



研究院微信

2022 年第 6 期

(总第 236 期)

4 月 21 日印发



双周决策观察

【特别关注】

关于建设全国统一大市场的几点思考

专家详解能源和生态环境全国统一市场

【部委动态】

中央深改委会议聚焦数字政府建设

【地方新政】

广州战略性新兴产业“十四五”规划呈现三大亮点



主办

天津滨海综合发展研究院

泰达图书馆档案馆

编辑

贺然

统筹

史继平

金敏毓

何莉娟

韩玉刚

马爱华

电话

022-66222942

传真

022-66222940

【特别关注】

关于建设全国统一大市场的几点思考

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》)正式发布。这是一个酝酿已久,面向经济和市场运行过程中长期存在的深层次、根本性和典型性问题的改革举措,政策文本中很多关键词对当前的经济和市场情势可谓有着非常直接而具体的针对性。

《意见》提出,建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求,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》明确,加快建设全国统一大市场的工作原则是:立足内需,畅通循环;立破并举,完善制度;有效市场,有为政府;系统协同,稳妥推进。主要目标是:持续推动国内市场高效畅通和规模拓展,加快营造稳定公平透明可预期的营商环境,进一步降低市场交易成本,促进科技创新和产业升级,培育参与国际竞争合作新优势。

该《意见》坚持问题导向、立破并举,从六个方面明确了加快建设全国统一大市场的重点任务。从立的角度,明确要抓好“五统一”:一是强化市场基础制度规则统一,二是推进市场设施高标准联通,三是打造统一的要素和资源市场,四是推进商品和服务市场高水平统一,五是推进市场监管公平统一。从破的角度,明确要进一步规范不当市场竞争和市场干预行为。

一、《意见》具有三个特点

如要更深入和准确的理解和洞察该文件背后的决策逻辑和治理价值，至少要看到该《意见》在客观上所具有的三个特点：

其一，规格高，是以中共中央和国务院的名义发布的，而不是某一个或几个部门的意见，具有鲜明的战略性、全局性、长期性甚至是政治性色彩。随着该文件的出台，让我们看到了此前很多专项规定和立法背后更系统的目标导向、决策逻辑和治理逻辑。也正是因为如此，该文件出台后引发了社会各界的强烈关注。

其二，该文件所涉的问题和关键词很丰富和多元，既包括对宏观和中观层面相关制度和机制设计的问题，又包括针对很多非常具体的微观调控的规定，既关照了实体经济层面的问题，也专门强调了对数字经济、平台企业和不规范的招商引资行为的规制问题，以及对所谓资本无序扩张问题的警示等等。更重要的是，这些问题和关键词与市场主体的直观感受高度吻合。换言之，该文件中很多措施就是对一些存量利益格局的重塑和重构。

其三，站在文件中所提到的“战略和全局”的角度来看，建设全国统一大市场的目标，已经不仅仅是一个经济和产业问题，背后还涉及到对国家治理模式认知的问题。对此，在我国经济和市场运行中有着较大话语权的地方政府和平台企业，应该有清醒的认识，并作出自己的利弊权衡和取舍选择。

二、关于《意见》的几点思考

理解和洞察该《意见》，除了要看到这些原则性和导向性的表述外，还需要具体到每一条内容的具体的关键词上，并建议大家可以根据自己的业务领域和岗位特点进行通读和研判。

总体来看，理解和洞察该《意见》的主要视角和框架包括：市场与政府的调控边界划定，新时代和新发展格局中中央地关系的构建，立破并举中“立”和“破”的节奏安排及其对当下和中长期的实际影响，统一基础制度规则设计和包容市场动态博弈之间的协调，立足内

需前提下内外需可兼容性和不可兼容性，应急体系和常规运转之间的协调性和包容性，全国统一大市场背景下的新城乡关系构建，等等。

很显然，在建设全国统一大市场这一新的战略、改革和治理逻辑与治理框架下，所涉问题、领域、利益和人群等是非常复杂的。而且，考虑到《意见》中所提到的一些具体目标的实现，是不可能只靠一个文件就能够实现的，我们甚至可以大胆的预测，接下来依然会有很多相关的文件和规定出台。

在此，基于该《意见》中所提出的一些明确的治理原则和具体的改革措施，结合我们对一些领域和问题的了解，尝试提出一些延伸思考，与大家分享：

其一，对城乡市场差异的破除，是建设全国统一大市场的重要组成部分。一方面，这不仅体现在市场基础设施建设层面的统一，比如，尽快补齐传统基础设施在乡村地区的发展短板，进一步加强包括快递收发站点在内的现代物流基础设施的布局，同步推进数字化新型基础设施在乡村的覆盖，等等，还需要要对乡村居民进行信息化的科普和教育，让其基于互联网和数字化的消费习惯和能力都能够得到提升，进而打破已经存在并将可能随着全面数字经济时代的到来进一步被固化和强化的所谓城乡之间的“数字鸿沟”，让乡村居民和外来游客在乡村空间既享受到互联网等新型基础设施带来的便利，又能够通过建设全国统一大市场的战略红利、政策红利和基础设施红利，让乡村的物产、文化和生态等特色资源，更好的走出乡村的内循环，走进全国乃至全球的大循环。

其二，在建设全国统一大市场的背景下，全面而充分的开放本地市场，将更加明确地成为地区和城市推动当地转型发展，尤其是推动当地科技创新和产业升级的基础门槛和基础选项。

对此，地方决策者、相关企业和市场机构，甚至是普通民众应该有充分的认识，积极主动地拥抱一个真正的全国统一大市场时代的到来，在更加开放、公平、法治化和国际化的治理逻辑和市场体系中，

依托自身的独特资源禀赋和专业高效的改革，尽快适应新的发展阶段，全面践行新的发展理念，不断建立新的发展优势，真正构建新的发展格局。

在新的发展阶段，随着全国统一大市场建设的深入推进，一些传统的和内卷的做法，不仅将面临被清理，而且，当地政府和决策者如果不能主动适应，积极求变，可能会遭遇更大规模的人口和消费流失，进而导致地方的财政、治理和品牌的全面破产。

其三，全国性统一大市场客观上将为那些真正具有科技创新和文化创意能力的企业和机构提供了更多更大的发展机会，相反，那些缺乏真正的科技创新和文化创意能力的企业和机构，将更快的失去市场和生存空间。比如，对一些地方过度优惠政策和条件的清理，使得那些严重依靠本地特殊关系和地方行政力量保护，而实际上缺乏竞争力的企业面临被淘汰的风险，在此背景下，尽快实现转型将成为这些企业优先选择和必然选择。

这背后的逻辑很好理解：全国统一的大市场可以让真正具有创新性和创意性的产品与服务在国内实现更大规模的基础市场支撑，进而让这些企业获得快速的成长机会和更大的规模效应，从而可以进一步促进其整合更多的资金和人才实现更多的创新和创意，进一步抢占更多的市场，加速淘汰更多的缺乏创新和创意的企业和机构。

其四，需要对平台经济之于全国统一大市场建设的独特价值和综合价值给予客观的评价，既利用好平台经济的正向价值，又依法依规、公开透明的防止平台企业所可能带来的不正当竞争和垄断效应。平台经济经过这么多年的快速发展，可以说已经渗透到现代生活方式的各个方面，很多平台在客观上已经成为当今经济社会运行的基础设施，一味地打压和整顿，不仅无益于平台、平台企业和平台经济自身的发展，更重要的是，客观上会对正常的经济和市场运营产生破坏性效果。在此背景下，就需要在充分厘清有关平台的商业属性和公共属性的前提下，给出恰当和合理的治理边界，让商业的归商业，让公共

的归公共，让社会的归社会。对此理想结果的追求和治理效果的达成，只能依靠管理部门、平台企业和社会公众的坦诚对话和充分沟通，并随着社会、经济、文化甚至政治的进一步发展与演进，在动态博弈中走向平衡和善治。

就目前来看，情况在好转，趋势在向好，但依然有很大的治理探索空间。期待在该《意见》所提出的原则与框架下，相关各方能够取得更积极的治理成效——所谓“纲举目张，行稳致远”，在建设全国统一大市场这一事关中国国家治理模式演进的历史性命题上，该《意见》出台本身就是建设全国统一大市场的一部分，相关各方当然需要并值得用好这一文件为我们带来的改革博弈空间和治理提升空间。

（作者叶一剑 方塘智库公众号 20220420）

专家详解能源和生态环境全国统一市场

《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》（下称《意见》）10日对外公布。《意见》提出打造五大全国统一市场，其中两个都与“双碳”紧密相关：能源市场与生态环境市场。界人士认为，上述两大全国统一市场的建立健全，尤其是市场化改革的推进，将为实现“双碳”目标提供更有力的支撑。

建设全国统一的能源市场

在打造统一的要素和资源市场方面，《意见》提出建设全国统一的能源市场。稳妥推进天然气市场化改革，加快建立统一的天然气能量计量计价体系。健全多层次统一电力市场体系，研究推动适时组建全国电力交易中心。进一步发挥全国煤炭交易中心作用，推动完善全国统一的煤炭交易市场。

华北电力大学能源互联网研究中心副主任王永利分析，从能源产品的特性出发，不同品类的能源产品之间存在一定的相互替代关系。

《意见》提及的油气、煤炭、电力等组成了我国能源的主要供应体

系，坚持“全国一盘棋”统筹安排，充分发挥其替代作用，对于我国在保障能源安全的基础上实现“双碳”目标具有重要意义。

“过去，个别发电企业、地方提出了自身的碳达峰目标，承诺不再新建火电，但是这存在一定的不合理性。随着经济社会持续发展，如果新能源电力的增长不能满足新增用能需求，那么它们必须要承担社会服务功能，这就要提前统筹考虑多种能源之间的关系。”王永利举例称。

厦门大学中国能源政策研究院院长林伯强表示，目前我国石油产品的市场化交易相对成熟，但是天然气仍有一定的提升空间，这主要是由于两种产品受众群体、使用场景的差异所导致的。由于涉及居民生活、农业等民生行业，天然气价格普遍受到较为严格的政府价格监管，中间企业的积极性受到一定影响。

煤炭方面，林伯强表示，尽管全国煤炭交易中心已经设立，但是受到地方保护的影响，煤炭交易、流动运输并不总是自由畅通，甚至存在故意抬高产品价格的现象，这也解释了为何《意见》强调要推动完善全国统一的煤炭交易市场。《意见》的出台指明了“全国统一”的能源市场建设方向，成效关键在于地方如何执行。只有各地积极落实中央的相关要求，包括天然气价格市场化、煤电价格联动、高耗能电价约束等措施，才能为打破省间壁垒、建立互联互通的交易市场奠定必要的基础。

王永利表示，市场化是一个逐步推进的过程。在能源电力领域，它首先可能体现在取消工商业电价“天花板”，再根据居民收入水平和社会经济发展等情况，逐步放开民生等领域的价格限制。在此过程中，还要不断突破体制、市场、行业、政策、技术等壁垒，因此它是一个长期的过程，不能一蹴而就。

培育发展全国统一的生态环境市场

《意见》要求，培育发展全国统一的生态环境市场。

具体来说，依托公共资源交易平台，建设全国统一的碳排放权、用水权交易市场，实行统一规范的行业标准、交易监管机制。推进排污权、用能权市场化交易，探索建立初始分配、有偿使用、市场交易、纠纷解决、配套服务等制度。推动绿色产品认证与标识体系建设，促进绿色生产和绿色消费。

中国国际工程咨询有限公司高级工程师张建红表示，对比来看，建设全国统一的能源市场，出于能源产品流通的便利性，更多是体现在标准化能源产品的全国性交易。但是，各地生态环境质量和水资源禀赋不同，实物交换成本过高，因此建设全国统一的生态环境市场，更多是体现在生态产品价值的全国性交易。

王永利认为，能源市场和生态环境市场之间存在相辅相成、不可分割的关系。如果生态环境市场不完善，部分地区对于用能造成的污染不能执行严格监管，那么此处的用能成本将被压低，劣币驱逐良币，最终造成市场价格和供需关系的扭曲。

“我们要保证产业链、供应链的安全可靠，那么就要承认每一个生产环节的合理性，不能让所有地方对有耗能、有污染的产业一关了之。但是，如何才能实现经济效益、社会效益、生态效益的平衡，这就需要一个有序的全国生态环境市场，通过成熟稳定的交易机制，发现价格、优化布局。”王永利说。

与此同时，推动绿色产品认证与标识体系建设，也是促进绿色生产和绿色消费的重要手段。

今年全国两会期间，全国人大代表、三棵树董事长洪杰建议，构建并完善统一权威的绿色产品标准、认证、标识体系，推广“双碳”标识认定标准，鼓励生产企业对绿色消费品进行“双碳”认证。通过科技手段对产品进行赋能，引领行业发展，并对通过“双碳”认证的企业给予税收、贷款等补贴的支持。

业内人士认为，我国经济发展处于结构转型期，加之疫情影响，消费成为经济恢复的薄弱环节。亟待立足扩大内需这个战略基点，激

发消费潜力和活力，尤其是绿色消费的需求潜力，这对于促进“双循环”的发展格局同样具有重要意义。（第一财经 20220411）

【部委动态】

中央深改委会议聚焦数字政府建设

4月19日召开的中央全面深化改革委员会第二十五次会议，审议通过了《关于加强数字政府建设的指导意见》等多项文件。国家主席习近平在会议上强调，要全面贯彻网络强国战略，把数字技术广泛应用于政府管理服务，推动政府数字化、智能化运行，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

加强数字政府建设是创新政府治理理念和方式的重要举措，对加快转变政府职能，建设法治政府、廉洁政府、服务型政府意义重大。要把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点，打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系，让百姓少跑腿、数据多跑路。在数字政府建设中，要强化系统观念，健全科学规范的数字政府建设制度体系，依法依规促进数据高效共享和有序开发利用，统筹推进技术融合、业务融合、数据融合，提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平。同时，要始终绷紧数据安全这根弦，加快构建数字政府全方位安全保障体系，全面强化数字政府安全管理责任。

中央深改委推出的这份指导意见，对今后国内的数字政府建设将会形成重要的推动。可以预见，国内各级政府将会掀起一轮数字政府建设的热潮。这既是政府工作平台、工作手段的改进，也是政府职能和工作方式的变革。在数字政府时代，建立高质量的信息平台，抓好信息应用，是各级政府在新时期提升治理能力、提高公共服务质量的关键。（安邦每日经济 20220420）

【地方新政】**广州战略性新兴产业“十四五”规划呈现三大亮点**

近日，广州市人民政府办公厅印发了《广州市战略性新兴产业发展“十四五”规划》（下文简称“规划”），对广州打造集群化、生态化、融合化、国际化的战略性新兴产业发展新高地进行了整体谋划和具体部署。就总体而言，这是一份兼具前瞻性和操作性的规划。具体而言，则呈现如下三方面的“亮点”：

第一，发展重点衔接了广州战略性新兴产业发展基础。发展战略性新兴产业是广州破解发展难题、加快转变经济发展方式、调整产业结构的必然选择和根本途径。“十三五”期间，广州选择以新一代信息技术、生物与健康、新材料与高端装备、新能源汽车、新能源与节能环保、时尚创意为重点的战略性新兴产业进行扶持发展，加快构建现代产业体系新支柱，推进经济结构战略性调整取得实质性突破，为实现有质量的稳定增长和可持续的全面发展提供了强劲动力。“规划”提出“十四五”时期构建“3+5+X”战略性新兴产业体系，即稳步发展新一代信息技术、智能与新能源汽车、生物医药与健康这三大新兴支柱产业，加快发展智能装备与机器人、轨道交通、新能源与节能环保、新材料与精细化工、数字创意这五大新兴优势产业，培育发展量子科技、区块链、太赫兹、天然气水合物、纳米科技等X个未来产业，这与广州的产业基础和优势是吻合的，即能避免陷入贪大求全、盲目跟进、同质化竞争等困境，同时也便于在操作层面衔接过往的扶持政策。

第二，关键举措顺应了战略性新兴产业发展规律。战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用、极具发展潜力的产业。“规划”将“创新引领，优化布局”列为首要工作原则，要求充分发挥科技创新对战

战略性新兴产业的策源作用，坚持科技自立自强，从源头增强产业链韧性；围绕数字经济、生物经济、绿色经济，塑造更多依靠创新驱动的引领性发展。“规划”在谋划产业支撑体系时，强调建立“科技创新、成果转化、产业发展”全链条生态支撑体系，既提出了布局重大科技创新平台、构建国际化开放式创新型高等教育体系、建设全球顶级科研机构等搭建科技创新平台体系的具体安排，也指明了优化科技服务支撑体系的具体任务。

第三，政策措施彰显了有效市场与有为政府相结合的内在要求。战略性新兴产业的诞生、形成和发展必须依赖市场需求的巨大拉动作用，市场需求是战略性新兴产业发展壮大的“指挥棒”与“导航仪”。对战略性新兴产业而言，由于新技术、新产品在市场导入期容易遇到一些障碍，往往需要政府通过示范效应推动社会应用。因此，制定战略性新兴产业规划，须高度重视消费者需求因素，着力解决可能出现的因市场需求滞后所导致的技术创新成果转化率过低的问题。此外，战略性新兴产业集群发展动力具有综合化的特点，战略性新兴产业在一个城市集聚发展不仅仅体现为关联企业的汇聚、产业链的延伸，而是越来越体现为一个综合和开放的生态体系。

近年来，在一些战略性新兴产业发展的先行区，金融服务、现代物流、信息服务、创意设计等生产性服务业也随之取得了长足进展，生产性服务业集聚区正快速形成和发展。此外，政府、企业、协会、科研机构、高校等都是推动战略性新兴产业集群形成的重要主体，既分工协作又相互渗透。上述特点决定了战略性新兴产业规划在谋划政策措施方面，需要体现有效市场与有为政府相结合的内在要求。“规划”重视需求侧管理，提出要以广州培育国际消费中心城市为契机，畅通消费升级带动产业升级的发展路径，扩大战略性新兴产业市场规模。（21 世纪经济报道 20220419）

双周决策观察

把握宏观前沿 洞悉基层创新 启迪新政新思



扫描二维码，敬请详看《BRI 双周决策观察》电子版