

我国盐业管制制度改革的路径选择

吕福玉

(四川理工学院 经济与管理学院, 四川 自贡 643000)

摘要:目前,社会各界主要提出放松盐业管制、坚持食盐专营和强化食盐专营三种盐业体制改革主张。文章基于“管制治理—管制激励—管制绩效”的管制制度分析范式,采用规范分析与实证分析相结合的方法,运用新制度经济学理论、代理理论和福利经济理论等,通过对以上三种管制改革路径的分析,认为盐业社会性管制不可行、食盐专营制度不可续、国家专营制度不可取,筛选出我国盐业管制制度的次优改革路径——盐业特许投标制度,并设计出激励兼容的特许投标政策和特许投标治理体制,以期为我国盐业体制改革提供智力支撑和决策参考。

关键词:管制;管制制度;改革路径;放松管制;专营制度;盐业特许投标制度

中图分类号:F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2012)01-0029-15

1996年,为了保障加碘食盐安全供给和全面消除碘缺乏病,我国政府制定和颁布《食盐专营办法》,标志我国盐业进入一个全新的管制时期,正式实行食盐专营制度。此制度实施十五年以来,取得了令世人瞩目的辉煌成就,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,包括学界、业界和媒体在内的社会各界,极力呼吁改革食盐专营制度,并以不同的方式发表各自的主张和见解。我国政府也意识到盐业管制制度已到了非改不可的地步,接连将其纳入“十一五”和“十二五”规划纲要,明确指出:“推进铁路、盐业等体制改革,实现政企分开、政资分开。”然而,时至今日,也没推出一个使各利益攸关方都能接受的改革方案。

我们梳理了现存的盐业改革文献资料,发现大多为分析食盐专营制度的弊端,比较不同的管制治理模式,很少探究盐业管制制度的改革路径问题。鉴此,我们拟以阐释管制制度理论为切入点,在管制治理与管制激励的制度架构下,运用新制度经济学、委托代理和福利经济等理论,通过对维护专营制度、强化专营管制和放松盐业管制三大改革意见的剖析,优选出我国盐业管制制度改革的过渡性路径——盐业特许投标制度,以期为我国盐业体制改革提供智力支撑和决策参考。

一、管制制度的学理阐释

日本学者植草益认为,管制是“社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。”经

收稿日期:2011-10-13

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,女,山东威海人,四川理工学院经济与管理学院教授,主要从事管制经济学研究。

经济性管制是指“在自然垄断领域和存在信息不对称的领域,为了防止发生资源配置低效率和确保利用者的公平利用,政府机关利用法律权限,通过许可和认可等手段,对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关行为加以管制。”“社会性规制则是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的,对物品和服务的质量和伴随着提供它们而产生的各种活动指定一定标准,并禁止、限制特定行为的规制。”^{[1]1-2}

显然,经济性管制与社会性管制有着本质的区别:经济性管制,是以某个具体产业为研究对象,为实现政治、经济和社会等多重目标,直接限制企业的经济活动,并直接影响市场主体的经济决策;社会性管制,则不以特定产业为研究对象,而是为达到一定的社会目标,实行跨产业的横向管制,从而间接影响市场主体的经济决策。无论是经济性管制,还是社会性管制,要想以较低的管制成本实现预期目标,都必须建立较为完善的制度架构,实施有效管制。

哈罗德·德姆塞茨指出,产权是指使自己或他人受益或受损的权利,是由一系列有价值的且受到限制的权利组成。^[2]道格拉斯·C·诺思将科斯的产权理论运用于制度变迁理论中,认为受现存技术、信息成本和未来不确定因素的限制,在充满稀缺和竞争的世界里,解决问题的成本最小化的产权形式将是有效率的。竞争使有效率的经济组织形式替代无效率的经济组织形式,有效率的产权应该是竞争性的或排他性的。所以,面对信息的不完全和未来的不确定,市场的有效性意味着充分界定和行使产权,创造一套能促进生产效率提高的约束变量。因为产权结构及其行使并得到确认,能够降低或完全消除不确定性,从而降低机会主义行为产生的可能性。^{[3]67}

据此,我们认为,管制作作为权利安排是产权结构的系列活动。一方面,在实施管制时,首先要对管制权力这种特殊产权进行合理的安排,通过立法,构建授予与约束管制权限的法律制度,它涵盖管制权力的界定、管制权利的授予、管制治理结构的选择、管制过程机制的设计和管制监督制度的构造,以防范源于信息不对称和契约不完全的管制风险,这就是所谓的管制治理。另一方面,管制是通过制约被管制者的部分产权权能来实现的,即管制者通过制定和执行特定的管制政策措施,激励与约束被管制者的市场行为,它包括管制政策手段的选择、管制政策内容的制定与实施,以实现预设管制目标,这即是管制激励。

所以,管制具有特殊性和多重性的产权特征。特殊性,体现在它不同于普通意义上的财产权,而是一种特定的权利结构及其制度安排。多重性,表征为它是由多种权利合成的一个权利束,即管制产权具有管制治理(管制权利的授权与约束)与管制激励(管制权利的实施)的双重功能,并且这两种功能之间存在相互依存和相互制约的关系。^{[4]52-53}

因此,管制制度是由管制治理和管制激励组成的有机架构。其中,管制治理是指管制权限的界定,包括管制立法、管制目标、管制治理模式、管制治理机制和管制治理监督等,管制激励是指管制政策中产权的安排,包含管制政策工具和管制政策内容等。具体说来,有效的管制制度应该是:首先,由立法机构通过制定和颁布相关的管制法律,确立以主要目标为核心的多重管制目标体系,明确具体的管制治理模式,授予和约束各层管制机构的管制权利和职责,设计激励相兼容的管制治理工作机制,构建内外共治的管制治理监督制度等;然后,在管制法律制度框架内,由高层管制机构通过研制和出台相关的管制规章,以多维管制目标为导向,选择管制政策工具,制定激励相容的管制政策内容;最后,由基层管制机构在健全的法规体系下,依法执行和实施管制政策,实现管制目标。

可见,管制治理是管制激励的制度基础,决定着管制政策质量的优劣和管制政策执行的效果;管制激励是管制治理的运行平台,通过管制政策的实施,检验管制治理的工作绩效。管制激励可以直接产生管制绩效,管制治理只能通过管制激励来间接影响管制绩效,而管制绩效又反过来影响着管制激励和管制治理的变革。因而,管制治理、管制激励和管制绩效三者之间存在相互依存、相互影响的互动传递关系,这似乎为我们探究管制制度提供了一个 GIP 理论分析范式。

为此,我们在探索和设计管制制度时,必须考虑多种因素的复杂影响,努力使管制治理与管制激

效能相互协调和相互补充,形成良性的互动传递关系,协同产生良好的管制绩效,即以较低的管制成本,实现较高的管制收益,以达到多维的管制目标。

二、我国盐业管制制度改革的路径与问题

本课题组在梳理有关盐业体制改革各种观点的过程中,发现社会各界大多主张取消食盐专营制度,彻底放开食盐市场,将食盐纳入食品药品监管范围,实行社会性管制;还有部分论者建议,实行政企分离,坚持食盐专营制度;甚至还有学者设想,建立全国统一的专营市场,强化食盐专营制度。

笔者以为,以上放松盐业管制、坚持食盐专营和强化食盐专营三种见解各有千秋,但基于目前我国盐业市场条件和制度环境,这三条改革路径要么缺乏现实性,要么缺乏效率性。

(一) 放松盐业管制不可行

放松管制是全球政府管制改革的主流指向,但并不是简单地减少管制,更不是政府不干预微观市场行为,而是基于市场的不完全性、外部性和信息不对称性等,实行适度管制和有效管制,给予经济主体以极大的竞争空间,依靠市场力量来达到管制目标,以较低的管制成本获得较高的管制绩效。

在此种管制改革潮流的背景下,绝大部分学者和媒体甚至业内专家,都极力呼吁取消食盐专营制度,改革管制治理模式,彻底放开食盐经营市场,建议把食盐并入其它食品的管制范畴,进行跨行业的融合性管制,即实行社会性管制。他们主张,在管制治理体制方面,采用独立而分散的管制治理模式,将食盐安全管制权能分别授予国家食品药品监督管理局(以下简称为国家药监局)、卫生部、国家工商行政管理总局(以下简称为国家工商总局)和国家质量监督检验检疫总局(以下简称为国家质检总局)。依据现有的法规制度,这些管制机构的食盐管制权能分别是:国家药监局依法行使食盐安全管理的综合监督职责,组织协调另外几个部门所承担的食盐安全监督工作,定期向社会发布来自各部门的食盐安全信息等;卫生部组织制定食盐卫生健康安全标准;国家工商总局承担食盐流通环节的质量安全和商标广告的监管责任;国家质检总局负责食盐的生产加工环节的质量安全监管工作。

这种依托法律制度独立于行政部门之外的管制治理模式,使得这些管制机构具有完全独立的法律地位,拥有一批素质较高的专业人才,如果仅从技术层面来看,其管制效率可能比政监合一模式更高。但是,这种分段多头式管制治理模式,很容易产生部门之间相互推诿扯皮,因而从机制层面来看,其管制风险较高,管制绩效不容乐观。近几年频发的重大食品安全问题案件,反证了我国食品安全管制的治理结构很不合理,管制治理模式有待修正和完善。同时,这也给盐业管制制度改革敲响了警钟,在如此脆弱的食品安全管制治理体制下,不能把食盐管制职能分割给以上这些管制机构,以免出现假冒伪劣食盐泛滥,影响消除碘缺乏病目标的实现。

在管制激励政策方面,专家们主张将食盐的整个产业链条解放出来,全部交给自由竞争的市场,充分发挥市场机制的主导作用,以便在获得较高经济效率的同时,依靠市场力量保障碘盐的安全供给,以较低管制成本达到盐业管制的公共利益目标。

然而,在现有的市场监管能力和市场竞争秩序下,我国盐业市场主体根本无法有效供应碘盐。因为在完全放开食盐经营市场上,虽然激烈的市场竞争能使众多食盐生产厂商推出更多质优价廉的产品,但以自我利益最大化为主旨的厂商经营偏远市场时,受高昂的物流成本(四川省700元/吨左右)和碘盐购进成本(500元/吨左右)以及人工费、仓储费等其他费用的限制,很可能将销价定位于接近目前的管制价格(2000元/吨左右)。^[5]如此一来,不法分子受巨额利益的诱惑和驱动,仍然会参照市场价格贩卖假冒伪劣食盐(以四川为例,可获利2000元/吨-900元/吨=1100元/吨)^[6],其猖獗程度可能不低于目前的“私盐”泛滥。不仅如此,食盐经营完全市场化,在某种程度上说,相当于为2000多家制盐企业

提供一个释放过剩产能(1000多万吨/年)的市场^[7],再加上分段多头的市场监管难以到位,部分中小微型制盐企业参与制假售假活动将在所难免。另外,受收入水平的限制和消费习惯的影响,偏远地区居民往往心甘情愿地购买价格低廉的无碘原盐,何况广大消费者无法从外观辨认假冒伪劣食盐,容易有意或无意地成为假冒伪劣食盐的购买者。这样,在硬性供给与刚性需求的合力下,食盐市场制假售假局面将会比当下更为严峻,假冒伪劣食盐不仅会充斥偏远市场,也会冲击非偏远市场,从而严重阻碍消除碘缺乏病根本目标的实现。

显而易见,在我国盐业极不合理的市场结构和不成熟的消费环境下,现有的食品分段多头式管制治理体制,根本就无法依靠自由竞争的市场来达到管制目的。如果一项制度的改革,不能确保实现其预期目标,纵然将管制成本降到再低,那改革也是失败的。因此,在现有的市场条件和管制体制下,我国盐业实行社会性管制是不可行的。

有数据显示,目前已实行食盐融合性管制的“金砖”国家的碘盐覆盖率都不高,巴西在70%~89%之间,印度在36%~69%之间,俄罗斯还不到35%。^[8]这也警示我们,在条件不成熟时,发展中国家的盐业管制决不能盲目地效仿西方国家,贸然实行社会性管制制度。所以,我国盐业管制制度改革的理智选择是,寻找一种过渡性管制制度。

(二) 坚持食盐专营不可续

自1996年以来,作为经济性管制的食盐专营制度,尽管已取得辉煌成就,但还是备受世人摒弃,社会各界极力呼吁改革,并且我国政府已将其改革纳入“十二五”规划纲要。究其原因,就在于食盐专营制度,在实现预期目标的同时,带来了许多管制弊端和问题,即其管制收益的获得是以支付高昂管制成本为代价的。

1. 食盐专营治理体制须变革。自1996年食盐专营制度实施至今,我国尚未颁布一部上位的《盐业管理法》,只能由《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》和《食盐专营办法》等诸多规章作为管制依据。这些行政法规授权国务院直属的相关部委(2003年由原国家经贸委移交给国家发改委的盐业管理办公室)行使管制决策权能,各省(市、自治区)政府领导的盐务管理局承担管制执行职能。但是,由于行政性规章对同位的部门条例并没法理上的制约作用,造成我国盐业管制治理缺乏严肃性和权威性,进而导致管制治理模式畸形和管制治理机制扭曲。

具体而言,为了减轻地方财政负担和充分调动管制机构的积极性,大部分地方政府通过颁布相关的规章条例,随意调整盐业管制治理结构,实行政企合一的管制模式,^①即各省(市、自治区)盐务管理局(或盐业公司),既充当着“运动员”,又扮演着“裁判员”的角色。如此一来,在管制者自利性和非理性(新制度经济学假设政府是“经济人”)的诱导下,稚嫩的盐业管制治理机制被严重扭曲,管制权限极度膨胀,管制机会主义严重泛滥,“政企合谋”成为常态,地方盐务管理局利用食盐生产计划的分配权,控制着上游制盐企业的命脉,引发管制寻租和腐败滋生,造成巨额的社会代价和经济成本,严重阻碍制盐工业的发展。例如,各食盐定点生产企业为了争取更多的食盐生产指标,不惜花费大量的财力和物力,为连年的产销座谈和盐业公司有关权力人士旅游出国等活动“买单”,甚至还要向计划指标负责人“上贡”,否则生产计划指标就会大打折扣,业已曝出的浙江和广东盐业腐败案或许仅是其中的冰山一角;为了尽快回笼销售资金,各制盐企业还必须与销区的盐业公司洽谈回扣方式和回扣额度,而盐业公司为了保证索取回扣的隐秘性,独出心裁地给这些回扣打上运费补贴、仓储补贴和贷款回笼奖励等“包装”,使得本应由盐业公司承担的经营成本转嫁到生产企业头上。^②每年以上诸多“常规费用”

^①广东和北京、天津等25个省(市、自治区)采用政企合一的管制模式,只有青海和陕西等6个省(自治区)实行政企分离。详见时奇哲:《普及碘盐与海南盐业体制改革》,载《今日海南》,2008年第10期。

^②参见苏利川:《盐业专营暴露计划经济软肋畸形暴利现盛世阴影》,载《中华工商时报》,2004年10月13日第7版。

约占企业食盐收入的20%左右。^①由于权力寻租,一些生产工艺落后的制盐企业可以通过贿赂等方式,拿到配额维持生产,而研发出新技术的制盐企业却由于配额限制,不能扩大市场份额。如某集团在节能减排上提高了30%的效率,但由于地域和配额的限制,不能跨地域经营,打不出品牌,不能通过已经使用的新技术来扩大市场份额。^[9]

为此,有学者认为,盐业管制失灵根源就在于畸形的政企合一的管制治理模式,鉴于我国现阶段还不具备食盐完全市场化的条件,只能在坚持食盐专营制度的前提下,优化盐业管制治理结构,实行政企分开的管制治理模式,以确保消除碘缺乏病目标的实现。

2004年3月,针对政企合一的体制缺陷和弊端,广东省启动盐业管理体制改革,按政企分开的原则,撤销了省盐务管理局,将盐业管理职能划入省经贸委,设立盐业管理办公室。然而,这一变局却使广东碘盐覆盖率不断下降,从原来全国排名前几名逐渐滑入8个不达标省份的行列。于是,广东省政府在2007年7月又恢复广东省盐务管理局,重新实行政企合一的盐业管理体制。^[10]同样,几年前,北京市也进行以政企分开为核心的盐业管理体制改革,撤销了市盐务管理局,把盐务管理职能移交给工商部门,结果其碘盐覆盖率大幅下滑(到80%左右),不得已又恢复政企合一的管制模式。^[8]2010年,据卫生部通报,“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]也就是说,截止2010年,青海、西藏和新疆三个省(自治区)尚未完全达标。而其中的青海省一直采用政企分开的管制模式,可并没有取得令人满意的管制绩效。

大量的盐业管制实践证明,在食盐专营制度构架下,简单地实行政企分开的治理模式,并不能保证消除碘缺乏病这一根本目标的实现。单鑫曾指出,取消食盐专营制度为时尚早,主张实施政企适当分离:撤销盐业公司内部的盐政执法机构,将其职能划入工商部门,由工商部门向盐业公司派驻执法人员,实现体制上政企分离、运行机制上密切配合。^[12]其实,这与广东省、北京市和青海省的管制模式没有实质性的区别,只是工商部门的执法力度更大而已,何况我国食品安全管制的现实状况已经证明工商执法的力度非常有限,同样难以从根本上确保管制目标的实现。因此,我国盐业管制制度的改革,决不能局限于食盐专营治理体制的变革。

2. 食盐专营激励政策须改革。前文已论及,管制治理必须通过管制激励的作用,才能产生和影响最终的管制绩效。如此,可以推论:一种管制制度的绩效高低,不仅取决于管制治理体制是否合理,还决定于其管制激励政策是否有效。从逻辑上讲,如果管制激励政策较为完善,改革管制治理体制应该能产生更高的管制绩效。然而,以政企分开为核心的食盐专营治理体制的变革,并没有带来更好的管制效果,反而产生了更低的管制绩效,这说明食盐专营制度的管制激励政策也存在内在的机制缺陷。

按照现行的盐业管制政策,不论是在非偏远市场还是在偏远市场,盐业公司都是按1600元/吨~2000元/吨的法定价格,将小包装碘盐批发给零售商。^②对偏远市场来说,这个管制价格极不合理,远远高于“私盐”的贩卖成本(四川省原盐成本约200元/吨和物流费用约700元/吨,平均贩卖成本为900元/吨左右),使得“私盐”贩子可以比照法定价格销售无碘盐,获取1倍以上的回报(四川约为1100元/吨的利差),巨额的回报率诱使非法者频繁从事“私盐”贩卖活动,导致“私盐”泛滥,屡禁不止,屡打屡犯。卫生部关于2010年全国碘缺乏病监测情况的通报指出,“西部局部地区碘盐推广普及任务仍然艰巨。由于这些地区地广人稀、交通不便、土盐资源丰富,当地群众自行采挖和购买土盐的现象依旧存在。”据四川省“私盐”贩子透露,如果碘盐销售价格降到900元/吨,正好抵消购进“私盐”的成本,那他们就没有利润空间,就不可能再冒险贩卖“私盐”了。^[6]也就是说,如果偏远市场碘盐的管制价格控制

^①当成都商报记者公开采访时,原本表现非常热情的经理在请示领导之后表示,因改革前景尚不明朗,制盐企业的命运依然掌握在盐业公司手里,所以企业规定任何员工不得接受媒体采访。详见涂劲军:《盐最后的“计划堡垒”将被攻破?》,载《成都商报》,2010年2月3日第31版。

^②详见原国家计委:《食盐价格管理办法》,http://baike.baidu.com/view/438436.htm.

在“私盐”成本以下,偏远市场就不可能出现贩卖“私盐”的现象,则可能有更多的消费者选择食用合格碘盐,管制成本可能更低,消除碘缺乏病目标可能实现得更为彻底。

显然,食盐专营政策的价格机制存在内在的逻辑矛盾,较高的管制价格,既激励着盐业公司积极供应碘盐,实现预期管制目标,又刺激着非法分子贩卖“私盐”,背离核心管制目标。这似乎意味着下调管制价格即可杜绝“私盐”的滋生,可是,基于“以近补远、以盈补亏”的原则,盐业公司从非偏远市场赚取的垄断利润可能就弥补不了其偏远市场的亏损。不仅如此,更为糟糕的是,作为决策者的管制机构,存在严重的信息不对称性,脱离市场而仅凭政府力量,很难独自设计出具有激励兼容机制的管制政策。

朗德·L·科勒尔指出,制度不应该被简单地看作是一组博弈规则,而是均衡时,理性参与者被迫遵守的一组行为规则。^{[13]11}所以,政府构建一种能产生预期绩效的政策,关键是要规定一系列利益均衡时各方都自觉履行的行为准则,因而政府必须借助市场的力量来制定激励相容的政策,保证出台的政策系各利益攸关者的均衡博弈结果,这不仅可提高决策质量,更可降低决策执行成本。

然而,在食盐专营制度的决策环节上,由于缺失相关市场主体的有效参与和反复博弈,缺乏多维管制目标^①导向,使得政府制定出来的价格政策和市场进入政策都存在诸多缺陷甚至漏洞。具体而言,在单一追求公共利益目标的引导下,食盐专营政策不仅给予了盐业公司独家垄断权,而且还极大拓展了专营集团的利润空间,挤压了制盐企业的生产者剩余和消费者剩余。进一步说,专营政策扭曲的利益分配机制,既直接带来社会福利净损失^②,又锻造出制盐企业—盐业公司—消费者经济利益链条的“痛苦曲线”。

根据2009年国家发改委关于提高食盐价格通知等,我们可知,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,按全国880万吨的年消费量计算,则盐业公司每年可攫取116亿元的毛利。假如盐业公司没有垄断食盐销售市场,在充分竞争的条件下,按1600元/吨的销售价格^③和178元/吨的平均生产成本^④估算,则制盐企业每年约可获得125亿元的毛利,去掉目前专营下已获26亿元毛利后,^⑤全国制盐企业每年共损失99亿元左右,亦是说,食盐专营政策使得制盐企业无法得到这笔潜在的收益。对消费者来说,仅按法定价格来计算,全体国民则为专营制度每年多支付17亿元左右(1800元/吨×880万吨-1600元/吨×880万吨),当然,若再加上更换包装和减轻重量等形式的变相涨价(因为缺失内外共治的立体化监督制度体系),则消费者的损失也许要翻几番。

可见,食盐专营政策所谓“以近补远、以盈补亏”激励机制,在刺激盐业公司追求核心管制目标的同时,并不能约束其以盘剥生产者和消费者为代价来集聚非生产性“租”,致使制盐企业和消费者的经济利益严重受损,尤其是造成制盐企业无食盐竞争市场、无食盐产品品牌和无技改能力,最终导致产能过剩的制盐工业步履维艰,市场结构和产业结构极不合理,我国盐业日渐成为“夕阳产业”。

综上所述,现行的食盐专营制度,不但在管制治理体制上存在严重缺陷,在管制激励政策上也存

① 盐业管制的根本目的就是要消除碘缺乏病,以兑现1991年我国政府在国际上的承诺,因而我国盐业管制肩负社会责任和政治任务,同时还要确保盐业经济稳健增长,具有社会、政治和经济的三重管制目标。

② 社会福利净损失,是指消费者和生产者都没得到的那部分社会福利。

③ 参见宿希强:《碘盐风波》,载《中国质量万里行》2009年第11期。据我国学者毛晓飞预测,食盐市场完全放开后,北京市食盐价格有望降到893元/吨。据此,我们估测,全国食盐平均价格将可降到1600元/吨。

④ 据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,据此,我们推算食盐平均成本约为178元/吨。

⑤ 制盐企业在专营制度下,将食盐出售给盐业公司,可得毛利302元/吨=平均出厂价480元/吨-平均生产成本178元/吨,则每年可获毛利26亿元=302元/吨×880万吨。

在先天痼疾。因此,我国盐业管制制度改革,必须取消食盐专营制度,探寻出一种替代制度。

(三) 强化食盐专营不可取

张春晓通过对现行食盐专营制度弊端的分析,提出我国盐业管制制度改革的现实路径——实行国家专营制度,他建议:“首先,完善现在国家发改委盐业管理办公室的相关职能,承担全部食盐行政管理职能,并委托中国盐业总公司代行监管。其次,省、市批发企业资产未进入中国盐业总公司的可以行政方式划入,取消县级法人,以市级经营,省级管理。最后,对于民营企业中食盐生产企业,由中国盐业总公司以控股、参股等多种方式实行产销一体化,按区域整合成几个大的生产集团,提升产业集中度。同时,按区域组建若干大型营销中心,降低营销的成本,达到控制末端的效果。”^[14]

梳理其改革思路,笔者勾勒出食盐国家专营制度的轮廓:在管制治理方面,将盐业管制权能授予国家发改委盐业管理办公室,并将实际管制权利委托给中国盐业总公司;在管制激励方面,中国盐业总公司代表国家,建立全国统一的食盐销售市场,独家垄断食盐经营权。

就国家专营的管制治理而言,似乎采用政监相对分离的管制治理模式(管制机构—盐业管理办公室下设在国家发改委),由相对独立的管制机构来实施管制治理职能,但又将实际的管制执行权能委托给中国盐业总公司。也就是说,国家发改委盐业管理办公室仅仅作为管制决策者,中国盐业总公司则既是管制执行者又是被管制企业,这种集“运动员”和“裁判员”于一身的专营主体,无疑是改良版的政企合一集团。如此畸形的管制治理模式,与现行的食盐专营制度一样,势必严重扭曲管制治理机制,在管制者自利性的诱使下,管制机会主义必然泛滥成灾,很难从制度上防范管制风险。所以,这种国家专营治理体制,只不过是现行盐业管理体制的再版而已,并不具备管制治理的合理性和有效性。

就国家专营的管制激励而言,以国家专营为内核的市场进入管制政策,将以行政区域为单元的地方垄断,转变为大一统的国家垄断。这种由中国盐业总公司完全垄断的市场结构,虽然可以终结诸侯割据的条块市场结构,优化市场资源的配置和利用,降低交易费用,但是依然没有突破行政垄断的藩篱,专营集团所赚取的利润难以排除非生产性“租”之嫌。如果被管制企业集聚了行政性垄断利润,则不但会侵吞部分消费者剩余,还会带来垄断企业内部 X 低效率,更会造成不可估量的社会福利净损失。在这种社会公众边际收益递减的情况下,即使已经实现了消除碘缺乏病这一根本目标,国家专营制度也恐怕与目前的食盐专营制度一样,必将备受世人诟病,要求改革的呼声仍会不绝于耳,这将意味着我国盐业管制制度改革的夭折。

很显然,张春晓所设计的国家专营制度,无法规避现行食盐专营制度的内在缺陷和诸多弊端,依然带有浓厚的计划经济色彩,缺乏竞争要素的参与,背离了有效管制的改革方向。换言之,这种国家专营制度与现存的食盐专营制度一样,都属于政府行政垄断,所不同的是前者的垄断程度高于后者,是后者的强化版,这或许意味着前者的管制绩效比后者还要低下。从中我们不难看出,改良后的盐业管制制度,对既存的管制制度有着很大的依赖性。

道格拉斯·C·诺思研究发现,制度变迁过程与技术变迁过程一样存在着路径依赖,报酬递增和自我强化的机制会使制度变迁一旦走上了某一路径,既定方向会在以后的发展过程中得到自我强化。制度沿着既定路径变迁,既可能带来经济与制度进入良性循环轨道,也可能导致经济与制度的恶性循环,使制度被“锁定”在某种无效率状态,且很难摆脱。因此,路径依赖对制度变迁具有极强的制约作用,成为影响经济增长的关键因素。如果路径选择正确,制度变迁就会沿着预定的方向快速推进,并能极大地调动人们的积极性,充分利用现有资源来从事收益最大化的活动,促进市场发展和经济增长,这反过来又成为推动制度进一步变迁的重要力量,双方呈现出互为因果、互相促进的良性循环格局。如果路径选择不正确,则制度变迁不能给人们带来普遍的收益递增,反而帮助少数特权阶层从中牟利,这种制度变迁不仅得不到公众的支持,而且还会加剧不公平竞争,导致市场秩序混乱和经济衰退。^{[3]112}诺斯的制度变迁理论提醒我们,包括盐业在内的垄断性行业改革必须不断解决路径依赖问

题,勇于冲破行政垄断路径的羁绊,选择先进而富有效率的改革路径。

当然,以上国家专营政策也有不少亮点。比如,缩小进入管制范围,彻底放开工业盐市场,促进制盐工业发展;参考邮政补偿做法,建立碘盐供应补偿机制,保障碘盐普遍供给;兼顾多方利益诉求,既能保障消除碘缺乏病目标实现,又能推动盐业产业组织结构优化,提升产业国际竞争力。这些观点无疑为我们探究和设计新的盐业管制制度提供了有益借鉴。

三、改革路径的次优选择:盐业特许投标制度

2009年6月,国家发改委体改司的官员提出我国盐业体制改革须要解决以下四个问题:“一是针对私盐贩子提出‘食盐卖到900元一吨就没有私盐了’说法,如何在工业盐和食盐管理形式和价格形成关系上解决,能否不增加专营的成本?二是针对盐不是市场稀缺资源、分布广泛、生产工艺简单的商品属性,产销如何符合行业特征、价值规律,能否长期保持碘盐的质量?三是盐业的政企合一特征明显,能否参考铁路政企分开的经验,更集中、更专业地解决‘既当运动员又当裁判员’问题?四是如何解决老少边穷地区的食盐问题,在税收、价格和食盐安全上如何进一步考虑?”^[6]概言之,我国盐业管制制度改革就是要探索出一种政企分开的、能确保碘盐普遍供给的非专营式管制制度。

戴维·L·韦默将制度设计视为“创建相对稳定的规则和激励集合,他们相互联系,构成了实现目标的连贯程序”。^{[13]12}机制设计需要解决两个基本问题:一是信息效率问题,即所设计的制度是否只需以较低的信息(运行)成本,就能带来更高的收益;二是激励相容问题,即在所设计的制度下,每个参与者追求个人目标的互动行为,是否能在客观上达到预设目标。^{[4]105}同样,我们设计盐业管制制度,也要解决以上两个问题,即在激励相容机制的作用下,以尽可能小的管制成本,实现囊括社会、政治和经济的三重管制目标,以获得较高的管制绩效。

卡恩指出,在“许多情况下,企业具有经营某种市场业务的特殊能力,但它必须从国家取得经营特许权,这就给予后者一种公认的契约权力,来坚持它认为适当的管制”。在这种适当的管制之下,管制与市场的博弈能达到均衡状态,政府与企业都能从企业获取供应市场权力的竞争中得到好处:政府可以消除信息垄断,实行有效定价,而企业也可得到预期的生产效率。因此,“伴随着政府特许权而来的对自然垄断企业的传统管制,可以通过合理设计一种使企业竞争地获得特许权的体制而被废弃”。^{[15]326}这种体制就是特许投标制度,即政府“将特许经营权授予提出以最低价格提供服务并同时满足一定服务质量标准的厂商”。^{[16]393}

尽管盐业不具有自然垄断性,但我国盐业过渡性管制可借鉴之,实行盐业特许投标制度,就是通过招标竞争方式,将一定区域内食盐的定期经营权,以周期性短期合约的形式委托给中标企业,使中标企业在管制契约的约束下,在追求自我利益最大化的同时,达到三维管制目标。这个制度的内核也体现在管制激励政策和管制治理体制两方面。

(一) 盐业特许投标激励政策

从理论上讲,完全竞争市场能产生高于其它市场结构的社会经济效率,但在现实中很难形成如此理想的市场结构。克拉克的有效竞争理论认为,只要能限制企业提高价格和排斥竞争对手的能力,就可以实现有效竞争,同样能改进市场效率。盐业特许投标政策,采用招投标方式,使得符合招标条件的制盐企业、盐业公司和业外厂商等诸多经济主体,都有机会平等地参与竞争,并通过优胜劣汰的竞争机制,遴选出最优竞标者,进而委托其独家经营特许食盐市场,以达到公共利益目标。尽管这种制度将事后竞争变为事前竞争,但以周期性短期的管制契约的约束,同样能限制参与者提高价格和排斥竞争对手的能力,充分体现了公开、公平和公正的市场竞争原则,因而,这种间接竞争(或模拟竞争)模式同样能实现有效竞争,获得较高的市场效率。

那么,这种管制政策是否能确保三维管制目标的实现呢?或者说,盐业特许投标政策能否确保结构内的各方利益都得到满足?这关键要看这种政策是否设计激励兼容机制,促使各利益方通过合作竞争达到预期目标。

丹尼尔·F·史普博指出:“受欢迎的管制政策是对信息公开或合同条款设立一般的规则,然后依靠市场力量使私人信息得以公开。”^{[15]77}自然垄断行业的管制一般要对产品或服务的价格、质量和数量等多项内容进行干预,作为非网络型的盐业管制同样涉及到食盐的数量、质量和价格,即盐业特许投标须针对这三个变量来竞争。但是,对追求利益最大化的厂商而言,这三个变量之间存在此消彼长的传递关系,尤其是基于性价比的竞标结果很难保证中标价格最低而质量最高。这时,最有效的办法“是由相关政府机构具体规定特许经营权所有者所提供的服务的质量。特许经营权竞标就会在不降低质量的情况下围绕价格而展开。”^{[16]400}由于食盐的质量卫生标准较为成熟且检测相对简单,且属于需求缺乏弹性的特殊食品(价格下降甚至免费消费,其需求量也不会增加多少;反之亦然),因而,管制机构至少可以在技术层面上,将食盐的质量和数量作为两个定量固定下来。这样,盐业特许经营权的竞标就变成价格单一变量的竞争,并且在众多厂商的竞争过程中,竞标企业必将不断地将成本等垄断信息自我显露,竞争越激烈,信息垄断就越少,竞标价格就越接近平均成本,垄断利润就越低。竞争结果使得中标企业必须在短期契约条款的制约下,按照接近或等于平均成本的中标价格来经营特许项目,以从中获得正常利润,达到预期生产效率。然而,如此简单的特许投标政策,并不能确保消除碘缺乏病根本目标的实现。据卫生部通报,2010年,“非碘盐冲销现象依然存在。受其影响,全国尚有12个省份的55个县居民户碘盐覆盖率低于90%,其中33个县碘盐覆盖率低于80%;仍有19个省份的90个县居民户合格碘盐食用率低于90%,未达到县级实现消除碘缺乏病目标的指标要求。”^[17]十几年的管制实践证明,普及碘盐难点主要集中于偏远市场,因为偏远市场居民受收入水平和消费习惯的限制,更愿意购买假冒伪劣的无碘盐(主要是土盐和工业盐,成本在200元/吨以下)。显然,以上合格碘盐的中标价格不可能低于假冒伪劣无碘盐的贩卖价格,无法保障偏远地区合格碘盐的普及。鉴此,本课题组主张,由各地方管制机构根据本行政区域内偏远市场“私盐”的贩卖成本(包括土盐或工业盐的购进成本和物流费用),确定一个更低的偏远市场价格上限(这样可以消除非法贩卖活动),并将其作为一个定量列入竞标约束条件中,使得竞标企业在整个市场的既定数量和质量以及偏远市场的价格上限之条件下,按照“以近补远、以盈补亏”的交叉补贴原则,竞标区域内非偏远市场的碘盐价格。值得注意的是,最后的中标价格不可能等于平均成本,一定要高于平均成本,否则,中标企业就无从弥补偏远市场的亏损。

如此一来,似乎中标企业会获得非生产性“租”,不仅会吞噬部分消费者剩余损失,还会造成社会福利净损失。然而,笔者以为,只要竞争比较充分,由竞争优化出来的非偏远市场中标价格就必然是合理的,由中标价格带来的超额垄断利润恰恰弥补偏远市场的亏损,即非偏远市场消费者损失的那部分剩余,通过中标企业的经营活动全部补贴给偏远市场的消费者,中标企业只能得到正常利润,不可能攫取倍受世人诟病的超额垄断利润。尽管这里依然存在哈伯格三角形的社会福利净损失,可这个三角形面积比一般完全垄断市场的哈伯格三角形面积小得多,因为食盐属于需求缺乏弹性的生活必需品,且没有替代品,其需求曲线非常陡峭,与其它完全垄断市场相比,盐业特许经营市场可以在较大限度上减少社会福利净损失。更为关键的是,这里的“交叉补贴”与完全垄断厂商的“内部业务交叉补贴”有着本质区别:前者的超额垄断利润全部转移给社会弱势群体,是一种特殊的“国家税收”,起着收入再分配的杠杆作用,产生社会公平的正外部性。而后者的非生产性“租”则补贴其自身的完全竞争性业务,是一种不公平竞争的自利行为,往往带来过度竞争和市场无序,从而造成竞争性领域的经济效率损失。

其实,如果中标企业具有战略视野,则其在特许市场上所获得的好处,不会局限于以上的正常利润,其必将充分利用特许市场空间,谋取除垄断利润以外的其它超额利润。在周期性短期契约条款的束缚下,盐业特许经营市场相当于一个完全垄断市场,各种创新在市场内不可能被其他厂商模仿,中

标企业可以通过各种经营管理创新和组织结构创新等,降低生产经营成本费用,轻松地追求到超过正常利润的超额创新利润。这不但能大幅提高企业的经济效益,更能强化和刺激企业持续创新,积累企业经营管理经验,以便竞争下轮的盐业特许市场。

另外,盐业特许投标政策的市场管制范围集中于居民直接食用的食盐经营环节,^①意味着“大工业盐”和“小工业盐”乃至食盐下游企业的整个产业链条都将彻底市场化,不再受到盐业管制制度的羁绊。同时,所有盐业公司也不再拥有专营特权,与制盐企业和业外企业一样,既可均等地参与食盐经营权的竞争,又可进入其它市场开展生产经营活动。至于食盐的生产,我们主张放松管制,还是采用行政许可的办法,将食盐生产权利授予所有符合条件的企业,只是不再进行数量限制,充分体现公平竞争的市场原则,尽可能消弭非生产性“租”。这样,我国盐业的经济性管制,不但不会制约盐业企业的发展,反而给予其极大的自由竞争市场空间,使之能研发和培育更多更好的产品和品牌,追求最大化的经济效益,从而促进我国盐业产业组织的优化,打造寡头垄断市场结构,提升我国盐业国际竞争力。

总而言之,激励兼容的盐业特许投标政策,不仅能在规避了食盐专营制度缺陷的前提下,充分保障碘盐的普遍供给,确保达到消除碘缺乏病的社会目标和政治目标,而且还能极大地刺激食盐经营企业提高经济效率,助推盐业产业结构的优化升级,保证盐业管制经济目标的实现。

(二) 盐业特许投标治理体制

W·基普·维斯库斯认为,“在一个理想的环境中,特许经营权招标投标显然优于管制,它在更低的成本上达到同样的结果。在这种情况下没有设立管制机构的必要,垄断者也没有进行无效率行动的激励。然而,但当我们引进产品质量和不确定性时,特许经营权招标投标开始越来越像管制。”^{[16]404} 奥利弗·威廉姆森曾建模论证,规避市场不确定性的一个有效方法,就是签订周期性短期合约。^[18] 我们所设计的盐业特许投标政策,也主张以周期性短期合约来激励和约束中标企业,但出于运行成本的考虑,管制契约的周期不能太短,纵然在适度的特许周期内,随着当今国际金融市场等不确定因素的巨变,我国盐业诸多要素价格和物流成本也会发生较大变化,这就使得短期管制契约更加不完全,事后机会主义干扰仍不可避免。哈罗德·德姆塞茨指出,特许投标制度是一种竞争与管制相兼容的管制创新。^[19] 为此,特许投标制度不能完全替代政府管制。进一步讲,盐业特许投标政策能否规避食盐专营制度的政策弊端,关键在于竞标阶段的竞争是否充分和是否公平,而在我国现有的行政管理体制下,这个环节最易滋生寻租和腐败。所以,为了防范和减少被管制者和管制者的机会主义行为,盐业特许投标制度必须建立有效的管制治理体制。

1. 制定和完善相关法律法规。管制立法是管制的法规制度基础,是管制强制性、权威性和严肃性的惟一保障。因而,应该由全国人大制定和颁布《盐业管制法》,搭建盐业经济性管制(盐业特许投标管制)和盐业社会性管制(盐业融合性管制)两大制度架构,确立以消除碘缺乏病为核心的多重管制目标体系,规划两大制度下的管制治理模式,授予管制机构相对独立或完全独立的法律地位,明确各个层级管制机构的管制权利和职责,设计激励相容的管制治理工作机制,构建内外共治的管制治理监督制度等。同时,进一步完善现行的《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)和即将出台的《招标投标法实施条例》,以确保盐业特许投标制度的管制绩效。

2. 优化盐业多维管制目标体系。管制是政府实施的一项公共政策,必有一定的目标取向。植草益指出,经济性管制的主要目的是,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。^{[1]22}

^①主要包括居民家庭、企事业单位食堂和酒店餐馆等直接食用的食盐,并不涵盖食品加工企业的添加食盐和畜牧业用盐。

1990年9月,联合国召开的世界儿童问题首脑会议所发表的《儿童生存、保护和发展世界宣言》,提出了到2000年消除碘缺乏病的目标。时任国务院总理代表中国政府签字承诺,中国到2000年实现消除碘缺乏病的阶段性目标。当时,中国是世界上碘缺乏病最为严重的国家之一。为了确保这一目标的实现,我国政府制定了以全民食盐加碘为主的综合性防治策略,从1995年起在全国范围内实施全民食用加碘食盐,旨在使全体国民都能公平地获得合格碘盐。因而,碘盐是在特殊历史条件和特殊国情下诞生的,担负着公众持续补碘进而消除碘缺乏病的历史重任,承载着我国公共卫生和公共健康的神圣使命,具有显著的正外部性。碘盐市场的公益性决定了盐业管制的主旨是使全体国民碘盐消费收益最大化,追求社会公共福利目标。同时,实现消除碘缺乏病的阶段性目标的政府承诺,使得盐业管制带有浓厚的政治色彩,关系到执政党的国际形象,肩负着政治目标任务。另外,为了保障盐业管制产权结构的内部均衡,必须关注作为盐业管制改革的重要原始推动力量的被管制企业之利益,着力解决激励兼容问题,以便通过激发被管制者追求经济利益的同时,在客观上达到公共利益目标。

在以上三重利益目标中,社会目标与政治目标协调一致、相辅相成,而经济目标则与之相矛盾冲突,被管制企业与消费者之间存在此消彼长的利益关系。然而,由于与被管制企业相比较,广大消费者处于信息弱势地位,政府应从维护社会公平的维度出发,责无旁贷地保护弱势群体。鉴此,应该根据公平与效率原则,兼顾分配效率、政治效率和经济效率,构造以社会目标 and 政治目标为内核、以经济目标为外围的盐业管制目标体系。

3. 构建政监相对分离的盐业管制治理模式。纵观全球管制实践,政府管制治理模式大体可归纳为政监合一、政监相对分离和政监完全分离三种类型。政监合一,是指管制机构与行政主管部门全然合一,既要履行微观的管制权能,又要执行中观的行业指导职能。虽然具有较强的强制性和时效性,但由于管制职责模糊和管制专业性不足,这种集权式管制模式的管制绩效较低,逐渐被“分散化公共治理结构”所代替。政监完全分离,是指在行政管理体制之外,设立完全独立的具有法律地位的管制机构。其优势是,管制者拥有独立的管制职权、专业人事配置权和经费来源权等,可以摆脱官僚层级的窠臼,避免行政部门的干扰,超然行使管制权能,大幅提升管制效率,可谓是一种较为理想的管制治理模式,美国等国家采用此种类型的管制。政监相对分离,是指管制机构在法律层面上具有独立的管制决策和管制执行之权利,但在组织关系上则隶属于大部制下的综合性国家行政部门。其优点是,可以在行政长官的统一领导下,促使管制政策与产业政策的协调统一,避免部门之间的推诿扯皮,有助于解决激励相容问题,像英国、法国和德国等欧洲国家多采用此种治理模式。^{[20]259-260}

其实,若单从经济技术的角度来讲,产业规模较小和竞争力较弱,比较适合实行政监相对分离型的治理;反之,则较宜采取政监完全分离型的管制。我国盐业管制仅仅局限于居民直接食用的食盐经营环节,管制的市场规模较小,因而没有必要为之单独设置完全独立的管制机构。但是,管制治理模式的选择,还受制于所处的制度环境和社会文化背景等诸多因素。

目前,我国招投标的制度环境并不理想。在全国3000多个县级以上的行政区域中,只有成都等少数城市建立起较为完善的特许投标制度体系,并且它们的特许投标管理机构仅仅作为本市的一个行政部门,主要监管本市的市政公用事业的招投标项目。尽管《招标投标法》已经颁布实施多年,但由于自身不够完善和缺乏相关规章细则的支撑,不少特许投标项目出现串标等机会主义现象。在寻租和腐败行为丛生的情形下,如果将盐业管制权能授予这些特许投标监管机构,或许要付出比食盐专营制度更高的管制成本。何况,出于碘盐的特殊性和效率性的考虑,我国盐业特许投标不可能以众多城市为单元来操作。

另外,基于我国特殊的政治制度和行政管理体制,盐业特许投标的管制治理不可能孤立运作,还需要其它行政管理部门(例如,需要卫生厅根据本地居民的缺碘情况制定补碘标准;需要工商部门和质检部门的联合执法等)的有机配合,需要省级高层官员统一的协调领导。

鉴于以上诸多缘由,本课题组以为,盐业特许投标应顺应我国公益性事业单位的改革方向,建立以省级行政区域为单元的政监相对分离的管制治理模式,建议将盐业管理办公室从国家发改委分离出来,成立由材料化学工程学、医学、法学、经济学和公共管理学等领域的专家组成国家盐业监管委员会(以下简称国家盐监委),并由《盐业管制法》授予其相对独立的管制权利,在组织关系上隶属于工业和信息化部(以下简称工信部),但具有相对独立的法律地位。也就是说,在工信部的领导下,国家盐监委基于《盐业管制法》和《招标投标法》的法律框架,独立研制和出台盐业特许投标的规章条例(比如《盐业管制办法》等),以多维管制目标为导向,优化管制激励政策工具,制定激励相容的管制政策内容。同时,把各省(市、自治区)的盐务管理局从各省盐业公司分割出来,比照国家盐监委,组建省(市、自治区)盐监委,挂靠各省(市、自治区)工信部门或其他行政部门(指还未设置省级工信部门的省份),但受国家盐监委的垂直领导,独立执行和实施盐业特许投标政策。

4. 设计激励兼容的盐业管制治理工作机制。从委托代理的维度来说,管制是一条“公民——政府——管制机构——被管制企业”的多层委托代理链条。基于这种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”,不可避免地受到自利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,管制道德风险和逆向选择发生的概率更大,管制机会主义倾向更重。^{[4]70}所以,盐业管制治理机制不仅是对特许权力的行使和运用,更是对特许权力的行使方式和运用范畴的限制。即是说,作为管制授权契约之载体的《盐业管制法》和《盐业管制办法》等法律法规,不但要授予管制机构相对独立的法律地位,赋予国家盐监委和各省(市、自治区)盐监委管制决策权和管制执行权,还要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,更要设计管制治理的公开透明等程序过程机制。

道格拉斯·C·诺思指出,制度变迁是否定、扬弃或改变旧制度(或旧制度结构),并向更有效率的新制度(或新制度结构)演化的动态过程,旨在提供一种使其成员的合作获得一些在结构外不可能获得的追加收入,或提供一种能影响法律或产权变迁的机制,以改变个人或团体可以合法竞争的方式。当一项制度不均衡时,就会发生制度变迁。制度变迁包括自下而上的诱致性制度变迁和自上而下的强制性制度变迁两个基本类型。诱致性制度变迁,是指人们为争取获利机会自发倡导和组织实施对现行制度安排的变更或替代,并创造新的制度排的创新过程。在诱致性制度变迁过程中,个人、企业是初级行为团体,他们的决策支配了制度安排的进程;政府是次级行动团体,帮助初级行动团体获取收入而进行一些制度安排,以推动制度变迁。^[21]

V·W·拉坦在诱致性制度变迁理论中,特别强调内生变量的影响,主张制度变迁,首先利用经济体内部分导致非均衡的力量自发的进展,然后沿着非均衡的发展路径再给予一个类似于强制变迁的外部推动力,就能保证改革沿着个人理性与社会理性的相一致的道路加速前进。如此,诱致性变迁不但能充分发挥个人选择和民间力量对改革的原始推动作用,而且还能借助强大垄断的政府资源的后续拉动力量,使得源自民间的原始变革需求和初始改革措施能够迅速扩展,从而逐渐形成相对均衡的符合各方利益的新制度结构。^[22]

我国盐业管制制度的改革需求自发地来源于结构内的市场主体,众多制盐企业和广大消费者认为,在食盐专营制度下自身经济利益受到极大损害,必须变更或寻找一种替代制度,以使自己在新的制度构架下能够追求到那些潜在的外部收益,保证个体的边际报酬递增。在民间长期的管制改革呼声下,我国政府意识到,管制制度改革滞后于市场经济的发展,现行的盐业管制制度严重阻碍了盐业经济增长,凸现出的部分社会公平是以牺牲另一部分社会公平和产业效率为代价的,因而,我国政府处于降低管制成本的考虑,将包括盐业在内的垄断行业改革连续写入“十一五”和“十二五”规划纲要。很显然,我国盐业管制制度改革属于诱致性制度变迁,应该充分利用民间原始的推动力量,让结构内各种利益团体(包括被管制企业、消费者和政府)都能参与新制度的创新,通过各参与方的复杂博弈,建立一个新的利益分配和平衡机制,最终搭建起利益相对均衡的盐业管制制度

架构。

为此,笔者以为,盐业特许投标的管制治理,应该基于对管制机会主义风险的防范,按照诱致性制度变迁的逻辑规律,设计如下的激励兼容和公开透明的工作程序机制。

第一,编制盐业特许招投标草案。各省(市、自治区)盐监委应合理配置内部各类专家,将以下要素编入方案。(1)研制招投标经济技术条件。首先,根据本省(市、自治区)的人口数量和人口分布状况(包括高碘人群),计算出偏远市场和非偏远市场的碘盐常规消费量。其次,在充分市场调查的基础上,参照“私盐”贩子的平均贩卖成本(例如,四川省约为900元/吨),确定一个更低的偏远市场碘盐管制价格(从利益链条上彻底铲除假冒伪劣食盐的非法活动)。然后,依据卫生部颁布的食盐卫生质量标准和本省(市、自治区)卫生厅制定的食盐加碘指标等,确立本省(市、自治区)食盐卫生安全质量标准。最后,将本省(市、自治区)的偏远市场和非偏远市场的食盐供给数量和质量以及偏远市场的管制价格等,都纳入盐业特许招投标条件中,以便竞标企业围绕非偏远市场的食盐价格来竞争;(2)确定竞标厂商条件。规定参与投标企业所应具备各种软件和硬件实力(包括营销网络覆盖力度、经营管理能力、财务杠杆能力、仓储设施和运输设备等),且要面向全国的各种所有制形式的市场主体,规定凡符合竞标条件的制盐企业、盐业公司和其他业外厂商,皆可参与食盐经营特许权竞争,以保证竞标阶段的充分竞争,尽可能消弭非生产性“租”;(3)界定特许竞标周期。鉴于市场不确定性和管制成本节约等的考虑,应该界定一个适度的合约周期(比如,3年为一个合同周期);(4)筹划应急预案。为有效应对诸如“抢盐”风波之类的突发事件,研制临时接管应急预案;(5)其它事宜。比如,特许经营项目的名称、具体内容和范围,违反合同条款的处罚措施,特许周期内不得转让特许权等。

第二,公开草案、组织听证和修改草案。各省(市、自治区)盐监委通过互联网、广播电视和报刊等媒介,把上述招投标草案向社会公开,广泛征集来自社会各界的不同意见和建议;同时,还要邀请业内专家、消费者代表和其它领域的专家学者,参加上述招投标草案的听证,听取不同声音和主张。根据征集意见和听证结果,修改和完善盐业特许招投标方案,强化特许投标政策的可操作性和稳健性,降低决策执行成本,提高管制绩效。

第三,审批盐业特许招投标方案。各省(市、自治区)盐监委按照既定的时间,及时将方案呈报国家盐监委。国家盐监委组织内部专家,统一审核各省(市、自治区)上报的方案。对于方案已达到合理性和可操作性等评价指标,即可批准该方案,并给予该省(市、自治区)盐监委相关人员适当的经济奖励;否则,责成重新修订呈报,并给予该省(市、自治区)盐监委负责人一定的行政处罚,以激励约束管制者的管制行为。

第四,公布方案信息、组织招投标。为了确保竞标的充分性,各省(市、自治区)盐监委应该通过互联网、广播电视和报刊等媒介,在全国范围内公布招投标方案信息。一个月期满后,根据《招投标法》和即将出台的《招标投标法实施条例》所规定的程序和原则,依法组织招投标,且事中和事后都要向社会公开整个招投标的竞标过程,不仅要防止串标和流标等现象的发生,更要防范管制机构的寻租和腐败风险。

第五,公示招投标结果、签订特许经营合同。各省(市、自治区)盐监委在互联网、广播电视和报刊等媒体上公示招投标结果。在一个月的公示期内,必须公开回答来自社会各界的询问与质疑,如若发现作弊的嫌疑,则要及时严查,并将监察的过程和结果公开。公示期满之日起10日内,与中标企业签订《盐业特许经营合同》,尽量提高管制合约的完全性,以降低中标企业发生事后机会主义概率。

5. 建构内外共治的盐业管制治理监督制度。前文已论及,与公司治理相比,政府公共治理中的“道德风险”和逆向选择等机会主义倾向更重。其实,管制机会主义除了源自信息不对称以外,还来源于管制契约的不完全性。与私人契约一样,在管制契约的订立与执行中,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。管制剩余权利在

自我膨胀和自我强化的内在倾向诱导下,“管制俘虏”^①与“管制剥削”^②发生的几率更高,管制治理失灵的风险更大。

治理盐业管制失灵的根本之举,既不是谴责管制机构的“败德行为”,更不是行政命令其必须“道德”,^③而是健全管制治理监督机制,设法减少和防止其机会主义行为的产生。这就要求在盐业管制法规体系结构内,不但要设计激励相容的工作机制,还要建立有效的管制治理监督制度。

在盐业政监相对分离的管制治理模式下,无论是国家盐监委还是省(市、自治区)盐监委,其管制决策和管制执行只是受到来自其上级行政组织的纵向监督。由于我国行政管理体制的监督机制自身存在诸多痼疾,使得这种内部监督的效果非常有限,难以从根本上防范和减少系统内的管制机会主义风险。

事实上,最有效的监督是来自系统外部民间力量的横向制衡机制。因此,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;^{[20]256}另一方面,不但要将盐业特许决策全程的信息公开,也要将盐业特许政策执行过程的信息透明(比如,省盐监委解释处罚的理由和依据等,省卫生厅定期公布本行政区域内的碘盐覆盖率和合格碘盐食用率等),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立体化管制监督制度。

四、结 语

基于目前的市场条件和制度环境,盐业特许投标制度只是我国盐业管制制度改革的一种次优选择,其最大的管制风险主要集中在竞标阶段。可以说,盐业特许竞争是否公平与充分,决定着我国盐业管制制度改革的成败。本文受篇幅所限,没能展开分析论证,期盼学界同仁和各界专家能关注和参与研究。

正如前文所论,我国盐业现阶段尚不具备完全竞争的市场条件和管制能力,盐业特许投标只是一种过渡性制度。在未来盐业具备了直接竞争的三个市场条件^④时,就应以社会性管制替代经济性管制,取消盐业特许投标制度,撤销盐业管制机构,将碘盐纳入国家食品药品监管范围,实行融合性社会管制。

另外,盐业特许投标制度并不适合西藏和新疆。鉴于特殊的政治因素和落后的经济现状,不妨对这两个自治区实行碘盐免费实物供给制,由中央用国家扶贫基金来支付。^[23]

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 哈罗德·德姆塞茨. 关于产权的理论[M]// 罗纳德·哈里·科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯. 财产权利与制度变迁. 刘守英,译. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994:97-98.
- [3] 道格拉斯·C·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁,译. 上海:上海三联书店,1991.
- [4] 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.

①管制俘虏的内核是,具有特殊影响力的利益集团——被管制企业,针对管制者的自利动机进行寻租活动,使管制者成为被管制者的“俘虏”,并参与共同分享垄断利润。参见乔治·斯蒂格勒:《产业组织和政府管制》,潘振民译,上海三联书店出版社,1989年版,第217-233页。

②管制剥削是指,管制者利用自由裁量权,对被管制者实施过度管制,剥削被管制者的经济利益。

③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。

④三个条件:成熟的市场主体、成熟的消费者和有效的市场监管。参见我国盐业体制改革研究课题组:《明确方向稳步推进——关于食盐专营体制改革的几点建议》, http://www.china-reform.org/?content_150.html.

- [5] 吕福玉, 曾祥凤. 食盐专营的制度缺陷与改革路径[J]. 兰州商学院学报, 2011(5).
- [6] 涂劲军. 盐最后的“计划堡垒”将被攻破? [N]. 成都商报, 2010-02-03(31).
- [7] 吕福玉, 曾凡英. 垄断转型—当代盐产业组织优化进路[M]. 成都: 四川出版集团巴蜀书社, 2009: 63.
- [8] 成静. “立即取消食盐专营制度, 我不赞成”[N]. 中国经济导报, 2010-01-30(06-07).
- [9] 罗晟. 盐业反垄断 8 年抗战即将收官, 中盐总公司等利益集团成“靶心”[EB/OL]. (2009-12-18) [2011-10-07] <http://www.dfdaily.com/html/113/2009/12/18/352482.shtml>.
- [10] 时奇哲. 普及碘盐与海南盐业体制改革[J]. 今日海南, 2008(10).
- [11] 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>.
- [12] 单鑫. 食盐专营: 企业身份、行政管理与体制改革[J]. 行政论坛, 2009(1).
- [13] 戴维·L·韦默. 制度设计[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
- [14] 张春晓. 我国食盐业体制改革与发展思考[J]. 国有资产管理, 2011(4).
- [15] 丹尼尔·F·史普博. 管制与市场[M]. 余晖, 译. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 2008.
- [16] W·基普·维斯库斯. 反垄断与管制经济学[M]. 陈甬军, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [17] 中华人民共和国卫生部. 关于 2010 年全国碘缺乏病监测情况的通报[EB/OL]. (2011-06-10) [2011-08-14] <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohjbyfkzj/s5873/201105/51576.htm>.
- [18] OLIVER E. WILLIAMSON. Franchise bidding for natural monopolies-In general and with respect to CATV[J]. Bell Journal of Economics, 1976(7): 104.
- [19] HAROLD DEMSETZ. Why regulate utilities? [J]. Journal of Law and Economics, 1968(1): 55-56.
- [20] 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.
- [21] 道格拉斯·C·诺思. 制度变迁的理论: 概念与原因[M]// 罗纳德·哈里·科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯. 财产权利与制度变迁. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994: 312.
- [22] V·W·拉坦. 诱致性制度变迁理论[M]// 罗纳德·哈里·科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯. 财产权利与制度变迁. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994: 347.
- [23] 吕福玉. 老少边穷地区食盐专营制度改革的探讨[J]. 经济问题探索, 2008(5).

The Route Choice of China's Salt Industry Regulatory Reform

LV Fu-yu

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

Abstract: Currently, there are three views on salt system reform and respectively all circles propose to relax the salt regulation, or adhere to the monopoly management or strengthen the monopoly system. However, this author argues that the social regulation is not feasible, the monopoly system can not be sustainable and the national franchise system is not desirable, so the franchise bidding system could be a good choice with its incentives and franchise bidding policy and governance system designed by this paper providing intellectual support and decision-making reference for the government. It's based on the analysis on paradigm of “regulatory treatment -regulatory incentives-regulatory performance” by employing the method of both normative and empirical analysis, and by using the theories of new institutional economics, agency and the welfare economics, Thus, it helps to provide intellectual support and decision-making for China's salt industry reform.

Key words: regulation; regulatory policy; reform route; deregulation; monopoly system; salt franchise bidding system

(责任编辑 何志刚)