

□ 余兴发

## 新中国价格体制改革的回顾与展望

**内容提要:**本文从宏观调控、定价权、政府监管三方面对价格改革作了半个世纪的回顾。我国价格经历了由市场价格体系向计划价格体系转变、再向宏观调控下的市场价格体系转变的过程。文中以材料论证观点,描绘、阐述了各个阶段的演变;还介绍了期间对稳定物价方针、价值规律、生产价格等价格理论的讨论。最后提出了今后深化价格改革的途径。

**关键词:**价格改革 回顾 展望

**作者简介:**男,1934 年 5 月生,上海财经大学国际工商管理学院教授。

新中国成立以来,我国经济体制经历了二大时期,即计划经济体制时期与市场经济体制时期。在计划经济体制时期内,又可分为市场经济体制向计划经济体制过渡阶段,纯粹计划经济体制阶段,时间跨度是 1949 年—1979 年;在市场经济体制时期内,也可分为计划经济体制向市场经济体制过渡阶段,完善和发展市场经济体制阶段,时间跨度是 1979 年直到现在,目前正处于这一阶段。我国的 50 年,充分显示了市场经济—计划经济—宏观调控下的市场经济的辩证发展关系。

价格体制与经济体制直接相关,并受经济体制所制约,是经济体制的重要组成部分。新中国价格体制的发展和演变与经济体制的发展和演变息息相关,大致上是市场价格体系—国家计划价格体系—宏观调控下的市场价格体系的发展过程。价格体制的内容,我认为应包括三方面:一是政府对市场价格的宏观调控,表现为调控的松与紧;二是政府制定价格的权限,表现为定价权的收与放;三是政府的监督管理,表现为执法的严与宽。在计划经济时期,主要与第一项和第二项有关;在市场经济时期,主要与第一项和第三项有关。

### 一、从价格指数看政府对市场价格的宏观调控

价格总水平是国民经济发展的综合反映。我国政府从 1950 年开始,就实施稳定物价总水平的方针。几十年来,人们对稳定物价这一方针是肯定的。与解放前 10 余年物价上涨相比,稳定物价是深得人心的。但是,人们对稳定物价方针的认识却存在分歧。有的把它看成冻结物价,让价格保持固定不变;有的认为,部分价格上升,部分价格下降,即使大涨大落,只要总水平稳定就行;有的认为只要较长时期价格基本稳定,即使个别年份大幅上升,也称作物价基本稳定;等等。由于实际价格总水平的变化出现不同的情况,因而这些说法也常被用来对物价方针作临

时性的种种注解。这些解释实际上是计划经济观念的反映。直到 90 年代初明确实行市场经济体制后,我国政府把保持市场物价总水平基本稳定的方针发展为控制市场价格总水平的方针。应该说这种提法既明确“控制”的主体是政府,强调宏观调控的作用,又明确“控制”的客体是市场价格总水平,同时也潜在地指明“控制”的目标是保持市场物价的基本稳定。

从物价总水平的实绩来看,在计划经济体制时期,即 1949 年到 1979 年,从总体上来看,市场物价保持了基本稳定,除了二次超涨和一次超跌,零售物价总指数以环比指数计算,均在升降 1%、2%、3% 的范围以内。这种基本稳定的取得,主要措施是直接控制价格,增加产品生产和计划供应。但是即使这时期基本建设和固定资产投资量增长速度较快,货币发行量大量增加,由于政府对价格直接控制很严,物价总水平变动很小,调整价格的具体商品数量也很少,尤其从 1966 年到 1976 年的“文化大革命”10 年,以及以后惯性滑行的 3 年,在经济遭到严重破坏的情况下,物价仍基本上保持了稳定不变。在这种通过宏观对价格直接控制的手段保持了物价总水平基本稳定的另一方面,却存在着潜在的通货膨胀。这期间市场总供给与市场总需求严重存在不平衡,市场物价调节机制又失去作用,不能均衡市场供求。直接控制使价格这座活火山没有及时喷发。但它一旦控制不住而喷发,其释放的能量是巨大的。在计划经济时期,物价总水平曾出现过二次大幅度上扬。第一次是解放初的两年,1950 年比 1949 年可以说是成倍的上涨,1951 年全国零售物价总指数比 1950 年上涨 12.2%。该次上涨主要是因战争而货币发行过多以及市场机制对市场物价起调节作用而引起的。第二次是 1961 年,该年物价总指数比上年上涨 16.2%,这是因三年自然灾害而发行货币过多所造成的。

1979 年至今的 20 年,处于改革开放的时期,也是宏观对价格的直接调控改革为宏观对价格间接调控的时期。在这 20 年间,物价总水平也应该说是基本稳定的。但这时期也出现两次较大的上涨,第一次是 1988—1989 年,每年价格总水平分别上涨 18.5% 和 17.8%,第二次为 1993—1995 年,分别上涨 13.0%、21.7%、14.8%。且物价总水平波动的周期比过去缩短。这两次大幅上涨的原因,既有货币发行过多造成的市场推动型物价上涨因素,也有调整既不反映价值又不反映供求的价格体系而造成的成本推动型物价上涨因素。这些因素中,有不合理因素,又有合理因素。因此,对它们不能全盘否定。

50 年内,除了物价总水平上升以外,超跌也有两次,第一次是 1963—1965 年,每年分别下降 5.9%、3.7%、2.7%,第二次是 1998 年,下降为 2.6%,1999 年上半年继续呈下跌趋势。这对经济发展是不利的,是低谷经济的表现。(参见表一)

1998 年 5 月开始实行的《中华人民共和国价格法》专门列出“价格总水平调控”这一章。它规定:稳定市场价格总水平是国家重要的宏观经济政策目标;市场价格总水平调控目标,通过综合运用货币、财政、投资、进出口等方面的政策和措施,予以实现,从而使“价格总水平调控”以法律的形式肯定下来。

## 二、从定价的归属看定价体制和管理体制的演变

计划经济时期,定价权由分散转向集中。由于理论上的误区,把生产资料视作产品,它形式上有价格,但其仅用做核算工具。消费品仍当作商品,在 1949—1956 年期间,由于存在多种经济成份,也就有多种价格形式,即有国家价格、国营企业价格、自由价格和集贸市场价格。这期间,各级政府制定重要商品价格,而其他价格放开。由于政府对私营工商业、农业、手工业社会主义改造的逐渐展开,国营企业的业务主管部门定价权限越来越扩大。60 年代初针对当时地

方定价权限过多,开始实行“统筹规划、集中管理”的体制。特别是1962年成立了各级物价委员会,其任务就是加强物价的统一管理和综合平衡,由此开始,形成了国家集中统一的定价管理体制。这种管理体制在经济衰退的“文化大革命”时期为保障人民生活水平起到了积极的作用,但也存在价格严重背离价值而积重难返的负面效应。

表一 以上年价格为100的历年全国零售物价总指数

年份	全国零售物价总指数	年份	全国零售物价总指数
1951	112.2	1975	100.2
1952	99.6	1976	100.3
1953	103.4	1977	102.0
1954	102.3	1978	100.7
1955	101.0	1979	102.0
1956	100.0	1980	106.0
1957	101.5	1981	102.4
1958	100.2	1982	101.9
1959	100.9	1983	101.5
1960	103.1	1984	102.8
1961	116.2	1985	108.8
1962	103.8	1986	106.0
1963	94.1	1987	107.3
1964	96.3	1988	118.5
1965	97.3	1989	117.8
1966	99.7	1990	102.1
1967	99.3	1991	102.9
1968	100.1	1992	105.4
1969	98.9	1993	113.0
1970	98.9	1994	121.7
1971	99.3	1995	114.8
1972	99.8	1996	106.1
1973	100.6	1997	100.8
1974	100.5	1998	97.4

1979年在理论上肯定“价值规律是商品经济的基本经济规律”、“生产资料也是商品”的同时,中央政府不能不把通盘调整价格体系提上议事日程。为了调整价格体系,于是不得不改革定价体制。定价权的收与放,实际上是市场机制作用的收与放。1980—1991年,是政府定价权逐步放开的阶段。这时期,在价格体系调整上,先是调放结合、以调为主,进而发展为调放结合、以放为主。具体价格形式有政府定价、政府指导价和经营者定价三大类。经过放权,经营者定价已占很大比重。

1992年开始明确实行市场经济体制,定价权继续放开,至1999年,消费品零售价格(含服务价格)放开已达95%以上,农产品收购价除了北方的小麦、南方的水稻等有最低保护价以及国家定购价格外,以前一直管得很紧的粮、棉、油价格已经全部放开。(参见表二)

目前,政府定价及政府指导价主要是诸如药品、公用事业服务、公益性服务等与人民生活关系重大的极少数商品价格和收费;金块和银块出厂价、供电网络经营等资源稀缺和自然垄断经营的商品价格。

由于绝大部分商品放开,因此价格形成机制也发生了重大变革。不仅经营者(公有、合资、私营、个体企业)要考虑自身成本条件,更重要的是考虑市场供求条件定价,而且国家定价和政府指导价同样地既要考虑社会平均成本,也要考虑市场供求状况,以及产业发展要求和社会承受能力。政府指导价具有二重定价主体,政府规定基准价和浮动幅度,经营者则在规定的范围内根据条件制定出售价格。

表二 三种价格形式的变化

	1978年	1996年
全国社会商品零售总额:	100.0%	100.0%
政府定价	97.0%	6.3%
政府指导价	0%	1.2%
经营者定价	3.0%	92.5%
全国农产品收购总额:	100.0%	100.0%
政府定价	94.4%	16.9%
政府指导价	0%	4.1%
经营者定价	5.6%	79.0%
全国独立核算的生产资料生产企业销售收入:	100.0%	100.0%
政府定价	100.0%	14.0%
政府指导价	0%	4.9%
经营者定价	0%	81.1%

值得一提的是80年代末,对社会主义价格形成基础有了理论上的突破。过去强调以价值作为价格基础,具体说,就是以劳动量支出的多少(平均工资利润率)来决定价格高低。经过1958年孙冶方的创导,几十年的艰苦探索,理论界和实务界终于达成共识:价值的转化形态即生产价格,成为价格形成的基础,价格以成本价格加上以社会平均资金利润率计算的利润作为衡量的标准。生产价格不仅有利于确定衡量价格合理与否的标准,而且有利于企业的保值增值,以及有利于高科技的发展和推广。因此,价格含有按资金分配的利润,这是价格形成机制变革的重要组成部分。

政府对市场价格的管理也正逐步从依人治价改革为依法治价。1988年实行的《中华人民共和国价格管理条例》具有准法律性质的文件,但它是计划经济与市场经济相结合的产物。1998年5月施行的《中华人民共和国价格法》则是市场经济条件下的一部价格根本大法。它主要规定了经营者价格行为、政府定价行为、价格总水平调控,以及价格监督检查和法律责任的法律规范。除了这部根本法以外,各级政府还陆续出台了《制止低价倾销工业品》、《制止价格暴利行为》、《制止价格欺诈行为》、《实行明码标价》等一系列具体法规及实施办法,这些都为维护市场正当的价格行为、反对无序的价格竞争提供了管理的依据。

总的来说,20年来,价格体制改革经历以调为主、以放为主、以管为主的三个发展阶段。由于市场定价权体制发生根本性改革,从而派生出价格形成机制和价格法规的变革和建立。

### 三、展望

从50年的回顾可以看出,歪曲的价格已恢复了原来应有的活力,成为平衡市场供求的调节器;扭曲的价格体系已有了根本的改善,市场价格正在起着调整产业结构的基础性作用,零散的调控措施已改建成市场价格宏观调控体系框架,使调控有了一定的规则。但是价格改革和

法制化建设并未结束,在下世纪初期,需要继续深化和创立。

首先,调整产业结构,抑止无序的价格竞争。近几年来,市场价格的无序竞争使有关企业透不过气来。跌价大战此起彼伏,接连不断。从理论上说,这种竞争是需要的,可以通过价值规律这只无形的手调节市场资源分配,使之合理摆布,而且有反对价格倾销的法规,企业不能低于成本销售。但是价格大战仍制止不住,市场需求仍不旺,亏损企业在增加。究其原因产品雷同,市场商品总体供过于求;居民支出预期主要是教育、医疗、养老、商品房、生活服务。产业供给结构往往滞后于消费需求结构,因此,产业结构必须调整,才能使供给结构与需求结构吻合。价格竞争所提供的价格信息为产业结构调整指出了方向,也才能发挥价格推动和粘合供求的作用。

其次,加强物价法制建设,加强物价监督检查。价格立法体系包括价格法律、价格法规、价格规章的一系列内容。虽然现在有了价格法和一些价格法规、规章,但与市场经济条件下的法制建设还有较大距离。市场价格行为,合理配置社会经济资源,保障消费者和经营者合法权益,都要求有法规规范,因此还需继续健全价格立法体系。价格法规健全以后,还要依法治价,加强对执行价格的监督检查,并且加强对违法的处理。

第三,宏观调控是稳定市场价格总水平的保证。对通货膨胀的治理已有一定的成熟经验,并且建立了治理的构架。但是对另一面,即经济不景气条件下物价总水平的超跌如何控制,却是当前遇到的一个崭新问题。

扩大内需是一个重要途径。贷款消费除了商品房及汽车等外,都是有限的。我认为,开拓农村市场,应是当务之急。我国农村是个大市场,由于收入低,农民大量购买的依然是一般的中低档商品,要求经济实惠、经久耐用。个人占有的商品量和品种量较少。现在农村生产性消费(生产资料)在增加,积累型消费(婚丧嫁娶、建房、子女上学等)在增加,吃穿用商品仍是主要的。要让农村富起来,调整农村产业结构,要在增产增收(至少不减收)的条件下来提高消费水平,因此,农村市场需要开拓,随着农民收入提高,增加农民个人的商品品种消费量及提高商品消费档次。

经济发展具有波浪形,高峰经济和低谷经济都需要宏观调控。低谷经济条件下如何进行政府调控,要作必要的探索与总结。通货紧缩与通货膨胀一样,需要具体研究,建立调控框架。

第四,继续进行价格改革。医疗、教育、体育、文化作为产业,目前在理论上和实践上都在探索。如果作为一种产业,它们就属于经济问题,公益性(事业性质)转变为经营性质,公益性(事业性)收费转变为经营性收费,这是一种价格改革的继续。从发展来看,形成医疗产业、教育产业、体育产业、文化产业是一个趋势。当然,在产业经济条件下,需要切块分块,区别对待,保留一部分公益性收费。

---

#### 参考文献:

1. 邹向群主编:《价格基础理论和实务》,中国物价出版社1996年版。
2. 朱澄平:《中华人民共和国价格史》,全国高等院校物价教学研究会1985年印。
3. 国家统计局编的历年《统计年鉴》。

(作者单位:上海财经大学国际工商管理学院;邮编:200433)