

以央地合力推动全国统一大市场建设

□ 钊阳 丁晓钦

第1落点

2025年7月,习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议,会议指出纵深推进全国统一大市场建设,基本要求是“五统一、一开放”,强调要聚焦重点难点,认真落实党中央部署,加强协调配合,形成推进合力。建设全国统一大市场,核心目标是更好发挥市场在资源配置中的决定性作用,让一切创造财富的源泉可以在全国范围内充分涌流,统筹协调好政府与市场关系,打破阻碍统一大市场的堵点卡点,构建有利于统一大市场的体制机制。政府与市场关系的核心在政府,要转变政府职能,加强治理体系和治理能力建设,以“有为政府”推动“有效市场”发展,将全国统一大市场向纵深推进。

全面理顺新时代“央地关系”

在推进统一大市场建设的过程中,中央政府和地方政府的定位有所差别,要处理好顶层设计与实践探索的关系。中央政府需要为建设全国统一大市场确立总基调,制定总体政策方略,地方政府要贯彻落实中央精神,结合地方具体实际将相关政策方针落到实处,并在实践中积极探索有利于推进统一大市场建设的做法,形成可复制推广的经验模式供中央推广。“五统一、一开放”需要中央政府制定法律法规为市场基础制度和基础设施,政府行为尺度和监管执法设立统一标准,加强统一的要素市场和内外贸一体化体系建设,而地方政府要认真落实党中央部署,加强央地协同,形成推进合力。

此前,我国已于2022年出台《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,并于2025年年初公布《全国统一大市场建设指引(试行)》,而这次中央财经委员会第六次会议再次对推进全国统一大市场建设作出部署,需要地方政府进一步聚焦重点问题加以落实。中央政府还需要加强对地方政府行为的约束和引导,防止地方政府为了自身利益严重偏离中央目标的现象发生。近来,由于地方政府财政问题,导致部分地方政府采用“远洋捕捞”和趋利性执法等不当行为,破坏了统一市场监管执法这一目标,国务院陆续出台文件严格规范地方政府行政执法,及时遏制了这类现象。

要全面理顺新时代“央地关系”。一是理

●“五统一、一开放”需要中央政府制定法律法规为市场基础制度和基础设施,政府行为尺度和监管执法设立统一标准,加强统一的要素市场和内外贸一体化体系建设,而地方政府要认真落实党中央部署,加强央地协同,形成推进合力

●完善地方政府评价考核体系,引导干部树立和践行正确政绩观,引导地方政府竞争由单纯追求经济增长的数量竞争转向质量竞争,更多关注营商环境改善、经济结构优化升级和人民生活水平提高,减少因地方政府“内卷式”竞争推动的企业“内卷式”竞争

建设服务型政府和法治政府

由经验判断型向数据分析型转变。近年来,我国在“高效办成一件事”要求下,陆续出台《关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》《关于健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制的意见》,持续优化政务服务,提升行政效能。建设法治政府要求政府公正执法,维护市场秩序,促进市场主体之间公平竞争,同时也要严格规范政府行为,防止行政权力滥用。法治是最好的营商环境,要以法治守护市场公平,强化反垄断和反不正当竞争,既要反对经营主体运用自身市场力量排除、限制竞争的经济性垄断,也要反对地方保护主义等行政性垄断;加强知识产权保护,建立高效的知识产权综合管理体制;不断完善行政执法裁量权基准,强化公正文明执法;加强产权执法司法保护,防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷。根据中国政法大学法治政府研究院发布的《法治政府蓝皮书:中国法治政府评估报告(2024)》,2024年,各地推动政府职能转变,推进严格规范公正文明执法,法治政府建设水平稳步提升,但仍需着力将政府行为全面纳入法治轨道,着力规范在政府采购、招标投标、监管执法等方面妨碍公平竞争的行为。

建设服务型政府要求增强服务意识和服务能力,提高服务水平。要全面构建“亲”“清”政商关系,深入一线了解企业诉求,切实帮助企业解决困难,同时注意不能以权谋私,权钱交易,持续深化行政管理体制改革,优化行政管理模式,推进便捷、高效、智能的政务服务一体化建设。积极运用大数据、区块链、人工智能等新技术助推政务服务效能提升,推动政务服务由人力服务型向人机交互型转变,

顺央地之间的财权事权关系,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,提高地方政府财权事权相匹配程度,降低由制度性因素导致的地方保护主义动机。二是完善地方政府评价考核体系,引导干部树立和践行正确政绩观,引导地方政府竞争由单纯追求经济增长的数量竞争转向质量竞争,更多关注营商环境改善、经济结构优化升级和人民生活水平提高,减少因地方政府“内卷式”竞争推动的企业“内卷式”竞争,从而

导致落后产能无法得到退出,市场机制无法发挥作用的结果。三是推动地方政府之间深化合作,地方政府之间要在基础设施联通、法律法规制定等方面加强协同,深化区域合作机制,推动区域高质量一体化发展。

完善宏观经济治理

科学的宏观调控、有效的政府治理是发

在法治轨道上破解地方“内卷式”竞争

□ 孙晋

反内卷,是当下的热门话题。去年7月30日,中央政治局会议提出“要强化行业自律,防止‘内卷式’恶性竞争”。随后召开的中央经济工作会议明确提出“综合整治‘内卷式’竞争”,规范地方政府和企业行为”。今年政府工作报告中首次写入综合整治“内卷式”竞争。7月1日,中央财经委员会第六次会议明确“依法依规治理企业低价无序竞争,引导企业提升产品品质,推动落后产能有序退出”,并首提“统一政府行为尺度”。

地方政府与“内卷式”竞争的形成

“内卷式”竞争是企业在一经济生态中的非理性博弈状态,其核心特征是行业内所有参与者陷入“投入和产量增加但整体收益不升反降”的恶性循环,其本质是重复生产产能过剩引发供需失衡。在这种模式下,企业并非通过技术创新、服务效率提升获取竞争优势,而是依赖短时期简单的规模扩张、价格竟低等低水平策略争夺有限的市场,其他企业被迫卷入“压低价格、削减成本乃至牺牲产品质量的‘非理性竞争’”,最终导致全行业低水平生产、利润空间萎缩,更导致“劣币驱逐良币”的行业生态恶化,全行业无力投入创新突破重围开拓新产品新市场,其影响最终传导至广大劳动者和消费者及产业链,甚至引发系统性风险。

从形成机制看,“内卷式”竞争往往始于部分企业“饮鸩止渴”式短期逐利行为。当某一行业出现市场红利时,大量资本和资源迅速涌入,企业为抢占先机而扩大产能。随着供给快速超过需求,市场竞争加剧,部分企业选择以降价为手段维持或扩大市场份额,其他企业被迫跟进,形成“价格下降—利润压缩—进一步扩产—价格再降”的闭环。在这个过程中,行业整体利润摊薄、技术创新停滞、资源配置效率低下,企业陷入“越卷越亏损”、行业陷入“越卷越落后”、国家陷入“越卷越危险”境地。

企业间的“内卷式”竞争与地方政府的产业政策相关,“唯GDP”的政绩观以及“偏科”的官员考核评价体系,驱动地方政府为追求短期经济增长等目标,在同质化领域过度投入政策和财政资源,打造“政策洼地”,却未能提升整体发展效益,与可持续发展背道而驰。表面上看,内卷式竞争是市场供需的结构性失衡和部分企业竞争策略的短视和同质化造成的,但深层次原因却在制度性障碍和政策扭曲——地方不公平

●越是市场经济发展到高级阶段,市场体制和竞争机制越成熟,地方政府“内卷型”或包含“内卷”内容的法规、政策和措施,会使得全国整体、统一的市场碎片化,对市场竞争机制造成损害,其资源错配和低效问题就凸显出来

●党的二十届三中全会要求“规范地方招商引资法规制度”和“规范税收优惠政策”,这里的“法规制度”和“政策”,主要指的是地方招商引资和税收优惠的地方性法规、地方规范性文件以及具体政策措施,是《条例》调整的主要对象,应当审查

歧视性产业政策,地方保护与市场分割构成“内卷式”竞争的源头性制度因素。部分地区不顾实际条件盲目上马新兴产业、重点产业,造成大量重复建设,地方政府在其中扮演了助力者角色,影响叠加放大。长期以来,部分地方政府选择性、歧视性、非公平性招商引资、财政奖补、税收优惠等不符合国家法律规定和中央决策部署的产业政策“面卷”竞争,成为我国统一大市场建设面对的顽瘴痼疾和高质量发展的主要障碍。这种内卷主要表现在,地方政府通过制定包含影响生产经营成本内容的地方法规和政策措施,包括但不限于给予特定企业税收优惠、给予特定企业选择性或差异化的财政奖励或者补贴、给予特定企业在要素获取行政事业性收费和政府性基金等方面的优惠,争相对企业“给资源、给土地、给市场、给税收、给补助”,拼的是谁的土地价格低、谁的补贴多、谁的税收优惠幅度大。企业通过分道逐“政策优惠”,甚至“套补骗补”,轻视和逃避市场竞争,背离了市场化和经营初衷。地方政府产业政策“内卷”,带动企业“内卷”,低效重复生产加码,供需失衡加剧。

地方法规政策的无序“内卷”

通过政府有形之手的产业政策积极开展地方竞争,在市场经济培育和发展初级阶段,先把各地经济盘活培育市场,可以推动地方快速发展。但是,当市场经济发展到高级阶段,市场体制和竞争机制越成熟,地方政府“内卷型”或包含“内卷”内容的法规、政策和措施,会使得全国整体、统一的市场碎片化,对市场竞争机制造成损害,其资源错配和低效问题就凸显出来。

其一,地方法规政策无序“内卷”,破坏竞争、误导市场。“内卷型”法规政策各自为政,制定大量各不相同的区别对待和歧视性规定,人为影响生产经营成本和经营行为,让企业之间的竞争变得不公平;在地区市场上设置显性或隐性壁垒,妨碍资源和要素自由流动;抑制市场竞争机制,导致资源错配和低效配置,降低创新活力;“扶强不

扶弱”的大企业偏好使得中小企业的公平竞争机会受到挤压。

其二,地方“内卷型”法规政策导致产能过剩和公共资源错配。地方之间“以邻为壑”“互害式”产业政策竞赛,互挖存量企业导致无效损耗,对特定企业给予巨额补贴或优惠加剧了地方财政负担,而且容易引发产业同质化发展,出现产能比拼、导致产能过剩;产能过剩又扩大了企业倒闭或破产的风险,进而导致政府公共投入损失、公共资源浪费和政府债务累积,还会挤占政府更应该负担的公共服务和公共福利的人力和财力投入。

其三,地方“内卷型”法规政策措施从决定到实施,容易出现利益输送,不利于构建亲清政商关系,具有特殊的社会危害性。“内卷型”法规政策通常是地方权力超出法律实体和程序规定的“滥用”表现,超常规奖补政策措施助长了企业“短期套利”行为,容易发生侵占国有资产现象;政府过度承诺容易引发拒绝兑现承诺,引发法律纠纷,损害政府公信力;地方政府“内卷式”恶性竞争容易诱发权力俘获、利益输送。

另外,地方“内卷型”法规政策措施,是由公共权力制定并实施的,对市场的统一和竞争的公平之破坏具有“源头性”,影响广泛且持久。

事实上,在成熟的市场经济环境中,尤其需要政府更好地发挥作用,政府主要财政资源和政策发力应该聚焦在创造市场主体所需要的美好营商环境上,包括公平的市场竞争秩序、稳定的法治环境和科学可信的信息发布,政府要制定好法律规则,公平执法公正监管。

公平竞争审查制度提供制度路径

法治是最好的营商环境。党的二十届三中全会指出,法治是中国式现代化的重要保障。营商环境的主要内涵在于公平竞争,优化营商环境的关键在于法治。

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确要求,构建全国统一大市

场,强调加强公平竞争审查刚性约束,强化反垄断和反不正当竞争,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法。尤其引人注目的是,《决定》明文规定,规范地方招商引资法规制度,严禁违法违规给予政策优惠行为,旨在促进地方产业政策转型升级。《决定》为破解地方“内卷”和优化营商环境指明了方向。当下及未来,我国需要破除这些地方保护主义,各地区要正确处理局部和全局的关系,发展经济不能只顾当地和眼前的一点利益,更要追求国家经济发展的“全局”“大局”。

公平竞争审查制度为破解“内卷式”恶性竞争提供了制度路径。公平竞争审查制度作为我国进一步深化改革的顶层设计和关键制度,为规范地方不公平不透明歧视性优惠政策提供了最佳的法律依据和制度路径。通过该制度的实施,推动地方产业政策向公平化、法治化、透明化、可预期转型升级。《反垄断法》和《公平竞争审查条例》要求,政府要尊重市场、竞争优先,建立和实施公平竞争审查制度,规范政府有关行为,破除地方保护和市场分割。政策制定机关在起草或制定涉及经营者经济活动的法律、法规、规章、规范性文件和其他政策措施,应当纳入审查范围;经审查具有排除、限制竞争效果的,不予出台或予以调整;对未进行公平竞争审查的,不得出台。可以说,该制度是国家为解决地方“内卷式”恶性竞争“量身打造”的制度创新,将在推进全国统一大市场建设和优化营商环境当中发挥巨大作用。

公平竞争审查制度的有效实施离不开制度法治化建设和持续强化制度刚性约束。继2022年公平竞争审查制度融入《反垄断法》之后,2024年国务院又修订了《公平竞争审查条例》,旨在从源头上更加有力打破地方保护、规范财政补贴地方优惠政策,对于更好发挥市场机制作用,维护市场秩序,把地方发展纳入国家整体发展和长远发展的轨道,具有重大现实意义。党的二十届三中全会要求“规范地方招商引资法规制度”和“规范税收优惠政策”,这里的“法规制度”和“政策”,主要指的是地方招商引资和税收优惠的地方性法规、地方规范性文件以及具体政策措施,是《条例》调整的主要对象,应当审查。这有助于在法治轨道上刚性约束和规范地方内卷行为,在地方招商引资法规制度和税收优惠政策起草制定过程中“去内卷化”,促进地方产业政策转型升级,从而提升央地之间发展目标的一致性,塑造地方政策取向一致性,统一政府行为尺度,从根本上消除“内卷式”竞争的动因。

（作者系山东大学人民政府发展研究中心副研究员,上海财经大学中国式现代化研究院首席专家)

●范式革新是从政府管理为中心

向服务企业为中心的治理哲学转型,本质是突破传统治理框架的路径依赖,重构以数字技术为基础、制度规则为生态底线,多元协同为治理常态,绿色发展为价值共识的新型生态体系

随着数字技术对传统治理模式的重塑,市场主体诉求从政策优惠转向系统赋能,国际竞争的核心也从产品竞争转向制度规则竞争。我国营商环境面临着从单一要素优化到生态系统重构的深层变革。营商环境优化成为新时期深化政务改革的目标追求。打造一流营商环境,是一场以数字技术为支撑、制度创新为基础、多元协同为特征、可持续发展为导向的系统变革,将打破传统营商环境建设中“碎片化改革”“政策性扶持”的局限,形成政府、社会、企业、技术、制度、文化等要素共融共生的发展范式。

一流营商环境的核心特征

一流营商环境以数字技术赋能,制度改革创新、开放融合协同为支撑点,核心目标是构建起“市场有效,政府有为,企业有利,社会有序”的营商环境新格局。

第一,系统性特征,表现为从“单点突破”到“协同治理”新生态。一流营商环境的系统性,即以价值、制度、服务、市场各要素为基础,形成相互支撑、协同治理的有机生态结构。价值导向上,需要将“以人民为中心”从理念转化为营商环境系统中可感知、可参与、可传承的实践逻辑;服务理念上,要强调政府从“管理者”向“协调者”转型,通过智能化数字平台建设,实现需求与资源的精准对接;制度创新上,要打破“条块分割”,通过标准化、流程再造实现生态要素的自由流动与协作新机制;市场开拓上,要打破行业垄断与地域壁垒,培育公平竞争的市场秩序。

第二,数字赋能实现营商环境从“物理聚集”到“云端共生”。传统营商环境中,信息不对称,流程繁琐,审批效率低下等问题长期制约着市场主体活力。一流营商环境下政务服务数字化,依托大数据、云计算、人工智能等技术,打破了部门间的信息壁垒,实现数据的互联互通与云共享共用。

第三,多元主体参与,形成从“政府主导”到“生态协同”的新治理格局。其本质是通过政府、企业、行业协会、社会组织、公众等主体的权责划分与协作,打破政府单一治理模式,形成“政—企—社”共荣共生的治理新格局。多主体参与的核心是让每个主体在营商环境中各尽其能、各得其所,政府从亲自“划桨”转向“掌舵”为主,企业从“被动遵从”转向“主动参与”,社会组织从“边缘化”转向“协同核心”。

第四,绿色低碳发展,是营商环境从“规模扩张”到“可持续发展”的内涵特征。一流营商环境将ESG(环境、社会、治理)理念融入发展内核,政府通过政策引导、绿色标准审核平台建设以及市场化奖励,帮助企业减少能耗和碳排放,实现单一经济价值追求向经济价值与生态价值协同增长的转型。

打造一流营商环境面临的挑战

打造一流营商环境是一场涉及价值文化、技术、制度的系统化过程,其中面临多维度的挑战——

营商环境各构成要素的有机结构尚需完善。制度创新性不足,政策执行易出现偏差。在政策制定层面,部分地方对新经济、新业态的制度性保护不到位,监管规则滞后;执行层面,存在基层单位对政策理解不到位,重制定、轻落实的情况。

区域数字化转型不均衡。不同地区在数字化基础设施建设、技术应用能力、资金保障上差距显著。部分经济欠发达地区政务服务数字化程度低,缺乏专业技术人才与资金投入,难以实现“一网通办”;而发达地区虽已搭建数字化平台,也还存在系统兼容性差、数据孤岛现象,跨部门数据共享困难。

中小微企业扶持精准度低。尽管从中央到地方出台多项中小微企业数字化发展扶持政策,但部分政策存在“一刀切”现象,未能充分考虑中小微企业的行业差异与实际需求,导致扶持效果不理想。

绿色转型与企业成本矛盾突出。推进绿色化是一流营商环境的内在目标追求,但对企业而言,绿色技术改造、环保设备投入成本高昂。部分中小企业因资金短缺,难以承担环保升级费用,甚至面临因环保不达标停产的风险;同时,绿色产业标准体系不完善,企业在绿色认证、绿色产品推广等方面缺乏明确指引。

打造一流营商环境的实践路径

打造一流营商环境,是经济治理逻辑从“要素投入驱动”转向“创新驱动”的内在要求。从实践探索看,范式革新是必然的治理选择。范式革新是从政府管理为中心向服务企业为中心的治理哲学转型,本质是突破传统治理框架的路径依赖,重构以数字技术为基础、制度规则为生态底线,多元协同为治理常态、绿色发展为价值共识的新型生态体系。这种革新并非局部优化,而是从价值逻辑到治理工具的全方位重构。

首先,强化企业绿色转型,推动区域协同发展。通过数字技术创新、数据资源平台建设,构建全流程数字营商环境,为企业发展提供数据要素支持。建立发达地区与欠发达地区数字化建设协同机制,通过技术支持与资金支持实现协同发展。建立跨区域数据共享机制与数据共享平台,消除数据壁垒,如“长三角政务服务‘一网通办’”平台实现了上海、江苏、浙江、安徽三省一市政务协同,提升了区域数字化协同水平。

其次,推动制度创新,为一流营商环境保驾护航。如扶持中小微企业发展,可以利用中小微企业大数据服务平台,实时监测企业发展订单、融资等数据,通过数据分析精准识别中小微企业发展需求,动态调整扶持措施,实现“一企一策”的精准化帮扶,避免扶持政策“一刀切”现象。

再次,让多元协同治理成为常态。要打破政府主导、市场服从的传统理念,解决好各主体间利益分配、信息壁垒、权责划分等问题。通过政企互动,让企业参与至政务服务管理中,如北京市中关村丰台园为促进政企高效沟通,成立了企业联合会,通过“企业顾问委员会”等平台组织,重点企业“服务管家”等工作机制,既实现个性化、精细化服务,又引导企业参与至管理中。可以引入社会组织参与营商环境建设,提升营商环境的独立性、科学性。2019年,苏州工业园区邀请毕马威企业咨询(中国)有限公司作为第三方机构,独立开展营商环境评估,以市场化视角倒逼服务优化。积极引入科研机构,高校参与一流营商环境建设,形成智库支撑,如深圳前海联合高校成立“营商环境研究院”,为制度创新提供理论支撑。

第四,推动企业绿色转型与产业升级。建立企业绿色发展共担机制,降低转型成本。设立绿色转型发展专项基金,支持企业绿色环保技术改造,环保设备购置;制定统一的绿色产业标准体系和绿色产品认证体系;鼓励金融机构研发绿色金融产品,如绿色信贷、绿色保险、绿色PPP等,化解传统企业绿色发展转型融资难题,推动企业产业升级。通过企业绿色转型与产业升级,既推动一流营商环境可持续性内涵发展。

(作者系临沂大学法学院副教授)

打造一流营商环境亟须范式革新

□ 郭星