

治理语境下

中国听证制度研究

徐光超◎著

听证制度的**建立和发展**是适应政府职能转变的重要举措，也是凸显**公民价值与权利**的重要前提。



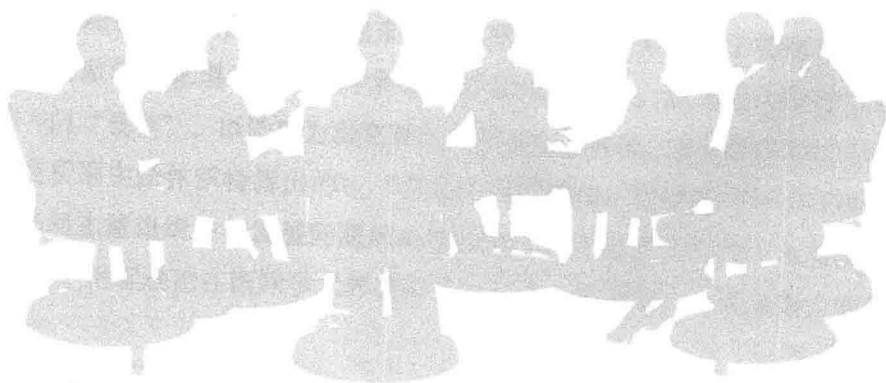
台海出版社

治理语境下

中国听证制度研究

徐光超◎著

听证制度的建立和发展是适应政府职能转变的重要举措，也是凸显公民价值与权利的重要前提。



台海出版社

图书在版编目(CIP)数据

治理语境下中国听证制度研究 / 徐光超著. — 北京:
台海出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5168-1404-8

I. ①治… II. ①徐… III. ①司法制度—研究—中国
IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 096863 号

治理语境下中国听证制度研究

著 者: 徐光超

责任编辑: 高惠娟

责任印制: 蔡 旭

出版发行: 台海出版社

地 址: 北京市景山东街 20 号, 邮政编码: 100009

电 话: 010 — 64041652 (发行, 邮购)

传 真: 010 — 84045799 (总编室)

网 址: www.taimeng.org.cn/thcbs/default.htm

E-mail: thcbs@126.com

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 虎彩印艺股份有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 1/16

字 数: 300 千 印 张: 19.5

版 次: 2017 年 5 月第 1 版 印 次: 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号: 978-7-5168-1404-8

定 价: 69.80 元

版权所有 侵权必究



前 言

21世纪初的中国正处在转型发展的关键时期，面临着许多前所未有的挑战与问题，许多领域的改革事业亟待深化和加强。改革的重点当然是继续深化经济改革，但许多社会问题的解决又不能单纯依靠经济改革，而越来越迫切地需要政治体制改革，其中十分重要的就是对公共政策体制进行相应的改革。

从总体上看，公共政策体制属于政治体制的重要组成部分。在过去30多年的中国政治体制改革过程中，对公共政策体制进行了一系列的改革，其核心目标常常定位为公共政策的民主化和科学化，并已取得一些实质性的进步。同时，随着时代的发展，人们越来越认识到，一个具有现代精神和科学理念的社会，不仅应该是一个凸显公民价值与权利的民主社会，而且还应该是一个倡导公民参与的责任社会。而从二十世纪九十年代初产生的治理与善治理论，其作为一种崭新的政治分析框架，强调国家的权力向社会的回归，强调政府与公民之间的积极而有成效的合作。

治理理论，自从上个世纪末被我国学者引入以来，由于得到来自政治学、行政学、管理学等多种学科的广泛响应与支持，迅速成为我国学术界的一门“显学”，以治理为研究对象的著述大量涌现。正如联合国社会发展研究所副主任休伊特指出的：“今天的国际多边、双边机构和学术团体以及民间志愿组织关于发展问题的出版物很难有不以它（治理）为常用词汇的”。^①治理理论在国际学术界获得广泛承认，并成为一個颇具潜力的新兴

^①戴长征：《中国政府的治理理论与实践》，《中国行政管理》，2002年第2期。

研究领域。从知识论角度看,治理理论是人类在寻求解决社会一致有效性问题上做出的一次深刻的认识转折,政治学知识体系都在悄悄地脱离“统治”这一核心而转向“治理”这一主题。治理作为政治学词汇,都是围绕公共权力展开的,反映着国家与社会之间一定的权力关系。它是通过对公共权力的配置和运用,对社会的统治(领导)、协调和控制,以达到一定目标。但是,在不同历史时期,有不同的治理模式或统治方式,而决定治理模式的则是公共权力的资源配置和协同运作。传统治理模式的一个突出表现就是公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性。只是到20世纪以后,西方国家的传统治理模式才得以真正开始转型。其原因主要是权力来源的多样性和公民社会日益发育成熟,强调权力的分化和双向运行。

同时,治理理论出现后,因其自身所具有的合理性,很快成为理解政府能力和国家与社会关系的一种重要而有益的方法、工具和分析框架。治理理论以其宏观性和宽广的涵盖面,能帮助我们从小范围到更大的范围和更高的视角来观察和思考政府公共决策及其体制的运作方式。

治理作为当今新公共管理或新公共行政的代名词,在世界许多国家尤其是发达国家已发挥了巨大作用,成为一种居于主流地位的治国理念,其对我国政府的治理尤其是公共政策同样具有借鉴意义。党的十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”^①的重大主题,进一步深化了治理理论在我国的实践。作为新公共管理理论的重要理论支撑,治理理论则从一种新的视角强调公共决策的社会参与。因为对现代政府来说,治理的核心手段是公共政策。随着我国体制改革的不断深入,对公共领域的治理变革首要的就是对人们生活有重要影响的公共政策体制进行变革。近些年来,我们在这方面进行了一些有益的尝试。其中,听证制度的引进应该是公共政策体制变革方面最引人注目的一项改革措施。

^①2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的十八届三中全会提出:全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性,加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明,让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民。

在我国社会转型的重要时期，研究和解决公共政策中的听证问题，其核心是公民相对于政府的权利及其实现程度。从文明社会政府与公民互动发展的规律进行考察，听证制度的建立和发展是适应政府职能转变的重要举措，也是凸显公民价值与权利的重要前提。

尽管不是所有的公共政策都必须经过听证，但对于直接影响公民利益的公共政策，却必须有公众参与，并体现以人为本，而在公共政策中引入听证制度就是形成这种理念的一个重要的机制与条件。因此，进一步发展和完善听证制度，进而激发公民更多地参与、更多地共同行为，就能使政府与社会及公民之间形成一种责任、妥协、宽容为特征的平衡和互动的状态。

基于以上的认识和思考，笔者尝试在治理的视野和框架下，通过对西方国家听证制度起源与发展的简单勾勒，对听证制度的功能进行清晰而明确的定位。在深入论证我国听证制度建立的必要性、发展过程及其积极影响的基础上，着重分析了我国当前的听证制度所面临的困境，并在此基础上提出进一步完善我国听证制度的若干对策和建议。

在本书的写作过程中，受到很多前辈学术思想的影响和启发，比如俞可平先生、陈振明先生、彭宗超先生、薛澜先生、李春燕先生等，同时也借鉴了石路、张磊、马丽娟等的部分研究成果，正是他们的智慧和学术思想为本书奠定了思路和架构。同时还要感谢我的同事殷国辉老师，好朋友李刚、徐宪江先生，以及为本书的出版提供帮助和付出心血的各位编辑老师，谢谢你们！

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 选题背景及研究意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 研究意义	3
1.2 国内外研究综述	4
1.2.1 关于治理理论的研究综述	4
1.2.2 关于公共决策中公民参与的研究	8
1.2.3 关于听证问题的研究综述	12
1.3 研究的逻辑框架和方法	15
1.3.1 研究的逻辑框架	15
1.3.2 研究方法	18
第 2 章 治理的一般理论	20
2.1 治理理论的基本内涵	20
2.1.1 关于“治理”的界定	20
2.1.2 治理与统治	25
2.1.3 善治理论	27
2.2 治理理论的逻辑体系	33
2.2.1 “经济人”假设	33

2.2.2 公民参与	34
2.2.3 自组织治理	36
2.2.4 强势民主	38
2.2.5 顾客导向	39
2.2.6 市场化政府	40
2.3 治理理论提出的时代背景	41
2.3.1 西方福利国家的危机	42
2.3.2 全球化推动与国家转型	42
2.3.3 地方化与新地方主义	43
2.4 治理理论的理论渊源	44
2.4.1 公民社会理论——理论溯源之一	44
2.4.2 自由主义政府理论——理论溯源之二	46
2.4.3 参与式民主与协商民主理论——理论溯源之三	48
2.5 治理：一种新的管理理念与过程	62
2.5.1 治理理论的主要观点	62
2.5.2 从“行政型政府”到“治理型政府”：政府发展的形态演进	65
2.5.3 治理理论视角下的政府	68
2.6 治理和善治：一种新的政治分析框架	70
2.6.1 治理理论作为分析框架的价值	70
2.6.2 治理理论的中国适用性	73
第3章 治理视角下的政府公共决策与公民参与	77
3.1 政府公共决策与公民参与的涵义	79
3.1.1 政府公共决策的涵义	79
3.1.2 公民参与的涵义	86

3.2 治理视野下的政府公共决策与公民参与	89
3.2.1 治理理论的兴起与现代民主政治的发展	89
3.2.2 治理理念下的政府公共决策体制变革	97
3.2.3 公民参与：政府公共决策体制变革的核心内容	105
3.3 当代中国政府公共决策中公民参与的现实基础	110
3.3.1 中国政府公共决策中公民参与的发展历程	110
3.3.2 公民参与和当代中国政府公共决策体制的变革	119
3.4 当代中国政府公共决策中公民参与的机制分析	128
3.4.1 政务公开机制	129
3.4.2 政府性民意表达机制	129
第4章 治理语境下听证制度的功能取向分析	131
4.1 听证制度概述	131
4.1.1 听证的涵义	132
4.1.2 听证的分类	133
4.1.3 听证的原则	137
4.1.4 听证制度的理论渊源	140
4.2 听证制度是实现治理目标的一项重要程序设计和制度保障	146
4.2.1 听证对决策机关的价值	147
4.2.2 听证对社会公众的价值	157
4.3 治理语境下听证制度的功能定位	160
4.3.1 民主规范性功能	160
4.3.2 政策操作性功能	167

第 5 章 我国听证制度的发展历程及其积极影响	169
5.1 可资借鉴的西方听证制度发展实践	169
5.1.1 听证原则的起源	169
5.1.2 听证制度的发展和成熟	170
5.1.3 西方听证制度实践的启示	171
5.2 我国听证制度的确立及依据	172
5.2.1 我国听证制度确立的背景和必要性	173
5.2.2 我国听证制度确立的法律和理论依据	178
5.3 听证制度在我国的生产与发展实践	184
5.4 我国听证制度实施的积极影响	187
5.4.1 提升了我国公共政策的质量与水平	187
5.4.2 强化了对政府组织的监督	188
5.4.3 拓宽了公众的民主参与渠道	188
5.5 我国价格听证制度的发展概况	189
5.5.1 立法概况	189
5.5.2 实践概况	192
第 6 章 我国听证制度所面临的困境分析	193
6.1 典型案例分析	194
6.1.1 典型案例分析之一	194
6.1.2 典型案例分析之二	224
6.2 当前我国听证制度的困境分析	229
6.2.1 听证制度的功能定位偏颇	229

6.2.2 具体的制度和规范建设不完善	234
第 7 章 治理语境下完善我国听证制度的对策思考	238
7.1 深化政治体制改革 创造良好的民主法治氛围	239
7.1.1 听证制度法制化	239
7.1.2 确立程序民主观念	240
7.1.3 强化听证效力	242
7.2 注重听证制度民主规范性功能的实现	243
7.2.1 建立听证代表的遴选机制	243
7.2.2 发挥专家在听证中的作用	245
7.2.3 建立和完善听证主持人独立保障制度	246
7.2.4 听证的程序应公开透明	248
7.2.5 建立健全对听证代表意见的回应机制	252
7.2.6 发挥媒体的舆论监督作用	253
7.3 高度重视听证制度及规范的建设	253
7.3.1 制定听证程序的统一规则	253
7.3.2 逐步扩大听证制度的适用范围	256
7.3.3 规范听证笔录的内容,明确听证笔录的效力	261
7.3.4 强化听证报告的法律效力	264
7.3.5 健全违反听证程序的救济制度	265
7.3.6 加强对听证程序制度的审查监督	267
7.4 借鉴国外听证制度及其实践的有益经验	268
7.4.1 在听证制度的建设方面必须与本国的国情相适应	268
7.4.2 在实现听证的民主规范性功能定位时应该循序渐进	269
7.4.3 必须十分重视听证的统一制度建设	269

7.5 中国行政决策非正式听证	269
7.5.1 中国行政决策非正式听证的现状	270
7.5.2 中国行政决策非正式听证存在的问题	271
7.5.3 完善中国行政决策非正式听证的对策	273
7.6 行政决定听证	274
7.6.1 行政决定正式听证的主要问题	274
7.6.2 完善行政决定正式听证制度的构想	281
参考文献	289
国内文献	289
汉译文献	294
英文文献	297

第1章 导论

1.1 选题背景及研究意义

1.1.1 选题背景

公共决策在现代国家中早已成为现代公共管理的重要组成部分，并且广泛适用于文化、经济、政治等公共事务领域。听证程序制度（简称听证制度）作为现代民主政治制度的重要内容之一，目前已成为各国行政程序法一项共同的且颇具重要意义的制度。党的十八大提出要全面推进依法治国，加快社会主义法治国家的建设，同时将体制改革作为未来工作的重要一环。习近平总书记在“12·4”的讲话中更是着重强调法治国家建设的重要性以及紧迫性，之后习近平总书记提出了要建设“法治中国”的历史使命，这也是总书记对全国政法工作会议的批示中最重要的一项。在建设社会主义和谐社会，推进国家法治建设的过程中，政治民主化不断向前推进，人民作为国家治理的主体地位日渐稳固，人民当家做主的成效也日渐显现。在这样的一个大背景下，公民参与这一主题得到重新审视。听证作为公民参与公共决策的重要形式，其发展状况也就备受关注。

我国自1996年颁布的《行政处罚法》正式引入听证程序以来，听证制度在我国已走过了21个年头，在我国立法和行政领域有了长足的发展。在制度规范层面全国范围内已经通过《行政处罚法》《立法法》《价格法》和《行政许可法》，对听证制度作了法律上的明确规定，各个部门以及地方政府也对听证制度作出了相应的规定。在实践层面，各类听证也蓬勃发展，在一定

程度上满足了社会民众日益高涨的政治参与热情和需求。因此,虽然听证制度在我国的起步较晚,但发展的势头迅猛,“听证会”“价格听证”等已成为人们耳熟能详的字眼,听证已经逐步进入群众视野并日益成为引人注目的焦点。可以毫不夸张地说,目前听证制度已经成为我国提高行政能力的一种不可或缺的手段,听证活动开始逐步走入了广大人民群众的生活之中。从不知听证到参与听证,它带来了公众参与法治建设的观念变革,从举办听证会到为听证会提供制度保障,它体现了我国民主向更高层次的提升。

尽管如此,由于听证制度在我国孕育和发展的时间不长,在实际的操作中还存在很多的问题。从一定意义上说,听证程序在中国运用还处于初级阶段,听证会还只是给公民提供了一个表达意见的机会,并不一定影响政策和法律制定的过程及结果。例如,从2013年南京地铁听证会代表“只能旁听不能发言”、2014年西宁供暖价格听证会无果而终、广州商业停车场价格听证涨幅高达100%、2015年兰州“史上最短”听证、安徽天然气听证会代表仅发言30秒到青岛一市民半年参加3次听证会,可以说每一场听证会问题的出现都让人警醒,如果说南京代表“只能旁听不能发言”是政府工作人员的误读,那么2015年郑州市市区城市集中供水价格改革听证会后,参与听证的一物价局工作人员“不小心”坦露的心声“涨价是政府的工作职能”又做何解释?听证会是否在“作秀”?“逢听必涨”还是“逢涨必听”?消费者“被代表了”吗?人们不禁思考中国的听证制度究竟怎么了?

当然,对于听证“走过场”和“作秀”之嫌的质疑和忧虑,并不是全无道理。但听证作为依法行政的必要程序,决不允许走走过场、作作秀,因为听证的核心精神是要在决策和立法过程中,充分尊重和保障公民、法人以及经济组织的合法权益。听证的底线,是尽可能地维护听证相对人的合法权益。如何防止听证流于形式,在实际操作中如何真正体现听证的核心内涵和积极意义,让大家充分了解听证,信赖听证,是一个我们必须重点思考和解决的问题。

此外,从听证在我国的实践来看,听证流于形式还仅仅是众多需要研究的问题中的一个部分,除此之外的,还有很多的其他方面的局限性,譬如在听证类型、听证次数以及规模方面,由于地方政府有关部门每年能够举行的十

分有限,而造成公民直接参与的局限;在利益代表方面,每届听证参与人数的个体限制而造成的在代表性方面的局限,参与者只限于有限的几个行业,不能充分代表广大人民群众的利益;在听证的事后效力上看,听证的结果并不一定影响政策和法律制定的过程及结果,造成听证活动的现实空洞性;在公开透明度上,行政机关对听证活动过程的神秘化也不利于公民知情权的维护和实现公民对听证认可的最大化等。

我国听证制度发展和实践过程中存在的另外一个突出问题,是制度规范的不完善,缺少一部《行政程序法》对听证制度的法律地位加以明确。在已有的法律文件中虽然对听证制度的内容有了相关规定,但是模糊条款较多,听证的适用范围有待拓宽。因为缺乏全国统一的法律文本约束,地方和部门法中关于听证制度的规定条款有很多差异,在具体的听证实践中各行其是。我国还处在社会转型期,各种利益之间的分歧和冲突不胜枚举,民众对立法和行政公正的要求和呼声越来越高。在这种背景下,完善听证制度势在必行。

制度的完善与否,直接关系到听证制度在民众中的公信力,关系着民众的知情权与参与权是否得到实现。这就需要借助成熟而可靠的理论支撑,对我国听证制度的现状和未来发展路径作深入的探讨和研究。正是基于此等考虑,本书尝试在治理的视角和框架下寻求中国听证制度实践中存在的问题与不足,进而提出具有可操作性的健全和完善听证制度的政策建议。

1.1.2 研究意义

听证制度作为现代民主政治的标志之一,是听取利害关系人意见的程序。听证制度源于英国,在20世纪90年代引入我国行政领域,历经二十余年的发展取得良好效果,在一定程度上促进了行政公正。随后我国在立法领域和司法领域也开始尝试采用听证的形式听取民意,以保证立法的科学性和民主性以及司法的公正和公平。

现今社会,公民参与已经成为人民政治社会生活中必不可少的一部分,是民主政治和政治学的核心概念之一。听证制度作为公民参与的一种民主形

式,已经成为学者研究的重要课题。听证作为公共政策或公共决策的一个重要环节,与公民日常生活有密切联系,通过实行听证,公民将自身意见合理表达,政府也综合公民的集中意见制定出符合实际的公共决策,防止决策失误造成社会秩序混乱,因此鼓励引导公民参与听证意义重大。

对听证制度进行研究具有重要的理论意义及现实意义。现代社会是一个利益群体多元化的社会,在网络信息时代背景下,公民社会逐渐发展成熟,听证制度能够为我国政府部门民主、合法、科学、有效地制定公共决策提供充分的理论支持。在政治体制改革不断深化的背景下,公民参与听证能够为政府行政的效能化、科学化和民主化提供理论依据,不断推动政治民主化的进程,解决体制障碍,建设责任政府和阳光政府,树立政府在公民心中的公信力,政府应致力于进一步健全和完善听证制度,使公民参与的渠道更加广泛、参与群体逐渐扩大,真正实现政府与公民之间的良性互动,推动民主政治的有序发展。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 关于治理理论的研究综述

治理理论是当代有关政府和行政改革的前沿课题,该理论对中国的政治发展具有重要的借鉴意义。目前,中西方学者对治理理论的研究主要从政府管理、公民社会以及政府与公民社会合作三种路径展开。^①

第一,政府管理的途径,即将治理等同于政府管理,侧重于政府部门的角度来理解市场化条件下的公共管理改革。

如1989年世界银行首次用“治理危机”来概括非洲国家在现代化进程中面临的主要问题。在世界银行看来,治理等同于单个国家的可统治性,指的是“为了发展而在管理一国经济和社会资源中行使权力的方式”。治理的内

^①陈振明:《公共管理学:一种不同于传统行政学的研究途径》[M],中国人民大学出版社,2003年版,第165页。

容主要有：构建政府管理系统；为推进发展而在管理一国经济和社会资源中运用权威的过程；政府制定、执行政策以及承担相应职能的能力等。^①

经济与合作组织（OECD，1995）认为：治理是指一个社会在管理经济和社会发展中政治权威的运用和控制的行使。这个宽泛的定义涉及公共权威在建立经济运行的环境、决定利益的分配以及确立统治者及被统治者关系上的作用。^②

艾伦·罗森博姆指出：“在关于民主与治理的现代对话中，治理概念被用作两种完全不同的情形。在国际性的组织（如世界银行和联合国）中，治理越来越多地被当作一个既提供一种广阔视野又描述社会自我管理方式的概念。在过去20年中，当某一特定国家对本国政治——行政体制进行改革时，治理一词也被描述和利用。它的典型意义是指对公务员制度改革关注，促进政府组织效率的提高（通常指精简机构）以及行政公开和加强责任制。”^③

新公共管理是对20世纪70年代末80年代初以来西方政府改革运动的总结，被许多学者和政府官员视为政府治理的新模式。其基本取向是采用工商管理理论、方法及技术，引入市场竞争机制、强调顾客导向以及提高服务质量，它往往被人们描述为一场追求“3E”（economy, efficiency, effectiveness，即经济、效率和效益）目标的管理改革运动。新公共管理运动的出现，是治理变革在公共行政发展中的具体体现。按照英国学者罗伯特·罗茨的理解，新公共管理之所以代表了治理变革的方向，是因为“掌舵”是新公共管理的核心，而这正是治理的代名词。^④美国学者彼得斯在《政府未来的治理模式》中提出了当代西方公共行政改革及公共管理实践中出现的四种治理模式：即市场式政府模式、参与式政府模式、弹性化政府模式以及解制性政府模式。

20世纪90年代中后期，我国学者开始从政府管理的角度关注治理理论。

①World Bank.Governance and Development.Washington, D.C.World Bank, 1992, P3。

②转引自朱德米：《网络状公共治理：合作与共治》，《华中师范大学学报》，2004年第2期。

③〔美〕艾伦·罗森博姆：《分权、治理与民主》〔J〕，《国家行政学院学报》，2001年第4期。

④Robert Rose.The New Governance.Political Studies 1996(3)。