

2005 年广州市公务员录用考试《申论》试卷

满分 100 分时限 120 分钟

一、注意事项

1. 申论考试是对应考者阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。
2. 作答时限：120 分钟。其中阅读资料 30 分钟，作答 90 分钟。
3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”依次作答。

二、给定资料

材料一

2005 年 9 月 27 日上午 9 时，一场注定要载入中国史册的立法听证会，在亿万中国人的关注中准时在北京举行。

“我的观点是：个税免征额全国统一调整到 2500 元；根据纳税人所负担的消费性支出征收个人所得税；个税免征额根据通货膨胀率进行相应调整。”第一个发言的听证代表、来自四川鼎立律师事务所的律师李声雯语气坚定地说。

这是《立法法》规定立法听证制度以来全国人大常委会立法中举行的第一场听证会，这是与所有有收入的中国人相关的听证会。在这场由全国人大法律委员会、财经委员会和全国人大常委会法工委作为听证人的听证会上，面向全国征集的 28 名听证陈述人，针对现行个税“起征点”从 800 元提高到 1500 元发表了意见和建议。一时间，“个税听证”成为中国百姓普遍关注的热点。中央电视台对此次听证会进行了分段报道，新华网、人民网等网络媒体也进行了实时文字直播。“这是向税务立法民主化迈进了一大步。”中国法学会财税法学研究会会长刘隆亨说，过去在立法环节当中，专家比普通民众有更多的机会表达自己的建议，但这并不能代替民众参与立法。专家指出，由民众参与确定合理的税负水平，进而防止政府滥用征税权力，是现代民主社会的一项基本原则。实际上，此次听证的“高规格”也是其吸引眼球的重要原因。不少受访者对记者说，他们的关注不仅是因为自身利益，也不仅是因为听证会这种形式，更是因为此次听证会规格之高、组织之严谨。“百姓亲眼目睹高层立法机关听取民意、民主立法的过程，这确实是一个明显的进步。”北京市民谢明声说。

材料二

2005 年 9 月 4 日至 9 日，第 22 届世界法律大会在北京、上海两地召开。记者就听证会这一主题采访了中国法学会行政法研究会副会长、上海交通大学教授叶必丰。

记者：公众参与政府行政的主要形式有哪些？

叶必丰：公众参与政府行政的行为可分为行政程序启动前和程序启动后两个阶段。在程序启动前，老百姓有申请、申报、举报的权利，对这些权利的运用实际就是参与政府行政。对政府部门有要求，即可提出申请，如近几年国土资源部门和劳动部门受理的公众申请就比较多。申报是指诸如向海关申报进出口商品检验，向税务部门申报都成为一种自觉，既可减少政府强制降低行政成本，这也是社会诚信的重要内容。对于举报，大家都比较熟悉，它是公众参与制止违法行为的参与方式，是公众与职能部门的合作。目前，行政程序启动后公众的主要参与方式就是参加听证，主要就一些社会普遍性问题或牵涉多方利益的问题发表意见，然后由政府部门平衡意见，作出决策。

记者：目前公众参与的听证会主要涉及哪些领域？

叶必丰：目前公众参与的跨年度听证会主要涉及 4 个方面：立法、价格、行政处罚、行政许可。从这 4 个方面延伸出去，听证的涉及面就很广了，可以涵盖政府行政的方方面面，人们见得最多的往

往是价格的听证，因为这涉及老百姓的切身利益，媒体也会更加关注。

记者：听证会作为一项制度还有哪些不足？

叶必丰：从法制的角度看，目前除了行政许可法规定了“听证是作出行政决定的依据”外，其他法规中还没有明确规定。因此，既然听证会已经成为公众参与政府行政的一个相对普遍的制度，就应进一步确定听证会上的意见与政府决策之间的关系，最起码要说明采纳与不采纳的理由。听证费用也是需要破解的问题。目前的听证都由政府部门组织，费用也由政府部门承担，因为从法律上讲，参加听证是免费的，这样就增加了政府的行政成本，其实不同的听证有不同的受益方，比如价格听证，自来水提价、火车票涨价、景点门票涨价，最终受益的是一些事业单位或企业，听证成本就不应该完全由政府“埋单”，应该由受益方承担。所以，对听证会要分类，有受益方的由受益方承担费用，涉及普遍的公众利益的则由政府承担，不能一概而论。

材料三

2003年7月15日，民航票价听证会在北京召开。与一年前铁路票价听证会引起热切期盼不同，这个民航票价听证会并没让人抱多大希望。对这次听证会最多也是最时髦的评价，归纳起来不外乎三个字：“走过场”。

中国社科院工业经济研究所副研究员余晖表示，这次民航票价听证会甚至根本就没有必要举行，因为听证会所要听证的内容本来就没有必要听证。“中国民航应该是充分竞争的行业，政企已经分开，民航总局就不应再管了，现在以防止国有资产流失为由举行听证会，不会得到消费者的认同。若有一点收获的话，大概就是暴露出民航公司的不可控成本，”

尽管民航总局曾多次发布“禁折令”，不许“明折暗扣”，但低至一折的机票也照样在市场上出现，这是市场经济的必然选择。同一条航线航班多了，票价就成为最有竞争力的法宝，打折让人坐飞机，总比空着飞要好。难怪一位航空公司老总面对听证方案不屑一顾：“我们一直是这么操作的嘛，有什么新鲜的？”

材料四

广州地铁线网票价方案听证会于2005年12月12日上午在广州大厦举行。“三套备选方案都不是市民期望的降价方案”。由地铁公司提出的三套方案，没有代表赞成第一、二方案，多数代表在提出修正意见的基础上给第三套方案投了赞成票，代表们提及最多的完善之处即是调整起步价和扩大优惠范围。“非要选一个只能选方案三。”

根据最后统计，28名听证代表中有2人完全同意方案三、21人在向第三套方案投赞成票的同时表示该方案的修正空间比较大，并提出了自己的意见。

广州市社科代表蔡国萱表示了自己的“无奈”，“虽然第三套方案修正的空间比较大，但由于听证材料对方案三论述最详细，对第一、二方案论述比较粗略，因此只能选择方案三，有点无奈。”

广州市政协委员丁延辉表示：“这三个方案都不是市民期望的降价方案，第三个方案相比较第一、二个有明显的优势，所以如果非要从这三个方案中选一个，只能选第三个。”

材料五

北京6个世界遗产景点的门票可能大幅度调高的消息传出后，一时间舆论沸沸扬扬，反对声浪接踵而来。以《人民日报》、新华社为代表的主流媒体纷纷发表言论文章或读者观点，对调高门票价格进行质疑。在网络上，反对提价的声音已成压倒性形势——近日新华网上收到网民发表意见的帖子有1000余条，其中95%的帖子持反对态度。

而与上面反对声音形成鲜明对比的是，2004年11月30日参加世界遗产门票调价听证会的21名听证会代表均表示，支持提价，只不过其中有人对涨价幅度有争议。这样的鲜明对比不禁让人疑惑：为何听证会代表的意见会站在民意的对立面，而且会如此一致？

6个世界遗产之一的故宫的门票调价听证会是一个没有听证双方激烈抗辩和全力博弈的听证会。这样的听证会与其说是听证会，不如说是一个商量涨价幅度的协调会；与其说有关方面在听取公众意见进行决策，不如说有关方面在借听证会之机确立涨价的合法性。可以看到，此次听证会代表赞成涨价，走向民意反面的现象并非孤立。之前国内召开的不少价格听证会上，听证会代表们违背民意，力挺涨价方案已经成为了一种普遍现象，那些旗帜鲜明反对涨价的听证会代表总是不多，使得许多民众对听证会产生了诸如“作秀”“走过场”的认识。对听证会的不信任，是对中国法治进程的伤害。

材料六

听证程序在国外作为一项法律制度已有几十年的历史了，在程序法制比较健全的国家是普遍适用的程序，是整个行政程序中的核心内容，充分体现了行政程序三大原则：公正、公开、参与。在普通法系国家，听证制度来源于英国的自然公正原则，它包括两个程序规则：(1)听取对方意见；(2)不能作为自己案件的法官。其中第一条听取对方意见被认为是听证程序的规则。美国的《联邦行政程序法》是一部较早确定行政听证制度的法律规范。在美国，听证的权利不仅是一般的法律规则，还是一项基本的宪法权利。现在世界上法制发达国家都在行政程序法中明确规定了听证程序。我国《宪法》第27条规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”这一规定为在行政程序中建立听证程序奠定了宪法基础。1996年公布的《行政处罚法》首次引入了听证程序。《行政处罚法》第42条规定：“行政机关作出责令停产停业，吊销许可证或执照，数额较大的罚款等决定前，应告知当事人有要求举行听证会的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。”1998年5月1日起实施的《价格法》对价格听证也作了明确规定。第23条规定：“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、可行性。”2002年颁布的《政府价格决策听证办法》对价格听证的程序作出了详细的规定。

2000年通过的《立法法》也规定在行政法的起草过程中为广泛听取意见可以采取听证会的形式。2004年7月1日起施行的《行政许可法》以专节对听证程序作出了详细具体的规定。

材料七

当前行政执法机关和行政执法人员在执法中存在哪些突出问题？群众反感哪些行政执法用语、着装和执法方式？……2005年11月10日下午3时到5时，重庆市政府法制办在新华网（重庆频道）举行全国首个网上立法听证会。在短短两个小时听证会上，参与听证的政府相关人员和社会各界代表围绕上述问题纷纷发表意见和建议，市民也通过登陆新华网（重庆频道）的方式在网上发表自己的看法。听证会开始不足20分钟，便有上万条网民留言，对诸如执法人员着装采用何种颜色，执法过程中处罚和调查应该分开等细节问题提出意见。据了解，此次网上听证会是重庆市政府为拟定的关于“坚持以人为本创新行政执法”政府规章征求市民的意见和建议。参加听证的有来自重庆市人大法制委、政府法制办以及市级20多支行政执法总队的负责人。

材料八

由于听证会组织者的独立性不足，并且缺少一个成本监审程序，导致我国听证会制度很容易沦为某些既得利益集团操纵价格、压制民众利益诉求的工具。这些弊端亟待通过改革加以解决。

首先，听证会组织者的独立性问题亟待解决。西方发达国家的经验表明，只有由独立、超脱、具有权威性的机构主持听证，才能从根本上保证听证会不会流于形式，不会被相关利益集团操纵。

而我国的价格决策听证会在制度设计时直接规定“由政府价格主管部门组织”，而被听证的对象往往是由其所主管或者由另一政府机构所主管，这本身就决定了听证会的组织者与被听证对象之间存在着千丝万缕的利益联系，而根据听证会的基本原理，有着利益牵连的一方应该回避而不能参与更不能主导价格听证会。但政府组织听证会本身恰恰就是我国听证会制度所规定的，因为这一制度设计弊端，原本应该组织听证会的政府部门甚至越过价格听证程序直接涨价。

正是由于听证会组织者的独立性不足，听证会很容易被相关利益集团影响乃至操纵，在有的听证会上，代表们清一色地支持既得利益集团提交的方案本身就是这一弊端的真实写照。许多价格听证会不仅不能像美国的听证会那样导致准入制度的变革从而使价格因引入竞争而持续降低，甚至连价格本身的调整也常常与民众的意愿相左。在北京某景点门票的涨价听证会上，听证代表们大都同意涨价，而民意调查显示，民众一边倒地反对涨价。如此鲜明的对比充分显露出听证会与民意的背离程度是何等严重。

其次，在我国价格听证会制度上，缺少一个成本监审程序。从根源上来看，价格听证是公众与垄断集团利益博弈、维护自身权利的“公器”。但是，价格管理部门常常既是价格的制订者和维护者，又往往是听证会的组织者，这本身就决定了听证会制度加大了公众维护自身利益的难度。

三、申论要求

（一）认真阅读上面的材料，请用不超过 300 字的篇幅概括近 5 年来中国听证制度的发展状况。
(30 分)

（二）请你对所给材料进行分析和理解，用 800 字左右的篇幅论述如何通过听证这一形式进一步提高公众对国家管理工作的参与程度。（70 分）

2005年广州市公务员录用考试《申论》试卷参考答案

（一）答案提示

（1）听证会涉及的内容和领域日益广泛，包括立法、价格和行政管理等各方面，扩大了民众对国家管理的参与程度；听证会形式不断丰富，从仅限少数人参与到吸收不同阶层人士共同参与，从单一的媒体宣传到通过电视、网络直播听证过程；这些表明听证制度进一步走向开放和公开。

（2）听证程序通过立法规范听证制度，强化听证监督，确立听证会在公众参与政府行政过程中的地位；听证结果更加真实、普遍地反映群众意见，成为民众的发言平台；这些表明听证制度正逐步发挥其应有的作用。

（3）虽取得较大进展，但仍存在问题：如听证会组织者独立性不足；听证背后利益博弈的不均衡；代表遴选不科学，一些听证会程序合法性遭到质疑；听证制度遭遇“公共信任危机”；听证会成本监审程序缺失等。

（二）参考范文

规范听证制度携手公众参与管理

听证会制度是公共政策维持公共性的民主路径。但我国听证会制度尚处于起步阶段，实践中还存在很多“技术缺陷”。

听证会的听证效果不尽如人意的原因有三：首先是听证会制度立法和执行脱节，听证程序的合法性令人质疑，进而使听证会也达不到令人满意的效果；其次是听证会缺乏社会各界的广泛参与，听证代表遴选不科学，而“走过场”的听证会又令民众怨声连连，进而形成恶性循环；最后是整个听证过程缺乏强有力的监督，其中包括政府监督和群众监督。如何规范听证制度，进一步提高公众对国家管理工作的参与程度，这是摆在党和政府面前的一大问题。

针对这一问题，建议社会各界共同携手、通力合作，切实做到以下四点：

第一，加强对听证过程的监督力度，让听证会整个过程公开接受社会各界监督，力求使听证过程透明化、公开化。各级政府成立专门的听证监督小组，听证过程要安排专人全程记录，记录结果即时公布。必要时还可建立专门的网站和开通电话专线接受各界意见，尤其要重视普通百姓的声音。

第二，扩大听证会参与者的范围，力求使听证效果专业化。邀请相关领域的各部门领导、各机构组织的负责人员参加听证会并发表意见。降低听证会代表的准入门槛，充分考虑老百姓尤其是社会基层民众的意见。各类意见要经决策部门系统分析、研究。

第三，加强对听证会制度的宣传教育，普及听证会制度的相关知识。通过电视、报纸、网络等媒介建立多种形式的法制交流平台，广泛开展各类宣传会、报告、讲座等活动，力求公众知晓听证的重要性，使听证意识深入人心。

第四，借鉴国外有关听证会制度的成功经验。立法机关以及社会各领域的专家学者应定期举行研讨会议，深入研究、探讨听证制度比较完善国家的发展过程及其在民众中产生的反响，并立足于我国的基本国情，有针对性地吸收借鉴。

规范听证制度任重而道远，相信在社会各界力量的共同努力下，公众参与国家管理的积极性一定会得到调动，参与度也会相应地得到提高。