

甘藏春 王守智 主编

国土资源 听证规定释义

GUOTU ZIYUAN TINGZHENG
GUIDING SHIYI

地质出版社

国土资源听证规定释义

甘藏春 王守智 主编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源听证规定释义 / 甘藏春, 王守智主编. -北京:

地质出版社, 2004. 4

ISBN 7-116-04067-6

I. 国… II. ①甘…②王… III. 国土资源-资源管理-规定-中国-学习参考资料 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 028228 号

GUOTU ZIYUAN TINGZHENG GUIDING SHIYI

责任编辑: 何 蔓

责任校对: 丁海云

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010)82324508(邮购部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010)82310759

印 刷: 北京市朝阳区小红门印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm $\frac{1}{32}$

印 张: 7

字 数: 150 千字

版 次: 2004 年 4 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 15.00 元

ISBN 7-116-04067-6/D·85

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社出版处负责调换)

国土资源听证规定释义

主 编：甘藏春 王守智

副 主 编：贾其海 束伟星 赵久田

编写人员：王守智 魏莉华 赵旭东

迟恒伟 常 江

序

《国土资源听证规定》（以下简称《听证规定》）经2003年12月30日国土资源部第12次部务会议通过，已于2004年1月9日以中华人民共和国国土资源部令第22号公布，并将于2004年5月1日起施行。《听证规定》的出台，是国土资源部推进依法行政工作的重大举措之一，是一项重要的制度建设。《听证规定》的出台，将对国土资源管理系统的行政管理理念和管理方式产生冲击，标志着国土资源依法行政取得了新的进展。

最近，温家宝总理在国务院举办的《中华人民共和国宪法》讲座上指出，要以学习和贯彻实施宪法为契机，增强宪法意识，推进依法行政，建设法治政府。要求所有政府工作人员都要认识到，政府的权力是人民赋予的，必须对人民负责，为人民服务，接受人民监督。依法行政，最根本的是依宪行政。各级政府都要把宪法作为根本的行为准则，严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责。所有政府工作人员都要学会并善于依法处理经济社会事务，提高依法行政能力。并指出，国务院刚刚颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，这是贯

彻执行宪法、推进依法行政、建设法治政府的重大举措，各级政府和各部门要认真贯彻落实。要按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求，规范行政行为，提高行政效能，防止权力滥用。

《听证规定》的出台，使国土资源部自成立以来有了首部结合系统自身特点的规范听证工作的部门规章，确立了国土资源管理重点领域的听证制度，意义重大。这个规章的出台，是国土资源管理部门弘扬“求真务实”精神的具体实践，为国土资源管理部门践行“三个代表”重要思想、坚持执政为民提供了较为完善的实体和程序保障，保障了广大人民群众对国土资源管理事务的知情权、参与权和监督权，可以充分调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性，参与到国土资源具体管理过程中，充分反映自己的意见，有效监督国土资源管理，有利于提高国土资源管理的科学性和民主性，完备国土资源管理领域预防和治理腐败的监督手段，确保国土资源管理行为的公平、公正。同时，这个规章的出台，对《中华人民共和国行政许可法》规定的行政许可听证制度进行了细化和具体化，增加了可操作性，使行政许可听证制度在国土资源管理领域的深入贯彻执行有章可循。

《听证规定》是根据《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国立法法》、《中华人民共和国行政

许可法》和《规章制定程序条例》的规定，借鉴国外行政程序法中有关听证制度的规定，结合国土资源管理工作实际制定的。它具有较强的综合性，在同一规章中解决包括制定规章和规范性文件的听证、拟定或者修改基准地价的听证、编制或者修改土地利用总体规划和矿产资源规划的听证、拟定或者修改区域性征地补偿标准的听证、拟定拟征地项目的补偿标准和安置方案的听证、拟定非农业建设占用基本农田方案的听证、行政处罚的听证和行政许可的听证；它的适用范围分类合理，先按照依职权听证的范围与依申请听证的范围进行分类，又将依职权听证分为应当组织听证的事项和根据需要组织听证的事项，将依申请听证分为在报批之前听证的事项和作出决定之前听证的事项；它的实体内容和程序内容兼具，较为详尽地规定了组织听证的程序；它明确了听证的效力，对依职权的听证事项，规定应当参照听证纪要依法制定规章和规范性文件，在报批拟定或者修改的基准地价、编制或者修改的土地利用总体规划和矿产资源规划，以及拟定或者修改的区域性征地补偿标准时，应当附具听证纪要；对依申请的听证事项，根据听证笔录，作出行政许可决定、依法作出行政处罚决定，在报批拟定的拟征地项目的补偿标准和安置方案、非农业建设占用基本农田方案时，应当附具听证笔录。

孙文盛部长对实施这个规章的准备工作非常重视。在审议《听证规定（草案）》时，就指出“要充分做好

各项准备工作。各司局、各单位对听证工作要高度重视，要广泛向社会宣传，加强人员培训和听证预备工作。对规定听证的事项，一定要事先做好策划工作，开好头，起好步，确保听证工作在部系统有序、稳妥地推进”。为了帮助大家准确理解《听证规定》的主要内容，国土资源部参与《听证规定》立法工作的同志编写了这本释义，对《听证规定》的立法背景、各章的主要内容等作了详细的介绍和解释。希望各级国土资源管理部门认真组织学习，使听证在实际工作中有序、稳妥地开展和推进，把好事办好。

A handwritten signature in black ink, consisting of two characters, '李元' (Li Yuan), written in a cursive style.

2004 年 4 月

目 录

序	
第一章	总 则..... (1)
第二章	听证的一般规定 (30)
第三章	依职权听证的范围和程序 (44)
第四章	依申请听证的范围和程序 (62)
第五章	法律责任 (93)
第六章	附 则..... (102)
附录一	国土资源听证规定..... (110)
附录二	中华人民共和国行政处罚法..... (121)
附录三	中华人民共和国立法法..... (139)
附录四	中华人民共和国行政许可法..... (165)
附录五	行政法规制定程序条例..... (191)
附录六	规章制定程序条例..... (201)

第一章 总 则

本章是关于总则的规定。总则是一部法规十分重要的组成部分，所规定的一般都是立法目的、立法原则、适用范围等一部法规最基本的内容，集中体现了立法者的总思路。《国土资源听证规定》的总则共有 5 条，主要包括立法目的、立法依据、适用范围、调整对象、听证的原则，以及不举行听证的例外情形等多个方面，是这部规章的灵魂。全面、准确地理解总则的有关内容，对贯彻实施《国土资源听证规定》具有十分重要的作用。

第一条 为了规范国土资源管理活动，促进依法行政，提高国土资源管理的科学性和民主性，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据有关法律、法规，制定本规定。

[释义] 本条是关于立法目的和立法依据的规定。

听证，有广义和狭义之分。广义的听证，一般是指在国家机关作出决定之前，给利害关系人提供发表意见的机会，对特定的事项进行质证、辩驳的程序。听证的

内涵是听取当事人的意见，听证的外延涉及立法、执法和司法三大领域。狭义的听证，是指行政机关为了合理、有效地制定和实施行政决定，公开举行由利害关系人参加的听证会，广泛听取各方面的意见的活动，以保证行政机关的行政决定合理合法。从内容上看，听证的概念表述不同，但内涵不外乎是“听取利害关系人的意见”，尤其是在作出不利于利害关系人的决定之前，应听取利害关系人的意见的一种法律制度。

（一）听证是源于西方国家司法公正的一项制度，同时又是民主制度的产物。在西方，一般认为英国1724年某法庭判决中就揭示：“上帝从伊甸园驱逐亚当时，同时也给予他辩白的机会”。据称，上帝说：“亚当，你在哪里？难道你没有偷吃我诫令你不能偷吃的那棵树上的果子吗？”其中，“给予辩白的机会”即为听证之原义，听证一词的产生，渊源于英美普通法中“自然公正”的原则。它又可分为两项最基本的原则：一是任何人不能成为与自己有关的案件的法官；二是任何人或任何团体在行使权力可能使他人受到不利影响时，必须听取对方的意见，每个人都有为自己辩护和防卫的权利。最初应用于司法权的行使，作为司法审判活动的必经程序，称为“司法听证”。后来，随着司法听证的广泛应用和不断发展被移植到立法方面，形成了立法听证制度。随着行政的不断扩张，法官成功地通过判例将这一原则贯彻到合法权利或地位受到行政权侵害的所有案

件中。听证制度从 20 世纪开始在行政领域正式得到应用，并处于现代行政程序法的核心地位。它有利于行政主体行为的合法化和合理化，有利于行政相对人参与行政的有效化和平等化。听证制度作为行政相对人参与行政程序的重要形式，通过向行政机关陈述意见，并将之体现在行政决定中。行政相对人能动参与了行政程序，进而参与了影响自己权利义务的决定的作出，体现了行政的公正和民主。因此，听证制度已成为现代行政程序法的基本制度之一，也是对公正行政程序的最低要求。

听证在制定法上的根据可以追溯到英国 1215 年的《自由大宪章》，该宪章三十九条规定：“自由民非依据国法予以审判者，不得逮捕或禁锢，也不得剥夺其财产，放逐外国，或加以任何危害”。其后的 1354 年的《自由律》也规定：“任何人不论其财产和身份如何，不得未经正当法律程序，加以逮捕、禁锢、剥夺继承权，或处于死刑”。这些法律的精神一直为英国普通法所保留，并且成为英国普通法的核心内容。听证制度的原产地是在英国，但它的更进一步的发展是在美国。美国宪法修正案第五条规定：“未经正当法律程序不得剥夺任何人的生命、自由和财产。”第十四条又规定：“任何州不得未经正当法律程序剥夺任何人的生命、自由和财产。”正当法律程序的核心内容是当事人有得到通知及提出辩护的权利。行政听证制度是美国的“正当法律程序”在行政领域最基本的要求，包括通知、听证和理由

之陈述。美国行政领域中的听证制度正式确立是在1946年《联邦行政程序法》中。该法确立的听证制度包括行政立法听证和行政决定听证。其中，行政立法听证包括正式听证和非正式听证，行政决定听证只适用正式听证。非正式听证又称通告和评论程序，具体是指社会公众尤其是利害关系人对已经在《联邦登记》上公告的行政立法，通过提供书面资料、书面意见、口头的或非口头的论证等方式表达自己的意见。对公众所提的意见，行政机关仅作为参考，而不一定作为立法依据。

(二) 目前，很多国家的行政程序法都规定了听证程序。例如，奥地利1950年制定的《行政手续法》、西班牙1958年制定的《行政程序法》、德国1976年制定的《行政程序法》、韩国1987年制定的《行政程序法》、日本1993年制定的《行政程序法》等。其中，美国、德国和日本的听证制度较为完善和典型。美国听证程序，其内容包括如下要点：①受通知的权利；②提出（口头或者书面）证据与辩论的权利；③依反对询问或者其他适当的手段，就不利证据提出反证的权利；④由律师陪同出席的权利；⑤仅基于在听证笔录上所采用的证据，方能作成决定的权利；⑥受领宣誓证言与辩论的文书记录、书证及在其他程序所提出的其他一切文书的权利。德国《行政程序法》第五章第一节对听证程序作了规定，主要是当事人提出申请；证人、鉴定人协助；行政机关给当事人发表意见的机会；言词辩论；听证笔

录；决定。在听证的具体步骤的规定方面，日本《行政程序法》是最为详细的，其主要内容是：一是通知听证。行政厅实行听证时，必须在听证之前的一定期限内，将下列事项书面通知不利益处分的相对人：①将作出的不利益处分的内容以及有关法令条款的依据；②构成不利益处分原因的事实；③听证的日期和场所；④管辖听证事务的组织名称和所在地。二是陈述与质证。听证主持人必须在初次听证的开始时，要求行政厅的职员对听证出席者说明准备实施的不利益处分之内容以及作出根据的法令条项和构成原因之事实。当事人或参加人在听证期间陈述意见，提交证据文件，并经主持人许可，可以质问行政厅的职员。听证主持人如认为必要，可以发问当事人或参加人，要求其陈述意见或提出证据文件等，也可以要求行政厅职员作出必要的说明。三是延期听证和终结听证。听证主持人根据听证的结果，认为有必要继续听证时，可以指定新的听证日期；全部或部分当事人在规定期间无正当理由未出席听证，且未按照规定提出陈述或证据文件时，听证主持人可以宣布听证终结。但如果估计当事人不出席听证确有特殊原因的，听证主持人可以对其设定期限，要求其在该期限内提出陈述或证据文件。但所设定期限届满，宣布听证终结。四是听证记录及报告。听证主持人必须将听证的经过制成案卷记录，该记录必须证明当事人及参加人的陈述要点。听证主持人必须在听证终结后立即制作报告

书，与听证案卷记录一并交给行政厅。报告书必须就当事人的主张是否有理由提出意见。当事人或参加人可以要求阅读案卷记录和报告书。五是决定的依据。行政厅作出决定时，必须充分斟酌听证记录内容和报告书中所记载的听证主持人的意见，不得基于此外的事实作出决定。行政厅鉴于听证终结所发生的事实，认为有必要时，可以将听证主持人的报告书退回，命令其再次举行听证。

从国外的实践看，有些听证会采取司法审判或者类似司法审判的方式进行，手续比较繁杂，法律对主持人、通知、提交证据、辩论、聘请律师、案卷记录、作出结论等都有明确规定。这些程序类似或者接近司法审判程序，故又称“审判型听证会”。例如，美国一个关于花生酱是否应当包含 90% 的花生或者 87.5% 的花生的听证会时间，长达 11 年，记录达到 7700 多页。

（三）根据不同的标准或分类方法，听证可以做不同的分类，如按照听证的内容可以分为立法听证、行政许可听证、行政处罚听证；根据听证的开放程度，可分为公开听证和不公开的听证等。比较普遍的分类有以下三种：

1. 正式听证与非正式听证

这是根据听证程序的繁简所作的一种分类。所谓正式听证是指行政机关在制定法规和作出行政决定时，举行正式的听证会，使当事人得以提出证据、质证、询问

证人，行政机关基于听证记录作出决定的程序。正式听证在美国也被称为“审判型听证”、“准司法式的听证”和“基于证据的听证”、“完全的听证”等。非正式听证指行政机关在制定法规或作出行政裁决时，只须给予当事人口头或书面陈述意见的机会，以供行政机关参考，行政机关不需基于记录作出决定的程序。这种听证也被称为“辨明型听证”、“陈述的听证”。正式听证与非正式听证的区别主要在于公众参与的方式和程度不同。在非正式听证中，公众参与表示意见的方式，主要通过口头或书面的方式提出，没有质证和相互辩论的权利，行政机关作决定时，不受参与人意见的限制；而正式听证中行政机关必须举行审判型的口头听证，当事人有权在律师陪同下出席听证会，有权提出证据，进行口头辩论，行政机关必须根据听证记录作决定。

2. 事前听证、事后听证和混合听证

以听证举行的时间在作出决定之前还是之后为标准，听证可分为事前听证、事后听证和混合听证三种。

事前听证是指在行政机关作出决定之前举行听证。如果行政机关的决定一旦作出，立即会使当事人陷入危险的，必须举行事前听证。如终止福利津贴，当事人由于没有其他收入来源，必将影响其生计，因此，行政机关必须举行事前听证。事前听证即可是正式听证，也可以是非正式听证。

事后听证是指行政机关在作出决定之后举行听证。

事后听证可以方便行政机关迅速作出决定，利益受到影响的当事人可以在事后要求进行符合该决定具体情况的听证。

结合听证是指行政机关对某些行政决定，事前举行非正式听证，决定后当事人不服时，举行正式听证。或者当事人不服行政机关的决定，先举行非正式听证，当事人不服非正式听证时，再举行正式听证。这种情况大都适用于社会保障和福利津贴方面的听证。

3. 书面听证和口头听证

这是以当事人陈述意见的方式为标准进行的分类。书面听证指当事人以书面形式向行政机关表明其意见。口头听证指以口头陈述的方式向行政机关陈述意见。

葡萄牙和我国澳门地区行政程序法规定听证是采用书面听证还是口头听证，由行政机关根据具体情况决定。在采用书面听证时，行政机关必须通知利害关系人，听取他的意见，给予的时间不能少于 10 天。在通知时，行政机关必须提供必备的资料，对决定有重要意义的事实和法律事宜，以及查阅卷宗的时间和地点。利害关系人在答复时，可对构成听证程序标的问题表明立场，申请采取补足措施并附具文件。行政机关选择口头听证的，最少要提前 8 天命令传唤利害关系人。口头听证要审查所有有利于作出决定的事实和法律问题。听证结束后，制作听证记录，记载利害关系人的陈述。如果主持听证的不是有权作出最终决定的机关，则要制作调