

# 论知情权的宪法保障

## ——厦门“PX 项目”风波的启示

于海涛

(武汉大学 法学院 湖北 武汉 430072)

**摘 要** 随着社会的进步,信息的作用越来越重要,信息资源的拥有已成为人们生存和发展的首要条件。我国公民的知情权意识开始被唤醒。通过分析知情权的宪法理论基础以及该权利在其他国家的发展历程和法律保障实践,结合我国的基本国情、立法进程及知情权的发展现状,提出宪法应对知情权作出明确规定,建立知情权的法律体系,构建公民知情权的保障机制。

**关键词** 厦门“PX 项目” 知情权 宪法权利 宪法保障

中图分类号:D911.01

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2008)02-0052-04

2004 年 2 月,投资 108 亿元、将每年为厦门带来 800 亿 GDP 的 PX 项目经国务院批准立项,2005 年 7 月国家环保总局通过该项目的《环境影响评价报告》,国家发改委将其纳入“十一五”PX 产业规划 7 个大型 PX 项目中,并于 2006 年 7 月核准通过项目的申请报告。投资方的资金也已到位,计划于 2007 年夏天开工。这一切都在不为公众所知晓的情况下进行着。但在 2007 年“两会”期间,厦门大学化学系教授、全国政协委员赵玉芬院士联合另外 104 名政协委员,向政府提交了一项提案,建议暂缓 PX 项目建设,重新选址勘查论证。此提案经媒体披露后,立刻引起了厦门人的关注,有关 PX 项目的网上帖子成为广大市民的热门话题,并通过手机短信迅速传播,市民对 PX 项目的不满情绪愈演愈烈。2007 年 12 月,厦门市通过公开报名、电视台现场直播摇号,产生了 100 多名参与“厦门环境评价座谈会”的民众代表。在这次由市政府、21 名专家及百余名民众代表三方参加的会议上,有近 90% 的市民代表发表了反对在厦门投产 PX 项目的意见<sup>[1]</sup>。厦门市政府综合各方意见,决定将该 PX 项目迁往漳州古雷半岛。此消息被媒体披露后,引起举国关注,被赞誉“既是民意的胜利,也是政府的胜利”<sup>[2]</sup>。这一事件带给我们这样的思考:如果政府能让公众充分了解涉及他们利益的相关信息,赋予公众知情权,倾听公众的声音,决策将更民主、更科学。

### 一、知情权的内涵及发展

随着社会的进步,信息的作用越来越重要,信息

资源的拥有已成为人们生存和发展的首要条件,人们需要不断地获取各种信息来充实自己的生活,做出自己的选择。由于信息是有价值的社会资源,信息占有量的先后和多寡是与利益成正比的。但是,社会中 80% 以上的信息是由政府机关掌握的,政府机关往往从有利于自身管理和经济利益的角度隐匿所掌握的信息,从而妨碍了公民对政府信息的获取与利用。政府部门的权威性、封闭性、保密性,容易拉大公民与政府的距离,削弱公民获取政府信息的热情。然而,不管公共行政部门是否愿意公开行政信息,处在与市场经济同步发展的信息社会的今天,公民的政治参与热情已经激发,公民的知情权意识也开始被唤醒。为了打破政府机关的秘密主义,知情权这一概念便应运而生并逐渐受到人们的重视。

知情权又称为了解权或知悉权。广义而言,是指寻求、接受和传递信息的自由,是从官方或非官方获知有关情况的权利,狭义而言则仅指知悉官方有关情况的权利。从内容上讲,知情权包括接受信息的权利和寻求获取信息的权利;后者还包括寻求获取信息而不受公权力妨碍与干涉的权利以及向国家机关请求公开有关信息的权利<sup>[3]</sup>。可以说知情权在很大程度上是针对这种状况而产生的,是为了对抗政府的秘密主义的。如在厦门“PX 项目”事件中,在赵玉芬院士没有提出异议之前,广大民众无从知晓这个将给他们生活环境带来巨大危害的剧毒化工厂将建在家门口。由此可见,知情权的确立对于维护公众的自身权益具有现实意义。

知情权首先是一项个体人权。对知情权的保障,使公民有机会充分获取对个人而言至关重要的各种信息,使个人发展自身人格以及实现自身价值成为可能,在一定程度上也可以说是公民的其他基本权利得以实现的基础,无论信息与思想的社会价值多么低下,对于自由的社会而言,获取信息的权利都是最基本的<sup>[4][8]</sup>。现代社会里,拥有信息对个人的社会性地位尤为重要,信息自由的基本权利与表现自由的基本权利一样,是自由民主制度最为重要的前提之一。信息渠道不畅,在一定程度上也将影响个体其他权利的获取和实现。

知情权扮演着参政权的角色。知情权的重点还在于公共事务、政治领域,它是政治性意识得以形成的前提,亦能确保公民对政治过程的参加。现代民主社会必须确保公民能够接触并获得所有的尤其是政府管理方面的信息。在现代社会推崇参与民主主义的前提下,加强对知情权的保障具有现实意义。

知情权更具有请求权的性质。公民知情权的宪法基础在于人民主权、民主主义的参政议政、维护个人基本权利、发展个人人格等,而国家秘密等又有不断膨胀的趋势,那么知情权就必须具有请求权的性质,必须是一种积极主动地寻求获取信息、要求有关部门公开信息的权利。

考察知情权这一概念的产生和发展,需审视政府职能的变化、政府活动与公民利益关系的进一步密切、大众传媒对信息的日益垄断、国家秘密的不断增长、现代社会公民的民主参与意识等因素的影响。在现代国家,政府职能广泛渗透于人们生活的方方面面,在实行政行为时难免仅考虑行政机关一方的立场,不愿主动公开公共行政中的有关资料,与公民有一定关系的公共行政活动总是缺乏透明性<sup>[5][8]</sup>。同时,随着社会的发展进步,政府与个人之间不再是对抗关系,而是不同但却一致的利益关系,因而要求行动上必须相互合作<sup>[6][4]</sup>。为了实现合作与服务的关系,必须确保政府与公民之间有效沟通,因为沟通是实现公共利益与个人利益关系的一致性,完成服务与合作,建立相互信任的途径和形式<sup>[6][4]</sup>。有效的沟通首先即意味着公共行政事务的最大公开,意味着公民享有对公共事务的知情权,可以获得与公共行政有关的资料。

现代社会中大众传媒对信息的垄断以及任意处置也在一定程度上促进了“知情权”的形成和发展。随着社会的进步,大众传媒业空前发展,日渐担当起向大众提供各方面信息的重要角色。但媒介往往对许多重要内容加以主观处理,使公众无法顺利得到必需的信息,使其自身的活动丧失了本应具有的意义。

知情权的产生从这一方面说也正是为了改变这种不利的局面<sup>[5][6]</sup>。

公民民主参与意识及其主体地位等的增强也使得知情权的保障成为必要。民主主义政治包含权力、自由与参与等含义,使得人们更加重视参与民主。民主参与的最大前提莫过于对公民知情权的保障,即只有公民可以最大限度地自由获取政府信息,以便更好地了解公共行政运营情况,才能使参与成为可能,也才能使公民有参与的积极性<sup>[4][8]</sup>。

总之,知情权这一概念产生的社会性、政治性背景主要表现在:政府、特定企业等垄断了对于人们生活而言必不可少的大量信息,以至于人们无法有效地接近和收集信息;同时,一般国民对收集信息的重要性的认识不断提高,报道机关以及一般公民的信息收集运动不断发展<sup>[7]</sup>。正是由于这些原因的综合作用,知情权才得以产生并迅速发展。

## 二、公民知情权的宪政分析

公民的知情权最先由瑞典1766年公布的《出版自由法》中确立,但其真正引起各国的关注则是在20世纪中后期。此后,诸多国家通过宪法以及专门的知情权立法,对公众的知情权进行了确认,并提供强有力的法律保障。1949年德国率先在《德意志联邦共和国基本法》第五条第一款规定:“人人有自由采访可允许报告的消息的权利”,第四十二条第一款规定:“联邦议院的会议公开进行。”这是较早确认知情权的一部宪法。日本虽然缺少明确的知情权立法,但却以判例法对知情权作了明确认可。澳大利亚1982年的《情报自由权》和瑞典现行的《新闻自由法》均明确规定知情权为宪法保障的基本权利。另外知情权也在一些有关人权的国际公约中得到充分的发展,例如1948年的《世界人权宣言》和1966年的《公民权利与政治权利公约》。由此可以看出,知情权作为受宪法保障的公民的基本权利已经得到当代世界法律界的普遍认可。

知情权是公民的宪法性权利。现代宪政国家均承认主权在民,设计各种制度保障国民有效地参与民主决策的过程。国民享有知情权是国民主权原则的当然前提,只有国民充分地获取有关的信息,才能有效地参与民主政治,否则民主主义国家便无从成立。正如同麦迪逊所说:“不与民众信息或不与其获取信息之手段,则所谓民众之政府或为滑稽剧之序幕,或为悲剧之序幕。不,亦为此两者。知识务须支配无知,而且意欲担当统治者的国民必须以知识所给予的力量武装自己。”<sup>[5][9]</sup>

知情权还可以从宪法所规定的表现自由中推导

出来。《世界人权宣言》第十九条就将“表现自由”规定为：“人人有权享有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。”也就是说：“表现自由”是包括寻求、接受、传达信息的权利，即自由地交流信息的权利。表现自由从信息传递者的角度讲，是传达信息的权利，从信息接受者的角度讲，是寻求接受信息的权利，没有接受者的参加，表现自由便会失去存在的价值。在国家职能不断增加、国家掌握的信息大量积聚的情况下，如果公民不能有效地获取和利用国家掌握的信息，就无法形成自身的思想与意见，那么对于表现自由的保障便难以实现。所以，必须认可公民有权尽可能地获取国家掌握的信息，并且要积极主动地寻求、获取信息。

知情权也是公民生存权、发展权的题中之意。在现代社会中，信息已经成为每个人活动的基础和原动力，每个人都需要大量的信息来判断自身处境，做出各种选择，促进自身的发展与进步。同时，现实生活中存在着诸如自然环境、社会治安、政府决策等信息直接影响甚至威胁着个人的生存与发展。只有充分了解这方面的信息，公民个人才能采取各种手段予以应对，趋利避害。而“公民享有知情权的另外一层法律意义是通过政府提供的信息，公民可以更好地实现宪法法律所规定的权利。”<sup>[8]</sup>

总之，知情权作为公民必须享有、国家必须保障的权利，即便宪法中没有明文规定，也依然有其存在的宪法基础。以宪法中没有明确的规定为由否定知情权的存在是没有根据的；虽然有人以没有明示性法律规定提及知情权为由，用一副得意洋洋的表情论述说没有这项权利，但这是否定宪法基础的谬论<sup>[9]</sup>。

### 三、我国公民知情权的宪法保障

随着社会的发展和民主进程的加快，我国宪法对知情权规定的缺失造成的负面影响会越来越大，将公民知情权上升为最基本的权利，以宪法条文明确规定保护公民知情权，加强具体的制度建设保障公民的知情权已经迫在眉睫。

#### 1. 宪法应对知情权作出明确规定

长期以来，由于历史原因宪法被视为阶级斗争的工具，政治色彩浓厚，远离人民生活，成为一种政治点缀和法律摆设。知情权作为公民的一项基本权利，应上升到宪法的高度，通过宪法的明文规定，给予切实有效的保护。我国现行宪法3次修改，都没有涉及公民基本权利，反映了国家对公民基本权利

的忽视和公民对自身基本权利的漠然。虽然我国目前没有宪法诉讼制度，但应确定宪法诉讼的理念，从宪法层面上保护公民的知情权。

虽然近年来，我国的公民知情权保障机制也在逐步完善。我国的宪法和宪法性法律中尚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四次会议通过的《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，该法第八条第一款规定：“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。”第十九条和第三十二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”一词并做系统规定的政府文件，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》，其第一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。2007年1月由国务院常务会议通过的《政府信息公开条例》第一条提出：“保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和社会活动的服务作用。”这是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。

宪法是唯一能对人的价值给予全面肯定的法，是公民权利的保障书，也是专门明确国家权力的目的和界限从而能够有效地防止权力越界而对权利予以确保的法。只有在宪法中明确规定知情权，至少从理论上才能够保障不受国家权力的恣意干涉<sup>[10]</sup>。

#### 2. 建立知情权的法律体系

随着社会信息化的进一步发展，应当建立知情权的法律体系，以真正实现公民知情权的法律保护。美国知情权的立法是由《情报自由法》、《阳光下的政府法》和《联邦隐私权法》等一系列法律构成的。1966年制定的美国《情报自由法》规定，除可以不公开的9种情形外，政府文件都应公开；任何人都具有了解政府文件的同等权利，任何人均有权向行政机关申请查阅、复制行政情报，如果行政机关拒绝提供政府文件，公民或社会机构可诉至法院寻求救济。美国1976年通过的《阳光下的政府法》规定了合议制行政机关的会议必须公开，其公开的程序是：行政机关应在举行会议一周前发出通告，说明会议时间、地点、讨论主题、会议公开举行或不公开举行、行政

机关指定的回答公众询问的职员姓名、电话等事项。美国1974年通过的《联邦隐私权法》的立法原则和指导思想是：行政机关不应保有秘密的个人信息记录；个人有权知道自己被行政机关纪录的个人信息及使用情况；为某一目的而采集的公民个人信息，未经许可不得用于其他目的等<sup>[1]</sup>。

从美国有关知情权的立法模式、法律体系以及法律保障实践可以看出，目前我国仅仅对知情权做一些隐含确认已无法对其进行有效的保障，而迫切需要以宪法、法律形式对公民知情权加以保护。这不仅有利于增强政府公信力，而且将进一步推动我国民主政治建设。法治对国家的监督必须要求权力公开地行使，即保障公民知情权。公民知情权的实现依赖于政府信息的公开，而政府信息的公开能为公民直接参与国家事务的管理开辟一条新途径，便于广大国民参政、议政。保障知情权既有助于保护公民的合法权益，又有助于有效地遏制政府腐败。

知情权是公民的一项基本权利。对公民知情权最有力的保障手段便是在宪法中加以明确定位。因此，我国应将公民知情权作为基本权利上升到宪法层面，才能予以切实有效的保护。要完善与宪法保护相配套的法律保护措施，如行政诉讼制度、民事诉讼制度，从而完善我国公民知情权的宪法体系，切实保护公民的知情权。另外，公民知情权作为宪法基本权利，是抽象性权利，要真正得到保障，还需使其具体化，如迫切需要制定《政府信息公开法》和《新闻自由法》。《政府信息公开条例》的正式实施为《政府信息公开法》的出台打下了坚实的基础。《新闻自由法》是公民知情权实现的一条重要而又非常有效的途径，我国应尽快制定一部切合实际、具有较强实践操作性的《新闻自由法》。同时，我国还应对《消费者权益保护法》、《证券法》、《行政处罚法》、《保密法》和《档案法》等现行法律进行全面整理，以宪法规定为指导进行系统修订，形成符合中国国情的知情权保障法律体系。

### 3. 构建公民知情权的保障机制

根据公民知情权的宪法地位以及我国宪政的现状，还应从4个方面构建公民知情权的保障机制：①建立公民知情权的宪法审查制度，即通过设宪法监督委员会，对于涉及知情权的违宪行为进行违宪审查，确保公民知情权的宪法保障。②加强和完善与公民知情权最为密切的行政诉讼制度，通过行政诉讼给公民知情权提供现实的保护。③确定信息公开的监督机构和相应的法律责任，建立、完善同《政府信息公开条例》相配套的、可操作的制度。如在有关全社会和公民重大利益的法律中增设公开程序，建

立健全国家公务员财产申报制度，实行财务公开，健全公共财政，确保政府权力的公开透明等。④推进行政复议、行政诉讼等救济体制改革，如可由行政机关、管理专家和法律专家共同组成复议委员会，确保复议机关具有完全的独立性，扩大行政复议的范围，将部分抽象行政行为纳入司法审查的范围，更好地促进各级人民政府依法行政。

总之，我国宪法目前对公民知情权的规定还不完善，有必要借鉴国外公民知情权的先进理论，完善我国公民知情权的宪法体系，建立切实可行的法律制度，给予知情权充分有效的宪法保护，促进我国人权的发展。

### 参考文献：

- [1] 刘金兰. 厦门PX项目事件“始末”N. 文萃报, 2008-01-10 (16).
- [2] 惠铭生. 民意的胜利, 也是政府的胜利[J]. 廉政了望, 2007(7) 35.
- [3] 吕艳滨, 章忱. 论知情权[J]. 浙江行政学院学报, 2002 (4):1-5.
- [4] 谢鹏程. 公民的基本权利[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [5] 奥平康弘. 知情权[M]. 东京: 岩波书店, 1981.
- [6] 狄骥. 宪法论[M]. 钱克新, 译. 北京: 商务印书馆, 1962.
- [7] 奥平康弘, 杉原泰雄. 宪法学: 人权的基本问题[M]. 东京: 有斐阁, 1976 8.
- [8] 加快政府信息公开步伐, 促进中国社会信息化进程: 国民经济信息化与政府信息公开研讨会纪实N. 法制日报, 2000-08-20(3).
- [9] 韩士彦. 论公民的行政知情权[J]. 现代法学, 1999(1) 59-60.
- [10] 高景芳. 宪法视野中的公民知情权[J]. 当代法学, 2003 (1) 8-9.
- [11] 转引自李恩梅. 程序正义与行政相对方权益的保护[J]. 人大研究, 2001(8) 22-26.

