

论  
政  
府  
对  
公  
民  
知  
情  
权  
的  
保  
护

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 200408170

UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

论政府对公民知情权的保护

On the Government's Protection  
of Citizens' Right to Know

曾 艳 辉

指导教师姓名: 李 琦 教 授

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交日期: 2007 年 4 月

论文答辩时间: 2007 年 月

学位授予日期: 2007 年 月

答辩委员会主席:\_\_\_\_\_

评 阅 人:\_\_\_\_\_

曾  
艳  
辉

指  
导  
教  
师  
:  
李  
琦  
教  
授

厦  
门  
大  
学

2007 年 4 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

## 内 容 摘 要

本文讨论的是政府对于公民的知情权的保护。文章主要分三个部分：政府保护公民知情权的必要性、政府如何来保护公民的知情权以及我国政府保护公民知情权的现状和完善建议。

文章由前言、第一章、第二章、第三章和结语组成。

第一章论述政府保护公民知情权的必要性。本章分为两部分：政府为什么要保护公民的知情权和为什么是由政府来承担公民知情权的保护义务。

信息失灵是信息社会信息不充分和信息占有不公平的现象。信息失灵的存在是不可避免的，同时信息失灵影响到了信息社会的各个方面，造成了社会信息资源的无效率和信息社会的不公平和不便。这在一定程度上催生了公民对于知情权利的渴求。所以政府保护公民知情权也是政府解决信息社会信息失灵困境和促进信息社会发展的重要途径。

政府是人权的保护者，这是毋庸置疑的，而知情权对于公民来说，恰恰具有重要的人权价值，所以政府也应该是公民知情权的保护者。

第二章讨论的是政府要保护公民的知情权所应承担的具体义务。政府对于人权性义务的承担方式主要有两个方面：对该权利的尊重和满足的义务和对该权利的促进的义务。本章在综合知情权的特点和知情权产生的根源（信息失灵）的基础上分两节论述政府要如何承担这两方面的保护义务。

本文第三章论述的是我国政府对于知情权保护的现状和完善建议。对于我国政府保护公民知情权的现状，本文主要从政府行政立法中对知情权的体现和政府信息资源共享程度这两个方面来描述。随后，文章提出了我国政府保护公民知情权体系的完善建议：建立政府信息的服务体系、保护新闻自由、促进教育事业的发展。

**关键词：** 信息失灵； 公民知情权； 政府的保护

## ABSTRACT

The article discusses the government's protection on citizen's right to know. It contains three parts: the necessities for the government to protect citizen's right to know, how to protect the right to know, the present situation and the perfection of our government's protection mechanisms.

It consists of the preface, chapter1, chapter2, chapter3 and the conclusion.

Chapter 1 describes the necessities for the government to protect citizen's right to know. This chapter has two parts: why the government should protect the right to know and why it is the government who undertakes the obligations to protect the right to know.

Information-failure represents the information-insufficiency and information-dissymmetry phenomena in information society. These phenomena are unavoidable and they have influenced every aspect of the society: they waste the information resources, and result in unfair information possession and inconveniences in the society. So people yearn for a right to ensure them access the information conveniently and fairly. To some extent, government protecting the right to know, is a good solution to the problem of information-failure and an important way to accelerate the development of information society.

Undoubtedly, the government is the protector of human right. As the right to know has significant human right value to people, the government also should be the protector of citizen's right to know.

The specific responsibilities the government should undertake are what we discussed in chapter 2. There are two ways for the government to fulfill its obligations while protecting human right: Respecting and satisfying the right, accelerating the right's development. Take the right to know's particular characteristics and its root (information-failure) into consideration, we discuss the exact responsibilities the government should undertake to protect the right to know.

In chapter 3, we discuss the present situation of the right to know protection in our country at first, and then the article gives some advices for the perfection of the protecting mechanisms. To depict the situation vividly, subchapter1 contains two parts:

The appearances of the right to know in our administrative legislation. The share status of our government information resources. Then the article addresses some suggestions on the perfection of the protecting mechanisms: Establishing government information supply mechanism、Protecting press freedom、Developing education cause.

**Key words:** information-failure; citizen's right to know;  
government's protection

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

前 言 .....	
<b>第一章 政府保护公民知情权的必要性 .....</b>	
<b>第一节 信息社会的信息失灵 .....</b>	
一、信息社会信息失灵产生的原因 .....	
二、信息社会信息失灵的表现 .....	
<b>第二节 信息失灵催生了公民的知情权 .....</b>	
一、信息不充分和公民的知情权 .....	
二、信息不对称和公民的知情权 .....	
<b>第三节 政府是公民知情权保护义务的承担者 .....</b>	
一、公民知情权作为一种人权 .....	
二、政府作为人权的保护者 .....	
<b>第二章 政府保护公民知情权应承担的具体义务 .....</b>	
<b>第一节 政府对于公民知情权的尊重、保障和满足义务 .....</b>	
一、政府对于公民知情权的尊重和保障的义务 .....	
二、政府对于公民知情权的满足的义务 .....	
<b>第二节 政府对于公民知情权的促进义务 .....</b>	
<b>第三章 我国政府保护公民知情权的现状和完善建议 .....</b>	
<b>第一节 我国政府保护公民知情权的现状 .....</b>	
一、我国行政立法中公民知情权的体现 .....	
二、我国政府信息资源共享程度 .....	
<b>第二节 我国政府保护公民知情权制度的构建 .....</b>	
一、完善政府信息服务制度 .....	
二、建立新闻自由的保护制度 .....	
三、促进教育事业的发展 .....	
结 语 .....	
参考文献 .....	

厦门大学博硕士学位论文摘要库



**CONTENTS**

**Preface** .....

**Chapter 1 The necessities for the government to protect citizens' right to know**.....

**Subchapter 1 Information-failure in the information society** .....

    Section 1 Causes of Information-Failure .....

    Section 2 Consequences of Information-Failure.....

**Subchapter 2 Information-failure and citizens' right to know**.....

    Section 1 Information-insufficiency and the right to know.....

    Section 2 Information-dissymmetry and the right to know.....

**Subchapter 3 The government is the protector of citizen's right to know**.....

    Section 1 The right to know is a type of human right .....

    Section 2 The government is the protector of human right .....

**Chapter 2 Government's specific responsibilities on protecting citizens' right to know**.....

**Subchapter 1 Responsibilities to respect and satisfy the right** .....

    Section 1 Responsibilities to respect and ensure the right .....

    Section 2 Responsibilities to satisfy the right .....

**Subchapter 2 Responsibilities to promote the right**.....

**Chapter 3 Present situation and perfection of our government's protection of citizen's right to know** .....

**Subchapter 1 Present Situation** .....

    Section 1 Its appearances in our administrative legislation.....

    Section 2 Share of government's information resources.....

**Subchapter 2 The perfection of the protecting mechanism**.....

    Section 1 Perfecting government's information supply mechanism .....

    Section 2 Protecting press freedom .....

    Section 3 Developing the education cause.....

**Conclusion** .....

**Bibliography** .....

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 前 言

知情权是人们的自然而然的权利。从古至今，人们都有获取信息的需求，这种需求是由人类的生存而决定的。知情权对于人们的意义在于：它使得人们有机会获取对个人而言至关重要的各种信息；它使得人们活动和决策处于一个理性的状态；它使得个人发展自身人格以及实现自身价值成为了可能；它在一定程度上也可以说是公民其他权利得以实现的基础。

人类逐步进入了以信息经济为主导的社会，信息成为财富增长的重要源泉，信息活动成为社会发展的基本活动，信息成为比物资和能源更为重要的资源，获取信息和利用信息对于人们来说变得越来越重要，人们知情的渴求开始从所未有的强烈起来。然而，由于种种原因，人们并不能如自己所愿的接近和获得自己需要的信息，同时人们之间获取信息资源的能力和条件也产生了巨大的差异性，这在一定程度上导致了信息社会的新型的不公平。所以人们渴望有一个平等和便利的获取信息的环境，渴望自己的知情权利能够得到国家的确认和保护。

这是从政府管理相对人的角度而言的。他们增强和提高的是权利意识，当然，这是至关重要的，但是，公民权利的实现和保障，仍然需要政府的观念改变和相应制度的建立与实施，否则，公民的权利请求与主张就只是一句空话，而并不会得到任何实质的保障。政府是公民权利的保护者，“因而他并非毫无理由地设法和甘愿同已经或有意联合起来的其他人们一起加入社会，……因此，人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产；在这方面，自然状态有着许多缺陷。”<sup>①</sup>从政府的起源来看，政府就是公民为了保护自己财产、资源和权利而自愿结成的社团，政府存在的唯一理由就是公众需要得到更好的保护。所以，政府理所当然的就是公民知情权的保护者。

因而，责无旁贷的，政府应当承担起保护公民知情权的重任。我们在此探讨政府保护公民知情权的体系的建立是具有深远的现实意义的。

---

① [英]洛克.政府论(下篇)[M].叶启芳,瞿菊农译,北京:商务印书馆,1997.77.

## 第一章 政府保护公民知情权的必要性

本章主要论述信息社会信息运行失灵产生的原因，以及它的表现和后果。信息社会的信息不充分和信息不公平等现象催生出公民对于知情权的渴求，知情权对于公民具有重要的人权价值。而政府保护公民知情权，无论是对于促进信息社会的发展还是对于维护信息社会的正义来说都是应然之义。

### 第一节 信息社会的信息失灵

随着社会生产力的发展，人类对信息的认识和价值观也在发生变化。信息时代的信息，就像农业时代的金银、土地、矿产和工业时代的机器、货币、股票一样充满价值，已经成为当代社会中的一种最主要的资源和财富。寻求和占有信息，对于个人的生存和发展具有深远的意义。然而，由于种种原因，信息社会的信息流通和分布并不是处于一种理想的状态，信息不充分和信息不对称的现象比比皆是，它在一定程度上造成了信息社会的信息资源利用无效率和信息社会的不公平，并影响到经济、政治等人们生活的方方面面。

#### 一、信息社会信息失灵产生的原因

在这里，我们不妨运用“信息失灵”这一个财政学概念来解释和形容信息社会的种种信息流通和分布不合理的现象。在信息社会，信息失灵的现象是普遍存在的，主要有以下几个原因：

##### （一）信息<sup>①</sup>的公共产品特性——从公共经济学<sup>②</sup>的角度

公共产品理论是公共经济学的基石，翻开任何一本公共经济学教材都可以找到对其的详细的论述。现代经济学翘楚萨缪尔森对公共产品的概念严格定义如下：“纯公共品是指这样的物品，每个人对这种产品的消费，都不会导致其他人对

① 本文所指的具有公共产品特性的信息是与公共权利和公共事务相关的信息，是指和公众利益相关的、公众有权利知悉的信息，此范围排除了其他可能侵犯到他人隐私、商业秘密和国家机密的信息。

② 公共经济学是经济学的一个分支，它以经济人行为假定经济政策与经济行动的产生、经济目标的确定、经济结果的分析以及对经济过程的评价，所遵循的完全是与经济学相一致的原则和方法。公共经济学家通过对政府制度运行的具体研究，力图使政府制度的发展更能符合全民利益的最大化的经济目标。公共产品理论是公共经济学的一个重要的部分。

该产品消费的减少。”<sup>①</sup>萨缪尔森为公共产品举出的例子有：社区的和平和安全、国防、天气预报、公共信息等。公共产品区别于个人产品的特征在于：

一是非排他性。在纯个人产品中，财产权决定人们对产品的所有权，拥有财产权的个人完全有权享受该产品的好处，并能因此而排斥其他人对该产品的占有。而对于公共产品来说，要排斥其他受益者在技术上是行不通的，也就是说，公共产品就是这样的产品，其要排除其他人使用或者是技术上不可行，或者即使是可行的，但其应用成本太高。公共产品理论中最经典的例子就是灯塔，为了避免船只夜间航行时撞到岩石发生危险，过往船只往往缴纳一定的费用在岩石上设置灯塔，但是如果有些船只不愿缴纳灯塔费用，缴费船只也将很难不让它们利用灯塔发出的光线。

二是非竞争性。当增加一个人的消费，产品的边际成本为零时，<sup>②</sup>这种产品就可以说在消费上是非竞争的。也就是当某个消费者消费某个公共品时，不会对其他人同时消费该公共品构成任何影响；或者说，当无限多的人消费公共品时，他们其中的每一个人并不比当他们仅有一人消费该公共品时递减其效用。仍然以灯塔为例，船只借助它的光线可以躲避礁石障碍；同时对于灯塔提供者来说，一只船利用这只灯塔和无数只船利用它的成本是完全一样的，增加一个或者更多的消费者，并不增加生产非竞争性产品的可变成本，因此也不增加其边际成本。

公共产品的非竞争性表明了社会对于该类物品或服务是普遍需要的；但是如果由市场提供，因为其消费的非排他性，使得对于公共物品的收费是困难的，市场不能从消费者那里取得收入以弥补生产成本，因此市场没有提供公共物品的积极性。这使得公共物品的供给和需求存在着尴尬的困境，所以仅靠市场机制自身调节供给关系远远无法提供最优配置标准所要求的规模。

公共信息是一种公共产品。首先，毫无疑问的，公共信息资源应当属于社会所有的公众，而不应该仅仅由特定的个人和单位所单独享有。其次，信息的特殊性在于它是很容易被复制和传播的，信息的拥有者可以将之传播给其他人而丝毫不损害它对于自己的价值，同时信息的获取者也可以轻易的获取信息而通常不需

<sup>①</sup> Samuelson.P.The Pure Theory Of Public Expenditure [J].Review of Economics and Statistics(36).1954.34.转引自毛程连.中高级公共经济学[M].上海:复旦大学出版社,2006.23.

<sup>②</sup> 边际成本是指每增加一单位或劳务的消费时，生产者所需付出的成本的增加。出自：周游.公共经济学概论[M].湖北:武汉出版社,2002.59.

支付费用,从这一点看,公共信息和公共产品一样,具有非排他性和非竞争性。

因为公共信息是一种公共产品,这就容易出现信息的使用者“搭便车”的现象,其结果是信息的生产者只能收回信息购买者愿意支付的一部分,而外溢部分<sup>①</sup>被“搭便车”者无偿获得,人们有坐等他人搜寻信息而自己坐享其成的倾向,从而有可能最终导致没有人愿意主动去搜寻和提供信息。个人尽管需要从信息产品中获益,但无人有积极去生产和提供它的积极性,如此将产生信息生产不足的问题。作为将一项公共产品,公共信息必然存在市场供给不充分、信息主体获取信息不足的情况,如此将导致信息社会的信息失灵。

### (二) 个体获得信息能力的差异性

首先,“信息本质上是一种‘时空分布的不均匀性’”。<sup>②</sup>所谓非对称信息就是指在相互对应的经济人之间不对称分布的有关某些事件的知识 and 概率。不同的个体对信息的拥有量总是不同的,不同职业、不同部门的公民在不同的信息领域或不同的时期产生不同的信息优势和信息劣势,信息优势和信息劣势的出现,意味着信息不对称的存在。例如,通常信息提供者拥有完全的信息,而信息的接收方则处于相对信息的劣势。

其次,不同的信息接收方由于知识水平、生活环境或社会背景的不同对信息的判断和获取也会不同。比如,由于信息接收方受教育程度的不同,其对于信息的接受和理解能力也各有不同;另外信息接受方个体经济状况的不同,也一样会造成其获取信息的环境和条件变得不同。

信息个体获得信息能力的差异性导致的信息不对称是正常的、普遍存在的,但是个别信息主体利用自身的优势和便利,恶意的获取或垄断信息的现象也不能排除,这些也导致了信息主体信息占有上的不对称。

### (三) 政府对公共信息的垄断性

政府可能处于对公共信息的垄断地位,是因为政府获取信息的条件和能力是普通公民所无法比拟的。

首先,政府本身行使公权力的活动产生了许多公共信息。随着自由放任主义政府神话的破灭,现代政府开始越来越多的干预市场,行政职能也日益扩张,政

<sup>①</sup> 外溢部分,同外部效应,是指经济行为主体在从事经济活动时,除了自己以外,还给别人带来收益或损害。出自:毛程连.中高级公共经济学[M].上海:复旦大学出版社,2006.37-38.

<sup>②</sup> 刘昆雄,李慧玲.国家信息实力论纲[M].北京:北京图书馆出版社,2005.45.

府管理事务也日益庞杂，而政府为了管理的需要掌握了越来越多的信息。“由于公共产品的非竞争性和公共经济资源的短缺以及政府对公共部门拥有的直接管理权的合法存在，导致垄断性成为公共产品的一个显著特点。”<sup>①</sup>政府垄断的最多的公共产品就是公共信息，特别是行政信息，政府是行政信息的制造者和最大拥有者。

其次，有些公共信息是只有政府有能力获取的。政府收集信息的财力和物力是任何个人或组织所无法比拟的。政府拥有一定的强制执行力，信息收集过程中的人为的障碍很少出现，所以政府可以利用自身的强制力量迫使信息的垄断者提供其信息，这方面的典型事例是《中华人民共和国产品质量法》第15条，规定了国家对于可能危及人体健康和人身财产安全的产品，影响国计民生的重要工业产品以及消费者、有关组织反映有质量问题的产品进行抽查的权力。政府掌握的其他信息还有市场信息、预测信息、经济信息、计划信息等等信息。因而政府对于信息的获取相对于普通公民来说处于优势地位，其获取信息的成本低于市场和个人，获取信息的过程也相对来说更加简便。

政府是以上公共信息的拥有者和发布者，这就说明这部分信息的公开程度的大小只能取决于政府。对于公众来说，这些信息尽管与他们的利益息息相关，但他们一般是很难接近和获取。因为公众要获取该部分信息并不能仅仅靠自己努力去加以实现，而需依赖政府的公开和提供；同时这些信息公开时的真实性、完整性也完全取决于政府的公民权利观念和依法行政的态度，政府信息公开制度的不完善或者部分执权者的刻意为之，都可能使得这些信息难以接近。而信息总量是由官方的信息和公众知晓的信息组成，官方知晓和垄断的信息量越大，就意味着公众知晓的信息量越小。由于政府对于公共信息的垄断，公权力机关和公众之间的信息占有有可能存在严重的不对称。

### 二、信息社会信息失灵的表现

按照财政学的观点，信息失灵主要有信息不充分和信息占有不对称两种类型。信息不充分主要是指交易双方都无法完全掌握足够的信息，其结果是使整个社会无法做到物尽其用和人尽其能；而信息占有不对称是指交易双方对所交易的

<sup>①</sup> 周游.公共经济学概论[M].湖北:武汉出版社, 2002.52.

对象拥有不对称的信息,交易对象的提供者往往比另一方掌握了更多和更有用的信息,在这种情况下,前者由于追求利润最大化的目的往往使后者处于不利的位置。<sup>①</sup>财政学家为了更好的了解信息不对称所带来的效率损失问题以及如何解决这个问题,将信息不对称从两个角度进行划分:一是根据不对称信息发生的时间进行划分,可以将信息不对称区分为事前的信息不对称——导致逆向选择,与事后的信息不对称——导致道德风险。<sup>②</sup>

### (一) 信息占有不充分

信息不充分是信息失灵的主要体现,信息的不充分主要是指市场主体占有信息不充分或者不完善。信息不充分主要有以下几点原因:一是信息的供应不充分。科技的局限、经济的落后或者制度的阻碍等等原因都可能导致人们无从渠道了解和接近他们需要的信息;同时,信息的公共产品特性使得人们有“搭便车”的心理,而没有人愿意主动去提供它,从而导致其市场的提供是不足的;二是信息的流动不畅通。信息的功能的实现在于其不断流通,并在流通过程中更新和创造着价值,只有这样,信息才能被最大限度多的人共享,实现其价值的最大化;三是部分信息主体的恶意垄断,比如说政府机关。信息被垄断后,其他人一般很难获得他需要的这部分信息。在信息社会,人们方方面面的行动和决策都需要占有和综合相关的信息,以减少其行事的盲目性,否则,就像在黑暗中行走一样,随时可能碰到这样和那样的不期而遇的障碍和危机。信息占有不充分的后果是将降低信息主体行为的理性程度和科学程度。

### (二) 信息主体之间信息占有不对称

#### 1、信息占有不对称之逆向选择效应<sup>③</sup>

交易的双方在有关交易的知识信息方面处于不对称状态,交易的一方拥有另一方所不具备的知识信息,因此有可能利用这种信息优势来多争取交易的好处,

① 张维迎.詹姆斯莫里斯教授与信息经济学[M]. 汤敏,予于轼. 现代经济学前沿专题(3). 北京:商务印书馆, 1999.52-60.

② 同上。

③ 乔治·阿克劳夫(George Akerlof)在 1970 年发表了名为《柠檬市场:质量不确定性和市场机制》的论文,在美国俚语中,“柠檬”俗称“次品”,逆向选择问题来自买者和卖者有关车的质量信息不对称。在旧车市场,卖者知道车的真实质量,而买者不知道。这样卖者就有可能以次充好,而买者显然意识到了这一点。尽管他们并不能了解旧车的真实质量,但他们知道车的平均质量,并只愿出中等价格购买产品,所以对于卖者来说,他销售质量好的车显然是划不来的,所以他宁愿只销售质量差的车。最后形成的市场结果就是:市场上只有烂车的存在,所谓“次品驱逐良品”,这个过程称为逆向选择。出自:毛程连.中高级公共经济学[M].上海:复旦大学出版社, 2006.67-68.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库