

深化市场化改革： 建构统一大市场的首要问题

◎ 王宏淼

提要：

中国供给侧结构性改革的核心思想是降低制度成本。在此问题上，政府的作用至关重要，通过各项制度改革和简政放权，可真正减少不必要的社会负担。近年创设自贸区、简政放权、“放管服”改革等措施，其用意都在降低政府提供服务的成本从而降低制度成本。展望未来，应加快深化市场化改革，进一步推动完成各类价格改革，打破行业垄断，实现政企分开，还利于民，这是向着建设全国统一市场的大目标，降低市场摩擦和制度成本的重要突破方向。

“没有交换，就没有社会”；没有市场化的交换，就没有现代经济生活和社会进步。中国改革开放四十年来的历程，就其实质而言，正是一个国内经济体系不断“市场化”并延伸至更大范围的“国际化”的演化过程，它也暗合了经济学理论假定的市场范围扩大而带来的分工深化和规模经济原理。由此理解，在外有全球化逆转之风、内有各地因抗疫加码而“画地为牢”之困的当下，“建构全国统一大市场”的再次提出，尤其具有深远的意义——“国内统一大市场的建设是全国市场从分割走向整合的过程，将产生一系列的福利后果”（Donaldson, 2015）^①。

但与先行市场经济大国通向内部大市场的初始条件不同，中国问题的复杂性，不仅仅是“深化与整合”，更有“改革与转型”，既要解决大量的“市场内”壁垒、“市场间”分割之困，更得面对制约经济长期发展的“半市场化”“非市场化”顽疾。有关中国“市场经济地位”的争论，个中当然有国际政治利益博弈之因，但反求诸己，在某种程度上也有自身市场建设的不足或缺陷。在近年经济增速下滑的大背景下，相关问题越发严重，“非市场部门”因拥有补贴或高额租金仍然高枕无忧，经济减速后果全由“市场部门”来消化，

^① Donaldson, D., 2015. The Gains from Market Integration, *Annual Review of Economics*, 7 : 619-47.

这迫使资源进一步向无效率部门集中，社会成本上升，经济效率下降，创新动力不足。加快深入推进市场化改革，已成为建设全国统一大市场、保持经济持续稳定健康增长的当务之急。

一、“市场化”：全国统一大市场的第一要义

市场并非是拜上天所赐的自然禀赋，而是人类经济交换的结果，是维持社会正常运转的交易场所，是人类通过博弈和制度建设而形成的最重要“公共物品”。从字面上理解，所谓的“全国统一大市场”，是指完全消除商品、服务、资本、人员等有形与无形流动障碍的国内一体化市场。就其性质与发展程度而言，它包含了“市场化”(Marketization)—“便利化”(Facilitation)—“一体化”(Integration)三个递进层次含义。

第一个层次，全国统一大市场首先是“市场”，是“市场化”的。市场的根本机制是供需双方通过竞争性定价和自由交换，用“货币选票”(看不见的手)来行使选择功能和激励功能，引导厂商决定生产什么、为谁生产和怎样生产，从而实现社会分工深化和经济资源的优化配置。因此，市场化——独立经济主体的自主定价、自愿交换、公平竞争，是统一大市场的首要前提；而在非市场化——依附、强制定价、非自愿交换、行政性垄断等条件下，大量资源被非市场化部门切割，真正经济意义上的“市场”份额受限，则全国统一大市场根本无从谈起。

第二个层次，全国统一大市场是“便利化”的市场。“便利化”或可称为“自由化”，最重要的是消除了“进入障碍”，一国市场不再是条条块块分割、自我封闭的碎片化市场，而体现为网络化联接，这通常被描述为“无边界”。作为本国公民，可以在国内任何地点学习、生活、购物、工作和退休，消费者可以自由选择来自国内外的产品，企业可以不受限制地接触更多消费者，

加快深入推进市场化改革，已成为建设全国统一大市场、保持经济持续稳定健康增长的当务之急

而不是像过去那样受到国内各地区、各市场和各部门壁垒的阻碍。但在“便利化”阶段，一国内部市场还存在大量的标准或规则差异，因此不可避免地存在着“制度套利”或“监管套利”现象，而持续不断的要素流动和套利过程，会倒逼国内经济向着机会平等和规则趋同的下一个高阶演进。

第三个层次，全国统一大市场是“统一的”，是一国经济内部的“一体化”。统一，并不是消除产品和服务的差异性和多样性，也不是定价与交易交由计划管制，而是特指市场规则的融合和标准的规范。此时，在完全无摩擦的纯理论意义上，一国内部同一商品或服务的价格，将最终满足“一价定律”。所谓“经济一体化”，最初由丁伯根提出(Tinbergen, 1954)^①，包括自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济联盟和全面的经济联盟等国家间市场一体化形态或进程，但由于大国市场规模大、差异多，同样可以达成内部经济“一体化”——通过相互协作、融合与统一，消除有关阻碍经济有效运行的人为因素，建成全国统一大市场，从而创造出最适宜的国家经济结构。

如此看来，建设全国统一大市场，必须依循着从“市场化”到“便利化”再到“一体化”这样顺次递进、逐级升级的逻辑层次与步骤。其中，市场化是基本前提，便利化是中间目标，一体化是最终方向。在“一体化”的意义上，第二个层次的“便利化”或“自由化”，或可称为“消极一

^① Tinbergen, J. (1954): International Economic Integration. Books (Jan Tinbergen). Elsevier. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/15343>, 长期以来多用于研究国际经济。

体化”(negative integration),即消除歧视,引入经济自由化,促进一国内部的人、财和物自由流动。而第三个层次的“一体化”实质是“积极一体化”,即运用市场与政府的合力达成契约以改造现状,建立统一的法律制度和统一的机构来实施统一的规则,是更高形式的“一体化”。

就建设全国统一大市场的优势与挑战而言,中国经济规模已然不小,不仅人口多、面积广、市场潜力大,而且产业体系完整,需求层次丰富、不断升级,规模优势显著。但中国在从计划经济向市场经济的“大转型”中,也存在高昂的制度运行成本以及软硬件基础设施不足等堵点。诸如商品和服务市场质量体系 and 价格问题、市场监管问题、要素和资源市场问题、市场分割和地方保护问题等等,导致大市场在一定程度上被分割为“诸侯经济”“行政区经济”的小市场。不仅如此,更为严重的是由于近年

市场化改革遇阻,原就规模庞大的“非市场化部门”不仅没有缩小(市场化),而且在经济中的比重越来越大,人、财、物都加速向这些无效部门集中,导致整体经济效率趋低。理论研究提示了一国经济发展程度与市场化改革的进程高度相关。近期实证也表明(王小鲁、胡李鹏、樊纲,2021)^①,目前全国经济发展程度相对较高的省份,都是在市场化改革进程中走在前面的省份。而且,市场化程度较高的省份,收入差距也相对较小,收入分配相对更公平。因此加快推动全面的市场化改革,不仅关乎经济效率提升,还将有助于促进社会公平。

二、保护与管制拖累经济:“两个日本”割裂的教训

迈克尔·波特等著《日本还有竞争力吗?》^②提出了一个困惑世人的谜题:为什么日本产品行销



我国市场化程度较高的省份,收入差距也相对较小,收入分配相对更公平。图/中新社

① 王小鲁、胡李鹏、樊纲(2021):《中国分省份市场化指数报告》,社会科学文献出版社。

② 迈克尔·波特、竹内广高、神原鞠子(2001):《日本还有竞争力吗?》,中信出版社2002年2月第1版。

全球，而国内经济却一直一蹶不振？波特的回答是“两个日本”：一个是极具竞争力的出口竞争部门，它们带动了日本的出口，累积了巨额的外汇，赢得世人的瞩目；另一个是支离破碎、低效率、高成本的国内管制部门，它包括了金融服务、医疗保健、能源、货运、电讯、建筑、房地产、农业等没有效率的产业，虽然提供了大量就业机会以及社会的安定力量，但拖累了日本整体的生产率，而且在繁琐的行政管制措施下难以整合。“两个日本”同时并存的结果是物价昂贵，不仅生产成本很高，日本员工的“高薪”也全被昂贵的生活费用抵销。日本人对几乎每样东西都支付了太高的价钱，其恩格尔系数达20%，而美国人仅为12%，买房子对于大多数日本人来说是一生仅一次的事情——大多数的房屋是在退休时购买的。结果日本人的生活水平远远低于这个国家的人均收入所应有的水平，过去如此，现在还是如此。

“两个日本”的形成，自有它历史与文化的因素，但是日本政府是制造这“两个日本”的推手。发展型政府目标，广泛的“指导”、审批要求和规章，不具竞争力的产业得到保护，出口导向、限制外国直接投资、松懈的反垄断执行力度、政府导向的产业重组、高度管制的金融市场和受限的公司治理（即所谓的“护航系统”）、政府资助的研发（R&D）计划，诸如此类的“日本政府模型”，都被认为是导致上述问题的根本原因。

中国经济近年似乎显现日本的某些端倪，经济发展、产业政策及政府干预模式，也不无类似“通病”。中国近年服务业比例约为53%，对GDP的贡献比重接近60%，可以认为中国已经进入“服务型社会”。根据经济学中的“需求偏好相似理论”，由于人均收入的趋同，发展中经济体的高收入群体（如中国）的需求偏好与发达国家平均收入水平或中产阶级的需求偏好已十分接近。在这个阶段，人

们的发展与享受型需求快速上升，对于日用品和基本服务的品质要求提高，对于中高端服务品的需求增加。但现实是中国服务业的发展参差不齐，规模仍然偏小，龙头企业较少，带动作用不明显，尤其是中高端服务品供给不足，导致其成本高企，价格高昂。更重要的原因是服务业生产率不高，拖累了整体经济增长率，其源头又与服务业的大量管制有关系，是管制、干预等带来的资源错配所致。

长期以来，与工业部门相对较高的市场化竞争不同，中国服务业仍有大量领域受到不同程度的管制（或者说改革还未全面进入这些领域），由大量垄断企业或政府支持部门把持，因而产生了中国经济“总供给向第二产业倾斜”与“总需求向第三产业倾斜”的矛盾^①：（1）总供给由第二产业主导，其显著特征是工业产能过剩（及较大幅度的贸易顺差）。（2）服务业产能严重短缺、质量不高，服务贸易长期逆差，许多服务品价格高昂，其供给水平远远不能满足人们的发展与享受型需求，也滞后于与工业品质量提高、生产效率提升相关的生产型服务业增长需求。造成这一问题的根本原因，是管制下的歧视性政策和垄断，由此带来了过高的制度成本和交易费用，使得服务业的许多领域无法得到有序而充分的发展，以致服务业成本高企，供给不够，创新不足。尽管我们目前还难以得出竞争与管制、封闭与开放相对立的“两个中国”的简单结论，但中国的现实情形，确实接近于日本等东亚先行经济体发展中所遭遇的“日本病”问题了。

三、中国市场分割与非市场化配置的制度根源

中国发展具有东亚模式下的共性特征，也有自身的制度根源。^②这一体制主要体现在“纵向”

^① 王宏森：《中国经济未来还能高增长吗？》，《中国社科院要报—领导参阅》2011年13期（5月5日）。

^② 中国社科院经济增长前沿课题组，《中国经济增长的低效率冲击与减速治理》，《经济研究》2014年12期。

或自上而下的政府干预资源配置上,包括:(1)政府依据纵向一体化生产安排的生产组织体制,以职能部委为主导,纵向分割了市场的资源配置功能。横向的协作被切割,大量的政府审批服务于这种纵向体制分割,市场竞争和资源的横向流动被严重抑制。(2)政府运用各类宏观政策对规模企业进行扶植——主要是产业与贸易政策、财政补贴以及所谓“选择性融资”,通过人为设定制度门槛和政策补贴,扶持政府认定的主导产业和企业。(3)为了工业化发展,政府仅仅把服务业看作工业分工的简单结果,不惜通过补贴来降低公共服务设施使用成本,廉价甚至免费提供给某些工业部门。(4)经济赶超过程中的技术进步,仅靠引进设备来实现“干中学”,而不是依靠本土自主研发和通过“教育与科学”实现知识创新。大量公共服务部门、行业协会、科教文卫体等都属于事业单位,不纳入市场,是完完全全的非市场部门,并不作为创新要素参与到生产体系中去。这样的“纵向”资源分割配置格局,是赶超期间政府干预型体制的典型制度特征。

在中国特殊的生产组织模式下,增长与效率被置于分割的制度结构下,为简明起见,可以分为“市场化企业”和“体制内部门”两大主体。“市场化企业”按照完全竞争的方式进行要素组织和生产,其目标函数是“利润最大化”。“体制内部门”可认为是不完全市场化、半市场化和非市场化主体,可以获得财政拨款、准入特许权、市场垄断、财税减免、融资便利等,其目标函数是“租金最大化”。具体来看,“体制内部门”又可分为三大类:一类是政府与纯粹事业单位,作为非市场化的参与主体,主要是政府行政机关以及社会服务体系中的“科教文卫体”部门,其性质是纯粹财政拨款,且在财政拨款不足时可从市场部门获取收益。“科教文卫体”尽管作为事业单位存在,但却汇聚了国家创新的全部要素——科研、人力资本、文化等。二类是政府保护和补贴的部门,这些部门往往有着自然垄断性质,以提供社会化的普遍服务为宗旨,并具有准事业单位的性

质,如公共基础设施服务,普遍化的教育与医疗等。三类是政府支持的部门,即政府产业政策和金融政策支持易于产生经济规模的部门。

上述主体因其性质不同,目标函数也不相同。市场化企业要求盈利;政府和纯事业单位关注成本最大化;准事业单位热心获取补贴;政策支持部门注重规模。它们在动态竞争过程中的利益分配机制也完全不同。在经济减速过程中,市场化程度较高的小型企业、私营部门随时面临破产风险。政策支持的企业却可以不断提高负债率而不被市场“清洁”掉,很多“僵尸”企业由此产生。财政补贴部门可以通过涨价弥补财政补贴不足,从而提高了社会的总体成本;政府部门和纯事业单位依靠国家提高税收的方式来维持,旱涝保收,从而提高了市场的总成本。这些补贴或税收,从根本上削弱了市场部门的竞争力。

正是由于三大类“体制内部门”的广泛存在及规模的膨胀,导致了管制、垄断与补贴所带来的租金高企,经济创新和内生增长动力缺失。政府部门自身和受政府保护支持的事业、准事业单位、国企,以其高收入高福利,成为人才集中地,但其低效率又导致人力资本的浪费问题。在此体制格局下,虽然伴生着管制下的信息、资源和机会的不均等,导致了寻租、腐败以及部门、地区和人群之间的收入差距扩大,但“体制内部门”和“市场化企业”在经济高速增长阶段可以相安无事。然而在近年经济减速过程中,低效率的“体制内部门”因拥有补贴或高额租金仍然可以很好地生存,经济减速后果全由“市场化企业”来消化,在市场化企业裁员、减薪的同时,大量高校毕业生和社会青年都热衷于进入“体制内部门”工作,促使人力资本进一步向低效率部门集中。这种固化的制度结构非但不利于经济减速对无效率部门的淘汰,而且原先不合理的管制成本和过多的中间环节给企业实物投资带来过高的显性和隐性成本,在创新效率下降而得不到成本补偿的情况下,会导致全社会相对价格快速上升,在中国尚未树立“竞争优势”之前,就丧失了“低成

本制造优势”。破除体制障碍，改革公共部门及政策支持部门，取消保护，放松管制，已经是非常紧迫了。

四、推动新一轮市场化改革

中国供给侧结构性改革的核心思想是降低制度成本。在此问题上，政府的作用至关重要，通过各项制度改革和简政放权，可真正减少不必要的社会负担。近年创设自贸区、简政放权、“放管服”改革等措施，其用意都在降低政府提供服务的成本从而降低制度成本。展望未来，应加快深化市场化改革，进一步推动完成各类价格改革，打破行业垄断，实现政企分开，还利于民，这是向着建设全国统一市场的大目标，降低市场摩擦和制度成本的重要突破方向。

一是深化要素市场及其价格机制改革。改革价格机制，建立科学定价制度体系，是市场化改革的核心。截至目前，除了油气电等产品之外，97%以上的商品和服务价格已由市场形成。但金融、科技、数据、文化、教育、卫生等现代服务业市场发展相对滞后，发展程度不一，表现为市场制度、市场规则等仍不健全，相当多的要素存在行政干预下的非市场配置，使得要素价格难以通过市场供求关系、资源稀缺程度等来加以体现。同时，由于制度安排、政府管制、市场势力等因素，要素无法在部门、企业中实现优化配置，进而导致企业边际产出与要素价格不相符，带来效率损失。“十四五”期间，应当有序有步骤地推进土地价格、利率、人民币汇率的市场化形成机制改革，使经济获得更大的弹性，宏观政策具备更多的自由度，同时应防范相关的风险。

二是公平有序，反对不正当竞争和行政垄断。

竞争是市场经济的本质属性和基本特征，建设统一开放、竞争有序的市场体系，有助于降低交易成本，降低产品和服务价格，使各参与者获益。有竞争就会出现垄断。垄断按形式分为市场垄断、自然垄断和行政垄断。市场垄断是自然竞争的结果，垄断地位是创新技术的报酬，监管重点在于不正当竞争行为。自然垄断源自计划经济体制，我国自然垄断改革经历了政企分开、放松价格管制、鼓励民营资本进入三个阶段，改革仍需深入。行政垄断主要表现为滥用行政权力排除、限制竞争。不正当竞争及行政性垄断，妨碍了公平竞争，拉高了社会成本，降低了投资效率，侵害了消费者的公平交易权和选择权，因此需要严厉打击各种排除、限制竞争的行为，真正做到“法不禁止的，市场主体即可为；法未授权的，政府部门不能为”^①。

三是对事业单位、国有企业和垄断企业进行根本性的体制改革。财政拨款、补贴和政策扶持部门掌握了太多的经济甚至政治资源，但其产出效率却极其低下，他们所获得的政策补贴、对外的收费或加成定价，都构成了对市场竞争部门的租金索取，提高了全社会的成本。因此，要对这三大类组织进行市场化改革。应消除不合理的行政保护和企业特权，不怕触动“老虎级”垄断企业的利益，放开市场，引入竞争；将事业单位的“科教文卫体”按“普遍服务”与“商业化供给”分开，推动现代服务业的发展；推动供给和需求机制进一步协调整，最终形成可竞争性的市场结构，同时释放这些低效率部门沉淀的人力资本，提高社会生产力，迎接服务型社会和全国统一大市场的到来。

（作者为中国社会科学院经济研究所研究员、中国社会科学院大学教授）

^① 2014年6月4日国务院《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》。