

管理科学： 公共管理与项目管理

信息系统与管理学院
2007管理科学学术研讨会论文集

[上册]

●主编：谭跃进●

国防科技大学出版社

信息系统与管理学院 2007 管理科学学术研讨会论文集

管理科学：公共管理与项目管理

(上册)

主 编：谭跃进

副主编：张维明 王朝阳 邱涤珊

陈英武 肖卫东 孙多勇

I. 管... II. 谭... III. 张... IV. C93-23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 129189 号

国防科技大学出版社

地址：湖南长沙 410073 电话：(0731) 4252940

http://www.gfkjcbps.com

责任编辑：文慧

地址：北京 100044 国防科技大学出版社

国防科技大学出版社

国防科技大学出版社

·长沙·

2007 年 11 月第 1 版第 1 次印刷 印数：1-250 册

ISBN 978-7-81099-422-3

元 00.00 份宝册全

内容简介

本书收录了“信息系统与管理学院 2007 管理科学学术研讨会”的 153 篇论文,涵盖了公共管理与理论、公共财政与经济、人力资源管理、民主与法制建设、军队建设与管理、军事信息系统、军队信息化建设、军队管理、装备管理、指挥决策和工程项目管理等多方面内容,展示了我校公共管理硕士(MPA)和工程硕士(项目管理专业)近两年的学术研究及应用成果。

本书可供公共管理和项目管理等管理科学领域的相关研究人员参考。

(上册)

图书在版编目(CIP)数据

管理科学:公共管理与项目管理(信息系统与管理学院 2007 管理科学学术研讨会论文集)/谭跃进主编. —长沙:国防科技大学出版社,2007.11

ISBN 978 - 7 - 81099 - 455 - 2

I. 管… II. 谭… III. 管理学—学术会议—文集 IV. C93 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 159189 号

国防科技大学出版社出版发行

电话:(0731)4572640 邮政编码:410073

<http://www.gfkdcbs.com>

责任编辑:耿筠 责任校对:文慧

新华书店总店北京发行所经销

国防科技大学印刷厂印装

开本:787×1092 1/16 印张:27 字数:691 千

2007 年 11 月第 1 版第 1 次印刷 印数:1 - 220 册

ISBN 978 - 7 - 81099 - 455 - 2

全册定价:120.00 元

前 言

胡锦涛主席深刻指出：“世界军事变革不仅是一场军事技术和军队组织体制的革命，也是一场军事管理的革命。”军事管理革命的核心就是实行科学管理。掌握现代管理科学的基本理论和方法，更新管理观念，提高管理水平，向科学管理要效益，向科学管理要战斗力，以管理的革命推动新军事变革和军队现代化建设又好又快地发展。

信息系统与管理学院 2007 管理科学学术研讨会正是在这样的背景下，于 2007 年 11 月在湖南省长沙市国防科技大学召开。会议筹备组共收到论文 200 余篇，经认真评审和筛选，从中选出 153 篇汇编成会议论文集，论文集名称为《管理科学：公共管理与项目管理》，由国防科技大学出版社出版。

论文集分上、下册：上册为公共管理，下册为项目管理。收录的论文内容涉及面广，涵盖了公共管理与理论、公共财政与经济、人力资源管理、民主与法制建设、军队建设与管理、军事信息系统、军队信息化建设、军队管理、装备管理、指挥决策和工程项目管理等多方面内容，有一定的学术应用研究价值，体现了广大学员勇于探索和创新的精神，展示了我校公共管理硕士(MPA)和工程硕士(项目管理专业)学员近两年的学术研究及应用成果。

本论文集得到了信息系统与管理学院、管理系和指挥自动化系的大力支持和帮助，同时也得到了国防科技大学出版社的倾力相助。另外，指挥自动化系、管理系的教授们为本论文集的统稿、编审付出了辛勤的劳动，在此一并表示衷心的感谢！

由于水平有限，论文集的编审工作会有不当之处，恳请作者和读者批评指正。

编者

2007 年 10 月

目 录

公共管理

专题一 公共管理与理论

关于失地农民生存状况的调查与思考——以湖南省常德市城郊为例·····	刘 丽(3)
听证执行在公众参与公共政策方面存在的问题与对策分析·····	刘书剑(8)
妇联组织参与公共政策制定的困境及对策分析·····	彭 迪(12)
天心区出国(境)中介机构的现状及规范管理·····	戴哲君(16)
第三部门组织在卡拉 OK 著作权管理中的作用·····	刘冬梅 谭东风(20)
关于基层乡镇行政组织建设的思考·····	段 华(24)
管理的浪费是最大的安全隐患·····	陶 军(29)
教育转型期政府职能的定位与必要性研究·····	孔毅夫(32)
后勤管理工作质量提高之小议·····	李常青(37)
关于邮政改革与发展的几点思考·····	龙庆新(40)
用安全发展理念指导管理工作实践的几点思考·····	潘继军(45)
工程建设中的监管机制分析·····	黄一丰(48)
浅析湖南省公安部门间的资源共享·····	吴小毛(52)
人大机关信息化建设的思考·····	唐 莹(55)
预防事故案件浅析·····	宋宝海(60)
围绕职能转变和管理创新深化行政效能监察工作·····	文建军(63)
运用现代管理观念 创新经常性管理工作·····	刘 维(65)
长沙农村消费品市场发展对策初探·····	胡睿懿(68)

专题二 公共财政与经济

试论规模经济原理在贫困村发展中的应用·····	蹇 超(75)
干部贷款购房对部队管理的影响及对策·····	钟 军(79)
用“黑名单”斩断“商业贿赂链”——对我国治理商业贿赂问题的思考·····	郭 佳(83)

2007年长沙市房地产业及房地产市场发展趋势分析	周 霞(86)
株洲市石峰区招商引资形势分析及对策研究	晏建回(92)
郴州北湖区推进新型工业化的几点思考	何圣知(97)
促进湖南非公有制经济健康快速发展的若干建议	陈 娟(102)
关于上海市私车牌照拍卖的公共政策分析	王 琨(106)
关于政府在招商引资工作中角色定位的思考	夏艳华(111)
廉租房的若干困惑浅析	彭 波(115)
网络财务管理存在的问题及对策初探	罗黔川(119)
长沙县星城建设投资有限公司融资模式创新研究	吴四龙(125)
边际效用递减规律的反向思考	谢晓刚(132)
深化税制改革 发展循环经济	
——对湖南省永兴县贵金属加工冶炼行业的税收调查	邹 健(136)
加快长沙市农村水利基础设施建设初探	何 璇(141)
长沙县新型农村合作医疗的调查与思考	陈 甜(146)

专题三 人力资源管理

长沙县公开选拔领导干部的实践与思考	彭 刚(155)
人事考试中考生的主要作弊手段及防范措施	曹珍如(160)
建立基层党组织教育和党员学习长效机制的思考	李 华(163)
以科学发展观指导干部考核工作的几点思考	骆九玲(169)
劳动保障信息一体化分析	王肇捷(172)
发展老年人社区医疗的思考	宋 磊(177)
公选任用干部机制问题及对策研究	李春华(180)
基层干部队伍现状的调查与思考	李锁让(184)
落实基层党支部组织生活制度应处理的几个关系分析	陈 通(187)
浅析思想政治工作的动力构成	吴毅锋(190)
对社会中介组织党建工作的几点思考	伍赳鸪(193)
防止集体领导流于形式的几点思考	宋红鑫(198)
关于机关党组织构建和谐社能力的方法和途径探讨	李继文(202)
领导要讲究科学的指导方法	魏鸿良(206)
雨湖区区管干部队伍建设的现状问题和对策分析	易晓双(209)
用科学统筹提高基层政治教育质量的思考	葛国新(213)
质量技术监督官制度改革之我见	王 沛(217)

株洲人才市场存在的问题及对策·····	廖光宇(222)
怀化学院大学生面临的问题及解决思路·····	夏 玮(227)
湖南省出生人口性别比问题的主要特征及危害·····	刘 军(231)

专题四 民主与法制建设

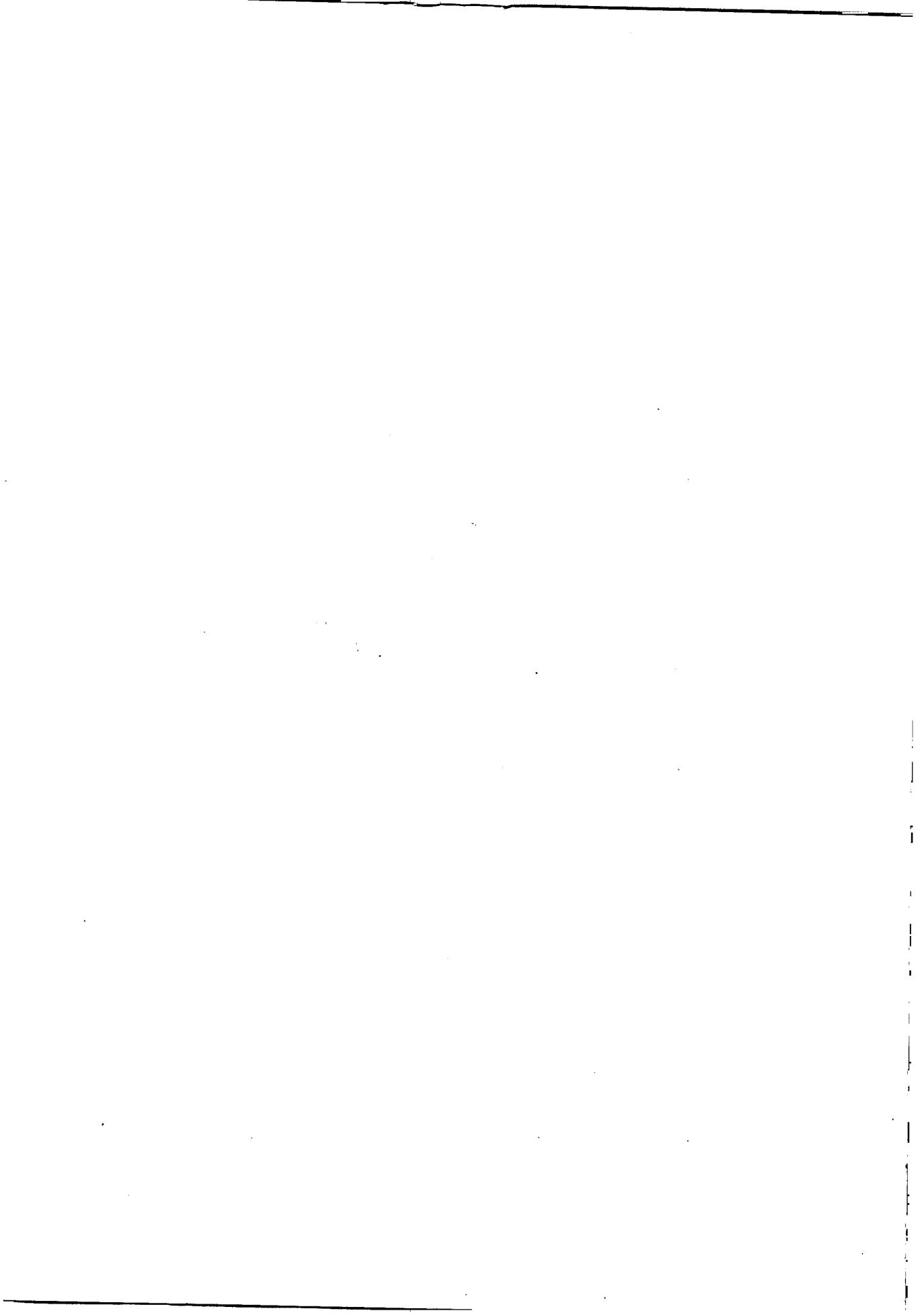
浅析行政诉讼的主客观条件·····	李海生(237)
论法治背景下的政府信用建设·····	吴浩宁(243)
浅析证人拒绝作证的原因和对策·····	程 欢(248)
浅析当前青少年犯罪·····	邓海鸥(254)
试论惩治商业贿赂的法律缺陷及对策·····	张 莹(258)

专题五 军队建设与管理

军旅营体制下干部职务晋升“不完全性梗阻”问题亟待解决·····	刘凌伟(265)
对武警部队男士官婚恋状况的调查与思考·····	宋 明(269)
武警部队初级指挥院校教员激励策略初探·····	王润典(275)
减少和避免插手部队基层敏感事务初探·····	冉茂权(279)
试论加强士官管理·····	罗珊义(282)
创新武警部队管理工作初探·····	殷国立(287)
从严治警质量提升初探·····	杨少鹏(291)
部队管理中依法与从严的表象矛盾及消解对策·····	李维龙(294)
部队党委科学决策水平提高之我见·····	陈国清(299)
当前部队反腐倡廉教育存在问题的成因及对策·····	陈 进(303)
浅析部队基层党支部书记应具备的五种管理能力·····	胡 鑫(307)
对当前基层部队营房管理工作的几点思考·····	赵鲁磊(311)
部队对处置突发事件保卫工作的几点思考·····	高伟华(315)
武警部队基层官兵心理对管理教育工作的主要影响及对策·····	刘传清(318)
关于构建和谐警营的思考·····	张光明(323)
军队人事管理中的激励工作初探·····	何 俊(327)
加快战斗力生成模式转变的政治工作机制·····	罗震旻(332)
加强国防生培养需要着力解决的几个问题·····	常 俊(337)
坚持以人为本积极推动武警部队发展·····	刘红涛(341)
军队的“绩效管理”问题与对策研究·····	廖志军(344)

当代军人心理探微及管理教育之我见.....	鲁先圣(347)
浅析加强新时期武器装备管理.....	张 强(352)
论军人积极性的调动与发挥.....	沈雁冰(356)
浅谈军队医院形象管理策略.....	刘 昊(361)
浅谈我对社区警务的认识和展望.....	谷 一(364)
部队实现依法管理之小论.....	陶 敏(370)
武警部队预算管理质量提高的几点建议.....	王亚斌(373)
信息化建设对部队管理工作的影响及对策.....	李 鹏(376)
武警部队建设学习型部队机关的思考.....	管明华(380)
新训管理面临难点及对策.....	莫润辉(384)
信息化条件下部队管理工作面临的挑战与对策.....	吴志焱(387)
以系统工程的观点看军校学员教育.....	徐 鹏(391)
拓宽武警部队管理工作新路子初探.....	殷国立(394)
构建军队高层次人才管理机制的思考.....	张宏韬(398)
对武警部队高学历人才队伍建设的调查与思考.....	张军军(403)
军队政治工作发展中的管理科学运用.....	
——浅析军队政治工作管理方式现代化的实现途径.....	何 俊(407)
基层部队管理中的“刚性”与“柔性”.....	支 力(411)
作好军队文职人员聘用工作的思考.....	魏筱春(415)
军队院校非现役文职教员薪酬制度绩效性探讨.....	陆振红 王立忠 黄 巍(419)

专题一
公共管理与理论



关于失地农民生存状况的调查与思考 ——以湖南省常德市城郊为例

刘 丽

(国防科技大学 2005 级 MPA 班, 长沙 410073)

摘 要:农民失地作为城市化进程的必经之路,是历史的必然,也是时代需要。现实情况是失去土地的农民和生活状况不容乐观,切实保障失地农民的正当利益是社会和谐发展的基础和社会公正的体现。在现有社会条件下,要通过逐步健全相关法律,制定相应配套政策,促进失业农民就业和实现失地农民生活保障。

关键词:失地农民;生存状况;问题;对策

自上世纪 80 年代以来,我国的改革政策使城市的规模不断扩大,工业化程度不断提高。工业化是以土地非农化转移为前提,逐步将农民从土地上分离出来,现行土地征用制度客观上起到巨大的推动作用。低廉的土地价格为工业化的迅速发展提供了最低的成本条件,农民在这一进程中做出了巨大的利益牺牲。据国务院发展研究中心农村经济研究部部长韩俊说,根据专家的测算,我们自改革以来通过低价从农民那里征地,然后高价出售,估计从农民那里拿走了 2 万亿元,全国失地农民约 5000 多万。^[1]随着改革的深入,因征地造成的社会矛盾日益增多。国家信访局 2005 年受理的关于土地征用案件 4516 件,其中大部分聚焦失地问题,^[2]这一问题应该引起高度重视。

1 失地农民生存现状不容乐观

我们选取地处常德市城郊的一个农转非居委会进行调查;这个居委会在上世纪 90 年代中后期曾因集体土地大量征用而红极一时,是当时全区数一数二的富裕村。1998 年该村正式转为居委会,现有常住居民 1265 户,常住人口 3160 人。在接受调查的居民户中,当问到“你觉得现在生活有保障吗?”有 60% 的居民户回答:“生活比较困难。”(列举 5 类居民的回复情况,见表 1)但具体情况各不相同,一大部分居民为认为基本生活有保障,医疗和子女就学无保障;有的认为基本生活无保障。

表 1 居民对“生产生活是否有保障”的回复

1. 基本生活无保障;
2. 基本生活可以负担,子女就学困难;
3. 基本生活可以保证,医疗无保障;
4. 生活有保证,但工作较辛苦;
5. 生活有保障。

从调查情况看,这类群体生活现状的确令人担忧。主要表现有:

其一是收入水平较低。就横向比较,相对城市居民收入水平低很多。在对7个居民小组477户居民户的调查中:年收入8000元至13000元的家庭140户,占29%;年收入8000元以下的住户102户,占21%。而同期在岗工人年平均工资为13763元,^[3]低于这一水平的居民占50%以上。就纵向看,农转非居民虽比传统农民收入高,但消费性支出相对要高出2倍。2005年当地居民人均消费性支出7412元,而同期农民消费性支出仅3541元。

其二是收入保障度低。50%以上的居民户收入来源完全依靠房屋出租,30%居民收入靠房屋出租加自谋职业,只有10%左右的居民户收入完全靠就业,另有2%的居民收入来源完全依靠社会保障基金救助。

其三是就业困难重重。65%居民户愿意就业,但没有门路或缺乏资本。在就业人员中,自谋职业和三产服务行业占90%,大部分月收入在600~900元之间。从全区情况来看,全区农转非居民低保对象2754人,占全区低保人员的12%。^[4]

这样的生活现状背后,隐藏着比较复杂的社会矛盾和问题:

一是增加社会不稳定因素。(1)社会治安状况较差。由于人员长期闲散,加上各类租住人员流动性大,管理难度大,农转非居住地区的发案率相对较高,居民普遍反映没有安全感。(2)失地农民上访呈上升趋势。由于历史社会发展等原因积累的矛盾较多,这类农民上访反映问题五花八门,数量呈上升趋势,2005年武陵区失地问题上访比2003年上升12.5%。

二是增加经济投资环境治理难度。这类地区居民法制意识薄弱,计划经济时代遗留的土地征用观点根深蒂固。如“征我们地就要给就业指标、就要给工程业务”等不合时宜的观念仍然占据相当部分人的思想,给经济投资环境带来极大隐患。

三是影响社会风气的净化。这类地区居民大都没有固定的工作,人员活动相对集中,形成了一个突出特点——茶馆多。说是茶馆,其实是聚集打牌的场所(一般赌注额度不大,派出所警力有限,管理不便)。据了解,这些小茶馆一般通宵营业,给周边居民正常生活带来较大影响,更给青少年成长带来负面影响。

四是增加行政工作成本。由于社会保障压力较重,加之失地农民对政府、社会心理失衡,认为征地太便宜,部分农民对政府存在不信任心理,导致各项工作在这里推进有一定难度。

2 失地农民生存现状之原因分析

2.1 制度的缺陷是造成失地农民利益流失的根本原因

一是土地产权主体模糊不清。按照我国现行法律,农村和城市郊区土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有,但“集体”究竟指哪一级,规定较含糊,《宪法》只笼统界定为集体所有。由于产权主体模糊,造成土地征用过程中农民正当产权无法保障。

二是土地征用制度不合理。我国现行的城市建设征地制度,一方面将公共利益从公共设施、公益事业等狭小范围扩大到所有的经济建设和商业开发领域,从国家大型重点建设项目用地到小型企业用地,凡涉及农用地转为非农建设用地的,一律动用国家征地权,一些非国家建设的工商经营用地尤其房地产开发,也是通过征地取得;另一方面,国家在对被征地农民进行补偿时,普遍采用法定补偿标准低限,有的还达不到法定低限。按《土地管理法》的补偿低限标准计算,也仅相当于该耕地年均产值10倍。以10年产值换取几十年、几百年产值的土地,这种补偿办法难以准确反映被征用土地的经济价值,也无法保证被征地农民生活水平不因征用

土地而下降,既不科学也不合理。而在征地火爆的上世纪 90 年代初土地补偿价格更低,约为 6100 元/亩。同一地类同一地段在 1998 年修订《土地管理法》后补偿标准提高了 275%,^[5]对于前期从土地上脱离出来的农民来说尤失公平。

三是土地使用权力不对等。农民在土地征用上没有参与权、发言权,造成农民对土地正当支配权益得不到申诉,而政府对土地的绝对控制权造成农地轻易流失和土地资源浪费,政府规定对土地红线一圈几年,既不征用,也不许他用,农民对此意见很大,这显现了政府与农民对土地使用权力极度不平等。

2.2 农民的非国民待遇与“城乡两制”带来的“祸果”

长期以来,国家重城轻农的政策导向造成“城乡两制”及农民与城市居民享有保障、设施等资源不对等的问题十分突出。一方面,社会保障体系保城不保农。农民无法与城市居民享有同等医疗保障、养老保障、失业保障等,既使已转非的居民享受保障的力度,也与城市居民也有明显差距。另一方面,户籍制度的限制使农民就业不能与城市居民平等竞争。即便是转非居民也不能与城市下岗职工享受平等再就业政策。另外,农民与城市居民享有的公用设施不可同日而语,农民要用自来水、要修路必须自己掏钱,加重了城乡差距。近年城乡收入差距持续扩大,由 20 世纪 80 年代中期 1.8:1,扩大到 2005 年 3.2:1,实际差距为 4:1~5:1。^[6]这一收入差距背后是本来底子就薄的农民生活基础与城市居民的差距继续扩大。而农民在失去土地后这一状况没有根本变化,造成农民失地后抵御风险能力继续降低。

2.3 农民文化素质的局限造成应市场能力弱

笔者选取了被征地量最多的城郊四个乡,以每乡 10 户居民考查文化素质,情况如表 2。

表 2 农民文化素质调查结果

名称	不识字	小学	初中	高中	大专以上
东郊乡	-	-	14	4	1
护城乡	-	2	24	7	-
东江乡	1	3	12	8	1
南坪乡	1	2	16	5	-
比例	2%	7%	66%	23%	2%

发现初中以下文化程度占 75%。在问及调查对象有无一技之长时,只有 10%的人回答有手艺。这意味着 75%的人只能进入三产、建筑业小商贸等对从业素质要求不高的领域,而由于年龄等条件限制,这部分人员就业远远达不到平均水平,即使达到平均水平,这部分人员工资相对较低,生活水平可见一斑。

另外,由于农民知识水平和眼界局限,使他们无法摆脱狭隘意识的影响,对既得利益——土地补偿费无法进行科学合理的支配。调查案例 90%以上农民主张将集体土地补偿费分配到户以家庭为单位自由支配,只有近 10%的调查对象认为应该将土地款交由集体创办经济实体。这恰恰违背经济学的基本原理——集约利用和规模效益原则。当问及土地补偿费的使用途径时,说法不一,但用于生产经营性开支的比例仅占 21.6%,绝大部分用在消费及建房支出领域;另一方面,村组干部整体素质不高,对市场经济知识知道甚少,眼界不开阔,对市场信息

不敏感,驾驭市场机遇能力弱,使群众带头人和组织集体规避风险的作用未得到有效发挥。部分村组干部群众法制意识淡薄,侵占和变向克扣群众土地补偿款事件时有发生,进一步加重了农民失地后生活保障的风险。

3 推进失地农民权益保障的几点思考

3.1 健全土地征用制度体系

一是制定符合市场规律的补偿标准。“土地补偿”与“土地价格”的巨大差距是失地农民利益流失的深刻反映。目前,常德城郊征地补偿平均价格每亩10万左右,而土地市场价格每亩15~20万元左右,这反映农民在土地被征用过程中的巨大利益流失。因此,应该参考土地的市场价格和土地的预期收益制定土地补偿标准,这既是农民利益保障的需要,也是市场经济的要求。

二是明确农民土地主体地位。中国社会科学院农村所研究员党国英指出“失地农民问题实质上是农民权利问题”,失地农民问题之所以成为社会问题,就是因为农民的土地财产权没有得到充分尊重。农民对土地的使用权、经营权、继承权、抵押权、转让权、收益权、处置权应该从立法的角度予以明确,制定《土地征用补偿法》,规范土地征用的操作程序,使农民对土地知情权、发言权、申诉权得到保障。

三是建立必要的土地征用监督机制。一方面要对政府征用过程进行有效监督,提高法规、政策使用的透明度,包括土地补偿标准依据、土地规划利用监督。尽量减少补偿费发放的中间环节,确保不截留、挪用。规范村务公开、财务公开和民主理财制度,对集体组织利用土地补偿资金投入公益事业、发展集体经济实体进行必要监督。制定限制措施,对高风险行业禁止土地补偿金资本的进入。

3.2 推行全面国民待遇

失地农民群体应该被视为完全的城市居民,在公共政策制定执行过程中与城市居民享有平等地位。城市公共设施包括城市管网、道路等投入不应将农转非居民区排斥在外,反而应予以侧重,因为这类居民区设施基础相对薄弱;失地农民应与城市下岗职工享有平等的再就业政策,包括税费减免、失业保险等;建立统一开放的劳动力市场,失地农民应享有平等就业机会、平等享有就业信息资源。

3.3 建立针对失地农民群体的特殊政策

一是建立失地农民职业教育和技术培训网络。提高失地农民素质,培训职业技术是解决失地农民就业难题的根本。建立完善的就业培训体系,根据不同年龄和文化层次,有针对性地安排不同的培训内容。在此基础上,加强失地农民的就业指导,及时公布相关劳务信息,可以多渠道、多途径地安排就业。

二是建立失地农民养老保障体系。失地农民养老保障体系是解除农民对失去土地后养老担忧的根本所在。一方面,政府可从土地出让收入和增值收益中列支以及安排财政专款;另一方面村组集体从集体经济积累和土地补偿费中提取一定比例承担集体缴纳部分,个人缴纳部分可从土地补偿款中一次性扣除。另外,要加大对《老年人权益保护法》的宣传力度,倡导赡养老人、孝敬老人的优良美德,发挥集体和家庭养老保障的作用,使失地农民养老问题得到最大限度的解决。

三是推行集体资产股份制改革。尊重农民集体对土地所有权,准许农村集体经济组织以土地入股,支持其创办企业,使集体参与土地增值收益分配,农民失地后长期享有股权。

参 考 文 献

- [1][2] 中国农村研究网 .2006 年 2 月
- [3] 常德市武陵区统计年鉴 .2005:56
- [4] 常德市武陵区低保中心提供
- [5] 常德市国土资源局地籍科提供
- [6] 中国社会科学院网 .2006 年 1 月

听证执行在公众参与公共政策方面存在的问题与对策分析

刘书剑

(国防科技大学 2006 级 MPA 班, 长沙 410073)

摘要:公共政策是维护公共利益的重要公共产品,是民意民需的反映与表达。公正是其内在固有含义,听证是公民参与政策制定是实现途径之一。但是由于各方面的缘由,听证执行在现实操作中存在着诸多问题,主要在代表的遴选程序不清、听证议题设计不合理、信息公示及表达不足等。解决听证制度存在的诸多问题,当前必须明晰政府听证部门在听证活动中的职能,严密规范相关法律程序,确保信息传递的充分及时,建立对听证的监督审查制度。

关键词:听证执行;公众参与;公共政策

公共政策是公权组织对资源进行分配的公共产品之一,是公权组织解决问题的主要行为结果表达。它是公意的集中反映,以公共利益为依归,公平、正义是其最大价值追求。随着社会的发展及民主观念的进步,公共政策的民主化、科学化成为广泛民意及民需的必要回应,党的“十六大”报告提出:“完善重大决策的规则和程序,建立社情民意反映制度,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,完善专家咨询制度!实行决策论证制和责任制,防止决策随意性。”^[1]因为只有更公开、更透明、更民主的决策制定形式才能保证政策的民主化、科学化,从而达成维护公众公正的目标。那么让广泛的公众参与决策制定即是必要的,亦是有效途径。

听证制度是公众参与公共政策的主要方式,也是现代新型政府行为实施的核心制度。随着 1996 年 3 月第八届全国人大第四次会议通过的《行政处罚法》、1997 年的《价格法》中初步阐述了听证制度,2003 年 8 月 27 日,在第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议上通过的《中华人民共和国行政许可法》又确立了行政许可听证制度,进一步推广了行政听证制度。并且自从我国于 1993 年在深圳首次举行行政听证,听证制度在中国的各地、各领域得以实践,然而实施的效果并不令人满意,并没有达到听证制度建立的预期目的,“逢听必涨”成为人民群众心头之痛,直接导致了政府公信度的下降。

1. 听证执行在公众参与公共政策方面存在的问题

1.1 代表的遴选透明度不够,相关法律程序不清晰

在现代社会,听证主要是听取利害关系人的意见,这已成为公民不可或缺的程序性权利。由什么人参加听证,担任听证代表,是听证真正发挥作用的重要前提,而对于听证参加人员我国的相关法律的规定几乎都是语焉未详。《行政处罚法》规定,有权参加听证会的是当事人,这个当事人仅指管理相对人,具体是指被行政机关认为有违反行政管理秩序行为的公民、法人或其他组织,但是并没有规定和案件有关的第三人是否可以申请参加听证。从具体操作来看,第

三人一般都不申请进行听证,也没有参加听证。只有《行政许可法》规定了参加人员是申请人和利害关系人。^[2]但是在实际中,如何确定代表人员及其比例就成为具体组织听证部门根据需要随心所欲安排的事情了。比如2006年4月,北京出租车调价“听证会”的代表共有25名,由三方面组成:一是来自北京市发改委价格听证会的常设代表库,共有9位,其中有人大代表两名,政协委员两名,还有居委会等社会各界代表5名;二是消费者和司机代表共8位,其中出租司机代表两位;三是经营者代表,由北京运输管理局推荐,共8人。^[3]全市9万多出租车司机只有2名代表,而出租经营企业却有8名代表。试问代表是如何产生的,选出来的代表是如何有代表性,比例是如何划分的,这能代表最广泛利益关联体群众的观点吗?这都给我们留下了诸多疑问,也值得思考。

1.2 听证议题的设置不尽合理

听证的中心环节是参加听证的各方围绕听证议题表达自己的主张,并提供证据,相互进行辩论、质证。听证议题的设置,无疑成为听证的关键所在。^[4]而在实际操作中,听证议题往往是由政府单方决定,代表只有被动接受的份,同时避免了不同建议的提出以及讨论,实际上可能会扼杀民意,违背了听证会的真正意义,成了“走过场”,大大损害了民众的意愿、制度的权威以及政府的公信力。听证就设定一个议题,使其在听证之程序公正的外衣下掩盖了其决策过程中的独断行为,不利于政府决策的公正合理,同时也加重了政府的决策成本。

1.3 听证材料的精确性及真实性不够确切

不同的利益群体为了保证在制订公共政策中保障自身利益得到最大体现,往往在提供听证材料时有意无意地提供对自身有利的材料,这是个不争的事实。而如果听证过程采用了某个利益集团单方面提供的数据,必将对其他利益群体造成损失,从而发生社会的一部分以另一部分牺牲为代价而受益的情况,这就失去了听证活动实施的意义。如2006年4月北京出租车调价“听证会”,单方面由出租车经营公司提供盈利状况,它的资料有没有经过审计,谁去审计的?审计公司是谁?有没有确认它利润的报表或者亏损的报表是真实的,这在现有的情况下是非常重要的,一下子推翻它的体系是不太可能的。另外,提供材料,坚持说由于兼并的时候不盈利,不盈利的真正原因是什么?如果是由于经营不善造成的呢?特许经营权为什么只发放给这些出租车公司,而不是向别的市场放开?

1.4 信息公示及传达不充分,未能广泛得到最广大民众的意见

公民或公民团体是公共政策的信息来源。任何一项政策的实际需求总是来自社会的实际需要,代表公众实际利益和要求的政策总是从公民社会首先萌发。任何公共政策都是涉及广大民众并以保护其基本利益为目的的。“通过政治的或‘输入’的过程,我们将讨论需求流如何从社会进入政体以及这些需求转换为官方的政策。”^[5]但听证之前的信息没有及时通过各种媒介进行最大范围的宣传,这对民众是不公平(如北京出租车涨价听证会材料,据新闻媒体反应,事先发给听证代表的时候,有几个小字样“保密40天”)的,出租车调价也是关系民众利益的重大社会问题,经各媒体反馈来看,此调价决策的反对比例较大。实际上出租车运价调整,事关公众利益,在制定运价调整方案时,听证组织应对为何涨、如何涨、涨多少做出详细的说明,拿出令人信服的理由。

其他还缺乏对听证后制定的政策反馈规定及修正程序。因为“任何一项政策必须回到公民社会中被检验,没有现实的需要和检验公共政策的优劣是无法判断的。”^[6]决策只有经过检