



全國統一大市場：架設雙循環的支撐點

(全國統一大市場的專題討論之上篇)

近年的中央高層會議和政府文件中，「統一國內市場」的講法頻頻出現，引起海內外各界的關注。例如，2021 年 3 月公佈的「十四五規劃綱要」中提到，要實施高標準市場體系建設行動，形成高效規範、公平競爭的國內統一市場；2021 年 12 月召開的中央全面深化改革委員會第二十三次會議審議通過了《關於加快建設全國統一大市場的意見》(簡稱《意見》)。2022 年 4 月，中共中央、國務院更以聯合發文的形式正式發佈《意見》全文，從國家最高層次的戰略高度提出建設全國統一大市場的總體要求、工作原則、主要目標和重點任務。

統一國內市場 促進要素流動

在名稱上，《意見》中提到的「統一國內市場」(Unified Domestic Market)，與國際上曾流行一時的共同市場(Common Market)或單一市場(Single Market)等概念有些相似，而後者的佼佼者當屬歐洲共同市場。按國際貿易理論，經濟一體化是指兩個或以上國家之間的商品和生產要素資源實現自由流動，各國在政策及推行上亦達至一定程度的協調一致性。有學者將經濟一體化按程度低到高依次劃分為五個發展階段，包括自由貿易區、關稅同盟、共同市場(或單一市場)、經濟聯盟和完全的政經一體化(每階段的主要特點詳見附表 1)；而共同市場正是經濟一體化「五步曲」中承上啟下的中間階段。

但與歐洲的共同市場相比，中國政府提出的統一市場在本質上有著巨大差別。歐盟在不同成員國之間構建共同市場，將之作為循序漸進推動區域經濟一體化的必經步驟之一；而中國統一市場所牽涉的組成部分則是國內不同地方的省市，它們本來就同屬於一個主權國家，若將一國內部的經濟整合與跨國的經濟協調進行對標則未必恰當。惟須留意的是，歐洲建設共同市場的初衷和「必達使命」之一就是要推動勞動力、服務、資金等生產要素在成員國之間自由流通；在某種意義上，這項共同市場的核心要意義其實也是中國政府提出構建統一市場的立足點之一。

中國幅員遼闊，國土面積約為歐盟的 2.2 倍，劃分為 34 個省級行政區，數目上亦超出現時歐盟的 27 個成員國。受地理分散、行政分割、經濟發展水平不均甚至歷史遺留問題、人文因素等的影響，生產要素在中國國內範圍內特別是跨省市間流動不暢的情況早已有之，其妨礙經濟和社會發展的「絆腳石」效應近年更加凸顯。例如，中國的地方省市之間並不存在有如國界般的邊境管制，過去政府主要是借助城鄉分割的戶籍制度來限制、調控跨地域的人員流動。改革開放以來，沿海省市的

工業發展必須依靠大量從中西部省市外出務工的農村勞動力，國家對戶籍制度逐步鬆綁，促使跨省流動的勞動力市場得以初步建立。但經過多年發展，戶籍制度越來越跟不上工業化及新型城鎮化的進程；大量在城市就業的農村農民工難以在城市正式定居，無法享受與城市居民同等的教育、醫療等公共服務待遇，導致勞動力這一重要的生產要素在跨省流動時仍遭受不同形式的隱性限制。

《關於加快建設全國統一大市場的意見》中多處提及推動要素資源的自由流動，例如在總體要求中強調「促進商品要素資源在更大範圍內暢通流動」，以及在主要目標中明確指出要「破除妨礙各種生產要素市場化配置和商品服務流通的體制機制障礙」。可以看出，中央提出打造全國統一大市場的一個重要考量點，相信就是要通過生產要素領域的市場化改革，提高土地、勞動力、資本等要素資源在全國範圍內的自由流通效率，促進各地方省市切實地遵循比較優勢的原則來優化資源配置，締造產業合理佈局和深化區域間的分工合作，藉此提升全國經濟中長期的潛在增長率，推動經濟邁上高品質發展的新台階。

發揮市場優勢 暢通內外循環

從另一個角度來看，中央政府在兩年前為應對國內外日趨復雜的形勢而作出戰略思維的調整，提出構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，但如何將這一戰略意圖轉化落實為具體的工作部署上，卻一直未有明確的講法。根據《意見》，統一市場首要的工作原則是要做到「立足內需，暢通循環」，以高品質供給來創造、引領需求，令生產、分配、流通、消費各環節暢通連接，提高市場運行的效率，進一步鞏固和壯大國內市場資源的優勢，使得建設超大規模的國內市場本身成為一個可持續的過程。這在在反映了，中央此刻提出全國統一市場的策略並作出周詳部署，在某個意義上是為落實雙循環戰略構築起施政發力點，架設展開工作的重要「抓手」。

《意見》表明，要「持續推動國內市場高效暢通和規模拓展，擴大市場規模容量，不斷培育發展強大國內市場；發揮超大規模市場具有豐富應用場景和放大創新收益的優勢，通過市場需求引導創新資源有效配置，促進創新要素有序流動和合理配置，完善促進自主創新成果市場化應用的體制機制，支撐科技創新和新興產業發展」。具體而言，擴大內需和科技創新乃「內循環」建設的兩大主軸，亦貫穿於中國「十四五」規劃乃至覆蓋中長期的「2035年遠景規劃」之中，是引領中國經濟未來發展的核心戰略。構建全國統一市場不但會順勢做大、做強內需消費市場，亦會為創科成果商業化創造一個利潤可觀的本土市場空間，讓前期大手筆的科研投入得到合理的回報，反過來又可鼓勵社會各界持續加大對創科領域的資金投入，達至從終端發力、以國內超大規模市場支持、促進科技創新和產業升級的牽引作用。

同時，《意見》提出要「保持和增強對全球企業、資源的強大吸引力，以國內大循環和統一大市場為支撐，有效利用全球要素和市場資源，使國內市場與國際市場更好聯通；以及培育參與國際競爭合作新優勢，推動制度型開放，增強在全球產業鏈供應鏈創新鏈中的影響力，提升在國際經濟治理中的話語權等」。全國統一市場一方面可發揮規模經濟效應，讓國內企業在更大體量和更高品質的市場空間裡加速

成長，並在「羽翼漸豐」後「走出去」參與國際市場的競爭；另一方面則可「以市場促投資」，增強對外國企業在華長期經營的誘因，吸引更多以中國乃至亞太地區為目標市場的跨國企業參與內循環的建設，重塑中國參與國際經濟合作和競爭的優勢，為新一輪深化對外開放搭建更高層次的平台。

打破各自為政 協調政策推行

中國改革開放以來的經濟高速增長，在很大程度上有賴於中央政府大膽放權給地方省市，地方政府為招商引資和發展經濟而在投資准入、稅收優惠、政策法規等方面各出奇謀，曾締造了「你追我趕」的良性競爭局面。這種長期而激烈的「城際競爭」雖有助調動各地的積極性，但亦不可避免加劇了地方保護主義的滋生；不少地方政府出於保護本地企業、拚經濟業績和增加稅收等目的，對市場運作採取不當的行政干預，導致生產要素資源的誤投、錯用和浪費以及隨之而來的大量低層次重複建設和產能過剩等問題；隨著不同省市之間的市場分割現象愈演愈烈，傳統的經濟增長模式亦越來越難以為繼，地方各自為政日益成為一個難以攻破的發展瓶頸。

有報導指，近兩年有一些地方政府甚至以「內循環」之名搞小圈子，變相加劇地方經濟建設上各師各法的情況；近期個別地區以疫情防控為由，隨意設置貨物流通壁壘和採取不合理的封鎖措施，將中央的防疫要求層層加碼，導致人員、商品等跨省市流動面臨前所未有的障礙，對內地疫情下的經濟運行帶來了嚴重的拖累。

《意見》提出，「加快清理廢除妨礙統一市場和公平競爭的各種規定和做法，破除各種封閉小市場、自我小循環；以及不斷提高政策的統一性、規則的一致性、執行的協同性，堅持放管結合、放管並重，提升政府監管效能」。言下之意，中央希望從加快制訂和實施全國統一的市場制度規則入手，倒逼地方政府改善營商環境等「軟性」基建，培育更具活力、法制化的經濟生態，進一步消除地方的市場分割。《意見》在此時間點高調出台，宣示了中央將當機立斷對當下地方政府各自為政的行為進行糾偏，亦傳達出警示的信息，鞭策各級省市必須在疫情防控與確保經濟正常運行之間維持平衡。

釐清認知誤區 準確理解內涵

值得一提的是，《意見》全文公佈後，引發了社會熱烈討論；輿論界在普遍認同建設統一市場的必要性之餘，亦湧現了不少質疑的聲音甚至是理解上的誤區。總結官方渠道的解讀和主流意見的分析，可梳理出以下四點，以助準確理解「中國式統一大市場」的內涵：

第一，統一大市場不只是追求需求端的市場「總量」，更著眼於從供給端提升市場「質量」；或者說，是要在建設「大市場」的基礎上打造「強市場」。目前，內地的人口超過 14 億，更擁有全球規模最大、人數多達約 4 億的中等收入階層；中國的消費容量本已冠絕世界，若能透過在需求端「拆牆鬆綁」而統合成為單一的自由市場，其迸發的潛力勢必更加不可限量。不僅如此，《意見》中強調，建設統一市場必須堅持供給側改革的戰略方向，打通生產、分配、流通和消費之間的「經脈」

以達致經濟的良性循環，打造與國內消費市場相適應的生產及供應體系，從而更好地滿足內地居民多樣化的消費需求特別是日漸壯大之中產階層對消費升級的殷切需要，實現國內消費市場在總量和質量上的「雙重提升」。

其二，統一大市場既要在「橫向」上破除地域分割和地方性的市場壁壘，亦要從「縱向」上著力，循著產業鏈的維度進行梳理，防範具市場支配地位的龍頭企業做出妨礙公平競爭的行為。近年中央掀起對平台經濟的「監管風暴」，包括查處電商企業對中小企實施「二選一」的市場進入限制等，其主要目的是劍指部分領域內龍頭企業的不正當競爭行為。有意見擔心，在建設全國統一大市場的過程中，一些大型企業特別是跨區域規模化經營的互聯網企業和平台經濟企業有可能借勢坐大，由此或會帶來助長壟斷的新風險。為此，《意見》明確將打擊行業壟斷列為建設統一大市場的一個著力點，強調要讓各類市場主體在市場進入等方面獲得平等對待；並提出要加強和改進反壟斷反不正當競爭執法司法，通過健全反壟斷的法律規則體系，進一步破除市場上的壟斷行為，維護統一的公平競爭制度。

其三，統一大市場除了終端消費層面的商品及服務市場之外，還包括生產要素市場自由流通；既涵蓋土地、勞動力、資本和能源等傳統資源市場，亦涉及新興的技術和數據市場以及生態環境市場。例如，配合能源領域的市場化改革，《意見》提出要推動油氣管網互聯互通，加快建立統一的天然氣計量計價體系，研究組建全國電力交易中心，完善全國統一的煤炭交易市場。在生態環境市場的培育方面，《意見》強調要發展全國統一的綠色權益市場，包括建設碳排放權、用水權市場，推進排污權、用能權交易，實行統一規範的行業標準、交易監管機制，以及推動綠色產品認證與標識體系建設等；在技術和數據市場方面，則鼓勵各地加強互聯互通、資源分享、設施設備共享，並推動數據要素市場的培育和數據資源的開發、利用、流通和開放。《意見》中從終端消費市場和要素投入市場雙管齊下，分門別類地提出了新一輪市場化改革的長遠方向，具有深遠的意義。

第四，統一大市場不僅要求各地方政府在制度規則及標準上要做到「統一」，更要向高標準看齊和努力與國際慣例接軌。這從另一個側面反映了，統一國內市場將是一個對外開放的競爭性市場，並非要「自成一國」、封閉運作。《意見》中明確表示，「全面推動我國市場由大到強轉變，為建設高標準市場體系、構建高水準社會主義市場經濟體制提供堅強支撐」。同時，考慮到不同區域間經濟發展水準存在差異，在全國範圍內統一實行高標準的制度規則及市場標準難以「一蹴而就」；故《意見》提出優先開展區域市場一體化建設，鼓勵粵港澳大灣區在內的經濟發展水平及對外開放程度高的城市群率先展開「先行先試」，為全國探索可複製、可推廣的改革經驗。

（註：《關於加快建設全國統一大市場的意見》文件中對重點工作部署以及香港在全國統一大市場建設中的角色將在隨後的下篇中討論。）

2022年7月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk

附表 1：經濟一體化理論下的五個發展階段及其主要特點

發展階段	主要特點
<p>自由貿易區 Free Trade Area</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 由簽訂有自由貿易協定的國家組成的貿易區。 • 在成員之間廢除關稅與數量限制，使區域內各成員的商品可完全自由流動。 • 但每個成員仍保持各自對非成員國的貿易壁壘。
<p>關稅同盟 Customs Union</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 兩個或以上的國家完全取消關稅或其它壁壘，並對非同盟國家實行統一的關稅率而締結的同盟。 • 在一體化程度上比自由貿易區進了一步，除了包括自由貿易區的基本內容之外，還在成員之間建立統一的關稅率。 • 不同國家結盟的目的在於讓參加國的商品在統一關稅後的區域市場上處於有利地位，排除來自非同盟國商品的競爭。 • 關稅同盟已初步帶有超國家的性質。
<p>共同市場 Common Market</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 共同市場除了內部完全廢除關稅與數量限制以及建立對非成員國的共同關稅外，成員國之間的生產要素亦可自由流動。
<p>經濟聯盟 Economic Union</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 不但成員國間商品與生產要素可以完全自由流動、區域建立起對外的共同關稅，而且要求成員國須制訂和執行某些共同經濟政策和社會政策，逐步廢除政策方面的差異。 • 一體化的程度從商品交換擴展到生產、分配乃至整體國民經濟，區域成為一個龐大的經濟實體。
<p>完全的政治經濟一體化 Complete Political/ Economic Integration</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 屬於經濟一體化的最高階段。在此階段，區域內各國在經濟、金融、財政等政策上完全統一化；例如採取統一的貨幣、設立共同的管治機構、經濟社會政策上達致高度協調。 • 在各成員國內完全消除商品、資金、勞動力、服務等自由流通的人為障礙。

資料來源：互聯網公開資訊、廠商會研究部整理

附表 2：《關於加快建設全國統一大市場的意見》中的工作原則和主要目標

	內容要點
工作原則	<ul style="list-style-type: none"> ● 立足內需，暢通迴圈。以高品質供給創造和引領需求，使生產、分配、流通、消費各環節更加暢通，提高市場運行效率，進一步鞏固和擴展市場資源優勢，使建設超大規模的國內市場成為一個可持續的歷史過程。 ● 立破並舉，完善制度。從制度建設著眼，明確階段性目標要求，壓茬推進統一市場建設，同時堅持問題導向，著力解決突出矛盾和問題，加快清理廢除妨礙統一市場和公平競爭的各種規定和做法，破除各種封閉小市場、自我小迴圈。 ● 有效市場，有為政府。堅持市場化、法治化原則，充分發揮市場在資源配置中的決定性作用，更好發揮政府作用，強化競爭政策基礎地位，加快轉變政府職能，用足用好超大規模市場優勢，讓需求更好地引領優化供給，讓供給更好地服務擴大需求，以統一大市場集聚資源、推動增長、激勵創新、優化分工、促進競爭。 ● 系統協同，穩妥推進。不斷提高政策的統一性、規則的一致性、執行的協同性，科學把握市場規模、結構、組織、空間、環境和機制建設的步驟與進度，堅持放管結合、放管並重，提升政府監管效能，增強在開放環境中動態維護市場穩定、經濟安全的能力，有序擴大統一大市場的影響力和輻射力。
主要目標	<ul style="list-style-type: none"> ● 持續推動國內市場高效暢通和規模拓展。發揮市場促進競爭、深化分工等優勢，進一步打通市場效率提升、勞動生產率提高、居民收入增加、市場主體壯大、供給品質提升、需求優化升級之間的通道，努力形成供需互促、產銷並進、暢通高效的國內大循環，擴大市場規模容量，不斷培育發展強大國內市場，保持和增強對全球企業、資源的強大吸引力。 ● 加快營造穩定公平透明可預期的營商環境。以市場主體需求為導向，力行簡政之道，堅持依法行政，公平公正監管，持續優化服務，加快打造市場化法治化國際化營商環境。充分發揮各地區比較優勢，因地制宜為各類市場主體投資興業營造良好生態。 ● 進一步降低市場交易成本。發揮市場的規模效應和集聚效應，加強和改進反壟斷反不正當競爭執法司法，破除妨礙各種生產要素市場化配置和商品服務流通的體制機制障礙，降低制度性交易成本。促進現代流通體系建設，降低全社會流通成本。 ● 促進科技創新和產業升級。發揮超大規模市場具有豐富應用場景和放大創新收益的優勢，通過市場需求引導創新資源有效配置，促進創新要素有序流動和合理配置，完善促進自主創新成果市場化應用的體制機制，支撐科技創新和新興產業發展。 ● 培育參與國際競爭合作新優勢。以國內大循環和統一大市場為支撐，有效利用全球要素和市場資源，使國內市場與國際市場更好聯通。推動制度型開放，增強在全球產業鏈供應鏈創新鏈中的影響力，提升在國際經濟治理中的話語權。

資料來源：《關於加快建設全國統一大市場的意見》文件、廠商會研究部整理