

加快建设全国统一大市场的基本思路与重点举措

刘志成¹

【摘要】全国统一大市场是市场发展到一定程度后出现的一种高级形态，涉及时间、空间等不同维度，关系到制度规则、市场监管、商贸流通、城乡区域、基础设施等不同领域。当前，我国统一市场建设在基础制度、经济政策、要素市场、流通体系、市场监管等方面仍存在一定障碍。相关问题产生有央地财政关系未理顺、政绩考核制度不合理、法律法规体系不健全、重点领域改革进程慢等原因。加快推进全国统一大市场建设，要做好统一和统筹、协同和共享、培育和畅通、清理和破除、规范和整顿五方面的重点工作，确立公平竞争审查、现代市场监管体系建设、要素市场化改革、区域协同发展、市场交易平台和现代流通体系建设五大政策支柱，落实好建章立制和破除壁垒两方面政策，不断提高政策的统一性、规则的一致性、执行的协同性。

【关键词】 统一大市场 新发展格局 市场体系 地方保护主义 区域壁垒

【中图分类号】 F123.9 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7543 (2022) 09-0054-12

建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。建设高标准市场体系、构建高水平社会主义市场经济体制，要求加快建设全国统一大市场，不断健全统一的市场制度规则，提升区域间市场互联互通水平，打破区域封锁和市场分割。促进形成全国统一大市场，既有利于保护好、利用好市场这一稀缺战略资源，又能有效打通制约经济循环的堵点卡点，破解市场主体跨区域经营时面临的各种痛点问题。进入新发展阶段，必须加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，以市场循环畅通促进经济循环畅通，支撑构建新发展格局。

一、全国统一大市场的相关理论分析

全国统一大市场涉及时间、空间等不同维度，关系到制度规则、市场监管、商贸流通、城乡区域、基础设施等不同领域。深刻理解全国统一大市场的内涵及其重要意义，是科学建设全国统一大市场的重要前提。

（一）全国统一大市场的内涵界定

市场是买卖双方就某种商品、服务或要素开展交易的场所，也是一套系统的制度规则，以及在此基础上形成的资源配置机制，包括供求机制、竞争机制和价格机制等^[1]。市场体系是一个由不同类型、不同地域、不同形式市场共同构成、相互关联、相互支撑的复杂经济社会系统，包括市场主体、市场客体、市场运行机制、市场保障制度四个层面的要素。

全国统一大市场是规则统一、机制完善、产业耦合、区域协同、流通顺畅的市场。它是市场发展到一定程度后出现的一种高级形态，是现代市场体系的重要维度，是市场机制充分发挥作用的有效载体。从空间上看，全国统一大市场在强调市场开放性的同时，重点关注一国之内区域市场之间的统一和协同。从时间上看，只有经济建设达到一定高度，科学技术和基础设施达到一定水平，才有可能建成全国统一大市场。从规模上看，全国统一大市场强调的是在不同市场之间形成相互协同、相互促进的关系之后，能够通过规模经济、范围经济、分工深化等推动一国的经济规模优势充分发挥。从本质特征来看，全国统一大市场的本质是

¹作者简介：刘志成，中国宏观经济研究院市场与价格研究所大宗商品市场研究室主任、研究员。

基金项目：国家高端智库中国宏观经济研究院重点课题“加快建设国内统一大市场研究”；国家发展和改革委员会体制改革综合司课题“深化改革畅通国民经济循环研究”

“统一”，核心是通过不同市场的开放、协同、融合，最大限度地实现资源高效配置和竞争力提升。

全国统一大市场要求实现四个方面的统一。一是统一的制度规则。产权制度是市场经济的基石，竞争是市场经济的核心和灵魂，完善的市场准入制度是在资源配置中发挥市场决定性作用的重要基础。建设全国统一大市场必须形成统一的市场准入、产权保护和公平竞争规则。二是统一的商品和要素配置。全国统一大市场要求建设城乡、区域统一的要素市场，增强全国商品和服务市场的统一性，不断提升区域市场政策的协同性和一致性，打破区域封锁和市场分割，实现城乡、区域、行业间商品和要素的统一配置。三是统一的流通体系。在硬件方面，主要是基础设施互联互通；在软件方面，主要是不同区域之间体系合理衔接，服务质量、管理水平向先进水平靠拢，跨区域、跨类型流通平台有效对接。四是统一的市场监管。在规则方面，全国统一大市场意味着全国各地质量、标准、计量、商标、专利等领域规则的统一；在实施方面，全国统一大市场意味着跨区域执法的协同性更强、执法的标准更加一致。

（二）加快建设全国统一大市场的理论逻辑

建设全国统一大市场必须把握市场经济的一般规律，充分发挥统一市场在提升市场配置资源效率、降低经济运行成本、提高经济发展质量和效益等方面的积极作用。理论分析表明，通过提升市场的统一性和协同性，可以从多个方面健全市场机制，畅通经济循环。

一是降低制度性交易成本。

建设全国统一大市场能有效破除各种显性或隐性市场壁垒，打破制约商品和要素跨区域流动的体制障碍和基础设施瓶颈，改善企业跨区域生产经营的营商环境。统一大市场的形成，将推动市场主体签约履约成本、企业协商决策成本、全社会物流信息成本持续下降，进而使整个经济运行的制度性交易成本全面降低。更低的制度性交易成本，有利于激发市场主体活力，提升我国对外来资本、人才和技术的吸引力。

二是促进区域分工深化。

建设全国统一大市场将逐渐消除各领域、各行业的市场分割现象，降低企业开展跨区域业务的成本，企业开展跨区域分工和协作的积极性将得到充分激发^[2]。更大范围内、更多企业参与的分工协作将持续提升企业生产经营的专业化程度，充分发挥区域比较优势，逐步打破区域之间产业结构趋同的困境，破解产业发展中低水平重复建设等问题。在此基础上，市场规模和产业规模持续扩大，将推动具备条件的地区产业实现集群式发展，充分发挥规模经济和范围经济优势。

三是推动先进技术扩散。

建设全国统一大市场将打破限制资本、技术、人才跨区域转移的体制桎梏，促进先发地区和后发地区之间的跨区域商品要素流通。随着流通成本下降和体制约束减少，先发地区的管理经验以及资本、技术和人才等要素将更容易被后发地区借鉴和使用。在此基础上，跨区域的技术溢出效应将带动技术扩散，帮助后发地区通过学习效应形成后发优势^[3]。

四是保障市场公平竞争。

建设全国统一大市场将消除各种地方保护主义政策，清理各种有违统一市场建设的做法，打破不合理的行业准入壁垒。加快清理政府采购、招投标、财政补贴、税收优惠等方面的歧视性做法，确保企业竞争机会公平、规则公平、手段公平。随着公平竞争的市场环境不断完善，不同所有制、不同规模、不同注册地的企业将在同一水平线上竞争，有利于技术水平更高、创新能力更强、产品和服务质量更好、管理能力更强的企业在竞争中胜出，真正做到优胜劣汰。

五是彰显强大市场优势。

在促进分工深化的基础上，不断丰富国内产业链和供应链谱系，有利于形成多产业链协同发展模式，提升产业链供应链应急保障能力，确保产业链和供应链安全稳定。随着统一市场下市场规模的扩展，企业研发投入的回报也将相应提升^[4]，开展研发和创新的积极性将被充分激发。这有利于我国加快实现高水平自立自强，提升我国在全球产业链中的位势。市场规模优势还能有力支撑我国在全球经贸规则制定中的制度性话语权，提升国内企业在全世界商品和服务市场的定价权和规则制定权。

二、建设全国统一大市场面临的主要问题和障碍

当前，我国全国统一大市场建设已经取得长足进展，长三角、粤港澳等区域市场一体化成效显著，但在基础制度、政策协调、要素流动、流通体系、市场监管等方面与高标准市场体系的要求还存在差距。

（一）基础制度方面：产权、准入和竞争制度有待统一

近年来，我国持续推进现代市场体系的基础性制度建设，加快完善产权保护、市场准入和公平竞争相关的制度体系，但国内不同区域、不同行政区划之间或多或少存在规则不统一、执行不到位的问题。

在产权保护方面，存在产权保护规则不完善、对不同主体保护力度不统一等问题。统一的产权保护是统一市场的重要制度基础。产权保护不力在一定程度上影响了商品和要素的自由流动，还有可能阻碍市场公平竞争，成为统一市场建设的重要瓶颈。不同区域产权保护力度存在差异，部分地区利用行政权力侵害私有产权的行为时有发生，违法查封扣押冻结民营企业财产等现象不时出现，利用刑事手段插手经济纠纷的现象仍然存在^[5]。部分产权纠纷案件中存在不平等对待本地企业和外地企业的问题，在产权保护的司法程序、执法力度上存在差别待遇。

在市场准入方面，存在地方对全国统一负面清单执行不力、地方性准入规则不统一等问题。近年来，我国按照市场主体“非禁即入”的原则，建立并不断完善全国统一的市场准入负面清单制度，形成了年度动态调整机制，有力地推动了全国统一大市场建设。但在促进市场准入负面清单、行政审批清单和政府权责清单衔接配合方面，以及通过统一编码完善市场准入负面清单实施机制方面，还需要进一步完善相关政策。与此同时，各地落实市场准入负面清单的力度还存在差异，一些地方还存在隐性准入壁垒，市场准入相关的申报程序、审批核准流程、规则执行力度等方面也不完全统一，影响了准入一致性。在石油、电力、铁路、电信、金融等领域，仍存在不同程度的“卷帘门”“玻璃门”“弹簧门”现象^[6]，不同行业放宽准入的力度存在差异，民间投资者进入部分行业仍面临各种隐性壁垒。

在公平竞争方面，存在公平竞争理念未深入人心、公平竞争审查制度约束力不强的问题。我国已经提出确立竞争政策基础地位，公平竞争环境正在持续改善。但一些行政主体和决策部门公平竞争意识还比较淡薄，采用排除和限制竞争的政策措施来实现行业或区域发展目标的现象屡禁不绝。部分企业也习惯寻求不合理的优惠政策来谋求发展。这些做法破坏了公平竞争环境，导致了严重的资源错配、价格扭曲、社会福利损失，对经济发展造成了巨大伤害。在制度保障方面，尽管我国已经建立公平竞争审查制度，但在一些部门和一些地方，公平竞争审查流于形式。一些部门缺乏针对相关政策举措的实质性审查，对审查程序和审查内容把关不严，还有一些地方存在以领导意志代替审查结果的现象，导致公平竞争审查维护政策公平的保障作用难以充分发挥。

（二）经济政策方面：歧视性政策和区域壁垒尚待清理

近年来，我国在确立竞争政策基础地位、推动产业政策转型等方面取得了显著成效，政策的协同性显著提升。但在一些领域，以公平竞争为导向的原则尚未确立，经济政策中的歧视性做法仍难以杜绝，人为制造区域壁垒和市场分割现象依然存在。

一方面，经济政策中仍然存在不同程度、不同形式的地域歧视。我国区域间竞争日趋激烈，各地政府为推动经济发展出台了大量政策。这些政策有力地促进了地方经济发展，但部分政策存在对外地企业的歧视性做法，阻碍了全国统一大市场的形成。在财政补贴方面，一些地方对本地企业给予特殊的政策优惠。比如，在近几年实施的新能源汽车补贴政策中，一些城市为促进本地汽车生产企业发展，在补贴政策上给予其更多倾斜，导致外地企业难以公平参与竞争^[7]。在政府采购和招投标方面，本地企业往往会受到特殊照顾。比如，一些地方在药品招投标中会给予本地企业更加优惠的条件，或者在评标过程中对本地企业给予不公正的加分，为本地企业创造不公平的竞争优势，导致外地企业难以进入本地市场。在投资配套方面，一些地方要求在本地开设工厂，或采购一定比例的本地产品。有的城市在实施城市轨道交通、新能源等工程项目时，强制要求项目承担方在本地建设成套设备或零部件配套项目，或强制要求项目承担方在本地产业园区开展配套投资，或强制要求项目承担方采购本地制造的零部件产品，或根据项目参与方配套产业投资力度分配工程项目投资额度等。

另一方面，人为设置的区域壁垒尚未完全消除，加剧了区域性市场分割。商品和要素流通的显性壁垒正在逐步消除，但隐性壁垒仍然存在。一些地方通过设置不合理的行政许可，对外地商品销售施加严苛的限制条件，或直接将外地商品挡在本地市场之外，或通过提升外地商品在本地销售的成本来降低其竞争力，从而达到保护本地商品的目的。部分地方对外地企业进入本地市场设置不合理的备案或审批手续，增加了企业运行成本，形成了不公平竞争。还有部分地方出于把税收留在本地的目的，强制要求外地企业开展业务时必须在本地进行注册。有的地方为发展区域性股权市场，要求本地企业只能在本地股权交易市场挂牌，或限制外地企业进驻本地股权托管中心融资。

（三）要素市场方面：二元结构和流动壁垒未完全消除

当前，我国要素市场改革深入推进，但受制于要素领域一些根深蒂固的体制弊端，要素跨域流动不畅通、跨区域配置效率不高的问题仍较为突出。

一方面，要素市场二元结构双轨运行现象仍大量存在。在市场化程度较高的地区和领域，要素价格可以按照供求关系动态调整，有力地促进资源的有效配置。但与此同时，在一些地方还存在大量不规范的要​​素交易，破坏了公平公正的市场交易规则。在这些市场中，要素配置偏离了市场规则，甚至出现了严重的扭曲，难以实现有效配置^[8]。比如，劳动力市场既存在城乡二元分割现象，又存在城市内部劳动者因身份差异而导致的福利差异。又如，土地市场既存在城乡间土地指标优化配置的问题，又存在城市内部市场化配置与行政化配置的差异。农村与城市土地市场被人为割裂，导致土地低效配置，引发城乡接合部土地高效利用的多方面矛盾。城市内部土地招拍挂、协议转让等市场化配置机制与一级市场垄断之间的矛盾，催生了土地增值收益的不公平分配，间接引发了土地供应紧张^[9]。再如，在资本市场中，国有企业和民营企业在融资难度、融资成本上存在显著差异，一些不规范、不透明资金市场的存在，也加剧了金融风险。要素市场的二元结构制约了生产要素的高效自由流动，既妨碍了社会公平，又影响了配置效率。

另一方面，城乡、区域间要素流动壁垒仍然高企。要素自由流动是要素市场化配置的客观要求，但当前阻碍要素跨区域流动和跨行业配置的市场壁垒还大量存在。在劳动力、资本、技术等诸多领域，都存在体制性或政策性市场壁垒。比如，在劳动力市场中，因城市发展中难以实现人、地、钱完全挂钩，人口大量流入的城市缺乏相应的土地指标、转移支付、人员编制来满足新增人口的公共服务供给需要^[10]，导致外来务工人员很难全方位享受城市生活的资源，制约了城乡间劳动力的自由流动。即便是城市内部，受制于住房、就医、子女入学等方面的压力，劳动者的就业选择空间也被压缩，往往难以实现人尽其才，城市高端人才和人力资本的潜力也难以充分释放。又如，市场主体的跨区域迁移、跨区域投资仍面临较多的体制约束，一些地方通过游说、利诱等非市场化方式，甚至采取惩罚性措施阻止本地企业迁往外地。为促进本地企业发展，减少其竞争压力，一些地方以备案、注册、年检、认定、认证、指定、要求设立分公司等形式设定或者变相设定准入障碍，阻止外地企业在本地开展业务。

（四）流通体系方面：软、硬基础设施建设仍需提速

现代化流通体系是全国统一大市场有序运转的重要支撑。当前我国基础设施建设突飞猛进，流通体系建设成效显著，但与高标准市场体系的要求和国内统一大市场建设的目标相比，软、硬基础设施互联互通还有待改进。

一是区域间硬件基础设施互联互通水平有待提升。

全国统一大市场的顺畅运转离不开互联互通的基础设施。当前，国内基础设施建设取得了长足进展，但区域间互联互通水平仍有较大提升空间。从区域互联来看，省际、市际断头路依然大量存在，一些骨干线网存在运输能力瓶颈，制约了跨行政区域的人员往来和要素流动，连通大城市的城际轨道交通还不能满足跨城市人员流动的需要。从枢纽建设来看，一些地区跨区域多式联运市场需求巨大，但支撑不同运输方式衔接和协作的基础设施还不完善，多式联运枢纽的区域布局仍不合理。从城乡衔接来看，农村边远地区和城乡接合部的商贸物流、冷链、仓储、网点等基础设施欠账仍然较多，农村物流运输“最后一公里”的痛点问题尚未解决。

二是不同流通方式的管理制度还需要进一步衔接。

当前，交通、能源、信息等基础设施的相互衔接是建设现代流通体系的客观要求，也是提升流通效率的有力支撑。在硬件基础设施水平大幅提升的同时，我国基础设施管理体制上仍存在衔接不够的问题。比如，一些地方在公路运输枢纽、港口码头、机场等的管理上各自为政，货物转运的成本较高，耗费的时间较长，亟须通过一体化的管理提升区域内基础设施运行效率。又如，一些地方的能源、信息基础设施建设不能跟上交通基础设施发展的步伐，制约了商贸物流数字化水平的提升，亟须加强数字化建设，提升发展水平。

三是市场功能性基础设施建设还需要进一步提速。

发达经济体的经验表明，交易平台、交易中心、支付清算中心等功能性基础设施建设是建设统一市场、提升市场运行水平不可或缺的支撑力量。随着发展水平的提升，我国功能性基础设施建设成效显著，但与发达国家差距较大。一方面，缺乏具有国际影响力的交易平台和交易中心，现有大宗商品、证券、技术和公共资源交易中心仍难以适应全国性、全球性资源配置的需要，与我国消费大国、贸易大国的地位还不相称。另一方面，金融基础设施建设相对滞后，集中统一的货币支付清算和金融产品登记、托管、清算和结算系统有待完善，国际贸易中被西方国家结算系统“卡脖子”的问题尚未彻底解决。

（五）市场监管方面：监管规则和执法协同有待改进

统一的市场监管规则和协同配合的市场监管执法是维护全国统一大市场的有力保障。新一轮机构改革后，我国市场监管力量得到了有效整合，监管领域“九龙治水”的现象明显改观，但在规则的统一性和执法的协同性方面还有较大的提升空间。

一方面，在质量标准、检验检测等方面还存在规则不统一的问题。规则的统一是市场统一的关键，也是发挥强大国内市场优势的重要前提。当前，我国在标准化建设、质量监管、检验检测、认证认可等领域正在加快形成全国统一规则，但部分地方、行业仍存在各自为政的问题。比如，部分产品和服务标准难以统一。一些地方性标准由本地行业协会或龙头企业牵头制定，导致产品规格、性能等不统一，不利于产品在全国范围内生产流通。旅游、交通、环境保护等服务领域标准不统一，给企业跨区域生产经营活动增加了不必要的成本。线上线下、境内境外标准不统一制约了全国统一大市场的构建。

另一方面，不同部门、不同区域在监管执法中还存在协同配合不足的问题。市场监管是政府的一项重要职能，既涉及准入、质量、垄断等经济性监管，又涉及健康、安全、环境等社会性监管。相应地，承担市场监管职责的部门较多。真正形成监管合力，提升监管效能，离不开各部门、各地方的协同配合。当前在监管领域仍存在各部门监管协调配合不够、监管信息和数据不共享的问题，尤其是公安、税务、海关、环境、市场监管综合执法等部门尚未建立起完善的联合执法机制。当监管涉及不同地方的市场

主体或跨区域违法行为时，也存在各地方监管线索和证据难移交、行政执法难协同的问题。

三、全国统一大市场建设遇阻的主要原因

体制机制不健全是国内市场不统一的深层次原因。建设全国统一大市场，必须找准其体制根源，从体制机制上下功夫，破除体制约束。当前，全国统一大市场建设步伐偏缓主要有四方面的原因。

（一）央地财政关系未理顺引发地方保护

我国实施“分税制”改革以来，经济结构和发展动力都发生了显著变化，当前的财税体制已难以适应经济社会发展需要。现行体制下，地方政府有相对独立的财权和事权，财政状况直接关系到地方经济利益。地方要发展经济，良好而可持续的财力水平是地方政府参与发展“竞赛”的重要支撑。在财力不断上收趋势下，地方的收入分成不足以满足其支出需要。同时，不规范、不透明、成本高、效率低的财政转移支付制度，进一步加剧了地方财政困难。在这种不合理的央地财政关系下，地方政府不得不开展扩大财政收入来源的竞争，有较强的动机把税收留在本地。

地方政府之间的竞争引发了地方保护。地方政府在实施产业政策时，倾向于将更多补贴给予能够成为其稳定税源的企业和项目。部分地方为了将税收留在本地，要求外来企业必须在本地设立子公司，或以行政手段阻挠外来企业并购本地企业，以重复检查或双重标准妨碍跨区域连锁经营等。一些地区禁止本地区的资源、技术、人才流向外地，或通过设置关卡等不合理手段阻碍外地商品进入本地，或抬高外地商品进入本地的门槛。地方保护主义在不同行政区划之间设置了无形的市场壁垒，阻碍了全国统一市场的形成，成为公平竞争的巨大障碍。

（二）政绩考核制度不合理扭曲区域竞争

政绩考核是影响官员升迁的重要因素，也是影响地方经济政策的重要“指挥棒”。地方政府之间存在类似市场主体的竞争性，竞争一旦失序失规，引发恶性竞争，就会导致地方保护主义^[1]。有的地方为了引进企业，促进短期经济增长，无偿或低价转让土地使用权，放任中低端行业持续低水平扩张，导致了经济下行阶段过剩产能“久去不绝”的顽疾。在地方公共资源配置和公共项目招投标过程中，为使本地企业中标，有的地方政府甚至存在与当地企业合谋串标、安排其他企业陪标、设置各种不合理排他性门槛等行为。有的地方制定优惠政策招商引资，以产业扶持或奖励的名义从公共财政资金中安排不合理扶持资金。还有的地方违反中央政策精神，在人才引进中实施不公平竞争或恶性竞争行为，通过有违税收公平原则的个人所得税返还，或者不合理的住房补贴、人才奖励等政策吸引外地人员落户，扭曲了劳动力和人才市场。

（三）法律法规体系不健全加剧市场分割

从立法环节来看，我国颁布《反不正当竞争法》《反垄断法》《招标投标法》等，力图以法律的形式来规范市场主体的竞争行为和政府行政行为，防止出现市场分割现象。但相关领域法律法规还存在一些问题：有些法条过于抽象，相关规定的原则性强而操作性弱，还需要推出相应的配套细则和具有可操作性的补充立法；有些领域还存在与上位法相违背的部门规章和地方性法规。

从执法环节来看，在涉及市场分割问题时，执法部门的权威性有待进一步加强。目前，我国竞争领域的行政执法部门实现了行政上的统一，但在对一些地方政府的行政行为开展执法时，往往会受到各方面的干扰。同时，对市场分割行为的处罚力度不够。目前，执法部门对企业反竞争行为的经济处罚力度偏小，市场主体的违法成本过低，且未对反竞争行为的刑事处罚作出明确规定。

（四）重点领域改革进程缓慢制约市场建设

当前，一些重点领域的改革进程仍不能适应统一市场建设的需要。这里以要素市场改革和资源环境改革来说明改革滞后对市场建设的制约。

支撑全国统一的要素市场化配置改革仍需持续推进。土地市场方面，地方政府既承担了本地区的土地管理职能，又通过一些与地方政府存在千丝万缕联系的企业开展土地经营，这种管理体制扭曲了土地要素配置。部分地方政府对土地财政严重依赖。同时，农村“三块地”改革进展滞后，制约了城乡间土地要素的合理配置，不利于建设城乡统一的土地市场。跨区域的土地指标交易仍存在一些政策约束，难以在更大范围内实现土地资源优化配置。劳动力市场方面，由于户籍制度改革和公共服务能力建设滞后，农村劳动力进入城市仍面临诸多隐性障碍，不利于建设城乡统一、区域间自由流动的劳动力市场。

生态环境体制改革滞后影响了不同地区资源利用和环境保护的一体推进。资源利用和生态环境保护具有较强的外部性，推进资源有偿使用和完善生态产品的价值实现机制，实现资源环境外部性内部化，是提升各地区资源利用和环境保护协同性的关键。当前我国资源环境产权确权、资源环境税费体系改革、资源环境交易市场建设、资源环境收益分享机制等改革亟待加快推进，迫切需要通过改革使资源环境要素的价格全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益，为全国统一的能源资源市场提供支撑。

四、建设全国统一大市场的基本思路

建设全国统一大市场就是在统一制度规则、破除市场壁垒的基础上，优化要素配置、降低流通成本、深化产业分工、促进科技创新，以市场循环畅通促进经济循环畅通，进而为构建新发展格局提供坚实支撑。

（一）做好五方面重点工作

一是统一和统筹。

按照国内统一大市场的本质要求，促进不同区域、不同领域、不同行业、不同形态、城乡之间、线上线下的市场实现统一，重点推进制度规则、标准质量、市场监管、市场流通等方面的统一。按照普惠性、公平性、非歧视原则，统筹好各部门、各地方、各行业政策，促进部门、区域之间形成政策合力，防止选择性、歧视性政策破坏市场的统一性，防止人为分割、垄断市场。

二是协同和共享。

不断完善线上市场和线下市场、期货市场和现货市场、有形市场和无形市场的功能，促进不同功能、不同类型市场之间的协同和融合，推动各类市场实现优势互补，以互补性市场支撑统一市场建设。促进不同类型市场主体之间的协同，实现国企民企、大中小企业融合融通发展。加强跨区域、跨部门政府信息和数据共享，完善信息和数据共享规则，提升地方政府参与统一市场建设的意愿和能力；推动市场监管执法部门信息共享、经验共享，促进实现全国统一的市场监管。

三是培育和畅通。

加快培育全国性、区域性商品和要素交易市场或平台，通过综合性、行业性交易市场和平台建设，形成全国性交易网络，促进商品要素在更大范围内流通和有效配置。培育更多全国性、区域性市场主体，鼓励更多具备条件的市场主体开展跨区域经营，分享规模经济和范围经济红利。促进不同区域基础设施互联互通，加快打通基础设施和流通环节梗阻，促进铁路、公路、航空、水运、管道等不同交通运输方式之间的有效衔接，畅通跨区域、跨运输方式的商品和要素流转。进一步完善市场机制，健全收入分配机制和扩大内需长效机制，畅通生产、分配、交换和消费等国民经济不同环节之间的循环。

四是清理和破除。

重点是清理各种妨碍统一市场和公平竞争的做法和规定。强化公平竞争审查制度的刚性约束，确保新出台政策不妨碍国内统一大市场建设。加快清理存量政策中的不合理条文，废除不合理政策，适时推进现有法律的立改废释工作。破除阻碍商品和要素自由流动的各种显性和隐性壁垒。破除各种不合理市场准入规则、歧视性支持政策。破除在行政审批中设置不合理条件、要求企业履行不必要手续、提供多余证明材料等隐性壁垒。

五是规范和整顿。

规范不利于统一大市场建设的各种政策和行政行为。加强对政策的合法性审查，防止出台妨碍统一大市场建设的政策。加强对政府行为的合法性审查，围绕行政审批事项、申请材料、办理时限，全面推行行政审批标准化。整顿治理招投标、政府采购中破坏全国统一大市场的做法。加强对部分地方项目招标和政府采购中不合理优待本地企业、与本地企业合谋串标、围标等行为的治理，加强对产业政策中地方保护行为的治理。

（二）确立五大政策支柱

一是强化公平竞争审查制度刚性约束。

各部门、各地方要全面落实公平竞争审查制度，健全公平竞争审查机制，进一步严格审查标准，提升审查结果的约束力。在制定市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件以及各种政策措施时，务必严格开展公平竞争审查，防止有违全国统一大市场建设原则和目标的政策出台。要加快制定公平竞争审查例外规定的实施细则，明确适用例外规定的各种情形与适用条件。建立公平竞争审查的抽查、考核和公示制度^[12]，进一步完善第三方审查的制度规则。需要指出的是，在强化公平竞争审查制度刚性约束的同时，对于已经发生的破坏全国统一大市场建设的各种违法行为，要加强反行政垄断的竞争执法^[13]。

二是健全现代市场监管体系。

要进一步强化建设全国统一大市场目标在健全现代市场监管体系中的导向作用，更好地发挥统一市场监管对统一大市场建设的支撑作用。加快推进全国统一的质量、标准体系建设，重点聚焦公共服务、生态环保、物流运输、检验检测、质量标准等领域，推进地区间标准互认和采信，加快出台全国统一标准。加强中央和地方市场监管行政执法的衔接，完善跨区域执法协作及信息共享机制，健全联席会议、线索通报、证据转移、案件协查等制度，加强跨地区综合执法联动。完善跨区域的守信联合激励和失信联合惩戒机制，建立打击侵权假冒黑名单发布制度。建立跨区域公共信用信息服务平台，加大信用信息共享交换力度，扩大平台互联互通范围。

三是加快推进要素市场化改革。

进一步完善经济政策体系，推动重点领域和关键环节改革，保证各种类型企业依法平等使用生产要素。以明晰产权和推进城乡土地市场一体化为重点深化土地制度改革，逐步建立城乡统一的建设用地市场，实行农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同价同权。围绕提高金融资源配置效率的目标深化金融体制改革，改变以行政层级决定金融资源流向的配置方式。以打破劳动力流动的城乡壁垒和区域壁垒为重点完善劳动力市场，减少劳动力在区域、城乡间流动的障碍。以加快科技成果转化和加强知识产权保护为重点完善技术市场，充分发挥各地区在科技成果转化中的比较优势^[14]。

四是完善区域协同发展政策体系。

结合各地区的资源禀赋和比较优势，深化区域分工，构建优势互补现代产业体系。统筹实施一批跨区域重大交通、信息、水利、能源等重点项目，推动形成布局合理、功能完善、衔接顺畅、运作高效的基础设施体系。完善区域协同创新体制机制，推动政策、市场、科技等多位一体发展，打造创新主体、创新基础设施、创新资源等有机耦合的区域协同创新。探索区域生态文明共建的实施路径，加强区域生态共建共保，推动环境污染联防联控，创新生态产品价值实现机制。统筹教育、医疗等公共服务资源在城乡之间、区域之间合理配置，加快建立资源便利共享体制机制，推动社会保障接轨衔接，强化社会综合治理联动，推动公共服务区域合作。

五是加快建设市场交易平台和现代流通体系。

建设全国性、区域性产权交易平台、技术交易平台、大宗商品交易平台、公共资源交易平台，为各类产权交易、科技成果交易、生产要素交易、大宗商品交易提供统一的场所、设施和信息发布服务。通过交易平台建设，打破商品、要素和产权交易中的地域分割，降低交易成本，提升交易效率，拓宽市场深度和广度，提高交易的活跃度，促进技术服务的市场化、产业化，提升商品和要素配置效率。统筹推进现代流通体系硬件和软件建设，进一步提升区域基础设施互联互通水平，发展流通新技术新业态新模式，完善流通领域制度规范和标准，培育壮大具有国际竞争力的现代物流企业，持续提升流通效率。

五、建设全国统一大市场的重点举措

建设国内统一大市场必须有行之有效的政策措施，必须进一步强化问题导向和目标导向，着力消除阻碍统一大市场形成的痼疾，持续加强建章立制工作，不断提高政策的统一性、规则的一致性、执行的协同性。

第一，完善全国统一的市场基础制度。

贯彻落实全国统一的市场准入负面清单，破除市场准入方面的隐性壁垒。加快省市县层面市场准入体系与国家层面制度规则体系的衔接，清理违背中央现行政策的地方性规定，提升各级政府市场准入规则的一致性。完善平等保护产权的法律法规体系，全面清理对不同所有制经济产权区别对待的政策措施。完善知识产权法院跨区域管辖制度，健全异地管辖的相关规定。确立竞争政策基础地位，持续完善公平竞争制度，推动不同地区、不同规模、不同所有制企业之间的公平竞争。完善反垄断执法领域中央对地方的授权机制，加强跨区域行政执法的协同配合，共同维护市场公平竞争环境。

第二，建设全国统一的市场规则体系。

逐步提升全国各地质量、计量、商标、专利、消费者保护、信用监管等领域规则的统一性。完善石油、天然气、黑色金属、有色金属、农产品等大宗商品市场交易规则，逐渐在生产、运输、储存、销售等环节形成全国统一的规则。完善矿产资源、能源电力、金融证券、技术转让等领域的市场交易规则，逐渐消除技术标准和定价规则碎片化现象，提升跨区域交易规则的协同性。在安全、环保、卫生和劳动者保护等领域，统一规范重点行业、重点产品区域性标准，逐步确立全国性标准。

第三，建设全国统一的质量标准体系。

强化统一权威的国家标准体系，完善国家标准制定管理制度，修订全国统一的强制性标准目录，除法律法规和国务院另有规定的领域外，将强制性行业标准、地方标准整合为强制性国家标准。优化国家标准结构，定期更新已有国家标准，明确统一的技术标准和质量标准，补充新兴领域标准，合并精简与国家标准交叉重复的地方性标准，提升国家标准引领作用。推进地区间标准和检测结果互认，实现区域内重点标准目录、具体标准制定、标准实施监督三方面协同。做好国家标准推广工作，加快推进国内标准与国际标准接轨工作，积极参与重点领域国际标准制定，提升中国标准国际影响力。

第四，健全跨区域联合监管执法机制。

建立跨区域、跨领域市场监管会商制度和全方位协作机制，加强对市场监管工作的总体统筹，提高市场监管政策执行的协同性。搭建跨区域、跨领域市场监管会商平台，建立经常性和临时性会商响应机制。完善跨行政区域执法协作及信息共享机制，建立重大监管事项通报制度，加强市场监管信息共享，健全联席会议、线索通报、证据转移、案件协查等制度。鼓励跨行政区域联合发布统一的监管政策法规及标准规范，积极开展联动执法，创新跨区域联合监管模式。鼓励毗邻地区建立区域市场监管信息交流机制和数据交换机制，加强市场监管政策措施、工作信息、情报线索等方面的沟通和交流，定期开展政府间监管数据交换。

第五，加强重点领域市场监管合作。

在全国范围内推动诚信记录共享共用，加强信用建设区域合作，鼓励经济发展水平接近的区域开展跨区域合作，在交通、环保等重点领域建立跨区域联合奖惩机制。建立“行业+区域”安全生产和应急管理协作机制，推动安全生产跨区域共建共治。结合重点危化产业集聚情况，加强安全监管跨区域经验交流，建立区域监管措施联动机制。建立跨区域打击危化品非法生产经营长效机制，建立跨区域舆情监控和应急处置机制。建立健全区域网络监管协作机制，持续推进全国网络监管一体化。建立跨区域网络违法案件协查机制，加强调查取证和案件处置合作，化解跨区域网络交易中的行政管辖权矛盾。建立网络消费者权益保护协作机制，加强跨区域消费警示、提示信息发布合作，开展跨区域消费投诉协同处置。统一区域重污染天气应急启动标准，开展区域应急联动。充分发挥相关流域管理机构作用，强化水资源统一调度、涉水事务监管和省际水事协调。共同开展环境保护、食品药品安全、产品质量安全预警和风险评估方面的合作，强化环境联防联控、食品安全监管、知识产权保护等领域的执法联动。

第六，加强区域间基础设施互联互通。

以国家铁路大通道建设、区域城际铁路建设、省际公路网建设为重点加快交通网络建设，以港口群联动协作、构建高等级航道网为重点推动区域港航协同发展，完善区域协调工作机制，强化交通运输联合执法。以推动区域内要素交易、发挥先发地区的产业升级和消费升级辐射能力为目标，加强京津冀、长三角、粤港澳等重点区域内基础设施的互联互通。重点是统筹推进铁路、公路、港口、机场等基础设施建设，促进区域资源优化配置和产业集聚，构建设施互联、管理协同、服务共享的现代基础设施体系。

第七，建设全国性或区域性交易平台。

健全商品市场化交易平台，规范各类交易平台规则，完善商品市场交易信息披露制度，逐步推进全流程电子化交易。推动商品市场与期货市场仓单互认，促进期货市场与现货市场协调联动发展。优化交易场所、交割库等重点设施的区域布局，推动建设统一的大宗商品期现货流通登记中心，提升大宗商品国际定价能力。加强重点商品市场价格监管，建立健全价格监管规则，加强对重要民生商品和资源性产品价格监测，建设商品市场价格监管平台。完善铁矿石、铜、原油、天然气、玉米、大豆、食用油等大宗商品市场价格形成机制和价格体系，提升重要商品国际影响力。

第八，完善一体化现代流通体系。

加快推进现代流通体系建设，持续畅通国际物流通道，促进区域流通体系一体化发展。按照建设世界级城市群的要求，在长三角、粤港澳大湾区打造高水平物流基础设施，实现高水平区域互联互通，强化区域消费中心和要素配置中心的市场辐射力和带动力。持续推进中西部地区、农村地区基础设施补短板工作，打通区域、城乡间商品和要素流通梗阻，推动大型商贸物流平台业务向中西部和农村地区延伸，打通物流配送、上门安装和售后服务的“最后一公里”。适应鲜活农产品消费升级的需要，打造全国性冷链物流运输体系。加快商品流通领域数字化建设，提升商品流通全流程追溯和查询能力，优化流通管理，提升流通效率。

第九，加快推进区域市场一体化。

以京津冀、长三角、粤港澳等重点区域为突破口，加快推进区域市场一体化，提高政策制定统一性、规则一致性和执行协同性，在此基础上逐步形成全国统一的市场规则体系。开展区域一体化市场建设试点，在商品市场、服务市场和要素市场中选择重点行业，开展统一市场建设专项行动，建成一批具有典型示范意义的区域一体化市场。加快省际毗邻重点区域一体化步伐，推动多元主体参与、多种模式并存的治理机制建设取得突破。总结典型区域、典型行业推进统一市场建设的先进经验和做法，在更大范围内复制推广。

第十，完善公平竞争审查实施机制。

建立公平竞争审查举报、回应和处理机制，加快建设针对线索举报、问题反映的审查处置机制和实施程序。发挥好公平竞争审查制度在打破地方保护和区域壁垒方面的关键作用，对涉及全国统一大市场建设的重点政策和重要文件，可在审查程序中专门设定“市场统一性审查”环节。加强对市场准入、财政补贴等重点领域的审查工作，把经济政策中的地域歧视、人为设定区域壁垒等作为公平竞争审查的重点。加强对地方自我审查的指导，适时对地方审查结果开展评估和考核，切实提高审查质量，建立第三方审查机制。把地方推进公平竞争审查方面的先进经验向更多地区推广。

第十一，破除政府采购和招投标中的地域歧视。

依法推行政务公开，推进阳光行政，严格依法依规开展招商引资、政府采购、招标投标等工作，充分体现公开、公平、公正。各级政府应对本地外地企业一视同仁，在招标投标和政府采购中严禁设置针对外地企业的歧视性条款，严禁给予特定企业有违公平竞争原则的优惠条件。对不遵守法律法规和相关制度，以权谋私、失职渎职等行为，要加大查处力度，纳入政务诚信记录。

第十二，清理重点领域和行业区域壁垒。

明确重点行业推进全国统一市场建设的主攻方向，加快清理汽车、医药、建材、能源资源、金融服务、交通运输、工程承包等重要市场中的区域壁垒。取消政府汽车等重点商品采购、药品集中带量采购、重大工程建设项目招标中对本地企业的特殊优惠。取消限制或强制外地企业在本地设立分支机构的不合理规定，取消外地企业并购本地企业的歧视性规定或限制性做法。全面取消二手车限迁政策，逐步放宽车辆异地年检、异地办理保险业务等方面的限制，提高业务办理便捷性。

参考文献：

- [1]刘泉红.“十四五”时期我国现代市场体系建设思路 and 关键举措[J].经济纵横,2020(5):66-75.
- [2]张昊.地区间生产分工与市场统一度测算：“价格法”再探讨[J].世界经济,2020(4):52-74.
- [3]孙博文,孙久文.长江经济带市场一体化的空间经济增长与非对称溢出效应[J].改革,2019(3):72-86.
- [4]刘志强,卢崇煜.地区市场异质性、研发投入对企业创新绩效的影响[J].科技进步与对策,2018(12):99-106.
- [5]元明,胡耀先.违法动用刑事手段插手民事经济纠纷问题剖析[J].人民检察,2013(10):28-30.
- [6]银温泉.加快国企改革塑造发展新动力[J].中国经贸导刊,2016(12):38-39.

-
- [7]冯辉. 新能源汽车产业政府补贴的法律规制研究[J]. 政治与法律, 2017(12):22-34.
- [8]善长. 要素市场化配置是完善社会主义市场经济体制的关键[N]. 中国纪检监察报, 2017-12-29.
- [9]刘志成. 要素市场化配置的主要障碍与改革对策[J]. 经济纵横, 2019(3):93-101.
- [10]欧阳慧, 李智. 迈向 2035 年的我国户籍制度改革研究[J]. 经济纵横, 2021(9):25-33.
- [11]行伟波. 中国内部统一大市场的建设与前景[J]. 财经智库, 2019(5):115-124.
- [12]王先林. 强化竞争政策基础地位背景下的公平竞争审查和竞争执法[J]. 中国市场监管研究, 2020(6):32-35.
- [13]刘志彪. 反行政垄断和行政分割: 统一市场建设的突破口和主体内容[J]. 财经智库, 2016(1):121-128.
- [14]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):26-36.