

上海服务全国统一大市场建设的路径研究

严军 高骞 黄佳金¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】上海服务全国统一大市场建设应达成四大目标：持续推动各类要素市场高效运行和规模拓展；加快建设联通内外的枢纽门户；营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境；率先探索打造长三角统一大市场。为此，上海要以打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接为重点，深入系统推进重大领域改革，破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，努力在更广领域、更大程度上实现改革新突破。

【关键词】全国统一大市场 营商环境 国内大循环

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)07-0070-006

一、全国统一大市场建设为上海提供发展新机遇

建设功能强大的全国统一大市场，是构建新发展格局的基础支撑和内在要求，这将为上海的中心节点和战略链接建设提供新机遇、新平台和新空间，更好地构筑起内需体系中的关键环节和国际国内要素流动中独具优势的战略通道，助力国内经济循环更加畅通，助力中国经济更好地融入世界。

(一)有助于上海进一步增强“五个中心”能级

我国的内需总规模超过百万亿元，金融市场成交额达到千万亿元级别。上海建设“五个中心”的关键，就在于成为商品、信息、数据、资金、人才等各类流量的枢纽和生产要素资源的集聚配置平台。当前，国内各类生产要素无法实现充分高效流动，是制约上海提升“五个中心”集聚力、辐射力的主要瓶颈。加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一市场，有助于打破地方保护和市场分割，打通制约经济循环的堵点，促进商品和各类要素资源在更大范围内畅通流动，让资源更自由地流向更能发挥价值、效率更高的地方，势必将为“五个中心”建设提供更加有利的制度条件。

(二)有助于上海进一步对接“两种资源”、打通“两个市场”

随着我国国际贸易总额超过6万亿美元、高居全球第1位，建设全国统一大市场，将依托畅通的国内市场通路，不断增强我国大国市场优势，充分吸引全球要素资源进入我国，推动国内市场与国际市场积极对接。上海作为国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接，能够发挥我国超大市场和超强供应链双重优势，促进国内规则与国际规则衔接，成为国内国际市场联通的渠道，推动要素跨境自由安全便捷流动，不断增强在全球产业链、供应链、创新链中的影响力，提升我国在国际经济治理中的话语权。

¹**作者简介：**严军，上海市人民政府发展研究中心副主任。高骞，上海市人民政府发展研究中心改革处处长。黄佳金，上海市人民政府发展研究中心改革处研究人员。

(三)有助于上海进一步强化市场基础设施和基础制度规则的联通和统一

我国改革已进入深水区，上海改革也步入攻坚期，面对市场基础设施尚不完善，市场基础制度规则不统一、不联通等问题，全国统一大市场建设将聚焦深层次利益关系和矛盾推进改革。一方面，全国统一大市场建设将加强上海在交通运输、机场、港口、通信、水利等基础设施以及高速宽带互联网、5G 网络等新型基础设施方面与全国网络的互联互通。另一方面，上海也将瞄准“硬骨头”深化改革，通过完善统一的产权保护制度，严格落实“全国一张清单”管理模式，维护统一的公平竞争制度，健全统一的社会信用制度等举措，进一步破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，率先构建高标准、市场化、国际化的一流营商环境。

(四)有助于上海进一步带动长三角和全国经济发展

长三角一体化发展上升为国家战略以来，一体化发展示范区在规划管理、生态保护、土地管理、要素流动、财税分享、公共服务、公共信用等方面不断率先探索，形成了许多好的经验和做法。但不可否认的是，面对经济下行的压力，现行“不破行政隶属、打破行政边界”的做法，在一定程度上仍旧制约着产品和要素资源的流动。在维护全国统一大市场前提下，长三角地区优先开展区域市场一体化建设工作，将有效破除三省一市行政边界束缚，充分发挥上海的龙头带动作用，形成更大范围内的布局谋划和资源统筹。通过积极构建统一的标准和规则、一体化的现代物流体系、信用体系和监管机制，以及创新跨区域财税分享机制，将促进长三角人流、物流、资金流、信息流等各类生产要素在更大范围内的自由流动和更高效的优化配置，既加速长三角一体化发展进程，也为全国率先探索全国统一大市场建设的路径。

二、上海服务全国统一大市场建设的基础条件

上海作为全国最大的经济中心城市，在资源要素集聚、商品货物流通、营商环境打造上都具备一定优势，具备率先探索建设全国统一大市场的条件和基础。

(一)拥有规模庞大的要素市场集群

上海是我国要素市场数量最多、规模最大的城市。上海证券交易所股票市值已居世界第 3 位，上海黄金交易所现货黄金交易量居全球第 1 位；上海期货交易所原油期货交易量位居全球第 3 位，上海航交所是我国唯一一家国家级航运交易所。其他要素市场还在加速向上海集聚。2020 年 10 月 28 日，上海技术交易所正式开市，将为推动科技成果产业化助力。2021 年 7 月 16 日，全国碳排放权交易市场在上海环境能源交易所正式启动，成为实现我国“双碳”目标的重要政策工具。2021 年 11 月 25 日，上海数据交易所正式成立，将为破解数据交易难题，形成系列创新安排。。

(二)具有国际国内商品、资本和货物交汇集散的枢纽地位

上海是世界级口岸城市，也是国内流通、贸易第一城。2021 年上海口岸贸易总额 10.1 万亿元，增长 15.4%，继续位列世界城市首位。实际使用外资 225.5 亿美元，规模再创历史新高，新增跨国公司地区总部 60 家，累计达 831 家。在国内流通和消费上，上海的规模也居全国城市首位。2021 年，上海商品销售总额、社会消费品零售总额分别达到 16.28 万亿元和 1.8 万亿元。上海港已成为中国大陆集装箱航运最多、航班最密、覆盖面最广的世界一流海洋港口，集装箱吞吐量连续 11 年居全球第 1 位。浦东机场航空货邮吞吐量连续 8 年居全球第 3 位。

(三)具备良好的营商环境

2018 年以来，上海坚决落实习近平总书记“打造国际一流营商环境”的重要指示，用“钉钉子”的精神，瞄准国际最高标

准、最好水平，坚持以企业感受度为首要评价标准，聚焦重点领域和关键事项，系统研究、积极回应市场主体的改革诉求，深入推进“放管服”改革，加强“一网通办”政务建设，推动政府经济管理方式发生根本性改变。经过4年的努力，上海在国家发改委开展的营商环境测评和工信部开展的中小企业投资环境评价中均居全国第1位，开办企业、获得电力、登记财产、跨境贸易、执行合同等方面改革经验得到全国推广。助推中国在世界银行“2020年营商环境报告”中排名上升至31位，首次进入全球前40名，且连续两年跻身全球营商环境改善幅度最大的十大经济体。

(四)以上海为龙头的长三角区域一体化发展达到较高水平

长三角一体化发展战略实施3年来已取得重大成果，一体化发展的新局面正在形成，长三角地区对全国经济贡献率持续提高。高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区，已推出两批八大类73项一体化制度创新。三省一市积极推进长三角地区政务服务“一网通办”，目前119个政务服务事项已实现跨省市通办全覆盖。长三角协同创新取得显著成效，长三角科技创新共同体建设办公室、长三角国家技术创新中心、长三角区域技术市场联盟、长三角工业互联网一体化发展示范区等相继建成。

三、上海服务全国统一大市场建设的目标和思路

上海服务全国统一大市场建设应达成四大目标：持续推动各类要素市场高效运行和规模拓展；加快建设联通内外的枢纽门户；营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境；率先探索打造长三角统一大市场。为此，上海要以打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接为重点，深入系统推进重大领域改革，破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，努力在更广领域、更大程度上实现改革新突破。

——继续对标国际最高标准的规则和制度。进一步深化制度创新，率先实现各类规则的内外相互衔接，为在更深层次、更宽领域、更大力度推进全国统一大市场建设提供有效支撑。

——积极探索社会主义市场运行机制。积极构建有利于破除制约创新发展的瓶颈、激发经济社会发展活力的制度规范体系，形成预期稳定、公平透明、充满活力的市场环境。

——持续深化长三角区域合作体制机制创新。发挥龙头带动作用，加大改革力度，提升区域发展协调能级，探索从区域项目协同走向区域一体化制度创新。

四、上海服务全国统一大市场建设的主要路径

(一)积极主动占据生产、分配、流通、消费等环节的核心位置

全国统一大市场贯通生产、分配、流通、消费各环节，上海要打造中心节点，就必须在要素自由流动的情况下，掌握各个环节的核心话语权。一是增强汽车、集成电路等本地优势产业链和供应链的自主可控能力。在重点产业、重点领域、重点环节加强本地产业链与创新链的融合提升，增强自主创新能力，在薄弱环节重点发力，做好关键核心技术的攻关，解决一批“卡脖子”的问题，推动上海占据全球产业链和供应链中更高位置和更核心环节。二是提升本地平台经济在物流配送、商品销售等领域的配置能力。充分发挥平台经济在打破地区封锁和市场分割、推动全国统一大市场建设方面的积极作用。以升级流通网络、畅通信息交互、丰富平台功能为抓手，提高市场运行效率。三是不断强化上海国际消费中心城市核心功能。抓住疫情后经济恢复的时机，继续大力发展战略性新兴产业、品牌经济、夜间经济、免税经济，打造消费新地标，加快商业数字化转型，持续打响上海消费品牌。

(二)依托浦东“引领区”、自贸试验区临港新片区、虹桥国际开放枢纽等重大国家战略载体，加快构建统一的规则制度体制机制

一是充分发挥浦东引领区的自主立法权优势，先行先试制度改革。依托浦东制度创新的传统优势和新赋予的自主立法权，将上海及长三角区域建设统一大市场面临的关键制度瓶颈和普遍约束障碍作为浦东改革举措的重要来源，释放浦东新区法规的积极效应，并在法治轨道上及时固化制度创新成果，并在全市范围内复制推广。二是依托自贸试验区临港新片区优势，先行先试国际高标准经贸规则。着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，在投资、贸易、资金、运输、人员创业和数据跨境流动等重点领域率先实现制度改革突破，提供高水平制度供给，更好参与国际合作和竞争。三是借助进博会优势，推动内外贸一体化政策制度化。充分发挥进博会在链接国际国内两个扇面的平台作用，打造国内国际双循环战略通道，加强多地互联互通，推动内外贸一体化政策制度化，为虹桥枢纽打造联动长三角、服务全国、辐射亚太的进口商品集散地提供统一制度保障。

(三) 推进基础设施、特别是新型基础设施互联互通

建设全国统一大市场需要不断推进市场设施高标准联通，持续提升市场运行效率。一是抓好一批新基建重大、重点项目建設。加快布局一批新型基础设施项目，加快 5G、千兆光网、一体化大数据中心、智能计算中心建设，构建数据中心、云计算、大数据一体化的新型算力网络体系。二是推动传统基础设施信息化升级改造。在增强国产通信设备、集成电路、电子元器件、关键软件等核心竞争力的基础上，提升电力、交通、物流等传统基础设施的数字化、智能化、系统化、联通化改造，推动基础设施提质升级，增强基础设施综合保障能力。三是分领域推进基础设施的网络化、智能化。在工业领域，建设高可靠、广覆盖、大带宽、可定制的工业互联网网络，促进各类工业设施的有效互联。在能源领域，构建多能协同的能源网络，构建坚强的能源互联网。在环保领域，加强对生态环境的整体监控和处置效率，为环保问题处置提供数据保障。

(四) 以“三大先导产业”为引领，推动产业在国家层面的协同布局

上海服务全国统一大市场建设，要以集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业为引领，实现更高效的资源配置、产业链流通和产业生态集聚。一是与长三角地区协同布局世界级的产业集群。依托上海密集的科技创新资源、雄厚的研发基础以及强劲的产业化能力，围绕“三大先导产业”，与各地区协同布局，发挥各地比较优势，促进区域产业优势互补、紧密协作、联动发展，促进以产业为核心的循环联动。二是加强产业上下游产业链的跨区域协同渗透融合。围绕“三大先导产业”产业链和供应链的补链、固链、强链，加强产业间跨区域的横向协同渗透融合，深化从基层研究到技术应用再到应用场景丰富的纵向过程融合，促进产业能级提升和发展高质量的生产性服务业，推动产业链向前后两端延伸。三是促进产业人才、技术和信息的无障碍流动。打破阻碍产业要素资源自由流动的制度约束，推进人才、资金、技术、信息等各种流量在行业间、上下游的跨区域无障碍流动，实现产业资源的市场化最优配置。

(五) 深化“科创板”、技术交易、数据交易、“碳交易”等新兴要素市场建设，提升要素市场化配置能力

一是重点聚焦技术、数据等新型要素交易市场建设。以上海技术交易所为平台，推动技术权益的确权、确价和交易。加快建设上海数据交易所，形成由数据交易方、数据服务商、数据经纪人、数据确权登记机构、数据资产评估机构等主体共同参与的数据交易生态。在临港新片区探索境内外联动打造一批数字服务平台，争取突破数字服务平台股比限制，吸引外商独资设立科技数字服务平台，提供跨境信息服务。二是大力发展面向国际的期货交易市场。扩大铜、钢材等优势品种定价话语权，提高其国际交易商比重。在“一带一路”沿线国家和地区开展大宗商品期货市场跨境交割业务。加快推出低硫燃料油期货、航运运价指数期货、原油期货期权等国际化新品种。加快创立、创新和完善碳交易相关产品，包括碳排放权的期货和衍生品等，并逐渐与国际接轨。三是持续提升科创板支持硬科技发展的能力。坚守科创板板块定位，鼓励和支持“硬科技”企业上市，按照注册制改革要求，持续深化科创板改革，持续提高上市公司质量，加大常态化退市执行力度，服务好国家战略。

(六) 促进劳动力、技术、数据等要素资源更自由流动

一是进一步创造有利外来劳动力融入城市条件。作为超大城市，上海要加快长期稳定就业居住的外来劳动力的落户进程，降

低外来劳动力落户的门槛。尤其在疫情后，要创造外来劳动力定居城市、融入城市、共享发展成果的条件，改善外来人口在公租房、廉租房和子女教育方面的待遇。二是创新有利于技术、数据等新型要素流动的制度安排。借鉴欧美技术交易和数据流动管理经验并结合上海实际，积极破除技术交易和数据流动的壁垒，创造有利于技术交易和数据流动的制度安排和模式，强化技术和数据的权属、评估、流动、交易和安全保护等方面的制度建设和保障，全面提高技术和数据等新型要素的流动管理能力。三是加快形成城乡要素双向自由流动的制度设计。进一步破除限制城乡人口流动的制度障碍，推动城乡一体的公共服务，推进城市的人才、城市的资本下乡，真正实现城乡资源要素的双向、自由、平等流动。

(七)以全国统一大市场建设，进一步推动长三角一体化建设

全国统一大市场建设将加速推动长三角一体化发展，而上海也应发挥长三角龙头带动作用，优先开展区域市场一体化建设，为全国统一大市场建设探索重要路径。一是进一步统一长三角各地市场准入标准和机制。统一长三角各地市场准入标准和机制，逐步取消各地准入门槛，建立准入“负面清单”，互认地方审批的企业资质、人员注册资格和各类岗位证书，实现企业和人员无“门槛”自由流动从业。建立长三角信用体系、市场监管等信息共享交换机制，逐步建立行业大数据互通互联的信息化体系。二是打造长三角一体化现代流通体系。重点加强流通基础设施建设、商品流通保障、流通秩序以及市场监管等方面法律制度体系建设，推动流通领域不同层次的各类标准相互统一，促进标准之间有效衔接，加快智慧物流、电子商务、农产品流通等重点领域的标准制定和实施，同时完善流通标准实施的监督和评价制度。三是探索跨区域利益分配机制创新。打破行政区域壁垒，积极探索税收制度创新，由税务和财政部门共同研究产业协同中存在的输出区与输入承载区的税收利益合理分配的可行性政策措施，加速资源要素按市场规律高效流动配置，充分发挥各类要素的最大功效。

(八)服务“京津冀”“粤港澳大湾区”等国土空间发展国家战略，加强跨区域合作

上海处于由京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大增长极串联形成的南北发展主轴和由长江经济带构成的东西发展主轴的节点，有加强跨区域合作的先天优势。一是积极推进与各大区域的铁路、水运、航空、公路“多式联运”。打通上海与京津冀、粤港澳等各个区域之间要素自由流动的难点、堵点和痛点，有效解决“多式联运”最后一公里难题，形成以上海为中心的综合完善的交通运输体系。二是强化与京津冀、粤港澳、长江经济带主要城市的合作。强化京沪联系，深化沪港合作、沪深合作、沪渝合作等，突破行政边界，实现各类要素在各区域间的自由流动和优化配置，打通不同区域空间尺度之间的经济循环，充分释放我国超大规模市场优势和完整产业链的供给优势。三是加强与黄河流域中心城市郑州、西安等的联动。依托京津冀、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈、长江中游等重点区域，促进长江流域与黄河流域国家战略的对接，以点串线、以线带面，纵横南北、连贯东西，带动全国统一大市场的有效实现。

(九)统一监管标准和监管规则，加强市场准入、投资及市场运行监管，破除地方保护和区域壁垒

一是深入推进“放管服”改革。“放管服”改革是上海优化营商环境的重要抓手，也是建设全国统一大市场的主要举措。上海应加大在经济社会管理领域向基层放权赋能的力度，以简政放权激发基层改革创新的积极性，减少由机构职能重叠、事权划分不清等产生的制度性成本。二是复制推广自贸试验区临港新片区成功经验。将上海自贸试验区临港新片区建设中负面清单管理改革、“证照联办”改革等成功的改革经验尽快在全市复制和推广，不断降低市场准入门槛，优化项目审批流程，为各类企业依法、平等地进入市场创造便利条件。三是切实加快完善法治建设。充分运用全国人大常委会对上海市人大及其常委会制定浦东新区法规的授权，加快制定一批能够促进统一市场监管标准、破除区域壁垒的法规。加强对市场准入、公平竞争、新业态监管、跨区域纠纷等重点领域和新兴领域的立法工作，为上海加快建设全国统一大市场提供法治支撑。

(十)对标CPTPP、RCEP等新一代高水平国际经贸规则，打造更好的营商环境

一是对接国际最高标准进一步深入优化营商环境。对照RCEP、CPTPP、中欧CAI和CEPA等新一代国际经贸规则，提升贸易

投资便利化水平，在内外政策与规制衔接上更多先行先试。对照高标准营商环境体系补短板，聚焦纳税服务、金融信贷、法治保障、政商关系等领域，统筹推进制度创新、资源整合和流程再造，努力为各类市场主体营造稳定、公平、透明、可预期的发展环境。二是加快开展服务业开放、数据跨境流动等领域的改革试点。在加强商品货物贸易的同时扩大教育、医疗等服务业的开放，在注重实体贸易的同时积极推动数字贸易和跨境电商的发展。统筹货物贸易与服务贸易、实体贸易与数字贸易，不断推动服务业制度创新和开放，打造国际贸易新高地。三是积极参与塑造和引领国际规则。上海要充分发挥“一带一路”桥头堡作用，提高自身在国际市场的辐射力和影响力，积极参与塑造和引领国际规则，参与全球经济治理体系改革，努力提升在全球市场和全球治理体系中的规则和标准制定权，推动形成更加公平合理的国际经济治理体系。

参考文献：

- [1] 李峰，向明勋，陆丽萍，梁绍连，邱鸣华，宋奇. 上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接的切入口和发力点[J]. 科学发展，2021(3):32-41.
- [2] 常亚杰. 上海在双循环发展战略中的功能与路径选择[J]. 科学发展，2021(4):53-58.
- [3] 杨力，张云，陈志成，方茜. 长三角一体化大市场建设面临的问题和对策思路[J]. 科学发展，2022(2):75-84.
- [4] 张伊娜，方晓斌. 上海国际消费中心城市建设和扩大内需打造国内大市场[J]. 科学发展，2022(4):38-45.
- [5] 陈雯，兰明昊，孙伟，刘伟，刘崇刚. 长三角一体化高质量发展：内涵、现状及对策[J]. 自然资源学报，2022(6):1403-1412.