

价格改革：“啃硬骨头的改革”

编者按

今年 11 月 21 日,许昆林因履新国家发改委价格司司长而再度引发瞩目。至此,他成为中国兼任国家发展和改革委员会价格司司长和价格监督检查与反垄断局局长的第一人。

多位接受记者采访的发改委官员及有关人士预测,许昆林之任命,或为发改委价格司、价监司两套马车合并的前奏。

过去 10 多年,中国一直缓慢推进资源价格改革,2008 年金融危机爆发后,出于对物价上涨的担心,改革踟蹰不前。目前,政府对价格的管控,主要集中在与资源能源、垄断、民生相关的领域。而这些,被认为是前

30 年改革中留下来的“硬骨头”。

在全面深化改革的今天,“最后的突破”意义非凡。中央经济工作会议决议中指出,我国“部分行业产能过剩问题严重,结构性就业矛盾突出,生态环境恶化、食品药品质量堪忧”,这些问题对应的领域与价格改革“硬骨头”涉及的领域高度重合。

继近期药价改革方案推出之后,根据国务院常务会议的精神,能源、交通、环保等价格形成机制,也将“以逐步有序的方式”推出,新一轮价格改革政策的密集推出,或将持续到明年上半年。

新一轮价改：“垄断”观念与“硬骨头”决心

■ 陈舒扬 彭瑞才 报道

正在全力推进的价格改革无疑将成为撬动中国全面改革的一个重要支点。

过去 10 多年,中国一直缓慢推进资源价格改革,2008 年金融危机爆发后,出于对物价上涨的担心,改革踟蹰不前。目前,政府对价格的管控,主要集中在与资源能源、垄断、民生相关的领域。而这些,被认为是前 30 年改革中留下来的“硬骨头”。

在全面深化改革的今天,“最后的突破”意义非凡。中央经济工作会议决议中指出,我国“部分行业产能过剩问题严重,结构性就业矛盾突出,生态环境恶化、食品药品质量堪忧”,这些问题对应的领域与价格改革“硬骨头”涉及的领域高度重合。

仔细梳理,过去的一年,突破已经出现。新疆棉花、东北和内蒙古大豆目标价格补贴试点启动,即政府以补贴代替收储,最低收购价退出,类似的办法未来将推广到粮食、生猪等农产品上;5 月,各类电信资费正式放开;8 月,包括专利代理、报关、质量体系认证、涉外收养等服务在内的部分专业服务收费标准也正式废除。

而在 11 月 15 日的国务院常务会议上,价格改革继续成为首要主题,会议提出要加快推进价格改革,更大程度让市场定价。李克强总理强调,价格改革是“推进市场化改革和政府职能转变的重要内容”。接受采访的多位观察人士亦表示,价改最重要的是改革政府。

继近期药价改革方案推出之后,根据国务院常务会议的精神,能源、交通、环保等价格形成机制,也将“以逐步有序的方式”推出,新一轮价格改革政策的密集推出,或将持续到明年上半年。

药价大放开

在价格改革的利益拉锯战中,药价颇具代表性。

11 月底,国家发改委向 8 个行业协会下发了《推进药品价格改革方案(征求意见稿)》(以下简称《意见稿》),《意见稿》的主要内容即为取消药品政府定价,通过医保控费和招标采购,让药价由市场竞争形成。

《意见稿》规定,拟从明年 1 月 1 日起,2000 多种药品的最高零售限价或出厂价格将被取消。

这种“一步到位”的放开方式,出乎人们的意料。今年 5 月份,发改委发文放开低价药最高零售价格管控;就在 7 月,媒体还曾报道,发改委拟放开非处方药价格。《意见稿》则要求取消所有政府定价和指导价,且征求意见

见时间仅 48 小时。

上个世纪 80 年代末到 90 年代初的一轮价格闯关后,中国绝大部分商品的价格已经放开。国家发改委价格司 2009 年曾发表回顾文章《中国价格改革三十年》,其中提到,截至 2007 年底,政府指导价和政府定价在社会商品零售总额中占 4.4%,在农产品收购总额中占 2.9%,在生产资料销售总额中占 7.6%。

目前,中国对药品实行三种定价形式:纳入基本医疗保险报销目录的药品及少数生产经营具有垄断性的药品,实行政府定价或政府指导价;其他药品实行政府指导价。除此之外的药品,由企业自主定价。

而政府定价和指导价,实行中央和省两级管理体制。据了解,2010 年修订的《国家发改委定价药品目录》和《纳入各省、自治区、直辖市价格主管部门定价范围的非处方药剂型目录》中,共有 1896 种药品由国家发改委定价,556 种药品由地方价格主管部门定价,定价形式是最高零售价或出厂(口岸)价,这些药品约占目前所有批准上市药品的 15%。

最高零售价的初衷是防止药价过高。由于医疗资源的需求刚性,以及中国医疗体系长久以来的“以养医”的局面,药价虚高近年屡屡成为民众抱怨和媒体揭露的对象。多名医药界人士也证实,药品和医疗器械的价格,从出厂到医院的中间环节,会提高数倍甚至数十倍,其中很大一部分属于公关成本。

然而这一管理方式并未起效。据统计,过去十余年来,国家发改委 30 多次下调覆盖数千种药品的最高零售价,但并没有起到控制药品费用的作用,反而导致疗效可靠的廉价普药被挤出药品市场,同时还催生了大量价格虚高的虚假创新药品。

去年,发改委曾发起一轮药品成本摸底调查,调查覆盖多家大型外企、上市公司、明星企业,在调查受阻时,发改委曾作出“不报成本就撤销中标资格”的表态。

“单靠发改委有限的人力资源,很难获悉药品的真正成本。而且,药品规格千差万别,成本更是难以监控。再者,政府定价容易导致寻租空间。”不久前的第 26 届中国医药产业发展高峰论坛上,国家发改委价格监督司原司长李锴亦如此表示。

今年内,包括发改委价格司原司长曹长庆、副巡视员郭剑英、刚刚接任曹长庆任司长的刘振秋,以及两名副司长周望军和李才华等 5 名发改委价格司官员被先后带走调查。在这波震荡中,5 名当事人都曾直接或间接管理过医药价格。

“最高零售价是市场天花板价格,也就是最高允许交易价,招标不允许高于这个价格。为了获得更大市场操作空间,企业有动力把天

花板价格做高。”药物经济学学者、山东大学卫生管理政策研究中心研究员左根永表示。

而新的改革方案中,“医保基金支付的药品,由医保部门会同有关部门制定医保支付标准,引导市场价格合理形成”。这与国家发改委去年提出的“药品基准价格”改革方向类似,也就是参考药品的成本、以往招标价格和社保的支付能力确定的价格。确定“药品基准价格”后,药企可以自主定价,患者也可以自行选择,但医保只按基准价格埋单。

也就是说,无论患者花多少钱,医保会保障基本水平的支付。据称,德国医保就是按照这种思路来支付药品的。2014 年上半年,国家发改委就曾请德国专家来交流经验。

取消最高零售价只是第一步。不少人士在接受采访时表示,这是建国以来对药品价格监管最明确的一次市场化表达,放开的思路已经确定了,就是看怎么进行市场化。

交通、电力双突破

在市场化程度低的领域,价格改革则包含了发展竞争性市场、破除垄断、鼓励社会资本投资的重大政策含义。

铁路货运价格的放开已经开始。今年 3 月,国家发改委下发通知:包神铁路(包头—神木)货物运价由政府定价改为政府指导价,设运价上浮上限,取消下浮下限;同时,神华准池铁路开通运营后,货物运价实行市场调节,由铁路运输企业与用户、投资方协商确定具体运价水平。

准池铁路是神华集团和地方企业共同投资建设的一条铁路,是国内首条货运价格完全由市场决定的铁路。国家发改委相关负责人当时表示,此举意在推进铁路投融资体制改革,鼓励、引导社会资本投资建设铁路。

因此,准池铁路定价权放开,被券商评价为中国铁路改革含金量最高的一步。

在资源品价格改革中,煤炭、成品油已基本不同程度放开,接下来的改革重点是电价和 gas 价。

国务院 11 月底发布的《能源发展战略行动计划(2014—2020 年)》中,有关能源价格改革的表述是:“推进石油、天然气、电力等领域价格改革,有序放开竞争性环节价格,天然气井口价格及销售价格、上网电价和销售电价由市场形成,输配电价和油气管输价格由政府定价。”

上述“计划”还指出,将重点推进电网、油气管网建设运营体制改革,明确电网和油气管网功能定位,逐步建立公平接入、供需导向、可靠灵活的电力和油气输送网络,加快电力体制改革步伐,推动供求双方直接交易,构



建竞争性电力交易市场。

接受采访的行业分析人士表示,成品油价格形成机制在近些年形成并不断完善后,目前改革空间已经不大,石油领域接下来的价格改革主要在流通环节。国家发改委投资司巡视员欧鸿新近日也表示,下一步国家将推进原油成品油流通体制改革,为社会资本参与建设油气管网、LNG 接收站、储气设施提供保障。

天然气和电力的价改思路类似,即“放开两头、管住中间”。十八届三中全会也早已明确提出:“放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。”

11 月 4 日,国家发改委下发了《关于深圳市开展输配电价改革试点的通知》及试点方案,将现行电网企业依靠卖电、卖电获取购销差价收入的盈利模式,改为对电网企业实行总收入监管,即政府对电网有效资产为基础,核定准许成本和准许收益,固定电网的总收入,并公布独立的输配电价。

发改委还表示,独立输配电价体系建立后,要积极推进发电侧和销售侧电价市场化。这也延续了一直以来的电力改革思路:发电方和用电方直接对接、价格市场化,而处在中间输电环节的电网,其服务价格应处于政府的监管之下,成为只提供全国输电服务的公共事业公司。据悉,最新的电改方案也在近期上报了国务院。

价改:观念和决心

研究价格改革专家、国家发改委经济研究所前所长刘树杰指出,价格改革的最大挑战是配套改革措施是否能跟上:“一些领域的价格改革需要和其他改革互为条件,联系密切,比如,药价改革、电价改革。电价改革要跟整个电力体制改革相配套,药价改革也与整个医疗体制改革相配套。但在我们的市场条

件下,这些改革要完全设计好、完全配套,现在还做不到。”

以电力改革为例,市场化意味着对电网企业本身的改革,讨论多年的售电侧市场化涉及输电网络和配电网络的分开,这遭到国家电网的强烈反对。据此前媒体报道,新的电改方案已经放弃“输配分开”,但为了实现成本透明,明确提出要单独核定输配电价。

这是中国价格改革从 1978 年党的十一届三中全会以来最难突破的一环。尽管改革经历了“调整价格结构”、“转换价格形成机制”、“建立和改善价格宏观调控体系”、“建立市场价格体制”到“更大程度让市场定价”几个阶段。

十八届三中全会继续提出“推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革”,“完善农产品价格形成机制,注重发挥市场形成价格作用”。

评论人士多指出,这一轮价格改革得益于宏观经济环境带来的较为宽松的空间:PPI、CPI 在过去数月持续走低,国际上重要能源资源价格也开始大幅回落;而在过去数年,中国的价格改革总是受制于通胀环境,改革阻力较大。

据了解,在相当长的一段时间内,发改委一直将“物价稳定”作为价格工作首要任务,放在各领域的价格改革之前。

最高层关于价改的表述已显示出观念的转变。11 月 15 日的国务院常务会议上,李克强指出,价格改革是为了切实形成一种由市场需求定价、“有升有降”的合理价格机制。他表示,市场定价实际上是给了消费者更多自主选择的权利,从长远来看,对于消费者是有利的。

由于价格改革剩下的是一些影响面较宽、或与民生相关、或涉及垄断、利益关系复杂的领域,李克强也提出,目前的价格改革是一项“啃硬骨头的改革”。

今年 8 月,价格司的两任司长相继接受调查,同时被中纪委带走调查的,还有两名副司长、一名副巡视员。

因此便有媒体对于撤销和重新定位价格司职能的两种猜测。

许昆林的任命让一切猜测之声归于平静。

从其上任后亲自为价格司撰写定义的价格司工作内容来看,价格司的工作内容与反腐风暴前的工作内容并未减少,仍将是监测、预测居民消费价格、重要商品的零售价格等 11 项工作内容。

而从处室机构设置上,价格司也仍然遵循着原有的 11 处室的设置习惯,分别设有综合处、政策法规处、监测分析处、成本处、农产品和水资源价格处、石油和工业品价格处、电力价格处、运输通信价格处、医药价格处、收费管理处、服务价格处。

在上述 11 个处室当中,对价格有监管和指导作用的有农产品和水资源价格处,石油和工业品价格处,电力价格处,运输通信价格处,医药价格处,收费管理处,服务价格处这 9 个处。但这 9 个处本身对价格的影响能力并不大。

一位发改委退休官员向回忆,反腐以前,价格司的操控股唯一偏高的只有医药价格处。这是发改委在几年前的医改收权之后的结果,致使国家食品药品监督管理局和卫生部再很难对医药价格进行影响。但现在如果放开,就有可能重新回到上一次医改以前的状态。

该发改委人士告诉记者,除非彻底改变现有的行政体制,否则这些违背市场的体制的存在,必然引得中国的价格出现或左或右的偏差。

反垄断干将许昆林：“许氏”价格工作思路

■ 傅明 报道

若只是初见,许昆林看起来更像邻家的热心大哥。

49 岁的他,有着多数南方人的细腻皮肤,若非白发染黑,共事者难免错愕他天生一张娃娃脸。

他是挂帅打响中国式的反垄断战役的干将,率领着他所辖的国家发改委价格监督检查与反垄断局的团队联手各省级价格主管部门,共同查处了涉及 339 家企业的价格垄断案件。

今年 11 月 21 日,他因履新国家发改委价格司司长而再度引发瞩目。至此,他成为中国兼任国家发展和改革委员会价格司司长和价格监督检查与反垄断局局长的第一人。

多位接受记者采访的发改委官员及有关人士预测,许昆林之任命,或为发改委价格司、价监司两套马车合并的前奏。

许昆林反垄断成绩单

其实价格司的工作对许昆林来说并不陌生。

中华人民共和国中央人民政府网公示的许昆林的简历显示,许昆林 1988 年从杭州商学院商业企业管理系计划统计专业毕业后,就开始在价格司的前身国家物价局工作,并且从 1990 年 11 月开始他就已经成为原国家物价局收费管理司的业务骨干,并担任行政事业收费处副处长一职。

从 1993 年 4 月开始,许昆林历任国家计委价格管理司收费管理处副处长、国家发展计划委员会价格司副司长、国家发展改革委

价格司副司长等多职,工作范畴几乎全是围着价格司及其主要工作内容打转的。

许昆林直到 2008 年才被调入国家发改委价格监督检查司主抓反垄断工作。

国家发改委价格监督检查司得中央机制编制委员会办公室许可正式更名为国家发改委价格监督检查与反垄断局,是在 2011 年 7 月的事。

据说当初改名还是许昆林积极争取来的,从 2008 年调入价监司那天开始起,他坚持观点,“建立独立的、有权威的反垄断机构是大的趋势。因为,国际上反垄断机构多数是一家”。

而此前中国的反垄断职能,其实是分立在国家发改委、工商行政管理总局和商务部三个部门的三个司局单位的。

“靠分散在三个部门的三个司局级单位,能实现‘经济宪法’的作用吗?”。许昆林因此坚持认为,《反垄断法》相当于经济领域里的宪法,相当神圣。

国务院反垄断委员会专家咨询组副组长、对外经贸大学教授黄勇也非常认可许昆林的这种说法,未来建立统一的反垄断执法机构很有必要。因为反垄断工作一直存在着种种不得力的情况。

于是黄勇和王晓晖、王志乐等专家的一致认可与共同推动下,中编办终于在三年后同意了许昆林的设想。

从业绩上来看,许昆林是不负重望的。截至目前,国家发展改革委及各级价格主管部门查处的价格垄断案件,共涉及单位 339 家的实战业绩向人们展示了许昆林的实干与实力。

据许昆林介绍,在这先后被查处的 339

家企业中,2008—2012 年查处的案件涉及单位 131 家,只有 1 起案件涉及韩国和中国台湾地区 6 家境外企业。2013—2014 年,查处案件涉及单位 208 家,其中行业协会和内资企业 180 家;行政机关 1 家;外资企业和境外企业 27 家。

这其中还包括三星、茅台、五粮液、奥迪、克莱斯勒、高通、联通、电信以及六大奶粉企业等。

不过许昆林的身边也不全都是赞誉声。

能干实干是许昆林的标签之一。但也有一位反垄断专家曾当面批评他,“你太过急躁了”。

但是这位专家事后还是当着记者的面对许昆林表示理解,“知道他想为中国的反垄断执法做点贡献。”但这始终都挡不过众多专家对许昆林的中肯评价,“有魄力。”“的确做成了不少实事。”

“许氏”价格工作思路

从其官方网站的内容更新情况上,记者发现,自许昆林 11 月 21 日上任以来,发改委价格司的官网在 12 月份密集地挂出疏导电价矛盾和实现地区煤电价格联动等方面的多个发改委已于 2004 年和 2005 年就出台的有关电价方面的旧文件。而在此前价格司被带走 5 人后,许昆林未正式上任前的真空期里,价格司唯一的工作动态就是在深圳市开展输配电价改革试点。

据发改委文件《关于深圳市开展输配电价改革试点的通知》显示,深圳电改后将现行电网企业依靠卖电、卖电获取购销差价收入的盈利模式,改为对电网企业实行总收入监

价格司职能和架构未变