

论公民知情权与政府信息公开度

程峥, 洪瑾

(北京理工大学 管理与经济学院, 北京 100081)

摘要: 随着越来越多的突发性事件的发生, 知情权的概念越来越多地走进人们的生活, 保障公民知情权的呼声日益高涨。作为一项普遍认同的基本民主权利, 知情权的充分实现需要政府信息公开的配合, 而政府信息公开不是无限的, 存在一个“度”的问题, 公民知情权的范围也会存在一定限制。文章在介绍公民知情权和政府信息公开的基础上, 分析了政府信息公开度和公民知情权限度的原因, 并提出把握政府信息公开度问题的对策和建议。

关键词: 公民; 知情权; 信息公开度

中图分类号: C912.3

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2006)04-0007-03

在现代社会中, 知情权是公民的一项基本权利, 是公民实现其他民主权利的基础, 人们只有先知情, 才可以行使其他权利。公民知情权也是民主政治进一步发展所需要的重要权利。公民知情权实现的重要前提之一是政务公开, 特别是政府信息公开。政府信息公开的核心理念之一也应该是为公民的知情权服务, 因为信息公开对行政机关而言是其应尽的职责; 对于公民而言, 是其知情权的体现。政府掌握着大量的信息和资源, 是否以及怎样赋予公民知情权, 在很大程度上体现了政府履行职责的情况和文明的程度。

一、公民知情权与政府信息公开概述

1. 知情权的含义

知情权, 是指公民享有的从行使国家权力的国家机关或其他组织那里了解、获取、知悉相关信息的自由和权利。它是基础的权利, 具体体现就是信息的主张权和信息的接受权。在现代社会中, 知情权是民主政治的组成部分, 有序地扩大公民在政治、经济、文化领域内的知情权, 已成为现代法治国家民主政治建设的重要内容。行政机关公开公共信息已经是现代民主法治的基本要求。现在不少国家已经把知情权以法律的形式加以确定, 以政府公开信息的方式来体现。在我国, 随着“知情权”问题研究的深入, 知情权概念已被社会广泛接受, 知情权也在我国法律体系中得到体现和重视。

知情权包含两方面的内容, 即一是公民对于国家而言的政治上的民主权利, 如有依法知道国家活

动, 了解国家事务和社会事务以及依法可以了解的其他事务的权利; 二是一种社会权利, 即公民有权知道整个社会所发生的、他感兴趣的问题与情况, 有了解社会活动情况的权利。^[1]所以知情权的内容不仅局限于知道和了解国家的法律、法规和政府的大政方针, 还包括政府掌握的一切关系到公民切身利益和公民个人应当了解的一切情况。

2. 政府信息公开的含义

政府信息公开, 是指行政机关通过公众便于接受的方式和途径, 依法公开其政务运作过程, 公开有利于公众实现其权利的信息资源, 允许公众通过查询、查阅、复制、下载、抄录、收听、观看等多种形式, 依法利用政府机关所掌握和控制的信息。当今社会, 政府掌握着大量的、非常丰富的社会信息资源, 这些信息涉及立法、司法、行政诸领域, 覆盖社会政治、经济、科技、军事、文化各方面, 不同程度的影响着企业、团体等各类社会组织的利益, 也影响着公民生活 and 自我发展。因此, 政府信息公开成为信息时代民主制度的必要组成部分。^[2]

3. 政府信息公开与保障公民知情权具有法律依据

在我国, 知情权虽然没有被作为一项法定的公民权利加以规定, 但知情权却是宪法中隐含的权利, 从宪法的整体思想和相关权利规定中可以看出公民应享有的知情权。我国宪法第二条第3款明确规定: “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。”第四十一条规定: “中华人民共和国公民对于任何国家机关和工作人员, 有提出批评和建议的权利; 对于任何

收稿日期: 2006-03-07

基金项目: 北京理工大学基础研究基金资助项目

作者简介: 程峥(1981—), 女, 硕士研究生, 研究方向为公共政策分析, E-mail: czfly666@163.com

国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利”;“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利”。

由此可见,人民参政、议政,管理国家事务,对行政人员和工作人员进行监督,以及权利的正常、正当行使的前提就是要对行政机关的工作有必要和充分的了解;如果信息不公开,就无从谈起民主管理。因此,上述公民权利不仅说明了公民拥有知情权的法律依据,而且公民知情权的实现要求国家机关必须以信息公开为条件。

4. 知情权角度的政府信息公开意义

从知情权角度来看,政府信息公开的意义包括:有利于保障公民权利。实行政府信息公开,可以满足公民对于行政情况的知情权、对于行政活动的参与权、对于行政侵权违法的抗辩诉讼权等,使公民的政治权利不是只停留在原则性的规定上,而是充分融入到公民的日常权利中。提高公民的政治参与程度。政府公开其掌握的信息对公民的参政行为是十分重要的,没有信息、不了解和知情政府行为就无法参政。政府公开行政活动信息,让公民了解和参与行政活动的过程,从而对政治生活的各个方面表现出高度的参与热情,政府与公民才能形成相互的信任与支持,推进政治文明的新发展。有效防止腐败,促进市场经济建设的发展。在如今社会中,政府凭借其掌握的巨大权力,汇集了社会上绝大多数的信息资源。政府如果不能公开应公开的信息资源,其结果必将会造成政府机关和工作人员对信息资源的出租和市场主体对信息资源的寻租,滋生腐败和造成社会道德沉沦;同时也会造成市场经济运转机制的失灵,破坏市场主体的正常发展。“阳光是最好的防腐剂”,政府进行信息公开就能够将自己展示在公众面前,有了公众的监督可以较大程度的规范行政行为,让市场在信息充分的条件下进行高效率的运转。

二、公民知情权及政府信息公开的限度问题

知情权的实现有赖于政府机关信息的公开,政府公开公共信息是现代民主法治的基本要求,是实现公民知情权的必要条件。近年来,我国各级政府加大政务公开的推行,规定一切关系到公民切身利益和公民个人应当了解的一切情况都要向社会公开。但是,政府大力保障公民知情权的知晓并不意味着公民就能够及时对政府信息的完全知晓;大力推行信息公开也不是政府信息无论何时何地都能够及时、完全向大众公开,公开的目的是为了实现公共利

益,但是为了公共利益和其他种种条件、原因的限,公民知情权和政府的信息公开都存在限度问题。

1. 知情权限度存在的原因分析

原因一,就公民在政治方面的知情权来说,政府规定只要不属于党和国家机密,都要向社会公开;以及国家的重要政策措施、重大工作部署及其实施进展情况和成果等方面信息,都要公开或通报,由专门部门直接发布信息。但是这种政治层面上的知情权和公民个人的政治身份和社会地位是联系起来的,如执政党成员与其他党派成员、党员与党外群众、不同级别的干部之间等。各人知情权所能达到的限度是不同的,其界限对政党组织的安全或国家安全具有重要意义。

原因二,就经济和社会方面来说,知情权是与行业、职业的特点和性质相联系,它的突破往往关系到行业秘密或商业秘密,任何知情权的实现在给权利主体带来利益的同时,很可能会给社会或其他人带来某种负面效应,而相应地,在一定范围内行使权利有利于将消极影响降低到最低限度。

原因三,就个人信息方面来说,知情权与公民私人空间及利益联系在一起,其界限的突破常常侵犯到个人隐私权。这就是说,处于不同层面或同一层面不同地位、职业或空间的个人,因其政治地位、经济实力、文化水平、关系亲疏等的不同,在知情权的内容、范围及其实现方式上是各不相同的,公民只知晓与之利益相关信息的权利。^[3]

2. 政府信息公开限度原因分析

第一,在政务信息资源管理方面,存在着信息公开与信息保密的矛盾。由于《中华人民共和国保守国家秘密法》所规定的“国家秘密”,涉及到一国和民族在一定时期内的某些根本利益问题,为防止该利益遭受不当或恶意利用,应当严格限制知情人与知情的范围。

第二,在社会遭遇关系到公共安全的重大灾难时,信息公开也需遵循实事求是原则。灾难的发生有一个危机积蓄的过程,即便是瞬间发生的事故也有某种内在的成因,而搞清事实、调查核实、探究其因、定性定位、处理解决的活动均需要一定的时间。

第三,政府职能的过度扩张。今天的政府职能无处不在、广泛渗透于社会和人们生活的方方面面。政府职能的扩大不仅仅表现在量的增加上,更表现为质的变化:行政机关在受到法律约束之外,拥有了较多的自由裁量权。所以,在实施行政行为时难免会考虑行政机关一方的立场,就信息如何公开、怎样公开、公开什么都由政府机关决定,而不愿主动公开公共行政中的有关资料,甚至千方百计予以隐匿,特别

是与公民有一定关系的公共行政活动总是缺乏透明性。

第四, 政府关于我国突发事件报道的政策规范过于“谨慎”。公民实现知情权的途径之一既是通过新闻媒体的报道和揭露。根据国务院办公厅和中宣部联合发布的《关于改进突发事件报道的通知》中却对突发事件报道的要求有种种限制: 以政治正确为根本原则, 在整体上必须以有利于我国改革、发展和稳定的大局, 有利于维护我国的国际形象; 稿件发表之前要送审; 对于重大或敏感性突发事件, 只能由中央主要新闻机构报道, 甚至只能由新华社统一发布; 新闻报道要尽量不扩大传播范围; 区别对待国际和国内的受众。^[4]这使得我国突发事件的报道在时效上经常“慢三拍”, 并且往往回避人们关心的问题, 很难完全满足国内受众的知情权利。

三、把握政府信息公开度问题的对策

1. 构建完善我国政府信息公开制度

政府工作的公开性和透明度, 是衡量一个国家民主水平与法制程度的重要标志; 政府信息公开制度的核心和根本目标是保障公民的知情权, 它的建立是世界法制建设潮流发展的必然结果, 是行政的目标和手段改变的自然体现, 是信息化时代到来的必然要求, 更是政府服务宗旨落实的最好体现, 因此完善我国政府信息公开制度是实现公民知情权的必要条件。

2. 明确信息公开内容

在法律上明确应当公开的政府信息范围界点, 以“公开为原则, 不公开为例外”的方法规定, 在界点范围内的政府信息应逐一公开。具体说来主要有以下情况: 第一, 一般情况下, 除了国家秘密、商业秘密、个人隐私和法律、法规禁止公开的信息外, 政府信息原则上都应该公开。公民有权知道政府在干什么, 执政党或社会政治、经济领域发生了什么重大事情, 这是保障公民知情权所必须的。第二, 特殊情况下, 即有对民众生活有较大影响的自然灾害、重大事故或疫情、重大刑事案件、政治事件和涉外事件等突发事件发生时, 政府一定要如实和及时将相关信息进行公开化和透明化, 结合新闻传媒将最真实的信息传达给公众, 真正实现公民知情权利使流言无法

乘虚而入, 也更有利于维护社会稳定和提高政府公信力。

3. 将政府信息公开以立法形式确立

当今的世界, 建立信息公开制度, 保障公民的知情权, 已经成为现代民主发展的一个新趋势。目前, 世界上有几十个国家制定了信息公开法。美国在1966年制定了《情报自由法》, 1976年制定了《阳光下的政府法》, 1996年又制定了《电子情报自由法》, 建立了信息公开制度; 日本在九十年代制定了信息公开法; 英国议会在2000年通过信息公开法案。已制定的信息公开法包括了详细的政府应公开信息, 譬如, 政府每年的行政开支, 政府规模的大小, 支出的多寡, 财政经费的用途, 都要向社会公开披露。除了涉及国家秘密和个人隐私等信息外, 任何人都可以查阅政府信息, 任何人都有权利向政府请求信息等。

在我国, 政府信息公开实施之初主要依靠政策, 通过政策对政府信息公开的内容、形式、程序、监督和评价体系做出规定; 后来各级机关寻求法律作为政府信息公开制度实施的依据, 出现了《档案法》、《中华人民共和国保守国家秘密法》、《反不正当竞争法》等, 但是, 在这种立法过程中, 缺乏全局观及统一调配, 使信息公开的实施不能顺利进行。所以由国家的最高立法机关统一制定效力及于全国的信息公开法律, 将信息公开以法的形式确立下来, 使公民知情权的实现得以有法律保障。

4. 大力发挥新闻媒介作用, 完善新闻发言人制度

第一, 现代政治中, 媒体能够接触最广大的公众, 它介于政府和公众之间, 形成了一种三角平衡互动的关系。新闻媒介既能向社会和公众提供政府发布的重要信息, 又能反映公众对政府的监督意见。因此保证新闻媒体能够在合法范围内独立行使其新闻报道权十分必要。

第二, 新闻发言人制度就是作为一种润滑剂来调节政府、媒体以及公众之间的关系。它是信息公开制度在实施层面上的变革, 是政府通过媒介和公众沟通的方式, 更是实现公民知情权的重要途径。完善新闻发言人制度能够为尊重和满足公众知情权提供制度化支持。

(下转第14页)

向性活动。从狭义上理解,网上的舆论最多是处在第一种形态的舆论,少量向第二种形态过渡的阶段,况且它并不完全是人民群众一致的内心活动。在网络上的发言者并不等同与“人民群众”。

(2)网络舆论代表民意的程度是有限的 首先,按照中国互联网信息中心的最新统计,中国的网民总数为9400万,这只占中国人口的大约6%-7%。考虑到网民的构成与非网民明显不同(更加年轻、受教育程度不一样、收入有差距、多数是男性等),如果一定要说网络舆论代表民意的话,至多也只是代表了网民的想法。其次,即使在网民中,经常在网上发言的人和不发言的人也有很大的不同。而且,由于在网络上的发言可以是匿名的,不必承担责任,有些人会把网络作为发泄情绪的场所,而他们在自己的日常生活中并不会这样表达。同时,网络是信息的海洋,个人的留言

很难受到注意,因此,通过极端的观点来“抓眼球”是网络上通行的方式。我们一方面可以把网络舆论作为了解情况的窗口,另一方面也必须清楚地意识到网络舆论的局限。尤其需要注意的是,网络上的舆论大多数是匿名者的言论,其可信程度是有限的。《2003年中国12城市互联网使用状况及影响调查报告》也清楚地表明,尽管网民对目前的传统媒体所提供的信息不满足,积极通过网络获得信息,但是如果问他们更加信任哪些信息的话,网络信息排在电视、报纸、广播、杂志的后面,是最不受信任的。

从根本意义上来说,网络舆论的现实价值在于对话语权的解放,它重新定义了话语权的归属,并将其延伸到大众。正因为这样,它的影响力日益扩大,在科学看待网络舆论的作用的同时,我们应该看到而对它的引导的价值。

参考文献:

- [1] 杜骏飞.中国网络新闻事业管理[M].北京:中国人民大学出版社,2004:215.
- [2] 谭伟.网络舆论概念及特征[J].湖南社会科学,2004(01):188-190.
- [3] 陈力丹.舆论学——舆论导向研究[M].北京:中国广播电视出版社,1999:5.

How Network Public Opinion Formation and its Effect

JIANG LE-jin

(School of Journalism & Communication Wuhan University, Wuhan 430071)

Abstract: Internet has become a popular place where people sharing similar interests can express their ideas freely. Internet public opinion is gradually formed and this paper attempts to exposit its formation and effect. Traditional media also plays an important role in network opinions. In conclusion, Internet public opinion supplements traditional media while providing a new space for individual communication.

Key words: network opinions; opinion formation; internet communication

[责任编辑:孟青]

(上接第9页)

参考文献:

- [1] 高翔.近代的初曙-18世纪中国观念变迁等社会发展[M].北京:中国社会科学文献出版社,2000.
- [2] 陈庆云.电子政务行政与社会管理[M].北京:电子工业出版社,2002.

On Civilian's Right to Know and the Publicity Degree of Governmental Information

CHEN Zhen, HONG Jin

(School of Management & Economics, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: Concurrent with the emergence of an increasing number of accidents, the notion of right to know gradually enters into people's lives, and the call for protection of such right becomes more and more frequent. As a universally recognized civilian right, the right to know must be complemented by the publicity of government information, which is restricted to some degree. This paper analyze the reasons for limitation in publicity of government information and the civilian's right to know and suggests the measures to deal with the problems concerning publicity of governmental information.

Key words: civilian; right to know; publicity of information

[责任编辑:孟青]