

完善劳动保障违法案件公开制度

■汤洪源

摘要:劳动保障违法案件公开既属于政府信息公开法律制度之一,也是政府监管执法的新型实效性确保手段。公开劳动保障违法案件需要考虑其双重特性,根据具体情形进一步厘清监管目标,权衡案件公开之必要性,从扩大公开范围、选择适当的公开时机、统一主动公开的渠道和形式、区别对待公开内容等四方面予以完善,充分发挥监管执法手段的预防与惩处作用,建立规范全面的劳动保障违法案件公开制度。

关键词:劳动保障 违法案件 信息公开

自2004年《劳动保障监察条例》实施以来,依据该条例第二十二条之规定,各地陆续制定了劳动保障违法案件公开的规范文件并予以执行,使得劳动保障监察部门在其主要执法手段即事中的行政检查和事后的行政处理之外,增加了一个确保行政实效的手段。2008年《政府信息公开条例》颁布实施,劳动保障监察公布违法案件成为政府信息公开制度的重要组成部分。但是,违法案件信息的公开仍然敏感和具有争议性,如何依法权衡处理各方利益,需要进一步总结实践经验,完善现行公开制度。

■违法案件公开的双重特性

劳动保障违法案件公开既属于政府信息公开法律制度的调整对象,又兼具行政执法手段的特性,因二者的行政目标存在一定差异,故该制度的规范设计和实施必须同时考虑到上述双重特点。

特点一,政府信息公开制度的组成部分。违法案件公开具备政府信息公开的法律属性,目的在于保障公众知情权、规范行政执法权,建立和完善这一制度势必在政府信息公开的基本法律

框架内展开。虽然,《政府信息公开条例》并没有特定条款明确规定违法案件信息属于应当公开的政府信息,但是,劳动监察机构依法履行监督检查职责时,需要进行各种信息收集、整理分析和评价等活动,这一过程中所形成的违法事实认定和行政处理等信息是行政机关履行职责后必然产生的结果之一。根据《政府信息公开条例》对政府信息的界定,违法案件信息属于政府信息范畴,除了危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定以及涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等情形外,应当依法予以公开。在信息公开法律制度要求下,行政部门实际上承担了信息形成和信息公开两项法定义务^①。政府收集、制作和保存信息是其基础性义务,政府对其收集、制作和保存的信息予以公开是其附随性质的履行义务。公布违法行为查处信息,将促成执法机关对案件的动态管理,执法机关需要将所获得的违法行为信息分类,建立数据库,允许查询。

特点二,政府监管执法的新型实效性确保手段。不同于一般的信息公开,违法案件公开具有间接保证所预期的行政状态得以实现之功效,成为行政

机关实现行政目标的重要手段之一。这种以名誉作为干预客体的信息规制工具,突破了传统的行政行为范畴,将违法行为通过一定媒介向社会公开,依靠社会的非难对义务人形成心理压力,达到对合法状态的回归和对未来危害的预防,体现其制裁和预防的功能。违法案件公开将行政机关对相对人不利、消极的处置信息和评价予以公开,存在着行政效率、公众知情权与人格权的利益冲突,行政机关必须审慎把握违法事实公布的时机,平衡违法事实公布时的公共利益和个体利益。借助传统行政行为类型化的理论观察,目前违法案件公开的行政实践可以大致归类为声誉罚、公共警告、行政处罚结果公开形式及行政强制执行手段等四种性质^②,监管目标各有侧重,相应的适用范围和行政程序存在差异。

■违法案件公开的规范评析

劳动保障行政部门公开违法案件有行政法规直接授权,即《劳动保障监察条例》第二十二条,各地劳动保障监察的地方性法规相关条款与上述条例内容基本一致。同时,《政府信息公开条例》第二条、第九条、第十条、第十三

条、第十四条,《行政许可法》第六十一条第二款等都可以为劳动保障违法案件公开提供一般性的规范依据。鉴于《劳动保障监察条例》的授权条款相当笼统宽泛,而且早于《政府信息公开条例》,因而在违法案件公开的范围与方式等问题上,必须结合后者相关规定才能确定。

广东省较早颁布了《用人单位重大劳动保障违法行为社会公布暂行规定》,北京、天津、福建、河北、山西等省劳动行政部门先后于2006年和2007年制定出台了类似行政规范性文件。但上述行政规范性文件的突出问题是:

第一,从文字表述看,监管目标过于单一,人为限制了违法案件公开发挥其制裁与预防的功能,如挂牌督办的重大违法案件公布,仅限于因拒不履行法律义务等情形未能办结的案件。还有公布期限的措辞,如“公布期满仍未纠正违法行为或拒绝履行劳动行政处理(罚)决定的”,据此推论,如果出现所谓重大违法案件,只要相对人履行了义务,无论其影响恶劣程度或者是否属于当下社会治理热点、难点和重点,皆不予公布或不再继续公布,无疑削弱了这一新型监管执法手段的震慑警示效用。这种自缚手脚的规定,显然不符合劳动行政部门的初衷,不过考察近些年公布劳动保障违法案件的行政实践,已经对此有所突破。

第二,对该制度作为信息公开的意义认识不足,不能动态反映劳动保障监察执法权的行使,无助于规范执法权、保障知情权。由于上述规定都早于政府信息公开立法,而且立足于惩处震慑违法行为人,与一般信息公开存在差异,因而制度设计上并没有从行政公开的角度考虑相关问题,从公开内容、公开方式到公开时限等都做了简单化处理,对如何在信息公开法律框架下,推行违法案件公开欠缺思想重视和制度

衔接。

■ 劳动保障违法案件公开的基本原则

劳动保障违法案件应当以公开为原则,不公开为例外。劳动保障违法案件公开旨在利用道德惩戒,迫使义务人纠正或预防违反劳动法律制度的状态,同时,违法案件信息对于公众监督政府依法行政,评判社会违法状况,判定对自己处理决定的合理性等具有公共性^⑧。这些监管目标背后所追求的公共利益可以还原为劳动权和知情权两个基本权利,就此意义而言,劳动保障行政部门选择公开违法案件这一监管执法手段,具备正当性。但是,违法案件涉及个人信息,此类公开应当有限、适度,须根据违法情节、社会危害程度、公共政策需要等因素,在公开方式、范围、程序、时间等方面加以限制,在保障劳动者权益、公众知情权的前提下,避免对相对人利益的过度侵害。

■ 完善违法案件公开制度的建议

扩大公开范围

根据行政公开原则和《政府信息公开条例》,劳动保障监察查办的各类性质违法案件都应当纳入公开范围,不能将《劳动保障监察条例》第二十二条款解释为仅公开重大违法案件,其他案件不公开。而且这里的公开,从行政公开基本原理和整体实践趋势上讲,本意应当是主动公开。但是,考察我国当前行政实践,重大违法案件主动公开的的实施状况尚差强人意,规范性文件与实践各有偏差,我们不妨将所有案件主动公开的要求作为长远目标,近期可以先行确定为重大违法案件要主动公开,一般违法案件则依申请公开。

选择适当的公开时机

公布违法案件,需要在相对人的人格权、财产权与公众知情权、劳动权之间进行权衡,既要避免过早公开对相对

人造成不必要的声誉、财产损失,或者妨碍执法正常进行,还要确保公开手段的及时有效性。案件公开的时机视案件进展阶段有这样几个选择项:案件调查取证过程中;作出行政处理决定或移送司法机关之后;行政处理决定超过行政救济期限或者完成行政救济程序、产生最终形式确定力;行政处理执行完毕等阶段。对于可依申请公开的案件和需主动公开的案件,在公开时机的选择上,笔者认为,要做以下考量。

第一,依申请公开的,这里主要是一般劳动保障违法案件,公开的意义是政府活动透明度的常态要求,表明执法机关依法履行职能,也可以给公众提供准确的行为衡量标尺。因此,以行政处理产生最终形式确定力,作为公开时间点比较适当。

第二,对于主动公开的,则区分各类情形讨论:

一是对于违法情节严重、社会危害性强的案件,必须及时向社会发出警示震慑信号,通常在作出行政处理或移送司法机关之后就可公布。就移送案件而言,如欠薪、使用童工、骗取社会保险等,这些案件一旦认定违法事实且执法机关认为构成犯罪嫌疑,即使移送后没有立案、起诉或定罪,公布该案导致劳动行政部门违法行政或者败诉的风险并不高,因为,行政案件证明标准不同于刑事案件,如果公布案件时已经取得优势证据足以认定重大违法情节,公布时描述的违法事实能客观、全面反映调查结果,公布此类违法案件的时机就已经成熟;就作出行政处理后即时公布的案件而言,也无须等待行政救济期限届满,所考虑的相关因素、证据标准等与公布上述移送案件类似。

同时,执法机关还需对公布的信息做动态跟进,例如,对移送后司法机关的处理结果、违法行为人的整改状态,相对人对行政处理提起行政救济的,

可暂时中止公开。

二是实践中还会出现下列情形：劳动保障监察机关依法先作出责令改正等行政处理，相对人仍然没有改正的，再作出行政处罚，这里的案件涉及先后不同性质的行政决定，公布违法案件可以选择不同时机。选择责令改正决定后处罚决定前进行公布的，实际上存在利用公布案件强迫相对人改正违法状态、实现间接强制执行的意图，如果相对人在公布后改正的，就达到了执法目的，没有必要再作出行政处罚。公布案件时需注意两点，即内容要素，要说明违法事实、责令改正的决定以及拒不整改的状态；公布程序，必须在责令改正的限期届满、相对人仍没有改正后，而且公布案件前需要告知相对人，因为这样可以为相对人提供自行权衡利弊，主动改正违法状态、减少或避免损害的选择权。公布后若相对人开始或完成整改，不涉及重大违法情节的，则应终止公布。

三是主动公布还可以选择在案件调查取证过程中进行。如广东省劳动保障监察立法规定，用人单位发生欠薪，经通知无正当理由不接受调查或者配合处理的，可以公开个人基本信息，公告通知其接受调查或者配合处理。这里的公告具有典型的间接强制执行作用。

公告通知接受调查是在案件尚未完成调查取证时发出，优先考虑了行政效率因素，因此，需要注意适用案件类型、公布程序、证据标准和公布内容等几个问题。适用的案件类型，应当是劳动监察或社会治理的重点、难点类型，如上述法规明确规定的欠薪案件；公布程序，需要事先发出限期接受调查的通知，以及告知相对人即将发布公告；证

据，要能证明无正当理由不接受调查，对涉嫌的违法行为可以初步认定，在此阶段公布案件对证据标准的要求与前面分析的情形有所区别，不可能达到定案证据标准，有初步证据能够表明存在违法行为即可；案件信息内容，主要说明违法行为人基本信息，无正当理由拒不接受调查情形，违法行为性质，而具体违法内容尚未最终确定，只需简要描述涉嫌违法情况。

统一主动公开的渠道和形式

劳动保障违法案件在政务网主动公开的渠道和形式，应当作出统一专项安排，方便公众阅读和信息制作的效率，提高信息辨识度和公众的知晓度，才能取得公开的成效。当前，重大劳动保障违法案件主动公开的渠道和形式比较杂乱，信息辨识度低，可获得性极差，公开效果令人质疑。

建议在政务网集中采取两种主动公开方式：一是新闻栏目公告形式，可以即时公开移送司法机关的重大违法案件，增强公众警示作用；同时，也可放置通知接受调查的公告信息，扩大公众知晓度以强化舆论对相对人造成的心理压力，促使其尽快配合执法行动，但应注意公开此类信息时，一旦达到目的，应当即刻撤回公告，避免对相对人权益产生过度侵害。二是尽可能设置违法案件信息专栏，以统一的公告形式发布为主，特别事件中可以将相关公告同时置于政务网首页新闻栏目。

区别对待公开内容

区别对待指区别两种公开方式下各自公开的内容。

对于主动公开，应以编纂的结果性信息为主。虽然，目前对于以编纂还是原始文件形式公开结果性信息存在较大争议。但在实践中，直接公开行政决

定书的情况几乎不存在，偶尔可以看到原始的行政决定书也是属于行政决定的法定公告送达方式。主动公开以不特定公众为公开对象，以震慑和教育为主要目的，传达案件信息需要准确充分醒目，所以，使用编纂信息的方式公开比较有利。这种情形下，对原材料加工整理时提取的要素应当充分，条理性强，确保信息尽可能客观准确。公告本身应保持格式统一、项目类似、公布时间相对有规律。项目要素不仅有违法用工单位名称、地址等基本信息，违法事实如何认定，处理依据和结果是什么。同时，在新闻公告中还可考虑增加监察员评议、法条解释，引导公众正确理解违法行为及其后果，体现政府部门认真负责的工作态度，有助于提升处理的公信力和教育警示意义。

与主动公开不同的是，依申请公开可以包括结果性和过程性信息，而且将结案后的案卷原始材料中有关商业秘密、个人隐私等处理后可以向申请人提供。案卷信息的公开一定程度上打破了将案卷信息视为内部材料，不予公开的思维定势。通过公开行政权力运行的过程和结果，申请公开才能真正实现监督规范行政权力的意义。

总体而言，劳动保障违法案件公开涵盖了政府信息公开制度与非强制性执法手段的衔接运用，这是设计和实施该制度的重点与难点问题，如何控制相关行政程序、确保违法案件公开的合法性与有效性，仍然需要更为细致的理论应用研究和行政实践的探索总结。

作者单位
西北政法大学行政法学院

①于立深，依申请政府信息公开制度运行的实证分析，法商研究，2010年第2期。

②章志远、鲍燕娇，公布违法事实的法律属性分析，山东警察学院学报，2011年第6期。

③王军，行政处罚信息公开与隐私权保护，京行政学院学报，2011年第1期。