

公共警告的概述

苟龙

(云南财经大学, 云南 昆明 650221)

【摘要】公共警告作为一种新兴的公共治理方式,被世界各国广泛应用于行政管理中,随着我国风险社会的来临,政府职能由管理向服务的转变和公民知情权的发展,我国行政机关在行政管理中也开始逐步探索公共警告的适用与发展。公共警告是行政主体向不特定社会公众发出社会风险警告的内容,其不具有强制性,对警告内容是否相信取决于公众自己的判断,基于此,可以知道公共警告不积极追求法律效果,因此公共警告是一种行政事实行为而不是行政法律行为。虽然政府信息公开包含公共警告,但政府信息公开的主要目的是保障公民的知情权,而公共警告的主要目的是向社会公众发布危险信息,希望人们对危险做出正确判断,尽可能减少不必要的损失,因此,公共警告具有独立研究的价值。

【关键词】公共警告; 风险社会; 行政事实行为

一、公共警告的概念

公共警告是指行政主体基于职权或法律之授权,依法向不特定社会公众作出的,提醒注意特定人的违法行为或产品,而对特定人造成间接性影响的公开警示行为。公共警告是风险社会的产物。风险与发展并存,第一次工业革命之后,人类科学技术水平快速发展,这使得人们活动的空间变得更加宽广、活动的内容变得更加丰富,活动的节奏变得更加快……总之人们的社会生活发生了重大的改变。与此同时,人类所面临的风险和挑战不断加大,例如这些年接连发生的食品药品安全事件、环境污染事件、突发性卫生事件和地质灾害事件……这些事件充分表明人类已经进入了风险社会。在现代这个风险社会中,作为警告公众防范危险以及促进政策与法律执行的高效手段,公共警告被世界各国政府和国际组织广泛运用于各个领域。公共警告是一种新兴的公共治理方式,完善的公共警告制度能够起到防范风险的作用。

二、公共警告的起源和在我国发展的社会背景

(一) 公共警告的起源

公共警告这个专业术语在二十世纪七八十年代的德国最先出现并使用。德国著名的公法学家毛雷尔先生认为:“公共警告是事实行为的一种特殊形式,行政机关或者其他政府机构对居民公开发布的声明,提示居民注意特定的工商业或者农业产品,或者其他现象。”自此,公共警告一词在行政法学界开始广泛传播,并逐渐引起了各国理论研究的热潮。公共警告制度在二十世纪七八十

年代兴起与之后的蓬勃发展不是偶然的而是社会发展的必然结果,下面我将以公共警告在我国发展的社会背景为例向大家论述为什么公共警告的兴起与发展是必然的。

(二) 公共警告在我国发展的社会背景

1. 风险社会的来临

改革开放之后随着生产力的快速发展,财富的日益积累,我们逐渐步入了现代风险社会,与传统社会的风险相比,我们现在所面临的风险无疑更加复杂多样而且更具破坏力,其来源也是多方面的,有经济风险、有自然灾害风险、有公共卫生安全风险……并且这些风险的传播呈现全球化的发展趋势,它能够在很短的时间内传播到世界各地,造成巨大的人员伤亡和财产损失。人类个体或者单个社会组织在面对这些风险时,往往无能为力,而政府等行政主体掌握一个国家最多的资源,它们有能力对这些风险做出积极的反应,因此政府等行政主体就成为了风险管控的主要负担者,从政府高效管理和经济的角度出发,对这些风险的管控需要一项具有较高的灵活性、迅速性和低成本性的制度来完成,而公共警告恰好具备这些特点,所以公共警告便被广泛运用于风险管控的具体实践,为政府等行政主体保障人权和服务社会公众保驾护航。

2. 政府职能由管理向服务的转变

政府职能由管理变为服务这是现代社会发展的必然结果,转变政府职能,关键是要明确往哪里转、怎么转,该放给市场和社会的权一定要放足、放到位,该政府管的事一定要管好、管到位,坚决扭转

政府职能错位、越位、缺位现象。在这种服务型政府理论的指导下，政府机构开始探索使用非权力性的行政管理手段。公共警告不仅能够防御社会公众所无法预知的风险，以减少社会的人员伤亡和财产损失，而且它还是一种柔性行政行为，不带有强制性、命令性，能够为社会公众所普遍认同，在此种背景下，公共警告快速发展。

3. 公民基本权利知情权的发展

知情权是我国公民的一项基本权利。在现代这个信息爆炸的时代，公民虽然能够获得更多的信息，但与政府所掌握的信息相比，仍然不值一提，而且真实性也有所欠缺。在这种信息不对称的矛盾下，社会公众积极主动的进行争取，并取得了实质性的成果，政府更加广泛地尊重公民的知情权，让公民知道其应该知道的信息，同时政府部门也实时跟进并公布一些社会公众普遍关注的焦点信息，尤其是关于食品药品安全和公共卫生安全领域的信息，这一系列的行为逐渐推动了公共警告的出现和发展。

三、公共警告的特征

根据公共警告的定义，我们可以知道公共警告具有如下特征：

（一）公共警告是行政主体做出的行为

现在我们所处的这个社会，人们的危险意识普遍比较敏感，绝大部分人对于危险信息都存有不怕一万就怕万一的态度，在危险可能发生的情况下，人们只要听到一点风吹草动就会惊慌失措，对此危险相关的信息在不加甄别的情况下就信以为真。正是因为这种情况，就显得风险信息的准确性十分重要，基于此，公共警告的对外发布权应当交由一个权威、可靠并且公众信赖的主体来行使，这样才能发挥公共警告真正的作用。在公民个体、社会组织、行政主体等群体中，最有公信力而且更有能力保证信息准确性的当属行政主体。所以，公共警告应当是行政主体组织实施的行为。

（二）公共警告的对象是不特定的社会公众

关于公共警告的对象，我们首先需要明确一点，这里所说的对象是直接作用对象，而不是间接作用对象。公共警告发布告诫信息的目的不是为了制裁特定第三方，而是提醒社会公众可能或者已经发生的危险，使其可以在尽可能短的时间内做出积极应对措施，以减轻危险所带来的不利后果。因此公共警告的告诫对象是不特定的社会公众。

（三）公共警告以警示风险为内容

我们现在所处的社会充斥着各种各样的风险，这些风险主要分为自然风险和社会风险两种，人类

个体面对这些错综复杂的风险明显不能应对，而政府作为人民的保护者，在社会公众无法应对这些风险时有义务进行保护。公共警告以警示风险为内容，政府等行政主体作为警示的发出者，只要其侦测到超越正常人类认知范围外的风险信息，并且在风险可能或即将发生的时候，政府行政主体有义务针对此风险发布公共警告，不能置之不理。

（四）公共警告只是一种告诫行为，不具有强制性

本质上公共警告只是向社会公众传递风险信息，它不具有强制性。在实践中，政府等行政主体通过各种专业的技术手段，侦测到了可能发生的重大风险，经过深思熟虑的权衡之后，相关的行政主体将风险信息向社会公布。虽然发布公共警告的主体是掌握国家公权力的机关，但所发布的风险信息不具有任何强制性，只是一种告诫，相关主体只要将风险信息向社会公布就完成了自己的使命，并不需要强制行政相对人执行。换句话说，行政主体只负责发布风险信息，而人们相不相信或者采不采取规避措施完全由他们自己决定，人们并不会因为没有理睬政府的公共警告而遭到制裁。

四、公共警告的性质

（一）公共警告是行政事实行为

在法学研究中，对于每一类新出现的行为我们首先需要进行定性，然后才能开展进一步的深入研究，公共警告作为一种新兴的行政行为，我们首先也应该对其进行行为定性，然后再开展进一步的研究。关于公共警告的性质问题，现在学术界还有很大的争论，争论的焦点主要集中在公共警告是行政法律行为还是行政事实行为。在对这个焦点问题进行研究前，我们首先需要明确行政法律行为与行政事实行为的区别，行政法律行为追求法律后果，它以行为人的意思表示为内容；行政事实行为不考虑行为人的意图，不会出现行为人的预期效果。那么，公共警告究竟是行政法律行为还是行政事实行为呢？本文认为公共警告属于行政事实行为，理由如下：公共警告是行政主体向社会公众发布某些警示信息的行为，这种行为它可能会导致某些主体的权益受损。我们现实生活中最常见的情况就是政府公布企业的违法事实，对企业的产品质量发出警告，消费者了解这些信息之后，可能会选择退货或者拒绝购买该产品，给企业造成经济损失和限制企业发展。在这种情况下，发布公共警告是为了对该企业发生法律效力吗？其实不是，发布该警示信息其实是为了告诫社会公众可能或已经发生的危险，此时

社会公众可以选择相信也可以选择不信，而企业的损失是因为社会公众选择相信该警示信息并作出积极反应所导致的。因此该公共警告的直接相对人是不特定的社会公众，该企业只是间接相对人，所以，公共警告是行政事实行为而不是行政法律行为。

（二）公共警告与政府信息公开的关系

目前我国有关公共警告与相似概念关系的讨论已经有很多，本节着重讨论公共警告与政府信息公开的关系，具体内容如下所述：

1. 政府信息公开包含公共警告

目前我国理论界普遍认为政府信息公开包含公共警告，并且这一点认识在我国的法律中也有体现，我国《政府信息公开条例》规定：“本条例所称政府信息，是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。”此条规定明确界定了政府信息的范围，这里的政府信息差不多囊括了行政机关在行政活动中的所有信息。同时本条例第20条规定了行政机关应主动公开的政府信息，其中第12项和第13项规定政府所应公开的信息在实践中多属于公共警告发布的内容，从这些我们可以看出政府信息公开包含公共警告。

2. 公共警告具有独立的价值

根据上面的论述，我们可以确定公共警告属于政府信息公开的一部分，但是在我们所处的这个充满风险的社会中，公共警告仍然具有独立出来的价值。首先，从立法目的这个层面来看，政府信息公开的主要目的是保障公民的知情权，同时让权力在阳光下运行，提高政府工作的透明度，而公共警告的主要目的是向社会公众发布危险信息，希望人们对危险做出正确判断，尽可能减少不必要的损失；其次，从行为主体这个层面来看。应当进行政府信息公开的主体十分广泛，原则上只要属于政府部门都有义务向社会公众公开应当公布的信息，而公共警告更多的偏向权力一边，因此行为主体是相对特定的，只有法律、法规等规范性法律文件规定的部门才有权发布公共警告；再次，从发布的内容来看。政府信息公开主要公布政府已经实施了的行为或者已经做好了决定，主要面向过去，而公共警告主要发布即将到来或者可能到来的危险信息，主要面向将来；最后，公共警告其实是对政府信息公开某一部分内容的具体细化，有必要单独做出规定。

五、结束语

公共警告在我国是一个非常重要的制度，随着风险社会的降临，社会问题变得更加复杂多样。政府作为人民的服务者，掌握有大量的社会资源，

它有义务向社会公众发布真实可靠的风险信息，保障人民群众的人身和财产安全。目前，我国面临着各种各样风险，如自然灾害风险、公共卫生安全风险、食品药品安全风险、金融安全风险……这些风险有的来自国内有的来自国外，总之一句话面临的风险很多而且还很复杂，如果不加快构建公共警告制度，完善相关的法律规范，容易引起社会的不安。完善公共警告制度最重要的就是信息统一和完善相关的法律制度，做好这两点之外，还要求行政人员提高自身素质，适应不断发展变化的社会，保证执法。

参考文献：

- [1] 胡桂荣, 王芳. 论加强公共警告的责任追究——从福寿螺患者起诉北京市卫生局案谈起 [J]. 河南科技学院学报. 2020(9).
- [2] 光明日报评论员. 建设人民满意的服务型政府——五论学习贯彻党的十九届四中全会精神 [N]. 光明日报. 2019(11).
- [3] 王芳. 公共警告利害关系人权益保障的实践诉求 [J]. 广西社会主义学院学报. 2018(4).
- [4] 高馨玉, 夏泽祥. 我国公共警告制度的立法完善 [J]. 行政与法. 2019(4).
- [5] 陈怡. 公共警告的制度困境及其纾解 [D]. 厦门大学. 2019.
- [6] 行政法与行政诉讼法学编写组. 行政法与行政诉讼法学 [M]. 高等教育出版社. 2018.
- [7] 邢鸿飞, 王春业, 韩轶, 吴志红. 行政法专论 [M]. 法律出版社. 2016.
- [8] 刘菲. 我国公共警告制度研究 [D]. 硕士学位论文, 江西师范大学. 2016.
- [9] 朱春华. 公共警告制度研究 [M]. 中国社会科学出版社. 2013.
- [10] 谢忠华, 刘文娟. 公共警告的性质厘定与法治完善 [J]. 太原理工大学学报 (社会科学版). 2012, (10).
- [11] 肖萍, 刘红梅. 社会治理下的公共警告及其制度化构想 [J]. 理论与改革. 2012(3).
- [12] 徐信贵. 公共警告：一种新兴的公共治理方式 [J]. 四川理工学院学报 (社会科学版). 2010(2).
- [13] 哈特穆特·毛雷尔. 德国行政法总论 [M]. 法律出版社. 2000.

作者简介：苟龙（1998—），男，汉族，云南宣威人，硕士研究生，研究方向：宪法学与行政法学，写作方向：行政法。