

价格听证会中的公众参与制度研究)) 以郑州市供暖价格听证会为例

陶品竹

(北京大学法学院,北京 100871)

摘要: 价格听证会中公众参与制度是保证社会公平与正义的基础条件。以郑州市供暖价格听证会为例,从公众参与的视角出发,透视中国目前价格听证会中公众参与制度存在的问题并提出改进的对策。专家理性和公共性的缺失、利益组织化的缺失、双方信息不对称与听证信息不公开等是目前存在的主要问题。注重完善听证会参加人的遴选程序、提升利益相关者的组织化程度、加强信息的对称和公开、引入公众参与激励机制等是价格听证会中公众参与制度完善的必由之路。

关键词: 价格听证会; 公众参与制度; 公共性; 专家理性

中图分类号: D912.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 100921971(2009)06-0080-05

2008年10月20日,郑州市召开了供暖价格听证会,旨在对供暖价格进行提价。经过近四个小时的讨论,25名听证代表中,8名代表明确反对涨价,16人同意涨价(其中4人建议调整调价方案),1人建议暂缓调价。¹由此来看,听证会代表中支持涨价的意见应当是占多数性的,供暖价格上涨似乎是民意所向。但据媒体调查显示,这个结果一出就争议一片,许多市民质疑人大政协及专家代表全部都投赞成票;媒体也纷纷对听证程序提出质疑,要求郑州市物价局向公众作出解释;更有一名消费者向法院提起行政诉讼,状告郑州市物价局听证程序涉嫌违法。²

其实,类似的涨价听证会又何止郑州供暖调价这一例?自2002年铁路价格听证会召开以来,听证会如雨后春笋。出租车涨价听证,景点门票涨价听证,油价上涨听证,水电涨价听证。为什么听证代表高票同意涨价却又总是引发民怨沸腾?为什么多数听证会逢听必涨以致成为“涨价会”?这就不得不让我们反思中国目前的价格听证会是否在制度设计上存在漏洞。本文即从公众

参与的视角出发,透视中国目前价格听证会中公众参与制度存在的问题并提出改进的对策。

一、价格听证会中公众参与制度的理论分析

1 价格听证会中公众参与制度的引入

价格听证会³中的公众参与制度是指因为涉及价格调整而召集有利害关系的相关公众参与有关听证会议的制度。虽然在现代行政过程中,为了保证决策的民主性和科学性,公众参与制度以各种形式广泛存在着,但是,并不是所有的听证会都需要公众参与。⁴价格听证会中之所以需要确立公众参与制度,有两个方面的原因。首先,价格听证会中确立公众参与制度是由价格本身的特性所决定的。价格具有敏感性和关联性的特点,价格的调整会涉及到与之相关的社会公众的切身利益,影响广泛。其次,价格听证会中确立公众参与制度是由申请调价一方和社会

¹ 陈清利. 郑州今冬供暖调价听证消费者败阵, 16人赞成涨价. http://www.yangtse.com/sytj/shehui/200810/t20081021_516346.htm, 2009年3月21日最后访问。

² 政府订价听证会/逢听必涨遭公众质疑. <http://finance.people.com.cn/GB/1037/8254738.htm> | 央视5新闻 1+16 2008年10月29日节目, 2009年3月21日最后访问。

³ 本文中所述/价格听证会中的/价格0均限于政府定价的价格,而不包括市场自发形成的价格,下同。

⁴ 比如,针对个人的或者带有隐私性质的行政决定型听证会,就不需要社会公众的广泛参与,而只需要利益相关者的参与。

收稿日期: 2009-04-17

作者简介: 陶品竹(1982-),女,山东莱芜人,博士研究生,从事宪法学与行政法学研究。

公众一方的地位不平等性决定的。申请调价一方占有资源优势、信息优势等各种有利条件,是价格听证会中的主动方;社会公众一方则是价格听证会中的被动方。双方在事实上的地位不对等迫切需要通过制度的引进而形成法律上的地位平等,从而实现一种矫正的正义。

价格听证会中公众参与制度的主体非常明确,就是除申请调价一方以外的与价格调整有利害关系的为数众多的社会公众。利害关系在此可以划分为三类:一是金钱上的利害关系;二是专业上的利害关系;三是组织上的利害关系。相对应地,价格听证会中公众参与制度的主体也包括三类:一是与价格听证会有金钱上利害关系的主体,如广大消费者;二是与价格听证会有专业上利害关系的主体,如专家学者;三是与价格听证会有组织上利害关系的主体,如行业协会等。

2 价格听证会中公众参与制度的功能定位

价格听证会中的公众参与制度本身具有许多功能。首先,公众参与制度的确立可以为利益相关者的广泛参与提供制度保证。确立了公众参与制度,利益相关者都可以通过一定途径参与到价格听证会中,表达自己的意见,维护自己的利益。其次,公众参与制度的引入可以促进价格听证会行政决策的民主性。利益相关者的积极参与会使听证会上出现各种不同的声音,不同的观点进行博弈辩论,而不是简单的一致和盲目的附和。在此基础上作出的行政决策显然能体现更多的民主性。再次,公众参与制度的引入有利于价格形成的科学性和合理性。这主要是由于专家学者和行业协会等主体参与听证会时是基于自己的专业知识判断和相对中立的地位,这种专业知识和中立地位对于单纯的利益追求能够形成有力的约束。此外,价格听证会中的公众参与制度还具有在一定程度上缓和社会矛盾和防止纠纷形成等功能。

在上述诸多的功能中,价格听证会中的公众参与制度最主要的功能定位应当是保证利益相关者的广泛参与。可以说,参与的广泛性是决策民主性和定价合理性的前提条件。只有首先保证相关利益主体均参与到价格听证会中来,才会出现各种旨在维护自己利益的观点,也只有综合所有这些观点的基础之上,才能够做到民主决策和合理定价。当然,保证利益相关者的广泛参与并

不具有保证每一个利益相关者都参与到价格听证会中来的可操作性,这就需要处理好参与的广泛性与利益的代表性之间的关系,下文有相关论述。

3 价格听证会中公众参与制度的设计

科学地设计价格听证会中的公众参与制度,应当遵循若干原则。第一,利益代表性原则。利益代表性原则要求价格听证会的参加者必须能够充分代表各方面的利益,反映各自不同的需求。在代表的遴选上,可以有不同的方法。比如,可以根据地域标准划分每个住宅小区的代表名额,也可以根据收入标准确定不同阶层的代表人选。无论采用哪种遴选方法,都应当根据最有利于听证代表广泛性的标准来确定代表人选。第二,参与便利性原则。参与便利性原则要求价格听证会的召开对听证代表来说应当是方便的,易于参加的。这包括听证会代表可以畅通无阻地获取听证会的有关信息资料,以及可以在确实无法出席的情况下可以有替代性的参与方案,等等。第三,程序正义原则。程序正义原则是指程序上的平等对待和公开透明。价格听证会的程序设计应当公平地对待每一方参与者,包括发言时间、发言顺序在内的所有细节都应当体现公平原则。价格听证会的有关信息、资料、过程和结果原则上都应当是公开的,主办方有义务接受质询并予以回应。

二、影响价格听证会中公众参与制度的主要因素

1 专家理性和公共性的缺失

/在中国的行政过程之中,实际上存在专家理性和公众参与的双重缺位:行政过程既缺乏足够理性,也缺乏正当性支持。^{[1]209}在郑州市供暖价格听证会中,我们也分明看到了专家理性和公共性两方面的缺失。首先,虽然听证会邀请了部分专家学者,但是这些受邀的专家学者是否都是各自领域的权威人士,其观点是否能代表该领域的一致意见呢?答案未必是肯定的。否则,为什么在民间的研讨会或调查中,会有那么多专家对涨价的原因和热力公司的利润状况进行质疑呢?这显然是对所谓受邀专家的一种嘲讽。在一个公众知识贫乏且缺乏组织化的时代,独立的专家理性或许更为可靠。其次,行业组织的公共性和

中立地位在本次听证会中受到了极大的挑战。在听证会代表以 64% 的比例同意涨价的情况下,为什么民意调查的社会公众却基本都对涨价持反对意见?这至少说明了代表民意的机构并不能反映真实的民意,从而使听证会这一公众参与行政决策的重要途径失却了公共性的属性。/毫无疑问,公共性应当成为公共政策的根本属性;而这一属性也必然要求公共政策过程体现出公共精神,体现公众参与的行动与效能。^{[1]238}

2 利益组织化的缺失

/尽管行政过程涉及到各种各样的利益之间的协调,但是经验的观察表明,那些组织化的、集中的利益主体往往能够对政策制定过程施加有效的影响,从而使政策的制定反映出对这些特定利益的偏爱。相反,各种分散的、没有得到组织化的利益,在参与的过程中对决定和政策的影响却往往令人失望。^{[1]17}在郑州市供暖价格听证会中,利益组织化的缺失是非常严重的。这种缺失主要体现在两个方面。首先,组织化的公众参与主体较少。听证会中的代表多是代表自己本人或本单位的利益,他们是由行政机关根据比例分配确定的,代表公共利益的、组织化的公众参与主体很少。公众的力量虽然庞大,但是公民个人的力量是非常有限的,得不到组织的公众就是一盘散沙,虽然每一个人都可以发出声音,但是无数微弱的声音加起来也不能形成一个振聋发聩的声音。其次,现有的行业协会、消费者协会等参与主体虽然在组织上是独立的,但是力量微弱,其独立意志受到扭曲,不能如实反映公众意志。本次听证会中可以被称为有组织化的利益相关者的机构只有郑州市消费者协会和郑州市服装协会两家,而这两家在本次听证会中却都没有发挥它们应当发挥的作用。

3 双方信息不对称与听证信息不公开

双方信息的不对称主要是指听证会申请方和供暖调价的利益相关者之间信息的不对称。/企业在事实信息上占有优势,它们知道自己企业的现实发展状况、经营的成本和效益状况,完全掌握自己所申报价格的事实信息。利益受价格决策影响的不特定公众,即企业的消费者和价格决策的第三人,则无论在法律信息还是事实信

息方面都处于劣势。^[2]本次听证会中,热力公司作为听证会申请方,对于原材料价格上涨对供热行业的影响、热力公司的成本与收益状况、利润率等情况的了解显然比作为社会公众的利益相关者要容易得多,而且几乎是处于一种信息垄断的地位,其他人是没有机会能够全面了解相关数据和资料的,而且法律上又没有规定相应的信息披露机制,因此双方的信息显然是不对称的。

听证信息的不公开则主要是针对组织和主持听证的行政机关而言的。在本次听证会中,虽然有关机关在其官方网站上公布了一定的听证会信息,比如听证会代表的名单、听证申请、听证公告等,但是一些重要的程序却仍然是保密的,比如听证代表的个人详细信息、听证会的进行程序、决策者对听证结果的处理依据和程序等,这些都无从查阅。

4 公众参与激励机制的缺失

公众参与听证会的积极性取决于公众参与机制设计中要存在激励机制,要能够产生鼓励公众参与的效果,否则公众则会对听证会表现出一种漠然的态度,这种缺乏公众参与的听证会也就必然成为走过场的形式主义。在公众参与的激励机制中,比较重要的是听证参加人的选择和听证笔录的法律效力问题,而这两方面在价格听证会中往往都贯彻不力。听证参加人的选择程序不透明使得原本有兴趣参与听证会的公众无法得知自己落选的原因,无法有力地举荐自己的利益代言人,从而也就减少了参与的热情。听证笔录不具有法律效力则更加严重地制约着公众的参与热情,因为如果听证代表即便是慷慨陈词、据理力争、准备充分,也无法冲击既有的涨价决定,还会有谁愿意去枉费力气呢?

三、价格听证会中公众参与制度完善的路径

1 保证价格听证会各方主体的利益代表性

价格听证会的主体共有三方,包括价格听证会主持人、价格听证会申请方和价格听证会参加人。¹三方必须各自独立,独立代表自己的意志

¹ 在这里, / 价格听证会参加人0的范围等同于上文提到的价格听证会中公众参与制度的三类主体。

和利益参加听证会。听证会主持人必须客观中立,听证会参加人的选定也应当不受到听证会申请方或听证会主持方的干预,只有这样,才符合听证会制度设计的初衷。

然而现实中,我们看到的往往是听证会的主持人与申请方是同属于一个行政机关的不同机构或者二者存在紧密的利益关系。这种裁判员与运动员相互关联、既执行又裁决的机制设计必然使听证会的合法性备受质疑,也必将对价格听证会中的公众参与制度产生不利影响。目前最需要解决的还不是行政系统内部的职权分离问题,而首先是管理者与被管理者的角色分立问题。什么时候割裂了管理者与经营者的利益纽带,才谈得上管理者内部进一步的职能分离。^[3]此外,听证会参加人的选定也往往受到各种不利因素的干扰和影响。即便是看似最公平的电脑随机选取式的/抓阄0机制在实质上也是不公平的,因为通过这种方式,极有可能将最有意愿参加听证会也最有资格和能力参加听证会的人排除在外,实际上是在一定程度上变相剥夺了利益相关者在听证会中的话语权。所以说,探讨如何能够通过法律途径规范三方各自的地位,使得三方代表各自独立,从而具有独立的利益代表性这一问题非常重要。

2 完善价格听证会参加人的遴选程序

价格听证会作为一种行政决策型的听证会,不同于行政处罚等行政决定型听证会的一个重要方面,就是利益相关者的广泛性,从而也就使得听证会参加人的遴选显得尤为关键。以行政过程论的观点审视之,造成价格听证制度梗阻的首要原因就在于听证代表的遴选上,因而摆脱价格听证制度困境的首要之道也在于此。^[4]至于遴选的方案,不同的学者对此有不同的认识,我们认为以下两点应当引起足够重视。第一,多元化的遴选指导思想。在遴选听证会参加人的时候,要始终坚持多元化、多样性,确保与之相关的社会各个阶层、各种团体的利益相关者都有自己的代言人,这样才能实现真正的公众参与而不是/掺和0。值得欣慰的是,由国家发展和改革委员会发布并于 2008 年 12 月 1 日开始施行的 5 政府制定价格听证办法 6 (下称 5 听证办法 6) 对此作出了一定程度的回应。5 听证办法 6 规定,听证参加人包括消费者、经营者、与定价听证

项目有关的其他利益相关方、相关领域的专家、学者和政府价格主管部门认为有必要参加听证会的政府部门、社会组织和其他人员。消费者的产生可以采取自愿报名、随机选取的方式,也可以采取政府价格主管部门委托消费者组织或者其他群众组织推荐的方式,其比例不少于听证会参加人总数的五分之二。第二,注意专家的独立性,注重发挥专家的作用,建立常设专家代表库。由于专家参与听证会和其他利益相关者参与听证会的动机不一样,因此,听证会应当注意专家与一般参加人的分立,不能将二者混为一谈。现行的价格听证会中的常设代表库中包含有人大代表、政协委员、专家学者等,每次听证随机抽取。这种貌似最公正的制度实际是非正义的,因为它无视专家理性的特殊性,将专家学者与其他代表混在了一起。建议将常设代表库变为常设专家库,并且规定专家不占用听证会参加人的名额,既尊重专家理性,又鼓励公众参与。

3 提升利益相关者的组织化程度

分散的个体利益常常是孤立的、弱小的,不易于公众参与的实现。然而,将分散的个体利益组织起来,并用组织化的方式加以固定并形成一种模型,则将会产生意想不到的结果。分散的个体利益通过组织化的方式参与行政过程,不仅可以矫正参与中利益代表的不平衡结构,而且也将获得更强的参与能力。^[183]提升利益相关者的组织化程度的目的,是形成若干个介于政府和公民之间的社会中层组织,便于政府与公民之间的沟通与对话。目前,中国社会中层组织还处在成长时期,还没有发挥出其应有的与社会主义市场经济和法治国家发展相适应的功能,因此,中国的有关社会中层组织在价格听证会中发挥的作用有限。今后,我们应当在广泛建立新的社会中层组织的同时,保证已有的社会中层组织的中立地位。

4 注重信息的对称和公开

解决价格听证会中信息不对称的问题不能仅仅要求申请人及有关企业自觉公开,还要建立相应的外部制约机制。因为作为价格听证会申请方的垄断企业为了追求利润最大化,往往会隐瞒企业的真实成本,这就需要形成一套外部制约机制,规定企业应当公开的内容以及不公开相关内容会产生的不利后果。企业的成本、利润等信息应经过有效的独立中介机构审计、政府的严

格审核及听证代表的认真审查,同时确保听证代表等有权利(法律权利)、有条件(经济、技术等必要条件)对垄断企业进行深入调研以取得其他相关信息。^[5]此外,信息的公开也至关重要。信息公开是公众参与的前提条件,离开了公开的信息,公众就无法获得参与听证会所需要的知识,从而也就缺少了话语权。在价格听证会信息公开方面,特别需要注意的是通过因特网的方式进行公开,应当将听证会涉及到的全部规范性文件、听证程序、听证代表人的个人简介及联系方式等重要内容全部公开,只要不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的,都可以公开。

5 引入公众参与激励机制

制约与激励机制往往是并存的,但是在价格听证中,我们迫切需要引入的是公众参与的激励机制。这又体现为两个方面。第一,制度层面引入公众协商机制,鼓励参与者的对话、协商和相互回应。协商就不等于各自单方面程序性的质疑和对答,而是强调双方就共同问题进行探讨和寻求解决途径。第二,应当明确听证笔录的效力,确立案卷排他原则。虽然《行政许可法》中已经对听证笔录的效力问题作了明确规定,但遗憾的是,在行政决策领域,并没有关于听证笔录效力或案卷排他原则的统一规定。如果说在行政决策领域,针对特定相对人的听证确立听证笔录效力有利于行政机关和行政相对人双方积极主动地参加听证会和作出公正的行政裁决,那么

在行政决策领域,更应当确立案卷排他原则,从而保证针对不特定多数人作出的行政决策的公正性。案卷排他原则在美国联邦行政程序法中有明确规定。《联邦行政程序法》第 556 (e)款规定:“证言的记录、证物连同裁决程序中提出的全部文书和申请书,构成按照本编第 557 节规定作出裁决的唯一案卷。当事人交纳法定的费用后,有权得到副本。”案卷排他原则能够使价格听证与价格决策之间保持最好的一致性。只要是经过既定行政程序的过滤,行政案卷所记载的各种事实、证据材料都应当具有排他性的法律效力,任何未经行政程序认定的事实及证据都不能作为行政决定作出的依据。^[4]如果能够做到这一点,价格听证会之行政决策的过程将会具有像司法一样的严谨,行政过程的正当性问题也就不会再受到质疑。

参考文献:

[1]王锡锌. 公众参与和行政过程))) 一个理念和制度分析的框架 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007.
 [2]叶必峰. 价格听证中的信息不对称及其解决思路 [J]. 上海交通大学学报: 哲学社会科学版, 2004 (3): 30
 [3]么孝盛. 论行政立法性听证的运作机理 [J]. 行政法学研究, 1999 (3): 40.
 [4]章志远. 价格听证困境的解决之道 [J]. 法商研究, 2005 (2).
 [5]吕霞. 价格听证会制度实行的现状及对策研究 [J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2004 (12): 49.

Research on Public Participation Institution in Price Hearing))) With the Example of Heating Price Hearing in Zhengzhou

TAO Pinzhu

(School of Law, Peking University Beijing 100871)

Abstract With the example of heating price hearing in Zhengzhou this paper analyzes the questions at present in China in the public participation institution and proposes some advices To counter the questions of the lack of publicity expert rationality message balance and message publicity a series of measures should be taken such as perfecting the choosing procedure of hearing representatives promoting the organized level of the public involved increasing the balance and publicity of messages introducing the urging mechanism and realizing the standardization and lawfulness of the hearing procedure

Key words price hearing public participation institution publicity expert rationality