

关于行政处罚听证程序适用范围的思考 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E8_A1_8C_E6_c122_483257.htm

1996年颁布的《中华人民共和国行政处罚法》，首次以专节详细规定了行政处罚的听证程序。学界普遍认为，听证程序在我国的正式建立，标志着我国行政程序法治建设取得了一个质的飞跃。但同时也有学者指出，我国听证程序适用范围太窄，很难使听证制度发挥象在国外行政程序法中的核心地位作用。尤其是在将公民的部分财产权等权利纳入听证程序保护的同时，却将性质上重于财产权的限制公民人身自由的行政处罚排除在听证程序的适用范围之外，是“舍本逐末”，他们甚至因此认为不将人身权纳入保护范围的听证程序就几乎没有存在的必要。笔者认为，上述关于听证适用范围的观点仅考虑到了听证制度作为一个独立的救济体系其自身发展完善的需要，而没有区分“听证”的本质及其不同的表现形式，也没有从行政效率、救济成本和整个行政救济体系的相互协调出发来正确界定行政处罚听证程序的适用范围。下面，笔者试从听证制度的本质及其在行政救济体系中的地位展开论述来说明确定行政处罚听证程序应明确的相关因素。

一、对听证本质及其含义的理解是正确界定听证适用范围的前提

在现代听证制度发源地的英国，早在1724年，英国法庭就曾在判决书中写道：“上帝从伊甸园驱逐亚当时，同时也给予他辩白之机会。”而这种“给予他辩白之机会”即是听证的原意，同时也是听证的最低要求。行政听证制度的理论基础源于司法听证，都是建立在“自然公正原则”的基础之上的，这个原则包括

两个最基本的程序规则：（1）任何人或团体在行使权力可能使别人受到不利影响时须听取对方意见，每个人都有为自己辩护和防卫的权利；（2）任何人或团体不能作为自己案件的法官。听证程序虽然是各国行政程序法的一项共同制度，但各国在使用这个词时，其含义却有所不同，有广义和狭义两种。所谓广义是指将行政机关听取当事人意见的程序统称为听证，如美国，将听证主要分为正式听证与非正式听证等方式。所谓正式听证指行政机关在制定法规和作出行政裁决时，举行由行政法官主持的正式的听证会，使当事人得以提出证据、质证、询问证人，行政机关基于听证笔录作出决定的程序。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，行政机关不须基于笔录作出决定的程序。因此，在美国，虽然正式听证的范围较为有限，但其非正式听证程序的适用范围却基本上遍及所有的行政行为。狭义的听证是指将听证界定为行政机关以听证会的形式听取当事人意见的程序，是一种正式的听取当事人意见的形式，相当于美国的正式听证。但在采用狭义听证的國家，行政机关听取当事人意见的方式除听证外，往往还有其他听取当事人意见的形式作为狭义听证程序的补充，共同满足正当法律程序的要求。如日本，将行政机关听取当事人意见的形式分为“听证”、“公听会”、“辩明机会的赋予”及其他形式。我国也是一样，除“听证”程序之外，在行政处罚程序中还有“告知”等方式可以让行政相对人陈述自己的观点和意见，共同发挥着“听证”的功能。因此，在这些国家，听证程序适用的范围虽然比较有限，但这并不影响行政相对人的意见可以在行政

程序中可以通过其他形式得到听取，以保证最低公正的实现。和美国相比，只不过这些国家未将其他听取相对人意见的形式称为“听证”而已。

二、行政效率是制约听证适用范围的根本因素

在现代社会，行政机关所扮演的再也不是过去“守夜人”的角色，繁杂的社会事务也不再允许行政机关象控权时代一样，只是严格在法律限定的范围内消极地进行“依法行政”而不能越雷池一步。二次世界大战后，各国的政治生活逐步过渡到以“给付行政”和“福利行政”为标志的“行政国”时代，在这样一个“需要国家对公民从摇篮到坟墓都进行监督、管理和保护”、越来越频繁地产生社会矛盾和社会问题的时代，行政权力的扩张则成为必然，同时，也对行政效率提出了更高的要求。为了跟上社会节奏的快速变化，并尽快解决各种新出现的社会矛盾和冲突，使动荡的社会关系尽快稳定下来，以保持社会秩序的和谐和平稳。行政权逐渐走出自己传统的“依法”行政范围，不但获得了巨大的自由裁量权，而且还开始侵入传统的立法和司法领域：政府自己制定法规和规章，行使“准立法权”，政府自己裁判自己在管理中发生的纠纷争议，行使“准司法权”。这一切变化的根本原因就在于现代社会对行政效率的强烈要求，它要求行政机关在行使其职能时，要力争以尽可能快的时间，尽可能少的人员，尽可能低的经济耗费，办尽可能多的事，取得尽可能大的社会、经济效益。这就要求在行政处罚上对违法者较迅速地实施制裁，尽可能地简化处罚程序，以提高行政效率，保证行政管理的顺利实施和经费的节省。而正式听证对程序的要求比较规范、严格，其举行有一个比较长的周期，这毫无疑问对行政效率会产生不利的影响。因此，在“

行政国”这个大背景下所产生的现代听证制度，其出发点虽然在于从程序上加强对政府权力的控制，防止行政权力的滥用，但这却改变不了现代社会行政效率优先的根本原则。因此，在公正与效率的平衡问题上，听证制度主要保护的是人们的重大权益，尤其是那些一旦遭到侵害就可能对相对人造成重大或者无法挽回的损失的权利，而不可能面面俱到。因此，这就从根本上决定了正式听证适用范围的有限性。

三、救济成本是制约听证范围扩大的现实因素 除行政效率的要求决定了听证制度不可能大范围举行外，救济成本的考虑对听证范围的扩大也是一个很重要的制约因素。一切救济方式或手段的运用都会导致成本的产生，就行政处罚听证程序而言，在一个正式的听证程序中，它有一些基本要求：1、听证公开进行，便于公众的参与和监督；2、包含足够必要信息的有效通知，使当事人能够充分地准备相关的证据以支持自己的观点或立场；3、当事人享有防卫权，即有权自己或通过律师反驳对自己不利的主张，发表意见；4、主持人应保持中立；5、听证应当制作笔录，且通过听证而制作的决定必须主要以听证笔录为依据；6、当事人对听证决定不服有权申诉。要达到这些要求，保证听证制度功能和作用的发挥，就必然需要在立法上规定较严格的具体程序使行政机关能够很好地遵守。除《行政处罚法》第42条规定了听证应遵守的基本程序外，大多数省、市立法机关或各行政执法系统都根据《行政处罚法》的规定进一步细化了各自举行听证所应遵循的详细程序，这意味着解决行政争议成本的大量增加。这里的成本增加不仅体现在行政机关需要为举办听证而直接支出的一大笔可观经费，而且也体现在行政执法力量投入背后所需要的

人员、物质和装备的支出，以及相关当事人为准备听证而付出的社会成本等方面。虽然执法资源和社会成本的投入有助于实现社会的公平、公正，建立人们对政府的信任，但二者之间的关系并不始终都是成正比变化的数学公式。也即是说，在一个特定的阶段，适当扩大听证范围，增加成本的投入，可以很好地解决人们对社会公平、公正的期望。但如果范围扩的太大，投入的成本过多，不仅人、财、物上很难承受，就是人们所期望的公正也不一定能最终实现。因此，在效益与公正的平衡上，我们必须找到两者之间的平衡点，任何无视成本效益而一味追求所谓“公正”的做法都是不现实的。即使是在听证制度最发达、经济实力最雄厚的美国，正式听证的举行也受到了严格的范围限制。我国目前经济正处在发展阶段，行政经费有限，听证制度也处于初建时期，在一个较小的范围内将听证制度落到实处，比不切实际地盲目扩大听证范围，能更好地让人们感受到“看得见的正义”。

四、已有救济方式是否能满需要是衡量听证范围有无必要扩大的重要因素 我国在立法上没有象其他大陆法系国家一样专门规定与狭义听证相配套的事前救济制度。如日本行政程序法中与听证相配套的“公听会”和“辨明机会的赋予”，韩国的“公听会”和“提出意见”制度等听取当事人意见的形式。但这并不是说在我国听证适用范围外的行政处罚就没有听取当事人意见的程序或给予当事人以辩明的机会，只是我国在立法上未采用专门的名称对此予以系统化而已。如《行政处罚法》第31条和第32条就规定了“当事人有权进行陈述和申辩”、行政机关应“充分听取当事人意见”的程序，第41条还规定了保障措施：“拒绝听取当事人的陈述、申辩，行

政处罚决定不能成立。”它们与听证制度的本质要求完全一致，并和《行政处罚法》第42条规定的听证程序一起构成了我国《行政处罚法》“听取当事人意见”的制度，体现了有处罚就有救济的原则。因此，根据被处罚行为的性质和行政机关的承受能力，当其它现有简易程序能满足广义听证所要求的“辨白机会之赋予”时，出于行政效率和行政经济原则的考虑，则不必适用听证程序。因为行政救济制度是一个完整的体系，各种救济方式应合理地分配救济资源，既独立发挥作用，又相互协调配合，从而共同实现救济制度保护行政相对人合法权益不受非法侵犯的目的。听证制度作为事前救济方式中的一种，没有必要全部覆盖其它救济方式的适用范围。在这一点上争议最多的是关于限制人身自由的行政处罚是否应该纳入听证的适用范围。我国《行政处罚法》规定的听证适用范围是：“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决定”，基本上是按照处罚性质的轻重和对相对人影响的大小来确定听证范围的，但却将限制人身自由的行政处罚排除在外。有学者因此认为听证程序几乎没有存在的必要。因为从法理上讲，法律制裁越重就越应当给受处罚人以充分的抗辩权利和机会。人身权在法律上显然重于财产权，将涉及公民财产权利的行政处罚纳入听证适用范围，反而不将侵犯公民人身权的行为纳入听证适用范围，这在逻辑上是无法解释得通的，立法上对公民权利的保护有本末倒置之嫌。笔者认为，此观点没有很好地考虑各种救济方式的协调问题，限制人身自由的行政处罚应否纳入听证程序的适用范围，一个很重要的衡量标准是其是否已受到了现有救济方式的足够保护。如有则不必，反之则应当。《行

政处罚法》在“听证程序”一节中，关于限制公民人身自由的行政处罚的救济方式是这样表述的：“当事人对限制人身自由的行政处罚有异议的，依照治安管理处罚条例有关规定执行。”而《治安管理处罚条例》第40条第2款又以“但书”的方式特别规定：“被裁决拘留的人或者他的家属能够找到担保人或者按规定交纳保证金的，在申诉和诉讼期间，原裁决暂缓执行。”因此，法律专门为限制人身自由的行政处罚设置了另外的卓有成效的救济途径，当事人并不会因为未能举行处罚前的听证程序而被置于无法救济的境地。对限制人身自由的行政处罚而言，在所有的行政、司法救济程序走完之前，当事人的人身权受到了法律的有效保障，并不会出现无法补救的情形。这条法律规定从实际效果看，不但满足了行政效率的要求，而且还涵盖了听证制度所要达到的根本目的在当事人承受确定的行政处罚前，应保证有必要的方式使其意见和权利得到尊重。与此形成对比的是，其它的、包括纳入听证适用范围的行政处罚，在行政处罚决定作出后则必须先执行，后救济。所以，从行政处罚的整个救济体系来看，即使法律未能将限制公民人身自由的行政处罚纳入听证适用范围，法律对公民人身权的保护仍然是最严密的。我们不要因为这种处罚性质很严重，就需要对它穷尽每一种救济方式，关键是要看当前救济方式和力量的整体配置是否能够达到救济目的。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com