

学校编码: 10384

分类号____密级____

学 号: 12920061150655

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

应急状态下政府信息公开制度研究

Research on Information-publication Legal System under
Public Emergency

张 韵

指导教师姓名: 朱福惠 教授

专 业 名 称: 法律硕士

论文提交日期: 2009 年 4 月

论文答辩时间: 2009 年 月

学位授予日期: 2009 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2009年4月

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人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其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

信息公开不仅是政府常态法制建设的基本内容，更是非常态行政法律秩序——突发事件应对机制建设中的一个重要课题。在应急状态下，政府无论从保障公众知情权、监督权、言论自由的角度，还是从提高应急效率和应对突发事件的角度，都需要建立和完善信息公开制度，使应急机制有效运行。

本文拟针对 2008 年 5 月 1 日刚施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》，结合《中华人民共和国突发事件应对法》、《国家保密法》及其他相关法律法规，从突发事件应急机制和政府信息公开制度的基本概念和相关理论入手，借鉴国外有关突发事件应对中的政府信息披露的相关法律法规，重点分成三个部分探讨如下几个问题：

前言简要介绍本文的写作目的；

第一章介绍应急信息公开制度的宪法和法律依据，并论述了建立应急信息公开制度的法律价值；

第二章分析国内外政府应急信息公开制度的现状，并通过对国外相关法规及法律实践的比较，为我国建立应急机制下信息披露制度提供启示和借鉴；

第三章针对我国应急信息公开制度存在的法律缺陷提出相应的解决措施，探讨如何完善应急状态下信息披露制度相关立法，将政府进行信息公开的标准、范围、时间和方式纳入一个公平、公正的轨道，并取得社会普遍认可及合法性评价。

关键词： 应急信息； 信息公开； 应急信息公开；

Abstract

Information publication is not only the basic content of the government's normal construction of legal system, but also one of the important elements for the construction of Emergency Legal System, which the administrative order is in an abnormal situation. Governments need to build up and improve the Information Publication System under the public emergency, because on the one hand, it can ensure citizens' right to know, the right of supervision and the right of expression, on the other hand, it can strengthen the administration ability of governments and improve its efficiency under the public emergency, then make the lash-up system be more effective and efficient.

The rule of the Publication of Government Information in People's Republic of China has been executed on May 1, 2008. This text has a concrete discussion on the questions about disclosing government information according to this rule and Secrecy Laws, Law Of Dealing With Emergent Events, and other correlated laws. Beginning with the basic legal theory of government-information-publication legal system under public emergency, the text will also learn the correlated experiences of the foreign developed countries. There are four parts will be discussed in focus:

The first part is preface. In this part, the author introduces the reasons why she chose to write this essay in brief.

Chapter 1 introduces the constitutional law and other legal basis of the government's information publication under public emergency, deals with the beginning, the development, the definition and the realization of the right to know. It also analyzes the current situation of the legislation about the right to know.

Chapter 2 summarizes the legal value of government's information publication under public emergency. Analyze the current situation of government's information publication legal system under public emergency in China and find the problems of the legal system. This part will also by studying the system and experiences of foreign developed countries, provide some inspirations and references for the establishment and the improvements of the domestic public crisis information management system.

Chapter3 aims at the responses to the defects of government's information publication legal system in China, and discusses how to improve the system and how to make the system under a legal and fair evaluating supported by the people.

Key words: information of public emergency; information publication; information publication under public emergency;

厦门大学博硕士学位论文摘要库

前 言.....	1
第一章 政府应急信息公开制度的宪法依据和法律价值.....	3
第一节 突发事件应急法制的概念.....	3
第二节 政府应急信息公开制度的宪法依据.....	4
一、知情权.....	4
二、监督权.....	7
三、言论自由权.....	8
第三节 应急信息公开的法律价值.....	9
一、保障公民危机时期的知情权.....	9
二、保障公民危机时期的监督权.....	10
三、确保危机时期政府的合法性.....	11
第二章 国内外应急信息公开制度的现状分析.....	13
第一节 我国应急信息公开制度概况.....	13
一、我国政府信息公开制度概况.....	13
二、我国应急信息公开立法概况.....	16
第二节 国外应急信息公开制度概况.....	18
一、美国应急信息公开制度概况.....	18
二、日本应急信息公开制度概况.....	18
第三章 我国应急信息公开制度存在的缺陷与完善对策.....	23
第一节 我国应急信息公开制度存在的缺陷.....	23
一、应急信息公开制度的宪法和法律依据缺失.....	23
二、应急信息公开制度的法律规定较为混乱.....	24
三、尚未形成专门的应急信息公开法律体系.....	24
四、信息公开的具体措施缺乏立法标准.....	24
五、信息公开受到严格限制.....	25
六、问责制度缺失.....	26

第二节 完善我国应急信息公开制度的对策	26
一、促使知情权入宪	26
二、建立统一的应急信息公开法律体系	27
三、建立信息公开具体的立法标准	27
四、完善信息公开问责制	29
五、设定应急信息公开的救济制度	29
结 语	31
参考文献	32

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Constitutional basis and the legal value of the government's information publication under public emergency	3
Subchapter 1 Concept of emergency legal system	3
Subchapter 2 Constitutional basis of the government's information publication under public emergency	4
Section 1 The right to know.....	4
Section 2 The right of supervision.....	7
Section 3 The right of expression.....	8
Subchapter 3 The legal value of government's information publication under public emergency	9
Section 1 To guarantee the right to know under public emergency.....	9
Section 2 To guarantee the right of supervision under public emergency	10
Section 3 To guarantee the right of expression under public emergency	11
Chapter 2 The analysis of current situation of government's information publication legal system under public emergency in China	13
Subchapter 1 General situation of government's information publication under public emergency in China	13
Section 1 General situation of government's information publication in China.....	13
Section 2 General situation of government's information publication under public emergency in China.....	16
Subchapter 2 General situation of government's information publication under public emergency in other countries	18
Section 1 General situation of government's information publication under public emergency in America.....	18
Section 2 General situation of government's information publication under public emergency in Japan.....	20

Chapter 3 The defects and improvements of Government's information publication legal system under public emergency in China and how to perfect it.....	23
Subchapter 1 The defects of government's information publication legal system under public emergency in China.....	23
Section 1 The loss of Constitutional and law basis of the government's information publication under public emergency.....	23
Section 2 Legal provisions of the government's information publication under public emergency is in disorder.....	24
Section 3 The legal system of the government's information publication under public emergency hasn't be built.....	24
Section 4 There's no legal standard for government's information publication.....	24
Section 5 Narrowly restricted in government's information publication	25
Section 6 The loss of official accountability system.....	26
Subchapter 2 The perfection of government's information publication legal system under public emergency.....	26
Section 1 Make the right to know be written in constitution.....	26
Section 2 Build a consolidate legal system of government's information publication under public emergency.....	27
Section 3 Definitude the standard for the range, the extent, the time and the mode of the legal system of government's information publication.....	27
Section 4 To perfect the official accountability system procedural accountability system obligation.....	29
Section 5 Build the Relief System of government's information publication under public emergency.....	29
Conclusion.....	31
Bibliography.....	32

厦门大学博硕士学位论文摘要库

前 言

随着现代社会环境矛盾、社会矛盾的日益突出，灾难发生的频率也越来越高。这些灾难无论是自然还是人为，它们有时突如其来，不可预估，我们通常称之为突发事件。我国正处于社会转型阶段，也是突发事件的高发时期，仅 2007 年，全国（除港澳台）共发生各类突发公共卫生事件 2552 起，各类事故 506376 起。另据统计，从 2005 年到 2007 年三年间，我国分别发生了 437 次、502 次、593 次自然灾害。^①这表明，在未来很长一段时间内，我国都将面临突发事件所带来的严峻考验。

突发事件与一般公共危机事件的根本区别在于其非预期性、巨大的危险性、紧迫性和不确定性^②，它所引发的各种矛盾和问题随时可能导致危机的恶化和扩大，对公民生命财产安全、国家公共安全、社会经济秩序构成重大威胁，给政府带来巨大的挑战。政府对突发事件的应急管理 with 处置能力已成为现代国家治理能力、国家竞争力的重要表现，而突发事件若得不到有效解决，亦将严重阻碍我国经济发展乃至社会稳定。如何应对突发事件频发的现状，建立反应灵敏、行之有效的政府应急机制成为当务之急。其中，应急信息法制是政府应急机制有效运转的前提，而信息公开制度又是应急信息法制的核心。

这是由于，在脱离工业化社会后，科技发展的日新月异和全球一体化带来了信息流的空前膨胀，人类对信息的依赖日益加深，据国家工业和信息化部公布的信息显示，截至 2008 年 2 月份，我国网民数达 2.21 亿人，超过美国居全球首位；截至 2007 年 12 月，全国手机用户数达 5.47 亿户，手机普及率为 41.6%，短信发送量达到 5921 亿条，每年以 30% 以上的幅度增长。信息社会不但改变着人类的生产方式和生活方式，更冲击着现代政府公共权力的行使方式。保持政务信息量的充实与真实，信息渠道的畅通，是平衡现代国家权力和公民权利的基石。同时，信息化社会意味着信息不可能被封锁，信息传播的速度之快、范

① 王新玲. 聚焦 2009 “两会” 话题.

<http://www.chinareport.com.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=8460>.

② 韩大元、莫于川. 应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究[M]. 北京：法律出版社，2005. 13.

围之广、影响之大是过去资讯不发达年代所不能比拟的。在应对突发事件的过程中，政府的行为会成为问题解决的关键以及关注的核心，同时由于掌握了强大行政资源，政府又是公共信息最大的拥有者和控制者，这使得政府在突发事件的应对中具备了实现信息公开的可能性；另一方面，突发事件下公众对信息的需求更加迫切，公众与政府之间形成的信息不对称也更加显著。为控制危机事态，稳定社会秩序，避免社会恐慌，现代政府作为危机管理主体必须有目的地选择信息源和信息传播渠道，有效地控制信息传播的导向，进行及时、正确、全面的信息披露和解读，^①才能为突发事件的顺利解决铺设路径。

为此，本文尝试从应急状态下的政府信息公开制度的法律意义、立法现状等方面进行分析和探讨，并借鉴国外有关相关法律法规，试从法律角度探讨如何正确规范应急状态下政府信息公开内容和途径，公正地调整由于信息公开产生的社会关系，从而提高政府应对突发公共危机的法律能力。

^① 胡爱敏. 试论危机状态下信息公开过程中政府、公众、媒体的角色定位[J]. 桂海论丛, 2004, (03): 50-52.

第一章 政府应急信息公开制度的宪法依据和法律价值

第一节 突发事件应急法制的概念

政府信息公开制度不但是常态行政法制建设的基本内容，更是非常态行政秩序——突发事件应急法制中的一个重要课题。

应急法制，是相对政府常态状态下的运行法制而言的，指一个国家或地区针对突发事件及其引起的紧急情况制定或认可的处理国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间的各种社会关系的法律规范和原则的总成。它是一个国家法律体系的基本组成部分，是在非常规状态下实行法治的基础。^①

而突发事件又是应急法制的核心范畴，因为究竟什么样的事件才属于突发事件，直接决定着应急法体系调整范围的宽窄。

国际上，与突发事件相似并被普遍使用的概念是“public emergency”，欧洲人权法院将其定义为“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势、影响全体公民，并对整个社会的正常生活构成威胁”。在美国，突发公共事件主要包括自然和人为的两大类，如灾害和紧急事务等，也包括紧急状态宣布等。在我国，根据《中华人民共和国突发事件应对法》的立法解释，突发事件是指“突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”

虽然在不同国家对突发事件有着不同的含义和范围，但一般而言，突发事件的基本判断标准包括以下几个方面：（1）突发性或非预期性，即危机事件的发生不能或难以预料；（2）带有异常性质，本质上是对原有社会正常秩序的破坏，并且对人民生命财产安全构成威胁或造成损害；（3）形成一定的规模，即危险性必须达到巨大的程度，一旦发生突发事件，就会对生命财产、社会秩序、公共安全等构成严重威胁，如果应对不当，就会造成惨重的灾难，同时也对政府的公信力和合法性提出了严峻的挑战；（4）紧迫性，即发生突发事件后，政府要在第一时间立即行动，迅速做出决策，制定应对措施，发布危机信息，以

^① 韩大元、莫于川. 应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究[M]. 北京：法律出版社，2005. 37.

免危害蔓延；（5）不确定性，即发生突发事件后，无论其危害程度还是影响范围都处在瞬息万变中，事态未来发展不可判定。总之，突发事件的出现会使整个国家或地区处于一种非常状态，国家权力的正常运行必将受到影响，威胁公民的生命、健康、财产，也威胁到国家的安全和重大核心利益。^①

突发事件应急法制作作为非技术因素，属于政府应急制度的基本构成，是危机管理中的一个组成部分，即政府以法律手段应对突发事件，进行公共危机管理。它以行政紧急权与知情权为核心，其构成要素也包括两大方面：（1）以行政紧急权为核心的权力运行制度；（2）以知情权为核心的信息管理制度。两大要素互有交叉，相互融合，相互制约。从20世纪60年代中期开始，突发事件信息法制已经成为应急法制研究中的一项主要内容，并产生了一系列重要成果，而信息公开又是应急信息法制的核心所在。

第二节 政府应急信息公开制度的宪法依据

政府信息公开法律制度的理论基础是探究为什么要赋予公众获得政府信息的权利，或者说，公众获得政府信息的权利和政府机关公开政府信息的义务的法理渊源。应急信息公开制度的宪法和法律依据包括宪法规定的公民拥有的知情权、监督权、言论自由权及政府相对应的公开义务等规范。

一、知情权

常态下政府信息公开的依据是知情权，应急机制下行政公开的本质仍然集中在知情权以及知情权的限制问题上。^②

“知情权”，又称为“知”的权利、知悉权、了解权，“知情权”一词作为特指一种权利主张的法学概念，基本含义是公民有权知道他应该知道的事情，国家应最大限度地确认和保障公民知悉、获取信息。知情权的范围十分广阔，既涉及私法领域，也涉及公法领域。本文仅探讨公法领域上的知情权，即公民、法人和其他组织对国家行政机关或其他经法律法规授权行使特定行政职权的组织掌握的政务信息享有知情的权利。

知情权思想在公法意义上的萌芽最早出现在关于国家行为应当公开的论述

^① 马怀德. 应急反应的法学思考——“非典”法律问题研究[M]. 北京：中国政法大学出版社，2004. 86.

^② 马怀德. 应急反应的法学思考——“非典”法律问题研究[M]. 北京：中国政法大学出版社，2004. 290.

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 for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库