

中国经济问题研究 (下册)

韩永文 著



# 中国经济问题研究

(下册)

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国经济问题研究 (上、下册) / 韩永文著. —北京:  
经济科学出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0976 - 4

I. ①中… II. ①韩… III. ①中国经济 - 研究  
IV. ①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 174833 号

责任编辑: 戴小敏

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 戴小卫

技术编辑: 李 鹏

**中国经济问题研究 (上、下册)**

韩永文 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社: 010 - 68415233 发行部电话: 88191540

网址: [www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [daixiaomin@esp.com.cn](mailto:daixiaomin@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 38.5 印张 600000 字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0976 - 4 定价: 75.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

## 铁路价格决策听证会后的思考\*

历史的脚步刚刚步入 2002 年，具有中国国情特点的“春运”即将拉开帷幕。铁路“春运”压力大，需要用价格杠杆进行调节。由铁道部提出申请，国家发展计划委员会组织召开的对“部分旅客列车票价实行政府指导价方案听证会”，再一次掀起我国经济生活中一股不小的波澜。不同的是，以往激起波澜的问题，主要是一些不符合市场经济发展要求的、有悖价格法规定的不正当价格行为，例如对一些商品实行“最低限价”、一些企业搞价格联盟，以及政府价格主管部门依法进行纠正和规范等等。而这次激起波澜的“石头”，则是政府价格主管部门主动推行重要价格决策管理制度改革的一次重大尝试。这件事情所具有的积极意义，理应引起社会各方面的高度关注和强烈反响。

在政府价格行政决策管理领域引入听证会制度，在我国是

\* 此文发表在《价格理论与实践》，2002 年第 1 期。

一件新生事物，也是一项颇有新意的价格管理制度创新。1998年开始实施的《中华人民共和国价格法》规定：“制定关系群众切身利益的公用价格、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。”这就为在政府价格行政决策中引入听证会制度提供了法律基础。应该说，政府的价格决策与其他政府宏观经济决策不同，它既关乎如何更好地兼顾贯彻国家的宏观经济决策与发掘被管制企业的活力，又关系到如何科学合理地调整各种微观经济主体和社会各个层面的利益关系。因其如此，社会各界对政府价格决策，特别是政府对自然垄断性行业价格调整的关注程度，要远远高于对其他一些政府宏观经济决策的关注程度。因此，在政府价格决策中推行公开听证是十分必要的。

这次面向全国公众敞开的铁路价格决策听证会已经落幕，但其在我国经济生活中所产生的影响是积极而深远的。

（一）这种积极而深远的影响首先表现在它的经济学意义上。听证会通过许多精彩的有关经济问题的讨论和争论，加深了人们对发展社会主义市场经济的认识，加深了人们对市场经济条件下经济活动要按市场供求规律办事的认识。因而，才有绝大多数听证会代表摒弃个人利益的需求而赞成铁路部门实施政府指导价，赞成用价格杠杆来调节供求关系。一些听证会代表提出，铁路部门不能指望通过涨价来实现良性运营；最根本的办法是要加强铁路部门内部改革，推进政企分开、打破垄断、加强管理、强化成本约束。

垄断产生低效率。这是经济学界的一个共识。而如何管理好自然垄断行业以及自然垄断商品与服务的价格，如何约束自然垄断行业的垄断经济行为，仍然是一个世界性难题。如何才

能限制垄断、如何才能限制理论上允许的需要有经济规模效用的自然垄断，西方国家至今仍没能很好地解决；在我国则尚处于探索阶段。价格决策听证会的经济学意义，就在于它以一种改革和创新的方式，即在自然垄断商品价格和一些重要的公用事业价格、公益性服务价格的制定上，将价格调整的受益者亦即经营者和价格调整的承受者亦即消费者等利益相关人同时引入价格决策程序，通过质疑、答辩，听证、争论，形成有益的制约关系进而成熟为一种制约机制。因而，它是从一个侧面形成对自然垄断行业的垄断经营行为，进行限制的体制改革和引进公众约束。还应看到的一个事实是，市场经济条件下的铁路运输是商品，但它同时也是具有一定特性的公共产品。听证会上的各种争论，有益于引导广大消费者转变长期形成的铁路运输是一种福利的认识，也有利于促进政府积极探索公共产品管理制度改革，更有利于推动铁路行业转换观念、加快政企分开、加强管理、强化成本约束，更好更多地提供市场和社会服务。

(二) 这种影响还表现在它的政治意义上。应该看到，在任何经济形态下的国家里，政府对经济的管制都是存在的，只是管制的多少和管制的程度不同而已。经济学家们认为，政府进行经济管制的成本一般是很高的，而且管制总是会带来效率损耗。而从政治学的角度来思考，为了国家和全局利益，实行一些政府经济管制是必需的。但要使管制更有效率，使管制的成本低于管制所产生的收益，则是管理者必须认真考虑的问题。一般认为，降低政府经济管制的成本、减少政府管制所造成的效率损耗，关键在于提高政府管制以及管制决策的科学化、民主化。

可以说，政府对重要商品和服务价格的制定和调整实行听证制度，就是要使政府在价格管制上开行一种公开、透明、民主，以及法制化和规范化的方式或渠道。这种制度的实施，打

破了以往只有价格决策部门与定调价申请企业或部门会商协调，听不到消费者和社会其他方面意见的做法。通过引入消费者及相关的专家学者代表，以及人大、政协等监督部门代表的参与讨论与听证，既可以在一定程度上弥补由于市场信息分散而使管制者信息严重不足的问题，缓和信息不对称的矛盾，又可以形成一种民主与舆论的监督和制约。从而有利于降低政府管制决策的成本，也有利于减少政府管制决策的效率漏损，推进决策的科学化、民主化进程。换个角度来看，它还体现了我国政府推行政务公开、依法行政的决心和信心。正如有关评论所说，《价格法》和《政府价格决策听证暂行办法》将政府价格决策必须征求群众意见的要求，在法律程序上固定下来，将“群众路线”从一种政策要求上升为法律约束或法定程序，从而使价格听证这一群众参与意见的程序，成为政府价格决策中的法定程序，使我国行政决策法制化的进程向前跨出了一大步。

（三）改革的过程是制度创新的过程。社会进步是由不断的社会变革来推动的，不断的创新变革必然带来社会的不断进步。改革创新是一种动态的过程。这次价格听证会给人们留下了许多的思考空间，也确实引发了社会各方面的各种思考和评论。它说明，这种制度创新过程的积极意义，在于它可以动员社会各界的力量积极参与政府的各种改革实践，为国家的改革和建设事业献计献策。

事实上，从听证会代表在听证会上的发言准备情况，以及相当多的代表认真履行义务，会前组织召开消费者座谈会、深入火车站进行实际调查，所表现出来的良好工作作风和认真负责的态度，也确实反映出人民群众对国家经济体制改革的关心和关注，以及能够直接参与的喜悦和骄傲。

观摩这次听证会，还有一个深切的感受是，不少听证代表能够站在国家大局、全民的整体利益和较为宏观的层面上阐述

其对国家经济决策、政府价格决策和经济体制改革的观点、建议，许多观点和建议是富有真知灼见的。通过听证会这个渠道，为社会公众建立起一个参政议政、建言献策的平台，拓展政府决策思路，也许是听证制度设计者事先所没有想到的一种收获。换言之，这是改革创新的过程给政府、给社会的一种新的启示，从而构成创新的连锁效应。

我们不能企求价格决策听证制度一实施就十分完美，尽管政府在制定一项制度的时候总是尽量地使其十分完美。我们也不应该把价格决策听证制度看成是制约垄断价格形成、解决政府管制价格形成机制所有问题的万能钥匙。创新需要有许多实践和实践经验的积淀，与时俱进，适应形势的发展变化需要，不断地推进制度创新应该是一个不断实事求是的过程。这就要求我们必须不断地通过实践摸索、不断地总结经验和积累经验，进而不断地创新实践来实现制度的不断完善和发展，使之成为不断适应以及推动社会和历史前进的动力。不可否认，这次听证会确实存在着一些缺陷和不足。对于制度设计或是制度实施中存在的缺陷和不足，需要有关政府部门做进一步的理性思考，探索整改思路，并付之于新的实践，积累并不断地总结经验，以有利于更快更好地推进我国政府价格决策的科学化和法制化进程。



# 关于新时期价格管理定位问题的讨论\*

随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的确立，我国价格管理工作所面临的体制环境、宏观经济环境以及国际经济环境都发生了根本变化。适应这种变化，价格主管部门需要积极转变观念、转变职能，重新思考新时期价格定位问题。国家计委在研究、探索新时期价格管理定位问题时，提出要在管好政府指导价、政府定价商品和服务价格的同时，加强价格法制建设，正确履行“定规则、当裁判”的职能，把工作重心从以直接制定、调整具体商品和服务价格为主，转移到研究制定价格政策，研究制定法律法规制度，研究提出宏观调控措施，维护公平竞争的市场环境上来。这是适应社会主义市场经济发展要求的探索，也是新时期价格管理工作定位的探索，价格工作者和理论教学研究都应该给予足够的重视。

## 一、“定规则、当裁判”是适应依法行政的要求

市场经济是法治经济，依法治国是市场经济的内在要求。依法行政则是依法治国的核心。价格工作作为一种行政行为，也必须依法进行，使一切价格管理活动、价格监督检查活动都

---

\* 此文发表在《价格理论与实践》，2001年第9期。

置身于一定的“游戏规则”之中。只有这样才能保证价格主管部门行政行为的合法性、科学性和公共性。应该说，以“定规则、当裁判”来统领社会主义市场经济条件下价格管理工作的主要思路，比较恰当地从立法、执法的高度概括和指明了价格工作依法行政的方向，它包含的内容应该比立法、执法更宽泛，更具包容性。问题的关键是不能抽象、简单地理解“定规则、当裁判”的内涵。

“定规则”不仅是指价格主管部门要研究拟订或起草法律、法规、规章，还包括依据这些法律法规制定符合市场经济规律的各种规范性文件等具体工作规则，它既应包括制定规范政府在宏观上调控价格总水平的行为、政府管理价格的定价行为、政府宏观价格调控和微观价格管制的政策取向、政府价格监督检查行为等各种行政行为的规则，以及适应经济发展、市场环境变化所进行的各种政策和程序规范的调整，也应包括制定规范市场主体价格行为的规则和规范。

“当裁判”也不应是在进行价格监督检查时当裁判。在组织召开价格听证会或处理涉及多方面利益的调定价工作，在仲裁各种价格矛盾时，都需要价格主管部门进行裁决即“当裁判”的问题；另外，对政府的价格政策、价格法规、政府定价行为的评估等，也应属于“裁判”性质的工作。尤其值得注意的是，随着社会公众申请要求进行价格行政管理、价格行政执法工作复议案件的增多，价格主管部门在度量、裁定下级部门行政行为的合法性时，更应该公正裁判、恰当把握。这其中的学问应是很复杂的。

价格主管部门作为政府经济管理的职能部门，除承担价格行政立法和价格行政执法工作外，还承担了大量的其他行政管理工作。这些大量的行政管理工作，如定调价、价格调控、价格监测、成本调查、调查研究以及发布信息等，都与“定规

则，当裁判”有着内在的联系。从总体上说，价格行政行为虽然内容繁多、形式多样，但其每一项职能首先应是法律授权或委托的，是贯彻、执行法律的行为，不存在脱离法律依据的纯粹的行政行为。所以说，整个价格管理工作都是与立法、贯彻和执行法律密切相关的。例如，调定价是价格主管部门依据《价格法》关于政府定价行为有关规定所进行的一项行政活动；征收和运用价格调节基金是依据《价格法》的有关规定，为平抑市场价格水平、稳定市场供应等而进行的一项行政活动，这些都是执行法律赋予的职能。有的价格管理工作虽然不会直接发生法律效力，如价格监测、价格鉴证、成本调查、检查取证等行政行为，但也是间接地为贯彻和执行国家法律法规中规定的某些职能服务的。

## 二、“定规则、当裁判”与价格管理职能

强化立法、执法工作不是否定具体行政业务工作的开展，而是为了在实施具体行政职能中更好地贯彻国家依法治国方略。依法治国赋予了国家行政工作人员依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务的权力，同时也要求政府工作人员作为客体，必须接受法律约束，在法律规定的范围内从事经济和社会管理工作。因此，在理解“定规则、当裁判”的含义时，应认识到这一概括是从价格工作依法行政的基本原则和方向角度提出来的，而不是从价格工作管理、检查、调控、服务等具体职能的角度提出来的，是在高于价格工作具体职能的层次上提出的工作要求。在法治社会中，任何行政行为的具体职能都应该在一定的规范下进行。政府价格主管部门的调定价的职能时，首先是要以调定价的法律依据和相关的规则为前提，然后才能进行具体的测算、听证和调价工作。当我们说到政府

价格主管部门价格监督检查职能时，首先是以有关价格监督检查的法律法规和其他裁判规则为前提，然后才能进行具体价格理论与实践的监督检查工作。

价格改革曾经是经济体制改革的关键环节。在由计划经济向市场经济转变的过程中，价格改革和价格管理工作发挥了很大的作用，与价格相关的法律体系本身也发生了根本转变。20年的价格改革打破了旧的价格体制，在新的经济体制中，价格调控和价格管理工作成为一种全新的经济调节手段和执法手段。如何在一个新的规则的“地基”上重新建立一个价格管理体制，是摆在价格主管部门面前的一个重要任务。有目共睹的事实是：价格主管部门在新形式下开拓了许多新的工作领域，形成了一些新的工作职能。这些新的工作领域和新的工作职能不是在法律、法规健全后才出现的，而是在法律、法规还不完善时或正在健全进程中根据需要开展起来的。这些工作的内容、方式、方法等都需要通过一定的“规则”加以规范化和制度化。所以，在一定程度上讲，我们需要在“定规则”方面拿出更多时间做深入的研究。同时，还有不少工作虽然有法律依据，但由于有关部门和工作人员仍习惯于用旧的思维定式和工作方式处理问题，在执法时不够严格，这也需要在“当裁判”方面不断地提高工作水平和工作素质。在这种情况下，如果不突出立法，不突出强调用一系列的“规则”去规范各种价格行政工作，不突出依法行政的话，较为准确地履行好新形势下的政府价格管理职能就会非常困难。事实证明，价格工作开展较好的地方一般都是法制工作做得较好的地方。目前我们在价格管理工作中遇到的一些困难和社会一些方面的批评，很多也是由于法律法规不健全或者没有严格依法工作造成的，这反映出价格立法工作和执法工作存在着许多不足，以及加强这些工作的必要性和紧迫性。从这个意义上讲，价格主管部门既要在整体上

比其他行政管理的管理部门更重视“定规则、当裁判”的重要作用，也要在每一项具体工作职能方面重视和加强立法和依法行政工作，要把强调“定规则、当裁判”作为转变观念和推动各项价格工作法制化的重要内容。

### 三、用“定规则、当裁判”统领价格管理工作，对提高价格管理应对复杂局面、提高工作水平有重要意义

价格管理工作涉及宏观经济调控和规范制约微观市场秩序，影响到各种经济主体的利益和利益关系的调整。比如，收费改革涉及到财政、计划、物价和具有收费权的部门；不正当价格行为与经济体制改革本身、企业主体行为、政企关系等都高度相关。任何一项价格工作在多重利益关系的左右下，如果没有法律法规的限制，不可避免地会出现“公说公有理、婆说婆有理”的情况。只有加快“定规则、当裁判”，才能使价格管理工作在复杂的、多边的经济关系中摆正自己的位置，增强价格主管部门在处理各种经济利益矛盾、协调各种经济关系时的公正性和权威性。

随着经济体制改革的深入，价格管理工作要适应社会主义市场经济体制的变化，适应经济发展的新变化，要不断探索新的领域，学习、实践市场经济条件下价格管理工作新的方法。新时期价格工作职能不是一成不变的。但任何新的行政职能都是要靠法律来规范、保障并加以完善的。现有的行政工作职能需要依法而定，开拓新的工作领域也需要有新的法规加以界定、规范。从这个意义上讲，“定规则、当裁判”不仅不会否定当前价格工作的某些具体职能，而且将会通过规则、规范赋予价格工作一些新的管理职能。

价格管理工作与其他行政工作一样，除立法和执法之外也

有行政司法问题。随着社会主义市场经济体制的逐步完善以及依法行政的发展，价格工作在行政复议方面“定规则、当裁判”的问题也越来越凸显出来。当下级价格主管部门的价格行政行为引起争议，社会上要求进行行政复议时，就需要上级价格主管部门的法制机构对此进行裁决。从某种意义上讲，这是更高层次上的“当裁判”。由于行政复议工作复杂、专业性强，而且未来这方面工作的分量会越来越大，因此加强对这方面工作的研究是十分必要的。如果将行政行为的争议提交国家司法程序而形成行政诉讼时，最终的裁决不是由价格主管部门作出，这就要求价格部门更全面、更深入、更准确地了解法律规则，不仅要了解价格法律、法规，而且要大量了解和学习其他方面的法律知识，只有这样才能对行政诉讼有熟练的应对之策，这将对我们在价格工作中“定规则、当裁判”提出更高的要求。

#### 四、现阶段价格管理工作“定规则”的一些考虑

宏观地分析，做好价格管理工作中的“定规则、当裁判”工作是个动态过程。“定规则”不仅要过去长期形成的工作制度、工作经验及工作习惯进行反思、审视，而且还应对未来可能出现的新的工作领域、新的工作内容及工作职责进行思考、研究；更要根据市场经济运行中不断出现的一些新情况、新问题进行研究、探索，不断地研究、创新价格工作的新规则。需要指出的是，大量的价格行为和价格现象是发生在市场上的，形成解决这些问题的工作思路，以及由此形成的工作“规则”提炼也会更多地涌现于基层、涌现于实践。因此，不能简单地认为“定规则”的任务主要是在中央层面，必须是中央和地方互动，上下都要放开眼界、拓展思路来思考这个问题，研究和解决这个问题。

具体到对现阶段价格管理工作“定规则”的思考，是否可以从以下几个方面进行探索：第一，适应经济发展和市场经济体制改革的需要，迫切需要研究制定政府定价行为规则，以规范政府定价和管理价格的行为。要根据《价格法》赋予政府及其价格主管部门的管理权限，分层次地研究、制定规范中央、省、市、县各级政府价格行为规则，既包括规范价格主管部门价格行为的规则，也包括规范其他经济管理部门价格行为的规则；要制定政府定价、行政性收费的范围、原则、程序和方法的规则，形成规范的定价程序，克服制定价格和收费标准的主观随意性，提高政府进行价格决策的科学性、社会参与度和透明度。第二，制定规范价格主管部门制定法规、政策的行为规则，确保价格主管部门作为法规政策制定者所制定的政策、法规符合党的基本路线和方针、适应经济发展的需要和切合实际情况。例如，研究制定法规、政策，在进行调查研究、加强上下级及有关部门间信息交流、进行价格监测、价格形势分析等方面都应有必要的规则保障。第三，制定规范价格行政执法行为的规则。完善价格执法监督的程序、规则，既要通过价格行政执法规范市场价格秩序，也要规范价格行政执法者的行政执法行为和裁量制度，明确执法程序，提高办案质量和效率。第四，制定规范经营者价格行为的规则，制止破坏公平竞争、扰乱市场秩序的不正当价格行为，保护消费者和经营者的利益，创造公平、有序的市场环境。第五，制定价格行政主管部门日常行政工作的规则，以完善的责任监督制度和运行机制，使价格管理工作在各个方面都能做到依法、高效等等。

## 整顿规范市场价格秩序， 创造良好价格环境\*

整顿和规范市场经济秩序是“十五”时期的一项重要任务，必须坚持深化改革与加强法制并举，抓住要害，突出重点，标本兼治，规范秩序，边整边改，着力治本。

“十五”时期，价格主管部门整顿和规范市场经济秩序的主要任务是：反对地方保护主义，严格禁止制定歧视性价格或收费政策，以及利用价格或收费手段进行地方封锁的行为；整顿垄断行业价格秩序，反对价格垄断，制止不正当价格竞争；整顿和规范中介服务机构收费行为；整治涉及住房、汽车、旅游等经济增长点以及涉及外商投资企业及进出口环节的各种乱收费；整治教育、药品及医疗服务等关系人民群众切身利益的价格、收费。在全面整顿和规范的基础上，根据每个时期的具体情况，分别确定各阶段整治的重点。今年，要紧紧抓住直接关系到广大人民群众切身利益、社会反映强烈的突出问题，进行集中专项整治。首先是反对地方保护主义，坚决制止行政事业单位，垄断性行业和公用企业以垄断性收费和垄断性价格为手段妨碍公平竞争的行为。重点开展全国中小学教育收费专项检查，制止价格欺诈、价格歧视、价格垄断以及价格倾销等不正

---

\* 此文发表在《价格理论与实践》，2001年第4期。



当价格行为。用一年左右时间进行市场价格秩序规范，取得阶段性成果。

## 一、加大执法力度，严格依法行政

只有加大处罚力度，使违法者为其行为付出巨大代价，才能起到震慑作用。要集中力量查处一批涉及面广、数额巨大、影响恶劣的大案要案，依法严惩，并配合监察部门对其中直接责任人员、单位负责人员追究行政责任。加大价格行政处罚力度，严禁随意减免罚没款，对情节严重的，要责令停业整顿，并可建议工商行政管理机关吊销营业执照。对被处罚者拒不执行裁决的案件，应申请人民法院强制执行。要建立举报中心，公布举报电话，设置举报信箱和电子举报信箱，形成有效的市场监督机制，广泛发动人民群众参与市场价格监督。

## 二、加强法制，深化改革，标本兼治

清理、废除各级政府或价格主管部门出台的带有地方封锁和行业垄断内容的有关价格、收费的规章、规范性文件。制定制止价格欺诈、价格歧视、价格垄断等行为的規定，完善制止低价倾销行为的規定，修改《价格行政处罚程序規定》等。按照《价格法》的規定，把工作重心转移到集中精力创造和维护良好的市场价格环境上来，正确履行市场经济条件下“定规则，当裁判”的职能。按照发展市场经济的要求，进一步放开价格，逐步取消各种审批收费。完善价格形成机制，特别是推进垄断行业价格形成机制改革，为引入市场竞争、打破垄断创造条件。通过专项检查和日常监督，发现各项制度、政策存在的漏洞，敦促有关部门弥补和完善制度设计，促进被检查对象