

食盐业的行政性垄断原因、行为与破除

(上接 03版)

这一垄断结构导致了以下几个问题:

1、行政性垄断食盐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。在营销上,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成本;(3)由于垄断高价,资源不当地被过多拥入盐业,造成生产能力严重过剩;(4)寻租活动猖獗,租金耗散严重。

2、行政性垄断食盐使公平受损,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、黄政,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烈。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。

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。

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”。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 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(副厅长)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’”。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”。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”。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

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,普通干部年薪十万元以上。

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业有限公司、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、江苏镇江盐业有限公司、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。

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 公司年生产能力为 1530 万吨,莫顿(Morton Salt)盐业公司年生产能力为 1600 万吨,嘉吉(Cargill)公司年生产能力为 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 and 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药品监督管理局进行登记;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。

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%,产量集中度也很高;日本制盐企业和专卖商的人均年产量在 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,我国零售盐价比美国都高。

从美国和日本的经验可以看出,食盐供给是可以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。我国盐业不同于美国和日本之处在于食盐加碘以减少碘病,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)开展了盐业改革的试验。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。

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,其他一系列必要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,又要要有稳定的改革推进者。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。

(《中国行政性垄断的原因、行为与破除》课题组)

如何应对下一场衰退?

■ 劳伦斯·萨默斯 美国前财长

我们应该如何应对下一场衰退?这是布鲁金斯学会的汉密尔顿项目近日在华盛顿举办的一场活动的主题。我在会上与白宫行政管理和预算局(OMB)的局长肖恩·多诺万进行了交谈。我就解决当前担忧的问题提出了一些看法。

首先,我认为,就对美国繁荣的威胁而言,唐纳德·特朗普可能当选为美国总统的问题让国会功能失调相形见绌。我认为,除了极端和反复无常的预算和贸易政策以外,特朗普还将让那种通常在讨论阿根廷、中国或俄罗斯的时候提到的政治风险与美国相关,这在历史上将是首次。对于重新谈判债务,起诉不听话的出版物以及撕毁条约的威胁,还能怎么解读?作为一个问题,法西斯主义悄悄抬头让宏观经济政策相形见绌。

其次,我告诫称,尽管我们在 2009 年避免重演 1929 年至 1933 年间的重大萧条,但没有理由自满。基于当前预测,美国经济在 2007 年至 2018 年间的表现将与 1929 年至 1940 年的萧条期间一样糟糕。要想遏制政府债务负担、增进美国国家安全、鼓励对穷人更为慷慨并提高中产阶级生活水平,最为重要的是加速经济增长。

第三,我在论述长期经济停滞的命题后提出,财政政策如今非常重要,它将以一种自大萧条以来未见的方式被用作稳定政策工具。历史证据似乎表明,美国有超过一半的几率在今后 3 年正式陷入衰退。

当衰退来临的时候,美联储(Fed)通常会降息 4 到 5 个百分点。但是当下一场衰退来临的时候,美联储多半不会有这么大的降息空间。



我在这么说的時候充分意識到美聯儲除了降息之外,還有非傳統工具可以動用。但我不認為美聯儲出台相當於降息超過 150 個基點的額外刺激是可行的。畢竟,在一個存在現金的社會,利率低於-0.5%或-0.75%是不現實的,它實際上會傷害金融中介。前瞻性指引原則上是好的,但是當下一場衰退來臨的時候,未來很長一段時期的預期遠期利率將會非常低。量化寬鬆肯定已經進入了回報遞減的階段;收益率曲線扁平化,市場在沒有復蘇初期非流動性溢價的情況下運轉。“直升機撒錢”從本質上來說是一種財政政策(我會在以後的文章中論述這一點),它不可能由美聯儲自動實施。

動用財政政策還有一個理由。就目前的情況來看,美國經濟需要顯著的低利率才能充分增長。這些利率促使人們增加杠桿,追求高收益率,鼓勵金融工程和泡沫。如果像許多人建議的那樣大幅提高利率而不採取其他措施,那可能導致美國陷入衰退。因此正確的策略是促進需求,從而實現財務上可持續的增長。這又回到了財政政策上,加上稅收、監管

和移民改革等措施以刺激私人需求。第四,我建議在諸多領域推行擴張性的財政政策,這樣既可以降低衰退的可能性,又可以應對下一場衰退的來臨。鑑於近年利率、就業機會和原材料成本下降,美國基礎設施投資下降是無可辯解的。

其他似乎需要財政支持的領域包括住宅市場(住房投資仍嚴重滯后)和社保支持。我提到了可以追溯到保羅·薩繆爾森的经济学家们的观点,即在一个增长率超过利率的世界里,现收现付的社保体系可以帮助世代代。此外,它还在没有加大政府赤字的情况下提升了需求。

正如我希望在未来文章中讨论的那样,鉴于最近的事件,经济学家们需要重新评估他们自以为已经了解的宏观经济政策。正如上世纪 70 年代的事件和整个工业化世界的滞胀带来新的政策范式一样,我相信,最近的事件将迫使我们开发新的方法来思考经济波动和通胀,这进而将推动人们对财政和货币政策的思考方式发生重大变化。(FT 中文网)



中国该不该一步到位调整汇率?

“凌迟处死”起源于中国。人民币资产的投资者似乎尝到了这种极刑的滋味。自去年 8 月中旬中国让人民币在一天内贬值 2%以来,人民币汇率累计已经下跌 6%。周一,中国财政部证实将在伦敦发行 30 亿元人民币(合 4.58 亿美元)债券,这将是自 2011 年以来最大的离岸债券发行。对潜在买家来说,人民币前景将是一大考虑因素。

债券买家的好消息是,人民币彻底贬值的的可能性不大。过去几年人民币走强,已帮助中国经济再平衡,转向在更大程度上依赖消费支出。故意贬值会破坏这一点,并损害政府的公信力。随着全球需求停滞,任何对出口的提振很可能被证明不足以抵消这些不利影响。

非自愿贬值似乎更有可能。然而,中国一直在努力捍卫人民币,挫败那些试图迫使其贬值的投机者。而且,尽管资本外流减少了中国官方的火力,但惠誉评级(Fitch Ratings)指出,中国的经常账户盈余依然有助于堵塞漏洞,支撑外汇储备。

话说回来,人民币必然会贬值。目前

它的汇率相对于其他货币偏高——中国人热衷于在境外购物就是部分证明。汇丰(HSBC)估计,相对于自 2006 年以来经通胀因素调整的平均水平,人民币币值可能高估了高达 15%。这种局面必然会改变,更何况现在美国利率周期进入收紧阶段,而中国经济放缓呼唤着更加宽松的货币政策。

虽然中国担心会鼓励资本外流,但仁慈的做法实际上可能是进行迅速的汇率调整,并且幅度大到足以令人相信它是一次性的。目前,紧张的中国储户面对国内极少的投资选择和人民币贬值的前景,每次人民币小幅走低都会推动他们竞相把资金转移到海外。在一夜之间下调汇率也许不能完全阻止资本外流,但它将消除把人民币资产来源不断转移到海外的一大诱因。与此同时,外币债务水平较低,处于可控范围。如果上述债券发行顺利完成,中国在境外借入人民币债务的能力将进一步加强这一状态。以更为仁慈的方式终结人民币没完没了的走低是值得考虑的。(FT 中文网)