

论知情权的法律边缘

罗冰眉

去年,中央电视台《经济半小时》节目播放了央视记者采访信息产业部某副司长时的对话。当记者问最近一次电信资费调整后的价格是由谁定的,这位副司长回答是,开过听证会,"是全国人民定的",并且说:"对这个资费调整,从老百姓的情绪来看大多数人还是非常满意的。"可事实上调价前的听证会举行得非常神秘,听证的时间、地点,什么人参加,组织者是谁,一切均在暗箱中操作。据媒体调查及舆论反应,大多数人对这次价格调整并不很满意,因为一些百姓期望的,与百姓利益他关的资费并未见得调整。由此真应了一句老话:人民、人民,多少不公正借汝名以行。我们的一些国家机关及工作人员并非不知自己的作为并不代表民意,却总爱借"代表民意"的帽子随意往百姓头上扣,而这种随意恰恰体现了对民意的轻慢、蔑视,其背后实际也隐藏着国家权力的行使者对百姓知情权的漠视。

一、知情权的概念及现状

公民知情权,是指公民对于国家的重要决策、重要事务以及社会上当前发生的与公民权利和利益密切相关的重大事件,有了解和知悉的权利。具体讲,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,还应当包括国家机关所常握的一切关系到公民权利和利益、公民个人想了解或者应当让公民个人了解的各种信息。从宪政民主制度的角度来看,生存权、政治权利和自由以及社会文化权利等基本人权为人所必需,而知情权则是个人生存权与发展权的一部分,应作为公民的基本权利之一,是公民参与国家管理、保护自身利益的前提,为法律确认与保障并使之切实实现提高,知情权自然延伸到各种事务上。有较早的村务公开、警务公开,有眼下展开的声势较大的政务公开、审判公开和检务公开,以及各重点城市每天公布的空气污染指数,一定程度上体现了对公民知情权的称重。不过,在现实生活中我们的知情权面临的现状却不容乐观:

1、受传统统治理念的影响,国家机关对公民的知情权还不够重视。在封建专制时代,统治者推行愚民政策,"民可使由之,不可使知之",官场之中,四海之内,到底发生多少、发生怎样的故事,老百姓无从知道,也无权知道。时至今日,各国家机关仍普遍习惯地认为:管理是我们的事,老百姓知道的越少越容易管理,社会也趋于稳定。漠视百姓知情权的封建意识仍盘踞在一些现代"公仆"的脑海里。所以就出现了:公民本人无权调阅自己的人事档案;大量堆满桌上和地角的涉及公众利益的登记资料、调查结果、统计数字及各类规范性、非规范性文件,却被盖上"保密"的印戳,当我们前去了解情况时,得到的答复往往是"保密",或者"这要请示领导",或者"这是机密,不能外传"。而现实能做列的让老百姓知情,却成了一种新潮的举措,或是某个机关、某个领导的恩准,而不是把它当作义务或责任。

2、公民参与国家管理的意识尚待提高。应该承认,在我国进入20世纪80年代以来,作为执政党的中国共产党重新重视社会主义民主政治的建设,恢复并逐步健全各项民主政治制度,为公民参与管理和治理国家、社会提供了机会和途径。然而,被再次确认为国家主人的中国公民参与政治活动的热情,与五、六十年代相比,反而降低了,不仅表现在对开会、政治学习等活动的厌恶和反感及一些抵制上,而且在选举人民代表这种基本的真正的"国家大事"上,也是被动地参加投票选举,仿佛不是在行使自己的权利,更象是极不情愿地完成一项任务,其他方面的政治参与就更不用提了。究其原因,一方面是我国公民的行使民主的能力较差,毕竟有四分之一的文盲和半文盲啊!另一方面是我国的民主制度不健全,参与机制不完善。中国社会长期以来都是封闭型的高度一元化的社会,政治活动至高无上。这种政治活动的神秘,不可避免地带来专制传统。社会主义革命虽然打破了这种传统,确立了民主政治所必需的国体和政体,但由于经历几十年的曲折,一直没有建立完善的参与机制。人民代表大会制度,是现阶段中国公民最主要的参与国家管理的途径,但这种制度自身还很不完善。还存在着一些与民主原则不符合的东西,这可以说是现阶段公民政治热情不高、参与意识淡化的根本原因。

3、缺乏必要的法律支持。知情权作为一项权利,发展得较晚,是在二战以后才出现的概念,但真正被广泛使用是在1951年,当时的纽约《先驱论坛报》的法律顾问、新闻法权威哈罗德·克洛斯出版了《国民知情权--进入公共记录及审议过程的法上的权利》一书之后。对于我国社会而言,公民的知情权仍然限于新鲜事物,还仅停留在理论层面,一般地认为这是一种抽象的权利,用在法律条文中是否适当。该如何界定并转化为具体权利,须采取拘谨的态度。所以,实际上,公民的知情权目前在我国仍缺乏现实的法律支撑,还没有明确地被认定为公民实在的基本权利。根据我国1988年全四人大常委会通过的《保密

法》，坚持保密为原则，公开为例外，使信息公开完全掌握在国家机关手中，至于公开什么，公开多少，公开到什么程度，什么时候公开，对什么人公开等等，一切都出国家机关门已说了算，缺乏法律的规范和约束。

二、知情权的法律边界

(一)知情权与隐私权

隐私权，又称个人生活秘密权或私生活秘密权，是指公民的个人生活秘密和个人生活自由不受侵犯的权利，具有专属性、秘密性、可放弃性。知情权作为一种积极的权利，通过主体的积极作为达到权利的实现状态，而隐私权是一种消极权利，即只要享有隐私权的主体之外的其他人履行了不作为的义务，它就可得到保护。因此，一方的知情权的攻击性势必与对方隐私权的防守性产生冲突。知情权和隐私权的保护从理论上讲，均立足于公民自由权的行使和保障。公民通过知情以实现主体在现在和将来的社会生活中获得更大、更多的自由；隐私权却是现存自由状态不被侵犯的屏障。社会的发展和社会秩序的维持又是在不同公民之间的互动过程中实现的。任何一个公民都希望一方面保护自己的隐私，另一方面又要求了解自己应该知道的一切，包括他人的某些隐私。这两种权利在现代法治社会的冲突从未间断，其实质上是一个关系客观存在的相关主体之间的权利分配与平衡问题。一方权利(知情权)的增加，则意味着另一方权利(隐私权)的减少。由于二者是分属不同主体所享有，这种冲

突的解决就必须有一个可资参考的标准。恩格斯曾经提出了一个处理个人隐私与新闻报道相互关系的原则：个人隐私一般应受保护，但当个人私事甚至隐私与最重要的公共利益--政治生活发生联系的时候，个人的私事就已经不是一般意义的私事，而属于政治的一部分，它不受隐私权的保护，应成为历史记载和新闻报道不可回避的内容。司法实践中，美国有多个判例划分知情权或公开化与隐私权的界限。1967年美国联邦最高法院提出了一个新的标准：在涉及隐私权的案件中，如果原告不能证明新闻报道中的错误是由于被告的故意或轻率，根据宪法第一修正案，被告对于新闻报道的错误可以免受侵害隐私权的起诉。公开私人事务侵害隐私权应有以下方面的要素：(1)公开私人事务必须是在公众中公开，而不是私下传播，质言之即必须公开化；(2)其所公开的事务必须是私人事务而不是公开事务；(3)其所公开的事务必然引起正常人通常的感情上的不愉快和反感。而美国学者威廉·普罗泽认为：对私生活权的侵权行为有以下四种：

- (1) 打扰原告的孤独生活或隐居；
- (2) 未经授权公开泄露私人的不宜公开的事实；
- (3) 公开那些在公众心目中会产生对原告的错误看法的材料；
- (4) 被告人为得到利益或好处而盗用原告姓名或肖像。

基于上述分析，结合我国的具体情况，处理知情权与隐私权的关系，需要遵循以下原则：

第一，社会政治及公共利益原则。一个人的隐私是否受法律保护及保护的应该依个人的社会角色而定。当一个公民不具有代表国家机关行使职权的身份时，其个人隐私是真正意义上的隐私，因为它与公共利益及政治民主法治化无关；但一个公民担任一定国家机关职务时，其原来属于隐私权范围的某些隐私因与公共利益及政治民主有关而具有应公开的属性。

第二，利益衡量原则。“法律保障的不只是经济利益，而是极其多样的利益：从保障最基本的人身安全，到保障个人名誉，或神的名誉等纯粹精神的东西，等等。而且，法律还保障政治的、宗教的、家庭的和其他权威的地位，以及任何在经济上界定的社会地位。”因此，利益衡量是对一定权利保护的多样性利益的综合权衡对比。在公法中的诉讼领域和私法领域，利益衡量是确定法律优先保护哪种权利的主要标准。利益衡量中还有潜在利益威胁问题。如丈夫的不轨行为对妻子可带来潜在健康乃至生命威胁如（性病）。因此，妻子的知情权应具有优先性。

第三，权利协调原则。一般情况下，知情权与隐私权所体现的利益依据一定社会的道德原则和价值位阶可以得出谁具有优先性。但在有些情况下，特别是私法领域中，由于二者的权利价值孰优孰劣，难以比较，此时，便应当通过利益协调的方式将知情权与隐私权加以衡平。首先要将二者的权利给予必要的限制，实行最低限度的必要知情和最大限度地减少对隐私权的侵犯。如在非婚生子女的知情权与其父母的隐私权冲突中，协调二者权利的方法是：使子女对自己的亲生父亲有一个很必要的最低限度的认识，同时将其知悉情况严格限定在“子女”这一范围之内，从而使隐私权得到最大限度保护，因为除子女外，别人在法律上没有必要知道其母和生父过去的关系。

第四，人格尊严原则。人格尊严是人权的核心内容之一，在处理隐私权与知情权关系时尤应遵循。如在新闻报道中，基于维护政治民主和法治的要求，对不良现象的报道可以涉及某些个人的隐私，但不得以伤害他人人格尊严为目的。尊严最能使人高尚起来，使他的活动和他的一切努力具有高尚的品质。保护人格尊严，其基本点是“成为一个人，并尊敬他人。”隐私的揭露应尽量客观，一般化，不能过分详细、语言应多用中性词，因为隐私本来是一种客观的个人行为和牙。有些隐私特别是无关宏旨的细节如果有损他人人格，则不宜公开报道。

(二)知情权与商业秘密

由于作为市场交易之核心要义的意思自治是以对交易对方真实意思与外在情形的知悉为前提的，而任何私法主体均有其自身不可泄露之商业秘密，于是，在知情权与商业秘密之间如何分界便成为确定知情权法律边界必须回答的一个重要问题。所谓商业秘密，是指不为公众所知悉，能为权利人带来经济利益，具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。它具有：秘密性、实用性、保密性和合法性。

我们认为确立知情权与商业秘密的界限、处理知情权与商业秘密的冲突，应坚持以下原则：

1. 最低限度的知情原则。商业秘密是法人(组织)存在和发展的重要条件之一,是能带来巨大财富的关键因素,但商业秘密的过分绝对化状态,不仅使消费者对法人(组织)的产品或信誉产生怀疑,更有可能使其违法操作从而殃及广大民众的生命、财产安全。因此必要的信息披露,不仅有利于厂(商)家的产品(商品)迅速占领市场,而且也对消费者的认同产生积极作用。最低限度的知情确保在纷繁复杂的市场经济中交易双方节约交易成本,因为必要的信息打消了消费者的疑虑,激发其购买欲,增加了交易的速度和安全性,减少了日后引发争议的可能性,因此能尽早遏制交易成本的增加。同时,最低限度的知情原则确保法人(组织)的商业秘密的关键部分不被泄露,依然保持了其市场竞争力。再者,最低限度的知情是消费者的知情权与法人(组织)的商业秘密二者兼顾的最佳处理方式。

2. 保密原则。对于单位职工来说,知悉本单位的商业秘密是工作的内容之一,但同时负有对商业秘密保密的义务。另外,因交易或合作的需要,双方需互知其商业秘密的也应承担互相保密的义务。保密原则不是拒绝知情,而是拒绝无关的知情,是应当的知情与应保护的商业秘密的有机统一。保密原则既将必要人员的知情权行使置于可接受的程度,也使商业秘密具有其应有的市场价值。保密原则的适用,加强了知情者的义务,它要求知情者不仅在现在而且在将来一定时期乃至永远都要严守只有自己知道的商业秘密,不得对外泄露和利用其为自己盈利。否则,便构成侵犯商业秘密并因此承担责任。

3. 公共利益原则。任何商业秘密的持有者不能借口商业秘密拒绝国家行政管理机关的调查、询问和检查,也不能运用有损公众健康、破坏社会经济、生产、生活秩序的经营信息。如果涉及违法内容,比如食品中添加毒品原料,那么,任何公民、法人和其它组织均可行使知情权,加以举报或披露并由国家执法机关加以严惩。为了公共利益,必要时国家行政管理机关可要求法人(组织)提供详细技术资料由专家签定技术的安全性、先进性和健康性,同时对于用违法方式进行经营,不管其经营信息多么具有秘密性,任何公民、法人和其它组织都有知情并举报的权利。因此,一切商业秘密必须具有合法性,同时客观上有利于公共利益的健康发展。

(三)知情权与安全

当知情权的触角不断伸向生活的各个角落时,人的自我实现和社会实现达到最高程度的和谐。然而,知情权主体的分散性和知情权行使后果的不确定性又可能带来与知情良好目的相反的结果,而这种可能性最容易发生在需要基于公共或集体安全而产生的领域。尤其是有些需要绝对安全的领域会在不同程度上限制知情权的行使。因此,从安全的法律视角来思考知情权的可及程度是十分必要的。

安全是其他法律价值实现的根基。“安全有助于使人们享有诸如生命、财产、自由和平等等其他价值的状况稳定化并尽可能地维持下去。”霍布斯认为“人民的安全乃是至高无上的法律。”法律的安全目的所关注的是坚决保护重大的需要和利益。“从最低限度来讲,人之幸福要求有足够的秩序以确保诸如粮食生产、住房以及孩子抚养等基本需要得到满足;这一要求只有在日常生活达致一定程度的安全、和平及有序的基础上才能加以实现,而无法在持续的动乱和冲突状况中予以实现。”

在现实生活中基于安全的需要,表现出知情权的限制和扩张两种截然不同的情况。基于国家安全的整体利益,需要限制一般的公民对重大安全领域的知情权,这种限制知悉权的目的是为求得整个国家(共同体)长久的安全效果,其典型表现在国家防务安全领域;另一种是在社会保障制度领域,该领域安全的举措的有效性是个体的知情紧密相关,每一个公民充分知悉该制度以使这种制度为人民普遍提供生活、养老等安全利益和价值的认同。质言之,二者是达到安全不同方式--消极方式和积极方式。另外,网络时代的网络安全与网上知情权问题也发生着冲突,知情应以不侵犯网络安全为前提;如果知情导致网络安全性降低,则该知情必须受到限制,如通过侵入别人电子邮件窥其内容的行为应被禁止。随着电子商务的不断发展,电子购物的知悉行为与安全交易应协调一致。

三、知情权在中国的法律缺失与对策

知情权在中国虽已逐步引起关注并被个别法律规范所接纳,但总体而言,其主要还停留在理论层面,缺乏系统的法律支撑,没有被确认为公民的基本权利,这不仅与我国已加入的两个国际人权公约的内容要求存在较大差距和不协调之处,而且更会给信息社会里的普通公民带来重大消极影响:由于不知与自身利益密切相关的重要情况,因而无法理性地安排自己的生活,不能很好地保护自己的权利和利益,甚至会遭受重大的人身和财产损失,而这种损失在政府及有关组织与个人真实地公开相关的信息的情况下本来是可以减少和避免的。

当前,知情权在我国的法律缺失主要表现在:第一,理论缺失。法律的发展催生了法律理论,反过来,法律理论的研究指导和完善法律规范的科学性和调控功能。尽管一般公民都知道并呼唤知情权,但至今没有系统地理论上对知情权进行全面、系统阐述,这不能不说是一法学理论的一个严重不足。由于法学理论研究的滞后,加之知情权至今仍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少依据,造成公民权利的流失。第二,立法缺失。特别是在公法领域中,宪法和行政法规对它的规定几乎是空白,在公法的其他法律部门亦难以发现;而知情权的私法规范也极为罕见,甚至被有的人认为它不是一项私法上的权利。第三,司法空位。由于我国的司法倾向于大陆法系的模式,缺少“法官造法”的法治环境和人文条件,立法缺失,必然带来司法空白。其现实的表现是回避,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,状告其教育行政拒绝一案,法院一审行政判决:驳回韩延萍的诉讼请求。在私法领域中,尽管有极少量法规如《消费者权益保障法》中有知情权的规定,但司法解释未能进一步细化,更没有上升到基本法律这一高位阶的法律层次来加以确认,这为司法实践带来极大不便。尤其关键的是在比较棘

手医患法律关系、劳动法律关系中,对弱势一方(患者、劳动者)的知情权采取回避乃至漠视的态度,这与法治社会里平等主体间权利义务的一致性极不相称。

为此,通过立法将其确立为一项实在权利便成为一项紧迫的法律任务。

首先,中国成为国际人权公约缔约国的事实为我国从立法上确认公民的知情权提供了法律坐标。1948年《世界人权宣言》第19条明确规定:"人人有主张及发表自由之权;此项权利包括保护主张而不受干涉之自由,及经由任何方法不分国界以寻求、接受并传播消息意见之自由。"而1966年的《公民及政治权利国际盟约》第19条将此项自由(权利)进一步细化,该条第二款规定:"人人有发表自由之权利2此种权利包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式,不分国界,寻求、接受及传播各种消息及思想之自由。"第三款补充该自由行使之界限:"本条第二项所载权利之行使,附有特别责任及义务,故得予以某种限制,但此种限制以经法律规定,且为下列各项所必要者为限:(a)尊重他人权利和名誉;(b)保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化。"公约的以上条款对知情权进行了原财性却十分明确的规定。中国作为国际人权公约的缔约国之一,有义务遵守公约的规定,并履行其庄重承诺,明确知情权立法的紧迫性,及时将这一公约的规定转化为国内法,具体化为法律原则与法律规则,对公民的行为提供规范指引。确认知情权已日益成为促进政治、经济发展和人权保障的国际潮流,中国作为全球化浪潮中的不可低估的成员,理所当然地应用强制力的法律规范来体现和保障知情权。

第二,深化知情权的法理研究。从理论上明确知情权的权利属性,因为"对于任何权利,都必须有可能说出何种作为或不作为将构成对它的侵犯,如果没有此种作为或不作为可以证实,那么,就不存在一项权利。知情权作为一项普遍性的权利,在公民民主生活和社会生活领域中以道德规范或要求的形式不断显现。要深刻揭示知情权的人权本质、法律特征,特别是对知情权与其它权利发生冲突时的价值选择进行理论探讨,尤其是从法理学的高度将法律关切人的尊严与公共利益的保护二者协调起来,为知情权的司法实践提供理论支撑。

第三,知情权的法律化、规范化。良法是法治社会的基本要求,"依法治国实质上是良法治国"。知情权的法律规范首先应服务于良法的价值准则,使知情权的法律规定体现法治的人权本质。构建良性的知情权法律规范应从以下四个方面着手:(1)明确知情权的主体。知情权的权利主体只能是公民、法人(或其他社会组织),其义务主体(相对方)是国家公共权力执掌者或者是有义务提供相关信息的公民、法人或其它组织。国家权力机关行使职权时对信息的获取是通过行使其权力方式来实现的,因而不能作为知情权的权利主体而只能是义务主体。(2)严格设定知情权的行使范围。从知情权本身而言,要明确权利主体应当知道和不当知道的信息内容。同时,要把知情权同容易与其发生冲突的相关权利严格区分开来。可以通过设定若干基本处理原则和标准进行规范指引和司法指导。(3)明确设定知情权的行使方式。法律应该为知情权的实现提供一个合理、合法、高效的途径。知情权的行使方式从总体上而言,可分为主动方式和被动方式。主动方式的行使是通过权利主体以积极作为的方式如要求、申请等获取相关信息。被动方式的行使要求相关信息的占有者主动向知情权的享有者进行适当方式的告知。(4)规定对知情权造成损害的侵权责任。有权利必有救济,没有救济的权利不是现实的权利。对侵权者承担的责任按其涉及的不同法律关系及造成损害的程度的不同而分别设定为:民事责任、刑事责任和行政责任,应在立法上予以细化,以明确责任界限和责任方式及救济程序。

第四,发挥司法职能,强化对知情权的司法保护。尽管我国没有英美法系"法官造法"的司法模式,但依据法理和一般法律原则,在不违反立法精神的条件下,对涉及知情权的案件可以通过法官适度的自由裁量权的法律进行处理。"在各个案件中,通过权衡各项具体利益而确定。对公共利益的追求是否普遍地应该得到优先权,……还需要确定,所提议的对私人生活范围的侵扰与该案件的重要性是否相称……"。司法实践是发展法律权利的重要途径,因为司法实践无时无刻不面对瞬息万变的社会生活,"在每一案件中,法院都必须考虑所寻求的救济的适当性或任何其他可资适用救济的适当性"。它能通过令公民信服的具有权威性的判断形式,对受损害的正当权利进行救济。在知情权的立法体系尚未被完整地构建起来以前,我们不能坐视知情权难以获得救济的不良现实状况,可从既有法律原则、立法精神出发在符合公平正义的法律理念的前提下,运用司法手段最大限度地确认和保障知情权,实现知情权的司法救济。当然,这毕竟是权宜之计,与知情权在人权体系中的基础性价值是不相匹配的。为此,还应从长计议,在建构知情权法律制度时,以正义与高效的法律理念将知情权推向司法实践的强力保障系统之中。

文献参考:

- 1.刘迪,现代西方新闻法制概述.M.北京:中国法制出版社,1998.5
- 2.林一刚,知情权.M.人民法院报,2002-5-13
- 3.孙云川,政府网上信息资源环境管理研究.J.图书馆杂志.1999.11

相关文章

网络环境下图书馆馆员的信息素质培养

E-Book阅读方式的挑战及其思考

论图书馆的人性化信息服务

论网络时代我国的信息安全

论信息素质教育与创新人才培养

“非典”危机呼唤行政体制改革

信息商品的特征以及对其定价的影响

“全面建设小康社会”与高校的任务

知情权及其保护

论馆员的情商与高校图书馆的服务质量

我国现代咨询业的发展对策

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办

电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720