

深入推进市场化改革:全国统一大市场建设的关键

刘志彪

(南京大学长江产业经济研究院 江苏 南京 210093)

[摘要]推进资源要素市场化的进一步改革,既是现阶段中国经济体制改革的重点和核心问题,也是为了加快建设全国统一大市场。从形成全国统一大市场的主体和客体两个角度看,推进资源要素市场化改革与建设全国统一大市场之间的逻辑关系宜从两方面入手:一是从“中央政府—地方政府—市场主体”这个线索出发,重点分析阻碍资源要素市场发育和发展的行政权力配置格局和政企关系,并在此基础上找到加速推进全国统一市场建设的路径和机制;二是从对经济活动领域进行分类出发,重新界定政企在不同领域的职能配置关系。对前一问题的分析,可以使我们找到进一步全面深化市场取向改革的空间、动力和突破点;对后一问题的分析,可以让我们明确当前要重点解决市场取向改革不足与市场取向改革过度并存的问题,努力塑造“有效市场+有为政府”的“双强”体制模式,为构建高标准市场体系提供坚强支撑。

[关键词]市场取向改革;全国统一市场;政府职能;国有企业;竞争政策

[作者简介]刘志彪,南京大学教授、博士生导师,国家高端智库建设培育单位长江产业经济研究院理事长、院长。

[中图分类号]F123.93 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2022)05-0139-07 [收稿日期]2022-06-12

现在经济理论界有一个比较一致的看法是:在尽快形成新发展格局的目标下,为了打通各种阻碍经济循环的堵点,建设全国统一大市场就不是应不应该、要不要的问题,而是怎么建、怎么干的问题。众所周知,历经40多年的改革开放,中国仍处于向社会主义市场经济体制的转型过程中,市场并没有能够真正成为资源配置的决定性机制,同时“有为政府”的作用还需要做再评估和更准确的定位。实践证明,社会主义市场经济体制的构建不可能一蹴而就,不是政府简单放开就可以形成的,而必须进行系统性的改革尤其是政府机构的改革,才能达到目标。

中共十八届三中全会报告指出,经济体制改革的重点和核心问题是处理好政府与市场的关系。中共十九大报告又重点指出,经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点,实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。由此可见,现阶段中国经济体制改革的重点和核心问题已经从一般商品服务领域的市场化,全面转向以完善产权为基础的要素市场化改革。不断深入推进要素市场化改革,既是推进全国统一市场建设的关键问题,也是尽快形成国内循环为主、国内国际双循环新发展格局的基础和内在要求。

对于当今中国经济发展来说,不断深入推进以完善产权为基础的要素市场化改革,具体可以从形成全国统一大市场的主体和客体两个维度来分析及推进,它们形成了本文叙述逻辑的基本框架。一是以“中央政府—地方政府—市场主体”这个线索,揭示阻碍要素市场发育和发展的行政权力配置格局和政企关系,在此基础上找到加速推进全国统一市场建设的路径和机制,尤其是注意过去忽视的地方政府与所属企业关系这一问题,它是决定地方政府经济职能和行为的重要因素;二是从经济活动领域分类出发,重新界定“政府—企业”的职能配置关系。具体来说,就是要在营利性、竞争性领域,不断地、深入地推进以要素市场化配置为重点的改革,解决其市场取向改革不足、不透、不深、不广的问题;在非营利性、公共品供给领域,

要不断地、深入地推进政府职能和财政体制改革 解决这个领域中长期存在的市场取向改革过度、过深、过广的问题。塑造“有效市场+有为政府”的体制模式 就是在深入推进社会主义市场经济体制建设中建设全国统一大市场。

一、深入推进政府改革: 纵向改革与政企关系改革

促进商品要素资源在更大范围内畅通流动 加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场, 很显然 需要首先打破制约要素资源在更大范围内畅通流动的软件硬件方面的障碍, 尤其是来自政府管理体制机制方面的阻力。

从主体维度看 制约要素资源在更大范围内畅通流动的制度障碍, 有中央政府纵向治理因素, 也有地方政府间横向竞争的协调问题, 还有企业行使垄断势力的作用。^① 从实际出发 撇开企业垄断因素暂且不论 这里主要讨论政府因素以及政企关系。对于前者, 一般来说, 中央政府的纵向治理方式直接决定体制的性质和地方政府运作的方式。在极端的计划经济体制下, 中央政府纵向治理方式消除了要素资源流动的一切市场因素。而在转轨经济中, 中央政府纵向控制方式直接决定市场化的程度和统一大市场的活动空间:

全国统一大市场中资源要素的横向流动程度 = ϕ 资源要素完全按纵向指令流动 + (1- ϕ) 资源要素完全按市场信号流动

其中 $0 \leq \phi \leq 1$ 。当 $\phi=0$ 时 就是资源要素完全按照市场信号的横向流动 而 $\phi=1$ 时 就是计划经济体制下资源要素的纵向行政调拨。一般情形下 ϕ 越是接近于 0 转轨过程就距离全国统一大市场的目标越近。因此 ϕ 其实是中央政府对资源要素流动的控制参数。例如 在区域股权市场发展 中 如果中央政府规定区域性股权市场只能接受本区域企业在本地挂牌和来自本地的投资者 而不允许接受外地企业和投资者 那么这个股权交易市场就是纯粹的行政区市场; 如果中央政府放松行政控制 允许那些运行安全规范、风险管理能力较强的区域性股权市场开展制度和业务创新试点 加强区域性股权市场和全国性证券市场板块间的合作衔接, 那么区域市场就朝全国统一的股权交易市场迈进了一步。

由此不难发现 形成全国统一大市场的前提是中央政府纵向治理方式的改革 把取决于纵向行政权力的资源要素流动 放开让给横向的市场机制去决定。在这方面 过去 40 多年的改革进程中 有大量的文献描述和评估了中央政府的放权让利改革 以及从纵向行政协调转向协调市场的必要性和具体路径。这里限于篇幅 其涉及的宏大内容留给今后的文章继续深入讨论。本文重点讨论这种政府内部纵向的行政改革对地方政府以及政企关系的影响 并探讨其与全国统一大市场建设的关系。

转轨经济中 国家对地方政府的放权让利改革有一个十分显著的特点 就是有意识地把地方政府塑造成了一个参与市场活动和调控市场运行双重角色的“准市场主体”: 一方面 授予地方政府强大的经济职能 发挥其主动抓经济的积极性; 另一方面 把应该向企业这类真正的市场主体的分权和授权 没有完全交给企业 而是将相当一部分职能交给了地方政府。这在重塑了中国经济增长动力机制的同时 也造就了中国经济运行体制的独特性。

对于这种独特性体制的运行和效应的分析 国内外的研究成果可以说是汗牛充栋。这里仅仅选择一个角度来阐述它与统一大市场建设的内在障碍的关系。我们发现 地方政府作为事实上的“准市场主体” 为什么可以运用各种政策进行地方保护和分割市场? 回答是深层次问题的背后 隐藏着地方政府的经济能力、实力和势力 与地方政府拥有并控制大量所属企业这种经济基础有直接的关系。^② 如果没有这些经济能力和资源作后盾 地方政府就不可能具有强力干预和分割市场的力量。

在实践中 地方政府一般拥有和实质性控制三种不同类型的国有企业: 第一类是地方政府拥有和直接控

^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 聂辉华 《产业政策的有效边界和微观基础》,《学习与探索》2017 年第 8 期。

制的公益类企业,如水电气热力供应、文化体育设施以及其他提供公共产品或服务的企业。这些企业,一是涉及区域国计民生重要领域;二是资金来源以财政投资为主;三是产出品价格由政府管制;四是不以盈利为目的,绩效主要考核公益项目的完成率等非财务指标;五是项目投资规模大,沉没成本高,资金回收慢。第二类是地方政府直接拥有和控制的一类商业企业。这类企业的特点是以盈利为主要目的,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。第三类是地方政府拥有和直接控制的二类商业企业,如建设投资公司、国有资产运营公司、交通投资公司等。这些企业的核心职能是投融资,融资主要用于项目建设、招商引资、产业孵化、费用支出等,具有县区一级政府的“第二财政”功能,商业属性较一类商业企业低,土地变现是主要内容,是标准的重资产、重负债企业,常用的经营手法是借新还旧,以一般性财政收入为担保,资产负债率基本上都在90%左右。

从提高国家治理能力看,地方政府所属所控的上述三类国有企业,在运行中显然会阻碍全国统一市场的形成。如地方政府除了会依托于上述三类国有企业,制定一些违反国家法规的区域性土地、税收等优惠政策,或者通过各种先收后返的补贴方式给予政策优惠,以形成“政策洼地”抢夺利大税高的大项目外,还倾向于滥用行政权力排除、限制外地企业竞争。表现为在本地招投标和政府采购等业务活动中,经常限制、排斥外地企业参与,规定各种有利于本地企业中标的政策。特别是地方政府可能对现有法治机制进行行政干预,从而使地区司法存在割裂市场的可能性。例如,一些地方政府将一些地方重点企业和外商投资企业列为重点保护对象,规定不经地方政府领导或其指定部门的批准,执法人员不得涉足检查和执法。再如,对某些所属所控企业的经济违法行为迁就姑息,为其打招呼,要求大事化小、小事化了,对当地经济利益有利就予以立案,不利就推诿拒绝或设置障碍阻止执法。甚至个别地方以保护那些利税大户、经济能人为由,命令本地司法跨区拘押与本地区企业有纠纷的当事人。此外,地方政府还经常授予所属公益性企业行政垄断权力,行使排除、限制竞争的各种行为。比较典型的是:附加条件排斥非本地供应商,或明或暗地规定做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;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;向用户强制收取最低用水/电/气/热费用、押金、保证金、预付款等;对用户实施搭配销售策略。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的秩序。

显然,地方政府在转轨经济中的政治权力与市场利益的一体化,塑造了特殊的公司化倾向,为具有市场分割特性的“行政区经济”奠定了微观基础。一是中央与地方行政性分权改革使地方政府成为具有双重职能的角色。中国市场化取向改革过程中有一个重要的特点,就是改革偏向于在中央政府与地方政府之间的行政性分权,而不是向市场和企业进行经济性分权。这使得地方政府既具有公共行政职能,又直接参与企业的市场活动。这虽然增强了地区间的竞争动力,但是一方面容易导致地方政府利用行政权力对市场活动进行干预,甚至参与,另一方面也使所属企业难以成为真正独立的市场主体,只能听命于地方政府成为其完成双重职能的资源、手段和工具。二是地方政府公司化倾向,既跟中央政府与各级地方政府之间的财税“分灶吃饭”的体制设计有关系,也与对政府的财权与事权、调控权的非对称设计机制有关。一方面,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;另一方面,财权与事权、调控权的不对称机制设计,也会迫使地方政府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、一窝蜂投资战略性新兴产业等现象出现的内在动力,也是地方保护和分割市场等的内在动力。三是对地方政府官员政绩的考核评价方式,使其具有行使地方保护主义行动的外在压力。过去在高速度经济发展阶段,长期的增长主义倾向主张对官员进行产值、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、绩效考核体系等长期运行,必将直接引导地方政府官员过度重视本地区行政边界内的经济增长,而较少关注区域内的公共服务、营商环境和居民福利等问题。

因此,解决因地方政府与所属所控企业的关系而妨碍全国统一大市场建设的问题,可以想到的思路是:

第一,改革地方政府的职能结构,以法治形式规定其职能只能是公共品的提供者,逐步减弱其经济功能。这样,地方政府的经济功能减弱,与所属所控企业之间的关系就会分离和脱钩,地方政府由发展型政府转变为

公共服务型政府。^①对这一改革思路,我们应该看到,走向公共服务型政府虽然是未来中国地方政府改革的重要目标,但是现阶段的条件并不具备,缺乏推进的现实基础。如果不改革中央与地方的财政分配关系,不去触碰支撑其强大经济职能的所属所控企业,不对其进行职能分离,那么不仅职能改革不容易到位,而且强推的话也容易使中国经济增长失能。

第二,改革所属所控国有企业,使地方政府失去强力干预、分割市场的经济资源、基础和工具。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,如成立长三角交通、通信、电力等方面跨区域公益性企业,解决盲目重复竞争和断头路、不连接现象。对一类商业企业,应尽量改为按照现代治理方式进行市场化运作的混合所有制企业;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。这种办法虽然符合使企业成为真正市场主体的改革思路,但应该看到,失去了国有企业财力支持的地方政府,需要以央地财权事权调控权的重新划分为前提,否则中国经济增长将失去发展活力、能力和动力。

第三,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在政策体系中的基础性地位,以竞争政策协调地方政府其他经济政策,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。这种办法比较现实,也能够在此基础上建设全国统一大市场。具体重点有三:

1.旗帜鲜明地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,并相应修改《反垄断法》《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。

2.把竞争政策作为统领其他经济政策的基础。任何地方经济政策的出台,都必须经过竞争法的审查审核机制,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、行业垄断色彩且与现行国家法律、法规相抵触的地方性、行政性法规与规章。如要严格落实“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、严肃性和权威性。

3.建立与完善不受地方政府随意干涉的、相对独立的司法制度和执法体制。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、京津冀、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,以摆脱地方政府对非一体化行为的司法保护。

二、准确把握市场取向改革的“度”:政企职能归位论

市场取向改革不足、不深、不广现象,与市场取向改革过度、过深、过广等现象并存,是中国向市场经济转轨过程中存在的一个突出问题。前者使市场在资源配置中难以起决定性作用,后者使政府在资源配置中难以更好地发挥作用,即不能更好地在纠正市场失败中发挥决定性作用。因此深入推进市场化改革,要大力纠偏对政府与市场关系的各种不正确的归位,让市场的归市场,让政府的归政府。

按照中共中央、国务院《关于加快建设全国统一大市场的意见》文件精神,可以明确地看到现阶段改革不足、不深、不广、需要进一步深化的领域主要是:

1.在市场门类上,要加速推进要素市场化改革。从总体上看,中国商品和服务市场化改革彻底、发育健全、竞争充分,但要素与资源市场如土地、资本、高级劳动力、技术和数据市场等市场化取向改革不足,有些刚开始发育,有些并没有真正实现市场化竞争。造成这种市场门类发育不均衡的原因,客观上是要素的属性要比商品服务更为复杂,有些要素附着着更多的非经济因素,市场化程度可能弱一些,如劳动力附着于具有尊严的个人身上,移动性本性就差一些;土地带有一定的公共品属性,它还是农村居民社会保障中最后的支撑体系,让其完全按照市场信号流动显然现在并不现实;资本则与剩余索取权和社会阶层划分等联系在一起,容易

^①陈广胜《市场化取向的地方政府改革》,《浙江学刊》2008年第1期。

引起社会对立等等。鉴于此,政府一般会根据要素的基本特性,按照社会稳定与效率相互协调的原则,小心分类、分步地推进市场化改革。但需要指出的是,控制要素流动由于会使控制者掌握要素使用权力并获取租金,因此在改革中要防止那种借口要素市场的特殊性和复杂性,而推迟或拖延要素市场化改革的倾向。

2.在市场规模上,要把潜在规模优势转化为现实市场规模优势。从“市场体系”到“统一市场”再到“全国统一大市场”,这些提法的变化意味着政策取向要从建设市场到建设一体化市场,再到建设大市场 and 强市场。我们一直是大规模国家,但目前还不是大规模市场国家,更不是强大市场国家。而且我们的市场因人均收入和消费水平低,虽然因为人口多,加总算起来也不小了,但是市场呈现为行政分割状态,因此它只是潜在规模大,实际规模并不具有竞争优势,可以被规模经济利用的可能性并不大。推动潜在大市场走向现实的强大市场,除了要通过深化改革释放生产率、逐步提升居民工资水平、分好国民收入这块蛋糕外,还有两个重要的相关问题:一是大力纠正导致市场分割的各种行政因素、法治因素、社会文化因素,鼓励区域一体化发展;二是要加快资本市场化强国建设,通过资本统一大市场的建设,提高财产性收入的比重。这是在扩大工资占比条件受限的前提下,可以迅速做大做强市场规模的关键一环。

3.在市场结构上,要尽快在完善产业组织的基础上实现产业链供应链现代化。中国产业的市场结构特征,经过改革开放40多年的演变,总体上从条块分割下的工厂状态,演变为现在的“大企业不大、小企业不小”的状态。产业组织更重要的内在特征,是由于缺少充分的资产兼并市场的洗礼,以及行政区经济的阻碍,企业之间缺乏密切的分工合作关系,产业链供应链韧性不足、比较脆弱。产业链供应链现代化的一个最重要的含义,就是要在全国统一大市场的载体上,建立起那种“既不是原子化的市场竞争,也不是完全垄断的市场结构,而是垄断竞争或寡头竞争”的市场结构。在这种市场结构下,某些产业中往往存在若干相互激烈竞争的大型和特大型企业,它们就是产业链治理中发挥主导作用的“链主”,而其背后则是一大批纳入产业链治理体系的中小微专精特新企业,这些中小微企业处于产业链的上游,是链主们的中间投入品供应商,具有专门的知识或技术诀窍,成为产业链上的“隐形冠军”,它们与链主的关系呈现为密切的“依赖性关系”。同时,广大的传统产业中的中小企业则活跃于这些大型和特大型企业不涉及不涉足的产业领域,不与大型和特大型企业之间发生正面的直接竞争,与后者呈现为国民经济的“补充性关系”。

4.在市场价格参数上,要尽快形成广义价格调节机制系统。充分竞争后形成的广义市场价格参数的调节作用,至少体现在:一是有效的信息传递功能;二是引导资源配置功能;三是内在的激励约束功能;四是收入分配功能。某类市场价格参数的市场化改革不足的话,会导致该产业市场上这些基本功能的弱化或消失,同时会对广义价格体系的基本功能产生连锁型扭曲。如土地市场竞争不充分,其垄断定价对资源配置过程发出了错误的利益激励信号,不仅会导致土地资源低效率配置,而且会影响其他行业获取正常利润,从而影响收入分配的结果,对社会经济健康发展产生严重的不良影响。如过高房价诱发实体经济追逐房地产高利润,导致出现进入过度和实体经济衰退的迹象,不仅挤压制造业利润空间并影响其生存,甚至影响到一代青年人追求创新创业的理想和热情、职业选择和婚姻状态等等。显然根本的解决方法,不是去限制价格参数调节作用,因为越限制供给越紧张、价格越高,而是要推进土地要素市场化改革,放开进行充分竞争。

5.在市场空间上,要以一体化发展作为推进全国统一市场建设的选择性变量。受“行政区经济”特性的限制,不仅全国统一市场建设步伐滞后,而且区域市场一体化进展也有待根本性突破。表现在各地热衷于追求低层次重复建设项目,进行过度的同质竞争,搞“小而全”的自我小循环,或以“内循环”的名义搞地区封锁,诸如上文第一部分谈到的政策的“逐底竞争”,牺牲国家整体利益等现象。当优惠政策和各种歧视成了获取竞争力的来源,自然无法进行以效率为基础的公平竞争,全国统一大市场建设当然无从谈起。解决这个问题的办法,一是要从纵向方面改变中央各部门给地区各种优惠政策的做法,不能让随意的政策优惠成为吸引资源流动的政策“洼地”,不能诱导地方为争取优惠政策“跑步进京”;二是要强调对现有各种优惠政策区进行一体化改造,就是对各种国家区域政策进行开放和区域复制,以平等国家区域战略中的各地区竞争条件,为区域一体化扫清政策障碍,如允许自贸区政策在实施国家战略的区域进行复制等;三是为地方政府干预市场行为制定“负面清单”,尤其要防止其利用超经济强制力量行使行政垄断的行为;四是在新发展阶段,要改变地方政府决

策的目标函数偏好 从数量、速度偏好 转向质量、效率偏好 降低其干预市场的内在冲动。

6.在市场环境上 要最大限度地降低制度性交易成本。市场化、法治化与国际化是市场环境(营商环境) 建设的三大方向和目标。就当前市场化营商环境建设的重点来说,一是要为企业市场进入制定好“全国一张负面清单” 不仅要放宽市场准入门槛 而且要公平各类企业准入的条件;二是推动企业减轻各种制度性成本负担 如放管服改革 如降低用能、物流、租金、融资等环节成本;三是完善具有半公共性的水、电、气、暖价格形成机制 如在上游能源价格上涨的条件下 电力产出的价格要适当地弹性化地放开 同时辅之以给居民必要的补贴。总之 如果说要素市场的竞争程度直接决定企业生产成本水平 那么市场环境建设的上述三个方面的优化程度则直接决定企业的交易成本大小。由于交易成本大多数是企业很难控制的外部制度型成本 因此市场环境的改善 将会极大地促进企业效率的提升。市场环境建设涉及市场政策统一、规则一致、行动协同等基础问题 因而是政府的主要职能所在。推进市场取向的改革 就是要从上述三个方面改革政府目标、政策结构、工作职能和工作机制等。

现阶段需要对市场取向改革过度领域纠偏和归位的 主要是“错位、越位、缺位和不到位”等不良现象 这些现象不纠偏 除了损害广大人民群众的根本利益外,也严重损害国家的声誉 败坏市场化改革的形象 主要是下列四种有关联的问题:

1.职能错位 即把自己在全国统一大市场中的位置摆错了 政府干了市场和企业家的事情 却叫市场和企业家去干政府该干的事情。显然 这是市场化过度了的一种反常态的表现。如对一些盈利性的竞争性项目,政府利用行政垄断权力或某种超经济强制力量 自己去投资 或者让自己控制的国有企业优先投资。但是由于支出了大量的盈利性投资 对本区域内居民的公共福利事业的改善 如教育等就缺少足够的资金投入 反而要民众自掏腰包或拉民营企业赞助。又如 生态环保是应该由政府管理的公共产品和服务 但是在市场取向改革中 地方政府只关注产值、税收和利润 却在环保问题上与中央政府玩“猫抓老鼠”游戏 把自己当成了一个躲避环保责任的市场主体。凡此种种 都是严重的角色错位,也是市场化取向过度在政府职能这一块错位的典型表现。

2.职能缺位 即在全国统一大市场中缺失了政府应有的位置、地位和角色 放给了市场去调节。由于不能提供给社会应有的、足够的公共品和服务 因此出现调节的真空地带 导致经济结构失衡、市场运行失灵。这是市场取向改革过度的另一种严重的表现。一般来说 具有外部性的公共领域和产品都需要采取非市场调节的方式 其中绝大部分应该是政府承担的功能和职责。在转轨经济中 中国有一些本该由政府管理的公共领域被不适当地引入了市场机制 如与民生有关的基础教育、基本住宅、基本医疗、养老等 与自然垄断有关的水、电、气、暖等 与意识形态价值观有关的文化领域等。纠偏的实质就是把这些事务重新交给政府 由财政承担其基本支出。当然 这不是说这些领域就不能引入市场机制 而是必须保障绝大多数人的最基本需求 在此基础上引入盈利性企业的竞争 让后者为民众提供质量更高、服务更优、品种更齐全、价格也更高一些的服务。

3.职能越位 即某级政府机构越过全国统一大市场规则中自己的位置、地位和角色 做了这个角色中另一个主体才应该去做的事情。如对于本地利税大户、大投资项目的可能侵犯公众利益的行为 某些政府部门不是给予纠正 而是强行要求公检法机关动用司法手段顺应其诉求并保护其利益 这就把自己当成司法仲裁机构了。再如成立各种城投平台 越过政府角色直接为企业担保融资、干预企业市场经营活动和投资决策 把自己当成了盈利性市场主体 等等。

4.职能不到位。在实践中 还有一种现象是政府职能不到位的问题 即政府对自己在全国统一大市场中的位置、地位和角色定位准确 既不缺位 也不错位 但是其提供公共产品和服务的调节功能却始终不能充分发挥。这个问题也是一种市场取向改革过度的表现 体现为强市场、弱政府状态 是政府的效能严重不足的问题 如近些年来各金融监管机构对资本扩张秩序监管不足 造成重大的金融风险事件频频发生;对上游初级产品垄断性监管不足 导致其价格上升过快 严重影响下游产业健康发展 等等。

就全国统一大市场建设的关键问题来说 深入推进市场化改革 要求政府从关心市场盈利 回归统一性政策的制定者、一致性规则的监管者、协同性行动的组织者 以解决目前中国市场竞争中市场规则过度分散、经

济政策严重歧视、行动协同不够有力的现状和问题。如在市场基础制度规则方面,需要建立完善统一的产权保护制度、统一的市场准入制度、统一的公平竞争制度、统一的社会信用制度等等。这些现代市场基础制度规则的建立,加上市场基础网络设施的建设,可以为中国统一大市场的建设奠定坚实的现代化基础。

三、结论与建议

深入推进市场化改革是全国统一大市场建设的前提和基础。没有资源要素的进一步市场化,就无法构建全国统一大市场的基本框架、体系和机制。双循环新发展格局就会遇到无数难以克服的堵点、卡点和瓶颈。为此,一方面,要重点破除阻碍要素市场发育和发展的行政权力配置格局,大力改革地方政府利用所属所控国有企业分割全国统一市场的状态;另一方面,要重新界定政企在不同领域的职能配置关系,重点解决市场取向改革不足与市场取向改革过度并存的问题,努力塑造“有效市场+有为政府”的“双强”体制模式,为构建高标准市场体系提供坚强支撑。

改革开放40多年来,人们不是不明确解决上述问题的迫切性、内在机理和路径,也不是没有采取过改革方面的试错行动,但是所取得的边际成效甚小,在某些领域甚至出现改革回归旧机制的现象。出现这些窘境的原因,根本还在于推进市场化改革需要首先解决改革的动力机制问题。过去,我们通过开放推动国内改革,这种办法的边际效用现在随着逆全球化趋势加剧,正在发生递减。新的动力机制只能来自于对内开放,即对本国国民开放。现在,对内开放的重要性越发明显,一点儿也不亚于对外开放。形成国内循环为主的新发展格局,关键是需要掀起新一轮的对内开放。对内开放的不足,不仅阻碍全国统一大市场的形成,而且会进一步影响中国的高水平对外开放。

Deepening Market-oriented Reform: the Key to the Construction of the National Unified Market

LIU Zhi-biao

(*Business School and Yangtze River Industrial Economics Research Institute, Nanjing University, Nanjing 210093, China*)

Abstract: Promoting the further reform of the marketization of resource factors is the focus and core issue of China's economic system reform at the current stage, and it is also to speed up the construction of a national unified market. The logical relationship between promoting the market-oriented reform of resource factors and building a national unified market should be started from two aspects: first, starting from the “central government – local government – market subject”, we focus on the analysis of the administrative power allocation pattern and the relationship between government and enterprises that hinder the development and development of the resource factor market. The second is to redefine the function allocation relationship between government and enterprises in different fields from the classification of economic activities. The analysis of the former can enable us to find the space, impetus and breakthrough point to further deepen the market-oriented reform in an all-round way. By analyzing the latter, we can make it clear that at present, we should focus on solving the problem of the coexistence of insufficient market-oriented reform and excessive market-oriented reform, so as to strive to shape the “double strong” system mode of “effective market + promising government”, and provide strong support for the construction of a high standard market system.

Key Words: market-oriented reform; national unified market; government functions; state-owned enterprises; competition policy

[责任编辑:王月霞]