



关乎百姓生活的价格谁来定 怎么定

——价格法修改前瞻

每天，老百姓几乎都要与价格打交道。衣食住行，样样与价格息息相关。

价格机制是市场机制的核心。作为反映国民经济运行的“温度计”、引导资源配置的“风向标”、利益关系变动的“调节器”，价格该由谁来定、怎么定、定多少？这与一部法律——价格法关系密切。

今年正逢《中华人民共和国价格法》实施20周年。20年来，价格法在合理配置资源、规范价格行为、保障消费者权益、稳定市场价格总体水平等方面发挥了重要作用，是名副其实的价

格“母法”。

我国价格改革肇始于1978年改革开放之初。伴随着价格改革的进程，从1982年《物价管理暂行条例》规定“国家定价是主要形式”，到1987年《价格管理条例》规定“国家对价格管理采取直接管理和间接控制相结合的原则”，再到1998年价格法要求“国家实行并逐步完善宏观经济调控下主要由市场形成价格的机制”，我国价格法制不断走向成熟，在依法治价的同时也促进了价格改革向深层次推进。

“从1988年开始起草到

1998年实施，价格法可谓‘十年磨一剑’。”中国人民大学教授许光建表示，价格法是社会主义市场经济目标的确立、体制的构建相联系的，其出台实施是我国经济社会发展中非常重要的一件大事。

党的十八大以来，我国价格改革驶入快车道。2013年11月，党的十八届三中全会提出，完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。2015年10月，《中共中央国务院

关于推进价格机制改革的若干意见》对“十三五”期间的价格改革做出了更加具体的部署。党的十九大报告在关于加快完善社会主义市场经济体制的要求中提出，实现“价格反应灵活”“加快要素价格市场化改革”。

“价格法只有不断适应新形势，吸纳新经验，确认新成果，做出新规范，才能具有持久生命力。”在国家发展改革委价格司此前召开的“纪念《价格法》实施20周年”座谈会上，与会人士一致认为，根据新时代的新形势新实践，有必要对价格法进行适当的修改。

1 不正当价格行为 哄抬价格、牟取暴利等应细化明确

【案例】今年6月，12358价格监管平台公布了数起典型案例。

广州一市民在一处露天停车场停车时，发现该停车场随意涨价，且没有在显著地方放置停车收费价格公示牌。后来，该停车场被责令立即改正价格违法行为，并被罚款1000元。

天津一市民从超市购买的酸菜鱼底料商品标价16.9元，实际结账金额却是17.9元。天津市价检局调查发现，超市在调货过程中未将部分商品的正确价格录入收费系统，该局依法责令超市立即整改，并处以3000元罚款。

……

长期以来，价格法在规范市场价格秩序方面发挥了重要作用。在保障经营者进行价格活动的权利时，价格法规定其销售、收购商品和提供服务，应当明码

标价，并明确列举了相互串通操纵市场价格、低价倾销、价格歧视、价格欺诈、变相提价或者压价、价格暴利等8类不正当价格行为。

某地消协一位工作人员表示，由于对原价规定得不够科学，商家想方设法规避责任，并通过频繁、多样的促销方式，使“明码标价”失去作用。该工作人员建议，将“明码标价”改为“明码实价”，使商家清楚、明确地标明商品的最终成交价，并且价格应保持一定的稳定性。此外，价格法还应细化禁止不正当价格行为的规定，进一步明确价格串通、价格歧视、哄抬价格、牟取暴利等行为表现形式。

许光建建议，进一步健全市场价格行为规则，针对不正当价格行为，应大力完善社会监督网络，通过行业协会、社交媒体、消费者等多方参与，对经营者的价格行为进行立体全面的监督。

2 价格管理体制 价格主管部门和行业主管部门定价权谁属

【案例】长期以来，我国铁路票价的价格固定，不随市场情况改变。2016年年初，国家发改委发布《关于改革完善高铁动车组旅客票价政策的通知》，放开高铁动车票价，部分线路的折扣将达到20%。未来，将按照市场供需状况执行票价灵活浮动，逐步试行“一日一价”。

今年4月，铁总有关负责人介绍，从4月28日起到今年年底，铁路部门将下调28条城际铁路部分动车组列车票价，部分线路的折扣将达到20%。未来，将按照市场供需状况执行票价灵活浮动，逐步试行“一日一价”。

作为一部综合性的经济监管法律，与价格法相配套的还有铁路、电力、邮政、电信等行业法律法规。暨南大学法学院教授郭宗杰表示，从相关行业法律法规的规定来看，对价格管理权限的设定主要有两种模式，即行业主管部门制定或主导制定模式（如民航、港口），以及价格主管部门制定或主导制定模式（如电力、石油）。价格法也对这一体制进行了确认：“国务院价格主管部门统一负责全国的价格工作。国务院其他有关部门在各自的职责范围内，负责有关的价格工作。”

早在2013年，时任全国人大代表、湖南大学副校长赖明勇就指出这一体制存在的问题——“‘价格主

管部门’和‘有关部门’并列负责、共同施政，政出多门，缺乏统一的管价体制和机制，‘有利大家抢，有难大家推’。不少行业尤其是垄断行业的价格和收费以主管部门为主定价，既当运动员又当裁判员，给人为操作涨价提供了可乘之机。”

他建议，应统一管价体制和机制，明确价格部门对价格工作的主管权，有关部门只有配合权，或者价格部门有权对价格工作实施统一监督管理权，强化价格部门统一监管的作用；进一步明确价格机关和人员的职责、权限，价格管理和监督的权限、法律责任，同时要明确价格主管部门和相关职能部门更紧密配合的工作职责和权力等。

不过，业内对此也存在不同看法。“有人认为，价格管制，特别是定价权，是产业监管机构最为重要的监管手段，价格管制的缺失或不到位会使产业监管大打折扣。而由一个综合性的价格部门为所有的产业制定价格，在专业分工越来越深入后，其合理性和可行性都会发生问题。因此，价格制定权应当由行业监管机构统一行使。”郭宗杰指出。

他表示，国外较少设立专门的综合性价格管理部门，主要是以行业主管部门管理和竞争机构的竞争规制为主，“这种管理模式似乎更为合适”。

导价或政府定价的商品和服务包括：与国民经济发展和人民生活关系重大的极少数商品；资源稀缺的少数商品；自然垄断经营的商品；重要的公用事业；重要的公益性服务。

“经过多年的经济发展，价格法规定的价格管制范围已经缺乏足够的理据。”郭宗杰认为，价格法将“与国民经济发展和人民生活关系重大的极少数商品价格”与“资源稀缺的少数商品价格”列入政府定价（包括政府指导价）范围，该表述过于含糊。“粮食、服装等商品属于与国民经济发展和人民生活关系重大的商品，金矿及其他珍稀矿藏等属于资源稀缺的少数商品，但这些商品并不需要实行价格管制。”郭宗杰说。

党的十八届三中全会决定提出，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。郭宗杰表示，我国应参考国外对传统垄断行业放松监管的趋势，在可能的情况下尽量缩小受管制行业的范围，并通过修改价格法，对政府价格管制的范围进行适当调整，让这些行业的经营者作为完全的市场主体，通过自主定价、自由竞争，以优胜劣汰的方式进行运营。

4 政府定价程序 价格听证会不应沦为“听涨会”

【案例】7月12日，湖南省武冈市就巡游出租车营运价格举行听证会，该市党代表、人大代表、政协委员代表、相关职能部门代表、居民代表、出租车司机代表以及部分行业代表等20余人出席听证。

据报道，武冈市有武惠、云阳两家出租车公司，均出现亏损情况。此前，市发改局对该市巡游出租车的运营成本开展了广泛调研，根据相关测算报告，拟定了初审价格。出席听证会的代表对初审拟定的价格表示支持，并根据亲身体验提出了意见和看法，特别是对巡游出租车定价的实施时间和存在的细节问题提出了不少建设性意见。

经营者提出调定价申请，价格主管部门开展价格、成本调查，举行价格听证会，制定并公布价格，这是价格法所规定的政府定价的基本实施程序。

“价格法规定的定价程序为尽可能保证政府定价的科学性和合理性作了相关安排，但是，囿于现行价格管理的实际，上述定价程序仍存在诸多缺陷。”郭宗杰指出，比如，价格法虽然规定了政府定价中的成本调查和审核制度，但由于现行价格管理的范围过宽，政府部门很难对需要制定的价格的成本构成进行全面审核，也无法充分体现利益相关者的诉求。

郭宗杰举例，如药品等政府定价项目，一个政府定价文件往往包括几百种药品，而价格管理部门的管理人员又比较少，实践中很难进行有效的成本审核，定价往往成为管理人员与申报价格的经营者之间的一个“讨价还价”过程。“结果则是成本只有1元的商品经营者报20元，管理部门砍去一半，最后出台的政府定价是10

元。这成为我国目前药品等价格居高不下的制度性原因。”

价格法规定，制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价，应当建立听证会制度。但是，近年来许多地方“逢听必涨”的现象比较多见，价格听证会也被戏称为“听涨会”。

“政府定价听证制度存在的问题主要在人员选择、程序方法上。”中国政法大学教授李曙光指出，比如参与人员没有代表性、专业性，听证程序不够全面、透明，听证结论以偏概全等。他认为，应当对听证会代表的构成、比例等予以明确，同时扩大听证商品和服务项目的范围。

党的十八届四中全会决定中提出，健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。去年9月，国家发改委修订《政府制定价格行为规则》，从制定价格的程序、公众参与和信息公开、监督机制与法律责任等方面规定政府如何定价。据了解，《政府制定价格听证办法》等重要规章的修订工作也已步入快车道。上述修订成果有望成为价格法修改的重要参考。

“价格法可以说是中国社会转型和改革开放的缩影，其见证了政府、市场和企业三者之间关系的不断调整变化，并成为规范这三者关系的重要机制。”李曙光指出，“未来，价格法还将在中国特色社会主义市场经济中扮演独特而重要的角色。”

（综合新华网）

3 价格管制范围 市场调节价商品和服务种类应进一步扩大

【案例】今年3月，北京市司法局、北京市律师协会发布通知指出，按照“放管服”改革要求，自今年4月1日起，北京市取消律师诉讼代理服务收费政府指导价，实行市场调节价。

业内人士指出，实行市场化收费后，律师代理案件会考虑自己的特长和专业技能，按照律所要求制定自己的收费标准，同时可考虑耗费时间、难易程度、委托人承受能力、律师可能承担的风险和责任等因素来综合定价。

价格法规定，价格的制定应当符合价值规律，大多数商品和服务价格实行市场调节价，极少数商品和服务价格实行政府指导价或政府定价。

许光建表示，当前政府定价和政府指导价范围已大幅度缩减，97%的商品和服务价格已经由市场决定，“市场决定价格的机制已经基本建立”。

所谓政府指导价，是指由政府价格主管部门或者其他有关部门，按照定价权限和范围规定基准价及其浮动幅度，指导经营者制定的价格；政府定价则是指由政府价格主管部门或者其他有关部门，按照定价权限和范围直接制定的价格。根据价格法，实行政府指

