

发改委价格司郭剑英解读价格改革路径

2013,我国不失时机地推出了成品油、天然气、电力、水资源等相关领域的价格改革,资源性产品的价格变化不仅影响行业本身,也对诸多相关行业居民生活以及宏观经济带来影响。今年以来价格改革力度有多大?影响如何?为此我们十分荣幸地请到了国家发改委价格司副巡视员郭剑英,为我们独家解读价改热点问题,欢迎您。

主持人:郭司,2013 年以来,我国资源环境价格改革从“探路”走向了“提速”,推出了一系列的价改措施,请您介绍一下今年价改的情况。

郭剑英:近几年来,我们国家经济高速发展,但是在高速发展的过程中,我国经济发展的资源约束和环境承载能力下降的问题日益突出,所以如何深化资源环境价格改革,利用价格杠杆,使用经济手段,调动经济主体的积极性和主动性去节约资源、节能减排,这是非常重要的一项工作。

特别是今年以来,按照党中央、国务院的要求,国家发改委在推进资源性产品价格改革方面,迈出了较大的步伐,应该说改革的速度在提高。今年的主要工作表现在三个方面:第一方面按照市场化的方向推进资源性产品价格价格的改革,主要做了四方面的事情。

一是年初煤炭价格由过去的双轨制实现完全并轨,完全实现了煤炭价格的市场化,煤炭价格从此就走向了完全由市场供求决定价格的格局。

二是广大网友非常关注的事情,就是今年进一步完善了成品油的价格形成机制,2008 年的时候我们对国内成品油价格形成机制做了重大的改革,和国际市场进行接轨,但是接轨之后,我们调价的时间间隔还是比较长的,过去我们是 22 个工作日调整一次,而且我们在每次调整的幅度上还有一些限制。而今年为了进一步体现成品油价格反映国际市场变化的程度,我们缩短了调价的周期,从 22 个工作日减少到 10 个工作日,同时把调价幅度的限制也取消掉了,对挂靠的油种也做了适当的调整,以更加完善地体现我们国内适当的进口结构。

三是另外一项非常重要的事情,就是天然气价格的改革工作,今年上半年,一些地区由于误读一些信息,导致一些地区出现了民用天然气抢购的问题,对此我们也及时地进行了一些澄清。实际上天然气价格改革工作确实是在国家资源环境价格改革工作中占有重要的地位,我们今年主要调整的是非民用天然气价格,民用天然气价格并没有调整,所以当初进行澄清也是要稳定大家的心情,不涉及民用天然气价格这块。

非天然气价格调整以后,更重要的是建立了一种机制,建立了一种天然气价格和可替代能源挂钩的联动机制,而这种联动机制实际上能够更好地反映天然气这种资源的市场供求状况,包括价格水平的变化情况。挂钩的这种可替代能源实际上是一种完全市场化了的能源,因此,和它进行挂钩就能够间接地反映天然气市场价格的一些情况。四是在电力价格方面也做了一些工作,特别是我们把核电上网的电价实行了标杆电价,进一步加大或者是增强了企业对市场供求的反映能力。

第二方面的工作就是为了促进我们国家节能减排、环境保护,促进我们的经济转型升级,我们主动地应用价格杠杆进行一些调节,在这方面也做了一些尝试。比如说我们今年陆续出台了一些节能环保的电价政策,我们通过提高电厂脱硫脱硝除尘这样的一些价格来支持企业上一些环保的项目。我们还出台了支持可再生能源的电价政策,出台了支持光伏产业发展的电价政策,因为这些都是支持清洁能源的政策。当然,今年下半年我们还出台了一项政策,这也是广大网友比较关心的一件事情,就是我们出台了成品油质量升级的价格政策,通过实行优质优价、污染者付费这样的原则,来刺激或者说激励我们炼油企业加快产品质量的升级改造。油品质量升级之后,应该说将对减少污染排放发挥很好的作用。

第三个方面,为了保障和改善民生,减缓价格改革对群众生活的影响,最近这一两年采取了两项非常重要的措施,第一项就是推行价格管制,阶梯价格制度的本意就是要保基本、促公平,保证群众基本生活需求的要求、用电,当然包括将来用气价格的相对稳定,同时对超过基本需求的这部分资源的消耗要更多地发挥市场的作用来调节,来抑制过度消费。通过实行阶梯价格,很好地保证了我们在推进资源环境价格改革过程中群众基本生活需求的这一部分价格的相对稳定。

第二项重大措施就是我们 2011 年开始,建立了社会救助和社会保障标准与物价上涨挂钩的联动机制,这个联动机制的核心就是物价在短期内出现比较大幅度上涨的情况时,我们通过发放价格临时补贴来缓解对低收入群体、特别是困难群体生活的影响。如果物价上涨持续时间比较长,达到一定幅度

之后,我们通过提高社会救助标准和保障标准来缓解价格上涨给群众生活带来的压力。所以应该说我们推进资源环境价格改革是有一系列的配套措施的。

主持人:今年以来其实大家可能感受最深的是成品油的定价机制的完善,最明显的一点可能大家都会发现,以前只要涨油价,前一天晚上肯定加油站是排大队的,但是自从改到十天一调,该涨就涨、该跌就跌以后,排队现象减少了,另外投机囤油的现象减少了,那您认为我们国家目前油价改革处于什么样的阶段?未来还有怎样的改善空间?

郭剑英:成品油价格问题受到社会各方面的特别关注,因为它影响到群众的生产生活。刚才我已经介绍过了,我们今年对成品油价格形成机制做了进一步的完善,缩短了调价周期,取消了浮动幅度的限制,其实核心就是让它更加灵敏地反映国际市场油价的变化情况。

刚才您说到的这些现象的消失,我觉得正是我们推进成品油价格市场化带来的好的作用。过去由于我们调价时间比较长,对国际市场油价的反映相对有些滞后,就会使得每一次调价的时候,就像您说的会有一些加油排队的现象,还有一些经营者会提前进行预测,然后囤积,其实在一定程度上会放大我们的市场供求的矛盾。那么我们缩短调价周期之后,改进了价格的形成机制,和国际市场更加灵敏地接轨,使得我们现在的成品油价格涨涨跌跌已经成为常态了。

主持人:对,大家现在可能都不太关心它涨一两毛。

郭剑英:是的,因为今天涨一两毛,过十几天可能降一两毛,涨多少、降多少基本上取决于国际油价升降情况,这样过去囤油的人就无法操作了,特别是像您说的过去排队的现象基本消失了。

主持人:刚才您也说到了油价、电价、水价和气价和老百姓的生活是密切相关,我们网的网友调查也显示只要有这方面的价格调整他们都非常关注。另一个调查反映公众特别担心的是进行价格改革后是不是就是变相涨价呢?价改是不是就是涨价?对此您怎么看?

郭剑英:确实有许多网友担心或者提出我们在推进资源产品价格市场化改革过程中,这种改革就是一种涨价,我也很理解广大网友提出的这样一种担心。我个人觉得,推进市场化改革的核心或者本质,是让供求发挥更大的调节作用,使我们的价格能够真正由市场供求来决定。同时,价格的信号反过来又能够间接地引导市场的供求,价格上涨刺激生产者增加供给,同时抑制一些不合理的消费,自然价格过一段时间就会下来。所以应该说市场化的价格就是一种涨涨跌跌的价格,是一种涨涨跌跌条件下的均衡的价格,因此,我觉得推进这种资源环境价格,特别是资源性产品价格的市场化改革,有一个暂时的价格上涨过程可能不可避免,但是市场化形成之后,这个价格就是一种涨涨跌跌的常态,就和我们现在的成品油一样。今年 3 月 27 日,完善了成品油价格形成机制之后,六次下调价格,五次上调价格,还有五次因调价金额不足 50 元/吨暂时没有调整,这就说明了价格市场化之后,并不等于涨价,而是一种比较正常的波动。

主持人:这是一个趋势?
郭剑英:是的。

主持人:我们最近感受特别深刻的另外一个问题就是雾霾天气多发,冬季供暖季也要开始,今天北京也开始点火供暖了,天然气作为清洁能源的需求迅速增长,也有很多报道说今冬明春天然气供应矛盾比较突出,很多专家就说这个突出是因为进口气价和国内气价倒挂引起的,企业进口天然气的积极性又不是很高,那您对此是怎么看的呢?

郭剑英:应该说现在大家都很关心我们国家特别是中东部地区经常出现的雾霾天气,当然造成雾霾天气的原因有很多,但是我们的能耗高、高污染对天气带来的影响是不容忽视的,天然气确实是一种清洁的、高效的能源,所以广泛地使用这种高效清洁的能源,是有助于我们节能减排以及减少空气污染的。所以,天然气的消费在这几年也出现了一个明显增长的趋势,这也符合我们经济发展,特别是人民生活水平提高的需求。

但是我们国家天然气的资源确实是有限的,但我国天然气资源相对贫乏,剩余可采储量不足世界总量的 2%,人均探明剩余可采储量只有世界平均水平的 7%左右。所以面对着我们快速增长的天然气需求,我们必须得利用国际国内两个市场来满足我们的需要。要用好国际市场来满足我们国内的市场需求,价格就是一个很重要的因素。过去我们天然气价格总体上比较低,这样的话国内的天然气价格和需要进口的这些天然气的价格相比就有一定的差距,这样的话就很难去进口,在一定程度上应该说影响了天然气进口。

主持人:另外一个就是水,在中国水一直



是一个公益性的产品,很多专家就表示,较低的水价可能不太利于水资源的节约利用,那请问您觉得在水资源的节约和保护上如何让价格杠杆起到一定的作用呢?

郭剑英:过去水资源价格相对比较低廉,在满足生产生活需求的同时,也确实带来一些问题,就是有的时候我们可能浪费相对比较严重一些,我们现在一方面水资源严重短缺,一方面又在比较大地浪费,这也加剧了这方面的供需矛盾。所以近年来,我们采取了一些措施,特别是在水价方面做了一些改革和探索,目的也是要在保证群众基本生产生活需求的前提下,利用价格杠杆促进节约用水,这方面总的思路还是在稳定居民水价的同时,进一步提高水资源的价格。

同时要建立一种有利于节水的水价制度,比如说我们对非居民的生产企业用水,在推行超定额累进加价制度,超过一定的使用量之后必须要付出更大的成本,这就促使我们的经营者进一步节约用水。对居民生活来讲也要有节水的意识,所以各地都在推行阶梯水价,已经有 50%的城市实施了,而且也起到很好的效果,下一步我们将在全国全面地推行居民阶梯水价制度。

居民阶梯水价制度和刚才我介绍的居民阶梯电价制度实际上性质是一样的,核心就是在保证群众基本用水需求的用水价格相对稳定的前提下,发挥价格杠杆的引导作用,促进节约用水。当然,我觉得光有阶梯水价可能还不够,我们还可以探索其他的一些定价方式,比如两部制水价,比如实行季节差价等,有很多种方式我们可以综合应用,核心的目的就是要促进节约用水。

主持人:今年提的特别多的一件事就是中国的“经济转型升级”,但是在转型升级中间,有一个很大的障碍就是高耗能、高污染行业的产能过剩,价格改革可以对化解产能过剩发挥什么作业?

郭剑英:国家发改委还将积极推动化解产能过剩的价格政策,总的思路有三个方面:一是要针对不同的行业,针对它的能耗情况、行业的生产特点,制定有差别的、有针对性的电价政策,对能耗过高、污染过重、产能严重过剩的行业加大这方面的力度。二是要对同一行业内的企业进行评估,通过奖优罚劣,鼓励先进、淘汰落后的方式淘汰过剩的产能,具体就是差别电价的方式,比如可以对能耗超过合理标准的企业使用的这部分电价加收惩罚性电价,目的就是促使这些落后的工艺、落后的产能加速淘汰。

三是创造公平竞争环境。严禁各地越权制定对高耗能行业的电价优惠政策。对企业自备电厂加装电能加量表,并按规定缴纳相关基金和附加。加强监督检查,坚决杜绝一头加价、一头降价现象。要保证这项措施取得效果,就要加强监督检查,严格禁止各地越权对这种高能耗的行业进行电价优惠。我们要求各地不能够为了本地一己之利损害全国整体的发展形势,要站在全国一盘棋的角度,严格执行国家既定的方针和政策,绝不能出现中央对高能耗、高污染行业出台加价的惩罚政策,地方出台优惠的鼓励政策,相互抵消,使

政策难以发挥效果。

主持人:看得出来咱们价格司做了很多的工作,但是对于价格改革,网友还是有一定的质疑,有的网友就特别关注调价过程中公开透明的问题,他们都觉得只有公开透明了才能赢得他们的信任和理解。那价格主管部门在这方面有什么样的打算呢?

郭剑英:其实广大网友,特别是社会各界,不仅仅对价格的决策要求公开透明,对于政府的各项决策都有这个要求,我觉得这也是我们改进作风,转变政府职能的一项重要工作内容。价格因为涉及每一个人的利益,而且就发生在我们的身边,许多网友、许多群众对价格的变化都有切身的体会,所以大家对价格都有自己的看法,也对我们的工作提出了更高的要求。

因此大家对价格关注度高,我觉得这非常正常。所以,我们在价格决策的过程中,必须回应社会各界和人民群众对我们的一些期待和要求。刚才您提到现在很多的网友,特别是一些专家学者都提出来说要进一步提高价格决策的科学性和透明度,有的网友甚至说“我不看结果,我就要看一个公开透明的过程”,我觉得提的这些要求都非常对,我们也在朝着这个方向在努力,这几年我们也在不断地改进我们的工作。

我觉得要保证政府价格决策的科学性和透明度有三个方面的工作要抓好,我们也在朝着这个方向努力。一是我们一定要有一个规范的、透明的定价规则,或者叫定价制度,什么样的价格用什么样的办法来管理,这个价格是如何形成的,要有一系列完善的制度,而且是公开透明的。

用制度来管价、用规则来管价。过去在价格工作中我们提的一个目标就是要定规则、当裁判,我们要把这个规则定好,而且这个规则一定是经过社会各方面广泛讨论之后形成的,取得共识的一个规则,价格如何运行、如何管理、如何调整就要依据这样的规则来做,这是我们保证价格决策科学透明的基础,这方面这几年我们也做了很多方面的尝试。

主持人:刚才我们也聊到了老百姓特别关心价格改革,我们也知道在价格改革过程中难免也会遇到一些很难啃的“硬骨头”,那我们在推进市场化改革与保障民生之间是怎么寻找这个平衡点的呢?

郭剑英:确实,现在推进改革已经到了深水区,留下來的这些行当或者说是价格改革应该说都是比较复杂的改革,也是十分敏感的改革,你用啃“硬骨头”来形容我觉得也很贴切。推进资源环境价格改革和保障群众基本生活我觉得不矛盾,从长远来讲这是统一的,短期会受到影响,因为价格的任何波动都会对群众的生产生活带来一些影响,所以我们在推进这项改革的过程中,我们也着力把握几个基本的原则。

第一,我们推进任何一项比较重大的价格改革,一定要事先经过仔细的研究、周密的论证和设计,这当然也包括广泛地听取各个方面的意见,当然,有时候因为价格的调整比较敏感,为了不引起社会各方面的恐慌,可能

在听取意见过程中,是在内部听取意见的。但是目的还是要使得我们这个改革的措施能够更完善、更可行、更具操作性。

第二,先试点后推行,因为我们国家很大,各个地区的情况也不太一样,特别是一些改革措施我们也没有太多的经验,到底在实践中会产生一些什么问题,我们虽然有预判、有分析,但是是不是这样?还是要进行一些尝试。所以试点很重要,通过试点发现问题及时解决问题,不断完善我们的政策,积累经验之后我们再推广,我觉得这样会有利于改革平稳地推出去。比如天然气价格改革,也是在广东广西进行试点之后,总结了经验再开始推向全国。

第三,要建立相关配套的利益调节措施,因为价格本身是一个杠杆,就是调节利益分配的。当我们推进资源环境价格改革的时候,可能会有一部分群体利益得到保障,另一部分群体的利益受到一定的影响,如何保证大家的基本生活不受影响,或者说保证我们的一些重要公用事业、公益性服务不受重大冲击,我们必须建立相关的利益调节机制。

第四,我们要保证居民生活,刚才我讲的是保证一些公用事业、公益性服务不受太大的影响。那么对居民生活这块呢,实际上我们这几年都在坚持按照区分“基本”和“非基本”这样的理念来推行阶梯价格制度。包括我们已经实施了阶梯电价,已经有 50%的城市在推行阶梯水价,未来一段时间我们还要向全国推行阶梯水价的这项制度。包括今后我们要研究推行的阶梯气价制度,目的都是一个,就是在推进资源环境价格改革的过程中,保证居民基本生活这一块价格的相对稳定,这也是保证我们价格改革能够顺利推进的重要措施,我个人认为它是推进价格改革的前提。

第五,我们要进一步健全和完善已经建立起来的社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制,这项机制应该说各方面都给予了充分的肯定,我们应该用好这样的一个机制,从而保证我们的改革措施能够平稳、顺利地推进。

主持人:您提到的这个社会救助和保障标准与物价上涨相挂钩的联动机制,下一步改进的方向是什么呢?

郭剑英:这个机制是 2011 年经国务院批准由国家发改委会同民政、财政、人力资源和社会保障以及统计部门联合下发通知建立的。应该说两年多来,实施的情况还是很好的。据我们初步统计,现在全国各地,从 2011 年、2012 年在物价上涨相对较高的一些地区,都启动了这样一个补贴联动机制,累计发放了 160 亿元的物价补贴,也有相当多的地区陆续提高了社会救助标准和保障标准,这项机制还是发挥了很好的作用的。

当然,现在来看,如果我们用更高的标准来要求,站在广大人民群众的角度来看待这个机制,还需要进一步的改进,我觉得改进的话恐怕有这么几个方向,我们也正在做:一是要规范,特别是要适当地降低各地联动机制启动的条件。

主持人:降低门槛?

郭剑英:对,降低进入的门槛,因为现在很多地区都是和 CPI 上涨达到一定幅度、持续一定时间来挂钩,如果这个标准过高的话就会使得机制很长时间难以启动,这个机制的效果就不能充分发挥。所以我们将要求相关的地区实事求是地,从更有利于保障困难群众生活的角度出发来研究什么样的启动条件,方向是要降低门槛。

二是要根据我们的财力状况,逐步提高补贴的标准。这方面应该说不同的地区资金的筹集状况和财力状况有所差异,标准是有差异的,虽然起了很好的作用,但是如果从更好地保障群众生活这个角度,我们觉得未来还是要实事求是地逐步提高这个标准。

三是要拓宽渠道,发放物价补贴,总是要有充足的资金来源。除了财政的价格以外,我们这几年实际上是更多地发挥了价格调节基金的作用,我们很多地区把价格调节基金拿出相当大一部分用于补贴的发放,但是价格调节基金在各地进展得不是很平衡,有些地区运行得很好,有些地区可能还没有建立,我觉得未来我们应该在这方面进一步开展工作,更好地发挥价格调节基金平抑物价、补贴困难群众的作用。

主持人:今天我们很荣幸地请到了价格司的郭司长,给我们对于价格热点问题进行了很多的答疑解惑,也感谢各位网友的关注,谢谢大家。

郭剑英:谢谢各位网友,我们最后再谈一点想法,价格工作既是一种经济工作,实际上也是群众工作,所以我们在工作中非常希望听取社会各方面,特别是人民群众对我们工作的一些建议,以促进我们的工作不断改进、不断提高,更好地为人民群众服务。我也欢迎广大网友和社会各界积极对我们的工作进行建言献策。

(来源:新华网)