

浙江省哲学社会科学规划课题成果

RESEARCH ON
PUBLIC HEARINGS IN CHINA



中国 公共听证研究

李春燕 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

RESEARCH ON **中国**
PUBLIC HEARINGS IN CHINA

公共听证研究

李春燕 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国公共听证研究 / 李春燕著. —北京:法律出版社,
2009.4

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9407 - 3

I. 中… II. 李… III. 行政管理—制度—研究—中国
IV. D922.11 D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 042616 号

中国公共听证研究

李春燕 著

编辑统筹 独立项目策划部

责任编辑 王旭坤

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京丰永印刷厂

责任印制 张宇东

开本 A5

印张 9.75

字数 253千

版本 2009年4月第1版

印次 2009年4月第1次印刷

法律出版社(100073 北京市丰台区莲花池西里7号)

网址 / www.lawpress.com.cn

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792/9779

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司(100073 北京市丰台区莲花池西里7号)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司 / 010 - 62534456

上海公司 / 021 - 62071010/1636

深圳公司 / 0755 - 83072995

西安分公司 / 029 - 85388843

重庆公司 / 023 - 65382816/2908

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9407 - 3 定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

行政法学的研究内容非常广泛,从行政权行使的实体问题到程序问题,可谓无所不包。不过,在我看来,目前的行政法学研究应关注两个问题:一是行政行为的效力,二是行政程序。前者通过合理确定行政行为的有效与无效情形及其法律效果,妥善处理公共利益与私人利益、公平与效率、社会正义与个体正义的关系,后者透过行政权行使的方式、形式、时间、期限和步骤等细小部件的有机组合,在行政主体与行政相对人之间构建沟通、交涉与协商的桥梁,进而监督行政主体依法行政,保障行政相对人的合法权益,提升行政行为的可接受性和正当性。目前,无论是行政行为的效力问题,还是行政程序问题,都引起了我国行政法学者的极大兴趣,并产生了一批相当有价值的研究成果,为公共行政实践和行政诉讼制度的发展提供了智力支持。

就行政程序而言,我们首先需要明确的是,组合得科学良好的程序至少具有九大功能:行为引导、品质改善、正义实现、民主参与、权力制约、意志统一、利益平衡、权利救济和责任追究。可以说,程序法治

是民主政治和法治政府最重要的标志和最基本的依托。在此基础上,我们需要进一步研究行政程序法制化的具体路径和具体的行政程序制度的建构。在行政程序法制化的路径方面,我国大多数学者主张制定统一的行政程序法典,而《湖南省行政程序规定》的出台和生效则进一步拓宽了我们的思路。

五年前,我将“公众参与与行政法”作为给中国政法大学博士生讲课的论题,当时,不少博士生有点“丈二和尚摸不着头脑”,课后,他们恍然大悟:公众参与是现代行政法与传统行政法的重要区别所在,也是现代行政法的实质精神。而公众参与恰恰是以行政程序作为载体的。公众参与的基本方式就是行政听证。近年来,在具体的行政程序制度建构方面,行政听证制度受到学者们的青睐,这与行政听证制度自身的功能有关,更与《行政处罚法》、《行政许可法》等法律将行政听证制度引入公共行政实践分不开。

当法律、法规确认了行政听证制度的法律地位之后,对行政听证制度的研究,就既具有理论意义,也具有实践意义。而且,行政法学作为应用法学,如果其研究脱离公共行政实践,或者无视公共行政实践,那么其理论价值也将大打折扣。也正因此,当李春燕同学将博士学位论文确定为“中国公共听证研究”时,我表示赞成。

现在,《中国公共听证研究》即将出版,作为李春燕的导师,很是为她高兴。这本著作的最大特点是立足于我国公共听证实践,对公共听证的价值、我国确立公共听证的环境(包括政策环境、法律环境和社会心理环境)、公共听证的目标定位与适用范围、公共听证的基本制度以及保障公共听证实现其价值与目标的其他配套制度等问题进行了系统的分析,并提炼出公共听证应遵循的一套基本准则。虽然,本书中的某些观点还有待进一步论证和接受实践的检验,但整体而言,该研究对完善我国关于公共听证的立法和实践都具有一定的指导意义。

期待本书的出版能够引起学术界对我国公共听证制度的反思与检讨,从而推动学术界和实务界对公众参与问题的高度关注,进而推动我国

行政法学研究的尽快转型,推动我国行政法治境界的加速提升。也期待李春燕同学在听取各方面意见的基础上,对相关问题进行更深入的研究。

是为序。

江必新

二〇〇九年二月五日

摘要

自 20 世纪 90 年代末以来,各种各样的“听证”涌现于中国公共行政实践之中。其中,涉及公共利益或社会公众利益的公共听证尤为引人注目,也引发了一系列争议。不过,学术界一直没有系统地研究公共听证制度,或虽有研究,但往往以评介域外理论为主旨,进而无法对中国公共听证的立法与实践提供有效指导。这样,探讨公共听证在中国的生存机理就成为学术界无法回避的课题。

本书立足于中国国情,结合中国已有的公共听证立法与实践,综合运用实证分析、价值分析、系统分析、社会心理分析和比较分析等方法,以六章的篇幅,试图解析公共听证在中国的生存机理。具体分析路径如下:

第一章旨在界定公共听证的概念和介绍公共听证的发展概况。在界定公共听证的概念时,首先考察了“听证”和“公共听证”在美国的发展,指出二者拥有不同的理论基础和价值取向。随后,在考察中国公共听证理论与实践的基础上,将公共听证界定为“行政机关以会议形式听取社会各方面意见

和建议,以确立或调整利益关系格局的一种行政程序”,并辨析了公共听证与私益听证、公听会、行政决策听证、陈述意见、座谈会、论证会等概念的关系。最后,梳理了公共听证的立法概况。

第二章旨在分析公共听证的价值。公共听证对行政机关的价值体现于政治价值、法律价值和社会价值之中:通过满足社会公众的多元需求,提升公共行政的合法性;促进法治政府的建设;缓和社会冲突,在行政机关与社会公众之间构建起协商与合作机制。公共听证对社会公众的价值在于:培养社会公众的主体性意识,保障社会公众获得“过程利益”,保障社会公众的实体权益。不过,公共听证需要行政机关和社会公众支付一定的成本,并且可能产生负面效应,引发社会公众对行政机关的信任危机。本章最后指出,满足社会公众的多元需求和保障社会公众的合法权益应作为当下中国公共听证的价值追求。

第三章是公共听证的环境分析,旨在寻找影响和制约公共听证发展的因素,为实现公共听证的价值探寻路径。就政策环境而言,中国正处于社会转型期,国家的价值选择是和谐(秩序)、人权保障、社会公平和行政民主,而这些价值的实现离不开包括公共听证在内的公众参与制度的确立和发展。就法律环境而言,宪法中“建设社会主义法治国家”、“国家尊重和保障人权”、“保护公民的私有财产”等规定都呼唤公共听证制度的出台,而接受监督原则和人民代表大会制对公共听证的发展提出了些许要求。就社会心理环境而言,行政机关和社会公众对公共听证的需求有所增长,但又都心存顾虑。

第四章以公共听证的价值分析和环境分析为基础,论述了中国公共听证的目标定位和适用范围。具体来说,首先考察了已有立法对公共听证的目标定位,然后分析各项目标之间的关系,最后指出:在当前一段时期,中国公共听证应以平等、公平地保障公民、法人和其他组织的正当权益为目标,逐步提高公共行政的民主化、透明化。基于这一目标定位,公共听证的适用范围应由权力机关进行规范,并可以考虑将行政事项分别划归强制公共听证、禁止公共听证和裁量公共听证的范围之内。

第五章以公共听证的价值和目标定位为指导,结合中国公共听证立法和实践,对公共听证的主要制度进行了考察和检讨。首先分析的是公共听证参与人制度,重点论述公共听证参与人的结构,主张将公共听证参与人分为听证方和公共听证参加人,前者包括听证机关、听证实施机关、听证人、经办方陈述人和听证辅助人员,后者包括公众陈述人、监督方、合作方和旁听人。其次,分析了听证公告的适用条件、基本内容和时限要求。再次,分析了公共听证的延期、中止和终止的适用条件及其法律效力。最后,分析了听证笔录和听证纪要的内容、法律效力,主张听证笔录的法律效力因直接利害关系人是否都有机会参加公共听证而异,而听证纪要中的建议部分对听证机关不具有绝对拘束力。

第六章简要分析了保障公共听证制度顺畅运行的外围制度。具体包括培育和发展社会利益团体,增强社会公众对政府的说服能力;确立言论免责权,引导利害关系人(代表)充分阐释其观点;明确行政机关的信息公开义务,增强利害关系人(代表)的抗辩能力;改革行政诉讼制度,通过适度的司法审查推进公共听证制度的发展。

Abstract

In the late 1990s, "Hearing" emerged in public administration in China. Especially, public hearings, which involve public interest, such as rate hearings, caught our attention, and have initiated a series of disputes. However, a systematic research of public hearings hasn't been made, or if, it often studied the theme of extraterritorial theory, which in turn made it impossible to provide effective guidance to the legislation and practice of public hearings. Thus, scholars should explore the mechanism of survival to public hearings in China.

The Academic Dissertation, based on national conditions of China, combined with the legislation and practice on public hearings, tries to explain the survival mechanism of public hearing with the length of six chapters. The path is as follows:

Chapter I try to define the concept of public hearings and introduce its development in China. In defining the concept of public hearing, the Dissertation

retrospects the development of “hearing” and “public hearing” in America, and finds that “public hearing” and “hearing” share with different theoretical foundation and values. Thinking about the theoretical study and practice of public hearings in China, “public hearing” will be defined as “some kind of administrative procedure in the way of public meeting, presiding by administrative organs, which pursues to listen to the opinions and suggestions of the public and to establish a pattern of interests or modify the structure of interests”. Then, it clarifies the relations between public hearing and hearing, administrative decision-making hearing, symposium, and argumentation. Finally, the Dissertation gives the profile of legislation on public hearing.

Chapter II aims at analyzing the value of public hearing to the administrative organs and the public. To the administrative organs, public hearing has three aspects of value: meeting the public's needs of survival, respect, security and self-actualization, so as to enhance the legitimacy of public administration; promoting the administrative organs to comply with the rule of law; relaxing the social conflict and establishing a mechanism for consultation and cooperation between the administrative organs and the public. To the public, public hearing also has three aspects of value: cultivating public awareness of the nature of the subject, conducing to the public to obtain “process benefits”, and protecting the substantial rights and interests of the public. At the same time, public hearing may increase costs, lower administrative efficiency and reduce public confidence in the administrative organs. Subsequently, the Dissertation suggests that we should treat the value of public hearing with rationality, and in the near future, the value of public hearing such as meeting the multiple needs and protecting the lawful rights and interests of the public should be pursued.

Chapter III is the environmental analysis for public hearing, which in order to find the factors that influence and impede the development of public hearing.

This Chapter analyzes the three aspects of the environment: firstly, the policy environment is that China is undergoing a period of social transition, and she selects the value of harmony, the protection of human rights, social justice and democratic administration, which will be realized by public participation including public hearing. On the legal environment, Constitution, which says "building a socialist country ruled by law" and "the state respects and safeguards human rights", protect the private property of citizens, and so on, is calling for the introduction of public hearing; at the same time, principle of accepting supervision and the People's Congress System put forward some requests on public hearing. On the psychological environment, to administrative organs and the public, the need for public hearing is increasing, but at the same time, they are doubtful of public hearing.

Chapter IV, based on Chapter II and Chapter III, discusses the objective of the legislation on public hearing and the scope of application of public hearing. In analyzing the legislative objective of public hearing, Chapter IV looks back to the existing legislative objective of public hearing, analyzes the relationship between them, and finally, points out that in the current period, protecting the lawful rights and interests of the citizens, legal persons and other organizations, equally and fairly, should be the lowest objective of public hearing. With the direction of above-mentioned legislative objective, the scope of application of public hearing should be decided by legislature, and all administrative matters will falls within the scope of mandatory public hearing, discretionary public hearing, and prohibitive public hearing.

With the direction of legislative objective of public hearing, the practice of China's legislation and public hearings, Chapter V inspects and reviews main systems of public hearing. Firstly, the Dissertation analyses the system of attendees, and reconstructs it as follows; the attendees should be divided into hearings and participants, the former includes the hearing-organs, the organs to

implement public hearing, hearing examiners, the staff to undertake the administrative matters, and assistants; the latter includes interested parties, superintendents, cooperators and auditors. At the same time, the Dissertation analyzes the rights and obligations to all of them. Secondly, Chapter V analyses the system of hearing notice, including the necessity of hearing notice, its basic contents and its requirements to the time. Thirdly, Chapter V analyses the extension, suspension and termination of public hearing. Finally, Chapter V discusses the content and force adeffect of hearing-record and hearing-summary, and claims that the force adeffect of hearing-record lies on whether all of the interested parties have a chance to participate in public hearing, however, the recommendations from the hearing examiner in hearing-summary are not binding to decision-makers absolutely.

Chapter VI analyses some kinds of external safeguard systems to public hearing briefly, including: nurturing and developing the social interest groups to enhance the public's ability to persuade the administrative organs; establishing the right of free press without liability to guide the parties (representatives) to fully explain their views; clearing the administrative organs' obligation to disclosing information, so as to protect the public's right to know, strengthen their ability to defense; reforming the system of administrative litigation to promote the development of public hearing.

22、审查(二)

23、审查(三)

24、审查(四)

25、审查(五)

26、审查(六)

目 录

27、审查(七)

28、审查(八)

29、审查(九)

30、审查(十)

31、审查(十一)

32、审查(十二)

33、审查(十三)

34、审查(十四)

35、审查(十五)

36、审查(十六)

37、审查(十七)

38、审查(十八)

39、审查(十九)

第一章 什么是公共听证 / 16

40、审查(二十)

41、审查(二十一)

42、审查(二十二)

43、审查(二十三)

44、审查(二十四)

45、审查(二十五)

46、审查(二十六)

47、审查(二十七)

48、审查(二十八)

49、审查(二十九)

- (二)法律 / 55
- (三)行政法规 / 56
- (四)规章 / 58
- (五)国际条约 / 60
- (六)其他规范性文件 / 61

第二章 公共听证的价值分析 / 62

一、公共听证对行政机关的价值 / 63

- (一)政治价值:提升公共行政的合法性 / 63
- (二)法律价值:促进法治政府的建设 / 77
- (三)社会价值:构筑政府与社会公众之间的协商与合作机制 / 82

二、公共听证对社会公众的价值 / 84

- (一)有利于培养社会公众的主体性意识 / 84
- (二)有利于社会公众获得“过程利益” / 85
- (三)有利于保障社会公众的实体权益 / 86

三、公共听证的成本与负面效应 / 87

- (一)公共听证的成本 / 87
- (二)公共听证的负面效应 / 90

四、理性对待公共听证的价值 / 91

第三章 公共听证的环境分析 / 94

一、政策环境:转型期中国的价值选择 / 95

- (一)从强调“稳定”到注重社会“和谐” / 97
- (二)从“发展是硬道理”到“以人为本” / 101
- (三)从“效率优先,兼顾公平”到“更注重社会公平” / 104
- (四)从选举民主扩展至行政民主,从票决民主扩展至协商民主 / 111

二、法律环境:宪法的支持与制约 / 119

- (一)依法治国,建设社会主义法治国家 / 121
- (二)国家尊重和保障人权 / 123
- (三)国家保护公民的合法的私有财产 / 126

(四)联系群众原则 / 127	005、联系群众原则(一)
(五)接受监督原则 / 129	005、接受监督原则(二)
(六)人民代表大会制 / 130	005、人民代表大会制(三)
三、社会心理环境:行政机关和社会公众的观念 / 131	005、社会心理环境(四)
(一)行政机关对公共听证的认知和观念 / 131	005、行政机关(一)
(二)社会公众对公共听证的认知和观念 / 140	005、社会公众(二)
第四章 公共听证的目标定位与适用范围 / 146	005、公共听证的目标定位与适用范围(六)
一、公共听证的目标定位 / 146	005、公共听证的目标定位(一)
(一)关于公共听证的目标定位的考察 / 147	005、公共听证的目标定位(二)
(二)关于公共听证的目标定位的思考 / 151	005、公共听证的目标定位(三)
(三)当前公共听证的目标定位 / 153	005、公共听证的目标定位(四)
二、公共听证的适用范围 / 155	005、公共听证(五)
(一)已有立法的相关规定 / 155	005、公共听证(六)
(二)对已有立法的评析 / 168	005、公共听证(七)
第五章 公共听证的制度分析 / 176	005、公共听证(八)
一、公共听证参与人制度 / 177	005、公共听证(九)
(一)听证机关 / 178	005、公共听证(十)
(二)听证人 / 181	005、公共听证(十一)
(三)经办方陈述人 / 189	005、公共听证(十二)
(四)公众陈述人 / 190	005、公共听证(十三)
(五)旁听人 / 214	005、公共听证(十四)
(六)听证监察人 / 216	005、公共听证(十五)
(七)辅助人员 / 217	005、公共听证(十六)
二、公共听证的公告制度 / 218	005、公共听证(十七)
(一)公告程序的必要性选择 / 218	005、公共听证(十八)
(二)公告的内容 / 220	005、公共听证(十九)
(三)公告的时限要求 / 227	005、公共听证(二十)
三、公共听证的延期、中止与终止制度 / 228	005、公共听证(二十一)

(一) 公共听证的延期 / 228

(二) 公共听证的中止 / 232

(三) 公共听证的终止 / 233

四、听证笔录与听证纪要 / 236

(一) 听证笔录 / 236

(二) 听证纪要 / 243

第六章 公共听证制度的保障 / 249

一、培育与发展社会利益团体 / 249

二、言论自由与言论免责 / 256

三、社会公众的有效参与与政府信息公开 / 258

四、适度的司法审查 / 263

结论 / 267

参考文献 / 270

后记 / 290