

论哄抬价格违法行为的认定

段宏磊*

内容提要：哄抬价格行为的认定标准在我国经历了从信息干扰型到囤积居奇型，再到显著涨价型的规范嬗变；实践中则表现出重政策应急、轻常态治理，以及重稳价、轻保供的执法规律。对哄抬价格的规制已异化为严格禁止涨价的政策工具，这涉嫌滥用行政权力和扰乱市场价格规律。应对涨价情势进行类型化判断，以此实现哄抬价格规制定位的重塑：常态情势下的涨价是供求规律的自然反应，对其规制应主要诉诸竞争法与消费者保护法；非常态情势下的涨价可诉诸价格法予以规制，但也要为正当范围内的适度涨价构筑“安全港”。我国哄抬价格行为的认定标准应进行如下改进：一是要以非常时期为情势要件，豁免常态情形下的哄抬价格认定；二是要以民生物资为对象要件，豁免对一般商品的认定；三是要以不正当诱导涨价或无理由过度涨价为尺度要件，避免哄抬价格执法干预过度。

关键词：哄抬价格 《价格法》 涨价 价格管制 供求关系

哄抬价格是《中华人民共和国价格法》（以下简称《价格法》）第14条所明文规定的一类价格违法行为。在自然灾害、流行病疫情等突发事件应对时期或重要的节假日、旅游季、公共活动中开展哄抬价格执法，能起到保护民生、稳定市场、增进公益的功能。近年来，在诸如2020年新冠疫情、2021年郑州水灾、2023年淄博旅游业爆火等典型公共事件期间，针对哄抬价格行为的执法均扮演着重要角色。伴随着执法实践的增多，与哄抬价格行为认定标准有关的争议亦随即展开。此前，经营者构成哄抬价格通常需要实施捏造、散布涨价信息，囤积居奇等扭曲价格信号或供求关系的行为。但最近几年的执法实践表明，即便经营者未实施上述行为，只是根据市场环境的变化，在短期内显著提高了商品价格，亦有可能被认定为哄抬价格。这一现象引发了较大争议，因为若对哄抬价格行为的执法超越正当边界，就有可能损害价格在市场经济运行中引导、均

* 段宏磊，湖北经济学院法学院副教授。

本文为2022年度国家社会科学基金青年项目“我国突发事件应对时期紧急价格干预法律制度的运行与改进研究”（22CFX007）的阶段性研究成果。

衡生产与消费关系的作用，进而扰乱市场机制，反而会变相延长民生物资供求矛盾的持续时间，引发政府失灵。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出，要“完善主要由市场供求关系决定要素价格机制，防止政府对价格形成的不当干预”。故此，有必要对我国哄抬价格行为认定标准的规范基础和实践规律予以系统研判，反思其中存在的问题，并在此基础上设计系统性的改进对策，从而重构哄抬价格行为认定的正当边界。

一、哄抬价格认定的规范嬗变反思

哄抬价格行为最初由 1998 年起实施的《价格法》第 14 条第 3 项所明文规定，该规定确立了哄抬价格行为的基础认定标准。迄今为止，前述法律规定从未发生任何实质变化，但却不断通过价格执法的部门规章、规范性文件乃至临时通知的形式，在实践中逐步放宽认定门槛，由此，哄抬价格行为所统辖的行为类型明显增多、认定范围显著扩张，这一现象值得引起重视和反思。

（一）从“哄”到“抬”：哄抬价格认定标准的规范嬗变

截至目前，主要存在三种不同类型的哄抬价格行为，分别为“信息干扰型”“囤积居奇型”和“显著涨价型”，三者依次确立于 1998 年 5 月 1 日起实施的《价格法》、2010 年 12 月 4 日公告修订并实施的《价格违法行为行政处罚规定》（以下简称《价格处罚规定》），以及 2022 年 6 月 2 日发布并实施的《市场监管总局关于查处哄抬价格违法行为的指导意见》（以下简称《查处哄抬价格意见》）。

1. 信息干扰型哄抬价格

《价格法》第 14 条第 3 项规定，经营者不得实施“捏造、散布涨价信息，哄抬价格，推动商品价格过高上涨”的不正当价格行为。本规定正式确立了哄抬价格行为的基本概念。依照本规定，对哄抬价格行为的认定侧重防范价格信息的误导和干扰，即通过实施“捏造、散布涨价信息”这一行为，客观上导致“推动商品价格过高上涨”的结果。在本规定中，招致处罚的客观标准并非价格上涨本身，而是经营者实施了扭曲市场判断的捏造、散布涨价信息之行为。毕竟，“价格说明了他人赋予商品的相对价值，因此价格会阻止稀有资源的浪费”^[1]。在市场经济运行中，通过释放价格信号，能起到引导、均衡生产与消费关系的作用，并最终实现井然有序的经济运作过程。^[2]在此前提下，只要涨价本身是市场规律的客观反映，即不应对其施加不必要的干涉。^[3]《价格法》上规定哄抬价格行为的本意，旨在打击捏造、散布涨价信息等干扰价格信息正常传导而导致涨价的行为，并非打击涨价本身。

2. 囤积居奇型哄抬价格

《价格处罚规定》最初实施于 1999 年 8 月 1 日，其性质属于对《价格法》予以解释和实施的

^[1] [美] 兰迪·T. 西蒙斯：《政府为什么会失败》，张媛译，新华出版社 2017 年版，第 15 页。

^[2] 参见 [美] 杰克·赫舒拉发、阿米亥·格雷泽、大卫·赫舒拉发：《价格理论及其应用：决策、市场与信息》（原书第 7 版），李俊慧、周燕译，机械工业出版社 2009 年版，第 16—17 页。

^[3] 参见史际春、肖竹：《论价格法》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2008 年第 6 期。

部门规章，彼时对哄抬价格行为的规定完全重述了《价格法》第 14 条第 3 项相关内容。直至 2010 年 12 月 4 日，本规定在第三次修订时对哄抬价格行为的表现进行了扩充。该规定第 6 条第 1 项重述了《价格法》中的信息干扰型哄抬价格，又增设第 3 项做了兜底式规定，即“利用其他手段哄抬价格，推动商品价格过快、过高上涨的”。第 2 项则增加规定：对于“除生产自用外，超出正常的存储数量或者存储周期，大量囤积市场供应紧张、价格发生异常波动的商品，经价格主管部门告诫仍继续囤积”，推动商品价格过快、过高上涨的，亦应认定为哄抬价格。该规定采纳的社会背景是：在 2009—2010 年期间，我国在国际经济危机、自然灾害、供求关系失衡等多种形势影响下，物价上涨水平较高，农产品价格上涨水平尤其高。^[4]在此期间，在农产品、重要食品领域发生了较多恶意囤积居奇行为，并引发相关机构联合部署打击此类行为的专项活动，^[5]而哄抬价格是此类专项执法活动中高频适用的违法行为类型。^[6]《价格处罚规定》新增上述规定，实际上是将实践中被证明行之有效的认定方法确定下来。相较信息干扰型哄抬价格，囤积居奇型行为的违法特殊性在于：前者着重扰乱的是价格信息的传导过程，即通过捏造、散布涨价信息，使公众产生对供求关系和价格水平的误解，进而导致涨价；后者则并未干扰价格信息本身，而是恶意利用了市场供求和价格规律，通过恶意囤积加剧供求矛盾，由此导致涨价。

3. 显著涨价型哄抬价格

2022 年 6 月发布的《查处哄抬价格意见》是专门针对哄抬价格认定标准、法律适用、工作要求予以规定的规范性文件。该指导意见首先对前述信息干扰型、囤积居奇型哄抬价格行为的具体表现进行了细致列举，随即新增了若干行为，将其解释为属于《价格处罚规定》第 6 条第 3 项所谓“利用其他手段哄抬价格，推动商品价格过快、过高上涨”的具体表现。新增行为主要包括两类：一类是直接的显著涨价行为，如在成本未明显增加时大幅度提高商品价格，或者成本虽有增加但商品价格上涨幅度明显高于成本增长幅度；另一类则是间接的涨价行为，即未直接提高商品价格，但通过强制搭售、大幅度提高运输费用、收取其他不合理费用等形式变相大幅度提高价格。这些规定实际上是将此前在疫情防控时期查处哄抬价格行为的做法稳固下来。^[7]在突发事件应对时期，经营者针对关键商品的一些显著涨价行为可能会被其他经营者效仿和学习，进而诱发“法难责众”的治理困境。^[8]通过价格执法将一些涨价行为扼杀于萌芽之中的做法，在疫情

[4] 参见于左：《中国农产品价格过快上涨的垄断因素与公共政策》，载《中国价格监管与反垄断》2014 年第 5 期。

[5] 参见国家发展改革委价检司反垄断处：《国家发展改革委、商务部、国家工商总局联合部署严厉打击囤积居奇哄抬农产品价格工作》，载《中国价格监督检查》2010 年第 6 期。

[6] 对这段时间哄抬价格执法的进一步分析，可参见邱隽思：《反垄断法农业适用除外制度研究》，知识产权出版社 2022 年版，第 76—77 页。

[7] 2020 年 2 月 1 日，国家市场监督管理总局颁布了《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》（国市监竞争〔2020〕21 号），该意见明确，疫情期间的如下行为应认定为哄抬价格：（1）在销售防疫用品过程中，强制搭售其他商品，变相提高防疫用品价格的；（2）未提高防疫用品或者民生商品价格，但大幅度提高配送费用或者收取其他费用的；（3）经营者销售同品种商品，超过 1 月 19 日前最后一次实际交易的进销差价率的；（4）疫情发生前未实际销售，或者 1 月 19 日前实际交易情况无法查证的，经营者在购进成本基础上大幅提高价格对外销售，经市场监管部门告诫，仍不立即改正的。这些规定的基本内容与后来 2022 年 6 月发布的《查处哄抬价格意见》相关规定基本一致。

[8] 参见王珂、马轩、张泉欣：《突发事件下考虑社会学习的零售商哄抬价格行为演化博弈分析》，载《管理学报》2024 年第 7 期。

防控实践中被证明卓有成效。^[9]

通过《查处哄抬价格意见》，哄抬价格行为的认定标准发生了显著变化：在此前的信息干扰型或囤积居奇型违法行为中，认定的重点均非涨价本身，而意在遏制若干不正当地招致价格上涨的行为，在此种情势下，“哄”（捏造散布涨价信息或恶意囤积关键商品）是导致价格“抬”（商品价格过高上涨）的前提条件，“抬”是“哄”所招致的危害后果，两大要件缺一不可。而在该指导意见实施后，仅经营者单纯实施的显著涨价行为亦有可能被认定为哄抬价格，作为前提条件的“哄”被适度淡化，“抬”则成为哄抬价格行为的核心要件。

（二）哄抬价格认定标准的演进规律及其反思

从信息干扰型到囤积居奇型，再到显著涨价型，对哄抬价格行为认定标准的规定呈现出如下的演进规律：法律渊源的效力层级逐步降低而规制的严苛程度却逐步提高，经营者涨价行为的合法与非法边界开始朦胧不清。

以 2022 年《查处哄抬价格意见》为界，此前的哄抬价格认定标准并不倾向于直接限制经营者的定价自主权，而仅立足于防范信息欺诈、恶意利用供求规律等所导致的价格过度上涨，这是一种防范市场失灵的执法思路，公权力并不致力于替代市场机制直接锁定价格水平，仅对超出“红线”的价格失当行为予以查处。但《查处哄抬价格意见》则通过对显著涨价型违法行为的规定，一定程度突破了上述逻辑。执法者开始尝试适度越过经营者的自主权，直接对价格水平设定标准，这是一种政府管制的思路。^[10] 抑或说，这是一种柔性的、宽松形式的“政府定价”或曰“政府指导价”，这与《价格法》所确立的“宏观经济调控下主要由市场形成价格的机制”存在背离，变相扩张了政府直接管制价格的权力范围。^[11] 这一做法同时存在如下两方面问题：

首先，在合法性层面，对显著涨价型哄抬价格行为的认定和查处超越了法定行政权行使的范围。按照法律效力认定的一般原则，从《价格法》到《价格处罚规定》，再到《哄抬价格指导意见》，后者均仅可对前者的基础规定作出解释或细化，下位法不得擅自修改、拓展上位法的基本规定。如果说从信息干扰型到囤积居奇型行为的拓展，尚未突破对所谓“哄抬价格”行为理解的基础文义，那么对显著涨价型行为的认定，则实际上完全绕开了哄抬价格行为的基本内涵与属性，行政执法权在哄抬价格行为认定标准的嬗变过程中显著扩张，明显超越了《价格法》最初授权的执法范围。

其次，在合理性层面，将经营者单纯实施的涨价行为认定为哄抬价格的做法，有可能会“误伤”一些正常的涨价行为，涉嫌对市场机制的过度干预。我国的价格执法机构并非完全未意识到这一问题，故在《查处哄抬价格意见》中，对相关行为的查处设置了如下限定：一是将应对国际局势和疫情影响下的价格异常波动作为本意见的实施目标，将“应急、涉疫物资以及重要民生商

[9] 参见尤成湖：《哄抬价格违法行为认定的研究——以新冠肺炎疫情期间的执法实践为视角》，载《价格理论与实践》2020年第3期。

[10] See Anthony I. Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, 2004, pp. 150 – 151.

[11] 《价格法》第 3 条第 1 款规定：“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。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者政府定价。”第 6 条规定：“商品价格和服务价格，除依照本法第十八条规定适用政府指导价或者政府定价外，实行市场调节价，由经营者依照本法自主制定。”据此，在常态情形下，政府无权力在政府定价、政府指导价范围之外，对经营者的价格水平做出直接管制。

品服务价格”作为重点执法对象，从而突出了相关违法行为认定规则的临时性和应急性。^[12]但《查处哄抬价格意见》并未明确限定其实施期限，在标题、内容上也难以辨明临时实施的性质，更像是一个常态化的实施意见；^[13]对自然灾害、公共卫生等突发事件的相关表述更像是对意见出台背景的阐释，而非对违法行为认定条件的明确限制。这就难免产生相关执法行为过度扩张、扰乱市场机制的隐忧。二是在执法裁量上，明确要求仅针对大幅度提价、过度提价之情形予以处罚，其具体标准为“由市场监管部门综合考虑经营者的实际经营状况、主观恶意、商品种类和违法行为社会危害程度等因素，在案件查办过程中结合实际具体认定”。但未在此处明确“结合实际”的具体要件和流程，因此，在执法实践中难以保证对全部涨价情势作出公允判断，经营者也难以从如此笼统的规定中获知法律实施的具体效果。

二、哄抬价格认定的实践规律检视

如前所述，现行法律规范中信息干扰型、囤积居奇型、显著涨价型三类哄抬价格行为认定标准同时存在，使经营者的定价行为面临过高的违法风险。但在哄抬价格行为认定的实践中，执法机构又并未完全机械地适用上述规范，而是对价格执法的时间、对象和具体尺度均进行了一定程度的挑选。在实际执法中，哄抬价格行为的认定标准依循了一种与现行法律规范相近似，但又不完全相同的选择性执法逻辑。

（一）重应急、轻常态

实践中，对哄抬价格行为的认定和查处力度并非一成不变，而是具有明显的周期性特征。一般而言，仅在如下两种情势下，哄抬价格执法活动才会启动：一是当社会处于因自然灾害、经济不景气、公共卫生事件等导致的突发事件应对时期，如在 2003 年非典疫情期间、2008 年自然灾害与国际金融危机期间、2020 年新冠疫情期间等，我国价格主管部门均会突击启动对哄抬价格行为的执法；^[14]二是在市场供求关系可能剧烈变化的“五一”“十一”和春节假期期间，重要的公共集体活动、赛事、旅游季期间，亦会集中开展哄抬价格执法。

在并非上述时期的常态化情势下，针对哄抬价格的执法活动明显被淡化；即便是在上述非常态化情形下，哄抬价格的认定也并不辐射至所有商品，而是仅局限于供求关系发生重大变化、关涉民生问题的农产品、公共服务、公益事业、防疫物资等。在社会进入上述非常态情境时，执法机构可能通过出台临时通知的形式，提醒经营者注意价格执法的尺度已发生变化；与此同时，也

^[12] 《查处哄抬价格意见》开篇规定：“当前，受国际局势和疫情影响，部分领域出现价格异常波动。为维护市场价格基本稳定，规范市场监管部门执法行为，现就……提出以下指导意见”，并在“三、工作要求”中进一步明确：“在自然灾害、公共卫生事件等突发事件期间，应急、涉疫物资以及重要民生商品服务价格会出现或者可能出现异常波动。国际国内市场供求失衡，也会导致大宗商品价格大幅上涨。在上述条件下，市场监管部门要充分运用市场化、法治化手段，依法查处哄抬价格等违法行为，切实维护市场价格秩序。”

^[13] 在此前的《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》（国市监竞争〔2020〕21 号）中，即明确表明了临时适用的性质。本意见第 11 条规定：“国家有关部门宣布疫情结束之日起，本意见自动停止实施。”而 2022 年《查处哄抬价格意见》则于文末处明确规定上述指导意见正式废止，但并未对自身的实施期限再作任何限制。

^[14] 对突发事件应对时期价格执法活动的详细梳理，可参见刘大洪、余葱：《紧急时期我国社会民生物资价格执法活动的检视与改进》，载《江汉大学学报（社会科学版）》2022 年第 6 期。

通常会明确告知经营者该执法活动仅是临时适用的，且仅适用于一些关键性物资，待非常时期结束，哄抬价格执法也会径行终止。^[15]这些极具特殊性的选择性执法态势表明：针对哄抬价格的执法实践具有极强的政策应急属性，而忽视常态情形下的价格治理问题。

哄抬价格执法之所以呈现出上述时间规律，是因为在常态与非常态情形下，政府价格治理的公共需求存在巨大差别。在常态情形下，市场供求关系平稳，且不存在需要政府格外关注的公共利益或社会秩序问题，价格水平可依循市场规律自主调节，即便存在不合理的涨价现象，也可主要依赖在竞争、消费者保护等领域一般性的市场监管法律机制予以调节。^[16]此时，即使经营者存在捏造和散布涨价信息、囤积居奇等符合法定条件的哄抬价格行为，但由于造成供求关系不平稳的非常状态不存在，消费者的价格预期是稳固、自信的，也很难诱发“多米诺骨牌”式的价格急速上涨现象，而更有可能靠后续的市场自发行为自动熨平价格波动。故此，常态情形下政府进行哄抬价格执法的动力不足。与之相比，在非常态情形下，一些商品的需求量会在极短时间内发生剧烈增长，如疫情期间的口罩、药物，自然灾害期间的急救物资，春节前后的农产品，旅游季或公共活动期间的酒店等，这种飙升的需求量是难以靠市场自发的力量予以填补的，消费者更难以形成稳定的价格预期。价格的稳定性极度脆弱，极易因少数市场主体的率先涨价而形成消费者的盲从购买和其他经营者的效仿涨价。^[17]失控的价格水平也会引发公众对民生、公益、秩序等问题的传导式恐慌。此时，政府更有动力采取主动干预和积极执法的形式为社会提供稳定的价格预期。^[18]

（二）重稳价、轻保供

“保供稳价”是哄抬价格执法活动的最主要目标定位，在我国价格主管机构历次出台的价格执法紧急通知中，常见对该目标的突出要求，在这些规范性文件的表述中，“保供”与“稳价”常并列具有同等重要的地位。^[19]但在执法实践中，保供稳价的目标定位发生了较严重的偏差，

^[15] 比如，在非典疫情时期，国家发改委于2003年4月15日发布《关于加强价格监管维护市场稳定的紧急通知》，明确表明哄抬价格执法的重点领域为“药品、医疗器械、卫生材料、粮食、副食品等”，待疫情结束后，国家发改办又于8月14日颁布《关于请及时解除防治非典期间价格干预措施的通知》，明确通知此次价格执法活动终止。再如，在新冠疫情时期，国家市场监督管理总局于2020年2月1日发布《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》，明确表明哄抬价格执法的重点领域为“口罩、抗病毒药品、消毒杀菌用品、相关医疗器械等防疫用品以及与群众日常生活相关的粮油肉蛋菜奶等基本民生商品”，并规定“国家有关部门宣布疫情结束之日起，本意见自动停止实施”。又如，在“淄博烧烤”爆火而引发本地旅游热潮时期，2023年4月22日，淄博市发改委和淄博市市场监督管理局发布《关于阶段性对宾馆酒店客房哄抬价格行为认定有关问题的通知》，规定在“五一”假期前后，对本地宾馆酒店客房价格实行涨价幅度控制措施，按3月1日—3月31日宾馆酒店各类型客房平均实际成交价格，上浮超过50%的，按哄抬价格行为予以查处。

^[16] 参见刘燕南：《对哄抬价格违法行为的法律分析》，载《价格理论与实践》2015年第1期。

^[17] See Rui Zheng, Biying Shou & Jun Yang, *Supply Disruption Management under Consumer Panic Buying and Social Learning Effects*, 101 Omega: The International Journal of Management Science 1 (2020).

^[18] 参见刘凯：《价格行为规制的法理逻辑——基于整体价格法秩序的视角》，载《法学研究》2023年第4期。

^[19] 比如，在2010年农产品价格波动期间，《关于加强农产品市场监管维护正常市场秩序的紧急通知》明确要求“地方各级人民政府要高度重视农产品生产发展、市场供应和价格稳定工作……确保市场供应和价格基本稳定”。再如，在新冠疫情期间，2020年2月公布的《市场监管总局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》中，明确指出要开展“保价格、保质量、保供应”系列行动，确保疫情期间做到“价格不涨、质量不降、供应不断”，“各市场监管部门要统一思想，充分认识口罩等防控物资生产领域保供稳价工作的重要性”。又如，在防汛救灾期间，2020年7月20日公布的《市场监管总局办公厅关于加强防汛救灾期间市场价格监管工作的通知》明确要求“对因严重洪涝灾害导致供应偏紧、价格上涨较快的防汛救灾物资和生活必需品，从严从快查处囤积居奇、哄抬价格、串通涨价等价格违法行为，并协同相关部门做好稳产保供工作”。

价格干预实践易于出现“稳价”有余、“保供”不足的问题，甚至在一些极端情形下，执法机构会以牺牲“保供”为代价换取绝对的“稳价”。

“保供”与“稳价”之间构成充分非必要关系。依照供求规律，如果社会物资的供应是比较充分的，那么价格水平通常处于一个比较稳定的状态；但反之则不然，“稳价”并不必然推导出“保供”。因为“定价过程是一个社会过程，它是由社会所有分子的相互行为达成的”^[20]，价格规律影响供求关系的内在机理是：通过价格信号释放简洁有力的指示和激励，诱导市场主体主动增加相关商品的供给，并最终借助供给量的提升熨平价格水平。^[21]如果过分追求脱离市场规律的、静态的不涨价，就会抑制上述价格信号的作用，破坏市场自发的调节供求矛盾的力量；与此同时，经营者在无价格信号指引的情形下，还可能因严苛的价格执法而抑制其进货、生产或销售动力，进而令供求矛盾愈发激烈。此时，“稳价”反而制约了“保供”。换言之，对“保供”的追求必须以价格在市场规律下适度的、灵活的自主调整为前提，而不是完全静态的、绝对的不涨价。

然而，在哄抬价格执法实践中，因过分追求“稳价”而影响“保供”的情形却并不罕见。这主要体现在如下两方面：其一，价格执法机构习惯于通过限制差价率、涨价率甚至完全冻结价格的形式设置违法边界，而非致力于辨析经营者的涨价动机与合理性。常见做法有：以某个具体日期为界限对比同一经营者的前后定价水平，超过一定涨幅即视为哄抬价格，或直接规定超过该期限的实际定价则为哄抬价格；对经营者的购入价和销售价进行对比，超过一定差价率即视为哄抬价格；对经营者销售商品的价格与其他同类经营者的定价进行对比，高出一定比率即视为哄抬价格。^[22]但事实上，依照《价格法》的规定，除政府定价、政府指导价的商品范围外，仅中央政府或省级政府才有权限在突发事件应对时期采取限定差价率、全面冻结价格等严格管制措施，^[23]上述做法实际上绕开了这些严格的程序限制和主体限制，直接以查处哄抬价格的名义，通过超越行政权力的形式，变相实施价格严格管制或政府定价。

其二，执法机构习惯于借助运动式执法的高强度效果打击哄抬价格，甚至在相关通知或文件

[20] [奥] 路德维希·冯·米塞斯：《人的行为》，夏道平译，上海社会科学院出版社 2015 年版，第 320 页。

[21] 参见 [美] 斯蒂格勒：《价格理论》，施仁译，北京经济学院出版社 1990 年版，第 14—19 页。

[22] 在 2020 年新冠疫情防控期间，这些做法都有典型体现：在 2020 年 2 月 1 日国家市场监督管理总局颁布的《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》中，即要求针对“经营者销售同品种商品，超过 1 月 19 日前最后一次实际交易的进销差价率”的行为，认定为哄抬价格。而在各地的具体哄抬价格执法实践中，具体做法又各不相同：湖北、青海、海南、甘肃、广西等地将进销差价率限制为 15%，云南规定为 20%，江西规定为 25%，安徽、河北、辽宁规定为 30%，陕西、山东、贵州规定为 35%，超过该比例即视为哄抬价格；浙江则规定涨价幅度在 20% 以上或高于同类商品 20% 以上，即视为哄抬价格。有关疫情期间哄抬价格行为认定量化标准的进一步总结分析，可参见尤成湖：《哄抬价格违法行为认定的研究——以新冠肺炎疫情期间的执法实践为视角》，载《价格理论与实践》2020 年第 3 期；李胜利、张一武：《疫情防控期间涨价型哄抬价格行为的认定研究——以正常销售价格的确定为视角》，载《湖南人文科技学院学报》2020 年第 4 期。

[23] 依照《价格法》第 30 条、第 31 条规定，仅国务院和省级政府可在重要商品和服务价格显著上涨或者有可能显著上涨时，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。且省级政府实施该类措施应当报国务院备案。仅国务院可在市场价格总水平出现剧烈波动等异常状态时，采取临时集中定价权限、部分或者全面冻结价格等紧急措施。

中会直接要求哄抬价格执法要“从重从严从快”。〔24〕在此背景下，涌现出一批经营者因实施正常的、微不足道的涨价行为而遭受重罚的事件，〔25〕更出现了追究哄抬价格实施者“非法经营罪”的极端做法。〔26〕过于严格的执法活动反而打压了经营者的供货积极性，进一步加剧供求矛盾，我国在2020年疫情初期的口罩供应困局，便是这一现象的典型写照。〔27〕

之所以出现重稳价、轻保供的问题，是因为在价格执法实践中，“稳价”是一个相对直观、具体、可量化的目标框架，尤其是在突发事件应对时期，关键社会物资的价格稳定与否，通常可以被价格执法机构和社会公众明确感知。若社会上的价格水平偏高，执法机构更有可能面对社会公众的指责，这使其更有动力通过强化执法标准的形式回避这些负面评价。而与“稳价”相比，“保供”则是一个间接、长期、难以量化的目标。一方面，突发事件应对时期的关键物资供应充足与否，欠缺一个明确的、方便甄别和操作的指标，难以为执法过程形成具体的“参照系”；另一方面，物资供应是否充足的问题，也通常受到多方社会因素的影响，难以判断价格主管机构对此是否承担责任，这便弱化了价格执法机构在执法过程中主动追求“保供”的动力。〔28〕

三、哄抬价格规制定位的重塑——基于对涨价情势的类型化判断

不论是从哄抬价格行为的规范依据还是实践逻辑来看，执法者均越发倾向于将经营者单纯实施的涨价行为纳入查处范围。对哄抬价格的规制已悄然异化为禁止涨价的政策工具，这既涉嫌滥用行政权力，又可能扰乱市场价格规律，诱发政府失灵。而欲对哄抬价格行为的规制定位进行重塑，也必须回归到涨价情势的类型化判断视角。换言之，有必要结合市场规律与法理逻

〔24〕 比如，在2003年4月为应对非典疫情而颁布的《关于加强价格监管维护市场稳定的通知》中，明确要求“对趁机囤积居奇、哄抬物价，扰乱市场秩序的不法经营者，要依法处理，从重处罚”。再如，在2010年5月为应对农产品价格波动颁布的《关于加强农产品市场监管维护正常市场秩序的紧急通知》中，对农产品哄抬价格行为“要查出一件，处理一件，从重从快，严厉打击”。再如，在2020年2月为应对新冠疫情而发布的《市场监管总局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，要求“对哄抬防护用品及制作原材料和基本民生商品价格等违法行为，在依法可以选择的处罚种类和处罚幅度内，适用较重、较多的处罚种类或者较高的处罚幅度进行处罚，其中罚款的数额应当在从最低限到最高限这一幅度中较高的30%部分”。又如，在郑州水灾期间，郑州市市场监督管理局于2021年7月下发通知，要求“强化执法，对不听劝阻，囤积居奇、哄抬物价、生产销售不合格商品以及其他破坏防汛期间市场秩序的违法行为依法严厉打击”。

〔25〕 比如，2007年6月，兰州将一碗牛肉面从2.5元涨至3元的行为认定为哄抬价格。参见《兰州牛肉面限价调查：物价局曾多次违规定价》，载，最后访问时间：2024年3月20日。再如，2019年10月，贵州对本地牛肉粉、羊肉粉涨价1—2元的行为认定为哄抬价格。参见《贵州牛肉粉涨价被约谈，媒体：对一碗粉进行粗暴限价完全走错了方向》，载，最后访问时间：2024年3月20日。又如，2020年2月，湖北省洪湖市某药店因口罩购进价格0.6元/只，销售价格1元/只，即被认定为哄抬价格，处4万余元罚款。参见《进价0.6元的口罩卖1元这家药店该不该罚？》，载，最后访问时间：2024年3月20日。

〔26〕 对这一做法的质疑和批判，可参见石晓琳：《“哄抬物价”定性为非法经营罪之质疑》，载《福建警察学院学报》2022年第2期。

〔27〕 2020年1—2月期间，由于疫情陡然加剧，口罩需求量大增，价格也因疫情管制带来的原材料价格、运输成本、人力成本等的提升而水涨船高。但在高压价格执法影响下，较多药店怕被举报、担心被罚款，不敢进货。进一步的分析，可参见钛媒体：《揭秘口罩断供谜局：厂商花五倍工资招人，药店不敢进货》，载，最后访问时间：2024年3月20日。

〔28〕 参见段宏磊：《非常时期的价格执法应从激进回归冷静》，载《检察风云》2021年第19期。

辑，对不同情势涨价现象的发生原因、正当与否、查处依据作出系统界定，并以此为框架，最终研判价格法上的哄抬价格条款所欲规制的涨价范围及边界。

（一）涨价的常态情势与非常态情势

价格机制贯穿于市场交易的诸多领域，需要运用多种法律规范对其予以规制，并需平衡、协调不同法律规范之间的关系。在市场规制法领域，除价格法外，有关竞争规制、消费者保护的各类法律规定均涉及一定程度的价格规制问题，且不同立法彼此发挥着差异化的功能。在很多国家和地区的市场规制法中，并不存在一个独立的价格法部门，此时，对价格问题的关注和调整直接内置于竞争法、消费者保护法等体系中。如日本的竞争执法机构公正交易委员会本身肩负确保物价稳定的义务，中国台湾地区的“公平交易委员会”则长期组织和运作“防止人为操作物价专案小组”。^[29]而在另一些国家，则具有与中国相类似的较为独立的价格法体系及其实施机构，如在美国，较多州都通过专门制定和实施反价格欺诈法案的形式实现对物价稳定的维护，这是一个相对独立于竞争法的体系；^[30]韩国的物价调控、监管机构亦与常规的竞争法、消费者保护法相互独立。^[31]

从市场规制法的体系结构来看，竞争法、消费者保护法分别属于调整市场竞争秩序和消费服务秩序的基础法律制度，属于市场规制法的一般法，^[32]而包含价格法在内的其他针对特别市场要素、特别经济领域、特别产业现象的单行法，则属于市场规制法的特别法。^[33]依此逻辑，竞争法、消费者保护法着重调节处理涉及价格的普遍性、常态性法律问题，而价格法则重在应对涉及价格的行业性、特殊性法律问题，是对竞争法和消费者保护法上价格规制制度的拓展、补充和微调。

但我国《价格法》的制定和实施进程一定程度上却与上述逻辑相反。该法最初实施于 20 世纪末，当时，《中华人民共和国反不正当竞争法》（以下简称《反不正当竞争法》）和《中华人民共和国消费者权益保护法》（以下简称《消费者权益保护法》）尚不成熟，而《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）则尚未实施。在此环境下，《价格法》承载着对我国价格基本体制与监管规范进行统一规定的职责，亦即“大价格法”而非“价格规制特别法”成为我国《价格法》制定时的功能定位。且彼时正处于市场经济体制改革初期，对价格规律、供求关系、市场竞争等的理解都较为粗浅，《价格法》的相关规定难免带有浓郁的时代局限性，与当前的社会经济发展需要不完全相符。^[34]一些在该法实施初期看起来行之有效的制度设计，如今则可能有较多可商榷之处。^[35]尤其是在《反垄断法》实施后，《价格法》对哄抬价格、串通

^[29] 参见刘大洪、刘谋鑫：《反垄断执法中的民生物价稳定问题：动因与实施路径》，载《江汉大学学报（社会科学版）》2021年第6期。

^[30] See Wilson Debra, *Price Gouging, Construction Cartels or Repair Monopolies: Competition Law Issues following Natural Disasters*, 20 Canterbury Law Review 53 (2014).

^[31] 参见陈志：《新改革背景下完善价格法之思考——基于韩国价格调控的经验》，载《法学》2014年第4期。

^[32] 参见〔日〕丹宗昭信、伊从宽：《经济法总论》，吉田庆子译，中国法制出版社2010年版，第428—429页。

^[33] 参见张守文主编：《经济法学》（第3版），高等教育出版社2022年版，第247—250页。

^[34] 参见郭宗杰：《深化改革背景下价格法修订的若干问题研究》，载《政治与法律》2015年第8期。

^[35] 参见韦大乐：《沿着法治化轨道推进价格改革——〈价格法〉实施20周年回顾与思考》，载《价格理论与实践》2018年第4期。

涨价、不正当高价、掠夺性定价等行为的认定方式与《反垄断法》关于垄断协议和滥用市场支配地位的规定存在直接冲突。^[36]但由于《价格法》从未启动修订工作，相关规定亦保留至今，未经任何变动。

近年来，我国反垄断、反不正当竞争、消费者保护相关立法均已日臻成熟，价格体制也向不断开放和市场化的过程迅速发展。^[37]在此背景下，有必要为价格规制的正当法律体制“正本清源”。对于常态情势下的涨价，经营者仅需依循竞争法、消费者保护法所设定的一般义务即可；仅在发生足以导致社会物资在短期内需求骤升或供应骤降的社会事件或突发状态时，经营者才有必要对其定价行为承担非常态情势下的额外义务，价格法上的哄抬价格条款方才有其适用余地。^[38]

一方面，当社会经济运作处于常态情势时，市场供求关系相对稳定，价格水平靠一般市场规律即可自发调节，政府亦不存在需要突破市场规律对价格进行额外干涉和控制的特殊公共目标。此时，经营者的定价行为仅需遵循竞争法、消费者保护法所规定的一般经营义务即可。依照这些法律制度的规定，经营者可能涉嫌违法的涨价行为包括：一是依据《反垄断法》，经营者借助垄断行为扭曲市场有效竞争而实现涨价，如缔结价格垄断协议、实施滥用市场支配地位获取不正当高价行为等；二是依据《反不正当竞争法》，经营者通过商业混淆、虚假宣传等不正当竞争行为实现索取不正当高价的效果；三是依据《消费者权益保护法》，经营者通过实施不明码标价、以次充好、缺斤少两等侵犯消费者知情权和公平交易权的价格欺诈行为索取不正当高价。在这些规定之外，经营者单纯依据供求关系变化而实施的涨价是其自主经营权的体现，不构成违法。

另一方面，当社会经济运行进入非常态情势时，出现了足以导致供求关系在短期内剧烈波动、公众价格预期极不稳定的社会事件或突发状况，急需政府运用应急性的干预手段，保障市场秩序和经济发展回归至正常状态。此时，市场规律的自发调节作用已无法确保价格稳定，经营者除应遵循竞争法、消费者保护法为其设置的一般价格义务外，还应为稳定市场预期、维护公共价格秩序承担额外的、更高程度的定价义务。只有在这种情形下，《价格法》上的哄抬价格行为才有必要予以认定和查处。换言之，基于在非常态情势下维护公益和确保安全的特殊考虑，有必要适度让渡经营者的定价自由，临时性地扩张政府的价格干预范围，^[39]这是构成哄抬价格行为执法的唯一正当性前提。我国的价格执法机构之所以在实践中主动淡化了常态情形下的哄抬价格执法，也是因为意识到了上述道理，知晓常态情形下查处哄抬价格的正当依据不足。

（二）非常态涨价的正当情势与非正当情势

即使在非常态情势下，也不宜禁止经营者的所有涨价行为，仍应区分涨价的正当情势与非

^[36] 参见何国华：《价格垄断行为的梳理：剥离抑或补充》，载《价格理论与实践》2015年第10期。

^[37] 参见赵绘宇：《完善和规范我国价格管理法律体系刍议》，载《贵州大学学报（社会科学版）》2004年第2期。

^[38] 参见苗壮：《重大突发公共卫生事件应对中哄抬价格认定标准的规范审查——以比例原则为分析工具》，载《中国行政管理》2022年第1期。

^[39] 参见刘凯：《价格行为规制的法理逻辑——基于整体价格法秩序的视角》，载《法学研究》2023年第4期。

正当情势。一方面，在非常时期，社会经济运行本身即存在一些易导致成本提升的客观现象，这些成本因素必然会反映、平摊到经营者的定价策略中，从而招致价格上扬。另一方面，即便在非常态情势下，也不能要求经营者完全舍弃其营利性，毕竟“无利不起早”，市场经济环境下的任何生产经营活动必然包含逐利动机。如果有证据表明，经营者在非常态情势下对商品的定价水平并未攫取超出常态情势下的利润比例和利润范围，就不足以断定经营者存在哄抬价格之故意。

价格本身是一种简洁有效的市场信号，适度的价格上涨有助于释放出有利可图的信息，进而激励经营者增加供应，从而利用市场自发的供求关系熨平供求矛盾、缓解价格的进一步过度增长。如果不对涨价的正当情势与非正当情势进行区分，一味追求价格彻底的、静态的“锁死”，就会抑制上述信息的释放，进而使市场供求规律难以发挥作用，反而可能变相拉长供求矛盾的持续周期，^[40] 这会使价格执法从力图治理市场失灵走向招致政府失灵的反面。^[41] 然而，即使是在极度崇尚市场经济的西方发达国家，上述因危机时期过度干预价格而引发“次生灾害”的教训也屡见不鲜，^[42] 如在 2005 年美国卡特里娜飓风事件后，执法者因过度惩罚涨价行为，反而加重了灾难发生后的供求矛盾和竞争乱象。^[43] 故此，即便在非常态情势下，我们也不应追求打压一切涨价现象，而是应尝试区分涨价的正当情势与非正当情势，进而适用一整套更符合市场规律的价格干预机制，保障经营者的合法涨价处于“安全港”之内。概言之，实践中，可主要根据如下标准判断涨价的正当性：

其一，根据经营者是否违背法定价格管制来判断涨价是否正当。如果涨价商品本身属于政府定价、政府指导价的范围，或属于政府在特殊时期依照《价格法》第 30 条、第 31 条制定的价格紧急干预措施之范围，则可直接以经营者是否违反相关规定为标准判断其涨价的正当性。当然，基于对市场规律的尊重，并不建议政府频繁依据《价格法》第 30 条、第 31 条实施对特定商品差价率、利润率的直接管制，更不建议动辄集中定价权或完全冻结价格，我国在价格干预实践中也应竭力避免援引相关规定。^[44] 但若一旦实施，即表示政府根据现实经济情况的迫切需要作出了断然防范价格上涨的严苛决定，经营者有义务遵循并承担相应义务。

其二，根据经营者是否具有合理理由来判断涨价是否正当。如果经营者实施了涨价，但能说明其涨价符合如下情形之一的，则不适宜认定为哄抬价格：一是经营者能举证证明其涨价是因非常态情势下的成本变化所致。如因公共卫生事件期间的政府管制致使交通运输和贮藏成本提高，

^[40] 参见〔美〕罗伯特·许廷格、埃蒙·巴特勒：《四千年通胀史：工资和价格管制为什么失败》，余翔译，东方出版社 2013 年版，第 169—170 页。

^[41] 参见龙俊：《重大突发公共事件中价格管制的正当性及其法律规制》，载《中国政法大学学报》2020 年第 3 期。

^[42] See Betsy Reed ed., *Unnatural Disaster: the Nation on Hurricane Katrina*, Nation Books, 2006, pp. 1–22.

^[43] See Wilson Debra, *Price Gouging, Construction Cartels or Repair Monopolies: Competition law Issues following Natural Disasters*, 20 Canterbury Law Review 53 (2014).

^[44] 《价格法》实施以来，第 30 条所规定的临时价格干预措施仅于 2008 年适用过一次，第 31 条则从未适用过。2008 年 1 月 15 日，国家发改委发布《关于对部分重要商品及服务实行临时价格干预措施的实施办法》，宣布对成品粮及粮食制品、食用植物油、猪牛羊肉及其制品、乳品、鸡蛋、液化石油气等实施临时价格干预，达到一定规模的生产、经营企业必须进行提价申报，达到一定规模的批发、零售企业则须进行调价备案。在这之后的 6 月 19 日，国家发改委又公告对发电用煤实行临时价格干预，要求全国煤炭生产企业供发电用煤出矿价均以 2008 年 6 月 19 日实际结算价格为最高限价。12 月 30 日，国家发改委又公告取消以上所有临时价格措施。

因春节、“五一”和“十一”等节假日的三倍工资规定致使用工成本提高等。二是经营者能举证证明其涨价后的差价率或利润率并不高于社会进入非常态情势前的差价率或利润率。如在自然灾害发生前，经营者一款应急食品的进货单价为10元，销售单价为15元；灾害发生后，该款应急食品进货单价涨为20元，则经营者销售单价只要不超过30元，即未突破此前差价率范围，不宜界定为哄抬价格。

四、哄抬价格认定标准的改进方案

近年来，面对一系列疫情防控、自然灾害应对、公共事件处理等问题，我国的哄抬价格执法适用频率明显提高，其产生的积极效果和潜在风险均应受到关注。我们理应利用这一契机，从中系统性地总结经验教训，改进和完善与价格监管相关的法律和政策。^[45] 立足于防范行政权力不当扩张和避免过度干预市场规律的考虑，我国的哄抬价格行为认定标准应当依照“情势”“对象”“尺度”三大构成要件进行逐一限定和改进。具体方案如下：

（一）哄抬价格的情势要件：非常时期

非常时期应构成哄抬价格认定的前提性情势要件。在一般情势下，经营者的定价行为仅需遵循竞争法、消费者保护法等一般市场规制法律制度所划定的义务即可，无须另受过度限制。只有当社会处于供求关系难以依靠市场规律予以自我调节、社会公众的价格预期持续处于紧张悲观的非常时期，才有必要对经营者的自主定价权予以额外限制，哄抬价格执法才有必要启动。此处的“非常时期”主要包含两类：应急性非常时期和惯常性非常时期。

应急性非常时期是指基于难以预见、突然爆发、异于平常状态的紧急事件而产生的非常态情境。^[46] 应急性非常时期具有一定地域性，即可能仅局限于受突发事件影响的特定范围，不一定辐射至全国。导致应急性非常时期产生的突发紧急事件主要包括：一是因具有高度传染性的严重流行病疫情所产生的公共卫生事件，如2003年非典疫情、2020年新冠疫情；二是暴雨、大雪、山火、地震、泥石流、洪涝等自然灾害事件，如1998年长江洪涝、2008年汶川地震；三是地区暴动、区域戒严、恐怖袭击、军事行动等人为因素招致的突发事件。在此类时期，基于完善突发事件应对机制的考虑，行政权实施范式发生明显的扩张和变动。我国目前也正在审议制定“突发事件应对管理法”，以进一步明确行政应急权的底线、边界和功能。^[47] 在非常时期内，特定社会物资的需求量会在短时间内急剧提升，为防止经营者利用捏造并散布涨价信息、囤积居奇、不正当过度涨价等行为恶化供求关系，有必要开展哄抬价格执法。

惯常性非常时期是指社会在正常进展过程中，基于民俗、节庆、公共活动等因素产生的非常态情境。相较应急性非常时期产生的偶然性和突发性，惯常性非常时期则是内化于社会日常生活之中的，其发生反而具有一定的规律性和周期性，故此，部分学者不将此种情境视为“非

^[45] See C. Riefa, *Coronavirus as a Catalyst to Transform Consumer Policy and Enforcement*, 43 (prepublish) *Journal of Consumer Policy* 451 (2020).

^[46] See Oren Gross & Fionnuala NíAoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006, pp. 5–6.

^[47] 参见武晓雯：《〈突发事件应对管理法（草案）〉的问题与建议——基于三重视角的分析》，载《中国应急管理科学》2022年第5期。

常时期”。^[48] 但从价格执法角度而言，在这类时期内，供求关系亦会相较常态情形产生较大变化，开展哄抬价格执法有其正当性基础。在我国价格主管工作实践中，亦有在民俗、节庆、公共活动进程中开展价格监测和保供稳价执法工作的常规做法。惯常性非常时期通常包含如下情形：一是因普遍性的生活民俗使供求关系显著变化的节日期间，最典型的便是在春节期间，常因需求量短时间内大幅提升发生基础农产品、重要食品领域的哄抬价格事件；二是人口流动集中、供求关系变化明显的假日期间，如“五一”和“十一”假期期间，在我国价格执法实践中，亦有在此类“黄金周”时期强化对餐饮、酒店等领域哄抬价格执法的惯常做法；三是因举办重要的公共活动致使供求关系变化明显的期间，如奥运会、冬奥会等大型体育赛事期间，以及各地举办“烧烤节”“啤酒节”等公共活动期间等，亦有必要开展哄抬价格执法。

（二）哄抬价格的对象要件：民生物资

即使在非常时期情势下，对哄抬价格的认定也并不辐射于全部市场物资，而是仅局限于与公共利益、社会稳定、应对突发事件密切相关的民生物资。之所以豁免一般市场物资的哄抬价格认定是因为：其一，一般市场物资多为纯粹的私人物品，商品上并不凝结着重要的公共价值和社会利益，其供应是否充分、价格是否稳定等问题是次要的，并不具有紧迫性，消费者对此的关注度也不高，没有必要令相关经营者承担额外的稳价责任；其二，一般市场物资的供求关系通常也不与非常时期存在强烈的因果关系，当非常时期来临时，一般市场物资通常不会面临社会需求量的陡然提升，公众也不对其价格或供应问题产生紧张、恐慌的预期，这便令哄抬价格执法缺乏必要的正当性依据。比如，即便发生严重的地震、雪灾等自然灾害，公众也不会对笔记本电脑的价格产生恐慌，而主要会担忧农产品的保供稳价问题。

实践中，作为哄抬价格认定对象要件的民生物资还可进一步区分为基础性民生物资和标签性民生物资两类。基础性民生物资是指与公众基础生活密切相关，在任何非常时期均有可能产生供求矛盾加大、价格水平提高的社会物资，如粮、油、肉、蛋、奶等基础农产品，供水、供电、供气、城市基础交通等公共服务等。此类物资的价格水平与一个时期内的消费者物价指数（CPI）密切相关，更与公众维持基本生计和日常生活休戚相关，社会公众对其保供稳价问题极度敏感，在任何因素、类型、特征的非常时期情势下，此类民生物资均会发生明显的供求矛盾，是任何非常时期哄抬价格执法均需关注的重点领域。此外，标签性民生物资是指与非常时期的特定事件密切相连，仅在特定非常时期会产生供求矛盾的物资。对此类民生物资开展哄抬价格执法认定的前提是：该物资与导致非常时期产生的突发事件具有直接的、“标签”般的强相关性，以至于公众会对其短时间内需求大量提升，并易于对其短缺或价格过高产生恐慌。在突发事件应对时期，标签性民生物资通常构成引爆价格上涨的首批关键性商品，^[49] 如重大公共卫生事件爆发期间的口

^[48] 参见孟涛：《中国非常法律的形成、现状与未来》，载《中国社会科学》2011年第2期。另外，我国国家发改委曾于2003年公布《非常时期落实价格干预措施和紧急措施暂行办法》，根据第2条，本办法所调整的情境为“在突发公共事件、严重自然灾害、战争、通货膨胀等非常时期，当重要商品和服务价格显著上涨或者有可能显著上涨，影响经济发展和国民经济正常运行时”，据此，本办法所界定的非常时期也仅局限于“应急性非常时期”，而不包含“惯常性非常时期”。

^[49] 参见刘大洪、余葱：《紧急时期我国社会民生物资价格执法活动的检视与改进》，载《江汉大学学报（社会科学版）》2022年第6期。

罩、消毒水、药物，自然灾害爆发时的酒店、帐篷、衣物、照明设备等，此类物资显然有必要纳入哄抬价格认定的重点对象范围。

（三）哄抬价格的尺度要件：诱导涨价或过度涨价

在将哄抬价格的情势要件局限于非常时期、对象要件局限于民生物资后，最关键的问题则是明确哄抬价格的违法行为表现应达到何种尺度。如前所述，实践中的哄抬价格认定主要包含信息干扰型、囤积居奇型和显著涨价型三类，其中前两者重在认定不正当诱导涨价中“哄”的行为，后者则重在衡量经营者无理由过度涨价中“抬”的行为。对哄抬价格尺度要件的界定，也适宜依照上述两类分别予以分析。

对于信息干扰型和囤积居奇型，认定哄抬价格行为的重点并不在于经营者具体实施了何种实际涨价幅度，而是依照其是否存在不正当诱导涨价的行为表现予以判断。查处此类哄抬价格行为的核心在于：非常时期的社会公众对市场保供稳价的预期极度脆弱，此时，若经营者实施一些诱导供求矛盾加剧的行为，即便其自身涨价幅度并不大，但鉴于此类行为摧毁公众乐观预期、引发“多米诺骨牌”式连锁涨价危险的可能性，也应当处罚。在信息干扰型哄抬价格中，经营者必须同时实施了涨价信息的“捏造”和“散布”行为，此处的“涨价信息”主要包括有关生产、进货成本提高的信息，货源紧张或市场需求激增的信息，其他经营者即将涨价或全面提价的信息等。如果经营者仅基于自身提价方便捏造涨价信息，但未散布传播，或经营者散布传播的涨价信息是客观真实的，都不足以认定经营者存在不正当诱导涨价的故意。而在囤积居奇型哄抬价格中，经营者则必须实施了超出正常的存储数量或存储周期，大量囤积市场供应紧张、价格发生异常波动的商品或其原材料的行为，且经营者无法举证证明这种囤积行为存在正当理由。除此之外，考虑到经营者在非常时期的囤积行为可能并不具有哄抬价格的故意，而可能仅是一种应急避险行为，故此，对囤积居奇型哄抬价格的认定还应再附加一个前提要件：经营者囤积商品或其原材料后，经市场监管部门告诫后仍继续囤积。^[50]

而对于显著涨价型，认定哄抬价格行为的重点是经营者何种程度的过度涨价适宜判定为哄抬价格。对此问题，笔者认为，适宜依照如下“三步走”的策略予以审慎判定。首先，应当对经营者在非常时期针对民生物资的涨价行为划定“安全港”，处于安全港范围内的涨价必然合法。如果经营者在非常时期后的商品产销、进销差价率不高于非常时期前的产销、进销差价率，即意味着经营者的定价行为处于安全港内，绝对不属于哄抬价格行为。在具体执法实践中，价格执法机构可通过发布规范性文件的形式，对非常时期发生前后的时间节点予以明确，从而为经营者遵守“安全港”提供更明确的规范指引。值得说明的是，2010年国家发改委曾草拟《关于市场价格异常波动时期价格违法行为处罚的特别规定（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）并公开征求意见，其第5条曾拟规定：经营者的产销或者进销差价额超过正常时期差价额一倍的，即属违法。^[51]表面上看，该规定与笔者此处的政策建议相仿，但实际有巨大不同。其一，

^[50] 此处对囤积居奇型哄抬价格行为表现的界定，参考了《查处哄抬价格意见》对囤积居奇型哄抬价格行为表现的界定。

^[51] 参见《国家发展改革委对〈关于市场价格异常波动时期价格违法行为处罚的特别规定〉公开征求意见》，载 https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/201007/t20100713_959591.html，最后访问时间：2024年3月20日。

《征求意见稿》认定的是“差价额”而非差价率，二者存在巨大差异，前者对经营者定价行为的限制程度更强。^[52] 其二，《征求意见稿》认定的是经营者的违法边界而非“安全港”，即“一刀切”地规定超出该定价标准即违法；但笔者此处的建议是，即便超出该标准，也要依照后续步骤审慎判断其违法性。

其次，若经营者的涨价行为突破了“安全港”，则应判断超额涨价是否具有成本方面的正当理由，且经营者自身应对此承担举证责任。在非常时期，存在诸多可能导致商品或服务成本发生变化的复杂状况，外在于市场机制的政府部门难以悉数知晓相关情形；而经营者亲自参与生产经营活动，并通常建有相关财务账簿体系，具备证明成本状况变化的举证能力。申言之，经营者应当出具证据证明：尽管其产销差价率或进销差价率超出非常时期前水平，但该水平的变化是基于其经营成本提高所致，差价率提高水平未超越其在非常时期发生前的利润率。比如，经营者在进入非常时期前某款物资的进货价为 15 元，除进货价外的其他成本为 5 元，实际销售单价为 30 元，则进销差价率为 $(30-15)/15=100\%$ ，实际利润率为 $(30-15-5)/(15+5)=50\%$ ；进入非常时期后，该款物资进货价上涨为 20 元，除进货价外的其他成本上涨为 10 元，依照进销差价率不高于 100% 的标准，经营者实际销售商品单价不高于 $20 \times (1+100\%) = 40$ 元即处于“安全港”，若实际销售单价超出 40 元，但经营者能举证证明成本变化情况，则依照实际利润率不高于 50% 的标准，实际销售商品单价不高于 $(20+10) \times (1+50\%) = 45$ 元即属合法。

最后，若经营者未能举证证明超额涨价具有成本方面的正当理由，则需要综合考虑涨价的各项因素，如经营者实际经营规模、涨价后的实际销售数量、经营者哄抬价格的主观恶意程度、涨价物资与公共利益的关联程度等因素，判断该涨价行为是否在“推动商品价格过快、过高上涨”方面具有足够的社会危害性，若情节轻微，也不适宜认定为哄抬价格。

五、结语

为了助力市场发展或纠正市场失灵，政府必须在经济运行中扮演重要的干预角色，但政府的干预过程本身又会对市场主体的成本、收益产生影响，进而引发一系列市场行为的连锁反应。这些后续结果是否能真实地实现特定的公共目标，而不会异化为另一场麻烦，构成了立法者的主要困境。^[53] 在哄抬价格认定问题上，上述困境体现得尤为明显。一方面，政府已在长久的执法实践中形成了通过认定和处罚哄抬价格遏制涨价的惯常做法，乃至形成特殊时期确保物价稳定的“路径依赖”；另一方面，这种过于严苛的运动式执法在合法性、合理性方面均存在重大缺陷及风险，也有悖发挥市场在资源配置中决定性作用的基本常识。纠正哄抬价格行为的现实认定逻辑，区别对待涨价的多种不同情境，并从情势要件、对象要件、尺度要件三个角度对哄抬价格行为的认定标准进行多重限定，为正当的、符合市场规律的适度涨价预留空间，是本文为哄抬价格规制

^[52] 比如，经营者某款产品的进货价为 10 元，销售价为 15 元，则差价额为 5 元，差价率为 50%；非常时期发生后，经营者该款产品的进货价上涨为 15 元，依照差价额标准，其销售单价不能超过 20 元，而依照差价率标准，则不超过 22.5 元即可。

^[53] 参见〔美〕塞谬尔·鲍尔斯：《经济动物》，刘少阳译，浙江教育出版社 2018 年版，第 129—132 页。

困境尝试给出的解决方案。希望本文得出的改进建议能够真实地启发价格法的制度设计者与实施者，进而切实助力哄抬价格认定标准的法治化重构。

Abstract: The criteria for identifying price manipulation behavior in China have undergone a normative transformation from information interference to hoarding, and then to significant price increases. In practice, it shows a law enforcement pattern of prioritizing emergency response over normal governance, as well as prioritizing stable prices over ensuring supply. The regulation of price manipulation has been transformed into a policy tool that strictly prohibits price increases, which is suspected of abusing administrative power and disrupting market price patterns. To reshape the regulatory positioning of price manipulation, it is necessary to classify the situation of price hikes. Price hikes under normal circumstances are a natural response to supply and demand laws, and regulation should mainly rely on competition law and consumer law. Only price increases under abnormal circumstances can be regulated by the Price Law, but it is also necessary to build a “safe harbor” for moderate price increases within a legitimate range. The criteria for determining the behavior of price manipulation in our country should be improved as follows. Firstly, the extraordinary period should be taken as the situational element, and the determination of price manipulation under normal circumstances should be exempted. Secondly, it is necessary to focus on people's livelihood materials and exempt the recognition of general commodities. Thirdly, it is necessary to use improper inducement of price increases or unreasonable excessive price increases as a behavior criterion to avoid excessive law enforcement intervention in price manipulation.

Key Words: price manipulation, Price Law, price hikes, price regulation, supply and demand

(责任编辑：李 敏)