

论宪法学视野下的知情权

张 琼

(武汉大学 出版社, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 张 琼(1966-), 女, 湖北汉川人, 武汉大学出版社副编审, 主要从事法律与政治研究。

[摘 要] 学者们对知情权的认识不尽一致, 知情权既具有公权的性质又有私权的性质。目前知情权已经演变为一项重要的基本人权, 是民主的要求与监督的手段, 政府信息公开是实现公民知情权的前提, 我国有关知情权法律缺失的现状必须改变。

[关键词] 知情权; 基本权利; 信息公开; 法律缺失

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)05-0699-06

知情权是公民基本人权的一个重要方面, 随着我国法制建设步伐的不断加快以及公民法制意识增强, 知情权越来越为公民与学者所关注。2003 年在我国爆发的“非典”疫情, 不仅对我国的公共卫生机制、危机处理制度提出了一次重大考验, 对我国法治建设进程的各个方面也有着严厉的拷问。在“非典”疫情爆发初期, 政府有关部门隐瞒事实真相, 造成公民心理恐慌, 甚至影响民众对政府的信任, 知情权之争日益受到重视。

一、知情权的含义

知情权, 或称“了解权”、“知悉权”、“知的权利”, 它有着丰富的涵义, 对此概念的界定也可谓见仁见智。有学者认为, 知情权或曰了解权是一个公法上的概念, 是一种政治权利, “了解权作为新的政治权利概念, 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”^[1] (第 512 页)。持有这种观点的学者进一步从行政公开制度的角度, 将其权利主体和义务主体分别限定为公民和政府。将知情权主要限定并关注于行政法领域。

也有学者从民事请求权的角度来界定知情权。认为知情权是指“在实质性不对等的法律主体之间, 通过请求信息公开来实现的、对自己有直接或间接利益的权利”^[2] (第 361 页)。持有该观点的学者从民事请求权和立足于不对等知情权主体利益的角度来界定知情权, 反映出知情权权利主体权利意识的觉醒和对处于优势地位义务主体的利益主张, 并与现代民主宪政和法制建设所倡导的公民权利优先和人民主权的宪法价值观相吻合。

还有学者从广义和狭义的角度对知情权做了比较全面的界定。广义的知情权, 是指公民、法人或其他组织依法享有的、要求义务人公开一定的信息的权利和在法律允许的范围内获取各类信息的自由; 狭义上的知情权, 即知政权, 是指公民、法人或其他组织对国家机关掌握的信息享有的了解的权利。

上述定义虽然角度各不相同, 对知情权的理解也存在一定的差异, 但我们仍然可以从中总结出知情权的一些基本特征: 第一, 在知情权这一法律关系中, 权利人和相对人的地位并不对称, 相对人掌握有丰

富的信息资源,而权利人则并不掌握(或不完全掌握)这些信息;第二,知情权实质上就是一种请求权,权利的实现需得到对方的配合;第三,知情权所包含的权利内容非常广泛,即被请求公开的信息涉及许多方面。

按照义务主体和内容的不同,知情权可分为知政权、社会知情权和公众知情权。知政权即对政府信息的知情权,这里的政府信息是广义的,不仅指行政信息,也包括立法信息和司法信息。因此,知政权还可细分为行政知情权、立法知情权和司法知情权,其中行政知情权是各国法律确认和规制的重点,一般通过信息公开法或信息自由法予以规定。知政权是公民实现参与管理国家事务的基础性权利,是公民作为社会成员享有广泛政治权利和自由的基本前提,为人民主权宪法原则的制度性要求。社会知情权是对一切社会公共权力机构(即国有垄断性企事业单位和拥有某些行政权能的社会团体,如学校、医院、国有企业、村委会、居委会、律师协会、消费者协会等)、公众团体(即群众性自愿自治性组织,如共青团、工会、集邮协会等)和营利性社会组织(如集团公司)的知情权。公众知情权主要表现是对公众人物的知情权。所谓公众人物,就是指广为人知、具有广泛社会影响力或社会知名度的人物,包括公共官员(特别是国家机关的主要领导人)和非政治性领域各行业的知名人士(如歌星、影星、球星、院士、著名学者、劳动模范等)。一些国家通过立法规定公共官员的财产申报、任前公示等制度;而非政治领域的公众人物则往往通过传媒披露或自揭隐私的方式,来满足普通民众对他们的知情权主张。社会知情权与公众知情权的存在,反映了公民等以个人身份对社会事务和他人事务的关注与参与,它们的实现与知政权一起可为个人在一国民主宪政秩序中的法律定位提供前提性保障。

按照知情权适用法律规范的性质不同,它可分为公权性的知情权和私权性的知情权。公权性的知情权,如宪法性知情权、行政知情权、司法知情权等,它一般通过宪法、宪法性法律、行政法律、法规等公法予以规制,并借助宪法诉讼和行政诉讼的制度设计予以程序保障。这类知情权的权利主体一般为公民,而义务主体则为国家机关,权利主体与义务主体之间在信息资源的占有上具有明显的不对称性,信息资源基本上被控制在以国家机关为主体的政府手中。私权性的知情权,即民事知情权,其权利主体与义务主体的法律地位形式上是平等的,但对信息资源实质上占有的不平等才昭示了权利主体知情的必要性。社会知情权和公众知情权基本上属于此类。它主要通过民商法等民事法律法规予以调整,如我国《民法通则》第 68 条关于委托代理人为了被代理人的利益需要转托他人代理的,应当事先取得被代理人的同意的请求权规定;但也有由宪法、诉讼法、经济法等公法来调整的,如我国《消费者权益保护法》所规定的消费者对其购买、使用商品或接受服务的知悉权,《医疗事故处理条例》所规定的病人对自身病情的了解权。

根据权利主体的主体性程度高低不同,知情权还可分为积极的知情权和消极的知情权。前者表现为权利主体向义务主体主动寻求与己利益相关信息的自由,即主张权;后者表现为权利主体被动获取义务主体所提供信息的权利,即接受权。根据知情权适用法律规范领域的不同,它还可分为宪法性知情权、行政法知情权、刑事知情权和民事知情权等。

二、知情权的历史演进

一般认为,“知情权”(right to know)一词最早出现于美国 AP 通讯社专务理事肯特·库勃在 1945 年 1 月的一次演讲。库勃在演讲中鉴于政府在二战中实施新闻控制而造成民众了解的信息失真和政府间的无端猜疑,因而主张用“知情权”这一新型民权取代宪法中的“新闻自由”规定。知情权一词于是逐渐从新闻界流传到法律界,并被写入宪法和法律。

作为一个概念,“知情权”一词出现的时间虽然较晚,但知情权的观念和思想的出现则要早得多。知情权在宪法上的体现最早可以追溯到 1789 年法国《人权宣言》第 15 条,该条规定,“社会有权要求全体公务人员报告其工作”。1791 年美国宪法修正案第 6 条的规定,“在一切刑事诉讼中,被告得享有下列

权利:……取得关于告发事件的性质和理由的通知”。这一确保被告(嫌疑人)知悉与指控相关的情况的权利相继为其他国家宪法所借鉴。可见,人类进入立宪时代以后,越来越多的国家以立法的形式规定国家机关负有公开公共信息的义务。

二战后,“知情权”一词被各国广泛援用并很快成为一个具有国际性的权利概念。1946年联合国通过第59号决议宣布:“查情报自由原为基本人权之一,且联合国所致力维护之一切自由之关键。”这实际上承认了属于信息自由范畴的知情权为基本人权。1948年联合国发表的《世界人权宣言》第19条规定:“人人有权享受主张和发表意见的自由;此项权利包括持有主张而不受干涉的自由,和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”1966年《公民权利和政治权利国际公约》第9、18、19条将《世界人权宣言》的这一宗旨与规定进一步具体化。至1991年底已有100个国家批准或加入了该公约,另有包括我国在内的一些国家签署了该公约。因该公约明确规定了对各缔约国的约束力,可以说,依法保障知情权已成为世界潮流。

世界上较早将知情权作为一项基本权利加以确认和保障的国内法是1949年《联邦德国基本法》。该法第5条第1项明确规定:“人人有以口头、书面和图画自由表达和散播自己的观点以及自由地从一般可允许的来源获得消息的权利。出版自由和通过广播和电影进行报道的自由受保障。不建立检查制度。”该法第17条规定:“每个人都有由其个人或同他人共同用书面形式向有关当局和议会提出请求和诉愿的权利。”此外,联邦德国还通过法院组织法、宪法法院法、行政法院法等系列组织法的形式来保证当事人的知情权,从宪法制度上明确认可知情权是一项基本权利。1966年美国制定了《情报自由法》,要求行政机关依职权或根据公众申请向公众公开有关行政管理的资料和信息,并为此确立了有关知情权法律规范的总体原则:除涉及国防、外交政策的文件,根据法律执行的调查档案、私人信息、贸易秘密以及由其他法规保护的秘密外,凡联邦政府掌握的档案可以供任何人检查和抄录(复印),如果拒绝公开某一份文件,可以向联邦法院起诉。1974年制定了《隐私权法》,规定行政机关保持的个人记录必须对本人公开。1976年,国会又制定了《阳光下的政府法》,要求联邦政府属下的多个委员会和机构的会议公开举行,因某种理由举行秘密会议,这些理由须得到该单位的首席法律官员或法律顾问的认可。这就使知情权在美国被作为一项基本权利给以法律保障。

在我国,知情权可谓姗姗来迟。我国的宪法和宪法性法律并没有关于知情权的明文规定,而是通过公民的参政权、表达自由权、监督权及国家机关政务公开的原则规定予以间接确认。在我国的法律体系中,1993年全国人大常委会第4次会议通过的《消费者权益保护法》第一次明确规定了公民和社会组织以消费者身份所享有的对商品和服务的知情权,该法第8条第1款规定:“消费者享有知悉其购买、使用的商品或接受的服务的真实情况的权利。”第19条和第32条还分别规定了经营者、消费者协会等知情权义务主体的义务和职责,这里的知情权属于民事私权的范畴。首次出现“知情权”一词并作系统规定的我国法律文件,应该是2002年10月14日由广州市政府颁布的《广州市政府信息公开规定》,该规章第1条明确规定了首要的立法宗旨就是“为了保障个人和组织的知情权”。该政府规章系统规定了属于公法性质的知情权问题。拟于今年4月中旬已送交国务院法制办审议的《政府信息公开条例》,有望以更高法律效力层级的行政法规形式确认个人和组织对政府信息的知情权。

三、知情权的法律属性

从以上对知情权历史演进的分析,我们不难看出,知情权是公民享有的一项基本权利。

公民的基本权利是指由宪法规定的、公民享有的某些必不可少的权益,是公民实施某一行为的可能性^[3](第251页)。之所以说知情权是一项基本权利,是因为此种权利与公民享有的一般权利相比,具有自身独特的法律特征:第一,知情权作为一项基本权利,决定了公民在国家中的法律地位;第二,知情权是公民在社会生活中必须具备的权利,是公民行使其他权利的前提与基础;第三,知情权具有母体性,它

能派生出公民的一般权利,公民享有的许多一般权利即从中衍生而来;第四,知情权具有稳定性和排他性,它与自然人的公民资格密不可分,是所谓的“不证自明的权利”。

知情权是现代民主的根本要求,是人民自我统治的前提。列宁曾经说过:“没有公开性而来谈民主是很可笑的。”人民行使管理国家的权力,是以对公共事务的了解为前提的。如果不能获取政府的信息,人民就无法选择、监督政府。美国前司法部长克拉克在美国《情报自由法》通过时曾说了这样一段话:“如果一个政府真正地是民有、民治、民享的政府的话,人民必须能够清楚地知道政府的活动。没有任何东西比秘密更能损害民主。如果我们不了解信息,怎么才能进行自我统治。”离开了知情权,公民参与国家事务就是一句空话^[4](第 31 页)。

知情权是民治政府的先决条件。我国宪法第 2 条规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民。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”,第 41 条还规定,“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利”。因此,人民是国家的主体,民众的事务由民选由政府来办理。与此同时,人民通过各种途径来监督政府。在现代的民主社会里,最高的政治原则是人民自我统治。政府是人民自我统治的机构,但要做到人民管理国家,就必须让人民了解公共事务。如果一个政府真正的是民有、民治、民享的政府,人民就必须能够清楚地知道政府的活动;衡量一个国家的政治是否民主,公民享有知情的程度便是判断的标准之一。

知情权是监督公共权力的有效手段,是人民行使对国家事务监督权的必要条件。美国学者艾莫生曾经尖锐地指出:“政府所作的坏事、所参与的邪恶的事情,大部分是秘密干的……倘如事先让公众知道并交付讨论,它们大概不会发生,所以,我们要从一切事情都应该公开而不应该保密这一前提出发,然后才有必要产生某些例外。”我国宪法明确赋予了公民对国家机关及其工作人员批评、建议和监督的权利,这是我国公民一项基本的,也是重要的政治权利,这一权利是人民当家作主,管理国家事务和社会、经济、文化等公共事务的重要标志。而人民的监督权的有效行使,只能建立在对政府事务和行为的了解之上,只有在享有知情权的基础上,才能够充分有效地发挥人民监督权的效用,起到完善政府决策和行为,保护公民权利和社会公共利益,维护政府公共形象的效果。否则,监督只能是徒有虚名或不得要领。

知情权是公民保护自身利益的手段,它要求政府要及时公布与公民利益有关的信息,使公民能了解自己的地位,以保护自己。比如,我们政府及时向社会公布“非典”信息,使人民知道它的危险性和防治情况等,采取各种措施进行防治。在“非典”疫情初期,我们有着深刻的教训。在现代社会,知情权是公民从事政治、经济、文化和个人生活的一个必要条件,是公民享有权利和履行义务的前提。当今世界许多民主国家将知情权作为公民的一项基本权利利用宪法或基本法加以确认。尤其是随着人类进入以因特网为特征的信息社会,信息已经成为人们的基本生存方式。只有保持系统之间的信息自由流动,让公民充分行使其知情权,才能不断增强公民的心理承受能力,抵御各种风浪的冲击和考验。

四、知情权与政府信息公开制度的关系

政府信息公开,是指政府部门通过多种方式公开其政务活动,公开有利于公民实现其权利的信息资源,允许用户通过查询、阅览、复制、下载、摘录、收听、观看等形式,依法利用其所控制的信息。政府信息公开,作为一种制度安排,它承认公民对国家拥有的信息有公开请求权,国家对这种信息公开的请求有回答的义务。

政府信息公开是与信息自由、知情权相对应的概念,是相对于信息自由和知情权的义务主体的义务而言的。信息自由和知情权问题的提出,要求各国和国际组织以制度化的法律框架予以保障。从当前世界各国的立法实践来看,直接进行信息自由立法只是形式之一,其次是通过信息公开制度的立法来保障信息自由和知情权,如美国 1976 年制定的《阳光下的政府法》、加拿大 1982 年制定《信息公开法》、韩国 1996 年制定的《公共机关情报公开法》等。将信息公开作为拥有信息资源优势的公共权力机关的法

定义务予以规制和操作,对处于弱势地位的公民等社会成员知情权和信息自由权的实现具有至关重要的意义。

政府信息公开对任何形态的社会发展都有重要作用。第一,这是由信息本身所具有的特点所决定的。作为信息的拥有者和管理者,政府本身占有和控制着大量的信息(80%的社会信息资源、数以千计的数据库掌握在政府手中)。而信息的价值在于其流动性和可共享性,如同货币一样,流动性越强,信息的价值也就越能得到体现。这就要求政府信息公开,政府与社会共享信息资源。可见,政府信息公开,是信息属性的质的要求。第二,政府现代化的要求。政府现代化的内容很多,包括清正廉洁的工作作风、高效有序的运转机制以及职权行使的法治化、监督制约的制度化等。国家机关作为人民的受托机关,有义务向委托人报告和公开其活动或者信息,使人民有机会了解政府机关的工作。随着当代宪政理论公民知情权与表达自由原则的进一步发展,政府信息公开理所当然是现代政府运作的必要条件和重要内容。

政治学研究表明,社会的自主能力和信息的公开程度是成正比的。一个社会只有信息越公开,社会的自主能力和承受能力才会越高,社会才会越稳定。从历史上看,美国总统罗斯福曾借助当时新兴的电视媒体发表谈话,劝说人民接受战争就在眼前、需要支援英国的事实。这种以“炉边谈话”形式公开政府所掌握的信息的做法,为美国参与“二战”铺平了道路。政府信息公开是满足公众知情权的前提与需要。知情权不仅仅局限于知道和了解国家的法律、法规以及执政党的大政方针,还应当包括政府掌握的一切关系到公民权利、公民个人想了解或者应当让公民个人了解的其他信息。政府信息公开在法律上是知情权义务主体的一项义务和职责,有关政府部门必须依相关法律的规定,公布相关信息,以满足公民的知情权的要求。

五、知情权在我国法律缺失

如前所述,虽然我们可以从我国宪法的有关条款中推定出公民享有这一权利,但宪法并没有明确规定公民的知情权这一基本权利。因此,我国法律关于公民知情权的规定,存在着严重的缺位。当前我国公民知情权的缺失主要表现在:

第一,知情权至今仍然不被作为一项基本权利看待,导致法律实践中对知情权的保障尤其是在其范围、方式与限度的确认上缺乏依据,造成公民权利的流失。

第二,在法律部门中难觅知情权的规范,特别是在宪法层面对它的规定几乎是空白,即使有部门法的规定,在实践中也经常贯彻执行不力。如我国《传染病防治法》就明确规定:“各级政府有关主管人员和从事传染病的医疗保健、卫生防疫、监督管理的人员,不得隐瞒、谎报或者授意他人隐瞒、谎报疫情。”在私法领域,尽管有极少量的法规如《消费者权益保护法》中有知情权的规定,但总的来说,知情权在我国还没有得到普及。

第三,由于缺乏法律上的依据,必然带来司法保障上的空白,如考生韩延萍为了获得自己考试成绩的知情权,将山东省学位委员会、全国学位与研究生教育发展中心推上了被告席,状告教育行政部门拒绝其查阅考分一案,法院一审判决:驳回韩延萍的诉讼请求,原因就是没有法律依据^[5](第4页)。

为此,我国应全面推行政府信息公开制度,促进政府机关及其工作人员改进工作作风、工作方法,实现公民知情权。具体而言,我国应着手开展以下工作:

第一,提高全民的知情权意识,尤其是强化政府对公民知情权的尊重意识。目前我国公民和政府机关工作人员双方知情权意识的匮乏是实现公民知情权的主要障碍。所以增强人们的权利意识是实现公民知情权的前提条件。美国曾在20世纪五六十年代兴起了广泛的“知情权运动”,这个运动对知情权的普及与发展起到了非同小可的作用。经过这次非典危机,人们的知情权意识将会更加强烈。

第二,在宪法中规定公民的知情权。以宪法形式确定公民知情权的意义在于:一方面,我国宪法第

2 条规定:“人民有权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。”而人民只有在充分了解政府活动的情况下,才能有效参与国家和社会事务的管理,因此,确定公民宪法上的知情权,是公民真正得以参政议政的前提条件。另一方面,满足公民日益增长的信息需要。现代社会被形容为“信息爆炸”的时代,信息在人们的日常生活和经济活动中的作用越来越大,来自政府的决策更是深刻影响公民行为的选择,客观上需要政府向公民提供真实信息,满足公民日益增长的信息需要。

第三,制定统一的《政府信息公开法》。尽快以法律规范形式确定公民享有知情权,符合当今民主宪政的基本要求。政府信息公开法制化,需要解决的根本问题就是要明确信息公开是政府的法定义务,公开是原则,不公开是例外,对于违反公开义务的,则要承担相应的法律后果。只有这样,公民的知情权才能真正得以落实。我国在《政府信息公开法》中要明确信息公开的目的、范围、内容、方式、对象以及公民在信息公开中的权利和义务;明确政府工作人员拒绝行政公开或应公开而没有公开的法律后果;明确赋予公民对国家机关信息公开的请求权,以及为落实这一请求权而必需的诉权,即对不履行法定公开义务者提起行政诉讼的权利。在立法的框架方面,我国可借鉴美国的政府信息公开立法,具体由四个部分组成:政府信息公开方面的法律规定;政府信息获取方面的法律规定;政府信息存储管理与内部传递方面的法律制度;政府信息保护方面的法律制度^[6](第 56 页)。《政府信息公开法》的制定,将使我国公民的知情权制度化、具体化,使我国的宪政建设迈向一个新的台阶。

[参 考 文 献]

- [1] 应松年. 行政法新论[M]. 北京:中国法制出版社, 1999.
- [2] 李步云. 信息公开制度研究[M]. 长沙:湖南大学出版社, 2002.
- [3] 周叶中. 宪法[M]. 北京:高等教育出版社, 北京大学出版社, 2000.
- [4] 张晓玲. 知情权:现代民主的根本要求[N]. 学习时报, 2003-06-10.
- [5] 席淑君. 她要考试成绩知情权[N]. 中国妇女报, 2001-06-07.
- [6] 刘 恒, 张 勇. 政府信息公开立法问题探析[J]. 中山大学学报:社会科学版, 2002, (6).

(责任编辑 车 英)

Right to Know Truth in Constitutional Jurisprudence

ZHANG Qiong

(Wuhan University Press, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHANG Qiong (1966-), female, Junior editor, Wuhan University Press, majoring in law and politics.

Abstract: Different scholars hold different opinions towards the right to know the truth. In fact, the right to know the truth bear the characteristics of both public rights and private rights. Now the right to know the truth has become one of the basic human rights. It is the requirement of democracy as well as its supervising method. Administrative information disclosing is the presupposition of realizing civilians' right to know the truth. We have to make our great effort to improve the present situation concerning the right to know the truth.

Key words: right to know the truth; basic rights; information disclosing; law loss