

国家计委价格监督检查司 编著

《价格违法行为行政处罚规定》 释义

主编 赵小平

中国物价出版社

4.5

PDG

《价格违法行为行政处罚规定》释义

主 编 赵小平
副主编 李增祺 袁依山
总 纂 黄以行
撰稿人 (以姓氏笔画为序)
只升敏 陈 杰
黄以行 崔承铭

前 言

《价格违法行为行政处罚规定》(以下简称处罚规定)于1999年7月10日经国务院批准,1999年8月1日由国家计委发布施行。

处罚规定是《中华人民共和国价格法》实施后,经国务院批准颁布的第一部价格行政法规。它在《价格法》原则规定的基础上,进一步明确了价格垄断、低价倾销、哄抬价格、价格欺诈、价格歧视、牟取暴利等不正当价格行为的法律责任;对经营者不执行政府指导价、政府定价,不执行法定的价格干预措施、紧急措施及违反明码标价规定等价格违法行为,分别确定了相应的行政处罚。还突出了对消费者、经营者合法权益的保护,对经营者因价格违法行为致使消费者或者其他经营者多付款款的,规定责令限期退还或者公告查找;对政府价格主管部门行使责令经营者暂停相关营业的强制措施作了严格限定。处罚规定对规范价格行政执法行为也作了具体规定。再次明确了价格行政执法的主体;对价格监督检查管辖作了原则规定;规定了复议前置;规定进行价格监督检查,执法人员不得少于两人,并要出示执法证件。此外,还对经营者的价格违法行为规定了从重处罚的情形。处罚规定内容比较全面,涵盖了价格行政处罚的主要方面,为惩处价格违法行为提供了基本的法律依据。

当前有效需求不足已经成为国内经济生活中的主要矛盾。这种情况加重了经营者的困难,影响了投资者的信心,导致低价倾销和恶性竞争现象增多,损害了广大消费者和经营者的合法权益。为此,中央决定实施积极的财政政策,通过扩大内需,促进经济增长。处罚规定的发布与实施,顺应了这一要求,有利于规范经营者的价格行为,整顿市场秩序,创造良好的消费环境,增强消费者对市场的信心。

处罚规定的起草过程大体上与《价格法》的起草过程同步进行。从1989年开始起草,到1999年8月1日经国务院批准、由国家计委发布,经历了10年的时间。处罚规定的起草过程大体分为3个阶段:

第一阶段(1989年至1991年)为起草阶段。依据《价格管理条例》及原国家物价局起草的《价格法》(草案送审稿),起草了《价格监督检查条例(草稿)》,先后十易其稿。

第二阶段(1992年至1998年5月)为上报阶段。党的十四大以后,根据建立社会主义市场经济体制的要求,国家计委认真总结十几年来价格行政执法活动的实践经验,进行了大量的调查研究,充分听取各方面的意见,结合《价格法》的内容,对《价格监督检查条例(草稿)》进行了多次修改,先后23易其稿,形成了《价格监督检查条例(送审稿)》,于1998年5月6日正式上报国务院。

第三阶段(1998年6月至1999年7月)为提请审议阶段。国务院法制办会同国家计委反复研究,广泛听取各方面的意见,本着既要针对性地解决价格行政执法中的实施性和操作性问题,又要避免与《价格法》重复的原则,将《价格监督检查条例(送审稿)》修改为处罚规定。1999年7月10日,国务院批准处罚规定,由国家计委以第1号令的形式于1999年8月1日发布施行。

处罚规定是《价格法》最主要的配套行政法规之一,它的发布

实施是价格法制建设的又一重要里程碑,是价格行政执法的一件大事。对推进依法治价,规范执法行为,惩处价格违法,保护消费者和经营者合法权益,建立和维护公平竞争的市场秩序,促进社会主义市场经济健康发展,都具有十分重要的意义。在当前市场价格总水平持续下降、有效需求不足的情况下,它的发布实施,对创造良好的价格环境,增强消费者的信心,扩大社会投资,拉动需求增长也将起到积极的作用。

处罚规定的出台,受到了广大价格行政执法人员和消费者、经营者的欢迎。为了帮助读者全面准确地把握处罚规定的精神,帮助他们学习宣传和贯彻处罚规定,我们组织直接参加这部法规起草和修改工作的人员编写了这本书。我们从处罚规定的立法宗旨出发,通过在处罚规定起草过程中的学习理解,对处罚规定逐条逐句地作了解释,力图全面反映该法规的立法原意和基本内容。本书内容翔实、权威性强,具有较强的实用性。希望这本书对广大价格行政执法人员和消费者、经营者学习、贯彻处罚规定能够有所帮助。

由于时间仓促,本书难免有疏漏,敬请读者原谅,并欢迎指正。

赵小平

1999年11月

目 录

前 言	(1)
《价格违法行为行政处罚规定》总述	(1)
《价格违法行为行政处罚规定》释义	(5)
《价格违法行为行政处罚规定》以及有关文件、评述	(52)
价格违法行为行政处罚规定	(52)
国家计委负责人就《价格违法行为行政 处罚规定》答记者问	(57)
严格依法行政 惩处价格违法	(61)
中华人民共和国价格法	(63)
中华人民共和国行政处罚法	(72)
中华人民共和国行政复议法	(85)
中华人民共和国行政诉讼法	(96)
制止牟取暴利的暂行规定	(110)
关于制止低价倾销行为的规定	(113)
后 记	(118)

《价格违法行为行政处罚规定》总述

1999年7月10日经国务院批准,1999年8月1日由国家发展计划委员会发布了《价格违法行为行政处罚规定》(以下简称处罚规定)。总述如下:

一、法律效力和法律地位

处罚规定属于行政法规。在价格法律体系中,其法律效力仅低于《价格法》。

行政法规有两种发布形式,一是由国务院发布;二是国务院批准,由部门发布。

在《国务院办公厅关于改进行政法规发布工作的通知》(国办发〔1988〕25号)第一条中,明确规定了行政法规的两种发布形式:从现在起,国务院发布行政法规,由国务院总理签署发布令;经国务院批准、部门(含部、委、行、署、直属机构、国家局)发布行政法规,由部门主要领导人签署发布令。处罚规定的发布采取了第二种形式,经朱镕基总理签署后,国务院于1999年7月10日以国函〔1999〕83号文批复国家计委:“国务院批准《价格违法行为行政处罚规定》,由你委发布施行”。因此,处罚规定属于行政法规,在法律效力上与国务院的其他行政法规没有任何区别。

我国社会主义法律体系由宪法、法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章及其他规范性文件组成。处罚规定是与《价格法》配套的重要行政法规。它是《价格法》实施后经国务院批准、国家计委发布的第一部价格行政法规。在价格法律体系中,它

的法律效力仅低于《价格法》，而高于地方性法规、部门规章、地方政府规章和其它规范性文件。

二、主要内容

处罚规定共 20 条，其主要内容有：细化了不执行政府指导价和政府定价、不执行法定的价格干预措施和紧急措施、不执行明码标价规定等价格违法行为的表现形式并明确了法律责任；明确了不正当价格行为的法律责任；明确了经营者为个人时，其无违法所得的价格违法行为所应承担的法律责任；明确了对无违法所得的价格违法行为、拒绝提供价格监督检查所需资料行为的罚款数额；规定了经营者因价格违法行为致使消费者或者其他经营者多付价款的，要责令限期退还或者公告查找；规定了对违法者从重处罚的情形；规定了价格监督检查管辖的基本原则；规定了复议前置等。

处罚规定内容丰富。它设定了 5 种价格行政处罚：警告、没收违法所得、罚款、责令停业整顿、由工商行政管理机关吊销营业执照；规定了责令限期退还、公告价格违法行为等行政措施；规定了暂停相关营业的行政强制措施；规定了对逾期不缴纳罚没款的加处罚款的行政强制执行措施等。处罚规定中确定的法律责任也很丰富，将行政责任、民事责任和刑事责任 3 种形式全部涉及。

三、适用范围

适用范围即效力范围，指法律、法规在什么范围内发生法律效力。具体包括空间上的效力，对人的效力及时间上的效力。处罚规定对此虽未设专门条款来明文表述（时间上的效力除外），但是处罚规定第一条明确规定其立法依据是《价格法》。因此，《价格法》的适用范围就是处罚规定的适用范围（因发布时间不同，所以时间上的效力除外），包括适用空间、适用对象上处罚规定都应当与《价格

法》相一致。即在空间效力上,处罚规定适用于中华人民共和国全部领域,包括我国的全部领土、领海、领空以及根据国际法和国际惯例视为我国的一切领域。在适用对象上,处罚规定适用于经营者、消费者和政府的价格行为。

需要指出的是关于国家行政机关收费行为的法律适用问题。这个问题一直是个焦点。《价格法》第四十七条规定,国家行政机关收费的具体管理办法由国务院另行制定。这样,处罚规定的各项内容均不适用对国家行政机关乱收费行为的处罚,对其处罚的内容应当在今后国务院制定的国家行政机关收费管理的行政法规里作出全面的规定。在该行政法规出台前,执行国务院法制办公室《对〈国家计委关于请明确国家行政机关收费管理执法主体问题的函〉的复函》(国法函〔1999〕27号)文的规定,即由价格主管部门和其他有关部门按照党中央、国务院有关收费管理的规范性文件的规定,查处国家行政机关乱收费行为。地方已经制定地方性法规的,可以依照地方性法规的规定执行。

四、处罚规定与《反不正当竞争法》、《产品质量法》等有关法律的关系

处罚规定第四条、第五条、第六条的规定与《反不正当竞争法》、《产品质量法》等法律、法规的有关内容都对一些不正当价格行为作了规定。《反不正当竞争法》主要解决市场竞争行为的共性问题,处罚规定仅对市场价格方面的不正当竞争进行规范,解决的是个性问题。处罚规定是《价格法》法律责任的具体化,因此,当都有规定时,可以选择适用。

处罚规定第六条规定了变相提高或者压低价格的行为,实际上都与商品的质量有关,因此与《产品质量法》的规定有所重合。但处罚规定规定的变相提高或者压低价格的行为这两种形式在农副

产品收购活动中比较突出,处罚规定与《产品质量法》并不冲突,二者互为补充。

五、法律性质

我国社会主义市场经济法律体系中,大体上由 4 个部分的法律组成:

(一)市场主体法。具体有两个层次:一是组织法,包括确定市场主体组织形式及法律资格的公司法、企业法、合伙法等;二是有关权利法,包括解决市场主体产生后从事经营活动不可缺少的物质基础问题所必须的物权法和知识产权法。

(二)市场行为法。又称市场交易法或称市场交易管理规则。可以分为一般性交易规则和特殊性规则。其中一般性规则是市场行为法的基础,是各类市场主体从事市场活动所必须遵守的基本准则,包括《合同法》、《反不正当竞争法》等。

(三)宏观调控法。调整市场主体与国家之间的特殊市场关系。包括预算、投资、信贷等方面的法律。

(四)社会保障法。主要调整国家、市场主体与劳动者、消费者之间的关系,包括劳动法、社会保障法。

从上述分类可以看出,《价格法》的法律性质属于市场行为法和宏观调控法。以《价格法》为核心的价格法律体系是我国社会主义市场经济法律体系中的一个组成部分。处罚规定作为与《价格法》配套的行政法规,是价格法律体系的重要组成。它的发布施行,将对推进依法治价,规范价格行为,建立和维护公平竞争的市场秩序,丰富和完善社会主义市场经济法律体系,促进社会主义市场经济的健康发展等方面发挥重要的作用。

《价格违法行为行政处罚规定》释义

第一条 为了依法惩处价格违法行为,保护消费者和经营者的合法权益,根据《中华人民共和国价格法》(以下简称价格法)的有关规定,制定本规定。

【释义】

本条规定了立法目的和立法依据。

一、立法目的

处罚规定的立法目的是惩处价格违法行为,保护消费者和经营者的合法权益。

(一) 惩处价格违法行为

制定处罚规定的重要目的之一就是要惩处价格违法行为。围绕着这一目的,按照《行政处罚法》处罚法定原则的要求,处罚规定详细地规定了价格违法行为的种类、表现形式、法律责任等,进一步规范了经营者的价格行为,规定了许多加大执法力度的措施,这些都有利于对价格违法行为的制裁。主要体现在以下几个方面:

1. 细化了价格违法行为。《价格法》的颁布实施,为价格行政执法活动提供了基本的法律依据。作为法律,《价格法》对价格违法行为和法律责任只能作出原则规定。但是对于执法活动中产生的一些实际问题,需要作出更加明确具体的规定,以便于检查人员操作。如《价格法》对价格违法行为,特别是涉及到政府指导价、政府定价等方面的规定比较笼统,没有列举,使执法人员在具体认定和

操作上存在一定的难度。处罚规定具体规定了不执行政府指导价和政府定价、不执行法定的价格干预措施和紧急措施、违反明码标价规定的价格违法行为的表现形式和法律责任。这些规定,为执法人员进行检查处理提供了更加充分的法律依据。

2. 明确了罚款数额。《价格法》第三十九条、第四十条对无违法所得价格违法行为的具体罚款数额没有作出规定,对拒绝接受价格监督检查行为的罚款数额也没有明确。因为没有规定具体罚款数额,使罚款这项行政处罚难以得到有效运用。处罚规定对拒绝提供价格监督检查所需资料的,可以处5万元以下的罚款;并增加了对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予纪律处分的规定。上述措施将有利于解决价格行政执法中存在的检查难的现象,使《价格法》关于罚款的规定落到实处,提高了可操作性。同时,将对事的处理与对人的处理结合起来,有利于加强执法工作。

3. 增加了对逾期不缴纳违法所得的罚款的行政强制执行措施。处罚规定第十七条规定,对逾期不缴纳罚款的,每日按罚款数额的3%加处罚款;逾期不缴纳违法所得的,每日按违法所得数额的2%加处罚款。这是一条很有针对性的规定。与其他执法部门相比,价格行政执法活动有两个特点:一是价格违法案件中违法所得数额往往很大;二是较多地涉及到地方、行业利益,执法阻力大,所拥有的执法手段少。罚款这项行政处罚使用起来难度很大,没收违法所得是价格行政处罚的主要方式。有了这一规定,不仅使逾期不缴纳罚款的违法行为受到处罚,而且使逾期不缴纳违法所得的违法行为也得到应有的惩处。

4. 规定了从重处罚的情形。这也是处罚规定的一条有新意的规定。《行政处罚法》只规定了从轻和减轻处罚情节,没有规定从重处罚情形。处罚规定为惩处价格违法行为,根据价格行政执法活动的特点和需要,规定了从重处罚的情形。处罚规定第十五条规定对

经营者有下列情形之一的应当从重处罚：价格违法行为严重或者社会影响较大的；屡查屡犯的；伪造、涂改或者转移、销毁证据的；转移与价格违法行为有关的资金或者商品的；应予从重处罚的其他价格违法行为。需要指出两点：一是处罚规定规定的是“应当”，而不是“可以”。根据处罚规定的要求，对符合从重情形的价格违法行为必须进行惩处，没有其他选择余地。二是从重不是加重。从重是在法定幅度内取其高限，但不能超出幅度；而加重是超出规定的幅度。这两点在执法过程中要准确理解和掌握。

5. 公告价格违法行为。处罚规定第十八条规定，任何单位和个人有本规定所列价格违法行为，情节严重，拒不改正的，政府价格主管部门除依照本规定给予处罚外，可以在其营业场地公告其价格违法行为，直至改正。这些规定的实施会对经营者的声誉、社会形象产生重大影响。

（二）保护消费者和经营者的合法权益

保护最大多数人的最大利益，是社会主义法律的立法目的。由于行政处罚权是一种重要的国家行政权力，其行使与广大人民群众的利益息息相关，从维护公民、法人或者其他组织合法权益的角度来看，任何法律、法规的制定都必须充分体现出这一精神。一切工作都必须围绕着它，而不能与之相背离。这是我国许多法律的立法目的，也是处罚规定的立法目的之一。主要通过四个方面来实现：

1. 进一步明确了不正当价格行为的法律责任。随着社会主义市场经济体制的确立，市场价格机制的形成，卖方市场向买方市场的转变，市场竞争全面展开。竞争作为商品经济的最重要的运行规律，普遍作用于市场经济社会中几乎所有的商品交易领域。竞争机制有巨大的积极作用，遵守价值规律，调动经营者的积极性，对经营者造成无时不在的压力和可能失败的风险，迫使经营者不断完善管理，改进技术。但同时也有一些负面影响，如为求得优势而采

取价格垄断、低价倾销、哄抬价格、价格欺诈、价格歧视、变相提价或者压价及牟取暴利等不正当价格行为的方式进行竞争,损害了广大消费者和经营者的合法权益。《价格法》第十四条是禁止性规范,处罚规定对该条内容作了进一步细化,使经营者明白“什么是不应该做的”。同时,严格了法律责任,对没有违法所得的价格违法行为,最高可以处以 30 万元的罚款。通过约束和规范经营者自身行为,严格法律责任,使经营者不去从事不正当价格行为,保护了消费者和其他经营者的合法权益。

2. 明确了经营者因价格违法行为致使消费者或者其他经营者多付价款的,责令限期退还。难于查找的,责令公告查找。使消费者受价格违法行为侵害后得不到补偿的情况得以避免,让消费者切实感到自己的合法权益受到保护。

3. 严格限定了政府价格主管部门关于行使暂停相关营业这项行政强制措施的条件。明确规定政府价格主管部门责令经营者暂停相关营业,必须同时具备 3 种情形:一是违法行为情节复杂或者情节严重,经查明后可能给予较重处罚的;二是不暂停相关营业,违法行为将继续的;三是不暂停相关营业,可能影响违法事实的认定,采取其他措施又不足以保证查明的。通过限定行使的条件,既保证了对价格违法行为的惩处,又防止了侵害经营者的合法权益。

4. 规范了价格执法人员的执法行为,促进依法行政。处罚规定规定价格执法人员泄露国家秘密、经营者的商业秘密或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。明确了价格执法人员违反《价格法》和处罚规定的法律责任,有效地保护消费者和经营者的合法权益。

这些规定都使消费者、经营者在价格方面的合法权益得到了进一步的保护。

二、立法依据

本条后半部分明确了处罚规定的立法依据。处罚规定的立法依据是《价格法》，既表明了这两部法律、法规之间的母法和子法的关系，而且也决定了处罚规定的适用范围。这方面的内容请参见前面总述中的表述。

第二条 县级以上各级人民政府价格主管部门依法对价格活动进行监督检查，并决定对价格违法行为的行政处罚。

【释义】

本条规定了价格行政执法主体、职权管辖、价格监督检查和价格违法行为。

一、执法主体

《价格法》第三十三条和处罚规定本条赋予了政府价格主管部门的价格行政执法主体资格。行政机关所享有的行政处罚权必须经法律、法规的授予，不经法律、法规授权，行政机关不得实施行政处罚。《价格法》第三十三条和本条规定，政府价格主管部门行使对价格违法行为的行政处罚权。《价格管理条例》曾规定价格行政执法主体是各级政府价格主管部门的价格监督检查机构。《价格法》实施后，由政府价格主管部门进行价格监督检查和实施行政处罚。需要明确的是，为保持价格监督检查职能的完整性、执法队伍的稳定性，要按照国家计委计价检〔1998〕598号文件提出的要求，由各级价格监督检查机构具体承担价格监督检查工作。要按照“建制基本不动，运作适当调整”的原则，切实做到物价检查所“机构不撤、职能不变、名称不改、级别不降、编制不动、经费不减”，保持价格监督检查工作的完整性、稳定性、连续性，防止发生分散和肢解价格监督检查职能的情况。各级政府价格主管部门要保障和创造各项

必要条件,如提供办公用房、办案用车等,切实加强价格行政执法工作。

二、职权管辖

职权管辖解决由哪个行政机关或组织来具体实施行政处罚,职权管辖的最终确立有赖于法律、法规的明确授权。《价格法》第三十三条和处罚规定本条的规定,确定了由政府价格主管部门对价格违法案件行使管辖权。在我国,对某一项行政管理事务除了职能部门有管辖权外,其他行政机关也依法享有某些管理权限,如《价格法》第五条就规定“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”、“县级以上地方各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,负责有关的价格工作”。从上述规定可以看出,除政府价格主管部门以外的其他有关部门对价格工作也有一定的管理权限,但价格违法案件的职权管辖部门是政府价格主管部门。

三、价格监督检查

价格监督检查,是指政府价格主管部门依法对价格管理相对人遵守价格法律、法规、规章、政策情况所进行的监督检查活动,它属于行政监督检查的一种。其特征为:(一)价格监督检查的执法主体是政府价格主管部门;(二)价格监督检查的对象是价格管理相对人,即作为价格管理对象的公民、法人或者其他组织以及国家行政机关;(三)价格监督检查的内容是价格管理相对人执行价格法律、法规、规章和政策的情况;(四)价格监督检查的目的是为了防止和纠正价格管理相对人的违法行为,保障价格法律、法规、规章和政策的实施,实现国家价格管理职能;(五)价格监督检查作为政府价格主管部门的一种行政职能,是国家价格行政管理的一个重要组成部分,是保证价格法律、法规、规章和政策得以正确贯彻实施的重要手段。

四、价格违法行为

价格违法行为,是指公民、法人或者其他组织违反价格法律、法规、规章的规定,给社会造成某种危害的有过错的行为。认定价格违法行为,应具备以下条件:(一)价格违法的主体是价格管理相对人,即公民、法人或者其他组织;(二)侵害了价格法律规范所保护的客体,即侵害了合法的价格关系和价格秩序;(三)价格管理相对人从事了违反价格法律、法规、规章的行为,并造成价格法律、法规、规章所规定的危害后果。

第三条 价格违法行为的行政处罚由价格违法行为发生地的地方人民政府价格主管部门决定;国务院价格主管部门规定由其上级价格主管部门决定的,从其规定。

【释义】

本条规定了价格监督检查管辖的基本原则。

价格监督检查管辖是指政府价格主管部门实施价格行政处罚的分工和权限划分,即对某一项价格违法行为具体应当由哪一级政府价格主管部门实施行政处罚。明确管辖有利于避免政府价格主管部门之间相互推诿、越权和重复检查等现象的发生,保护经营者和消费者合法权益,有利于及时、有效、准确地查处价格违法行为。

《行政处罚法》第二十条规定行政处罚实行地域管辖的原则,并规定法律、行政法规另有规定的除外。价格行政处罚的管辖有其特殊性,从价格执法的实际情况看,应当实行地域管辖与级别管辖相结合的原则。本条的立法目的就是针对价格监督检查的特点,在行政法规中授权国家计委可以制定部门规章,确定价格监督检查管辖的原则,并具体规定管辖问题。