



加 快 建 设
全 国 统 一 大 市 场

加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》（下文简称《意见》）指出，全面推进国内市场统一性建设，首要是强化产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场基础制度规则的统一。其中，统一的市场准入制度，从提出改革构想到基本成熟和定型，历经八年时间，取得了明显的制度建设成效，稳步提升了市场准入效能，为我国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了有力支撑。现阶段，统一的市场准入制度体系，包括全国统一的《市场准入负面清单》、重点区域放宽市场准入《特别措施》、市场准入效能评估、统一市场主体登记管理等密切关联的制度模块。

严格 落 实 “ 全 国 一 张 清 单 ” 管 理 模 式

建设全国统一大市场要求严格落实“全国一张清单”管理模式，指的是全国统一的市场准入负面清单制度。党的十八届三中全会首次提出“实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域”。党的十九大报告明确要求“全面实施市场准入负面清单制度”，对实行市场准入负面清单制度提出的明确要求，为这项改革提供了强大思想引领与科学行动指南。顺应推进高质量发展的新时代要求，建立健全统一的市场准入负面清单制度，是对政府与市场关系的重新塑造，从根本上有利于实现市场准入畅通、开放有序、竞争充分和秩序规范。市场准入负面清单是指，国务院以清单方式明确列出在我国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务以及各级政府依法采取的相应管理措施。实行市场准入负面清单，标志着我国政府对市场准入的管理从以正面清单为主全面转向以负面清单管理为主。以《市场准入

统一的市场准入制度是建设全国统一大市场的前提

□ 郭丽岩

配合国家重大区域战略
出台放宽市场准入的《特别措施》

全国统一的市场准入制度是统一依据、统一标准、统一流程的刚性制度安排，要做到全国一张清单管到底，但在具体实施过程中仍面临一些问题和挑战。为此，有必要在全国统一的负面清单基础上，选取国家重大战略相关区域，“量身定做”进一步放宽市场准入的《特别措施》，从而“以点带面”推动市场准入限制不断放宽，统一的市场准入制度不断完善。经党中央、国务院批准，2021年发布了《关于支持海南自由贸易港建设放宽市场准入若干特别措施的意见》，在教育、医疗、文化、金融及商业航天、新能源等领域提出22条特别措施，对海南自由贸易港建设起到了重要推动作用。2022年发布了《关于深圳建设中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入若干特别措施的意见》，在金融、教育、医疗等六大领域提出24条特别措施，具有鼓励示范区先行先试的突破性意义。《特别措施》是实行统一市场准入制度的重要举措，紧密围绕国家战略，在海南、粤港澳大湾区、长三角等重大战略区域，部署一批放宽市场准入的特别措施，有利于充分发挥相关地区市场条件较好、要素资源汇聚等优势，在全国率先探索具备复制推广价值的改革经验。《特别措施》围绕市场准入负面清单研究

制定，每一条特别措施，都对应要放宽全国统一负面清单相关事项的准入限制，这类《特别措施》数量比较有限，坚持“少而精、优中选优”的原则，务求改革实践能够取得实效。

完善市场准入效能评估
指标，稳步开展市场准入效能评估

为实行统一的市场准入制度，我国建立了违背全国统一市场准入负面清单的案例归集与通报制度，按照“一案一核查，一案一通报”原则，定期归集违背有关“统一性”规定的案例，并在国家发展改革委门户网站和“信用中国”网站向社会公示。截至2021年11月共归集典型案例18起，均已进行整改处理，案例主要包括地方政府及有关机构违背负面清单禁止或许可准入类事项要求进行审批的；市场主体违规进入负面清单禁止或限制进入的行业、领域、业务的；地方政府和有关机构设置市场准入隐性壁垒等各种情形。为落实《意见》有关提升国内市场统一性的决策部署，有关部门选择福建、云南、宁夏等具有代表性的典型地区，已经开展了市场准入效能评估第一批试点，构建了市场准入效能评估指标体系，选取典型地区部分市、县开展试评估，其中福建、云南两省评估成果于2021年4月在第四届“数字中国”建设峰会上正式发布，形成良好示范效应。第一批试点地区将在现有工作基础上，进一步完善市场准入效能

增强社会保障制度的统一性和规范性

□ 吴 江

习近平总书记强调，“要在推动社会保障事业高质量发展上持续用力，增强制度的统一性和规范性，发展多层次、多支柱养老保险体系，把更多人纳入社会保障体系”。增强社会保障制度的统一性和规范性，不仅要做好应对新冠肺炎疫情、人口老龄化、就业方式多样化等社保体系建设的国家顶层设计，还要借助构建新发展格局和全国统一大市场等契机，推动信息、资金、劳动力等社保要素的充分自由流动，在社会保障制度的统一性和规范性上下足功夫。

社会 保 障 制 度 统 一 性 和 规 范 性 的 辩 证 关 系

在建设社会主义现代化国家新征程上，要更好发挥社会保障的再分配功能和为人民生活托底的作用，推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，必须深刻认识到社会保障制度统一性和规范性具有的内在同一性。规范性是统一性的标尺。实现社会保障制度统一性，首先需要建立规范标准，做到在规范的基础上统一。规范性是衡量社会保障各项制度进程和绩效的重要标尺，如果没有统一的标尺，庞大的社会保障体系将无法化为一个具体行动指标，无法衡量工作绩效，也无法实行精细化管理和目标化管理。即便做到了形式上的统一，各地区也依然可能各行其是、搞变通、出台地方“小政策”。规范性是统一性的依托。规范性是社会保障制度红利的最有力保证。着眼于实现人民群众享受大致均等的社会保障服务，必须规范各级政府兜底保障的基本目标和责任标准，各地区“重点保什么”“保到什么程度”应做到心中有数。规范社会保障中的政府义务、企业责任、缴费程序、服务流程、监管措施是确保制度统一的基本条件。统一性是规范性的归宿。规范性发展是为了全体社会成员共享经济社会发展成果，最终建立政策统一、经办统一、管理统一、信息统一、责任统一、待遇标准统一的中国特色社会主义社会保障体系。这其中需要注意从规范到统一的政策动态过程和制度演进规律，从小规范到大规范、从局部规范到全局规范，正是社会保障制度统一性的实现历程。

全面把握当前社会保障制度的主要矛盾

制度“碎片化”和利益“部门化”问题突出。一是“碎片化”的养老保险制度已经

成为中国劳动力市场一体化纵深发展的“堵点”。如公共部门和私人部门养老金体制壁垒、部门员工在养老金方面“同工不同酬”等现象突出，不仅造成国家行政部门效率低下，而且严重阻碍了劳动力自由流动和全社会人力资源的优化配置。二是“碎片化”的医疗保险制度在一定程度上造成了医疗保险领域公平和效率的双重损失。城乡分割、人群分割、信息分割、管理分割等问题加重了制度运行的交易成本，削弱了大数法则红利。社会保障基础条件和政策设计的地区差异。由于各地区经济社会发展不平衡，尤其是各地区在社会保障制度基础条件和政策设计上的明显差异，导致制度优势难以充分体现。如全国各地的养老政策和信息系统各自运行，各地区的养老保险规定参保人缴费规定不同，异地转保的信息缺失、格式混乱、账单难辨等；医疗保险统筹层次较低，各地在缴费比例、待遇计发、基金管理、基金调剂、经办管理服务等方面差异较大。各地区制度设计和运行缺乏规范统一，阻碍了社会保障和衷共济、分担风险的制度功能发挥。旧体系难以适应当前就业形态的新需求。当前以平台就业为代表的新就业形态劳动者普遍社会保障水平较低。虽然已经出台《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，但缺乏硬性的和具体的规定，并未从政策操作层面明确谁来组织、何时组织、责任划分等具体内容，仍然难以解决平台企业以劳务、挂靠、承揽等形式签订合作协议、规避用工责任和参保义务等问题。

增强社会保障制度统一性和规范性的应对举措

我国各地区在经济社会条件、人口禀赋特征、社会保障基础等方面差异明显，但人民群众不分城乡、地域、性别、职业，在面对年老、疾病、失业、工伤、残疾、贫困等风险时都应享有相对均等的制度保障。要切实解决好社会保障制度发展过程中的统一性和规范性问题，促进经济社会的高质量发展和推动全体人民共同富裕的实质性进展。

以统一性为引领，加强制度顶层设计。要顺应人民对高品质生活的期待，从国家层面做好制度统一性和规范性设计。一是要统一覆盖范围。为劳动者提供统一规范的基本养老保险和基本医疗保险参保服务，无论劳动者就业领域、范围、形态，用人单位均应履行参保缴费义务、规范用人参保程序。二是要统一缴费比例。虽然各地区基本社会保

险缴费基数存在客观差异，但出于公平和公正的原则应尽快在全国范围内统一各地区用人单位的缴费比例，同时提供灵活的个人缴费比例空间。三是要统一保障待遇。加快推进养老保险全国统筹和医疗保险省级统筹，实现养老待遇更加公平、养老金更有保障，城乡居民在同一统筹地区享受统一的基本医疗保险和大病保险待遇。同时，加快推进第三支柱和第四支柱保险发展，全面提升社会保障质量。

以规范性为核心，加强制度过程监督。在社会保障制度运行过程中，应进一步加强标准建设和过程监督。一是加快推进《城乡居民基本养老保险服务规范》国家标准向地方普及，各地在国家上位标准的指导下积极制定地方标准，明确收缴、退费、特殊缴费、集体补助或资助的受理主体、相关义务和监督措施，建立数据传递、个人账户、政策性补缴、保费退还等服务质量标准。二是落实好《全国医院医疗保险服务规范》，实行全国统一的医保费用结算、信息化监控标准，打破目前各自为战的局面，使医保管理从控费管理向决策管理、智慧管理、战略管理发展。三是针对平台就业者，在全国层面设计灵活续缴和合理免缴等缴费规则，使平台劳动者可以在收入允许的情形下自由、充分地缴纳可负担的保费，以此保持其保险权利的连续性。

以信息化为支撑，提升制度运行效率。统一规范的信息服务管理平台是社会保障制度效率的基石。当前信息服务系统地方负责建设、管理、生成和提交数据信息，中央统一核定和汇总，但在即时互联互通和口径统一方面仍待提高。一是要建立和完善信息系统业务功能模块，使其公共服务职能更加完善和便捷，能够支持全国性运营的需求；二是建立健全完整、系统的基本养老保险信息管理制度，严格信息输入、信息调取、信息输出等环节，保证信息的安全和质量；三是要加快各类社会保险服务项目之间的信息衔接，通过“金保工程”的统一平台，完成参保人员在不同制度下多账户之间的数据传递、账户归集和余额转换功能，方便快捷地完成项目间、地区间的账户接续。



习近平总书记在中共中央政治局第三十六次集体学习时强调：“实现碳达峰碳中和，是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的内在要求，是党中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策。”实现“双碳”目标是一项系统工程，不仅需要政府、社会、企业、个人的多方协同，也需要相应的碳基础设施予以支撑。

过去一段时期里，我国在能源、建筑、交通、制造、金融、民生等领域实施节能减碳方案，发起了以智能制造、新能源、节能建筑、低碳行为引导等降碳项目。但这些“刚性降碳”多数是点状、缺乏有机组织的减碳行动，海量投资的价值并未能得到充分体现，亟待通过价值实现引导产业链升级与区域民生改善的“双碳”全局优化机制。因此，围绕碳相关要素聚集与流通的“碳基建”应运而生。“碳基建”破局关键在于发挥“碳”作为未来发展的核心计量单位的基础性作用，构建提供碳相关要素聚集与流通的底层服务系统。在“双碳”战略实施进程中，碳基建将呈现四个特性。

数字性。以碳数据为核心，碳基建是由智慧感知、数据中心、计算平台等功能共同构成的软硬件载体。通过检测采集、筛查整理、路径追踪、度量计价、确权交易等，将现实世界中的碳排放链条分解并映射到数字空间，全流程、高精度地把个人、企业实体的各种行为连接起来、梳理清楚。碳数据反映出资源配置、能源结构、产业布局、生活方式等因素，综合描画社会发展的足迹，能够为有关部门形成碳治理发展路径和症结疏导办法，进而构建决策机制和执行系统。

公共性。碳基建将针对碳要素聚集与流通，建设公共服务平台与可信共享能力，面向一切企业和个人碳行为体，提供可及、开放、安全的碳账户服务。企业生产运输、加工制造、能效改善、产业升级中碳排放的变化，个人绿色出行、能源使用、日常消费等碳消费行为，都将记录到各自的碳账户，并通过核查与核算服务进而形成碳资产。碳账户之间的连接，将构建全社会参与、以“碳”作为流通要素的公共服务网络，实现碳排放、碳信用、碳资产的可计量、可计算、可确权、可交易、可追溯、可审计、可监管的全生命周期管理。

平台性。碳基建将碳数据、碳技术、碳资本三大要素有序聚合在一个数字空间中，为治理方、供给方、消费方、服务方提供了一个高效便利完整可靠的新型平台。为治理方提供决策地基，根据所辖区域内资源禀赋、产业结构以及历史因素形成最优的碳治理实施方案和评估办法。为供给方提供专业支撑，提升生产效率、优化能源结构。为消费方提供协同计量，以商品和个人、企业行为作为“碳足迹”计量主体，实现跨行业跨区域碳数据计量、核查与互认的统一要素服务平台。为服务方提供实施基础，以金融、咨询、法律等为主的服务方，通过全面、穿透、可信的碳数据平台，降低经营风险，提高决策准确性。

基础性。作为基础设施的一种，碳基建依托我国完整产业链与实体制造优势，支撑全社

评估指标体系。目前，第二批试点省（市）也已经确定，包括北京、河北、上海、浙江、安徽、广东、重庆等，在摸清市场准入环境的基本情况基础上，结合各地实际，建设省级市场准入效能评估平台，提高评估指标的科学性与可操作性，积累更多市场准入效能评估经验，争取在全国更大范围推广。

统一市场主体登记管理制度，提升市场准入和退出便利性

为了加快提升市场主体登记规范化水平，《意见》要求依法开展市场主体登记注册工作，建立全国统一的登记注册数据标准和企业名称自主申报行业字词库，逐步实现经营范围登记的统一表述。制定全国通用性资格清单，统一规范评价程序及管理办法，提升全国互通互认互用效力。这正是抓住了深化商事制度改革的关键环节，有助于降低制度性交易成本，持续优化营商环境，充分激发市场主体活力。

建设全国统一大市场要求推进市场监管的公平统一，国家《“十四五”市场监管现代化规划》明确了深化市场主体准入准营退出制度改革的重点任务。一是深入推进“证照分离”改革，大力推动照后减证和简化审批，健全简约高效、公正透明、宽进严管的行业准营规则，大幅提高市场主体办事便利度和可预期性。动态调整和发布企业登记前置审批事项目录，推进住所与经营场所分离登记改革。探索容缺受理等方式，不断优化前置审批和企业登记办理流程。二是持续优化企业开办服务，全面推行“一网通办”，将各类性质主体开办企业的全流程业务都纳入“一网通办”平台覆盖范围。制定完善电子证照有关标准、规范和样式，加快实现涉企证照电子化。制定实施企业开办全程网上办的国家标准，建立企业开办标准化规范化指标体系，不断提升企业开办服务水平，力争到2025年企业平均开办时间由目前的4个工作日以内进一步压缩到2个工作日左右。三是建立便利高效有序的市场主体退出制度，健全强制退出机制，完善企业吊销、注销等规定，规范企业清算与注销程序，降低市场主体退出成本。

加快推进碳基础设施建设

□ 李 兢

会低碳治理的基本生态，是链接能源、建筑、交通等各领域实体形态的减碳行为与交易、物流、金融、法律、审计等各类虚拟形态的碳管理服务体系之间的“基础锚定平台”。在此基础之上，一方面，将实体减碳行为关联成碳资产，进而充分发挥市场调节作用，引导供需双方的资源高效配置、挑选最合适的减碳工程、技术与配套服务；另一方面，将碳服务与我国实体经济自然产生的碳要素相挂钩，提供碳服务产业发展沃土，进而构筑有效的碳交易市场，为我国争夺国际碳定价权提供基础支撑。

与其他基础设施建设一样，碳基建必须由政府主导、企业实施、全民参与、社会监督。实现碳达峰碳中和需要在国家政策的科学引导下，有序达到社会资源的再配置，不仅实现环境的改善，也取得科技创新、经济竞争力提升和社会进步。抓好碳基建，就是重新梳理与聚集碳相关要素，统筹规范无序的减碳行为，打破碳足迹数据割裂现状，深度赋能各方参与者，实现全社会范围内碳的全足迹与全生命周期管理溯源，打通横向与纵向通道，达到产业联动、区域联动。加快推进碳基础设施建设，通过碳账户的引入和碳数据的治理，便于统筹发展和安全，便于稳中求进、通盘谋划和科学决策，最终探索出符合中国国情的生态优先、绿色低碳发展道路。