

■ 公共行政

论行政听证制度的民主底蕴^{*}

丁 煌

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 丁 煌(1964-),男,河南息县人,武汉大学法学院政治学与行政管理学系副教授,主要从事公共行政学研究。

[摘 要] 作为行政民主化的一个重要标志,作为一项法律制度,行政听证充满着民主的价值内涵和精神意蕴,它是人民主权的直接表现,是公众参与的有效渠道,是公正行政的程序保障,是权利平等的生动体现,是行政公开的重要内核。

[关键词] 行政听证;民主;行政法制

[中图分类号] D 035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)01-0087-06

“听证”一词,本意为诉讼上应听取双方当事人意见的制度,它最初仅用于司法权的行使,作为司法审判活动的必经程序,称之为“司法听证”。后来,随着司法听证的广泛应用和不断发展而移植到立法方面,形成了立法听证制度。立法机关为制定合理、可行的法律,一方面要听取利害关系人或有关团体的意见,使法律充分反映民意,为公众提供一个公共论坛,体现民主;另一方面,听取专家学者或有关人士的意见,以弥补立法者学识、经验之不足,防止立法的偏颇与缺失。20世纪初,伴随着政府行政权的不断扩张,听证被应用于行政领域,形成了行政听证制度。所谓行政听证制度,简单地说,就是指行政机关在行使行政权作出影响行政相对一方当事人的权利和义务的决定前,就有关事实问题和法律问题听取利害关系人意见的程序性法律制度。行政听证中实质上包含了立法听证和司法听证两者的内容,即:行政机关行使立法权,则该行为如同立法机关的立法权能,应遵循立法听证之要求;如系行使具有司法性质的裁决权,则必须遵循司法活动的要求,举行司法听证。行政听证根据不同的标准,可以被分为不同的类型。根据行政行为所要达到的目的不同,行政听证可以被分为行政立法听证和行政执法听证。行政立法听证是指在行政法规的制定过程中,听取有关团体、专家学者的意见,特别是听取与该立法有利害关系的当事人的意见,它是行政立法程序的重要步骤和方式,是行政民主化、透明化的重要标志;而行政执法听证则指的是行政机关在作出行政决定之前,给予当事人就重要事实问题和有关法律问题表示意见的机会,以避免行政机关的恣意专断,保障当事人的合法权益。根据行政听证环节的繁简程度不同,我们也可以将行政听证分为正式听证和非正式听证。所谓正式听证,是指行政机关在制定法规或作出裁决时,应给予当事人及其他利害关系人提出证据及反证、对质、诘问证人的机会,然后基于听证记录作出决定的程序;而非正式听证则指的是行政机关在制定法规或作出裁决时,只须给予当事人及其他利害关系人口头或书面陈述意见的机会,以供行政机关决定时参考,不须基于听证记录作出决定的程序。此外,行政听证还因其采用的表达方式不同而有书面听证和口头听证之分。无论对行政听证进行怎样的分类,行政听证,与立法听证和司法听证一样,它也是规制公共权力行使的一项重要法律制度,是人类对于权力运

^{*} 收稿日期: 2000-03-12
基金项目: 国家哲学社会科学九五规划青年基金项目(98CZZ002)

行规律认识和总结的产物,其价值取向和最终目的都是为了使行政立法权和具有司法性质的行政裁决权得以公正地行使,实现行政的民主化和法制化。

行政听证作为行政民主化的一个重要标志,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经普遍适用了听证程序。但在我国,听证程序对于许多人来说还是一个较为陌生的概念,一个比较新的领域。今天,当我们在党的“十五”大精神指引下,“继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”的时候,深入地透析和领会行政听证制度的民主底蕴,对于我们进一步“健全民主制度”,“加强法制建设”^①,无疑是大有裨益的。

一、行政听证是人民主权的直接表现

作为一项最为基本的民主原则,人民主权本来是由 18 世纪资产阶级启蒙学者提出的,其基本含义是:主权属于人民,不属于上帝、君主;国家机关的权力来自人民,受人民监督;政府应当为人民工作,对人民负责,否则人民可以废黜、改组政府,罢免官吏。作为社会主义民主的一项根本原则,人民主权的涵义有两个基本方面:第一是国家的一切权力属于人民,人民是行使国家主权的主体;第二是人民享有并行使管理国家和社会一切事务的民主权利。这两者统一起来,就是人民当家作主,凡属人民自己的事情,由人民自己决定。这一点在行政立法听证中表现得尤为直接、明显。我们知道,“就民主制这个词的严格意义而言,真正的民主制从来就不曾有过,而且永远也不会有。我们不能想象人民无休止地开大会来讨论公共事务;并且我们也很容易看出,人民若是因此而建立起来各种机构,就不会不引起行政形式的转变。”^[1](第 88 页)所以,在现代社会,代议制民主有其存在的合理性。然而,代议制民主是“不得已为之的民主,是无奈的民主,不是理想的民主,不是民主的最终方式”^[2](第 35 页),因为代议制度本身存在着一定的弊端,即:“人民选举了官吏议员之后,便不能再过问,也就是西方学者所谓:选举一结束,专制即开始。人民只有在投票的时候才是主权者,投票完毕又成为奴隶。”^[3](第 185 页)在利益多元化的现代社会,仅仅靠民选的,尤其是由多层间接选举产生的立法代表,已经越来越难以充分反映公众的不同利益要求,而且,现代社会的发展,冲破了传统分权学说的框架,行政机关依议会的授权立法和依职权立法发展迅速,行政立法呈几何级数增长,行政立法的数量远远超过了议会的立法数量,大有淹没或取代法律之势,行政机关的立法职能越来越趋于明显和重要。而行政机关的法规制定者及其相关人员通常不是民选代表,他们往往易于只是从职权行使的便利性和有效性来考虑问题,而对权力运行的法律机制的考虑似嫌不够,难以保持公平的心态。并且,行政机关的决策机制是首长负责制,不是民主表决,追求的是行政效率优先兼顾行政公平,行政法规的审议通过不是按照“多数原则”表决通过,而是在“有限的”民主讨论基础上,按照行政首长负责制的原则,由行政首长拍板而定。其实,行政首长负责制这种决策机制是为了执行法律的需要而设计的,不是为行政立法的需要而设计的,将这种决策机制用于行政立法方面,更显现出其在反映民意方面不够充分的不足和缺陷。所以,在行政立法过程中,建立行政听证制度可以使民意得到更为充分而直接的表达,有利于防止行政立法专断,实现行政立法民主,因为在行政立法过程中设置听证程序,实际上是给广大人民群众与行政机关有了更多直接交往,更好地表达利益要求的机会,是广大人民群众直接参与行政立法行为的过程,人民群众有意见和建议可以在听证会上提出,行政机关通过听证程序,广泛听取来自各个方面的意见,便于行政机关及时地将更为广泛的人民群众的利益要求全面、准确地吸收到行政立法中来,便于及时发现拟制订的行政法规中存在的问题和不妥之处,及时修正、完善,以使尽可能多的人民群众的利益在行政立法中得到最大限度的体现。可见,行政听证制度是一种能够更加准确反映公众意愿和要求的新的法律制度,它以公众的直接参与弥补了立法代表制和行政首长负责制在反映民意方面不够充分的不足和缺陷,它拓展了民主的广度,推进民主向纵深发展,进一步提高了人民群众当家作主的地位,是人民主权的直接表现。

二、行政听证是公众参与的有效渠道

政治参与机制是人民主权的直接实现形式。“它对于民主的分析具有特别重要的作用。”^[4](第 563 页)所谓政治参与,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。政治参与是政治关系中政治权利得以实现的重要方式,它反映着公民在社会政治生活中的地位、作用和选择范围,体现着政治关系的本质,是公民对于国家的权利、义务和责任关系。公民政治是民主政治的重要内容,民主政治时代是主权在民的时代,此时的公民在政治生活中不仅有服从的义务,而且有参与的权利,行使权利与履行义务是公民的本质特征。所以,政治参与实际上乃是公民行使以普选权为核心的公民权利的过程。民主政治之所以叫做民主政治,也是与公民在这方面的作用分不开的。正如美国学者布莱克所言:“现代政府在下述意义上可以说是典型的民主的:所有的公民均在某种程度上参与政治领导和决策的选择;个人的选择权由有效的公民自由得以保障。”^[5](第 22 页)现代民主宪政的运作和发展,关键在于政治参与,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,而建立行政听证制度的最根本的目的就是要赋予公民的参与权,从行政立法和行政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。就行政立法而言,行政听证制度一方面要求行政机关在立法过程中必须事先向公众通告制定中的法规草案或者草案的主要内容,提供公众参政议政的权利;另一方面规定公众或者利害关系人可以采取口头辩论、书面意见、召开会议、开展咨询等多种形式,对法规发表意见、作出评论,并反馈至行政机关,供其参考和吸纳,从而将行政机关的单方立法行为,转变为由公众与行政机关共同参与的双方立法活动。在行政立法过程中,设置听证程序的最大的好处在于可以通过公众参与立法决策,使民意在立法中得到最大限度的体现,从而大大增强了行政立法的民主化程度。正因为如此,“现代民主国家均设立法规听证制度,以公共和理性的沟通途径来化解冲突,尤其赋予利害关系人参与表示意见之机会,使人民能直接参与决策机制,实现人民直接民主。”^[3](第 189 页)至于行政执法听证制度,其目的也正是在于为相对人特别是与行政行为有利害关系的一方当事人提供一个陈述和表达自己意愿的机会,使相对人的参与权得以实现,从根本上防止行政机关为自己的便利性而限制利害关系人参与权的不当行为发生。现代行政的特点是行政权力迅速扩张,行政权力扩张的明显表现是行政机关拥有巨大的自由裁量权,尽管现代行政中的自由裁量权有其存在的必要性和合理性,但问题的关键在于如何保障其正确、合理地行使,而行政听证制度则通过对相对一方当事人参与权的肯定在一定程度上为这一问题提供了解决办法。因为行政执法听证制度不仅要求行政机关必须指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,行政听证本身显然已经成为公众政治参与的一条有效渠道。

三、行政听证是公正行政的程序保障

公正(justice)一词由来已久,内容十分丰富。但在西方近代思想家那里,它则主要被用作评价社会制度的道德标准,被看做社会制度的首要价值。由于公正把社会基本制度和结构作为研究对象,因而必然关系到每一个人的切身利益,涉及伦理学、政治学、法学、社会学、经济学诸领域,从而引起各领域学者乃至普通人的兴趣和关注。从政治学、法学和民主程序的角度来审视公正,公正则是要为民主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,达到不同意志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、合理的政治和法律秩序,从而防止少数人对多数人的统治和权力分配中的两极分化过程,使社会的人不仅在形式上而且在事实上趋于平等。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。作为一切民主程序的价值尺度,公正与行政听证有着天然的联系,这不仅是因为行政听证制度渊源于英美普通法上自然公正观念的听取两方面意见之法理,更为重要的原因在于,行政听证制度为政府行政权力的公正行使提供了程序保障。回顾政府行政管理的发展轨迹,我们不难发现行政机关的权力不是萎缩而是日益膨胀,为防止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。其实,行政听证制度的法律价值直接体现了行政公正,行政公正是行政程序法的一个价值目标,行政程序法的各种程序规定,有时看起来甚至是繁琐的规定,无不是为了保证这一价值目标的实现,而听证制度作为行政程序法的核心内容,则必然更加突出地体现了实现行政公正的使命。作为公正行政的程序保障,行政听证制度的作用主要体现在两个方面:首先,设立听证制度,从法律程序上为行政相对人提供了陈述主张的机会。行政机关在进行职权活动时,经常要为行政相对人增加义务或减损权利,而行政相对人的合法权益是受宪法和法律保护的,如果行政机关的职权活动影响到行政相对人的合法权益,应当听取行政相对人的意见后再作决定,才能体现出行政的公正性,为行政相对人提供陈述主张的机会,这正是行政公正的最基本的要求。其次,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。可见,公正的程序与权益保障是互为表里的关系。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。行政听证制度规定,作为主持听证的机关,首先必须保持不偏向任何一方行政相对人的中间立场,否则,不可能获得公正的听证结果,因为,听证是作公正决定的前提,如果主审法官偏听偏信一方行政相对人的陈述,则决定的结果必然会发生偏差。因此,在听证制度中行政程序法为主持听证的机关公正听证设置了诸如职能分离、回避、决定必须基于听证记录、决定必须说明理由等措施,进而为行政机关的公正裁决提供了程序保障。

四、行政听证是权利平等的生动体现

“民主意味着平等”^[6](第 256 页),“民主意味着在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利”^[6](第 257 页),没有平等,就会出现一部分人(往往是少数人)过分集权,而另一部分人(又往往是多数人)很少甚至没有权利,结果必然是少数人甚至个别人专权,造成社会的不平等,使人民的民主权利遭践踏。因此,承认民主就必须坚持权利平等。作为一项根本的民主原则,权利平等不仅要求平等贯穿于政治、经济、文化等横向的社会各个领域和从基层、中层到最高层等纵向的社会各个层次,而且要求所有公民在法律面前人人平等,在真理面前人人平等,在人格面前人人平等,没有高低贵贱之分,不允许特权的合法存在。从总体上来说,权利平等原则在我国社会主义民主中应该说已经得到了充分的体现。在我国,作为社会主义民主具体体现和法制保障的宪法和其他法律对公民的自由和权利做了一系列规定,这些规定反映在对待法律、纪律的态度上,所有公民在法律面前人人平等,在纪律面前人人平等,反映在权利和义务关系上,公民享有广泛的民主权利,又必须承担相应的义务,不允许只享受民主权利而不尽义务,也不能只尽义务而不享受权利。可以说,在我国,在人和人的关系上,已基本上确立了平等的地位。但是,基本上确立了平等地位并不等于完全确立了平等地位,因为在现实生活中,不平等的现象还存在,特别是官民之间、上下之间的不平等现象经常可见。这些不平等现象与社会主义民主是不相容的,是必须逐步消除的。然而,要真正消除不平等现象,真正建立和发展人与人之间的平等关系,还需要一个很长的过程,在这个过程中除了需要进行艰苦的思想政治工作,不断提高人民的政治

觉悟,需要政治、经济、文化和社会条件的逐步成熟,为平等关系创造必要的物质和精神条件之外,最根本的恐怕还是需要在制度上进行一系列改革,使民主制度化、法律化,使之具有连续性、稳定性和极大的权威性,特别是需要建立和健全社会主义法制,系统地制定和实施完备的法律,使人民的平等权利受到法律的保护,而行政听证制度正是一项具有此种功能的重要法律制度,因为在行政法律关系中,行政机关行使行政权并以国家强制力予以保障,行政机关占主导地位,双方的权利义务不对等。在行政程序法律关系中,为防止行政机关因在实体法上享有单方面强制性权力而违法或不当行使,行政听证制度加重了行政机关有关程序上的义务,如查明事实的义务、告知权利的义务、听取当事人意见的义务、决定必须说明理由的义务等,从而在程序法律关系中实现了双方法律地位的平等。在行政执法程序中采取听证制度,允许行政相对人参与行政程序,作为行政权的承受对象,行政相对人在听证程序中可以对作为行政权行使者的行政机关的行为提出质疑,并可要求与行政机关处在平等的法律地位上进行辩论、论证,提供有利于自己的证据等,使行政相对人与行政权立于统一平等的基础上,由公正的第三者进行裁决,相对人不再是行政权支配的客体,相对人的意思表示和主张反映到行政自身之上,使行政机关的职权行使更趋民主,从而使相对人享有行政程序中的主体性。程序的平等就是参与的平等,参与的平等是平等权利的一个重要方面,而平等又是公正的核心,只有参与的平等,彼此平等对待,才能心平气和地进行平等的讨论和交涉,只有这样,以公正行政为重要特质的民主行政才有望实现。可见,行政听证是权利平等的生动体现。

五、行政听证是行政公开的重要内核

如前所述,民众的参与程度是衡量民主发展的标尺,要实现民主,人民必须能够详细地知道政府的活动,这就是说,参与的前提条件在于公民拥有“知情权”并能充分行使这种权力。没有什么东西比秘密和神秘性更能损害民主,公众不了解情况,所谓的公民最大限度地参与国家事务无异于一句空话,而保证公民“知情权”得以充分行使的前提条件只能是行政公开。公开性是民主的应有之义,“没有公开性而谈民主是很可笑的。”^[7](第 347 页)作为民主行政的重要特质之一和当代行政法的一项根本原则,行政公开是指行政主体在实施行政行为的过程中,除了法律规定的情形之外,必须将其行政行为公开于行政相对方及社会,让其知晓和了解,它是现代法治国家的一个基本价值。在现代行政法中,行政公开主要包括法律公开、情报资料公开、行政决定公开以及过程公开等诸方面的内容。无论从哪一方面的内容来看,行政听证都无不反映着行政公开的精神实质。法律公开意味着涉及行政相对方的一切法律必须向社会公开,任何人的合法权益不受非公开法律的影响,行政主体依据未经公开的法律所实施的行政行为对相对方不发生法律效力,行政相对方有权要求行政主体公开有关法律规定,行政主体不得拒绝;而情报资料公开则是公民有目的地、积极参与行政活动的一个前提,它既能帮助相对方作出有益于其合法权益的选择,又可以使其有效地协助行政活动,它意味着行政主体依据相对方的申请,应当及时地提供其所需的行政信息和资料。行政公开的这两点主要内容在行政听证制度中体现得都十分明显。在许多法制比较健全的国家,其行政程序法中的听证制度不仅要求行政立法过程要增加透明度,要求行政机关在立法过程中必须事先向公众通告制定中的法规草案或者草案的主要内容,充分听取有关团体、专家学者,尤其是直接利害关系人的意见,以提高行政立法的民主性、科学性和可行性,而且,还明确规定行政机关在举行行政执法听证之前必须以公开的方式将诸如听证的时间、地点、性质以及听证所涉及的法律依据和事实问题等有关听证的事项告知行政相对人,以便从程序上保障行政相对人获得听证权,避免行政机关的恣意专断。至于行政决定公开,它指的是行政主体对行政相对方合法权益作出有影响的决定,必须向行政相对方公开,从而使行政相对方获得行政救济的机会。行政处罚中的听证程序可谓是这种行政公开的典型表现。例如,我国的《行政处罚法》就明确规定,行政机关的案件调查人员应当在听证会上公开所掌握的确认的违法行为的证据材料,并应当说明给予行政处罚的理由和依据,使当事人事先知晓行政机关

将要作的行政处罚决定的全部内容,以便让其充分行使陈述权、质证权和申辩权;此法还规定,除了涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私外,听证要公开举行,即使与行政处罚案件没有利害关系的其他群众,也可参加听证会。这些都是行政决定公开性的具体体现。当然,有些行政决定并非直接涉及到行政相对方的合法权益,如行政主体制定行政法律文件过程中的行证决定等,但是尽管如此,为了使相应利害关系人及时向行政主体反映其利益要求,以免在行政法律文件制定后产生不利后果,许多国家的行政听证制度仍然规定行政立法听证必须向社会公开。至于过程公开,它则是指在行政程序的一些关键环节,即那些影响公民合法权利和义务的阶段,让相对方有参与或者了解的机会,而上述内容均可以充分表明行政听证在本质上正是保证这种过程公开得以实现的一种重要的法律制度。

通过以上分析,我们不难看出,行政听证制度反映了现代民主制度所倡导的平等、公开、公正等理念,无论是从行政立法方面来看还是就行政执法领域而言,行政听证制度都充满着民主的价值内涵和精神意蕴,它对于实现政府行政管理的民主化和法制化具有极为重要的意义。当前,尽管在我国政府管理的某些领域施行了行政听证制度,但是其范围还十分有限,尚不能满足社会主义民主政治发展和建设社会主义法治国家的客观需要。为了从根本上提高我国政府行政管理民主化、科学化和法制化的水平,我们有必要在我国政府的行政管理体系中逐步推广行政听证制度。

注 释:

- ① 引自江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪》——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告(1997 年 9 月 12 日)。

[参 考 文 献]

- [1] [法] 卢梭. 社会契约论 [M]. 何兆武译. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [2] 陈斯喜. 论我国立法的公众参与制度 [J]. 行政法学研究, 1995, (1).
- [3] 罗传贤. 行政程序法基础理论 [M]. 台北: 五南图书出版公司, 1993.
- [4] [美] 戴维·米勒, 韦农·波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书 [Z]. 邓正来, 等译. 北京: 中国政法大学出版社, 1992.
- [5] [美] C·E·布莱克. 现代化的动力 [M]. 段小光译. 成都: 四川人民出版社, 1988.
- [6] [俄] 列宁. 列宁全集: 第 3 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972.
- [7] [俄] 列宁. 列宁全集: 第 1 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972.

(责任编辑 叶娟丽)

Administrative Hearing Democratic Implication

DING Huang

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography DING Huang (1964-), male, Associate professor, Wuhan University Law School, majoring in Public Administration.

Abstract As an important sign of administrative democratization and legislation, administrative hearing implies democracy. It directly expresses the people's rights, it is an effective way of public participation, it is the procedural guarantee of just administration, it vividly embodies the equality of rights and it is the nuclear part of administrative openness.

Key words administrative hearing; democracy; administration by law