

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

当前我国价格听证会制度探讨

上传日期: 2007年8月7日 编辑: 现代经济编辑部 点击: 268次

程志文

(湖北省黄冈市人民政府, 湖北黄冈 438000)

作者简介: 程志文, 华中科技大学公共管理硕士, 供职于湖北省黄冈市人民政府办公室。主要研究方向: 公共部门人力资源管理、公共事业管理等。

摘要: 价格听证作为一项公众参与的决策制度, 源自西方, 20世纪90年代传入我国。至今, 已有20余个省、市、区举行过数千场价格听证会, 为提高政府价格决策的科学性和透明度, 促进政府价格决策的民主化和规范化起到了积极作用。但由于价格听证在中国只有几年的历史, 听证制度尚处于起步阶段, 还存在许多不尽如人意的方面。本文试图在指出当前我国价格听证的主要缺陷基础上, 从技术或制度层面上提出几点政策建议。

一、价格听证的概念及历史发展

听证(Hearing)一词, 本意为诉讼上应听取他方当事人意见的制度, 也就是说, 法院在审查事实或法律问题, 要以公开举行的方式听取证人和当事人的意见, 以保证审判的公平, 从而实现正义。随着司法听证的广泛应用和不断发展, 公共决策领域针对科学化和民主化的要求, 也越来越感觉到有移植的必要, 于是科学而理性的价格决策听证制度应运而生。政府价格决策听证, 是指制定(包括调整)实行政府指导价或者政府定价的重要商品和服务价格前, 由政府价格主管部门组织社会有关方面, 对制定价格的必要性、可行性进行论证。

听证作为一项重要的制度写入法律是1946年美国国会制定的《联邦行政程序法》, 此法第一次明确规定听证程序为行政程序的核心。在行政程序上, 公民不仅有资格请示法院审查行政机关的决策, 而且也有权要求参与和监督行政决策的过程。按照此规定, 行政机关在制定规章的决策过程中, 有责任给利害关系的当事人提供机会, 让他们提交书面资料、书面意见和辩词, 给他们提供口头辩论的机会, 通过这些方式让他们参与规章的制定等政府决策过程。随后西班牙、意大利、德国、日本等相继制定了统一的行政程序法, 其中无一例外地包含听证程序的内容。它们的基本精神无不昭示: 以程序的公正保证结果的公正。此后听证制度及其精神广泛适用于政府行政的各种决策过程之中, 涉及价格决策的价格听证自然也概莫能外, 西方发达国家关涉公众利益的公用事业、公益事业、自然垄断经营的商品定价无不是通过价格听证形式达成的。

我国的行政听证以价格决策为突破口举行价格听证会肇始于20世纪90年代末, 1996年出台的《行政处罚法》首次引入听证制度。《行政处罚法》颁布实施后, 根据转变政府职能和价格改革的需要, 立法机关将听证制度扩大到了行政决策领域。1998年实施的《中华人民共和国价格法》第23条明确规定, “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, 由政府价格主管部门主持, 征求消费者、经营者和有关方面的意见, 论证其必要性、可行性”。《价格法》实施后, 国家计委制定了《政府价格决策听证暂行办法》, 对政府价格决策听证的科学性和透明度、听证的组织方式和听证程序作出了规范, 并于2001年8月1日公布实施。2001年10月, 国家计委公布了价格听证目录。2002年1月12日, 我国历史上第一个全国性价格听证会——国家发展计划委员会旅客列车票价实行政府指导价听证会在北京举行。这次听证会是我国市场化改革中的一个重大进步, 也是听证制度从幕后走向前台的重大范例。2002年12月1日《政府价格决策听证办法》正式施行, 修订后的办法进一步保证了听证会代表产生的公开和民主, 增强了价格决策的透明度, 更好地体现了公正、公开、客观和效率的原则。至此, 我国具体实施价格听证制度具备了完善的政策和法律依据。

二、我国价格听证会制度存在的问题

自1998年《价格法》实施以来, 我国各级价格机构围绕如何建立听证制度, 从理论上和实践上进行了积极探索。从关起门来定价、一纸通知执行到举行听证会, 让公众知情参政, 应该说中国在引进民主议政机制、推进民主法制建设跨出了重要一步, 这是经济民主和政治文明的重大发展。但我们也应该看到, 中国听证制度尚处于起步阶段, 在实践中还存在这样或那样不尽如人意的地方。

1、听证过程缺乏公开性。价格听证的关键和核心就是公开透明的制度安排。价格听证的公开, 既要求听证内容的公开, 又要求听证程序的公开, 包括听证会之前的代表选

拔与名单的公开、听证会代表发言与论辩的公开、听证结果的公布与质询等。但是，相当多的价格听证会存在着“秘密保护”、“信息隔离”的现象，存在着“暗箱操作”、“民主作秀”的嫌疑。倘若听证透明度太低、公开性不高，听证内容信息不充分，那么听证的科学性和民意基础将受到质疑，决策的社会认同度和支持率就会大打折扣。

2、听证材料缺乏客观性。听证会上的拟调价格指标的确定，是根据经营部门所提供的各种资料制定的，我国现行的《政府价格决策听证办法》第十八条规定“申请人应当对所提供材料的真实性负责。政府价格主管部门认为申请人提交的有关财务状况的说明材料需要评审的，可以指定具备资质条件的评审机构对申请人的财务状况进行评审，由评审机构出具能证明材料真实性和合理性的评审报告。”这就使得这些资料的客观性打了折扣，也就是说，这些资料是否要经过第三方客观机构的认证，取决于政府价格主管部门。在现实中，一些垄断性企业本身就负有一部分主管政府部门职能的职责。没有强制性要求客观评估过的财务资料在听证会上出现，客观性打了折扣。

3、听证代表缺乏广泛性。《政府价格决策听证办法》规定“听证会代表应该具有一定的广泛性、代表性，一般由经营者代表、消费者代表、政府有关部门代表以及相关的经济、技术、法律等方面的专家、学者组成。”“听证会代表由政府价格主管部门聘请。政府价格主管部门聘请的听证会代表可以采取自愿报名、单位推荐、委托有关社会团体选拔等方式产生。”该规定对各类代表的比例没有表述清楚，存在非利益关系代表被“收买”的可能，给“托儿”也留下了存在的空间。如在旅游风景区门票价格听证代表的选择上。风景区的消费群体多数不是当地人，但价格部门所选的听证代表几乎都是当地人，这些本地代表在可以享受风景区月票年卡等实惠的同时，当然难以讲出外地游客的意见。

4、听证结果缺乏制约性。《政府价格决策听证办法》第24条规定：“价格在决策部分定价时，应充分考虑听证会意见。”也就是说，听证会只是起一个参考意见的作用。不可能对最终定价有真正的约束性。第26条规定“政府价格主管部门应当向社会公布定价的最终结果”，以增强价格决策的透明度。但对于“最终结果”的决策过程及其依据是否应向公众公开，并未作出明确规定。这会导致价格决策者对符合其利益的结果予以采纳，对不符合其利益的结果不予以考虑。

三、完善我国价格听证制度的建议

1、价格管理部门要站在公正立场维护公共利益。价格听证是公众与垄断集团利益博弈、维护自身权利的“公器”。价格管理部门作为价格听证规则的制订者和维护者，要从推进事业发展的角度，切实维护听证规则的正常运行；同时，价格管理部门代表政府行使公共管理职能，应该站在公正的立场，有效维护广大人民群众切身利益，而不能有所偏袒。要以一种开放、不带预设偏向的态度去倾听不同的声音，克服对意见的“选择性听取”，防止因权力使用不当而出现大众利益受损。

2、扩大听证会的公开程度。价格听证会关系到不同的利益主体，要确保听证工作真实有效，获得各方的认可，必须扩大听证会的公开程度。因此，每次在召开听证会，尤其是关系百姓民生的听证会时，应该通过报刊、电视、网络等媒体向社会公布听证会的过程。让广大群众知晓价格调整的成本，知晓代表选举的过程，亲临听证会激烈的辩论场面，从而增强参与的自觉性积极性。同时，上级价格主管部门和同级政府法制部门要加强监督，确保整个听证程序公开，确保大众的知情权、参与权。对最终定价的结果和未采纳的不同意见，应当书面向大众公布，从而确保整个听证程序、听证结果的公开透明。

3、建立有效的成本审查机制。要建立有效的成本审查机制，剔除虚假成本，判断真实成本。对被听证企业的成本、利润等财务信息，要经有资质的中介机构进行审计，并经听证代表的充分审查。在审查过程中，要保证听证代表有充足时间、充分条件对财务信息进行深入调研。同时，为减少信息不对称，还必须建立有效的成本约束机制。市场竞争具有激励企业降低成本的功能，对城市公用产品可以通过比较竞争手段模拟市场以建立成本约束机制。常用的比较竞争手段有两个：一是纵向比较，即通过比较垄断厂商历年的成本变动情况（剔除价格变动因素）来发现真实成本；二是横向比较，即通过比较不同地区垄断厂商的成本差异（剔除地区差异因素），以打破垄断厂商对信息的垄断，发现真实成本，从而为听证代表客观听证提供依据。

4、建立合理的代表选择机制。根据《价格决策听证办法》，听证会代表应该具有一定的代表性、广泛性。一般由经营者代表、消费者代表、政府有关部门代表以及相关的经济、技术、法律等方面的专家、学者组成。听证代表的合理构成是重要的，但更重要的是要建立确保听证代表公平选拔的机制，以解决双方代表地位不对称问题。在确定代表结构和人数时，应明确规定各类代表人数的底线，防止出现利益直接相关消费者的缺位，以致发生代表“一边倒”的类似事件。政府作为决策者和监管者是不应派代表的；而既然将相关专家学者定位为消费者代表、经营者代表之外的中性代表，就应明确他们只能从经济、技术、法律等方面公正客观地阐述专业知识以及与价格的关系、影响，而不能代表其他消费者意见。最重要的是，要真正改变消费者的弱势地位，摆脱“集体行动”的困境，必须把单个的消费者组织起来，建立专业性的协会，以对行业进行长期的专业性的监督。

5、建立听证代表意见采纳机制。听证会不是价格决策机构，只是政府听取不同意见的一个渠道，但也不是说，听证结果可以完全不受尊重。尊重听证代表意见，不能简单采取少数服从多数的原则，而要在科学分析成本、利润的情况下，尊重事实、顺应民

意。民主决策可以采取投票的方式进行，但听证会完全有可能以少数人的意见为结论。要做到有效采纳听证代表意见，应做到三点：一是以听证笔录为价格决策重要参考。价格主管部门可以组织专家对听证笔录进行比较分析，从而找出最能为各方接受的价格方案；二是听证结果公示。价格主管部门在确定最终调价方案前，应该向大众公示方案，接受社会的质询，公示期内如无异议，方可正式执行调价方案。三是当一次听证结果争议较大时，价格主管部门应该尊重事实，组织二次或三次听证，从而真正确保听证会的真实性、有效性，最终实现科学的价格决策。

6、建立听证会经费保障机制。目前，各地的听证会经费主要来源于听证会申请方，这导致了两个弊端：一是拿了人家的手软，极易出现权力寻租，导致听证会走过场；二是阻碍了普通消费者提出和启动听证，使价格主管部门的公正性受到质疑。国家财政应该充分保障听证会工作经费，让价格主管部门放开手脚开展工作，让普通百姓在利益受损时能行使听证权利，从而真正发挥价格听证会制度的效用。

参考文献：

[1] 刘金霞.价格听证：要的就是经济民主 [N].中国经济时报,2002-01-11.<http://www.people.com.cn.2002-01-011>

[2] 梁小民.政府指导价的民主决策：铁路价格听证会启示录 [J].前线,2002;(3): 36

[3] 刘军, 李怀.铁路客运应当如何定价 [J].价格理论与实践,2002;(1): 13

[4] 温桂芳.由铁路运价听证会引发的几点思考, 价格理论与实践, 2002;(2)

版权所有：《现代经济》编辑部

E-MAIL:mej@vip.sohu.com 电话：0898—68928581 传真：0898—68919810

地址：海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编：570105