

行政告知:从管制行政到服务行政

——关于构建服务型政府的深入思考

卓越 卓萍

[摘要] 在传统行政行为中,行政告知较多的是作为管制性手段的衍生方式。在服务行政视域下,管制与服务是一种辩证关系。行政告知可以具有适时告知、告知承诺、积极告知、周详告知、综合告知和互动告知的特征。通过行政告知这个截面解读从管制行政到服务行政,具有积极的理论意义和实践意义。在理论上,加强行政告知研究,需要从法学转向行政学。

[关键词] 行政告知 管制行政 服务行政

一、行政告知:分析背景与视点

1. 管制与服务的关系。

构建服务型政府是近年来最为聚焦的时代主题,各级政府的实践探索层出不穷,各种理论研究成果成百上千。笔者认为,构建服务型政府是一个可持续发展的问题。即使是在基础理论、基本概念方面,也还有许多问题需要深入探讨。就以“公共服务”这个概念为例,学界较多是从公共性角度进行研究。从公共价值、公共资源等方面对服务做定语式的论证,但是,对于什么是“服务”,并没有清晰的表述。笔者认为,服务兼具了内容与手段的双重属性。近年来,实践和理论方面对教育、卫生、社会保障和公共安全等公共服务重点领域的诸多探讨都是针对服务内容的展开。而关于构建服务型政府的讨论,既有服务内容,也包括服务手段,侧重点还是在服务手段方面。

管制和服务是一种相对应的概念,从管制型走向服务型是时代的必然。那么,管制和服务是否一定是一种相对立的概念?笔者认为,管制和服务其实也是可以相互渗透的。在构建服务型政府的过程中,我们不仅可以通过拓展教育、卫生、社会保障、公

共安全等公共服务领域来增加服务内容、减少管制,而且可以在传统的管制手段中通过渗入服务意识、融入服务元素来增强服务效应。实践中,大量生动翔实的事例证明,在同一项行政行为中不断淡化管制色彩、努力寻求新的服务方式是构建服务型政府的一个重要路径。本文从一个特殊的角度,选取行政告知这样一个行政管理的具体截面,来具体论证管制与服务的辩证关系。

2. 行政告知的内涵分析。

一般而言,行政告知是指行政主体在行使行政职权过程中,将行政行为通过法定程序向行政相对人公开展示,以使行政相对人知悉该行政行为的一种程序性法律行为。传统的行政告知主要集中在行政执法领域、特别是行政处罚领域,主要是作为一种管制性手段的衍生方式,较多体现被动告知、命令告知的特征。

在公共管理活动中,行政告知与行政公开既有联系又有区别。行政公开是指政府部门在行使行政职权时,除涉及国家机密、个人隐私和商业秘密外必须向社会公众公开与行政职权有关的事项。行政公开以政府公报、政府信息网站、政务公开栏、听证会、电视等为载体,构建公众了解公共政策、政府行为、办事流程等的平台,以此来保障公众知悉行政活动

的权利。这是对各级政府部门的普适性、本源性要求,其公开内容具有广泛性、相对开放性的特点。与行政公开相比,行政告知更强调特定性和具体性,突出表现在:告知内容是与特定公众密切相关的信息,而不是广义上的政府信息;告知对象是特定的主体,而不是一般公众;告知形式上则强调政府部门的主动告知和特定相对人知悉,是双方行政行为而不是单方行政行为。在学界,也有人把行政公开称为广义的行政告知。而本文是从狭义的角度研究行政告知。

二、服务行政视域下行政告知的特征

近年来,在构建服务型政府的过程中,一些地方政府在管制和服务的关系上做了积极的探索。行政告知这样一种传统管制性手段的衍生方式也明显出现了服务的特征,成为政府转变职能、提升能力的一个重要载体。

1. 适时告知:强调人文关怀,体现引导性服务功能。

关于行政告知事项,法律已作了相关规定,如《行政处罚法》第31条就规定:“行政机关在做出行政处罚之前,应当告知当事人做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。”如何理解“之前”这个时段,不仅是一个法律问题,同时还是一个管理问题。“之前”可以放在一般法律框架下做简单的理解,也可以放在服务型政府建构中做积极的思维。从法理学来理解行政告知,行政告知应为具体行政行为(如行政处罚、行政复议)的生效规则;而从服务行政的视域来理解,行政告知可以具有行政指导性色彩,如采用前置性告知、事中事后告知,积极引导公众对关系自身利益的特定公共管理活动做出及时灵活的反应。如行政处罚告知是行政处罚行为生效的要件,但处罚的目的不仅是“惩”已然的行为,而且是“戒”未然的违法行为。为此,服务行政理念上的行政处罚告知理应具有一种积极引导的精神,合理引导、影响公众的行为选择。

近年来各地陆续推出的临界告知就是一种提前介入的适时告知,强调人文关怀,体现引导性服务功能。例如,江苏省2005年推行的《江苏省公安机关

执法告知服务制度实施细则》中,就涵盖了交通安全违法记分临界告知和累计12分告知、电子监控设备记录的交通安全违法行为告知、刑事案件立案破案告知等告知事项,便于公众知悉,此举被广大公众称为“温馨的告知”。

2. 告知承诺:从行政执法领域到行政审批等领域发展。

传统类型的行政告知是行政执法程序中不可或缺的一项基本制度。在行政告知内容上,以各种法律、法规中已做出明确规定为基准,在内容上主要集中在身份、依据和救济途径等几个方面,在范围上主要局限于行政处罚告知、行政执法告知、行政强制告知及行政复议告知等领域。近年来,行政告知领域在逐渐扩展,最为明显的是从行政执法领域发展到行政审批领域。上海市浦东工商分局在全国率先试行“告知承诺”代替沿袭多年的行政审批,引起了社会的广泛关注,被誉为“图章革命”。从2001年在浦东新区试行告知承诺制开始,2002年告知承诺的适用范围扩展到基本建设和其他管理领域,2003年在浦东新区试行告知承诺制的审批事项为19项,2004年上海市决定在全市范围内试行告知承诺制,实行的行政审批事项达38项。告知承诺制的实施范围不断扩大,行政审批机关的审批权力得到相应的化解和限制,降低门槛,想群众之所想,以方便市场主体的进入。

3. 积极告知:从不利影响的告知到有利影响的告知。

在性质上,传统类型的行政告知多以对行政相对人做出不利影响时的告知为主,属于管制型的行政告知。近年发展起来的行政告知类型改变了这种单向度的告知倾向,从消极的行政告知走向积极的行政告知。如前所述的告知承诺,其内涵主要包括两个方面:“即行政审批机关的告知和申请人的承诺。具体是指行政审批机关将法律、法规、规章以及相关技术规范中规定获得行政审批应当符合或者达到的条件、标准和要求,以书面形式告知办理有关行政审批事项的申请人;申请人对照行政审批机关告知的内容进行前期准备,当符合法律规定的条件、标准和要求后,向审批机关作出书面承诺,审批机关根据申请人的承诺作出认定并向其发放行政许可证照

或文件”。

告知承诺是行政许可、行政审批行为的创新。就告知而言,告知的内容明显地体现了积极特征,是行政审批机关对申请人的一种帮助行为。目前,全国工商系统在企业的行政审批项目上实施审批告知承诺制已较为普遍。如河北滦县国土局在2007年12月,就通过认真查阅档案,梳理出采矿权到2008年到期的11家矿山企业,并将采矿权延续所需资料、备案时间及相关法律法规和政策提前6个月以书面形式对矿山企业进行一次性告知,积极预防在办理延续手续时出现因超过受理时间被省、市部门罚款,甚至废止采矿许可证等问题的发生,同时积极协助矿山企业准备资料。告知承诺制的不断推进有助于打造具有亲和力、高效便民的服务型政府。

4. 周详告知:加强实践操作,体现规范性服务功能。

传统类型的行政告知在研究上停留在理论的宏观层面,不太注意具体微观领域的行政告知,在实践形态上是形式多于内容。应该说,从20世纪90年代后期开始,随着实践的逐步发展,各行政执法领域的公共管理者开始注意这个问题,从本行业已有的法律法规出发,初步探讨了行政告知行为与本行业行政执法行为间的关系,促使行政执法告知研究从纯理论性过渡到具体类型的研究,为塑造依法行政的服务型政府打下基础。这一阶段的转变,在环境行政处罚告知、水行政处罚告知、公安交通管理行政行为告知等领域表现比较突出。

近年来,行政审批领域的行政告知加强了程序方面的具体规范,增强了实践中的可操作性,其中,告知内容和告知流程是两个比较突出的方面。在告知内容上,传统告知一般没有严格规定,表现为一问一答式的口头告知,而告知承诺制则严格限定以书面告知的形式,将审批事项所依据的法律、申请人应提交的资料、审批方式、申请人应遵循的法律法规等内容一次性告知申请人,并以告知承诺书作为告知承诺的依据。在审批流程上,传统的工商注册登记审批由审批机关逐项现场核查,申请企业的生产经营活动要达到一定的条件和要求才能获得注册开业的行政许可,并且在被许可的前提下再由工商行政管理机关受理注册,审批程序十分繁琐。而告知承

诺制只要申请工商登记注册的企业向相关行政部门承诺在规定期限内达到法律、法规的规定,就能获得相关行政许可。如南京市早在2005年就印发了《南京市企业登记注册“告知承诺制”实施办法》,具体规定了告知承诺制的实施范围、实施方式、办理程序等,并在此基础上制定了办理的具体流程图,从而使从技术层面上优化告知流程环节、提升审批绩效变得有法可依、有章可循。

5. 综合告知:突出工具多元,提升效率性服务功能。

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。采用何种形式履行告知义务,是由行政行为所涉及的事项及对象特点决定的。以往,行政告知原则上采用简单的书面告知形式,这对行政机关和当事人来说都是有利的。从行政机关角度来说,采用书面形式有利于法律救济工作的顺利进行,因为采用书面形式可以详细纪录其履行告知义务的情况,从而证明行政处罚程序的合法性。而从当事人角度来说,采用书面形式,详细纪录当事人的陈述、申辩情况,有利于当事人在行政活动中充分表达自己的意见。在具体告知方式上,传统行政告知主要采用了邮政信函告知这一书面告知形式。随着通讯技术的发展,近年来,一些行政执法部门在遵循行政告知法律、法规的前提下,开始与现代信息技术相结合,探索既能有效保障公民知情权又能节约行政成本的告知形式。综合运用邮寄信函告知、现场送达告知、电话预约告知、短信告知等方式,从而改变行政告知中“告而不知”的现象,提升告知效率。

6. 互动告知:从告而知到知而行、行而果。

加强沟通和协调是公共行政永恒的话题。一般而言,作为一种管理手段,特别是随着民主行政的发展,行政告知已经具有沟通协调的功能。行政告知通过面对面、点对点的方式,赋予了公众自主参与的权利,为公众获得话语权提供了现实的能量场。在行政告知过程中,被告知公众可以就公共部门做出的影响自身权益的行政行为,行使辩护权,发表自己的意见,做出合理对策,实现与政府的良性互动。

在此基础上,行政告知是否还可以有更好的互动沟通方式呢?以行政审批为例,在中国现行市场主体准入制度下,审批制与登记核准制是并存的,突

出问题集中反映在层层审批、跑“部”前进的审批方式上,打击了市场主体的创业激情,成为经济体制和行政体制双重改革的屏障。如前所述的告知承诺制正是基于改变这种“固化”的行政审批机制而作出的尝试,其深层意义就在于建立了一种以责任为内核的互动告知机制,政府和申请人双方明确了各自的责任。推行告知承诺制,使各行政审批部门的工作思维及模式发生了根本性转变,由原来的事前控制审批转变为事后的监督管理,逐步实行行政审批与技术审查相分离。如一般设定审批部门必须在颁发许可证后3个月内对申请人是否符合或达到条件进行现场查勘、项目审查、资质评估等工作。同时,为了避免申请人违反“承诺”、规范运作,行政部门更需要积极探索自身职能转变,建立长效责任机制,创新监管方式。推行告知承诺制,申请人明确了自身应承担的责任,由被动监管转为主动加强自律,即以审批部门详细告知、申请人有信心和能力兑换承诺为前提来批准申请,从而接受政府监管,不断规范调试自身行为。

三、行政告知的功能效应与研究思考

1. 行政告知对于推动服务型政府建设的意义和作用。

(1)促使客观责任向主观责任提升,增强政府的责任性。美国学者库珀把行政责任分为主观责任和客观责任:客观责任与从外部强加的可能事物相关,包括通过维护法律而对民选官员负责、对自己的上级下属负责和对公民负责;主观责任与那些我们认为应该为之负责的事物相关,它与行政人员自身的信仰、价值有关。法学视角中行政告知更加注重客观行政责任的履行,但作为“硬件”的法律规范行政行为也是有局限的。例如,曾经一度沸沸扬扬的“杜宝良事件”,从客观行政责任的角度看无可厚非,但是从主观责任方面看,交警部门就需要从社会效益层面更好地优化临界告知、送达告知、受领告知等行政告知流程,更加明确告知时间、地点和形式等。

(2)兼顾公民权利与行政效能,切实贯彻落实科学发展观。坚持以人为本是科学发展观的本质和核

心,以人为本就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点。由此可见,切实保障公民权利、提高公众满意度是科学发展的具体表现之一。作为一种行政程序,政府在做出行政行为决定的同时,必须保证公众依法享有知晓与己有关的行政行为的权利,将有关事项告知公众。同时,科学发展观的导向还要求在具体环节上能够体现从管制行政到服务行政的发展理念。政府部门在贯彻执行某项政策时,要从一般意义上的一问一答式告诉转变为将相关事宜提前告知的“服务承诺”。政府的发展是与服务的发展联系在一起,是与以人为本的发展联系在一起,政府部门要积极寻求更加便捷、更加明白的告知形式来保障公众的合法权利。

(3)促使政府与公众良性互动,推动和谐社会的构建。从管制行政到服务行政的转变,是构建社会主义和谐社会的必然要求。在政府主导的社会治理框架下,政府与公众之间要形成和谐发展的关系,关键在于政府对公民的态度,即政府对公民的总体倾向性。服务行政视域下的行政告知,应该是一种积极的政府态度,对公众的基本评价始终是肯定的、激励性的,对公众的情感始终是关切的、接纳的和宽容的。如前所述的告知承诺,就是这样一种积极激励的态度,以诚信为基础、以告知为纽带、以责任为机制,促使政府与特定公众群体间良性互动。此外,通过邮寄信函告知、书面送达告知、电话约定告知和发送短信告知等多种方式,有针对性地提升公众知晓度,有效减少公众盲目办事行为,树立起真正服务于民的政府形象。这也是促使公众与政府良性互动、推动和谐社会构建的具体路径。

(4)监督政府行为,改变政府与公众间的信息不对称格局。《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布实施,削弱了公共部门的信息资源优势,可以进一步保障公众的知情权和监督权。虽然政府信息公开和行政告知是两个不同的概念,但是,《信息公开条例》提供了一个平台,形成了一个很好的制度氛围。借助这个契机,可以推动行政告知向服务行政转变迈开更大的步伐,相关利益群体可以获得更多有益的信息。对于违法或不当的行政行为,相关利益群体可以通过被告知的途径与方式申请行政救济。这一方面维护了相关利益群体的权利,另一方

面促使政府信息资源公开,有效监督政府行为,防止政府“寻租”,逐步改变政府与公众间的信息不对称格局。

2 从法学转向行政学:加强行政告知研究的思考。

从研究视野上看,对行政告知的传统研究主要集中在行政法学领域。行政法是基于调整行政关系以及在此基础上监督行政关系而存在的,保障公权力和维护公民权益是其价值导向和根本出发点。故此,承载着行政法学精神要义的行政告知,受到了法学学者的“青睐”。

与行政法学界的研究相比,行政管理学者对行政告知的研究还处于初步阶段,局限于对当前实践形态的描述性分析,并未系统地从行政管理学视野梳理出行政告知的性质、特点及价值等。行政管理有两个研究视角:其一是政府对自身的管理,集中体现在研究行政管理学科体系建设、行政体制改革、地方政府体制、机构人员精简等方面。其二是政府对社会的管理,研究政府管理社会过程中的行政审批、行政强制、行政处罚的行为。传统行政管理研究集中在第一个研究层面,而把第二个层面的研究基本交给了行政法学。这种研究视角的局限,是政府比较缺乏回应性、责任性和服务意识的一个重要原因。为此,构建服务型政府,要求我们转换思维方式,拓展研究视野,研究更多与社会公众有关的领域,实现政府与社会公众的良性互动,促使政府从管制型政府向服务型政府的转变。

与传统的研究视野相对应,在具体的研究领域方面,目前对行政告知的研究主要还是在规范性形式界定上。但从行政管理学方面看,行政告知还有很大的操作空间,可以从形式研究转向内容研究。行政告知需要在“重塑政府”的旗帜下确定发展目标,在改革传统行政管理体制的背景中进行管理优化与创新;需要在现行法律法规的框架下,细化操作规则,优化操作流程,寻求告知形式多元化、告知制度与其他制度的有机结合,认真解决实践中存在被告知人权利遭到侵犯、告知形同虚设、告知内容出现偏差的问题。比如,在行政告知的方法上,可以运用公共管理绩效评估的相关理论,展开对行政告知各种方式优劣及适用情形的思考,对各种告知方式进

行评估,找出影响行政告知效益的各变量因素及其之间的关系,以便将行政告知这一服务方式推广到其他行政领域。在行政告知的操作程序方面,可以运用政府治理理论、政府工具理论作为拓展导向。比如,行政告知部门可将其邮寄信函这一环节实行政府外包,行政告知部门可以与邮政部门签订合作协议,对做好邮政信函寄送告知单工作作出明确要求。此外,如前所述的告知承诺制在取得广泛社会效益的同时,也存在一些亟待完善的地方,如存在申请人承诺随意、践行不力、部门配合不协调的现象。为此,需要行政学者加强这方面的研究,在着力完善机制上提出相应对策,如完善对申请人的信誉审查机制、建立社会公共诚信记录等。

注释:

章剑生:《论行政行为的告知》,载《法学》2001年第9期。

江苏省公安厅:《江苏省公安厅关于印发江苏省公安机关告知服务制度实施细则的通知》,载《江苏省人民政府公报》2005年第16期。

胡永鸣:《“告知承诺”挑战“图章审批”》,载《人民法院报》2002年10月16日。

李孝猛:《告知承诺制及其法律困境》,载《上海政法学院学报》2007年第1期。

滦县县委信息中心:《国土局实施行政告知制度为矿山企业提供优质服务》,载 <http://www.luanxian.gov.cn>, 2007年12月10日。

南京市人民政府:《市政府关于印发南京市企业登记注册“告知承诺制”实施办法的通知》,2005年6月29日。

[美] 特里·库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,中国人民大学出版社2001年版第63页。

(作者:卓越,厦门大学公共事务学院副院长、教授、博士生导师;卓萍,厦门大学公共管理系博士生)

(责任编辑:李义天)