

# 浅议行政性垄断 及其成因与对策

□ 甘 露 鲁春辉

[摘 要] 行政性垄断作为计划经济的产物,给我国市场经济体制的运行带来极大的破坏。通过分析行政性垄断的特征、表现形式及成因,依据我国具体情况,有针对性地提出了对策措施。

[关键词] 行政性垄断;贸易壁垒;措施

[中图分类号] D922.1 [文献标识码] A [文章编号] 1008-584X(2001)01-0017-04

建立一个公正自由的竞争环境秩序是社会主义市场经济的要求。随着我国市场经济的发展,我国的市场竞争机制正在逐步形成。而现实经济生活中,各种限制竞争行为、垄断行为已屡见不鲜,尤其是行政性垄断的大量存在,严重地干扰了市场经济的正常运行。

## 一、行政性垄断的概念、特征及表现

“所谓行政性垄断是指地方政府、政府的经济行业主管部门或其它政府职能部门凭借其行政权力排斥、限制或妨碍市场竞争的行为”<sup>[1]</sup>。

行政性垄断是和经济性垄断相对应的概念,有其自身的特殊性。表现为:(1)主体的行政性。行政性垄断主要是一种政府行为,是凭借政府权力形成的垄断。这一特征从根本上揭示了行政性垄断与经济性垄断的区别。前者是一种超经济垄断,是由外力的介入导致的;而后的主体是市场主体本身,是凭借市场主体自身的经济实力而产生的经济行为,是市场经济发展到一定阶段的产物。(2)狭隘的经济利益性。这是行政性垄断的根本目的所在,它是从本地区、本部门的利益角度出发,而不是从全局的

市场角度出发。(3)对竞争的实质限制性。政府部门利用其特有的行政权力分割市场,使一定交易领域的市场统一性成为不可能。这就形成了所谓的“条条垄断”、“块块垄断”。这种行为在客观上造成了竞争阻碍,破坏自由、公开的竞争秩序,最终损害消费者的利益,助长行业的不正之风。(4)鲜明的强制性。行政性垄断往往是政府通过行政命令、决议、政策来干涉市场的竞争。例如,通过颁布规章或者授权,使个别企业在某些产品的生产或销售方面处于人为的垄断地位等。这些或明或暗的经济命令对普通市场主体而言具有一定约束力。

行政性垄断的表现形式繁多,以往学术界大多从宏观方面概括为行业垄断和地区垄断若干类。从实践来看,我国主要有以下几种行政性垄断:一是区域贸易壁垒(或称地区垄断)。地方政府行政部门滥用权力限制外地商品流入本地或本地商品流入外地。往往表现为对资金、技术人员流动的限制,对企业跨地区联合的限制,对商品的流通地域的限制等等。二是部门贸易壁垒。政府部门借助与经营者既已存在或曾经存在的隶属关系,滥用行政权力限制本部门经营者与他部门经营者交易。其特点是政府(包括中央与地方政府部门)滥用其权力将统一市场

[收稿日期] 2000-11-08

作纵向分割。三是政府限定交易。政府及政府部门限定他人购买、使用其指定的经营者的商品,或限制其他经营者正当活动的行为。可分为直接限定和间接限定。其特点是政府支配经营者的意思表示,使经营者丧失了经营自由和竞争自由。四是设立行政性公司。政府及政府部门滥用行政权力设立在一定行业具有统治功能的公司。这类公司兼具经营和管理的双重职能,既具有商事公司没有的行政管理权,又有行政机关没有的经营权,实现了二者的结合。这种公司的设立是滥用行政权力的结果,是具有特殊性的组织。

行政性垄断给市场经济带来极大的破坏,妨碍市场的公平竞争,破坏了市场的统一和开放。“政府滥用行政权力将市场作分割,用行政权力庇护一部分企业,从而侵害了另一部分市场主体的经营权,使‘优’不能胜,‘劣’不能汰,社会资源得不到合理有效的配置。”<sup>[2]</sup>受到行政权力庇护的企业可以逃避市场竞争的压力,从而在推动价格上涨或滥用市场优势中较一般经济性垄断更加有恃无恐;对提高产品质量、降低成本以及改善售后服务缺乏热情。另外,政府以一些文件形式限制消费者的消费,损害了广大消费者的利益。行政性垄断不仅在经济建设上带来危害,给精神文明建设也带来极大不良影响。“行政权力的干预常常表现为‘官商勾结’,在很大程度上引发了社会腐败,损害了政府形象,助长了不正之风,给违法犯罪造成可乘之机。”<sup>[3]</sup>鉴于行政性垄断的普遍性和危害性,寻求合理的反行政性垄断的政策,进而建立完善法律制度,已成为亟待解决的问题。

## 二、行政性垄断的成因分析

行政性垄断作为我国一种突出的垄断形式,其成因具有特殊性。具有历史的、现实的、经济的、政治的等多方面的原因。表层原因即是行政权力的滥用。而导致行政权力的滥用还有深层原因。概括起来有以下几点:

1. 社会主义计划经济的影响和束缚还没有消除,地方干预主义的行政意识还存在。“行政性垄断是高度集权式社会主义计划经济的特有现象。”<sup>[4]</sup>现代行政性垄断几乎都是计划经济的产物。西方国家从18世纪取消重商主义而遵从经济自由主义至今,已无行政性垄断之虞。西方发达国家的反垄断法都不涉及反行政性垄断,这是由他们的经济发展历史和现时的经济发展水平所决定的。与此相反,我国的市场经济体制是从高度的计划经济转轨而来

的,没有经过像资本主义国家那样的长期自由竞争的经济发展阶段,行政性管制和行政性垄断大量存在。计划经济体制使权力过分集中,以行政命令执行是计划经济的弊病。我国虽自1979年起动摇了国家垄断的根基,国家所有权与行政权从合并走向分离,打破国家垄断,但并未使国家垄断全部灭绝。而是从全局性的国家垄断走向局部性的行政性垄断,从旧的计划经济对经济生活的全部干预走到局部的市场准入限制。此外,旧的意识形态仍存在,政府仍存在强烈的干预意识。中国改革开放以来,虽然观念已有大的转变,但是地方政府干预微观经济的现象还普遍存在。传统的意识形态也是行政性垄断极为重要的因素。

2. 政企分离不彻底,政府职能定位应转变。“转变政府职能,政企分开已作为我国改革的基本思路之一。政企分离同时涉及经济体制改革和政治体制改革两个方面。”<sup>[5]</sup>在政企分开,转换企业经营机制原则的指导下,政府对企业的管理已转向以间接管理为主的宏观调控,但与行政权力仍有千丝万缕的联系。我国的政企分离不彻底,这是我国市场经济体制不完善,政治体制改革滞后于经济体制改革的体现。在向市场经济过渡中,适应市场经济的体制还不完善。我们在认识上还没真正的转变,将政府职能定位于“管理者”还含有很大“控制、限制”的成分。政府干预并非都产生负面影响,政府进行宏观调控,指导产业投资,对“市场失灵”(来自市场本身不能克服的困难)做出制度安排,具有其经验和逻辑的合理性。但“干预”并非等于控制,政府部分职能在被替代过程中“有所不为”才能“有所为”。主动放弃本该由市场自身协调的领域,在认识上应有个飞跃。政府在社会经济领域中主要扮演的应是“服务与监督者”而非“控制者”的角色。政府职能的重新界定,政府的权限分工,一时还难以把握,给行政权力的滥用造成了可乘之机。体制上的缺陷是当今中国行政性垄断得以普遍存在的主要原因。

3. 行政性垄断的产生和存在是地方利益和部门利益驱动的结果。这很大程度上也是与政府职能的定位有关。改革开放以后,行政利益从一元化走向多元化。在高度集中的体制下,国家垄断无所不在,一切以国家利益为准。利益一元化经济体制改革后,国家利益与地方利益出现多元化的趋势,地方利益、行业利益成为其垄断的根源。我国经济条块分割,财政“分灶吃饭”,实行利税分流,本区域企业的收入越多,地方政府的政绩就越大。利益是推动行为的最佳动力,地方政府不得不重视本区域的利

益,为一时一地的利益所左右。这种地区利益、部门利益看似可以促进竞争,实际上往往“南辕北辙”。由于体制、法律制度的不健全,各地方政府往往钻空子,以直接或间接手段来排斥、妨碍、限制其他市场主体的竞争。因此,这种地方保护主义、行业保护主义成为行政性垄断的根源之一。

4 法律制度不完善,没有相应的法律约束政府机关滥用行政权力。这里的法律制度不完善包括立法与执法两个方面。作为上层建筑,我国法律起步较晚,尽管已颁布了大量法律来维护社会经济秩序,但有诸多不完善。我国反垄断立法工作已远远落后于现实经济生活的需要。主要表现:目前我国立法形式散乱,还没有一部关于反垄断的专门法典。一些关于政府滥用行政权力限制竞争行为的规定分散在《反不正当竞争法》和众多“条例”当中,没有形成一套完整的法律体系,且立法内容疏漏。关于行政性垄断的表现形式,如《反不正当竞争法》中第七条仅规定强制交易和地区封锁两种形式。除此之外,还有许多诸如企业差别待遇等多种表现形式均没有被规定在调整范围之内,对于行政性垄断行为禁止性规范多于制裁性规范。如《反不正当竞争法》第三十条规定的只是一种内部处理决定,未做出任何处罚,甚至没有规定受害者可以提出行政诉讼,这就弱化了法律约束力。从执法角度看,我国起草中的反垄断法规定的执行机关是工商行政管理部门,其独立性和权威性都不够。其作为执法部门,又是各级政府的职能部门,执法工作不能不受到地方政府的影响。执法的另一弊端表现在行政法中行政权的松散化。“政出多门,行政决策没有连贯性,行政法规中此一标准、彼一标准,管理对象难以适从。”<sup>[6]</sup>我国不断滋生的各种形式的行政性垄断说明了我国法律制度相当不完善。

### 三、制止行政性垄断的措施

如前所述,行政性垄断是一种制度性的具有取消竞争功能的垄断情形。行政性垄断有行政权力作后盾,不单是从法律角度可以解决的,需要通过政治、经济、法律三个方面综合治理,是一项综合工程,但其核心是法律手段的适用。从成因来看,制止行政性垄断不外乎从体制和反垄断法两个方面着手。

1 加快市场经济步伐,完善经济体制和政治体制,尽快建立适应市场经济的管理体制。今后的改革应突出政企分开,转变政府职能,从微观经济领域全面撤退,以戒除政府及其部门直接或间接地做出与市场相抵触的事。针对政府转变职能,有以下几

点构思。首先,要对现行的政府机构改革,切断政府各主管部门与企业的上下级关系,使所有的竞争性企业成为无主管部门企业。这就需要建立一个精干的、高素质的公务员队伍。其次,认清政府的作用,摆正政府的位置。要明确政府是帮助市场发育,为市场更好地运行提供相应的服务,采取相应的措施。同时,政府要认清其建立市场秩序是要建立一个公平竞争的市场,政府的作用是防止各种不正当竞争,保护平等竞争。政府采取措施防止不正当竞争不意味强行行政管制,“该放手时就放手,”强化竞争才能建立良好的市场秩序。最后,强化政府的法律意识。在我国,行政权力凌驾于法律制度之上不足为奇,根本原因在于政府本身没有树立法治观念,这也是传统的影响。真正做到法治社会,需要一系列制度变更,需要将政府行为置于公众监督之下,避免暗箱操作。当然更需要完善的法律体系,特别是私法制度的建立。

2 制止行政性垄断的基本主导手段应是法律手段。其根本措施是制定反垄断法,与现行的《反不正当竞争法》相配套协调,形成一个完整的竞争法律体系。一部完善的反垄断法不但能有效地反经济性垄断,又能有效地反行政性垄断。由于行政性垄断是我国经济生活中主要的垄断形式,我国反垄断法可重点着眼于规制行政性垄断。但鉴于行政性垄断与经济性垄断的某些共性,可借鉴各国反经济垄断法的成功经验,将其适当地运用于反行政性垄断。同时亦可借鉴其他转轨国家反垄断立法经验。针对我国现行禁止行政垄断部分立法的不足,行政性垄断的法律对策应注意以下几点。第一,法律应以概括和列举相结合的方式,正确地界定行政性垄断的表现形式,科学地界定合法与非法。这样不仅可以防止立法内容疏漏,还可以使反垄断机构能够迅速地对行政干预市场的行为作出判断,有利于提高办案效率,而且科学地界定出哪些行为为合法,哪些行为为非法,使行政行为的界限范围得以明确。这样也可以使政府及其所属的职能部门对其行为的后果有预见性,有效地防止行政权力的滥用。第二,建立严格的法律责任制度。我国目前对行政性垄断的法律责任仅限于内部责任,显然制裁力度不够。应综合运用行政的和刑事的责任形式,给予各种行政处罚,情节严重的亦要追究其刑事责任。可采用两罚原则,对违法主体处以罚金,主要负责人处以刑罚。在追究责任的同时,注意若造成损失后果的,应予赔偿。应明确赋予受害人对行政机关的赔偿请求权,其程序为可先由行政机关解决,若对行政机关处理

不服的,可向人民法院提起行政诉讼,请求行政损害赔偿。行政机关赔偿后,可向责任单位及个人追偿。第三,明确创设一个具有权威性、高度独立的反垄断机构。“如果没有一个明确高效的执法机构,反行政垄断的规定不过是一纸空文。”<sup>[7]</sup>许多国家经验表明,反垄断法本身不能创造一个公正自由的交易环境,必须借助一个有效的反垄断法的执法机构。我国现行的《反不正当竞争法》规定:“县级以上人民政府工商行政管理部门对不正当竞争行为进行监督检查”,行政性限制竞争行为“由上级机关处理”。这种做法带来很大弊端,使其权威性、独立性大大减弱,影响执法公正。为了改变目前这种监督不力的状况,反垄断法应将所有的垄断行为和限制竞争行为置于同一执法机构之下,并明确其法律地位、职责和权限。保持高度独立性,免受其他行政部门的影响,并赋予独立的审判权力、监督权力及其他相关权力。为了避免审理的片面性,提高办案的透明度,法律应当规定救济措施。可规定立法审查、司法审查以及行政系统内部自我监督的行政途径的法律救济,规定涉及救济的范围、方式、程序等等。

## [参考文献]

- [1] 郭利峰,翟海峰,杨光. 浅论行政性垄断[J]. 河北法学, 2000, (2): 148.
- [2] 王晓晔. 依法规范行政性限制竞争行为[J]. 法学研究, 1998, (3): 91.
- [3] 王晓晔. 社会主义市场经济条件下的反垄断法[J]. 中国社会科学, 1996, (1): 73.
- [4] 刘剑文,崔正军. 竞争法要论[M]. 湖北:武汉大学出版社, 1997.
- [5] 种明钊. 竞争法[M]. 北京:法律出版社, 1997.
- [6] 张淑芳. 论行政性垄断的成因分析及法律对策[J]. 法学研究, 1999, (4): 103.
- [7] 王晓晔. 依法规范行政性限制竞争行为[J]. 法学研究, 1998, (3): 95、96.

(作者单位:厦门大学法学院,福建 厦门 361005)

责任编辑:刘梅康

## 全省行政院校工作会议就行政院校办学问题形成共识

在2月27日至3月1日召开的全省行政院校工作会议上,与会代表就行政学院如何办出特色、办出水平等共同关心的问题进行深入地探讨,形成了共识。

1. 进一步明确了行政学院是干部培训的重要基地,是培训公务员的主阵地、主渠道,在完成公务员培训任务中,起着极为重要的作用。要树立“有为才有位”的思想,不断提高行政学院的办学水平。

2. 江泽民“三个代表”的重要思想,是行政学院发展的源动力,行政学院作为培养国家公务员的重要基地,要把“三个代表”重要思想贯穿于各级行政院校教学、培训、科研的全过程,把“三个代表”作为一切工作的基石,顺应时代发展的要求,努力为党的事业培养高素质的管理人才。

3. 要抓住六个方面重点,办出行政学院办学的鲜明特色。一要紧紧围绕政府工作的中心,围绕政府和政府部门工作的重点、难点、热点办学;二要坚持“理论联系实际,按需施教,学用一致,讲求实效”的原则,有针对性地开展培训;三要按照公务员培训规律的要求,挖掘学员资源,开展能力训练;四要坚持教学、科研、咨询三位一体;五要适度超前,推动全新理论的学习;六要加强行政院校之间的交流与合作,实现“资源共享,

优势互补,相互学习,共同发展”。

4. 进一步树立全新的培训理念,面对不变的培训形式和变化的学员及发展的形势,加强调查研究,形成独具特色的办学机制,创立行政学院培训工作高质量的“品牌”。

5. 一定要舍得投资,加强对中青年骨干教师的培养力度,促进他们早成“名师”,并实现教学手段的现代化。

6. 人事部门作为公务员培训的综合管理部门,要从战略高度加强对国家公务员依法培训工作的领导,经常开展检查督促工作,把培训、考核、任职定级、辞退、职务晋升等紧密结合起来,推动公务员培训工作。各级行政院校要加强同组织人事部门的协调与沟通,共同做好公务员培训工作。

7. 发挥各种宣传工具的作用,宣传行政学院办学的指导思想、方针,办学特色、成效与发展目标,宣传培训教育是现阶段政府最有效投资的理念,促使各级各部门领导重视、关心、支持培训工作。

8. 要加强领导,举全省行政院校之力,使全省行政院校形成有机的整体,形成合力,共同开创行政学院工作的新局面。

(甘巧熙供稿)