

地方立法听证探析

张冲,吴海玲,程亮

(河北工程大学 文学院,河北 邯郸 056038)

[摘要]立法听证是一种重要的民主立法形式。我国把立法听证纳入地方立法程序,对于促进我国的民主化进程具有非常重要的意义。但由于地方立法听证制度在我国实践的时间短,还存在着许多不足。这就严重影响了我国地方立法听证的发展,进而影响着地方立法的民主化。针对其存在的问题,本文提出了相关制度建议。

[关键词]地方立法;民主;听证

[中图分类号] D920.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2009)01-0082-02

一、立法听证制度的概念与意义

听证,是指可以就争议问题提供证据、陈述理由,并由有决定权或裁判权的个人、机关做出决定或裁决的相对正式的程序。设立听证程序的目的在于为争议各方,尤其是权益可能受损的一方,创造陈述意见的机会和场合。在普通法系国家,听证渊源于“自然公正”或“自然正义”,原来是司法审判的必经程序。后来该制度从英国传到美国,美国又把它移植到立法领域,作为增强立法民主化、有关当局获取信息的重要方法。第二次世界大战以后,立法听证制度又传到日本和拉丁美洲一些受美国法影响较大的国家。

我国的法律是对社会主义民主的确认和保障,这就要求在制定法律时必须贯彻民主原则,使立法工作民主化,以充分反映民情民意。社会主义立法的民主化,不仅指立法的内容要民主,即民主的法律化,也指立法程序要民主,即立法程序的民主化。而民主的法律化,需要立法程序的民主化。如果没有立法程序的民主化,民主的法律化就会没有保证,成为空谈。

今天,在我国人民内部还存在着不同的利益主体,他们的利益要求是不同的,社会上多种利益主体和多元利益间还存在着差异和矛盾。社会主义现代化建设和改革开放的发展,就是要在承认利益多元化的基础上,把他们的利益冲突纳入法治化的轨道。而立法听证正是这样一种实现立法民主化的重要形式。把它纳入立法程序,具有重要的意义:第一、能有效地促进地方立法的民主化、科学化。在市场经济下,各种利益矛盾日益增多。作为利益取舍与分配的立法活动如果民主化程度不高,其后果是非常严重的。听证制度使立法机关能够充分听取社会上的不同利益需求。这“有助于提高立法过程的透明度,增强立法的民主性,进而更好地塑造法自身所应该具有的理性、公平、正义品格”^[1]。另一方面,也有助于实现立法的科学化。立法听证是收集立法资料,调查立法事实的程序。经过听证程序,而听取的不同意见,提供了对立法中的有关问题进行深入细致分析与研究的依据,从而使立法机关能围绕立法的主要问题分析、评判各种不同的立法方案、公平地分配各种社会利益。这样,所制定出来的法律将更切合实际,在执行中遇到的阻力也会较少^[2]。对地方立法来说,立法听证能够使地方立法突出地域性特点,从本地实际出发,保持地方特色。第二、能促进公民的直接政治参与,实现直接民主,弥补代议制的不足。列宁曾经深刻地指出:“民主的组织原则意味着使每一个群众代表,每一个公民都能参加国家法律的

讨论”^[3]。今天,直接民主在立法上越来越重要,一个国家直接民主的发展状况直接反映着该国民主的发展程度。我国的人民代表大会制度作为代议制的一种,在制度实践上有的人大代表还缺乏积极向选民负责的精神,导致公民在立法中的利益需要不能得到有效地反映。另一方面,在市场经济的条件下,政府有着趋利避害的自发冲动,而我国人大和政府的人事和职权等方面存在着千丝万缕的联系,这使得立法往往过多的体现部门利益。第三、立法听证有利于加强法制宣传,保证法规的顺利实施。立法听证过程也是深刻的公民教育过程。其一,在立法听证会的利益表达过程中,要求参加听证的代表在为自己的利益陈述事实依据时,必须客观、真实。这体现了对公民的诚信要求,是公民道德教育的重要组成部分。其二,实行立法听证,使广大人民群众不但可以监督立法而且还能够直接的参与到立法决策过程中来,拓宽了公民政治参与的渠道,提高了公民的民主意识。其三,立法听证更重要的作用是对公民的法制教育。对于参加听证会的代表来说,必须要充分了解与该听证相关的所有问题,以在听证会上为自己所代表的利益进行成功的辩护。对其他公民来说,由于立法听证的前期准备和听证过程一般都要通过新闻媒体公布或直播,这样,立法机关所制定的法律、法规从一开始就被人们关注,公民不但了解了整个立法过程,也了解了法规的内容,从而增强了法治意识。因此,立法听证是最佳的法规宣传途径,是公民教育的重要载体和平台。同时,通过立法听证会的方式,使人民群众参与到立法过程中来,制定出能够反映广大人民群众的统一意志和根本利益的法律,也增强了立法过程的合法性和所制定法规的权威性,增强了人民群众对法规的认同感,更加有助于法规的顺利实施,逐渐改变了“立法易、执法难”的局面。

二、地方立法听证制度在我国的现状

我国地方立法听证制度的引入和发展经历了这样几个标志性的事件。1993年深圳在全国率先实行的价格审价制度,可以看作是中国听证制度发育的雏形。1999年9月,广东省人大常委会就《广东省建设工程招标投标管理条例》(修订草案)举行了听证会,开创了全国立法听证之先河。2000年颁布的《立法法》第三十四条正式把听证制度纳入立法领域,成为立法机关立法活动中听取民意、使法律更加公正合理的制度保障。同年,深圳市人大就《深圳经济特区审计监督条例(草案)》举行了立法听证会,这是《立法法》颁布以后全国

[收稿日期] 2008-12-15

[基金项目] 2008年度河北省社会科学基金项目(编号:HB08BFX010)阶段成果。

[作者简介] 张冲(1978-),男,讲师,法学硕士,研究方向:立法法、经济法。

第一次具有听证规则的立法听证会。

此后,广州、上海等地也相继以条例、办法、规定等形式制订了本地的立法听证规则,到2002年7月,全国已有19个省市人大常委会举行了立法听证活动,有17个省市的人大常委会制订了立法听证规则。迄今,举行过立法听证活动的省市区则已达20多个。

三、我国地方立法听证制度存在的问题

我国在地方立法上引入听证制度,立即引起公众的广泛关注,激发了人们的民主参与热情,给地方立法带来了活力,收到了良好的效果。但是,当前我国地方立法中的听证制度尚处于探索阶段,还存在着一些问题:

(一)陈述人怎样遴选。立法听证中,陈述人的遴选应该实现利益代表的广泛性和各方代表人数的合理比例。但是,由于一项立法对各方利益的影响是不同的,又由于相关各方主观上的差异,现行的听证往往出现某一利益方被过度代表和某一利益方代表的缺失。这样,弱势群体的诉求往往难以得到表达。

(二)听证范围如何确定。听证是绝大多数西方国家立法的必经程序,而我国《立法法》规定,听证会是在立法过程中听取各界意见时“可以”采取的一种形式,并不是唯一采取的形式,对于哪些法律法规需要举行听证会,立法法并没有明确的规定。由于立法听证的地位不够明确,法律法规是否需要听证有着很大的随意性,缺乏制度依据。

(三)听证结果的法律效力不受重视。根据《立法法》规定,听证会只是听取各方意见的一种形式,与座谈会、论证会性质基本一致。这限制了听证报告的效力,使得听证报告仅作为审议法规草案的参考资料而已,使立法听证程序最终流于形式。这样大大的挫伤了群众参与立法的热情,损害了立法的质量和权威,也影响了听证制度在地方立法中的地位。

四、完善我国地方立法听证制度的对策

立法听证制度是现代立法制度所追求的公正性与民主性的集中体现,也是立法走向成熟的重要标志。但正如前文所述,我国的地方立法听证制度还存在着许多问题,要实现建立地方立法听证制度的初衷,我们还有很长的路要走。课题组认为当前和今后一段时期,在完善我国地方立法听证制度过程中,应着重做好以下几个方面的工作。

(一)确定立法听证的范围并以法规的形式予以固定。以新的立法对座谈会、论证会、听证会做出明确区分,并在此基础上确立立法听证的范围。从我国目前的地方立法实践来看,我国立法听证范围的确定宜采用原则性规定、列举性规定以及排除性规定相结合的方式。我国立法听证范围的列举性规定是指:第一,关于价格、税收的立法;第二,关于行政处罚设置的方法;第三,关于行政机关实施行政许可、征收等的立法;第四,关于企业管理的法律与行政法规等。总之,必须举行立法听证的立法事项是其所立之法关系到人民的切身利益,其立法

深刻地影响公民的权利义务关系的法律文件。

我国立法听证范围的排除性规定是出于保密和迅速行动的需要;或于急迫的情形;或为公共利益显得有必要应立即决定的不适用听证;或不仅没有必要,反而会造成耽搁和浪费。一般有下列事项:1、关于国防、外交方面的立法;2、关于国家机关组织、内部管理、办事程序和手续;3、能通过如测量、观察、实验、计算等科技手段解决的事项;4、解释性法律、法规涉及的事项;5、其他事项。

地方立法需要举行听证的具体事项可参考北京大学法学院人民代表大会与议会研究中心在2001年10月28日制定的立法听证规则(示范稿):其中规定法律法规有下列情形之一的,应当举行听证会:1、法律法规内容涉及社会普遍关注的热点事项的;2、法律法规内容对公民、法人或其他组织的权益有较大影响的。法律法规案有下列情形之一的,可以举行听证会:1、对是否制定一项法律法规有较大争议的;2、法律法规案起草或审议中有较大争议的事项的;3、法律法规案涉及不同利益群体,有明显利益冲突的;4、需要进一步搜集信息、广泛了解民意的^[4]。

(二)确立陈述人的遴选原则和规则。地方立法机关应该在进一步拓宽市民获取听证信息渠道的基础上,注意潜在的利益群体,特别是弱势群体的要求,吸收他们的代表作为陈述人参加听证会。在实践上可以确立比例代表制、地区代表制、职业代表制与部门代表制相结合的代表产生方法。让尽可能大范围的利害关系人参与其中,实现地方立法听证的公平。其次,为保障听证陈述人的公平代表性,参加听证会代表的组成和人数比例也要反映现实的利益结构,既要达到畅通社情民意的目的,又要防止平均主义。

(三)听证结果处理的公开化、制度化。听证的最终目的是通过举行听证,实现立法的民主化、科学化。因此对听证结果的处理是实现立法听证价值的关键环节。我们应以新的立法明确举行听证会的法律效力,即以法律规范的形式确认听证参与人的意见及其理由的法律效力,规定对于听证中的合理意见予以采纳,并付诸实施,同时对未采纳的意见给予书面答复,说明理由。这体现了立法机关对广大人民群众参与立法听证的尊重,既可以鼓励人民群众积极参与立法又可以增强守法意识,自觉维护法律的权威,促进我国的社会主义法制建设和依法治国的进程。

【参考文献】

- [1]周伟.完善立法听证制度研究[J].现代法学,1999,(6):134.
- [2]列宁全集(第27卷)[M].北京:人民出版社,1959,194.
- [3]蔡定剑.国外公众参与立法[M].北京:法律出版社,2005.172.
- [4]谢章沪,林志和,余启良.对地方立法听证运作的思考[EB/OL].法律图书馆,2009-01-13.

[责任编辑:陶爱新]

The study of local legislative hearing

ZHANG Chong, WU Hai-ting, CHENG Liang

(College of Art, Hebei university of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: Legislative hearing is an important form of democratic legislation. To bring the hearing into the local legislation has a great significance in promoting our country's democracy. But because the local legislative hearing has a short practicing period of time, it has a lot of shortcomings which seriously influence the development of our country's local legislative hearing, thus influencing the democracy of the local legislation. Aiming at these shortcomings, this paper offers some suggestions about the system.

Key words: local legislation; democracy; hearing