

论国有企业的改革与 反垄断法的适用

江中游

【提要】反垄断法的适用十分复杂,既有原则性又有灵活性,在对国有企业的适用上就是如此。我国国有企业改革的方向是通向竞争的,只有促进竞争才能提高国有企业的效率,实现其职责宗旨;但鉴于国有企业的性质,反垄断法并不一概反对国有企业的适度集中和控制地位,主要是反对国有企业的行政垄断。

【关键词】国有企业 垄断 行政垄断 反垄断法

〔中图分类号〕F123.15 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2009)04-0068-09

反垄断法作为“自由企业的大宪章”,与企业有着密切的关系,反垄断法所反对的垄断行为主要是针对企业的,其中之一就是反对企业滥用市场支配地位以限制竞争。我国《宪法》第6、7条规定,我国“社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制”,“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体”,“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”。这样一来,国有企业与反垄断法的关系就成了我国反垄断法所面临的双重困境:一方面,反垄断法不能反掉公有制,反掉国有企业,不能“挖社会主义墙角”;但另一方面,反垄断法又要反对垄断,包括国有企业的垄断。如何才能做到既反国有企业垄断又不损害国有企业这一社会主义的根基,是我国反垄断法必须妥善解决的重要问题。我国《反垄断法》第7条规定:“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。前款规定的经营者应当依法经营,诚实守信,严格自律,接受社会公众的监督,不得利用其控制地位或者专营专卖地位

损害消费者利益。”这条规定,可以看作是对这一难题的一种解决方案,正确理解这条规定有助于正确理解和适用反垄断法。

一、传统国有企业与垄断及竞争

传统的国有企业具有以下种种属性:一是在意识形态上,盲目宣扬“一大二公”、“越公越好”,以至于“无企不公”,公有制、国有企业控制了国民经济的命脉,当然也就垄断了国民经济,并且这种垄断是国家努力追求的目标,自然也是合法的。二是企业的资产归国家所有,企业的赢利也归国家所有,企业的赢利与企业经营者没有直接的具体的联系,没有把企业的赢利与企业经营者的所得挂起钩来。人会为己而争,而难以为他而争,当人们对自己的努力成果不能享有所得时,人们就没有主动性、积极性和创造性去竞争。许多国有企业无需竞争,不习惯竞争,也缺乏竞争力。一是在利益的分配上,存在“吃大锅饭”的现象,干多干少一个样,干好干坏一个样,干与不干一个样。人具有趋利避害的本性,既然如此,谁还会去大干特干苦干去竞争呢?三是在管理体制上,政企不分,企业是政府的附属物,企业经营由政府说了

算，企业之间的经营活动变成了政府之间的行政管理，行政管理从来不实行市场竞争，企业没有经营自主权就无法进行自由竞争，也不利于竞争。四是企业的生产按预定计划进行，原料的采购和产品的销售实行“统购统销”，“皇帝的女儿不愁嫁”，根本不需要竞争。五是一切国有企业，在终极意义上，都属于全民所有，“都是一家人”，都是“一本账”，谁赢谁亏，都是“肥水不流外人田”，竞争意义不大。六是长期以来，在意识形态上，把竞争丑化为尔虞我诈，弱肉强食，相互残杀，你死我活，这与社会主义的基本宗旨和本质要求相去甚远，所以长期以来社会主义不提倡竞争，尤其是国有企业之间的竞争，因为这无异于“同室操戈”、“窝里斗”，甚至是自相残杀，国有企业之间最多只讲竞赛，它不是靠竞争的压力去激发人们的主动性、积极性和创造性，而是靠宣传教育去鼓励人们的阶级性、革命性和先进性，认为后者更有利于搞好国有企业。七是公有制、国有企业是社会主义制度的基础，要维护社会主义制度，就必须保护公有制和国有企业，不能使其破产，而竞争会导致优胜劣汰，有可能使国有企业破产，这是在挖社会主义的墙角，是社会主义所不能允许的。八是国有企业肩负着全心全意为人民服务的神圣使命，在人民政府的领导管理下，加上必要的规章制度和社会公众监督，能够保证国有企业全心全意为人民服务，用不着竞争的激励和鞭策。传统国有企业的上述种种属性决定了国有企业要么处于垄断地位，要么处于非竞争状态，国有企业的垄断是合法的，与竞争格格不入。在这种情况下，是不需要什么反垄断法的。

二、国有企业改革与反垄断法

我国的经济体制改革，目标是建立和完善社会主义市场经济，而市场经济的本质属性和基本优势是竞争，企业是市场经济的主体，也是市场竞争的主体。因此，只要真正实行市场经济，只要是企业，而不管是什么企业，无论是国有还是私有，都要服从市场竞争的规律，都要经受市场竞争的考验。这就决定了我国国有企业改革的目标不应回避竞争，恰恰相反，而是为了把国有企业推向市场，使其参与市场竞争，并在市场竞争中提高竞争能力，从而发展壮大。

我国的国有企业改革以竞争为指导和宗旨，国有企业是否具有竞争力是决定国有企业是否关闭破产的主要考量标准之一。

一是本着“进而有为，退而有序”的方针，对在计划经济体制下多年积淀的一批长期亏损、资不抵债、扭亏无望、没有竞争力的国有企业实施政策性关闭破产，使其退出市场。截至2006年年底，全国共实施政策性关闭破产项目4251户，已完成政策性关闭破产80%的工作量，我国的国有企业户数共计11.9万户，比2003年减少3.1万户，年均减少8%，其中中央企业户数已从196家减少到157家。^①这种改革把没有竞争力的国有企业关闭破产，使其淘汰出局，同时提高其他国有企业的竞争力。这种改革是对竞争的替代，但与竞争的效果和目的是异曲同工的。数据表明，虽然国有企业的数量减少了，但国有经济的整体素质和竞争力在不断提高。

二是缩小国有企业占据的领域，改变过去那种“一大二公”、“越公越好”、“无企不公”、国有企业面面俱到的做法，实践证明，这种做法存在种种弊端。其实，国有企业存在的根据、价值和使命在于控制国民经济命脉和保障国家经济安全。但为此并不需要“一大二公”、“越公越好”、“无企不公”、国有企业面面俱到，这样做反而分散了国有企业的竞争力、控制力和影响力，不利于实现其价值和使命，而是要让国有企业控制关系国民经济命脉和国家经济安全的重要行业和关键领域。因此，国有企业的改革要缩小国有企业所占据的行业和领域，把国有企业从一些根据客观情况不宜实行国有的行业和领域退出来，促进国有资本向关系国民经济命脉和保障国家经济安全的重要行业和关键领域集中。通过多年的改革努力，这一目标正在逐步实现，国有经济的布局结构调整取得了明显成效。2006年基础行业的国有资本3.3万亿元，占全部国有企业国有资本总量的70.6%，比2003年提高5.1%。同时，国有资本的控制力不断增强，国有资本直接支配或控制的社会资本1.2万亿元，比2003年增长1.1倍。^②

三是按照现代企业制度的要求，对国有大中型企业进行股份制改革，完善公司法人治理结构，如规范公司董事会、监事会和经营管理者的权责，形成权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的制衡机制，股东会决定董事会和监事会成员，董事会选择经营管理者，经营管理者行使企业日常经营管理权的现代企业制度，等等。中央企业及其下属子企业的公司制改革步伐加快，公司制企业户数的比重

^{①②} 参见李荣融《国有企业改革在新的起点上稳步推进》，《求是》2007年第16期。

由2002年的30.4%提高到目前的64.2%。2003年以来,已有33家中央企业首次在境内外公开发行股票并上市。^①公司是现代市场主体的典型代表和主体,把国有企业改革为规范化的公司,其实是在制度层面上引进竞争,使其适应竞争;按照竞争原理和竞争要求改造国有企业,使其成为竞争主体,这是从基础上培植市场主体,培植有竞争性和竞争力的市场主体,只有在有了真正的市场主体以后才会有有效的市场竞争。

四是对国有企业进行人事制度改革,建立适应现代企业制度的选人用人新机制。如引入战略投资者,公开招聘高级经营管理者。2002年以来,先后分六次进行了公开招聘高级经营管理者试点工作,共有78家(次)中央企业的81个高级管理职位面向全社会公开招聘,2006年又有22个中央企业高级经营职位面向海内外公开招聘。^②一切竞争归根结底是人的竞争,同样,企业的竞争归根结底也是人才的竞争。上述国有企业的改革,核心是通过公开招聘选人用人,其实也就是通过竞争选拔人才,通过竞争上岗。有了人才的竞争,选聘到了有竞争力的人才,就有了企业的竞争,就能带动其他竞争。

五是通过改制重组、精干主业、剥离辅业、压缩管理层级、缩短管理链条,实现了企业组织结构的优化和内部资源的有效配置等一系列的改革,国有企业的竞争力进一步增强。2006年,中央企业销售收入超过千亿元的有21家,利润超过百亿元的有13家,分别比2003年增加12家和7家。有13家中央企业进入2006年公布的世界500强,比2003年增加7家。宝钢集团有限公司作为竞争性制造业企业,连续3年进入世界500强,排名从2004年的第372位提升到第296位。中国石油化工集团公司、中国石油天然气集团公司和中国移动通信集团公司分别从2002年度的世界第70位、第69位和第230位提升到世界第23位、第39位和第202位。中国铁路工程总公司、中国铁道建筑总公司和中国建筑工程总公司3家建筑企业第1次进入500强。中央企业技术创新能力进一步提高,到2006年底,中央企业已拥有有效专利38084项,其中有效发明专利11249项,占总量的29.5%;2006年中央企业获国家科技进步奖64项,占全部奖项的近1/3,其中唯一的国家科技进步特等奖由中央企业获得。^③只有通过对国有企业的竞争性改革,使国有企业处于竞争性的制度之下,推动国有企业进行竞争,在竞争中国有企业才能提高竞争力。

不难看出,我国的国有企业改革,无论是改革的

方向还是改革的措施,本质上都是通向竞争的。

三、国有企业集中与反垄断法

目前,国有资本向能源、原材料、交通、军工、重大装备制造和冶金等行业集中的态势明显。中央企业80%以上的国有企业资产集中在军工、能源、交通、重大装备制造、重要矿产资源开发领域,承担着我国几乎全部的原油、天然气和乙烯生产,提供了全部的基础电信服务和大部分增值服务,发电量约占全国的55%。民航运输总周转量占全国的82%,水运货物周转量占全国的89%,汽车产量占全国的48%,生产的高附加值钢材约占全国的60%,生产的水电设备占全国的70%,火电设备占全国的75%。^④

这些数据说明两方面的内容:一方面说明,国有企业确实是我国国民经济的重要支柱,控制着国民经济的命脉,保障着国家的经济安全。但另一方面也充分说明,我国的国有企业依然处于垄断地位。这里提出的问题是,对于控制国民经济命脉和关系国家经济安全的国有企业的垄断,反垄断法要不要加以反对。

对于这个问题,要具体分析。

先看看我国目前的经济形势。自改革开放以来,特别是加入WTO以后,我国的一些国内名牌生产企业突然面对无比激烈的国际竞争,在巨大的竞争压力下,有些企业消亡了,有些企业接受了跨国公司的合资或兼并。有一组数据极为触目惊心:90%的中外合资合作企业,使用的是外国投资方的商标;目前我国八大饮料公司已有7家被美国的可口可乐或百事可乐吞并;四大大年产量超8万吨的洗衣粉厂被外企吃掉了3个;国外品牌在化妆品市场占75%。跨国企业通过与中国的本土名牌企业合资,以较少的资金买断其使用权,合资后,外商利用自己的控股决策权,有意把中方品牌安排在低档产品上,或干脆将中方品牌弃之不用,同时大力培育外方品牌,几年后,中国的自主品牌就流失了。如当年的沙市日化“活力28”洗衣粉,曾是排在全国前两名的洗涤用品名牌,在与德国汉高集团合资以后,汉高以“活力28”品牌萎缩为由,将其搁置起来,到现在,“活力28”已完全退出市场。熊猫洗衣粉和美加净等品牌也是这样消失的。还有一些中国企业缺乏品牌意识,在合资过程中要么将自己的品牌拱手相送,要么就低价贱卖。像1995

^{①②③④} 参见李荣融《国有企业改革在新的起点上稳步推进》,《求是》2007年第16期。

年“香雪海”冰箱厂与韩国三星公司合资时，竟未对“香雪海”品牌进行价值评估，而即使保守估计，当时的“香雪海”品牌价值也在一亿元以上。与此同时，随着中国加入世贸组织和开放程度的不断提高，在许多方面放松了对外商投资的限制，外国资本通过“变合资为独资”，攻占中国市场的趋势更加强劲。如宝洁公司从1988年进入中国市场以来，一步步主导了中国日化消费品市场，并在2004年与合作16年的中方伙伴分道扬镳，实现了独资。乐凯胶卷、扬子冰箱等，也是这样销声匿迹的。^①这些都说明，外资在促进我国经济发展的同时，也威胁着我国的经济安全。

面对这样的经济形势，我们应采取何种竞争政策呢？很显然，如果我们盲目对外开放，任意引入竞争，尤其是引入国际竞争，那么后果将不堪设想。我国是一个发展中国家，我国的企业，哪怕是整合的大型国有企业，与国际大企业和跨国公司相比，大都处于弱势地位，在许多方面根本无法同它们公平竞争，硬要竞争，结果很可能是国有企业纷纷被淘汰出局，到那时，我国的国民经济命脉就会控制在别人手里，国家经济安全就会岌岌可危。其实，对外资并购本国企业进行国家安全审查的制度在许多国家早已施行，我国目前已初步建立了对外资并购的国家安全审查制度，如国务院制定的《指导外商投资方向规定》就明确规定，禁止外商投资“危害国家安全或者损害社会公共利益”的项目，以及商务部等六部门2006年8月联合发布的《关于外国投资者并购境内企业的规定》中也明确规定：“外国投资者并购境内企业取得实际控制权，涉及重点行业，可能影响国家经济安全的，或者并购导致拥有驰名商标或中华老字号的境内企业实际控制权转移的”，须申报审查。

世界上许多国家对于控制国民经济命脉和关系国家经济安全的领域都是限制竞争的，尤其是限制国际竞争者自由进入。如德国《反限制竞争法》第130条（1）虽然规定“本法也适用于全部或部分属于公有或由公共部门管理或经营的企业。”但同时指出：“本法第一编至第三编的规定不适用于德意志联邦银行和复兴信贷机构。”英国《保护贸易利益法》（1980年）第1条规定，如果某些措施对联合王国的贸易利益造成了损害或有损害之虞，为避免损害联合王国的贸易利益，国务大臣在认为适当时，可以向在联合王国经营商业的任何人发出指令，禁止服从任何影响联合王国贸易利益的外国为管理或控制国际贸易的法律已经或将要采取的措施。日本的反垄断法名之为《禁止私人

垄断及确保公正交易法》，顾名思义，该法反对的只是“私人垄断”，但并不反对“公共垄断”。其实，各国的反垄断法都有特定的适用范围，许多领域只是向国内企业开放，只允许它们进入，只在它们之间进行国内竞争。

另外，我们在高度认识竞争重要性的同时，也不要走极端，以为竞争应无所不及，竞争会无所不能。其实，在控制国民经济命脉和关系国家经济安全的领域推进竞争，是否就一定有效，也值得研究。在这些领域推进竞争，竞争所导致的矛盾冲突，优胜劣汰，变幻莫测，会使国民经济动荡不定，会影响国家经济安全，因此，即使在这些领域引入竞争，这些领域的竞争也不同于其他领域的竞争，应该是一种有理有节、有限有序的竞争。贸易保护主义是各国的普遍做法。就像在自然垄断领域一样，因无法竞争或竞争反而无效，所以允许垄断存在，但与此同时，必须对垄断进行有效管制以克服垄断所导致的各种弊端。我国《反垄断法》第7条规定就是如此：这类企业的合法经营活动受国家保护，但其经营行为及其商品和服务的价格要受到监管和调控，要接受社会公众的监督，要维护消费者利益。垄断与监管并存，已成为通行的解决诸如自然垄断和公用企业垄断的有效方法。

四、国有企业与效益

近年来，我国国有企业的效益得到了明显提高。2006年，全国国有企业累计实现销售收入16.2万亿元，比2003年增长50.9%，年均增长14.7%；实现利润1.2万亿元，比2003年增长147.3%，年均增长35.2%；上缴税金1.4万亿元，比2003年增长72%，年均增长19.8%。截至2006年底，全国国有企业资产总额为29万亿元，比2003年增长45.7%，年均增长13.4%。其中，中央企业2006年实现销售收入8.3万亿元，比2003年增长85.3%，年均增长22.8%；实现利润7681.5亿元，比2003年增长155.5%，年均增长36.7%；上缴税金6822.5亿元，比2003年增长91.5%，年均增长24.2%。截至2006年年底，中央企业资产总额为12.2万亿元，比2003年底增长46.5%，年均增长13.6%。国资委成立后，中央企业第一个任期的3年，资产总额平均每年增加1.3万亿元，销售收入平均每年增加1.2万亿元，实现利润平

^① 参见《京华时报》2007年8月29日。

均每年增加1500亿元,上缴税金平均每年增加1000亿元,国有资产保值增值率达到144.7%。^①即使在目前金融危机形势下,2009年4月19日,美国《财富》杂志公布了全美上市企业500强的最新排行榜,数据显示,上榜的500家企业2008年总收入缩水超过八成,仅为989亿美元,创下55年来最差的业绩纪录。但我国今年一季度国务院国资委监管的138家中央企业累计实现营业收入23574.6亿元,同比下降9.1%,其中:3月份当月实现营业收入9355.4亿元,3月份比2月份环比增长26.8%;一季度累计实现利润1194.9亿元,同比下降41.8%,降幅比1~2月减缓11.1个百分点,其中:3月份当月实现利润622.9亿元,3月份比2月份环比增长85.7%;一季度累计已交税金2185.4亿元,同比下降5.6%。中国石油、中国移动和中国工商银行三大中央企业利润过千亿。^②

不过,我们在看到国有企业效益提高的同时,也要看到它们的效益是如何提高的。毋庸讳言,它们的很多效益是源于国有资源和通过对国有资源的垄断获得的。

我们先看看中国石油天然气集团公司(以下简称中石油)。多年来,中石油一直是整个中国乃至整个亚洲最赚钱的公司。2004年,中石油在香港的窗口公司中国石油天然气股份有限公司(0857.HK)的净利润总计为1029.27亿元,较2003年同期增长47.9%,创下上市以来最好水平。与此同时,中石油也超越了汇丰控股,成为中国香港联交所2004年营利最高的上市公司。^③

然而,中石油凭什么能如此赢利呢?这要分析中石油的性质。1988年改组后,虽然中石油多次公开表示,要将中石油改组成一个追求利润的企业,但由于它还保留了很多部级机构的职能,如协调行业发展、制订能源安全、环境保护管理政策等等。特别是由于石油与一国的能源安全紧密相关,中石油作为中国国内开采石油的主体,它担负着保障国家能源安全的重要责任,它的功能不可能是纯商业的,而是“半官半商”的角色。中石油是中国指定石油经营的两大集团之一(另一家是中国石油化工集团公司),中国境内几乎所有的关于石油的上游交易都是由这两家公司经营的。所以,毋庸讳言,中石油的赢利和效益在很大程度上是来源于它的垄断地位,来源于它用原本属于国家的资源去为自己赢利和创造效益,它们是因为垄断而获得高利润的。按理说,中石油所经营的资源是全民的,既然是全民的资源,其收益就应归全民所

有,但算到了中石油的账上,这样的赢利是名不副实的。另据报道,2005年,中石油勘探与生产板块实现经营利润2080.8亿元,比上年增778.7亿元,升幅为59.8%,主要是由于油气价格上升和油气销量增长。2005年,广东省的汽油和柴油价格指数分别上涨15.5%和14.4%,液化石油气、管道燃气价格指数分别上涨15.5%、13%。^④即使遭遇金融危机,2009年3月份,中石油、中石化、中海油、中国中化、陕西延长等五公司利润合计282.54亿元,同比增长13.2%,环比更猛增了160%。^⑤业内认为,这得益于3月25日成品油价格上调后,油企利润大幅增加。此前,中石油总裁周吉平在业绩会上曾向记者表示,调价对中石油是个重大利好,“根据我们的测算,按照调整后新的成品油价格,中石油每个月将增收12.6亿元”。^⑥这进一步说明,中石油等的赢利是建立在涨价的基础上的,其赢利来源于公众掏腰包,只是资产的转移,并不是真正的增长或赢利。

中石油于2005年2月获得《亚洲货币》杂志评选的“2004年度大型公司最佳管理奖”以及“2004年度最佳管理进步奖”。2006年11月20日,在北京人民大会堂小礼堂,中石油领回了2005年“中华慈善奖”。其授奖理由是:2005年中石油为援藏项目捐款1588万元,为印度洋海啸灾区捐款1346万元,以及在为贫困母亲捐款、“博爱在京城”、北京“扶贫济困送温暖”等活动中积极捐款,奉献爱心。^⑦然而,两年前开县井喷的阴影还未退去,中石油就再次发生重大事故,中石油旗下的吉林石化公司双苯厂爆炸,消防污水流入松花江,造成松花江严重污染。中石油在2006年国外某媒体关于“有社会责任感的企业”评选中,排在第63位,倒数第二。

再看看中国移动通信集团(以下简称中国移动)。2006年,中国移动税前营业968亿元,同比增长23%;运营收入2853亿元,同比增长21%。截至2006年年

① 参见李荣融《国有企业改革在新的起点上稳步推进》,《求是》2007年第16期。

② <http://www.sina.com.cn/> 2009年04月24日17:58中国新闻网。

③ 2005-03-17 14:22 中国管理咨询网,来源:NBD报道。

④ tieba.baidu.com/f?kz=295149502 29K 2007-12-10 百度快照。

⑤ 2009-04-23 19:25:05 来源:中国证券网—上海证券报。

⑥ 中国证券网2009年4月23日讯。

⑦ www.stockstar.com/info/darticle.aspx?id=Q...100K2007-7-2 百度快照。

底，中国移动用户总数达 3.18 亿户，同比增长 20%；每月每户平均收入（ARPU）增长 1.1%，至 81.6 元。中国移动凭借其强劲的增长，其盈利能力比其他三家通信运营商——中国联通、中国电信和中国网通的总和还强，其 1.41 万亿元的市值居于全球通信运营商之首。^① 2007 年 8 月 16 日，中国移动（0941.HK）公布了截至 2007 年 6 月底的上半年业绩，中国移动净赚 379 亿元人民币，同比大幅增长 25.7%，平均每天净赚超过 2 亿元。^②

但业内熟知，中国电信企业是相对垄断的，而中国移动的迅速崛起从根本上说是由于其垄断地位。所以，虽然中国移动现在市值世界第一，可谓家大业大。但这个家业，在消费者、媒体以及政府眼里，却另有一番意味。因为快速发展、一枝独秀的中国移动，不仅没有获得社会上的一致赞誉，相反，诸如“挤压产业链”、“打击弱小运营商、妨碍公平竞争”、“短信陷阱、欺骗消费者”等等负面消息反而接连不断。就拿手机收费来说，中国的手机收费在全世界都是高的，中国移动长期借口技术条件不成熟，强行实施双向收费，即使当这一借口不足为凭时，也不肯放弃双向收费，只是在各种压力下，才推出各种优惠措施。但对于何时彻底实施单向收费，信息产业部有关负责人在接受采访时表示，在条件成熟的时候，逐步实施手机单向收费，将成为我国电信资费改革发展的趋势，宏观调控政策也将适时出台。^③ 但什么时候条件成熟？怎样才叫条件成熟？都由他们说了算，如此看来，实施手机单向收费还有待时日。此外，在世界同行眼里，中国移动也不是值得大书特书的。这从《财富》2006 年的两份排名就可以看得出来：中国移动在所有 22 家进入 500 强的电信企业里，收入排第 11 位，利润排第 5 位，市值列第 1 位，但其受尊重的程度，仅名列第 15 位。之所以如此，主要是因为中国移动未能将企业的社会责任摆在应有的重要位置上。

中石油与中国移动之所以在人们的心目中形象不佳，还有一个根本的原因，就是国有企业的效益有相当一部分被国有企业用来为其高管和员工谋福利了，而没有反哺社会，造福消费者。据国务院国资委统计评价局发布的 2005 年统计年报，中石油集团 2005 年度将 675.8 亿元用于了人工成本，同比增长 22.2%。这一数字比中部大省河南省一年的地方财政收入还要多（同年度河南省地方财政一般预算收入 537.5 亿元）。以中石油职工 114.01 万人（2004 年度数据）

计，人工成本人均 5.92 万元/年。而就人工成本增幅论，中石油集团销售收入同比只增加了 19.9%，而人工成本同比增加 22.2%，人工成本增幅高于销售收入的增幅。而中石油股份自 2001 年以来 4 年内，雇员酬金成本每年分别以 12.3%、12.0%、14.4%、29.4% 的速度在增长，到 2005 年这一成本已经在 5 年里翻了一倍。2007 年 8 月 23 日，中石油（0857-HK）披露，尽管上半年国际油价下跌，渤海湾遭十年来罕见暴风雪，但仍比去年同期多赚 11 亿多元，达 818.3 亿元，该公司调整了员工薪酬导致员工酬金成本增长了三成多，金额达 54 亿。而中国移动则是 11.2 万人花掉了 136.7 亿元的人工成本，人均 12.36 万元（此处职工人数仍然用的是 2004 年度的数据）。中国移动山东潍坊分公司一职工自曝收入，说他本科毕业后考入公司，每月工资 3200 元，每月奖金 2800 元~3500 元不等，季度奖金 8000 元~12000 元左右，午餐补助每月 780 元，过节一般是 2000 元或者 3000 元，有时过节或者特别日子如电信日、3 月 15 日给点超市的卡，有时 1000 元，有时 2000 元，年底一般 5000 元加上年终奖总共 5 万多元，住房补贴每年有 14000 元，这样算下来他工作第二年的时候大概拿 14~16 万元，2006 年拿到了 16~19 万元。^④

国家统计局于 2006 年 6 月 20 日发布的统计月报显示，规模以上工业企业中，国有及国有控股企业实现利润 3642 亿元，比去年同期增长 18.6%；而集体企业、股份制企业、外商及港澳台商投资企业、私营企业的增长幅度分别为 33.4%、30.5%、26.6%、52.9%。在各种所有制企业中，国有及国有控股企业的利润增长率最低，私营企业利润增长率最高，前者仅为后者的 35.2%。^⑤ 历史地看，国有企业从扭亏为盈到创造效益确实是重大的进步，但它们创造的效益跟其他企业相比，还有差距，还大有提高的余地。

再以资产总量最多的国家电网公司为例，1115.4 亿元人民币的庞大体量，却只创造了 143.9 亿元的利润，总资产报酬率仅为 1.29%，人均利润只有 1.1 万元/人（据 2004 年的统计数字）。截至 2004

① 《第一财经日报》2007 年 1 月 22 日。

② 《北京晨报》2007 年 8 月 17 日。

③ 张勇：《中国移动重塑形象之路任重道远》，《中国电子报》2007 年 1 月 16 日。

④ 参见 2007 年 10 月 4 日搜狐网。

⑤ 《中国改革报》2007 年 8 月 17 日。

年,国家电网公司负债7344.7亿元,资产负债率达66.1%。每年100多亿元的利润,在7000多亿元的负债面前,显得杯水车薪。2005年国家电网公司销售收入增长21.4%,但人工成本也同比增长了19.8%,成本费用利润率只有2.04%。^①垄断企业掌握着大量的国家和社会资源,却以很低的利润率、资产报酬率甚至“亏损”回报社会,极大地损害了国家和社会资源的利用效率。

对于上述2009年三月份央企利润的大幅增长,虽然让人们看到经济刺激方案取得了明显收效,但也引发了人们的争论,一些人就认为,这种增长在很大程度上还是依靠国家政策优惠和投资拉动的,可持续性令人担忧。^②

所以,我们在看到国有企业效益提高的同时,也要清醒地认识到:一是有些国有企业效益的提高是通过垄断获得的,并不合理;二是我国的许多国有企业的垄断地位不是靠生产效率的优势获得的,而是靠行政权力的支持和保护获得的,是以牺牲国家和社会资源效率、损害公平竞争为代价的;三是有些国有企业效益的提高和利润的获得,往往内部分配或消化了,而没有上交国库,回报社会,造福人民;四是国有企业效益提高的空间还很大,如果引入市场竞争,国有企业理应有和私营企业一样高的效益。

五、国有企业与行政垄断

从国资委公布的一份资料获悉,全国40家国有企业,占了169家中央企业6000多亿元利润中的95%。其中有12家国有企业的利润超过了100亿元,仅“十二豪门”就囊括了中央企业总利润的78.8%。这12家国有企业主要来自石油、石化、冶金、通信、煤炭、交通运输和电力系统。^③

这些数据有助于我们认识国有企业的性质。第一,国有企业既是行业的龙头企业,又是行业的管理者,还有政府部门作后盾,是典型的“半官半商”性质的行政垄断企业。第二,国有企业所提供的产品和服务的定价不是通过市场竞争按价值规律形成的,而是它们或者其主管部门利用手中所掌握的行政权力和所垄断的资源单方面制定的,消费者只能被动接受。第三,国有企业享有种种民营企业无法问津的特权和优势,民营企业不能与其公平竞争。第四,国有企业利用手中的行政权力和所垄断的资源,限制民营企业的发展,甚至把民营企业逐出市场竞争。这些都说明,国有企业具有明显的行政垄断性质。

国有企业的行政垄断性质具有广泛的、深入的危害。

一是扩大收入差距。我国的国有垄断企业经营的是全民共有的资源,它们的所得应与它们的经营付出相当,应该是正常水平的工资和合理的奖金、福利,除此之外的垄断收益应该上缴国库,由政府用于公共支出和惠泽全民,但事实并非如此。国有垄断企业并没有把经营全民共有资源所获得的垄断收入和利润全部回归给全民,而是把相当大的一部分留在企业内部为高管和员工搞工资和福利最大化。根据国务院国资委统计评价局发布的2005年统计年报,在全部169家中央企业中,人工成本同比增幅高于同期销售收入增幅的企业有72家,人工成本同比增长超过30%的企业有23家。2005年度,中央企业人工成本同比增长了13.5%,高于同期销售收入7.4个百分点,其中有55家企业其人工成本同比增长超过30%。^④另据媒体披露,“十二豪门”员工工资是全国平均工资水平的3倍~4倍。电力集团公司普通职工年薪竟高达15万元,相当于全国职工平均年薪的10倍,隐性收入还不包括在内。还有调查数据表明,公众对当前工资状况不满意的达96.5%,认为国有垄断行业工资差距最大的占73.5%。^⑤国有企业的“高工资、高福利”,已导致社会分配不公,妨碍了共同富裕,引发社会矛盾,不利于社会和谐。

二是国有资产的流失。本应归属国家的收益和利润却被国有企业留在企业内部搞工资和福利最大化,其结果就是国有资产的流失。有媒体指出,国有资产不仅每年至少流失1000亿元,就是每年几千亿元的利润也由中央企业“私吞”了,所谓“国企”的“国”几乎是徒有虚名。国有垄断企业内部人瓜分、侵吞垄断利润到了令人吃惊的程度。^⑥有必要指出的是,我们之所以对国有企业充分信任和过多偏袒,源于一个假想,假想只有国有企业才能为国为民。其实,国有企业本质上也是企业,是企业就必然具有追求自身利润极大化的本性,国有企业自身利润的极大化会变相为国有企业高管和员工利益的极大化,企业的性质保证不了企业的目的,国有企业并不一定会为国为民服务。如果没有市场竞争和严格监管,那就更加不可能。

^{①③⑥} 《中国改革报》2007年8月17日。

^② <http://www.sina.com.cn/> 2009年04月24日17:58 中国新闻网。

^④ 《21世纪经济报道》2006年7月11日。

^⑤ 《人民论坛》2007年6月5日。

三是妨碍市场竞争。在企业规模和实力上，这些国有垄断企业都是大型或超大型企业，别号“巨无霸”，明显处于市场支配地位，没有几个企业能同它们真正竞争。有许多行业，在市场准入、融资信贷、税收优惠、管制措施等方面，对国有企业和民营企业都不尽相同，造成国有企业与民营企业之间的竞争不公平。在产品买卖中，民营企业对国有垄断企业供给他们的产品没有议价权，只能无条件地接受；而民营企业供给市场的产品只能按照行业价格水平供给。国有企业的垄断地位及其滥用，挤压着民营企业的生存和成长空间，不利于它们的发展。而实践证明，民营企业是一国经济的重要组成部分，没有民营企业的发展壮大，难以富民强国。

四是损害消费者的权益。这些国有企业往往以较高的价格提供商品或服务。就拿电信资费来说，由于电信垄断，我国的电信资费甚高。有人到国外刚下飞机不到2秒钟，就有一条短信飘然而至：“尊敬的客户：中国移动推出美国统一资费，拨当地：4元/分；拨国内：+86+用户号：12元/分。”1995年从洛杉矶打到北京的长途，比较好的价格是每分钟40美分；同期从中国打到美国是每分钟32元人民币（差不多4美元）！10年过去了，应该说，我国的电信资费还是下降了，如当年高达5000元的初装费不见了，多项电信资费也连续下调，特别是同城本地的电信资费已有大幅下降。可是看看国内长途，街上主打的还是每分钟0.30元人民币的价码，这不要说跟美国的国内长途比，就是跟印度的比也是高的，在印度的几个城市可以看见这样的广告——Call any phone in India for Re. 1/min（全印度境内每分钟1卢比，约0.2元人民币）。中国的国际电话资费比许多电信大国的要贵得多。打电话到美国、英国，中国内地街上公用电话报价2.40元，美国2年前打回来就是2美分，今年（2006年）最便宜的据说只有1美分；从英国打回来的价格是0.14元人民币。^①现在是一个信息社会，“沟通无极限”，但高额的电信资费已成为人们一项不菲的日常支出，严重限制了人们的通信自由，损害消费者权益。诸如此类，由于缺乏竞争，我们不少国有企业以较高的价格、较低的质量和较差的服务在“为人民服务”，损害着消费者的权益。

对于国有企业垄断所存在的弊端，政府是高度重视的。2007年出台的《反垄断法》对国有企业问题作出了有关规定，如第7条规定即是如此。但为了反对国有企业的行政垄断，还要采取如下措施：

一是深化改革。从根本上说，行政垄断是由体制

决定的，因此，反行政垄断首先要深化体制改革。全国人大法工委负责人表示，为了从根本上解决行政垄断问题，还需要按照中共中央的要求，进一步推进政府职能的转变和行政管理体制、机制的改革。比如，减少、调整和取消行政审批就是重要措施之一。2007年9月26日召开的国务院常务会议，再次决定取消和调整186项行政审批项目。从2001年10月以来，国务院全面推行行政审批制度改革，先后三批共取消和调整行政审批项目1806项。行政审批容易滋生行政垄断，减少、调整和取消行政审批，有利于开放市场，引入竞争，打破国有企业的行业垄断。

二是反行政垄断。我国长期以来实行的是计划经济，其本质是政府管理经济，行政垄断与经济垄断交织在一起。由于从计划经济向市场经济的转轨尚未完成，这种交织状态还未完全改变，一些国有企业表面上是经济垄断，但其背后所依凭的是行政垄断。在我国反垄断法的制定过程中，由于一些政府部门、一些处于垄断地位的国有企业的极力反对，2006年6月7日，国务院常务会议原则通过的《中华人民共和国反垄断法（草案）》，删除了原先设计的“反行政垄断”一章，2007年通过的反垄断法也就没有了“反行政垄断”这样的提法。2007年9月29日，在全国人大常委会办公厅举行的学习贯彻《反垄断法》视频报告会上，全国人大常委会委员、全国人大法律委员会主任委员杨景宇认为，我国不存在所谓“行政垄断”的问题，“行政垄断”的提法是不科学、不准确的，因为反垄断法意义上的垄断是经营者在市场经济活动中的一种行为，行政机关并不是经营者，也不从事经营活动。现实生活中存在的问题是在经济体制转轨过程中，有些行政机关滥用行政权力，排除、限制竞争，突出的表现是实行地区封锁。对此，《反垄断法》专设了“滥用行政权力排除、限制竞争”一章。^②但我认为，这只是提法不同，不提反行政垄断而已，但在《反垄断法》中反行政垄断的实质性规定一应俱全，如第8条规定：“行政机构和法律、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，排除、限制竞争”，以及第5章的专章规定。

三是改进执法体制。为了解决我国的行政垄断问题，必须进一步健全反垄断法，尤其是反垄断法的执法机构。在我国，许多执法机构与国有垄断企业之间有着错综复杂的关系，有的大型国有企业还级别甚

^① 《金融时报》2006年4月25日。

^② 《检察日报》2007年9月30日。

高,以至于执法机构难以对国有垄断企业加以制衡和规制。要想彻底打破我国的行政垄断,必须赋予反垄断法执行机构以高度的独立性。《反垄断法》第9条规定:“国务院设立反垄断委员会,负责组织、协调、指导反垄断工作”,第10条规定:“国务院规定的承担反垄断执法职责的机构依照本法,负责反垄断执法工作。”在这种架构下,尽管反垄断法执行机构与国有垄断企业同属行政机构,但只要国务院有反行政垄断的决心,反行政垄断依然是可行的,毕竟国有垄断企业虽然属于行政机构但并不等于或就是行政机构本身,反行政垄断也不等于反行政机构或反政府本身。从《反垄断法》规定的国家反垄断委员会的职责来看,反垄断委员会有“组织调查、评估市场总体竞争状况,发布评估报告”的职责,因而就有评判国有企业是否处于垄断地位的权力;有“研究拟定有关竞争政策和制定、发布反垄断指南”的职责,因而就有权要求不具有自然垄断属性的行业或产业,放开市场准入,推进市场竞争,我国《反垄断法》规定只是“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”,对不属于此类的国有企业,《反垄断法》并不予以这种保护;即使对于具有自然垄断性质的行业,也要求其尽可能取消行业垄断,让其他企业进入并参与竞争,“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”。不过,《反垄断法》尚未完全明确规定反垄断法执行机构的一些具体职责,建议在将来的《反垄断法》的实施细则中增加规定:“反垄断执法机构可以对行政垄断向人民法院提起公诉”,因为有人对行政垄断提起公诉,才更有利于反行政垄断。

四是加强监督。《反垄断法》第7条第2款规定:“前款规定的经营者应当依法经营,诚实守信,严格自律,接受社会公众的监督”。这里的监督有必要作扩大解释。首先是审计监督。一切公共财务和公众事务都应接受审计监督。如前所述,国有企业是利用全民资源进行垄断经营的,因此理由由审计部门负责对其经营状况和收入情况进行审计和评估,客观地公布其成本和利润以及内部人的收入状况,确保国有企业只按照行业的平均水平提取企业员工的工资、奖金和福利,剩余利润应作为全民资源的收益,上缴国库,归全民所有。如有违反,应追究其负责人的相应责任。其次是公众监督。对于关系国计民生的事情,要“听证于民”,如火车票就曾举行过听证,到底高峰时节、春运期间,火车票要不要涨价,由听证后再决定。自2007年10月7日开始,北京地铁票价(除机场线)一律2元,也是听证的结果。2008年2月13日信息产业部、国家发展和改革委员会公布了移动电话国内漫游通话费上限标准最终方案,移动电话国内漫游通话费,主叫上限标准降为每分钟0.6元,被叫上限标准降为每分钟0.4元,占用国内长途电路不再另行加收国内长途通话费。2008年3月1日起按调整后标准执行。这些都是听证的结果。对国有企业提供的商品或服务的价格,也应进行听证。听证听取的是社会公众的意见,是让社会公众参与定价,不仅有利于反映公众的意见,而且有利于社会公众对国有企业定价进行监督和制约。其实,一切公平的定价都源于经营者和社会公众之间的讨价还价和相互博弈,也即来自竞争。

本文作者:江西财经大学法学院教授

责任编辑:赵俊

On the Reform of State-owned Enterprises and the Application of Anti-monopoly Law

Jiang Zhongyou

Abstract The application of anti-monopoly law is very complex, for there are both principle and flexibility in its application, which is the case with state-owned enterprises. In China the reform orientation of state-owned enterprises is to protect competition. Only the competition is promoted, can state-owned enterprises' efficiency be raised, and their objectives of function realized. But given the nature of state-owned enterprises, the anti-monopoly law does not totally oppose state-owned enterprises' moderate centralism and control status, it just oppose the administrative monopolies by state-owned enterprises.

Key words state-owned enterprises; monopoly; administrative monopolies; anti-monopoly law