

■ SARS 时疫对中国改革与发展的影响

## SARS 推进我国信息开放及 信息披露法律制度建设

王 峰

经济全球化时代要求全方面开放,政府对公共信息的开放和公开是深层开放的重要内容,SARS 时疫给我国提供了信息开放以及信息披露法律制度建设契机。

### 1、信息披露法律制度是我国信息开放提出的必然要求

SARS 时疫发生后的初期,政府对疫情信息没有及时真实公开,一时间谣言四起、“小道消息”不断。人们无法从政府的通道获得真实的、权威的相关信息,因而人们对 SARS 无知,处于建国以来少有的恐惧与恐慌状态之中,结果使疫情从局部向全局迅速扩散。造成这一现象的重要原因是我国的经济开放与信息开放不协调,缺少信息公开法律制度。我国于 14 年前颁布了《中华人民共和国传染病防治法》,该法第二十三条对政府信息公开作了规定:国务院卫生行政部门应当及时地如实通报和公布疫情,并可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门及时地如实通报本行政区域的疫情。但这种规定十分抽象,信息的采集与公布权力过于集中。1991 年颁布的传染病防治法实施办法,也同样具有行政的特征,主体的权责不明。SARS 时疫暴露了这方面的问题。以山西女商人、华北首例 SARS 感染及传播者为例,2003 年 2 月正是广东 SARS 的高发期,山西的这位女商人在到广东之前,通过各种渠道了解有关情况,但几乎所有信息通道提供的信息是:SARS 是肺炎中最轻的一种,没有致命危险。由于这种错误的信息,致使这位商人不但自己被感染,而且将 SARS 带到了山西和北京。当大量群众受感染时,我们的官员还对媒体隐瞒情况,使公众对 SRAS 不了解,更不用说采取防范措施。甚至一些大医院对 SARS 有关情况也不了解,因为无人向他们通报并发出警报,也无人向他们发出预防 SARS 的文件,更没有 SARS 的诊断标准或防治手册。2003 年 5 月国务院颁布的《突发公共卫生事件应急条例》第二十五条规定:国家建立突发事件的信息发布制度,国务院卫生行政主管部门负责向社会发布突发事件的信息,必要时可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政主管部门,向社会发布本行政区域内突发事件的信息,信息发布应当及时、准确、全面。显而易见,这一规定也仍然比较原则。

改革开放 20 多年来,我国经济已逐步开放,加入 WTO 后更加速了经济开放的步伐,SARS 危机促使我们进一步思考社会资源的深度开放问题。在信息时代,在经济全球化背景下,开放是一个国家发展必不可少的,在开放的内容中不仅仅是经济资源的开放,还应当包含更深层的内容,即信息资源的开放。事实证明,披露虚假信息和信息不公开会对社会经济、政治产生严重影响。因此,信息资源开放,是保证我国经济稳定发展、社会安全运行深层次上的要求,而信息公开法律制度也是深层开放所必需的。

### 2、信息是信息社会中一种重要的资源,需要我国的信息法律制度进行规范

从经济学的角度看,公共信息作为一种资源只有被获知并被利用才能实现其效益;而只有从不同的角度反复利用,才可以使其效益最大化,才能为社会以及社会中的个体带来最大化利益。信息资源利益最大化的前提是信息公开。在我国,这种公共信息大部分控制在政府手中,而政府并未真正将信息作为一种资源,使其发挥最大效用。通过多年和改革开放,我们建立了社会主义市场经济制度,这一制度使

得经济资源在逐步发挥最大效用。但是我们却未设计一种对公共信息资源的占有者的行为进行法律规范,以保证信息及时公开、真实公开,使信息资源效益最大化的法律制度。虽然WTO对政府信息公开提出了公开和透明度的一般原则,但现实中我国的有关研究却显得十分不够,立法者也未通过专门的信息法律制度将这些原则体现出来。因此,一方面是经济资源不断开放,但另一方面与经济开放及经济发展密切相关的信息却处于高度的垄断状态。这一不协调导致的后果是:首先,需求信息的公众无法获得信息,为了获得信息,部分人只有利用非正常的手段,为了获取信息资源而违法乱纪;其次,掌握信息资源的政府官员,将信息作为一种权力和财富,并利用手中的权力进行寻租;再次,政府官员利用占有的信息为建构政绩服务,为了满足自己的需要,可以对信息进行任意处理。

信息时代需要信息公开,现实需要制定与现代信息社会适应的信息公开法律制度。事实上,一些开放地区已走在了前面,如《广州市政府信息公开规定》已正式发布。该规定从2003年1月1日实行,要求所有政府信息都依该规定公开,以保障个人和组织对公共信息的知情权,增加政府活动透明度。这是我国政府信息公开领域的第一部地方立法,反映了现代社会对信息资源进行有效管理的迫切需要。

### 3、公民对公共信息的知情应当成为一项宪法权利,更应成为我国信息公开制度中的一项重要权利

人们通过对SARS时疫的反思,认识到信息在现代社会中已经成为社会的重要财富,作为社会中的个体有权利获取相关公共信息,得到应属于自己财富的权利,这种权利就是公民有对公共信息的知情权。在SARS时疫之前,对于现代社会的这种最重要的权利,不仅我国公民非常陌生,就是我国学者也研究甚少,甚至在《中华人民共和国宪法》中都没有明确规定公共信息知情权。这是因为我们的疏忽?还是因为我们的无知?实际上,自1966年美国颁布《信息自由法》以来,知情权已正式成为了现代信息社会的一种法定的权利。在我国,公共信息的知情权应作为公民权利的一项重要内容,这一重要权利首先应当体现在《中华人民共和国宪法》中,同时也应当通过信息公开法律制度给予应有的尊重和保障。

### 4、以创新的、突破性的理念构建我国信息公开法律制度

第一,政府没有理由成为公共信息的垄断者,没有理由垄断属于公众的信息资源。在经济全球化及信息社会中,占有公共信息的政府是对社会提供服务的主要服务者,也是对公共信息资源进行管理的管理者,政府不是公共信息资源的垄断者,所以政府及时、真实、合法公开信息的义务,是由其服务、管理角色和地位决定的。政府必须履行信息公开义务,否则就应当承担相关的法律责任。

第二,媒体是公众的代表,应当赋予媒体以相当的权利。在信息公开制度中,媒体最少要有两种权利:知情权、信息公布权。媒体是公众的代表,当然应当享有公众对公共信息的知情权,信息公开制度对媒体的知情权不应当有特殊的要求。信息公布权,则是行使监督职责必不可少的权利。

第三,引入竞争机制——建立民间信息系统与政府信息系统竞争的信息公开系统。在信息社会中,人们对信息的需求比以往任何时候都多,因此需要建立一个有效的信息系统,以保证信息的全面性,满足人们对信息的需求。因此,有必要在信息公开法律制度中引入多元主体,建立民间信息系统与政府信息系统竞争的公共信息系统。SARS时疫说明,若有一个合法的民间信息系统运行,当政府信息系统由于各种原因出现非正常运行时,不会造成公众对合法信息的真空(当然非法信息是不会真空的,但其可信度存在疑问)。实际上,在SARS的初期,人们也在试图找其他的信息系统,但是没有成功。显而易见,建立有竞争性的信息系统是必要的。

第四,建立信息采集、发布法律程序。这首先对于政府是必要的,因为无论建立什么样的信息公开系统,政府都是信息采集和发布的主体,所以要设置完备的法律程序以保证政府信息公开义务的履行,提高政府公信力。若有民间信息系统,对于民间主体更是必要的,这样才能够保证信息的真实和公正。

第五,在信息公开制度中设置完备的监督机制,明确监督主体及其权利。在监督制度中公民和媒体是重要的监督主体。事实证明,监督是保证公共信息的真实、透明,减少信息扭曲所必须的。

(作者:王峰,武汉大学副教授 责任编辑:何良昊)