

教育行政信息公开制度的 实践诉求与规范路径

刘永林

(北京信息科技大学 公共管理与传媒学院, 北京 100192)

摘要:本文选取近十年来北京、天津、上海、重庆四个直辖市涉及教育行政信息公开的法院判决书为样本,以样本案例中的公开事项、不予公开事由、裁判依据、裁判结果四个角度为切入点对教育行政信息公开制度实施情况进行分析。研究发现:教育行政信息公开实践中存在依申请公开事项仍可细化、主动公开事项不到位,不予公开事由繁杂、申请人权益保障受限,法院裁判依据多样、地方政府规章适用率不高,行政相对人胜诉率偏低、法院对行政监督乏力等实施境况,呈现出强化公开事项的责任意识、厘清不予公开的事项范围、增扩信息公开的制度依据和加大信息公开的监督力度等方面的诉求。新时期,为加快教育治理现代化进程,在教育行政信息公开制度的发展中应进一步夯实信息公开主体规范,全面推行负面清单制度,提升信息公开制度实效,优化信息公开监督机制。

关键词:教育行政信息公开;实施境况;实践诉求;规范路径

The Educational Administrative Information Disclosure System of Practical Demands and Improvement Path

LIU Yonglin

(School of Public Management and Media, Beijing Information Science & Technology University, Beijing 100192, China)

Abstract: This study selects court judgments involving the disclosure of educational administrative information in four municipalities directly under the Central Government in the past ten years as samples, taking the open matters, reasons for non-disclosure, judgment basis, and judgment results in the sample cases as the entry point. In the practice of education administrative information disclosure, there are still details that can be disclosed according to the application, the active disclosure of the matters is not in place, the reasons for not being disclosed are complicated, and the protection of the applicant's rights and interests is limited, the court judgment basis is diverse, the application rate of local government regulations is not high, the practical situation such as the low success rate of the administrative counterpart and the weak court supervision over the administration. The results showed the demands of strengthening the sense of responsibility for public matters, clarifying the scope of matters not to be disclosed, expanding the institutional basis for information disclosure, and increasing the supervision of information disclosure. In the new era, in order to accelerate the modernization process of education governance, we should further consolidate the norms of information disclosure subjects, fully implement the negative list system, improve the effectiveness of the information disclosure system, and optimize the information disclosure supervision mechanism.

Keywords: educational administrative information disclosure; implementation situation; practical demands; improvement path

教育行政信息公开制度是服务型政府建设的重要组成部分,是在服务行政背景下出现的一种新的教育治理方式。教育行政信息公开制度是教育行政主体依职权或行政相对人请求,向行政相对人及社会公开教育行政信息,并允许公众查阅、摘抄和复制的制度。2019年,国务院全面修订了2007年颁布的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》),并就该条例实施以来社会反映强烈的诉求予以充分回应。当前,教育行政信息公开作为政府信息公开的重要组成部分越来越受到关注,涉及信息公开类行政诉讼案件不断增多。教育行政信息是教育行政权力运行的载体之一,教育行政信息公开则是权力与权利平衡的“调节器”,也是教育治理全领域、全口径、全流程的外部表现^[1]。教育行政信息公开使教育行政部门在阳光下行政,是教育治理中最重要的举措之一。理论上,基于信息负载的教育行政权力转移反映了信息权力向信息权利的转变,更容易获得社会公众的理解与接受^[2]。教育行政信息作为一种公共物品,其公开对满足社会成员需要及推进教育行政部门透明高效运作都意义非凡^[3]。当前,学术界对政府信息公开的一般性研究较多,但对教育行政信息公开的相关研究较少,尚未发现以《政府信息公开条例》在教育行政信息公开实施中的案例为样本分析的研究。本文选取《政府信息公开条例》实施近十年来教育行政信息公开领域具有权威性、实用性、典型性的案例作为分析样本,直面司法实务中的前沿问题,并在理论上进行归纳、抽象,进而形成一个制度研究的新视角^[4]。显然,教育行政信息公开制度的实践处于持续更新的状态,本文运用案例研究的方法仅是其中进路之一。

一、教育行政信息公开制度的实施境况

本研究选取中国裁判文书网(<http://wenshu.court.gov.cn/>)中的教育行政信息公开行政案例为分析样本。选择“信息公开”作为检索关键词,“教育局”或“教育委员会”作为案例当事人,以及“判决书”作为文书类型,以2013年4月10日至2021年5月25日为时间范围,初步检索得到353份判决书,并从中检索到北京、天津、上海、重庆四个直辖市的案例共87份,进一步核查筛选后,得到42份契合度高的样本案例。本研究重点围绕教育行政信息公开事项、不予公开理由、裁判依据和判决结果四个方面的样本数据进行分析,以呈现教育行政信息公开制度的实施现状。

(一)依申请公开事项仍可细化,主动公开事项不到位

样本案例中涉及行政相对人要求公开的教育行政信息公开事项形式多样,以《政府信息公开条例》第三章“主动公开”、第四章“依申请公开”的规定为界定依据,通过分析汇总,样本案例涉及的教育行政信息公开事项共计44项,包括依申请公开信息(学生类、教师类、学校类)和主动公开信息事项(见表1)。通过统计分析行政相对人申请公开的事项发现:在学生、教师、学校三种类型中,学校类事项最多,占比达到52.28%;其次为教师类、学生类。其中行政相对人申请公开“个人具体事件相关材料”“义务教育学校或者幼儿园服务范围”“学校人事任免相关事项”出现频次较多,分别为8次、5次、4次,占比分别为18.18%、11.36%、9.09%。由此可见,在依申请公开的事项中,多为与行政相对人切身利益最密切的、具体细化的事项,这反映出教育行政部门在进行此方面公开公示的措施相对欠缺,难以全面保障行政相对人的知情权。同时,样本案例中存在行政相对人申请公开的事项,实际上应为教育行政部门主动公开的事项,主要涉及建设工程招投标、拆迁事项和教委财政预算、决算事项,分别为6次和1次,占比分别为13.64%和2.27%。此类案例在申请公开事项中占比也较高,由此反映出教育行政部门在主动公开的信息事项中存在公开信息不到位或者信息查询路径不明确等问题,致使行政相对人因难以获取信息而诉诸法律途径。

表1 教育行政信息公开纠纷案例中涉及申请公开的信息类型统计

序号	类型	申请公开的信息	出现频次	占比(%)	
				分项	合计
1	学生类	学生考试成绩、证书发放、招生录取信息	3	6.82	6.82
2	教师类	教师工资信息	1	2.27	25.00
3		教师资格证、代课教师转正及人事变动相关信息	2	4.55	
4		个人具体事件处理信息	8	18.18	
5	学校类	学校成立、撤销(注销)信息	3	6.82	52.28
6		学校土地房产信息	2	4.55	
7		学校人事任免相关信息	4	9.09	
8		年度工作报告、审计报告和招生简章等	2	4.55	
9		义务教育学校或幼儿园服务范围信息	5	11.36	
10		缴纳赞助费金额及相关信息	3	6.82	
11		住房、补贴信息	2	4.55	
12		其他信息	2	4.55	
13	主动公开信息	财政预算、决算信息	1	2.27	15.91
14	建设工程招投标、拆迁信息	6	13.64		

(二)不予公开事由繁杂,申请人权益保障受限

样本案例中涉及教育行政部门信息不予公开的事由,包括“法定不予公开事由”“不属于政府信息”“不属于本部门职责范围”“重复申请”“已经公开”和“信息不存在”等(见表2)。其中,“不属于政府信息”15例,数量最多,占比23.44%;随后由高到低依次是

“信息不存在”“不属于本部门职责范围”“申请内容不明确”“已经公开”“法定不予公开事由”“逾期未答复”“重复申请”“不属于适格的申请主体”和“未收到申请”。教育行政部门拒绝信息公开的理由,一方面在于行政相对人可能对申请中教育行政信息范围及申请信息具体归属部门等情况不了解;另一方面,教育行政部门答复信息不存在的理由相对复杂,且并不具体答复为什么不存在,通常可能将“信息不存在”作为不予公开信息的借口。有学者统计分析指出,2016年教育部依申请公开中“不属于政府信息”占比高达82.8%^[5]。

表2 教育行政信息公开纠纷案例中
政府机关拒绝信息公开理由统计

不予公开的原因	信息数(条)	占比(%)
法定不予公开事由	内部事务信息	4 6.25
	个人隐私	1 1.56
	国家秘密	0 0.00
不属于政府信息	15	23.44
不属于本部门职责范围	8	12.50
逾期未答复	5	7.81
重复申请	2	3.13
已经公开	6	9.37
信息不存在	13	20.31
申请内容不明确	7	10.94
不属于适格的申请主体	2	3.13
未收到申请	1	1.56
合计	64	100.00

(三) 法院裁判依据多样,地方政府规章适用率不高

样本案例涉及的法院裁判依据主要包括法律2部,司法解释5部,行政法规1部,部门规章及其他规范性文件4部,以及地方政府规章3部(见表3)。教育行政信息公开法律体系几乎包含所有位阶的教育法律规范。从法院裁判依据被援引频率来看,《政府信息公开条例》被援引次数为37次,占比为30.83%;《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)被援引次数分别为34次、4次,占比分别为28.33%、3.33%;《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》(以下简称《规定》)被援引次数为21次,占比17.50%。由此反映出《行政诉讼法》《政府信息公开条例》和《规定》适用频率较高,这与法律位阶及其在政府信息公开法律体系中的地位相一致。此外,样本案例涉及援引“地方政府规章”的次数仅为7次,占比5.83%。以《北京市政府信息公开规定》《上海市政府信息公开规定》等为代表的地方政府规章适用频次低,在一定程度上反映出下位法对上

位法细化执行不够,适用性与指引性不强。教育行政信息公开相关专门规范性文件未被法院援引为裁判依据,表明教育行政信息公开制度体系尚未形成,对行政相对人的知情权保障有限。

表3 教育行政信息公开纠纷案例涉及的援引依据统计

序号	类别	法院裁判依据	频次	占比(%)	
				分项	合计
1	法律	中华人民共和国行政诉讼法	34	28.33	31.66
2		中华人民共和国行政复议法	4	3.33	
3	司法解释	最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定	1	0.83	26.66
4		最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定	21	17.50	
5		最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释	8	6.67	
6		最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	1	0.83	
7		最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部印发《关于建立犯罪人员犯罪记录制度的意见》的通知	1	0.83	
8	行政法规	中华人民共和国政府信息公开条例	37	30.83	30.83
9	部门规章及其他规范性文件	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》若干问题的解释	3	2.50	4.99
10		国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见	1	0.83	
11		城市用地分类与规划建设用地标准	1	0.83	
12		国务院关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定	1	0.83	
13	地方规章	上海市政府信息公开规定	4	3.33	5.83
14	政府规章	北京市政府信息公开规定	2	1.67	
15	政府规章	天津市依申请公开政府信息工作规程	1	0.83	

(四) 行政相对人胜诉率偏低,法院对行政监督乏力

对样本案例中行政相对人诉讼请求受支持情况进行统计发现,有5份判决支持行政相对人诉讼请求,占比为11.90%,37份判决驳回行政相对人诉讼请求,占比高达88.10%(见表4)。支持行政相对人诉讼请求案件数量少的主要原因在于:一方面,法院在教育行政信息公开之诉的受案范围、原告资格、举证责任分配等问题上难以形成统一的界定标准,对于平衡行政相对人知情权保护与个人隐私保护和兼顾公共利益的尺度难以精准把握;另一方面,教育行政信息公开的法律依据较为笼统,操作性不强,加之教育行政部门、法院的自由裁量空间较大,导致出现了教育行政信息公开中行政相对人“乘兴而来、失望而归”的现象。这同时也反映出,法院对教育行政信息公开或不公开,尤其是在裁判中对信息是否真实存在、公开后是否可能损害第三方合法权益等方面的判断专业性和标准统一性的把握不具备突出优势,法院监督只能是心有余而力不足,难以充分保障行政相对人的合法权益,致使行政诉讼沦为一种象征性的救济工具。

表4 教育行政信息公开纠纷案例中的裁判结果统计

诉讼主体 裁判结果	行政相对人起诉、上诉	占比(%)
支持诉讼请求	5	11.90
驳回诉讼请求	37	88.10
总计	42	100

二、教育行政信息公开制度的实践诉求

教育行政信息公开是教育行政部门通过行政法规约束行政体系透明运行的自我规制^[6]。基于对42个样本案例的分析,本研究发​​现教育行政信息公开制度实践中存在强化公开事项的责任意识、厘清不予公开的事项范围、增扩信息公开的制度依据和加大信息公开的监督力度等实践诉求。

(一)强化公开事项的责任意识

教育行政信息主动公开程度反映的是行政部​​门内发性的依法行政水平,而依申请公开则更多体现的是社会公众申请下的一种政民互动关系^[7]。显然,如果说主动公开是政府和整个社会的关系,是点对面的关系;那么依申请公开则是政府和某一特定社会成员的关系,是点对点的关系^[8]。当前,从教育行政信息公开样本案例情况来看,强化教育行政信息公开事项的责任意识是基础诉求。一是强化教育行政部门的责任意识,扩大主动公开范围,限缩依申请公开范围,统一公开事项的范围和内容标准。实践中,主动公开事项滑向依申请公开事项,依申请事项滑向不予公开事项的现象严重。即便公开,也还存在信息缺乏完整性、连续性,或信息数量庞杂、内容避重就轻、重点不够突出等问题。信息总体质量不高、公开流于形式,无法满足公众的诉求。例如,在马某诉上海市教委、教育部政府信息公开答复及行政复议决定的二审判决书中,要求上海市教委公开2015、2016年度财政预决算;在宋某诉北京市朝阳区教委信息公开答复的二审判决中,要求北京市朝阳区教委公开某学校拆迁及建设工程项目招投标。根据《政府信息公开条例》第20条、第21条相关规定,该类信息属于教育行政部门应当主动公开的信息,但行政相对人在多起案例中提起行政诉讼,反映出教育行政部门对公开事项范围的界定不清、公开不力,以致主动公开事项沦为依申请公开事项。二是强化教育行政部门的责任意识,依法同等发布教育行政正面信息、负面信息。一些教育行政部门在公开教育行政信息时,经常出于不合法、不合理的“考虑”进行筛选,出现了发布正面信息多、负面信息少的现象。例如,“大张旗鼓”公开工作取得的成效,而对于负面性的教育监管信息、执法结果信息等敏感信息则拖延公开或不予公开,唯恐出现舆情风险,引发群体性事件。

(二)厘清不予公开的事项范围

公开与不公开是信息公开制度的核心,唯有清晰

厘定不公开的例外事项,才可以保证“公开为原则,不公开为例外”的基本原则得以真正落地^[9]。坚持“以公开为原则,不公开为例外”是教育行政信息公开的逻辑起点,切实厘清不予公开的教育行政信息范围是教育行政信息公开的根本所在。当前,从教育行政信息公开样本案例情况来看,夯实不予公开的教育行政信息的事项范围是重要诉求。一是进一步正向界定《政府信息公开条例》中不予公开政府信息事项范围。现有的绝对不予公开、相对不予公开和可以不予公开的政府信息范围较为笼统,例如关于国家秘密、商业秘密、个人隐私的认定还需要更具操作性的规范。明确“政府信息部分涉及商业秘密”与“特定事项属于商业秘密”之间的区别,并对行政机关的涉密性认定进行严格审查,进而避免例外信息的泛化认定,为区分处理规则的适用奠定基础^{[10][32]}。实践中,教育行政部门以各种理由不予公开而引发行政争议的案件数量比例较大,有的教育行政部门竟将商业秘密和个人隐私缺乏认定标准作为不予公开的理由。二是严格限制法律法规之外的其他规范性文件扩大教育行政信息不予公开事项的范围。例如,教育部公布的《2020年政府信息公开工作年度报告》中明确不予公开的信息类别有“属于国家秘密”“其他法律行政法规禁止公开”“危及‘三安全、一稳定’”“保护第三方合法权益”“属于三类内部事务信息”“属于四类过程性信息”“属于行政执法案卷”“属于行政查询事项”等8项内容。其中,“三安全、一稳定”属于《政府信息公开条例》“总则”条款,其作为教育行政部门不予公开的依据,或者教育行政部门将所申请信息认定为“非政府信息”拒绝公开,自行创设诸多的答复类型,以保护无法公开的政府信息。三是依法严格审查“信息不存在”,避免沦为不予公开的变体。教育行政部门处理依申请公开的教育相关信息具有一定的随意性,实践中对于教育行政部门未依法制作、未保存或已损毁的信息,以及申请人申请信息不全面而未能检索到相关信息的情形,一概归入“信息不存在”范畴,从而让“依申请公开信息”或“不予公开信息”遁入“信息不存在”之中。例如,宋某诉北京市朝阳区教委政府信息公开答复二审行政判决书中指出,教育行政部门因招投标项目较小而未进行招投标,并以“信息不存在”为由拒绝公开;再如,王某要求天津市河北区教育局履行信息公开法定职责一审行政判决书中,教育行政部门以申请人所在的学校中无该人相关信息,与其无关,申请人不是适格主体为由拒绝进行公开,而事实是申请人已

变更姓名,其新名字未在学校中进行备案或说明,而给教育行政部门提供了“不予公开”的理由。

(三)增扩信息公开的制度依据

从行政法角度讲,教育行政信息公开不同于传统意义上的教育行政行为,在教育行政主体、教育行政行为形态和法律适用等方面有其特殊性,给建立在传统行政法理念和架构上的教育行政复议、教育行政诉讼制度带来一定冲击。与典型的教育行政行为的规范依据不同,构建教育行政信息公开的主体、行为、程序和监督等方面的规范体系迫在眉睫。当前,从教育行政信息公开样本案例情况来看,增扩教育行政信息公开的制度依据是关键诉求。一方面,提升信息公开制度的法律层级。《政府信息公开条例》第十五条确立的个人信息公开豁免制度,目的在于平衡公民知情权和个人隐私权。然而,个人信息公开豁免制度实施情况并不乐观,其保护公众知情权及个人隐私权的双重价值目标也未得以完全实现^[11]。将个人隐私泛化为个人信息以及将商业秘密泛化为商业信息之趋势,极大地限制了针对信息的个别区分^{[10][32]}。实践中,教育行政信息公开标准不统一、信息公开申请权滥用、复议申请权滥用及诉权滥用等现象也值得关注。另一方面,扩大信息公开规范的法院适用。例如,42个样本案例中,法院裁判中多依据《行政诉讼法》《行政复议法》《政府信息公开条例》及其他部门规章,较少援引地方政府规章,鲜有参照适用《教育部关于印发<教育部机关政府信息公开实施办法>的通知》(教办[2008]2号)等规范性文件。全面依法行政背景下,教育行政信息广泛性、复杂性和特殊性决定了教育行政信息公开,应当主要通过适用专门规范性文件到具体情境中有效地解决争议,或通过法律规范内容进行具体规范解释,以实现教育行政信息公开中对申请人的保护。例如,通过发布《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》(法释[2011]17号),在法院与政府之间建立积极互动的关系尤为重要。

(四)加大信息公开的监督力度

在任何条件下公众的监督都是有益的,它是甄别是非善恶的最好途径^[12]。教育行政信息公开的监督是指对教育行政部门履行信息公开职责进行监督,以督促教育行政部门依法履职。从教育行政信息公开样本案例情况来看,加大教育行政信息公开的监督力度是根本诉求。一是增强内部监督力度。教育行政信息公开实践中,不答复、逾期答复、答复错误、应公开

的答复不予公开等现象普遍,教育行政信息公开考核机制不健全,具体考核方法、流程未制度化规范化,教育行政信息公开相关责任规定过于抽象空洞、难以实际操作等问题突出,导致追责流于形式。因此,应加强对教育行政部门主动公开、依申请公开及不予公开信息决定的监督,并建立相应的追责机制。二是补齐法院监督短板。42个样本案例中法院支持申请人诉讼请求的仅有5例,可能反映法官难以衡量该信息是否应予以公开时,最为保守和谨慎的措施便是与行政部门保持一致,导致法院对行政监督的实效难以显现。信息公开或不公开的认定需要专业的判断和统一的标准,尤其是对“是否存在信息”及“信息公开后是否损害第三方合法权益”的判断,更需要增强法院对事实与法律的综合判断能力。三是凝聚社会监督合力。教育行政信息公开的主要目的是保障社会公众的知情权,因而社会监督也是全部监督的逻辑起点。显然,发挥协同社会监督合力作用的关键在于突出外部社会监督作用。实践中,由于社会监督乏力,教育行政信息公开制度依然是一种自上而下的政府动员模式,是一种单向的缺乏参与对象的信息公开^[13],尤其是政府信息依申请公开中仅限认为自身合法权益受到侵害的主体,尚未形成全民监督的格局,监督效果难以保证客观公正。

三、教育行政信息公开制度的规范路径

在教育高质量发展的新阶段,应全面深化教育行政信息公开制度改革,通过进一步夯实信息公开主体规范、全面推行负面清单制度、提升信息公开制度实效和优化信息公开监督机制,提升教育行政信息公开的制度价值与实践成效,加快教育治理现代化进程。

(一)夯实信息公开主体规范

现行制度的整体设计与宪法逻辑适切不足^[14]。显然,责任政府视野下政府信息公开程度越高,公众对政府的信任越高,随之政府管理和决策的透明度与国家治理能力相应提升。一是严格主动公开信息主体的权责。政府信息公开是政府公共服务语境下的事实行为^[15],主动信息公开是政府信息公开的重要方式,应重塑教育行政信息公开对提升教育行政部门公信力、促进教育治理现代化的价值理念,革新传统行政管理的保密意识,落实教育行政部门全面、正确、依法履行主动公开信息的权责。二是增强主动公开信息的意识。进一步构建信息双向交流机制,充分利用政府公报、政府网站、新闻发布会及报刊、广播、电视、政

务微博、微信公众号、短视频等便于公众知晓的媒介,打造政府与公众之间的立体沟通平台,主动公开公益性强、涉及利益广、社会关注高的教育行政信息,并保障教育行政信息公开的及时与准确、有效与全面。对于申请率高的教育行政信息,可通过合法、必要、可行的程序转为政府主动公开的信息范围,缓解教育行政部门的公开压力的同时提升治理能力。三是健全涉及教育重大事件、群体性事件、突发性事件信息公开的主体责任。要实现公众对公权力进行有效监督之目标,必须保证公众能充分获取政府信息^[16]。因此,必须及时发布权威信息,确保公开信息数据统一;并及时澄清社会流传的不实信息,增加事件处理过程和结果的透明度,提升教育行政部门公信力。

(二)全面推行负面清单制度

政府信息公开制度实施的关键点之一就是有效把握和处理不予公开信息。教育行政部门做出法定不予公开信息事由是其行政权的体现^[17],但政府信息公开中的不予公开存在一定的现实风险,不利于实现政府信息公开的整体价值目标。在教育行政信息公开中,应当遵循“法无禁止皆可为”的法治原则并引入负面清单制度,将不予公开的事项以清单的方式列明,赋予广大公众对负面清单之外信息的知情权,而课予教育行政部门必须对外公开之义务。不难看出,全面推行负面清单制度,有利于彻底厘清公开与保密的关系及私权与公权的边界,打破各种阻碍信息自由流动的实际障碍,增强教育行政信息公开的可操作性,从而切实推动教育行政信息公开向纵深发展。值得注意的是,《政府信息公开条例》针对不予公开的政府信息采用“区分论”,以是否受制于损害衡量将不予公开事项分为类别式例外(国家秘密)和损害式例外(第三方信息)、强制式例外(应当不予公开)和任意式例外(可以不予公开),以及以是否受制于公共利益衡量将不予公开事项分为绝对式例外和相对式例外。显而易见,对公开例外作如此细致和周密的规定,背后的目的是通过明确例外的种类,确保其具可操作性并将不予公开的权力关进“笼子”^[18]。基于此,一方面,应直接明确全面推行教育行政信息公开的负面清单制度,以上述八项豁免情况作为大类,由此列明每一大类下涉及的具体教育信息,从源头上增强教育行政信息的准确性和现实针对性,优化争议解决方式;另一方面,应编制或优化教育行政信息公开指南和教育行政信息公开目录,将公开的教育行政信息列入目录,以此作为教育行政信息公开的范围依据。综合运

用负面清单制度及教育行政信息公开指南及目录,使教育行政信息公开工作依据充分,有利于进一步提升教育行政信息公开的法治化水平。

(三)提升信息公开制度实效

当制度要求的内容无法适用于调整人的行为时,它们就只是僵死的字符,并不会起到任何实际作用^[19]。实践中,已然出现的反教育行政信息公开与教育行政“信息公开申请权滥用”“复议申请权滥用”“诉权滥用”等两个极端,“绘就”了教育行政信息公开制度张力的“美丽”图景。如何在教育行政信息公开中进一步平衡好权力与权利的关系,切实维护教育行政信息公开制度的实效,进一步提升教育行政信息公开制度适应性,确保“应然规定”转化为“实然秩序”,是教育行政信息公开制度价值实现的关键。一是在中央层面的政府信息公开法规与政策顶层设计下,全面建立各领域和各层级衔接有序、配套完备的信息公开制度。进一步建立健全教育行政部门处理教育行政信息公开工作规程,规范信息制作、文件流转、保密审查、对外发布、处理申请等环节,切实做到标准明确、对外统一、责任到人,推进依申请公开办理的标准化。二是进一步明确“不予公开”的事项范围、认定标准和操作方式。主动适应经济社会发展,将“以公开为原则”的“数据自由”理念贯穿到政府信息公开制度体系,科学规范政府信息公开制度中不予公开事项范围与保守国家秘密法、档案法、反不正当竞争法等有关法律中关于国家秘密、商业秘密规定之间的关系,同时以个人信息保护法颁布实施为契机,审慎加大个人隐私信息的保护力度,使政府信息得到最大限度利用。三是强化政府信息公开的区分处理。严格界定“信息不存在”的内涵及其具体情形,并要求通过大数据对教育行政信息进行科学分类。对于应当主动公开或依申请公开的信息,以搜索技术或方法,辅之以规范或综合判定,杜绝以“信息不存在”逃避主动公开或依申请公开事项的职责;对于不应当公开的信息进行分类处理,属于国家秘密的教育行政信息原则上不适用区分处理,其他相对不公开信息的处理以实质判断为前提^{[10][30]}。

(四)优化信息公开监督机制

任何制度要想真正得到执行,必须依靠监督推动,而不能仅寄希望于政府官员的职业道德和行政良知^[20]。当前对教育行政部门信息公开的监督,应由碎片化、单向度、运动式监督转向内外部监督整体性制度设计。具体而言,一方面,进一步健全内部考核、问

责和复议监督机制。教育行政部门应进一步规范政府信息公开年报制度,重点扩大公开年报的范围,突出公开内容、公开方式与公开效果等方面的要求;以政府信息公开年报制度为基础,以信息公开法规与政策为依据,建立信息公开处理规程,科学制定政府信息公开业绩考评指标体系、评价标准和考核程序;建立健全教育行政部门信息依申请公开督查问责机制,制定依申请公开的责任追究实施细则,明确问责的对象与内容、标准与程序、后果与责任,严格保障督查问责机制的落实;充分凸显教育行政部门的自我规制属性,突出教育行政信息公开的政府内部监督,合理界定教育行政信息公开的范围,强化行政复议制度的内部监督功能。另一方面,升级外部评估与监督机制。确立以公开原则为指导的司法审查规则体系,增强司法机关对教育行政部门答复“信息不存在”监督的证据制度^[21],尤其对于教育行政部门是否合法履行教育行政职责并制作、保存信息,是否尽到合理检索义务等的监督。国家权力已不是社会治理的唯一权力,政府也不是行使公权力的唯一主体,社会治理正从政府作为唯一权力中心向“政府-社会”双中心过渡^[22]。教育行政部门应当建立健全网络监督渠道与反馈机制,拓宽政务网站、政务微博、微信公众号、短视频等反馈途径,发挥社会力量的监督尤其是网络监督,对于规范行政权力、推动教育行政信息依申请公开的重要作用。与此同时,建立第三方监督评估体系,形成有效的外部制衡机制,弥补传统政府自我评估模式的欠缺^[23]。

参考文献

- [1]王敬波. 政府信息公开中的公共利益衡量[J]. 中国社会科学, 2014(9): 105-124, 205.
- [2]陈德权, 朱鑫, 周倩. 从信息公开到数据开放的历史演变与逻辑阐释——基于权力转移理论的视角[J]. 中共天津市委党校学报, 2021, 23(6): 69-77.
- [3]刘文静. 政府信息公开制度的制度经济学分析[J]. 法商研究, 2007, 24(4): 59-66.
- [4]王军. 我国政府信息公开的争议类型与解决路径[J]. 情报理论与实践, 2015, 38(7): 31-35, 6.
- [5]段尧清, 周密, 尚婷. 我国政府信息公开态势及其调控策略研究——基于2008—2018年国务院部门政府信息公开年报分析[J]. 现代情报, 2020, 40(8): 121-128, 177.
- [6]韩万渠. 行政自我规制吸纳法治压力: 地方政府信息公开绩效及其生成机理[J]. 中国行政管理, 2020(7): 56-63.
- [7]王敬波, 李帅. 我国政府信息公开的问题、对策与前瞻[J]. 行政法学研究, 2017(2): 77-93.
- [8]涂子沛. 大数据: 正在到来的数据革命, 以及它如何改变政府、商业与我们的生活[M]. 3版. 桂林: 广西师范大学出版社, 2015: 25.
- [9]王敬波. 什么不能公开? ——信息公开例外事项的国际比较[J]. 行政法学研究, 2016(3): 14-31.
- [10]梁艺. 信息公开中区分处理规则的适用分析与检讨[J]. 中国行政管理, 2021(3): 30-35.
- [11]蔡星月. 个人隐私信息公开豁免的双重界限[J]. 行政法学研究, 2019(3): 134-144.
- [12]密尔. 论自由[M]. 许宝骙, 译. 北京: 商务印书馆, 2015: 118.
- [13]吴育珊. 我国政府信息公开与公众参与行政关系的回顾与展望[J]. 岭南学刊, 2010(1): 44-48.
- [14]彭彰. 我国政府信息公开制度的宪法逻辑[J]. 法学, 2019(2): 94-106.
- [15]李广宇, 耿宝建, 周冕. 政府信息公开非正常申请案件的现状与对策[J]. 人民司法, 2015(15): 4-9.
- [16]田进, 卓文婧, 朱利平. 权力清单制度: 概念、过程及调适——以武汉市“三联”权力清单制度为例[J]. 中国机构改革与管理, 2015(5): 10-15.
- [17]贺海仁. 获取政府好信息与法治政府——以不予公开政府信息为分析对象[J]. 河北法学, 2014, 32(8): 42-52.
- [18]肖卫兵. 我国政府信息公开处理决定类型化改革效果评析[J]. 理论与改革, 2021(6): 66-79.
- [19]黑塞. 联邦德国宪法纲要[M]. 李辉, 译. 北京: 商务印书馆, 2007: 28-29.
- [20]赵迎辉. 地方政府信息公开问题研究[J]. 理论学刊, 2017(6): 133-140.
- [21]黄学贤, 杨红. 政府信息公开诉讼理论研究与实践发展的学术梳理[J]. 江苏社会科学, 2018(3): 183-194.
- [22]王敬波. 面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J]. 中国社会科学, 2020(7): 103-122, 206.
- [23]徐双敏. 政府绩效管理中的“第三方评估”模式及其完善[J]. 中国行政管理, 2011(1): 28-32.

收稿日期: 2022-01-03

基金项目: 北京市社科基金一般项目“数字社会的教育法治研究”(2022)

作者简介: 刘永林, 北京信息科技大学公共管理与传媒学院副教授、法学博士, 教育学博士后, 主要从事教育法律与政策、行政法学研究。