

# 我国行政法律在行政主体信息义务制度设计上的缺失及其立法建议

□叶才勇 陈晓明

在现代社会，人们对公民的知情权赋予了愈来愈多的关注。知情权是一项基本的人权，是建立现代民主政治和信息化社会的基础性权利。在我们社会主义国家，人民是国家的主人，国家机关工作人员是为人民服务的公仆，主人有权依法了解、知悉公仆的一切活动情况，并依此对公仆作出切实有效的监督。通过立法设定行政主体的信息义务、保障公民的知情权利，是实现公民知情权最基本的途径。本文从发挥人大立法职能的角度，对我国现行行政法律在行政主体信息义务的制度建构方面作一些思考，以就教于大家。

## 一、我国行政法律在行政主体信息义务上的缺失

行政主体的信息义务是现代行政法律关系的一个重要概念。由于行政主体处在国家政权体系的一个环节上，行政主体在法律规定的范围内对立法机关负有信息报告的义务；在司法机关对行政主体进行司法审查过程中，行政机关对司法机关也负有信息举证义务；而且，上下级行政机关之间也存在相互提供信息的义务。本文所指行政主体的信息义务，是指行政主体在行使行政管理权时所应承担的向行政管理相对人提供信息的义务。对行政管理相对人而言，获取行政信息是自己的一项权利；而对行政主体而言，向行政管理相对人提供信息则是其义务。

从我国现行法律、法规的立法实践看，以立法的形式建构行政主体的信息义务，赋予公民获取行政信息的权利，保障公民知情权的实现，散见于我国现行法律、法规条文之中。一类是创设比较完整、明确的：如涉及处罚行为的行政处罚法第三十一条“行政机关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、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利”的规定，对行政机关的“告知”义务和行政相对人享有行政机关信息告知的权利作了比较明确的规定。又如涉及公民生命和身体健康利益的突发公共卫生事件应急条例，对政府机关的信息披露义务作了较具体的规定。

另一类是在立法条文中虽有设制，但不具体、不明确：如产品质量法第十五条规定国家产品质量监督部门对可能危及人体健康和人身、财产安全的产品进行抽查监督，并应当定期发布公告。又如传染病防治法第二十三条规定国务院卫生行政管理部门应当及时如实通报和公布疫情。应当说上述两部法律已经注意到了行政主体的信息义务的立法设制，但如何履行这个信息义务？有些什么程序？等等，就不够具体明确。

还有一类是完全没有对行政主体的信息义务作任何立法设制规定的。如涉及公民人身自由权利方面的治安管理处罚条例。该法制定于1983年，后虽经1994年修订，但通篇除了赋予公安机关的处罚权力之外，没有对公安机关的处罚行为作任何义务性的设制；公民作为相对人除了接受公安机关的行政处罚之外，对可能关系自己人身自由的切身大事毫无知情权。从现代行政法学的理念看，行政机关缺失告知义务的治安管理处罚条例的制度设计是违背行政法制的精神的，与现代行政制度文明的要求尚有很大差距。我们通常说，制度好可以使坏人无法做坏事，制度不好可以使好人无法做好事，甚至走向反面。一段时期以来，群众对少数公安干警吃、拿、卡、要的霸道作风深为不满。对此，我们是不是也可以从这种权利义务明显不对等的制度设计的缺失上寻找一些原因呢？又如涉及公民用药安全和健康利益的药品管理法第四十五条规定了县级以上卫生行政部门行使药品监督检查职权，检查的结果如何，广大群众是很关心

的，但法律在设制上并没有要求行政机关应当向社会、向广大群众如实及时公布检查情况。公民的知情权在制度上得不到保障，这不能不说是一个遗憾。

纵观我国现行行政法律、法规，虽然有些在制度设计上也注意到行政主体的信息义务的设制问题，在保障公民信息权、知情权方面起到了一定作用。但总的来看，我国现行法律、法规，在重视对行政主体的信息义务的立法设计上还是很不够。

## 二、行政主体信息义务的建构对公民知情权实现的意义

重视和完善对行政主体的信息义务的立法，是十分必要的。

第一，这是实现人民当家作主权利的需要。党的十六大在提出发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明重要目标之后指出，要进一步扩大公民的知情权、参与权、选择权和监督权。知情权是民主社会的基石。没有知情权，就不可能谈得上实现人民民主社会，也不可能真正实现社会主义政治文明。如果公民对政府工作的开展情况根本不知情，就谈不上参与，也谈不上对政府进行有效的监督。当然，实现知情权的渠道是多方面的，但行政主体的信息义务的立法设制应该说是一项不可或缺的制度设计。

第二，这是推进依法行政、改革政府管理方式和防止腐败的内在要求。依法行政最基本的要求是政府必须按照法律规定的时限、方式和程序行使行政权力，在当代，更加突出政府行为的公开性和参与性。党的十六大就明确指出，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度；并指出，深化行政管理体制改革，需要进一步转变政府职能，改进政府管理方式，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。腐败现象的成因固然复杂，但其中有两非常重要的原因不可忽视，一是权力高度集中，缺少监督机制；二是权力的运作缺少透明度，容易搞暗箱操作，甚至使拥有信息的官员产生“信息寻租”行为，进行权钱交易。重视行政主体的信息义务的立法设制，把广大群众获取行政管理的信息作为一项权利确立下来，有利于扩大公民的知情权、参与权、监督权，有利于促进依法行政，有利于防止和克服腐败。

第三，这是世贸组织对WTO成员国政府透明度的基本要求。我国已经加入WTO。WTO对政府信息公开提出了两大原则：一是公开性原则，二是透明度原则。政府作为WTO在本国贸易体制和相关法规、政策和措施的最主要制定者和执行者，必须通过各种方式公开自己的信息，如果没有公开，则这些未公开的法规、政策和措施将对其他成员国不产生效力。

第四，这是维护社会稳定的需要。行政主体的信息义务通过立法的形式作为一项制度确立下来，对于维护社会稳定的作用主要体现在两方面：一是可以改善干群关系，化解人民内部矛盾；二是可以提高社会的自主能力和心理承受能力。当前一些地方的干群关系紧张，有的甚至出现矛盾激化的情况，影响到社会稳定。其中一个重要原因就是这些地方的政府机关及其工作人员作风不民主、办事不公开，习惯于暗箱操作，损害人民群众的利益。从社会心理承受能力角度看，随着以互联网为特征的信息社会的到来，信息已经成为人们基本的生存方式和交流手段，只有让信息自由流动，让公众能充分行使知情权，才能不断增强社会的自主能力和公众的判断能力、心理承受能力。社会的自主能力和信息的公开程度是成正比的。政府主体只有勇于承担信息公布的法定义务，才能起到维护社会稳定的积极作用。

## 三、几点建议

行政主体的信息义务的制度设计，从实质上说是要在法律上设制行政机关公布行政信息的义务、赋予行政管理相对人获取行政信息的权利。这对行政机关来说，需要进一步从“官本位”的思维框框中解放出来，逐步实现由“管理型”的政府向“服务型”的政府转变。对立法机关来说，需要进一步从“管民”的立法理念向“利民”的立法理念转变，从设制单一的行政管理权力的立法理念向同时设制行政权力与行政责

任相一致的立法理念转变。具体来讲，为做好行政主体的信息义务的立法设计，当前尤其需要在以下几方面作出努力：

第一，重视公民权利。立法机关通过立法确立行政主体的信息义务，就是为了从法律上保障公民的知情权。因此，在立法工作中，把行政机关的信息义务作为行政相对人获取行政信息的一项基本权利来看待，有利于在现行法律、法规中对行政主体的信息义务的立法设计，有利于公民知情权的实现。

第二，体现公开原则。现代文明社会是个信息共享的社会，现代文明政府也必然是个“阳光政府”。广大立法工作者有必要避免传统思维方式的影响，通过法律制度的形式把公开作为原则确立下来，从而体现社会主义国家行政信息公开的基本精神。

第三，规定免费制度。随着信息社会的到来和信息经济价值的凸显，行政机关为了部门利益垄断行政信息、进行信息寻租的现象时有发生。为了克服这种现象并避免出现新的乱收费现象，在立法中确立行政主体的信息义务的同时，规定行政机关不得借信息的公布谋取利益是非常必要的。如我国行政处罚法在这一方面做出了示范，该法第四十二条具体明确了行政机关组织听证制度的义务（听证制度的设立实际上就是行政主体的信息义务的一方面），并明确了行政相对人不承担组织听证的费用。从法理上讲，既然行政信息的公布是作为一项义务来确立的，就不能由行政相对人承担信息公布的费用，这有利于杜绝产生新的权钱交易和乱收费现象。

第四，理好几个关系。以立法形式确立行政主体的信息义务，使行政相对人能获得行政事务的知情权。但这种知情权随时随地都有可能同国家、集体和他人的利益发生一定的冲突。任何公民享有宪法和法律赋予的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。因此，立法机关在对行政主体的信息义务进行立法设计时，一是要妥善处理行政相对人的知情权和第三人的隐私权的关系；二是要妥善处理行政相对人的知情权与第三人的商业秘密的关系；三是要妥善处理行政相对人的知情权与行政机关内部的和行政相对人利益无关的办事制度的关系；四是妥善处理行政相对人的知情权与国家保密法和其他法律规定的不予公开的国家秘密的关系。

（作者：叶才勇，华南师范大学法学院；陈晓明，广东省人大常委会办公厅）

