

消除“诸侯经济”藩篱 推进盐业供给侧结构性改革

中国社会科学院国际法所 毛晓飞

新年伊始，按照国务院的部署应当开始全面推进盐业体制改革。也就是说，所有的盐产品价格放开，包括百姓餐桌上的食盐；同时允许现有食盐定点生产企业进入流通销售领域，从事跨区域销售。此次盐业改革是直接惠及民生的一项重要举措。日前不少省市都已积极行动起来，出台了相应的改革方案。但还有部分地方政府却仍是“慢动作”，更有甚者竟出现依照行将废止与修订的食盐专营办法和地方盐业管理条例来对付“外来的”食盐销售者，实施扣押等严厉的强制措施，逆势而为。

盐业改革是中央实施供给侧结构性改革总体目标的一个具体步骤。长期以来，我国食盐批发领域一直处于地域分割和高度垄断状态，由盐业公司作为单一经营主体为本地消费者提供食盐。这种行业内的“诸侯经济”不仅不利于全国食盐统一市场的形成，更是阻碍了市场竞争的形成。诸多的合格食盐生产企业无法直接进入流通环节，更不能根据消费者的多样性需求来调整产品供应，导致生产资源得不到最有效的配置。

让食盐生产企业合法进入食盐供应链是本次改革的一大亮点和重点。否则，放开食盐价格，让百姓从价格竞争中受惠，将不仅可能成为一纸空文，甚至在特定条件下还可能造成局部地区食盐价格上涨的不堪局面。因为，从垄断经济学上来看，垄断的最大问题就是垄断价格问题。垄断者可以依照自己的利益最大化来制定垄断商品价格，而无需考虑竞争者的定价行为。食盐作为一种生活必需品，其需求弹性颇具刚性，更容易实施较高的垄断定价。也就是说，垄断者可以在很大程度上抬高食盐价格，而不必担心消费者不去购买这一必需品，从而实现消费者利益向垄断者的转移。

垄断价格从来都是消费者福利的“隐形杀手”。因此，为了在某种程度上保护消费者利益，政府对食盐价格实施严格管制。尽管政府管制价格长期来看也会高于市场竞争价格，但它仍是一个次优选项。而现在国家要撤出“有形之手”，而实施“市场定价”，但同时又不能保证食盐销售市场上有更多的竞争主体出现。可以想见，在既有的垄断格局下，食盐价格必定全盘落入垄断经营者手中。因此，在没有引入市场有效竞争的情况下，又让政府失去积极的价格调控手段，对于保障食盐价格的市场化稳定过渡十分不利，甚至不排除局部出现价格失控的可能，而这并非政策制定者所乐见的。因此，在食盐流通市场中引入竞争主体是此番盐业“新政”顺利推进的根本所在。

在盐业体制从垄断走向竞争的过程中，国务院的盐业体制改革方案依然保留了“专营”的说法，这是可以理解的，因为《食盐专营办法》正在修订之中。但从立法趋势来看，此“专营”已非彼“专营”！对术语的解读在法学中不仅有字面解释法，还有目的解释法和体系解释法的综合运用，要看怎样的解释方法最符合法律的规范和立法者的意图。首先，专营之本意是“独家经营”。但即便是我国已有的食盐专营体制也非独家性质，而是除了中盐这样的全国性企业以外，还有各省级、市县级的诸多专营企业构成，也就是通常人们所说的“盐业公司专营”。

那么，盐业新政所指的“专营”又是什么呢？细查国务院盐改方案可知，“专营”是指在“现有食盐定点生产企业和食盐批发企业为基数，不再核准新增食盐批发企业”，而不单指盐业公司的专营，食盐定点生产企业也可获准批发销售食盐。《食盐专营办法（征求意见稿）》的总则第二条亦称国家对食盐实行专营管理。具体而言，则是实行食盐的定点生产制度、食盐批发的许可证

制度以及食盐储备制度。在食盐批发领域，专营通过许可证制度得以实现，即获得许可的企业就可从事相关业务，未获许可证者则非专营者。立法者的意图显然是要扩大专营的含义，而不是限缩。

诚然，在盐改过渡期会出现法律衔接的问题，尤其是盐行业管理的两部重要法规，即《盐业管理条例》和《食盐专营办法》正在修改过程中，“旧”法规依然有效。这个问题的解决，一方面要依靠立法者加快修法的脚步，减少法律的不确定性。另一方面则要求行政执法机构和司法机关既要依据现行有效的法律规定审查相关行为的违法性，同时也要考虑改革的趋势与社会的需求，为未来的法律变化留有适度空间。近日，济南“专车第一案”的法院判决就做出了这样的平衡：一方面对相关车辆管理机构依照现行出租车管理规定对网约车主进行执法的合法性予以确认，另一方面则认定执法机构的处罚行为有失比例原则，撤销了原行政处罚决定。法院显然已经看到，打破出租车行业旧有的垄断体制，使网约车合法化已成大势所趋，政府正在制定相关新法规。在这样的过渡期下，如果依然按照不久将被废弃的“旧规”来严格执行，而不顾及社会发展的趋势与民意的相背，那不过是实现了表面的形式正义，而背弃了法治社会所追求的实质正义。