



试论行政机关的告知义务

在许多行政法律规范中,都分别规定行政机关在作出行政行为过程中负有告知义务,即行政机关应当告知利害关系人行政行为的内容、依据、执法人员身份、当事人享有的权利等事项。如《行政处罚法》第31条就规定:“行政机关在作出行政处罚之前,应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据,并告知当事人依法享有的权利”。又如《行政监察法》第35条也规定:“监察决定、监察建议应当以书面形式送达有关单位或者有关人员”。可以说,行政告知是行政机关依法行政、遵守法定程序的要求。那么,行政告知性质和作用是什么?告知的对象应当是谁?告知的主要内容是什么?告知形式有那些?告知的法律后果又怎样?本文试图就这些问题作一些探讨,以期讨论。

行政告知的性质与作用

行政机关在作出行政行为过程中,有形式不同、内容有别事项的告知义务。这些告知事项因与公民、法人、其他组织的权利义务及利益有关,因与行政机关执行民主的法律、履行公共的职责有关,而倍受关注。在法治行政基础上,行政公开原则和监督行政原则,是我们建立行政告知制度的两大基点。在现行法律制度中,行政告知不是事实问题而是法律问题,不是

行政机关的自由裁量权,也不是行政机关的工作方法问题,而是法律所确认的行政机关必须履行的职责或义务,构成行政程序的法定内容,必须引起我们的高度重视。所以,行政告知是一种法定告知,也是一种告知义务,是行政机关对行政法和利害关系人所承担的法定义务。从制度层面上看,我国行政告知义务的主要作用在于:

其一,民主参与的作用。行政告知能够使行政机关更加充分地听取利害关系人乃至社会公众的意见,避免和减少错误,实现行政决策的民主性和科学性,提高行政决策的正确性,提高行政决策的全社会认同度,有利于行政决策的贯彻和执行。

其二,法律效力的作用。行政告知,是法律规定的行政机关必须遵守的义务,是依法行政的要求之一,行政机关必须模范地履行其告知的义务,带头遵守法律的规定。就法律规定而言,告知是作为行政程序法律规范的内容而存在的,如果行政机关履行了告知义务,则行政行为产生法律效力;如果行政机关不遵守该程序规范,不履行告知义务,就构成违反法定程序,要产生对行政机关不利的法律后果的,如行政行为无效、延长原告的起诉期限等。可以说,行政告知是涉及到行政行为是否产生法律效力的问题,是行政行为生效的条件之一。

其三,权利保障的作用。行政行为是行政机关单方面作出的权力行为,但在现代社会,公民和法人早已不是只接受行政决定的客体,而是享有各种权利的主体。首先就是知情权的保障。利害关系人依法享有知晓与己有关的行政行为的权利,行政机关在决定一个公民前途和命运的时候,毫无疑问应当将有关事项告知该公民。所以,知情权在21世纪是一项越来越明确和非常重要的权利。其次就是利害关系人享有的各种相关实体权利的保障。这些实体权利,与知情权有着密切不可分的联系,忽视知情权,往往就会侵犯利害关系人的这些法律上实体权利。如《土地管理法》规定:国家征用土地时,要由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。这种公告的目的是为了使“被征用土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内,持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。”如果不告知,土地所有人和使用权人的土地补偿权利,就可能被忽略或侵犯。再次就是救济权利的保障。行政机关不主动明确地告知利害关系人依法享有的复议、诉讼等救济权利,会使相当一部分公民、法人,因不了解自己的权利,而无法行使其救济权利和利用救济手段。

其四,监督制约作用。行政行

为是行政机关及其工作人员作出的,而行政机关及其工作人员的职权行为,必须接受国家机关的监督制约,如行政复议机关的监督和法院的司法审查监督等。除此外,还应当接受当事人的监督,接受人民群众的监督。不受监督与制约的权力,会成为专制的权力、滥用的手段。而保障各种监督功能的实现,行政公开是前提,如果行政机关不公开其调查认定的事实结论,不公开所适用的法律理由,不公开行为的结果等等,人们就无从了解行政行为,更无从实现监督,或者使监督成为一句空话。所以,行政机关的告知,能够使我们了解行政行为的全部内容和权利义务,能够在透明行政的基础上,监督和纠正违法与不公正的行政行为。

行政告知的对象范围

从法律规定和行政法理论上分析,行政告知的对象,总的来说,应当是行政行为的利害关系人,即与该行政行为有法律上实际利害关系的所有公民、法人或其他组织。但具体分析法律规定的告知对象时,我们发现,不同的事项和行政行为,会有不同范围的告知对象。一般来说,分为三种情况:

其一,告知对象是行政行为的相对人。^①相对人是利害关系人中与行政行为联系最紧密的主体,无论在形式上还是实质上,都与行政行为有着最为直接的关系,是行政行为的对象和承担者。所谓行政机关作出行政行为,其实就是对相对人作出行政行为,或者说是作出关于相对人事项的行政行为。所以,行政告知首先和主要的对象应当是相对人。如行政许可的申请人,行政处罚的被处罚人,行政复议的当事人,等等。在法律上,对于相对人的告知,适用于凡是有特定对象的具体行政行为中,而且多

规定为书面告知和程序上的送达,以强调这种告知的必不可少性和法律效力性。如《行政复议法》第31条规定:“行政复议决定书一经送达,即发生法律效力。”把送达这种告知的形式,与该行政行为的法律效力直接联系起来,意味着如果不经送达程序告知当事人,行政复议决定就不产生法律效力。

其二,告知对象是其他利害关系人。所谓其他利害关系人,是指除相对人以外的其他与行政行为有着各式各样利害关系联系形式的主体。如公民因改建私房向主管机关提出申请,主管机关在审批同意以前,要对该申请人的四邻进行告知,以防止该房屋四至有纠纷时作出决定。这些申请人以外的四邻,就是审批行为的其他利害关系人。可见,其他利害关系人,虽然不是行政行为的对象,但是也与行政行为有着法律上的利害关系,为了保障行政行为的全面、正确、合法,不至于“顾此失彼”地侵害他人合法权益,将其他利害关系人纳入行政告知对象的范围,是非常必要的。尤其是行政机关在处理他人之间纠纷和涉及多数人利益事项的时候,不要忽略了当事人以外的其他利害关系人的存在和利益。这就是为什么在行政复议和行政诉讼制度中,始终有第三人制度的缘故。

关于告知其他利害关系人,实践中存在的主要问题不在处理纠纷事务方面,而在非纠纷事务的处理方面。如行政机关在审批行为中,就容易忽略相对人以外的其他利害关系人的利益,对其他利害关系人往往不予告知。导致事后发生纠纷,矛盾积重难返。

其三,告知对象是不特定的公民、法人和其他组织。不特定对象的告知,是对一定区域、一定类别乃至全社会主体的告知,即所谓“广而告知”。“广而告知”,一般适

用于具有普遍影响的事务,或涉及多数人利益的事务,如公益性服务价格的确定,农村集体土地的征用等^②。由于这类事务涉及的主体众多或不特定,不适宜一个一个主体的分别告知,或者是为了获得更广范围的意见和监督,往往“采用广而告知”的形式。

行政告知的主要内容

行政机关在履行告知义务中,应当告知利害关系人什么事项,这是一个非常具体和重要的问题。我认为,行政告知的主要内容,应当是与被告知人有利害关系的事项。

其一,告知行政执法人员的身份。执法人员的身份,是行政执法合法性的前提,也是公民服从、配合行政执法的条件。如果执法人员不告知其合法的执法身份,公民是有权予以拒绝。所以,行政告知的第一项内容就应当是行政执法人员的身份,包括执法证件和人员身份证件等。如《公安机关督察条例》第14条规定,督察人员在执行职务时,必须佩带督察标志或出示督察证件。《行政处罚法》第34条也规定,执法人员当场作出行政处罚决定的,应当向当事人出示执法身份证件。告知执法人员身份,大多以出示工作证件、执法证件、佩带相应的执法标志或着装等形式表现出来。这不仅是合法执法的要求,实际上也是文明执法的需要。反过来说,行政机关执法人员如果不告知其执法身份,当事人拒绝服从的,不能以妨碍执行公务论处。

其二,告知行政行为的内容。分两种:一是在作出行政行为以前,依法就应当告知相对人欲作出之行政行为的内容,主要包括行政行为认定的事实,行政行为的法律依据,欲作出行政行为的结果等。如《价格处罚程序规定》第36条:执法人员在作出行政处罚决定之

前,应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由、依据及处罚意见。这种告知,是为了使利害关系人知晓欲作出之行为的理由与根据,并对此进行陈述和申辩。这种事前告知,其形式可以是口头的,也有规定必须是书面形式的。如《审计法实施条例》第40条:审计组向审计机关提出审计报告前,应当征求被审计单位意见,被审计单位应当自接到审计报告之日起10日内,提出书面意见。二是在作出行政行为以后的告知,即行政机关正式作出的行政行为,必须以书面形式告知相对人。这种事中告知,不仅必须是书面形式,要求将行政行为的全部内容告知相对人,而且,在对象特定时要求必须以送达形式告知。如果行政机关不依法送达相对人,则该行政行为对该相对人不产生法律效力。

在告知行政行为的主要内容方面,值得注意的问题是,有的行政机关在作出行政行为时,含糊其辞,在表明其法律依据时使用“违反有关规定”、“根据有关规定”或“根据上级指示”等,不明确和详细载明法律规定的內容。这种做法是不符合法律要求的。法律依据的告知,要具体、明确,是根据哪一些法律文件的哪一些条、款、项,应当明确告知,使行政行为不仅自己明白,而且让老百姓也明明白白。在告知诉权时也要求告知具体的起诉期限和法定机关,而不是简单的表达“不服就可以告”的意思。

其三,告知利害关系人依法所享有的权利。现代行政,是民主与法制框架内的行政,行政机关在作出行政行为时,不仅要使利害关系人知晓行政行为,而且还要让他知晓所享有的法律权利,以保障他能够充分地行使申辩权利与救济权利,使行政执法自觉接受监督和体现公平正义原则。这种由利害关

系人享有的权利,一般有陈述的权利,申辩的权利,听证的权利,^①申请回避的权利,申请救济的权利(复议和诉讼)。如《行政处罚法》第31条、第32条规定,行政机关应当告知被处罚人所享有的权利,被处罚人有权对处罚进行陈述和申辩,行政机关必须对其陈述和申辩进行审查,属实的要采纳等。

行政告知的形式

根据法律规定,行政告知在大多数情况下都是有形式要求的。采用何种形式履行其告知义务,是由行政行为所涉及的事项及对象特点决定的。如书面告知形式与口头告知形式,前者一般适用于简易程序,或作出行政行为以前的告知;后者则适用于非简易程序和作出行政行为以后的告知。从行政行为的严肃性和与公民、法人、其他组织权利、利益的联系性上考虑,原则上应当是书面告知,只有在法律允许的范围内,才能适用口头告知。因为,口头形式最大的缺陷在于,无凭证证明行政机关是否履行了告知义务和怎样履行的告知义务。一旦引起纠纷,就难以判断。告知形式的另外一个问题,是采用特定告知还是“广而告知”形式。我认为,行政行为的内容等事项,涉及公民、法人等的利益与权利,原则上应当采用特定告知形式,即对利害关系人以特定送达或交付形式告知,不能随意采用“广而告知”的形式。因为,“广而告知”并不能保障特定的利害关系人的知情权,如果使用不当,还会损害利害关系人的名誉,给行政执法工作带来不必要的阻力和麻烦。实践中,有些行政机关为了图省事,或者出于别的动机,对于只有一个相对人的行政行为,在完全知道该相对人办公场所的情况下,不进行特定送达告知,仍然采用公告告

知,是违法行政法上合理性原则的。其实,“广而告知”形式,应当只适用于这样几种情况:一是找不到利害关系人,无法进行特定送达的告知;二是利害关系人人数众多,难以特定送达,用公告形式可以达到使他们知晓的目的(如事项普遍受到关注,利害关系人居住非常集中);三是为了普遍征求意见,使大众可以参与行政行为的决策。如公益收费价格的听证等。除此外,不能采用“广而告知”的形式。

行政告知的法律后果

行政告知本身就是一种法律行为,是行政程序的一个环节。行政机关在作出行政行为过程中所进行的各种告知活动,都是有法律意义的,会产生相应的法律后果。这种法律后果可以表现为两个方面:一方面是程序性质的法律后果,如延长诉讼时效;另一方面是实体性质的法律后果,如行政行为无效。行政机关履行了告知义务,行政行为合法生效,行政机关没有履行告知义务的,则对行政机关产生相应的不利法律后果。这种不利法律后果,根据法律的不同规定,主要有:

其一,行政行为不能成立。《行政处罚法》第41条规定:行政机关及其执法人员在作出行政处罚决定之前,不依照本法第31条、第32条的规定向当事人告知给予行政处罚的事实、理由和依据,或者拒绝听取当事人的陈述、申辩,行政处罚决定不能成立。也就是说,没有告知的,属于严重的违法,导致行政行为不能成立的法律后果。

其二,行政行为无效。《行政复议法》第31条规定:“行政复议决定书,一经送达即发生法律效力。”依此规定,如果行政复议决定书没有送达,那也就不会发生法律效力,至少对当事人不产生(下转第15页)