

价格补贴的经济分析

雍 同

我国现在个人的实际收入中有一部分是来自于政府财政的各种形式的价格补贴。最初的低物价政策部分地是作为社会福利政策，部分地是作为稳定物价水平而提出的。当时人们认为维持物价的低水平同由市场决定物价并由此决定货币工资的办法相比，一方面能更好地保障职工的基本生活水平，使更多的社会成员享受到经济发展的成果，更好地体现社会主义的优越性，另一方面也有利于稳定和促进国民经济发展。然而自80年代以来，个人收入中来自这种补贴的部分有不断上升的趋势。这种补贴性收入的存在，不仅使政府财政负担日益加重、对通货膨胀形成压力，而且降低了生产、交换、分配和消费等各个经济环节运行的效率，反而影响了社会的福利水平。

一、价格补贴的定义

关于价格补贴，人们的定义方法有很大的不同。狭义的价格补贴只是指粮油和副食品物价补贴。还有的定义是除粮油、副食品等物价补贴外，还包括对住房、公交、水电等公用事业产品和服务的补贴。更广义的定义是除第二种定义的内容之外，还包括政府对所有低价商品的生产和贸易的补贴，特别是对亏损企业的补贴。

以上这些定义方法主要都是从政府财政支出的角度考虑的，它们对中国这样一个以公有制为主体的经济而言，显然是过于狭窄了。因为在中国，大部分的产品是由全民所有制企业生产的。这些企业的收支与政府收支从本质上看没有区别，它们同属于一个所有者。因此只要政府对这些企业所生产的产品规定一个低于市场均衡价格的最高限定价格，无论政府是否运用财政支出对企业或消费者进行补贴，从经济学理论的角度看，它实际上都是社会（政府或全民企业）对购买者的一种价格补贴，都是对市场价格的一种干预。

根据本文的定义，我们可以把价格补贴的具体形式划分为三种：

价格补贴A：低价收购和销售。这里的低价是指市场价格低于市场均衡价格，而这里的收购和销售是指国营商品流通机构的买卖活动。这里的对购买者的补贴是从企业的利润中开支的，虽然它会影响政府的财政收入，但与财政开支没有直接关系。

价格补贴B：低价销售商品，由政府财政对生产企业进行亏损补贴；或者实行购销价格倒挂，政府对流通企业进行补贴。

价格补贴C：政府或企业直接以货币形式支付给职工的物价补贴。

二、价格补贴与财政收支

价格补贴政策形成的主要动机之一是保障社会成员的福利水平和基本生活水平。然而随着补贴的不断增长，政府财政对此已日益不堪负担。从政府财政的收入和支出看，价格补贴的影响表现为三个方面：

（一）直接的物价补贴支出急剧增加（包括价格补贴B的一部分和价格补贴C）。

我国实行国内商品的价格补贴是从1953年开始的。当时只有絮棉一项。之后又增加了对粮食、油料和副食品等商品的补贴。现在价格补贴涉及了人们日常生活的各个方面，从衣、食、住、行、用到医，几乎无所不包。

不仅价格补贴的种类在增加，政府的有关财政开支更是与日俱增。从全国的情况来看，1978年刚刚开始提高农副产品收购价格时，国家财政对物价的补贴还只有11.14亿元，然而到了1984年仅粮、油、棉价格补贴就已高达201.67亿元。随后由于价格改革的逐渐开展，政府减少了对若干商品的购销价格倒挂差价、亏损补贴和对外贸进口粮食、棉花和砂糖等五种商品亏损的补贴，从而使有关物价补贴有所减少，但是由于国内通货膨胀的加剧以及农产品收购价格的提高，1987年以来国家财政对物价的补贴总额又第二次猛增，1989年这一补贴额达到了370.34亿元（见国家统计局《中国统计年鉴—1990》）。

（二）企业亏损补贴支出扶摇直上（价格补贴B的一部分）。

财政补贴开支中除了以上物价补贴以外，还有一个很大的部分是对企业的亏损补贴。在1978年时，财政对企业的亏损补贴还只有66亿元左右，到了1989年已高达600亿元。1990年这种企业亏损继续增加，企业的亏损面已超过了三分之一。

企业的亏损主要有二个原因，一是由于企业经营不善，效率低；二是由于政府有意识地对某些商品实行低价政策，造成了企业入不敷出。第一个原因的企业亏损补贴与本文分析的价格补贴没有直接的关系，而第二个原因引起的亏损补贴对政府财政而言是支出，而对这些商品的购买者而言，它构成了一种隐性的转移支付收入即暗贴。

在现实经济中，企业亏损的两个原因往往是同时并存的，既有经营不善的原因，也有商品价格偏低的原因。由于现有掌握的资料不足，要在统计上把这两种亏损补贴分开来是不可能的，因此不能简单地把上面引用的亏损补贴都看作是价格补贴。然而根据其他的资料判断，企业亏损补贴的急剧上升还是在一定程度上反映了价格补贴的增加及其对政府财政的影响。

（三）企业利税率不断下降。

低物价政策不仅造成大量企业亏损，从而增加补贴性财政开支，而且对一些非亏损企业而言，由于低物价政策的约束，一方面销售价格不能完全抵偿成本价格（成本价格中包括正常的税前利润），另一方面它们中的相当一部分在成本价格由于通货膨胀而不断上涨时不能及时使产品价格也随之作出相应的反应，因此这些非亏损企业的盈利水平也在不断下降，结果这又从财政收入的角度进一步恶化政府财政收支状况。在“六五”期间，全部独立核算工业企业的资金利税率为23.9%。但是到了1989年下降为只有16.79%。而煤炭采选业、石油和天然气开采业、自来水生产供应业、煤气与煤制品业等工业行业的资金利税率更是降到5.5%以下，比银行对企业的贷款利率还要低得多（资料来源：国家统计局《中国统计年鉴—1988》、《中国统计年鉴—1990》）。同上面分析的企业亏损一样，企业盈利水平下降的原因是多方面的，但在成本价格上涨的同时，要求企业对此“内部消化”、维持产品的低价，这不能不是盈利水平下降的原因之一。

价格补贴政策的存在使财政背上了沉重的包袱，不仅财政补贴金额在连年增加，而且财政补贴占政府财政支出的比重也不断上升（见图2.1）。1987年的全国财政支出比1986年增加了117.7亿元，而其中用于财政补贴的增加就占了88.77亿元，占全部财政支出增加额的75%以上。同期的财政收入只增加了160.25亿元，这就是说，这一年新增加的财政收入中用于补贴增加的部分就占了54%左右。到了1989年全部物价补贴和企业亏损补贴已占了全国财政支出的

近三分之一左右。即使撇开企业亏损补贴不计,直接的物价补贴也占了财政支出的12.3%,超过政府财政中对流动资金、企业挖潜改造资金、科技三项费用、支农生产支出和各项农业事业费等各项支出的总和(资料来源:国家统计局《中国统计年鉴—1990》)。

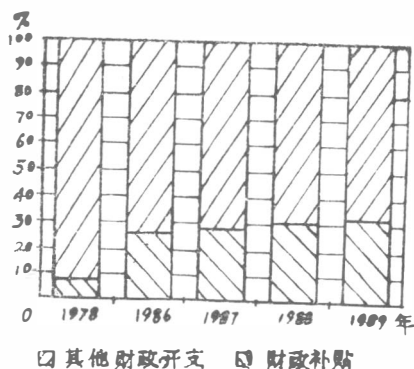


图2.1 财政补贴占全部财政开支的比重

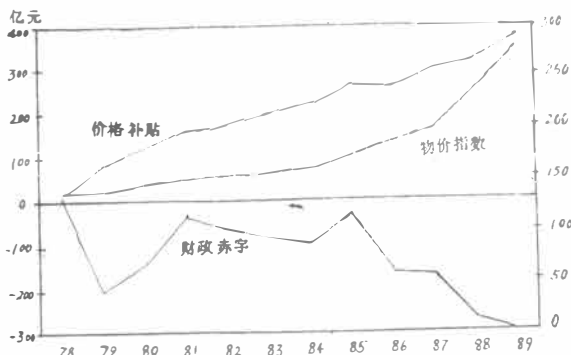


图4.1 价格补贴、财政赤字与价格指数

政府财政支出作为国民经济运行的一种调节手段具有非常重要的作用,而这种调节能力大小在某种程度上是由政府的财力决定的。日益增加的价格补贴使政府财政中用于其他方面的支出额受到了严重影响,从而大大降低了政府对国民经济的调控能力,影响了国家经济建设的长远发展战略的实施。总之,从政府财政的角度看,通过补贴来稳定物价水平和职工实际收入的办法代价过大,已越来越无法承受,对此进行改造已势在必行。

三、价格补贴与经济效益

政府财力无法承受价格补贴的沉重压力实际上只是问题的一个方面,而且从理论上讲只是比较次要的一个方面。真正的问题还在于价格补贴扭曲了市场价格信号,干扰了整个经济的正常运行,降低了经济活动各个环节的效率。因此,如果说财力的窘迫是改革价格补贴的外在压力的话,那摆脱由价格补贴带来的效率低下就是进行改革的一种内在要求和动力。

(一) 市场均衡价格与经济效益。

所谓市场均衡价格是使市场供求相等的价格或者与供给价格、需求价格同时相等时的价格。由于在这一价格下,市场供给与需求相等,同时由于这时消费者对新增加的一定量商品所愿意支付的最高价格刚好等于生产者生产这一新增商品所发生的边际成本,因此如果改变资源配置,再多生产或少生产一个单位这种商品,或者再多消费或少消费一单位这种商品,经济效益反而会降低。所以生产、交换和消费在市场均衡价格下运行的效率最高(这就是理论经济学中的帕累图最优—Pareto Optimum),这时的社会福利因此也最大。

(二) 价格补贴A与经济效益。

前面已提出,价格补贴A就是指低价收购与销售。这一形式的补贴对经济效益造成的损失是显而易见的。从商品供给来看,它同商品的价格一般都是正相关的,即市场价格越高,供给量就越大,反之就越小。因此,只要实行价格补贴A,价格人为地压在市场均衡价格之下,企业就会内在地要求降低产量,有关商品就必然出现短缺现象。如果这时企业仍然按照

市场需求或者指令性计划进行生产，商品的成本价格就不可能被市场价格完全补偿，而企业的再生产活动就不可能正常地进行下去。我国多年来一直在借助于行政命令或舆论宣传工具呼吁企业多生产一些市场需求量很大的短缺商品，如黑布伞、热水瓶胆和苏打饼干等，但是这些商品中的大部分仍然经常性地处于供不应求的状态。而其他一些商品虽然在指令性计划下保证了市场供应，但最终这些企业产品的产量、品种、质量、款式等都很难有较大发展，缺乏企业应有的活力和后劲。这些实际上就是上述价格补贴政策对生产影响的一个很好的证明。生产的效率主要体现在能够按照市场需求合理地配置资源，生产出消费者需要的商品来。而价格补贴A恰恰使生产企业不愿意把产量扩大到市场所需要的数量，这无论对企业的收益还是对消费者的福利都是一种损失。

价格补贴不仅会影响被补贴商品的生产，而且由于它扭曲了被补贴商品和其他商品的相对价格，还必然会影响产品结构和产业结构，造成整个国民经济生产的低效率运行。

从商品的需求和消费看，它们一般与商品的价格有负的相关关系，即价格越高，需求和消费就越少，反之就越多。而价格补贴A人为地降低商品的市场价格，低估有关商品及其生产要素的真正的经济价值，这就会导致以下结果：一是刺激人们对这些商品的过度需求和消费，加剧市场供求矛盾。二是由于补贴商品短缺，除了开后门之外，只能通过抢购或凭票供应才能得到商品，因此最需要这些商品的人不一定能如数得到商品，而得到这些商品的人不一定就是市场上需求最强的人。这也就是说，价格补贴A必然带来商品使用的低效率。

再从收入分配的角度看，由于对商品进行价格补贴，按低价出售，因此，第一，买得越多，得到的福利就越大。而控制了这些商品货源的人实际上就控制了福利收入的分配权。在补贴商品短缺的条件下，补贴商品的货源就可能变成一种权力商品，并为一些人的寻租活动（以权谋私）提供了客观条件。第二，消费者的实际收入由于购买被补贴商品而增加了，这样势必进一步影响消费者对被补贴商品以及其他商品的需求量，改变消费结构，从而使市场进一步偏离消费者的原有均衡，使经济效率和社会福利受到影响。

交换、消费和生产之间存在着有机的联系。价格补贴不仅会对生产以及交换和消费各自产生影响，而且还可能通过它们之间的相互作用产生一些更复杂的现象。其中特别值得一提的是，由价格补贴A刺激起来的过度需求和消费会产生一种虚假的市场信号，诱导国民经济计划的制定者作出错误的决策。这也就是说，在存在价格补贴A的情况下，不仅生产企业必然会合乎逻辑地作出错误的决策，减少商品供应量，而且政府的经济计划工作者也很可能会根据被扭曲的市场信号错误地从相反方向把生产计划指标扩大到超出实际的市场需要。

（三）价格补贴B与经济效益。

与价格补贴A不同，实行价格补贴B时一方面低价出售商品，另一方面对企业的亏损进行补贴。由于对企业进行了直接的补贴，这些企业生产的产品的数量就会增加。价格补贴A引起的市场短缺以及由此带来的效率损失就会减轻甚至消失。同时由于生产的产量增加了，企业的上缴税收也可能会增加。

然而企业亏损补贴的存在，使政府财政开支增大了，而财政开支的增加可能小于也可能大于补贴后生产增加带来的税利增加。因此，运用得当，价格补贴B对经济效益的影响可能会比价格补贴A要小。但是如果对企业补贴过多，效率损失可能反而会增加。

根据补贴后商品的供求关系，可以把价格补贴B分为三种情况。而这三种情况下经济效益的损失程度是不同的：

一是补贴后供求相等。由于商品是低价出售,市场需求被人为扩大,因此这时的供求相等,就意味着商品供给大于均衡产量。这也就是说资源在这些行业已被过度利用。如果这些资源本来就是短缺的,这时后果就更加严重。

二是补贴后供给增加到与市场均衡价格相对应的需求相等,但小于低价出售时的超额需求。这种适量的补贴是价格补贴A和B中对效率造成的损失较小的一种。由于供给量等于均衡产量,因此不存在生产要素配置的低效率问题。当然这种适量补贴在现实中很难把握,它要求相当的市场信息。

此外由于这时销售价格低于市场均衡价格,市场上仍然是供不应求,因此前面关于价格补贴A对交换、消费和分配方面经济效率的影响的分析,绝大部分在这里同样有效。

三是补贴后市场供不应求,同时供给量也不等于市场均衡交易量。这与价格补贴A相比虽然在商品出售价格与市场均衡价格差额既定的条件下供求矛盾要小些,资源配置的效率损失要小些,但价格扭曲的性质是一样的,因此对价格补贴A的各种分析在这里完全适用。

(四) 价格补贴C与经济效率。

与价格补贴A、B不同,纯粹的价格补贴C是一种明贴,它不涉及产品售价的扭曲,因此对产品生产和交换方面的效率基本没有影响。但是价格补贴C对工资(也可以看作是劳动力的“价格”)收入会产生一定的影响。

在现实中,价格补贴C主要是对副食品等基本生活消费品物价补贴。它基本上是按职工平均地发放的。但实际上这几年物价上涨的范围远远超过副食品等基本生活品,已是通货膨胀,因此这时不是使整个工资上涨,而只是平均地补贴基本生活费用,结果必然部分地冲销原来就不大的收入分配差距,不利于实行按劳分配,调动职工的生产积极性。

以上对价格补贴的三种形式作了抽象的分析,然而现实中的补贴往往是几种形式混合在一起的,这样虽然增加了分析的复杂性,但是问题的实质基本上还是一样的。

四、价格补贴与通货膨胀

设立价格补贴的原意之一是保持低物价水平。而在一定的条件下价格补贴A和价格补贴B的确可以控制物价水平,降低物价上涨率。

然而价格补贴作为控制物价水平的手段只在短期中才具有实际的政策意义。把它作为一项长期的控制通货膨胀的政策,作用不仅有限,有时甚至是很危险的。通货膨胀的原因一般总是与货币超额发行有关,更深层的原因还在于迫使货币超额发行的总需求过热或者成本上升等因素。因此发放价格补贴,用行政办法管住物价不可能从根本上解决问题。相反地,物价补贴(这里指价格补贴B和C)发得越多,财政开支负担就越重,对货币超额发行的压力就越大,从而物价上涨得也就越快;而物价上涨得越快,价格补贴也就越多。近十多年来我国的物价补贴、财政赤字和通货膨胀并驾齐驱连番上涨(参见图4.1),这就在一定程度上说明了在经济过热、资源短缺的条件下,价格补贴至多只可能在短期中缓和通货膨胀矛盾,而在长期中很可能会与物价上涨互为因果、互相作用,成为持续性通货膨胀的一个原因。

五、几点结论

综上所述,可以得出以下几个结论:第一,价格补贴扭曲了市场价格,从而刺激消费,

(下转第54页)

强企业集体资产实力和风险承受能力。由于企业的重大经营决策要由董事会和职代会决定，这就真正体现政企分开和弥补了乡镇企业承包责任制中普遍存在着负盈不负亏的弊端，避免由于经营者经营与管理水平偏低和职工包生活费的现象而导致企业决策失误和破产的风险。同时集体资产大于入股金额的部分为借用资金，不承担经营风险，即使企业经营状况不好，也要优先收取占用费，如果企业发生亏损或破产，则要按股份来补偿，彻底改变了集体包下来的做法。至于企业提取生产风险基金和职工集体基金股，性质还是集体经济，仅在股份份额上享受分红，也决不是属个人私有。

2. 调动经营者和生产者两个方面积极性问题。实行股份合作制，不论经营者和生产者都是企业股份的持有者，既是主人，又是劳动者，两者风险共担、收益共享、亏损共负，因而能够做到骨肉相连，同舟共济，增强了职工的主人翁责任感。企业里有了职工的个人财产，企业盈利可多得，亏损是股份的本金，必然使职工自觉地行使起生产经营管理好企业的民主权力，从而改变了承包责任制中职工对生产不关心，并和承包人之间在经济利益上有对立情绪的状况，大大增强了企业的凝聚力和向心力。

3. 增强企业自我调控能力，克服企业短期行为和承包制中的讨价还价现象的问题。实行股份合作制后，企业干部和职工在一定程度上成为企业所有者，个人利益与企业的发展紧紧地捆在一起，一荣俱荣，一损俱损。他们考虑眼前利益时，不得不考虑企业的长远发展，决不愿竭泽而渔，拼设备、拼消耗，滥发钱物等蠢事也就相应得到抑制，客观上起了强化企业的自我约束机制的作用。另

外，过去承包基数和积消比例上争议较多，承包基数订得越低越好，积消比例定得越高越好，甚至达不到基数或亏损时，年终要照顾多一些，形成变相“大锅饭”。而川沙印机厂这方面情况正在逐步消失，近两年分配上控制很严，把结余的钱放在奖励基金里，1990年底结余了37.8万元，真是瞻前顾后，合理安排，年终再不到乡经营管理办公室去争去要。

4. 集中和动员闲散在职工手中的消费基金转化为生产基金问题。这里可能有些同志有意见说：“他们入股后拿股息要比银行个人存储利率高”。从直观上看这些同志是有道理的。其实在试点中这样做是为了使职工放心，有一定吸引力。企业资金短缺也向银行贷款同样支付利息，不过“章程”中规定股息和分红控制在股额30%，与乡联社股只分红是股额的30%是同样的。这样说明一下，大家就可理解了。

5. 行政机构由对企业的直接干预变为间接干预的转变问题。乡镇企业大多数是乡(镇)或村集体经济组织直接投资或扶持创办起来的，因而过多地受到行政支配，虽一再强调放权，或者实行承包，但在资产所有权没有变革的情况下，企业实际拥有的经营权是受有限的，仍难摆脱行政机构的束缚。企业的盈亏风险还是压在集体经济组织上，决不允许放任自流，还要时刻关心承包经营者的能力，以及生产经营的决策，不得不进行干预。实行股份合作制，改变所有权的一元主体为多元主体，作为集体经济组织只是多元主体中的一元，弱化了行政直接干预企业的权力。同时企业日常事务由董事会选聘厂长进行管理，与行政机构脱钩，企业成为真正具有法人地位的经济实体，有利于政企分开。

(上接第42页)限制生产，干扰资源的合理配置，降低整个国民经济的运行效率。第二，价格补贴在一定程度上可以控制物价水平，但补贴过多会恶化财政收支状况，反而造成通货膨胀压力。第三，从总体上看，价格补贴弊大于利，影响整个国民经济的效率和社会福利水平的提高；应该尽可能减少价格补贴，让价格反映市场的供求关系。

当然这里还有两点要说明：一是价格补贴在一定条件下有缩小分配差别、刺激某些商品的市场需求、促进产业结构和产品结构调整等功能，因此对于具体商品的价格补贴改革应作具体分析。有些商品的价格补贴可以在一定时期内部分地保留，分阶段地逐步减少或取消。二是在存在抑制性通货膨胀的条件下(货币发行过多，通货膨胀压力存在，但是物价因受政府控制上涨不多)，取消价格补贴，放开价格，就会使物价总水平的上涨受到两个方面的压力：货币超发性通货膨胀和价格改革性通货膨胀。对这时的价格补贴改革应采取慎重态度。