

保障与承诺:

公民知情权的有效实现

莫纪宏

运用现代宪政原理来考察政府信息公开的合法性时,必须以保障公民的知情权为核心。作为宪法权利,知情权的最本质的权利特征是,它不受国家机关所掌握的国家权力的控制,即便是立法机关,也不能随意利用自己所掌握的立法权来制定法律随意禁止或剥夺公民行使知情权。

知情权作为宪法权利的合法性来源于人民主权原则这一宪法原则。根据人民主权原则,一切国家权力属于人民,国家机关不是国家权力的所有者,而是基于宪法的规定,按照宪法的授权依法履行国家管理职能的国家权力的行使者。要保证国家机关能够按照宪法的规定行使职权,而不会滥用职权随意扩大自己的权限或者是利用职权随意侵犯公民权利,在法理上就必须保证人民可以通过各种有效的途径来监督国家机关依照宪法的规定合法行使自己的职权。

要做到这一点,必须让国家机关履行宪法职责的活动置于人民的直接监督之下,其中,让每一个公民都能通过合法的途径了解国家机关在干什么,是保证人民有效监督国家机关活动合法性的前提条件。为此,就必须通过宪法设定公民的知情权,它是受到宪法保障的超越于国家机关职权之上的宪法权利。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和法律所规定的权利。

政府信息从本质上来看是政府依照宪法和法律的规定,为保障公民权利的实现而拥有的辅助性服务手段。政府信息必须与政府履行自身职责的活动结合起来才能有效地为人民服务,所以,政府信息的公开化与政府行为的公开化是密不可分的。从现代宪政原理出发,政府是否在依照宪法和法律的规定履行自身为人民服务的职能,必须接受人民的监督。而接受人民监督最重要的制度就是保证公民知情权的有效实现。政府行为必须公开化。

在依法履行自身职责中所传达的外部信息首先应该处于公开的状态。公民往往是通过政府提供的信息来了解政府行为的合法性的,与此同时,政府依法向公民提供的法律服务,大量的的是以具体的信息资源形式出现的。所以,政府信息公开,可以从两个方面保证公民知情权的实现:一是公开政务活动,使政务活动的合法性处于公民的有效监督之下;二是公开有利于公民实现其权利的信息资源,为公民实现自身的合法权益提供必要的法律帮助。所以,政府信息公开必须作出数量和质量上的两个方面的保证和承诺。

政府向公民提供信息这是基于现代宪政原理而产生的政府所担负的一项绝对的宪法义务,也是公民依据宪法所享有的知情权实现的法律条件。当然,政府在向公民提供信息时,也必须根据信息性质的不同作不同程度或不同方式的公开。对于与政府行为合法性有关的信息,原则上政府必须绝对公开,并且不得提供虚假信息,否则,就会严重影响公民对政府行为合法性的判断;对于政府提供的与公民切身利益有关的信息,政府应该从公平与效率相统一的原则出发,通过合理的信息发布制度来公开政府信息。

所以,强调政府信息公开不是目的,而是保障公民知情权实现的法律手段。

政府在公开信息的时候,必须依法公开,而不是盲目地泄漏,政府应当对自身公开信息的行为负责;公民在依法行使知情权时,也必须维护国家宪法和法律的尊严,特别是应当处理好国家、集体和个人利益三者之间的关系。只有实现政府信息公开与公民行使知情权两者之间在宪法和法律下的良性互动,政府信息公开才可能形成一套稳定的政府工作制度,防止形式主义的滋生。