

我国盐业管制制度缺陷剖析

吕福玉,陈一君

(四川理工学院 经济与管理学院,四川自贡 643000)

摘要:目前,我国盐业管制的研究文献,大多是对管制失灵现象的探讨,而对失灵的制度性根源的分析则很少。文章以管制治理和管制激励的制度架构为分析范式,运用新制度经济学理论、委托代理理论和福利经济理论等,从管制治理和管制激励两个层面,剖析我国食盐专营制度,认为盐业管制治理体制存在管制法规体系残缺、管制治理模式畸形、管制治理机制扭曲和管制监督制度缺失的内在缺陷,盐业管制激励政策缺乏“租”的消散机制、激励相容价格机制和多维管制目标导向。以期探寻一种新的盐业管制制度提供借鉴和帮助。

关键词:管制;管制制度;管制治理;管制激励

中图分类号:F062.9

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2012)04-0048-08

为了保障加碘食盐安全供给和全面消除碘缺乏病,我国政府于 1996 年制定和出台《食盐专营办法》,标志我国盐业进入一个崭新的管制时期,正式实施食盐专营制度。此制度实行十六年以来,尽管已经取得值得肯定的管制成就,但也产生诸多管制机会主义现象,且管制失灵日趋严重。为此,社会各界极力呼吁改革盐业垄断体制,不断发表各自的主张和见解。通过对众多盐业管制改革文献资料的梳理,本课题组发现,探讨专营弊端的研究较多,而剖析专营制度缺陷的成果很少。为了给探寻一种新的盐业管制制度提供启示和参考,本文以管制治理和管制激励的管制制度架构为分析范式,深入剖析我国食盐专营制度的内在缺陷,同时提出设计新管制制度的规避重点。

一、管制与管制制度

市场,这只“看不见的手”,总是自发地、周而复始地和不间断地调节着经济活动,但市场机制并不是万能的,市场经济的正常运行需要规范市场行为的准则来维护。因而,新制度经济学认为,市场不是一种自发

的社会秩序,而是由制度生成且依靠制度来维护的。制度能提供具有管理和强制力的市场游戏规则来安排产权、维护契约和保护竞争等,以降低交易成本。从契约的角度来看,制度可分为私人契约制度和公共契约制度,前者主要作用于市场正常运行状态,后者主要缘于自然垄断性、外部性和内部性等的市场失灵领域发挥补充甚至替代功能,这就是管制理论所倡导的“管制”(Regulation)。

虽然管制理论发展和管制改革实践已历经几十年,但至今还没有一个能被 OECD(经济合作与发展组织,Organization for Economic Co-operation and Development)各成员国的管制体系普遍接受的概念。通过对国外多个相关专家的管制定义研究,我们发现,管制具有管制主体(管制者)、管制客体(被管制者)和管制手段(法规制度)三个要素,所以,国内权威学者将管制定义为:“具有法律地位的、相对独立的管制者(机构),依照一定的法规对被管制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理与监督行为”^[1]。

在戴维·L·韦默(David L. Weimer)编撰的《制度设

收稿日期:2012-06-10

基金项目:国家社会科学基金资助项目(11BJY069);四川省社会科学规划项目(SC10E026)

作者简介:吕福玉(1965-),女,教授,硕士生导师,研究方向:管制经济学;

陈一君(1971-),男,教授,硕士生导师,研究方向:决策科学和战略管理。

网络出版时间:2012-7-12 **网络出版地址:**<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120712.0929.001.html>

计》中,朗德·L·科勒尔(Randall L.Calver)指出,制度不应该被简单地视为一组博弈规则,而是在处于均衡状态时,每个理性参与者不得不遵守的一组行为规则²¹。所以,当设计者力图建立一种能实现预期目标的制度时,关键是要制定一系列利益对称分布时各方都自觉遵守的行为规则,这不仅涵盖外在的约束准则,更涉及内在的激励机制。因此,在设计管制制度时,至少应该针对管制者和被管制者,建立起一套激励相容的结构机制和运行机制。

在长期的管制理论研究中,学者们往往偏重于管制政策(Regulatory Policy)的探讨,却很少关注管制的执行与实施。1994年,Levy和Spiller发表一篇学术论文,做出重大理论突破,首次将管制作为一个涵盖管制治理(Regulatory Governance)和管制激励(Regulatory Incentive)两方面的制度设计问题进行研究。其中,管制治理结构,提供了限制管制者的行动范围以及解决这些限制所带来的矛盾和冲突的机制,是对管制者和管制过程的制度规定,受立法、司法和行政的影响;管制激励结构,则由价格规定、补贴、竞争和市场准入构成,是对被管制者特定经济行为的激励与约束措施²²。从此,由管制治理与管制激励构成的管制制度架构,成为学界分析管制改革问题的一个理论范式。

因此,有效的管制制度必须兼顾结构内外多种因素的交叉影响,使管制治理与管制激励二者互为协调补充,能产生良好的互动作用关系,共同形成优良的管制绩效,从而达到多维管制目标。

食盐专营制度实施十几年来,尽管取得了较为辉煌的成绩,基本实现了其根本管制目标(消除碘缺乏病的阶段性目标),但仍然倍受世人诟病,各界有志之士竭力呼吁改革,而且我国政府已将盐业垄断体制改革纳入“十二五”规划纲要中。究其原因,就在于食盐专营制度在达到根本目标的同时,也带来了较多的管制弊病,也就是说,其管制收益(Regulatory Gains)的获取支付了较高的管制成本(Regulatory Costs)。我们以为,食盐专营制度管制绩效低下的根源,主要是管制制度先天固有内在的缺陷与不足。

二、盐业管制治理体制的缺陷

(一)盐业管制法规体系残缺

虽然食盐专营制度已运行十几年,但至今尚未建立起完整的法规体系。目前,盐业管制的法规主要包括,1994年和1996年国务院分别颁布的《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》和《食盐专营办法》,2003年

原国家计委制定的《食盐价格管理办法》,2006年和2009年国家发改委制定和发出的《食盐专营许可证管理办法》和《国家发展改革委关于提高食盐出厂(场)价格的通知》等。以上的行政性规章,将国家级管制权授予国务院直属的相关部委,把省级管制权赋予各省(直辖市、自治区)盐务管理局,并且仅粗略地规定各级管制部门的管制权能,却没有制约与监督其管制权限。在成熟的管制治理体制下,应该通过管制立法来授予与约束管制权利,确立管制治理原则,明确管制治理模式,规定管制治理职能,监督管制治理权限,而我国恰恰缺失一部上位的盐业法律作为管制的制度基础,造成各地方盐业管制部门机会主义泛滥,最终导致管制治理失灵。

任何政府管制都有其目标导向,管制目标既是管制的出发点,又是管制的终极点。管制立法不仅仅要激励与约束管制权利,更要明确管制所应实现的管制目标。以委托代理的视域,管制是一条社会公众——政府——管制部门——被管制企业的多层委托代理链条。从表面上来看,好像只是在政府与管制部门之间存在隐性管制授权契约关系,以及在管制部门与被管制企业之间存在显性管制契约关系,但事实上,在管制部门与消费者、投资者之间还存在着传导性契约关系²³。以上诸多契约关系隐含着多个委托人或代理人的不同利益诉求,决定了管制部门必须协调与平衡错综复杂的利益关系,而管制部门这种义务往往通过具有权威性的法规来清晰界定。也就是说,管制立法应该兼顾多方利益,确立多维管制目标。然而,我国食盐专营根本就没有法律依据,专营的多重管制目标难觅踪影,盐业管制决策与执行只能凭着政府文件来“感知”管制的目标指向。在管制法规体系残缺不全的制度环境下,消除碘缺乏病的公共利益目标虽已基本实现,但由于盐业管制的经济目标缺位,导致制盐工业的发展与壮大受到极大限制,企业经济效益每况愈下,管制治理失效日益加重。

因此,我国盐业管制制度改革的首要任务,就是要尽快搭建起健全的盐业管制法规架构,为盐业管制奠定坚实的法律基础,以从制度上防范和规避管制失灵。

(二)盐业管制治理模式畸形

纵观世界各国的管制实践,合理的管制治理模式通常为政监分离,由具有法律地位、相对独立的管制机构实施管制。可是,我国盐业除中央级的管制机构²⁴以外,大部分地方政府实行的是政、企、监三者合一的管制模式²⁵,亦是说,各地方盐务管理局(或盐业专营公

司),既是“运动员”和“教练员”,又是“裁判员”。如此集被管制者与管制者于一身的管制治理结构,不仅难以制定出兼顾多方利益的管制政策,也很难有效发挥管制治理功能,而且还会产生系列管制问题。

盐业管制治理模式的畸形,归根到底就在于管制立法的缺位。事实上,正是由于无法可依,才造成管制机构定位不合理和管制职能模糊。在1996年以前,我国各地方盐务管理局与盐业公司是各自独立的,后来随着精简行政机构改革的深入,为了调动盐务局执法的主动性和积极性,绝大部分地方政府相继将盐务局并入盐业公司,实行政、企、监三者共治的管制模式。这种管制机构被随意“安置”的现象,充分暴露出我国盐业管制缺乏法律的权威性和严肃性。

我国“十二五”规划纲要明确要求,“推进铁路、盐业等体制改革,实现政企分开、政资分开。”以垄断在位集团——盐业公司为代表的研究者主张,盐业管制制度改革,就是在强化食盐专营制度的前提下,将盐务管理局与盐业公司分开,深化食盐流通领域的内部经营管理改革。其实,这并不是根本性的体制改革,而是企业内部管理机制的优化;即使从管制模式改革的视角来看,也仅仅是简单地将政企分离和政资分离,盐业管制模式只是从畸形严重的政企监合一,转变为畸形程度较轻的政监合一。

与政企合一的管制模式相比较,政监合一具有一定的先进性,管制者可以抛开被管制者的最大化利益追求,专注于产业规划和目标管制,强化管制的权威性和可信性。然而,政监合一又陷入行业指导与行业管制的内在冲突漩涡中,既要从宏观的层面上履行行业指导职能,实现产业持续健康稳定发展,又要在微观的层面上行使行业管制权能,追求最大化的社会公共福利。可是,由于被管制企业与消费者的利益诉求往往不一致,生产者剩余(Producer Surplus)与消费者剩余(Consumer Surplus)存在此消彼长的传递关系,所以这种集权化管制模式存在固有内在的逻辑矛盾。

本课题组以为,在现有的政治制度和行政管理体制下,我国盐业暂时不宜采取政监完全分离的管制模式,可以借鉴美国和英国等的管制经验,选择相对独立的管制治理模式,即将盐业管制机构挂靠在行业主管部门——工业与信息化部^③。这种相对独立的盐业管制机构,在组织关系上隶属于国家综合性行政部门,避免行政部门内部的权利争斗,在与产业规划政策协调一致的前提下,依靠法律授予的相对独立的管制权利,制定和执行盐业管制政策,实现多重管制目标^{SP260}。

(三) 盐业管制治理机制扭曲

基于复杂的委托代理结构和委托人与代理人的非产权性约束关系,管制者作为“经济人”(新制度经济学的一个假定),不可避免地受到自利性、有限理性和信息不完全等的影响,与公司治理相比较,管制信息不对称的程度更高,管制道德风险(Moral Hazard)和逆向选择(Adverse Selection)发生的概率更大,管制机会主义(Regulatory Opportunism)倾向更重¹⁴⁷。所以,管制治理机制不仅是对权力的行使和运用,更是对权力的行使方式和运用范畴的限制。也就是说,作为管制授权契约的管制法规,不但授予管制机构独立的法律地位,赋予管制决策与管制执行的权利,而且还要确立管制治理的程序、公开和透明等基本原则,规定管制权力行使的方式和手段,界定管制权限运行的具体边界¹⁴⁹。

然而,由于缺乏管制治理的法律制度基础,有限的管制权利和管制职责只能散落在政出多门的各种规章条例中,造成管制权能模糊和管制职责不清,成熟的盐业管制治理机制至今尚未形成。更为糟糕的是,在政企监合一的管制治理模式下,如此脆弱的管制治理机制被严重扭曲,管制权限和管制边界极度膨胀和极大扩展,管制机会主义现象丛生,“政企同盟”与“监企合谋”已经成为不争的事实,抑或是被管制厂商绑架了管制机构,抑或是管制机构俘虏了被管制厂商。总之,盐业管制机构常常按照被管制厂商利益(实质上是自我利益)最大化的原则,履行其所谓的管制职能。

因此,为了防止管制机会主义行为,必须建构盐业管制治理的法律制度,即由立法机构代表利益相关方,制定盐业管制法律来约束管制者的任意性,设计一套相对完善的管制治理机制,最大限度地防范和规避管制风险,以较低的管制代价,获取较高的管制绩效。

(四) 盐业管制监督制度缺失

根据现代公共决策理念,管制过程实际上是一个公共选择(Public Choice)过程,应保持充分的公开和透明,最大限度地让受管制的各种利益主体和广大社会公众了解和掌握相关信息,有机会参与决策的制定与执行监督过程,使得管制政策成为各个参与者的博弈均衡结果,管制执行能受到多元化监督,这不但能提高管制政策的决策质量,还能切实降低管制政策的执行成本。

就管制决策而言,国家发改委盐业管理办公室,担负全国盐业管制政策制定的重任,对食盐市场准入给予原则性规定,对食盐价格管制进行动态性调整,在一定程度上体现出“政监合一”的双重目标价值取向,在

追求社会公共福利的同时,亦适当考虑制盐行业的经济利益。但是,盐业管理办公室的管制决策,仅仅受到来自其上级主管部门——国家发改委的行政监督,缺乏社会公众和相关利益方的参与监督,有关盐业管制决策过程和管制信息不够公开透明,没有真正建立起民主化管制治理制度,这极大地影响了其管制决策的质量,比如,食盐价格上限过高,进入管制范围过大,加碘资源配置错位等。

就管制执行而言,各省(直辖市、自治区)盐务管理局,负责盐业管制政策的实施,对食盐生产和流通进行分类管制,上传下达食盐年度生产计划,稽查“私盐”^④,管制食盐出厂价格、碘盐产区批发价格、碘盐销区批发价格和零售价格。但是,这些地方管制机构,只受地方政府的内部行政监督,缺乏公众参与的外部社会监督,有效的监督制衡机制并没建立起来,管制机会主义行为时有发生。因为管制机会主义除了源自于信息不对称以外,还来源于管制契约(Regulatory Contract)的不完全性。与私人契约(Private Agreements)一样,在管制契约^⑤的订立与执行中,同样存在着各种不确定的因素,并导致管制契约的不完全。而管制契约不完全,势必给管制者带来较大的自由裁量权,管制权力在自我膨胀和自我强化的内在倾向诱导下,管制过度也就在所难免了^{⑥41-42}。例如,很多省(直辖市、自治区)盐务管理局,借口更换包装和包装成本增加,或者随意减轻小包装碘盐重量,变相抬高碘盐批发价格,极力侵吞消费者剩余;假借工业用盐冲击市场,对“大工业盐”^⑥和“小工业盐”^⑦的运输甚至销售征收管理费等,无疑增添了制盐企业的费用包袱,造成已处于过度竞争格局下的制盐企业步履维艰。

可见,治理盐业管制失灵的根本,并不是指责基层管制部门的“败德行为”(Moral Corrupt),亦不是采用行政手段强制其必须“道德”(Moral)^⑧,而是要改革现有的盐业管制治理体制,完善管制治理监督机制,尽量减少和防止其机会主义行为的产生和泛滥。一方面,要建立管制救济制度,使利益受损方能通过行政救济和司法救济渠道,获得利益申诉和利益补偿的机会^{⑨256};另一方面,不但要将管制政策信息公开,也要将管制执行信息透明,充分接受社会公众和新闻舆论的监督,从而搭建起内外共治的多元化管制监督制度。

三、盐业管制激励政策的缺陷

与其它垄断性行业管制一样,按管制政策的具体内容,食盐专营制度也涵盖了市场进入管制(Market

Entry Regulation)和价格管制(Price Regulation)两类政策,即依照法定价格,实行食盐定点生产和垄断经营。具体说来,就是采用行政许可手段,把食盐生产权利授予给符合生产条件和技术标准的制盐企业,这些定点生产企业必须按法定出厂价格(含税价格378元/吨~583元/吨)^⑦,把大包装食盐出售给下游的批发企业——盐业公司;各省(直辖市、自治区)盐业公司在对食盐进行加碘和分装后,再按法定批发价格(销区含税价格1600元/吨~2000元/吨)将加碘食盐(以下简称“碘盐”)批发给本行政区域内的零售商和食品加工企业;最后,零售商^⑧再按法定零售价格(批零差率应控制在20%以内)^⑨将小包装的碘盐销售给消费者。解读以上管制政策,本课题组发现,食盐专营制度主要存在以下三种缺陷。

(一)缺乏“租”的消散机制

“租”(Rent),或者叫“经济租”(Economic Rent),在经济学里,指一种生产要素的所有者所获得的收入,超过这种要素的机会成本的剩余^⑨。通俗地说,“租”就是现实利润扣除竞争性利润之后的差额,为垄断利润。它源自于生产活动,因而本质上是生产性“租”。事实上,在一个完全自由竞争的市场环境下,只要某个产业或行业有“租”存在,其他产业或行业的闲置要素就会为追求“租”而自动流入,使得该产业或行业的产品供给增加、市场价格下降,进而带来“租”的逐渐消散。但是,如若采用政府行政干预等方式,人为地限制甚至阻止生产要素进入某产业或行业,则这个产业或行业必然会源于要素稀缺而产生非生产性“租”(Unproductive “Rent”),并且干预的程度越高,“租”的额度就越大,稳定性就越高,集中性也越强。

现行的食盐专营制度,对食盐经营市场实行彻底管制,授予各省(直辖市、自治区)盐业公司独家经营权,严禁行政区域外的任何厂商进入。亦是说,管制机构凭借强制性和权威性的管制权力,阻止专营市场以外的生产要素流入,造成食盐市场难以自发生成“租”的消散机制,从而导致行政性“租”急剧集聚,无法消弭。在各个食盐专营市场内,由于缺失“租”的消散机制,食盐供给严重缺乏弹性,再加上食盐天生就是需求缺乏弹性的生活必需品,且没有替代品,使得各个专营集团可以获得巨额的非生产性“租”。上文已提及,“盐业公司以378元/吨~583元/吨(平均约为480元/吨)的出厂价从制盐企业购进食盐,仅仅对其进行简单的加碘和分装,就可以在其独家垄断的市场内,以1600元/吨~2000元/吨(平均约为1800元/吨)的价格销售出

去,轻而易举地赚取了1320元/吨左右的垄断差价”¹⁶³⁴,回报率约为275%,可谓暴利惊人。

其实,食盐专营制度的非生产性“租”,不仅仅集聚于盐业公司,也存在于制盐企业。盐业市场进入管制政策,在食盐销售市场实行专营制的同时,还在食盐生产领域实施定点生产的行政许可制度。按照我国《行政许可法》规定,行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,通过法定程序的审查,准予其从事特定活动的法律行为。盐业行政许可,是指政府将食盐的生产特权,许可给符合食盐生产条件的厂商。政府作为信息偏在的管制者,凭借管制强权,单向授权给厂商,缺乏市场竞争力量的参与,因而,行政许可是一种变相的行政性垄断,同样会制造出非生产性“租”,且“租”的多寡与被许可厂商的数量有很大关系。多年以来,食盐生产管制机构所准许的食盐定点生产企业都在100家以上,似乎“租”很低或不存在。其实不然,由于“租”的多少还要受到产品销售价格的影响,而食盐生产厂商的销售价格,是由盐业管制机构以平均生产成本为基础所规定的法定价格。在市场竞争不充分和信息不对称的条件下,这种人为创造出来的价格,往往很难阻挡制盐企业非生产性“租”的集聚。2010年中国化工信息网报道,我国海盐和井矿盐的生产成本分别为120元/吨~130元/吨和200元/吨~260元/吨(食盐平均生产成本约为178元/吨),法定出厂价格则高达378元/吨~583元/吨(平均约为480元/吨),毛利约为302元/吨,回报率高达170%左右。

总而言之,无论是食盐销售市场,还是食盐生产市场,都实行较严的进入管制政策,使得食盐产业之外的生产要素无法自由出入,市场竞争力量无法发挥作用,“租”的消散机制难以形成,经营者和生产者都能攫取巨额非生产性“租”。以福利经济学的视角,这其中所造成的损失,不仅包括了消费者剩余,还囊括了生产者剩余,是整个社会福利的净损失(指生产者和消费者都没得到的福利)。

因此,盐业管制制度改革的着力点,就是要制定一种自身带有“租”的消散机制的市场进入管制政策(比如,管制与竞争相兼容的政府特许投标政策),以避免非生产性“租”的生成和集聚,最大限度降低社会福利净损失(Net Loss Of Social Welfare)。

(二)缺乏激励相容价格机制

纵观全球管制实践,垄断性行业的各种管制政策,大多都极力设法阻止“租”的生成。我们以为,如果一项管制政策自身缺乏“租”的消散机制,就该设计一种能

把业已形成的“租”转移出去的机制,即着力构建有效的“租”的转移机制,避免稳态“租”的集聚。

虽然我国食盐专营的规章制度从没确立明确的“租”的转移机制,但在管制政策的实施中,管制机构则精心设计出“以近补远、以盈补亏”运行机制,即各盐业公司用非偏远市场的盈利来弥补偏远市场的亏损,以便将非生产性“租”转移给偏远市场的消费者。这套机制设计的初衷是将非偏远市场消费者剩余(Consumer Surplus)(指被盐业公司侵占的塔洛克四边形的消费者剩余,也就是非生产性“租”),通过盐业公司的碘盐供给活动,全部转移给偏远市场的消费者,使偏远市场的消费者能以较低的价格获得碘盐。在现实的管制实践中,这些非生产性“租”能否全部转移出去,取决于管制政策自身的价格机制是否具有激励相容的能效,即偏远市场和非偏远市场的价格上限,是否能在激励被管制者追求自我利益的同时,有效地约束被管制者去实现公共利益目标。

在前文的盐业管制政策中,我们提及,不管是在非偏远市场,还是在偏远市场,盐业专营公司皆按1600元/吨~2000元/吨(平均约为1800元/吨)的价格,将小包装的合格碘盐批发给零售商。就偏远市场而言,这个管制价格显然比“私盐”的贩卖成本900元/吨,还要高出900元/吨,如此高额的利差无不吸引着“私盐”贩子们的眼球,使得他们在市场监管不到位的条件下,比照目前的管制价格销售无碘盐,轻而易举地谋取巨额非法之利,从而导致偏远市场“私盐”滋生泛滥,屡禁不止,愈演愈烈¹⁶¹³。据“私盐”贩子透露,倘若碘盐管制价格降到900元/吨,恰好抵消购进“私盐”的成本(原盐成本约200元/吨和物流费用约700元/吨),那他们就没有利润空间,当然就不可能再冒险贩卖“私盐”了¹⁶¹⁴。这就是说,如果偏远市场碘盐的管制价格控制在“私盐”成本以下,则“私盐”在偏远市场上就可能销声匿迹,意味着可能会有更多的民众选择消费物美价廉的合格碘盐。

依照目前的法定价格,盐业公司在偏远市场上是否会发生亏损呢?根据实地调研,我们搜集到以下数据资料:食盐购进成本378元/吨~583元/吨,加碘费用和分装费用共30元/吨左右,偏远市场物流费用700元/吨。加总以上各项可知,偏远市场的运营成本约为1100元/吨~1310元/吨。如此看来,盐业公司在偏远市场上不但没有发生亏损,而且还攫取大约700元/吨~890元/吨的纯利润,回报率在65%左右。另外,依据上文的数据资料可以发现,盐业公司在非偏远市场的非

生产性“租”更是令人瞠目结舌,利润回报率竟然高达275%左右。

由此可见,的确有大量的非生产性“租”被盐业公司吞噬掉,并没转移给偏远市场的消费者。追根溯源,管制机构设计的“租”的转移机制没能发挥预设功能,其症结就在于管制政策中的价格协调机制被极度扭曲。因为管制机构作为信息不对称的非专业者,根本无法确切获悉被管制者的相关信息,只能依据被管制者上报的不太真实的成本信息等,确定一个所谓合理的价格上限,很难阻止被管制者的“租”的集聚。

为此,盐业管制政策改革的重点,是充分利用市场机制的作用,设法让信息充分的被管制者“说真话”,设计一套激励兼容的价格机制(如竞标价格机制),使之既能激励被管制者追求创新超额利润,又能约束被管制者摄取垄断超额利润,进而达到管制目标。

(三)缺乏多维管制目标导向

从委托代理的维度来说,管制实质上是一条“社会公众—政府—管制部门—被管制企业”的多层委托代理链条,表面上,政府是社会公众的代理人,管制部门是消费者的代理人,公司管理人员是投资者的代理人,管制部门只需代表消费者利益行使管制职能,实现公共利益目标。然而,事实上,多重委托代理链条的每一节点,都固化着委托人或代理人的复杂利益诉求,且这些利益诉求隐含在管制授权契约中,呈现出多向互动传递关系,它们有时协调一致,有时相互冲突。政府管制只有兼顾多种利益,使多方利益达到相对均衡状态,才能获得多方利益集团的支持与合作,才能拥有生存和发展的空间。因而,管制是一种利益协调机制,要求管制者必须平衡消费者、投资者和政府特定的政治、社会、经济发展目标。所以,政府应该通过制定和颁布相关法规,明确多重管制目标,尤其是要确立核心管制目标,以便在核心管制目标的导向下,兼顾多种管制目标,拟定、实施和执行管制激励政策^[10]。

1990年9月,时任国务院总理李鹏同志在联合国召开的世界儿童问题首脑会议上,代表中国政府庄重地签字承诺:中国到2000年实现消除碘缺乏病的阶段性目标。为了确保这一严肃政治目标的实现,我国中央政府果断地采取了以全民食盐加碘为主的综合性防治措施,从1995年开始启动全民食用加碘食盐工程。可见,政府之所以要对并不具有自然垄断性质的盐业实行严格管制,主要缘于碘盐的正外部性。为此,全体国民碘盐消费的收益最大化,既是盐业管制的理由和依据,更是盐业管制的主要目标指向。

实现消除碘缺乏病的阶段性目标,是我国政府在国际上公开向联合国做出的庄重承诺,这就使得我国盐业管制先天带有政治色彩,肩负着政治目标任务。政府作为“经济人”的自身利益诉求要求管制必须达到其特定的政治目标,即通过为国民谋求最大社会福利,来树立执政党良好的国际形象,并将这种政治目标委托给盐业管制机构。

值得庆幸的是,盐业管制的政治目标与社会目标并不矛盾,而是完全协调一致的。当盐业管制实现了社会公众福利最大化时,政府的政治目标亦就达到了。据卫生部通报,2010年,“除西藏、青海和新疆3个省(区)达到基本消除碘缺乏病阶段目标外,全国28个省份均达到消除碘缺乏病目标”^[11]。这说明,我国盐业管制的社会目标和政治目标都已基本实现。

植草益指出,经济性管制的主旨是,通过使事业能够适当的运营,在维护消费者利益的同时,力求事业能够健全发展^[12]。然而,由于盐业管制政策缺乏多重目标导向,造成食盐专营专注于追求社会公共利益和政府政治利益,忽视了盐行业的经济利益,严重影响了产业的战略发展。上文曾分析到,盐业管制政策给制盐企业和盐业公司都带来极为丰厚的回报,缘何又说食盐专营政策阻碍了盐业持续稳定发展呢?归纳起来,主要有以下两点理由。

(1)专营集团成本高昂、效率低下。无论是自然垄断还是行政垄断,都会造成巨额的社会福利净损失,这部分损失不仅覆盖了哈伯格三角形,而且还延伸至塔洛克四边形,甚至之外。但是,行政垄断集团为尽可能多地侵占消费者剩余,所付出的经济成本往往会更高,因为行政垄断完全来源于政府干预,其为获得和维持垄断地位而游说管制机构,所耗费的经济资源可能远比自然垄断厂商高得多。所以,既得利益集团的盐业公司,假借为实现消除碘缺乏病目标,极力“争取”各种变通政策,承担了高昂的经济成本。戈登·图洛克(Gordon Tullock)的“短暂收益陷阱理论”指出,那些受到保护的组织与经济中未受到保护的部门的利润水平并没有显著的差异,当政府给某一团体以特权时,该团体只能获得短暂的收益,随后这些额外的利润就会因内部经营效率的下降而消失^[14]。作为国有企业的盐业公司,基于食盐专营制度的庇护,缺失外来生产要素进入的潜在威胁,仅借其独家在位垄断地位,长期固步自封,不思进取和变革,不但造成各种内部成本费用持续攀高,而且也产生X效率。如果去掉以上诸多隐性费用和显性成本,千夫所指的盐业公司的真实利润可能并

不可观。这也似乎可以解释,盐业公司明明暴利惊人,但国家审计署 2006 年审计结果表明其并不存在暴利。

(2)制盐工业生存困难、日渐衰落。由于缺乏产业发展目标导向,盐业市场进入管制政策,以行政机制替代市场机制而界定盐业企业的边界,将本可一体化的食盐生产与食盐经营割裂开来,人为地拉长了食盐产业链条,制造出额外的市场交易费用,不仅加重了上游制盐企业的成本负担,还导致制盐企业丧失了竞争性潜在利润。另外,在追求单一的安全供给碘盐目标的政策环境下,早已放开的“大工业盐”和“小工业盐”,也被规制到管制范畴,这又进一步蚕食了制盐企业的一部分非生产性“租”,再加上我国“工业盐”市场长期处于过度竞争局面,大中制盐厂商为应对众多微小企业的冲击,不得不采用内部业务交叉补贴的办法,以从食盐市场获得的非生产性“租”,补贴其在“工业盐”市场上的亏损。

总而言之,由于我国盐业管制法规体系缺失公开透明的民主参与程序,在信息不充分的条件下,管制机构制定出的管制政策与各利益方均衡博弈的政策结果相去甚远,缺乏明确的多维管制目标导向,直接造成管制政策目标结构失衡,在实现社会目标和政治目标的同时,经济目标却得不到保障。亦是说,在缺失多重管制目标导向的管制下,我国盐业产业不但没有获得健康发展,反而日渐衰退,成为名副其实的“夕阳产业”。

为此,我国盐业管制制度改革的关键,就在于健全盐业管制法规框架,构建合理的管制目标体系,以便在多维管制目标的引导下,制定能兼顾各方利益的管制政策,降低管制执行成本,提高管制绩效。

四、余 论

受篇幅所限,本文仅仅剖析了我国食盐专营制度所固有的内在缺陷和不足。其实,现行的盐业管制制度还有不少优点,值得我们在设计新的管制制度时参考和发挥。

虽然政、企、监三者合一的管制治理模式先天畸形,具有很多弊端和问题,但它也是一种刺激管制者积极实施管制的内生机制,可能正是因为具有这样一种激励性机制,食盐专营制度才实现了其预期目标。为此,我们在设计盐业管制治理体制时,应该融入激励性管制理念,不仅要着重约束管制者的权限,而且也要注重刺激管制者自觉依照管制规则来制定和执行管制决策,比如,建立管制绩效考核指标体系,给予业绩优良的管制机构和管制工作个人以政绩和经济奖励等。

另外,“以近补远、以盈补亏”的激励政策机制也值得我们借鉴。尽管这是一种比较传统的管制手段,会带来一定的效率损失,但盐业管制制度与其它制度一样,制度变迁(Institution Change)存在路径依赖(Path Dependence),受盐业市场结构、国家政治制度、行政管理体制和社会等多种因素的交叉影响,改革路径依然要选择经济性管制。在多种管制政策中,鉴于政府补贴和政府直接投资更为低效,相比之下,以交叉补贴(Cross Subsidization)为核心的管制政策,可能会带来更高的管制绩效,所以,我国盐业不妨实行管制与竞争相兼容的特许经营权投标政策(Franchise Bidding Policy)。具体说来,就是通过招投标竞争方式,使符合条件的各类企业,依据“以近补远、以盈补亏”的原则来竞标价格,从而将一定行政区域内食盐的定期经营权,以周期性短期(3 年为宜)契约,委托给中标企业,以保障碘盐的安全普遍供给。

总之,对食盐专营制度进行深入的探讨,是研究我国盐业管制制度改革的前期基础,以便我们能借鉴其长处,规避其短处,合理安排管制治理体制,精心策划管制激励政策,防范和降低管制风险,以较低的管制成本,实现较高的管制绩效。

注释:

①从管制立法的角度来看,国家发改委的盐业管理办公室,并不是真正的法律授予的独立管制机构,既要履行盐业的主管职能,又要行使盐业的管制权能。

②全国只有少数几个省份的盐务管理局与盐业公司分离,实行政企分开和政资分开,可依然采取政监合一的管制模式。

③令人欣慰的是,两年前,我国食盐定点生产的管制职能,已经由国家发改委盐业管理办公室,移交给工业和信息化部。

④在除食盐以外的其它盐产品市场过度竞争的格局下,食盐定点生产企业只能依靠生产加碘食盐维持生存。与此相反,盐业公司不仅拥有行政执法权,而且还把持着专营权,兼并势力和兼并资金相对充足,处于强势地位。

⑤合法食盐,是指持有各行政区域内盐务管理局发放的食盐准运证的,并由各行政区域内盐业公司经销的合格碘盐。在此范围以外的其它任何企业运销的合格或不合格碘盐或非碘盐,都属于“私盐”。

⑥盐业管制契约,实际上是一种隐性契约,其具体条款隐含在《食盐专营办法》和相关的行政文件中。

⑦业界将用于生产纯碱和烧碱的工业盐称为“大工业盐”。

⑧业界将用于印染、纺织、制革和造纸等行业生产的工

业盐称为“小工业盐”。

⑨新制度经济学认为,政府部门并不比厂商伟大和神圣,作为“经济人”,常常带有自利和自我膨胀的内在倾向。

⑩《食盐专营办法》规定,食盐零售商包括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。

参考文献:

- [1] [美]丹尼尔·F·史普博.管制与市场[M].余晖,等,译.上海:上海三联书店和上海人民出版社,1999:45.
- [2] [日]植草益.微观管制经济学[M].朱绍文,译.北京:中国发展出版社,1992.
- [3] [美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯.经济学[M].高鸿业,译.北京:中国发展出版社,1992:864-865.
- [4] 王俊豪.管制经济学原理[M].北京:高等教育出版社,2007:4.
- [5] Viscusi W.K.,J.M.Vernon,J.E.Harrington,Jr.,Economics of Regulation and Antitrust,Cambridge:The MIT Press,2005:357.
- [6] [美]戴维·L·韦默.制度设计[M].上海:上海财经大学出版社,2003:11-12.
- [7] Levy B & Spiller P T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation[J].The journal of Law,Economics & Organisation.1994,(10):201-246.
- [8] [美]哈罗德·德姆塞茨.关于产权的理论载于财产权利与制

度变迁[M].上海:上海三联书店和上海人民出版社,1994:97-98.

- [9] 苑春荟.管制治理:中国电信产业改革实证研究[M].北京:人民邮电出版社,2009.
- [10] 王俊豪.深化中国垄断行业改革研究[M].北京:中国社会科学出版社,2010.
- [11] 国家发改委.国家发展改革委关于提高食盐出厂(场)价格的通知[EB/OL].(2009-12-31)[2011-09-15].http://www.sdpc.gov.cn/zfdj/jggg/shiyan/t20091231_322712.htm.
- [12] 原国家计委.食盐价格管理办法[EB/OL].(2002-01-03)[2011-09-15].<http://baike.baidu.com/view/438436.htm>.
- [13] 宋承先.现代西方经济学[M].上海:复旦大学出版社,2004:399.
- [14] 涂劲军.盐最后的“计划堡垒”将被攻破? [N].成都商报,2010-02-03.
- [15] 中华人民共和国卫生部.卫生部通报我国碘缺乏病防治工作情况[EB/OL].(2011-05-10)[2011-08-11].<http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohjbyfkzj/s5874/201105/51605.htm>.
- [16] [美]戈登·图洛克.特权和寻租的经济学[M].王永钦,译.上海:上海人民出版社,2008:231.

责任编辑:梁雁

An Analysis of Salt Control System in China

LV Fuyu, CHEN Yijun

(School of Economics and Management, Sichuan University of Science & Engineering, Zigong 643000, China)

Abstract: At present, the research literatures mainly involve the control failure of the system, and the cause of the failure is seldom studied. Based on the formation analysis of regulation and system incentive, this article analyzes the edible salt monopoly system by using new institutional economics theory, agency theory and welfare economic theory etc. It thinks salt industry control management system has incomplete control regulations system, deformed control management mode, distorted governance mechanism and lack control supervision system. Salt industry control incentive policy lacks “lease” dissipation mechanism, incentive compatibility price mechanism and multidimensional control goal orientation.

Key words: control; control system; control management; control incentive