
疫情中价格应急管理措施比较分析及建议

张丽 黄维晨¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】: 我国价格应急管理的法律条款出台时间较早、久未修订,已滞后于经济社会发展的实际,法律间衔接性、系统性与操作性都有待提升,不足以有效应对突发情况下发生的价格暴涨问题。与发达市场经济国家相比,我国对突发事件期间价格违法行为的惩罚措施形式过于单一,且力度较弱。此外,针对价格涨幅的认定方案,考察因素和认定标准也过于单一。为更好应对新形势下价格应急管理的需求,完善价格应急管理机制迫在眉睫。

【关键词】: 突发公共事件 应急管理 价格管制 疫情

【中图分类号】: F726.2 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2020)12-0070-005

自然灾害、事故灾难、公共卫生等突发事件的发生,往往引发部分商品和服务市场供求关系、公众消费心理突然发生明显变化,价格出现异常波动。实践经验表明,灾害后商品价格的异常波动也属于重大突发事件衍生次生性灾害,加剧突发事件的危险后果,扩大突发事件的影响范围。为维持合理的市场价格运行秩序,防止潜在的或者规范已出现的剧烈价格波动,政府需要加强价格应急管理,这对妥善处理、有效应对突发事件后续影响具有重要意义。

一、价格管制的理论基础和主要形式

商品供求关系变化引起价格变动并通过市场自我调节功能再次达到均衡,是市场经济运行的基本规律。但是由于市场存在外部经济、寡头垄断、自然垄断、信息不对称等缺陷,在自我调整过程中会不可避免地“失灵”,导致价格机制发生扭曲,商品供求关系失衡,引起商品价格大幅波动,甚至出现大量囤积商品及大肆哄抬价格等行为,给社会稳定带来风险隐患。因此,需要政府对市场进行管制,克服市场失灵,以激励或约束的方式直接或间接干预市场要素配置机制,影响市场参与者的决策。

对于政府管制范围,学界尚未形成统一看法,不同学者对其定义不同。美国规制经济学家维斯卡西等人认为,政府规制是政府以制裁手段,对个人或组织自由决策的一种强制性限制。日本著名产业经济学家植草益则将政府管制定义为是一种社会公共机构依照一定规则对企业活动进行限制的行为。此外,植草益根据政府管制的作用及方式将其分为直接管制和间接管制。直接管制是指由政府机构(公共机构)对自然垄断、公共产品、信息不对称、外部性等市场失灵问题进行干预的行为。按照管制对象的不同,直接管制又可分为经济管制和社会管制。间接管制主要是指通过法律制约市场出现垄断、不公平竞争等行为。

价格管制,是政府通过价格信号引导资源配置的方式,是经济管制的一种,最早起源于西方国家对自然垄断行业商品价格管制。政府实施价格管制的目的是为了阻止垄断行业为牟取暴利而危害公共利益,从而保护消费者利益,促进社会分配效率的提高。从管制的对象来看,当前价格管制的实施形式主要有两类。

(一)对特殊商品价格直接干预

¹**作者简介:** 张丽,高级经济师,上海市发展改革研究院市场与价格研究所所长。
黄维晨,上海市发展改革研究院市场与价格研究所研究助理。

特殊商品主要是以与国民经济发展和人民生活息息相关的公用事业、民生领域商品为主。为维持该类商品日常价格基本稳定,政府往往会基于产品需求弹性,制定一个“最高”或“最低”的政府指导价,亦或通过奖补或以行政手段干预限制该类商品价格的涨幅,不同国家价格管制的方式与内容有所差异。例如,根据《中华人民共和国价格法》,我国政府对部分商品仍保留政府定价或者实施政府指导价的权力,主要由价格主管部门或明确授权的其他有关部门,按照定价权限和程序制定价格。美国政府要求生产公有事业及民生服务类产品的企业必须与行业协会、政府等官方机构签订价格协议,才能获得相关行业的特许经营权,以及政府对其的补贴、税收减免等政策优惠。

(二) 颁布临时性价格管制法令

在突发事件或紧急状态下,政府颁布临时性价格管制法令,阻止商品价格异常波动。在紧急状态下,如遭受洪水、台风等重大自然灾害或发生严重的公共卫生事件,市场完全失灵,某些商品价格出现暴涨暴跌,无法依靠市场力量对其进行调节,从而需要政府颁布临时法令来规范市场价格,特别是对那些民众必需的、明显影响生活的商品进行价格管制。我国因重大突发事件实施过多次临时价格管制。例如,1998年洪灾,对长江沿线灾区实施价格管控;2003年“非典”,国家发改委发文《关于加强价格监管维护市场稳定的通知》(发改电字[2003]8号),稳定板蓝根、白醋等防疫物资价格。

此次疫情中,各国政府对口罩、消毒液等防疫物资以及生活必需品等采取的市场干预措施,就属于临时性价格管制措施。这些措施的实施都具有一定前提,往往与各类突发事件的发生相关联,如发生恐怖袭击、重大自然灾害等触发国家或地区进入紧急状态,是特殊情况下采取的临时管制措施。这些“政府之手”的直接干预措施在突发事件引发的紧急状态下是必要的,同时也具有一定时效性,往往伴随紧急状态的结束而恢复正常“市场之手”的作用。

二、疫情中我国采取的价格应急管理措施

我国价格应急管理体系是通过“非典”“日本地震抢盐风潮”等突发事件的实践,伴随着总体应急管理体系的建立健全逐步发展起来的。《价格法》《突发事件应对法》等构成了我国价格应急管理的基本大法。2003年“非典”后,国家发改委等部门陆续出台并完善价格干预措施的规范性文件,指导各地价格应急管理的操作性实践。本次新冠疫情中,为应对口罩等防护物资的价格暴涨,各地政府和有关部门及时采取一系列价格应急管理措施。与“非典”时期相比,此次在刚刚完成新一轮机构改革背景下启动的价格应急管理,已呈现出明显的单项管理向综合性应急管理转变的特征,表明经过多年努力和历次实践,价格突发事件应急管理的意识、能力、手段和经验都取得了长足进步。

(一) 价格应急管理的法律基础

《价格法》作为稳定我国市场价格总体水平的基本法律,对政府干预价格的情况作出明确规定。其中,第十四条规定经营者不得有哄抬价格、推动商品价格过快上涨的不正当价格行为。同时,第三十条规定,当重要商品和服务价格显著上涨或者有可能显著上涨,国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以对部分价格采取限定差价率或者利润率、规定限价、实行提价申报制度和调价备案制度等干预措施。与《价格法》相呼应的是,在《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》中也明确规定“依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序的行为”,“构成犯罪的,依法追究刑事责任”等。而针对哄抬物价等价格违法行为的具体认定标准,国家发改委在1998年出台、2010年修订的《价格违法行为行政处罚规定》中,明确具体可由省级价格主管部门根据当地实际情况经省级人民政府批准后确定。

表1 本次新冠肺炎疫情中我国价格管控依据的相关文件

类型	文件名称	发文单位	发文时间
----	------	------	------

法律依据	《中华人民共和国价格法》	全国人大	1998年
	《中华人民共和国突发事件应对法》	全国人大	2007年
	《突发公共卫生事件应急条例》	国务院	2011年
	《价格违法行为行政处罚规定》	国家发改委	2010年(修订)
直接措施	《关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控期间查处哄抬价格违法行为的指导意见》	国家市场监督管理总局	2020年2月1日
	《关于疫情防控期间严厉打击口罩等防控物资生产领域价格违法行为的紧急通知》		2020年2月5日
	《关于依法从重从快严厉打击新型冠状病毒疫情防控期间违法行为的意见》		2020年2月6日
	《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》	最高人民法院等四部门	2020年2月6日

(二) 疫情期间主要价格管理规定

在疫情暴发初期,针对口罩、酒精等医疗防护物资价格暴涨等现象,部分省份监管部门及时出台相应的地方规范性文件,限制商品价格的上涨幅度(表2)。例如,湖北、海南、湖南等省规定商品的进销差价率¹不得高于15%,山西、安徽、河北等省规定不得高于30%,山东、贵州等省规定不得高于35%。此外,部分省市设置了特殊监管条款,如海南不允许口罩等医疗防护物资涨价、重庆将售价不足一元商品排除在外并引入告诫制度。2020年2月初,国家市场监管总局《关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控期间查处哄抬价格违法行为的指导意见》《关于疫情防控期间严厉打击口罩等防控物资生产领域价格违法行为的紧急通知》等文件出台后,从全国层面统一明确疫情期间哄抬价格违法行为的具体认定标准,把控物资生产价格的监管情况,维护市场价格秩序。

(三) 从严从重处罚价格违法行为

相关法规对价格违法行为都明确了一定的处罚区间,但在疫情期间,有关部门明确将从严从重加大处罚力度。国家市场监管总局在《关于依法从重从快严厉打击新型冠状病毒疫情防控期间违法行为的意见》中,强调要以助力防控为出发点,通过从重处罚、加快办理、协助合作等方式,打击哄抬物价、制假售假等违法行为,并及时公布典型案例,对违法分子形成震慑,保障价格稳定。云南昆明市针对某企业涉嫌哄抬口罩价格,依法作出罚款100万元的决定。上海某连锁超市因多次哄抬蔬菜价格,监管部门作出罚款200万元的行政处罚。针对哄抬熔喷布价格的相关企业及个人立案调查,并对涉嫌犯罪的移送公安机关并追究其刑事责任。此外,最高人民法院等四部门联合发布《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》,其中明确将依法严惩哄抬物价犯罪,对非法所得数额较大者将追究其刑事责任。

表2 疫情期间部分省市无参照原价商品的价格涨幅规定

进销差价率涨幅区间	省份
15%~20%	湖北、海南、甘肃、青海、湖南、广西

20%~30%	内蒙古、江西、吉林、浙江
30%~35%	山西、安徽、河北、黑龙江、山东、贵州
其他表述	天津——突破日常利润率广东——本区域内同品种或同类产品的进销差率

三、疫情中其他国家的价格管制措施

一些国家奉行自由市场经济,仍保留在必要时进行价格规制的权力,特别是在恐怖袭击、重大自然灾害等重大突发事件发生后,都有对涉及社会民生的重要商品进行价格管制的例子。在本次新冠疫情中为了抑制物资囤积、价格暴涨等情况,各个国家及地区政府启用或临时通过价格干预措施,稳定防控物资和生活物资的价格水平。

(一) 限定涨价幅度

政府允许商品因供需的变化而使价格在一定范围内波动,但是限制商品的最高涨价幅度。美国加州政府在宣布进入紧急状态后,同时实施物价稳定政策,规定受到管控的物资在6个月内涨价幅度不能超过10%。受到管控的物资范围很广泛,包括医疗用品、食品、天然气和其他生活必需品,建筑材料、维修或重建服务、紧急清理服务、运输、货运、仓储服务、酒店、住宿租赁房屋等也均在受管控之列。若哄抬物价程度超过10%,根据加州刑法典将面临1年监禁和最高1万美元罚款,同时还将面临民事诉讼,每次违规最高罚款5000美元。澳大利亚则规定,疫情相关防护物资的价格涨幅不能超过120%,若违反该规定将被处以最高5年监禁。

(二) 规定最高售价

部分国家为防止商品价格涨幅过大,政府直接管控商品销售价格,明确不得高于限定价格出售。在2020年2月疫情初期,泰国政府将口罩和免洗洗手液等商品列入政府价格管控商品目录,实行严格的价格管控和出口管控。随着疫情形势不断加剧,为进一步抑制口罩价格涨幅过大,3月初泰国商业部宣布对泰国国内生产的口罩直接限价,并规定无论何种销售渠道每个口罩售价都不得超过2.5泰铢(约0.55元人民币)。若是进口口罩,可在进口价格基础上加价,但加价的幅度含相关成本和增值税在内不能超过60%。若售价超过规定,将被处以最高5年监禁。

(三) 限制交易活动

有的国家通过行政手段或者出台相关法令,设置限定条件限制商品的交易。有的国家提高口罩等医疗物资的购买门槛,禁止部分商品出售,限制交易对象。例如,法国政府规定药店不得向无相应处方的公民出售口罩,同时征收国内生产的口罩以及公、私法人的口罩库存,并禁止药店对外出售FFP2级口罩。斯洛伐克政府签署相关法令,禁止商家向普通民众出售高防护级别口罩(如FFP2和FFP3),但医护人员和政府机构拥有购买的权利。美国亚马逊公司为支持政府控制疫情,禁止向个人售卖N95口罩和外科口罩等相关医疗用品,并将这些产品优先销售给医院和政府。此外,有的国家采取限制交易方式,如禁止高价转卖。例如,日本政府参考禁止非法倒卖门票的法律,及时修改《国民生活安定紧急措施法》,禁止任意形式(包括线上和线下)的口罩高价转卖行为,同时也禁止通过收取超额运费来获利。

四、完善我国价格应急管理的对策建议

尽管在新冠疫情期间我国价格应急管理与“非典”时期相比取得了显著成效,但也暴露出制度不足问题。当前我国价格应急管理的法律条款出台时间较早、久未修订,滞后于经济社会发展的实际,法律衔接性、系统性与操作性都有待提升,不足以有效应对突发情况下发生的价格暴涨问题。与发达市场经济国家相比,我国对突发事件期间价格违法行为的惩罚措施形式过于单一,

且力度较弱,主要采取行政处罚,如警告、没收违法所得、罚款等,对严重的也就是停业整顿或吊销营业执照。此外,针对价格涨幅的认定方案,考察因素和认定标准过于单一,难以做到灵活处理不同商品。为更好应对新形势下价格应急管理的需求,完善价格应急管理机制迫在眉睫。

(一)完善价格应急管理法律法规

建设完备的法律体系是做好价格应急管理的基础。不断完善价格法律体系,也是适应社会主义市场经济价格体系发展的内在要求。应根据当前经济社会发展的实际情况,提高相关法律条文的适时性,推动我国《价格法》和《突发事件应对法》等法律的修订工作。

(二)细化违法行为的认定标准

科学合理设计价格涨幅标准、判断价格变化异常,既是政府管控价格的重要手段,又与市场经营者的经济利益和社会公共利益息息相关。在波动幅度、时间区段、商品类型、特殊情况 4 个维度上分别进行制度设计,进而形成“四合一”综合标准,灵活科学确定突发事件中不同商品价格波动范围。

(三)健全应急物资储备保障机制和调度机制

商品的储备量或供应量是否充足,是能否迅速平息抢购风波和价格异动的关键。要不断加强重大突发事件应急物资以及粮食、食用油等重要商品的储备机制建设,健全应急资源调度机制,不断加强货源渠道的掌控、整合和调度能力。此外,需要充分利用市场力量对物资进行补充,通过放宽价格管理限制或提供补贴、税收优惠等政策,提高市场主体积极性,使其自发为市场提供物资。

(四)健全价格监测预警机制

重点强化网络销售平台的价格监测体系,增强早期监测预警能力,完善多渠道监测哨点建设,建立智慧化预警多点触发机制,加强部门间、区域间、上下级之间横向和纵向的信息共享机制,提升对连锁反应的监测力度,增强超前化解价格突发事件的应对能力。

参考文献:

- [1]赵建. 市场异常时日韩价格控制经验及其启示[J]. 商业经济研究, 2012(22): 120-121.
- [2]邓志松,黄勇. 限制价格竞争的行政垄断与政府价格管制之间界限[J]. 价格理论与实践, 2010(5): 40-41.
- [3]年海石. 政府管制理论研究综述[J]. 国有经济评论, 2013, 5(2): 125-140.
- [4]金泽良雄. 经济法概论[M]. 北京:中国法制出版社, 2005.
- [5]植草益. 微观规制经济学[M]. 北京:中国发展出版社, 1992.
- [6]龙俊. 重大突发公共事件中价格管制的正当性及其法律规制[J]. 中国政法大学学报, 2020(3).

[7]张艺. 美国价格监管模式及其启示[J]. 市场经济与价格, 2014(8):31-32.

[8]林进宁. 应急状态下的政府价格规制研究[D]. 暨南大学, 2011.

[9]刘鹏, 张伊静. 浅析突发公共事件下重要商品和服务的价格监管[J]. 中国市场监管研究, 2020(4):22-24, 42.

注释:

1 注: 进销差价率=(销售价格-进货价格)/销售价格×100%。