

# 论行政行为的告知

●章剑生

**【内容摘要】** 行政行为的告知是行政程序法中一个重要制度。本文通过对行政行为告知的释义、合法要件、基本内容以及行政行为告知瑕疵的认定和法律救济等问题的论述,旨在为我国将来制定的“行政程序法”中确立科学的行政行为告知制度提供理论依据。

**【关键词】** 行政行为 告知 行政程序法

## 一、行政行为告知的释义

行政行为的告知,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。行政行为的告知对行政主体来说是一项法定职责。这意味着行政主体如不履行这一法定职责,它应承担相应的法律责任;行政行为的告知对行政相对人来说是一项获得行政行为内容的法定权利,这意味着在行政主体不履行该法定职责时,行政相对人有权启动相应的法律程序,请求行政主体履行告知义务或者救济受损害的合法权益。在行政程序法中创设行政行为告知程序,既是对行政相对人人格的尊重,也是防止行政主体滥用职权的法律机制。

行政行为的告知具有如下法律特征:

1. 附属性。行政行为告知的附属性,是指告知作为行政主体实施的一种行政程序性行为,它是依附于一个独立的行政行为之上;没有一个独立的行政行为,告知行为就没有依托。由此可见,行政行为告知本身并不具有独立的法律价值,只有当它与某一个特定的行政行为联系起来时,才有必要将其纳入行政法研究的视野。行政行为的告知一般不直接减损行政相对人的权利或增加行政相对人的义务,但它可能会影响行政相对人行使权利或承担义务。因此,行政行为告知本身的问题可能会波及行政行为的法律效力。附属性说

明了行政行为告知是一种方法,可以广泛地适用于各种行政行为,同时还表明了行政行为本身与告知行为之间存在的主从关系。

2. 程序性。行政行为告知的程序性,是指告知作为行政主体在行政程序法上义务性行为,它与行政主体在行政实体法上作出行政行为的权力性行为相对。由于在行政法律关系中行政主体所拥有的支配性地位,强调行政行为告知的义务性具有不言而喻的法治意义。传统的法学理论不重视或者看不到程序法上权利和义务的独立价值,进而将法律程序安排在非常次要的地位。现代法学理论重塑了法律程序的应有地位,并导出如下一个基本规则:法律主体所拥有的实体法权利与程序法义务成正比,与程序法的权利成反比;法律主体应履行的实体法义务与程序法权利成正比,与程序法义务成反比。程序法与实体法如此紧密的关系在行政法上产生的结果是,行政主体在行政程序法上的行为是否合法,将直接影响其根据行政实体法作出的行政行为的合法性。

3. 裁量性。行政行为告知的裁量性,是指行政主体可以根据具体情况选择最适宜的方法实现告知的法律目的。告知的法律目的是为了给行政相对人为维护自己合法权益行使抗辩权提供必要的条件。为此,法律预先设立了多种告知方法,以应付不同案件的需要。不同的告知方法由于预设的情况不同,对行政相对人的

影响也有所不同。这就要求行政主体在选择告知方法时,应当将所选择的告知方法对行政相对人的不利影响减少到最低限度。行政主体在决定告知方法上的裁量性,决不意味着行政主体因此就有了没有任何限制的决定权,它仍然必须遵守行政法上的一般原则,如必要性原则、禁止恣意原则等。行政主体滥用行政行为告知方法上的裁量权,根据法治原则应产生对行政主体不利的后果。

## 二、行政行为告知的合法要件

根据行政行为合法性的一般原理,行政行为告知的合法性要件应当是:

### (一)行政行为告知必须由行政主体作出

行政主体是指具有独立的管理公共事务职能的组织,它可以自己的名义在法定管辖范围内自主地处理各种行政事务,并承担由此产生的法律责任。行政行为的告知虽然不是一个独立性的行政行为,但它是一个与行政行为密不可分的从行为。因此,行政行为的告知也必须由行政主体作出,其他组织如替代行政主体作出告知行为,必须事先经行政主体委托,其他组织替代告知行为所引起的法律后果都应由委托行政主体承担。

行政行为告知的主体必须是行政主体。这是由告知与行政行为的关系所决定的。行政行为是行政主体依职权作出的、影响行政相对人合法权益的行为,而行政行为的生效前提则是行政相对人知道或者应当知道该行政行为的存在。因此,行政主体必须将行政行为依法告知行政相对人,行政行为才能产生法律上的效力,才能产生行政相对人应当服从义务。

### (二)被告知的行政行为必须依法定程序到达行政相对人

行政主体行使职权过程中实施的行政行为如影响到行政相对人合法权益,行政主体必须通过法定程序告知行政相对人。这里的“告知”应当界定为“法律上的

到达”,其基本内容是,被告知的行政行为在经过了一个法定程序之后,已形成了行政相对人充分了解被告知的行政行为的客观条件,在法律上可以推定它已经到达了行政相对人知悉范围。<sup>①</sup>如行政主体在当事人户口所在地公告行政处罚决定书,在经过了法定期限后即可视为该行政处罚决定书在“法律上”已经到达了当事人,该行政处罚决定即可生效。

### (三)行政相对人已知悉被告知的行政行为

行政公正原则最基本的要求是行政相对人应当有权知悉可能影响他合法权益的行政行为,以确保行政相对人有效地行使申辩权。然而,行政相对人知悉被告知的行政行为不是客观上的实在状态,而应是法律上的推定结果,<sup>②</sup>也就是说,这里的“知悉”是基于行政主体告知行为的事实,推定行政相对人已经知悉被告知的行政行为,而事实上行政相对人可能确实还不知道被告知的行政行为。如以公告方式进行的告知,在经过法定期间之后就应推定行政相对人已知悉被告知的行政行为,但实际上行政相对人可能由于种种原因确实不知道这一行政行为。这里的“知悉”有两种情况:(1)行政相对人确实知道被告知的行政行为,如当场送交的行政处罚决定书;(2)行政相对人确实不知道被告知的行政行为,但因符合法定条件而被推定为知道被告知的行政行为,如依公告程序告知行政行为。这两种情形都是行政行为告知的合法要件之一。

## 三、行政行为告知的基本内容

### (一)行政事项的告知

行政程序包含了行政相对人的参与程序。没有行政相对人参与的行政程序是一种不正当的行政程序。“程序性的正当程序概念的意思是,正式行为必须符合对个人的最低公正标准,如得到充分通知的权利和在作出裁决之前的有意义的听证机会等。”<sup>③</sup>在行政程序中,行政主体掌握着行政活动的各种信息,始终处于主动的、优越于行政相对人的法律地位。行政程序如何进

<sup>①</sup>“法律上的到达”和与之相对应的“事实上的到达”是行政行为告知结果的两种状态。事实上的到达是指行政相对人客观上确实知悉了被告知的行政行为。如行政主体将行政处罚决定书当面交给当事人。如果采用“事实上的到达”作为告知的标准,那么,不仅不利于提高行政效率,确保行政主体有效地行使行政权,而且行政相对人也可能借口不知道行政行为,从而导致行政行为无法生效。本文采用“法律上的到达”的告知标准。

<sup>②</sup>法律上的推定是指从某一事实推出另一事实的一种方法。西方法学上对推定较权威的解释是:“从其他已确定的事实必然或可以推断出的事实推论或结论。”参见《牛津法律大辞典》(中文版),光明日报出版社1988年版,第714页。

<sup>③</sup>[美]欧内斯特·盖尔霍恩、罗纳德·M·利文:《行政法和行政程序概要》,黄列译,中国社会科学出版社1996年版,第119页。

行在很大程度上取决于行政主体的意志。因此,要保证行政相对人有效地参与行政程序,行政主体必须将有关行政行为的事项告知行政相对人,为行政相对人有效地参与行政程序提供条件。

根据行政法学的一般原理,可以列入告知的行政事项主要有:

1. 拟制行政行为的依据。拟制行政行为是行政主体根据掌握的事实和法律依据,对将要作出的行政行为所作的一种意思表示。<sup>①</sup>这种意思表示是一种未定型的行政行为。为了提高行政相对人对行政主体作出的行政行为的可接受性程序,行政主体应当在正式作出行政行为之前,将可能成为以后作出行政行为的依据告知行政相对人。这既是对行政相对人人格上的尊重,为行政相对人行使抗辩权提供必要的条件,也有利于行政主体正确认定事实和适用法律。拟制行政行为依据的告知以正当法律程序为法理基础,这一正当法律程序原理在导入行政程序之后,可演绎出如下基本内容:行政相对人基于正当的法律程序不再是任行政权自由支配的客体,而是具有独立人格的主体;当行政行为可能影响行政相对人的合法权益时,应当事先告知行政行为的事实和法律依据,以确保行政相对人行使抗辩权的有效性。

2. 陈述意见的机会。行政相对人获知拟制行政行为的依据是为其向行政主体陈述意见的前提。但是行政相对人能否陈述意见,又取决于行政主体所提供的机会。这里的“机会”主要由时间、地点等要素构成的一个对话空间。行政主体在行政程序进行到适当的时候,应当将陈述意见的时间、地点等通过法定程序告知行政相对人,以保障行政相对人抗辩权的实现。

3. 行政救济的途径和期限。“有权利必有救济”。这意味着行政相对人在不服行政主体作出的行政行为时,有通过法定途径在法定期限内获得救济的权利。然而国家机关纵横交叉,层级复杂,一般公民很难明了国家机关之间的关系。为了确保行政相对人及时行使行

政救济权利,行政主体在作出行政行为时,即负有告知行政相对人救济的时间、方式和向何种机关请求救济等的义务。

关于行政救济途径的告知问题,我国近来的行政立法和司法解释日渐重视,如行政处罚法明确规定了行政处罚决定书应当载明的事项之一,就是应当告知行政相对人不服行政处罚决定时,申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限。<sup>②</sup>对于行政主体不依法告知行政相对人行政救济的途径和期限的,将产生对行政相对人有利的法律结果。<sup>③</sup>这些法律规定对于督促行政主体履行告知义务必将产生积极的作用。

## (二)行政行为的告知

行政主体作出行政行为只有通过告知才能产生对行政相对人的法律效力。因此,行政行为的告知在行政法上是行政行为生效时间的必要条件。这意味着任何一个行政行为必须附带告知行为才能对行政相对人产生法律效力。行政主体作出的行政行为在没有告知行政相对人之前,只能作行政行为是否成立的判定。所以,为了实现行使行政权的目的,行政主体应当依法定程序将作出的行政行为告知行政相对人。

行政行为的告知可以分为两种方式:

1. 实际告知。实际告知是指行政主体当面将作出的行政行为告知行政相对人,为其了解,进而接受行政行为提供一个必要的条件。实际告知的标准是行政相对人只要他愿意就可以便捷地、低成本地获知行政行为的内容。“一般说来,把通知送达至受达人乃是保证通知真正被收到的最好方法,也是使个人感到审讯的正规性的最好方法。”<sup>④</sup>在实际告知方式的选择中,其便捷、低成本不能只体现在行政主体履行告知义务的具体行为上,更重要的应当是行政相对人了解行政行为内容的方式上。如公告形式的告知,行政主体只有在其他告知方式不能产生实际告知结果的情况下才能采用。因为,公告在所有的告知方式中是最不利于行政相对人了解行政行为的一种告知,行政主体应当尽可能

<sup>①</sup> 关于拟制行政行为依据的告知,我国行政处罚法已有明确的规定。该法第31条规定:“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。”该法第41条进而规定了行政机关如不履行第31条的告知义务,将导致其所作出的行政处罚决定不成立的法律后果。

<sup>②</sup> 参见《中华人民共和国行政处罚法》第39条。

<sup>③</sup> 《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(2000年3月10日)第41条规定,行政机关作出具体行政行为时,未告知公民、法人或者其他组织诉权或者起诉期限的,起诉期限从公民、法人或者组织知道或者应当知道诉权或者起诉期限之日起计算。

<sup>④</sup> [美]伯纳德·施瓦茨:《行政法》,徐炳译,群众出版社1986年版,第252页。

少用。

2. 推定告知。推定告知是指行政主体在无法当面将行政行为告知行政相对人时,通过法定的其他方式实施告知行为,并据这种告知行为所产生的结果推定已将行政行为告知了行政相对人。推定告知的法理基础是行政权运作效率的需要,因为,如果要求行政主体在任何情况下都必须将行政行为当面告知行政相对人,有时不仅做不到,而且还会严重影响行政效率。推定告知对行政主体行使行政权不言而喻会产生相当的便利性,但对行政相对人来说可能是不公正的。如邮寄送达中由他人代为签收的行政法律文书,可能因种种原因未能到达行政相对人手中,行政相对人因此根本无法知道行政行为的内容,但在法律上,只能认定行政相对人已经知道了行政行为的内容,行政行为也因此生效。所以,推定告知最好是作为实际告知的一种补充,在适用上确立一种先后次序,即在实际告知无法进行或者需要很高的行政成本时,再采用推定告知。

为了确保行政行为告知的便捷、有效,行政主体在履行行政行为告知义务时,必须遵守以下两条基本规则:

1. 依法定程序告知。依法定程序告知是指行政主体履行告知行为必须根据预设的法定程序进行,并接受法定程序的约束。行政主体的告知行为是一种权力性行为,只有受到法定程序的约束,才能确保其行使符合法律目的。依法定程序告知这一规则表明,如果行政主体作出的行政行为告知违反了法定程序,将对其所告知的行政行为的法律效力产生不利于行政主体的后果,并可成为行政相对人提起行政救济的法定理由。

2. 内容完整告知。内容完整告知是指行政主体应当将行政行为的全部内容毫无保留地告知给行政相对人。行政法理分析显示,行政行为应当由以下几个部分构成:其一,行政主体和行政相对人,它们分别是行政行为的行為人和承受人,构成行政行为的主体要件;其二,作出行政行为的理由,这些理由应当包括法律事实、法律规范和裁量理由;其三,行政相对人具体的权利或义务及其实现的方式;其四,行政相对人不服行政行为的救济时间、方式及受理机关等。行政主体应当将上述内容完整地告知行政相对人。行政行为如以口头形式作出的,行政主体应当将行政行为的主要内容简要地告知行政相对人。

#### 四、行政行为告知的瑕疵及其法律救济

##### (一)行政行为告知的瑕疵

行政主体在实施行政行为的告知过程中产生的各种行为缺陷和错误,称之为行政行为告知的瑕疵。行政行为告知的瑕疵直接与法治行政原则相抵触,但长期以来一直受到我国行政法学的冷落。从实践中反映出的情况看,行政行为告知的瑕疵主要有以下三种情形:

1. 没有告知。没有告知是指行政主体没有将作出的行政行为通过法定程序到达行政相对人,即予执行或者申请法院强制执行。没有告知作为一种行政行为具有如下法律特征:其一,它是一种不作为的行政行为。这种不作为有时表现为行政主体不是没有实施任何行为,而是它没有履行法律规定的行政作为义务。因此,在某种情况下行政主体实施了似是而非的告知行为,但因这种告知行为是行政主体违反了行政作为的义务,因而也是属于没有告知的情形,如行政主体明知行政相对人已经搬迁他处,但仍将行政法律文书邮寄到他的原住处,导致行政相对人无法收到行政法律文书。其二,被告知的行政行为是一种不具有公定力的行政行为。所谓行政行为的公定力,是指行政行为一经作出即具有被推定合法有效的法律效力。这里的“作出”包括行政行为已具备了成立要件和已告知行政相对人两个要求。行政行为没有达到“作出”的上述要求,虽已具备了行政行为成立要件,该行政行为仍不具有公定力。

从行政实践状况看,行政行为没有告知可以分为两种情况:(1)行政主体没有实施任何行政行为的告知,称为实际没有告知。实际没有告知的结果是:其一,行政行为仍处于内部行政程序中,不能对外发生法律效力;其二,承受该行政行为的行政相对人不受该行政行为的约束。(2)行政主体实施了某种行政行为的告知行为,但因告知行为违法而不产生告知的法律后果,称为视为没有告知。如实践中有的行政主体将行政决定书以邮寄包裹拆开后才发现它是不愿意接受的行政决定书。这是一种较为典型的视为没有告知。视为没有告知的结果应当是:其一,虽然行政主体有告知的行为,但因为其违法而不能产生预期的法律效力;其二,对承受该行政行为的行政相对人不能产生拘束力,即使行政相对人实际上已知道行政行为的内容。

2. 对象错误。对象错误是指行政主体将作出的行政行为告知了行政相对人之外的人,从而使行政相对人无法了解行政行为的内容。行政主体必须将行政行为依法告知行政相对人,这是法治行政的基本要求之一。对象错误主要有两种形式:

(1)法律文书上行政相对人的错误导致告知对象

错误。法律文书是行政行为的一种载体形式。在实践中,在法律文书上出现对象错误而导致告知错误的,有两种表现形式:其一,虽然法律文书上的行政相对人与实际上行政相对人的名称发生差错,但并没有发生张冠李戴的错误。其二,法律文书上的行政相对人与实际上的行政相对人的名称发生差错,在实际中发生了张冠李戴的错误。

(2)行政主体告知的行政相对人错误。这种情况是指,行政主体在法律文书上列的行政相对人的名称是正确的,即将行政行为告知给行政相对人之外的人,从而导致行政行为告知错误。如行政主体将行政行为告知给与行政相对人同住的未成年人员等。在这种情况下,被告知的行政行为不能对行政相对人发生法律效力。理由是,其一,被错误告知的人不是法律上的义务履行人,对没有法律义务的人增加法律义务是违反法治原则的;其二,被错误告知的人有时无法履行行政行为所设定的法律义务,尤其是与人身有关的法律义务。

3. 程序违法。程序违法是指行政主体没有根据法定程序将行政行为告知行政相对人。法定程序是对行政相对人合法权益重要保障,更重要的是对行政职权正当行使的有效制约。行政行为的告知程序是否被遵守,直接关系到行政相对人的合法权益能否获得切实有效的保障。一般来说,程序违法主要有以下几种情形:

(1)超过时限。行政主体没有在法定的时限内将行政行为告知行政相对人,则构成行政行为告知“超过时限”。及时告知既是行政相对人的权利,也是行使行政职权效率的要求。例如,我国行政处罚法第40条规定:“行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人;当事人不在场的,行政机关应当在7天内依照民事诉讼法的有关规定,将行政处罚决定书送达当事人。”

(2)顺序颠倒。行政行为告知作为一个行为过程,它是由若干步骤构成的,各个步骤之间都有先后顺序,如同链条一环紧扣一环。如行政主体不得先要求行政

相对人填好送达回证,几天后再交付行政法律文书,或者是口头要求行政相对人履行了义务之后,再书面告知行政行为等。行政行为告知的顺序颠倒紊乱了行使行政职权的正常次序,容易出现行政职权恣意、反复无常等滥用职权的现象。

(3)步骤缺损。行政主体告知行政行为在没有完成前一步骤的情况下直接进入了下一个步骤,从而完成行政行为的告知,称为步骤缺损。如在没有进行直接送达等步骤之前,即进行公告送达,或者在留置送达中缺少第三人的证明等。行政行为告知步骤的缺损,可能会损害行政相对人的合法权益,影响行政相对人及时行使行政救济权。

## (二)行政行为告知瑕疵的法律救济

行政机关行政行为告知瑕疵涉及到被告知的行政行为合法性,受此影响的行政相对人应当有法律救济的权利。对行政行为告知瑕疵的法律救济可以分两种情况分析:

1. 行政行为告知实体瑕疵。行政行为告知实体瑕疵主要是没有告知和对象错误。它产生的法律结果是:其一,行政机关实施的行政行为无法达到法律预期的目的,导致行政行为不能生效,对行政相对人不产生约束力;其二,对行政相对人的合法权益可能产生实际的损害。因此,行政相对人可以对行政行为的告知行为本身提起行政复议或者行政诉讼。

2. 行政行为告知程序瑕疵。行政行为告知程序瑕疵主要是程序违法。值得注意的是,行政行为告知程序瑕疵有时并不影响行政相对人知悉行政行为的内容。因此,基于行政效率的要求,行政相对人可以在等到行政程序结束后,在对被告知的行政行为不服而提起行政复议或者行政诉讼时,行政行为告知程序瑕疵作为一个不服理由提出来,请求复议机关或者司法机关予以审查。

(作者单位:浙江大学法学院)

(责任编辑:杨寅)