

中國人權評論 丛书

总主编 付子堂 张永和

知情权的中国实践

——以政府信息公开与司法公开为考察对象

陆幸福 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中國人權評論叢書

付子堂 張永和 總主編

知情權的中國實踐

——以政府信息公開與司法公開為考察對象

陸幸福 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

知情权的中国实践:以政府信息公开与司法公开为考察对象 / 陆幸福著. —北京:法律出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4362 - 3

I. ①知… II. ①陆… III. ①公民权—研究—中国
IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 289480 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐蕊

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/7 字数/210 千

版本/2012 年 12 月第 1 版

印次/2012 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4362 - 3

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中國人權評論

丛书学术委员会

学术顾问

李步云 李 龙 郭道晖
黎国智 文正邦

主 任

付子堂

副主任

孙长永 岳彩申 张永和
汪太贤 宋玉波

委 员:

但彦铮	高一飞	陈 苇
黄茂钦	胡兴建	李昌林
梅传强	陆幸福	梁洪霞
孟庆涛	潘国平	任惠华
施鹏鹏	王 洪	徐 泉
汪太贤	袁 林	张建文
张 力	张 震	赵树坤
周尚君	周 力	朱 颖
郑晓均		

总 序

“人一出生就口含一枚金币，一面写着平等，一面写着自由，这枚金币叫人权。”18世纪伟大的启蒙思想家卢梭如是说。

自其诞生伊始，人权就对人类历史产生着不可磨灭的影响。凭借人权，英国人民得以抵抗英王约翰之流的专制君主；凭借人权，北美殖民地人民奋起反抗，推翻宗主国，赢得自由与独立；凭借人权，法国人民得以推翻贵族和教士的专制统治，获得平等与自由；凭借人权，第三世界人民得以摆脱殖民主义的统治，获得独立与自主；凭借人权，中国人民得以驱逐外来侵略者，赢得民族独立，实现人民当家做主。

对于人权，马克思主义经典作家从来都予以严肃对待，他们思想与斗争的初衷正是为人类赢得自由、平等与民主。作为伟大的思想家，他们志存高远，理想如虹：“我们的幸福将属于千百万人，我们的事业将悄然无声地存在下去，但是它会永远发挥作用，而面对我们的骨灰，高尚的人们将洒下热泪。”马克思主义经典作家关怀时代而不为时代所缚，他们看到了人权的伟大及其时代局限：人权是现代资产阶级革命的伟大成果，它表明人类已然获得政治解放，但是资产阶级本身的局限性注定了人权只是历史的人权；为此，人类必须不断革命、不断批判，直至最终确立一个联合体，“在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。

遗憾的是，在我国，人权曾在一段时间内被打上意识形态的烙印，贴上资本主义的标签，认为“人权是资产阶级的口号”、“人权的口号是虚伪的”……这不但误解了人权的历史性，更忽视了人类自身的历史。基于此，吾辈当抱“绝知此事要躬行”之态度，关怀中国人权状况，探寻中国人权发展之路，希望通过不懈努力，在融入世界人权洪流的同时，构筑

中国特色的人权话语体系。

西南政法大学人权教育与研究氛围浓烈、底蕴深厚,既有学术耆老,亦不乏青年新锐,既持成稳重,又朝气蓬勃。自20世纪80年代以来,在人权教育与研究方面,西南政法大学一直处于全国领先水平:1992年出版的《马克思主义人权理论概要》是全国最早研究马克思主义人权理论的专著;早在1991年10月,我校法理专业硕士生便撰写完成了硕士论文“论人权保护”,这是我国研究人权问题最早的学位论文之一,早于我国发布的首部《人权白皮书》(1991年11月)。

在新形势下,为进一步推进人权教育与研究,2011年10月,西南政法大学按照教育部普通高等学校人文社科重点研究基地和人文社科创新基地的模式,对自2003年以来设立的7个校级人权研究机构和与人权研究相近的研究中心进行优化、整合,成立了新的“西南政法大学人权教育与研究中心”。

中心成立以来,学校统一协调,举全校之力支持中心工作,期冀在人权教育与研究方面成果斐然,为中国人权事业略做贡献。“中国人权评论丛书”乃为此而搭建之学术平台。平台初起,略显粗疏单薄,唯吾辈踌躇满志、一腔热血,今日倾心凝力,他日必成盈盈大观。

是为序!

西南政法大学教授、博士生导师

人权教育与研究中心主任

付子堂

西南政法大学教授、博士生导师

人权教育与研究中心执行主任

张永和

2012年10月于重庆西政渝北校区毓秀湖畔

目 录

第一章 知情权在中国的引入——从理念先行到制度保障	(1)
导言	(1)
一、知情权理念在中国的初步引入	(3)
二、知情权制度和性质的进一步研究:从 1993 年到 2008 年	(12)
三、知情权的制度保障之形成:以《中华人民共和国政府信息公开条例》和《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》为标志	(27)
结语	(31)
第二章 政府信息主动公开之考察——政府信息知情权的实践之一	(32)
导言	(32)
一、《政府信息公开条例》关于行政机关主动公开信息的规定	(32)
二、国务院办公厅关于行政机关主动公开政府信息的规定	(40)
三、政府信息主动公开之实证考察:以南京市政府门户网站为对象	(42)
四、中国政府信息主动公开的总体状况	(62)
五、政府信息主动公开中存在的问题	(68)

2 知情权的中国实践——以政府信息公开与司法公开为考察对象

结语	(70)
第三章 依申请公开政府信息之考察——政府信息知情权实践之二	(72)
导言	(72)
一、依申请公开政府信息之法律规定	(73)
二、依申请公开政府信息的相关实践	(84)
三、依申请公开政府信息中的具体实践问题	(95)
四、如何规范政府信息依申请公开以保障知情权	(105)
结语	(116)
第四章 政府信息公开诉讼与知情权的司法救济	(117)
导言	(117)
一、政府信息公开诉讼司法解释之解读	(118)
二、政府信息公开诉讼之实证分析——以上海市第二中级人民法院 2011 年和 2012 年部分判决书为对象	(137)
三、政府信息公开诉讼之制度改进	(156)
结语	(160)
第五章 司法公开与知情权	(161)
导言	(161)
一、中国司法公开发展的历史脉络	(164)
二、司法公开的主要内容	(167)
三、中国司法公开整体实践之考察	(185)
四、司法公开的个案实证研究：以上海二中院门户网站为研究对象	(191)
结语	(200)
参考文献	(201)

第一章 知情权在中国的引入

——从理念先行到制度保障

导言

二十世纪注定是一个不平凡的世纪,科学技术日新月异、思想观念与时俱进、法律制度推陈出新、生活方式新潮不断。伴随着社会的剧烈变动,人们的权利意识在二十世纪达到前所未有的高度,而在各种权利之中,知情权可以说是二十世纪的新兴权利。^{〔1〕}虽然早在古代社会,人们也能够从政府那里得到相关的信息,但获取政府信息成为一种权利必定是民主政治发展到一定阶段的产物。具体而言,知情权的产生是美国新闻界为了新闻公开而奋斗的结果。二十世纪四十年代,美国记者库铂提出知情权这一理念。知情权首先在美国诞生一点都不奇怪,因为美国人对国家权力之怀疑是所有其他国家都难以与之比肩的,美国人从独立战争以来便确立了政府可能作恶的理念,他们相信必须尽可能的控制权

〔1〕 虽然早在两百多年之前,美国那些半人半神的国父们已对与知情权相关的问题有所论述,例如美国宪法之父詹姆斯·麦迪逊在1822年8月2日致巴里的信中写道,“一个民众的政府如果不向民众报告工作或者没有使民众得知其工作情况的方法,那就是一场滑稽剧或悲剧的开端,或者兼而有之。”托马斯·杰斐逊则认为政府信息公开的重要性如同太阳对空气中的细菌一样重要,也像路灯对防小偷一样重要。但知情权制度真正在美国及世界其他国家的确立却是二十世纪之后的事情。而瑞典也很早就有知情权的相关制度,联邦德国基本法也早有相关的规定,但它们远不如“二战”之后《美国信息自由法》这般详尽规范地对知情权进行全面保障,也没有形成如二十世纪这般的普遍效应。

力,否则权力便会侵害公民个人的权利。如果政府的行为及其控制下的信息处于秘密状态,那么即便政府作恶,公民也无从知晓,这样的政府一定是一个令人恐怖政府。因此,当美国的民主制度发展到二十世纪中叶,人们意识到了这一问题的重要性,首当其冲的便是新闻界,知情权这一理念因此应运而生。然而这并不代表知情权在制度上获得保障可以一蹴而就,政府官员基于自己的利益考量不愿意一开始就开放公共信息。但民主制度的优势就是各部门的政府官员必须服从大多数公民的意志,结果先是在《行政程序法》中规定了信息公开,到了1966年,美国国会通过了《信息自由法》,此法的出台严格保障了公民的知情权。从此,知情权便不再仅仅是一种被动的权利,而且也是一种可以获得救济的权利。这也就意味着,信息公开成为政府行动的基本原则,而保守秘密则是例外。在随后的几十年间,世界上有大量的国家颁行了保障知情权的专门法律。这并不仅仅是美国的示范效应,而是世界各国人民普遍意识到,公民对政府控制的信息享有了解的权利,政府仅仅是该信息的保管人。

中国从清末开始移植西方的法律制度,但随后的战争切断了这一可能发生的良性转变。民国时代也是战乱不断,当时虽然编纂了比较系统的法律,但其适用不尽如人意。从邓小平倡导改革开始,中国再次启动了构建法律制度的航程。改革开放早期的立法关注的主要是两个方向:一是发展经济,二是稳定社会,前者如外资企业法,后者如刑法。虽然知情权之类的法律未为立法所顾及,但敏锐的学者开始为知情权的引入进行理论上的准备。显而易见,知情权理念先行的模式获得了成功,2007年国务院颁布《政府信息公开条例》,此举标志着知情权的系统性法律保障正式形成。当然,中国公民的知情权保障还有进一步提升的空间,但迄今为止,从理念先行到制度保障,知情权在中国的引入是一个成功的典范。因此,从学理上研讨知情权引入中国的具体情形,既有利于人们更加清楚认知知情权,也可以为其他权利保障进入法律提供一个可供借鉴的模板。本部分首先梳理知情权理念在中国的初步引入,其次探讨学者们对知情权的进一步研讨成果,最后从宏观层面阐述中国知情权的制度保障。

一、知情权理念在中国的初步引入

(一)作为知情权的“了解权”:知情权的西学东渐之初

二十世纪七十年代末期,中国开始了新一轮的改革开放,这一开放始于思想解放。由于思想禁忌被打破,人们对问题的讨论不再受到阶级斗争论的限制,所以很多正常国家的理念与制度开始被引入中国,学术研究在此语境中重新走上正轨。知情权的译介便是一个典型的例子。知情权初入中国是通过发表在1979年《法学译丛》第2期的托马斯·埃默森所著、由朱文英翻译的“论当代社会人民的了解权”一文。该译著并没有把英文中的“the right to know”翻译为知情权,而是译成了“了解权”。埃默森首先在文中阐述了了解权的正当性依据,即了解权对民主社会的重要性,具体包括三个方面的内容:首先,了解权对于“表现的自由”的社会制度是必不可少的。如果一个人不是有什么东西要表达,那么,即使有说话的权利也无甚用途。其次,了解权对于公民享有的参与政府决定过程的权利也是必不可少的。要有一个能够适应公民需要的政府,了解权也是必不可少的。最后,任何政府都必须得到某种反应,某种来自受其决定影响的人们对政府政策决定的反应。^[1] 这种反应没有知情权作为支撑是无法想象的。埃默森明确提出,了解权至少包括两个方面,正如在美国法律中所表现出来的那样。其一是听的权利,也就是听、读、看以及接受他人传播消息的权利。其二是为了要向他人传播而取得情报资料的权利。^[2] 就听的权利之保障而言,埃默森给出了三个建议:第一,一个人的读、听、看和观察的权利,换句话说,倾听的权利,应该是绝对的,应当受到充分的保护,不受政府任何形式的干涉。第二,在通讯设施有限的情况下,政府必须将极少的设施分配给不同意见的发言者,听众有权参加这一分配过程。第三,如果政府为了维护自己的其他利益而采取控制措施,结果干涉了倾听的权利,在考虑这种政府控制

[1] [美]托马斯·埃默森:“论当代社会人民的了解权”,载《法学译丛》1979年第2期,第11页。

[2] [美]托马斯·埃默森:“论当代社会人民的了解权”,载《法学译丛》1979年第2期,第11页。

是否在法律上有效时,倾听的权利应作为宪法权利给予重视。^{〔1〕}在埃默森看来,法律对获得情报资料的权利的保障,应该遵循“坚持以一切情报资料都应该根据任何人的要求而公开这样一个普遍要求为出发点”,^{〔2〕}当知情权与个人隐私权冲突时,个人隐私权优先,^{〔3〕}记者应该有在对情报资料的来源保密的条件下获得情报的特权,^{〔4〕}政府有公开情报的义务,而且,应该在宪法上创设一项了解的权利以便使政府负有责任向需要情报资料的公民或新闻界人士公开它所占有的情报资料,除了有限的某些例外情况以外。只有五种情报资料可以划入例外之列:①有关军事作战计划的;②有关悬而未决的外交谈判的;③有关征求意见特权的;④关于为执行法律而搜集的调查档案方面的资料;⑤一经公开就会侵犯个人秘密权利的关于人事或者与此类似的档案的资料。^{〔5〕}埃默森的这篇论文打开了知情权引入中国的通道,二十世纪的中国法律变革正是建立在不断吸收引进外来制度和理念的基础之上,知情权也不例外。埃默森对于知情权于现代社会的作用的分析十分到位,点明了它是现代民主社会的必然结果,而他关于知情权之内容的分析也是建立在美国法律的基础之上,言之有据。这篇论文奠定了此后讨论知情权的基础。

早期学界对知情权的译介还有夏勇编译的一篇文章。1985年3月夏勇在《国外法学》发表了其编译的“关于美国宪法的一项新权利的法哲学探讨”,这篇论文交代了二十世纪四十年代,美国新闻记者肯特·

〔1〕 [美]托马斯·埃默森:“论当代社会人民的了解权”,载《法学译丛》1979年第2期,第13页。

〔2〕 [美]托马斯·埃默森:“论当代社会人民的了解权”,载《法学译丛》1979年第2期,第16页。

〔3〕 [美]托马斯·埃默森:“论当代社会人民的了解权”,载《法学译丛》1979年第2期,第14页。

〔4〕 [美]托马斯·埃默森:“论当代社会人民的了解权”,载《法学译丛》1979年第2期,第14页。

〔5〕 [美]托马斯·埃默森:“论当代社会人民的了解权”,载《法学译丛》1979年第2期,第17页。

库柏首先使用了“了解权”一词。^{〔1〕}这一说法此后被广泛引用。夏勇还介绍了美国学界关于了解权含义的界定,有人为了解权意味着公共事务乃公众事务,有人为了解权是一个“以其含混不清而邀宠取胜的词藻。”有些学者试图从美国宪法及其第一条修正案的含义中探寻了解权。有些人从资产阶级民主政治的基本原理出发来论证了解权,认为了解权是民主政府制度的固有要素,自治的人民只有了解到他们的政府的工作情况,才能作出明智的决定并运用选举权。^{〔2〕}夏勇提及前述埃默生的主张颇引人注目。^{〔3〕}但也有不少学者否认知情权可以作为一项宪法权利,例如贝爱尔斯断言,无论如何,了解权不能作为一项宪法权利来确认。她认为,那些关于宪法的法意中含有了解权的推论,就像询问宪法是否保证每个公民消息灵通一样荒唐不经。^{〔4〕}夏勇自己认为,了解权导源于确保自治人民充分了解国政的较广泛的社会目的,无论怎样,它也不能完全地、自然地被解释成一种权利。了解权是一个能容纳大量的关于权利问题的杂文繁说的广泛的范畴。这一范畴本身并不能说明它所包含的权利究竟是什么或者这些权利近似于什么样的普通权利。至多,了解权只是费拜雷所说的“集合权”的代名词。集合权是以某种方式与特殊目标相联系的自由处理权的一个集合体。简言之,如果支持了解权的每一论点不曾蒙上主张特定权利的面纱,那么,主张整个了解权的论点势必是毫无力量的;如果了解权不作为上述特定权利来规定,那么它也是难以实施的。^{〔5〕}然而夏勇并不否认了解权作为一项为权利而奋斗的名词的现实作用,他认为了解权可以鼓舞人们为召唤

〔1〕 夏勇:“关于美国宪法的一项新权利的法哲学探讨”,载《国外法学》1985年第1期,第8页。

〔2〕 夏勇:“关于美国宪法的一项新权利的法哲学探讨”,载《国外法学》1985年第1期,第8页。

〔3〕 夏勇:“关于美国宪法的一项新权利的法哲学探讨”,载《国外法学》1985年第1期,第10页。

〔4〕 夏勇:“关于美国宪法的一项新权利的法哲学探讨”,载《国外法学》1985年第1期,第10页。

〔5〕 夏勇:“关于美国宪法的一项新权利的法哲学探讨”,载《国外法学》1985年第1期,第11页。

权利而斗争。^{〔1〕} 夏勇在该文中较好的引入了美国学者关于知情权性质的争论,其工作主要在于译介,但夏勇借助霍菲尔的权利理论从权利实施的视角认为知情权无法称其为一种真正的权利。然而夏勇很明显对霍菲尔的分析理论理解有所偏颇,霍菲尔的四种权利本身是一种分析的产物,它们很可能共同构成一种现实中的权利,而无论知情权是一种积极权利或者消极权利,都可以在霍菲尔的框架内得到分析与认可。因此该文的分析存在一定技术层面的弊端,不利于在理论研究方面推进知情权。后续的早期知情权研究并没有受夏勇这篇文章的影响,而是继续高歌猛进地为知情权鼓舞与欢呼。

(二)知情权正式出场:官方与学界齐头并进

1986年11月7日,《人民日报》刊登华新所著题为“读者的‘知情权’”的文章,这是现在可以查阅到的最早使用“知情权”这个词的正式报刊文章,知情权这一名词从此登上了中国学术与政治的舞台,虽然这篇文章没有具体交代知情权这个词是从哪里引进的,但它的含义却非常符合英文“the right to know”的字面意思,也就是说,代表中国政府官方观点的人民日报实际上开创了知情权在中国的历史,二十世纪八十年代中国政治风气之开明由此可见一斑。该文直接批评了中国媒体的不良传统,即“我们的一些传播媒介赋予自己有让读者知道什么、不让读者知道什么的权力。”同时该文认为,“这种传统的观念不改变,扩大信息量是不大可能的。”同时此文借助《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》所提出的“切实推行党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化”,推演出“信息是民主政治的润滑油,公民知政方能参政。人民当家做主的政权没有理由不让公民知情。”最后,该文作者认为新闻媒介有责任让读者迅速地知情、广泛地知情,以增加国家政治生活、经济生活和社会生活的“透明度”。^{〔2〕} 中国二十世纪八十年代的改革开放立足于批判性地审视曾经熟视无睹的那些

〔1〕 夏勇:“关于美国宪法的一项新权利的法哲学探讨”,载《国外法学》1985年第1期,第11页。

〔2〕 华新:“读者的‘知情权’”,载《人民日报》1986年11月7日第3版。

制度与实践,不断吸收外来之先进思想与制度,以推陈出新。因此,可以说,当时人民日报的文章代表了官方的基本态度。

有意思的是,学界却没有跟上“知情权”这一名词的步伐,还在继续使用了解权进行研究。叶必丰在1987年12月发表“论公民的‘了解权’”,该文主要有三个方面的内容,分别为了解权的含义、具体内容和意义。叶必丰认为,了解权有两个方面的含义:第一,对于国家而言的政治上的民主权利。这是指公民有依法知道国家活动,了解国家事务和社会事务以及依法可以了解的其他事项的权利。第二,是指一种社会权利。也就是说,公民有权知道整个社会所发生的、他感兴趣的问题或情况,有权了解社会活动。^{〔1〕}叶必丰在这里对了解权含义的解释明显不同于埃默森,埃默森是从权利行使方式的角度对知情权进行解释,而叶必丰则是通过知情内容的不同对了解权的含义进行解释,二者判然有别。当代中国引进外来学术之际,学者多有自我演绎之举,有些人可能会无视某术语原有的基本意思而随意演绎,有些人则比较严谨,更多的是在合理的基础上进行演绎,叶必丰对了解权的解释符合后者之情形。与此同时,叶必丰对立法、行政、社会、司法等方面知情权的解释既考虑了其他国家的经验又结合了中国实际,有些总结有开创性的意义,尤其是针对中国现实状况的部分。^{〔2〕}就了解权的意义,叶必丰认为包括四个方面内容:第一,公民的了解权直接和人民的当家做主权、监督权等民主权利相联系;第二,公民了解权的实现有利于理论和实践相结合,并将极大地促进科学研究;第三,有利于实现公民的其他社会权利;第四,指导公民的行为。^{〔3〕}叶必丰关于知情权意义的考量超越了民主政治本身,更涉及科学研究、公民行为等方面,这是对知情权作用的一种扩张性解释,尽管有其根据,但却必然冲淡知情权所应该具有的最主要价值。然而,不管怎么说,瑕不掩瑜,这篇论文积极推进了知情权在中国的研究和传播。

〔1〕 叶必丰:“论公民的‘了解权’”,载《法学评论》1987年第6期,第39页。

〔2〕 详见叶必丰:“论公民的‘了解权’”,载《法学评论》1987年第6期,第40~41页。

〔3〕 详见叶必丰:“论公民的‘了解权’”,载《法学评论》1987年第6期,第41~42页。

1987年,胡绩伟发表题为“知情权和议政权——评第九届全国好新闻三个特等奖”的论文,这是第一篇以知情权这个术语为主题的论文,该论文着眼于新闻媒体如何进一步让人民知道党和国家的重大情况,但其对知情权的分析却十分到位。他说,“所谓‘让人民知道’,其实不是‘让不让’的问题,作为国家主人的人民,应当有权知道”。而“党和国家应当尊重和保障人民的知情权这一民主权利。”“我们强调政治的透明度,就是保障人民的知情权,特别是对党和国家重大情况的知情权。”“作为人民公仆的干部,对自己的主人有报告情况的义务。除了极少数必须依法保密的以外,没有权利封锁和限制人民的知情权。”“人民的知情权是议政权、参政权的先决条件,是人民管理国家大事和各项社会事业的先决条件。”^{〔1〕}胡绩伟从主权在民和知情权地位等方面透彻分析了知情权正当性的根基所在。作者更多在强调新闻媒体如何更好保障人民的知情权,在保密还是原则的时代,作为人民日报的总编,其开风气之先令人敬佩。虽然这不是一篇纯粹学理性的文章,但其张扬知情权的立场、为民主畅言之精神、朴实的语言风格大大有利于知情权的推进。

1988年1月8日,张黎洲在《人民日报》发表题为“保障人民的‘知情权’”的文章,此文对胡绩伟上文的观点有进一步的阐发。张黎洲认为,人民按照宪法和法律的规定,行使发言、参与、管理、监督、批评、控告、弹劾等等权利,但还得有个非常重要的、不可或缺的权利——“知情权”。缺少“知情权”,就难以切实行使其他民主权利,就不能真正体现人民当家做主。此外,保障人民的“知情权”,这也是领导机关处理矛盾、协调关系的需要。机关的“开放度”越高,人民群众越有条件知情、知人、知政,也越发感到自己受到应有的尊重和信任;当人民群众的这种信任感逐步转化成责任感,彼此的误解、怨尤经过沟通也就成了相互的理解、交融了。而人民知情权的范围应该尽可能宽泛,中共中央十三大报告所称的“重大情况”并不限于党和国家的大政方针及其贯彻执行情况,也包括人民群众十分关心并与其切身利益密切相关的社会重大事

〔1〕 胡绩伟:“知情权和议政权——评第九届全国好新闻三个特等奖”,载《新闻战线》1988年第7期,第5页。

件、重大问题；“重大情况”并不限于国情、省情、县情，也包括由上到下的各个部门、各条战线、各个单位的重要情况，都应当让人民有真切透彻的了解。而且，提供的情况还都要是真情（真实的）、实情（具体的）、新情（有最新发展情况）。张黎洲非常强调领导者尊重人民知情权的义务，他说，“每个领导者都要把尊重人民的‘知情权’，看作是增强民主意识和群众观念的重要内容，并积极开辟各种渠道，运用一切手段，切实加以履行。应当让人民知道的重大情况有意封锁，或者形式主义地用一些办法去搪塞群众，严格地说，这也是一种渎职、侵权以致违法的行为。”〔1〕如果说张黎洲关于知情权必要性和知情权内容的解释没有新意的話，他关于领导人义务尊重人民知情权，并指出如果不是这样便侵权违法的观点无疑将知情权引向法律层面，而不仅仅停留在理念的讨论或者对于现状的简单总结。

同样是在1988年年初，红旗杂志社的王觉在《湖南师大社会科学学报》发表了一篇同样阐述人民知情权的论文，题名便是“论人民的知情权”。这篇文章延续了胡绩伟和张黎洲的讨论，它们都立足于中共中央十三大的报告，这也充分说明了政治改革取向对法律研究的正面影响。王觉这篇文章是在纯粹的学术期刊以知情权为题进行专门讨论的论文，此文说理透彻，行文流畅，大有“知无不言、言无不尽”之风，这对于知情权理念继续深入人心大有裨益。王觉关于知情权的定义并不那么学术化，他认为，知情权，简言之，就是人民群众对关于所在单位、部门、地区和整个国家的重大情况、重大问题，包括领导机关的重大活动等，有权通过适当的途径和形式了解和知道。〔2〕此界定出自中共中央十三大的决议。王觉认为，人民享有知情权的根据在于人民是国家的主人。〔3〕他说，“如果作为国家主人的人民，对自己所在单位、部门和地区的真实情况无权了解，对国家大事无权知道，对领导机关的重大活动无权过问，

〔1〕 张黎洲：“保障人民的‘知情权’”，载《人民日报》1988年1月8日第5版。

〔2〕 王觉：“论人民的知情权”，载《湖南师大社会科学学报》1988年第1期，第1页。

〔3〕 我国宪法已有明文规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”