

行政处罚听证程序的问题 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E5_A4_84_E7_c122_485329.htm 1 9 9 6 年 1 0 月

1 日起施行的《中华人民共和国行政处罚法》第一次以立法的形式确立“听证程序”，它规定在第五章“行政处罚的决定”——第三节“听证程序”，共计二条，内容非常简单。内容如下：第四十二条：“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。当事人不承担行政机关组织听证的费用。听证依照以下程序组织：（一）当事人要求听证的，应当在行政机关告知后三日内提出；（二）行政机关应当在听证的七日前，通知当事人举行听证的时间、地点；（三）除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，听证公开举行；（四）听证由行政机关指定的非本案调查人员主持；当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；（五）当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二人代理；（六）举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议；当事人进行申辩和质证；（七）听证应当制作笔录；笔录应当交当事人审核无误后签字或者盖章。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。”第四十三条：“听证结束后，行政机关依照本法第三十八条的规定，作出决定”。1998年5月1日起实施的《中华人民共和国价格法》也对价格听证做了明确的规定。2000年通过的《立法法》又规定：在行政法的起草过程

中为广泛听取意见可以采取听证会的形式。《中华人民共和国行政许可法》也规定了听证程序，由此可见，听证程序无论在行政处罚还是在行政许可程序中，都已经明确了其应有的法律地位。“听证程序是较为正规的听取行政相对人意见的程序。在国外倍受推崇，被认为是实现公民参与权、防止行政专横、保障行政处理公正、减少行政争议的有效途径。

”但是，由于我国在听证程序上的进程以及听证程序实施经验的欠缺，听证程序有待进一步完善。本文将从行政处罚听证程序为着眼点，探讨行政处罚听证程序的若干问题。“行政处罚中的听政是指行政机关在行政处罚中应听取当事人的陈述、意见、要求或证明，以便作出公正、合法的裁决，保障当事人的合法权益。”

一、关于数额较大的罚款问题。

何为“数额较大”？可谓众说纷纭，莫衷一是。在《行政处罚法》颁布之后，各部委、地方各级政府、人大都不同程度地就听政程序（有的包含在行政处罚程序中）作出了相应的规定。其中，对数额较大的罚款的确认更是体现了地方和部委的特色。《北京市行政处罚听证程序实施办法》第二条规定的较大的幅度为“对公民处以超过1000的罚款，对法人或者其它组织处以超过30000元的罚款”。中国证监会制定的《行政处罚听证规则》第二条规定的是：“（五）对个人处以罚款或者没收违法所得人民币5万元以上；六）对法人或者其他组织处以罚款或者没收违法所得人民币30万元以上；”《中华人民共和国海关行政处罚听证办法》第三条规定的是：“对公民处1万元以上罚款、对法人或者其他组织处10万元以上罚款”；安徽省池州市《池州市行政处罚听证程序规定》第三条规定的是：“较大数额罚款是指对公民

处以1000元以上的罚款、对法人或其他组织处以10000元以上的罚款。”《财政机关行政处罚听证实施办法》第六条规定的是：“财政部以及专员办作出罚款行政处罚的，其“较大数额罚款”的标准为对公民作出5000元以上罚款，对法人或者其他组织作出5万元以上罚款。地方财政机关作出罚款行政处罚的，其“较大数额罚款”的标准按照各省、自治区、直辖市人大常委会或者人民政府的规定执行。”《贵州省专利行政处罚听证规则(试行)》第五条规定的是：“（一）拟对公民处以2000元(含2000元)以上的罚款；（二）拟对法人或者其他组织处以10000元(含10000元)以上的罚款；”《贵州省人民政府关于行政处罚较大数额罚款标准的规定》内容更为详细：“一、法律、法规、规章对某类违法行为罚款没有最高限额规定的，对非经营活动中公民的违法行为处1000元(含1000元)以上罚款、法人或者其他组织的违法行为处5000元(含5000元)以上罚款为“较大数额罚款”；对经营活动中公民的违法行为处3000元(含3000元)以上罚款、法人或者其他组织的违法行为处1万元(含1万元)以上罚款为“较大数额罚款”。二、法律、法规、规章对某类违法行为罚款有最高限额规定(含具体罚款金额和违法所得百分比、倍数规定)的，罚款数额超过最高限额百分之五十(含百分之五十)的为“较大数额罚款”。但对非经营活动中的违法行为罚款数额不足1000元(不含1000元)、经营活动中的违法行为罚款数额不足3000元(不含3000元)的，不视为“较大数额罚款”。三、法律、法规、规章、国务院有关行政主管部门对行政处罚听证范围中“较大数额罚款”标准另有规定的，从其规定。”从以上部委和政府规章可以看出，数额较大的罚款基本上是采取了个

人和单位的区别对待，有的（如贵州省政府）还对是否经营活动进行了进一步的区分。对《行政处罚法》中的规定如何解释，笔者认为，既要符合立法的本意，又要符合解释的规范性要求。《立法法》规定：“法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会”，并且规定了需要法律解释的情形：“（一）法律的规定需要进一步明确具体含义的；（二）法律制定后出现新的情况，需要明确适用法律依据的。”笔者认为，对《行政处罚法》第42条的解释就符合《立法法》中“法律的规定需要进一步明确具体含义的”情形，应当由全国人大常委会作出立法解释。同时，应当注意的是，《行政处罚法》并没有赋予其他行政机关制定所谓办法或者实施细则之类的规定。那么，该如何界定“数额较大的罚款”？笔者认为在原则上应当考虑两个原则：一是相对权利人保护的原则。鉴于行政处罚公平机制的需要，对相对人的保护应当尽可能地扩大，给予相对人尽可能多地陈述和申辩的机会。基于这种考虑，应当尽可能地把“数额较大”的标准定的低一些；二是行政效率原则。行政效率原则的含义是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。在此基础之上，考虑《行政处罚法》的整体性，可以采取以下方式：一是由全国人大常委会授权地方各级人大或者授权国务院制定数额较大罚款的权力，改变目前这种政出多门的无序局面——就拿北京市和证监会对个人的处罚幅度相比，1000元和5万元，整整相差了50倍！二是要考虑《行政处罚法》关于简易程序处罚的规定，《行政处罚法》第三十三条规定对公民处以五十元以下、对法人或

者其他组织处以一千元以下罚款的行政处罚的，可以适用简易程序。这种规定体现了无论是否经营行为，仅仅针对公民和法人或者其他组织简单的分类方法，通俗易懂。对听证程序中的罚款仍然可以沿用这样的分类法。在数额上，要存在简易程序和听证程序的明显差别，根据我国现在的国民收入状况分析，二者相距10倍较为合适，即对公民处以五百元以上、对法人或者其他组织处以一万元以上罚款的行政处罚的，应当适用听证程序。

二、限制人身自由是否需要听证的问题

《行政处罚法》第42条第二款规定：“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。”治安管理处罚条例??包括现行的《治安处罚法》仍然没有规定作出治安行政处罚决定需要听证。“实际上也就是将限制人身自由的行政处罚排除在听证范围之外。限制人身自由的行政处罚是行政处罚中最为严厉的一种行政处罚，较大罚款都在听证之内，而将其排除在听证之外，从逻辑上讲，是难以成立的。从现实生活中反映出来的问题看，一些公安机关滥用行政拘留的情况相当严重，没有程序上的公正，很难扼制这一权力的滥用，笔者认为亦应将限制人身自由的行政处罚纳入到听证范围之列。”

“行政处罚关系到当事人的权利和义务及责任，原则上都应听政。但是，在某些情况下，可免除听政或应禁止听政，免除听政的情况主要有：

- （1）在紧急情况下，或为了公共利益有必要立即裁决的；
- （2）如果举行听政将难以遵守对裁决有重大关系的期限的；
- （3）行政机关将拒绝当事人的请求，而且对当事人在申明中的事实陈述，没有不利或作不同认定的；
- （4）行政机关所作的大量同种类行政处罚；
- （5）行政过程中所采取的强制措施

；（6）在规定期限内未提出任何异议的。如果有涉及国家机密或公共安全的情况，应禁止听政。” 这表明，对限制人身自由的行政处罚，应当举行听政。但是，这样的原则性的排除方案，显然不是我国目前立法的方案。我国的行政处罚法对行政处罚的听证范围是采取限定范围的形式，“一是考虑公平与效率兼顾的原则，二是考虑我国国情。既保证行政机关处理行政处罚案件的效率，也注重行政处罚程序中的民主程序建设。” 从目前我国《治安管理处罚法》的规定内容来看，许多的行政拘留涉及的违法行为并不是必须当场或者立即需要拘留的。所以，对行政拘留的行政处罚进行听政并不影响行政机关的行政效率。反而，会促进公安机关依法行政，提高工作效率，增强证据意识，确保相对人的合法权益。有利于社会的和谐和进步，防止权力滥用的现象。

三、听政之后行政机关能否继续调查 《行政处罚法》第四十三条：“听证结束后，行政机关依照本法第三十八条的规定，作出决定”。从该规定的字面文意来理解，行政机关在举行听政之后，就应当作出决定，这个决定按照《行政处罚法》第38条的规定，有行政处罚、不予行政处罚的两种决定。同时，为了监督行政机关依法办案，该条同时规定了“违法事实不能成立的，不得给予行政处罚”和“违法行为已构成犯罪的，移送司法机关”两个约束性的规定。但是，该条的适用的前提是什么呢？是“调查终结”。也就是说，听政结束以后，行政机关不能以事实不清，证据不足，需要重新调查或者补充证据为由，继续展开对当事人的调查。这就要求行政机关下拟作出行政处罚之前，在听政程序举行之前，一定要充分对违法行为进行调查，做到胸有成竹之后，再通知当事人

是否举行听政。“案件调查终结后，应当由承办人员汇报案情和处理意见，同时应当举行听政。”但是，也有不同的意见。有人认为，主持听证的机关在听证结束后，可以开始调查，核实有关证据材料。如果主持听证的机关经过调查后，认为事实并不清楚，那么，法律一般都应同意再次进行听证，制止主持听证的机关认为无须再听证之必要。笔者认为，为了体现保护相对人合法权益的基本原则，不能让相对人多次处于听政的紧张准备状态。行政机关在处罚之前，告知相对人进行听政时，就说明行政机关已经充分地调查，只是需要听取相对人的意见和证据。这和行政许可等听政又有本质的区别。所以，听政只能进行一次，并且听政结束后，行政机关不得继续调查，只能就听政后的状况进行行政决定，督促行政机关在作出行政处罚之前审慎、尽职。

四、听政笔录的法律价值

听政笔录涉及当事人和行政机关双方的意见和对证据的确认与否认，在认定当事人是否有违法事实和行政机关拟进行的行政处罚是否有法律依据等等方面具有重要的作用。但是，行政机关能否把听政笔录作为证据使用呢？听证笔录对行政机关作出行政处罚的决定有无约束力？相当多国家的行政程序法对此作出了规定，主要有两种态度：一是美国行政程序法坚持的案卷排他性原则——指行政行为只能以案卷作为根据，即以经过听证记录在卷的证据为事实根据，不能在案卷之外，以当事人未知悉的和未质证的证据为根据，行政认知除外，行政机关的决定必须根据听证会的案卷作出，不能在案卷之外，以行政相对人不知道或没有在听证会上论证的事实作为根据，否则行政决定无效；二是日本、德国、韩国、瑞士等国家规定的听证记录对行政决定的作

出有一定的约束力，但行政决定不是必须以听证记录作为根据。行政机关在作出决定时，应斟酌听证记录，然后作出行政决定，如日本行政程序法第26条就规定，“行政机关为不利益处分决定时，应充分斟酌笔录内容及报告书中主持人意见。”“个人、组织有权陈述意见，执法者必须认真听取，记录在卷，并作为处罚决定的重要根据。”“听证笔录是行政机关作出行政处罚决定的根据之一；也是当事人不服行政处罚决定提起行政诉讼时，行政机关向人民法院提供的证据一。”我国《行政处罚法》没有具体规定，各部门的规定也不一样。《北京市行政处罚听证程序实施办法》第十二条规定：“听证结束后，听证主持人应当依据听证情况，向行政机关负责人提出书面意见。行政机关负责人应当根据听证主持人的意见和听证笔录，依法作出行政处理决定。”由此可见，听证笔录只是行政机关负责人作出行政决定的根据，和听证主持人的意见一样，不能作为证据使用。《上海市行政处罚听证程序实施规定》第二十六条（听证笔录的效力）则明确规定：“听证笔录应当作为行政机关作出行政处罚决定的依据。”笔者认为，听证只是行政处罚特殊情况下的一个必经程序，听证笔录只是重点证明行政机关和行政相对人对拟作出的行政处罚的合法性、证据效力等等进行质证和辩论的过程，它相当于法院审判过程中的庭审笔录。它只是对证据的效力发表意见的记载。而对于行政处罚依据的事实，还是靠行政机关调查的证据进行确认。如果行政相对人对违法行为没有异议，也是行政机关取证后，行政相对人对行政机关的证据没有异议，行政相对人的违法行为是通过证据确认的，而不是靠行政相对人的自认确认的，在一般行政处

罚程序中的听证程序中是不能适用自认规则的。这和民事诉讼中，在指控人不提供证据的情况下，对方自认从而确认指控事实的认证方法截然不同。听证笔录对行政机关的约束力表现在行政诉讼中的对具体行政行为的审查范围上，即行政机关在行政诉讼中不得举出超出听证笔录中向行政相对人出示并且质证、辩论过的证据。所以，听证笔录只是证明一个过程，充其量属于程序性证据，而不是行政机关进行行政处罚的实体性证据。【注释】作者单位：河南强人律师事务所

【参考文献】 孙琬钟江必新主编《行政管理相对人的权益保护》P160 支馥生主编《行政法教程》武汉大学出版社1991年版P344 徐继敏著《行政证据通论》法律出版社2004年版 P170 孙琬钟江必新主编《行政管理相对人的权益保护》P160 - 161 支馥生主编《行政法教程》武汉大学出版社1991年版P345 最高人民法院行政审判庭编写《中华人民共和国行政处罚法释义与讲座》警官教育出版社1996年版P84 同 应松年等主编《行政处罚法全书》中国社会出版社1996年版P72 徐继敏著《行政证据通论》法律出版社2004年版P189 支馥生主编《行政法教程》武汉大学出版社1991年版P344 最高人民法院行政审判庭编写《中华人民共和国行政处罚法释义与讲座》警官教育出版社1996年版P86 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