

# 加强对国有垄断企业的立法监管体制

□单 东

(浙江财经学院, 浙江 杭州 310012)

## 一、垄断行业的伪市场化

电力、电信、石油、石化等行业一直以来由国有企业垄断, 这些行业一直处于垄断经营并垄断着市场。它们掌握着大量的国家资源, 长期攫取着丰厚的垄断利润。从国资委公布资料获悉, 全国 40 家国有垄断企业, 平分了 169 家央企 6000 多亿元利润中的 95%。其中有 12 家垄断企业利润超过了 100 亿元, 仅“十二豪门”<sup>①</sup>就囊括了央企总利润的 78.8%。这 12 家垄断企业主要来自石油、石化、冶金、通信、煤炭、交通运输和电力系统。<sup>②</sup>而且垄断无所不在。因为垄断, 中国航油价格比日本高 60%, 是新加坡的 2.5 倍。<sup>③</sup>而处于同样垄断地位的中航材集团, 其价格高于国际水平, 国内航空公司的飞机维修费比国外高出 2—3 倍。<sup>④</sup>这些都是因垄断而导致的高成本。

市场中的垄断按性质可以分为市场性的和非市场性的, 也即经济垄断和行政垄断。这些行业的垄断地位和垄断利润都是伪市场化的。第一、他们的垄断地位是行政垄断赋予的。行政部门利用他们手中掌握的行政权力资源通过制定不合理的市场准入制度, 把竞争者挡在门外。他们制定市场准入制度对外宣称是为了规制不正当竞争, 但现在看来这些准入制度恰恰是在维护他们的垄断地位而不让其他企业进入他们把持的领域, 至于民营企业却被剥夺了自由、公平参与这些领域的市场竞争的权利, 被排斥在市场之外, 严重阻碍了社会资源的自由流动。温州大量的民间资金为什么会在全国东突西进, “炒房”、“炒煤”、“炒棉花”? 原因之一就是—些极易获利的行业被国有企业垄断着, 民间资金无法进入。众所周知, 银行金融业的国有垄断, 存款利率很低, 资本逐利的本性决定着这些资金的所有者不愿把资金存入银行。而电力、石油、通讯、石化、金融等行业的市场准入制度赋予国有企业垄断经营, 民间资金难以涉足此类行业。第二、他们的垄断利润是通过行政垄断获得的。垄断行业所提供的产品和服务的定价不是在市场上竞争中按价值规律形成的, 而是他们利用手中所掌握的

行政权力和资源单方面制定价格, 消费者只能被动接受。据媒体披露, 为缓解民众的不满情绪, 监管部门偶尔组织一些“价格听证会”, 然后美其名曰“市场定价”。但由于监管部门与这些垄断行业有着相同的经济利益, 这些听证会往往演变成垄断行业陈述涨价提价理由的会议, 被民众戏称为“涨价听证会”。政府对国有垄断企业的支持政策是民营企业难望其项背的。就信贷政策而言, 银行对民营企业显得极为吝啬。据报道, 每年北京有大量与中小企业相关的创业基金和项目基金, 但由于基层执行力度不够, 往往到不了真正的创业者手中。更让人吃惊的是, 就在中小企业因资金紧缺卡脖子的同时, 国家提供的创业无抵押小额贷款, 在北京市一个区 5 年以来只放了不到 10 笔<sup>⑤</sup>。笔者至今未见过有关国有垄断企业贷款难的报道。在税收政策上, 国有企业在增值税进项购买固定资产抵扣, 企业所得税新技术研发费用、职工培训费用等项目抵扣上享有的政策远远优于民营企业。第三、当国有垄断企业在同民营企业竞争过程中一旦处于下风不能维护其垄断利润的时候, 他们就会利用手中的行政权力垄断资源, 或者修改各项制度来限制民营企业的发展甚至把民营企业逐出市场竞争; 或者通过相关行政部门发布统计数据, 宣称行业亏损要求提价, “挟亏损以令提价”。民营快递业凭借其优质的服务、低廉的价格很快就取得了对国有邮政部门的绝对优势。在此不利的形势下, 2006 年 1 月邮政部门欲通过修改《邮政法》, 将“350 克以下信件邮政专营”, 这是垄断部门欲把民营快递企业赶出邮政业市场的典型案例。“日前, 国家发改委发布了《电力行业 2005 年运行分析及 2006 年趋势预

① “十二豪门”: 中国石油集团、中国移动集团、中国石化集团、中国海油集团、中国电信集团、神华集团公司、宝钢集团公司、远洋运输集团、中国铝业公司、国家电网公司、鞍山钢铁集团、中国海运集团。

② 21 世纪经济报道[N]. 2006—07—11.

③ 解放日报[N]. 2006—07—27.

④ 中华工商时报[N]. 2006—08—30.

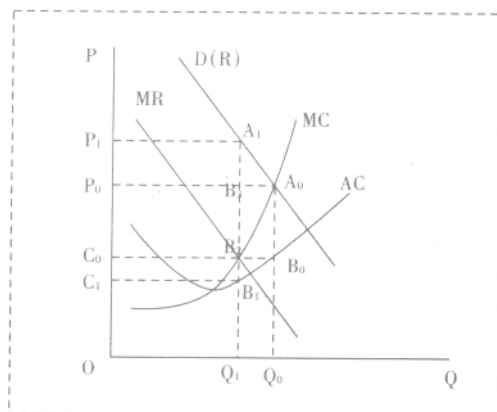
⑤ 市场报[N]. 2006—07—26.

测》报告，指出了电力企业的经营状况：2005年电力全行业亏损企业1280户，亏损额127亿元，其中火力发电亏损企业数增长3.4%，亏损额增长10.1%。报告指出，从总体看来，火力发电企业在销售收入增长19%的情况下，利润只增长2%，亏损有所加大，应收账款增加，负债率上升，经营状况有所恶化。<sup>①</sup>这是“涨价告示”。难怪有一幅漫画讽刺道，垄断企业“效益好涨工资，效益不好涨价”。这“告示”是发改委帮电力垄断行业“张贴”的。发改委实际上是国务院的一个综合部门，有权和国资委一起弄清电力部门的财务状况。这份报告为什么不见有关电力部门高工资、高福利的调查数据？人们不禁要问：“一个每天只抄4次电表的抄表工就年薪10万，还不包括奖金和福利，这样的行业怎么会亏损？”煤炭涨价，远不会导致电力“亏损”。其“哭穷，喊亏损”，一是可以向消费者示意，涨价请谅解；二是可以向国家少缴税或不缴税；三是可以向政府申请补贴（中国石化以国际油价上涨为由，2005年底从国家财政部那里获得了100亿元的财政补贴）。<sup>②</sup>行政部门本来是对垄断行业进行监管并规制他们经营的，但从行政部门的表现来看，他们基本上都在偏袒垄断行业。垄断行业凭借他们的垄断地位涨价，行政部门面对消费者的质疑有时候又以“这是行业部门的市场化行为，行政部门不应干涉”的措辞来推脱。这些其实是行政部门和垄断行业联合打着市场化旗号的伪市场化行为。

## 二、加快立法进程，打破国企垄断

伪市场化阻碍社会主义市场经济体制的完善。在我国，行政垄断和经济垄断经常胶结在一起，有些本来不具有自然垄断性的行业，由于行政垄断的保护却成了垄断行业。我国国有垄断企业并不是靠生产效率优势获得的垄断地位，而是凭借行政权力的支持和保护获得的，是以牺牲社会资源效率、公平竞争为代价的。按照西方经济学理论，供给厂商具有垄断性的行业中，如果政府对供给厂商不加以规制的话，他们就会按照 $MC = MR$ 的利润最大化原则进行生产供给，市场均衡就处于 $A_1$ 点，高均衡价格 $P_1$ ，低均衡供给 $Q_1$ 、需求数量 $Q_1$ ，供给厂商获得矩形 $A_1P_1C_1B_1$ 面积的高额垄断利润；如果政府对供给厂商加以规制，通过行政定价把价格定在 $P_0$ ，使供给厂商的边际成本等于其收益，这时市场均衡就处于 $A_0$ 点，较低的均衡价格 $P_0$ ，较高

的均衡供给 $Q_0$ 、需求数量 $Q_0$ ，供给厂商获得矩形 $A_0P_0C_0B_0$ 面积的垄断利润。但显然整个社会的福利增加了弧边三角形 $A_1B_2A_0$ 的面积，这样社会生产效率明显比不规制时要高，整个社会的福利也较高。同时，对于矩形 $A_1P_1P_0B_1$ 来说，本来是生产者凭借其垄断地位侵占的生产者剩余，但现在由于较低的价格 $P_0$ 这一部分剩余又被返还给了消费者，从这方面来说社会的公平程度也有所提高。由此可见，我国国有垄断企业的高额利润主要是由定价高造成的，而国有垄断企业的高收入又是由于这些超额垄断利润 $A_1P_1C_1B_1$ 的绝大部分被不公平地内化成了人工成本。所以，为了改变目前的这种状况，除了运用税收手段调节过高的收入，缓解社会分配不公的矛盾外，釜底抽薪的办法是打破国企的行业垄断，加快垄断企业的市场化改革，实行市场竞争，同时，加快《反垄断法》的完善进程，改进监管体制，从根本上改变行业垄断造成的低效率。



### (一) 加快《反垄断法(草案)》的完善过程

由于我国过去长期实行的是计划经济，行政垄断和经济垄断对我国经济产生着重大的影响。表面上是国有企业在以经济垄断的形式垄断着各个重要产业，其实一直是行政垄断在背后主导着国有企业的经济垄断。不反国有企业的垄断，受害的是广大民营企业 and 消费者。而且不打破国企垄断，市场经济就会被扭曲。例如，在成品油批发行业里，国内民营企业为了突破行政垄断的限制，盼望着外资企业通过WTO的市场规则进入国内市场，然后与其联合以获得市场准入权和议价权。国内企业反而要借助外资企

①市场报[N]. 2006—04—17.

②中国证券报[N]. 2005—12—28.

业的超国民待遇的帮助才能参与国内市场竞争,岂非咄咄怪事?

1993年党的十四届三中全会决定建立社会主义市场经济体制,而维护我国市场经济秩序的《反垄断法》却迟迟未出台。《反垄断法》之所以难出台,关键在《反垄断法》中有“反行政垄断”条款,而“反行政垄断”的阻力很大,因为“反行政垄断”牵扯着太多方面的利益问题。主要是一些靠行政垄断权力而取得市场垄断地位的国有企业及其相关部门为了自身利益而阻挠出台“反行政垄断”。2006年6月7日,国务院常务会议原则通过的《中华人民共和国反垄断法(草案)》,竟把“禁止滥用行政权力限制竞争”这一章整体删除,回避“反行政垄断”,这明显是照顾反方意见。行政垄断对我国市场经济的影响更甚于经济垄断,行政部门更应该是《反垄断法》的规制主体。而且,即便西方国家从一开始就实行的是市场经济,行政垄断对经济的影响微乎其微,他们的《反垄断法》中也仍然有“反行政垄断”的条款,并明确规定行政机关是反垄断法的规制主体。因此,根据我国建设社会主义市场经济秩序的需要,应该加快《反垄断法》的立法,而且,《反垄断法》中还必须有“反行政垄断”的立法。如果一部《反垄断法》少了“反行政垄断”,那么,《反垄断法》只是一纸空文。

## (二)改进监管体制

为了解决我国的行业垄断问题,在健全《反垄断法》的法律基础上,还必须建立完善的监管体制。

在我国,许多监管部门与被监管部门之间不仅有着相同的经济利益,而且有着复杂的“血缘关系”。我国的国有企业是由国务院国有资产监督管理委员会(简称“国资委”)来代理出资人的,单从机构名称上看,该机构既是监督部门又是管理部门,对我国的国有资产既负有监督的职能又负有保值、增值的责任。国资委的直接上级机构是国务院,而审计署的直接上级机构也是国务院,还有上文提到的发改委的直接上级机构亦是国务院,它们是“兄弟部门”,国务院则和它们之间具有“父子关系”。在这样的监管体制下,我国的行业垄断就缺乏制衡机制,很难形成对垄断行业的有效规制。美国、日本等国的法律规定反垄断执法机构直接向国会负责(而非向政府行政机构负责)。德国

法律也赋予了反垄断执法机构独立的决定权。这方面的经验很值得我们国家借鉴,要想彻底打破我国的行业垄断,必须割断反垄断执法机构与垄断部门的密切关系。根据我国国情,需要把审计部门和反垄断执法部门独立出来,它们直接向人大常委会负责。由审计部门负责对真正具有自然垄断性的国有垄断企业的经营进行审计,并定期对其经营状况进行科学评估,客观地公布他们的成本和利润以及“内部人”的收入状况。由国务院的相关部门按照 $MC=R$ (消费者的需求曲线 $D$ ,对垄断供给厂商来说就是他们的收益曲线 $R$ )的原则进行行政定价,定于 $P_0$ 。另外,笔者认为,如果《反垄断法》出台之后,就应该由反垄断执法部门担任反垄断诉讼的公诉人,由司法部门裁定是不是垄断。对于那些本来不具有自然垄断性的行业,应当完全放开,即使具有自然垄断性质的行业,也要尽可能取消其行业垄断,让民营企业进入参与竞争,通过竞争降低产品和服务的价格,以消除高额垄断利润,从而降低全社会的生产成本和服务成本,并提高国有资源的利用效率。

如前所述,国有垄断企业是利用全民资源进行垄断经营的,审计部门必须对其进行客观审计,确保国有垄断企业只按照行业平均水平进行工资提取,留存部分利润作为国有企业员工的奖金和福利,剩余利润作为全民资源的要素收益,上缴国库,归全民所有。如有违反,应追究其负责人的行政责任和进行必要的经济惩罚。

## 参考文献:

- [1]周为民.要纠正的不是市场化而是伪市场化[J].学习时报,总第303期。
- [2]单东.民营经济论[M].太原:山西经济出版社,2005.9.
- [3]单东.《反垄断法》不能没有“反行政垄断”[N].经济学消息报,2006,(29).
- [4]段文斌等.制度经济学[M].天津:南开大学出版社,2003.10.

(收稿日期 2006—09—19 责任编辑 蒋少龙)