

概 述

商品的价格及其变动趋势，是社会政治、经济生活中的一个敏感问题。在生产资料私有制条件下，尽管商品价格是通过市场竞争自发形成，并随着供求情况的变化而自由涨落，从而对生产和再生产过程的各个方面起着自发的调节作用。但是历代政府也总是通过货币、税收、金融等政策和行政干预措施对价格的变动施加一定影响。晚清以来，由于各历史时期的社会制度不同，物价管理的方法、政策也各不相同。新中国成立后，人民政府一直把稳定物价总水平和及时调整不合理的价格，作为保持国民经济协调发展和社会稳定的一个重大问题予以高度重视。

晚清时期，本省在自然经济占统治地位、农业没有较大自然灾害的情况下，市场物价比较稳定，市场流通货币为“纹银”制钱，以银为本位。辛亥革命之后，市场流通的货币由清朝的制钱“纹银”逐渐改为铜元、银元，货币仍以银为本位，市场物价仍比较平稳。当时政府对市场物价管理没有具体法规，商品价格由买卖双方议价形成，只在市场物价出现较大波动时，才临时进行行政干预。

1935年11月4日国民党政府实行“法币”，禁止银元流通。当时“法币”与“英镑”、“美元”有法定汇价，在市场流通

中有一定信誉 因此 抗日战争爆发前 本省市场物价一直在低水平上徘徊。1931 年 日本发动‘九·一八’事变 在战争因素的刺激下，全省农产品收购价格水平和工业品零售价格水平 分别比 1930 年上升了 1.19% 和 2.53%。但由于从 1931 年至 1933 年西方资本主义国家相继爆发了严重的经济危机 大量倾销过剩产品 从 1932 年起 全省农产品收购价格水平和工业品零售价格水平连续下跌。农产品收购价格到 1933 年跌至最低谷 比 1930 年下跌了 20.36%；工业品零售价格到 1934 年跌至最低谷 比 1930 年下跌了 16.78%。1934 年 西方资本主义国家的经济开始复苏 加之同年 6 月美国实行‘白银国有’向各国高价收购白银 引起中国白银大量外流 国内通货紧缩 造成了轰动一时的货币危机。在需求增加和白银升值的交错影响下，全省农产品收购价格从 1934 年起又逐步缓慢回升，到 1936 年回升到比 1930 年高 8.7% 的水平 工业品零售价格从 1935 年开始逐步缓慢回升 但到 1936 年仍比 1930 年低 5.5%。这个时期 虽然市场物价比较平稳 但在日本入侵、军阀混战的影响下 工农业生产和群众生活每况愈下 各级官府在物价管理方面，也没有成文的法规和措施，完全由市场自发调节。

抗日战争期间，日本侵略军占据了本省大部分城镇。日伪军在占领区内 对物价实行战时‘统制’管理。1942 年 7 月 伪山东省公署转颁《华北物价紧急对策要纲》 规定：在‘物的方面集中施策于军需’。对于‘物资之供求 须全体一元调整运用 竭力纠正偏颇之弊 尤其主物资之移动 须

由中央统制，以免地方发生分歧情形”。对物价的管理是“从速强化物价统制”。物价统制机构分为日方与华方两套。对主要原材燃料及主要生活必需品，分别实行“适当价格”、“市场调节价格”、“停止价格”、“协定价格”、“统制价格”。同时还在“金融政策”、“利润控制”等方面规定了一整套应急措施。1943年6月26日，伪国民政府制定了《华北扰乱经济统制紧急治罪暂行条例》明确规定对“超过公定价格”或“拒绝按照公定价格售卖物资者”处三年以上、五年以下有期徒刑并课一万元以下之罚金”对“意图提高或增加公定价格而伪报生产成本者”处三年以下有期徒刑、拘役或一万元以下之罚金”。这一套物价管理法规虽然严厉，但由于滥发货币，物价仍连年暴涨。以省会济南市场为例，批发物价总指数以1937年6月—12月平均为100，1944年为15389，比1937年上涨了152.89倍，其中主要生活资料上涨了103.49倍（粮食类上涨70.67倍，副食品类上涨69.33倍，衣着类上涨113.79倍，燃料类上涨160.19倍）其他主要物资上涨了202.29倍。物价的暴涨给本省的经济造成了巨大破坏，给人民生活带来严重灾难。

1938年以前，国民党统治区和抗日根据地一律使用“法币”。从1939年秋季起，抗日根据地在胶东战略区创建了北海银行，发行“北海币”（统称“抗币”，下同）与“法币”同时流通，等值使用。1941年12月太平洋战争爆发以前，尽管受战乱影响市场物价急剧上涨，但“法币”的币值还比较稳定，因此两种货币等值流通对根据地的经济生活尚无

大的危害。太平洋战争爆发以后，日伪占领区向国民党统治区大量转移“法币”，致使“法币”迅速贬值，导致国民党统治区的物价飞涨，并波及到抗日根据地。根据地以“法币”计算的物价综合指数是以 1937 年为 100 到 1944 年为 388684，上涨了 3885.84 倍。面对这种情况，各抗日根据地按照中共山东分局的指示，采取进一步建立独立的货币制度，高价输出根据地多余的物资，增加财政收入，提高“抗币”的币值，严格控制货币发行量，通过国营商店吞吐重要物资，调剂市场，平抑物价，党政军厉行节约等有力措施，保证根据地市场物价的平稳。同 1944 年 1 月相比，按“抗币”计算的价格总水平，1945 年 1 月下降 2%。各根据地呈现出一片生产发展、市场繁荣、社会稳定的景象。

1945 年 8 月日本无条件投降后，国民党政府宣布“法币”与伪“联银券”的兑换率为 1:5，并大量抛售日军战时储备物资，市场物价大幅度下跌。但好景不长，物价从 10 月份又开始大幅度上涨。

1946 年 7 月国民党撕毁《国共停战协定》，向解放区发动了全面进攻。国民党政府为摆脱经济困难滥发货币，导致“法币”急剧贬值，市场物价节节上升。1947 年 2 月 27 日，国民党政府颁布了《经济紧急措施方案》，要求“动员全部力量稳定物价”，对“指定地一定日用必需品严格议价”。9 月 18 日，国民党政府物价委员会在修正物价实施办法中，又要求对议价商品进行管理。由于国民党政府发动全面内战，加之政治上的腐败，这些“紧急措施”均难奏效。以济

南市场为例,1946年1月机制面粉批发价格每袋为4700元(法币)到1948年8月,每袋上涨到2400万元,上涨了5105倍;“双龙”白布,1946年1月批发价格为每匹19100元,到1948年8月上涨到7350万元,上涨了3847倍。

解放战争期间,解放区全面实行了“土地改革”,彻底推毁了封建地主阶级对农民的经济剥削,极大地调动了农民发展生产和支援解放战争的积极性。农业连年丰收;“北海币”的币值继续保持相对稳定,公营经济调节市场、平抑物价的能力进一步增强。除某些从国民党统治区购进的布匹、火柴、西药、煤油等物资的价格较高以外,解放区生产的粮食、食盐、食油、土布等生活必需品价格都比较平稳。随着山东解放区逐渐与外省的解放区连成一片,出现了“北海币”与其它解放区的货币互相流通的新情况。1948年10月1日各解放区的领导机关共同协商规定,“北海币”与“冀南币”的比值为1:1,与“西北农民币”的比值为1:20,在各解放区并行流通;11月15日又规定,“北海币”为山东、华中解放区的本位币,但“华中币”仍与“北海币”等价通用(抗日战争胜利后,华中银行成立,统一发行“华中币”)。12月1日,经华北、山东、陕甘宁、晋绥人民政府会商决定,将华北银行、北海银行、西北农民银行合并,组建中国人民银行,统一发行“人民币”。解放战争期间,山东解放区稳定物价的手段,主要通过公营商店(公司)适时吞吐物资来实现,对私营商业仍然采取“又团结、又斗争”的政策。

经历了抗日战争和解放战争,本省的经济遭到严重破

坏。1949 年全省工农业总产值比战前的 1936 年下降了 20% 物资匮乏,百业待兴。同时,山东解放区还担负着支援前线的繁重任务,军费开支很大;加之对国民党的机关人员实行‘包下来’的政策,财政出现较大赤字,只好以增发货币来弥补。城市的投机资本采取倒卖‘美金’、黄金、银元等手段,囤积物资,哄抬物价,牟取暴利。1949 年 1 月、5 月、7 月先后发生了三次涨价风潮。在这种情况下,山东省人民政府采取取缔‘美金’、黄金、银元非法交易巩固人民币地位,国营公司按规定的价格挂牌销售粮食、棉纱、棉布,平抑物价的措施,较快地平息了涨价风潮。中华人民共和国成立不久,上海市的投机资本又掀起了一次全国性的涨价风潮,于 11 月波及本省。中共山东省委、山东省人民政府按照中央指示精神,实行‘重点加强对粮食、棉纱、棉布的控制,有计划地吞吐物资,统一行动,打击投机资本’的策略,采取‘你买我不卖,按市价处理冷背物资,你卖我不买,降价抛售主要物资’的方针,并在金融信贷方面采取措施,有力地打击了投机资本,仅十几天的时间就平息了物价风潮。12 月份,全省粮、棉、油、棉纱、棉布的价格开始回落。

三年经济恢复时期,全省各级党委、政府遵循‘发展经济、保障供给、城乡互助、内外交流’的经济工作总方针,在农村广泛发展生产互助组的同时,着力发展了农业生产合作社和与之相适应的供销合作社;在城市没收了国民党政府的官僚资本,掌握了矿山、铁路、电力、钢铁工业等国民经济命脉,进一步壮大了国营经济的力量,按照对私营工商业

利用、限制、改造的政策要求 鼓励私有经济的发展 促进全省国民经济迅速恢复和发展。1952 年全省工农业总产值比 1949 年增长了 70% 以上 超过了抗战前的最高水平。随着国民经济的恢复和发展，国营商业也进一步发展壮大。1952 年，在社会商品零售总额中，国营商业占 10.2% ，比 1950 年提高了 1.7 个百分点；合作社商业占 34.1% ，比 1950 年提高了 23.3 个百分点；私营商业占 55.5% ，比 1950 年下降了 25.1 个百分点。在此基础上，国家进一步确立稳定物价的方针 逐步建立健全了“统一领导、分级管理”的价格管理体制，初步形成了计划价格的一系列作价原则、作价办法，有计划地调整了一批突出不合理的价格和比价关系。同 1950 年相比，1952 年全省农产品收购价格总水平提高了 19.5% ，零售价格总水平提高了 10.8% 工农业产品综合比价即“比价剪刀差”缩小了 5.9%。

第一个五年计划期间（1953 年—1957 年）为适应经济建设的需要 继续贯彻执行稳定物价的总方针。配合“统购统销”和“派购”政策的贯彻执行 以粮价为中心合理安排农副产品比价 先后提高了粮食、生猪、鸡蛋、水产品、中药材、部分土副产品的收购价格 降低了棉花、烤烟、花生等收购价格，相应调整了以农副产品为原料的轻纺产品价格。为促进对私营工商业的社会主义改造 在生产领域 对私营工业按照不同情况合理制定并及时调整了统购、包销和加工订货商品的价格 在流通领域 按照“排挤批发商 就地改造零售商”的政策要求 国营、合作社商业缩小了地区差

价和批零差价。同时，为了防止盲目提高农产品收购价格和降低工业品销售价格，进一步合理安排了工农业产品的购销差价与品质比价。1956 年对私营工商业社会主义改造基本完成后，采取逐步缩小工业品价格的地区差价和降低农业生产资料价格的政策，保护边远地区和贫瘠山区工农业生产的发展，缩小城乡差别。1957 年全省农副产品收购价格总水平比 1952 年提高了 19.5% 其中粮食类提高了 15.7%，经济作物类提高了 5.2%，禽畜产品类提高了 34.5%，干鲜果品类提高了 16.2% 药材类提高了 33.2%，土副产品类提高了 81.6% 水产品类提高了 118.5%。全省商品零售物价总水平比 1952 年提高了 9.8% 农村工业品零售价格总水平提高了 1.7% 工农业商品综合比价以农副产品收购价格指数为 100，下同 缩小了 14.9% 初步改善了农副产品收购价格偏低、工农业产品交换差价偏大的状况，对工农业生产的发展起了积极的促进作用。

1958 年以后 由于工作失误 再加上自然灾害影响 工农业生产大幅度下降，国民经济遇到很大困难。在物资极其匮乏的情况下，国家对城镇非农业人口实行了“低标准，瓜菜代”的供应政策和“保平价 开高价”的价格政策 即降低城镇非农业人口的口粮、口油定量供应标准，稳住销售价格 对猪、牛、羊肉、食糖、肥皂、火柴等 18 类日用消费品实行凭票定量平价供应。同时 为了扩大货币回笼 对部分糕点、糖果、自行车、钟表、粮食酒、啤酒、卷烟、针织品、照相等实行了高价政策。 1959 年—1961 年，市场物价水平

(不包括高价部分)呈现稳中趋升的态势。同 1958 年相比,1961 年全省农副产品收购价格总水平上升了 21.6%,商品零售价格总水平上升了 7.3%,居民消费价格总水平上升了 7.4%,农村工业品零售价格总水平上升了 2.7%,工农业商品综合比价缩小了 15.5%。

1961 年—1965 年,贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针,国民经济逐步好转,物价总水平也开始稳步下降。同 1961 年相比,1965 年全省农副产品收购价格总水平下降了 5.0%,商品零售价格总水平下降了 2.4% 居民消费价格总水平下降了 5%,农村工业品零售价格总水平下降了 2.9%,工农业商品综合比价扩大了 2.2%。绝大部分实行高价的商品恢复了正常牌价。

1965 年贯彻全国第四次物价会议精神,计划在第三个五年计划期间,解决历史上遗留下来的工农业产品突出不合理的价格和产品之间的比价、差价问题。但由于农村“四清”和“文化大革命”的发动而未能实施。1967 年 8 月 20 日全面冻结了物价,并连续降低了农业生产资料的厂、销价格 取消了工业品原有的地区差价 实行全省一价。这影响了正常的生产和商品流通,财政也背上了沉重的补贴包袱。这种状况一直持续到 1978 年,物价工作也处于瘫痪或半瘫痪状态。同 1965 年相比,1978 年全省农副产品收购价格总水平累计提高了 8.3% 商品零售物价总水平累计降低了 1.7%,居民消费价格总水平累计提高了 8.3% 农村工业品零售价格总水平累计降低了 8.1% 工农业商品综

合比价累计缩小了 15.1%。

1978 年中国共产党十一届三中全会以后，根据中央的统一部署，有步骤地进行了价格改革。从 1979 年 4 月起步至 1996 年，改革的进程大致可分为以下四个阶段。

1979 年—1984 年为第一阶段。依据‘计划经济为主 市场调节为辅’的指导方针 贯彻‘调放结合 以调为主’的原则 有计划、有步骤地提高了粮棉油肉蛋菜等主要农副产品的收购价格和煤炭、石油等部分基础工业品的厂、销价格，同时分期分批地放开了统购、派购以外的三类农副产品和日用工业小商品价格，实行市场调节。1984 年底 商品零售总额中市场调节价的比重，由 1978 年 8.4% 提高到 31.8%。同 1978 年相比，1984 年全省农副产品收购价格总水平提高了 60.9%，商品零售价格总水平提高了 6.8% 居民消费价格总水平提高了 12.9% 农村工业品零售价格总水平提高了 3.6% 工农业商品综合比价缩小了 35.6%。

1985 年—1988 年为第二阶段。依据自觉运用价值规律 发展‘有计划商品经济’的指导方针 贯彻‘放调结合，以放为主’的原则 改变集中过多、统得过死的价格管理体制，扩大市场调节价的范围。先后放开了国家合同订购以外的粮油和肉蛋菜鱼等农副产品购、销价格，实行市场调节 同时对职工给予价格补贴 将煤炭、钢材、水泥、主要化工原料等基础工业品的超产加价改为‘双轨制’价格（即计划分配部分实行国家定价，计划分配以外的部分实行市场调节价）机械产品（包括农业机械）实行了浮动价格（即国

家指导价)。经过这一系列改革,过去那种高度集中的计划价格管理体制发生了很大变化。1988年底,商品零售总额中市场调节价的比重,由1984年的31.8%提高到41.5%,初步形成了国家定价、国家指导价、市场调节价并存的新格局。但是,由于经济过热,通货膨胀的压力日益严重,1985年和1988年分别出现了市场物价的大幅度上涨。1988年同1984年相比,农副产品收购价格总水平提高了49.3%,商品零售价格总水平提高了46.1%,居民消费价格总水平提高了45.9%,农村工业品零售价格总水平提高了27.5%,工农业商品综合比价缩小了14.6%。由于市场物价涨幅过大,引发了群众的惊慌心理,1988年发生了抢购风潮。同时,由于市场机制不健全,有些人利用手中的权力钻价格‘双轨制’的空子,转手倒卖计划内平价物资,造成流通秩序混乱。为尽快解决这些问题,从1988年8月开始进行治理整顿。

1989年—1991年为第三阶段,即治理整顿阶段。治理整顿的重点是:在逐步降低物价上涨幅度的前提下,整顿价格秩序,调整、补充、完善已出台的改革措施,促进产业结构和产品结构的合理调整,为进一步深化价格改革创造条件。同时实行价格总水平调控目标领导负责制。1989年,由于上年涨价滞后影响的因素较大,商品零售价格总水平的涨幅只比上年的19%回落了2.1个百分点,居民消费价格总水平涨幅比上年的18.7%回落了1.4个百分点,农副产品收购价格总水平涨幅比上年的25.8%回落了13.4个

百分点，农村工业品零售价格总水平涨幅则比上年的 13.8% 扩大了 4.1 个百分点，工农业商品综合比价扩大了 4.9 个百分点。1990 年，情况进一步好转。同 1989 年相比商品零售价格总水平仅上升 1.6%，居民消费价格总水平上升 3.4%，农副产品收购价格总水平下降 1%，农村工业品零售价格总水平上升 3%，工农业商品综合比价又扩大了 4%。1991 年，商品零售价格总水平涨幅由 1988 年的 19% 回落到 4.9%，居民消费价格总水平涨幅由 1988 年的 18.7% 回落到 4.9%，农产品收购价格总水平涨幅由 1988 年的 25.8% 回落到 -0.7%，农村工业品零售价格总水平涨幅由 1988 年 13.8% 回落到 2.9%，工农业商品综合比价扩大了 3.6%。治理整顿取得了明显成效。

1992 年—1996 年为第四阶段，即加强宏观调控、争取经济‘软着陆’阶段。1992 年下半年至 1993 年上半年本省经济发展进入新一轮快速增长时期。但是，经济领域中也出现了局部过热的不正常现象，经济泡沫泛起，市场供求趋紧，农业生产受到冷落，引发了严重的通货膨胀。1993 年全省商品零售价格总水平上涨 10.3%，居民消费价格总水平上涨 12.7%。年底同全国一样出现了争购粮油的风潮。1994 年全省商品零售价格和居民消费价格总水平上涨幅度达到建国以来的最高水平。针对上述情况，全省上下认真贯彻国家适度从紧的财政货币政策和中共中央、国务院关于加强宏观调控的具体措施，把抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务，作为正确处理改革、发展、稳定三者关系

的关键环节。继续实行价格总水平调控目标责任制，严格控制投资规模和消费基金增长，认真抓好“米袋子”、“菜篮子”工程建设，加强基本生活必需品和服务价格的监管，加快价格立法，打击垄断涨价、牟取暴利和价格欺诈行为，强化“清费治乱”力度，减轻企业、农民和居民负担。经过三年的努力，在经济逐步实现“软着陆”的同时，市场物价总水平逐步回落。1996年全省商品零售价格总水平涨幅由1995年的14.2%回落到7%，居民消费价格总水平涨幅由1995年的17.6%回落到9.6%，农产品收购价格总水平涨幅由1995年的12.8%回落到5.8%，农村工业品零售价格总水平涨幅由1995年的17.6%回落到5.6%，工农业商品综合比价缩小了0.2%。1997年，本省经济进一步实现了“高增长、低通胀”的格局。在保持经济增长11.2%的基础上，全省商品零售价格总水平涨幅进一步回落到0.8%，居民消费价格总水平涨幅进一步回落到2.8%，农产品收购价格总水平涨幅下降8.6%，农村工业品零售价格总水平涨幅下降1%，工农业商品综合比价扩大了9.3%。

1979年到1996年的价格改革，社会效益是明显的。一是农产品和基础工业品价格偏低的问题已基本缓解，价格体系趋于合理。据统计，1996年与1978年相比，农产品收购价格总水平累计提高了456.7%，农村工业品零售价格总水平累计提高了172.9%，工农产品“比价剪刀差”累计缩小了51%；基础工业品价格总水平累计提高了562.0%，加工工业品价格总水平累计提高了192.1%，基础工业品

与加工工业品比价累计缩小了 55.9%。价格关系的合理调整缓解了基础产业的“瓶颈”制约，有力地促进了生产发展，改善了市场供应，丰富了人民生活。过去长期实行凭证限量供应和计划分配商品的现象已不复存在。

二是绝大多数商品价格已经放开，适应社会主义市场经济要求的以企业定价为主体、以市场调节价为主要形式的价格机制已基本形成。到 1996 年底，全省由市场形成价格的比重，在商品零售总额中占 89.1%，在农副产品收购总额中占 82.7%，在工业生产资料销售总额中占 78.1%。进出口商品价格基本放开放活，外贸出口商品价格全部由工贸、农贸协商作价，进口商品除个别品种外均实行外贸代理作价。放开价格促进了市场发育，加强了市场竞争，同时也使价格杠杆的作用得到了较好地发挥，促进了资源向效益好的环节流动，大大优化了资源配置。

三是价格管理由直接管理为主转向间接管理为主，实现了管理方式的根本转变。1978 年绝大多数商品和服务价格实行国家定价，由政府直接管理，1996 年政府直接管理的价格主要是与国民经济发展和人民生活关系重大的极少数商品价格、资源稀缺的少数商品价格、自然垄断经营的商品价格、重要的公用事业价格和重要的公益性服务价格。管理方式上，实行国家定价和国家指导价相结合，坚持以市场为导向，根据成本、市场供求状况和国民经济发展的要求，适时调整。制定关系群众切身利益的公用事业

价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格时，建立了听证会制度，充分征求消费者、经营者和有关方面的意见，保持定价的科学性、民主性。同时，根据形势发展的要求，对带有强制性的行政性事业性收费和重要经营性收费，纳入了价格管理范畴。对放开的市场调节价格，通过建立健全企业内部价格管理制度、开展“双信”活动等，加强管理和引导。在管好少数商品和服务价格的同时，通过开展价格评估、市场监测和价格信息服务等，协调、仲裁价格争议，引导市场价格走势，服务经济发展。

四是价格调控的经济和法律手段逐步完善，建立在市场调节价格基础上的宏观调控体系初步形成。价格总水平调控目标，列入国民经济和社会发展规划，实行价格总水平调控目标责任制，实施“菜篮子”工程，建立了粮食和副食品风险基金、价格调节基金和重要商品储备制度。先后发布了《山东省行政性事业性收费管理条例》、《山东省行政性事业性收费管理条例实施办法》、《山东省制止牟取暴利和价格欺诈行为暂行规定》、《山东省价格监督检查办法》等地方性法规和规章。这些调控手段的建立，对稳定市场、平抑物价、安定人民生活发挥了重要作用。

五是市场物价总水平基本稳定，保证了国民经济在改革中持续发展和人民生活水平的稳步提高。1979年—1996年全省市场商品零售价格总水平上升234.9%，年均递升6.9%；居民消费价格总水平上升301.1%，年均递升8%。同期，全省国内生产总值增长659.7%，年均增长