

知情权与政府信息 公开制度研究

王万华 / 主编

ZHI QING QUAN YU ZHENG FU XIN XI
GONG KAI ZHI DU YAN JIU



中国政法大学出版社

013070990

D921.04
90

知情权与政府信息 公开制度研究

王万华 / 主编

ZHI QING QUAN YU ZHENG FU XIN XI
GONG KAI ZHI DU YAN JIU



北航

C1680358



中国政法大学出版社

2013·北京

D921.04

90

002070310

图书在版编目(CIP)数据

知情权与政府信息公开制度研究 / 王万华主编. --北京: 中国政法大学出版社, 2013.8

ISBN 978-7-5620-4973-9

I. ①知… II. ①王… III. ①公民权—研究—中国②国家行政机关—信息管理—研究—中国 IV. ①D921.04②D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第203403号

- 书 名 知情权与政府信息公开制度研究
ZHIQINGQUAN YU ZHENGFOXINXI GONGKAIZHIDU YANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮政编码100088
邮箱 fada.sf@sohu.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908433(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 10.625印张 275千字
- 版 本 2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4973-9/D·4933
- 定 价 29.00元
- 声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。



作者简介



王万华，女，1973年生，贵州省锦屏县人，法学博士后，诉论法学研究院教授、博士生导师。从事行政程序法研究近20余年，出版独著《行政程序法研究》、《中国行政程序法立法研究》、《中国行政程序法典试拟稿及立法理由》3部、合著20余部，在《法学研究》、《中国法学》、《法学》、《行政法学研究》等法学刊物发表《法治政府建设的程序主义进路》等论文40余篇。博士论文《行政程序法研究》获2001年百篇全国优秀博士论文，2006年入选教育部新世纪优秀人才、2010年入选首届首都十大杰出青年法学家提名奖、第六届中青年十大杰出法学家提名奖。致力于推进法治政府建设实践，是我国第一部统一行政程序法《湖南省行政程序规定》的主要执笔人。

黄全，男，1979年生，江苏南通人，法学博士，中国民航大学法学院副教授、硕士生导师、执业律师，天津市人文社科重点研究基地“中国民航大学航空法律与政策研究中心”常务副主任。主要研究领域为行政法学、航空法学，主持、参加国家社科基金、天津市高校人文社科研究项目等课题10余项，在《行政法学研究》、《法学杂志》等刊物发表论文10余篇。

陈丹，女，1981年生，湖北武汉人，法学博士，天津商业大学讲师。主要研究方向为行政法学、土地制度，发表学术论文20余篇，主持、参与国家级和省部级课题10余项，曾获第十二届天津市社会科学优秀成果三等奖。

周慧，女，1972年生，法学博士，中国政法大学副研究员。主要研究方向是突发事件应对法制研究，参与国家社科基金、省部级课题10余项，在《法律科学》等刊物发表论文多篇。

郎玲，女，1986年生，中国政法大学行政法学硕士。

前言

伊 藤 研 究 所

中国已经制定《行政诉讼法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》等事后救济法律，行政法的立法重心开始由事后监督机制向过程监督机制转移。尽管国家层面的《行政程序法》迟迟未能启动立法议程，构成现代正当行政程序制度核心要素之一的公开制度已藉由2008年5月1日开始实施的《政府信息公开条例》得以确立。尽管这只是一个行政法规，且既没有明确规定知情权，也没有明确规定政府信息公开原则，但它的出现，已对政府传统的治理方式带来巨大的挑战。政府权威不再源于权力的神秘与深不可测，而是源于权力行使的公开与透明，每一公共事件的信息是否公开、公开到何种程度，无不面临民意的追问与质疑，而自媒体时代的到来加剧了这一变化给政府带来的巨大压力。如何积极回应公开时代来临提出的新要求，转变政府治理方式，成为当前法治政府建设需要深入探究的课题。

历经五年实施，我们看到政府信息主动公开得到快速发展，政府官方网站上主动公开的信息数量惊人。然而，大量主动公开的信息有价值的并不多，民众真正想知道的诸如环境污染状况信息、重大决策信息、政府会议纪要等得不到公开。面对来自公民的政府信息公开申请，行政机关能够积极回应、充分保障申请人知情权的不多，消极抵触情绪还在相当程度上较为普遍存在，国家秘密成为不愿公开的最好挡箭牌，企业提出的商业秘密不公开理由直接成为行政机关不公开的理由，与申请人的“生活、生产、科研需要”无关成为最好的拒

绝公开理由等等。实践中诸多问题的存在,既有制度本身的问题,如由于没有规定公开原则,造成信息公开范围十分有限,关于申请信息是否属于应当公开的范围成为信息公开争议最多的问题;也有制度实施涉及的行政人员观念问题、配套机制不够完善、各项准备工作尚未就位的问题等。本书以知情权的保障为观察视角,对政府信息公开制度规范与实施展开全方位研究,力图准确把握现存的问题,在充分保障公民知情权基础上探究如何完善政府信息公开制度及立法,探寻政府应当如何回应信息时代要求,转变政府治理方式。

政府信息公开在当今信息时代承担双重使命与功能:其一是通过政府的公开度、透明度建设,预防和减少腐败的发生,接受民众的监督,获得民众的信赖,实现行政民主;其二是实现政府信息的自由流动,促进社会、经济、文化发展,最大限度发挥信息作为资源的利用价值。刚刚起步的中国政府信息公开制度的重点放在了民主功能的发挥上面,尚未能够顾及到其对社会发展的促进功能,但这应当是未来中国政府信息公开制度推进的着力点。“信息自由是一项基本人权,也是联合国追求的所有自由的基石”(联合国1946年第59(1)号决议),当今时代已经进入信息时代,信息在人们的经济、文化、社会活动中的作用越来越大。政府是社会信息的最大量占有者,政府信息公开力度越大,政府活动开放程度越高,市场经济发展就越充分,公民各种权利的行使与实现就更充分。因此,充分保障公民、法人或其他组织的知情权,回应信息时代公民、市场主体对政府信息知和用的权利需求,绝非简单意义上的政府工作方式创新,而是一次权力行使方式的现代化转型。政府信息公开制度的确立与发展,对中国国家权力与公民权利结构正在产生、未来将会更大程度产生深刻影响,需要我们深入持续关注。

本书是国家社科基金青年项目“知情权与政务信息公开制度研究”(项目立项批准号:04CFX006)的最终成果(项目结项批准号:20130810)。距离项目立项已近十年,作为项目主持人深感惭

愧。项目初步成果于2006年底完成后,《中华人民共和国政府信息公开条例》于2007年4月5日正式公布,以探讨未来立法为主要内容的初步成果的部分必须进行重大修改。而此时,孩子刚满半岁,对幼小生命成长中不可预知因素的焦虑使得我将全部身心投入对孩子的照顾中,难以静下心来从事课题研究工作。当本书呈现在读者诸君面前时,我心爱的女儿猫猫已度过了她愉快的幼儿园时光,即将在今年九月份开始学生生活。谨以此书的出版寄托我一点小小的期盼,希望在她未来成长的岁月里,社会更加开放、多元,小小心智得以自由成长。

本书作者分工如下:

- 王万华 中国政法大学教授、博士生导师 第五章第一节、
第三节、第四节、第六章
- 黄全 中国民航大学副教授、法学博士 第三章、第四章、
第七章
- 陈丹 天津商业大学讲师、法学博士 第二章、第八章
- 周慧 中国政法大学副教授、法学博士 第一章
- 郎玲 中国政法大学行政法学硕士研究生 第五章第二节。

王万华

二零一三年初夏于蓟门桥学院路校区

目 录

C O N T E N T S

第一章 知情权解析	001
第一节 知情权概念之法理分析	001
第二节 知情权的哲学思想之维	009
第三节 知情权的权利属性探析	021
第二章 知情权保护立法在世界范围的演进	037
第一节 知情权立法保护的意义	037
第二节 政府信息公开制度在世界范围的立法演进	041
第三章 中国政府信息公开制度的立法演进与立法概况	061
第一节 政府信息公开制度概述	062
第二节 我国政府信息公开法律规范制定情况	072
第三节 我国政府信息公开立法历史演进及特征	089
第四节 《公开条例》与地方规范的比较	098
第四章 政府信息公开的原则	110
第一节 政府信息公开的原则概述	111
第二节 政府信息公开的原则体系	116
第三节 我国政府信息公开的原则体系之具体内容	123

第五章 政府信息公开范围	141
第一节 《公开条例》关于政府信息公开范围的规定及其特点	141
第二节 免于公开的政府信息范围	149
第三节 《公开条例》实施中存在争议的几类信息	168
第四节 未来政府信息公开范围的扩展	183
第六章 政府信息公开的方式和程序	188
第一节 以主动公开为主的政府主导型公开制度	188
第二节 政府信息主动公开及其程序	193
第三节 依申请公开及其程序	204
第七章 政府信息公开的救济机制	225
第一节 国外政府信息公开的救济机制	227
第二节 我国政府信息公开救济机制之构建	239
第八章 政府信息公开制度与个人信息保护	293
第一节 个人信息权和政府信息公开的冲突	293
第二节 我国政府信息公开立法对个人信息保护的影响	301
第三节 国外相关经验及其借鉴	305
第四节 推进我国个人信息保护立法	318

第一章

知情权解析

知情权的概念由美国美联社编辑库珀（Kent Cooper）于1945年针对新闻工作者慑于战时的新闻管制而报道不实所提出。知情权的概念提出后得到广泛的认同，基于其重要性，联合国1946年第59（1）号决议中宣示“信息自由是一项基本人权，也是联合国所追求的所有自由的基石”。知情权作为一项独立存在的新的权利类型，其产生既有特定的时代背景，需要我们去把握时代的脉搏回应之；也有深厚的政治思想基础的积淀，需要我们回溯历史的长河，去寻求它出现的根基。

产生于特定历史条件下的知情权作为一个概念虽然得到广泛的认同，但对其内涵与性质的认识充满了争议，人们从不同的角度解读知情权，知情权的权利属性也因之显得丰富而复杂。

第一节 知情权概念之法理分析

要弄清知情权到底属于什么性质的权利，有必要在前人研究的基础上对知情权的概念先进行法理分析。知情权，英文称为“right to know”，翻译过来也称“知的权利”、“得知权”^{〔1〕}、“知悉权”、“了解权”、“知晓权”等。“知（know）”的内容即是“信息或情

〔1〕 赵正群：“得知权理念及其在我国的初步实现”，载《中国法学》2001年第3期。

报 (information)”，因此与知情权相伴而生的概念便是“信息 (情报) 自由”，为保障知情权而设计的制度就称为“信息 (情报) 公开制度”。仅从字面意义上来理解，“知悉信息情报的权利”便可作为知情权的最简单的定义了。下面笔者就从“know”和“information”两词对知情权的概念及其相关制度进行演绎，以探知情权概念内涵之全貌。

“know”作为动词，即“知悉、获取”之意。放到权利视野便涉及到“谁 (权利主体) 知?”、“知什么 (权利客体)?”和“如何 (权利内容) 知?”三个问题。

“谁知?”，即如何确定知情权的主体。从历史上看，知情权的观念产生于美国 1878 年费城立宪会议。当时会上就有人强调：国民有权知道其代理人正做或已经做的事，对此绝不可任由秘密进行议事程序的立法机关随意妄为。知情权作为正式概念，则由美国美联社编辑库珀 (Kent Cooper) 于 1945 年针对新闻工作者慑于战时的新闻管制而报道不实所提出的。可见知情权的主体首先是非公权力行使者，而且这种主体是对抗公权力的“信息封锁”而存在的，知情权也就是以权利对抗权力的宪政思想的产物。因此，知情权从概念产生之初，便是一种政治权利，而这种政治权利暗含有权利主体的政治参与和监督。从这个意义上讲，“非公权力行使者”当指一国境内自然人和满足权利主体政治参与和监督需要而存在的新闻传媒。后来随着知情权理论研究的深入，权利主体扩展到其他特殊主体，如法人主体和法定主体 (司法机关、安全机关)。

“知什么?”，即如何确定知情权的客体的种类。作为一种政治权利，知情权首先是一种知政权，指公民享有了解国家权力机构的各种活动的权利；其次，公民有权知道其赖以生存的社会的各种信息和情报，这便是社会知情权；再次，作为公民社会的个体成员，他有知悉各种与自身有关信息的权利，表现在具体情事中即有个人档案的接近权和一些民事领域诸如消费者知情权、股东知情权、保险人知情

权、投资人知情权、合同当事人知情权等权利。对于特殊主体来说,法人在不妨碍其他个人和集体的合法权益的情况下,应享有了解与自身利益密切相关的各种国家的、社会的及个人的各种信息的权利。法定主体的知情权,主要指司法机关、国家安全机关等享有国家法律规定的各种与司法活动、国家安全活动有关的信息情报的权利。当然有些学者并不认为法人知情权和法定知情权应属知情权的客体范围。甚至,有学者认为知情权的范围仅限于知政权和社会知情权。

“如何知?”,即解决知情权的行使方式、手段等与权利内容有关的问题。从知情权概念产生之渊源和词源意义上分析,“知(know)”都应首先视为一种积极主动意义上的行为方式,即权利主体积极去知悉、获取与其相关的或感兴趣的各種信息。表现在权利理念上,它应是一种“知的权利”,具有积极权利属性。所以面对公权力控制的信息情报资源,自然人主体可以依靠“申请告知制度”和“信息咨询制度”来积极争取权利的实现,这便具有请求权性质。当然,对于公权力活动所产生的信息情报资源,很多时候难以由个人去请求,再说信息情报资源的控制意味着权力的价值,而放松控制意味权力的让渡,因此这种“让渡”需要外部有压力的情况下才能达到,所以新闻媒体的监督,对自然人权利主体实现知情权有着重要意义。从这个角度来讲,新闻自由源于公众知情的需要,其已成为公众知情权实现的重要途径,从而知情权便具有了监督权性质。现代社会,权力已呈多元化和社会化的趋势,掌握信息情报资源的不仅有掌握公权力的政府机构,还有许多非政府组织,如企业、社会团体和事业组织。面对这些团体和组织因掌握一定的社会资源和信息所产生的社会权力,权力相对方可以积极去主张自己的知情权,其法理依据在于这种社会权力拥有者和权利主张者都是平等的民事权利主体。可见此时知情权是一种民事权利,因积极主张便具有了诉权性质。对于知情权这种积极的权利属性,权力尤其是公权力拥有者负有绝对不干涉的义务,从这个意义上说,知情

权又意味着一种“知的自由”，因而具有消极权利属性。其次，“知（know）”也有被动告知这一层意义，即信息情报资源已处于公开告知状态，知情权利主体直接去领受即可实现权利，因此这一层意义的知情权被称为“情报领受权”^{〔1〕}。这里有个问题，既然这些信息情报资源即知情权的客体已处于可任意领受状态，为何还设一权利保护之？如果说是为了保护公民实现知情权而免受公权力不当干涉和妨碍的话，公权力要达此目的也没有必要这样做，这种信息情报资源的控制权既已让渡，收之又有何必要？如果认为是为了免于民事主体之非法干预的话，“非法”二字便已经在侵害知情权之先了，寻求救济也没有必要诉诸“知情权被侵害”。因为此时权利主体对情报信息资源的领受处于自由状态，实不实现其权利完全取决于权利主体自己的个人意志，而且笔者认为这种意义的“知情权”已超出知情权提出的原初目的，^{〔2〕}不应把消极意义上的“情报领受权”作为知情权一种行使方式。

“information”是“情报、信息”的意思，是“know”的行为客体。与“谁知？”相对应便是谁能提供这一客体？这便涉及到知情权的义务主体。首先，公权力行使者掌握了全社会绝大部分的信息情报资源，因此是当然的义务主体之一；其次，一些非政府组织如企事业单位、社会机构与团体等也握有部分信息情报资源，从而掌握可以支配、影响他人、集体、社会的权力，故也应负有信息情报公开的义务，也应在知情权的义务主体之列，因此像新闻媒体等机构和组织既可向公权力或其他社会权力行使者主张权利，同时也

〔1〕 日本情报公开法研究会：《情报公开制度的要点》，东京行政社1997年版，第18页。

〔2〕 知情权与信息（情报）公开制度常相并提，公权力拥有者所掌握的信息情报资源主动公开，本是人民主权理念的逻辑结果，也是知情权的具体要求。信息（情报）公开法律制度的建立便是为保障这一权利的具体制度，这一制度建立以后，信息情报资源的公开成为公权力行使者之义务，在这种义务的基础上再重提权利，便没有必要。这种义务是权利积极主张的结果，并不必然再需要一种消极意义上“情报领受权”来保障。

应负有公布其所得信息资源的义务。一旦这类组织和机构独享了其因主张权利所得来的信息情报资源便会成为其他权利主体主张之对象。另外,有学者认为:在互联网时代,公民个人也掌握大量信息并公开传播,有时也成为有影响的社会权力握有者,^[1]所以也应作为信息公开的主体而被纳入知情权义务主体之列。

与“知什么?”等权利客体问题相对应,反应在义务领域便是“情”的提供与否。首先,任何信息情报资源均应视为全民所有,这是“人民主权”理念的题中应有之意。所以有权利主张时,提供是原则,而且近乎绝对。其理论逻辑是:既是人民主权,(1)“情”产之于民,当归之于民;(2)“情”之界限,应是主权者——人民通过其代议机构早已设定,根据契约理论,主权者应当自觉遵守,如果主权者执意要超越这一界限,那也是主权行使者之义务。从这个角度来说主权所有者主张知情权是一种绝对的权利。至于隐私权那也主要是针对个体的,而非主权者意义上的全体公民。所以体现在制度领域,则是应建立国家重大事项和重大信息社会公示制度、国家机密定期解密制度、公共权力机关管理职权依据及管理程序公布制度等。其次,原则之外的提供便是限制性提供。对于只与部分人有关联的或者对其他人形成隐私侵害的信息情报资源,应对主张权利者有选择性地提供,且应建立知情权人责任制度。这种权利客体具有选择性的特点,有别于公法领域的原则性提供的权利客体,其较多的发生于民事领域。因此提供者应遵循查索收费原则。而且即使在权利人责任制度下,也会常常发生利益冲突,又当遵循利益均衡原则。这都是“情”之提供时应注意的问题。

对于知情权主体主张权利时,义务主体并不当然必须遵循“提供”原则。对于个体之主张权利,倘若触犯了其基本的道德底线(比如侵犯了个人私生活领域的隐私)或者触犯了其权利规定的基

[1] 郭道晖:“知情权与信息公开制度”,载《江海学刊》2003年第1期。

本法律限度（比方国家一些非针对个人的法律规定的保密事项），即便是权利当止之处。不提供“情”，如若正当，则义务主体应负举证责任；如若不当，义务主体需负不作为的法律责任，这也就涉及到知情权的制度保障与司法救济问题。对于法律制度保障问题，理论研究上已比较成熟，在实际立法、司法等领域也已有整套相当完备可资参考的法律制度。^{〔1〕}对于司法救济问题，有两种救济途径，其一，从根本法层次上建立宪法诉讼制度；其二，从实在法层次上建立行政诉讼制度和其他私法领域的具体法律救济制度。

与“如何知？”等关乎权利内容问题相对应，反应在义务领域便是如何提供“情”，即提供知情权客体的方式方法。对于“提供”行为而言，有不依靠权利主体申请而提供和依靠权利主体申请而提供两种。前者指“提供”行为的主体主动公开，其对象具有不确定性，如法律法规的公布；后者往往要有具体对象存在、且有时需要具体参与提供行为当中，如听证制度。

“情”之重要性，成为知情权法律关系中权利义务主体相互斗争的主要原因，也是知情权理论提出、发展和完备的主要动因。“情”之重要性体现在：它是其他公民权利的基础，公民没有政治知情权便谈不上知政，不能知政也就不能有效行使选举权与被选举权，选举权有缺陷就不能正确参政，也就不能使自己的合法权益在政策上有所体现与保护。从这个逻辑可以看出知情权是一种政治权利，而且具有母体性，扮演基本权角色。它还是公民个人生存和发展的基础。掌握了至关重要的信息情报资源，使个体自身人格的发展和自身价值的实现成为可能。“尽可能从多个来源接受信息、拓

〔1〕 如美国为保障公民知情权而制定了《情报自由法》（1966年）、《阳光下的政府法》（1976年）、《联邦咨询委员会法》（1972年）、《隐私权法》（1974年）、《电脑匹配和隐私权保护法》（1988年）等系列法律，形成完备的保障公民知情权的信息公开法律体系。成为各国知情权立法的典范。需要提出的是，信息公开法律制度与知情权不应搞一一对应关系，虽然任何一项法律的制定，其背后必有权利支撑，但信息公开法律制度，并不都为知情权。公民提出的每种知情要求，也不必都由信息公开法律制度予以确认。

宽自己的知识、发展人格乃属人类根本性需求”，^{〔1〕}也有人认为对信息的知情是“国民谋求生存、自由及幸福的权利”。^{〔2〕}从这个角度来讲，知情权具有生存权和发展权的属性。在私法领域，公民主张权利有些还意味着财产权性质，如股东知情权。正由于“情”满足了人类生存和发展的需要，现在学界普遍认为知情权已是公民社会的一项基本人权，甚至是首要人权。

根据以上对知情权概念的法理分析，我们可以总结出知情权概念如下特点：第一，知情权源自概念的设计，起初只在学理意义上探讨，现在已逐渐成为一项具体的权利要求，并首先在具体的实体法领域有所体现，进而“知情权入宪”的呼声也日益高涨。第二，知情权与其他基本权密切相关，甚至成为其他公民权之基础。第三，知情权概念的理论研究不断深入，其概念内涵和外延都不断扩展。权利主体由最初自然人个体扩展到群体、组织和社会机构。义务主体也由当初公权力行使者发展到后来那些掌握信息情报资源的社会组织、机构和个人，且权利内容也呈扩展趋势。第四，知情权的权利属性难以把握。随着理论界对知情权研究的深入，人们对知情权的权利属性的认识呈多元化发展趋势。它既是抽象的权利，也是具体的权利；它既是积极权利，也有消极否定意义上的不受非法干预的特征；它既是公权利，也是个体权利；它主要表现在公法意义上，也体现在私法领域；它扮演着基本权利角色，也在实体法内有所体现；它既具有生存权、发展权的属性，也有财产权特征；它既是个人请求权，也与公权力具有对抗性。总之，知情权已成为新时代的基本人权，与社会每个人的利益息息相关，回避这项权利，尤其是回避它的权利属性，知情权理论研究必将难以深入。

另外需要指出的是，有人认为知情权是一项综合性的权利；而

〔1〕〔日〕芦部信喜：《现代人权论·违宪判断的基准》，有斐阁1984年版，第383页。

〔2〕清水幸雄：《情报与法》，东京中央经济社1998年版，第21页。

但也有学者认为知情权仅是一种“学理性的权利类称”。^[1]笔者认为这些提法不妥。首先,将知情权视为一项综合性的权利或“学理上的类称”,有碍于知情权的独立发展,知情权有沦为其他权利的附属的危险,其权利的重要性就会被降低,这样知情权作为一项独立性权利来研究和主张就失去理论和现实意义。要知道作为权利体系,其权利间肯定相互关联,知情权也的确和其他权利像表达自由、新闻(采访、报道和传播)自由、出版自由等密切相关,甚至要这些权利作为其实现的支撑,但这并不必然要将“关联权”纳入自己的权利体系。如若不然,知情权作为一项独立权利的属性会更加模糊,其命运就只能局限于理论探讨而难以上升至立法、司法等现实层面。况且,威金斯也只是认为知情权应该包含5种权利内容,并没有认为知情权是一种综合性的权利。而这也是西方学者认识权利的惯常逻辑。^[2]其次,因为要保障公民的知情权,就要求信息自由,而信息自由必须依靠公民的其他权利来保障,于是涉及到关联权利如表达自由、新闻自由、出版自由等。这便是知情权与其他公民权利之间的逻辑关系。这种逻辑关系应这样来认识:知情权主体通过对关联权的主张而达到对信息的充分知情或通过中间媒介(如新闻媒体)利用其宪法赋予的权利促使信息自由,从而使知情权主体对信息处于自由领受状态。也就是说关联权只是知情权实现

[1] 其依据是美国知情权倡导者之一威金斯(Jaoes Russell Wiggins)认为知情权是“搜集、表达、传播、接受信息的权利”(转见宋小卫:“略论我国公民的知情权”,载《法律科学》1994年第5期);并认为此项权利至少包含以下内容:①取得信息的权利;②不经事前控制而印刷的权利;③印刷无须担心非经正当程序受到报复的权利;④对于报道而言接近必须的设施与资料的权利;⑤传播信息而不受政府或者无视法律活动的市民的干涉的权利。([日]芦部信喜:《现代人权论·违宪判断的基准》,有斐阁1984年版,第190页。)

[2] 为了保障公民知情权,只要有利于这一权利目标实现的其他措施均可纳入知情权保障范围,就像有些国家没有规定保障外侨的言论自由,只因要保障本国公民的权利恰当实现而使本非这一权利保护的对象受到保护一样,他们这种对权利的认识较之内学者对权利的理解在外延上有较大的扩展性。