

# 中国转型时期垄断问题研究

杨兰品

## 一、中国转型时期垄断的现状和特征

### 1. 行政性垄断问题突出

行政性垄断是与经济性垄断相对应的一个概念,是中国转型期特有的现象,即地方政府行政机关和国家经济管理部门凭借其经济管理权力,对经济活动进行排他性控制,排斥和限制竞争的行为。行政性垄断都是以行政权力为后盾,具有一定的权威性,都是滥用行政权力,为局部和个人谋福利。关于行政性垄断的分类,理论界有多种分法,一般来讲,根据其形成机制,可划分为地区性行政垄断和行业性行政垄断,前者就是我们通常讲的“块块经济”,后者为“条条经济”。

地区性垄断就是地方政府为本地区利益,滥用行政权力,以排斥、限制所辖市场竞争的行为。这种垄断可以是跨行业的,但不是跨地区的,具有明显的地区性特点,其表现形式多种多样。在企业竞争中,地方政府往往与辖区内的企业相互依托,地方政府为企业组织生产要素和划分销售市场,企业为地方政府提供财政收入,本不利于企业自主经营的行政干预有可能反过来成为本地企业的政府行政权力保护。地方政府对本地企业实行特殊的保护政策,如动用地方财力,不顾法律规定进行减税让利,从而扩大其市场份额,这些被扶植的企业大都规模小,技术装备落后,其产品成本高,质量低,多属市场饱和产品。而对外地企业,则设置种种壁垒,限制其进入本地市场,外来的生产者往往很难在本地不受歧视地获得生产要素或开业生产,除非能与本地合营,并给本地带来可观的财政收入。有的地方政府勒令本地商场必须优先销售本地产品,以垄断市场,或索性直接发“红头文件”号召人们使用本地产品。在商品流通和贸易活动中,地方政府以质量、卫生标准等名义排斥外地商品输入,甚至禁止从外地进货,否则没收进货者从地区差价中所获得的全部利润并罚款,而本地产品即便是质次价高,也强行推销。在生产要素方面,地方政府往往通过各种手段限制本地资金、资源、技术和人才外流,如对外地企业需要的本地资源封关设卡,对本地企业所需的资源则采取低价政策。这种行政性垄断限制了先进企业和优质产品的进入,破坏了市场的统一性和竞争性,妨碍了生产要素在全社会范围内的合理流动和优化组合,不利于宏观经济效益的提高。

行业性行政垄断是指国家经济主管部门滥用行政权力排斥、限制、妨碍或消除所辖部门市场上竞争的行为。改革开放以后,中央统一管理的“国家垄断”转化为各部门独立经营的“部门垄断”。部门利益使部门自身的行政权力与经济权利相结合为一体,在其所受到的计划经济约束已经削弱,而市场规则

尚不健全的外部环境中,这种部门垄断在社会生活中普遍存在并有恶性蔓延之势。在政府相继放松了进入管制之后,大部分行业出现了竞争的局面。但由于政府对仍然处于垄断地位(自然垄断)的企业没有按照市场经济的规则给予足够的管制,导致政企不分的垄断者自行其是,滥用垄断优势。如铁路运输部门及其集团公司,利用“联营”或“限制口”使车皮随意涨价,某些银行把短期拆借资金或帐外拆借资金拆给本系统的非银行金融机构用来做房地产或股票生意。某些自然垄断行业尤为突出。据中国消费者协会1997年7-9月组织的对华北、东北、华东、中南4大地区22个城市关于电话、燃气、供电、供水、住房等七大行业的调查,消费者认为问题最为严重的行业是供水和餐饮。该项目调查的结果表明,公用事业在很大程度上都不能按规定办事。有44%的消费者认为燃气业,41%的消费者认为电话业,40%的消费者认为供电业,36%的消费者认为供水业不能按规定办事。另一方面,经济主管部门利用其自身的行政权力,自行制定名目繁多、程序复杂的“管理”和“审批”制度,力图保持其“部门垄断性”,阻碍企业自由开业,进入市场,参与竞争。如电信行业本是自然垄断行业,又与邮政部门政企不分,原邮电部利用自己的行政权力以各种方式限制联通公司进入电信行业,即使在联通进入之后,邮电部仍利用自己的先入优势和作为行业管理者的权力扼杀商业上的竞争对手。行政主管部门滥用权力,举办违规评比活动,人为地扰乱公平竞争市场秩序,造成不公平竞争,误导消费者。

还需要提到的是官商一体化的行政性公司,这种行政性公司一类是以专业公司、集团公司形式存在。有些企业集团如中国石油天然气总公司、中国有色金属总公司、华北华东华中电子集团等,都具有双重身份,既是企业,又具有政府行政管理的权限,很难把它们划为地区性或行业性垄断。它们都由企业主管部门或地方政府组建,具有法人资格和行政管理者双重身份,兼有行政权力和企业经营权,同其被辖的本部门或本地方政府之间存在着某种隶属关系,控制着本部门或地区的企业和市场,它被赋予许多特权,形成并滥用特有的“优势”,从而使自己能够获得普通公司难以获得的经济信息、低价原材料等,在竞争中处于同其它企业不平等的地位。另一类是党政机关办的第三产业及一些专业公司。据国家工商行政管理局的统计,1992年党政机关兴办的公司占新办公司的10%左右。行政主管部门自办公司、企业,赋予自己既当运动员,又当裁判员的双重身份,更加剧了市场游戏规则混乱和不公平竞争。中央虽曾三令五申,要求行政主管部门与自己所属的公司企业脱钩,不得插手企业事务,但政府对企业的干预有增无减,花样不断翻新,如机关组建翻牌公司,机关和公司一块“吃皇粮”;

官商一体的状况不仅没有明显改变,而且出现了“明脱暗挂”的情况,政府部门利用权力为自己所属企业申请许多难以批准的经营权甚至特许经营权,从事金融、通讯、房地产、高档娱乐等活动,行政主管机关利用权力,疏通关系,购买廉价地皮,争取优惠贷款,获得许可证等,表面上政企已经脱钩,私下却互为依托,相互包庇,共同获利。总之,行政性垄断名目繁多,无处不在,遍及社会经济各个方面,这里列举的仅是其主要的方面。其它的表现形式还有很多,如各级各类政府部门巧立名目,随意收费;滥用职权,公开设租,谋取暴利等等。

中国转型期的行政性垄断特征十分突出,这种垄断主要依靠行政组织和行政手段的推动形成和运作,同时又融进了市场垄断的某些成份,是体制转轨过程中双重力量形成的特殊垄断。

## 2. 经济性垄断产生并大量存在

改革开放以来,市场经济体制逐步形成并不断完善,由此,在我国严重存在行政性垄断的同时,经济性垄断也大量出现并有蔓延之势。这种垄断主要是企业集团、企业甚至个人为获得垄断利润,维持垄断地位而运用种种手段排斥、限制和妨碍竞争的行为,它具有市场经济条件下垄断的许多特点,其表现形式多种多样。(1) 联合限制竞争行为。即两个或两个以上的企业以合同、协议等方式共同决定商品或服务的价格,或就商品的产销量、生产技术标准以及产销地区、销售对象等进行限制。1993年,南京空调大战中,八家大型国营商业企业联合限定空调机最高价格;1994年,哈尔滨市51家BP机寻呼台联合限价;据1996年3月9日《北京日报》报道,一个由小天鹅、海棠、海尔等9家洗衣机生产厂家组织起来的生产价格卡特尔,其盟约规定,各厂家对各商场的供价及有关政策必须统一;北京市百货大楼、西单商场等八大商家组成销售价格卡特尔,规定各商场必须按厂家规定的统一零售价格售货。(2) 搭售和附加条件交易行为。即经营者利用其经济优势,在提供商品或服务时违背消费者意愿,硬性搭售其它商品或服务,或附加其它不合理交易条件,以排斥和限制市场竞争,获取高额利润。如浙江省新华书店向全省小学发放“1995年春季六年制小学课本预订单”时,为一套1.15元的课本搭售4.5元学具;一些供电供热供气等部门要求用户购买其配件等。如电力部门强迫用户购买其指定的配电箱,煤气部门强迫用户购买其指定的灶具。(3) 价格歧视和联合抵制行为。即实力较强的企业或公司,为挤垮竞争对手,而选择地区进行压价销售,或企业和公司没有正当理由而对交易条件相同的若干买主实行不同的价格,或联合抵制。如1993年《南京晚报》报道的八大国营商业企业,统一降低空调机价格,其目的就是将一家有竞争力的集体企业“苏宁交电公司”排挤出空调销售市场。又如电信部门用交叉补贴、低价倾销方式排挤新进入者联通公司。1997年10月20日,南京电信寻呼台采取大摇大摆大赠送,仅24日一天即赠送寻呼机2万台,其目的就是消灭竞争对手。中国电信在排挤竞争对手的同时,利用垄断地位,提供价格高、质量低的服务,尽管社会各界怨声四起,但电信部门依然反应迟钝。(4) 强行交易行为。在市场经济大潮中,欺行霸市行为沉渣泛起,一些经营者、商贩,利用其某种优势或经营陋习,相互串通,或在霸头的指使下,采取各种手段阻挠竞争对手入市,以取得价格上的垄断优势,获取高额利润,或者干脆强买强卖,这种行为在消费品市场、农贸市场屡见不鲜。这种经济垄断基于市场经济的

条件和基础而产生,又在缺乏经济法规和市场规则的外在约束下发展,若不禁止和消除,同样后患无穷。

## 3. 垄断与市场集中度低、规模不经济并存

在社会化大生产的条件下,生产的专业化和社会化,在一定程度上和范围内,要求生产具有一定的集中度,以实现规模经济的目标。许多产业都存在规模经济的要求,如汽车、钢铁等行业,如果这些行业的生产集中度过低,企业规模过小,就会造成资源浪费和资源的配置效率低下。规模经济和生产集中有利于提高资源配置效率,有利于技术进步和创新,但同时也可能导致垄断,但它不是导致垄断唯一的和必然的原因。市场经济国家反垄断的理论和实践都倾向于反垄断行为,而不是企业规模的大小和市场集中度的高低。一般来讲,市场经济国家生产集中度的提高乃至垄断的形成,是在长期市场竞争优胜劣汰过程中,通过资本积累和资本集中逐步形成的。而我国的垄断不仅不是由规模经济、竞争过程等原因形成,而且是与企业规模不经济、市场集中度低并存的,表现在该集中的缺乏集中,该竞争的缺乏竞争。

首先,我国普遍存在企业规模小,生产分散化,企业市场集中度低等问题,导致本应存在的一定集中度的行业过度竞争,生产效率低,资源浪费严重,从而使整个社会的经济效益和资源配置效率低下。1991年,国家计委会同有关部门完成了我国23种主要工业产品的经济规模标准研究,在大量统计数据和经济技术定量分析的基础上,确定了这些产品的经济规模标准。这一份具有权威性的报告表明,我国主要工业产品的现有规模与应该达到的经济规模标准存在很大距离。汽车工业是典型的规模递增行业,国际上单个企业的最小经济规模为整车40~60万辆,零部件100~200万件。我国目前的状况是,整车厂为125家,是世界上主要汽车大国美国、西欧和日本汽车厂的总和,而年产量在10万辆的车厂只有一汽、二汽和上海大众3家,零部件厂家多达2400多家。据1996年统计,宝钢作为我国钢铁工业的佼佼者,1996年产量796万吨,仅相当于法国伏基诺钢铁公司年产量(1600万吨)的一半。其次是地区产业类型趋同化、重复建设现象严重。由于多层次利益格局的存在,各地区在各自经济利益的驱动下,过份追求自成体系,导致地区投资的同构性和企业类型趋同。从全国来看,地区之间经济结构的相似率在90%以上,几乎每一个产业,每一种产品的生产都是遍地开花,你有我有全都有,你上我上全都上,造成资源严重浪费。为了提高企业的规模经济效益,优化产业结构,增强企业的国际竞争力,我国提出组建一批大型企业集团。但由于种种原因,尤其是行政干预,许多企业集团都达不到令人满意的效果,甚至产生了种种负效应。

上述特殊而又复杂的垄断问题归根结底是由于形成这种垄断的原因的特殊性、复杂性,这种垄断现状是中国转型时期各种复杂原因和深层次问题的直接结果和具体体现。

## 二、中国转型时期垄断形成的深层次原因

在市场经济条件下,垄断具有不可避免性。中国正在建立市场经济体制,且市场机制在经济生活中的作用越来越大,因此,在市场经济条件下可能形成垄断的种种原因,在中国转型时期都会不同程度地发挥作用,从而形成垄断。但这些原因还不是最重要的,由于转型时期的特殊国情,我国这一时期垄断

问题的形成还有一系列深层次的和更为重要的原因。

### 1. 生产力水平低, 商品经济不发达

我国的经济体制是建立在生产力水平低和商品经济不发达基础之上的。一般来讲, 垄断的形成条件是同生产力发展水平、市场的发育程度及商品经济发达程度相联系的, 商品经济越发达, 社会经济越开放, 生产要素就越易于在不同产业部门之间流动, 特定部门的进入障碍越易于克服, 垄断局面越难以形成且易于消除, 如在生产力水平高的情况下, 教育和科研的发展, 使潜在的进入者更易于得到进入市场所需要的技术、人力等要素和条件, 拥有重要发明和创新的新进入者易于冲破各种障碍; 各类生产要素市场如资本市场、技术市场、信息市场等发达, 使生产者易于获得资金、技术、信息等生产要素, 从而冲破各种障碍并进入市场。生产力水平高, 各种相互替代的商品也越多, 交通、通信等条件也越好, 也易于打破垄断。我国处于市场经济体制刚刚起步阶段, 生产力水平低, 商品经济不发达, 进入市场的障碍也就比较多, 因而会形成各种垄断。

另一方面, 中国的改革是高度集中的国家垄断逐渐被打破, 市场竞争的作用逐渐展开的过程, 这期间, 商品经济不发达, 市场竞争的时期短, 市场机制的作用没有充分发展, 因而没有足够长的过程靠市场机制的作用形成生产集中, 故由竞争过程所引起和导致的市场集中乃至垄断结构难以很快形成, 其规模经济效益、组合经济效益等就难以体现和发挥优势。在单靠市场机制难以很快满足经济发展需要的情况下, 就难免要借助于政府的力量, 而政府的干预又会由于利益问题、习惯或观念问题等而扭曲、错位或过度, 从而使有些原因(规模经济、技术优势等)形成的垄断的积极作用不能真正发挥优势, 而行政性垄断和经济性垄断伺机泛滥并产生种种严重后果。

### 2. 体制因素

中国转型时期特殊而又复杂的垄断现象, 根源于新旧体制交替这种特殊而又复杂的时代背景和体制基础。

首先是旧体制的影响。在原有的高度集中的计划体制下, 其经济运行和资源配置高度依赖政府机构和行政力量, 是一种全局性的国家垄断, 而在新旧体制的转轨过程中, 与旧体制相一致的国家垄断逐渐被打破, 与新体制相适应的市场机制、竞争机制逐渐发挥作用。于是一方面使计划体制下不存在、与市场机制相伴随的经济性垄断获得了萌生的契机和空间; 另一方面, 旧体制下形成的块块经济、条条经济依然存在, 旧体制下所热衷的单纯依靠行政权力管理经济生活的影响和惯性依然存在, 旧体制下所形成的颇具根基、盘根错节的行政化、官本位权力机制依然存在。所有这些使由各级各类行政官员所组成的政府部门借助不健全的市场机制迅速膨胀其权力, 强化其职能并滥用这种权力和职能, 在社会生活中扮演了行政化垄断的角色。

其次是政治体制改革滞后。在经济体制有了明显改变的同时, 作为上层建筑的政治体制虽然也进行过一些改革, 但实质上依然维持着计划经济时期的框架模式, 特别是在政府机构、政府职能和政企分开等方面转变不大。许多主管部门仍然视企业为自己的附属物, 不愿放权。旧体制下的某些作法仍没有充分清除, 甚至在某些微观领域指令性计划仍在起作用, 政府干预微观经济的现象普遍存在, 从而顺理成章, 自然而然地地方政府与地方企业或行业主管部门与行业企业结成利益共同体, 相互依托, 企业依靠政府的力量获得和维持市场优势, 政府借

企业获得某种利益, 从而形成限制竞争的强大势力。政企不分的现状使行政部门既是政府经济主管部门又是市场上的生产经营经营者, 那么作为行业主管的这些部门就不可能站在中立的立场对待所有的市场参与者, 新的市场进入者或非国有企业就不可能不受到歧视。这种政企同盟形成之后, 又完全可能在立法和执法过程中藐视消费者的力量, 置他们的合法权利于不顾。

最后, 改革措施不到位, 行政行为的目标不明确。中央与地方权限的划分上, 已颁布的法律中显示不够明确, 如中央与地方的财权不够清晰, 与市场经济相适应的管理体制还没有完全建立和完善, 经济管理机关及地方政府对管什么、怎样管不明确, 垄断性行业与竞争性行业的界限不清楚, 国家垄断行业与放开经营行业的边界不清, 所有这些都导致政府部门或地方政府的行政行为或扭曲、或错位、或干预过度, 从而导致行政性垄断的泛滥。

### 3. 经济原因或利益因素

垄断者实施垄断的根本目的是利益。企业的目标是追求利润最大化, 所以垄断的目的是追求高额垄断利润。为获得高额垄断利润, 企业除了滥用优势, 实施垄断策略, 人为制造“卖方市场”状态等经济性手段外, 还往往寻找和利用经济外的力量, 即行政权力。企业借助政府及其官员的力量, 可以获得地区外企业或部门外企业得不到的各种优势和条件, 得到特殊的支持和庇护。这些企业即便其产品和服务质次价高, 也能长期获得高额垄断利润, 企业领导即便无德无能, 也能稳坐经营岗位甚至得到升迁。垄断利润所能诱惑的, 还主要不是企业, 而是行政管理机关及其人格化的表现——各级各类政府官员。垄断利润此时表现为直接的或间接的、经济的或非经济的收益。政府及其官员们都不是脱离于现实社会经济利益之外的, 而是都有其自身的利益, 而且政府及其官员们的利益与社会公众利益并不是天然的完全一致的。由于政府及其官员们在社会经济生活中的特殊地位, 他们往往更有条件追求和满足其自身利益。这种利益或许和社会公众利益相一致, 或许是不一致的。在存在制度缺陷和缺乏外在约束的情况下, 政府及其官员极有可能牺牲社会公众利益或借社会公众利益之名而满足和追求自身的利益。在旧体制下, 国家所有, 分级管理, 大一统的经济体制以及各项配套政策、社会舆论、价值取向等使化公为私、化国有为部门地区机关所有、寻租设租等的可能性极小。而在新旧体制转轨过程中, 国家垄断及其全封闭的管理体系基本解体, 市场体系尚不健全, 于是以不健全的市场机制为依托, 滥用行政权力获取好处的机会大大增加了。在财政和税收制度改革后, 中央与地方“分灶吃饭”, “地方财政包干”; 不仅为行政性垄断提供了可能性, 而且也刺激了地方及部门保护主义的倾向。地方政府为了增加地方收入, 保证财政“盘子”的正常运转, 往往采用各种手段, 干预竞争。地方政府和经济主管部门与许多企业也往往利益相关, 甚至是企业利益的代表。一些党政部门为了创收, 本系统职工的利益或安排内部人就业等经济利益目的创办行政性公司。这些行为或许也多少“造福于一方百姓”, 但更多的是带来了地方政府和各级政府部门及其官员们利益的增加, 这种利益表现为权力、政绩、地位、荣誉等非经济利益。不仅如此, 地方政府和各级政府部门及其官员们还滥用行政权力, 以设租寻租、权钱交易、乱收费等形式获得大量的经济利益。不少政府官员确实在体制转轨中充分享受和体会到了权力寻租的好处, 于是更把权力视作天然的最高效的资

本, 以满足其膨胀的物质利益欲望。近年来政府官员经济犯罪率和犯罪金额的不断上升就是最好的说明。利益因素是行政性垄断产生的根本原因, 也是政府职能难以转变、政企难以分开的重要原因。

#### 4. 法制不健全

我国的法制建设相对滞后, 使垄断缺乏外在约束。1993年我国颁布了《反不正当竞争法》, 但还没有颁布《反垄断法》, 目前的反垄断规定主要散见于国务院的一些行政法规, 如1980年《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》, 1987年的《价格管理条例》等。《反不正当竞争法》, 也有反垄断的规定, 后来的不同形式的反垄断法规就禁止垄断价格、反对过大规模的企业联合、禁止公用企业或其它企业滥用市场支配地位、禁止政府及其所属部门滥用行政权力等都有明确的规定。这些法律法规对一定时期内扼制垄断问题起到了一定的作用。但这些规定散见于众多的《条例》《通知》《意见》等中, 缺乏系统性和权威性, 其中许多方面没有法律责任的规定和严厉的惩罚措施, 因而起不到足够的导向作用和威慑作用。关于行政性垄断问题, 国务院曾多次发布关于清理整顿行政性公司的通知, 强调政企分开。1990年11月, 国务院在《关于打破地区间市场封锁, 进一步搞好商品流通的通知》中指出: “生产企业……有权在全国范围内销售产品, 工业商业物资等部门的企业有权在全国范围内自行选购所需产品, 任何地区和部门不得设置障碍, 加以干涉。”在《反不正当竞争法》中, 也有关于禁止政府滥用行政权限制竞争的规定, 但对其制裁不力, 如没有规定受害者提起行政诉讼的权利。《反不正当竞争法》第30条规定, 政府滥用行政权的法律后果是由上级机关或同级机关对直接责任人给予行政处分, 这种规定显然只能是有同于无。当前的这方面的执法机构是工商行政管理部门, 它既是执法部门, 又是各级政府的职能部门, 其执法效果难以公平有效。还需要指出的是, 中国的行政法体系起步晚且薄弱, 难以适应急速市场化过程中新出现的权利义务关系。目前的行政法律法规所规定的行政法律责任过轻, 缺乏威慑力, 行政犯罪的量刑程度也过轻, 所有这些法制建设的滞后, 无疑给各种垄断的形成和蔓延提供了条件。

总之, 在中国转型时期, 垄断的成因是多方面的, 这些原因或单独起作用, 或相互影响共同起作用, 从而导致特殊而又复杂的垄断现状。

### 三、中国转型时期垄断的经济后果

垄断形成的原因是多方面的, 有些原因形成的垄断在经济上具有合理性, 且产生积极的经济后果。马歇尔晚年针对英国当时的经济状况, 论证了政府裁抑垄断的政策局限性。他看到美国和德国在国际市场争夺问题上托拉斯和卡特尔等垄断组织所起的作用, 就对英国经济政策提出这样的忠告: “把一切垄断都认为是坏事是毫无充分理由的简单化”, “建设性的竞争和联合形式对于破坏性的优越地位, 对于英国, 比其它国家都要重要……如果她追随美国扩大生产组织的规模……她将要富起来; 但是她在任何方面有所松懈, 她就要从她的优越地位上摔下来”。在有法律约束, 市场机制健全等条件下, 竞争过程、规模经济、技术优势等原因所形成的垄断对经济发展至少具有两个方面的积极作用: 一方面是有利于经济效益的提高,

规模经济既是生产社会化和竞争的结果, 也是提高经济效益的客观要求。在很多行业, 都存在着规模经济问题, 其原因在于许多生产要素的不可任意分割性。企业要进行生产经营, 就要有一定的厂房、机器、设备等条件, 无论生产批量大小, 这些投入均是相对固定的, 这样的结果是产品的批量扩大, 单位产品的成本降低; 在企业经营方面, 随着企业规模的横向扩大和纵向扩大, 必然带来节约的效益, 如大规模采购可节约采购费用, 大规模销售、运输、库存等均可节约费用; 大规模生产能在更大范围内提高产品和零件的标准化程度, 从而有利于管理人员和技术人员向专业化方向发展, 充分挖掘人力资源的潜力。由规模经济而产生的垄断并不必然扼杀竞争, 反而使竞争在更大的范围和更高的层次上展开, 从而促进经济的发展。从事大规模生产、多元化经营的大企业能更好地利用生产潜力和市场潜力。另一方面是有利于技术进步和创新。从大企业或企业集团来看, 它们往往面临更激烈的竞争, 所以有必要进行技术开发和创新以保持自身的优势, 同时, 由于大企业拥有雄厚的资金和大量的技术人才, 所以也有能力进行技术创新。据统计, 在资本、技术密集型的产业中, 几乎所有的重大技术创新均源于垄断性大企业。就全社会而言, 由于技术优势和产品差异的存在, 会使处于垄断地位的企业在一定时期内获得更多的利润, 生产者为了追求垄断地位, 就会努力进行技术创新, 加强管理。企业在追求生产规模扩大的过程中也会改进技术, 使生产效率提高。每个生产者尤其是大企业都努力开发和研制新产品, 创造有差别化的产品, 如全新产品、改进产品、换代产品等, 最终促进了技术进步和社会生产力水平的提高。正如列宁说的: “竞争变为垄断, 结果, 生产的社会化有了巨大的进展, 特别是技术发明和改良的过程, 也社会化了。”

遗憾的是我国转型时期的垄断不仅没有产生上述的积极后果 (至少是不明显), 反而产生了极为严重的经济后果:

1. 导致资源严重浪费和配置效率低下, 阻碍技术进步和生产效率的提高。首先, 垄断使市场机制的作用不能正常发挥。垄断作为竞争的对立物, 对竞争的限制会使竞争失去活力, 平等竞争和优胜劣汰的原则难以贯彻, 最终是保护了落后, 限制了规模经济的健康成长, 阻碍了竞争力的普遍提高。垄断者人为地提高或压低价格, 使价格信号失真, 不能真实反映市场上的供求状况, 使市场向社会提供错误的资源配置信号, 造成资源配置效率低下。其次, 垄断造成资源严重浪费。人为地限制资源的流动或对需要本地资源的企业进行资源封锁, 使资源不能配置到最需要的地方, 使有一定规模的生产企业因缺乏某种资源而造成设备利用率低或闲置; 被排挤或新进入的企业, 由于垄断势力的障碍, 其生产和经营难以正常进行, 投入资本的利用率低, 难以获得正常的利润; 技术水平低, 产品质量差, 生产规模小的企业由于政府保护难以被淘汰。这类企业的生产消耗大, 成本高, 也造成浪费; 各地为局部利益盲目投资, 重复建设也造成大量的资源浪费。最后, 垄断不利于技术进步。具有垄断优势的企业靠垄断优势即可获得垄断利润, 必然产生生产和经营等方面的惰性, 不努力提高产品和服务的质量, 失去进行技术创新和提高管理水平的积极性, 造成成本提高, 生产效率低下。那些与政府存在或深或浅关系的企业, 会把“提高效率”的目标盯向政府 (所谓跑“步”“钱”进), 从而失去内部挖潜的动力。

2. 垄断阻碍了市场经济的建立和健康发展。市场经济体

制强调以市场为基础配置社会资源,各利益主体自主经营,政府的职能在于从宏观领域为市场主体的活动创造良好的外部环境。而垄断尤其是地方或部门的壁垒,使全国统一自由公平的大市场难以形成,各种生产要素难以在全国范围内流动,垄断不仅降低了资源配置的效率,还加剧了市场秩序的混乱和无序,降低了市场秩序的透明度。垄断加大了企业改革的难度,影响现代企业制度的建立。部门性或地方性垄断使企业不能成为自主经营、自负盈亏、独立核算、自我约束的市场主体,企业的正常的生产经营活动受到了种种限制。在一些由政府出面组建的集团公司或翻牌行政公司内部重现计划经济,严重约束了成员企业的发展并导致企业效率低下。垄断使改革偏离了政府职能转变的方向。地方政府把大量精力、时间用于微观经济活动,必然影响其宏观经济工作。经济主管部门既做“裁判员”又做“运动员”,身兼二任,难以做到公正、廉洁、高效。这样既使政府在社会中丧失威信,又阻碍改革的深入和市场经济的发展和完善。

3. 垄断造成收入分配不公平。垄断企业凭借垄断地位获取高额垄断利润,而新进入或被排挤的企业则因垄断因素加大了生产成本,扭亏增盈或获得平均利润的难度增大。垄断企业靠提高产品价格或转嫁增加的成本,使消费者利益蒙受损失。垄断使消费者在交易中往往处于被动地位,难以在不同商品间进行选择,合理的消费欲望得不到满足,常常接收质量低劣的商品和服务。许多企业、部门和单位凭借垄断地位和特殊条件获得高额垄断利润,其各层人士获得与劳动贡献和效率严重不相称的高收入,从而造成收入差距的扩大和分配秩序的混乱。有资料显示,金融保险、邮电通信、供电等行业员工的收入明显高于其他行业员工的收入。这种收入差距的扩大是在不公平竞争的前提下形成,因而更易于引起各种不满情绪和不安定因素。政府参与限制竞争的活动,增加了市场“游戏规则”的主观随意性,也导致收入分配不公。一些政府官员滥用职权从中“谋利”,在社会上造成了极坏的影响。

4. 导致政治腐败。行政垄断的存在意味着掌握行政权力即控制了市场资源,而资源的行政性配置又具有极强的随意性,在目前缺乏相应的约束和监督的情况下,极易、事实上也已经产生权力滥用、权钱交易、以权谋私等现象。行政性垄断对社会上的暴利和投机行为起了推波助澜的作用,成为滋生腐败的温床,既影响了社会的安定团结,又损害了党和政府的形象。

## 四、中国转型时期反垄断的原则与措施

### 1. 中国转型时期反垄断的原则

(1) 政府必须反垄断以减少和消除其危害性。鉴于垄断的严重经济后果,政府不能无所作为,放任自流,而必须反垄断,将其危害减小到最低限度。即便是市场经济国家,政府都把反垄断作为自己的一项重要任务,将《反垄断法》作为国家干预经济的重要法律,以此消除和禁止垄断,促进竞争,并取得了明显的成效。我国转型时期的垄断问题复杂,后果严重。在反垄断问题上认识混乱,态度暧昧,行动迟缓,就意味着对垄断的一定程度的认可和纵容,必将导致更为严重的后果,甚至会危及多年来改革取得的成就。

国内学者中有一种观点认为,反垄断会影响规模经济,我

国目前企业规模小,生产集中度低,不宜于反垄断。这种观点把反垄断等同于反经济规模,进而把反经济规模等同于反规模经济。实际上,反垄断禁止和消除的主要是抑制竞争的垄断行为,而不是企业规模的大小,更不是由企业适度有效的规模带来的经济效益。由于有些生产要素具有不可分割性,有些行业的沉淀成本高,只有生产规模扩大,才能达到降低成本、资源节约的目的。但这种生产集中、企业规模扩大应该是在公平竞争的市场机制条件下实现,而不是靠经济外的行政干预和强制实现的。反垄断就是要禁止和消除不利于公平竞争的因素,为企业发展创造一种良好的竞争环境,从而使企业在竞争中优胜劣汰,实现生产集中和资源的优化配置,最终实现规模经济。目前我国企业规模小,生产分散化,规模不经济的问题不是由于反垄断,恰恰是由于没有反垄断。由于没有反垄断,尤其是没有反行政性垄断,使企业缺乏公平竞争的环境和条件,缺乏自主经营权,使资源不能在全国范围内自由流动,才造成了小而全,大而全,生产分散化,产业趋同化,最终规模不经济的结果。反垄断就是要禁止和消除不利于公平竞争的各种因素,实现在市场机制下的资产重组和合理配置。大多数国家都把抑制公平有效竞争的垄断行为作为禁止和反对的对象,而不是把企业规模作为禁止和反对的对象。企业规模虽大,但行为合法,并不被反垄断法追究,小企业规模虽小,同样会产生垄断行为,同样会被法律追究。即便是在市场机制作用下形成的生产集中,企业规模的扩大也不一定必然带来社会经济效益的提高。大企业既有条件进行更多的积累,组织大规模的技术创新,以提高效率,获得更多的利润,也有条件滥用垄断优势获得更多的利润。如果没有法律及竞争的外在约束和强制,大企业极有可能不靠进行积累和技术创新获得利润,而是靠利用其对市场的控制力,通过限产抬价办法获得利润。这样的结果,不仅不能实现效率提高,技术创新,还会因企业不降低成本而造成资源浪费,企业转嫁成本损害消费者利益,技术创新与积累滞缓等消极后果。总之,在反不反垄断的问题上,政府不能采取自由放任的政策,而是要通过反垄断避减其危害性。

(2) 政府要以反行政性垄断为主,兼反经济性垄断行为。政府要态度鲜明地反垄断,但并不意味着政府要对垄断进行全面禁止,而是要根据不同的情况区别对待。必须禁止和消除行政性垄断。行政性垄断不仅名目繁多,危害极大,而且消除和禁止的难度也大。因为行政性垄断表面上具有一定的“合法性”,有特殊的来历和背景,所以必须把反行政性垄断作为反垄断的首要任务。要抑制和消除经济性垄断。经济性垄断行为在我国已大量存在,并带来严重危害,如果不对之进行有效抑制和消除,其危害会进一步扩大。对于规模经济、技术优势等原因形成的垄断,应采取宽容的态度。因为这些原因形成的垄断在经济上具有一定的合理性和积极作用。要把反垄断的目标放在有无垄断行为上,对于以市场机制为基础的企业兼并、企业规模的扩大、市场占有率的提高等应“放宽政策”,给予鼓励。

中国转型时期的反垄断必须根据中国的具体国情,采取相应的措施,而不能盲目照搬,简单从事。国内法学界呼唤尽快制定和颁布《反垄断法》,以抑制和禁止垄断,这种要求表明了治理垄断问题的迫切性和必要性。我国也确实需要借助反垄断法解决垄断问题。但法学界的部分学者们似乎过高估计了反垄断法的作用,对于反垄断法寄予了太多的热情和期望。我国的垄断的现状和成因复杂,不是反垄断法所能独立完成限制和禁

止任务的。西方各国的反垄断法都只反经济性垄断，因为他们不存在大量的行政性垄断，因而也就不存在反的问题。我国垄断问题的重点不在经济性垄断，而在行政性垄断。退一步讲，就算反垄断法把行政性垄断也作为调节和规范的内容，但若没有体制基础，法律条文往往会流于形式，难以起到令人满意的作用。事实上，我国已经颁布的各类《规定》《意见》等中都有关于行政性垄断的相应规定，但没有效果。况且，行政性垄断往往与行政权力分不开，若依反垄断法来判定行政权力的合法与否，必然引起部门法之间的冲突和混乱。所以，反垄断法的作用和调节范围是有限的，反垄断必须根据我国国情，多种手段和措施配合使用。

(3) 反垄断要以经济效益为目的，建立有效竞争的市场结构。反不反垄断，反什么样的垄断，最终的目的都是为了经济效益的提高。垄断后果具有两重性，反垄断的目的就是要扬垄断之长，避垄断之短，使经济能更快地发展。垄断和竞争各有利弊，生产集中或垄断状态能达到规模经济效益，而竞争又能使市场充满活力。片面强调规模经济会导致垄断，垄断会使企业失去竞争活力，使社会资源得不到合理配置；而一味追求竞争活力则难以形成必要的生产集中，牺牲规模经济。在市场经济中，竞争和垄断都是不可避免的，且都有双重后果。如果能通过竞争的活力抵制垄断的停滞性，利用垄断的组织性克服竞争的无序性，就能更好地提高经济效益。追求竞争活力和规模经济的目的，都是为了经济效益的提高。所以，围绕效益的目的，要建立有效竞争的市场结构，达到垄断与竞争相互协调、优势互补、使社会经济效率最大化的理想状态。应以西方市场结构理论为参考，结合我国的实际情况，如生产力水平层次性，生产规模小，竞争不充分以及各产品产业的特点，形成垄断性市场、垄断性竞争市场和自由竞争市场相并存的市场结构。垄断性市场是指基本上没有竞争或竞争程度很弱的市场。这类市场主要是自然垄断产业。这类产业适宜于一家或少数几家企业经营。垄断性竞争市场主要指非自然垄断的规模经济行业，如汽车、钢铁、造船等行业。这些部门以少数大企业为主体展开竞争，兼得规模经济与竞争活力之利。自由竞争市场是指不存在法律上、技术上、政策上进入限制，市场主体可以自由进出的市场。这类市场主体主要是多种经济成份的大量中小企业及各类商品的小生产者和经营者。

## 2. 中国转型时期反垄断的措施

垄断危害的有效扼制，经济效益的提高，最终要借助于各种反垄断措施的实施。

(1) 深化体制改革。我国转型期的垄断问题源于深刻的体制背景，因此，反垄断尤其是禁止和消除行政性垄断，从根本上说，有赖于中国政治、经济体制改革的成功。体制改革也是其它各种反垄断措施实施的前提和基础。

在经济体制改革方面，首先要加快现代企业制度建设，真正实行政企分开、政资分开，使企业从国家行政机关的附属物变为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的法人实体和市场竞争主体，以打破政企合一、官商不分的行政垄断状态，在缩减中央和地方对微观经济活动干预的同时，相应地放大企业和个人的权力；继续以市场为基础，以资本为纽带，组建跨地区或所有制、跨行业的企业集团，大力发展以城市为中心的经济网络，以打破地区分割、部门分割；继续发展多种经济成份，允许非国有制企业进入市场，参与市场竞争。其次，在市场体

系方面，进一步培育和规范各类要素市场，为企业活动提供良好的外部环境；进一步理顺价格体系，建立主要由市场形成商品价格的机制。市场本身具有一定的抑制垄断的能力，因为市场中竞争总是存在的，且普遍存在，完善市场体系就可以通过发挥市场机制的作用达到抑制垄断的目的。

目前，我国政治体制改革明显滞后，并成为经济体制进一步改革的制约因素，因此，必须通过政治体制改革，实现政府职能的转变。针对行政性垄断问题，要切实实现政府对经济的管理从以直接的微观经济——企业为管理对象到以宏观经济——市场为管理对象。经济主管部门要与企业分离，专门从事公共管理，改变既做“裁判员”又做“运动员”的现状。要理顺中央与地方的经济关系，合理调整中央政府与地方政府的责权界限，强化中央的权威和财力，弱化地方利益，为全国统一大市场的建立创造条件。中央政府要根据全国性的经济目标和产业政策，运用税收、信贷、投资等宏观经济工具来协调和引导各地区的经济活动，促使产业结构合理。

行政性垄断是转型期特有的现象。加快体制改革的进程，建立完善的市场经济体制，切实实现政府职能的转变，就可以从根本上消除行政性垄断产生的基础和条件。这种措施具有长远的效果和治本的功能，但也有一定的局限性，改革毕竟是一个过程，它不能及时有效地解决眼前的问题，所以还必须借助于其它措施。

(2) 强化竞争。在体制改革过程中，要强化竞争的作用，达到抑制垄断的目的。这主要是针对经济性垄断。对于有可能借助垄断优势实施垄断行为的规模经济行业，都可以采用强化竞争的措施。

对于自然垄断行业，政府可采取保护、管制和增加竞争的政策。为了避免重复建设造成资源的浪费，为了规模经济效益，政府对这些产业的独家经营采取保护政策，即不允许新的企业进入该行业，但这些行业的经营企业处于独家垄断地位，若无外在约束，就会限产抬价，造成资源效率低下，所以必须进行管制并增加竞争，以避免和抑制企业的这种行为。所谓管制，即政府对这些行业的经营企业向市场提供的产品产量和价格进行规定。但这还不够，政府管制的效果有限，还必须增加竞争。现代经济理论和实践表明，在自然垄断行业引入竞争机制，不仅不会使效率降低，反而会提高效率。有学者通过研究发现，从同时存在两个电力供应企业的城市 and 只存在一个电力供应企业的城市所收集的相比较成本的数据看，并不符合由一个企业提供电力比两个企业提供电力具有较高效率的理论。竞争不仅没有导致较高的生产经营成本，反而降低了成本水平，因为竞争迫使垄断企业减少了各种低效率现象，竞争所产生的对降低成本的积极影响大于所牺牲的部分规模经济效益。竞争企业能以较低的成本供应电力，从而降低了消费者的购买价格，而不是提高了价格，而且消费者在竞争性电力市场可得到更好的服务质量<sup>10</sup>。这种理论为各国对自然垄断行业放松进入管制，引入竞争提供了理论根据。根据我国的情况，引入竞争的办法主要有以下几个方面：一是适当放松进入管制。自70年代以来，英美等国在自然垄断行业先后采取了放松政府管制的政策，允许一部分新企业进入这些产业，并取得了举世瞩目的改革成就。我国人口多、地域广、消费潜力大，适合于适当放松管制。在航空、铁路、电信等行业放松进入管制，引入竞争之后，也取得了一定的成效。二是业务分离。在自然垄断产业，

并非所有的业务都具有自然垄断性质。对于其非自然垄断业务，政府应当放松进入壁垒，允许多家企业进入。即使是垄断性业务，也可以根据具体情况实行业务方面的垂直分离或横向分离。80年代末开始，美英电力工业管理体制进行的改革，即把过去发电、输电、供配电环节上的一体化垄断管理体制变为竞争体制的事例可以借鉴。三是鼓励替代品生产。一般来说，大多数产品都存在替代品，而且，科技水平和生产专业化程度越高，一种产品的替代品越多，替代品的存在在一定程度上能抑制自然垄断产业的垄断行为。

对于非自然垄断的规模经济行业，政府可采取限制垄断和增加竞争的措施。这类行业也具有规模经济的特点，但这类产业只存在一个或极少数企业并不是最经济的，因此，政府对这类产业不采取保护政策。鉴于我国企业规模小，生产分散的问题，政府对企业兼并不应持反对态度，而且要鼓励以市场机制为基础，以资本为纽带的跨地区、跨所有制、跨行业的兼并。但在这些行业的少数企业市场占有率过高时，也要通过增加市场竞争有效地抑制这些行业的垄断。办法有两种：一种是提高国内市场的竞争性。政府应消除各种进入壁垒，使新企业能较容易地进入这类行业，从而始终以潜在竞争构成对垄断的威胁，以抑制垄断者的垄断行为。另一种是向国外竞争者开放市场。当国内某一行业只有很少几个企业，市场高度集中时，可向国外竞争者开放市场以增加市场的竞争性。一般来说，国外会有更多的具有同等或更高的竞争实力的企业，这种办法可以更加有效地增加竞争，抑制国内企业的垄断行为。

这两类行业的生产集中（即垄断状态）具有一定的合理性，因此不应禁止和消除，以便发挥其规模经济优势。但对其消极影响则可以也应该消除或减轻到最低程度。增加竞争能够有效地抑制垄断的消极影响，维持有效竞争的市场结构。当然这种办法也有一定的局限性。当市场上企业数目较少时，企业为避免在竞争中两败俱伤，也很可能不通过竞争，而是通过企业间的某种协议，共谋以获得垄断利润。再者这种措施对自由竞争市场上的垄断行为起不到抑制作用。

(3) 加强法制建设。颁布和实施反垄断法。世界各国都以反垄断法作为禁止垄断，保护竞争的有效手段，我国已大量存在垄断问题，颁布和实施《反垄断法》已非常必要。一部系统的专门的反垄断法在社会生活中的影响和导向作用比零星的各种规定要大得多。法律中明确规定的权利义务关系、惩罚和制裁措施都会起到对垄断的抑制或威慑作用。《反垄断法》具有强制力和权威性，它对于规模经济行业有可能出现的垄断行为起到防范、警示和抑制作用，对于其已经出现的垄断行为具有惩治作用。在执法方面，国家有关行政管理部门应加大执法的力度。目前，我国已经颁布的各种有关规范市场行为的法律、法规已经不少，加上反垄断法的颁布，行政管理部门既可依据反垄断法，也可依据其它各类法规及行政部门制定的处罚规则对垄断者进行处罚。执法部门对于违犯法律规定的垄断者既可实施行政处罚，如勒令暂停生产和经营等，也可实施经济处罚。垄断者进行垄断的目的就是要排挤竞争者，获取垄断高利，如果政府处罚严厉，垄断者便不会实施垄断。这种办法对于禁止和消除自由竞争市场的垄断尤为有效。在加强立法和执法工作的同时，还要提高司法工作的水平和效率。反垄断法的司法工作难度大，复杂程度高，如果不能公正、快速地处理垄断案件，就必然会使反垄断法失去威慑力，从而达不到反垄断的目的。

《反垄断法》的颁布和实施，对于反垄断具有独特的作用。该法权威性强、强制力大，作用直接，但也存在着局限性。反垄断的执法和司法工作所涉及的不单纯是企业的利益，因为企业的利益是地方经济利益、部门经济利益的一个组成部分，这样，反垄断的执法和司法不免会受到地方政府、企业主管部门的干预和阻碍，从而使反垄断工作遇到一定的障碍。这就是说，反垄断法的有效实施，需要体制改革、政府职能转变的体制基础，但体制改革不是一蹴而就的，因此，在改革过程中，反垄断法的实施还需要行政法建设与之协调和配套。

加强行政法方面的建设。我国的行政法建设也相对滞后，一般行政法的规范性文件相当贫乏，与其它部门法相比，明显薄弱，只有《行政诉讼法》《公务员条例》等几个法律文件。随着国家政治、经济体制和结构的变化，政府职能的转变，出现了一些“不合法”的行政权力，即原来合理合法的行政权力已显然变得不合法不合理，但由于惯性作用和法律的不完善，这些行政权力仍然在起作用。因而，随着体制的变化，不仅要加强行政法的立法工作，原有的行政法本身也应做相应的调整。要根据市场经济的需要，对政府行为的范围、层次、方式、程序等制定明确的法律、法规或政策规定，使政府依法行政，依法干预经济运行。对于原有的行政法要按照实际需要进行相应的调整。对于行政不当、滥用行政权力等问题，要严格追究法律责任。国务院及其部委颁布的有关禁止党政机关办公司，禁止地方政府、经济主管部门滥用行政权力限制竞争的《通知》、《意见》等，就是因为其制裁力度不够，所以才使这些问题屡禁不止。除了从法律上规范政府职能和行为外，还必须健全和完善社会监督体系和监督机制。对于以权谋私、权钱交易、设租、寻租等腐败现象要严厉惩治。在法律上规范政府行为一定程度上能够促使政府高效、公正、廉洁行政，并对行政性垄断起到禁止和消除的作用。

由于我国的垄断问题复杂，所以反垄断非一种措施所能奏效，而必须在体制改革的基础上建立互相补充、相互配合的反垄断手段体系，多种措施和手段配合使用，才能实现反垄断的目标。

#### 注释：

- 文向明：《“地区垄断法”试论》，载《商学论坛》，1990（4）。  
朱迪：《不公平、不合理格式合同普遍存在》，载《中华工商时报》，1996-11-15。  
张维迎、盛洪：《从电信业看中国的反垄断问题》，载《改革》1998（2）。  
李朴民：《中国企业集团形成、运行与管理协调》，87页，北京，中国经济出版社，1994。  
《钱塘晚报》，1994-11-13。  
中国产业经济技术研究联合会等：《中国工业产品经济规模》，北京，企业管理出版社，1992。  
Alfred Marshall, *Industry and Trade*, Macmillan, 1919。  
《列宁选集》，中文版，第2卷，748页，北京，人民出版社，1972。  
10 W. J. Primeaux, *Electricity Supply: An End to Natural Monopoly*, in Cento Velianovski (eds.), *Privatization & Competition: A Market Prospectus*, Billings & Sons limited, 1989。

(作者单位 武汉工业大学管理与经济学院 武汉 430070)

(责任编辑: 曾国安)