食盐业的行政性垄断原因、行为与破除

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。

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"。在此阶段内,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。

由于与我国盐业行政性垄断的现状关联较大,我们自1980年至今的30多年时间里,盐业管理体制发生了演变。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年颁布的《食盐专营办法》确立了食盐的专营体制。此外,盐业上市公司中的相关人数与比例也相对较高。

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:"食品定点生产企业由省、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生专营工作。

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"。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。

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,即使是最高行政部门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拨计划和国家食盐价格政策,并严格按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。

> 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。

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%。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"。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。

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。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;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。

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2/3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(2600元/吨),批发价为2180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。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,因而上面估算是通过了事实验证的。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下,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)。据中盐总公司的信息,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[7]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。

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。

(下转04版)