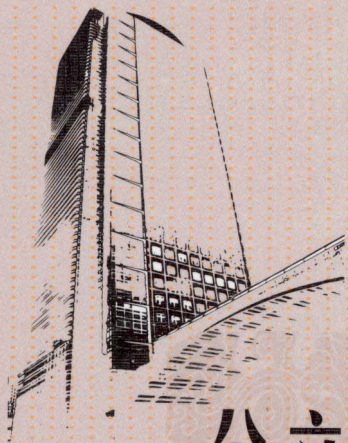




公立高校信息公开研究

The Study on the Information Disclosure in Public College

马怀德 主编

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

公立高校信息公开研究

The Study on the Information Disclosure in Public College

马怀德 主编



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公立高校信息公开研究 / 马怀德主编. —北京: 中国法制出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3948 - 0

I. ①公… II. ①马… III. ①公立学校 - 高等学校 - 信息管理 - 研究 - 中国 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 193980 号

策划编辑 马颖

责任编辑 邱小芳

封面设计 周黎明

公立高校信息公开研究

GONGLI GAOXIAO XINXI GONGKAI YANJIU

主编/马怀德

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640×960 毫米 16

版次/2012 年 9 月第 1 版

印张/25.75 字数/334 千

2012 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3948 - 0

定价: 65.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66078158

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

主编简介

马怀德，中国政法大学副校长、北京市哲学社会科学重点研究基地法治政府研究院院长、教育部青少年法制教育基地中国政法大学青少年法制教育研究中心主任，教授，博士研究生导师，中国政法大学学术委员会副主席。中国法学会行政法学研究会副会长兼秘书长，中国法学会常务理事，中国监察学会常务理事，《行政法学研究》主编。国务院应急管理专家组成员，教育部法学学科教学指导委员会委员，最高人民法院特邀咨询员，最高人民检察院专家咨询委员，国家司法考试协调委员会委员，国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、民政部、卫生部、山东省、福建省人民政府顾问或专家咨询委员，北京市依法治市顾问。毕业于北京大学和中国政法大学，系我国首位行政诉讼法博士。曾赴美国耶鲁大学、波士顿大学、澳大利亚悉尼大学、墨尔本大学做访问学者。曾于2005年12月为中央政治局第27次集体学习讲授“行政管理体制改革和经济法律制度”，多次为各部委和地方政府做依法行政讲座。系人事部等七部委“新世纪百千万人才工程”国家级人选，获得第四届“中国十大杰出青年法学家奖”，霍英东基金会优秀青年教师奖，首都劳动奖章，享受国务院批准的政府特殊津贴。

出版学术专著、合著二十余部，专著有《行政法制度建构与判例研究》、《国家赔偿法的理论与实务》、《行政许可》。在《中国法学》、《法学研究》、《教育研究》等重要学术期刊发表论文百余篇。承担多项国家社科基金重大项目和规划项目、国家自然科学基金培育项目、教育部哲学社会科学重大攻关项目等。

直接参与《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《立法法》、《行政许可法》等多部法律的起草工作。

撰稿人简介

- | | |
|-----|----------------------|
| 马怀德 | 中国政法大学副校长兼法治政府研究院院长 |
| 解志勇 | 中国政法大学法学院教授、学校办公室副主任 |
| 王敬波 | 中国政法大学法治政府研究院副院长、教授 |
| 姚金菊 | 北京外国语大学法学院副教授 |
| 赵颖 | 北京工商大学法学院副教授 |
| 周兰领 | 司法部司法行政学院培训处副处长、副研究员 |
| 杨晚香 | 山西财经大学法学院副教授 |
| 王丽晖 | 中国政法大学法学院2010级博士研究生 |
| 林华 | 中国政法大学法学院2010级博士研究生 |

目 录

导 言	001
一、公开、透明是现代公共治理的世界性趋势	001
二、信息公开的中国语境	002
三、北京市公立高校的布局与类别	003
四、北京公立高校信息公开的困境与挑战	005
第一章 公立高校信息公开的历史源流	009
第一节 我国政务公开的历史渊源	010
一、《政府信息公开条例》颁布以前的政务公开	011
二、《政府信息公开条例》颁布以后的政务公开	014
三、我国政务公开历史的几个特征	016
第二节 我国校务公开的历史梳理	018
一、《高等学校信息公开办法》制定以前的校务 公开	019
二、《高等学校信息公开办法》制定以后的校务 公开	021
第三节 北京公立高校信息公开的历史梳理	021
第二章 公立高校信息公开的基本理论	026
第一节 公立高校的法律地位	026
一、公立高校的基本界定	026
二、公立高校的法律地位	031
三、政府、社会 and 高校关系视角下的我国公立高校 地位分析	038



第二节 公立高校信息公开基本范畴诠释	047
一、公立高校信息	047
二、公立高校信息公开	049
三、公立高校信息公开的特殊性	050
四、公立高校信息公开与相关概念的比较	053
第三节 公立高校信息公开的理论基础	063
一、知情权	063
二、利益相关者参与高校治理理论	072
第四节 公立高校信息公开的价值与意义	075
一、信息公开对高校公权力的规制	076
二、信息公开对现代大学治理的促进	079
三、信息公开对高校社会适应性和竞争力的提升	082
四、信息公开对高校利益相关者合法权益及教育 公平的保障	083
第五节 公立高校信息公开的基本原则	086
一、尊重自治基础上的公开原则	086
二、平等原则	089
三、便民原则	091
四、及时和准确原则	092
五、救济原则	094
第三章 公立高校信息公开的制度勾勒	096
——以《高等学校信息公开办法》为中心的考察	
第一节 《高等学校信息公开办法》的制定过程及 意义	096
第二节 高校信息公开制度和高校校务公开制度的 形式区分	100
一、制度目的方面	100
二、在组织领导体制方面	101
三、公开范围和对象方面	101

四、公开内容方面	102
五、公开方法和形式方面	103
六、在监督和保障方面	103
第三节 《高等学校信息公开办法》的主要内容解读 ..	103
一、《办法》的适用范围	104
二、高校信息公开的领导体制	106
三、高校信息公开的范围	107
四、高校信息公开的方式和程序	110
五、高校信息公开的监督和保障	111
第四节 《高等学校信息公开办法》与《政府信息公开条 例》、《高等学校信息公开实施办法（征求意见 稿）》相关内容的比较	113
第五节 《高等学校信息公开办法》存在的问题与 不足	122
一、高校信息公开的领导体制	122
二、高校信息公开的范围	125
三、高校信息公开的方式和程序	129
四、高校信息公开的保障	132
五、高校信息公开的监督与救济	133
第四章 北京公立高校信息公开的实践考察	138
第一节 北京公立高校信息公开观察	138
一、组织机构	144
二、制度规范	146
三、主动公开	152
四、依申请公开	155
五、监督和保障机制	157
六、其他项目	158
第二节 北京公立高校信息公开的问题	160
一、高校信息公开工作的整体水平较低	160



二、各高校之间差异较大	162
三、校务公开制度和信息公开制度缺乏整合	162
四、信息渠道比较单一	163
五、信息公开的监督机制不完善	164
六、配套制度设施缺失	165
小 结	166
第五章 公立高校信息公开的域外考察	168
第一节 美国公立高校信息公开制度	169
一、美国高校信息公开的法律渊源	169
二、美国高校与信息公开的争议	171
三、美国高校信息公开的范围	174
四、美国公立高校信息公开的主体、方式、途径 和救济	179
五、美国公立高校信息公开实例——以明尼苏达 大学为例	181
第二节 英国公立高校信息公开制度	184
一、英国高校信息公开的法律规范	184
二、英国高校信息公开的范围及其限制	186
三、信息公开的机构	193
四、救济途径	194
五、具体实例	195
第三节 芬兰公立高校信息公开制度	196
一、芬兰高等教育及改革	196
二、芬兰信息公开制度简介	201
三、芬兰大学的信息公开	207
四、芬兰大学信息公开实践及启示	218
五、芬兰大学信息公开对我国的启示	220
第四节 我国台湾地区公立高校信息公开制度	221
一、我国台湾地区公立高校的法律性质与大学 自治	222

二、我国台湾地区公立高校信息公开制度的法律渊源	225
三、我国台湾地区公立高校信息公开的工作机制	229
四、我国台湾地区高校信息公开工作的实践及启示	238
第五节 我国香港特别行政区公立高校信息公开制度	243
一、香港公立高校管理体制对高校信息公开的影响	244
二、香港政府信息公开制度简介	248
三、香港公立高校信息公开的运行机制	250
四、香港公立高校信息公开的总结与启示	255
第六章 北京公立高校信息公开的发展与完善	257
第一节 北京公立高校信息公开工作领导体制的完善	257
一、外部领导体制的完善	257
二、内部管理体制的完善	261
第二节 北京公立高校信息公开范围的完善	264
一、影响高校信息公开范围的变量	265
二、主动公开范围的完善	266
三、依申请公开范围的完善	277
四、不予公开范围的完善	281
第三节 北京公立高校信息公开方式和程序的完善	292
一、高校信息主动公开方式、程序的完善	292
二、高校信息应申请公开方式、程序的完善	306
第四节 北京公立高校信息公开监督与保障的完善	309
一、高校信息公开保密审查机制的完善	310
二、建立高校信息公开后勤保障制度	316
三、健全高校信息公开年报制度	321
四、建立高校信息公开评议制度	323
五、健全高校信息公开举报制度	324



六、完善高校信息公开日常监督检查制度	326
七、健全高校信息公开工作责任追究制度	330
第五节 北京公立高校信息公开行政复议	334
一、公立高校公开信息行为的性质：民事行为 抑或行政行为	334
二、高校信息公开行政复议的申请	339
三、高校信息公开行政复议决定	344
第六节 北京公立高校信息公开行政诉讼	346
一、公立高校信息公开行为可诉性的范围	346
二、高校信息公开行政诉讼的当事人	352
三、高校信息公开诉讼的举证责任分配	356
四、高校信息公开案件的裁判	358
附件一 2010 ~ 2011 年度高校信息公开评估指标及其说明 ...	361
一、《评估指标》的制定原则	361
二、《评估指标》的内容	361
三、测评过程	362
四、测评报告实例	370
附件二 北京市高等学校信息公开实施办法	380
参考文献	390

导 言

一、公开、透明是现代公共治理的世界性趋势

“政务公开的一个前提是，公共信息必须为公众服务、为公众所拥有。因为公共信息一旦变为一个部门、一个机关的内部信息，它就是一种垄断信息的行为，就有‘寻租’的可能。”^① 在现代民主国家，公共信息是由纳税人的钱而生成或保存的，公众是公共信息的所有者，那么政府及其他公共组织公开公共信息、保障公众的知情权就是理所当然了。1948年《世界人权宣言》第19条规定：“人人有权享有主张和发表意见的自由；此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”1966年《公民权利和政治权利国际公约》第19条第2款规定：“人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由。而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。”在二战之前，已有个别国家如瑞典制定了信息公开立法。在二战以后，特别是在《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》关于知情权的确认之后，世界范围内兴起了信息公开和阳光政府立法的高潮，公开、透明成为现代公共治理的世界性趋势。政府信息公开制度和其他公共组织（包括公共企事业单位和公益性社会团体）信息公开制度是现代公共

^① 马怀德：《政府管理大学和大学自主管理的法治化思考》，载《国家教育行政学院学报》2007年第11期。



治理的基础性制度，亦是民主法治国家的重要标志。

二、信息公开的中国语境

公开、透明是法治的基本要义。中国共产党第十五次全国代表大会首次确立“依法治国、建设社会主义法治国家”^①，并提出“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障”。1999年3月九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，从而使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。法治政府是法治国家的核心，依法行政是依法治国的基本内容，无法治政府则无法治国家，没有依法行政也就不会有依法治国。透明政府是法治政府的基本特征。“法治政府应该是透明的、阳光下的、廉洁的政府。”^②当前，我国已形成了以《政府信息公开条例》^③为基础、部门规章和地方政府规章为主干、执政党政策文件为重要内容的政府信息公开制度体系。

不单单在政府层面，中国的公共企事业单位信息公开事业也有了长足发展。在供水、供气、供热、人口和计划生育技术服务、供电、医疗卫生、教育等领域都颁布了专门的信息公开规定。同时，黑龙江省、四川省等地还颁布了专门调整公共企事业单位

① 江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告中提出：“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。”请参见 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697207.htm，2011年12月2日最后访问。

② 马怀德：《法治政府特征及建设途径》，载《国家行政学院学报》2008年第2期。

③ 本文若无特别说明都使用相关法律规范的简称，比如《高等教育法》指称《中华人民共和国高等教育法》；《政府信息公开条例》指称《中华人民共和国政府信息公开条例》。但是在涉及他国的法律规范时，则会附加相应的国别名称。

公开的地方性法规或地方政府规章。此外，在慈善捐赠领域爆发“郭美美事件”以后，我国的公益慈善组织经历了前所未有的信任危机，于是民政部在2011年颁布《公益慈善捐助信息公开指引》，以加强对公益慈善组织的监督，重塑我国公益慈善组织的形象。尽管我国的公共组织信息公开还面临这样那样的问题与不足，但是客观的现实是公开、透明的基本理念正由政府机关向公共企事业单位和公益性社会团体不断延伸与遁入，这也在一定程度上反映了中国公民权利意识的勃兴和民主法治事业的发展。特别是由于教育与普通公众生活息息相关、高等教育在整个经济社会发展大局中的重要地位，教育部《高等学校信息公开办法》的颁布得到了社会的极大关注，进一步宣扬了公开、透明的法治理念，推进了高等学校的依法治校和民主管理工作，该办法成为继《政府信息公开条例》之后我国信息公开法制建设的又一重要里程碑。

三、北京市公立高校的布局与类别

北京是国家教育文化中心，教育资源丰富，高校林立，是国家科技创新动力和思想文化动力的重要源泉。随着社会主义市场经济体制的日趋完善、国家教育体制改革的不断推进以及国际教育服务产业的传播发展，中国的民办教育开始萌芽并兴起，中国教育特别是高等教育开始呈现公立学校和民办学校并存的教育格局。特别是在北京，民办教育异常发达，不仅数量众多，而且拥有在全国范围内享有较高知名度的北京城市学院、北京吉利大学等民办高校^①。然而客观地说，北京教育资源相比其他地方的绝对优势体现在其公立高校上。“公立学校是国家以培养专门人才、开展学术研究为目的而举办的，由公共财政经费维持的公立公益性

^① 北京市具体民办高校目录，请参见北京市教育委员会网站 <http://www.bjedu.gov.cn/publish/porta10/tab485/>，2012年4月12日最后访问。



机构。”^① 作为中国的首都，北京拥有全国数量最多、声誉最佳、种类最复杂的公立高校群：既有北京大学、清华大学等教育部直属的“985”工程高校^②，也有北京航空航天大学、北京理工大学、中央民族大学等其他中央部门直属的“985”工程高校^③；既有中国政法大学、北京邮电大学等教育部直属的“211”工程高校，也有北京体育大学等其他中央部门直属的“211”工程高校^④，还有北京工业大学等北京市属的“211”工程高校；既有外交学院、中国青年政治学院、北京电子科技学院等其他中央部门直属的重点公立高校^⑤，也有首都经贸大学、北京工商大学等北京市属的重点公立高校；此外，还有北京服装学院、北京农学院等北京市属的普通公立高校，等等。由此可见，北京市拥有教育部直属的“985”工程高校、其他中央部门直属的“985”工程高校、教育部直属的“211”工程高校、其他中央部门直属的“211”工程高校、北京市属的“211”工程高校、其他中央部门直属的重点公立高校、北京市属的重点公立高校、北京市属的普通公立高校等种类繁多、层次齐全的各类公立高校，这种公立高校类别的复杂性在全国范围乃至世界范围内都是独一无二的。

当前，我国高等教育——尤其是拥有最丰富高等教育资源的北京地区的高等教育——并非一帆风顺，面临着诸多亟待正视并解决的问题。“中国教育在历经 30 年左右的改革和发展之后，现正面对改革进程中出现的一系列以社会公平为基本特征的矛盾。

① 劳凯声：《中国教育的问题是公立学校的问题》，载《教育研究》2010 年第 2 期。

② 目前，进入“985”工程高校序列的大学同时也基本上都是“211”工程高校。

③ 其中，北京航空航天大学隶属于工业和信息化部，北京理工大学隶属于工业和信息化部，中央民族大学隶属于国家民族事务委员会。

④ 北京体育大学隶属于国家体育总局。

⑤ 其中，外交学院隶属于外交部，中国青年政治学院隶属于团中央，北京电子科技学院隶属于中共中央办公厅。此外，地处北京的隶属于其他中央部门的高校还有中国劳动关系学院（隶属于中华全国总工会）、中华女子学院（隶属于全国妇联）、中国人民公安大学（隶属于公安部）等。

这些矛盾从根本上说都关系到公立学校，关系到公立学校近年来的发展与变化，因此解决这些矛盾的关键也在于公立学校。”^① 公立高校所面临的困境主要包括学校创新力不强，高校管理体制行政化，办学经费紧张，教育腐败等。而高校信息公开却可能是化解上述困境的有益尝试之一。不同种类的高校，其教育管理体制存在着较大差异，扮演的社会角色及社会影响力也明显不同，表现在高校信息公开方面，各个高校信息公开工作的现状与问题也多有不同。

四、北京公立高校信息公开的困境与挑战

北京是全国范围内最早开展校务公开工作的地区之一，中国人民大学等北京公立高校也是全国范围内最早开展校务公开工作的高校之一。自1999年《全国教育工会关于推进校务公开工作的意见》颁布，校务公开制度得以初步确立，2002年教育部、中华全国总工会颁布《关于全面推进校务公开工作的意见》，校务公开制度进一步发展和完善，再到2010年教育部颁布《高等学校信息公开办法》，高校信息公开制度正式建立。无论是校务公开还是高校信息公开，北京市公立高校始终走在全国高校的前列，并通过自身校务公开和高校信息公开的实践与探索来推进和引领全国校务公开制度和高校信息公开制度的进一步完善。但是，“由于中国历史上长期封建专制传统形成的政治文化，以及1949年中华人民共和国成立以后至1979年30来年基本上依靠政策，实行行政公开，特别是信息公开，创造一个公共信息公开制度运作的社会条件，还需要进行相当大的努力。”^② 政府信息公开如此，高校信息

① 劳凯声：《中国教育的问题是公立学校的问题》，载《教育研究》2010年第2期。

② 周伟：《当代中国公共信息公开制度及其法制化研究》，载《政治学研究》2003年第3期。



公开亦是如此。北京公立高校信息公开仍然面临着—系列困境与挑战，而且这些困境与挑战在很大程度上也是全国公立高校所面临的共同性的困境与挑战。比如，高校校务公开制度与高校信息公开制度是什么关系？两者有何历史渊源？我国高校信息公开制度的历史源流是怎样的？公立高校信息公开的理论依据是什么？公立高校信息公开与私立高校信息公开的区别何在？公立高校信息公开的价值与意义？《高等学校信息公开办法》的历史背景、主要内容和主要问题？《高等学校信息公开办法》的实际运行如何，在实践中存在哪些主要问题？域外高校信息公开制度是如何运行，对我们有何启示和借鉴？在我国高等教育发展的新时期，高校信息公开制度应该如何发展与完善？这些理论与实践中的困惑和问题已经严重阻碍着北京公立高校信息公开工作的进一步推进和发展。

因此，本书将围绕上述高校信息公开理论与实践中的问题和困惑，以北京公立高校为中心，对公立高校信息公开理论和实践进行专门研究。

第一章为“公立高校信息公开的历史源流”。本章以政务公开作为背景，基于历史视角对公立高校（包括北京市公立高校）的信息公开作—历史性梳理，试图勾勒出公立高校信息公开在时间层面上的逻辑联系。本章共分为我国政务公开的历史渊源，我国校务公开的历史梳理和北京公立高校信息公开的历史梳理等三部分。

第二章为“公立高校信息公开的基本理论”。本章通过对高校信息公开的基本理论进行梳理和分析，试图厘清—些公立高校信息公开理论上的困惑，从而为整个课题研究奠定坚实的理论基础和支撑。本章共分为公立高校的法律地位，公立高校信息公开基本范畴诠释，公立高校信息公开的理论基础，公立高校信息公开的价值与意义和公立高校信息公开的基本原则等五部分。

第三章为“公立高校信息公开的制度勾勒——以《高等学校

信息公开办法》为中心的考察”。本章以公立高校信息公开最基本的制度依据和载体——《高等学校信息公开办法》作为分析基点，对公立高校信息公开制度的内容进行简要的归纳与分析，进而梳理出《高等学校信息公开办法》在规范文本层面上所存在的问题，为将来高校信息公开制度的发展与完善提供智识上的支撑。本章共分为《高等学校信息公开办法》的制定过程及意义，高校信息公开制度和高校校务公开制度的形式区分，《高等学校信息公开办法》的主要内容解读，《高等学校信息公开办法》与《政府信息公开条例》、《高等学校信息公开实施办法（征求意见稿）》相关内容的比较，《高等学校信息公开办法》所存在的问题与不足等五部分。

第四章为“北京公立高校信息公开的实践考察”。本章以一种实证主义的视角，通过实地调研、网络检索、个案检测等形式对北京公立高校信息公开的具体实践进行考察，尝试提炼出北京公立高校在信息公开方面所面临的问题与困境以及所积累的有益经验等，从而为北京公立高校信息公开的发展和完善提供可支撑的现实依据和问题基础。本章共分为北京公立高校信息公开的现状和北京公立高校信息公开的问题两部分。

第五章为“公立高校信息公开的域外考察”。本章通过比较分析的方法对域外一些国家和地区的高校信息公开制度进行考察和梳理，试图为我国高校信息公开制度的发展与完善提供域外经验与教训。本章共分为美国高校信息公开制度、英国高校信息公开制度、芬兰高校信息公开制度、我国台湾地区高校信息公开制度、我国香港地区高校信息公开制度等五部分。

第六章为“北京公立高校信息公开的发展与完善”。基于前述《高等学校信息公开办法》在规范层面所存在的问题、北京高校信息公开在实践运作中所面临的困境以及域外相关国家和地区的高校信息公开制度给我们的启示与借鉴，本章专门针对北京高校信息公开制度的发展和完善进行专门性的探讨，试图提出一些初步