



中国行政性垄断的原因、行为与破除 (第二版)

**The Causes, Behaviors, and Termination of
Administrative Monopoly in China**

(Second Edition)

by Unirule Institute of Economics



天则经济研究所课题组

2016 年 5 月 10 日



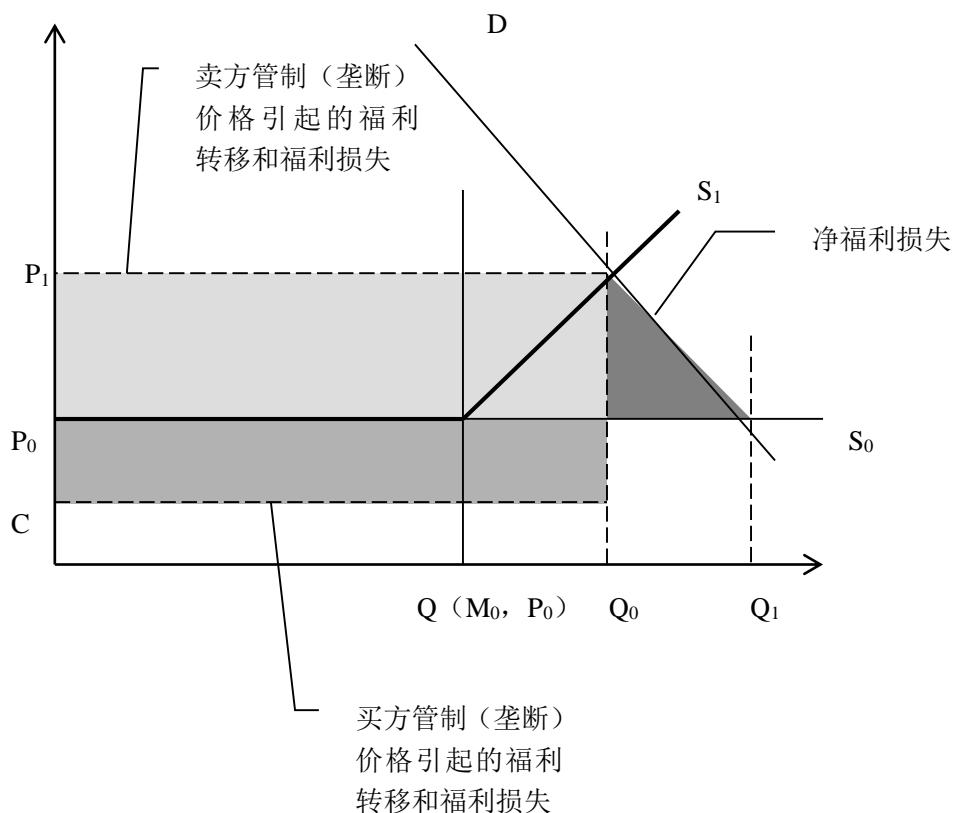
摘要

- 简言之，“行政性垄断”就是行政部门设立的垄断。行政性垄断的定义是，由某个行政部门通过行政文件（如条例、规章或意见等）的形式授予经营主体——企业或兼有营利性活动的行政机构的垄断性权力，主要表现为进入壁垒的设置和对价格的管制获得特殊的便利和优势，形成不同程度垄断势力与地位的状况。
- 授予某一（类）企业垄断权是重大的经济决策，是对基本经济制度（“社会主义市场经济”）的改变，根据《立法法》，应由立法机关立法设立。根据法律保留原则，不经立法机关设立的垄断权，是对潜在竞争者的经济自由权和消费者选择自由权的限制。我国的实践中，大多数的行政性垄断的依据只是行政机关的规范性文件，属于行政部门的自我授权。这些利用行政性公权力设立的垄断权，具有某种程度上的违宪性质和违法性质。
- 广义地，行政部门利用其起草立法草案的优越地位，通过较弱的立法机关设立的有利于某（些）企业的垄断权，也可称为行政性垄断。自改革开放以来，我国宪法经历数次修正，其基本原则已有很大改变，增加了“社会主义市场经济”，“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”等内容。包含设立行政性垄断权内容的法律，已然与我国现行宪法的相关规定不相一致。
- 本研究中讨论的几个主要的行政性垄断产业，几乎都是从完全的计划体制中演化而来的。经过多年的财政体制改革，中央政府的主要财政收入来源已经变为征税收入。中央政府虽然还有改革国有企业的动力，却没有打破垄断的动力了。相反，减少国有企业所带来的财政负担的方法，可以是将行政性垄断权作为一种优惠政策给予国有企业。
- 随着中国经济改革的成功，巨大的国内市场逐渐显现出来，反过来突显对这些市场垄断的价值。由于不上交利润，也无需限制工资和奖励的发放，行政性垄断利益增加一分，拥有垄断权的企业就会分得将近一分；他们作为一个利益集团，就会有充分的动力去争取更大的行政性垄断权。
- “院内活动”是指国有企业高层管理者通过游说行政部门官员而获得行政性垄断权的行为。一个原因是，行业部门官员与所属行业的企业高管可以转换身份，相互进入对方领域任职。这是从一个侧面反映行业行政性垄断的一项重要指标。这在我们研究的几个产业中都有显现。
- 上述“院内活动”因“部门立法”的存在而得以成功。“部门立法”产生的环境，是在我国的政治结构下，缺少对行政部门的实际约束，致使行政部门僭越自己的职权范围，直接和间接地对立法产生影响。所谓“部门立法”，就是行政部门主导甚至操控的立法；广义地，“部门立法”还意味着行政部门的行为实际上有着立法或修法的作用。
- 行政性垄断主要表现为设置进入壁垒和价格管制。而后者又可以分为两种。一种是卖方的或销售的价格管制；一种是买方的或购买的价格管制，表现为对行政性垄断权的拥有者在资源和其它投入的价格上的优惠以至免费。
- 只要存在制度性进入壁垒，即使其它条件与完全竞争相同，这种行政性垄断在一定的需



求条件下同样会形成高价格、低产量以及福利损失。

- 利用行政部门设置的进入壁垒而形成的垄断高价，将原来消费者剩余转变为企业利润的情形，就是一种不公正的收入分配扭曲。如果将相当于垄断利润部分的资源用于其它由市场决定的用途，就可以多生产出一定数量的产品。这些产品的价值（广义地，还可加上消费者剩余）就是行政性垄断造成的垄断利润部分（即分配扭曲部分）的机会损失，也就是社会福利损失。
- 买方的管制价格（较低或零的要素价格）是一种严重的收入分配扭曲，它将本来属于国家（即全体人民）或其他经济主体的巨额财富转移给了国有企业；显然是不公正的。我们假定行政性垄断企业少支付的资源租金用于占用更多的生产要素，如劳动力，土地和资金，这些生产要素如果用于其它由市场决定的用途，可以生产出更多的产品，这些产品的价值（还可以加上消费者剩余）就是这部分分配扭曲带来的机会损失，也就是社会福利损失。
- 行政性垄断将财富以货币形式从消费者转移到了垄断企业（及其管理层和员工），后者却没有利用这些货币形式的资源生产出相应的产品。从整个社会来看，相当于有一大笔货币却没有对应的产品，因而必然会推动通货膨胀。
- 近些年来，调整存款准备金率，而不是调整利率，越来越成为实施货币政策的主要手段。调整的频率很高，一年最多可达到 10 次（2007 年）；调整幅度高达 14 个百分点，以至最高达到 21.5%。这显得有些“反常”。而从银行企业的角度看，调整准备金率和调整利率却有着非常显著的区别。尤其是在实施紧缩政策时，采用提高准备金率的手段，会使银行免去提高利率的巨额成本。
- 由于公权力作为行政性垄断的构成因素，以及政府部门在行政性垄断的形成、维护和强化过程中的推动作用，在行政性垄断对经济效率和社会正义造成损害的同时，相关行政部门和权力机关的公信力和权威性也遭到相当程度的削弱和破坏。因此，与其说国有企业及其对国民经济的控制（其实就是行政性垄断）是“执政基础”，毋宁说是一种真正的“执政威胁”。
- 行政性垄断引起的福利损失与分配扭曲示意图



图中深灰色部分是行政性垄断带来的社会福利净损失，我们称之为“**社会福利损失一**”；图中浅灰色部分是由垄断（管制）价格带来的分配扭曲部分，我们称之为行政性垄断的“**社会福利损失二**”；图中中灰色部分是买方的垄断（管制）价格（即较低或零的资源价格）带来的分配扭曲，我们称之为行政性垄断的“**社会福利损失三**”。

- 社会福利损失一的估计：中国电信、中国移动和中国联通 2003~2013 年社会净福利损失为 930.29 亿元。2003~2013 年电信行业的净福利损失上限总共为 5736.25 亿元。石油行业的社会福利净损失为 19696 亿元。
- 社会福利损失二——垄断利润估计：电信产业平均每年的行政性垄断租金约 223 亿元，这同时也是消费者被转移走的福利。石油行业由于垄断高价带来的垄断利润为 13289 亿元。食盐业垄断企业的垄断利润达到 177 亿元/年，这也同时是消费者每年的损失。这些数量都同时是社会福利损失的数量。
- 社会福利损失三的估计：2001~2013 年，中石油公司共少付工业土地租金 2500 亿元；中石油和中石化的加油站用地少付租金 2738 亿元，少付的石油资源租金为 5604 亿元；三大石油企业少付的财务费用为 3926 亿元。这些数量都同时是社会福利损失的数量。
- 大多数市场经济国家的存贷款利率差的均值在 1%~2% 之间。而我国一年期人民币存贷款利率差多年来保持在 3%，这主要依赖于压低存款利率 1.5 个百分点实现的；因较低的存款利率，按 2013 年的全国存款平均余额 98.06 万亿元估计，全国个人与机



构的利息损失则高达 14709 亿元。相当于当年 GDP 的 2.5%。

- 在平均的情况下购买火车票还很困难，说明普通客车的供给存在着一般性的短缺。从两条东西大动脉，京藏高速和青银高速上的长长的运煤车龙就可以判断，普通铁路的货运供给也是短缺的。尤其是自 2010 年以来，京藏高速公路上竟频现长达 100 公里以上，时间达 10 天以上的大堵车。而高铁线路上的列车数量达不到设计的正常水平，即已建成的铁路资源不能充分利用。这说明，在高速铁路和普通铁路的投资比例上，有着严重错置。
- 我们估算，当高铁的一条线路每天开出的列车对数高达 187 对时，高铁的一单位平均成本所创造的效用，才能与普通铁路相同；而我们知道，2013 年最繁忙的京沪高铁每天只开出 90~105 对列车。这意味着，每建一公里高铁所减少的普通铁路的建设，都会给社会带来净损失。根据相关数据计算，高铁与普通铁路之间资源错置的福利损失每年达 897 亿元。
- 将前述行政性垄断的社会福利损失一（含铁路资源错置损失）、社会福利损失二和社会福利损失三累加起来，2013 年由行政性垄断带来的社会福利损失至少有 22734.3 亿元。其中后两项共约 19911 亿元；这是没有对应产品和服务的货币量，必然带来通货膨胀压力；具体地，会带来 3.50 个百分点的通货膨胀率，相当于当年商品零售价格指数上涨率的 250%。
- 用调整准备金率手段替代调整利率手段，中央银行上调一次 0.5% 的存款准备金率（以 2011 年 6 月 20 日为例），等价的利率变动为 0.375%，可使银行业免于支付存款利息达 3217 亿元。
- 再以 2011 年全年为例。用调整准备金率的方法替代调整利率方法，2011 年的六次上调准备金率，每次 0.5%，相当于为银行业或其主要借款人减少了 15623 亿元的利息支出。
- 即使现行《反不正当竞争法》与《反垄断法》在遏制行政性垄断方面还有所不足，但该法中仍然不乏约束行政性垄断行为的规范性内容。我国《反垄断法》规定的垄断行为包括：经营者达成垄断协议，经营者滥用市场支配地位，具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中；同时，还专章规定禁止“滥用行政权力排除、限制竞争”。我们要充分利用我国法律中已有的反垄断资源。
- 对有关创设特定垄断权的立法或修法草案，应建立“立法回避制度”，即与某一特定垄断权相关的行政部门不应起草法案，至少要由立法机关委托某一（些）中立方起草；再如，对于特定产业的垄断权创设草案，立法机关应组织专家委员会进行咨询；又如，应将特定垄断权的创设作为一种单项权力的创设，即不能以“类”为单位创设垄断权，如以“关系国民经济命脉”为一类。
- 强调行政部门无权设立特定垄断权，任何行政部门通过规章、条例设立的垄断权都是非法的；应规定相关行政部门应回避与本部门有关的法律的“实施细则”或“条例”草案的起草；或加强对行政部门起草的特定法律的“实施细则”的审查，防止其中



增加设立或扩张相关特定垄断权的条款。

- 行政部门对市场价格的管制的权力要经立法机关同意，才能设立。获得价格管制权力的行政部门在行使此种权力时，要受到《价格法》的约束，经过公正的听证会。特别地，要区分中央银行为实行货币政策而调整的利率和商业银行的利率，避免以实施货币政策为名，对商业银行利率实行管制。
- 关于公有制经济和全民所有制企业的宪法资源可以用来更有效地监督和约束使用和经营公共资源和国有资产的管理层。正是因为公有资源和全民所有的资产归全中国人民所有，就更应该加强对这些资源和资产的掌控，使其不致流失到使用和经营它们的管理层手中；也正是因为对公共资源和全民财产的监督在制度上和技术上都存在难度，才更应该在宪法中强调，在法律中特别设立相应制度和规则。
- 全国人大常委会作为专门的宪法监督机关，可以也应当依照现行宪法，对于涉嫌违宪设立行政性垄断的立法进行清理、审查，对于确实违宪的，应予以撤销或宣布违宪无效。当然，与此同时，也可以依据现行的宪法性法律《立法法》的规定，分别由相应的有权机关（主要如全国人大常委会或国务院）清理、撤销现有的行政部门设立行政性垄断的各种行政文件。
- 破除行政性垄断的司法改革建议包括，第一，不仅是要允许当事人（而不限于在位的企业）直接对涉嫌行政性垄断的企业向法院起诉；而且起诉不仅仅限于请求垄断企业承担民事责任，而是可以请求法院审查垄断地位的合法性。

第二，修改相关立法，使法院对行政性垄断案件享有实质的审查权和对企业垄断地位的处分权。

第三，改造现行的反垄断行政执法机制。关键在于：机构和职能要整合，权威要提高（例如，不能依赖于“向上级机关建议”），程序要正当（核心是确保公正、透明和参与，而不能内部操作）。

第四，要建立对行政性垄断的公诉制度。

- 行政层面的破除行政性垄断的改革，可以包括以下几个方面。

第一，直接鼓励各种企业，包括民营企业和国有企业，进入到没有现行法律规定垄断权的产业领域中。如在石油产业，就只有行政文件、而没有法律限制进入。对任何阻碍企业进入的行政部门，可施行行政惩罚。

第二，通过行政命令，废除和禁止行政部门（及其控制的行业协会）自我授予的垄断权。

第三，要求财政部和国土资源部等相关部门，设立专门机构，核查企业占用的公共自然资源（包括土地、采矿权等）的数量，并按市场价格向占用资源者征收租金。



第四，要求国有资产监督管理委员会参照社会平均工资水平，合理设置国有企业工资水平上限，对超出上限者予以惩罚。

第五，要求财政部设立专门机构，对国有企业，尤其是中央国有企业的财务进行专门监督，对利润分配方案向国务院提出建议，严格执行利润的上交，并对利润再投资部分予以监督。

第六，从长远看，要推动国有企业从营利性领域退出。



Abstract

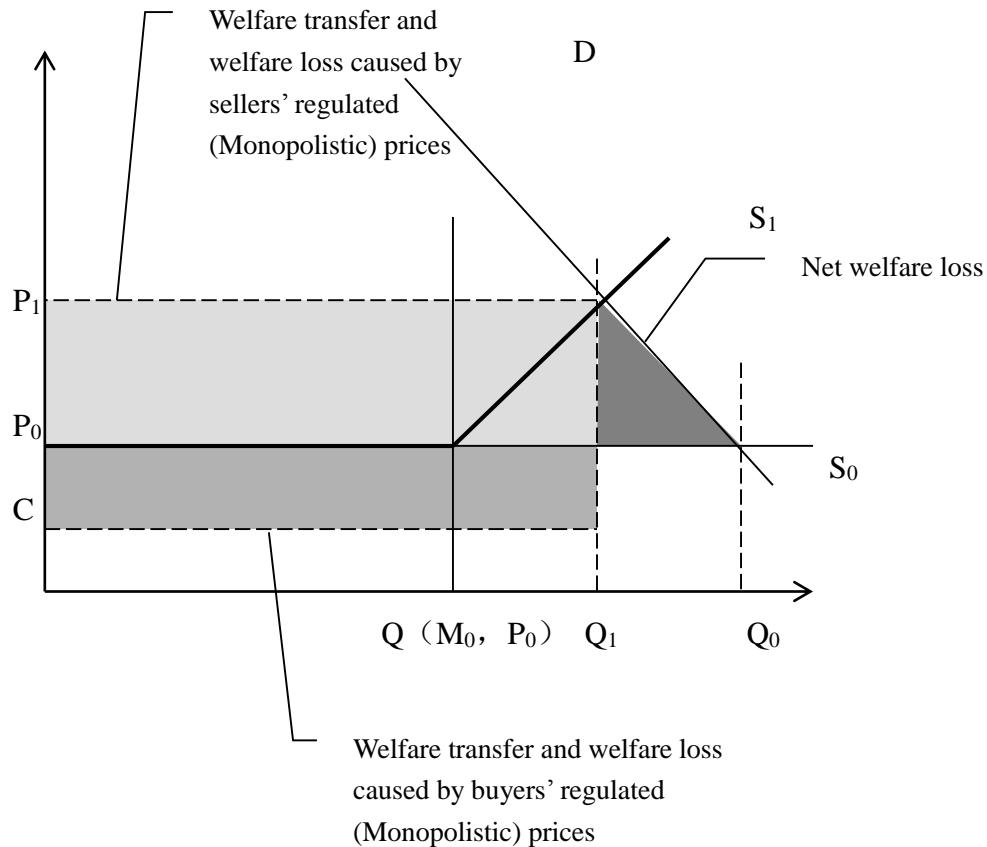
- In short, the "administrative monopoly" is a kind of monopolies established by the administrative departments. The definition of Administrative monopoly is that an administrative department, through issuing administrative documents (such as regulations, statutes or suggestions), grants the monopolistic power(s) to business agents--enterprises or profit-making administrative bodies, which are realized as accessing to exceptional facilities and advantages, forming different degrees of monopolistic forces and the status of the situation by setting of barriers to entry and regulating prices.
- Granting the monopolistic powers to enterprises is important economic decisions and a change of basic economic institutions (the "socialist market economy"). Under the ***Law of Legislation***, monopolies shall be established by the legislature. According to the principle of law reservation, monopolies, without establishments of legislature, are the damages to economic freedoms of potential competitors and choosing rights of consumers. In practice in China, most of administrative monopolies are established by formal files of administrations. This situation is a kind of self-granted. The monopolistic powers established by the administrative public powers are unconstitutional and illegal at some level.
- Broadly, the Administrative departments use their superiority over drafting legislative acts to establish monopolistic powers in favor of some enterprises through a weak legislature, also regarded as administrative monopoly. Since reform and openness, China's constitution has been amending several times. There are great changes in its fundamental principles, such as adding principle of "socialist market economy", and that of "that the state encourages, supports and conducts non-public economy". The laws including content of administrative monopolies are violated from the principles of constitutions.
- Almost all of the main administrative monopoly industries discussed in this study is evolved from the complete planned economy. After years of fiscal system reform, the Central Government's main sources of revenue have become taxable income. Central Government has incentive to reform state-owned enterprises but no incentive to abolish the monopolistic powers. Instead, granting administrative monopolies as preferential policies to State-owned enterprises could be a way to reduce the fiscal burden from State-owned enterprises.
- With the success of China's economic reform, huge domestic markets came to the fore, which in turn highlighted the value of monopolies on these markets. Because the enterprises with monopolistic powers do not need to hand in profits, and have no ceilings on the level of wages and bonuses, they keep all the profit due to administrative monopolies. As interest groups, they have sufficient motivation to strive for greater administrative monopolies.



- "In-house Lobbying" refers to the behavior that top managements of State-owned enterprises get administrative monopolies through lobbying administration officials. One of the factors is that industry officials and executives in firms can transform identities; mutual access to each other's serving area. This is an important indicator of the administrative monopolies of industries. It appears in several industries in our research.
- The above "In-house Lobbying" successes because of the existence of "departmental legislation." The existence of "departmental legislation" is because under the political structure of China, the lacking of practical constraints for administrations leads to the administrative departments, beyond their authorities, influence legislation both directly and indirectly. The so-called "departmental legislation" is administrative-led or even manipulated legislation. Broadly, "departmental legislation" also means that the administrative departments practically make or amend the laws.
- The administrative monopolies perform as setting barriers to entry and regulating prices, while the latter can be divided into two categories. One is sellers' price-regulating; the other one is buyers' price-regulating, leading to the owners of administrative monopolies may obtain resources and other inputs at discounted even zero prices.
- As long as the institutional barriers to entry exist, even if the other conditions are the same as perfect competition, under some level of demand, administrative monopolies may lead to high prices, low production and welfare losses.
- Monopolistic, high prices caused by administration's setting barriers to entry redistribute the original consumer surplus to corporate profits. It is an unfair distribution of income distortions. If using the monopolistic profits as the way which market decided, they can produce a certain number of products. The value of these products (in broad terms, can also be combined with consumer surplus) is the opportunity loss caused by administrative monopolistic (distribution of distorted part), known as social welfare losses.
- Buyer's price regulating (low or zero factor prices) is a serious distortion of income distribution. It transfers huge wealth which originally belonged to the State or other economic agents to the State-owned enterprises. It is clearly unfair. We assume administrative monopolies use the rents that they miss to pay to occupy more factors of production such as labor, land and capital. If these rents were used in other ways that determined by the market, they can produce more products. The value of these products (can also be combined with consumer surplus) is opportunity losses caused by distortions, also known as social welfare losses.



- Administrative monopolies transfer wealth in the form of currency from consumers to the monopolistic companies (including their management and staff), which did not use these monetary resources to produce a quantity of products they should do. Take the perspective of society, a large sum of money does not have corresponding product, which will inevitably promote inflation.
- In recent years, adjusting the deposit reserve ratio, rather than adjusting interest rates, increasingly becomes the primary means of implementing monetary policy. Frequency of adjusting is very high. It is up to 10 times a year (in 2007). Adjustment range is up to 14%, so that the highest rate is 21.5%. This is "unusual". From the point of view of bank, adjusting the reserve requirement ratio and interest rates has a noticeable difference. In particular when implementing tightening policies, increasing reserve ratios will enable banks to avoid the huge costs of raising interest rates.
 - Because public powers are integral factor of administrative monopolies, and impetus of governmental departments in the formation, maintenance and strengthening of administrative monopolies, credibility and authority of the relevant administrative departments were considerably weaken and undermined, while administrative monopolies damage economic efficiency and social justice. Therefore, state-owned enterprises and their control over the national economy (in fact, is the administrative monopolies) is the real "threat to ruling" rather than "ruling basis".
 - Figure of welfare loss and distribution distortions caused by administrative monopoly



The deep grey part in the figure is the net loss of social welfare caused by administrative monopolies, we called it "**social welfare loss I**"; The light grey part in the figure is distribution distortion cause by sellers' monopolistic (regulating) prices, we called it "**social welfare loss II**"; the grey part in the figure is distribution distortion caused by buyers' monopolistic (regulating) prices (lower or zero resources prices), we called it "**social welfare loss III**".

- Estimation of Social welfare loss I: the net social welfare losses of China Telecom, China Mobile and China Unicom from 2003~2013 is about 93 billion RMB. From 2003 to 2013 the cap of net welfare loss of telecom industry is about 573.6 billion RMB, and the net social welfare losses of oil industry is about 1969.6 billion RMB.
- Estimation of Social welfare loss II: The annual administrative monopoly rent of telecommunication industry is about RMB 22.3 billion on average. It is also the amount of transferred consumer surplus. Oil industry of monopolistic profit brought about by high monopolistic prices is about 1328.9 billion RMB. Salt industry monopolistic profit is as high as RMB 17.7 billion per year. This also is the loss of consumers each year. These numbers are the amount of social welfare losses.
- Estimation of Social welfare loss III: From 2001 to 2013, the amount of



land (for industrial use) rent which CNPC miss to pay is about RMB 250 billion; the amount of land (for gas station use) rent which CNPC and Sinopec miss to pay is about RMB 273.8 billion; the oil royalty they miss to pay is about 560.4 billion RMB; the financing costs which the big three in oil industry together miss to pay is about 392.6 billion RMB. These numbers are also the amount of social welfare losses.

- The mean of difference between deposit interest rate and loan interest rate in most market economy countries is in 1%~2%, but the difference between one-year loan and deposit rates is 3% over several years in China. This is achieved by lowering 1.5% to the deposit rate. According to average balance of the 2013 national deposit which is about RMB 98.06 trillion, the estimation of the individuals and institutions nationwide interest loss is as high as RMB 1.4709 trillion. It is equal to 2.5% of GDP that year.
- Generally, it is still very difficult to purchase train tickets. It implicates there is a general supply shortage on ordinary train. From Beijing-Tibet Expressway and Qingdao-Yinchuan Expressway, we can tell the supply shortage of general railway freight. Especially since 2010, there are frequent traffic jams in Beijing-Tibet Expressway which are over 100 km and up to 10 days. Number of trains on the high-speed railway is lower than designed normal levels, which means the high-speed railway resources cannot be fully utilized. This suggests that on the ratio of investment in high-speed railway to ordinary railway is severely misallocated.
- Report estimates that when the number of the high-speed railway trains departed is up to 187 pairs daily, the utility created by unit cost of high-speed railway is equal to ordinary railway. As we know, the busiest Beijing-Shanghai high-speed railway depart only 90-105 pairs of train daily. This means that the decrease in the construction of normal railways, caused by every kilometer high-speed railway constructed, will lead to a net social loss. In accordance with the relevant data, the amount of welfare losses caused by the misallocated resources between high-speed and conventional railway is about RMB 89.7 billion per year.
- The total amount of social welfare loss I (including the loss caused by resources misallocation in railway), social welfare loss II and social welfare loss III caused by administrative monopolies is RMB 2.2273 trillion in 2013, while the amount of latter two is RMB 1.9911 trillion, which is such a quantity of money without corresponding products and services, and inevitably brings about inflation pressure. Specifically, it will cause inflation by 2.5%, equivalent to 250% of commodity-retail-prices-index inflation that year.
- Taking adjustment of reserve requirement ratio as an alternative means of adjustment of interest rates, the Central Bank raised deposit reserve ratios by 0.5%



(as of June 20, 2011). The equivalent interest rate change is 0.375%. It can save the banks from paying interest on deposits of RMB 321.7 billion.

- Taking adjustment of reserve requirement ratio as an alternative means of adjustment of interest rates, the Central Bank raised reserve ratios six times in 2011, each time by 0.5%. It is equivalent to reduce the interest expense by RMB 1.5623 trillion for banks or their main borrowers.
- Although there are some shortcomings in current *Anti-Unfair Competition Law* and *Anti-monopoly Law*, there are still some normal content to constraint behaviors of administrative monopoly. The monopolistic behaviors the *Anti-monopoly Law* defines include achieving monopolistic agreements between business agents, abusing monopolistic positions, concentrating firms for purpose of excluding, limiting competitors. There is a certain chapter in the law to state forbidding “abuse of administrative powers to exclude and to limit competition.”
- It should establish "legislation evaded rule" for drafts of making or amending laws to establish specific monopolies. In other words, the administrative departments that related to specific monopolies should not draft Bills. At least it should be drafted by a neutral agent(s) that authorized by legislature. Moreover, the legislature should organize the Committee of experts to consult about the drafts establishing of monopolies for specific industries. Furthermore, the establishing of a specific monopoly should be treated as a single monopoly, that is, we cannot use "category" as the unit to create a monopoly. For instance, it cannot set "national economy related" as a category.
- Administrative departments do not have the power to establish specific monopolies. Any administrative department establishes monopoly through regulations or statutes is illegal. Setting up the rules that related administrative departments should evade the drafting of related "implementation details" or "regulations"; or strengthen the reviewing on drafting of "implementation rules" of specific laws to prevent adding the articles related to establishing or expanding of specific monopolies.
- The power that administrative departments can regulate the market price should be empowered by the legislature. When an administrative department using its price regulating power, it should be bound by the *Price Law*, going through fair hearings. In particular, it should differentiate between adjustments of interest rate to implement monetary policy by the central bank and the interest rates of commercial banks, for avoiding regulation of commercial bank interest rates in the name of implementation of monetary policy.
- The Constitutional resource of public-owned economy and state-owned sector could be used to monitor and constraint the managements of state-owned



companies more effectively. Because public resources and assets should be owned by all people, the supervision of these resources and assets should be strengthened. It must be assured that these assets should not be controlled by managements of state-owned companies. Because it is difficult to monitor public resources and assets on institutional and technological term, it should be emphasized in Constitution, and establish corresponding institutions and rules in laws.

- Standing Committee of the National People's Congress, as a specialized constitutional supervisory authority, can and should review and terminate suspected unconstitutional establishment of administrative monopolies. It should declare unconstitutional and terminate unconstitutional ones in accordance with the current Constitution. At the same time, based on the provisions of existing constitutional law, the *Law of Legislation*, empowered authorities (mainly as Standing Committee of the National People's Congress or the State Council) terminate, revoke the existing, various administrative files for establishment of administrative monopolies respectively.
- The judicial reform proposals of breaking administrative monopolies including: first of all, allow clients (but is not limited to enterprises) directly sue the enterprises suspected of administrative monopoly; at the same time, prosecution is not limited to request monopolistic enterprises to bear civil liability, but also have the right to request the Court to review the legality of monopoly.

Secondly, emend the relevant legislation, so that courts could have the substantive power to review the cases of administrative monopoly and to dispose monopolistic status.

Thirdly, renovate existing antitrust administrative enforcement mechanisms. The keys are to consolidate on institutions and functions, improve authority (for example, it cannot rely on "recommendations to the superior authority"), and legitimate the process (the core is to ensure a fair, transparent and participatory, not internal operations).

Fourthly, it should establish the public prosecution system to administrative monopolies.

- Reformation of breaking administrative monopolies at the administrative level as below:

Firstly, directly encourage enterprises, including private enterprises and state-owned enterprises, enter to the areas which absence of legal provisions of monopolies. For instance, in the petroleum industry, there are only the administrative files, but no legal restrictions to enter. The administrative departments that impede enterprises to entry the industries mentioned above should



be imposed administrative penalties.

Secondly, abolition and prohibit self-granted monopolies of administrative departments (or industrial associations controlled by them) by executive orders.

Thirdly, require the Ministry of Finance, the Ministry of Land Resource and other related departments to set up specialized agencies to verify the number of public natural resources (including land, licenses of mining, etc) occupied by enterprises, and charge rents from resources holders at market prices.

Fourthly, require State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council to set a reasonable state-owned enterprises ' wage ceiling according to the levels of average wage in society, and punish the people who get wage above the bound.

Fifthly, request the Ministry of Finance to establish specialized agencies to monitor state-owned enterprises, particularly central state-owned enterprises, to give recommendations on the distribution of profit to the State Council, to strict implement the profits surrender, and to supervise reinvested part of profit.

Lastly, promote the state-owned enterprise to withdraw from the profit-making area in the long run.



目 录

第一章 行政性垄断的性质	21
一、行政性垄断的定义.....	21
二、行政性垄断的构成因素.....	22
三、行政性垄断与市场垄断.....	23
四、行政性垄断的宪政特性.....	24
五、行政性垄断的主要形式.....	25
第二章 行政性垄断的形成与原因.....	27
一、行政性垄断的形成与演变.....	27
二、计划经济的体制惯性.....	30
三、中央政府缺少改革的财政压力.....	31
四、行政性垄断的市场价值与垄断利益集团及其意识的形成.....	31
五、“院内活动”	33
六、“部门立法”	35
第三章 行政性垄断的普遍性.....	37
一、行政性垄断的行业分布.....	37
二、电信产业的行政性垄断权	38
三、石油产业的行政性垄断权	40
四、铁路的行政性垄断权	43
五、银行业的行政性垄断权	44
六、食盐业的行政性垄断权	45
七、足球产业的行政性垄断权	48
八、地方的行政性垄断权	49
第四章 行政性垄断的“非法性”	50
一、缺乏法律的明确授权，违反法律保留原则	50
二、法律本身不适当，不合乎宪法.....	55
第五章 行政性垄断行为.....	57
一、行政性垄断行为分类.....	57
二、在部分产业中行政部门的垄断行为举例	58
三、企业的行政性垄断行为举例	63
四、行政性垄断引发的个人或机构行为举例	66
第六章 行政性垄断的无效率与不公正.....	68
一、设置进入壁垒的无效率与不公正	68
二、卖方价格管制的无效率与不公正	71
三、买方价格管制：资源的价格优惠及免费	72
四、影响宏观经济政策的中立性	73



五、对社会正义的损害	75
六、对政治合法性与道德价值的损害	76
第七章 行政性垄断造成的福利损失和分配扭曲的数量估计	77
一、行政性垄断福利损失和分配扭曲的衡量方法	77
二、行政性垄断的效率损失和分配扭曲的具体估计	83
三、行政性垄断的真实绩效和收入分配	91
第八章 行政性垄断的破除.....	96
一、我国现有的反垄断法律资源	96
二、宪法层面：遏制和禁止“部门立法”	98
三、宪法层面：有效掌控公有制经济与国有企业	99
四、充分利用现有的宪法和法律资源，清除行政性垄断文件	100
五、走向法治的、司法中心的反垄断模式	101
六、用行政手段破除行政性垄断	104
 分报告一 电信产业的行政性垄断	106
分报告二 石油产业行政性垄断	126
分报告三 铁路行业的行政性垄断	150
分报告四 银行业的行政性垄断	176
分报告五 食盐业的行政性垄断	205
分报告六 体育产业中的行政性垄断：以足球垄断为例.....	220



图表目录

图 2.1 土地交易价格指数（2000~2013）	32
图 2.2 煤炭价格（2005~2012）	32
图 2.3 原油价格指数（2000 年至 2010 年 1 月）	33
图 3.1 三大电信公司用户所占全国用户比例（2013）	40
图 3.2 原铁道部相关的部分企业	44
图 3.3 原铁道部分拆后下属企业及组织结构	44
图 3.4 食盐价格构成	47
图 6.1 制度性进入壁垒下行业均衡及厂商均衡	68
图 6.2 管制（垄断）价格示意图	71
图 6.3 买方的管制价格（低的零的资源价格）	72
图 6.4 2004 年以来调整准备金率的情况	74
图 7.1 行政性垄断引起的福利损失与分配扭曲示意图	77
图 7.2 关于两种产品在两群人间配置的艾奇渥斯盒状图	78
图 7.3 调整利率与调整准备金率的互替效应	81
图 7.4 中国商业银行的管制贷款利率和存款利率	87
图 7.5 2013 年分月的中国铁路旅客周转量	88
图 7.6 京藏高速公路大堵车情形	89
图 7.7 电信公司的员工工资和社会平均收入水平比较（2006~2013）	92
图 7.8 中国石油企业薪酬和社会平均收入水平比较（2007~2013）	93
图 7.9 石油产业高管薪酬情况（2007~2013）	93
表 2.1 三大电信公司董事会成员中有行政部门经历的比例（2007~2013）	34
表 2.2 三大石油公司董事会成员中有行政部门经历的比例（2006~2013）	34
表 2.3 铁路相关企业董事会成员中有行政部门经历的人数与比例（2013）	34
表 2.4 四大银行董事会和监事会成员中有行政部门经历的人数与比例（2013）	35
表 2.5 盐业企业董事会成员中的有行政部门经历的人数与比例（2013）	35
表 3.1 主要骨干网络国际出口带宽数（2013）	39
表 3.2 石油产业市场结构（2013）	393
表 7.1 电信产业福利净损失（2003~2013）	83
表 7.2 中石油、中石化加油站用地地租缺失估算（2003~2013）	85
表 7.3 中石油和中石化应付未付的石油租金（2001~2013）	86
表 7.4 中石油、中石化以及中海油每年少付资金成本（2002~2013）	86
表 7.5 电信产业福利损失估算（2003~2013 年）	91
表 7.6 石油产业福利损失估算（2001~2013 年）	92
表 7.7 国有银行的名义绩效与真实绩效（2013）	92
表 7.8 中石油的在职消费和隐性消费	95



Content

Chapter 1 The nature of administrative monopoly

1. The definition of administrative monopoly
2. The composition of administrative monopoly
3. Administrative monopoly and market monopoly
4. The constitutional character of administrative monopoly
5. The main forms of administrative monopoly

Chapter 2 The formation and cause of administrative monopoly

1. The formation and evolution of administrative monopoly
2. The inertia of planned economy
3. The central government has no fiscal pressure for reform
4. The market value of administrative monopoly, and the formation of monopoly interest groups and of their awareness
5. “In-house Lobbying”
6. “Departmental Legislation”

Chapter 3 The pervasiveness of administrative monopoly

1. The allocation of administrative monopoly in industries
2. Administrative monopoly in telecommunication industry
3. Administrative monopoly in petroleum industry
4. Administrative monopoly in railway industry
5. Administrative monopoly in banking industry
6. Administrative monopoly in salt industry
7. Administrative monopoly in football industry
8. Administrative monopoly in local areas

Chapter 4 The illegality of administrative monopoly

1. Lacking clear legal authorization, and violating the principle of law reservation
2. The laws are inappropriate and unconstitutional

Chapter 5 The behaviors of administrative monopoly

1. The classification of administrative monopoly behaviors
2. Examples of the administrative monopoly behaviors in departments
3. Examples of the administrative monopoly behaviors in enterprises
4. Examples of individuals’ or organizations’ behaviors caused by administrative monopolies



Chapter 6 The inefficiency and unfairness of administrative monopoly

1. The inefficiency and unfairness of setting barriers to entry
2. The inefficiency and unfairness of sellers' price-regulation
3. Buyers' price-regulation: favorable or even zero prices of resources
4. Affecting the neutrality of macroeconomic policies
5. Damage to social justice
6. Damage to the political legitimacy and moral values

Chapter 7 Estimation of welfare loss and distribution distortions caused by administrative monopoly

1. Measuring methods of welfare loss and distribution distortions caused by administrative monopoly
2. Estimation of welfare loss and distribution distortions caused by administrative monopoly
3. Real performance and income distribution of administrative monopoly

Chapter 8 Breaking administrative monopoly

1. Existing anti-monopoly laws
2. The constitutional level: restrain and forbid "Departmental Legislation"
3. The constitutional level: control of the public-owned economy and state-owned enterprises effectively
4. Making most of the existing constitutional and legal resources, clearing administrative monopolies files
5. Towards a legal and judicial anti-monopoly mode
6. Breaking administrative monopoly by administrative means

Sub report 1 Administrative monopoly in telecommunications industry

Sub report 2 Administrative monopoly in petroleum industry

Sub report 3 Administrative monopoly in railway industry

Sub report 4 Administrative monopoly in banking industry

Sub report 5 Administrative monopoly in salt industry

Sub report 6 Administrative monopoly in football industry



中国行政性垄断的原因、行为与破除

近些年来，中国市场经济的发展和改善遭遇了较严重的阻碍，一个重要原因是行政性垄断。有些企业，尤其是大型国有企业，在行政部门的有力扶持和主动配合下，获得了特惠的市场条件和人为的竞争优势，不同程度地取得了市场支配地位。这种状况，既严重削弱了竞争的充分性，又极大破坏了竞争的公平性。

凭借公权力所形成的行政性垄断，在严重损害了经济效率和社会正义的同时，给垄断企业带来了丰厚的账面利润。这种无须殚精竭虑地创新和运营就能取得巨大回报的方式，不仅激励了垄断企业对“门面”奢华的竞争追逐和对在职消费与企业福利的恣意放纵，从而导致巨大的资源浪费与社会不公；而且激发了利益集团结成更加有效的分利同盟，并达成运用公权力进一步维护、强化和扩展行政性垄断的默契与自觉。

对经济效率与社会正义的双重损害，使得行政性垄断日益成为社会各界诟病的对象。因此，关于行政性垄断的探究和分析，既在于其较强的理论价值，更源于其紧迫的现实诉求。

第一章 行政性垄断的性质

一、行政性垄断的定义

很显然，行政性垄断是垄断的一种。我们一般将垄断分为市场的垄断和人为的垄断。市场的垄断包括利用技术专利、企业规模和企业竞争力获得的市场力量，极端地，当一个企业的最佳生产规模能够满足整个市场的产品需求时，或同时生产多个产品的综合平均成本低于分别生产时，我们称之为“自然垄断”。

人为的垄断包括卡特尔行为和政府设立的垄断。后者包括通过立法机关设立的垄断和行政部门设立的垄断。前者是在宪法框架下的合法的，通常也是合理的垄断，它包含了对市场失灵和提供准公共物品的特殊考虑；而行政部门设立的垄断在法律程序上存在问题，合乎逻辑地，也通常是不合理的。这种行政部门设立的垄断就是本文所称的“行政性垄断”。

因此，行政性垄断的定义是，由某个行政部门通过部门条例或规章的形式授予经营主体——企业或兼有营利性活动的行政机构的垄断性权力，表现为以直接或间接的方式，通过对市场的干预，主要包括进入壁垒的设置和对价格的管制获得特殊的便利和优势，从而形成不同程度垄断势力与地位的状况。它通常对经济效率、公平、以及社会正义构成严重损害。

以上定义，给出了行政性垄断的构成因素、形成方式、以及后果。



二、行政性垄断的构成因素

1. 以行政部门为主的对公权力的利用

本来，在我国的法律框架下，授予某一（类）企业垄断权是重大的经济决策，也是对基本经济制度（“社会主义市场经济”）的改变，根据《立法法》，应由立法机关立法设立。利用行政性公权力设立的垄断权，则具有某种程度上的违宪性质和违法性质。广义地，行政部门利用其起草立法草案的优越地位，在较弱的立法机关设立的有利于某(些)企业的垄断权，也可称为行政性垄断。

在行政性垄断的形成过程中，主要由行政部门，以“国家命脉”、“国家安全”、“国计民生”、“社会保障”和“国际竞争力”等为由，或者出于部门利益的考虑，或者受到企业的影响，甚至因部分政府官员个人利益的驱使，出台相关法规、条例和政策（以所谓“决定”、“建议”、“办法”、“通知”、甚至“会议精神”等形式），通过行政权力的利用，使企业（尤其以央企为主的大型国有企业）获得垄断势力与地位。例如：根据《食盐专营办法》（国务院，197号令，1996年），中国盐业总公司及其地方公司便取得了食盐营销的垄断权；根据《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》（国家经贸委等，1999年，38号文）、《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》（国务院办公厅等，2003年，72号文）、以及《铁运函150号令》（铁道部，2003年）等文件，“中石油”和“中石化”等大型国有企业取得了成品油生产、运输和销售的垄断权。

国有企业不仅通过“院内活动”，促使行政部门出台有利于企业垄断地位的法规和政策（部门立法）；还可影响立法机关颁布正式的法律，以形成行政性垄断的格局。例如：凭借《烟草专卖法》（1992年），中国烟草总公司及其地方公司便获得了香烟的专营权。

行政性公权力的运用推动行政性垄断形成的具体途径主要有三条：一是为行业的在位企业设置制度性的进入壁垒（进入管制），对其实施刻意的保护，使其免于市场的充分竞争；二是虽未设置进入壁垒，却对在位的某些企业提供特惠的市场条件（主要是价格条件），使其获得相应的竞争优势；三是政府部门运用行政权力，直接干预微观经济，通过强制兼并等方式，使某些在位企业获得垄断势力¹。以上三条行政性垄断的形成途径可以单独或并存地发挥作用。

2. 垄断地位的确立

所谓垄断地位，一般是指单个企业或企业联盟等营利性主体，在它生产的产品或所需的投入等方面，由于较大的市场份额（较高的市场集中度）而获得某种市场支配地位，从而有可能对其均衡价格与数量、以及其他交易条件（如到货时间、产品规格与标准、以及售后服务等）构成显见影响，并使资源配置或市场结果偏离社会福利最大化（最优效率）的情形。

在行政性垄断下，其获得的垄断地位也基本符合上述的一般情形。然而，至少在理论上还存在另外一种情形：行业内有大量在位企业，单个企业的行为并不能对市场均衡构成显见的影响，但由于制度性进入壁垒限制了其他企业的进入，行业则出现诸如高价格、低产量等现象，市场均衡偏离了福利最大化状态。在现实中，烟草和食盐的生产接近于这种状况。

¹ 对此，还将在本章的“行政性垄断行为”部分作进一步讨论。



3. 行政性垄断的主体

法学家倾向于将促使垄断形成和强化的行政部门作为行政性垄断的主体；而经济学家通常将企业（包括兼有营利性活动的行政机构）作为行政性垄断的主体。本文认为，两者共同构成行政性垄断的主体。如果没有行政部门公权力的运用，企业就无法获得垄断地位；而如果没有企业，垄断地位就没有意义。

行政性垄断企业主要为国有企业，既包括部分中央国企，也包括部分地方国企；由于特殊的利益关系，有些民营企业也可成为行政性垄断权的受益者。

有些行政性垄断者是兼有营利性活动的行政机构。例如：铁道部既是一个行政机构，但它及其下属的各铁路局仍然从事投资建设、铁路运营等营利性活动。

三、行政性垄断与市场垄断

市场垄断是指在没有人为的进入限制与特惠的条件下企业通过市场竞争而取得的完全垄断与寡头垄断。市场垄断者通常具有特定的优势，包括绝对成本优势、规模经济和产品差别优势等。市场垄断的特殊情形是自然垄断，即由于生产技术的特性，某些行业在整个产量范围内存在企业成本函数的次加性，使得一个企业的有效生产规模足以满足市场的需求，以至自然形成了其获得市场支配地位的结果²。在现实中所谓自然垄断行业，其自然垄断的性质更多存在于某个特定的生产环节之中。例如：电力行业中电力输送（电网）通常具有自然垄断性质，而发电环节并不具备这样的性质。

行政性垄断与市场垄断之间在以下几个方面存在着明显的区别：

1. 垄断主体的形成方面

在市场垄断下，垄断者是竞争产生的，其通常拥有特定的生产技术（或发明专利等）。换言之，由竞争而产生的垄断者，往往是该时点下竞争的最强者。随着新技术的发明，市场结构就会发生变化，垄断主体也可改变。在行政性垄断下，垄断者（甚至垄断行业）是行政部门挑选的结果。其技术水平和竞争实力并未得到市场的检验。在行政部门的刻意保护和主动扶持下，垄断者的地位可以长期保持下去。

2. 公权力的利用方面

² 鲍莫尔等（Baumol et al., 1982）将自然垄断定义为：“某个行业可称为自然垄断，如果在整个产量范围内厂商的成本函数是次加的（PP. 17）。”成本函数的次加性可以严格地表述为：如果对于任何及所有的产量 $y^1, \dots, y^k, y^j \neq Y, j = 1, \dots, k$ ，使得 $\sum_{j=1}^k y^j = Y$ ，存在 $C(Y) < \sum_{j=1}^k C(y^j)$ ，

那么成本函数 $C(Y)$ 在 Y 是严格次加的。上述定义表明：在自然垄断行业中，一家厂商生产整个行业产出的生产总成本要低于由两家或两家以上厂商生产该产出所付出的成本。因此，自然垄断在生产上是富有效率的。



在市场垄断下，并不要求公权力介入垄断与垄断者的形成过程之中。相反，在成熟市场经济国家，公权力通常会运用于针对市场垄断行为、程度和后果的有益于效率改进的特定限制与纠正。在行政性垄断下，垄断与垄断者的形成本身就是对公权力利用的结果。其中，最为广泛且有害的手段则是设置制度性进入壁垒。

3. 潜在竞争方面

市场竞争包括行业内或行业间在位企业之间的竞争和潜在竞争，后者指潜在进入者与在位企业之间围绕进入或业已存在的行业赢利机会而展开的竞争。在潜在竞争下，即使垄断者已经获得了垄断势力与市场支配地位，但恐于较高的产品定价以及行业的赢利性会吸引新企业的进入，垄断者的行为将自发地改变原有的垄断均衡状态，以至接近于最优效率的情形。在无摩擦进入与退出等假设条件下，潜在竞争甚至可使自然垄断者将价格确定在较低的水平，从而实现非负利润约束下的帕累托最优——拉姆齐最优（Ramsey optimal）。这种潜在竞争能够致使自然垄断行业实现（弱的）福利最大化的原理被称之为“弱看不见手定理”（weak invisible hand theorem）。

然而在行政性垄断下，由于针对某些在位企业提供特惠的市场条件，不仅存在行业内在位企业之间竞争的不公平性；而且由于制度性进入壁垒的设置，存在着在位企业与潜在进入者之间潜在竞争的不公平性。如果没有新企业的进入或进入的威胁，行政垄断企业就会坚持垄断高价，稳赚超额利润，并更加懈怠企业的管理。因此，在制度性进入壁垒的设置下，由于行业内在位企业之间竞争不充分以及潜在竞争丧失，将会形成更加严重的效率损失。

四、行政性垄断的宪政特性

从表面上看，行政性垄断和传统的市场垄断极为相似，例如都是对竞争的排斥，但是行政性垄断乃是公权力干预社会经济的产物，和典型的社会经济运作过程中自发产生的垄断有着本质的区别。它是政府职能未能有效限定的表现，是缺乏宪政与行政法治的必然结果，其危害也要远远大于市场的垄断。

众所周知，传统计划经济国家的一大特征便是实行计划经济，生产资料和经济过程完全控制于公权力之手。后来大部分社会主义国家至少都经历了程度不同的经济体制改革，私营经济和市场竞争因素被不同程度地恢复（在完全公有制下，不可能有真正的市场竞争，故而也无所谓垄断），但公权力对经济生活的干预却在很大程度上极为顽强地保留下来。这就导致在这些传统计划经济国家都普遍存在着行政性垄断。而其中，中国属于行政性垄断较为严重、普遍的国家之一。

计划经济国家的行政性垄断，有其特有的产生背景。对此，早在上世纪 80 年代中期一篇题为《社会主义条件下的垄断》的文章中，就进行了形象的论述——尽管当时还没有提出行政性垄断这一概念：“社会主义条件下的垄断，不单纯是经济组织的行为，很多情况下由政府机构插手其间……在我国，由于理论上的失误和体制上的偏差，片面地扩大了政府部门的经济职能，不该由政府部门管的事，政府部门也统统包下来，一管到底。这样，形成了众多的官办企业，各家都有一个衙门后台，大树下面好乘凉。这些企业凭借某级政权的力量，在产供销各个方面都得到特殊照顾，形成事实上的垄断地位。反过来，政权机构也能从企业



捞到好处，开辟机动财源，以备不时之需”（宫希魁，1996，第59-60页）。

总之，行政性垄断本质上是公权力介入经济过程的结果。因此要遏制行政性垄断，当然需要反垄断的一般规则，但首要和关键在于约束公权力。这也正是为何行政性垄断问题无法仅靠规制经济垄断的传统反垄断制度来解决的原因所在。我国的《反不正当竞争法》以及《反垄断法》在规制行政性垄断方面的失败已经有力地证明了这一点。

五、行政性垄断的主要形式

广义而言，凡是导致市场中垄断程度提高的行政部门行为，都可被看作是行政性垄断的形式。

如前所述，行政性垄断主要表现为设置进入壁垒和价格管制。而后者又可以分为两种。一种是卖方的或销售的价格管制；一种是买方的或购买的价格管制，表现为对行政性垄断权的拥有者在资源和其它投入的价格上的优惠以至免费。

除此之外，行政部门推动导致垄断程度提高的企业合并，推动企业间的价格卡特尔的形成，都可以被视为行政性垄断。

从空间角度看，设立地区间产品或资源流动壁垒的行政行为，也是一种行政性垄断形式。

1. 设置进入壁垒

用行政部门法规（有时表现为由行政部门主导的法律）授予一家或几家企业在某产业的垄断权，并采取行政手段将其它企业拒之门外，或用行政手段或法律手段惩罚进入者。

如1999年以国务院办公厅名义发布的《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》（通称为“38号文件”），授予了中国石油公司和中国石化公司在石油的开采、炼制、销售和进出口等方面的垄断权。这同时意味着其它企业无法进入到石油领域。

2. 卖方价格管制

由行政部门直接规定企业的产品或服务价格。这些管制的价格一般都高于竞争性的市场价格。价格管制一般适用于已经具有垄断性质的领域，或与设置进入壁垒的手段一起综合运用。

在西方发达国家，价格管制通常是在诸如紧急状态、市场垄断等特定情形下，政府为了维护公共利益而采取的针对产品、要素等价格的限定。例如，政府针对垄断企业的产品，采取边际成本定价或平均成本定价等价格管制形式。这种产品的管制价格往往低于市场垄断价格，从而限制了垄断者的不当盈利，并保护了消费者的正当权益。

而在我国的行政性垄断下，价格管制却很少用以降低市场垄断所造成的价格扭曲。恰恰相反，通过价格管制，进一步提高了垄断者产品的价格水平和企业的盈利水平，更大程度地



造成价格扭曲，并导致更加严重的社会福利损失。

如食盐价格由行政部门制定，约每吨 3000 元；如果价格不受管制，食盐价格就会趋向由竞争性市场决定的工业盐价格（约 750 元/吨）。而之所以可以制定如此高的管制价格，是因为以“食盐专卖”的名义阻止了竞争者的进入。详见分报告之五“食盐业的行政性垄断”。

3. 买方的价格优惠

这实际上仍然是一种管制价格。只是在垄断企业是买方的情况下，管制的购买价格低于市场竞争价格。在极端的情形下。购买价格可以是零。

如大多数垄断国有企业无偿地使用国有土地；中央银行管制的存款利率低于竞争性的市场存款利率。

4. 推动导致垄断的企业合并

由行政部门的行为，包括命令、建议、鼓励或提供其它便利，推动企业合并，导致该产业的市场的垄断程度提高。

如 2008 年电信业巨头间的合并，在电信产业中形成了双寡头垄断或三寡头垄断。

5. 地区间产品与资源壁垒

由地方行政部门设立的地区间的关卡，以阻碍外地某一特定产品或资源的流动，相当于提高了本地生产同一产品或资源的企业的垄断地位。

如在相当长的时间里，我国许多地区存在的对外地香烟的壁垒。

在本文中，我们主要讨论前三种行政性垄断的形式。



第二章 行政性垄断的形成与原因

一、行政性垄断的形成与演变

行政性垄断多以产业为范围，而各个产业的技术经济特性各有不同，其形成和演变的路径也各有不同。我们通过对电信产业，石油产业，银行业，铁路行业和食盐业等产业历史的梳理，来描述行政性垄断的形成和演变。

1. 电信产业行政性垄断的形成与演变

1994年之前，电信市场由邮电部独家垄断经营。邮电部既是公用电信业的经营者，又是公用电信业的政府管理机构。

在1993年12月，国务院同意由电子部、电力部和铁道部共同组建“中国联合通信有限公司”（简称“联通”），并发布了国务院178号文件。178号文件中对联通公司的主要业务范围进行了限定，包括：（1）对铁道部、电力部的专用通信网络进行改造、完善，在保证铁道、电力专用通信需要的前提下，将富余的通信能力向社会提供长话业务；在公用市话网覆盖不到或公用市话能力严重不足的地区，可开展市话业务；（2）可经营无线通信（包括移动通信）业务；（3）经营电信增值业务。

由于联通的进入，使邮电部经营和管制的双重身份已不再合适。于是，原邮电部的企业职能从该部门分离出来，成立了一个独立的法人公司，即中国电信。中国电信和中国联通双寡头垄断竞争的局面使得基本电信服务市场效率得到一定的改进。但是，电信市场仍是一个实力相差悬殊极端不平衡的双寡头垄断市场，1998年联通公司的资产只有中国电信的1/260，营业额仅为中国电信的1/112，电信市场的有效竞争局面仍没有实现。（于良春，2008）

1998年3月，根据九届全国人大通过的国务院机构改革方案，在原邮电部、电子部的基础上组建了信息产业部，作为主管全国电子信息产品制造业、通信业和软件业的行业主管部门。

1998到2000年，信息产业部陆续发布了一系列电信行业监管行政规章和文件。在《中华人民共和国电信条例》中，明确规定了电信领域的进入条件和对外资、民间资本比例的限制。在对电信资费的管理方面，1998年、2000年进行了两次大的电信资费调整，以及一些小的资费调整，采取的主要是信息产业部和国家计委联合下文的方式，实际上也是以行政命令的方法干预市场。

1999年和2001年，电信行业进行了两次分拆。第一次是纵向的业务分拆，1999年4月，中国电信被拆成四块，中国电信继承固话业务及中国电信商标；寻呼业务划拨到联通；中国移动、中国卫星通信公司单列出来。这次分拆的目的是走专业化道路，建立分业经营。第二次是区域上的南北分拆，2001年，中国电信实施南北分拆，形成中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国卫通、中国铁通六家基础电信企业为主体的“5+1”格局。



2008 年在工信部、发改委两部门推动下又对电信行业进行了重组：中国电信收购中国联通 CDMA 网，中国联通与中国网通合并，中国卫通的基础电信业务并入中国电信，中国铁通并入中国移动。重组后，中国电信获得 C 网和 CDMA2000 牌照后，不仅能运营固网，也能运营移动通信业务，中国联通也可以开展全网业务。

2. 石油产业的行政性垄断的形成与演变

1979 年之前，我国石油产业是一个完全的计划经济生产体系，由国家计委和国家经委制定投资计划和任务目标，财政部负责拨款，地质部负责勘探，石油部负责具体生产经营。所有的企业都是石油部下属的单位，投资计划、产品销售、人员安排、成本核算、工资等级、任务指标等都是相关部门确定。全部石油及产品纳入国家综合平衡计划，实行统一分配，在国内形成统一的石油购销渠道，企业只需按照指标来完成任务。

1978 年之后，石油产业进行了几次改革。

- 1982 年 3 月我国成立了中国海洋石油总公司，负责对外合作开发海上石油；
- 1983 年国家整合各部门的石油炼化企业组建了中国石油化工总公司；
- 1988 年 9 月，国家撤销石油工业部，将其整体改制为中国石油天然气总公司，管理陆上石油公司。至此我国石油产业形成了中国石油垄断石油勘探开采、中国石化垄断石油炼化、中海油垄断海洋石油勘探开采的三家垄断格局。
- 1997 年国家又成立了新星石油公司，公司有权经营整个石油产业的业务。
- 1998 年中国石油产业进行了重组，将全国的石油业务按照南方、北方、海上三方地域划分为中国石油化工集团公司（2000 年，新星石油公司整体并入中石化集团）、中国石油天然气集团公司、中国海洋石油公司三家集团公司，三家公司均为纵向一体化的全业务公司。

1988 年，石油工业部撤消后，中石油、中石化和中海油三大企业实际上获得了各自领域的部分行业管理权。1998 年 3 月，九届人大一次会议审议批准的《国务院机构改革方案》决定对石油石化工业实施战略性改组，分别组建中国石油和中国石化两个特大型企业集团公司。

1994 年国务院批转国家计委、国家经贸委《关于改革原油、成品油流通体制的意见》，加强对原油、成品油生产、流通的宏观管理，至此，石油流通再次回到计划轨道。1999 年 5 月，国务院办公厅发布了《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》（国办发〔1999〕38 号）。该文件规定，国内各炼油厂生产的成品油要全部交由中石油、中石化的批发企业经营，其他企业不得批发经营，各炼油厂一律不得自销。确定了中石油、中石化在成品油批发市场的行政性垄断地位。

3. 银行业的行政性垄断的形成与演变

1948 年 12 月 1 日，中国人民银行成立。

1949 年以后我国的银行业进行了几次大的改组，对遗留下来的官僚资本银行进行接管和改组，并整顿和改造私人银行和钱庄。1969 年之前，中国的几家大的商业银行如中国银



行、中国人民银行、建设银行等均经过屡次变迁，隶属于中国人民银行或财政部，1969年之后，中国人民银行也全部划归财政部管辖。自此，我国基本形成中国人民银行统揽一切金融业务的“大一统”的金融体制，金融业处于完全垄断的格局。

1979年1月，中国农业银行恢复成立，开始接管人民银行的农村金融业务。

1979年3月，政府将隶属于人民银行的中国银行分设，规定其负责管理外汇资金，经营外汇买卖业务，支持出口生产和办理国际结算，执行侨汇和增加侨汇收入。

同年，将隶属于财政部的中国人民建设银行分设，以适应基础建设投资“拨改贷”的需要。

1983年，设立了中国工商银行，承担了原来由人民银行办理的工商信贷和城市储蓄业务。至此，四大国有专业银行格局奠定。独家垄断开始向寡头垄断转化。1984年1月1日中国工商银行正式成立，标志着“大一统”的银行体制转变为中央银行、专业商业银行的二元银行体制。

1981年，南洋商业银行在深圳设立分行，成为改革开放以来外资银行在中国设立的第一家营业性机构。

1986年9月，国务院批准重新组建交通银行，标志着我国股份制商业银行的诞生。1986年还设立区域性股份制银行——深圳招商银行。

1987年组建了中信实业银行，1992年成立了中国光大银行和华夏银行等，目前已有招商银行、中信银行、民生银行、华夏银行、深圳发展银行、兴业银行等13家股份制银行。

1995年，人民银行准入了我国第一家民营银行——中国民生银行，重点为民营工商企业提供金融支持。并在各大、中城市批准设立了城市合作银行，到1996年底，全国组建的城市合作银行共有18家，逐步建立了以国有商业银行为主体的多层次商业银行体系。

1993年12月，国务院《关于金融体制改革的决定》提出了政策性金融与商业性金融分离，要把国家专业银行办成真正的商业银行，国有专业银行开始向市场化的国有独资商业银行转型。

自1994年至2008年，逐步构建了政策性银行与商业银行分工并存的银行体系，国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行相继成立。

2003年起，国有独资商业银行开始步入转变为国有控股上市商业银行的国有商业银行股份制改革路程。中行、建行、工行和交行股改工作逐步展开，并先后完成在境内外资本市场发行上市过程。

4. 食盐业行政性垄断的形成与演变

1949年以后，我国恢复了盐业专营制度。五十年代初在财政部下设盐业局，它既是盐业



行政主管又是食盐生产者。同时设立中国盐业公司，负责运输和销售。

行政部门对盐业的垄断一直是严格的，只是在“产销”和“中央—地方”的垄断权力分配上有所不同，经历了“合分合分”四个阶段：

- 1954年，中国盐业公司并入盐务总局，产销合并，产量占全国的49.6%，销量占全国的90%（合）。
- 1957年实施“统一计划，分级管理”，中央直属企业将具体管理职能下放给省、市级政府，且运销并入商业、供销或粮食部门，是实质上的“地区分管”、“产销分管”。此阶段内，产销矛盾紧张（分）。
- 1964年，成立盐务总局和中国盐业公司，一套机构两块牌子，开始实施垄断专营，产量占全国的70%，销量占全国的90%，并领导相关学校和研究、勘探企业（合）。
- 1966年起的文革时期，仅第一轻工业部内设一个盐业组（共2人）管理全国盐业工作，体制基本回到1964年之前（分）。1978年，轻工业部成立盐务总局，但企业隶属关系不变，仍处在地区分管和产销分管状态。（程龙刚，2009）

1996年的出台的《食盐专营办法》确立了食盐专营体制。

近几年来一个显著的变化是地方盐业公司的集团化倾向。这种倾向一方面是市场化改革压力传导所致——以集团化应对市场化是国有企业改革中的惯用思路。另一方面，则是负责运销的盐业公司有动力将垄断扩展至上游生产企业。

二、计划经济的体制惯性

改革开放前，我国实行了近30年的高度集权的计划经济体制。在这种体制下，政府完全用行政手段管理经济，企业行为完全由政府行政部门决定，中央政府通常以无所不包的计划指令既控制宏观经济变量，又控制微观经济活动。长期的政企不分，无论在体制上还是在一般的观念上已经形成了政府直接指挥和管理企业的积习。

在改革开放的二十多年中，这一状况虽然已发生了相当大程度的改变，但毕竟还是不彻底。在作为政治体制改革主要内容的政府转变职能的过程中，政府职权的重新界定，政府部门间的权限分工一时难以准确把握，造成了一定程度上的相互脱节或冲突，给行政权力的滥用造成了可乘之机。尤其在原有部门撤消、合并以及新部门设立的过程中，这一情况表现得尤为突出。因此，政企不分对行业性行政垄断的产生提供了现实基础。

本研究中讨论的几个主要的行政性垄断产业，几乎都是从完全的计划体制中演化而来的。

由于这些行业是从计划经济和国有企业的体制中演化而来，人们一直对打破垄断的改革心存耐心，相信中央政府最终会将这些产业引导到竞争性市场经济中来。另一方面，由于计划经济的观念仍然存在，使人们误以为一些特殊行业仍要有计划控制，从而导致对行政性垄断的容忍。



三、中央政府缺少改革的财政压力

二十世纪80年代和90年代的改革，有一个重要的推动力是中央政府的财政压力。例如财政压力曾是电信改革的重要因素（张宇燕，1995）。在电信业是一个亏损的产业时，既会增加中央政府的财政负担，又制约了电信业的自身发展。当需求在既定价格水平下急剧增加时，财政紧缺的矛盾就凸显出来，此时以放松管制来换财政收入便成为政府的一种十分现实和自然的选择。

在联通公司创立的过程中，国务院在一定程度上给予支持，并对各方利益进行平衡，其结果它亦是最大的受益者之一。这是因为联通公司的出现也充分体现了中央政府的“共容利益”。第一，可缓解电信行业发展的资金问题；第二，可使通信能力即供给在短期内增加并满足消费者需求，或随竞争而来的服务质量之改善；第三，提高中央政府和电信企业进行谈判的地位，增加其讨价还价的能力；第四，对中国巨大市场而言，联通的进入对邮电部而言是一场“非零和”博奕，更为根本的是无论联通公司采取什么样的组织形式或资产结构，它至少在短期内和名义上，都是国家所有、或由国家牢牢控制的一家电信企业。因此，从整个行业发展来说，对中央财政亦是有利的。这恐怕就是中央政府虽然放松了对电信业的进入管制，但其放松“度”又只能是非常有限的原因。（张宇燕，1995）

随着改革的进展，尤其在二十世纪90年代初，国有企业普遍亏损，已经不是中央政府的财政收入的重要来源，反而成为一种负担；另一方面，经过多年的财政体制改革，中央政府的主要财政收入来源已经变为征税收入。中央政府虽然还有改革国有企业的动力，却没有打破垄断的动力了。相反，减少国有企业所带来的财政负担的方法，可以是将行政性垄断权作为一种优惠政策给予国有企业。

四、行政性垄断的市场价值与垄断利益集团及其意识的形成

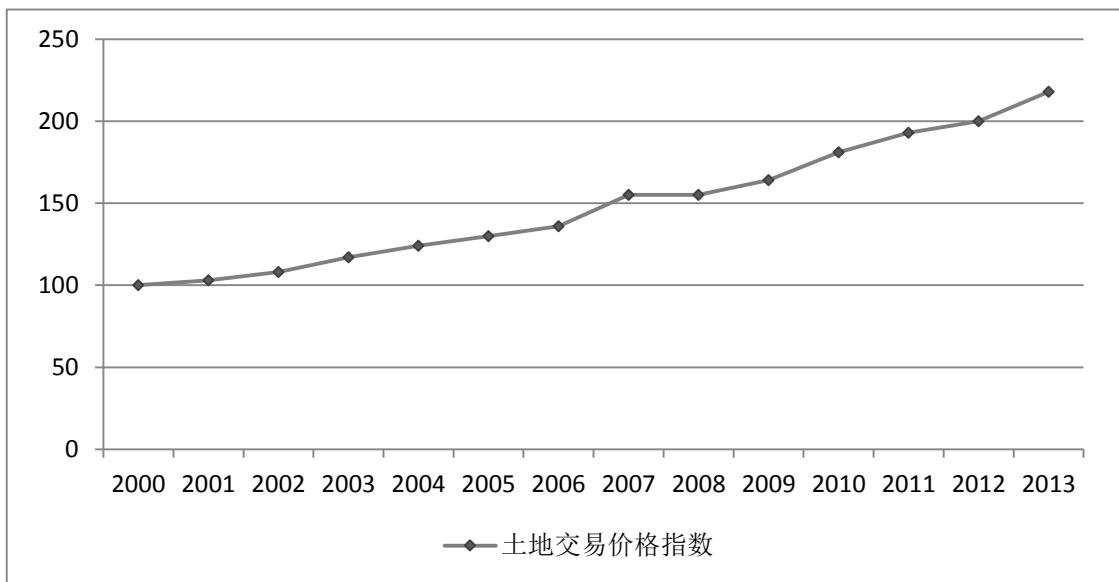
天则所在《国有企业的性质、表现与改革》的第七章中，对国有企业管理层利益集团做了较深入的分析。总体而言，垄断利益集团与上述国企管理层利益集团有着很大的交叉。原因也是很类似的。一方面，有着资源价值和相关市场巨大利诱；另一方面，存在着一个有着自觉意识的利益集团。

随着中国经济改革的成功，巨大的国内市场逐渐显现出来。如电信市场、电力市场、金融市场等等。这些长期前景良好的市场的出现，反过来突显对这些市场垄断的价值。

另一方面，由于中国是一个巨大的经济体，随着其长期高速增长，会对世界资源价格产生的显著影响。自二十一世纪以来，土地、石油、煤炭等自然资源的价格一路上涨，使得相关产业的垄断权也变得价值高昂。见下面三张图。

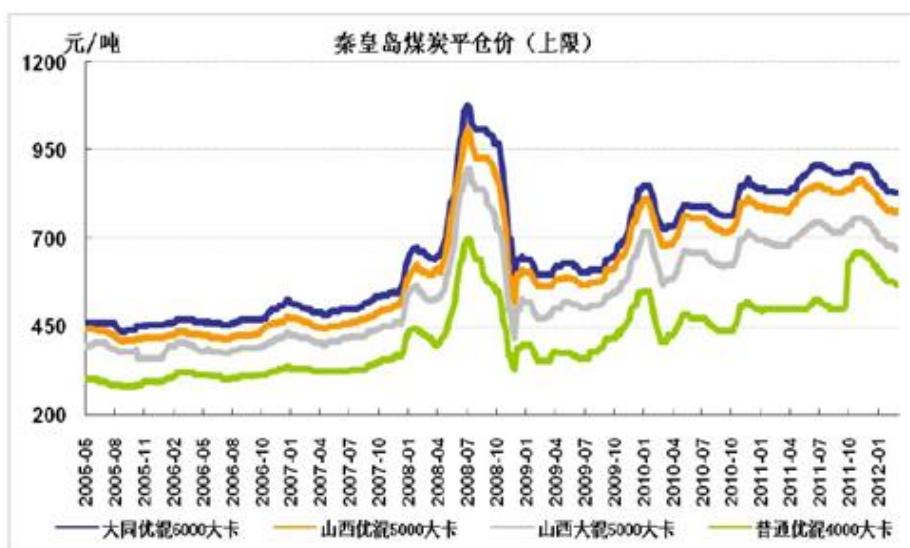


图 2.1 土地交易价格指数 (2000~2013)



资料来源：中国地价网，<http://www.landvalue.com.cn/>.

图 2.2 煤炭价格 (2005~2012 年)



资料来源：平安银行，《煤炭行业研究报告》，
http://wenku.baidu.com/link?url=NM06YtHZTbk11k6u1RkFF2Hhamu7-9rCu9U8i10oMK1VRbETNkVwb0QHVX9Jpbxgyd9U_FBScvAEZBMaD40YBbuWCBhpUh8L779FD1N2jZ0



图 2.3 原油价格指数（2000 年至 2010 年 1 月）



资料来源：本图引自天则经济研究所（2011）。

如此巨额的资源价值会激发相关利益集团攫取行政性垄断权的动力。而在另一方面，有两个关键的文件，使得这个利益集团有着一个已经不当扩张了的利益边界。它的冲动，就是不断地扩大落入这个利益边界内财富量，同时扩大这个利益边界本身。

第一个关键文件就是1993年12月颁发的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，其中提出“作为过渡措施，近期可根据具体情况，对一九九三年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法，……”这一文件开启了国有企业不上交利润的先例，从1994年到2006年，国有企业作为一个整体事实上没有上交一分钱利润（天则经济研究所，2011）。

第二个关键文件是2001年由当时的国家经贸委、人事部和劳动保障部联合发文的《关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》（国经贸企改〔2001〕230号）。其中提出：“企业职工工资水平，在国家宏观调控下由企业依据当地社会平均工资和企业经济效益自主决定。”这一文件解除了对国有企业工资和奖金的上限限制，使其可以没有制约地发放国企员工的薪酬，挤压国有企业的利润。后者是属于全体人民的。

由于不上交利润，也无需限制工资和奖励的发放，因而企业获得的垄断利益将有大部分落入垄断企业的管理层和员工手中。行政性垄断利益增加一分，他们就会分得将近一分；他们作为一个利益集团，就会有充分的动力去争取更大的行政性垄断权。

五、“院内活动”



“院内活动”是相对于美国的“院外活动”而提出来的一个概念。后者是指企业通过游说国会议员企图获得有利于自己的法案通过；而前者则是指国有企业高层管理者通过游说行政部门官员而获得行政性垄断权的行为。一个原因是，行业部门官员与所属行业的企业高管可以转换身份，相互进入对方领域任职。这是从一个侧面反映行业行政性垄断的一项重要指标。这在我们研究的几个产业中都有显现。

例如，从各大电信企业高层管理人员简历可以看出，一定比例人员都有过在行业主管部门或相关部门担任要职的经历。

表 2.1 三大电信公司董事会成员中有行政部门经历的比例（2007~2013）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
中国电信	62%	41%	45%	41%	37.5%	40%	37.5%
中国移动	31%	36%	31%	33%	50%	44%	40%
中国联通	21%	25%	24%	21%	40%	37.5%	37.5%
平均	38%	34%	33%	32%	42.5%	40.5%	38.3%

注：此处行业主管部门包括邮电部、邮电电信局、信息产业部、国务院信息化工作领导小组等中央部委。

数据来源：根据三大电信公司年报统计。

由于中国电信、中国移动和中国联通三家公司在香港上市，因此其高管构成中都吸纳了至少 3 名以上的香港专业人士，在一定程度上稀释了行业主管部门和企业间的关联度。但这些港籍人士主要担任的非执行董事和独立非执行董事的职位。若仅从执行董事的人员构成上，行业主管部门和企业之间还有相当高的关联度。例如 2010 年联通的核心管理团队，包括 1 位董事长和 3 位执行董事中，有 2 位具有在行业主管部门的从业经历。企业的董事长和执行董事基本上是通过政府任命的形式进入的，这种形式的主管阶层构造，使得电信企业的各项决策和政府的决策能够相互影响。

平均而言，中石油的高管人员中，来自主管行政部门官员的比例更高。见下表。

表 2.2 三大石油公司董事会成员中有行政部门经历的比例（2006~2013）

	2006	2007	2010	2011	2012	2013
中石油股份	55%	43%	43%	54%	50%	55%
中石化股份	55%	55%	47%	33%	27%	27%
中海油总公司	0	8%	9%	14%	14%	14%
平均	37%	35%	33%	33.7%	30.3%	32%

注：此处行业主管部门包括石油管理局、石油工业部、石油化学工业局、发改委、商务部、地方计委经贸委等部门，如果原先从事地方政府省部级以上职务也列入行业主管部门范围。

数据来源：根据三大石油公司年报统计。

铁路行业的相关企业董事会成员中有行政部门工作经历的人数与比例，2013 年平均达到了 20%。见下表。

表 2.3 铁路相关企业董事会成员中有行政部门经历的人数与比例（2013）

企业	北车	南车	中国	中国	北方	太极	晋西	特锐德	平均



			中铁	铁建	国际	股份	车轴		
董事会人数	7	8	8	9	9	9	11	10	
有行政部门经历的人数	2	1	1	1	3	2	2	2	
比例	28.6%	12.5%	12.5%	11%	33.3%	22%	18%	20%	19.7%

数据来源：根据各公司的 2013 年年报统计。

四大银行董事会和监事会成员曾在在行政部门/行业协会任职的比例如下表。

表 2.4 四大银行董事会和监事会成员中有行政部门经历的人数与比例（2013）

	中国工商银行	中国建设银行	中国银行	中国农业银行	平均
董事会和监事会人数	22	29	21	21	
有行政部门经历的人数	13	7	10	12	
比例	59%	24%	48%	57%	47%

数据来源：根据四大国有商业银行 2013 年年报统计。

盐业上市公司中的相关人数与比例如下表。

表 2.5 盐业企业董事会成员中的有行政部门经历的人数与比例（2013）

企业	云南盐化	兰太实业	南风化工	盐湖钾肥	平均
董监事会人数	18	12	14	19	
行政部门经历人数	6	5	4	5	
比例	33%	42%	29%	26%	32.5%

数据来源：根据各公司的 2013 年年报统计。

从上面的数据可知，这些拥有行政性垄断权的企业中，董事会成员中有行政部门经历的比例，按产业平均而言，多在 30% 以上；企业最高可达 65% 以上。

六、“部门立法”

我们在《国有企业的性质、表现与改革》的分析中提出，上述“院内活动”因“部门立法”的存在而得以成功。“部门立法”产生的环境，是在我国的政治结构下，缺少对行政部门的实际约束，致使行政部门僭越自己的职权范围，直接和间接地对立法产生影响。所谓“部门立法”，就是行政部门主导甚至操控的立法；广义地，“部门立法”还意味着行政部门的行为实际上有着立法或修法的作用。

部门立法的第一种形式，是由相关行政部门起草立法草案或修法草案，再由人民代表大会通过。由于我国法律并不排除行政官员担任人大代表，所以人大代表中有约 40% 是行政部门或执政党机关的官员；而非党政官员的代表，也是按照党政部门的提名，在缺少竞争和对候选人没有充分介绍的情况下当选的。所以总体来讲，行政部门起草的法律草案可能比较容易在人大通过。通过这种形式的“部门立法”确立行政性垄断权的法案有《铁道法》和《体



育法》。

第二种形式是，部门通过制定各种法律的“实施细则”，在其中加入违反该法律原则、扩张行政部门权力的条款。如在《体育法》的框架下，中国足球制定的《中国足球协会章程》，超越《体育法》而进行自我授权，称自己是足球赛事所产生权利的所有权人，从而获得联赛的所有收益。

第三种形式是，在还没有立法的领域，或者法律没有明确规定领域的，直接通过行政部门发布以“条例”、“意见”或“通知”等为名义的行政法规、部门规章、甚至政策性文件，为行政部门自己授权，设立行政许可门槛和国有企业垄断权。这种情况比较普遍。在电信产业，有《中华人民共和国电信条例》，《电信业务经营许可管理办法》（中华人民共和国工业和信息化部令第5号）；在盐业，有《中华人民共和国盐业管理条例》和《食盐专营办法》；在石油领域，《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》国办发[1999]，即“38号文件”，还有与之配合的铁道部2003年的《铁运函150号令》。

最重要的是，不管部门所立之“法”在法律框架中处于何等层级，由于行政部门是执行法律和政策的实体部门，它们就采取有倾向性的执法行为。在我国的实际当中，一个法规的权威并不取决于在法律层级上的高度，而取决于是否得到执行。一个部门意见或条例尽管没有很高的法律效力，但由于行政部门的强力推行，却可能成为最有权威的法律；而宪法虽然名为最高的法律，但由于没有任何具体实施的手段，则沦为一纸空文。所以，尽管“38号文件”连行政法规都算不上，却得到了最有效的执行。

在有些时候，“部门立法”就直接代表了相关企业的利益。如在联通成立前，在通信产业发展政策的制订过程中，几乎所有的政策决定都是由邮电部报批，国务院在很短的时间里批复而付诸实施的。在转轨期，邮电部门成为了产业政策最大的受益者和行业的垄断者，形成了巨大的部门利益。在与“三部”成立中国联通的博弈中，邮电部更加强化了其政企合一的基本性质和部门的垄断利益，设置障碍。行业管理的责任反而成为了维持其行业垄断的手段。

更严重的是，在特殊情况下，甚至将部分行政权力赋予垄断企业。尤其在原有部门撤消、合并以及新兴部门设立的过程中，行政部门职权的重新界定，行政部门间、政企间的权限分工不清为行政权力的滥用造成了可乘之机。石油产业管理部门历经了7次变化，2001~2003年宏观管理机构还曾一度缺失。此外1988年9月，政府撤销石油工业部，将其整体改制为中国石油天然气总公司，人员和部分行业管理权限直接平移到企业，使得企业和主管机构之间存在着密切的关联。例如在《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》（72号文件）中提出，“全国成品油批发企业布局规划由两大集团制订，报国家经贸委审批。”“新设成品油批发企业，一律由石油集团、石化集团报国家经贸委审批。”规划权和许可审批权明显地是行政权力。

总体来讲，行政性垄断现象在我国普遍产生的原因，主要是我国的宪政框架存在缺陷，以致不能有效约束行政部门。加之，行政部门官员与国有企业高管属于同一群体，他们之间的合谋成本很低，利用我国的宪政缺陷，通过影响法律、法规和政策，甚至直接影响对法律和政策的执行，从中获得垄断利益，就是我国行政性垄断普遍产生的重要原因。



第三章 行政性垄断的普遍性

一、行政性垄断的行业分布

行政性垄断的行业分布，事实上是行政部门和特定企业共同选择的结果。行政部门在设置制度性进入壁垒和出台对特定企业优惠政策时，也会在一定程度上面临成本和收益的考量。这些行业通常具有以下特征。

其一，行业在某些生产环节具有自然垄断性质，或行业具有规模经济的特征。在市场垄断的基础上加设行政性垄断，将使在位企业获得双重垄断的势力。例如我国的电信行业、电力行业、石油石化行业等。

其二，行业具有产品需求缺乏弹性的特征。当需求缺乏弹性时，价格上涨会增加垄断者的收益。例如我国的盐业和烟草行业。

其三，行业系新兴产业或主导产业，具有较高成长性和赢利性。例如电子、信息、新能源、有色金属等行业、汽车制造行业和房地产行业等。

值得注意的是，上述行政性垄断的行业特征和分布，与行政部门近年来的相关政策和战略相当吻合：国有资本向重要行业和关键领域集中。国有经济需要控制的行业和领域包括：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业（重大基础设施和重要矿产资源），提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域保持绝对控制力，包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等七大行业。国有经济对基础性和支柱产业领域的重要骨干企业保持较强控制力，包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技等九大行业。

应当指出：改革开放以来，我国制度性进入壁垒的行业范围是逐渐缩小的，在诸多行业相继放开的同时，民营企业沿着有效规模逐步提高的轨迹进入了这些行业。这无疑极大地改善了社会资源的配置，从而构成与产权制度改革以及非国有经济成长等支持国民经济持续发展的微观因素。然而，行业放开的过程也隐含着对行政性垄断之成本—收益的测试和考量。当对某些行业实施行政性垄断得不偿失时，就会撤除其制度性进入壁垒，甚至选择国有企业退出；相反，则会维持、强化其行政性垄断性质，甚至发生由企业分立到合并、由放开到重新实施进入管制的强制性逆向演化过程。

总体而言，行政性垄断在我国有着普遍化的取向。因为行业性行政垄断主要是行业的行政主管部门，通过行政权力的运用对市场竞争进行禁止、限制或排斥，所以只要有行政部门对相应经济领域的管理和干预，就可能出现行政性垄断。由于我国长期实行高度集中的计划经济模式，在经济转型过程中部门的管理体制和管理方式仍不可避免的深深打着计划经济的烙印。从行业主管部门的行为特征上，行政干预现象广泛存在于各行业中，包括农业、工业产业、社会消费及服务业，只是程度和层级存在差异。其中存在比较严重的利用行政权力干预市场竞争的有电信、石油、铁路、金融、电力、食盐和烟草等行业。



行政垄断也普遍存在于科、教、文、卫等社会服务行业，主要包括教育、医疗和体育等产业。这些社会服务行业中，行政部门的职权范围非常宽泛，利用行政审批、规划、财税、编制等方式设置较高的制度性进入壁垒，对不同经营主体实施差别对待。由于拥有制度所赋予的行政权力，部分行政主管部门成为了本行业行政性垄断制度的供给者。

由于资源和资料环境的限制，在本研究中，我们只选择几个重要的产业进行分析，这些产业包括：电信产业，石油产业，铁路，银行业，食盐业和足球产业。

二、电信产业的行政性垄断权

1. 指定经营者

电信业务分为基础电信业务和增值电信业务。根据《中华人民共和国电信条例》，经营基础电信业务，须经国务院信息产业主管部门审查批准，取得《基础电信业务经营许可证》。《基础电信业务经营许可证》，应当按照国家有关规定采用招标方式。

目前，在基础电信领域获得许可的只有中国电信、中国移动和中国联通三家，并且对三家各自的经营领域和市场范围进行了界定。

在宽带市场，主要由中国电信和联通经营，二者形成了双寡头垄断。中国移动只有重组并入的原铁通可经营宽带，在工信部电管函〔2009〕686号文件中规定：“现阶段中国移动各地公司不得经营宽带业务和国内通信设施服务业务（TD-SCDMA 网络元素出租出售除外），有限宽带业务和国内通信设施服务业务由中国移动授权中国铁通有限公司经营”。

2. 进入门槛

对于经营基础电信业务的企业，根据《中华人民共和国电信条例》规定，必须是国有控股企业；在《电信业务经营许可管理办法》（中华人民共和国工业和信息化部令第5号）中设定了很高的进入门槛，在省内注册资本最低限额为1亿元人民币；在跨省经营的，注册资本最低限额为10亿元人民币。

虽然2010年《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（“新36条”）中，提出了允许民间资本以参股方式进入基础电信运营市场，但是民营企业要真正进入市场仍面临着诸多难题。例如，规定国有股份不能低于51%。同时，民间资本参股的电信企业肯定是以有的基础电信运营企业，实际上就是参股目前的三大电信运营商，在基础电信领域仍然不会打破现有的垄断格局。

3. 价格管制

2000年以后，《中华人民共和国电信条例》中对基础电信资费实行政府定价、政府指导价或者市场调节价。政府定价的电信业务资费标准，由国务院信息产业主管部门提出方案，



经征求国务院价格主管部门意见，报国务院批准后公布实施。政府指导价的电信业务资费标准幅度，由国务院信息产业主管部门经征求国务院价格主管部门意见，制定并公布施行。

从整体上看，以市场为中心的定价模式还没有形成。行业主管部门对于电信企业的价格仍存在行政干预行为。例如第二次分拆之后，中国电信形成中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国卫通、中国铁通六家基础电信企业竞争格局，竞争带来的效果是服务价格的下降。但信产部却陆续出台了一系列有关电信资费管理方面的文件，通过行政手段阻止价格下降。例如 2004 年信息产业部和国家发改委向六大电信运营商下发《关于进一步加强电信资费监管工作有关事项的通知》，要求各省分公司各种新的资费调整方案及短期促销、资费套餐、大客户优惠、用户积分等必须首先征得集团公司同意，然后交由信产部和发改委审批。

2001 年信产部首次出台的网间结算办法，按照规定，为补偿中国电信和联通的骨干网投资，网络结算方式为其他运营商向它们单向结算。数年来这种结算方法一直广受质疑，因为其中单向结算被认为意味着弱势运营商不但要为网内用户访问强势运营商的内容买单，还要为强势运营商使用自身内容服务付账。尽管其后信产部三度修改网间结算办法，但都只调整了网间结算费用等细节问题，单向结算这一规则始终存留。

2007 年 12 月 1 日起实施的《互联网交换中心网间结算办法》第四条规定，除了电信、网通、教育网之外的互联单位，在与电信、网通进行互联网骨干网网间互联时，要向中国电信集团公司、中国网络通信集团公司支付结算费用。

2011 年中国网间结算费用一般是 50~100 万元/G/月，而美国的穿透³价格约为每兆 5 美元，相当于每个 G 是 5000 美元。中国价格约为美国的 15—30 倍。

4. 互联网接入宽带的市场结构

反映互联网宽带市场结构包括三个指标：一是国际出入口的带宽；二是宽带互联网接入用户；三是内容服务商。在这一市场，联通和电信形成了双寡头垄断。

根据《计算机信息网络国际联网出入口信道管理办法》（1996 年），我国境内的计算机信息网络直接进行国际联网，必须使用邮电部国家公用电信网提供的国际出入口信道。目前具有接入许可的有 6 家企业和机构。具体结构见下表。

表 3.1 主要骨干网络国际出口带宽数（2013）

	国际出口带宽数（Mbps）	占比（%）
中国电信	2190878	64.31%
中国联通	850215	24.96%
中国科技网	287629	8.44%
中国教育与科研计算网	55500	1.63%
中国移动(铁通)	22600	0.66%
中国国际经济贸易互联网	2	0.00006%

³由于互联网带宽存在规定价格与市场价格差价，一些公司从中国电信购买带宽后，转售给弱势运营商（在互联网宽带的互联与接入市场中，指除中国电信之外的运营商，包括新联通、中移动、铁通、广电等），这条路径被称为“流量穿透”。



合计	3406824	100%
----	---------	------

数据来源：中国互联网络信息中心，《第 33 次中国互联网络发展状况统计报告》，2014 年 1 月。

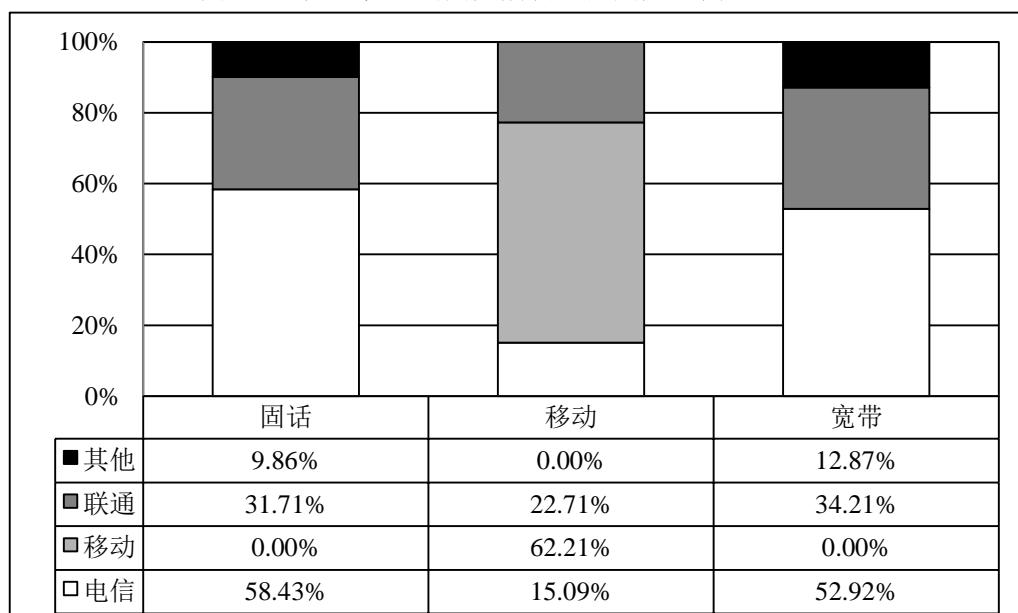
截止 2013 年，宽带互联网接入用户总量达 1.89 亿，中国电信占了约 53%，用户突破 1 亿用户。联通占了 34%，用户数为 6467 万。移动、广电等其他系统加起来占 13%。

5. 移动电话和固话电话的市场结构

在移动通信市场，2013 年中国移动的用户占有率达 62%，联通和电信的用户占有率一共为 48%。

固定电话市场则形成了中国电信和联通的双寡头垄断。根据国家统计局数据，2013 年电信和联通用户数量占全部用户数的 90.14%。

图 3.1 三大电信公司用户所占全国用户比例（2013）



数据来源：根据三大电信公司 2013 年年报和《2014 年中国统计年鉴》数据整理计算。

三、石油产业的行政性垄断权

1. 行政性垄断的法律状态

行政部门通过相关行政性文件，主要是 1999 年颁布的《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》(国办发〔1999〕38 号)赋予了三家寡头垄断公司——中石油、中海油和中石化以绝对的垄断地位。

(1) 上游开采环节的行政性垄断



1982 年中国海洋石油总公司成立时，《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》授予了中国海洋石油总公司在对外合作开采上的专营权。海、陆一直以 5 米水深为界各自开展合作或自营勘探开发石油作业。2001 年新修订的《条例》第六条仍然延续了这一规定。由于资金、技术等进入门槛较高，风险较大，为了分散风险，以合作、联营方式开发海上石油资源是国际上大石油公司通常采用的形式。因此实际上《条例》的规定也近乎等于赋予了中海油海上开发的专营权。虽然 2009 年中石油和中石化也获得了海上油气资源的经营权，但总体上仍没打破三家企业垄断油气资源的格局。

中石油成立时，《国务院办公厅转发能源部关于组建中国石油天然气总公司报告的通知》（国办发[1988]44 号，下称 44 号文件）中，将陆地石油等资源的勘探、开发的专营权给予了中石油，原石油工业部在国家陆地全境（包括岛屿、海滩、水深 0~5 米极浅海在内，以下简称陆上）石油、天然气的生产建设和经营管理职能，由总公司行使，并承担能源部和其他政府部门授权或委托的部分政府管理职能。1993 年颁布的《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》（1993 年国务院令第 131 号）中同样授予石油天然气总公司陆上石油对外合作的专营权。

1998 年我国陆上石油企业重组，以黄河为界划分中石油和中石化的经营地域范围，并且国务院于 1999 年 3 月 24 日以国办函 1999（27）号文（国务院办公厅关于中国石油化工集团公司、中国石油天然气集团公司对外合作开采陆上石油资源有关问题的函）授予中国石油化工集团公司享有陆上石油对外合作勘探、开发的专营权（罗明，2003）。并且在 2001 年修订的《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》中再次明确了“中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司（以下简称中方石油公司）负责对外合作开采陆上石油资源的经营业务”，“在国务院批准的对外合作开采陆上石油资源的区域内享有与外国企业合作进行石油勘探、开发、生产的专营权”。

1999 年颁布的“38 号文件”进一步强化了三大石油企业对原油的控制，“石油集团和石化集团生产的原油、中国海洋石油总公司国内销售的原油及中国新星石油公司和地方油田生产的原油，以及进口的原油，全部由国家统一配置，不得自行销售。”民营企业进入石油上游产业，必须采取与中石油等合作的方式，开采被其评价为没有价值的低产油区块，全部投资风险由民营企业承担。并且，必须将开采出石油的 20% 无偿交给中石油，其余石油要按中石油定价全部卖给中石油。（全国工商联，2006）

（2）中游炼化环节的行政性垄断

“38 号文件”提出：“对中国石油天然气集团公司（以下简称石油集团）、中国石油化工集团公司（以下简称石化集团）以外经清理整顿合格的小炼油厂，可由石油集团、石化集团依法采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组。”“这一条款赋予了中石化、中石油整合地方炼厂的权力。

2005 年发布的《炼油工业中长期发展专项规划》、《乙烯工业中长期发展专项规划》两项规划中，提出炼油工业实行准入制度；对炼油厂的规模进行了限定，要求新建炼油厂必须大于 800 万吨；对区域布局进行了限定，一般是缺油的地方建。两个规划一方面提高行业进入门槛；另一方面压缩民营企业进入的空间。



(3) 下游成品油批发环节的行政性垄断

“38号文件”提出，国内成品油“要全部交由石油集团、石化集团的批发企业经营，其他企业、单位不得批发经营，各炼油厂一律不得自销。”

2001年发布的《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》(72号文件)提出，“成品油由石油集团、石化集团集中批发。……新设成品油批发企业，一律由石油集团、石化集团报国家经贸委审批。”

(4) 供应和配送环节的行政性垄断

铁道部2003年的《铁运函150号令》明确提出，没有两大集团同意盖章，各铁路局不准受理成品油运输业务。国家发改委2004年出台的230号文件《车用乙醇汽油扩大试点方案》和《车用乙醇汽油扩大试点工作实施细则》(230号文件)提出，“车用乙醇汽油只能由中石油和中石化两大公司负责生产供应。”

(5) 进口原油环节的行政性垄断

虽然民营油企已获得“原油非国营进口资质”和“非国营贸易进口配额”，但按行政规定，中石油、中石化系统外的企业若进口原油，必须持有两大集团出具的“排产”(安排生产)证明，海关才能放行，铁路部门才可安排运输计划。此外，进口原油后还需要返销给两大集团。

(6) 储备环节的行政性垄断

从2003年起，我国启动了国家战略石油储备基地建设，但是民营企业一直被以“对其监管存在很大难度”这一理由被挡在国家战略石油储备的大门之外。而相反，中石油、中石化、中海油三大国企从一开始就参与了国家石油战略储备项目，并由国家投资进行石油储备建设。

2. 市场结构

目前国务院批准的只有中石油、中石化、中海油和延长石油四家企业分别享有陆上和海上石油勘察、开采的专营权，其中延长石油仅占有非常少的市场份额。在原油加工和零售市场，三家国有石油企业也都占有大部分市场份额。

表3.2 石油产业市场结构(2013)

单位：亿吨

	开采	原油加工	零售
中石油	1.26	1.34	0.80
中石化	0.45	2.32	1.14
中海油	0.39	0.30	0.01
全国	2.12	4.44	2.64
CR2	99.06%	89.19%	73.86%



说明：中石油原油加工量按 1 吨=7.389 桶换算。

资料来源：根据三大石油公司 2013 年年报和《2014 年中国统计年鉴》中相关数据计算。

四、铁路的行政性垄断权

在法律层面，1991 年的《铁道法》是铁道部获得“合法”垄断力量的重要来源。其中包括：

第三条：国务院铁路主管部门主管全国铁路工作，对国家铁路实行高度集中、统一指挥的运输管理体制，对地方铁路、专用铁路和铁路专用线进行指导、协调、监督和帮助。国家铁路运输企业行使法律、行政法规授予的行政管理职能。

第八条：国家铁路的技术管理规程，由国务院铁路主管部门制定。

第二十五条：国家铁路的旅客票价率和货物、包裹、行李的运价率由国务院铁路主管部门拟订，报国务院批准。国家铁路的旅客、货物运输杂费的收费项目和收费标准由国务院铁路主管部门规定。国家铁路的特定运营线的运价率、特定货物的运价率和临时运营线的运价率，由国务院铁路主管部门商得国务院物价主管部门同意后规定。

第三十四条：地方铁路、专用铁路、铁路专用线的建设计划必须符合全国铁路发展规划，并征得国务院铁路主管部门或者国务院铁路主管部门授权的机构的同意。

第四十三条：铁路公安机关和地方公安机关分工负责共同维护铁路治安秩序。车站和列车内的治安秩序，由铁路公安机关负责维护。

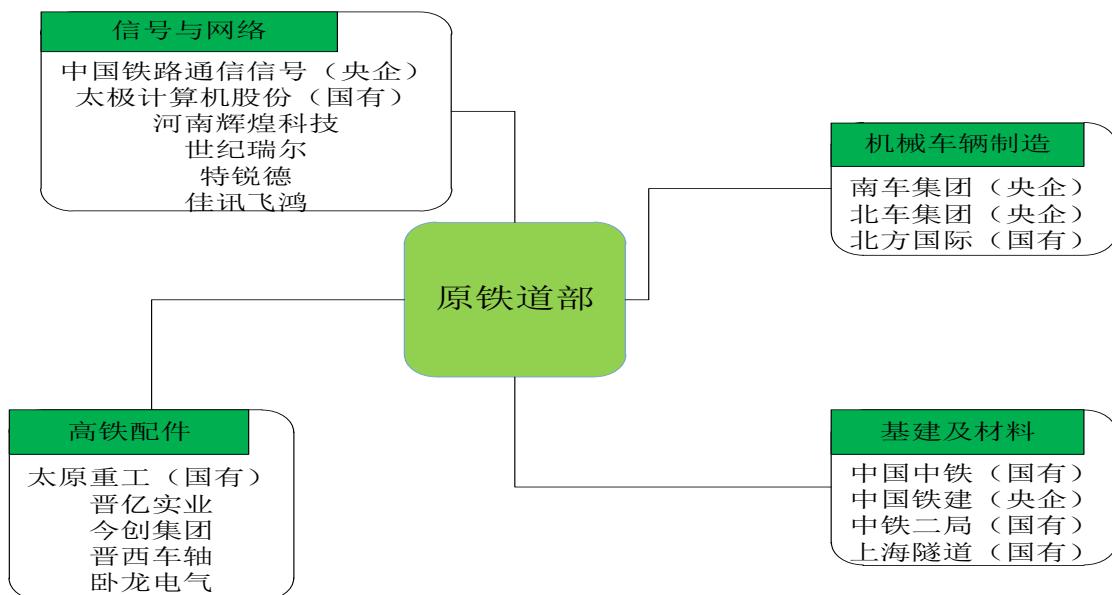
第七十二条：本法所称国家铁路运输企业是指铁路局和铁路分局。

原铁道部所属企业包括按照地方划分的 18 家铁路局和直属六家企业。此外，属于国资委的数家国企则与铁道部密切相关。

2013 年 3 月 14 日第十二届全国人民代表大会第一次会议通过关于国务院机构改革和职能转变方案的决定，将铁道部拆分实行政企分开，组建国家铁路局，承担铁道部的行政职责，组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责。组建后的中国铁路总公司继续享有国家对原铁道部的税收优惠政策，原铁道部内最大的部门运输局也原封不动地由铁路总公司继承，中铁集装箱、中铁特货、中铁快运、铁科院、中铁投等原铁道部下属的企业也仍旧归属于铁路总公司。

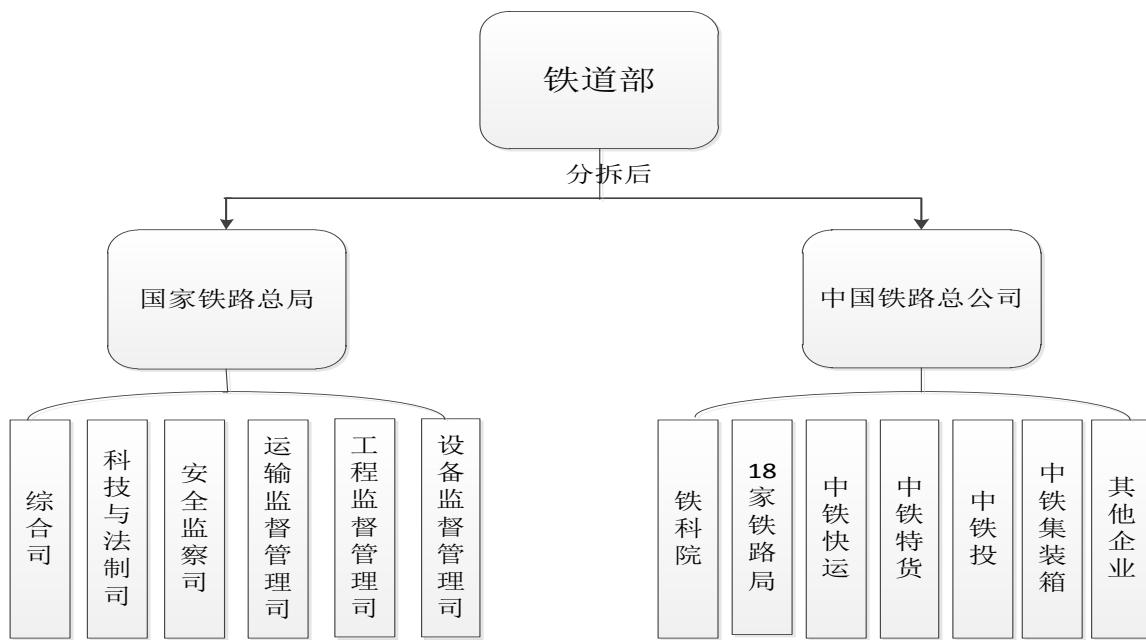


图 3.2 原铁道部相关的部分企业



资料来源：根据网络信息整理。

图 3.3 原铁道部分拆后下属企业及组织结构



资料来源：根据国家铁路总局及中国铁路总公司官网信息整理。

五、银行业的行政性垄断权



银行业的行政性垄断主要表现在两个方面，一个是进入管制，一个是利率管制。

1. 进入管制

银行发起的方式有三种：一是国家或政府作为主要出资者组建；二是以股份制公司形式组建起来；三是由高利贷银行转变过来。目前我国的情况是国家为主要出资方组建第一类银行；国有企业大集团为主要出资方组建第二类银行；而第三类银行的市场准入受限（仅允许民间资本持股金融机构，但持股比例不得超过 20%，这种准入的形式大于内容）。由此可见，我国银行业市场是体制内掌控，民间资本被边缘化。民营银行的市场准入受限，市场严重缺少创新和活力，是当前银行业市场缺乏竞争的一个主要因素。

2. 利率管制

我国现有的利率制度规定了商业银行的存款利率上限和贷款利率下限，存贷的价格边界之间存在着一个稳定的过大的差额，正是这一差额的存在促成了银行业垄断的形成。过大利差的存在使信贷产品有利可图，而生产信贷产品的主要生产要素是存款，银行为扩大存款规模采取区域性甚至全国性扩张（过大利差的存在使存款技术吸储无账可算，甚至可以说任何业务创新都显得无足轻重）。这种依靠规模扩张吸储放贷的发展模式将大部分金融资产均内置于银行系统，形成了银行业市场的垄断格局。

3. 市场结构

从机构类型看，2013 年资产规模依次为：大型商业银行、股份制商业银行、农村中小金融机构和邮政储蓄银行，占银行业金融机构资产的份额分别为 43.3%、17.8% 和 16.2%。

截止 2013 年底，我国银行业金融机构境内本外币资产总额达 151.4 万亿元，负债总额 141.2 万亿元。金融资产 85% 为银行资产。

从 1995 年开始，工商银行、建设银行、中国银行和农业银行等四大行的资产，存款和贷款的市场比例一直在下降，但是比重依然处于高位。截至 2013 年末，国有四大行的存款比例占 49.2%，贷款比例占 43.29%。

自 1994 年至 2008 年，中国逐步构建了政策性银行与商业银行分工并存的银行体系，国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行相继成立。2003 年起，国有独资商业银行开始步入转变为国有控股上市商业银行的国有商业银行股份制改革路程。中行、建行、工行和交行股改工作逐步展开，并先后完成在境内外资本市场发行上市过程。

六、食盐业的行政性垄断权

1. 食盐业行政性垄断的法律状态

1990 年 2 月 9 日国务院颁布的《中华人民共和国盐业管理条例》和 1996 年 5 月 27 日国务院颁布的《食盐专营办法》，是现在盐业行政性垄断权的主要依据。2013 年《国务院关



于修改部分行政法规的决定》对原《食盐专营办法》的部分条款进行了修改，但专营制度不变，只是将部分管理权限下放到省、自治区、直辖市一级的盐业主管机构。这两个文件在法律体系中并不是立法机关通过的法律，而是行政部门颁布的法规。所以盐业专营是行政权力创设的垄断权，符合我们定义的“行政性垄断”的原本含义。

《中华人民共和国盐业管理条例》中与行政性垄断相关的规定如下：

第八条 开发盐资源，开办制盐企业（含非制盐企业开发盐资源，下同），必须经省级盐业行政主管部门审查同意，报省、自治区、直辖市人民政府批准。私营企业和个人不得开发盐资源。

第十四条 制盐企业必须按照国家计划组织生产。

第十九条 食用盐、国家储备盐和国家指令性计划的纯碱、烧碱用盐，由国家实行统一分配调拨。

《食盐专营办法》中与本文有关的重要规定如下：

第四条 国务院授权的盐业主管机构（以下简称国务院盐业主管机构）负责管理全国食盐专营工作。

第五条 国家对食盐实行定点生产制度。非食盐定点生产企业不得生产食盐。食盐定点生产企业由省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构提出，报国务院盐业主管机构审批。

第七条 国家对食盐生产实行指令性计划管理。食盐年度生产计划由国务院计划行政主管部门下达，国务院盐业主管机构组织实施。

第九条 国家对食盐的分配调拨实行指令性计划管理。食盐年度分配调拨计划，由国务院计划行政主管部门下达，国务院盐业主管机构组织实施。

第十条 国家对食盐批发实行批发许可证制度。经营食盐批发业务，必须依法申请领取食盐批发许可证。未取得食盐批发许可证的，不得经营食盐批发业务。

第十五条 食盐定点生产企业、食盐批发企业、食盐零售单位和受委托代销食盐的个体工商户、代购代销店，应当执行国家规定的食盐价格。

第十八条 托运或者自运食盐的单位和个人，应当持有国务院盐业主管机构或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构核发的食盐准运证。食盐作为国家重点运输物资，运输企业应当保障运输。

2. 食盐业的垄断产业组织

在中央层面上，中国盐业总公司隶属国资委而兼有食盐行政管理职能。目前，中盐从事食盐专营业务的企业已有 20 家，在 18 个省市区进行食盐批发或配送、加工业务；盐的生产



企业 12 家，分布在 9 个省市区。中盐拥有全资、控股子公司 46 家，分布在全国 25 个省、市、自治区。

2006 年~2008 年中国盐业总公司食盐产量分别占全国食盐产量的 25.5%、35.4%、29.2%（上海证券报，2010）。在工信部核发的 2013~2015 年度食盐定点生产许可证 98 家食盐定点生产企业和 19 家多品种盐生产企业中，中国盐业总公司分别占了 18 家和 4 家。

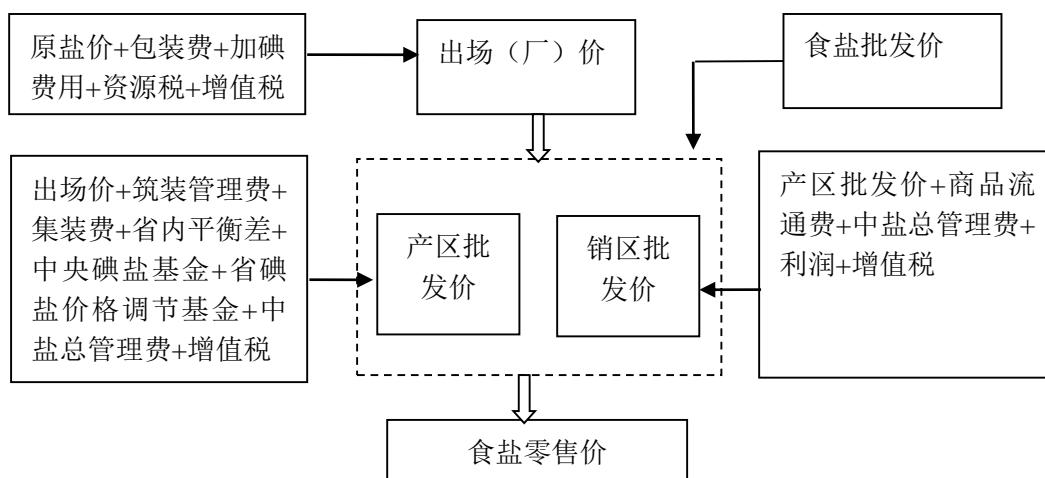
在地方层面上，盐业公司一般都是省一级垂直管理，隶属同级国资委管理居多，但也有部分盐业公司隶属于供销系统或粮食系统，且大都实行了盐务局（盐业局）和盐业公司一套人马、两块牌子的管理体制。盐业公司作为垂直管理单位，人、财、物均为一条线管理，这就造成了盐业系统相对封闭的特点。

食盐行业不仅具有地域性和行政性，还具有双层垄断（未进行省内盐业企业合并时）特点：在区域范围内，处在销售和生产环节的企业均由政府颁发许可。其销售环节由盐业公司独家垄断，而生产环节一般有三到四家食盐生产企业。这样，生产和销售就构成了制度内的、力量不对等的双边垄断。

3. 食盐业的垄断价格

食盐的价格由行政部门制定。结构比较复杂，可以从食盐出厂价、食盐批发价和食盐零售价三者来解析。下图是以广东省为例的食盐价格所包含的细分项目：

图 3.4 食盐价格构成



资料来源：曾绍伦、王伟：《我国盐业体制困境的根源与焦点——基于盐价与利益主体的分析》，《改革与战略》，2011 年第 4 期。

其中 2009 年，出场平均价格约为 420 元/吨，产区批发价格约为 630 元/吨（曾绍伦、王伟。2011），食盐统一零售价为 2.5~3 元/千克，折合 2500~3000 元 / 吨，是产区批发价格的 4~5 倍，销区批发价因产销区距离远近而各异。

全国平均而言，食盐销售价格达到近 3000 元每吨时，工业盐价格仅 715 元 / 吨左右。



七、足球产业的行政性垄断权

1. 行业体育协会的排他性地位

中国《体育法》第 31 条规定，全国单项体育竞赛由该项运动的全国性协会负责管理。包括中国足协在内的全国各项体育运动的全国性协会，通过《体育法》第 31 条的授权而获得了管理各项运动的排他性权力，独此一家别无分号。

2. 行业体育协会的权力

(1) 运动员资质管理、决定权

根据《体育法》的规定，只有足协拥有足球运动员参赛资格的决定权。《体育法》第 29 条规定，全国性的单项体育协会对本项目的运动员实行注册管理；经注册的运动员，可以根据国务院体育行政部门的规定，参加有关的体育竞赛和运动队之间的人员流动。

(2) 违规违纪处罚权

体育赛事中出现的违反纪律和体育规则行为的处罚权，可谓生杀予夺。第 49 条规定，在竞技体育中从事弄虚作假等违反纪律和体育规则的行为，由体育社会团体按照章程规定给予处罚；第 50 条规定，在体育运动中使用禁用的药物和方法的，由体育社会团体按照章程规定给予处罚。

(3) 赛事的组织、管理权

各类全国性体育赛事都要由该赛事的全国性行业体育协会来组织、管理。这里的管理绝不仅仅是一般意义上的宏观的规范、服务意义上的管理，而且还包括了从联赛日程，场次，裁判员的遴选与任用、具体场次执法裁判的人选等等具体的管理事务。更准确地讲，各类体育赛事事无巨细的管理事项，都听命于行业体育协会——只要它想要管的话。这一点，无论是没有职业化的体育赛事，还是高度职业化的体育赛事，都概莫能外。

(4) 联赛的所有权及收益权

即使是最职业化的联赛，行业体育协会也自封为赛事的所有权人，并进而垄断联赛的收益权。以职业化程度最高，市场最大的足球联赛为例。中国足协并无投资，却在《中国足球协会章程》第 49 条中，自封为足球赛事所产生权利的所有权人地位，垄断了联赛所有的收益权，旱涝保收。

另外，《中国足球协会章程》第 30 条还提出，中国足协的经费来源还包括比赛收入、门票分成收入、出售广播电视台转播权收入、广告赞助收入、体育技术服务收入、体育业务相关收入、无形资产开发收入、足球联赛彩票收入和其他体育事业收入等等。这些收入的实现无疑是中国足协作为经营者积极参与市场经营活动的结果。例如联赛赞助商选择权及赞助合同



谈判权，均属于足协。又如作为联赛最重要收益之一的电视转播权，早在中国足协制定的《全国足球甲级队联赛章程》中就明确提出，“联赛电视转播所有权归属中国足球协会，全国性电视转播，境外电视转播由中国足球协会负责转让”。

八、地方的行政性垄断权

行政性垄断不仅发生在覆盖全国的行业层面上，也会区域性地出现在地方。据调研，某省区将从事煤炭开采的国有企业进行整合，形成了一家企业。显然，该企业便在相应的区域市场中形成行政性垄断。本地焦炭生产中的许多民营企业不得不忍受较高的煤炭价格（至少可以在原有煤炭价格的基础上，外加从外地运煤的运输成本）。在这种情况下，各种腐败现象也就在所难免。此外，为加强地方的行政性垄断势力，某家央企也介入其中，并分享垄断利润。

除了煤炭和水泥的生产之外，该省区的行政性垄断还发生在商业领域。在行政主导下，该地主要的商场进行了资产整合，形成了一家独大的商业连锁企业。2009年，该公司营业收入为32.36亿元，占所在城市社会消费品零售总额的17.4%；2010年第1季度，就获得营业收入10.82亿元，占该市社会消费品零售总额的20.9%。所以，该公司已获得很强的垄断势力。而其他竞争对手不仅对它构不成实质性的威胁，反而处于举步维艰的境地。此外，据访谈，该公司还在商圈内购置许多邻街铺面，将铺面或柜台出租他人以形成连锁经营，而且租金不菲（入驻商家实际交纳的柜台摊位费用达到销售额的18%）。其还向本地的电力公司等企业和机构发售购物卡，从而扩大了集团消费的规模和范围。

服装行业原本竞争激烈，赢利较薄。但在行政性垄断状况下，便可通过高定价而攫取超额利润。2011年1-7月，全国CPI上涨5.5%，该省区CPI则上涨了7.3%；其中，“衣着”类全国价格上涨1.2%，而该省区上涨了6.0%。虽然该地区的商业规模和内地大城市相比较为狭小，因而商品的扣点较低，但这不能解释家用电器因竞争较为充分而涨价幅度不大的事实（电器销售主要以专卖店的形式，苏宁电器与大中电器专卖店的介入和竞争，显然削弱了该公司对于电器销售的垄断势力）。因此，衣着类价格上涨过快，不啻与这种行政性垄断密切相关。其对该地区物价总水平的过快上涨，也起到了推动作用。

以上表明，行政性垄断正在全国范围内蔓延。这是一段时期以来我国体制改革迟滞徘徊的必然结果。它在不断地耗散已有改革开放的成果，削弱经济发展的动力，肢解社会的道德基础。如果不加遏制，将使整个社会经济导向垂暮和溃败。



第四章 行政性垄断的“非法性”

一、缺乏法律的明确授权，违反法律保留原则

法律保留是法治的首要内涵。简言之，法律保留乃是指私人权利的限制，必须依据作为民意代表机关的立法机关通过的法律方得为之。具体而言，法律保留乃是指在国家法律秩序范围之内，某些重大事项尤其是涉及私人权利的事项必须由正式的法律（包括宪法和正式立法机关制定的法律）来规定，而不能由其他国家机关，特别是行政机关代为规定；行政机关的行为必须获得法律的授权，才具有合法性（陈新民，2001，p335）。法律保留原则是依法行政的前提，其本质上是立法权对行政权的限制，保障私人权利不因行政权的扩张而受到侵害。

授予某一（类）企业垄断权是重大的经济决策，**更重要的是，这涉及对潜在竞争者的经济自由权和消费者选择自由权的限制**。因此，根据法律保留原则，垄断权的赋予即使出于重大的公共利益所必须，也应当由立法机关以正式的法律予以明确授权。

1. 只有行政文件的授权

然而，但在我国的实践中，除少数例外情况，大多数的行政性垄断并无明确的法律授权。其依据只是行政机关的规范性文件，属于行政部门的自我授权。

例如，电信行业位阶最高的规范依据是2000年9月20日国务院《电信条例》（国务院令（第291号））。该条例明确规定：“经营基础电信业务，应当具备下列条件：经营者为依法设立的专门从事基础电信业务的公司，且公司中国有股权或者股份不少于51%”。同时《电信业务经营许可管理办法》中又进一步设定了很高的进入门槛。这是基础电信业务三家垄断根本的规范依据。而其中国有股份不能低于51%的规定，表明民间资本不能独立设立基础电信运营企业，而只能选择以参股的模式进入。同时，民间资本参股的电信企业肯定是已有的基础电信运营企业。因此，民间资本参股不仅不会消除垄断，而且只能是进一步强化这三家企业的行政性垄断地位。

然而，即使是《电信条例》，也只是国务院的行政法规，而并不属于国家立法机关的法律。因此缺乏任何法律的明确授权，显然不合乎法律保留的要求。与之相似的是，食盐专营也是由国务院的行政法规即《食盐专营办法》确立的。

当然，也许会有人说，食盐专营属于《反垄断法》第7条“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营的行业”中的“依法实行专营的行业”，属该条明确豁免之列。其实不然。问题的关键在于其中“依法专营”中的“法”应该如何解释。按照法律解释的基本规则，如果涉及对公民权利限制的，所谓的“法”必须从严解释，即：只能是狭义的法，也即国家立法机关通过的法律。因此，在无法律进行任何授权的情况下，《食盐专营办法》是不能作为进行食盐行业垄断的法律依据的。

在石油行业，1988年《国务院办公厅转发能源部关于组建中国石油天然气总公司报告



的通知》(国办发[1988]44号),赋予中石油勘探与开发的专营权,还是在延续计划经济时期的传统。1994年国务院批转国家计委、国家经贸委《关于改革原油、成品油流通体制的意见》,加强对原油、成品油生产、流通的宏观管理,至此,石油流通再次回到计划轨道。1999年5月,国务院办公厅发布了《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》(国办发〔1999〕38号)。该文件规定,国内各炼油厂生产的成品油要全部交由中石油、中石化的批发企业经营,其他企业不得批发经营,各炼油厂一律不得自销。确定了中石油、中石化在成品油批发市场的行政性垄断地位。

不仅如此,38号文还规定:“对中国石油天然气集团公司(以下简称石油集团)、中国石油化工集团公司(以下简称石化集团)以外经清理整顿合格的小炼油厂,可由石油集团、石化集团依法采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组”。这赋予中石化、中石油整合地方炼厂的权力。而国务院2005年发布的《炼油工业中长期发展专项规划》、《乙烯工业中长期发展专项规划》两项规划中,提出炼油工业实行准入制度;对炼油厂的规模进行了限定,要求新建炼油厂必须大于800万吨;对区域布局进行了限定,一般是缺油的地方建。一方面提高行业进入门槛;另一方面压缩民营企业进入的空间。由此,又确立了“两桶油”在中游炼化环节的行政性垄断地位。

而且,“38号文”进一步强化了三大石油企业对原油的控制,“石油集团和石化集团生产的原油、中国海洋石油总公司国内销售的原油及中国新星石油公司和地方油田生产的原油,以及进口的原油,全部由国家统一配置,不得自行销售。”民营企业进入石油上游产业,必须采取与中石油等合作的方式,开采被其评价为没有价值的低产油区块,全部投资风险由民营企业承担。并且,必须将开采出石油的20%无偿交给中石油,其余石油要按中石油定价全部卖给中石油。

显然,三大石油企业赖以获得垄断权的文件,基本上是行政规范性文件。两个《意见》的效力层级更低,连规范性文件也不是。其中38号文件则又是石油行业行政性垄断最重要、最直接规范依据。然而正是这一文件,直接剥夺了炼油企业和两桶油之外其他成品油批发企业的经营权,直接赋予了两桶油在炼化和成品油销售市场的垄断地位。可是,38号文件是由国务院办公厅这一行政机关内设机构发布的,而属于内部文件,是不能对外产生效力的。也就是说,即使抛开法律保留的要求不谈,这一文件也不能成为对外执法的依据!然而,这一文件属于明显越权的重大违法行为,进而应当确认其无效!而其他的文件尽管不属于无效行为,但也仍然有悖于法律保留原则,属于没有法律明确授权的违法行为,应予以撤销。⁴

2. 下位文件越权扩大法律的授权

⁴ 需要指出的是,在法理上,行政行为的无效与撤销、废止是不同的。无效特指因规范性文件存在着重大、明显的违法情形而被确认无效。这种无效意味着规范性文件自始即属无效,相对人有权不予遵守,如果造成其损失的,还应予以赔偿。更进一步讲,行政行为无效意味着:1,不待宣告无效或被撤销,任何人都可忽视其存在,有关机关得以独立之见解判断其为无效。“无效的行政行为是一种绝不产生效力的、完全无效的和不成功的行为。无效行政行为既可被相对人、第三人或其他行政机关完全否认,也可被实施该行为的行政机关完全否认。任何人在任何时候,对于任何事情都可以要求宣布该行政行为的无效。2,令相对人为义务时,相对人无服从的必要。3.赋予相对人以权利时,任何其他人均无尊重其权利之必要。4,不因追认或时效完成而变为有效。5,不因申请复议或提起行政诉讼时效的经过而变为有效(参见李琦:《行政行为效力新论》,中国政法大学2005届博士毕业论文,第98页)。而可撤销则是指规范性文件只是具有一般性的违法或明显不适当,其效力通常从其撤销之时方才无效;而废止则是指规范性文件本身并不违法,但后来由于上位法发生或情势变更而有必要终止的。



例如，在石油开采方面，现行《对外合作开采陆上石油资源条例》第6条明确规定：“中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源的业务，由中国海洋石油总公司全面负责。中国海洋石油总公司是具有法人资格的国家公司，享有在对外合作海区内进行石油勘探、开发、生产和销售的专营权”。这条规定明确确立了中海油在对外合作开发海洋石油方面的独家垄断地位。然而，我国《矿产资源法》尽管强调“国有矿山企业是开采矿产资源的主体（第4条）”，但也并未指明某个或某些国企可以享有矿产资源开采的独家垄断地位。因此，该条例的这一规定显然属于越权扩大法律的授权。

又如，在体育行业，《体育法》第31条授权“全国单项体育竞赛由该项运动的全国性协会负责管理”。但实践中，各个体育协会通过其主导的联赛章程等文件，不仅独家垄断了联赛的组织、管理权，而且还垄断了联赛的经营与收益权。尤其是在职业联赛中，联赛的运营成本是由各个俱乐部负担，但经营与收益权却由官办的单项体育协会（如足球、篮球职业联赛之于中国足协、篮协）垄断，这无论如何都极不公平。显然，上述联赛章程也不当地越权扩大了《体育法》的授权。

3. 法律规定含糊、畸高的准入条件

对于商业银行的设立条件，我国学界普遍认为《商业银行法》（1995年5月制定，2003年修订）本身所规定的门槛并不高（刘继峰，2012，第7页）。而且，我国政府近年来的政策性文件还多次申明欢迎民间资本进入金融等行业。但实际上，我国银行业的现状却仍然是国有银行一统天下（业内公认唯一的民营银行民生银行其实也带有极强的官方背景）。那么问题究竟出在哪里？是下位法擅自违反上位法规定了更高的准入条件吗？其实事实并非如此。

对于商业银行准入资格，《商业银行法》第12~14条进行了集中的规定。其中，第12条规定：“设立商业银行，应当具备下列条件：（一）有符合本法和《中华人民共和国公司法》规定的章程；（二）有符合本法规定的注册资本最低限额；（三）有具备任职专业知识和业务工作经验的董事、高级管理人员；**有健全的组织机构和管理制度；（五）有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施。设立商业银行，还应当符合其他审慎性条件。”**

第13条对注册资本最低限额进行了专门规定：“设立全国性商业银行的注册资本最低限额为十亿元人民币。设立城市商业银行的注册资本最低限额为一亿元人民币，设立农村商业银行的注册资本最低限额为五千万元人民币。注册资本应当是实缴资本。**国务院银行业监督管理机构根据审慎监管的要求可以调整注册资本最低限额，但不得少于前款规定的限额。**”

该法第14条则专门规定申请设立者所需提交的案卷材料：“设立商业银行，申请人应当向国务院银行业监督管理机构提交下列文件、资料：……（二）可行性研究报告；（三）国务院银行业监督管理机构规定提交的其他文件、资料。”

为了保障金融安全与秩序这一重大的公共利益，对于银行业设置准入条件自无可置疑。从表面上看，上述规定似乎确实没有设置明显不合理的准入壁垒。然而，西谚有云：“魔鬼



存在于细节中”。上述规定至少存在着如下问题。

(1) 法律规定过于含糊，赋予过大的裁量权

法律保留要求在限制私人权利时，除必须由立法机关的正式立法予以规定这一形式要件之外，还要求该立法的相关规定必须明确，此即法律保留原则的子原则“法律的明确性”原则。因为法律的含混、模糊是对法治的极大危害（洪家殷，2002，第821~822页），会使法律保留原则沦为具文。具体而言，法律明确性原则要求：立法机关在制定关于某项基本权利的法律的时候，在完成了公益与私益的立法衡量之后，必须将何种情形下公益优先而私益受限作出明确规定。这些限制性规定必须能够对私人的行为作出确定性的指引，不能对公权力进行模糊的授权，赋予公权力机关太多的自由裁量权（张翔，2005）。

然而，《商业银行法》有关设立商业银行设立条件的规定，实际上就充满着这种模糊性。例如第12条规定：“设立商业银行，还应当符合其他审慎性条件。”该规定修改之前的原规定是：“中国人民银行审查设立申请时，应当考虑经济发展的需要和银行业竞争的状况”。修改的原因据说是我国加入了世界贸易组织，按照世贸规则的要求，审批设立商业银行，不应当附加经济发展状况等限制性条件。因此为了规避上述要求，才作此修改（王胜明，2004，第22页）。然而，“其他审慎性条件”是一个弹性极大，极其模糊的概念，如何判别设立商业银行的申请者符合这一条件，完全仰赖下位法和审批机构的解释⁵。同样，该条所规定的“有健全的组织机构和管理制度”，以及第14条所规定的“国务院银行业监督管理机构根据审慎监管的要求可以调整注册资本最低限额”，也存在着这一问题。

而所谓的第14条所规定的“可行性报告”，则要求：“申请设立商业银行时，应当先做可行性研究，对拟从事的业务充分调查研究，并做好人力、物力、组织机构、资金、信息等方面充分准备，并对市场的现状和将来的发展有一个合理的预期，综合上述情况的报告即为可行性报告”（王胜明，2004，第23页）。可见，银行监管机构在审查商业银行设立申请时，对“可行性报告”的审查，而非形式审查，而是一种自由裁量权极大的实质性审查。同时，该条中申请者还必须提交“国务院银行业监督管理机构规定提交的其他文件、资料”的规定，更赋予了审批机构无限的自由裁量权。

尽管设立商业银行必须达到法定条件在世界各国都是通例。可像我国商业银行法中如此含糊的条件限制却极为鲜见。例如，德国信用业法规定，联邦监督局在下列情况下可以拒绝设立银行的申请：(1) 无营业所需资金，特别是充足的责任资本；(2) 事实证明申请人不足以依赖，没能充分的银行业务理论及实践知识、管理经验；(3) 申请材料中未附足以显示信用机构拟办业务的性质及组织机构的营运计划。

而我国台湾地区《银行法》规定所要求的条件则更为明确：“设立银行者，应载明下列各款，报请中央主管机关许可：(1) 银行的种类、名称及其公司组织的种类；(2) 资本总额；(3) 营业计划；(4) 本行及分支机构所在地；(5) 发起人姓名、籍贯、住居所、履历

⁵ 对于该条规定，中国银监会2006年颁布《中资商业银行行政许可事项实施办法》（2006年第7号令）第7条有进一步规定：“设立股份制商业银行法人机构，还应当符合其他审慎性条件，至少包括：(一) 具有良好的公司治理结构；(二) 具有健全的风险管理体系，能有效控制关联交易风险；(三) 地方政府不向银行投资入股，不干预银行的日常经营；(四) 发起人股东中应当包括合格的战略投资者；(五) 具有科学有效的人力资源管理制度，拥有高素质的专业人才；(六) 具备有效的资本约束与资本补充机制；(七) 有助于化解现有金融机构风险，促进金融稳定。”显然该条规定的设立条件就更为含糊和严苛。



及认股金额”。

相比之下，可以更为清楚地看出我国《商业银行法》的上述规定是何等的含糊不清。这进而给行政机关留下了几乎无限的裁量空间，尤其是将操作权完全委诸于金融监管当局，为其任意加码、上下其手大开了方便之门。这就是为何表面上看民营资本进入银行业没有歧视性政策壁垒，但在实际操作上进入则不可行（有学者比喻说，民营企业进入银行业存在着所谓的玻璃门现象，即看上去能够进去，而实际上会被碰回来（于良春、王冠，2007，第49页）的根本原因所在。

比如，根据在商业银行法，银监会又进一步要求，设立商业银行，作为发起人股东，至少要筹集到 50% 以上的资本，且单一的发起股东持股不能低于1% 。根据新设商业银行 10 亿元人民币的实缴最低资本金限额，单一的发起股东筹资至少 1000 万元，并且必须是自有资金。虽然中国游资规模很大，但民间资本较为分散，这种资本金要求不易达到（于良春、王冠，2007，第50页）。

又如，2006 年 2 月出台的《中资商业银行行政许可事项实施办法》明文规定，凡设立股份制商业银行和城市商业银行的法人机构，“发起人股东中应当包括合格的境外投资者”。据说这也是筹建中的“重庆敬业银行”被拒绝批准的主要理由。这导致建立民资金融组织困难重重，但外资进来却轻而易举。以 2003 年以来国有银行业产权改革为例，不少民营资本提出作为战略投资者进入但均被淘汰，反而从中央到地方，都采取一系列剥离不良资产、政策扶持向外资倾斜，结果是外资银行在入股我国银行业务中牟取了巨额红利，而民间资本只能望洋兴叹。据统计，仅 2006 年一年，外资机构从入股我国银行业务中就赚取了 6000 亿人民币的利润，若加上地方性金融机构，利润超过万亿（刘继峰，2012，第 7 页）。

从打破垄断的角度来说，外资进入当然是好事。但吊诡的是，银行业行政性垄断的重要理由据说是为了维护经济安全。因而上述这种明显的厚外薄内就更让人难以理解。而这种做法又很难说它违反了《商业银行法》，可见该法授予的裁量权有多大。

（2）准入条件过高

首先，《商业银行法》规定的注册资本过高。商业银行 10 亿元、全国性商业银行 20 亿元（而且都是实缴资本）的最低资本金要求，不但相对于一般工商企业来说是个巨大的数额，而且也比国外一般的最低资本金要求高出很多。比如美国对开设银行的最低资本金要求是 100 万美元；日本则根据银行开设地的不同，所要求的最低资本金分别为 6 亿日元和 4 亿日元；在德国，办理存款业务的各类银行最低资本金数额为 300 万欧元（于良春、王冠，2007，第51页）。

也有学者认为，《商业银行法》第 13 条规定 10 亿元人民币的最低限额，也许对于一般商业银行而言并不构成困难。但如果说民营银行是“社区性质的民营银行”，“其准入法规采取社区银行的审批标准”，以社区作为其立足点，以中小企业为其主要服务对象的话，这一注册资本数额则无论如何都显得过高（周红梅，2003，第13页）。更何况，该法还授权“国务院银行业监督管理机构根据审慎监管的要求可以调整注册资本最低限额，但不得少于前款规定的限额。”实践中，监管当局正是基于这一规定，又对最低资本金再次加码，规定了更高的准入条件。



其次，就上述规定所要求的其他条件，尤其是“有健全的组织机构和管理制度”，即使现有的各大国有商业银行也未必能够完全符合。这对于那些请求进入的申请者可能是不公平的。

如上所述，尽管出于维护重大的公共利益所必需，自然可以对私人权利施加必要的限制。但是这种限制也同时必须合乎比例原则，而不能任意地限制私人权利。具体而言，比例原则要求任何一项对私人权利予以限制的措施，即使是为了正当目的，也不得是“恣意的”，而必须在所要维护的公共利益和所需要限制的个人利益之间，进行公正的权衡，只能选择对相对人权益最小侵害的方式，不能随意地、过度地限制自由⁶。在美国法上，与之相应的是“较低限制性手段”(less restrictive alternative)原则，要求法律对自由的限制手段在达到立法目的上必须具备最低限度的特征，否则就可能构成违宪。⁷因为过度的限制个人权利，就会使宪法所保障的个人权利流于具文。由此言之，我国《商业银行法》上述资本金的规定，似乎也有下文所述的违宪之虞。

二、法律本身不适当，不合乎宪法

当然，我国当前的部分行政性垄断，的确是有法律直接的规定为依据。例如，石油开采的垄断，很大程度上是由现行《矿产资源法》所确立的。该法对石油上游环节的准入做出了严格的限制。其第4条直接规定：“**国有矿山企业是开采矿产资源的主体**。国家保障国有矿业经济的巩固和发展”。同时该法第35条又进一步严格限定：“国家对集体矿山企业和个体采矿实行积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理的方针，鼓励集体矿山企业开采国家指定范围内的矿产资源，允许个人采挖零星分散资源和只能用作普通建筑材料的砂、石、粘土以及为生活自用采挖少量矿产”，“**矿产储量规模适宜由矿山企业开采的矿产资源、国家规定实行保护性开采的特定矿种和国家规定禁止个人开采的其他矿产资源，个人不得开采**”。在这两条相互紧密契合的规定之下，民营企业开采的空间被压缩到极其有限的空间之内。而且该法第16条在授权设立采矿审批制度的同时，又特别规定：“**开采石油、天然气、放射性矿产等特定矿种的，可以由国务院授权的有关主管部门审批，并颁发采矿许可证**”。

然而，《矿产资源法》直接规定矿产资源（尤其是石油等特种矿产资源）的勘探、开采权由国有企业垄断，与我国现行宪法不符。《矿产资源法》制定于改革开放之初的1986年，计划思维的残余影响仍然较大，民营企业的合法性甚至还尚未正式获得宪法的承认。在当时的情况下，完全可预见，被认为是关乎经济命脉、且被明定为国有的矿产资源的开发，对民营企业进入有所限制是可以理解的。

但令人惊讶的是，该法后来在1996年进行了较大幅度的修正，而此次修订不仅没有进一步打破矿产资源开采方面的垄断，反倒出现了极大的倒退，基本上否定了民营企业的开采权。例如直接删去了旧法中“国家鼓励、指导和帮助乡镇集体矿山企业的发展。国家通过行政管理，指导、帮助和监督个人依法采矿（旧法第4条）”的规定，代之以原则上只能公有制企业尤其是国有企业开采；而且还进一步特别规定：“**矿产储量规模适宜由矿山企**

⁶ 有关比例原则较为集中、深入的论述，参见陈新民，2000，第368页。

⁷ 美国法上有关较低手段的判例可参见，Reno v. American Civil Liberties Union, 521 U.S. 844, 874 (1997)。



业开采的矿产资源、国家规定实行保护性开采的特定矿种和国家规定禁止个人开采的其他矿产资源，个人不得开采。”

与之相似，早在 1980 年 9 月，原国家体委就开始着手起草《体育法》。尽管其正式通过（1995 年）要晚于《矿产资源法》，当时民间资本获得了有限的合法性，但是，该法毕竟是脱胎于计划经济时代，举国体制思维仍然主导着这部立法。更重要的是，当时职业体育才刚刚有所起步。因此，当时出台的《体育法》规定各项体育竞赛由体育行政部门的翻牌机构——各单项体育协会垄断管理，自然也就可以理解了。

然而就在此前后，我国经济领域的改革明显加速，我国宪法也随之多次修改，其中尤其是非公有制经济的宪法地位不断得以提高。继 1993 年修宪将“社会主义市场经济”取代“计划经济”之后，1999 年修宪又进一步规定“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”；2004 年修宪更申明“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理”，并同时明确宣示“公民的合法的私有财产不受侵犯”。

总之，在此近二十年的时间里，经过历次修正宪法尤其对于非公有制经济的基本精神已经发生了极大的转变。首先，市场经济的核心是自由竞争，而垄断尤其是行政性垄断与市场竞争精神直接相冲突；其次，行政性垄断必然包含着对其他企业尤其是非公有制企业的排斥，显然不符合“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”的宪法规定；第三，行政性垄断排斥其他企业尤其是非公有制企业，构成对其经济自由权的侵犯，而经济自由权乃是财产权的积极内涵所在。因此，上述法律规定，已然与我国现行宪法的相关规定不相一致。



第五章 行政性垄断行为

一、行政性垄断行为分类

行政性垄断行为包括：(1) 行政部门行为。行政部门为形成、维护和加强行政性垄断所采取的行为；(2) 企业行为。行政性垄断企业或企业联盟，为更多地攫取超额利润和打压竞争对手，凭借其行政性垄断权，做出的盘剥消费者和排挤竞争者的行为；特殊地，一些获得行政性垄断权的企业同时获得了部分的行政权力，从而直接利用这些行政权力将竞争者排除。

(3) 个人行为。某些个人处于与行政性垄断有关的行政部门，或拥有行政性垄断权的企业中，利用这种垄断权牟取私利。虽然这在名义上都是违法的，但仍然可以算作行政性垄断的行为。

1. 行政部门的行政性垄断行为

- (1) 设置制度性进入壁垒，限制其他企业进入，或限制民间资本的比例，甚至通过处罚或入罪，限制或禁止新企业进入。通过设租和索租，实现行政部门或其官员的利益。
- (2) 通过规划、立项和审批，或产业政策，指定某些企业成为优惠对象。
- (3) 对央企等大型国有企业予以税收（补贴）、土地、自然资源租金和上缴利润等方面优惠政策。
- (4) 在金融方面，通过授信（贷款）额度、贷款利率、发债规模与价格、国内上市的审批、股份公司再融资、资产重组与剥离等途径，向垄断企业提供便利。
- (5) 主导和推动旨在提高产业集中度的兼并。
- (6) 干预企业兼并行为，指定企业的兼并方和被兼并方，实施强制性兼并。
- (7) 进行直接的价格管制，或采取有利于行政性垄断企业的产品定价方式。
- (8) 赋予垄断企业稀缺资源的控制权。
- (9) 以政府协调为名，公然促使行政性垄断企业之间的合谋。
- (10) 赋予企业进口垄断特许权（原油和铁矿石等）。
- (11) 在运输环节，维护行政性垄断地位（排产证明）。
- (12) 在环境保护和生产安全方面，针对垄断者和其他企业，采取歧视性做法。对于垄断企业发生的环境污染等事件，采取无为或卸责方式。
- (13) 违反《价格法》，不就价格制定或调整举行听证会，或举行有明显程序缺陷的听证会。
- (14) 授予企业部分行政权力。

2. 行政性垄断企业的行为

- (1) 凭借行政性卖方垄断地位，制定或影响制定产品或服务的垄断高价（长途电话、宽带和汽油等），或实行歧视性价格。
- (2) 控制产品的销售网络或渠道（加油站）。
- (3) 利用垄断地位，确定损人利己的交易条件（如供货时间、产品维修中的“霸王条款”等）。
- (4) 凭借行政性垄断地位，利用行业协会等组织，通过行业标准的制订，强化自身的垄



断地位。

- (5) 凭借行政性买方垄断地位，指定供货企业，进行利益输送。
- (6) 通过延迟付款（强制性赊账）等方式，对供货企业进行利益侵占。
- (7) 以行业自律及其它名义，寡头垄断者之间进行合谋，如价格卡特尔等。
- (8) 将某一生产阶段的垄断优势延伸到上下游，以在上下游阶段获得垄断地位或优惠的交易条件。
- (9) 采取捆绑销售和交叉补贴等不正当竞争行为。
- (10) 通过寻租，进行“院内活动”，促成有利于自身行政性垄断地位的“部门立法”。
- (11) 利用获得的部分行政性权力，直接打压和排除竞争者。

3. 行政性垄断引发的个人行为

- (1) 利用行政部门可以创设行政性垄断权的权力，收取直接的利益，如贿赂等。
- (2) 利用行政部门可以创设行政性垄断权的权力，获取间接的好处。
- (3) 利用企业的行政性垄断权，在购买环节中寻租，如设立自己的公司垄断采购权，利用垄断地位获得较优价格等。
- (4) 利用行政性垄断造成的短缺，垄断部分产品的出售权，以高价出售，牟取私利。
- (5) 利用行政性垄断带来的不正当的收益，违反企业和市场基本规则，超额给垄断企业的管理层和员工发放工资和奖金。

行政性垄断在本质上是行政公权力与资本结合的一种实现形式。在国有制中，这种结合在逻辑上得到了“完美”体现。目前中国的行政部门拥有双重职能：一方面有提供公共品和准公共品（如国防、安全、法律、基础设施、公共事业等等）的职能，因而拥有公权力；另一方面作为国有资本的出资人，代表全国人民对国有资产行使所有权，因而具有赚钱的职能⁸。因此，行政性垄断的性质——公权力和资本的结合，就蕴涵在双重政府职能的特征之中。

在行政性垄断的形成和实施过程中，行政部门与垄断企业结成了紧密的利益集团。企业靠寻租获得行政性垄断地位，由此攫取超额利润；而行政部门（甚至官员）则可通过制度性进入壁垒和特惠政策进行“设租”和“索租”，从而分享垄断利益。不仅如此，围绕在垄断企业周围（通常在行业的上、下游），某些具有特殊背景的民营企业也分享了行政性垄断的“盛宴”。通过各种企业利益输送方式（原材料和零配件的高价购进、产品低价销售和资金支持等），这些民营企业（其实就是行政官员和国有企业的管理者的利益代表）从中获得巨大利益。

二、在部分产业中行政部门的垄断行为举例

由于行政性垄断的普遍存在，行政性垄断行为也是普遍存在的。本研究只能列举一些例子做部分的描述。

1. 设置制度性进入壁垒，限制其他企业进入，或限制民间资本的比例，甚至通过处罚或入罪，限制或禁止新企业进入。

⁸ 参阅《企业国有资产法》和《公司法》。



(1) 1999年5月，国务院办公厅发布了《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》(国办发〔1999〕38号)。该文件规定，“国内各炼油厂生产的成品油(汽油、煤油、柴油，下同)要全部交由中石油、中石化的批发企业经营，其他企业、单位不得批发经营，各炼油厂一律不得自销。对违规销售成品油的炼油厂，要停止其原油供应。”

(2)“38号文件”还规定，“对成品油批发企业，要在1999年内进行清理整顿，取消不具备条件的批发企业的经营资格。对石油集团、石化集团以外经清理整顿合格的成品油批发企业，可由石油集团、石化集团依法采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组。”

(3)2001年发布的《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》(72号文件)提出“各地区新建的加油站，统一由石油集团、石化集团全资或控股建设；”“成品油由石油集团、石化集团集中批发。全国成品油批发企业布局规划由两大集团制订，报国家经贸委审批。”“新设成品油批发企业，一律由石油集团、石化集团报国家经贸委审批。”

(4)在1994年联通公司成立后，邮电部采取了一系列手段限制联通的进入。

第一，进入壁垒。邮电部在1994年9月发布《关于经营电信基本业务的有关通知》，将原由各省邮电管理局的最重要的管理权限——市场进入管制权上收到了邮电部的最高层。

第二，拖延。邮电部审批联通的业务申请时还用拖延的办法限制联通的进入。联通公司向邮电部报送了在27个城市市话接口局的可行性研究报告，邮电部在其复函中却指出：

“你公司没有必要在上述城市建立覆盖全市的与公用网重叠的市话网”，并要联通公司在与当地的邮电通信主管部门获得共识后，再向邮电部申请。反之，当地邮电通信部门则要求联通公司先得到邮电部的批准后再与他们讨论。对于联通公司申请的业务，邮电部的审批程序最长的达2年之久，最短的也有三个月。

第三，阻碍互联互通。关于市话业务，邮电部认为联通没有必要在上述城市建立覆盖全市的与公用网重叠的市话网，并要联通公司在与当地的邮电通信主管部门获得共识后，再向邮电部申请。反之，当地邮电通信部门则要求联通公司先得到邮电部的批准后再与他们讨论。例如天津市话网与邮电公网的互连互通。直至经过国务院一再干预和在部委调查小组反复协调下，联通天津市话网才最终实现了与邮电公网的连网。

第四，歧视性政策。邮电部门在对联通公司实行垄断定价上，在网间付费的方面、在号码、无线电频率等公共资源的分配等一系列问题上实行了歧视性政策。

(5)在工信部电管函〔2009〕686号文件中，规定“现阶段中国移动各地公司不得经营宽带业务和国内通信设施服务业务(TD-SCDMA网络元素出租出售除外)，有限宽带业务和国内通信设施服务业务由中国移动授权中国铁通有限公司经营”。

(6)在《电信业务经营许可管理办法》(中华人民共和国工业和信息化部令第5号)中设定了很高的进入门槛，“在省、自治区、直辖市范围内经营的，注册资本最低限额为1亿元人民币；在全国或者跨省、自治区、直辖市范围经营的，注册资本最低限额为10亿元人民币”。



(7) 2000 年，上海久先公司向人民银行上海分行申请设立“中国侨汇银行”，后者以“上海银行竞争已经十分充分”的书面理由，拒绝了久先公司的申请。2004 年 6 月底，由中瑞财团的 4 大股东泰力实业、奥康集团、神力集团以及国光投资有限公司发起筹建的“建华民营银行”也未得到监管部门的批准。

2. 进行直接的价格管制，或采取有利于行政性垄断企业的产品定价方式

(1) 中央银行直接规定商业银行的存贷款基准利率（或称为法定存贷款利率）。在最近几年，存贷款利率差一直维护在 3% 左右。

(2) 食盐的价格由行政部门制定。全国平均而言，食盐的价格约为 3000 元/吨，远高于由市场决定的工业盐价格 715 元/吨。

(3) 2013 年 1 月 1 日前，铁路客运车票中含有保险费，却没有明示。事实上，《铁路旅客意外伤害强制保险条例》于 1951 年由政务院财经委颁发并开始执行。根据该条例，铁道部直接为所有旅客办理了乘车保险，但可以不签发保险凭证，这就使得旅客的知情权受到了损害。进一步，旅客在受到意外伤害，也就根本不知道可以从保险公司获得赔付的保金（根据第十五条，需在一年以内办理），从而使铁道部收了保险费却在绝大多数情况下免除了保险责任。按照该条例规定的 2% 和近年来火车票销售总额，可计算出铁道部 2008 年、2009 年、2010 年的保险费收入分别为 18.60 亿元、21.81 亿元、26.90 亿元，三年合计 67.31 亿元。然而铁道部年报中并无保费收入一项，却是将保费收入合计并入运输收入中。对比 2010 年铁道部公布的税后利润 1500 万，发现该年仅保费收入一项就是税后利润的约 180 倍。

(4) 第二次分拆之后，中国电信产业形成中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国卫通、中国铁通六家基础电信企业竞争格局，竞争带来的效果是服务价格的下降。但信产部却陆续出台了一系列有关电信资费管理方面的文件，通过行政手段阻止价格下降，干预市场价格。

(5) 2001 年信产部首次出台的网间结算办法，按照规定，网络结算方式为其他运营商向它们单向结算。尽管其后信产部三度修改网间结算办法，但都只调整了网间结算费用等细节问题，单向结算这一规则始终存留。

(6) 2007 年 12 月 1 日起实施的《互联网交换中心网间结算办法》第四条规定“中国电信集团公司、中国网络通信集团公司、中国教育和科研计算机网之外的互联单位，在与中国电信集团公司、中国网络通信集团公司进行互联网骨干网网间互联时，应依据网间数据通信速率，按照不高于本办法确定的标准，向中国电信集团公司、中国网络通信集团公司支付结算费用。非经营性互联单位结算费用标准减半。”

3. 主导和推动提高产业集中度的兼并

(1) 2008 年 5 月 24 日，工信部、国家发改委和财政部联合发布《关于深化电信体制改革的通告》，将 6 大基础电信营运商将合并为 3 大集团，即中国联通与中国网通合并；中国卫通基础电信业务并入中国电信，中国电信收购联通 CDMA 网，中国铁通并入中国移动。



2008年10月15日，中国联通和中国网通宣布正式合并。根据2008年9月24日发布的《关于中国联通股份有限公司与中国网通集团（香港）有限公司合并之重大资产重组报告书（修订稿）》显示，2007年，联通的营业收入约为1004.7亿元，网通的营业收入约为869.2亿元。两家公司的营业收入均达到了申报标准。而联通和网通的合并未依法向有关当局进行经营者集中申报。

（2）例如，自2009年起，山西、河南、陕西、内蒙古等煤炭资源大省相继进行煤炭资源整合，最晚至2015年结束。各省以煤矿年生产规模和单井年产量为取舍标准，确定兼并与被兼并的主体，抛开了生产效率及盈利能力等标准。因此，资产规模庞大的中央企业与地方国企无疑在重组中占据绝对优势。另一方面，根据山西等地相关部门制订的方案，当地私营的煤矿企业须与山西煤炭进出口集团等当地国企整合，或整体出售，或折价入股，但只能参股不能控股。由此可见，这一轮的煤矿重组，很大程度上成为新一轮资源领域的国进民退。2010年，我国煤炭产量32.4亿吨，其中中国神华和中煤能源两家央企产量占总产量的14%，山西五家大型煤企产量占全国的9.2%，从全国来看，国有企业占有了煤炭产量的大部分。按照中国目前煤炭资源整合的趋势，未来可能出现除神华集团和中煤集团两大央企外，大部分省份都仅有一两家国有煤炭企业的景象。“如果真到了那一天，则中国煤炭市场将不再是‘市场’”（李毅，2011）。

4. 对央企等大型国有企业予以税收（补贴）、土地、自然资源租金和上缴利润等方面的优势政策

（1）按工业用地价格3%的比例计算工业土地租金，2001~2013年国有及国有控股工业企业共应缴纳地租43801亿元，占国有及国有控股工业企业名义利润总额的36.49%。如果再考虑商业服务用地，仅2008年一年，国有企业就应交纳12104亿元地租（天则经济研究所，2015）。

（2）国有及国有控股工业企业平均实际利息率为1.6%，其它企业加权平均的实际利率（视为市场利率）则约为4.68%。若按照市场利率水平重新计算国有企业应支付利息，2001到2013年利息支付差额共计约57124亿元，占国有及国有控股工业企业名义利润总额的47.59%（天则经济研究所，2015）。

（3）2011年11月之前，石油的资源税平均仅为每吨26元，加上按销售收入的1%计征的资源补偿费。我国对石油征收的资源租金不足价格的2%，远低于我国向合资企业征收的12.5%的比例。即使加征了特别收益金，也不能完全实现资源所有者的权益。2001年至2013年，国有及国有控股工业企业少交纳的石油资源租金约为5604亿元。加上天然气和煤炭等自然资源，国有及国有控股工业企业在2001年至2013年间共少交纳资源租金约11138亿元（天则经济研究所，2015）。

（4）从1994年至2006年，国家财政用于国企亏损的补贴达到了3653亿元。据不完全统计，2007年至2013年，国有及国有控股工业企业获得财政补贴约为2741亿元（天则经济研究所，2015）。

（5）2007年发改委决定“从2007年4月1日起，中央财政对进口原油加工形成的亏损给予适当补助，补助资金按月预拨和清算。二季度安排的进口成品油实行增值税全额先征



后返政策”。但是该项规定仅适用于两大集团，广大地方炼油企业并没有享受到财政补贴，濒临破产，不得不“转包”两大集团的部分加工任务，而两大集团从中牟利（详见分报告之二，“石油产业的行政性垄断”）。

（6）2007~2013 年中石油获得政府补贴 472.94，税费返还 351.04 亿。中石化从 2005 年到 2013 年四年共获得政府补助高达 802.78 亿，占集团总的净利润的 15.67%。2009 年在国内油价明显高于世界原油价格水平时，中国石油仍然获得了 10.97 亿的补贴和 22.12 亿税费返还（详见分报告之二，“石油产业的行政性垄断”）。

5. 通过企业再融资、资产重组与债务剥离等途径，向垄断企业提供便利

二十世纪 90 年代中国银行业不良率曾经高达 40%。为了处理积重难返的不良贷款问题，政府成立了四大资产管理公司，对国有银行的不良资产进行政策性剥离。资产管理公司共接收银行业不良贷款约 2.7 万亿元。在剥离银行业不良资产的同时，国家通过中央汇金公司运用外汇资产对国有银行进行注资，向工商银行、农业银行、中国银行、建设银行四大国有银行注资共计 790 亿美元（罗毅 肖立强，2011），极大地提高其资本充足水平，为其在资本市场上市作铺垫。国有银行的资产剥离和对国有银行的注资，其实就是政府对国有银行的一种补贴。

6. 赋予企业进口垄断特许权

目前中石油、中石化系统外的企业若进口原油，必须持有两大集团出具的“排产”（安排生产）证明，海关才放行，铁路部门才安排运输计划。此外，进口原油后还需要返销给两大集团，销售由其统一安排。此外，民营企业即使通过非国营贸易配额获取进口原油，还需要返销给两大集团，销售由其统一安排。

7. 在运输环节维护行政性垄断地位（排产证明）

铁道部 2003 年的《铁运函 150 号令》明确规定，没有中石油和中石化两大集团同意盖章，各铁路局不准受理成品油运输业务。

8. 违反《价格法》，不就价格制定或调整举行听证会，或举行有明显程序缺陷的听证会

铁路票价的制定和调整，从未举行过听证会。事实上，从普通列车到动车再到高速列车，铁道部摆脱了发改委的计划价格体系后，逐步走上无监管的垄断定价。

2002 年，由国务院批准的《关于公布部分旅客列车票价实行政府指导价执行方案的通知》允许铁路旅客票价在春运、暑运和“黄金周”期间根据实际情况适当浮动。对春运期间经过运输能力紧张线路（指通过能力利用率达到 90% 的线路，下同）的部分旅客列车，在客流高峰期票价适当上浮；对部分客流较少线路和时段的旅客列车票价适当下浮。软席票价最高可上浮 35%；硬卧票价最高可上浮 25%；硬座车厢票价最高可上浮 15%。这一“通知”也明显违反了《价格法》。

铁道部每开通一条新线公布一次票价，不再详细解释定价依据，使得每条线路运营票价



都像是“一口价”。

9. 授予企业部分行政权力

行政部门授权中石油、中石化两大油企，使其兼企业和行政职能于一身。政企不分的现象在石油产业非常突出。从每一次石油市场整顿的善后处理者都被指定为中石油、中石化，二者乘机从中获取巨额利润（单东，2010）。例如1989年中石化和国家行政管理局、国家发展计划委员会发布的《关于加强成品油市场管理和整顿的通知》、《国务院办公厅关于开展加油站专项整治工作的通知》（国办发〔2002〕18号）等文件中，中石油或中石化都是参与管理和实施整顿的主体之一，在一定程度上行使的是行业主管部门的职权。

三、企业的行政性垄断行为举例

1. 凭借行政性卖方垄断地位，制定或影响制定产品或服务的垄断高价（长途电话、宽带和汽油等），或实行歧视性价格

（1）宽带接入网间付费上的歧视性价格。中国电信和联通通过歧视性定价，增加竞争对手的带宽接入成本或运营成本，从而遏制竞争对手的宽带业务发展，以稳固自身在宽带市场的垄断地位。

在中国电信的宽带接入价格体系中，作为同一种产品的中国电信宽带互联网接入价格，实行“同一种产品，三种用户、三种价格”：第一类用户的结算价格一般都高达50~100万元/G/月，针对的是作为竞争对手的弱势运营商，例如铁通、广电等；第二类用户的结算价格一般只有10万~30万元/G/月，针对的是增值服务商；第三类用户的结算价格则为3万~10万元，针对的是内容服务商（详见分报告之一“电信产业的行政性垄断”）。

（2）对宽带最终用户收取垄断高价。在互联网收费上，据国家信息中心信息化研究部发布的《中国信息社会发展报告2010》，“如果考虑到收入差距的话，2008年韩国人均国民收入是我国的6.9倍，这意味着我国的宽带资费水平相当于韩国的124倍。”香港宽带接入服务价格仅为199港币/月.G，与我国大陆地区100元/月.M，在价格上成相差几百倍的巨大反差。根据CNNIC《第27次中国互联网五年网络发展统计报告》（2011），我国有线（固网）用户宽带普及率高达98.3%，但全国平均互联网平均连接速度仅为100.9KB/s，远低于全球平均连接速度（230KB/s）。（详见分报告之一“电信产业的行政性垄断”）。

（3）我国电信企业利用其市场支配地位，以远远高于成本的价格向用户销售其产品。其通常表现为高资费、加收不合理附加资费如漫游费、跨网资费等等。以移动通信为例，在欧洲在本国之内一般长途电话并不加收费用，而法国电信更是对欧洲范围内的国际长途免收长途费用，而香港地区向大陆、台湾、澳门、日本移动电话拨出费用最低为每分钟0.02港元（在购买套餐的情况下），以上两者都远远低于我国现有的移动通信资费。由于我国现行电信行业中的几大国企占据着绝对的市场支配地位，加之电信行业是典型的网络正效应行业，因此它们自然可以轻而易举地依靠其所占有的资源迫使消费者接受其制定的垄断高价（王泽宇，2010，第20~21页）。



2. 控制产品的销售网络或渠道

(1) 石油垄断企业控制成品油零售点和渠道。在零售环节，目前中石化和中石油占据了大部分市场，而民营企业由于无法取得稳定的油源，每当出现油荒的时候，就会处于极端不利的情境中。

一旦两集团不向民营加油站供油，民营加油站无油可供，只能倒闭或被两巨头收购。两大石油巨头可以借此来打压民营企业。民营企业加油站不断被蚕食，成品油市场将会更加处于不利于消费者的局面。来自中国商业联合会石油流通委员会的消息，在 2006 年底，中国民营石油批发企业 663 家，民营加油站 45064 座，但到 2008 年，中国民营石油批发企业关门、倒闭 2/3，加油站关门、倒闭 1/3 (赵新社, 2008)。(详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。

(2) 纠夺有利的加油站位置。中石油和中石化的加油站往往占据了非常有利地理位置。例如公开数据显示，广东共有 6000 多座加油站，其中隶属于中石油、中石化、中油 BP 等国有石油巨头的加油站超过 3000 座，而且这些加油站的地理位置都非常好。涪陵有民营加油站 50 座，中石油 25 座，中石化 9 座。其中，民营加油站 90% 在偏远山区，中石化有 6 座在农村 (详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。

(3) 2009 年 12 月 5 日，湖北省政府在京与中石化签署《关于加快推进武汉 80 万吨/年乙烯项目建设战略合作协议》。协议提出，“支持中国石化新建合资和收购，力争新增 500 座。”这 500 加油站位于湖北省高速公路、机场、火车站等交通枢纽和新区、新路等重要区域。

2010 年 11 月 24 日，湖北省商务厅公布 2010 年第一批拟新建加油站公告。公告显示，此批加油站共 290 座，建设者为中国石化湖北石油公司和荆州江津油站经营有限责任公司，而荆江江津油站经营有限责任公司为中石化控股公司。这意味着 290 座拟建加油站实际上全部纳入中石化麾下 (详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。

3. 采取捆绑销售和交叉补贴等不正当竞争行为

在动车上，一直有为旅客“免费”提供的西藏冰川 5100 矿泉水。而 5100 矿泉水进入铁道系统，没有经过任何招标程序，双方签订的战略协议中，中铁快运许诺于 2011 至 2013 年间向西藏 5100 购买 75,000 吨 328 毫升装瓶装矿泉水，西藏 5100 则需同时免费向中铁快运提供另外 75,000 吨 330 毫升装瓶装矿泉水。根据 2010 年西藏 5100 营销数据，这笔交易价值大约为 6.6 亿元人民币。如此大宗的交易，行政部门下属企业单位却未经招投标程序。而另一方面，旅客只能接受搭售 5100 矿泉水的动车车票。

4. 交叉补贴，且骗取国家补贴，进行不正当竞争

根据《证券市场周刊》(高素英, 2012)，2011 年中石油自采原油 1.2 亿吨，它将一半自采原油销售到中石油系统外，销售量为 0.62 亿吨，内部销售量为 0.58 亿吨，外部采购为 0.76 亿吨。中石油将自采原油对外高价销售，同时高价由外部采购原油，这样做的结果是，对外销售的价格比较高，给企业带来较高的利润；外采的原油价格也比较高，给外界造成一种炼油成本很高的表象，可以通过这样的手法要求国家对炼油板块进行补贴。根据 1998 年原国



家计委《原油成品油价格改革方案》及 2009 年国家发改委《石油价格管理办法(试行)》规定，两个集团内部油田与炼厂之间购销的原油价格由集团公司自主制定。而自其他石油集团或进口原油按照国际原油市场价格定。

中石油、中石化一方面可通过纵向一体化的经营模式，将炼油环节的利润向上、下游转移；另一方面又以炼油亏损为名向国家要求财政补贴。而民营炼油企业由于获得原油的渠道受限，市场占有率较低，和中石油、中石化讨价还价的能力很弱，因此只能被动接受原油价格，生产出成品油后要全部交由石油集团、石化集团的批发企业经营，上下游的利润空间都受到挤压。在这种情况下，不少地方炼油企业采用质量低劣的燃料油替代原油。

5. 以行业自律及其它名义，寡头垄断者之间进行合谋，如价格卡特尔等

2007 年 8 月 6 日，就在《反垄断法》颁布实施的同一个月，“京沪空中快线”正式开始运营。它是在民航总局的引导下，由国航、东航、上航、南航、海航五家航空公司共同实施的一条空中快速客运专线。快线要求各家航空公司无条件签转机票，这意味着卖出打折票、低折扣票的公司必须为乘客签转全价票、高折扣票的差价埋单。为了减少签转机票给自己带来的损失，几家航空公司很自然地达成了价格联盟的默契，“京沪空中快线”的机票价格也因此而居高不下。从北京首都机场飞往上海虹桥机场的机票将普遍上涨 3 折左右，而从上海虹桥飞往北京的机票几乎没有折扣。“京沪空中快线”已经成为价格联盟、随意超售、快线变慢线的代名词（张靖，2010，第 8 页）。

6. 将某一生产阶段的垄断优势延伸到上下游，以在上下游阶段获得垄断地位或优惠的交易条件，或者直接打击自己及其下属企业的竞争对手

电网公司与其控制的其他环节的电力企业签订纵向协议，进行关联交易限制竞争。虽然在市场上已放开发电企业投资，允许其他资本进入，但是非国有资本以及外资电力公司至今仍发展缓慢，相反，国家电网公司仍控制相当数量的电源。不同性质的资本在政策层面上始终处于实质性的不平等地位。在电力调度过程中，电力调度单位有很大的选择空间，可以决定从哪家购电、购电数量、购电价格。发电企业则会花大力气去跑“电量”（盛耀平，2011，第 6 页）。

例如，近年来被热切关注的内蒙窝电事件就是国家电网滥用垄断地位所造成的恶果。据报道，内蒙古尽管坐拥“煤”“电”双料老大，但由于少“路”可走，本可以在电荒时大展身手的“煤”“电”却困守“孤城”。就在湖南全省为 400 万度的用电缺口忙得团团转的时候，内蒙古每年却有近 700 亿度的电窝在自治区内，送不出去！本地蒙西电网相当于局域网，如果蒙西的富余电要想输送到其他地区，就只能通过国家电网。尽管蒙西电网外送的通道共有 5 条（其中蒙西电网与国家电网的网对网通道 2 条，三大发电厂直接与国家电网连接，实现点对网的输送通道有 3 条）但是蒙西电网想外送多少电，得由国家电网说了算（陈楠，2011）。

然而，就在内蒙本地电企有电无处卖，亏损严重的同时，同在内蒙的大唐托克托发电公司、华能北方上都发电厂、京能岱海发电厂、华能伊敏发电厂、内蒙古正蓝电厂这 5 家直供电厂，它们属于国网在蒙西的自备电厂，通过独立通道直接向华北和东北电网输电。它们因为有个“好婆家”而赚得盆满钵满。形成了所谓“蒙西办的是赔本机，国网办的是



印钞机”的荒谬现状（李凤桃，2012，第29页）。很显然，这直接违反了《反垄断法》“没有正当理由，拒绝与交易相对人进行交易”的规定。

四、行政性垄断引发的个人或机构行为举例

1. 利用行政部门可以创设行政性垄断权的权力，收取直接的利益，如贿赂等

汉口铁路局刘志祥案。刘志祥曾任汉口火车站站长和武汉铁路局副局长，在任9年期间（1995年~2004年），利用职权单独侵吞或伙同他人私分、贪污公款折合人民币1870万元，并“先后160余次收受工程建筑商、车票代售点负责人和所属工作人员等的巨额款物”共1435.4万元。除此之外，还有1440万元财产不能说明合法来源。

刘志祥的一条重要的“生财之道”是倒票。就是“把持计划配票大权”，把海量紧俏车票指令分配给刘的“合作者”，再由后者“加手续费”后卖给市场。据报道，“一般座位票最低加5元，依时间长短、紧张与否分别加10元、15元、20元不等。卧铺票平常一般加20元，黄金周和春运期间一律每张加30元，紧张时，甚至加价到50元”。

2. 利用企业的行政性垄断权，在购买环节中寻租，如设立自己的公司垄断采购权，利用垄断地位获得较优价格等

自从1998年张曙光任职客车处处长后，到2003年之前，其妻王兴通过代理公司“三尼库”帮助马科夫集便器成为主导产品。仅2002年和2003年，这种列车就分别新增了728列和970列。整个市场规模超过10亿元。在张曙光落马之后，集便器的国内合作厂商中，已有三位老总接受过调查，有的则在国外数月未回。（王晨，2011）不仅如此，这些曾经“风光”拿单的企业，订单量在短时间内大幅度减少，资金链也趋于断裂。因此，传闻所谓的张曙光28亿美元存款、美国三处豪宅之事（李剑，2011），一方面极有可能来自直接的贪污或受贿，另一方面是将权力与资本结合，通过利益输送的方式，让其妻王兴在“市场垄断”中实现权力变现。

3. 利用行政性垄断赞成的短缺，垄断部分产品的出售权，以高价出售，牟取私利

（1）郑州铁路集装箱运输市场。中铁联集郑州中心站是我国中部地区集装箱运输枢纽站。中铁联集郑州中心站几乎所有的集装箱都被几家与该站有关系的企业控制，他们是具有铁路系统“血缘关系”的几家公司：郑州铁路东站多种经营公司，郑州铁路东站劳动服务公司，郑州铁路东站货代公司以及郑州铁路局集装箱运输公司。中铁联集郑州中心站目前主管集装箱运输业务的负责人以及这四家公司的主要管理人员均来自于郑州铁路东站，这四家公司实际上控制了该站的集装箱运输业务。

货主必须通过在规定价格的基础上加价才能获得集装箱。通常情况下在中铁联集郑州中心站办理集装箱业务的加价标准是：每个20吨的集装箱加价300元，40吨的集装箱加价600元。在具体办理业务时还得给“黄牛党”的办事人员每个集装箱100元“小费”。无论是明的加价，还是暗的小费，均不开任何票据。据统计，中铁联集郑州中心站每月仅发送20吨的集装箱就达3000到4000个，可见这种加价的获利之巨，仅20吨这一型号的集



装箱业务，明码加价就达到了 100 万左右。在集装箱紧张时，一个 20 吨的集装箱会加价到 400 到 500 元，40 吨的集装箱加价幅度则高达 800 元到 1000 元（详见分报告之三“铁路的行政性垄断”）。

（2）火车票的机构黄牛。由于火车站有自建销售点，还有很多票务公司代销火车票，因此出票终端控制在不同的经营者手上。火车票供不应求的基本现状，使得他们可将自己手中的火车票加价卖出，其行为本质与黄牛相同。铁道部规定的火车票代办费是 5 元，实际上当票进入地下零售后，代办费一般是 15 元、20 元、30 元不等，甚至被炒得更高。

另外一些拥有特权的黄牛，是一些为机构服务的票务人员。这种机构一般包括：政府机关、宾馆旅店、旅行社等。其中，政府机关所需的车票干部通过内定的计划票的方式来保障，有专人负责从铁路局拿票。与之关联的各种企业、单位，也可通过类似的方式拿票。这实质是一种火车票的权力分配，是不同于价格分配的另一种普遍存在的分配方式。



第六章 行政性垄断的无效率与不公正

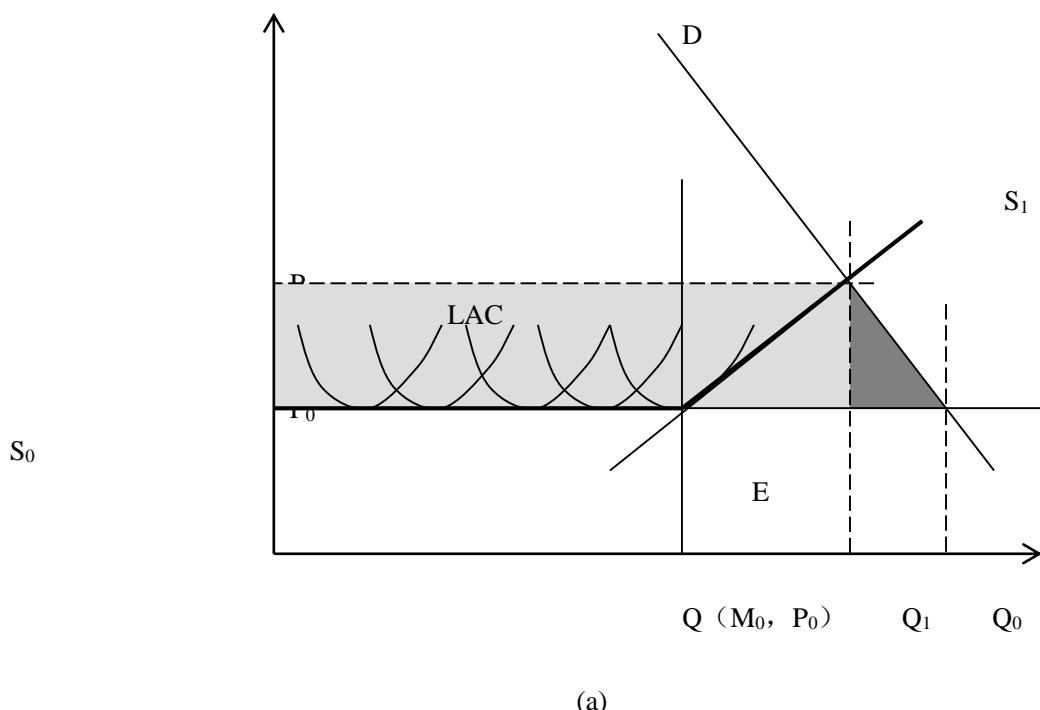
一、设置进入壁垒的无效率与不公正

1. 进入壁垒的行政性垄断模型

行政性垄断的形式之一是制度性进入壁垒。这一特性并不能通过标准的垄断模型加以说明。为了充分表明行政性垄断的这种特性，并揭示其行业与企业的均衡，我们在原有完全竞争模型中，增加了企业不能进入的假设，以强调制度性进入壁垒及由此形成的行政性垄断对经济的影响⁹。

假定有一个充分竞争的市场，进一步假定行政部门设置了进入壁垒，只允许某一（些）企业进入，而不许其它企业进入，且该行业为成本不变行业¹⁰。在上述假设条件下，这种行业的均衡与企业均衡具有哪些特征呢？

图 6.1 制度性进入壁垒下行业均衡及厂商均衡

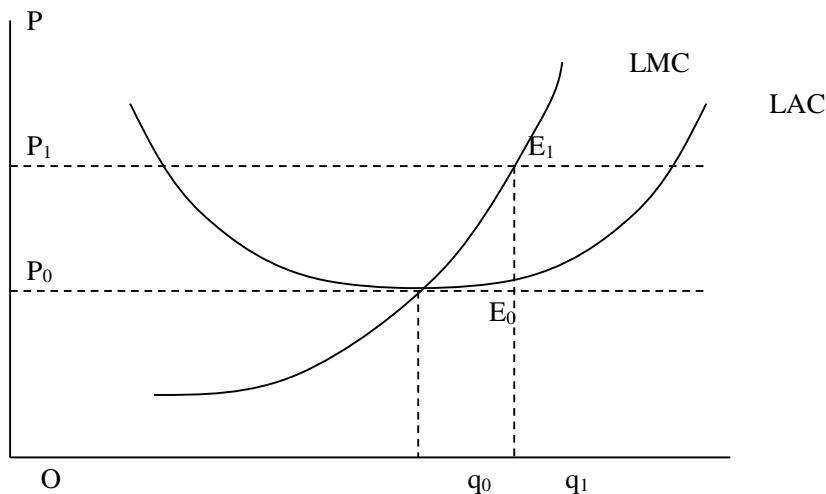


(a)

说明： S_0 为行业长期平均成本曲线，是由多个企业的平均成本曲线（LAC）的最低平均成本点连接而成； S_1 是当企业数量为 M_0 时的行业边际成本曲线。 P_0 为竞争性市场价格， P_1 行政性垄断价格， $Q(M_0, P_0)$ 为在进入企业的数为 M_0 时，以 P_0 销售的最大产量， Q_0 是竞争性市场的均衡产量， Q_1 行政性垄断时的均衡产量。深灰色部分是社会净福利损失，浅灰色部分是垄断价格带来的分配扭曲部分。

⁹该模型参阅赵农、刘小鲁（2007）。

¹⁰成本不变行业是指随着行业产量的增加要素价格保持不变的那些行业。这一假定只是有便于分析而已。



(b)

当没有行政部门设置的进入壁垒时，由于企业能够自由进入与退出，该行业的长期平均成本曲线即为长期供给曲线（如图 6.1(a) 中 S_0 ），即无论市场需求有多高该行业都能在不变的价格 P_0 下提供相应的产量；当市场需求为 D 时，完全竞争下行业的长期均衡点位于 E_0 ，行业均衡产量为 Q_0 。而每个企业均可在长期平均成本的最低点提供 q_0 的产量（如图 6.1 (b) 所示）。

现在，让我们将制度性进入壁垒下在位企业数目给定为 M_0 ，使得行业长期边际成本曲线为一向上倾斜线 (S_1)，此时，行业的长期供给曲线为一条折断的曲线（如图 6.1 (a) 所示）¹¹。在 E 点的左侧，即与完全竞争中行业长期供给曲线 S_0 重叠；在 E 点的右侧，则与 S_1 重叠。此时，行业长期均衡点位于行业长期供给曲线与市场需求曲线 D 交点 E_1 ，均衡价格为 P_1 ，行业均衡产量为 Q_1 （如图 6.1 (a) 所示）。每个企业将在均衡价格 P_1 下提供 q_1 的产量（如图 6.1 (b) 所示）。

显然，与完全竞争的长期均衡相比，制度性进入壁垒下的均衡价格将会较高，（即 $P_1 > P_0$ ），而行业均衡产量则较低（即 $Q_1 < Q_0$ ）；从整个社会来看，这造成了相当于图中深灰色三角形部分的福利损失（如图 6.1 (a) 所示），并且将相当于图中浅灰色长方形部分原消费者剩余转变为企业的经济利润。

上述分析表明，只要存在制度性进入壁垒，即使其它条件与完全竞争相同，这种行政性垄断在一定的需求条件下同样会形成高价格、低产量以及福利损失——这些经典垄断市场的

¹¹ 在本章中，舍弃了制度性壁垒下的“非法”进入问题。



特征¹²。在制度性进入壁垒下，每个企业虽然获得了一定的经济利润，却从事了一种无效率的生产，即均未在长期平均成本的最低点提供产量，而是存在着生产能力的过度利用。因此，当制度性壁垒存在时，无论其它结构性因素是哪些，该行业必然属于不合意的人为垄断行业¹³。

在另一方面，利用行政部门设置的进入壁垒而形成的垄断高价，将原来消费者剩余转变为企业利润的情形，就是一种不公正的收入分配扭曲。由于行政性垄断权的拥有者获得的这些财富转移，是不经努力的不义之财，不仅收入的边际效用低，而且掩盖这些企业效率低的真相，进一步推动低效率的现象，如减少每个人的劳动投入和增加冗员，以及对财富进行不当的使用，如豪华办公楼、奢侈的在职消费、贿赂以及其它挥霍。这实际上也间接地带来了社会福利损失。

如果将相当于垄断利润部分的资源用于其它由市场决定的用途，就可以多生产出一定数量的产品。这些产品的价值（广义地，还可加上消费者剩余）就是行政性垄断造成的垄断利润部分（即分配扭曲部分）的机会损失，也就是社会福利损失。

2. 制度性进入壁垒合理存在的情形

任何一个国家不可能完全消除制度性进入壁垒。在某些场合下，制度性进入壁垒的存在是必要的。譬如说，国防工业等完全有必要针对外国企业设置这种进入壁垒。除此之外，这里需要着重指出的是，对于某些具有明确生产期限及产品数量的特殊生产，也有必要限制企业的进入。例如，一项公路、铁路或市政建设等工程项目，或许让一家或几家企业来搞是最有利的。在这种情况下，就需要将从事这种生产的厂家确定下来，同时拒斥其他企业再染指这些项目。显然，获得生产许可的一家或几家企业便取得了垄断权，而且在正常情况下无须担心其他企业的介入。

那么，如何才能尽量保证这种人为垄断的效率呢？一种通行的办法是让许多企业为这种垄断权的获得而展开叫价竞争——通过竞标而筛选出能够以最低的价格提供给定产量及质量的最佳的投标者；同时，适当缩短合约有效期的期限。这样便可减轻或消除制度性进入壁垒（或人为垄断）的福利损失。

上述分析表明，除去某些特殊的行业和特定的场合，制度性进入壁垒通常是有害的。尽管竞标机制的引入能够有助于高效率企业的选择并且使得该企业的行为更加有益于社会，但是这并未改变制度性进入壁垒存在的事实。所以，一方面，对于制度性进入壁垒的设置，要有严格的法律程度，设置申请者必须充分说明设置的必要性，且经立法机关同意；另一方面，要有步骤地打破不同行业的制度性进入壁垒并由此破除行政性垄断。

¹²诚然，在本模型中，上述分析的有效性限定在相应的市场需求范围内，即市场需求大于 DD_0 。当市场需求小于或等于 DD_0 时，该行业的长期均衡则与完全竞争相同；这是因为，当价格低于最小平均成本时，新厂商将不会进入市场，而部分在位厂商又将在亏损下（根据自由退出的假设）发生退出，以至于长期均衡价格保持在长期平均成本最低点的水平上。

¹³在这种行政性垄断下，尽管厂商采取的是边际成本定价方式，由于经济利润不为零，行业仍将形成不良的绩效——福利损失。因此，边际成本定价只是帕累托最优的必要条件，而非充分必要条件。

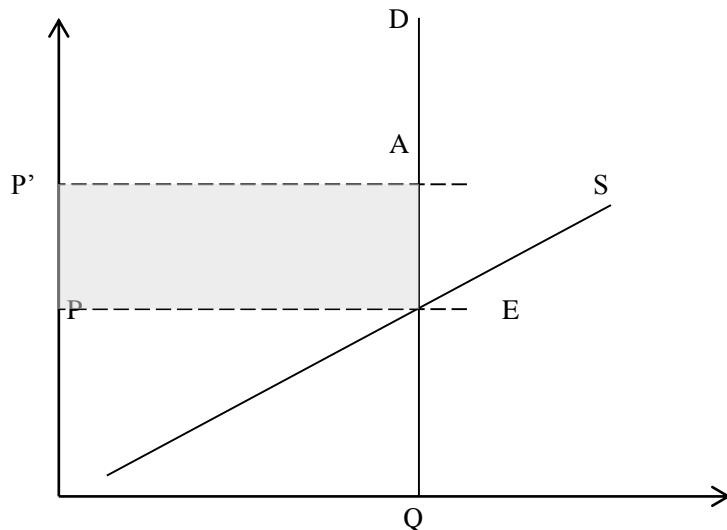


二、卖方价格管制的无效率与不公正

行政性垄断的第二个重要形式就是价格管制。广义地，它包括卖方的价格管制和买方的价格管制。一般而言，卖方的价格管制经常与进入壁垒组合在一起，才能发挥作用。如果只有卖方的价格管制，而没有进入壁垒，涌入的竞争者就会压低市场价格，使偏高的管制价格无法实际实行。

所以，卖方的价格管制的情形已经在上一节关于进入壁垒的讨论中，做了一般的分析。管制价格所带来的社会福利损失和收入分配扭曲与进入壁垒的情形基本相同。只有一个特例，就是当需求的价格弹性相当低甚至为零时（如食盐的例子），管制价格的制定可以在理论上不受需求的约束。在这时，没有直观的社会福利损失，但是垄断企业借助于管制价格从消费者手中攫取的相当于下图中长方形 $P' AEP$ 的面积。具体说来，由于食盐需求的价格弹性接近于零，垄断所带来的社会福利损失一（由本报告定义，即通常所谓的哈伯格三角）很小，但垄断价格高于市场竞争价格之上的部分直接就是垄断者从消费者那里攫取的利益，这种垄断租金通常被企业内外非生产性地耗散（即用于企业之间寻租竞争和企业内部的不当分配），因而构成本报告所定义的社会福利损失二（由图 6.2 所示）。

图 6.2 管制（垄断）价格示意图



说明： P 为竞争性市场价格， P' 为管制的垄断价格。 Q 为均衡的产量和销售量。由于食盐需求的价格弹性为零，所以需求曲线是一条垂直的线。当价格从竞争性市场价格 (P) 上升为管制的垄断价格 (P') 时，需求量 (Q) 并不减少，所以没有社会福利损失一（由本报告定义）。但很明显，垄断企业从消费者手中攫取的相当于长方形 $P' AEP$ 的面积，从而构成本报告所定义的社会福利损失二。

如上一节所述，这种收入分配的扭曲也会间接地带来社会福利损失。所以，卖方的价格管制所导致的结果也是无效率和不公正的。



三、买方价格管制：资源的价格优惠及免费

不少企业，尤其是大型国有企业获得了资源价格上的大量优惠，最为极端地，是对国有土地的免费使用。虽然有些上市的国有控股公司交纳地租，但主要是交给其国有母公司（集团），而后者并不再上交财政部。

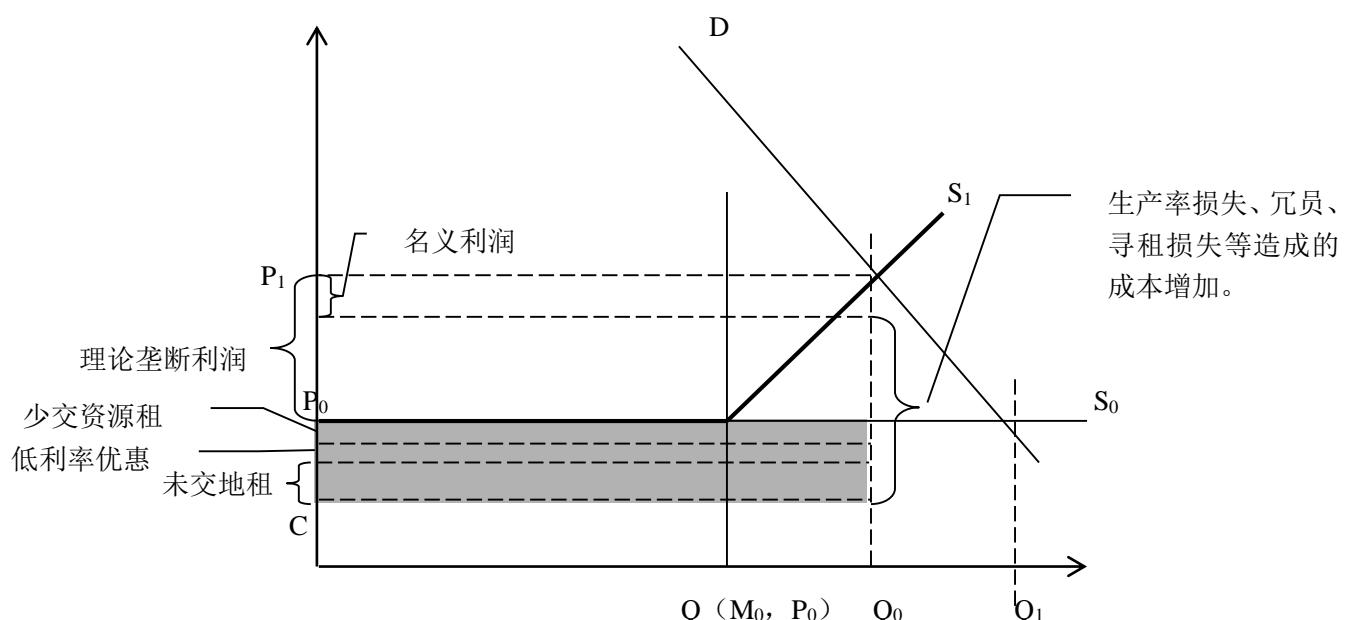
这种购买资源时的优惠，也可以被看成是一种行政性垄断，是行政部门对这些企业购买的资源价格的管制。同卖方的价格管制不同，这种管制的方向是压低价格；另一个不同之处是，卖方的管制价格影响的交易对象是一般消费者和企业，而买方的管制价格影响的交易对象则是这些资源的所有者。由于土地和矿产等自然资源属国家所有，因而买方管制价格损害的是国家，亦即全体人民。

这又涉及到一个更根本的问题，即这些买方的管制价格是行政部门做的它们没有权力做的决定，严重损害了委托它们行使公权力的全体人民，是一种权力的僭越。

这种买方的管制价格是一种严重的收入分配扭曲，它将本来属于国家（即全体人民）的巨额财富（相当于下图中的灰色部分）转移给了国有企业；显然是不公正的。

另一方面，这种压低资源价格的作法，本来可以降低企业的实际成本，如将成本从 P_0 降至 C 点，但由于国有企业管理层不经努力而获得如此巨大的财富，也就缺少了降低成本和提高效率的压力，反而导致了实际生产效率的降低。生产率损失、冗员、更多地占用资源和行贿等情况会“吃掉”这块因行政性垄断导致的成本减少，甚至还会高于竞争场合下的成本水平 (P_0)。所以，这种买方的价格管制也会带来无效率。

图 6.3 买方的管制价格（低的或零资源价格）



我们假定行政性垄断企业少支付的资源租金用于占用更多的生产要素，如劳动力，土



地和资金，这些生产要素如果用于其它由市场决定的用途，可以生产出更多的产品，这些产品的价值（还可以加上消费者剩余）就是这部分分配扭曲带来的机会损失，也就是社会福利损失。

四、影响宏观经济政策的中立性

行政性垄断现象也会对宏观经济政策产生负面影响。主要有下面三个方面。

1. 行政性垄断带来的分配扭曲本身具有通货膨胀效应

如前所述，无论是卖方的管制（垄断）价格，还是买方的管制（垄断）价格（亦即低价或免费获取资源），都不仅会带来分配扭曲，还会带来社会福利损失。进一步地说，就是行政性垄断将财富以货币形式从消费者转移到了垄断企业（及其管理层和员工），后者却没有利用这些货币形式的资源生产出相应的产品。从整个社会来看，相当于有一大笔货币却没有对应的产品，因而必然会推动通货膨胀。

尤其是卖方的垄断（管制）价格导致的消费者剩余转移为垄断利润，消费者剩余只表现为消费者对产品效用的直接享受，而垄断利润必然表现为货币。这比没有行政性垄断的时候，要增加一定数量的货币需求，进一步增加了通货膨胀的压力。

2. 倾向于采用扩张性财政政策

首先，在需要推行扩张性宏观经济政策时，行政性垄断取向使得在宏观管理当局在财政政策和货币政策手段的选择上，更倾向于后者。如 2008 年，当全球金融危机爆发时，我国宏观管理当局为摆脱这种冲击，果断地出台了简称“四万亿”的积极的财政政策。

这固然对于克服经济危机和推动经济复苏起到了一定的作用。然而，由政府投资增加为主的积极的财政政策，使大量资源倾斜性地流入国有经济部门和大型国有企业（例如，仅铁道部门就实现了上万亿的投资），从而强化了行政性垄断的势力和地位。当我国经济已然摆脱了经济危机，甚至出现物价总水平的持续上涨（通货膨胀）之后，这种积极的财政政策并未减弱或淡出，反而以“稳健的”（实为紧缩的）货币政策与之作对冲性配合。在紧缩的货币政策作用下，有限的贷款数额要首先保证财政投资的“配套”安排，由此抑制了民营经济的扩张和发展，并加剧了结构性国进民退的程度。

显然，将积极的财政政策持续至今，无疑是将“治病之药”当作了“家常便饭”。如果当时在积极财政政策逐步淡出同时，采取适度宽松的货币政策，我国经济的产业结构与所有制结构会更加良好，经济增长的质量也会更高，不至于出现经济稍有增长就发生通货膨胀的较高经济脆性的现象。

这种有利于行政性垄断的取向，不仅体现在宏观经济政策中财政政策和货币政策的配合上，而且体现在具体政策工具的选择过程中。积极财政政策既可以选择增加财政支出，也可以选择减税的方式。由于财政投资具有较强的特惠性，而减税则通常更具普惠性，实际选择的结果便是财政投资的大量增加。至于 30% 左右财政收入的年增长率——作为一种具有国



民经济收缩效应的事实，政策制订者对此究竟如何考量，还有待于进一步厘清。

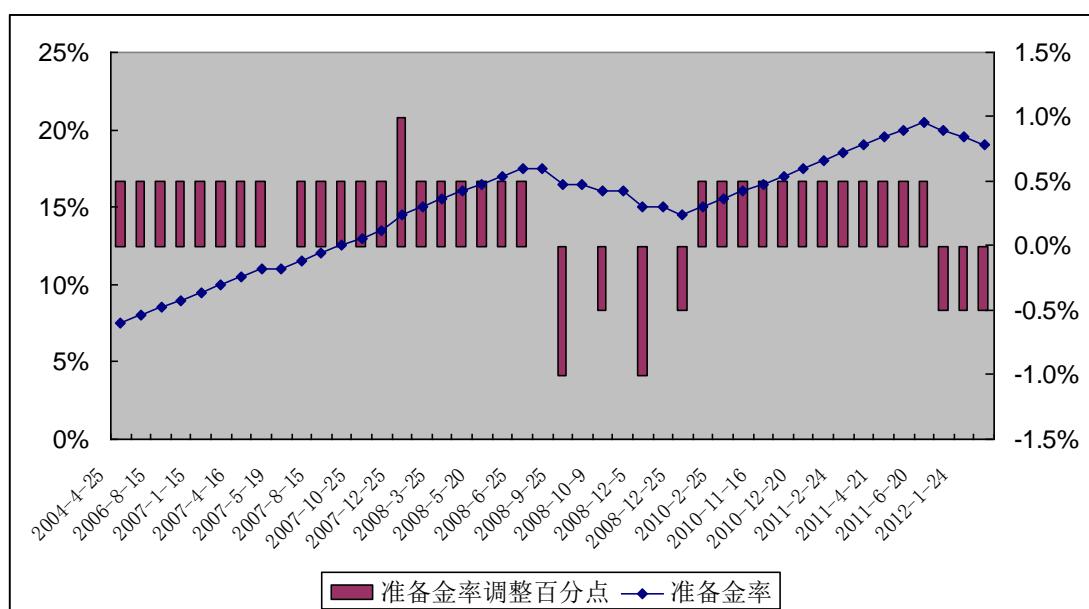
3. 在实施货币政策的手段中，较之使用调整利率的手段，更倾向于使用准备金率的手段。

行政性垄断的一个重要领域是银行业。由于银行业的特殊性，其行政性垄断会对宏观经济政策产生负面影响。与一般商品的价格不一样，利率不仅是货币的价格，还是宏观经济政策的手段之一，货币政策的工具。所以，对利率的直接干预，如果受到了垄断的银行企业的影响，也会对宏观经济造成影响。如果制定宏观经济政策不是从全国经济的最大利益出发，而是从垄断银行业的最大利益、或者国有垄断集团的最大利益出发，就可能对宏观经济产生负面影响。

近些年来，我们发现，调整存款准备金率，而不是调整利率，越来越成为实施货币政策的主要手段。调整的频率很高，一年最多可达到 10 次（2007 年）；调整幅度高达 14 个百分点，以至最高达到 21.5%。

见下图。

图 6.4 2004 年以来调整准备金率的情况



数据来源：中国人民银行网站，“货币政策/存款准备金率”
(<http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/608/index.html>)。

而我们知道，在货币政策的实施中，调整存款准备金率是一个力度较大的手段，所以如萨缪尔逊所说，“使用改变法定准备金这个强有力的工具时必须十分谨慎，由于改变准备金规定会引起政策上的过大且过分突然的变化”（萨缪尔逊等，1998，第 978 页）。

比较而言，美联储作为一个市场经济比较成熟的中央银行，则对调整准备金率手段的使用做了较多限定。如准备金率只适用于一定规模以上（1150 万美元）金融机构的转账账户，而定期存款和储蓄账户的准备金率为零；且准备金率的调整范围被限定在 8%~14% 的范围。平均而言，准备金率要比名义的比率为低（详见分报告之四“银行业的行政性垄断”）。



相对而言，多数国家中央银行规定的准备金率是比较静态的。例如，美国自 2006 年，大于 7100 万美元的吸收存款机构的转账账户的准备金率就是 10%。相形之下，中国中央银行如此频繁地调整准备金率，就显得有些“反常”。其中有很多复杂的原因，我们不得而知。

然而，如果将调整准备金率和调整利率作为影响货币供给量的互替的货币政策工具，我们发现，前者的政策效果要劣于前者。这包括：

(1) 如果政策目标是改变货币量，利率政策的效果要更为直接和明显。利率的变化直接就会影响消费和投资。当利率上升时，消费的机会成本就会上升，从而减少消费量；利率上升也会使处于边缘的投资回报率显得低于利率，从而停止投资。通过减少最终需求，利率的上调减少了对货币的总需求。而调整准备金率则没有这个效果。这一手段对货币量的影响，是通过减少贷款，经货币乘数的放大，最终影响存款。但这一作用，利率手段也同样可以实现。

(2) 由于上述原因，在使用调整准备金率的手段时，就要加上调整力度。加上前面引述萨缪尔逊说的原因，就会导致宏观经济政策的过大变化，导致经济过程的较大动荡。

(3) 如果只调整存款准备金而不调整利率，例如提高准备金率而不提高利率，有些能够获得贷款却效率较低的企业，就不会受到政策变动的影响减少经济活动或退出，而一些效率较高却不能获得贷款的企业却可能要减少经济活动或退出。这在微观层次是无效率的，也会积聚为宏观层次的无效率。

(4) 更严重的是，在中国的利率管制条件下，调整准备金率并不影响利率水平，从而无法通过利率的变化产生更大的宏观经济效果。而在一个成熟的市场经济国家，准备金率的调整会通过影响贷款数量影响利率，从而进一步影响货币量。

(5) 由于获得贷款的难易程度不同，以及实际上存在着所有制歧视，当通过调整准备金率实行紧缩政策时，贷款供给数量减少，但利率并不调升，有贷款优先权的企业不会受到影响，而没有贷款优先权，且处于边缘的企业会受到更为严重的冲击，或者贷不到款，或者承受更高的利率。这导致在同样的紧缩政策下，出现了对不同企业的歧视。

而从银行企业的角度看，调整准备金率和调整利率却有着非常显著的区别；换句话说，会对银行企业的利益产生两种非常不同的影响。尤其是在实施紧缩政策时，采用提高准备金率的手段，会使银行免去提高利率的巨额成本。我们将在后面的章节中做具体的数量分析。

五、对社会正义的损害

社会正义是指公平和正当性的社会状况与社会意识。从行政性垄断者的利润来源及分配，就可反映行政性垄断对社会正义的损害。

行政性垄断者主要是国有企业。其账面利润中含有大量应交而未交的地租、少交的资源租和特惠的利息（天则经济研究所，2011）。这些所谓的“利润”，既是企业应当列支的成本，



也是其他要素所有者的正当收入。因制度性进入壁垒的设置所致的行政性垄断利润，它来源于产品买方的利益转移。具体说来，就是将其他企业应当获得的利润以及消费者剩余，通过行政性垄断定价而转移到垄断企业手中。作为买方垄断的企业，对于供货商的不正当行为，其性质也同样如此。由行政直接干预下（如强制性兼并）而形成的垄断企业，其因市场支配地位而获得的超额利润，其中还含有其他竞争者的收入。

行政性垄断者通过指定或扶持而产生，行政性垄断利润又可脱离管理的改善和技术的发明等创新途径而攫取。这些不公平和不正当的行径，对社会正义构成了严重损害。

行政性垄断利润的分配（或行政性垄断租金的耗散）过程，同样损害了社会正义。其中包括：企业少交利润，股东少分红利，寻租过程中非生产性的租金耗散，关联交易中垄断利润的非法转移等等。垄断利润也可通过企业之内不正当的分配途径构成（内部的非生产性）租金耗散：员工过高的工资和福利、管理团队不当的在职消费、奢华的办公场所等等。凡此种种，已经引起公众的强烈不满。

不正当的利润来源与利润分配，极大摧残了“按贡献分配”的市场经济原则。它削弱了创业和努力工作的激励，抑制了技术发明和创新的动力。因此，它将严重阻碍我国的现代化进程。

行政性垄断对社会正义的损害还体现在交易红利（社会福利）的减少和不当分配上。行政性垄断利润的获得，是以消费者剩余的减少和转移作为代价的。因此，消费者不得不为行政垄断高价而“埋单”，从而降低了公众的效用与幸福感。重要的是，行政垄断企业的职工以及政府部门官员则因垄断租金的耗散而受益，由此抵补、甚至超过了其作为消费者所付出的福利代价。这也是我国社会不公的根源之一。

六、对政治合法性与道德价值的损害

由于公权力作为行政性垄断的构成因素，以及政府部门在行政性垄断的形成、维护和强化过程中的推动作用，在行政性垄断对经济效率和社会正义造成损害的同时，相关行政部门和权力机关的公信力和权威性也遭到相当程度的削弱和破坏。因此，与其说国有企业及其对国民经济的控制（其实就是行政性垄断）是“执政基础”，毋宁说是一种真正的“执政威胁”，因为这种所谓的基础，早已被利益集团啃噬得“千疮百孔”。

行政性垄断的受益者更多是部分官员、企业管理者和相关行政部门，而受损者则是其他企业、公众、乃至整个政权。以行政性垄断为纽带的利益集团，却打着国家利益、全民利益的旗号大行其道。这种情形，将会破坏诸如“国家”、“民族”等共同的社会价值观，使社会丧失其道德基础和真正的凝聚力。

由于行政性垄断削弱了竞争的充分性和公平性，迫使大量民间资本远离实业——要么从事“炒房”、“炒股”和“炒大蒜”等投机性活动，要么干脆投资并移民海外。一旦资本和人才的外流形成风潮，这对我国社会经济的稳定和发展将会造成何其严重的影响。



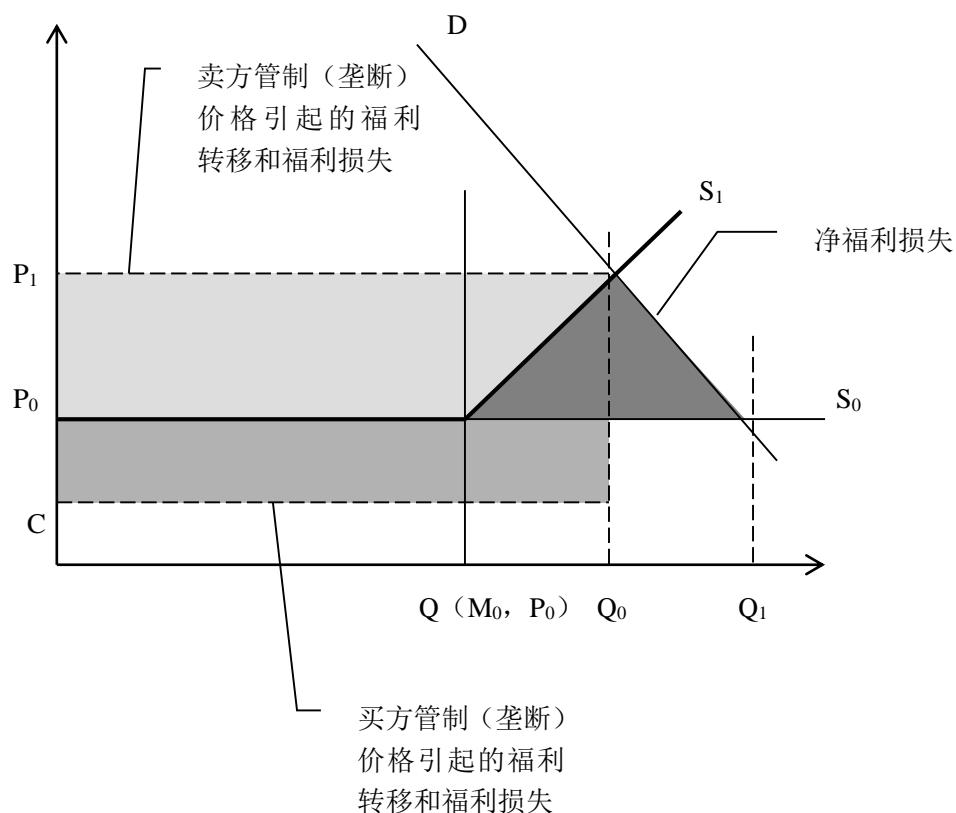
第七章 行政性垄断造成的福利损失和分配扭曲的数量估计

一、行政性垄断福利损失和分配扭曲的衡量方法

1. 社会净福利损失和分配扭曲的几个方面

在前述行政性垄断模型中，一共有三个部分的福利损失和收入分配扭曲。第一部分是行政性垄断因引起价格提高和产量减少，所导致的社会福利的净损失，在图中表现为深灰色的三角形部分；第二部分是因较市场价格为高的管制价格或企业制定的垄断高价，导致的福利从消费者向垄断企业的转移，即是图中浅灰色的四边形部分；第三部分是因较低的买方管制价格导致的福利从资源所有者手中向垄断企业的转移，即是图中中灰色的长方形部分。

图 7.1 行政性垄断引起的福利损失与分配扭曲示意图



严格地讲，上述后两部分不仅是一种分配扭曲，还带来了社会净福利损失。垄断利润的分配主要包括三方面：第一，垄断行业政府主管部门非正式支出；第二，垄断行业职工的高工资和高福利；第三，垄断企业内部的非生产性支出，例如职务消费以及其他炫耀性消费等。另外，垄断行业的寻租行为不可避免的会产生腐败。塔洛克（1967）认为垄断租金最终将会被非生产性地全部耗散，从而成为净社会福利损失。

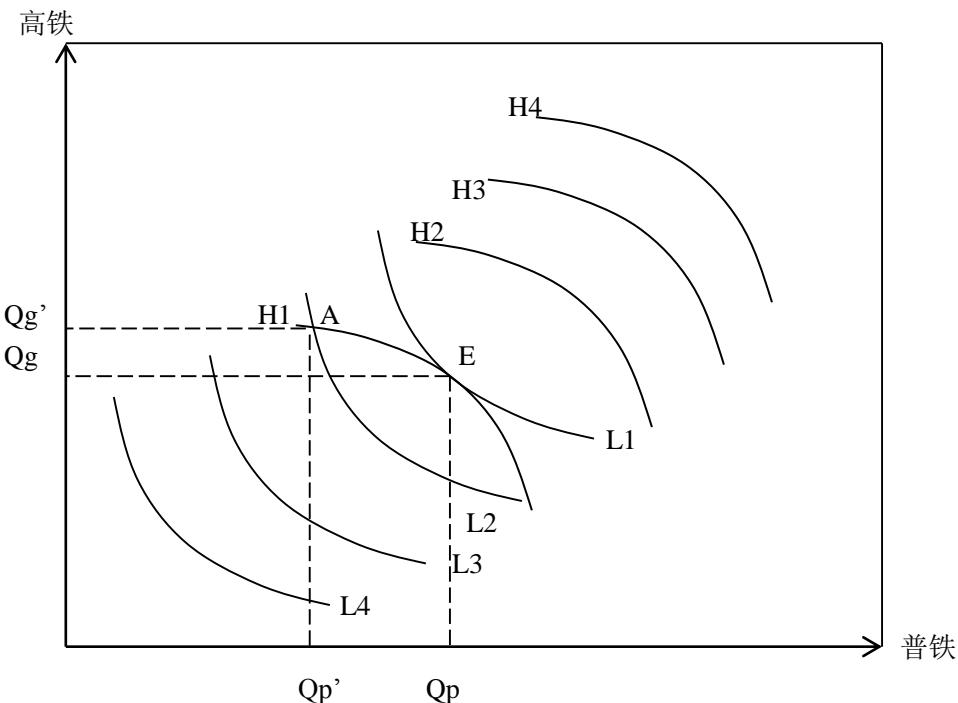
在另一方面，行政性垄断企业少支付的资源成本，又被用来掩盖企业效率低下，以及用



来支付较多的人的较高工资奖金；这种转移并没有有效转化为更多、更好的产品。因此从社会角度来看，这分配扭曲也相当于一种社会福利损失。应当包含在行政性垄断的效率损失之中。

更进一步，由行政性垄断导致的投资决策错误，会导致资源错置，这会带来永久性的福利损失。下图表示两个产品在两群人间配置的艾奇渥斯盒状图。

图 7.2 关于两种产品在两群人间配置的艾奇渥斯盒状图



说明：有两群人，一个是高收入人群（用 H 表示），一个是低收入人群（用 L 表示）；他们各有一组对高铁和普通铁路的无差异曲线。两群人最高的无差异曲线相交于 E 点，说明他们的边际替代率相等，这时两群人的福利达到最大，高铁和普通铁路的投资比例与服务能力（分别为 Q_g 和 Q_p ），也由这一点决定。如果高铁和普通铁路的比例偏离了这一点，如偏到了 A 点，这时虽然仍在无差异曲线 H_1 上，即高收入人群的福利没有减少，但只与 L_2 相交，意味着使低收入人群的效用降到了较低水平。因而 A 点对应的高铁与普铁的配置（分别为 Q_g' 和 Q_p' ）是无效率的。

还有一种情形，由于行政性垄断的原因，导致政策手段使用不当，如前述对宏观经济政策中立性的影响，也会产生有利于垄断企业的分配扭曲。

2. 社会福利损失的估计方法：哈伯格三角

计算图中表示社会净福利损失的深灰色三角部分，可用哈伯格（Harberger, 1954）提出的社会福利损失的公式 $\int_{Q_1}^{Q_m} D(X)dx - (Q_m - Q_q) * P_m$ 。

此积分可以用 $0.5r^2 \epsilon P_m Q_m$ 来近似替代。



其中， r 为经济利润率，即销售利润率和正常报酬率的差额，
 ϵ 为需求价格弹性，
 $P_m Q_m$ 为销售收入。

我们将全部工业行业的销售利润率作为正常报酬率，其中销售利润率=利润总额/销售收入。

3. 卖方管制（垄断）价格导致的分配扭曲和福利损失的估计方法

只要知道卖方管制（垄断）价格，再找到或估计出竞争性的市场价格，将两者之差乘以销售量，即可得从消费者向垄断企业转移福利的数量。动态地，我们要考虑价格不同而导致的销售量的不同。

由于垄断企业的效率低下，必然用更多的资源生产即定数量和质量的产品。多耗费的资源若用于生产，按社会正常生产效率水平所能多生产出来的财富，即是这一行政性垄断的机会损失，也就是卖方管制（垄断）价格间接带来的福利损失。具体地，这部分福利损失应等于，若没有行政性垄断，社会所能更多生产的产品的价值加上相应的消费者剩余；由于我们无法估计这些部分，我们可以保守地说，这部分福利损失至少等价于上述的福利转移。因为这些转移给垄断企业的福利没有被用于生产性的活动，因而如果被用于生产性活动，就会至少产生等价的价值。

4. 买方管制（垄断）价格导致的分配扭曲和福利损失的估计方法

只要知道买方管制（垄断）价格，再找到或估计出资源的竞争性的市场价格，将两者之差乘以产量，即可得从资源所有者向垄断企业转移福利的数量。动态地，我们要考虑价格不同而导致的产量的不同。

同时，与上节同理，这部分福利转移的数量至少等价于社会福利损失。因为在一个竞争性的市场中，这些资源可以市场价格售出，就可以生产更多的产品，这些产品的市场价格乘以产品数量的价值，减去以买方垄断（管制）价格购买资源的支付，就等于福利转移的数量。

5. 几种“社会福利损失”

对哈伯格三角的估测，构成了垄断效率损失的“窄口径”。在本研究中，我们称之为行政性垄断带来的“社会福利损失一”。

“窄口径”加上垄断利润部分也被一些研究称为“宽口径”（姜付秀、余晖，2007；于良春、余东华，2009）。在本研究中，我们将由垄断（管制）价格带来的分配扭曲部分称为行政性垄断的“社会福利损失二”。

特别地，即使管制价格定得比垄断水平偏低，垄断企业并没有得到名义上的垄断利润，但由于短缺，人们不得不通过排队、贿赂、黑市购买的方式获得产品或服务，这仍然属于社会福利损失二。但由于此类数据获取困难，我们暂不做数量分析。



在本研究中，我们将买方的垄断（管制）价格（即较低或零的资源价格）带来的分配扭曲称为行政性垄断的“**社会福利损失三**”。在有些研究中，这部分福利损失也被加到“宽口径”中。

6. 资源配置损失的估计方法

以铁路为例。为了简化，我们假定只有两种铁路，普通铁路和高速铁路。在经济学看来，只有当两种铁路的边际投资带来的边际效用相等时，两种铁路的投资结构才最有效率。即：

$$MUp/MCp = MUg/MCg$$

其中， MUp 和 MUg 分别表示普通铁路和高速铁路的边际效用； MCp 和 MCg 分别表示普通铁路和高速铁路的边际成本，如果用货币表示，则两者都可用 MC 表示。上面的公式也可简化为：

$$MUp = MUg$$

即一单位边际成本的边际效用应该相等。如果两者不相等，即 $MUp \neq MUg$ ，则两种铁路的配置就是无效率的。

从多人角度看，高铁和普通铁路的边际替代率应该相等。即

$$MUpa/MUga = MUpb/MUgb = MUpc/MUgc = \dots$$

其中，下标 a, b, c, \dots ，分别代表不同的个人。

简单地，我们假定有两群人。一群是高收入人群，一群是低收入人群，如果

$$MUp_h/MUg_h = MUp_l/MUg_l$$

其中， h 代表高收入人群， l 代表低收入人群；

则高速铁路和普通铁路相对于这两群人的配置是有效率的，否则是无效率的。

7. 对行政性垄断的通货膨胀效应的数量估计方法

如果我们掌握了全国的社会福利损失二的数量，将其除以货币年周转速度，再与当年的 GDP 比较，就可以知道社会福利损失二会带来多少货币需求，从而带来多大程度的通货膨胀压力。

如果我们掌握了全国的社会福利损失三的数量，将其与当年的 GDP 比较，就可以知道社会福利损失三会带来多大程度的通货膨胀压力。

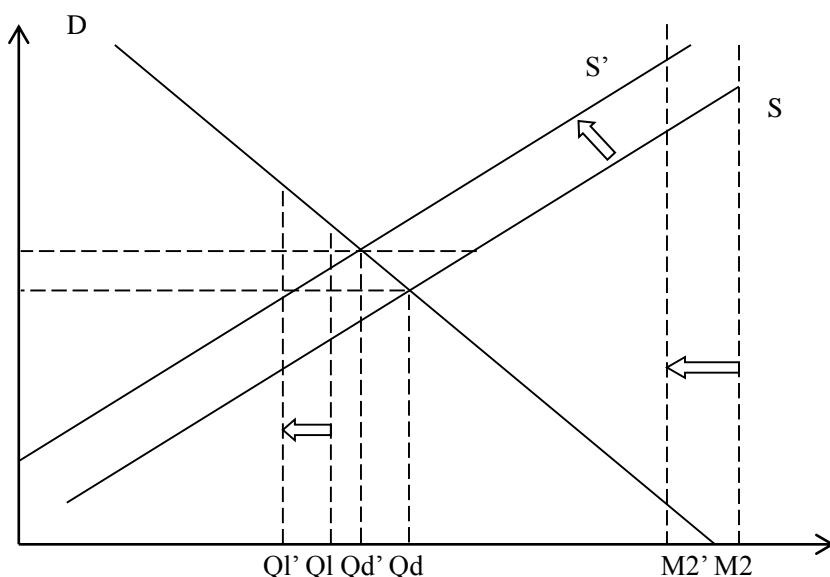


8. 利率手段和准备金手段互替的收入分配转移数量的估计方法

我们假定两种政策工具的目标都是使货币数量，具体地讲是广义的货币数量 M_2 ，发生一个变动，即 ΔM_2 。而 M_2 包括通货，活期存款和储蓄存款。静态地看，当存款利率变动时，只改变通货与存款的相对数量，而不改变 M_2 总量。但当贷款利率变动时，贷款数量会发生变动，再经货币乘数的作用影响存款数量。调整准备金率就是在不改变存款与通货之间相对数量的情况下，通过改变贷款数量，经货币乘数的作用影响存款数量。所以，无论是利率手段，还是准备金率手段，政策的第一个目标都是改变贷款数量。具体的机理，见下图。

所以，只要两种货币政策手段能够使贷款数量发生同样数量的变动，我们就认为这两种政策手段是等价的。

图 7.3 调整利率与调整准备金率的互替效应



说明：在货币政策实施之前，均衡的存款量是 Q_d ，一定准备金率下的贷款量是 Q_l 。提高准备金率后，贷款量从 Q_l 减少到 Q'_l ；而提高等价的利率后，静态地看，存款量会增加；但贷款量会从 Q_l 减少到 Q'_l ，并通过货币乘数效应，使货币供给曲线 S 向左上移至 S' ，从而存款量从 Q_d 减少到 Q'_d 。在这时，整个货币量减少了因贷款减少引致的存款减少的货币量，即从 M_2 减少到 M'_2 。

运用调整利率的方法，根据价格弹性的定义，有：

$$\Delta Q_l = E_l Q_l^* (\Delta P_l / P_l) \quad (1)$$

运用调整准备金率的方法

$$\Delta Q_l = Q_d * \Delta R_r \quad (2)$$



其中，

Q_d 为存款量；

Q_l 为贷款量， ΔQ_l 为贷款量的变动；

P_l 为贷款利率， ΔP_l 为存款利率变动；

R_r 为准备金率， ΔR_r 为准备金率的变动；

E_l 为贷款的利率弹性。

在本研究中， $\Delta P_d = \Delta P_l$ ，即贷款利率变动与存款利率变动一样。

根据公式（1）和（2），于是有，

$$E_l Q_l * (\Delta P_l / P_l) = Q_d * \Delta R_r$$

即

$$\Delta R_r = E_l Q_l * (\Delta P_l / P_l) / Q_d \quad (3)$$

$$\Delta P_l = [Q_d * \Delta R_r / (E_l Q_l)] * P_l \quad (4)$$

这两个公式表明了利率调整与准备金率调整的一种等价关系，即为达到同样的调整货币量的效果，调整一定量的准备金率相当于调整了多少利率。

在调整利率时，

$$\Delta Q_d = E_d * Q_d * (\Delta P_d / P_d) + \Delta Q_l / (1 - R_r + \Delta R_r) \quad (5)$$

其中， ΔQ_d 为存款变动量； E_d 为存款的利率弹性； ΔP_d 为利率变动量； P_d 为利率。

这一公式比较清楚地表达了利率影响存款量变动的两个方面。一方面是存款量对利率变动作出直接反应；一是利率通过影响贷款量进而经货币乘数效应影响存款量。然而在现实中，我们很难将这两方面区分开来，我们只能对存款量的整体变动有所把握。所以我们只能将乘数作用的部分考虑进来，得出经验的利率弹性。上式可改为：

$$\Delta Q_d = E_d * Q_d * (\Delta P_d / P_d) \quad (5')$$

其中， E_d 为用经验数据得出的存款的利率弹性。

在调整准备金率时，

$$\Delta Q_d = \Delta Q_l / (1 - R_r + \Delta R_r) \quad (6)$$

两个 ΔQ_d 并不相等，所以将两者分别记为 ΔQ_{d1} 和 ΔQ_{d2} 。

在调整利率的情况下，



$$\text{总存款利息变动} = (Qd + \Delta Qd_1) * \Delta Pd + \Delta Qd_1 * Pd \quad (7)$$

$$\text{总贷款利息变动} = (Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl + \Delta Ql * Pl \quad (8)$$

在调整准备金率的情况下，

$$\text{总存款利息变动} = \Delta Qd_2 * Pd \quad (9)$$

$$\text{总贷款利息变动} = \Delta Qd_2 * Pl \quad (10)$$

两种“总存款利息变动”相减，得两种货币政策工具对银行存款利息成本的影响差别。

$$(Qd + \Delta Qd_1) * \Delta Pd + \Delta Qd_1 * Pd - \Delta Qd_2 * Pd \quad (11)$$

两种“总贷款利息变动”相减，得出两种货币政策工具对银行贷款利息收入的影响差别。

$$(Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl + \Delta Ql * Pl - \Delta Ql * Pl = (Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl \quad (12)$$

将公式(11)和公式(12)相减，得出两种货币政策工具对银行的净利息收入变动的差别。

$$(Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl - ((Qd + \Delta Qd_1) * \Delta Pd + \Delta Qd_1 * Pd - \Delta Qd_2 * Pd) \quad (13)$$

其中， $\Delta Pd = \Delta Pl$ 。

二、行政性垄断的效率损失和分配扭曲的具体估计

应该强调，由于数据环境的限制，我们不能给出全社会的行政性垄断带来的效率损失和收入分配扭曲的完整数字，甚至不能对我们研究的这六个产业给出完整的数字。以下给出的只是部分的、但却是可以估算的数据，它们代表行政性垄断“至少”带来了这么多的损失和扭曲。

1. 社会福利损失一（窄口径）的估计

(1) 电信行业

根据中国电信、中国移动和中国联通的公司年报和《中国工业经济统计年鉴》(2000~2013年)数据，计算出基础电信服务业的 r 为0.14； PQ 为行业的销售收入。根据高锡荣(2007)的研究，中国电信市场需求的价格弹性(取绝对值)为1.07。则2003~2013年社会净福利损失为930.29亿元。

表7.1 电信产业福利净损失(2003~2013年)

单位：亿元

年份	主营业务收入	社会福利净损失
----	--------	---------



2003	4633	49.50
2004	5166	55.20
2005	5788	61.84
2006	6420	68.60
2007	7233	77.28
2008	8082	86.36
2009	8424	90.01
2010	8988	96.04
2011	9880	105.57
2012	10763	115.00
2013	11689	124.90
合计	87066	930.29

资料来源：根据全国电信业统计公报（2000~2013年）整理、计算。

Cowling 和 Mueller (1978, pp. 724~48) 假设追求利润最大化的垄断厂商，会选择使销售利润率等于需求价格弹性 ϵ 的倒数的产出水平，即 $(pm-c)/pm=1/\epsilon$ 。结合哈伯格的计算公式，C&M 计算垄断福利损失的公式为：DWL = $\pi/2$ ，其中， π 为企业的利润额。即垄断造成的福利损失为企业利润的一半。C&M 的研究是基于企业利润最优化行为推出的，显然经济利润不可能全部转化为垄断利润，因此 C&M 的估计又称为最高限估计。

根据企业公布的年报，2003~2013 年电信行业的净福利损失上限总共为 5736.25 亿元。

上述计算详见分报告之一“电信产业的行政性垄断”。

（2）石油行业

根据 Cowling 和 Mueller 计算垄断福利损失的公式 DWL = $\pi/2$ ，和《中国统计年鉴》中石油和天然气开采业以及石油加工、炼焦业的利润数据，得出 2001~2013 年石油产业垄断造成社会福利净损失上限约为 19696 亿元。详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。

2. 社会福利损失二——垄断利润估计

（1）电信产业

2003~2013 年，中国移动、中国联通和中国电信三家企业的加权平均净资产利润率为 15.41%，根据国家统计年鉴，2003~2013 年全国规模以上工业的平均净资产利润率为 14.15%，将其作为全社会平均净资产利润率，行政性垄断租金率为二者之差 1.26%。2003~2013 年基础电信企业行政租金共约为 2448 亿元。**平均每年的行政性垄断租金约 223 亿元，这同时也是消费者被转移走的福利。**如果按 3% 贴现率计算，三家电信企业的经营许可的市场价值可达 7418 亿元。详见分报告之一“电信产业的行政性垄断”。

（2）石油行业

国外石油体制是竞争性较强且开放的体制，我们将这种体制下形成的价格作为市场价格。



参照国际石油质量和标准对国内成品油的价格进行必要的修订后，通过比较北京成品油与国际成品油的税前价格，测算出 2006~2013 年由于国内外成品油价格差额的存在所造成的福利转移和损失共约 13289 亿元。详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。

(3) 食盐业

由于工业盐的价格是市场竞争的结果，所以我们用工业盐的市场价格（715 元/吨），加上加碘成本（67 元/吨），作为食盐的竞争性市场市场价格（782 元/吨）。用现有食盐的管制的垄断价格（3000 元/吨）减之，可知垄断企业销售一吨食盐的不当垄断收益为 2218 元，这也是消费者的相应损失。按每年食盐销量 800 万吨计，可估计**食盐业垄断企业的垄断利润达到 177.4 亿元/年，这也同时是消费者每年的总损失**。详见分报告之五“食盐业的行政性垄断”。

3. 社会福利损失三——资源所有者的损失

(1) 石油产业

● 工业用地地租的缺失

中石油公司土地租赁价格明显低于市场水平，此外总集团并不将此地租收益上交国家。根据国土资源部网站提供的工业用地价格，按 3% 来计算中石油公司应缴纳的地租，2001~2013 年，中石油公司共少付土地租金 2500 亿元。应该强调，这是一个低估的数据，因为中石油公司还有大量土地是商业性用地，其价格或租金要大大高于工业用地。

● 加油站用地地租的缺失

假定土地招拍挂形成的价格为市场价格，国内加油站土地从 2003 年开始执行招拍挂制度，但在 1990 年~2002 年之前为土地划拨制度与协议出让制度并存，由于土地协议出让价格明显低于市场价格，造成了土地租金的低估。根据 2003~2013 年间商业用地的平均地价，估算中石油、中石化加油站用地应付未付的土地租金共为 2738 亿元。

表 7.2 中石油、中石化加油站用地地租缺失估算（2003 年~2013）

单位：亿元

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
应付未付地租	178	190	199	209	231	234	248	277	305	318	349

资料来源：2003~2011 数据来自天则经济研究所《中国原油与成品油市场放开的理论研究与改革方案》，2013；2012 和 2013 年数据根据原报告方法计算而得。

● 资源租的缺失

我国《中外合作开采陆上石油资源缴纳矿区使用费暂行规定》中，矿区使用费的比例最高是 12.5%。其他国家的矿区使用费一般也都在 10% 以上。因此本报告计算应缴纳的资源租金时，为按 10% 计算的绝对资源租，加上按我国石油特别收益金的标准计算的极差资源租。



因为 2001 到 2004 年原油平均实现价格基本上没有超过 40 美元/桶，因此只按 10% 的税率计算应缴纳的资源租。2005 年原油价格按 10% 计算应缴资源租，40-45 美元区间按 20% 计算应缴纳资源租。2006 以后因为开征的特别收益金视为已征收了级差租金，因此，2006 年之后应缴纳资源租金为特别收益金（级差资源租）与按 10% 征收的资源租（绝对资源租）之和。扣除已缴纳的资源租金，2001~2013 年石油企业应付未付的租金约 5604 亿元。

表 7.3 中石油和中石化应付未付的石油租金（2001~2013）

单位：亿元

项目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
应付未付的石油租金	165	162	189	250	406	489	505	662	406	605	813	479	473

资料来源：2003~2011 数据来自天则经济研究所《中国原油与成品油市场放开的理论研究与改革方案》，2013。2012 和 2013 年数据根据原报告方法计算而得。

● 少交的利息

国内石油垄断企业一直以明显低于市场利率的成本获得大量金融资源，造成金融资源的错配，从根本上讲属于拿国民的储蓄金去补贴石油垄断企业。2000 年~2007 年制造业企业（剔除国有企业）加权平均市场利率为 4.68%（刘小玄和周晓艳，2011）。2002~2013 年，中石油、中石化和中海油的加权平均利息率分别为 1.31%、1.47% 和 1.24%。如果按照 4.68% 的市场利率，三大石油垄断企业 12 年少支出的财务费用共约为 3642 元。

表 7.4 中石油、中石化以及中海油每年少付资金成本（2002~2013）

单位：亿元

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
中石油	62	65	78	88	103	127	133	154	171	199	221	244
中石化	1	1	1	1	2	2	13	13	13	13	15	14
中海油	51	53	57	76	83	96	117	183	218	281	333	361
合计	114	118	135	165	188	226	263	350	402	493	568	620

资料来源：2003~2011 数据来自天则经济研究所《中国原油与成品油市场放开的理论研究与改革方案》，2013。2012 和 2013 年数据根据原报告方法计算而得。

上述计算详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。

（2）银行业

大多数市场经济国家的存贷款利率差的均值在 1%~2% 之间（丁宁，2011，第 35~36 页）。而我国一年期人民币存贷款利率差近来保持在 3%（见下图），假设放开存贷款利率管制后，我国银行业存贷款利率差下降 1.5 个百分点，即存贷款利率差下降到 1.5%。



图 7.4 中国商业银行的管制贷款利率和存款利率



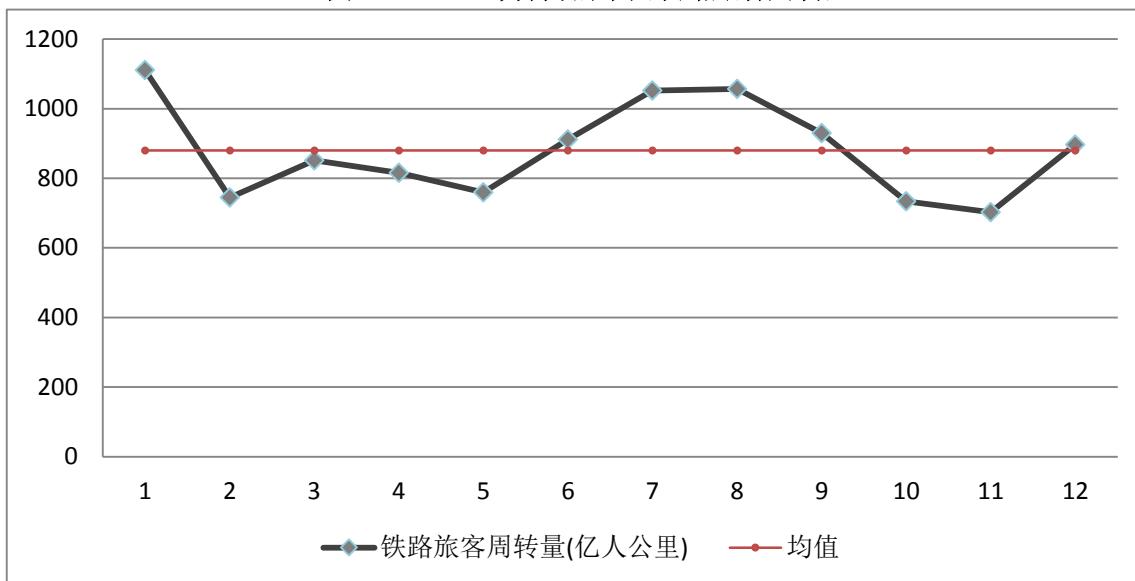
按 2012 年全国存款平均余额 87.41 万亿元估计，全国个人与机构的利息损失则高达 13111.5 亿元，相当于当年 GDP 的 2.5%。全国按 2013 年的全国存款平均余额 98.06 万亿元估计，全国个人与机构的利息损失则高达 14709 亿元，相当于当年 GDP 的 2.6%。详见分报告之四“银行业的行政性垄断”。

4. 资源错置损失的估计

有大量的信息证明，“十一”长假期间的火车票即使排长队也很难买到。而根据已有数据，“十一”期间的旅客周转量只相当于全年旅客周转量的均值。见下图。在平均的情况下购买火车票还很困难，说明普通客车的供给存在着一般的短缺。



图 7.5 2013 年分月的中国铁路旅客周转量



数据来源：国家统计局，数据查询. 月度数据. 交通运输. 旅客周转量，
(<http://www.stats.gov.cn/.2014-08-08/2014-08-08>) .

在另一方面，普通铁路的货运供给也是短缺的。这可从两条东西大动脉，京藏高速和青银高速上的长长的运煤车龙就可以判断出来。尤其是自 2010 年以来，京藏高速公路上竟频现长达 100 公里以上，时间达 10 天以上的大堵车。有专家直接指出，铁路运力不足是主要原因¹⁴；而这又是铁路垄断造成的（李朝林，2010）。

¹⁴ “黎雪荣指出，从当前煤炭铁路运输需求看，铁路运力缺口大，运输能力不足是长期制约煤炭供应的一个重要因素，今后要彻底解决京藏高速堵车难题，就必须加大西北地区的铁路及公路建设。”（凤凰网财经，2010 年 9 月 7 日）



图 7.6 京藏高速公路大堵车情形



而高铁线路上的列车数量达不到设计的正常水平，即已建成的铁路资源不能充分利用。一条高铁线路上，每天正常应该对开 150 对列车，最高可达 200 对，但在现在最繁忙的京沪高铁上，平常只开 90 对，最多也只能开 105 对（证券时报网，2013）；在其它高铁线路上，对开的列车对数更少。如在西安到郑州的高铁每天只开 15 对。并且每趟列车也可根据乘客数量调整车厢数，本应挂满 16 节车厢的列车，也可以只挂 8 节¹⁵。更不用说，在这种情况下，还有上座率不足的问题。

由于铁路线路具有规模经济性，铁路网具有范围经济性和网络经济性，在相当大范围内平均成本是下降的，所以我们采用平均成本替代边际成本进行计算。即：

$$MU_g/AC_g = MU_p/AC_p \quad (1)$$

其中， MU_g ， AC_g 分别是高铁的边际效用和平均成本； MU_p ， AC_p 分别为普通铁路的边际效用和平均成本。我们进一步假定票价近似地反映了边际效用。则上式可改为：

$$P_g/AC_g = P_p/AC_p \quad (2)$$

其中， P_g ， P_p 分别为高铁票价和普通铁路票价。上式还可改为：

$$P_g/P_p = AC_g/AC_p \quad (3)$$

根据上述公式和相关数据，我们得出一个判断，当高铁的一条线路每天开出的列车对数高达 187 对时，高铁的一单位平均成本所创造的效用，才能与普通铁路相同；而我们知道，

¹⁵ 有关铁路的技术性数据，我们请教了荣朝和教授。当然，引用错误由我们自己负责。



2013年最繁忙的京沪高铁每天最多只开出约90~105对列车。反过来说，现在中国的所有高铁线路的建设都是无效率的。这意味着，每建一公里高铁所减少的普通铁路的建设，都会给社会带来净损失。

根据相关数据计算，高铁与普通铁路之间资源错置的福利损失每年达897亿元。

具体计算详见分报告之三“铁路的行政性垄断”。

5. 行政性垄断的通货膨胀效应

根据前述估计，将行政性垄断的社会福利损失二，电信产业的223亿元，食盐业的177亿元，石油产业的3015亿元；社会福利损失三，石油产业的少交地租684亿元，少交资源租473亿元，少交财务费用620亿元，银行业的14709亿元累加起来，得19911亿元。这当然是一个不完整的数字，因为数据条件的限制，很多行政性垄断产业的数字无法估计出来。保守起见，我们可以说，2013年由于行政性垄断带来的社会福利损失二和社会福利损失三“至少”有19911亿元。

这是没有对应产品和服务的货币量，必然带来通货膨胀压力。具体地，将其与GDP(2013年)对比，会带来3.50个百分点的通货膨胀率，相当于当年商品零售价格指数上涨率的250%。

6. 用准备金率手段替代利率手段的分配扭曲和福利损失

根据上一节第8小节“利率手段和准备金手段互替的收入分配转移数量的估计”中的公式，又根据从2002年1月到2011年12月的17次利率变动的数据计算出

存款的利率弹性

$$Ed = 0.006$$

贷款的利率弹性

$$El = -0.127$$

我们试找一例，如2011年6月20日中央银行上调0.5%的存款准备金率，进行估算。由于使用了替代的调整准备金率的工具，上调0.5%的准备金率，等价的利率变动为

$$\Delta PI = 0.375\%$$

用调整准备金率的手段替代，可使银行业免于支付存款利息达3217亿元。我们知道，在我国近些年的利率调整中，存贷款利率总是同步同向调整，即贷款利率变动的方向和幅度与存款利率相同，存款利率的上升带来的利息支出增加会被贷款利率上升带来的利息收入增加基本弥补，所以反过来说，用调整准备金率的手段替代调整利率的手段所带来的好处，基本为向银行借款的利益集团获得。



我们再以 2011 年为例。这一年一共上调了六次存款准备金率，每次 0.5%；在此之前，准备金率为 17.5%，一年期存款利率为 2.75%，一年期贷款利率 5.81%；2010 年 12 月底存款余额为 718238 亿元，贷款余额为 479195 亿元。

通过估算，我们得出，用调整准备金率的方法替代调整利率方法，2011 年的六次上调准备金率，相当于为银行业或其主要借款人减少了 15623 亿元的利息支出。假定存款利率降低了 1.5%，按 2013 年的全国存款平均余额 98.06 万亿元估计，全国个人与机构的利息损失达 14709 亿元。

具体计算详见分报告之四“银行业的行政性垄断”。

这种因货币政策手段的替代而使银行免于支付的成本，类似于行政性垄断的社会福利损失三，即少支付要素成本而并没有提供与这部分货币量相当的产品或服务，是一种社会的机会损失。

7. 研究中的几个产业的社会福利损失之和

我们将本研究中的几个产业在 2013 年带来的社会福利损失累加起来，包括社会福利损失一的 125（电信产业），2070 亿元（石油产业）；社会福利损失二的 223 亿元（电信产业）、3015（石油产业）和 177 亿元（食盐业），社会福利损失三的 684 亿元（石油产业地租），473 亿元（石油产业资源租）、620 亿元（石油产业融资成本）和 14709 亿元（银行业），以及铁路资源错置的损失 897 亿元（应为社会福利损失一），2013 年由行政性垄断带来的社会福利损失“至少”有 23003 亿元。

三、行政性垄断的真实绩效和收入分配

由于相关的数据比较难以获得，我们只对电信产业、石油产业和银行业的相关情形做了估计，并且相关的数据也只是部分的，但却是保守的和可靠的。

1. 真实绩效

（1）电信产业

将行政性垄断带来的福利损失和分配扭曲部分从企业的名义绩效中扣除，我们能得到企业的真实绩效。当然，由于数据的限制，我们只估计出一部分福利损失和分配扭曲。即使扣除这一部分，也使这些垄断企业的绩效显著缩水。见下表。

表 7.5 电信产业福利损失估算（2003~2013）

	下限（亿元）	占销售收入比例	上限（亿元）	占销售收入比例
福利损失	14650.5	17.85%	19656.74	23.95%

详见分报告之一“电信产业的行政性垄断”。



(2) 石油产业

石油行政性垄断造成的福利损失包括：（1）垄断净福利损失。（2）被低估的成本，包括政府补助、融资成本、土地租金和资源租金。（3）垄断高价带来的垄断利润。被低估的成本和垄断利润从其支出途径上看，其上限是最终都成为了非生产性耗散，从机会成本来看这部分也是福利损失。测算出总的福利损失为49010亿元，约占石油产业利润的125%。

表 7.6 石油产业福利损失估算（2001~2013）

社会福利损失（亿元）	占石油产业利润比例
49010	120%

详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。

(3) 银行业

为了简化分析，以下国有银行的存贷比取银行业平均值（1.50:1），真实净利息收入占比取银行业最高值（23.94%）。

表 7.7 2013 年国有银行的名义绩效与真实绩效

单位 百万元

	工商银行	建设银行	中国银行
名义营业收入	589,637	508,6 8	407,508
净利息收入占比	75%	77%	70%
名义净利息收入	443,335	389,544	283,585
成本	251100	228802	194731
名义利润总额	338,537	279,806	212,777
名义净利润	262,965	215,122	163,741
真实营业收入	252,436	212,321	191,813
真实净利息收入	106134	93257	67890
真实利润总额	(144966)	(135545)	(126841)

资料来源：部分数据来源于各银行2013年年报，其他数据由估算而得。

详见分报告之四“银行业的行政性垄断”。

2. 收入分配

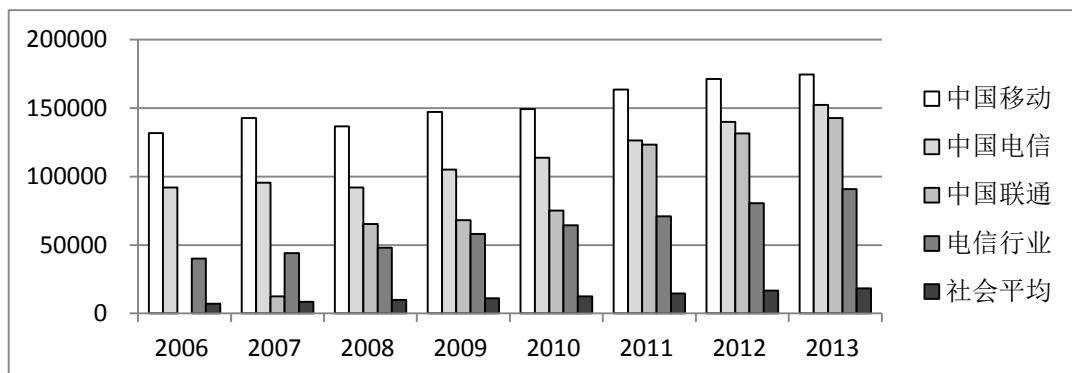
(1) 电信产业收入分配

在员工的收入和福利待遇方面，基础电信的三大运营商的员工薪酬远高于社会平均水平。如2013年中国移动的人均报酬为174592元，是电信行业平均工资水平的1.92倍，是全社会平均收入水平的9.53倍。



图 7.7 电信公司的员工工资和社会平均收入水平比较（2006~2013）

单位：元



注：社会平均收入为全国城乡居民的人均可支配收入。

资料来源：三大电信公司年报（2006~2013）和《2014 年中国统计年鉴》。

在住房补贴方面，根据联通年报（2007 年），联通为符合资格的员工提供福利住房，员工以折扣价购买。集团 2001 年制定的货币住房补贴方案为：根据员工的工龄及所在地平均房价，货币住房补贴总金额按 40%、30% 及 30% 的比例分三年确认。

电信企业的高管薪酬也高于央企平均水平。统计显示，2013 年央企及其上市子公司共 284 家 A 股高管平均薪酬为 41 万元（张小帆、赵顺，2014）。中国移动、中国电信执行董事的平均薪酬为 159.2（199 万港币）109.2 万元人民币（136.5 万港币），高于央企及其上市公司高管的平均薪酬。

如上述所分析，企业通过制定垄断高价中获取的垄断利润中很大一部分转向了企业的高管理费和高工资福利等人工成本上。美国电信业 2003 年员工平均年薪是全国平均水平的 1.58 倍，若假定基于生产效率差异前提下这一收入差距是正常的，2012 年三家电信企业的人工成本的无谓损失约为 628 亿元。而国企的垄断地位以及在占有、使用资源上的优势，使得国企的经营效益和高管薪酬间的关联在公平性上不具备说服力。

详见分报告之一“电信产业的行政性垄断”。

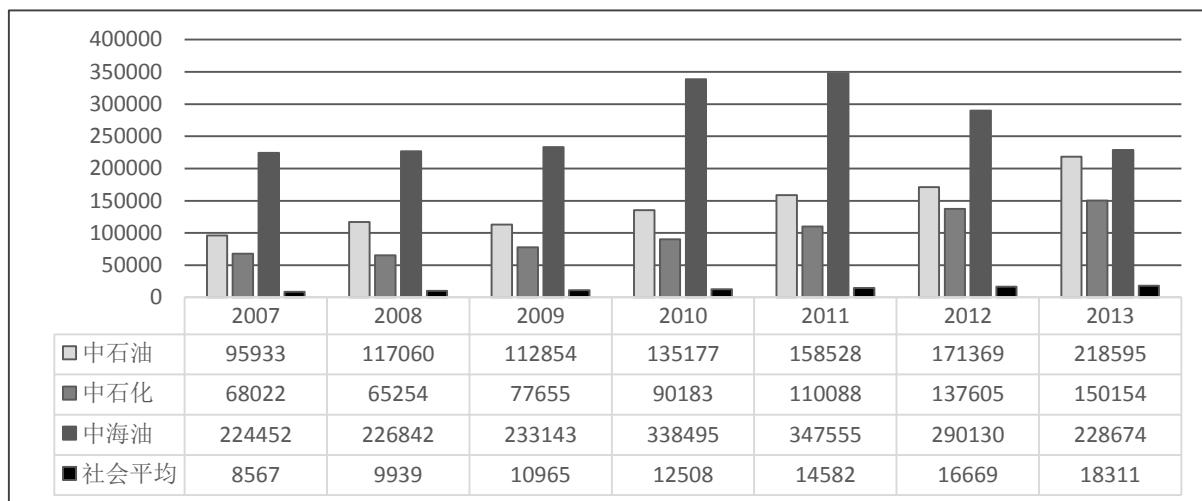
（2）石油产业收入分配

在收入水平上，我国石油产业员工的收入远高于社会平均水平。2010 年中海油的人均薪酬约 34 万元人民币，是社会平均收入水平的 27 倍左右。根据康菲公司的年报，2010 年人均薪酬为 12.4 万美元，为美国人均收入水平的 3.4 倍。皇家壳牌石油公司 2010 年人均薪酬为 14.54 万美元，约为荷兰人均收入水平的 3.6 倍。



图 7.8 中国石油企业薪酬和社会平均收入水平比较（2007~2013）

单位：元



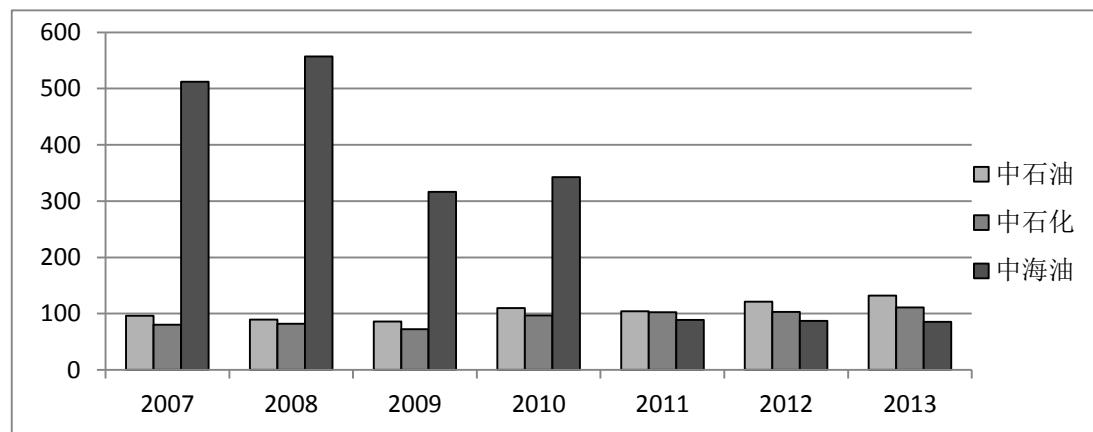
注：社会平均收入为全国城乡居民的人均可支配收入。

资料来源：根据三大石油公司年报（2007~2013）和《2014年中国统计年鉴》数据计算。

中石油公司年报数据显示，2007~2013 年中石油高管人均薪酬分别是 96.29 万、89.23 万、86.18 万、110.22 万、104.54 万、121.19 万和 132.42 万，同时企业的实际营业利润率为 8.90%、7.46%、-7.38%、2.50%、7.29%、5.95% 和 6.3%。鉴于公司的实际业绩，高管收入与业绩似无关系。

图 7.9 石油产业高管薪酬情况（2007~2013）

单位：万元



注：按薪酬最高的前三位计算的均值。中海油未计算高管股票期权收益。

资料来源：各上市公司年报。

根据《中国上市公司高管薪酬指数报告》（2011）研究，除显性薪酬外，中石油的高管和普通员工还有在职消费和隐性薪酬，这些数据不会在年报中直接披露。但是，通过从年报披露的非经营活动产生的现金流大致推算出中石油的在职消费和隐性薪酬（见表 7.8）。其中，



高管的隐性薪酬远比显示出的平均数据要高。

表 7.8 中石油的在职消费和隐性消费

年份	在职消费（亿元）	人均隐性薪酬（万元）
2007	567.97	14.56
2008	535.14	14.46
2009	647.56	14.51
2010	749.5	16.55
2011	805.7	18.21
2012	789.05	18.52
2013	798.69	19.02

资料来源：2007～2010 年数据来自《中国上市公司高管薪酬指数报告》(高明华, 2011); 2011 年～2013 年数据按著作计算方法求。

详见分报告之二“石油产业的行政性垄断”。



第八章 行政性垄断的破除

通过前几章的讨论，我们已经知道，行政性垄断的根本问题，是行政部门缺少有效的约束，通过“院内活动”和“部门立法”形成的垄断，是宪政层次的问题。我们还知道，行政性垄断所带来的社会福利损失，包括社会福利损失一（供给量减少，价格提高），社会福利损失二（垄断利润）和社会福利损失三（较低的或零的要素价格）。我们对行政性垄断的破除，就要具有针对性。

一、我国现有的反垄断法律资源

通常认为，我国现行《反垄断法》第7条“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业，国家对其经营者的合法经营活动予以保护”的规定，是对现行行政性垄断的豁免，是行政部门和利益集团影响乃至主导立法的结果。的确，该条规定本来就有画蛇添足之嫌，并进而难免让人理解为这是对行政性垄断的庇护。但如果严格从法律解释的角度来看，即使依据该条规定，也并不必然得出行政性垄断免受《反垄断法》约束的结论。

首先，从其文义来看，该条其实只是强调国家保护“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉的行业以及依法实行专营专卖的行业”的“经营者的合法经济活动”，也即只是对相关行业中经营者的合法经营活动给以保护，并不是保护这些行业的事实垄断地位（方小敏，2009，第137页）。而据报道，当时《反垄断法》起草小组的专家们也均表示，“国企滥用保护地位、管制地位、支配地位的一些行为，比如垄断协议行为、滥用市场支配地位的行为，以及可能会形成的经营过于集中的行为，或者是行政性垄断的行为，还是要适用本法”（张娜、郭大鹏、余芳倩，2007，第19页）。2011年国家发改委依据《反垄断法》对中国联通、中国电信涉嫌宽带接入垄断进行调查，也说明即使在我国一直被视为是关乎国家经济安全、命脉且“国有经济占控制地位”的电信领域，垄断国企也并未被执法者认为是当然排除《反垄断法》的约束。

其次，该条还同时规定“对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控，维护消费者利益，促进技术进步”，可见该条的主旨也不是为了单纯地保护垄断行业，而是“保护”与“监控”并重，同时实现“维护消费者利益，促进技术进步”的目标。

再次，反垄断法规制垄断行业经营者的做法也是国际反垄断立法和实务中的通行做法。例如，经济合作发展组织（OECD）在其《竞争法的基本框架》中就“竞争法的适用范围”指出：“竞争法应该被尽可能地运用于所有市场交易，而无论其属于哪个领域；它应被尽可能地运用于所有从事商业性交易的实体，而无论其所有制和法律形式。所有豁免本法的情况都应在恰当的法规中加以严格限定”（孟雁北，2012，第7页）。

而且，即使现行《反不正当竞争法》与《反垄断法》在遏制行政性垄断方面还有所不足，但该法中仍然不乏拘束行政性垄断行为的规范性内容。我国《反垄断法》规定的垄断行为包括：经营者达成垄断协议，经营者滥用市场支配地位，具有或者可能具有排除、限



制竞争效果的经营者集中；同时，还专章规定禁止“滥用行政权力排除、限制竞争”。而从我国目前的情况看，与现行反垄断法上述规定相冲突的行政性垄断可谓普遍存在。可参见第六章“行政性垄断行为”。

“进行同一种贸易活动的人们甚至为了娱乐或消遣也很少聚集在一起，但他们聚会的结果，往往不是阴谋对付公众便是筹划抬高价格”（亚当•斯密，1981，第212~213页）。这句话形象地道出了垄断协议行为尤其是横向垄断行为的普遍性。在我国当下，行政性垄断行业的此类行为也屡见不鲜。所谓垄断协议又称限制竞争协议，“是指排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为（《反垄断法》第13条第2款）”。这种行为为《反垄断法》所明确禁止。¹⁶

滥用市场支配地位是行政性垄断必然逻辑结果，也是其最为典型、常见的表现方式。《反垄断法》第17条所禁止的滥用市场支配地位的行为有：“（一）以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品；（二）没有正当理由，以低于成本的价格销售商品；（三）没有正当理由，拒绝与交易相对人进行交易；（四）没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易；（五）没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加其他不合理的交易条件；（六）没有正当理由，对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件下实行差别待遇；（七）国务院反垄断执法机构认定的其他滥用市场支配地位的行为。”其中的第一条针对垄断价格；第二点针对掠夺性定价；第三点针对拒绝互联互通或者违反关键设施原则；第四点针对排他性交易；第五点针对搭配销售；第六点针对差别待遇；第七点从整体上对市场支配地位滥用行为可能出现的其他新形式作出的一个兜底的概括，并将新的滥用行为模式的认定权赋予《反垄断法》执法机构。

而在滥用行为（见第六章）中，垄断高价又在滥用市场支配地位中最为常见。道理很简单，垄断的根本目的在于攫取垄断收益，因此垄断高价无疑是实现这一目的的最直接和有效的手段。所谓滥用高价，也称为超高定价，一般是指当经营者占据市场支配地位时，其以超过其产品在该市场上正当的、通常的、合理的或正常界限的价值来确定产品的销售价格。由于其最为常见，危害最为直接，因此自然是反垄断立法重点规制的对象。

高价销售自然也是我国行政性垄断最为典型的表现和结果。这也是行政性垄断这一个本来不太为人关注的专业性术语被社会公众日益熟悉和关注的根本原因。在这方面，最为典型、也是民众反映最为强烈垄断高价行为主要存在电信、石油和银行业等行业。

上述种种现象，主要是行政性垄断中企业行为。而在有些行政性垄断行为中，行政机关更为直接的走向前台，以公权力行为直接设置并强化垄断。这尤其是在近年来人们热议的“国进民退”汹涌逆袭的过程中，更为集中地体现出来。

除了煤炭行业，在新一轮国进民退大潮中，从航空、钢铁到房地产等行业行政之手无一

¹⁶ 我国《反垄断法》所禁止的垄断协议行为有两类。一类是横向垄断协议，即“具有竞争关系的经营者”达成的垄断协议，包括：“（一）固定或者变更商品价格；（二）限制商品的生产数量或者销售数量；（三）分割销售市场或者原材料采购市场；（四）限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品；（五）联合抵制交易；（六）国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议（第13条）”。

另一类是“纵向的垄断协议”，即经营者与交易相对人达成的垄断协议，包括：“（一）固定向第三人转售商品的价格；（二）限定向第三人转售商品的最低价格；（三）国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议（第14条）”。



例外地起着主导性作用，进一步强化了上述行业的行政性垄断程度。更进一步而言，其实所有的行政性垄断都是然而，这显然与《反垄断法》第五章所明确禁止的“滥用行政权力排除、限制竞争”的规定直接相抵触。尤其是明显违反了“行政机关不得滥用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定（第37条）”和“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，强制经营者从事本法规定的垄断行为（第36条）”的规定。只不过由于我国反垄断体制的弊端和法治建设的滞后，这些滥用行政权的行为无法得到纠正而已。

2011年11月9日，国家发改委在《反垄断法》实施三年多之后，在互联网接入市场，首次正式开始对国企展开反垄断调查。《中国信息社会发展报告 2010》的报告称，我国的互联网不仅存在“速率低”的问题，而且如果考虑到收入差距的话，我国的宽带资费水平竟然相当于韩国的124倍。当前我国的宽带资费对于国内绝大多数地区的收入水平来说都是明显偏高的（陈伟，2010，p7）。应该说，正是互联网行业如此不合理的高价销售行为，是引起民怨沸腾并进而促使发改委首次对相关国企展开反垄断调查的根本原因。

据国家发改委认定，“中国电信和中国联通总共占有 2/3 以上的市场份额，具有支配地位。在这种情况下，两家企业利用市场支配地位，对跟自己有竞争关系的竞争企业给出高价，没有竞争关系的企业，给出优惠价，已经构成了《反垄断法》中的价格歧视”（侯云龙，2011，第1页）。发改委的压力迫使两大垄断集团作出一定的让步。

当然，迄今为止《反垄断法》的效果却并不尽如人意，在遏制行政性垄断方面更只能说是令人失望。其根本原因在于我国在反行政性垄断方面存在着根本的体制性缺陷。

二、宪法层面：遏制和禁止“部门立法”

宪法是国家的根本大法。控制、规范公权力的根本在于宪法。从规范意义上讲，赋予某一行业或企业垄断地位，必须通过法律的**明确授权**才合乎法律保留的要求，因为这意味着对相关企业或组织的经济自由权的限制。由此言之，《反垄断法》第7条中“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业”的授权性规定是极不适当的。因为哪些行业不能和“国民经济命脉”、“国家安全”扯上或多或少、或远或近的关系呢？而“国有经济占控制地位”这一要求显然更是对现有垄断地位的确认。如果依照此条规定的话，那么几乎所有现行的行政性垄断都可以说上大篇的辩护理由。而实际上，是否需要赋予某些行业或企业垄断地位，应首先由代议机关通过立法予以明确授予。而该授权立法是否适当，则要受到宪法的制约。

目前的实践中，一部分行政性垄断是由全国人大或其常委会的立法设置的。例如，盐业垄断、铁路垄断以及体育行业的垄断，分别是由《电力法》、《铁路法》和《体育法》等立法设定的。然而由于我国立法体制与程序存在着严重缺陷，使得即使是人大立法，也仍然存在着明显的“部门立法”色彩。首先，这些法律是由相关的行政部门起草的；其次，我国的立法机关相对较弱，且缺乏代表性和专门知识，很难有效辨别和审查立法草案中存在的问题，从而很难阻止包含不当授予垄断权的立法的通过。上述情况在我国的立法实践中普遍存在。同样，《电力法》、《铁路法》、《体育法》等涉及行政性垄断的立法，也分别是由原电力部、铁道部和原国家体委起草，而且最终被最高国家权力机关审议通过后的法律和它们起草的立



法草案相比，都并无实质性的修改。¹⁷从立法过程不难看出，广义上讲，这种由立法机关同意的垄断仍是行政性垄断。

若要避免这种“部门立法”，还要在立法程序和立法技术上有所改进。如对有关创设特定垄断权的立法或修法草案，应建立“立法回避制度”，即与某一特定垄断权相关的行政部门不应起草法案，至少要由立法机关委托某一（些）中立方起草；再如，对于特定产业的垄断权创设草案，立法机关应组织专家委员会进行咨询，避免成为行政部门的橡皮图章；又如，应将特定垄断权的创设作为一种单项权力的创设，即不能以“类”为单位创设垄断权，如以“关系国民经济命脉”为一类。

对于这些立法已经设置的行政性垄断是否适当，当然要受到合宪性审查的事后制约。然而，众所周知，尽管我国现行宪法也设立了一套似乎极为完备的违宪审查机制，但其自身就存在着难以克服的缺陷。例如，宪法无法进入诉讼程序，而专门负责宪法监督的全国人大常委会本身是一个会议机构，而且其实际的政治地位有限，再者宪法监督程序基本上是封闭的内部程序等等。这些因素导致迄今为止这套机制从未发挥任何实质性的作用。这就致使一些立法设定的行政性垄断，即使严重不当，也无法通过违宪审查机制予以纠正。因此，要遏制行政性垄断，从根本上讲首先有赖于我国违宪审查机制的完善。

进一步，也要在宪法层次设立杜绝行政部门通过部门规章条例设立行政性垄断权的规则。如强调行政部门无权设立特定垄断权，任何行政部门通过规章、条例设立的垄断权都是非法的；应规定相关行政部门应回避与本部门有关的法律的“实施细则”或“条例”草案的起草和主导；或加强对行政部门起草的特定法律的“实施细则”的审查，防止其中增加设立或扩张相关特定垄断权的条款。

再者，在宪法层次还应规定，行政部门对市场价格的管制的权力要经立法机关同意，才能设立。获得价格管制权力的行政部门在行使此种权力时，要受到《价格法》的约束，即要遵循法律所规定正当程序。特别地，要区分中央银行为实行货币政策而调整的利率和商业银行的利率，避免以实施货币政策为名，对商业银行利率实行管制。

三、宪法层面：有效掌控公有制经济与国有企业

我们必须直面的问题是，我国现行宪法中的许多条款都隐含着公有制企业尤其是国有企业特权地位的规范含义，进而这必然成为维护行政性垄断辩护的口实。例如，我国现行宪法中有关社会主义公有制和国有经济的主导地位规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”（第六条）。

“国有经济、即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”（第七条）“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。”“国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”（第十二条）

¹⁷ 其中，体育法的起草到通过的整个过程，时任原国家体委政法司副司长的阎世铎有过专门、详细的论述。应该说，我国的其他立法过程，也与《体育法》基本相同。参见阎世铎：《从千里之行到一步之遥——起草〈体育法〉的前前后后》，载《新体育》1995年第8期。



不难看出，要从根本上破除行政性垄断，必须重新解释甚至修改宪法的上述规定。否则，反行政性垄断的措施反倒将在法律上无法严肃地应对借助宪法条款而发起的诘难和挑战。具体做法如，重新解释“社会主义”；又如，应修改宪法中关于公有制经济的规定，将公有制经济和民营经济，公共财产和私人财产平等保护；又如，尤其对国有制经济，要特别建立起监督和管制机构，以防止对国有产权的滥用和侵吞，其中包括对国有企业获得垄断权的严格限制和审查。

其实，从另一个角度看，宪法中关于公有制经济和全民所有制企业的宪法资源又可以用来更有效地监督和约束使用和经营公共资源和国有资产的管理层。正是因为公有资源和全民所有的资产归全中国人民所有，就更应该加强对这些资源和资产的掌控，使其不致流失到使用和经营它们的管理层手中；也正是因为对公共资源和全民财产的监督在制度上和技术上都存在难度，才更应该在宪法中强调，在法律中特别设立相应制度和规则。而不是相反，“公有制经济”成了一些企图攫取公共利益的人的挡箭牌。

在宪法层次，对公有制经济和国有企业的特别关注应该包括：

- (1) 公共资源是否以合理的价格出售或出租了？反过来说，企业是否足额支付了公共资源的价格或租金？
- (2) 国有企业管理层和其他员工的薪酬水平是否被控制在合理水平之内？
- (3) 国有资产形成的利润是否按所有者的意愿上交或进行再投资了？
- (4) 对负责配置公共资源和国有资产的行政部门的监督是否充分有效了？

由于迄今为止，对公共资源和国有资产的使用、配置和收益回收还没有完美和有效的监督制度，所以从根本上讲，一国人民更应对设立公共机构和国有企业持谨慎态度，其立法机构应对此设立严格的法律程序，禁止行政部门擅自设立公共机构和国有企业。

此外，甚至也可以考虑在宪法中专门规定限制对特定企业尤其是国有企业授予特权，对此可参考欧共体条约第 86 条第 1 款的规定：“成员国不得对国有企业以及国家给予特权或专有权的企业制定或者强行维持违反条约的，特别是违反条约第 12 条、第 81~89 条的任何措施”（王晓晔，2007，第 372 页）。

四、充分利用现有的宪法和法律资源，清除行政性垄断文件

在中国当下，绝大多数行政性垄断存在的规范根据都并不是法律，而是形形色色的抽象行政行为，例如《电信条例》等行政性法规、规章，又如有关石油产业的 38 号文件等其他规范性文件。所以，我们可以从现有的宪法和法律资源出发，激活已有的法律规定，清理违宪或违法的行政性垄断。

例如，全国人大常委会作为专门的宪法监督机关，可以也应当依照现行宪法，对于涉嫌违宪设立行政性垄断的立法进行清理、审查，对于确实违宪的，应予以撤销或宣布违宪无效。当然，与此同时，也可以依据现行的宪法性法律《立法法》的规定，分别由相应的有权机关（主要如全国人大常委会或国务院）清理、撤销现有的行政部门设立行政性垄断的各种规范性文件。应该列入清理审查的行政部门文件包括但不限于：



- 《铁路旅客意外伤害强制保险条例》(政务院财经委, 1951 年)
- 《国务院办公厅转发能源部关于组建中国石油天然气总公司报告的通知》(国务院办公厅, 1988 年)
- 《中华人民共和国盐业管理条例》(国务院, 1990 年 2 月)
- 《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国务院, 1993 年 12 月)
- 《食盐专营办法》¹⁸ (国务院, 197 号令, 1996 年);
- 《电信设备进网审批管理办法》(1998 年 12 月);
- 《电信网间互联管理暂行规定》(1999 年 9 月,);
- 《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》(国家经贸委等, 1999 年, 38 号文);
- 《电信网码号资源管理办法》(2000 年 4 月);
- 《中华人民共和国电信条例》(2000 年 9 月);
- 《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》(2000 年 11 月);
- 《关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》(国经贸企改 (2001) 230 号);
- 《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》(国务院办公厅等, 2003 年, 72 号文);
- 《铁运函 150 号令》(铁道部, 2003 年);
- 《全国足球甲级队联赛章程》(中国足协, 2003 年);
- 《中国足球协会章程》(中国足协, 2003 年 8 月);
- 《车用乙醇汽油扩大试点方案》(国家发改委, 2004 年, 230 号文);
- 《黑龙江省推广和使用车用乙醇汽油管理办法》(2004 年);
- 《关于进一步加快推进煤矿企业兼并重组整合有关问题的通知》(山西省政府, 2009 年 4 月);
- 《关于地铁站内信报发放和停售其他报刊意见的函》(北京市公安局公共交通安全保卫总队, 2010 年 1 月 4 日);
- 《邮政企业专营业务范围的规定(草案)》(2009 年);
- 《国务院办公厅转发国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见》(2006 年);
-

除了从立法角度清理和废除行政性垄断的行政文件外, 我们还可以从司法角度对这些行政条件和规范性文件加以限制。然而, 按照中国目前的行政诉讼制度, 所有的抽象行政行为都被排除在受案范围之外。这导致大量违法设置行政性垄断的规范性文件无法直接受到司法控制。这是中国当前行政性垄断泛滥的重要制度根源之一。因此, 要打破行政性垄断, 就必须将抽象行政行为纳入司法审查的受案范围, 至少可以将规章以下的规范性文件纳入。

五、走向法治的、司法中心的反垄断模式

如前所述, 我国并不缺乏反垄断包括反行政性垄断的相关立法, 但之所以反垄断效果难尽人意, 一个重要的原因在于, 我国现行立法所确定的反垄断模式乃是一种典型的人治的、

¹⁸ 2013 年进行了修订。



行政主导的模式。具体而言，这种模式主要体现在如下几点：

(1) 是否调查、如何调查，如何认定和处理垄断行为的裁量权完全委诸于反垄断机构和行政性垄断者的“上级机关”。而且整个过程完全是一个封闭的内部程序，连听证程序都没有规定，无法保证各方都有陈述自己意见的机会。

(2) **监管机构的独立性严重不足。无论是反垄断执法机构还是所谓的“上级机关”，并不具有能够保证其依法公正处理反垄断事项的独立性。**相反，它们还往往与设置垄断的行政主体具有高度的同质性和利益一致性。道理很简单：第一，反垄断执法机构和设置行政垄断的行政机关，同属行政机关，并具有千丝万缕的利益关系，尤其是在现行反垄断执法程序属于不透明的内部程序的体制下，双方更容易达成合谋；第二，设置行政垄断权的机关和有权纠正其设置行政性垄断的上级机关之间，更是直接的上下级关系，其利益关系就更无需赘言了。

(3) **反垄断执法机构三家分治，三龙治水。**反垄断法能否有效规制行政性垄断，很大程度上取决于反垄断机构的独立性、权威性与工作效能。然而，按照我国现行体制，反垄断的执法权分散于商务部、国家工商总局、发改委。这势必造成权力分散，资源浪费，并引起执法机关的推诿扯皮，还造成反垄断机构的权威性和独立性较低，也不利于反垄断的国际合作，与反垄断法作为经济宪法的地位也不相称。

(4) 当事人的诉权受到极大限制。从理论上讲，当事人可以根据《反不正当竞争法》对于限制竞争的垄断行为起诉；但这种诉权实际上却极为有限，例如只能对于滥用市场支配地位的行为提起赔偿诉讼，而且有权起诉的仅限于在位的经营者，其他人则无权对垄断的企业直接起诉。所以也就能理解，在反行政性垄断方面，迄今为止实际上上述诉权并未发生过作用。除此之外，对于经营者的集中行为具有或者可能具有排除、限制竞争效果，当事人不服的，则只能先请求有关行政机关对垄断行为进行调查处理，而对其决定不服的，再对其决定提起行政诉讼。¹⁹

值得注意的是，近日最高人民法院颁布了《关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》，这是最高人民法院在反垄断审判领域出台的第一部司法解释。这一司法解释已于 2012 年 6 月 1 日起正式施行。该司法解释首次明确了垄断民事纠纷案件的两种基本类型，一是因垄断行为受到损失而引起的诉讼，二是因合同内容、行业协会的章程等违反反垄断法而发生争议引起的诉讼。只要自然人、法人或者其他组织有证据证明因垄断行为受到损失，或者因合同内容、行业协会的章程等违反反垄断法而发生争议，均可以提起诉讼，要求垄断行为人承担民事责任。司法解释还明确规定，因垄断行为受到损失后，直接向法院提起民事诉讼的，或者在反垄断执法机构认定构成垄断行为的处理决定发生法律效力后起诉的，只要符合法律规定的其他受理条件，法院应当受理。这意味着，只要原告有证据证明受到损失，均可以提起诉讼，要求垄断企业承担侵权责任，反垄断民事诉讼不需要以行政执法程序前置为条件。

这一司法解释的通过，对于推进反垄断法的实施当然具有一定的积极意义。但同时也必

¹⁹ 《反垄断法》第 53 条：“对反垄断执法机构依据本法第二十八条、第二十九条作出的决定不服的，可以先依法申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法提起行政诉讼。对反垄断执法机构作出的前款规定以外的决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼”。



须指出的是，它对于遏制行政性垄断的作用将仍然是微乎其微。原因很简单，因为几乎所有的行政性垄断都有行政规范性文件乃至法律、法规作为“护身符”。而且，根据该司法解释规定，即使当事人有权直接向法院起诉，但也只能要求垄断行为人承担民事责任（主要是民事赔偿），而无法从根本上改变垄断企业的垄断地位。

再者，根据本次司法解释，即使消费者可以起诉，但起诉后原告面临着：a. 证明被告滥用市场支配地位；b. 证明自己因被告滥用市场支配地位的行为而遭受损失；c. 证明自己遭受损失的数额。这三个问题都是极其复杂复杂的问题。事实上如果没有行政机关已经作出被告进行垄断的认定，或者如果没有现成的判决，一个消费者很难有充分的诉讼实力满足上诉三个方面的要求。

（5）缺乏反垄断的公诉制度。如上所述，反垄断诉讼是一种专业性极强、诉讼成本极高的诉讼活动。而且，即使消费者可以胜诉，但单个消费者消费额度相对较小，经营者所支付的赔偿金额相对其滥用市场支配地位所取得的收益相当微小，难以阻断滥用垄断地位的行为，更不用说撼动垄断企业的垄断地位。而且反垄断诉讼往往涉及到企业与消费者众多，尤其是行政性垄断行业更是如此，因而更容易出现搭便车现象。因此许多国家对于反垄断诉讼，一般都建立专门的公诉制度，以有效地遏制垄断现象。但在我国，还并不存在这一制度。

（6）在反垄断问题上，依照反垄断法和行政诉讼法的相关规定，法院只能对相关行政主体已经做出的决定，在依法受理起诉之后，才能对上述反垄断决定的形式合法性进行审查。审查强度极其有限，甚至可以说是形同虚设。

法院在反垄断中的作用被严重边缘化。反垄断问题是一个专门的法律问题，根据司法最终原则，自然应当由更为中立的、专门的司法机关即法院来最终裁断。然而，如前所述，法院在反垄断问题上不仅受案范围极为有限，而且对于企业的垄断地位也无实质的审查和处分权。

由此观之，我国现行反垄断模式，与法治的要求还有着极大的差距，具有极其鲜明的特色。笔者将它称为行政主导的“政法”模式。行政机关“垄断”了处理垄断问题的裁量权；尤其是对于行政性垄断，让行政系统来负责查处，更难脱“与虎谋皮”，“自己做自己案件法官”的嫌疑。而垄断真正的、直接的利害关系人（受害者）——当事人以及消费者，和作为专门司法机关的法院，却被完全边缘化，几乎发挥不了任何作用。这是为什么目前我国反垄断工作迟滞不前的重要原因之一。

例如，在不久前我国反垄断的主管部门之一发改委终于展开了对联通和移动关于上网资费垄断的调查，引起了社会的广泛关注和强烈反响。但后来却又不出意料地不了了之。为什么呢？其原因正在于，反垄断案件应该通过开放的、司法的过程，而我们现在则完全是内部的、封闭的、人治的、行政主导的过程。在这种情况下，对它如何处理，完全取决于长官的意志和内部的博弈，而不是通过中立、透明的司法判断。如果这样体制不改的话，这样的事情还会继续重演下去。

因此，如果要遏制垄断，还必须对这种不合法的反垄断模式进行根本性的改革。而就当下而言，即使不能完全达到法治的要求，但至少也应做到：



第一，不仅仅是要允许当事人（而不限于在位的企业）直接对涉嫌行政性垄断的企业向法院起诉；而且，这里的起诉不仅仅限于请求垄断企业承担民事责任，而是可以请求法院审查垄断地位的合法性。

第二，修改相关立法，使法院对行政性垄断案件享有实质的审查权和对企业垄断地位的处分权。

第三，改造现行的反垄断行政执法机制。关键在于：机构和职能要整合，权威要提高（例如，不能依赖于“向上级机关建议”），程序要正当（核心是确保公正、透明和参与，而不能内部操作）。

第四，要建立反垄断的公诉制度。

六、用行政手段破除行政性垄断

上述有关破除行政性垄断的宪法层面、法律层面和司法层面的改革，要经过较长的时间。这对当下帮助较小。实际上，当下可以见效的打破垄断的改革，可以从行政层面开始。这并非不可想象。从 1978 年开始的我国市场化改革，就是由行政部门发动的，所采取的也多是行政手段。上届政府时期，也曾进行过清理行政许可的重大改革。

行政层面的破除行政性垄断的改革，可以包括以下几个方面。

第一，直接鼓励各种企业，包括民营企业和国有企业，进入到没有现行法律规定垄断权的产业领域中。如在石油产业，就只有行政文件、而没有法律限制进入。对任何行政部门阻碍进入的，可施行行政惩罚。

第二，通过行政命令，废除和禁止行政部门（及其控制的行政协会）自我授予的垄断权。如可以行政命令的方式，否定足球协会通过《中国足球协会章程》中的自我授予垄断权的条款。

第三，要求财政部和国土资源部等相关部门，设立专门机构，核查企业占用的公共自然资源（包括土地、采矿权等）的数量，并按市场价格向占用资源者征收租金。

第四，要求国有资产监督管理委员会参照社会平均工资水平，合理设置国有企业工资水平上限，对超出上限者予以惩罚。

第五，要求财政部设立专门机构，对国有企业，尤其是中央国有企业的财务进行专门监督，对利润分配方案向国务院提出建议，严格执行利润的上交，并对利润再投资部分予以监督。

第六，从长远看，要推动国有企业从营利性领域退出。

破除行政性垄断是深化经济体制改革的必然要求，它需要全社会力量予以关注和推动。



最终将与政治体制改革相配合。



电信产业的行政性垄断

一、电信产业行政性垄断的历史沿革

1. 邮电部“政企合一”的行政性独家垄断阶段（1979～1994年）

1994年之前，电信市场由邮电部独家垄断经营。邮电部既是公用电信业的经营者，又是公用电信业的政府管理机构。

1984年12月13日，邮电部党组向中共中央书记处会议的汇报中提出了“四个一起上”的方针，即“国家、地方、集体、个人一起上”。之后，地区专用网和部门专用网的建设发展迅速，部门的投资甚至逐渐超过了国家的投资。像军队通信网、铁路通信网和电力通信网这样的全国性专用网共30多个，大型厂矿企业所建的地区性专用网则为3000多个。这些专用网拥有的微波、架空明线和电缆线路的总长度，分别为公用网的2~3倍（张宇燕，1995）。

表1 专用网和公用网的规模分布（1985）

	专用网	公用网
交换容量	2, 219, 850	3, 033, 689
长途交换容量	51, 788	285, 815
微波电路	36, 407	17, 820

资料来源：阐凯力、饶德全：《关于我国公用网与专用网协调发展战略的建议》载于《邮电部经济技术发展研究中心研究报告第一卷》第151页。

此外，为了解决投资不足的问题，中央政府出台了一些价格和财政政策，目的是为了实现邮政行业的“以话养话”。包括（1）1979年6月，国务院批准实行电话初装费政策，用于市内电话建设。从而使之成为电话资费的重要组成部分之一，1990年电话初装费价格上升到3000—5000元；（2）1986年国务院批准准许各省市区政府在长话、电报和邮政等业务中收取附加费，作为通信建设资金的重要组成部分；（3）“三个倒一九”，1982年，国家对邮电部门在财政上实行了“倒一九分成”的优惠政策，即邮电部门利润或所得税只上缴10%，非贸易外汇收入亦仅上缴10%，此后又在1986年同意预算内拨改贷偿还10%本息。

由于公用网和专用网的网络技术标准参差不齐，随着邮电公网和地区专用网的不断扩展，通信发展中的利益矛盾就逐渐地显露出来。主要表现为重复建设、专用网与邮电公网互不连通。

在1988年政府机构改革中，国务院审议批准了邮电部改革的“三定”方案，明确了邮电部是全国通信工作主管的职能部门，特别在对专用网的管理上，赋予邮电部审批专用网的设立的权力。邮电部首次设立了负责全国电信行业的专门管理机构——通信司，逐步形成了自上而下的全国邮电行业管理机构。



1990年国务院批转了邮电部《关于加强通信行业管理和认真整顿通信秩序的请示》(国发(1990)54号文件)。报告中首先强调了邮电部行业管理的地位，针对部门专用网的发展，该文件指出：“公用和专用通信网的建设必须统筹规划，提倡并鼓励联合建设。除军队、铁路等有特殊要求的部门外，其他部门原则上不得再自行建设长途通信线路。各部长途通信所需电路原则上由公用通信网提供：公用通信网暂时难以提供的，应本着互利互惠的原则联合建设。”

文件第三条特别谈到了部门专用网与邮电公网矛盾的核心——电信服务业的产业进入问题，该文件中指出：“主要通信业务必须有国家统一经营。”据此，邮电部在文件中进一步明确：“(一)专用通信只限内部使用，原则上不得开放公众业务；(二)在公用通信网覆盖范围以外的地区，经当地邮电部门审查同意，专用通信网可临时经营部分公众业务，但必须到工商行政管理部门办理登记注册手续并依法纳税；(三)长途通信和国际通信业务由邮电部门统一经营。”这一阶段对于专用网已从开始的鼓励逐渐转向限制其发展，特别是禁止新建部门专用通信网。

从此份请示得到国务院认可这一点看，中央政府在放开基本电信业问题上还没有最后下定决心，从而邮电部得以继续维持其垄断地位——尤其是成功地阻止了利用专用网经营公用业务。(张宇燕，1995)

2. 联通成立，电信市场的“双寡头”行政性垄断（1994年～1998年）

在政府给予电信企业在价格管制上的放松和财税等方面的优惠政策下，随着经济高速增长带来的对电信需求的急剧增加，电信业逐渐成为一个赢利前景甚佳的产业。

但是由于邮电部对部门专用网建设运营的限制，导致电力部和铁道部这类以部门为单位的全国性电信基础网络闲置的通信能力，无法进入电信服务领域而获得经济利益。同时，邮电部作为行业主管部门，对于电信的通信终端和交换设备实行了技术标准管制，并实际上设置了非邮电部门电子通信产品的进入障碍。与拥有基础网络的其他部门不同，电子部无法在其内部消化自己生产的通信产品，必须寻求外部市场。

1994年2月28日，时任电子工业部部长的胡启立在《深化改革扩大开放更好地为国民经济信息化服务》的报告中阐明了联通组建的原因，“为了加速国民经济信息化，并给电子通信产品制造业提供一个平等竞争的环境，电子部倡议并联合电力部、铁道部共同创办中国联合通信有限公司。”

在1992年电子部、电力部和铁道部联合向国务院正式提出组建中国联通公司的请示报告之后，邮电部并在多种场合表示反对组建联通公司。其观点是：必须强调通信发展的集中统一和国家垄断；通信行业具有自然垄断性，是国家经济发展的基础设施，必须实行国家集中管理；通信是国家的“神经系统”，关系到国家主权与安全，必须由国家垄断。

国务院于1993年12月14日正式同意电子部、电力部和铁道部共同组建“中国联合通信有限公司”(简称“联通”)，并发布国务院178号文件。1994年4月15日，邹家华副总理主持会议，听取联通公司筹备工作的汇报。这次会议确定或重申了通信政策的几条基



本原则：国家授权经营电信业务的只有邮电部和联通两家；三部以外的其他专用网可以参股联通，但不能另行独立组建电信公司；电信业反垄断是分步骤进行的，绝不是国家撒手不管的自由竞争。这实际上确立了电信业的“双寡头垄断”政策。（盛洪、张维迎，2001）

178号文件对联通公司的主要业务范围进行了限定：（1）对铁道部、电力部的专用通信网络进行改造、完善，在保证铁道、电力专用通信需要的前提下，将富余的通信能力向社会提供长话业务；在公用市话网覆盖不到或公用市话能力严重不足的地区，可开展市话业务；（2）可经营无线通信（包括移动通信）业务；（3）经营电信增值业务。由此可以看出国务院批准成立中国联通公司的主要意图是作为对邮电部业务的补充。

但联通的进入还是在一定程度上打破了邮电部独家垄断国内电信市场的局面，电信服务进入限制有所松动。随之邮电部经营和管制的双重身份已不再合适，急需发生改变。于是，原邮电部的企业职能从该部门分离出来，成立了一个独立的法人公司，即中国电信。中国电信和中国联通双寡头垄断竞争的局面使得基本电信服务市场效率得到改进。但电信市场实际是一个实力相差悬殊极端不平衡的双寡头垄断市场，1998年联通公司的资产只有中国电信的1/260，营业额仅为中国电信的1/112，电信市场的有效竞争局面仍没有实现。（于良春，2008）

在和联通竞争中，邮电部及中国电信是诸多反竞争行为和不正当竞争行为的实施主体，其行为性质带有鲜明的行政性垄断色彩。主要表现为对联通的市场进入实行限制，在互联互通上对联通公司接入市话网进行限制，在网间付费方面对联通公司实行垄断定价，交叉补贴，低于成本价销售，搭售等。

3. 信息产业部（后改为工业和信息化部）管理下的行政性竞争障碍（1998年～）

1998年3月，根据九届全国人大通过的国务院机构改革方案，在原邮电部、电子部的基础上组建信息产业部，作为主管全国电子信息产品制造业、通信业和软件业的行业主管部门。

1998到2000年，信息产业部陆续发布一系列电信行业监管行政规章和文件，主要包括：1998年12月，《电信设备进网审批管理办法》；1999年9月，《电信网间互联管理暂行规定》；2000年，《电信网码号资源管理办法》（4月）；与国务院新闻办共同制订发布了《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》（11月）。这些规章对于行业进入、号码资源配置、电信网络建设标准、入网设备标准、电信服务质量标准等方面做了规定。在对电信资费的管理上，如1998年、2000年两次大的电信资费调整，以及一些小的资费调整，采取的主要是信息产业部和国家计委联合下文的方式，实际上也是以行政命令的方法干预市场。

1999年和2001年，电信行业进行了两次分拆。第一次是纵向的业务分拆，1999年4月，中国电信被拆成四块，中国电信继承固话业务及中国电信商标；寻呼业务划拨到联通；中国移动、中国卫星通信公司单列出来。这次分拆的目的是走专业化道路，建立分业经营。第二次是区域上的南北分拆，2001年，中国电信实施南北分拆，形成中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国卫通、中国铁通六家基础电信企业为主体的“5+1”格局。

从表面上看，电信行业正在打破垄断、形成竞争。然而仔细分析可以发现，这些改革重



组都是由政府一手操办的，各大电信运营商都有自己的业务范围，这些业务的划分是由政府来划定的，没有政府的特许，电信运营商不能跨越自己的业务范围。

表 2 基础电信企业的业务范围

企业名称	主要业务范围
中国电信集团	南方 21 省市的固网业务
中国网通	北方 10 省市的固网业务
中国移动	GSM 移动业务
中国联通	GSM 和 CDMA 移动业务
中国铁通	铁路通讯
中国卫通	卫星通信

2008 年在工信部、发改委两部门推动下对电信行业进行了重组：中国电信收购中国联通 CDMA 网，中国联通与中国网通合并，中国卫通的基础电信业务并入中国电信，中国铁通并入中国移动。重组后，中国电信获得 C 网和 CDMA2000 牌照后，可以运营移动通信业务，中国联通也可以开展全网业务。此次重组的原因主要基于抑制中国移动一家独大的格局，平衡各方的利益，使三家电信公司在 3G 业务上形成相对均衡的力量。重组并没有实现市场的有效竞争，首先三家竞争主体的形成是政府选择的结果，而不是通过市场竞争实现的。其次三家企业仅在 3G 业务上有一定的竞争，而在其他业务范围内，企业仍然处于垄断地位，例如在宽带领域，工信部只允许中国移动中并入的原铁通可经营宽带。电信市场的垄断本质上没有改变，而这种垄断形成是政府直接干预的结果，因此电信市场的垄断实质上仍属于行政性垄断。

二、电信产业行政垄断权的法律状态

1. 指定经营者

电信业务分为基础电信业务和增值电信业务。根据《中华人民共和国电信条例》经营基础电信业务，须经国务院信息产业主管部门审查批准，取得《基础电信业务经营许可证》。《基础电信业务经营许可证》，应当按照国家有关规定采用招标方式。目前，在基础电信领域获得许可的只有中国电信、中国移动和中国联通三家，并且对三家各自的经营领域和市场范围进行了界定。在宽带市场，主要由中国电信和联通经营，二者形成了双寡头垄断。中国移动只有重组并入的原铁通可经营宽带，在工信部电管函（2009）686 号文件中，规定“现阶段中国移动各地公司不得经营宽带业务和国内通信设施服务业务（TD-SCDMA 网络元素出租出售除外），有限宽带业务和国内通信设施服务业务由中国移动授权中国铁通有限公司经营”。但铁通的实力较弱，因此目前在固定电话与宽带市场之上，中国移动只占有很小的市场份额。

2. 进门槛

政府对电信业务经营按照电信业务分类，实行许可制度。经营电信业务，必须按照《中华人民共和国电信条例》的规定取得国务院信息产业主管部门或者省、自治区、直辖市电信管理机构颁发的电信业务经营许可证。



对于经营基础电信业务的企业，根据《中华人民共和国电信条例》规定，必须是国有控股企业，“经营基础电信业务，应当具备下列条件：“经营者为依法设立的专门从事基础电信业务的公司，且公司中国有股权或者股份不少于 51%；”在《电信业务经营许可管理办法》（中华人民共和国工业和信息化部令第 5 号）中设定了很高的进入门槛，“在省、自治区、直辖市范围内经营的，注册资本最低限额为 1 亿元人民币；在全国或者跨省、自治区、直辖市范围经营的，注册资本最低限额为 10 亿元人民币”。

虽然 2010 年《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（“新 36 条”）中，提出了允许民间资本以参股方式进入基础电信运营市场，但是民营企业要真正进入市场仍面临着诸多难题。规定国有股份不能低于 51% 的规定，表明民间资本不能独立设立基础电信运营企业，只能选择以参股的模式进入。同时，民间资本参股的电信企业肯定是已有的基础电信运营企业，实际上就是参股目前的三大电信运营商，在基础电信领域仍然不会打破现有的垄断格局。

3. 价格管制

电信资费一直是政府主管部门管制的重点，1994 年之前，电信行业基本垄断经营，电信资费基本上采用政府定价和政府指导价。1997 年《价格法》出台后，依据《价格法》建立了听证会制度。

2000 年以后，《中华人民共和国电信条例》中对基础电信资费实行政府定价、政府指导价或者市场调节价。政府定价的电信业务资费标准，由国务院信息产业主管部门提出方案，经征求国务院价格主管部门意见，报国务院批准后公布实施。政府指导价的电信业务资费标准幅度，由国务院信息产业主管部门经征求国务院价格主管部门意见，制定并公布施行。

从整体上看，随着产业的发展和改革，虽然电信业以行政部门为主体的定价机制已经逐渐失效，但是以市场为中心的定价模式还没有形成。行业主管部门对于电信企业的价格仍存在行政干预行为。例如第二次分拆之后，中国电信形成中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国卫通、中国铁通六家基础电信企业竞争格局，竞争带来的效果是服务价格的下降。但信产部却陆续出台了一系列有关电信资费管理方面的文件，通过行政手段阻止价格下降，干预市场价格。例如 2004 年信息产业部和国家发改委向六大电信运营商下发《关于进一步加强电信资费监管工作有关事项的通知》，要求各省分公司各种新的资费调整方案及短期促销、资费套餐、大客户优惠、用户积分等必须首先征得集团公司同意，然后交由信产部和发改委审批。

2001 年信产部首次出台的网间结算办法，按照规定，为补偿中国电信和联通的骨干网投资，网络结算方式为其他运营商向它们单向结算。数年来这种结算方法一直广受质疑，因为其中单向结算被认为意味着弱势运营商不但要为网内用户访问强势运营商的内容买单，还要为强势运营商使用自身内容服务付账。尽管其后信产部三度修改网间结算办法，但都只调整了网间结算费用等细节问题，单向结算这一规则始终存留。

2007 年 12 月 1 日起实施的《互联网交换中心网间结算办法》第四条规定“中国电信集团公司、中国网络通信集团公司、中国教育和科研计算机网之外的互联单位，在与中国电信



集团公司、中国网络通信集团公司进行互联网骨干网网间互联时，应依据网间数据通信速率，按照不高于本办法确定的标准，向中国电信集团公司、中国网络通信集团公司支付结算费用。非经营性互联单位结算费用标准减半。”即除了电信、网通、教育网之外的互联单位，在与电信、网通进行互联网骨干网网间互联时，要向中国电信集团公司、中国网络通信集团公司支付结算费用。

中国网间结算费用一般是 60 万元/ G/月，而美国的穿透²⁰价格约为每兆 5 美元，相当于每个 G 是 5000 美元。中国价格约为美国的 18 倍。

三、电信业的市场结构

1994 年之前，电信产业是独家垄断的市场结构。1994 年联通的成立打破了这一局面，但是由于业务受到限制，联通市场占有率很低，不能与原有在位企业形成真正意义上的竞争。1999 年以后，中国移动、中国网通和中国铁通相继成立。随后，经过两次分拆和一次重组，形成了目前中国电信、中国联通和中国移动三家电信企业分业垄断的格局。在互联网接入方面是联通和电信的双寡头垄断；移动通信市场则是中国移动一家独大；固定通信的本地电话和长途电话业务中，也是联通和电信的双寡头垄断。

1. 互联网接入宽带

反映互联网宽带市场结构包括三个指标：一是国际出入口的带宽；二是宽带互联网接入用户；三是内容服务商。在这一市场，联通和电信形成了双寡头垄断。

根据《计算机信息网络国际联网出入口信道管理办法》（1996 年），我国境内的计算机信息网络直接进行国际联网，必须使用邮电部国家公用电信网提供的国际出入口信道。任何单位和个人不得自行建立或者使用其它信道（含卫星信道）进行国际联网。目前具有接入许可的有 6 家企业和机构。

截止 2013 年 12 月，我国国际出口带宽为 3,406,824Mbps，其中中国电信占了市场的 64.31%，中国联通约占了 25%，中国移动占了 0.66%，两个非商业机构科技网、教育网分别占到 8.44% 和 1.63%，电信和联通占据了 89% 的市场份额。国内商业访问基本上都需要通过电信和联通接到国外。

表 3 2013 年主要骨干网络国际出口带宽数

	国际出口带宽数 (Mbps)	占比 (%)
中国电信	2190878	64.31%
中国联通	850215	24.96%
中国科技网	287629	8.44%
中国教育与科研计算网	55500	1.63%
中国移动(铁通)	22600	0.66%

²⁰由于互联网带宽存在规定价格与市场价格差价，一些公司从中国电信购买带宽后，转售给弱势运营商（在互联网宽带的互联与接入市场中，指除中国电信之外的运营商，包括新联通、中移动、铁通、广电等），这条路径被称为“流量穿透”。



中国国际经济贸易互联网	2	0.00006%
合计	3406824	100%

数据来源：中国互联网络信息中心，《第 33 次中国互联网络发展状况统计报告》，2014 年 1 月。

截止 2013 年，宽带互联网接入用户总量达 1.89 亿，中国电信占了约 53%，用户突破 1 亿用户。联通占了 34%，用户数为 6467 万。移动、广电等其他系统加起来占 13%。

在内容服务商方面，基本上中国电信骨干网托管的服务器，如新浪、搜狐、网络游戏、应用服务器的内容，占到整个市场的 65%，中国联通大概有 34%。像 ICP（网络内容服务商）、IDC（网络数据中心）、CDN（内容分发网络），都依附在电信、联通这两个运营商的大网上。这基本上构成了中国今天整个宽带互联网的格局。

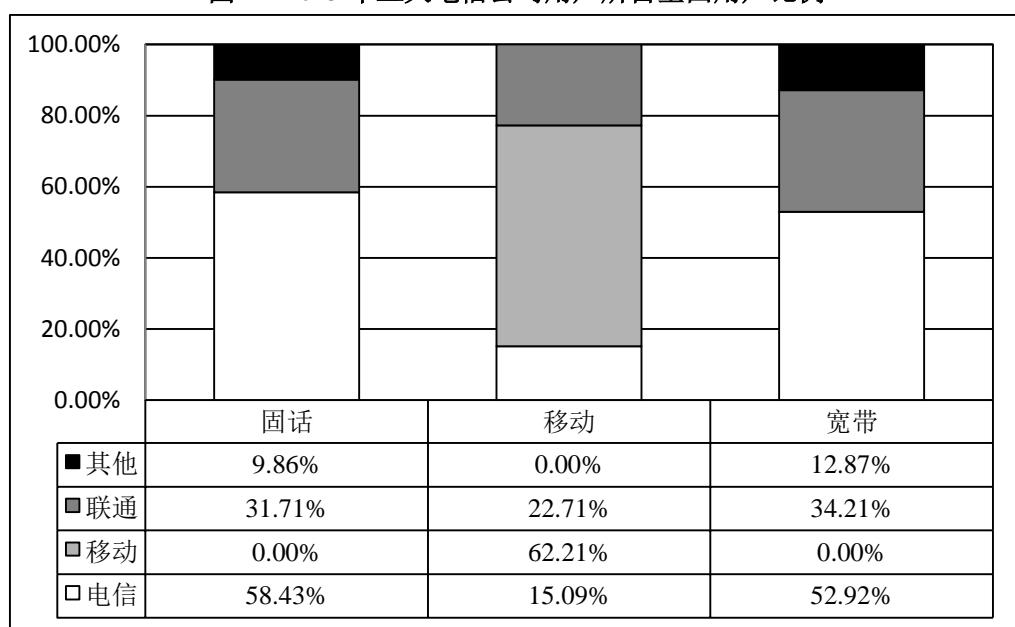
互联网络连接作为电信基础设施，是其他服务的载体，包括 IPTV、手机电视、电子政务、电子商务、云计算、物联网等都要附加在其上。但现有结构之下，互联网基础设施只能由中国电信、中国联通来建，二者是网络的垄断厂商，新的竞争主体难以进入市场。

2. 移动市场和固话市场

在移动通信市场，中国移动的市场份额是最高的。2013 年年报显示，中国移动用户规模为 7.67 亿，市场占有率达 62.2%。联通和中国电信用户之和占全部用户的 37.8%。中国移动营运收入为人民币 6301.77 亿元，净利润达 1216.92 亿元，是中国电信的 6.9 倍，联通的 11.7 倍。

固定电话市场则形成了中国电信和联通的双寡头垄断。根据工信部发布的 2013 年通信运营统计公报，2013 年全国固定电话用户为 2.67 亿户，而电信和联通用户数量占全部用户数的 90%。

图 1 2013 年三大电信公司用户所占全国用户比例





数据来源：根据各上市公司年报和《2014年中国统计年鉴》数据计算。

四、电信产业行政性垄断的表现

行政性垄断行为可分为两类：（1）行政部门设立和维护行政性垄断的行为；（2）企业凭借行政垄断力量形成了垄断地位，为排挤竞争对手和盘剥消费者而实行的垄断行为。

1. 行政部门设立和维护行政性垄断的行为

（1）限制联通的进入

邮电部采用一系列行政手段限制联通的进入和发展，主要方式包括：

第一，进入壁垒。在联通1994年7月成立后，邮电部在同年9月发布《关于经营电信基本业务的有关通知》，其中要求“第一，联通公司在各地设立的分支机构是其办事机构、是不具有企业法人资格的经济实体、不能申请经营电信基本业务；第二，联通公司申请经营电信基本业务必须统一由邮电部负责审批，各省管理局不再负责审批工作。”邮电部把其中最重要的管理权限——市场进入管制权上收到了邮电部的最高层。

第二，拖延。邮电部审批联通的业务申请时还用拖延的办法限制联通的进入。联通公司向邮电部报送了在27个城市市话接口局的可行性研究报告，邮电部在其复函中却指出：关于长话业务，联通公司应在对利用专用网内部使用做出安排后，再行申请；关于市话业务，邮电部则提出：“你公司没有必要在上述城市建立覆盖全市的与公用网重叠的市话网”，并要联通公司在与当地的邮电通信主管部门获得共识后，再向邮电部申请。反之，当地邮电通信部门则要求联通公司先得到邮电部的批准后再与他们讨论。对于联通公司申请的业务，邮电部的审批程序最长的达2年之久，最短的也有三个月。

第三，阻碍互联互通。关于市话业务，邮电部认为联通没有必要在上述城市建立覆盖全市的与公用网重叠的市话网，并要联通公司在与当地的邮电通信主管部门获得共识后，再向邮电部申请。反之，当地邮电通信部门则要求联通公司先得到邮电部的批准后再与他们讨论。例如天津市话网与邮电公网的互连互通。直至经过国务院一再干预和在部委调查小组反复协调下，联通天津市话网才最终实现了与邮电公网的连网。

第四，歧视性政策。邮电部门在对联通公司实行垄断定价上，在网间付费的方面、在号码、无线电频率等公共资源的分配等一系列问题上实行了歧视性政策。

邮电部门凭借其基础网络的垄断优势和通信行业的主管地位，使得这些策略也确实达到了预期的效果。联通成立以来市场地位十分薄弱，所占市场份额不断缩小。在联通成立三年之后，联通的电信业务仍然只限于移动电话和无线电寻呼服务。1994年，中国联通在移动电话市场中约占15%的份额，至1997年底，移动电话市场占有率仅占2%，无线寻呼市场占有率也仅1%~2%。

（2）主导企业重组



按照《反垄断法》第 21 条的规定，经营者集中达到国务院规定的申报标准的，经营者应当事先向国务院反垄断执法机构申报，未申报的不得实施集中。《国务院关于经营者集中申报标准的规定》对申报标准做出了规定，即：参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过 100 亿元人民币，或者在中国境内的营业额合计超过 20 亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过 4 亿元人民币。而联通和网通的合并未依法向有关当局进行经营者集中申报。

2008 年 5 月 24 日，工信部、国家发改委和财政部联合发布《关于深化电信体制改革的通告》，将 6 大基础电信营运商将合并为 3 大集团，即中国联通与中国网通合并；中国卫通基础电信业务并入中国电信，中国电信收购联通 CDMA 网，中国铁通并入中国移动。

2008 年 10 月 15 日，中国联通和中国网通宣布正式合并。根据 2008 年 9 月 24 日发布的《关于中国联通股份有限公司与中国网通集团（香港）有限公司合并之重大资产重组报告书（修订稿）》显示，2007 年，联通的营业收入约为 1004.7 亿元，网通的营业收入约为 869.2 亿元。两家公司的营业收入均达到了申报标准。根据法规，只要达到了法定的申报门槛，就必须依法向商务部进行经营者集中申报，否则即为违法，并不能因为是由发改委、工信部等政府部门的主导而豁免。

2. 企业利用行政垄断的谋利行为

（1）网间付费上的歧视性价格

在宽带市场，互联互通实行着“二个途径、三种价格”。铁通、广电方面的宽带运营商主要通过两种途径与电信、网通的互联网骨干网进行连接：第一个途径是通过国家交换中心连接，网间结算费用为每月 100 万/G；第二个途径是通过直连带宽进行连接，网间结算费用为每月 50~100 万/G。根据结算办法，上行和下行都算流量，即对电信、联通之外的运营企业来说，无论是发展互联网数据中心(idc)业务，还是发展宽带用户，都需要向这两家付费。例如铁通的用户访问电信的网站需要铁通付费，电信的用户访问铁通的网站仍需要铁通付费。

在中国电信的宽带接入价格体系中，作为同一种产品的中国电信宽带互联网接入价格，实行“同一种产品，三种用户、三种价格”：第一类用户的结算价格一般都高达 50—100 万元/G/月，针对的是作为竞争对手的弱势运营商，例如铁通、广电等；第二类用户的结算价格一般只有 10 万~30 万元/G/月，针对的是增值服务商；第三类用户的结算价格则为 3 万—10 万元，针对的是内容服务商。（商灏，2010）

中国电信和联通通过歧视性定价，增加竞争对手的带宽接入成本或运营成本，从而遏制竞争对手的宽带业务发展，以稳固自身在宽带市场的垄断地位。从市场竞争角度看，中国电信与其他运营商之间的接入价格属于垄断定价，说是“自行协商”结算费用，实际是中国电信单方面决定，中国电信利用了手中拥有巨大的互联网接入用户、以及 ICP 网站托管用户的巨大流量占有的垄断地位，对弱势运营商制定了垄断价格。



例如，加入移动推出 50 元包月不限流量的 TD-HSDP 上网卡，用户按 2.8Mbps 的速度不间断访问电信网上内容，那么按照 1000 元/Mbps 月的结算标准，一个月下来移动要结算给电信 2800 元。其结果是中国移动用户上网速度越快，中国移动赔钱的速度也越快。因此，中国电信天翼可以推出 300 元不限流量的包月依然能够盈利，而中移动要想不亏，同样的资费套餐要定在 3000 元左右，不具备丝毫竞争力。

“运营商互联网结算”，网易科技报道

由于网间结算的费用要远高于电信或者联通自己发展高带宽客户的费用，而且出口有限。在这样的情况下，一些其他的运营商发展出变通做法：中国电信和联通以每月 10~30 万/G 的价格给了下游增值服务商（如 isp、idc、cdn）一些带宽，这些公司将用不完的带宽以 40~50 万/G 的价格卖出来赚取差价，也就正好给了其他运营商廉价购入带宽的机会。这也就是所谓的“穿透”接入。

2010 年 8 月上旬，中国电信要求其各省公司对高带宽和专线接入，除骨干核心正常互联互通点外，所有其他运营商和互联单位等的穿透流量接入都要加以清理。包括铁通、中移动、长城宽带以及地方广电机构等互联网接入商遭受不同程度冲击。清理行动导致的用户断网以及成本的高涨直接导致用户体验的恶化，很多用户纷纷以投诉、退网等方式来发泄。据悉，仅广东铁通就爆发了 37477 件用户投诉，38443 个用户拒绝缴费，并已有 28210 个用户面临退网。

此次清理表面上看是一种内部管理手段，对象主要是地方公司的第三方代理，但矛头直指广电及其他网络运营商、电信服务商。通过清洗，中国电信可进一步抬高进入门槛，巩固垄断地位。

（2）制定垄断高价

垄断定价行为是垄断企业的最重要的垄断行为，电信运营商也不例外。电信运营商利用其具有的市场力量攫取高额利润。例如运营商收取漫游费、进行双向收费、各种形式的套餐捆绑销售等。

在互联网收费上，据国家信息中心信息化研究部发布的《中国信息社会发展报告 2010》，“如果考虑到收入差距的话，2008 年韩国人均国民收入是我国的 6.9 倍，这意味着我国的宽带资费水平相当于韩国的 124 倍。”香港宽带接入服务价格仅为 199 港币/月.G，与我国大陆地区 100 元/月.M，在价格上成相差几百倍的巨大反差。Akamai2013 年第一季度公布的《互联网发展报告》，我国平均互联网平均连接速度约为 1.7MB/s (1777KB/s)，低于全球平均连接速度 3.1MB/s。中国的电信企业通过制定较高的价格，从而占有更多的消费者剩余，损害了消费者的福利和社会总福利水平。

（3）权力寻租

虽然电信行业对于增值业务服务商（Service Provider，简称 SP）的进入没有过多的限制，增值业务进入壁垒较小。但是 SP 服务的实现最终还是要依附于三大基础服务运营商。



2000年，中移动为了全面激活数据业务，抛出了“移动梦网创业计划”，以其移动互联网门户梦网作为平台，将自己的WAP平台²¹及短信平台开放出来，吸引众多SP开发各种服务。2004年，中移动与互联网企业合作，力推移动增值业务。建立应用服务与内容供应商（简称SP）的分成机制，移动梦网收入的85%归SP所有，剩下的15%归中移动所有，且中移动承担坏账风险。这种前所未有的分成模式极大地刺激了SP的热情，后来与中移动签约合作的SP有四百多家，分成比例也具有议价和回扣的空间。这成为掌握相关权力的移动员工利用垄断权谋取私利的一个重要漏洞。

2005年，中移动开始建立并推广“基地模式”。即对于某一项新业务，集团总部会挑选条件比较适合的省份，让其试运营，如果效果突出，就将该业务在全国铺开。该基地化运作模式也被中国电信和中国联通等运营商所采用。中移动共设有四川成都音乐基地、浙江移动手机阅读、上海视频、辽宁位置、湖南电子商务、广东南方、江苏游戏和福建手机动漫等共八大基地。

最初成立的是四川“中国移动无线音乐基地”，将原本各省的彩铃接入权收归基地，统一进行资源调配和管辖，各省公司如果要引入个性化内容，只能将需求提交给音乐基地后，由其引入再定向分发。四川的音乐基地控制全国所有跟音乐相关的资源合作、收入支取等事务，这种高度集权的模式使中移动掌握了更大的话语权，同时也提供了巨大的权力寻租和贪腐空间。因为谁的内容和业务将进入其通路，都将由中移动数据部说了算。对CP和SP而言，联通和电信也同样强势。因此，在运营商选择CP、SP的过程中，普遍存在着极大的寻租空间，往往出现业务部门内部人士在外注册相关公司并参与自己主管业务的运营（徐志强，2010）。

从表面上看，制定垄断高价和进行寻租腐败是企业自身的行为，但是其根本原因正是由于企业的行政性垄断权和在基础电信稀缺资源上的控制权，才使企业得以谋取不当利益。

3. 行政性垄断引发的个人或机构行为

（1）利用行政部门可以创设行政性垄断权的权力，收取直接的利益

全国几家基础电信运营商，实际上垄断了全国的通讯设备采购，其中存在巨大的寻租空间，也导致了这一领域的腐败案件频出。

四川移动原董事长、总经理李华自2000年至2010年，在担任中国移动通信集团四川有限公司董事长、总经理的十年期间，利用职务之便，为他人谋取利益，先后四十余次收受贿赂，财物折合共计近1650万元。相关司法文书显示，李华在四川移动的影响至深至广，具体业务的方方面面，从基站维护，到设备代理和数据业务，甚至基础设施建设，几乎全由他说了算。而多位行贿人所从事的行业，也几乎涵盖了四川移动的所有业务领域。最大的受贿指控即来自爱立信。爱立信中国顾问公司负责人毛节琦是具体行贿人。司法机关认定，2000年至2010年，李华收受毛节琦贿赂总计1173.2689万元。期间，作为交

²¹ WAP是一种无线应用协议，是一个全球性的开放协议。WAP定义可通用的平台，把目前Internet网上HTML语言的信息转换成用WML描述的信息，显示在移动电话或者其他手持设备的显示屏上。



易，经李华签字批准，四川移动通信公司及四川移动与爱立信公司累计签订的合同总额高达 60 亿 4249 万余元。（赵何娟，2011）

同样爱立信重庆代理商向重庆移动原总经理沈长富提供约 2% 提成，换取重庆移动从 1996 年开始采购爱立信设备。截至案发前，沈长富单此一项便受贿 1747 万元。1990—2010 年期间，沈长富先后利用担任重庆市电信局无线分局副局长、局长，重庆市电信局副局长，重庆移动公司董事长、总经理，中国移动重庆分公司总经理等职务上的便利，在设备供应、股份转让、工程承揽等方面为他人谋取利益，收受相关人员财物共计折合人民币 3616 万余元。贿赂主要来自爱立信、国内某通信设备商和四川冠达等通信制造商以及设备维护商。（邓全伦，2011）

（2）通过关联公司获取利益

重庆移动原总经理沈长富通过亲属成立关联公司，利用重庆移动采购产品获取利益。如沈长富之子沈俊成与刘卫成立一家名为四川冠达的通信公司，拥有 55% 干股，虽无行业经验，但沈长富向下属重点提及、“建议”采购其产品，最终通过红利等方式中饱私囊。（马晓芳，2011）例如在沈长富的关照下，2004 年起至 2010 年案发，沈俊成与刘卫通过四川冠达，承揽了重庆移动的基站维护业务，获得丰厚利润，经审计高达 2400 万元。检方指控称，沈俊成先后三次分得刘卫以红利的名义所送人民币 1309 万余元。（邓全伦，2011）

在四川移动案件中，李向东担任四川移动数据部负责人的十年时间里，有多位亲朋从其分管的移动数据领域获得业务，相关联公司主要分布在李向东的工作地四川及其老家江苏，也有的注册在北京，其共同特点是股权变更频繁。开始时股权分散，随着移动增值业务收入的提高逐步集中。以成都音信互动信息技术有限公司（下称音信互动）为例，参股人俞卫中与李向东关系紧密，系李之同乡和大学同学。（邓海 赵何娟，2010）

五、社会福利损失

在行政性垄断的情形下，垄断厂商的产出比完全竞争时低，而价格高于完全竞争时的价格水平。因此，社会的损失包括两方面：一是由于产量减少造成的社会福利净损失；二是由于垄断高价导致的消费者剩余向生产者的转移。第二种转移从全社会角度看是一种资源配置问题，但是这种转移形成了垄断租金，其分配主要包括三方面：第一，垄断行业政府主管部门非正式支出；第二，垄断行业职工的高工资和高福利；第三，垄断企业内部的非生产性支出，例如职务消费以及其他炫耀性消费等。另外，垄断行业的寻租行为不可避免的会产生腐败。塔洛克（1967）认为垄断租金最终将会被非生产性地全部耗散，从而成为净社会福利损失。

中国行政性垄断企业还有其特殊性，企业垄断利润的来源不仅是由于垄断高价，而且更在于资源要素低价。例如行政部门把资源使用权授予国有垄断企业，而只是象征性地收取很少的资源占用费和资源使用税。使得大量资源租金变成了垄断企业的利润，企业的账面利润中大量未被计入的真实成本，是社会福利直接向垄断者的净转移，这种转移并没有有效转化为更多、更好的产品。因此从社会角度来看，这部分费用相当于一种损失。应当包含在行政性垄断的效率损失之中。



1. 社会净福利损失

(1) 下限的估算

根据 Harberger(1954) 提出的社会福利损失的公式 $\int_{Q_1}^{Q_m} D(X)dx - (Q_m - Q_q) * P_m$ 可以用 $0.5r^2 \epsilon P_m Q_m$ 来近似替代。 r 为经济利润率，即销售利润率和正常报酬率的差额， ϵ 为需求价格弹性， $P_m Q_m$ 为销售收入。我们将全部工业行业的销售利润率作为正常报酬率，其中销售利润率=利润总额/销售收入。根据中国电信、中国移动和中国联通的公司年报和《中国工业经济统计年鉴》(2000~2012 年) 数据，计算出基础电信服务业的 r 为 0.14； PQ 为行业的销售收入。根据高锡荣(2007)的研究，中国电信市场需求的价格弹性(取绝对值)为 1.07。则 2003~2013 年社会净福利损失为 930.29 亿元。

表 4 电信产业福利净损失 (2003~2013)

年份	主营业务收入 (亿元)	社会福利净损失 (亿元)
2003	4633	49.50
2004	5166	55.20
2005	5788	61.84
2006	6420	68.60
2007	7233	77.28
2008	8082	86.36
2009	8424	90.01
2010	8988	96.04
2011	9880	105.57
2012	10763	115.00
2013	11689	124.90

资料来源：主营业务收入数据来自根据全国电信业统计公报（2003~2013 年）。

(2) 上限的估算

Cowling 和 Mueller (1978)假设追求利润最大化的垄断厂商，会选择使销售利润率等于需求价格弹性 ϵ 的倒数的产出水平，即 $(pm-c)/pm=1/\epsilon$ 。结合哈伯格的计算公式，C&M 计算垄断福利损失的公式为：DWL = $\pi / 2$, 其中， π 为企业的利润额。即垄断造成的福利损失为企业利润的一半。C&M 的研究是基于企业利润最优化行为推出的，显然经济利润不可能全部转化为垄断利润，因此 C&M 的估计又称为最高限估计。

根据企业公布的年报，2003~2013 年电信行业的净福利损失上限总共为 5736.25 亿元。

2. 被低估的成本

(1) 土地租金



我国土地招拍挂正式制度始于 2002 年国土部发布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》。此前，国有企业基本上通过划拨方式无偿获得土地使用权。

根据中国电信股份公司年报，“中国电信与电信集团 2006 年 8 月 30 日签订房屋租赁框架协议，本集团与中国电信集团公司及其联系人可相互租赁房屋。服务租赁框架协议项下的物业租金按照市场价格而定”。但是这部分租金是交给电信集团，并没有上交国家。由于缺乏相应的数据，因此租金的数额难以估算。

(2) 电信码号资源的拍卖

2000 年信产部颁布的《电信网码号资源管理办法》中，规定“码号资源属于国家所有。国家对码号资源实行有偿使用制度，”“码号申请人获准使用码号资源后，电信主管部门可以采用指配、随机选择和拍卖等方式分配码号。”2004 年信息产业部、财政部、国家发展和改革委员会发布《电信网码号资源占用费征收管理暂行办法》和《电信网码号资源占用费标准》(信部联清[2004]517 号)。对电信码号资源占用费标准作出了规定。专家预测我国每年码号资源占用费总额约为 3~4 亿元(乐宁，2005)。

表 5 电信网码号资源占用费标准

电信网码号资源类别			收费标准
固定电话网码号	局号		1200 元/年 · 局号 · 本地网
	短号码	3 位号	420 万元/年 · 号
		4 位号	120 万元/年 · 号
		5 位号	24 万元/年 · 号
		省内使用	4.8 万元/年 · 号
		6 位号	2.4 万元/年 · 号
		省内使用	0.48 万元/年 · 号
移动通信网码号		网号	1200 万元/年 · 网号

资料来源：《电信网码号资源占用费标准》(信部联清[2004]517 号)。

我国号码使用者（获准使用码号资源的电信业务经营者、专用电信网单位、政府部门、社会团体和其它企事业单位等）一直是以指配方式获得码号资源使用权。获得了码号，等于获得某些资源、业务的垄断权。虽然收取了码号资源占用费，但并没有真实反映出资源的价值。通过拍卖方式对码号资源收费实际上是企业为获得某一领域特许经营权需付出的成本。国外电信企业也多是通过拍卖获得其使用权。2011 年，法国电信旗下子公司 Orange 和瑞典 TeliaSonera 子公司 Yoigo 赢得西班牙 4G 频谱拍卖第一轮竞标，这两家运营商将向西班牙政府支付共计 1.68 亿欧元的 4G 牌照费。韩国最大的移动运营商 SK 电讯以 9950 亿韩元（约合 9.24 亿美元）的价格竞拍获得一条重要的 4G 无线频谱。2011 年印度拍卖 3G 牌照，出价高达 175 亿美元。

码号资源的特许经营费用可以用行政租金近似替代。在不存在行政性壁垒的条件下，资金的自由流动的结果是社会的平均利润率相近。而由于行政权力的垄断特征，行政权力的行使也可以产生一种超额利润，这也是一种租，我们将其称为“行政性垄断租”。



2003~2013年,中国移动、中国联通和中国电信三家企业的平均净资产利润率为15.41%,根据国家统计局数据,2003~2010年规模以上工业企业平均绩效为11.2%,将其作为全社会平均净资产利润率,行政性垄断租金率为二者之差1.26%。2003~2013年基础电信企业行政租金共约为2448亿元。平均每年的行政性垄断租金约223亿元。如果按3%贴现率计算,三家电信企业的经营许可的市场价值可达7656亿元。

3. 福利损失

电信行业行政性垄断造成的福利损失包括:(1)垄断净福利损失。对于垄断净福利损失的下限估计我们采用哈伯格(1954)的方法。对于垄断净福利损失的上限估计我们采用Cowling & Mueller(1978)的方法,即垄断造成的福利损失为企业利润的一半。(2)被低估的成本。这部分资金原本应上缴至财政,然而却被转移为企业的利润留在了企业内部,是社会福利直接向垄断者的净转移,从其支出的用途上,这种转移并没有有效转化为更多、更好的产品,因而也是效率的损失。(3)垄断利润。测算出的电信行业福利损失见表6。

表6 2003~2013年电信行业福利损失估算

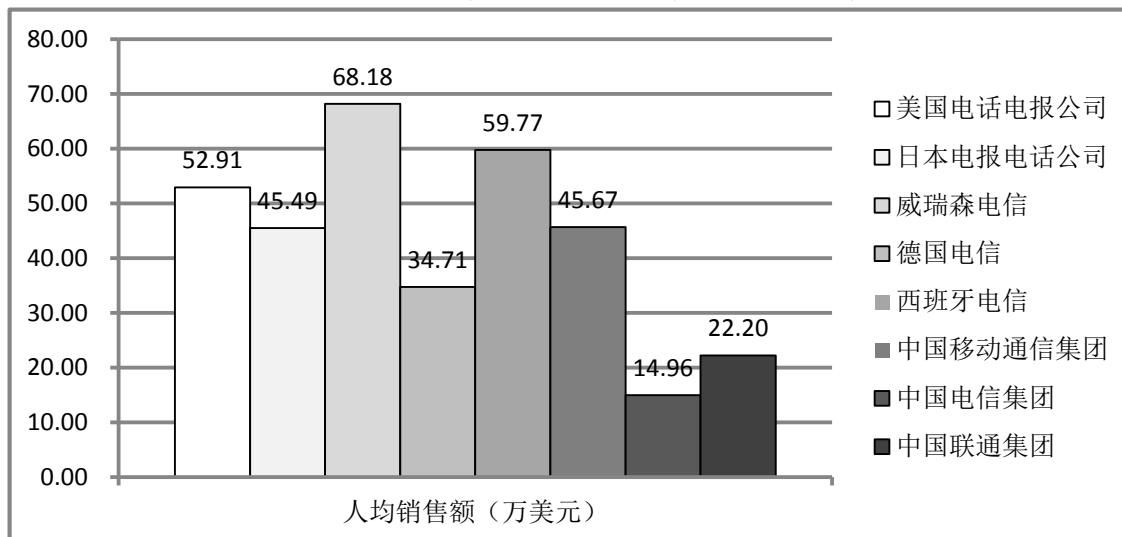
	下限(亿元)	占销售收入比例	上限(亿元)	占销售收入比例
福利损失	14650.5	17.85%	19656.74	23.95%

4. 行政垄断的收入分配

(1) 行业工资及福利

2014年7月《财富》发布的资料显示,美国电报电话公司的人均销售额分别是中国移动、中国电信和中国联通的1.16倍、3.5倍和2.4倍。人均利润上,三家中国电信公司和美国电报电话公司的差距更大。

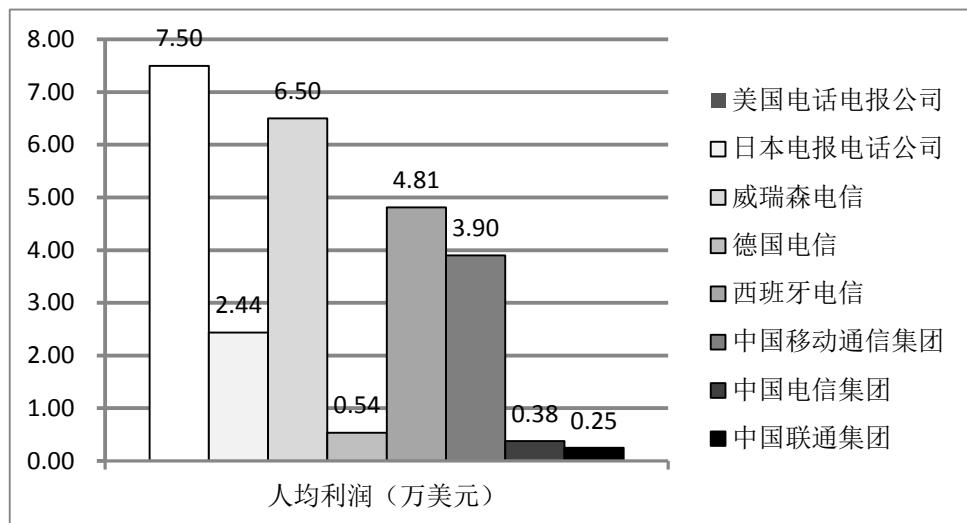
图2 全球大电信公司人均销售额对比(2013年)



数据来源:《财富》(CNNMoney),
<http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/index.html>. 2014/08/16-2014/08/16。



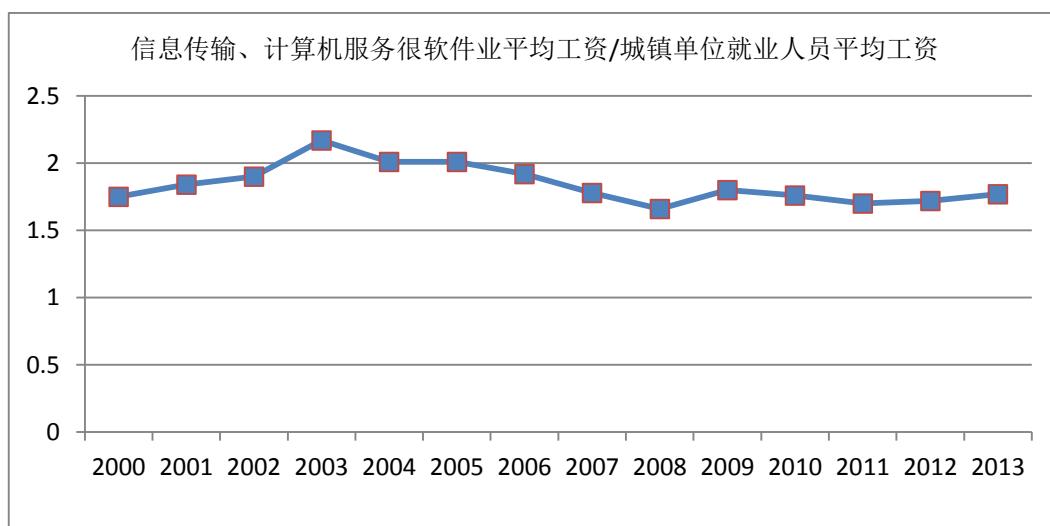
图3 2013全球大电信公司人均利润对比（2013年）



数据来源：《财富》(CNN Money)，
<http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/index.html>, 2014/08/16–2014/08/16。

电信行业员工工资一直高于城镇单位就业人员平均工资。根据《中国统计年鉴》，2000～2013年信息传输、计算机服务和软件业员工的工资平均是城镇单位平均工资水平的1.77倍。作为基础电信的三大运营商，其员工的薪酬更是远高于全社会平均收入。2013年中国移动的人均报酬为174592元，是社会平均可支配收入的9.53倍。2010年美国电话电报公司的人均收入为113234美元，约为美国居民人均可支配收入水平的3.10倍。

图4 信息传输、计算机服务和软件业和城镇单位就业人员平均工资水平的比较（2000～2013）

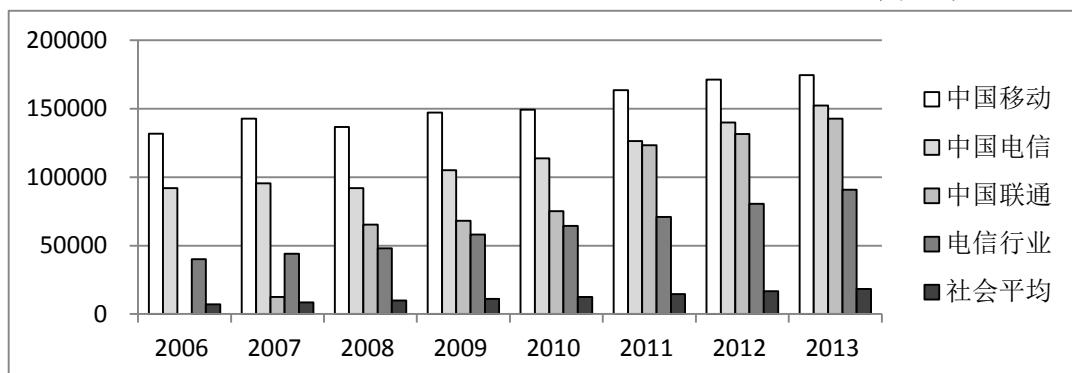


数据来源：《中国统计年鉴》(2001～2014年)。



图 5 三家电信公司的员工工资和社会水平比较

单位：元



注：社会平均收入为全国城乡居民的人均可支配收入。

资料来源：三大电信公司年报（2006～2013）和《2014年中国统计年鉴》。

在员工福利上，三家基础电信企业都有比较完善的福利体系。并且除参与由地方政府组织的固定供款的退休养老统筹计划外，还参加由独立的保险公司管理的补充养老保险计划和医疗保险。三大电信企业都为员工参与了各省、自治区、直辖市市政府组织安排的各种定额供款退休计划，参加计划的员工将获得相等于按其退休薪金的固定比率计算的退休金。

表 7 中国联通雇员薪酬及福利开支（集团）

单位：百万元

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
工资及薪酬	24025	22360	20904	18993	17842	15442	14087
界定供款退休金	4363	3200	2860	2670	2558	2110	1854
界定供款补充退休金	4372	1270	1111	-	-	51	56
住房公积金	1953	1743	1524	1422	1321	1049	913
特别货币住房补贴				-	-	-	27
其他住房福利	20	191	185	186	183	166	433
以股份为基础的雇员酬金	50	14	17	56	27	84	170
雇员薪酬及福利开支合计	31783	28778	26601	23327	21931	18902	17540

数据来源：联通公司年报（2007～2013）。

在住房补贴方面，根据联通年报（2007 年），联通为符合资格的员工提供福利住房，员工以折扣价购买。集团 2001 年制定的货币住房补贴方案为：根据员工的工龄及所在地平均房价，货币住房补贴总金额按 40%、30% 及 30% 的比例分三年确认。

（2）高管薪酬

统计显示，2013 年央企及其上市子公司共 284 家 A 股高管平均薪酬为 41 万元（张小帆、赵顺，2014）。中国移动、中国电信执行董事的平均薪酬为 159.2 万元人民币（199 万港币）和 109.2 万元人民币（136.5 万港币），高于央企及其上市公司高管的平均薪酬。



表 8 2013 年中国移动高管前三名薪酬

单位：千港币

	袍金	薪金、津贴及实物收益	工作表现花红	退休计划供款	小计
习国华	180	1174	634	287	2275
李跃	180	1067	577	263	2087
薛涛海	180	960	520	237	1897
黄文林	180	960	520	237	1897

数据来源：中国移动公司年报（2013）。

表 9 2013 年中国电信高管前三名薪酬

单位：千元

	袍金	薪金、津贴及实物收益	奖金	退休福利	小计
王晓初	-	350	1148	67	1565
杨杰	-	343	1105	66	1514
张继平	-	305	1031	64	1400

数据来源：中国电信公司年报（2013）。

如上述所分析，企业通过制定垄断高价中获取的垄断利润中很大一部分转向了企业的高管理费和高工资福利等人工成本上。美国电信业 2003 年员工平均年薪是全国平均水平的 1.58 倍，若假定基于生产效率差异前提下这一收入差距是正常的，2009 年三家电信企业的人工成本的无谓损失约为 365 亿元。而国企的垄断地位以及在占有、使用资源上的优势，使得国企的经营效益和高管薪酬间的关联在公平性上不具备说服力。

我国行政性垄断的福利效应要比一般的经济性垄断更为复杂，尤其是其中要素价格与产品价格的双重扭曲。行政垄断对我国经济社会带来很大的福利净损失，降低市场运行效率的同时扭曲了社会财富的分配，加剧了社会分配的不公。

六、电信业行政垄断权形成的原因分析

1. 体制惯性

改革开放前，我国实行了 30 多年的高度集权的计划经济体制。在这种体制下，政府完全用行政手段管理经济，企业行为完全由政府行政行为决定，中央通常以无所不包的计划指令，既控制宏观经济变量，又控制微观经济活动。长期的政企不分，无论在体制上还是在一般的观念上已经形成了政府直接指挥和管理企业的积习。

在改革开放的二十多年中，这一状况虽然已发生了相当大程度的改变，但毕竟还是不彻底。在作为政治体制改革主要内容的政府转变职能的过程中，政府职权的重新界定，政府部门间的权限分工一时难以准确把握，造成了一定程度上的相互脱节或冲突，给行政权力的滥用造成了可乘之机。尤其在原有部门撤消、合并以及新部门设立的过程中，这一情况表现得尤为突出。因此，政企不分的行业性行政垄断的产生提供了现实基础。



2. 行业主管部门对垄断的强化

一些政府机构在国有企业改革或兴办经济实体的过程中，常常以资产所有者、经营者、行政管理者的多重身份参与市场交易活动，为诱发行业性行政垄断提供了体制上的繁衍土壤和便利条件。加之相关法律和国家授权机制的不健全，缺乏对行业主管部门运用行政权力的有效监管，使权力部门往往从本部门和本行业利益出发实施行政垄断。

联通成立前，在通信产业发展政策的制订过程中，几乎所有的政策决定都是由邮电部报批，国务院在很短的时间里批复而付诸实施的。

在转轨期，邮电部门成为了产业政策最大的受益者和行业的垄断者，形成了巨大的部门利益。在与“三部”成立中国联通的博弈中，邮电部更加强化了其政企合一的基本性质和部门的垄断利益，设置障碍。行业管理的责任反而成为了维持其行业垄断的手段。

3. 中央政府的财政诉求

在电信业是一个亏损的产业时，会阻止潜在进入者的进入，但同时也制约了电信业的自身发展。在需求在既定价格水平下急剧增加是，财政紧缺的矛盾就凸显出来，此时以放松管制来换财政收入便成为政府的一种十分现实和自然的选择。

在联通公司创立的过程中，国务院在一定程度上给予的支持，并对各方利益进行平衡，其结果它亦是最大的受益者之一。这是因为联通公司的出现也充分体现了中央政府的“共容利益”。第一，可缓解电信行业发展的资金问题；第二，可使通信能力即供给在短期内增加并满足消费者需求，或随竞争而来的服务质量之改善；第三，提高中央政府和电信企业进行谈判的地位，增加其讨价还价的能力；第四，对中国巨大市场而言，联通的进入对邮电部而言是一场“非零和”博弈，更为根本的是无论联通公司采取什么样的组织形式或资产结构，它至少在短期内和名义上，都是国家所有、或由国家牢牢控制的一家电信企业。因此，从整个行业发展来说，对中央财政亦是有利的。这恐怕就是中央政府虽然放松了对电信业的进入管制，但其放松“度”又只能是非常有限的原因。（张宇燕，1995）

4. 院内活动

院内活动是指行业主管部门与所属行业的人员相互进入对方领域任职的一种现象，也是反映行业行政垄断的一项重要指标。从各大电信企业高层管理人员简历可以看出，一定比例人员都有过在行业主管部门或相关部门担任要职的经历。

表 10 三大电信公司高管来自行业主管部门比例

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
中国电信	62%	41%	45%	41%	37.5%	40%	37.5%
中国移动	31%	36%	31%	33%	50%	44%	40%
中国联通	21%	25%	24%	21%	40%	37.5%	37.5%

注：此处行业主管部门包括邮电部、邮电电信局、信息产业部、国务院信息化工作领导小组等中央部委。

资料来源：根据各公司的年报信息计算。



由于中国电信、中国移动和中国联通三家公司在香港上市，因此其高管构成中都吸纳了至少3名以上的香港专业人士，在一定程度上稀释了行业主管部门和企业间的关联度。但这些港籍人士主要担任的非执行董事和独立非执行董事的职位。若仅从执行董事的人员构成上，行业主管部门和企业之间还有相当高的关联度。例如2010年联通的核心管理团队，包括1位董事长和3位执行董事中，有2位具有在行业主管部门的从业经历。企业的董事长和执行董事基本上是通过政府任命的形式进入的，这种形式的主管阶层构造，使得电信企业的各项决策和政府的决策能够相互影响。



分报告之二

石油产业行政性垄断

一、石油产业市场结构

1. 石油产业的国有资产比重

石油的上游采油行业一直以来都控制在国有企业集团手中，根据国家统计年鉴，2013年石油和天然气开采行业国有资产比重高达94.37%，主营业务收入比重87.72%。

炼油和成品油销售环节存在一定数量的民营企业，综合来看，这两个环节的国有资产比重比上游要低。

表1 石油产业国有控股企业占全国比重（2013）

	资产总额	主营业务收入
石油和天然气开采	94.37%	87.72%
炼油	55.95%	68.65%

资料来源：根据《2014年中国统计年鉴》中的数据计算。

2. 石油产业的市场结构

在石油产业上游开采环节，只有中石化集团、中石油集团、中海油等少数国有公司获得了专营权。行政性壁垒使石油市场形成寡头垄断成为必然，其垄断地位是石油企业凭借行政部门赋予的特殊权力获得的。三大国有石油公司“划地域而治”的做法以及对外合作专营的做法使得其它资本很难进入。即使是其它一些大型中央企业，例如想进入石油领域的中化集团，也没有通过进入采油环节的相关审批，高进入壁垒导致石油开采领域非常高的市场集中度。

由于中石油、中石化基本是纵向垄断一体化经营，因此在炼化和零售市场也占有垄断地位。

表2 石油产业市场结构（2013）

单位：亿吨

	开采	原油加工	零售
中石油	1.26	1.34	0.80
中石化	0.45	2.32	1.14
中海油	0.39	0.30	0.01
全国	2.12	4.44	2.64
CR2	99.06%	89.19%	73.86%

说明：中石油原油加工量按1吨=7.389桶换算。



资料来源：根据三大石油公司 2013 年年报和《2014 年中国统计年鉴》数据计算。

二、石油产业行政性垄断的形成与演变

1979 年之前，我国石油产业是一个完全的计划经济生产体系，由国家计委和国家经委制定投资计划和任务目标，财政部负责拨款，地质部负责勘探，石油部负责具体生产经营。所有的企业都是石油部下属的单位，投资计划、产品销售、人员安排、成本核算、工资等级、任务指标等都是相关部门确定。全部石油及产品纳入国家综合平衡计划，实行统一分配，在国内形成统一的石油购销渠道，企业只需按照指标来完成任务。

1978 年之后，我国石油产业效率低下的状况显现出来，石油产量不断下降、企业亏损严重，为此国家对石油产业进行了几次改革。（1）1979 年国务院批准原石油部实行产量包干政策，规定石油超产和节约部分，可以按当时国际价格出售，其差额用于石油勘探和开发，从此，石油流通体制出现了计划与市场双轨并存的局面。（2）为了与国外合作开发海上石油，1982 年 3 月我国成立了中国海洋石油总公司，负责对外合作开发海上石油；1983 年国家整合各部门的石油炼化企业组建了中国石油化工总公司；1988 年 9 月，国家撤销石油工业部，将其整体改制为中国石油天然气总公司，管理陆上石油公司。至此我国石油产业形成了中国石油垄断石油勘探开采、中国石化垄断石油炼化、中海油垄断海洋石油勘探开采的三家垄断格局。（3）1997 年国家又成立了新星石油公司，公司有权经营整个石油产业业务。1998 年石油行业进行了重组，将全国的石油业务按照南方、北方、海上三方地域划分为中国石油化工集团公司（2000 年，新星石油公司整体并入中石化集团）、中国石油天然气集团公司、中国海洋石油公司三家集团公司，三家公司均为纵向一体化的全业务公司。

石油产业主管部门也历经多次变化。1980~1982 年，成立国家能源委员会，负责石油、煤炭、电力三个部。这个阶段能源委对石油产业实施的是综合管理。1982~1988 年，撤销国家能源委，恢复 1980 年前的管理方式，由石油部对石油产业全权管理。1988~1993 年石油部被撤销，国家成立能源部。能源部对石油、煤炭、电力等行业实施统一管理。中石油、中石化虽然是企业，但承担着一定的行政职能，如对石油产业的管理等。《国务院办公厅转发能源部关于组建中国石油天然气总公司报告的通知》（国办发[1988]44 号，下称 44 号文）中明确提出由“**中国石油天然气总公司承担能源部和其他政府部门授权或委托的部分政府管理职能**”，“总公司依据政府授权，负责规划、组织、管理和经营陆上石油、天然气资源勘探、开发、生产建设以及与油气共生或钻遇的其他矿藏的开采、利用工作。”中石油既是经营者也是管理者，政企不分的特征非常明显。

1993~2001 年能源部被撤销，政府组建石油化学工业局，隶属国家经贸委，但中石油、中石化仍执行部分行业管理职能，政府对石油产业管理力度减轻，管理方式是指导性的。2001~2003 年国家石油化学工业局被撤销，宏观管理机构一度缺失。此时石油产业无主管部门。2003~2005 年国家成立能源局，能源局对石油产业的管理属于综合管理。2005 年至今，国务院成立了能源工作领导小组，对石油产业进行统筹规划。政府对石油产业的管理职能分散在不同的专门管理部门。主要包括发改委、建设部、国家安全生产监督管理局、商务部、国家环保总局、国家税务总局。

1988 年，石油工业部撤消后，中石油、中石化和中海油三大企业实际上获得了各自领域



的部分行业管理权。1998年3月，九届人大一次会议审议批准的《国务院机构改革方案》决定对石油石化工业实施战略性改组，分别组建中国石油和中国石化两个特大型企业集团公司。1994年国务院批转国家计委、国家经贸委《关于改革原油、成品油流通体制的意见》，加强对原油、成品油生产、流通的宏观管理，至此，石油流通再次回到计划轨道。1999年5月，国务院办公厅发布了《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》（国办发〔1999〕38号）。该文件规定，国内各炼油厂生产的成品油要全部交由中石油、中石化的批发企业经营，其他企业不得批发经营，各炼油厂一律不得自销。确定了中石油、中石化在成品油批发市场的行政性垄断地位。

从整个石油产业的制度变迁过程可以很清楚地看到，石油产业垄断现状并非是市场竞争的结果，从石油产业的完全垄断到三大巨头公司的成立再到三大巨头公司的重组，完全是行政部门运用行政手段所实行的自上而下的改动，自始至终都带有浓厚的行政色彩。

三、石油产业的行政垄断特征和行政垄断权的法律状态

在中国，石油产业的行政垄断特性非常强，行政部门通过相关政策赋予了三家寡头垄断公司——中石油、中海油和中石化以绝对的垄断地位。尤其是1999年颁布的《关于清理整顿小炼油厂和规范原油成品油流通秩序的意见》（国办发〔1999〕38号）中对石油产业的规定体现了石油产业在一个完整产业链上的垄断。

1. 上游开采环节的行政性垄断

（1）授予三大石油公司专营权

在石油开采环节，只有中石化集团、中石油集团、中海油等少数国有公司获得专营权。

1982年中国海洋石油总公司成立时，《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》授予了中国海洋石油总公司在对外合作开采上的专营权。海、陆一直以5米水深为界各自开展合作或自营勘探开发石油作业。2001年新修订的《条例》第六条仍然延续了这一规定：

“中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源的业务，由中国海洋石油总公司全面负责。中国海洋石油总公司是具有法人资格的国家公司，享有对外合作海区内进行石油勘探、开发、生产和销售的专营权。”由于资金、技术等进入门槛较高，风险较大，为了分散风险，以合作、联营方式开发海上石油资源是国际上大石油公司通常采用的形式。因此实际上《条例》的规定也近乎等于赋予了中海油海上开发的专营权。虽然2009年中石油和中石化也获得了海上油气资源的经营权，但总体上仍没打破三家企业垄断油气资源的格局。

中石油成立时，“44号文”中，将陆地石油等资源的勘探、开发和专营权给予了中石油，“总公司建立以后，原石油工业部的政府职能（包括制定发展战略、长远规划、重大方针政策和法规，确定石油对外合作区域，以及组织协调、检查监督等），移交能源部行使。原石油工业部在国家陆地全境（包括岛屿、海滩、水深0~5米极浅海在内，以下简称陆上）石油、天然气的生产建设和经营管理职能，由总公司行使，并承担能源部和其他政府部门授权或委托的部分政府管理职能。”



中石油的具体职责包括“经营和管理陆上石油、天然气勘探、开发和生产建设工作，以及以重油、高含蜡油等特种油为主的综合利用和多种经营工作。”“经营和管理全国石油、天然气运销工作，安排油气产、运、销之间的衔接和平衡。在国家计划指导下，经营销售国家规定的统配商品量以外的油气及油气产品、副产品和多种经营产品，并按有关规定实行定价管理。”对外合作上，“统一经营和归口管理在国家批准的陆上特定区域内，与外国公司合作勘探、开发油气田，与外商进行谈判签约，经国家批准后组织实施”。1993年颁布的《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》（1993年国务院令第131号）中同样授予石油天然气总公司陆上石油对外合作的专营权，并明确“陆上石油资源”是指蕴藏在陆上全境（包括海滩、岛屿及向外延伸至5米水深处的海域）范围内的地下石油资源。

1998年我国陆上石油企业重组，以黄河为界划分中石油和中石化，据此国务院于1999年3月24日以国办函1999（27）号文（国务院办公厅关于中国石油化工集团公司、中国石油天然气集团公司对外合作开采陆上石油资源有关问题的函）授予中国石油化工集团公司享有陆上石油对外合作勘探、开发的专营权（罗明，2003）。并且在2001年修订的《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》中再次明确了“中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司（以下简称中方石油公司）负责对外合作开采陆上石油资源的经营业务”，“在国务院批准的对外合作开采陆上石油资源的区域内享有与外国企业合作进行石油勘探、开发、生产的专营权”。

1999年颁布的“38号文件”进一步强化了三大石油企业对原油的控制，“石油集团和石化集团生产的原油、中国海洋石油总公司国内销售的原油及中国新星石油公司和地方油田生产的原油，以及进口的原油，全部由国家统一配置，不得自行销售。”民营企业进入石油上游产业，必须采取与中石油等合作的方式，开采被其评价为没有价值的低产油区块，全部投资风险由民营企业承担。并且，必须将开采出石油的20%无偿交给中石油，其余石油要按中石油定价全部卖给中石油。（全国工商联，2006）

（2）严格的进入审批制

根据1986年《中华人民共和国矿产资源法》（1996年修改），“石油属于特定矿种，而特定矿种的矿产资源勘查登记工作，可以由国务院授权有关主管部门负责，开采石油、天然气、放射性矿产等特定矿种，可以由国务院授权的有关主管部门审批，并颁发采矿许可证。”1998年的《矿产资源开采登记管理办法》中规定，“开采石油、天然气矿产的，经国务院指定的机关审查同意后，由国务院地质矿产主管部门登记，颁发采矿许可证。”石油、天然气行业进入上，必须首先获得“国务院指定的机关审查同意”，实行的是严格的审批制。

根据发改委发布的《政府核准的投资项目目录》（2004年本），对于石油、天然气开发项目规定是：（1）原油：年产100万吨及以上的新油田开发项目由国务院投资主管部门核准，其他项目由具有石油开采权的企业自行决定，报国务院投资主管部门备案。（2）天然气：年产20亿立方米及以上新气田开发项目由国务院投资主管部门核准，其他项目由具有天然气开采权的企业自行决定，报国务院投资主管部门备案。在油、气项目的开发上，一方面是对新进入者实行严格的核准审批机制；另一方面给予在位企业明显的政策倾斜。

（3）对国有资本的支持



在《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(1999年)中首次明确了国有经济的需要控制的行业和领域包括：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。在2006年的《国务院办公厅转发国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见》中，国资委将国有企业控制的领域做了修改，将“自然垄断行业”替换为“重大基础设施和重要矿产资源”。随后，国资委给出了进一步的解释，关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域保持绝对控制力，包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等七大行业。其中，对于军工、石油和天然气等重要资源开发及电网、电信等基础设施领域的中央企业，国有资本应保持独资或绝对控股。

2. 中游炼化环节的行政性垄断

在炼化环节，“38号文件”提出：“对中国石油天然气集团公司（以下简称石油集团）、中国石油化工集团公司（以下简称石化集团）以外经清理整顿合格的小炼油厂，可由石油集团、石化集团依法采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组。”赋予中石化、中石油整合地方炼厂的权力。

2005年发布的《炼油工业中长期发展专项规划》、《乙烯工业中长期发展专项规划》两项规划中，提出炼油工业实行准入制度；对炼油厂的规模进行了限定，要求新建炼油厂必须大于800万吨；对区域布局进行了限定，一般是缺油的地方建。一方面提高行业进入门槛；另一方面压缩民营企业进入的空间。

3. 下游成品油批发环节的行政性垄断

在成品油批发环节，“38号文件”规定“国内各炼油厂生产的成品油（汽油、煤油、柴油，下同）要全部交由石油集团、石化集团的批发企业经营，其他企业、单位不得批发经营，各炼油厂一律不得自销。对违规销售成品油的炼油厂，要停止其原油供应。对成品油批发企业，要在1999年内进行清理整顿，取消不具备条件的批发企业的经营资格。对石油集团、石化集团以外经清理整顿合格的成品油批发企业，可由石油集团、石化集团依法采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组。”

这一政策遏制了民营石油企业命脉。地方政府大力进行了清理整顿，取消了中石油、中石化以外的许多企业的经营资格，其中不少被两大集团收购、兼并或者直接划转。

在2001年发布的《关于进一步清理整顿和规范成品油市场秩序的意见》(72号文件)进一步强化了中石油和中石化的垄断权。在进入环节“严格控制新建加油站，规范新建加油站审批程序。自本意见下发之日起，各地区新建的加油站，统一由石油集团、石化集团全资或控股建设；”在批发环节“成品油由石油集团、石化集团集中批发。全国成品油批发企业布局规划由两大集团制订，报国家经贸委审批。自本意见下发之日起，新设成品油批发企业，一律由石油集团、石化集团报国家经贸委审批。”

4. 供应和配送环节的行政性垄断

行政性垄断力量也扩展到了运输环节和其他产品领域。铁道部2003年的《铁运函150



号令》明确规定，没有两大集团同意盖章，各铁路局不准受理成品油运输业务。这迫使地方和民营炼油厂采用公路运输，成本比铁路高几倍。国家发改委 2004 年出台的 230 号文件《车用乙醇汽油扩大试点方案》和《车用乙醇汽油扩大试点工作实施细则》(230 号文件) 规定，“车用乙醇汽油只能由中石油和中石化两大公司负责生产供应。”

在长距离管网建设运营上，根据发改委发布的《政府核准的投资项目目录》(2004 年本)，输油管网（不含油田集输管网）：跨省（区、市）干线管网项目由国务院投资主管部门核准。输气管网（不含油气田集输管网）：跨省（区、市）或年输气能力 5 亿立方米及以上项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由省级政府投资主管部门核准。目前管网基本上也是由中石油、中石化垄断。中石油的天然气管网资源也最为丰富。公司在十一五期间累计投资了 1876 亿元的巨资建设管网，目前拥有 3611 万米天然气管网，基本垄断了我国长距离天然气输送管网（李春莲，2012）。

5. 进口原油环节的行政性垄断

虽然民营油企已获得“原油非国营进口资质”和“非国营贸易进口配额”，但根据我国现行政策也很难进口到原油。按规定，目前中石油、中石化系统外的企业若进口原油，必须持有两大集团出具的“排产”（安排生产）证明，海关才放行，铁路部门才安排运输计划。此外，进口原油后还需要返销给两大集团，销售由其统一安排。此外，民营企业即使通过非国营贸易配额获取进口原油，还需要返销给两大集团，销售由其统一安排。（齐琳，2012）并且工商联石油商会的调研发现，非国营贸易进口的配额并不是都由民营油企分享，目前原油非国营贸易进口资格的 22 家企业中，国营背景的占半数以上，其中包括中石油、中石化名下注册的公司等。

此外，非国营贸易进口原油只能用于中石油、中石化两大集团的炼厂加工，不得供应给地方炼厂或流通。这也是非国营贸易原油进口管理的核心和关键。

6. 储备环节的行政性垄断

在储备环节，民营企业也被排除在外。从 2003 年起，我国启动了国家战略石油储备基地建设，占国内石油零售半壁江山的民营企业，被以“对其监管存在很大难度”而一直被挡在国家战略石油储备的大门之外。而相反，中石油、中石化、中海油三大国企从一开始就参与了国家石油战略储备项目，并由国家投资进行石油储备建设（周勇刚，2010）。

2010 年 6 月，国家石油储备中心利用社会库容存储国储油的资格招标举行开标，在总共入围的六家企业中有三家为纯粹的民营企业，分别是舟山世纪太平洋化工有限公司、舟山金润石油转运有限公司、浙江天禄能源有限公司。按照当时的设定，政府部门将与中标企业签订两年租赁合同，每月每立方米租金统一定为 17 元。这是国家石油储备体系首次向民企开放，曾被认为是国务院出台鼓励和引导民间投资的“新 36 条”文件后的重大进展。但如今租赁合同已经过期，这三家企业却依然没有分配到一滴油。（翟瑞民，2012）

在石油产业的生产、加工和销售甚至进口等环节，虽然某些链条存在自然垄断属性，然而通过设定垄断权排斥民营企业竞争的做法是显而易见的行政垄断。



四、行政性垄断形成的原因

1.计划经济的惯性

在计划经济时期，政企不分；政府控制企业，同时企业依赖政府。随着改革开放的实施，中国开始进入市场经济，但市场经济的完善和成熟需要一个很长的过程，虽然中国政府实行了经济体制改革和政治体制改革，但是政企分离还是不够彻底。

尤其在原有部门撤消、合并以及新兴部门设立的过程中，行政部门职权的重新界定，行政部门间、政企间的权限分工不清为行政权力的滥用造成了可乘之机。石油产业管理部门历经了7次变化，2001～2003年宏观管理机构还曾一度缺失。此外1988年9月，政府撤销石油工业部，将其整体改制为中国石油天然气总公司，人员和部分行业管理权限直接平移到企业，使得企业和主管机构之间存在着密切的关联。“44号文”中就将原石油工业部的部分政府职能转移给中石油，包括石油、天然气的生产建设和经营管理职能；协助能源部具体办理全国油气勘查许可证、滚动勘探开发许可证和采矿许可证的颁发工作，以及国家批准的对外合同区内合作勘探、开发许可证的颁发工作，并进行有关的监督和管理等职能。

2.观念上的误导

计划经济时期，由于生产和供应的不足，政府只得建立计划分配、统一调拨的物资管理体制。在各种被计划分配和统一调拨的物资当中，石油等被认为是关系到国民经济命脉的物资，直接由政府统一分配。改革开放后，虽然中国经济在市场导向的改革上总体继续保持着产业放开的趋势，但随着国有经济向“关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”收缩，国有企业正在加强对资源性领域的控制与扩张。在“政府比市场更能保证国计民生”的观念指导下，国计民生也就被一些人用来作为国有企业代表政府实施垄断经营的借口。

3.中央财政最大化

国家曾在一定程度上对石油行业放松了管制。主要体现在两方面：

一是价格双轨制。早在1981年，国务院批准原石油部实行产量包干政策，规定石油超产和节约部分可以按当时国际价格出售，其差额用于石油的勘探开发。1984年后实行了“放调结合，以放为主”的方针，开始逐渐放开价格。并且在1990年代初，中国石油化工总公司和中国石油总公司获得了成品油9%，原油5%的自销权，从此石油价格也进入了双轨制阶段。

二是进入上的放松。1980年代末，中国开始出现了一拨乡镇集体企业开发石油的现象。1990年代之后，民营和私有企业相继进入。2000年前后许多实业资本开始进入油气领域。当时，新疆、黑龙江、吉林、陕西等地都出现过这种处于“灰色地带”的非国有性质投资者。

但是2000年以来，全球矿产资源品价格进入新的上涨周期，随着资源租的增加，由各级政府机构介入以及矿产部门、央企、地方国企和私人投资者之间等多角色参与的博弈愈演愈烈。现实中，中央政府是一个有着多重目标的政府。其目标函数中既有社会福利的考量，同时追求GDP增速和财政收入的最大化也是重要目标。从本质上，是一个收入型政府。在



经济发展的途径上，收入型政府往往采取控制或垄断社会资源的方式，直接成为经济活动的主体，央企可以看作是中央政府经济活动的载体之一。上世纪 80 年代初，我国的原油产量首次突破了 1 亿吨，成为全球 10 个拥有 1 亿吨原油产量的国家。当时这一亿吨原油归属 3 个部门、20 个省市自治区分头管理，各取所需。1983 年中央决定在原有抚顺石化、金陵石化的基础进行整合，组建中国石化总公司。并将石油部、化工部和纺织部三个部门分管的 39 家企业统一划给中石化总公司。其中一个重要的原因即财政收入。按当时石油部规划小组测算，若利用好这一亿吨油，国家财政收入可增加 115 亿元，相当于整个财政收入的十分之一。

我国石油行业每年的利润高达 2000 多亿元，实际上在其他由政府控制石油产业的国家，一个共同的原因就是基于中央可获得丰厚的财政收入。根据我国税收制度，央企的税收大部分要上缴国家，留在地方的非常少。据统计，90 年代末同样是开采 1 吨原油，由地方开采，地方可以收取 11 种税费，总计 465 元，而央企开采，税费只有 6 种，地方收入不足百元。事实上，利益冲突中最根本的问题地方与中央的利益矛盾，因此在石油部门强化其行政性垄断的起始阶段，实际是获得了中央政府一定的支持。

4. 院内活动

和国外存在“院外游说”、“旋转门”现象不同，我国政府官员和企业高管之间相互流动，结成利益同盟，本质上是院内活动。公司高级管理人员和商业利益集团游说者进入政府并担任要职，在政策制订和实施的过程中，这就可能为他们曾经代表的团体谋取特别的好处。政府官员进入私人部门的，也可以利用自己与政府的联系来为现在所代表的团体谋取特别的利益。

表 3 三大石油公司董事会成员来自行政部门比例（2007~2013）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
中石油股份	55%	43%	43%	43%	54%	50%	55%
中石化股份	55%	55%	47%	40%	33%	27%	27%
中海油总公司	0	8%	9%	9%	14%	14%	14%

说明：此处行业主管部门包括石油管理局、石油工业部、石油化学工业局、发改委、商务部、地方计委经贸委等部门，如果原先从事地方政府省部级以上职务也列入行业主管部门范围。

资料来源：根据三大石油公司年报（2007~2013）资料计算。

五、行政性垄断行为

1. 行政部门设立和维护行政性垄断的行为

（1）通过部门规章扩大自己的权力

根据我国立法惯例，全国人大、地方人大法倚重行政主管机关起草法案，正式法律又常常需要大量行政法规加以具体化。在法律缺位的情况下，对行业的管理往往依靠部门的规章，在这过程中，一些部门用各种形式把自身利益暗含进去，借助法规、规章、政策文件等形式把自己部门的权力扩大化。石油石化行业中诸多文件，例如“38 号文”、“72 号文”等，都



仅是部门的意见、通知等非正式法规，因为能得到行政部门的执行，所以企业可以借助这些文件在生产、流通等领域获取垄断权。

(2) 政策倾斜强化企业垄断地位

除了通过规章、政策直接赋予企业的垄断权，政府又通过财政补贴、税收优惠、行政授权等方式进一步强化其垄断地位。

2007年发改委决定“从2007年4月1日起，中央财政对进口原油加工形成的亏损给予适当补助，补助资金按月预拨和清算。二季度安排的进口成品油实行增值税全额先征后返政策”。但是该项规定仅适用于两大集团，广大地方炼油企业并没有享受到财政补贴，濒临破产，不得不“转包”两大集团的部分加工任务，而两大集团从中牟利。

2007~2013年中石油获得政府补贴472.94亿元，税费返还351.04亿元。中石化从2005年到2013年八年共获得政府补助高达802.78亿，占集团总的净利润的15.67%。2009年在国内油价明显高于世界原油价格水平时，中国石油仍然获得了10.97亿的补贴和22.12亿税费返还。补贴理由是“中国政府为保障原油、成品油市场供应而给予本集团的财政扶持补贴。”与之相对照，十几年来民营地方炼厂没有享受炼油补贴，也没有配套的下游销售体系。

金融危机爆发以后，政府的政策和资金大幅度向国有大型垄断企业倾斜。国有垄断巨头油企也在这一浪潮中大获其益，垄断实力大大加强，而民营油企的市场地位被进一步削弱。中央政府通过庞大的财政补贴进一步强化了垄断油企在市场中特有的地位。

行政部门授权中石油、中石化两大油企，使其兼企业和行政职能于一身。政企不分的现象在石油产业非常突出。从每一次石油市场整顿的善后处理者都被指定为中石油、中石化，二者乘机从中获取巨额利润（单东，2010）。例如1989年中石化和国家行政管理局、国家发展计划委员会发布的《关于加强成品油市场管理和整顿的通知》、《国务院办公厅关于开展加油站专项整治工作的通知》（国办发〔2002〕18号）等文件中，中石油或中石化都是参与管理和实施整顿的主体之一，在一定程度上行使的是行业主管部门的职权。

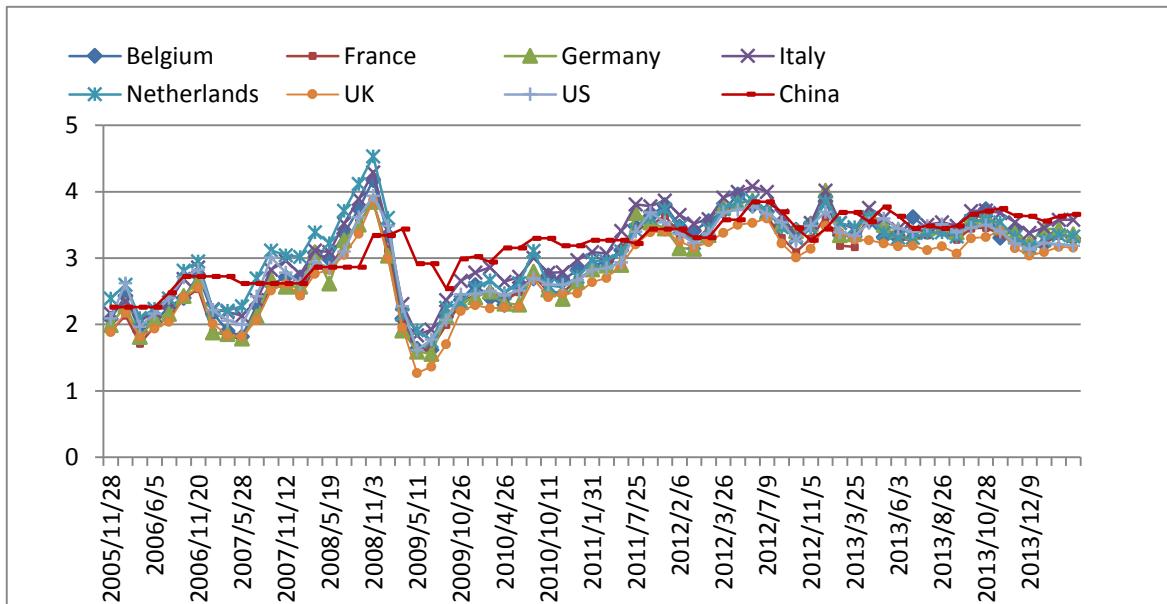
(3) 有利于垄断企业的定价机制

我国现时采用的定价体系依据《石油价格管理办法（试行）》中的规定，以布伦特、迪拜和米纳斯三地原油价格为基准，再加上炼油成本和适当的利润空间以及国内关税、成品油流通费等，共同形成国内成品油零售基准价。当国际市场原油连续22个工作日移动平均价格变化超过4%时，可相应调整国内成品油价格。从表面上看，我国石油价格具有与国际接轨的特征，但是油价国际接轨改革自2009年1月15日以来，我国成品油价格涨多跌少，成品油价共调整17次，调升12次、调降5次，与国际油价变化的频率并不同步，甚至出现过国际油价跌而我国油价上调的情况。国际市场上，纽约原油价格对国际油价的影响很大，但我国的基准原油不包括纽约原油，却包括比纽约原油高近20美元一桶的布伦特原油。从图1可以看出，自2008年9月以后，我国的汽油产品的税前价格一直高于其它主要国家的水平。从油价改革后的2009年1月到2010年12月，我国汽油税前平均价格仍高于美国等7个国家平均价格约20%。目前定价机制使得国内原油价格搭乘国际油价“便车”，明显扩大了石油企业实际垄断利益（陈永杰，2012）。



图1 中国与部分国家税前汽油价格比较

单位：美元/加仑



资料来源：中国数据根据发改委公布的油价计算，其他国家数据源自美国能源署。

US.Energy Information Administration.Geography.Countries.DATA.Petroleum&Other Liquids.Weekly retail premium gasoline. <http://www.eia.gov/>. 2014-07-23/2014/07-23.

2. 企业利用行政垄断的谋利行为

(1) 控制销售渠道

国内的三大石油巨头已经完全控制了资源的开采和进口渠道，在炼油环节也处于垄断地位，也就是说，在成品油的上游生产环节，已经是完全的垄断了。在零售环节，目前中石化和中石油占据了大部分市场，而民营企业由于无法取得稳定的油源，每当出现油荒的时候，就会处于极端不利的情境中。

一旦两集团不向民营加油站供油，民营加油站无油可供，只能倒闭或被两巨头收购。两大石油巨头可以借此来打压民营企业。民营企业加油站不断被蚕食，成品油市场将会更加处于不利于消费者的局面。来自中国商业联合会石油流通委员会的消息，在2006年底，中国民营石油批发企业663家，民营加油站45064座，但到2008年，中国民营石油批发企业关门、倒闭2/3，加油站关门、倒闭1/3（赵新社，2008）。

(2) 交叉补贴，挤压民营企业利润

炼油环节的亏损一直是石油企业向国家申请补贴的理由。但即使炼油环节亏损，这一领域也未向其他资本完全放开，主要原因在于国有石油企业可通过这一环节的垄断侵占民营资本利润，挤压民营炼油企业和民营加油站的获利空间。中石油、中石化在炼油环节存在高额亏损，而企业总体上仍有高额利润也正说明了这一点。



根据《证券市场周刊》报道，2011 年中石油自采原油 1.2 亿吨，它将一半自采原油对集团外直接销售，销售量为 0.62 亿吨，内部销售量为 0.58 亿吨，外部采购为 0.76 亿吨。中石油将自采原油对外高价销售，同时高价由外部采购原油，这样做的结果是，对外销售的价格比较高，给企业带来较高的利润；外采的原油价格也比较高，给外界造成一种炼油成本很高的表象，可以通过这样的手法要求国家对炼油板块进行补贴。根据 1998 年原国家计委《原油成品油价格改革方案》及 2009 年国家发改委《石油价格管理办法(试行)》规定，两个集团内部油田与炼厂之间购销的原油价格由集团公司自主制定。而自其他石油集团或进口原油按照国际原油市场价格定。中石油直接对外销售原油，无疑会大幅增加生产与勘探板块的利润，而如果直接出售于内部，究竟以何定价外界很难知晓，这就为其从炼油板块向勘探生产板块转移利润创造了机会。（高素英，2012）

中石油、中石化一方面可通过纵向一体化的经营模式，将炼油环节的利润向上、下游转移；另一方面又以炼油亏损为名向国家要求财政补贴。而民营炼油企业由于获得原油的渠道受限，市场占有率较低，和中石油、中石化讨价还价的能力很弱，因此只能被动接受原油价格，生产出成品油后又要全部交由石油集团、石化集团的批发企业经营，上下游的利润空间都受到挤压。

中石油、中石化控制了炼油环节，也就等于控制了通往下游零售环节的通道。通过在零售环节的批零倒挂，进一步侵占和挤压民营加油站的利润空间，降低其竞争力。

（3）争夺有利的加油站位址

中石油和中石化的加油站往往占据了非常有利地理位置。例如公开数据显示，涪陵有民营加油站 50 座，中石油 25 座，中石化 9 座。其中，民营加油站 90% 在偏远山区，中石化有 6 座在农村。广东共有 6000 多座加油站，其中隶属于中石油、中石化、中油 BP 等国有石油巨头的加油站超过 3000 座，而且这些加油站的地理位置都非常好。

2010 年 11 月 24 日，湖北省商务厅公布 2010 年第一批拟新建加油站公告。公告显示，此批加油站共 290 座，建设者为中国石化湖北石油公司和荆州江津油站经营有限责任公司，而荆江江津油站经营有限责任公司为中石化控股公司。这意味着 290 座拟建加油站实际上全部纳入中石化麾下。而早在 2009 年 12 月 5 日，湖北省政府在京与中石化签署《关于加快推进武汉 80 万吨/年乙烯项目建设战略合作协议》，目的是加速中石化武汉石化 80 万吨乙烯项目落地，为乙烯项目新增成品油寻找消化渠道。双方在协议中达成共识：“湖北省境内新增的加油(气)站将全部交由中国石化建设，项目建设期内，支持中国石化新建合资和收购，力争新增 500 座。”这 500 加油站位于湖北省高速公路、机场、火车站等交通枢纽和新区、新路等重要区域，等于中石化将掌控湖北成品油销售终端。

（4）以行政手段关停竞争对手

中石化在青岛建设大型炼油厂，以此为条件要求山东省政府关闭地方炼厂以减少竞争。2003 年，中石化拟在青岛建 1000 万吨的大炼油项目，同年 10 月份中石化和山东省联合下发文件《关于报送青岛大炼油项目涉及关停并转山东境内小炼油情况的函》。这份“函”对山东省内现存的 21 家地方炼油企业分别制订了不同的整改方案，有 10 家总计拥有 1000 万吨炼油能力企业在关停之列，其中济南石化集团、济南长城炼油厂和淄博市临淄区化工厂 3



家企业被要求首先关停。对于要求关停的理由，时任中石化总经理陈同海表示：“山东的小炼油企业相对较多，在目前原油加工能力相对过剩的情况下，应当按照国务院和国家有关部门的要求，把建设大炼油项目与调整炼油结构、关停地方小炼油结合起来同步运作。”显然，中石化欲以投建大炼油项目做饵，希望借用行政的力量预先扫清市场障碍，为以后产品销售提供保障。（郭大鹏，2004）虽然在发改委的调解下，暂停了关闭山东本地炼油企业，随后中石化在安排供油计划时，将这3家地方炼油企业排除在计划之外。

（5）凭借资源优势将垄断势力向下游延伸

中石油2004年以中石油管道局业务主导，组成管道燃气投资有限公司，开始进入城市燃气行业。2008年，中石油组建了昆仑燃气有限公司，利用天然气上游资源优势，不断加大整合规模，形成了上中下游全产业链的运营模式。

昆仑燃气公司通过扩充其城市管道业务，对中石油在建和即将投产的管线，实现与管线建设同步开展规划和开发市场，在管线通气之时掌握若干城市的燃气经营权。同时凭借上游资源垄断优势，实施“以资源换市场”战略，通过与一些地方政府签订排他性的专营协议，对新兴的非国有燃气企业发展空间造成严重挤压和排挤。2007年西气东输二线工程的开工时，中石油与沿线的数个省份达成战略合作协议，其内容主要是为西气东输二线的资源寻找最终市场。2008年初，随着西气东输二线工程全面开工，中石油开始利用其掌握的天然气资源优势大举向城市燃气市场进军。1月，中石油下属华油集团与石家庄市政府签署了《合作开展城市燃气业务框架协议》，而此前，石家庄这块市场属于国内最大的民营燃气公司——新奥燃气。随后，中石油还和江苏、云南、湖南、甘肃等省都签订了类似协议。

中石油上下游一体化对下游燃气企业形成巨大成本及气源供应压力，下游企业的谈判地位被削弱，限制了企业的发展和生存空间。随着中石油加紧对下游的控制，对于燃气企业来说，考虑气源稳定供应的需要，出路只能是继续通过置换资源的方式让出部分市场，或者采取与中石油合作的方式生存。这样发展的结果是市场将形成实质上非常少数几家控制的寡头垄断格局。

3. 个人的寻租腐败行为

由于在整个产业链上都存在显著的行政性垄断特征，企业掌握着重要资源和部分行政权力，而这些权利又最终集中在个人手中，使得石油产业成为腐败重地。近十年来石油行业密集地发生了一系列的腐败案件（见下表）。

表4 石油石化行业近年主要腐败案件

年份	人员和职务	涉嫌犯罪
2002	中石化齐鲁石化股份公司总经理侯锡明等10名处级干部	贪污、受贿、挪用公款
2006	袁耀权，中国石油化工股份有限公司广西贵港石油分公司原经理	贪污罪、受贿罪
2006	李荣兴，中石化大明集团股份有限公司原总裁	贪污（3700多万元），受贿（700多万元）
2007	刘同华，中石化广州分公司副经理	受贿罪



	吴大邦，中石化广州分公司副厂长 王会奋，中石化广州分公司销售中心经理	
2007	陈同海，中石化集团前总经理	受贿罪（1.96亿）
2008	王文璋，中石油大庆油田地下资源开发公司分管生产经营的原副经理	非国家工作人员受贿罪
2008	刘永革，大庆石化公司储运中心市场部原主任	受贿罪、巨额财产来源不明罪
2009	申乃进，菏泽中油石油销售有限公司总经理	非国家工作人员受贿罪
2009	于学恭，中石油广西石化公司原副总经理	行贿、受贿罪
2010	王贤泸，中石油黑龙江销售分公司原总经理	受贿罪（860万元）、巨额财产来源不明罪（1090万元）
2010	顾满林，中石油工程建设公司一建公司原总经理	贪污、贿赂
2010	李怀忠，中石油贵州销售分公司原总经理	受贿罪
2010	瞿向群，中石油第二建设公司的设备部原主任	受贿罪
2013	李华林，中石油副总经理	受贿
2013	冉新权，中石油副总裁兼长庆油田分公司总经理	受贿
2013	王道富，中石油总地质师	贪污、受贿
2013	蒋洁敏，中石油总裁、董事长	受贿罪
2014	王永春，中石油副总经理、大庆油田分公司总经理	受贿罪

在中石油集团的反腐败整顿中，未被正式曝光的还包括，2009年，中国石油天然气工程第一建设公司原党委书记、副总经理顾满林，原副总经理付红雁等41人涉嫌贪污、贿赂窝案串案，据悉，这些均已被检察机关立案查处。中石油内部人士称，过去数年，物资采购、工程建设、油品销售等重点领域和关键环节窝案串案增多。具体案例包括，兰州石化公司物资采购系统15人受贿，辽宁销售丹东分公司6名领导班子成员中有4人共同贪污受贿，黑龙江销售大庆物流配送中心设立“小金库”、私分油款有12人被检察机关查办。(严凯,2010)

六、福利损失和分配扭曲

1. 社会福利净损失

根据 Cowling 和 Mueller (1978)计算垄断福利损失的公式 $DWL = \pi / 2$ ，根据《中国统计年鉴》中石油和天然气开采业以及石油加工、炼焦业的利润数据（见附录一），得出2001～2013年石油产业垄断造成的社会福利净损失上限约为19696亿元。



2. 被低估的成本

(1) 工业用地地租的缺失

中国石油天然气股份有限公司与中国石油集团于2000年3月10日签订土地使用权租赁合同，向中国石油集团租赁面积约11.45亿平方米土地，租期50年，租赁费用每年为人民币20亿元，租用上述土地应支付的总租金须由该公司和中国石油集团每十年通过协议进行调整。根据租赁协议，单位土地租赁费为每年1.75元/平米。2011年8月25日中国石油天然气股份有限公司与中国石油集团签订土地使用权租赁合同补充协议，租赁土地面积重新确认为17.83亿平方米，年租金调整为不超过38.92亿元，该协议自2012年1月1日生效。根据该协议，单位土地租赁费为每年2.18元/平米。

中石油公司土地租赁价格明显低于市场水平，此外总集团并不将此地租收益上交国家。根据国土资源部网站的土地价格，按3%来计算中石油公司应缴纳的地租，2001~2013年，中石油公司共少付土地租金2500亿元。应该强调，这是一个低估的数据，因为中石油公司还有一部分商业性用地，其价格或租金要大大高于工业用地。

表5 按市场价格中石油上市公司应交地租（2001~2013年）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
工业用地价格水平（元/平方米）	461	465	472	481	469	485	561	588	597	629	807	670	700
应交土地租金（亿元）	158	160	162	165	161	167	193	202	205	216	277	358	374
少交土地租金（亿元）	138	140	142	145	141	147	173	182	185	196	257	319	335

数据来源：工业用地价格来自中国城市地价动态监测. 地价监测. 地价水平. 全国.

(<http://www.landvalue.com.cn/Default.aspx.2014-07-25/2014-07-25>).

(2) 加油站用地地租的缺失

国内的国有土地使用制度，大致经历了1990年之前的土地划拨制度、1990年~2002年的土地划拨与协议出让相结合的制度，以及2003年之后以招拍挂为核心的土地出让制度。2002年的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》确立了国有土地的招拍挂制度，同年，作为《国务院办公厅转发国家经贸委等部门关于进一步整顿和规范成品油市场秩序意见的通知》（即72号文件）的补充，国土资源部发布了《关于切实加强加油站用地管理的通知》，通知规定将加油站用地列入限制供地类项目，同时规定加油站用地要一律实行有偿使用，并按规定实行招标、拍卖。

假定土地招拍挂形成的价格为市场价格，国内加油站土地从2003年开始执行招拍挂制度，而在1990年~2002年之前为土地划拨制度与协议出让制度并存，由于土地协议出让价格明显低于市场价格，造成了土地租金的低估。估算2003年~2013年间中石油、中石化加油站用地应付未付的土地租金共为2738亿元。



表6 中石油、中石化加油站用地地租缺失估算（2003~2013）

单位：亿元

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
少交地租	178	190	199	209	231	234	248	277	305	318	349

资料来源：2003~2011年数据来自天则经研究所报告，《中国原油成品油市场放开改革方案》，2013年，2012和2013年数据按照报告中的方法计算得出，具体数据见附表2。

(3) 资源租的缺失

我国目前能够体现矿产资源租的主要有资源税和资源补偿费。2011 年之前我国石油资源税率为从量征收，2004 年之前的资源税率为 8~24 元/吨。2004 年以后，通过几次上调后对石油征收的资源税率为 14~30 元 / 吨。虽然资源税从绝对值上是上调了，但随着石油价格的上升，资源税和石油价格的比例上限却从 2001 年约 1.75% 下降到 2009 年的 1.11%。矿产资源补偿费的征收目的之一是为了维护国家对矿产资源的财产权益，也体现了资源租的性质，我国对石油资源补偿费征收的税率为按销售收入的 1% 计征。二者相加，对石油征收的资源税和资源补偿费合计为价格的 2% 左右。2011 年我国对原油资源税的征收进行了改革，将从量征收改为从价计征，税率为原油销售额的 5%—10%。

2006 年，我国开始对石油资源价格每桶超过 40 美元征收特别收益金，由于是针对超额收入征收，因此石油特别收益金也可以认为是级差矿租。但是特别收益金和资源租金存在着本质区别。首先，理论上石油企业用特别收益金代替应缴纳的资源税是混淆了租和税的概念。对企业征收特别收益金是对企业的超额利润征税，通称“暴利税”；但是目前国有企业存在的主要问题是资源低价、无偿的使用，资源使用的成本——租金是缺失的。租金是应当作为体现资源要素使用价格进入成本的，而不论企业的利润是多少。目前，正是由于企业对资源要素的低价使用，而要素所有者并没有获得足够的报酬，因而租金也就变成了垄断部门的利润。

此外，石油特别收益金不能完全实现资源所有者权益。石油特别收益金可理解为针对 40 美元以上征收的矿区使用费，体现的是级差资源租的性质。但是绝对资源租仍是偏低的，不能完全实现资源所有者的权益。

表7 国有及国有控股企业已缴纳石油资源租金（2001~2013）

	原油实现价格 (元/吨)	原油产量 (亿吨)	已缴纳资源税和补 偿费估算(亿元)	已缴纳特别收益金 (亿元)
2001	1373	1.55	47	
2002	1317	1.59	48	
2003	1493	1.61	51	
2004	1872	1.65	59	
2005	2680	1.70	94	
2006	3416	1.74	105	414
2007	3465	1.76	105	627
2008	4307	1.84	130	1344
2009	2713	1.86	99	335
2010	3600	2.03	126	916



2011	4738	2.03	149	1741
2012	4670	2.05	479	1367
2013	4507	2.10	473	1237

资料来源：原油全年实现价格 2001~2005 以中石化价格为基准，2006~2013 为中石油和中石化加权平均价格。特别收益金数据来自三大石油公司年报数据。

以石油特别收益金的方式征收给予了企业和政府博弈的空间，而税收的税率一但确定很难进行调整。在新的资源税方案公布实施后，中石油、中石化高层不断呼吁调整特别收益金的起征点。而早在国务院为推动资源税改革而进行前期调研时，中石油就已经联合中石化等向相关部门提交了调整石油特别收益金的提案。（詹铃，2011）2011 年 12 月 29 日，在资源税改革方案出台三个月后，财政部发布《关于提高石油特别收益金起征点的通知》（财企[2011]480 号）的公告，从 2011 年 11 月 1 日起，对石油特别收益金进行上调，原先的起征点从 40 美元上扬到了 55 美元。预计新政策的实施，按照 2011 年产量计算，两大公司将直接减少 392 亿元的特别收益金缴纳额。其中中石油减少近 300 亿元。按照中石油此前的说法，资源税改革全面推开后，中石油的资源税成本增加了 290 亿元左右。这意味着，石油特别收益金起征点的上调，基本抵消了资源税带来的成本上升。

我国《中外合作开采陆上石油资源缴纳矿区使用费暂行规定》中，矿区使用费的比例最高是 12.5%。其他国家的矿区使用费一般也都在 10% 以上。因此本报告计算 2001~2013 年应缴纳的资源租金为按 10% 计算的绝对资源租，加上按我国石油特别收益金的标准计算的极差资源租。因为 2001 到 2004 年原油平均实现价格基本上没有超过 40 美元/桶，因此只按 10% 的税率计算应缴纳的资源租。2005 年原油价格按 10% 计算应缴资源租，40-45 美元区间按 20% 计算应缴纳资源租。2006 以后因为开征的特别收益金视为已征收了级差租金，因此，2006 年之后应缴纳资源租金为特别收益金（级差资源租）与按 10% 征收的资源租（绝对资源租）之和。经计算，2001~2013 年国有石油企业应付未付的石油租金约 5604 亿元。（见下表）

表 8 国有石油企业应付未付的石油租金（2001~2013）

单位：亿元

	应缴纳租金	已缴纳租金	少缴纳租金
2001	213	47	165
2002	209	48	162
2003	240	51	189
2004	309	59	250
2005	499	94	406
2006	1008	519	489
2007	1237	732	505
2008	2136	1474	662
2009	840	434	406
2010	1647	1042	605
2011	2702	1889	813
2012	2325	1846	479
2013	2183	1710	473

数据来源：已缴纳租金来自中石油和中石化公司年报（2001~2013 年）。



(4) 政府补助

中国石油以及中国石化作为国内“最赚钱的公司”，却经常需要国家对其进行各种财政补助。比如2008年，中国石油以及中国石化分别获得国家503亿、169.14亿元人民币，而在中国石化2008年年度报告中列出的申请补助理由是“为了弥补有关境内成品油价格和原油价格倒挂，以及本集团采取措施满足国内成品油市场供应，而于相应年度中产生的亏损。”但当年中国石油、中国石化总体却实现了盈利，归属于母公司净利润分别为1137.98亿、296.89亿人民币。经统计2001年~2013年中国石油、中国石化共获得国家财政补贴1257.3亿元人民币。

表9 中国石化、中国石油历年获得国家财政补贴情况（2001~2013）

单位：亿元

年份	中国石化	中国石油
2001年	--	--
2002年	--	--
2003年	--	--
2004年	--	--
2005年	94.15	4.09
2006年	51.61	6.10
2007年	48.63	11.97
2008年	503	169.14
2009年	--	10.97
2010年	10.96	15.99
2011年	14	67.34
2012年	28.14	94.06
2013年	23.68	103.47
总计	744.17	483.13

资料来源：中国石油和中国石化公司年报（2001~2013）。

(5) 低于市场价格水平的融资成本

国内石油垄断企业作为特大型央企，其一直受金融资源计划配置的“照顾”，以明显低于市场利率的成本获得大量金融资源，造成金融资源的错配，从根本上讲属于拿国民的储蓄金去补贴石油垄断企业。2000年~2007年制造业企业（剔除国有企业）加权平均市场利率为4.68%。（刘小玄和周晓艳，2011）2002~2013年，中石油、中石化和中海油的加权平均利息率分别为1.31%、1.47%和1.24%。如果按照4.68%的市场利率，三大石油垄断企业十二年少支出的财务费用共约为3642元。

表10 中石油、中石化以及中海油每年少付资金成本（2002~2013）

单位：亿元

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
中石化	62	65	78	88	103	127	133	154	171	199	221	244



中海油	1	1	1	1	2	2	13	13	13	15	14
中石油	51	53	57	76	83	96	117	183	218	281	333
共计	114	118	135	165	188	226	263	350	402	493	568

资料来源：根据三大石油公司的年报相关数据计算（2002~2013）；具体数据见附表3。

（6）垄断高价带来的福利损失

垄断厂商通过制定垄断价格带来消费者剩余向生产者的转移。虽然从表面上是一种福利的转移，但从支出上，垄断利润可能最终成为垄断企业员工的高福利、管理层的在职消费以及腐败等。因此从机会成本上，也是一种福利的损失。

由于国内与欧美国家执行的成品油的质量标准并不统一，因此首先对国内成品油的质量标准及其价格进行一个必要的修订。再者，在国内成品油执行标准中，北京属于国内最高水平，所以我们选取北京成品油作为与国外成品油价格对比的标的。在按成品油品质修正了国家发改委以及北京市发改委历次公布的北京成品油最高零售价格，从而得到北京成品油价格与国际成品油价格的税后比较。其中，国外价格按各国家人口数量对各国成品油价格进行加权平均，作为国内成品油价格对比的参照。

成品油消费税标准在2009年之前为汽油0.2元/升，柴油为0.1元/升，2008年12月国务院发布《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》，规定从2009年1月1日开始成品油消费税执行标准改为汽油1元/升，柴油0.8元/升；增值税标准我们按石油垄断企业实际负担增值税额计算的增值税率8.62%计算，按以上标准经过除税修正后得到国内外成品油税前价格比较，如下表。

表11 国内税前汽油价格与国外平均价格对比（2006~2013）

单位：美元/加仑

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
比利时	2.26	2.50	3.20	2.21	2.72	3.49	3.63	3.49
法国	2.12	2.36	3.02	2.15	2.59	3.38	3.44	3.38
德国	2.15	2.38	2.91	2.15	2.58	3.31	3.57	3.47
意大利	2.42	2.64	3.34	2.46	2.88	3.66	3.70	3.59
荷兰	2.49	2.87	3.51	2.31	2.68	3.44	3.58	3.43
英国	2.14	2.35	2.95	1.93	2.46	3.21	3.32	3.20
美国	2.40	2.62	3.15	2.19	2.63	3.36	3.49	3.41
国外加权平均	2.30	2.57	3.06	2.18	2.64	3.38	3.50	3.41
国内	2.07	2.26	2.80	2.72	3.22	3.92	3.61	3.72

资料来源：U.S. Energy Information Administration；国家发改委网站以及北京市发改委网站公布历次成品油价格调整信息。国内价格扣除0.8元/升的燃油税，扣除的实际增值税率，根据中石化2005年至2011年的增值税数据，并加上进口原油增值税计算，约8.62%。2012年和2013年的增值税也按此数据计算。

说明：具体计算方法参见天则经济研究所报告，《中国原油与成品油市场放开的理论研究与改革方案》，2013。



表 12 国内税前柴油价格与国外平均价格对比（2006~2013）

单位：美元/加仑

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
比利时	2.39	2.64	3.82	2.30	2.84	3.75	3.81	3.68
法国	2.26	2.48	3.61	2.17	2.64	3.57	3.60	3.47
德国	2.27	2.56	3.63	2.26	2.70	3.64	3.81	3.67
意大利	2.60	2.79	3.96	2.53	2.95	3.92	3.91	3.77
荷兰	2.47	2.77	3.94	2.27	2.67	3.70	3.76	3.65
英国	2.31	2.50	3.58	2.15	2.58	3.48	3.64	3.50
美国	2.22	2.43	3.39	2.00	2.54	3.36	3.50	3.45
国外平均	2.33	2.54	3.50	2.13	2.64	3.52	3.62	3.53
国内	2.15	2.44	3.03	2.95	3.51	4.25	4.04	4.12

资料来源：U.S. Energy Information Administration；国家发改委网站以及北京市发改委网站公布历次成品油价格调整信息。

说明：具体计算方法参见天则经济研究所报告，《中国原油与成品油市场放开的理论研究与改革方案》，2013。

由于国内成品油与国外平均价格的差额，2006~2013 年由于国内外成品油价格差额的存在所造成的福利转移和损失共约 13289 亿元。

表 13 价格垄断造成的福利损失（2006~2013）

单位：亿元

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
汽油	-385	-503	-454	971	1177	1169	218	627
柴油	-537	-311	-1395	2635	3179	2849	1661	2388
总计	-922	-813	-1850	3607	4356	4018	1879	3015

资料来源：汽、柴油销售数据来自中国石油、中国石化历年年报（2006 年~2013 年）国内汽、柴油销售数据；其中，中国石化成品油销售中汽油、柴油销售量按 1:2 计算。

3. 福利损失

石油行政性垄断造成的福利损失包括：（1）垄断净福利损失。（2）被低估的成本，包括政府补助、融资成本、土地租金和资源租金。（3）垄断高价带来的垄断利润。被低估的成本和垄断利润从其支出途径上看，其上限是最终都成为了非生产性耗散，从机会成本来看这部分也是福利损失。测算出 2001~2013 年总的福利损失为 49010 亿元，约占石油行业利润的 12%。

表 14 石油垄断企业历年福利损失汇总（2001~2013）

单位：亿元

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
福利净损失	483	611	672	1019	1419	1670	1876	1799	1417	2124	2361	2175	2070
政府补助	--	--	--	--	98	58	61	672	11	27	81	122	127
融资成本	96	96	130	160	197	200	241	268	383	474	493	568	620



土地租金	138	140	320	335	340	356	404	416	433	473	562	637	684
资源租金	165	162	189	250	406	489	505	662	406	605	813	479	473
卖方垄断	--	--	--	--	--	-922	-813	-1850	3607	4356	4017	1879	3015
总计	880	1009	1318	1772	2475	1864	2289	1972	6264	8070	8327	5860	6989

表 15 2001~2013 年石油产业福利损失估算

社会福利损失（亿元）	占石油产业利润比例
49010	125%

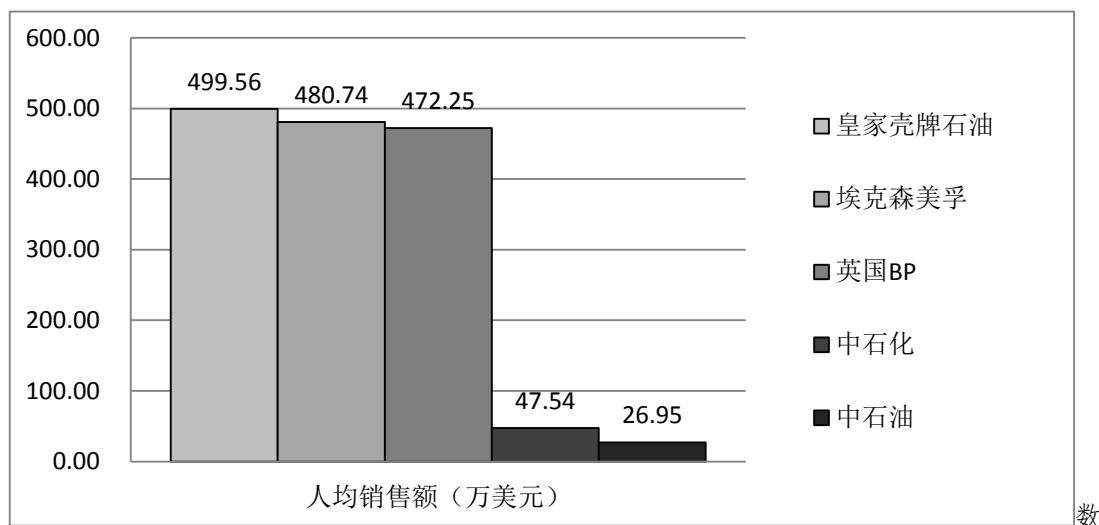
4. 分配

(1) 工资

2014 年 7 月《财富》发布的资料显示，在全球最大 500 家公司排名中，中石化销售额为 4572.01 亿美元，员工估计已逾 96 万人。皇家壳牌石油的销售额为 4595.99 亿美元，其全球员工仅不到 10 万人。根据人均销售额比较，皇家壳牌石油分别为中石化和中石油的 10.5 倍和 18.5 倍；人均利润上分别为中石化和中石油的 19.2 倍和 15.4 倍。

图 2 全球大石油公司人均销售额对比（2013）

单位：万美元

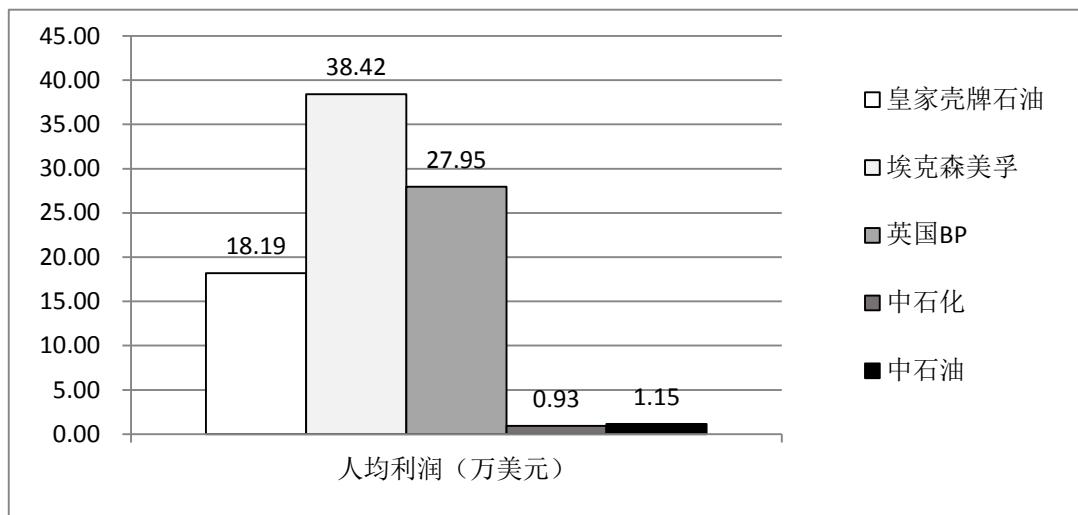


数据来源：财富中文网. 500 强. 2014 世界 500 强排行榜，
<http://www.fortunechina.com/.2014-07-24/2014-07-24>.



图 3 全球大石油公司人均利润对比 (2013)

单位: 万美元

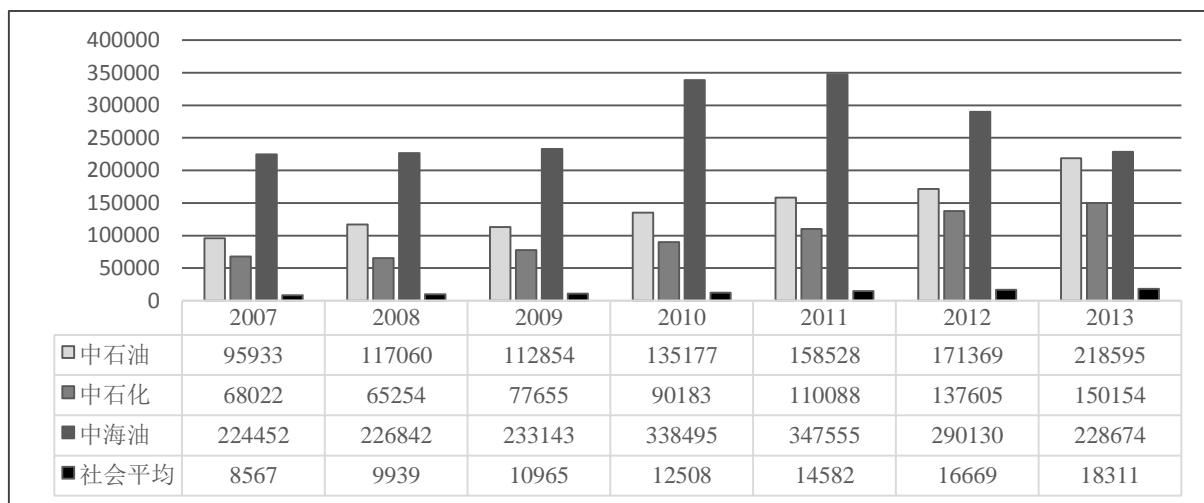


数据来源：财富中文网. 500 强. 2014 世界 500 强排行榜，
<http://www.fortunechina.com/>. 2014-07-24/2014-07-24.

在收入水平上，我国石油产业员工的收入远高于社会平均水平。2010 年中海油的人均薪酬约 34 万元，是社会平均收入水平的 27 倍左右。根据康菲公司的年报，2010 年人均薪酬为 12.4 万美元，为美国人均收入水平的 3.4 倍。皇家壳牌石油公司 2010 年人均薪酬为 14.54 万美元，约为荷兰人均收入水平的 3.6 倍。

图 4 中国石油企业薪酬和社会平均收入水平比较 (2007~2013)

单位: 元



注：社会平均收入为全国城乡居民的平均收入。

资料来源：根据三大石油公司年报（2007~2013）和《2014 年中国统计年鉴》数据计算。

(2) 高管薪酬

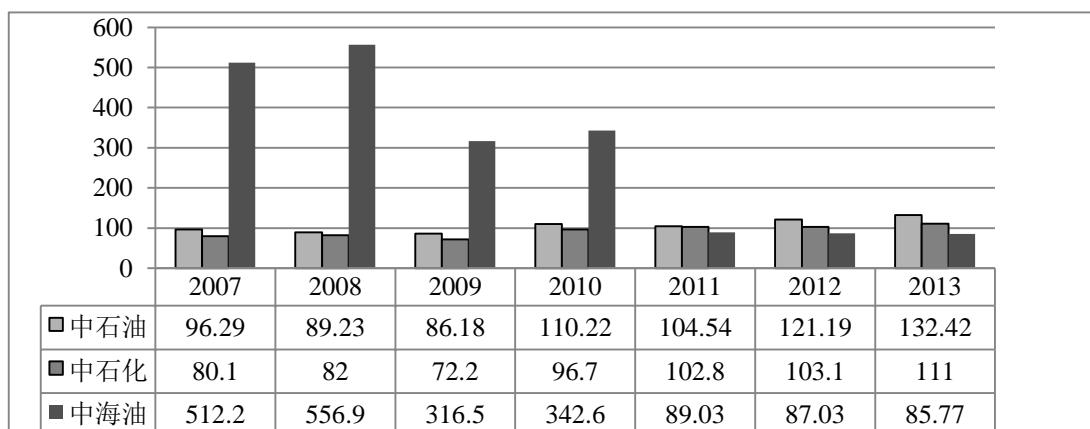
公司年报提供的数据显示 2007~2013 年中石油高管人均薪酬分别是 96.29 万、89.23 万、



86.18万、110.22万、104.54万、121.19万和132.42万，同时企业的营业利润率为8.90%、7.46%、-7.38%、2.50%、7.29%、5.95%和6.3%。鉴于公司的实际业绩，高管收入与业绩似无关系。

图5 石油产业高管薪酬情况（2007~2013）

单位：万元



注：按薪酬最高的前三位计算的均值。中海油未计算高管股票期权收益。

资料来源：根据三大石油公司年报（2007~2013）中的数据计算。

（3）其他

除了高工资和在职消费外，三大石油企业的高福利和巨额挥霍的报道屡见报道。例如中石化原总经理、原董事长陈同海每日挥霍的钱超过4万元（广州日报，2009），中石化耗资156万元的豪华吊灯（安信，2009）；中石油20亿元的“团购房”（龙树，2012），以及中石油在穗投资41亿元购新办公大楼（大洋网，2009）等。

根据《中国上市公司高管薪酬指数报告》（高明华，2011）研究，除显性薪酬外，中石油的高管和普通员工还有在职消费和隐性薪酬，这些数据不会在年报中直接披露。但是，通过从年报披露的非经营活动产生的现金流大致推算出中石油的在职消费和隐性薪酬（见表16）。其中，高管的隐性薪酬远比显示出的数据要高。

表16 中石油的在职消费和隐性消费

年份	在职消费 (亿元)	全体员工人均隐性薪酬 (万元)
2007	567.97	14.56
2008	535.14	14.46
2009	647.56	14.51
2010	749.5	16.55
2011	805.7	18.21
2012	789.05	18.52
2013	798.69	19.02

资料来源：2007~2010年的数据来自《中国上市公司高管薪酬指数报告》（高明华，2011）；2011~2013年数据按书中方法计算而得。



5. 小结

根据估算，2001~2013年石油产业造成社会福利损失共约为49010亿元。行业性行政垄断造成了巨大的资源配置损失，生产效率的损失，同时也是造成我国目前收入分配不公的一个重要原因。

附表1 石油产业的利润（2001~2013）

年份	石油和天然气开采业利润（亿元）	石油加工、炼焦业利润（亿元）
2001	978.15	-12.05
2002	1170.45	50.94
2003	1221.46	123.41
2004	1744.65	293.31
2005	2957.79	-119.27
2006	3652.12	-312.24
2007	3535.41	216.25
2008	4601.23	-1003.14
2009	1903.45	931.24
2010	3026.76	1221.11
2011	4299.6	423.1
2012	4048.94	300.14
2013	3657.84	482.09

数据来源：《中国统计年鉴》（2002~2014年）。

附表2 加油站土地租金（2003~2013）

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
非招拍挂出让的加油站面积（万m ² ）	8735	8735	8735	8735	8735	8735	8735	8735	8735	8735	8735
商业用地价格	4263	4547	4760	4973	5471	5542	5862	6537	7176	6356	6976
少交的地租	178	190	199	209	231	234	248	277	305	318	349

说明：加油站的面积为划拨和协议出让的面积，招拍挂出让的面积不计入内。

加油站面积数据及计算方案来自天则经济研究所《中国原油成品油市场放开改革方案》。商业用地价格来自中国城市地价动态监测。

附表3 三大石油公司财务费用情况（2001~2013）

中石油历年财务费用情况 单位：亿元人民币

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
总负债	1645	1518	1581	1682	2252	2475	2857	3485	5426	6463	8350	9881	10721



支付财务费用	31	34	19	13	8	13	27	23	52	60	98	168	219
少付财务费用	55	51	53	57	76	83	96	117	183	218	281	333	361

说明：历年少支付财务费用的利息率，按加权平均利息率 1.31%；

数据来源：中石油公司年报（2001～2013 年）。

中石化历年财务费用情况 单位：亿元人民币

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
总负债	1978	1925	2012	2425	2756	3209	3964	4131	4803	5327	6205	6879	7597
支付财务费用	36	43	41	43	53	58	49	91	72	68	65	98	63
少付财务费用	64	62	65	78	88	103	127	133	154	171	199	221	244

说明：历年少支付财务费用的利息率，按加权平均利息率 1.47%；

数据来源：中石化公司年报（2001～2013 年）。

中海油历年财务费用情况 单位：亿元人民币

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
总负债	-	18	18	20	21	45	59	365	386	380	365	425	420
支付财务费用	-	0.003	0.03	0.04	0	0.7	0.9	4	9	5	3	4	5
少付财务费用	-	1	1	1	1	2	2	13	13	13	13	15	14

说明：历年少支付财务费用的利息率，按加权平均利息率 1.24%；

数据来源：中海油公司年报（2001～2013 年）。

附表 4 全球大石油公司绩效对比（2013）

世界排名	名称	销售收入（百万美元）	利润（百万美元）	员工人数
2	皇家壳牌石油	459,599	16,731	92,000
5	埃克森美孚	407,666	32,580	84,800
6	英国 BP	396,217	23,451	83,900
3	中石化	457,201.1	8,932.1	961,703
4	中石油	432,007.7	18,504.8	1,602,898

数据来源：财富中文网. 500 强. 2014 世界 500 强排行榜，

<http://www.fortunechina.com/>. 2014-07-24/2014-07-24.



分报告之三

铁路行业的行政性垄断

一、铁路行政性垄断的形成与演变

铁道部的前身是“中国人民革命军事委员会铁道部”，军委铁道部成立于1949年1月，其主力力量来自第四野战军，铁道部第一任部长滕代远是当时的华北军区副司令员；铁道部主要任务是指挥护路武装，保障军运安全。建国后，军委铁道部改归政务院领导。铁道部不仅有计划管理职能，还有路网建设指挥（新建铁路工程总局、基本建设局）和生产研发职能（机车车辆局、工厂管理总局、科学技术委员会）；以及治安管理职能（铁路公安局）。²²铁道部在文革前期由国务院和军委共同管理，文革后期并入交通部，文革结束后又从交通部独立出来，并结束了铁道部部长由军人担任的历史。

与此铁道部长期共同还有铁道兵团。铁道兵团于1954年正式成立，王震为铁道兵司令员。在1954年至1984年间，铁道兵主要负责铁路的建设。铁道兵1976年后逐渐缩编，至1984年1月1日彻底脱离解放军序列，铁道兵部队集体转业并入铁道部（郭媛丹，2013），铁道兵指挥部改为铁道部工程指挥部，铁道兵各师分别改称铁道部各工程局。这次合并的实质是将主管者（原铁道部）与建设者（原铁道兵）合并。1980年，铁路系统内部设立运输法院和检察系统归铁道部管理。²³这一改革是在铁道部原有公安系统的基础上，赋予了铁道部系统性的司法权力。

在法律层面，1991年由全国人民代表大会制定的《铁道法》是铁道部获得“合法”垄断力量的重要来源。该法至今没有修订，其中与本文关系较密切的规定如下：

第三条：国务院铁路主管部门主管全国铁路工作，对国家铁路实行高度集中、统一指挥的运输管理体制，对地方铁路、专用铁路和铁路专用线进行指导、协调、监督和帮助。国家铁路运输企业行使法律、行政法规授予的行政管理职能。

第八条：国家铁路的技术管理规程，由国务院铁路主管部门制定

第二十五条：国家铁路的旅客票价率和货物、包裹、行李的运价率由国务院铁路主管部门拟订，报国务院批准。国家铁路的旅客、货物运输杂费的收费项目和收费标准由国务院铁路主管部门规定。国家铁路的特定运营线的运价率、特定货物的运价率和临时运营线的运价率，由国务院铁路主管部门商得国务院物价主管部门同意后规定。

第三十四条：地方铁路、专用铁路、铁路专用线的建设计划必须符合全国铁路发展规划，并征得国务院铁路主管部门或者国务院铁路主管部门授权的机构的同意。

²² <http://www.railwayfan.net/viewthread.php?tid=9446>

²³ 参见《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、铁道部关于铁路运输法院、检察院办案中有关问题的联合通知》<http://law.lawtime.cn/d538823543917.html>。



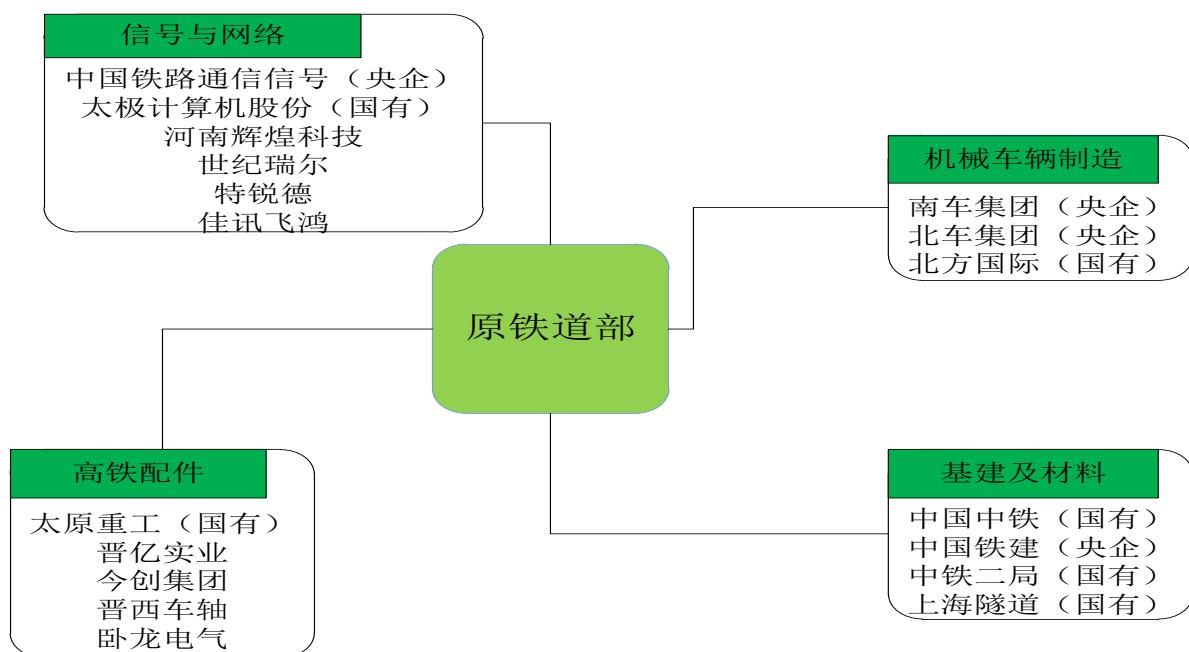
第四十三条：铁路公安机关和地方公安机关分工负责共同维护铁路治安秩序。车站和列车内的治安秩序，由铁路公安机关负责维护

第七十二条：本法所称国家铁路运输企业是指铁路局和铁路分局。

在 1949 年后相当长的时期内，铁路行业继承了苏联的路局体制，即“四级管理”（铁道部、铁路局、铁路分局、基层站段），“两级法人”（铁路局、铁路分局）的体制。2005 年铁道部通过撤销铁路分局，变四级管理为三级管理，变两级法人为一级法人。全国设 18 个铁路局，负责日常营运调度。40 个铁路办事处是铁路局的派出机构，主要承担安全检查工作。

铁道部所属企业包括按照地方划分的 18 家铁路局和直属六家企业。此外，属于国资委的数家国企则与铁道部密切相关。

图 1 原铁道部相关的部分企业



资料来源：根据网络信息整理。

铁道部的十八家铁路局包括：哈尔滨铁路局，沈阳铁路局，北京铁路局，太原铁路局，呼和浩特铁路局，郑州铁路局，武汉铁路局，西安铁路局，济南铁路局，上海铁路局，南昌铁路局，广铁（集团）公司，南宁铁路局，成都铁路局，昆明铁路局，兰州铁路局，乌鲁木齐铁路局，青藏铁路公司。

铁道部的六家部属企业分别是：中国铁路建设投资公司，中铁快运股份有限公司，中铁集装箱运输有限责任公司，中铁特货运输有限责任公司，中国铁道科学研究院，铁道第三勘察设计院集团有限公司。这六家公司主要集中在融资、特殊运输、研究和勘探上，其布局基本合理。



与铁道部密切相关的国有企业有：中国中铁股份有限公司，中国铁道建筑总公司，中国北方机车车辆工业集团公司，中国北方机车车辆工业公司，中国铁路通信信号集团公司，太极股份，太原重工。

更重要的是，这些企业与铁道部之间存在着较为广泛的人事联系。例如，中国南车董事长赵小刚，曾经是铁道部株洲电力机车厂厂长；南车总裁郑昌泓曾任中国铁路机车车辆工业总公司办公室主任。中国中铁董事长李长进，副董事长姚桂清以及总裁、董事白中仁均有铁道部下属企业工作任职的背景。辉煌科技总经理郑予君出自郑州铁路局，独立董事唐涛还身任铁道部重点实验室“铁路运输自动化与控制实验室”主任。世纪瑞尔两名副总经理均有铁路系工作经历，其中技术总监、副总经理尉剑刚曾任铁道部沈阳信号厂工程师，副总经理张诺愚曾任中国铁道建筑工程总公司铁路运输处工程师（《21世纪经济报道》，2011）。

铁路行业的相关企业董事会成员中有行政部门工作经历的人数与比例，平均达到了20%。见下表。

表1 铁路行业部分企业的董事会成员中有行政部门经历的人数与比例（2013）

企业	北车	南车	中国 中铁	中国 铁建	北方 国际	太极 股份	晋西 车轴	特锐 德	平均
董事会人数	7	8	8	9	9	9	11	10	
行政部门经历人数	2	1	1	1	3	2	2	2	
比例	28.6%	12.5%	12.5%	11%	33.3%	22%	18%	20%	19.7%

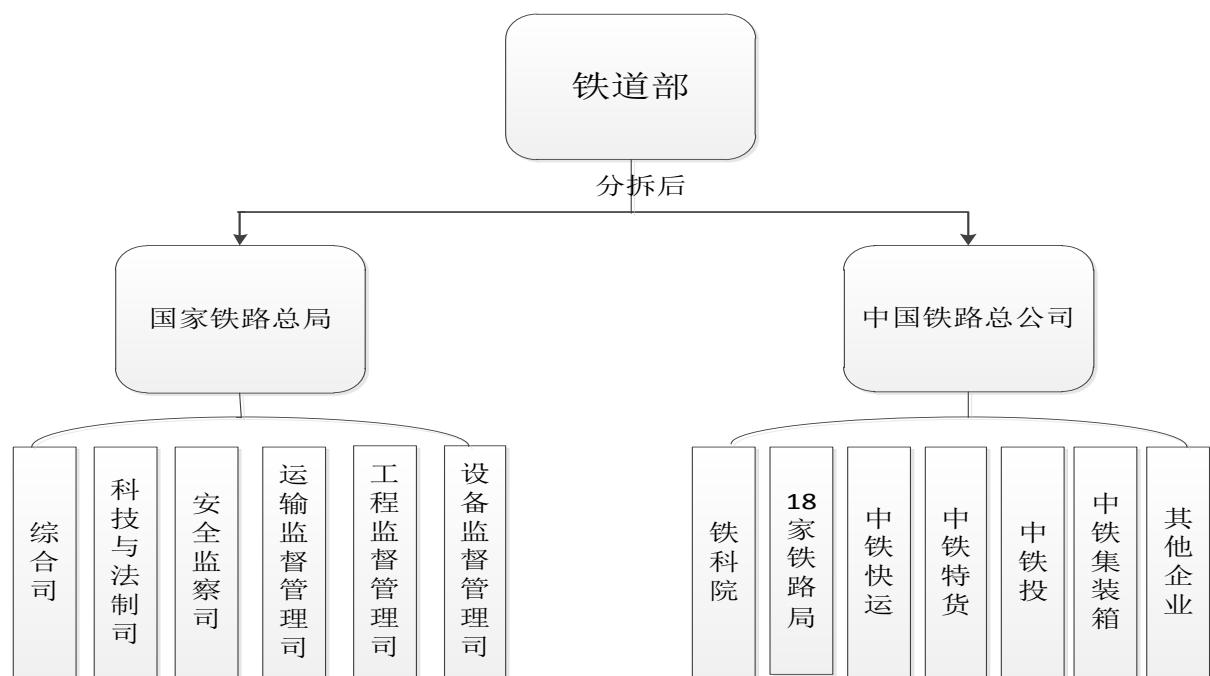
数据来源：根据相关企业的2013年年报统计。

2013年3月14日第十二届全国人民代表大会第一次会议通过关于国务院机构改革和职能转变方案的决定，将铁道部拆分实行政企分开，组建国家铁路局，承担铁道部的行政职责，组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责。

组建后的中国铁路总公司继续享有国家对原铁道部的税收优惠政策，原铁道部内最大的部门运输局也原封不动地由铁总继承，中铁集装箱、中铁特货、中铁快运、铁科院、中铁投等原铁道部下属的企业也仍旧归属于铁总。



图 2 铁道部分拆后企业及组织结构



资料来源：根据国家铁路总局及中国铁路总公司官网信息整理。

二、行政性垄断的表现

法律赋予铁道部的权力，使铁路行业呈现出如下特征：

一是进入壁垒。铁道部有权力禁止其他企业在投资和运营上进入铁路行业，以行政力量制造进入壁垒。

二是价格过低与过高并存。垄断下，国家规定了较低的普通车票票价，造成价格扭曲而产生黄牛；同时，没有对高铁进行价格管制，造成垄断定价下的过高价格。

1. 进入壁垒

计划经济下铁道部作为政策工具完成铁路的建设、运营工作。改革开放以后，以国家安全、长期发展为借口，铁道部继续垄断铁路市场。铁道部的投资比例长期以来占全部投资比例的 80%以上（见附表 1）。其他投资者，如地方政府，国内私人投资者以及国外投资者所占比重相加也基本不超过铁路总投资额的 20%。即使如此，这些投资一般是以与铁道部合作投资的形式完成的。并且，铁道部还是批准这些投资的唯一部门，这就使得其他主体的投资与铁道部自身投资处于不平等的地位。

2. 价格管制



（1）普通列车的价格管制

我国现行铁路客运票价体系是以 200 公里以内普通车型（无空调）、普通旅客列车硬座票价率为基准票价率，在基准票价率基础上，分别针对不同席别、列车速度等级、车型，并考虑递远递减因素，制定具体票价。1995 年 10 月，经国务院批准，国家计委、铁道部下发《关于调整铁路客运价格的通知》，全面调整了铁路旅客运输价格。客运基准票价率由每人每公里 3.861 分提高到 5.861 分，硬座、软座、硬卧、软卧的席别比价由原来的 1 : 1.75 : 1.8 : 3.85 调整到 1 : 2.0 : 2.2 : 3.85，中外旅客实行同一票价。（王彤，2006）。

1995 年以后，虽然基准票价率没有调整，但票价却始终处在调整和上涨的过程之中，铁路票价的形式和内容逐步向多元化多层次化方向发展，过去单一的、固定不变的运价体制被打破，出现了包括新路新价、优质优价、浮动运价、快运运价、建设基金等多种运价形式。

自 1999 年铁路部门恢复实行春运浮动票价制度以来，铁路票价在特定时间和特定线路上，实现了浮动票价。2002 年，由国务院批准的《关于公布部分旅客列车票价实行政府指导价执行方案的通知》允许铁路旅客票价在春运、暑运和“黄金周”期间根据实际情况适当浮动。对春运期间经过运输能力紧张线路（指通过能力利用率达到 90% 的线路，下同）的部分旅客列车，在客流高峰期票价适当上浮；对部分客流较少线路和时段的旅客列车票价适当下浮。软席票价最高可上浮 35%；硬卧票价最高可上浮 25%，硬座车厢票价最高可上浮 15%。

2004 年 4 月 18 日铁路列车提速后，旅客列车速度等级分为普通旅客列车、普通旅客快车、快速旅客列车、特快旅客列车、直通特快旅客列车。另外还有局管内快速列车、旅游列车、临时列车。对不同速度等级旅客列车分别收取加快附加票价。2009 年 4 月 1 日以后，根据运行速度，在原有速度等级基础上增加高速铁路动车组、城际动车组列车、动车组列车；此外取消原有的局管内快速列车。对不同速度等级旅客列车分别收取加快附加票价。

总之，我国现行的铁路运价体系是在政企不分的经营管理体制下，由历史上每一次调价逐步累加形成的多元化、多层次的补丁价格体系，运价水平偏低，运价结构不合理，机制不灵活。京沪高速铁路票价的制定应在参考我国现行铁路运价体系的基础上实现创新。

（2）高速铁路的价格管制

国务院既未对动车和高铁票价做出相关的规定，更未通过听证会等程序限制动车和高铁的垄断定价。事实上，从普通列车到动车再到高速列车，铁道部逐渐摆脱了发改委的计划价格体系，逐步走上无监管的垄断定价。

1997 年，原国家计委在对铁道部《关于高等级软座快速列车票价问题的复函》中就“新开行 25K 型软座快速列车”的二等软座基准价做出规定：“旅行速度达到每小时 110 公里以上的，二等软座客票基准价为每人公里 0.2805 元。”《复函》还规定了“以二等



车基准价为基础，一等车软座客票基准价按高出 20% 确定，特等车按高出 50% 确定”；同时“可根据市场情况，在上下 10%的幅度内，确定具体票价，并抄送我委备案”。

该《复函》被认为是现行铁路客运票价体系中距今最近的一条政策依据。虽然我国铁路自 2006 年“第六次大提速”开始大面积开行的“D 字头”列车所运用的时速 250 公里高速动车组列车与《复函》中所指“25K 型软座快速列车”无论是在技术、外观还是内饰等方面都大不相同，但是“D 字头”动车组列车的票价制定标准则完全套用了《复函》中二等、一等软座的票价标准，并上浮了 10%，同时加收硬座基准价（0.05861 元/公里）2%的强制保险费。根据《复函》，动车组二等座的票价计算公式为 $0.2805 \times 110\% + 0.05861 \times 2\% = 0.3097222$ （元/公里），一等座票价为 $0.30855 \times 120\% + 0.05861 \times 2\% = 0.3714322$ （元/公里）。

根据上述公式计算，京沪高铁“D 字头”列车二等座票价约为 408 元，与公布票价 410 元基本一致。由此可见，“D 字头”列车依然在执行《复函》中既定的定价标准。但值得注意的是，依据上述公式计算出的一等座票价应为约 490 元，与公布票价 650 元有较大出入，而铁道部并未就此给出解释。

如果说“D 字头”票价还能基本套用《复函》中的计算公式的话，时速 300 公里及以上的“G 字头”列车票价就很难找到依据了。铁道部每开通一条新线公布一次票价，不再详细解释定价依据，使得每条线路运营票价都像是“一口价”。

以高铁定价标准推算，可以得出“G 字头”列车基准票价约为 0.485 元/公里，并对 500~1000 公里部分票价打 9 折，1000 公里以上部分 85 折的“递远递减”优惠。按此标准，京沪高铁“G 字头”二等座票价约为 590 元，而目前执行的票价是 590 元，打 95 折后的 555 元。这一定价，与铁道部副部长胡亚东在新闻发布会上所说“考虑到运营时速从 350 公里调整为 300 公里，相关高铁公司将适当下调时速 300 公里动车组票价，下调幅度在 5% 左右”（陶海音，2011）不谋而合。

三、铁路投资的效率分析

1. 投资偏差的表现与原因

铁路长期以来发展缓慢，在 GDP 增速平均近 10% 的同时，铁路投资的年均增速不足 2%（参见附表 1）；公路货运自改革开放以来增长 17 倍，铁路货运仅增长 2.6 倍（周绍妮，郑建卫，2009，第 42 页）。然而，近年来高铁却实现了迅猛发展。然而，近年来高铁却实现了迅猛发展。从已有数据看，高铁总里程已从 2003 年的 407 公里增长到了 2013 年的 11028 公里（齐中熙、樊曦，2014），合计耗资 1.8 万亿元。其实，在刘志军案和高铁事故之前，已有“未来五年内，投资额将保持在每年 7000 亿元左右，共计 3.5 万亿元左右。”的计划。

那么，高铁投资的迅速增加，是否表明这是铁道部的成绩呢？这需要对铁路投资结构做一下分析。



为了简化，我们假定只有两种铁路，普通铁路和高速铁路。在经济学看来，只有当两种铁路的边际投资带来的边际效用相等时，两种铁路的投资结构才最有效率。即：

$$MUp/MCp = MUg/MCg$$

其中， MUp 和 MUg 分别表示普通铁路和高速铁路的边际效用； MCp 和 MCg 分别表示普通铁路和高速铁路的边际成本，如果用货币表示，则两者都可用 MC 表示。上面的公式也可简化为：

$$MUp = MUg$$

即一单位边际成本的边际效用应该相等。如果两者不相等，即 $MUp \neq MUg$ ，则两种铁路的配置就是无效率的。

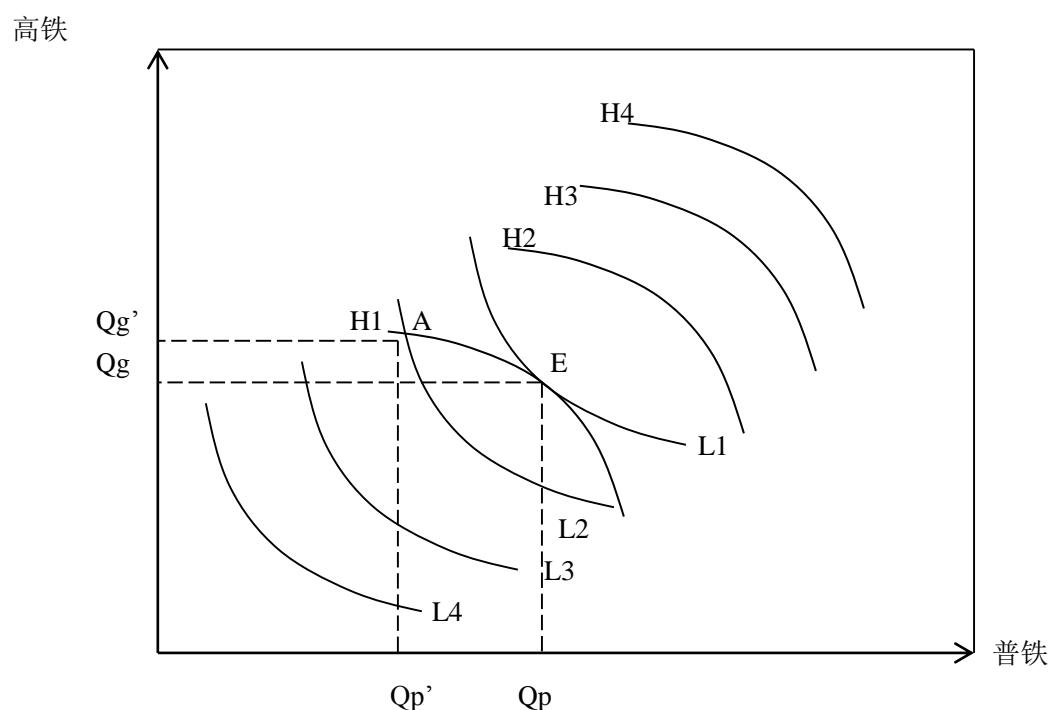
从多人角度看，高铁和普通铁路的边际替代率应该相等。即

$$MUpa/MUga = MUpb/MUgb = MUpc/MUgc = \dots$$

其中，下标 a, b, c, \dots ，分别代表不同的个人。

用艾奇渥斯盒的方法表示如下。

图 2 高速铁路与普通铁路的配置示意图



说明：有两群人，一个是高收入人群（用 H 表示），一个是低收入人群（用 L 表示）；他们各有一组对高铁和普铁的无差异曲线。两群人最高的无差异曲线相交于 E 点，说明他们的边际替代率相等，这时两群人的福利达到最大，高铁和普通铁路的投资比例与



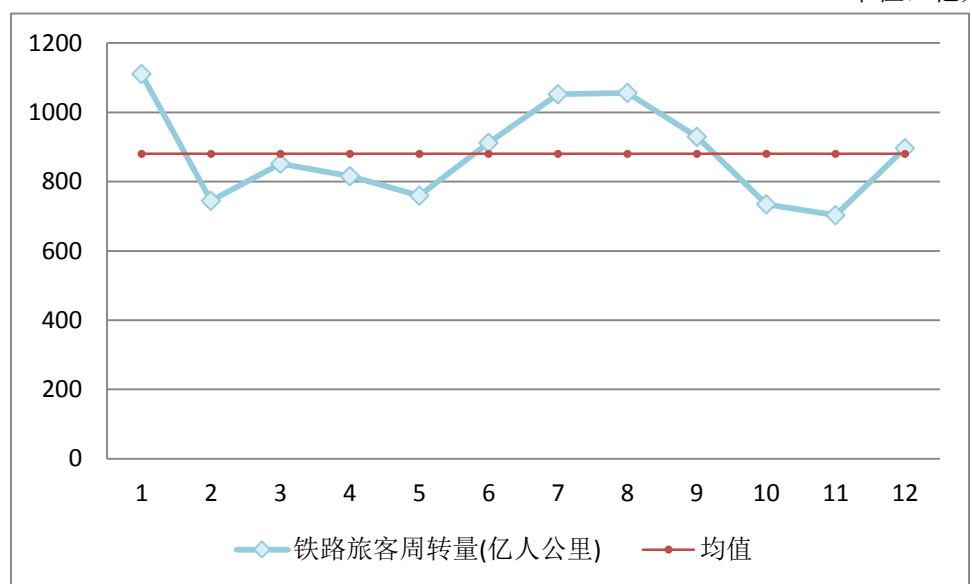
服务能力（分别为 Q_g 和 Q_p ），也由这一点决定。如果高铁和普通铁路的比例偏离了这一点，如偏到了A点，这时虽然仍在无差异曲线H1上，即高收入人群的福利没有减少，但只与L2相交，意味着使低收入人群的效用降到了较低水平。因而A点对应的高铁与普铁的配置（分别为 Q_g' 和 Q_p' ）是无效率的。

而在我国，由于铁路投资是由铁道部决定的，铁道部既没有成本核算，也非依据市场信号做出决策，所以在高铁和普通铁路之间的比例就失衡，即是无效率的。

直观地，普铁服务的供给是明显短缺的。有大量的信息证明，“十一”长假期间的火车票即使排长队也很难买到。而根据已有数据，“十一”期间的旅客周转量只相当于全年旅客周转量的均值。见下图。在平均的情况下购买火车票还很困难，说明普通客车的供给存在着一般性的短缺。

图3 2013年分月的中国铁路旅客周转量

单位：亿人公里



数据来源：国家统计局. 数据查询. 月度数据. 交通运输. 旅客周转量.

(<http://www.stats.gov.cn/>) 2014-08-08.

在另一方面，普通铁路的货运供给也是短缺的。这可从两条东西大动脉，京藏高速公路和青银高速公路上的长长的运煤车龙就可以判断出来。尤其是自2010年以来，京藏高速上竟频现长达100公里以上，时间达10天以上的大堵车。有专家直接指出，铁路运力不足是主要原因²⁴；而这又是铁路垄断造成的（李朝林，2010）。

²⁴ “黎雪荣指出，从当前煤炭铁路运输需求看，铁路运力缺口大，运输能力不足是长期制约煤炭供应的一个重要因素，今后要彻底解决京藏高速堵车难题，就必须加大西北地区的铁路及公路建设。”（凤凰网财经，2010年9月7日）



图 4 京藏高速公路大堵车情形



在另一方面，则是高铁线路上的列车数量达不到设计的正常水平，即已建成的铁路资源不能充分利用。一条高铁线路上，每天正常应该对开 150 对列车，最高可达 200 对，但 2013 年在最繁忙的京沪高铁上，也只能开约 90~105 对列车（证券时报网，2013）；在其它高铁线路上，对开的列车对数更少。如在西安到郑州的高铁每天只开 12 对（冯立君，2011）。并且每趟列车也可根据乘客数量调整车厢数，本应挂满 16 节车厢的列车，也可以只挂 8 节。更不用说，在这种情况下，还有上座率不足的问题。

因此，从经验角度看，一方面是普通铁路的严重短缺，另一方面是高铁运力的利用不足，很显然高铁与普通铁路的配置存在严重问题。

2. 铁路资源错置带来的社会福利损失估计

下面采用局部均衡法，估算资源在高铁与普通铁路之间配置的效率。

由于铁路线路具有规模经济性，铁路网具有范围经济性和网络经济性，在相当大范围内平均成本是下降的，所以我们采用平均成本替代边际成本进行计算。即：

$$Mug/ACg=MUp/ACp \quad (1)$$

其中， Mug ， ACg 分别是高铁的边际效用和平均成本； MUp ， ACp 分别为普通铁路的边际效用和平均成本。我们进一步假定票价近似地反映了边际效用。则上式可改为：

$$Pg/ACg = Pp/ACp \quad (2)$$



其中, P_g , P_p 分别为高铁票价和普通铁路票价。上式还可改为:

$$\frac{P_g}{P_p} = \frac{AC_g}{AC_p} \quad (3)$$

这里首先估算每公里高铁所需的投资额: 截至 2013 年底, 合计有 34 条高铁线路开通, 主要包括京沪线、杭宁线、西宝线、广深线等。这 34 条高铁线路总运营里程为 11028 公里, 合计投资 17980.14 亿元, 平均每公里的投资额为 1.63 亿元。

普通的铁路价格受地理位置和铁路种类影响较大, 电气化铁路的造价比其他一般的要高, 重载铁路的价格也相对高些。普通的双线电气化铁路造价(包括配套设施), 一公里的价格 3000 万左右。而最贵的铁路宜万铁路--有隧道 114 座、桥梁 183 座, 总长占 71% 以上, 且 70% 以上的线路为岩溶地区等不良地质地段--平均每公里需耗资也仅 4500 万元左右(戴劲松, 2009)。但这实为特例。

我国第一条高铁线路京津城际高铁于 2005 年 6 月份开始兴建, 为了更具可比性, 文章在计算普通铁路投资成本时是以 2005 年至 2013 年间普通铁路的平均投资额, 从 2005 年初到 2013 年我国普通铁路运营里程为 17708 公里, 假设铁路投资只分高铁和普铁, 则该期间的总投资扣除高铁投资后即为普铁投资, 值为 10610.98 亿元, 则普铁平均每公里投资额约为 5992 万元。

由于普通铁路已经饱和, 所以其平均成本大致是一个固定的数; 而高铁则远远没有饱和, 其平均成本则与不同线路的利用率有关。根据 2013 年的数据, 平均每个旅客的火车旅行里程为 503 公里, 以 1.63 亿乘之, 则为 819.89 亿, 其每天的折旧(30 年)加资金成本(6%) 约为 2088 万元。如果每天开出的列车对数是 x , 且假定平均每列车座席数为 800 个²⁵, 则每人的成本约为: $AC_g = 20880000 \text{ 元} / (800 * 2 * x)$

根据同样算法, 每 503 公里的普通铁路的每天成本为 781 万元, 则如果每天开出的列车对数为 120, 每列车座席数 1400 人, 每人的平均成本为:

$$AC_p = 7810000 \text{ 元} / (120 * 2 * 1400) = 23.2$$

根据普通铁路和高铁的票价的相关数据, 高铁的票价与普通铁路的票价比为:

$$P_g/P_p = 3$$

则根据式 (3)

$$3 = 20880000 / (800 * 2 * x) / 22.6$$

则

$$x = 187$$

²⁵ 根据相关资料, 高铁按 16 车箱标准算, 全车定员 1004 人(“百度百科—京沪高速铁路”(<http://baike.baidu.com/view/141756.htm>)。然而在实际中, 有些列车会只挂 8 节车箱。故暂按平均 800 人算。



这就是说，当高铁的一条线路每天开出的列车对数高达 187 对时，高铁的一单位平均成本所创造的效用，才能与普通铁路相同；而我们知道，最繁忙的京沪高铁每天只开出约 90 对列车。反过来说，现在中国的所有高铁线路的建设都是无效率的。这意味着，**每建一公里高铁所减少的普通铁路的建设，都会给社会带来净损失。**

根据上面的数字，每公里高铁耗资 1.63 亿，而普通铁路则为 5992 万，两者之比超过 2.7 倍。如果可以将高铁建设的资金投入普通铁路的新建、扩建、改造等，其局面就将完全不同。截至 2013 年，我国高铁建设共建高铁 11152 公里，高铁以外铁路运营里程为 91495 公里²⁶。这就意味着，若不建高铁，而是建普通铁路，那就可以建 3.01 万公里，占运营里程数的 29%。

根据《2013 年交通运输行业发展统计公报》，截止 2013 年末，我国铁路营业里程达到 10.31 万公里。其中，按照国际通行的定义，投入运营的高速铁路已经达到 11028 公里（齐中熙、樊曦，2014）。10.31 万公里的营业里程所对应的旅客周转量为 10595.62 亿人公里和货物周转量 29031.61 亿吨公里，铁路总换算周转量为 39769.51 亿吨公里²⁷。以高铁占旅客周转量的 25% 计算，则为 2648.91 亿人公里。这样，91495 公里普通列车运营里程就对应 7946.7 亿人公里和货物周转量 3.96 万亿吨公里，铁路总换算周转量为 36978.31 亿吨公里。因而，若按照简单的线性比例，3.01 万公里营业里程普通铁路将对应旅客周转量 2614 亿人公里和货物周转量 13028 亿吨公里。若全部换算成货运周转量则为 15692 亿吨公里。

高铁的福利损失计算如下：高铁 11028 公里营业里程实际的旅客周转量为约 2649 亿人公里²⁸，而货物周转量为零。按照票价三倍来估算效用²⁹，就相当于普通列车 7407 亿人公里的周转量，若统一换算为普通列车的货物周转量，则为 8215 亿吨公里。因此，与投资普通列车相比，用同样多的钱投资高铁所损失的货物周转量为 7477 亿吨公里（15692-8215=7477）。根据发改委的有关规定，2013 年铁路货运吨公里价格为 0.12 元。这样，高铁与普通铁路之间资源错置的福利损失每年达 897 亿元。

动态地看，一方面，随着人们收入的增加，对高铁的需求会增加；另一方面，由于现在高铁的建设朝着人口更为稀少和更为偏远的省份发展，如兰新高铁的建设，高铁的运力利用率还会在相当长时间内下降。我们把这种趋向都考虑进来，暂时假定高铁的运力利用率不变。永久性地看，按贴现率 3% 计算，这一资源错置的社会福利损失高达 29900 亿元。

3. 大规模投资高铁的逻辑错误

²⁶ 通车总里程数 9.1 万公里，高铁运营里程数 0.8 万公里， $9.1-0.8=8.3$

²⁷ 客运周转量是指在一定时期内运送旅客数量与平均运距的乘积，货运周转量是指运输货物的数量与运输距离的乘积。换算周转量=货物周转量+旅客周转量 × 客货换算系数，根据《交通大辞典》，我国铁路的客货换算系数为 1 人公里换算为 1 吨公里。数据来源：中华人民共和国国家铁路局 2013 年交通运输行业发展统计公报。《交通大辞典》. 上海交通大学出版社。

²⁸ 高速动车组运送旅客已占全国铁路旅客运量的近 20%。中国高速网，2011 年 2 月 1 日。而 2010 年全年铁路客运周转量约为 9000 亿人公里， $9000*0.2=1800$

²⁹ 从普通列车硬卧价格和动车二等车价格这两个可比价格来看，普通硬卧约为 0.13 元/公里，动车二等车约为 0.28 元/公里，后者是前者的约 2.2 倍。这里以 3 倍估计，是考虑到铁路价格体系复杂下的保守估计，遵从了适度高估动车和高铁价值的原则。



也许有人会认为，铁路是基础设施，需要长期投资，应当适度超前建设。但问题在于，长期以来无论与公路、航空、水运等其他运输方式相比，还是与GDP相比，铁路总体而言发展严重滞后，其中很重要的原因是普通铁路的发展资源受到高铁的严重挤占。我们首先需要满足现阶段的运输需求，然后才能顾及到将来潜在的运输需求。而根据上面的计算可知，普通铁路更能解决当下的问题。大规模投资高铁，并非依靠市场理性的原则进行，而是在行政性垄断下行政决策者根据自身偏好的决定。

在铁路建设总量不足的情况下，大规模投资高铁必定是一种不经济的行为。显然，这种失当的资源配置格局还加重了公路运输的压力，加剧了公路拥堵的程度，缩短了公路的使用年限，增加了公路的维保成本，由此推动了公路运费的上升。从西部产煤区通往其他地区的公路上，煤炭运输的车辆宛若长龙，恰好说明了我国运输结构的不合理性。而大规模投资高铁而非普通铁路，正是其中的重要问题之所在。

事实上，高铁项目已经面临大范围亏损，并相应出现了降价和停运。由于运力不能得到充分实现，从2008年8月1日至2009年9月底京津高铁亏损7亿元；从2011年7月25日起，4趟京沪高铁列车临时停运；青岛至汉口动车组在运行了短短5个月后悄然停运；北京到福州的动车在仅仅运行了两个多月之后，也因上座率低停运；“723事件”后，动车和高铁票价下浮5%左右。根据项目建议书，京津高铁的设计年运量约3000万人次，营业额接近18.4亿。但2008年8月以来的14个月中，旅客运量不足2000万人次，仅为设计能力的70%左右。尽管也有逐步提高上座率，扭亏为盈的先例——日本新干线，但我国家人均GDP低下的事实，意味着扭亏为盈的转折点不会在可预料的期限之内。

有人认为，欧洲高速铁路一样存在亏损，所以中国高铁的亏损并不说明什么。但欧洲铁路亏损并能够持续运营，是各国政府持续补贴的结果，高铁服务是被当作对民众的补贴而提供的。而我国当然也可以补贴，但我国人均收入水平远低于欧洲主要发达国家的事实说明，现在乘用高铁所获补贴者，绝非普通百姓，而是相对富有者。这与缩小收入差距的目标是背道而驰的。

四、社会损失——高铁安全问题

由完全行政性垄断体制决定的铁路供给，不仅仅存在数量上的偏差，更存在质量上的问题。如果说腐败破坏了公平，投资配置偏差降低了效率，那么质量供给不足则危及生命。高铁建设以来，动车和高速列车事故不断，从2008年动车大规模投入运营以来的第一场事故，到2012年1月15日G15故障电路燃烧，高速铁路总与电路故障有莫大的“渊源”。

这里以“7.23”甬温线特别重大铁路交通事故为例说明。该事故之所以引起巨大的关注³⁰，第一是因为动车和高铁一向被铁道部自诩为“绝对安全”，却在普通的雷击下出现设

³⁰在百度搜索“723动车事故”，其相关显示就超过800万条，谷歌也超过了400万条。用google trend统计软件可发现，动车和高铁的搜索量在事故后猛增到原来的十倍以上。而微博、博客中表达的对此次动车事故的不满和对动车隐患的担忧也集体爆发³⁰。随后“北京至汉口动车10天内两发故障”的消息，又一次成为焦点。搜狐微博以“高铁—高故障率铁路”和“七二三书面调查报告”为内容，分别做过两次大型专题讨论。



备故障；第二是因为事故救援中所表现出来的“卸责思维”、“政绩优先”等引起了民众的巨大不满；第三是对事故的责任人员处理，虽然面广，但实际力度较轻，处罚效力较低，不能有效防范未来的事故隐患；第四是《“7.23”甬温线特别重大铁路交通事故调查报告》（以下简称报告）所公布的事故真相令人生疑（例如事故人数，车头掩埋实情，报告时延等）。

1. 事故的发生

事故主要经历大致如下：7月23日晚19时30分左右，雷击温州南站沿线铁路导致列控中心设备采集驱动单元保险丝熔断，信号跃变，出现异常。值班人员确认设备故障，在信号仍然变化不定的情况下，温州南站工作人员上道检查，却认为设备良好，交付使用。上海调度局发现了调度所终端与现场实际终端信号显示不一，却仍同意了D3115车辆进入该段。该动车进入事故站段后，一方面被站段电路强行停车，另一方面车辆信号中断，不能联系调度员。此时，永嘉站显示正常，调度员又连续发出列车D301。随后D3115启动目视行车，时速16公里每小时，而D301以正常速度99公里每小时行驶，在事故发生前33秒，车站技教员告知D301前方有车辆，但信号又一次中断，最终导致事故发生。

“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故主要原因是，列控中心的设备存在严重的设计缺陷以及上道使用审查把关不严；次要原因是，调度人员没有能够采用谨慎原则；而深层原因则是，铁道部在行政垄断下，其产品质量供给不足。

信号设备的问题表面上是设计草率、审查不严、标准不一；根本问题则是近亲繁殖，缺乏有效的监督机制。因为从设计到初步测试、审查检验，再到具体使用，全部是铁道部“自家”的事。在设计时，由于时间紧，便在原有设备核心部件研发未完成的情况下简单升级，在短时间内供应产品。在审批会上，批评的意见根本听不到，事实上的监督并不存在。更为严重的是，铁道部继承了大跃进时期所发明的边设计、边施工、边运行的“三边政策”，以满足铁路的“大跃进”，岂能保证安全？

其实，我国高铁还存在着一系列的质量风险：京沪线预计于2013年完工，但为了赶在党2011年的九十大庆，勘察、设计、施工都不得不草率进行，在不到三年时间便建成京沪高铁；欧洲专家认为“地基稳定需要时间，化学固结剂用量不到位。抢工问题又严重，会带来设备质量系列问题。”被铁道部聘来的德国监理工程师要求降低速度，终因无人理会愤而辞职；在铁道部将最高时速提高至二百五十公里每小时以上时，日本川崎重工要求铁道部立下字据“如超速出事故，中方不追究日方责任”。欧洲用有小石头垫底的有碴道轨，而中国高铁都采用无碴整体道轨。其虽有弹簧抵消应力，但弹簧有金属疲劳和温度应力变化，容易龟裂。列车时速超过二百五十公里，车轮抓地力减小，应在车顶增设风翼，利用风力把列车压向地面，而铁道部对之不屑一顾。

调度人员不够谨慎，也是由于相应的培训不足。高铁的“跃进”，不仅要求技术上跨越，更需要针对具体操作人员的严格培训。而当高铁在全国大范围内运营时，我们却发现，仅仅培训了十天的驾驶员就驾驶了世界上最先进、最复杂的高速火车，连国外的培训专家都叹为观止。

2. 事故救援



此次高铁事故求援中主要有以下几个问题。

一是，在救援当时就要掩埋已损毁的车头和零部件。根据报告，车头的掩埋是上海铁路局负责人下的命令，但在掩埋的最后一步被阻止。然而，当时的许多媒体称，车头是已经被掩埋的了。这样看来，报告所述非真，重新挖掘出车头可能是在舆论压力下的不得已而为之。那么，由此引发的问题是，事故车辆究竟还有什么不愿公布于世的“秘密”？上海铁路局负责人又究竟是受谁指令而掩埋车头？并且，掩埋车头之时也正是救援工作最紧张之时，有时间来掩埋车头而非加快救援，这显然与“以人为本”的原则南辕北辙。

二是，粗糙搜救和尽快通车。事故集中搜救仅仅持续了8个小时左右，很难相信在这么短的时间内能够彻底完成搜救工作。果不其然，在事故发生18小时后（而此前早已“宣布”没有生命迹象），竟然又从车厢中发现受伤儿童，其搜救的粗糙程度令人叹为观止，其不负责任的程度令人发指。在24日19时，铁道部就宣布已经具备通车条件；至25日上午九时，已经完成通车。在问题没有详细排查，其他隐患尚未防范时就马上恢复通车，难道是对生命安全负责任的表现？快速通车背后究竟又藏有怎样的“政绩观”？要知道，德国高铁事故发生后，所有此型号火车停驶，进行全面检测。并且卸除了出问题的064型双层车轮，换成了单层车轮。

三是，对死者的不尊重，高铁事故遇难者遗体被草率处理。即使在遇难者家属的哀求下，相关官员仍然蔑视中国自古以来的伦理传统，没有帮助遇难者家属找到遇难者全尸，而是简单的集体火化。而同样是发生高铁事故的德国，每年6月21日（事故日）定为追悼日，并为所有遇难者立碑。

3. 事故处理

(1) 责任人员

责任人员主要包括铁道部相关管理人员、通信信号院以及上海铁路局相关人员。部长刘志军和运输局局长张曙光作为事故的最重要责任人，则已“有案在身”而“另案处理”。通号集团是此次事故直接的责任机构，其总经理、董事长马骋则在事故责任认定的关键阶段，于2011年8月22日在深圳项目安全检查期间“突发心脏病”去世，年仅55岁。而据说，此前他的身体状况一直保持着稳定。马骋“其因病去世，免于责任追究。”

而其他责任人限于记过、撤职、降级、党内职务处分等。且不说这种处分不是依靠独立的司法体系处理，就处罚本身也明显过轻，不足以起到惩戒的作用。不要忘记，胶济铁路惨案也不过发生在3年前。这样的处理，既不如1988年的特80次特快列车颠覆导致的时任铁道部长丁关根引咎辞职，更不如德国高铁事故后检方以误杀罪起诉主要工程师。

(2) 事故的回应

关于车头掩埋，铁道部新闻发言人王勇平解释道：“当时在现场抢险的情况，环境非常复杂，下面是一个泥潭，施展开来很不方便，所以把那个车头埋在下面盖上土，主要是便于抢险。目前他的解释理由是这样，至于你信不信，反正我信了。”从事故现场的照片来



看，整个地区都是一片平地，根本不存在阻碍救援的问题，而按照发言人的意思，这个事故车头似乎刚好可以当一块“垫脚石”，便于救援。此种逻辑，谁人能信？而“至于你信不信，反正我信了”，则是“卸责思维”的集中体现。

坊间对掩埋的质疑颇多，例如“为了掩盖设备本身故障”，“为了掩盖D301车头内部全是日本川崎重工原装，而不是‘自主知识产权’”，以及“为了是事故级别降低”³¹。但无论哪种解释，掩埋车头这种行为本身，是欲盖弥彰；为这种行为寻找荒唐的借口，则是自欺欺人。

(3) 降速降价

与德国高铁事故后的处理相似，“7.23”事故后我国也进行了高铁降速和减少发出量的调整。设计最高时速250公里的高铁，按时速200公里运行；既有线路提速到时速200公里的线路按时速160公里开行；部分票价适当下调。京沪高铁列车开行数量将由88对减少到66对，在既有京沪线加开夕发朝至动卧列车。但相比德国高铁事故降速接近一半—由280公里每小时到160公里每小时—“7.23”事故的降速幅度仅为五分之一。

高铁在降速的同时，也相应的在部分线路上降低了票价，但降价幅度约为5%而已。降价，一方面基于降速使高铁和动车对乘客的效用下降；另一方面则为了吸引更多的乘客。

4. 报告的问题

“7.23甬温线特别重大铁路交通事故调查报告”的可信程度，仍然需要加以分析。该报告的问题主要集中在以下几点：

报告是在事故发生后第158天公布的，而国务院493号令规定的最晚报告提交时限为120天，而政府也需要在30天以内做出答复。此外，在报告形成过程中，一度曾有将责任完全推给“操作人员”的倾向——“经过调查和实验，动车信号技术和设备可以说没有问题，最大的问题是人员和管理的问题。”（王梦恕，2011）而后安监总局又纠正该发言，并将其定性为“个人看法”。可见，在事关责任人界定的问题上，相关各方展开了“拉锯战”。

报告所称死亡人数也受到过怀疑。动车受损车厢多达7节，其中部分车厢几乎完全损毁，而报告所称的总计死亡人数和受伤人数分别是40人和172人。在考虑到动车二等车厢约有100个座位，一等车厢约有50个座位，这样小的死伤数据这不得不令人怀疑。

以上分析表明：在铁路行业存在政企合一的完全行政性垄断的情况下，其形象工程和大干快上等体现行政色彩和政绩追求的特征，为高铁的安全性埋下了较大而又长期的隐患；其严重的关联交易又对相关设备的可靠性和稳定性留下了巨大的隙漏和疑问；而不受约束的行政权力及其蛮横无理，则淋漓体现在“7.23”甬温线特大事故的救援和处理的全过程之中。

³¹ 列车事故级别的判别标准之一是恢复通车所需时间长短。



五、垄断行为与寻租

1. 垄断行为

(1) 搭售行为

高铁还有垄断厂商典型的搭售行为。在动车上，一直有为旅客“免费”提供的西藏冰川 5100 矿泉水。而 5100 矿泉水进入铁道系统，是经过中铁快运“仔细研究”通过的，它没有经过任何招标程序，双方签订的战略协议中，中铁快运许诺于 2011 至 2013 年间向西藏 5100 购买 75,000 吨 328 毫升装瓶装矿泉水，西藏 5100 则需同时免费向中铁快运提供另外 75,000 吨 330 毫升装瓶装矿泉水。根据 2010 年西藏 5100 营销数据，这笔交易价值大约为 6.6 亿元人民币。如此大宗的交易，行政部门下属企业单位未经招投标程序便将之完成，存在明显的利益输送嫌疑。而另一方面，旅客只能接受搭售 5100 矿泉水的动车车票。而铁道部却可以通过垄断力量，隐形的提高车票价格，实施搭售。通过减少消费者的自主选择权而降低消费者效用，损害消费者利益。

这不同于飞机上常常供应食品和饮料。因为飞机乘客往往是高端客户，他们较高的机会成本和宽松的预算约束，使得他们更愿意多花些钱得到便捷的享受；而面向普通大众的火车，其消费者更严格的预算约束和较低的时间成本，他们愿意花费努力以节约预算，例如自带饮水上车。事实上，若按照搭售矿泉水的逻辑，是否火车上也应该提供“免费”的饮食？因为火车时间一般较长，相比飞机，人们更可能需要食品。

(2) 铁路客运保险

2012 年之前，铁路客运车票中含有保险，而这一点却鲜为人知。事实上，《铁路旅客意外伤害强制保险条例》于 1951 年由政务院财经委颁发并开始执行。其中相关规定入如下：

第一条 凡持票搭乘国营、或专用铁路火车之旅客，均应依照本条例之规定，向中国人民保险公司(以下简称保险公司)投保铁路旅客意外伤害保险，其手续由铁路管理局办理，不另签发保险凭证。

第五条 旅客之保险金额，不论席座等次、全票、半票、免票，一律规定为每人人民币一千五百万元。(注解：系指旧人民币，折合新人民币一千五百元。)

第六条 旅客之保险费，包括于票价之内，一律按基本票价百分之二收费，由路局核算代收汇缴保险公司。

第十三条 旅客遭受意外事故以致残废或丧失身体机能者，应由其本人或其指定代理人取具铁路医院或其他指定医院、医师及铁路管理局之证明文件，由保险公司或其特约代理处根据此项证明，确定应给保险金数额。

第十五条 申请领取保险金，须自意外事故发生之日起一年内办理之，逾期丧失申请之权利。



在 1992 年修订该条例时，最重要的修改内容是将第二条中的保险金额由一千五百元提高到两万元。

根据该条例，铁道部直接为所有旅客办理了乘车保险，但可以不签发保险凭证，这就使得旅客的知情权受到了损害。进一步，旅客在受到意外伤害，也就根本不知道可以从保险公司获得赔付的保金（根据第十五条，需在一年以内办理），从而使铁道部收了保险费却在绝大多数情况下免除了保险责任。这种安排，明显侵犯了旅客权益。在对总收入的贡献上，按照该条例规定的 2% 和近年来火车票销售总额，可计算出铁道部 2008 年、2009 年、2010 年的保险费收入分别为 18.60 亿元、21.81 亿元、26.90 亿元，三年合计 67.31 亿元。并且，铁道部年报中并无保费收入一项，却是将保费收入合计并入运输收入中。对比 2010 年铁道部公布的税后利润 1500 万，发现该年仅保费收入一项就是税后利润的约 180 倍。

在保金的金额上，该保险行为还存在以下几个问题：

- 同命不同价（比较汽车轮船飞机等保险，其中航空运输中一份保险为 20 元保险费和 20 万保险金，且份数可由消费者自由选择）；
- 保险费自收自保（并未交给条例规定的国人民保险公司，即现在的中国人寿和中国人保两家保险公司），也不进行单独核算；
- 未列入保监会监管范围，也未见于审计署的审计文件中；
- 按火车票价 2% 的保险费和固定的保险金额之间构成矛盾，尤其对票价较高的车票（甚至可达 20 元），现有保额（两万）却远少于应有保额。并且，这一金额已 19 年未变，明显不再符合当下实情。
- 保额的确定并未严格执行“规定”，而是随着事态升级的程度逐渐增加保额，“723 高铁事件”中就由 17.2 万上升到 50 万再上升到 91.5 万。

“723 高铁事件”中，17.2 万元这一相当低的、且极不合理的赔偿额度，是依据是 2007 年国务院令第 501 号《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》规定，旅客人身伤亡赔偿限额 15 万元，行李损失赔偿限额 2000 元，再加上强制保险 2 万元，共获赔 17.2 万元。而随后的 50 万赔付额，以 17.2 万元为基数，加上 20 万元保险理赔，为 37.2 万元，另外加上遇难者家属交通费、丧葬费等共计 50 万元，并与部分遇难者家属达成协议。但问题在于，事发后短时间接受谈判并签订协议的可视情况酌情予以数万元奖励，这表现出事故责任方只想将事故对自身的负面影响降到最低，至遇难者的生命价值不顾，至遇难者亲属的情感不顾。

而最终制定的 91.5 万³²的赔偿额度，则是主要依据《中华人民共和国侵权责任法》，考虑到死者的被扶养人情况各异、具有不确定性（柴骥程、岳德亮，2011）。最终赔付额 91.5 万基本合理，在遵循同命同价的基础上，是计算了生命价值和义务的平均值。但责任仍然不在铁道部，赔付者是户籍所在地政府。

在赔付方法上，由第十三条可知，赔付额度的核定由铁路医院或指定的医院确定。由

³² 547180 元（2010 年度浙江省“城镇居民人均可支配收入” 27359 元 ×20 年）+50000 元（精神损害抚慰金）+15325 元（丧葬费）+300000 元（一次性救助金，含被扶养人生活费），共计约 91.5 万。



于铁道医院隶属铁道部，这种赔付方法实际上偏袒了铁道部。

在法律体系上，《条例》本身与现行的《保险法》是抵触的。《条例》第一条规定，铁路旅客均应投保意外伤害保险，而保险法第十一第第二款规定：除法律、行政法规规定必须保险的外，保险合同自愿订立。第二，制保险的险种的保险条款和费率须由国务院和保监会批准，而该条例则是国务院下属机构制定并实行的。

2. 寻租现象

铁路的行政性垄断会带来很多寻租行为，这里只讨论铁路领域一种典型的寻租行为——黄牛。这里的黄牛是指倒买倒卖火车票的人。铁路黄牛党中，既有一般意义上的处在终端的黄牛个体或组织，也有铁道系统内部由权力滋生的系统性黄牛。根据习惯称谓，前者简称黄牛，后者简称系统性寻租者。他们“各司其职”，互为表里，相互勾结；而他们成因也不相同，前者发轫于行政性垄断下的价格扭曲，后者则滥觞于行政性垄断的制度安排。

黄牛党出现的基本原因，主要是由于火车价格由铁道部制定和管制，所以偏离（主要是低于）市场均衡价格，这给人们以寻租空间。

(1) 黄牛

价格扭曲且供不应求时，常见的火车票分配机制包括：排队买票（以耗费的时间长短为分配标准），权力拿票（以官阶高低作为分配标准）等。而事实上，个体黄牛往往是将这两种方式结合起来，完成低价拿票的。

由于火车站有自建销售点，还有很多票务公司代销火车票，因此出票终端控制在不同的经营者手上。火车票供不应求的基本现状，使得他们可将自己手中的火车票加价卖出，其行为本质与黄牛相同。铁道部规定的火车票代办费是5元，实际上当票进入地下零售后，代办费一般是15元、20元、30元不等，甚至被炒得更高。

另外一些拥有特权的黄牛，是一些为机构服务的票务人员。这种机构一般包括：政府机关、宾馆旅店、旅行社等。其中，政府机关所需的车票干部通过内定的计划票的方式来保障，有专人负责从铁路局拿票。与之关联的各种企业、单位，也可通过类似的方式拿票。这实质是一种火车票的权力分配，是不同于价格分配的另一种普遍存在的分配方式。

春运火车票部分在这些渠道中被瓜分，其余“上摊零售”。一般意义上的黄牛个体们就是在这些零售摊位前，统一领票，分头叫卖。可以拥有这种特权而成为黄牛个体的，一般与车站售票员有“隐形的”的协议或特殊的关系，通过这种特殊关系，黄牛个体们先要递上单子和钱，到放号的时候，售票员照单子打出来，黄牛守在窗口，就可以拿票。因此放号时，窗口会有很多黄牛；不放号时，才只有旅客排队。

与售票员关系近的黄牛个体的利润可观，不仅一张100多元面值的票，在高峰时期甚至可以卖到1000多元，而且一场春运下来，甚至可能有上百万元的利润。而这些黄牛与售票员的利润分成又自成体系，虽然大多时候并未形成口头的甚至书面的协议，但会有较固定的比例和分成方式。并且，黄牛的风险较小：警察是要抓的，但即使被抓到，一般



也只拘留半个月。

虽然个体黄牛被大多数人认为是“哄抬票价”的始作俑者，但实际上，它是市场自发地纠正价格信号错误的一种有效方式。黄牛通过付出自己的时间，为那些时间成本较高的旅客购票，使这些乘客可以通过加价的方式免于买票时间的浪费。在供不应求和价格扭曲的大环境下，黄牛个体积极作用不应被忽视，打击黄牛个体的行为，并非明智之举。若想彻底消除黄牛个体，也必须从价格的提高和供给的增加上入手。

(2) 体制性寻租者

体制性寻租是指利用权力索租的过程。自由市场上，供不应求意味着涨价以平衡供求。如果这时进行价格管制，使价格低于市场中自发形成的平衡价格，则意味着配给的权力拥有价值。此价值通过寻租、索租的互动行为变现，形成权利租金。造成寻租、索租活动的供不应求和价格管制，均来自行政性垄断下的计划经济行为。下面以两个具体的体制性黄牛案例来说明铁路行业存在的寻租现象。

案例一：郑州铁路集装箱运输市场

中铁联集郑州中心站是我国中部地区集装箱运输枢纽站。中铁联集郑州中心站几乎所有的集装箱都被几家与该站有关系的企业控制，他们是具有铁路系统“血缘关系”的几家公司：郑州铁路东站多种经营公司，郑州铁路东站劳动服务公司，郑州铁路东站货代公司以及郑州铁路局集装箱运输公司。中铁联集郑州中心站目前主管集装箱运输业务的负责人以及这四家公司的主要管理人员均来自于郑州铁路东站，这四家公司实际上控制了该站的集装箱运输业务。

货主必须通过在规定价格的基础上加价才能获得集装箱。实施上，按照规定程序办理集装箱业务者已经成为“反常”现象，办理者一般会受到各种刁难和拖延。通常情况下在中铁联集郑州中心站办理集装箱业务的加价标准是：每个 20 吨的集装箱加价 300 元，40 吨的集装箱加价 600 元。在具体办理业务时还得给“黄牛党”的办事人员每个集装箱 100 元“小费”。无论是明的加价，还是暗的小费，均不开任何票据。据统计，中铁联集郑州中心站每月仅发送 20 吨的集装箱就达 3000 到 4000 个，可见这种加价的获利之巨，仅 20 吨这一型号的集装箱业务，明码加价就达到了 100 万左右。在集装箱紧张时，一个 20 吨的集装箱会加价到 400 到 500 元，40 吨的集装箱加价幅度则高达 800 元到 1000 元。在供给不足而且形成卖方垄断的情况下，买家是没有任何谈判能力的。

铁道部有规定：集装箱运输实行“一口价”，不得以任何的理由向货主收取额外的费用。但在中铁联集郑州中心站，各种乱收费比比皆是：大票费、加固费、施封锁费、代理费、汽车保险费、进站卡费、司机意外伤害险费、安全帽费等。中铁联集郑州中心站的一般工作人员也能够以各种借口刁难集装箱需求者，并以此为手段索贿。

案例二：汉口铁路局刘志祥案

刘志祥曾任汉口火车站站长和武汉铁路局副局长，在任 9 年期间（1995—2004），利用职权单独侵吞或伙同他人私分、贪污公款折合人民币 1870 万元，并“先后 160 余次收受工



程建筑商、车票代售点负责人和所属工作人员等的巨额款物”共 1435. 4 万元。除此之外，还有 1440 万元财产不能说明合法来源。

刘志祥的一条重要的“生财之道”是倒票。就是“把持计划配票大权”，把海量紧俏车票指令分配给刘的“合作者”，再由后者“加手续费”后卖给市场。据报道，“一般座位票最低加 5 元，依时间长短、紧张与否分别加 10 元、15 元、20 元不等。卧铺票平常一般加 20 元，黄金周和春运期间一律每张加 30 元，紧张时，甚至加价到 50 元”。

3. 不受约束的行政权力

(1) 司法独立王国

铁路服务的价格制定在程序上存在不公，即铁路服务价格由垄断者铁道部制定，而非通过价格听证会等程序完成。在“乔占祥诉铁道部”一案中，原告对春运火车票涨价的价格制定机制——铁道部上报计委，获审批后发布通知并执行——提出质疑。但原告乔占祥却在一审和二审中均以败诉告终，铁道部不经听证会而制定价格的机制得到了现行法律的认可和维护。也就是说，铁道部不仅可以指定垄断价格而不受管制，并且即使在诉讼面前，铁道部仍能保护自己不受管制的垄断权力。其途径是自己制定行业法规，其实质是用行政强制力损人利己。

更重要的是，铁路系统长期以来拥有自己“完善的”司法系统，包括铁路公安、铁路法院和铁路检察院。在近年的改革之前，铁路法院隶属于所处的铁路部门，这严重违反了司法独立的原则与要求。铁路法院以专门性为由扩展案件受理范围，并拒绝适用一般法律法规，在一定程度上违背司法公正，破坏了法制统一（李健桓，2008）。虽然铁路司法系统已经启动改革，逐步实现了铁路法院和铁路检察院移交各地方政府，但改革不彻底，铁路公安进入地方公务员行列，并由铁道部和地方政府共同管理，仍有遗患。在该司法体系的“纵容”下，在 80 年代我国曾出现过火车将人撞死而仅赔偿 300 元的案例³³。

(2) 缺少问责机制

在人员的使用和任命上，也存在着不公正性，不能真正实现问责制。以安路生为例，安路生历任南昌铁路局副局长，石家庄、武汉铁路局局长（正厅局级），总调度长³⁴（2006 年），2008 年“4·28”胶济铁路惨案发生，于“5·12”汶川大地震后而调任成都铁路局局长，2009 年任上海铁路局局长，2010 年又任总调度局局长，2011 年 723 事件后，重新出任上海铁路局局长。两次事故均起因与调度，而这两次事故期间调度长都是安路生。后均被平级调任（前任成都铁路局局长，后任上海铁路局局长），而没有见到应有的处分。

(3) 信息不公开

³³ 最高法院《关于审理铁路运输损害赔偿案件若干问题的解释》规定，对人身伤亡的赔偿责任范围适用《民法通则》第一百一十九条的规定，造成死亡的，并应当支付丧葬费、死者生前扶养的人必要的生活费等费用。而当时规定的丧葬费仅 300 元。

³⁴ 调度归各铁路局直接管理，与总调度长的联系主要就是向其汇报信息。总调度长手中并无实权，也很少干预具体调度工作，有些像“名誉职务”。总调度长虽然与地方铁路局局长同级，但总调度长更具成为部领导的竞争优势，排名仅次于铁道部副部长。



高铁建设所用资金巨大，却去向不明。铁道部从未有一份完整的关于高铁建设资金使用的报表，而作为政府公共财政资金使用的重要一项，自我标榜为公益性的高铁建设资金不向社会公布详细数字，于理不合。

而仅就我们所能做的部分——从高铁产业链的相关上市公司名单中分析高铁的资金去向——高铁建设资金缺口惊人。从该名单的分析发现，明确涉及铁路的业务收入合计只有3917亿元左右，与铁道部去年7000亿的投资额相去甚远，明确细分到高铁的业务收入更是只有595亿元左右。数额最大的中国铁建，2010年铁路市场的营业收入占工程承包业务收入的60.03%，也就是2572.3亿元。中国南车、中国北车的相关业务收入次之，综合了机车、客车、动车组甚至货车的收入均不足500亿元，若只计算与高铁相关的动车组和机车则分别只有327.7亿元及265.98亿元。配件类、信息技术系统类的公司相关收入更小。而徐工机械、卧龙电气、时代新材等多个上市公司的业务虽与铁路有关，但均没有单独列出相关的业务收入（黄凤清，2011）。

在所知的消息里面，却又有这样一则“2010年，20亿元进入京沪高铁专款专用账户的贷款资金，部分被‘挪用’，流向与土地开发相关的渠道。”（夏凡越，2010）而张曙光大批的院士公关资金，是否也在这缺口之中亦尚未可知。

信息不公开的同时，还存在着预算失控的现象。京津城际铁路、武广铁路、广州站等项目无一不在建设过程中逐步增加预算，几乎每个项目最后都大大超过预算。资料显示，京沪高铁项目建议书中的预算为1600亿元，在可行性研究报告中则加码至2209亿元，建成后的实际投资额仍在清理之中。武广高铁从估算总额680亿元增加至1150亿元以上，增加了七成。新广州站的投资也是较初步设计概算时增长了1倍。

这些并不明确的资金中，行政管理成本、公款消费占据多少，都流进了哪些公司的口袋里，并挪用到了哪些无关的项目上？这些细节难以掌握，但将这些与传闻中所说的张曙光20多亿美金存款联系起来，理解或许并不困难。

六、张曙光案例：一个垄断权力寻租的典型案例

已有的垄断势力和现有的组织框架，为铁道部这一政企合一的垄断企业的高层管理者，提供了巨大的腐败空间。铁道部腐败现象，在大建高铁时得到了集中的体现。仅在2011年，昆明、南昌和呼和浩特等多位铁路局局长先后因为高铁项目而落马。部长刘志军和运输局局长张曙光，则早在2011年初被“双规”。这里仅以张曙光腐败案加以说明。

张曙光是铁道部前运输局局长兼副总工程师，毕业于兰州铁道学院（现兰州交通大学），1994年任客车处副处长，1998年升处长。客车处位置关键，是机车制造厂和地方铁路局的主管单位之一，对各机车制造厂和铁路局的设备物资招标拥有很大话语权。1999年，张曙光之妻王兴以个人名义购买了洛杉矶一套34.6万美元的独栋住宅。2002年底，在卖出前一房产的基础上，以约86万美元买下另一豪宅。其妻其子移居美国。2003年3月，刘志军出任新一届铁道部部长后，张曙光于2003年底，出任铁道部装备部副部长兼高速办副主任，负责高铁技术引进。2004年即出任铁道部运输局（该局一方面分管铁路装备



购买和招投标，另一方面负责高铁技术引进）局长兼副总工程师，号称“中国高铁技术第一人”。2011年停职审查。

在张曙光案中，其妻王兴是一个关键人物。王兴选择了列车集便器市场。之所以选择这个市场，是因为它不涉及行车安全，因而不引人注目，市场却有数十亿元规模，是一个“安全、高效”的生财渠道。自从1998年张曙光任职客车处处长后，到2003年之前，王兴通过代理公司“三尼库”帮助马科夫集便器成为主导产品。仅2002年和2003年，这种列车就分别新增了728列和970列。整个市场规模超过10亿元。而王兴作为唯一代理人，利润可想而知。

从1998年至2011年这13年间，长期影响列车集便器市场的王兴，其财富积累额即使达到数十亿元并不为奇。而在张曙光落马之后，集便器的国内合作厂商中，已有三位老总接受过调查，有的则在国外数月未回（王晨，2011）。不仅如此，这些曾经“风光”拿单的企业，订单量在短时间内大幅度减少，资金链也趋于断裂。因此，传闻所谓的张曙光28亿美元存款、美国三处豪宅之事（李剑，2011），一方面极有可能来自直接的贪污或受贿，另一方面是将权力与资本结合，通过利益输送的方式，让其妻王兴在“市场垄断”中实现权力变现。

以上分析表明：通过关联交易，进行利益输送，从而达成权力变现的目标——集中体现在张曙光涉嫌腐败的案例之中。由于铁路行业具有完全行政性垄断的特征，铁道部事实上成为集卖方垄断和买方垄断于一身的完全的双边垄断者。独家采购，又缺乏严格的程序和监督机制，使得管理者和相关权力的拥有者极为便利地通过关联交易而实现垄断权力变现。新近的事例为这种利益输送与权力变现的猖獗程度提供了有力的证据——“媒体调查称，高铁列车采购价令人咋舌，一个自动洗面器7.2395万元，一个色理石洗面台2.6万元，一个感应水阀1.28万元，一个卫生间纸巾盒1125元，最后组合成总价三四十万元的整体卫生间。这些产品均由官员们钦定的供应商提供，号称要用20年的产品刚下线就状况频发。”（庄键，2012）。

权力腐败还会延伸至其他领域。张曙光曾两次申请院士。先后组织有关写作班子，为其完成著作共计6部。此外，组织评选专家去各地参观游览，并赠送礼物等。幸好，他的目的最终未能得逞。

附录1

国际经验的对照

我国的铁路发展与美国有较大的差别，前者的铁路建设在建国后完全由政府主导，而后来的铁路发展主要经历了自由发展到加强管制再到放松管制的过程。美国，以及其他发达国家的铁路经验说明，铁路行业并不需要路网合一，不需要政企合一，不需要政府所有，也更不需要行政性垄断。

美国铁路的初期发展未受干涉，到1887年颁布州际商业法，联邦政府设立了州际商业委员会（ICC），开始对铁路进行规制。随着反垄断力度增强，ICC权力膨胀，从最高限价到取



消自由定价权。一战期间，接管了所有美国铁路，二战期间没有类似措施。1970年以来，铁路管制开始放松。1976年的《铁路复兴和规章改革法》和1980年的《斯塔格斯铁路法》是放松管制的重要法律。一是放松对铁路公司资产重组的管制，不再要求铁路公司继续经营亏损的线路，以市场为导向。二是放松价格管制，扩大了铁路公司定价范围，减少行政力量的干预。还允许铁路和托运人为特定业务签定价格协议，以建立长期稳定的业务关系。

货运公司中，不同所有制、不同类型的公司并存。1999年美国有566家铁路公司，地方铁路有300多家，枢纽铁路200多家。美国的铁路一直都网运合一，一家铁路公司拥有铁路网、火车头和车厢等运行设备。美国铁路史上公司的数目很多，1850年以来，最多时在2000家以上。近20年来一些铁路公司之间的并购，使结构由分散变得相对集中。客运由美国国家铁路客运公司（Amtrak）独家经营。

其他国家如英国和德国，其共同特征是网运分离、政企分离和私有化。英国在1994年后，铁路真正实行了“网运分离”，且有一家路轨公司与多家运输公司共存。在运输业务上，多家企业分工不同，政府通过出售特许经营权的方式引入私有制；在路网业务上，仍保持了垄断经营，并逐渐由政府所有转向私人所有、政府监管的模式。德国铁路改革分三阶段：第一阶段，两德铁路合并，成立德国铁路股份公司，分离政府职能，实现政企分开；第二阶段，在德铁股份公司内组建路网公司、长途客运公司、短途客运公司、货运公司和车站服务五个完全独立的子公司，实现了路网分离；第三阶段，撤消德国铁路股份公司，五个子公司分别上市，实现私有化。

英国与美国在铁路监管架构上相似。英国的铁路监管主要由两个机构负责，一是铁路客运特许署，制定铁路私营公司的服务规范和安全标准；二是铁路控管署，与新的铁路经营者谈判和签订经营协议，为企业发放执照，保护消费者利益。美国的铁路监管由联邦运输部下属的两个部门负责，联邦铁道署（FRA）和路面交通委员会（STB）。前者负责铁路安全、噪声污染、调查研究和项目评估检验等技术方面；后者负责对铁路经济方面，其职责是制定和实施有关法规，处置铁路经济纠纷。

总的来看，如下特点：

- 实行了政企分离，将行业监管与建设运营分开。
- 有独立的监管部门，如英美都设置了分别负责技术安全和经济效益的监管部门。
- 逐步实行了私营化，缓解政府财政压力，运用民间资本解决融资问题。
- 实行网运分离，将垄断力量控制在自然垄断的范围之内。

虽然在基本制度层面，我国体制与发达国家不同，但就铁路这一领域来说，并没有根本性的不同。考虑到我国人口规模等因素，我国对铁路的需求巨大，以市场指导铁路建设，将能够解决铁路建设中沉默成本较大的难题。相比发达国家，我国铁路的建设、运营更不应由行政性垄断完成。



附录 2

火车票实名制和网络购票

实名制和网络购票都只是在购票方式上的变化，这对火车票供不应求这一基本现状不造成任何影响。这虽然可能会影响黄牛倒票的具体方式，但没有消除个体黄牛存在的根基。事实上，如果说网络购票能够减少交易费用，那么火车票实名制则增加了交易费用。

实名制使购票的过程更加繁琐，在其他条件不变的情况下，每位购票者都必须支付更多的时间成本。车站也必须安排更多的人力、物力保证实名制的实施。

网络购票在一定程度上较少排队时间的浪费，但问题在于，如果网站建设不能满足大量顾客同时买票的需求，反而会造成更多的消费者损失。目前，网络购票不支持普通列车，且其网络购票的网站设计仅能满足日常的需求，而到了春运这种需求高峰，该网站会出现各种各样的问题，如多次登陆不成功、下订单确认不成功、余票信息不准确等，反而浪费了更多时间。另一问题是网购之后，本来在一些地区实现了有效证件直接乘车，但之后又改回证件换票再乘车，无疑增加了交易成本。

有许多人认为实名制能够减少黄牛，这是实名制实行的最重要的理由，然而这个认识是比较模糊的。首先，黄牛的存在是价格不能使供求平衡的结果，在价格扭曲下，个体黄牛的存在，在很大程度上带来了效率的提高，因为它不要求每个人参加排队买票这一“以时间成本为标准的分票方式”，因而打击个体黄牛这个行为本身的价值值得怀疑。其次，真正重要的并非这些个体黄牛，而是那些“特权拿票者”。这不仅是因为以权力获得火车有害公平，更是因为铁路部门必须为特权者留票，造成火车上“一边拥挤一边空”的奇特现象，使效率受到损失。

网购以及实名制的出现，在一定程度上遏制了个体的黄牛。但随着新技术的使用，网购火车票反而有利于熟悉网购的人成为新一代黄牛。网购牵涉到电脑、网银、查询操作等，而在铁路乘客中网购普及程度并不高。因此，那些精通这些业务的人，就可以以倒票，新疆10月份的网购倒票案就是例证，而春运期间的“民工致信铁道部”更表现出技术使一些群体受到歧视。但总体上，网购成为部分乘客的购票渠道，方便了这部分乘客，并且由于这部分乘客不再排队，也使得仍然排队购票的乘客降低了排队成本。

真正重要的技术措施，应该是真实信息的公开。在供不应求这一基本前提下，让旅客获得充分的、可信的车票信息，保证公平，是所能够做的最大改善了。

总的来说，个体黄牛存在的基础是价格扭曲。价格扭曲必然导致其他票务分配方式的出现，乘客排队买票是以时间耗费的方式获得车票，而黄牛倒票则是以权利的方式获得车票。应该注意的是，黄牛市场的存在，对于这个已经扭曲了得火车票务市场，是一种纠正。因为黄牛可以让那些时间成本高、愿意出高价买火车票的旅客方便的得到车票，减少了时间—这一稀缺资源—的浪费。这比没有黄牛时，强求所有人排队买票的分配方式更优。也就是说，行政性垄断下得供给不足和价格扭曲，造成了效率的损失，而黄牛，作为减少这一损失的市场自发的制度安排，成为必然。



附表1 原铁道部投资比重

单位：亿元

时期	基本建设投资完成总额	原铁道部完成投资额	原铁道部投资所占比重
恢复时期	11.34	11.34	100.00%
一五时期	62.89	61.84	98.33%
二五时期	108.23	104.79	96.82%
1963-1965	36.93	36.3	98.29%
三五时期	120.31	118.97	98.89%
四五时期	185.33	182.76	98.61%
五五时期	150.71	136.33	90.46%
六五时期	237.22	167.94	70.80%
1950-1985	912.96	820.97	89.92%
1985	64.97	59.73	91.93%
1986	63.58	61.5	96.73%
1987	68.09	65.8	96.64%
1988	68.68	66.51	96.84%
1989	56.78	54.03	95.16%
1990	71.92	67.66	94.08%
1991	86.29	78.27	90.71%
1992	120.14	105.15	87.52%
1993	266.67	235.5	88.31%
1994	363.46	362.4	99.71%
1995	365.52	328.2	89.79%
1996	368.39	320.3	86.95%
1997	387.60	345	89.01%
1998	562.42	490.7	87.25%
1999	566.46	485.32	85.68%
2000	526.78	446.4	84.74%
2001	515.46	453.91	88.06%
2002	576.49	458.05	79.45%
2003	533.47	498.55	93.45%
2004	516.32	476.83	92.35%
2005	889.16	753.18	84.71%
2006	1552.75	1304.59	84.02%
2007	1790	1492	83.35%
2008	3376	2464	72.99%
2009	6004	4608	76.75%
2010	7075	5538	78.28%
2011	4601	3618	78.64%
2012	5215	4279	82.05%



资料来源：历年《中国交通年鉴》和《铁道统计公报》，2007年之后的数据来自国家铁路局行业统计报告《2003-2012年全国铁路基本建设投资》。

附表2 原铁道部2006~2013年来财务数据

单位：亿元

	收入	总利润	净利润
2006	4234	562	32
2007	4670	673	87
2008	5334	461	-130
2009	5522	614	27.43
2010	6857	668	0.15
2011	8197	707	0.31
2012	9632	692	1.96
2013	10426		2.57

注：2013年为铁道部分拆后中国铁路总公司数据。



银行业的行政性垄断

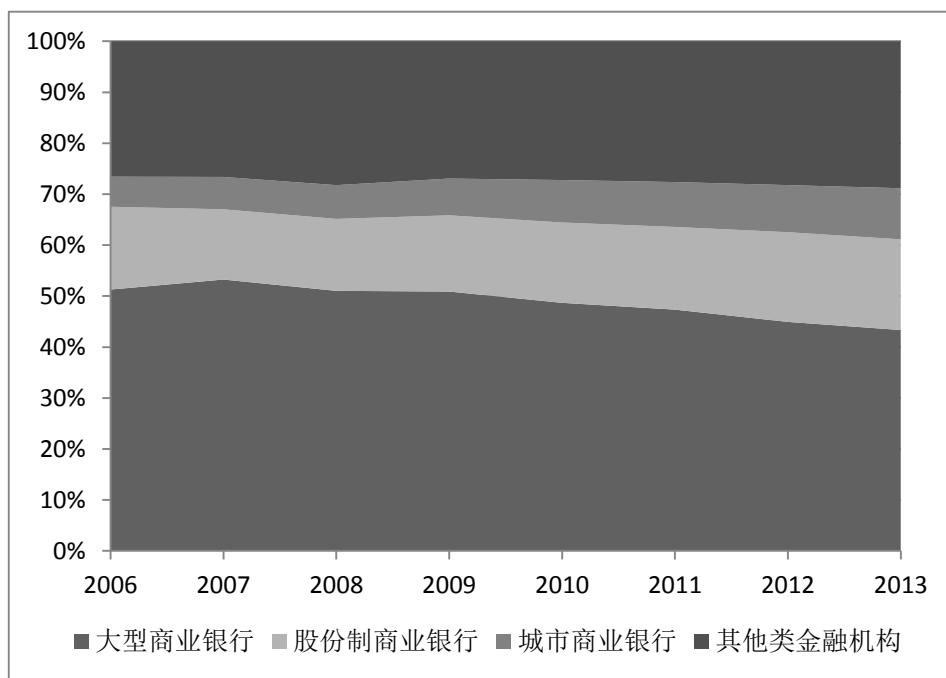
一、我国的银行业现状

1. 银行业总体概况

我国的金融业自改革开放以来开始逐渐走向正轨，中国人民银行由过去垄断了几乎所有的金融业务，到目前形成了银行业、保险业、证券业和信托业、租赁业、典当业、财务公司、邮政储蓄等多种金融形态，金融监管也逐步专业化。目前形成一个以商业银行为主体，中央银行为核心，各种银行和非银行金融机构并存的现代金融体系。

然而，尽管金融业改革步伐很快，但是依旧离现代金融业有很大的差距，尤其是表现在金融业特别是银行的垄断方面。从中国目前的金融架构看，截止2013年底，我国银行业金融机构境内本外币资产总额达151.4万亿元，负债总额141.2万亿元。金融资产85%为银行资产。大型国有商业银行（包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行）的资产接近50%。图5.1是2006年以来资产规模较大的银行业市场结构状况，排名前三位的依次为：大型商业银行、股份制商业银行、农村中小金融机构和邮政储蓄银行，截止到2013年底，这三类银行的资产份额分别为43.3%、17.8%和16.2%。大型商业银行的资产份额逐年降低，从2006年的51.3%下降到2013年的43.3%。因此，尽管目前中国银行业通过不断的规制变革，但仍呈强势垄断格局。

图1 银行业金融机构市场份额（按资产，2006~2013年）



数据来源：《中国银行业监督管理委员会2013年报》及历年年报。



二、银行业历史沿革及行政性垄断的形成

1. 现有银行体系的形成

我国的银行业在改革开放以来发展迅速，如逐步建立了多元化的金融结构体系、金融市场的范围逐步扩大、从狭小的金融市场范围到现在变成社会融资的平台、金融监管体制逐步建立。不过，相对于其他领域的改革，我国的金融业的改革相对滞后，行政垄断现象较严重。这与银行业在我国特殊的发展历程有很大的关系。

1948年12月1日，中国人民银行成立，自成立之日起一直到1979年，我国基本都在实行由中国人民银行统揽一切金融业务的“大一统”金融体制，我国的金融业处于完全垄断的格局。1979年，中国人民银行开办中短期设备贷款，突破了只允许银行发放流动资金贷款的规制。1979年1月，中国农业银行恢复成立，开始接管人民银行的农村金融业务。1979年3月，政府将隶属于人民银行的中国银行分设，规定其负责管理外汇资金，经营外汇买卖业务，支持出口生产和办理国际结算，执行侨汇和增加侨汇收入。同年，我国政府将隶属于财政部的中国建设银行分设，以适应基础建设投资“拨改贷”的需要；1983年，设立了中国工商银行，承担了原来由人民银行办理的工商信贷和城市储蓄业务。至此，四大国有专业银行格局奠定。独家垄断开始向寡头垄断转化。1984年1月1日中国工商银行正式成立，标志着“大一统”的银行体制转变为中央银行、专业商业银行的二元银行体制。

1981年，南洋商业银行在深圳设立分行，成为改革开放以来外资银行在中国设立的第一家营业性机构。1986年9月，国务院批准重新组建交通银行，标志着我国股份制商业银行的诞生。1986年还设立区域性股份制银行——深圳招商银行，1987年组建了中信实业银行、1992年成立了中国光大银行和华夏银行等，目前已有招商银行、中信银行、民生银行、华夏银行、深圳发展银行、兴业银行等13家股份制银行。1995年，人民银行准入了我国第一家民营银行——中国民生银行，重点为民营工商企业提供金融支持。并在各大中城市批准设立了城市合作银行，到1996年底，全国组建的城市合作银行共有18家，逐步建立了以国有商业银行为主体的多层次商业银行体系。

1993年12月，国务院《关于金融体制改革的决定》提出了政策性金融与商业性金融分离，要把国家专业银行办成真正的商业银行，国有专业银行开始向市场化的国有独资商业银行转型。自1994年至2008年，中国逐步构建了政策性银行与商业银行分工并存的银行体系，国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行相继成立。2003年起，国有独资商业银行开始步入转变为国有控股上市商业银行的国有商业银行股份制改革路程。中行、建行、工行和交行股改工作逐步展开，并先后完成在境内外资本市场发行上市过程。目前，中国银行业基本构建了以国有控股商业银行为主体、政策性金融与商业性金融相互分离，多种金融机构分工协作、多种经营形式并存的多元化银行体系。

从1995年开始，工商银行、建设银行、中国银行和农业银行等四大行的资产，存款和贷款的市场比例一直在下降，但是比重依然处于高位。截至2011年末，国有四大行的存款比例占49.2%，贷款比例占40%。



以上是改革开放以来，我国现有的银行体系的发展历程，可以看出现有的几大国有商业银行现有的垄断格局有其发展的历史因素。银行业的垄断在利率控制和市场准入这两个方面尤其突出，我们将在下面一节中重点描述。

2. 利率制度

我国现有的利率制度规定了商业银行的存款利率上限和贷款利率下限，存贷的价格边界之间存在着一个稳定的过大的差额，正是这一差额的存在促成了银行业垄断的形成。过大利差的存在使信贷产品有利可图，而生产信贷产品的主要生产要素是存款，银行为扩大存款规模采取区域性甚至全国性扩张（过大利差的存在使存款技术吸储无账可算，甚至可以说任何业务创新都显得无足轻重）。这种依靠规模扩张吸储放贷的发展模式将大部分金融资产均内置于银行系统，形成了银行业市场的垄断格局。

3. 银行市场准入制度

银行发起的方式有三种：一是国家或政府作为主要出资者组建；二是以股份制公司形式组建起来；三是由高利贷银行转变过来。目前我国的情况是国家为主要出资方组建第一类银行；国有企业大集团为主要出资方组建第二类银行；而第三类银行的市场准入受限（仅允许民间资本持股金融机构，但持股比例不得超过20%，这种准入的形式大于内容）。由此可见，我国银行业市场完全是体制内掌控，民间资本被边缘化。民营银行的市场准入受限，使市场严重缺少创新和活力，是当前银行业市场缺乏竞争的一个主要因素。

三、银行业行政性垄断的表现

如前所述，由于已有的利益格局难以打破，银行业的行政性垄断主要表现在以下几个方面，如金融机构的行政任命色彩依旧浓厚，金融监管机构的独立性受到质疑，银行业存在严重的进入管制和利率管制，政府对国有银行的支持等。

1. 银行的行政任命色彩依旧浓厚

从国际经验看，金融资产和人事的管理不应与政府发生直接关系。但在我国，大型国有金融企业主要高管的任免，仍由组织部门直接任命。本文对四大国有商业银行的高管是否曾经在政府任职的情况作了分析，见表1。这表明，我国金融业广泛存在官员与金融机构管理者之间的角色互换。这种状况，显然有助于相关利益集团的形成。

表1 四大银行董事会和监事会人员有行政部门/行业协会经历的比例（2013）

	中国工商银行	中国建设银行	中国银行	中国农业银行	平均
董事会和监事会人数	21	25	22	22	
曾经在政府/行业协会任职的人数	11	11	11	15	
比例	52%	44%	50%	68%	53.5%

数据来源：根据四大国有商业银行2013年年报资料统计。



据国务院发展研究中心金融研究所巴曙松分析，“现在四大行虽号称取消了行政级别，但总行行长、副行长、身为党员的行长助理，实际还受行政级别的管理，整个经营班子等于仍是组织部门在主导。”由于行长等高级管理人员由政府行政部门任免，并由政府行政部门进行考核，因此，在银行高管人员的任免方面，股东大会、董事会、监事会的权力非常有限。行长等高级管理人员都以上级政府行政部门的要求为其经营行为的第一准则。

在2003年的国务院机构改革中，金融机构的“人事权”实际从中央金融工委转移到各监管当局“代管党的组织关系”。目前金融系统的人事状况是：四大国有银行、交通银行、国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行、中信集团及光大集团的领导班子由中央管理（“中组部五局具体负责”）；四大资产管理公司、招商银行、民生银行、中央国债登记结算公司、中煤信托的领导班子由银监会党委管理。

这里有银行高级管理人员由政府部门任免方面的两个案例。2011年3月2日，济南市委组织部发布《齐鲁银行股份有限公司领导人员职务任免公告》。公告显示，经济南市委研究，免去齐鲁银行董事长邱云章、行长郭涛、监事长张苏宁的职务，罢免将在股东大会或董事会表决通过后正式生效。同时，对齐鲁银行任命了四位新高管。根据《股份制商业银行公司治理指引》（2002）第15号的规定，“商业银行章程应当规定，利润分配方案、重大投资、重大资产处置方案、聘任或解聘高级管理层成员等重大事项不应采取通讯表决方式，且应当由董事会三分之二以上董事通过”。

根据我国党管理党的事务的原则，济南市委组织部可任命齐鲁银行的党委书记，但无权任命董事长、副董事长、行长、监事长。从齐鲁银行这项高管任免中可以看出，公司法等法规不过是摆设而已。

此外，全国性的金融部门的高层也有组织部门直接任免的情况，据2012年3月的最新消息，中组部宣布中国人保和中国人寿集团高层人事变动，保监会副主席杨明生将接任袁力出任中国人寿新掌门，人保集团董事长吴焰拟专任董事长，不再兼任总裁。中组部也将中国人寿保险集团、中国人民保险集团、中国太平保险集团和中国出口信用保险公司正式升格为副部级单位。四大险企升格为副部级，是政府干预金融市场的一个例证（张懿望，2012）。

2. 银行监管机构存在的问题：有效性和独立性不足

（1）以银监会为例看金融监管机构的有效性和独立性

独立性是监管机构的最核心特征和最基本要求（详见本章附录2），而我国的金融监管机构的独立性较差，受行政干预的程度较强。

以银监会为例，当前中国银监会是向国务院负责的，银行监管者的任免、财务来源以及政策目的与政府有着密切关系，因此其独立性受到一定程度的限制。银监会成立的法律依据是第十届全国人大第一次会议通过的《全国人民代表大会关于国务院机构改革方案的决定》和同届人大二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于中国银行业监督管理委员会履行原由中国人民银行履行的监督管理职责的决定》，这两个规范性法律文件以及在中国政府网的国务院机构设置中，中国银行业监督管理委员会是属于国务院直



属事业单位。在我国银监会体系下，银监会作为国务院直属的正部级事业单位，直接受国务院领导，代表国务院履行职责。此外，监管独立性需要可靠的问责制度的约束和制衡，但中国目前尚不具备这种较为完善的约束和制衡体系，因此整体监管缺乏独立性。监管者只有在对金融机构发放许可证、实施日常监管、惩罚不正当交易行为等方面具备独立职能和实施权力，才能维护金融体系的合理正常运转。

（2）中共中央金融工作委员会的设立及取消

1997年金融危机时期，中共中央金融工作委员会（简称中央金融工委）的设立——作为政党管理金融业的一个案例，在市场经济国家是罕见的。即使在中央金融工委取消之后，其之前的管理班子也转移到后来的监管机构中对不同的金融机构行使人事管理权。

中共中央金融工作委员会，为中共中央下设的金融工作指导机构。目的是为了建立和完善现代金融体系，并负责领导、保证、管理、监督、协调金融机关的运作业务。主要职能是使中央银行的货币政策和金融监管摆脱地方政府——主要是省级政府的干预；彻底杜绝央行过量发行货币行为；使国有商业银行的业务摆脱地方政府干预等。从此，中国的金融体系形成了“三足鼎立”结构：中国人民银行监管银行和部分非银行金融机构，中国证券监督管理委员会监管证券业，中国保险监督管理委员会监管保险业。而中央金融工委则成为全国金融行业的监管者。

中央金融工委下设纪律检查工作委员会，由中央纪律检查委员会与中央金融工委双重负责领导纪律检查工作。中央金融工委的常设机构为中央金融工委办公厅，办公厅下设宣传部、统战部、研究室等。中央金融工委后来解散，其主要功能被银监会所继承，部分则由保监会和证监会承担。

中央金融工委取消的时间是2003年，按照十六届二中全会审议通过的《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》和十届人大一次会议批准的国务院机构改革方案，将中国人民银行对银行、金融资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构的监管职能分离出来，并和中央金融工委的相关职能进行整合，成立中国银行业监督管理委员会。

3. 政府对国有银行的支持：为不良贷款买单

市场经济中，一家正常经营的商业银行不良贷款主要产生于两个方面：宏观经济周期波动下企业经营波动导致的不良贷款和由信息不对称导致的不良贷款。但上世纪90年代中国银行业不良率曾经高达40%，远远高于国际同等规模的银行（在经济平稳年份平均约3%~5%的不良率水平）。中国银行业超高的不良贷款率与前文提及的过去银行业作为政府的附属机构有很大的关系，政府对银行机构经营直接干预导致了国家金融的财政化，因此银行贷款发放更多偏重政府对经济和企业的支持，而缺少对风险的考量和防范。

上世纪90年代末，为了处理积重难返的不良贷款问题，国家成立了四大资产管理公司，专门对国有银行的不良资产进行政策性剥离。1999年，四大商业银行及国家开发银行近1.4万亿元不良资产被剥离至四家资产管理公司；2004年5月，中国银行和建设银行进行了第二次不良资产剥离，两家银行2787亿元可疑类贷款被整体打包出售，中行、建行和交通银行总计2633亿元损失类贷款交由东方和信达资产管理公司处置；2005年工商银行剥离4500



亿元可疑类贷款和2460亿元损失类贷款。至此，资产管理公司共接收银行业不良贷款约2.7万亿元。在剥离银行业不良资产的同时，国家通过中央汇金公司运用外汇资产对国有银行进行注资，向工商银行、农业银行、中国银行、建设银行四大国有银行注资共计790亿美元，极大地提高其资本充足水平，为其在资本市场上市作铺垫（罗毅、肖立强，2011）。

国有银行的资产剥离和对国有银行的注资，其实就是政府对国有银行的一种补贴。这些用于补贴的财政资金，原本可以用来基础设施的建设和其他公共品的生产。因此，正是以公众社会福利的减少为代价，支撑了国有银行的正常运营。

4. 银行业的进入管制

民营经济的发展始终是中国经济增长的重要源泉。不过中国的银行业依然维系着国有资本为绝对主导的状态，民营化改革进展缓慢。根据《中国金融发展报告（2014）》的统计，从主要银行机构的经营状况来看，国有控股大型商业银行利润仍占银行业绝对比重。2013年，工商银行、建设银行、中国银行、农业银行、交通银行5家银行的净利润总额达到8703.34亿元，占银行业利润总额的50%。而截至到2013年底，全部145家城市商业银行的利润总额为1641.4亿元，占比9.4%（银监会，2014）。这些数据恰可以说明我国的银行业开放的程度非常有限。

虽然民营资本逐步进入银行业不是一个新的现象，但时至今日民营银行的设立依旧具有很高的门槛。监管部门对于地方上有关成立民营银行的请示也多婉拒。

（1）民营资本进入银行业的变迁

1996年1月12日，中国首家主要由非公有制企业入股的全国性股份制商业银行——中国民生银行成立，成为中国民营银行的先行者，尽管外界评论这只是个特例，但无论如何，民间资本的属性让它成为中国金融开放的一个特殊标志。

2004年8月18日，浙江商业银行正式成立，它是以多家民营企业为主参股组建的一家民营银行。浙商银行共有股东15家，其中13家是民营企业，民营资本占85.7%，浙江上市公司轻纺城、浙江广厦、万象集团合计股份超过50%。同一时期，还出现了台州商业银行和泰隆银行两家民营银行。

尽管政府鼓励民间资本和外资入股现有商业银行，如2005年，国务院出台“非公36条”即《国务院鼓励支持非公有制经济发展的若干意见》，明确表示“允许非公有资本”进入金融服务业，但是地方成立民营银行异常艰难。2000年，上海久先公司向人民银行上海分行申请设立“中国侨汇银行”，后者以“上海银行竞争已经十分充分”的书面理由，拒绝了久先公司的申请。2004年6月底，由中瑞财团的4大股东泰力实业、奥康集团、神力集团以及国光投资有限公司发起筹建的“建华民营银行”也未得到监管部门的批准。

2005年以来我国金融当局开始推行一些新型金融机构试点：2005年人民银行开始推动小额贷款公司试点，2006年底银监会推出农村金融机构新准入政策，开始试点村镇银行、境内商业银行全资贷款子公司（贷款公司）和农民资金互助社。2014年3月，首批5家民营银行开始在天津、上海、浙江和广东开展试点，试点银行采取共同发起人制度，每个试点



银行至少有2个发起人，同时遵守单一股东股比规定。但总体看，这些试点仍然步子较小，还受到很多不合理的限制，例如，规定村镇银行设立的条件之一是最大股东或惟一股东必须是银行业金融机构，等等。这些限制制约了试点的效果。

（2）民营银行进入的制度壁垒

我们将进入壁垒分为显性和隐形两个方面，我国商业银行设立的显性制度壁垒并不高，但是实际进入门槛却异常困难，隐形制度壁垒在这其中发挥着重要作用。

显性制度壁垒主要包括《中华人民共和国商业银行法》和《中华人民共和国公司法》等法律法规明确规定，银行业在资本金要求、管理人员条件、审批程序等方面的一系列规定（详见本章附录3）。

单从明文的法规层面来看，对于民间资本进入银行业，包括设立民营银行，并没有什么特殊的障碍和歧视性政策。《商业银行法》中没有禁止民间资本参与商业银行设立的条款。监管部门一直以来也似乎都在采取鼓励、支持、引导的态度对待民间资本进入银行业。

换言之，我国银行业的制度性进入壁垒集中体现在隐形制度壁垒上。这种隐形制度壁垒是指民营银行在设立审批的过程中所遇到的各种障碍。它实质上就是银行业在位的利益集团（包括监管机构和相关国有商业银行）针对潜在进入者的蓄意阻挠。其旨在（1）维护国有商业银行的垄断利益；（2）通过监管卸责而规避其政治风险（包括任职和升迁所面临的风险）；（3）在一定程度上也为监管机构自身提供了设租与索租的空间。

（3）村镇银行和小额贷款公司

对于引导民营资本进入银行业，主要的新的举措是村镇银行和小额贷款公司，然而实际分析来看，这仅为民营资本进入银行业提供一个渠道，但是长期发展的前景并不乐观。

村镇银行的设立门槛有待调整

2006年12月，银监会发布《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，鼓励各类资本设立主要为当地农户提供金融服务的村镇银行、贷款公司和资金互助合作社，首批选择在四川、内蒙古、甘肃、青海、吉林和湖北等六省（区）进行试点。截止2013年底，全国共组建村镇银行1071家，其中开业987家、筹建84家。目前，已开业村镇银行总体运营健康平稳，风险处于可控范围内。截止2013年3月末，当时已开业的836家村镇银行的资产总额为4540亿元，其中贷款余额2636亿元，不良贷款率为0.37%，流动性比例为67.9%（刘诗平，2013）。

银监会《村镇银行管理暂行规定》（银监发〔2007〕5号）规定了村镇银行设立的条件，村镇银行最大股东或惟一股东必须是银行业金融机构。至少有1家银行业金融机构做主发起人，且持股比例不得低于20%；单一自然人持股比例、单一其他非银行企业法人及其关联方合计持股比例不得超过10%；任何单位或个人持有村镇银行股本总额5%以上的，应当事前报经银监分局或所在城市银监局审批。在县（市）设立的村镇银行，其注册资本不得低



于300万元人民币；在乡（镇）设立的村镇银行，其注册资本不得低于100万元人民币。

由于“银行业金融机构做主发起人”的准入门槛，很多民间资本无法发挥主要作用，即使参与其中，往往无法获得经营决策权，这在很大程度上打击了民间资本的积极性；另一方面，大型国有银行动力不足，城商行、外资银行偏离支农动机，村镇银行可能会成为其变相的分支机构。

从政策制定者的角度来看，降低风险性的考虑不容置疑，但是将村镇银行束缚在传统的金融框架内，却无法按照一般商业银行的要求来对待它，因此陷入两难的矛盾中，扩大主发起人范围的要求十分迫切。在严格监管的保证下，应当选择非银行机构甚至一些发展较好的小贷公司担任村镇银行主发起人。2010年5月，国务院发布《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，明确提出“鼓励民间资本发起或参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等金融机构，放宽村镇银行或社区银行中法人银行最低出资比例的限制”。虽然有政策方面的支持，但是民间资本在村镇银行发展过程中所起的作用还有待观察。

小额贷款公司“转正”之路难

根据《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发〔2008〕23号）。对小额贷款公司的限制有三点：对资本金上下限限制，对小额贷款公司吸收存款，对小额贷款公司从银行取得贷款的限制。明确规定“小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立，不吸收公众存款，经营小额贷款业务的有限责任公司或股份有限公司。”“在法律、法规规定的范围内，小额贷款公司从银行业金融机构获得融入资金的余额，不得超过资本净额的50%。”

其主要的政策障碍有：作为只贷不存的专业性贷款公司，所能利用的资金只有其资本金和不超过其资本金50%的银行融入资金；经营成本比较高，由于资本金有限而且不允许吸收存款，一些小额贷款公司贷款额有限，但很多成本属于刚性成本；资本金上限限制使得小额贷款公司停留于一种过渡形式，因此迫使股东们为未来发展寻找出路。资本金下限又形成新小额贷款公司的进入障碍；虽然根据银监会的规定，符合条件的小额贷款公司可以转制设立村镇银行，《关于小额贷款公司试点的指导意见》还规定，小额贷款公司转制村镇银行，必须由已确定符合条件的银行业金融机构拟作为主发起人。换句话说，在转制之时，银行将通过增资扩股或者股权购买的方式成为村镇银行的第一大股东。这样村镇银行的小额贷款公司股东会因此失去控股权，这绝对是现有股东难以接受的。

5. 银行业的利率管制

目前中国虽然在利率市场化方面有一定进展，但是依旧处于利率管制状态，央行直接决定金融机构的存贷款基准利率（或称为法定存贷款利率）。而真正的利率市场化，是由资金市场的供求关系来决定利率水平。中央银行一般不直接决定金融机构存贷款利率，而是参照货币市场和宏观经济状况的变化，通过制定再贷款利率、再贴现率、存款准备金率以及公开市场操作等，影响市场利率水平，进而实现宏观调控的目标。

目前，中国人民银行采用的利率工具主要有：



- 调整中央银行基准利率，包括：再贷款利率，指中国人民银行向金融机构发放再贷款所采用的利率；再贴现利率，指金融机构将所持有的已贴现票据向中国人民银行办理再贴现所采用的利率；存款准备金利率，指中国人民银行对金融机构交存的法定存款准备金支付的利率；超额存款准备金利率，指中央银行对金融机构交存的准备金中超过法定存款准备金水平的部分支付的利率。
- 调整金融机构法定存贷款利率。
- 制定金融机构存贷款利率的浮动范围。
- 制定相关政策对各类利率结构和档次进行调整等。

美国的官方利率为联邦基金利率，美联储不直接规定该利率，而是通过公开市场操作来使该利率在一个狭窄的目标区间波动。每个月的联储公开市场委员会会议将选择并公开一个联邦基金利率目标水平。同时美联储也会根据联邦基金利率调整对商业银行的再贴现或者再贷款的利率。美国的市场利率主要包括：商业票据；可转让大额存单利率；欧洲美元存款利率；银行优惠贷款利率；贴现窗口优惠贷款利率；二级市场国债利率；企业债券利率；州及地方政府债券利率；一般抵押债券利率。

从中国和美国的利率体系的比较可以看出，美国的利率体系中只有再贷款利率和再贴现利率是美联储直接决定的，联邦基金利率是受到联储间接控制的，大部分是金融机构的利率是由市场决定的；而在中国的利率体系中，中央银行不仅规定基础利率，而且直接规定商业银行的存贷款利率，其变动只能限制在一个比较小的范围内，无法准确反应资金的供需关系。

虽然中国于1996年早已启动利率市场化进程，并在一定时期内得到逐步推进，但目前仍保留存款利率上限和贷款利率下限，改革进展几乎停滞。

6. 银行利用其垄断地位的行为

由于国有商业银行缺乏竞争力，其利用垄断地位的行为较明显，最重要的表现是存在各种名目繁杂的手续费，如小额账户管理费、更换存折费、短信通知费、零钞清点费、打印账单费、密码挂失费。2003年10月1日出台的《商业银行服务价格管理暂行办法》明确银行收费项目仅300多种，而在《商业银行服务价格管理办法》（征求意见稿）中列出的收费项目已多达3000种，7年时间增加了10倍。这正是由于银行在中间业务上金融创新不足，手续费收入是国内银行业中间业务的主要构成。

此外，还存在行政权力限制市场竞争的现象。以房贷强制保险为例，2006年以前，房贷险曾是商业银行审批房贷时的标准配置，因为出险率极低，免责条款争议较大，遭到大多数贷款购房者的强烈抵制，2007年，商业银行全部取消强制房贷险。2004年的数据，根据贷款金额和年限的不同，浙江内房贷保险的费率一般在0.4%到0.6%之间，即如果消费者向银行申请一笔10年按揭，贷款额为50万元的住房贷款的话，消费者就必须支付2500元左右的保险费。据统计，2003年浙江省省各金融机构住房按揭贷款发放总额在500亿元以上，按照0.5%的保险费率计算，一年有2.5亿元的进账。

由于缺乏竞争及监管不到位，银行业的腐败案层出不穷。



国家开发银行原副行长王益，2008年6月因涉嫌“重大违规”被“双规”。2009年1月，最高人民检察院签发逮捕令，以涉嫌受贿罪对王益实施逮捕。2010年3月30日，王益涉嫌受贿案在北京市第一中级人民法院开庭，检方指控其受贿1196万余元。

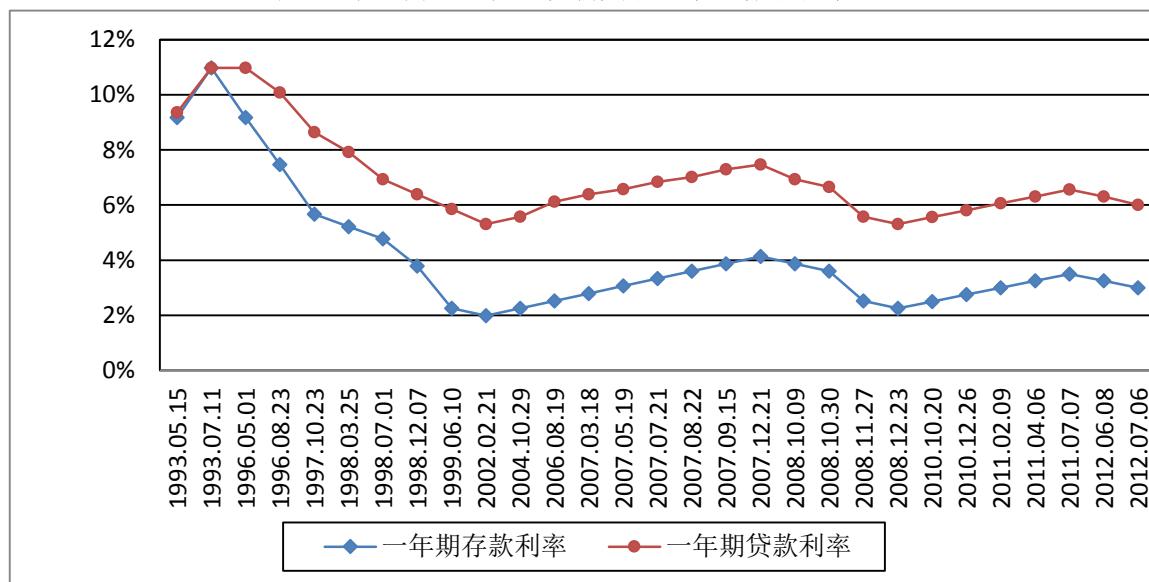
2012年5月，中国农业银行执行董事、副行长杨琨被中纪委调查。6月11日，中国邮政集团发布公告称，“中国邮政集团公司党群部主任张志春、中国邮政储蓄银行股份有限公司行长陶礼明、邮储银行资金营运部金融同业处处长陈红平因涉嫌个人经济问题正在协助有关部门调查。”陶礼明涉嫌充当资金掮客，案涉非法集资、违规高息放贷，通过货币市场、债券市场等实施利益输送，亦有收受贿赂等个人牟利行为。

四、利率管制和银行垄断所带来的分配扭曲和福利损失

1. 我国存贷款的管制利差及其对银行业金融机构账面收入的影响

自二十世纪90年代开始，我国存贷款的利率差额不断扩大，到了2000年以后，逐渐形成了一个高额且稳定的利差。一般在3%以上。见下图。

图2 中国商业银行的管制贷款利率和存款利率



这说明，与银行业收入高度相关的利差的幅度不断加大，且渐呈刚性。目前中国商业银行的管制存贷利差约在3%左右，如果考虑到存款利率上面封顶和贷款利率可以上浮的制度缺陷，这必然导致实际操作中形成的存贷利差比管制的利差要高得多。据分析，银行实际业务形成的利差可达6个百分点左右。根据中国人民银行网站最新数据，一年期定期存款利率为3%，一年期贷款利率为6%，存贷利差为3%。

这一比例远高于不少重要市场经济国家与地区的平均水平——1%~2%。比如，美国的平均存贷款利差为0.75%~1.25%；欧元区国家的存贷款利差约为1.34%，英国2007年的存贷款利差为1.5%，日本约为1%左右（丁宁，2011，第35~36页）；香港2010年底的存贷款利差



约为1.32%（北京洲通投资技术研究所，2011）。

当前我国各类银行的主导业务依然是吸纳存款、对外放贷、赚取利（息）差的传统业务，银行的主营业务收入主要来自利差收入。据银监会2013的年报显示，2013年银行净利润增长的主要来源仍然是净利息收入的高速增长。从结构看，净利息收入、投资收益和手续费及佣金净收入是银行业金融机构收入构成的三个主要部分，而其中，净利息收入的贡献率达63.6%。

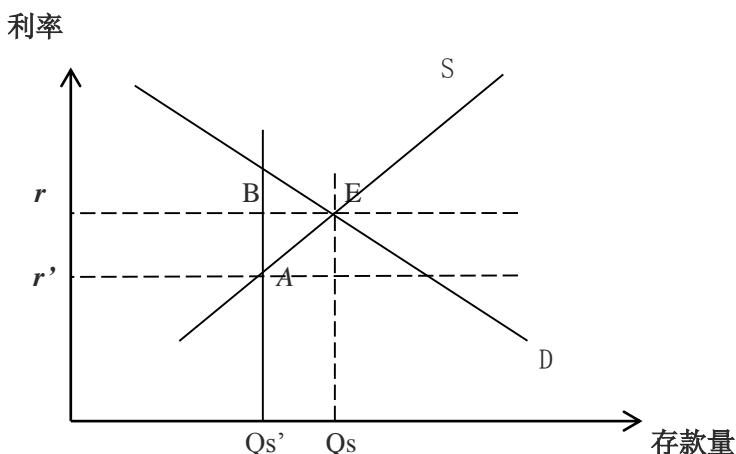
2. 利率管制的双重扭曲

在对商业银行存贷款利率管制方面，有这样两个基本特征和倾向：（1）压低存款利率；（2）扩大存贷利差。管制的存款利率存在上面封顶，这就决定了银行业金融机构可以获得廉价的存款。事实上，我国时常出现法定存款利率低于通货膨胀率——真实利率为负的现象。而贷款利率可在一定范围内浮动。商业银行对国有大型企业的信贷利率，一般是在基准利率水平下浮约10%，而且，大型国企发行债券和进行票据融资具有成本低廉和便利的优势。对于中型企业，商业银行一般按照基准利率水平给予信贷；对于中小企业和民营企业，商业银行在基准利率水平上还要上浮10%-15%，这类企业的票据贴现成本和债券发行成本也较高（刘珺，2011）。

下面我们就对利率管制做一下分析。当存款利率被相关行政部门抑低后，存款数量就会减少；同时，储户的部分利息收入就被转移到了银行。另一方面，由于存款数量比在市场均衡存款利率条件下为少，相应的贷款资源也会较市场均衡时为少，这就使得在这种利率管制条件下，均衡利率要高于市场均衡利率。高出的部分，就是不能获得国有垄断银行贷款的其它企业所要支付的额外的贷款成本，也可以是获得国有垄断银行贷款的企业的机会收益。因为它们可以将获得的贷款转手贷给其它企业。具体的情形见下面两图及其说明。

图3 利率管制的双重扭曲

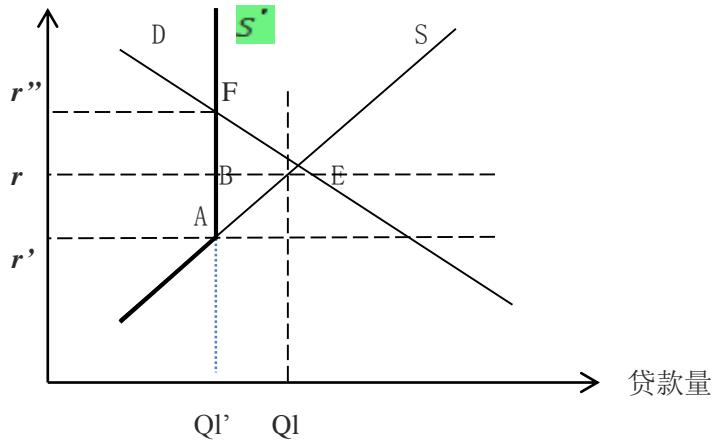
图a



说明：本图表示，在利率管制的情况下，存款利率从 r （市场存款利率）被压低至 r' （管制的存款利率），这时存款量从 Q_s 减少到 Q_s' 。储户的福利损失相当于面积 $rEAR'$ 。其中三角形面积 BEA 是净福利损失，而长方形面积 $rBAR'$ 则是被垄断银行不当占有的福利。



图 b
利率



说明：假定除存款利息外，其它成本为零；所以在市场均衡时，存款利率与贷款利率相等。本图表示，由于抑低的存款利率(r')减少了存款数量(亦即贷款资源)，使得贷款的供给曲线变成一条位于市场均衡点(E)左侧的折断的曲线³⁵，贷款数量从 Q_l 减少到 Q_l' 。该曲线与贷款需求曲线相交，决定了在利率管制下的市场均衡利率(r'')。假定管制的贷款利率与充分竞争时的市场均衡利率(r)重合，显然 r'' 高于 r 。在这时，长方形面积 $r'Bar'$ 代表垄断银行因抑低存款利率而获得的不当利益。因为大量中小民营企业获得不到垄断银行的贷款，它们只能在国有银行体系之外进行融资，所以它们面对的贷款利率是 r'' ，而 $r'' - r$ 可以用来衡量能够获得国有银行体系贷款的国有企业相对于企业在贷款成本上的优势，甚至可以将这一部分，相当于长方形面积 $r''FBr'$ 的福利视为这些获得贷款的企业的实际收入。因为它们可以将以利率 r 贷得资金，转手以利率 r'' 贷出。

利率管制对我国社会经济造成如下影响：

第一，压低存款利率，造成储户利益的损失。这部分相当于图3(a)中长方形面积 $r'Bar'$ 。按2010年的全国存款平均余额670932亿元估计，假定存款利率抑低了1.5%，全国个人与机构的利息损失高达10064亿元，相当于当年GDP的2.5%；按2011年的全国存款平均余额771560亿元估计，全国个人与机构的利息损失则高达11573亿元。相当于当年GDP的2.6%。按2013年的全国存款平均余额98.06万亿元估计，全国个人与机构的利息损失则高达14709亿元，相当于当年GDP的2.6%。

第二，在利率管制下，尽管我们假定贷款利率与市场均衡贷款利率重合，但低于在利率管制下的均衡利率，而绝大部分的贷款又由国有企业所获得，由此构成对国有企业的一种补贴（其数额由图3(b)中的面积 $r''FBr'$ 所表示）。根据天则所研究报告《国有企业性质、表现与改革》，2001~2013年，国有企业所获得的该项补贴共计5.71万亿。

³⁵ 存款量与贷款量之差表示存款准备金数量。



表 2 国有企业所获得的低利率差额补贴（2001~2013）

单位：亿元

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
低利率差额	2180	2201	2086	3092	2351	2756	3509	4822	4542	5108	6668	8290	9519

数据来源：天则经济研究所研究报告，《国有企业性质、表现与改革》，2015。

此外，有些国有企业甚至从银行获得低息贷款后，又以较高的市场利率放贷给其他用户。

第三，在利率管制下，储户的利息收入损失和民营经济过高的融资成本，在相当程度上一部分转化为国有银行的利润，另一部分转化为对国有企业的补贴。又因为储户的财富损失并未作为政府的税收增加而用于相应公共品的提供，所以将这种存款利率的压低等同于额外征收资产税的观点并不恰当。其实质是国有行政性垄断银行和垄断企业管理集团合伙对公众的一种掠夺。

第四，在利率管制下，再加上对信贷额度的控制，静态均衡贷款利率远远高于管制的贷款利率，在位银行便利用各种理财项目以高于管制的存款利率吸引存款，并以投资证券化方式以高于管制的贷款利率(在这里假定等于市场贷款利率 r)贷出，从而获得巨大利益。这部分收益的上限为图 5.2 (a) 中的三角形面积 FEA。

第五，利率管制势必引起金融产品“黑市交易”的大量发生。于是，我国民间借贷极为盛行。由于信贷短缺，又面临政策风险，民间借贷的利率很高，乃至超过有关 4 倍于法定贷款利率的法律限定。为了维护利率管制的有效性，监管当局必然要对民间借贷采取打压措施。有许多民间借贷从业人员，就因“非法集资”、“扰乱金融秩序”等而获罪。“吴英案”³⁶就是其中的典型事例之一。事实上，民间借贷的爆发恰恰是利率管制等行政性垄断行为所致的结果。如果因此而获罪，其根源正是银行业行政性垄断本身。而民间金融的存在恰是对这种利率管制和银行垄断体制缺陷的弥补，使贷款量超出管制要造成数量(图 5.2(b)中的 Q_1')，使之趋向市场均衡数量(Q_1)。

第六，利率管制造成我国银行业过度依赖稳定的利差收入(例如，2013 年工商银行、建设银行和中国银行，其净利息收入占营业收入的比重 75%、77% 和 70%)，并降低了银行业内部不同银行之间竞争的程度，从而削弱了提高服务范围与水平、加强管理与创新、以及降低成本的激励。

五、对银行业真实净利息收入与国有银行真实绩效的估算

1. 还原中国银行业净利息收入的一个计算

³⁶ 吴英是原浙江本色控股集团有限公司法人代表，因涉嫌非法吸收公众存款罪，2007 年 3 月 16 日被逮捕，2009 年 12 月，金华市中级人民法院依法作出一审判决，以集资诈骗罪判处被告人吴英死刑，剥夺政治权利终身，并处没收其个人全部财产。2010 年 1 月，吴英不服一审判决，提起上诉。2012 年 4 月，最高法未核准吴英死刑，将案件发回浙江省高院重审。



根据 2013 年银监会年报，我国银行业金融机构实现税后利润 1.74 万亿元。收益结构为：净利息收入为 63.6%，手续费及佣金净收入 15.1%，投资收益 20.4%，其他 0.9%。前文提到了由于净息差的过大使得我国银行业收入的结构过于依赖净利息，银行业的真实利润往往也受到学者的关注，如上海交通大学安泰经济管理学院金融系教授潘英丽推断：

“2009 年银行体系的人民币贷款近 40 万亿，利润 8000 亿，如果取消 2 个百分点利差，整个银行业实际上处于零利润状态”（叶慧珏、周一慰，2011）。

下面通过一个较为简单的计算方法，对我国银行业真实净利息收入进行一个还原。在此，银行业净利息收入仅指银行贷款利息收入与存款利息支付之差。

（1）2013 年银行业账面（名义）净利息收入

由 2012 年 12 月末以及 2013 年 12 月末的存贷数据，可以计算出 2013 年金融机构人民币各项贷款平均余额为 64.75 万亿元，金融机构人民币各项存款平均余额为 98.1 万亿元。

由于 2013 年全年未对存贷款利率进行调整，仍执行 2012 年 7 月调整后的存贷款利率，因此 2013 年当年一年期人民币存款利率为 3%，一年期人民币贷款利率为 6%。为了计算方便，我们假设存款与贷款均为一年期定期存款和一年期定期贷款。法定准备金利率为 1.62%，超额准备金利率为 0.72%，法定存款准备金利率为 20%。则一年后即：

2013 年底，

净利息收入为 $(647500 \times 6\% - 981000 \times 3\%) + (981000 \times 20\% \times 1.62\% + 981000 \times 2.3\% \times 0.72\%) = 12761$ 亿元。

其中，管制的存贷款利差带来净利息收入为 9420 亿元，占比 73.82%；
法定准备金和超额准备金利息为 3341 亿元，占比 26.18%。

（2）2013 年银行业真实净利息收入

如上所述，大多数市场经济国家的存贷款利率差的均值在 1%~2% 之间。而我国一年期人民币存贷款利率差近来保持在 3% 左右，假设放开存贷款利率管制后，我国银行业存贷款利率差下降 1.5 个百分点，即存贷款利率差下降到 1.5%，达到世界平均水平。

i 利率不影响存贷款数量时的简单估计

由于存贷款利差的下降既可以来源于存款利率的提高，又可以来源于贷款利率的降低。由于存贷款总量的差别，这两种变动也就给出了银行业真实净利息收入的下限和上限。这里估计，

- 如果存款利率由 3% 上升到 4.5%，而贷款利率保持 6%，则净利息收入为：
 $(647500 \times 6\% - 981000 \times 4.5\%) + (981000 \times 20\% \times 1.62\% + 981000 \times 2.3\% \times 0.72\%) = -1954$ 亿元。
- 如果贷款利率由 6% 下降到 4.5%，而存款利率保持 3%，则净利息收入为：
 $(647500 \times 4.5\% - 981000 \times 3\%) + (981000 \times 20\% \times 1.62\% + 981000 \times 2.3\% \times 0.72\%) = 3048.5$ 亿元



ii 利率影响存贷款数量时的估计

根据 2007 年 1 月至 2011 年 12 月的相关数据计算，利率存款弹性为 0.006，即存款利率每上升一个百分点，存款增加约 0.006 个百分点；利率贷款弹性为 -0.127，即贷款利率每上升一个百分点，贷款减少约 0.127 个百分点。

因此，如果存贷款利差的下降来源于存款利率的提高，存款利率上升 1.5 百分点对应的存款余额将增加 0.009 个百分点。用 2013 年的存款数据可得，存款余额将会增加 88 亿元。由于存款利率为 4.5%，则仅增加部分的存款，银行利息支出增加约 3.9 亿元。银行存款增加又会引起贷款增加，根据当年的存贷比（1.5:1），则贷款余额增加 59 亿元，由于贷款利率为 6%，利息收入还增加约 3.5 亿元。而因存款准备金增加所致利息收入的增加，可以忽略不计。因此，银行业净利息收入并未发生明显变化。两者相减，银行业净利息收入减少 0.4 亿元。

这样，**2013 年当存款利率上升而贷款利率不变时，即便考虑考虑到其对存贷款数量的影响，银行业真实净利息收入仍为 1954.8 亿元。**

如果存贷款利差的下降来源于贷款利率的下降，贷款利率下降 1.5 个百分点对应的贷款余额增加 0.19 个百分点。用上面 2013 年的存贷款数据可得，贷款余额将会增加 1230.25 亿，贷款余额达到 64.87 万亿。由于贷款利率为 4.5%，则银行业利息收入增加 55.36 亿元。而贷款增加又会引起存款增加，根据当年的存贷比（1.5:1），存款余额增加 1845.38 亿元。由此，银行利息支出增加 55.36 亿元。两者相减，银行业净利息收入不变。此外，由于存款准备金增加，银行利息收入增加 6.3 亿元。因此，共增加 6.3 亿元

这样，**2013 年当存款利率不变而贷款利率下降时，考虑到其对存贷款数量的影响，银行业真实净利息收入为 $3048.5 + 6.3 = 3054.8$ 亿元。**

对比以上两种估计方式，可以看出：由于利率变动引起的存贷款数量的变动，进而引起银行业净利息收入的变动，是比较弱的；而利差本身对银行净利息收入变动的影响是较有力的。

以上分析表明：在进入管制和利率管制的情况下，虽然 2013 年中国银行业账面（名义）净利息收入达到 12761 亿元，但若取消利率管制，其真实净利息收入则在 1954.8 亿元到 3054.8 亿元之间。真实净利息收入最多只占账面净利息收入的 23.94%。因此，在账面净利息收入中，一半以上是靠利率管制（即人为扩大利差）而获得的。

2. 行政性垄断下银行业的效率

较国外银行，我国银行业普遍的一个特点是起步较晚，效率较低，尽管如此，我国不同所有制的银行的效率之间存在着显著的效率差异，这一点已被诸多学者验证。如姚树洁等（2011）分析了 1995 年到 2008 年中国 42 家商业银行的成本效率和利润效率，发现所有制对银行效率有显著的影响，城市商业银行是获利能力最强的银行，股份制商业银行次之，国有商业银行最差，为国有银行民营化改革提供了实证支持。



(1) 中国上市银行的效率差异

我们根据 15 家上市银行的 2013 年年报的数据，分析了人均资产和人均利润。从下表明显看出四大国有商业银行的人均资产和人均利润均低于其他股份制商业银行和城市商业银行。15 家上市银行人均资产的均值为 6538.9 万元，人均利润的均值为 92.7 万元，四大国有商业银行的人均资产的均值为 3738.4 万元，人均利润的均值为 57.5 万元，远低于平均水平。其中，不考虑宁波银行的话，农业银行的人均资产及人均利润都为所有银行的最低值，分别为 2834.5 万元和 41.69 万元。

上述数据进一步证明了不同所有制的银行在效率方面存在巨大的差异，国有商业银行效率较差，冗员较严重，进一步反映了行政性垄断对银行业效率的负面影响。

表3 各银行人均资产和人均利润比较（2013）

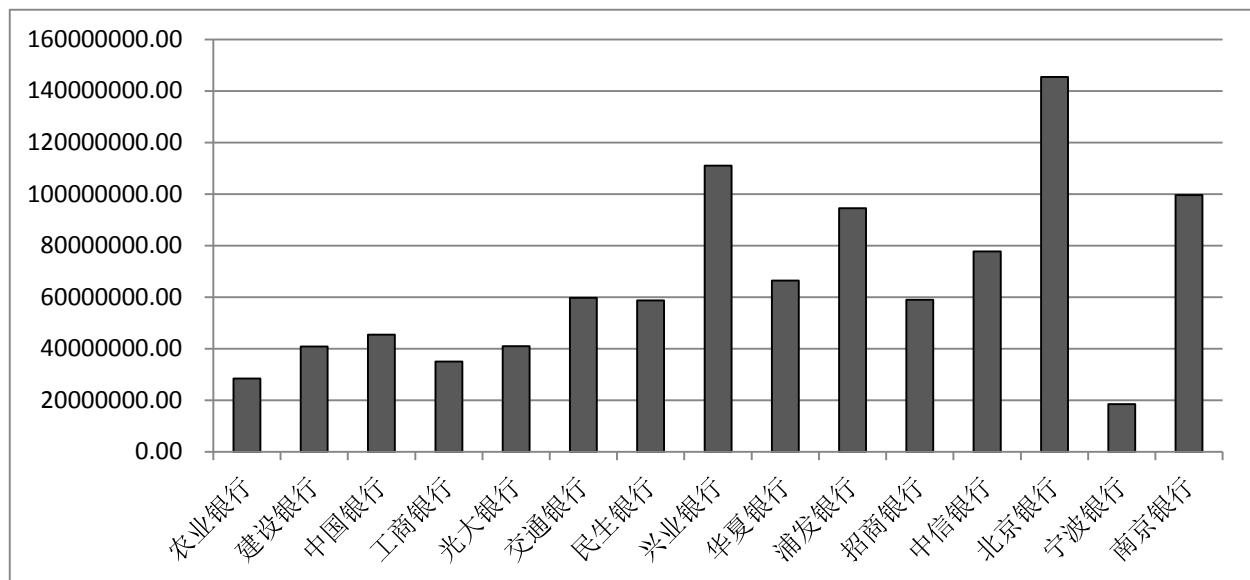
银行	总资产 (百万元)	利润总额 (百万元)	员工人数 (人)	人均资产 (万元)	人均利润 (万元)
农业银行	14562102	214174	478980	3040	45
建设银行	15363210	215122	368410	4170	58
中国银行	13874299	212777	305675	4539	70
工商银行	15476868	272311	421517	3672	65
光大银行	1483950	16982	36290	4089	47
交通银行	5960937	79909	99919	5966	80
民生银行	3226210	57151	54927	5874	104
兴业银行	3677435	54261	33134	11099	164
华夏银行	1672477	20660	25200	6637	82
浦发银行	3680125	53849	38976	9442	138
招商银行	4016399	68425	68078	5900	101
中信银行	3641193	52549	46822	7777	112
北京银行	1336764	16821	9193	14541	183
宁波银行	116358	1343	6310	1844	21
南京银行	434057	5609	4357	9962	129

数据来源：各银行2013年年报。



图4 商业银行人均资产（2013）

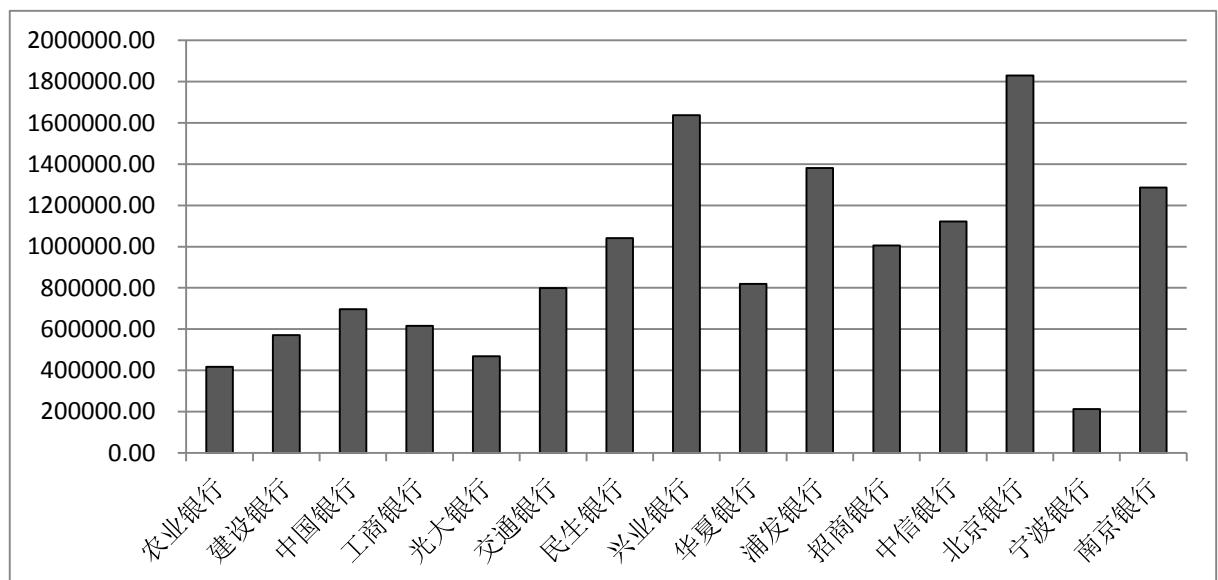
单位：元



数据来源：根据表3计算。

图5 商业银行人均利润（2013）

单位：元



数据来源：根据表3计算。

(2) 全球十大上市银行的效率差异

英国《银行家》(The Banker) 每年根据不同国家和地区银行的核心资本、营业规模等进行分析，发布“全球 1000 家大银行”排名。这项排名已经成为衡量全球银行综合实力的重要标尺。最新排名即 2014 年“全球 1000 家大银行”排名。下表是排名前十位的全球代表性银行极其相应的指标数据。从综合排名来看，中国有四家银行排入前十位，分别为中



国工商银行、中国建设银行、中国银行及中国农业银行，分别列第一、第二、第七及第九位。

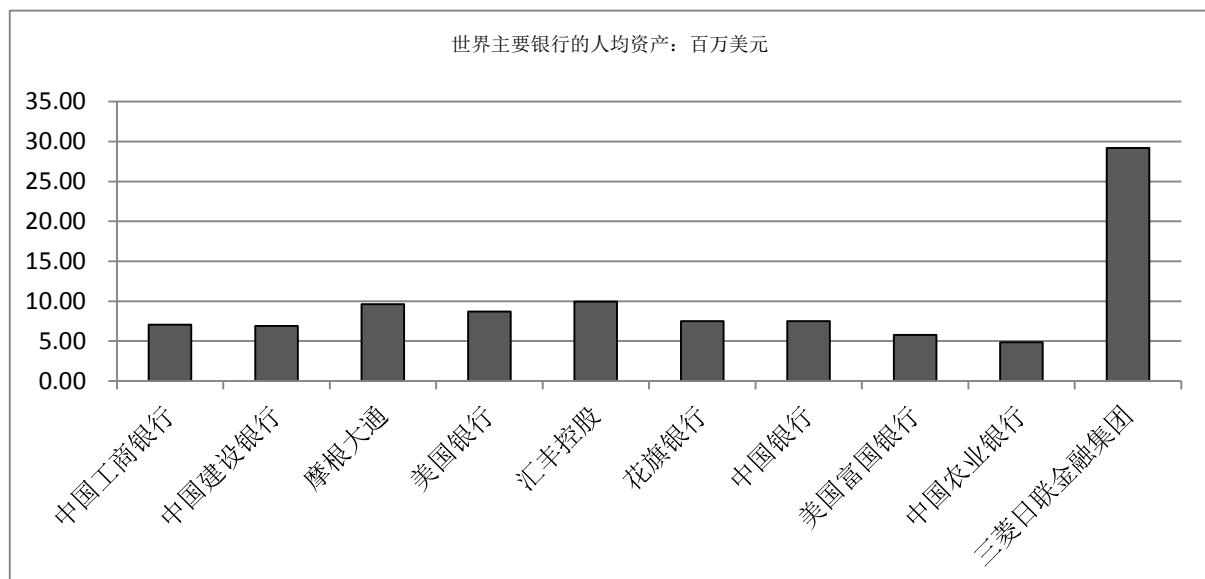
表4 全球前十大商业银行的数据（2013年）

银行	一级资本 (百万美元)	资产 (百 万美元)	利润 (百 万美元)	资产收益 率	员工 人数 (人)	人均资产 (百万美 元)	人均利润 (百万美 元)
中国工商银行	207,614	3124886.9	42718.1	1.40%	441902	7.07	0.10
中国建设银行	173,992	2537737.7	34912.5	1.40%	368410	6.89	0.09
摩根大通	165,663	2415689	17923	0.70%	251196	9.62	0.07
美国银行	161,456	2,102,173	11431	0.50%	242117	8.68	0.05
汇丰控股	158,155	2671318	16204	0.60%	268795	9.94	0.06
花旗银行	149,804	1,880,382	13673	0.70%	251000	7.49	0.05
中国银行	149,729	2291795.3	25520.5	1.10%	305675	7.50	0.08
美国富国银行	140,735	1527015	21878	1.40%	264900	5.76	0.08
中国农业银行	137,410	2405408.6	27050	1.10%	496365	4.85	0.05
三菱日联金融集团	117,206	2506865.8	9830.7	0.40%	85854	29.20	0.11

数据来源：The Banker. <http://www.thebanker.com/Top-1000-World-Banks>。

图6 世界主要银行的人均资产（2013）

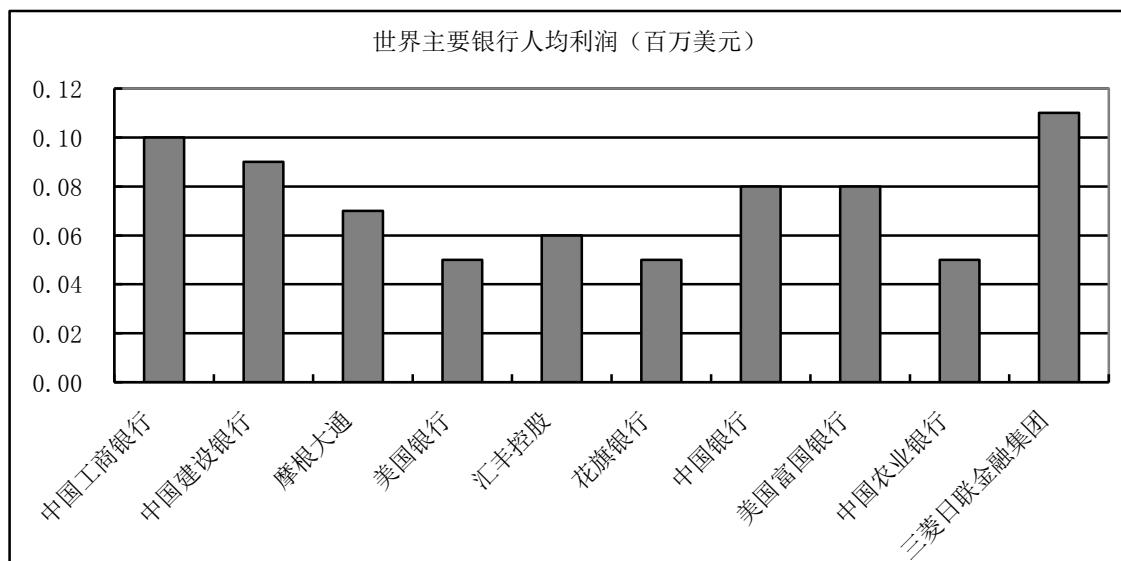
单位：百万美元



数据来源：根据表4计算。

图7 世界主要银行人均利润（2013）

单位：百万美元



数据来源：根据表 4 计算。

对这十大银行的人均资产进行比较，十大银行的人均资产为 970 万美元，而中国上榜的四大国有商业银行的人均资产为 658 万美元。在人均利润方面，中国国有商业银行的人均利润并不低，然而还原到真实利润却很不理想。

(3) 国有银行的真实绩效

为了简化分析，以下国有银行的存贷比取银行业平均值（1.50:1），真实净利息收入占比取银行业最高值（23.94%）。

表 5 国有银行的名义绩效与真实绩效（2013）

单位 百万元

	工商银行	建设银行	中国银行
名义营业收入	589,637	508,608	407,508
净利息收入占比	75%	77%	70%
名义净利息收入	443,335	389,544	283,585
成本	251100	228802	194731
名义利润总额	338,537	279,806	212,777
名义净利润	262,965	215,122	163,741
真实营业收入	252,436	212,321	191,813
真实净利息收入	106134	93257	67890
真实利润总额	(144966)	(135545)	(126841)

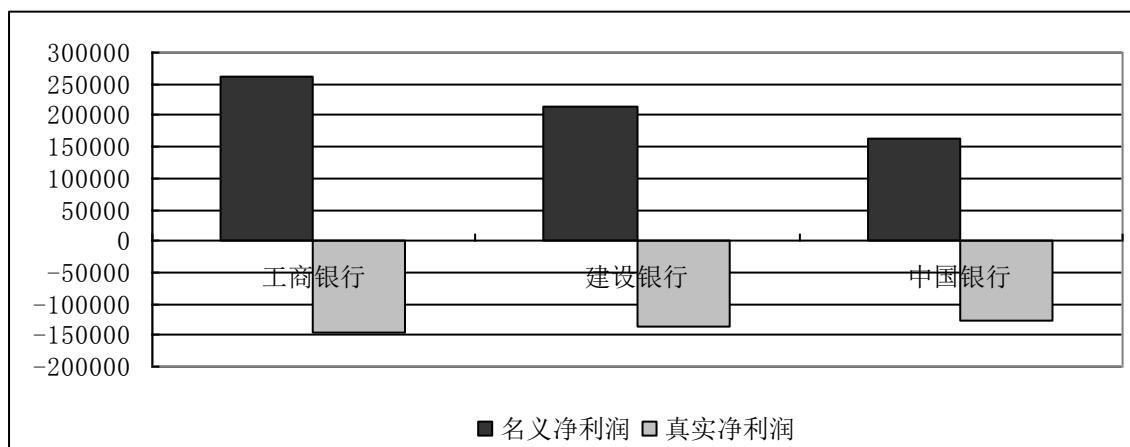
如表 5 所示，2013 年，工商银行、建设银行和中国银行真实利润额为负，。如果考虑进入管制的影响，国有银行的真实绩效就会更低³⁷。

³⁷ 消除进入管制后，在位银行的存款份额就会减少，中间服务的价格也将降低。



图 8 三家银行的人均名义利润和人均真实利润

单位：万元



应该强调，这里的“真实净利润”还不是最“真实”的，因为这里还没有剔除未交或少交的土地成本。

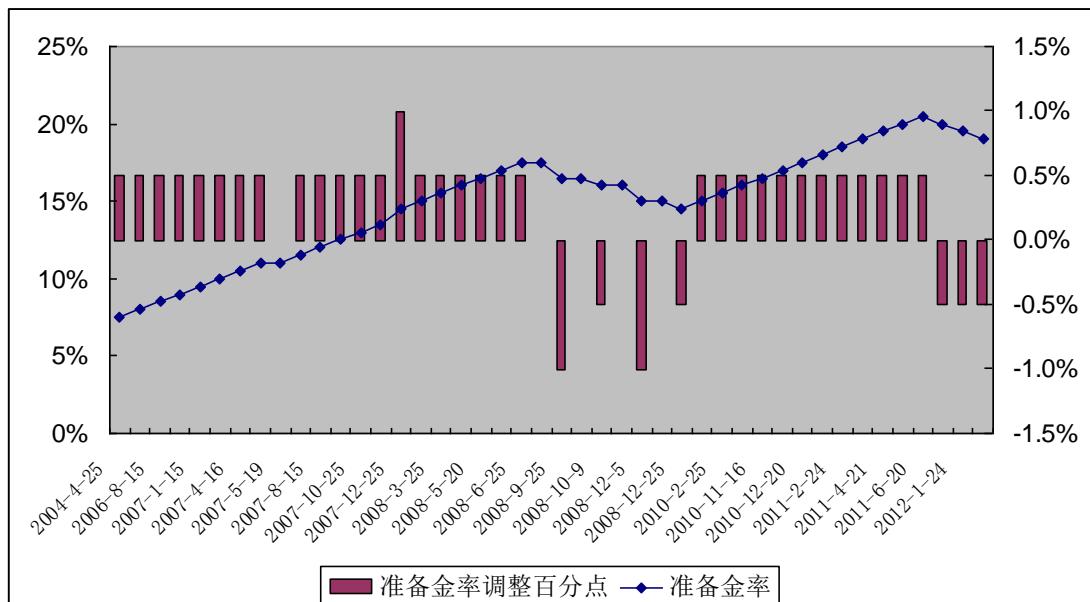
六、用调整准备金率手段替代调整利率手段的分配扭曲估计

与一般商品的价格不一样，利率不仅是货币的价格，还是宏观经济政策的手段之一，货币政策的工具。所以，对利率的直接干预，如果受到了垄断的银行企业的影响，也会对宏观经济造成影响。如果制定利率政策不是从全国经济的最大利益出发，而是从银行业的最大利益、或者国有垄断集团的最大利益出发，就可能对宏观经济产生负面影响。

近些年来，我们发现，调整存款准备金率，而不是调整利率，越来越成为实施货币政策的主要手段。调整的频率很高，一年最多可达到 10 次（2007 年）；调整幅度高达 14 个百分点。见下图。



图 9 准备金率调整情况



数据来源：中国人民银行网站，“货币政策/存款准备金率”
[\(<http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/608/index.html>\)。](http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/608/index.html)

而我们知道，在货币政策的实施中，调整存款准备金率是一个力度较大的手段，所以如萨缪尔逊所说，“使用改变法定准备金这个强有力的工具时必须十分谨慎，由于改变准备金规定会引起政策上的过大且过分突然的变化”（第 978 页）。

比较而言，美联储作为一个市场经济比较成熟的中央银行，则对调整准备金率手段的使用做了较多限定。如准备金率只适用于一定规模以上（1150 万美元）金融机构的转账账户，而定期存款和储蓄账户的准备金率为零；且准备金率的调整范围被限定在 8%-14% 的范围。平均而言，准备金率要比名义的比率为低。见下表。

表 6 美国存款准备金率

存款类型	准备金率	
	存款的%	生效时间
纯转账账户		
\$0 to \$11.5 百万	0	12-29-11
大于 \$11.5 百万小于 \$71.0 百万	3	12-29-11
大于 \$71.0 百万	10	12-29-11
非个人定期存款	0	12-27-90
欧洲货币存款	0	12-27-90

资源来源：美国联邦储蓄委员会网站“准备要求”。



相对而言，多数国家中央银行规定的准备金率是比较静态的。例如，美国自 2006 年，大于 7100 万美元的吸收存款机构的转账账户的准备金率就是 10%。相形之下，中国中央银行如此频繁地调整准备金率，就显得有些“反常”。其中有很多复杂的原因，我们不得而知。

然而，如果将调整准备金率和调整利率作为影响货币供给量的互替的货币政策工具，我们发现，前者的政策效果要劣于前者。这包括：

(1) 如果政策目标是改变货币量，利率政策的效果要更为直接和明显。利率的变化直接影响会影响消费和投资。当利率上升时，消费的机会成本就会上升，从而减少消费量；利率上升也会使处于边缘的投资回报率显得低于利率，从而停止投资。通过减少最终需求，利率的上调减少了对货币的总需求。而调整准备金率则没有这个效果。这一手段对货币量的影响，是通过减少贷款，经货币乘数的放大，最终影响存款。但这一作用，利率手段也同样可以实现。

(2) 由于上述原因，在使用调整准备金率的手段时，就要加上调整力度。加上前面引述萨缪尔逊说的原因，就会导致宏观经济政策的过大变化，导致经济过程的较大动荡。

(3) 如果只调整存款准备金而不调整利率，例如提高准备金率而不提高利率，有些能够获得贷款却效率较低的企业，就不会受到政策变动的影响减少经济活动或退出，而一些效率较高却不能获得贷款的企业却可能要减少经济活动或退出。这在微观层次是无效率的，也会积聚为宏观层次的无效率。

(4) 更严重的是，在中国的利率管制条件下，调整准备金率并不影响利率水平，从而无法通过利率的变化产生更大的宏观经济效果。而在一个成熟的市场经济国家，准备金率的调整会通过影响贷款数量影响利率，从而进一步影响货币量。

(5) 由于获得贷款的难易程度不同，以及实际上存在着所有制歧视，当通过调整准备金率实行紧缩政策时，贷款供给数量减少，但利率并不调升，有贷款优先权的企业不会受到影响，而没有贷款优先权，且处于边缘的企业会受到更为严重的冲击，或者贷不到款，或者承受更高的利率。这导致在同样的紧缩政策下，出现了对不同企业的歧视。

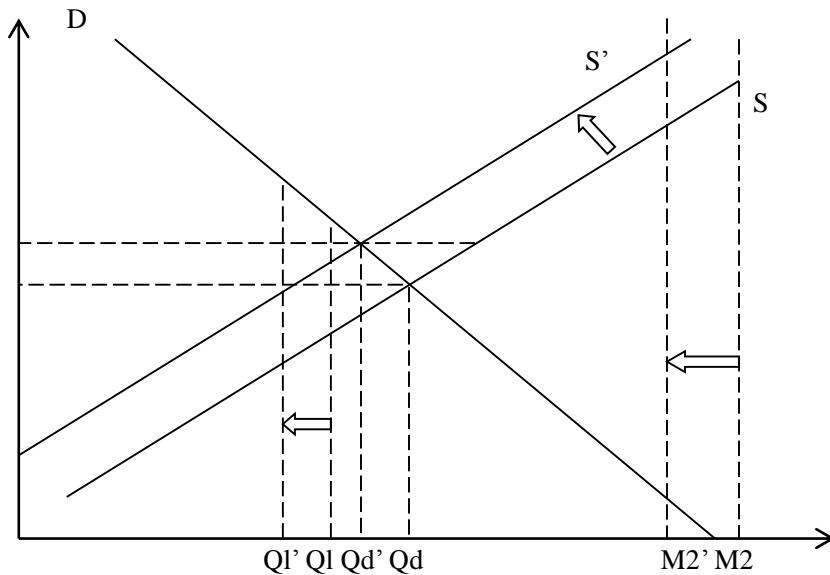
而从银行企业的角度看，调整准备金率和调整利率却有着非常显著的区别；换句话说，会对银行企业的利益产生两种非常不同的影响。

我们假定两种政策工具的目标都是使货币数量，具体地讲是广义的货币数量 M_2 ，发生一个变动，即 ΔM_2 。而 M_2 包括通货，活期存款和储蓄存款。静态地看，当存款利率变动时，只改变通货与存款的相对数量，而不改变 M_2 总量。但当贷款利率变动时，贷款数量会发生变动。调整准备金率就是在不改变存款与通货之间相对数量的情况下，通过改变贷款数量，经货币乘数的作用影响存款数量。所以，无论是利率手段，还是准备金率手段，政策的第一个目标都是改变贷款数量。具体的机理，见下图。

所以，只要两种货币政策手段能够使贷款数量发生同样数量的变动，我们就认为这两种政策手段是等价的。



图 10 利率与准备金率互替示意图



说明：在货币政策实施之前，均衡的存款量是 Q_d ，一定准备金率下的贷款量是 Q_l 。提高准备金率后，贷款量从 Q_l 减少到 Q_l' ；而提高等价的利率后，静态地看，存款量会增加；但存款量会从 Q_d 减少到 Q_d' ，并通过货币乘数效应，使货币供给曲线 S 向左上移至 S' ，从而存款量从 Q_d 减少到 Q_d' 。在这时，整个货币量减少了因贷款减少引致的存款减少的货币量，即从 M_2 减少到 M_2' 。

运用调整利率的方法，根据价格弹性的定义，有：

$$\Delta Q_l = E_l Q_l^* (\Delta P_l / P_l) \quad (1)$$

运用调整准备金率的方法

$$\Delta Q_l = Q_d * \Delta R_r \quad (2)$$

其中，

Q_d 为存款量；

Q_l 为贷款量， ΔQ_l 为贷款量的变动；

P_l 为贷款利率， ΔP_l 为存款利率变动；

R_r 为准备金率， ΔR_r 为准备金率的变动；

E_l 为贷款的利率弹性。

在本研究中， $\Delta P_d = \Delta P_l$ ，即贷款利率变动与存款利率变动一样。

根据公式（1）和（2），于是有，



$$ElQl^* (\Delta Pl/Pl) = Qd^* \Delta Rr$$

即

$$\Delta Rr = ElQl^* (\Delta Pl/Pl) / Qd \quad (3)$$

$$\Delta Pl = [Qd^* \Delta Rr / (ElQl^*)] * Pl \quad (4)$$

这两个公式表明了利率调整与准备金率调整的一种等价关系，即为达到同样的调整货币量的效果，调整一定量的准备金率相当于调整了多少利率。

在调整利率时，

$$\Delta Qd_1 = Ed^* Qd (\Delta Pd/Pd) + \Delta Ql / (1 - Rr + \Delta Rr) \quad (5)$$

其中， ΔQd 为存款变动量； Ed 为存款的利率弹性； ΔPd 为利率变动量； Pd 为利率。

这一公式比较清楚地表达了利率影响存款量变动的两个方面。一方面是存款量对利率变动作出直接反应；一是利率通过影响贷款量进而经货币乘数效应影响存款量。然而在现实中，我们很难将这两方面区分开来，我们只能对存款量的整体变动有所把握。所以我们只能将乘数作用的部分考虑进来，得出经验的利率弹性。上式可改为：

$$\Delta Qd_1 = Ed^* Qd (\Delta Pd/Pd) \quad (5')$$

其中， Ed 为用经验数据得出的存款的利率弹性。

在调整准备金率时，

$$\Delta Qd_2 = \Delta Ql / (1 - Rr + \Delta Rr) \quad (6)$$

两个 ΔQd 并不相等，所以将两者分别记为 ΔQd_1 和 ΔQd_2 。

在调整利率的情况下，

$$\text{总存款利息变动} = (Qd + \Delta Qd_1) * \Delta Pd + \Delta Qd_1 * Pd \quad (7)$$

$$\text{总贷款利息变动} = (Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl + \Delta Ql * Pl \quad (8)$$

在调整准备金率的情况下，

$$\text{总存款利息变动} = \Delta Qd_2 * Pd \quad (9)$$

$$\text{总贷款利息变动} = \Delta Qd_2 * Pl \quad (10)$$

两种“总存款利息变动”相减，得两种货币政策工具对银行存款利息成本的影响差别。



$$(Qd + \Delta Qd_1) * \Delta Pd + \Delta Qd_1 * Pd - \Delta Qd_2 * Pd \quad (11)$$

两种“总贷款利息变动”相减，得出两种货币政策工具对银行贷款利息收入的影响差别。

$$(Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl + \Delta Ql * Pl - \Delta Ql * Pl = (Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl \quad (12)$$

将公式（11）和公式（12）相减，得出两种货币政策工具对银行的净利息收入变动的差别。

$$(Ql + \Delta Ql) * \Delta Pl - ((Qd + \Delta Qd_1) * \Delta Pd + \Delta Qd_1 * Pd - \Delta Qd_2 * Pd) \quad (13)$$

其中， $\Delta Pd = \Delta Pl$ 。

根据 2002 年 1 月到 2011 年 12 月的 17 次利率变动的数据计算，

存款的利率弹性

$$Ed = 0.006$$

贷款的利率弹性

$$El = -0.127$$

我们现在用 2011 年 6 月 20 日中央银行上调 0.5% 的存款准备金率试做计算。

2011 年 5 月的存款余额 $Qd = 767339$ 亿元，贷款余额 $Ql = 507686$ 亿元；

$\Delta Rr = 0.5\%$, $Rr = 20\%$, $Pd = 3.25\%$ 和 $Pl = 6.31\%$ (上述数据来自中国人民银行网站)；

根据公式（4），等价的利率变动为

$$\Delta Pl = 0.375\%$$

根据公式（1），

$$\Delta Ql = -3837 \text{ 亿元}$$

根据公式（5'），

$$\Delta Qd_1 = 531 \text{ 亿元}$$

根据公式（6）

$$\Delta Qd_2 = -4824 \text{ 亿元}$$



根据公式（11），比较使用等价的利率工具，使用上调准备金 0.5% 的手段使银行业免除的利息支付约为，

$$\begin{aligned} \text{总存款利息变动差别} &= (767339 \text{ 亿元} + 531 \text{ 亿元}) * 0.375\% + 531 \text{ 亿元} * 6.31\% + 4824 \text{ 亿元} \\ &\quad * 6.31\% = 3217 \text{ 亿元} \end{aligned}$$

由于使用了替代的调整准备金率的工具，上调 0.5% 的准备金率，可使银行业免于支付存款利息达 3217 亿元。我们知道，在我国近些年的利率调整中，存贷款利率总是同步同向调整，即贷款利率变动的方向和幅度与存款利率相同，存款利率的上升带来的利息支出增加会被贷款利率上升带来的利息收入增加基本弥补，所以反过来说，用调整准备金率的手段替代调整利率的手段所带来的好处，基本为向银行借款的利益集团获得。

我们以 2011 年为例，一共上调了六次存款准备金率，每次 0.5%；在此之前，准备金率为 17.5%，一年期存款利率为 2.75%，一年期贷款利率 5.81%；2010 年 12 月底存款余额为 718238 亿元，贷款余额为 479195 亿元。

根据公式（4）， $\Delta PI = [Qd * \Delta Rr / (EIQI)] * PI$ ，等价的利率变动为

$$\Delta PI = 2.05\%$$

根据公式（2）， $\Delta QI = Qd * \Delta Rr$

$$\Delta QI = -21547 \text{ 亿元}$$

根据公式（5'）， $\Delta Qd_1 = Ed * Qd (\Delta Pd / Pd)$

$$\Delta Qd_1 = 3212 \text{ 亿元}$$

根据公式（6）， $\Delta Qd_2 = \Delta QI / (1 - Rr + \Delta Rr)$

$$\Delta Qd_2 = -27103 \text{ 亿元}$$

根据公式（11）， $(Qd + \Delta Qd_1) * \Delta Pd + \Delta Qd_1 * Pd - \Delta Qd_2 * Pd$

$$\text{总存款利息变动差别} = 15623 \text{ 亿元}$$

也就是说，用调整准备金率的方法替代调整利率方法，2011 年的六次上调准备金率，相当于为银行业或其主要借款人减少了 15623 亿元的利息支出。



七、结论

银行业行政性垄断的特点，是进入管制加价格管制。价格管制具体表现为对利率的管制。这相当于用行政手段给市场强加一个垄断价格。

行政部门管制下的商业银行存贷款利率差高达3%，是一般市场经济国家中，由市场决定的利率差1.5%~2%的153%~204%。换作一般商品，这样的垄断价格也是高得惊人。

由于有了高额的利率差和进入管制，才使得国有银行体系看起来有着较高的账面利润。一旦将管制的存贷款利率差降低到1.5%，利润就会缩水八成以上。

由于较高的利率差主要是依赖于抑低存款利率形成的，所以这一管制利率导致了存款总量的减少，进而贷款资源的减少，最后导致实际的均衡贷款利率的上升。

这种行政性垄断既降低了整个社会的资金配置效率，带来了福利损失，并且扭曲了收入分配。更重要的是，由于利率本身又是宏观经济政策的工具，为了维护垄断银行的利率差，以及总体较低的利率水平，就会扭曲宏观经济政策，对整个宏观经济产生负面影响。

附录1

金融监管独立性的国际经验

提高监管效率的关键是存在强有力的独立的监管主体，保持监管者的权威，获得严格的法律保护。监管者在操作上的独立性是1992年巴塞尔委员会所确立的核心银行原则中的一个重要标准。监管独立性缺乏导致“监管失灵”是美国20世纪80年代储贷危机的主要原因之一。为提高银行监管机构独立性，美国在该危机后引入立即干预措施(PCA)，在银行资本充足率下降到一定程度，监管机构可以自动采取相应的干预和处罚措施，从而避免政治干预和行业俘获问题。随后，许多国家为提高银行监管机构的独立性，也纷纷效仿美国的做法。世界银行监管调查数据显示，目前已有77个国家或地区以立法形式设置了对银行的自动干预标准，约占调查国家总数的61%。

国际证监会组织证券（IOSCO）总结了证券监管有三大目标：保护投资者利益；保证市场公平、有效和透明；减少系统风险。对证券监管而言，监管机构的独立性尤其重要。证券监管机构应最大限度降低可能受到的政治性干预，证券监管机构应与其他行政部门，尤其是宏观政策制定部门适度分离，此外，证券监管机构应与证券市场主体及各种利益团体保持距离。

以美国证券交易委员会来看，它的独立性值得借鉴。美国证券交易委员会是美国证券行业的最高机构，是直属美国联邦的独立准司法机构，负责美国的证券监督和管理工作。美国证券交易委员会具有准立法权、准司法权、独立执法权。它不受总统和其它部门的干预，但在立法、预算等事项上应与有关主管部门协调。其职能是：旨在监督一系列法规的



执行，以维护证券发行者、投资者和交易者的正当权益。防止证券活动中的过度冒险、投机和欺诈活动，维护稳定的物价水平，配合联邦储备委员会以及其它金融监管机构，形成一个明确、灵活、有效的金融体系。

附录 2

中国商业银行营业许可申请的相关规定

1. 商业银行资本金要求

商业银行资本金包括两部分：商业银行在开业注册登记时所载明、界定银行经营规模的资金，即注册资本；商业银行在业务经营过程中通过各种方式不断补充的资金，即补充资本。根据《中华人民共和国商业银行法》的规定，商业银行有注册资本最低限额的规定。根据设立银行类型的不同，分别不得低于一定限额，具体要求见下表。其中，为了安全考虑，对银行注册资本金要求必须是实缴资本。国务院银行业监督管理机构根据审慎监管的要求还可以调高注册资本的最低限额。

表1 我国商业银行最低注册资本的要求

类型	最低注册资本限额
全国性商业银行	10亿元人民币
城市商业银行	1亿元人民币
农村商业银行	5000万元人民币

资料来源：中华人民共和国商业银行法（2003年修订）。

2. 银行业市场主体的准入要求

这是对从事银行业务的人数、从业资质，工作经验，公司实体资格，是否获得相关部门的授权等条件的考察。要求具备任职专业知识和业务工作经验的董事、高级管理人员。有符合《中华人民共和国商业银行法》和《中华人民共和国公司法》规定的章程。有健全的组织结构和管理制度。有符合要求的营业场所、安全防范措施和与业务有关的其他设施。

3. 银行业市场准入的审批项目

设立商业银行的申请人需向国务院银行业监督管理机构提交下列文件和资料：申请书，载明拟成立的商业银行名称、所在地、注册资本、业务范围等；可行性研究报告；以及其他国务院银行监督管理机构规定提交的其他文件、资料。以上文件查经符合规定的，申请人需填写正式申请表，并提交下列文件、资料：章程草案；拟任职的董事、高级管理人员的资格证明；法定验资机构出具的验资证明；股东名册及其出资份额、股份；持有注册资本5%以上的股东的资信证明和有关资料；经营方针和计划；营业场所，安全防范措施和与业务有关的其他设施的资料；以及国务院银行业监督管理机构规定的其他文件、资料。



4. 商业银行资产负债比例管理规定

《中华人民共和国商业银行法》中规定，我国商业银行贷款应该遵守下列资产负债比例管理规定：资本充足率不得低于 8%；贷款余额与存款余额比例不得超过 75%；流动性资产余额与流动性负债余额比例不得低于 25%；对同一借款人的贷款余额与商业银行资本余额不得超过 10%；国务院银行业监督管理机构对资产负债比例管理的其他规定。



食盐业的行政性垄断

一、食盐业行政性垄断的起源与变迁

1. 食盐业变革历程

食盐业专营制度最早可以追溯到春秋时代，早在《管子·海王》就有关于盐业国家垄断之说。其后，从秦汉时期的国家直接专营，到隋唐时期的国家间接专营再到明清时期的特许盐商体制，历代的食盐业管理始终有较多政府干预。

明、清及民国实行了特许专营制度，这一制度在明清时期又叫“引岸专商制度”，其本质是价格“双轨制”。专商许可来源于行政权力，以寻租的方式获得，在明清时包括各种税金、“报效”以及帑息等，民国时期则是“验票费”。并且，民国时期的盐商贿赂公开化，军队和权贵成为贩卖私盐的主体。（马俊亚，2006）

中华人民共和国成立后，又恢复了盐业专营制度。五十年代初在财政部下设盐业局，它既是盐业行政主管又是食盐生产者。并设立中国盐业公司，负责运输和销售。对盐业实行垄断，其理由是通过盐业专营收益弥补税收不足。并且，政府对盐业的垄断一直是严格的，只是在“产销”和“中央—地方”的垄断权力分配上有所不同，经历了“合分合分”四个阶段：1954年，中国盐业公司并入盐务总局，产销合并，产量占全国的49.6%，销量占全国的90%（合）。1957年实施“统一计划，分级管理”，中央直属企业将具体管理职能下放给省、市级政府，且运销并入商业、供销或粮食部门，是实质上的“地区分管”、“产销分管”。此阶段内，产销矛盾紧张（分）。1964年，成立盐务总局和中国盐业公司，一套机构两块牌子，开始实施垄断专营，产量占全国的70%，销量占全国的90%，并领导相关学校和研究、勘探企业（合）。1966年起的文革时期，仅第一轻工业部内设一个盐业组（共2人）管理全国盐业工作，体制基本回到1964年之前（分）。1978年，轻工业部成立盐务总局，但企业隶属关系不变，仍处在地区分管和产销分管状态。（程龙刚，2009）

由于与我国盐业行政性垄断的现状关联较大，我们将自1980年至今的30多年时间里，盐业管理体制的演变用下表表示。

表1 盐业管理管理体制演变

起始时间	行政主管职能承担者及隶属关系	结束原因	重要相关事件
1980-1988	盐务总局：与中盐总公司是一套机构，两块牌子，隶属轻工业部	十二届三中全会政企分开浪潮下，轻工业部机构改革。	
1988-1990	轻工业部综合司局为主，盐业协会为辅，与中盐总公司脱离	由于管理不善，使缺碘病回升	



1900-1994	中盐总公司	“食盐管好，工业盐创造条件逐步放开”的改革思路。	劣质盐、非碘盐冲击食盐市场较为严重
1994-1998	盐业管理办公室，隶属轻工总会，与中盐总公司合署办公。工业盐向市场开放。	撤销中国轻工总会，成立国家轻工业局	1996 年《食盐专营办法》，缺碘病防止随后见效
1998-2001	盐业管理办公室，隶属轻工业局，与中盐总公司合署办公。	轻工业局撤销	
2001-2003	盐业管理办公室移交国家经贸委，经贸委将监管职能委托给中盐总公司。	非典疫情下的食盐抢购和经贸委撤销	
2003-2008	盐业管理办公室移交至国家发改委工业司	大部制改革	2003 年开启广东盐业改革，改革失败，退回政企合一
2008-至今	盐业管理办公室移交工信部，其他不变	/	

总体来看，盐业专营制度从未被打破。虽然垄断力量在中央企业和地方企业间的分配变化不曾停歇，盐的生产和销售分合不断，但这始终是建立在政府以行政力量垄断食盐行业的基础上的。尤其是 1996 年的《食盐专营办法》确立了食盐专营体制。

此外，盐业上市公司中的相关人数与比例也相对较高，如下表。

表 2 盐业企业董事会成员中的有行政部门经历的人数与比例（2013）

企业	云南盐化	兰太实业	南风化工	盐湖钾肥	平均
董事会人数	18	12	14	19	
行政部门经历人数	6	5	4	5	
比例	33%	42%	29%	26%	32.5%

资源来源：根据相关企业的 2013 年年报统计。

近几年来一个显著的变化是地方盐业公司的集团化倾向。这种倾向一方面是市场化改革压力传导所致——以集团化应对市场化是国有企业改革中的惯用思路。另一方面，则是负责运销的盐业公司有动力将垄断扩展至上游生产企业。因此，企业边界虽然发生变化，利益分配、管理架构却仍有较多保留。这里采用将生产者与销售者区分开的方法，以帮助我们分析食盐业。

2. 法律依据及其问题

专营是指政府授权其自身所属于机构或者其他私人主体对特定商品或者服务进行排他性经营的权利。目前为止，我国并没一部创设盐业专营的法律。1990 年 2 月 9 日国务院颁布的《中华人民共和国盐业管理条例》和 1996 年 5 月 27 日国务院颁布的《食盐专营办法》，是现在盐业行政性垄断权的主要依据。而这两个文件在法律体系中并不是立法机关通过的法律，而是行政部门颁布的法规。所以盐业专营是行政权力创设的垄断权，符合我们



定义的“行政性垄断”的原本含义。2013年《国务院关于修改部分行政法规的决定》对原《食盐专营办法》的部分条款进行了修改，将《食盐专营办法》第五条第二款修改为：“食盐定点生产企业由省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构审批。”第六条中的“国务院盐业主管机构”修改为“省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构”。删去第十八条第一款中的“国务院盐业主管机构或者其授权的”。修订后的《食盐专营管理办法》实行的专营政策不变，只是将由中央审批的部分权力下放给了地方。

《中华人民共和国盐业管理条例》中与本文有关的重要规定如下：

第三条 盐资源属于国家所有，国家对盐资源实行保护，并有计划地开发利用。国家鼓励发展生产，对盐的生产经营实行计划管理。

第四条 省及省级以下人民政府盐业行政主管部门，由省、自治区、直辖市人民政府确定，主管本行政区域内的盐业工作。

第八条 开发盐资源，开办制盐企业（含非制盐企业开发盐资源，下同），必须经省级盐业行政主管部门审查同意，报省、自治区、直辖市人民政府批准。私营企业和个人不得开发盐资源。

第十四条 制盐企业必须按照国家计划组织生产。

第十九条 食用盐、国家储备盐和国家指令性计划的纯碱、烧碱用盐，由国家实行统一分配调拨。

《食盐专营办法》（修订版）中与本文有关的重要规定如下：

第四条 国务院授权的盐业主管机构（以下简称国务院盐业主管机构）负责管理全国食盐专营工作。县级以上地方各级人民政府授权的盐业主管机构（以下简称县级以上地方各级人民政府盐业主管机构），负责管理本行政区域内的食盐专营工作。

第五条 国家对食盐实行定点生产制度。非食盐定点生产企业不得生产食盐。食盐定点生产企业由省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构审批。

第七条 国家对食盐生产实行指令性计划管理。食盐年度生产计划由国务院计划行政主管部门下达，国务院盐业主管机构组织实施。

第九条 国家对食盐的分配调拨实行指令性计划管理。食盐年度分配调拨计划，由国务院计划行政主管部门下达，国务院盐业主管机构组织实施。

第十条 国家对食盐批发实行批发许可证制度。经营食盐批发业务，必须依法申请领取食盐批发许可证。未取得食盐批发许可证的，不得经营食盐批发业务。

第十五条 食盐定点生产企业、食盐批发企业、食盐零售单位和受委托代销食盐的个体工商户、代购代销店，应当执行国家规定的食盐价格。



第十八条 托运或者自运食盐的单位和个人，应当持有省、自治区、直辖市人民政府盐业主管机构核发的食盐准运证。食盐作为国家重点运输物资，运输企业应当保障运输。

这些条款梳理了已有盐业管理体制，并以法律形式保证了这种体制的延续。首先，从盐的生产来看，政府及其所属部门对盐资源的开发实行指令性计划管理。《盐业管理条例》第三条、第八条、第十四条以及《食盐专营办法》的第五条、第六条、第七条，为食盐的垄断性生产提供了依据。

其次，从盐的运销来看，政府及其所属部门对盐的分配、调运和销售也是指令性计划管理。《盐业管理条例》第十九条、第二十条、第二十一条以及《食盐专营办法》第九条、第十条、第十一条、第十三条、第十四条为盐的运销专营提供依据。

及至 2003 年，国家发展改革委仍要求：“中国盐业总公司要认真组织落实并督促各产销企业严格执行国家计划”。³⁸ 2008 年新版《食盐准运证》、2009 年《食盐批发许可证》《食盐转（代）批发许可证》、2010 年《食盐分配调拨计划（草案）》，工业和信息化部仍授权由中国盐业总公司办理。³⁹

然而，这些法律条款与 2007 年 8 月 30 人民代表大会颁布的《中华人民共和国反垄断法》相矛盾。该法律与盐业行政性垄断行为相关的条款主要是以下两条：

第七条 国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业，国家对其经营者的合法经营活动予以保护，并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控，维护消费者利益，促进技术进步。

第三十七条 行政机关不得滥用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定。

该法第七条似乎将盐业这一“依法实行专营专卖的行业”排除在外，但是，“依法”二字中的“法”字，不可能包括行政部门制定的办法，即使是最高等级国务院制定的办法也不能包括在内。因为《中华人民共和国反垄断法》由最高立法机关人民代表大会所立，相对于由行政部门所立的《盐业管理条例》和《食盐专营办法》是上位法。上位法参照下位法而立，在逻辑上是说不通的。因此，这里的所依之法，必然不包括《盐业管理条例》和《食盐专营办法》。因为，《反垄断法》的颁布本身就意味着两个盐业行业法规不再具有法律效力。更重要的是，第三十七条明确规定了行政机关（当然包括国务院在内）不得用行政权力限制竞争，也就否定了盐业专营的合法性。

另外需要说明的是在《盐业专营办法》第十条中，食盐批发须获得许可证上，不同省份规定不同，例如黑龙江、湖南规模以上民企可以申请食盐批发许可证，而广东省则要求食盐批发许可证只能由盐业公司获得。但无论如何，食盐批发企业必须遵守《食盐专营办法》及国家有关盐业法规、规定，服从当地盐业主管机构的管理，严格执行国家下达的食盐分配调

³⁸ 参见《国家发展改革委关于下达 2004 年盐分配调拨计划和食盐干线运输计划的通知》（发改经贸[2003]2312 号）。

³⁹ 参见《关于启用新版食盐准运证的通知》《关于换发 2009 年度食盐批发许可证的通知》（工信厅消费[2008]42 号）、《关于填报 2010 年食盐分配调拨计划(草案)的通知》（中盐发[2009]172 号）。



拨计划和国家食盐价格政策，并严格按照规定的进货渠道和销售范围经营食盐。

二、组织架构

我国现行组织框架继承于文革时期的“地区分管”和“产销分管”。而随着近年来省内盐业公司的整合，产销分管已经逐步消失，更多盐业企业以省盐业公司的身份，垄断了行政区内的生产和销售。因此，我国盐业呈现出如下特征：在中央层面，有中国盐业总公司，位列中国企业 500 强，在制盐、盐化工等方面优势较大；在地方层面，大部分省份以省级盐业集团（公司）为主体，垄断运输与销售，个别省份也控制食盐生产，民营企业主要集中在工业盐和盐化工行业。

在中央层面上，中国盐业总公司隶属国资委而兼有食盐行政管理职能。目前，中盐从事食盐专营业务的企业已有 20 家，在 18 个省市区进行食盐批发或配送、加工业务；盐的生产企业 12 家，分布在 9 个省市区。中盐拥有全资、控股子公司 46 家，分布在全国 25 个省、市、自治区。2006 年~2008 年中国盐业总公司食盐产量分别占全国食盐产量的 25.5%、35.4%、29.2%，产销率分别为 97.2%、88.8%、85.6%。（上海证券报，2010）在工信部核发的 2010 年~2012 年度食盐定点生产许可证 100 家食盐定点生产企业和 15 家多品种盐生产企业中，中国盐业总公司就分别占了 18 家和 3 家。不仅如此，中国盐业总公司仍将“50%以上的市场份额，成为行业真正的主导者”作为主要业务目标，为此制定的增长策略为“把握各种可能机会进行并购”。（《上海证券报》，2010）在工信部核发的 2013~2015 年度食盐定点生产许可证 98 家食盐定点生产企业和 19 家多品种盐生产企业中，中国盐业总公司分别占了 18 家和 4 家。

在地方层面上，盐业公司一般都是省一级垂直管理，隶属同级国资委管理居多，但也有一部分盐业公司隶属于供销系统或粮食系统，且大都实行了盐务局（盐业局）和盐业公司一套人马、两块牌子的管理体制。盐业公司作为垂直管理单位，人、财、物均为一条线管理，这就造成了盐业系统相对封闭的特点。

在行政管理关系上，中国盐业总公司统一制定生产计划，所有地方企业需从中国盐业总公司获取产量指标，方可生产。而地方行政主管部门，则负责其辖区内的许可证颁发。虽然地方盐业企业归地方国资委所有，资产处置权归地方所有，但地方国资部门并不能够直接管辖盐业企业。中国盐业总公司要求地方盐业企业报送计划申报文件，而对于本省、区和市发改委则只是“抄报”。

在盐业的税收问题上，1994 年后盐业税由资源税与增值税两部分组成，其中 75% 的增值税上交国家财政，全部资源税和 25% 的增值税上交地方财政。由于盐业资源税约在 3% 左右，与增值税的 17% 相比很低，且盐业运销企业只交增值税，所以制盐企业中大部分的税收归国家财政。盐业企业的税后利润归企业自身支配。

盐业的这种专营体制在一定时期内表现出了一定的正面效应，即在较短的时间内解决了加碘食盐的普及问题。碘盐普及率由 1995 年 39.9% 上升到 2005 年的 90.2%，儿童甲状腺肿大率从 1995 年的 20.4% 下降到 2005 年的 5%，两项指标均达到国际消除碘缺乏病的标准。然而，即使如此，也并不能说明，在竞争性的制度下，盐业的这方面表现会更差。并且，盐



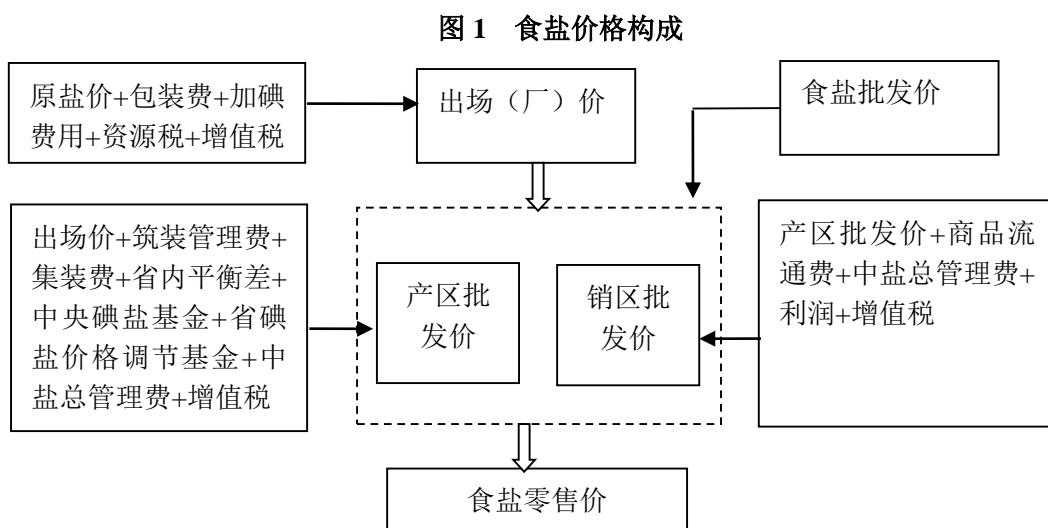
业专营的代价是巨大的。

三、盐加碘与管制的垄断价格

从历史形成来看，食盐加碘是行政部门保持盐业垄断的重要“借口”。食盐加碘不仅成为食盐行业垄断的新借口，而且还很大程度影响了食盐价格、产量和质量。这里所谓受食盐加碘的影响，绝非指加碘本身的成本占总成本的比重较大，恰恰相反加碘成本占总成本比重极小。这里所谓的影响，是指盐业公司及管理机构通过“食盐需要加碘”这一“政策”，用行政性力量垄断食盐业，设定管制的垄断高价，拒绝开放市场。

1. 食盐的垄断高价

食盐的价格由行政部门制定。结构比较复杂，可以从食盐出厂价、食盐批发价和食盐零售价三者来解析。下图是以广东省为例的食盐价格所包含的细分项目：



资料来源：曾绍伦、王伟：《我国盐业体制困境的根源与焦点——基于盐价与利益主体的分析》，《改革与战略》，2011年第4期。

其中2009年，出场平均价格约为420元/吨，产区批发价格约为630元/吨（曾绍伦，王伟，2011），食盐统一零售价为2.5~3元/千克，折合2500~3000元/吨，是产区批发价格的4~5倍，销区批发价因产销区距离远近而各异。

事实上，工业盐与食盐的生产成本可比性较强，他们的主要区别只有三点：一是食盐的氯化钠纯度在91%以上（食盐卫生标准 GB2721-1996），而工业盐（工业盐 GB/T5462—2003国家标准）分类较多，氯化钠纯度从92%到99%有所不同，工业盐含有亚硝酸钠⁴⁰；二是食盐在我国一般都加碘（碘化钾），而工业盐不用加碘；三是食盐中加有食品添加剂——抗结晶剂（有毒，在日本不被允许），以防止食盐结成块状。我们基本可得出这样的结论：工业

⁴⁰ 亚硝酸盐一次性摄入过多，会使血液中的低铁血红蛋白变性，失去载氧能力，危及生命。亚硝酸盐在一定条件下可生成亚硝酸胺，亚硝酸胺致癌。



盐生产成本与食用盐生产成本相差很小，因为食用盐纯度基本上与工业盐纯度相同⁴¹。

食盐销售价格达到近 3000 元每吨，而工业盐价格仅 715 元 / 吨左右。在食盐与工业盐生产成本基本相同的情况下，即使考虑到食盐需要小包装、需要在分散的零售终端出售而造成的更多运销成本，食盐的市场价格也是明显偏高的。显然，食盐利润远高于工业盐利润，仅以工业盐价格估计，并扣除食盐加碘费用、食品添加剂费用、“小包”包装费用等，食盐利润占总收入的比例至少应该在三分之二以上。

根据孙晋、范舟、秦丽（2010）的估算，以北京市为例：中盐北京盐业公司销售的食盐价格为 1.30 元/斤/袋(2 600 元/吨)，批发价为 2 180 元/吨，去掉采购、加碘、包装、批发经销等费用——加碘的额外费用仅为 25 元/吨，排除非经营性支出，其净利润率高达 67%。与这里的估算基本一致。

然而，国有的盐业公司公布的利润率却远小于这个比例，其中最具垄断地位的中盐总公司 2011 年所公布的利润也仅为 2.5% 左右（近 284 亿的总收入和 7.2 亿利润），而按照净利润率 67% 的估计，其利润应达到 190 亿，这与所公布的 7.2 亿元利润相差约 180 亿。这些利润究竟流向何处，是由于效率低下而损失，还通过隐形渠道被转移？

而对整个食盐产业来说，2010 年，全国食盐需求量约 800 万吨，盐价均值约为每公斤 3 元，其实际利润总额估计超过 160 亿元⁴²。需要注意的是，这个利润即经济学意义上的超额利润，相应的除两碱以外的工业盐市场接近完全竞争，由市场定价，工业盐的利润为零。

2. 因加碘而贵？

这里试图指出：食盐价格高并非因为食盐加碘这一成本，而来自于行政垄断的定价机制。估算加碘费用如下：

方法一：按照国际计算的加碘成本费用，每人每年 0.05 美元，以市场汇率换算成人民币约 0.3 元（实际上更低，因为中国在 2002 年已经发明了自主的、达到国际水平的加碘装置，其费用以人民币计算，而非美元，简单用市场汇率计算加碘费用，高估了加碘成本）。而在 2010 年，全国范围内人均食盐消费量约为 4.5 公斤，则每公斤加碘成本为 0.067 元，合每吨 67 元。

方法二：据可见到的部分盐业公司和盐业生产企业间的合约，可知盐业公司付给食盐生产企业的加碘费用为每吨 20~25 元（《人民网强国论坛》，2009），则每公斤加碘成本为 0.02~0.025 元。再根据上面食盐最终销售价可知，食盐中的加碘费用占食盐价格的 1.1%~1.4%。

这两种方法的计算至少表明，食盐加碘的费用对于盐的销售价格来说是微不足道的，也就是说不加碘的工业盐价格与加碘的食盐价格应相差不大。事实上，市场上无碘盐售价与加碘食盐售价相同或前者价格高于后者。如果加碘成本较大，那么绝不可能有这种情况发生，

⁴¹ 根据食用盐国家标准(GB5461-2000)和工业盐国家标(GB/T 5462-2003)，以制盐技术划分，精制食盐和精制工业盐的优级、一级和二级的氯化钠纯度均相同，而日晒食盐的氯化钠纯度则低于工业盐的氯化钠纯度。

⁴²计算方法是用销售总额乘以利润占销售额的比例，即 $800 * 3000 * 67\%$ 。（单位：万元）



因而上面估算通过了事实验证的。为了慎重起见，本文采用第一个加碘成本的数据，即每吨 67 元。

并且，食盐价格有一个跃升的阶段。在 1996 年实行全国范围内食盐加碘（同时进行了工业盐市场化改革），食盐原价约 900 元每吨，加碘盐零售价一次性上升约 200 元，无碘盐零售价一次性上升 80 元（《海南年鉴》，1996）。这种价格上升的正当性，不可能来自于加碘的技术上的成本，它实际上包括了下面两个部分：一是垄断定价下的垄断高价；二是这样的垄断高价，拉开了工业盐与食盐的价差，却没有改变这二者成本相近的事实，因为食盐的高价吸引没有行政部门许可的企业进入，垄断者为维护其垄断地位，必须耗费一定的成本来打击“外来者”，事实上要求食盐价格更高以弥补这一“垄断维护成本”。

3. 食盐企业数量多

在数量上，2002 年我国盐生产企业 1500 余家，其中规模年销售额在 500 万元以下的企业超过 100 家；在 447 家规模在 500 万以上的企业中，平均规模不足 10 万吨，30 万吨以上的仅 40 家。而美国六大食盐生产企业中，前三家的规模均超过 1200 万吨，相比之下，我国盐业企业数量多而规模小，因此盐业历届主管部门都试图控制盐业企业数量。

2005 年，发改委为 2010 年设定的目标是“食盐定点企业由现在的 121 家调整到 50 家以内”，然而，这个目标破产，其原因是上面提到的食盐生产企业利润高于工业盐生产企业，更多企业希望进入；同样的理由，已经在位的企业也没有任何退出的动机。潜在企业预期到进入后所获得的利润，会将此利润贴现而用于寻租活动。而管理部门在企业的寻租活动中，偏离其既定目标不足为怪。事实上，从 2009 年 12 月 18 日工业和信息化部核发了 2010~2012 年度食盐定点生产许可证可以知道，实际的执行情况是保留了 100 家食盐定点生产企业和 15 家多品种盐生产企业。

4. 食盐总产量过剩

在食盐的产量上，供给长期超过需求。2006 年过剩 1471 万吨，2007 年过剩 1518 万吨，2008 年过剩 1385 万吨，即使相比于 2010 年的盐业总产量 7523 万吨，过剩所占比例也分别达到了 19.6%，20.2% 和 18.1%，产销失调使制盐企业开工率进一步走低。

之所以出现这种长期的供给超过需求的现象，其直接原因是价格扭曲，根本原因是行政性垄断下的许可证制度。这具体表现为以下行为：一，食盐生产企业没有生产指标，也就没有利润，并且由于出厂价格和成本之差稳定，规模经济并不显著，边际利润接近平均利润，扩大产量也就直接扩大了利润。二，生产工业盐的企业大多都具备生产食盐的能力，现行的食盐定价，使生产食盐利润更高，生产商更愿意进入食盐生产领域，加强了食盐生产总量上升的压力。

如果这种扭曲得不到解决，还会进一步扩大这种产销之间的差距。目前我国许多地区仍在不断计划新建或者扩建原盐及配套氯碱或纯碱装置，2009 年在建和拟建产能将达到 205 万吨，2010 年将达到 265 万吨（张兴刚，2009）。据中盐总公司信息，我国食盐产能已经达到 8000 万吨，但一年销量只有 800 万吨（《羊城晚报》，2011）。



5. 食盐加碘—功成身不退

在食盐加碘成为维护盐业行政性垄断的重要借口后，食盐加碘是否适宜，已经不再重要，因为它所造成的行政性垄断催生了利益集团，而利益集团为自身利益阻挠食盐加碘政策的取消。造成今日“全国普及加碘食盐”政策“功成而身不退”的现象。

从改革历程来看，1996 年实行工业盐市场化的同时，实施了以加碘为理由的食盐专营制度，在全国范围内不加区分地供应加碘盐。从当时的情况来看，我国缺碘症频发，从供给方面将食盐全部加碘利大于弊。但近年来，缺碘症基本消失，而部分地区的高碘症问题突出，统一在食盐中加碘这一方法的弊端日益凸显。

最新的医学研究表明，缺碘和富碘都会导致甲状腺功能减退症，并且碘过量会造成血脂代谢紊乱，可能诱发高血脂。而据凤凰网报告，碘过量可使甲亢的危险性提高，隐性的甲状腺自身免疫性疾病转变为显性疾病，长期碘过量可使甲减或亚甲减患病的危险性提高。我国北京、河北、山西、江苏、安徽、福建、山东和河南等省份还存在高碘地区，而这些高碘区的无碘食盐供应并不到位。其中以北京和福建为甚，2008 年的抽样调查显示，北京和福建的无碘率分别为 25% 和 23%，存在较大的健康隐患（王海燕，徐菁，董惠洁，李素梅，2010）。2010 年 7 月 26 日，卫生部将食盐碘强化量为 20mg/kg 至 60mg/kg 修改为食用盐中碘含量的平均水平（以碘元素计）为 20mg/kg 至 30mg/kg，也证明卫生部门已经认识到了过多加碘的危害，并采取了行动。

而在缺碘区，碘盐的普及质量并不高。2010 年最新的碘盐监测报告显示：（1）各地加碘质量差异较大，各省（除西藏外）95% 以上碘盐合格率在统计上的方差 14.3%—68.8% 之间，其中有 23 个省份碘盐中碘含量变异系数⁴³超过了 20%；全国有 56 个县（市、区）碘盐覆盖率低于 80%；有 130 个县（市、区）未达到县级消除碘缺乏病目标；（2）高碘地区监测，在县级水平，有 65 个县（市、区）居民户无碘食盐率大于等于 90%，8 个县（市、区）居民户无碘食盐率低于 50%。也就是说，实际加碘量与最优加碘量差距较大，造成全国缺碘区内仍有相当多地区处于缺碘状态；而另一方面，高碘地区却没有能够很好的控制加碘量，造成了一定比例的加碘过量。

更重要的事实是，我国很多地区存在着高碘区与低碘区交叉的现象，试图从食盐加碘这个供给层面上解决加碘的问题，无异于缘木求鱼。可行的方案应是，由卫生部门或非政府组织提供“普及加碘知识”这一“公共物品”，并由每一个消费者根据自己的生活区域和加碘知识来决定是否购买加碘盐，而由市场对消费者的分散决策做出反应。这种市场加知识普及的方案，否定了行政性垄断食盐运销和生产的合理性基础。

四、盐业生产与销售：行政性双层垄断

食盐行业不仅具有地域性和行政性，还具有双层垄断（未进行省内盐业企业合并时）特点：在区域范围内，处在销售和生产环节的企业均由政府颁发许可。其销售环节由盐业公司独家垄断，而生产环节一般有三到四家食盐生产企业。这样，生产和销售就构成了制度内的、力量不对等的双边垄断。

⁴³ 即数学上的标准差。



这种双层垄断使得，垄断运销的企业由于垄断力量更强而获得更多利润，食盐生产企业由于彼此间的竞争而利润较运销企业为少。但食盐生产企业相比在行政许可之外的工业盐生产企业利润更高，其原因在于：在成本基本相同的条件下，由于食盐生产需要许可证，竞争不如工业盐充分，食盐在终端市场可以卖出远高于工业盐的价格。因此形成了工业盐生产者利润率低于食盐生产者利润率，后者又低于食盐运销企业利润率的现象。

这一垄断结构导致了以下几个问题：

1. 行政性垄断盐业使得资源不能得到有效配置

在生产上，由于不存在技术上的障碍，工业盐生产者本可以很容易的转入食盐的生产。而行政性垄断下，这些潜在的进入者都无法进入食盐行业。在运销上，竞争机制被行政性垄断取消，盐业运销企业无需经历“生存检验”，不能根据市场上最节约成本的方式选择运销途径。在这两个环节上，都必然产生效率损失：（1）获得垄断权力的企业未必是最有效率的企业；（2）垄断企业缺少潜在竞争压力，没有动力提高生产力，使得生产和销售成本高于竞争条件下的成本；（3）由于垄断高价，资源不当地过多拥入盐业，造成生产能力严重过剩；（4）寻租活动猖獗，租金耗散严重。

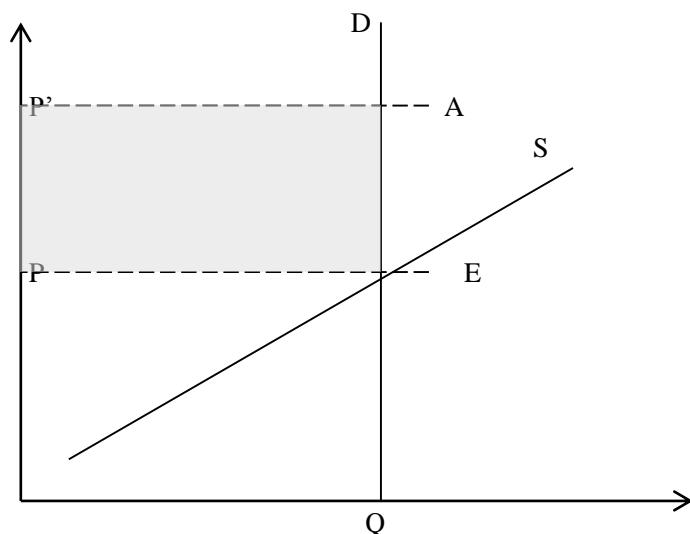
2. 行政性垄断盐业使公平受损，不仅其他盐业企业受到歧视，更伤害了上游供给者和下游消费者的利益

首先，那些食盐计划比较多的生产厂家，借食盐计划赢利的支撑，进行交叉补贴，低价倾销工业盐，以挤垮其他企业，或使潜竞争者无法进入（赵东辉、黄玫，2007）。其次，对上游企业，虽然在中央政府层面的政策制定者规定了“相对公平”的价格，但实际执行中，盐业运销企业或对政策置之不理，或通过其他手段压低食盐出厂价。再次，对下游消费者，一是可选择范围变窄：由于食盐是否加碘是需要根据所处地域决定，而加碘食盐的本意也是在碘匮乏地区提供加碘食盐。而实际的执行中，则是在全国大部分地区内统一提供加碘食盐，结果高碘地区加碘过量，又引起相关疾病。二是消费者必须承受更高的食盐价格，这对一般家庭影响不大，但对于食品加工企业却影响甚剧。以海天酱油为例，海天对酱油调味品的主要原材料——海盐只能由盐业公司独家供应，其价格与盐场海盐的收购价相差近450元，海天公司全年为此增加成本约2700万元（曾绍伦，王伟，2011）。

由于食盐需求的价格弹性接近于零，垄断所带来的社会福利损失一（由本报告定义）很小，但垄断价格高于市场竞争价格之上的部分直接就是垄断者从消费者那里攫取的利益，这种垄断租金通常被企业内外非生产性地耗散（即用于企业之间寻租竞争和企业内部的不当分配），因而构成本报告所定义的社会福利损失二（由图3所示）。



图2 食盐业的价格管制（垄断）



说明：P 为竞争性市场价格，P' 为管制的垄断价格。Q 为均衡的产量和销售量。由于食盐需求的价格弹性为零，所以需求曲线是一条垂直的线。当价格从竞争性市场价格（P）上升为管制的垄断价格（P'）时，需求量（Q）并不减少，所以没有社会福利损失一。但很明显，垄断企业从消费者手中攫取的相当于长方形 P' AEP 的面积，由此构成社会福利损失二。

根据前面的数据，由于工业盐的价格是市场竞争的结果，所以我们用工业盐的市场价格（715 元），加上加碘成本（67 元），作为食盐的竞争性市场价格（782 元）。用现有食盐的管制的垄断价格（3000 元）减之，可知垄断企业销售一吨食盐的不当垄断收益为 2218 元，这也是消费者的相应损失。按每年食盐销量 800 万吨计，可估计盐业垄断企业的垄断利润达到 177.4 亿元，这也同时是消费者每年的总损失。

3. 政府控制许可，食盐价格的扭曲，技术门槛低，使竞争以寻租形式呈现，并在市场自发环境下有“私盐”供应

寻租有两种表现，一是盐业公司与食盐生产商由于垄断力量的强度不同，而造成的后者的寻租行为。在实际操作中，食盐销区的盐业公司表面上执行国家定价，却以“运费补贴”、“回款奖励”等名目少付款，或者要求生产企业多发货，实际降低了食盐价格。并且，以广东的实践而言，所示的名目繁多的“规费”是秘而不宣的，它被定性为执行日期前“秘密”，并特别强调“本通知不宣传、不广播和不登报”。⁴⁴实际上，食盐生产企业如果不给盐业公司（负责食盐运销的企业）回扣，那么下一年该食盐生产企业就得不到足够的生产配额，这意味着这个生产企业更多的利润损失。在操作上，每年食盐生产计划下达后，各生产企业就忙于和盐业公司协商回扣的方式和额度。而且盐业公司对回扣不开发票，只开收据，税收最终由生产企业承担。

二是直接的腐败行为。由于进入管制和垄断高价，近年来，我国盐业接连发生多起腐败案例，盐业腐败已经成为系统腐败。2006 年，浙江省盐业系统腐败窝案，涉及贿赂犯罪案件

⁴⁴ 《关于调整食盐价格的通知》（粤价〔1996〕9 号）。



28件38人，其中恒达包装厂行贿最为严重，共向10个县(市)区的盐务管理局行贿，涉及盐务局正、副局长13人。2008年，广东省盐业腐败系列案，整个腐败案件涉及72人，其中盐业系统内部涉案人员37人，涉案社会人员35人，涉案金额折合人民币1780多万元，全案移交检察机关处理12人，其中厅级2人，处级3人。2011年1月，安徽省盐业总公司原总经理、安徽省盐务管理局原局长张长顺“落马”。2011年，海南省盐务局原局长、党委书记邢福煌(副厅级)涉嫌受贿案，非法收受贿赂400多万元。作为交换，为盐商贩运、装卸“私盐”提供帮助；违规提拔下级；违规报销；套取公款设立“小金库”；“吃工程”。

在“私盐”上，以广东为例，广东作为食盐的主销区，“私盐”(主要是非盐业公司经销的合格食盐)对食盐专营市场的冲击相当强烈，其中三分之二来自正规企业。也就是说，“现行的体制堵住了‘正门’，制盐、用盐企业为了生存和竞争，只得采取‘不正当’途径，使符合国家质量标准的产品成了‘私盐’”(赵东辉、黄政，2007)。私盐市场在广东早已形成网络，除盐业公司外，提供保护伞的还包括运输和公安等多个系统的一些“不法分子”(王珍、贺信，2009)。事实上，“私盐”是对盐业的行政性垄断造成的，已经成为腐败的重要手段，通过“设租”以非法利益供养执法队伍，形成执法与违法相互依存的黑色“执法产业”(孙晋、范舟、秦丽，2010)。由于“私盐”贩卖的判刑可以达到10年之久，私人资本不敢轻易生产、贩卖“私盐”。

4. 典型的行政性垄断下的收入分配——以盐业总公司为例

中国各省盐业总公司的利润一般在1亿元以上，其中2008年中盐总公司利润最高为6亿左右，江苏省盐业集团第二为2.5亿。在2007年出台的“中央企业国有资本收益收取管理办法”中，中国盐业总公司应上交利润的比例仅为5%。根据《关于进一步提高中央企业国有资本收益收取比例的通知》(财企〔2014〕59号)，2014年之后中盐总公司上缴利润比例提高到15%。

另外，据统计，盐业公司员工的人均工资约为3万到4万元不等。而从网络上盐业企业普通员工所报收入来看，一般从年薪1.2万元到2万元不等。这可以估算出高层管理人员的工资远高于普通员工工资水平。如果以平均值来估计(人均工资3.5万，普通员工年薪1.5万)，若假定员工领导比为20:1，那么领导的年合法收入均值为43.5万。事实上，这一估算基本合理，省盐业公司总经理的年薪30—40万之间，普通干部年薪十万以上。(孙晋、范舟、秦丽，2010)

5. 垄断力量向下游的扩张

盐业公司由于食盐加碘这一政策性需求而获得行政性垄断权力，但并不满足于食盐专营这一狭窄的行业领域，还不断将垄断势力渗入相关甚至不相关的行业。许多地方盐业公司把用于漂染、制革、制冰冷藏等工业用盐也纳入管理范围，实行与食盐相同的垄断经营和地区封锁。更有甚者，以制定地区盐业管理条例的方式，把这部分工业盐纳入盐业公司的管理范畴之内进行垄断经营。下面以中盐总公司为例。

中盐总公司是全国唯一的国家级盐业企业，在已有的巨大规模的基础上，近年来又在食盐行业内部以及食盐相关产业不断扩张，先后重组了内蒙古吉兰泰盐化有限公司、雅布赖盐化公司、湖南株洲化工集团、山西运城盐化局、安徽合肥红四方、江苏镇江盐化有限公司、



常州化工厂。中盐总公司的产品范围包括了食盐、畜牧盐、生活日化盐（盐灯和美容用盐）、软水软（净化水用盐）、工业盐（烧碱、液氨、三氯氰胺、聚氯乙烯等）、化肥（尿素，BB 肥等）。中盐不仅将触角延伸至工业盐和化肥领域，更进军了洗涤剂（奇强品牌的所有洗涤产品）和人造板业务⁴⁵。

进入这些领域，便可以扩大盐业公司的利润来源。

五、国际经验

包括美国在内的西方国家从 20 世纪 80 年代初开始，相继出台了新一轮国家行政改革的方案，其中盐业的改革也包含其中。西方这场行政改革具有三大实践取向，即市场化取向、放松规制取向和分权取向。改革后，西方国家大多数没有食盐专营制度，盐产品在市场上竞争。盐业企业大都产销合一，以跨国公司的形式实现垄断经营。并且，欧美大多数盐化企业，都实行了上下游企业的兼并和整合，企业自办盐场，实行盐碱联合。

1. 美国

美国有六大盐厂，在竞争的环境中逐步形成寡头竞争。1880 年，全国有 268 个厂家。1900 年大约有 150 个厂家，1920 年有 104 个厂家，1940 年有 83 个厂家。在 1941 年和 1957 年之间，厂家数量在 80 至 90 之间变化，按照这种逐渐减少的趋势，直到今天成为 6 家竞争的企业。美国的盐年产量在 4000 万吨左右，由 6 家公司控制，其中：Compass Minerals 公司年产能为 1530 万吨，莫顿(Morton Salt)盐业公司年产能为 1600 万吨，嘉吉(Cargill)公司年产能为 1260 万吨。大多数盐矿资源都归私人或者各州自身所有，他们只受《食品法》和《反垄断法》监督，由政府和行业协会共同监管：政府负责盐矿开采的审批，制盐企业都必须在美国食品医药管理局进行登记；盐业协会和政府相关部门制订各种用途的盐产品的技术指标和产品质量标准，并有专门机构对不同用途的盐的指标进行监督检查，企业之间的合作与竞争在法律规范的框架内运行。在此过程中盐业公司不承担任何行政职能。

2. 日本

日本的两碱工业盐全部来自进口，这里所述日本盐业仅包含生活用盐。日本政府于 1905 年实施《盐业专卖法》。1949 年成立烟盐专卖企业，至 1997 年，废除《盐业专卖法》，实施《盐事业法》和相应的专营管理体制，与我国目前大同小异。迫于压力，2005 年，日本废除了盐业专卖制度。日本政府通过撤销规制机构、取消市场准入和退出规制、取消价格（统一收购价格）、产量和销售区的规制等措施提高市场竞争程度，并通过市场结构设计（提高市场集中度）和产业机构社设计（禁止产配销一体化）等规制手段，最终达到了：（1）供给稳定；（2）价格平稳下降；（3）盐业平稳转向一般产业。（李宏舟，2010）

2005 年作为日本盐业的改革之年，其主要措施如下：撤销盐业专管机构；废除价格、产量以及销售区的控制；将生产、配送、零售以及进出口上的行政审批制改为备案制；取消盐业进口特别税。施行改革后，日本政府仅负责三项事务：信息的收集和发布、技术支撑与协调以及食盐储备。

⁴⁵ 人造板业务与盐没有任何直接关系。



3. 中美日食盐行业比较

美国三家大企业的产量占全国总产量的 90%左右，人均年产销量高达 3000 吨以上。日本最大的海水制盐生产企业日本海水公司的盐产量约占国内盐产量的 50%，产业集中度也很高；日本制盐企业和专卖商的人均年产销量在 2000 吨左右。我国制盐企业人均年产量最先进的可达 2000 吨，但大多数老企业人均年产量只有 200—500 吨。按购买力平价计算，我国零售盐价比美日都高。

表 3 美日中三个食盐行业比较

项 目	美 国	日 本	中 国
市场结构	寡头垄断	行政垄断+寡头垄断	行政垄断+双重垄断
产业组织	产销一体化；股 份公司	产销分离，利益分配 基于市场；股份公司	产销分离，利益分配基于行 政权力，严重失衡；国有独 资
规模与效率	企业规模大；劳 动生产率高；生 产成本低	生产销售企业规模均 较大；劳动生产率较 高；生产成本较低	生产企业规模小、销售企业 规模大；劳动生产率低；生 产成本较低
缉私打假	无	无	有
市场监管	政府	政府	盐业公司

资料来源：曾绍伦，“食盐专营及盐业管理模式比较研究”[J]. 《四川理工学院学报(社会科学版)》, 2010, 05: 21-26.

从美国和日本的经验可以看出，食盐供给是可以通过市场力量自发完成配置的，政府需要做的不过是适当的监管。我国盐行业不同于美国和日本之处在于食盐加碘以减少缺碘病，然而，这并不能构成我国食盐业实行行政性垄断的充分条件，因为食盐是否加碘以及加碘量一方面可以通过市场竞争将不合格企业淘汰，另一方面可以通过政府监管来保障行业秩序。也就是说，从国际经验和我国国情来看，食盐业行政性垄断没有合理性。

六、改革探索与前景展望

事实上，我国已经在局部地区（广东省）展开了盐业改革的试验。2004 年，广东省将盐业行政管理职能由省盐业总公司划入省经贸委，撤销省食盐专卖的牌子，市、县盐业公司也将改为经济实体，不再挂政府行政机构的牌子，结束了广东省长达 30 年的盐业管理政企不分的历史。作为第一个真正做到政企分开的省份，广东的碘盐覆盖率却从 2002 年的 92.4% 降至 2005 年的 79.9%，居全国倒数第四；合格碘盐食用率从 2002 年的 88.6% 降至 2005 年的 75.1%，居全国倒数第五（杨霞等，2006）。

这样的结果不能简单的被视为盐业市场化改革的失败。因为，虽然实现了政企分开，其他一系列必需要素却没有得到配套。其中最重要的就是广东盐政部门以此为契机，对计划中挂牌运销企业零售环节推行的统一配送、统一价格、统一管理的食盐连锁的售私售假行为监管不力；另一方面，它们却将其他销售渠道的合格食盐视为“私盐”进行不遗余力的查扣。追根究底，就是政企虽然分开，但行政力量仍然代表原有盐业的力量而干预市场。也就是说，



这次改革试验本身就“天生残疾”，我们又怎么能希望其“大放异彩”呢？

另一场最近的盐业改革于 2009 年启动，此次改革由国家发改委与工信部组建的盐业体制改革工作小组启动调研，并于当年底完成方案初稿。具体内容为：准备 2010 年作为过渡期，继续专营；到 2011 年取消食盐专营，实现食盐的完全市场化。而后，中国盐业协会对方案初稿的态度是，“只要国务院文件没出台，我们就全力以赴做工作（维持专营），有百分之一的希望，也要做百分之百的努力”（罗晟，2010）。在 2010 年 8 月通过成功上书高层（全国人大常委会原副委员长），高层批示“请发改委领导阅，他们说得很有道理，要认真研究”，随后转至国家发改委。盐业改革此后搁置。一年后，中盐协会仍然坚称，“第一赞成继续食盐专营；第二如果要放开，赞成两步走”。

事实上，从盐业改革历史来看，2009 年到 2010 年间的盐业改革失败并非偶然与个案。由国务院及其下属部门推动的盐业改革总会遭受盐业公司、盐业协会的强有力的阻挠，或施缓兵之计、或遇更重大的变故、或狡辩为“涉及国家安全与社会稳定”。而改革的主导者，也会潜在地因为事非紧急而没有动力推动改革。因此，历年的盐业改革“拉锯战”成为必然。

已有的经验使我们相信，盐业改革不会一蹴而就。因为，盐业改革确实有其本身的复杂性。首先，一个完整的改革方案难以提出。改革方案必须既考虑到加碘的保障，又考虑到对既得利益者的安排；既要考虑到各个相关利益方的可能反对，又要稳定的改革推进者。已有的几次改革中，改革方案的实际操作性不够强，使得改革不到位、不彻底，进而造成改革失败，反而为那些阻挠改革的人提供了口实。

其次，改革受到了利益集团的阻挠。通过对食盐加碘问题的夸张和对已有的加碘功绩的宣传，就能改变决策者和消费者的对盐业问题的认识。据新浪网对两万多网民的调查显示，反对终止食盐专营体制的占 70%，而认为终止食盐专营后盐价将会上涨的占 64%。再考虑到对联合国承诺的缺碘病消除目标，决策者往往“默许”了盐业现状。再次，盐业在国家经济总量、财政贡献中比重过小（盐业在国家财政中的比重从 1950 年的 5.49% 降至 2003 年的 0.02%（财政部综合司，1987）），且盐价本身较低，大多数消费者对其重视程度远不如其他问题，使得盐业问题经常不在改革者的视野范围之内。

当然，对盐业改革也不应过于悲观，最近几次“功败垂成”的改革，一个比较重要的原因是因特殊事件（如“非典”）和整体的机构改革（“大部制”）而错失了良机。随着人们健康意识的增加，盐业改革也会越发受到大众和媒体的重视，改革机会就会增加。



体育产业中的行政性垄断：以足球垄断为例

在现代社会，体育早已不仅仅超越纯粹的爱好或竞技的范畴，而往往意味着庞大的经济产业。尤其是像足球、篮球等拥有着广阔市场空间的体育运动项目，在市场经济发达国家早已被职业化，成为规模巨大的营利性行业。尽管职业体育的特殊运作方式在很多方面都不同于普通的商业部门，但在本质上，职业体育产业和电影、电视、音乐等商业表演的行业极其类似，都是以提供某种视听享受的服务行业。它们首先是一种经济活动，其次是体育运动。进而，从规范意义上讲，体育产业的市场和其他服务产业一样，也应当是开放的、公平竞争。这一原则在市场经济发达国家，得到了较好的贯彻。

在我国，体育产业的职业化正方兴未艾。以足球为例，足球是中国最早步入市场的项目。早在1998年，足球甲A联赛平均每场观众人数可达2.13万，门票总收入1亿多元人民币；甲B联赛平均每场观众人数也达到了1.37万；整个甲级联赛总计580多万观众。即使中国男足的糟糕表现以及国内联赛中种种不正常现象，极大地损害了球迷的热情和联赛的正常发展，但是，足球的魅力仍然是实实在在的，国内球迷群体、足球市场仍然是庞大且比较稳定的（丁涛、李勇，2003，第19页），而且足球产业早已成为年产值近7亿元的中国第一大体育项目——尽管和人口远少于中国的邻国韩国的J联赛相比，中国足球超级联赛的收入也大约只相当于其两成（《北京日报》，2011）。

而与此同时，中国体育产业又问题丛生，举步维艰，尤其是与中国庞大的体育市场和巨大的潜力相比，这个问题就显得尤为突出。尽管有关方面采取各种措施，但收效甚微。究其最根本的原因，不在于其他，而正是由于体育产业存在着高度的行政性垄断。不过遗憾的是，我国学界却较少从行政性垄断的视角探讨这一问题。

一、我国行业体育协会的地位与权力

1. 行业体育协会的排他性地位

中国《体育法》第31条规定，全国单项体育竞赛由该项运动的全国性协会负责管理。包括中国足协在内的全国各项体育运动的全国性协会，通过《体育法》第31条的授权而获得了管理各项运动的排他性权力，独此一家别无分号。

2. 行业体育协会的权力

(1) 运动员资质管理、决定权

根据《体育法》的规定，只有足协拥有足球运动员参赛资格的决定权。《体育法》第29条规定，全国性的单项体育协会对本项目的运动员实行注册管理；经注册的运动员，可以根



据国务院体育行政部门的规定，参加有关的体育竞赛和运动队之间的人员流动。也即，各个行业协会享有决定从业者饭碗的大权。

(2) 违规违纪处罚权

体育赛事中出现的违反纪律和体育规则行为的处罚权，可谓是生杀予夺。第 49 条规定，在竞技体育中从事弄虚作假等违反纪律和体育规则的行为，由体育社会团体按照章程规定给予处罚；第 50 条规定，在体育运动中使用禁用的药物和方法的，由体育社会团体按照章程规定给予处罚。

(3) 赛事的组织、管理权

各类全国性体育赛事都要由该赛事的全国性行业体育协会来组织、管理。这里的管理绝不仅仅是一般意义上的宏观的规范、服务意义上的管理，而且还包括了从联赛日程，场次，裁判员的遴选与任用、具体场次执法裁判的人选等等具体的管理事务。更准确地讲，各类体育赛事事无巨细的管理事项，都听命于行业体育协会——只要它想要管的话。这一点，无论是没有职业化的体育赛事，还是高度职业化的体育赛事，都概莫能外。

(4) 联赛的所有权及收益权

即使是最职业化的联赛，行业体育协会也自封为赛事的所有权人，并进而垄断联赛的收益权。以职业化程度最高，市场最大的足球联赛为例。中国足协并无投资，却自封为足球赛事所产生权利的所有权人地位，垄断了联赛所有的收益权，旱涝保收。《中国足球协会章程》第 49 条规定，“一、根据《国际足联章程》和中华人民共和国《体育法》规定，本会为中国足球运动的管理机构，是本会管辖的各项赛事所产生的所有权利的最初所有者。这些权利包括各种财务权利，视听和广播录制、复制和播放版权，多媒体版权，市场开发和推广权利以及无形资产如徽章和版权等。二、本会根据需要采取以下方式使用赛事权利：独自使用赛事权利；同第三方合作使用；完全通过第三方来行使权利。三、本会会员协会是其管辖范围内的各项赛事所产生的所有权利的最初所有者。”。

另外，《中国足球协会章程》第 30 条还规定，中国足协的经费来源除了会费、注册费、捐赠、财政补助收入之外，还包括比赛收入、门票分成收入、出售广播电视台转播权收入、广告赞助收入、体育技术服务收入、体育业务相关收入、无形资产开发收入、足球联赛彩票收入和其他体育事业收入等等。这些收入的实现无疑是中国足协作为经营者积极参与市场经营活动的结果。例如联赛赞助商选择权及赞助合同谈判权，均属于足协。又如作为联赛最重要收益之一的电视转播权，早在中国足协制定的《全国足球甲级队联赛章程》中就明确规定，“联赛电视转播所有权归属中国足球协会，全国性电视转播，境外电视转播由中国足球协会负责转让”；而各赛区电视转播，各俱乐部即使实际上出售自己主场比赛的转播权，也并非因其拥有转播权，而是要来自于中国足协的授权。

二、体育行业协会地位之定性

按照国际惯例，行业体育协会一般都属于自愿结成的民间自治社团，可以享有成员授予



的有限的权力，例如制定行业规范。但其前提应该是，该社团是真正由其成员通过协商自愿组成和设立，其权力来自于全体成员的授予，目的是为全体成员的共同利益服务；而且，该社团要向其成员负责，受其成员的监督。

而且，职业联赛经营管理者一般都并非行业体育协会，而是属于俱乐部以及所有俱乐部共同组建的职业联盟。例如在意大利和英格兰，足球职业联赛由职业联盟进行管理。而足协只负责国家队训练、比赛等相关事务，并在技术等方面为联赛提供帮助。主管英格兰超级联赛的超级联盟是一个独立的组织。它完全独立地组织比赛，制定赛程，独立进行包括电视转播、赞助商、冠名权等商务开发。英格兰足总与英格兰各级联赛组织的关系是：既相互独立，又密切协作。彼此原本是无联系的，只不过越发展到后来合作越多。英格兰足总要确保超级联赛以及其他级别的联赛按照足总制定的规则举行。至于各场比赛的裁判，由超级联赛和职业联盟自己选定，但足总可以帮助他们选择裁判。如果比赛过程中发现违规行为，足总将会首先要求当值裁判提交一份有关情况的报告，然后根据报告去对事件进行调查。英格兰足总主要的经济来源是来自国家队的比赛、足总杯赛以及有关的商业活动，但并不插手俱乐部的经营与管理活动。亚洲近邻韩国，其足协并不直接管理俱乐部，俱乐部由韩国职业足球联盟管理。足协只对全国足球发展提出规划，并对各下属团体进行指导和监督（单墨辉，2007，第14页）。

上述英、意足球管理模式是较为主流的模式。而在市场化程度更高的美国、日本等国，职业体育行业则完全是由各个职业体育联盟自我管理。例如大家熟知的美国四大职业联盟，即：NBA（国家篮球协会）与NFL（全国橄榄球大联盟）、MLB（职业棒球大联盟）、NHL（全国职业冰球大联盟）。日本足球在很好的借鉴并移植了美国篮球职业联赛（NBA）的管理模式后，推出了非常规范的足球职业联赛，此亦被世界舆论称为亚洲足球职业化最为成功的典范。由此可见，虽然这种美国职业联盟不是足球协会，但是其成功的运作和制度设计，也大有可为我们效仿之处。

反观我国，从法律规定上看，我国的各个单项体育协会与各国际上以及大多数国家的情况一样，都属于非政府的自愿结成的行业协会。但实质上，我国的社团往往只是行政机关的下属事业单位，中国的体育行业协会就是如此。以足球为例，中国足协实质上是隶属并完全听命于体育总局的下属机构，它和体育总局足球运动管理中心基本上是一套人马、两块牌子而已。足协和足管中心一样，无论是人、财、物均由体育总局直接领导和管理。例如，决定足协主席、副主席等领导职务的，实质上并非足协会员，而是由体育总局。

而且，中国的行业体育协会还是各类全国性赛事排他的组织、管理和运营者。但作为联赛管理机构，这些会不仅不是由联赛俱乐部产生的自治机构，而且作为联赛主体、实际承担联赛运营投入的俱乐部，却连这些协会的会员都不是。例如，根据《中国足球协会章程》第8条至第10条的规定，中国足协的会员分为单位会员和个人会员两类。这里的单位会员包括各省、自治区、直辖市、足球改革重点地区或城市的足球协会、各全国性行业、系统的足球协会及中国人民解放军足球运动组织，并不包括足球俱乐部。但与此同时，《中国足球协会章程》中不仅有相当多的条款涉及足球俱乐部，还并专设了第八章“职业足球俱乐部”，对职业足球俱乐部的性质、权利和义务、管理等内容作了详细的规定。中国足协的核心决策体系，即会员代表大会、执行委员会、主席会议当中，则毫无俱乐部发表意见的余地。

因而，这些行业体育协会自然只需对上级即体育总局负责，而不必对俱乐部负责。足协



与各俱乐部的关系实际上是单向的领导与被领导的关系。中国足协对联赛的管理权也并不是来自于各俱乐部的授权。《体育法》第29条、第31条、第40条规定，全国性行业体育协会是依据体育法和国务院社团管理登记条例而设立的社会组织；该组织依据法律和国家体育总局的授权，负责对全国性的单项运动进行管理，享有与该项运动相关的管理权、处罚权以及对外代表国家的权力；其所制定的所有章程和规则，对于与该体育运动有关的一切竞技活动以及所有的会员组织，均具有法律上的约束力。由此可见，与以“非政府性”和“非营利性”为显著特征的其他国家足协相比，中国足协并不是足球行业的自治性社会组织，而是依法对中国足球行业具有行政管理职能的“人民团体”。⁴⁶也正是因为如此，我国法学界以及司法实践中，普遍将中国足协认定为行政主体，其权力被认为是行政权力，对其职权行为可以提起行政诉讼。

而且在实践中，如前所述，“足管中心取代了《体育法》赋予足协几乎所有职能，废除了足协及各专项委员会实质权力和机能，一年一度的足代会制度也被从章程中删掉。”⁴⁷进而言之，实质上，中国足协不过是体育总局足球运动管理中心行使权力的另一个合法的外衣而已。因此，足协对于足球市场的垄断实质上则是体育行政管理部门对于体育市场的垄断，实际上是一种行政性垄断。

三、体育行业行政性垄断的危害

1. 侵害联赛投资者的权益，扼杀投资者的积极性

足协等行业体育协会与俱乐部两者之间，前者作为赛事排他的组织与管理者，几乎是只有权力而无责任；而作为联赛主体的各俱乐部，对联赛运行投入了巨大的人、财、物，并承担了巨大的风险，但几乎是只有义务而无权利。这种体制首先严重侵犯俱乐部产权，剥夺了其正当的收益。进而，必然严重挫伤社会投身足球联赛和足球人才培养的动力与积极性。

以足球为例，足协的垄断地位致使职业俱乐部的获利空间大大受损，从而导致俱乐部的普遍亏本经营。俱乐部的收入很大一部分是靠联赛的冠名权、赞助、门票等方面的收入，如果从这三个方面限制了职业俱乐部的经营，那必将影响联赛的健康发展。

首先，目前职业联赛的冠名权是各项收入最大的部分，其影响力深远。2005年的足球中超联赛“裸奔”有力地说明了冠名权收入的重要性。由于2004年首届中超联赛发生了震动全国的罢赛事件等一系列丑闻和乱象，造成中超联赛的口碑、形象一落千丈，直接导致2005年中超联赛的商务开发极其艰难，不得已中超联赛被迫推迟了近一个月，最终在无人冠名的经营困境中“裸奔”着走完整个赛季。这一下子就使中国足协以及各俱乐部乃至球员都感受到了前所未有的经济上困境和压力。然而，2006年的中超章程明确规定足协要强制性拿走36%的冠名权股份。而与之相比，英超足协只是抽取4%的利润，即使是邻近的韩国和日本也只是抽取极少的部分。相比之下，我国足协抽取的份额是最多的。由于我国目前的职业化环境比较糟糕，任何一个不合理的措施都将会严重的影响联赛的职业化发展进程。

⁴⁶ 类似观点可参见王作富、田宏杰：《“黑哨”行为不能以犯罪论处》，《政法论坛》2002年第3期。

⁴⁷ 参见郎效农：《打假反赌只治标，改革体制才治本》，载《新民晚报》

http://www.news365.com.cn/xwzx/tyxw/201001/t20100126_2603500_1.htm。作者系资深足协官员、曾任中国足协联赛部主任、中超公司总经理。



其次，主场经营权是俱乐部的另一大收入来源。而 2004 年的中超商务开发却由足协下属的福特宝公司经营，实际上足协在中超联赛中收获的是双重利润。在《中超联赛章程》里明文规定着中超联赛的杯名、赛场内圈正面广告、赛场内圈两侧部分时段的广告、电视转播（包括全国性电视转播、境外电视转播、地方台电视转播）、中超标识等由中超委员会委托中超公司（现由福特宝公司过渡）整体经营，福特宝共拿走了 19 块正面广告牌，剩下的为数不多的几块广告牌为各俱乐部经营，而且不能和足协的重复，最后门票为各俱乐部经营，但足协要提成 5%（2005 和 2006 年改为 2.5%），由此可见对于刚刚在发展中的中超职业足球俱乐部来说其经济利益受到了多大的损害。至 2005 年和 2006 年足协才重新规定主场比赛门票、主场内圈两侧广告、俱乐部自身拥有的其他资源等，由俱乐部在《中超商务协议》的基础上自主经营（黄文砚，2006，第 21~22 页）。

篮球领域大致如此。中国篮协的宣传口号“为投资商服务，为纳税人服务，为媒体服务”中，却唯独没有为俱乐部服务。但这并不影响篮协把持职业联赛的收益。比如，篮协与一家矿泉水企业签了合同，那么各个赛区和俱乐部就不再做其它无酒精饮料的广告（毕熙东、王艳辉，2006，第 34 页）。

2. 不利于联赛正常运作及联赛质量，阻碍联赛的长远发展

在当前的体制下，各项体育管理协会作为体育总局实际上的下属机构，必然是只对上负责而不必对俱乐部负责。在这种情况下，就必然导致各个行业体育管理机构为实现自身利益最大化而不惜损害俱乐部利益和联赛正常运转与发展。

例如，在现实中，它们把最大程度上满足上级部门国家队比赛成绩，作为其首要目标；而且还必须是在有限的任期内尽快拿出更多当下可以看得见的政绩。进而，这就难免导致杀鸡取卵，只顾眼前的国家队成绩，而不惜牺牲联赛长远发展和俱乐部正当利益为代价。例如无休止的抽调球员和圈养集训，让联赛赛程、场次安排最大程度上为国家队比赛、训练让路，甚至不惜大幅度地削减联赛。例如，2007-2008 赛季，为了备战 2008 年北京奥运会，中国篮协大幅缩减了 CBA 联赛的赛程，常规赛只进行了 30 轮；而 2011-2012 赛季 CBA 联赛开赛则较往年提前接近一个月时间，主要是为伦敦奥运会备战提供更多的时间。这必然极大地损害联赛的正常运转和发展，导致联赛关注度的下降，观众和市场收益的流失。

又如，在联赛收益分配上，最大程度上攫取联赛大的各种收益而不顾俱乐部的收益。以中国男子篮球职业联赛(CBA)为例，绝大部分俱乐部都是赔钱赚吆喝。为求好成绩，各支球队连年大笔投入，而球队所带来的广告收入和门票收入很难抵消庞大的资金投入。有消息透露，姚明运作上海男篮近两年一共亏损了 4600 万。投资到 CBA 中的民营资本家，他们投资 CBA 有的是靠热情，有的仅仅是看上联赛推广带来的广告效应，而有的则甚至当做一项慈善。⁴⁸

再如，由于各个协会不需要向俱乐部负责，恰恰相反，是一个高高在上的发号施令者，因此对于如何经营好联赛、提高联赛质量并无动力和压力。这样联赛组织和管理充满着随意性，各协会更多地考虑的是管理的方便，减少麻烦，而不是如何更好地发展联赛。例如，哪

⁴⁸ 有关此的论述可参见，网易体育：《CBA “民进国退”是伪命题》，<http://sports.163.com/11/0324/04/6VSRU7P0000502OI.html>.



怕球市再火热，赛事数量照样少的可怜，联赛开赛时间安排僵死、机械，完全不考虑市场需求。以篮球为例，NBA 联赛有 30 支球队，每只球队光常规赛就有 82 场，总场次 2460 场，除了 NBA 全明星赛和美国大学生篮球联赛（National Collegiate Athletic Association，简称 NCAA）决赛期间，保证了常规赛时间每天都有比赛。而且比赛时间安排尽量照顾到观众收看的方便。另外，足协一次次暂停升降级、肢解联赛赛程让许多赞助商的应得利益受的损害。人们一次次地提醒——不要伤了球迷、俱乐部尤其是投资者的心。但是足协听不进去，最终导致了合作伙伴、球迷纷纷弃之而去也就不足为奇了。

最后，由于在当前体制下，体育行业协会没有搞好联赛的动力和压力，因此即使打假，也往往是大事化小小事化了，息事宁人。这必然导致比赛越来越虚假和丑陋，进而导致了球迷的背弃。当球迷的利益得不到注重、联赛水平得不到提高的时候，观众对比赛的热情大幅消退，在球迷离开球场流失之后，没有另一批人填补这个空缺，使市场维持原来的规模。以足球为例，职业联赛初期一度盛况喜人，但这很快就成了过眼烟云。至 2003 年的 13 支甲 A 俱乐部，年收入不到 2000 万，加上甲 B 和其它相关的市场也只有几个亿的规模，这只是彩电产业的一个零头（单墨辉，2007，第 13 页）。

到了 2005 年，中超不仅成了没有赞助商的裸奔，而且也创下了上座率最低、经济最不景气的记录。在一片无人喝彩、乃至无人关注之中，中国足球连同它的联赛跌入冰河期。从 1990 年代鼎盛时期的平均每场甲 A 联赛最多时的 24266 人（1996 年）到 2005 年的 10300 人。而在 1996 年时平均每场观众人数甚至在世界上排名第三位！这明显说明，人们对中国足球的关注度已经大幅度下降。后来虽然有所回升，但总体上仍然是一副半死不活的状态（单墨辉，2007，第 15 页）。

3. 权力过度集中，必然导致寻租与腐败横行

近来，央视等媒体全面深入地报道了中国足球裁判员陆俊、黄俊杰及周伟新及足协官员吹官哨、黑哨、收受贿赂和操纵比赛的事实引起社会的强烈反响。揪出这些足坛蛀虫当然是一件大快人心的好事，对于今后足坛乃至体育界风气的好转也必然会起到积极的作用。

足坛腐败不同于一般腐败的是，它公然在万众瞩目，众目睽睽之下，赤裸裸地蹂躏和践踏公平正义，因此自然更容易激起人们的愤慨，对于民众正义感的伤害也更大；再者，举国诟病和愤懑的国足成绩，足坛腐败也正是其重要原因。因此，足坛腐败更直接地损害着政府的威信，侵蚀着执政党的执政基础。由此而言，此次足坛反腐的确是意义重大。

也许正是由于上述原因，此次足坛反腐受到的重视程度之高，力度之大，可谓是前所未有。去年，胡锦涛及习近平先后就搞好足球工作做出批示，这在中国政治生活中应属罕见。实际上，这已经预示着足球界将要面临一场声势浩大的整肃风暴。而自去年中旬，足坛肃贪风暴就以不凡的力度登场：南勇等大多数足协最高领导层及陆俊等多名金哨、名哨在人们的惊愕中被悉数拘捕。而且，依照法律规定，腐败犯罪案件本属于检察机关的职权范围，而且应该按照属地管辖的原则，由相应地方检察机关管辖；但是，这个案件从一开始就由公安部直接负责侦办。这一切都说明了，此次足坛反腐的力度是空前的；而最高领导层的空前重视则应该是决定性的。

然而，这次足坛反腐风暴并非没有可以反思之处。例如，当时向足协官员和裁判行贿并



非法得利者并未一一查处。更为重要的是，如果没有进一步的配套制度改革跟进，而仅仅靠领导人重视及由此带来的肃贪风暴，是不可能真正有效地遏制足坛腐败。

原因很简单。足协的权力如此庞大、集中，且只对上负责而无需对联赛的主体俱乐部负责，俱乐部并无有效监督制约足协的权利。而且，足协不仅无所不管、无所不能、又不受任何监督和约束，而且足管中心取代了《体育法》赋予足协几乎所有职能，废除了足协及各专项委员会实质权力和机能，一年一度的足代会制度也被从章程中删掉。少数几个人大权独揽，不管懂不懂业务，照样能够独断专行，听不得不同意见。造成决策失误真实原因，更是可以一通电话左右一场足球比赛胜负（郎效农，2009）。

又如，在跟职业联赛的第一个赞助商洽谈合作协议时，已故的足协副主席许放还首先明确了一条纪律：任何谈判，足协方面必须要有3人以上参加。而到2006年中超联赛冠名“爱福克斯”时，具体的合同内容，据说除了前去签约的南勇，连当时的足协专职副主席、足管中心主任手谢亚龙都不知晓（郎效农，2009）。

在这种体制下，赛事管理不随意与任性、不滋生腐败才是怪事！只要有这种体制存在，哪怕足坛反腐的声势再浩大，官哨、黑哨问题也不可能从根本上解决。尤其是官哨和黑哨现象，更是构成对联赛正常发展的最致命打击。

四、解决之道

由此可见，只要当前这种官办的行政性垄断的体制不改，那么无论如何更换重拳反腐，如何更换名帅……，都无法从根本上来确保中国体育产业健康、长远的发展。因此，未来改革的关键无疑乃是要打破体育市场的行政性垄断，把体育市场的经营权还给体育市场的主体即俱乐部。俱乐部作为企业法人，其经营自主权受到宪法的明确保障。

同时，由于联赛是体育产业的主要产品，“从经济学的角度来讲，单一的俱乐部不能看作是一个公司，所有参加联赛的俱乐部才能被看作是一个公司。因为，一支球队不可能‘生产’联赛，只有众多俱乐部一起合作才能产生联赛”（杜光友，2006，第75页）。所以有必要建立俱乐部联盟公司，进行产业化、市场化运作，承办职业联赛，围绕着联赛产生其他相关产品，全面开发体育产业。总之，其根本任务是维护各俱乐部的共同利益，实现联盟整体效用最大化。而这种联盟公司应当是真正由俱乐部自主成立，向俱乐部负责，受其监督的自治组织。

只有这样，才能从根本上确保联赛的经营管理是以联赛的健康运作与发展为第一要务。也只有这样，才能扭转权力过度庞大、集中的现状，才能从根本上有效地监督联赛经营、管理权的运作，最大程度上减少赛事管理的随意与腐败。

事实上，早在2004年，以实德足球俱乐部为核心、由七家俱乐部组成的改革同盟就提出：成立中国足球职业俱乐部联盟有限公司（简称中足联），进行产业化、市场化运作，全面开发足球产业，进而推动中国足球事业的发展和全面提升中国足球水平；同时，重新对中国足球协会的管理职能进行定位。中国足协应当按照《中国足球协会章程》第五条、第六条之规定履行其应当履行的职责，取消其事实上的经营职能；取消中国足球协会超级联赛委员会，确



立足球俱乐部的产权地位，使其拥有对职业联赛的管理权、经营权和监督权，等等（刘彬，2005，第43~44页）。

该事件虽然由于各种原因最后逐渐平息下来，但其意义却是重大的。它表明市场主体保障自身权益、打破行政性垄断的决心，并提出了颇有见地的构想，表明投资人权利意识、自主自由、法治意识的觉醒。这无疑将为未来中国体育产业体制改革奠定良好的基础。

最后，这也是转变政府职能的必然要求。目前这种体制在其他体育行业中也同样存在，它是举国体制的一个具体体现。从本质上讲，此乃计划经济的一大残余，乃是公权力过度介入体育领域的典型表现。如果说当年中国为了迅速摆脱贫弱的国际形象而在体育领域实行举国体制还有其必要性，那么在中国已跃居世界第二大经济体的当下，这种体制已经完成了其历史使命。而且，我国人均产值仍然居于较低的层次，教育、社保、基础设施等民生方面还有不少的欠账。实在没有必要为了虚无的面子而在体育领域投入如此巨大的人力、物力！

因此，无论是在足球还是其他体育领域，都该让公权力退场了！这样既可省去巨额的体育投入，将之用于更为需要的地方；同时，也减少了对体育产业的不必要干预，又精简了政府机构。可谓一举多得。



参考文献：

- “2009 年中国高铁运营里程规模”，中商情报网。
- “物价食盐加碘加价标准”，《海南年鉴》，1996 年。
- Baumol, W., Bailey, E.E. and Willing, R.D. (1982) Contestable Markets and the Theory of Market Structure, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Cowling, Keith and Dennis C. Mueller. “The social cost of monopoly power”, The Economic Journal, Vol . 88 December 1978 .
- 毕熙东、王艳辉（采访整理），“中国篮球比足球更懂国际化经营”，载《成功营销》，2006 年第 6 期。
- 财政部综合司，《1950-1985 年中国财政统计[M]》，中国财政经济出版社，1987:42.
- 曾绍伦、王伟，“我国盐业体制困境的根源与焦点——基于盐价与利益主体的分析”，《改革与战略》，2011 年第 4 期，第 27 卷（总第 212 期）。
- 阐凯力、饶德全：《关于我国公用网与专用网协调发展政策的建议》，《邮电部经济技术发展研究中心研究报告第一卷》第 151 页。
- 陈新民，《德国公法学基础理论》，山东人民出版社，2000 年。
- 程龙刚，“中国现行盐业管理体制研究”，《盐文化研究论丛(第四辑)——回顾与展望：中国盐业体制改革学术研讨会论文集》，2009 年。
- 单东，“中国石油行业行政垄断的成因、危害及解决之对策”，《经济社会体制比较》，2010 年第 5 期。
- 单墨辉，《中国足球俱乐部市场化探索》，吉林大学 2007 届硕士毕业论文。
- 丁宁，《中国银行业存贷利差的经济影响研究》，中国社会科学出版社，2011 年。
- 丁涛、李勇，“中国足球产业发展的现状、问题及对策”，《北京体育大学学报》，2003 年第 6 期。
- 杜光友，《我国职业体育体制改革研究》，华中师范大学 2006 硕士学位论文。
- 方小敏，“论反垄断法对国有经济的适用性——兼论我国《反垄断法》第 7 条的理解和适用”，《南京大学法律评论》，2009 年春季卷。
- 冯立君，“郑西高铁 9 月 30 日起调整列车运行图 列车增至 15 对”，西部网，http://news.cnwest.com/content/2011-09/26/content_5269944.htm.
- 高明华，《中国上市公司高管薪酬指数报告》(2011)，经济科学出版社，2011 年。
- 高锡荣，“中国电信市场的需求关系估计与需求效应分析”，《数量经济技术经济研究》，2007 年 第 4 期。
- 宫希魁，“论社会主义条件下的垄断”，《经济问题》1986 年第 9 期。
- 国家信息中心信息化研究部，《中国信息社会发展报告 2010》，2011 年。
- 贺强等著，《中国金融改革中的货币政策与金融监管》，中国金融出版社，2008 年。
- 洪家殷，《行政制裁》，载翁岳生主编：《行政法》(2000) 中国法制出版社 2002 年版。
- 黄文砚，《对影响我国中超联赛职业化发展因素的分析与研究》，武汉体育学院 2006 届硕士学位论文。
- 郎效农，“打假反赌只治标，改革体制才治本”，载《新民晚报》，http://www.news365.com.cn/xwzx/tyxw/201001/t20100126_2603500_1.htm
- 乐宁，“中国电信业码号资源收费波澜不惊”，《通信世界》，2005 年第 5 期。
- 李凤桃，“蒙西“窝电”调查”，《中国经济周刊》，2012 年第 23 期。
- 李宏舟，“日本盐业规制改革：动因、历程与效果分析”，《2010 年中国产业组织前沿论坛会



议文集》，2010年。

刘彬，《中国足球协会法律地位研究》，西南财经大学2005届硕士学位论文。

刘小玄、周晓艳，“金融资源与实体经济之间配置关系的检验--兼论经济结构失衡的原因”，《金融研究》，2011年第2期。

刘志彪、姜付秀，“我国产业行政垄断的制度成本估计”，《江海学刊》，2003年第1期。

罗明，“依法行事，有序竞争，促进我国海洋石油工业健康发展”，国土资源部咨询研究中心网站，http://www.crcmlr.org.cn/results_zw.asp?newsId=L709131501574444，2003。

全国工商联：《关于认真落实国务院3号文件为民营石油企业创造公平竞争环境的提案》，2006年。

萨缪尔逊，保罗；诺德豪斯，威廉：《经济学》，首都经济贸易大学出版社，1996年。

天则经济研究所，《国有企业的性质、表现与改革》，研究报告，2011年版。

天则经济研究所，《国有企业的性质、表现与改革》，研究报告，2015年版。

天则经济研究所，《中国原油成品油市场放开改革方案》，研究报告，2013年。

王海燕，徐菁，董惠洁，李素梅，“2008年全国高碘地区居民食用盐监测结果分析”，《中国地方病防治杂志》，2010年第25卷第1期。

王鸥：《中国电信业的发展与体制变迁（1949~2000）》，中国社会科学院研究生院博士论文，2010年。

王胜明（主编）：《中华人民共和国商业银行法释义》，法律出版社2004年版。

王晓桦：《竞争法学》，社会科学文献出版社，2007年。

王泽宇，《中国电信行业滥用市场支配地位的规制》，北京邮电大学2010届硕士毕业论文。

王作富、田宏杰，“‘黑哨’行为不能以犯罪论处”，《政法论坛》，2002年第3期。

王作富、田宏杰，“‘黑哨’行为不能以犯罪论处”，《政法论坛》，2002年第3期。

亚当·斯密，《国民财富的性质和原因的研究》（上卷），商务印书馆，1981年版。

杨华，《职业体育联盟若干法律问题研究》，中国政法大学2006届硕士毕业论文。

杨秀玉，“我国电信行业经济效率分析”，《山东经济》，2010年第2期。

姚树洁、姜春霞、冯根福，“中国银行业的改革与效率：1995-2008”，《经济研究》2011年第8期

银监会，《中国银行业监督管理委员会2013年报》，

（<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/3C28C92AC84242D188E2064D9098CFD2.html>）。

于良春、王冠，“中国银行业进入壁垒的理论与实证分析”，《当代财经》，2007年第7期。

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。

余建川，《中国盐行业的并购研究》，西南财经大学EMBA毕业论文，摘自：世界盐业协会《2004年度盐业生产率报告》。

张丰智，《中国石油行业行政垄断问题研究》，山东大学硕士论文，2010年。

张靖，《航空公司的反垄断规制研究》，中央民族大学2010届硕士毕业论文。

张曙光、程炼，“中国经济转轨过程中的要素价格扭曲与财富转移”，《世界经济》，2010年第10期。

张维迎、盛洪，“从电信业看中国的反垄断问题”，《经济研究参考》，2001年第48期。

张翔：《公共利益限制基本权利的逻辑》，《法学论坛》，2005年第1期。

张宇燕，“国家放松管制的博弈——以中国联合通信有限公司的创建为例”，《经济研究》，1995年第6期。

中华人民共和国铁道部，《2009年铁道统计公报》，2010年。

周红梅，“对我国开放民营银行的法律思考”，《南方金融》，2003年第11期。



周绍妮、郑建卫，“铁路与其他运输方式的市场竞争研究”，《中国国情国力》，2009年第五期第42页。

“京沪高铁开通一年半运送旅客突破1亿人次”，证券时报网，
(<http://kuaixun.stcn.com/2013/0228/10311109.shtml>)。

“CBA‘民进国退’是伪命题”，网易体育，
<http://sports.163.com/11/0324/04/6VSRU7P0000502OI.html>.
郎效农，“足球是我生命，不能为牟私利伤害足球事业”，
<http://sports.163.com/11/1221/07/7LPG605N00051C89.html>.

郭大鹏、杜亮，“蓝星VS中石化两家央企间罕见地对抗和冲突”，《中国企业家》，2004年10月27日。

马俊亚，“两淮盐业中的集团博弈与利益分配(1700~1932)”，《江海学刊》，2006年4月。

王彤，“关于京沪高速铁路客运科学定价的思考”，《价格理论与实践》，2006年5月。

杨霞，“广东普及碘盐10年重新沦为不达标居全国倒数第四”，新浪新闻中心，2006-05-16，<http://news.sina.com.cn/c/2006-05-16/10378938751s.shtml>

张兴刚，“工业盐：两碱用不完怎么办”，《中国化工报》，2006-08-13。

赵农、刘小鲁：《进入与退出的壁垒：理论及其应用》，中国市场出版社，2007年1月第1版。

张娜、郭大鹏、余芳倩，“释疑<反垄断法>：国企垄断应维持，还是该打破？”，《国企》2007年8月。

赵东辉、黄玫，“体制暴利”下的盐业鸿沟，《瞭望新闻周刊》，2007-08-13(33)。

姜付秀、余晖，“我国行政性垄断的危害——市场势力效应和收入分配效应的实证研究”，《中国工业经济》，2007年10月。

李健桓，“铁路法院司法体制改革初探”，《钦州学院学报》，2008年02期。

赵新社，“民营油企：从王者到哀兵”，新华网，2008-11-03。

“中石油在穗投资41亿元新购办公楼”，大洋网，2009-01-19，
<http://news.dichan.sina.com.cn/2009/01/19/6705.html>.

王珍、贺信，“原广东盐业总公司董事长沈志强涉嫌受贿被移交检察院”，2009-06-10，
<http://china.caixin.com/2009-06-10/100060979.html>

戴劲松，“宜万铁路明年4月通车，创中国铁路平均造价之最”，《时代周报》，2009-07-16。

安蓓，“石化回应‘天价吊灯’”，新华网，2009-07-18，

http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-07/18/content_11729547.htm.

“中石化原总经理陈同海被曝日均挥霍4万元”，《广州日报》，2009-08-03。

黄金满、汤丽瑾，“论中国证监会的独立性——基于行政管理体制改革的角度”，《淮北煤炭师范学院学报（哲学社会科学版）》2009年10月。

“2010年中国盐业总公司企业债券募集说明书摘要”，《上海证券报》，2010-02-03。

中国盐业总公司，《2010年中国盐业总公司企业债券募集说明书摘要》，《上海证券报》，2010年2月3日。

夏凡越，“江桥20亿京沪高铁专款‘被挪用’，1亿元流入楼市”，《时代周报》，2010-03-25。

孙晋、范舟、秦丽，“我国食盐业专营垄断之变异、危害及其纠补”，《中南大学学报》（社会科学版），2010年4月第16卷第2期。

徐志强，“中移动无线高管失踪 基地化警惕寻租隐患”，《21世纪经济报道》，2010-04-01。

周勇刚，“6家民企获准介入国家石油战略储备”，《中华工商时报》，2010-05-31。

严凯：“多高管涉贪被查，中石油反腐名单曝光”，，经济观察网，2010-07-22，
http://www.eeo.com.cn/industry/energy_chem_materials/2010/07/22/176160.shtml.

邓海、赵何娟，“李向东：寄生于中移动的地下王国”，《新世纪》-财新网，2010-07-26。



陈伟，“我国宽带资费是韩国的 124 倍”，《经济参考报》，2010-08-10，第 7 版。

“京藏高速大堵车 铁路运力严重不足是主因”，凤凰财经，2010-09-07；
<http://finance.ifeng.com/stock/roll/20100907/2594969.shtml>。

李朝林，“京藏高速大堵车原因探析”，中国煤炭资源网，2010-09-09，
<http://www.china5e.com/show.php?contentid=127403>。

“宽带互联网接入分业垄断是利益集团最佳选择”，大洋网，2010-11-18-。

商灏，“行政性垄断严重阻碍三网融合进程”，《华夏时报》，2010-11-29。

罗晟，“盐改方案搁置：中盐协会上书吁缓，食盐产销企业对垒”，新浪财经，2010-12-09。

徐佳，“通信三寡头垄断拉锯”，《凤凰周刊》，2010-12-24。

中国互联网络信息中心，《第 27 次中国互联网五年网络发展统计报告》，2011 年 1 月。

罗毅、肖立强，“银行不良贷款：体制性阴影挥之不去”，《证券市场周刊》，2011 年 1 月 28 日。

“中盐总公司：短时间内大量抢购导致部分地区食盐供应紧张”，《羊城晚报》，2011-03。

陈楠，“有电无‘路’，内蒙古能否飞越国家电网”，《南方周末》，2011-05-26。

陶海音，“武广高铁等将下调运营时速，票价将下调 5% 左右”，《新华网》，2011-06。

“沪深两市 32 家上市公司分食高铁蛋糕，高铁产业链多名高管出身铁道部”，《21 世纪经济报道》，2011 年 7 月。

北京洲通投资技术研究所，“香港的国际金融中心地位与中国的发展”，《中国经济》，2011 年 7 月刊。

“银监会：5 月末已开业村镇银行 440 家”，《证券时报》，2011-07-27。

苏雪燕、刘诗平，“银监会：5 月末已开业村镇银行 440 家”，《证券时报》，2011-07-27。

柴骥程、岳德亮，“‘7·23’事故遇难人员赔偿救助标准 91.5 万元”，新华网，2011-07-29，http://news.xinhuanet.com/2011-07/29/c_121744504.htm。

黄凤清，“高铁投资花在哪儿了？”，《投资者报》，2011-07-31。

杨秀红，“高铁究竟花了多少钱？”，东方财富网，2011-07-31。

李剑，“传铁道部运输局原局长张曙光海外存款 28 亿美元”，《网易新闻》，2011-08-01。

刘珺，“纾解货币政策传导机制”，《财经》，2011-08-15。

李毅，“效率降低，煤炭行业国进民退？”，《第一财经日报》，2011-08-18，第 4 版。

赵何娟等：“四川移动李华一审获死缓：利益交换的十年”，《新世纪》，2011-09-05。

马晓芳，“中国电信行业腐败：绕不开的潜规则”，《第一财经日报》，2011-10-13。

邓全伦，“沈长富权力寻租样本”，《时代周刊》，2011 年 10 月 20 日。

詹铃，“中石油力促下调特别收益金应对资源税”，《21 世纪经济报道》，2011-11-02。

侯云龙，“发改委：电信联通涉嫌垄断”，《经济参考报》，2011-11-10，第 1 版。

王梦恕，“专家组：技术没问题，管理不善是温州动车事故主因”，《京华时报》，2011-11-21。

“中超年收入仅联赛两成，商业规模致失亚冠名额”，《北京日报》，2011-11-29 第 7 版。

王晨等，“集便器中间人王兴”，财新《新世纪》，2011-12-19。

龙树：“中石油‘团购房’是否存在利益输送”，《新京报》，2012-02-20，
<http://business.sohu.com/20120220/n335206246.shtml>。

庄键，“媒体披露动车天价采购秘密，铁道部尚未回应”，《新闻晚报》，2012-02-22。

翟瑞民：“招标合同过期 民企参与石油储备再落空”，《网易财经》，2012-03-05，
<http://money.163.com/12/0305/08/7RQPJNED00254O2B.html>。

齐琳，“民营油企进口配额名存实亡”，《北京商报》，2012-03-15。

“四大险企升格副部级 中组部宣布人保国寿高层人事变动”，凤凰财经，2012-03-19。

陈永杰，“‘两桶油’千亿炼油巨亏水分大”，《人民日报海外版》，2012-04-02。



-
- 高素英，“中石油中石化被曝转移利润索要巨额补贴”，《证券市场周刊》，2012-04-16。
- 刘继峰，“国企垄断：民营化不是唯一出路”，《法制日报》，2012-05-02，第7版。
- 孟雁北，“打破行业垄断是项系统工程”，《法制日报》，2012-05-02，第7版。
- 李春莲，“天然气价改提价成必然 中石油受益最大”，《证券日报》，2012-05-21。
- 郭媛丹，“64年变迁铁道部完成使命”，《法制晚报》，2013-03-10。
- 齐中熙、樊曦，“中国高铁总里程达 11028 公里占世界一半”，新华网，2014-03-05，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-03/05/c_119626642.htm。
- 曾绍伦，“食盐专营及盐业管理模式比较研究”，四川理工学院学报(社会科学版)，
2010,05:21-26。



课题负责人：盛洪

课题执行负责人：赵农

课题组成员：

盛洪，天则经济研究所所长，山东大学经济研究院教授；

赵农，天则经济研究所学术委员会副主席，中国社会科学院经济研究所研究员；

杨俊峰，天则经济研究所项目研究员，中国人民公安大学讲师；

钱璞，天则经济研究所项目研究员；

杨小静，天则经济研究所项目研究员；

杨华，天则公用事业研究中心主任助理。

赵星，天则经济研究所项目研究员；

林卓佳，天则经济研究所实习研究员。

专家组成员：

曹远征，中国银行首席经济学家，天则经济研究所理事，天则城市发展研究中心心理事长；

陈永杰，中国国际经济交流中心副秘书长；

韩小平，中国能源网首席信息官；

刘小玄，中国社会科学院经济所研究员；

毛晓飞，中国社会科学院法学所研究员；

荣朝和，北京交通大学经济管理学院教授，博士生导师；

王晓晔，中国社会科学院法学所室主任；

续俊旗，工信部电信研究院通信政策政策与管理研究所副所长；

杨帆，中国政法大学教授；

张曙光，天则经济研究所学术委员会主席；

张昕竹，中国社会科学院数量经济研究所研究员，天则城市发展研究中心学术委员会主席；

周放生，国有资产监督管理委员会企业改革局原副局长。