

加入 WTO 后

如何处理价格问题

——国家计委代表团赴巴西、美国的考察报告

4月20日至5月3日,国家计委副主任汪洋同志率团赴巴西、美国,围绕我国加入WTO后有关价格管理方面的准备工作进行了考察。代表团主要就巴西加入WTO前后的准备及应变、美国与巴西价格管理和反垄断以及农业政策等问题,与巴西、美国有关方面官员进行了会谈。现将有关考察情况报告如下。

一、巴西加入WTO的若干经验教训

1. 对外开放要坚持从国情出发。巴西是关贸总协定缔约国成员。在乌拉圭回合谈判之前,巴西政府充分利用了关贸总协定中有关外汇收支不平衡条款,不履行关税义务,实施政府主导和进口替代战略,设置高关税、推行不稳定的关税政策对进口实行严格的限制。在乌拉圭回合谈判期间,巴西经济发展出现停滞和恶性通货膨胀。为了尽快走出滞胀,巴西政府制定并实施了“雷亚尔”计划,实行税收和货币制度改革,实施对内对外开放和经济自由化战略。1990-1993年,巴西开始实行调减关税和稳定的关税税率政策,关税税率由45%减至14%。同时,取消了进口许可证制度和禁止进口商品清单。打开贸易限制之后,进口急剧扩大,对压缩通货膨胀、降低市场物价发挥了很大的作用;而外商投资的大量进入则弥补了国内储蓄不足以及较大的经常贸易赤字,使巴西迅速摆脱

了恶性通货膨胀的困扰,经济结构调整取得了前所未有的成功。值得注意的是,巴西政府在实施开放的过程中坚持不放开资本项目。1992年,巴西向国际货币基金组织提出,巴西是发展中国家,不能开放资本项目,但可以实行资本项目转让。

2. 重视法律法规的制定和调整。巴西政府认为,进入WTO运行体制之后,调整有关法律,使国内经济、贸易、投资等方面的法律规定适应WTO有关国际投资条款,使国内有关工业知识产权保护方面的法律法规符合国际通行规则非常重要。他们认为,调整国内法律规定,最难的是按照WTO协议规定,进行有关补贴、知识产权、国际投资方面的法律调整。但不管怎样,巴西都必须在知识产权等方面制定新的法律法规,这不仅是适应WTO规则的要求,也是保护和促进市场创新的竞争,提高巴西经济国际竞争力的需要。

3. 正确对待入世冲击。进入WTO体制运行后,巴西受冲击最大的产业主要是工业领域,其中纺织、服装、玩具、小家电等消费品工业受冲击最大。面对冲击,企业界纷纷要求政府予以保护。而巴西政府只选择了对纺织、玩具工业进行反进口的保护措施。同时,加快推进这两个行业的重组,以培养竞争力。巴西政府认为,对其他一些已经具有竞争力的行业没有必要进行保护,让它们在市场竞争中自我发展。一个很好的例子是,市场开

放后,巴西的棉花、牛奶生产由于缺乏竞争优势,市场一度被外国产品占领。但面对冲击,巴西农民积极转换生产经营模式,扩大生产规模,现在已经恢复了竞争优势;对那些完全没有竞争力、无药可救的企业,也没必要进行保护,不如让它们在竞争中死掉。有关方面认为,巴西的税收占GDP的33%,企业的税收负担很重,巴西的交通运输特别是铁路运输不发达,港口运营效率低、收费昂贵,造成巴西出口竞争力不强,这些都是巴西入世之后的经验教训。因而,政府需要在调整税收体系、加速基础设施建设等方面有所作为,创造条件提高企业的竞争力。此外,更关键的是政府要帮助企业了解WTO框架内的法律法规以及不违规的做法与内容等等。

4. 建立有效的协调机制。入世之后,巴西在对外贸易管理体制上作了重大改革。巴西政府认为,对外贸易是综合性的经济活动,牵涉到许多部门的工作,容易形成部门之间工作上的交叉和摩擦。为解决部门之间工作上的协调问题,提高应付解决对外贸易纠纷的效率。巴西政府于5年前成立了外贸委员会,由巴西财政部、工业贸易发展部、外交部、农业部和总统府民事办公室参加。五部门的首长组成理事会,统一协调制定外贸发展规划,确定外贸政策和贸易维护政策、进口关税及税率、信贷政策,协调出口投资、国际谈判、外贸服务等问题。部长理事会下设由6位专家顾问组成的常

PRICE: THEORY & PRACTICE

务秘书处,设副部长级常务执行秘书。部长理事会每月召开一次会议,就有关贸易政策进行讨论协商,形成书面决议,由常务执行秘书颁布决议。法律性质的决议则要经过议会审议通过。实践证明,这种体制对于促进巴西对外贸易的发展起到了重要作用。现在,总统又进一步扩大了该委员会的权限,以更有利于其发挥作用。

二、巴西政府对价格的管制

1995年以前,巴西的大部分商品与服务由政府直接定价,企业要严格按照政府规定的价格执行。作为“雷亚尔计划”的一个组成部分,以及适应转入WTO运转机制的需要,1995年巴西放开了绝大部分竞争性商品的价格,政府只对一些自然垄断、市场运作失灵的商品价格如供水、电力等价格进行控制。对有些商品,政府不直接控制价格,但要进行适当的干预,例如对煤气行业,政府要定期在媒介上公布各公司的价格。

1. 政府定价的范围。目前,巴西政府管理价格的行业主要是:(1)公共交通票价。包括公共汽车、铁路客车票价。市内公共交通票价由市政府管理,地铁由州政府管理,州与州之间的客运由联邦政府管理。(2)石油(包括燃料酒精)价格。汽油零售价格是放开的,由于炼油只有两家公司垄断经营,汽油出厂价格由政府控制。由于柴油影响到货物运输,零售价格由政府控制。政府准备在2001年底视市场竞争的发展情况放开石油价格。(3)燃气价格。由于有多家公司提供同样或类似的产品,南部和东南部城市已经形成市场竞争,政府不再控制价格,但对其他地区的燃气价格仍实行政府管制。(4)能源价格。有专门的电力管制机构,对发电、输电和配电价格进行相应的管制,但对电力价格管制规定了过渡期,2005年放开发电价格,然后再放开配电和送电价格。(5)水价。包括供水价格和下水价格,即污水处理费。(6)公路和港口收费。公路和港口等基础设施项目一般由政府发起,通过招标选择投资者,实行特许经营。收费标准通过招标确定。(7)电信价格。由专门的电信管理局管理。(8)民航票价。在已经形成竞争的最大的十个机场放开票价,其他机场的

价格仍由政府控制。(9)药品价格。政府认为,一些专利药品容易形成垄断,不能由企业自己决定价格。

2. 政府管理价格的方式。目前,巴西政府管理的价格一般都依据政府与企业签订合同进行,在合同里规定了,政府要保证企业的收入能够弥补成本,不能亏损。同时也明确规定了企业应履行的义务。如电信、电力企业应承担普遍性服务的义务,包括服务的质量要达到一定的标准,在一年内,用户的告状信、电力公司停电次数等不能超过一定的限度。合同规定的调价公式为:

$$\text{调价幅度} = \text{通货膨胀率} - X$$

其中,X为企业效率提高消化成本的百分比。

政府调价按合同中规定的公式进行,每年只有一次调价的机会。在企业提出调价申请后,政府要对企业的经营状况进行综合分析,总的原则是企业不能亏损,但利润率也不能太高。合同中没有利润率的规定,一切均按合同中的约定和最初签订合同时的经营状况来衡量。在特殊的情况下,企业可以提出调整合同。譬如,政府可以通过拍卖选择城市间公路经营者,收费标准最低者中标。中标者要履行价格不变,保持路况完好,进行经常性维护等义务。如果在经营中财务状况发生变化,企业可以要求政府调价。政府审查调价申请时,要把公司经营的各方面情况与启动经营时的情况进行比较。如公路设计日通车量1000辆时的单车收费为5里亚尔,但现时通车量不到1000辆,从而导致经营状况恶化,政府可以批准调价;反之,如果车流量超过1000辆,政府也可以要求降价。

3. 政府定价的程序。定价一般不采取听证会的程序,但对合同条款的重新审查和修改、重大方针政策问题、涉及为消费者服务的问题,要通过听证会的程序进行审议。在申请修改合同和调整价格的过程中,企业对政府的决定有异议,可以到法庭起诉,最后由法官裁决。如果企业胜诉,政府要给企业以赔偿。

三、美国与巴西的反垄断制度

在美国,反对垄断维护市场竞争活

力,使消费者得到最好的商品、服务和最优惠的价格,是政府维护市场经济秩序的一项十分重要的内容。

美国共有四部反垄断法。1890年颁布的《谢尔曼反托拉斯法》(以下简称《谢尔曼法》)是一种刑法,惩罚很严,违法者可被判入狱三年和35万美元罚款。《谢尔曼法》规定,任何限制交易的合同与合谋、串通定价和市场划分及不利于竞争的排他性合同或协议都是违法的。但美国并不认为所有限制性的交易行为都应该被禁止。联邦贸易委员会的司法解释是,对可能促进增产、降低价格、提高效率的协议和行为以及企业兼并活动,司法部应做出评估,确认只有在在其促进竞争的效果小于阻碍竞争的影响时才应该被禁止。1914年颁布的《克莱顿法》属于民法,没有刑事处罚,主要是禁止涉及严重影响竞争或会导致垄断的各种商业行为,这些行为包括价格歧视、产品搭配销售等等。同年颁布的《联邦贸易委员会法》,是制裁违反《谢尔曼法》和《克莱顿法》以及两法没有规定的一些行为,也是制裁严重损害消费者利益的虚假广告和市场欺诈行为的主要法律。它还创造了国会需要的独立机构——联邦贸易委员会。此法专门由联邦贸易委员会执行,任何个人或企业不得按该法行使权力。尽管是民法,但联邦贸易委员会可以发布强制被告执行的命令,不执行联邦贸易委员会的命令将会被处以从违法之日起每天一万美元以下的罚款。1936年颁布的《罗宾逊-帕特曼法》禁止商业中的价格歧视,包括类似销售前以非竞争目的降低产品价格卖给所偏爱的顾客等方面的价格歧视,以及歧视性的商业回扣、补贴、行贿等。还规定对某些以破坏竞争为目的而采用“不合理的低价格”销售行为进行刑事处罚。

联邦贸易委员会和政府司法部反托拉斯局同时行使反托拉斯的司法职权。司法部反托拉斯局拥有400多名检查官,近50名经济学家和300人左右的工作人员队伍。局长同时也是司法部部长助理,与部长一样由总统任命、参议院批准。《谢尔曼法》和《克莱顿法》主要由该局实施,对诸如固定价格卡特尔或串通投标协议等违法行为进行刑事诉讼,同时也可代表官方对其进行民事诉讼。联邦贸易委员会领导机构由5个委

员组成,每个委员任期7年,由总统提名,参议院认可,主席由总统任命。除实施《联邦贸易委员会法》之外,联邦贸易委员会还处理某些可能导致违反《谢尔曼法》的行为,并命令阻止这些行为的发生。同时,还拥有处理《谢尔曼法》未明确规定的正当竞争行为的权力。应该说,两部门在不少司法管辖权上存在重叠。为了协调解决管辖权重叠问题,两部门已联合设立了每项专案调查前的联络咨询机制,避免工作重复。并在长时期合作中形成了各自的工作侧重范围,如联邦贸易委员会侧重民事诉讼,司法部反垄断局侧重刑事诉讼等。

巴西于1962年颁布《反托拉斯法》,并依法设立经济维护委员会(CADE),以维护市场竞争秩序,保护消费者合法权益,制止滥用市场权力。该机构为联邦独立机构,归属司法部,由6名委员和一名主席组成,任期2年,均由总统任命,参议院认可。CADE的主要职能是依法查处破坏经济秩序,对大公司进行监督管理,对违反经济秩序的行为进行调查、审理、裁决、处罚以及决定企业兼并、禁止市场垄断,确保法律、法规以及内部规则的一致性。在反对价格垄断方面,主要是调查、裁决、处罚横向和纵向价格垄断、低于成本销售、搭售、排他性交易以及瓜分市场等行为。其反托拉斯活动从立案、调查至裁定的工作程序是:司法部经济局接受企业兼并报告以及不正当竞争举报和立案,并会同财政部经济监督局负责进行反垄断和不正当竞争行为调查,司法部经济局负责起诉,经济维护委员会进行案件审理和裁定。

四、巴西与美国对农业的保护

多年来,巴西政府支持农业发展的政策有三项。其一是农业信贷政策。巴西的法律规定,所有银行现金存款的25%必须用作农业信贷。此外,银行必须将一部分贷款用作农业信贷,利率约为市场利率的一半(目前市场利率为16.25%,农业信贷利率为8.75%),与市场利率之间的差额由政府补贴。优惠性农业信贷约占到农民生产性资金需求的30%。农业信贷的具体投向由银行

自己决定,银行往往将贷款投向效益比较高的农业生产领域,从而也引导了农业生产经营的结构调整方向。其二是农产品最低价格保护政策。这项政策始于1966年。具体政策操作是,在播种前60天,政府公布最低农作物价格,以保证稳定农业生产,避免农民收入下降。收获期,农业部所属的国营供应公司负责按政府公布的最低价格进行收购,然后再以拍卖的方式向市场销售农产品。巴西全国有1.3万个粮食仓库,总储存能力为1.1亿吨,全国常年粮食产量为9400万吨,储存能力大于粮食生产能力。需要指出的是,这些粮仓多为私人所有,国营供应公司将收购的粮食存入私人粮仓,并支付相应的仓储费用。由于支付仓储费用等原因,供应公司每年要亏损20%左右。其三是农业保险政策。巴西实施政府农业保险已有27年,主要是农民向政府交付一定的保险费,然后享受政府对农业生产的保险。政府农业保险由政府支付,政府监管。但由于政府农业保险滋生腐败,现在已转向以私人部门保险为主。为了调动私人保险部门的积极性,避免私人保险公司赔付太多,政府建立了自然灾害保险基金,给予私人保险公司以必要的支持。去年巴西发生了25年以来的最大霜冻,国库拨出3500万美元支付农业保险。对于没有参加保险的农民则实行延长其债务偿还期的政策。据介绍,政府计划每年从预算中拿出100—200万美元,用于建立自然灾害保险基金,最终使政府自然灾害保险基金占到农业保险的20%。

美国政府一直十分重视和支持农业的发展。农业部在全国2400个县都设有农业服务办事处。1933年制定的《农业调整法》规定,政府对农场主在合同种植面积内生产的农产品实行价格补贴,即政府预先制定“目标价格”,当农产品出售价格低于“目标价格”时,政府按目标价格补偿其不足部分。1996年,美国出台了《联邦农业完善与改革法案》,提出用7年时间使农业过渡到完全市场经济,取消目标价格和价格补贴。在1996—2002年的7年过渡期中,实施“生产灵活性合同补贴”,总补贴金额为356.26亿美元,每年的补贴金额按玉米46.2%、小麦26.3%、大米8.5%,其他饲料作物7.4%,高地棉11.6%的分配比例分

配到各种作物,再根据合同种植数量分配到各个农场。此外,财政部每年向经国会批准建立的农业商品信贷公司提供300亿美元的资金,通过对农业进行“无追索权贷款”实行价差补贴。目前,无追索权贷款的办法是,农民按1986年核定的农场主5年平均种植面积和5年平均谷物产量的85%,以农产品作抵押的方式从商品信贷公司获得补贴贷款,贷款利率比3年期国债利率高1个百分点,比商业贷款利率低2个百分点。贷款期限为9个月。到收获期结束,农民用出售粮食的收入,或用谷物偿还贷款。每年春天,农业部长公布各种谷物的单位贷款标准每蒲式耳小麦和玉米为2.58美元,高粱、大麦为1.89美元,大豆为4.92—5.26美元,大米为6.5美元。收获期,各县都有市场粮食价格公示,如果市场价格低于单位贷款标准,农民可以按照市场价格偿还贷款或以粮食抵顶还款,差额由政府补贴。农民也可以按市场价格偿还贷款,获取贷款与市场价格之间的差额收益,而将粮食储存起来,待价而沽,再获取一份额外收益。如果市场价格高于单位贷款标准,农民可选择在市场上出售粮食,然后按单位贷款标准偿还贷款。法律规定,农民也可以直接向政府申请领取贷款标准与市场价格之间的差额补贴而不申请政府农业贷款。这是美国政府对农民实施财政补贴的一种主要方式。总之,美国农民每年从政府手中获得的农业支持补贴是很可观的。据估计,以目前美国就业人口中的农民数量,每个农民大约每年可从政府手中获得1万美元的直接补贴。而农民则通过与政府签定7年合同承诺保证土地用于农业,并保持土壤质量。

五、启示、借鉴与建议

这次对巴、美考察,是在全国人大九届四次会议审议通过我国“十五”规划纲要,中央强调“十五”期间要“进一步开放市场,建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系,进一步放开价格”,积极准备加入WTO的背景下进行的。通过考察,我们进一步认识到中央确定的进一步开放市场、建立和完善我国社会主义市场经济体系的战略决策是非常正确的。同时也感到,巴、美两国在

PRICE: THEORY & PRACTICE

经济管理上的一些做法,对于我们更好地实施“十五”计划具有一定的借鉴意义。

1. 进一步深化价格改革,校正政府和管理上的越位和错位问题。从巴西的经验看,价格改革是与市场开放密切关联的。市场越开放,价格放开的程度越高,市场形成的价格越合理。从而更加深了我们对中央《关于制定国家经济和社会发展的第十个五年计划的建议》关于“进一步开放市场”、“进一步放开价格”规定的意义的理解。我们要按照这个要求,对能够由市场形成合理价格的要坚决放开;要坚定地推进自然垄断行业管理体制的改革,打破垄断,促进竞争,为较快地实现市场形成价格创造条件。放开政府直接管理的价格之后,需要加强政府价格主管部门对市场价格运行的监测,加强保护和规范市场竞争秩序,为市场有序合理运行提供更多的政策调整服务,加强和提高处理纠正价格垄断、价格歧视等不正当市场竞争行为的能力。需要由政府管理的价格,要学习巴西的经验,管严、管细,加强对企业经营成本、管理费用、生产投入成本的全面和多角度审查,甚至还要对企业一段时间内的经营亏损状况、其他收入来源、国际市场同行业的成本价格进行比较分析,以促进企业提高效率,形成有利于消费者的价格。同时,要转换管理观念,注意多运用市场的方式,例如利用合同、契约、招标、投标方式进行管理和运作,这样既可以提高政府管理价格的科学性,又可以强化成本管理和约束,促进资源配置效率提高。

2. 加强维护市场竞争秩序的规制建设,坚决反对不正当竞争。规范市场经济秩序,维护市场公平竞争,是保障市场经济合理运行,国家经济长期稳定发展的基本条件。我们搞的是社会主义市场经济,应该在规范市场经济秩序、反不正当竞争方面比西方国家做得更好。考察中我们感觉到,尽管美国是自由市场经济国家,巴西也实行了经济自由化,但这两个国家对反垄断和反其他不正当市场竞争都异乎寻常地重视,而且有比较严格和细致的法律规范。在美国和巴西,任何企业的兼并活动,都要向政府反垄断机构申报,在未征得反垄断机构依法调查同意之前,兼并活动是违法的。在市场

运行中,任何经营者进行价格串通,分割、控制市场,搞价格歧视和涉嫌垄断的行为都是被禁止和制裁的。改革开放以来,我国在培育市场体系建设,推进市场竞争发挥市场配置资源基础性作用方面有了长足进步,但还没有很好地打破部门垄断和地区封锁问题。垄断问题特别是行政性垄断,越来越成为国民经济持续、健康发展的重大障碍。为此,学习美国和巴西的经验,提高对反垄断的认识,必须加快政府反垄断和其他不正当竞争的规制建设。

事实上,我国不仅存在着严重的地区封锁、行业垄断问题,而且在立法、执法问题上也不存在着不少垄断、分割现象,由此引发的政府市场管理错位、缺位问题很突出。必须按照放开市场、鼓励竞争,该放开的坚决放开,该管住的坚决管住思路,研究设立统一、高效的反不正当竞争机构和法律法规体系。

3. 正确估计入世冲击,加快推进国有企业改革。从巴西的经济发展进程看,入世并未对其经济构成重大冲击,反而对稳定巴西国内的经济局势,提高民族工业竞争力提供了有利因素。执行关贸总协定协议及世贸组织协议对于帮助巴西政府顺利实施“雷亚尔计划”,消除通货膨胀起到了很大作用。1994年巴西全面推行国营企业民营化改革,是在向关贸总协定成员国转入WTO成员国的背景下实施的,其结果是民族工业竞争力在外来经济冲击、内在竞争压力加大的情况下得到显著增强。借鉴巴西的经验,我们需要正视入世对国内经济可能产生的冲击,在舆论上不要过份渲染入世冲击的负面影响。巴西的经验是有竞争力的企业不怕冲击,有一定竞争力但竞争力还不够的,政府通过谈判和利用过渡期保护,加速推进这些工业或企业的重组,核心还是培养企业的竞争力。从总体上看,我国社会主义市场经济体制已经基本建立,已经具备了抗冲击的能力,绝大多数国有企业有了不同程度地参与国际市场竞争的经验。因而,需要更多地从正面来理解和分析入世冲击的作用。入世之后可能会出现一些问题,但可以通过保护期、非贸易壁垒绿色保护条款和谈判机制化解冲击风险。当前的关键是政府和企业必须尽快知道和了解WTO运作规则,增强按国际惯例办

事的能力和自觉性。为此,我国必须实实在在地加快推进国有企业改革和政府管理规制改革,彻底实行政企分开,把企业真正推入市场竞争。政府必须从各种层次干预市场经济主体决策的活动中脱离出来,使政府和企业都尽早做好按国际惯例、按市场经济规则运作的人世准备。此外,巴西设立对外贸易委员会,统一协调对外贸易政策及谈判的做法值得我国研究和借鉴。建议国务院考虑设立类似这样的机构,由综合性经济、贸易、法律部门参加,集纳一些经济、贸易、法律专家,在国务院指导下,进行统一的贸易政策和对外贸易谈判协调,应对入世之后出现的各种国际贸易争端等等。

巴西从1991年起开始推进竞争领域例如钢铁、石化、化肥等国有企业民营化改革,从1995年开始对电话、电力、供水等行业实施打破国家垄断经营改革,这种民营化改革的方式是通过在股票交易所进行国营股权拍卖实现的。10年来,已卖出1000亿美元的股权。这种改革不仅增强了巴西企业的活力,政府也甩掉了沉重的包袱,而且筹集了1000亿美元的偿债资金,因此被认为是非常成功的。巴西政府借鉴英国等一些国家的经验,在推进民营化改革过程中,从国家经济安全需要考虑,区别不同竞争性行业、公用事业行业,确定了不同的政府控股办法。例如,在发电、飞机制造企业,政府占有1%的黄金股,尽管股权极低,但具有否决权;在石油公司,政府坚持占有选举权股份的51%;在输电行业,政府占有绝对的股权;在电讯行业,政府不拥有股份,但要求公司必须与政府相应的监管机构签约承诺其行为,比如电话公司必须承诺到2002年为500人左右的村庄提供各种通信服务,到2005年要为100人的村庄提供通信服务,并且要签署价格、技术水平、掉线率、接通时间等方面的承诺合约。巴西这种改革以及细致的改革设计是值得我们在减持国有股、推进国有资产重组改革的过程中加以借鉴和参考的。

(本文选自国家计委赴巴西、美国考察团的报告,限于篇幅,本刊略有删节)