

论中国行政听证制度的发展与完善

张喜军^{1,2}, 曾媛²

(1 吉林师范大学 马克思主义学院, 吉林 四平 136000; 2 吉林大学 行政学院, 长春 130012)

摘要: 行政听证制度是政治民主的推动剂,也是公民参与政治活动与行使权利的有效途径。近年来,中国各级政府广泛采用行政听证制度,并取得了较好的效果,随着中国法制化进程的不断深入,听证制度也更加科学化。但是与国外相比中国行政听证制度尚处于初级阶段,在实践当中逐渐暴露了中国听证制度存在的不完善的地方,主要表现为适用范围狭窄、听证形式单一、法律规定模糊不具体、缺乏专业队伍建设、信息不透明等主要缺陷。通过分析中国行政听证制度的产生、发展,尝试着针对当前行政听证制度的缺陷提出了规范有关行政听证制度的法律法规,扩大其使用范围,建立一支相对独立稳定的行政听证官队伍,完善行政听证程序,健全违反听证程序的相关救济制度等完善措施。

关键词: 听证; 行政听证; 行政程序

中图分类号: D630.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2010)04-0047-05

从乔占祥状告铁道部,到2002年1月12日第一次国家级价格听证会的召开之后,“听证”逐渐成为媒体舆论乃至社会各界关注的焦点。在老百姓看来,能与平时高高在上的政府“讨价还价”,实在是开天辟地头一遭。在一面众口称赞的同时,也暗自揣测这听证究竟是“时令性蔬菜”走过场,还是“板上钉钉”的稳事。在世界范围内,听证作为一项重要行政制度在许多发达国家行政活动中占有着重要分量,成为行政程序法的核心内容。目前,中国也在行政处罚、行政决策等领域逐步引入行政听证制度,但与发达国家相比,还有很多缺陷和不足。本文主要针对中国的行政听证制度的发展与完善作出一些阐述。

一、行政听证制度概述

1 行政听证的渊源

虽然“听证”一词在中国是近年才被使用的概念,但在国外却有着很深的历史渊源,甚至可以追溯到神法时代。据传上帝在决定将亚当和夏娃逐出伊甸园前就问过他们“我命令你别吃的东西,你没吃吧?”这在一定程度上反映了“当

事人非经听取意见不受人身或财产的处罚”这一古老的法治理想。而今,它已成为具体的法律规则,而且不断发展与完善。听证会起源于英国,是一种把司法审判的模式引入行政和立法程序的制度。这种制度后来从英国传到美国,美国又把它移植到立法和行政领域。1946年,美国制定《联邦行政程序法》规定听证程序为行政程序的核心,并第一次把听证作为一项重要制度写进法律^[1]。此后各国在制定有关程序的法律、法规时都有所借鉴。自美国首次将听证作为一项重要的制度写入法律之后,西班牙、意大利、德国、日本等也相继制定了统一的行政程序法,各国有关听证制度的规定,内容虽有差异,但都具有深厚的法理基础。

2 行政听证的含义

在德国,“听证权利为利害关系人所享有,并限于对行政决定有影响的重要事实。”^[2]《联邦行政程序法》第28条规定的听证是指在涉及当事人的行政行为公布前,当事人应当得到对行政决定有重要意义的事实的陈述机会。日本将行政听证界定为,“行政机关作出影响相对人权益的行政决定时,就与该行政决定有关的事实及基于此的法律适用问题,提供申述意见,提出证

收稿日期: 2010-03-01

作者简介: 张喜军(1960-),男,吉林德惠人,副教授,博士研究生,从事政治学理论研究;曾媛(1987-),女,山东菏泽人,硕士研究生,从事人力资源管理研究。

据的程序。”^[3]中国学者对行政听证的表述是,听证制度是一种正式的、法定的、特别适合于行政执法的事前行政程序制度,行政听证程序是指直接影响当事人利益的行政决定作出前,给予当事人就重要事实发表意见的机会,它要求行政机关遵循严格的程序听取当事人意见,旨在避免行政机关的恣意专断,从而有效地保护当事人合法权益的程序^[4]。

简言之,听证就是听取相对人的意见。行政听证是指旨在限制行政机关的恣意专断,从而有效地保护行政相对人的合法权益,在直接或间接地影响当事人权益的重大行政决定(非紧急情况)作出前,行政机关依法遵循正式或非正式程序给予当事人就行政决定的相关事实发表意见的机会,权衡并作出行政决定或初步性建议的活动。理解这一概念,尚需注意以下三点:其一,听证属事前听证。听证就其本义而言,是给予行政相对人事先说话的机会,旨在保护相对人的权利和利益。其二,听证主持人没有决定权和裁决权。一个合格的听政主持人(即行政法官)应该具有独立的地位,以便提高行政效率,但这并不意味着听证主持人具有决定权,在行政实践中也是由行政首长(团体)作出最终的决定。其三,听证适用于严重影响当事人权益的决定。如果行政行为对行政相对人造成的影响非常小,考虑到行政效率和行政权威的因素,不需要给予听证的机会。

3 行政听证的意义

通过透明听证,加强对行政机关的监督;通过公众参与,促进利益调整的科学性和合理性,使各种利益诉求都得到平等保护;通过对话和沟通,重建社会公众对行政机关、对国家的理解与信任。并且公众通过亲自参与政府决策过程,陈述自己的观点,最终影响政府决策的形成,使其寻求决策的最优化,并最大限度的代表民意,最大范围地保护公众的合法权益。听证制度的实施是公民参政权在行政领域的体现,使其意志在行政领域得到充分地表达、体现,这样会进一步激发他们的民主权利意识,弱化对行政权的疏远、恐惧的情感,从而也会提高他们的参与能力和参与水平。行政听证制度的公平价值体现在听证程序中产生争议的各方拥有平等的法律地位,这就要求听证主持人给予争议各方平等参与

的机会,对各方的主张、意见和证据以同等的重视和关注^[5]。

由于立法的专业性、技术性很强,行政机关虽然具有丰富的行政管理经验,但立法涉及的问题很复杂,行政机关独自承担显然力不从心,因此要邀请各方面人士,特别是专家学者参与立法,对法案的必要性和可行性进行论证和研究,提出咨询意见或者论证结论和意见。可以使立法机关获得新的材料并了解事实,考虑各方面的利益关系。在广泛听取各方面意见的基础上集思广益,再作决策,可以使法案完备而周详,具有合理性和可行性,从而提高立法的质量。

二、中国行政听证制度的发展

长期以来,不少政府部门习惯了关起门来作决定,不允许公众参与,甚至为了部门利益或个人利益,暗箱操作,剥夺了普通百姓的知情权与参与权。随着社会主义民主制度的逐步完善,如何建立和完善听证制度,监督行政权力的行使,提高决策的民主化和科学化,愈益成为社会各界关注的焦点,更是中国行政体制改革的重要内容。

1 价格审价制度适用行政听证

1993年,深圳在全国率先实行价格审价制度。政府在制定或调整与百姓生活密切相关的商品和服务价格时要征求消费者、经营者和有关专家的意见,这是中国听证制度的雏形,对中国建立听证制度具有重要的导向意义。

2 行政处罚领域适用行政听证

1996年3月17日,《中华人民共和国行政处罚法》出台,首次引入“听证程序”,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,应当告知当事人有要求举行听证的权利;当事人要求听证的,行政机关应当组织听证。”这标志着听证制度在中国的确立,意味着行政监督从事后阶段扩大到事前阶段。

3 行政决策领域适用行政听证

1998年5月1日正式实施的《中华人民共和国价格法》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。”这体现了转变政府职能的需要,开创了我国行政决策领域引入听证程序的先河。此后,陕西、黑龙江、安徽、江苏、北京、天津等十几个省市,相继建立了价格听证制度。2001年8月1日,国家计委正式制定实施《政府价格决策听证暂行办法》这是迄今为止中国有关听证程序操作性最强的一部法律规范。

4 行政立法领域适用行政听证

2000年3月15日出台的《中华人民共和国立法法》规定“列入常务委员会会议议程的法律案,法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见,听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等形式。”“行政法规在起草过程中,应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。”将听证引入行政立法领域,为收集和吸纳全体公民行政立法智慧开辟了一个新的渠道。

5 行政许可领域适用行政听证

2003年8月27日出台的《中华人民共和国行政许可法》规定了听证的提起、范围和程序等一系列内容,使听证程序突破了以往仅适用于重大侵益性行政行为的适用范围,首次在影响相对人重大利益的授益性行政行为中也应适用听证程序。

三、中国目前行政听证制度存在的问题

在听证制度不断发展的同时,也存在许多问题:有些听证会办事机构工作程序粗糙,听证材料不规范,代表准备时间仓促;有的听证只有少数专家学者参与,却没有行政相对人的参与;有的听证事前严格保密,事后才告知等。这些问题使听证会近似“展柜里的花瓶”,严重背离了听证的宗旨。主要问题表现在以下几方面。

一是目前与听证会相关的法律法规还不完善。中国的有关听证方面的规定都散布在很多的法律和法规中,至今没有一门专门的法律法规对听证制度作统一规定。

二是听证制度适用的范围过窄。中国有关法律规定的听证适用范围从最初《行政处罚法》

规定的几种重大的行政处罚,扩展到了《价格法》《立法法》和《行政许可法》规定的行政决策事项、立法行为和具体许可事项,但从总体而言,中国立法所规定的听证范围明显过于狭窄,如将限制人身自由的行政处罚排除在听证范围之外;对具体行政行为的听证程序仅局限于行政处罚和行政许可领域等等。

三是行政听证程序缺乏相应的监督和救济机制。一种法律程序的进行,必须要有健全的监督和救济体制,唯有如此才能真正保护权利人的合法权益。而现有的有关听证的法律法规对听证的程序、听证方式等的规定都比较含糊,对听证程序监督和救济的规定很少。使得行政机关在进行听证时无据可依,具有较大的随意性,容易造成行政效率低,又可能对相对人合法权益造成侵害而使之无从得到救济,导致无法实现听证的最终目的。

四、完善中国行政听证制度的途径

任何事物的产生和发展初期都会面对来自各方面的阻力,都会存有这样那样的问题。我们不应因为存在问题而否定听证的意义,而应结合问题,探讨其完善途径。具体而言,包括以下几点。

1 规范有关行政听证制度的法律法规

中国目前还没有统一的行政程序法典,有关听证的制度仅散见于《行政处罚法》《价格法》《立法法》《行政许可法》,而且,这些法律对行政听证制度的规定比较笼统。为规范中国行政听证制度,使各部门、各地区的行政相对人在遇到同样的问题时能享受到同样的程序对待,迫切需要一部统一的对听证程序予以明确规定的行政程序法典。但由于中国的行政程序理论相对滞后,各类行政行为适用的行政程序缺乏理论深度的概括,且由于行政管理本身具有的范围广泛、复杂、变化频繁的特点,行政听证应逐步推进。一是以现有法律相关规定为依托,由各部门和各地区分头、分块制定切实可行的实施办法、实施细则,并将其落到实处,为建立的统一和规范的听证制度积累经验;二是立法机关选择那些

与百姓切身利益密切相关、实践中迫切需要解决且条件比较成熟的方面,采取各个击破、逐步推进的方式,逐个制定单行的行政程序法律,为制定统一的行政程序法典积累经验;三是如果各方面条件成熟,应尽快制定统一的行政程序法典,规定行政听证的基本问题。特殊问题可在诸如《反不正当竞争法》等法律文件中加以明确规定,从而形成以《行政程序法》为核心,以各单行法律、法规为基础的行政听证法律制度。只有这样,完备的行政听证制度法律体系才能得以建成,且能够用法律保证其健康发展。

2 扩大行政听证的适用范围

从当前的国家立法来看,听证仅适用于行政处罚、价格决策和行政立法等领域,而在行政管理的其他领域,如行政裁决、行政强制措施和行政收费等更广泛的领域还没有完全确立听证制度。即使在确立听证制度的领域里,适用范围也很有限,应拓宽听证的适用范围。首先,在行政处罚领域应将行政拘留纳入行政听证的范围,因为限制人身自由的行政处罚是最严厉的,对当事人的影响最直接和重大。其次,应该将行政听证的一些优点引入行政复议,如在复议过程中,可以向有关组织和人员调查了解情况,听取申请人、被申请人和第三人的意见。当然,这并不是将复议等同于听证。听证有其独立的程序意义,听证与复议可并列为行政机关的事前和事后的两种监督。在一定程度上,听证可以弥补行政复议之不足,促进行政效率与民主的最佳结合。

3 建立一支相对独立稳定的行政听证官队伍

目前,中国还没有建立起一支专业的听证官队伍。尽管《行政处罚法》规定“听证由行政机关指定的非本案调查人员主持”,但是对其性质、地位及其职权均未作出规定。而在实践中,行政机关还没有固定的听证主持人,常常是行政首长委托其他工作人员,他们不具有独立的地位,没有独立行使的职权,只能行使行政首长委托的权力,只是提出处理意见或者建议供行政机关作出决定时参考,很难保证听证的客观与公正,甚至可能导致听证程序流于形式。因此,随着听证制度在中国的确立,逐步建立一支相对独立、稳定的听证官队伍至关重要。他们应当具有独立性,在人事任免、工资、晋升等方面不受相关

行政行为作出机关的直接控制;他们应当具有良好的品格,熟悉法律并具有所属领域的行政经验;他们仅以执行听证为限而不得从事与听证不相容的工作;他们提出的意见和建议应当得到行政首长的尊重,除非有足够相反的证据并重新听证,不得随意推翻经听证确认的证据资料以及依据这些证据资料所作的意见和建议。

4 完善行政听证程序

中国现行法律对听证程序规定得很简单,没有具体程序和步骤的要求。这给行政机关带来较大的自由裁量空间的同时,也对听证程序基本精神的实现与利害关系人合法权益的保障造成威胁。听证程序是否完善、科学是一个国家听证制度完善、科学与否的标志。例如,听证的基本准则中就需要完善案卷排他性原则,但听证会不是在行政法规通过前由国务院法制机构主持,而在行政法规起草中由工作组主持,把听证会与座谈会、论证会等同起来,实际上就是违背了案卷排他性原则。此外,还应该充实法定听证中的证据制度,应明确规定听证告知方式,规定听证会的预备程序等。

5 健全违反听证程序的相关救济制度

听证有着严格的形式要求,尤其是正式行政听证,违反听证程序属于违反法定程序的情形之一。违反听证程序在实践中一般有两种情况:一是行政机关应当启动听证而未听证,二是行政主体在听证中违反了听证程序的法律规定。前者审查的内容和重点是该具体行政行为是否必须经过听证,而后者审查的内容应集中在行政机关在听证中是否违反法律规定。因此,随着听证制度的建立,相应要求修改和完善《行政复议条例》《行政诉讼法》等与之相关的法律法规的规定,健全违反听证程序的相关救济制度。

五、小 结

听证是现代行政程序法中一项重要的法律制度。听证并非行政程序的当然组成部分和必然产物,它是在行政权日益扩张,公民的权益受到行政权的影响和威胁,在正当法律程序等宪法原则的指导下逐步建立和发展起来的。对于将依法治国作为治国方略的中国,民主与法治将是

最高的法律追求, 作为行政民主与依法行政实现手段的行政听证必将突破重重障碍, 最终发展成为行政程序法的核心。

参考文献:

- [1] 刘振华. 我国行政听证制度的发展与完善 [J]. 长沙大学学报, 2003 (1): 36
[2] 于安. 德国行政法 [M]. 北京: 清华大学出版社,

1999: 158

- [3] [日] 室井力. 日本现代行政法 [M]. 吴微, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1995: 178
[4] 杨海坤. 行政执法程序合法性要件初探 [J]. 法制与社会发展, 1996 (2): 15
[5] 滕璐, 黄雪锋. 对完善我国行政听证制度的思考 [J]. 青年科学, 2009 (12): 63

Development and Perfection of Administrative Hearing Court in China

ZHANG X i jun^{1,2}, ZENG Y uan²

(1. School of Marxist, Jilin Normal University Spring 136000 China 2. School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract Democracy and human rights have been reported in the administrative hearing which is the core content of an administration procedure. In recent years, all levels of government use administrative hearing system to achieve good results. As the development of legal system in China, the hearing system is more scientific, but there are still many deficiencies at present. In this thesis, we put forward methods to build an administrative hearing system with high quality, construct a legislation system about hearing system, expand the applicability of hearing system procedure, perfect the hearing representative system, and provide supervision for the administrative hearing procedure.

Key words holding court, administrative holding court, administration procedure

[责任编辑 王 春]