

In the Perspective of the Administrative Law of the Right to Know

Xiaofeng Gai

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 491704291@qq.com

Received: Nov. 28th, 2019; accepted: Dec. 13th, 2019; published: Dec. 20th, 2019

Abstract

With the deepening of Chinese reform and the continuous development of the law, the citizens' right to know has become the focus of the society and public, and the infringement cases related to the basic rights of citizens are also increasing. However, there still exists blank area on the legal protection of the right to know. Because of the current social development stage and the legal environment, administrative law as an important part of legal system should play an important role in the protection of citizens' right to know. This article mainly analyzes the unique advantage of the administrative law to protect the right to know, focusing on that the administrative law is an indispensable means to protect the right to know. Then from the reality of our country, the status of the protection of the right to know is analyzed, the results and shortcomings of the protection of the right to know the administrative law are briefly introduced, and the reasons are analyzed as well, so as to lead to the suggestions for the above-mentioned shortcomings, combined with Chinese actual measures to protect the right to know.

Keywords

Right to Know, Government Information Disclosure, Supervision

论知情权的行政法保护

盖晓枫

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 491704291@qq.com

收稿日期: 2019年11月28日; 录用日期: 2019年12月13日; 发布日期: 2019年12月20日

摘要

随着我国改革的不断深化, 法制的不断发展, 公民知情权已经成为社会和民众关注的焦点, 与公民基本

权利相关的侵权案件也日益增多，然而目前国家对知情权的法律保护仍存在空白地带。联系到我国当前的社会发展阶段以及法律环境，行政法作为我国法律体系的重要组成部分，应在公民知情权的保护问题上发挥重要作用。本文主要分析了行政法保护知情权的独有优势，重点体现行政法是保护知情权必不可少的手段。接着从我国现实情况出发，分析了知情权保护的现状，简要介绍了知情权行政法保护的成果与不足，并分析了原因。以此引出对上述不足提出的针对性意见，结合我国实际情况制定措施，以保护知情权。

关键词

知情权，政府信息公开，监督

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

现代社会可谓是信息化社会，因此，能否了解与自身利益有关的信息，了解所处的真实处境，清楚自己可能遇到的困境与危险，是我们生存在这个时代的基础与前提。这就是知情权。多年前的一场非典让我们充分见识了知情权的重要性，而近年来的雾霾更让我们对知情权保护提出了更多要求。在我国，知情权是一个应然权利而非法定权利，若要将知情权现实化，则必须使其得到法律的保障。我国逐步建立了例如法院生效文书网上公示制度、听证会制度、检察系统检务公开制度等。同时，我国制定了《政府信息公开条例》，各地政府也均针对信息公开制定了相关规定。近年来我国在知情权保护方面有了许多进步，但与国外相比仍有所欠缺。因此论文通过对我国现有的知情权保障制度的现状进行分析，尝试提出一种保障知情权实现的行政法制度构想。

2. 公民知情权行政法保护的必要性及意义

知情权是公民的一项基本权利，该项权利的存在与行使需要法律的有力保障。为保护公民知情权免受侵害，需要不断加强法制建设，更需施展行政法的特殊作用。行政法保护主要有三个作用，最重要的是维护政府行政管理秩序。其次，有利于限制行政权，即对政府行政执法权限进行合理规划，使其在权利范围之内合法有效行使行政权。最后，有利于保障人权。那么通过行政法对公民知情权进行保护的优势又是什么呢？

2.1. 维护政府的行政管理秩序

维护政府的行政管理秩序是行政法的首要职能。现如今，越来越多的社会问题正随着经济、文化的发展而不断产生，这要求行政机关肩负起稳定社会、发展经济、加强治安等各项职责。正因如此，行政机关应通过行政立法、执法及司法等各种手段，以规范行政相对人的行为，防止违法行为侵害他人利益，以维护社会秩序与行政管理秩序，确保行政部门能够完全有效地进行行政管理。行政法可以为公民知情权保护提供大量的法律根据。面对不断变化的社会环境，通过行政立法对公民知情权进行保护，可以提高灵活性，解决各种问题，这可以促进鼓励行政管理部门履行好职责，维护行政管理秩序。综上，行政立法可以弥补目前对公民知情权保护的缺陷。

2.2. 监督行政权的行使

有权利就会有滥用, 不受监督的权利更易被滥用, 行政权也是如此。在实践中, 行政权力存在易腐性以及与个人权利的不平等性, 对行政权行使进行监督势在必行。因此, 在现行法律对知情权规定具有空白处时, 政府应该采取切实有效的行政行为, 主动制定、出台各类行政措施来保障公民知情权, 以达到监督行政权的目的。

而监督行政权行使的绝佳方式之一又恰好是保护公民知情权, 这可以有效防止行政权力的滥用。在现有的各类监督方式中, 行政法监督可以说是最直截了当的方式之一。行政法规定了行政权力行使的范围、行使的方式和法律责任等形式, 其目的是监督行政机关, 并以此达到杜绝行政权滥用的目的。

2.3. 保障公民基本权利

在我国, 知情权是一个应然权利而非法定权利, 若要将知情权现实化, 则必须使其得到法律的保障。行政法可以保障权利。保障权利主要是通过赋予执法机关合法权限并监督其行使, 来保障公民、法人或其他组织各项权利, 还有就是通过赋予个人、组织监督权、参与权、复议权、诉讼权和要求赔偿权, 来保护自己的合法权益[1]。法律救济是保障权利的最后一步措施, 行政法的救济方式非常广泛, 作用也很突出。如行政司法便是行政法救济保障的重要途径之一。法律将审理和裁判争议的权利下放给行政机关, 而行政机关则通过相应的法律程序作出其判决, 从而影响当事人之间的法律上的关系, 这种具有法律上效力的行为就被称为行政司法行为[2]。知情权是每个人应有的权利, 缺乏现实的法律支持, 权利就会变得苍白无力, 没有什么实质性的影响。因此, 只有将知情权在法律中明文体现, 对信息公开制度加以确认, 公民的知情权才能有现实的保护。

3. 我国公民知情权行政法保护的现状及问题

近年来我国在信息公开以及保障公民知情权方面取得了一定的成绩, 如我国逐步建立了例如法院生效文书网上公示制度、听证会制度、检察系统检务公开制度等。但同时也应该理性地分析其中存在的不足之处。

3.1. 我国公民知情权行政法保护的立法现状

首先, 我国已出台《政府信息公开条例》。《条例》从立项到颁布实施, 走过了近十年, 也正时这些年的努力将知情权提升到了一个新高度。而条例中明确规定了其目的是在于确保公民、法人和其他组织可以顺利接触到政府信息从而确保其信息获得权, 如此政府工作也能不断增强其透明度, 政府才能真正做到合理合法行政[3]。尽管《条例》当中并没有明确知情权的概念, 仍然对于保障公民的知情权起到了一定的作用[4]。除此之外, 《条例》还基本上明确了以公开为原则, 不公开为例外的信息处理原则。总体而言, 《条例》界定了信息公开的各事项, 如主动公开的范围及其主体等内容。

由此可见, 《条例》作为一部具有较高位阶的全国性立法, 它的实施使公民知情权的保护有了更权威的依据, 也为公民知情权的行政法保护提供了有效的法律依据, 同时能够加强行政办公的透明化, 减少权力滥用的现象, 打造阳光下政府。

其次, 全国范围内地方性立法繁荣。仅非典过去后的短短四年内, 全国就出现了超过 31 部涉及政府信息公开的地方性法规。这些地方性法规体现出了各地政府保护公民知情权的决心, 有力地推动了政府信息公开, 为我国公民知情权行政法保护奠定了基础, 做出了巨大的贡献。例如《广州市政府信息公开办法》, 为达到保护个人及组织充分享有知情权, 同时为了促进政府行政公开, 增强公务活动的透明性, 推动监督行政机关的目的, 因此结合广东省实际情况制定此办法[5]。

第三，单行法律法规对政府信息公开做出了规定。单行法律法规也在保护公民知情权方面发挥着不容忽视的作用。在《行政处罚法》中，面对违法行为，行政机关在做出处罚决定时必须公布行政处罚结果，若缺少了这一至关重要的环节，则将不能作为处罚的依据[6]。《统计法》第14条规定：全国范围内各级统计部门应该依照法律规定，定期向社会公布其掌握的统计资料，以供公民了解[7]。这些单行法律法规在各行各业明确了行业信息应该公开，并将公开条件标准化，保障了公民的知情权不受侵害。

3.2. 我国公民知情权行政法保护存在的问题

第一，在立法上，我国缺乏高层次立法。我国知情权行政法保护的一大缺点之一就是尚无一部统一的高层次立法，我国目前在统一的国家性政府信息公开立法方面仍存在空缺。《政府信息公开条例》已经对信息公开做出了相应规定，这是公民知情权保护的巨大进步，但不得不承认的是，它仍存在较多缺陷。《条例》未明确公民知情权的概念，这并不利于政府的信息公开制度趋于建立和完善。其次，我国各地立法不统一。虽然地方性立法已经踊跃出现，然而各地根据自身情况制定的相关法律导致许多内容不一致，各自为政现象突出。以《北京市政府信息公开规定》与《上海市政府信息公开规定》为例，其内容就存在一些不同。仅从关于主动公开的范围的规定来看，《北京市政府信息公开规定》中记载的内容较为全面且详细，它涵盖了财政预算、保障性安居工程建设计划、食品安全标准、环境审批、生产安全事故处理等各方面的信息公开标准。对比之下，上海对此内容的记载显得较为简单，其规定与《政府信息公开条例》中关于主动公开的表述一致，都是原则性的表述。因此比较之下，上海的信息公开规定较为笼统，不比北京市制定的详细。由此可见，各地的规定有所区别，这对于公民知情权的保障并不利。第三，我国缺乏必要的监督机制和救济途径。出于对公民知情权的保障，且能通过合法的途径实现这一目的，于2008年实施的《政府信息公开条例》对此进行了相应的规定即公民在申请信息公开时可以采取举报、复议和诉讼等三种有效的救济途径[8]。《条例》自出台以来，各地便出现关于公民知情权的诉讼，然而由于其本身仍留有诸多缺陷，因此许多诉求政府信息公开的案件实际上难以进入司法程序。由此可见，为了使公民的知情权成为法定的、明确的权利，采取行之有效的救济方式势在必行，而此手段就是诉讼方法。《条例》中的救济方法仍较为粗略、简单，缺乏实际操作性。

第二，在司法实践中，我国个别行政公务人员信息公开意识较低。在实践中，个别公务人员无法认识到信息公开是他们的法定职责，仍然处于过去“官本位”思想中，无法接受现代行政理念中的“依法行政”，导致无法很好地保障公民知情权。同时，个别公务人员担心公开公共信息会使其工作接受公众监督，而暴露其工作失职并承担责任。因此，为了自身的权益，一些公职人员利用职权阻止信息公开，成为了信息公开的一块绊脚石。因为这种现象的存在，使得信息公开条例只能成为空谈，难以在现实中实践。

第三，我国信息公开程度较低。《政府信息公开条例》中明确了主动公开的情形，但实践中行政部门很少主动履行这项义务，即使公开了也只是倾向于“报喜不报忧”，存在着信息公开不全面的问题，使得信息公开存有“盲区”，同时上文中提到的保密与公开的界限不明确也正是产生“盲区”的原因。公民在获得的政府信息中，仍缺乏对于政府人事调动、财务管理、会议记录等信息的了解。这导致了我国一些政府部门长期以来潜意识中注重保密，信息公开的程度较低，未养成行政公开的现代化行政观念。

4. 对我国行政知情权立法与实践状况的反思

知情权作为公民的一项基本人权，重要性自然不言而喻。正如前文所述，现阶段我国知情权的行政法保护存在一些不足之处，这值得我们深思。

4.1. 对我国行政知情权立法状况的反思

4.1.1. 域外法相关经验及启示

以美国为例,《信息公开法》是知情权的主要法律依据。同时,美国也在《行政程序法》、《隐私权法》等法律中对知情权做出了相关规定。因此,笔者认为,美国对于知情权的规定总体上形成了以《信息公开法》为主导的法律保护体系。对比之下,我国目前关于知情权的法律法规仍较为散乱,这不利于公民知情权的保护。

4.1.2. 促进知情权入宪

知情权在本国宪法中仅表现为应然权利,而未成为一项法定权利,这颇为遗憾。从中国宪法的久远发展和完善的角度来看,理当在宪法中将知情权规定为法定权利,以满足公民知情权发展要求,为建立健全政府信息公开制度铺好前进之路。从建设民主法治制度角度看,宪法中有关公民知情权的规定为制定系统的政府信息公开法律提供了宪法基础。为进一步建立和完善下一环节的法律制度,制定具体法律和规章奠定了基础。

无论是法制健全的国家,还是法制滞后的国家,对于公民知情权入宪问题没能得到妥善的解决^[9]。虽然知情权未明确写入宪法,它只是一项应然权利,然而从宪法现有文本内容来看,这项权利在具有合宪性。众所周知,公民在社会生活中应当享有知情权这一能使其生存于社会的基本权利,若是不尽快将其纳入到《宪法》的范畴之中,那其在《宪法》中的最高法律效力和根本法的地位将很难得到认可,更何况在法律体系之中宪法统领了其它所有法律,包括对知情权的统领,因此知情权在宪法中的体现是十分必要的^[10]。

4.1.3. 制定《政府信息公开法》

虽然涉及知情权的少数法律法规分散在各类法律条文中,但较为紊乱、分散,还未形成制度体系。政府信息公开的范围尚未明确,这将直接影响政府执行与知情权相关的行政事务。当下非常有必要加强和完善部门立法,建立严格的法律制度体系,使与知情权相关的问题变得具体可执行,以充分保障公民享有知的权利。

笔者认为,制定统一、系统的《信息公开法》势在必行。一部《政府信息公开条例》还不足以满足各领域信息公开的需求,从国外立法经验来看,制定《信息公开法》是世界性潮流^[11]。《条例》遵循的原则应该是保护公民“知”的权利,始终应该坚持以公开为原则,不公开为例外,同时不断增强信息公开的力度,在国家秘密、商业秘密以及个人隐私之间寻找平衡点^[12]。从我国实际来看,现存的法律法规中关于信息公开的规定较为零散,不成制度体系。虽然近来各政府在信息公开领域获得了不小成就。由此可见,中国应尽快颁布符合社会现状的《信息公开法》,以保护公民的知情权,从而将信息公开从政府的权力转化为义务,将其常态化。

4.1.4. 修改行政知情权相关的法律制度

《保密法》与《档案法》是保护公民知情权的法律规范,主要用于规定不予公开的内容,然而《政府信息公开条例》与他们之间有许多矛盾。同时,我国《保密法》于2010年进行修订,由于我国近年来的飞速发展,该法在某些方面无法完全顺应社会需求,这便容易导致该保密的被公开,该公开的反而被保密。因此完善《保密法》已经成为了急需解决的问题。我们应尽快修改这些法律法规,并尽快制定能够保护公民个人隐私以及商业秘密的法律,保护其不受侵害。只有这样,才能制定出一套相对完整的信息公开制度,并且不断将其体系化。

4.2. 对我国行政知情权实践状况的反思

4.2.1. 完善信息公开的监督和救济制度

我国传统行政争议的救济方式主要有行政复议和行政诉讼、信访三种办法[13]。很明显,在当今世界法制发展的大环境下,中国权利救济方式过于笼统简单,无法满足保护公民有效获得政府信息的需求,因此应在这些举措之上进一步提出完善补救方法。

要想加强对信息公开的监督,首先要公开信息,扩宽公民获知信息的渠道,其次要广开言路。例如可以在政府门户网站上开辟专门渠道,让公民的意见得以表达。在完善救济途径方面,要完善现有诉讼制度,建立公益诉讼制度。我国行政诉讼法规定,只有与该具体行政行为具有法律意义上“利害关系”的原告才有权提起有权提起诉讼[14]。这表明,行政法中的公益诉讼概念还未在我国得到普遍认可。然而,在实践中,有许多侵犯公共利益的行为因为这种所谓的“利害关系”而不能及时得到改正。在这种形势下,在现有的公民权利救济制度中加入公益诉讼制度势在必行,代表缺乏法律上“利害关系”的主体对侵犯公民知情权的行政行为提起诉讼。

4.2.2. 转化观念, 注重提高政府和公众对行政知情权重要性的认识

我们必须认识到保护公民知情权的重要性和紧迫性。公民应该通过实现其知情权以督促政府履行政务公开的任务,而非将政府主动公开信息视为“恩赐”。政府信息公开是政府的职能所在。要想政府信息公开制度获得成效,那么政府必须完全认可现代行政理念,并将其运用到日常行政工作中,在工作中完全按照《政府信息公开条例》履行信息公开职能[15]。政府机构要完全抛弃传统的政治理念,要从“权力本位”向“权利本位”转变,政府的定位要从“全能型”向“服务型”转变。政府必须有效地端正工作态度、转变观念,将信息公开常态化,使公民知情权真正成为公民的基本权利[16]。

5. 结语

随着我国法制建设的不断深化,政府愈加重视对公民获取政府信息的保护,同时公民也越来越重视对自身知情权的保护。仅有严格法律法规还不足以完全规范政府信息公开以保障公民知情权,除此之外还更需要一整套法律制度体系来保障。在庞大的信息资源面前,若是不破除政府信息垄断,并且消除不科学的局限,那么保护公民的知情权也就无从谈起,切实有效的信息公开制度便无法建立。这不仅是世贸组织规则的基本原则和我国政府体制改革的指导方针,也是建立公开公正透明的政府形象与促进改革不断深化的必然要求,也是我国社会发展进步的必然趋势。

参考文献

- [1] 林振捷. 论虚拟财产权的行政法保护[D]: [硕士学位论文]. 宁波: 宁波大学, 2014.
- [2] 赵伟, 赵肖筠. 论具体行政行为的界定标准[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2004, 31(4): 51-54.
- [3] 宋斌. 论政府信息公开中的公民知情权[J]. 法制与经济(中旬刊), 2010(7): 34-35.
- [4] 张岩. 政府信息的认定[J]. 中国行政管理, 2012(8): 11-13.
- [5] 章剑生. 知情权及其保障——以“政府信息公开条例”为例[J]. 中国法学, 2008(4): 145-156.
- [6] 吴江滨, 何帮强. 论行政处罚中的自由裁量权[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2013(2).
- [7] 关保英, 赵耀荣. 论依法开放政务信息[J]. 法学论坛, 2006, 21(6): 111-119
- [8] 姜峥. 浅析政府信息公开行政诉讼与知情权保护[J]. 楚天法治, 2014(10): 51.
- [9] 朴再玉. 关于构建我国公民知情权保障体系之若干设想[D]: [硕士学位论文]. 延边: 延边大学, 2005.
- [10] 唐芬. 患方知情同意权法理基础之重构[J]. 社会科学家, 2011(7): 103-106.

-
- [11] 王子琪. 政府信息公开主动公开范围之法律规制[D]: [硕士学位论文]. 延边: 延边大学, 2011: 27.
- [12] 牛华伟, 于静. 信息公开与信息安全研究[J]. 计算机安全, 2009(11): 26-28.
- [13] 唐强. 论行政复议的救济作用[J]. 西昌学院学报(社会科学版), 2005, 17(3): 55-57.
- [14] 李莉. 认定行政诉讼原告资格的标准探讨[J]. 云南财经大学学报(社会科学版), 2010, 25(1): 123-124.
- [15] 陈丽丽. 公民知情权的行政法保护[J]. 科教导刊, 2010(26): 133-134.
- [16] 张龙. 行政知情权的法理学研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2005: 180.