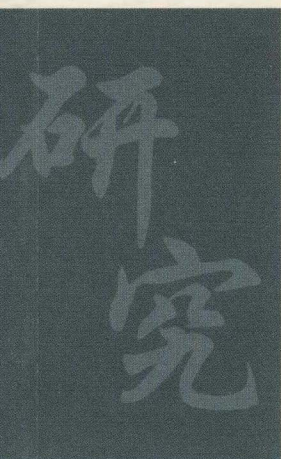


四川师范大学学术著作出版基金 资助



行政垄断与 寻租行为研究

蒲 艳 著



科学出版社

四川师范大学学术著作出版基金资助

行政垄断与寻租行为研究

蒲 艳 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书从“经济人”假设出发,剖析行政垄断不同当事人的自利行为和对行政垄断市场绩效的影响,探索垄断租金的博弈过程以及行政垄断的租金规模和寻租成本,为打破行政垄断提供全新的方向。

本书首先介绍行政垄断在中国的发展现状和发展历程,阐述行政垄断行为和寻租行为的联系;然后,分析行政垄断不同当事人的寻租行为以及寻租行为对市场绩效的影响;随后,分析垄断租金的博弈模型,并在剖析不同模型中寻租均衡支出的基础上,对行政垄断的租金规模和寻租成本进行了大致的估算;最后,基于寻租理论提出规制行政垄断问题的政策建议。

本书可作为经济学专业研究生、高年级本科生的参考书,亦可供高校教师、科研工作者和政府部门有关决策人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

行政垄断与寻租行为研究 / 蒲艳著. —北京: 科学出版社, 2013.12
ISBN 978-7-03-039207-7

I. ①行… II. ①蒲… III. ①行政干预-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 281402 号

责任编辑: 荣洁莉 / 封面设计: 陈思思

责任校对: 陈 靖 / 责任印制: 邱志强

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年11月第一版 开本: B5 (720×1000)

2013年11月第一次印刷 印张: 11 3/4

字数: 250千字

定价: 48.00元

序

中国于2008年8月1日起施行《反垄断法》。中国的《反垄断法》除包含国外反垄断法的三大支柱,即禁止垄断协议、控制经营者集中和禁止滥用市场支配地位外,还出于国情考虑,将行政性垄断行为纳入规制范围。这既说明国家对治理行政垄断问题的高度重视,也说明中国行政垄断问题的严重性。我国的行政垄断形成于改革开放前行政权力极为强盛的计划经济时期。在当时,行政垄断的目的不在于谋取超额利润,或促进市场竞争、提高经济效率,而在于对经济实行有效控制。这种利用行政手段干预行业进入、产品定价、流通和分配的做法对政府职能和经济干预方式产生了根深蒂固的影响。十一届三中全会以后,随着经济体制改革的进行,行业主管部门和地方政府具有相应的职权和独立的经济利益,使行业性行政垄断和地方性行政垄断日渐盛行起来。20世纪90年代以来,我国为建设具有中国特色的社会主义市场经济,在许多行业引入了一定的竞争,在一定程度上打破了许多行政垄断,但政企不分、政资不分的情况依然存在。

这种垄断形式与发达国家的经济性垄断具有本质的不同。经济性垄断形成于市场竞争,能在一定程度上提高经济效率。行政垄断则不同。行政垄断的形成既非源于市场竞争,也非为弥补市场机制的失灵,而是一开始就作为市场机制的替代物,通过设置进入壁垒剥夺外部竞争者参与市场竞争的权力,形成有利于“局内人”的高额的垄断租金。因此,行政垄断对资源的有效配置、消费者福利和社会经济的持续发展具有较大的破坏性。也因此,对行政垄断问题进行研究是必要和有意义的。截至目前,学者们对行政垄断的研究主要集中在行政垄断概念的界定、行政垄断的经济学分析和行政垄断规制措施的研究。学者们对行政垄断概念的界定,或侧重于行政垄断形成的依据,或侧重于行政垄断的手段和结果,很难达成共识。行政垄断的经济学分析重点是剖析行政垄断对资源配置的微观效率、产业效率、宏观效率三个方面的影响。近年来行政垄断的经济分析还出现深入和细化的趋势,一是研究一些特定产业的行政垄断问题,二是专门研究地方性行政垄断行为。学者们对行政垄断规制措施的研究主要是从法制角度提出打破行政垄断的政策建议,焦点是反行政垄断的现行法律法规存在的问题和完善措施。

蒲艳博士的《行政垄断与寻租行为研究》一书从“经济人”假设出发,运用跨学科研究方法、比较分析法、博弈分析法、实证分析法等剖析行政垄断不同当事

人的自利行为和对行政垄断市场绩效的影响,探索垄断租金的博弈过程以及行政垄断的租金规模和寻租成本,为打破行政垄断提供了全新的方向。

本书的出版具有一定的理论意义和实践意义。在理论上,它可进一步丰富和完善反行政垄断的一般理论。既往的反行政垄断理论都站在“公共人”的视角,认为政府官员是大公无私的公仆,在做出经济决策时总是将国家利益和集体利益放在首位。本书根据《反垄断法》对行政垄断的界定,将行政垄断定性为一种特殊的寻租行为,并分析行政垄断不同当事人的寻租行为、寻租行为对市场绩效的影响、垄断租金的博弈过程。在获取数据极其困难的情况下,本书还估算了部分行业的垄断租金、政治租金和工资租金,以及地方性行政垄断中的工资租金和价格租金。这些探讨和考察可拓展现有反行政垄断理论的研究视野。在实践上,本书就如何治理行政垄断、促进公平竞争提出了政策建议,这些建议对立法机关和其他相关行政职能部门制订和实施打破部门、行业垄断和地区封锁的政策方针具有一定的参考价值。

当然,行政垄断和寻租之间的关系是一个非常复杂的问题,涉及政治经济学、制度经济学、公共事业管理、行政管理等诸多领域。要对这一问题进行全面、深刻的论述,并不是一件容易的事情。因此,本书不可避免地存在一些不足之处。例如,关于行政垄断与寻租之间的差异与共同点,论述得还不够充分;关于我国相关行业的租金规模和寻租成本的估算,研究方法还有待优化。对于这些问题,希望作者做进一步的思考和完善。

蒲艳博士在校学习期间,学习较为刻苦、认真,治学态度也很严谨。作为她的博士生导师,我希望她能继续发扬扎实刻苦的钻研精神,百尺竿头,更进一步,不断有新的研究成果出现。

吴汉洪

2012年10月于中国人民大学明德楼

目 录

序

第1章 引论	1
1.1 行政垄断的概念	1
1.2 行政垄断的现状	2
1.2.1 地方性行政垄断	3
1.2.2 行业性行政垄断	4
1.3 行政垄断的性质	6
1.4 行政垄断的成因	8
1.4.1 制度学说	8
1.4.2 分权改革	9
1.4.3 职能转换	10
1.4.4 法律规制	11
第2章 行政垄断与寻租之间的联系	14
2.1 寻租的概念	14
2.2 寻租思想的简要说明	15
2.3 行政垄断与寻租之间的联系	17
2.3.1 行政垄断与寻租具有共同的目标	17
2.3.2 行政垄断与寻租相互强化	19
2.4 行政垄断与寻租之间的差异	19
2.4.1 行为主体的差异	19
2.4.2 行为方式的差异	20
2.4.3 行为结果的差异	21
第3章 行政垄断不同当事人的寻租行为	22
3.1 行政垄断主体的创租行为	22
3.1.1 政府部门创租的主要原因	22
3.1.2 政府部门创租的方式	23
3.1.3 政府创租行为带来的后果	28
3.2 追求垄断特权的企业的寻租行为	36
3.2.1 垄断厂商的直接和间接寻租行为	36
3.2.2 各种经济因素对垄断厂商寻租活动的影响	38

3.3 受行政垄断危害的消费者的“避租”行为	47
3.3.1 “避租”成本的概念	47
3.3.2 不同模型中的“避租”成本	49
第4章 寻租行为对市场绩效的影响	57
4.1 寻租与行政垄断的价格规制	57
4.1.1 行业性行政垄断的价格规制	57
4.1.2 地方性行政垄断的价格规制	64
4.2 寻租与行政垄断的社会成本	66
4.2.1 高成本垄断厂商不当选择的社会成本	66
4.2.2 寻租导致垄断厂商资源配置低效带来的“无谓损失”	70
4.2.3 寻租导致垄断厂商内部的 X 非效率	71
4.3 寻租与技术进步	74
4.3.1 寻租收益与生产性收益的差异	74
4.3.2 寻租与技术创新	74
4.3.3 寻租对产业组织技术效率的影响	75
4.4 对具有行政垄断特征的部分产业市场绩效的实证研究	78
4.4.1 不同产业的市场集中度和利润率	78
4.4.2 电力行业的勒纳指数	80
4.4.3 其他市场绩效指标的检验	81
第5章 行政垄断与租金博弈模型	83
5.1 政府机构和垄断厂商之间的设、寻租博弈	83
5.1.1 通过设租来进行寻租的模型	83
5.1.2 纳入决策成本和政治竞争强度的寻租模型	92
5.1.3 行政机构对寻租过程的控制与设计模型	94
5.2 行政机构之间争夺租金的博弈	96
5.2.1 通过争夺规制权限来获取租金的模型	96
5.2.2 通过组建企业与在位厂商争夺租金的模型	101
5.3 主管部门、国有企业和非国有企业之间的租金博弈	102
5.3.1 基本情况说明	102
5.3.2 国有企业与非国有企业之间租金博弈模型	103
5.4 消费者与垄断厂商之间的租金博弈	113
5.4.1 背景介绍	113
5.4.2 消费者与垄断厂商之间的租金博弈模型——以公用事业涨价行为 为例	114
5.4.3 垄断厂商通过价格歧视攫取租金的模型	116
第6章 租金规模和寻租成本的估算	129

6.1 行业性行政垄断的租金规模	129
6.1.1 国有垄断企业的垄断租金	129
6.1.2 国有垄断企业的政府租金	133
6.2 行业性行政垄断的租金耗散程度和寻租成本	139
6.2.1 租金耗散模型的确定	139
6.2.2 租金耗散程度和寻租成本的估算	142
6.3 地方性行政垄断的租金规模	144
6.3.1 不同地区之间的工资租金	144
6.3.2 不同地区之间的价格租金	149
第7章 政策与建议	154
7.1 制定和实施促进民主与市场准入的竞争政策	154
7.1.1 竞争政策的目标	154
7.1.2 制定促进竞争和民主的政策	156
7.2 提高生产性活动的投资收益,促使资源从非生产性领域向生产性 领域转移	160
7.2.1 社会环境与技术	160
7.2.2 职业选择	161
7.2.3 模型的均衡	163
7.2.4 模型的命题	165
7.2.5 模型的扩展	165
7.2.6 结论与启示	167
7.3 完善反垄断法并提高反垄断机构的权威性和独立性	167
7.3.1 完善反垄断立法,减少政府对经济活动的干预	167
7.3.2 提高反垄断机构的独立性和权威性	168
7.4 其他措施和建议	169
7.4.1 区别对待扩张经济产出和限制经济产出的寻租活动	169
7.4.2 鼓励垄断企业的寻利行为	169
7.4.3 完善法制,提高寻租活动的机会成本	169
参考文献	170
后记	179

第1章 引 论

1.1 行政垄断的概念

“行政垄断”是本书所有具体对象的起始范畴,也是本书得以开展的历史背景和逻辑基点。作为中国转型时期主要的垄断形态,“行政垄断”无论是在经济学界、法学界还是在实践领域,其内涵和外延均极富争议。

“行政垄断”概念的缘起与中国的经济体制改革密切相关。在理论上,对行政垄断最为简单的字面理解就是政府运用行政手段对特定产业或特定市场实行垄断。其中,“行政”一词通常指统治阶级运用所掌握的国家机器,按照本阶级的意志对整个社会进行管理,以保证统治阶级的政治主张和政策法令得以执行和实现(石淑华,2006)。“垄断”一般指特定主体为了特定目标通过构筑各种壁垒对目标市场所做的一种排他性控制(戚聿东,1999)。特定主体既包括作为经济主体的企业,也包括各级政府;各种壁垒既包括市场(经济)壁垒,又包括政治(行政)壁垒。从这种意义上来看,垄断分为经济垄断和行政垄断。^①当经济主体利用市场(经济)壁垒对市场形成一种排他性控制时就是经济垄断;如果政府机构利用行政手段形成一种排他性控制时就是行政垄断。

从实践来看,在中华人民共和国成立后至改革开放前的那段岁月里,无论是政府官员、黎民百姓,还是专门从事理论研究工作的专家学者,由于没有竞争的概念,所以也就不曾使用过“行政垄断”一词。中共十一届三中全会之后,随着经济体制改革的进行,地方政府和行业主管部门具有自身独立的经济利益和相应的职权,地方垄断和行业垄断日渐盛行,出现了行政垄断。从目前来看,行政垄断遍及我国经济生活中的各个行业和领域,表现形式主要有地区封锁、部门垄断、强制交易与强制联合竞争。

综上,我们认为2008年8月1日起施行的《中华人民共和国反垄断法》对行政垄断的界定是非常合适的。《反垄断法》认为,“行政垄断”是行政机关和法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力,排除或限制市场竞争的行为(王晓晔,2008)。这一规定清楚地界定了行政垄断的主体、手段和目的,虽相对宽泛,但却有利于拓宽研究视野,并且能够最为简练地突出行政垄断

^① 从范围经济和成本劣加性的视角来看,垄断还有第三种形式——自然垄断。

的本质特征。下面我们依次对行政垄断的主体、方式和后果进行论述。

行政垄断的主体有两个：一是行政机关；二是法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织。行政机关即代表国家进行行政管理活动的各级政府，包括中央政府（国务院）以及省（自治区、直辖市）、州或县（市、区）和乡镇三级人民政府。需要指出的是，代表中央政府的行政机关实际是在行使国家的职权，所以它们组织和管理经济活动的行为不属于行政垄断行为。因此，作为行政垄断主体之一的行政机关应该是一个有限的范围，即地方政府。行政垄断的另外一个主体是法律、法规授权具有公共事务管理职能的组织，主要包括国家机关和法律、法规授权管理公共事务的各类事业单位，如证监会、旅游局、广播电视局、新闻出版局、房地产管理局等。这些机构虽然不属于政府行政机关，但其工作性质和行政机关基本相同，即管理社会公共事务。因此，这些机构也有可能利用手中的行政权力，对特定行业或地域进行行政干预，破坏市场竞争。

行政垄断的方式是滥用行政权力，因此并非政府实施的所有影响竞争的行为都是行政垄断行为。从法律的角度来看，行政机关或法律、法规授权具有公共事务管理职能的组织是否存在滥用行政权力的行为，主要是看它们是否违背国家法律，从事某种法律明确禁止的行为，此为滥用行政权力的要件。例如，国务院曾经多次发文，禁止地方政府从事强制交易行为，我国《反不正当竞争法》也明确规定地方政府不得干预市场公平竞争。如果地方政府发布地方性文件，干预当地企业的正常经营活动，这样的行为就属于滥用行政权力。

行政垄断主体滥用行政权力的后果是排除和限制市场竞争，包括对市场参与者的歧视性待遇和对不同行业或地区的不公平待遇。因此，行政垄断行为虽在表现形式上和政府宏观调控、自然垄断产业规制相同，都表现为公共权力对资源配置的干预，但其后果却存在本质区别。产业政策、财政政策等调控措施的目的是在市场失灵确实已经发生的情况下，通过调控或规制减少不合理的资源配置，或在相似的制度、技术及信息约束时矫正市场失灵。这种调控行为或规制行为的潜在社会收益通常都能弥补社会成本，而行政垄断正好相反，它牺牲大多数人的福利，使少部分人获益。因此，我们认为行政垄断本身就是一种特殊的寻租行为。

1.2 行政垄断的现状

我国于2008年8月1日起施行《反垄断法》。我国的《反垄断法》除包含国外反垄断法的三大支柱，即禁止垄断协议、控制经营者集中和禁止滥用市场支配地位外，还出于国情考虑，将行政性垄断行为纳入规制范围。这既说明国家对治理行政垄断问题的高度重视，又说明中国行政垄断问题的严重性。学术界普遍按照行政权力作用的范围和方向，将行政垄断分为地方性行政垄断和行业

性行政垄断。下面介绍这两种形式的行政垄断在中国的发展现状。

1.2.1 地方性行政垄断

地方性行政垄断又称地方保护、地方市场分割、地方“块块”垄断，主要指地方政府为保护本地局部的经济利益或政治利益，通过行政规制手段操纵市场、构筑市场壁垒，限制非本地企业生产的商品或提供的服务参与本地公平竞争的一种排他性行为。由于国家宏观经济环境和法律环境的变化，地方性行政垄断的重点内容和表现形式也在变化。例如，在 20 世纪 80 年代，地方性行政垄断的主要表现为限制本地资源外流，进入 20 世纪 90 年代以后，主要表现为产品与服务市场、劳动力市场、资本市场等存在的分割封锁现象。与此同时，地方性行政垄断的主要形式也从明显的“硬”性分割到“软”、“硬”兼施，出现了大量的隐性软壁垒。

表 1.1 列明地方性行政垄断的手段和形式。

表 1.1 地方性行政垄断的手段和形式

市场类别	保护手段或形式
产品市场	利用行政手段直接对外地产品的销售数量进行控制；利用经济手段直接对外地产品实行价格限制和对本地产品实行地方补贴；利用管理手段对外地产品进行工商质检、技检等方面的歧视限制；阻止外地产品进入的其他非正式的无形限制
产权市场	地方政府和企业竞相追逐上市指标；地方政府纵容和包庇本地企业在股票交易市场的违规行为；把上市公司视为本地所属企业，凌驾于董事会之上；干预企业的资产重组行为，限制外地企业来本地投资
劳动力市场	禁止外地劳动力进入本地市场或有限制地准入；设立技术壁垒，且限制职业介绍所范围；费率控制

资料来源：根据石淑华著《行政垄断的经济学分析》（社会科学文献出版社，2006 年 4 月）、郑鹏程著《行政垄断的法律控制研究》（北京大学出版社，2002 年 10 月）、于良春主编《反行政性垄断与促进竞争政策前沿问题研究》（经济科学出版社，2008 年 5 月）等整理所得。

近年来，在地方市场出现并盛行一种新的通过行政规制手段攫取“制度租金”的行为，主要表现为地方部门与个别本地企业结成特殊的利益关系，妨碍市场的公平竞争。例如，2001 年，郑州市成立“馒头办”，需要卖馒头的人缴纳 1100 元左右的手续费才能拿到“馒头经营证”，否则就要被处以 3000~20000 元的罚金。“馒头办”要求卖馒头的人每天必须在指定面粉厂购买 60 袋面粉，否则不得继续经营馒头业务。最近几年频频出现的天价拖车案也折射出交警部门与指定拖车企业之间的合谋关系。2006 年 12 月，司机王立强驾驶的货车在京开高速公路上发生交通事故，交警联系的新通公司把事故车拖了不到一公里，收费高达 6060 元。宁夏车主王学宝在沪陕高速公路轮胎突然爆裂着火，12 公里的路程，光拖车费就收了 1 万多元（孙海华等，2010）。两起拖车案中的拖车公司新通公司和西安援手公司均为当地路段交警部门唯一指定合法的拖车

公司,这不能不让人怀疑二者相互勾结、垄断当地拖车市场的权力寻租问题。

地方性行政垄断造成市场的非整合状态,阻碍商品和要素在全国范围内的自由流动,不利于各地区发挥比较优势和形成专业化分工,造成地区经济结构趋同、重复建设、市场无序竞争等严重问题。山东大学经济学院教授于良春等通过建立 ISCP^① 分析框架,测度地方性行政垄断指数。他的结论表明,我国体制改革的初期(1985~1997 年)和中期(1997~2002 年),地方性行政垄断指数不断下降,2002 年达到历史最低水平,为 0.499。近几年(2002~2006 年),地方性行政垄断指数有所上升,像上述“天价拖车费”在内的一些比较隐蔽的“软”性地方保护措施开始出台,作用于本地经济,形成新兴的市场分割和地方保护(于良春,余东华,2009)。

据了解,1985~2006 年,全国 31 个省、市、自治区中,上海、广东和北京等地的地方性行政垄断程度上升幅度较快(于良春,2008),《中国经济时报》2003 年 6 月 10 日的报道也表明,河北、北京、上海等地的地方保护最为严重,这三个地区的行政限制最多(陈波,刘云中,2003)。国内市场的分割使地区间贸易的增长受到限制,国际贸易和省内贸易代替省际贸易的趋势十分明显,经济增长对国际市场的依赖程度增加。Poncet 测算中国地区性行政壁垒对国内贸易的影响,发现中国省际的市场一体化水平已经低于欧盟成员国水平,与《美、加、墨自由同盟》一体化水平相似(王常雄,2010)。

1.2.2 行业性行政垄断

行业性行政垄断又称“部门”或“条条”垄断,指行业主管部门利用财政权、资源管理权、投资权为所辖企业构筑政治壁垒所形成的一种排他性控制。行业主管部门要么属于政府机构,要么属于同政府机构没有什么区别的权力机关,它们既是行业的管理者,又是企业的所有人,承担企业的盈亏。这种政企不分甚至政企一体化的现象使垄断利益和行政权力得到了密切的结合,形成强大的垄断势力。目前我国具有上述特征的行业有:电信、电力、铁路、航空、邮政、烟草、盐业和成品油等。

上述行业的行政垄断行为主要表现在管理体制、管理方法和管理对象上,具体说来有以下表现:第一,主管部门公开“设租”,进行不公平竞争,甚至在某些行业,这种公开“设租”已经发展到敲诈钱财的程度;第二,滥用权力,乱收费用,一方面增加生产经营单位的经营成本和市场交易成本,另一方面增加消费者的费用和负担;第三,协助企业向政府寻租,主要是偏袒同行业的国有企业,即所谓的“嫡系部队”,为它们提供更多的优惠政策,此外还有帮助非国有企业向政府寻租,从中获取“经纪费”的行为;第四,通过立法“给自己授权”,将部门

^① I 表示制度,S 表示结构,C 表示企业行为,P 表示企业市场绩效。

利益合法化,具体做法是在行政主管部门起草行政法规的时候,将部门利益巧妙地塞入各项法律和法规,使部门利益合法化。

按照经济学的观点,不论垄断地位的形成源自何种原因,垄断企业都能通过提高价格、限制产出获得垄断利润。垄断性的制度安排,通过设置进入壁垒剥夺外部竞争者参与市场竞争的权力,形成高额的垄断租金。据学者胡鞍钢(2001)的估计,1995~1999年,平均每年我国垄断行业的租金为1300亿~2020亿元,约占当年GDP的2%。据中国经济体制改革研究会公共政策研究中心课题组的计算,2004年在“新双轨制”下以公共权力为背景,未市场化的三大生产要素的价格体系和已经市场化了的商品和服务价格体系,以及在国有垄断行业中形成的巨大租金额,相当于当年财政收入的1.5倍,其中垄断行业垄断租金合计为2125亿元(赵晓,2007-01-07)。

根据国资委网站提供的数据,2009年排名在前的10家国有垄断企业的利润,占当年108家国有垄断企业利润总额8151.2亿元的65%。排在第1位的是中国移动通信集团公司,利润总额为1484.7亿元;排在第2,3,4位的依次为中石油、中石化和中海油,利润总额依次为1285.6亿元、816.9亿元、524亿元。^①这些财大气粗的企业均来自具有行政垄断特权的行业,高额利润使它们可以给职工提供令人艳羡的收入。从中国移动在2010年3月18日发布的2009年财报来看,人工成本共214.8亿元,员工数为141206人,人均成本超过15万元。^②电力、金融、保险、水电、烟草等行业的职工收入也远远超过社会平均工资水平。第一财经日报2006年6月26日曾有记者报道,某市一位电厂抄表工的年薪高达10万元,中华工商时报2006年7月24日曾有记者报道“一个只有20人的电力企业,缴纳的年金高达400万元”。

国有垄断或专营行业除设置进入壁垒,限制外部竞争者参与市场竞争外,还通过任人唯亲等方式,把垄断企业固化为一种既得利益集团攫取垄断利润的工具。据报道,广东清远盐业总公司干部职工总数为40多人,其中有23个中层干部。在最近一次干部提拔中,5人中有3人是核心领导的亲属。据公司总经理谭红卫介绍,公司内“裙带关系”复杂而严重:“以在职人员为例,有10对夫妻、4对亲兄弟、1对亲姐妹,还有兄妹3人都在的,总数达到30多人,占总人数的一半多(王攀,2011)。”该案例是垄断行业的企业沦为安插亲朋好友的“亲友就业基地”的最好说明。

① 数据详见国务院国有产监督管理委员会财务监督与考核评价局发布的《中央企业2009年度分户国有资产运营情况表》, <http://www.sasac.gov.cn/2010rdzt/pjj/09fhyzcy. htm>。

② 数据详见中国移动有限公司公布的《中国移动2009年度业绩报告》。

1.3 行政垄断的性质

按照《反垄断法》对行政垄断的定义,行政垄断是行政机关和法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力,排除或限制市场竞争的行为。这一定义既说明了行政垄断和经济垄断、国家垄断的区别,也说明了行政垄断与其他行政行为之间的差异,深刻地揭示了行政垄断的违法性质。

行政垄断的违法性质表现在:行政垄断是行政主体滥用行政权力实施的限制竞争、破坏社会主义市场经济秩序的行为。行政权力作为一种公权力,初衷应为实现社会公共利益,在经济生活中应该体现为保护竞争、促进竞争、保护消费者自由选择权和增加社会福利。与此相反,行政垄断却是行政主体滥用行政权力对经济生活进行干预,其带来的严重后果是限制竞争,限制消费者选择商品的自由权利。可见由于行政垄断属于执法人违法的情况,所以其造成的社会危害比公民的违法行为造成的危害更大。

行政垄断的违法性质可从法律视角得到证明。第一,《反不正当竞争法》、《反垄断法》等法律法规先后对地区封锁、部门分割等行政垄断现象做出禁止性规定。例如,《反不正当竞争法》第七条明文规定:“政府及其所属部门不得滥用行政权力,限定他人购买其指定的经营者的商品,限制其他经营者正当的经营活动。政府及其所属部门不得滥用行政权力,限制外地商品进入本地市场,或者本地商品流向外地市场。”《反不正当竞争法》第三十条还规定了政府及其所属部门违反有关行政垄断禁止性规定的行为应该受到的制裁和惩罚:“政府及其所属部门违反本法第七条规定,限定他人购买其指定的经营者的商品、限制其他经营者正当的经营活动,或者限制商品在地区之间正常流通的,由上级机关责令其改正;情节严重的,由同级或者上级机关对直接责任人员给予行政处分。被指定的经营者借此销售质次价高商品或者滥收费用的,监督检查部门应当没收违法所得,可以根据情节处以违法所得一倍以上三倍以下的罚款。”《反垄断法》第五章第三十二条至三十七条规定:“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品;或妨碍商品在地区之间的自由流通;或以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式,排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动;或采取与本地经营者不平等待遇等方式,排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构;或强制经营者从事本法规定的垄断行为;或制定含有排除、限制竞争内容的规定。”《反垄断法》第五十条规定:“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力,实施排除、限制竞争行为的,由上级机关责令改正;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。反垄断执法机构可以向有

关上级机关提出依法处理的建议。”据此,行政垄断行为违反了《反不正当竞争法》和《反垄断法》的明文规定,属于违法行为。第二,部分行政垄断行为,如通过行业或部门规定实施的乱收费、乱涨价、强制联合限制竞争等行为,虽未明确触犯有关法律的规定,但违反行政法上的“法律保留原则”。据此原则,行政活动只要是法律没有明确授权的,则属于非法活动。那种认为“法律并未规定其非法”的行政行为即为合法的观点是错误的。例如,截至2007年,每年春运来临,铁道部都会下发春运期间火车票价上浮15%~20%的文件。直到2006年中国政法大学研究生郝劲松上诉质疑这一行政行为的合法性,春运期间火车票涨价才引起社会巨大关注。因为根据价格法相关规定,火车票价属于政府定价,铁道部未经国务院批准而擅自涨价是违法的。而且,依据价格法,火车票票价上浮应该举行价格听证会,铁道部在决定上浮方案时没有走这个程序,所以涨价行为是违法的。最终,在2007年年初,原铁道部新闻发言人王勇平宣布,今年铁路春运各类旅客列车一律不再涨价,以后也不再上浮。2002~2006年春运期间火车票价上涨情况见表1.2。

表 1.2 2002~2006 年春运期间火车票价上涨情况

年份	涨价情况	备注
2002 年	硬座上浮 15%,硬卧、软座和软卧上浮 20%	
2003 年	上浮最高维持在 20%,有涨有降。对使用常备票车站将实行定额浮动,原票价 30~50 元,加收 5 元;原价 50~70 元,加收 8 元;原价 70~100 元,加收 11 元;原票价 100~150 元,加收 15 元;原票价超过 150 元的,加收 23 元。直通车票价低于 30 元不上浮	2002 年,国家计委组织首次铁路客车票价听证,引发激烈争论;5 年来,学生票、革命伤残军人票价均不上浮
2004 年	硬座上浮 15%,其他席别上浮 20%	
2005 年	节前春运重点地区票价上浮幅度硬座为 15%,其他席别为 20%	
2006 年	临客硬座票价不上浮	

资料来源:根据《新京报》2007 年 1 月 11 日文章《春运火车票不涨价部分线路仍难满足需要》整理所得。

类似铁道部春运期间火车票价上浮的现象还很多,如水、电、气、油涨价,银行跨行交易费和账户管理费等。这些行为不属于《反垄断法》界定的行政垄断行为,因为这些行为的目的不是限制竞争或获得垄断地位(相关企业已经处于垄断地位),而是获取非法的租金收入^①。在现实的经济生活中,不论是行政主体滥用行政权力限制竞争的行政行为,还是当事企业凭借行政保护获得垄断地位之后的市场行为,甚至是行政主体与当事企业之间合谋的行为,目的都在于

① 使用现行法律或依靠民意都很难规制这样的行为。

获取完全竞争市场所不存在的超额利润或非法利润,因此,本书认为,行政垄断是一种兼具经济违法和行政违法的行为。

1.4 行政垄断的成因

我国的行政垄断是从高度集权的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中的必然产物,它的出现和盛行是由于一系列因素造成的。而且,在不同阶段,不同因素的影响程度是不同的。下面以不同视角来分析中国行政垄断的形成。

1.4.1 制度学说

这种理论认为,行政垄断是转轨经济中的一种特殊现象,是中国转轨政治经济体制下的特定的制度安排(于华阳,于良春,2008)。按照这种主张,行政垄断的形成以及盛行必然存在制度需求和对制度需求的强烈动因。从行政垄断的获益者来看,主要是特定行业中的垄断厂商和处于地方行政垄断保护下的各行业厂商,因此它们构成了行政垄断制度的需求者。按照经济学中厂商理论的基本假设和结论,在完全竞争市场,厂商在长期内只能获得正常利润,不能获得超额利润;而在垄断市场,由于进入壁垒的存在,厂商可以在长期内获得超额利润,这是行政垄断制度需求者追求垄断安排的动机。只要存在制度性外部援助的可能性,且获得行政保护的成本低于市场竞争的成本,那么行业或区域内的厂商通过寻求行政制度保护来实现和维护其垄断性的市场结构就是理性的选择行为。从前文《反垄断法》关于行政垄断的法律责任规定可以看出:《反垄断法》对行政垄断行为的制裁比较软弱,仅规定责令改正违法行为和行政处分,而没有规定行政罚款和损害赔偿等制度;其次,反垄断执法机构对行政垄断行为只有建议处分权,没有直接处罚或处分权,势必影响反垄断执法机构规制行政垄断行为的权威性和独立性;第三,《反垄断法》也没有对行政垄断行为的直接受益者或参与行政垄断行为的经营者规定制裁措施,也有违公平。由此可见,在我国的现行制度下,行业内或区域内的厂商寻求行政保护的成本比较低,助长了他们遇到问题时的理性选择趋向是“不找市场,找市长”,尽管这种行为对社会福利、资源配置效率和收入分配造成巨大的扭曲。

行业主管部门和地方政府是行政垄断制度安排的供给者,这由政府的目标函数注定。关于政府的行为目标,传统看法是实现社会福利最大化,但在政府行为的实践过程中,还存在着谋求非社会福利最大化目标的行为。在发达国家,以美国为例,行业主管部门(行业规制者)必须在以被规制厂商为代表的少数产业利益集团和以消费者为代表的多数利益集团之间做出权衡。根据奥尔森集体行动的逻辑,施蒂格勒得出规制总是偏袒少数利益集团的结论。佩尔兹

曼根据被规制厂商的利润和被规制产业的服务价格构建规制者的无差异曲线。在这里,规制者的无差异曲线是自身政治利益的最大化。规制者的无差异曲线和被规制厂商的效用函数曲线共同决定了均衡的规制政策所决定的厂商利润和服务价格。在中国,民意或民众的支持程度对行业主管部门或地方政府的效用函数不起任何影响。因此在受规制的市场,企业追求利润最大化,消费者追求自身效用最大化,政府部门追求效用和税收的最大化。可见在政企同盟的情况下,政府部门和企业的目标函数是一致的。行业主管部门或地方政府出于税收、产业发展、政绩考核等自身效用函数的需要,具有行政垄断制度供给方面的动机。制度需求和制度供给存在着现实中的均衡点,两者共同筑起行政垄断制度来对抗市场竞争制度。

1.4.2 分权改革

制度学说表明,行政垄断的存在是因为这种制度安排的需求者和供给者存在现实的均衡点,但为何会产生这样一种均衡呢?答案恐怕在于1978年以来的分权让利改革。

在1978年前的计划经济体制下,中央政府高度集权,而作为国民经济主体的企业完全隶属政府行政系统,并受其直接计划管理。一方面,政府的管理无所不包;另一方面,企业没有自己的独立经营权,不能自主经营,自负盈亏,完全以政府经济计划为准则。1978年以来的分权改革,不仅仅是政府之间内部的财政分权,也包括政府向市场的分权和政府向社会的分权,主要体现在三个方面:第一,沿着“分灶吃饭”的基本方向下放财政权和税权^①;第二,下放基础建设项目审批权和投融资权,扩大地方、部门和企业的投融资权;第三,下放国有企业的管辖权,主要指中央政府把对企业的管理权下放到省、自治区、直辖市这一级。^②

中央政府对地方的全面性权力下放,使地方政府得以成为经济利益主体,也使地方政府得以利用行政力量和手段等反市场化行为获取利益,这是(地区性)行政垄断产生的重要原因。下面从三个方面加以说明。

首先,由于我国的体制改革遵循先经济后政治的改革次序,政治体制改革滞后,不仅使经济改革政策本身的效应大打折扣,而且产生了纵向上的财政权

^① 1994年进行的第四次财政体制改革废除原来的包干制,实行分税制,是新中国成立以来涉及范围最大、调整力度最强、影响最为深远的一次财政体制改革,主要内容包括:划分中央和地方的财政支出范围、收入范围;建立中央和地方两套税务机构,分别收税;实行中央对地方的税收返还制度;建立中央对地方的过渡期转移支付制度;妥善处理原体制中央补助、地方上交以及有关结算事项(根据贾康、阎坤著,上海远东出版社于2000年出版的《中国财政:转轨与变革》和财政部财政科学研究所著,载于《经济研究参考》2004年第2期的文章《中国财政管理体制改革的10年回顾》整理所得)。

^② 经过多次下放,中央直接管理的企业(即央企)目前只有200家左右,其余都下放到地方各级政府。地方管辖使地方政府拥有实际的所有权。