

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2024.02.009

# “全国统一大市场”政策之宪法意涵

周航, 陈佳诚

(湘潭大学法学院, 湖南湘潭 411105)

**摘要:** 构建全国统一大市场是实行社会主义市场经济的必然要求, 实现有效市场和有为政府的良性互动则需要运用法治手段摆脱地方保护主义和市场垄断分割对要素资源流动造成的不良影响。自中共十四大确定建立社会主义市场经济体制以来, “全国统一大市场”就多次被提及, 但是实践中这一系列政策却往往收效甚微。在宪法维度下对央地关系的认识不足和处理不当是造成统一市场构建困难的重要原因之一。要使统一大市场的政策真正得以落实, 就必须深入挖掘其中的宪法意涵, 认真分析政策实施过程中应然和实然的宪法问题, 为“全国统一大市场”提供根本法治保障。

**关键词:** “全国统一大市场”; 社会主义市场经济; 宪法; 央地关系; 地方保护主义

中图分类号: F723

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2024)02-0066-08

## Constitutional Implications of “A Unified National Market” Policy

ZHOU Hang, CHEN Jiacheng

(Law School, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** The construction of a unified national market is an inevitable requirement for the implementation of a socialist market economy, and the realization of a positive interaction between an effective market and responsible government requires the application of the rule of law to get rid of the adverse effects caused by local protectionism and market monopoly division on the flow of resources. Since the 14th National Congress of the Communist Party of China decided to establish a socialist market economic system, the idea of “a unified national market” has been mentioned for many times. However in practice, a series of such policies often have little effect. The lack of a constitutional understanding and handling on the relationship between the central and the local governments is one of the main reasons for the difficulties in constructing the unified market. Therefore, in order to implement the policy of unifying the large market, it's necessary to dig deeper into the constitutional implications of the policy, carefully analyze the de jure or de facto constitutional issues in the process of implementing the policy, and provide the fundamental legal safeguard for the “unified national market”.

**Keywords:** “a unified national market”; socialist market economy; Constitution; the relationship between the central and local governments; local protectionism

收稿日期: 2023-12-10

基金项目: 湖南省社会科学基金资助项目“党内法规效力与党内法规体系化的关系研究”(22YBQ047)

作者简介: 周航, 男, 湖北罗田人, 湘潭大学讲师, 博士, 硕士生导师, 研究方向为宪法学、党内法规学;  
陈佳诚, 男, 河北秦皇岛人, 中国政法大学硕士研究生, 研究方向为宪法学、党内法规学。

“车同轨, 书同文, 行同伦”, 恒久以来就是中华民族引以为傲的显著优势, 时至今日, “坚持全国一盘棋, 集中力量办大事”又成为复兴路上的重要依凭。古今不同的表达都指向“统一”这一巨大效能, 但其在不同时代又有不同的表现方式。如果将视角投放到统一国内市场这一关键领域, 我们不难发现其作为一个宏大议题的牵涉面之广和政策性之强, 其切实关系着政治、经济、文化乃至社会生活的方方面面。作为我国的根本大法和治国安邦的总章程, 《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)所规定的社会主义市场经济和调整央地关系的内容对保障政策在法治轨道上运行具有关键作用。在美国联邦宪法制定过程中, 其立宪的目的“首先是为了构建一个更为完善的联邦”<sup>[1]</sup>, 在实际行宪过程中维护国家的“大一统”亦是其宪法的重要使命, 因此在后来的 *McCulloch v. Maryland* 案中, 首席大法官马歇尔宣称, “当州的主权和联邦中央的主权产生冲突时, 州主权必须服从于联邦的主权”。此后, 霍姆斯大法官也评价道: “倘若我们(联邦最高法院)失去了宣布国会立法无效的权力, 我不认为合众国会终结”, “但是如果我们无权宣布若干各州的立法无效, 联邦将会受到威胁”<sup>[2]</sup>。由此可看出, 宪法作为政治共同体的基本法秩序, 确立了统一政治体如何构建以及国家任务如何得以完成的指导原则<sup>[3]</sup>。正因为宪法在构建统一市场中的突出作用, 相当多的国家都通过宪法来维护国内的统一市场秩序并取得了良好的成效。因此, 若要使“全国统一大市场”政策得以真正实施并实现其意欲达成的全局性和系统性治理效果, 必须对其中所包含的宪法意涵进行深入挖掘。

需要明确的是, 全国统一大市场的问题根源绝不仅仅限于央地关系, 本文仅选择这一维度进行分析是基于以下原因: 第一, 央地关系是解读全国统一大市场政策宪法意涵的重要支点和桥梁。第二, 可以将全国统一大市场这个综合性问题的论域始终限定在宪法的维度考察, 避免过多触及交叉学科领域。第三, 央地关系这个概念本身也可以统摄较为广阔的政治经济问题, 与地方保护主义的形成机理息息相关。因此, 锚定中央和地方关系对国内市场作用力的研究成为本文原因分析部分的核心逻辑。

## 一、制度前提: 统一市场与宪法的接榫

“全国统一大市场”并非一个全新的论题, 早在社会主义市场经济体制改革初期, 关于如何统一国内市场、减少流通阻碍的问题就伴随着制度发展的始终, 中共十四届三中全会审议通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》所构画的市场经济体制基本框架包括“全国统一开放的市场体系”<sup>[4]</sup>。可见, 此概念在提出之际, 就有构建完善且符合中国实践需求的社会主义市场经济特征。但是, 阻碍全国统一大市场形成的根源并不仅限于经济, 影响也不仅限于经济。有学者认为, 如若全国统一大市场真的可以建成, 我国政治经济体制中的一系列新旧问题能够得到很大程度的解决<sup>[5]</sup>。

2015年8月19日, 国务院首次使用“全国统一大市场”。2022年3月, 党中央、国务院印发《关于加快建设全国统一大市场的意见》(以下简称《意见》), 明确提出构建“全国统一大市场”, 系统论述了畅通经济循环的目标、原则、路径和依据, 相较以往的同类政策, 其在深度和广度上得以进一步拓展, 回应了时代的迫切需要。然而政策在引发社会广泛关注的同时也带来诸多争议。争议的核心在于, 长期以来形成的地方保护主义困境何以通过“一纸政令”轻易打破? 这无疑牵涉到一系列宪法问题: 为什么要构建全国统一大市场, 宪法如何通过制度设计维护国内统一市场, 地方保护主义的制度根源是什么, 社会主义市场经济体制下中央和地方的权力界限在何处, 等等。

缘何需要构建全国统一大市场? 这与我国的社会主义市场经济体制密切相关。回顾社会主义市场经济入宪的历程, 我们不难发现, 将“实行计划经济”修改为“国家实行社会主义市场经济”充分昭示着社会主义市场经济的制度与政策具有宪法属性与效力<sup>[6]</sup>。而建设统一开放、竞争有序的市场体系, 又是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。因此, 中共十四大以来, 我国一直在探索与实践如何调整政府和市场之间的关系, 从“基础性作用”到“决定性作用”的措辞变化, 也体现了我国对这一问题的认识在不断深化。在2020年的全国政协经济界联组会上, 习近平总书记更是强调: “决不能不克服市场的盲目性, 也

不能回到计划经济的老路上去。要努力将市场的作用和政府的作用结合得更好一些,这是一个止于至善的过程。”<sup>[7]</sup>回顾这一过程,我们发现,国内市场分割、市场封锁和市场壁垒是阻碍市场发挥决定性作用的重要因素。

在利益驱动下,部分地方政府利用行政手段不当干预自由贸易的行为并不鲜见。坚持单一制国家结构形式是推进差异化地方治理的前提和基础。即使在强调中央集权的单一制国家,也不可避免地会遇到此类问题,甚至在法治不完善不健全的情况下,这些国家的地方歧视甚至比联邦国家还要严重<sup>[8]</sup>。我们通常把这一类问题概括为“地方保护主义”。

地方保护主义的形成有其复杂的政治、经济和社会文化根源,不同国家、不同地域的表现形式也千差万别。因此,在政策制定与执行的过程中应当充分考虑到各种矛盾体可能以及必然出现的博弈,不能完全依赖人定的规则,高估政策的实际效果。正如哈耶克所说,“承认人类的无知,尊重各种自生自发的秩序,是人类真正达致自由的前提条件。”<sup>[9]</sup>故而,本文从宪法层面切入,将探讨的重点置于制度构建的历史和实践框架之中,以期为全国统一大市场的政策制定与完善提供一个微观具体的省思维度。

## 二、原因探析:央地关系的因应变化如何形塑国内市场

要在宪法的维度窥探全国统一大市场构建过程中出现的诸多问题之根源,首先要区分不同历史时期央地关系的因应变化是如何形塑国内市场的,并以此来探寻中国的国内市场“因何而分”,又“据谁以合”。中央与地方的关系自古以来就是我国重要的政治命题。周朝的“天下”意识、董仲舒的“大一统”思想、元代的行省制度等都是中华民族在历史长河中对央地关系格局塑造的重要探索,因此“央地关系”也成为了考察分析中国许多政治历史问题时不可绕开的关键一环。

### (一) 中央权力收放对国内市场的动态影响

虽然我国央地关系在不同的历史时期会呈现出差异,但其变化发展也遵循着一定的逻辑,理顺这一逻辑是理解国内市场分合状态的关键因素。总的来说,新中国成立以来,中央权力的收放以

改革开放为分水岭大致可分为两个阶段。前一个阶段是计划经济占主导地位的中央高度集权时期,后一个阶段则伴随着社会主义市场经济的发展和完善,整体呈现出“向地方分散权力”的发展态势。但需要明确的是,不论在哪个阶段,“收权”与“放权”都在中央与地方的博弈过程中同时进行,只是何种状态占据主导地位的区别而已。

在新中国成立初期,面对复杂的国内外形势,我国建立了高度集中的财政管理体制。《共同纲领》规定,“凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业,均应由国家统一经营”,“中央各经济部门和地方各经济部门在中央人民政府统一领导之下各自发挥其创造性和积极性”,“在国家统一的经济计划内实行国内贸易的自由”。这从根本法上明确了国家统一管理经济的基本原则,由此也决定了在“统收统支”的模式之下,央地关系呈现出一种较为纯粹的集中统一状态,供给和需求并不由市场进行调节,而是由中央政府进行分配和调度。随着社会主义建设如火如荼地进行,这种状态在第一个“五年计划”时期进行了动态调整,具体表现在国家财政体制由完全的“统收统支”向“分类分成”转变,地方政府在财政上有了一定的独立性。1958年,全国七个协作区的划分标志着中央权限进一步向地方下放,这虽然在一定程度上激发了地方经济发展的主动性,但也在一定程度上给“大跃进”时期各地方的“浮夸风”埋下了隐患。考察这一段时期央地关系的调整及其影响,可以发现,改革开放以来“一收就死,一放就乱”的两难境地似乎在历史上也存在着与其对应的困境,因此并不应该将1978年前后两个阶段的央地关系完全割裂开来看待。

改革开放之初,我国国民经济处于较低水平,人民的生活水平亟待提高,彼时的经济发展方式和手段更加偏重于速度和体量的提升,与之相对应的是,地方官员的晋升机制与当地经济增长绩效挂钩。这也是中央为了激发地方经济发展动能,在财税、投资、融资、市场管理等领域赋予地方政府一定自主权的重要途径。这在改革开放初期有其存在的合理性,有助于发挥地方主观能动性,减少对过程的干预在一定程度上推动了就业机会和税收增长。但这种以结果为导向的驱动方式,在赋予了地方自主权的同时也给地方保护提供了空

间。换言之, 这种没有统一监督标准的放权是形成地方保护主义甚至地方利益集团的重要诱因之一, 政府内部上下级之间形成一种发包关系, 被形象地称为“行政发包制”<sup>[10]</sup>。因此有学者认为: “政治权力的高度集中和经济体制高度分权并存是我国改革开放以来所特有的制度安排。”<sup>[11]</sup> 在此种安排之下, 部分地方官员在推动地方经济增长的同时也通过封锁和分割阻止本地资源的流出, 甚至通过大量低水平重复建设的方式制造虚假繁荣, 使得资源配置效率低下, 各地难以发挥比较优势, 并因此形塑出中国地方经济的蜂窝结构 (cellular structure), 而这种结构正是地方政府“以邻为壑”“攘外安内”思想的直接恶果。“坚持单一制国家结构形式是推进差异化地方治理的前提和基础”<sup>[12]</sup>, 也就是说, 差异化需要遵循一定的统一前提。反观地方保护主义下的国内市场却因行政划分而被人为地切割成不同的部分, 且互相成为对立面, 甚至有激进的地方政府通过行政命令的方式给区域经济的交流设置门槛、构建壁垒。这一切都使得在表面上形式统一的市场经济被地方政府种种显性和隐性的保护行为分割成一块块“各自为政”的诸侯式“地方计划经济”, 同时也不可避免地成为滋生腐败的温床。

从各地实行地方保护的操作手段上来看, 有些地方政府以“打太极”的方式处理问题, 政府在一推一拉之间, 严重破坏了区域间的自由贸易。概言之, “推”就是对外地企业和外地产品采取歧视待遇, 阻止其进入本地市场; 而“拉”就是争抢资源, 不顾全局利益, 与外地产业形成恶性竞争, 造成一加一小于二的结果。

“贸易保护”是国际经济活动中经常提及的概念, 在广义上也可以称之为一种地方保护主义。一国偏向于保护本国企业和一地偏向于保护本地企业, 在动机上并没有本质上的不同, 即任何一个层级的政府维护本辖区利益都是基于一种本能, 但在这其中若缺乏集中统一的权威主体进行干涉和调控, 就会形成难以遏制的恶性竞争状态。其危害具体表现在如下两个方面:

第一, 削弱公平竞争。非公有制经济作为社会主义市场经济的重要组成部分, 其法律地位是由宪法明确规定的, 但其往往成为地方保护主义之下受损最严重的竞争主体。外地的优势企业得不

到充分的竞争空间, 难以茁壮成长, 而本地相对劣势企业在畸形的保护模式下无法实现自我改善, 最终不利于其长远发展。

第二, 在经济全球化大背景下, 国内不同区域间的恶性竞争难免造成“鹬蚌相争渔翁得利”的结果。例如 20 世纪 80 年代轮番上演的“原料大战”事件就是新旧体制转轨过程中因央地关系缺乏法治化调整而出现的经济利益冲突的产物, 其导致了“中央放松对市场的集中控制后, 地方利益矛盾明显公开化”的局面<sup>[13]</sup>。抛弃本国的羊毛不买, 却舍近求远选择采购澳大利亚羊毛, 这种诡谲现象正是市场分割导致的。

## (二) 央地关系如何在对立统一中塑造国内市场样态

中央和地方的分权, 在一定程度上就是处理集中和分散二者之间关系的一个动态过程。早在 1938 年, 毛泽东就在《抗日游击战争的战略问题》中对这一问题进行了阐述: “应该集中的不集中, 在上者叫做失职, 在下者叫做专擅, 这是任何上下级关系上特别是在军事关系上所不许可的。应该分散的不分散, 在上者叫做包办, 在下者叫做无自动性, 这也是在任何上下级关系上特别是在游击战争的指挥关系上所不许可的。”<sup>[14]</sup> 新中国成立后, 毛泽东在《论十大关系》中明确指出: “为了建设一个强大的社会主义国家, 必须有中央的强有力的统一领导, 必须有全国的统一计划和统一纪律”, 同时, 为了解决央地关系的矛盾, “应当在巩固中央统一领导的前提下, 扩大一点地方的权力, 给地方更多的独立性, 让地方办更多的事情”<sup>[15]</sup>。上述论断对于我们处理央地关系依然具有极为重要的指导意义。

中国现阶段的央地关系对国内市场的形塑也呈现出不同于以往的表现形式和规范意涵。在“双循环”背景下, 中共二十大明确提出“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”, 而实现双循环目标的重要前提就是在中央统一领导下地方与地方关系的健康发展。如果把改革开放以来中国的国内国际贸易与其他国家进行比较, 会发现一个现象: 西方发达国家往往是在国内实现产品优化升级的前提之下逐步向海外市场扩展, 而中国国内的外贸企业接受国内跨省订单的意愿却很低, 如果不是意欲深

耕外贸领域的缘故,则一定另有原因。数据表明,1978—2008年中国的对外贸易出口额以年均18.1%的速度增长,而省际贸易额的增长却仅仅停留在4.8%,这充分表现了我国经济发展过程中形成的“对外贸易偏好”<sup>[16]</sup>。这种以对外贸易替代国内贸易的地方经济发展模式在一定程度上反映了我国市场资源要素流通的畅通度有待进一步提升,而造成这种不畅通的原因正是地方保护主义之下区域性的市场分割。

自我封闭性是封建经济的基本特征,在能够实现自给自足的前提之下区域间的经济互通似乎并不显得必要和急迫,但是在市场经济之下,如果任由地方保护主义野蛮生长,任由各地方之间以邻为壑,无疑是开历史倒车。易言之,封建时代在中央高度集权之下,地方经济尚且可以通过官僚体制得到一定程度协调,而今依托法治建设的市场经济却可能无法达到更高的开放程度。这是一个值得认真反思的问题。

概言之,从宪法维度审视地方保护主义,应当以宪法条文对央地关系的形塑为切入点,因为国内市场的分合很大程度上取决于央地关系在不同环境下的因应变化。我国《宪法》第三条规定了中央和地方的国家机构职权的划分遵循在中央的统一领导下充分发挥地方积极性的原则。在这一原则的指导之下,我国地方政府的自主权力随着中央的权力收放不断发生变化,权力收放的条件也取决于中央在不同历史背景下的实际需求。市场整合意味着央地关系制度在动态变化中取得了法治化的相对平衡,而市场分割则意味着制度在法治化欠缺背景下出现一定意义上的割裂。因此,上文所提及的地方保护主义现象无一不指向一个现实存在的问题:我国在计划经济向市场经济转轨时期形成的一系列问题并没有被完全消除,制度和思想层面的惯性力还在深刻影响着央地关系在实践中的运作,进而塑造着国内市场的样态。

### 三、影响评估:统一市场的实然法律与应然分析

诚如上述,如果把“全国统一大市场”作为一个整体概念来看待,那么这个概念之中显然包含着一定的宪法性因素。要深入挖掘这些宪法性因素的意涵,就需要进一步对相关法律条文进行

解读。面对市场分割,立法者所构建的一定意义上的确定状态与法律实施过程中所面临的种种阻碍分别成为了统一大市场的实然法律规范和应然分析对象,这本身就是评估相关政策的影响时应该兼顾的两个角度。挖掘全国统一大市场政策的宪法意涵,绝不是盲目运用宪法上的原则去简单否定现行有效的法律规范,而是要在尊重宪法和法律的前提下探寻政策实施过程中对国内市场造成的影响,从而为统一大市场的那一部分“良法”寻找宪法上的对应依据并提供宪法上的根本保护,最终达到“善治”的目的。探讨与统一市场相关的法律法规应当从实然和应然两个方面出发,为实践中现实问题提供切实可行的方案。

构建全国统一大市场是一个系统性工程,也是一个历时性与共时性交织的目标。从相关领域的法律来看,我国立法总体来说供给并不缺位,但也似乎存在着规范供给不足的问题。改革开放初期,《国务院关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》就是面向“封闭小市场、自我小循环”的现实问题而出台的。目前,我国现存法律中能够对市场分割行为产生约束效力的是《中华人民共和国反不正当竞争法》,但相关条文的规定还较为宽泛,缺乏可操作性和针对性。加之,《反不正当竞争法》条文侧重于对经营者这一调制受体进行细节性规定,而对于调制主体即政府却鲜见禁止性规定。该法第三条对政府的倡导性规定由于缺乏对应的法律责任,在实践中产生的作用仍有待商榷。同时,素有“经济宪法”之称的《反垄断法》对遏制地方保护主义有明确的规定。该法第32条明确规定:“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品。”紧接着,该法第33条又对阻碍商品在地区间自由流通的具体行为表现进行了列举,第34条对滥用行政权力进行排斥或限制的行为进行了禁止性规定。看似《反垄断法》对此进行了较为详尽的规定,但实践中的应用情况却并不理想,因此还需要进一步依据宪法完善公平竞争审查制度,这也是相关领域学术探讨的热点话题。另外,《行政许可法》第15条规定:“地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章,不得设定应当由国家统一确定的公

民、法人或者其他组织的资格、资质的行政许可;不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可。其设定的行政许可,不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务,不得限制其他地区的商品进入本地区市场。”这也是针对部门和地方的许可设定权力进行的限制,其有利于禁止地方封锁或行业垄断的行为,有利于促进全国统一大市场的形成。

法治是规则之治,而规则之治始于规则认同<sup>[17]</sup>。现今,再次以政策的形式强调全国统一大市场,则带有一定的时代特殊性,因此需要立足《意见》文本进行分析。根据马克思主义理论“经济基础决定上层建筑,上层建筑反作用于经济基础”以及“生产关系是客观存在,经济制度是生产关系的客观描述”,建立全国统一大市场、打破地方保护的本质在于从优化生产关系的角度变革不适应经济发展的制度。所以《意见》条理清晰地提出了五大目标,围绕营商环境、市场交易成本、科技创新和产业升级、国际竞争合作等领域,分别提出了有针对性的具体要求。其中,“实行统一的市场准入制度”实际上就是严格禁止地方政府等主体以种种形式创造所谓的“负面清单”,这就涉及调整政府和市场关系的过程中政府的角色定位问题。

随着市场经济改革向纵深推进,中国政府的角色定位一直在发生改变,从参与主体向调控主体过渡,这一过程中宪法发挥了重要的作用。以公有制经济为例,“国营”被“国有”替代就是通过宪法修正案实现的。同时,《宪法》第16条和第17条也赋予了国有企业和集体经济组织在法律允许范围内的自主权。因此,从宪法的条文来看,无论是中央政府还是地方政府都应当明确自身的定位,最大限度尊重企业的自主经营权。而现实是,自20世纪80代提出“政企分开”后,国企改革实践中政府和国有企业就逐渐呈现出一种双重身份属性,前者是“出资人”和“监管者”的叠加体,后者是“经济人”和“准政治人”的结合体,这虽然是改革过程中难以避免的现象,但如果至今还因此不能厘清政府与国有企业之间的关系,就会使得国有企业在经营中迷失方向,造成政府在面对国有企业时“放权”与“收权”间的举棋不定<sup>[18]</sup>。在收放权力的抉择中,政府控制企业的人

事任免、经营管理、采购销售本身对统一市场无足轻重,但值得注意的是,政府为了所谓的“保护”地方国企而对上游和下游市场中其他经营主体采取的直接或间接干涉行为就会对统一市场的构建产生实质上的威胁。地方政府的定位和属性决定了其会在国家整体主义与地方利益之间进行微妙的平衡<sup>[19]</sup>。正因如此,2017年国务院常务会议中明确强调,“各地凡对本地企业开放的市场领域,不得限制外地企业进入”。这在一个侧面也反映了政策预设的目标与现实呈现的情况的脱节。

#### 四、机制保障:宪法何以确保统一国内市场

规范化、法治化、制度化的央地关系是构建全国统一大市场的重要条件,应对地方保护和市场分割等现象也需要从制度的顶层设计入手。所谓的“统一国内市场”从另一个维度阐述就是消除阻碍国内贸易的种种不合理因素,使市场主体在统一的准则下开展公平竞争。消除阻碍因素则意味着打破地方长久以来形成的某种利益格局。从根本上说,统一国内市场不能仅仅依靠法律法规的倡导性规定和政令政策的口号式宣传,还需要依靠宪法在经济统一的问题上发挥应有的效能。

##### (一)以宪法推进统一市场的域外经验

最早出现的统一大市场实践可以追溯到1826年建立的德意志关税同盟(Deutscher Zollverein),这意味着即使是先发国家也不可避免地会经历地方保护主义阻碍经济发展的历史,而以宪法调整央地关系进而对地方保护进行系统治理也是多数国家选择的现实有效的路径。以德国为例,德国《基本法》第72条第2款规定:“在联邦领域内建立等值之生活关系,或在整体国家利益下为维护法律与经济之统一,而有以联邦法律规范为必要者,联邦有立法权。”这一规定为联邦以立法形式维护统一市场创造了空间。德国统一市场建立也经历了一个漫长的历史过程。神圣罗马帝国灭亡后,1815年德意志邦联成立,其在建立之初就带有松散性,因关卡林立、货币混杂等因素的影响,各邦国内的商品流通极其不畅。这类似于我国清末民初的“厘卡”制度,不统一的关税制度必然造就分崩离析的国内市场,进而制约经济的发展和国力的提升。为打破这一局面,

普鲁士政府综合借鉴了亚当·斯密和李斯特的经济理论,建立了德意志关税同盟,将大部分邦国纳入到统一的经济版图之中,为统一市场的建立奠定了坚实基础。

美国也同样历经了国内市场由分割到统一的历史,这其中联邦宪法发挥了举足轻重的作用。以联邦制取代邦联制,美国1787年宪法对独立后的国家结构形式作出了新的安排,新宪法的重要使命之一就是破解各州所建立的贸易壁垒问题<sup>[20]</sup>。新宪法实施后,由于宪法规定的抽象性和高度概括性,州际之间的贸易往来在繁荣发展的同时也酝酿着诸多摩擦,各州地方政府基于稳定税收等多重目的,往往选择动用地方立法权的手段维护本地区的企业,排斥外地商品。打破这一局面的是美国宪法史上著名的吉本斯诉奥格登案。在该案中,联邦最高法院扩大了“州际贸易”这一概念涵摄的范围,从而以判例的形式从制度层面增强了联邦对州际贸易的管理和控制。这不仅对美国统一市场的形成产生了深刻影响,还在相当程度上巩固了新生的联邦政府,维护了国家统一。

德国和美国的统一市场历史有两个经验值得我们借鉴:其一,在宪法条文中明确授权中央政府以立法的形式调制各地方之间的贸易,可以使得中央的贸易立法更加具有针对性与权威性;其二,宪法审查实践可以及时、准确、有效地宣布地方政府基于狭隘的保护主义所实施的政策和法规违宪,从而为国内贸易提供稳定可靠的制度性救济,营造良好的营商环境。

## (二) 政府与市场的关系何以达致平衡

如前所述,全国统一大市场不可能在没有政府公权力监管和维护的背景下自发形成,但是公权力介入的方式和限度需要合法合理,欲达此目的则必须处理好政府与市场的关系。

如何处理好政府和市场的关系是一个世界性的实践问题,对此,历史上出现过诸多不同的观点。事实上,这一问题归根结底是在市场经济环境下如何处理好自由和监管这一对立统一矛盾。过度强调“自由”就会出现“市场失灵”,陷入周期性的经济危机之中;而“监管”超过应有的限度又会导致“政府失灵”,阻滞整个社会的经济发展活力。自由和监管之间并没有刻板规律可以套用到任何历史阶段的任何国家。因此,在有自身

独特国情和社会特征的中国,在面对政府和市场关系时也应该探索出一条符合自身发展规律的处理模式。立足当下的实践背景,实现中国式现代化要求推动形成国内国际双循环的新发展格局,有效破解新时代现代化发展难题,实现高质量发展<sup>[21]</sup>,其中关键的一环就是政府在积极成为市场经济参与者的同时扮演好市场经济监督者的角色。具体而言,应当注意以下几点:第一,充分尊重非公有制经济的地位,依据宪法的精神对其发展做好鼓励、支持、引导、监督和管理的工作。第二,树立正确的经济发展观点和思想,对统一市场建设中过于放任的资本主义自由化观点和僵化落后的计划经济思想及时进行纠偏。第三,明确政府和市场的作用和定位。在全国统一大市场的建设中,政府和市场应各司其职,互相作用,互相影响,但是决不能互相替代。在政策中一贯的表达是“更好发挥”和“决定作用”,二者在相同适用场域中有不同意涵,“更好”侧重于程度上的要求,“决定”则是地位上的明确。因此,任何过度强调其中一个而放弃另外一个的做法都是置国情于不顾进而违背经济发展规律的。

## (三) 以宪法推进统一市场建设的尺度

在地方保护主义盛行和法制不健全情况下,地方保护与统一市场看似是两个截然相反的事物,实则都共同根植于缺乏对央地关系有效的宪法调控。从历史经验看,中央集权无论达到什么样的高度都必然在地方留下一定的真空,如果再配合不健全的法治,无疑为地方保护主义提供了生长的基础。改革开放后,“放权让利”成为调节央地关系的主旋律,分权给地方经济的发展带来了前所未有的活力,但是在法治尚不健全的情况下摸索推进地方的自主权实践,也无疑加剧了地方保护主义的负面影响。其在市场经济体制下呈现出来的不同于计划经济下的表现样态,更多地体现在地方立法和所谓的“产业扶持”上。换句话说,在法治不健全情形下探索分权模式不仅未能解决地方保护主义得以产生的制度性痼疾,反而还有可能助长地方保护主义之风。中央如何在收放权力的过程中调整与地方的关系,这个问题本身就存在诸多争议,而观点的意义总是“来自于问题本身”<sup>[22]</sup>。因此,从现实中的问题出发,探求以宪法来平衡协调的路径是有意义的。

《宪法》第3条第4款是我国央地关系的“元规范”，其中的“主动性”和“积极性”又是调整中央与地方关系的基本原则。以此为规范指引，规制地方保护主义应当从两方面入手：一方面，要维护中央法令的效力和权威性，防止地方出现“阳奉阴违”现象。只有各地方在制定规则的过程中真正做到与中央法律规范保持协调一致、避免矛盾冲突，才能够从立法的前端有效防止地方保护主义的产生。另一方面，中央对地方集中统一的协调管理应当运作在合法合理的范围之内，才能在实事求是的基础上探索如何在中央触及不到的领域建立一套防止地方保护主义的稳定有效机制，从而为全国统一市场的构建保驾护航。

中共二十大报告提出要“加强反垄断和反不正当竞争，破除地方保护和行政性垄断，依法规范和引导资本健康发展”，这充分说明了党中央对于维护市场公平竞争法治秩序的决心。中国作为世界第二大经济体，拥有巨大的市场空间和极大的发展潜力，但全国市场统一化的道路仍任重道远。《意见》的出台只是一个新的开始，若真正想要实现国内市场的统一，还需要把文件中的具体要求应用到实践中去。因此，必须深入挖掘全国统一大市场的宪法意涵，从制度层面优化中央和地方的互动，扫除地方保护主义造成的要素流通障碍，从而使政策真正得以落地实施。

#### 参考文献：

- [1] 约瑟夫·斯托里. 美国宪法评注[M]. 毛国权, 译. 上海: 上海三联书店, 2006: 173.
- [2] FRANKFURTER F. John Marshall and the Judicial Function[J]. *Harvard Law Review*, 1955, 69(2): 217-238.
- [3] 康拉德·黑塞. 联邦德国宪法纲要[M]. 李辉, 译. 北京: 商务印书馆, 2007: 18.
- [4] 中共中央党史研究室. 中国共产党的九十年(改革开放和社会主义现代化建设新时期)[M]. 北京: 中共党史出版社, 2016: 801.
- [5] 贾宝元. 建设全国统一大市场重在法治保障[J]. *法人*, 2022(5): 5.
- [6] 韩大元. 中国宪法上“社会主义市场经济”的规范结构[J]. *中国法学*, 2019(2): 5-26.
- [7] 赵晓辉, 吴雨, 姚均芳, 等. 从“效”字看更好处理政府和市场关系[N]. *人民日报*, 2021-12-07(2).
- [8] 张千帆. 中国地方保护主义及其治理机制[J]. *石河子大学学报(哲学社会科学版)*, 2012, 26(4): 47-53.
- [9] 哈耶克. 法律、立法与自由[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000: 358.
- [10] 周黎安. 行政发包制[J]. *社会*, 2014, 34(6): 1-38.
- [11] 姚洋, 张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛: 来自城市数据的证据[J]. *经济研究*, 2013, 48(1): 137-150.
- [12] 钱大军. 立法权的策略配置与回归: 一个组织角度的探索[J]. *现代法学*, 2020, 42(2): 3-16.
- [13] 熊文钊. 大国地方: 中国中央与地方关系宪政研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 234.
- [14] 毛泽东. 毛泽东选集: 第2卷[M]. 2版. 北京: 人民出版社, 1991: 436-437.
- [15] 毛泽东. 毛泽东选集: 第5卷[M]. 北京: 人民出版社, 1977: 275-276.
- [16] 刘良伟. 如何“打破地方保护和市场分割”[J]. *中国环境报*, 2022-04-26(8).
- [17] 亓同惠. “规则认同”对中国法治的意义: 基于文化背景、价值取向和资源禀赋的评析[J]. *现代法学*, 2020, 42(2): 17-29.
- [18] 顾功耘, 胡改蓉. 国企改革的政府定位及制度重构[J]. *现代法学*, 2014, 36(3): 81-91.
- [19] 郑智航. 法治中国建设的地方试验: 一个中央与地方关系的视角[J]. *法制与社会发展*, 2018, 24(5): 75-92.
- [20] 王希. 原则与妥协: 美国宪法的精神与实践[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014: 75.
- [21] 杨小军, 丁馨妍. 论中国式现代化的本质要求[J]. *湖南工业大学学报(社会科学版)*, 2023, 28(1): 1-8, 133.
- [22] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 北京: 商务印书馆, 2020: 193.

责任编辑: 徐海燕