

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期中進度報告

中國大陸立法聽證制度之研究(1/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-004-026-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

計畫主持人：趙建民

共同主持人：張淳翔

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 6 月 1 日

一、 中文摘要

本研究為兩年期的計畫，第一年的主要工作為蒐集相關資料並對若干聽證個案予以建檔。中國大陸立法制度，已自過去動員式，逐漸演進為有限參與的意見匯集，本研究即據此進行探討，並對目前仍處於試驗階段的立法聽證制度進行實地的訪談研究。在理論建構方面，採用比較研究分析途徑，期對聽證制度的功能建立初步的評估，並藉以觀察中國大陸，在引進聽證制度後，立法透明度是否有所增加。

二、 計畫緣由與目的

中國大陸自一九九九年開始將聽證制度引入立法領域，此於其立法體制、決策多元化及政治參與均有所影響，被認為是中國政治改革的最新進展。一九九六年通過的行政處罰法第四十二條規定：行政機關作出責令停產停業、吊銷許可證或執照、較大數額罰款等行政處罰之前，應當告知當事人有要求舉行聽證的權利；一九九八年價格法第二十三條進一步規定：制定關係群眾切身利益的公用事業價格、公益性服務價格、自然壟斷經營的商品價格等政府指導價、政府定價，應當建立聽證會制度，由政府價格主管部門主持，徵求消費者、經營者和有關方面的意見，論證其必要性、可行性。

由九屆人大三次會議通過並於二〇〇〇年七月一日開始施行的「立法法」，對過去立法過程公開性不足的問題有所矯正。該法三十四條規定：列入常務委員會會議議程的法律案，法律委員會、有關的專門委員會和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。聽取意見可以採取座談會、論證會、聽證會等多種形式。第五十八條：行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。聽取意見可以採取座談會、論證會、聽證會等多種形式。

本研究並試圖就下列問題進行理論與實際運作的探討：中國大陸為何於此時引進前此極度排斥之資本主義聽證制度？此於其立法過程中之意見匯集有何衝擊？中國大陸所引進聽證制度的概念與具體運作為何？過去中國大陸立法過程中如何體現意見匯集？新制度的引入是否受到加入 WTO 的影響？立法聽證的功效如果？進一步推廣有那些限制？在「社會主義民主」概念下的聽證會有何特色？是否有助於公民政治效能感的提昇？對中國大陸未

來的民主化有何影響？聽證制度是否有助中共統治的有效性？

三、初步發現與討論

中國大陸在歷經社會與經濟的發展之後，對於民主的需求也已然出現。如果將民主的概念區分為「選舉民主」與「自由民主」兩大範疇，並予以定義為：公民能夠通過自由公正的選舉、集會、結社、言論、信仰、表達其利益與主張，並據此對政治體系有所參與，影響公共政策與公共資源之分配。在現今中國大陸社會逐漸形成的多元社會利益中，「自由民主」更顯其重要性。¹ 引入聽證制度之後的立法程序，似乎是立法過程民主化？或者我們可以如此提問，公開政府內部的決策過程是不是民主化？如果公開的結果使公民不僅了解正在發生的事，並能以某種方式影響該事件，則答案應是肯定的。亦即開放性政府（open government）以通過公開讓人批評並理性地證實行動之合理性以鞏固其合法性基礎。² 八十年代的中共十三大上，「公開」曾經做為一項重要精神，但其後發生的六四天安門事件及前蘇聯的經驗，使得該議題被刻意迴避。但現今「公開」又成為關注的焦點，並上升為立法層次的內容，除了中共新一屆政府的重視之外，WTO 對於透明度的規定而形成的世界潮流，也是一項重要的客觀因素。³ 另外，中國大陸日益增加的腐敗現象，也使得行政公開的需求大幅提高，民眾也更多的透過媒體等管道表達意見。⁴ 公開的範圍和方式即成為現今中國大陸探討政治改革及民主化議題中的重要項目之一。

另外，最新一波的民主理論傾向討論「審議式民主」（deliberative democracy; political deliberation），該理論強調公民通過公開陳述偏好之理論及議論，彼此傾聽並交換資訊，過程中強化議論者之自我省察，提昇參與及決策的品質，形塑相互尊重的對話情境並發展出集體意志。⁵ 中國大陸民主化的過程中，是否可能在「選舉民主赤字」的情況之下，優先發展「審議式民主」？是否可能在地方立法過程中大量採用聽證制度，以實

¹ 徐斯儉，「中共十六大與政治改革」，中國大陸研究，第四十六卷第四期，民國九十二年七、八月，頁二十七。

² Roger Cotterrell, 結構編輯群譯，法律社會學導論（台北：結構群文化，民國八十年），頁四一一。

³ 章敬平，「解析憲政大道上的新政府—訪憲法與行政法學權威楊海坤教授」，南風窗，2003年8月下，頁六〇。

⁴ 展江，「從焦點訪談看中國大陸的政治表達」，胡春惠主編，中台港三地選舉制度和民主發展學術研討會論文集（香港：珠海書院亞洲研究中心，2000年），頁129。

⁵ 朱鎮明，「全球化與政府再造」，黃秀端主編，政治學的發展：新議題與新挑戰（台北：韋伯文化，二〇〇三年），頁三三一。

踐「審議式民主」？此種理論的發展與實現的限度在哪裡？

四、計畫成果自評

本計畫試圖整合主持人近幾年來所進行的有關中國大陸立法及意見匯集方式的系列研究，第一年的主要成果可分為兩部分，一是有關研究文獻的蒐集與討論，大陸近年來地方人民代表大會（以省級為主）所進行的聽證會，重點期刊與網站的討論資料匯整已有初步成果。在本計畫的支持下，2003年12月主持人與共同主持人在香港城市大學發表研討會論文：Chien-min Chao, Tsun-hsiung Chang. December 13, 2003. "From Mass Line to Limited Participation: Legislative Hearings in the People's Republic of China," Conference on "Democracy and Human Rights in Greater China," organized by City University of Hong Kong, Hong Kong.

主持人並已規劃於七月赴四川省成都市進行深入訪談，預計能進一步實地瞭解立法聽證的影響，及其未來發展的趨勢。

五、參考書目

「中國首次聽證會留下六大遺憾」，大洋網，二〇〇三年一月十三日。

「立法更走近市民」，解放日報，二〇〇三年四月八日。

「立法聽證、直面焦點」，解放日報，二〇〇三年四月十九日。

「價格聽證會：批評與監督下的管理與調控」，新華網，二〇〇二年十二月二十六日。

「價格聽證會制度有待完善」，光明日報，二〇〇三年一月十五日，版A4。

「價格聽證會錯位、民主化不是市場化」，廿一世紀經濟報道，社評，二〇〇三年一月十四日。

「聽證代表是如何產生的」，經濟日報，二〇〇三年一月九日，版二。

「聽證是行政程序法的重要內容」，法制日報，二〇〇三年一月十一日，版三。

Walter J. Oleszek, 湯德宗譯，國會程序與政策過程（台北：立法院秘書處，一九九二年），頁一一九~一二〇。

尹中卿，「立法程序的比較與借鑑—完善全國人大及其常委會立法程序的若干建議」，周旺生主編，立法研究，第一卷（北京：法律出版社，二〇〇一年），頁四八八。

立法聽證課題研究組，「地方立法聽證調查報告」，中國人大新聞網，二〇〇二年四月十日。

全國人大常委會辦公廳研究室，總結、探索、展望—八屆全國人大工作研究報告（北京：中國民主法制出版社，一九九八年），頁二十九。

趙建民、張淳翔，成都市人大常委會訪談紀要，二〇〇一年七月二十五日。

江材訊，「2000年全國地方立法工作呈現的主要特點」，中國人大新聞，2001年5月23日。

克理斯辛森（Christiansen, Flemming）著，潘兆民、黃烈修等譯，中國政治與社會（台北：韋伯文化，一九九八年），頁一六六。

李林，立法機關比較研究（北京：人民日報出版社，一九九一年），頁三三。

孟富林，「地方立法工作幾點體會」，人民日報，2000年3月15日，版9。

胡偉，政府過程（杭州：浙江人民出版社，一九九八年）。

趙建民、張淳翔，重慶市人大常委會財經委員會委員訪談紀要，二〇〇一年七月二十四日。

孫琬鐘，立法學教程（北京：中國法制出版社，一九九九年），頁一六一。

徐向華、林彥，「我國立法法的成功和不足」，法學，2000年第6期，頁十一~十二。

張劍寒，「民主國家之法規聽證制度」，憲政思潮，第二十三期，民國六十二年七月。

陳書僑，「關於立法工作的思考」，人大研究，一九九四年第八期，頁三十三。

陳斯喜，「論我國立法的公眾參與制度」，李步云主編，立法法研究（長沙：湖南人民出版社，一九九八年），頁一五四~一五六。

陳端洪，「立法的民主合法性與立法至上」，中外法學，一九九八年第六期，頁五十九。

閔國文，「立法聽證的有益嘗試—石家莊市立法聽證工作經驗談」，中國人大新聞，2001年9月18日。

楊桂杰，「立法院建立聽證制度之研究」，立法院院聞，二十二卷八期，民國八十三年八月，頁六十九。

葉明德，大陸人民的政治參與（一九七八—一九九二）（台北：時英，民國八十三年），頁四十七~四十八。

鄒讜，二十世紀中國政治（香港：牛津大學出版社，一九九四年），頁一九八。

趙建民，當代中共政治分析（台北：五南：民國八十六年），頁一七四。

劉丹，「論聽證制度的完善」，法制日報，一九九九年四月八日，版七。

蔡定劍，「公開、辯論：立法聽證的靈魂」，法制日報，二〇〇一年五月六日。

鄭慶勛、李裕華，「鷺島湧動民主潮—廈門市人大常委會首次實行公民旁聽制度見聞」，中國人大新聞，2001年9月4日。

應松年、王錫鏞，「WTO與中國行政法制度改革的幾個關鍵問題」，中國法學，總一五期，二〇〇二年二月，頁七。

魏鏞，「制度的研究法」，羅志淵主編，雲五社會科學大辭典，第三冊，政治學，四版（台北：台灣商務印書館，民國六十二年），頁一四六。

羅傳賢，立法程序與技術（台北：五南，民國八十五年），頁五四三。

趙建民、張淳翔，民國九十年，**中華人民共和國立法與選舉制度**（台北：國立編譯館出版）。

趙建民、張淳翔，民國八十九年二月，「中共全國人大黨政關係與中國大陸民主化的前景」，*中國大陸研究*（TSSCI）（台北），頁1~13。

趙建民、張淳翔，民國八十七年二月，「中共『全國人大』專門委員會之探析」，*共黨問題研究*，頁49~58。

Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science: An Introduction to the Methodology of Political Inquiry*, 3rd ed. (Homewood: The Dorsey Press, 1981), p. 38.

David M. Olson, *Democratic legislative institutions: a comparative view* (N. Y.: M.E. Sharpe, 1994), p. 68.

David M. Olson, *The legislative process: a comparative approach* (N. Y.: Harper & Row, 1980), pp. 287-288.

Pitman B. Potter, "The Legal Implications of China's Accession to the WTO," *China Quarterly*, no.167 (Sep. 2001), pp.602,605.

Richard L. Cole, David A. Caputo, "The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program," *American Political Science Review*, vol. 78, no. 2 (Jun. 1984), pp. 404~416.

Chien-min Chao, Tsun-hsiung Chang. December 13, 2003. "From Mass Line to Limited Participation: Legislative Hearings in the People's Republic of China," Conference

on "Democracy and Human Rights in Greater China," organized by City University of Hong Kong, Hong Kong.

Chien-min Chao and Tsun-hsiung Chang , 2002/12, "From Mobilizational Regime to A Limited Participatory Regime : Legislative Hearings in the People's Republic of China," paper presented at the Association of Third World Studies, 2002 Annual Meeting , "The Effects of Globalization in Taiwan and the Third World," Taipei ,Taiwan.