



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

## 政府信息公开法律制度的理论与适用

双击自动滚屏

发布者: 编辑部 发布时间: 2008-7-3 阅读: 338次

王 勇

( 中国人民大学 法学院, 北京 海淀 100872 )

【摘要】 政府信息公开的程度已成为衡量一国民民主法治建设的重要标志。在阐述政府信息公开法律制度理念的基础上, 文章指出政府信息公开法律制度不仅源于公民知情权的要求, 也具有一定的宪法基础。政府信息公开法律制度的现实运用, 表现为该制度的程序功能、经济功能、平等价值以及公众参与价值。

【关键词】 政府信息公开法律制度; 知情权; 现实运用

【中图分类号】 DF3 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-5801 (2007) 06-01 07-03

【收稿日期】 2007-10-20

【作者简介】 王 勇(1970-), 男, 山东滕州人, 法学博士, 中国人民大学法学院在站博士后, 中共中央党校政治学法学教研部副教授。

### 一、政府信息公开法律制度及其理论基础

政府信息公开法律制度是关于政府信息公开的原则、适用机关、公开和豁免公开的范围、公开的方式和程序、涉及政府信息公开与豁免公开的申诉和诉讼等各项具体法律制度的总和[1]。这里的政府信息是指各级人民政府及其职能部门以及依法行使行政职权的组织在其管理或提供公共服务过程中制作、获得或拥有的信息[2]。

建立政府信息公开法律制度已经成为一个世界性的潮流, 也是我国社会主义民主法治建设的现实需要。建立我国政府信息公开法律制度的理论基础主要体现在以下三个方面。

#### (一) 人民主权原则是建立政府信息公开法律制度的宪政理论基础

政府信息公开是人民主权这一宪法性原则在国家行政领域的具体体现。一方面, 人民作为国家主人, 有权获悉政府行为的有关信息, 获得政府信息是公民的一项基本权利; 另一方面, 信息公开是政府的一项义务。事实上, 政府信息公开的实质, 从公民的角度而言, 就是实现其知情权; 从政府的角度而言, 就是提供信息服务。

建立政府信息公开法律制度也是民主监督制度的有效措施。我们党明确提出要完善民主监督制度, 建立健全依法行使权力的制约机制, 具体措施就是要坚持公平、公正、公开的原则, 在直接涉及群众利益的部门, 实行公开办事制度。将这一要求落在实处, 就必须通过法律将政府信息公开作为政府部门的工作原则确定下来, 用法律来制约权力, 从而确保政府职能在一个清晰透明的环境中有序健康地运作[3]。

#### (二) 人民参政原则是建立政府信息公开法律制度的宪政实践基础

我国宪法规定了人民参政的原则, 行政过程的公开化、合理化及民主化的法理, 正是我国宪法理念的具体反映[4]。现代社会, 公民参与政府管理和决策的程度日益提高, 政府往往不再依赖单纯的行政命令, 而是更多地依靠与公众之间的信息沟通与交流达到行政目的, 这种信息沟通与交流正是基于政府信息公开法律制度的确立。

政府信息公开既包括政府掌握信息的公开, 也包括政务的公开。政府掌握信息的公开主要是指政府内部行为及其结果的公开, 政府公开其掌握的信息, 是保障公民有效参政的重要环节。政务公开是指政府行为过程的公开, 主要体现在政府的抽象行政行为 and 具体行政行为等外部行政行为的公开方面。政务公开的过程, 既有助于决策的民主化, 提高其正确性, 也是广大人民群众在行政领域参政的切实保障。

#### (三) 公民的知情权是建立政府信息公开法律制度的法理基础

公民获得政府信息的权利称为公民的知情权, 其含义是指公民有权知道他应该知道的事情, 国家应最大限度地确认和保障公民获取信息的权利, 尤其是政务信息的权利[5]。建立政府信息公开法律制度就是为了保护公民的知情权, 知情权是该制度得以存在的重要法理基础。

公民的知情权体现在两个方面：一是知的自由，二是知的权利。在日本，知情权被认为包括“情报的领受权”和“情报开示请求权”，前者即为“知的自由”，后者为“知的权利”[6]。针对公民知的自由而言，政府应主动公开信息，以满足公民自由知悉信息的权利，这体现了政府的义务；针对公民知的权利而言，人们有权要求政府公开必要的信息，这是现代社会人民主权理论的必然要求。

从性质上说，知情权是一种民事权利、政治权利和社会权利的综合体，但更多地体现在政治权利和社会权利方面。作为民事权利，知情权主要体现在公民对个人信息的知情权方面，这是民事主体人格权的一部分。作为政治权利和社会权利，知情权主要体现在公民和政府关于信息公开的权利分配方面，不同性质的社会，分配结果是完全不一样的。在当代社会，政府信息公开法律制度作为知情权的必然产物，已成为一种标签，表征着社会的文明程度。

## 二、政府信息公开法律制度的现实运用

### （一）政府信息公开法律制度的程序功能

政府信息公开法律制度的实际操作绩效，关键在于程序的保障。行政程序是行政机关实施行政管理所必须遵循的法定的方式、步骤、顺序和形式。政府信息公开法律制度的作用是通过有关制度的设计，运用法定的程序，解决政府信息公开操作过程中出现的各种实际问题。也可以说，政府信息公开法律制度就是借助法律程序的规范作用，使政府信息公开工作程序化、规范化、条理化，为保护公民获得政府信息的权利提供具体的法律依据。长期以来，程序的价值在我国没有得到应有的重视，即便按照一定的程序办事，也往往在少数行政官员中走过场，很多行政活动不公开进行，其内容的公开带有突然性，这往往会使用行政相对人对行政机关的行政行为难以理解，增加了其对政府的不信任感，也为个别官员通过其垄断的信息进行设租寻租提供了便利。

政府对市场的宏观调控更应讲究信息的公开。如果不重视程序，操作失当，最终的调控结果可能与管理者的愿望大相径庭。所以，应在实践中注重行政程序的运用，按时公告一定行政行为的阶段性进展，使市场具备接受和吸收最终行政决定的心理准备期。

### （二）政府信息公开法律制度的经济功能

公开政府信息，促进经济发展，是政府信息公开法律制度在经济领域的价值体现。在信息社会，信息就像空气一样不可或缺，是最重要、最稀缺的社会资源[7]。信息的价值关键体现在其流动性。从经济学的角度看，信息已成为继人和物之后支撑经济发展的关键因素，政府信息公开法律制度的建立正适应了人们更好地利用政府信息的客观要求。实际上，政府信息公开法律制度也非常强调对经济的促进作用。目前，我国政府信息资源开发利用的现状不容乐观，政府信息公开法律制度的经济价值没有得到充分体现。尽管自1999年我国“政府上网年”以来，域名为gov.cn的政府网站多达数千个，但真正在网站上公布政府信息的并不多。市场经济要求清晰的投资环境、公开的行政行为和平等的竞争机会，这一切均要求政府的开放性，只有这样，社会经济才会健康发展，人民生活水平才会稳步提高。

### （三）政府信息公开法律制度的平等价值

平等问题一直是人们关注的基本问题，人类最早的平等观念产生于古希腊。在政治思想中，平等的概念有两种基本的用法：第一是本质上的平等，即人都是平等的动物；第二是分配上的平等，即人与人之间应在财产分配、社会机会和政治权利的分配上较为平等。本质上的平等常常作为分配上平等的理论基础[8]。

平等的实质是权利的平等，法国《人权宣言》中就明确提出“平等就是人人能够有相同的权利”。而权利是可以通过法律来授予和约束的。政府信息公开法律制度非常强调其在实际运用中的平等性，这主要体现在人人具有平等地获取政府信息的权利上，表现在人人都可以获取政府信息，都可以要求政府提供信息，并且这种获取信息的权利不因申请人的身份、地位的不同而不同。对政府信息公开的申请人不应有资格的限制，不仅和信息有关的当事人可以申请，其他任何人都可以申请，并且具有平等的获得信息权。

政府信息公开法律制度强调平等，这也是世界上很多国家的做法。在我国，由于历史原因，人们缺乏平等观念，人的身份地位常常影响到其权利的行使，所以，在信息社会，政府信息公开法律制度强调的平等价值，具有重大意义。

### （四）政府信息公开法律制度的公众参与价值

政府信息公开法律制度能够有效地提高公众参与国家管理的程度。在我国，公民参与国家的管理活动是宪法原则的根本要求。在现实中，人民通过其选举的代表依靠一定的国家机构管理国家，这种形式是民主制国家的普遍做法。但是，随着社会的进步和经济的发展，人民对民主权利的要求越来越高，已不满足于间接的参与管理方式，越来越多的政治事件的产生和决策是人民直接参与管理活动的结果，而这种直接的参与方式与社会经济和民主的发展相辅相成，具有更高的民主价值和效率。



诸多政府信息的公开有赖于公民首先启动公开程序，公开程序往往伴随着行政权力运行的全部或局部过程，体现在行政机关的抽象行政行为和具体行政行为之中。通过公民启动程序获取政府有关信息，一方面能使公众了解行政权力行使的状况，为评价政府行为提供基本的信息支持；另一方面，通过了解的政府信息，人们可以发表言论，提出意见和建议，

直接影响政府的决策[9]。不仅如此，政府信息公开法律制度所要求的政务公开，也会使公民享有诸多直接参与的机会，从而极大地提高公民参与的程度。

[参考文献]

- [1] 应松年, 陈天本.政府信息公开法律制度研究[J].国家行政学院学报, 2002, (4):59.
- [2] 刘 恒.政府信息公开制度[M].北京:中国社会科学出版社, 2004:1.
- [3] 李 真, 黄瑞华.政府信息公开的立法研究[J].西安交通大学学报, 2001, (2):40.
- [4] 杨建顺.确立公民权利意识, 推行服务行政公开[J].行政法学研究, 1998, (4):12.
- [5] 冯渊源, 邓小兵.隐私权与知情权的冲突与协调[J].行政与法制, 2000, (10):36.
- [6] 宿一兵.论公民的行政知情权与政府信息公开的关系[J].行政与法, 2003, (2):23.
- [7] 杨永红.政府信息公开与信息资源共享[J].科技情报开发与经济, 2002, (1):19.
- [8] [英]戴维·米勒.布莱克维尔政治学百科全书[K].邓正来, 译.北京:中国政法大学出版社, 1992:230.
- [9] 张明杰.开放的政府[M].北京:中国政法大学出版社, 2003:117.

(责任编辑 陈 羽)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen