

【全国统一大市场建设研究专题】

# 全国统一大市场建设下区域营商环境优化的逻辑重构：理论机制与实现路径\*

蓝庆新 常宇静

**摘要:**建设全国统一大市场是构建高水平社会主义市场经济体制的内在要求。长期以来,区域营商环境优化主要围绕招商引资和要素集聚展开,引发了严重的市场分割与资源错配,已难以适应高质量发展要求。当前,全国统一大市场建设向纵深推进,区域营商环境优化逻辑存在重构的必要性。区域营商环境优化的逻辑重构具体体现为目标导向、竞争手段和治理模式三个方面的转变。同时,在全国统一大市场建设背景下,这一逻辑重构植根于统一规则约束下的地方竞争重塑机制、要素优化配置导向下的制度增效机制以及制度确定性导向下的治理升级机制。应从强化统一规则约束、畅通要素流动渠道、增强制度供给稳定性三个方面推进区域营商环境优化,使其更好地嵌入全国统一大市场建设进程,并为统一市场高效运行提供制度支撑。

**关键词:**全国统一大市场;营商环境;逻辑重构

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2026)03-0048-09 收稿日期:2026-04-23

\*基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国与全球南方国家的经济关系演变研究”(25&ZD105);教育部人文社会科学研究专项任务项目(中国特色社会主义理论体系研究)“新质生产力赋能绿色发展研究”(25JD710010)。

**作者简介:**蓝庆新,男,对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授,博士生导师(北京 100029)。

常宇静,女,对外经济贸易大学国际经济贸易学院博士生(北京 100029)。

## 一、引言及文献综述

建设全国统一大市场是构建高水平社会主义市场经济体制的内在要求,也是构建新发展格局、推动高质量发展的基础支撑。2025年10月,党的二十届四中全会提出,坚决破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点,稳步扩大制度型开放。党的二十届四中全会在关于制定“十五五”规划的建议中也强调,破除地方保护和市场分割,综合整治“内卷式”竞争。

营商环境是区域经济发展的软实力与硬支撑。长期以来,地方政府倾向于采取税收减免、低

价供地、放松监管等手段打造政策洼地,以争夺流动性资本与产业要素。这种以比拼政策为典型特征的传统营商环境优化逻辑,虽然在特定历史阶段推动了区域经济的快速增长,但也导致了严重的市场分割、资源错配与产能过剩。各地区为维护本地利益,人为设置行政壁垒,阻碍了要素在更大范围内的自由流动与高效配置,导致同质化竞争加剧,难以适应新发展阶段的要求。当前,随着全国统一大市场建设的纵深推进,对区域营商环境的优化逻辑提出了新的要求。区域营商环境优化不再只是地方改善招商条件、增强区域吸引力的一般性政策议题,而是关系到统一市场能否有效运行的重要制度基础。因此,亟须打破路径依赖,探索出一条新

的契合统一大市场建设要求的营商环境优化路径,推动区域营商环境从逐底竞争向制度型开放转型。

营商环境本质上是一种综合性的制度安排,由多种外部因素共同构成,对各类市场主体的活动产生重要影响(沈荣华,2020)。目前,可以将营商环境的定义概括为企业从设立到退出期间所面临的外部环境(Arthur,2021)。营商环境的内涵十分广泛,不仅涵盖政治、经济、法律和生态等一般性制度环境,也涉及政企关系、劳动力市场、金融市场等具体领域(宋林霖等,2018)。更具体来看,良好的营商环境表现为企业融资更加便利、产权保护更加健全、政府服务效率更高、税收优惠与财政扶持力度更大,以及制度性交易成本更低(吴超鹏等,2016)。现有关于营商环境的研究多聚焦于经济效应。从宏观来看,改善营商环境能够增加社会福利从而缓解贫困(Hindson等,2007)、增强产业链韧性(王鹏霖,2025)、推动产业转型升级(刘新智等,2023)、促进地缘经济联系(冯勇等,2025)等;从微观来看,良好的营商环境能提升企业生存能力(朱奕蒙等,2025),提高生产效率(牛志伟等,2023),改善企业绩效(许志端等,2019),有效降低融资成本(周泽将等,2020)。

建设全国统一大市场的核心在于畅通经济循环、实现规则统一,关键是要破除地方保护和市场分割(刘志彪,2022)。这与营商环境优化的要求在本质上存在一致性:地方保护、信息不对称等引发的市场分割行为会恶化企业对营商环境的评价(李文钊等,2023)。全国统一大市场建设可以视为营商环境在资源配置效率提升方向上的延续与深化,通过统一市场基础制度规则、联通市场设施、整合要素资源市场、提升商品与服务市场水平以及公平化市场监管,系统性地破除地方保护主义。

目前,关于营商环境和全国统一大市场建设已有丰富讨论,但鲜有研究从全国统一大市场建设的制度约束视角出发,探讨区域营商环境优化逻辑何以转变、为何必须转变,以及这种逻辑重构如何服务于统一大市场建设。基于此,本文试图在全国统一大市场建设的视阈下,构建“逻辑重构—理论机制—实现路径”的分析框架:首先,系统梳理传统区域营商环境优化的基本逻辑及其现实局限,分析全国统一大市场建设对区域营商环境提出的新要求,并从目标导向、竞争手段和治理模式三个维度概括

其逻辑重构的主要表现。其次,从统一规则约束、要素优化配置和制度确定性提升三个方面,阐释在统一大市场建设背景下,区域营商环境优化逻辑重构的理论机制。最后,提出强化统一规则约束、畅通要素流动渠道、增强制度供给稳定性的营商环境优化路径。本文旨在拓展区域营商环境优化问题的分析视角,为破除地方保护、推动区域经济由“行政区经济”向“统一市场经济”转变提供理论参考。

## 二、全国统一大市场建设下区域营商环境优化的逻辑重构

建设全国统一大市场,实质上是通过统一基础制度规则、打破地方保护和市场分割,推动商品和要素在更大范围内顺畅流动,实现资源配置效率提升与市场体系现代化。在这一背景下,区域营商环境优化的目标、方式与治理逻辑都发生了深刻变化:区域竞争的焦点已从昔日竞相出台优惠政策,转向了比拼制度供给质量与治理效能。要理解这一变化,首先要理解传统模式的逻辑,审视其在当下的失效根源,进而厘清区域营商环境优化的转型逻辑。

### (一)传统区域营商环境优化逻辑及其局限

营商环境本质是政府面向市场主体的制度供给,其概念形成和演进过程与社会主义市场经济的发展相伴而生(高培勇,2025)。改革开放以来,在财政分权与以经济增长为导向的政绩考核的共同作用下,地方政府的经济发展动机非常强烈(吕冰洋等,2022)。在此背景下,区域营商环境优化在相当长一时期内主要围绕招商引资和要素集聚展开。这一逻辑的本质是通过税收减免、土地优惠、财政补贴等政策工具,降低企业经营成本,塑造相对于其他地区的比较优势,以吸引资本、项目和产业集聚。这一模式在工业化和城镇化加快推进的特定阶段曾发挥过积极作用,但这种传统逻辑的局限性日益显现,主要表现为价格扭曲导向的要素竞争、选择性扶持导向的产业干预以及行政分割导向的市场保护等方面。

#### 1. 价格扭曲下的要素竞争

传统模式下,地方政府优化营商环境的核心手段是降低成本,但这种降低并不主要依赖技术进步或服务提升,而更多依赖行政力量对要素价格的直

接干预。具体而言,一些地方通过低价甚至零地价出让工业用地、实施税收返还和财政奖补等方式,压低土地、资本等要素使用成本,以增强招商引资吸引力。部分地区还在环境监管和劳动标准执行中保留较大弹性,以降低企业合规成本。这种做法在短期内的确能够吸引成本敏感型企业流入,但代价同样明显。一方面,要素价格被人为压低,削弱了价格机制对资源配置的引导作用,造成土地粗放利用、财政资源透支和环境成本外部化。另一方面,地方之间围绕低成本展开竞争,使营商环境优化异化为单纯的成本让渡,难以形成可持续的制度优势。

### 2. 选择性扶持的产业干预

地方主导型产业政策有两大特征:限制竞争和以政府选择替代市场机制(刘志彪等,2021)。在特定产业优先发展的政策导向下,营商环境的优化往往被视为对特定企业或产业的特惠服务。地方政府倾向于依托开发区与产业园区等空间载体,通过行政手段构建政策洼地来集聚资源。这种模式在东部沿海地区曾通过产业集聚效应取得了成功,但当其被机械复制到全国时,便引发了严重的同质化问题。各地不顾资源禀赋差异与比较优势,盲目追逐热门产业,地方政府过度的行政干预与资源倾斜,造成低水平重复建设与创新同质化,加剧了资源错配、效率损失与市场分割(曾祥炎等,2025)。

### 3. 行政分割下的市场保护

地方政府干预市场的选择性行为是引起国内市场分割现象的重要原因(李书音等,2025)。为了维持区域内的既得利益,防止本地税源流失,地方政府在招商引资的同时,往往构筑政策壁垒限制外地产品和服务进入,可以分为显性和隐性两种,显性壁垒表现为具体的行政命令,隐性壁垒则存在于信息不对称的差异性政策中(刘振江等,2025)。这种行为在政府采购、工程招投标等领域尤为突出。例如,部分省份的招标文件里隐蔽地设置了排他性条款,这就将营商环境异化为一种保护本地企业的环境。虽然短期内可能拉动单个区域的经济增长,但在宏观层面却导致了严重的合成谬误:各地区为维护本地利益形成的行政壁垒与市场分割,全国统一大市场被行政边界切割得支离破碎,阻碍了要素在更大范围内的自由流动与高效配置。区域间发展差距非但没有缩小,反而在“内卷式”竞争中面临固化的风险。

## (二) 统一大市场建设对区域营商环境提出的新要求

进入新发展阶段,支撑传统模式的内外部条件发生了根本性逆转。无论是要素驱动增长模式的边际效应减弱,还是国家治理体系向统一市场建设加快转型,都表明区域营商环境优化不能再沿用旧路径,必须顺应新的制度要求实现调整与升级。

传统成本竞争模式已难以适应高质量发展要求。一方面,土地资源约束日益趋紧,环境容量趋于紧张,依靠廉价要素换取投资流入的空间明显收窄。另一方面,企业竞争优势的来源也在发生变化,单纯依赖低成本已越来越难以支撑长期发展。对于东部发达地区而言,商务成本持续上升,客观上要求其将营商环境优化的重心从成本优势转向服务质量和制度效率。对于中西部地区而言,若继续沿用拼地价、拼补贴的老路,不仅财政难以为继,且在全国统一的环保与耕地红线下已无腾挪空间。由此可见,以要素让利为核心的营商环境优化逻辑正在失去原有支撑,地方政府必须寻求新的竞争基础。

全国统一大市场建设强化了对地方政府行为的制度约束。公平竞争是市场经济的基本原则和建设全国统一大市场的客观要求。党的二十届三中全会明确提出构建全国统一大市场,并出台《公平竞争审查条例》,强调要清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,这对地方政府的行为构成了强有力的制度约束。中央层面开始严厉打击违规招商引资行为,明确禁止违法违规给予税收优惠和财政补贴。在这一背景下,地方政府无法再通过制定差异化政策来获取竞争优势,也不能再搞封闭小市场、自我小循环。这就迫使其将优化营商环境的注意力回归到市场化、法治化、国际化、便利化的制度供给上来。可以说,全国统一大市场建设为营商环境优化提出了更加明确和更高层次的制度要求。

与此同时,随着发展评价体系不断完善,地方治理目标已不再局限于追求单一的经济增长速度,而是更加注重创新能力、绿色发展、民生改善和安全稳定等多个维度。在这一新目标下,单纯依靠引进几个大项目已无法满足考核要求,区域竞争的焦点转向了全要素生产率的提升和创新生态的构建。这要求营商环境优化的着力点也要进行相应调整,从关注“企业的盈利”转向“企业的成长”,从“服务资

本”转向“服务创新”“服务主体”“服务发展”。

### (三)区域营商环境优化的逻辑重构

在传统模式难以为继、统一大市场建设持续推进的背景下,区域营商环境优化的逻辑亟须实现根本性重构,即从依靠政策红利转向依靠规则透明降低交易成本的制度型开放。制度型开放的核心是规则、规制、管理、标准等制度层面的开放,这正是高水平营商环境的具体体现(石玉堂等,2025)。具体来看,这一逻辑重构主要体现为目标导向、竞争手段和治理模式三个方面的转变。其中,目标导向回答区域营商环境优化的新核心目标是什么,竞争手段体现区域之间依靠何种方式形成新的比较优势,治理模式则反映地方政府通过何种制度安排保障高水平营商环境运行。

#### 1.目标导向的重构

目标导向体现了区域营商环境所服务的发展目标与评价标准,是理解其逻辑重构的首要维度。传统区域营商环境优化主要围绕招商引资和企业落地展开,评价标准多集中于引资规模、项目数量和短期增长成效。逻辑重构后,应更加注重资源配置效率、市场主体活力和长期发展能力。

新范式要求地方政府不再执着于通过优惠政策吸引存量企业,而是致力于通过降低制度性交易成本培育增量价值。在这一逻辑下,营商环境优化的核心目标是让市场机制在资源配置中起决定性作用,使资本、技术、数据等要素能够依据价格信号在区域内乃至全国范围内实现最优组合。对于东部地区而言,这意味着要通过制度创新来实现更高水平的开放,从而对标国际规则。对于中西部地区而言,这意味着要通过消除行政壁垒,主动嵌入全国产业链分工体系,而非在低端环节进行无效的重复建设。由此,区域营商环境优化的目标导向,由注重短期引资转向注重长期发展。

#### 2.竞争手段的重构

竞争手段体现的是地方政府塑造区域比较优势的主要方式,是新的营商环境优化逻辑的外在表现。在传统模式下,地方政府习惯于采取差异化扶持政策,对特定企业提供排他性的优惠待遇或提供隐性担保。在全国统一大市场建设背景下,必须确立竞争中性的原则,确保各类市场主体在制度规则与要素获取上的权利平等。这意味着区域竞争的手段将发生质变:即从依托财政补贴的价格型竞争转

向依托法治化营商环境的制度型竞争,公平竞争是其内在要求(王先林,2024)。

具体而言,在市场准入环节,全面落实市场准入负面清单制度,消除各类隐性壁垒,确立“非禁即入”的开放规则;在要素获取环节,消除所有制歧视,确保国有、民营及外资企业在信贷融资、土地供应、能耗指标等方面享有同等待遇;在政策供给环节,推动产业政策由差异化补贴转向功能性支持,即财政资金不再直接干预企业利润,而是转向基础研究、共性技术平台、人力资本培育等具有正外部性的普惠性领域。这样一来,区域竞争的基础就不再是优惠政策的强弱,而是制度环境的优劣和治理能力的高低。

#### 3.治理模式的重构

治理模式体现的是营商环境优化所依托的制度运行机制,是前述目标与手段得以实现的制度保障。传统营商环境下,市场主体在投资和经营过程中面临较高的不确定性。制度预期不稳、政策波动频繁和履约风险较大成为制约企业长期经营和跨区域布局的重要因素。

新的营商环境优化逻辑要求治理模式需要由弹性执行、行政主导转向法治化、规则化和协同化的治理方式。法治是最好的营商环境,逻辑重构要求将政府行为全面纳入法治轨道,以法律规则的稳定性来对冲市场环境的波动性。具体而言,应建立权责法定、执法严明、公开公正的法治秩序,严格规制行政权力的边界与裁量空间。同时,还应建立健全政务诚信和履约践诺机制,增强政府承诺的可信度和制度供给的连续性。在全国统一大市场背景下,区域竞争的形态已演进为政府公信力的竞争。相较于依靠短期补贴形成的低成本优势,这种基于法治契约与政府信用的制度比较优势,更能增强市场主体的预期稳定性,也更有利于吸引长期资本、创新资源和高质量市场主体集聚。稳定的制度安排有利于创造可信承诺,保持央地间基础制度安排的稳定,对遏制地方短期主义行为也具有十分明显的效果(刘红芹等,2023)。

### (四)逻辑重构对全国统一大市场建设的支撑作用

全国统一大市场建设的核心要求在于打破地方保护和市场分割,推动市场制度规则统一、市场监管公平一致、商品和要素资源在更大范围内顺畅

流动,并在此基础上实现资源配置效率提升和市场体系现代化。因此,全国统一大市场建设有赖于各地区营商环境的同步调整。区域营商环境优化的逻辑重构正是在这一意义上构成了全国统一大市场建设的重要支撑条件。

第一,全国统一大市场要求基础制度规则的统一和市场运行标准的衔接一致,而逻辑重构后的区域营商环境,正是以规则透明、制度规范和公平竞争为基本取向。当地区间的隐性壁垒被逐步削弱,地方保护和市场分割的制度基础也将随之弱化,从而为全国统一大市场建设奠定更为坚实的规则基础。第二,全国统一大市场要求商品和要素能够突破行政边界实现顺畅流动。高质量营商环境通过提升政务服务效率、增强政策透明度、完善信用体系和强化履约保障,可以显著降低市场主体在跨区域经营中的信息搜寻成本、契约缔结成本和履约风险,进而减少交易障碍,为商品和要素在更大范围内顺畅流动创造条件,全国统一大市场的循环畅通才能真正实现。第三,全国统一大市场并不排斥区域竞争,而是要求将地方竞争纳入统一规则和公平竞争框架之中,形成高质量、协同性的良性竞争。逻辑重构后的区域营商环境注重比拼公共服务效率、制度执行能力、创新生态建设和治理现代化水平。这种竞争方式的变化,不仅能够提升各地区的治理能力和制度供给水平,也有利于增强全国统一大市场的整体运行效率和内在稳定性。

综上,区域营商环境优化的逻辑重构本质上是对全国统一大市场建设内在要求的回应,也使区域营商环境优化真正嵌入全国统一大市场建设的整体进程之中。

### 三、区域营商环境优化逻辑重构的理论机制

前文已经分析了全国统一大市场建设背景下,区域营商环境优化逻辑重构的现实约束和主要表现,具体体现为目标导向、竞争手段与治理模式的转变。基于此,本文进一步从统一规则约束、要素优化配置和治理目标升级三个方面,阐释全国统一大市场建设下区域营商环境优化逻辑重构的理论机制。

#### (一)统一规则约束下的地方竞争重塑机制

传统区域营商环境之所以演化为政策洼地,本

质在于地方政府有较强的资源配置能力,通过差异化政策供给塑造局部比较优势。税费减免、低价供地、财政补贴、准入便利和隐性保护等被地方政府视为吸引资本和产业集聚的重要工具。当市场尚未充分统一时,资源流向更多取决于政策优惠力度,而非市场运行效率。在这种情况下,地方竞争的重点不在于谁能提供更加稳定、透明和可预期的制度环境,而在于谁能以更低成本、更强刺激吸引市场主体进入。

全国统一大市场建设改变了这种竞争的制度条件。统一大市场的核心不只是扩大市场规模,而是在于市场准入、竞争秩序和产权保护等基础制度规则的统一。通过规则统一将地方竞争约束在更加规范的制度边界内。区域营商环境优化逻辑之所以由政策竞争转向制度供给,原因在于当市场主体在更大范围内面对相对一致的准入规则、竞争规则和监管标准时,传统竞争手段逐渐失去合法性、可持续性与有效性。地方政府越来越难以依靠规则突破来获得短期竞争优势,因此需要通过提升制度执行质量、公共服务效率和治理能力来形成新的比较优势,倒逼地方竞争手段发生根本性转变。

从政府和市场主体之间关系的变化来看,统一规则也会影响企业对区域营商环境的判断标准。过去,一些地方政府习惯通过重点扶持、特殊优惠等方式选择性地与部分企业形成比较紧密的联系。这种做法在短时间内可能有利于项目落地,也能带动投资增加,但从长远看,容易影响企业之间的公平竞争,也会造成市场信号失真。而在统一规则的约束下,地方政府已难以单纯依靠针对性的优惠政策来吸引企业,此时企业关注营商环境时,也不再仅关注短期经营成本,而是更加重视政策是否稳定、规则是否清楚、政府服务是否便利,以及产权能否得到有效保护。因此,统一规则约束在一定程度上调整了地方之间的竞争方式,也使区域营商环境优化的重点发生了变化。

#### (二)要素优化配置导向下的制度增效机制

推动商品和生产要素在更大范围内自由流动和高效配置是全国统一大市场建设的要求之一,市场作用需要进一步发挥,资源配置不能过多受到地方分割和制度障碍的影响。因此,区域营商环境优化要更多围绕降低制度性交易成本、改善要素流动条件、提高资源使用效率来展开。营商环境优化的

目标需要从重视短期规模逐步转向服务长期发展的方向。全国统一大市场所强调的要素优化配置是推动这一目标转变的重要原因。

传统区域营商环境优化逻辑之所以长期围绕招商引资展开,是因为要素的价格和流向仍然受到行政力量的影响。要素资源配置更多服从地方利益最大化,而非服从全局效率最优,难以形成全国范围内的高效配置。全国统一大市场建设则从根本上改变了这种发展逻辑。除要求消除显性的市场壁垒外,更强调让资本、技术、数据、劳动力等要素依据真实价格信号在更大范围内自由流动、优化组合。推动资源从低效率使用地区和部门流向高效率使用地区和部门,进而提升整体配置效率。在全国统一大市场建设条件下,营商环境优劣的判断标准在于其能否促进要素顺畅流动,并使资源配置更符合效率原则。这意味着区域营商环境优化不再主要追求要素流入量的增加,而更加注重要素配置方式的优化。区域营商环境优化的目标必然要从单纯服务于本地投资数量扩张转向服务于更高层次的资源配置效率提升。

要素优化配置导向之所以会倒逼制度增效,是因为企业竞争优势的来源已经发生变化。随着要素成本普遍上升和市场竞争日益加剧,企业可持续竞争力越来越取决于制度预期、资源获取便利度、要素组合效率以及创新环境质量。只有通过制度优化减少审批摩擦、信息障碍和流动壁垒,提升资本、技术、数据和劳动力等要素的配置效率,才能形成适应统一大市场建设要求的企业生存环境。因此,全国统一大市场建设通过对资源配置方式提出新要求,推动区域营商环境的优化逻辑由成本让利型走向制度增效型,并使地方发展更深深地嵌入全国统一市场的高效运行之中。

### (三)制度确定性导向下的治理升级机制

传统区域营商环境优化的思路与地方发展重视速度与规模有较大关系,因此往往更加看重政策的灵活运用,更快回应投资需求来推动项目尽快落地。这种治理方式在特定时期确实能够提高政府的动员能力,有利于减少中间环节,加快资源集聚。但是受行政周期和短期目标的影响,政策能否持续、政府承诺能否稳定往往存在不确定性。企业的长期经营安排和跨地区布局就会受到影响,企业面临的不确定性也会相应增加。

除要素自由流动和高效配置外,全国统一大市场建设进一步要求在规则统一、竞争公平和资源有效配置的基础上,形成一个较为稳定、公平、透明的制度环境,更加重视创新、效率、绿色发展和长期竞争能力,这对地方治理方式提出了新的要求。地方治理的注意力要更多放在制度环境的持续改善上以及市场秩序的规范维护上,并通过更加规范、稳定、可信的制度安排支撑市场长期健康运行。因此,区域营商环境优化的治理模式也需要从过去强调行政便利和政策灵活逐步转向更加重视法治保障、规则约束和跨区域协同。

制度确定性导向之所以能够推动治理模式转型,还在于当前市场主体对营商环境的需求已经发生了深刻变化。随着企业经营活动越来越呈现创新周期长、要素组织复杂和跨区域协作程度高等特征,市场主体对于规则稳定性、产权保护强度、政策兑现能力和执法一致性的敏感度明显上升。相比于短期成本优惠,企业更加重视地方政府能否提供权责清晰、边界明确、公开公正且连续稳定的制度环境。只有当政府行为被纳入法治轨道、行政权力受到有效约束、政务诚信和履约践诺机制不断完善时,市场主体才能形成稳定预期,并在此基础上进行长期投资和跨区域资源配置。因此,全国统一大市场建设通过强化对制度确定性和治理一致性的要求,倒逼地方政府从依赖行政裁量的治理模式转向依赖法治契约和政府信用的治理模式,进而推动区域营商环境优化由政策便利型向制度保障型深化。

综上所述,区域营商环境优化的逻辑重构是全国统一大市场建设下地方竞争规则、资源配置逻辑和治理方式共同调整的结果。

## 四、区域营商环境优化的实现路径

基于前文对营商环境优化逻辑和理论机制的分析,本文从强化统一规则约束、畅通要素流动渠道、增强制度供给稳定性等三个方面,提出了区域营商环境优化的实现路径。旨在通过规则的标准化和制度的差异化,形成高效规范、公平竞争、充分开放的现代化市场体系。

### (一)强化统一规则约束

随着全国统一大市场建设的不断推进,地方竞

争越来越受到统一制度规则和公平竞争原则的约束,营商环境优化也必须相应转向规则供给。因此,应聚焦于强化统一规则约束,从而将地方竞争纳入公平、透明、规范的制度轨道之中。

#### 1.确立全国统一的市场基础制度底线

统一规则约束首先体现为市场基础制度规则的统一。应全面落实市场准入负面清单制度,严禁各地区以备案、认证、地方标准、隐性审批等形式变相提高准入门槛,确保“非禁即入”真正落到实处。同时,建立全国统一的公平竞争审查标准与产权保护执法标准,将地方政府出台的招商引资、产业扶持、政府采购、招标投标等政策全面纳入审查范围,重点清理含有指定交易、地方保护、市场分割和歧视性准入内容的政策措施。这种标准统一的做法可以确保市场主体在任何区域经营都能获得稳定、可预期的法治保障,使区域营商环境优化回归规则透明和竞争中性的基本方向。

#### 2.招商引资和产业扶持的普惠性制度供给

地方竞争重塑的关键在于改变过去依靠税收返还、财政奖补、低价供地和隐性担保吸引企业的做法。应进一步规范地方招商引资行为,严格约束违法违规给予市场主体特殊优惠政策的做法,防止营商环境异化为定向服务特定企业的政策工具。在此基础上,推动地方政府将竞争重心由“拼优惠”转向“拼环境”,更多转向基础设施完善、公共服务提升、创新平台建设、人力资本培育等普惠性制度供给领域。这样既有利于削弱地方之间低水平、同质化的政策竞争,也有助于形成更加公平、稳定和可持续的区域竞争新格局。

#### 3.加强市场基础制度衔接

统一规则约束不仅要求中央层面确立全国一致的制度框架,也要求地方层面的市场基础制度与国家规则保持一致。当前,一些地区仍通过地方标准、资格认定、技术规范、交易规则等方式形成隐性制度壁垒,导致市场主体在跨区域经营中面临重复适应、重复认证和重复合规等额外成本。因此,应重点推进市场准入、招标投标、政府采购、标准认证、产权保护等领域基础制度规则的衔接统一,减少地方自行设置制度门槛的空间。通过加强市场基础制度衔接,推动地方竞争由依赖规则差异和地方壁垒转向依赖制度公开透明和公平竞争环境塑造比较优势。

#### 4.建立地方竞争行为的动态监督与纠偏机制

统一规则约束能够真正落地的关键在于形成对地方竞争行为的常态化监督和纠偏机制。应健全妨碍全国统一大市场建设行为的识别、通报和纠正机制,进行动态监测和及时整治。同时,可将公平竞争审查落实情况、营商环境法治化水平、市场开放程度等指标纳入地方政府考核评价体系,引导地方政府将竞争重心从短期引资数量转向制度供给质量和市场开放水平。只有通过制度化监督和约束机制,才能真正防止地方竞争重新滑回以政策优惠和行政壁垒为核心的旧路径,推动区域营商环境优化在统一规则框架下实现长效化和规范化。

### (二)畅通要素流动渠道

要素的自由流动是全国统一大市场的核心特征。营商环境优化必须聚焦于土地、劳动力、资本、技术、数据等生产要素市场化配置改革,打破阻碍要素跨区域流动的体制机制障碍,实现要素流动自主有序、要素配置高效公平。

#### 1.降低劳动力跨区域流动的的制度门槛

目前,劳动力跨区域流动仍面临多重障碍,主要包括户籍限制、公共服务衔接不当、人才评价标准不一致等,这增加了企业在异地用工、人才引进和稳定用工方面的成本。因此,应进一步深化户籍制度改革,推动基本公共服务向常住人口覆盖,完善教育、医疗、住房、养老等公共服务的异地衔接制度,降低人口流动的的制度阻碍。同时,应完善全国统一的人力资源市场,推进职业资格、技能等级和人才评价结果在不同地区之间的互认,减少企业跨区域配置劳动力时的障碍。通过提升劳动力流动的便利性和稳定性为市场主体跨区域经营和产业链协同提供更加稳定的人力资源支撑。

#### 2.推动资本与土地要素配置的市場化和规范化

在资本要素方面,应持续推进金融供给侧结构性改革,减少地方对金融资源配置的行政影响,推动金融机构优化跨区域授信与服务机制,提高民营企业、中小企业和外来投资主体平等获取金融资源的能力。在土地要素方面,应深化城乡统一建设用地市场改革,完善工业用地、经营性用地等市场化配置机制,防止地方以低价供地和定向配置方式进行不规范竞争。探索跨区域的建设用地指标交易机制,解决发达地区土地资源紧缺与欠发达地区土

地利用效率低下的结构性矛盾。通过推动资本和土地要素由行政配置转向市场配置,促进资源向效率更高、效益更优的区域和主体流动,增强营商环境对高质量要素配置的支撑作用。

### 3. 加快培育统一开放的技术和数据要素市场

在数据要素方面,数据是数字经济时代的关键生产要素。应加快构建数据基础制度,明确数据产权归属、流通交易、收益分配、安全治理等规则。建设国家级数据交易所,打破各地的“数据孤岛”和“数据烟囱”,促进数据资源跨区域、跨部门、跨层级互联互通。在技术要素方面,应加快完善技术交易、知识产权转化和科技成果评价机制,推动跨区域技术市场互联互通,降低科研成果转移转化的制度成本和信息成本,促进创新要素向创新绩效高的区域集聚。

### 4. 完善要素跨区域流动的制度和支撑体系

要素高效配置取决于相关制度和配套条件的有效衔接。现实中,资本、技术、数据、人才等要素在跨区域流动中,仍面临产权登记、交易规则、平台联通、物流通关和配套服务不顺畅等障碍,增加了资源配置的制度性成本。因此,应着力完善要素跨区域流动的制度和支撑体系,推动产权登记、交易规则、信用信息和要素交易平台等的衔接统一,提升不同区域之间制度环境的兼容性。特别是对于承接产业转移和嵌入全国产业链分工的中西部地区,更应通过优化物流、通关、仓储和产业配套条件,增强对资本、技术和人才等要素的承接能力,从而为要素高效流动和优化配置提供坚实支撑。

## (三) 增强制度供给稳定性

营商环境优化还应通过增强制度供给的确定性来稳定市场预期和增强政府公信力,提升区域协同治理水平,并为统一大市场的长期高效运行提供支撑。

### 1. 以法治化建设稳定市场主体制度预期

法治化是制度确定性的核心保障。应进一步将政府涉企行为全面纳入法治轨道,围绕市场准入、产权保护、合同执行、行政处罚、政策兑现等关键环节完善制度规范,切实减少政策执行中的随意性和选择性。特别是对涉企行政检查、执法处罚、收费事项等,应明确权力边界、统一裁量标准、规范实施程序,避免因地方行政裁量过大而增加企业制

度性风险。同时,要强化产权平等保护和合同履行保障,依法保护各类市场主体合法权益,以稳定、明确的法治环境对冲市场运行中的不确定性,使企业能够形成长期经营预期。

### 2. 健全政务诚信和履约践诺机制

地方政府有无公信力和履约能力会影响制度供给能否转化为真实可信的营商环境。因此,应进一步健全政务诚信建设机制,将政府承诺事项纳入台账管理,持续跟踪政策兑现情况,对未按要求履约的行为进行责任追究,以此提高政策执行的稳定性和约束力。对于依法作出的政策承诺和合同安排应保持必要稳定性,防止随意变更,提升政府履约能力和制度可信度。

### 3. 推进跨区域政务协同和监管协同

当前,企业跨区域经营已成普遍现象,但不同地区的政务服务流程、监管方式和执法尺度等存在不一致。对此,应加快推进跨区域政务服务协同,对于办理频率较高的事项,推动实现“跨省通办”和“异地可办”;同时,提高电子证照、电子印章、身份认证、审批结果等信息的共享和互认程度,降低企业异地办事成本。在监管方面,应强化跨区域监管协同,特别是在市场监管、税务、生态环境、安全生产等重点领域,推动信息互通和执法联动,使监管规则能够更好衔接,执法标准也能逐步接近。通过政务服务和监管的协同,减少行政区划造成的治理分割,提高统一市场运行中的制度执行一致性。

### 4. 以数字化手段提升制度执行的透明度和一致性

制度是否具有确定性要看执行过程是否公开、可追溯、可监督。因此,应充分发挥数字技术在政府治理中的作用,推动政务服务、行政审批、政策兑现、信用监管、执法监督等环节的数字化转型,利用大数据、区块链和人工智能等技术手段提升制度执行的标准化和透明度。可依托全国一体化政务服务平台优化涉企服务流程,减少人为干预;也可依托信用信息共享平台,更准确地掌握企业信用状况,提高监管的针对性;同时,还可以通过数字留痕和全过程追踪,对政策落实和行政执法过程进行监督。各类规则程序通过数字化手段得以固定,压缩了执行中的自由裁量空间,有助于提升制度执行的一致性和可预期性,从而为市场主体提供更加稳定可靠的制度环境。

参考文献

- [1] ARTHUR W B. Foundations of Complexity Economics [J]. Nature reviews physics, 2021, 3(2): 136-145.
- [2] HINDSON D, MEYER-STAMER J. The Local Business Environment and Local Economic Development: Comparing Approaches [R]. Duisburg: Mesopartner working paper, 2007, 11.
- [3] 沈荣华.优化营商环境的内涵、现状与思考[J].行政管理改革, 2020(10).
- [4] 宋林霖, 何成祥.优化营商环境视阈下放管服改革的逻辑与推进路径: 基于世界银行营商环境指标体系的分析[J].中国行政管理, 2018(4).
- [5] 吴超鹏, 唐菡.知识产权保护执法力度、技术创新与企业绩效: 来自中国上市公司的证据[J].经济研究, 2016(11).
- [6] 王鹏霖.营商环境优化对区域产业链韧性的驱动效应研究[J].科学决策, 2025(9).
- [7] 刘新智, 黎佩雨, 张鹏飞.营商环境优化、技术进步与产业转型升级: 基于长江经济带的实证分析[J].西南大学学报(社会科学版), 2023(1).
- [8] 冯勇, 王德强.营商环境对RCEP成员国与中国地缘经济联系的影响效应[J].经济地理, 2025(12).
- [9] 朱奕蒙, 徐现祥.创业营商环境、市场准入与企业长期生存[J].财贸经济, 2025(9).
- [10] 牛志伟, 许晨曦, 武瑛.营商环境优化、人力资本效应与企业劳动生产率[J].管理世界, 2023(2).
- [11] 许志端, 阮舟一龙.营商环境、技术创新和企业绩效: 基于我国省级层面的经验证据[J].厦门大学学报(哲学社会科学版), 2019(5).
- [12] 周泽将, 高雅萍, 张世国.营商环境影响企业信贷成本吗[J].财贸经济, 2020(12).
- [13] 刘志彪.全国统一大市场[J].经济研究, 2022(5).
- [14] 李文钊, 翟文康, 刘文章.“放管服”改革何以优化营商环境? ——基于治理结构视角[J].管理世界, 2023(9).
- [15] 高培勇.一流营商环境的理论分析和实践思索[J].经济纵横, 2025(9).
- [16] 吕冰洋, 陈怡心.财政激励制与晋升锦标赛: 增长动力的制度之辩[J].财贸经济, 2022(6).
- [17] 刘志彪, 孔令池.从分割走向整合: 推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J].中国工业经济, 2021(8).
- [18] 曾祥炎, 唐小兵.产业反“内卷式”竞争促进全国统一大市场建设的制度逻辑与实践机制[J].福建论坛(人文社会科学版), 2025(11).
- [19] 李书音, 王雪标.从隶属到共享: 财政激励与全国统一资本要素市场建设[J].南开经济研究, 2025(4).
- [20] 刘振江, 田耕.以全国统一大市场建设促进区域经济协调发展: 基于马克思主义区域经济思想分析[J].区域经济评论, 2025(5).
- [21] 石玉堂, 王晓丹, 周十同.制度型开放与全国统一大市场: 基于市场准入负面清单制度试点的准自然实验[J].国际经贸探索, 2025(2).
- [22] 王先林.优化营商环境背景下我国公平竞争制度建设的基本框架[J].政法论丛, 2024(3).
- [23] 刘红芹, 耿曙.地方政府短视问题再考察: 财政联邦、晋升锦标与地方支出结构[J].社会学评论, 2023(4).

## Logical Reconstruction of Regional Business Environment Optimization under the Construction of a Unified National Market : Theoretical Mechanism and Implementation Path

Lan Qingxin Chang Yujing

**Abstract:** Building a unified national market is the inherent requirement of building a high-level socialist market economic system. For a long time, the optimization of regional business environment has mainly focused on investment attraction and factor agglomeration, which has caused serious market segmentation and resource mismatch, and has been difficult to meet the requirements of high-quality development. At present, the construction of a unified national market is advancing in depth, and it is necessary to reconstruct the logic of regional business environment optimization. The logical reconstruction of regional business environment optimization is embodied in the transformation of goal orientation, competition means and governance mode. At the same time, under the background of the construction of a unified national market, this logical reconstruction is rooted in the local competition reshaping mechanism under the constraints of unified rules, the institutional efficiency mechanism under the guidance of optimal allocation of factors, and the governance upgrading mechanism under the guidance of institutional certainty. We should promote the optimization of regional business environment from three aspects: strengthening the constraints of unified rules, unblocking the channels of factor flow and enhancing the stability of institutional supply, so as to better embed it in the process of building a unified national market and provide institutional support for the efficient operation of the unified market.

**Key Words:** National Unified Market; Business Environment; Logical Reconstruction

(责任编辑:元小满)