

《价格法》修订的核心任务是完成功能重塑

刘继峰

价格机制作为市场经济运行的核心纽带，贯穿于生产、分配、交换、消费各个环节，是市场资源配置的基本工具。我国《价格法》自1998年实施以来，始终肩负着规范市场价格秩序、维护公平竞争环境、保障消费者合法权益的重要使命，在不同历史阶段为市场经济健康发展保驾护航。随着我国市场经济体制的不断完善，市场主体日益多元，交易模式持续创新，《价格法》在应对新问题、新挑战时逐渐显现出局限性，对其进行修订已成为适应新时代市场需求的必然选择。近日，《中华人民共和国价格法修正草案（征求意见稿）》公开征求意见（以下简称“征求意见稿”）。修订中的《价格法》应如何定位，是一个前提性问题，也是基础问题。

《价格法》的历史使命与贡献

在我国市场经济发展的历史进程中，《价格法》曾承担着独特且关键的历史任务——在《反垄断法》出台前，率先实现对价格垄断行为的有效规制，为早期市场竞争秩序的建立奠定基础。在我国社会主义市场经济体制发展初期，市场结构呈现出明显的垄断性特征。当时，许多行业由少数企业垄断经营。在这种市场环境下，价格形成机制不够完善，部分垄断企业凭借其市场力量，随意制定高价、操纵市场价格，严重损害了消费者的利益，扰乱了正常的市场价格秩序。

在特定历史时期，《价格法》明确禁止经营者实施串通定价、掠夺性定价、价格歧视、低价倾销等价格垄断行为，为市场竞争划定了基本“红线”。有效遏制了垄断企业的不正当价格行为，为中小企业进入市场参与竞争创造了公平的环境。

2008年《反垄断法》的出台，标志着我国反垄断监管进入专业化、系统化阶段。在《反垄断法》出台前的十年间，《价格法》在价格垄断规制方面积累了丰富的实践经验，形成了一系列配套规则。这些经验和规则为《反垄断法》中关于价格垄断的规定提供了重要参考，也为后续反垄断执法工作奠定了坚实基础。随着《反垄断法》出台，《价格法》在价格垄断规制方面完成了历史使命。但形式上仍存在两法的竞合问题，按照“新法优于旧法”“特别法优于普通法”的原则，优先适用《反垄断法》的相关规定。当然，也产生了《价格法》“向何处去”的新定位问题。

现阶段《价格法》的不可替代性与独特价值

随着《价格法》修订工作的推进，学术界出现了一种质疑声音，指向的核心是《价格法》是否还有独立存在的必要？质疑的基本理由是：从国际立法实践来看，其他国家很少就价格问题单独立法。此外，我国《价格法》在历史上所需要发挥的独特功能已经实现。现在《价格法》中的主要内容，如价格垄断

- 随着我国市场经济体制的不断完善，市场主体日益多元，交易模式持续创新，修订《价格法》已成为适应新时代市场需求的必然选择。修订中的《价格法》应如何定位，是一个前提性问题，也是基础问题。
- 《价格法》并非简单的价格管理工具，而是蕴含着符合我国社会主义市场经济发展特点的制度设计，其在规范政府定价、实施宏观价格调控等方面的特殊功能，是其他相关法律无法替代的。
- 《价格法》基本定位应明确为：总结价格垄断规制的历史经验，传承并优化具有中国特色的制度价格管制内容，同时以补充《反垄断法》与《消费者权益保护法》等相关法律在价格监管方面的空白为核心，构建起“市场调节、政府规范、法律保障、多元协同”的价格治理体系。

规制、消费者价格权益保护等，已经被其他相关法律“分解”。

这些观点忽视了《价格法》与我国市场经济发展阶段相适配的独特价值，未能充分认识到《价格法》所包含的中国特色制度内容，以及其在当前市场监管体系中的不可替代性。至少表现为如下方面：

首先，《价格法》是实现“有效市场与有为政府”有机结合的重要场合。在正常的市场环境下，商品和服务价格由市场供求关系决定，经营者根据市场变化自主制定价格，这有利于激发市场主体的积极性和创造性，提高市场运行效率。但是，当市场出现异常波动，如发生通货膨胀、重要商品短缺、自然灾害等情况时，单纯依靠市场调节可能导致价格大幅上涨，影响社会稳定。为此，需政府依据《价格法》采取价格干预措施，如实行临时价格干预、储备商品投放等，稳定市场价格。

其次，涉及民生的产品或服务实行特殊的价格管制。我国仍处于社会主义市场经济转型期，市场机制尚未完全成熟，在教育、医疗、公用事业、自然资源等领域与社会公共利益密切相关，若完全交由市场调节价格，可能导致价格大幅波动，影响群众基本生活和社会稳定。在这些特殊情况下，《价格法》对政府定价范围、定价程序作出了明确规定，为政府科学、合理制定价格提供了法律依据，同时也对政府定价行为进行了规范，防止行政权力过度干预市场。

最后，对粮食实施特殊价格管理。粮食不仅是民生产品，还有一些工业产业的基础。粮食涉及国家安全问题，但也极易受自然影响。价格法对粮食市场的价格实施特殊的补贴或调节，以稳定粮食价格，保护农民种粮积极性，保障国家粮食安全。如对重点粮食品种实行最高限价、发放价格补贴给种粮农户等，确保粮价在合理区间波动，避免因价格大幅上涨引发市场恐慌或农民惜售情绪。粮食价格不同于一般价格干预手段或政府指令性价格、指导性价格等措施。《价格法》在稳定粮食市场、守护“米袋子”安全方面发挥着不可替代的法律作用。

《价格法》既尊重市场对价格形成的决定性作用，充分发挥市场机制的激励创新、优化资源配置功能，又为政府在特殊情况下进行价格干预保留合法空间，实现了市场活力与宏观调控的有机平衡，符合我国国情，具有不可替代性。至于《价格法》和其他法律的关

系，历史上的功能跨越可以通过功能重新定位来解决，上述价格法的独特功能决定了其有独立的价值和地位。在与其他法的关系梳理上，主要涉及《反垄断法》和《消费者权益保护法》。

一方面，《价格法》补充了《反垄断法》和《消费者权益保护法》调整的不足。实践中，存在一些属于反垄断法适用除外和消费者权益保护法边缘的价格行为。如医疗、教育等专业领域存在的“模糊定价”，以及一些收费项目名称不规范、收费标准不透明，重复收费等问题。这些领域的价格形成具有较强的专业性和复杂性，需要专业的价格监管知识和手段。《价格法》修订可针对这些专业领域的特点，完善成本公开制度，要求医疗、教育机构如实公开服务成本构成、规范收费项目名称，统一收费项目的命名标准等，补充《消费者权益保护法》在专业领域价格监管的不足。

另一方面，在风险防范上，《价格法》可以通过事前预防、事中遏制和事后救济三个环节，实现全过程监管。《消费者权益保护法》虽将保护消费者的价格知情权、公平交易权作为重要内容，但其监管侧重点更多是从已然侵害消费者利益的角度出发，进行事后救济。当消费者的价格权益受到侵害后，通过投诉、举报、诉讼等方式，要求经营者承担赔偿责任，弥补消费者的损失。这种事后救济对价格形成过程的规范力度不足，对于经营者在定价过程中存在的模糊定价、价格欺诈等行为，《消费者权益保护法》难以在事前、事中进行有效干预，无法从源头上防止消费者利益受到侵害。

由此可见，《价格法》并非简单的价格管理工具，而是蕴含着符合我国社会主义市场经济发展特点的制度设计，其在规范政府定价、实施宏观价格调控等方面的特殊功能，是其他相关法律无法替代的。《价格法》不但不应被废止，还应当在修订过程中充分保留并优化这些具有中国特色的制度内容，进一步明确其在市场监管体系中的独特定位。

《价格法》修订中的核心问题及解决方案

《价格法》的修订顺应新时代市场监管需求，在补充《反垄断法》和《消费者权益保护法》价格规定不足的基础上，与这类法律形成监管合力，共同维护公平、有序的市场价格秩序。

本次修订的主要内容集中在《价格

法》第十四条上，在“征求意见稿”的基础上，需重点把握如下问题。

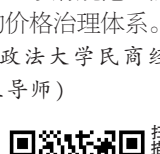
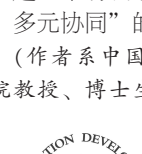
第一，如何确立违法行为的构成要件。“征求意见稿”基本维持了原有的认定模式，即直接列举违法行为。这种方式的优点是行为指向直接。不足在于，在技术上，列举的行为既是事实行为，也是法律行为。带来的挑战在于，在诸多行为指向多元的前提下，如何区分本法和其他法的关系？直接从文本上可能无法获得。因此，建议在第十四条增加概括性条款，作为所有价格违法行为的公共条款，在内容上加入结果条件。例如，“损害其他经营者或者消费者的合法权益，扰乱市场价格秩序或国家价格管理秩序”。这样，可以形成“行为+结果”的认定结构。

第二，增加一些列举条款的特别条件，以形成与其他部门法之间的区别。《价格法》第十四条列举了多种不正当价格行为，但部分行为如价格垄断协议也受《反垄断法》调整，如相互串通，操纵市场价格等。为避免重叠，需要合理处理两法的关系。一种关系处理的方法是按照新法优于旧法的原则，或特别规定优于一般规定的规则来解决《价格法》与《反垄断法》在价格垄断行为上的竞合问题；另一种方案是进一步限缩调整对象的适用条件来实现协调。如在相对较小的地域市场上实施的价格行为归价格法调整。相比之下，后一种方案的指向性更为明确。

第三，细化“其他经营者利益”，增设侵害经营者价格自主权的行为。经营者价格自主权是市场经济体制下经营者核心权利之一，其重点在于经营者能够根据市场供求、生产经营成本等因素自主决定价格，以实现资源优化配置和公平竞争。例如，“低价倾销”或“价格歧视”行为，如果经营者不拥有市场支配地位，则不会侵害市场价格秩序或消费者的利益。因此同样需要增加条件，建议在《价格法》中进一步将侵害其他经营者利益的情况细化，特别是侵害经营者价格自主权，被其他经营者强制实施底价倾销。如此，可以与反垄断法的同类对象相区别，这比“征求意见稿”中用类似于“排挤竞争对手”等来区分更有效。

综上，《价格法》的修订并非简单的法律条文删减或修改，而是一次基于历史经验总结、立足现实市场需求、面向未来发展趋势的功能重塑。其基本定位应明确为：总结价格垄断规制的历史经验，传承并优化具有中国特色的制度价格管制内容，如政府定价、政府指导价、价格宏观调控等，同时以补充《反垄断法》与《消费者权益保护法》等相关法律在价格监管方面的空白为核心，构建起“市场调节、政府规范、法律保障、多元协同”的价格治理体系。

（作者系中国政法大学民商经济法学院教授、博士生导师）



扫描左侧二维码关注