

全国统一大市场建设中的政府与市场关系再思考

邵传林

(华侨大学 经济与金融学院, 福建 泉州 362021)

摘要: 建设全国统一大市场对政府与市场关系的进一步优化提出了新的要求,这不仅影响中国超大规模市场优势的发挥,还关系到新发展格局的加快形成。研究表明:历经四十多年的不断实践和探索,全国统一大市场建设历经多个发展阶段,为超大规模市场优势的发挥提供了一个基本成型的框架,但受制于尚未理顺政府与市场的关系,当前的市场体系仍有待完善;建设全国统一大市场的关键在于重新优化政府与市场的关系,使当前政府与市场的结合方式更好地适应全国统一大市场建设的具体要求,使政府职能作出适应性调整,特别是将政府职能转向统一制度规则建设上来;由政府职能越位、错位和缺位所表征的政府与市场关系的扭曲对全国市场的“统一性”具有复杂影响,会制约市场规模的扩张,并且基于条块结合的管理体制也会制约全国统一大市场的形成;为适应建设全国统一大市场的任务要求,应在充分向市场放权的同时限定政府作用的范围、发挥好政府对市场的互补性作用、探索条块结构的最佳结合模式、增强政府社会保障和公共服务职能等方面优化政府与市场的关系。

关键词: 统一大市场; 政府与市场关系; 政府作用; 条块管理体制; 职能调整

中图分类号: F012 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2023)02-0003-15

一、引言

党的二十大报告明确指出,“构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系。”全国统一大市场如何构建,其对政府与市场的关系优化提出了怎样的要求?如何面向全国统一大市场目标来优化政府与市场的关系?这已成为当前理论界和实务界亟待深入讨论和研究的重大现实问题。事实上,自改革开放以来,中国逐步建立了相对完整的现代市场体系,但地区间市场分割、生产要素流动不畅、要素市场发育停滞、垄断性市场势力过大、非公平竞争、司法地方保护主义、重复建设及产能过剩等问题长期存在,距离建成“高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”的目标仍有较大差距。

2022年4月10日,《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(以下简称《意见》)正式发布。《意见》从制度建设层面对建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场提出了一系列要求,也为我们正确理解和认识全国统一大市场的内涵提供了科学指引。就其内涵而言,建设全国统一大市场的要义在于实现市场基础制度规则的统一、市场设施高标准的联通、要素资源和商品服务市场的统一、市场监管和市场竞争的公平统一(张磊和黄世玉,

收稿日期: 2022-11-25

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“新发展格局构建中的金融资源有效配置机制研究”(21AJY011)。

作者简介: 邵传林(1982—),男,山东滕州人,华侨大学经济与金融学院教授。

2022)。中国作为经济总量世界第二的发展中大国,拥有超大规模的潜在内需优势,有条件和能力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,当然,这种大市场的潜在优势能否得到充分利用和释放又依赖于全国统一大市场的形成。就长期发展的意义而言,推进全国统一大市场建设直接关系到新发展格局的加快形成,进而为中国经济长期可持续发展奠定制度基础。就短期发展的意义而言,在后疫情时代国内经济大循环梗阻,个别地区甚至搞起了“小而全”的自我小循环,新形势下加快建设全国统一大市场不论是对于增强中国产业链供应链韧性,还是对于应对外生不确定性冲击均具有重大的现实意义。

就理论层面而言,经济学界对市场分割和统一大市场建设状况、决定因素及其影响进行了系统考察。早就有人发现,部门分割和地区封锁阻碍了全国统一市场的发展和形成(高尚全,1984;夏蔚菡,1984)。此后,一系列研究表明:省际间长期存在贸易壁垒且比较严重(Poncet,2003);中国第一产业和第三产业的贸易壁垒较严重,第二产业的贸易壁垒较轻,并且地方保护的力度相当于欧洲市场内独立国家间的水平(黄贇琳和王敬云,2006);国内市场的整合程度不高(陈勇兵等,2013);劳动力市场、地区间资本要素市场、在线平台市场等领域也存在明显的市场分割现象(刘劭睿等,2021;吕冰洋等,2021;Berbeglia等,2021)。此外,还有研究考察了全国统一大市场建设对经济增长的促进作用(陈朴等,2021),实证检验了省际市场一体化对企业全要素生产率(Deng,2022)、绿色全要素生产率的提升效应(吕有金等,2021)。

关于阻碍中国构建统一大市场的深层次原因有多种看法,尚未形成一致认识。有观点认为,向地方政府的行政性分权阻碍了全国统一市场的形成(银温泉和才婉茹,2001)。也有观点指出,对国有企业的隐性补贴导致了地区间的市场分割(刘瑞明,2012)。还有学者发现,中国财政分权体制下的官员晋升锦标赛导致了地方保护主义和市场非一体化的产生(周黎安,2017),而地方官员考核机制优化有助于促进区域市场整合(皮建才,2008);赶超型战略目标所要求的政府超强经济控制力和地方政府主导的产业政策在实践中阻碍了市场一体化进程(刘志彪和孔令池,2021)。毋庸置疑,既有研究为本研究进一步考察如何有效推动全国统一大市场建设问题提供了理论依据和政策启示。

在各种影响全国统一大市场建设的诸多因素中,鲜有文献深入研究政府与市场的关系变化如何影响全国统一大市场建设。我们认为,全国统一大市场建设所面临的阻碍因素有多种,其中最根本的阻碍因素是当前我国政府与市场的关系尚未理顺。由于经济体制改革的不彻底性所导致的政府与市场关系不合理是阻碍全国统一大市场形成的深层次原因,其他的所谓原因可能是表象的、潜层的、非决定性的。进一步来讲,政府在现实市场经济中的角色定位不当导致政府与市场关系扭曲,进而对全国统一大市场的形成和发展构成体制性制约,因此,理顺政府与市场的关系也就成为加快推进全国统一大市场建设的关键。

二、理论基础与分析框架

我们可从政府互补性作用、改革实践的复杂性、历史路径依赖等层面综合考察政府与市场关系的性质,并一般化地探讨政府与市场关系变化对市场发展状况的复杂影响。反过来,建设全国统一大市场对政府与市场关系的优化也提出了新的要求,即政府与市场的关系须作出响应性调整。

(一) 政府与市场的关系及其一般性影响

首先,政府不是要替代市场来发挥作用,而是要弥补市场的不足,二者存在互补关系。就理想世界而言,若市场能实现社会所欲达到的资源配置最优效率,则政府不必对市场配置资源进

行干预;但就真实世界而言,由于外部性、公共品、自然垄断、信息不对称和不完全等问题的存在,“市场失灵”并不少见,一个统一的全国大市场也不会在政府缺位或政府无为的情况下自发生成。正如习近平总书记所指出的:“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,二者是有机统一的,不是相互否定的,不能把二者割裂开来、对立起来,既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用,也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用。”^①因此,问题的关键是如何更好地发挥政府作用,才能使市场决定资源配置的一般规律得以更好地发挥作用,须对政府作用作出明确的界定和说明。

从社会再生产过程看,生产、分配、交换、消费各环节的循环畅通是保障市场有效配置资源的前提,但仅仅依靠市场自身的自发调节往往难以有效保障社会再生产各环节的顺畅流转,须在提供公共品、调节收入分配、提供便于交换(含流通)的软硬件基础设施、补贴低收入者以缓解消费不足等方面有效发挥政府作用(Hayami, 2001)。事实上,全国统一大市场的一个重要体现便是资本、劳动力、技术等要素更加便捷顺畅地流动起来(乔榛和刘星, 2022),这依赖于有为政府供给交通、制度规则等软硬基础设施,同时在市场无力供给的公共品领域发挥重要作用。此外,虽然市场有助于实现经济效率,但无法使收入分配达到社会所期望的水平,这就需要政府使用税收、社保等强制性手段进行再分配,否则整个社会再生产过程便难以循环下去,整个市场机制也难以持续维系。

其次,就改革实践的复杂性而言,改革者并不能轻而易举地发现政府与市场的最佳结合方式。考虑到市场和政府这两种配置资源的方式均会出现“失灵”,伴随着社会主义市场经济体制改革的不断推进,决策者须对政府与市场的关系是否适应新阶段社会生产力的发展作出新的判断,因此,适时对政府与市场的关系作出适应性调整便成了经济体制改革的难点。就中国的市场经济体制改革实践而言,关于计划与市场关系的认识及其延伸出来的关于政府作用的定位多次发生调整,从改革初期主张“计划经济为主、市场调节为辅”到“公有制基础上有计划的商品经济”,到“社会主义有计划的商品经济体制”,再到党的十四大提出“建设社会主义市场经济体制”的改革目标,直到党的十八届三中全会才确定了“市场在资源配置中起决定性作用”。正如习近平总书记所指出的:“作出使市场在资源配置中起决定性作用的定位,有利于在全党全社会树立关于政府和市场的正确观念”。^②无疑,市场经济规律的实践探索具有高度的复杂性,在特定的历史条件下找到政府与市场的最佳结合方式并非易事。事实上,关于政府和市场的关系的不同认识和实践意味着市场发展面临着迥异的外部制度条件和限定因素,并且,每一次关于政府与市场关系的制度性调整均会影响全国统一大市场建设实践的展开及其成效。

最后,改革者须基于历史上形成的政府与市场关系来构建新的政府与市场关系。就历史逻辑而言,政府与市场关系的重塑始于改革开放前的历史制度遗产,改革前形成的计划经济体制的路径依赖特征还会影响改革后的市场发展状况。进一步来讲,改革之前二十多年的计划经济体制历史不仅形成了强大的路径依赖特征,还形成了顽固的计划经济思维,加之我国具有悠久的行政权力支配社会的历史传统,很难在一朝一夕根除,因此,在改革初期所建构的是有计划的市场经济体制而非理论上很纯粹的自由市场经济体制。这种特殊的改革史进路对市场自身的形成和发展产生了深远的影响,比如,各级政府及其附属部门常以计划之名过度干预市场,不仅导致政府越位问题,还会造成政府错位问题,致使市场制度不统一,市场大而不强,难以

①《正确发挥市场作用和政府作用 推动经济社会持续健康发展》,《人民日报》2014年5月28日第001版。

②中央文献研究室:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第499页。

自发成长壮大。

(二) 建设全国统一大市场对政府与市场关系优化的内在要求

我们认为,建设全国统一大市场的关键在于重新优化和调整政府与市场的关系,使当前政府与市场的结合方式更好地适应全国统一大市场建设的具体要求。就其本质而言,这必然要求对政府作用及职能作出适应性转变。在《意见》之工作原则章节中强调“更好发挥政府作用”“加快转变政府职能”。可见,全国统一大市场建设的任务要求和基本内涵对政府在建设高标准市场体系中的具体作用提出了新的要求。对当前建设全国统一大市场的任务而言,不是不要发挥政府作用,而是如何才能更好地发挥政府作用,而且政府能否有效发挥作用必然要求政府转变职能,特别是要将政府职能转向促进市场健康发展的制度建设上来,并在建立“有效市场+有为政府”的适宜结合模式方面下功夫。其中,重点是转向全国统一口径的制度规则建设上来,转向保障基础设施的联通、保障商品要素资源的畅通上来。当然,这样做的一大优势是,既有助于避免“市场失灵”,又有助于防范“政府失灵”。

全国统一大市场建设对优化政府与市场关系提出了新的要求,须做好以下几方面的工作:

首先,为市场发展制定统一的制度性规则。就制度供给侧而言,政府为市场发展制定并实施制度规则由来已久。自改革开放以来,各级政府部门及其附属机构在各领域以文件和规章制度的形式提供了各式各样的制度供给,但当前的问题是“政出多门”,针对同一件事,多个部门均具有政策制定权和解释权,并且即使是对同一文件不同地区不同部门具有迥异的解读,进而在执行过程中发生偏离乃至扭曲。于是,解决问题的关键便是使全国各地各部门按照统一的制度标准和口径来执行和实施中央政府的政策。对事关全国性的政策必须统一标准、统一口径,最大限度地减少各地区各部门按照各自的理解来执行上级政策的空间,否则即使是全国性政策也难以按“统一”口径予以实施。当然,这又依赖于下级政府和部门在执行全国性政策时所拥有自由裁量权的大小,进而要求中央决策者明确限制地方政府及下属部委的政策解释力,这也就意味着对地方政府和各部委的制度供给能力和执行能力进行限制,在事前防范“统一”的政策由于下移到了地方和部委而在执行中发生了“不统一”的问题。

其次,为市场经济循环和畅通提供联通的基础设施。涵盖交通、物流、能源、电信、市场信息、交易平台等在内的基础设施若在区域之间存在明显的壁垒,商品、信息、资本、资源等市场要素便难以低成本、高效率地跨区域流动,这需要由政府打通制约区域经济循环的关键堵点。在实施步骤上,可先探索在区域经济板块内试点基础设施的联通,如允许长三角、粤港澳、京津冀等城市群在基础设施联通上先行先试,再逐步实现全国各大区域板块间的互联互通。这就需要地方政府在跨地区横向合作和战略协同上积极有为,既鼓励省际之间在战略协同共谋、通道网络共建、公共服务共享、企业资质互认、数据资源共享、跨省投资审批互认等方面试点构建省际合作新机制,也支持相邻省份和城市自主探索跨地区合作新模式,同时支持东部发达地区的城市主动对接中西部节点城市,建立健全跨地区城际合作平台及常态化对话交流机制。基础设施的联通并不限于国内区域间基础设施的联通,还包括国际区域间基础设施的联通,特别是毗邻国外的沿海沿边地区在口岸经贸合作平台共建、基础设施跨国联通、能源资源共享式开发、行业标准接轨等方面率先实现互联互通互认,为国内大市场与国际大市场的联通提供可资借鉴的经验。

再次,为保障市场高效运行和市场要素高水平畅通,着力打造统一的要素和资源市场及商品和服务市场。改革开放以来的市场化进程取得了显著成效,但当前市场体系的进一步完善受土地市场、劳动力市场、资本市场、技术市场、数据要素市场、能源市场、生态环境市场等各类

市场不统一的制约,各类商品和要素市场在地区之间难以互联互通,因此,当前建设全国统一大市场不仅要逐步消除各类商品市场和要素市场的不统一乃至地区分割,还应消除区域间在质量标准、行业标准、计量体系、消费者权益保护度等方面的不统一,敦促地方政府摒弃“以邻为壑”的狭隘政策,切实降低商品、资源和要素的跨区域流动壁垒(姚树洁和房景,2023)。客观而言,不同地区、不同城市在市场经济发展上具有不平衡性,地区之间缺乏合作意愿和合作动力,再加上各地区对商品要素资源市场的治理水平参差不齐,导致地区之间横向合作和协同治理的整体效果欠佳,依靠地方政府各自为政式的传统市场治理方式易陷入不愿与其他地区协同治理的现实困境,因此,市场治理要实现“全国统一”则须打破地区行政管理界限,从局部型市场治理走向全局型区域协同治理。

最后,为构建公平有序竞争的市场秩序提供统一的监管实施机制。全国统一大市场的畅通循环依赖于良好的市场竞争秩序,政府的公正监管为营造良好的市场竞争秩序提供保障。事实上,政府在公平监管和竞争规范方面的作用是市场有效运行的重要前提,政府对市场实施公平监管并对不正当竞争行为进行有效规范便成了当前优化政府与市场关系的一个重要方向:政府运用反垄断法、公平竞争审查、反不正当竞争执法等手段对市场主体行为实行统一监管,进而营造公平公正的市场竞争氛围和树立正确的竞争意识。只有建立健全公平统一的市场监管环境,才能使民营企业家、投资者、经营者、消费者等市场主体的权益不受侵犯,才能切实增强企业创业投资的安全感和获得感。近年来,尽管我国市场竞争秩序在稳步向好,但平台垄断、资本无序扩张、不正当竞争、侵犯知识产权等违法违规行为依然存在。这既与政府监管缺位有关,即市场监管上乏力,市场监管制度供给不足且执行不力;还与政府越位有关,即过多干预市场或不当干预市场(刘瑞明和杨冰岩,2022)。总之,建设全国统一大市场要求对政府监管职能及其效能进行优化,使其更好地适应有序的市场秩序的需要。

三、全国统一大市场建设的历史演进

纵观中国四十多年的市场经济体制改革史,并参考卢江和许凌云(2022)对全国统一大市场建设阶段的划分,本研究将全国统一大市场建设的演进历程划分为三大阶段:发端期(1978—1991年)、初步构建期(1992—2012年)、推进建设期(2013年至今)。全国统一大市场建设的三大阶段各自具有不同的实践侧重和独特的事实,各阶段相应的政府与市场关系的性质及其特征也呈现出明显差异,并为下一阶段的演变提供了制度基础。

(一)全国统一大市场的发端期(1978—1991年)

党的十一届三中全会以来,我国在处理中央与地方的关系以及条条和块块的经济关系上进行了探索性改革(高尚全,1984)。在改革开放之前,中国逐步建立了以计划和行政命令为协调手段的集中统一的计划经济体制,因此,我们所构建的市场经济体制并不是从零开始的,而是建立在对传统计划经济体制进行改造的基础之上,这必然使初始阶段的“市场”具有鲜明的计划“色彩”。这一时期全国统一大市场建设的实践和探索呈现出以下几方面的特征化事实:(1)传统经济体制的改革为全国统一大市场的萌生提供了多元化路径。党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出“建立自觉运用价值规律的计划体制,发展社会主义商品经济”,由此开始基于缩小计划的范围、发展商品市场体系、调整政企关系、发展多种所有制经济形式、转变政府职能等制度性变革,逐步破除以纵向联系为主、条块分割、互相封锁的旧格局,大力发展地区间和部门间的横向经济联系,进而为全国统一大市场的初步形成奠定了制度性构架。(2)改革开放初期的市场具有鲜明的条块分割特征。党的十一届三中

全会明确提出向地方、企业及劳动者个人放权,精简各级经济行政机构,重视价值规律的作用,调动干部和劳动者的积极性。此后,伴随着“放权让利”改革的不断探索、试验和试点,地方政府部门作为独立利益主体的地位在不断自我强化。各地区为吸引更多的各类经济要素资源向本地区汇聚,开始追求“大而全”“小而全”的局部地方小循环,甚至主动实施地方封锁和市场分割行为,出现了地方保护主义的“苗头”。(3)由于这一时期的市场制度建设具有双轨制特征,即体制内国有企业等公有制经营主体与体制外的非公有制经营主体之间存在明显的市场分割,资本、人才、技术等稀缺性生产要素难以在不同所有制部门间自由流动,于是,同一种生产要素在两种部门具有不同的价格,在流通领域中甚至出现了“走后门”“官倒”等灰色市场行为(王小鲁,2019)。(4)就政府与市场在资源配置中所发挥的作用而言,在这一时期资源配置的方式仍以政府计划配置资源为主,尽管此时以市场方式配置资源在缓慢“发酵”,但并不居于主导地位 and 支配地位。进一步来讲,这一时期深受极左意识形态和计划体制路径依赖的影响,有关政府与市场关系的认识及其延伸出来的改革政策仍存在较大波动。无疑,这一时期在全国统一大市场建设的政策设计上仍不够明确,仍以试验性政策试点和探索式改革推进为主,因此,也就不难理解为何在这一时期全国统一大市场建设的实际成效并不突出。有证据表明,自20世纪80年代末期至90年代中期,中国各省份之间的省际分割程度并没有伴随市场经济体制改革的推进而下降(Poncet,2003)。

(二)全国统一大市场的初步构建期(1992—2012年)

在党的十四大召开之际,我国的市场体系已初步形成,城乡集贸市场遍布全国,农产品批发市场形成网络,日用工业产品市场空前活跃,生产资料市场渐进成形(高尚全,2017)。党的十四大会议提出“建立社会主义市场经济体制,就是使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,将市场在资源配置中的作用提升到了前所未有的高度。此后,在党的十四届三次会议上,进一步提出“建立全国统一开放的市场体系”“转变政府管理经济的职能”等新任务,特别是将“资本市场”“劳动力市场”等概念纳入市场体系建设之中,为要素市场化改革奠定了框架基础。

总结和梳理这一时期建设全国统一大市场的实践和创新可以发现:(1)在20世纪90年代中期实施分税制改革后,一方面通过向地方赋权调动了地方发展市场经济的积极性和主动性,另一方面也导致地方政府基于税收工具实施横向的税收竞争,致使市场“不统一”和地方保护主义恶化(吕冰洋和贺颖,2022),甚至以更隐蔽的方式实施地方保护和市场封锁,导致“块块经济”“诸侯经济”等现象的出现,阻碍了地区比较优势的发挥和全国统一市场的形成(吕俊泽,2001)。(2)考虑到市场并不是万能的,市场调节存在盲目性和滞后性,须加强政府宏观调控作用,于是,政府对市场经济的调控和管理从传统的计划和行政命令逐步向以经济手段和法律手段为主的间接调控方式转变,但受制于计划经济思维的路径依赖特征和地方政府干预经济的分权属性,依靠市场准入管制等行政审批制度进行直接干预经济的行为仍非常普遍,导致“政府替代市场”“行政性壁垒”等现象长期存在。(3)与商品市场高度市场化相比,国内要素市场对内开放程度有待提升,比如,当前国内要素市场依然存在行政垄断问题,尤其是石油、电力、电信、金融、交通等行业的垄断阻碍了要素市场发展,亟需推动垄断行业加快市场化改革进程,构造全国统一的有效竞争格局(高尚全,2017)。(4)长期以来,土地、人才、资本、技术、信息、数据等生产要素单方向流动,要素的跨区域、跨城乡流动仍不够畅通,致使东部沿海地区繁荣而中西部地区发展相对滞后,城镇繁荣而乡村发展相对迟缓,距离建立全国统一的劳动力市场、土地市场、资本市场、技术市场及数据市场等目标任务仍有较大差距。总之,截至党的十八届

三中全会召开之前,经过二十多年的艰辛探索和创新性实践,虽然全国统一大市场建设取得了累积式进步,但调控方式亟待转变,市场条块分割、行政性垄断、要素跨空间循环梗阻等问题仍有待借助新一轮的全面深化改革予以破解。

(三)全国统一大市场的推进建设期(2013年至今)

鉴于前一阶段所构建的市场体系存在诸多问题亟待破解,党的十八届三中全会明确提出“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。就社会主义市场经济的性质而言,市场的作用开始由“基础性”作用提升至“决定性”作用,虽只有两字之差,但意义重大,既是思想上的重大转变,也是理论上的重大突破。

我们可从四方面对2013年以来全国统一大市场的建设进展和政策创新实践进行梳理和总结:(1)就政府与市场的关系而言,市场在资源配置中的地位不仅是第一位的,而且还是资源配置的主体,政府不再是资源配置的“主角”,甚至不再发挥资源配置的作用,并且位居于从属地位的“政府”仅仅为了更好地促进市场发挥资源配置的决定性作用而积极有为,即在市场配置的基础上发挥政府作用,或者说市场决定资源配置这一新体制对政府作用的实现提出了新的要求,如在制定基础性制度规则、调控宏观经济、打破行政垄断和地区分割、实施市场监管、提供公共品等方面发挥政府作用。无疑,这一阶段具有“市场主导、政府有为”的典型特征。(2)就要素市场化改革而言,仍未能全面建立竞争性的要素市场体系,要素市场发育程度依然偏低,要素自主有序流动仍面临诸多制度性障碍,为此,国务院发布了《要素市场化配置综合改革试点总体方案》,从土地要素、劳动力要素、资本要素、技术要素、数据要素、资源环境市场制度建设等维度全面推动要素市场化改革。(3)在行政审批制度改革方面,自2015年以来中央密集出台了一系列有关制度环境优化改革的政策,全面深化“放管服”改革,破除市场准入壁垒,简化审批程序,降低制度性交易成本,构建亲清政商关系(徐现祥和马晶,2019);此后,国务院颁布了《优化营商环境条例》,标志着营商环境建设正式步入法治化阶段,决策者开始立足制度供给侧为全国统一大市场建设提供制度保障,也意味着中国行政审批制度改革步入“深水区”。(4)新发展阶段构建新发展格局对全国统一大市场建设提出了新要求。党的十九届五中全会作出了“加快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”的重大战略部署,建设全国统一大市场是构建“双循环”新发展格局的基础和要求。事实上,自《意见》发布以来,我国全面进入加快建设全国统一大市场新阶段,亟待立足全国统一大市场建设任务要求,加快向市场提供统一的基础性制度安排,以统一的市场制度建设为抓手畅通国内市场大循环,并以国际化营商环境建设保障国际大循环的联通,进而充分发挥我国超大规模市场的独特优势,最终加快形成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(吴华强等,2022)。

综上所述,在中国特色社会主义市场经济理论指引下,历经四十多年的不断实践和探索,全国统一大市场建设历经多个不同发展阶段,为超大规模国内市场优势的发挥提供了一个基本成型的框架结构,但受制于当前未能理顺政府与市场的关系,我们所构建的市场体系仍有待完善。

四、当前我国政府与市场关系对全国统一大市场建设的影响

(一)当前我国政府与市场关系存在的问题及其表现

我们的一个基本判断是,当前我国政府与市场关系尚未理顺,这主要表现在:政府在市场

发展中的作用发生了越位、错位、缺位,政府职能难以适应我国市场体系发展的需要;政府仍具有较强的资源配置权,具有直接干预市场活动的内在冲动,进而弱化了市场决定资源配置的主体地位,并对全国统一大市场建设产生扭曲性影响。

首先,当前在我国政府与市场的关系中存在政府越位的问题。越位问题就是“不该管的也去管”,主要是指政府对市场经济活动管得太多,或者说是过度干预本应由市场主体自主决策的事项,政府的职能本应是“裁判员”,却成了“运动员”。我国建设型政府的行为模式最早可追溯于计划经济时期,受制于经济体制的历史惯性和思维惯性(迟福林,2004),尽管我们实施了四十多年的市场化改革,但目前各政府部门仍具有资源配置权,仍掌控着土地资源、金融资本、能源、技术等关键性生产要素,为政府过度干预市场提供了手段和条件。在短期绩效的驱动下,引导市场主体按政府规划和偏好的项目进行投资,甚至在一定程度上替代了市场机制的作用。

其次,当前在我国政府与市场的关系中存在严重的错位问题。错位问题就是“该管的不会管或管不好”,主要是指政府本应在市场失灵或依靠市场无法解决的问题上发挥有为政府的作用,但实际上却表现为乱管、不当管理甚至是过度管控。比如,在实践中,政府监管部门更偏好事前以行政审批的方式进行管理,而不是基于非禁即入的理念强化事中事后监管;更偏好事前对新企业的进入设置过高的准入门槛及各种复杂的前置条款,事后却缺少对产品质量和服务标准的有效监管;更多地以事前审批替代事后监管,进而导致因监管错位而引发产品质量或工程不达标等问题。^①

最后,当前在我国政府与市场的关系中还存在缺位的问题。缺位问题就是“该管的却不管”,主要是指政府未能搞好公共服务、未能提供充足的公共品、未能为市场有序竞争提供规制基础,近年来甚至在个别地区出现了“懒政”“不作为”的情况。由政府提供公共品和公共服务可能意味着政府部门没有什么权力,没有什么利益,所以政府部门缺乏提供公共服务和公共品的动力,尤其是在官员晋升与辖区内公共品供给没有直接因果关系的激励背景下。在既定的财政资源约束下,当各级政府将更多的财政资源用于经济建设性支出,必然会导致民生类支出和监管类支出下降,进而弱化政府的服务型职能和监管型职能。事实上,确实有证据表明,当前我国政府部门中的决策者更偏好将财政资源用在最能彰显经济绩效的投资项目上,进而对一些民生类财政支出产生挤出效应(江依妮,2010;彭宅文,2017)。

(二)当前政府与市场的关系对全国统一大市场建设的不利影响

当前我国政府与市场关系存在的问题在实践层面必然会影响全国统一大市场建设的进程。接下来,具体分析当前我国政府与市场关系的扭曲如何制约了全国统一大市场的建设。

首先,由政府职能越位、错位和缺位所表征的政府与市场关系会制约市场规模的扩张。一个长期困扰经济学者的问题是,中国人口众多、经济规模巨大,但至今为何未能建立具有强大内需支撑的超大规模市场体系。换言之,我们的市场规模按人数算很大,但缘何称不上“大”市场呢?大市场不仅是指市场规模的持续扩张且具有较强的有效需求,而且还要具有一定的市场广度和市场深度。市场广度要求市场经济必然是多元化、种类极其丰富的市场体系,市场深度则要求市场具有较高的发育程度和成熟度,这就要求由市场决定资源配置的范围更广、领域更宽、空间更大。大市场意味着市场规模巨大、种类丰富,市场里的企业之间形成深度分工,分工深化会提高生产率和市场交易效率,同时企业规模也会随分工的深化而扩张,这会促进经济增长和国民收入的提高,也会提升消费率 and 需求水平,最终形成由强大市场需求支撑的国内经济

^①近年来,多地频发的建筑物坍塌事故折射出政府质量监管部门的错位问题是比较严重的,亟待变革监管方式。

大循环。

如上所述,当前我国政府在市场经济中的作用仍具有明显的职能越位特征,或者说各级政府自身具有配置资源的内在冲动,这势必在某种程度上挤压市场的空间和领域,致使市场难以自发向纵深发展,同时还会对服务型政府功能的发挥产生替代效应。进一步来讲,在政府越位的驱动下,当由政府负责配置的经济活动增多时,则由市场负责配置的经济活动势必减少,进而抑制市场规模的扩张,甚至还可能出现“国进民退”。毋庸置疑,在商品市场领域中基本上均由市场决定资源配置,但生产要素市场和公用事业领域仍存在严格的进入管制,私营企业和民间资本的进入仍面临“隐形门”“旋转门”“玻璃门”的问题,对银行、保险、交通运输、航空航天、教育、健康卫生等部门仍在实施严格的行政管制和进入审批制,行业行政垄断和部门分割问题比较严重,进而对这些行业的规模扩张和市场发育产生了抑制作用。此外,由于中国的现代市场经济产生于改革开放之后,市场发育时间较短,不像西方工业化国家的市场经济历史悠久,因而中国的市场经济尚未自发演进出一套完善的市场制度规则;加之,中国工业化过程和市场化过程均是在较短的时间内加速推进的,这必然造成市场规则的不完善甚至是缺失。在此情境下,本应由政府为市场设定一套完整的基础性制度规则,但以经济建设为主要任务的政府尚未将主要职能从经济建设转向公共服务供给,于是,导致市场制度规则的官方供给过于滞后和缓慢,且政府的越位问题进一步恶化了政府的缺位问题,即政府在统一市场规则制定及执行方面的作用会变弱。因此,一个缺乏基础性制度的市场必然难以成长为大市场,这种体制下的市场必然会发育不良、效率不高、缺乏足够的广度和宽度,市场主体之间的分工不够细,企业的规模难以做大做强,进而进入低水平陷阱而难以自拔。

其次,当前我国尚未完全理顺的政府与市场关系对全国市场的“统一性”具有双重影响。一方面,基于全国性基础设施公共投资 and 市场化改革的推进对全国统一市场的形成产生促进作用;另一方面,基于条块结合的管理体制对全国统一市场的形成构成结构性制约。实践表明,我国政府部门在利用公共投资促进全国统一市场建设方面发挥了重要作用,比如,公路网、铁路网、电力、通信等基础设施建设,以及教育、科学研究等领域实施的政府主导型公共投资,均有助于克服自然地理环境限制所导致的地方市场分割问题,进而为全国统一大市场的畅通提供了物质基础。

正如前文所言,起源于计划经济时期的条块管理体制自改革开放以来进行了多次调整和变革,但当前仍在依托条块结构统领全国的经济 development 工作:在纵向上基于多部委U型结构实施国民经济发展计划,在横向上基于地方政府M型结构负责国家政策的执行和落实。条块结构容易导致中央与地方间的宏观管理权结构配置失衡(周黎安,2017)。具体来讲,中央政府在实施条条管理政策时不得不依赖于地方政府的配合和支持。由于地方政府有自己的利益函数和目标诉求,导致在落实中央政策的过程中易出现政策的本地化调整问题,即地方政府会基于本地地区的实情对“上头”的政策进行本地化修正以使中央统一的政策适应当地情况,这会导致统一政策的异化或变异。中国式条块管理所导致的一个常见问题便是,市场地区分割和重复建设问题。在条块结构下,中央往往出于全国通盘考虑,由直属部委制定“一刀切”式的行业监管政策,但条条式行业管制政策的具体执行又离不开地方政府的支持和配合。譬如,环保部环境保护政策须分解到各地环保厅和市(县、区)环保局进行环保执法,由于各地环保部门在人、财、物上受当地政府的领导和管辖,必然会允许各地区结合当地情况对条条式政策作出适应本地地区的调整,这易导致政策和制度规则的执行在各地区之间呈现出明显的非统一性特征,甚至是变形。总之,中央的U型管理与地方的M型管理之间长期存在协调失灵的问题,导致各地区政

策口径不一致,甚至是“政令不通”,显然,这是全国统一大市场建设滞后的深层体制性成因(吕冰洋和贺颖,2022)。

最后,伴随中央与地方关系多次发生调整,块块管理模式既为地区间的横向竞争提供了激励机制,也为地区间实施市场分割创造了条件。为了调动地方政府发展经济的积极性,中央不断向地方实施行政性放权,使地方政府得以从计划经济体制的束缚中解放出来,并逐步形成了以1994年分税制改革为标志的财政分权框架(吕冰洋和贺颖,2022)。在新的央地关系下,财政分权改革极大地强化了地方政府发展经济的激励,并有效引发了同级别地区之间的横向竞争(邵传林,2016)。大量的经验证据表明,一旦中央向地方分权,各地区之间为追求经济增长绩效而展开激烈竞争,于是,地方官员发展经济的积极性被充分调动起来,进而在地方政府组织层面为中国式现代化在经济上的推进提供了强劲动力,以至于有人将中国以地方政府竞争为特色的财政分权称为“目前世界上最好的经济制度”,但这也为各地区基于本地经济利益最大化而采取人为设置阻碍全国统一大市场建设的差异化措施提供了“土壤”。比如,个别地区为了确保本地税基不流失,常阻碍本地企业向外地转移,以至于出现了“进入本地易、退出本地难”的现象。此外,在税收竞争的激励下,地方保护主义出现了新苗头,如政府采购偏好本地企业,存在司法地方保护主义倾向,各地均在建高新技术产业开发区并都在实施产业链招商引资,很多地区搞“大而全”“小而全”的重复建设(黄贇琳和王敬云,2006)。各地区发展汽车产业的事实形象地说明了地方政府为发展本地产业所导致的市场分割后果。据统计,中国目前有17个省份拥有整车生产基地,但不论是单个地区的整车生产能力,还是某一家车企的规模均未达到汽车生产的最优规模;各地重复布局“汽车城”,导致车企规模偏小,难以形成国际竞争力,且地区之间在汽车产业链上缺乏横向协作,这必然导致车企间恶性竞争和不当竞争长期存在。

总之,也正是由于上述机制的作用,在《意见》中出现频率最高的一个词是“统一”,无疑,这也是我们所构建的市场能否真正成为“大市场”和“强市场”的关键,当下须在“统一”上进行广泛的制度性变革。

五、政府与市场的关系优化助力全国统一大市场建设的方向和重点

伴随社会主义市场经济体制改革不断向“深水区”推进,一个挥之不去的核心问题是,如何适时对政府与市场间的关系作出调整以适应建设全国统一大市场的任务要求。上述分析表明当前政府在市场经济中的作用已难以适应全国统一大市场建设的任务要求,当前经济体制改革的一个重大任务便是如何面向全国统一大市场来理顺政府与市场的关系,即未来如何优化政府与市场的关系以促进全国统一大市场建设。无疑,这涉及如何重新认识和理解政府在现代市场经济中的作用会随每个发展阶段的新要求和外部发展新环境的新变化而适时作出转换,还包括加快推动政府职能转型,进而使政府在全国统一大市场建设中承担更恰当的角色。正如上文所言,当前我国政府与市场关系的扭曲不利于全国统一大市场建设,这要求重新界定政府角色。就基本原则而言,既不是用市场机制替代政府作用,也不是用政府作用替代市场机制,而是寻找政府的最佳角色以发挥市场决定资源配置的制度优势,并确定什么样的政府角色与市场机制的最优结合才是有效的。就实施原则而言,矫正越位问题,重点是限定政府的作用范围以扩大市场的范围;攻克错位问题,重点是加快推动向服务型政府的转型;破解缺位问题,重点是强化政府在制度基础设施供给、社会保障、市场监管等方面的作用。就政府与市场关系的优化方向而言,当前亟待从如下四方面作出实质性变革和调整。

(一) 在充分向市场放权的同时限定政府作用的范围

全国统一大市场建设依赖于政府与市场边界的重新厘清和科学调整。我们认为,调整政府与市场边界的重点是切实收缩政府配置资源的边界,其关键是向市场充分放权和以法治的方式要求行政权退出市场领域,切实矫正越位问题。全国统一大市场的一个重要体现是市场规模巨大,由市场决定资源配置,这就要求向市场和企业充分放权,以使市场机制在更广范围、更宽领域中充分发挥作用。当然,市场的作用并不是无限的,市场边界扩张的限度也就是政府开始发挥作用的起点,或者说在那些市场不能起作用的空白地带即为政府发挥作用的范围(Stiglitz, 1989)。但当前我国政府发挥作用的范围过宽,对市场的干预偏多,特别是借助于行政审批和行政管制限定市场主体的进入和退出,必然会限制市场机制发挥作用的范围。当前向市场放权的一个方向便是简政放权,消除市场进入的行政性障碍,实施“法无禁止即可为”,这样的话,市场机制发挥作用的边界必然会扩大,资源配置效率便会上升。事实上,过去四十多年的经济体制改革便是不断从政府向市场放权的过程,这才有了“中国奇迹”乃至“中国式现代化”的伟大成就。但经济体制改革并未到位,在土地、资本、自然资源等生产要素市场领域仍须大幅收缩政府作用的边界,进而扩张市场的边界。考虑到全国统一大市场建设的任务要求,当前在商品生产和生产要素领域均须政府适时退出。另外,中国现阶段仍处在从中等收入向高收入阶段迈进的关键时期,这要求我们辩证认识政府作用的特殊性和阶段性,特别是要厘清政府的哪些职能是现阶段必需的但长远是要“退出”的,哪些职能不论是从现阶段来看还是从长远来看都是要“退出”的(高尚全, 2017)。

行政权下放时会出现路径依赖及行政部门地位下降等问题,这会导致行政部门难以积极主动有效地实施自我革命式的“放权”变革。在变革的顶层设计上,这便要求以改革立法的形式将放权改革纳入法治化轨道,以法治的形式将体制改革上升为国家意志,保障行政权力切实退出市场领域;与此同时,还要限制各级政府部门制定准入管制的权力,将市场进入规制权上收至中央层面,最大限度地从源头上减少政府机构干预市场的权力,严防简政放权后行政权变相复归。

(二) 发挥好政府对市场的互补性作用

全国统一大市场建设的关键性条件是政府有效发挥作用。市场能否在资源配置中起决定性作用又依赖于政府能否为市场的有序运行提供不可或缺的支持。就此而言,不是政府替代市场或者市场替代政府,而是政府发挥补充或增强市场的作用。换言之,政府的作用在于促进私人企业部门基于市场机制解决协调失灵的问题。反过来讲,在政府作用的支持下,当市场变成了全国性的统一大市场,那么政府赖以存在的税源和税基也就变大了,会促使政府更有实力和能力更好地履行责任,或者说为更好地发挥政府作用提供了强大的物质基础,应辩证地看待政府与市场之间的相互依赖、相互依存的动态关系。概言之,当前建设全国统一大市场的现实要求决定了我们须适时优化政府职能。(1)政府统一为市场“立法”以保障市场公正有效。市场需要政府为其有序运行提供稳固的制度基础设施,这包括产权保护制度、契约执行制度、监管规则等一系列法律制度结构及其实施机制。为保障市场的正常运行,政府最重要的作用是为市场主体之间的公平竞争提供可预期的制度框架,建立一种能确保各市场主体有效利用所掌握的分散信息自主决策的可竞争秩序(青木昌彦等, 1998)。如果没有相应的制度基础设施的牢靠支持,“看不见的手”的运行效率低下,且须支付昂贵的交易费用,则大市场秩序就难以自发形成(Furubotn和Richter, 1997)。只有在全国层面由单一政府部门负责制定并执行基础性法律规则,才有助于形成规则统一的全国性市场体系,否则便会形成碎片化、规模小、规则不统一的区域

型小市场。(2)政府要为各种所有制经济主体营造公平竞争的制度环境,限制行政性垄断行为,提高《反垄断法》的可操作性和执行透明度,构建由中央垂直领导的反垄断执法部门,切断地方政府干预反垄断派出机构执法的途径,切实为保障市场主体间的公平竞争提供统一的制度框架。(3)在公共品、外部性、创新、信息不完美、市场缺失、失业等因素导致市场失灵的情况下,政府必须发挥重要作用。比如,考虑到碳排放、环境污染等负外部性具有跨地区跨部门的特性,政府应在全国层面对碳排放、环境污染等负外部性进行统一规制,压缩地方政府在该领域中的执法权;私人企业不愿在基础性科学研究领域进行研发和创新活动,则需政府积极有为,加大对创新、产业溢出效应等正外部性的补贴和支持,增加对基础性研究领域的持续投入,增强对国外前沿技术引入和高端技术人才引进的配套性支持。(4)运用类似于市场的机制来改进政府作用的效率和方式,从而使政府运行得更加有效和负责。比如,可使用绩效考核标准对公共部门的服务效率和服务质量进行激励,借助市场化手段实施环境管制和金融管制,在基础设施建设等公共品供给中允许私人融资和经营,鼓励民间资本与公共部门共担成本、共享收益,拓宽民间资本进入社会事业的范围,吸引民营企业积极参与到事关市场主体自身利益的发展政策制定程序中来,从而增强政府政策的遵从度和可行性。

(三)探索条块结构的最佳结合模式

当前,亟待消除条块结合管理模式中的结构因素对全国统一大市场建设的制约。正如上文所言,中国式条块管理既为调动地方政府发展经济的积极性创造了体制基础,也为中央基于部委U型组织(条条)调控宏观经济提供了实施机制,但条块结合的宏观管理模式易引致地方政府间的“逐底竞争”,进而导致市场分割、重复建设等问题,从而对全国统一大市场建设构成制度性障碍。当下,应在既有效利用地方政府发展经济的积极性的同时,又在不对统一大市场建设构成危害的情况下,探索条块结构的最佳结合模式。(1)以制度环境竞争促进统一市场建设。当前,应以地方政府官员考核机制改革为抓手,扭转地方政府公司化的不良倾向,推动地方政府从基于财政补贴、税费减免、土地出让、金融优惠政策等地方性产业政策的横向竞争,转向依靠地区营商环境的比拼来吸引生产要素的新竞争方式,可尝试从中央层面对地方政府基于公共财政资源吸引生产要素的竞争手段进行适当限制。(2)尝试用“条条”管理替代“块块”管理。“条条”管理的优势在于全国“一盘棋”,制度规则统一,市场标准统一,有利于统一市场的形成;“块块”管理的问题是容易出现“政令不统一”,各地区各有各的标准和制度,容易导致“诸侯经济”,不利于全国统一市场的形成,因而须重新调整条块结构。一个可能的方向是,用“条条”管理替代“块块”管理,将市场监管、安全生产监管、质量监管、跨行政区保护环境等方面的事权上交给中央政府部门统一管理,可逐步试点实施由中央垂直管理跨区域及具有溢出效应的部门和行业,最大限度地弱化地方政府干预经济的权力以及地方政府分割市场的驱动因素。(3)鼓励地方政府在统一大市场建设方面探索跨行政区合作。就实践层面而言,中国地区之间长期存在的重复建设问题和产业结构趋同问题反映了各地区之间更多的是竞争关系,而非合作关系。当前应借助财政转移支付政策激励相邻的地区之间在产业链协作分工、产业联动发展、创新要素共享机制、生态环境联防联控等方面大胆探索跨区域的制度试验和制度创新,鼓励各地区搭建跨行政区常态化合作机制,加快清理“以邻为壑”的政策。

(四)增强政府在社会保障和公共服务方面的职能

政府的另一个重要职能是为全国统一大市场建设提供可预期的社会安全保障网。前面三点建议突出强调的是,对政府直接配置资源的职能进行削弱并促使其转型,同时增强政府对市场机制有序运行的补充性作用,侧重于强调政府职能转型对增进市场效率的作用。不仅如此,

建设全国统一大市场离不开政府在收入分配和社会公平方面的作用,当前特别是要增强政府在社保和公共品供给方面的作用,这有助于消除居民在提高消费水平上所面临的后顾之忧,进而为全国统一大市场建设提供强大的内需支撑。在社会保障体系不健全的情况下,居民的预防性储蓄会持续增加,用于当期消费的支出必然会不足,这会限制社会购买力的提升并导致社会有效需求不足,而没有强大有效需求支撑的市场在规模上是难以持续扩张和壮大的,最终无法形成“大”市场。进一步来讲,市场决定资源配置虽具有效率上的优势,但可能导致收入分配不均、收入差距过大等社会不平等问题。有研究证实,社会不平等不仅会影响经济体的稳定运行,也会导致市场机制无法有效发挥作用,并负向影响生产率的提升(约瑟夫·E.斯蒂格利茨,2020),进而制约国民收入增长,不利于居民消费水平的提升,也就难以形成有效需求和市场规模的持续扩张。因此,即使是从经济效率的角度出发,也须进一步增强政府的社会福利增进功能,特别是在居民收入增长、收入再分配、公共健康和教育、社会保障、失业保险等社会安全网建设中更好地发挥政府作用。

就现实情况而言,尽管各级政府在收入分配、社会公平等方面发挥了重要作用,但其效果仍不明显,新发展阶段政府理应在医疗卫生、社会保险、社会救济等社会保障方面更加积极有为,发挥更大作用。考虑到当前各地区的社会保障网尚未形成全国统一的体系,这不利于劳动力、资本、科技、数据等生产要素的跨地区流动和整合,甚至在某种程度上还加剧了地区市场分割和地方保护的形。随着民众对收入平等、共同富裕等社会需求的持续增大,这会在一定程度上倒逼政府转换职能,将一部分用于经济建设的资源转向收入分配和社会保障方面,也为加快推动政府职能转换提供动力支持。

最后,在促进政府职能转型的政策选择上,还须在以下领域作出新的突破:加快推进户籍制度改革,建立财政转移与农业转移人口市民化相挂钩的动态支持机制,逐步实施非户籍常住人口与户籍人口同等享有基本公共服务的体制机制,建立覆盖所有农民工的全国联通型医保社保体系;逐步建立以权利公平、机会均等、规则公平为核心内容的社会保障体系,并逐步提高医保社保、教育和再就业培训、公共卫生、福利性再分配等基本公共服务支出在财政支出结构中的占比。

主要参考文献:

- [1] 陈朴, 林垚, 刘凯. 全国统一大市场建设、资源配置效率与中国经济增长[J]. 经济研究, 2021, (6).
- [2] 陈勇兵, 陈宇媚, 周世民. 中国国内市场整合程度的演变: 基于要素价格均等化的分析[J]. 世界经济, 2013, (1).
- [3] 迟福林. 中国政府转型新课题——从经济建设型政府向公共服务型政府的转变[A]. 第三届中国金融论坛论文集[C]. 西南财经大学中国金融研究中心, 2004.
- [4] 高尚全. 打破条块分割, 发展横向经济联系[J]. 经济研究, 1984, (11).
- [5] 高尚全. 有效市场和有为政府(修订版)[M]. 北京: 中国金融出版社, 2017.
- [6] 黄贇琳, 王敬云. 地方保护与市场分割: 来自中国的经验数据[J]. 中国工业经济, 2006, (2).
- [7] 江依妮. 中国式财政分权下的农村义务教育投入研究[D]. 天津: 南开大学, 2010.
- [8] 刘瑞明. 国有企业、隐性补贴与市场分割: 理论与经验证据[J]. 管理世界, 2012, (4).
- [9] 刘瑞明, 杨冰岩. 全国统一大市场构建的突出问题与破解思路[J]. 社会科学辑刊, 2022, (6).
- [10] 刘昶睿, 李钊, 樊佳琪. 中国劳动力市场分割的时空演化研究[J]. 人口学刊, 2021, (6).
- [11] 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[J]. 中国工业经济, 2021, (8).
- [12] 卢江, 许凌云. 中国共产党建设全国统一大市场的历史主线与理论依据[J]. 财经科学, 2022, (11).
- [13] 吕冰洋, 贺颖. 中国特色财政激励体制: 基于统一市场的视角[J]. 中国社会科学, 2022, (4).

- [14] 吕冰洋, 王雨坤, 贺颖. 我国地区间资本要素市场分割状况: 测算与分析[J]. 统计研究, 2021, (11).
- [15] 吕有金, 高波, 孔令池. 国内市场整合与绿色全要素生产率——非线性关系及门槛效应检验[J]. 经济问题探索, 2021, (8).
- [16] 彭宅文. 财政转移支付、地方治理与城市低保发展——基于省际面板数据的实证分析[J]. 公共行政评论, 2017, (3).
- [17] 皮建才. 中国地方政府间竞争下的区域市场整合[J]. 经济研究, 2008, (3).
- [18] 乔榛, 刘星. 建设全国统一大市场的理论、历史和实践逻辑[J]. 上海商学院学报, 2022, (4).
- [19] 青木昌彦, 凯文·穆尔多克, 奥野-藤原正宽. 东亚经济发展中政府作用的新诠释: 市场增进论[A]. 青木昌彦, 金滢基, 奥野-藤原正宽. 政府在东亚经济发展中的作用: 比较制度分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998.
- [20] 邵传林. 中国式分权、市场化进程与经济增长[J]. 统计研究, 2016, (3).
- [21] 佘俊泽. 财政约束下的地方市场分割[J]. 经济研究参考, 2001, (27).
- [22] 王小鲁. 改革之路: 我们的四十年[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [23] 吴华强, 才国伟, 何婧. 新发展格局下的全国统一大市场建设[J]. 南方经济, 2022, (7).
- [24] 夏蔚菀. 社会主义统一市场的几个理论问题[J]. 财贸经济, 1984, (4).
- [25] 徐现祥, 马晶. 商事制度改革与市场主体进入率——数量竞争还是质量竞争[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2019, (6).
- [26] 姚树洁, 房景. 促进国内国际大市场建设的战略价值与路径研究[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2023, (1).
- [27] 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).
- [28] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨. 不平等的代价[M]. 张子源译. 北京: 机械工业出版社, 2020.
- [29] 张磊, 黄世玉. 构建基于全国统一大市场的新发展格局: 逻辑方向、堵点及路径[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2022, (3).
- [30] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理(第3版)[M]. 上海: 格致出版社, 2017.
- [31] Berbeglia F, Berbeglia G, van Hentenryck P. Market segmentation in online platforms[J]. *European Journal of Operational Research*, 2021, 295(3): 1025–1041.
- [32] Deng J. The impact of China's market integration on total factor productivity of heterogeneous enterprises[J]. *World Scientific Research Journal*, 2022, 8(2): 305–312.
- [33] Furubotn E G, Richter R. Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics[M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- [34] Hayami Y. Development economics: From the poverty to the wealth of nations[M]. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [35] Poncet S. Measuring Chinese domestic and international integration[J]. *China Economic Review*, 2003, 14(1): 1–21.
- [36] Stiglitz J E. The economic role of the state[M]. Oxford: Blackwell, 1989.

Rethinking the Government-Market Relationship in the Construction of a Unified National Market

Shao Chuanlin

(School of Economics and Finance, Huaqiao University, Fujian Quanzhou 362021, China)

Summary: Under the new situation, the construction of a unified national market has put forward new requirements for the further optimization of the government-market relationship,

which not only affects the advantages of China's mega-market, but also has a bearing on the accelerated formation of a new development pattern. The study shows that, after more than 40 years of practice and exploration, the construction of a unified national market has gone through several stages of development, providing a basic framework for the advantages of a mega-market to be brought into play, but the current market system still needs to be improved because the government-market relationship has not yet been rationalized, which is mainly manifested in that: The government role in the development of the market has been "overstepped" "misplaced" and "missing", and is difficult to adapt to the needs of the development of China's market system; the government still has a strong right to allocate resources, and has an inherent urge to intervene directly in market activities, which in turn weakens the main position of the market in determining the allocation of resources with a distorting effect on the construction of a unified national market. The key to building a unified national market is to re-optimize the relationship between the government and the market, making the way of combining the government and the market better meet the specific requirements of the construction of a unified national market, and making adaptive adjustments to government functions, especially to shift government functions to the construction of unified rules; the distortion of the relationship between the government and the market has a complex impact on the "unity" of the national market, which will restrict the expansion of market scale, and the strip-block management system will also restrict the construction of a unified national market.

In terms of implementation principles, the key to correcting the problem of "overstepping" is to limit the scope of government role to expand the scope of market role; to overcoming the problem of "misplacing" is to accelerate the transformation to a service-oriented government; to cracking the problem of "missing" is to strengthen the government role in the provision of institutional infrastructure, social security and market regulation. In order to meet the requirements of constructing a unified national market, the government-market relationship can be further optimized in terms of fully devolving power to the market while limiting the scope of government role, playing a good complementary role of the government to the market, exploring the best mode of combining the strip-block structure, and enhancing the government role in social security and public services.

Key words: a unified national market; government-market relationship; government role; strip-block management system; adjustment to functions

(责任编辑: 王西民)