

全国统一大市场*

刘志彪

全国统一大市场是加快完善社会主义市场经济体制的核心内容,不仅对推进高质量发展、建设创新驱动国家等目标实现有重要的战略意义,而且对构建新发展格局也具有基础性的支撑作用。2021年12月17日,习近平总书记在主持中央全面深化改革委员会第二十三次会议时强调:“要加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,要结合区域重大战略、区域协调发展战略实施,优先开展统一大市场建设工作,发挥示范引领作用。”2022年3月25日提出、4月10日发布的《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,从全局和战略高度提出了加快建设全国统一大市场的根本遵循和具体意见。这将全面推动我国市场由大到强转变,为建设高标准市场体系、构建高水平社会主义市场经济体制提供坚强支撑。

一、全国统一大市场:概念的提出、逻辑与特征

全国统一大市场指的是在政策统一、规则一致、执行协同的基础上,通过充分竞争与社会分工所形成的全国一体化运行的大市场体系。这种市场体系具有统一、开放、竞争、有序的内在特征,而且具有市场规模巨大、结构完整、功能强大、机制完善和环境优化等显著的外在特征,可以依托它顺利地实现社会扩大再生产。^①

全国统一大市场概念的提出和完善,具有丰富的实践支撑,几乎贯穿了中国市场取向改革的整个历史进程。20世纪80年代以来,党中央、国务院发布了一系列关于建设统一市场的会议决议与相关法律。如1980年10月颁布《国务院关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》,明确提出必须打破地区封锁和部门分割。1993年《中华人民共和国反不正当竞争法》和2007年《中华人民共和国反垄断法》等一系列旨在打破垄断、建设统一市场的法案相继制定并实施。同时,党的各次全国代表大会与多次中央全会都以各种形式的提法坚持市场取向的改革。如党的十三大报告提出要“加快建立和培育社会主义市场体系”;党的十四大报告提出要“尽快形成全国统一的开放的市场体系”;党的十五大报告提出要“尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系”;党的十六届三中全会、十七大报告分别提出要建设和加快形成“统一开放竞争有序的现代市场体系”;党的十八届三中全会提出“建设统一开放、竞争有序的市场体系,是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”。这些方针政策、法律法规的出台,对解放思想、打破商品资源要素流动的障碍、发育各类专业市场、完善监管机制等都起到了积极的推动作用。

我国学者对全国统一大市场的研究,起步于20世纪80年代末90年代初对中国地方保护主义

* 刘志彪,南京大学产业经济研究院,邮政编码:210093,电子信箱:zbliu@nju.edu.cn。

① 刘志彪,2021:《建设国内统一大市场的重要意义与实现路径》,《人民论坛》第2期。

和国内市场分割现象的关注。^① 为解决这一问题又提出了要建设“国内统一市场”的目标。^② 在这其中,概念的提法有多次变化,如有“社会主义市场经济体系”、“全国统一的开放的市场体系”、“统一开放竞争有序的市场体系”、“统一大市场”、“国内强大市场”等等。从官方文件看,2015年8月国务院常务会议要求“坚决清除妨碍全国统一大市场建设的各种‘路障’”,这是首次明确了“统一大市场”这一提法并沿用至今。党的十九届四中全会以来,构建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的目标逐渐明确,“统一大市场”也被更频繁地提及,包括“十四五”规划纲要、2022年3月政府工作报告等。

提出建设“全国统一大市场”,具有深刻的理论逻辑、历史逻辑和现实逻辑。从理论逻辑看,一方面,市场是分工的基础,市场容量决定社会分工的程度,同时分工是提高生产力的必要条件,社会化分工是促进国民经济高质量发展的主要途径。马克思与恩格斯完整地论述了分工发展与市场扩展之间循环累积的相互促进关系,分析了以此为核心的经济发展机制。^③ 理论逻辑可表明,如果中国经济长期处于地方保护和国内市场分割状态,就不可能形成有利于发展的社会分工氛围和格局,不可能获取规模经济和范围经济,也不会有国际竞争能力。另一方面,全国统一大市场是一个与大国经济循环密切联系的经济范畴。作为国土辽阔、人口众多的发展中大国,我国具有从市场范围到分工深化、从规模效应到竞争优势、从二元结构到经济转型的禀赋优势,^④把这一比较优势充分转化为超大规模国家和超大规模市场的竞争优势,是在劳动力等要素比较优势逐步消失条件下,支撑中国经济崛起的重要的战略选择。^⑤

从历史逻辑看,从计划经济体制走向社会主义市场经济体制,本质上是要用价格机制替代行政命令并在资源配置中起决定性作用。在漫长的市场取向的改革过程中,大国中行政性分权与经济性统一并存,必将产生市场分割问题,^⑥形成“行政区经济”的格局。^⑦ 因此,如果不以国内统一市场建设为目标,重点解决行政区经济运行的摩擦问题,资源配置机制就不可能得到优化,社会主义市场经济就不可能建立。从历史逻辑看统一大市场形成,还有一个重要的视角,就是转型经济时期政府长期采取的赶超战略的影响。在行政分权式改革模式下,赶超战略会驱使地方政府为完成数量增长目标,而采用各种办法扭曲资源禀赋优势和企业的自主能力,人为抑制市场的调节作用,实现部门和地区间的非均衡增长。^⑧

从现实逻辑看,全国统一市场之所以会成为构建新发展格局的基础支撑和内在要求,是因为当

① 银温泉、才婉茹,2001:《我国地方市场分割的成因和治理》,《经济研究》第6期;余东华、刘运,2009:《地方保护和市场分割的测度与辨识——基于方法论的文献综述》,《世界经济文汇》第1期;赵奇伟、熊性美,2009:《中国三大市场分割程度的比较分析:时间走势与区域差异》,《世界经济》第6期;陆铭、陈钊、严冀,2004:《收益递增、发展战略与区域经济的分割》,《经济研究》第1期;方军雄,2009:《市场分割与资源配置效率的损害——来自企业并购的证据》,《财经研究》第9期;等等。

② 林文益,1980:《关于社会主义统一市场的问题》,《财贸经济丛刊》第1期;胡怀邦、刘知正,1990:《走向国内统一市场的历史进程——试论建立生产资料区域共同市场》,《财贸经济》第5期;纪宝成、谢莉娟、王晓东,2017:《马克思商品流通理论若干基本问题的再认识》,《中国人民大学学报》第6期;等等。

③ 向国成、刘晶晶、罗曼怡,2021:《马克思恩格斯的分工与市场思想及其当代价值》,《经济学动态》第9期。

④ 欧阳晓,2012:《大国经济发展理论的研究范式》,《经济学动态》第12期。

⑤ 刘志彪,2019:《利用和培育国内市场问题的研究》,《学术研究》第10期。

⑥ 沈立人、戴园晨,1990:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》第3期;银温泉、才婉茹,2001:《我国地方市场分割的成因和治理》,《经济研究》第6期;白重恩、杜颖娟、陶志刚、全月婷,2004:《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》,《经济研究》第4期;等等。

⑦ 舒庆、刘君德,1994:《中国行政区经济运行机制剖析》,《战略与管理》第6期;刘君德、舒庆,1996:《中国区域经济的视角——行政区经济》,《改革与战略》第5期。

⑧ 林毅夫、刘明兴,2004:《经济发展战略与中国的工业化》,《经济研究》第7期;林毅夫、刘培林,2003:《经济发展战略对劳动资本积累和技术进步的影响——基于中国经验的实证研究》,《中国社会科学》第4期;于良春、付强,2008:《地区行政垄断与区域产业同构互动关系分析——基于省际的面板数据》,《中国工业经济》第6期;等等。

前从客场全球化转向主场全球化,^①凸显了对内开放的重要性,对内开放的紧迫性一点也不亚于对外开放。过去对外开放更多地关注于国际贸易,忽略了国内市场的规模经济效应。有时,国内市场发育不良反而会成为刺激出口的工具,这加剧了国内市场分割。^②只有加大对内开放力度,建设全国统一市场,才能把握好未来不确定世界中的发展主动权,畅通国内经济大循环,实现产业高水平的自立自强,实行高水平对外开放。在推进中国式现代化的征程中,我们要以统一大市场配置资源、推动增长、激励创新、优化分工、促进竞争。

从国际经验看,当今发达国家在形成国内统一市场的过程中,都曾经历过治理国内市场分割的历史。如1776年美国成立前,各殖民地间处于地理和市场分割状态。独立战争后,1787年通过的《美利坚合众国宪法》,为其统一市场的形成奠定了坚实的政治、法律基础。但直至1861年南北战争前,美国仍然处于南北对峙、地方分割、贸易保护主义等状态,尤其是北方的资本主义工商业经济与南方的奴隶主种植园经济处于严重的对立状态。1865年南北战争的结束,扫除了美国统一市场形成的各种制度障碍。1890年《谢尔曼法》以及后续的一系列法律中,^③都突出了依靠法制调控国际贸易冲突的基本取向。19世纪末期,美国铁路网的形成,彻底改变了东西部地区过去那种半孤立状态,加强了工农业部门、城乡之间的合作和经济联系,促进了社会的专业化分工协作,对推动美国统一市场的形成起到了决定性作用。^④统一市场形成中另一个值得学习总结的国际经验是欧盟。1993年随着《马斯特里赫特条约》的正式生效,欧盟宣告正式成立,这标志着国家之间可以通过让渡一部分行政权,以协议方式成立市场一体化的组织机构,来实现商品要素资源的国际流通。欧盟成立之后,主要是运用《罗马条约》第85条和第86条关于限制垄断条款的规定,加大实施力度,鼓励公平竞争。^⑤与发达国家国内市场的形成机制不同,我国在建设全国统一大市场的过程中,总的来说有四个重要的、显著的特征:

其一,与欧盟相比较,主权国家内部统一市场的建设,不见得比国家间形成统一市场协议来得更容易,从计划经济体制走出来的转型中的大国经济尤其如此。一个主权国家内部因为在货币制度、市场监管、税收征缴、社会治理等方面都遵循着统一的法律制度,所以市场一体化和统一市场建设的障碍,通常认为要比像欧盟这种国际联合的困难小得多。从大国经济的实践看,即使我们是在统一的法律制度、相似的文化背景下实施了统一的财政货币政策,国内市场一体化和统一市场的建设,也面临着各地方政府因不同利益诉求而难以协调,经济一体化难以真正实现的困境。^⑥如长三角地区市场一体化发展问题,已经推进了几十年,各种省际协调机制也建设了,国家战略也开始推动了,但是实质性的效果还需要进一步评估。

其二,比起联邦制国家,中央集中统一领导的国家,在建设全国统一大市场时具有更多的制度优势。表面上,统一大市场是独立、分散、自主、横向协调的体制机制,这与以纵向协调为基本特点的中央集中统一领导是有冲突的。其实,有效的纵向治理,恰恰是社会主义市场经济体制的特点和优势所在。而联邦制国家因为各个州具有一定独立性,这种政治制度极易产生地方保护主义、市场分割等经济问题,从而为统一市场建设造成严重障碍。^⑦坚持党中央的权威和集中统一领导,可以

① 刘志彪、凌永辉,2020:《中国经济:从客场到主场的全球化发展新格局》,《重庆大学学报》第6期。

② 钟昌标,2002:《国内区际分工和贸易与国际竞争力》,《中国社会科学》第1期;朱希伟、金祥荣、罗德明,2005:《国内市场分割与中国的出口贸易扩张》,《经济研究》第12期;黄玖立、李坤望,2006:《出口开放、地区市场规模和经济增长》,《经济研究》第6期;等等。

③ 1890年制定的《谢尔曼法》,1914年通过的《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》,堪称美国反垄断体系的三大支柱。

④ 徐孝新,2016:《美国统一市场建设实践及启示》,《当代经济管理》第11期。

⑤ 沈骥如,1996:《欧盟统一大市场建设对我国的启示》,《世界经济》第9期。

⑥ 刘志彪,2003:《建立长三角一体化的竞争规则》,《浙江经济》第6期。

⑦ 徐孝新,2016:《美国统一市场建设实践及启示》,《当代经济管理》第11期。

为形成全国统一大市场创造政治条件和保障体系,可以在统一市场的基础上更好地实现宏观间接调控。当然,如果对经济的纵向的治理是以直接的干预和命令实现,这是对市场的替代和排斥,也就根本不需要统一大市场。

其三,与发达国家市场发育、发展的自然递进序列相比,我国市场发育、发展必须采取多阶段一体化的加速战略。农业文明时代土地、劳动力是最重要的生产要素。工业化时代,资本和技术是最重要的要素。后工业化时代,知识、人才、企业家才能、管理等要素地位突出。当今数字经济时代,数据资源成为生产力和社会财富的重要来源,是基础性战略性资源。这些决定了发达国家市场的发育、发展,走的是自然递进的道路,不同的发展阶段可以重点发展不同的要素市场。与此不同的是,我国生产力结构呈现出多阶段一体化发展的结构特征,农村工业化、后工业化社会、经济服务化、网络信息化等数个发展阶段交织在一起,各要素市场发育并不均衡。因此,为了实现中国式现代化的赶超目标,我们可以把某几个发展阶段与要素市场的发展,压缩在一个时间空间中一体化推进。如可以积极有效地利用网络经济和数据资源改造农业和传统产业,加速形成新发展格局,实现高质量发展。

其四,与西方国家地方政府的经济职能微弱不同,我国形成全国统一大市场不一定非要通过削弱其经济职能来进行,而是可以通过改革其产业政策的实施方法来推进。我国在经济转轨的过渡时期,为调动各方面积极性和增加发展动力,通过行政性分权改革,把地方政府塑造成了一个“准市场主体”。这是中国经济运行中存在“行政区经济”现象的主要原因。行政区经济妨碍全国统一大市场建设的弊端如何克服?目前并无来自实践的答案。^①过去认为应该学习西方国家,把地方政府的发展功能逐步改造为纯公共服务功能,认为这是可以选择的重要出路。但这种思路并没有很好地解决转轨发展中国家发展动力如何持续的问题。如果现阶段我们仍然需要依靠地区间竞争来解决中国现代化的赶超问题,那么地方政府目前的“准市场主体”地位和职能就无法替代。当前影响全国统一大市场建设的主要障碍,并不完全在于地方政府具有较多的经济职能,而在于其主导的产业政策行使方式,以及把其作为地区市场分割的工具的做法。

总体来看,在当代经济学学科体系中,只有美欧日建设国内统一市场和欧盟建设共同市场的理论和政策的总结,突出地反映在西方学者的现代产业组织理论与政策的研究成果中,迄今未有对发展中大国经济成功建设全国统一市场的经验总结,更缺乏系统地对原实行计划经济体制的超大规模国家走向全国统一大市场、利用庞大规模国内市场配置资源、参与国际竞争的理论分析。过去几十年中以及未来对建设全国统一大市场的研究,中国经济学家的贡献主要体现或必将体现在:一是对二元经济结构的理论研究。发展中国家的基本特征是二元经济结构,主因在于要素资源流动的各种障碍。全国统一大市场建设是发展中国家消除要素资源流动障碍、实现一元化经济的最有效途径。二是对大国经济发展的理论研究。从超大规模国家(国土、人口)问题转化为超大规模市场形成问题,把强大国内市场作为全球化的资源、工具、手段,进一步发展了国际竞争优势理论。三是对原计划体制国家的研究转向对现代市场经济国家的研究。人类历史上,从未有过像中国这样的先例:超大规模的、长期实行计划经济体制的发展中国家全面走向现代市场经济道路。中国的经验和机制值得理论总结。四是对经济转型中地方政府作用机制的研究。西方经济学体系尤其是宏观经济学框架中,历来缺少地方政府这一重要的主体,对这一角色的作用评估不足、研究不够,这样必然对现实经济活动的解释力不足,指导意义打折。统一大市场与地方政府问题的研究,将以中国经济的实践为案例,丰富和完善现代经济学理论体系。

^① 一般认为有分权观、地方官员绩效考核制度改革观、司法调节观三种,参见郑鹏程,2011:《市场统一基本制度之构造与实施》,《中国软科学》第8期。

二、阻碍全国统一大市场形成的因素和表现

阻碍全国统一大市场形成的因素,主要表现在要素资源市场领域,形成的因素主要有三大类,它们的表现形式、形成原因、造成后果各不相同,需要分类改革和突破。

第一类:阻碍统一市场形成的纵向政府治理因素。主要包括以下方面。^①

1. 直接控制土地要素的配置。当前政府不仅全面控制农村土地征用权和城市土地分配权,以及使用者选择权、期限和用途等,而且在土地交易、管理等方面缺乏足够的灵活性。一是在产业用地方式方面的制度僵硬,在租赁方式、使用年限、作价入股等方面无法变通;二是土地计划管理方面的制度僵硬,不仅没有建立起全国性建设用地、耕地指标的跨区域交易机制,而且城乡之间用地供应指标的使用,也缺少一定的制度弹性。土地市场功能的残缺和制度的刚性,限制了自身以及其他生产要素市场的利用效率。其实,坚持土地公有制和使用数量、使用方向的控制,并不意味着不可以大力推进土地的市场化利用。这是建设全国统一大市场、提高生产要素使用效率的基础性机制之一。

2. 直接控制劳动力要素的流动和配置。主要表现在:一是还没有正式建立按常住地登记户籍的制度。除了少数特大、超大城市落户严格限制外,一般的城市也存在各种政策限制。二是户籍与本地公共福利挂钩的制度设计,天然地排斥劳动力要素进入和退出,推动公共资源和福利按缴税的常住人口配置,才能真正鼓励劳动力要素流动、鼓励农民市民化。三是高级劳动力如国企经营管理者、事业单位技术技能型劳动者按市场原则配置的比例在不断降低。四是在户籍、地域、身份、档案、人事关系、职称评审、人才选拔等方面,非公经济单位与国有企业、政府机构之间存在着难以逾越的制度障碍和歧视。

3. 直接或间接控制资本要素的配置。资本运动是纵向政府治理中控制的重点,也是影响全国统一大市场建设的最重要因素。主要体现在:一是通过几大有商业银行系统控制货币资本的运动,商业银行依据行政垄断力量实施的市场经营行为,是中国实体经济企业盈利能力微弱的主要因素之一。^②二是纵向的行政力量限制资本市场的发展。就多层次资本市场建设问题来说,目前每个省份都限定可办一个股权交易市场,这些市场的跨区域经营都受到纵向严格限制,都只能接受本地企业而不能接受外地企业来本地交易市场挂牌。显然,阻碍这个市场一体化的因素,是金融主管部门限制跨地区经营的政策。^③三是金融业对内对外开放进展缓慢,尤其对民营企业开放力度甚小。

4. 技术要素的制度性分割。当前阻碍技术要素供给活力和使用效率的因素,主要体现为要素的制度分割格局没有打破。一是科研人员职务科技成果所有权或长期使用权与处置权、收益权的制度分割,使科研人员对职务科技成果的推广使用缺少激励。二是科技成果的学术评价与市场评价之间的制度分割,片面强调发论文、拿项目、获奖励的体制机制,脱离市场评价体系,长期处于自我循环、自我游戏的轨道中。三是高等院校、科研机构与高技术使用企业之间的制度分割,缺乏一大批有利于技术转移的技术经纪人员,难以通过资产联合进行纵向的紧密联合。四是技术要素与资本要素的制度分割,商业银行形态的间接融资占据主导地位,这种融资制度天然地不

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

② 刘志彪、凌永辉,2018:《对商业银行反垄断有利于金融更好地服务实体经济:基于十九大报告关于“加快完善社会主义市场经济体制”的思考》,《南京审计大学学报》第1期。

③ 允许符合条件的股权交易市场开展跨区域经营,如允许上海股权交易市场与江浙皖股权交易所在长三角区域率先实施一体化挂牌交易,这将除了有利于缓解中小企业的融资难融资贵难题,还有利于在长三角区域金融市场一体化中,通过促进资本市场配置来协调地区间发展的不平衡问题。参见刘志彪,2019:《长三角区域市场一体化与治理机制创新》,《学术月刊》第10期。

适合支持具有高风险特征的高科技产业发展。通过资本市场支持高科技产业发展的直接融资市场发展发育不足。

5. 数据要素市场缺乏治理规则。我国数据要素市场化配置尚处于起步阶段。一是缺少数据管理综合部门,无法统筹推进数据要素配置管理和监督工作。二是缺少为数据要素高效配置的基础性法律法规,由此在涉及数据产权界定、数据开放共享、市场体系建设、个人信息保护、数据安全和跨境流动等方面,没有具有可操作性的实施细则和办法。三是缺少通过数据清单化管理提升数据开放共享水平的办法。数据清单化管理,为数据市场运行划定底线、细化规则,强化信息保护和数据安全,将推动数据资源在国内外的安全高效配置。四是数据要素市场体系功能残缺,急需培育更多合格数据要素市场主体、大数据交易所、数据经纪商等市场中介。要加强数据资产核算,创新估值办法和交易定价方式。五是多元共治的数据要素市场治理体系不够完善。^①目前主要是政府和某些平台企业垄断数据资产,社会各界参与数据要素市场治理的机制并不完善。

6. 以纵向权力制造横向政策特区,形成优惠政策洼地,人为造成地区间竞争条件的不平等。现实中上级政府部门行使对区域的调控权力,总是习惯于给予局部地区优惠政策的方法,如各种高新产业区、经济技术开发区、自贸区、政策特区、试验区、示范区等等,试图通过给部分地区创造政策洼地效应,吸收周边区域更多资源来加快当地发展。其实,这是对非政策优惠地区的人为的歧视,是给统一的经济体系不断地“挖坑”,制造出许多区域不平等和市场不统一的现实样本。

7. 按所有制、规模、地区分类管理思路,对企业进行分类管理,形成了针对具体企业的严重歧视和不平等竞争条件,是市场不统一、竞争不公平的根本性来源。^②尤其是针对不同所有制企业的分类管理方法,人为地形成了许多行政门槛和高进入障碍,限制了市场主体的活力。

第二类:阻碍统一市场形成的横向政府治理因素。

从改革开放四十多年来各地实践看,具有“行政区经济”总体特征的国家,在构建统一大市场时的主要障碍,来自具有“准市场主体”地位的地方政府。当前地方政府的行为特点已经发生了巨大的变化,过去经常用来进行地区封锁和限制市场的手段,如限制本地商业机构销售外地某些产品,设置关卡堵截外地产品进入本地市场,增加对外地企业和产品的歧视性收费项目,阻止本地紧缺产品和要素流出本地市场,等等现象,^③不能说已经完全消失,但是现实中已经非常地罕见,“行政区经济”的表现形式发生了很大的变化。

在改革开放中,“行政区经济”的表现形式,主要是地方政府主导型产业政策的制定和实施。过去,我国一直是中央主导型产业政策表现较为弱势,而真正作用强大、覆盖面极广的,是在分权体制下由雄厚财力支撑的地方政府主导型产业政策。这方面的政策,类型名目繁多,五花八门,在发展效应上存在很多的瑕疵,如严重的产能过剩、过度投资、政府债务、高企的房价等等。这类政策的副作用长期为国内外所诟病。各种以产业政策名义主导的地区间竞争中,阻碍统一市场形成的横向政府治理因素,主要表现为以下几种行为。

1. 在“分灶吃饭”的财政体制激励下,地方政府通过经济政策奋力拼抢价高税大的重大投资项目。在抢夺各种重大项目中竞相攀比优惠政策的力度,或者制定一些违反国家法律法规的区域性土地、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,造成区域间竞争严重不

① 王磊,2019:《推进数据要素市场化配置:瓶颈制约与思路对策》,《中国经贸导刊》第24期。

② 刘志彪,1995:《以产业活动原则规范市场与完善宏观管理》,《中国社会科学》第4期。

③ 陈甬军,1992:《论中国地区市场封锁问题》,《经济学家》第4期。

公平的结果,形成了地方性的市场壁垒。

2. 在政绩考核和晋升的指挥棒下,以行政区内领导任期中政绩最大化为目标,直接间接地干预区域内投资决策。这主要表现在政绩驱动行为往往较少考虑经济效益,多频发于显示经济强大或具有新闻价值的公共领域。如通过扭曲市场机制“一窝蜂”地追求本地根本没有比较优势的高新技术产业;不顾本地财力约束大搞各种脱离实际、没有什么实用价值的形象工程,等等。

3. 在保护本地企业生存发展的名义下,滥用行政权力排除、限制外地企业竞争。这表现为在本地开展的各种业务尤其是招投标和政府采购活动中,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。^① 主要特点一是以限定或变相限定交易为主,指定含有排除、限制竞争的内容规定。二是这类行为大多聚焦交通、建筑、医药、教育等公共和民生领域。三是行为主体主要是市一级政府或所属的管理公共事务的部门。^②

4. 在维护本地企业利益的旗号下,以行政权力干预地方司法为本地企业谋取利益。这主要包括:(1)阻挠、干涉行政执法机关对经济违法行为的查处工作。为了保护本地区利益,将一些地方重点企业和外商投资企业列为重点保护对象,规定执法人员不得涉足检查和执法。(2)对经济违法行为迁就姑息。主要是指当地领导对有关经济违法行为大事化小、小事化了,从轻象征性地处罚。(3)偏袒保护本地企业。处理纠纷时,对当地经济利益有利就予以立案和受理,不利就推诿拒绝、设置障碍并阻止执法。

第三类:阻碍统一市场形成的垄断企业因素。

在经济转轨中,一些具有市场势力的垄断企业,也可以使统一市场分割化。当前阻碍全国统一大市场形成的垄断企业因素主要有二种^③:一是某些在关键技术、品牌或者渠道等方面具有市场势力的企业,尤其是某些外资企业,利用技术优势或市场势力攻击、压榨国内竞争对手和产业链上下游企业。二是一些具有网络平台控制能力的平台型双边垄断企业,利用其市场地位以及相关管理制度的不完善,大肆进行有损于竞争对手、中小企业、消费者的不公平交易,对消费者进行压榨和盘剥等。

从这些年我国反垄断实践案例看,这两种垄断行为在内容上主要是三种:一是垄断协议。在燃气、药品、汽车零部件、乳粉等消费和企业竞争领域中,垄断协议性质的案件频发,对公平竞争损害严重,这也是反垄断执法的重点。其中,价格垄断协议是普遍和基本的垄断行为。在一些产能过剩的领域,如建材等,则频发生产数量和销售数量的垄断协议行为。二是滥用市场支配地位。2008年以来,我国查处了一系列企业滥用市场支配地位的垄断行为,著名的如高通、利乐、三星、海力士、美光、爱立信公司等滥用市场支配地位案等。三是经营者集中。现实的经营者集中,在集中的交易主体方面,境内外企业之间的集中减少,国有企业参与的集中增加,民营企业参与的集中减少。兼并集中的行业,多为汽车及其零部件业、交通运输和仓储业、房地产三大行业,其他行业极少。从交易类型和模式看,横向兼并形态最多,纵向兼并形态其次,混合兼并形态最少但是增长较快,股权收购是主要的集中模式。^④

① http://www.gov.cn/hudong/ducha/2021-04/15/content_5599658.htm,中国政府网,2021年4月15日。

② 国家市场监督管理总局编:《中国反垄断执法年度报告》,法律出版社2019年版,第26—30页。

③ 地方公用事业行业企业借助于政府授予的行政垄断权力,经常行使排除、限制竞争行为,如排斥非本系统、本区域的供应商,或明或暗地规定某类业务必须让具备某种特殊资格的企业去做等,这些行为本质上是地方政府行政垄断行为的延伸。

④ 国家市场监督管理总局编:《中国反垄断执法年度报告》,法律出版社2019年版,第7—25页。

三、阻碍全国统一大市场形成的深层次原因

市场经济运行中,只有政府可以长期、大幅度地干预、扭曲和分割市场。企业因市场势力所形成的垄断,在中国发展的现阶段,不可能长期维持,也不可能成为阻碍统一大市场建设的主要因素。转轨经济中纵向的政府治理为什么会阻碍统一市场形成?表面上看,是中国市场化取向的改革不充分导致的,其实深层次的原因,主要在于我国以赶超西方国家为目标的现代化进程还在进行中,赶超型体制中的增长追赶战略,需要更加注意发挥政府“有形的手”的作用。^①

1. 追赶战略的决策结构,天然地与市场分散的决策方式不同,在经济活动相对简单、信息传输比较有效率、需要迅速做出决策反应的领域,确实可以发挥出十分明显的强大的作用。当前我国全面转向中国式现代化建设,随着社会经济活动越来越复杂,统一大市场构建已经成为实现经济协调的主要手段和工具。在这种条件下,完全有必要也有可能全面推进决策结构转向宏观、总量、间接决策为主,给全国统一大市场的建设留下成长空间。

2. 追赶战略的动力结构,往往会认为让有形的手直接出击,比无形的手的自动调节效果更好、时间更短,政府会在一定程度上替代企业进行盈利项目的决策,也会把较多的资源投放于有利于经济增长的领域,而把较少的资源投放在维护市场秩序、优化市场环境和创造市场公平竞争的机会上。如果速度赶超转向追求高质量发展,政府就要在发展问题上进行动力变革、效率变革、质量变革,自然就要发挥在统一大市场基础上的竞争政策的作用。

3. 追赶战略的协调结构,往往在资源约束下,对产业和企业进行差别对待、突出重点、优先发展某类产业和企业,因此按所有制性质管理企业、按地区倾斜方式管理经济等现象就自然而然。结果先天地造成企业间、地区间获取市场竞争优势的效率竞争,经常演变成政策优惠的竞争。显然,如果以竞争政策为基础进行宏观协调,那么无论属于什么行业、处于什么地区、是哪类性质的企业,只要是“中国企业”,都将分享同样的经济政策,处于同一种竞争环境。这是解决经济运行中长期存在的“重大结构性失衡”问题的关键。

转轨经济中横向的地方政府治理,之所以会成为阻碍全国统一大市场形成的重要因素,是因为“行政区经济”这一特性,叠加了地方政府主导型产业政策的实施,加剧了中国统一大市场的分割。具体原因有下面几点。

一是中央与地方纵向行政分权改革使地方政府成为具有双重职能的角色。塑造了地方政府这个具有特殊身份和职能的主体,既可以行使政府的公共行政管理职能,又能直接参与企业的市场活动。这虽然增强了地区间竞争的动力机制,但是其中的一个副作用是导致了地方政府公司化的倾向。这是分割统一市场、阻碍超大规模市场在新发展格局中发挥作用的主要力量。经常可以观察到,地方政府可以为了增加自身的利益而倾向于利用手中的行政权力,运用产业政策追求市场盈利,而不是追求公共服务,以在短期中获取最有利于己的产值和财政收入等,如在流通、融通、交通、通信、电力等部门,都不同程度地存在此类问题。

二是中央政府与地方政府在利益分享方面的特殊机制设计,使其具有动力去干预特定市场行为。地方政府热衷于市场盈利性活动,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。一旦各级政府间的财权划分与责任划分之间不够均衡,让地方政府承担了许多不在其财力范围的事权,就会迫使其在分税制外寻求新的财路。这是地方政府插手土地市场、推高地价和房价、花大价钱一窝蜂投资战略性新兴产业等现象的内在动机,也是巧立名目设置某些不合理收

^① 刘志彪、孔令池,2021:《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》第8期。

费项目的内在动力。

三是对地方政府官员政绩的考核评价方式,使其具有采取地方保护主义行动的外在压力。以增长主义倾向和理念设计的标准体系、统计体系、评价体系、绩效考核体系等,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、市场环境和居民福利等问题。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,构建有利于支持全国统一大市场建设和高质量发展的机制格局,就显得非常紧迫。

四是地方政府可能对现有法治机制进行干预的可能性,使其可能动用司法力量割裂市场。为了避免这一现象发生,需要在行政权力与司法权力之间构建有效运作的“隔离墙”。

四、以市场取向改革加快建设全国统一大市场

1. 市场规模建设。核心内容和突破口有二:一是实施全面提升生产率战略行动;二是在生产领域就要推进以共同富裕为导向的分配体系改革。做大市场规模的重点在于如何激励生产性努力、降低分配性努力,激励创新和提升生产率。不仅再分配要讲公平,初次分配的生产领域也要讲公平,要以公平促效率。不能把生产领域的初次分配问题,全部留到再分配领域去解决。强制性的再分配过程不仅社会成本高昂,而且难以达到公平正义的目的。^①因此,未来推进全国统一大市场建设的政策措施,要与推进共同富裕的目标联系起来,重点从生产领域而不是单独从再分配领域入手。这需要承认和界定人力资本、技术资本、知识资本和数据资本等的产权,让其与物资资本一样可以分享对剩余的索取权,真正实现劳动力创造价值的同时,也可以按要素贡献参与剩余的分配,从而刺激先进生产要素参与财富创造的积极性。

2. 市场组织建设。核心内容和突破口是要在强化竞争的过程中,建设与市场体系相适应的产业组织结构。从微观企业看,就是要通过现代企业制度改革,不断完善企业法人治理结构。当前核心问题是要解决产权不明晰、权责不清、政企不分、管理不科学等问题,在此基础上建设约束机制、激励机制和协调机制。从市场组织看,就是要构建垄断竞争的现代市场结构,让大中小企业之间建立一种由产业链“链主”主导的市场治理结构,形成相互补充和相互依赖的关系。形成相互补充关系,就是中小企业要进入大型特大型企业不做、做不了、做不好的领域;形成相互依赖关系,就是中小企业要做大型特大型企业的上游,做专精特新的隐形冠军,做中间投入品生产企业。此外,还需要建立和完善服务于各类专业市场的组织机构,如根据树立新型政商关系的要求,重点建设去除行政化职能的商会和行业协会。

3. 市场门类建设。核心内容和突破口是要坚持市场取向改革,根据先易后难的原则,重点推进按要素分类市场化改革的进程,促进要素有序流动。如与新经济有关的数据市场、技术市场等,因社会具有广泛而一致的认识,因此推进起来相对容易;涉及政府管理的某些要素的市场化交易,如关于环境的污染排放权交易等,也可以加快推进。而某些关系国计民生和区域福利的要素市场化配置,如土地、大城市户籍等,则需要等待时机。

4. 市场空间建设。核心内容和突破口是推进国内各主要区域一体化发展的国家战略,鼓励在国家战略指导下,从过去强调经济竞争走向竞争基础上的协调、协作和协同。实践证明,破除行政区经济、建设强大国内市场的任务需要分区域、分阶段推进。推进思路应该从具体的一体化措施做起,如拆除要素和资源自由流动的壁垒,清理妨碍公平竞争的各种地方保护政策,鼓励区域内国家

^① 如在流转税、增值税、个人所得税为主的税收体系下,实践中个人所得税演变为“工薪税”,而富人则能有效逃避的事实,就是一个有力的证据。加税往往增加的是低收入群体的负担,高收入群体则往往可以把个人的税负隐含在企业成本中。

优惠政策的复制,放开区域内的企业收购兼并,实施产业协作分工的区域“链长制”,在竞争性资源中建设国内价值链,等等。必须有先行区为全国统一市场建设的实现机制探路。长三角地区因为自古地域联通、文化相通、习性相同,具有经济发展水平高、人民生活水平高、对外开放程度高、深化改革意识强等基础和优势,就完全有条件有能力试点以国家战略推动区域统一市场建设的使命与任务。如果能在区域统一市场建设的基础上,再鼓励各区域市场的竞相开放,那就完全有可能形成全国统一市场体系。^①

5. 市场功能建设。核心内容和突破口主要是矫正激励功能。推进市场功能建设的根本和关键,在于“搞对”激励,以驱动中国经济高质量发展。一是在市场取向改革不足的领域,政府要大幅度减少干预,充分放手让市场机制去竞争,择优汰劣;二是在市场取向改革过度的领域,政府要回归本位职能。其中第一个方面是指外部性很少发生的领域,如果市场取向改革不足,将会抑制竞争和效率;第二个方面是指基础教育、医疗卫生、养老、基本住宅等公共性很强的领域,以及其他一些可能发生市场失灵的领域,如重大科学技术研究、重大基础设施建设、市场监管等等,如果市场取向改革过度,将会丧失政府职能、损害人民群众的根本利益。现阶段地方政府政绩考核和干部晋升,要增加区域内民众满意度、幸福感、获得感的考核。要改变地方政府的收入结构,建立以直接税为主的收入结构,减少其对土地财政的依赖。

6. 市场机制建设。核心内容和突破口是以竞争机制为基础的统领机制体系改革。一是在现有的《反垄断法》中,要旗帜鲜明地规定禁止地方政府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,修改竞争法等法律法规,增强可操作性。二是要以竞争政策为基础,统领其他经济政策。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,都要重新制定或修正;^②清理、废除各地区、各部门制定的与国家法律、法规相抵触的地方性、行政性法规。三是要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,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,摆脱地方政府对非一体化行为的司法保护。

7. 市场环境建设。核心内容和突破口是以降低市场主体的交易成本为目标,大力发展各种能够提升生产效率、促进制度创新的现代生产性服务业。大力发展现代服务业,有利于供给侧的创新发展。现代生产性服务业是把日益专业化的知识技术引入商品和服务生产过程中的飞轮,同时是资本进入生产过程的重要通道。服务形式的投入占生产总投入的比重,反映了产业结构的软化,以及产业结构升级和竞争力水平的上升。因此发展现代生产性服务业,可以从多方面提升我国产业的附加值率,提升产业技术水平,实现制造业高质量发展。^③实践证明,大力发展高铁网、高速公路网、通讯网络等,可以大大地提高信息传递和物流的效率,降低企业外生的交易成本。现代服务业是制度敏感性很强的产业,大力发展现代服务业,有利于推动体制和机制的全面深化改革和创新,有利于降低制度性交易成本。另一方面,服务业对制度供给和供给质量的高度依赖的特性,也决定通过制度创新,不仅可以迅速推进现代服务业发展,而且可以进一步释放我国经济增长的潜能。

① 刘志彪、徐宁,2020:《统一市场建设:长三角一体化的使命、任务与措施》,《现代经济探讨》第7期。

② 刘志彪,2016:《反行政垄断和行政分利:统一市场建设的突破口和主体内容》,《财经智库》第1期。

③ 刘志彪,2006:《发展现代生产者服务业与调整优化制造业结构》,《南京大学学报》第5期。