

[文章编号] 1009-3729(2013)06-0043-07

高等学校信息公开的法理分析及完善对策

李荣珍, 郑伟民

(海南大学 法学院, 海南 海口 570228)

[摘要]近年来,高校在招生、基建、后勤采购等方面频频爆出腐败丑闻,折射出高校信息公开推进的孱弱。高校信息公开有助于公民知情权的有效实现,遏制腐败,保障利益相关者的权益。针对高校信息公开避重就轻、信息公开范围模糊、依据的法律规章彼此冲突、救济途径缺失和监督缺位等问题,借鉴美国及英国的高校信息公开制度,必须落实高校信息公开问责制、理清高校信息的模糊点、协调好不同规范之间的冲突、拓宽权利救济途径,以深入推进高校信息公开。

[关键词]高校信息公开;公民知情权;利益相关者权益;权利救济

[中图分类号]DF36;G647 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2013.06.009

近年来,高等学校招生和基建规模不断扩大,经费来源多元化,使得高校在更广泛地参与市场运作的同时,因信息缺乏透明度,在招生、基建、后勤采购等方面频频爆出腐败丑闻,在遭受社会舆论谴责的同时,也在深层次上折射出高校治理的法治危机。“若要使法治之光真正眷顾大学殿堂,如何达到法治的另一层意义——良法统治,亦成为当前必须思考的问题。”^[1]因此,根治高校治理危机,实现高校善治,发挥高校正能量,必须公开高校信息,确保公民的知情权、参与权和监督权。目前国内学者针对高校信息公开的研究多侧重于从单一角度去论述,从微观入手,如论述过程性信息、信息公开范围、权利救济途径等,较好地解决了某个方面存在的问题,但缺乏宏观把握。本文拟结合高校信息公开的现状,从宏观角度阐释高校信息公开存在的主要问题,并提出解决之策,以期为处于困境中的高校信息公开寻求出路(由于民办高校在所有权、办学经费、管理体制上与公立高校差别较大,“私”的成分比较大,一般被界定为私法人,因此本文专门讨论公立高校,不涉及民办高校)。

一、必然选择:高校信息公开的法理分析

2008年5月《政府信息公开条例》(下文简称《条例》)的施行,被称为“中国政府改革的第三次革命”,对推动民主法治建设、监督权力行使、保障公民知情权和参与权具有重要意义。该《条例》第37条将高校等公共企事业单位纳入政府信息公开的范围,要求参照执行,应视为公立高校信息公开的依据。2010年4月教育部颁布《高等学校信息公开办法》(下文简称《办法》),明确规定了高校公开的内容、途径、要求、监督和保障等制度,为完善高校信息公开机制,抑制非对称信息下高校公权力寻租的负面影响,推动高校公权力的行使走向合法、公开、透明,提供了制度保障。^[2]

1. 公民知情权:高校信息公开的公民权回应

“知情权和信息公开是相辅相成、密切联系的,公民知情权实现的主要途径是信息公开。完善的信息公开制度是保障公民知情权的制度保障基础和前提。”^{[3](P66)}作为人民主权理论基础之一的公民知情权的有效实现,是人民主权原则的具体落实。只有扩大公民对社会生活的有序参与面,才能充分保障

[收稿日期] 2013-11-04

[作者简介] 李荣珍(1966—),女,广西壮族自治区桂林市人,海南大学教授,主要研究方向:行政法学,行政诉讼法学。

公民的批评、建议和监督的权利,实现政府善治。公立高校公开信息是公民知情权在教育领域的延伸。公立高校作为法律、法规授权的社会组织,其领导任命、经费来源、权力行使、管理体制都有相关法律、法规具体规定。高校内部师生虽然也是公民,但由于其在高校的管理之下,在很大程度上,其知情权的实现是由高校来保障和完成的。师生只有获知与自身利益相关的决策和管理行为,如职称评定、干部选拔、招生录取、学籍管理、纪律处分、基本建设、经费使用等,才能体现其主人翁地位,切实享受各项权利。同样,作为高校外部人员,如考生家长、社会组织,只有准确掌握学校的整体情况,才能在子女报考、资金投放等方面做出正确研判。

2. 遏制腐败:高校信息公开的应然效果

在高等教育资源分配不公、优质高等教育资源缺乏的当下,拥有办学自主权和部分管理权的公立高校掌握着大量的稀缺资源。但是对权力的制约却没有及时跟进,缺乏适应高校特点的监督制约机制,从而导致高校腐败案件频发。例如,武汉大学原常务副校长陈昭方、原党委常务副书记龙小乐利用职务便利,在基建招投标、施工过程中为谋取私利而放纵建筑商,给国家造成重大损失。北京市2004—2006年,全市在高校系统查处的腐败案件只有23件,而2007—2009年,全市检察系统查处的高校腐败案件高达50件,上升了一倍还多;在50件案件中,牵扯到家长、学生招生就学方面的舞弊案件占42%,由学校财务发案的占25%,由学校基建问题犯案的占29%,而普通工作人员犯案只有4%。^[4]高校腐败案件的频发,除了高校领导干部自身法律意识淡薄外,主要原因就是权力的运行缺乏监督,信息不公开不透明,其根源在于没有确立高校信息公开制度,实现高校权力行使过程的公开与透明,致使高校权力运行的某些环节处于“信息黑箱”状态而促成了权力的寻租。^[5]公开高校信息既是社会成员参与学校治理的前提,也是防止高校领导干部徇私枉法、维护师生合法权益的重要保证。

3. 利益相关者监督:高校信息公开的利益权衡要求

“利益相关者”一词最早被提出可以追溯到1984年。1984年,美国学者弗里曼出版了《战略管理:利益相关者管理的分析方法》一书,明确提出了利益相关者管理理论:企业的经营管理者为综合平

衡各个利益相关者的利益要求而进行的管理活动。作为市场经济中的高校,同样可以适用利益相关者理论。

现代大学制度的核心特征是大学与经济社会发展需求的适应性。^[6]一方面,作为法律、法规授权的公权力组织,高校要承担起为政府培养人才、传承与创新文化的职责。另一方面,高校广泛参与社会经济生活,与社会形成契约关系:校企合作、校地合作、产学研结合等形式,使得高校必须履行相关义务,服务地方和企业的发展;作为人才的培养基地,高校与缴纳学杂费的学生家长群体又是一种“承揽加工”的合同关系,必须给家长群体输送高质量人才。

因此,高校作为一个多种利益冲突与合作的载体,它必须面对和权衡不同利益相关者的要求,应在相互合作中实现和保障所有利益相关者的权益。而利益相关者参与治理靠监督与制约,行使监督权的根本就是必须构建通畅的信息流通渠道,使利益相关各方能够及时、充分地获取学校教育服务信息,从而能够发挥主观能动性,为高校的良性发展建言献策、群策群力,促进高校与社会良性、互动发展。^[2]

二、现状与困境:高校信息公开的法治难题和实践阻力

1. 高校信息公开的现状

2008年《条例》实施后,教育部为落实《条例》的精神,深入全国31个省、自治区、直辖市教育行政部门、部属高校、地方高校进行大量调研,并先后征求社会意见十几次,于2010年3月正式颁布《高等学校信息公开办法》,从而拉开了高校信息公开的大幕:从公开对象侧重于本校师生,公开范围局限在招生、收费等方面的校务公开,到公开对象扩大到全社会,公开范围扩大到12项的信息公开办法,高校信息公开取得了一定成效。《办法》实施3年多来,大部分高校都成立了信息公开办公室(或是以校长办公室为责任单位),建立健全了信息公开领导小组和实施《办法》的具体规定,通过学校门户网站、校报、公开栏、教代会等途径定期公开各类信息,发布信息公开年度报告等,保证了校内外人员的知情权与参与权,提高了依法治校的水平,为高校依法治理奠定了坚实基础。尤其是“高校信息公开第一案——复旦大学教师职称评审案”的发生,助推了高校信息公开的力度。

2. 高校信息公开面临的困境

中国政法大学教育法中心发布的《2010—2011年度高校信息公开观察报告》(以下简称《报告》)显示,在考察的115所“211工程”高校中,财务信息公开情况在高校信息公开中最不透明。在考察高校是否主动公开了学校经费来源、年度经费预算决算方案情况时,112个被观察高校的得分全部为零。《报告》指出,我国高校信息公开整体情况较差,且各高校信息公开工作的实施情况差异巨大。高校信息透明度合格率仅为38.4%,在总分为100分的前提下,排名第一的大学和排名最后的大学得分差达到83分。^[7]这表明,高校信息公开仍然存在很多问题。

(1) 高校信息公开避重就轻

《办法》实施3年来,大部分公立高校对信息公开的重要性有了进一步的认识,且按照《办法》的规定逐步落实。然而,受传统思想观念的影响,加之信息公开缺乏相关激励、惩罚机制,高校信息公开普遍存在避重就轻现象,整体水平仍处于起步阶段。

从主动公开内容上看,大部分高校只公开无关紧要、不痛不痒的信息,如学校简介、机构设置、学校荣誉、招生就业、科研成果等趋利性信息,而对于《办法》明确要求的“财务、资产与财务管理制度,学校经费来源、年度经费预算决算方案,财政性资金、受捐赠财产的使用与管理情况”等信息则不予公开,或是只公开相关管理制度而无实质性内容。笔者随机抽取了北京大学、西南政法大学、海南大学、浙江工商大学等10所性质不同的高校,通过网站或电话查询其关键信息公开状况,结果发现,大部分高校信息公开存在避重就轻、趋利避害现象,即只公布对学校发展有利的正面信息,如学校概况、招生就业、荣誉展示等,而对于一些易生腐败的信息则不予公开,如财务资产、经费来源与使用、年度经费预算决算等。

从公开方式来看,高校信息公开只限于通过校内网、校报、内部会议等平台公开相关信息,而对于网上留言板、电子邮件、微博等新兴网络传播渠道却不加以利用,信息公开渠道和方式单一,至于社会呼吁建立统一的学校公共信息数据库系统,更无高校问津。

在信息公开的时间上,信息的时效性较差,公开的信息滞后于公开的时间,即公开的部分信息往往已经没有太大时效价值,事后公开现象比较严重。

许多高校往往是集中公开一批信息,等公开的该类信息明显过时后,再集中公开一批信息,信息公开缺乏有效衔接机制。

(2) 高校信息公开范围模糊

《办法》第2条规定:“高等学校在开展办学活动和提供社会公共服务过程中产生、制作、获取的以一定形式记录、保存的信息,应当按照有关法律法规和本办法的规定公开。”这是教育行政部门对高校信息内涵的界定。目前,对于何谓高校信息存在不同观点,大量模糊性信息不被认为是应予公开的高校信息,对高校信息范围的认定存在较大争议和漏洞。

第一,高校在日常管理过程中,对师生员工所采集的与其个人隐私有关的信息是否属于高校应该公开的信息?例如,学生在入党、勤工助学岗位申请、奖助学金评定活动中提供的家庭相关信息。在商业交往中获取的企事业单位或个人的商业信息,如企业的商业秘密,是否是高校信息?

第二,《办法》规定对涉及学校安全稳定的信息不应当公开。那么何谓影响安全稳定的信息?学校的突发事件如重大传染性疾病、师生群体性事件、恶性伤害案、高校腐败丑闻、性丑闻等,是不是危及到学校安全稳定、能否被界定为应予公开的高校信息,尚存在争议。

第三,高校在管理决策过程中的调查性、阶段性、过程性、讨论性的信息是否属于高校信息?例如,高校在基建领域与开发商反复交涉、讨论工程价格过程中形成的过程性信息。

第四,档案是否属于应公开的高校信息?关于高校信息与档案之间的关系,在国务院办公厅《关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见(国办发[2008]36号)》中明确规定,已经移交档案馆及档案工作机构的政府信息的管理,依照有关档案管理的法律、行政法规和国家有关规定执行。这也就引出了关于《办法》第2条“高校信息”与“档案”之间的关系如何,高校信息在移交档案馆之后是否就不是“高校信息”、是否适用《办法》等问题。^[8]

另外,《办法》第10条明确授予高校可以自主设定不应公开的事项,具有较大的自由裁量权。因此,对于以上问题,如果不能准确界定,将会对高校信息公开的推进造成重大障碍,某些高校会以种种

借口拒绝公开相关信息。

(3) 信息公开依据的法规规章冲突

作为法律法规授权的公权力组织,高校信息公开是政府信息公开的一部分,是打造法治政府的应有之义。高校信息公开的依据是作为行政法规的《条例》和部门规章的《办法》。然而,两者的某些规定并不一致,存在较大的冲突。

第一,在不公开的事项上,《条例》第8条规定:“行政机关公开政府信息,不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。”而《办法》在条例的基础上又增加了“不得危及学校安全稳定”这个限制性条件,缩小了《条例》的限制范围。《办法》作为下位法违反了上位法。

第二,在申请公开的形式上,《条例》规定公民、法人或者其他组织应当采用书面形式(包括数据电文形式);采用书面形式有困难的,可以口头提出。而《办法》规定仅限于书面形式(包括数据电文形式),并且还要是自身学习、科研、工作等特殊需要才能申请公开,这也缩小了《条例》的范围。

第三,在救济途径上,《条例》第33条除了明确规定行政机关不依法履行义务可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报外,还规定如果行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。而《办法》仅仅规定可以向学校内设监察部门、省级教育行政部门举报。这种既当运动员又当裁判的设置方式,使得实施信息公开的效果大打折扣。

(4) 高校信息公开权利救济乏力

作为申请高校信息公开主要依据的《办法》明确规定,申请人要通过提交身份证件及其他相关证明以书面方式向高校提出信息公开申请。其实,由于高校地位的特殊性,申请信息公开的主要群体仍是与学校存在管理关系的内部师生员工,如果内部师生申请高校应当公开而高校又不愿公开的信息时被高校拒绝,高校会不会借此刁难师生?其权利如何保障?如果根据《办法》第26条的规定向学校内设监察部门或省级教育行政部门举报时,是匿名还是实名?如果实名举报,其权益岂不是更加没有保障?会不会因“得罪”了上级,被打击报复。因此,由于缺乏权利救济机制,师生员工往往有所忌惮,不敢申请信息公开。笔者抽查了南阳医专、海南医学院等十几所高校最新发布的2012年度信息公开年

度报告发现,在依申请公开方面,所抽查的高校无一例外地没有受理过一起要求高校公开相关信息的案例。这在一定程度上说明了实名申请信息公开的弊端。加之《办法》赋予高校可以自行设定信息公开的范围,如高校可以不予公开危及学校稳定的信息,对何谓“学校稳定”缺乏明确界定。这必然导致高校以危及学校稳定为由规避应当予以公开却“见不得阳光”的信息,因为这一利益远远大于因受处分而减损的利益。

救济途径的缺失必然导致监督缺位。目前对高校的监督制约机制仅限于举报和评议制度,远远不能达到监督之目的。《办法》第25条虽然建立了多元主体的信息公开评议机制,使高校信息公开评议由单纯内部的上级领导主观评议,转变为综合性的多主体参与的客观评议,有利于促进高校信息评议机制逐渐向公民导向的现代评议模式转变。^[9]但是该制度没有具体规定违反的后果,只是一种指导性理念,没有强制性约束力。即使高校碍于上级部门的倡导真的“自觉”实行评议制度,而评议人该如何选择并没有具体规定,如果只是流于形式,有针对性地选择教师、学生、人大代表等评议人,那么评议制度不但起不到监督作用,反而劳民伤财,得不偿失。

三、他山之石:高校信息公开的域外考察

1. 美国高校信息公开制度

美国高校信息公开的立法和实践均走在世界前列,在信息公开范围、申请信息公开的方式和途径、保护相关信息的隐私性权利救济与监督等方面都值得借鉴。涉及美国高校信息公开的法律有联邦法律如隐私权法和州法律。公立大学在法律上来说是一个政府部门,所以他们的所有信息基本上都应该公开,私立大学不属于信息公开法律的管辖范围,但按照相关法律也要承担主动信息公开的责任。实践中接受信息公开法律约束的高校范围相当广泛,既有公立大学、社区学院,还有公私合作的学校。最重要的是,除了高校自身接受有关信息公开法律规范外,高校内部管理机构及有关高校联盟也可能适用信息公开法律规定。^[10]

美国各州法律对信息公开申请的方式没有做出严格性规定,申请方式相对随意,但是对于不同的信息公开的对象其方式是不同的。美国高校的信息公

开分为依职权公开和依申请公开。根据信息的重要性和隐私性,分别针对社会、校内师生和利害关系人公开。利害关系人是指其并非一般社会公众或高校成员,而是与高校信息有关或者与高校成员有关的主体,如学生家长、校友等。一般信息通常不涉及个人隐私,原则上高校应当主动向社会公开,方式多种多样……而对个人隐私信息和同行评议等信息,高校原则上不予公开,涉及个人隐私的信息原则上限于个人知晓。^[10]

在信息公开的监督与制约方面,美国做得也比较好。美国司法可以介入高校信息公开,可以说,美国高校信息公开的进步在一定程度上是由司法推动的,有很多判例可以证明。申请人在申请公开相关信息时,如果遇到阻碍,或不能得到满意的答复,可以向校长申诉,如果仍然不满意,还可以向法院提起诉讼。^[11]

2. 英国高校信息公开制度

英国于2000年颁布的《信息自由法》是高校信息公开的主要法律依据,很多大学依据该法案出台了信息公开相关规定。“根据这些法案,大学是肩负为公众获取信息提供保障责任的公共团体之一。根据该政策,大学有义务向信息获取者(大学员工、学生甚至大学外的任何人)告知所拥有的信息、与其沟通并在20个工作日内处理完毕(除例外)。”^[12]只要是国家财政拨款或接受国家一定财政资助的学校,不管是中小学还是高等学校,都有义务公开相关信息。《信息自由法》规定了公众获取公共机构信息的一般权利:任何人均有权要求查询公共机构的信息,如果公共机构没有查询到请求中所列的信息,必须书面回复申请人,如果拥有该信息,应提供给申请人。

英国大学的信息公开指南做得比较到位。通过网站调研英国大学的信息自由政策,我们发现几乎每所大学的信息自由政策都含有Publication Scheme(可理解为“信息公开指南”)……不仅如此,它还占据了信息自由政策的大量篇幅,甚至有些大学的信息自由政策就是Publication Scheme。^[13]另外,英国对高校信息公开的范围也做了较为明确的规定。英国信息委员会(ICO)发布的*Freedom of Information Act-Definition document for Universities*对哪些信息应予公开、哪些信息不应公开均做了详细的规定,高校必须按照规定的范围认真执行,防止高校在信息公

开过程中推诿扯皮。在英国,高校信息公开工作要受到英国国务大臣、上院议长和信息专员的管理和监督,在各个学校还需要有专门的机构实施信息公开工作,从而使得英国高校信息公开工作形成了严密的管理体系。^{[3](P194)}

四、前景与出路:高校信息公开的完善对策

通过检讨我国公立高校信息公开工作的现状与问题以及与发达国家在这方面的差距,笔者尝试提出高校信息公开的如下完善对策。

1. 落实高校信息公开问责制

高校信息公开作为推动高校善治的重要途径,它的实施和完善既要靠《办法》的规定,更需要建立高校信息公开问责制。首先,要完善内部监督机制。通过建立信息公开办公室,制定信息公开绩效考核评价指标体系、建立信息公开问责制度等途径,充分发挥师生的监督作用,通过教代会、工代会、党代会、团代会、学代会等方式,明确举报条件和程序以及举报后的处理结果。其次,要加强外部监督与制约。上级主管教育部门要按照法律、法规和《办法》的具体规定,加强对公立高校信息公开的检查监督力度,建立健全高等学校信息公开评议制度,定期对本行政区域内高等学校信息公开工作进行评议,并向社会公布评议结果。一旦发现高校不按规定公开相关信息、对申请人进行公开或变相打击报复等情况,要及时追究相关人员责任,并将信息公开工作纳入领导干部年度考核中,实行信息公开“一票否决”制度。最后,要发挥社会舆论的监督制约作用,重视监督制约的程序机制。在社会监督、评议中,对评议过程中人员的选择、过程的运行、结果的通报都要有一套科学的运作程序,防止因程序不公导致隐形腐败。

2. 理清高校信息的模糊点

高校信息公开既涉及高校与社会之间的关系,也涉及高校内部关系,信息的过度公开与信息的封锁屏蔽一样,都会导致社会失序、行为失范、校园失和。^[5]因此,为防止高校在信息公开过程中以种种理由拒绝公开相关信息,必须准确界定高校信息的具体概念和内容,对相关模糊性事项作出明确解释。

第一,高校在教学管理活动中往往会搜集师生员工的个人、家庭信息。部分学者认为此类信息纯

属个人隐私,只是高校内部管理行为,与社会无关,不当公开。但是,“个人的隐私权和公众的了解权一样,是民主政治的基础。没有公众的了解权,公众不能监督政府,民主政治不能存在。”^[14]借鉴美国高校处理信息公开与个人隐私的经验,我国应在保障公民知情权的同时,注重对各种信息的个性化处理。涉及师生员工的个人与家庭信息,例如在奖助学金评定、职务晋升等方面,应将相关信息在高校内部相关利益参与者之间公开,否则,如果不了解某个同学的真实家庭状况,怎么能评选出合格的国家助学金获得者呢?因此,对于隐私性的信息,应当只在内部利益相关者群体内公开。

第二,对于高校发生的突发性事件的相关信息同样应当作为高校信息予以公开。近年来,随着社会生活节奏的加快和环境的持续恶化,高校发生的学生跳楼自杀、重大传染病、高校领导或教师的性丑闻等问题层出不穷。对此,高校往往以涉及学校安全稳定为由屏蔽信息,讳莫如深。高校发展的基础与根本动力来源于社会公众的组织化参与,只有汲取民意,充分发挥民间智慧,才能赢得良好的外部发展环境。因此,对于所谓影响学校声誉、涉及安全稳定的事件完全没有必要隐瞒,高校越公开,社会越放心。

第三,过程性信息不应纳入信息公开的范围。高校在调查、讨论、处理过程中的信息是否应当公开,存在不同意见。一般认为,高校内部的会议记录,政府官员或专家就某项决策提出的看法、意见和建议,以及为高校所作的咨询和审议等,多属于未成熟的信息,这些信息一旦被公开会妨碍高校内部的坦率讨论,或者影响决策的独立性。

第四,将档案的公开纳入高校信息公开的范畴。在高校信息移送到档案馆的过程中,需要经过归档、确定密级、保管期限、正式移交等程序。高校信息在形成档案前,仍然是必须公开的信息;形成档案后,就要受《档案法》的约束。然而,根据档案学上的文件生命周期理论^[15],高校信息和档案其实就是同一事物在动态运动过程中的静态变化。如果高校信息公开又受限于档案法律法规的规定,档案公开与高校信息公开规定之间存在的矛盾势必会影响公民知情权的保障,极易造成高校信息的最佳利用时机的贻误。因此,必须处理好高校信息公开与档案法律法规的关系,将档案的公开纳入高校信息公开的范

畴,防止高校以信息已经存档为由拒绝信息公开。

3. 协调不同规范之间的冲突

作为低位阶规范的《办法》必须服从作为高位阶规范的《条例》,即使从大学自治的角度分析,《办法》也应该服从《条例》的规定。虽然作为学术研究机构的公立高校具有自治权力,但大学自治并非独享治外法权,不能逸出国家法的效力范围:一方面,在国家法成为官方主要的社会治理工具的背景下,单纯依靠社会自治显然不可能;另一方面,无论是地方自治还是社会自治都不能侵害成员的基本权利,自治规章都要接受体现民主和法治价值的国家法的检验。^[16]因此,在《办法》与《条例》之间发生冲突时,理应适用《条例》的规定,扩大高校信息公开的范围。正如中国政法大学教授刘莘教授所言,一旦高等学校可以根据自己的规定,决定什么信息公开什么不公开,那么信息公开的意义就会大打折扣。^[17]

针对规则冲突则可以通过以下3个途径协调。一是提高《办法》的法律地位,适时出台高校信息公开方面的行政法规;二是在修订《高等教育法》时,整合教育法规规章,将高校信息公开的方式、途径、范围、救济机制等纳入修订的视野之内,并消除其与《行政许可法》《档案法》《保守国家秘密法》相关法律之间的冲突;三是将《条例》上升为法律时,完善附则的规定,以更加明确的条文规定高校等公共企事业单位信息公开的内容。但是鉴于上述3种途径不可能很快实现,教育部应以最高人民法院起草教育类行政案件司法解释为契机,完善协调目前的规则冲突,以避免高校治理再次陷入“合法性危机”。

4. 拓宽权利救济途径

无救济便无权利。这句古老的法律谚语告诉我们,法律对公民权利与自由规定得再完备,列举得再全面,如果在这些权利和自由受到侵犯之后,公民无法获得有效的法律救济,那么,这些权利和自由就将成为一纸空文。现代法治的一个基本命题是,司法是权利的最终救济方式和法律争议的最终解决方式。作为政府财政全额拨款、具有管理公共事务职能的公立高校,其信息公开作为一种行政性的行为,应当纳入行政复议和行政诉讼的受理范围。因此,在高校信息公开过程中,当申请人尤其是处于弱势地位的高校内部师生因申请信息公开而“开罪”高校时,申请人权利的救济不应当限于内部举报,从保

护申请人合法权益、促进信息公开的角度讲,应当拓展救济途径,引入行政救济和司法救济,赋予当事人行政复议和行政诉讼的权利。更为重要的是,在赋予相对人复议和诉讼权利的同时,要做好申请人资格、举证责任分配等标准的划分,使申请人的利益实现最大化。

五、结语

高校信息公开具有深厚的法理基础和强大的实践基础,对有效预防高校腐败、推进现代大学制度建设具有重大现实意义。目前高校信息公开难以推进,主要是公开意识淡薄、缺乏监督制约机制,加之没有体系完善的信息公开法律救济体系,使得高校信息公开步履蹒跚。只有细化信息公开的范围,明确应予公开的高校信息,协调好不同规则之间的矛盾,拓宽权利救济途径,才能使高校信息公开深入推进。当然,触动利益比触及灵魂还难,高校信息公开的健康发展,不仅需要法律的明确规定,更需要司法机关的适时介入。唯此,高校信息公开方能稳健前行。

[参 考 文 献]

- [1] 沈岿. 公法变迁与合法性[M]. 北京:法律出版社, 2010:319.
- [2] 张妍妍. 高校信息公开制度——以受教育权保护为基点[J]. 聊城大学学报:社会科学版, 2011(3):122.
- [3] 马怀德. 公立高校信息公开研究[M]. 北京:中国法制出版社, 2012.
- [4] 刘砥砺. 北京:高校腐败案件数量猛增 三年上升一倍[N]. 北京青年报, 2010-03-19(A10).
- [5] 尹晓敏. 我国高校信息公开法律制度研究——基于教育部新颁《高等学校信息公开办法》的分析[J]. 现代教育科学, 2011(3):88.
- [6] 王洪才. 论现代大学制度的结构特征[J]. 复旦教育论坛, 2006(1):32.
- [7] 万静. 112所高校无一公开经费来源年度预决算信息[N]. 法制日报, 2011-12-02(6).
- [8] 高秦伟. 何谓政府信息——基于《政府信息公开条例》第2条的解释[J]. 江苏行政学院学报, 2012(5):124.
- [9] 张鲁萍. 高校信息公开初探[J]. 太原理工大学学报:社会科学版, 2012(4):16.
- [10] 姚金菊. 美国高校信息公开研究[J]. 行政法学研究, 2010(4):99.
- [11] 法治政府研究院. 美国高校信息公开的理论与实践[EB/OL]. (2012-10-19)[2013-10-01]. http://law.china.cn/txt/2012-10/19/content_5416949.htm.
- [12] 马海群. 国外大学信息公开制度建设及对我国的启示[J]. 中国高教研究, 2009(9):50.
- [13] 刘敏榕. 英国大学 Publication Scheme 对我国高校信息公开的启示[J]. 福州大学学报:哲学社会科学版, 2011(1):108.
- [14] 王名扬. 美国行政法(下)[M]. 北京:中国法制出版社, 1995:1059.
- [15] 冯惠玲, 张辑哲. 档案学概论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [16] 李学永. 台湾地区大学自治和法律保留之关系[J]. 行政法学研究, 2010(4):80.
- [17] 尹晓敏. 高校信息公开若干疑难问题解析[J]. 高等教育研究, 2011(7):46.