

论市场价格体制下的政府职责

宋文昌

抓住有利时机,加快价格改革步伐,理顺价格体系,建立以市场供求为主要导向的价格形成机制,是我国深化价格改革的重点。市场价格体制要求绝大部分商品价格在市场竞争中形成,进一步放开价格将是今后一段时期内价格改革的一项重要任务。但由于我国社会主义市场经济发展初期,市场组织、市场规则和市场秩序方面的制度建设尚未健全,部分商品价格放开后出现了暴涨暴跌的现象。因此,在市场价格体制下,政府并不是无所事事,而应扮演更高级的角色。

一、价格的宏观调控者

价格宏观调控是一种政府有目的的经济行为,即是要通过一定的手段对价格及价格总水平进行调节与控制,使价格总水平的波动不超过所期望的界限。价格宏观调控主要包括两方面的内容:一是控制物价总水平。只要商品进入市场,接受市场机制的调节,价格水平的波动就在所难免,各种市场力量相互较量的结果必然是一部分商品价格趋于上涨,一部分保持相对稳定,而另一部分趋于下降。如果物价总水平的波动是由价格结构合理调整而引发则是正常的,如果是因通货膨胀而引发则是不正常的,这是我们深化改革过程中力求避免的,价格宏观调控就是要防止和纠正因通货增加而产生的物价总水平的波动。二是控制主要比价关系。为协调工农业产品比价,粮食和其他农产品比价,能源、原材料和加工工业产品比价关系,国家要进行结构性价格调整,以提高偏低的产品价格,稳住或降低偏高的产品价格。同时,国家还要综合运用各种手段使粮食、能源、原材料保持大体合理的价格水平,使生产这些产品的部门和企业正常经营时能够获得大体平均的利润。随着价格形成机制和价格管理体制的改变,政府宏观管理更多的注意力将转移到对价格总水平的调控上。

要增强政府价格宏观调控能力,除物价部门转换职能外,必须强化财政、金融等部门价格调控意识,通过这些部门的力量,影响、制约各经济主体的价格行为。从我国现实情况分析,价格宏观调控面临着复杂的局面,妨碍了政府宏观调控能力的加强及其调控效果。一是财政收支失衡,多年的财政赤字使政府宏观调控价格失去了强有力的财力后盾。二是金融杠杆未能发挥应有的作用。我国中央银行尚缺乏执行货币政策的相对独立性,信贷政策在很大程度上受制于地方经济发展政策而难以落实。金融调控手段失灵,结果往往伴随的是货币超经济发行,更加大了价格调控的难度。三是地方利益的驱使,价格决策分散。各地从自身利益出发,各自为政,各行其是,全国一盘棋观念淡薄,在价格调控这一问题上没有形成相互协调、制约的机制,没有一致动作,难以形成有效的合力。这些方面的问题亟待通过深化改革加以解决,如此才能为政府价格宏观调控创造条件。

价格宏观调控不单纯是物价管理部门的任务,必须从宏观经济全局着眼,综合配套进行,

才能取得预期的效果。增强政府价格宏观调控能力有待于财政状况的改善,货币投放结构的优化,以及政府价格决策科学性的提高、价格调控的全国共同动作,各级政府不能因为地方的利益而随意提高或调低价格。目前迫切的任务是要建立起兼容可控性与灵活性的调控体系。要继续坚持并完善价格目标控制体系,重新界定新型运行机制下中央和地方的价格分工管理权限,国家管理的价格要划分类型,重要商品价格以及影响全国市场的价格由中央统一管理,具有明显地域性的价格可在统一的价格政策下由地方管理。要注意强化地方政府价格管理的责任保证体系,发挥它们在价格宏观调控中的重要作用。

二、重要商品和服务项目的定价者

综观世界各国,即使是市场经济高度发达的国家,在价格形成过程中,政府仍然拥有极大的特权。原联邦德国在列入居民生活费用指数项目的七八百种商品和劳务价格中,30%—40%受到国家各种程度的干预,其中法定的保险费以及水、电、煤气、铁路运费、邮政资费 etc 公用事业收费由国家直接规定价格,农产品由国家规定最低价格,房租由国家规定最高价格,其他如律师收费、药品价格、公路和内河航运运费也须经国家批准或由国家监督。在日本,商品价格的90%是靠市场调节,但涉及国民经济的重要部门以及容易形成垄断的部门,政府对其价格管理又是相当的严格。米价和电力、煤气、热力、自来水、铁路、邮电等公用事业收费一直由国家严加管制,对以石油制品为中心的基础产品及生活关联产品实行涨价申报制度。我们要借鉴发达国家的经验,针对不同商品采取不同的管理方式、定价方法,目前亟需的是要建立起科学的价格管理制度,而不能一味地“放”,放开的价格也要经过筛选,并且确认影响较小时再择机行动。

市场价格体制下,政府管理价格的职责发生了重大变化,但在我国仍以短缺经济为特征的环境下,政府对某些产品价格和服务收费的管理非但不能削弱,还应有所加强。政府要成为重要能源、原材料产品价格,以及包括铁路、电力、邮电通讯、城市公共交通、自来水、煤气在内的广义的公用事业收费和医疗、教育收费的直接定价者。上述政府定价的项目的基本特征,其一是上述产品和服务关系国计民生,直接影响到生产和居民的生活乃至整个社会的安定,其中的铁路、邮电通讯、电力供应等公用事业必须追求规模经济的效益,只能由国家来经营,价格也须由政府制定、调整。其二是具有天然垄断性,市场上几乎没有产品或服务可以替代,企事业单位和居民别无选择,产品或服务需求缺乏弹性,受资源短缺的制约,上述产品和服务供应紧张状况一时难以根本改变。为阻止生产这些产品和提供服务的部门获得垄断利润,保护消费者利益,国家对产品价格及服务收费要严加控制。以上两点决定了政府对产品价格和服务收费必须严格管理,适时进行干预,而不能完全置于市场,单纯接受市场机制的调节,任其自然形成。其三是以上项目特别是公共交通、自来水、煤气、医疗等服务目前供求矛盾较大,即使放开价格,在短时期内仍然难以实现供求平衡。这些服务项目在地域上也表现出明显的差异,有的条件优越,供应充足,有的则存在较大缺口,因此,对这些服务项目收费的管理以地方为主比较适宜,可在统一的价格政策下,由各地依据供求情况确定本地收费水平。

政府确定重要商品价格和服务项目收费水平时,要注意遵循以下原则:首先要有利于促进商品生产和服务业的发展。制定、调整价格时要充分考虑到各方面负担能力,但如果价格过低,不能补偿生产与经营的耗费,就会制约生产与经营的发展,目前偏低的某些服务项目收费水平需要适当予以提高。其次要有利于合理利用资源。公用事业中某些产品,如自来水、煤气等,是城市生产发展和生活不可或缺的基本条件,而且是十分重要的资源,但偏低的收费水平成为资源浪费的重要原因,这种状况亟待改变。再次,要实行灵活多样的价格形式。特别是服务项目中,有的既为居民生活服务,也为生产服务,应区分不同的消费对象,实行多种价格形式,为居民生活的价格要低于为生产服务的价格。

三、价格秩序的规范者

市场价格体制赖以形成的市场环境的成熟需要一个过程,其间要求政府建立起良好的价格秩序。政府可以运用各种经济措施,必要时采取直接干预的行政手段,通过法律形式引导、规范经济主体的行为,达到这一目的。

政府规范价格秩序有效的经济措施主要有:1. 货币的适量发行。商品总供给与总需求直接影响到价格总水平,而有效需求又直接取决于流通中的货币量,货币适量发行就控制了需求水平,实现控制物价总水平的目标就有了保证,稳定的货币供应政策应成为规范价格秩序的重要政策措施。2. 税率的合理调整。税收在调节社会经济生活方面有着独到之处,在我国,流通环节的税收本身就是价格构成的一个要素,税率的调整在其他要素不变的情况下将直接促使价格水平发生变化,当要限制某个行业或某种产品发展时,就可以提高该行业或该产品的税率,这样该行业或该产品的成本自然增大,价格也会随之上升,结果消费量受到限制,也就限制了该行业或该产品的生产,税率的调整不是市场力量自发的作用,而是政府作用的结果,因此税率调整幅度要适宜,避免因因此带来消极影响。3. 商品物资的吞吐、调剂。这是从商品结构方面为规范价格秩序创造良好条件必备的手段。市场上某种商品,如农产品中的粮食出现暂时供过于求时,为维护生产者利益,防止“谷贱伤农”,导致农业生产的波动,国家可以组织收购农产品,通过储存吸收过剩农产品,以备未来急需;待出现短缺时,将储存投放市场,既保护了消费者利益,又可保持市场物价的稳定。

规范市场价格秩序,必须借助行政的力量,适宜地发挥行政指导作用,这也是十年价格改革过程中形成的共识。行政手段具有较强的计划性,可以达到运用经济措施难以实现的目标,特别是在市场价格体制建立初期,没有强有力的行政力量就不足以取缔社会经济生活中的价格变异和违法行为。现代西方国家的价格形成虽然仍以自由竞争为主,但却辅之以政府的各种干预,政府干预以间接形式为主,也常常进行直接干预,各国均有一套完整的政策体系,对稳定物价起到了独特的作用。在我们这样的泱泱大国,无论何时都不能放弃强有力的行政指导作用,必要时仍须采取直接干预价格的措施。国家干预价格可归结为三种形式:一是规定最高价格,目的在于使市场价格经常处于某一水平之下;二是确定最低价格,目的是制止市场价格下跌到某一水平;三是强行规定固定价格亦即价格管制,目的是将市场价格保持在某一水平。最低限价在现代西方国家经济生活中仍起着相当重要的作用,其中最普遍的是对农产品价格支持。最高最低限价只能适用较短的时期,否则最高限价达不到保护消费者利益的目的,却会使商品短缺愈加严重政府最终也将被迫放弃这种干预措施,价格反而会上升到更高水平,最低限价的初衷是保护生产者利益,但人为的高价在鼓励生产者的同时,可能会造成生产过剩。至于价格管制,应是经济发生重大紊乱而不得已采用的权宜之计,只能作为必备的辅助措施。用行政方法规定的价格在市场上表现为不可逾越的量,应该说,短时期内实施是合理的,也会有所成效,有助于消除有害的短期价格波动,但合理性与有用性很大程度上要取决于实施过程中的各种环境因素及国家政策的正确性。

法律手段在政府规范价格秩序过程中占有特殊的地位,要建立市场价格新秩序,必须通过立法,使社会经济活动规范化,明确价格决策主体的权利与义务,制约企业的不合理价格行为,矫正并制裁价格违法行为,取缔不合法、不合理的商品经营者,消除市场物价波动的隐患,防止不合理涨价现象的发生。

(责任编辑 曾德国)