

解读 统一大市场

打通产业链创新链 全国统一大市场成主要抓手

本报记者 杜丽娟 北京报道

动荡不安的国际局势所带来的深刻影响,引起我们对产业链、供应链安全与自主可控问题的反思。当

纲领指导作用

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》”)正式对外发布。《意见》提出我国将从基础制度建设、市场设施建设等方面打造全国统一的大市场。宏观层面看,统一大市场的“统一”包含五个方面,即市场的基础制度规则统一、市场的设施高标准联通、要素和资源统一以及市场的监管要公平统一。在蒋震看来,建设全国统一大市场,是我国在全球分工地位悄然变化的必然结果,《意见》作为一个具有指导意义的纲领性文件,符合

数字经济的未来

毫无疑问,建设全国统一大市场,不仅能够凸显全面深化经济体制改革决心,也是当前稳定经济预期的重要手段。立足“全国一盘棋”的大背景,统一大市场将有效增强经济的发展韧性。然而,在我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力下,全国统一大市场又该如何构建?

陈晓东认为,突破口就是数字经济的高质量发展。他解释,在相对封闭的市场中,不同区域所形成的“大而全、小而全”产业结构,虽然很大程度上能解决区域内的就业、投资与产业集聚等现实问题,

中国经济从依赖于全球化转向引领全球化时,国际国内双循环协同更显著重要。在建设以国内循环为主、国内国际双循环发展新格局的要求下,

我国构建新发展格局的迫切需要。长期以来,作为“世界工厂”,我国的经济不同程度上依赖于全球化,虽然发展初期只能分享相对较小的附加值份额,但随着改革发展的深入,国内科技创新能力增强后,消费升级趋势显现,使得建立超大规模市场优势逐渐凸显。在此背景下,提升市场主体在资源配置领域的深度和广度,降低制度性交易成本,成为对抗经济预期不确定性的的重要举措。“从这层含义看,全国统一大市场概念的提出并非临时性安排,而这个概念也不是一个新概念。”蒋震说。

但发展的最终结果是区域市场壁垒的出现,这导致产业发展的畅通出现问题。根据陈晓东团队的调研,通过发展数字经济可以加快拆除区域间的市场藩篱,更好地发挥政府的宏观监管与政策引导,通过区域间的优势互补,真正实现不同区域特色的产业协同发展。这一调研结果和蒋震观察到的情况有类似之处。以目前中国物流成本相对较高为例,调研结果显示,尽管其中存在诸多原因,但跨行政区增加收费甚至罚款等情况的存在,实际上并不利于资源跨行政区流动,

增强消费对经济发展的基础性作用,打通产业链与创新链,成为畅通国内循环实现产业布局优化最迫切的问题。中国社科院财经战略研究院副

从时间表看,全国统一大市场概念发布前,党中央、国务院已多次进行强调。2015年8月19日,国务院常务会议明确,要部署发展现代流通业建设法治化营商环境,构建全国统一大市场旺消费、促发展。此后,围绕全国统一大市场如何构建的议题,业界和学界也展开多次讨论和研究。彼时,中国社科院工业经济研究所也对此进行了关注,并向有关部门提交了建议。中国社科院工业经济研究所研究员陈晓东坦言,当中国经济从高速增长向高质量发展转变后,建设全国统一大市场,就要重点发挥市

这对全国统一大市场的建立起到了阻碍作用。“从政策实施效果看,地方保护主义对全国统一大市场的构建起到反作用,因此只有通过地方之间的协调,不断降低跨地区经营市场主体的交易成本,把盲目追求洼地效应转变为培育塑造高地优势,才能从根本上解决低层次重复建设和过度同质竞争问题。”蒋震说。尽管如此,实践中要实现这样的目标还必须要有的配套改革措施及时跟进。更为重要的是,整体看,《意见》作为纲领性文件,目前尚未涉及具体的执行措施,未来仍需要有成套的法律法规予以保障。

研究员蒋震认为,解决上述问题的主要抓手就是建立全国统一大市场,这有利于促进商品要素资源在更大范围内的畅通流动,从而实现供给侧更好适应需求侧的变化。

在资源配置中的决定性作用。“市场需求的变化,决定了产业链上各个产业部门必然要调整自身经济行为,以提高不同区域间合作与竞争层次,最终实现区域协调发展。”上述《意见》明确,要以高质量供给创造和引领需求,使生产、分配、流通、消费各环节更加畅通,提高市场运行效率,进一步巩固和扩大市场资源优势,使建设超大规模的国内市场成为一个可持续的历史过程。在学界看来,全国统一大市场要立足内需,畅通循环,要打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。

陈晓东认为,当前需要妥善处理统一市场下的产业链区域配置的利益协调问题,这是形成规范有效的全国统一大市场的难点所在。“由于产业链分布在不同区域,因此必然存在区域利益的协调问题。这种协调需要借助于国家层面的区域政策,尤其是中央制定相应的区域产业发展政策来指导与协调区域间的分工与协作,促进区域合作与竞争的协同发展。”陈晓东对此解释。在他看来,通过数字经济加快实现产业链的韧性,可以促进区域产业结构的优化与完善,从而提高风险防御与控制能力。

研究重点行业审查规则 公平竞争审查更进一步

本报记者 裴昱 北京报道

在反垄断立法修法 and 执法中受到广泛关注的公平竞争审查制度,或将迎来进一步的细化。除去一些地方政府相继制定公平竞争审查有关规定,并在各类政策出台前实施审查外,重点行业和领域也有望迎来更具针对性的审查规则。

重点行业

“公平竞争审查制度是针对国家和政府的行政法规、政策措施以及地方性法规和政策,在这些制度性文件出台的时候要提前审核其内容,确保其符合竞争政策,避免对市场竞争的不利影响。”汉坤律师事务所律师解石坡告诉记者。记者了解到,公平竞争审查制度从2016年设立到现在,已有部分地方政府以各种形式出台了属地的公平竞争审查制度,但是在产业、行业和领域层面,并未有较为成熟的公平竞争审查规则;同时,不同地区

地方经验

《实施细则》发布3个月后,作为全国唯一的自由贸易港,海南出台《海南自由贸易港公平竞争条例》(以下简称“《条例》”),将在2022年5月1日开始实施。《条例》提出了包括“对于涉及市场主体经济活动、经营活动的政策、法规等,在出台前,须进行公平竞争审查”在内与市场主体利益高度相关的多项要求。在解释《条例》并对相关问题进行说明时,海南省人大法制委副主任委员邓云秀表示,在与国家相关政策总体保持一致的基础上,增加部分细化规定以提升公平竞争审查的科学性,强化其约束力。按照《条例》的要求,公平竞争审查的内容包括不得违法通过税收优惠、财政奖补、目录清单、资质认定、推荐指定、标准、备案等手段对本地和外地的企业、商品、服务实施差别待遇,不得违法以所有制形式、经营者所在地、股权结构、商品或服务品牌等设定投标人资格;政策制定机关和企业不得通过签订协议、备忘录等形式,形成单一市场主体垄断,妨碍其他市场主体公平参与市场竞争等。

按照中央层面的制度设计,北京、海南、黑龙江等地方政府已经设立了工作联席会制度,一般为公平竞争审查联席会议办公室(以下简称“联席办”)。由这一机制,对受审查的政策措施进行公平竞争审查,对不符合规定的提出修改意见。黑龙江省于近期下发通知,决定于2022年3月底前,在全省范围内全面推行内部特定机构统一审查模式,印发了《关于全面推行公平竞争审查“内部特定机构统一审查”模式的意见》。

除此之外,北京、四川、重庆、西安等地也不同程度地在公平竞争审查方面开展相关工作。例如,北京市朝阳区将公平竞争审查制度纳入

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、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施时,应当进行审查。一位内贸领域的专家告诉《中国经营报》记者,统一大市场的建设过程中,地区分割和行业垄断始终

制度实施细则》(以下简称“《实施细则》”),提出对政策制定机关制定的政策措施,应当进行公平竞争审查,评估对市场竞争的影响,防止排除、限制市场竞争。根据《实施细则》的规定,公平竞争审查的对象较为广泛,不仅包括政策制定机关制定的政策措施,还包括行政法规、国务院制定的政策措施以及地方性法规。解石坡认为,公平竞争审查制度经过6年实践,已经在接近20个省份积累了丰富的案例和经验,《实施

“区政府常务会前学法”,邀请公平竞争审查领域业务专家就公平竞争审查制度有关内容在区政府常务会会前进行授课。

记者从权威渠道获得的信息显示,2021年,北京市公平竞争审查联席会议共计审查政策文件1312件,最终针对54件问题文件制发39件《公平竞争审查整改建议书》。北京市还于2021年底开展了政策措施专题检查、委托第三方评估机构检查和加强举报处理回应三项工作。

委托第三方评估是实施公平竞争审查的重要手段。根据现行制度框架,具备相应评估能力的第三方机构包括高等院校、科研院所和专业咨询公司等。政府部门可以委托这些机构,对“拟出台的政策措施”“已经审查出台的政策措施”“适用例外规定出台的政策措施”进行评估;同时,还可以对公平竞争审查制度实施情况进行综合评价。

是制约统一大市场形成的顽疾,而公平竞争审查的一个重要目标就是打破地区和行业垄断,使得劳动力、资金、技术等要素的流动更加顺畅。然而,以往对于行政垄断的规制大都属于事后纠错,其对市场的影响已经造成。公平竞争审查制度作为一种事前规制机制,能够更为有效地规制行政垄断。

细则》是对实践经验的很好总结,也为未来的进一步实施指明了方向。“在此基础上,如果能够更深入地挖掘实践经验,总结公平竞争审查制度在政府采购、资质审批和补贴发放等不同重点领域,以及不同行业的不同适用情况和突出的表现形式,对公平竞争审查制度的进一步完善和优化,对于阻碍公平竞争的法规和政策的清理废除,更有效地打破地方保护和市场分割,实现全国统一大市场的建设有非常大的实践参考价值。”解石坡说。

记者了解到,一旦政策机关拟适用例外规定通过某项政策措施,那么,就需要第三方评估介入。所谓“适用例外规定”,是通过“公平竞争审查”的两种情形之一。在具体工作中,经审查认为不具有排除、限制竞争效果的可以实施相关政策措施,另外一种,则是政策制定者可以援引“符合例外规定”通过审查。此外,如果被多个单位或者个人反映或者举报涉嫌违反公平竞争审查标准,那么也须由第三方评估介入。

对于第三方评估制度,地方政府也十分重视,并有创新。根据记者掌握的情况,四川和重庆曾于2021年开展了川渝公平竞争审查第三方评估交叉互评工作,启动地点选在了四川绵阳和重庆北碚。此前,四川、重庆两地公平竞争审查工作部门联席办已经建立健全第三方评估交叉互评长效机制。

学者:建设全国统一大市场 仍需出台相关配套措施

本报记者 杜丽娟 北京报道

在百年未有之大变局背景下,我国提出要建设以国内循环为主、国内国际双循环发展新格局。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》)发布,在明确工作原则和主要目标的同时,《意见》从六个方面对重点任务进行了阐述。

围绕全国统一大市场如何构建的议题,中国社科院工业经济研究所研究员陈晓东、中国社科院财经战略研究院副研究员蒋震表达了自己的观点。在他们看来,加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,有利于推动我国市场由大到强转变,同时也为建设高标准市场体系、构建高水平社会主义市场经济体制提供了坚强支撑。

《中国经营报》:作为年内一项重要政策,全国统一大市场概念的提出,引起业界诸多关注,根据您的观察,这一概念对稳定经济预期有何作用?蒋震:事实上,全国统一大市场这个概念并不是一个新概念,但是放在当前背景讨论,它既是构建新发展格局的迫切要求,又是党的十九届五中全会提出构建高水平社会主义市场经济体制的重要环节。

因为要圆满实现高质量发展目标,必须紧紧把握住社会主义市场经济体制这一根本体制保证,建设全国统一大市场事关发展全局,也从更高层次激发了市场活力。从市场资源配置角度考虑,全国统一大市场可以提升市场主体在资源配置领域的深度和广度,并能够降低制度性交易成本,降低经济发展的不确定性,实现产业链和区域布局两个维度的深化分工,从而发挥稳定经济预期的作用。

陈晓东:在中央提出国内国际双循环发展目标后,当前和今后相当长的一段时期内,加快产业链强链补链扩链的发展,并在此基础上打通产业链与创新链,是畅通国内循环实现产业布局优化最迫切的问题,而建立全国统一大市场则成为解决这一问题的主要抓手。因为市场需求决定着产业链上各个产业部门的经济行为,产业链的调整不仅表现在产业链环节的数量调整上,还包括空间调整。在开放畅通的环境与规模经济驱动下,各个区域一般都愿意相对开放地重新审视区域优势资源和优势产业部门,进而调整产业部门的空间布局,全国统一大市场概念的提出也是基于这种预期而展开。

《中国经营报》:根据《意见》要求,全国统一大市场建设既包含政府元素,也需要市场主体的参与,站在政府和市场两个维度,你认为应该怎样建设好全国统一大市场?蒋震:全国统一大市场的内涵和外延是多元多样的,从理论意义概括,主要包括产权体系、分工体系以及市场监管体系等制度。其中依法保护各类市场主体产权和合法权益,不断推动产业链和区域分工体系的延伸、细化,是健全全国统一大市场的监管规则。这意味着,建设全国统一大市场,需要正确处理全局和局部、短期和中长期的关系,因此要正确发挥中央和各级政府的作用的积极作用。这个过程要立足于中央全面统筹,以相关市场法律规则体系作为依据,构建相关执法纠错机制,用制度打破相关壁垒和门槛,有效维护全国统一大市场的公平竞争秩序。

同时,又要求各地根据自身禀赋优势,确定在全国统一大市场中的功能定位与分工地位。通过地方之间的协同,降低跨地区经营市场主体的交易成本,从根本上解决低层次重复建设和过度同质竞争问题。

陈晓东:近年来,数字经济作为重要生产要素,以其高渗透、广辐射、发展快等特点,深刻引起生产方式和生活方式的裂变,成为区域高质量发展的新动能、新引擎。在推动产业结构升级、产业链强链补链、打通产业链与创新链、优化区域产业布局 and 实现区域协调发展等方面起着重要作用。我认为,当前应该通过数字经济加快实现产业链最优强度,以此促进区域产业布局的优化与完善,实现真正具有区域优势的特色产业协同发展、协调发展。

当然,我们强调加快推进数字经济实现区域协调发展,并不是要求各地区的数字经济发展质量都处于同一层次以及发展水平完全一致,而是要求我们既要把各区域的数字经济发展放到推动区域协调发展的高度来重视与谋划,又要将发展数字经济作为推动区域协调发展的重要支点与抓手。因此,全国统一大市场的构建需要因地制宜,充分把握数字经济发展的区域差异性,精准施策,积极推动产业结构升级,优化区域产业布局,通过构建区域间协同发展和优势互补机制,加快实现区域协调发展的新格局。《中国经营报》:实践中,全国统一大市场的构建能解决哪些痛点和难点?未来是否需要完善相关配套措施?蒋震:我觉得,建设全国统一大市场的核心问题在于打破地方保护主义。这不仅需要从经济社会现实运行中去全面掌握地方保护主义的各类形式并究其根本原因,还要从体制机制上推动改革摒弃引发地方保护主义的体制机制根源。此外,还要引导各级政府去维护全国统一大市场,指导各地根据所处的主体功能区制定相应的产业发展和考核制度,建立相关的执法纠错体系,对地方保护主义进行切实纠偏。基于目前这个文件属于纲领性内容,未来具体执行中还需要出台相关配套措施,以及成套的法律法规来规范,比如在完善激励约束方面,是否有财政补贴、税收优惠等政策,未来需要进一步细化。

陈晓东:当前,我认为妥善处理好在统一的市场下的产业链区域配置的利益协调问题,是形成规范有效的全国统一大市场的难点所在。众所周知,产业链环节对最优区位的追逐、产业链微观主体受经济利益驱使、地方政府基于地区利益的权衡,所有这些共同决定了产业链各个环节最优的空间布局。而在现实经济生活中,很难有一个区域是产业链所有环节的最优区位。虽然也曾有个别地方政府凭借当地的综合实力,实现全产业链招商并获得成功的个案,但这并不具有普遍性,因而产业链分布于不同区域仍然是一种常态。基于这种现状,全国统一大市场的构建需要国家层面出台相关的区域政策,因为在一个统一的全国市场下,比较产业链在不同区域的投入与收益,除了有利于提高宏观效益、有利于发挥各区域优势以外,最关键的是在一个统一的、开放的市场条件下,把真正具有区域特色的产业做大做强,实现区域间优势产业协同发展。