

●李炳坤

继续深入进行价格改革的几点思考

价格改革是理顺各种重大经济关系、保证国民经济协调发展和良性循环的最根本的措施，也是推进我国传统计划经济较为顺利地转入社会主义市场经济的最重要的途径。因此，抓紧进行价格改革，并以此推动其他方面的改革，就显得尤其重要和迫切。

一、价格改革已经迈出较大步伐

党的十一届三中全会以来，在推进整个经济体制改革的过程中，我国价格改革也有步骤地进行着，而且不断趋向深入，涉及的内容愈益广泛，改革的目标愈益清晰。现在我们可以说，与起初的实际状况相比，我国价格改革已经迈出了相当大的步伐，其成效也是显著的。我国价格改革本身的演进过程，大体上可以划分为既有明显区别又有相互交叉的三个阶段，即调整价格为主的阶段、调整价格与放开价格并重的阶段和自觉转换价格形成机制的阶段。

第一个阶段是从1979年到1984年，价格改革的基本内容是调整价格，以改善工农业产品之间及各自内部的重大的比价关系，促进国民经济的协调发展。1979年国务院陆续提高了粮食、食油、棉花、生猪等18种重要农产品的收购价格，平均提价幅度为24.8%。在随后的几年内，诸如此类的价格调整，不仅在部分农产品购销价格方面再次进行过，而且对工业消费品和生产资料的购销价格以及某些服务收费标准也由国家进行了相应的调整。价格调整的方向在于逐步改变原有的不合理的比价关系，使偏低的农产品价格的上升快于工业品价格的上升，使偏低的能源、原材料等基础工业品价格和交通运输价格的上升快于加工工业品价格的上升，从而刺激这类产业的更快发展。在这期间，虽然也对某些指令性计划外的工农业产品实行议价，开展一定限度的议购议销，并由此开始形成价格“双轨制”，使价格形成机制引进了市场调节的因素，但是从总体上来说，毕竟还局限在传统计划经济范畴以内。

第二个阶段是从1985年到1991年，价格改革的基本内容是调整价格与放开价格相结合，体现了这段时期的经济体制改革的趋势与特征，即计划经济与市场调节相结合。在这期间，价格改革早期存在的弊端逐步显露出来，其最明显的问题是：国家面对千百种重要商品的价格变化要求，难以及时而又准确地作出反映，因而不得不相应加大对市场调节的运用程度。在这种情况下，放开某些商品的价格，由市场供求关系进行调节，开始被越来越多的人所认识和接受。价格改革由此进入这样一个阶段：对于关系国计民生的重要工农业产品，仍然由国家实行较大比重的指令性计划管理，价格调整仍然由国家直接掌握。计划外的部分主要实行市场调节，价格高低涨落主要取决于市场供求关系变化，国家根据需要对部分产品提出指导性价格。这种指令性价格与市场决定价格并存的状况，构成了我国价格改革在特定时期的价格“双轨制”。实行价格双轨制的，在工业品中主要是煤炭、石油、钢材、水泥等重要生

产资料以及一部分耐用消费品,在农产品中主要是粮食、棉花、食油、食糖等大宗农产品。与此同期,对其他工农业产品陆续实行以放开价格为内容的价格管理体制改革。实践结果证明,实行价格放开的工农业产品一般都获得了较快增长,价格在上升到商品供求关系基本平衡时则趋于稳定,而实行价格双轨制的工农业产品生产增长却远远不能令人满意,其中不少产品成为制约国民经济协调发展的“瓶颈”,并且演变为导致通货膨胀和治理整顿的重要因素。

从1992年起我国价格改革进入第三个阶段,社会主义市场经济理论的酝酿和正式提出,促使价格改革转上较为自觉地转换价格形成机制的新轨道。人们比较普遍地认识到,价格改革的目标不完全在于放开价格,更不在于调整价格,而是要把着眼点放在转换价格形成机制上,尊重和充分运用市场调节在价格形成中的作用,在此基础上建立健全相应的宏观调控体系。价格放开的产品范围也开始扩大到国民经济中最重要的部分,其中尤为令人瞩目的是,国务院于1992年9月作出决定,由各地分散决策、全面放开原先属于国家订购计划和对城镇居民定量供应部分的粮食购销价格,实行随行就市。其他重要农产品的价格也积极创造条件,逐步放开。实行价格放开的产品范围在工业消费品和生产资料方面同样在逐步扩大。

十多年来,我国价格改革所取得的进展之快、成绩之大,具体表现在以下三个方面:

第一,极大地缓解了不合理的比价关系。十多年来,国家先后多次进行了价格调整,调整范围涉及到主要的农产品、工业消费品、生产资料的价格和服务收费标准(如铁路客货运输价格等),在调整中使各个产业之间及其内部的重重大比价关系逐步趋于合理。这种价格调整虽然基本上还是在原有价格管理体制下进行的,但在价格管理体制未作根本性变革的条件下仍然有相当大的积极作用,对于改变重大比价关系中的不合理状况起到了显著作用,促进了国民经济的协调发展。以工农业产品比价关系为例,1991年与1978年相比,农副产品收购价格总指数上升了173.9%,显著高于同期农村工业品零售价格总指数上升77.4%的幅度,使比价关系发生了有利于农业发展的变化。尽管其中有些不可比的因素未能剔除,然而这个变化趋势是肯定无疑的。在这十多年间,尤其在1979年到1984年,我国农业生产获得较快发展,为整个国民经济的发展奠定了较为坚实的基础,与价格调整所发挥的积极作用是分不开的。

第二,初步形成了市场调节价格的新格局。由于从80年代中期开始逐步推进以放开价格为主要内容的价格改革,国家直接管理价格的产品范围日趋缩小,由市场供求关系决定价格的比重相应扩大。以农产品收购价格为例:80年代初期,由国家定价的农产品为113种;到1986年,这种情况发生了相当大变化,国家定价为17种,国家指导价为11种;到1991年,情况进一步发生变化,国家定价为9种,国家指导价为19种;1992年国务院决定实行放开粮食购销价格等项重大措施,又将市场调节价格或者基本上由市场调节价格的产品范围继续加大。根据有关部门提供的资料,目前全国商品总额中由市场决定价格的比重,已经由80年代初期的10%左右、80年代中期的50%左右扩大到80%左右。其中,农产品和工业消费品由市场决定价格的比重都高于总体平均水平,生产资料价格由市场决定的比重则低于总体平均水平。从以国家定价为主转向以市场决定价格为主,标志着我国价格改革已经达到了新的深度,价格“双轨制”已经进入大规模并轨的阶段,价格形成机制的转换已经取得决定性的重大进展。

第三,开始了建立新型价格调控体系的探索。价格改革的进程既打破了传统计划经济下形成的价格管理体制,又提出了在市场经济条件下建立新型价格调控体系的要求。由于我国是一个商品经济发育程度较低的国家,缺乏发展市场经济的实践经验,更缺乏在市场经济条

件下实行价格调控的管理方法和手段。从80年代中期开始，部分地区就进行了这方面的努力和尝试。1990年以来，建立新型价格调控体系的探索已经扩大到全国范围，并且在中央政府的指导下进行。目前，在一些大中城市已经开始建立蔬菜等副食品的价格风险调节基金，在一些农业大省也开始筹建粮食等大宗农产品的价格风险调节基金。为了保持农产品价格的稳定，保护生产者、经营者和消费者的利益，国家已经建立了粮食专项储备制度，并着手建立粮食价格风险调节基金。在这同时，与建立新型价格调控体系密切相关的各类农产品、工业消费品和生产资料等方面的商品批发市场，也开始进行筹建或者已经投入运行。

二、价格改革尚须继续抓紧进行

我国价格改革所迈出的步伐是相当大的，但是与全面建立社会主义市场经济体制的长远目标相比，价格改革只是刚完成一小段路程，所取得的成绩还很有限。综观目前我国价格改革的现实状况，主要存在着下列几个问题：

第一，重大比价关系不合理的现象仍然存在，有的方面还比较严重。在我国国民经济发展的历史上，重大比价关系不合理集中表现在两个方面：一是工农业产品之间的比价关系不合理；二是基础工业、基础设施与加工工业之间的比价关系不合理。经过十多年来的价格改革，这两个方面的不合理状况有了很大改变，但时至今日，这两种重大比价不合理的状况依然存在，比较利益偏低的矛盾还远远没有根本消除。在国民经济低速发展的情况下，农业和基础工业、基础设施的适应能力则问题不大。一旦国民经济转入高速发展的轨道，农业和基础工业、基础设施不能适应整体要求的矛盾就相当突出。如1984年到1988年，国民经济出现了持续几年的高速增长，然而由于农业和基础工业、基础设施的发展跟不上，导致国民经济重大比例关系严重失调，成为进行治理整顿的重要因素之一。在1989年到1991年的治理整顿期间，这种矛盾有了很大程度的缓和。1992年我国国民经济开始进入又一个高速增长期，农业和基础工业、基础设施不能适应的矛盾再一次渐渐显露出来。不可否认，这是由多种因素造成的。然而，比价关系不合理，比较利益严重偏低，自我积累和发展能力差，也是其中一个至关重要的因素。

第二，市场决定价格的机制尚不成熟，与之相关的市场体系还未真正形成。尽管目前已有80%左右的产品价格是由市场决定的，但这仅仅是一个开端。对于关系国计民生的重要工农业产品价格究竟如何由市场形成，短时间内还拿不出较为成熟的规范性方法，主要还是听任市场自发作用的摆布。我们在价格形成机制的转换过程中常常面临着两难选择：或者由市场自发形成价格，但是伴随而来的往往是价格的大起大落；或者仍由国家定价，但是又不能及时有效地对市场供求关系变化作出正确反映。因而，在价格改革中围绕着“放”还是“统”的争论已经持续多年，即使现在还没有完全停息，更难以保证今后不会出现反复。之所以出现这种两难选择，是因为我国的价格改革与市场体系建设不同步，价格形成机制在阵阵改革浪潮的冲击下被推向了市场，而“市场决定价格”所需要的市场体系却很不完善，甚至还没有全面建立起来。既然如此，就没有理由认为目前价格形成机制的转换已经大功告成。相反，对于这种含有太多不确定因素的价格形成机制必须深入研究，使之及早趋于成熟、规范和稳定。

第三，价格调控体系还没有全面建立，市场价格出现过大波动的可能性依然存在。迄今为止，我国已经作出的建立价格调控体系的努力只是处于尝试阶段，一旦市场价格发生较大

波动，所能运用的经济手段并不多，至于法律手段更是短期内难以出台，考虑得比较多的可能还主要是依靠行政手段。如果真的出现这种状况，对我国正在进行的价格改革无疑会增加新的困难，甚至可能产生极为不利的影响。而如果放弃采用行政手段，价格波动过大的局面就难以控制。问题的严重性在于：由于目前我国市场体系很不健全，在市场体系基础上建立的价格调控体系还没有真正形成，市场自发行为所固有的盲目性导致价格波动过大的危险性仍然存在。根据国内外的经验教训，经济高速增长往往容易导致经济过热现象，经济过热又往往容易引发严重的通货膨胀。1988年我国出现的高通货膨胀率，已经充分说明了这一点。在1992年开始的又一个经济高速增长时期，高通货膨胀率同样是需要高度重视和尽力避免的问题。因而，以经济手段为主的价格调控体系的及早建立，显得尤为迫切和重要。

上述三个方面表明，我国价格改革确实还只是初步的，我们需要继续深入进行价格改革。不仅如此，今后我国价格改革步伐的加快，还要受到扩大对外开放的影响和制约。在这方面，关系最为重大的举措是我国恢复关贸总协定缔约国地位的谈判进程正在加快。这就要求我国的经济运行机制和管理体制尽早与国际通行的原则接轨。对于价格改革来说，不但要适应国内全面建立社会主义市场经济体制的要求，而且还要适应重返关贸总协定的要求。尽管两者对价格改革基本方向的要求是大体一致的，但是重返关贸总协定却使加快价格改革步伐在时间进度上变成了刚性要求。重返关贸总协定对我国经济发展，既是一种机遇，也是一种挑战。我国既享受关贸总协定的权利，又要履行关贸总协定的义务。我国目前的价格体系与关贸总协定其他缔约国的情况相比，优势条件是明显的，同样劣势条件也是明显的。除了众所公认的汽车、机电、化学等行业会在价格上受到较大冲击外，我国不少农产品在价格上也将受到国际市场的挑战。受到挑战的基本原因，是我国上述产品在价格与质量、性能对比等方面，市场竞争能力不是很强。这就要求我们立足于全面开放的国内外市场，进一步把价格与质量、性能等因素结合起来，加快建立一种更具国际市场竞争能力的价格体系。

三、继续深化价格改革的基本思路

从现在起到本世纪末，既是我国国民经济发展的关键时期，也是我国经济体制改革的关键时期。从今后几年我国的实际情况看，国民经济发展的第二步战略目标有可能提前实现，与此密切相关的经济体制改革也需要相应加快。因而，对价格改革的紧迫性和重要性要有新的认识，并且体现在加快价格改革步伐的实际进程中去。

今后几年内价格改革的努力方向是：在保持市场零售物价总水平基本稳定的前提下，继续扩大市场调节价格的范围，逐步理顺价格关系，建立健全以市场形成价格为主的价格机制和国家对市场物价的调控体系。在这里，应当把握好几个要点：要点之一，是保持市场零售物价总水平基本稳定。这是价格改革能否得以顺利进行的保证条件。1988年由于价格上涨过猛而引发的全国性抢购风潮，至今还记忆犹新。经过近几年的价格改革，人们对价格变动的心理承受能力已经有所增强，但是切切不可估计过高；要点之二，是继续扩大市场调节价格的范围。这是深化价格改革的基本内容。我国目前价格由市场决定的比重尽管已经达到80%左右，但是距离价格改革的要求相比还有不少距离，仍然需要继续向前推进。只有继续扩大市场调节价格的范围，建立健全新的价格形成机制，才能最终解决理顺价格关系的问题，即尊重客观运行的经济规律，由市场决定和自动调节各类价格关系；要点之三，是建立健全国家对市场物价的调控体系。放开价格并不意味着国家可以撒手不管，市场调节也不等于国家

可以放弃调控。鉴于我国市场经济发育还很低，建立健全价格调控体系更显重要。当然，价格调控体系必须适应发展社会主义市场经济的要求，主要利用属于间接调控的经济手段。

确立上述要点，远远不能概括今后价格改革的内容，而只是明确深化价格改革的前提，在这些前提下继续进行价格改革还需要付诸相对具体一些的操作性举措：

第一，继续全面有步骤地放开粮食购销价格。虽然国务院已经明文确定放开粮食购销价格，但是这个重大举措的全面贯彻落实还需要有一个过程。这是因为放开粮食购销价格采取了分散决策、逐步推进的方式，在全国不搞一刀切，允许各地有先有后。一般说来，沿海地区省份应当早些放开，以利于吸引主产区粮食流入。与此相适应，粮食主产区也应当保持同步，促进当地粮食以合理的价格流出，逐步形成较为健全的粮食市场。在粮食价格放开过程中，可以先放开粮食收购价格（即国际上通称的粮食生产者价格），然后创造条件放开粮食销售价格（即国际上通称的粮食消费者价格）。为保证消费者的利益不受损害，粮食销售价格放开所引起的价格上涨不能高于城镇居民实际收入水平的提高，否则就需要采取相应的弥补措施，保证粮食价格改革所必备的安定的社会环境。

在粮食购销价格放开以后，用于社会基本消费需求的原先国家定购部分的粮食，其收购价格也实行随行就市。由于这部分粮食主要是供应城镇居民作为基本口粮消费的，为了保证这部分粮食有足够的来源，还需要制定相应的保障措施。其中，主要一条是对原先国家定购粮食实行的化肥、柴油等生产资料供应“三挂钩”政策，改为按国家平价与市场价格之间的差价折成现金，由粮食经营部门直接下发到农民手中，并且与粮食收购合同挂起钩来。这样，农民交售原先国家定购部分的粮食，除了能够获得接近于市场价格的价款外，还可以获得生产资料差价部分的加价款，即通常所说的粮食价外加价，其综合价格水平将略高于市场价格，以此调动农民的种粮积极性，使社会对粮食的基本消费需求得以保证。在大部分粮食主产区，还可以对原先国家定购部分的粮食，实行定量不定价的方式，即粮食经营部门保证收购相应数量的粮食，农民也要保证交售相应数量的粮食，而粮食的收购价格实行随行就市和价外加价。除此以外的粮食，农民可以通过多渠道销售，粮食经营部门可以自主经营。

第二，继续推进生产资料价格“双轨制”逐步并轨。价格“双轨制”作为价格改革过程中的一种过渡形态，虽然在特定时间内有一定的客观必然性，但是其弊端是相当严重的，是造成不公正竞争和诱发腐败现象的重要因素。全面实行价格并轨，转由市场价格形态取而代之，已经成为不可扭转的价格改革进程的一个重要组成部分。我国煤炭、电力、石油、铁路运输等基础产业价格偏低和企业政策性亏损问题突出，都同价格“双轨制”有直接关系。推进生产资料价格并轨，主要是逐步扩大煤炭、电力、石油、铁路运输等价格形成中的市场调节比重。基本方式有两种，一种是价格由市场直接决定，一种是由国家参照市场价格确定。不论采用哪一种方式，都必须遵循市场调节价格的原则。就价格改革的要求而言，凡是适宜采用价格由市场直接决定的生产资料，都应当及早采用这种方式。一时确有困难而不能采用的，也要尽快地向这个改革目标靠拢。

此外，对于少数稀缺商品的价格和重要基础设施、公益事业的收费，由于具有强烈的垄断经营色彩，其中大多数又是由国家直接控制的，一般还不宜全面实行市场竞争，因而还需要由国家定价或批准，企业可以通过价格申报等途径提出变动价格的要求。即使由国家定价或批准的价格项目，同样也要根据价值规律和供求关系及时进行调整，保持生产、经营和消费等环节的衔接与协调运转。

第三，继续扩大运用价格调控中的经济手段。价格放开与价格调控，是市场经济条件下价格运动中不可分割的两个侧面。前者是为增强经济运转的活力，后者是为保持经济运转的秩序。市场经济体制与传统计划经济体制对是否需要价格调控这一点并没有太大分歧，主要不同之处在于：传统计划经济体制是完全运用（至少是主要运用）行政手段进行价格调控，以致于取消了价格放开及其由所产生的经济活力；而市场经济体制是在实行价格放开的基础上主要运用经济手段进行间接的价格调控，以造就和改善经济运转中既有活力又有秩序的局面，推进国民经济较快而又稳定协调的发展。在全面转入价格由市场决定的新阶段以后，我们面临的一项重要任务，就是继续扩大经济手段在价格调控中的作用，逐步建立以经济手段为主的价格调控体系，并逐步将经济手段推向成熟、完善以致用法律形式确定下来，同时尽可能减少行政手段的运用。

在市场经济条件下，国家进行价格调控的基本途径，包括建立价格风险基金、商品储备制度和其他经济手段。尤其是关系国计民生的主要工农业产品，对保持社会商品价格总水平的相对稳定的作用举足轻重，更应当及早建立一套较为健全完善的价格调控体系。是以资金形态进行价格调控的必要经济手段。例如，对保持社会稳定最为重要的粮食等主要农产品，应当通过多种渠道筹集资金建立价格风险基金，使国家在粮食价格出现较大幅度波动时能够以适当方式进行干预，以保持市场粮食价格的相对稳定。粮食价格风险调节基金的重要来源之一，是原有的财政补贴。在粮食放开价格以后，原有财政补贴不应当抽走，而应当转成价格风险调节基金。同时，还可以从粮食批发环节以及新增财政收入中提取一定比例，充实粮食风险基金。建立商品储备制度，是以实物形态进行价格调控的重要经济手段。这与价格风险调节基金是相辅相成的，两者缺一不可。商品储备制度对于保持市场价格相对稳定，同样具有重大的作用。根据国外的已有经验，国家以吞进吐出方式调控市场的粮食数量，一般占市场粮食交易总量的5%至10%，就能起到保持市场粮价相对稳定的显著作用。国家用于进行吞吐式调控的资金，则来源于所建立的价格风险调节基金。不仅粮食价格调控是这样，其他重要工农业产品的价格调控大体也是如此。

在国家进行价格调控过程中，还必须重视各类商品批发市场的建设，以期逐步建立健全以批发市场为中心的市场体系。在市场经济条件下，市场体系既是合理的价格体系形成的依托，又是国家进行宏观调控（主要是价格调控）的依托。这是因为，国家进行吞吐调控不可能直接与各个生产者、经营者和消费者打交道，也不可能直接介入各个城乡贸易市场、零售商业等初级市场，而只能与交易量较大、对全局有重大影响的批发市场（通常是中央级批发市场）打交道，即在批发市场上进行买进或卖出的间接调控活动，再由批发市场牵动初级市场，从而产生预期的调控效果。我们前面所说到过的“市场调节价格”中所指的市场，就是以批发市场为中心、联结各个初级市场的市场体系。规范化的市场体系有一个重要标准，即大宗贸易必须在批发市场中以拍卖等公平竞争方式公开进行，批发市场以外的任何大宗贸易行为都视为非法并将受到法律追究和制裁。如果不能做到这一点，合理的价格体系就难以形成，国家对价格进行的调控也难以充分发挥作用。当然，市场体系建设还包括市场基础设施建设等多项内容，但是从保持市场经济的正常运转和国家进行宏观调控的要求来说，健全的交易规则是万万不可忽视的。