

我国行政拘留纳入法定听证程序适用范围研究

王超

华东交通大学人文社会科学学院, 江西 南昌

收稿日期: 2024年8月30日; 录用日期: 2024年9月30日; 发布日期: 2024年10月11日

摘要

听证制度是现代行政程序法的核心制度。在现代法治国家,尤其是在行政执法的过程中,听证程序对于规范公权力的行使、保障公民的基本权利起到了重要作用。然而,当前我国立法并未将行政拘留纳入法定听证的适用范围之内,这无疑与我国行政法治的实践要求严重不符,阻碍了法治国家、法治政府和法治社会的建设。而这一立法缺陷有其深厚的时代因素、理论因素和制度因素。党的十八大以来全面依法治国、深化行政执法领域改革,我国行政法治领域取得了一系列的重要成果,法治人才队伍进一步壮大,全民的法治素养得到提高,权利主体意识更是深入人心。在法治中国建设的大背景下,将行政拘留纳入法定听证程序适用范围有其合理性、必要性和可行性。行政拘留听证制度的建立有着重大的积极意义,其不仅可以更好地避免公权力的滥用、减少执法人员决策失误带来的消极影响,更将成为我国人权事业发展的重要标志。

关键词

行政处罚, 行政拘留, 听证制度

Research on the Application Scope of Administrative Detention Brought into Statutory Hearing System in China

Chao Wang

College of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang Jiangxi

Received: Aug. 30th, 2024; accepted: Sep. 30th, 2024; published: Oct. 11th, 2024

Abstract

The hearing system is the core system of modern administrative procedure. In the modern state ruled by law, especially in the process of administrative law enforcement, the hearing procedure

plays an important role in regulating the exercise of public power and guaranteeing the basic rights of citizens. However, the current legislation of our country does not include administrative detention in the scope of application of legal hearing, which is undoubtedly inconsistent with the practical requirements of our country's administrative rule of law, and hinders the construction of the country, the government and the society under the rule of law. This legislative defect has its profound factors of The Times, theory and system. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, comprehensively governing the country according to law and deepening the reform in the field of administrative law enforcement, China has made a series of important achievements in the field of administrative rule of law, the team of legal talents has been further expanded, the legal literacy of the whole people has been improved, and the consciousness of the subject of rights has been deeply rooted in the people's hearts. Under the background of the construction of the rule of law in China, it is reasonable, necessary and feasible to bring administrative detention into the scope of application of legal hearing procedures. The establishment of the administrative detention hearing system has a great positive significance; it can not only better avoid the abuse of public power and reduce the negative impact of law enforcement personnel decision-making errors, but also become an important symbol of the development of human rights cause in our country.

Keywords

Administrative Punishment, Administrative Detention, Hearing System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

行政拘留属于行政处罚中的人身罚，是公安机关对违反治安管理的人短期剥夺其人身自由的制裁方法，其有力地维护了社会的和谐稳定。然而，在司法实践过程中，也不免出现部分执法工作人员对行政拘留的滥用误用，这大大损害了国家的司法公信力，侵犯了广大公民的人身权利，妨碍了法治社会的建设。针对该问题，将行政拘留纳入听证程序的适用范围应当是一项明智之举。行政听证制度是现代行政法中的一个重要内容，相比于行政诉讼制度和行政复议制度的事后救济，行政听证制度作为一项事前救济制度有其自身的独特优势，可以及时有效地保障当事人的合法权益，更好地将权力关进制度的笼子。我国早在1996年10月1日颁布的《中华人民共和国行政处罚法》中就已经引入了国外优越的听证制度，2002年11月，在中共十六大报告中更是明确指出要广泛建立听证制度以防止行政决策的随意性，2018年12月国家发改委颁布了新修订的《政府制定价格听证办法》，表明了我国对听证制度的进一步重视，并将不断完善的立法趋势，2022年10月，习近平总书记在党的二十大报告中再次强调坚持全面依法治国，推进法治中国建设，在法治建设的大背景下，行政听证制度必然将与时俱进，进一步发展。然而，听证制度在我国发展至今，仍未将行政拘留纳入行政听证程序的法定适用范围，与此相矛盾的是相比于人身罚而言对当事人权益影响较轻的财产罚、资格罚等却纳入了听证程序的法定适用范围，尽管有不少学者认为因为暂缓执行制度的设立，再专门为行政拘留构建一项听证制度未免有点多此一举了，但事实上，相较于暂缓执行制度，听证制度仍有其自身优势，况且，从逻辑角度来说，暂缓执行制度的存在不能成为行政拘留听证制度无法构建的必然原因。简言之，将行政拘留纳入听证制度适用范围，既有其逻辑上的合理性，也有其实际价值，本文将对此展开论述，以期顺应我国法治中国建设的历史潮流，构建行政拘留听证制度，更好地将权力关进制度的笼子，更好地维护广大人民的切身利益。

2. 行政拘留听证制度的界定与法理基础

2.1. 行政拘留听证制度的界定

目前，实践中尚未有行政拘留听证制度一说，其始终仅存在于理论层面。行政拘留听证制度是理论界仿照现存的行政处罚听证制度创造出的一项新制度。因此，要想对行政拘留听证制度进行界定，就必须先对行政处罚听证制度进行理解。

行政处罚听证制度，是指公安机关在作出行政处罚决定前，为了查明案件事实、正确适用法律，依照法定条件、法定程序举办听证会，由行政主体与行政相对人双方共同参与，针对案件事实以及利害关系进行质证、辩论的一项制度。在实践中，法律规定对于较大数额的罚款、责令停产停业、吊销许可证或执照等行政处罚应当进行听证程序。

然而，在实践中，行政拘留作为行政处罚的一种法定类型，却并非必须适用听证程序。于是，理论界创造性地提出了行政拘留听证制度这一概念，即行政机关在作出行政拘留决定前，为了查明案件事实、正确适用法律，依照法定条件、法定程序举办听证会，由行政主体与行政相对人双方共同参与，针对案件事实及利害关系进行质证、申辩的一项制度。

2.2. 行政拘留听证制度的法理基础

行政拘留听证制度主要有三个法理基础，一是正当程序理论；二是行政自制理论；三是价值位阶理论。

首先，是正当程序理论。《英国行政法》中阐明了历久弥新的自然公正原则，主张“每个人不能作为自己案件的法官”以及“公民在其权利和合理的利益受到行政决定不利影响时，不仅有权为自己辩护，而且有权要求他的意见必须由一个没有偏见的行政官员决定，一个行政决定不能由和该决定有利益牵连的人作出。”^[1]这就要求行政机关不得对自身作出的行政处罚进行裁判，且对于当事人的诉讼必须进行合理的关切，而听证制度则为行政主体与行政相对人双方提供了这一渠道，因此，正当程序理论应当被视为行政拘留听证制度的法理基础之一；

其次，是行政自制论，行政自制论要求行政机关通过设置各种内部规定、组织架构、程序原则等形成对公权力的内部控制，即自己约束自己，这与外部控制权相呼应，共同对公权力进行限制规范。^[2]而行政拘留听证制度的建立自然是有利于行政机关执法人员按照相应的法定程序行使行政处罚权，属于内部控权的一部分，因此，行政自制论也为行政拘留听证制度的建立提供了一个重要的法理支撑；

最后，是价值位阶理论，具体而言，即人身自由权优先于财产权。我国宪法规定了我国公民享有广泛的权利，其中就包括人身权和财产权，如若我们将二者进行比较，则人身权是主权利，是人生而享有、不可放弃、不可缺少的，是公民享有其他权利的基础，而财产权是从权利，其附属于人身权，当人身权不存在时，其存在与否也就失去了意义。当二者发生冲突时，无疑我们会优先选择人身权。从法理学的视角出发，“法律给出的制裁越重，受处罚人就越应享有提出抗辩的权利”。^[3]在行政法领域，行政拘留短期剥夺了公民的人身权，而罚款则是剥夺了公民的财产权，既然我们对数额较大的罚款都应当进行听证，那对于行政拘留无疑更要进行听证。因此，价值位阶理论也是行政拘留听证制度的一个重要法理基础。

3. 我国行政拘留不适用听证程序的缘由

3.1. 时代因素

首先，从政策上看，在我国法治建设尤其是行政听证制度刚兴起时，我国社会混乱，尚不安定，违

法现象时有发生，为了打击违法者的嚣张气焰，更好地维护社会秩序，我国政府决定实行“严打”，给予了公安机关较大的自由裁量权、执法权，且当时法制建设尚不完善，存在一定的法律空白，导致当时我国的行政拘留案件久久居高不下；其次，从经济上来看，我国当时以经济建设为中心，集中精力进行经济发展，而听证制度的建立需要消耗不少的人力、物力、财力，当时的国家财政无法负担听证制度所需的经济支持；最后，从社会整体的法治范围来看，当时大多公民法制意识淡薄，不知通过法律手段维护自身合法权益，甚至连一些法律工作者都缺乏听证制度的相关知识学习、欠缺听证工作的实践经验。由此可见，在当时经济发展水平不高、法制建设水平较低、社会违法活动猖獗的时期，将行政拘留纳入听证程序适用范围显然不具备相应的条件，不符合当时的国情。

3.2. 理论因素

首先，听证制度是我国引入的国外的法律制度，即行政听证制度，而行政拘留又是我国独创的行政处罚的种类，自然国外的行政听证制度不会包含对行政拘留实行听证。同时，当时我国缺乏对听证制度的实践经验，且理论研究也尚待发展，因此也就未将行政拘留纳入听证程序的适用范围；其次，是对听证制度的误解，我国当初移植的是美国早期庭审模式的听证制度，让立法者认为听证制度必须是正式的、具备严格的形式、程序等，而这必然要耗费巨大的精力，必然会大大降低行政效率，而这与当时我国提倡高效率行政的理念是不符的，正是由于这样的误解，导致我国未将行政拘留纳入听证程序适用范围，延缓了我国行政拘留听证制度的建立；最后，我国片面追求行政效率，作为行政法的重要原则之一，效率原则自然为我国政府所提倡，而听证程序相较于简易程序，必然会极大影响政府的行政效率，因而并不为当时的执法人员所青睐。

3.3. 制度因素

为了限制行政机关执法人员肆意用权，我国也相应地建立了暂缓执行制度，即当事人对行政执法人员的行政拘留决定有异议并提起行政复议、行政诉讼的，可以申请暂缓执行，行政机关认为暂缓执行不会发生社会危害的，经行政相对人提供担保人或者缴纳保证金，可以暂缓执行。由于该制度的存在，已然给违法人相应的救济途径^[4]，因此，我国理论界对是否还需建立行政拘留听证制度一直存在争议。

4. 我国当前行政拘留制度的弊端

4.1. 对行政、司法机关的弊端

我国行政拘留未纳入听证程序适用范围对行政机关和司法机关而言存在诸多弊端。首先，行政机关在行政过程中往往肆意执法，双方始终处于一个不平等的关系，行政机关难以尊重、倾听当事人的意愿，对当事人说明处罚理由时大多草率了事，对此缺乏监督，这不利于向社会进行普法教育；其次，当事人因对行政决定的公正性产生质疑，但又申辩无果，只能向司法机关提出行政诉讼，从而造成了司法资源的浪费；最后，由于当事人提出行政诉讼，行政机关不得不参与到诉讼过程中来，造成了行政资源的浪费。

4.2. 对行政相对人的弊端

我国现行行政拘留制度不仅对司法、行政机关来说存在诸多弊端，对于行政相对人而言更是易于造成难以弥补的损失。在众多行政执法案例中，我们常常可以看到类似案例：由于行政机关执法人员的工作失误，对行政相对人判处行政拘留的行政处罚。这严重损害了相对人的合法权益，对其正常生活造成了巨大的影响。即便随后经过行政诉讼，当事人的合法权益得到了维护与赔偿，但对其人身权益的侵犯、

精神上的损害是无法挽回、难以补偿的。

总之，我国当前行政拘留制度对行政主体和行政相对人双方而言均存在弊端，其不能很好地适应我国的国情、发挥应有的作用，突出了我国将行政拘留纳入听证程序适用范围、进而构建我国特色的行政拘留听证制度的紧迫性与必要性。

5. 我国行政拘留听证制度的构建

5.1. 我国构建行政拘留听证制度的合理性

在我国构建行政拘留听证制度，在逻辑和法理上有其合理性。

我国《行政处罚法》第六十三条对听证范围作出了明确的规定：“行政机关拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人要求听证的，行政机关应当组织听证：（一）较大数额罚款；（二）没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；（三）降低资质等级、吊销许可证件；（四）责令停产停业、责令关闭、限制从业；（五）其他较重的行政处罚；（六）法律、法规、规章规定的其他情形”。由此可见，我国法律明确要求对于上述事项必须进入听证程序、举行听证会。上述载明各事项涉及到了对行政相对人的财产罚、资格罚，但却未涉及到与行政相对人关系最为密切的人身罚，即行政拘留，依据价值位阶的法理基础，这显然在逻辑上是相矛盾的。依据价值位阶原则，人身权利应当是财产权等其他各项权利的存在基础，若失去了人身权，其他权利自然也就不复存在了。而我国在听证程序适用范围这一规定中，规定对于行政相对人的财产罚、资格罚必须举行听证、严加审查，但对于人身罚却毫无涉及，难免让人认为存在逻辑上的悖论。

此外，一般学界认为行政拘留不适用听证程序的主要原因是立法上暂缓执行制度的设立^[5]，如若再构建行政拘留听证制度，何尝不是一种资源上的浪费？诚然，我国现行的暂缓执行制度对于约束行政机关执法人员肆意用权、维护公民的合法权益具有一定的积极意义，但其作用是有限的，是否适用暂缓执行制度从根本上说还是由行政机关所决定的，这对相对人的合法权益难以形成切实有效的保护，难以避免因行政机关执法人员的工作失误造成的对相对人人身权益的侵害，换言之，行政拘留听证制度具有暂缓执行制度所不具备的独特优势。同时，行政拘留听证制度可以和暂缓执行制度同时存在，二者并非逻辑上的全异关系、并非非此即彼的关系，二者可以共同为保障相对人合法权益、纠正行政机关的过失发挥积极的作用。

言而总之，我国将行政拘留纳入听证程序适用范围，加强对行政相对人人身权利的保护力度，在法理上、逻辑上有其合理性。

5.2. 从宏观与微观两个层面构建我国的行政拘留听证制度

行政拘留听证制度的构建，需要从宏观与微观两个层面上共同发力。

从宏观上来看，应当科学界定行政拘留听证制度的适用范围。构建行政拘留听证制度，并非意味着所有情况的行政拘留处罚都一概进行听证，如此只会导致司法资源的浪费。出于维护社会秩序、节约司法资源的现实需求，行政拘留听证制度应当从如下三个方面确定其适用范围。第一，违法行为人的社会危害性。笔者认为应当根据违法行为人社会危害性的大小确认其是否适用听证，具体而言，对于未成年人、孕妇等社会危害性较小的特殊群体在受到行政拘留处罚时，应当给予他们听证的权利；对于累犯、黑恶势力等社会危害性较大的群体出于维护社会治安的需要，必要时可以不经听证直接给予行政拘留。第二，案件具体情况。对于事实清楚、证据充分的案件出于节约司法资源的需要，可以不经听证直接予以行政拘留，毕竟听证的本意就是查清事实的真相。第三，情况的紧迫性。对于事态紧迫危急的违法行为出于维护社会治安、保障公民人身安全的需要，应当先行予以行政拘留而无需经过听证程序。

从微观上来看,应当完善行政拘留听证制度的配套制度。首先,应当建立行政拘留告知制度。在对相对人予以行政拘留处罚时,应当口头或书面告知相对人享有申请听证的权利,以保障相对人的程序性权利;其次,要实行确保中立的听证主持人制度。行政拘留听证制度的本质是为了保障相对人的陈述申辩权利以查明案件事实的真相,因此,必须确保整个听证程序的公平公正,主持人作为听证程序的主导者其必须保持客观中立、公平公正;最后,应当建立行政拘留听证监督机制。行政拘留听证制度效能的发挥离不开完善的事前事后监督机制,既要采用事前审批的事前监督机制,又要采用事后备案、执法检查的事后监督机制,以确保行政拘留听证制度的公正性,充分发挥其保障人权的制度效能。

6. 结语

我国现行行政拘留制度由于时代、理论、制度等各方面的因素,存在诸多弊端,亟待顺应法治现代化的历史潮流,持续创新发展。结合当前我国行政拘留制度发展的困境,将行政拘留纳入听证程序适用范围,进而构建具有中国特色的行政拘留听证制度成为历史的必然。同时,现今我国强大的经济实力、丰富的法治实践经验以及欣欣向荣的法治文化氛围都为构建这一制度提供了现实的可能性。行政拘留听证制度的构建需要从宏观与微观两个层面上共同发力,既要科学界定其适用范围,又要完善相应的配套制度。行政拘留听证制度的构建将成为我国全面推进依法治国、构建社会主义法治国家的优秀成果,也将为我国人权事业的发展、法治政府、文明政府的建设贡献新的生机与活力。

参考文献

- [1] 王名扬. 英国行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.
- [2] 张文显. 法理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2018.
- [3] 崔卓兰. 行政自制理论的再探讨[J]. 当代法学, 2014, 28(1): 3-11.
- [4] 王洪芳. 行政拘留不适用听证程序的主要理由反思[J]. 社科纵横, 2009, 24(1): 53-56.
- [5] 王聚涛. 论将人身自由罚纳入行政处罚听证程序的必要性[J]. 金陵科技学院学报, 2004, 20(4): 85-88.