

# 垄断经营：社会正义的困境

——中国国有企业行业垄断问题的政治学分析

周光辉 殷冬水

(吉林大学 社会公正与政府治理研究中心暨行政学院, 吉林 长春 #\$\$\$#!)

摘要：收入差距拉大是当代中国社会发展面临的一个难题，而中国国有企业的行业垄断则是导致收入差距拉大，形成社会不公的一个重要原因。国有企业行业垄断，不是市场公平竞争的结果，而是政府权力保护和政策倾斜的产物。中国的国有企业承担着维护国家安全、社会稳定、民族富强的责任，在政府的保护中改革和不断成长，在促进政治稳定、保障政府财政增长以及政府领导干部的培养上，

基金项目：国家社会科学基金重大项目（#"\$^j"）；国家社会科学基金青年项目（#"D--"#"）。

作者简介：周光辉，吉林大学社会公正与政府治理研究中心暨行政学院教授，北京大学政治发展与政府管理研究所兼职研究员，研究方向：政治学理论%当代中国政治；殷冬水，吉林大学行政学院政治学系教师，法学博士，研究方向：民主理论与当代中国政治\*

！ 新华社《反垄断委员会将不代#行政》，《新华每日电讯》！""年（月#）日，第！版\*

状，

无功而返。”<sup>1</sup> 国有企业容易获得政府所提供的土地，而民营企业普遍面临用地难的问题<sup>2</sup>。由于土地审批难<sup>3</sup>、审批手续过于复杂<sup>4</sup>、收费项目繁多，民营企业很难在政府那里获得土地<sup>5</sup>。在资金供应上，由于有政府权力的保护，很多银行更愿意将资金放贷给国有企业来规避风险，而对民营企业大多数采取了“慎贷<sup>6</sup>、惜贷<sup>7</sup>”的政策，这使得中国的中小企业和国有企业相比获得资金的机会会有很大差异，民营企业获得信贷资金仍普遍面临手续复杂<sup>8</sup>、利息和成本高<sup>9</sup>、借贷抵押和担保条件严格等问题<sup>10</sup>。在行业标准制定上，政府也倾向于保护国有企业<sup>11</sup>。行业标准的制定，政府的作用是主导性的，其方式是自上而下的<sup>12</sup>。虽然政府在行业标准制定中征求了各方意见，也试图平衡各方利益，但由于国有企业的重要地位，国有企业的利益往往被政府优先考虑，国有企业比其他利益相关者在行业标准制定中拥有更大影响力<sup>13</sup>。民营企业与国有企业享受政府不同质量的公共服务<sup>14</sup>。根据“2006”年全国私营企业抽样调查数据，“1/3”的企业交纳了各种不合理的费用；“1/3”的企业曾经面临政府部门的各种摊派；“1/3”的企业为了搞好与政府的关系而付出了各种不一定合理合法的公关<sup>15</sup>、招待费用<sup>16</sup>。”

一定程度的国有企业行业垄断，有利于维护国家经济利益与经济安全，这一点是毋庸置疑的<sup>17</sup>。但过度的国有企业行业垄断，则可能导致中国社会的不平等和不公正，具体体现在如下三个方面：

首先，国有企业的行业垄断，拉大了中国行业收入的差距，不利于初次分配的公平性与公正性<sup>18</sup>。自“20”世纪“70”年代末以来，中国的行业收入差距呈现逐步扩大的趋势<sup>19</sup>。从“1978”年到“2006”年，中国平均货币工资收入最高与最低行业之比，由“1.5”扩大到“10”（“2006”年以后，平均货币工资收入最高与最低行业之比进一步扩大，“2006”和“2007”年的比值分别为“10.5”和“11.5”）<sup>20</sup>。“2006”年，最高与最低行业平均工资之比为“10.5”<sup>21</sup>。按照蔡昉等学者的研究，全国所有行业工资的基尼系数，从“1995”年的“0.35”，上升到“2002”年的“0.45”，再到“2005”年的“0.55”和“2006”年的“0.65”<sup>22</sup>。“2006”年，劳动和社会保障部的统计显示，电力<sup>23</sup>、电信<sup>24</sup>、金融<sup>25</sup>、保险<sup>26</sup>、水电气供应<sup>27</sup>、烟草等行业职工的平均工资，是其他行业职工平均工资的“1.5”倍<sup>28</sup>。如果再加上工资外收入以及职工福利待遇上的差异，实际收入差距可能在“2”至“3”倍之间<sup>29</sup>。“2006”年“11”月，中国股权投资基金协会会长邵秉仁指出，“8”个垄断行业职工占全国职工人数的“10”，而工资和福利收入却占全国总额的“20”以上<sup>30</sup>。“2006”年，电信<sup>31</sup>、金融<sup>32</sup>、水电气供应<sup>33</sup>、石油<sup>34</sup>、烟草<sup>35</sup>、电力等行业共有职工“1.5”万人，不到全国职工总数的“10”，但他们的收入却相当于全国职工工资总额的“20”<sup>36</sup>。按照财政部“2006”（年公布的材料显示，“2006”年，年所得“10”万元以上的纳税人，自行申报的人数为“1.5”万人，约占全国个人所得税纳税人数的“10”，缴纳税额为“1.5”亿元，占全国个人所得税总收入的“10”，自行申报人员大多数集中在电力<sup>37</sup>、金融<sup>38</sup>、石油<sup>39</sup>、电信等垄断部门<sup>40</sup>。如上数据表明，改革开放以来，中国行业收入差距越来越大，国有企业垄断行业与非垄断行业收入差距呈现出扩大化趋势<sup>41</sup>。”

虽然导致中国社会行业收入差距扩大的原因是多种多样的，但国有企业的行业垄断无疑是重要原因之一<sup>42</sup>。一方面，国有企业行业垄断破坏了市场公平竞争的游戏规则，影响了居民初次分配的公平性与公正性，拉大了居民之间的收入差距；另一方面，国有企业行业垄断也在一定程度上限制了社会流动，导致社会底层人群向上流动越来越困难，随着民营企业的经营困难，一些人因失业而变得贫困，一些脱离贫困的人再度返贫<sup>43</sup>。据调查，“2006”年，全国石油民营批发企业“2000”家，关门<sup>44</sup>、倒闭了三分之二，加油站（“2000”）座，倒闭了三分之一，亏损的有“2000”多家，几十万职工下岗失业<sup>45</sup>。”

1 周俊生  
 2  
 3  
 4  
 5  
 6  
 7  
 8  
 9  
 10  
 11  
 12  
 13  
 14  
 15  
 16  
 17  
 18  
 19  
 20  
 21  
 22  
 23  
 24  
 25  
 26  
 27  
 28  
 29  
 30  
 31  
 32  
 33  
 34  
 35  
 36  
 37  
 38  
 39  
 40  
 41  
 42  
 43  
 44  
 45

其次，国有企业的行业垄断，所创造的红利未纳入政府财政，不利于政府对社会资源进行再分配\* 国有企业全民所有，通过政府委托企业经营，理应取之于民%用之于民和造福于民\* 在计划经济时代，国有企业完全是政府的附属物，按照政府指令生产和经营，它所创造的利润必须全部上交国家财政，然后从国家财政那里获得发展的全部资金\* #' )年，中国政府开始推行国有企业改革，扩大了国有企业的经营自主权\* 为了调动国有企业的积极性，改变以前 #吃大锅饭\$ 的状态，政府采取了利润留成的政策，“留成利润的一部分用于集体福利和职工奖励，从而让经理人员和企业职工得到实惠，以形成国有企业内部的盈利动机\$ \* 利润留成的政策，虽在一定程度上调动了国有企业员工的积极性，提升了员工的福利和生活水平，但同时也减少了来自企业的政府财政收入\* #' ( )

罗大众财富积累困难，这就形成中国模式下的两极分化。”<sup>1</sup> 中国国有企业的行业垄断，已产生了一些特殊利益团体，这些特殊利益团体成为中国政府公共政策调整的阻碍力量\* 在特殊利益团体的影响下，历经 # \$ 年漫长的立法过程，《反垄断法》于 ! "" & 年被通过；从 # ( ) 年动议征收燃油税，直至 ! "" ( 年才得以实施。“本应用于规制国有垄断产品和服务的价格听证会就变成了价格，听涨会”，逢听必涨。””

在承认国有企业行业垄断对中国社会不公所产生的负面影响的同时，不应否认国有企业行业垄断对维护社会公平正义也有一定积极意义\* 垄断与社会正义之间的关系是高度复杂的，也是不确定的\* 垄断并不必然导致社会不公，垄断也可能对社会公正具有重要价值\* 中国的国有企业承担着维护国家安全%社会稳定%民族富强的责任，是政府税收的主要来源，为政府维护社会公平正义提供了财政支持\* 国有企业是国家的经济支柱，决定了工业的发展%工业产品的供给能力以及国家的繁荣，促进了区域经济的增长和协调发展，带动了民营企业的成长，在应对经济全球化的负面影响等方面，发挥了十分重要的作用，这些作用的发挥对于中国社会实现共同富裕具有十分重要的价值\*

## 二%国有企业行业垄断：选择性激励的政治逻辑

中国国有企业行业垄断经营，影响了当下居民收入平等和社会公正\* 国有企业行业垄断，不是市场竞争的结果，而是政府权力保护和政府政策扶持的产物\* 那么，需要解释的是，政府基于何种考虑 # 倾向于自己控制公有企业”，“更愿意控制那些在经济中占有重要地位的大企业” # 允许%鼓励%支持国有企业行业垄断经营；在多元经济主体中，

动，这是因为他们面临更少的动员约束。”<sup>1</sup> 长期以来，中国国有企业并非完全是一个以追求利润最大化为目的的经济组织，它同时还具有重要的政治、经济和社会功能，在维护政治稳定、促进区域经济协调发展、缓解城市化进程中的就业压力、保证政府宏观政策的顺利执行、维护国家经济安全、有效节制资本的贪婪、促进社会平等上发挥了十分重要的作用，也为非国有企业的发展输出了大量人才\* 从政府的角度看，允许、鼓励和支持国有企业行业垄断经营，未能“一碗水端平”，有助于提升中国庞大工人群体的福利，改善工人群体的生活境遇，这种福利的提升和生活境遇的改善对于中国政治稳定具有重要意义\*

中国政府选择国有企业作为激励对象

平台。“通过对国家部委官员的履历统计发现，在#(个部委的#'\$名副部级以上官员当中，具有国有企业工作经历的就有%\*人，比重达到\$“c\* e ……工业与信息部的部级官员中，有一半有过在国有企业从事管理工作的经历；在商务部也有近一半的部级官员担任过国有企业的管理人员；交通运输部也有近四成的部级官员做过国有企业管理人员。”<sup>1</sup> 国有企业不仅是培养领导干部的重要平台，也为领导干部的政治退出尤其是政府改革中的人事调整作出了重要贡献。“通过对#!\$家中央企业的高管履历统计发现，在有信息披露的)&家企业当中，一共有###名高管具有政府工作背景，平均每家企业达到!c)%人\* 例如，在国电公司的(名高管人员当中，有&人曾经在政府行政部门任过职；在中国石油股份公司的#)名董事会成员当中，有'人曾经在政府部门任过职；在中国石化股份公司的#%名董事会成员当中，有&人曾经在政府部门任过职；在中国移动股份公司的#)名董事会成员当中，有&人曾经在政府部门任过职。”<sup>2</sup> 如上数据表明，中国的国有企业，从性质上来说，已不是完全以盈利为目的的经济组织，它在中国政治发展中具有重要的战略意义\* 国有企业成为政府干部成长的摇篮，为政府干部退出提供了空间，在一定程度上保证了政府人事制度改革的顺利展开。“由于行政部门的官员在不确定的未来有可能到国有企业去任职，他们就有动力为国有企业提供更优惠的政策。”<sup>3</sup> 正是政府与国有企业之间这种密切的人事关系，使得国有企业能够从政府那里获得更多的政策支持，同时也更加符合中国政治发展的需要，承担更多的社会责任（如应对自然灾害%就业问题等）。

如上分析表明，政府选择国有企业作为激励对象，“遵循的是政治逻辑而非市场逻辑\$”，“建立在政治关注而非经济逻辑基础之上\$”，这主要是因为国有企业比其他企业更能实现其政治需要，达到其多元化的政治目标\* 改革的实践表明，国有企业在政府的保护中改革和不断成长，在促进政治稳定%提升政府财政能力以及培养政府后备领导干部上提升政府财政能力以及培养政府后备领导干部上

经济的运行会步履维艰，发展会面临诸多困难， “





障制度，减轻国有企业的社会负担，使国有企业能真正成为市场竞争的主体\* 经过多年改革，国有企业承担过多社会责任的状态已有了很大改变，但仍 # 背负着政策性负担\$ ，导致部分国有企业经营困难，甚至破产\* 为了使国有企业参与市场竞争，必须改变政府责任转移所带来的国有企业包袱过重的状态，政府应加大在公共教育%公共卫生%医疗保险%社会保障等领域的投入，承担政府应尽的公共责任\*

最后，解决国有企业行业垄断问题，应强化国家反垄断委员会的职能，切实保证《反垄断法》在中国实施的有效性\* 国家反垄断委员会应在竞争政策的拟定%市场竞争状况的组织调查和评估%反垄断指南的制定和发布以及反垄断行政执法的协调等方面发挥应有的作用，独立%公正%严格地执行《反垄断法》，使价格垄断协议行为%经营者集中行为%滥用市场支配地位的行为%滥用行政权力排除限制竞争的行为受到有效遏制\*

总之，社会不公是当代中国政府执政兴邦过程中所面临的一个重要问题，国有企业垄断经营是中国社会不公出现的一个重要原因\* 国有企业行业垄断，不是自由市场公平竞争的结果，而是政府权力保护和政策倾斜的产物\* 国有企业行业垄断问题是历史形成的，应对国有企业垄断问题是有挑战性的，解决国有企业行业垄断问题并非朝夕之事，需要经历一个较为漫长的过程\* 在经济改革向深水区不断推进的条件下，政府是否能有效地解决国有企业行业垄断问题，提升其国际竞争力，使各种经济成分都能平衡协调发展，共同为促进社会的公平正义来承担责任，为民创利，为民服务，值得期待\*

责任编辑：刘 莉

---

！ 林毅夫%李志赞 《中国的国有企业与金融体制改革》，《经济学》（2004 年第 1 期）\*