

Ad 学校编码: 10384

分类号_____密级

学 号: 200106017

UDC_____

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

论 我 国 的 行 政 听 证 制 度

The Argumentation on Our Country's Administrative
Hearing Institution

孙 健

指导教师姓名: 陈章干 教授

专业名称: 行政管 理

论文提交日期: 2004 年 6 月

论文答辩日期: 2004 年 月

学位授予日期: 2004 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2004 年 6 月

内容提要

行政听证作为行政程序的一项重要制度被各国广泛采用，我国的《行政处罚法》与《价格法》分别在具体行政行为 and 抽象行政行为两个领域初步建立了行政听证制度。随着加入W T O以及我国法治化进程的进一步加快，在作出行政决定时充分尊重当事人的申辩权将成为社会发展的必然趋势。本文从听证程序的性质与功能、听证程序的组织机关和主持人、听证程序过程的设计以及听证过程中的有关行为的法律效力等方面对行政听证制度的有关问题作了分析，并结合我国的实际国情提出了建立和完善我国行政听证制度的建议。

全文共分六个部分：

第一部分：行政听证的概述。这部分内容主要对行政听证的基本理论进行梳理，主要包括：行政听证的概念；行政听证的由来；行政听证的性质和特征。

第二部分：行政听证的范围。行政听证的范围是研究行政听证制度的首要问题，这部分内容主要包括：确定行政听证范围的必要性；确定行政听证范围的原则；行政听证范围的立法现状及思路。

第三部分：行政听证的启动模式。行政听证的启动是行政听证工作的开始，启动模式的选择是听证程序能否进行的关键所在。这部分内容主要包括：行政听证启动的一般模式，我国行政听证启动模式的选择以及行政听证启动模式的完善等。

第四部分：行政听证的组织。听证的组织过程是行政听证程序的核心环节，这部分内容主要包括：听证前的准备；听证会的举行；听证后的处理意见。

第五部分：行政听证的效力。行政听证的效力是听证程序内在价值的最直接的体现。这部分内容主要包括：听证笔录的效力；听证程序的法律效力；听证主持人建议的效力。

第六部分：我国行政听证制度的缺陷及其完善。这部分内容主要包括：当前我国行政听证制度存在的问题；建立健全我国行政听证制度的思路。

关键词：听证；行政听证制度；行政程序

Abstract

As an important system , the hearing of administration procedure is adopted by most countries. “Administrative Penalty Law” and “Price Law” of our country have built the hearing system respectively in domains of specific administrative acts and abstract administrative acts. Along with joining WTO and with process of law accelerating , it will be the trend that the defence right of the privy is respected as full as possible during the administrative acts. This paper gives certain discussion about the hearing institution from many aspects :such as the nature and function of the hearing procedure , the organized institution and chairperson of the hearing procedure , the process project of the hearing procedure and the law force of the relevant legal actions, and also puts forward the suggestions on founding and perfecting our country’s administrative hearing institution according to our country’s reality.

This paper has six parts:

Part I : General view on administrative hearing. This part mainly probes the basic theory on administrative hearing , and it chiefly contains: the conception of administrative hearing , the origin of administrative hearing, the nature and character of administrative hearing.

Part II : The scope of administrative hearing. The research on the scope of administrative hearing is the key problem to the administrative hearing institution .This part mainly contains: the necessity to set up the scope of administrative hearing; the rule to set up the scope of administrative hearing; the present state and the legislative thought on the scope of administrative hearing.

Part III: The startup mode of administrative hearing. The startup of administrative hearing is the beginning of the work on administrative hearing. The select on the mode of administrative hearing is the door to carry on the hearing procedure. This part mainly contains: the general startup mode of administrative hearing; the select on the mode of administrative hearing in

our country; the perfecting on the mode of administrative hearing in our country.

Part IV: The organizing of administrative hearing. The organizing of administrative hearing is the centre of the administrative hearing procedure. This part mainly contains: the preparation before the administrative hearing; the process on the meeting of the administrative hearing; the disposal after the administrative hearing.

Part V: The force of administrative hearing. The force of administrative hearing represents the internal value of the administrative hearing procedure. This part mainly contains: the force of the notes of hearing; the legislative force of the administrative hearing procedure; the force of the disposal from the chairperson of the hearing.

Part VI: The disadvantage of our country's administrative hearing institution. This part mainly contains: the present problems existing in our country's administrative hearing institution; the thought on founding and perfecting our country's administrative hearing institution.

Key Words: Hearing; The administrative hearing institution; The administrative procedure.

目 录

引 言	1
一、行政听证概述.....	3
(一) 行政听证的概念	4
(二) 行政听证的由来	6
(三) 行政听证的性质及特征	8
(四) 行政听证的功能	10
二、行政听证的范围.....	16
(一) 确定行政听证范围的必要性	16
(二) 确定行政听证范围的原则	17
(三) 行政听证的范围的立法现状及思路	18
三、行政听证的启动模式	26
(一) 行政听证启动的一般模式	26
(二) 我国行政听证启动模式的选择	28
(三) 行政听证启动模式的完善	30
四、行政听证的组织.....	32
(一) 听证前的准备	32
(二) 听证会的举行	34
(三) 听证后的处理意见	35
五、行政听证的效力.....	35
(一) 听证笔录的效力	36
(二) 听证程序的法律效力	38
(三) 听证主持人建议的效力	38
六、我国行政听证制度的缺陷及其完善	40
(一) 当前我国行政听证制度存在的问题	40
(二) 完善我国行政听证制度的思考	45

结束语.....55

参考文献.....56

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Contents

Introduction	1
Chapter I : General view on administrative hearing	3
1. The conception of administrative hearing	4
2. The origin of administrative hearing	6
3. The nature and character of administrative hearing	8
4. The function of administrative hearing	10
Chapter II : The scope of administrative hearing	16
1. The necessity to set up the scope of administrative hearing	16
2. The rule to set up the scope of administrative hearing	17
3. The present state and the legislative thought on the scope of administrative hearing	18
Chapter III: The startup mode of administrative hearing	26
1. The general startup mode of administrative hearing	26
2. The select on the mode of administrative hearing in our country	28
3. The perfecting on the mode of administrative hearing in our country	30
Chapter IV: The organizing of administrative hearing	32
1. The preparation before the administrative hearing	32
2. The process on the meeting of the administrative hearing	34
3. The disposal after the administrative hearing	35
Chapter V: The force of administrative hearing	35
1. The force of the notes of hearing	36
2. The legislative force of the administrative hearing procedure	38
3. The force of the disposal from the chairperson of the hearing	38
Chapter VI: The disadvantage of our country's administrative hearing institution	40
1. The present problems existing in our country's administrative hearing institution	40
2. The thought on founding and perfecting our country's administrative hearing institution	45

Concluding remarks	55
References	56

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引言

听证制度发端于近代资本主义国家的司法审判制度，听证的本意为诉讼中应听取他方当事人意见的制度。后来被西方一些国家的行政程序法所吸收，用来在行政机关作出行政决定前，给利益关系人发表意见的机会。它有广义和狭义之分：广义的听证是指行政机关在立法或制作行政决定的过程中征求有关利害关系人意见的活动；狭义的听证则仅指听证会，即行政机关为了合理、有效地制作和实施行政决定，公开举行由全部利害关系人参加的听证会以广泛听取各方意见的活动，其目的在于通过公开、合理的程序形式将行政决定建立在合法适当的基础上，避免行政决定给行政管理相对一方带来不利或不公正影响。本文主要从广义的角度来论述我国的行政听证制度。

与西方相比，我国的行政听证制度的确立较晚，至今仍然没有统一的行政程序法典。但听证制度的法律规定已在《行政处罚法》、《价格法》、《立法法》及有关法规中有所规定，在行政过程中有所反映和实践。我国八届全国人大四次会议于1996年3月17日审议通过了《行政处罚法》，并在该法中确立了听证制度，这是现代意义上的听证制度第一次在我国出现。《行政处罚法》颁布后，国务院各职能部门及有关省市相继制定了行政处罚听证程序实施办法。1998年5月1日实施的《中华人民共和国价格法》中关于听证会的规定，又使听证制度从具体行政行为向抽象行政行为转化迈进了一大步，也标志着我国的听证制度进入了一个新阶段。2000年7月1日实施的《中华人民共和国立法法》又将听证会规定为行政法规起草过程中听取意见的一种方式，从制度上探索了一条使人民群众更好参与立法的新路子。特别是不久前由国家计委制定的《政府价格决策听证暂行办法》一经颁布即成为全社会关注的焦点。这是迄今为止我国有关听证程序操作

性最强的一部法律规范，基本上包含了听证的应有程序要求。在业内人士看来，其颁行可以称为听证制度在中国的标志性事件^①。《政府价格决策听证暂行办法》的诞生使听证制度的发展又大大前进了一步。至此，伴随着立法听证、行政裁决听证和价格听证的不断完善和发展，从名称的运用，到原则的确立，再到具体操作规程的产生，听证制度正在大踏步地走入我国的法治实践之中，为依法行政的实现提供了有力的程序保障。当然，这些散见的法律法规与西方发展完善的行政程序法典相比还比较笼统，其适用范围还存在明显的限制，听证参加人的选定、听证主持人的地位和职权、参加听证的各方当事人在听证程序中的权利义务、听证的具体过程和步骤以及听证笔录的内容、效力等方面还须规范，司法性成分的合理限度还要在行政听证实践中进一步探索研究，但对于像中国这样一个法律起步较晚的国家而言，与西方悠久的法律传统不具有可比性，我们必须随着社会主义制度的不断完善，民主法制的不断加强，而与此相适应不断完善立法和执法，否则，与国情和实际发展不相适应的对西方法律制度的援引是无法达到真正建设社会主义法治国家的目的的。

^① 张力群：《行政听证制度的合法性研究》，《社会科学》，2002年第8期。

一、行政听证概述

听证是听取利害关系人的意见的一种程序，是公正行使权利的基本内容，它渊源于英美法系的自然公正原则。听证最初适用于司法领域，谓之司法听证（judicial hearing），指法官判案时必须听取双方意见，不能偏听一面之词；后来逐渐为立法吸收，适用于立法领域，称立法听证（legislative hearing）。20 世纪初期，随着行政权力的不断扩张，听证开始在行政领域中正式运用，它表现为行政主体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，剥夺对方辩护权利。

目前，我国虽然没有出台一部完整的行政程序法，但是，在实际操作过程中已经开始逐步引入行政听证制度等行政程序法的核心内容。1996 年 3 月 17 日，第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国行政处罚法》，该法第 42 条具体规定了行政听证的范围与程序。这是我国法律体系第一次明确规定了公民有权要求举行行政听证，在我国法制史上迈出了突破性的一步，从而揭开了我国行政程序法建设的新篇章，这对于保障公民正当权益具有十分重要的意义。随后，国家计委在部署 1997 年物价工作任务时，明确提出将推行“价格决策听证制度”作为其工作的“要点”之一。据此，有不少省、市物价部门在进行价格调整时进行了一些听证试点工作^①。1997 年 12 月 29 日全国人民代表大会常务委员会第 29 次会议通过了《中华人民共和国价格法》，该法第 23 条对政府制定价格时的听证会制度做了原则性规定^②。为了保证价格听证会能够规范、顺利地进行，各地还就价格听证的程序做了一些具体规定和执行办法。1998 年，国务院办公厅和中共中央办公厅联合发出通知，要在全国普遍推行“村务公开”。随后，全国普遍开始推行“村务公开”、“警务公开”、国有企业的“厂务公

^① 李书田：《价格决策听证制度问题初探》，《山东经济战略研究》，1998 年第 1 期。

^② 张风凌：《行政办案手册》，法律出版社 2001 年版，第 1413 页。

开”等。部分报刊上出现了对公民“知情权”的研究和讨论^①。随着“政务公开”活动的发展，公民的“知情权”被越来越多的人所了解。听证制度作为保障公民“知情权”实现的一项制度，也被推广到更广的领域。2000年3月15日，第九届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国立法法》中首次规定立法活动中可以举行听证会^②。为了贯彻《中华人民共和国立法法》的有关规定，国务院在2002年发布了《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》两个文件，对立法听证制度做了进一步的规定。听证制度、特别是行政听证制度在我国的实行，对于我国社会主义民主与法制建设起到了十分积极的作用。

但是，我们应该同时看到由于这一程序制度被刚刚确立，再加上以往我们对这一领域的研究不是太深入，并在实施该制度的操作过程中缺乏完整而成熟的经验，因此如何能使这一新的制度在我国的行政领域中推广应用，并以发展的眼光和科学的态度来完善配套制度，确实是一个值得进一步深入探讨的新课题。

（一）行政听证的概念

“概念是解决问题所必须的工具，没有限定严格的专门概念，我们便不能清楚地和理性地思考法律问题。”^③行政听证这一概念我们可以追溯到英国古老的司法听证。“听证”一词，英文意为“hearing”，本来是法院在审理案件中的一个程序，指法院在审查事实或法律问题时，要以公开的方式听取证人和当事人的意见，以保证审判的公平。后来，听证制度被推广应用于立法和行政方面^④。现在，以英美为代表的许多西方国家把行政听证制度作为行政程序法的一项十分重要内容。有关行政听证概念的表述，

^① 黄德林：《“政务公开”初探》《中国行政管理》，2000年第1期。

^② 全国人民代表大会法律工作委员会：《立法法条文释义》，人民法院出版社2000版，第179，183页。

^③ [美]博登海默：《法理学、法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国人民政法大学出版社1999年版，第18页。

^④ 秦莆：《兼听则明 公正行政——外国行政听证制度简介》，《中国行政管理》，1995年第10期。

我国的行政法学界的学者对此有不同的看法。比较通行的有以下几种对行政听证概念的界定：如“在行政执法的正式程序中，听证是指在行政机关作出了处罚或处理决定以后，被处罚或处理的对象不服，由该行政机关中相对独立的行政法官或检查官主持听审由该行政机关和被处罚或处理对象作为双方当事人参加的案件，听取意见，获取证据，并做出处理决定或提出处理建议的法定必经程序”^①。“程序意义上的听证，指的是听证主持人在当事人及其他利害关系人参加下就相关的事实及法律问题听取意见、获取证据并作出行政决定或行政建议的活动过程。听证程序是听证制度的具体化，是听证制度的具体应用实施”。^②“听证有广义和狭义之分，广义的听证行政机关在立法或制作行政决定的过程中征求有关利害关系人意见的活动；狭义的听证则仅指听证会，即行政机关为了合理、有效地制作和实施行政决定，公开举行由全部利害关系人参加的听证会以广泛听取各方意见的活动，其目的在于通过公开、合理的程序形式将行政决定建立在合法适当的基础上，避免行政决定给行政管理相对一方带来不利或不公正的影响”^③。“政听证程序的概念应作如下表述：行政听证程序是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，是指直接或间接影响当事人权益的行政决定作出前或作出后，行政机关遵循正式的或非正式的程序给予当事人就重要事实发表意见的机会，权衡私人利益与社会效益之后，作出行政决定或初步性建议的活动过程。”^④等等。以上对听证程序提出的概念都有合理之处：一是行政听证仅限于行政活动领域；二是行政听证的启动是行政主体或行政相对人的职权或权利；三是行政听证的实质——通过听证达到正确的、公正的行使行政权力，但上述概念都没有给听证程序下一个完整的定义。

笔者力图从我国的实际运行的行政听证程序的角度出发，并结合上述

^① 赵安培：《关于在我国行政执法和行政处罚中设置听证程序的思考》，《中国法学》1993年第5期。

^② 王克稳：《略论行政听证.载》，《中国法学》1996年第5期。

^③ 宋炉安、张越：《试论行政处罚的听证程序》，《中国法学》1996年第5期。

^④ 尹鸿翔、游浩寰：《行政听证程序的概念及原则浅析》，《改革与战略》，2000年第4期。

概念重新定义行政听证程序。首先，行政听证程序的概念不应仅限于行政处罚一个领域，而应广泛适用于行政的各个领域，比如行政的决策领域。因此概念中只适于提出“对当事人权益有影响的行政决定的作出应举行听证。”其次，上述概念强调的是正式听证程序。正式听证程序的优点在于严格依照法规保障公众参与的权利，和对法规的事实根据能够进行充分辩论。其缺点是缺乏灵活应变能力，浪费时间和金钱，往往与社会效益和政府行政效率不符合。因此听证程序还应包括可弥补上述正式听证程序缺点的非正式听证程序。第三，听证程序是一种事前预防性的程序，所以应在“行政决定作出前给予当事人发表意见的机会”，我们不能借口行政机关往往出于行政效率的考虑会在法律允许的情况下先作出决定，事后不服再给予听证的机会，因此听证程序概念中所谓的包括“行政决定作出前和作出后”两种情况的表述是不太合适的。第四，行政听证程序的当事人不仅应包括具有直接利害关系的明显的当事人，也应包括间接利害关系人。理由是间接利害关系人往往也由于行政决定而受到利益上的影响，如果这个影响已实质性地侵犯了间接利害关系人的权利和利益，那么他们就有必要参加听证。第五，行政听证程序中行政法官(或称听证主持人)在听证中了解了大量的事实与证据，应该根据这些事实与证据作出初步的决定和建议，如行政机关采纳，则可成为正式的决定。因此行政听证程序的概念应作如下表述：行政听证程序是旨在避免行政机关的失当行为，从而有效地保护公民合法权益的程序，是指直接或间接影响当事人合法权益的行政决定作出之前，行政机关遵循正式的或非正式的程序给予当事人就重要事实及基于其的法律适用问题发表意见的机会，然后作出行政决定或初步性建议的活动过程。

(二) 行政听证的由来

中国历史上有没有独立的行政听证制度?中国当代行政听证制度是直接来源于西方有关制度还是中国固有的制度?是西方国家有关听证的思想

的历史久远还是我国关于“兼听则明，偏听则暗”的法律思想具有更渊源的历史呢？严格来说，这是法制史上可以考证的问题，可以侧重于从史料与实证方面加以研究。而目前有关这一问题理论上的认识，学者们亦未形成一种统一的看法。

有些学者认为：行政听证制度对中国来说是“舶来品”，它是当代中国借鉴外国有益的行政法律制度，主要是借鉴西方听证制度的结果。西方有关听证的思想已有较长的历史，其法理基础可以追溯到英国法的“自然公正”原则、美国法的“正当法律程序”规定以及德国等国家的法治理论和依法行政原理等，在西方不少国家早就有了包括行政听证在内的听证制度，中国的行政听证制度直接借鉴了他们的经验和制度。有学者对此观点进行了补充，认为西方传统法治理论正在发生变化，进入 21 世纪以来，传统的以对立和制约为核心的法治理论正在转变为以信任和合作为核心的法治理论，这种理论对当代西方听证制度的确立和发展有直接影响。^①

另外一种意见认为：当代中国行政听证制度的确立与中国传统优秀文化有着直接的联系，他们认为：中国在很早的时候，就有兼听则明、偏信则暗的法律思想和法律制度。例如，早在西周时期就有“两造俱备”、“听狱之两辞”、“五听”（其一就是听辞，听其言辞）的记载。汉·王符《潜夫论·明暗》：“君之所以明者，兼听也；其所以暗者，偏信也。”^②《资治通鉴·唐纪晦太宗贞观二年》：上问魏征曰：“人何以为明，何为而暗？”对曰：“兼听则明，偏信则暗。”^③这种古老的“兼听则明、偏信则暗”等朴素的辩证法思想在我国历史上产生了不可磨灭的重要影响。中国封建体制的重要特点是司法没有独立性，隶属于行政的司法经常并大量地运用“听其言辞”的断案方法，并让被问讯人签字画押形成笔录以作为断案的重要依据。更何况，我们党在领导中国革命的长期岁月中一贯重视调查研究，建国后人

^① 上海市行政法制研究所：《“听证制度讨论会”论文集》，第 22 页。

^② 北京大学中文系：《汉语成语词典·修订本》，上海教育出版社 1991 年版，第 286 页。

^③ 同上。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库