

# 我国食盐专营垄断异化的法律分析及改革对策

曾凡珂

(四川理工学院 法学院,四川 自贡 643000)

**摘要:**我国食盐专营在现行盐业法律规范下具有合法性,是一种国家垄断行为。但实践中,政企不分的盐业管理体制下,盐业公司兼具经营者、食盐定价操控者、食盐政策法规的制定者及盐政监管者多重身份,导致其利用盐业行政管理权扩大专营,牟取高额利润,合法专营异化为行政垄断。加之现行食盐专营立法层级较低、内容不明确、不同法规之间的规定不一致,难以有效规制盐业公司的行为,食盐专营垄断异化进一步恶化。因此,改革我国食盐专营体制,应将体制本身的改革与法律法规的完善相结合,以政企分开的体制改革打破垄断,以盐法的完善而规范专营。

**关键词:**食盐专营;行政垄断;政企不分;政企分开

**中图分类号:**D922.294

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2012)03-0020-04

中国食盐管理体制经历了由古代“专卖”向当代“专营”的转变。长期以来,学界对于专卖与专营大都不加区分的混同使用,即认为其是国家对某项产品的产、运、销环节加以控制和垄断的制度。然而通过考证中国盐业管理体制的历史沿革,不难发现,国家在不同的历史时期推行食盐专卖与食盐专营的目的并不完全等同,古代以官府专卖为核心的食盐专卖体制重在通过征收盐税充盈国库,而新中国确立并推行至今的食盐专营体制则通过国家垄断确保食盐安全,消除碘缺乏病,保护公民健康。为确保这一目的的实现,我国自 20 世纪 90 年代开始,国务院先后制定了《盐业管理条例》(1990 年 3 月)、《食盐加碘条例》(1994 年 10 月)、《食盐专营办法》(1996 年 5 月),各省区市人大、政府也陆续通过了《食盐管理条例》及《食盐管理实施办法》,逐渐形成了从中央到地方食盐专营的法律体系。然而,随着社会主义市场经济的深入发展,政企不分的食盐专营体制及日益暴露出弊端的食盐专营法律体系,导致实践中食盐专营异化为行政垄断。因此,改革我国现行食盐专营体制,应将体制内政企

合一管理体制的变革与体制外食盐专营法律规范的完善结合起来。

## 一、我国食盐专营的国家垄断性及其异化： 实然与应然的背离

在经济学上,垄断指一切限制竞争的行为,一般有自然垄断、经济垄断与行政垄断三类。目前我国学术界对于食盐专营的合法性尚存在一定的分歧,究其原因在于对其是国家垄断还是行政垄断尚存在不同的认识。国家垄断与行政垄断是垄断的两种主要形式,二者并不相同,其区别主要表现为:(1)主体不同:国家垄断的主体是国家,而行政垄断的主体是行政主体(包含行政机关、法律法规授权的组织);(2)目的不同:国家垄断是为了国家利益与社会整体利益,而行政垄断则是为了局部利益与个人利益;(3)客观表现不同:国家垄断是以法律法规为依据,是合法行为,而行政垄断则是行政主体滥用行政权的行为,是违法行为<sup>[1]</sup>。

笔者认为,我国食盐专营在现行盐业法律规范下具有合法性,应属于国家垄断。这是因为:(1)我国的

收稿日期:2012-04-16

基金项目:四川省教育厅人文社科重点研究基地中国盐文化研究中心项目(YWHW11-01)

作者简介:曾凡珂(1978-),女,四川自贡人,讲师,硕士,研究方向:宪法与行政法学、垄断法治。

网络出版时间:2012-4-18 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120418.1758.002.html>

《盐业管理条例》、《食盐加碘条例》、《食盐专营办法》等法规为我国食盐专营提供了合法依据；(2)国家通过制定法规明文授权相应的行政主管部门对食盐的产运销实行统一管理；(3)食盐专营的目的在于消除碘缺乏病以保护公民身体健康，是维护社会公共利益的必然要求。因此，我国的食盐专营是国家以立法形式明确确立的，其目的在于维护社会公益，“具有强制性、法治性和公共性的特征”<sup>[2]</sup>，是一种典型的国家垄断行为。然而，这种原本受国家法律认可与保护的食盐专营，在实践中却成为行政机关追求一己私利的工具，异化为行政垄断，具体表现为：(1)主体的异化，即由国家专营异化为盐业公司垄断；(2)目的的异化，即由社会公共利益的保护异化为地方利益与部门利益的维护；(3)客观表现的异化，即由合法的国家垄断行为异化为违法的行政垄断行为。

由此可见，我国食盐专营在应然层面属于国家垄断，但在实然状态下却与之严重背离，异化为行政垄断。然而改革食盐专营体制并不等于取消专营，否定食盐专营的合法性，弄清食盐专营异化为行政垄断的原因是现阶段改革我国食盐专营体制必须面对的问题。

## 二、我国食盐专营异化为行政垄断的法律分析

### (一)根本原因：政企不分的管理体制

目前我国盐业管理体制在中央层面已做到了政企分开，即由国家发改委工业司轻工处盐业管理办公室负责对全国盐业实行行业管理，监督和组织实施食盐专营法规，由中国盐业总公司负责全国盐产品购、销管理和多品种盐的开发、经营，但在地方层面仍然是政企合一，即各省、市、县虽设有盐务管理局与盐业公司或支公司分别作为盐业行政管理机构与盐业经营单位，表面上政企分开，但实际上两个机构之间却是“一套人马，两块牌子”。在这种管理体制下，使盐业公司在作为盐业经营者之外，同时具备了其他多重身份，致使盐业公司滥用权力谋取私利，背离食盐专营的最初目的，变合法专营为违法垄断，具体表现为：

1. 食盐定价的实际操控者，变食盐专营的目的为对私利的追求

依据我国《食盐价格管理办法》第5条规定，食盐价格的制定权应依法属于国家物价部门，但实际上物价部门并不直接拟定食盐价格，而是由盐业公司定价后上报物价部门，由其进行审核和检查，且一般都能顺利通过。在这种不合理的价格形成机制下，盐业公司通过压低食盐的出厂价格，提高其销售价格的方式牟取

高额垄断利润。目前，我国食盐从出厂到最终销售，价格涨幅高达6倍之多，这些利润绝大部分流入盐业公司。除此之外，盐业公司还借改换包装上调食盐价格，追加垄断利润。如2006年海南省将食盐的包装由复合膜包装更换为纸塑包装，由此带来的盐价涨幅最高达到了五成<sup>[3]</sup>。在巨额垄断利润的驱使之下，盐业公司为了牟取高额利润，背离专营的法定目的，滥用行政管理权强化专营，食盐专营成为了盐业公司垄断经营，获取暴利的合法借口。

2. 食盐管理政策及法规的实际制定者，利用地方规章扩大食盐专营的范围

为了克服国家立法原则性与一般性的不足，我国《盐业管理条例》(第32条)和《食盐加碘条例》(第31条)均授予省、自治区、直辖市人民政府结合本地食盐管理的实际制定实施办法的权力。但实践中，盐业公司却以公共利益的名义游说地方政府，通过地方立法扩大专营范围，维护自身的垄断地位。这主要表现为：一是对食盐做扩大解释，将农业、畜牧及渔业用盐纳入食盐范围实行专营；二是将两碱之外的其他工业用盐纳入专营。

3. 食盐管理的实际监管者，食盐监管形同虚设

尽管立法上明确将食盐经营权与监管权分别交由盐业公司与盐业行政主管部门行使，但实际运作中，政府为减少行政成本，将食盐专营的监管权交由盐业公司代为行使<sup>[4]</sup>，从而使盐业公司集经营与监管于一身。这种市场主体与市场监管者的身份不分，使其失去行政管理机关应有的中立性，监督形同虚设，甚至产生严重的权力寻租行为。

(二)法律原因：食盐专营法律体系固有的缺陷

1. 全国性立法效力层级较低、内容规定不明确，既使实践中食盐专营的合法性受到质疑，又为食盐专营异化为行政垄断大开方便之门

(1)立法效力层级较低，缺乏高层级的法律规范，导致食盐专营的合法性受到质疑，降低了食盐专营的权威性。依据宪法规定，国务院是国家最高行政机关，有权依据宪法和法律的规定制定行政法规。但国务院毕竟不是国家立法机关，行政法规的制定权不属于立法权，而是行政权。因此按照依法行政的要求，行政法规不得随意扩大或减少法律设定的权利义务。然而目前我国食盐专营的全局性立法仅停留于行政法规级别，缺乏更高层次的盐业管理法律。这种逆向立法方式导致现行食盐专营立法缺少法律作为依据，一方面难以防止行政法规任意创设权利义务，扩大专营权；另一方面也易使专营的合法性受到质疑。近年来一些学者及法律工作者对食盐专营的合宪性提出质疑，甚至上

书全国人大要求启动食盐专营违宪审查程序<sup>①</sup>,这些都极大地损害了食盐专营的权威性。

(2)立法内容不明确,为政企不分、垄断经营大开方便之门。我国食盐专营的行政法规并未具体涉及食盐管理体制,仅规定了盐业行政主管部门对盐业工作的管理权,但这种规定过于笼统,缺乏操作性。依据《盐业管理条例》第4条与《食盐专营办法》第4条的规定,我国食盐专营管理权由国务院及地方各级政府授权的盐业主管机构行使,具体为中央由国家发改委统一行使,地方由省到市区县分别设立盐务局、盐务所行使;但具体如何行使,权力应受何限制却无规定。这导致实践中各级盐业主管部门主要借助于盐业公司的协助以确定食盐分配计划、推行盐业管理,最终使盐业公司成为盐政管理与执法权的真正行使者,造就了政企合一、垄断经营的食盐管理体制。另外,我国目前缺乏权威的法律对行政垄断予以规制,法律漏洞和空白的大量存在给行政垄断的存续留下广阔的空间<sup>②</sup>。

2.食盐专营的地方立法与全国立法之间冲突明显,且在实践中具有优先适用性,法治国家法律体系内在的统一性,导致地方利益分割,地区垄断形成

(1)地方立法内容背离全国立法规定,扩大专营范围。一方面,如上文所述,地方盐业公司游说人大及政府出台有关盐业管理的地方性法规、规章,对食盐作扩大性解释,并将两碱以外的工业用盐纳入专营范围,如《浙江省盐业管理条例》第3条:“渔业、畜牧用盐按食盐进行管理”,《湖北省盐业管理条例》第3条:“食盐实行加碘供应,专营管理;纯碱、烧碱用盐实行监督管理;其他用盐实行统一经营管理”;另一方面,扩大私盐范围,将所有绕开盐业公司销售的盐产品均列入私盐范围加以打击<sup>③</sup>。按国家相关规定,私盐是指那些不符合国家规定的技术标准,对人民的生命健康有害的未加碘的盐或冒充食用盐的工业盐,但地方立法却背离国家的标准,扩大私盐范围,加大地方利益的维护,人为地设置市场进入障碍<sup>④</sup>,造就地区垄断的形成。

(2)违法的地方立法在实践中的优先适用性,催生了地方保护主义,地区行政垄断进一步恶化。按照法律优先的原则,地方法服从中央法,下位阶法必须服从上位阶法。然而由于盐业执法主体、规章利益和司法权的地方化,在执法活动中,各行政执法主体首先考虑适用的还是地方性法规和地方政府规章<sup>⑤</sup>。然而地方性法规和地方政府规章存在的上述问题,最终损害两碱工业用盐之全国统一市场的形成,催生了地方保护主义,固化了地方利益格局,同时更给产销一体化、经营集团化的全国食盐专营行业整合增加了难度。

### 三、改革我国食盐专营体制的具体对策

尽管我国现行食盐专营体制存在着上述垄断异化的情形,但在现阶段取消专营的条件尚不具备的前提下,通过政企分开的体制改革打破垄断,以盐法的完善规范专营,无疑是当下改革食盐专营体制的最佳选择。

#### (一)确定政企分开,强化监督的盐业管理新模式,防止食盐专营向行政垄断异化

目前,改革现行食盐专营体制的根本在于推行政企分开,剥离盐业公司身兼经营者、食盐价格的制定者、食盐管理政策法规的制定者及食盐管理的监管者的多重身份,具体措施为:一是改革现行盐价定价机制,创设食盐价格听证程序,规定政府定价前须召集盐业行政主管部门、盐业公司、消费者举行听证,做到食盐定价过程的公开与透明,通过第三方消费者的监管,有效防止盐业公司对食盐定价的暗箱操控,这种措施符合公共管理社会化的要求,即政府在政策制定中让所有的利害关系都参与进来,保证一切观点得到听取,以便于推行社会的“善治”<sup>⑥</sup>;二是加强国务院及省级人大对省级政府制定的食盐管理实施细则的监督,及时发现并纠正违法的抽象行政行为,杜绝地方政府在盐业公司影响之下制定地方规章而扩大专营;三是确立盐业行政主管部门的中立地位与盐业公司独立的法人地位,并通过各级政府收回盐业公司的盐业行政管理权,将盐政管理涉及的卫生、质量、市场和执法职能交由相关的政府部门承担,实现食盐管理与经营的彻底分离,并在条件成熟时设立独立的监督机构,以彻底实现政企分开。

#### (二)健全现行食盐专营的法律规范,为规范专营提供合法有效的依据

1.政企关系入宪,为规范食盐专营提供根本大法依据

宪法是国家根本大法,在国家法律体系中居于最高法的地位,是其他法律法规制定的基础。1993年宪法修正案第15条明确规定“国家实行社会主义市场经济”,但对于政府与企业之间的关系缺乏明确规定,导致实践中政府过度干预企业的经营活动,甚至滥用行政权力制定一系列规范性的法律文件,侵犯宪法所保护的基本经济秩序。因此,要消除实践中的行政垄断,规范食盐专营,必须由宪法对政府与企业之间的关系作出明确的规定,特别是对政府干预市场的权力范围予以限定。

2.提高食盐专营立法层级,制定《盐业管理法》,修改《食盐专营法》,清理地方食盐管理的法规,为规范食盐专营提供合法有效的法律依据

首先,由全国人大常委会制定《盐业管理法》,该法应从内容上明确以下几个方面:一是政企分开的盐业管理体制,即合理定位盐业行政主管部门与盐业公司的性质,合理划分各自的职能,将行政权与经营权分开,保证盐业行政主管部门的中立地位及盐业公司的独立法人地位<sup>[10]</sup>;二是食盐、工业用盐及其他盐产品的分类管理制度,一方面确定食盐专营的合法性,另一方面规定工业用盐与其他盐产品的市场化经营;三是盐政执法权力的合理配置,即盐政主管机构与工商、卫生、质检等执法部门之间权力分工与协作问题。

其次,由国务院根据《盐业管理法》对《食盐专营办法》进行修改,进一步规范食盐专营。社会主义市场经济的深入发展及食盐市场的进一步成熟,必然要求放开专营。因此,笔者认为以行政法规的形式规范食盐专营较之于法律,更能避免食盐经营方式变化带来的法的不稳定性。

最后,应清理并修改地方性涉盐规范,废止其与上位法之间不一致的内容,并统一各地方性规范之间的规定,以此解决实践中行政法规、各地方性法规之间的冲突,从根本上遏制地方借规范性文件的制定而扩大专营,实行垄断的现象。

综上所述,我国盐业政企不分的管理体制之下,极不合理的食盐定价机制造成高额的利润流向盐业公司;盐业公司为了实现其对高额利润的追求,利用食盐专营全国立法的不健全,滥用行政权,背离专营的初衷,通过控制地方立法及执法,达到垄断的目的。将体制本身的改革与相应法律法规的完善相结合,是当下改革我国食盐专营体制最为有效的对策。

#### 注释:

①2003年广东汇联律师事务所就《广东省盐业管理条例》向全国人大常委会提出违宪审查建议;2009年北京市东方公益法律援助律师事务所就《食盐专营办法》向全国人大常委会提出违宪审查建议。

#### 参考文献:

- [1] 郑鹏程.行政垄断的法律控制研究[M].北京:北京大学出版社,2002:35-36.
- [2] 单鑫.食盐专营:企业身份、行政管理与体制改革——基于88篇“食盐专营”相关文献的研究[J].行政论坛,2009,(1):82.
- [3] 纪惊鸿,黄桂林.海南食盐强硬涨价50%,谁在背后“撑腰”[EB/OL].(2006-10-08)[2012-04-01].[http://new.0898.net/2006/10/08/265929\\_2.html](http://new.0898.net/2006/10/08/265929_2.html).
- [4] 龙超.论我国食盐专营体制及其未来变革[J].经济问题探索,2005,(12):127.
- [5] 蒋华剑,潘洪林.我国水权市场中行政垄断理论探析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2010,(4):55.
- [6] 徐兰飞.我国的盐业法律管理体系内容、问题及建议[J].改革与战略,2007,(10):105.
- [7] 郑云.浅析经营者集中反垄断规制的实质性标准[J].红河学院学报,2010,(2):93.
- [8] 曾凡英,王伟.我国盐业垄断的法制问题研究[J].四川师范大学学报:社会科学版,2011,(1):49.
- [9] 康宗基.从统治到服务:政府与非政府组织关系的逻辑转换[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2010,(2):119.
- [10] 武二顺.论我国食盐专营管理立法及其完善[D].中国政法大学,2007:41.

责任编辑: 冯东升

## A Legal Analysis of Alienation of China's Salt Monopoly and Reform Measures

ZENG Fanke

(School of Law, Sichuan University of Science & Engineering, Zigong 643000, China)

**Abstract:** The salt monopolization in China is a State action and legal under the present salt legal system. In practice, salt company is not only the salt operator, but also the salt pricing manipulator, the maker of salt policies and regulations, and the salt administrative supervisor under the non-separation of administration and enterprise management. The multiple identities make the company abuse power to enlarge the range of salt monopolization and obtain high profits. Finally, the legal salt monopoly alienates into an administrative monopoly. Moreover, there are still quite a few problems in salt monopoly laws, such as the lower legislation level, the obscure contents, and the conflicting stipulations in various regulations. The imperfect salt monopoly laws cannot regulate the salt company's behavior, instead, it leads to the deteriorative administrative monopoly. Therefore, reforming the salt monopoly system should change the non-separation of government administration and enterprise management and perfect the salt law system.

**Key words:** salt monopoly; administrative monopoly; non-separated administration and management; separation of government administration from enterprise