

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2013.03.001

试析“行政垄断”论

——学习习近平同志最近一系列讲话的一点体会*

丁冰

(首都经贸大学,北京 100026)

摘要:近年来有人以“行政垄断”为借口来贬损国有企业,这些观点客观上有损于国有经济发展。当前我们要毫不动摇地坚持以公有制为主体、多种经济共同发展的基本经济制度。在面临公有制主体地位已明显动摇或丧失的情况下,更需要注重发展壮大公有制经济,特别是其中最重要的大型或垄断性的国有企业,以便重新恢复和坚持公有制的主体地位和中国特色的基本经济制度。

关键词:公有制经济;基本经济制度;行政垄断;国有企业

中图分类号:F12 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2013)03-0001-06

党的十八大以来,全国人民已感受到阵阵新风扑面,形势喜人。习近平同志近两个月来反复强调,我们一定要高举中国特色社会主义伟大旗帜,以马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导,继续深化改革开放,继续推动我国社会主义制度自我完善和发展,坚决破除一切妨碍科学发展观的思想观念和体制弊端。新年伊始,他在新进中央委员会的委员、候补委员学习班开班式上更进一步强调,“中国特色社会主义是社会主义而不是其他什么主义,科学社会主义基本原则不能丢,丢了就不是社会主义”。这实际是要求我们既要深化改革开放,但又不能摒弃作为科学社会主义经济基础的公有制这个基本原则,在当前就是要按十八大所再次重申的毫不动摇地坚持以公有制为主体、多种经济共同发展的基本经济制度。而在面临公有制主体地

位已明显动摇或丧失的情况下,无疑就更需要注意发展壮大公有制经济,特别是其中最重要的大型或垄断性的国有企业,以便重新恢复和坚持公有制的主体地位和中国特色的基本经济制度。

然而,由于受国际新自由主义思潮的影响,国内总有一些人想要把国有企业私有化。过去他们主要是指责国有企业产权模糊、效率低下,力主把产权量化给个人;进入新世纪以后,有的又说它实行经济垄断,妨碍了市场经济的“完美”;近年来有的则以“行政垄断”为借口来贬损国有企业^①。这些观点无论是有意无意,在客观上都将有损于国有经济发展,因而与上述需要发展壮大国有经济的要求是背道而驰的。其中前两种观点因已遭到许多学者的质疑和改革实践的检验而破产,本

* [收稿日期]2013-03-17

[作者简介]丁冰(1930—),男,重庆市长寿人;首都经济贸易大学教授,国务院政府特殊津贴专家。

① 《经济动态》2012年7期《行政垄断的内涵与外延——关于学术界三大理论分析述评》,以下未注明出处的在“”符号内引文,均见此文。

文即拟对后一种观点“行政垄断论”作一点分析。

“行政垄断论”论者一开始就指责政府在我国经济转轨过程中,在电信、石油、汽车以及公用事业方面“保留了相对较强的行政垄断干预。在行政垄断的保护下,国有企业往往出现高利润、高价格和低质量、低效率的发展困境。一方面,中国移动、中国电信、中国联通、中国石化、中国石油、中海油、一汽、上海汽车、国家电网、南方电网、华能等大型国有企业凭借巨额利润纷纷进入世界500强企业的行列之中,但根据……测算,2001年电力、电信和石油这三大行政垄断产业的效率损失是GDP的7%;到了2006年这一效率损失价值已经是我国当年GDP总量的11%,将近三万亿元。不难看出,国有企业的利润并非来源于效率,而是来源于行政垄断的庇荫。”

从这段话中看出,他们认为国有大型垄断企业最大的问题,就是保留了行政垄断的干预和保护。什么是行政垄断?他们明白地说,在经济学上,“行政垄断是指行政机关使用行政权力排除、限制竞争”。又说:“行业性行政垄断是指行政机关使用行政权力限制或禁止企业进入某一指定产业进行生产、交易”。如此说来,所谓行政垄断,在一定程度和意义上说,也就是国有企业的垄断。即在国有垄断企业中含有行政垄断的因素。他们自己也承认:“所谓的行政垄断,其实就是国家垄断”。如果这是就国家垄断企业中含有行政垄断的因素而言的,这样对行政垄断含义的认定还是可取的。因为任何一个国有垄断企业离开了国家行政权力机关的支持、干预都是不可思议的。即使按西方经济学的观点,国有企业和国有垄断企业,乃是凯恩斯干预主义的国家对经济干预的重要形式之一,也是其与古典经济自由主义的一个重要区别所在。

在西方的国家干预主义中,在微观经济方面,对企业而言,通常被称为规制经济学(The economics regulation)。这个对企业的规制(regulation),有的就采取国有垄断企业的形式,有的即使在表面上没有采取国有垄断企业的形式,但就其实际措施的内容来看,在许多场合几乎是一步也离不开如他们所说的国家行政权力机关或准行

政权力机构使用权力对企业生产、交易的干预,或者排除、限制竞争,即进行了或多或少的行政垄断。如美国就利用其国家权力机关或授权给准国家权力机构,一方面限制其高新技术向我国出口;另一方面又有选择性地限制或禁止我国在美投资。例如,2005年我国中海油竞购美国优尼科斯受阻、中国华为电器设备制造公司投资美国受挫,都是因遭到美国准国家权力机构“外资在美投资审查委员会(CFTUS)”以可能危害国家安全为由而被取消的;再如,2012年,我国民营企业三一集团在美的关联公司罗尔斯(RALLS)公司原定在俄勒冈州兴建大约四个风能发电场,于7月25日和8月2日两次受到CFTUS的阻挠,9月28日甚至还招致奥巴马总统亲自下令封杀;10月8日美国众议院情报委员会又以安全为由公开要求美国监管机构必须阻止我国华为公司和中兴通讯股份有限公司在美开展兼并和收购活动,等等这些美国国家行政(或准行政)权力机关使用权力来排除、限制竞争的行为难道还不是地地道道的“行政垄断”吗?可见,对企业的行政垄断,在许多场合实际已成为国际惯例,而非我国独有。

如果说,西方资本主义国家的企业在许多场合都离不开国家行政权力机关的干预,或行政垄断;那么在我国无疑就更需要借助“行政垄断”来建立国有企业和国有垄断企业。因为作为中国特色社会主义国家的国有企业,乃是全民所有制性质的企业,是我国社会主义经济基础的最主要组成部分。为了保证国家的经济、政治、国防的安全,为了保证国家的社会主义发展方向,为了保证人民真正获得共同富裕的幸福生活,并使之能不断提高,我们在经济上就不能不首先保证国有企业,特别是大型的中央企业的发展,以确保关系国民经济命脉、国家安全、高科技和支柱产业部门掌控在国家手中,使国有企业占据主导的或垄断地位。正如党的十五大报告在规定了国有经济在国民经济发展中应起主导作用之后,紧接着又指出,“对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,国有经济必须占有支配地位”。这里说的“支配地位”可以理解为“垄断地位”的同义语,是指国有经济在某些行业或领域的资源和市场占有率都

占据优势,因而对该行业或领域的运营足可起到垄断和支配作用而言的。不难理解,一个国有企业,为了要能形成和维持这样的垄断地位,如果没有行政权力机关和相关的法律、条令的支持、干预是很难想象,或根本不可能的。例如矿产资源,如果没有国家法令规定为国有,并由国有企业去开采经营,而相反的任由私人开采,“有水快流”,这虽然避免了国企垄断和行政垄断的现实,但却势必造成大量资源浪费和社会经济的严重混乱与不公平的局面。如我国山西等地煤矿前些年任由私人开采的混乱局面,只是近年经过整顿,大多收归国有后才有所改观。可见,在社会主义市场经济中,对自然资源的开发利用,实行一定的国企垄断或行政垄断是完全必要的。再如,一些自然垄断行业和具有公共产品性质的行业,也有类似情况,如果没有国家的干预、扶持从而形成占据主导地位的国企垄断,而任由私人去生产经营,不仅会造成社会资源的极大浪费,而且会危及国家安全、加剧社会两极分化。这种结果是广大劳动群众所绝不愿看到的。因此,企图在反对行政垄断的名义下来贬损和反对国企垄断的主张是不可取的。

在他们看来,行政垄断对国有企业的致命弱点之一,就是造成了企业的低效率。说什么“在行政垄断的保护下,国有企业往往出现高利润、高价格和低质量、低效率的发展困境”。

所谓国企低效率,从理论上讲,如前面所指出的,这是早已遭到许多务实学者质疑的旧调重弹,这里无需赘述;现只着重从国企近些年来蓬勃发展,经济效益大大提高的事实,就足以证明这个论点是站不住脚的。即在进入新世纪以来,在国资委的“做强、做优、做大”方针的指引下,通过合并重组和三年脱困的努力,国企现已重现勃勃生机。据报道,从2002年到2011年,国有企业营业收入年均增长17.6%,达367 855亿元;利润年均增长22%,达22 556.8亿元;上交税金年均增长17.9%,达29 934亿元^①。其央企在2005—2010年营业收入和上交税金的年均增长速度分

别为12.18%和17.6%。这些国企的主要经济效益指标的增长速度显然都远远高出同期GDP增长速度的水平。即使今年以来,因受国际经济环境继续恶化等因素的影响,在整个宏观经济增速放缓的形势下,国企的主要经济效益指标仍继续保持增长势头。据财政部企业财务快报初步统计:1至6月国企累计实现销售收入83 723.4亿元,同比增长20.9%;实现利润7 535亿元,同比增长31.5%;上缴税金7 769.4亿元,同比增长23.9%。其央企累计实现销售收入51 244亿元,同比增长20.2%;实现利润5 418.5亿元,同比增长29.6%。上缴税金5 587.6亿元,同比增长26%。^②

近些年来,我国国企,特别是中央国企的经济效益之高,不仅在国内有目共睹,即使在国际上相比较,也是相当高的。数据显示:2008年,中国非金融国企盈余已经达到1.09万亿美元,超过美、日成为全球非金融企业利润总额最高的国家。中央企业与美、欧、日世界500强非金融企业的利润相对差距大幅下降,由2003年的7.51倍、3.03倍和1.38倍缩小到2010年的2.37倍、1.78倍和0.35倍。加之,在2003—2011年间,中央企业与美、欧、日世界500强非金融企业营业收入的差距也急剧下降,即与美国的差距由9.38倍降至2.6倍、与欧盟的差距由7.04倍降至2.098倍、与日本的差距由3.5倍降至0.8倍^③,正因为如此,我国央企进入世界500强的数目也迅速增加。据国家统计局国际信息统计中心主任赵云城同志提供的资料,我国内地企业进入世界500强的,在国资委成立的2003年仅11家,全部都是国有或国有控股企业;到2011年已增至57家,其中国有和国有控股企业有53家占总数的93%,其余4家股份制企业和私营企业还是在2008年以后陆续进入500强的。在2011年,如果再加上香港的4家、台湾的8家,中国进入500强的总共69家,已超过日本(68家),仅次于美国(133家),而成为全球第二位上榜500强最多的国家^④。我国央企在

① 何宗渝、王希.《国有经济实力显著增强,多种所有制经济共同发展》,《经济日报》,2012年7月10日第2版。

② 孙勇.《上半年国有企业利润同比增长31.5%》,《经济日报》,2012年7月27日。

③ 李予阳.《黄金十年中国国企竞争力大幅提升》,《经济日报》,2012年10月8日1-2版。

④ 薛志伟.《国力增强促进中国挺进500强》,《经济日报》,2012年5月2日,第2版。

参与国际竞争中已取得如此辉煌的成就,怎么还说它是低效率呢?

其实他们自己也承认“国有企业往往出现高利润”,并且有“大型国有企业凭借巨额利润纷纷进入世界500强企业……的行列之中”的事实,但却死活咬定国企是低效率的。这种思维逻辑实在令人费解。因为稍有经济学常识的人都知道,衡量企业经济效率高低的综合性指标是税前利润率的高低。他们既然承认了国企是高利润,怎么又说它是低效率呢?按照他们所谓“在行政垄断的保护下,国有企业往往出现高利润、高价格和低质量、低效率”的说法,那是否意味着国企依靠行政保护降低了质量、抬高了价格,才赢得高利润呢?现在就这两点来具体分析一下:

第一,所谓国企低质量问题。如果这是指企业产品质量低劣,那就与他们承认的我国大型国有垄断企业纷纷进入世界500强的论点产生了尖锐矛盾。因为一个生产低劣产品的企业要能在世界强敌如林的激烈竞争中进入500强是不可思议的;同时在中国消协每年举办的3.15晚会上曝光的假冒伪劣产品中,也未曾见有哪个产品是由中央国有垄断企业生产的;如果所谓低质量是指企业效率低下(有的学者是这样认为的),则又与他们承认一大批国有垄断企业高利润的论点相抵触。因为它既然能获得高利润,就说明它的效率并不低,至少比私营中小企业的生命期平均只约三、五年的运行效率要高得多。当然,这里并不是说国有垄断企业及其产品的质量已十全十美,相反,的确还有许多不足和问题,有待不断改善和提高。但如果硬说低质量是有国有垄断企业本质所决定的一大特点,却是不符合实际的。

第二,是否抬高价格问题。我们并不否认个别国有垄断企业产品价格偏高或很高的情况存在(如烟酒专营企业,这是需要另作分析的),但一般说,国有垄断企业,由于其本质是全民所有,并为人民服务的,而且正因为属于“行政垄断保护”的企业,需要受国家行政机关的监管,企业实际并没有任意调整产品价格的定价权,特别是

关系国计民生的必需品,如公交、铁路、水、电之类的公益服务产品的价格,近些年来,尽管通货膨胀压力已明显增强,但为了稳定物价,仍受到国家控制,基本未变,如火车客票价格16年来稳定不变,人所共知;调价须进行听证会,即使涨价也会滞后一步,并要特别关照低收入群体,如实行梯度电价办法等;甚至当产品价格倒挂,企业也宁愿承受亏损,而不减少供应。这些事实说明,那种笼统地认为国有垄断企业是依靠“在行政垄断保护下”的高价格而取得高利润的观点是没有根据的。

近些年来,人们议论较多的,是我国汽车用油的价格偏高。这似乎有一定道理,但须作具体分析,据熟悉业内情况人士提供的资料,有时油价偏高主要是因为受国际油价波动的影响而易使人们产生了一些误解。例如,在2009年中期,国际油价涨到70多美元一桶时,与国内成品油价格相应的原油价格一桶仅50美元。当时相关部门开始计划将油价上调至60美元,这本来还是低于国际市场价格的,但上级批复后执行时,国际上已降至65美元,由于国内调整后的油价仍低于国际油价,故又继续执行调高的决策。“这种情况出现三、四次,就给公众一个负面的印象,造成一个很深的误解”^①,误认为我国央企总是不断抬高油价来获取暴利。至于有的具体指出2009年我国油价高过美国的问题,也是需要具体分析的。原因在于我国油税高过美国。据邱宝林同志在《央企真相》一书中提供的数据显示:2009年我国成品油价格中的税收平均占到31.8%,而同期美国税金仅占15.7%,只有中国税金的一半;具体到2009年11月美国成品油价剔除税收后每升4.13元,而北京11月10日93号汽油零售价每升由6.28元提升到6.66元,剔除税金36%以后,实际只有4.25元,比北美地区只高一毛钱,基本持平;但若与同期欧洲地区成品油剔除税收后的每升价格为4.68元比较,我国油价还是较低的^②。可见,那种认为我国国有垄断的三大石油企业依靠抬高产品价格去获取高利润的说法是缺乏事实根据的。

① 邱宝林.《央企真相》,山西教育出版社,2011年3月出版,第73页。

② 同上书,第76页。

同时,我们也应认识到,近些年来正如前面指出的,我国国有垄断企业的确为国家贡献了巨额利润和税收,这是我国人民,特别是国企职工引以为荣的、值得自豪的好事。以中石油为例:到2000年利润总额已突破1000亿元大关。以后还在逐年上升,2004年达1289亿元,到2007年更迅速突破两千亿元(2069.7亿)峰值^①。纵然在国际经济危机期间,我国中央油企仍保持相当可观的利润,在2008年、2009年分别实现利润1342亿元、1285亿元。他们之所以能获得如此丰厚利润,一是受国际油价上涨而获得“水涨船高”之利;二是企业内部职工的拼搏、创新,提高了劳动生产率的结果。

从受国际油价上涨的影响方面来看,我国油价是从1998年开始与国际油价接轨的。当时国际原油价格每桶只有13.13美元,2004年上升到38.3美元,6年之间上涨近两倍。同期我国原油价格当然也随之上涨,即每桶涨约20美元,到2004年也只有33美元,仍比国际基准油价低约10%。按当时中石油国内产量约1.1亿吨,折合约8亿桶,以每桶涨价20美元计算,则因涨价多得的收入为160亿美元,折合人民币(当时汇率为1美元兑换8.27元人民币)1323亿元。当然,涨价所得到的毛收入并不都是利润。因油价上涨的同时,许多需要支付的成本价格也在上涨而抵消了一部分。据估算,中石油在2004年与1998年比较,因受国际油价上涨而增加的利润有约500亿元。^②

从企业职工的拼搏、创新,提高了劳动生产率方面来看,过去大庆油田就是全国工业学习的榜样。新世纪以来,广大职工继续发扬大庆的优良传统和“铁人精神”日夜艰苦奋斗在石油战线上,这乃是国有石油垄断企业丰厚利润的根本源泉。所谓企业创新首先是企业的科技创新。我国石油企业的采油技术,已从一次采油、二次采油,发展到三次采油。既减少了油矿的浪费,扩展了油源,

又保持了油田长时期的稳产、高产,大大节约了长期平均成本;其次是企业的管理创新,企业在“向管理要效益”的口号下,中石油等适应生产现代化和市场经济的要求与时俱进,确立了日益成熟的管理体制和运营机制,并借助信息化手段,实行电脑自动控制等方法使劳动生产率大大提高。过去一个人管一两口井,现在则升至十几、二十几口井,从而大大节约了成本,增加了利润。有关资料显示,中石油2000年上市后,3年累计成本减少了90亿元^③;随着成本的节约,利润也就增加了。

这些都进一步说明,石油行业的国有垄断企业的巨额利润主要不是依靠行政垄断而人为地抬高了价格的结果。国有石油垄断企业巨额利润的来源如此,其实其他如电力、电信等垄断性行业的国有垄断企业的情况也大体如此,即主要都不是因有国家行政权力的保护,而依靠人为地抬高价格来取得巨额利润的。因为在当前中国特色社会主义市场经济条件下的各行各业,即使处于垄断地位的国有企业,也无不处于激烈的市场竞争之中,而并非人们所想象的那样,垄断就绝对地排除了竞争。正如列宁所说的:“从自由竞争中生长起来的垄断并不消灭竞争,而是凌驾于竞争之上,与之并存,因而产生许多特别尖锐、特别剧烈的矛盾、摩擦和冲突”。^④就我国已形成的各个国有垄断行业部门来看,在信息行业中,中国电信、移动、网通、联通相互之间;交通行业中的铁路、公路、航运、水运相互之间;电网行业中的国家电网、南方电网相互之间;石油行业中的中石油、中石化、中海油相互之间等,都无不处于不同程度的激烈竞争之中。因而,各行各业都不仅会在不同程度上不断创新、改进技术、提高效率、减少成本、提高利润;而且任何一个国有垄断企业企图任意抬价都必将受到极大阻力;更不用说如前面指出的,国企产品的价格要受到国家有关部门的严格管制。

我们注意到,他们在贬损国有垄断企业是低

① 邱宝林.《央企真相》,山西教育出版社,2011年3月出版,第54-55页。

② 同上书,第35页。

③ 同上书,第41页。

④ 《列宁全集》第22卷,第258页,人民出版社,1958年版。

效率时,刻意引用学界对电力、电信和石油三大垄断产业的效率损失数据来证明国企因行政垄断必然带来低效率的恶果。这里姑且不论其数据的来源、分析方法和结论是否可靠,而只就企业的高利润与低效率的矛盾如何解释,他们也没有作出交代,就难以服人;何况所引用的论据仅限于三大产业,而所要论证的对象却超过了这三大产业的范围,甚至全覆盖了所有国企而对外延作了全称性的判断。说什么“不难看出,国有企业的利润并非来源于效率,而是来源于行政垄断的庇荫”。这种以点代面,只顾一点,不及其余的论证方法也是不严肃的。

现再对所谓“行政垄断”一词的本意谈一点看法。笔者同意他们的观点:此词是在我国经济转轨时期的学术界中新出现的,而为以往经济学中所没有的一个新概念。但严格说来,它本身只是一个中性词,无所谓好坏。就我国来讲,凡是有利于社会主义事业而又必须由国家垄断控制或专营的产业或行业而实行的“行政垄断”就是合理的好事,应予维护和支持;否则,凡是不利于社会主义事业而又没有必要由国家或地方政府垄断控制或专营的产业、行业而采取的“行政垄断”就是不合理的,应予反对和取缔。

正因如此,我国在2007年制定、2008年8月1日开始实施的《中华人民共和国反垄断法》中,

就根本没有笼统提出要反对“行政垄断”的问题,甚至连“行政垄断”这个模糊的中性词汇也没有提到。相反,在该法第七条中还明确规定:“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业,国家对其专营者的合法经营活动予以保护,并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控,维护消费者利益,促进技术进步”。这就是说,国家法律对合理的有必要实行国家垄断控制或专营的产业或行业的“行政垄断”是保护的,只对超出这个范围的国家垄断控制或专营的“行政垄断”的滥用行政权力,才持反对态度。在该法第五章还专门设置了反对“滥用行政权力排除、限制竞争”的条款,而并未笼统的提出要反对“行政机关使用行政权力排除、限制竞争”的所谓“行政垄断”问题。“行政垄断论”论者的错误在于,把这两种合理的、必要的“行政垄断”与不合理的、不必要的滥用“行政垄断”混为一谈,而导致了反对一切国有垄断企业,并认为国有垄断企业因有“行政垄断”的庇荫,在带来高利润的同时,又产生了“低质量、低效率的发展困境”的谬见,不能不说是一种遗憾。

(责任编辑:朱德东)

Analysis of “Administrative Monopoly” Theory

—A Bit of Experience from Recent Series of Speeches of Comrade Xi Jinping

DING Bing

(Capital University of Economics and Trade, Beijing 100026, China)

Abstract: In recent years, there are some Chinese to disparage state-owned enterprises by using the pretext of “administrative monopoly”, and these viewpoints are harmful to the development of state-owned enterprises. Currently, we should firmly stick to the basic economic system with the subject of public-owned economy and co-development of diversified economic systems. Under the condition of obvious deterioration or loss of subjective position of public-owned economic system, the public-owned economy is more needed to be enlarged, especially those large or monopoly state-owned enterprises, so that China can reenergize the subject by taking public-owned economic system as main body and the basic economic system with Chinese characteristics.

Key words: public-owned economy; basic economic system; administrative monopoly; state-owned enterprise