

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

中國大陸立法聽證制度之研究(2/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-001-

執行期間：93年08月01日至94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：完整報告

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中 華 民 國 94 年 9 月 28 日

(一) 計畫中文摘要

中國大陸於九〇年代中期，將聽證制度引入行政決策及立法領域，此於決策之多元化及一般民眾之政治參與均有所影響，被認為是中國政治改革的最新進展。

中國大陸立法為何於此時引進以前被譏為資本主義之聽證制度？此於其立法過程中之意見匯集有何衝擊？中國大陸聽證制度的概念與具體運用為何？中國大陸傳統立法過程中意見匯集有何不足？是否受到加入 WTO 的影響？立法聽證的能效如果？進一步推廣有那些限制性因素？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？推動聽證制度的主要目的是增加決策的民主程度？還是增進統治的有效性？

本研究係針對中國大陸立法制度，已自過去動員式，逐漸演進為有限參與的意見匯集，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，藉助比較研究分析途徑，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。

中文關鍵字：中國大陸立法 聽證制度 意見匯集 社會主義立法 立法聽證的能效動員式立法 有限參與的意見匯集

(二) 計畫英文摘要

Mainland China's legislature started to practice the hearing system since the

mid-1990s. The new method would no doubt help to diversify the decision-making process and increase the participation by ordinary people in politics. It is deemed by some as the latest round in the tumultuous drive towards reforming its political system in the post-Cultural Revolution period.

This study intends to answer the following questions: Why did China introduce the hearings into its legislative process? What are the intended purposes of this? Is there any impact on the process of opinion-articulation in legislation? What are the concepts and practice of the hearing in China? Would it help with the transparency of China's opaque political process? What is wrong with the traditional opinion-articulation in China's legislative process? Did the accession into the World Trade Organization bear any influence on the adoption of the new system? What might be the obstacles in order to promote the new system throughout the nation? What are the characteristics of legislative hearing under "socialist democracy"? Would legislative hearings help increase political efficacy? Or, would it simply serve as another tool in the consolidation of the communist rule?

This study is conducted in the backdrop of a transition of China's political system. It has been gradually shaped from that of a mobilized system to that of a limited participatory system. The writers intend to take a field trip to the Southwest province of China, Sichuan, to observe in person the newly introduced system. It is hoped that a preliminary assessment on the new practice can be derived as a result.

英文關鍵字：

Mainland China's legislative hearing opinion-articulation legislative
transparency legislation under "socialist democracy" mobilized legislation

limited participatory system.

報告內容

一、前言

中國大陸於九〇年代中期將聽證制度引入行政決策及立法領域，對於決策多元化及政治參與均有所影響。一九九六年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施行的「立法法」，過去立法過程公開性不足的問題有所矯正。該法第五條規定：立法應當體現人民的意志，發揚社會主義民主，保障人民通過多種途徑參與立法活動。第三十四條：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。

中共目前有關的規定，似乎將聽證制度用於與民生福祉關係較大之行政聽證（其中又以價格聽證與立法聽證所涉及的對象較廣，本文即針對中國大陸聽證制度中的立法聽證與行政聽證進行分析。兩者在運作上有何不同？本文是否宜集中於立法聽證）聽證制度的概念與具體運用為何？立法院採用之公聽會制度如何運作？中國大陸為何需要引入聽證制度？傳統立法過程中匯集意見的方式為何？

是否受到加入 WTO 的影響？試辦過立法聽證的地方人大其功效如何？可發揮哪些功能？進一步推廣有哪些限制性因素？在「社會主義民主」的概念下運作的聽證會有何特色？是否有助於公民政治效能感的提昇及其對於民主化的影響？推動聽證制度的主要目的是增進統治的有效性，還是增加決策的民主程度？

在資料運用方面，本文除蒐集相關的書面資料之外，並接受於民國九十年七月實地走訪了重慶市人大常委會及四川省成都市人大常委會，進行調查訪談。以下即從聽證制度的概念及具體應用、中國大陸引入聽證制度的需求、功能及限制性因素，四個面向進行分析。

二、聽證制度的功能與具體應用

根據學者張劍寒的說法，所論聽證「係指在法院審判、議會立法、行政機關制定法規擬定政策、受理爭訟或採取行政處分時，給予利害關係人或其他有關之專家學者及公共團體，以書面或口頭陳述意見之機會，參擇採證，以維民主效能與公正。」¹ 聽證源自於司法審判，即訴訟過程中應聽取他方當事人意見的制度，後來則推廣使用在行政及立法方面。²

聽證制度的固然是公民參與機制的一環，但學者在研究國會時發現，聽證雖然在短期而言對公共利益及公民參與有所助益，但對於政策選擇上卻無顯著的影響。³ 因為許多資訊均已透過媒體達導，行政部門與利益團體的意見亦早已表明，有些具有強烈政黨立場的議員，對於聽證會的舉行也興趣不高。⁴ 但整體而

¹ 參見張劍寒，「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。

² 李林，立法機關比較研究（北京：人民日報出版社，一九九一年），頁三三〇。

³ 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.

⁴ 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

言，聽證仍是美國立法過程中不可或缺的一部分，其提供了一分委員會成員及各利益團體關於某一法案所持立場的永久公開紀錄。委員會的成員和幕僚對會的態度通常都十分嚴厲⁵。經過詢答的過程，聽證會可使委員會委員及幕僚進一步了解相關議題，並使其態度與意向更加明確。⁶ 美國與加拿大的國會聽證會，有完整的立法過程紀錄而查，但是英國式的國會在立法過程中並不舉行聽證會，相關的文獻資料則出現在調查報告之中。⁷ 一般而言，聽證制度的功能可以概括為三：⁸

1. 發現事實與程序性的功能：聽證會將某一議程中相關人士的意見直接陳述對事實的了解有所助益，以期將利益的陳述制度化，衝突理性化，避免立法之疏漏並防止起草部門的偏頗。因此聽證可以提高法案的正當性，經過聽證程序所制定的法律通常可行性較高。
2. 政治溝通與教育的功能：經由聽證舉行的過程，民意代表可有效蒐集民意，使政府與人民的意見得以有效溝通。對社會大眾而言，亦可產生一定的教育功能。
3. 衡量政治態度、緩合社會緊張情緒：重大政策或法案往往涉及社會之利益衝突，而藉由聽證的舉行使反對者獲得尊重，並了解其他不同意見，以利折衷調和，使聽證具有一種社會「安全瓣」的功能，有助於緩和緊張。

一一九~一二〇。

⁵ 同上，頁一二一。

⁶ David M. Olson, *The legislative process: a comparative approach* (N. Y.: Harper & Row, 1980), pp. 287-288.

⁷ David M. Olson, *Democratic legislative institutions: a comparative view* (N. Y.: M.E. Sharpe, 1994), p. 68.

⁸ 羅傳賢，將聽證功能分為六種，見立法程序與技術（台北：五南，民國八十五年），頁五三七~五三八。

至於台灣立法院公聽會的舉行，多為委員個人的一種問政或服務行為，其定位及功能與其他國家之聽證會定位與功能則相去甚遠。⁹ 公聽會可以委員會、委員個人或問政團體主辦。其中委員會主辦之公聽會，應邀備詢的專家學者隨意性大，不符合正反意見之相當比例原則。進行過程多僅由學者專家或社會人士針對主題陳述個人意見，甚少進一步的詢問與溝通。公聽會結束後，僅將紀錄刊登於公報供委員自行參考，主持人並未進行意見評估或提出審查報告，使其效果在正式程序中並不顯著。¹⁰

至於委員個人或問政團體主辦之公聽會，通常也邀請政府官員、學者專家、利害關係人或團體代表參與，但實際上只是一種座談會，所得資料並無拘束力。

三、決策過程中舉辦聽證會的主要需求

最近中國大陸似乎興起一股「聽證熱」，舉行聽證會已成為地方人大目前幾項重點工作之一，此制度似乎是中國大陸重新整建立法制度的一部份，某些地方已經開始實施的立法預告制度、重大法規草案聯合起草制度、立法聽證制度、法規草案公開徵求意見制度。¹¹ 此是否意味著傳統的立法過程中匯集意見的重大修正。

⁹ 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。

¹⁰ 羅傳賢，立法程序與技術（台北：五南，民國八十五年），頁五四三。

¹¹ 中國人大新聞，2001年5月11日。

一般而言，中國大陸立法過程中匯集意見的方式，大致可分為以下幾種：¹²

（一）舉辦座談會：在法案的起草階段或是審議的過程中，邀請有關方面的專家進行座談。此一方式目前已廣泛運用，例如出版法出爐以前，曾由全國人大法律委員會、教科文衛委員會及法工委在一九九四年十一月九日至十一日聯合召開分別由中央有關部門、出版單位、印刷單位、憲法和有關法律專家參與的四個座談會。

（二）書面徵求意見：將法律草案發送至有關國家機關、社會團體、企業事業單位，並請各該單位提出書面意見，這也是立法過程中最常使用的方式之一，近十幾年來，提交全國人大常委會審議的法律草案，法律委員會及法工委均將法案發送至中央有關部委、社會團體徵求意見，同時亦發至各省、自治區、直轄市和部分較大的市的人大常委會，委託其徵求當地有關部門的意見，匯總後送至全國人大常委會。

（三）調查研究：指法案的起草或者審議機關組織調查人員至基層聽取意見。目前多數法案的審議，也都包括此一過程。

（四）民與輿論討論：將普遍涉及公民切身利益的法案在媒體上公布，設立接受公眾來信來電機構，允許公民對法案提出意見。中共建政至今，曾將一九五四年憲法、一九八二年憲法、民法通則、全民所有制工業企業法、行政訴訟法、集會遊行示威法、香港基本法和澳門基本法等草案，以公民討論的形式匯集意見。九屆人大則強調要進一步擴大使用此一方法。大陸的各級立法機關亦設有專門的信訪機構，以負責接受及處理民眾關於。

¹² 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。

以上幾種方式，大部分是延用過去群眾路線的工作方式，進行立法意見匯集，以單向式的方式，進行意見匯集，無論其徵詢的對象多麼廣泛，還是「背靠背的」，發表意見的人彼此之間並不相互交流。¹³近來人大亦參考其他國家的做法，舉辦座談會，並且進一步採用聽證會的形式徵求意見。¹⁴其中聽證會、旁聽制度及公民討論有可能進一步參考其他國家的經驗形成新的制度。為此，九屆全國人大常委會對於立法民主化的提高，進行了以下的改革：¹⁵常委會審議法律草案從「二審制」改為「三審制」；常委會增加了自行起草法案的數量，強化立法的自主性；重要的法律草案公布全民討論；採用聯組會議進行辯論式審議法律草案，並進行電視轉播。其中最重要的便是立法法中所規定的立法聽證制度。

立法聽證制度目前仍僅止於地方人大常委會的實驗性性質，全國人大常委會的立法過程仍未採用。相對於其他的改革途徑而言，聽證為外國制度的移植，中國大陸缺乏相關經驗是以目前僅限於地方人大試點。地方人大引進聽證制度的理由，大致可分為以下四點：

（一）提高透明度：中國大陸於二〇〇一年十二月獲准加入世界貿易組織，根據「中國議定書」及「WTO工作組報告」的規定，進入世界貿易組織後對中國大陸的法律與規則制定過程必需透明，法規制定過程的公眾參與、法律與政策統一實施、管制性行政過程的效率化和合理化等，都必須有所遵循。¹⁶若依其關有透明度與法治原則的規定，中國大陸許多法律，包括在關稅、外匯、稅收及智慧財產權等領域的法律都需修改。法律與行政規章的制訂過程亦需以程序性規則予

¹³ 孫琬鐘，立法學教程（北京：中國法制出版社，一九九〇年），頁一六一。

¹⁴ 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。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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，總一〇五期，二〇〇二年二月，頁七。

以規範，以確定在修法的過程中透過公開諮商的方式，使其符合 GATT 有關透明度的原則。¹⁷

WTO 的規則主要是程序法，要與國際接軌則需加快行政程序立法進度，而聽證制度即為行政程序法中極為重要的制度。¹⁸

(二) 表達意見的需求：隨著中國大陸的經濟成長，公民的自主意識亦為之增加，尤其在涉及切身利益的議題上，表達意見的動機頗為強烈。在已舉行的聽證會，可以發現社會大眾的參與感頗高，在報名踴躍的狀況下，如何公平、公開的選擇出聽證代表亦成為一重要的課題。即使是尚未舉行過聽證會的地方人大，在開放常委會會議的旁聽時，亦有大量的參與需求，例如成都市人大常委會會議第一次舉辦公民旁聽時，二十個座位（名額）竟有一百八十三人報名。旁聽的公民有各種意見，往往在會後還得另外舉辦座談會。¹⁹

(三) 提高立法品質：中國大陸因大量立法產生諸如法律互相牴觸、過多的反映部門利益、法律的可行性不高等問題。行政部門在起草法案時，不適當的強化局部利益、擴大部門權力，甚至藉立法牟取利益。例如某省人大常委會在審議一法規草案時，有委員認為罰款條文可以刪除，該部分則寧可要撤回這法案。²⁰ 有些部門之間的爭議，還延續成為全國人大各相關專門委員會之間的分歧。²¹ 解決「部門認同」的問題為立法過程中最困難的工作之一。²² 採用聽證會制度引入辯論方法或可解決部門立法的問題。

【註】

【舉例】

¹⁷ Pitman B. Potter, "The Legal Implications of China's Accession to the WTO," *China Quarterly*, no.167 (Sep. 2001), pp.602,605.

¹⁸ 「聽證是行政程序法的重要內容」，法制日報，二〇〇二年一月十一日，版三。

¹⁹ 成都市人大常委會訪談紀要，二〇〇一年七月二十五日。

²⁰ 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。

²¹ 全國人大常委會辦公廳研究室，總結、探索、展望一八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。

²² 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。

(四) 政治參與與政治動員：過去大陸公民沒有機會參與和立法，更多的是自上而下控制的政治動員。一般而言，政治參與可分為三種層次：一是被動員的參與 (mobilized participation)，民眾被機構動員參與公共領域，但機構本身卻不受被動員者的有效控制，例如群眾大會；二是資格限定的參與 (licensed participation)，此層次的參與允許政權與參與的團體之間，進行某種程度公開的談判，並將特定政策的成功與失敗責任與權威結構分離。但這種參與層次僅允許若干關鍵性的菁英與現任領導階層之間針對特定的要求進行談判；三是自主性參與 (autonomous participation)，一方面強調個人參與的機會，另一方面則堅持要能夠給予團體利益表達的組織「公民空間」。²³

中共在經濟上推行改革開放政策以來，已使政治動員在頻率上與運動強度大為減低，但卻未能根本除去將政治動員作為政策推展之工具性角色。²⁴ 例如一些將聽證會開成座談會的例子，從代表的產生及會議內容均可發現政治動員的痕跡。

【說明】

四、聽證會制度運作之功能分析

中國大陸在立法聽證，首見於一九九九年九月十日，由廣東省人大常委會就「廣東省建設工程招標投標管理條例(修訂草案)」舉行。在此之前，「南方日報」已於八月十日上全文刊登了條例草案。聽證會共有二十個參與名額，接受自由報名，根據報名先後順序及支持、反對意見對等的原則進行遴選，入選為聽證參加人的包括律師、企業負責人、大學教授等。參加人可就法規草案的內容進行質疑和辯論，旁聽者也可以發言或提交書面發言稿，旁聽者的發言和書面發言稿與聽

²³ 中國政治與社會，頁一六六。

²⁴ 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。

【是否有
比例？】

證參加人具有同效力。參加人的發言將由聽證會書記員記錄，經本人審核同意後將作為聽證筆錄。廣東省人大常委會城建環資委的全體委員則作為該次聽證會的聽證人，於聽證會結束後將聽證內容與聽證參加人的發言形成聽證報告書，與聽證筆錄正式提交省人大常委會，作為審議法規的參閱資料。此次聽證會吸引了相當多的關注，澳大利亞駐穗領事琴思岸表示：「此次聽證會使我看到了中國立法和政治改革的最新進展。」²⁵

上海市人大常委會則在二〇〇二年四月十八日舉行「上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例（草案）」立法聽證會。雖然不是上海第一次舉辦的立法聽證會，但卻是首次公開徵集參加人和旁聽者的聽證會，共有三十二名參加，發言，²⁶ 根據媒體的報導，市民的參加頗為熱情，發言內容多集針對主題甚至有所辯論。

事實上，回顧其立法透明化的過程，可發現採用漸進的方式逐步開放。上海市於一九九八年十一月五日首次就燃氣管理條例向社會大眾公開徵求立法意見，並在法案審議過程邀請四位市民旁聽。一九九九年七月七日通過「關於地方性法規草案公開徵求市民意見的暫行辦法」，則可視為制度化的初步成果。二〇〇一年五月十八日第一次舉行立法聽證會，針對「上海市中小學校學生傷害事故處理條例（草案）」修改稿進行聽證，參加人包括學生家長、校長、保險業人士、政府官員等，根據討論意見進行了三十多處的修改。同年的九月二十九日，舉行「上海市勞動合同條例」草案聽證會，不同之處在於聽證前已先將法案在媒體公布，使得各種不同意見的準備及思辯更為充分。²⁷

²⁵ 參閱大公報，一九九九年九月十日，版 A5；文匯報，一九九九年九月一日，版 A4。

²⁶ 「立法聽證、直面焦點」，解放日報，二〇〇二年四月十九日。

²⁷ 「立法更走近市民」，解放日報，二〇〇二年四月八日。

根據北京大學法學院「人大與議會研究中心」所進行的專題研究，截至二〇〇一年十月底，共有二十個省、市舉行立法聽證活動二十七次，共有二十八個法規進行聽證（河北省一次聽證會聽證兩個法規草案）。在這些立法聽證中，由地方人大常委會組織的有七次，由法制委員會組織的有五次，其他委員會組織的五次，由法制委員會或法制工作機構與其他委員會聯合組織的三次。²⁸ 在制度化方面，已有十一個省、市制定了立法聽證規則。經由聽證制定和修改的法規、規章的內容大致可分為以下幾個方面：²⁹ 關於經濟管理及規範市場秩序的九件，佔總數的百分之三十二．一四；關於城市建設與管理的也有九件，佔總數的百分之三十二．一四；有關教育、文化、公民和保護企業權益的七件，佔百分之二十五；有關社會保障的兩件，佔百分之七．一四；有關行政監督的一件，佔百分之三．五七。

概括中國大陸各地已舉行過聽證會相關經驗，其進行的程序如下：(should be positioned before the section of the functions of the hearings)

1. 提出：由地方人大常委會所組織的聽證會，通常由有關的專門委員會在起草、審議法規草案的過程中提出，多數經過主任會議批准或由主管主任同意。(what kinds of legislation need hearings) 一般是先由委員會會議或委員提出，由委員會主任委員或副主任委員同意並報常委會有關領導認可。決定舉行聽證會的同時，通常也指定組織聽證會的機構及具體的分工內容。地方政府部門所組織的聽證會，則大多由該部門決定，有的則經過政府主管領導同意。
2. 擬定工作方案：在舉行聽證會之前，通常均先制定工作方案，內容包括：舉

²⁸ 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。

²⁹ 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。

行聽證會的依據、必要性和指導思想、主持單位與主持人、聽證會通告的發布、舉行聽證的時間、地點，聽證的法規、規章名稱、需要聽證的主要內容，選舉聽證陳述人和旁聽人的原則、方法、聽證陳述人的權利與義務，聽證會紀律或注意事項等。

3. 制定立法聽證規則：在已舉行的廿七次立法聽證會中，有五次沒有制定聽證規則，九次無法判斷是否制定聽證規則。已制定規則者，有的是由人大常委會制定地方性法規，有的是由主任會議，或委員會制度長期適用的聽證規則，有的則是僅適用於當次聽證會的臨時性規則。
4. 發布通告：一般是由人大常委會辦公廳致函當地媒體發布舉行聽證會的通告，公告相關事宜，並發動公民和組織積極參與，徵集聽證參加人報名。各地發布公告的時間通常在舉行聽證會之日前七至十日，有的地方在通告中註明法案內容，有的地方則是將要聽證的法案在報紙上全文刊登。
5. 接受公民和組織報名，決定並通知參加聽證會的人員：公民和組織於指定的時間和點，使用電話或通信方式報名，在報名時需表達自己對聽證內容的基本觀點、理由。聽證陳述人的名單一般由「聽證組織單位」決定，多數地方規定聽證參加人數為十五至二十人，主要選擇與立法事項利益密切相關的公民和組織，相關的專家學者、相關政府部門的負責人或代表參加，並依報名先後和基本觀點作為選擇依據。
6. 舉行聽證會：聽證會通常由委員會負責人主持，有的地方則是由常委會副主任主持，政府部門組織的聽證會則由部門負責人主持。聽證人的組成多由委員會全體或部分成員，有的地方以常委會委員組成。首先宣讀聽證會紀律或注意事項，宣布聽證的法案與主要內容，介紹主持人、聽證人、陳述人及選擇聽證陳述人的原則，（聽證人、陳述人有何不同）然後主持人按照聽證事項

【誰決定】

的先後順序，分別由支持方、反對方輪流發言，發言時間限制通常規定為十分鐘，也有的地方為五分鐘或二十分鐘，大多數地方規定旁聽人經主持人許可後可以發言，但發言時間僅有陳述人的一半。最後，由主持人對聽證會作結語，宣布聽證會結束。已舉行的二十七次立法聽證會中有二十五次是公開舉行的。

7. 制作聽證會報告：主要由聽證人或主持人指定的工作人員負責，需全面反映陳述人的意見和建議，包括正反兩方的意見內容，結論則多為主持人或聽證人的總結。聽證報告通常都交聽證人、人大常委會或政府、相關的專門委員會或政府部門，成為常委會審議該項法案的重要資料。

各地舉行聽證會成功的經驗可分為四點：1. 聽證的法案為群眾普遍關心的事項，顧及公眾的可參與性。（有無證據證明在已舉行的廿七次立法聽證會中，屬於那一類型的法案所佔比例如何）2. 能夠選擇法案中具爭議性問題作為聽證的主要內容。3. 掌握公開原則，提高民眾參與立法的動機，並使聽證過程成為有效的法制教育活動。4. 聽證報告書成為立法的重要參考。尚待改進的部分則包括：1. 聽證規則較為粗糙：（有那些規定應包括在內）各地聽證規則達十條以上的只是三份，有的地方則尚未制定規則。2. 有的聽證會沒有發布公告，而是直接向有關人員發出邀請，也無公開舉行，無異於立法座談會。3. 聽證人和聽證陳述人的權利義務不夠明確。不少地方沒有相關規定，有的實際上成為主持人一人聽證，其他聽證人沒有發揮實際作用。4. 聽證意見未受尊重。有些地方的聽證會結束後，僅簡單整理成紀錄報告，聽證意見對於法規審議的影響不大，使聽證流於形式化。

整體而言，在立法過程中採用聽證會的方式，對於中國大陸立法程序中最欠缺的「公開」與「辯論」有相當大的助益。對於聽證會評價如何呢？聽證的問題通常是矛盾焦點，各種意見的討論可以釐清條文背後的法律關係，有助於後續的

法案審議過程。不少上海市民希望能讓更多人參加聽證會。³⁰ 上海市人大常委會表示，今後立法過程必須做到「五個聽取」：聽取人大代表的意見、聽取市民的意見、聽取專家學者的意見、聽取利害關係人的意見、聽取區縣人大和有關部門的意見，從二〇〇二年起，與市民關係密切的法案，都將公開徵求市民意見；而涉及面廣、不同意見集中的立法，都將公開徵集市民參加立法聽證會。³¹ 立法聽證與傳統的立法座談會比較之下，具有以下的優點：³²

1. 立法聽證是公民能主動且平等參與的民主程序，而立法座談會是由立法工作機構邀請有關人士參加。
2. 立法聽證是更為公開的民主立法程序。立法座談會的舉行則並不公開，會議上的討論意見媒體並不報導，意見是否被立法機關採納亦無從監督。
3. 立法聽證為一種有不同意見辯論的立法程序。立法座談會則通常沒有太多的不同意見。
4. 立法聽證的意見應作為是否立法和修改法律條文的依據，而立法座談會的意見卻常常只是作為參考。

以河北省省會石家莊市人大常委會所舉行的「石家莊市民心河管理條例(草案)」立法聽證會為例，優點與問題大致有以下幾點，³³ 在優點包括立法的公正性提高、民主性有所增加、立法的可行性可以相對的提高；聽證的過程有利於普法教育及民主教育的推動。問題則大致有以下諸端：舉行聽證會的時機如何掌握。

³⁰ 同上。

³¹ 解放日報，二〇〇二年五月十五日。

³² 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。

³³ 閻國文，「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。

如何使更多的公民參加聽證會、參加者正反雙方的辯論方式如何開展、發言內容是否需要予以限制。

值得注意的是，舉辦單位要求所有聽證參加人均以公民身份發表意見，特別是有關部門聽證參加人更應注意不能代表部門發言，以避免部門利益傾向。³⁴此規定似乎矯枉過正，有關部門參加聽證會若無法代表部門發言即缺乏一重要立場，而使得聽證會的意見失之片面。

為何聽證會的參與頗為熱烈，以「上海歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例（草案）」立法聽證會為例，參與者的動機可分為以下幾種：一是利害關係人，該項立法直接影響其權益；二是相關領域的專家，具有該領域的專業知識及經驗；三是活躍的政治參與者，凡是公開徵求意見的法案，均表達其關注；四是法政研究者，主要興趣在於立法聽證會的過程及其影響。

和其他國家相較，中國大陸目前嘗試的立法聽證會，相當程度地參考美國國會的聽證會制度，雖然議員與政黨的功能不盡相同。人大常委會所舉行的立法聽證會相當程度地仰賴工作機構的幕僚人員，其專業性值得肯定，但代議功能的發揮卻頗令人質疑。但聽證畢竟提供不同意見的辯論場域，比較公民討論的登報匯集意見的方式，僅止於表達而無討論的實質，進展不可謂不大。

專家學者參與立法過程有增加的趨勢(過去參與的比例如何)。以重慶市人大常委會為例，法制委員會即表示，由各領域專家學者組成的立法諮詢委員會提供了很好的專業協助。但成都市人大常委會的幕僚人員則認為，有些專家學者的意見距離現實太遠，實際的貢獻不大，所以並無立法諮詢委員會的設置。事實上，

³⁴閻國文，「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。

專家學者意見的激盪亦可在立法聽證會中完成，討論的空間或為更加廣闊。

公民個人提出立法建議者亦有增加的趨勢，一九八六年至一九八七年間即有公民個人提出較完整的監督條例稿。每年的立法規劃須報黨委，重大立法亦須報黨委。在送常委會審議前送黨委。比例一年約十分之一。在立法過程中企業亦表示意見，例如道路運輸條例的立法過程即有企業主動表示意見。廣泛聽取人民的意見，是「三個代表」在立法上的表現。目前所採取的主要方式為登報及座談會。關於聽證會主要考量其效力問題，現正進行相關辦法的研擬。登報於立法程序的一審結束後，亦發給區縣人大徵求意見，有些區縣級人大曾研擬相當具體的意見稿，例如臥龍縣人大。會議尚未開放公民旁聽，相關辦法正研擬中。近年來愈來愈重視聽取意見，成立立法諮詢委員會，共聘請二十七位各領域之學者專家。³⁵

全國人大法律委員會及其他專門委員會在草擬及審查法案時，主要的運作方式是到地方進行立法調研、召開立法座談會、立法論證會、徵求全民意見等形式。與聽證會比較可發現，目前所採用的方式隨意性較大，例如到哪裡去調研？座談會及論證會的代表如何產生？也導致會議所產生的結果權威性較小。因此有必要借鑑立法聽證程序，將立法調研、立法座談會、立法論證會、徵求全民意見的形式制度化，並在立法聽證的過程中，規範各地方、各部門、各階層、專家學者及公民個人參與立法活動的場合和程序，加強各專門委員會在立法過程中與社會與公眾的聯繫，以取得廣泛真實的訊息，使立法決策合理科學，且充分表達民意。

36

綜合而言之，中國大陸引入聽證會制度大致具有以下四項功能：(which is

³⁵ 重慶市人大常委會法制委員會委員訪談紀要，二〇〇一年七月二十三日。

³⁶ 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，二〇〇〇年），頁四八八。

the most important?)

(一) 社會穩定的功能：各地所舉辦的聽證會中，多數選擇的法案均為民眾所關心的議題，使得公開討論的文化得以逐步建立，「公共空間」的概念得以形成。

(二) 正當性的功能：聽證會舉行過程使得多元意見可以有互相激盪的場域，避免部門利益，使行政部門不再是資訊提供的唯一單位，有助於提高法律的可行性。

(三) 提高政治效能感：有些民眾在意見被採納後，政治效能感明顯提高，甚至成為立法過程中的活躍分子，只要舉行聽證會或常委會會議旁聽，均積極報名參加。

五、限制性因素分析

近來大陸採行的聽證制度，使行政部門亦受到波及。其中有關價格決定便是顯例。價格法第二十三條規定：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。國家計委據此制定的「政府價格決策聽證暫行辦法」，其中規定對重要商品和服務價格的確定要讓人民群眾參與意見，推行政府價格決策公開化、民主化。

二〇〇二年一月十二日，在北京鐵道大廈舉行，為國家計委首次主持全國範圍的價格聽證會，亦即「鐵路部分旅客列車票價實行政府指導價聽證會」(以下簡稱鐵路價格聽證會)，共有正式代表三十三人及三十名旁聽代表出席。正式聽證代表所提出的意見包括：鐵道部作為鐵路行業的主管部門應採取切實的措施，以促進鐵路的發展，而非單純地採用提高票價的方法，抑制旅客需求，如此不利

於旅遊業及其他相關行業的發展，³⁷ 正式代表三十三人由消費者代表、經營者代表和特邀代表組成，除了由消費者協會徵集的消費者代表十二人之外，還包括了由鐵路運輸企業推薦的經營者代表七人，其他方代表十四人。³⁸

之所以受到社會大眾的極大關注，探究其原因，大致有以下三者：一、春運價格影響面的廣泛性，及近年來對於春運調價爭議的激烈化；二、國家計委公布「國家計委價格聽證目錄」，其中將與公路運輸同質的鐵路、民航客運價格均列入其中，使得習慣於黑箱提價的鐵路及民航部門必須有所改變；三、加入世界貿易組織後，相關規範要求透明度，要求更多的消費者主權，對於傳統的壟斷經營形成衝擊。³⁹

鐵路價格聽證會的經驗。國家計委副主任汪洋表示，聽證會的操作方法目前仍在摸索之中，例如：鐵道部的調價方案是否可以在聽證會前就公布，如何將調價方案以通俗易懂的語言傳達給聽證代表，聽證代表是否要固定下來等問題，均有待今後不斷改善。⁴⁰

中國社科院的經濟學者余暉則指出：聽證會是很好的制度，應使聽證會的程序更加完善，使其不至於流於形式。此次聽證會主要的問題在於：程序上時間過於緊湊、代表選舉技術故障、代表名單不公開、聽證材料未公佈、聽證地點不中立、電視直播不全程，六大問題。⁴¹

在鐵路價格聽證會召開前的一段時間，有些新聞媒體過度強調消費者利益，但這與有關部門不願過早披露聽證方案不無關係。事實上，既然是公開舉行的聽

³⁷ 人民日報，二〇〇二年一月十三日，版一。

³⁸ 「聽證代表是如何產生的」，經濟日報，二〇〇二年一月九日，版二。

³⁹ 「價格聽證會：批評與監督下的管理與調控」，新華網，二〇〇一年十二月二十六日。

⁴⁰ 「中國首次聽證會留下六大遺憾」，大洋網，二〇〇二年一月十三日。

⁴¹ 「中國首次聽證會留下六大遺憾」，大洋網，二〇〇二年一月十三日。

證會，聽取的是全民意見，就應盡可能及早向社會大眾提供相關材料，以理解相關議題的內容。此次聽證會所引起社會的廣泛回響，亦可看出社會各界極強的參與欲望，價格制定過程從不透明到透明的過程中，如何改進聽證代表的產生過程，也是一個值得思考的問題。⁴²

各地所舉行的價格聽證會所面臨的主要問題在於將聽證會虛置，流於形式化。例如：某地的價格聽證會，與會代表均為利益部門自己挑選，專家更是經過事先篩選，負責為漲價方案圖解背書；有的地方的價格聽證會，在寄發聽證資料給委員時，莫名其妙地把委員的地址或姓名寫錯，導致委員臨開會前才拿到相關資料，無法探求民意；某地突然宣布公共汽車票價調漲，價格聽證會據稱是秘密舉行，秘密的理由是為了群眾利益及大局著想，避免媒體炒作。⁴³

有的批評意見則認為，鐵路價格聽證會是一種進步，但非最佳的進步，而只是一種替代性的過渡。真正的解決之道應是將鐵道所有權和車輛運營權分開，以市場化的方式來解決問題。⁴⁴

已經有大陸學者注意到法律難以施行的原因不完全是立法技術的問題，而是立法與公民的關係、立法的合法性（legitimacy）出了問題。⁴⁵ 但中共目前似乎不擬對選舉方式進行重大的改革，亦即人大代表的合法性短期內不會有大幅的提昇。所以只能從另一方面來提昇立法的合法性，提昇法案審議過程的公眾參與。九屆人大常委會所採取的主要方式是將重要的法案儘量公佈供全民討論⁴⁶ 列寧在論及民主的組織原則時即曾指出：「使每一個群眾代表，每一個公民都能參加

⁴² 「價格聽證會制度有待完善」，光明日報，二〇〇二年一月十五日，版 A4。

⁴³ 「價格聽證會：批評與監督下的管理與調控」，新華網，二〇〇一年十二月二十六日。

⁴⁴ 「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，二〇〇二年一月十四日。

⁴⁵ 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。

⁴⁶ 文匯報，一九九八年六月三十日，版 B3。

國家法律的討論。」⁴⁷ 也就是群眾路線的老方法：「組織群眾進行公民討論」。

立法過程中的群眾路線，似亦成為中共立法的特色之一，而且表面上與一般民主國家有所契合。民主國家之中民眾對立法的參與主要透過利益團體、遊說者及媒體，相較之下，中共所謂的「群眾路線」的運作過程則恰恰相反。例如採納或拒絕採用群眾觀點的標準由黨領導人決定；認為群眾必須予以發動才會參與，所以必要時領導才進行調查意見或執行政策的工作；黨的領導角色在群眾路線中格外重要，因為黨除了傾聽群眾的意見之外，必要時必須以黨的革命經驗與世界觀反過來說服群眾。⁴⁸ 中共十三屆六中全會作出「關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」，強調「從群眾中來到群眾中去」的群眾路線，並賦予新的操作程序及目的，例如：「民主地、科學地制定和執行政策」，「建設和強化社會主義民主與法制」。雖然落實群眾路線有助於中共採取較為溫和的政策，但群眾畢竟與具有明確權利和義務的公民不同，依然是其革命時期的領導方法。⁴⁹

除了上述傳統運作方式的限制之外，主要的限制性因素還包括公開辯論的文化尚待形成與利益團體的功能有待發揮。史基林（Gordon Skilling）研究社會主義國家的利益團體時，曾抽出五種代表性團體：領導集團、官僚團體、知識分子、社會團體和意見團體，並以四項標準予以評比：一、該團體的存在是否具有合法性？二、各利益團體是否有為自己所代表的利益或意見辯解的自主權？三、利益團體的組織與制度化的程度？四、各團體所標示的利益為何？⁵⁰ 中國大陸立法過程中利益團體意見表達並不明顯，即使舉行聽證會也使得發現事實及利益匯

⁴⁷ 列寧全集，第二十七卷（北京：人民出版社，一九五九年），頁一九四。

⁴⁸ 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。

⁴⁹ 鄒謙，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。

⁵⁰ 趙建民，威權政治（台北：幼獅，民國八十三年），頁一〇一～一〇二。

集的功能並無法完全發揮。公開辯論的場面也不常出現，通常是各自陳述，由立法機構決定採納。不同意見的訴求者無法在一定的場合提出質疑、宣洩不滿，使一般採用聽證制度國家所具有的社會「安全瓣」的功能，緩和社會緊張情緒的機制在目前仍無法有效運作。

六、結語

整體而言，中國大陸引入聽證制度對其立法決策過程透明度的提高具有相當正面的助益，配合公民討論及旁聽制度的推行，法律的公開性及合法性均可望有所提高。

公民討論的做法多以登報及座談會的方式為之。通常在常委會立法程序的一審後將法案予以登報，民眾的意見由工作機構匯集。此種方式的效果差異頗大，根據訪問結果發現，有些法案引起的討論較多，甚至擬出詳細的條文，有些法案則是反應不大，個人意見無法採用。若干地方將此方式視為立法走群眾路線的具體做法，認為不僅能使法律更佳地體現人民的意願與要求，又可將立法過程變為普法過程，有利於法律的遵守與執行。⁵¹

但僅以登報的方式進行公民討論，事實上幾無實質「討論」出現。個人對於法案的意見並非投書媒體而是送至常委會工作機構，於是不同的意見無法交鋒，理性辯論的空間仍然有限。

對於專家學者的意見的重視亦有上昇的趨勢，例如有些省級人大常委會設置了立法顧問或立法諮詢委員會，甚至有些法案委託律師事務所起草。⁵² 比較公民

⁵¹ 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。

⁵² 人民日報，2001年8月15日，版9。

參與立法的空間與專家學者的參與，前者顯然較小。立法法第三十五條規定：「列入全國人大常委會會議議程的重要法律案，經委員長會議決定，可以將法律草案公布，徵求意見。各機關、組織和公民提出的意見送常務委員會工作機構。」公民可參與之立法僅限於：經委員長會議決定之重要法律案。而第三十四條則規定：「常務委員會工作機構應當將法律草案發送有關機關、組織和專家徵求意見。」

除了範圍較小之外，亦應注意到「可以」和「應當」之間的差異，即使是重要的法律案，也需由委員長會議來決定是否徵求公民的意見。和立法法第五十八條所規定：「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。」相比，似乎假設全國人大常委會較不易曲解或偏離民意，但事實上卻不盡然如此。⁵³

在旁聽制度方面，省級人大常委會自二〇〇一年陝西省首次制定「公民旁聽省人大常委會會議試行辦法」後，河北、吉林和安徽等省也先後制定了公民旁聽省人大常委會會議辦法。⁵⁴廈門市人大常委會第一次舉辦旁聽時，即有民眾表示「平時我們普通百姓會感到人大機關高不可攀，他們究竟怎樣作出決策對我們來說很神秘，今天旁聽後，這層面紗終於揭開了。」⁵⁵

但工具性的制度改革自有其侷限性，如何精心設計的意見匯集方式也不能沒有保障言論出版、集會結社自由的環境配合；再多的聽證會也無法改變間接選舉所造成的代議功能不彰及合法性不高等問題，憲法人權的具體落實及提高直接選舉的層級或許為下一階段改革無法迴避的課題。

⁵³ 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。

⁵⁴ 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。

⁵⁵ 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。

