

改革中的价格管理与调控方法^{*}

陈峻

经过十二年的价格改革,我国的价格管理发生了巨大变化,改变了过去统得过多,管得过死,权限高度集中的管理形式,初步形成了国家定价、国家指导价、市场调节价三种价格管理形式。经过十年多的改革实践和理论探索,我们对三种价格形式的管理以及物价计划目标的控制,取得了一定成效,同时也积累了一些成功的经验与方法。新型价格管理体制已经初见雏型。

一、关于我国的当前价格管理

(一) 宏观价格管理已初步形成系统

价格管理是一项系统工作,按照系统论工作方法,价格管理可以分为四个子系统,相互联系、又相互依存。

1. 宏观价格决策与计划执行系统

国家重大的价格政策和调控措施,都是由国务院决定的,各地政府也担负着部分价格决策的职责。价格决策的主体是各级政府。政府所属的价格管理部门,是价格决策和计划的具体执行与参谋机构。

价格决策的内容主要包括制定价格管理制度,划分价格管理权限,确定价格总水平变动计划,调整国家定价的商品价格,制定与价格变动有关的各种配套措施等等。

2. 信息反馈系统

信息,是已经发生、但对接收者来说还不知道的消息。价格信息系统是价格管理体制中的重要组成部分。对宏观价格管理与决策而言,主要需要客观反映价格变动的准确性、连贯性、趋势性、全面性强的价格信

息,以及重大的市场动态。

价格决策系统需要的价格信息量十分庞大,目前向价格决策系统反馈信息的渠道也很多。这些信息大体包括以下方面:价格总水平变动,价格政策与调价计划执行,地方政府价格决策,放开商品价格变动,货币与信贷,商品总需求与总供给,主要商品生产成本,商品购销存,价格理论研究及社会居民心理状态,国际经济与价格等。

对这些信息的收集、筛选、分析、综合,提出建议并及时向决策系统反馈,是价格信息系统的主要工作。

3. 价格控制系统

价格控制系统的作用是保证价格决策能正常执行,促使经济和价格朝预期目标运行。

价格控制系统分为间接控制与直接控制两类。间接控制主要是运用价格以外的多种手段包括利息率、汇率、税率、投资、组织生产、流通、调节社会总需求、总供给等。

直接控制手段,主要是法律和行政手段。目前包括国家价格检查机构,检查机构领导下的社会价格监督网,以及在国家督促下的企业价格自查。

4. 后勤保障系统

后勤保障系统有两个主要作用:一是给价格管理系统运行提供物资保证;二是使价格管理人员保持健康的精神状态和良好的工

^{*} 本文系国家物价局综合司副司长陈峻同志在国家物价局第4期培训班上的讲话。征得陈峻同志的同意,现在本刊发表。

作作风,这在社会管理系统中是不容缺少的重要一环。

(二) 价格管理的权限划分

划分价格管理权限,是价格管理中的一项重要政策,是国家用行政办法管理价格的基本制度。

改革期间,国家曾先后采用“列名放”、“列名管”,确定地方提价报国务院“特批”的商品范围等方法,多次调整价格管理权限。现在是以1986年的价格管理权限为基础,又作过一些改变。1986年底在国务院有关部门管理的价格中,农产品收购价有28种,其中国家定价17种,国家指导价11种。轻工产品出厂价53种,其中销售价19种。重工产品出厂价733种,其中市场销售价9种。1990年,轻工产品中的纺织品价格改为指导价,铅笔价格改为各省定价。1990年还确定了13种地方定价商品和收费,提价时要报国务院特批。1991年3月,改为5种仍需要特批。即平价粮压销方案,定量供应的猪肉、牛肉、羊肉零售价,农膜产销价格,新增行政性收费和物资收费标准。还将搪瓷制品全部改为企业定价。

目前,在消费品价格中,国家定价只占消费品销售总额的29.1%,国家指导价占16.4%,市场调节价占54.5%。在生产资料销售额中,执行国家定价的约占40%。在农产品收购中,国家定价只占24%。

(三) 对三种价格形式的具体管理方法

按照国家定价、国家指导价、市场调节价三种形式进行价格管理,是我国价格改革中的一项创造,也是新型价格管理体制的重要组成部分。在具体管理中,主要把握两个要点:一是如何制定每种商品的价格形式,二是对三种形式分别采用什么方法。

1. 国家定价,是指县及县以上人民政府和价格主管部门按照价格分管权限规定的价格和收费标准。国家定价适用于国家垄断

生产与经营,对国计民生影响重大,严重短缺而供求弹性极小、供求与劳动生产率有规律、国家易于测定的商品和收费。如:粮食、棉花、橡胶、木材、矿石、煤、电、石油及其产品、铁路、邮电、行政性收费等等。

国家定价采取了行政直接管理的方法。价格调整一般采用了企业或行业申报,物价部门审核,政府批准后,由物价部门行文执行的方式。

2. 国家指导价,是指县及县以上人民政府和价格管理部门按照分管权限规定,通过制定中准价与浮动幅度,最高限价,最低保护价、差率、利润率等,指导企业制定的商品价格和收费标准。国家指导价一般适用于对国计民生影响比较重大,供给略小于需求,供求弹性较小,供求与劳动生产率有一定规律、国家能大体测定的商品和收费。如:机械制造工业品、纺织工业品,极少数重要副食品,涉外旅店收费等。

国家指导价的具体管理方法:

(1) 浮动价。浮动价是国家指导价的主要形式。从计划经济与市场调节相结合角度看,制定浮动价是一种兼收二者优点的较好方法。目前纺织工业品,机械制造工业品,一般都可以在中准价基础上,上下浮动15—20%。

(2) 最高限价。是在市场不太稳定期间,保护消费者利益的一种价格管理办法,只准下浮,不准上涨。现多运用于计划外生产资料,节日前的农贸市场。

(3) 最低保护价。是在产品供过于求时,保护生产者利益的一种价格管理办法。一般多用于农产品收购价中,如议购粮价,生猪收购价等等。

(4) 差率管理。是一种保护流通环节正常价格秩序,控制价格水平,防止倒买倒卖,维护消费者利益的一种价格管理办法。目前,商业经营企业,相当部分商品仍实行

差率管理。物资经营企业,大多数商品也实行差率管理。

(5) 利润率管理。主要适用于饮食、糕点等特殊生产服务性企业。在物资经营企业中,目前对计划内外物资串换的价格,也实现利润率管理。

3. 市场调节价。市场调节价是由生产者、经营者按国家有关规定自行制定的商品价格和收费标准。市场调节价适用于资源丰富、生产周期短,供求频繁,产品可替代性大,消费者选择性强,产品持久供过于求,对国计民生影响不大的众多商品及少部分收费标准。

市场调节价的管理方法主要依靠价格以外的经济手段调节,但也不排除必要时采用直接的价格管理办法。

(1) 扩大或者缩小市场调节价商品的范围。

(2) 实行企业提价申报制度。

(3) 制定企业定价行为规范实行企业定价许可证制度。

(4) 运用“价格调节基金”,吞吐物资,平抑价格。

(5) 采用临时性的限价措施。

(6) 冻结价格。

(四) 关于价格管理中的计划方法

在现代管理中,都把计划作为整个管理活动的核心。价格管理也是如此。

价格存在于一切交换活动之中。价格计划的作用要覆盖全社会,就必然要包括所有的交换价格。从国家管理价格的角度看,价格计划包括生产、流通、劳务、资金、土地、矿藏、资源等价格,以及实际上存在的“劳动力价格”的计划,这是一种广义价格概念。

物价部门管理的价格,主要包括生产、流通和收费价格。这是一种狭义的价格概念。狭义价格计划主要包括五个方面的内

容:农产品收购价格总水平计划,工业生产资料和工业消费品出厂价格总水平计划,社会商品零售价格总水平计划,进口与出口商品价格总水平计划,劳务收费项目价格总水平计划。

国家价格计划反映了社会生产、流通过程和消费的全过程,它们之间存在着互相联系,互相制约的关系。编制计划时,既要立足于狭义的价格计划,也要涉及广义的价格计划,主要是货币、利息率、工资、汇价计划等等。

在少数商品由国家管理、大多数商品由企业定价的情况下,沿用过去国家统一定价的计划方法,国家计划的作用和范围将会随着国家定价商品的减少而萎缩,起不到覆盖全社会的作用,必须根据价格管理形式,采用多种计划方法,即指令性价格计划,控制性价格计划和预期性价格计划。

1. 指令性价格计划。指令性价格计划是国家规定的、具有行政指令性质、并依靠行政力量强制执行的国家价格计划。主要包括国家价格政策和国家直接制定的商品价格。

指令性价格计划虽然沿用传统的人—人对话方式编制,但要遵循经济规律包括价值规律要求。

2. 控制性价格计划。

控制性价格计划是国家通过规定部分商品价格的基价和浮动幅度、差率、利润率、流转环节,成本开支范围、调价时间、提价总额度、提价申报等方法,间接影响价格形成过程,从而控制价格总水平运动的、具有一定约束力的国家计划。控制性价格计划的对象是同级价格管理部门管理的指导价格和下级部门定价与指导价的商品提价总额度。

编制控制性价格计划,要经过比较复杂的测算。一般要运用人一机系统方法,确定主要的改革措施对地方定价和国家指导价商

品的影响程度,用以确定地方定价商品调价的总额度和国家指导价商品的价格变动程度。

3. 预期性价格计划。

预期性价格计划是国家运用各种传统的或者运用决策支持系统、专家系统和宏观经济模型等现代预测手段,测算市场调节价格变动的趋势和幅度,并采取一定防范控制措施,使之达到期望的目标的国家计划。国家控制措施主要有两点,一是行政办法,扩大或者缩小市场调节价格的范围;二是经济办法,通过调节生产,调节进出口商品量,放松或者紧缩银根,压缩或者扩大消费,平衡总供给与总需求。

预期性价格计划在国家价格计划中的地位日趋重要。目前尚未找到完善的办法,是价格计划中亟待解决的课题。

就物价部门管理价格而言,指令性价格计划解决国家定价的计划编制,控制性价格计划解决国家指导价的计划编制,预期性价格计划解决市场调节价格的计划编制。从广义看,国家制定银行利率、汇率也属于指令性价格计划;对工资增长幅度的控制,则可以看出是控制性价格计划。而这些又是对零售物价总水平,特别是对市场调节价格总水平变动的一种间接控制手段。灵活地调整银行存贷利息率,还是调节资金供求,平衡总供求,控制物价总水平的强有力的经济手段。

二、关于价格总水平调控方法

(一) 对零售物价总水平实行目标控制

在经济生活中,价格是一种十分复杂的现象。国家要调控整个市场中多品种、多层次、多地区、多形式的价格,必然要抓住其中最主要的因素,以此统帅全局。根据国内外经济管理实践,这个主要因素就是零售物价总水平。

零售物价总水平运动是国民经济发展的综合反映,同时,又对国民经济发展产生巨大的反作用。能控制零售物价总水平,才能使国民经济协调、稳定、持续的发展。这一点,早已被各国宏观经济管理的实践所证明。不论是东方还是西方,大多数国家都把零售物价总水平上涨幅度,作为国家主要的经济管理控制目标,只不过采用的方法各有不同。抓住了价格总水平,就抓住了价格管理的“牛鼻子”。我国近几年的情况也说明,要保持国民经济的稳定发展和社会安定,必须努力保持价格总水平的相对稳定,把价格总水平的变动幅度,控制在国家财力、企业消化能力、群众承受能力的限度之内,适当控制零售物价总水平变动幅度,则是控制价格总水平的关键。

我国从1985年下半年开始提出对零售物价总水平的实行计划目标控制。1986年3月,国家计委提出试编价格总水平计划。1988年7月,国家计委将零售物价计划控制目标正式列于国民经济计划指标体系。现在已成为国家控制的四大经济指标之一。价格总水平控制目标,已成为其他经济管理部门制定计划、进行决策的依据,也为搞好各部门的综合平衡,特别是为银行、劳动工资、财政部门搞好综合平衡提供了重要条件。对物价总水平实行目标控制,顺应了世界多数国家宏观经济管理的一般趋势,使我国宏观价格管理进入了一个新阶段。

在零售价格总水平管理中,编制好零售物价总水平调控计划是实现控制目标的首要环节。一个好的价格调控计划。至少可以发挥下面四个方面的作用,

(1) 价格总水平调控计划,是零售价格总水平控制目标的具体化。编制价格计划就是围绕价格总水平控制目标,根据不同情况,设计一套提高价格、降低价格或者改变价格管理形式的具体的、协调的方案,按一

定的时间顺序予以实施。

(2) 价格总水平调控计划, 是价格管理中组织实施的行动纲领和纽带。价格管理是一个极其复杂的系统, 如果没有统筹安排, 没有适当的计划, 实现决策目标的各个方面, 就可能各行其事, 总水平控制目标也将无法实现。

(3) 价格总水平调控计划为控制零售价格总水平运动提供了具体标准。直接或间接地控制价格, 是实现零售价格总水平控制目标必不可少的手段。控制就意味着通过纠正脱离价格计划的偏差, 使价格总水平运动保持既定的方向和进度。没有价格总水平计划, 控制就失去了标准, 可以说, 没有价格总水平计划, 就没有价格总水平控制。

(4) 价格总水平调控计划还可以作为检查、考核各地区、各部门价格管理工作的“尺度”。

(二) 零售物价总水平计划目标分解与控制的基本方法。

在实际工作中, 由于现行零售物价指数采用了年距环比的统计方法。价格管理又有分级分层的特征。年度零售物价总水平计划目标因此可分解成四个组成部分。即: 滞后影响、中央调价、地方调价、自发变动。滞后影响, 即上年全部商品价格升降, 因时间因素, 在与上年同期价格比较方法中造成的价格变动幅度影响。中央调整价格, 指国务院和有关部门调整属中央管理的价格, 和采取直接影响商品价格变动的其他措施的影响。地方调整价格, 包括县、市(地区), 省三级政府管理的商品价格升降, 和实行直接引起零售物价变动的其他措施。市场调节价自发变动的影 响, 主要包括放开商品价格随市场供求状况上下波动的影响, 含企业定价和集贸市场价两部分。企业自行变动国家定价, 也影响零售物价总水平。由于这部分价格变动可控性差, 一般也可归并到市场调节

价影响中。

1. 滞后影响。

滞后影响在物价总水平控制目标中是个常数。在确定物价总水平控制目标时, 就把它当成固定值。精确计算滞后影响的方法是:

第一步, 计算零售物价指数编制表中单个商品的月环比指数。计算方法, 以当年一月为基期, 后一个月与前一个月的平均价格之比, 并用系数消除季节性因素后, 即为月环比。

第二步, 求出单个商品价格升降对该种商品下年度价格的分月滞后影响。

第三步, 求出单个商品价格升降的全年滞后影响值。即单个商品分月滞后值与该商品当月销售比重(权数)的积之和。

第四步, 计算全部商品的全年滞后影响值。

将各个商品的全年滞后值与该商品的年销售权数之积相加, 即为上年价格升降对次年滞后影响的精确值。

由于上述方法需要零售物价指数统计中的完整资料, 计算时需要与统计局密切配合协作。只要资料完整, 不但可以精确计算年度滞后影响, 还可以精确计算分月度、分商品的滞后影响, 这对分析和控制物价总水平变动趋势极为有利。

2. 中央调价

中央调整价格对零售物价总水平的影响包括两个方面。一是直接调整中央管理的零售商品价格, 即国家定价中的中央定价。提高或者降低价格, 改变有关商品的各种差率和作价办法, 都属于中央直接调价范围。直接调价影响的可控性最强。一般用单个商品的提价金额乘以该商品的国内销量(实行双轨制价格的商品, 按计划销量), 再除以全国商品零售总额, 就可以求得对物价总水平影响的确定值。调整商品变价幅度和变价范

围,就可以控制中央直接调价对零售物价总水平的影响。

二是中央实施影响零售物价变动的措施,包括调整中央定价的生产资料价格,调整税率,利息率,汇率,放开价格,变财政暗补为明补等带来的连锁反应。中央实施这些措施,对零售物价总水平的影响是多方面的。在存在总需求大于总供给、价格控制较严的条件下,常用“金额法”确定其影响值。有几种具体方法:

“成本增加,税利率滚动”。这种方法适应现行价偏低,需要鼓励发展的商品或行业。一般先计算出某项措施对某项商品的影响金额,然后按该商品(或行业)的利税率,商业环节的各项差率计算出影响总值,再按其影响总值除以零售商品总额,即求得某项措施对某种商品或行业在零售价格水平上的连锁反应的影响值。

“成本增加,税利额不变”。这种方法适应价格管理,需要保持正常发展的商品或行业。计算方法与上面基本相同。只是将利税率相乘改为税利额相加。这样计算出来的价格稍低一点,对零售物价总水平的影响也稍小一些。

“成本增加,企业消化”。这种方法适应价高利大,或者需要抑制生产的商品或行业。企业消化成本增加的程度,可根据不同情况灵活掌握。

“成本增加,财政补贴”。这是一种临时过渡方法,只适应极少数对群众生活影响大,而其他解决措施尚未跟上的商品。

在总需求与总供给大体平衡时,“金额法”也比较准确。但在总需求小于总供给时,“金额法”误差较大。因此,工作中又常采用投入产出模型、经济预测模型等方法,测算连锁反应。由于中央调价措施受着高度集中的管理,测算较为容易,对零售物价总水平影响的可控程度高。中央调整价格

对零售物价影响大,控制好中央调整价格的时机和力度,对控制零售物价总水平有关键性的作用。

3. 地方调价

国家定价的商品实行分级管理。在零售商品中,除极少数重要的商品属中央定价外,有一部分商品由地方政府和物价部门定价。地方调整价格,对零售物价总水平也有相当大的影响。特别是在当前,价格没有理顺,地方财政负担较重,加上实行财政分灶体制,地方政府承受着很大的经济压力,有涨价的强烈要求。控制地方管理价格上涨幅度,对实现全国物价控制目标也具有举足轻重的作用。

长期以来,我国都是政府管企业的价格,对如何控制、管理下级政府的价格行为,是一个全新的问题。经过几年的摸索,1990年国务院决定对地方政府实行双重控制,初步形成了我们称之为“双控法”的管理方法。

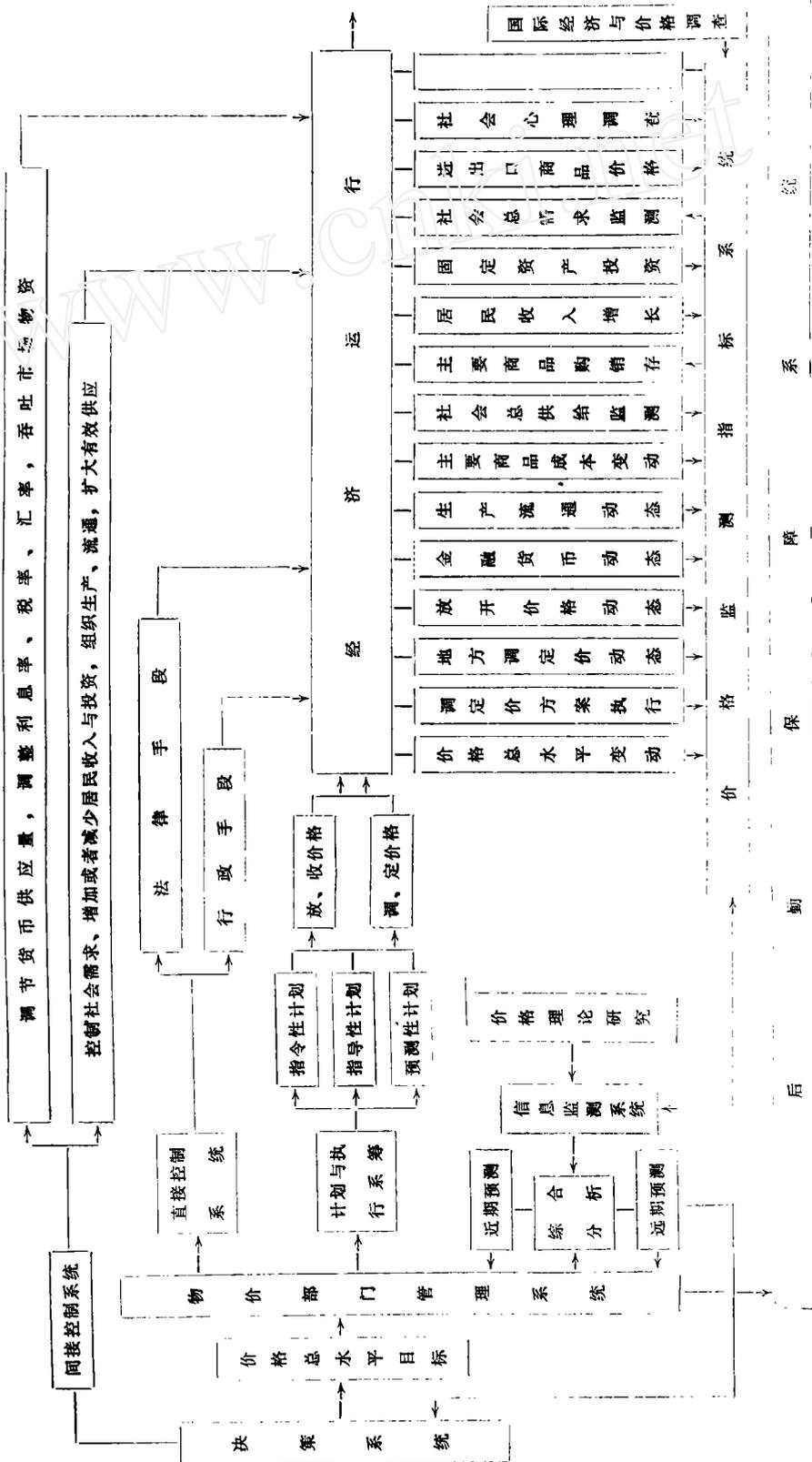
“双控法”即控制各地区零售物价总水平变动目标与控制地方管价商品提价总额度。

对各省、自治区、直辖市实行零售物价总水平目标控制,已有多多年。这种方法的好处是可以动员各方面的力量为实现控制目标服务,有利于部门之间联系与协作。其不足之处是不能分清上下级政府间对实现全国物价控制目标的责任界限,也未能真正约束地方政府的调价行为。

1990年开始实行的控制地方定价的零售商品提价总额度的方法,弥补了上述不足,既有利于控制地方政府提价对全国的影响程度,又有利于地方政府自主解决一些突出的价格矛盾。

“额度控制法”是一种总量控制法。目前是在物价总水平控制目标中,划出一块归地方使用,提价额度按当地零售总额乘以上

价格管理系统示意图



级规定的、对当地零售物价总水平影响的幅度值。额度控制法也可以用控制地方提价对零售物价影响幅度来表示,两者可直接换算。

4. 市场调节价格自发变动的的影响

市场调节价格主要受宏观经济状况制约。控制市场调节价主要靠调整宏观经济政策。包括平衡总供给与总需求,控制进出口数量,控制信贷规模和现金投放速度,调整存贷利率,实行扶持或抑制某些商品生产的政策,吞吐商品等等。

国家宏观经济政策,一般在确定全国物价总水平控制目标时,就相应制定了。在实际工作中,只是作一些时机选择和力度调整。对市场调节价升降幅度,国家也作过预期性计划,各地只需以此为固定参数。由于影响市场调节价升降的因素太多,现在仍然使用“计算机加铅笔头”的方法,很难预测准确,这一参数往往是一个幅度值,工作中只需将市场调节价对物价总水平影响控制在幅度值之内即可。

市场调节价自发变动对零售物价总水平的影响程度,虽然主要靠国家运用价格以外的经济手段进行调控。但也不能排除在必要的时候,对市场调节价格采用行政手段控

制。市场调节价商品,多数为地域性强,销售范围窄的小商品,或鲜活商品,对市场调节价采用行政手段控制时,也大多在国家指导下,由地方政府区别情况相机实施,以控制市场调节价对零售物价总水平的影响。

各地实施价格总水平目标控制计划,是一项更具体的系统工作。黑龙江、福建等省市在这方面取得一些较完整的经验。1989年,国务院在黑龙江省召开现场会,推广了他们的经验。这些经验,不在于管了多少种商品价格,也有在于商品价格是降,是升,还是平稳,主要是能从国民经济整体出发,从振兴经济、发展生产、增加供给,从建立价格秩序、稳定市场,从生产、流通、消费全过程,对价格总水平及主要商品价格进行了“系统管理,综合调控”,来达到稳定物价,发挥价格管理的整体功能。

价格综合管理是一个庞大的系统工程。现在还不能说已经取得了完备的经验。价格管理还在改革变化之中,如何进行价格管理,还需要作更大的努力,联合多方面的力量,进行深入地探索和研究。附:价格管理系统示意图(见第47页)

(责任编辑 王冰)

(上接第63页)化组织而努力。

(三)“协定”对发展中国家的弊大于利,会加深世界贫富之间的两极分化,加剧南北矛盾。

“美加自由贸易区”的组建给美加两国经济注入了一定新的活力,也会对发展中国家带来一定的发展贸易的机会,这也就是所谓的“收入溢出”效应。但“美加自由贸易协定”本身所具有的排他性质,却一方面使发展中国家的产品在美加市场的竞争中处于更为不利的地位,另一方面又使国际资本为避开其差别待遇而更多地投向美国和加拿大这两个本来就具有吸引力、在实现双边自由贸

易、市场相应扩大以后变得更有吸引力的场所。因此,无论在贸易还是投资方面,发展中国家都将面临相对不利的地位。富国变得愈富,穷国则越发趋穷,南北矛盾的加剧将不可避免。(责任编辑 林玲)

注释:

①参见郭昊新:《世界经济向多极化格局演变过程中美国国际经济地位的变化》,载《美加经济研究》1991年第1期。

②本段文字中数字均引自美国贸易代表办公室1987年10月4日的记者招待会的背景材料。

③加美委员会:《弥合差距:加美谈判中的贸易立法》(1987年出版)。