

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文

阅读次数: 547

## 立法听证制度初探

许华 王邺

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

立法听证制度是指立法机关在立法过程中,为了收集、获取与立法有关的资料、信息,邀请有关政府部门、专家学者、当事人及与法律法规有利害关系的公民等到会陈述意见,为立法机关审议法律法规提供依据与参考的一种制度。

听证制度的法律依据,可溯自英国1215年的大宪章中有关公民的“法律保护权”的观念和制度。美国联邦宪法修正案规定,未经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产。在具体理解“正当法律程序”中,听证制度被解释为正当法律程序的重要制度之一,是正当法律程序的一部分或一个环节。正当法律程序的听证,原只适用于司法审判,意为在案件审判的过程中必须经过听证,这种听证制度被称为“司法听证”。后来,这种制度从英国传到美国,美国又把它移植到立法和行政中,作为增加立法和行政民主化以及有关当局获取信息的主要方法。第二次世界大战后,立法听证制度又传到日本和拉丁美洲一些受到美国影响较大的国家。西方一些国家采取立法听证制度的原因主要有两个:一是随着科学技术的发展,在环境保护、城市管理、移民、交通安全、知识产权、犯罪及其防范等领域,越来越呈现出高度的专业性和技术性,作为立法者的国会议员没有受过专门训练,很难对其中的问题提出有针对性的意见。因此,在立法之前请有关的专家参加听证,陈述他们对某项议案的观点,为立法者提供有科学根据的咨询意见,成为立法听证会的一个主要内容。二是随着社会关系的复杂化,形成了不同的利益集团。比如,企业中的企业家和工会;破产案件中的企业、银行、破产企业的债权人;消费者权益保护案件中的消费者等等。这些利益群体有着自己特殊的利益。在制定有关法律的过程中,有关群体之间的利益往往是对立的。因此,在立法听证会上听取这些不同利益集团的意见,也是它的一项必不可少的内容。

我国法律第一次规定听证制度是1996年3月八届全国人大四次会议通过的《行政处罚法》。之后,1997年通过的《价格法》也规定了有关听证的内容,确立了听证制度。行政处罚法和价格法关于听证规定的实施,对促进行政行为的公开性、民主性,减少行政偏差,收到了很好的效果。总结行政听证的实践经验,《立法法》又把听证制度引入立法程序。目前,全国已有19个省市人大常委会举行了立法听证会,17个省市人大常委会制定了立法听证规则,形成了比较完善的听证制度。实践证明,立法听证制度是推进立法民主化、科学化的有效途径,应当积极规范和完善这项制度,使之上升为立法工作制度,从而推动立法听证制度的民主化和科学化。

二

立法听证不同于立法论证。立法论证是就法案中专业性、技术性较强的问题,邀请有关方面的专家从科学性、可行性角度进行研究,提出论证意见。立法论证制度主要用于解决立法的科学性问题,而立法听证制度则主要用于解决立法的民主性问题。立法听证的基本特征:一是透明度高。举行听证的时间、地点、内容一般事先向社会公布,允许公民报名参加,允许公民旁听和新闻媒体采访报道。二是具有一定的选择性。立法法规定听证会是听取意见“可以”采取的一种形式,既不是必须采取的形式,也不是惟一可以采取的形式。也就是说,在法律法规制定过程中,可以举行立法听证,也可以不举行立法听证,主要根据

法案的内容决定。三是公正、客观。听证参加人都是各种不同意见的代表，他们可以按照自己的意愿如实发表意见，不受他人影响，前提是对法律负责。这样通过听证会所反映的情况和意见比较客观、公正。四是程序性强。立法听证的程序性不同于一般的工作程序，具有一定的法定性。听证前一般都要制定听证规则，规定听证参加人和旁听人的组成及权利，并对听证内容、方式、听证报告书等作出规定，以保证听证依法有序地进行。

建立立法听证制度，推进立法民主化，其作用主要表现在以下三个方面：第一能充分反映民情。实行立法听证制度，社会公众可以就立法的必要性、可行性以及立法涉及的有关问题，直接陈述意见，反映情况和问题，从而使立法机关可以直接地、更广泛和深入地了解实际情况和立法所要解决的问题，尤其是群众迫切要求解决的困难和问题。第二能充分反映民意。我国社会主义立法就是要保护人民群众的长远利益和根本利益，因此立法必须充分反映民意，保障公众对立法陈述意见的权利。这样的立法，既可以兼顾民主，提高立法的工作效率，又可以防止立法的偏颇缺失，从而保证法律法规的合理可行。第三能广聚民智。实行立法听证制度，可以听到各个方面的意见，尤其是法规内容涉及的利害关系人和有关行业的意见。这样有利于立法机关广泛集中民智，把各种好的意见、建议吸收到法规中来，转化为立法成果。

### 三

如何规范立法听证制度，《立法法》作出了相应的规定。但要求人们应当共同遵守的规则和明确可操作的程序，却规定得比较笼统。结合一些省市人大常委会开展听证工作的初步实践，笔者认为，立法听证制度还应包括以下几个方面的内容。

（一）关于立法听证的主体。根据立法法第三十四条规定，举行立法听证的主体应当是人民代表大会的法制委员会、有关专门委员会和常委会工作机构。但这个规定，在运作上还需要进一步探讨和明确的问题。一般说来，立法听证会是根据审议法规案的需要而举行的，因此，听证的主体宜与审议法规案的主体相一致。有关专门委员会或常委会工作机构可以根据需要组织听证会；法制委员会统一审议时，也可以根据需要组织听证会。

（二）关于立法听证的客体。立法听证的客体，必须是已列入人大及其常委会会议议程的法规草案。因为，立法听证的主体是法制委员会、有关专门委员会和常委会工作机构，因而也只有正式列入人大及其常委会审议的法规草案才可以作为立法听证的客体。

（三）关于立法听证的方式。这是需要重点研究的问题。目前的做法是举行立法听证会。一些省市人大常委会在举行立法听证会时，主要做了以下几方面工作：一是制定听证规则。对举行立法听证会参加的人数、发言顺序、发言内容、发言时间、主持人、记录人和会场纪律等作出规定。如果听证规则制度化了，就不必每次听证都考虑规则问题。二是确定听证的法规草案和听证议题。听证的法规草案一般选择的是立法涉及面广、事关人民群众利益、为市民普遍关心和内容具有一定可辩性的法规草案进行听证。听证议题由听证主体提出，须经主任会议研究同意。三是发出通知。通知的方式，往往是刊登在报刊上，允许公民报名参加。另外，听证会参加人还可以采取召开座谈会的形式遴选。即在听证会前召开若干次座谈会，从参加者中遴选有利害关系的人或者人数相当的不同观点的人，作为听证会的参加人。四是严密组织听证会。听证会的程序安排大致是：①由书记员宣读会场守则或听证规则；②主持人介绍条例草案的基本内容、会议程序、听证人，宣布发言顺序；③人大常委会领导致辞；④听证参加人发言；⑤主持人进行小结，宣布听证会结束。在这些过程中，除听证参加人发言外，其余程序都进行得非常简短，听证会的时间绝大部分留给听证会参加人发言。在听证过程中，一般宜逐个问题进行听证，不宜交叉；听证会参加人的发言，要做准确而完整的记录；主持人只负责听取意见，一般不直接参加讨论和辩论；讨论、辩论只在听证会参加者之间进行；允许新闻媒体采访报道。

（四）关于立法听证意见建议的归纳与汇总。认真整理和吸收立法听证会意见、建议，是立法听证的根本目的和最终归宿。听证会结束后，应当将听证记录整理成听证报告书，印发常委会组成人员作为审议法规草案的参考依据。听证报告书应当全面、准确地反映听证会参加人发言的基本观点、争论的主要问题。在采纳吸收听证会参加人意见的过程中，一些省市人大常委会的具体做法是，专门委员会或常委会工作机构举行立法听证会时，除将听证意见、建议归纳整理成报告书外，还提出采纳的初步意见，提交法制委员会，由法制委员会提交主任会议讨论决定。由法制委员会召开的立法听证会，则由法制委员会将处理意见提交主任会议讨论决定。对听证会参加人提出意见的处理办法是：对理由充足，比较成熟的意见，予以采纳；对原则性的意见，吸收其合理的部分和精神；对未作吸收的意见，须向提出人作出解释和说明，征得他们的理解和同意。另外，不是每一个法案都举行立法听证会，只有在法案涉及公民的切身利益和必须要举行听证时，才举行听证会。

文章来源：《人大研究》2002年第4期

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)