

~ Handbook of Price Hearing ~

价格听证指南

—— 李 亚 李富成 / 著 ——

. 294. 4



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

011

~ Handbook of Price Hearing ~

价格听证指南

—— 李 亚 李富成 / 著 ——

D922.2844
L310



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

价格听证指南/李亚, 李富成主编

北京: 中国经济出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9190 - 3

I. 价… II. ①李… ②李… III. 价格—行政管理—立法制度—中国 IV. D922. 294
D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 060368 号

责任编辑 路巍 (电话: 13366355044 E-mail: luweihi@yahoo.com.cn)

责任印制 张江虹

封面设计 任燕飞设计室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 11.25

字 数 130 千字

版 次 2010 年 1 月第 1 版

印 次 2010 年 1 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 9190 - 3/F · 8149

定 价 28.00 元

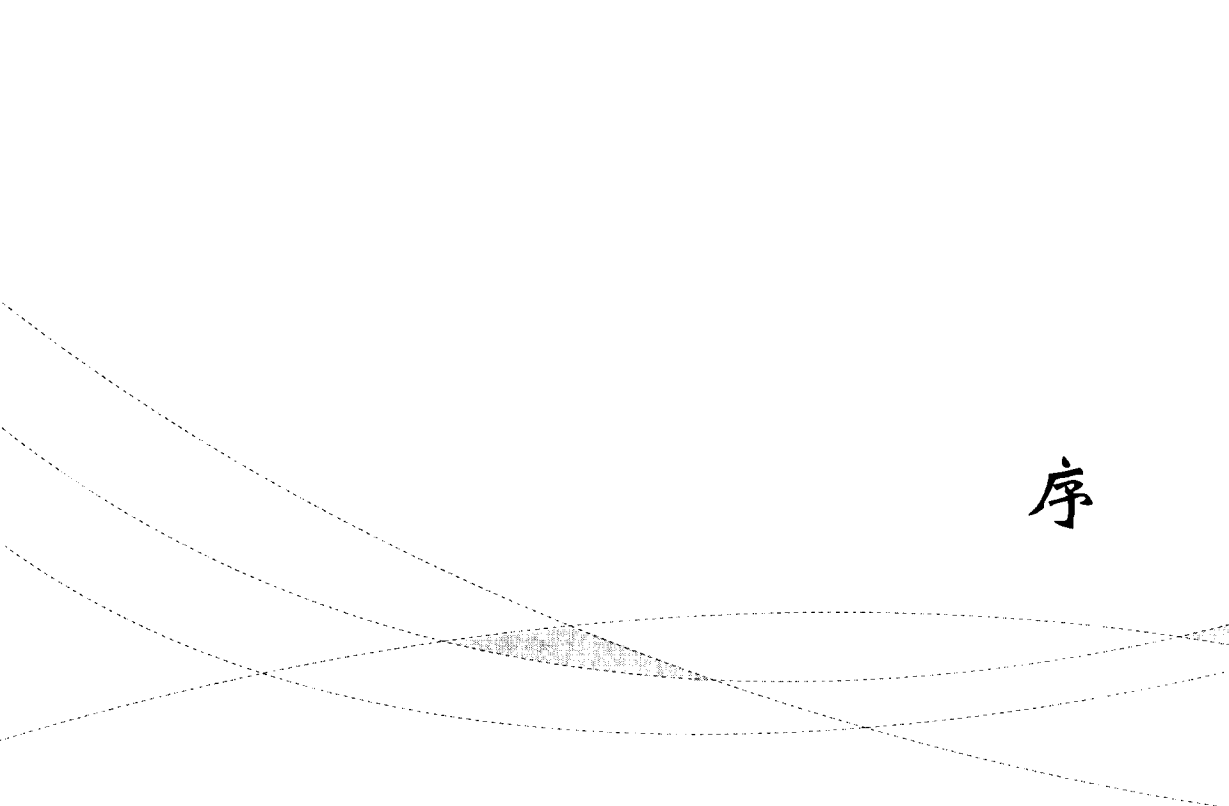
中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794



序

价格听证实已经十余年，目前已成为颇受关注的一种公众参与形式。通过价格听证，消费者、经营者等利益相关方获得了价格决策中一定的话语权，促进了中国价格决策的科学化和民主化。

但是根据我的观察和研究，经历了这几年的公众参与热潮后，价格听证在实践中面临的质疑也随之水涨船高，一定程度上影响了公众参与的积极性，甚至形成了一种“逢听必涨”的民间主流舆论。政府的价格决策因此面临一定程度的公信力危机，价格听证制度走到了十字路口。

价格听证面临的一个突出问题是，《价格法》的规定过于原

则化，国家发展与改革委员会出台的《政府制定价格听证办法》和各地制定的“实施细则”虽然相对来说细化了不少，但是还远远不足以给价格听证的组织者提供全面、系统、详细的操作指导。这种缺失导致在价格听证的许多细节问题上，各地的实践工作者不得不做很多重复性的初级探索工作。然而，受制于我国的体制和传统，在缺乏上位法依据或者上级机关没有点头许可的情况下，“多一事不如少一事”，“宁可少办事，不可多惹祸”的观念往往制约着探索的力度和成效，从而使得价格听证始终在一个较低的水平上徘徊。同时，关注价格听证的公众，尤其是听证会参加人或者听证会代表，也一直处于自发的参与状态，参与意识、观念和技巧都是比较初级、朴素的，要么毫无经验地参与价格听证，要么参与一次后获得的宝贵经验再也没有用武之地。这种状况使得公众在价格听证中难以分享实质意义上的话语权，影响了价格决策的公平性。

李亚博士和李富成博士合著的《价格听证指南》（以下简称《指南》），从一个新的视角，为解决上述问题做出了可贵的努力和探索。《指南》的“价格听证组织者指南”和“价格听证参与者指南”，分别为两类对象提供细化和可操作的程序与方法，既能够满足价格听证组织者和参与者的迫切需求，提升价格听证组织者和参与者的能力，保障价格听证的质量，也有助于价格听证经验的总结、提升和传承。

《指南》的定位不同于其他有关价格听证的论著，它注重实用性、行动中的可操作性，强调价格听证的高标准，突出探索性

和适当的前瞻性。而要达到这一标准，必然以著者对价格听证理论、制度和实践的深入研究和广泛关注为前提。在我看来，《指南》所具有的一个基本特征正是，既与目前相关法律、法规、规章保持一致，力求体现其立法精神，又在吸收各地探索性实践经验的基础上，提出了一些前瞻性的建议，对价格听证的组织者和参与者来说很有参考价值。

政府应当秉承什么样的观念去组织价格听证，是把价格听证视为“麻烦制造者”，还是“合作共赢的机遇”？公众应当抱持什么样的期待去参与价格听证，是去痛痛快快发一顿牢骚，还是寻求创造性解决问题的机会？这在当下，仍然还是个问题。然而，这个基本观念问题，正是影响价格听证效果的重要因素。我注意到，《指南》通篇都贯穿和倡导一种积极的听证观念，时时为组织者和参与者传递共赢的精神，可以说正契合当下引导、培育新观念的需求——既然总归要听证，那就要做到坦坦荡荡！如果非得要涨价，何必不涨他个明明白白呢！

《指南》面向两类读者群，为此分作两个部分，第一部分可以作为政府价格主管部门工作人员的参考手册，第二部分既可供听证会参加人自行参考，也可作为培训听证会参加人的辅助材料。此外，《指南》可以帮助关注价格听证的各界人士更详细地了解价格听证制度，其中的许多基本理念、方法和技巧，对其他类型的公众参与活动也不无裨益。

本书作者的知识背景，使《指南》具有较为突出的理论和实践相结合以及交叉学科研究的特点。李亚博士目前任北京理工大

学管理与经济学院副教授，主要从事政策制定和公众参与中的理论研究，特别关注如何通过理论、方法和技术的创新，提升公众参与的质量和效率、促进多元利益的协调和共赢。李富成是北京大学法学博士，现任国务院法制办政府法制研究中心副处长，从事民商、经济法和行政法等领域的法律和政策研究，参与过不少国家法律、法规、国务院文件的研究、起草和审查工作。前者擅长理论研究，后者有较丰富的立法工作经验，《指南》很好地做到了理论和实践的结合。两位作者分别具有公共管理和法学的知识背景，在对价格听证的把握上，既反映了公共管理对公平和效率的追求，也强调了充分尊重和践行立法精神，这种学科交叉和互补有助于进一步提升《指南》的实用价值。

在实践的基础上编制手册或者指南，是国外开展各类公众参与活动时的通行做法。据我所知，这本《指南》是在价格听证方面的首次尝试。我衷心希望，本书作者的研究成果能够激发同仁更多卓有成效的探索，推动我国的价格听证尽快跨过眼下这个十字路口，推动制度的进一步完善和实践的进一步发展。

彭宗超

清华大学公共管理学院

2009年8月

前言

价格听证是一种具有中国特色、较有影响的公众参与形式，在科学、民主、公正地制定价格的过程中发挥了重要作用。同时毋庸讳言，近几年的价格听证也招致了诸多质疑。

为了价格听证的发展和完善，研究者和实践者都付出了不少努力，包括开展理论研究和实证分析，组织实践经验交流，修订完善有关规章制度等。但是，仅有这些是不够的。提高价格听证的公信力，更好地发挥其效用，还需要相关知识的持续积累、听证过程细节的探索和规范化，以便增强价格听证组织实施的科学性和可操作性。

在这方面，发达国家或国际组织有一个很好的经验可供我们

借鉴，就是编撰各式各样的公众参与手册或指南，使公众参与更富有成效。例如，欧盟、欧洲经合组织（OECD）、美国（包括联邦、州和地方政府）针对听证以及其他许多类型的公众参与活动，都出版了不少手册（manual 或 handbook）、指南（guide 或 guidelines）。这些手册或指南多是内容翔实、形式生动、具有很强的操作性，一册在手，即使是初次组织者都可以很好地完成任务。

手册或者指南之所以大行其道，在于其具有很强的操作性，不仅告诉公众参与的组织者按照法律要求该做什么，更重要的是详尽地指导其如何做、怎样才能做得更好。和一般的经验交流相比，手册或者指南将经验知识系统化并加以提升，是一种体系化的知识，更便于知识或者经验的传播继承。把实践证明成熟、可行的经验和认识吸收到规章制度中，无疑也可以促进公众参与经验的总结和传承。但是相比于时间漫长、程序复杂的立法程序，编撰手册或者指南可以迅速地把新经验和一些前瞻性的方法吸收进来，更有时效性，内容也丰富得多，好的手册或者指南甚至可以做到事无巨细，包罗万象。

政府出台的价格听证规定具有明显的规范属性，如国家发展与改革委员会《政府制定价格听证办法》（以下简称《办法》）只是框架性规定，一些地方制订的配套“实施细则”略详细一些。与国外相比，目前我国还缺乏较细致、具备可操作性的价格听证实施指南或者技术手册，使得各地开展价格听证的经验难以

得到系统的总结、提升和传承，许多地方不得不做很多重复性的探索工作，给价格听证的实施造成了困难，也制约了价格听证的发展、完善。

此外，参与到价格听证过程中的公众也有一个经验的总结、提升和传承问题，特别是听证会参加人，也就是通常所说的听证代表。听证会参加人多临时产生，即使有一定能力甚至专业背景，但是在如何充分有效地履行听证职责等方面多数是新手。不少公众参与者，刚刚通过一次参与的经历领悟到一些经验，就往往再无用武之地，而新的听证会参加人又是从头学起。这既是参加者个人的遗憾，也是制度和社会效率的损失。

本指南就是为解决上述问题所做的一个尝试。全书分为“价格听证组织者指南”（第一至七章）和“价格听证参与者指南”（第八至十四章）两部分。

“价格听证组织者指南”面向价格听证的组织者或者主办者，即政府价格主管部门工作人员，主要是在相关法律、法规、规章有关规定的基礎上，结合各地经验，细化价格听证程序，为价格听证的组织实施提供全面的技术支持、具备可操作性的方法集和行动指南。“价格听证参与者指南”面向价格听证的参与者，包括获得进场机会的听证会参加人和有兴趣的场外人员，以通俗易懂的形式帮助其了解价格听证制度的相关背景，分析参与价格听证时遇到的共性问题，提供有效参与的技术支持。为了便于使用，本书在附录部分还附上1997年颁布的《价格法》以及2008

年修订的《政府制定价格听证办法》。

在定位方面，本书力求突出以下四个特色：

第一，着墨组织实施细节，注重可操作性。例如，关于听证前如何进行筹划和准备，如何产生听证会参加人等问题，《办法》里要么没有涉及，要么只有概要性规定，“价格听证组织者指南”逐一展开讨论。再如，“价格听证参与者指南”就如何分析定价听证方案，如何进行简单的调查研究，如何准备精练有力的证词，如何提出创造性的改进方案等介绍了一些技巧或者思路，使听证会参加人能高起点、高效率地参与价格听证。

第二，为价格听证的组织者提供可选择的方法集或者工具箱。价格听证的实践应当是丰富多彩的，听证会参加人的产生方式、听证会上是否安排辩论等细节安排，在不违反有关规定的前提下，应当反映各地的实际情况或者具体的听证情景，没有统一的标准。有鉴于此，指南列出了某些环节可以选用的各种方法，并讨论其利弊，供读者参考。

第三，强调价格听证实践的高标准，突出探索性和前瞻性。《办法》规定的只是价格听证的最低行为标准。然而，无论从组织者还是参与者的角度来说，价格听证实践应当尽可能地追求高标准。价格听证制度应该是“活”的，而丰富的实践正是价格听证制度发展的源头活水。因此，指南既与目前相关法律、法规、规章保持一致，力求把握其立法精神，又在吸收各地探索性实践的基础上，提出了一些前瞻性的建议，以实现高标准地办好价格

听证。在指南中，这些细节“增量”以建议的形式表达，供价格听证的组织者和参与者参考。

第四，传递积极、共赢的听证理念，促进观念转变。通过近年的观察，我们发现，影响价格听证效果的一个重要因素在于观念：一方面，一些组织者顾虑，充分的公共参与和利益博弈，可能会激化消费者和经营者的矛盾，使局面变得不可收拾；另一方面，不少消费者和经营者，仍旧抱着“非输即赢”的心态去理解或者参与价格听证，忽略了通过创造性的解决方案打开共赢空间的机会。针对这一现状，本指南强调树立积极听证的观念，为组织者和参与者传递共赢的精神。

在形式安排上，两个指南前半部分都是介绍听证和价格听证的基础知识，后半部分的内容则突出实践中的可操作性。两个指南在基础性知识介绍部分内容略有重复，这是考虑它们面向不同的对象，为了便于价格听证的组织者和参与者分别使用，两部分内容都成为相对完整的体系。行文上，“价格听证组织者指南”略微专业些，“价格听证参与者指南”则以问答的方式，采用公众易懂的语言来叙述。

本指南以《办法》为基础。需要说明的是，对于《办法》的某些术语，我们还是持一定的保留态度，如2008年的《办法》将原来的“听证会代表”改为“听证会参加人”。我们认为，“听证会代表”或者“听证代表”是已经广为社会接受、深入人心的概念，突然换一种说法可能在一段时间内会产生混乱，也未

必能够改变公众的使用习惯。此外，只有在听证会上陈述意见的人能够代表相关的利益群体，听证会才能达到其目的。“听证会参加人”强化了个体意味，淡化了“代表”的意蕴，不尽符合价格听证制度的本意。但是为了保持指南和现行规定的一致性，我们还是采用了新《办法》的说法。

本指南的第一、第二、第三、第七、第八、第九、第十、第十四章由李富成撰写，第四、第五、第六、第十一、第十二、第十三章由李亚撰写，由李亚统稿。本指南的最初基础是福特基金会资助撰写的《价格听证组织者手册》和《价格听证参与者手册》。本书作者是这两份手册的联合主编，魏武、杨艳、黄洁萍也参与了手册的撰写工作。指南的基本思路源于上述两份手册，但是在结构和风格上进行了重新设计，内容也进行了彻底的重写。我们感谢魏武、杨艳、黄洁萍对早期手册版本的贡献，但是本书的责任由李亚、李富成承担。

本指南的研究和出版工作得到福特基金会的大力资助。特别感谢福特基金会主管项目官员贺康玲（Kathleen Hartford）女士对本书的建议和指导。指南中的部分研究还得到国家自然科学基金的资助（No. 70503004）。一些学者和官员也对撰写需求和初稿提出了宝贵意见，在此一并感谢。衷心感谢清华大学公共管理学院彭宗超教授为本书撰写序言。此外，还要特别感谢中国经济出版社路巍女士为本书出版付出的努力。

各种公众参与活动有不少相通之处，我们期望，这本价格听

证指南能够对其他形式的公众参与活动，发挥一定的参考作用。

作为具有中国特色的公众参与实践，价格听证仍在不断地发展中。指南显然也应该动态更新。我们希望根据各方意见以及价格听证发展中的实践，对本指南不断丰富和完善。为此，期待您随时将关于本指南的任何意见或者建议，发送电子邮件至 liya@bit.edu.cn。

李 亚

2009 年 8 月

目 录

前 言	1
-----------	---

第一部分 价格听证组织者指南

第一章 听证基础知识

一、听证和行政听证概述	3
二、听证的分类	5
三、行政听证的基本原则	7
四、行政听证制度的功能	11

五、我国的行政听证制度和实践 13

第二章 价格听证概述

一、价格听证的概念和特征 16

二、价格听证制度的发展和体系 18

三、价格听证制度的主要内容 20

四、价格听证制度存在的问题和完善建议 27

第三章 价格听证中的主体

一、定价机关 32

二、听证组织机关 33

三、听证人 35

四、听证会参加人 36

第四章 价格听证的筹划和准备

一、价格听证的两种不同实施策略 40

二、筹划价格听证需要考虑的问题 41

三、公众参与和公众意见处理 43

四、价格听证的成本 46

五、听证会参加人的人数和构成 47

六、消费者参加人的遴选方式 48

七、其他听证会参加人的产生方式 51

八、听证相关信息和材料的公告 53

九、价格听证会时间和地点的选择 56

十、听证人和听证会主持人的确定 57

十一、协助听证会参加人做好相关准备	57
十二、听证会参加人的培训	59
十三、旁听人员的确定	60

第五章 价格听证会的举行

一、价格听证会的会务准备	61
二、价格听证会的普通程序和简易程序	63
三、观点陈述、质证和辩论的形式安排	64
四、听证会的分次举行	65
五、听证会的会场管理	66
六、听证会主持人的职责	67
七、听证会的时间控制	68

第六章 价格听证会后的安排

一、听证笔录和听证报告	69
二、价格决策的做出	70
三、利益的协调和创造性共赢	70
四、价格决策结果公布与说明	73
五、价格听证的总结和评估	74

第七章 违反价格听证规定的法律责任

一、追究法律责任的依据	76
二、追究法律责任的方式	77
三、定价行为违反听证规定的相关民事责任	79