核指标之间的关系也不是很密切。如一些国家的中央政府譬如美国,并没有任何考核地方政府官员的机制,但这些国家的地方保护主义问题迄今为止也很突出。^①

第四种思路:继续维持地方政府职能结构和所属所控企业现状,但是要坚定地确立竞争政策的基础性地位,以竞争政策协调地方政府出台其他经济政策,对地方政府以及所属所控企业实施严格的反垄断法和反不正当竞争法管制。加强法治对地方政府与所属所控企业关系的管制,具体有三个要点。

首先,建议在《中华人民共和国反垄断法》中,规定禁止地方政府行使行政垄断行为的一般条款,包括行政垄断行为的具体形式、法律责任和处罚措施等,并建议相应修改《中华人民共和国反不正当竞争法》以及相关的法律法规,增强可操作性和针对性。

其次,以竞争政策为基础,统领其他经济政策。竞争政策是市场经济的“定海神针”和根本大法。提高竞争政策的基础性地位,就是任何地方经济政策出台前,都要经过《中华人民共和国反不正当竞争法》审查审核,如有与竞争政策有冲突的地方经济政策和行政法规条例,都要打回去重新制定或修正,以此全面清理、废除各地区、各部门制定的带有地方保护、行业垄断色彩且与国家法律、法规相抵触的地方性、行政性法规与规章。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,建立市场分割和地方保护的案例公布制度,以及各种相关责任官员的约谈处分制度。

最后,建立并逐步完善防止执法司法活动受到干扰和影响,以及防止干预司法的制度和执法体制。如在推进经济一体化高质量发展的一些重要区域,如长三角地区、京津冀地区、粤港澳大湾区等,为了使国家战略能够顺利贯彻落实和大力推进,建议在现有法院机构的基础上,新设立区域上诉巡回法院机制,统一处理区域内垄断事务和不正当竞争案例,避免地方政府对非一体化行为进行不当的司法保护。

(责任编辑:徐淑云)

^① 郑鹏程《市场统一基本制度之构造与实施》,《中国软科学》2011年第8期。

The Adjustment of the Relationship Between Local Governments and Enterprises: A Key Point in the Building of a National Unified Big Market

LIU Zhibiao

The enterprises subordinate to and controlled by local governments are the resources , tools and means used by local governments to command and regulate the economic operation. Therefore , the local governments have the endogenous motive and purpose of intervening in the market , which is one of the important performances and reasons for the formation of “administrative region’ s economy”. Under the institutional arrangement in which a local government has a strong economic role , this control mode may make it become one of the major obstacles to the building of a national unified big market. To build a national unified big market , it is necessary not only to reform the functional structure of local governments and the way of their implementing industrial policies , but also to adjust the relationship between local governments and the enterprises under their control , so as to eliminate their tendency to pursue a closed small market and small self-cycle through the enterprises under their control.

The Examination and Reshaping of the Concept of Technical Regulations

LIU Jingwei/CHEN Jun

The concept of technical regulations is the foundation for the establishment of a theoretical system of technical regulations. The research of Chinese technical regulations arose from the acceptance of the concept of technical regulations and institutional arrangement under the TBT Agreement , which , however , was confined to the TBT Agreement. It can no longer meet the practical needs of technical regulations as a universal legal phenomenon. By examining technical regulations under the TBT Agreement , extraterritorial laws , field of standardization as well as Chinese laws and legal theories , we found that although technical regulations take on different forms , they all involve two fundamentals: first , technical regulations belong to the category of legal norms , which are different from standards; second , there is a close relationship between technical regulations and standardization. The concept of technical regulations should be defined as: a special legal norm to specify technical requirements featuring technology , obligation and double norms. Technical regulations are the outcome of legal reference standards and the use of achievements of standardization.