

# 助推经济转型的有效杠杆

## ——对北京、广州、佛山等地价格改革的调研

本报记者 林火灿

### 访谈

## 让市场发挥决定性作用

### ——访国家发改委价格司有关负责人

本报记者 吉蕾蕾

### 调研

今年以来，国家发展改革委先后放开、调整了26项商品和服务价格，涉及水、油、气、电等多个领域。价格政策的密集出台，既为市场在资源配置中起决定性作用提供了可靠保障，也为经济转型升级注入了更多活力，有利于促进经济稳定增长，鼓励和吸引民间投资进入相关领域。

近日，《经济日报》记者奔赴北京、广州、佛山等地调研采访，实地了解各地如何利用好价格杠杆，撬动经济转型和结构调整。敬请关注。



### 链接

## 上半年部分价格改革措施一览

◎ 1月7日，国家发改委与住房和城乡建设部联合印发推行居民生活阶梯水价制度改革指导意见，要求各地2015年前建立阶梯水价制度。

◎ 1月7日，国家发改委制定南北调东线一期工程供水价格。其中，江苏省平均每立方米0.41元、山东省平均每立方米1.54元。

◎ 1月22日，我国水电上网电价形成机制方案出炉，实行以分省水电标杆电价为核心、以市场形成价格为基础的水电上网电价制度，改变一厂一价管理方式。

◎ 2月11日，我国今年生产的早籼稻（三等）、中晚籼稻和粳稻最低收购价格每斤分别比上年提高3分、3分和5分。

◎ 2月14日，国家发改委和银监会公布商业银行服务实行政府指导价、政府定价目录，降低和调整了部分收费标准，取消部分收费项目，以进一步减轻客户负担。

◎ 2月15日，我国将铁路货运价格由政府定价改为政府指导价与上限管理，将国家铁路货物统一运价平均每吨公里提高1.5分。

◎ 3月21日，国家发改委部署各地在2015年底前建立健全居民生活用气阶梯价格制度，在确保居民基本生活用气支出相对稳定的前提下，用价格杠杆引导居民节约用气。

◎ 4月1日，国家宣布放开由企业投资的准池铁路货运价格，由铁路运输企业与用户、投资方协商确定具体运价。

◎ 4月5日，国家发改委公布今年棉花目标价格为每吨19800元。

◎ 4月10日，国家发改委等部门宣布放开非公立医疗机构医疗服务价格。

◎ 5月5日，工信部和国家发改委宣布自5月10日起全面放开固定电话和移动电话话费、出租电路租用费、拨号上网通信费等各类电信业务资费。

◎ 5月8日，我国宣布放开医保目录中的低价药品价格（日均使用费西药不超过3元、中药不超过5元的药品），涉及530个品种中的1100多个剂型。

◎ 5月9日，国家发改委宣布对立式窑水泥生产企业实行更严格的差别电价政策，将其生产用电价格在正常水平的基础上，每千瓦时加价0.4元。

◎ 5月17日，国家发改委宣布，今年大豆目标价格为每吨4800元。取消临时收储政策，生产者按市场价格出售大豆。当市场价格低于目标价格时，国家根据目标价格与市场价格的差价和种植面积、产量或销售量等因素，对试点地区生产者给予补贴；当市场价格高于目标价格时，国家不发放补贴。

## 提高排污费——引导企业加强治污

当记者来到位于北京市石景山区的京能电力股份有限公司石景山热电厂时，整洁的厂区让人眼前一亮。这座热电厂拥有4台220MW燃煤供热汽轮发电机组，年发电量50亿千瓦时以上，供热量1300万吉焦。

热电厂党委书记厚伯龙介绍说，2002年至2012年，石景山热电厂累计投资10亿元实施四台机组脱硫、脱硝、除尘等环保治理措施。2008年6月，所有环保设备全部投入运行，二氧化硫、氮氧化物、烟尘均实现达标排放。

去年12月，为进一步强化“谁污染、谁负责，多排放、多负担”的原则，强化污染者的付费意识，促进垃圾减量、污染减排，改善大气质量，北京市出台了《关于二氧化硫等四种污染物排污收费标准有关问题的通知》。通知要求，自今年1月1日起，北京市对二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量排污收费标准由过去的每公斤1.2元调整为每公斤10元，氮氧排污收费标准调整为每公斤12元。为鼓励低标准排放，实施阶梯式差别化排污收费政策，当污染物实际排放值低于规定排放标准50%的，按收费标准减半计收排污费。

“这个政策出台以后，我们感觉压力很大。”厚伯龙说，在压力之下，企业促进污染物排放总量进一步降低的积极性更强了，增加环保投入的主动性也更足了。

## 动态气价——鼓励使用清洁能源

陶瓷产业是广东佛山一张响当当的名片。不过，随着城镇化进程加快，面对节能减排等诸多压力，佛山不少陶瓷企业开始迁往其他省市。为了更好地保护和发展，佛山市留住了部分有实力的陶瓷企业，并在高明区建立了燃烧清洁能源的陶瓷企业。永航陶瓷有限公司正是其中之一。

记者在佛山市高明区更合镇小工业区看到，永航陶瓷新的生产线生产所需能源已经全部改用天然气。公司总经理陆锦荣说，目前公司与佛山燃气签订的天然气协议价格为4元/立方米。生产线刚投入使用时，烧制每块瓷砖的燃料成本约比过去多1元。为了进一步降低成本，公司专门请来节能公司，对能效进行优化管理。目前，每烧制一块瓷砖的燃料成本仍比过去高出0.5元左右。

“从单件产品来看，使用天然气的直接成本肯定比烧煤贵，但从综合成本看还是划算的。”陆锦荣说，改用天然气以

后，公司省去了运行煤炭燃料系统的成本，排污费也大幅减少。更重要的是，产品的优等率从过去的90%左右提高到95%以上，售价比过去也高出不少。

佛山市发展和改革局副局长周和平说，佛山是一个传统工业大市，经济总量在广东名列前茅。不过，由于陶瓷和电厂是耗煤大户，佛山的空气质量在广东省长期垫底。近年来，佛山市加大了在陶瓷、电厂、铝型材、五金等高耗能行业推广天然气的力度，力争降低二氧化碳、二氧化硫和其他污染物排放量。

而在“煤改气”初期，佛山面临着两大瓶颈，一是天然气价格昂贵，企业生产成本可能大幅增加；二是天然气气源紧张，可能无法满足陶瓷企业生产的实际需要。经过多方协调，佛山目前已经形成东西南北四大气源点的供应格局。

佛山燃气集团总经理武钢说，在稳定居民用气的前提下，佛山市其他用气价格根据气源价格变化情况和市场需求

## 差别电价——倒逼落后产能退出

5月，国家发改委和有关部门联合发文，决定自7月1日起，对淘汰类水泥企业实行更加严格的差别电价政策，其用电价格在现行目录销售电价基础上每千瓦时加价0.40元。各地可在上述规定基础上扩大实施范围，提高加价标准。

广东省发展改革委党组成员林林告诉记者，广东省目前的差别电价政策体系，已经涵盖了水泥、钢铁、电解铝、铁合金、电石、烧碱、黄磷和锌冶炼等淘汰类和限制类行业。

据介绍，广东省对钢铁行业的淘汰类和限制类企业，在其正常电价基础上每千瓦时分别加价0.4元和0.1元；淘汰类和限制类的水泥行业，其用电价格每千瓦时分别加价0.3元和0.1元，限制类水泥企业的差别电价加价标准还要逐年提高。7月1日起，广东省淘汰类水泥企

业的差别电价加价标准提高到了每千瓦时0.4元。

针对大多数落后钢铁、水泥企业利用谷期用电，价格偏低的情况，广东省取消了淘汰类和限制类钢铁、水泥企业的峰谷电价优惠政策。据悉，根据经济发展现状和产业升级、环境保护的需要，广东省正在试点对珠三角地区焦炭、铜冶炼、铅冶炼、平板玻璃、造纸、酒精、味精、印染、化纤、制革和电镀11个行业的淘汰类和限制类企业提高用电价格。

记者了解到，目前广东省实行差别电价的行业已达到19个，部分行业差别电价加价力度也高于国家标准，形成了较为完善的差别电价体系，有效遏制了高耗能和重污染行业的发展。“十一五”以来，广东省已累计淘汰落后水泥产能9200万吨、钢铁1400万吨、平板玻璃

准立方米以下。

北京市发展改革委价格综合处处长王岩指出，新的排污收费征收标准实施以来，价格杠杆撬动治污的作用开始显现，部分污染物排放量较大的企业，通过加强环境管理和投入，二氧化硫排放浓度均稳定在低于排放标准50%以下；部分企业正积极采取措施，降低排污成本。

记者了解到，2006年以来，国家发改委先后出台了脱硫电价、脱硝电价和除尘电价等一系列环保电价政策，一定程度上调动了燃煤电厂安装环保设施的积极性。数据显示，全国脱硫机组装机达7.5亿千瓦，已占火电总装机90%以上，燃煤电厂二氧化硫减排量占全社会二氧化硫减排量的75%以上。目前，脱硝机组和采用新除尘技术机组的装机容量已分别达到4.3亿千瓦和8700万千瓦。

今年3月，国家发改委会同有关部门出台了《燃煤发电机组环保电价及环保设施运行监管办法》，再次要求燃煤发电机组按规定安装脱硫脱硝和除尘设施，并执行相应环保电价。

厦门大学中国能源经济研究所教授林伯强表示，监管办法突出了价格杠杆的激励和约束作用，明确加大监督检查和处罚力度，对于减少二氧化硫、氮氧化物、烟尘等污染物排放具有重要意义。

进行调整，由价格主管部门进行成本和利润监管。天然气价格与市场联动，让燃气供应企业在扩大销售、激励用气企业技术改造上有了积极性。

天安新材料股份有限公司副总经理徐芳说，2008年起，公司把燃烧重油改为天然气，厂区空气质量明显好转，工业运行故障率低，产品品质也有大幅提升。

记者发现，天安新材料每立方米用气价格比永航陶瓷高出近0.6元。对此，武钢表示，由于不同类型的用气企业在“煤改气”中的改造成本不同，用气量也千差万别，佛山燃气对不同行业企业实行不同气价。用气量大的用户一般比用气量小的用户享受更低价格。

周和平表示，佛山市天然气价格动态调节机制虽然导致不同行业和用户的用气价格各不相同，但是，价差基本上在企业用户可承受的范围之内，既注重市场公平，也兼顾了效率。目前，佛山市年用气量增速达到20%至30%。

进行调节，由价格主管部门进行成本和利润监管。天然气价格与市场联动，让燃气供应企业在扩大销售、激励用气企业技术改造上有了积极性。

天安新材料股份有限公司副总经理徐芳说，2008年起，公司把燃烧重油改为天然气，厂区空气质量明显好转，工业运行故障率低，产品品质也有大幅提升。

记者发现，天安新材料每立方米用气价格比永航陶瓷高出近0.6元。对此，武钢表示，由于不同类型的用气企业在“煤改气”中的改造成本不同，用气量也千差万别，佛山燃气对不同行业企业实行不同气价。用气量大的用户一般比用气量小的用户享受更低价格。

周和平表示，佛山市天然气价格动态调节机制虽然导致不同行业和用户的用气价格各不相同，但是，价差基本上在企业用户可承受的范围之内，既注重市场公平，也兼顾了效率。目前，佛山市年用气量增速达到20%至30%。

1780万重量箱、造纸128万吨、制革195万标张，腾挪出用地、用能和环境容量，促进了工业转型升级。

此外，广东省还出台了惩罚性电价政策，对能源消耗超过国家和地方规定的单位产品能耗（电耗）限额标准的，实行惩罚性电价。超过限额标准一倍以上的，用电价格每千瓦时加价0.3元；超过限额标准70%到一倍之间的，用电价格每千瓦时加价0.15元；超过限额标准30%到70%之间的，用电价格每千瓦时加价0.1元；超过限额标准不到30%的，用电价格每千瓦时加价0.05元。

截至去年底，广东省已经公布了5批共78家实行惩罚性电价的超能耗限额标准企业，对促进企业进行技术改造升级，降低用电能耗起到了积极的引导和促进作用。

准立方米以下。

北京市发展改革委价格综合处处长王岩指出，新的排污收费征收标准实施以来，价格杠杆撬动治污的作用开始显现，部分污染物排放量较大的企业，通过加强环境管理和投入，二氧化硫排放浓度均稳定在低于排放标准50%以下；部分企业正积极采取措施，降低排污成本。

记者了解到，2006年以来，国家发改委先后出台了脱硫电价、脱硝电价和除尘电价等一系列环保电价政策，一定程度上调动了燃煤电厂安装环保设施的积极性。数据显示，全国脱硫机组装机达7.5亿千瓦，已占火电总装机90%以上，燃煤电厂二氧化硫减排量占全社会二氧化硫减排量的75%以上。目前，脱硝机组和采用新除尘技术机组的装机容量已分别达到4.3亿千瓦和8700万千瓦。

今年3月，国家发改委会同有关部门出台了《燃煤发电机组环保电价及环保设施运行监管办法》，再次要求燃煤发电机组按规定安装脱硫脱硝和除尘设施，并执行相应环保电价。

厦门大学中国能源经济研究所教授林伯强表示，监管办法突出了价格杠杆的激励和约束作用，明确加大监督检查和处罚力度，对于减少二氧化硫、氮氧化物、烟尘等污染物排放具有重要意义。

进行调整，由价格主管部门进行成本和利润监管。天然气价格与市场联动，让燃气供应企业在扩大销售、激励用气企业技术改造上有了积极性。

天安新材料股份有限公司副总经理徐芳说，2008年起，公司把燃烧重油改为天然气，厂区空气质量明显好转，工业运行故障率低，产品品质也有大幅提升。

记者发现，天安新材料每立方米用气价格比永航陶瓷高出近0.6元。对此，武钢表示，由于不同类型的用气企业在“煤改气”中的改造成本不同，用气量也千差万别，佛山燃气对不同行业企业实行不同气价。用气量大的用户一般比用气量小的用户享受更低价格。

周和平表示，佛山市天然气价格动态调节机制虽然导致不同行业和用户的用气价格各不相同，但是，价差基本上在企业用户可承受的范围之内，既注重市场公平，也兼顾了效率。目前，佛山市年用气量增速达到20%至30%。

1780万重量箱、造纸128万吨、制革195万标张，腾挪出用地、用能和环境容量，促进了工业转型升级。

此外，广东省还出台了惩罚性电价政策，对能源消耗超过国家和地方规定的单位产品能耗（电耗）限额标准的，实行惩罚性电价。超过限额标准一倍以上的，用电价格每千瓦时加价0.3元；超过限额标准70%到一倍之间的，用电价格每千瓦时加价0.15元；超过限额标准30%到70%之间的，用电价格每千瓦时加价0.1元；超过限额标准不到30%的，用电价格每千瓦时加价0.05元。

截至去年底，广东省已经公布了5批共78家实行惩罚性电价的超能耗限额标准企业，对促进企业进行技术改造升级，降低用电能耗起到了积极的引导和促进作用。

进行调节，由价格主管部门进行成本和利润监管。天然气价格与市场联动，让燃气供应企业在扩大销售、激励用气企业技术改造上有了积极性。

天安新材料股份有限公司副总经理徐芳说，2008年起，公司把燃烧重油改为天然气，厂区空气质量明显好转，工业运行故障率低，产品品质也有大幅提升。

记者发现，天安新材料每立方米用气价格比永航陶瓷高出近0.6元。对此，武钢表示，由于不同类型的用气企业在“煤改气”中的改造成本不同，用气量也千差万别，佛山燃气对不同行业企业实行不同气价。用气量大的用户一般比用气量小的用户享受更低价格。

周和平表示，佛山市天然气价格动态调节机制虽然导致不同行业和用户的用气价格各不相同，但是，价差基本上在企业用户可承受的范围之内，既注重市场公平，也兼顾了效率。目前，佛山市年用气量增速达到20%至30%。

1780万重量箱、造纸128万吨、制革195万标张，腾挪出用地、用能和环境容量，促进了工业转型升级。

此外，广东省还出台了惩罚性电价政策，对能源消耗超过国家和地方规定的单位产品能耗（电耗）限额标准的，实行惩罚性电价。超过限额标准一倍以上的，用电价格每千瓦时加价0.3元；超过限额标准70%到一倍之间的，用电价格每千瓦时加价0.15元；超过限额标准30%到70%之间的，用电价格每千瓦时加价0.1元；超过限额标准不到30%的，用电价格每千瓦时加价0.05元。

截至去年底，广东省已经公布了5批共78家实行惩罚性电价的超能耗限额标准企业，对促进企业进行技术改造升级，降低用电能耗起到了积极的引导和促进作用。

进行调节，由价格主管部门进行成本和利润监管。天然气价格与市场联动，让燃气供应企业在扩大销售、激励用气企业技术改造上有了积极性。

天安新材料股份有限公司副总经理徐芳说，2008年起，公司把燃烧重油改为天然气，厂区空气质量明显好转，工业运行故障率低，产品品质也有大幅提升。

记者发现，天安新材料每立方米用气价格比永航陶瓷高出近0.6元。对此，武钢表示，由于不同类型的用气企业在“煤改气”中的改造成本不同，用气量也千差万别，佛山燃气对不同行业企业实行不同气价。用气量大的用户一般比用气量小的用户享受更低价格。

周和平表示，佛山市天然气价格动态调节机制虽然导致不同行业和用户的用气价格各不相同，但是，价差基本上在企业用户可承受的范围之内，既注重市场公平，也兼顾了效率。目前，佛山市年用气量增速达到20%至30%。

1780万重量箱、造纸128万吨、制革195万标张，腾挪出用地、用能和环境容量，促进了工业转型升级。

此外，广东省还出台了惩罚性电价政策，对能源消耗超过国家和地方规定的单位产品能耗（电耗）限额标准的，实行惩罚性电价。超过限额标准一倍以上的，用电价格每千瓦时加价0.3元；超过限额标准70%到一倍之间的，用电价格每千瓦时加价0.15元；超过限额标准30%到70%之间的，用电价格每千瓦时加价0.1元；超过限额标准不到30%的，用电价格每千瓦时加价0.05元。

截至去年底，广东省已经公布了5批共78家实行惩罚性电价的超能耗限额标准企业，对促进企业进行技术改造升级，降低用电能耗起到了积极的引导和促进作用。

价格是有效的经济杠杆，价格改革的最终目标是缩小政府定价的范围，减少政府定价的项目，让市场在价格形成中起决定性作用。放开价格，需要根据市场竞争情况稳步推进

问：上半年，我国放开的26项商品服务价格主要有哪些特点？对实体经济运行会产生什么作用？

答：这26种商品和服务包含了不同的行业领域。比如，生产资料领域，放开了种子、桑蚕茧、小工业盐价格；医药领域，放开了低价药品和民营医院服务价格；铁路运输价格领域，首次放开企业投资的准池铁路货运价格；电信服务领域，联合工信部放开所有电信资费。同时，我们还抓紧建立和完善部分商品和服务的价格形成机制，启动新疆棉花、东北和内蒙古大豆目标价格改革试点，会同住建部下发关于加快建立完善城镇居民用水阶梯价格制度的指导意见，全面部署推行居民生活用气阶梯价格制度等，以期更好发挥价格机制作用。

这些价格改革举措，能激发市场活力，促进和吸引民间投资进入相关领域，也能促进相关行业的健康发展。目前，各方面对价格改革给予了积极评价，一些领域的改革也有了立竿见影之效。

问：价格放开后，政府部门如何从事前管理向事后监管转变？

答：放开商品和服务价格的同时，必须加强行为监管，通过健全相关规则维护市场秩序，保护广大生产经营者和消费者的合法利益。一方面是加强跟踪和监测，已经放开的商品和服务价格要纳入价格监测范围，时刻关注其市场变化情况。另一方面，要认真分析价格变化原因，发现不合理涨价的，要约谈提醒，发现存在价格违法行为，要进行查处。

问：在保护环境、促进经济转型等方面，价格政策是如何发挥作用的？

答：价格是有效的经济杠杆。今年以来，国家发改委陆续出台了一系列相关措施，在生产领域按照阶梯价格思路，对部分高耗能行业实行差别电价政策，对于超过能耗标准的企业加收惩罚性电价。同时，出台了海上风电价格政策，激发社会投资热情；加大了脱硫、脱硝、除尘电价实施力度等。这些价格政策的实施，有力地激发了企业节能减排的积极性。

问：我国价格改革的目标是什么？

答：价格改革的最终目标是缩小政府定价的范围，减少政府定价的项目，让市场在价格形成中起决定性作用。对于必须由政府管理的商品和服务价格，要建立更加灵敏反映市场发展变化的价格机制；加强价格行为监管，从过去注重价格水平调控向今后注重价格行为监管转变；建立健全规则，规范市场竞争秩序，保护各方面合法权益。

目前，中央政府定价的商品和服务还剩11类，在整个经济活动中所占的比例很小。按照中央要求，我们还要进一步简政放权，未来政府定价的范围将主要限定在重要公用事业、公益服务和网络型自然垄断环节，其他价格一律放开。当然，放开价格，也要根据市场竞争情况来稳步推进。

### 观察

## 做好价格改革“加减法”

林子

放开非公立医疗机构医疗服务价格、放开医保目录内低价药品价格、放开各类电信业务资费……今年以来，我国先后放开、调整了26项商品和服务价格，这些改革举措，既有效激发了市场活力，也为经济转型注入了更多动力。

价格改革是经济体制改革的重要组成部分。经过多年努力，我国一般商品和服务领域的价格市场化程度已显著提升，政府直接干预产品和服务价格的范围已大幅度减少，但关系国计民生的能源、资源、资金等产品和要素的市场化定价机制尚未形成。

从这个意义上说，我国的价格改革已经进入了攻坚阶段和“深水区”，必须要有新思路、新机制，才能谋求新突破。总的来看，要继续深入推进价格改革，理顺价格形成机制，关键是要做好价格改革的“加减法”。

所谓“加法”，就是要推动价格改革由过去的政府定价、以调为主的旧机制，向市场定价、以放为主的新机制转变，特别是在具备有效竞争的条件下，把价格决定权完全交给市场，政府不再参与定价。所谓“加法”，就是要对继续由政府定价的项目，加快完善公开透明的定价规则和定价机制，努力建立有利于节能减排、生态文明和经济转型升级的价格政策体系。

今年以来，我国物价水平总体平稳，上半年CPI同比上涨2.3%，物价总体水平低位运行，为价格改革创造了有利时机。我们必须抓住当前物价水平总体稳定的时间窗口，积极稳妥推进资源性产品和交通、电信、医药、医疗服务等价格改革，促进能源等重点行业改革和服务业发展，为经济稳增长和结构转型升级营造良好价格环境。

做好价格改革的“加减法”，并不意味着把价格决定权交给市场以后，政府对市场价格“不用管、不能管”。相反地，应该进一步强化从事前定价向事中事后监管转变，通过加强价格监督检查和反垄断执法，严厉打击价格违法行为，维护市场良好秩序。