

通过市场、改革和开放的力量，全力稳住经济大盘

万博新经济观察 2022-07-08

要稳住经济大盘，真正实现短期稳中求进和中长期可持续高质量发展目标，关键还是要靠减少不利资源有效配置的各种壁垒和把握好时度效，通过市场力量、改革力量、开放力量，及让市场在资源配置中起决定性作用这一市场经济的客观规律，让经济主体具有充分的信心及经济选择自由。

■田国强 陈旭东

受新冠疫情反复、世界百年变局以及自身体制性、结构性因素影响，中国经济所面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力出现新变化，导致了经济下行压力增大。对此，跨周期政策设计、逆周期政策调节均有其现实必要性，特别是财政政策、货币金融政策、保市场主体政策、保基本民生政策等一揽子政策措施的出台，可起到一定停损止跌作用。然而，要稳住经济大盘，真正实现短期稳中求进和中长期可持续高质量发展目标，**关键还是要靠减少不利资源有效配置的各种壁垒和把握好时度效，通过市场力量、改革力量、开放力量，及让市场在资源配置中起决定性作用这一市场经济的客观规律，让经济主体具有充分的信心及经济选择自由**，同时更好地发挥政府在维护市场公平竞争环境、促进产权明晰与契约自由、激发市场主体活力等方面的作用。日前，中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》，明确提出“加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”，这是在新发展阶段构建新发展格局的基础支撑，也是当前复杂形势下稳住经济大盘的内在要求。

事实上，建设全国统一大市场不仅是应时之需，也是市场取向改革确立之初就已设定的目标任务。早在1993年党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》就提出，着重“创造平等竞争环境，形成统一、开放、竞争、有序的大市场”。2013年党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次重申，“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”。

但是，究竟什么是全国统一大市场？加快建设全国统一大市场为什么重要？什么原因导致全国统一大市场建设的延宕？全国统一大市场建

设面临哪些堵点、难点？如何进一步加快建设全国统一大市场？社会各界有很多不同看法，其中不乏一些重大认识上的误区，不仅对市场取向改革的正确方向形成干扰，而且一旦转化为政策会进一步加大经济下行压力。同时，这些具有误导性的认识及其指导下的经济政策无论是从短期看、局部看，还是放到长期和全局视角去看，大有问题。主要体现在以下三大认知误区。

一是没有处理好高效规范和充分开放的辩证统一关系，误以为建设全国统一大市场就是政府要把市场统起来、管起来，导致的结果就是政府管制不断加码，滑向统制经济的方向，市场主体的经济自由空间不断被压缩，其后果就是监管的过急、过频、过大、过激，大大地弱化了市场主体的活力和资本的应用，致使经济不断下行。

二是将公平竞争和市场主体创新导致的阶段性垄断对立起来，以为建设全国统一大市场的公平竞争就要弱化资本，将市场主体创新而导致的阶段性垄断以行政手段予以破除，忽视了市场竞争机制之下竞争压力企业通过投资研发激发创新，创新和知识产权的保护导致垄断利润，而垄断利润又导致创新的“竞争-创新-垄断-竞争”动态循环，未认识到没有了资本投入巨大的研发创新的垄断基本上不可能有大的创新这一基本市场竞争规律，甚至鼓吹民营退场论，其后果是民营信心和预期及其创新激励下降，导致经济下行及国家财富和民间资本的流失。近几年中美入选全球科技公司市值前20公司数落差大幅拉大，由2018年只相差2家（9比11）到2021年相差13家（2比15），只剩下阿里巴巴和腾讯，新增独角兽企业数差距也大幅拉大，由42比51到22比58。

三是以为建设全国统一大市场的目标是摆脱对外部市场、外循环的依赖，完全可以依托自身超大规模市场优势而自力更生、自我循环，导致的结果是希望什么都自搞一套、自成体系，而不注重开放兼容，没有充分认识到，中国改革开放实践探索之所以取得如此巨大成就，关键就是对内放开和对外开放是相辅相成不可分割的辩证统一体。

除此之外，还有人认为，建设全国统一大市场是一个长期目标任务，对于当下缓解经济下行压力作用不大，还是要靠短期刺激政策，导致的结果就是不重视改革和通过制度建设来进行中长期治理，没有从一般均衡的综合治理角度来处理短期政策和中长期改革治理的关系，忽视了市场取向改革增长红利的关键作用。凡此种种认识误区，已严重影响经济平稳发展和高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场的建设，必须予以澄清，才能更好地推进新时期全国统一大市场建设和经济平稳发展。

一、以市场取向全国统一大市场建设稳经济、稳信心、稳预期

所谓全国统一大市场，旨在通过市场化手段及其法治让各类市场微观主体和个体投入其禀赋（包括资本、知识和劳动），让禀赋和商品充分流动，以此最大限度激活本国生产要素和激发市场主体活力，推动经济发展和民生改善。然而，无论是从实际经济指标，还是从经济先行指标看，中国经济下行的态势和压力都非常大，特别是市场微观主体信心不足、预期悲观、消费低迷、投资放缓、内生经济增长动力削弱。企业端显示，制造业和非制造业采购经理指数自 2021 年 7 月以来基本都是同比负增长，2022 年 3 月以来一直低于 50%荣枯分界点，直至 6 月才重返扩张区间。居民端显示，消费者信心指数、消费者满意指数、消费者预期指数自 2021 年 10 月以来同比增速一直是负值，2022 年 5 月，社会消费品零售总额更是同比下降 6.7%。生产和消费的低迷，导致的一个结果是企业纷纷裁员，失业率提升，居民收入增长放缓乃至部分居民失去收入来源。从改革开放的实践探索来看，一些关键节点的市场取向改革对市场主体信心和预期的改善是极为显著的，其所带来的改革红利也是非常可观的。当前，中国要稳住经济大盘，必须恢复市场主体信心，发挥市场决定作用，激发市场主体活力，推进更大力度的开放，这也是当前复杂形势下通过改革开放加快市场取向全国统一大市场建设的题中应有之义。

第一，辩证处理好高效规范与充分开放的关系，应对需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力下中国经济增长持续下行，激发国内超大规模市场活力，保护、培育、壮大市场主体带动经济发展的需要。受今年早些时候东北、长三角地区疫情影响，特别是上海、深圳等关键枢纽城市疫情的冲击，大量市场主体尤其是中小微企业出现生产经营困难，由此也导致城镇调查失业率达到较高水平，4 月甚至突破 6%，达到 6.1%，5 月尽管有所下降，但仍处于 5.9%的历史高位，而 16-24 岁年轻人失业率更飙升至 18.4%，大学生就业压力加大。这些都表明国内需求收缩的压力有增无减，需要实施有力度的一揽子提需求、稳增长政策。市场主体是市场经济发展的发动机，中小微企业是社会经济的“毛细血管”，是保障居民就业和收入的重要依靠力量。**稳住宏观经济大盘的实质，就是要稳住市场主体，帮助其恢复信心、渡过难关并取得新的更大发展。**在当前经济下行压力增大的形势下，市场主体需要的不是更多更大力度的监管，而是充分开放和放开，拥有更大的经济自由空间。**建设全国统**

一大市场，就是要通过松绑放权的改革，进一步破除制约市场主体发展的不合理限制，能放的进一步放，该管的尽量用法治管而不是政策的频繁应用或变动，打破传统体制下政府设置的障碍、壁垒，用政府的后退一小步换市场的前进一大步，培育更加活跃、更有效率和创造力的市场主体。

第二，辩证处理公平竞争与创新垄断的关系，应对中国经济要素驱动粗放式发展方式红利衰竭，发挥市场在资源配置中的决定性作用，向创新驱动集约式发展方式转变和高质量发展阶段迈进的要求。中国的要素市场化建设严重滞后于商品、服务市场，政府在要素市场“定价格”的作用发挥过大、干预过多，而“定规则”的作用发挥不足，没有最大程度地发挥市场决定要素价格的作用，导致的结果是要素价格扭曲背景下通过人为压低一些要素价格，以要素大规模投入来推动经济增长的现象。但是，随着要素边际收益递减效应的出现，要素驱动的发展模式难以为继，并且其扭曲定价机制带来的影响会进一步延展到商品和服务市场，影响市场决定性作用的发挥。加快全国统一大市场建设，不仅是空间上物理上的统一，也要求要素市场、商品市场和服务市场都遵循市场决定价格的原则。

同时，对于市场主体经由资本投入来创新而实现的阶段性垄断及其收益不应急于对资本和创新导致的垄断“开红灯”，因为市场竞争机制会引致更多的模仿、创新来消除这个垄断，先行创新者要继续取得垄断利益就必须持续资本投入实现创新突破，所以有必要给创新者提供充分的激励和外部性补偿，这样最终受益的是消费者和整个经济。民营经济为我国贡献了50%以上的税收、60%以上的GDP、70%以上的技术创新、80%以上的城镇就业、90%以上的市场主体数量。在经济持续下行和国际形势复杂的紧要关头，进一步鼓励支持推动民营经济发展，鼓励民营创新，形成支持民营的气氛将特别有利于民营信心的建立。惟其如此，才能充分调动**市场主体的创新与企业家精神**这一最重要的生产要素，推动中国经济实现创新驱动高质量发展。

第三，辩证处理对外开放和对内放开的关系，应对新冠疫情和地缘政治博弈加剧背景下逆全球化、贸易保护主义抬头，构建以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局的必然要求。尽管今年1-5月货物进出口总额特别是出口总额实现了较高速增长，但是受新冠疫情反复冲击和地缘政治博弈加剧影响，中国长期受益其中的经济全球化还是面临着空前严峻的考验，意识形态、价值观等方面差异和分歧被不断放大，尤其是美国拉拢其盟友对中国的技术封锁、贸易壁垒不遗余

力，使得全球供应链断裂、重组、极化现象加剧，经济复苏进程受阻，同时受俄乌战争影响，食品和大宗商品价格大幅上涨，美国、欧盟国家通货膨胀水平创近年来新高，世界经济滞胀风险上行。

在此背景下，中国经济一方面要通过更加主动、更大力度、更高水平的对外开放，突破外部技术封锁和贸易壁垒，不放弃对外部市场的抢占、对先进技术的引进，融入并进一步推进全球统一大市场建设，另一方面也要进一步的对内放开，深挖潜力，在加快建设全国统一大市场进程中畅通国民经济循环，降低制度性交易成本，提升内生经济增长动力。只有与全球市场相联通、嵌连的全国统一大市场，才能真正将中国的超大规模市场优势发挥出来。

二、新时期市场取向全国统一大市场建设所面临的堵点、难点

如果以 1993 年党的十四届三中全会为起点，建设全国统一大市场的目标已经提出近 30 年的时间，为什么依然没有实现？或者说，面临着哪些久攻不破的堵点、难点？中国经济要实现高质量发展，消除以上三大误区，有三对基本关系必须处理好：一是政府间关系，二是政府与市场的关系，三是政府与企业的关系。

当前，中国经济发展中存在的市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题，归根结底与这三大基本关系没有处理好，使得政府职能的越位、错位和缺位并存，对市场在资源配置中的决定性作用发挥形成干扰息息相关。在政府主导型改革模式之下，政府既是改革的主体，也是改革的对象。这一双重角色决定了政府改革在中国深化市场取向改革中的重要地位和作用，并且在新形势下政府改革迫在眉睫，不改革或缓改革的负面效应日益显现。相反，政府改革带来的红利将是巨大的，有利于加快推进市场取向全国统一大市场建设，稳住宏观经济大盘。

第一，现有中央和地方政府间分权体系，是导致中国出现诸侯经济、地方保护和市场分割的重要因素。作为单一制国家，中国的中央政府对于地方政府拥有支配性权力，官员政绩考核与晋升体系如同一个指挥棒，对地方政府官员的施政形成导向。同时，随着中央政府向地方政府的权力下放，地方政府又发展成为相对独立的利益主体，成为撬动中国经济增长和发展的一个重要力量。

过去经济高速增长时期的 GDP 中心主义，使得地方政府官员千方百计招商引资，搞大而全、小而全的产业体系，为增长而竞争。其中，有

些竞争是良性的，比如营商环境的改善、比较优势的发挥等；有些则是恶性竞争，表现为低水平重复建设、过度政策优惠、各种显性和隐性的地区行政壁垒、一些行业的条块分割等。特别是在新冠疫情冲击之下，一些地方政府层层加码实施封闭管控、高速封路等措施，致使市场主体的产业链、供应链安全受到人为干扰。以上种种非市场因素彰显对内的充分开放和放开还任重道远，对市场主体的生产经营决策和行为造成干扰扭曲，使得资源不能在更高层次、更大范围优化配置，给全国统一大市场建设和经济增长带来拖累。

第二，政府与市场的关系不尽合理，政府职能转变不到位，是导致全国统一大市场建设迟滞的主瓶颈。实践中，一些原本属于市场调节或应由社会提供的事务，政府部门过度有为，经常“越位”和“错位”，介入过多、过深，管制措施不断加码，在极大增加了政府支出的同时却并未达到预期的治理效果，阻碍了市场在资源配置中决定性作用的发挥，供求机制、价格机制、竞争机制等基本市场机制在一些领域尚未健全，使得要素和商品自由流动仍面临各种显性和隐性壁垒，难以形成统一大市场。这在财政日益吃紧的当下，更是不明智之举。同时，一些市场失灵的领域本应由政府部门承担提供基本公共产品和服务，政府部门经常“缺位”，公共产品和服务供给反而数量不足，质量不高，无法满足人民日益增长的美好生活需要，同时也因后顾之忧而抑制了消费需求。

简言之，政府在管不了、管不好的地方投入了太多行政资源，而应该管的地方却没有去管或没有管好，政府职能边界的设定不合理，背离了现代市场经济体系下有限政府的定位要求。所以，**政府职能转变既要**做减法，也要做加法，目标是**激活市场活力**。当然，这个合理治理边界的界定是一个动态优化调整的过程。

第三，政府对待不同所有制类型的企业在一定程度上存在亲疏有别现象，竞争中性原则尚未落到实处，弱化了民营的信心及预期。改革开放以来，民企、民营经济不断发展壮大，在推动经济高速发展、改善民生、促进创新、深化改革、扩大开放等各方面都起到了不可或缺的重要作用，与中国经济同频共振。

应牢牢坚持“两个毫不动摇”原则，全国统一大市场的建设，最终的检验是看不同类型市场主体是否享受统一的国民待遇，遵循统一的市场规则，接受统一的市场监管，以此增加民营信心及其预期。现在许多民企创新发展的劲头不足，说到底**是信心问题、预期问题**。有了信心和好的预期，企业家就能够做到**废寝忘食搞创新，一心一意谋发展**。显然，目前距离这一理想状态还有较大差距。特别是地方政府与地方国企的紧

密联系以及地方国企的大量存在，使得地方行政垄断、诸侯经济等难以根治。在产权保护、市场准入、行业监管等方面存在不同所有制经济的分立乃至对立，未能真正做到一视同仁，既阻碍了全国统一大市场建设，又降低了资源配置效率。

特别是对数字经济平台民营企业的高强度监管，使得中国近几年新增独角兽企业被美国远远抛在身后，扭转了过去与美国并驾齐驱乃至有所超越的良好发展态势。这对于与美国的经济竞争、创新竞争，是极为不利的。从产权保护方面看，目前最大的问题是**执法标准不统一**，本地或区域保护现象、偏向国企现象时有发生，使得民营企业产权和企业家人身财产安全受到侵害。同时，部分地方政府部门仍存在公然违背市场准入负面清单制度，侵害相关市场主体合法权益的情况，监管不及时、效能不足。

三、从政府改革切入进一步加快市场取向全国统一大市场建设

加快建设全国统一大市场，**本质**是要正确处理政府和市场及其社会的关系，**关键**要靠深化政府改革促进政府职能转变。市场的本质是无为而治，无为而治的必要条件是完善市场制度，让市场有效。而让市场有效的必要条件是有效的政府，有效政府的必要条件是有一个有限和定位恰当的政府。有限就是恰当，多了不好，少了也不行。政府最基本的作用可用两个词来概括，就是“维护”和“服务”，也就是制定基本的规则、保障社会秩序的稳定以及供给公共产品和服务。**加快建设全国统一大市场，关键在于实现政府职能的两个根本转变：一是从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，二是从单一维度的经济发展型政府向多维度的公共服务型政府转变。**

如果以此来衡量，针对一些行业的急剧式、一刀切的不断加强的政府管制和结构调整，甚至将其市场统制起来，是不合宜的。自改革开放之初就确立的松绑放权市场取向改革方向仍需要继续坚持和深化，并且随着改革进入深水区需要触及政府改革这个关键。不过，政府改革意味着政府要向自己动“手术刀”，不可避免地会面临较大阻力，或者受制于旧的理念桎梏，或者遭遇到既得利益方的阻挠，常常导致改革雷声大雨点小，目标很好但是无法执行、落地的问题。

突破改革的阻力、推动改革的实施，有两种思路：一是依靠行政化手段，通过层层督导、层层加码的硬性要求，这往往信息成本很大；二是依靠激励机制手段，让改革者的收益跟改革的红利相挂钩、相融合，

建立为改革而竞争的激励相容动力机制。政府改革乃至整个经济体制改革的深化，均需要综合运用这两种手段。

具体而言，新时期中国经济体制改革需要从政府间关系、政府与市场的关系、政府与企业的关系三个方面入手，进一步深化政府改革，促进政府职能转变，以加快市场取向全国统一大市场建设。

第一，基于公共服务型有限政府定位重新界定政府间关系，根据信息对称强弱、外部性大小及是否激励相容，纵向合理划分中央和地方政府的事权与支出责任，横向推动地方政府间合作凝聚区域市场一体化力量。从现代国家视角来看，政府的职权、职能绝不应面面俱到，而要同其他类型尤其是市场与社会的治理元素分担功能，政府应该更加聚焦于中立的市场监管者和公共服务提供者角色。

首先，需要明确有限政府基于权利保障的权力有限性和基于功能配置优化的权力分工性，让政府公权力在法治框架内运行，减少对市场运行的干扰。

其次，需要对政府间纵向和横向财政关系进行动态调整，适度推动事权和支出责任上移、财权下移，避免地方政府因事多钱少而过度介入微观经济活动拓展财源，特别是通过地方国企、地方融资平台实施隐性债务摊派，形成潜在经济金融风险。

再次，需要加强地方政府间的横向协调合作机制建设，打破地理边界和行政边界约束，推动区域内一体化、区域间一体化、都市圈间一体化，结合长三角一体化示范区、粤港澳大湾区等跨省市合作探索形成可复制推广的制度体系，以更好地加快市场取向全国统一大市场建设。

此外，无论是中央还是地方，在全国统一大市场建设中都应注重与全球市场的互通连接。也就是，要以全球视野来推进全国统一大市场建设。

第二，基于有效市场目标重塑政府与市场的关系，善做减法，放松政府管制、精简过时法律法规，为充分发挥市场决定性作用、提升资源配置效率提供充分的制度基础空间，同时在维护和公共服务方面多做加法。一个现代化的市场经济体系，不是靠政府事无巨细的统制、管制建立起来的，也不意味着法律、文件越多越好。法也有善法、恶法之分，正如同市场经济有好坏之分。

上世纪80年代，美国里根政府就曾设立总统特别委员会，对各种法律规章进行重新审核、修改和删除，并通过《日常文书工作缩减法》等排除文牍主义干扰，为美国经济新动能的孕育特别是克林顿时代的经济繁荣提供了制度基础。当下中国加快建设全国统一大市场，同样需要

进一步放松政府管制、精简过时法律法规，赋予市场主体更大的经济自由空间，推动市场在提升资源配置效率方面的作用发挥。

建议依托各级市场监督管理局开展法律、文件清理，倒逼各地各部门落实政策“源头”审查责任，对含有地方保护、市场分割、指定交易等限制市场公平竞争行为、妨碍全国统一大市场建设的条款进行及时纠正，确保存量政策措施应废尽废、应改尽改，增量政策措施应审尽审、应查尽查。同时，对于新政策的制定和出台要加强科学化、专业化水平，广泛听取市场主体的意见、建议。

否则，闭门造车导致的结果可能是政策无法落地甚至起反效果，市场主体不堪其扰。在这些方面做好减法的同时，也要市场制度建设和维护以及公共服务等方面补位，多做加法，以此弥补原生市场在这些方面的失灵。

第三，基于竞争中性原则处理政府与企业的关系，强化市场基础制度规则统一，不断完善统一的产权保护、市场准入、公平竞争制度，依法监管、提振民营信心，为创新驱动营造良好环境。竞争中性原则要求政府有义务确保市场主体不因与政府存在特定联系而获得不当竞争优势，确保法律规则的同等适用，以维护公平竞争环境，为创新驱动转型提供制度基础。

这就要求进一步深化政企分开、政资分开，将国有企业打造成真正独立的市场竞争主体，特别是要打破地方政府与地方国企之间的深度嵌连，大规模减少地方国企规模并优化国有企业、国有资本管理模式。

产权保护方面，应通过健全统一规范的涉产权纠纷司法体系，解决产权保护领域的“类案不同判”现象，实现司法执法统一、规范，增强涉产权经济行为结果预期的稳定性，依法保护不同所有制类型企业产权及企业家人身财产安全，同时加强知识产权保护，为创新者提供可预期的创新激励。

公平竞争方面，一个最大的前提是民企可享受公平的市场准入，如果连准入都困难，竞争就更无从谈起。应遵循让市场主体“法无禁止即可为”和让政府部门“法无授权不可为”的原则对负面清单进行动态调整，并建立健全市场准入效能评估机制和市场准入公平监管机制。同时，公平竞争审查不应打击创新者的积极性，而更应聚焦在行政性垄断层面。