

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

# 从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策

刘志彪, 孔令池

**[摘要]** 构建统一开放、竞争有序的全国大市场,是重塑大国竞争优势、构建新发展格局、提升产业链现代化水平、实现区域经济协调发展的基础。当前中国的市场分割主要表现为转轨时期政府的各种干预市场的选择性行为,如地方政府主导型产业政策、产权交易市场壁垒、商品和要素市场分割等。“为增长而竞争”的激励机制、区域倾斜政策和不规范的优惠政策、财政分权体制下的地方互动策略、小国贸易条件下的对外贸易偏好、政府合作机制虚化等因素,是形成“行政区经济”现象的直接原因,而更深层次的原因,则与追赶型战略决定的增长体制有密切的联系。本文据此提出,中国现代化战略目标决定了速度型赶超要让位于效率和质量型赶超,地方政府的经济职能和发展的动力机制还需要充分利用。现阶段可先从改造地方政府的目标偏好函数、改革地方政府主导型产业政策的实施方式入手,未来要逐步实现赶超型政府向服务型政府、建设型财政向公共财政的转变。当前要制定地方政府直接干预市场行为的负面清单;要分区域、分层次推进全国统一大市场建设;按照要素的公共性分类,先易后难地推进要素市场建设;要兼顾中央统一集权与地方发展积极性,实现央地关系的法治化;要鼓励企业跨地区兼并收购,强化市场一体化的微观基础。

**[关键词]** 市场分割; 市场整合; 统一大市场; 赶超战略; 体制改革

**[中图分类号]**F123 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2021)08-0020-17

## 一、引言

国内市场分割现象一直是政产学各方面普遍关注的重要问题,中国改革从冲破计划经济体制的条块分割伊始,就一直在努力地形成市场体系并发挥市场对资源配置的调节作用。1980年,《国务院关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》就明确提出,开展竞争必须打破地区封锁和部门分割。此后相继制定并实施了《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国反垄断法》,等等。2013年党的十八届三中全会指出,“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。”实践中我们发现,计划体制遗留下来的市场分割问题,尤其是要素市场的建设问题,迄今为止并没有得到根本解决。

**[收稿日期]** 2021-05-15

**[基金项目]** 国家自然科学基金青年项目“我国城市群协同创新网络研究:结构特征、形成机制与绩效评估”(批准号72003087)。

**[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;孔令池,南京大学长江产业经济研究院助理研究员,经济学博士。通讯作者:孔令池,电子邮箱:lingchi@nju.edu.cn。

进入中国特色社会主义建设的新时代,加快构建统一开放、竞争有序的全国统一大市场的重要性,随着国内外形势的迅速变化而日益凸显。2020年9月,中央财经委员会第八次会议明确指出,要“加快完善国内统一大市场,形成供需互促、产销并进的良性循环,塑造市场化、法治化、国际化营商环境,强化竞争政策作用”。显然,加快建设国内统一大市场是完善社会主义市场经济体制的重要内容,对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具有基础性的战略意义。这就把建设国内统一大市场的任务,放到了政策选择中最重要的地位。

学术界对中国经济运行中的市场分割和统一大市场建设问题进行了长期研究。如Young(2000)把中国现阶段存在的市场分割现象,理解为传统计划经济向市场经济转轨过程中的特征性现象。众多学者(银温泉和才婉茹,2001;李善同等,2004;范子英和张军,2010;曹春方等,2017;付强,2017)认为,在体制转轨时期造成市场分割的原因有很多,有纵向政府治理方面的原因,如按行业、企业规模、所有制、地区等标准制定不同的管理政策,导致各市场参与主体的政策不平等,由此造成市场条块分割;也有横向政府治理方面的原因,如突破国家统一政策的规定,按行政边界制定本地利益最大化的“逐底竞争”政策,限制要素和商品流动的政策等,由此造成市场的“块块”割据;还有市场结构方面的原因,如平台型企业行使垄断性市场势力,造成市场非一体化现象,等等。本文将重点考察由横向政府治理方面的原因导致的市场分割问题。这种选择的目的在于篇幅的限制,并不意味着其他问题不重要。

本文认为,中国在统一大市场建设的过程中,将遇到许多与国情相关的特殊问题。过去,中国长期存在的市场分割,与实施增长速度追赶的战略以及与此配套的体制机制有深刻的联系。追赶型增长体制需要充分发挥政府的能动作用,有时甚至替代市场的功能。随着开启全面建设社会主义现代化国家新征程,进入新发展阶段后中国仍然要坚持追赶战略来实现既定目标,但是过去的速度型赶超战略,应该及时地让位于质量型和效率型赶超战略。这将对未来深化经济体制改革,尤其是推进国内统一大市场的建设提出新的更高的要求。在实现新一轮战略赶超的过程中,需要转换政府的发展目标和行为方式。如在现阶段的政府治理上,需要根据市场分割现状对实现高质量发展的阻碍程度,详细列出地方政府直接干预市场行为的负面清单,坚决限制各种分割市场的行为,在实质上推进基于市场驱动的增长方式转型。

鉴于上述考虑,本文将重点研究与国内统一大市场建设相关问题,主要有:国内统一大市场的实质性内涵、特征与作用是什么?当前市场分割的现象,其表现形式和程度如何评估?影响和阻碍国内统一大市场形成的直接和深层次原因究竟是什么?现阶段和未来推进全国统一大市场建设的根本措施是什么?

## 二、国内统一大市场:概念、特征与作用

国内统一大市场指的是中国国内市场形成了规则统一、竞争充分、高度开放、运行有序的基本格局,具有规模巨大、结构完整、功能强大、机制灵活和环境优化等内在性质,可以依托它顺利地实现国内外经济循环和扩大再生产。

其中,规模巨大,是指市场容量具有超大规模的优势,可以依托于其实现经济目标。疆域广阔、人口众多等是形成国内统一大市场的必要条件,但这只是形成超大规模市场的必要条件,真正形成超大规模市场,还必须具备人均收入不断增长并达到一定阈值的条件。结构完整,是指市场的门类齐全,不仅要有完善的商品市场,更重要的是要有要素市场,由此实现资源、商品和要素的最优联动配置。功能强大,是指市场不仅具有高效率的信号传递功能,还要有引导资源有效配置的激励功能,

以及有利于社会稳健发展的收入分配调节功能。机制灵活,是指市场价格机制和供求机制可以实现双向调节,不仅能准确地反映和灵活地调节供求关系,而且供求关系也可以反过来反映和调节价格关系。环境优化,是指市场能够最大限度地为企业降低各种制度性和非制度性交易成本,提高企业国际竞争力。

国内统一大市场具有统一性、开放性、竞争性和有序性四大特征。其中,统一性是指市场的非分割、整体性特征;开放性是指市场的非封闭、与外界可交换能量的特征;竞争性是指市场的非垄断性、公平交易的特征;而有序性则是指市场在运行中表现出来的稳定性、规则性、重复性和因果关联性。

统一性的反面是分割性。它表现为资源和要素的流动被某种力量或势力阻碍,市场关联性弱,经济效率差。导致市场分割的因素主要包括自然和人为两个方面。前者如气候、地理地貌特征等,后者如行政权力和企业市场势力等垄断因素。前者主要构成市场运行中的物流成本,尤其是运输成本;后者则构成市场运行的交易成本,主要是由制度性摩擦引起的。前者可以通过加大基础设施投入等措施来缓和或解决,后者则需要进行制度性改革,尤其是要通过竞争法来限制各种垄断行为。商品和要素在全国流动的障碍因素和摩擦成本,可以衡量国内市场的统一性程度和水平。其中,“一价定律”的衡量方法最为简单。在商品和要素可以自由流动的区域内,各地区间通常不可能存在除必要流通成本差异之外的价格差异;反过来,商品或要素在国内各行业、各地区间自由地、无障碍地流通和流动,必将降低地区间的价格差异。因此,同一种商品或要素的地区间价格差异,可以被用来衡量市场的统一性程度,同类商品和要素的地区间价格差异越小,说明该类市场的摩擦程度越小,市场的统一性或一体化的程度越高。

开放性的反面是封闭性。封闭性是指系统与作为环境的其他系统不进行物质、能量、信息的交换。只有与其他系统不断地进行物质、能量、信息交换,从外部获得的能量大于系统内部消耗散失的能量,系统才能不断发展壮大,才能从低级向高级、从简单到复杂、从无序向有序地不断优化和动态发展。因此,市场体系的对外开放,是系统的生命活力所在。尽快形成新发展格局,不是以利用内需为由反对市场开放,而是要以国内统一大市场的建设进一步推动对外循环,以国内市场潜力、吸引力为全球经济创造新机遇、新动力和新市场。总的来说,现在的中国市场不是对外开放不足,而是对内开放不足,尤其是对民营经济和公民开放不足。形成国内统一大市场,意味着中国不仅要进一步对外开放国内市场,而且要进一步实行高水平的对内开放。

竞争性的反面是垄断性。垄断性是指买卖双方在一个市场势力不对等的状态下进行交易,只有一家或者少数买方或者卖方。它有三种表现形态:自然垄断、经济垄断和行政垄断。其中,自然垄断出现在具有网络性经营特点的行业,如电网、自来水、煤气管道等。这些行业由一个厂商来生产全行业产品,其总成本比由多个厂商生产的总成本低,因此独家生产比多家竞争更有效率。经济垄断是指企业依靠技术、专利以及经营策略等取得垄断地位。这种垄断地位在绝大多数情况下不仅不需要反对,而是需要鼓励,因为它往往是自由竞争、技术进步和经济效率的产物。经济垄断只有当它对市场公平性构成威胁时,才需要用竞争法管制。行政垄断是指采用或借助于行政力量实现的市场垄断,包括地区封锁、地方保护、设立行政性垄断公司、政府限定交易等。中国市场现在的状况是行政垄断与企业经济垄断叠加,而且行政垄断的痼疾难除。

有序性的反面是无序性。无序性是指具有无法重复实验,或重复试验后无法得出相同结果,或无法运用科学手段找到规律性原理的现象或特征,表现为不稳定性、不规则性、随机性和彼此间的无关性。人类对市场经济的理性认知,在于认为市场运行有其内在的必然规律性,由此构成市场经

济的本质。人们通过学习和实践,掌握了有关市场经济运行的规律性,如价值规律、供求规律、周期规律等,就可以在尊重市场规律的基础上进行有力的政府干预,从而实现市场的有序运行。目前中国市场运行的现实问题,不是呈现为无序性和混乱性,而是管制过多、政府职能错位等导致的低水准的有序性。

目前,中国建设具有统一性、开放性、竞争性和有序性特征的国内统一大市场,其作用主要体现在:

(1)重塑大国竞争优势。大国优势的形成,主要在于因其“大”而导致的规模经济与分工优势。著名的斯密定理认为,市场的规模与分工的发展相互决定、互为因果(亚当·斯密,1776)。以国内统一大市场重塑地区分工格局,能够促进规模经济效应的实现,提升全球竞争优势。然而,由于存在市场分割效应,长期以来中国虽然是超大规模国家但一直没有形成一个超大规模的统一市场,无法享受到超大规模国家所具有的独特竞争优势(刘志彪,2019a)。因此,促成将中国地区分散狭窄的市场聚合为国内统一大市场,有利于释放大国发展的潜力和规模红利,获取大国内部的知识溢出和知识创新效应,进而对世界经济成长产生巨大的拉动作用,甚至在一定程度上可以左右全球经济贸易关系以及经济运行趋势。

(2)构建新发展格局。过去,中国的经济增长主要依赖于政府投资和出口拉动。表1显示,中国的资本形成率偏高,远远高于各类国家平均水平,超出高收入国家平均水平的1倍以上。以政府财政作为保证的大规模投资是难以持续的。2008年全球金融危机后,中国的外部需求明显回落,外贸依存度已低于各类国家的平均水平。进一步地,从消费率看,中国的家庭消费率偏低,远远低于低收入国家、下中等收入国家和高收入国家的平均水平,仅略高于上中等收入国家的平均水平。由此可见,形成内需经济的稳增长,仍有巨大的发展空间。

表1 2010—2019年中国与各类国家的资本形成率、家庭消费率和外贸依存度 单位:%

国家收入水平	资本形成率	家庭消费率	外贸依存度
低收入国家	24.13	73.00	55.56
下中等收入国家	28.36	64.17	56.82
上中等收入国家	31.80	50.75	49.40
高收入国家	21.59	59.30	62.52
中国	44.56	53.39	41.99

资料来源:根据世界银行统计数据计算。

现在看来,构建新发展格局的前提和基础条件,就是要建立统一的国内大市场,充分发掘内、外两个大市场规模经济效益的潜力,推动以利用他国市场为特征的“客场”经济全球化模式,转变为利用内需为主的“主场”经济全球化模式(刘志彪和凌永辉,2020),使生产、分配、流通、消费各环节更多依托国内市场,实现高水平自立自强,成为经济长期增长的重要动力。

(3)提升产业链现代化水平。过去中国依托于“客场”经济全球化模式下的出口国际代工,迅速发展成为“两头在外”的“世界工厂”,但难以避免地被锁定在全球价值链的低端环节。近年来的中美贸易摩擦中,美国越来越倾向加大对中国实施封锁、围堵、打压和遏制的力度,使中国部分核心技术缺失的产业领域面临诸多“卡脖子”问题。新冠肺炎疫情的全球蔓延,进一步加剧了全球产业链的重组趋势,各国纷纷采取措施鼓励企业内向化发展,致使全球产业链有可能出现严重的脱钩与断裂。

实施基于内需的“主场”经济全球化战略,是未来参与全球产业竞争的重要战略选择。2019年8

月,中央财经委员会第五次会议指出,要充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势,打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战。如果说过去低价优质的生产要素是比较优势,那么国内统一大市场将成为新的动态比较优势。国内统一大市场的形成,可以据此虹吸全球先进生产要素,促进基础产业的创新发展(刘志彪,2019b),建立门类齐全、竞争力较强的产业体系,培育本土企业的自主技术和自主品牌,实现上下游、产供销有效衔接、高效运转,进而促进产业链现代化水平的提升。

(4)实现区域经济协调发展。当前中国经济发展的失衡,不仅表现为收入不平等,还体现为区域经济发展不平衡。区域经济发展不平衡严重影响资源要素空间配置效率、人民福利以及经济长期增长(刘志彪和张少军,2008;Wilkinson and Pickett,2009)。2018年11月发布的《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确提出,要“立足发挥各地区比较优势和缩小区域发展差距,围绕努力实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当的目标,深化改革开放,坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒,加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制,促进区域协调发展。”

推动区域经济协调发展,促使区域经济发展在效率与公平的权衡中由分化转向一元化,是新时代中国拓展经济增长新空间、推动国内统一大市场建设的重要主题。发达国家的实践经验证明,市场整合程度的提高,有助于缩小地区间的收入差距,增进国民福利,实现社会和谐。当存在规模报酬递增和贸易成本的前提下,具有较大市场规模的区域将获得生产和出口的优势,呈现出不同程度的本地市场效应或本地市场放大效应,在累积因果效应的作用下,这一优势得以持续强化,其结果就会表现为地区间差距的扩大(陈健生和李文宇,2010)。从这一角度讲,摒弃本地思维,通过中央和地方政府共同努力来构建全国统一大市场,有助于发挥市场整合的地区经济趋同效应。

### 三、国内市场分割的现象依然突出

现阶段中国国内市场分割现象是比较突出的,各种分割的形式掺杂在一起出现。不同时期国内市场分割有其特定的形成原因和存在形式。现阶段中国市场分割表现为哪些典型事实?过去呈现的市场分割现象是否消失?还是更隐蔽化?

#### 1. 选择性的地方主导型产业政策

中国经济转型中随着分权改革的推进和地区间竞争的白热化,政府管理经济方式变化的一个最重要的特征,是中央主导型产业政策的弱化和地方主导型产业政策的兴起。这种地方主导型产业政策是选择性的产业政策,对于微观企业的干预更为广泛和直接,体现出很强的以政府选择替代市场机制和限制竞争的特征(刘志彪和孔令池,2021)。

地方主导型产业政策往往更多追求局部的短期利益,是形成中国“行政区经济”的主要决定性因素。它们热衷于一些建设周期短、投资收益大、资金回收快的项目,为争夺相对稀缺的市场和资源而盲目布局和投资,以致重复建设、重复引进、“一哄而上”“一哄而散”的现象相当普遍,未能充分利用自身的比较优势,地区间产业结构趋同化的现象非常突出。地方五年规划对于该地区产业发展一般都有详细的描述,也反映出地方产业政策的重点方向,这里进行了简单梳理(见表2)。从第一产业看,发展现代农业成为许多省份的目标,有28个省份提出要实现农业的现代化。从制造业方面看,食品制造加工业、化学原料和化学制品制造业、医药制造业、生物产业、汽车制造业、航空航天产业、人工智能、(高端)装备制造、新材料、新能源、(节能)环保产业等被超过20个省份列为优势产业或优先发展产业。从服务业方面看,几乎每个省份均提到要优先发展或者大力发展“现代服务业”。

其中,物流业(现代物流)、新一代信息技术、金融业、商务服务业、健康产业、旅游业、文化艺术业等,都被写进了全国20个以上省份的“十四五”规划中。当前中国由地方政府主导的产业政策,可能是重复建设、产能过剩、债务高筑等现象的主因。

表2 各省份“十四五”规划中的产业政策梳理

行业	省份数	行业	省份数
现代农业	28	电力能源	3
食品制造加工业	20	新能源	25
酒、饮料和精制茶制造业	8	(节能)环保产业	26
烟草制品业	3	建筑业	7
纺织业	15	物流业(现代物流)	28
煤炭开采和洗选业	15	现代商贸	13
化学原料和化学制品制造业	20	软件和服务外包	8
医药制造业	29	互联网和相关服务	18
生物产业	29	电子信息产业	15
海洋装备	11	新一代信息技术	20
钢铁产业	9	金融业	25
汽车制造业	21	房地产业	2
航天航空产业	21	商务服务业	28
工业互联网	13	家政服务业	16
计算机、通信和其他电子设备制造业	16	电子商务	6
人工智能	25	教育	12
(高端)装备制造	22	健康产业	27
物联网	15	旅游业	23
新材料	27	文化艺术业	24
建材	13	体育	15

资料来源:根据各省份发布的“十四五”规划整理。

## 2. 产权交易的市场壁垒

各级地方政府管理着规模庞大的地方国有企业,本意是为区域内市场的外部性提供纠偏服务。但是在“行政区经济”的竞争格局下,地方政府的本位主义动机可能使其变成分割市场的现实工具和手段,并使其功能强化。一是地方政府利用直接管理国有企业的优势地位,借助于国有企业实行政治垄断,如公共采购招投标时,设置有利于本地国有企业的竞标条件和门槛,对与本地主导产业构成竞争的外来企业设置更高的进入壁垒。二是地方政府有动机重组本地国有资产尤其是公共服务类资产,组建各种投融资平台,利用其进行招商引资,或直接投资那些产值税收高的项目,导致其承担巨额的债务。三是地方国有企业在产权交易中,经常受到严重的行政干预,使得企业通过横向一体化和纵向一体化构造产业内市场结构的微观决策,受到人为因素的干扰,市场竞争被各地区行政权力和垄断势力扭曲。主要体现在:出于增加本地GDP和税收的动机,要求优势国有企业只能在当地投资,干预和限制其以跨地区、跨行业的企业兼并形式向外地发展扩张;为了摆脱亏损企业的包袱,以牺牲效率为代价,采取“拉郎配”式兼并或“劫富济贫”式兼并,使得产权流动的市场规则受到破坏,变相保护当地的劣势企业;政府作为改组的主体或国有产权再配置的主体,往往缺乏对并购成本与收益,特别是机会成本、动态收益进行准确计算的能力,甚至还会考虑一些非经济因素,在

中介机构进行资产价格评估过程中助长了寻租腐败行为。

### 3. 商品市场分割

经过 40 多年的改革,中国已经形成了较为健全的商品市场。从图 1 中可以非常直观地看到,1998—2019 年,30 个省份商品相对价格方差的波动幅度呈现明显收窄趋势,商品市场一体化程度显著提升。但是应该承认,目前国内商品市场的分割状态并未完全消除,具体表现为:①设法禁止或数量限制对本地有冲击的外地产品进入本地市场,主要发生在地方可以垄断经营的领域。②以出台文件的形式,变相要求本地消费者消费本地产品。例如,某些地方政府出台相关文件,要求政府机关、事业单位、国有企业的接待用品和办公用品等原则上使用本地产品。③动用价格杠杆,对外地商品设定歧视性收费项目、实行歧视性收费标准,削弱外地产品在本地市场的竞争力;通过规定歧视性价格、实行歧视性补贴政策,提高本地产品的竞争力。④用一些超经济手段,如以加强市场管理和质量监督为名,针对同类商品实行不同的技术要求、检验标准,或者对外地商品采取重复检验、重复认证等措施,控制其流入本地市场。

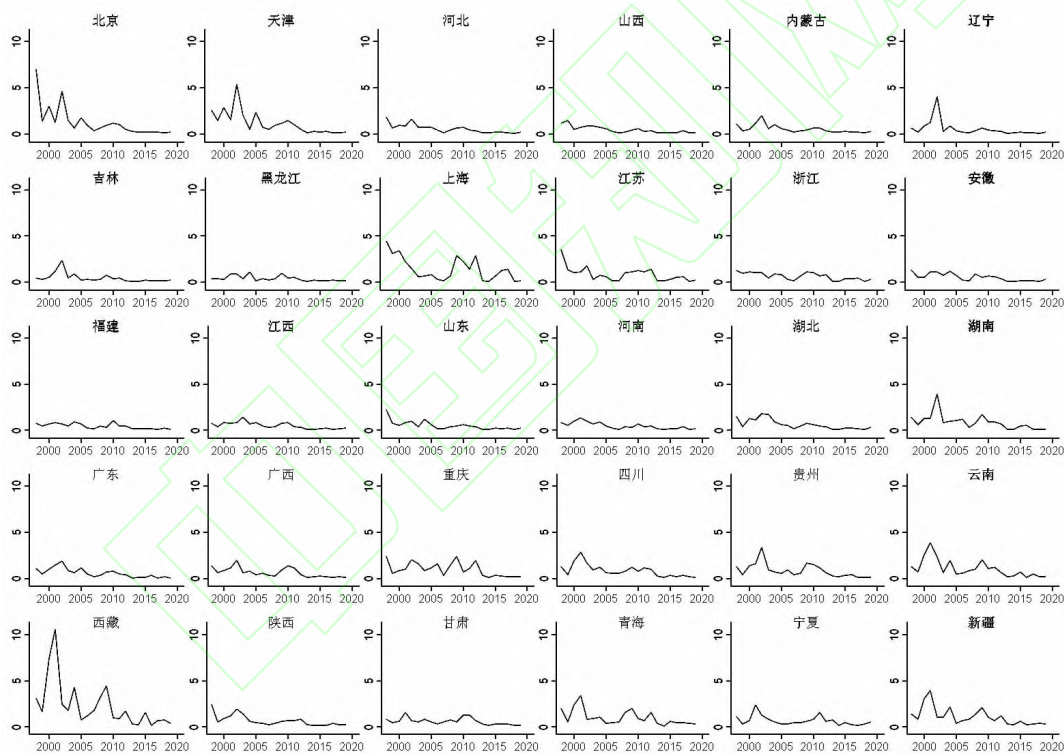


图 1 30 个省份商品相对价格方差均值走势

注:使用价格法测算中国省级地区商品市场分割程度,数据来自历年《中国统计年鉴》各省份的环比价格指数数据。出于统计口径一致性和数据连续性的考虑,一共选取了 10 类商品进行研究,分别为:粮食类、食品类、纺织品类、化妆品类、书报杂志类、中西药品类、家用电器及音像器材类、服装鞋帽类、建筑建材类、饮料烟酒类。

### 4. 要素市场分割

中国要素市场分割程度显然高于商品市场的分割程度,要素市场一体化成为当前更为迫切的问题。从图 2 中可以非常直观地看到,1998—2019 年,全国劳动力和资本市场相对价格方差的波动幅度尚未出现显著的收敛趋势,近年来甚至出现“翘尾”现象。可见,劳动力和资本市场分

割状况尚未出现明显的改善。2020年印发的《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中明确提出,“充分发挥市场配置资源的决定性作用,畅通要素流动渠道,保障不同市场主体平等获取生产要素,推动要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。”鉴于此,本文主要从劳动力市场、资本市场、技术市场和数据市场进行简要分析。

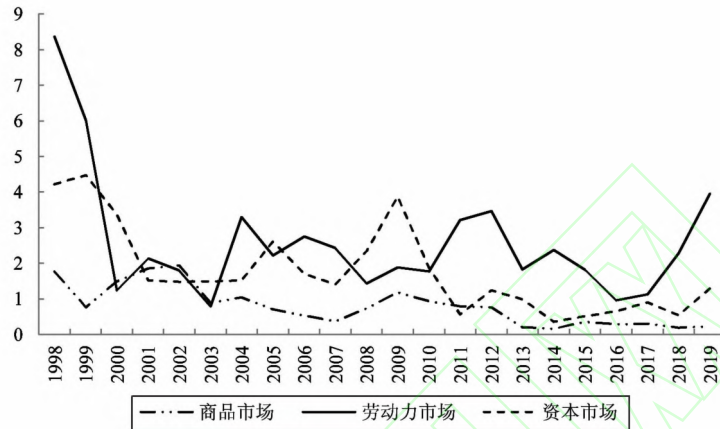


图2 1998—2019年中国商品、劳动力、资本市场相对价格方差均值走势

注:①使用价格法测算中国省级地区劳动力市场分割程度,以历年《中国统计年鉴》各省份的环比工资指数为基础数据,测算职工平均实际工资指数。其中,职工平均实际工资包括国有单位职工平均工资、城镇集体单位职工平均工资、其他单位职工平均工资三项。②使用价格法测算中国省级地区资本市场分割程度。固定资产投资环比价格指数数据来自中经网统计数据库。出于统计口径一致性和数据连续性的考虑,一共选取了三类固定资产进行研究,分别为:建筑安装工程、设备工器具购置,以及其他费用。

(1)劳动力市场分割。改革开放以来,中国劳动力市场的行政分割,以对流动人口的管理为标志而存在。首先,实践中劳动力流动方向以从内地农村向东南沿海城市为主,但仍然受到户籍制度的严重约束,中国的劳动力市场被分割为城镇居民劳动力市场(又分为特大城市、大城市、中小城市劳动力市场)、城镇外来务工劳动力市场、农村劳动力市场等,导致中国劳动力流动呈现出“候鸟型”的短期流动而非举家迁移的特点。其次,普通劳动力市场正在建立和完善,但是技能型和高级劳动力流动被行政关系严重分割,主要表现在科研技术人员、国有企业高级经理人员、政府公务员等流动基本上只受行政命令调动,市场机制基本不起作用。最后,受档案、工资人事关系、组织关系、行政级别、考核体制、户籍等诸多限制,企业和社会组织等“体制外”人员进入党政机关、国有企事业单位的渠道仍然不畅,扭曲了人力资源的合理配置,不利于人才的自由进入与流出。

(2)资本市场分割。金融抑制是发展中国家的普遍特征,其本质是行政力量控制资本的配置。中国银行信贷市场是一种垄断竞争型的市场,进入限制、存贷款数量和利率限制等形式表现的金融抑制,使得本地国有企业更易享受到低息贷款,其他企业的融资成本则相对较高。此外,“银政壁垒”限制了资本的跨区域流动,许多商业银行实行属地管理制度,明文规定禁止对异地客户授信。受市场准入限制,外资和民营资本进入金融服务市场的门槛依然偏高。从证券市场看,中国证券交易所归属地方政府和中央证券主管部门双重管辖,上海证券交易所和深圳证券交易所实行不同的制度、办法和运行规则,是一种相对独立的、非统一的市场。中国的区域性股权交易市场,目前只为特定区域内的企业提供股权、债券转让和融资服务,由省级人民政府监管,原则上不得跨区域设立营业性分支机构,不得接受跨区域公司挂牌,省际间资本流动受到限制。

(3)技术市场分割。中国技术市场分割主要表现为政产学研相脱节,军民分割、部门分割、地区分割等状况。具体表现为:①中国的研发机构大多隶属于政府部门,科研任务与经费几乎全部由政府包揽,经常出现科研项目的选题与市场实际需求相脱节的情况,一些科技成果难以转化为现实生产力,科技成果商品化率低。②民营企业的研发机构较少有机会参与到国家重大科技项目中,致使一些前沿的科研成果长期被束之高阁,科技成果转化网络很不健全。比较典型的是,过去中国在国防工业部分通过投入大量研发经费,产生了一批先进技术,其中,有很大一部分军用技术成果可以向民用部门转移。但是,目前军用技术与民用技术市场相互封锁的局面并未完全消除。③研究开发体系基本依附于行政管理体系,容易造成条块分割、相互封锁,难以解决研究与开发机构的分流重组问题,致使研发目标过于分散,无法形成规模性的开发优势,集中人力与物力生产出产业急需的关键性技术成果,难以满足产业结构调整和技术进步的需要。

(4)数据市场分割。数据作为网络经济时代的生产要素之一,是第四次科技革命浪潮的“石油”,是基础性战略性资源。由于数据成为财富的重要来源,近年来地区间、部门间、企业间围绕数据的竞争呈现出愈演愈烈的态势。中国数据要素市场分割主要表现为:①各地区政府和部门之间的数据缺乏整体联系,封闭性、盲目性、分散性与不协调性明显。当前,各级政府、各部门纷纷建立独立数据中心,单位与单位之间,甚至同一个单位内的许多数据相互封锁,存在诸多“数据孤岛”和“数据烟囱”。此外,数据采集还没有实现标准化,重复存在与相互对峙等问题严重,数据资源应用场景不够丰富、价值发挥严重不足与数据资源利用的严重浪费形成明显的矛盾性。②数据垄断问题愈加明显,并催生了“堰塞湖”。例如,数据要素市场存在“杀熟”、平台“二选一”、“寡头市场共同支配”等特有的垄断行为,形成了巨大数据集聚隐患。

#### 四、国内市场分割的深层次原因

从中国构建统一市场的实践看,造成国内市场分割的深层次原因,既有利益驱动的制度安排方面的原因<sup>①</sup>,也有更深层次的国家战略方面的原因。

##### 1. “为增长而竞争”的激励机制

如图3所示,1978年以来,除个别年份,中国的经济增长速度显著高于各类国家的年增长率。中国经济高速发展的背后,与中国地方政府承担“企业化政府”的角色密不可分。因此,理解“中国经济高速增长之谜”的关键,在于剖析地方政府发展经济的动力机制,在于理解地方政府官员的动力机制。

中国地方政府官员的升迁考核标准以经济绩效为主。特别是将地方干部的政绩与所辖地区的经济发展成就进行直接挂钩,主要从上了多少项目、交了多少税、经济增长速度多少等指标来进行量化和比较。在这种基于“标尺竞争”原理而设计的“锦标赛”式的晋升模式下,地方政府官员为了提升执政期内工作业绩和个人职业回报的需求,承担了促进当地经济增长的重大责任和巨大压力,这强化了地方市场分割的动机和行为。为了谋求更大的晋升空间或者避免被降级,本着有利于本地经济发展、实现社会就业等目标,官员们有强烈的动机去采取干预企业的投融资活动和日常经营活动等市场分割行为,进而妨碍商品和生产要素的自由流动。

<sup>①</sup> 导致地区间市场分割的因素有很多,其中,诸如气候、自然资源、地理地貌特征等,构成市场运行中的物流成本,尤其是运输成本,是引起地区间市场分割的一个不容忽视的因素,可以通过加大基础设施投入等措施来解决。在这一方面,中国以高速铁路为代表的基础设施建设战略已经取得重大成就。可以推断的是,中国市场分割并不会因为基础设施建设的完善而根本性消除。因此本文对此不再赘述。

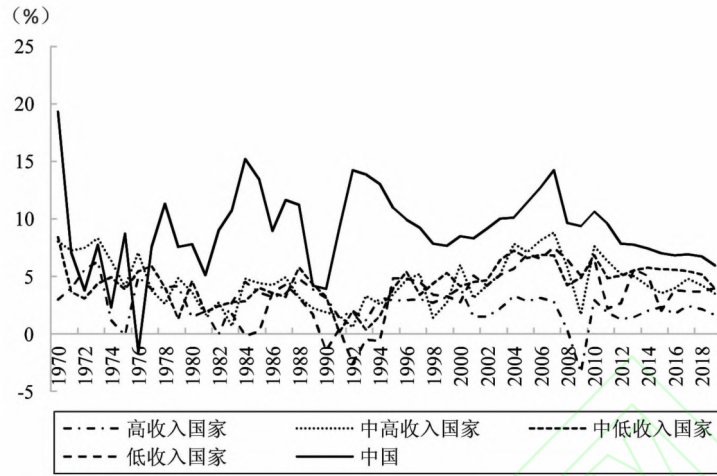


图3 1978—2019年中国与各类国家的年增长率

资料来源:根据世界银行统计数据计算。

## 2. 区域倾斜政策和不规范的优惠政策

新中国成立70年,中国区域经济发展战略经历了由注重均衡发展到不平衡发展,再到协调发展的两次转变。例如,在对外开放方面,为了抓住机遇,按照从沿海到内陆的顺序,先后建立了深圳、珠海、汕头、厦门和海南5个经济特区,开放了14个沿海城市和一大批内陆省会城市。这种效率优先的由沿海地区先行先试的思路,为全国范围内实行全面的经济体制改革奠定了基础,但由此造成地区间经济差距扩大也是不争的事实。如图4所示,按照人口加权调整后的GDP计算,东部地区占全国经济的比重最大,始终维持在50%以上,而中西部地区幅员辽阔但其占全国经济的比重却很小,不及东部地区。

地区间经济发展所处阶段不一,地区差距明显,从全国看,难以为地区间的政府合作提供公平竞争的基础。此外,通过在财政、税收、金融、贸易、引进外资、人事制度等方面实施不同的优惠政策,形成各种区域性的政策洼地,获得政策上的先发优势。但是,与其他无政策优惠或缺少政策优惠的

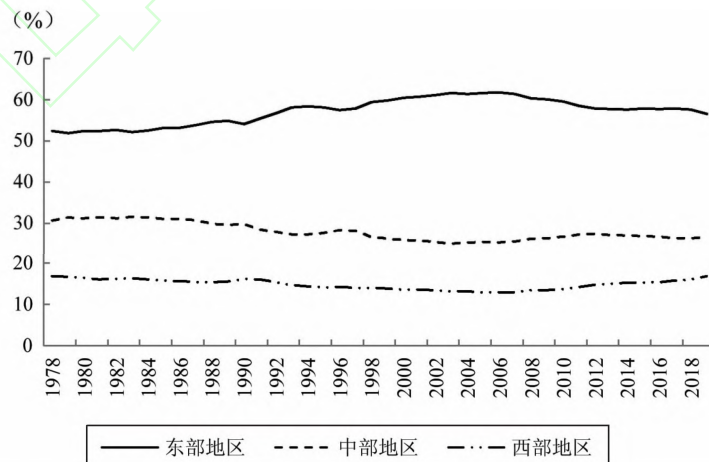


图4 1978—2019年东中西部地区按人口加权的GDP占比

资料来源:根据国家统计局统计数据计算。下同。

地区相比,区际之间的制度安排的差异,事实上就是区域的政策歧视,客观上导致了許多隐形的“市场分割”,为寻租提供了肥沃的“土壤”。

### 3. 财政分权体制下的地方互动策略

20世纪80年代以来,以简政放权为核心的分权改革,有效激发了地方政府的活力。但是这种分权式改革主要是在政府内部进行的,不是与企业进行市场化的经济性分权,因而并没有完全跳出把生产要素及企业禁锢于条块分割的行政隶属关系之中的传统制度格局,这就为地方政府分割国内市场埋下了制度隐患。

中国的分权式改革,因中央与地方在事权、财权、调控权等方面的动态匹配不够完善,使地方政府的财政收支格局出现严重窘境,这是后来“土地财政”现象和地方政府企业化运作现象出现并持续的重要成因。如图5所示,以地方财政收支比(地方财政支出/地方财政收入)看,这一指标相对较高,说明地方政府财政拮据,分税制改革并不彻底,支出端的改革滞后于收入端改革。在此情形下,为了保护税基和增加本级财政收入,地方政府利用行政权力来干预甚至直接控制当地的经济活动,倾向于多办“自己的企业”,多搞那些投资少、见效快、预期价高利大产品的项目,搞低水平重复建设,“以邻为壑”现象愈演愈烈,成为地方市场分割的催化剂。

### 4. 小国贸易条件下的对外贸易偏好

改革开放初期,通过“三来一补”(来料加工、来件装配、来样加工、补偿贸易)以及其他形式的对外合作,中国形成了市场和资源“两头在外,大进大出”的“世界工厂”发展模式。随着经济全球化的深入发展,中国的对外贸易越来越呈现出大国规模和“小国贸易条件”的特征。其中,一个重要的原因在于,中国的对外贸易发展很大程度上不是国内市场自然扩张的延伸,而是地区间市场分割导致国内贸易严重滞后的产物(钟昌标,2002)。改革开放以来,中国出口额以年均18%的速度迅猛增长,而省际贸易额的年均增长率仅为4.8%(张学良等,2021)。中国区域性的市场分割,意味着无法实现理论上的要素价格均等化的国内资源配置效率,从而使得国际资源配置过程缺乏国内资源配置最优化的支持,致使各区域更多将注意力转向对外贸易,不同程度地形成了“对外贸易偏好”,替代国内贸易,从而加深国内市场的分割程度(Poncet,2003;黄玖立和李坤望,2006;陆铭和陈钊,2009)。

### 5. 政府间合作机制的虚化

针对严重的市场分割问题,地方政府也通过一些合作尝试突破“行政区经济”的藩篱。例如,长三角区域一体化历经三十多年的努力于2018年才上升为国家战略,这一期间经历了上海经济协作区、长江三角洲经济协调会、长三角地区主要领导座谈会、长三角区域合作办公室、长三角一体化合作示范区等,地区间合作机制不断升级。

地方政府的合作共识,是消除国内市场分割的前提,而制度层面的整合,则是消除国内市场分割的关键。但是目前这种合作机制大多比较“虚”,主要体现为:一是缺少一个超脱于地方利益的、跨区域、法律化的统一有效的多元协调机制,难以达成全方位、多层次和有效益的全面合作;二是缺乏

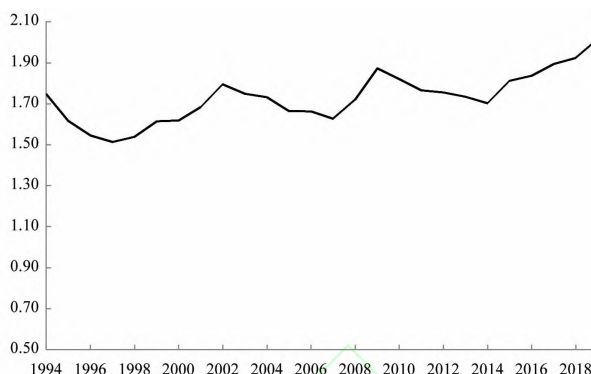


图5 1994—2019年中国地方政府财政收支比

成本共担、利益共享的机制,局部利益与整体目标难以深度融合,无法形成各地区主动突破行政壁垒的内在驱动力;三是在跨地区的经济纠纷判决与执行上,往往存在司法上的“主客场”,为地方保护主义存在提供了“法律”基础。

综上所述,在转轨经济中能够阻碍国内统一市场建设的因素或力量,主要来自纵向与横向的政府治理机制。因为,只有政府才天然地拥有强大的超经济强制力,才可以长期大幅度地扭曲和严重地分割市场,而其他主体是不可能具备这种力量的,如企业的市场势力虽然也是阻碍市场一体化的因素,但其往往是暂时的,在严厉的反垄断法制约下,政府破除这种垄断力量相对比较容易。

然而,政府作为改革开放的发动者和推动者,为什么会在经济转轨中妨碍统一市场的形成?一种解释是,政府也是一个利益主体,追求经济利益是其具有经济职能后的必然现象,同时市场取向的改革是政府的自觉变革,当市场取向的改革涉及官员的利益时,就会自觉或不自觉地阻止这一进程(周黎安,2007)。这种说法有一定的道理。很多人据此认为,中国的市场化转轨,必须分拆政府的经济职能,把它们逐步交给市场主体,让政府专司非盈利性的社会公共职能。这样,政府就没有阻碍和分割市场的动机和动力。对此,本文认为:首先,政府具有经济职能,并不意味着它一定会产生具有分割市场的现实行为,这主要取决于对地方政府的激励约束机制的设计。如果激励机制是鼓励其从分割市场的行为中受益,同时对这种行为又缺少约束机制,那么地方政府官员理性的反应当然是分割市场的行为,反之则又可能完全不同。其次,反对地方政府分割市场的行为,不能把通过地方政府间的竞争来实现有效率增长的动力机制给丢弃了。从过去几十年的经验看,如果中国学习和照搬西方发达国家的发展模式,完全忽视地方政府在经济发展中的作用,那么就不可能有当代中国经济成长的成就。中国目前进入了发展新阶段,在赶超西方发达国家、实现基本现代化的伟大征程中,还要充分发挥政府与企业各自不同的作用,发挥中央和地方的两个积极性。如果过早地把地方政府这台马力十足的增长发动机拆除,其结果无疑是自废武功。

目标决定战略,战略决定体制。由于中国把经济转轨与经济赶超压缩在同一个时空中进行,所以中国经济体制的格局在某种程度要服从于增长追赶战略,需要更加注意发挥政府“有形的手”的能动作用。这自然会对统一市场的形成产生一定的阻力作用。首先,赶超型的增长战略要集中有限的资源投入重点部门,实施非均衡战略去突出主导部门的带动作用。这种纵向决策必然要通过“条条”和“块块”系统去实施,因而天然地与市场横向决策方式相对立,必然会从纵向上产生割裂统一的市场的效应。其次,赶超型的增长战略往往担心市场驱动型增长的速度太慢,经常会认为与其让市场自我调节,不如让有形的手直接出击效果更好,因此这种情形下的政府就会在一定程度上替代企业进行市场决策,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公平竞争的环境上。此外,赶超型的增长战略往往在资源约束条件下,对地区、产业和企业进行差别对待,试图通过优先发展某类地区和产业,带动其他地区和产业的发展。在这种协调方式下,出现按所有制性质、按企业规模等标准管理企业、按地区倾斜方式管理经济等现象就是必然的,结果可能会造成企业间、地区间的不公平,从而市场竞争可能演变成争夺政策优惠的竞争。在经济活动相对简单的领域,赶超型政府的决策结构确实可以迅速发挥较大的作用。

随着新发展阶段的到来,为了在新发展理念下尽快形成新发展格局,需要对政府的目标和行为方式做出一系列既有利于统一市场形成、又能够更好地发挥政府作用的调整。从全面实现小康社会转向启动实现现代化战略阶段,一方面,赶超战略目标要继续实施,但是赶超的内涵发生了本质的变化,速度型赶超要逐步让位于效率型和质量型赶超;另一方面,随着社会经济活动越来越复杂,统一市场构建已经成为实现经济协调的主要资源、手段和工具,完全有必要也有可能使宏观决策机制

转向利用市场进行总量、间接决策为主,让全国统一市场承担起对复杂经济运行的调节任务,以提高经济运行的质量。从动力结构上看,新时代由社会基本矛盾决定的人民对美好生活的向往和追求,将成为党和政府的基本动机和动力,那么这种动力变革决定的效率变革和质量变革的趋势,将弱化政府直接干预市场的决策动机,弱化政府分割市场的动力,更多地利用一体化的统一市场追求高质量发展。从协调结构上看,在以竞争政策为基础的宏观协调方式下,总的趋势是无论属于什么行业、处于什么地区、是哪类性质的企业,只要是“中国企业”,所有的企业将分享同样的经济政策,处于同一种竞争环境。毫无疑问,在这种宏观经济管理协调方式下,竞争的绩效将主要取决于企业效率,取决于由技术能力、管理能力和市场能力决定的企业能力。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。

## 五、中国国内统一大市场建设的特殊问题与推进策略

在一个发展中的大国经济中,首先需要强调建设国内统一大市场有一些显著的特殊性:

第一,一个大国内部的统一市场的建设,不见得比国家间形成统一市场协议来得更容易。很多人拿欧盟共同体市场建设的历史来比较中国地区间市场一体化的特殊性(钟昌标,2005)。普遍认为,超大规模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,所以统一市场建设的障碍,通常要比国际市场小得多,尤其是中央集权的国家,更具有这种举国体制的优势。现实是,经济一体化程度较高的欧盟,虽然货币政策只有一个,是高度统一的,但是其财政政策却由各国自己行使,因各有各的利益诉求,故欧盟经济政策至今仍然处于严重的分离状态。从实践看,即使在统一的法律制度、相似的文化背景下实施了统一的财政货币政策,大国内部统一市场的建设,也面临各地方政府相对独立的利益诉求而难以协调、市场一体化难以真正实现的困境。不仅市场经济高度发达的国家在这方面有各种各样的问题<sup>①</sup>,从计划体制走出来的中国更是如此,如长三角地区一体化发展问题,已经讲了几十年,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,事实上还需要进一步评估。

第二,中央的集中统一领导与建设并形成国内统一大市场之间,并不存在什么根本的矛盾。有些人认为,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对全国经济工作的集中统一领导是有冲突的,因此纵向治理特征明显的大国经济,很难顺利地建设并形成国内统一大市场。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。坚持党中央权威和集中统一领导,可以为形成国内统一大市场创造政治条件和保障体系,可以在这个统一市场的基础上更好地实现宏观间接调控,在市场运行中更好地发挥政府作用。当然,如果纵向的治理是以直接对市场的替代和排斥而存在的,那么可能就不需要统一大市场来协调。因此,这二者之间不是替代关系和独立关系,而是互补关系和依赖关系。

第三,现阶段中国生产力结构的特征,决定了中国必须在多阶段一体化发展中,同时培育和建设各要素市场,不能顾此失彼。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。如今进入了数字经济时代,数据资源是生产力的重要来源,是基础性战略性资源。这些决定了在不同的发展阶段,发展要素市场的重点不同。但是作为发展中的大国,中国生产力结构呈现出多阶段一体化发展

<sup>①</sup> 美国的国内市场也不是在所有方面都是一体化的,例如,美国的电力市场,就是公用事业企业垄断加地方政府利益的作用,导致其市场分割,不但缺少像中国这种跨区域、远距离特高压输电系统,使州际电力市场协调困难,而且还存在电力市场的高度垄断。

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同时交织混合在一起,各要素市场发育并不均衡。因此,必须强调生产要素市场门类的均衡发展,否则就会使某类要素市场与某个发展阶段不匹配、不协调,从而拖累经济发展阶段的转换。在新发展阶段,为了实现赶超现代化国家的战略目标,可以把某几个发展阶段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。

第四,形成国内统一大市场的关键,现阶段可能并不在于急于要去掉地方政府的经济职能,而在于改革地方政府的\*\*目标函数、动力结构和行为方式,改变地方政府主导型产业政策的实施方法。中国在过去的增长赶超时期,通过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”对国内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。过去认为,把地方政府的发展功能逐步改造为纯公共服务功能,是可以选择的重要出路之一。但如上所述,这种思路并没有很好解决转轨发展中国家发展动力如何持续的问题。如果在新发展阶段中,仍然需要依靠地区间竞争来解决中国现代化的质量和效率赶超问题,那么地方政府的“准市场主体”地位和职能就无法替代。其实,当前影响国内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,而是其目标函数、动力结构和行为方式都是对应过去发展阶段下的速度型赶超战略,具体来说在于其主导的\*\*产业政策的行使方式,以及把其作为地区市场分割的工具的做法。

根据以上对国内统一大市场建设的特殊问题的分析,本文在以下几方面提出加快推进国内统一大市场建设的策略建议:

### 1. 经济发展阶段与政府转型

新发展阶段的政府转型,要以改变地方政府目标函数、动力结构和行为方式为主。具体来讲,一是要改变地方政府官员政绩的目标函数结构,在现有的对地方政府的考核评价体系中,不断增加偏重于经济发展的质量、效率的内涵,从而规范其行为取向,把追求高质量发展作为行为准则。二是要把激励搞对,推进财税体制的纵向改革,着力解决各级政府事权与财权不对称的问题。构建横向财政协调机制和区际利益补偿机制,实现财政资金在地方政府间的再分配,降低地区间为争取流动性税基而进行的无序竞争,从而弱化地方政府的策略性分工行为。三是要根据地方政府行为妨碍统一市场建设的具体表现和后果,制定地方政府直接干预市场行为的负面清单,给地方政府行为定底线和高压线。

中国地区间经济发展不同步,东部沿海地区总体进入高质量发展阶段,中西部部分地区仍然处于追赶阶段,短期内要从全国范围实现统一大市场有着不小的难度。因此,推进全国统一大市场建设,需要分层推进。首先是省内全域一体化;再通过省际间的相互开放竞争,形成区域统一大市场;最后通过全国各主要区域的开放,逐步形成全国统一大市场。此外,推进全国统一大市场,还需要按照要素的公共性分类对待,先易后难。

### 2. 产业政策转型与竞争机制

在建设国内统一大市场的进程中,过去那种“增长主义”导向的地方产业政策,应该让位于追求增长效率和创新发展的功能性产业政策。例如,借力“链长制”培育“链主”企业和各类“隐形冠军”,扭转地方政府实施产业政策的内涵和方式,把努力转向解决产业关键要素供求协调、创新突破、“卡脖子”问题解决等产业发展外部性上来。再如,为加速新发展格局的形成,地方政府主导性产业应该致力于建设开放的国内价值链,实现国内地区间发展协调以及与全球价值链的对接。另外,考虑到

当今全球产业链纵向缩短、横向集聚和供应链多元化的重组趋势,未来全球产业的竞争,将由过去发展中国家供应商竞争跨国公司订单的方式,逐步转向产业链之间、产业集群之间以及全球产业链集群之间的竞争,因此,地方政府主导型产业政策应该致力于培育和建设全球产业链集群。

欧盟的实践表明,市场竞争规则的统一是市场一体化发展的关键,有利于在区域市场范围内协调各个地方政府的干预行为,营造公平竞争的市场环境。企业是产业竞争政策实施和产业组织创新的主体,应加快国有企业改革和企业制度及组织创新步伐,放弃政府对市场的事前控制行为,以竞争性垄断代替行政性垄断,为企业展开公平竞争提供均等机会。进一步完善公平竞争审查制度,尝试引入竞争支付报偿机制(丁茂中,2018),通过正向评价和激励,促使行政机构促进竞争的动机更加强烈。进一步形成以产业链为纽带的区域产业协调机制,发挥区域主导产业链的前向推动和后向拉动效应,不断拉伸延长产业链,提升资源利用率,形成主导产业与关联产业之间合理分工协作的关系。

### 3. 央地关系与法制化

如何处理好央地关系,是构建全国统一大市场需要面对的核心难题。中央高度集权严重抑制地方治理的自主性与创造性,走向僵化的“大一统”和“全国一刀切”,但是没有中央的集中统领和主导,就会出现地方主义过度膨胀,形成地方治理碎片化的局面。

长期以来,中国央地关系的调整主要是通过政策手段而非法律手段来实现,导致央地之间、地方上下级政府间的博弈无序化。为此,应当实现央地关系的法治化和制度化,构建中央集权和地方分权的制衡机制。首先,在条件成熟的情况下,在法律制度层面确立央地关系调整的权责对等、公平效率、权力划分的“溢出范围”等标准和措施。其次,对现有法律进行必要的修补和完善,将与央地关系相关的法律法规内容进行必要的清理、统一和整合。最后,考虑设立中央与地方关系仲裁委员会、中央与地方关系司法委员会,构建“仲裁(调解)、司法(裁决)”的双重纠纷解决体制。

### 4. 横向一体化与跨地区并购

企业的兼并和收购强化了区域市场一体化的微观基础。市场一体化的最终目标和标准,应该是生产要素价格的均等化或自由流动。实现这一目标,仅靠体制改革实现市场机制的自发过程是有一定的难度和周期性的,还必须有超越市场机制的组织,这种组织在微观上看就是企业。某种程度上,可以把是否形成一种统一的“跨地区公司”,看成能否真正实现地区一体化的重要标志。从广泛意义上看,“跨地区公司”在国内其他省份建立公司具有和区际贸易与要素流动相同的效应,这也是一种区域市场一体化的行为。因为企业跨地区的兼并收购不仅表现在资本、劳动力、科技资源及无形资产的移动和扩散,促进一体化地区内资源配置效率的改善,扩大市场范围,而且容易形成足以左右市场尤其是国际市场的超级企业。

地方政府层面,应降低对企业跨地区并购的准入门槛,积极鼓励和欢迎外地企业通过并购进入到本地区。同时,将竞争重点放在基础设施建设、社会公共产品和服务等环境“硬实力”方面,为企业跨地区并购的开展塑造良好的外部生存环境。坚持对国有经济和民营经济一视同仁、对大中小企业平等对待,不干预地方国有企业内部具体的投资决策,充分激发民营企业跨地区并购的积极性和开拓性。企业层面,理性使用企业的政治关联,加强企业与政府之间的有效沟通,降低跨地区并购中的政策风险、政府限制等障碍因素的不利影响。综合考量被并购企业资源的异质性,充分发挥本地区和目标地区的资源互补优势,提高并购绩效水平,实现规模效应。

### 5. 区域合作与制度整合

推进区域经济一体化发展,是习近平总书记长期坚持的治国理政的基本主张和战略措施。新时

代中国区域协调发展战略不仅强调东中西部以及西北地区经济带间的协调发展,更加注重城市群内部的协同和一体化发展;不仅追求地区间经济发展差距的缩小,也追求在建立区域战略统筹机制、健全市场一体化发展机制、深化区域合作机制、优化区域互助机制、健全区际利益补偿机制、完善基本公共服务均等化机制、创新区域政策调控机制以及健全区域发展保障机制等方面取得新进展。

打破现有体制机制障碍,加快制度创新,积极探索制度化的区域合作机制,构建地方政府间的利益协调和平衡的制度框架。一是废除已经存在的限制地区间要素自由流动的政策及规定,从根本上破除传统的行政垄断型资源配置的束缚,同时建立一系列由地方政府之间共同执行的政府行为准则和市场游戏规则,加强地区间联系,促成区域合作,实现优势互补。二是建立和完善包括决策、执行、监督、仲裁等功能的跨区域协调机构,实现多层次协调互动。重点打造地区经济协作和技术、人才合作的多平台的政府合作载体,为正确处理地区间的竞争关系,建立完善统一的市场体系等创造条件。三是进一步完善区域综合政策体系,保证各层次、各类别政策间的统一性与协调性以及政策实施过程中的权威性、有效性。在分层次、分类别推出各地区相关产业发展政策、人才引进政策、财政与金融支持政策等基础上,科学合理地划分各层次、各类别政策的空间尺度,避免出现因尺度过大导致的政策普惠性偏差或因尺度过小造成的政策碎片化问题。四是推动建立区域一体化战略的实施、监督、评价和考核体系,在一体化意义上实现可操作。如将完成统一规划布局情况、一体化基础设施与平台建设情况、人才流动与引进情况、创新要素开放共享情况等指标,纳入当前政府的行动、激励和考评体系,真正从施政层面促进区域高质量一体化发展。

#### [参考文献]

- [1]曹春方,张婷婷,范子英.地区偏袒下的市场整合[J].经济研究,2017,(12):91-104.
- [2]陈健生,李文宇.本地市场效应及其对邻近省区的影响——基于中国省份生产数据的验证[J].财经问题研究,2010,(9):21-27.
- [3]丁茂中.公平竞争审查的激励机制研究[J].法学杂志,2018,(6):95-104.
- [4]范子英,张军.财政分权、转移支付与国内市场整合[J].经济研究,2010,(3):53-64.
- [5]付强.市场分割促进区域经济增长的实现机制与经验辨识[J].经济研究,2017,(3):47-60.
- [6]黄玖立,李坤望.出口开放、地区市场规模和经济增长[J].经济研究,2006,(6):27-38.
- [7]李善同,侯永志,刘云中,陈波.中国国内地方保护问题的调查与分析[J].经济研究,2004,(11):78-84.
- [8]刘志彪.长三角区域市场一体化与治理机制创新[J].学术月刊,2019a,(10):31-38.
- [9]刘志彪.产业链现代化的产业经济学分析[J].经济学家,2019b,(12):5-13.
- [10]刘志彪,孔令池.双循环格局下的链长制:地方主导型产业政策的新形态和功能探索[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021,(1):110-118.
- [11]刘志彪,凌永辉.中国经济:从客场到主场的全球化发展新格局[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,(6):1-9.
- [12]刘志彪,张少军.中国地区差距及其纠偏:全球价值链和国内价值链的视角[J].学术月刊,2008,(5):49-55.
- [13]陆铭,陈钊.分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护[J].经济研究,2009,(3):42-52.
- [14][英]亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(1776)[M].郭大力,王亚南译.北京:商务印书馆,1983.
- [15]银温泉,才婉茹.我国地方市场分割的成因和治理[J].经济研究,2001,(6):3-12.
- [16]张学良,程玲,刘晴.国内市场一体化与企业内外销[J].财贸经济,2021,(1):136-150.
- [17]钟昌标.国内区际分工和贸易与国际竞争力[J].中国社会科学,2002,(1):94-100.
- [18]钟昌标.转型期中国市场分割对国际竞争力的影响研究[M].上海:上海人民出版社,2005.
- [19]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7):36-50.

- [20]Poncet, S. Measuring Chinese Domestic and International Integration[J]. *China Economic Review*, 2003,14(1): 1-21.
- [21]Wilkinson, R. G., and K. E. Pickett. Income Inequality and Social Dysfunction[J]. *Annual Review of Sociology*, 2009,(35):493-511.
- [22]Young, A. The Razor's Edge:Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China [J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2000,115(4):1901-1135.

## From Segmentation to Integration: The Resistance and Countermeasures to Promote the Construction of a Unified Domestic Market

LIU Zhi-biao, KONG Ling-chi

(Yangtze Industrial Economic Institute, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** Building a unified, open, competitive and orderly national market is the foundation for reshaping the competitive advantages of major countries, building a new development pattern, upgrading the modernization level of the industrial chain, and realizing the coordinated development of regional economies. The current market segmentation in China is mainly manifested in various selective market interventions by the government during the transition period, such as local government-led industrial policies, market barriers for property rights transactions, segmentation of commodity and factor markets, etc. The incentive mechanism of "competition for growth", regional support policies and nonstandard preferential policies, local interaction strategies under the fiscal decentralization system, foreign trade preferences under small countries' trade conditions, the blurring of government cooperation mechanisms are the direct cause of the phenomenon of "administrative region economy". The deeper reasons are closely related to the growth system determined by the catch-up strategy. Based on this, this article proposes that China's modernization strategy determines that speed-based catch-up should give way to efficiency and quality-based catch-up, and that the economic functions of local governments and the driving force mechanism for development still need to be fully utilized. At this stage, we can start with reforming the local government's objective preference function and reforming the implementation of local government-led industrial policies. In the future, we will gradually realize the transition from catching-up government to service-oriented government and construction-oriented finance to public finance. At present, the negative list of direct market intervention by local governments should be formulated. It is necessary to promote the construction of a unified national large market by regions and levels. According to the publicity classification of factors, promote the construction of factor markets before easy and difficult. It is necessary to consider the needs of centralized power and local vitality, and realize the rule of law in the relationship between the central and local governments. We should encourage enterprises to merge and acquire across regions and strengthen the micro foundation for market integration.

**Key Words:** market segmentation; market integration; unified market; catch-up strategy; system reform

**JEL Classification:** P21 O18 P42

[责任编辑:王燕梅]