

# 论我国高等学校信息公开范围的扩展

王万华\*

**摘要：**现行高校信息公开范围规定带有强烈的政府信息公开范围的色彩，与大学作为知识与思想形成与传播之地的性质与职能不符，应当扩展。高校信息公开范围的扩展包括：首先，回应世界公开立法潮流，明确规定高校信息公开以公开为原则、不公开为例外；其次，取消依申请公开中“学习、科研、工作等特殊需要”限制，防止信息公开范围的个案限缩；再次，将高校重大事项决策过程公开，实现高校治理的依据、结果公开向治理过程公开扩展。

**关键词：**高等学校信息公开扩展公开原则依申请公开过程公开

## 一、高等学校信息公开范围的现行规定

公开范围是政府信息公开制度的核心，亦是《高等学校信息公开办法》（以下简称《高校公开办法》）重点规范的内容。《高校公开办法》“公开内容”一章中的第7条、第8条、第9条、第10条及总则中的第4条第二款对高校信息公开范围作出具体规定。就规定形式看，《高校公开办法》采用“列举肯定+列举否定+概括否定”的方式：第7条列举了十二项应该主动公开的事项，第9条列举了可以申请公开的情形；第10条列举了不予公开的情形，总则部分的第4条第二款作了原则性的排除规定。

内容方面，《高校公开办法》按照应当主动公开的信息、依申请公开的信息和不予公开的信息三项依次作出规定：

1、应当主动公开的信息。《高校公开办法》结合大学的特点，对高等学校应当主动公开的信息作了列举性规定<sup>①</sup>，这些信息主要涉及以下几大类：（1）关于学

---

\* 中国政法大学诉讼法学研究院教授。

<sup>①</sup>《高校公开办法》第7条规定：“高等学校应当主动公开以下信息：（一）学校名称、办学地点、办学性质、办学宗旨、办学层次、办学规模，内部管理体制、机构设置、学校领导等基本情况；（二）学校章程以及学校制定的各项规章制度；（三）学校发展规划和年度工作计划；（四）各层次、类型学历教育招生、考试与录取规定，学籍管理、学位评定办法，学生申诉途径与处理程序；毕业生就业指导与服务情况等；（五）学科与专业设置，重点学科建设情况，课程与教学计划，实验室、仪器设备配置与图书藏量，教学与科研成果评选，国家组织的教学评估结果等；（六）学生奖学金、助学金、学费减免、助学贷款与勤工俭学的申请与管理规定等；（七）教师和其他专业技术人员数量、专业技术职务等级，岗位设置管理与聘用办法，教师争议解决

校组织、职能、制度方面的信息。(2)与招生相关的信息。(3)与学校资金来源、使用相关的信息。(4)与突发事件、重大事故的应对与处理相关的信息。(5)与学校国际化相关的信息。《公开条例》中规定的切身利益标准、社会广泛知晓标准等行政机关应当主动公开的信息在《高校公开办法》中没有明确规定。

2、依申请公开的信息。根据《高校公开办法》第9条的规定<sup>①</sup>，除高等学校已公开的信息外，公民、法人和其他组织还可以根据自身学习、科研、工作等特殊需要，以书面形式（包括数据电文形式）向学校申请获取相关信息。

3、不予公开的信息。不予公开的信息包括三大类：

第一类，涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息<sup>②</sup>。尽管国家秘密、商业秘密和个人隐私都属于免除公开的范围，但《高校公开办法》对这三类信息的保护程度有区别：(1)国家秘密属于绝对不能公开的范畴，并有严格的保密审查机制予以保障。(2)商业秘密和个人隐私属于裁量公开的范畴，并非一律不得公开，经权利人同意公开或者高校认为不公开可能对公共利益造成重大影响的，可以予以公开。高校有权在知情权保障与商业秘密、个人隐私保护之间进行平衡，如果认为保障公众知情权的利益大于对私人商业秘密和个人隐私的保护，可以裁量决定将涉及商业秘密和个人隐私的高校信息予以公开。

第二类，公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的信息<sup>③</sup>。《高校公开办法》第4条第二款属于第一章总则中的条款，并非第二章公开内容条款，但该条规定的内容限定了信息的公开，因此也与信息公开范围有关。这类信息通常也被称为“三安全、一稳定信息”、“危险信息”、“敏感信息”。这类信息包括国家秘密，属于国家秘密的信息不能公开，而不属于国家秘密的信息，如果公开，由于将会危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定和学校稳定，也不能公开。

第三类，立法及学校规定的不予公开的其他信息。

---

办法等；(八)收费的项目、依据、标准与投诉方式；(九)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，仪器设备、图书、药品等物资设备采购和重大基建工程的招投标；(十)自然灾害等突发事件的应急处理预案、处置情况，涉及学校的重大事件的调查和处理情况；(十一)对外交流与中外合作办学情况，外籍教师与留学生的管理制度；(十二)法律、法规和规章规定需要公开的其他事项。”

<sup>①</sup>《高校公开办法》第9条规定：“除高等学校已公开的信息外，公民、法人和其他组织还可以根据自身学习、科研、工作等特殊需要，以书面形式（包括数据电文形式）向学校申请获取相关信息。”

<sup>②</sup>第10条规定：“高等学校对下列信息不予公开：(一)涉及国家秘密的；(二)涉及商业秘密的；(三)涉及个人隐私的；(四)法律、法规和规章以及学校规定的不予公开的其他信息。其中第(二)项、第(三)项所列的信息，经权利人同意公开或者高校认为不公开可能对公共利益造成重大影响的，可以予以公开。”

<sup>③</sup>第4条第2款规定：“高等学校公开信息，不得危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定和学校安全稳定。”

## 二、沿袭《政府信息公开条例》导致的问题

就信息公开的范围而言,《高校公开办法》无论在规定方式,还是规定内容方面,都沿袭了《公开条例》的作法,除了在应当主动公开的信息中结合高校特点对高校应当主动公开的十二项信息作出细化规定之外,并无任何突破性规定。对于一部下位阶实施性立法而言,当然也属正常,但如果我们看到《公开条例》关于公开范围的规定实际上过于保守,立法者用立法技术极大束缚了政府信息可以公开的现实范围,《高校公开办法》因循守旧的作法因此没有体现大学所应有的开放、包容精神,与其更好履行社会公共服务职能也还有相当的距离。大学的信息公开,应当、也可以比行政机关走得更远。具体而言,现行关于高校信息公开范围的规定存在以下几个方面的问题:

第一,没有明确高校信息以公开为原则、不公开为例外,实行有限公开。公开原则是政府信息公开制度的灵魂所在,各国立法都无一例外在立法中明确规定政府信息以公开为原则、不公开为例外。虽然《教育部办公厅关于施行〈高等学校信息公开办法〉的通知》提到:“高校要按照‘以公开为原则,以不公开为例外’的原则和由近及远的要求,重点对《条例》发布以后的信息进行全面清理。”,但是《高校公开办法》与《公开条例》一样没有明示确立公开原则<sup>①</sup>,从《高校公开办法》实施至今来看,也并没有贯彻公开为原则、不公开为例外。

第二,区分主动公开与依申请公开分别规定所公开信息的内容,并对依申请公开实行信息使用目的限制,大大限缩了公民依申请可以获得的高校信息的范围。主动公开与依申请公开本为政府信息公开的方式,与政府信息公开范围没有直接关联。范围解决的是哪些信息应当向公众公开的问题,方式解决的是获得信息的路径的问题。根据国外立法通例,只要申请的信息不属于不予公开的范围,申请人符合提出申请的形式要件后就可以获得该信息。但是我国《公开条例》将公开方式与公开范围作为相互关联的两个要素加以规定,造成信息公开的范围大大限缩,这主要体现在依申请公开的信息规定中。在依申请公开的方式中,申请人能够知悉的信息限于“依据自身生产、生活科研等特殊需要”的范围。而在《高校公开办法》中,这一点被明确为“公民、法人和其他组织还可以根据自身学习、

---

<sup>①</sup>国务院法制办公室在2007年4月举行的新闻发布会上答记者问时指出:“除了不公开之外,都应当公开。这就是所谓的以公开为原则、以不公开为例外的原则。我们在制定政府信息公开条例的时候,从两个方面也体现了以公开为原则、以不公开为例外的原则。一方面条例规定了主动公开的基本要求和公开的内容,也规定了各级政府主动公开政府信息的重点,还规定了公民、法人或其他组织可以依法申请公开的信息。另一方面,也规定了政府公开信息涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的不能公开,除此之外,都可以公开。”但毕竟在《公开条例》的条文中没有如国外立法那样明示政府信息以公开为原则、不公开为例外,而且在依申请公开中还对申请人获得信息附加与之生产、生活、科研等相关的要求,实为一种有限公开。

科研、工作等特殊需要，以书面形式（包括数据电文形式）向学校申请获取相关信息”，附加了申请人获得信息的关联条件。申请人是否具备获得信息的关联条件并无客观判断标准，由高校裁量确定。

第三，大量使用不确定法律概念，导致公开范围的边界不明晰。大量使用不确定概念是《公开条例》比较突出的一个特点，也使这部立法招致政策性强于法律性的批评，如第9条关于主动公开的一般规定中三条列举款项中两条都使用不确定法律概念，包括：涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；需要社会公众广泛知晓或者参与的。再如第8条规定中连续使用四个：国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。这一点在《高校公开办法》中也得到强化，并增加了影响学校稳定判断因素。大量不确定法律概念的使用实际赋予高校过大的裁量权，对这些概念的解释的宽窄直接影响公开范围的大小，公开范围的边界也相应变得不确定，可大可小，一切依赖于高校的解释。

第四，在关于不予公开的信息范围规定上，大学与行政机关的差异性没有得到体现，仅笼统规定学校规定的其他不予公开的信息，缺乏这类信息特点的描述性规定。

第五，公开基本是结果公开，缺乏过程公开。《高校公开办法》中所公开的信息是静态的信息，是已经程序终结后形成的信息，不包括学校在制定重大决策等过程中的信息的公开。

### 三、完善高校信息公开范围的根本在于确立公开原则

现行规定存在的诸多问题的根源在于《高校公开办法》没有区分高校与行政机关的主体性质差异，带有过强的行政公开色彩。《公开条例》之所以规定公共企业事业单位的信息公开参照适用《公开条例》<sup>①</sup>，就是注意到了公共企业事业单位信息公开有不同于行政公开的特殊性。“参照适用”不是“直接适用”，允许有不同之处。不同之处如何体现？最为根本的应当是肯定高校信息公开以公开为原则、不公开为例外。《公开条例》由国务院制定，以行政机关为直接调整对象，在政府信息公开制度的构建与推进进程中，采用了较为保守的有限公开策略，其范围与信息公开的立法潮流相比较，相对较窄。而大学作为知识与思想形成之地，应当比行政机关更加开放、包容，在信息公开方面应当更积极、更主动。在公开原则基础上，进而确定高校不予公开信息的范围，如基于大学自治等因素赋予大学对

---

<sup>①</sup>《公开条例》第37条：“教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的公开，参照本条例执行，具体办法由国务院有关主管部门或者机构制定。”

相关信息不予公开的裁量决定权。

公开原则是信息公开制度的灵魂所在，公开原则的确立是信息自由的基本法治保障。如果说我国基于各种因素的考量，在政府信息公开立法时选择了有限公开、可控公开的立法政策，高校作为行政机关系统之外的公共服务组织，有空间与信息公开的世界发展潮流保持一致，相对行政机关更具开放性。高校信息公开范围的确定应当以公开原则的确立为基础，即高校在招生办学和提供其他公共服务过程中制作、获取的信息，原则上都应当公开，只有属于不予公开范围的信息，才可以不公开。立法应当转变思路，不是规定哪些信息可以公开，而是规定信息原则上都应当公开基础上不予公开的范围，从而最大程度保障学生、学生家长、教师职工、社会普通民众对高校信息的知情权。如果不确立公开原则，公开的范围必定是有限的。

#### 四、取消依申请公开中“学习、科研、工作等特殊需要”限制，防止信息公开范围的个案限缩

##### （一）是否构成对申请人资格的限制之争

“学习、科研、工作等特殊需要”限制源于《公开条例》第13条中“生产、生活、科研等特殊需要”的规定。“生产、生活、科研等特殊需要”是否构成对申请人资格限制存在争议。一种观点认为，《公开条例》第13条规定的特殊需要本质上属于申请的理由，不构成对申请人资格的限制，任何人而不只是特定人，都有权向行政机关提出公开政府信息的申请，不能因为不符合规定的特殊需要，拒绝公开相关政府信息<sup>①</sup>。另一种观点认为，《公开条例》第13条对申请人作出了限制性规定：公民、法人或者其他组织可以申请行政机关公开的政府信息应当与其自身生产、生活、科研等特殊需要有关，否则不符合依申请公开政府信息的条件，行政机关可以以不符合申请人资格为由在程序上作出拒绝决定。<sup>②</sup>与这一观点相同的主张认为，如果地方政府信息公开实践对申请人的资格没有任何限制，将导致公益诉讼，增加行政成本和诉讼负担，因此，应根据《公开条例》规定，适当限制政府信息公开的主体，明确被申请公开的信息必须与申请人自身的生产、生活、科研等需要有关，否则对其申请不予受理。<sup>③</sup>

严格来说，生产、生活、科研需要即三需要条款不是对申请人资格的限制，而是对申请人能够获得信息的条件规定，是关于公开范围的个案限制性规定，这

<sup>①</sup>刘华：《论政府信息公开的若干法律问题》，载于《政治与法律》2008年第8期。

<sup>②</sup>殷勇：《谈政府信息公开行政案件审理新思路》，来源于“上海市法学会”网站，[http://www.sls.org.cn/all\\_about.jsp?main\\_id=8&id=0080000373](http://www.sls.org.cn/all_about.jsp?main_id=8&id=0080000373)，最后访问时间：2012年9月20日。

<sup>③</sup>吕国强：《政府信息公开行政案件的现状与思考》，载于《依法行政公正司法论坛文集》2007年。

也是该条款出现在《公开条例》第二章的原因。只要是公民、法人或其他组织都可以提出信息公开申请，但是只有符合三需要要求的申请人才能获得该政府信息<sup>②</sup>。行政机关不能以申请人不具备申请人资格而作出驳回申请的决定，只能以申请公开的信息不符合公开条件为理由作出拒绝公开的决定。当然，这只是决定的种类不同，客观客观上结果内容是一样的，即申请人没有获得他想要获得的政府信息，这也是该条引起争论的原因所在。

## （二）规范解读

对于《高校公开办法》中的“学习、科研、工作等特殊需要”与《公开条例》中的“生产、生活、科研等特殊需要”的关系，存有不同解释。该规章的制定者教育部的解释是“《高校公开办法》中的‘学习、科研、工作’是根据高校的特点提出的，但要注意这里的‘等’事实上也包括《条例》的‘生产、生活’”<sup>③</sup>。不同观点认为教育部政务公开办公室的这样一种解释至少面临规范层面和实践层面的两大问题<sup>④</sup>，结论很难成立，并认为《高校公开办法》将上位法所规定的申请人的范围进行了缩小。就字面含义而言，“生产、生活”的外延要宽于“学习、工作”，因为“生活”“生产”、“生活”是内涵紧缩、外延扩张的概念。根据《辞海》，生产，系谋生之业；生活，为人的各种活动。<sup>⑤</sup>可以说，生产、生活需要几乎涵盖了公民、法人和其他组织所有的基本需要。但这几个概念的外延又都比较模糊，并不十分清晰，就《高校公开办法》立法原意而看，笔者更倾向于认为立法者的确是基于高校信息内容特点及可能的申请人范围作出的解释性规定，应当没有对《公开条例》所规定的范围进行缩小规定。“科研”，本质上是一种活动。进行科研的主体可以分为两类，一类是专业科研人员，其本职工作就是科研，如学者或研究所的科研人员。另一类主体是其他普通民众，他们的本职工作不是科研，但在生活中根据个人爱好或特长进行一些科研活动，比如农民自行研制方程式赛车、退

<sup>②</sup>《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》第（十四）项规定，“行政机关对于申请人申请公开与本人生产、生活、科研等特殊需要无关的政府信息，可以不予提供”。

<sup>③</sup>教育部政务公开办公室编著：《〈高等学校信息公开办法〉读本》，高等教育出版社2011年版，第126页。

<sup>④</sup>这两大问题分别是：在规范层面，既然它认为这里的“等”包括了生产、生活，也就是将“等”作为列举未尽的意义来使用的，那么同理，“等”似乎也包括了学习、科研、工作、生产、生活以外的其他各个未列举的方面。如此说来，《办法》根本没必要具体列举申请条件，只需要概括规定申请人根据自身需要申请就可以了，但是这种将“等”无限扩展的广义解释是与《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》第（十四）项所规定的“行政机关对于申请人申请公开与本人生产、生活、科研等特殊需要无关的政府信息，可以不予提供”不符合的。因为国务院办公厅的意见显然是将“等”解释为列举后煞尾，不然如果是列举未尽的等，就不可能会有“可以不予提供”的法律后果了。在实践层面，目前全国各地各部门也都是在按照《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》的规定，将“等”解释为列举后煞尾的等，从“生产、生活、科研”角度去审查依申请公开条件。马怀德主编：《北京公立高校信息公开理论与实践研究》课题成果第三章。

<sup>⑤</sup>《辞海》，上海辞书出版社2000年版，第4900-4901页。

体工人发明新型自行车防盗系统等。科研活动的广泛性决定了科研需要的广泛性。

《高校公开办法》并未限制科研需要的主体，因此，无论申请人是否从事专门的科研工作，只要其出于科研的需要，均可以申请公开相关信息。

### （三）知情权实现的限制只应当限于损害性后果的预防

考察国外之立法，无一国之立法根据信息的使用目的而决定是否将信息向申请人公开，判断信息是否向申请人公开的唯一标准是该信息是否属于公开的范围，所有申请人适用统一的知情权实现标准，只要该信息属于公开范围，就应当向申请人公开，至于该信息与申请人是否具有某种特殊关联不构成公开的条件。我国的三需要条款建立在这样一个假设之上：与信息具有特殊关联的人享有较之与信息无特殊关联的人更大的利益，因此，前者可以获得该信息，后者不能获得该信息。这个假设与政府信息公开制度的基础是相违背的，不能成立。政府信息公开制度基于民主政治的需要而产生，为最大程度接受民众的监督，最大程度实现民众的知情权，原则上所有的政府信息都应当向公众公开，只有在信息的公开会对国家秘密或者私人利益如商业秘密、个人隐私造成损害时，才不能将之公开。免于公开是为了防止损害性后果的发生，只要不存在损害性后果，就不能限制知情权的实现。

三需要条款所规定的“学习、科研、工作等特殊需要”性质上不属于损害性后果的预防，是对知情权实现的限制性规定，为知情权的实现设置了附加条件，进而造成知情权实现标准的不统一。申请人要申请的信息即使不与之有学习、科研、工作等特殊需要，只要该信息的公开不直接带来损害性后果，就应当公开。如果高校信息公开能够将公开范围的确定建立在公开原则基础之上，则还需要防止对获得信息条件的限制从而造成的个案范围限缩，需要废除三需要条款所设置的限制性规定，将知情权的实现标准统一起来，防止公开范围在个案中被实际限缩。

## 五、是否应当纳入公开范围的几类信息

在《公开条例》实施过程中，对《公开条例》实施之前形成的政府信息即所谓“历史信息”，及尚处于调查、研究过程中的信息即所谓“过程信息”是否属于政府信息公开的范围，存有较大的争议。此外，如何理解《档案法》与《公开条例》的关系，如何认定档案信息及如何处理档案信息的公开问题，也是《公开条例》适用过程中存有争议的问题。对这三类信息是否应当纳入公开范围，《高校公开办法》实施中也面临同样的问题。

### （一）关于历史信息

“历史信息”中的“历史”二字是相对于《公开条例》实施起始时间而言，指2008年5月1日之前形成的政府信息。在理论界，关于历史信息是否应当公开，目前主要存在以下两种观点：

第一种观点认为是否公开历史信息属于法的溯及力问题，《公开条例》应当适用有限溯及原则。该观点主张《公开条例》的调整对象是行政机关公开信息的义务和相对人获得信息的权利这一新型法律关系，以前没有任何一部法律对此问题进行专门调整，因此属于“新法将某一类社会关系纳入法律调整”，是产生法的溯及力问题的条件之一。一般情况下，基于法律的稳定性要求，在法律的溯及力问题上通常应当适用法不溯及既往原则，但在特殊情况下也可以适用有利溯及原则，即“为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益”。<sup>①</sup>“公开历史信息可以肯定地说，不会对行政机关有利，而是对相对人有利”，<sup>②</sup>因此，可以适用有利溯及原则，但有利溯及原则不是无限度的适用，应当根据不同的信息内容和历史阶段来进行有限的溯及既往。

第二种观点认为是否公开历史信息属于《公开条例》的适用范围问题，应当按照法不溯及既往原则作出判断。此种观点认为“条例对于行政行为的溯及力与对于新法施行前已经形成的政府信息的溯及力是两回事”。<sup>③</sup>即《公开条例》的溯及力针对的是行政机关公开政府信息的“行为”，并非政府信息。行政机关在《公开条例》实施之前作出的公开信息行为，不受《公开条例》的调整与规制，只有在《公开条例》实施之后作出的行为才受《公开条例》的调整，这是《公开条例》的溯及力问题。而政府信息属于《公开条例》的适用范围，即只要某项信息在性质上属于政府信息，无论其形成的时间在《公开条例》实施之前还是之后，都属于《公开条例》的调整范围，都应当公开。

历史信息仅涉及信息形成的时间是在《公开条例》之前还是之后，与法的溯及力无关。法不溯及既往原则的内涵是法律文件的规定仅适用于法律文件生效以后的事件和行为，对于法律文件生效以前的事件和行为不适用。溯及力的对象是“行为”和“事件”。《公开条例》溯及力的对象应当是行政机关公开政府信息的行为和事件。《公开条例》对2008年5月1日之前行政机关作出的公开政府信息的行为不具有约束力，而对于施行以后行政机关作出的行为才具有约束力，公民、法人或者其他组织可以依据《公开条例》规定对条例实施之后行政机关作出的政

---

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国立法法》第84条。

<sup>②</sup>许莲丽：《公开“历史”信息与法不溯及既往——论〈政府信息公开条例〉的溯及力问题》，载于《云南行政学院学报》2009年第4期。

<sup>③</sup>江必新，李广宇：《政府信息公开行政诉讼若干问题探讨》，载于《政治与法律》2009年第3期。

府信息公开行为提起诉讼。<sup>①</sup>只要信息是行政机关在履行职责过程中制作、拥有、现存的一切政府信息，无论其形成时间是在《公开条例》施行之前还是之后，无论属于“历史信息”还是“现今信息”，都应当受《公开条例》的调整。

尽管我们从理论上阐清了历史信息同样应当纳入公开范围，然而，实际工作安排却有置这类信息难以真正进入公开范围的危险。无论是在《国务院办公厅关于做好施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉准备工作的通知》，还是《教育部办公厅关于施行〈高等学校信息公开办法〉的通知》中都提到：“高校要按照‘以公开为原则，以不公开为例外’的原则和由近及远的要求，重点对《条例》发布以后的信息进行全面清理。”这就意味着《条例》发布之前的信息难以得到整理，很难对其编制信息公开指南和目录。从课题组所展开的实际调研来看，高校对《高校公开办法》的落实并不积极，很多制度没有得到执行，更不要提对历史信息的整理了。公开历史信息，需要对历史信息进行整理、归类，编制公开目录，需要加强工作人员配备，需要经费支持，需要专门的工作场所，这些，都被不少行政机关视为麻烦，不愿意去落实，就极力主张历史信息不具备公开的条件，不应当公开。同样的情形可以预见会出现在高校信息公开工作中。

## （二）关于过程信息

尚处于讨论、研究或者审查过程中的政府信息，是指行政机关在做出行政行为之前，在调查、讨论或处理过程中形成的讨论性的、程序性的信息，如建议、意见、观点、调查报告、统计数据、统计材料、事实描绘等信息，也有学者将其称为过程信息。是否应当公开此类信息，是目前实践当中比较棘手的问题。

对过程信息是否应当纳入公开范围，从国外规定来看，比较复杂，并非简单回答“可以”还是“不可以”。如美国《信息自由法》将过程信息定义为“内部文件”，是《信息自由法》中规定的第五类豁免公开信息。所谓行政机构的内部文件，就是对机构外部不产生直接约束力的普遍政策阐述或对个案的非终极性意见（*opinions*）。<sup>②</sup>内部文件只有在同时满足下列两项条件时，才免于公开：其一，它仅限于在“决定前”（*pre-decision*）的“考虑”阶段，决定一旦作出，保护就没有必要存在，相反，它必须根据政府信息公开原则而被公布。否则，官员意见就构成了违反公开原则的“秘密规定”或“暗法”，必须按照《信息自由法》加以披露。其二，内部文件是指“纯粹关于法律与政策”问题的意见，而不是政策所基于的相关事实……“内部文件”仅保护在政策形成过程中的意见，而不是纯粹的事实

<sup>①</sup>江必新，李广宇：《政府信息公开行政诉讼若干问题探讨》，载于《政治与法律》2009年第3期。

<sup>②</sup>张千帆，赵娟，黄建军著：《比较行政法——体系、制度与过程》，法律出版社2008年版，第499页。

信息。<sup>①</sup>这类信息反映了机构内部的妥协过程，而不仅仅是关于事实的信息。这类信息的披露标准是披露是否可能削弱机构内部的坦率交流。<sup>②</sup>日本采取的是“公益衡量”标准，只有行政机关的首长经判断认为不公开的利益优越于公开的利益时才可以不公开相关信息<sup>③</sup>。瑞典和法国规定，尚处于讨论、研究或审查阶段的信息只是在特定情形下不予公开，并非永久地否定公开。在其他欧盟成员国则纯粹基于“损害标准”来决定是否公开此类信息，这一点与美国不同。具体来讲，并不是将“处于讨论阶段的信息”完全排除在外，而是要求决策者证明信息的公开会造成损害，如扰乱社会稳定或决策制定，这也构成这些国家的政府信息公开法案中的“公共利益衡量标准”的一部分：决策者需要在公开可能带来的好处如告知公众有一件会对他们产生影响的重要议案与可能造成的损害如公众会干扰政府通过该立法的努力之间进行衡量，以决定是否将尚处于讨论过程中的信息向公众公开。<sup>④</sup>

在《公开条例》关于公开范围的规定中没有提到这类信息，但在之前的一些地方立法中对此有明确规定，如《上海市政府信息公开规定》第10条和《杭州市政府信息公开规定》第14条都将以下两项信息列入免于公开的政府信息范围中：（1）在调查、讨论、处理过程中的信息。（2）与行政执法有关，公开后可能会影响检查、调查、取证等执法活动或者会威胁个人生命安全的。实践中，面对相对人针对此类信息提出的公开申请，多数行政机关以此类信息不是法定公开的内容为由拒绝公开，但也有的地方政府将此类信息向公众公开，如2006年2月19日发生的牡丹江水源污染事件。在此次事件应对中，市政府在专家尚未能对白色絮状物的性质作出准确判断、但能够确定其没有明显的毒性的情形下，将相关信息向公众作出通报，消除了市民的恐慌。

《高校公开办法》中没有对是否将过程信息纳入公开范围作出规定，目前所规定公开的信息基本是静态的结果信息，不包括会议过程的公开，也不包括对学校重大事项进行决策时的决策方案草案等的公开。高校信息公开的功能之一是促进学生、教师职工、社会对学校共同治理的参与，从实现这一目标角度看，应当将目前的结果公开向过程公开扩展，在学校作出重大决策时，将决策方案草案、背景材料等向全体师生公开，听取师生意见，并对是否采纳师生意见说明理由。充分的事前信息公开是师生有效行使参与权的重要条件。

---

<sup>①</sup>张千帆，赵娟，黄建军著：《比较行政法——体系、制度与过程》，法律出版社2008年版，第501页。

<sup>②</sup>张千帆，赵娟，黄建军著：《比较行政法——体系、制度与过程》，法律出版社2008年版，第500页。

<sup>③</sup>【日】盐野宏著，杨建顺译：《行政法总论》，北京大学出版社2008年版，第225页。

<sup>④</sup>吕艳滨，Megan Patricia Carter著：《中欧政府信息公开制度比较研究》，法律出版社2008年版，第130页。

### （三）关于档案信息

《档案法》与《公开条例》、《高校公开办法》及其他信息公开立法存在内在立法目标冲突，前者意在更好实现对档案、尤其是保密档案的管理，必然带来对信息的封闭或者一定期限内的信息封闭；后者意在扩展信息的流通与使用，起到民主监督作用，创造更多的经济、社会效益。由于《档案法》是法律，效力位阶高于《公开条例》，当一项政府信息移交国家档案馆或者地方档案馆后，成为档案，其公开适用《档案法》，不能适用《公开条例》或者其他信息公开立法。对此，《高校公开办法》第30条规定：“已经移交档案工作机构的高等学校信息的公开，依照有关档案管理的法律、法规和规章执行。”此处的档案工作机构如何理解？是否包括高校内部的档案机构？在目前的信息公开实践中，适用《档案法》免于公开的信息应当是已经移交给各级国家档案馆的档案，不包括没有移交给本单位的档案部门和已经移交给本单位的档案部门、但尚未移交至国家各级档案馆的信息。因此，如果高校制作、获取的信息，尚未移交至国家档案部门，仍然保留在高校内部的，即使是保留在高校的档案部门，该信息是否公开适用《高校公开办法》，不适用《档案法》。

# On Expansion of the Information Disclosure Scope of China's Higher Education Institutions

Wang Wanhua\*

**Abstract:** Current regulations on the scope of information disclosure of higher education institutions are thickly colored with the information disclosure of government. The scope does not conform to the nature and function (the place for the creation and communication of knowledge and thoughts) of universities, and ought to be expanded. The expansion of the information scope of higher education institutions includes: first, in response to the world's trend of disclosure legislation, to specify the provision that the information disclosure of higher education institutions should regard disclosure as principle and non-disclosure to be exception; second, to remove restrictions on "particular requirements of studies, scientific researches, work, et." in disclosure through application" to prevent individual limitation of the information disclosure scope; third, to disclose the decision-making process on major issues to expand the disclosure scope from managing bases and results of higher education institutions to the managing process.

**Keywords:** higher education institutions; information disclosure; expansion; principle of disclosure; disclosure through application; disclosure of process

## 1. Current Regulations on the Information Disclosure Scope of Higher Education Institutions

The disclosure scope is the core of the information disclosure system of government, and the key content of *Measures for Information Disclosure of Higher Education Institutions* (hereinafter called *Measures*) as well. The information disclosure scope is specifically provided in article 7, 8, 9 and 10 in the chapter of "Disclosure Content" of *Measures* and in the second clause of article 4 in General Provision. In respect of provision forms, the mode of "positive enumeration plus negative

---

\* Professor of Procedure Law Research Institute, China University of Political Science and Law.

enumeration plus negative summarization” is adopted in *Measures*: article 7 enumerates twelve items that are supposed to be disclosed actively, article 9 enumerates situations of disclosure through application; article 10 enumerates situations where disclosure is not granted; the second clause of article 4 in General Provision makes provisions on exclusion in principle.

In content, *Measures* makes provisions on information to be disclosed actively, information to be disclosed through application, and information not to be disclosed in order:

(1) Information to be disclosed. Based on different features of universities, *Measures* gives provisions on information to be disclosed actively by higher education institutions in enumeration.

(2) Information to be disclosed through application. According to article 9 of *Measures*, apart from information disclosed by higher education institutions, other relevant information can be obtained by citizens, legal persons, and other organizations through application to the school in written form (including the form of data message), at particular requirements of studies, scientific researches, work, etc..

(3) Information not to be disclosed. This kind of information has three categories:

Category One Information involving national secrets, commercial secrets and personal privacy.

Category Two Information that can threaten national security, public security, economic security and social stability via disclosure

Category Three Other information that is not to be disclosed according to legislations and school rules

## **2. Problems Caused by Following Disclosure Rules of Government Information**

In respect of the information disclosure scope, *Measures* follows the mode of *Disclosure Rules*, whether in regulating ways or in regulated content. Excluding specified regulations on the twelve items of information that are supposed to be disclosed by higher education institutions based on their unique features, there is no breakthrough in any other rules. Specifically speaking, current regulations on the information disclosure scope of higher education institutions are problematic in the following aspects:

First, it is not specified that the information of higher education institutions should regard disclosure as principle, and non-disclosure as exception, with limitation on disclosure.

Second, differentiation of the content of information that is respectively disclosed through initiative of higher education institutions and through application of the public, and restriction on purposes of using disclosed information through application narrow down the information scope of higher education institutions that can be gained through application of citizens.

Third, the great number of indefinite legal concepts used blurs the boundary of disclosure scope.

Fourth, in regulation of information scope not to be disclosed, the disparity between universities and administrative institutes are not reflected. It is too general to provide other information not to be disclosed according to school rules, and descriptive regulations on features of this kind of information are absent.

5. The disclosure is basically of the result, and that of the process is in absence.

### **3. Foundation of Improving the Information Disclosure Scope: Establishment of Disclosure Principle**

The foundation of so many problems existing in current regulations lies in the fact that there is no disparity in subjects' nature between higher education institutions and administrative institutes, with the feature of administrative disclosure over emphasized.

The spirit of information disclosure system lies in the principle of disclosure, the establishment of which is the basic legal guarantee for information freedom. To define the information disclosure scope of higher education institutions should be based on the establishment of disclosure principle, that is, all information created and obtained in the process of enrolling students, running school and providing other public services ought to be disclosed in principle. Only the information that is not to be disclosed according to provision can be undisclosed. Legislation should turn from that thought and stipulates the scope of information not to be disclosed on the basis that all information should be disclosed in principle so as to guarantee the right to information of higher education institutions of students, student parents, the faculty, and common people of the society. Without establishment of the principle of disclosure, the information disclosure scope is inevitably limited.

#### **4. Removing restrictions on “special requirements of studies, scientific researches, work, etc.” in disclosure through application to prevent individual limitation of information disclosure scope**

(1) Whether to lead to disputes over restriction of applicants’ qualifications

(2) Interpretation of *Measures*

With regards to the legislating intention of *Measures*, the author is more inclined to believe that legislators do make interpretive provisions based on the content features of information of higher education institutions and on the scope of potential applicants, without narrowing down the scope regulated in *Disclosure Rules*.

(3) The limitation realized by the right to information should only be applied to prevention of damageable results

#### **5. Several kinds of information to be enclosed in disclosure scope or not**

In implementation of *Disclosure Rules*, there is great dispute over whether the government information (the so-called “information of history”) that is created before the implementation and the information still under investigation and research (the so-called “information of process”) is enclosed in the disclosure scope of government information. Moreover, dispute also exists in understanding the relationship between *Archives Law* and *Disclosure Rules*, and in identifying archive information and dealing with handling issues of archive information. The implementation of *Measures* is also blocked with the same problem of whether to enclose the three kinds of information in disclosure scope.

# 论我国高等学校信息公开范围的扩展

作者: [王万华](#)  
作者单位: [中国政法大学诉讼法学研究院](#)

本文链接: [http://d.wanfangdata.com.cn/Conference\\_7746099.aspx](http://d.wanfangdata.com.cn/Conference_7746099.aspx)