

统一市场建设：长三角一体化的使命、任务与措施

刘志彪 徐宁¹

【摘要】以市场一体化为核心推进长三角区域一体化高质量发展，有助于形成区域统一市场，并在此基础上通过区域间相互开放形成全国统一市场；有助于形成超大规模市场优势和转换经济全球化模式，构筑基于内需的新的经济全球化模式，进而推动中国经济转型并进入高质量发展轨道。长三角区域一体化发展不仅是一个区域性的经济发展问题，而且是事关中国经济全局的战略抉择。这其中的关键，是要将竞争政策作为推进长三角市场一体化发展的制度基石。

【关键词】长三角 区域发展一体化 统一市场建设 竞争政策

【中图分类号】F120.4; F061.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1009-2382(2020)07-0001-04

当前，长三角区域一体化发展战略正在中央的指导和协调下、在三省一市政府的紧密配合下如火如荼地向前推进。虽然这个中国最发达区域的一体化发展取得了一些令国内外瞩目的重要进展，如在交通运输体系的建设上、区域规划的协调上、生态环境保护的协作上等都取得一些突破性成就，但是阻碍一体化发展的体制机制的深层次问题并没有真正解决。如在这次抗击新冠肺炎疫情的阻击战中，长三角各地区各自为政、封路设卡的种种做法，以及复工复产复销中不能以产业链为中心进行区域协同的现实，也让我们更进一步深刻地认识到了中国区域经济的严重分割现状、影响及危害，更进一步理解了全力推进长三角区域一体化发展战略的必要性和迫切性。

在推进长三角区域一体化发展战略的过程中，我们深深感到目前我们对这个国家战略的理解还是比较浅显的，层次也不够高，因而在实际推进该战略的过程中，也存在一定的盲目性和随机性。其中一些迫切需要厘清的基本和基础性问题是：国家推进长三角区域一体化发展的根本目的究竟是什么？什么样的状态才真正是长三角区域一体化发展？推进长三角区域一体化发展的主体是谁？显然，这些问题如果不首先在认识上彻底弄清楚，就很容易在实践中产生盲目性并无所作为。

一、统一市场体系建设：经济全球化战略转型的基础

长三角区域一体化发展上升到国家战略，是以习近平总书记为核心的党中央在世界经济格局重塑背景下作出的重大战略抉择。对这一战略抉择理解的深刻程度，直接关系到我们自觉推进一体化工作的主动性和积极性。过去，人们一般是从形成经济增长极、形成改革开放的样板区、率先建设现代化示范区等方面去理解其必要性和重要性。人们很少从我国经济全球化战略转型、培育和利用国内强大市场以及实现高质量发展的角度，去看长三角一体化发展对全国统一市场的形成以及建设高水平开放经济的战略意义。尤其后一角度容易为人们所忽视，但在当今全球化逆转的背景下显得更加重要和迫切。

2008年世界金融危机之后，我国以要素资源为比较优势切入全球价值链的经济全球化战略，其内外部条件发生了根本性变化：第一，当今世界逆全球化趋势喧嚣尘上，中美关系由战略伙伴关系演化为战略竞争关系。新冠疫情全球蔓延之后，遏制中国

¹**作者简介：**刘志彪，教育部首批文科长江学者特聘教授，南京大学长江产业经济研究院院长、教授；徐宁，南京大学长江产业经济研究院助理研究员、博士（南京210093）。

发展成为其正在实施的战略选择;第二，随着我国发展水平的提升和人民生活福利的提高，国内生产要素成本不断上升，过去的那种优质低廉的比较优势日益削弱。同时，国际市场出现了大量的低成本竞争者(如东南亚、中南美等国家)。这时如果国内经济发展不能内生出创新驱动、提高生产率的发展趋向，那么高昂的要素成本就不可能被生产率上升趋势所消化和吸收，中国的产业竞争优势就会消失。中国企业将处于前面是掌握先进技术的发达国家企业、后面是具有成本优势的发展中国家企业追赶的态势，被竞争者“夹在中间”，处于一种比较尴尬的境地;第三，中国过去的经济增长在国内市场狭小的背景下，主要依赖西方国家的市场。现在，西方国家不能再容忍继续为中国的增长提供市场，它们设置了各种市场进入壁垒和出口限制，甚至对我大打贸易战。与此同时，我国随着人均收入的提升，自身也逐步具备了成为超大规模市场国家的条件。

为应对战略机遇期内涵变化所带来的各种挑战，我们需要提出新的经济全球化思路，并建立新战略资源观:我国的比较优势已经从过去的低价优质生产要素，转变为可以利用的日益强大的国内市场，要更多地利用国内强大市场优势，尽快把出口导向为主的1.0版经济全球化战略，升级为2.0版的基于内需的经济全球化战略。^{①2}

实施基于内需的2.0版经济全球化战略的意义在于:其一，从利用别人市场的经济全球化，转变为利用自己市场的全球化，根本上转变我国经济全球化发展模式和机制，在发挥比较优势的同时实现产业发展的自主可控要求;其二，从过去输出廉价生产商品，转变为利用内需市场虹吸全球先进创新要素。如果我们可据此塑造一些吸收全球先进生产要素的平台，如建设全球性宜居城市来广泛吸收全球先进的高技术人才，将极大地推动我国创新经济格局形成，从而有利于实现产业链向中高端攀升和经济高质量发展。

可见，实施2.0版经济全球化战略和创新驱动战略的基本前提是假设国内形成了强大的内需或超级市场规模优势，且这个市场可以给全球的资源和要素提供更多的发展机会。这样一来，如何形成国内强大市场便成为转换经济全球化战略和建设创新驱动国家的关键。也就是说，如何将我国目前处于分割状态的“行政区经济”聚合为开放型区域经济，把区域分散狭窄的市场聚变为国内统一强大规模市场，是战略转型的关键要素。这次长三角地区在抗击新冠肺炎疫情中，出现了种种产业链阻塞、断裂、不能协同复工复产等严重情况，再一次说明了整合行政区经济、推进一体化发展的重要性。未来，由于国内强大市场甚至可能成为我国参与全球竞争的绝对优势，是未来国家产业安全的保障和国际竞争力的主要来源，因此必须在十四五国家规划中给予充分的重视并加以利用。

从党的十八大、十八届三中全会到十九大报告，都提出要建设统一开放、竞争有序的市场体系，让内需规模名列世界前茅的要求。经过30多年的市场取向改革，虽然我国地区间的行政壁垒有所打破，但总体上市场格局还处于条块分割状态，区域一体化发展机制并没有真正形成。之所以形成这种局面，可能是在改革思路方面存在不明确之处，比如人们长期直观地认为，形成国内强大市场，就是依赖于提高国民收入水平和进行收入分配制度改革。其实，推动政府职能改革、破除行政壁垒、建设统一市场，才是形成国内强大市场真正有效的举措，光靠提升收入水平是远远不够的。另外，找不到解决“行政区经济”的突破口，也是统一市场建设成效不大的一个重要原因。

联系本文第二部分，我们将可以清晰地看到，长三角一体化高质量发展国家战略的根本使命和主要任务，是为了在区域分割体制中推进市场融合，为建设区域统一市场然后是全国统一市场探路，为形成和建设强大国内市场服务，为转换经济发展模式和发展机制奠定市场基础。

二、更高质量一体化：破除行政区经济与先易后难建设统一市场

中国现在的市场容量看起来很大，实际上可规模化利用的空间并不大。现在的国内市场并不是统一市场，而是碎片化的市场，是被行政权力分割的块状市场，是由“行政区经济”格局形成的市场。“行政区经济”一方面形成了政府驱动型的巨大增

^{①2}①刘志彪：《基于内需的经济全球化：中国分享第二波全球化红利的战略选择》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2012年第2期。

长动力；另一方面，这种碎片化竞争有损于资源配置的经济效率，如与软预算约束有关的投资冲动、决策随意、地方政府债务高筑等。全国统一市场无法形成，也就无法通过强大国内市场形成对全球资源吸纳的能力，无法用统一市场促进企业达到规模经济状态从而增强国际竞争力。因此，“行政区经济”格局是导致我国潜在的超大规模市场优势无法发挥作用的主要因素。

当前影响地区间各主体实现一体化高质量发展的主要障碍，在于地方政府的超经济强制力量。目前的经济体系中，很难有一种内生的力量可以去主动打破它们。出于维护行政边界内利益的考虑，地方政府经常动用行政力量对市场进行一定的分割，如运用某些地方条例性法规或专门制定某些政策，对生产要素流动进行限制。这些阻碍资源和要素流动的地方政府障碍，绝大多数都是在经济转轨时期参与市场竞争的过程中慢慢形成的，有的还固化为地方性的或明或暗的利益规则。所以解铃还须系铃人，需要在中央政府的统一协调下，各地方政府运用竞争政策对照自己过去颁布的各种地方法规、条例、政策和措施，主动拆除与统一市场不吻合的制度障碍，在任何新的经济政策出台前，都要经过竞争政策审查。

像中国这样地广人多且各区域情况复杂不一的大国，破除“行政区经济”，建设全国统一市场的任务不可能一蹴而就，必须分区域、分步骤、分阶段推进。这其中，应当从具体区域的市场一体化开始，以消除区域分割、拆除要素资源流动的壁垒为目标，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，并以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实施相互开放和市场化配置，为全国统一市场建设的实现机制探路。^①

现在有一种很流行的观点认为，推进长三角区域一体化发展，要首先从要素市场化改革做起。其实这种看法理论上是成立的，但是却不符合寻找突破口进行“先易后难”改革推进的基本原则，因而容易遭到反对和抵制。如户籍制度改革捆绑的是区域间的福利差异，像教育、就业、医疗等种种福利在城市间的差异，是不可能不根据发展水平来盲目打破的。按照先易后难的原则推进长三角区域一体化发展，必须进行分类有序推进和重点突破，具体来说就是：

(1) 对竞争性产业部门，推进区域一体化发展的重点，是要减少政府管制，实现开放的充分竞争，以竞争实现市场协同目标。即使各地的企业在投资领域有重复也不必担心，市场其实不怕竞争也不怕项目的重复投资，怕的是没有竞争的垄断，怕的是缺乏收购兼并机制，怕的是无法正常退出。

(2) 对公共品生产领域来说，推进一体化发展的重点工作，主要在基础设施超前规划、建设的统一指挥和连接点的互通、管理协调一致性等方面。因基础设施建设的统一性、不可分割性特征，各地政府必须主动让渡有关规划、建设和管理的权力，根据一体化协议交给某个机构统一行使，只有这样才能有效地协调公共利益。

(3) 对民生性消费领域来说，因它涉及最广泛的既得利益群体，也是最难以突破的领域，因此一体化战略不能脱离现实发展阶段制约，不能从均贫富的理念和要求出发陷入盲动，不可能在发展差距很大的地区间搞民生的“一样化”，更不可以是“一起化”。

(4) 对投资活动领域来说，各地以政府为主的增量资本，或政府投资引导民间投资的活动，可以在企业层面实现地区间就某一项事业的实质性联合，为实现区域一体化发展奠定现实的微观基础；而对存量资本，则可以鼓励企业在长三角区域内的收购兼并，消除区域内长期存在的严重产能过剩问题，实现产业发展和市场运作的实质性一体化。

(5) 就科技创新领域来说，如果能够在长三角一体化中充分利用苏浙皖的科教资源、人力资本和产业基础，实现这一目标的时间进程将会被大大压缩。但是我们应该看到，科技创新合作是外部性最大的事情，制度设计稍有疏忽，就很容易出现搭便车的情况，从而使合作进程受阻。这提示我们，对长三角科技创新一体化的问题，要有严密的机制设计，对政府出面干预研发合作的实际效果，也要有清醒的预判。

^①刘志彪：《长三角区域市场一体化与治理机制创新》，《学术月刊》2019年第10期。

相对于国内其他区域来说，长三角地区自古以来就是地域联通、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，长三角地区完全有条件和能力完成以国家战略推动区域统一市场建设的使命与任务。如果在中国各个区域统一市场建设和一体化发展的基础上，再通过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。因此，长三角地区应当责无旁贷地承接这个重要使命与任务，率先探索全国统一市场的形成机制，并成为促进形成国内强大市场的重要推动力量。

三、推进长三角市场一体化建设的几点建议

推进长三角市场一体化，难点和根本在于治理机制。是不是应该围绕长三角区域“一盘棋”的要求，建立和完善各种行政协调机制？其实不然，以行政手段解决“行政区经济”体制中的行政问题，是没有出路、没有前途的。这其中的原因很简单，行政手段解决了小区域内的小问题，却会在更大的范围内造成了更大的冲突和矛盾。我们应该根据社会主义市场经济建设的要求，把内生于发达市场的竞争政策作为推进长三角区域市场一体化高质量发展的手段和机制。因此根本性办法还是要逐步培育市场机制，限制行政权力干预市场的范围和力度。为此我们提出如下几点具体的建议：

第一，充分发挥政府统筹协调作用。在推进长三角区域一体化发展过程中，“强政府”和“强市场”的作用都要发挥，但位次有别。“强政府”主要应该体现在两个方面：一是以贯彻落实竞争法为核心，以此营造充分发挥市场竞争作用的良好环境，如抑制垄断鼓励竞争，规范市场主体行为等；二是以社会公共目标为导向进行区域联合、联手去做一些市场失灵的事情，如区域内基础设施建设和软环境优化等。从根本上说，上述第一方面最重要的是，四省市地方政府要在现有司法制度架构下，加快建立和健全长三角各地区竞争政策的执法机构，或者各地把这种执法权委托让渡给某个超越本地利益的机构，明确其主要职能是开展公平竞争审查，以竞争法为依据，尽快启动对地方性法规的审查行动，开展大规模地清理和整理反一体化的规章、文件和其他政策措施，废除、修订与国家《反垄断法》相抵触的条款内容。^①这个机构从精兵简政的角度看，可以由现在各地的法院合作形成具体的执行机构。组建包括上级行政人员、地方政府、专家学者和利益相关体在内的区域性协调机构。发挥上述第二方面的作用则需要政府间的紧密合作。过去提倡和鼓励地方政府间的竞争发展，如今实施一体化战略应提倡和鼓励地方政府间合作协调。解决“行政区经济”问题的关键还在于：一是要改革对地方政府官员的业绩考核评价体系，把实现一体化发展而不仅是生产总值、财政收入等目标作为地方政府官员的主要业绩，以此扭转其行为准则和压力机制；二是要限制地方政府参与市场、干预市场的权力边界。这个权力应该主要限定在对市场公共利益的调节，而不能成为市场营利活动的追求者；三是可以签订一些具体的一体化发展协议，依照“成本共担、利益共享”原则，以政府间协商的方式让渡某些公共权力给相应的长三角一体化机构，把竞争转化为合作。^②

第二，全力释放上海对内开放的龙头作用。过去上海在长三角一体化发展中的龙头作用，主要体现在发展外向型经济方面而在对内开放的引领作用发挥得不够。在更高质量推进长三角区域一体化发展的当下，上海与长三角其他省市之间的关系不再是简单的中心与外围的等级关系，也不是单纯的接轨和融入上海或者上海辐射周边的关系，更不是先进地区帮助落后地区的关系，而是优势互补、达成合作的平行关系。一方面，上海应不断强化服务、管理、集散、创新等城市职能，加快构建以服务业为主的现代产业体系。上海应主动逐步退出一般性、劳动密集型、能耗高的制造业，重点突破证券保险、国际运输、信息服务、研发与技术服务、国际商务、文化和会展旅游等服务业领域，并借助上海总部经济发达的优势，将人才、技术、资金、信息等要素投入的重心转移至设计、研发、网络、品牌、营销等环节，鼓励企业将生产环节转移到长三角其他省市，形成合理的空间布局和产业链配套，从而将长三角地区打造成为综合交易成本和制造成本较低、具有全球竞争力的世界级城市群。^③另一方面，推动上海的一些重要改革试点、改革举措的成果率先在长三角复制推广，放大改革叠加效应。可以申请中央授权长三角决策机构在一定条件下、一定范围内复制推广国家已经在上海试点的政策；或者由长三角决策机构统一向国家有关部门申请在部分地区复制推广试点政策。总的目的，是要推动要素跨省域流动，解决要素尤其是金融市场分割的问题，使要素根据利益最大化原则进行区位选择和优化配置，以提升要素市场的一体化水平。^④

^①刘志彪：《长三角区域高质量一体化发展的制度基石》，《人民论坛·学术前沿》2019年第4期。

第三，推进市场的一体化，要从区域内具体的项目做起，要学习欧洲人搞欧共体时的务实精神，避免泛泛而谈的抽象议论，议而不决。欧共体当年是从煤钢、原子能利用委员会的协调功能开始，一直发展到欧元体系建成，一步一个脚印，极其务实。长三角市场一体化需要协调的领域非常广泛，可以本着先易后难的原则，从破除政府公共项目的合作障碍开始，如消除断头路、区域轻轨建设、港口码头的委托管理或股权一体化等等，逐步消除户籍、医疗、教育等民生领域的障碍和难点。当长三角区域民众逐步享受到市场一体化的利益之后，自然都会衷心拥护，推进起来力度就会更大，更容易成功。

第四，在推进区域市场一体化过程中，要注意发挥企业尤其是企业集团的主体作用。一是要鼓励区域内企业的收购兼并活动。微观层面的收购兼并活动可以将区域间企业的市场协调行为内化，会导致强烈的一体化效应，因而是长三角区域市场一体化的最有效工具。二是要发挥大企业或企业集团在建设产业集群中的一体化作用。产业集群模糊了行政区域的界限，是市场一体化的空间载体，可以实现经济区域“极化——扩散”增长的现代生产力配置方式。例如，如果在长三角宁杭沿线建设基于生态走廊的科技创新产业集群，那沿线一体化发展的高技术产业将会覆盖苏浙皖三省。三是要依据国内企业之间的市场‘分工，构建链接各区域的一体化价值链。价值链的类型包括基于公平交易的市场型价值链、被俘获合作模式的半紧密型价值链，以及纵向一体化的企业集团等等。依托这些价值链，可以把长江经济带开发战略与“一带一路”倡议结合起来，在企业抱团走出去的过程中共同投资“一带一路”沿线国家，转移我国有竞争力的丰富产能。

②刘志彪、孔令池：《长三角区域一体化发展特征、问题及基本策略》，《安徽大学学报》2019年第3期。

③陈建军：《长江三角洲地区的产业同构及产业定位》，《中国工业经济》2004年第2期。

④赵晓雷：《长三角一体化发展示范区制度创新研究》，《科学发展》2020年第3期。