

价格改革二十年 回顾与前瞻

汪洋 / 主编



中国计划出版社

45

F726.1

v29

价格改革二十年 回顾与前瞻

主 编 汪 洋

副主编 韩永文

价格改革二十年回顾与前瞻

汪 洋 著

中国计划出版社

中国计划出版社

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

价格改革二十年回顾与前瞻/汪洋主编. —北京: 中国计划出版社, 2002. 5

ISBN 7-80177-079-X

I. 价… II. 汪… III. 价格体系—经济改革—中国
IV. F726.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 028149 号

价格改革二十年回顾与前瞻

汪 洋 主 编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 10.75 印张 265 千字

2002 年 5 月第一版 2002 年 5 月第一次印刷

印数 1—4000 册

☆

ISBN 7-80177-079-X/F · 024

定价: 28.00 元

前 言

王春正

党的十一届三中全会以来,我国价格改革在探索 and 实践中走过了 23 年。23 年的价格改革,经历了实践——认识——再实践这样一个不断实践、不断深化认识的艰苦过程。党的十五届五中全会指出:“随着我国‘九五’计划的完成,我们实现了现代化建设第二步战略目标,生产力水平上了一个大台阶,人民生活总体上达到小康水平,社会经济生活出现了商品市场供求关系、经济发展的体制环境和对外关系三个历史性重大变化”。这是改革开放带来的巨变,是在邓小平建设有中国特色社会主义理论伟大旗帜指引下取得的改革硕果。作为经济体制改革的重要组成部分,价格改革也发挥了重要作用。

改革极大地解放了社会生产力,使我国的经济和社会面貌发生了翻天覆地的变化。社会主义市场经济体制已经初步建立,社会主义民主法制建设不断得到加强。经济发展取得了举世瞩目的成就,国民经济总量年均增长 9.6%,人均国内生产总值年均增长 8.2%,超出了同期世界各国的增长速度;产业结构合理化程度有了显著提高,一、二、三次产业结构比例由 1978 年的 29.4:47.1:23.7 发展为 2001 年的 15.9:50.9:33.2;人民的物质文化生活水平大幅度提高,全国居民消费水平提高了 3.2 倍。

社会生产力的极大解放,来源于我国坚持市场取向的经济体制改革。而坚持市场取向经济体制改革的核心内容,是注重发挥

市场配置资源的基础性作用。市场是资源配置的基础,而主导市场配置资源的基础是市场形成价格的机制。23年来,我国从重新讨论、认识和尊重价值规律,到坚定不移地培育和发展市场形成价格机制,始终坚持了运用价格杠杆促进资源合理配置,促进国民经济持续、快速、健康发展,从而迅速告别了经济资源全面短缺、市场供给全面匮乏的短缺状态。

改革使我国的价格形成机制和管理体制发生了根本性变化。改革以前,我国90%以上的商品和服务价格由政府决定,农产品和基础工业品价格长期偏低,商品之间的比价关系极不合理,多数商品和服务价格既不反映价值也不反映供求。目前,绝大多数商品和服务价格已经放开,由市场竞争形成。在社会商品零售总额中,市场调节价所占比重已达95.8%;在生产资料销售收入总额中,市场调节价占87.4%;在农副产品收购总额中,市场调节价占92.5%。从总体上看,我国商品生产与服务价格由市场形成的程度已接近或达到市场经济发达国家水平。市场机制在价格形成中已经起主导作用,并有效地引导着产业结构调整和优化配置。商品之间的比价关系趋向合理。适应社会主义市场经济要求,政府对价格进行宏观调控和间接管理的制度已逐步建立并不断完善。

价格改革积累了很多宝贵的经验。例如,价格改革必须坚持妥善处理改革、发展和稳定的关系,使之既要适应经济发展和整个经济改革的要求,又要兼顾社会各方面的承受能力,在改革进程中力争保持价格总水平基本稳定,避免大起大落;正确认识放开价格并不是对市场价格撒手不管,而是要加强对市场价格竞争秩序和市场价格行为进行规范和监管,坚持以适当的方式和适当的手段进行必要的宏观调控,建立和完善宏观调控下主要由市场形成价格的机制;坚持价格改革与其他改革配套推进,通过与其他改革配套进行来创造有利于推进价格改革和整体经济体制改革的条件,

实现重点突破与整体推进有机结合,努力减轻社会震动等等。

江泽民同志指出:“社会主义制度的自我完善和发展,说到底,是一个体制创新的问题。”实现我国经济体制的不断完善和发展,就要坚持不断地推进体制创新。这就需要我们注意不断地总结以往改革的经验和教训,注意研究借鉴国外一些国家的有益经验,探索、完善、丰富日益深入着的改革实践。中国的经济体制改革是前无先例的,党中央确立的建设社会主义市场经济体制的改革目标是举世无双的。进入新世纪,我国开始了全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的新阶段。九届全国人大第四次会议讨论通过的国民经济和社会发展的第十个五年计划,明确了“十五”期间我国经济发展、社会进步和体制改革的主要奋斗目标,实现这个宏伟蓝图,必须坚持促进生产力的不断发展,坚持实行经济结构的战略性调整,坚持体制创新和技术创新,推动两个根本性转变。希望《价格改革二十年回顾与前瞻》这本书能给未来中国经济体制改革特别是价格改革提供一些有益的借鉴。

目 录

前 言

第一章 中国价格改革的历史背景·····	(1)
第一节 1979 年以前的中国价格管理体制 模式·····	(1)
第二节 1979 年以前的中国价格管理体制 改革·····	(13)
第三节 中国价格体系和价格管理体制形成的历史 原因·····	(25)
第四节 1979 年以前中国价格体系和价格管理体制 发挥的作用·····	(32)
第五节 1979 年以前中国价格体系和价格管理体制 存在的主要问题·····	(37)
第二章 中国价格改革的基本轨迹·····	(45)
第一节 价格改革的初始阶段(1979—1984 年) ·····	(45)
第二节 价格改革的展开阶段(1985—1988 年) ·····	(53)
第三节 治理整顿时期的价格改革(1989—1991 年) ···	(62)
第四节 经济体制改革深化过程中的价格改革 (1992—1996 年) ·····	(68)

第五节	“买方市场”条件下的价格改革 (1997 年以后)	(78)
第三章	价格变动与价格改革的主要特征	(88)
第一节	保持价格总水平基本稳定	(88)
第二节	“摸着石头过河”与建立社会主义市场经济 体制	(93)
第三节	缩小“剪刀差”与实行农产品收购 “保护价”	(98)
第四节	价格“双轨制”与和国际市场价格 “接轨”	(103)
第五节	“看不见的手”与加强宏观调控	(110)
第四章	价格立法的历史沿革与发展	(112)
第一节	改革开放以前的价格立法	(112)
第二节	改革开放以后的价格立法	(113)
第三节	《中华人民共和国价格法》的形成	(137)
第四节	《价格法》的立法宗旨	(139)
第五节	《价格法》的主要内容和基本特征	(141)
第六节	《价格法》的实施与贯彻	(155)
第五章	价格管理组织体系和机构改革	(160)
第一节	物价机构的恢复和加强	(160)
第二节	加强物价工作的宏观调控职能和执法 职能	(164)
第三节	适应社会主义市场经济的需要调整 物价机构	(167)
第四节	改善价格管理体系的历史经验	(174)

第六章 中国价格改革的成就	(176)
第一节 形成社会主义市场经济价格模式.....	(176)
第二节 初步理顺价格关系.....	(186)
第三节 价格形成机制得到基本转换.....	(197)
第四节 价格宏观调控体制初步建立.....	(204)
第五节 价格管理向法制化、规范化与民主化 迈进.....	(214)
第七章 价格改革的基本经验	(220)
第一节 解放思想,实事求是	(220)
第二节 遵循价值规律,转换价格机制	(230)
第三节 渐进式推进,逐步深化	(242)
第四节 审时度势,把握力度	(262)
第五节 各项改革协调配合,有序推进	(270)
第八章 新时期价格改革的背景、问题及原则	(277)
第一节 新时期价格改革的背景分析.....	(277)
第二节 新时期价格改革面临的主要问题.....	(286)
第三节 新时期价格改革的基本原则.....	(291)
第九章 新时期价格改革的主要任务	(304)
第一节 建立和完善社会主义市场经济条件下的 价格调控体系.....	(304)
第二节 规范和完善政府定价机制.....	(314)
第三节 新时期价格改革的主要任务.....	(322)
后 记	(330)



第一节 1979 年以前的中国 价格管理体制模式

1979 年以来,我国推进价格改革的过程是由计划价格体制向市场价格体制转变的过程,改革的对象是计划价格体制,改革的目标由最初的建立计划和市场相结合的价格体制,到最终确定为建立社会主义市场经济体制。价格改革改变了资源配置的方式,改变了政府的价格管理方式和方法。也改变了企业的信息机制、激励机制和决策机制。要了解中国为什么要进行价格改革,怎么进行价格改革,20 年来价格改革取得了哪些成就,必须首先了解价格改革的历史背景,即 1979 年以前中国价格管理体制的运行方式及其特征。

一、1979 年以前中国价格管理体制的基本特征

1949—1979 年涵盖了新中国国民经济恢复时期和计划经济时期。在国民经济恢复时期,我国形成了价格管理体制雏形;进入计划经济时期,我国逐渐地形成了从属于计划经济的价格管理体制。在统一领导、分级管理的计划经济原则下,形成了高度集中、

分级管理的价格管理体制模式。这种体制模式的基本特征是指令性、行政管理型、多层组织体制结构。这一体制要求：绝大多数产品实行国家定价，凡是规定由中央统一管理的价格，任何部门、任何地方不得越过权限自行改变；由地方管理的价格，在当地党委政府的领导下，由地方的价格管理机构统一管理，任何地方、任何部门、任何企业、任何单位，都不得越过权限自行调整价格，也不允许采取降低质量、改变规格、提高或者压低等级等不正当办法，变相地提高或降低价格，其主要特征表现为：

1. 在价格管理上，权力高度集中，企业等经济主体长期无定价权。在这一时期里，国家既制定价格的方针政策、价格管理制度和定价办法，又具体确定产品的价格水平和收费标准。生产者、经营者根据国家确定的价格政策及定价方法，核定本企业的成本，并按规定的利润率、经营者费率等核算价格。核算出价格后，分公司向总公司，总公司向政府有关部门层层上报；中央或省市区政府有关部门审批，确定价格后，再层层下达，由生产者、经营者具体执行。无论体制的具体框架如何变化，在很长一段时间里，企业、作为生产者的农民、个体劳动者或者其他经济主体基本上都没有定价权力。从事直接生产和销售的企业设有价格管理机构，该机构属于价格管理系统的基层单位，但只能消极地接受和执行政府或行政主管部门定价，无权主动地根据生产变化来制定和调整价格。在这 30 年的价格管理体制之下，与企业一样，消费者基本上属于价格接受者。由于价格已经预先决定，消费者没有讨价还价的权利。

2. 在价格管理形式上，绝大多数商品和服务均实行政府定价。由于绝大部分生产资料和消费品生产均纳入了国家计划，因此，政府价格管理部门对大多数商品和服务价格进行直接管理。价格管理部门直接制定和调整价格，政府管理的价格范围几乎包括了所有的商品生产、流通和销售环节。其中，在相当一段时期里，大部

分生产资料未作为商品进入市场流通,而仅作为产品进行计划分配,除少数牲畜、粪肥等农业生产资料在一段时期可在农村集贸市场交易外,多数工农业生产资料均采取计划分配形式,其价格由政府价格主管部门决定;对生活资料价格,也只有部分属于农民自产的农副、土特产品,在一些地区被允许在当地集贸市场上进行实物交换或小额交易。在这一阶段,政府管理的计划价格比重占所有价格的90%以上。

3. 在调控方式上,以直接的价格管理代替间接的宏观调控。我国由国民经济恢复时期进入计划经济时期后,政府对大多数商品和服务价格实行直接定价,因此,在价格总水平调控上并不强调使用宏观经济间接调控手段。“经济短缺”是这30年我国经济的一个主要特征,每当市场出现供不应求时,政府对价格总水平的调控,主要是采取固定价格和定量供应相结合的行政手段进行直接管理,而不是运用货币政策或者财政政策工具来调整供需总量,致使通货膨胀隐性化。体制运行和价格管理表现为就价格论价格,就价格管理价格,而不是通过货币、财政调节等宏观经济手段对价格总水平进行间接调控。在市场经济体制下,货币政策和财政政策是国家调控价格总水平的主要手段,除非常时期外,对价格总水平和主要商品价格一般不进行直接的行政干预,利用固定商品的价格来抑制通货膨胀的做法更是极为少见。而在这30年里,特别是计划经济体制形成之后,价格管理主要实行的是直接管理方式,这与今天社会主义市场经济条件下,价格管理形成了鲜明对照。

4. 在价格形成机制上,政策性因素起最主要作用。长期以来,我们是限制价值规律的作用的,不讲价值规律,而讲“国民经济有计划按比例发展规律”。价格不反映价值,也不反映市场供求。制定计划价格时,注重国民经济的平衡与比例,并受政治运动和国际环境等因素的影响,如“文革”时期冻结物价。价格形成基本不是由市场这只无形的手所决定的,而是由政府这只有形的手所决定

的,政府价格政策对价格形成起着决定性的作用。这样,价格形成就具有更多的政策性含义。因受帝国主义的封锁和我们的“闭关锁国”,国内经济与国际经济隔绝,计划价格不可能反映国际市场等因素,同时,国内市场萎缩,甚至被限制或取缔,加上商品严重短缺,计划价格也不可能反映国内市场供求等因素。价格管理体制的运行必须以中央和地方财政实力作为重要的支撑。有些商品价格之所以定得很低,其原因是财政补贴在做支撑。政策性因素使得价格不能反映市场供求变化,并成为价格扭曲的重要原因。

5. 价格管理多重目标。在这种价格管理体制之下,政府进行价格决策时,既要考虑经济发展和促进生产的需要,也要考虑政治和社会稳定的需要。这就使价格管理体制具有多重目标:稳定物价、促进工农业生产发展、保证人民群众生活安定、实现国家特定的产业政策、实现国家确定的经济发展计划目标等等。由于体制上的行政性管理性质,在追求各种目标的过程中,政府往往不是利用市场,而是采用行政管理方法,特别是在对付严重的通货膨胀时,在很大程度上依赖于行政权力,实行价格总水平控制的方法。实践经验表明,多重目标存在着长期矛盾,可能出现为获得某一目标而牺牲另一目标的结果,例如,在以稳定价格作为主要目标的时候,生产和经济发展的重要性降在了其次;而为了促进经济和生产发展而放松价格管理权限,短期内又会加剧价格波动,影响到人民群众的生活,不得不重拾稳定价格的目标,实行高度集中的价格管理。事实上,在这30年里,国家在大部分时间里是以稳定价格作为首要目标的。

二、价格管理机构 and 价格管理权限

1949—1979年期间,价格管理机构变动频繁。在1953年前,我国市场物价管理工作由政务院财政经济委员会委托中央贸

易部统一领导和组织,中央贸易部和地方各级贸易部统管国内商业与对外贸易所涉及的物价业务。1952年,中央决定成立商业部、对外贸易部、粮食部,撤销中央贸易部。此后,市场物价工作都由商业部门领导与组织,直到1957年全国物价委员会成立。从1953年第一个五年计划开始以后,生产资料的计划价格由国家计划部门主管。

1957年8月,国务院决定成立全国物价委员会,主管市场物价工作。但粮油商品价格由粮食部负责,水产品价格由水产部负责,药材和药品价格由卫生部负责,进出口商品的国内购销价格由对外贸易部负责,其他各项商品的市场物价,由商业部负责。生产资料的计划价格仍由国家计划部门主管。在经济调整时期,政府价格综合管理机构(物价委员会)得到了充实和加强。

“文化大革命”爆发后,物价管理机构陷于瘫痪,1969年12月,全国物价委员会并入国家计委,省、县物价委员会相应地并入计委系统。1977年10月,经国务院批准,设置国家物价总局,作为国务院的直属机构,各地区、各部门本着精简机构的原则,建立相应的物价管理机构,工商企业也配备与工作任务相适应的人员,从事价格管理工作。

显然,1949—1979年的价格管理机构,主要依据生产与流通主管部门的职能、产品和业务属性、地区、行政关系和经济关系等来设置。根据这些原则确定的价格管理机构组合在一起,形成一套价格管理机构系统,即物价系统。

(一)按职能划分的价格管理机构及其权限

在这一时期的价格管理体制模式当中,价格管理机构被赋予宏观价格管理和微观价格管理双重职能。宏观价格管理职能指的是对价格总水平的控制和管理,而微观价格管理职能指的是对产品和服务价格的直接管理。根据这两大职能,价格管理机构分成两个层次,中央政府及其价格管理部门负责管理价格总水平,价格

总水平的具体水平由这些机构控制。从这个意义上说,高层价格管理机构对价格总水平进行直接管理。中财委、国务院以及中央贸易部、商业部、全国物价委员会、国家物价总局等机构在不同历史阶段上对价格总水平进行过直接的管理。第二个层次是对微观价格进行直接管理的机构,主要是政府各级价格管理部门以及各专业公司的价格管理部门。企业的价格管理机构也对产品和服务价格进行管理,但是没有定价职能和权力。

(二)按产品和业务属性设置的价格管理机构

根据产品和业务属性,主管不同产品和业务的各部、各专业公司设立价格管理机构,分别管理工农业产品、交通运输、邮电资费等产品和服务价格,各部门的物资供销单位,执行物资部门的物资供应价格和管理收费标准,贸易货栈、信托公司、农工联合企业、知青商店、街道商店、厂办商店、军人服务社等单位 and 个体劳动者经营的商品价格,由国营专业公司归口管理。

(三)按地区设置的价格管理机构

价格管理机构设置的另一个依据是地区性。在地方政府设置地方价格管理机构,目的是将中央政府及其价格管理部门制定的价格方针政策贯彻到地方。另外,由于地区产品生产存在差别,以及有些地方产品属于自产自销的产品,从这种意义上说,也有必要在各个地区设置价格管理机构。而各个省、自治区、直辖市及其所属地区(市)和县级政府均设有价格管理机构。因此,从行政区划的角度来说,价格管理系统又是一个以行政区划为基础的全国性的庞大组织系统。从理论上说,它在组织上应当保证中央价格管理部门的价格决策实施到每一个地区。

(四)按行政关系和经济关系形成的价格管理机构

价格本质上是一种经济现象,行政关系和经济关系不能够截然分开,因此,在价格管理机构设置上,出现了行政关系和经济关系交叉的情况。行政隶属关系是价格管理机构相互联系的主要关

系,但是,由于行政关系和经济关系的交错,在行政关系当中,又存在经济关系。按照价格管理机构设置要求,许多企业设置了价格管理组织,企业价格管理组织是价格管理机构系统的基层组织,企业价格管理组织与企业的关系属于内部隶属关系,也属于经济关系,其人事、经营业务等应接受企业的管理;但是企业价格组织与政府价格管理机构的关系属于行政关系,必须接受政府价格管理机构在价格政策上的领导。这两种关系是交叉在一起的,企业的价格管理组织因而要接受企业和政府的双重领导。例如,按照价格管理权限,基层商业企业是执行国家定价的基层单位。基层商业企业也设立负责本企业价格管理的专职机构,设专职或兼职价格管理人员,基层商业企业的价格管理机构与政府或者主管部门的价格管理机构形成上下级行政关系,它在执行上级价格管理部门规定的价格同时,也有义务就商品定价提出意见,报主管部门审批,甚至对企业价格政策的执行进行管理和监督。

(五)统一领导、分级管理的价格管理机构系统

不同地区、不同层次的行政关系形成了价格管理机构,中央一级的价格管理机构包括综合性的、主管价格综合平衡工作的机构,如全国物价委员会或国家物价总局等等,以及各部、各个专业公司的价格管理机构,各省、直辖市、自治区政府设立价格管理机构,各地区和各县政府也设立价格管理机构。从中央到地方,形成具有上下级关系的 price 管理机构系统。

无论是归口设置还是按地区设置,无论是按行政关系还是按经济关系设置,中央政府价格管理部门和地方政府价格管理部门、政府价格管理部门和归口单位、政府价格管理部门和企业价格管理部门之间构成上下级关系,党中央和各级党委分别对各级物价管理机构进行领导,这就是统一领导、各级分级管理的组织体系。在这种组织系统当中,命令从上到下贯彻实施。值得注意的是,各个专业部门和专业公司的价格管理机构,既是同级物价部门的下

级单位,也是本部门和专业公司的下级单位,实际上也是接受双重领导。因此,价格管理决策从上到下进行。各部、各地方价格管理机构研究价格定价和调价方案,征得上级价格管理机构同意后再下达执行。一些重要商品价格的制定和调整,需要由国务院审批,经同意后执行。有些比较重要的商品,其价格制定或者调整需要将结果上报给国务院或者上级价格管理部门备案。

由于价格是国民经济的综合反映,在价格调整过程当中,工农业产品价格、服务收费之间的调整不仅会引起价格间的连锁调整,而且也会引起部门间经济利益的消长,价格、计划、财政、金融等方面由于资金的安排会出现相互牵扯现象。因此,在经济管理活动中,有必要进行部门之间的价格和利益协调。30年中,价格协调工作长期由国务院设立的中央价格管理部门来承担,如全国物价委员会以及后来的国家物价总局。著名经济学家薛暮桥同志曾经论及这类机构的协调任务:在全国物价的统一调整中,存在着产地同销地、生产部门同销售部门的矛盾,中央同地方的矛盾。各地不但客观条件不同,而且主观认识也不同,全国物价委员会必须慎重收集和考虑各方面不同的意见。从国家物价总局内设机构也可看出,它既设有综合部门,也有按产品或者业务职能分类的部门,这种部门划分方式便于同各部或各专业公司等对口价格管理部门进行联系和协调。

根据价格管理权限,中央政府、各业务部门、地方政府分别管理全国范围的、各业务部门和各地方的价格。30年当中,尽管具体的价格管理机构多次出现变动和调整,但集中的、分级管理的价格管理机构系统的模式基本上没有改变。

总体来说,全国价格管理机构正是由上述种种关系形成的组织系统,它包括中央政府的价格管理机构,如全国物价委员会或国家物价总局、各部和各中央专业公司的价格管理机构,地方政府的价格管理机构,如各省、直辖市、自治区、地区和县级的价格管理机