

国民经济和社会发展总体

——研究丛书——

国民经济和社会发展总体研究

协调小组办公室组编

国家物价局课题组

理顺价格的目标 及实施步骤

GUOMINJINGJI HE SHEHUI FAZHAN ZONGTI

YANJIU CONGSHU

中国经济出版社



国防大学 2 060 5574 8

国民经济和社会发展总体研究丛书

国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组办公室组编

理顺价格的目标及实施步骤

国家物价局课题组



中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑：黄允成

封面设计：高书精

理顺价格的目标及实施步骤

国家物价局课题组

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

各地新华书店经销

北京朝阳区北苑印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 $1/32$ 4.5 印张 81 千字

1994 年 1 月第 1 版 1994 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—3000

ISBN 7-5017-3011-3/F·2122

定价 5.50 元

《国民经济和社会发展总体研究丛书》

主 编：罗 干

副主编：袁 木 马 洪 桂世镛

编 委：项怀诚 高尚全 李绪鄂

罗植龄 陈 元 郑家亨

高纯德

编辑部主任：桂世镛

编辑部副主任：王 潼 黄振奇

编辑部成员：李明文 孙乐军 林中萍

梁殿成

《理顺价格的目标及实施步骤》

主 编：罗植龄

副主编：陈德尊 韩志荣

前 言

《国民经济和社会发展总体研究丛书》是根据国务院总体研究协调小组组织确定的 13 个总体研究课题的最终成果编辑而成的。这一研究历时两年，凝结了国务院有关部门领导和众多经济专家及研究人员的辛勤劳动。让更多的单位和个人共享这一成果，我们把本丛书奉献给广大读者。

为了便于读者了解本丛书的背景，现将国务院开展总体研究的有关情况介绍如下：

根据中央领导同志的指示和钱学森同志的建议，为使国家宏观决策科学化，国务院于 1991 年 9 月 3 日成立国民经济和社会发展总体研究协调小组，开展国民经济和社会发展的总体研究工作，着重探讨在建立社会主义市场经济体制过程中，如何从总体上搞好宏观决策和宏观调控。经过两年来的努力，在组织实施我国国民经济和社会发展总体研究工作方面，已经迈出可喜的一步，并取得了初步成果。

1991 年底，国务院总体研究协调小组针对我国的社会经济形势，先行确定了 13 个重大的总体研究课题，并落实了以国务院综合部门为主的课题承接单位。在课题方案设计和课题研究过程中，得到了党中央、国务院领导同志以及有关部门的高度重视和有关方面的大力支持，使总体研究工作得以顺利进行。

按照总体研究协调小组的要求，各课题组在课题研究过程中体现了总体研究的特色：1. 突出总体性。课题承接单位从国民经

济和社会发展全局出发开展研究工作，而不囿于本部门范围。在课题研究角度、政策配套和课题组织等方面贯彻了这一精神，取得了成效。2. 注重实用性和可操作性。在课题研究的整个过程中，课题的研究是为政府决策提供咨询意见和具体方案，并非一般的学术和理论研究；强调了从实际出发，有显明的针对性。从已完成的研究成果看，各课题组都比较注重调查研究，及时地提出了一些较为可行的具体方案。3. 定性研究与定量分析相结合。课题组把分析研究、政策模拟、方案比较建立在计算机应用的基础上，分别建立了若干个数学模型和数据库，为今后我国在总体研究和宏观决策中，实现定性定量相结合，打下了一定基础。4. 集思广益，积极发挥专家学者的作用。总体研究协调小组在审查各课题研究方案和验收鉴定最终成果时，先后邀请了百余位专家学者参加课题的讨论和审定工作，各课题组在研究工作中也邀请了许多专家学者进行课题研究工作，使课题研究能广泛吸收各方面意见，使研究成果更具有科学性和代表性。

目前，13个课题的最终研究成果已经完成。现统一编辑为《国民经济和社会发展总体研究丛书》（目录见封底）。本丛书只是13个课题组的研究成果，不是国务院及有关部委的政策决策，特此说明。

国务院国民经济和社会发展

总体研究协调小组办公室

1993年9月

目 录

理顺价格的目标及实施步骤.....	1
农产品价格合理化的目标及实施步骤	24
理顺工业品价格的目标及实施步骤	43
理顺运输价格的目标及实施步骤	56
物价总水平控制目标及通货膨胀预警模型	66
保持价格总水平相对稳定的宏观经济环境	77
价格改革与财政、税收、投资、工资改革配套研究	88
价格总水平宏观调控模型技术报告.....	106

理顺价格的目标及实施步骤

价格改革是市场发育和经济体制改革的关键，理顺价格关系，在十四年的经济体制改革中一直处于突出地位。我国的农村体制改革，是从大幅度提高农产品收购价格开始的；我国的城市体制改革是从放开主要农副产品价格起步的。党的十四大提出建立社会主义市场经济的改革目标后，再一次掀起了以放开价格为主要手段的价格改革高潮。价格改革所以如此重要，是由价格在市场经济中的功能决定的。

在市场经济条件下，价格在引导资源配置方面起着基础性的作用。价格作为引导资源流动的信号，迫使资金、劳动、技术等资源从收益低的行业和部门流出，流向收益高的行业和部门，资源的这种流出流入，起着调整产业结构的作用；价格作为对商品和劳务的社会评价标准，决定着生产者、经营者收益的盈亏和多寡，敦促企业降低耗费，提高劳动生产率，以取得较大收益，迫使不能适应的企业退出生产和流通领域，使企业在竞争中优胜劣汰，导致社会总体劳动生产力的提高。

传统的计划经济体制，排斥价格的引导资源配置的

功能，以指令性管理代替价格的作用。实践证明，传统的计划体制已不再有效，必须利用市场机制，重新使价格发挥引导资源配置的基础性作用。体现这种意图的价格改革已经进行了十四年，取得了明显成效，但价格仍有许多不顺之处，仍需进一步理顺。

一、理顺价格的目标和策略

（一）价格改革的基本情况

经过近十四年的价格改革，我国的价格状况发生了深刻变化：

——高度集中的价格管理体制发生根本转变。通过缩小政府直接定价的范围，扩大政府指导价和市场调节价的范围，市场机制在价格形成中已经起到主导作用。1991年，在社会商品零售总额中，政府定价的比重为20.9%，政府指导价比重为10.3%，市场调节价的比重已扩大到68.8%；在农民出售的农产品总额中，政府定价的比重为22.2%，政府指导价的比重为20%，市场调节价的比重已扩大到57.8%；在工业企业出售的生产资料总额中，政府定价的比重为36%，政府指导价的比重为18.3%，市场调节价的比重已扩大到45.7%。在经济特区和沿海开放地区，市场价格的比重更大一些。1992年，为了尽快建立适应社会主义市场经济要求的价格形成机制，政府又大面积放开价格，在原政府管理价格的商品中，中央级管理的价格，农产品收购价格由17种减

少为 10 种（其中政府定价只有 6 种），工业消费品价格只剩下食盐、部分药品等 3 种，特别是生产资料和交通运输价格由 737 种减少为 89 种（其中政府定价只有 33 种）。市场调节价的比重在社会商品零售总额中已占 90% 左右，在生产资料销售总额中已占 70% 以上。

——严重扭曲的价格结构得到明显改善。1991 年同 1978 年相比，农副产品收购价格累计提高 168.5%，农村工业品零售价格累计提高 77.4%，农民用同样数量的农产品交换的工业品增加了 51.4%。采掘工业品价格累计提高 163%，原材料工业品价格累计提高 127%，加工工业产品价格累计提高 100%。90% 以上的进口商品实行代理制，国内市场的销售价格与国际市场价格有了直接联系。

——新的价格调控体系初步建立。直接的行政控制价格的管理制度得到了改变，在综合运用财政、金融等经济手段进行总量控制方面，取得了明显成效和成功经验；建立了用于平抑市场物价的重要物资的储备制度；在十几个省市实行了重要商品的价格调节基金制度；制定了一批规范价格行为的法规和规章。一个新的以总量控制为目标，综合运用经济、行政、法律手段间接调控价格总水平及价格结构的调控体系开始形成。

十几年的价格改革取得了巨大成就，对推进以市场为取向的经济体制改革起到了非常关键的作用，明显地推动了国民经济的发展。十四年的改革，大大地发展了我国社会主义社会的生产力，增强了社会主义祖国的综

合国力，提高了我国人民的生活水平，1992 年与 1978 年相比，国民生产总值提高了 2.31 倍，平均每年提高 8.94%，全国国民收入增长了 2.25 倍，平均每年提高 8.8%；职工平均工资提高了 0.74 倍（扣除价格因素），平均每年提高 4.04%；农村居民人均纯收入提高了 2.28 倍（扣除价格因素），平均每年提高 8.86%；城镇居民家庭平均每人生活费收入（抽样调查）增长了 1.28 倍（扣除价格因素），平均每年增长 6.06%。我国综合国力和人民生活连续多年如此快地提高在世界经济史上也是罕见的。在这个发展过程中，价格改革做出了自己的贡献。

但是，与建立社会主义市场经济新体制的要求相比，价格方面还存在一些问题。一些应该放开的商品价格，由于体制上的原因暂时还放不开；一些已经放开的商品价格，定价权尚未真正落实到企业；绝大多数价格放开后，企业价格行为还很不规范；能源、住房、国家定购的粮食等重要商品的价格仍然偏低；政企合一的垄断性组织阻碍着市场的发育，生产要素市场发育程度低，生产要素价格扭曲严重；新的价格调控体系还不完善，价格调控中的行政干预过多，法制化、规范化程度较低，缺乏有效的经济调控手段；企业经营活动受行政干预过多，活力不足、效益不高，财务预算约束软化，制约了上游产品价格改革的步伐；市场竞争不充分，社会保障体系不健全，工资制度改革滞后，也大大增加了价格改革的难度。

价格方面存在的问题，制约着经济改革和经济发展，

需要我们尽快加以解决。我们要在十几年改革成果的基础上，进一步解放思想，大胆创新，积极推进改革，在保持价格总水平相对稳定的前提下，尽快实现价格形成机制的转换和新的价格调控体系的建立与完善，不失时机地调整价格结构，促进国民经济的不断发展和经济改革的深入进行。

（二）理顺价格的目标

理顺价格的目标，取决于经济体制改革的总目标。我国经济体制改革的总目标，是要建立社会主义市场经济体制，在政府宏观调控下充分利用市场机制合理配置资源。而市场机制配置资源的作用，是通过能充分反映价值规律和供求规律要求的市场价格的引导实现的。为此，理顺价格的目标是，通过价格改革，形成政府调控下的市场价格运行机制，使价格结构能够引导资源合理配置，为生产者和经营者创造出公平竞争的市场环境，使企业在竞争中优胜劣汰，提高企业效益和社会劳动生产力。具体地说：

——建立以市场形成价格为主体的价格运行机制，使价格能充分反映生产耗费和市场供求，为企业创造平等竞争的市场环境。

——形成相对合理的价格结构，引导资源合理配置，促进提高企业效率和社会劳动生产力。

——建立主要依靠经济的和法律的手段并辅之以行政手段的价格调控体系，协调各方面的利益，促进经济稳定、社会安定。

以上三项内容,有机地构成理顺价格的整体目标。合理的价格结构是理顺价格的最终目标;而新的价格运行机制,则是合理的价格结构的形成基础;有效的价格调控体系,是价格结构趋于合理的有效保证。

第一、建立以市场形成价格为主体的价格运行机制。政府直接管理的价格应限定在:缺乏竞争而又对社会稳定和国民经济长期发展有重大影响的商品与劳务价格。主要品种是:

1. 自然垄断的产品:如原油、天然气、少数稀有金属的价格;

2. 不适于竞争经营的商品和劳务:如城市公共交通,城市自来水、煤气供应,生产、生活用的电力供应,铁路客货运输,邮政电讯的价格;

3. 政府为公务员和低收入者提供的住宅的价格;

4. 使用受政府严格管制的商品:如个别药品、兵器的价格;

5. 事业单位的重要收费:如各类社会公共保障、公办教育、公办医疗的收费。

其它商品和劳务价格,最终都由市场形成。

根据这个目标,今后几年需要创造条件逐步放开的商品和劳务价格有:能源产品中的统配煤、成品油;原材料中的钢材、有色金属产品;化工产品中的基础化学工业产品、化学工业原料及化肥、化纤和塑料等轻工原料;建筑材料中的水泥;重型机械工业产品;轻纺工业产品中的棉纺织品、木浆及部分纸张;农产品中合同定

购的粮食、棉花、烤烟、蚕茧的购销价格。

第二、形成相对合理的价格结构。从长期看，合理的价格结构，应能使各类商品和劳务的正常生产费用得到补偿和利润水平大体平均化。同时，随着对外开放程度的提高和国内外市场联系的日益密切，可对外贸易商品的国内价格，特别是进口份额占国内消费比较大的商品价格与国际市场价格应趋于一致。

根据以上要求，一部分重要商品和劳务价格需要逐步提高：

工业品中，计划内的煤炭、石油和天然气，焦炭、煤气和煤制品业的价格需要有较大幅度的提高。

农产品中，国家定购的粮食价格需要放开或提高。

居民消费品中，粮食销价偏低，公房租金也明显偏低，需要提高。

此外，铁路运输业是制约国民经济发展的“瓶颈”产业，应大力发展，需要通过进一步提高价格筹集部分建设资金。

第三、建立有效的价格调控体系。价格调控体系，要与市场经济运行机制相适应：1. 建立有效的价格总水平预警和调控体系；2. 建立灵敏有效的价格信息系统；3. 具有比较完备的对重要商品市场价格进行干预的手段；4. 完善规范价格行为的法律体系。

建立新的价格调控体系需要做好以下几个方面的工作：

1. 中央银行依法控制货币供应量。坚持与经济发展

和价格总水平计划相适应的货币供给政策。

2. 完善物资储备制度。对重要的物资如粮食、能源、重要原材料要有必要数量的储备保障。

3. 加强财政对经济运行的调节职能。国家财政每年要划定占年国民生产总值一定比例的资金用于价格调节。

4. 加强价格的法制建设。政府定价和对市场价格的干预必须依据法律，企业和个人的价格行为必须有法可循，对垄断、欺诈、牟取暴利的价格违法行为要依法制裁。

5. 改进控制价格的行政手段。政府定价要遵循价值规律，减少政府直接定价形式，更多地采用政府定货价格、政府批准价格、拍卖价格等定价形式。

(三) 理顺价格的基本策略

1. 价格总水平的控制。理顺价格应在价格总水平相对稳定的前提下进行，同时在基础产品提价时，要允许价格总水平适度上涨。

为此，在价格总水平控制中应掌握好以下原则：

(1) 加强价格总水平的控制，保持市场价格总水平的相对稳定，在理顺价格的过程中，年平均零售物价上涨幅度保持在5%左右，生活费用价格指数上升可以略高一些。

(2) 价格总水平的控制应是灵活有弹性的，在不影响国民经济正常运转的前提下，个别年份价格总水平上升幅度还可以高一些，但不应超过10%。

(3) 在市场调节价格比重越来越大的情况下，要防止需求膨胀发生，严格控制由需求拉动引起的价格上涨，使它一般不超过 2%。

2. 理顺价格步骤的总体安排。当前，我国经济改革和经济发展进入了一个新的历史时期，加快理顺价格步伐面临着许多有利条件：供求矛盾缓和、宏观环境好转、新体制框架初步形成，我们完全有可能在较短时期里基本实现理顺价格的任务。因此，在保持价格总水平相对稳定的前提下，要适当加快理顺价格的步伐，力争在 3 年或更多一些的时间内把适宜于放开的价格基本放开，在 5 年或更多一些的时间内大体理顺政府管理的价格。

二、理顺价格的任务及步骤

理顺商品和劳务价格的任务可以归纳为：

——以解决能源产品价格偏低问题为龙头的生产资料价格改革；

——以理顺粮食购销价格为中心的农产品价格改革；

——以提高公有住宅租金为重点的居民消费品和生活服务价格改革。

(一) 以解决能源产品价格偏低问题为龙头的生产资料价格改革

1. 目标。

(1) 统配煤炭价格，走逐步放开，扩大市场调节的

路子。统配煤炭的目标价格应是生产者和消费者都能接受的市场均衡价格。

(2) 原油价格由政府根据国际市场价格来确定。成品油区别品种，逐步放开。

(3) 电网的供电价格由政府按正常成本加平均利润确定，并实行峰谷电价。电厂的出厂价格由发电企业与供电企业协商确定。

(4) 铁路运输价格由政府按新建路的正常运营成本加平均利润确定。民航、公路、水运价格先实行政府指导价，以后逐步放开，实行市场调节。

(5) 其它尚未放开的生产资料价格都放开，实行市场调节。

2. 步骤。

(1) 煤价。对目前尚有的 3 亿多吨统配煤在保证煤炭运输计划的基础上，逐步减少统配数量，提高统配煤价格。地方所属煤矿的煤价由各地自行改革。

(2) 电价。在整顿的基础上，对进入全国大电网的电力价格和电网的供电价格分别实行综合平均价。然后，以市场煤价为基础，逐步按新建电厂的正常成本加平均利润提高出厂价格，并相应提高供电价格。对国有电厂的出厂价格逐步实行企业协议价格。对供电价格，应拉开峰谷电价。

(3) 油价。逐步把计划内平价原油转为计划内高价原油。之后，以国际市场价格为参照系，使国内原油价格逐步向国际市场价格靠拢。煤油和润滑油价格可考虑