

CSSCI来源集刊
中国核心期刊(遴选)数据库

浙江大学公法与比较法研究所 主办

公法研究

第15卷(2016·春)

主 编 章剑生

CSSCI 来源集刊

中国核心期刊(遴选)数据库

浙江大学公法与比较法研究所 主办

公法研究

第 15 卷(2016·春)

主编 章剑生



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公法研究. 第 15 卷, 2016. 春 / 章剑生主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2016. 9
ISBN 978-7-308-16169-5

I. ①公… II. ①章… III. ①公法—研究—文集
IV. ①D90—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 210258 号

公法研究·第 15 卷(2016·春)

章剑生 主编

责任编辑 傅百荣

责任校对 杨利军 陈园 李增基

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州金旭广告有限公司

印刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开本 710mm×960mm 1/16

印张 25.5

字数 405 千

版印次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-16169-5

定价 68.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

学术顾问:罗豪才 应松年

姜明安 江必新

韩大元 胡建森

编委会委员:(按拼音字母为序)

金承东 金伟峰 余 军 章剑生

郑春燕 郑 磊 朱新力

执行主编:徐 建

地 址:浙江省杭州市之江路 51 号 1 号楼 306 室,邮政编码:310008

电子邮箱:gflaw@zju.edu.cn

网 站:中国公法网(<http://www.chinapublaw.zju.edu.cn/>)

目 录

专题论文

- 地区垄断的中国式治理路径 张冠驰(1)
- “较大市”政府规章制定抄袭现象的法律治理 詹 婷(56)
- 论行政规范对民法的规范效应
- 以民事审判活动为视角 刘东霞(112)

判例评析

- 高度专业性行政行为的司法审查路径
- 源于李君明诉环保局环境影响评价批复撤销案的思考
- 于 洋(184)

域外公法

- 台湾地区行政诉讼三级二审新制之现况与展望 杨坤樵(196)
- 论澳门特区行政诉讼管辖制度 何志远(231)
- 另一种平等 欧文·费斯 著 阎 天 译(253)
- 反垄断实施的民主赤字 [美]哈里·福斯特 [美]斯宾塞·沃勒 著
- 承 上 卢丹韵 译 刘 艺 校(287)
- 从网络发展看个人信息保护修法之趋势 陈小兰(316)

名作书评

- 转型社会中的行政合法性问题
- 评沈岷教授《公法变迁与合法性》 俞 祺(346)
- 新时代的合法性重构
- 评《公法变迁与合法性》 胡若溪(359)
- 何种形式法治？什么样的开放、反思？
- 兼应俞祺、胡若溪的评论 沈 岷(381)

地区垄断的中国式治理路径

张冠驰*

内容提要 我国中央政府在改革开放中向地方政府的分权,赋予了地方政府在经济社会事务领域广阔的自主权。这既有力地促进了中国三十余年来的经济增长,也催生了威胁全国统一市场的地区垄断现象。现阶段,我国主要通过行政内部控制和司法控制治理地区垄断。行政内部控制由两条语词和逻辑皆不相同的路径组合而成,其间的摩擦与耗散降低了行政内部控制的总体效果。而随着分权对中国政治结构的影响和中央地方关系的初步法治化,通过行政诉讼实现的司法控制正在愈发重要。但是,我国的司法系统并未摆脱对中央政府公共政策的过度支持与回应。这注定了在司法裁判中,统一市场的话语必然压倒地方自治的话语,对地区垄断的治理可能转化为对地方自治合理需求的侵害。

关键词 地区垄断 行政内部控制 行政诉讼 中央地方关系 全国统一

引言:大国治理与统一市场

从古至今,大国治理都是一道摆在制度设计者们面前的难题。早在《论法的精神》中,孟德斯鸠考察各种政体后就已经断言:“就自然特性而言,小国适宜建立共和体制,中等大小的国家由君主治理较为妥当,庞大的帝国则更适合于专制君主统治。”^{〔1〕}这既是对欧洲 2000 多年历史的

* 北京大学法学院 2013 级法学硕士研究生。

〔1〕 [法]孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁深译,商务印书馆 1995 年版,第 126 页。

精炼概括,也暗示了大国里中央与地方的紧张关系:随着国家在规模、国力和财富上的扩张,利益的多元化将使得公共利益难以统一。其最终结果只有两种,要不是走向诸侯与分裂,要不就是要靠专制君主的力量强行统一。直到美国建国,大国的共和之路才在联邦制中获得了新生。在《联邦党人文集》第十篇的结尾,麦迪逊阐述了联邦党人的方案:“我们从联邦的范围及结构中,可以发现能够医治共和政府常见病的共和主义良方。”〔2〕时至今日,无论一个国家根据宪法理论属于联邦制还是单一制,其实际的政治运行都已不可避免地带上了某种联邦主义的因素。依靠地方分权化,既可以通过功能的分散达到对各个区域的有效治理,又不至于为维持中央集权而减慢社会进步的步伐,这已成为现代大国治理的某种趋势。〔3〕

中华人民共和国成立后,尤其是改革开放后的历史,也在一定程度上呼应了上述的论断。虽然我国在宪法文本上是较为典型的单一制,但在政治实践中并非一直是高度集权的国家。新中国成立后,地方治理的需要曾迫使中央数次向地方放权。但由于制度安排较为随意且缺乏弹性,每次分权都不得不以再次集权结束。直到改革开放后,分权化伴随市场化进程再次启动,“分灶吃饭”的财政权、投融资权、企业管理权、城乡建设权、外汇使用管理权、减免税权等权力被逐步下放给各级地方政府。〔4〕这次分权彻底改变了中国的中央与地方的关系,塑造了我们今天所看到的政治格局。更重要的是,以 82 宪法和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)为代表的法律规范构成了分权的初步制度

〔2〕〔美〕汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,商务印书馆 1980 年版,第 51 页。

〔3〕事实上,如今联邦制和单一制已经较少作为国家结构起源的理论谈论,因为两者在制度和技术上的边界已经逐渐模糊。实行联邦制的各国都根据自己现实的国情需要,而在国家的一体性与地方的自主性之间寻求不同的综合与平衡;同样的,传统的单一制国家也逐渐融合了联邦主义的因素,不断增强地方分权化。参见杨利敏:《关于联邦制分权结构的比较研究》,载《北大法律评论》第 5 卷第 1 辑,法律出版社 2003 年版,第 24—68 页。

〔4〕关于历次分权的历史,详见胡鞍钢:《中国财政体制变动与评价》,载王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社 1993 年版,第 267—281 页;辛向阳:《百年博弈——中国中央与地方关系 100 年》,山东人民出版社 2000 年版,第 174—256 页。

性安排,帮助形成了所谓的“财政联邦主义”或“中国式联邦主义”。〔5〕通过赋予地方政府经济事务的自主空间,触发地方政府间的竞争,分权极大地推动了中国经济的腾飞。但同时,这种“摸着石头过河”的分权毕竟是不成熟的、带有实验性质的,其负面效应随着时间逐步暴露,其中之一就是地方政府干预市场的权力与建立全国统一市场之间的矛盾。由于经济权力伴随立法权被大幅度下放,地方政府得以对刚刚从计划经济中分离出的市场发挥影响。这尤其体现为地方政府对待本地企业和地方市场的“帮助之手”,和对待外地企业和国内统一市场的“攫取之手”。延续至今的地区垄断问题由此而来。

可见,地区垄断并不单纯是一个规制不当或约束政府之市场干预行为的问题,而是与中央向地方政府分权有天然的联系。对这个问题的思考,必须兼顾中央—地方关系这一最基本的框架。究其根本,它依然延伸自孟德斯鸠的命题:大共和国中公共利益与地方治理的天然矛盾。联邦党人或许给出了一个初步的方向,但即使是在美国,这一问题依然伴随经济社会背景的变化和公共生活的拓展不断引发新的争议。而我们所采用的制度和进行的实践,也在为这个问题给出自己的答案。〔6〕

一、问题的提出

地区垄断作为我国政治经济改革中经久不衰的公共议题之一,并非是没有道理的。地区垄断被长期作为“行政垄断”最典型的一种形式,〔7〕自

〔5〕 See Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, *Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success*, *World Politics* Vol. 48, No. 1 (Oct., 1995), pp. 50-81. Also see Hehui Jin, Yingyi Qian, Barry Weingast, *Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, China Style*, *Journal of Public Economics* 89(2001), pp. 1719-1742.

〔6〕 “什么是你的贡献”,这是苏力在《法治与本土资源》的自序中提出给中国法学学者的问题,也是所有试图认真对待中国制度的人无法绕过的。见苏力:《法治与本土资源》,中国政法大学出版社2004年版。

〔7〕 较早提出“行政垄断”或“行政型垄断”的是王保树教授,他认为“行政型垄断”是相对经济性垄断而言的,包括国家经济主管部门和地方政府滥用行政权,排除、限制或妨碍企业之间的合法竞争,即“行业垄断”和地区垄断。参见王保树:《企业联合与制止垄断》,《法学研究》1990年第1期,第3页。

然而然带上了“垄断”与“权力”的原罪。从历史上看,19世纪美国内战后公众对个人自由的珍视和对经济巨头拥有控制社会权力的担忧,催生了世界上第一部反垄断法。甚至到了20世纪70年代,美国司法系统还以民粹主义(populist)的立场对待反垄断法,以政治和道德价值打击集中的经济权力。^{〔8〕}而在我国,当庞大公权力与垄断带来的经济利益相结合之时,这种厌恶和反感之情尤甚。同时,地区垄断不但种类繁多且后果之严重似乎显而易见。从最开始争夺工业原料的“羊毛大战”“棉花大战”“煤炭大战”,到阻止产品进入的“商品大战”,再到政策优惠以及更为隐蔽的准入门槛,包括党政部门的采购政策、发牌程度甚至是环保措施。^{〔9〕}据测算,20世纪90年代中国省际的贸易强度不但总体较低,而且从1987年到1997年还在不断下降。其贸易壁垒比美国、加拿大等国家内部的贸易障碍要严重,甚至相当于欧洲统一大市场内部独立国家之间的情况。^{〔10〕}

与高度一致的改革呼声相对,我国对地区垄断的治理一直饱受非议。有趣的是,来自学界的批评根据其视角大体上可以分为两个流派。在经济法学者看来,我国有关行政垄断的法律规范存在若干严重缺陷:在立法上,形式散乱,内容不协调,且普遍层次较低,权威性不足;在执法上,执法机关缺乏独立性且决定缺乏制裁力。^{〔11〕}甚至千呼万唤始出来、被称为“市场经济宪章”的《反垄断法》,也因没有把案件的决定权交给反垄断行政执法机关而被称为“没有牙齿的老虎”。是故,他们建议完善立法强化执法,将反

〔8〕 比如在“美国铝业公司案”中,勒尼德·汉德法官认为:“……大的工业联合无论其经济结果如何,从本质上就是不好的……在整个这些立法的历史中,对于它们的目标的一个不变假定就是要保护由互相之间积极有效地竞争的小的经济单位组成的产业组织形式,即使这样做要付出一些可能的代价。”See *United States v Aluminum Co. of America*, 148 F. 2d 416 (2nd Cir. 1945). 转引自郭跃:《美国反垄断法价值取向的历史变化》,《美国研究》2005年第1期,第84页。

〔9〕 郑毓盛、李崇高:《中国地方分割的效率损失》,《中国社会科学》2003年第1期,第65页。

〔10〕 参见[法]Sandra PONCET:《中国市场正在走向“非一体化”?——中国国内和国际市场一体化程度的比较分析》,《世界经济文汇》,2002年第1期,第18—31页。又见黄毓琳、王敬云:《地方保护与市场分割:来自中国的经验数据》,《中国工业经济》2006年第2期,第60—67页。

〔11〕 参见关保英、黄辉、曹杰:《行政垄断之行政法规制》,中国政法大学出版社2008年版,第86—88页。

对包括地区垄断在内的行政垄断作为我国反垄断领域最重要的任务。^{〔12〕}而宪法学的进路则更多地看到了地区垄断是镶嵌于中央与地方关系的整体结构中,因此结论自然倾向于由独立于地方利益的法院行使司法审查权,发挥一体化的法院系统在协调央地关系这一宪法问题中的作用。^{〔13〕}

毫无疑问,已有的研究对地区垄断的分析已经非常丰富,学者们不同角度的针砭和建议也极具启发性。但缺憾在于,因为过于关注现存制度相对于“理想形态”或域外实践的阙如,反而在一定程度上妨碍了对真实现状的理解。至少以下事实是需要研究者正视的:

首先,对地区垄断的治理和对统一市场的维护,从来都不是某种单一途径可以完成的。比如在美国,全国统一市场的发端与法律制度并没有直接的关联,而是得益于运输技术的发展和专门从事贸易的大型公司企业的需求。^{〔14〕}即使在法律领域,最高法院通过“州际贸易”条款和“必要且适当”条款对联邦权力的扩张解释,固然在治理地方垄断问题上发挥了重要作用,但法院至少还在其他三个重要方面有所作为:其一是通过判例确立了统一商法,规范了国内统一市场的交易规则;其二是通过案例逐步为从事州际贸易的公司赢得了在非注册地的职业和诉讼资格;其三是强化了联邦法院对此类案件的管辖权。^{〔15〕}其次,我国具有较为特殊的政治传统与现实。我国在宪法上是较为典型的单一制国家,中央在理论上有能力在宪法层面上改变与地方之间的权力分配,^{〔16〕}对地方政府行为进行监督与规范更是没有宪法和法律上的障碍。长期计划经济和科层制的传统,也无疑

〔12〕 比较有代表性的研究参见张江莉:《反垄断法对垄断性监管的规范——从“电子监管网”到“绿坝软件”》,《中国法学》2010年第4期,第100—109页。王晓晔:《行政垄断问题的再思考》,《中国社会科学院研究生院学报》2009年第4期,第49—58页。

〔13〕 比较有代表性的研究参见张千帆著:《国家主权与地方自治》,中国民主法制出版社2012年版;郭殊:《论中央与地方关系中的司法调节功能——以美国联邦司法判例为线索》,《法商研究》2008年第5期,第123—130页。

〔14〕 程金华:《地方政府、国家法院与市场建设——美国经验与中国改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2008年11月,第71—72页。

〔15〕 详见上注,程金华,第71—74页。

〔16〕 较为典型的例子有,1994年实行分税制,1998年撤销中国人民银行省级分行、建立跨省区机构,1999年对工商、质监、药监等部门实施省以下垂直管理。从这个意义上看,中国虽然在行为、支出等方面的分权非常明显,中央在事实上不可能也没有能力进行彻底的集权,但在某些领域的地方自治是没有宪法和法律上的保障的。

为政府内部的上下级监控提供了丰富的经验与资源。最后,从实证数据上看,二十余年来地方垄断的情况还是得到了部分缓解。比如根据对国内企业的抽样调查结果,国务院发展研究中心“中国统一市场建设”课题组的报告显示,截至2003年地方垄断的情形较1993年有所减轻。^{〔17〕}而相关公开报道与过去相比减少的事实,至少说明地区垄断不再以极其明显和典型的形式出现。

所以,本文关注地区垄断的中国式治理路径。此处的“中国式”并不包含任何的褒贬之意。文章试图做的,是从纷繁复杂的实践中抽离出有代表性的例子,以较为客观、全面的视角描述其存在与演变,并试图发现隐藏在其背后的历史逻辑与现实逻辑。同时,本文并不关注地区垄断的具体表现形式。相比之下研究治理的路径更为重要,因为路径本身就在一定程度上预示了结果。正如有学者对《联邦党人文集》的解读:“(在中央和地方之间)划出任何坚硬稳固的界限是不可能的。必须寻找的是程序性的解决办法,关键不是界限问题,而是划界的办法。”^{〔18〕}换言之,因为地区垄断和地方自治在边界上的模糊性,“什么是合理的地区垄断”这一问题,究其根本是谁、通过什么途径进行区分的问题。唯有全面理解每一条路径的逻辑,以及其所赖以生存的政治经济背景,才能为制度设计提供一些可能的启发。

需要注意的是,本文并未对地区垄断的立法控制进行单独讨论。一方面,无论行政内部控制还是司法控制,归根到底都是基于既有的立法框架。所以在讨论上述两条路径时,必然会涉及由《反不正当竞争法》《反垄断法》《立法法》《行政许可法》等构成的立法体系。另一方面,立法机关在一般情况下并无能力直接治理地区垄断。^{〔19〕}这些立法中所展现的立法者的治理

〔17〕 参见国务院发展研究中心“中国统一市场建设”课题组:《中国国内地方保护的调查报告——基于企业抽样调查的分析》,《经济研究参考》2004年第6期,第2页。

〔18〕 George W. Carey, *The Federalists: Design for a Constitutional Republic*, University of Illinois Press, p. 109, 1989. 转引自刘海波:《中央与地方政府间关系的司法调节》,《法学研究》2004年第5期,第43页。

〔19〕 在理论上,立法机关尤其是全国人大的备案审查制度,是对涉及地区垄断的规范性文件的有力制约。但是,一来这一制度的针对性不强,主要目的并不在于治理地区垄断;二来,在现实中也尚未出现过备案审查发挥作用的案例。故本文也不予讨论。

意图,必须通过行政或司法途径才能得以实现。

文章主体分为四个部分。在前两个部分中,我将分别阐述当前中国治理地区垄断问题的两条现实路径:行政内部控制与司法控制。首先,我将研究饱受争议的行政机关内部控制对地方垄断的规制作用。在长期以来,行政内部控制被认为是控制行政垄断的最直接和最主要的方式。但这一手段是否像表面看上去的那么自治和统一,内部包含着哪些并不相同的逻辑和子路径。之后,我将选取行政诉讼作为司法控制的切入点。更具体的,以最高人民法院在《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干解释》)中创造的“公平竞争权”和2012年发布的指导案例5号为例,检讨人民法院治理地区垄断的方式、能力与限度。在第三部分中,我将基于行政内部控制与司法控制在两个层面的替代关系,解释司法控制重要性逐渐上升的原因,并试图预测其边界和局限在哪里。最后一部分简单地总结全文。

二、地区垄断与行政内部控制

长期以来,行政系统的内部控制一直被认为是我国治理地区垄断首要也是最重要的途径,其历史几乎与改革开放一样长。经过二十余年才艰难诞生的《反垄断法》也基本沿袭了这一思路。但是,想要在数量庞大、内容纷繁复杂的各种规范与文件中寻找路径背后的历史理性和制度逻辑,绝非易事。一个可能的切入点在于,借考察语词的沿用与流变观察制度的变迁。

语词和概念的创造帮助人类更深入地认识世界、思考问题。同时作为某种理念与制度的载体,其本身也具有较强的生命力。因而观察相关的法律与政策文件中,“地区垄断”都是被如何表达的、如何被使用的,能够帮助我们透过貌似混乱的表象。隐藏在这些文件中的语法和用法也许不够“法言法语”,甚至带有“部落语言”的痕迹,但它们毫无疑问地影响了人们的日常行动,更影响、修改乃至重述了正式立法。^{〔20〕} 它们的语法与用法不但是

〔20〕 对“部落语言”的历史与语法的一个分析,参见郭锐:《“挂靠”企业的历史和语法》,载《洪范评论》第1卷第1辑,中国政法大学出版社2005年版,第158—159页。

我们正确理解整个制度的前提,更隐约反映了不同的语词背后截然不同的路径和历史脉络。对于地区垄断问题而言,具有代表性的语词分别是“地区封锁”与地方政府“滥用行政权力限制、排除竞争”。〔21〕

由于这一领域涉及规范众多,对重要的文件做出列举,如下表:

规范名称	实施年份	性质	使用概念
国务院关于打破地区间市场封锁进一步搞活商品流通的通知	1990 年	国务院 规范性文件	“地区封锁”
反不正当竞争法	1993 年	法律	“滥用行政权力,限制外地商品进入本地市场,或者本地商品流向外地市场。”
国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定	2001 年	行政法规	“地区封锁”
商务部、监察部、国务院法制办、财政部、交通部、税务总局、质检总局关于清理在市场经济活动中实行地区封锁规定的通知	2004 年	部门规范性文件	“地区封锁”
反垄断法	2008 年	法律	“滥用行政权力限制、排除竞争”
工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为程序规定	2009 年	部门规章	“滥用行政权力限制、排除竞争”
反价格垄断规定	2010 年	部门规章	“滥用行政权力限制、排除竞争”
反价格垄断行政执法程序规定	2010 年	部门规章	“滥用行政权力限制、排除竞争”

〔21〕 需要尤其强调,“滥用行政权力排除、限制竞争”其实是“地区封锁”的上位概念,除此之外还包括行业垄断。但由于《反垄断法》等法律并没有给地区垄断一个专属名词,而是与行业垄断一道不加区分地称为“滥用行政权力排除、限制竞争”,为方便起见本文也将采用这一用法。

续表

规范名称	实施年份	性质	使用概念
工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定	2011 年	部门规章	“滥用行政权力限制、排除竞争”
商务部、国务院法制办公室、国家发展和改革委员会、财政部、国家税务总局关于集中清理在市场经济活动中实行地区封锁规定的通知	2013 年	部门规范性文件	“地区封锁”

(一)“地区封锁”语境下的运动式治理

如前文所述,“地区垄断”是由学术界所创。在国家的法律体系和规范性文件文件中,大量使用且与之最相似的莫过于“地方保护主义”和“地区封锁”。甚至这两个词很多时候也是不做区分地混用。但相对而言,“地方保护”适用范围较大、内涵也较为丰富,除了地区垄断的典型情形外还有对外来人口等的地域歧视,^[22]甚至拓展到了对诸如司法地方保护主义等问题。因此,“地区封锁”长期以来是与学术界的“地区垄断”最接近的概念。

1. “地区封锁”的历史和语法:从计划经济到市场经济

在当下的政策表述中,消除“地区封锁”似乎是和建设全国统一市场和社会主义市场经济的目标紧密联系的^[23]。两者甚至具有某种逻辑上的必然联系:要建设市场经济下的全国统一市场、完善社会主义市场经济,就必须消除“地区封锁”。但从历史上看,情况并非如此。在新中国成立后的相

[22] 详见牟效波:《地方保护主义的法律控制——基于美国的经验》,北京大学 2010 年博士研究生学位论文,指导老师:张千帆。

[23] 较为典型的表述比如 2014 年《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》:“(七)打破地区封锁和行业垄断。对各级政府和部门涉及市场准入、经营行为规范的法规、规章和规定进行全面清理,废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法,纠正违反法律法规实行优惠政策招商的行为,纠正违反法律法规对外地产品或者服务设定歧视性准入条件及收费项目、规定歧视性价格及购买指定的产品、服务等行为。”

当长时间内,行政命令取代了市场价格信号在配置资源中的作用。^[24]即使在 20 世纪 80 年代改革开放之后,改革的渐进式特点决定了今天所谓的市场概念在当时并没有立刻形成。至于“社会主义市场经济”概念的正式提出,则更要等到 1992 年党的十四大。反观中央层面关于“地区封锁”的规范,最早可追溯到 1980 年的《国务院关于推动经济联合的暂行规定》(以下简称《经济联合规定》)和《国务院关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》(以下简称《竞争规定》)。这种时间上的错位说明,“地区封锁”与今天市场经济语境下的全国统一市场并非如想象得那样密不可分。

在改革的最初阶段,反对“地区封锁”最直接的目的在于减少商品、原材料等流通不畅所导致的积压、短缺等情况,保证其能够在地区之间合理调度分配。1982 年《国务院关于疏通城乡商品流通渠道扩大工业产品下乡的决定》中提到:“有些紧俏商品层层扣留,影响下乡;有许多商品,商业批发仓库积压,农民却又见不到。为了支持工农业生产的持续发展,改善农村市场的供应状况,对进一步疏通城乡商品流通渠道,扩大工业品下乡问题……”更深层次的考虑在于,反对“地区封锁”实际上是“计划经济为主导”下提高生产效率的必然要求。虽然在计划经济体制下,企业之间生产要素的分配大多是以行政指令而非双方合意的方式完成的。但为了提高整个社会化生产网络的效率,经济计划时常需要突破行政区划的边界,根据不同企业的禀赋情况对资源和资金进行跨区域的调配。这种通过将不同工作交由不同企业完成的、以“联合”、“协作”的方式获得最大化产出的模式,即所谓的“横向经济联系”。^[25]显然,在这一系列交换和协作过程中,生产要素价值被低估的一方会对此种经济利益的分配产生诸多不满。如果这种不满是在整个区域内普遍存在的,就可能演化为地方政府抵制国家经济计划、阻碍生产要素流动的“地区封锁”。1980 年《竞争规定》中“对本地区出产的原材料必须保证按国家计划调出,不准进行封锁”的要求,就是在这样的背景下产生的。

虽然这些文件中也偶有提及“市场”或“竞争”,比如 1980 年《竞争规

[24] 黄玖立、李坤望:《对外贸易、地方保护和中国的产业布局》,《经济学(季刊)》2004 年第 3 期,第 733 页。

[25] 高尚全:《打破条块分割,发展横向经济联系》,《经济研究》1984 年第 11 期,第 3—8 页。

定》中提到：“随着……企业自主权的扩大和市场调节作用的发挥，竞争逐步开展起来，在我国经济生活中显示出它的活力。”但应当注意到，与当时国家计划经济为主导的体制相比，“市场”“竞争”的因素显得相当边缘化。20世纪80年代初，我国依然对大部分商品实行计划定价，基于供求关系的价格机制远未形成。自然，既不存在今天意义上的由价格决定资源配置的“市场”，“市场”对企业活动的“调节作用”更是微乎其微。同时，考虑到公有制因素的绝对优势以及企业自主经营权的相对较小，企业在大多数时候依然是以完成经济计划、履行政策职能为目标，市场竞争的压力和优胜劣汰的效果是非常有限的。

可见，“地区封锁”并非市场经济的自然产物，而是诞生于地方自主权增加、地方利益开始获得独立地位，但整个国家仍然保持计划经济主导的矛盾之中。从地方利益和中央计划对立这点观之，“地区封锁”在最开始之时就不仅具有经济上的危害性，更对国家政策向下的贯彻与执行形成阻碍。正如学者所言：“在政令贯彻方面……有些中央应全局发展需要的政策无法贯彻，有的阳奉阴违，有的软磨硬顶，有的公然违背。”^{〔26〕}虽然随着价格领域改革的进行，行政命令与计划在资源配置中的作用不断下降，整体经济制度从计划体制转向“有计划的商品经济”。但仍由国家统一收购、定价或调配的重要原料和商品，比如茶叶、蚕茧、烟叶等，也恰恰是“地区封锁”概念被最广泛使用的领域。以“蚕茧大战”为例，1988年后的几年间，在全国范围大量加工地从原材料产地抢购蚕茧、争夺货源，而原产地因原料价格被严重低估而采取“调节税”等方式封锁市场。^{〔27〕}对此，1989年，国务院先后发布了《国务院关于茧丝收购和出口全部实行统一经营管理的紧急通知》和《关于加强茧丝绸经营管理工作的通知》，并召集浙江和江苏省的相关人员赴京协调，明确指出“对于蚕茧等重要农产品，决不能各行其是，更不准采取先斩后奏的办法违反国家规定。”^{〔28〕}1990年的《国家物价

〔26〕 王沪宁：《集分平衡：中央与地方的协同关系》，《复旦学报（社会科学版）》1991年第2期，第29页。

〔27〕 参见孙自铎：《农产品贸易大战形成的原因、危害和解决途径》，《中国农村经济》1988年第11期，第26—30页。

〔28〕 《浙江省违反规定收购春茧国务院通报批评处以罚款》，《人民日报》1989年10月4日，第2版。

局、经贸部、国家工商行政管理局、监察部关于加强茧丝市场及价格管理的紧急通知》中更直接指出：“对不顾大局，有令不行，有禁不止，拒不执行国务院上述《通知》的地方和部门，还要予以通报批评，并追究领导人责任。”即便如此，各种形式的贸易大战、贸易壁垒依然贯穿了 20 世纪 80 年代末到 90 年代初的历史。直到价格改革逐渐完成、“社会主义市场经济”提出后，反对“地区封锁”的意义才慢慢向我们今天所理解的方向靠近，即作为“市场经济”下“全国统一市场”的反面出现。

所以，与其说“地区封锁”是一个严谨的经济学或法学概念，不如说它是一种象征。无论是在计划经济、有计划的商品经济还是后来社会主义市场经济中，“地区封锁”都代表着地方政府在经济领域与中央政策之间的对抗。在计划经济中，这种对抗可能是地方不服从中央计划对原材料和商品的调配；在市场经济时代，这种对抗则可能为地方需求与全国统一市场的龃龉。虽然矛盾的原因发生了巨大的变化，但只要这种对抗继续存在，“消除地区封锁”的政策和口号就不会被放弃。这就解释了，为何改革开放期间的很多“部落语言”在今天都已经销声匿迹，但“地区封锁”至今仍被在各种法规文件甚至全国人民代表大会和党代会的报告中屡见不鲜的原因。同时这也可以帮助理解，以自上而下的运动式方法整治“地区封锁”的最初逻辑。

2. 对“地区封锁”的运动式清理

正因为无论在何种经济体制下，“地区封锁”都被作为与当下基本经济制度背道而驰、乃至威胁政令贯彻和中央政府权威的代表。所以一个自然的推论是，中央政府必然会亲自出手，通过各种途径打击“地区封锁”，强化中央权威并保证政策的贯彻实施。在单一制因素占主导地位的我国，中央贯彻政令实施的正式手段和非正式手段可以有很多。传统且典型的有干部管理任命制度、中央对地方的巡视和反腐。^{〔29〕}甚至行政审批改革在某种意义上也可被理解为削弱地方政府权力的手段。但就地区垄断的治理领域而言，这种集权的因素在制度层面集中表现为自 20 世纪 90 年代初

〔29〕 参见郑永年、王旭：《论中央地方关系中的集权和民主问题》，《战略与管理》2001 年第 3 期，第 65—68 页。