

听证程序 理论与实务

TING ZHENG CHENG XU
LI LUN YU SHI WU

杨惠基 主编



上海人民出版社

听证程序理论与实务

杨惠基 主编

上海人民出版社

责任编辑 陈敬山
封面装帧 杨德鸿

听证程序理论与实务

杨惠基 主编

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

新华书店上海发行所经销 上海中华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9 字数 199,000

1997 年 7 月第 1 版 1997 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—5,000

ISBN 7-208-02621-1/D·487

定价 14.00 元

序

八届全国人大四次会议审议通过的《中华人民共和国行政处罚法》，对现行行政处罚体制作了重大改革，是具体贯彻落实“依法治国，建设社会主义法制国家”战略方针的重要体现，也是加快我国社会主义民主政治建设的重要步骤。正确贯彻实施好这部法律，对于促进各级行政机关严格依法行政，改进行政管理，加强廉政建设，维护社会秩序和公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，有着非常重要的意义。

行政处罚法第一次较为系统地规定了实施行政处罚的程序，而且将听证作为行政处罚程序的一项重要制度确定下来。本着立足国情，兼顾公正与效率的原则，我国行政处罚法所确定的听证制度的基本内容是：行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额的罚款等行政处罚之前，根据当事人的要求，听取有关当事人的陈述、申辩和质证。听证制度作为一项基本制度在行政处罚法中加以规定，一方面可以保证处罚证据的合法、客观、全面，使行政机关依法做出公正的处理或者处罚决定，减少行政争议，改进行政管理，提高行政执法水平；另一方面赋予了当事人了解行政处罚决定所依据的事实、理由并为之进行陈述、申辩和质证的权利，这也是听证制度的核心所在。当事人的积极参与，有利于改善和密切行政机关与人民群众的关系。

有利于保证行政处罚的正确实施。此外,由于听证公开进行,可以形成公民对行政机关的监督,也可以起到对公民的教育作用。听证制度所体现的保障公民基本权利、监督行政机关依法行使职权的行政法原则,已成为行政程序现代化和民主化的重要标志。听证制度在我国的确立,表明我国对公民民主权利的高度重视和切实保护,它将成为我国行政法制建设新的里程碑。

听证制度的确立,对行政机关、行政执法人员和社会公众来说,都还是一个崭新的课题。怎样更好地执行、实现这一制度,有赖于各方面的共同努力。对于行政执法人员来讲,听证制度的实施,必将使行政程序法的意识在行政执法人员中得到强化,使实体法和程序法的并重成为实施行政处罚乃至整个行政管理的一个重要原则。这对于丰富和发展依法行政的内涵,具有深远的意义。每一个行政执法人员对此应有正确的认识,要认真自觉地学习行政处罚法,严格执行听证制度,确保行政处罚的合法、公正和高效。同时,由于听证制度在我国刚刚确立,还有一个不断发展、完善的过程,这就特别需要在理论和实践上不断加强对听证制度的探索和尝试。上海对听证制度的实施准备工作开展得比较早,上海市人民政府已制定了有关听证程序的操作规程。本书的作者既有来自上海政府和法院的实践部门的,也有长期从事行政法学理论研究的,他们直接参加了听证制度的实施准备工作和起草听证操作规程。他们在总结实践经验的基础上,对我国听证程序的理论和实务问题进行了较为系统全面的研究。可以说,本书是对听证制度研究的有益的尝试,对行政机关和行政执法人员、听证主持人员和法学研究人员都有参考价值。

国务院法制局常务副局长

曾康泰

1996年12月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 听证的概念和特征	(1)
一、听证的概念	(1)
二、听证的特征	(2)
第二节 听证的功能	(3)
一、保护功能	(3)
二、监督功能	(4)
三、教育功能	(4)
第三节 听证的必要性和可行性	(4)
一、听证的必要性	(4)
二、听证的可行性	(6)
第四节 听证的本质和意义	(8)
一、听证的本质	(8)
二、听证的意义	(9)
第五节 听证的历史发展	(10)
一、听证程序的历史演进	(10)
二、我国听证发展展望	(11)
第六节 听证与行政救济	(17)
一、听证程序和行政复议的区别	(18)

二、听证程序和行政诉讼的区别·····	(19)
三、协调处理三者关系的必要性·····	(20)
第七节 听证研究的方法 ·····	(21)
一、理论与实践相结合·····	(22)
二、吸收与借鉴相结合·····	(23)
三、点与面相结合·····	(23)
第二章 听证原则 ·····	(25)
第一节 概述 ·····	(26)
一、听证原则的涵义和功效·····	(26)
二、听证原则和行政处罚原则的关系·····	(28)
三、听证原则和信访原则的关系·····	(30)
四、听证原则的分类 ·····	(34)
第二节 听证的一般原则 ·····	(36)
一、依法行政和保护当事人权益原则·····	(36)
二、公正和公开原则·····	(38)
三、程序正当原则·····	(40)
四、处罚和教育相结合原则·····	(41)
第三节 听证的特别原则 ·····	(42)
一、效益与效率兼顾原则·····	(42)
二、自愿原则·····	(44)
三、听证与调查、裁决分离原则 ·····	(45)
四、自我监督和自我纠正相结合原则·····	(46)
第三章 听证的适用范围 ·····	(48)
第一节 确定听证范围的必要性 ·····	(48)
第二节 确定听证范围的原则 ·····	(51)
一、借鉴国际经验与体现中国特色·····	(51)
二、注重公正与保证效率·····	(53)

三、立足当前与兼顾长远·····	(56)
第三节 听证的法定范围 ·····	(57)
一、超出适用范围的行政处罚能否适用听证程序·····	(58)
二、听证范围的排除性条件·····	(59)
三、行政机关特殊情况下采取的紧急处罚行为·····	(61)
第四节 适用听证的行政处罚 ·····	(62)
一、责令停产停业·····	(62)
二、吊销许可证或者执照·····	(64)
三、较大数额罚款·····	(66)
第五节 听证范围的发展趋势 ·····	(68)
一、向其他行政处罚种类拓宽·····	(68)
二、向其他具体行政行为拓宽·····	(68)
三、向抽象行政行为拓宽·····	(69)
第四章 听证主体 ·····	(71)
第一节 听证组织机关 ·····	(71)
一、听证组织机关的确定原则·····	(72)
二、听证组织机关与行政处罚实施机关·····	(76)
三、听证组织机关的基本任务·····	(78)
第二节 听证人员 ·····	(80)
一、听证主持人·····	(80)
二、听证员·····	(87)
三、书记员·····	(89)
第三节 听证当事人 ·····	(91)
一、听证当事人的界定·····	(91)
二、听证当事人的权利与义务·····	(93)
三、听证委托代理人·····	(97)
四、听证利害关系人——第三人·····	(99)

第四节 案件调查人员	(101)
一、案件调查人员与听证人员的区别	(102)
二、案件调查人员在听证中的权利与义务	(103)
三、案件调查人员的素质要求	(105)
第五节 其他听证参加人	(108)
一、证人	(108)
二、鉴定人	(110)
三、翻译人员	(110)
第五章 听证程序中的证据	(113)
第一节 概述	(113)
一、证据的概念及其在听证程序中的地位	(113)
二、听证程序证据的特征	(117)
第二节 证据的提供	(118)
一、可提供证据的范围	(118)
二、可提供证据与可接受证据	(130)
三、证据的提供	(132)
第三节 证据的质证	(142)
一、质证与质证权	(142)
二、质证主体	(143)
三、质证的时间与方式	(144)
四、质证的原则	(146)
五、质证的内容	(148)
第四节 证据的审核	(149)
一、证据审核的必要性	(149)
二、证据审核的主体	(151)
三、证据审核的原则	(152)
四、证据审核的内容与方法	(153)

第六章 听证的准备和举行	(157)
第一节 听证的准备	(157)
一、听证的告知	(157)
二、听证的提出	(160)
三、听证的受理和通知	(161)
第二节 听证会	(164)
一、听证会的举行方式	(164)
二、听证会与司法审判的区别	(167)
三、听证会的预备程序	(170)
四、听证会的正式程序	(171)
五、听证会的延期、中止和终止.....	(176)
第三节 听证的效力	(177)
一、听证程序与一般程序的关系	(177)
二、听证中的程序违法	(179)
三、听证笔录的效力	(179)
第四节 若干听证规则研究	(182)
一、听证形式的选择	(182)
二、听证管辖的细化	(184)
三、事后听证的必要	(186)
四、多次听证的可能	(189)
五、听证期限的探讨	(190)
六、遵循先例原则的适用	(191)
第七章 国外听证程序简介	(193)
第一节 美国的听证程序	(194)
一、听证的意义	(194)
二、听证程序的分类	(195)
三、听证的条件	(197)

四、听证当事人	(203)
五、听证主持人	(208)
六、听证程序中的证据规则	(216)
七、听证的具体程序	(222)
第二节 英国的听证程序	(227)
一、自然公正原则	(227)
二、听证是调查程序的主要形式	(229)
三、听证的适用范围	(230)
四、听证的分类	(230)
五、听证主持人	(232)
六、听证的程序规则	(232)
七、听证的法律效力	(236)
八、不服听证的申诉途径	(236)
第三节 法国的听证程序	(237)
一、行政法治原则	(237)
二、咨询程序	(239)
三、对质程序	(240)
四、防卫权原则	(241)
五、公开程序	(242)
六、说明理由	(243)
七、公务员的纪律处分	(244)
第四节 日本的听证程序	(248)
一、听证的产生背景	(248)
二、听证的原则	(251)
三、听证的适用范围	(253)
四、听证的主体	(254)
五、听证的程序	(256)

第五节 德国的听证程序	(258)
一、历史背景	(258)
二、对当事人听证	(259)
三、听证当事人	(260)
四、听证代理人	(261)
五、听证调查	(263)
六、说明理由	(264)
七、查阅案卷	(265)
八、排除偏见	(266)
九、听证形式	(267)
后记	(270)

第一章 绪 论

1996年3月17日，八届全国人大四次会议审议通过的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》），不仅对整个政府的管理工作影响很大，而且也是社会主义民主政治建设的重大步骤。这部法律所确立的听证程序，突出地体现了行政程序的民主性和公正性。听证程序作为行政民主化的一个标志，作为一项法律制度，在国外已有几十年的历史了，一些法制比较健全的国家都已普遍适用了听证程序。但在我国，听证程序还是一个陌生的概念，一个全新的领域，《行政处罚法》第一次借鉴吸收了国外听证的成功经验，把听证这一重要的制度引了进来。由于我们在这方面没有什么实践经验，《行政处罚法》对听证程序也只作了原则的规定，因此，还需要我们共同努力，不断摸索，通过实践总结出一套适合我国具体情况的听证程序。本书力图通过我们的努力，能为研究和实施行政处罚听证程序，提供参考。

第一节 听证的概念和特征

一、听证的概念

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，听证的外延则涉及立法、执法和司法三大领域。

狭义的听证，是指行政机关为了合理、有效地制定和实行政治决定，公开举行由利害关系人参加的听证会，广泛听取各方面意见的活动，以保证行政机关的行政决定合理合法。我国《行政处罚法》规定的听证是狭义的听证，是适用于行政处罚程序的“听证”，即是指在行政机关作出行政处罚决定之前，由行政机关指派专人主持听取案件调查人员和当事人就案件事实及其证据进行陈述、质证和辩论的法定程序。

二、听证的特征

听证作为一种程序性制度，属于行政程序的一部分，又与行政程序中的其他部分相区别。我国《行政处罚法》所规定的听证程序具有四个特征：

1. 阶段性

听证只是行政处罚过程中的一个阶段，而不是行政处罚的全部过程。尽管听证主持人有权提出案件的处理建议，但不能代替行政处罚决定。这与行政处罚的简易程序和一般程序相区别。

2. 局部性

听证并不适用于全部行政处罚，按照法律规定，听证仅限于对当事人的权益产生较大影响的行政处罚，如责令停产停业、吊销许可证或执照以及数额较大的罚款等。

3. 选择性

听证并不是必经程序，听证的主动权掌握在当事人手中，即使属于听证的适用范围，如果当事人不提出听证要求，听证程

序也不能启动。

4. 准司法性

听证程序既有司法的特点，也有非司法的内容。从司法角度讲，听证主持人的地位比较超脱，相当于第三方来听取行政争议的双方当事人的陈述和争辩，并由听证主持人对案件的事实和处理提出自己的独立见解，而且听证的程序比较正规，听证的适用范围、听证的管辖权属、听证的主体资格以及听证的操作方法步骤等一系列程序都有严格的规定。从非司法角度看，听证是事前监督，即在作出行政处罚决定之前实施听证，这样做既可监督与防止行政行为对当事人合法权益的侵犯，也是保证行政处罚的合法与公正。这与行政诉讼的事后监督相区别。

第二节 听证的功能

确立听证程序的主要目的，是为了赋予受行政处罚决定影响的当事人为自己的权益进行辩护的权利。听证程序是发扬民主、调控行政的成功经验，也是利用法律手段促使行政机器有效运转的管理方法。听证程序已成为社会主义民主政治的一个组成部分。实施听证程序具有三大功能：

一、保护功能

在听证过程中，由案件调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议，有利于当事人具体了解案情，及时提出陈述和申辩。听证的本质在于给有利害关系的当事人发表自己意见的机会，允许当事人与案件调查人员当面质证和辩驳，这是给当事人享有一种自卫权利。当事人维护其自身合法权益的自

卫权利，同行政机关行使行政权力相对应，是借助于法定的公开的听证程序而实现的。

二、监督功能

行政机关行使行政处罚权，不得与法律规范相抵触，没有法定依据的，行政机关不得要求当事人承担某种义务或剥夺当事人的某种权利。在法定的自由裁量权范围内，行政机关所作的行政处罚也应注意合情合理，不得超出法定的界限。听证实质上是一个监督程序，行政机关经过听证，有机会直接倾听当事人对案件事实的陈述和质证，通过辩论，还可以了解当事人对将要作出的行政处罚决定会有什么不同意见。这对于保证行政处罚决定的公正性和合法性是十分必要的，它可以促进依法行政、减少行政争议、提高行政效率。

三、教育功能

听证是处罚与教育相结合原则的具体体现。依法处罚违法行为是必要的，但绝不能采取惩罚主义。在作出行政处罚之前，公开举行听证，不仅让当事人了解什么样的行为构成违法，什么情况下要承担法律责任、受到法律制裁，以此起到积极的法制宣传教育作用，而且让其他与案件无关的群众参加旁听，通过具体案件的解剖，获得生动形象的法制教育，从而在更大范围内提高公民的法律意识和法制观念。

第三节 听证的必要性和可行性

一、听证的必要性

在我国行政处罚中要不要引进听证程序，曾有不同意见。一

种意见认为，听证程序是行政处罚程序民主化的标志，没有听证程序，行政处罚程序就失去了存在的价值。另一种观点则认为，听证程序确实是一种较好的程序，但我国目前尚不具备实行听证程序的制度基础和社会基础，应研究确立保证行政处罚公正进行的其他程序。但听证程序最终写入了《行政处罚法》中，表明其必要性已是无可置疑了。主要是两方面：

1. 听证是公正的体现

法律最初的渊源是司法活动，英文是 justice，而这个单词更为日常化的含义则是“公正”。从现代社会观察，公正的要求已从传统的司法活动领域扩大到整个国家管理范围，特别是行政执法要强调公正性。公正的法律制度包括两方面的内容，一个是实质上的公正，再一个是程序上的公正。实质上的公正，由立法机关通过立法决策产生，而程序上的公正，则是在个案的处理中体现的，它要求给社会成员取得或维护某种自身利益的均等机会，听证程序正是体现了程序公正。听证要求由行政机关中具有相对独立地位、未直接参与案件调查的人员来主持，以避免产生偏见。在听证过程中，当事人和案件调查人员的地位、权利是平等的，双方针对案件事实和证据进行质证和辩论，从而为案件的公正处理奠定基础。

2. 听证是社会主义市场经济的客观要求

在计划经济向社会主义市场经济转轨的过程中，对法制的需求，特别是依法行政的呼声和要求越来越高。市场经济从某种程度上说，就是法制经济，是有规则地运作的，进入市场的主体应当在公平、公正和公开的条件下参与竞争。在市场经济体制下，为了保护公共利益，需要行政机关对经济运行进行必要的行政干预，其中包括行政处罚。对违反市场经济规则或者妨碍甚至破坏市场经济规则正常运行的行为，给予必要的行政