

行政处罚听证程序 研究

胡锦涛 刘飞宇/著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

行政处罚听证程序研究

胡锦涛 刘飞宇/著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚听证程序研究/胡锦涛,刘飞宇著. - 北京:法律出版社,2004.1

ISBN 7-5036-4497-4

I.行… II.①胡…②刘… III.行政处罚-诉讼程序-研究-中国 IV.D925.318

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 084057 号

法律出版社·中国

责任编辑/郑 导

装帧设计/王际勇

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京外文印刷厂

编辑/法学学术与综合出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶 松

开本/A5
版本/2004年2月第1版

印张/12.625 字数/339千
印次/2004年2月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn 电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn 传真/010-63939622

法学学术与综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn
读者热线/010-63939685 63939689 传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
传真/010-63939777 中法图第一法律书店/010-63939781/9782
客服热线/010-63939792 中法图北京分公司 010-62534456
网址/www.chinalawbook.com 中法图上海公司/021-62071010/1636
电子邮件/service@chinalawbook.com 中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4497-4/D·4215 定价:25.00 元

前 言

美国宪法关于联邦法院法官的任命程序是这样规定的：法官实行终身制，在法官因退休、疾病或者遭弹劾等而出缺时，由总统提名，参议院批准；关于联邦行政机关官员的任命程序的规定大体与法官相同。因此，我们经常看到这样的情形：某人虽然早就对法官或者其他高官职务垂涎欲滴，但就是不敢接受总统对他的提名；或者就是接受了总统的提名，但参议院举行的听证会上，因利害关系人的“揭发”而不被参议院批准。里根总统时代，联邦最高法院法官出缺，里根第一次提名被否，第二次又被否，第三次提名才被接受；克林顿总统时代，克林顿提名的司法部部长候选人也是经过三次曲折，才终于得以产生。为什么这些人或者不敢接受提名，或者不被参议院批准呢？其根本原因是害怕过不了参议院的听证会。

听证会的威力何在？就在于它的公开性。在参议院所举行的听证会上，任何一个了解情况的公司都有权向参议院报告候选人的品行、操守，乃至是否存在违法情形等。如克林顿总统所提名的第一个司法部部长候选人，在听证会上被其小学同学指认曾经吸过大麻；第二个部长候选人在听证会上被指认其在雇佣菲律宾女佣时有偷漏税行为。一些人之所以不敢接受提名，是因为其在品行和操守上存在问题，如果其作为一名普通公民，这些品行、操守问题属于其个人隐私的范畴，而如果作为公众人物，则可以成为人们或者媒体品头论足

的对象。

对于中国的普通民众来说,听证是一个相当陌生的概念,更不用提听证制度了。有时,我们从电视或者报纸上看到西方国家的议会在讨论法案或者人事任免时,可以听到“听证”、“听证会”、“公听”等字眼或者看到举行听证会的场面,但往往又会觉得那是资本主义国家的政客们在进行“狗咬狗”式的争论或者上演一场骗人的闹剧。

1996年全国人大通过的《行政处罚法》在经过激烈的辩论后,创造性地在我国的法律上第一次引进了“听证”的概念和听证制度。随后,在另三个法律上也规定了听证制度。在我们这样一个实行人民代表大会制度的社会主义国家,为什么在有了由人民自己经过选择选举产生的人民代表之后,还要规定听证制度呢?听证是不是如我们原先所认识的那样仅仅是一场戏呢?

听证大体可以分为立法听证和行政听证。司法程序本身实质上就是一种听证活动。

立法活动由立法机关进行,立法机关由经选举产生的民意代表组成。社会是由具有不同利益的一个个人或者人群组成的,在不同事项上存在着不同的利益上的矛盾和冲突。民意代表的构成大体反映了社会中处于不同利益集团的力量对比关系,这些民意代表代表着各自不同利益集团的利益,在立法过程中进行争论、辩论,甚至不顾体面,斯文扫地地上演“武戏”。那么,为什么还要通过举行听证会听取意见呢?我们知道,选民在选举代表时,是一般性考虑代表的代表能力、政治素质和政治热情,而立法中所涉及的都是具体的利益之争,由利益方进行充分的表达,并在此基础上,有关各方进行妥协,形成规范。仅仅由民意代表进行代表反映选民的意見,与同立法有利害关系的选民自己进行表达,所形成的规范更全面、更具有正当性。

被任免的是法官也好,是行政机关的官员也罢,他们都将被授予巨大权力,与公众的利益密切相关。因此,这些人不仅要有较高的政治素质,还要有较好的品行、操守,以与他们所掌握的巨大权力相称。立法机关在进行人事任免时,仅仅听取提名人或者提名机关的介绍,

并不太可能掌握和了解候选人的确切情况,由公众参与听证会,亦即请公众参与审查。所谓“群众的眼睛是雪亮的”,就是这个道理。候选人可以买通一个人或者几个人,但不可能买通所有人。

行政听证主要涉及三个方面:

一是行政立法。行政机关依据法律所进行的制定规范的活动,与立法机关的立法活动有着异曲同工之妙。因此,需要通过举行听证会,听取来自不同的利益集团的声音。

二是对垄断企业的定价。在存在市场竞争的情况下,一般企业的产品价格是由那只“看不见的大手”决定的。但由于种种原因,社会上不可避免地存在一些垄断企业。虽然立法机关进行种种努力,行政机关采取种种行为,司法机关利用一切可能,避免垄断企业的存在。因为垄断企业的存在,使技术的发展缺乏了“润滑剂”,必然阻碍技术进步和科技发展,同时又会侵害消费者的经济利益。对于不得已而存在的垄断企业,其产品的价格必须由政府予以确定。政府确定价格的依据是什么呢?只能是企业的成本、消费者的承受能力、社会的可持续发展要求。政府是由人组成的,同时政府掌握巨大的权力,而人又是有利益和需求的,人类社会生活的大量经验告诉我们,权力是腐败的根源,“绝对的权力必然导致绝对的腐败”。因存在着政府官员与垄断企业勾结的极大可能性,同时,政府官员也存在着收集信息不全、不畅的问题,在政府定价时,举行听证会,有关各方从各自的利益和角度出发,阐明自己的观点。法彦说:“利益的代表者只能是利益者自己”。听证会就是由不同利益的代表者代表自己利益、表达自己利益的最好方式。

三是行政机关针对相对人作出的具体行为。行政机关的具体行为总是针对具体的相对人作出的,其行为就可能损害相对人的利益。虽然行政机关进行了种种努力,收集各种证据材料,但相对人最了解自己行为的动机、情形和考虑。由相对人在平等的基础上,通过与执法者进行质证和辩论,从有利于己的角度,向行政机关提出在作出具体行为时应当考虑的种种材料、证据和意见,既在事前减少了侵害相

对人权益的可能性,保证了行政机关行为的合法性和合理性,又保障了相对人的程序性权利。

由上可见,无论是保障国民整体作为国家权力所有者的地位,还是保障部分国民的权利,甚至保障作为个人的国民的权利,听证都是非常必要的而不可或缺的。

广东省曾就环保问题举行听证会,此事闹得沸沸扬扬,但毕竟局限于广东一省之境。各地也曾经就自来水定价、出租车定价、公交车定价等举行了听证会,并引起轰动。应当说,最使国民了解听证的,首推“乔占祥诉铁道部 2001 年春运涨价案”。

该案件的诉讼争议焦点是铁道部 2001 年春运涨价通知的程序是否合法。原告认为,按照价格法的规定,四类涉及公众利益的价格确定之前政府的价格主管部门必须先举行听证会。铁路车票价格显然属于涉及公众利益的价格,要对原有的价格进行改变,当然要举行听证会。被告铁道部认为,在涨价之前,已经召开过论证会,并进行过社会调查,而论证会就是听证会。法院最后认定,铁道部在政府价格主管部门没有举行听证会的情况下,即对车票涨价,存在着程序上的瑕疵。因此,法院没有采用维持判决,而采用了驳回原告诉讼请求判决。

次年,铁道部在向作为政府价格主管部门的国家计委提出车票涨价报告后,国家计委即毫不犹豫地决定举行价格听证会,并委托中国消费者权益保护协会遴选参加听证会的消费者代表。中消协在媒体上将此消息公开,以让有意者报名。中消协虽然确定了消费者代表,但不向公众公开这十名消费者代表的姓名和通讯方式。因此,媒体上还曾就消费者代表的姓名和通讯方式是否应当向公众公开进行过激烈的争论。

在听证会上,铁道部提出的涨价方案是:普通列车的涨价幅度为 30%,空调列车的涨价幅度为 20%,并提出了涨价根据。经过听证,最后将原方案改为,普通列车涨价 20%,空调列车涨价 30%。

听证程序作为一项保障人权的制度,有着悠久的历史。英国

1723年本特莱案,即 R. V. University of Cambridge 被认为是听证程序的起源。该案中,剑桥大学鉴于本特莱侮辱了法庭,而剥夺了他的学位,但王室法院恢复了他的学位,理由是,这种剥夺不公正。无论如何,按“上帝法与人法”的要求他应当得到通知以便作出辩护。该案的判词有这样一段话:“我记得一个十分博学的人在一个这样的场合说过,甚至上帝本人在召唤亚当作出辩护之后才通过其判决。‘亚当’,上帝说,‘你在哪里?你难道没有偷食我诫令你不得食用的那棵树上的果子吗?’同样的问题也向夏娃提过”。尽管判决中并没有使用听证字眼,但判决的含义毫无疑问蕴涵着听证的基本含义,即对剥夺自身权益行为的意见应该在听取当事人意见之后才能作出。

在英国,一般认为听证程序的理论来源是自然公正原则,该原则包括两个最基本规则:(1)任何人不能成为与自己有关案件的法官(*no man shall be judge in his own cases*);(2)任何人的辩护必须被公平地听取(*a man's defense must always be fairly heard*)。自然公正原则对现代听证程序中的当事人获取听证材料、听证主持人的回避、听证笔录等听证基本规则的形成有着重要的影响。自然公正原则随着美国对英国法的继受而获得了长足发展。1787年美国宪法修正案的第5条及第14条即规定了非经正当法律程序不得剥夺任何人的生命、自由和财产;1946年美国的行政程序法则把观念上的自然正义原则及宪法中的正当程序变成实定法,美国行政程序法中60%多的条款涉及听证,以至有人把听证程序称作美国《联邦行政程序法》的神经中枢。正当程序本质上的要求是通知(*notice*)与听证(*hearing*),即行政机关在做成对特定的个人权利或者财产权有不利影响的决定前,应该通知受影响者,并以充分而且公正的听证给予其陈述自己意见以及立场的机会。

在美国联邦程序法的影响下,很多国家都制定行政程序法,且在行政程序法中规定了比较完备的听证程序。如奥地利1950年《行政手続法》、日本1993年《行政程序法》、德国于1976年制定的《行政程序法》第66条规定,在正式行政程序中应给予参与人在作出行政决

定之前发表意见的机会;询问证人和鉴定人及进行目检时应给予参与人到场并提出有关程序问题的机会。在法国,如果行政决定不遵守合法的程序则行政决定不能成立,而且法国的防卫性原则的性质和英国普通法上自然公正原则中的听取对方意见的规则相同。虽然在法国没有行政程序法典,但在法的一般原则及一些法律、法规中存在咨询程序、协商程序、调查程序、对质程序及行政处理过程中当事人的防卫权等。

随着我国社会主义法治建设的不断深入,听证程序逐渐被引入我国的立法实践,其中经历了曲折艰难的历程,对此,我们可以从最早对听证程序作出规定的行政处罚法的立法进程中窥见一斑。在行政处罚法起草过程中,围绕着是否规定听证程序,在学术界和行政执法实践中曾经引起了很大争议,在经历了激烈的争论之后,《行政处罚法》在综合考虑了我国实际情况的基础上,吸收借鉴其他国家的经验,对听证程序作了规定。本着立足国情,兼顾公平和效率的原则,我国《行政处罚法》所确定的听证程序的基本内容是:行政机关在作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额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。听证程序作为一项基本制度在《行政处罚法》中加以规定,一方面可以保证行政机关依法作出公正的处理决定,减少行政争议,提高行政效率;另一方面通过保证当事人了解行政处罚作出的事实、理由以及法律依据的权利,促使当事人参与到行政实践中,切实落实人民当家做主的权利。从听证程序实施的效果看,基本达到了目的,行政机关领悟到听证程序在改善行政机关与人民群众关系方面的积极意义,人民群众也意识到听证作为有效监督行政权运行的制度的积极作用,听证程序被广泛运用。

随着市场经济以及民主政治的发展,听证程序作为一种加强透明度,保证公平的制度被广泛运用。突出表现为以下几个特征:第一,运用的范围越来越广泛,一方面被纳入听证程序的行政处罚种类逐渐增多;另一方面听证程序逐渐由行政处罚领域向其他领域扩展;

第二,运用的方式逐渐多样化,由最初的正式听证会到非正式听证会;由事前听证到事后听证等等;第三,规则逐渐细化,各级规范性法律文件对听证程序的具体规则作出界定,听证主持人规则、回避规则、证据规则、卷宗排他性规则等一系列保障听证公正有效的制度得到落实。

到目前为止,除《行政处罚法》外,我国还有三部法律对听证程序作出了明文规定——即《价格法》规定的价格听证、《立法法》规定的立法听证和《环境影响评价法》规定的环境听证。《价格法》中规定了政府的价格主管部门在批准三种对公众影响巨大的定价之前,举行听证以听取不同利害关系人的意见。该制度由《政府价格决策听证办法》具体化。政府价格决策听证,是指制定(包括调整,下同)实行政府指导价或者政府定价的重要商品和服务价格前,由政府价格主管部门组织社会有关方面,对制定价格的必要性、可行性进行论证;听证的主要形式是听证会。立法机关的立法听证是作为一种尝试性的民主立法方式出现于地方立法实践之中的,广东省人大环境资源委员会于1999年9月就《工程招标投标管理条例》(修订草案)的审议举行听证,就是中国立法听证实践的先声,之后便作为一种民主立法制度为《立法法》所确认,“列入常务委员会会议议程的法律案,法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种方式。”《环境影响评价法》对环境影响评价过程中的听证作出了规定,主要目的在于通过听证会听取不同意见,以便于科学决策,在行政民主化的大前提下,也提倡公民参与到环境影响评价的决策中。

这些法律所确定的听证程序被具体的法规、规章以及各级规范性法律文件细化,具有加强的操作性,在我国的法治实践中被广泛运用,这些规定无疑为我国的法治建设的发展作出了巨大贡献。但不容忽视的是,相关法律和法规对于听证程序的规定无论是在制度规定上还是在实践操作中均存在较多问题,有的问题仅仅是操作上的不严格,而有的问题则需要进行深层次的理论探究才能解决。其中

比较突出的是如何保证听证的有效性以及公正性、听证规则比较粗糙、听证意见没有得到应有尊重等等。以行政机关故意规避举行听证会为例,行政处罚法实施后,相关部门曾经预测我国行政处罚听证程序的案件将会迅速增多,甚至会出现排队等候的现象,而实际情况并非如何,《行政处罚法》实施以来,行政机关应用听证程序查处的案件极少,而且大都集中于大中城市。之所以出现这种现象,其中比较重要的一个原因就是各行政机关尽量作出不适用听证程序的行政处罚,人为地降低罚款数额或者变更其他处罚。据笔者调查所得到的情况表明,规避听证程序的表现主要有:(1)规避听证范围。一些行政机关为了不组织听证,尽量不作出责令停产停业、吊销许可证或者执照等适用听证程序的行政处罚,将该吊销许可证或者执照的、该责令停产停业的处罚改为罚款;对适用听证的较大数额罚款,则人为的降低罚款数额,对非经营活动中的违法行为可处以 1000 元以下、对经营活动中的违法行为可处以 30000 元以下罚款的,实际罚款低于这一限额,既不违法又规避了听证。(2)规避公开举行听证。对当事人已经要求举行听证的案件,一些行政机关内部作出不邀请记者、不作公开报道等规定,有的与当事人达成君子协定,不组织他人旁听。究其原因是担心听证主持人与案件调查人员经验不足出洋相,实际的后果是背离了行政处罚法的公开公正原则。

之所以出现这种规避,是因为行政机关片面理解听证程序的功能,仅将听证程序认为是对自己的一种监督,而否认了听证程序在保障行政民主化、提高行政效率方面的积极作用。从听证程序设立的目的看,为了体现公正,听证程序的设置必然会影响到个案的行政效率,比如从行政拘留决定的过程来看,个案的行政效率确实受到了影响,但从整个行政过程来看,如果当事人对行政拘留决定不服的意见没有通过听证程序表达出来的话,那么,他仍然会通过其他行政救济程序提出自己的意见,从而大大扩张了行政成本,反而不利于行政机关的本职工作。正如英国的威廉·韦德指出的那样:“听证权之所以是一项普通原则的理由之一是授予这种权利不会有什么害处。例外

越少,行政官员就会越快地领会到这是永远不能否认或忽视的。法律应不失时机地教授这一课。”在实践中,我们应该看到,听证程序虽然会给行政机关的效率、行政支出带来一定影响,但在平衡行政程序所带来的人力物力消耗和综合利益包括人权利益来看,听证程序作为一项有效的民主制度,其中蕴涵的公正、效率以及实现民主等功能均能够在行政领域找到适用的场所,行政机关也应该有一种内在动力渴望通过听证程序的运用来改变自身的形象以及提高行政效率。

在现行的纷繁复杂的各项听证程序中,本书之所以选择行政处罚法规定的“听证程序”作为研究对象,基本考虑有三:第一,《行政处罚法》规定的听证程序运作相对完善。自从1996年行政处罚法实施以后,各部委以及各级政府纷纷制定《××听证程序实施办法》,虽然办法之间大同小异,但仍存在一些个性化的规定,这些个性化的规定为研究者提供了不可多得的素材,缺乏这些素材,研究将无法进行。与此相适应的是,学者对于该制度的研究也比较多,这些资料无疑也为本书的研究提供了相当多的帮助。第二,行政处罚法规定的听证程序可以作为其他听证程序的借鉴。《行政处罚法》规定的听证程序虽然只是简单的两条,但是其聚合了多种听证形式的特征——正式听证、审判型听证、事先听证、行政执法听证,其他种类的听证程序或多或少地存在《行政处罚法》规定的听证程序的背影,如立法听证中也存在听取当事人意见以及应该在听证报告中予以回应。对于该制度的研究相对而言比较容易为我国实施其他听证程序提供相当程度的借鉴。第三,《行政处罚法》规定的听证程序运作时间较长,不足之处已经暴露。行政处罚听证程序进入实践,到2003年已有7年,实践是检验真理的惟一标准,行政处罚听证程序的不足之处已经暴露的比较充分,相应而言,行政处罚听证程序中可以供其他听证程序吸取的成功之处也展现出来,这些无疑是其他制度所不具备的。

本书主要对现行行政处罚听证程序进行了深入、细致的探讨,在分析《行政处罚法》规定的基础上,收集现行部委规章、政府规章、各规范性文件关于行政处罚听证程序的规定,结合听证程序理论,对现

行制度的运作、不足进行了探讨,并提出了改善意见,主要立足点是“现行制度”的利与弊,在本书最后一章,笔者在回顾中国听证程序发展历程的基础上对该制度的发展加以展望,以便读者对于听证程序有一个比较清晰的认识。本书还附录了一些国内比较成功的听证规章,以备查阅。

目 录

前 言	(1)
第一章 听证概述	(1)
第一节 听证的概念	(1)
第二节 听证的理论基础	(15)
第三节 听证制度的历史演进	(25)
第四节 美国、日本、德国听证制度简介	(38)
第二章 行政处罚与听证程序	(54)
第一节 行政处罚的概念与特征	(54)
第二节 行政处罚与听证程序	(63)
第三章 行政处罚听证程序基本原则	(70)
第一节 行政处罚听证程序基本原则的概念	(70)
第二节 行政处罚听证程序基本原则的种类	(72)
第四章 行政处罚听证程序适用范围	(91)
第一节 责令停产停业	(92)
第二节 吊销许可证或者执照	(96)
第三节 较大数额的罚款	(100)
第四节 如何理解行政处罚法的“等”	(112)
第五节 对行政处罚法规定的听证案件范围的检讨	(116)
第六节 紧急状态下的听证程序范围	(125)

第五章 听证的组织机关和听证人员	(144)
第一节 听证的组织机关.....	(144)
第二节 听证组织机构.....	(150)
第三节 听证人员.....	(152)
第六章 听证参加人	(172)
第一节 概述.....	(172)
第二节 听证当事人.....	(174)
第三节 第三人.....	(203)
第四节 听证代理人.....	(207)
第五节 案件调查人员.....	(210)
第七章 听证程序预备阶段	(217)
第一节 听证的告知.....	(217)
第二节 听证的提出.....	(224)
第三节 听证的受理.....	(232)
第八章 听证程序中证据相关问题	(237)
第一节 听证程序证据的基本理论.....	(237)
第二节 证人相关问题.....	(245)
第三节 听证程序证据的其他问题.....	(256)
第九章 听证过程中特殊情况的处理	(265)
第一节 听证延期.....	(265)
第二节 听证中止.....	(267)
第三节 听证终结.....	(271)
第十章 行政处罚听证会	(275)
第一节 听证会的举行方式.....	(275)
第二节 听证会的通知.....	(290)
第三节 听证会的准备程序.....	(300)
第四节 听证会的正式程序.....	(302)
第十一章 听证笔录与听证报告	(309)
第一节 听证笔录的涵义和法律意义.....	(310)

第二节	听证笔录的效力·····	(317)
第三节	听证笔录的基本内容·····	(321)
第四节	听证报告·····	(323)
第十二章	听证程序展望 ·····	(327)
第一节	中国听证制度的发展历程·····	(328)
第二节	听证程序研究重点的展望·····	(335)
附 录	·····	(355)
	政府价格决策听证办法·····	(355)
	司法行政机关行政处罚听证程序规定·····	(360)
	工商行政管理机关行政处罚听证暂行规则·····	(366)
	深圳经济特区行政处罚听证程序试行规定·····	(372)
	江苏省行政处罚听证程序规则(试行)·····	(382)

第一章 听证概述

第一节 听证的概念

概念是思维的起点。一个事物的概念规定着事物的内涵与外延,而事物的内涵与外延,表明着科学研究的纵深程度与范围。因此,科学研究的重要任务是探寻事物的概念。^①

那么,如何定义一个概念呢?梁慧星研究员在《民法解释学》一书中提出了一些定义的方法,例如,属加种差、目的定义、发生定义、列举定义等。^②他的论述对于我们如何给出一个事物的概念提出了思路。另外,还需阐明的是,法律制度的建立一般都有目的动因,而且对于法律行为而言,描述其行为的发生过程是对其定义的基本方法。因此,我们应采用综合目的、发生以及属加种差的方法来探寻听证的概念。

^① 刘作翔著:《法律文化理论》,商务印书馆 1999 年版,第 8~9 页。

^② 梁慧星著:《民法解释学》,中国政法大学出版社 1995 年版,第 86~87 页。