

市场经济中的政府价格管制

——兼论我国反暴利政策的若干问题

史东辉

一、背景与问题

在中国经济开始由计划经济向市场经济过渡以来,高价“宰客”,牟取暴利的事例已屡见不鲜。为此,在反暴利的大旗下,各地在80年代后期开始尝试采取行政措施对此加以管制,并收到了一定成效。1995年1月27日,国家计委正式发布了《制止牟取暴利的暂行规定》,同时授权各地区可在此基础上自行作出有关补充规定,遂正式将所谓反暴利政策作为社会主义市场经济条件下政府微观经济政策一个基本的组成部分。

《制止牟取暴利的暂行规定》的主要内容包括:第一,管制的产品范围,主要是“对国民经济和社会发展有重大影响的和与居民生活有密切关系的商品和服务”,具体项目目录则由国家和各地价格主管部门制定。^①而按照有关权威人士的解释,颁布此项政策的主要原因,在于一个时期以来,由于市场发育不完善,市场竞争不充分,以及缺乏必要的法律法规约束,致使以不正当价格行为牟取暴利的现象愈演愈烈,引起广大群众的强烈不满。^②显然,反暴利管制的重点将集中于居民消费领域,近期报章上所披露的案例也大多与此相关。第二,反暴利管制的标准,乃是指某一商品或服务在价格、差价率和利润率三项指标上,分别不得超出同一地区、同一期间、同一档次的同种商品或服务的平均水平的合理幅度。同时,厂商因技术进步、改善管理所可能导致的超额利润率则不在管制之列;第三,反暴利管制的行为,主要是凭藉垄断地位或通过商业欺诈而牟利的行为。^③如果将这一政策视为一种旨在约束厂商行为的制度安排,那么与此相关的一个背景是,早在一年多以前的1993年12月1日,《中华人民共和国反不正当竞争法》已开始正式颁布实施,其中对于必须受到禁止和惩治的不正当竞争行为作了较为全面的规定,其中也自然涉及大量的不正当价格行为。而且就二者的内容来看,也不乏雷同和相似之处。因此,目前我国推行的反暴利政策的基本着眼点和创新之处,实质上在于对部分产品和服务的价格进行政府管制。

时隔数月,在新近发布的1995年度国家社会科学基金资助研究课题中,将“‘暴利’问题形成原因和防治对策研究”作为仅有14项的经济学科选题之一。^④这至少表明,我国目前的反暴利工作虽然已有正式法规为后盾,但是其实际上仍处于试验阶段,有待改进的地方仍将是大量存在着的。并且,其也显示了以往对暴利与反暴利问题着墨甚少的中国经济学界开始对市场经济条件下政府价格管制问题的关注。

二、市场经济条件下的价格管制:一般逻辑

众所周知,市场经济制度之所以成为迄今为止最为优越的资源配置方式,在于由市场竞争

所自发决定的价格体系。如亚当·斯密在两个多世纪前所早已描绘的那样,通过公开的自由的价格波动,一切稀缺资源会自动地从资源分配过多、价格下跌的产业,向资源分配不足、价格上涨的产业转移。与此同时,稀缺资源又不断地从经营不善、效率低下的生产者向效率更高的生产者转移。其结果,必然使一切资源在各产业间和各企业间得以实现最优配置,最终促进社会经济的持续进步。但是,要使价格机制充分发挥这种作用,一个必需的前提条件是不存在阻碍或是扭曲价格机制运行的因素,如商业欺诈、特权、垄断和相互分割的市场等。因此,在市场经济条件下,政府在价格问题上的主要职责,在于从维护有效竞争的市场秩序和保护消费者正当权益的立场出发,通过制定必要的市场竞争规则,来达到规范并约束企业价格行为的目的。也就是说,政府通常只管制不正当的价格行为,而不是直接管制价格本身。

观察表明,市场经济国家对企业价格行为的约束,一般表现为如下几种形式:①卖者必须公开包括价格在内的基本的产品信息。即除了所谓明码标价之外,还需要就产品的规格、性能、质量标准及使用规则等事项作公开说明,以使买者进行选择时具备基本的外在依据,体现所谓平等、自由交换的原则;②禁止卖者之间进行价格协调。不仅公开的卡特尔式的价格协调受到禁止,而且暗中的价格串谋也在禁止之列。只有这样,才能够保证价格体系正确反映市场供求关系,而不至于受到人为的扭曲;③禁止价格歧视。即禁止在同一时间、同一市场对不同买者收取不同的价格,以示市场交易的公开、平等和自由;④禁止各种类型的价格欺诈。即胁迫买者接受某一价格,或令买者在交易前后获得的有关产品特别是价格信息不一致,并使买者蒙受损失。如果卖者的价格行为符合上述规定,那么只要是公开的自由交易,无论买卖双方最终达成的交易价格如何,则当视作是合理的价格行为,而概不在政府管制之列。举例来说,假定某一饭店将一杯可乐的价格定为100元,只要明码标价,货真量足,那么只要有人愿意购买,该饭店的可乐价格就不应当因获利甚丰而受到指责。反之,即使该饭店出售一杯可乐只收取相当便宜的1元钱,但是如果其并未明码标价,而顾客在喝完以后才被告知,那么其价格行为就是不正当的,必须受到惩治。

当然,即使在至为完善的市场经济条件下,政府也不是对所有产品和服务的价格都放任自流的。出于种种原因,在“放开”大多数产品和服务价格的同时,任何一个市场经济国家都或多或少地对部分产品和服务价格采取直接管制措施。其中最为集中的领域,乃是所谓自然垄断产业。

对于自然垄断产业,政府显然有必要首先将有资格进入自然垄断产业的企业数量限制在极少的范围内(甚至只能有一家)。同时,为了防止被准许进入的企业凭借其垄断地位制定过高的价格而谋取垄断利润,又必须由政府订出相应的价格管制措施,以在保持有关产业正常运转的同时,维护资源配置的效率原则,并保障消费者的利益不受垄断企业的侵犯。^⑤政府对自然垄断产业价格管制的基本形式,乃是通过制定所谓公正报酬率的途径,通过控制企业的资本报酬率来达到控制其价格的目的。其计算方法如下:

$$\text{公正报酬率 } \phi = \frac{D}{V} \cdot i + \frac{E}{V} P \quad (\text{式 } 1-1)$$

其中:V为资本总额,D为负债资本,E为自有资本,i为负债资本利率,P为自有资本利润率。在实际计算过程中,企业负债资本和自有资本的比例,通常以企业有效率的行动为前提,根据具体的营业情况而定;负债资本利率则采用长期资金的借入利率,而自有资本利润率一般都按长期资金的存款利率加以确定。这样,政府可以通过这一形式,达到管制企业产品或服务价格

的目的。

然而问题在于,公正报酬率指标并不能反映市场供求的动态变化,同时也忽视了决定企业生产成本的各要素价格的波动情况;并且,在上述影响公正报酬率的指标中,企业资本的结构如何才是有效率的,事实上很难得到科学合理的确定;再则,公正报酬率指标如果要动态地反映某一时期内企业的最合理报酬水平,势必需要经常性的进行调整,从而大大增加有关价格管制政策运行成本,另外也破坏了政策本身的稳定性。因此,在对自然垄断产业的实际价格管制过程中,各国政府更多地是采取价格上限或下限管制的办法。其主要形式,包括绝对价格上(下)限管制和绝对价格的年上(下)浮动限度管制两种。其中,价格下限管制的目的,主要是为了控制少数自然垄断产业中企业通过降价措施刺激消费量过度增长,而可能造成资源利用效率的下降,如电力生产和配送领域。另外,有些国家政府在公正报酬率公式基础上,以年度为限,设计制定了较具可操作性的价格标准计算公式,以同样达到控制价格上涨的目的。如1989年3月美国政府决定在电子通讯服务业中实行价格上限管制,其上限价格标准计算公式如下:

$$P_t = P_{t-1} [1.0 + (1 - X)/100] - \Delta A/R - \Delta Z/R \quad (\text{式 } 1-2)$$

其中, X 为生产率上升速度, R 为总收入, I 是一年的零售价格上涨率, ΔA 指使用费用以外的费用上升部分, ΔZ 则表示使用费增收的部分。

除了自然垄断产业之外,市场经济国家的政府出于保护本国生产者利益的考虑,还往往通过规定价格上(下)限以及政府补贴的形式,对某些农产品和矿产品实行价格管制。另外,在某些特定时期,如战时经济状态、大萧条时期和发生严重自然灾害时,基于社会的和经济的考虑,多数国家政府也往往采用管制价格政策,其管制产品和服务的范围较之自然垄断产业则远为宽泛,有时甚至直接对所有产品和服务采取政府定价或限价措施。

三、竞争性产业中的价格与交易:案例分析

如上文所述,在平常时期,政府实施直接价格管制的范围只限于自然垄断产业和极少数出于保护本国生产者利益的产品。而对居于多数的竞争性产业来说,政府通常无必要对价格进行直接管制。然而,在我国反暴利政策所管制的产品和服务范围中,却实际上还涉及不少竞争性产业。下面是最新发生的有关报道:

1. 北京市政府新近颁布的《关于饮食娱乐业禁止以不正当价格行为牟利的暂行规定》中,对这些产业中不同类型和档次企业的最高毛利率作了严格限定。^⑤

2. 北京市政府有关部门新近颁布的月饼售价限制规定。^⑦

3. 厦门市一家美容美发厅为一男性顾客烫发后,收取 1000 元费用。物价检查部门依据当地有关反暴利规定,以大大高出界定赢利水平为由,对其课以重罚。^⑧

表面上看,上述报道所涉及的反暴利措施与市场经济条件下政府管制价格的一般逻辑似乎不无矛盾。因此,如果这些措施是合理的,那么需要讨论的便是:是什么原因致使政府在我国经济市场化已相当程度的背景下对这样两个竞争性产业采取如此严厉的价格管制? 如果进行政府干预是必要的,那么在目前政府所能采取的政策手段中,价格管制是最优的选择么? 而要回答这些问题,显然需要从保护消费者利益这一反暴利政策的原则立场出发,首先对所谓暴利及其缘由作一番探究。

顾名思义,暴利者,超额利润也。如果仅限于一个产业的范围内,那么某一企业的超额利

润又主要是指其利润中超出产业平均水平的部分。在不完全竞争条件下,单个企业的超额利润,通常包括四种形式:①预想外利润,即由不可预期的需求和费用变化形成的额外利润;②创新利润,即由开发和引入新技术成功所获得的额外利润;③风险利润,即在风险性较大的领域从事冒险投资而获得的额外利润;④垄断利润,即由对市场的垄断而获得的额外利润。以有效竞争的眼光来看,在上述四种形式的超额利润中,只有垄断利润一项是有悖于市场规则的。然而观察表明,在我们所引的三个案例中,除了是否存在产业性的价格协调尚不得而知之外,所涉及企业并不具备垄断市场的能力。因此,我们也就基本排除其中所谓暴利来自于垄断的可能。如果这样,那么问题也就演变成:究竟是什么致使卖者会订出过高的价格?又是什么原因促成了买者不得不接受这种高价交易?

从生产者的立场来说,在一个竞争的市场上,无论单个生产者的成本如何,其产品价格总是服从于供求关系的。在均衡价格既定的条件下,生产者单位利润的大小,取决于其单位成本与均衡价格之间的差距。只有在产品差别化程度较高的条件下,如拥有一个好的品牌,或是产品具有某种别人所不具备的优越性能,单个生产者才有可能使其价格较长期地保持显著高于同类产品平均价格的水平。另一方面,从所有生产者的角度来看,产业平均价格过高的唯一解释,只能是存在较大的供给缺口。但是由于潜在竞争的压力,产业较高平均利润率不会维持太久,其价格很快便会由于新进入者的增多而逐步下降,直至与全部产业的平均利润率持平,除非该产业的进入壁垒较高,以至于在相当长一段时期内几乎没有新进入者。有必要说明的是,在上述三个案例中,导致生产者可能订出“过高”价格的理由,无论是其中哪一种,对于解释暴利问题还是次要的。因为在消费者可以自由选择的时代,决定这种高价能否导致暴利的关键,当在于具体的交易最终能否顺利达成。不仅如此,观察表明,目前我国反暴利政策管制的重点,在于与居民生活休戚相关的一些产业,特别是饮食业、娱乐业和服务业等。近年来,这些产业在我国已有了长足的发展,至少已不能视作是供给严重不足的行业。并且,即使在目前我国尚不发达的市场经济条件下,这些产业的竞争程度还是相当充分的,而其进入壁垒在国民经济所有产业中则当算是较低的。因此探究所谓暴利问题的关键,似乎还在于交易环节。

另一方面,从消费者的立场来说,如果不考虑具体的心理问题(如“摆阔”),那么导致其接受高价交易的原因,无外乎以下三种情况:①存在显著而特定的消费偏好,以至于所需产品价格虽高,也愿意购买,即产品需求的价格弹性和收入弹性均很小。如月饼,作为传统的中秋食品,无论是送礼还是自用,几乎没有其他食品能够替代。并且无论其价格如何,每年的消费量几乎是很少有明显变化的;②信息较不完备。其主要是指消费者缺乏对产品或服务的经济技术指标的了解,同时也很少了解其它同类产品的信息。这样,在信息不对称的条件下,整个交易过程自然明显有利于卖者。造成这种信息不完备的原因,除了可能存在的商业欺诈之外,信息搜寻成本的高昂或是存在搜寻信息的障碍也是不容忽视的。如案例3可能是由于卖者未能明码标价而导致买者信息极不完备,而饮食业的例子则可能是由于相当一部分买者在获取有关产品和服务信息方面的欠缺。因为对于多数一年之中难得几次上饭店的居民而言,其对饭店服务内容、质量及其收费水准的了解显然是不足的。另外,饮食业和服务业中某些特定的服务程序,如饭店里顾客往往只有落座后才能得到菜单以及饭毕结帐方式,也是容易导致消费者信息搜寻障碍和陷入所谓“欲罢不能”窘境的重要因素;③较小的需求弹性与较高的支付能力。较为典型的表现,如饮食娱乐业中的公款消费,由于众所周知的原因,许多人对公款的支出似乎从来就是不考虑数量的,价格对公款消费量的影响似乎远弱于私人消费,加之公款消费通常

有较为雄厚的支付能力,以至于其在有关产业营业额中所占份额越大,就越能左右产业需求曲线的变化,继而越容易使卖者倾向于订出较高的价格。

当然,上文中我们对暴利成因的考察,是将商业欺诈等不正当竞争行为排除在外的。我们以为,如果是某种商业欺诈行为导致了暴利的发生,那么受到管制的应当是这种行为本身,而无论其从中谋取的利润有多少。也就是说,由商业欺诈行为所造成的暴利,与上文所述由公开自由交易所导致的暴利,是两个性质不同的问题。前者的关键乃是行为,而后者才是利润本身。因此,尽管现实生活中所发生的许多暴利事件,在很大程度上与商业欺诈等不正当竞争行为有关,如果政府进行管制,那也需要对上述两种性质的暴利作出必要的区分。

四、结论与建议

综上所述,现阶段我国反暴利政策,实质上是由两部分组成的:其一为反不正当竞争行为政策,其二为对少数产业的价格管制政策。因此,我们关于进行政策调整的建议首先是,将前述《制止牟取暴利的暂行规定》以及各地颁布的类似规定中有关反商业欺诈等不正当价格行为的内容,纳入反不正当竞争工作的范畴,并以《反不正当竞争法》为其坚实的法律基础。

如果这样,那么需要讨论的就是如何处置由正当交易行为所导致的暴利问题了。需要明确的是,目前反暴利政策管制的有关产业中的暴利现象是必须引起政府关注的。但是,简单地实行价格管制,显然也非长久之计。因为从根本上来说,对竞争性产业采取价格管制,是不利于市场竞争原则的。即使其在短期内能够收到较好的效果,诸如平抑物价等,也恐难持久。至于其对我国资源配置结构优化有多少好处,则更难言及。当然,要使这些产业中的暴利问题得到较为妥善的解决,除了主要依靠市场机制的调节作用外,政府的干预也是必要的。其中,一个可供选择的措施,是通过政府颁布有关行为规则的形式,对于一些较易导致暴利的产业,如饮食服务业、娱乐业和服务业等,就其产品价格及其规格、性能、质量等基本信息的公布方式,采取较之其他产业更为严格、细致的规定,以利于消费者决策。

需要特别强调的是,目前我国的反暴利政策并未对自然垄断产业的价格管制引起足够的重视。其原因,自然与目前我国自然垄断产业中的绝大多数营业机构为国有企业和国家事业单位,并基本实行国家定价有关。然而随着我国国有企业改革的进一步深入,以及部分自然垄断产业国家独家垄断局面的打破,如最近发生的“联通事件”,对这些产业实行价格管制显然再也不是多么遥远的事了。不仅如此,目前在一些地区的某些自然垄断产业中,实际上已经存在垄断企业制定过高价格以牟取暴利的现象。因此,在针对自然垄断产业的直接规制政策出台之间,无疑有必要利用反暴利政策的基本框架,对我国自然垄断产业实行基本的价格管制。

注释:

①参见:《经济日报》1995年1月28日。

②③参见:《中华工商时报》1995年1月28日。

④参见:《1995年度国家社会科学基金资助研究课题选题》,全国哲学社会科学规划办公室,1995年6月。

⑤政府对自然垄断产业采取的管制措施,在产业组织学领域中通常被称之为直接规制政策。不过由于这一名词源自于译文,原文(英)为“Regulation”或“Regulatory Constraint”,中文直译为“有规则的管理”,或“有法规条例的制约”。因此在目前国内学术界尚有“规制”说与“管制”说之争。为了行文上的统一,在此笔者暂采用“管制”一说。

⑥、⑦、⑧参见:《中华工商时报》1995年8月15日;1995年8月16日;1995年8月12日。