

行政垄断问题研究述评

杨兰品

摘要:行政垄断问题已引起学术界的广泛关注,国内理论界对行政垄断问题的研究主要涉及行政垄断含义、形式、成因、后果和反行政垄断的措施等。学者们在该领域进行了深入的研究,并取得了一批重要的研究成果,其中不乏合理的见解,富有启发性的理论观点,但几乎在行政垄断问题的各个方面都存在着严重分歧,而且在认识上还存在着诸多不足之处。所以,关于行政垄断问题的研究还有待进一步深入。

关键词:行政垄断 反行政垄断 体制改革 反垄断法

在我国市场经济体制的建立和完善过程中,行政垄断以其复杂性和极大的危害性引起了社会各界的普遍关注和强烈不满。近些年来,我国理论界关于行政垄断问题的研究不断深入,并取得了大量的研究成果。本文就其中的主要观点作概要性的述评。

一、关于行政垄断含义的研究

(一)国内理论界关于行政垄断主体的认识

第一种观点把行政垄断看作国家经济主管部门和地方政府的不利于竞争的行为,所指的行为不包括国家垄断。持这种观点的学者有王保树、包锡妹、邓保同、种明钊等。

第二种观点认为行政垄断是指凡与行政权力相关的垄断,认为行政垄断包括国家垄断。持这种观点的有胡鞍钢、盛杰民、胡汝银等。胡汝银认为行政垄断是通过行政手段和具有严格等级制的行政组织维持的垄断。从胡汝银的著作叙述中可以看出,他所说的行政垄断包括国家垄断。

第三种观点认为行政垄断主体包括所有与公共权力相关的垄断行为的实施者。持这种观点的学者有王、张瑞萍等,他们认为行政垄断是“国家运用公共权力实施并保护的排除或限制竞争的行为。”是“政府凭借公共权力的行使来消除或限制市场竞争的行为。”

还有学者认为,要在中国真正地、更好地反行政垄断,就应立即摒弃行政垄断的提法,理由是对行政垄断与经济垄断、国家垄断、合法垄断、不法垄断等加以区分或等同是不科学的。譬如我国的铁路客运垄断,就既是行政性垄断、经济垄断、国家垄断,又是合法垄断,同时又要防范其滥用优势地位搞不法垄断。此外“行政性”垄断的概念无非是强调“行政”行为的特殊性,结果就是“放它一马”。我国应像发达

国家一样,对国有企业、政府和任何公共团体无例外地适用反垄断法暨竞争法,令其与其他主体一样承担相应的法律责任,如停止垄断行为、赔礼道歉、赔偿损失、给予行政处罚等。

(二)关于行政垄断的合法性的认识

关于行政垄断是否合法的观点有两种。一种观点认为行政垄断是滥用行政权力的非法行为。持这种观点的有曹士兵^①、郑鹏程等。郑鹏程在《行政垄断的法律控制研究》中将行政垄断界定为违法行为,理由是“这样界定不仅容易被社会所广泛接受,而且便于在立法技术上处理好法律概念和法律调整范围之间的关系,便于实际操作”。

第二种观点认为行政垄断有合法行政垄断和非法行政垄断之分,行政垄断并不以是否违法为前提。行政垄断是“政府凭借公共权力来排除或限制竞争”,行政垄断包括合法的行政垄断和非法的行政垄断。^②由政府限制竞争的法令和policy导致的法定垄断“包括增强效率的和损害效率的。增强效率的法定垄断包括政府的特许经营和政府授予企业和个人的垄断权,损害效率的法定垄断是由政府本身的寻租行为导致的,是出于获取垄断利润的目的,政府创造的人为垄断。”^③在这里可以把“法定垄断”理解为合法垄断。

不少学者在表述行政垄断时用“滥用行政权力”的概念。但由于立法没有对“滥用行政权力”进行一般界定,学者们对滥用行政权力的理解相差很大。如有人认为滥用行政权力是一种既没有超越法定权限,也没有违反法定程序,只是动机与目的违法的行为。^④另有人认为,滥用行政权力是指行政机关的行为既不受实体法也不受程序法的约束,是行政主体“在法定的权限范围内,随意行使拥有的行政职权造成危害后果的行政行为。”^⑤还有学者认为越权行使

职权也是一种滥用行政权力的行为,滥用行政权力是指“政府及其所属部门违反法律规定或者超越授予的权限和职责行使行政权力。”^⑩对滥用权力的不同理解将影响行政垄断行为的认定。

(三) 学术界普遍强调行政垄断的利益目的

学术界普遍认为行政垄断是垄断主体为了部门或地方或企业的经济或非经济的利益而采取的禁止、限制或妨碍市场竞争的行为。行政垄断是个别国家行政机关利用国家名义并以国家强制力为后盾实施的旨在维护或获取地方利益、部门利益或少数企业利益的一种限制市场竞争的行为。^⑪过勇、胡鞍钢等认为“行政垄断是政府通过法律、行政法规或规定的形式取得的,主要是为了维护该政府部门本部门、本地区所属企业的利益,这在渐进改革的国家比较容易出现”^⑫。“垄断利润所能诱惑的,还主要不是真正意义上的企业,而是手握各种审批权的行政管理机关及其人格化的各类各级政府官员。因此,现在所能看到的,大多明显表现为由条条块块权力格局所造就和维护的行政化垄断,也被称作超经济垄断或排斥他人进入的超经济独占。”^⑬

(四) 行政垄断是垄断行为还是垄断状态

行政垄断是垄断行为还是垄断状态,基本上有三种观点:

第一种观点认为行政垄断既包括状态也包括行为。漆多俊等认为行政垄断是“凭藉政府行政机关或其授权的单位所拥有的行政权力,滥施行政行为,而使某些企业得以实现垄断和限制竞争的一种状态和行为。”^⑭

第二种观点认为行政垄断是行为。行政垄断是“指地方政府、政府经济主管部门或其他政府职能部门或者具有某些政府管理职能的行政性公司,凭借行政权力排斥、限制或妨碍市场竞争的行为。”^⑮

第三种观点认为行政垄断是一种状态。行政垄断是竞争者凭借国家经济主管机关或地方政府滥用行政权力所形成的强大力量或控制性安排,使自己在一定的经济领域内控制或支配市场、限制和排除竞争的状态。^⑯

(五) 行政垄断是否是中国特有的现象

大部分学者认为行政垄断是中国特有的现象,在发达的市场经济国家,普遍存在的是经济性垄断。但也有学者认为“行政垄断并非中国或正在建立市场经济的国家特有的社会现象……如果把行政垄断定义为政府对竞争的限制,那么行政垄断在西方国家也是普遍存在的;即使把行政垄断界定为政府对竞争的不当限制,也很难说只有在中国、或只有在经济体制转型国家才存在这种行政垄断。”^⑰

二、关于行政垄断特征及其表现形式等问题的研究

(一) 关于行政垄断特征的研究

胡鞍钢等认为,与其他垄断形式相比,行政垄断

的一个最为显著的特征就是政府部门以规章制度、行政命令的形式维持着这些行业的垄断地位。政府部门的反竞争行为主要表现在以下方面:(1)对本不属于自然垄断的行业实行准入限制;(2)对不同企业之间实行歧视性对待,特别是对私有企业和非直属企业实行歧视;(3)由政府部门出面帮助企业进行卡特尔定价;(4)对公共资源实行垄断;(5)用行政手段实行地区间的封锁。^⑱

郑鹏程认为行政垄断的特征在于:(1)行政垄断实施主体地位的特殊性。行政垄断实施主体包括国家行政机关和受权行使行政管理权的社会组织。(2)行政垄断具有较强的强制性和较强的隐蔽性。即行政垄断实施主体做出的垄断行为在形式上具有不可对抗性,行政垄断实施主体做出的垄断行为是通过制定规章、命令等形式并以保护群众利益、维护市场秩序等正当的名义实施的。(3)行政垄断的动机和目的呈现多样性。行政垄断实施主体在谋求本地区、本部门等经济利益的同时,还附带自身的经济的和非经济的利益。(4)行政垄断具有更严重的危害性。^⑲

尽管表述不同,但总的说来,大多数学者们认为,行政垄断具有超经济的强制性和排斥竞争的封闭性,具有极大的权威性和更大的危害性,具有明显的利益倾向。

(二) 国内理论界关于行政垄断的表现形式的研究

关于中国转型时期的行政垄断的表现形式和分类方面,学者们的观点,大同小异,基本一致。基本上分为地方保护或地区性垄断、行业垄断或部门垄断、政府限制交易、行政性公司等几种。有不少学者认为行政垄断主要有两种表现形式:地区垄断和行业垄断。^⑳地区垄断指的是地方政府或其职能部门利用其行政权力设立市场壁垒的行为。行业垄断指的是政府或政府的行业主管部门为保护其特定行业的企业及其经济利益而实施的排斥、限制或妨碍其他行业参与竞争的行为。

有的学者认为行政垄断有三种表现形式,即行业保护主义或行业垄断、地方保护主义或地方封锁、行政性公司。^㉑行政垄断主要有行业垄断、地区垄断和其他利用行政权力实施的垄断。^㉒

还有的学者把行政垄断分为四种或五种表现形式。王保树把我国的行政垄断分为:地方贸易壁垒、部门贸易壁垒、政府限定交易、设立行政公司四种。^㉓有的将其划分为行政公司垄断、地方行政垄断、国家指定专营、行政壁垒四种。^㉔

张维迎认为,“中国政府部门反竞争行为主要表现在以下几个方面:对本不属于自然垄断的行业实行进入管制;对不同企业之间实行歧视性对待;特别是对私有企业和非直属企业实行歧视;由政府部门出面帮助企业进行卡特尔定价;对公共资源实行垄断;用行政手段实行地区间封锁。”^㉕宋则认为“扰

乱市场秩序、限制公平竞争是行政化垄断具体表现,甚至无处不在。”并列举了几个方面:(1)制造进入障碍和市场歧视,保护落后,阻止公平竞争。(2)保持双重身份,维持官商一体,热衷权钱交易,破坏竞争秩序。(3)公开设租,控制信息,从中渔利,排斥公平竞争等八个方面。^②

三、关于行政垄断原因及后果的研究

(一)国内理论界关于行政垄断的原因的论述

国内学者关于行政垄断原因的论述大致是以下几个方面:

1. 计划经济的影响是行政垄断的深层原因。邓保同认为,我国行政垄断的原因在于传统的计划经济体制的影响和束缚还没有根除,适应市场经济的管理体制还没有完全建立,没有相应的法律约束政府机关滥用行政权力。^③过勇、胡鞍钢论述了计划经济体制的影响,认为“行政垄断是从计划经济向市场经济转型之后,旧体制遗留下来的问题。计划经济的一个基本特征就是行政垄断。改革开放以后,政府仍然处于垄断地位,常常以行业管理和维护市场秩序为名,通过法令、政策、行政法规等手段从事各种反竞争活动。我国在财政体制上实行了财政分权和行政分权,扩大了地方和行业的行政权力,刺激了地方保护。”^④沈悦志认为,实行财政包干,中央、地方“分灶吃饭”直至现在实行分税制,这些都强化了地区、部门利益。^⑤

2. 利益因素是行政垄断的主要原因。学者们普遍认为追求局部利益或个人的经济和非经济利益是行政垄断的主要原因。关于这方面的研究在宋则、胡鞍钢、王晓晔等学者的关于行政垄断的文章中都有详细的论述。

3. 历史原因。有学者认为中国历史上的封建思想、官本位意识,计划经济时期的习惯等在市场经济条件下依然存在,进而对行政垄断起了推波助澜的作用。在我国历史上商品经济曾长期处于附庸地位而难以发展,在此种经济结构影响下,民众欠缺参与商品经济活动的充分机遇,市场竞争观念自然淡漠。^⑥旧有计划经济体制留下的政企不分、经济结构不合理以及利益机制不健全的沉重负荷使得打破旧垄断的种种努力难以取得预期效果,各种旧垄断消除不彻底,为旧垄断转化为新垄断提供了可能。^⑦

(二)国内理论界关于行政垄断的经济后果的论述

关于行政垄断的危害和消极后果,学术界的认识比较一致,主要有以下几个方面:

1. 阻碍全国统一大市场的形成。建立国内统一开放的大市场,是我国市场经济体制的基本要求。然而,行政垄断尤其是地方保护以某一地区或某一部门的利益为出发点,将该地区或该部门与其他地区或其他部门隔绝开来,形成地区经济封锁和部门经济封锁,从而直接阻碍和破坏全国性统一开放的

大市场的形成,阻碍企业之间的公平竞争,自由、公平和有效竞争的市场秩序难以形成。^⑧

2. 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。^⑨

3. 侵害竞争者与消费者利益。行政性垄断的存在使竞争者无法开展公开、平等竞争,而消费者不得不接受低劣的产品与服务。从社会主义精神文明建设角度看,行政性垄断是滋生官商勾结、权钱交易等腐败现象的温床,极大地侵蚀着社会风气与民众的社会意识心理。

4. 加重了社会腐败,造成了巨大的经济损失。胡鞍钢认为行政垄断是中国经济转型中最严重的腐败形式之一,给社会和消费者造成巨大的损失。他的估算结果表明,中国的行政垄断已经造成了巨大的经济损失,成为腐败所造成的经济损失的一个重要组成部分,且远远超过了政府官员贪污受贿所造成的经济损失。^⑩

5. 加重了收入分配的差距和分配不公。行政垄断除了滋生腐败、侵犯消费者权益、阻碍全国统一大市场的建立等后果外,还加剧了社会不公。^⑪

四、关于反行政垄断对策建议的研究

在是否反行政垄断的问题上,学者们的态度比较一致。普遍认为行政垄断已给社会造成巨大的危害,中国反垄断的主要任务是反行政垄断。“中国当前反垄断的首要任务是反政府部门的垄断和限制竞争的行为”^⑫。“在计划经济向市场经济的过渡阶段,经济性限制竞争的影响远不如行政性限制竞争的影响大。因此,我国反垄断法的任务除应当预防经济性的垄断、监督各种垄断性企业的市场行为外,还应当将反对行政垄断和行政性限制竞争行为作为首要任务。”^⑬宋则提出,“行政化垄断要剔除,经济垄断要限制,规模经济要培育”,应“将反垄断的注意力放在消除行政垄断上”^⑭。

在如何反行政垄断的问题上,学者们的观点有较大的分歧。一种观点是建议通过法律手段解决行政垄断问题,可称为法律控制论;另一部分学者认为在反行政垄断问题上仅靠法律手段难以奏效,而必须采取包括法律手段在内的综合手段予以解决,可称为综合治理论。还有一种称为体制改革论。

(一)体制改革论

持体制改革论的学者有陈秀山等。他们认为行政垄断是体制性产物,必须通过深化体制改革特别是政治体制改革才能彻底解决,法律手段难以有效解决行政垄断问题。“严格来说,超经济的行政垄断……不是竞争法律和竞争政策调整的对象,它是由体制所决定的,也只能通过深化体制改革加以解决。”并指出,要通过改革和调整中央与地方、政府与企业的关系解决行政垄断问题。“要强化中央权威和财力,弱化地方利益,这是建立全国统一市场的前提条件;一般性竞争部门中的现有中央部委应逐步

变成行业管理协调机构,不再直接负担经济管理任务,同时加强职能部门机构和市场监督管理机构。”在政府与企业的关系上,“除了由国家(中央和地方政府分级管理)垄断经营的部门和领域外,要通过建立现代企业制度实现政企分开,现在可行的方式是建立跨地区、跨部门的企业集团,逐步打破地区和部门封锁的行政垄断的控制局面”^④。朱志明提出“深化改革是解决当前垄断问题的关键”,认为造成垄断价格的根源在于行政和自然垄断的不规范及其权力的延伸,真正由于竞争而形成的经营性垄断还不明显,即使存在也与体制改革滞后有着千丝万缕的联系,并强调解决垄断价格的根本措施是通过深化改革解决造成垄断价格的体制问题。^⑤另外,不少学者通过对自然垄断行业改革的研究提出在自然垄断行业放松进入管制,引入竞争的具体的改革方案。这些学者有王俊豪、余晖、张宇燕、张维迎等。

(二) 法律控制论

在如何以法律手段解决行政垄断问题的认识上分歧很大。一种观点认为应以反垄断法规制行政垄断,称为反垄断法规制论;另一种观点认为要通过包括反垄断法在内的多种法律规制行政垄断,称为多种法律控制论。就是否和能否以反垄断法规制行政垄断问题上,还有一种观点认为反垄断法难以有效规制行政垄断,认为不能用反垄断法解决行政垄断问题。暂称之为非反垄断法规制论。

1. 反垄断法规制论

法学界不少学者建议立即制定和颁布反垄断法,以制止和抑制包括行政垄断在内的垄断问题,而另一部分学者认为,反垄断法难以解决行政垄断问题,建议分开立法。

建议尽快颁布反垄断法以遏制行政垄断的学者认为,(1)行政垄断的极大危害性及以反垄断法规制行政垄断的必要性。张守文等认为,“把行政垄断作为反垄断的控制对象,确系中国反垄断法之特色,这是一种依乎国情的必然选择。因为,在传统的计划体制下形成的行政垄断,不可能再用行政手段去消除,而只能依靠法律手段,能担此重任的法律只能是反垄断法。”^⑥王晓晔指出,有人认为中国当前突出的问题是行政垄断,而行政垄断不是通过反垄断法就能彻底解决的,因此,中国现阶段制定反垄断法的要求并不迫切的观点是错误的。行政性限制竞争是中国当前经济体制改革的难点和重点,行政垄断问题确实不是一部反垄断法能够奏效的。但是,反垄断法对政府滥用行政权力的行为做出明确的禁止性规定,这不仅有利于政府官员明辨是与非、合法与非的界限,而且也有利于提高他们的反垄断意识,从而自觉抵制这样的违法行为。反垄断法不仅是国家深化经济体制改革的手段,而且也是推动国家政治体制改革的催化剂。^⑦(2)反垄断法控制行政垄断的可行性。王晓晔指出,通过反垄断法解决行政垄断问题也是其他许多国家的做法。并列了欧共体、

俄罗斯、乌克兰、匈牙利等国家通过反垄断法规制行政垄断的实例,以及我国在《反不正当竞争法》和其他有关规定中对行政垄断的限制说明反垄断法控制行政垄断的可行性。^⑧还有学者认为,经济垄断和行政垄断的本质是相同的,它们都具有共同的危害,因此把它们一起作为反垄断法控制的对象理所当然。鉴于它们都是限制竞争的一种类型,所以不必在反垄断立法中特别表明某些垄断的经济性和行政性,只需在一定的条文中以列举的方式集中规定性质相同的限制竞争行为,即可在技术上解决这一问题。^⑨行政垄断和经济垄断的控制目的、控制原则、控制思路都大致相同,只要在具体制度上稍作修正,即使可以使反垄断法成为行政垄断和经济垄断共同的克星。^⑩(3)反垄断法控制行政垄断的具体建议。不少法学专家对如何在反垄断法中规制行政垄断提出了具体的对策建议。王晓晔指出,我国的反垄断法在承担反对经济垄断任务的同时还应当承担反对行政垄断的任务。要把打破行政垄断,建立竞争性的和全国统一的大市场作为反垄断法的主要任务。认为“反对政府机构滥用权力限制竞争的行为并不单单是我国反垄断法的任务,因为无论在我国还是在其他国家,也无论过去、现在还是将来,政府限制竞争的行为都是对竞争危害最甚的行为”^⑪。

2. 非反垄断法规制论

有学者认为行政垄断不能由反垄断法来控制。沈敏荣认为,“反垄断法虽然冠以反垄断这个名称,但并非反对所有垄断。反垄断法一般只反对私人的经济垄断,不反对国家垄断或行政垄断。经济转轨国家(包括我国)的一些学者错误地根据反垄断法的名称而将行政垄断置于反垄断法的调整范围之内,显然无益于反垄断法的制定和完善以及对行政权力的限制。”那种“认为反垄断法案具有防止、限制、消除行政垄断的作用的观点是不符合法律规律的”。沈敏荣就其观点阐述了具体理由。他认为反垄断法虽然可能与行政法在限制滥用行政权力上有一定的适用重合,但是,反垄断法对行政权力的限制是有限的、间接的,决定行政权力的范围和合法性的法律不是反垄断法,而是一国的宪法和行政法。因此,对待行政垄断,应从政治改革、转换政府职能和完善行政法入手,而不应将政治问题用属于经济法的反垄断法来解决,这无益于我国法制建设的健康发展。^⑫薛克鹏也认为行政垄断不应由反垄断法调整。认为“以规制经济垄断的传统反垄断法不可能完成消除行政垄断的任务。”并提出两个方面的理由:其一,我国的行政垄断问题有其特殊而复杂的原因和背景,行政垄断与经济垄断有本质的区别,行政垄断和经济垄断没有必然的联系和共同的社会经济基础。其二,传统的反垄断法没有解决行政垄断问题的能力。^⑬

有学者认为行政垄断不是反垄断法调整的对象,而是行政法调整的对象。理由是:第一,反垄断

法规范的垄断行为的本质属性是经济性,而行政垄断的两种主要表现形式的本质属性是行政性。行政垄断本质上仍属于一种行政行为。第二,反垄断法规范的主体是生产经营性主体而不是行政性主体。第三,反垄断法所规范的垄断行为是垄断主体滥用市场权力的行为而非行政机关滥用行政权力的行为。因此,行政垄断在现实中表现为行政行为,应由行政法来调整,反垄断法属于经济法,其调整方法不足以调整行政垄断行为。^⑤

3. 多种法律控制论

部分学者认为,行政垄断的成因复杂,除了反垄断法,还必须运用行政法、宪法等。郑鹏程认为,规制行政垄断,不能单靠某一部法律,而须运用多种法律手段,综合治理。反垄断法、财税法、行政程序法、宪法等都可规制行政垄断。这些法律制度在规制行政垄断中的地位与作用是各不相同的。有些着重于治标,有些则侧重于治本。受各种主客观条件限制,规制行政垄断所需之法律制度难以同时建立、同时完善。可采取标本兼治、甚至先治标后治本、由表及本的方式,抓住机会,成熟一个,制定一个。^⑥“应该指出的是,一部反垄断法并不能解决所有问题,而应有一个完备、配套的法律体系,这个体系应包括公司法、税法、劳动法、金融法等等。进言之,制止行政垄断并非反垄断法所能独立完成。”^⑦

(三) 综合治理理论

很多学者认为在我国转型时期行政垄断问题复杂,需要从体制改革、引入竞争机制、健全法制等多方面入手,否则难以达到预期的效果。胡鞍钢、过勇在着重分析了我国网络性产业的垄断问题之后指出,解决行政垄断问题必须“首先,限期实现政企分开,废除阻碍垄断行业市场准入和全国统一市场形成的规章制度。政企不分是行政垄断的根源。”“政企不分,反垄断统统白搭”。其次是引入竞争机制,“构筑多元化产权格局与市场竞争格局,对那些不具有自然垄断属性的行业或生产环节要建立竞争性市场,不允许垄断。”第三,“重新界定政府规制的内容和范围,加速反垄断立法,强化监管职能”。第四,规范垄断利益集团的政治行为和商业行为,限制他们的政治特权和经济特权。第五,改革决策机制和程序,实行社会参与、信息公开的改革方式。同时,他们还认为有些行政垄断具有合理性,“对于行政垄断来说,并不是说要完全消除,而是重新进行界定。对于一些属于市场失灵,需要政府进行干预的领域,还是要保留行政垄断。”^⑧邓启惠等认为“社会主义经济中出现的种种非法垄断现象,既是法律问题,也是一个经济政治问题,因此必须多管齐下,综合治理”。首先是要深化改革,“特别是行政垄断,从根本上说,有赖于中国经济、政治体制改革的成功”,并提出要转变政府职能,真正实现政企分开,减少中央政府和地方政府对微观经济的直接干预,发展多种经济成分等深化改革的具体措施;其次是强化竞争,通过引

入竞争以直接或间接约束垄断行为;最后是通过法律手段限制垄断,要制定和实施反垄断法,以保护竞争,限制垄断。^⑨

五、几点评议

以上所述表明,行政垄断问题已引起学术界的高度关注。近些年来,我国理论界关于行政垄断问题的研究不断深入,并取得了大量的研究成果。这些成果说明,学者们对行政垄断问题的研究不断深入和详细,不断取得新的进展。经济学界和法学界的不少学者介绍发达国家和转轨国家的反垄断理论和实践,探讨我国市场经济条件下的行政垄断和反行政垄断问题。这些研究涉及政府干预、自然垄断产业改革、经济垄断、行政垄断、地方保护、反垄断法等方面。人们对于我国转型时期行政垄断的表现形式、产生的根源、危害,行政垄断与其他相关概念的关系等都进行了详细认真的研究,并提出了反行政垄断的对策建议。如经济学界的学者们针对自然垄断行业的垄断问题,设计了电力、电信、邮政等行业引入竞争,打破垄断的具体的具有可操作性的改革方案;法学界的学者们就反垄断法的立法内容、执法、司法机构的设置,其他法律的完善等提出了具体的对策建议。这些研究成果丰富了我国转型时期的经济理论,为完善我国市场经济体制提供了理论依据,对于制止依靠权力破坏市场秩序,限制竞争行为,推动改革等起到了积极的作用。

但另一方面,关于行政垄断问题的研究还有待进一步加强和深入。从目前已有的文献看,本人认为研究的成果,尤其是系统、深入、全面的研究成果的数量还很有限。比如论文形式的研究成果很多,而专著形式的研究成果很少。目前的研究成果多是就行政垄断的某一方面进行的探讨,全面、系统的研究成果还不多见。从成果的质量上看,其中不乏泛泛而谈、缺乏操作性,缺乏深入细致研究之作。就目前国内关于行政垄断问题的研究情况看,学者们对行政垄断的含义、特征、原因和后果、反行政垄断的对策建议等方面还存在不同意见,甚至还存在很大的分歧和争议。

在研究的深度上,已有的研究成果多是就中国转型时期的行政垄断现象进行研究,而没有从政府经济学和国家职能的高度以及经济发展史、制度变迁史的角度深层次研究并全面把握行政垄断的特征和演变规律。例如,国内学者所讨论的行政垄断主要是指在中国经济转型时期存在的地方政府或政府职能部门以及部分与政府有特殊联系的产业利用行政权力为经济或非经济利益干预、限制和破坏竞争的行为,并以此为研究对象,分析其形成原因、危害、类型、特征、消除的对策建议等。实际上政府限制竞争的行为远不止这些,政府限制市场竞争的行为和现象也不只是中国转型时期特有的现象,由国家主导的,实质上也是禁止、限制或干扰自由竞争的行为

在中外历史上并不少见。法学界的学者们多是根据法学的原则、国外的立法经验探讨中国反行政垄断的立法司法原则、技术等,并对法律手段遏制行政垄断寄予极大的希望和热情,而对于制度变迁过程、市场化进程、科技进步等影响行政垄断的因素并由于这些因素推动行政垄断变化的状况还缺乏足够的关注。经济学领域的学者分析,揭示了行政垄断的危害、消极的经济后果等,并提出了体制改革的对策建议,但还缺乏从社会经济发展规律的深度揭示行政垄断现象、原因、变化趋势,缺乏从生产力状况、历史文化因素等方面的全面考察。总之,关于行政垄断问题的研究还有待进一步深入。

注释:

- 王保树:《企业联合与制止垄断》,载《法学研究》,1990(1)。
- ②包锡妹:《反垄断法的经济分析》,258、260页,北京,中国社会科学出版社,2003。
- ③④邓保同:《论行政性垄断》,载《法学评论》,1998(4)。
- ⑤参见种明钊主编:《竞争法》,314、314页,北京,法律出版社,1997。
- 胡鞍钢:《在社会主义市场经济体制下反行政垄断也是反腐败》,载《经济参考报》,2001-07-11。
- 盛杰民:《竞争法视野中的行政垄断——从政府干预经济之复杂性着手的探讨》,见季晓南主编:《中国反垄断法研究——反垄断法研究系列丛书》,423页,北京,人民法院出版社,2001。
- 胡汝银:《竞争与垄断:社会主义微观经济分析》,48页,上海,上海三联书店,1988。
- ⑥王:《论反垄断法一般理论及基本制度》,载《中国法学》,1997(2)。
- ⑦张瑞萍:《反垄断法理论与实践探索》,56、56~57页,长春,吉林大学出版社,1998。
- 史际春:《反行政垄断要确立平等观》,载《法制日报》,2001-09-16。
- ⑧曹士兵:《反垄断法研究》,16页,北京,法律出版社,1996。
- ⑨⑩张瑞萍:《关于行政垄断的若干思考》,见王晓晔主编:《反垄断法与市场经济》,北京,法律出版社,1998。
- ⑪⑫⑬张维迎、盛洪:《从电信业看中国的反垄断问题》,见季晓南主编:《中国反垄断法研究——反垄断法研究系列丛书》,456~457、458、471页,北京,人民法院出版社,2001。
- ⑭吴炯:《反不正当竞争法答问》,74页,北京,中国经济出版社,1994。
- ⑮王青云、迟玉收:《行政法律行为》,401页,北京,群众出版社,1992。
- ⑯孔祥俊、张步洪:《反不正当竞争法例解与适用》,108页,北京,人民法院出版社,1998。
- ⑰⑱薛克鹏:《行政垄断不应由反垄断法调整》,载《山西师大学报》(社科版),2001(2)。
- ⑲⑳⑳过勇、胡鞍钢:《行政垄断、寻租与腐败——转型经济的腐败机理分析》,载《经济社会体制比较》,2003(2)。
- ㉑⑳宋则:《反垄断理论研究》,载《经济学家》,2001(1)。
- ㉒⑳漆多俊:《中国反垄断立法问题研究》,载《法学评论》,1997(4)。
- ㉓⑳刘剑文、崔正军:《竞争法要论》,170页,武汉,武汉大学出版社,1996。

- ㉔⑳胡鞍钢、过勇:《从垄断市场到竞争市场:深刻的社会变革》,载《改革》,2002(1)。
- ㉕⑳郑鹏程:《行政垄断的法律控制研究》,85~87页,北京,北京大学出版社,2002。
- ㉖⑳王保树:《反垄断法对行政垄断的规制》,见季晓南主编:《中国反垄断法研究——反垄断法研究系列丛书》,399页,北京,人民法院出版社,2001。
- ㉗⑳宋则:《中国垄断现象的特殊性及特殊对策》,载《经济工作者学习资料》,1998(68)。
- ㉘⑳沈悦志:《反行政性垄断探析》,载《宁夏社会科学》,1998(3)。
- ㉙⑳梁治平:《寻求自然秩序中的和谐——中国传统法律文化研究》,26~27页,北京,中国政法大学出版社,1997。
- ㉚⑳关于这种消极影响的论述在讨论行政垄断和地方保护的著作和论文中都可见到。
- ㉛⑳杨兰品:《中国转型时期垄断问题研究》,载《经济评论》,1999(4)。
- ㉜⑳由于国内理论界对行政垄断的讨论主要局限于地方保护、行业垄断等几种形式,因此关于行政垄断后果的观点比较一致,基本上就是这几个主要方面。
- ㉝⑳王晓晔:《条块垄断——论依法规范行政性限制竞争行为》,载《国际贸易》,1998(4)。
- ㉞⑳陈秀山:《现代竞争理论与竞争政策》,224页,北京,商务印书馆,1997。
- ㉟⑳朱志明:《深化改革是解决当前垄断问题的关键——由垄断价格问题看垄断治理》,载《改革》,2002(3)。
- ㊱⑳张守文、于雷:《市场经济与新经济法》,357~358页,北京,北京大学出版社,1993。
- ㊲⑳王晓晔:《中国反垄断法的难题》,载《经济参考报》,2004-06-02。
- ㊳⑳王晓晔:《入世与中国反垄断法的制定》,载《法学研究》,2003(2)。
- ㊴⑳王保树:《论反垄断法对行政垄断的规制》,载《中国社会科学院研究生院学报》,1998(5)。
- ㊵⑳王晓晔:《社会主义市场经济条件下的反垄断法》,载《中国社会科学》,1996(1)。
- ㊶⑳沈敏荣:《法律的不确定性——反垄断规则分析》,243~244页,北京,法律出版社,2001;沈敏荣:《反垄断法的性质》,载《中国法学》,1998(4)。
- ㊷⑳杨仕兵、许艳艳:《对反垄断法中规范行政垄断的质疑》,载《皖西学院学报》,2002(3)。
- ㊸⑳郑鹏程:《论法律对行政垄断的综合规制》,载《求索》,2003(1)。
- ㊹⑳吕晓萍:《对我国行政垄断现状的分析》,载《当代经济研究》,2002(3)。
- ㊺⑳邓启惠:《我国市场经济中的垄断和反垄断问题研究》,载《经济评论》,1998(1)。

参考文献:

1. [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(上、下卷),中文版,北京,商务印书馆,1982。
2. [美] 乔治 J. 施蒂格勒:《产业组织和政府管制》,中文版,上海,上海三联书店,1989。
3. 《各国反垄断法汇编》编写组:《各国反垄断法汇编》,北京,人民法院出版社,2001。
4. 王俊豪:《中国政府管制体制改革研究》,北京,经济科学出版社,1999。

(作者单位:武汉理工大学经济学院 武汉 430070)
(责任编辑: N)