

盐业垄断改革的 法律困境与对策研究

王 伟 著

Yanye Longduan Gaige De
Falü Kunjing Yu Duice Yanjiu



西南财经大学出版社

Yanye Longduan Gaige De
Falu Kunjing Yu Duice Yanjiu

盐业垄断改革的 法律困境与对策研究

王 伟 著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

盐业垄断改革的法律困境与对策研究/王伟著. —成都:西南财经大学出版社, 2014. 12(2015. 9 重印)

ISBN 978 - 7 - 5504 - 1726 - 7

I. ①盐… II. ①王… III. ①制盐工业—反垄断法—研究—中国
IV. ①D922. 292. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 290475 号

盐业垄断改革的法律困境与对策研究

王 伟 著

责任编辑:高小田

封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www. bookcj. com
电子邮件	bookcj@ foxmail. com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	170mm × 240mm
印 张	13
字 数	235 千字
版 次	2014 年 12 月第 1 版
印 次	2015 年 9 月第 2 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1726 - 7
定 价	68. 00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

内容提要

主要包括三个部分：第一部分，盐业垄断改革的基础理论研究。在借鉴其他国家较为先进和成熟的反垄断理论和实践并参考其他垄断行业改革的经验教训的基础上，立足于我国盐业垄断的历史成因和现实国情，通过对我国盐业垄断性质的深入剖析和对国内外盐业体制变迁的全面考察，从法治政府建设的角度提出了兼具科学性与针对性的盐业垄断改革法治化基础理论。第二部分，盐业垄断的法律问题研究。主要从盐业法律运行过程的角度对我国现行盐业法律进行规范和实证研究，通过分析盐业垄断的法律成因及表现，总结我国盐业法制的积弊，明确了以法治政府建设为核心的我国盐业垄断改革方向。第三部分，盐业垄断改革的法律建议。这部分首先分析了我国盐业法律规制的基本原则和盐业行政法治建设的主要内容；其次，从前提和基础两个方面论证了重构我国盐业法律规制的现实性和可行性；最后，针对我国盐业垄断问题的行政症结，从宪法、反垄断法和行政法三个维度提出了盐业法律规制的方案建议。

目 录

第一章 引言 / 1

第一节 研究背景 / 1

第二节 研究现状 / 3

一、行政垄断及其法律问题研究 / 3

二、盐业研究 / 5

三、盐业体制改革研究 / 6

第三节 研究任务 / 7

第二章 基本概念与基础理论 / 9

第一节 盐业垄断 / 9

一、专卖、专营与垄断 / 9

二、盐业的垄断性质 / 14

第二节 盐业行政垄断 / 16

一、经济垄断、国家垄断与行政垄断 / 16

二、盐业垄断的行政性质 / 21

第三节 盐业行政垄断法律规制 / 27

一、规制、政府规制与法律规制 / 27

二、盐业行政垄断法律规制的失灵与重构 / 29

第四节 盐业行政垄断改革的法治政府取向 / 30

一、法治政府界说 / 30

二、法治政府建设：盐业垄断改革法治化的不二法门 / 33

小结 / 34

第三章 盐业法律规范问题 / 36

第一节 盐业法律规范体系 / 36

第二节 盐业法律规范问题 / 46

一、分析框架 / 46

二、主要问题 / 76

小结 / 100

第四章 盐业法律实施问题 / 102

第一节 盐业守法问题 / 102

一、规则制定者的守法问题 / 103

二、行政相对人的守法问题 / 104

三、行政执法者的守法问题 / 104

第二节 盐业执法问题 / 105

一、食盐加碘执法 / 106

二、产业政策执法 / 110

三、食盐价格执法 / 117

四、盐业市场执法 / 126

五、盐业执法绩效 / 128

第三节 盐业司法问题 / 130

一、研究方法 /	130
二、问题分析 /	143
第四节 盐业法律监督问题 /	154
小结 /	155
第五章 盐业垄断改革法律规制建议 /	156
第一节 盐业法律规制与法治政府建设 /	156
第二节 盐业法律规制重构条件 /	159
一、盐业法律规制重构前提 /	160
二、盐业法律规制重构基础 /	168
第三节 盐业法律规制重构建议 /	174
一、宪法规制 /	176
二、反垄断法规制 /	180
三、行政法规规制 /	185
小结 /	189
结束语 /	190
主要参考文献 /	193
后 记 /	200

第一章 引言

第一节 研究背景

我国现行盐业体制特别是食盐专营制度有两个源头：一是长达 2 000 多年的我国盐业专卖制度，二是始于 20 世纪 50 年代近半个世纪的计划经济体制，而直接和主要的动因却是食盐加碘。

碘是人体必需的微量元素，缺碘严重者可导致碘缺乏症，引发机体智力发育受损、甲状腺肿大、生长发育障碍、先天性聋哑、先天性痴呆等疾病。外环境缺碘是一个世界性问题，1993 年有 110 个国家被世界卫生组织列为“碘缺乏症是一项公共卫生关切问题”国家^①，2005 年在 20 多亿人使用碘化食盐的情况下仍有 1/3 的世界人口遭受碘缺乏症的危害^②。

在 20 世纪 90 年代，我国约有 7.2 亿人生活在缺碘地区，碘缺乏病分布于 1 807 个县^③，被列为世界 13 个“碘缺乏病重点国家”之一^④，是“世界上碘缺乏病流行最严重的国家之一”^⑤。我国政府分别于 1991 年和 1992 年签署了《儿童生存、保护和发展世界宣言》《执行九十年代儿童生存、保护和发展世

① 该数字 2007 年降至 47 个国家。见世界卫生组织执行委员会. 第一二六届会议临时议程项目 (10) 进展报告 [R/OL]. (2009-11-19) [2011-03-21]. http://apps.who.int/gh/ebwha/pdf_files/EB126/B126_38-ch.pdf.

② 世界卫生组织第五十八届世界卫生大会第九次全体会议甲委员会. 第六份报告 [R/OL]. (2005-05-25) [2011-03-21]. http://www.who.int/gh/ebwha/pdf_files/WHA58/WHA58_24-ch.pdf.

③ 国家食品安全风险评估专家委员会. 中国食盐加碘和居民碘营养状况的风险评估 [R/OL]. (2010-05-14) [2011-03-21]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsjdj/s3594/201007/48104.htm>.

④ 世界卫生组织第六十三届世界卫生大会. 临时议程项目 (11.24) 进展报告 [R/OL]. (2010-04-15) [2011-03-16]. http://apps.who.int/gh/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_27-ch.pdf.

⑤ 卫疾控发 [2006] 443 号, 实现 2010 年消除碘缺乏病目标行动方案。

界宣言行动计划》和《世界营养宣言》《世界营养行动计划》，承诺到2000年在中国消除碘缺乏病。国务院于1994年、1996年相继出台了《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》和《食盐专营办法》，对食盐实行专营管理。

据2000年评估显示，我国在总体水平上消除了碘缺乏病^①。据卫生部监测统计，经人口加权，全国碘盐合格率为98.0%，除上海市和西藏自治区外，各省份碘盐合格率均在95%以上；全国碘盐覆盖率为98.7%，上海市碘盐覆盖率为92.2%，其他省份碘盐覆盖率均大于95%，全国有98.5%的县碘盐覆盖率达到90%以上；全国居民户合格碘盐食用率为96.8%，上海市合格碘盐食用率为87.4%，其他省份合格碘盐食用率均在90%以上，全国有97.1%的县居民户合格碘盐食用率达90%以上；在水源性高碘地区，不加碘食盐率为90.8%，江苏省、安徽省、山东省、河南省不加碘食盐率在90%以上；天津市、河北省、山西省不加碘食盐率分别为87.9%、76.9%、83.8%；自2004年以来，在国家水平上，全国碘盐覆盖率、居民户合格碘盐食用率已连续8年分别保持在95%和90%以上，高于全球碘盐70%的覆盖水平^②。

同时，我国盐产业也取得了显著进步。2006年以来原盐产量一直高居世界首位，2013年我国生产原盐8600万吨，原盐产能为10620万吨^③；随着精细化生产和包装，我国食用盐的质量明显提升；八大类100多种盐产品带动了两碱、盐化工、调味品等下游产业的成长；许多盐业企业以盐为主、盐化并举、多种经营，综合实力明显提升。

但是，较之这些成绩，盐业垄断问题及其相应的盐业体制更引人注目。这集中体现在：①食盐专营制度在提供合格食盐和普遍服务等公共产品方面绩效低下；②作为食盐专营主体，盐业公司将通过批发环节获取的超额垄断利润作为其部门利益，不仅造成国有资产流失和社会福利损失，也成为盐业腐败的重灾区；③盐业公司对竞争对手的市场排斥和垄断力延伸，致使我国盐业总体上仍是粗放型增长；④盐业法规上的专营事实上成为各级盐业公司的独占垄断。

这些问题不仅因为近年来屡屡曝光的私盐泛滥、行业腐败而成为社会热点，更由于2008年全球性金融危机下相关产业的生存困境而成为众矢之的，

① 国家食品安全风险评估专家委员会. 中国食盐加碘和居民碘营养状况的风险评估 [R/OL]. (2010-05-14) [2011-03-21]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsjdj/s3594/201007/48104.htm>.

② 卫办疾控发[2012]99号，卫生部等五部委关于2011年全国碘缺乏病监测情况的通报。

③ 安超. 中国原盐市场格局分析及展望 [J]. 中国氯碱, 2014(4): 43; 中盐协会秘书处. 中盐协会2014年全国盐业产销座谈会近在北京召开 [EB/OL]. (2014-04-11) [2014-10-08]. <http://www.cnsalt.cn/d.asp?id=20076>.

2009年以来持续至今的“全民加碘”科学性大讨论也是现行盐业体制备受争议的一个重要诱因。

2001年以来,国家有关部门先后拟订了七份盐业体制改革方案^①,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》及《国务院关于落实〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要〉主要目标和任务工作分工的通知》明确提出了盐业垄断改革任务,《国务院关于2005年深化经济体制改革的意见》和国务院2007—2010年连续4年转发的国家发改委关于深化经济体制改革工作意见的通知都将盐业管理体制改革列为年度工作要点,2009年“加快盐业改革”更是引人注目地出现在国务院政府工作报告中,“推进盐业体制改革,实现政企分开、政资分开”被列入2011年3月14日第十一届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。至2014年全国经济体制改革工作会议关于“加快推进电力、油气、盐业等重点行业改革”的明确要求^②和2014年9月4日国务院印发《关于在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整实施有关行政法规和经国务院批准的部门规章规定的准入特别管理措施的决定》关于“允许外商以独资形式从事盐的批发,服务范围限于试验区内”的规定,并明确表示“国务院将根据试验区改革开放措施的实施情况,适时对本决定的内容进行调整”。最新的进展为,2015年5月8日公布的《国务院批转发展改革委关于2015年深化经济体制改革重点工作意见的通知》(国发〔2015〕26号)再次提出“推进盐业体制改革”。

第二节 研究现状

一、行政垄断及其法律问题研究

发达国家的盐业总体上是一个竞争性行业,垄断主要表现为经济垄断,这与中国盐业的行政垄断有着本质的区别。这些国家关于垄断及反垄断的研究主要集中在自然垄断和经济垄断方面,对行政垄断研究较少,而且主要针对规制

^① 董志华.在全国盐业多种经营交流会上的讲话[EB/OL].(2013-11-17)[2014-10-08].
<http://www.cnsalt.org/d.asp?id=17968>.

^② 准确把握形势 狠抓贯彻落实确保完成2014年经济体制改革重点任务——2014年全国经济体制改革工作会议在北京召开[EB/OL].(2014-05-17)[2014-10-08].
http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201405/t20140517_611896.html.

者政治利益与被规制者经济利益之间的规制俘获、合谋及其防范问题。他们的研究已然成型，产生了一系列学科及理论体系，如政府规制经济学、激励性规制理论等。实践方面，从宏观层次到微观领域已形成由行业自律和政府管制有机结合的完善的规制体系。这里必须指出的是，这些理论和实践都立足于几个基本条件：较为成熟的市场体制、法治环境、权力制衡机制和法律本身的实效性与可诉性（即司法审查）。很明显，这些条件特别是发达国家对垄断行业的规制能力远非我们所能效仿。相对而言，适应我国国情的垄断方式及其规制研究与实践还处于探索阶段。

国内关于行政垄断的相关研究集中在以下两个方面：

一方面是行政垄断本身。主要问题及争议包括：第一，行政垄断的性质。过勇、胡鞍钢（2003）将行政垄断认定为一种政府主动创租行为；薛克鹏（2007）认为行政垄断是改革不彻底的产物；而白贵秀（2008）主张行政垄断的本质就是行政腐败。第二，行政垄断的分类。这方面大多数学者将其分为地区垄断和行业垄断；个别学者认为没必要作如此区分（沈菊生，2004）。从具体表现方面进行划分较有影响的有：行业垄断、地区垄断和其他利用行政权力实施的垄断（漆多俊，1997）；扩大管制范围、歧视性对待、卡特尔定价、公共资源垄断、地区封锁（张维迎、盛洪，2001）；地方贸易壁垒、部门贸易壁垒、政府限定交易、设立行政公司（王保树，1998）；地方行政垄断、强制联合、限制竞争、行政强制经营行为等形式的直接行政垄断和行政性公司垄断、国家指定专营、行业垄断等形式的间接行政垄断（姜彦君，2002）。第三，行政垄断的成因。学者们普遍认为公共权力的利益部门化、行业化、地方化甚至个人化是导致行政垄断的主要原因；其他重要原因包括转型经济特有的体制缺陷、在位利益集团影响、计划经济路径依赖等。第四，行使某种国家行政管理权的事业或企业的主体属性。这方面主要有3种观点：孔祥俊（1998）将其纳入广义政府或其所属部门范畴；郑鹏程（2002）、史际春（2002）认为是公用企业性质；余晖（2000）、许光耀（2004）则视之为行政主体与市场主体的合谋共同体。

另一方面是行政垄断的法律问题。这方面研究成果为数不少，争议也较多，焦点主要集中在：第一，行政垄断的合法性问题。张维迎、盛洪（2001），丁启军（2010）从法律依据角度出发将行政垄断分为法定垄断和非法垄断；而曹士兵（1996）、郑鹏程（2002）、王晓晔（2010）以实质标准将其界定为非法垄断。第二，法律规制的可行性问题。陈秀山（1997）、朱志明（2002）认为超经济的行政垄断只能通过体制改革而非法律和政策所能解决；

胡鞍钢、过勇（2002），戚聿东、柳学信（2008）主张对行政垄断进行政企分开、政府职能转变和行政法制建设等措施在内的综合治理；徐士英（2011）坚持行政垄断问题源于国家政策，非反垄断法所能解决。而王保树（1998）、许光耀（2004）、王晓晔（2009）等大多数法学专家坚持应该主要运用法律特别是反垄断法控制行政垄断。第三，法律规制的方案设计问题。曹士兵（1996）主张包括宪法、行政法、经济法、诉讼法在内的多种法律手段的运用；郑鹏程（2002）提出以协商合作制为核心制度构建反行政垄断法律控制体系；王晓晔（2007）认为反垄断执法机构的统一、高效和权威是反行政垄断的决定性因素。

值得注意的是，近年来国家相关部门对此类研究颇为重视，仅国家社科基金近5年的资助项目就达40余项。但是，针对盐业行政垄断改革特有的复杂性和深层次问题所必需的交叉、边缘学科整合基础上的实证和系统研究付之阙如。

二、盐业研究

从公开发表的文献看，国外关于盐业的学术研究主要集中在历史学、公共卫生管理等领域，且基本上发表于2000年以前。与盐业管理相关的资料散见于美国盐业协会（<http://www.saltinstitute.org>）、日本盐业协会（<http://www.shiojigyo.com/english>）、欧盟盐业制造商协会（<http://www.eusalt.com>）等网站，多为盐业市场、盐产品公共卫生等方面的信息。另外，世界卫生组织、联合国儿童基金会和国际控制碘缺乏病理事会也提供一些食盐加碘方面的政策和技术资料。

相对于通信、铁路、航空、能源、银行、保险等垄断行业甚至同为国家专控的烟草业在学术研究上的繁荣局面，目前较有深度和影响的盐业学术研究零星分散，且大部分集中于历史学和医学领域。历史学研究较有代表性的成果有：曾仰丰《中国盐政史》（1936），丁长清、唐仁粤《中国盐业史（近代、当代编）》（1997），李明明、吴慧《中国盐法史》（1997），钟长永《中国盐业历史》（2001），宋良曦、林建宇、黄健等《中国盐业史辞典》等专著。2004—2007年有6篇博士学位论文或博士后研究报告以盐政史为主题：陈永升《清代河东的盐政改革》（2004）、武晓芬《唐代盐政研究》（2004）、张立杰《南京国民政府盐政改革研究》（2005）、倪玉平《清代两淮盐政改革研究》（2005）、张国旺《元代盐政与盐业》（2005）、陈涛《明代食盐专卖制度演进研究》（2007）。关于中国盐业体制的当代史研究主要有程龙刚《新中国盐业

管理体制 50 年回眸》(2000) 和董志凯《当代中国盐业产销的变迁》(2006)。医学方面的成果较多,主要发表于医学刊物,内容以碘缺乏病防治和碘盐监测为主,2002 年以来有 51 篇关于碘营养水平调查方面的硕士、博士学位论文。

较有影响的经济研究包括吕福玉(2007)关于盐业体制改革的经济学分析、杨双钊(2011)关于盐业发展规划的研究、龙超(2005)对我国食盐专营的社会经济成本分析、傅刚义(2005)关于中国盐业管理体制的论述、贺运生(2007)关于我国专卖制度改革的研究、周海春(2008)的盐业体制改革调查研究报告。另外,2006—2014 年有 10 篇硕士学位论文以盐业公司发展战略的对策建议为选题,其中包括 9 篇盐业公司管理人员的工商管理硕士(MBA)或高层管理人员工商管理硕士(EMBA)论文。

相对而言,法律方面的研究较为零散,主要文献有柴进、杨妮(2004)《试论中国盐业垄断经营的法律规范问题》、武二顺(2007)《论我国食盐专营管理立法及其完善》、徐兰飞(2007)《我国的盐业法律管理体系:内容、问题及建议》、孙晋、范舟(2008)《中国食盐业专营垄断之变异、危害及其纠补》、杜仲霞(2012)《盐业反垄断问题研究》、沈崑(2014)《指导案例助推垄断改革——以指导案例 5 号为分析对象》以及北京东方公益法律援助律师事务所(2008)《关于请求对〈食盐专营办法〉进行合法性审查的建议书》等,总体上看,这些研究不同程度上缺乏实证分析,未能触及盐业体制改革困境的深层次问题,说服力和可操作性不强。

三、盐业体制改革研究

盐业体制改革研究的相关成果绝大部分见诸新闻报道,内容基本上是应用性对策建议。单鑫(2009)对 1994—2007 年的该主题文章进行了文献学分析,他的结论是:盐务、政府、新闻三大系统近九成的作者构成致使该领域研究学术水平较低;过半文章来自盐务系统;发文刊物集中在盐业、经贸类非学术刊物;近一半文章研究食盐专营体制改革,其他研究主题包括食盐专营宣传、盐行业发展等;对现行食盐专营体制的态度方面,盐务人员基本上倾向于维持现状,而记者和学者大多主张取消专营^①。

笔者基本同意这个判断,并分析其深层次原因主要在于:一方面,“众多垄断行业中食盐体制的改革并不复杂,也是最没有风险、改革设计方案技术含

^① 单鑫,食盐专营:企业身份、行政管理与体制改革[J],行政论坛,2009(1):79-84.

量最低”^①，许多人认为理论研究在此难有作为，或者说食盐专营体制问题不具有学术研究价值；另一方面，不仅由于在位企业等既得利益者的强势地位，更因为盐业在整个国民经济中分量太小，对大多数家庭开支影响不大，以致“食盐行业成了中国改革开放遗忘的角落”^②。这在相当程度上导致了盐业垄断改革的理论准备不足，其他利益攸关者缺乏应有的话语权，政府职能部门无动力和决心切实推进改革。

鉴于我国现行盐业体制因其特殊的历史与现实成因和特别的行业利益博弈结构，不仅使盐业垄断成为我国行政垄断的最难和最后的堡垒，而且也是我国垄断行业痼疾之集大成者。同时，盐业垄断还是一个特例，既由于食盐专营与烟草专卖一道至今仍绝缘于市场经济甚至在世界贸易组织（WTO）和《内地与香港关于建立更紧密经贸关系安排》（CEPA）中都独善其身，又在于它是我国两千多年来政企不分的活化石，当然最为本质和核心的因素在于食盐本身无与伦比的需求刚性。因此，研究盐业垄断改革的法律问题不仅对盐业产业发展和盐业管理体制改革本身，而且作为个案和实证研究，对探索垄断行业改革深层次的“后发劣势”^③制度突围和运用法律规制行业垄断的体制创新也具有重要价值。正是在这个意义上，笔者认为这也可能是一个学术富矿，极富智力挑战性，理论工作者也可以大有可为。

第三节 研究任务

首先，为盐业垄断改革提供科学性的基础理论。我国盐业垄断改革近10年来总是靡不有初、鲜克有终，成因固然复杂，缺乏对盐业垄断性质的正确认识、解决问题的思路不清晰不能不说是其中的重要因素。因此，必须对现行盐业垄断进行客观评价，对盐业发展趋势进行正确把握，只有建立在此基础之上

① 罗晟. 盐业反垄断8年抗战即将收官，中盐总公司等利益集团成“靶心”[N]. 东方早报，2009-12-18（A32）。

② 张守营. 盐改：并不复杂[N]. 中国经济导报，2010-01-30（B06）。

③ “后发劣势”（Curse to the Late Comer）的主要提出者著名经济学家杨小凯教授引用美国经济学家沃森的说法，强调指出，即使落后国家单凭技术模仿可以在短期内取得非常好的发展，但是长期来看，用技术模仿代替制度改革，将付出很高代价，为未来发展留下许多隐患，甚至导致失败。这里用于类指粗放型增长和计划经济管理对产业发展和国民福利造成的长期和整体上的“不经济”。见[美]杰夫雷·萨克斯，[美]胡永泰，[澳]杨小凯. 经济改革与宪政转型[J]. 开放论坛，2000（7）：4-25。

的改革才有针对性和科学性。笔者旨在正本清源，从理论和实践两个层面廓清我国盐业垄断问题的实质及症结，为盐业垄断改革提供理论基础与分析框架。

其次，对盐业垄断改革提出法治化的对策建议。从法律角度看，盐业垄断赖以凭借的盐业体制问题首先是一个规范化问题，其次才是一个秩序化问题。前者本质上是一个法制统一层面的立法问题，后者则是一个政府与市场关系层面的反行政垄断和依法行政问题。因此，对于即将进行的新一轮盐业垄断改革，必须坚持依法改革的原则，在法治的轨道上进行体制改革和机制创新，盐业垄断才可望真正破解，盐业的科学发展才有可能切实推进。笔者即以我国盐业垄断的法律成因着手，以反盐业行政垄断为突破口，致力于革除盐业立法、执法、司法中的行业、部门和地方保护主义，将盐业垄断改革与盐业法制建设有机联系，为盐业立法科学性和运行规范化基础上的盐业行政法治化进行理论论证和方案建议。

最后，以盐业为例探索垄断行业改革路径。即以盐业垄断改革为个案，为解决垄断行业市场化改革的法律依据与保障、政府相关部门的职能转变与体制变革、综合监管体制的规范化、制度化运行等方面的共性问题进行探索与尝试。

第二章 基本概念与基础理论

自管仲创制“官山海”政策以来,2 600 多年盐政史的绝大部分时间都实行专卖制度;1956 年社会主义制度建立以来,国家对盐业实行计划经济管理体制;1996 年至今,食盐与进口影片、海洋石油、国务院规定范围内的信件等同为当前屈指可数的专营对象之一。我国盐业的特殊性与复杂性在于:一方面,现实的盐业行政管理体制及其运行机制深受历史的影响;另一方面,虽然不同时代影响程度各异,但盐业始终关系国计民生,盐业问题从来就不仅仅是一个经济问题,其成因分析和问题解决都必须虑及相关的政治因素和社会环境。与此相应,理论研究方面,盐业历史与现实的丰富多彩使其成为学者特别是历史学者孜孜以求的宝库,同时,也因其纷繁复杂而使许多问题难有定论^①。其中固然不乏研究者立场、利益甚至意识形态等方面的因素,而缺乏对相关概念、理论的界定与梳理以致“言者有意,闻者无心”也是一个重要成因。如果说立场、利益以及意识形态等方面的分歧短期内难以弥合,作为对话、交流与争鸣前提与基础的概念、理论方面的共识则必不可少。有鉴于此,剖析与研究主题相关的基本概念,阐明有关基础理论,不仅可以避免不必要的歧见和无谓的争论,也为研究的有效性和成果的说服力所必需。

第一节 盐业垄断

一、专卖、专营与垄断

虽然在汉语里,专营、专卖、垄断具有各自不同的含义和表达,但英语都翻译为“monopoly”,至少《中华人民共和国食盐专营办法》(以下简称《食

^① 典型如何亚莉《二十世纪中国古代盐业史研究综述》一文中随处可见的这两个既对立又统一的研究现象。何亚莉.二十世纪中国古代盐业史研究综述[J].盐业史研究,2004(2):34-44.

盐专营办法》)《中华人民共和国烟草专卖法》(以下简称《烟草专卖法》)《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)等正式法律文本就分别译为: Measures on Monopoly of Table Salt^①、Law of the People's Republic of China on Tobacco Monopoly^②、Anti-monopoly Law of the People's Republic of China^③。Monopoly, 词源(希腊语)即“单个”(mono)“卖者”(polist), 直译为独占; 英语解释为: ①“Control by one supplier or producer over the commercial market within a given region”, ②“Control at a fraction of the overall market”^④, 其核心就在于特定主体对特定市场的特殊优势地位及其市场控制行为。

(一) 垄断

现代垄断理论, 一般认为可追溯到亚当·斯密。他在《国民财富的性质和原因的研究》一书中 903 次提到垄断^⑤, 其主要观点包括: ①对完全竞争的信赖; ②对市场的干预应限于公共利益; ③垄断涉及政治、法律、经济、技术等多方面的状态和行为。这种古典主义的垄断理念, 一方面, 成为近现代西方经济学的主流话语, 其含义从早期的国家授权私人或者与私人共同的排他性“独占”发展为包括通过市场结构、市场行为进行“独占”的诸多行为和形态; 另一方面, 直接影响到其他学科关于垄断的看法, 如《牛津法律大辞典》中的“垄断”(Monopolies) 词条就表述为: “一项专卖权, 字面上即指一个唯一的卖方, 发生于只存在特定商品或服务的一个或有限数量的卖方之场合, 并存在阻碍竞争者为供应上述商品或服务而进入市场的法律或经济上的障碍。该术语最初用来指国王通常给予其亲信的制造或出售特定种类商品的排他性权利。”“1924 年《专卖权法》宣布所有专卖权为非法, 除那些由议会授权或许可的有关新产品或新发明的制作或加工的以外。这一例外产生了现代专利制度。”“在现代实践中, 议会已经在诸如天然气和电力供应、铁路运输、邮政、电话和电报服务以及其他更多发明中创造了许多专卖权, 这些专卖权因此被认

① 国务院法制办公室. 中华人民共和国涉外法规汇编 [G]. 北京: 中国法制出版社, 1991—1992: 目录.

② 国务院法制办公室. 中华人民共和国涉外法规汇编 [G]. 北京: 中国法制出版社, 1996: 目录.

③ 国务院法制办公室. 中华人民共和国涉外法规汇编 [G]. 北京: 中国法制出版社, 2007: 目录.

④ [美] GARNER B A. 牛津现代法律用语词典 (影印本) [M]. 北京: 法律出版社, 2003: 571.

⑤ [美] 哈罗德·德姆塞茨. 竞争的经济、法律和政治纬度 [M]. 陈郁, 译. 上海: 三联书店, 1992: 11.