

# 反垄断进行时



国家反垄断委员会将进一步加强《反垄断法》在中国实施的有效性 CNS 供图

■ 本报记者 闵云霄/文

集中与垄断是市场经济发展的必然趋势,而垄断与腐败又常常是相伴而生。国家在组建反垄断机构,可以肯定的是,垄断行业反腐的力度会越来越强。当然,国企反垄断未来的走向,在探索中正在走向明朗。

## 反腐败还是反“垄断”

很多国企高管不断落马,在业内人士看来,“一系列的反腐案某种意义上是给其他行业,尤其是垄断性偏强的行业敲响警钟。”

纵观国企腐败案,记者注意到,涉案金额高几乎是该类案件的共同属性,少则数十万元,多则上亿元。上海市人民检察院检察长陈旭 2009 年 9 月 16 日在反腐倡廉法制报告会上透露,2008 年至今今年上半年,上海查获贪污贿赂等职务犯罪案件中,发生在国有企业的占案件总量的 47%,而大要案却占了 94%。在国企腐败中,涉案人员往往表现出极强的物质欲望,这种贪婪尤其在企业改制过程中表现得“淋漓尽致”。

作为官员频繁出事的民航系统,李家祥刚刚接任中国国际航空股份有限公司董事长的时候,国航连续三年亏损,资产负债率一度达到 98%。而且国航当时还发生了一大批恶性违法案件,个别财务人员贪污巨款达 2600 万元人民币。作为惟一可以悬挂国旗的航空公司,国航当时虽占有中国航空运输 21% 的市场份额,但在经营业绩和资本市场方面却远远落后于其他航空公司。

李家祥当时给自己制定了三大战役的战略计划。第一战是聚拢人心,惩治腐败。经过努力,11 人被判刑,13 人被撤职,处理经理职位以上的违纪者 28 人,挽回经济损失 4000 多万元。第二战是扭亏战,降低成本,苦练内功。第三战是强化管理战,优化运营策略,搭建持续发展的平台。

除了涉案金额巨大外,“一把手”落马和极易发生窝案串案成为国企腐败的明显特征。

中石油腐败系列案中,涉案人员几乎都是企业或部门“一把手”,而且往往是拔出萝卜带出泥。

我国著名反腐专家、中央党校教授林喆表示,国企腐败高发、多发的局面在短时间内难以改变,“当前一些地方政府只强调企业的经济效益,而忽视企业制度建设和民主监督,为腐败提供了肥沃的土壤。”

林喆分析说,有人为国企腐败袒护的原因有多方面,“很多国企规模庞大,上缴了大笔利润和税收,对地方经济作出了突出贡献,对一些官员的政绩和晋升都有所帮助,出了问题地方政府或官员自然会三思而行;一些国企对官员有直接或间接利益输出,如安排官员子女担任中层岗位,享受高薪,反过来官员肯定会对企业有所“关照”;一些国企的领导人之前确实积极有为,政府给予其“劳模”、“突击手”等众多荣誉,有些人还是人大代表或政协委员,头顶“红色”光环,处理起来就存在难度”。

## 垄断形成的原因

当前,我国央企处于一荣俱荣、一毁俱毁的尴尬舆论环境,尽管中国美国商会主席狄安华指出,中国国有企业才是美国的“最大威胁”,但许多

国内民众对国企的理解似乎是垄断、高薪等固有标签。

有关专家认为,特殊行业的垄断又分两类:一类比较简单,是国家为了公众安全和增加收入进行的垄断,比如食盐、烟草,这些垄断从古到今都有,现在也还在许多国家存在;另一类是指关系到国家安全、国家利益的一些战略性行业,比如军工,再比如重要的资源(石油、天然气等),还有一些面对全球竞争的高新技术行业。第一类没什么好说的,第二类的争议比较大;一个是战略行业的范围怎么划分,一个是战略行业是不是必须由国有企业控制,众说纷纭。

政府管制的垄断又可以分为自然垄断、特殊行业的垄断、一般行业的垄断。自然垄断行业一般是指那些传统理论认为由一家公司经营更有效率的行业,比如铁路、邮政、电力、民航、电信等,这些行业一般有网络特征,简单地说就是由两家公司在同一条线路铺两条铁轨来竞争,显然是一种浪费。不过,现代的理论认为,自然垄断行业的垄断是动态的,随着技术进步会有变化,比如随着信息技术的迅猛发展,电信行业逐渐就从自然垄断行业过渡到竞争行业了。另外在一个自然垄断行业的很多环节也是可以竞争的,比如电力行业,至少现在大家都不否认,发电环节是可以竞争的。最近几十年,在现代理论的推动下,全球都有把竞争引入自然垄断行业的趋势。中国也不例外,比如前几年在电信行业、电力行业的拆分。

中国政法大学的杨帆教授认为:国有企业做还是民营企业做其实都无关紧要,关键的是有没有严格的监管。中国现在这个阶段,有些行业暂时由国有企业控制倒还可靠一些,因为国有企业毕竟还有组织控制,行为还有所顾忌,如果在监管不到位的时候就完全放开,民营企业进来,他们逐利的动机比国有企业强,加上监管不到位,可能会对公众带来更大的伤害,由此引起的腐败可能更严重。中国煤炭行业的过度分散造成的恶果就是明证。

北京科技大学教授赵晓曾对这个问题有精辟的分析:中国垄断行业的高收入,集中了太多有中国特色的现象,这其中有城乡二元结构的差异,有行业的差异,有现代与传统的差异。垄断行业的职工首先是城里人,和其他普通行业的职工一样,这就自然比农民的收入要高;行业的垄断性自然带来高收入;垄断行业往往有一定的高技术含量,也能带来收入增加。

中国垄断行业的高收入说明了一种制衡力量的缺失。对那些垄断的国企负责人,国资委的职能是考核他们的绩效,保证国有资产保值增值,但是没有办法承担监督职工收入的职能。那么到底由谁来承担这样的职能呢?现在似乎还不确定。

## 反垄断机制的构建

吉林大学中国国有经济研究中心副主任汤吉军的观点是,近些年来,央企在资产额、营业收入、利润等指标上全面飘红,规模急剧增加,获得了跨越式的增长,而这与垄断有着天然联系。为做强央企,国家进行了大规模的并购重组,央企数量大规模减少,但需要注意的是,并购重组的同时也极易导致垄断因素的增加,如果

控制不力,将有悖于增加央企市场竞争力的初衷。因此,在改革的过程中,有必要将反垄断贯穿其中,在实现央企规模经济的同时,抑制诱发垄断的因素。

很多人谈起国企来大有“言必称垄断”之势,然而很多人对国企发展真相并不了解,需要辩证地看待央企的垄断问题。国务院国资委副主任邵宁明确表示,中央企业并不存在垄断,只有个别带有垄断色彩的企业。“垄断问题非常容易讲,我们内部真正经营具有垄断色彩的,最典型是七家企业,中石油、中石化、国家电网、南方电网和三个电信。他认为,中央企业不都是垄断企业,垄断企业是少数,竞争性的是大多数。而且竞争性企业这几年发展速度要更快。

邵宁认为,用发展的眼光看,我国企业的规模与国际大公司实力差距还很大。中石化虽然是亚洲最大的石油公司,但营业收入只有壳牌的 66%;中国航空工业的营业收入只有美国波音的 37%;东风、上汽和一汽的营业收入总和,才只有丰田汽车的一半……在国际竞争中,缺乏影响力和话语权,更谈不上垄断了。

但是,高层对垄断的行为已经开始重视。2011 年 6 月 15 日,商务部新闻发言人姚坚通报 2011 年 1—5 月份我国商务工作运行的有关情况,姚坚透露,国务院的编制部门已经正式批复要设置国家反垄断委员会。谈到国家反垄断委员会职能时姚坚表示,这个机构进一步明确,将进一步加强《反垄断法》在中国实施的有效性,也会进一步增加国务院反垄断委员会各个组成部门之间的工作协调。

姚坚表示,商务部作为《反垄断法》实施的主管部门之一,特别是作为反垄断委员会办公室的所在部委,我们这几年持续推进《反垄断法》从出台到实施和落地这样一个过程,做了大量的努力。经营者集中合并是商务部在《反垄断法》之中的一个重要职能。在职能的实施过程中,我们想进一步增加透明度,让社会公众,特别是企业界能够了解经营者集中合并过程中所需要的、必要的资料,审查的过程是什么样,增强办法的操作性和公众的参与度,核心的目的是这个。

目前实施的外商投资产业指导目录是 2007 年制定的,根据国务院的要求,要进一步扩大利用外资规模、提升外资的质量,商务部会同发改委已经起草拟定了一个新的 2011 年版的产业指导目录。在征求意见的过程中,一共收到有关的商会企业、行业组织提出的 260 条修改意见,涉及产业目录的栏目是 116 个,产业目录大体分三类:鼓励类、限制类、禁止类,除此之外就是允许类。对于这三类,都有不同意见的提出,我们也会根据有关的企业、行业、商会提出的意见,尽快修改完善 2011 版的产业指导目录,尽快上报国务院,争取尽早公布,促进中国吸收外资的发展。

事实上,从国家反垄断委员会成立之初,办公室就设在商务部。最近,国务院的编制部门已经正式批复要设置这么一个机构,包括加强人员的配备等等。会进一步增加国务院反垄断委员会各个组成部门之间的工作协调,会有效地服务于两个大局:一是国内经济发展大局;二是中国和世界共同发展的大局。因为《反垄断法》管辖权不仅涉及到中国企业,也会涉及到海外企业。



(上接第一版)

回到 2003 年,国务院国资委成立。次年,企业发展的内在需求,加之“央企未进行行业前三将强制重组”的明令,中央企业纷纷加快兼并扩张之路。

七八年间,中央企业并购重组基本上呈现出发横向并购、纵向并购与混合并购三种形态或交集。

横向并购是为了改变散、乱、小的产业格局,扩大企业的规模效益。纵向并购更侧重于增强企业产业链薄弱环节,加强企业对上下游的掌控能力。混合并购主要体现在向主业集中的相关多元化,关键在于突出产业协同。

这条康庄大道上,中央企业一路狂飙突进。国有资本开始有序集中。近 5 年来,中国建材并购重组了近 200 家企业,探索了一条资本运营、联合重组、管理整合、集成创新的发展道路;中国海油七年时间成功再造了四个中国海油。

在并购中,“央企中粮现象”引起关注。何谓“央企中粮现象”?那是央企身份标签与企业活力、主业相对集中与多元化扩张发展的和谐统一。中粮集团“打造全产业链”构想一度让“全产业链”成为热词。

中国南车与中国北车更是搭着中国轨道交通发展千载难逢的顺风车,成为“中国创造”的代名词。“过去我们的市场和合作伙伴主要立足于国内,随着近年来的快速发展,我们开始从全球的角度开发市场,配置资源。这在五年前是完全不可想像的。”一位北车人说。

很多企业自身力量壮大,走向国际化经营。在美国《财富》杂志 2010 年公布的世界 500 强企业中,上榜的我国央企有 30 家,比上年增加 6 家,比 2003 年增加 24 家。

曾一度,2008 年 7 月,央企的并购重组热情暂时冷凝。国资委要求央企从严从紧控制中央企业的投资规模,不符合主业投资方向的并购重组坚决不批准。

金融危机之后,这三种形态仍在延续和交叉,但央地合作成为央企扩张的一个新的里程碑。

国资委主动与地方合作实际上始于 2006 年,当时针对与湖南的合作专门发文。2008 年 8 月,国务院国资委再度发函,要求央企推动与甘肃省企业的对接合作力度。

随后,至少有十多个省份都选择了联姻央企的策略。如今仍有诸多省份在后面排队。

过去单一引进资金,项目的合作不再成为主流。在转变经济增长方式的大背景下,央地合作已由单方面合作向全方位战略合作发展,并且投资更加集中主业。央地合作进入新时代。国有资本按照经济规律趋于更加集中。

## 起舞之痛

正如海的女儿在音乐声中翩然起舞,然而那种踩在刀尖上刺骨的痛恐怕无人能懂。

央企在集体扩张的音乐声中翩然起舞,然而那种与公众的隔阂,被舆论斥责的痛是央企挥之不去的噩梦。

这缘于央企扩张出现的一些乱象,“高风险、高负债、无边界的”扩张就像踩钢丝一样惊险。

在追求“大”甚至“世界最大”的冲动驱使下,央企进行的合并往往是跨行业的,所重组的一些企业及资产与其主业无关,仅是扩张了自身的资产规模。资产规模几倍甚至几十倍扩张的“巨无霸”央企,既不利于自身核心竞争力形成,也不利于全社会资源配置效率的提高。

同时,盲目扩张必然会导致过度负债投资。个别央企投资活动超过承受能力,项目投资来源大多依靠贷款,甚至是一些短期债券,资产负债率持续上升,债务风险不断加大,但仍盲目投资、重复建设,导致产能过剩现象严重。

专家指出,正是在这种扩张狂欢背景下,央企重组过程收编的企业很多属于不同的领域,管理风险加大,而很多央企的风险控制机制都集中在总部,对地方二、三级公司控制力不够,这等于埋下了定时炸弹。

近年来,央企凭借自身的一些资源优势,不断进入非主业领域投资。不少企业对矿产资源、能源、金融证券、房地产和保险等领域的热情较高,非主业投资比重过大,盲目多元化倾向十分严重。

央企因决策失误造成的巨额投资亏损令人触目惊心:三峡公司 10.68 亿元面临损失,南方电网旗下广西电网公司超过 1.29 亿元。

巨大的央企资产“走出去”取得不俗业绩的同时,面临的风险也日益增加,巨亏案例也频频出现。

央企在扩张的同时也付出了惨痛的代价。然而,有形资产的损失并不可怕,可怕的是无形资产在无意中流失。

央企间的恶性竞争在海外投资时有发生,中国企业的形象和信誉一定程度上受到损伤。

如果搜索近两年的关键词,“国进民退”、“与民争利”、“垄断”、“央企地王”、“无边界扩张”等成为贴在央企身上的标签。

央企与公众的隔阂,央企品牌意识的淡薄成为制约央企后续发展的巨大障碍。

## 扩张新路线

央企的扩张之路该何去何去? 央企扩张的边界在哪里?

“央企资产重组整合要定位于抢占世界经济格局重新划分中的高端或空白地带。”财政部财政科学研究所研究员、博士生导师文宗瑜说,“在某种意义上,央企通过资产重组整合的阶段已经结束,央企下一段的资产重组整合要从支持宏观调控、参与国际市场竞争、提高全社会资源配置效率等方面进行目标定位。”

文宗瑜表示,央企作为国有经济的高端载体,其合并或新投资应该更多地瞄准那些无法通过市场竞争得以发展的领域,尤其是民营企业不愿进入或没有能力进入的领域,比如航天航空技术、青藏铁路、三峡工程等。无论是国资管理部门,还是央企自身,应关注如何通过资产重组整合来弥补“市场失灵”或“市场调控失效”。

值得注意的是,国资委已调整了央企重组的目标,重组的质量和效益将成为“十二五”时期业绩考核的第一指标。

那么,央企扩张的边界在哪里? 对此,中央民族大学经济管理系教授李耀辉对四大类产业作了分析。

就竞争产业来说,杨曦辉认为,对一般性竞争产业而言,发展中国凭借最优选择的市场经济,就能达到聚集优势生产要素的目的,并不非常需要国有企业的介入;对战略性竞争产业而言,若该产业处于竞争力方面的弱势,发展中国只好采取次优的选择,运用国有企业来达到生产要素优化配置的目的。

对垄断性产业竞争力的影响,杨曦辉认为,在自然垄断产业中,只有依靠国有企业,才能完成增强产业竞争力的任务。如今,垄断与竞争的相对关系已发生了实质性的变化,在国内属于垄断性产业,在国际上就可能是竞争性产业;在管制性垄断产业中,由于它的产生大多是非经济因素所致,这类垄断性产业应大范围退出。

对战略性资源产业竞争力的影响,杨曦辉认为,对于任何一个国家而言,战略性资源产业对于国家的经济发展与社会稳定都是必需的。随着发展中国家经济实力的扩大和产业竞争力的增强,该类产业将会逐渐承受得住国际间的竞争,这时,国有企业就可逐步退出,让位于更容易实现效率的非国有企业。

对战略性高新技术产业竞争力的影响,杨曦辉认为,战略性新兴产业,是指它一般不以追求利润为首要目标,其发展直接关系到国家的安全和战略目标的实现,体现为国家的实力对抗。因此,在战略性新兴产业中,只有主要依靠国有企业来肩负起增强其产业竞争力的重任。

央企是有序集中还是无边界扩张? 在“打造一批世界一流企业”的核心目标面前,寻找符合经济规律的发展路径才是央企最重要的任务。