

行政程序中的听证制度

叶必丰

一、听政制度的意义

行政程序的听证制度，是指国家行政机关在执行公务中的一种制度，即在一定的行政机关及其公务员的主持下，在有关利害关系人的参与下，对特定问题进行论证、辨明的程序。它具有集思广益、维持正义的功能；有加强政治沟通、促进政治参与、提高行政效率的功能；有防止政治腐化，消除政治偏私及杜绝行政权之专横的功能。现代国家，行政程序的听证可适用于行政立法、行政决策、行政措施、行政执行、行政监督、行政制裁等方面。即行政行为涉及公民权益而无害于国家和公共利益的，均可适用听证。因此，它也就成为各国行政程序法中的核心问题。《美国联邦行政程序法》共12条，其中有7条和听证有关，第7条则专门规定了听证制度。《联邦德国1976年行政程序法》第66、67、73条都是专门规定听证的。日本的行政程序法草案规定了三种行政程序，即听证程序、辨明程序和不服审查程序。其中，辨明程序为听证程序之简化，不服审查程序准用听证程序。

在我国，建立听证制度和政治公开化与公民的了解权有关，也是社会协商对话制的重要内容。体现着从群众中来，到群众中去和提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论的原则。它有利于弄清事实真相，作出科学、正确、公正、合理的决定，避免决策失误，是决策科学化、民主化的法律保障。它有利于培养和提高公民意识，是公民参政、议政的重要体现，是社会民主的重要形式和内容。它也有利于正确处理 and 协调各种不同的社会利益和矛盾，及时地准确地使下情上达、上情下达、彼此沟通、互相理解，以维护公民的合法权益和社会的安定团结。因此，建立我国的行政听证制度，对政治体制改革和行政管理的科学化，法制化具有重要意义。

二、听证的形式

按照一定的标准，可以把听证分为决策性听证和裁决性听证、书面听证和口头听证、自行听证和委托听证等多种形式。

1. 决策性听证和裁决性听证

决策性听证，又称为辨明性听证。主要是为了决策的科学化和民主化，“就是把科学引入决策过程中，利用现代化科学技术手段，采用民主和科学的方法，把决策变成集思广益的、有科学根据的、有制度保证的过程”。它包括行政立法和行政机关对重大问题的决断两个方面。《美国联邦行政程序》第3条规定了这种听证形式：行政机关“在按本条要求发布通告以后，应为有利害关系的当事人提供机会，提交书面资料，书面意见，进行口头辩论或提交书面辩词等方式使他们参与规章的制定，在斟酌了所提出的有关问题之后，机关对已通过的规章的制定根据和目的作一简要的总的说明，并将此说明列入此规章之内。法律规定必须根据行政

听证后的记录制度的规章，则不适用本款规定”，而适用第6、7条的听证规定。

我国以往对决策听证、尤其是对重大问题决断中的听证重视不够。随着对科学和法制重要性认识的逐渐加强、改革和开放的深入，决策听证近年来已逐渐引起重视。许多行政机关设立了咨询机构，在决策实践中也总结出了一些经验。例如，广州市市长朱森林提出决策“三不”原则。即不认真调查研究不决策，不经过专家咨询论证不决策，不制定两个以上的方案不决策，这是说行政决策必须经过听证。兰州市代市长柯茂盛指出：依靠专家、学者和群众决策，让他们参政议政决不是权宜之计，而是长远的方针，这是打破小生产观念，适应社会化大生产的需要，是使政府的政务公开化的必由之路，是决策民主化、科学化的重要途径。

裁决性听证，又称审讯型听证，是指在采取一般性行政措施时的听证。尤其是在行政制裁时听取当事人的陈述、意见、要求或证明，以便作出公正、合法的裁决，保障当事人的合法权益。例如，《联邦德国1976年行政程序法》第28条规定，在影响公民权益的裁决作出以前，须进行听证。我国虽然没有这样普遍适用的规定，也没有称之为“听证”，但在具体的法规中，裁决性听证的内容还是不难找到的。例如在《治安管理处罚条例》的处罚程序中就有“听证”的内容。

2. 书面听证和口头听证

书面听证，是指国家行政机关要求有关机关、单位或公民针对特定问题提出书面意见、见解、论证，以弄清事实，正确地解决问题。国家权力机关在制定法律时，经常使用书面听证的方法。但是，在行政程序中，书面听证主要适用于行政立法、高层次的行政决策、行政复议等。

口头听证又称言词听证，是面对面进行的听证，一般情况下的听证都应采用口头听证。因为经过相互辩论可以进一步查明事实，当事人可以及时地恰当地提出自己的意见或要求，在已经作了口头听证的情况下，然后可作书面听证。所以，一般是口头听证为主，书面听证为辅；而书面听证可以节约时间和费用，因此可以采用书面和口头相结合。

3. 自行听证和委托听证

自行听证是指行政机关自行主持的听证活动。委托听证是指行政机关委托、授权某单位或社会团体对特定问题举行并主持听证，然后向授权机关提出听证报告的制度。例如，国务院制定行政法规，对某些问题可委托中国法学会或教学、科研单位举行听证，也可授权地方行政机关举行听证，然后主持听证者向国务院提出报告。根据理论及各国的实践，这种报告虽对决策者没有约束力，行政机关可以采用也可以不采用，但必须尊重这种报告。授权听证的优点是：可以减少行政机关的事务，使行政管理转到宏观管理和监督管理上来；被委托者或被授权者，往往具体负责这些事务，或对此类问题有较系统的知识、较高的水平和能力，或者熟悉此类事务并有专长，由他们来主持听证，可以正确、恰当地把握问题，提出处理意见，避免因公务员缺少专门知识而带来的困难，被授权者了解问题较为方便。在英国等一些资本主义国家，大量采用授权听证制度，称之为“调查团”制度。

以上六种听证形式是交叉使用的。

三、听证的适用范围

听证的适用范围问题，是指哪些内容可以听证而且应该听证，哪些不适用听证或得免除听证的问题。

一般说来，国家行政机关采取行政行为前，都必须先经过听证程序。例如《联邦德国1976年行政程序法》第28条规定：“干涉当事人权利之行政处分作成前，应给予当事人对于决定

有关之重要事实表示意见之机会”。

但是，对没有必要听证的行政行为，法律规定可以免除听证。在下列各种情况下，一般都可以免除听证：（1）在紧迫情况下，或为公共利益有必要应立即作出决定的；（2）如果举行听证将难以遵守对决定有重大关系的期限；（3）行政机关将拒绝当事人的请求，而且对当事人在申明中的事实陈述，没有不利或作不同认定的；（4）行政机关将采取的一般性行政行为，或大量的同种类的行政行为；（5）行政执行时所采取的处置；（6）有关护照执照的颁发。

同时，有些行政行为在采取前，不得适用听证程序。这和免除听证不同。免除听证是本应听证而法律特许其不必听证的，不得听证是指法律规定禁止进行听证的。不得听证的，一般有下列各项：（1）行政机关在国防和外交活动中的决策，涉及国家安全和公共利益的行为；（2）行政机关内部管理和人事（如公务员的任用）、公共财产、信贷、拨款、福利和合同事务的行为；（3）解释性规章，对政策、行政机关组织、程序和工作制度方面的规章的说明；（4）行政机关有正当理由确实不能听证的。

听政适用范围的大小，关系到公民参政议政的程度，这和民主、法制的发展相联系。最近，美国法学界人士纷纷主张应该扩大听证的范围。美国法学协会第二号决议案即建议扩大法规制定时公共参予的机会，而缩小免除听证的范围。他们认为，政府民法上的重要行为应该听证；国防外交决策不能听证的，应严格限制在确属机密事项的范围之内。美国行政会议建议案第69—3号，也主张扩大听证的范围。

四、听证程序

一般听证程序可分为三个阶段：

1. 听证的准备程序

行政机关在听证前必须考虑工作效率，做到迅速而准确，尽量节约当事人的时间、精力和费用，因此必须首先确定：

是否确实需要听证，采用什么形式的听证和需要听证的主要内容。在采用口头（言词）听证的情况下，主要的准备程序有：听证的日期及场所、争执点的整理等，主持人对每次准备程序中的案件名称、主持人姓名、出席人姓名及住所、准备程序的时间及处所、结果，都应作成笔录，并签名盖章。同时，为了举行口头听证，行政机关应当在期日前传唤当事人，传票中应注明当事人之一方缺席时亦得进行辩论并径行决定。例如，日本程序法规定，传票有三百张以上时可以以公告方式代替，此项公告应于听证二星期前在该行政机关的官方公报以及在预见将受此决定影响之地区发行的地方报纸上刊载。

2. 听证的进行程序

听证进行程序，主要是指言词（口头）听证的进行程序。许多国家规定，口头听证不公开，但监察人员和从事教育的人员可以参加言词辩论。如果当事人未提出异议的，则听证主持人可以准许他人到场。听证主持人应与当事人共同讨论问题，促使当事人对不详之声请加以说明，提出合适的声请，补充证据之不足。一般说来，除非法律另有规定，否则应由规章或裁决会的提议人负举证责任，任何口头或书面证据都可接受，但与所讨论、听证的问题无关的或无关紧要的材料不予接受。听证主持人负责维持秩序，对不遵守有关规定的人，应令其退席，但听证仍可继续进行。口头听证的有关内容应作成笔录，其中应记明：听证的地点与日期，主持人、出席的当事人、证人与鉴定人的姓名，讨论的题目与提出的申请，证人

和鉴定人陈述的主要内容，勘验的结果。笔录应由听证主持人签名，如有书记人员参加时，亦应由其签名。将文书证明作为附件而附加在听证笔录内的，视同听证笔录的一部分，听证笔录是决策或裁决的依据。

3. 听证后的处理程序

举行听证后，行政机关认为尚有问题未弄清，证据不充分，或意见陈述不够的，可以继续听证或再听证。听证程序终结后，听证主持人如果是机关首长的，即可直接作出决定，如听证主持人非机关首长的，或虽是机关首长但仍无权决定而需提交特定机构的，则要写出报告。从法律上说，听证主持人的报告，仅是向有权作出决定的机关或首长提出处理建议，并无拘束力，机关或首长可以采纳，也可拒绝。美国、联邦德国、日本等国还规定听证主持人所拟的报告、机关或首长所作的初步决定、最终决定都应当向当事人公开。联邦德国规定应以书面形式进行，有三百张以上的以公告代替，或在一定的报纸上刊载，并规定生效时间。

(作者单位：武汉大学法律系)

责任编辑：苏尚智

社会主义初级阶段与刑法观的更新

陈宝树

党的“十三大”提出的社会主义初级阶段的理论，是指导我国进行全面改革和建设的重要理论武器，也是我们制定法律和正确执行法律的根本依据。本文拟就社会主义初级阶段与刑法观的更新的有关问题谈一些个人认识。

一、刑法观更新的理论根据和意义

观念，是人们对于事物的看法或见解。刑法观念，也称之为刑法观，是指人们对于刑法的本质、内容和功能的认识。它是社会意识形态的重要组成部分，属于上层建筑的范畴。不同历史时期不同阶级的国家有不同的刑法观。不同历史时期不同阶级国家的刑法观，是由各个不同历史时期不同阶级国家的社会存在决定的。

社会主义刑法观，是工人阶级和广大人民群众刑法观，是社会主义物质生活条件的反映，是社会主义意识形态的重要组成部分。它具有先进性、民主性和平等性等特点。但是，必须看到，目前我们的刑法观主要是在产品经济条件下形成的。

党的“十三大”报告指出：“我们在现阶段所面临的主要矛盾，是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。阶级斗争在一定范围内还会长期存在。但已经不是主要矛盾。为了解决现阶段的主要矛盾，就必须大力发展商品经济，提高劳动生产率，逐步