

优秀论文:试论听证制度在构建和谐社会中的作用 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_E6_c122_484460.htm

听证这一概念的核心内涵是“听取对方的意见”，根据听证程序存在的领域不同，听证可以分为立法听证、行政听证、司法听证。我国以法律的形式在立法领域和行政领域确立了听证制度。但目前在我国对于听证一词的使用比较混乱，各个领域都在积极地引入听证制度这中间较规范有立法听证，例如天津市人大常委会曾就《消费者权益保护条例》、《物业管理条例》等地方立法组织过立法听证；有行政机关的听证，最初主要体现在行政处罚听证和价格听证，目前来看经常受到社会关注的是价格听证。另外就是在行政许可领域及其他具体行政行为作出程序过程中根据有关法律或法规的规定广泛开始采用听证的形式，目前包括律师协会在对违纪会员拟进行处罚时也要举行听证。这些形形色色、各式各样的听证活动实际效益如何？即这些听证究竟对决策的作出产生了多少有效的影响，听证方面的法律制度应在哪些方面进一步完善，作为一直关注法治政府建设进程的律师，笔者拟就现有听证活动中存在的一些问题谈谈自己的看法，并就听证制度的完善建议一二，希望能有利于更好发挥听证制度在构建和谐社会中的作用。

一、我国目前听证中存在的问题 听取对方意见，在英美法上是古老的自然公正原则的要求，自然公正原则最初适用于司法程序，要求法官在作出判决前，必须经过公开审判，就事实问题和法律问题，听取当事人和证人的意见。后来法官成功通过判例将这一原则贯彻到合法权利或地位受到行政

权侵害的所有案件中，成为约束行政机关行政活动的程序规则，行政机关在行使行政权力给公民权利带来不利影响时，必须听取当事人意见，只有公正地听取了受不利影响的当事人的意见后权力的行使才有效。在行政领域，听证制度是公民运用法定权利抵抗行政机关可能的不当行政行为的重要方式，对缩小公民这类“弱势群体”与行政机关之间因地位不平等所造成的巨大反差，保障法律公平，平衡权利分配，实现社会和谐有着重大的意义。目前从我国听证制度所适用的四类情况来看，存在着种种不同的问题。立法听证方面，立法法规定，在起草法律和行政法规草案时，可采取听证会等形式，目前很多地方都推行了立法草案的公开化，在法律出台以前征询公众的意见，取得了较好的效果。从举行听证会的形式来看，由于听证会的举行需要一定的人力财力，其适用范围受到一定的限制。就价格听证、行政处罚类听证及行政许可方面的行政程序过程中的听证来看，存在的问题主要可以概括为三个方面：1、公众参与程度不高，适用范围小；例如：2000年9月18日、19日两天，由信息产业部和国家计委主持召开的关于电信资费调整问题的价格听证会在北京举行。这次价格听证会召开前未向社会公告，仅有极少数新闻记者获准参加；听证会内容未向社会公布，因此引来不少非议。一些专家和消费者认为“电信部门自己申请调价、自己请代表听证、自己主持听证会、听证过程严格保密”等做法，都违反了听证制度公开、公正的原则。当然听证适用的范围，从世界各国实践看也是十分有限的，毕竟，听证要遵循保证工作效率的原则。立法与行政决策不但要求其民主、公正，而且也要求效率，行政决策更是如此。然而，听证活动

中民众的发言权越大、专家的关注面越广，立法与决策的运作便耗时越久。如果每个立法与决策都要听证，就会造成工作效率低下，其结果也不利于公众的利益和社会的发展。因此，面对公正与效率的矛盾，成本与收益的关系，人们不能不有所选择。所以，即使在各地每天都在举行各种听证会，听证有泛滥之嫌的美国，1981年，其联邦社会保障署作出5千万个决定，其中进行了听证的案件约26万个，只占有所有决定的0.25%。目前已经有人建议通过立法的形式对适用听证活动的范围进行更周密科学的界定。

2、听证结论的有效影响小，目前确有一些听证会还是在走过场。经常看到的一现象是，举行听证的相关利益主体，按照自己的意愿来寻找参与听证的代表，很显然，这样很难保证听证代表意见的群体代表性。还有的听证会常常是“只开花，不结果”。一些地方的听证会，即使绝大多数代表都反对涨价，原定涨价方案仍可以顺利过关。如果听证结果甚至不能对行政机关的决定产生任何影响，那么听证就变成了征集意见的方式，而违背了听证的本义。听证应该成为弱势群体公开、公平表达自己意愿的一个可靠渠道，这一表达应该对行政决定的作出产生影响，听证结果与行政决定结果都应当公开。在行政决定结果中，应当注明对听证结果的采用。对采纳和未采纳的听证意见，都应当阐明理由。如果听证没有实际效果，沦为一种贴着法治、公正与民主权利标签的“形象工程”，利益相关者就会失去参与的积极性。

3、缺乏监督。由于目前法律对该听证不听证的行为制裁缺乏明确的规定，另外对听证结果是否必须为行政机关所接受的法律规定得过于原则。致使目前听证活动实际效果较差。比如《政府价格决策听证办法》规定

，听证会代表多数不同意定价方案或者对定价方案有较大分歧时，价格决策部门应当协调申请人调整方案，必要时由政府价格主管部门再次组织听证。但如果价格决策部门未再次听证而是直接做出价格调整方案又如何？谁来承担什么样的法律责任？该办法未做规定。在行政许可法中，有了进步，明确规定“行政机关应当根据听证笔录，作出行政许可决定。”但是，如何具体操作，法律没有规定；如果违反此规定，行政机关该承担什么样的法律责任，法律也没有规定。继我国《行政处罚法》和《价格法》分别在行政处罚和行政决策领域引入听证制度后，各部委和各地包括天津都制订了大量的关于行政处罚听证和价格听证的实施程序或实施细则。而在城市规划领域，建设部等七部委2002年《关于整顿和规范房地产市场秩序的通知》规定“房地产开发项目规划方案一经批准，任何单位和个人不得擅自变更。确需变更的，必须按原审批程序报批；城市规划行政主管部门在批准其变更前，应当进行听证”。地方立法方面，大连早在1997年制定的《大连市城市商业网点规划建设管理条例》中就规定了城市商业网点的确定要进行听证，武汉、十堰、上海、青岛、珠海等地均规定了重大项目规划审批前听证制度与大型商业网点规划听证制度，如上海市于2001年由市商委、市计委共同制定了《开设大型超市听证办法》，江苏还在2001年制定的《江苏省历史文化名城名镇保护条例》中规定了制定历史文化名城、名镇和历史文化保护规划时，必要时应当举行听证会。随着《中华人民共和国行政许可法》实施，行政听证制度成为社会各界的关注的热门话题，2004年2月1日《青岛市人民政府重大社会公共事项决策听证试行办法》实施

，2004年3月1日起实施的《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》规定房屋拆迁管理部门申请强制拆迁前，需邀请管理部门、当事人代表和具有社会公信力的代表进行听证。2004年5月1日起实施的《国土资源听证规定》规定拟定或者修改基准地价、编制或者修改土地利用总体规划和矿产资源规划、拟定或者修改区域性征地补偿标准的，国土资源主管部门应当组织听证；拟定拟征地项目的补偿标准和安置方案、拟定非农建设占用基本农田方案的，应当告知当事人要求举行听证的权利，当事人要求的，国土资源主管部门应当组织听证。但对于举行听证与否对行政决定作出的影响，法规却很少有涉及。除针对具体行政相对人作出有针对性的行政行为可能引发行政诉讼从而会因听证问题受到司法审查外，实践中也鲜有针对公众利益的行政决定行为因违反听证方面的规定而受到司法审查或其他方面的监督的情况。同时由于行政公开程度有限，普通公众难以掌握决定过程，更无从通过公益诉讼的方式对行政行为提出质疑意见。缺乏监督使得行政听证的现实效果难以获得提高。

二、听证制度的社会价值

（一）听证制度的建立有利于保障程序公正 公正科学的行政程序制度是行政现代化的重要内容。公正是要为程序提供一种能够广泛地为人接受的价值基础，合理分配公民的权利与义务，妥善划分由社会产生的政治利益和政治责任，从社会角度对待和排除由于社会的、历史的、自然的原因造成的人们之间实际的不平等因素，达到不同主体的和睦相处和机会均等。因此，只有坚持把公正原则用于民主程序的建构，才能确立一种公平、合理的秩序。公正渗透于民主程序的各个领域和全部过程，并且最终构成一切民主程序的价值尺度。听证制

度为政府行政权力的公正行使提供了程序保障。为防止政府巨大的权力演化成专横的暴力，以程序制约实体，以程序的自然公正最大限度地保障实体的合法公正，从而达到发扬民主、保障当事人合法权益的目的，便成为行政听证程序的设置初衷。设立听证制度，为行政机关作出公正的裁决提供了程序保障。公正的程序是保障公民权益的重要手段，权益保障必然要求程序公正。程序公正的关键在于作决定的人必须中立，不偏袒任何一方，否则，不可能获得公正的听证结果。民主、公正、科学的行政程序不仅是行政行为实体公正、准确的保障，而且其本身是现代文明的标志，在现代化中有其自身的独立价值。这些价值有参与、公平以及保障个人的人格尊严等；“一项符合这些价值的法律程序或者法律实施过程固然会形成正确的结果，但是这种程序和过程的正当性并不因此得到证明，而是取决于程序或过程本身是否符合独立的程序正义标准。”由此可见，科学公正的程序一方面是以其保障现代民主、法治、效率的价值作为行政现代化的内容，另一方面则是以其自身构筑和体现现代文明的独立价值（如公正、平等、个人人格尊严等），作为行政现代化的内容。

（二）听证制度的建立促进私权利的保护 权利通常可以分为两种：公权和私权。行政权显然是属于公权的一种。狄骥说过“不存在一种因国家权利存在而不同于私权的所谓公法精神，法只有一种精神，那就是公平精神。”而在法律体系中，维系这种公平精神，平衡公权力与私权利的法律大体可分为两类。一类是实体法，另一类是程序法。实体法用以规范当事人之间的权利义务关系，程序法则使这种权利义务关系得以实施。一个国家即使实体法律再健全，没有严格的

程序予以保障也等于零。与西方国家重视法律程序的现象相比照，我国的法学家在考察法制建设时，过多地强调令行禁止，侧重于法的实体性方面，只是在近些年才对法律程序在现代法制的重要地位给予了更多的关注与理解。行政听证程序制度的设立，能够使行政相对人的权益免受侵犯。同时，也保障了行政管理目标的实现。将行政主体纳入相对人监督的范围内，以防止行政专权和武断。最大限度的限制了行政主体公权力的滥用，在公权利与私权利之间找到了一个最佳平衡点。

（三）听证制度扩大了公众参与公共事务管理的权利 依据人民主权原则，凡属人民自己的事情，由人民自己决定。这一点在立法听证中表现得尤为直接、明显。所谓参与公共事务的管理，简单地说，就是普通公民通过各种合法方式参加政治生活，并影响政治体系的构成、运行方式、运行规则和政策过程的行为。现代民主宪政的运作和发展，关键在于参与公共事务的管理，民主政治从根本上说就是民意政治，参与是民主政治的基石，民众的参与程度（即在多大范围内参与和在什么事情上参与）是衡量民主发展的标尺，而建立听证制度的最根本的目的就是要赋予公民的参与权，从立法和执法这两个方面为公民政治参与渠道的畅通提供法律保障。听证制度不仅要求行政机关和公共事务部门查明事实根据和说明理由，还应在当事人参与下查明事实真相，使决定有足够的证据支持，并对所适用的法律、政策及自由裁量作出解释和说明，从而避免主观随意性；而且还规定当事人可以参与行政程序的过程，对有关的事实和法律问题充分发表自己的意见，提出证据，进行质证辩论，说明自己的利益受影响的程度，使行政机关在作出决定时比较和权衡公共利

益与个人利益，进行理性的裁量。这里，听证本身显然已经成为公众政治参与的一条有效渠道。（四）听证制度有利于提高行政效率 产权经济学家科斯认为，生产者的目标就是试图节省交易费用，以最低的成本换取最大的利润。同样，在行政法领域仍然存在着成本问题，即行政效率。行政法之所以产生，从经济学角度讲，可以归因于理性配置社会资源。行政活动的效率取决于各种因素：行政行为方式的选择、环节的合理安排、过程的科学组合。最重要的当属程序的设置。表面上看，行政听证程序的设置非但没有减少成本，反而增加了行政机关的负担。然而事实并非如此，“秩序是协商而定的，而非通过服从赢得”。一项行政决定对一部分人利益的剥夺，必须得到相对人的理解和认可，使相对人在程序完成之后，能够情愿地服从决定。行政听证程序在行政机关违法案件调查承办人员和相对人的参加下，由行政机关对其决定的依据进行举证，当事人质证。通过双方举证责任的合理分担和当事人对其意见的陈述、申辩，进一步核实证据，查清事实。这样，相对人可能了解到一些此前自己并不清楚的事项，对整个行政行为的合法性、合理性有了更清楚的认识。当相对人认识到自己确实违反了相关行政法律规定时，便可能放弃行政复议或诉讼，这并非意味着对相对人权利的限制，而是在保留了当事人原有的行政救济权利的同时，大大提高了行政效率。同时，由于行政机关在做出最终行政决定之前，通过听证程序进一步查清事实，对相对人的合法权益进行事前救济，将相对人权益的保障提高到一个新的水平，也尽可能地避免了因违法行政而导致国家赔偿造成的不必要的成本增加。也就是通过提前支付较少的交易成本，置换

更大的因违法行政而耗费的交易成本，同时，有效的推动了行政管理目标的实现，有助于行政预期的增值。三、完善听证制度，发挥其在构建和谐社会中的作用（一）严格依法落实国家有关行政听证方面的规定，明确界定并适当扩大实施行政听证的范围。如前所述，除了《价格法》、《行政处罚法》的规定以外，2004年国家有关部委新出台了包括《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》、《国土资源听证规定》在内的一些听证规定，对有关行政部门做出行政决定时应进行听证的范围和行政相对人要求听证的权利做了明确界定，应严格依照这些法律法规的要求将行政听证工作落实好，保障行政相对人权利的实现。2004年7月1日起实施的《行政许可法》将听证作为行政许可的实施程序，在第四十六条规定“法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证。”绝大部分涉及政府审查、批准、许可的行政决定都表现为行政许可，而《行政许可法》中本条关于行政听证范围的规定，实际上是授权各行政机关将所有行政许可项目都纳入到可以实施行政许可程序的范围中。在天津市颁布规范性文件界定应适用听证程序的事项以前，各行政机关职能部门可以结合自身行政工作的需要，有选择地在较大的范围内进行行政听证工作的探索，积累行政听证工作的经验。（二）做好行政听证工作的程序化与规范化工作。举行行政听证工作，应具有详细的听证工作实施方案，对听证的组织人、听证参加人、听证公告的内容和范围、听证事项、听证相关材料的获取、听证当事人的权利、听证会议的程序、听证记录及听证报告的拟定

等问题作好计划。同时，可通过制订相应的法规对行政听证程序做进一步的规定。在开展行政听证工作的初期重视行政听证工作的程序化与规范化，有利于有关行政机关迅速熟悉行政听证工作程序，有利于正确的依法行政、执政为民观念的形成，有利于行政听证当事人相关权利的实现。（三）重视落实行政听证当事人的意见，真正发挥行政听证工作的作用。通过举行听证，征询和听取社会各方面对拟做出行政决定事项的意见，可以为行政机关做出行政决策提供更为清晰的视角，同时也可以使行政机关做出行政决定的思路进一步得以明确，有利于行政相对人理解支持行政决策，从而便于行政决定的实施。将行政听证程序真正融入行政决策过程，避免行政听证流于形式，就应当重视在听证中所获取的行政相对人的意见，将行政决定实施过程中可能产生的问题及其解决方案在做出行政决定的过程中得以充分的考虑，最大限度的避免行政决定的实施所产生的负面影响和异议，降低行政执法成本，提高政府权威，塑造良好的政府依法行政形象。（四）适当适用司法程序对行政听证工作进行监督。司法审查原则是我国加入WTO后应适用的一项基本原则，在涉及具体行政行为的司法救济时，应适当对行政决定作出过程中的听证程序的合法性及合理性予以关注，从而促进行政听证制度的规范化运行。总之，人民是历史的参与者和创造者，人类的进步是建立在广大民众共同参与的基础上。在构建和谐社会的进程中，更需要公众的正确理解和积极参与。公众既需要参与有关环境与发展的决策过程，特别是参与那些可能影响到他们生活和工作的决策，也需要参与对决策执行的监督。我国宪法和法律已经对公众参与国家事

务作出了明确规定，并认识到公众参与在环境和发展领域的特殊重要性。只要我们从信息公开化、决策民主化等方面入手，为公众参与创造一个良好的平台，给公众以适当的参与方式和参与程度，将促进我国构建和谐社会目标更顺利的实现。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