

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 130012)

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，作出了其他社会组织难以替代的贡献。国有企业行业垄断，给中国政府带来了巨大的经济利益和政治收益。然而，国有企业行业垄断也制约了市场的公平竞争环境的形成，拉大了中国社会成员收入的差距，造成消费能力不足，导致经济增长乏力，可能会使中国政府丧失由经济增长换来的应对其他社会问题的时间。国有企业行业垄断问题能否得到解决，取决于国有企业行业垄断所带来的政绩困境程度，也取决于民营企业家在政府决策过程中的影响力以及政府应对国有企业行业垄断问题的态度和对改革风险的评估。

关键词：国有企业；行业垄断；社会正义

中图分类号：D601；F276.1 文献标识码：A 文章编号：0257-0246(2012)02-0159-10

改革开放以来，中国在保持经济高速增长、人民福祉不断获得提升的同时，居民收入差距也在拉大，社会不公问题逐渐凸显。导致中国社会不公的原因是多种多样的，其中，国有企业的行业垄断是一个重要原因。解决国有企业行业垄断问题是维护市场公平竞争、促进社会公平正义的重要保证。中国政府解决国有企业行业垄断问题面临诸多困境，“既要保护和促进市场竞争，又要鼓励能够提高市场效率的集中、兼并；既要鼓励企业做大做强，提高市场竞争力，又要防止不当兼并、集中形成市场垄断；既要保证国有企业在重点行业和关键领域的控制力，又要防止企业滥用市场支配地位，侵犯其他经营者和广大消费者的合法权益”^①。

社会正义不仅要求结果公平，也要求起点（机会）和过程公平。为市场竞争主体提供公平竞争的环境，是现代政府义不容辞的责任。中国是一个市场化改革历时较短、市场化程度还不高的国家，在促进社会公平正义的过程中，如何在保持国家经济安全的基础上逐步破解国有企业行业垄断的难题，如何依靠法治建立起一个公平竞争的市场环境，已成为中国推进市场化改革面临的一个重要问题。破除国有企业行业垄断，不仅对维护市场公平竞争的环境、促进社会公平正义具有重要意义，而且对于推动政府职能转换、建设服务型政府也具有重要价值。本文就是要描述国有企业行业垄断的现

基金项目：国家社会科学基金重大项目（10zd&040）；国家社会科学基金青年项目（10CZZ016）。

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。

① 新华社《反垄断委员会将不代为“行政”》，《新华每日电讯》2008年9月14日，第2版。

状,解释国有企业行业垄断对中国当下社会不公所产生的影响,探讨国有企业行业垄断的政治逻辑,分析解决国有企业行业垄断问题的政治动力,为国有企业行业垄断问题的解决提出相应的对策建议。

一、国有企业行业垄断与中国社会不公:现状与影响

垄断,是指“由一个或者少数几个企业操纵的市场状态”^①。国有企业的行业垄断,是指政府或政府的行业主管部门,为了保护某特定行业的企业及其经济利益而在特定行业所实施的排斥、限制、妨碍、消除企业间合法竞争的行为。^②目前,中国的国有企业越来越向垄断行业集中,凭借其垄断地位所获得的垄断利润也越来越高,民营经济进入国有企业垄断行业越来越困难。

经过多年的市场化改革,中国的国有企业已从大多数竞争性行业退出,集中在电力、电信、金融、铁道、民航、邮政、公用事业、医院、石油、钢铁、煤炭、烟草、军工等重要经济领域垄断经营。在娱乐业、计算机服务业以及建筑装饰业等下游的竞争性行业中,很少有国有及国有控股企业;在木材加工、纺织服装和建筑安装等一些市场化程度较高的行业,国有及国有控股企业集团所占比重也相对较低。与之相对,在非竞争性领域,国有企业却占据重要地位,民营企业想要进入存在诸多困难。石油和天然气开采业、电信和其他信息传输服务业、煤炭开采和洗选业,几乎全都为国有及国有控股企业所占据;电力和热力的生产和供应业、运输业、交通运输设备制造业等关键行业或领域,国有及国有控股企业所占比重则在90%以上。虽然政府在破除国有企业行业垄断上做了一定探索,也进行了一系列改革,比如2010年国务院出台了“民间投资36条”,拓宽了民营企业投资的领域与范围,但根据全国工商联的调查发现,超过半数的被调查者认为垄断行业改革迟缓,一些束缚民营企业手脚的部门规章仍在发挥作用,民营企业进入垄断行业的阻碍依然存在。国有企业垄断经营,使国有企业尤其是中央直属国有大型企业获得了大量利润。仅2010年,国有企业实现利润19870.6亿元,同比增长37.9%。^③即使受国际金融危机冲击的2009年,国有企业仍累计实现利润13392.2亿元,同比增长9.8%。^④在中国企业联合会和中国企业家协会联合公布的2005年“中国企业500强”名单中,排名靠前的企业都是中央直属大型国有企业,也都是资源垄断性企业。在2008年的“中国企业500强”中,只有98家是私营及私营控股企业,其余大多数都是国有或国有控股企业。

与国有企业蓬勃发展的状态相比,民营企业的发展仍受到诸多体制性障碍的束缚和政策性歧视。在市场准入、资源配给、资金供应、行业标准制定以及政府公共服务上,政府往往偏向国有企业。在市场准入上,民营经济仍面临“三重门”的难题:即存在严格限制民营企业进入的“铁门”,看得见却进不去的“玻璃门”,或进去了在非市场因素干扰下被迫退出的“弹簧门”。许多允许国有企业、外资企业进入的行业,如铁路、电信、电力、市政设施等,虽已逐渐向民营企业开放,但民营企业要进入这些行业仍存在诸多困难。民营企业的发展受到资源和资金短缺的约束。在资源配置上,尤其是一些关键性和稀缺性的市场资源,诸如石油、煤炭、稀有金属等的配给上,政府向国有企业倾斜。“国有企业可以利用国家刚性的行政力量无偿占有资源,民间资本即使愿意付出巨大代价,也常常是

① 岳希明、李实、史泰丽《垄断行业高收入问题探讨》,《中国社会科学》2010年第3期。

② 垄断分为自然垄断、经济性垄断和行政性垄断,而行政性垄断又分为行政性的行业垄断和行政性的地区垄断。行业垄断既可能属于自然垄断,也可能属于经济性垄断和行政性垄断。本文所讨论的国有企业行业垄断,主要是指基于行政权力保护而形成的行政性垄断。

③ 财政部《2010年全国国有及国有控股企业主要效益指标创历史新高》,http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/201101/t20110117_417547.html。

④ 财政部《2009年1—12月全国国有及国有控股企业经济运行情况》,http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/201001/t20100119_261884.html。

无功而返。”^① 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。由于土地审批难、审批手续过于复杂、收费项目繁多，民营企业很难在政府那里获得土地。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“惧贷、惜贷”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、利息和成本高、借贷抵押和担保条件严格等问题。在行业标准制定上，政府也倾向于保护国有企业。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。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。民营企业与国有企业享受政府不同质量的公共服务。根据2006年全国私营企业抽样调查数据，“88.6%企业交纳了各种不合理的费用；56.1%企业曾经面临政府部门的各种摊派；85.3%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、招待费用”^②。

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。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。自20世纪80年代末以来，中国的行业收入差距呈现逐步扩大的趋势。从1990年到2002年，中国平均货币工资收入最高与最低行业之比，由1.76:1扩大到2.99:1。2002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，2003、2004和2005年的比值分别为4.63:1、4.60:1和4.88:1。^③ 2009年，最高与最低行业平均工资之比为4.7:1。按照蔡昉等学者的研究，全国所有行业工资的基尼系数，从1993年的0.166，上升到1996年的0.185，再到1999年的0.200和2002年的0.218。2009年，劳动和社会保障部的统计显示，电力、电信、金融、保险、水电气供应、烟草等行业职工的平均工资，是其他行业职工平均工资的2—3倍。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5—10倍之间。^④ 2010年11月，中国股权投资基金协会会长邵秉仁指出，7个垄断行业职工占全国职工人数的8%，而工资和福利收入却占全国总额的50%以上。2005年，电信、金融、水电气供应、石油、烟草、电力等行业共有职工833万人，不到全国职工总数的8%，但他们的收入却相当于全国职工工资总额的55%。^⑤ 按照财政部2009年公布的材料显示，2008年，年所得12万元以上的纳税人，自行申报的人数为240万人，约占全国个人所得税纳税人数的3%，缴纳税额为1294亿元，占全国个人所得税总收入的35%，自行申报人员大多数集中在电力、金融、石油、电信等垄断部门。^⑥ 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。

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。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。据调查，2008年，全国石油民营批发企业663家，关门、倒闭了三分之二，加油站45 064座，倒闭了三分之一，亏损的有10 000多家，几十万职工下岗失业。^⑦

① 周俊生 《支持民营企业关键在于政策一视同仁》，《理论学习》2009年第11期。

② “中国私营企业研究”课题组 《中国第七次私营企业抽样调查数据分析综合报告》，《中华工商时报》2007年2月15日。

③ 参见发改委 《我国工资的基本分配情况和主要问题》，<http://gov.people.com.cn/GB/46737/5354398.html>。

④ 劳动保障部副部长步正发 《部分行业职工工资水平偏低》，《中国经济周刊》2006年第19期。

⑤ 宋延君 《对中国初次分配公平问题的再认识》，http://news.xinhuanet.com/theory/2008-07/09/content_8514343.htm。

⑥ 数据来源：中国新闻网，http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20090618/15526956_1.html。

⑦ 参见程小旭 《民营石油企业万家亏损倒闭几十万职工下岗失业》，《中国经济时报》2008年10月13日，第A01版。

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。1984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”^①。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。1994年，政府施行了分税制改革，以税的方式明晰了政府与企业之间的财政关系。除了上缴国家税收外，国有企业不再向政府缴纳利润。也就是说，从1994年到2007年这13年间，国有企业不再向国家财政上交红利，除股东分配的红利后，国有企业90%左右的红利都留在了企业。按照国务院国资委新闻发言人的解释，这些红利一是用于扩大再生产，二是用于弥补国有资本投入不足，三是用于解决企业历史负担，四是用于增加科技投入。然而，由于对经营者没有很好的激励、监督和约束，部分垄断性企业将红利主要用于国有企业员工尤其是管理阶层的职务消费、奖金和超额福利。这些福利的形式是多种多样的，“可以是各种补贴，如购车补贴、汽车补贴、通信补贴、购房补贴、供暖补贴等等；也可以是各种实物福利，主要是节假日甚至是平时为职工发放的生活用品；还有为单位职工建设的、价格非常低廉的福利住房”^②。目前，“垄断国企的职工收入，普遍高于企业所在城市市民的收入，有些还远远高于当地平均工资数倍甚至十倍……国企员工的福利待遇和各种公积金提取比例也普遍高于社会其他从业者”^③。2007年，中国政府推出了《央企国有资本收益收取管理办法》，宣告了国有企业只向政府上缴税收而不上交红利时代的结束。虽然国有企业重新开始向中央政府上交红利，但与世界上其他国家相比，中国的国有企业上缴政府的红利比例仍偏低，除国有企业员工外的中国公民从国有企业巨额利润中获益仍很少，国有企业上缴红利的比例只有收益的5%左右。据财政部研究所贾康的说法，按照国际惯例，上市公司股东分红比例为税后可分配利润30%到40%，而国有资本向国家上缴盈利要普遍高于这个水平。

最后，国有企业的行业垄断，不利于为中国实现社会公平正义创造有利的政治条件。中国国有企业的行业垄断，导致了政治领域的不平等以及国家与社会关系的失衡，也不利于政府公共政策的动态调整。国有企业行业垄断拉大了居民收入差距，造成了居民之间经济上的不平等，这种经济上的不平等对政治领域的平等性产生了影响。国有企业行业垄断，增加了社会贫困阶层的数量，使一部分社会成员处于经济、文化和政治贫困状态，他们的要求往往容易在政府政策制定过程中受到遮蔽、压制和扭曲；与之相对，国有企业行业垄断，也创造了暴富阶层和诸多分利集团，这些阶层和集团拥有更多经济资源和文化资源来影响政府的决策。一个公平正义的社会，要求国家与社会之间的平衡，而中国国有企业的行业垄断，不利于这种平衡的实现。自2009年以来，中国多个垄断行业出现“国进民退”的现象，国企开始大规模进入商品房市场；在煤炭等矿产资源领域，大批民资退出；在钢铁领域，民企几乎都折返；在石油分销领域，民营的小加油站和小分销企业多数被收购，或者因为门槛提高等因素而退出。国有企业的行业垄断，增强了政府的财政能力，但同时也限制和压制了民间资本的活力。“一方面，有权势的政府官员与权力保护下获得巨大利益的企业家，形成垄断性的分利集团，双方结成权钱交易的互利关系。他们在圈地中取得了巨额利益，另一方面，高房价又使中产阶级与普

① 高路易、高伟彦、张春霖 《世界银行：国有企业为何不向政府分红》，<http://finance.sina.com.cn/review/20060316/10512422543.shtml>。

② 韩东林 《破除行业垄断的“权力外壳”：促进分配公平的一种改革思路》，《财政研究》2010年第2期。

③ 瞿方业、王石川、郭立场 《数万亿元垄断国企的利润藏哪去了》，《中国改革报》2009年4月20日，第3版。

罗大众财富积累困难，这就形成中国模式下的两极分化。”^① 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 13 年漫长的立法过程，《反垄断法》于 2007 年被通过；从 1994 年动议征收燃油税，直至 2009 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。”^②

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“倾向于自己控制国有企业”，“更愿意控制那些在经济中占有重要地位的大企业”^③ 允许、鼓励、支持国有企业行业垄断经营；在多元经济主体中，为何政府更倾向对国有企业进行选择性的激励，这种激励背后蕴涵着什么样的政治逻辑。

中国政府选择国有企业作为激励对象，首先是因为国有企业比民营企业对于维护社会政治稳定具有更为重要的政治价值。维护政治稳定，巩固政治权力，是任何政权最为根本的政治利益，一切政府公共政策的制定和执行，都必须以是否有利于维护政治稳定为前提。相对于民营企业而言，国有企业在保增长、促民生、维护社会秩序与推动社会发展上，发挥着更为重要的作用。与民营企业相比，国有企业规模更大，集中了更多的人口，发展历史更长，内部组织化程度更高。如果国有企业尤其是国有大中型企业成为影响政权稳定的因素，那么由此产生的破坏性后果要更为严重。“历史经验反复证明，一个地区稳定与否，在很大程度上取决于这个地区的中心城市，一个城市的稳定与否，往往决定于一个或几个大的企业。”^④ 在政府财力有限的条件下，从政治稳定的角度看，选择优先支持国有企业、维护国有企业在国民经济中的主导地位、在国有企业改革中采取“抓大放小”的策略是合理的。中国近现代工人运动史一再表明，中国的产业工人既可能是夺取政权可依赖的支持力量，也可能是政治不稳定的一个重要根源。中国的产业工人人数众多，大多数生活于信息流动频繁的城市，工作和生活于国有企业之中。根据《2005 年中国劳动统计年鉴》的统计，2003 年和 2004 年，国有单位吸纳劳动力 6621.3 万人和 6438.2 万人，集体单位吸纳 951.0 万人和 850.7 万人，其他单位吸纳 2920.3 万人和 3287.0 万人。相对于民营企业而言，国有企业尤其是国有大中型企业具备诸多政治动员的有利条件。这些国有大中型企业人数众多，在工作和生活中形成了相互信任的社会交往网络，国有企业内部存在大量用于政治动员的公共空间。“如果其他因素相同，大型国有企业的下岗工人更容易采取行

① 萧功秦《“中国模式”病得很重 面临五大困境》，<http://finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20101108/2840545.shtml>。

② 张宝珠、张静《国有垄断行业高收入的形成机制分析》，《北方经济》2011 年第 12 期。

③ 杨治、路江涌、陶志刚《政治庇护与改制：中国集体企业改制研究》，《经济研究》2007 年第 5 期。

④ 卢春恒《对国有企业地位、作用和效益的再认识》，《理论与改革》1997 年第 2 期。

动，这是因为他们面临更少的动员约束。”^① 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，其次是因为国有企业比民营企业对于政府财政能力的增长有更大的贡献率。众所周知，政府是一种提供公共产品和公共服务向公民换取税金的公共组织与服务机构，政府的运行必须以一定的财政能力为基础。对于中国政府而言，国有企业的重要性是不言而喻的。无论是计划经济时代，还是市场经济时代，国有企业都是政府财政最为重要的来源。改革开放以来，民营经济虽有了很大发展，对政府财政能力的提升也发挥了积极作用，但迄今为止，国有企业仍是政府财政最为重要的来源。即使是在国有企业运行困难时期，政府财政收入的60%仍来自于国有企业。按照国家税务总局的统计，2006年，纳税前100名的基本上都是国有企业，这些企业集中在烟草行业、石油化工行业、钢铁行业、金融行业以及汽车制造行业。2008年，国家税务总局和中国税务杂志社所发布的“中国2007年企业纳税百强排行榜”显示，国有企业仍是纳税大户，前五名纳税大户分别是中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司、国家电网公司、中国移动通信集团公司和中国建设银行股份有限公司，这些企业都是国有垄断型企业。这些数字表明，国有企业行业垄断，创造了巨额利润，这些巨额利润很大一部分以税收的形式转变为中国政府的财政，增加了政府的财政收入，进而提升了中国政府应对社会公共问题的能力和供给公共服务的水平，也减轻了私营企业纳税的负担，进而有利于私营经济的发展。历史地看，国有企业的财政贡献不仅体现在国有企业是政府财政主要来源，使政府有更多资源、更强能力来集中精力做大事，而且也体现在国有企业长期以来承担了部分本应由政府财政承担的社会福利责任，为职工提供了住房、子女教育、医疗、养老以及幼儿入托等福利保障，减轻了政府的财政负担。无论是计划经济时代，还是市场经济改革时代，国有企业都担负着安置就业和支付退休人员退休金的重任，部分承担了政府公共服务的责任和大量经济转轨的成本。直至20世纪90年代初，国有企业要在不允许破除倒闭、不允许解雇和降低职工工资福利的硬性约束条件下改革发展，为国家产业合理布局提供了支持，为改革开放的顺利进行作出了重要贡献。改革开放之初，为了鼓励私人经济的发展，吸引外资，保持国民经济的活力，政府采取了税收优惠政策，这种优惠政策使国有企业在市场竞争中处于不利地位，税负不平等降低了国有企业的自我发展能力和竞争力。国家统计局的统计资料表明，2006年前后，各类企业每100元产值缴纳的税金，国有企业为13.28元，私人企业为4.88元，中外合资企业为2.41元；每100元销售收入所缴纳的税金，国有企业为9.28元，外资企业为0.02元。中国政府对国有企业进行选择性的激励，允许、鼓励和支持其垄断性经营，在一定程度上盘活和补偿了国有企业，增加了政府财政能力，尤其是政府的再分配能力，对于社会公共秩序的建构具有重要价值。

政府选择国有企业作为激励对象，最后是因为国有企业比民营企业在政府干部录用和退出上具有更大优势。政府与国有企业之间，存在着密切的人事关系。在中国共产党由革命型政党向执政型政党转变过程中，尤其是在政府致力于经济体制的市场化转型和提升执政绩效的过程中，中国共产党注重对经济精英的吸纳和录用，以提升其执政能力。在中国政治中，国有企业领导干部有优越的政治出身，中国共产党在国有企业中也有丰富的组织资源，国有企业成为培养、锻造和产生领导干部的重要

^① Yongshun Cai, "The Resistance of Chinese Laid-off Workers in the Reform Period," *The China Quarterly*, No. 170, June 2002, pp. 327-344.

平台。“通过对国家部委官员的履历统计发现，在19个部委的183名副部级以上官员当中，具有国有企业工作经历的就有56人，比重达到30.6%……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。”^①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123家中央企业的高管履历统计发现，在有信息披露的47家企业当中，一共有115名高管具有政府工作背景，平均每家企业达到2.45人。例如，在国电公司的9名高管人员当中，有7人曾经在政府行政部门任过职；在中国石油股份公司的14名董事会成员当中，有8人曾经在政府部门任过职；在中国石化股份公司的15名董事会成员当中，有7人曾经在政府部门任过职；在中国移动股份公司的14名董事会成员当中，有7人曾经在政府部门任过职。”^②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。”^③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”^④，“建立在政治关注而非经济逻辑基础之上”^⑤，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，贡献了其他社会组织难以替代的力量。通过对政府的支持，国有企业也获得了政府权力的保护和政策支持，进而获得了市场垄断经营的地位。

三、国企行业垄断问题的解决：政治动力与对策建议

由于中国政府与国有企业之间是共赢、互惠、相互依赖的，因而在一定程度上政府与国有企业之间的关系是稳定的，然而，这种关系并不是固定不变的，国有企业的行业垄断也并不是不可调整的。

国有企业行业垄断问题能否得到解决，在很大程度上取决于国有企业行业垄断所带来的政绩困境程度。国有企业行业垄断既创造了巨大的经济利益，也给政府带来了诸多政治收益。然而，从长远来看，国有企业行业垄断，会给政府带来一定政绩困境。国有企业行业垄断拉大了社会成员收入的差距，容易导致社会抗争，影响社会稳定。在公民收入差距拉大、社会不公状态日益凸显的情况下，社会稳定会受到挑战，政府会面临前所未有的维护社会稳定的压力，维护社会稳定的成本也在逐年攀升。例如，1996—2006年，上海金山区政法总投入124 609万元，占财政总支出的5.6%，用于维护社会治安的财政拨款年均增幅达17.34%。2007年，广州市用于维护社会稳定的支出高达44亿元，比社会保障就业资金35.2亿元要多出许多。^⑥国有企业行业垄断，不仅会直接影响收入分配公平，而且也会造成消费能力不足，导致经济增长乏力。国有企业行业垄断，破坏了市场公平竞争的环境。一方面，国有企业行业垄断不利于民营企业的发展。由于国有企业行业垄断所形成的挤兑效应，民营

① 天则经济研究所课题组《国有企业的性质、表现与改革》，2011年，第119页。

② 天则经济研究所课题组《国有企业的性质、表现与改革》，2011年，第119页。

③ 天则经济研究所课题组《国有企业的性质、表现与改革》，2011年，第119页。

④ 陈尧《政治研究中的庇护主义——一个分析的范式》，《江苏社会科学》2007年第3期。

⑤ Xiaobo Hu, "The State, Enterprises, and Society in Post-Deng China: Impact of the New Round of SOE Reform," *Asian Survey*, Vol. 40, No. 4, August 2000.

⑥ 参见笑蜀《高昂维稳成本为何难降》，《东方早报》2009年6月26日。

经济的运行会步履维艰,发展会面临诸多困难,“受某些金融制度政策影响,民营企业资金链受到严峻考验”^①。由民营企业倒闭所带来的产业工人失业等经济问题,极有可能转变成政治问题;另一方面,国有企业行业垄断,在很大程度上弱化了国有企业进行技术创新、改变企业治理结构的动机,不利于国有企业自身竞争力的提高,造成国有企业“规模不经济、生产效率低下、专业化水平低等一系列问题”^②。仅仅凭借由政府权力保护所形成的市场垄断,国有企业就能获得巨额利润。然而,应该看到,在全球经济竞争日益加剧的背景下,国有企业行业垄断因存在上述问题,其垄断利润是不可持续的。国有企业行业垄断“妨碍竞争,阻碍技术进步,损害消费者利益”^③,在一定程度上造成了中国经济一、二、三产业比例不合理,城乡之间、地区之间发展不平衡,投资消费关系不协调,导致中国经济发展缺乏持续的动力。国有企业行业垄断带来了内需不足的问题,使得社会财富越来越集中在少数人手中,聚集了大量社会财富的高收入群,其持有货币不能转化为国内的消费力,也难以转化为投资和国内储蓄。国有企业行业垄断抑制了市场作用的充分发挥,影响了产业升级和经济增长方式的转变,带来了服务业与工业发展比例、消费与投资比例、收入分配的失衡问题,这些失衡不利于中国经济稳定、平衡、协调和可持续发展。长期来看,国有企业行业垄断既不利于中国经济的持续发展,也不利于中国社会的公平正义,可能会让中国政府陷入新的困境,也可能使政府丧失由经济增长换得的应对其他社会问题的时间。

国有企业行业垄断问题能否得到解决,也取决于民营企业家在政府决策过程中的影响力是否得到进一步提升。国有企业行业垄断问题,不仅是一个经济问题,更是一个政治问题。国有企业行业垄断经营是政府政策倾斜的产物,虽然政府政策倾斜的原因可能是多种多样的,在一定意义上也是合理的,但民营企业家在政府决策中过弱的政治影响力,无疑是政府政策倾斜的一个十分重要的原因,它在一定程度上会影响政治稳定。要改变国有企业行业垄断的局面,改变政府政策倾斜的状态,需要进一步提升民营企业家的政治影响力。改革开放30多年来,中国民营经济获得了较快发展,民营经济实力不断壮大,民营企业家的社会声誉与政治影响力也不断得到提升,“中国的民营企业家,从改革之初,作为社会的边缘群体,以及在政治上的‘惊弓之鸟’,成为21世纪初中国政治舞台上的‘明星’”^④。民营企业家当选党代会代表、人大代表的人数越来越多,当选政协委员的比重也越来越大,民营企业家依赖工商联、妇联以及青联等组织,表达利益诉求,通过组建民间商会、与各级党政领导人发展私人关系等方式在政府决策过程中表达心声,影响政府的决策。在十届人大选出的2900多名代表中,民营企业家代表超过了200名,占代表总数的近10%。^⑤2008年,100多位民营企业家成为全国政协委员。更为重要的是,中国的政治体系对民营企业家群体由改革开放前的排斥、拒绝转变为改革开放时代的承认、吸纳。然而,在承认民营企业家政治影响力不断提升的同时,必须看到,作为一个群体的民营企业家,其政治影响力仍是有限的,对政府决策和公共政策的影响力仍需要提升。民营企业家当选两会代表的人数还不算多,比例还不够大,通过与各级党政领导人建立私人关系,仍是民营企业家影响政府决策的最主要方式。

国有企业行业垄断问题能否得到解决,也取决于政府应对国有企业行业垄断问题的态度和对改革风险的评估。国有企业行业垄断既带来了一定政治收益,同时也会产生一定政治风险。一方面,国有企业行业垄断所创造的利润提升了政府的财政能力,有助于社会的稳定,在经济全球化时代一定程度上也维护了国家利益和经济安全;另一方面,国有企业行业垄断也在一定程度上加剧了执政者的政治

① 冯兴元 《“国进民退”辨析》,《北京日报》2009年12月14日。

② 王盛昌、雷江 《我国行政性垄断的危害与对策》,《经济工作导刊》2002年第16期。

③ 李墨丝 《反垄断是反垄断国企的垄断行为》,《上海国资》2008年第4期。

④ 陈家喜 《改革时期中国民营企业家的政治影响》,复旦大学博士学位论文,2007年,第24页。

⑤ 孙东辉 《参政议政:新阶层的权力通道》,《中国经济时报》2007年3月7日。

风险，增加了政府的社会管理成本。东欧、前苏联以及拉美地区一些国家的国有企业改革的教训表明，国有企业的市场化改革是充满风险的，应采取循序渐进的方式来推进。在没有相应配套改革的条件下，伴随这种改革而来的可能不是经济的繁荣，而是经济的衰退、社会的分化、失业的增加以及政治的动荡。通过激进方式推动国有企业的市场化改革，可能带来国有资产的流失，国民经济为少数经济寡头甚至是国外势力所控制。国有企业行业垄断问题能否以及在多大程度上得到解决，在很大程度上取决于政府对国有企业行业垄断所带来的政治收益和政治风险的权衡与评估，也取决于政府改革国有企业行业垄断局面所受到的条件约束程度。在经济全球化时代，中国政府一方面要发展大型企业集团来与世界强手竞争，另一方面要限制大型企业集团，维护市场的公平竞争环境。改革意味着利益的重新分配和权力的重新调整，任何改革都会获得一定收益，也会支付一定成本。对于政府而言，要解决国有企业行业垄断问题，改变政府政策倾斜的状态，会在一定程度上侵犯国有企业的利益，也会存在思想上的束缚。国有企业行业垄断问题的解决，是一项复杂的工程，这场改革关涉诸多社会成员的利益。对于中国政府而言，国有企业行业垄断问题的改革，始终是一种艰难的选择，要在平衡改革的政治收益和政治风险的过程中探索前进。

国有企业行业垄断问题的解决不乏政治动力，也需要政府承担起相应的责任。首先，政府应继续推进市场化改革，按照市场化改革的要求转变政府职能，提升决策科学化和民主化水平，承担好维护市场公平竞争环境的责任。应通过不断改革，在条件成熟的条件下，逐步打破垄断，逐渐放开国企业垄断行业的市场，消除市场壁垒，建立一个自由、开放且公平竞争的市场，依赖市场竞争来提高效率。与此同时，政府应进一步加强国有企业改革，理顺政府与国有企业之间的关系，在推进国有企业行业垄断问题的改革探索中，必须做到改革过程应由公众公共参与，改革方案应由利益相关方共同协商，改革政策的调整应由利益相关者来决定，进而做到改革的成果由所有人共享，注重改革过程的参与性、透明性和责任性，平衡好各方利益。政府应加强市场立法和行业监管，加强对国有企业价格、服务标准以及行业限制、信息披露等方面的监管，提高国有企业的透明度和公信力，尤其要提高监管的民主化程度。国有企业行业垄断问题的解决，也需要政府改变过去政策过度向国有企业倾斜的局面，按照平等对待和机会平等的原则对待市场竞争的主体，扶持民营经济的发展，使民营企业享有平等的机会参与市场竞争。

其次，解决国有企业行业垄断问题，政府应继续改革行政审批程序，遏制行政腐败，降低民营企业的进入成本。行政审批改革被称为政府的自我“革命”，改革开放以来，政府积极推动行政审批制度改革，取得了诸多成绩，但“行政审批制度改革，即使到现在，也没有完全到位”^①。政府的行政审批仍存在审批附加前置条件苛刻、审批项目过多、审批程序繁琐、审批周期过长、审批费用过高、审批过程不透明、依赖审批“创收”等问题，多头审批、重复审批、交叉审批的现象依然存在，审批过程不规范，审批环节缺乏衔接，审批权力缺乏监督，审批过程“越位”、“错位”和“缺位”现象也依然存在。相对于国有企业，民营企业在政府行政审批中面临更大阻力，受到诸多限制，实际上，行政审批在很大程度上成为一些地方政府保护国有企业行业垄断经营的一种重要工具。民营企业在进入市场竞争的过程中担负了过多的成本，难以和国有企业公平竞争，因而，对政府而言，要解决国有企业行业垄断问题，必须进一步推进行政审批程序的改革，精简行政审批程序，通过透明治理和强化行政监督的方式来遏制行政腐败，施行透明治理。透明治理有助于政府制定更好的政策，“约束政策执行中政府的权力，改善精英与大众之间的关系”^②，降低民营企业进入市场的成本。

再次，解决国有企业行业垄断问题，需要强化政府在社会保障和社会福利上的责任，完善社会保

① 毛寿龙 《如何挤压行政审批的寻租空间》，《人民论坛》2011年第25期。

② Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004, p. 164.

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”^①，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

^① 林毅夫、李志赞 《中国的国有企业与金融体制改革》，《经济学》2005年第4期。