

WTO 与我国行政公开

[作者] 张鹏, 黄珈庚

[单位] 武汉大学法学院, 华中科技大学法学院

[摘要] 随着入世的临近, 我国的行政公开制度如何与之接轨, 是一个严峻的考验。本文从我国行政公开的现状, 存在的问题入手, 通过分析 WTO 中相关透明度规则的要求, 通过指出树立相关的行政公开的理念, 寻求解决的方法。为了完善我国的行政公开制度, 本文指出了近期和远期的解决途径。

[关键词] 行政公开, WTO, 透明度, 了解权

WTO 规则主要是行政法规则, 主要是对行政主体及行政行为的要求。它要求政府在国际贸易中履行自己的承诺。WTO 中的透明度原则要求各成员方将有效实施的有关管理对外贸易的各项法律、法规、行政规章、司法判例等迅速加以公布, 以让其他成员方政府和贸易政策经营者熟悉; 各成员方政府之间或政府机构之间签署的影响国际贸易政策的现行规定和条约也应加以公布; 各成员方应在其境内统一公正和合理地实施各项法律、法规、行政规章等。该原则的主要目的就是防止和消除成员方政府的不公开行政管理造成的歧视待遇和由此给国际贸易带来的障碍, 监督成员方政府执行世界贸易组织各项协议和履行市场开放的承诺, 它对各成员方政府行政行为公开化提出了较高的要求。那么在即将踏入 WTO 大门之际, 我国的行政公开现状如何, 能否胜任? 为了贯彻依法行政, 为了符合 WTO 的要求, 我们应树立何种行政观念以及如何寻求积极的对策从而不断完善我国的行政公开制度? 这些将是本文所要探讨的问题。

有效的公开和政治监督要求详细了解行政机关的活动情况。如果不了解掌握在政府手中的记录, 公民大概就难以决定行政机关是否忽略了违法行为。此外, 一旦秘密行使行政权利, 便很容易造成滥用权利而侵犯公民的基本权利。再有, 披露未公开的“秘密法律”, 可服务于公众利益, 帮助公民了解他们的行为是否有可能导致强制行动。[1]

行政公开原则是指行政主体应当向行政相对人和社会公开其行政行为的一项原则。[2] 行政公开是一个当代性的行政法基本规则。我国曾经长期实行经济和社会的集中管理, 政府管理部门习惯于对所属单位使用直接命令的管理形式, 没有向社会公开的必要, 也没有形成管理公开化的传统。在行政公开制度方面, 存在以下一些问题: 1、作为拥有最大数量和价值的信息的政府机构至今为止也没有明确的法律、法规来制约其权利。许多掌握在政府部门手中的信息, 公众无法通过合法的途径获得。这样, 信息成了一些官员谋取私利筹码。通过信息封锁和信息垄断, 一些部门和个人坐拥渔利, 腐败滋生。2、黑箱操作式的内部文件大量存在。这涉及到行政机关规范性文件的公开化问题。而这种规范性文件多数属于行政主体的内部文件。并未向社会公众公开。3、在“条条”、“块块”的行政管理体制下, 在条上实现统一时, 在块上往往存在冲突。在多头的立法格局下, 立法的无序与不法律、法规及规章之间的冲突, 部门利益或地区利益斗争等比比皆是。缺乏透明度存在冲突往往是经常性的。[3] 4、没有普遍树立这样一种观念, 即将行政行为作为一个过程来看待, 让相对人参与意思表示, 而不是将行政行为仅仅当作一个最终决定。5、特别是, 如有的学者指出, 现有的行政法机制对涉及贸易的法律、法规、规章和其他规范性文件及一些行政决定在公开性方面已

不能满足 WTO 中的透明度原则的要求。这也是为什么自 1986 年中国申请加入关贸总协定以来，透明度问题一直是谈判的议题之一。[4]

二

本世纪 40 年代，西方国家出现了“了解权”这一新的政治权利概念。意指公民了解政府的情况是现代民主政治不可缺少的权利，为了实现这一权利，政府活动应当公开化，除了必要的保密以外，应当充分地向社会公开。

我们知道，19 世纪的古典行政法是以“个人本位”为人文精神的，它在公共利益与个人利益关系上的价值判断是相互冲突，因而在行为关系上的理念就是竞争或对抗。即政府与公民间的行为关系是一种命令与服从关系。但是 20 世纪以来的现代行政法是以“社会本位”为人文精神的。它在公共利益与个人利益关系上的价值判断是互相一致。因而在行为关系上的理念就是服务与合作。即政府与公民之间的行为关系是一种服务与合作的关系。行政行为是行政机关在公民的参与下所作的一种服务行为。[5] 服务与合作意味着在行政行为的发生和形成过程中的行政主体与相对方的信任与沟通，信任与沟通是行政法制的必经之路。[6] 信任意味着道德上的诚实，信任与诚实要求行政主体切实履行告知之义务。在行政法上的要求，就是行政法律关系的一方当事人不得以自己所拥有的信息，使对方陷于错误。[6] (223) 对于已做出的行政行为，行政主体必须将所依据的事实和法律，所设定的权利和义务，请求行政救济的途径和时效告知之相对人。在行政法上，沟通意味着行政的公开化并向公众提供广泛的信息。[6] (234)

行政公开的价值可以概括为以下几个方面：1、行政公开有利于实现公民的当家作主权和行政参与权等民主权利。否则，相对人和公众就难以对行政主体的服务提供积极的合作。2、行政公开化有利于相对人和公众了解各种信息，实现公民在文化、社会和经济方面的权利。3、行政公开化有利于增长相对人和公众的知识，指导公民的行为。行政公开的内容涉及：1、行政法规和规范性文件；2、行政决定，包括行政处理、处罚、强制执行、裁决等各种决定；3、行政过程；4、档案资料，包括行政机关掌握的不涉及国家秘密和私人秘密的一切情况。可以说，行政公开化是行政民主的必然趋势和行政沟通的重要形式以及取信于民的有效途径。随着我国政体改革的深入和依法行政的提出，行政公开也是被提了出来，但至今尚未有相应的立法。

在 1997 年的中国加入世贸组织的议定书中透明度是重要部分。其中规定：1、中国执行的有关 WTO 的规定及措施，必须是已经公布的和可以易于获得的；2、WTO 的有关规定及措施在公布之后实施之前，应有一个向有关部门提出评论的期间；3、中国建立或者指定咨询点，其义务是应有关于任何个人和企业的要求提供上述应当公布的措施的全部有关信息；4、中国应当创立或指定官方刊物，专用于公布上述的有关规定和措施。应该说，这些规定及中国入世后，对我国来说是个重要的改革机遇。为了与世界接轨，更是为了完善我国的行政法制，推进行政公开化的实现。我们应该修改已有的或制定相关的法律，以期建立我国的行政公开制度。

三

中国入世之后，温和、服务型的行政权作用方式将为明显，政府将承担更多的服务职能，要“以服务导向代替传统的政府中心主义。”[7] WTO 中的透明度原则，正是体现了政府与相对人之间的服务与合作的行为关系理念，对我国的行政公开制度产生强烈的冲击。GATS 对

透明度原则的要求是：现行有效的所有贸易规定，应予迅速公布；成员方采取的提高进口货物关税和其他税费的征收率等，非经正式公布，不得实施。GATT1994 对公布和实施的贸易条例的要求是：成员方应以统一、公开和合理的方式实施所有应予公布的法律、条例、判决和决定；同时 GATS、GSTT 都规定各成员国政府必须设立咨询点。而且，WTO 建立了 TPRM（贸易政策审查机制），要求各成员向贸易政策评审机构定期报告贸易政策及实践。

因此，为符合 WTO 中的透明度原则的要求，我国行政公开制度急需完善的是：1、设立咨询点。目的是为了成员国以及国内各市场参与主体及时了解成员国政府的法律、法规与其他规范性文件、技术信息，并进行答复和提供相应信息资料的义务。2、建立统一审议机制。我国所有的涉外经济贸易法规、规章及其他规范性文件等必须公开。凡是不公开的，不予执行，杜绝暗箱操作。3、履行通报义务。目的是为了便于各市场参与主体了解和掌握各成员国内的游戏规则，促进公平与自由贸易。但以上的措施只不过是应时之需，解燃眉之急。然而，从长远来看，并不是解决问题的根本方法。

正如行政法治的实现，首先应具有良好的宪法和法律一样，行政公开是行政法的一个基本精神和理念。作为行政法治的一个原则，其实也需要建立与之相适应的法律和制度。我们认为，要真正实现行政公开，应采取以下措施：

（一）制定《政府信息公开法》。西方国家从 50 年代开始就相继制定了相关的法律，如 1951 年芬兰颁布的《文件公开法》，美国 1966 年制定的《情报自由法》，76 年制定的《阳光下的政府法》等。我国制定《政府信息公开法》是十分必要的：1、有助于最大限度的实现政府信息资源共享，促进政府与社会各界的服务与合作，满足社会各界对政府信息资源的需求。2、有助于公众对政府工作进行监督，使提供政府信息成为政府部门的一项法定义务。对于行政公开的落实有十分重要的意义。3、有助于塑造政府的民主形象。通过打破信息封锁和信息垄断，防止行政权被滥用，有助于遏止腐败。4、有助于我国行政公开法律制度与 WTO 规则的要求相衔接。制定《政府信息公开法》具有合理的宪法基础。如我国《宪法》第二条规定：“一切权利属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”其中，知情权是人民拥有的基本权利之一。人民有权了解政府信息。通过《政府信息公开法》规定政府信息公开的范围、方法、程序、法律责任救济等相关事项，从而达到政务公开的目的。

（二）制定以行政公开为核心原则的《行政程序法》。美国著名的大法官福兰克福特认为：“自由的历史基本上是奉程序保障的历史。”行政程序本身便具有使行政活动外化和公开化的功能。它使行政主体和公民能看见一切，知道一切；能判断一切，并自觉从事一切。[8]只有统一的《行政程序法》才是行政公开的载体，因为行政公开原则是行政程序法的核心。通过在《行政程序法》中以下的相应的程序制度：1、表明身份程序；2、通知程序；3、咨询程序；4、告知权利程序；5、说明理由程序；6、听证程序；7、辩论程序，从而使行政公开的原则和精神得以体现。虽然我国《行政处罚法》规定了处罚公开原则，《价格法》规定了听证会制度，但是有关行政公开的内容比较散乱，没有统一、完整的规定。同时，关于行政公开的规定远没达到法治行政的要求。通过制定统一的《行政程序法》，不但可以使行政公开原则得到系统的规定，同时也是完善我国行政程序制度，适应 WTO 的要求，实现法治的需要。

参考文献

- [1]（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[M]．北京：中国社会科学出版社，1996，90-91．
- [2]应松年．行政法学新论[M]．北京：中国方正出版社，1998，511．

- [3]吴雷,杨解君.试论依法行政[J].法商研究,1998,(5).
- [4]于安.WTO协定的国内实施问题[J].中国法学,2000,(3).
- [5]叶必丰.现代行政行为的理念[J].法律科学,1999,(6).
- [6]叶必丰.行政法的人文精神[M].武汉:湖北人民出版社,1999,215.
- [7]王世雄.规范政府管理方式,提高政府治理水平[J].新华文摘,2000,(10).
- [8]皮纯协.论行政公开与反腐倡廉[M].北京:社会科学文献出版社,1998,22-23

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=77>