

我国食盐业专营垄断之变异、危害及其纠补

孙晋, 范舟, 秦丽

(武汉大学法学院, 湖北武汉, 430072)

摘要:我国食盐业实行实质为政策性垄断的专营制度,即国家对食盐实行指令性计划管理,由盐业行政部门主管食盐生产、分配及监督盐业运行,盐业公司只负责食盐批发。然而,由于现实立法的缺漏和行政权力不当让与,导致盐业公司合法垄断变异,带来权力寻租和食盐安全隐患等弊端。针对盐业公司的违法垄断行为,应进行食盐体制改革,完善食盐立法,以化解这种行为。

关键词:食盐专营;政策性垄断;食品安全;食盐体制改革

中图分类号: D913

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)02-0009-06

一、我国食盐专营的本原分析： 政策性垄断

在我国,食盐业与烟草行业一样一直实行专营制度。所谓“专营”,是指某种产品的市场销售是由政府指定的唯一厂商来执行,其他厂商不得介入的市场格局。今天人们更多地使用“国家垄断”或“合法垄断”来指代“国家专营”。

我国食盐专营制度,主要由国务院1990年发布的《盐业管理条例》以及1996年发布的《食盐专营办法》进行规范与调整。《盐业管理条例》规定,国务院盐业行政主管部门主管全国盐业工作,省及省级以下人民政府盐业行政主管部门主管本行政区域内的盐业工作;开发盐资源、开办制盐企业经省级盐业行政主管部门审查同意,报同级政府核准;食盐的批发业务由各级盐业公司统一经营,食盐的零售业务由企业及个人等零售单位负责。由此可以明确,在食盐业制度运行中,存在两类最基本的主体——行政主体和市场主体。行政主体即担负行政职能的政府盐业主管机构,而市场主体则包括盐资源的开发生产企业、负责批发的盐业公司及食盐零售企业或个人。《食盐专营办法》将这一基本制度在食盐运行领域中具体细化。该办法规定,中央盐业行政主管部门的主要职责有:主管全国食盐专营工作,确定食盐定点生产企业,组织实施由国家计划主管部门下达的食盐年度生产计划及分配调拨计划等;地方各级盐业行政主管部门则主要负责地方食盐专营工作,确定食盐定点生产企业、批发企

业的合理库存及负责违反规定的行政处罚工作等。该办法还对食盐销售作出具体规定,与《盐业管理条例》中的相关规定相符。根据以上规定,我国食盐专营制度主要表现为:在某一地理范围(通常按行政区划分),食盐产品的生产由政府特许的少数几个厂商按政府下达的计划来进行,食盐的销售则只由政府指定的唯一的经销商来执行,食盐产品的生产商只能把产品按政府确认的价格卖给政府指定的经销商,而不能直接在市场上进行销售。

由此可见,专营的实质是凭借行政权力通过法律正当赋权而形成对某种产品的合法垄断经营。那么垄断在何时或何种条件下合法,何时或何种条件下不合理或违法?这需要对垄断的性质进行具体分析。

《布莱克法律辞典》对垄断的解释是:一是指赋予某(些)人或公司的特权或特别优势,这种特权或特别优势表现为从事某种特定商业或贸易、生产某种特定的物品或控制某种特定商品全部供应的排他性权利;二是指一种市场结构形式,在此种市场结构形式中,一家或少数几家企业左右着某项产品或服务的全部销售。前一种垄断是基于某种法定权利而产生的、为法律所允许的垄断,即合法垄断;后一种垄断是经济学中的一般意义上的、为反垄断法所反对的垄断。今天人们越来越认识到,“垄断”本是市场的一种结构或状态,就其本身而言,它是一个中性概念(尤其是该垄断结构或状态并非通过损害社会公共利益和消费者利益而形成的,比如国家为了社会公共利益而赋权的垄断经营),只有当占据垄断状态的市场主体滥用市场优势而实施排除或限制竞争并损害其他市场主体和消

收稿日期:2009-07-06;修回日期:2010-01-29

作者简介:孙晋(1971-),男,安徽金寨人,武汉大学法学院副教授,伯克利加州大学法学院2009年度访问学者,中国经济法学会理事,主要研究方向:经济法学和商法学。

费者利益时,该垄断才被认为有违公平竞争和破坏竞争机制而应受到法律规制。^[1]因此,为了妥善处理和分别对待这两种不同的垄断,各国在反垄断立法中規制非法垄断的同时还规定了合法垄断的适用除外。

在我国,理论界一般认为反垄断法适用除外的情形主要包括两类:一为自然垄断,二为政策性垄断。^[2]其中,政策性垄断是指国家基于政策性考虑,对于某些特定行业、特定主体和特定行为的垄断予以法律许可,或法律规定予以鼓励和扶助,或实行国家垄断。通过对我国食盐专营制度本身进行分析,不难得出食盐专营制度形成的垄断属于国家垄断的结论:国家垄断是政策性垄断的一种表现形式,它是指国家基于社会经济总体和长远利益及政治、国防和其他国计民生等方面的政策性考虑,通过法律规定某些特殊的重要经济领域由国家直接投资经营,并在一定程度上排除非国家资本的进入。^[3]国家垄断作为一种特殊的垄断,除了垄断的一般特征外,还有以下三个特点:第一,出于国家利益或社会公益的考虑;第二,国家为投资经营主体;第三,一般有法律规定的明确授权。

《食盐专营办法》第一条规定:“为了加强对食盐的管理,保障食盐加碘工作的有效实施,保护公民的身体健康,制定本办法。”由此可见,我国目前实行的食盐专营制度最重要的目的在于针对我国普遍缺碘的状况而普及碘盐,是基于社会公益的考虑;中国盐业总公司是国务院国资委管理的、由国家直接投资经营的国有大型企业,而各级盐业公司则是由各级地方政府直接投资经营的国有企业,国家是投资经营主体;《食盐专营办法》和《盐业管理条例》是国务院颁布的行政法规。因此,食盐专营形成的垄断是符合国家垄断的特征的,属于国家垄断。

综上所述,我国食盐专营所形成的垄断适用《反垄断法》是有理论依据的。而从立法层面来看,我国《反垄断法》第七条第一款也明确规定:“国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业,国家对其经营者的合法经营活动予以保护,并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控,维护消费者利益,促进技术进步。”根据该规定,可以看出《反垄断法》也在一定程度上承认了专营专卖的合法性。

二、我国食盐专营步入误区: 由合法垄断到滥用垄断

我国实行食盐专营制度的主要目的在于确保食盐安全和战略储备,这一制度本身无可厚非,但在现实

运行中却产生了巨大偏差,甚至出现盐业公司非正常纵向垄断食盐市场的不合理现象,使食盐业运行背离制度的应然状态。

我国食盐垄断主要体现为以食盐专营制度为基础的盐业公司垄断。根据《盐业管理条例》以及《食盐专营办法》规定,盐业公司在实施食盐专营的过程中,依法在食盐批发环节具有垄断力,这主要体现在:

其一,在获得盐业主管机构审查批准食盐批发许可证中没有竞争对手。《盐业管理条例》规定盐的批发业务由各级盐业公司统一负责,《食盐专营办法》规定了国家实行食盐批发许可证制度、食盐批发许可证的管理规则以及取得食盐批发许可证应具备的条件。上述规定相结合,共同确立了盐业公司在食盐批发领域的垄断经营地位及获得方式。

其二,在规定的销售范围内销售食盐,没有竞争对手。《食盐专营办法》第十三条规定:“食盐批发企业应当按照国家计划购进食盐,并按照规定的销售范围销售食盐。”这条规定具有两层含义:第一,盐业公司在购进食盐以后到销售食盐的过程中没有其他形式的企业与之竞争,处于垄断经营地位;第二,各个地方的盐业公司为本地区的食盐批发的唯一经营主体,不仅没有其他形式的企业与之竞争,而且该地区范围以外的盐业公司也不得与之竞争。

由此可知,盐业公司在食盐专营中的食盐批发环节具有排除盐业公司以外的其他企业竞争的垄断地位,而各个不同地区的盐业公司则在本区域内具有排除其他盐业公司竞争的垄断地位。^[4]

但这种垄断力也是有限制的:首先,关于食盐购进的数量受到国家计划控制;其次,食盐购进及批发销售的价格受到国家价格管制,《食盐专营办法》第十五条是国家对食盐价格的规定;另外,我国《反垄断法》第七条在规定对专营专卖经营者的合法经营活动予以保护的同时,也要求对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控,并维护消费者利益。因此,我们可以得出盐业公司合法垄断的特征:第一,仅在食盐批发环节具有排他经营的能力;第二,仅在规定的地区范围内具有排他经营能力;第三,没有购进数量的决定权;第四,没有购进及批发销售的定价权;第五,自觉维护消费者利益。

以上五点,便是盐业公司依法具有的垄断力的合法界限。如果严格按照这样的制度规定来运行,盐业公司的垄断便有法律依据,属于合法的政策性垄断,而且这一制度在我国普遍缺碘的国情下也具有合理性。那么,为什么这一制度却受到越来越多的指责呢?国资委迫于压力在2008年表示下一步改革的重点就

包括盐业体制改革,究其原因,在于制度的现实运行已偏离了初衷,食盐运营的中间环节即食盐经销商——盐业公司的垄断力膨胀,突破了合法界限仍不断纵向扩张,因而产生了种种弊端。集中体现在:盐业公司垄断力突破食盐批发环节,对上游生产领域及下流零售领域也具有控制权,从具体市场的专营(合法垄断)扩张成为盐业产供销全行业的垄断。这种纵向垄断行为直接导致在确定的市场上,盐业公司作为食盐产品唯一的经销商,在政府的明示或默许下对专营产品具有垄断定价的权利,在欠缺制度约束下,食盐专营经销商得以压低生产商的供货价格,并凭借垄断地位尽可能地抬高产品的市场销售价格,实现其垄断利润。

三、我国盐业公司违法垄断的成因及危害

(一) 盐业公司违法垄断的成因

1. 行政权力的不当让与

盐业公司垄断力扩张,本质是其权力的扩张,即盐业行政监督管理的相关权力由市场经营主体不恰当地承载和具备了。而行政权力的不当让与,正是盐业公司垄断力扩张的根本原因。根据《盐业管理条例》《食盐专营办法》以及《国家发展和改革委员会盐业管理办公室主要职能》中的规定,国家发改委为国务院授权的国家盐业行政主管部门,盐业管理办公室是具体办事机构,其职能范围包括三个方面:盐行业的整体发展与管理;食盐专营的计划分配和调拨;盐政监督和执法。但在实践中,由于国家发改委盐业办缺乏相应的人员编制和力量配备,盐业办的行业管理和食盐分配计划在很大程度上要依靠中国盐业总公司的协助。在实际工作中,中国盐业总公司协助国家发改委盐业管理办落实食盐专营,组织和推进普及碘盐供应,建立食盐生产销售网络,受国家发改委委托编制全国年度计划建议草案,并负责组织国家食盐计划的落实。因此,实际上中国盐业总公司履行了相当一部分政府行政职能。而在地方层次上,绝大多数省、市、区实行政企合一的管理模式,即盐务局和盐业公司是“一套机构,两块牌子”,形成事实上的“利益共同体”。因此,虽然法规规定了盐政管理和执法的权力属于国家发改委盐业办,但在现实运作中,该权力并没有统一到盐业办,而是形成了盐业公司参与甚至代行盐政管理和执法的政企不分、以企代政这一直接后果。

2. 立法的缺漏

行政权力之所以能够介入盐业公司,主要是由于缺少法律对政府行政部门“缺位行为”进行约束,并对盐业公司的运营进行具体规制。

第一,盐业制度构建中,权威法律缺失。首先在食盐管理与运营上缺少一部权威的法律。从现行有关盐业管理的法律法规来看,我国目前尚无专门规范盐业管理的综合性法律。中国盐业管理最高层次的法律规范是行政法规。国务院颁布的行政法规有:《盐业管理条例》《食盐专营办法》;国务院部门规章有:《食盐价格管理办法》;国务院部门规范性文件有:《关于改进工业盐供销和价格管理办法的通知》《国家计委办公厅关于工业盐价格管理有关问题的通知》《国家发展改革委盐业管理办公室主要职能》等;同时,地方各级人大、政府也相应制定出台了配套政策法规和规定。此外,其他相关法律中也有盐业资源管理等方面的法律规范,这些规范性文件组成了我国盐业管理的法律规范体系。从我国的盐业管理法律体系来看,没有专门的法律规定,效力层次相对较低,也造成各项法律文件冲突的问题难以解决,法律欠缺统一性和权威性。

第二,现有法律规定未对盐业公司的运营规则进行细化。即使我国现行的盐业管理法律体系比较庞大,但是却没有一部法律文件对盐业公司的运营制度进行详细规定,也使盐业公司在现实运营中具有较大的空间和弹性,而缺乏切实的约束和管理,从而也导致其垄断力逐渐扩张膨胀。

第三,盐业行政管理部门设置及权力配置不规则。^[5]前面已有述及,中央盐业行政管理部门(国家发改委盐业管理办)没有完全行使其监督管理职能。从地方盐业行政管理来看,由于历史上全国盐业管理体制变动频繁,受盐业公司隶属不同的影响,盐业行政主管部门的设置也不同。截至2006年底,省一级盐务管理局(盐业管理办公室)有4个隶属当地政府、18个隶属发改委、2个隶属粮食厅、4个隶属商务厅(局)、2个隶属供销合作社、1个隶属工业厅、2个隶属商贸委。3个计划单列市中,1个隶属当地政府、2个隶属轻工厅(局)。各省、市、自治区和计划单列市的盐务局、盐管办绝大多数与食盐经营企业“一套人马、两块牌子、合署办公”——董事长(总经理)任局长(主任),副董事长(副总经理)任副局长(副主任),具体负责盐政管理。食盐经营、管理、执法一体运作,结合紧密,市(地)、县一级更是如此。即使极少数政企分开的,在人员和费用上也与食盐经营企业存在着“剪不断理还乱”的关系。在这种体制下,食盐经营企业一身二任:作为盐业行政主管部门,它要追求“公平优先”;作为企业,它要追求“效率至上”。角色经常错位,很难做到公平优先与效率至上的平衡,以行政权为企业谋利不可避免。另外,在政企合一的运行机制下,盐政管理人员与经营管理人员身兼数职,身份不一、不分彼此或者

频繁交换岗位。亮证执法、收证销盐,执法人员的业绩考核以销售指标的完成高低为标准,收入与其挂钩,上岗下岗甚至升迁都受其制约。这种制度安排严重制约了执法队伍的专业化。

而行政权力的不当让与与立法的缺漏,归根结底可归结为政府管制失灵(也有学者称之为政府干预失灵或政府失败)。实践证明,不仅市场是有缺陷的,政府干预也会失灵,低效率、寻租、分配非公平性等大量问题在政府直接管制下凸显。前文所论述的盐业公司权力垄断所导致的弊端,都是政府失灵的具体体现。

(二) 食盐专营之垄断力扩张带来的危害

1. 私盐泛滥,严重威胁食盐安全

由于盐业公司垄断力的扩张,食盐销售环节产生巨大垄断利润,成为私盐泛滥的一大诱因。目前,食盐每吨出厂价为400~500元,经过三级盐业公司后最终以每吨1500元左右的价格到零售点,卖到消费者手中每吨就到了2000元左右。盐业公司通过计划和定价控制食盐生产企业,在整个食盐生产流通环节获取了高额垄断利润。如此暴利诱发了一个庞大而又顽固的私盐市场,而且,不乏私盐贩卖者与官办盐业公司勾结、甚至盐业公司自己直接贩卖私盐的行径。^[6]

食品安全问题目前是全中国乃至全世界都密切关注的问题,在人们加强对牛奶、鸡蛋等各种食品的安全检测时,可能忽略了我们每天都要食用的盐的安全问题。我国实行食盐专营的主要目的是为了消除和防止碘缺乏病。我国地域广阔,经济发展极不平衡,如果将食盐市场化经营,根据市场经济的基本规律,许多经济欠发达地区往往也是碘严重缺乏的地区,由于经营成本巨大而可能游离于市场范围之外,因此,专营制度是保障碘盐供应、防止碘缺乏病最有力的手段。

然而,私盐不仅对防止碘缺乏病起了反作用,长期食用还会危害人体健康。私盐是未经加工处理的矿井盐,其特点是其中一般不含碘或含量极微,且往往含有过量的矿物元素和有害杂质,长期摄入对健康极为有害。更严重的是,如果经常食用私盐可能导致地方性甲状腺肿,母亲缺碘,可致婴儿智力低下,生长缓慢、痴呆,成年女性缺碘,可影响生长发育。很明显,私盐泛滥,食盐安全没有保障,存在极大的社会危害性。2008年底一直延续到整个2009年,全国在指责沿海富碘地区无法买到不加碘盐,从另一个角度揭示了食盐垄断专营所导致的食盐安全问题。

2. 权力寻租,导致行政腐败

权力寻租概念源于寻租理论——一个解释特定腐败现象的重要理论。具体来讲,权力寻租是指政府各级官员或企业高层领导人利用手中的权力,避开各种制度监控,从而寻求并获取自身经济利益的一种非生

产性的活动。

前文已述及,事实上中国盐业总公司履行了国家发改委盐业管理办的一部分行政职能。而在地方层次上,绝大多数省、市、区盐务局和盐业公司是“一套机构,两块牌子”。由于食盐生产供大于求,因此在实际的专营环节存在着寻租等较大的腐败现象,一些地方和部门权力行为有着强烈的利益导向性,借执法之名或行保护违法之实,或挖空心思“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”。盐政管理(包括执法队伍和执法费用支出)的行政支出也由各地盐务部门承担,成为食盐销售的成本,行政开支最终转嫁给消费者。

3. 控制生产流通,攫取垄断利润,损害生产者和消费者利益

一方面,盐业公司控制着食盐生产。如前所述,中国盐业总公司掌握着食盐分配计划和属于盐业行政部门职权的食盐生产许可证的发放。由于盐场生产工业盐和食盐的成本相差不大,但加碘后出厂的食盐价格要远远高于工业盐。因此,生产企业的效益主要取决于食盐计划,这便等于是盐业公司掌握着食盐定点生产企业的“命门”,具体体现在:在制定食盐计划中,盐业公司向制盐企业索要各种补贴、回扣;在食盐计划执行过程中,各地盐业公司以运费补贴、仓储补贴、回笼货款奖励、销售奖励等名目降低了被列为国家指令性价格的食盐价格。

另一方面,盐业公司在食盐流通阶段攫取了高额的垄断利润。由于在确定的市场上,食盐的经销商是唯一的,在政府的许可下对食盐具有垄断定价的权利,他们常常倾向压低生产商的供货价格,凭借垄断地位尽可能抬高产品的市场销售价格,从而实现垄断利润。以北京市为例:目前中盐北京盐业公司销售的食盐价格为1.30元/斤/袋(2600元/吨),批发价为2180元/吨,去掉采购、加碘、包装、批发经销等费用——加碘的额外费用仅为25元/吨,排除非经营性支出,其净利润高达67%,而制盐企业的平均利润率只有4%。据报导,省盐业公司老总的年薪30-40万元,普通干部年薪10万元以上。“垄断—高价—加强垄断”,形成了一条“循环链”,以牺牲制盐企业、用盐企业和社会利益为代价,换取了盐业公司的一家独大。

四、完善我国现行盐业运营体制,化解违法垄断行为

面对当前食盐业政府失灵的局面,有人发出了废除食盐专营制度的呼声,提出让政府取消对食盐业的

干预和控制,认为食盐不具有排他性和非竞争性,是私人产品而非公共产品,应该选择市场交易方式;加碘可以通过市场与政府的双重监管来实现,并不成为开放市场的障碍。

但笔者认为,立即取消食盐专营制度的条件还不成熟。目前,食盐专营制度还有其存在的合理性与必要性:

从国情来看,我国属于碘缺乏较为严重的国家,病区波及29个省、自治区、直辖市,病区人口4亿多人,占世界病区人口的40%。食盐加碘是全世界公认的持续消除碘缺乏病行之有效、简易、安全的主导措施。我国西部地区、边远地区和贫困地区合格碘盐食用率仍然较低,应充分认识消除碘缺乏病工作的重要性、艰巨性、反复性和长期性,也可以进一步认清食盐专营的必要性。当然,我们在关注食盐加碘的同时,还要关注沿海富碘地区不加碘食盐的供应问题。

从各国的盐业管理制度来看,西方国家如英、法、美、日,均实行盐业团体集中统一经营。美国产销一体,盐厂生产,有六家公司负责销售,各公司与用户签订长期供货合同,再向所属盐厂下达生产计划,产销保持绝对均衡,比我国的计划管理还要严苛。日本实行委托专卖,由大藏省授权专卖事业部统一管理,全国实行统一价格和包装。中外之间虽社会制度不同,但对食盐实行严格的专卖计划管理则异曲同工,实行盐业垄断经营也是由食盐行业的特殊性所决定的。笔者认为,尽管我国食盐业的政府管制出现了一些问题,但全盘推翻政府干预也是不现实的。在现阶段,主要应该从以下两个方面来完善我国的食盐专营制度,对扭曲的制度予以纠补。

(一) 进行食盐体制改革

随着中共十七届二中全会审议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》,中国迎来了第六次行政体制改革,而食盐体制改革无疑也是行政体制改革的一部分。^[7]行政体制改革有广义和狭义之分。广义的行政体制改革包括了一切与国家公共行政权力的归属及其行使相联系的,而不仅仅是与国家公共权力的归属及其行使相联系的改革;我国的行政体制改革是狭义的行政体制改革,即以政府为中心的国家行政管理体制的改革。政府行政体制改革本身不是目的,它是达到各种目的的手段。这些目的包括节省公共开支、提高公共服务的质量和对社会公众负责的责任心、避免政府越位、缺位和错位,使政府的作用更有效力以及增强人们有效选择政策和贯彻政策的机会。我国目前行政体制改革的方向应该是建设服务型政府。我国政府过去是一个管制型政府,以政府为主导,导致全能政

府擅权专权、职能无限扩张,失去监督。在当前的新形势下,建设服务型政府就成为行政改革的方向。服务型政府要求政府适应经济全球化和世界贸易规则的需要,坚持公开、公正、合法、透明等原则,用市场经济的观点和方法解决机构设置重叠、职能交叉、政出多门、重复管制等问题,努力把政府工作重心转移到加强市场调节、社会监管、依法行政、公共服务等职能上来。具体到食盐体制改革上,我们必须注重以下几个方面:

第一,引入竞争机制。目前全国食盐生产实行计划分配,在这种计划分配方案中,企业不分大小、技术装备好坏、产品质量高低,都可以从中得益,这样就排斥了来自市场的竞争,优胜劣汰更加无从谈起。20世纪80年代以前,在美国等经济发达国家,政府管制被政府倚重,但政府管制带来了自身难以解决的问题,所以在全球又掀起了放松和解除管制、用竞争政策取代替管制的改革浪潮,这股浪潮同样波及到我国。^[8]其实,在现阶段我国的食盐业领域,可以考虑逐步实行产销直接见面,在生产和销售环节适当引入竞争,以缩小出厂价与销售价之间不合理的高达4-5倍的差价,这也是符合广大消费者的根本利益的。另外,在市场经济的今天,作为市场主体的食盐生产者也应该树立起自己的品牌。换言之,我们在食盐业领域完全可以注重政府管制与反垄断规制的协调。

第二,政企分开,打破“一套机构,两块牌子”的格局。^[9]政企分开包括三个方面的内容:政府与企业的社会职责分开。政府的社会职责是对国家和社会公共事务进行有效的管理,而企业的社会职责是依照国家法律和市场规则,以最少的投入向社会提供最多最好的产出;企业所有权与经营权的分开;政府国有资产所有者职能与行政职能分开。在政企分开上,广东省早有先例——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,撤销食盐专卖的牌子,结束了广东省长达30年的盐业管理政企不分的历史。

第三,正确处理政府、企业与协会的关系,充分调动各方积极性。政府主要负责有关法规、政策的制定,并监督执行,进行宏观调控;盐业企业是专营的主体,食盐专业的法律法规与政策要通过企业的生产、经营、运销来体现;盐业协会则是联系政府与企业之间的纽带和桥梁,政府可以将一部分事务委托给盐业协会管理,并经常听取协会对食盐管理的建议和意见,协会也有责任及时地将问题与建议反映给政府。

(二) 完善食盐业立法

体制的运行也必须依靠法律的强制力作保障。面

对上述立法上的缺漏,我们可以从以下四个方面来加以完善。

第一,提高食盐业的立法层次,除了依据 2009 年颁行的《食品安全法》作为保障食盐安全的基本法,还需要在法律层面制定一部具有权威的专门的《食盐专营法》或《盐业法》,并在其中专章规定食盐专营的有关内容。

第二,提高《食盐专营法》或《盐业法》的可操作性。如对盐业公司的运营规则进行细化,再如要明确盐产品的基本定义,对不同盐产品的内涵、外延作出较为明确的规定。

第三,在明确食盐专营主管机构的基础上,合理设置盐业行政管理部门并明确其职能范围,规范食盐专营的管理工作,从根本上杜绝以企代政、政企不分现象。

第四,建立违反食盐专营法律法规的责任体系。我国目前食盐专营法律法规的法律责任规定层次不明,《食盐专营办法》和《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》中对违反食盐专营管理法规的责任规定过轻,既起不到处罚应有的作用,也无法与有关非法经营食盐的刑法规定很好地衔接起来,不利于食盐专营管理

的执法工作。因此在立法完善时,可适当加大处罚力度,建立层次分明的责任体系。

参考文献:

- [1] 时建中. 反垄断法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 6-8.
- [2] 孙晋. 反垄断法适用除外制度构建与政策性垄断的合理界定[J]. 法学评论, 2003, (5): 48-56.
- [3] 漆多俊. 经济法基础理论(第四版)[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 202-203.
- [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): 12-15.
- [5] 柴进. 食盐专营的必要性及其法律规范问题的探讨[J]. 社科纵横, 2004, (10): 17-20.
- [6] 李雪萍, 库东方. 透析盐业腐败[J]. 先锋队, 2008, (8): 23-25.
- [7] 唐肖霞. 第六次行政体制改革浅谈[J]. 南方论刊, 2008, (4): 5-8.
- [8] 朱家贤. 反垄断立法与政府管制[M]. 北京: 知识产权出版社, 2007: 144-147.
- [9] 吕福玉. 论盐业管理体制改革的可行性[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2007, (1): 35-37.

Variation and hazard of the monopoly in Chinese salt industry franchise and it's rectification

SUN Jin, FAN Zhou, QIN Li

(School of Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: There is a franchise system in Chinese salt industry, which is essentially a policy monopoly. It means that the state carries out a mandatory management on salt industry, and administrative departments are in charge of the supervision and punishment on production, distribution of salt and operations of salt industry, while the salt companies are only in charge of the wholesales of salt. However, the variation of the legal monopoly of salt companies due to legislative gaps and improper administrative powers has brought kinds of drawbacks, such as power rent-seeking and risks of food safety in salt market. This paper puts forward some specific recommendations from two angles of structural reformation of the salt industry and perfection of the salt legislation, so as to get rid of the illegal practice.

Key Words: salt monopoly; policy monopoly; food safety; structural reformation in salt industry

[编辑: 苏慧]