

河南省社会科学规划项目

项目批准号 2002FZZ008

我省地方政府公共决策听证制度研究

课题负责人：

贾博

课题负责人所在单位：

河南省委党校

二〇〇五年七月

内 容 提 要

公共决策中的听证制度是现代民主社会政府行使公共权力的重要程序设计，它主要用于促进公共决策过程中各方利益主体的平等参与，从而保证政府公开、公正、公平地行使公共权力，最终实现公共决策的科学化、民主化和法治化。听证制度起源于西方，随着我国改革开放的进程，逐步被引入行政处罚、政府价格决策和立法领域。我省地方政府公共决策听证制度正是在这样的时代背景中产生和发展的。选择该项制度加以研究，具有一定的理论价值与实践意义。既可以深化对公共决策听证制度本身的理论探索，促进该制度的发展和完善，为进一步推广该制度提供理论分析和实践指导；又可以在分析存在问题的基础上，提出对策建议，从而逐步提高政府公共决策的质量和治理水平。本课题综合运用国内外相关文献，采用比较研究法、案例分析和实地调查法等研究方法，着重探讨我省地方政府公共决策听证制度的价值与意义、发展现状以及在实施过程中存在的主要问题，并在此基础上提出完善我省地方政府公共决策听证制度的建议。

本课题有两个研究重点和特色：一是运用公共管理、公共决策以及相关学科的最新研究成果，从理论上分析我省地方政府公共决策听证制度的民主价值和现实意义；二是在实地调查和比较研究的基础上，提出了完善我省地方政府公共决策听证制度的可操作性建议。

本研究报告分为四个部分：第一部分从理论和实践两个方面分析我省地方政府公共决策听证制度的民主价值与现实意义。从拓宽公众参与的渠道、体现行政公开的现代行政精神和以程序正义实现行政民主三个方面分析该制度的民主价值；从提高地方政府治理公共事务的能力、促进地方政府依法行

政和提升公民对地方政府的信任三个方面探讨该制度的现实意义。第二部分按照行政处罚听证、价格决策听证和立法听证三大类型对我省地方政府公共决策听证制度的发展现状进行简要描述。第三部分着重研究我省地方政府公共决策听证制度存在的主要问题，这些问题突出表现在：正式代表规模和结构不合理；政府决策听证制度透明度不高；公民与政府、公民与企业处于信息不对称地位；有关听证会的具体制度规定相对匮乏以及听证制度的应用范围有限等五个方面。第四部分着重提出完善我省地方政府公共决策听证制度的建议。主要是：加大宣传力度，纠正对听证制度的认识偏差；合理界定听证制度的适用范围；明确听证制度的目标定位，突出透明度；采取多种方式，提高公民参与水平；积极推进行政体制改革，为听证制度的发展和完善营造良好的环境；借鉴西方国家的经验，逐步实现听证主持人的专业化；改进制度设计，进一步规范听证会的操作程序。

本研究报告认为，作为社会转型与发展进程中的重大公共治理结构性变革，我省地方政府公共决策听证制度正在发挥其特有的优势和作用，推动着中原大地社会主义民主的进一步发展。尽管由于种种原因，该制度还有不尽如人意之处，但是随着经济体制和政治体制改革的深入，必将有利于其不断完善和发展。因此，我们应当从多方共同努力，为我省地方政府公共决策听证制度的发展和完善创造良好的制度环境和人文环境，使其更好地推动社会主义民主政治的发展。

目 录

一、我省地方政府公共决策听证制度的价值与意义.....	(2)
(一) 我省地方政府公共决策听证制度的民主价值.....	(2)
(二) 我省地方政府公共决策听证制度的现实意义.....	(7)
二、我省地方政府公共决策听证制度的发展现状.....	(10)
(一) 行政处罚听证及其发展.....	(11)
(二) 价格决策听证及其发展.....	(12)
(三) 立法听证及其发展.....	(13)
三、我省地方政府公共决策听证制度存在的主要问题.....	(16)
(一) 正式代表规模和结构不合理.....	(16)
(二) 政府决策听证制度透明度不高.....	(18)
(三) 公民与政府、公民与企业处于信息不对称地位.....	(19)
(四) 有关听证会的具体制度规定相对匮乏.....	(20)
(五) 听证制度的应用范围有限.....	(20)
四、完善我省地方政府公共决策听证制度的几点建议.....	(21)
(一) 加大宣传力度, 纠正对听证制度的认识偏差.....	(21)
(二) 合理界定听证制度的适用范围.....	(23)
(三) 明确听证制度的目标定位, 突出透明度.....	(26)
(四) 采取多种方式, 提高公民参与水平.....	(27)
(五) 积极推进行政体制改革, 为听证制度的发展和完善营造 良好的环境.....	(28)
(六) 借鉴西方国家的经验, 逐步实现听证主持人的专业化.....	(32)
(七) 改进制度设计, 进一步规范听证会的操作程序.....	(34)
注释.....	(38)
主要参考文献.....	(39)
阶段性成果目录.....	(40)

公共决策中的听证制度(**public hearing system**)是现代民主社会政府行使公共权力的重要程序设计,它主要用于促进公共决策过程中各方利益主体的平等参与,从而保证政府公开、公正、公平地行使公共权力,最终实现公共决策的科学化、民主化和法治化。

听证源于英国普通法的自然公正原则,这个原则包括两个最基本的程序规则:一是任何人或团体在行使权力可能使别人受到不利影响时,必须听取对方意见,每一个人都应有为自己辩护和防卫的权利;二是任何人或团体不能作为自己案件的法官。¹自然公正原则最初是司法程序中的规则,要求法官在作出判决前,必须通过公开审判,就事实问题和法律问题,听取当事人的意见。在这一原则支配下,听证成为司法审判活动的必经程序,称之为“司法听证”(judicial hearing)。后来听证逐渐被立法活动所采纳,形成了“立法听证”(legislative hearing)。伴随着政府公共权力的不断扩张,许多国家都开始重视公民对行政活动的参与,听证被越来越多地应用于行政领域,形成了“行政听证”(administrative hearing)。

由于具体国情不同,听证所指的范围也有所区别,主要可以分为广义与狭义两种。所谓广义的听证是对行政机关听取当事人意见程序的统称。例如美国将“听取利害关系人意见的程序”统称为听证,葡萄牙《行政程序法》第59条是关于听证的一般规定:“行政机关可以在行政程序的任何阶段,通知利害关系人所定的期间,以便利害关系人提出任何问题”。狭义的听证是将听证界定为行政机关以听证会的形式听取当事人意见的程序,是一种正式的听取当事人意见的形式。如韩国《行政程序法》第2条第5至7项规定,所谓听证是指行政机关在作出行政行为前,直接听取当事人意见的程序。²本研究报告采用狭义的听证概念,它是指我省地方政府在公共决策过程中,以听证会的形式公开听取与该项决策有利害关系的当事人的意见的制度。本研究报告以省、市两级地方政府公共决策听证制度为主要研究对象,着重探讨该项制

度的价值与意义，发展现状及目前实施过程中存在的主要问题，并在此基础上提出完善我省地方政府公共决策听证制度的建议。

一、我省地方政府公共决策听证制度的价值与意义

地方政府公共决策听证制度有多重价值追求，但其中最主要的则是其民主价值诉求。因此，本研究报告将着重论述我省地方政府公共决策听证制度的民主价值和现实意义。

（一）我省地方政府公共决策听证制度的民主价值

20 世纪 70 年代以来西方国家掀起了大规模的公共行政改革浪潮：英国发起“公民宪章”运动，使英国政府比以前更加向公众参与开放；美国提出“重塑政府”的口号，强调放松管制和管理重心下移；在欧洲大陆，政府决策的分权和非集中化也使公众可以更好地影响决策。³综观西方各国政府改革，最引人注目之处就在于民主成为贯穿公共行政的宗旨、机制、职能和过程的基本价值取向。在西方国家实行了半个世纪的公共决策听证制度，正是这种民主行政的生动写照。从世界各国政府推行公共决策听证制度的经验来看，实行听证制度可以拓宽公众表达意见的正式渠道，从而为实现公共决策民主化提供有效途径。因而，在当代世界，听证已经成为权力公正行使的一种程序，被认为是现代民主的重要标志。在这样的时代背景中，我省地方政府实施公共决策听证制度，其首要的价值在于促进公共决策的民主化，主要表现为以下三个方面。

1、拓宽公众参与的渠道

公民参与公共决策已经成为现代行政理念的核心内容，“对于民主的分析具有特别重要的作用”。⁴因为“公共决策是对社会公共利益的权威性分配”，⁵在这个过程中，公众采用多种方式参与各种不同的公共决策问题，“旨在通过影响对政府工作人员的选择或政府工作人员所作的选择而影响政府的行为”，⁶从而使单方面的“命令——服从”模式逐步让位于吸纳相对方的参与和理性对

话而作出公共决策的模式。正如科恩指出的，民主过程的本质就是参与决策，参与是整个民主程序的基石，如果没有自主的、充分的、有效的、有序的民众参与，就不可能有民主制度。⁷一方面，公民参与可以防止权力滥用，保障公民权利，密切人民与政府的关系，加强人民对政府的向心力；另一方面，公民参与不仅有助于公民民主情操的培养，而且有助于强化民主的价值理念，更有助于公民民主性格的塑造。此外，参与不仅把公民的需要和愿望传达给政府，而且它本身就是公民对政府满意、对自己的角色满意的首要源泉。因此，参与不仅具有工具价值，它本身就是一种目的。⁸

我省地方政府公共决策中的听证制度显然具有上述两个方面的积极作用。公民可以通过固定的渠道——听证程序，参与政府公共决策过程。尽管我们在宪法和法律上保障公民享有民主参与权利，但是要真正扩大公民对国家和社会事务管理的参与，必须有具体的制度和措施加以保障。近年来，我省许多地方政府纷纷设立了市长信箱、市长接待日、市长热线、便民服务热线等，在政府与公民之间铺设了民意的直达通道；而公共决策中的听证制度，显然是另一种不同的公众参与的制度形式，它的实施不再以地方政府官员的个人品德和执政水平为主要制约因素，而以法律规范为决定因素。对于渴望完善民主和加强法制的公民而言，公共决策听证制度无疑为他们提供了一个了解政府公共决策、参与政府公共决策的制度化的渠道。因此，我省地方政府实施公共决策听证制度，可以在一定程度上拓宽公民参与的渠道，是实现决策民主化的一种新的制度形式。

2、体现行政公开的现代行政精神

公众参与是衡量民主发展的重要标尺。然而，广泛而有效的公众参与必须建立在行政公开的基础之上，也就是说，公开性是民主的应有之意，“没有公开性而谈民主是很可笑的”。⁹公众参与的前提条件在于公民能够了解政府的活动，充分享有知情权。假如公众不了解有关信息，那么公众参与就很难

实现其有效性。正如美国学者所指出的“参与，特别是有效参与（也就是对政府领导人的举止行为起作用的参与）取决于是否能获得特定的一套资料——参与的时间、所需的物质资源、信息和其他技巧”。¹⁰因此，听证制度是保障公民知情权的一种基本制度。我省地方政府公共决策听证制度正是从法律公开、情报资料公开、行政决定公开以及过程公开等方面体现行政公开这一现代行政精神。

法律公开意味着涉及行政相对方的一切法律必须向社会公开，行政相对方有权要求行政主体公开有关法律规定，以保障自身的合法权益不受非公开法律的影响。例如，《中华人民共和国价格法》（以下简称《价格法》）明确规定，与国民经济发展和人民生活关系重大的极少数商品价格、资源稀缺的少数商品价格、自然垄断经营的商品价格、重要的公用事业价格、重要的公益性服务价格，可以实行政府指导价或政府定价，而且消费者可以对政府指导价或政府定价提出调整建议。在政府指导价或政府定价的行为中，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，论证其必要性和可行性，制订价格的部门要向消费者和经营者公布价格。从已经公布的法律法规中，公民可以知晓自己有参加听证会的权利。情报资料公开是公民有目的地、积极地和有效地参与政府决策活动的前提。从《政府价格决策办法》（以下简称《办法》）和我省多数地方政府价格决策听证会的实践来看，参加听证会的听证代表可以得到政府决策的部分有关信息和资料，比如：政府价格主管部门的初审意见以及申请调价方的有关信息——申请单位的名称、地址、法定代表人；申请制定价格的具体项目；现行价格和建议制定的价格、单位调价幅度、单位调价额、调价总额；建议制定价格的依据和理由；建议制定的价格对相关行业及消费者的影响；申请企业近三年经营状况、职工人数、成本变化、财务决算报表，人均产值、人均收入水平及上述指标与本地区同行业和其他地区同行业的比较等；该定价产品近三

年发展状况、供求状况和今后发展趋势等情况说明；政府价格主管部门要求提供的其他材料。在获得这些信息的基础上，他们就可以开展广泛的调查研究，从而为积极有效地参与政府价格决策提供了重要的前提。行政决定过程公开，是指行政主体在行政程序的一些关键环节，向行政相对方提供了解或参与的机会。《办法》规定，政府价格决策听证应当遵循公正、公开、客观和效率的原则，充分听取各方面的意见。除涉及国家秘密外，听证会一律公开举行。对于公开举行的听证会，政府价格主管部门应先期公告举行听证会的时间、地点、主要内容、旁听席位。

3、以程序正义实现行政民主

就行政民主而言，其核心在于公众参与，其可贵之处在于程序正义。因为公民参与公共行政过程的民主权利，需要程序的公正加以保障和落实，正如美国著名的大法官福兰克福特所指出的：“自由的历史很大程度上是遵守程序保障的历史”。¹¹程序的民主价值就在于它为公众参与公共行政过程提供了正规的、法定的渠道，同时，“正义的程序本身就是一种民主，程序正义的独立价值有利于增强公民的权利意识和自主意识”。¹²从这个意义上来说，公民不再是单纯的管理对象，而成为有效的参与者，特别是通过参与与自身有利害关系的政府公共决策过程，实现和维护公民的民主参与权利和其他合法权益。因此，保证公民个人参与行政过程的程序设计，是“现代民主精神的制度化”。¹³

行政法的理论与实践告诉我们，行政法主要从行政实体和行政程序两个方面规范和调整行政机关在行政管理过程中行使职权而与相对人一方发生的关系。在行政实体法律关系中，法律期待的是行政职权积极作用的发挥，以制约公民权的消极作用。因而，在设定行政机关管理权能的同时往往赋予其效力优先性，相对一方于此只能履行服从的义务。而在行政程序法律关系中，则更多考虑公平和效率之间的平衡，即应给予相对一方多大的参与行政决定

的权利。因此，程序性的法律规定倾向于赋予公民权利，相对于行政机关而言，就是其在行使实体权力时必须负担相当的程序性义务。从权利与义务平衡的角度来说，也要强调程序正义，以保证行政权力与相对方权利的互动与制衡，减少行政权的恣意行使。¹⁴

从上述两个方面的分析可以看出，在地方政府公共决策过程中，要切实保障公民有效的参与，必须着重强调公民民主参与的程序设计。听证制度是收集公民意愿的一个程序化、规范化、法治化的渠道，保障了公民最大限度地直接参与公共事务的决策过程，成为实现行政民主的重要程序之一：一方面，听证制度在法律上为行政相对人提供了陈述意见的机会。政府的公共决策既然是对社会利益的权威性分配，那么就必然会对行政相对人的权益产生影响，只有在听取相对人的意见之后，再作出决定，才能体现行政民主。而且，从某种意义上说，程序公正比结果公正更重要，因为行政程序一旦失去了制约和规范，很容易造成对行政相对人实体权益的侵犯。因而，公共决策听证制度要求政府在作出影响相对人权益的决定时，必须听取行政相对人的意见，这样既从程序上满足了公民合法权益得到保障的愿望，又对政府公共决策作出程序规定，避免公共决策权力的恣意专断；另一方面，公共决策听证制度以程序的正义塑造了行政公正的形象。听证制度通过裁决中立、公开听证、决定必须说明理由等一系列的程序设计，在保证公民了解政府行政信息、有效参与公共决策的同时，实现了公民权利对公共决策权力的监督和制约，从而有利于实现行政公正。如果行政相对人在政府作出有关决定的过程中被排除在外，就会产生强烈的不公正感，这种感觉来自于他的权益和法律主体地位未能得到政府应有的重视和承认。正如美国教授 **Jerry ·L·Marshaw** 所指出的，程序的平等就是参与的平等，程序只是为了参与者可预知及理性而设，而可预知及理性显然有助于保护当事人的自尊心。¹⁵从这个意义上来说，尽管听证制度本身并不必然产生公正合理的结果，但是由于听证制度具有程

序正义的价值，因而有利于在公民心目中塑造行政公正的良好形象。尤其是在行政权广泛渗透的时代，十分有必要实行听证制度，逐渐扩大公民的参与权，强化公民对政府的监督，弥补政府内部监督机制的不足和缺失，这也是加强政府行政监督的有效方式之一。

（二）我省地方政府公共决策听证制度的现实意义

改革开放以来，随着经济体制改革的深入，政治体制和行政体制改革也逐渐提上议事日程。特别是在全面建设小康社会历史进程中，更加凸显地方政府的执政能力和治理水平。实践证明，在促进经济和社会全面、协调和可持续发展方面，政府能力强的地方要优于政府能力弱的地方。尽管经历了几次机构改革，但是我省地方政府职能“越位、缺位、错位”的现象仍然存在，职能结构优化的效果还远远没有达到；一些地方政府管理观念陈旧落后，“责任政府”、“服务行政”的观念比较淡漠，而“权力政府”、“命令行政”的观念却占据了主导地位；地方政府的政策和决策方案缺乏全局性、统一性和完整性，执行起来也缺乏公正性和透明度，长官意志、权大于法的事件时有发生。我省地方政府的执政能力和治理水平亟需提高，应当尽快建设公共服务型政府。在这样的时代背景中审视我省地方政府公共决策听证制度，我们可以看到这一制度至少具有以下三个方面的积极意义。

1、提高地方政府治理公共事务的能力

治理（**governance**）是一个具有广泛内涵的概念，它强调一种多元的、民主的、合作的、非意识形态化的公共行政，通过管理对象的参与，使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动，从而最大限度地增进公共利益。提高我省地方政府治理公共事务能力的一个重要方面在于增强地方政府的回应性（**responsiveness**），它的基本含义是，地方政府作为公共管理机构，必须对公民的要求作出及时的和负责的反应，不得无故拖延或没有下文，在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。¹⁶公

共决策听证制度正是增强地方政府回应性的重要制度设计。就地方政府价格决策听证制度而言：作为满足公民参与公共决策的回应，地方政府在价格管理体制改革中进行制度创新，推行价格决策听证制度；通过召开听证会，向公民征询意见、解释政策和回答问题，保障公民有效参与价格决策过程，并对价格管理进行监督。与以往的相关制度缺失状态相比，地方政府在增强自身对公民需求的回应性方面迈出了重要的步伐。

2、促进地方政府依法行政

依法行政是现代政府的基本特征之一，对我省地方政府来说，目前较突出的问题在于：有些地方政府在行使行政权力时，出于对自身或某些局部利益的考量，违背国家有关法律法规，特别是在公共决策过程中，忽略公共利益，偏离公共利益，甚至损害公共利益；有些地方政府的行政决策方案，带有明显的部门利益色彩，本来法律规范是依法行政的依据，但有时却演变成实现地方利益的依据。因而，有必要强化地方政府依法行政的观念，提高地方政府依法行政的能力和水平。尤其是地方政府在作出涉及公共利益的决策时，更要依照法定程序行使行政决策权力。然而，仅仅有这种要求和愿望还是远远不够的，必须从制度上加以规范和制约，设计切实可行的程序，减少地方政府任意决策和随意决策的机率。从这方面来看，地方政府实行公共决策听证制度，可以在一定程度上实现以程序制约行政权力的恣意专断，从而达到促进地方政府依法行政、依法决策的目标。更为重要的是，通过实行公共决策听证制度，可以培养地方政府重视“决策程序”的品质。美国前财政部长鲁宾在一次演讲中谈到自己决策时遵循的四个原则，他特别强调“决策过程的品质往往比决策结果更重要”。¹⁷然而决策程序在我省地方政府决策的过程中，经常是被忽视的，甚至相当一部分地方政府的决策程序根本就不为外界所知，在这样的情况下，公众参与政府决策过程、监督政府公正行使行政决策权力就无从谈起。实行公共决策听证制度，就要求政府在“公开、公正、公

平”的原则指导下，召开听证会，广泛听取行政相对人的意见，这样既便于公众积极参与政府决策，又有利于公众对政府公共决策进行监督，还有助于形成科学、民主的决策机制，从而为政府实现依法行政和依法决策，特别是依照法定程序行使行政决策权力提供源源动力。

3、提升公民对地方政府的信任

对任何一个政府来说，要实现其对社会公共事务的管理职能，首要的前提在于获得“合法性”(legitimacy)。“合法性”指的是社会秩序和权威被自觉地认可和服从的状态，它与法律规范没有直接的关系，从法律的角度来看是合法的东西，并不必然具有合法性。只有那些被在一定范围内的人们内心所体认的权威和秩序，才具有政治学中所说的合法性。而取得和增大合法性的主要途径是尽可能增加公民的共识和认同感。¹⁸因此，公民对政府的信任是政府合法性的重要心理源泉。20 世纪 70 年代末以来，西方国家掀起声势浩大的行政改革运动，很重要的一个原因在于政府所面临的信任危机：公众的普遍不满反映出公共行政的信任危机，反映出公共行政的活动、使命及其运行方式的合法性受到挑战 and 怀疑。因而，提高公民对政府的信任度，重新确立公共行政在人们心目中的合法地位，成了西方主要国家行政改革的一个重要动力和目标。¹⁹

由此可见，就政府的合法性地位而言，公民对地方政府的信任显然具有决定性的意义。对于我省地方政府来说，要提升公民对政府的信任，就需要不断改进管理方式、更新管理理念、提高公共服务水平和服务质量。从这一目标来看，公共决策听证制度至少可以从以下两个方面提升公民对地方政府的信任：一方面，听证制度增强了公共决策的透明度，以公民对决策的认识和理解过程促进公民对地方政府的信任。众所周知，只有对事物有了一定的认识和理解，才能在此基础上产生信任感，公民对地方政府的信任也来自了解和理解政府管理最重要的环节——公共决策。公共决策听证制度则增强了

公共决策的透明度，为普通公民参与公共决策提供了一种合法的渠道；另一方面，正当的、必要的行政程序能够提升公民对政府的信任，这已经被许多国家制定和实施行政程序法的实践所证实。公共决策听证制度正是从法律上规定了政府公共决策的程序，在一定程度上减少和避免上述不良现象的滋生和蔓延，为公共决策提供了最重要的、也是长期被我们忽略的程序正义。

二、我省地方政府公共决策听证制度的发展现状

公共决策是公共管理过程中的关键环节，公共决策的质量状况在很大程度上决定着公共管理的水平高低。要想不断提高公共决策的质量，通常涉及公共决策的三大方面变革：体制革新、流程再造和技术改进。在这三个方面中，体制是基础，是流程和技术决定因素，流程和技术要为体制服务。依据现代的公共管理理念，公共决策体制不仅要满足透明决策的要求，而且还要符合公正决策、民主决策、科学决策、规范决策和高效决策等几方面的要求。为了实现上述要求，很多国家在公共决策实践中进行了深入而广泛的探索，听证制度就是在这种探索进程中获得的一个历史性成果。听证制度先后在西方发达国家以及其他许多国家和地区的司法、行政和立法部门以及公共组织的决策中得到广泛的应用，并被证明确实是现代公共决策体制中不可或缺的一种规范性程序设计。在过去 20 多年发展的过程中，伴随着经济体制和政治体制改革进程，我国在公共决策领域已经进行了诸多体制变革，在鼓励公民参与决策、重视专家咨询等方面不断取得突破性进展，公共决策的科学化和民主化水平有了长足进步。尽管如此，我们仍然可以看到，随着社会主义市场经济和民主政治的进一步发展，社会利益主体日益多元化，公民权利意识不断增强，这就要求公共决策体制必须进行深层次的调整 and 改革。为此，我国在 20 世纪 90 年代后期开始逐步在行政处罚、政府价格决策和立法等公共决策领域相继引入听证制度。虽然与国外相比，听证制度在我国的实施时间并不长，但是作为公共决策领域的新理念、新事物已经被越来越多的人所

熟悉，被越来越多的部门所应用。更为可喜的是，在 2002 年 11 月中共十六大政治报告中首次明确提出，要建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度。²⁰

我省地方政府公共决策听证制度正是在这样的背景中逐步产生并不断发展的，基本上也可以分为行政处罚听证、价格决策听证和立法听证三大类型。本研究报告将按照上述三种类型对我省地方政府公共决策听证制度的发展现状进行简要描述。

（一）行政处罚听证及其发展

行政处罚听证程序对于保障和监督行政机关依法实施行政处罚，保护公民、法人和其他组织的合法权益，预防、制止行政机关及其执法人员滥用职权、徇私枉法等违法行为，维护社会稳定，促进依法行政等都具有重要的意义。听证程序充分体现了行政民主化和执法规范化的内在要求，因而成为世界各国行政执法活动中的重要程序。尤其是在英美法系国家，听证是加强执法监督，确保当事人救济权利的强有力措施。我国在 1996 年制定的《中华人民共和国行政处罚法》中首次从欧美国家引进并确立了听证制度，具体制度规定由第 42 条和第 43 条两个条文的内容构筑而成。该法规定，行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应告知当事人，当事人有要求听证的权利。如若当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。目前我国行政处罚中的听证实行的是有限听证原则，即只在特定的范围内允许当事人申请听证，而不是在所有的处罚领域普遍实行听证。具体地讲，行政处罚法规定了 7 种处罚种类，但只有责令停产停业、吊销证照和较大数额罚款能够实行听证。其他的处罚如行政拘留、没收等均没有规定听证程序。而且，依照《行政处罚法》第 42 条的规定，听证不是行政处罚的必经程序。听证的举行必须符合两个条件：一是属于听证范围；二是当事人提出。可以预见的是，在我国法治化进程发展到一定阶段之后，听证

不仅在责令停产停业、吊销证照和较大数额罚款领域实行，更要在所有的行政处罚领域实行。随着《行政处罚法》的正式颁布和实施，听证从此在我省真正成为重要的行政程序，这标志着我省民主法制建设迈出了重要一步。1999年10月《郑州市行政处罚听证程序规定》正式开始施行。

（二）价格决策听证及其发展

1997年12月颁布并于1998年5月1日起正式实施的《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，应建立价格听证会制度，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。这标志着价格决策听证制度在我国正式确立，并为听证制度由具体行政行为向抽象行政行为的延伸提供了法律依据。为了进一步规范价格决策行为，国家发展计划委员会于2001年7月颁布并于8月1日正式实施《政府价格决策暂行办法》，进一步明确规定听证会的代表构成、组织程序及申请人提交材料等操作细节。2002年11月，在总结全国各地实施价格决策听证制度经验的基础上，国家发展计划委员会颁布《办法》，2002年12月正式实施。

地方政府价格决策听证制度起步比较早，运用比较广泛。自深圳在全国开价格决策听证先河之后，其他一些地方也先后进行了新的探索和实践。例如，河北省邯郸市物价局于1997年1月25日曾举行了收费标准听证会，湖北省当阳市于同年7月25日举行了自来水价格听证会，重庆市从1997年12月1日起试行价格决策听证会制度。特别是从《办法》正式实施起，有关地方政府价格听证会的报道不断见诸报端，从操作层面上来看，价格听证会正在逐步成熟。公民由不了解价格决策听证制度到积极参与，也为该项制度进一步发展奠定良好的基础。

我省郑州市物价局在全省率先实施价格决策听证制度，此后，全省18个

省辖市以及少数县级市对自来水、民用天然气、城市公交、城市出租车、城市供热及公路客运等重要商品和服务，在价格调整时举行听证会。为规范和指导价格听证工作，1999年2月，我省出台了《河南省价格决策听证暂行规定》，对听证范围、听证程序、听证人员、听证材料等方面进行更详细的规定。从1998年5月至今，全省各级价格主管部门共举行听证会70多次，对深化价格管理体制改革的，创新价格管理方法，促进价格决策科学化和民主化等方面，进行了不断探索，并起到一定作用。2002年1月25日，河南省发展计划委员会主持召开了“2002年春运期间公路客运价格听证会”，这是我省省级价格主管部门第一次主持召开听证会，也是我省在行政决策中第一次引入公开听证。2004年8月河南省发展和改革委员会依据《价格法》和《政府价格决策听证办法》，制定和颁布了《河南省政府价格决策听证办法实施细则》（以下简称《实施细则》）和《河南省价格听证简易程序暂行规定（试行）》，从2004年9月1日起分别施行和试行。在《实施细则》中，对听证会代表的构成、资格和权利义务做了更为详细的规定和说明：听证会代表可按任期分为常任代表和临时代表，常任代表由政府价格主管部门建立一定数量的常任代表库。常任代表实行任期制，3年一届，一般任期不超过两届。为保证听证会代表的相对稳定和连续性，换届时按二分之一比例进行。临时代表根据每次听证会的具体内容，由政府价格主管部门聘请。

（三）立法听证及其发展

立法是对“权力资源”和“权利资源”进行制度化的配置，在这个过程中，必须使各个利益主体能够有机会充分参与博弈，只有这样，才能保证制定出的法律最终能够达到各方利益的平衡。近几年，随着民主与法制建设的日臻完善，“立法听证”几乎已成了一道必不可少的程序，在关乎国计民生的领域，出台一些地方法规时大多都进行过“立法听证”。继行政处罚听证和政府价格决策听证之后，立法听证逐渐走进了我们的生活。