

# 中国垄断及反垄断问题研究述评

林幼平 晓 郭

垄断是市场经济的不可避免的产物。我国在向市场经济转轨过程中,既存在一般意义的垄断,也出现了特殊形式的垄断。我国学者已就此问题进行过许多研究。本文拟对其中有代表性的观点进行综述。

## 一、关于我国垄断产生的原因

一般意义上的垄断产生于完全竞争市场经济发展的后期,其产生的原因是多方面的。一般认为垄断是由于规模经济的存在、技术优势的存在、信息优势的存在、竞争过程中的垄断行为的存在、产品差异的存在、企业实施垄断策略、私有产权及其他排他性产权的存在、非产权进入成本的存在及市场非出清状态的存在等因素单独或共同作用的结果。

但由于我国垄断是建立在非竞争性市场经济基础之上的,因此我国垄断的产生既有普遍的原因,也有其独特的原因,主要观点有:

1. 经济转轨过程中利益分配摩擦、行政权力干预是垄断的重要根源。改革开放后,国家垄断及其全封闭管理体系基本解体,公平竞争的市场体系尚不健全,各级各类行政机构及其官员,在自身利益驱使下,凭借权力实行人为的集中和垄断,即行政性垄断,其成为我国社会主义市场经济下垄断的特殊表现形式。

2. 我国各类企业存在机会上的不平等。在市场经济条件下,企业之间在资金、设备、技术、人力资本等方面会出现机会不均,因而在竞争中也就处于不平等的地位,目前公有制占主体下的各种所有制企业机会不平等虽然会随着改革的深入而有所缓解,但没有也不可能完全消除。因此,在上述资源方面占优势地位的企业就较处于劣势地位的企业易于形成垄断,进行排他性经营。

3. 我国的社会化大生产对规模经济的要求。不管是在资本主义国家还是在社会主义国家,社会化大生产的发展都是最终的决定力量,它必然要求在规模经济的基础上进一步的发展,这也就使垄断难以避免。虽然,规模经济不等于垄断,但是

二者往往总是一道出现的。在我国,绝大多数企业和行业都处于粗放经营,向集约经营过渡已经迫在眉睫,这要求那些已经具有一定规模的大企业把生产的专业化统一为生产的集中化,从而会形成垄断。

4. 我国一些生产领域存在着市场壁垒。我国对于某些行业明文规定不允许除国家以外的任何个人或单位染指;对于其他某些行业虽没有明文规定,但别的壁垒显而易见,诸如资金壁垒、技术壁垒、资源壁垒、空间壁垒、自然壁垒等。如钢铁行业,一般企业绝对是无能为力的,某些国有资产(如土地、矿藏、森林等)也不是一般企业能拥有使用权的,再比如说技术上的保密、地理环境上的差异、关税等因素都会导致垄断的产生。

5. 我国目前存在的不规范的市场竞争也诱生了垄断。由于我国法制不健全,造成了市场竞争的不规范,也导致了垄断的产生。

6. 公共产品和服务行业由国家垄断经营造成的垄断。由于公共物品的特殊性,不论是何种经济制度,公共物品的生产和经营一般都不是由众多厂商竞争经营,而是由国家垄断经营。在我国也是由国家垄断经营,这就直接造成在这一行业的垄断。

总之,我国经济中垄断的产生既有一般原因,也与我国经济发展的特殊历史进程相联系。

## 二、我国垄断的特点

我国的垄断由来已久,在社会主义市场经济条件下,原有的垄断流弊更加充分地暴露出来。因此,我国的垄断除了具备一般垄断所具有的特点以外,还具有自身的特殊性。

中国特有的垄断现象的共同点在于都产生于经济规模集中度非常低下的条件下,而不是从公平竞争基础上自然衍生而来。这种垄断并非是市场发展的结果,而是凭借行政权力人为形成的集中,可以说是传统的计划经济体制在新条件下的反映。宋则在这一问题上有比较深入的探讨,他认为,我国的垄断的特殊性表现在:一是部门和地方政府强化独占地位,热衷于

“唯成份论”和“唯系统论”，制造市场进入障碍和市场歧视，保护了落后，打击了先进，阻止了公平竞争的健康发展；二是滥用职权，冲击了市场；三是违规评比，欺骗舆论，制造混乱；四是政企不分、假分，“官商一体”，破坏了竞争秩序；五是公开“设租”、“寻租”，控制信息，排斥公平竞争；六是巧立名目，乱收费，增加了经营成本和市场交易成本，造成了“费大于税”的局面；七是通过参与立法“给自己授权”，采取立法“行政垄断”，获得“合法地位”；八是以行政手段进入垄断弱化和未垄断领域；九是行政性垄断控制资源，人为制造短缺和贸易摩擦。这些行政化垄断的发展严重阻碍了我国规模经济的健康成长和竞争力的普遍提高。

需要说明的是，国内亦有不少人也为垄断“鸣冤报屈”。他们说，与国外发达国家相比，我国垄断性竞争还远远不够：首先，垄断行业少。我国垄断性行业只有 134 个，占全行业的 25.6%，而竞争性行业有 389 个，占 74%，国外 60、70 年代这一比重一般都在 40~50% 左右；其次，我国垄断性行业的垄断程度低，“寡头”型很少，一般都属于程度较低的集中型。和国外相比，我国主要行业垄断程度都不高，钢铁方面，我国为 50%，美、日、德等均接近或超过 80%；汽车方面，我国为 55.65%，美、英、德等均高达 90%，日本低些也有 60% 以上；再次，垄断行业特征单一，缺乏跨行业垄断集团；第四，企业垄断大区域市场的能力低。支持垄断发展的人的观点认为我国企业垄断全国性市场的能力还比较低，更不存在有国际性垄断的企业和企业集团，并举出了美国柯达公司的例子，对柯达公司能够获得巨额的垄断利润而推崇备至。但是，我们认为，这些观点忽略了一个基本前提，那就是外国的垄断是建立在市场竞争已经相当完善基础上，随资源配置机制本身的集约、集中、积聚而发展起来的；而我国在市场经济还不够发达，市场竞争还相当不完善的情况下就想一蹴而就地搞所谓的“垄断性竞争”只能是不切实际的“空想”。我们并不是反对采取垄断的形式来实现资源的集约经营，而是反对在现在这种条件下盲目发展垄断；我们也不反对在某些行业实行垄断，而是反对在任何情况下都崇尚垄断。我国的垄断特点是十分复杂的，但我们必须把握一点就是要立足于本国国情来考虑，对于我国垄断的特点，我们既要看到其积极的一面，又要正确加以分析，认清其弊端。

### 三、我国垄断的形态及其经济危害

当前，我国正处于计划经济体制向市场经济体制过渡的时期，与之相适应，我国目前主要存在两种垄断形态：行政性垄断及经济性垄断。所谓行政性垄断指的是政府及其职能部门滥用职权，排斥、限制、妨碍、消除企业间的合法竞争的行为。它的主要特征是：(1) 垄断主体的行政性。即垄断行为的事实主体是政府行政主管部门，包括各级行政机关和行政性公司；(2) 垄断客体的供给不足性。我国长期以来就一直是有有效供给不足，从而反映到经济生活中则是主要从供给出发来谋取垄断利润，集中于资源短缺、供给不足且具有卖方市场特点的产品或领域，抑

制了有效需求的增长，阻碍了生产规模的扩张；(3) 垄断领域行业性。在我国，垄断主要集中于某些特殊行业，如，电信、邮政等，通常都是与日常生活联系比较密切的受到行业壁垒的排他性控制；(4) 垄断成因的体制性。行政性垄断是高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的产物，带有明显的体制特征，只要市场秩序存在不完善，行政性垄断就会有其生存的空间。而经济性垄断则是指企业或企业集团运用经济力量排斥、限制、妨碍竞争的行为。与行政性垄断相比，二者的主要区别在于前者的主体是政府部门，后者的主体是企业法人；前者主要依赖于行政手段，后者主要用的是非行政手段。

当前，我国行政性垄断主要表现在三个方面：一是带有明显的地区保护主义色彩的地区垄断。由地方政府出面排斥外地商品的进入，限制本地商品输出，高价销售本地商品，以保护本地企业，限制歧视外地企业的行为。这不仅会限制先进企业和优质产品的进入，还会造成落后企业照常吃“大锅饭”破坏了社会主义市场经济的统一性和竞争性，妨碍了各种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；二是由于国家经济部门运用手中的权力而形成的部门垄断，又称部门分割。主要是通过自行制定的各种制度来实现的，既阻碍了企业的自由发展，又不利于企业真正成为自主经营、自负盈亏的经济实体和竞争主体；三是由各级党、政机关自己办的以各种公司、集团形式存在的行政性公司垄断。由于这类公司具有特殊地位，因此它拥有许多其他公司所不能拥有的特权，在竞争中处于不平等的优势地位，官商合一、政企不分，限制了市场竞争，助长了权钱交易等腐败现象，破坏了党风廉政建设。

同样，我国经济性垄断也不容忽视，主要表现形态有联合竞争行为、搭售和附加条件交易行为、价格歧视行为、强迫交易行为等。比如经常可以看见的打压价格、排挤竞争对手、欺行霸市、强买强卖等都是经济性垄断在日常生活中的表现，这些都极大地削弱了市场自身的调控能力，削弱了竞争活力和效率，加剧了社会财富的占有和收入分配的不平等，妨碍了资源的优化配置，阻碍了社会主义市场经济的正常发展，具有严重的社会危害性。

## 四、对垄断的基本态度及反垄断政策

### 1. 对于垄断的基本态度与反垄断的基本原则

当前，我国理论界对垄断的普遍看法，在市场经济条件下，垄断是不可避免的。虽然垄断的存在对经济效率等会造成损害，但不应对垄断实行全面禁止的政策；但是同时也不能对垄断采取自由放任的做法，那样，社会就会以效率损失和技术创新与积累的滞缓为代价。反垄断问题不能一概而论，要明确垄断的成因和后果，将不同性质的垄断区别开来。规模经济、技术优势、信息优势、市场竞争、产品差异、企业垄断策略、排他性产权、政府干预等许多因素都会造成垄断。垄断的成因不同，所产生的经济后果也不同，因此需要有区别地采取不同的政策，政

府反垄断政策的终极目的并不是要反垄断本身,而是要通过反垄断来达到经济的快速发展。总体来说,不同的反垄断政策所导致的后果是不同的,要使反垄断政策能够实现预期目的,需要对不同类型的垄断实行不同的政策。

因此,对于垄断所采取的政策总的原则应是在避减垄断的条件下区别对待,具体来说:

- (1)对自然垄断应采取保护、管制和增加竞争的政策。
- (2)对于非自然垄断的规模经济行业的垄断应采取限制垄断和增加竞争的政策。
- (3)对于由技术优势所造成的垄断政府应采取保护的政策。
- (4)对由信息优势所形成的垄断应采取消除、限制垄断和增加竞争的政策。
- (5)对由企业实施垄断策略建立起来的垄断应采取禁止和消除的政策。
- (6)对由排他性产权所形成的垄断政府应采取限制与促进竞争的政策。
- (7)对于由产品差异和由非产权进入成本所形成的垄断政府应采取增加竞争的政策。
- (8)对于由市场处于非出清状态所形成的垄断政府应实行行业调节和宏观调节相结合的政策。
- (9)对于在竞争过程中由于生产集中形成的垄断应采取禁止、消除、限制垄断和增加竞争的政策。

## 2. 当前我国反垄断的具体措施

(1)深化体制改革,消除和限制垄断,特别是行政性垄断。从根本上说,我国整体改革的成功与否直接关系到反垄断的得失成败。就改革措施而言,首先要按照建立社会主义市场经济体制的要求,转变政府职能,实行政企分开,使企业从行政机关的附属变成自主经营、自负盈亏的法人实体和市场竞争主体,打破政企合一、官商合一的行政性垄断状态;其次要实行经济性分权,缩减各级政府对微观经济的直接干预,扩大企业自主权,用市场机制取代行政机制;三要发展多种经济成分,将非国有企业纳入市场体系,允许跨部门经营,打破行业壁垒,消除部门垄断;四是理顺国家与地方的经济关系,合理各级政府权限,大力发展以城市为中心的区域经济网络间的横向经济联合,打破地方保护主义;五是塑造多元竞争主体,形成竞争规模,抑制垄断,与此同时,还要改进经营方式,调动企业积极性,提高工作效率和经济效益。

(2)强化竞争机制。垄断是对竞争的遏制,反之,竞争也抑制和制约着垄断。市场经济要求机会均等、公平竞争,只承认实际效果。因此,每个市场参与者都反对垄断,否定垄断,制约垄断。其中最重要的是完善市场体系,培育市场主体,强化市场竞争,以抑制垄断、打破垄断。为此,必须加快现代企业制度建设,转换企业经营机制,理顺企业价格体系,培育和规范各类要素市场,改变分配方式,完善分税制,合理划分中央与地方的事权,打破地区垄断,建立统一开放的竞争性市场,同时还要制定和完善各种不同类型的经济法规,保证竞争有序进行。

(3)必须制订一部比较完备的《反垄断法》,成立专门机构执行反垄断工作。

(4)加快发展名副其实的、非官方的民间协会、商会等社团组织。在机构改革和经济行政化趋势减弱的同时,为避免出现运行机制“真空”,要同时大力发展民间经济组织不失时机的全面提高市场经济的组织化程度。由于我国已经长期存在的是行政化力量过大,故而,加快培养和发育我国民间经济组织是今后反垄断、促竞争、建秩序过程中应着力解决的重大问题。

(5)我国反垄断的主要着眼点应在于消除行政化垄断。在这一过程中,中央和地方的政府机构改革、职能转变和反腐倡廉工作应紧密结合起来,坚决剔除行政性垄断。改变立法过于依赖行政机关的状况,加强立法指导和执法检查及法律监督,以法律手段切实保障经济增长、经济活力、技术进步和竞争能力,切断行政性垄断的生存基础。

(6)把握反垄断的“度”,要分清规模经济和垄断。政策要灵活但要讲原则,要避免简单化处理问题,损害规模经济的发展,同时也要能有效限制垄断。因此必须采取“盯住行为、放宽结构”的灵活政策,即判断是否发生垄断不是看企业占有多大的市场份额,而看其是否存在操纵市场的行为,以此为依据来划分规模经济和垄断,以采取不同的政策。同时,还必须分清行业组织自律和垄断,行业协议定价和操纵价格,制止重复建设和阻止企业正当进入,之后再分别采取措施。

## 3. 常用的反垄断手段

常用的反垄断手段无外乎是三种:法律手段、行政手段和经济手段。其中,法律手段包括反垄断立法和反垄断司法。反垄断立法提供反垄断司法的依据,反垄断司法使反垄断立法得到实施,并促进反垄断立法的改进。市场经济是法治经济,政府行为受法律规范,也受法律支持。法律手段的独特作用主要体现在规定企业行为范围,为反垄断提供依据同时也规范政府反垄断行为;有强制力和权威性保证实施同时对任何的经济主体都有外部强制作用。但法律手段也存在诸如不能涵盖一切领域、立法存在漏洞、司法存在阻碍、实践存在困难等弊端。行政手段则是指政府行政部门对垄断所实施的行政处罚措施。它可以弥补反垄断法的不足,可以适用于反垄断法以外的对象并作为法律手段的替代手段而存在,加之有政府强制力作保证,因此是一种十分有效的反垄断手段;但是由于这一手段是采用行政性处罚措施也就决定了不能作为市场经济条件下反垄断的主要手段,同时由于在法治社会中行政干预不可能具有最高权威性,因此限制了其功能的发挥,另外,行政手段并不能有效的剥夺垄断者的经济利益,故而只能作为辅助手段。第三种就是经济手段,它包括对垄断的经济处罚和对经济的调节两个方面。经济处罚手段的运用范围比行政手段广泛。在市场经济中,虽然政府不能干预非公有企业的决策,但不管公有非公有,只要违规就可进行经济处罚,而且经济处罚能最直接最有效地打击垄断的利益,对垄断起到抑制和警示的作用;但经济处罚也同样存在较多的局限,首先要找到依据,其次要找到适合的事件,而经济处罚本身并不具有强制性,处罚的效果不可能象理论上

讲的那样好。经济调节的有效范围也是有限的。经济处罚主要是作用于自然垄断,而自然垄断并不能一概而论地加以限制,因为自然垄断有其存在的经济合理性,因此需要由行政管制来主要发挥作用。

综上可知,反垄断需要建立一个互相补充的反垄断手段体系,综合运用上述三种反垄断手段直接间接地抑制和反对垄断,更好地起到促进生产效率和资源配置效率的作用。在这一体系中,应以法律和经济手段为主,以行政手段为补充,共同达到反垄断的目标。

#### 4. 反垄断立法在我国的发展

反垄断法是市场经济中的基本法律,作为防止、限制,甚至是禁止垄断的法律,它涉及的不是一个或几个企业,而是一国甚至几国的经济,因此涉及面极广,在现代市场经济国家的法律体系中占有极其重要的地位。在1987年8月,国务院法制局就成立了反垄断法起草小组,并于1988年拟定了《反对垄断和不正当竞争暂行条例草案》。1993年9月,第八届全国人大常委会第三次会议通过了《中华人民共和国反不正当竞争法》,但反垄断法未能同期出台,主要是由于学术界、立法界对此问题在认识上存在分歧。不过就反垄断法本身而言,反垄断法的核心是保护竞争。在我国现阶段,既要注重发展规模经济,鼓励必要的企业兼并和联合,组建企业集团;又要反对和防止垄断和经济力过度集中,反对各种限制竞争的行为。学者们认为加快反垄断立法应从如下几方面入手:

(1) 必须制订一部比较完备的《反垄断法》,从法律上抑制垄断,打破垄断,促进竞争市场的发育。反垄断法是市场经济中的基本法律,作为防止、限制,甚至是禁止垄断的法律,它应当涉及到的不仅仅是一个或几个企业的问题,而是一个地区、一个国家,甚至是几个国家的问题。正是由于反垄断法具有特别重要的意义,因此制订一部完备的《反垄断法》对我国发展社会主义市场经济来说是十分必要的。同时,我国的行政性垄断的普遍性和严重性以及经济性垄断的潜在威胁性也都表明应加快反垄断立法。目前尽管我国已经采取了一些措施来对付垄断,在《反不正当竞争法》中也论及禁止垄断的问题,但总的说来,都还不系统、不完善,不可能有效制止垄断行为,因而尽快出台一部有中国特色的《反垄断法》,依靠法律的武器来惩治垄断已是当务之急。反垄断立法工作的滞后,必然会影响到我国经济体制改革的速度与进程。美国在这方面已经给了我们以前车之鉴,我们绝不能重蹈覆辙。我们必须从适应社会主义市场经济体制的要求出发,抓紧抓好反垄断法律、法规的制订与实施,保护竞争,禁止垄断特别是行政垄断。

(2) 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。

(3) 必须成立专门机构执行反垄断法。反垄断的实施是一项极其繁琐但又十分重要的工作,如果不设专门机构和专人来进行这项工作的话,恐怕难以很好地解决业已存在的问题。综

观国外的情况,各国一般都设立有专门的反垄断的执行机构,而且,主要也都是从法律上进行反垄断的工作,其中最典型的就是美国的联邦贸易委员会和日本的公正交易委员会。它们的工作都是独立进行的,与一般的行政机关相比有着明显的区别。比如,美国联邦贸易委员会共有5名委员,均由总统直接任命,任期7年,并须经参议员的推荐与同意,5名委员中属于同一政党的不允许超过3名。在该委员会之下,还设立有竞争局、消费者保护局和经济局,其权限为负责执行《联邦贸易委员会法》中关于贸易限制问题的第5条和《克莱顿法》,并负责对那些“对消费者不正当或欺骗性的行为或做法”提起诉讼等等。它可以偶进行案件裁决,其裁决案件的程序大体相当于美国法院的程序。对裁决不服的,可以60天内向上诉法院的巡回法庭提起上诉。日本的公正交易委员会是以美国联邦委员会为范例而设置的行政委员会,直属首相管辖,但委员们有独立的实权,由议会批准任命。委员会下设事务局,除局长外,设有官房、经济部、审查部、交易部,还在大阪、名古屋等7个城市设置了地方事务所,负责《禁止垄断法》的具体实施,并且同时享有行政、准司法、准立法等权限。与美国联邦贸易委员会一样,裁决案件程序与一般法院相同,也可以允许再上诉。

我国学者认为,我国也有必要设立一个专门机构来主导我国的反垄断工作,尤其是《反垄断法》的执行工作,一切依法办事。机构本身也依法设立、依法治理。同样,在各大城市亦可以设立分支机构(按照目前银行系统的大区划分),实行二审终审制,拥有一定程度的司法裁判权,直属国务院总理领导,业务上接受最高人民法院的监督与指导。只有这样,《反垄断法》才能得到有效地实施,国家才能有效地保护竞争、抑制垄断,也才能对垄断行为进行法律制裁,达到反垄断的目的<sup>10</sup>。

总的来说,我国的反垄断工作还刚刚起步,还会遇到许多意想不到的困难和新情况,需要我们认真思考和分析。

#### 注释:

曾国安、陶开宇:《论垄断的不可避免性及其经济后果》,载《江汉论坛》,1998(12)。

邓启惠:《我国市场经济中的垄断与反垄断问题研究》,载《经济评论》,1998(1)。

宋则:《中国垄断现象的特殊性及特殊对策》,载《财贸经济》,1999(2)。

曾国安:《试论政府反垄断政策的原则与手段》,载《江汉论坛》,1999(6)。

杨兰品:《中国转型时期垄断问题研究》,载《经济评论》,1999(4)。

刘大洪:《我国反垄断立法的新视野》,《中国法学》1998(2),68~74页。

10 柳秉文、肖庆文:《我国市场经济中的垄断性竞争问题初探》,载《西南师范大学学报》,1998(5)。

(作者单位:武汉大学 武汉 430072)

(责任编辑:金萍)