

美国州议会的听证制度

□ 张文麒

美国联邦宪法强调，任何权力必须公正行使，对当事人不利的决定必须听取他的意见。这是普通法的自然公正原则。在司法领域，这个原则表现为法官判案时必须听取双方意见，不能偏听一面之词；在行政领域，这个原则表现为行政机关的决定对当事人有不利影响时，必须听取当事人的意见，不能片面认定事实，剥夺对方的辩护权利；在立法领域，这个原则表现为立法机关制定的法律对当事人有不利影响时，应当听取当事人的意见，广泛收集信息，使制定的法律更为公正、合理；同时，对政府的有关问题进行必要的调查。这种听取利害关系人意见的程序，被法律称为听证。听证，在美国人眼里是国家机关公正行使权力的基本内容。

美国的听证制度，大致可以分为两种类型：一种是正式程序听证，多用于司法领域，亦称审判型听证；另一种是非正式程序听证，几乎适用于全部行政裁决和议会立法。和正式程序听证相比，非正式程序听证具有更多的灵活性和适应性，而且不妨碍行政效率，能够保持当事人的合作和团结。正式程序听证只能用于解决特定的事实争论。如果所争论的不是事实问题，而是政策问题，涉及的不是特定的人或特定的事，而是很多人或相当广泛的事实问题，即立法性事实，这就需要采取非正式程序听证代替正式程序听证。

美国州议会的听证基本上都采用非正式程序听证，制定法规、作出决定依据的是立法性事实，即不局限于特定个人或特定的事，而是带有普遍性的事实。因而，在听证会上，主要听取利害关系人的陈述，听取各个方面的意见，广泛收集信息，了解各利益集团和团体的态度，从而肯定和改变或促进议案进程。尽管州议会的听证基本采用的是非正式程序听证，但其本质仍然与正式程序听证相同，具有许多特点。

特点之一，听证是联邦宪法赋予美国公民享有的权利。美国宪法修正案第十四条规定：“任何州不得未经正当的法律程序而剥夺任何人的生命、自由或财产”。宪法上的“正当法律程序”，按照美国法院的解释有两方面的意义：一个是实体法的规则，称为实质的正当法律程序，要求议会制定的法律、行政行为、司法判决必须符合公平与正义；另一个是程序法的规则，称为程序上的正当法律，要求一切权力必须公正行使，必须听取利害关系人的意见。这就是说，听证是美国公民根据宪法正当法律程序所享有的权利，其效力高于行政法上所规定的程序规则。公民的这个听证权，具体体现在整个听证过程的各个环节：

1. 事先得到通知的权利。听证通知书是听证程序的开始。美国相关法律规定，决定举行听证时，必须对当事人发出通知书。通知书通常包含两个方面的内容：一是听证程序上的权利；二是听证本身和听证所涉及的问题，包括听证的时间、地点和性质，举行听证的法律根据，听证所涉及的事实和法律问题等。

2. 给予口头或书面提出意见的机会。在听证会上陈述自己的观点，是当事人的权利，听证会主持者不能拒绝。不仅在听证时提出证据、反驳对方证据、为自己的观点进行辩护，而且在听证结束后作出决定前还有权对听证中的事实和争论提出新的意见和观点。

3. 要求主持听证的人必须公正不存偏见。美国法律规定，主持听证的职员，必须不偏不倚地执行职务，如果听证内容与主持人有利害关系，应当在任何时候主动回避。美国法律称这个原则为排除偏见。存有个人偏见的人不能主持听证。所谓个人偏见，是指对当事人的一方或其所属团体有偏爱或憎恶，即对当事人的一方的不公正态

度，而不是对事实的态度。对于带有普遍性的立法性事实的预定观点，不能称为偏见。和立法性事实不同，对司法性事实的预定观点，可以构成偏见。

4. 要求作出决定时说明理由的权利。听证后如果需要作出决定，应当以听证中提供的事实为依据，并向当事人说明作出决定的理由。

特点之二，听证带有普遍性。虽然议会两院都没有明文规定对议员提出的议案必须举行听证会，但是，通常情况下受到严肃审议的议案，送到委员会后都要举行听证会（或称公众意见听取会）。对议会来说，听证会是了解利益集团和团体的态度，找出肯定和改变或促进议案审议通过的事实和理由；对议员来说，听证会是议员收集信息资料的重要途径，特别是提案人寻求支持议案或修改议案的有效工具。因此，在美国举行听证会带有普遍性，几乎成为司法、行政、立法机关审判裁决、作决定、制定法规的必经程序。一般来说只要当事人有要求，就要举行听证会。比如，威斯康星州1991届议会（指该年选举产生的议会，一届任期四年，下同）审议的1709件议案中，1175件（占议案总数的2/3以上）举行了听证会。

当然，在某些情况下，可以不举行听证会。一种情况是比较敏感而又容易引起人们激烈争论的提案，比如死刑提案几乎没有举行过听证会，尽管众议院的多数议员经常施加压力。比如威斯康星州1981届议会到1989届议会，所有试图设立死刑的提案和联合决议提案都提议就此举行公民公决，但这些提案都在未举行过一次听证会的情况下为委员会否决。另一种情况是，因政治原因不举行听证会。通常是人们不感兴趣，或得不到大众支持，不大可能被审议通过的议案，大多不举行听证会。少数党议员单独提出的议案也很少举行听证会。再一种情况是，内容大体相同或相互交叉重叠的议案，只选择其中一件具有代表性的议案举行听证会。还有一种情况是，议会会议后期审议的议案和紧急议案不举行听证会。

特点之三，听证会必须公开举行。美国人坚信：“阳光是最好的消毒剂，电光是最好的警察”。他们认为，只有公开透明，才能有效地防止某种不公正的弊端发生。因此，美国各州的法律都有这样的规定，听证会必须公开举行，除非涉及国家机密和安全、个人隐私和商业秘密。开会通知必须提前公告。两院工作人员依据联合规则准备的《委员会每周行动计划日程表》，必须标明每次听证会的时间、地点、内容及议案、议案作者、议案主题、议案号码。还可运用其他形式预告下次听证会的有关事项，包括开会时间、地点、主题等。发出通知的具体时间各州有所不同。威斯康星州法律规定，至少在开会前24小时在两院公告栏公告开会通知。常设委员会或特别委员会举行听证会的时间安排表，必须张贴在两院各自的布告栏中，以引起足够的注意。出席听证会的人，主要是对提案感兴趣的人，以及与提案有关的单位和个人，还有一些联邦或地方政府的官员、技术专家、工会代表、工商业主等。那些想作证的人，给他提供机会在会上陈述个人意见；那些不打算在会上发言的人，可把自己对提案的看法写在纸条上，标明他们对提案是喜欢还是反对；那些仅仅听听他人意见的人，不以任何方式参与个人意见。听证会并不都在议会大厦进行。为便利那些没有时间或金钱的人参加听证会，近年来有些听证会比如有关教育问题、财产税、赌博、堕胎、健康保险等分布在本州各地举行，尽可能地多听取人们对议案的看法和意见。听证会允许委员会成员收集信息、提出问题和权衡各种意见。证人的证言可能指出提案的薄弱环节或其定义的含混之处。证言还常常就提案未曾预见和未曾打算的影响向议员发出警告。代表不同利益的证言可能会指明可能达成妥协的地方。听证会一结束，委员会便召开“内部会议”进行协商、决策。有些内部会议也公开进行，但不要求公众作证。听证会的记录存放在委员会办公室，公众可以查阅听证会记录。

特点之四，重要的议案，多次、移地举行听证会。通常，一项提案只举行一次听证会，听证会时间只不过数小时，而且多在议会大厦举行。重要提案，比如行政预算法案，因其涉及范围很广，对公共财政影响很大，因而受到特别的关注。它可能被引入到两院中的任何一院。它被引入后立即被提交到两院联合财政委员会。一般情况下，行政预算法案引入数周内，两院联合财政委员会就要举行听证会。如果时逢议会正在辩论，委员会就不能举行听证会。按照常规，通常在两个月的委员会工作期间，两院联合财政委员会举行听证会。州的每一个机构，不论其规模大小，都被安排在委员会参加听证。听证会给各个机关提供机会解释其需要和要求，包括它们提出的

新项目，它们希望得到的拨款金额以及其他政策问题。利益集团的成员和一般公众被安排在委员会前提供证言。与一般法案的听证会不同，听证时间可能是数日或数周，乃至月余；听证会地点不限于议会大厦，可以移地到好几个地点举行。比如，威斯康星州议会1989年的行政预算法案听证会，从1月28日持续到4月13日；1991年的行政预算法案听证会，从4月4日持续到5月1日。听证会除在本州各地听取意见，还在联邦国会听取证言。为广泛听取意见、搜集证言，两院联合财政委员会还分若干小组进行讨论，由委员会主席任命小组成员，指定讨论范围，委员会成员自由参加小组讨论。小组讨论会结束后向委员会提出书面报告。期间，交错安排内部会议和公众听证会，及时把公众提出的意见和证言交委员会讨论，把委员会讨论的意见再拿到听证会上听取公众意见，搜集证言。

(作者系甘肃省人大常委会研究室副主任)

