

全国统一大市场建设的意义、进展与挑战

张明

摘要：全国统一大市场建设是中国政府构建双循环新发展格局的重要支柱，具有连接供给侧改革与需求侧改革的关键战略意义。中国政府陆续出台了关于全国统一大市场建设的意见与指引，近期举行的中央财经委会议则将全国统一大市场建设的重点概括为“五统一、一开放”，然而当前推动全国统一大市场建设面临地方政府现有政绩评价机制与统一大市场建设的现实要求尚不能有效匹配等挑战，对之进行调整是当务之急。

关键词：全国统一大市场；双循环新发展格局；政绩评价机制

一、引言

2025年1月，国家发改委印发的《全国统一大市场建设指引（试行）》正式公布，这标志着我国全国统一大市场建设进入了全面推进的新阶段；2025年7月1日召开的中央财经委员会第六次会议对推进全国统一大市场建设进行部署。未来一段时间内，全国统一大市场建设有望全面提速。

二、全国统一大市场建设的意义

自2008年全球金融危机爆发以来，全球经济格局发生了两个重大变化：一是从外部环境来看，随着全球化退潮、新冠疫情爆发进一步加剧全球经济的长期性停滞格局，以及以中美经贸冲突为标志的全球经贸环境变差，外部需求对中国经济增长的拉动作用变得更弱、更难依赖；二是从内部环境来看，随着中国经济的快速增长尤其是中国经济体量的迅速放大，再靠净出口来拉动中国经济增长也日益变得力不从心、难以持续。在此背景下，2020年，党中央、国务院提出要构建以内循环为主体、内外循环相互促进的双循环新发展格局：消费扩大与消费升级、产业结构升级与技术自主创新、全国统一大市场建设。这三大支柱从不同层面指明：消费扩大与消费升级是从需求层面出发；产业结构升级与技术创新是从供给层面出发；国内统一大市场假设是从制度与基础设施层面出发，是将需求侧改革与供给侧改革有效连接与协调推进的关键一招。因此，全国统一大市场建设是连接需求侧改革与供给侧改革的关键举措。

在当今世界舞台，谁是最终市场提供者，谁就能在国际贸易、投资与金融领域具备更大的话语权。例如，中国拥有14亿人口，且人均GDP已突破1.3万美元，这意味着具备构建广阔国内市场的前提条件。但中国国内市场存在严重分割，各类要素的跨区域流动面临明显障碍，既制约了国内要素的自由流动与市场化定价，也损害了要素市场化配置与福利最大化。因此，要构建以内循环为主体的发展格局，一方面打破要素流动束缚与国内市场

张明，中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长，国家全球战略智库研究员。

分割的格局，建设全国统一大市场，以促进要素自由流动，实现资源优化配置，在“分好蛋糕”之前最大程度地“做大蛋糕”，促进消费扩大与消费升级；另一方面构建起具有足够规模与深度的国内统一大市场，有效激发国内技术自主创新，更好地支撑我国企业构建横向成团、纵向成链的产业体系，实现产业升级与全球拓展。

三、全国统一大市场建设的进展

2022年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》（简称意见）正式发布，明确指出，建设全国统一大市场是构建双循环新发展格局的基础支撑和内在要求，要加快建立全国统一的市场制度规则，打破地方保护和市场分割，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，加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，全面推动我国市场由大到强转变，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坚强支撑。意见提出了六大具体任务（“五统一、一规范”）：一是强化市场基础制度规则统一（产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用制度）；二是推进市场设施高标准联通（现代流通网络、市场信息交互渠道、交易平台建设）；三是打造统一的要素和资源市场（土地与劳动力市场、资本市场、技术和数据市场、能源市场、生态环境市场）；四是推进商品和服务市场高水平统一（商品质量体系、标准和计量体系、提升消费服务质量）；五是推进市场监管公平统一（市场监管规则、市场监管执法、市场监管能力）；六是进一步规范不当市场竞争和市场干预行为（反垄断、不正当竞争、破除地方保护和区域壁垒、平等准入和退出、招标采购）。

2025年1月国家发展改革委印发的《全国统一大市场建设指引（试行）》（简称指引），是为地方各级人民政府及国务院有关部门、直属机构提供推进全国统一大市场建设的工作导向和基本参照，并将根据实践中各地区、各部门的执行落实情况，结合全国统一大市场建设进程中面临的新形势、新要求，进行动态调整。指引沿用了意见中的六大具体任务的提法，并进行了重要补充。在产权保护方面，指引新提出了“各地区不得利用行政、刑事手段违法干预经济纠纷、侵害经营主体权益，不得超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结经营主体财产，不得违法开展异地执法或实行异地管辖，依法防止和纠正逐利性执法司法活动”。在社会信用制度方面，指引新提出了“各地区要督促行政机关诚信履约，将本辖区行政机关违反与经营主体签订的政府采购、项目建设、招商引资等合同、协议所约定事项的行为记入相关主体信用记录，将政务失信记录纳入政府绩效考核相关评价指标，强化违约拖欠中小企业款项投诉渠道建设”。在建设现代流通网络方面，指引新提出了“各地区要以打通断头路、基本消除国家公路网省际瓶颈路段以及基本打通跨省航道主要瓶颈和碍航节点为重点，加大协同力度，破除区域间交通基础设施瓶颈制约”；“各地区不得制定和执行与全国统一货车超限超载认定标准不一致的地方标准；不得以交通管控、污染防治等为名，违规设置妨碍货车通行的道路限高限宽设施、检查卡点或者无故封堵道路线路等，阻断区域间交通基础设施联通”。在破除地方保护和市场分割方面，指引新提出了“各地区不得限制商品和要素跨区域自由流动，不得设置不合理条件排斥、限制或者禁止本地经营主体向外地提供商品和服务，不得以定向补贴、地方推荐目录等形式强化对本地产品或特定产品保护以及变相限制外地产品进入本地市场”“各地区不得突破国家规定的红线底线违规实施财政、税费、价格、土地、资源环境等方面的招商引资优惠政策”。不难看出，与三年前的意见相比，2025年发布的指引一方面根据最近几年发生的一些新情况进行了完善，例如加强对民营企业与中小企业的保护等；另一方面则针对一些长期存在的顽瘴痼疾提出了更加细化的解决方案，例如断头路现象、招商引资政策方面的过度竞争等。

2025年7月1日召开的中央财经委员会第六次会议，对推进全国统一大市场建设进行部署。此次会议提出了

纵深推进全国统一大市场建设“五统一、一开放”的基本要求，即统一市场基础制度、统一市场基础设施、统一政府行为尺度、统一市场监管执法、统一要素资源市场，持续扩大对内对外开放。其中，“统一政府行为尺度”“持续扩大对内对外开放”等新提法引发各界关注。

通过与意见、指引进行对比，可以看出，在市场基础制度、市场基础设施、要素资源市场、市场监管执法方面，意见、指引与本次会议是一脉相承的，不同之处在于，本次会议将之前提出的“进一步规范不当市场竞争和市场干预行为”改为“统一政府行为尺度”，将之前提出的“推进商品和服务市场高水平统一”改为“持续扩大对内对外开放”。从“五统一、一规范”到“五统一、一开放”，相关修改是经过深思熟虑并且富有深意的。

“统一政府行为尺度”有助于为各类经营主体创造更公平的市场竞争环境，破解不同地区之间的过度“内卷”，促进要素资源跨区自由流动。“扩大对内对外开放”，有望为企业提供更多市场参与空间，进一步打破区域间发展壁垒、改变市场分割状况，更好推动内外贸一体化发展。

四、全国统一大市场建设的挑战

全国统一大市场建设面临的最大挑战，在于地方政府政绩考核体系尚不能与全国统一大市场建设的现实需要相匹配。目前，地方政府政绩考核体系依然主要强调本地化指标，例如GDP增长速度、公共预算收入、地方政府债务、碳排放与环境污染等指标。在这种考核体系之下，必然会导致各类优质要素聚集在地方政府自己的属地之上，并会限制本地优质要素流动至其他地区。因此，为推进统一大市场建设，需改变地方政府激励机制，调整政绩考核体系，降低GDP等本地化指标权重，提高要素市场化定价与跨区域流动指标权重。

未来，在一段时间内各类要素真的能够突破各种体制机制束缚、转为在国内自由流动的话，要素可能加速流入特定区域。而且，要素的再度集聚将有望推动中国国内新一轮区域一体化。可以预测，未来10年至20年内，粤港澳大湾区、长三角、京津冀、中三角（郑州、合肥、武汉）与西三角（成都、重庆、西安）将成为中国发展最快的五大区域，将形成新的国内雁阵模式（大湾区、长三角与京津冀为雁头，中三角与西三角为雁身，其他中西部区域为雁尾），并与新的国际雁阵模式（中日韩为雁头，东盟与“一带一路”沿线相对发达国家为雁身，东盟与“一带一路”沿线相对落后国家为雁尾）一起，演变为推动中国经济未来增长的“双雁阵模式”，助推中国双循环新发展模式的完善，实现“以内促外、以外促内”的双向良性互动。

Significance, Progress, and Challenges in Building China's Unified National Market

Zhang Ming

(Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: This study examines the construction of China's Unified National Market, a pivotal policy for realizing the "Dual Circulation" development pattern and a critical nexus between supply-side and demand-side reforms. It analyzes the policy's core framework—the "Five Unifications and One Opening" Framework which mandates the integration of underlying institutions, infrastructure, government conduct, regulatory enforcement, and factor markets. The central conclusion is that the prevailing performance evaluation mechanisms for local officials are fundamentally misaligned with these goals, and their reform constitutes an urgent prerequisite for the policy's success.

Keywords: Unified National Market, Dual Circulation New Development Pattern, Performance Evaluation Mechanism