

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2018.05.027

公立高校职称评审中信息公开豁免及救济

习剑平

(井冈山大学 政法学院,江西 吉安 343009)

摘要:公立高校职称评审中的信息应予公开抑或豁免公开,这是法益权衡的结果,公开保护的法益主要是评审的公平公正,而豁免公开保护的法益主要是自治权与隐私权。涉及评委隐私的信息以及高校自治范畴内的过程性信息可予豁免公开。因高校职称评审中信息公开与否而产生的争议,可以通过举报、申诉、复议以及诉讼等途径获得救济,但目前这些救济途径的实效性还有待加强。

关键词:公立高校;职称评审;信息公开豁免;救济

中图分类号:G64

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2018)05-0147-05

公立高校职称评审中的多数信息应予公开,这是保障参评教师知情权、救济权的必然要求,也是保障评审结果公正的程序性要求。但在高校职称评审中,信息公开的限度如何?尤其是何种信息可以豁免公开,是值得探讨的问题。若此类信息豁免公开后,导致有教师认为其权益受损,可通过何种途径获得救济呢?

1 信息公开抑或豁免公开:法益权衡的结果

对于高校的信息公开,有学者提出了如下几项基本原则:推定公开原则、主动公开原则、二级公开原则、可诉性原则等^[1]。确定这些原则自有其可取之处,那么,在高校教师职称评审中的信息公开又应当遵循何种原则呢?我们认为,高校职称评审中的信息,应当以公开为原则,以豁免公开为例外;以主动公开为原则,以申请公开为例外。那么,何种信息应予公开,何种信息又可豁免公开?其取舍的标准是什么?我们认为,其标准应当是法益的权衡。

1.1 信息公开的法益:公平与公正

在高校职称评审中,之所以多数信息应予公

开,主要是为了保护职称评审的公平与公正这一法益。当前,我国高校信息公开还存在着诸多问题,如:主动公开意识欠缺、选择性及利我性公开特点显著、监督机制与反馈机制不完善等问题^[2]。这些现象在职称评审的信息公开中同样客观存在,如果不予重视并加以防范,必然会影响到职称评审的公平与公正,评审结果也就缺少了正当性基础。

高校职称评审中对相关信息予以公开,可以充分保障教师的知情权与监督权,可以有效防止职称评审中的暗箱操作,使评审在阳光下进行,做到公开、公平、公正。公共行政学中有一个简洁却深刻的等式:“腐败=专权+自由裁量权-问责-廉政性-透明度。”^[3]如果高校职称评审权得不到有效的监督,同样会出现权力滥用、行贿受贿等丑陋现象。由于职称能给高校教师带去诸多利益,如工资待遇、社会地位、职业声望等方面的提高,有利益便会有争夺,有争夺便会有逾矩者。在利益的争夺中,斯文扫地之人、之事可谓屡见不鲜。那么,如何相对有效的防范职称评审中的“暗箱操作”呢?一个可取之道自然是将职称评审中的相关信息予以公开。公开,即可在相当程

收稿日期:20180326

基金项目:江西省教育科学“十三五”规划2017年度项目(17YB126)

作者简介:习剑平(1978-),男,江西新干人,讲师,法学博士,主要从事宪法学与行政法学研究。

度上保障评审过程的公平、公正。又因相关教师能够获取相关信息,亦可保障其事后的权利救济权之实现。因而,职称评审中信息公开所保护的主要法益便是职称评审的公平与公正。

1.2 豁免公开的法益:自治与隐私

任何权利均有其界限,自由的行使亦非毫无疆域。职称评审中的信息公开也应当有其界限,而非无原则、无止境的公开,正所谓“过犹不及”,信息不公开或者不加任何区分的全部公开,均不可取。那么,公立高校职称评审中为何有部分信息应豁免公开呢?其保护的法益主要是高校的自治权以及评委的隐私权。

高校职称评审中的信息是高校在职称评审过程中,依据国家法律、法规、规章以及高校内部章程、规定等,按照一定的程序、方法所获取、产生及制作的,以一定形式记录、保存的与职称评审有关的所有信息。此类信息在教育部颁布的《高等学校信息公开事项清单》(教办函[2014]23号)10大类50条中未作具体的规定,但未规定并不意味着不应公开。根据教育部《高等学校信息公开办法》第10条的规定,高校不予公开的信息主要是涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及规章以上的法律规定的其他不予公开的信息。其中,涉及商业秘密和个人隐私的信息,也并非完全不能公开,经权利人同意或者高校认为不公开可能对公共利益造成重大影响的,也可以予以公开。

高校具有一定的自治权,职称评审中的一些信息属于学术自治的范畴,此类信息为高校的“判断余地”^{[4]351},甚至可以不受司法机关的审查,对于此类信息,应予豁免。此外,职称评审过程中还会涉及评委的一些个人信息、个人隐私,也应当加以保护。因而,对于职称评审中豁免公开的信息所要保护的主要法益便是高校的自治权以及评委的隐私权。

1.3 法益的轻重权衡

既然在高校职称评审中存在着不同的法益,而且这些法益有可能会产生冲突,那么,应当如何权衡呢?基本的权衡标准自然是要判断在特定场域中,何种法益更值得保护了,正所谓“两利相权取其重”。问题的关键是有时我们无法简单、直观地判断何种法益更应侧重保护,而且这一问题又无法作出绝对化的界定。在一般意义上而言,作为具有普遍性价值的“公平与公正”自是更应

予以优先保护,正因如此,在职称评审中,多数的信息应予公开。但是这并不意味着“公平与公正”便因而具有了先天的正当性,在任何情况下均享有优先保护权。在彰显了高校学术自治的职称评审中,高校的自治权以及评委的隐私权也是不能忽视的。在未影响普遍性的“公平与公正”的前提下,在绝大多数主体对某次职称评审的正当性无异议的情况下,自治权与隐私权这一法益则应当得到侧重保护,这便出现了高校职称评审中信息豁免的情况。而当这两类法益发生冲突时,则“两害相权取其轻”,其判断基准同上所析。

2 公立高校职称评审中可豁免公开的信息

欲论公立高校职称评审中信息公开豁免的问题,先应了解在职称评审中有哪些类型的信息。以不同的标准,可对高校职称评审中的信息作不同的划分,而各种分类之间又可能存在着一定的交集。如以时间划分,可以分为评审前、评审中以及评审后的信息。评审前的信息如岗位设置、参评条件、评审流程等;评审中的信息如评审专家名单以及评审过程中所产生的信息;评审后的信息如拟评定人员名单、异议及救济途径等。以信息的特定化与否为标准,可以分为规范性信息以及个体性信息,前者如法律法规的一般性规定,后者如评委、参评者的个人信息。以信息的性质不同,又大体可以分为应当公开的信息以及可予豁免公开的信息等。

对于上述高校职称评审中的信息哪些应当公开呢?根据《高等学校信息公开办法》第七条第七项的规定,高校应当主动公开的与教师有关的信息主要是:教师的数量、专业技术职务等级,岗位设置管理与聘用办法,教师争议解决办法等。这一规定相对概括,且未对职称评审的信息作出明确规定,而在《高等学校信息公开事项清单》中亦未作进一步的明确,根据国务院《政府信息公开条例》以及《高等学校信息公开办法》所确立的“公开为原则,不公开为例外”的基本原则,只要不涉及国家安全、公共安全、经济安全、社会和学校稳定的信息均应公开。对于高校不予公开的信息,则在《高等学校信息公开办法》第十条作了列举式的规定。具体到高校职称评审中,以下信息应予豁免公开。

2.1 评委的个人隐私性信息

对于涉及隐私性的信息不予公开,这是法律实践中的通常做法。在高校的职称评审中,从职称评审会召开前到正式评审中,都会有作为评委的专家学者参与其中,对于他们的个人信息以不公开为宜。通常,在正式的职称评审会召开前,现在不少高校会先将参评者的学术代表作送交校外专家进行同行评审,以判断参评者的真实学术水平。这一举措一方面可以对参评教师的真实学术水平有个较为客观的评价;另一方面,可以对于那些通过高价在核心期刊上发表的论文产生“一剑封喉”的功效,当然,对于有些直接以高价购买来的他人代写的论文又有可能发挥不到必要的审查、监督作用。在这一代表作评审程序中,专家学者以其学术操守、内心良知来对参评者的学术水平作一个相对公允的评判,为正式的职称评定提供有力的参考,因而,这些评阅专家的名单及个人信息应当保密,只能由高校掌握。如果将这些评审专家的个人信息予以公开,则有可能会使其独立的专业评判遭到不必要的干扰,影响其评判的客观性与公正性。参评者有可能通过各种关系、手段去影响、贿赂这些专家,使其作出对自己有利的评价,这在职称带来的利益驱动下,在中国特有的“人情社会”的现实背景下,不是不可能发生的。更有甚者,在人情联络、以利相诱难达目的的情况下,不排除有些参评者会采取“威逼”的手段,会威胁到评审专家及其家人的人身、财产安全。而对于职称评审委员会成员的个人信息也不应公开,理由如上。总体而言,对评委个人信息豁免公开,既是对评委隐私权的保护,也是使职称评审结果尽可能公平、公正的必然要求,从这个意义上而言,两类法益可谓相辅相成。

2.2 学术自治范畴的评审过程性信息

高校的职称评审中的某些内容应当属于高校学术自治的范畴,由此而产生的过程性信息也以豁免公开为宜。对于职称评审会议上所产生的相关信息是否应当公开学界不无争议,有学者主张应当公开,认为公开不会影响审议过程,反而能够促使参评专家认真负责地发表个人意见、预防评审中的腐败发生,做到“以理服人”,使参评者易于接受评审结果^[5]。这种观点不无道理,但综合

来看,此类信息还是以不公布为宜。

从其他法域的有关规定来看,大多主张该类信息应当豁免公开。评审委员会委员在评审会议上所发表的具体观点、意见,属于“讨论性信息”(deliberative information),也属于过程性信息,对于此类信息,不少国家和地区的法律实践中是豁免公开的,如日本《关于行政机关保有的信息公开的法律》第五条第五项明确规定过程性信息不予公开,我国台湾地区也有司法判例明确一般不公开此类信息,即不公开职称评审委员会委员在评审会上所发表的个人意见,以及具体的投票情况等相关信息,因为此类信息具有过程性的特点。

从我国的司法实践来看,不少判例也认为评审会议上的相关信息以不公开为宜。例如在“赵锦荣与南通市教育局不履行信息公开法定职责案”^①中,赵锦荣向南通市教育局申请公开1997年以来全市高级教师职务、职称的评审材料等政府信息,包括教师专业技术资格评审申报表、投票表决材料、评审会议记录等材料,被该市教育局拒绝,故诉至法院。一审法院认为:一方面,投票表决材料、评审会议记录是行政机关内部议事材料,其中包含评议者对被评议者的负面评价,可能涉及个人隐私,此类材料的公开,最终影响行政结果的质量、降低政府效率。另一方面,原人事部所印发的《专业技术资格评定试行办法》第十七条中亦对评审委员会的记录作了归档保密的要求。故对其诉请未予支持。二审法院甚至将事业单位的专业技术职务的评审事宜及有关统计资料视为国家秘密,属于不予公开的范围,故最终判决驳回上诉,维持原判。当然,法院判决的理由与依据是否妥当不无商榷的余地,但对于职称评审中此类过程性信息主张豁免公开的态度却是明确的。

综上所述,之所以对评委隐私性信息以及评审中的过程性信息予以豁免公开,主要是为了保证参评专家能够自由、独立、充分地发表自己真实的观点,不受外界因素的干扰,实现高校职称评审的公平公正。当然,这里所探讨的职称评审信息只是“不宜”公开,而不是决然豁免。当参评者或者其他主体有充分的证据证明,校内外专家或评审委员会成员在职称评审过程中,有收受贿赂、滥用评审权、徇私舞弊等不当行为,严重影响职称

① 《江苏省南通市中级人民法院行政判决书》(2012)通中行终字第0040号

评审的公正性之时,他们可以要求高校公开这些人员的个人信息及其在评审会议上所发表的意见等有关信息,由相关部门来进行审查、监督并作出处理,这实际上也就涉及高校职称评审中因信息公开与否而产生的权利救济问题。

3 公立高校职称评审中因信息公开而衍生的权利救济问题

当前,我国因职称评审而产生的纠纷很多,许多纠纷正是由于职称评审中的信息公开而引发的:或者是认为职称评审中信息公开不充分而导致了争议,或者是因为公开了一些不应当公开的信息而产生了矛盾。而在我国当前,对职称评审中因信息公开而引发的纠纷的救济途径相对有限,不少途径的救济效果不甚理想。当前主要救济途径有:举报、申诉、复议以及诉讼。由于有关行政复议的论述已经有较多成果,在此,仅对举报、申诉以及诉讼三种救济途径略作分析。

3.1 举报

我国现行《宪法》第41条中规定了公民享有批评、建议、申诉、控告、检举等权利,并没有规定“举报”这种权利类型。在信息公开案件中,该监督或者救济方面的权利最早见之于国务院的《政府信息公开条例》第33条,在这一条中规定了公民、法人或者其他组织在认为行政机关不依法履行政府信息公开义务时,可以向有权部门举报。在教育部2010年3月审议通过的《高等学校信息公开办法》第26条中,也规定了“举报”这种权利救济方式。可以说,该《办法》对于高等学校的信息公开中的救济途径规定得非常有限,具体而言只有第26条中所规定的“举报”一种途径,即当公民、法人和其他组织认为高校未履行信息公开的义务,可以向有权部门举报,具体而言,接受举报的部门包括:学校内设监察部门、省级教育行政部门、中央部委所属高校的上级主管部门。有学者认为举报缺乏程序化的制度运作,其作用是十分有限的,无法给当事人提供正当、有效的权利救济,甚至都不属于一种权利救济途径^[6]。这一分析是不无道理的,根据教育部的《办法》第26条的规定,有权部门在收到举报后,应当及时处理,并以“适当方式”向举报人告知处理结果。什么算“及时”?10日还是30日?半年还是一年?没有明确。什么是“适当方式”呢?口头?书面?

公开?私下?也不明确。更关键的是,如果有权部门不予处理,找遍该《办法》也未见任何罚则性规定,这就不免会使这一条文成为具文。因而,如果要落实这一救济途径,至少应当在教育部的《办法》中完善相应的程序,并完善相应的罚则,因为通常而言,无处罚则无责任。

3.2 申诉

我国《教师法》第39条规定了教师“申诉”制度,即当教师认为学校侵犯了其合法权益或者对学校作出的处理不服的,可以向教育行政部门提出申诉,教育行政部门应当在接到申诉的30日内作出处理。耐人寻味的是,在我国《高等教育法》中却连“申诉”这一教师权利救济制度也阙如了,在第52条中规定了高校教师“应当以教学和培养人才为中心做好本职工作”,至于教师的权益受到侵害如何处理,该法中未作任何明确规定,而仅在第50条中原则性的规定了国家保护高校教师的合法权益。

在高校职称评审中,当教师认为信息公开存在问题,自然也可以通过申诉制度来获得权利救济。然而,对于教师申诉制度的不足,学界已有论述,如认为申诉的受理部门不明确、申请程序不明确、申诉处理结果适用条件模糊、申诉的监督以及执行机制不完善等。^[7]这是不得不面对的现实问题。欲使教师在职称评审中的知情权得到事后的有效救济,应当完善我国当前的申诉制度,除了《教师法》第39条中所规定的学校外部的申诉制度外,还应当健全校内的申诉制度,只有双管齐下,才有可能取得良好的救济效果。对于校内的申诉制度,可以从以下几个方面来完善:建立起校内专门受理申诉的机构,建立起申诉调查、回避、听证、说明理由、合议等制度,加强申诉的反馈机制、责任追究机制以及申诉结果执行的监督机制等。此外,还应当处理好申诉与行政复议、行政诉讼的关系,在今后的立法中应将这几种救济方式的关系理顺,并将之有机衔接起来。

3.3 诉讼

司法救济是一个社会中权利救济的最后一道防线,司法救济具有终局性的特点。对于高校职称评审中的信息公开问题能否提起诉讼呢?这在理论上似乎问题不大,在现实中也有不少案例。然而,不无遗憾的是,在司法实践中,许多法院对于职称评审中的信息公开持相对保守的态度。如在“陈

世清与中共福建省委党校履行法定职责纠纷”一案中,陈世清向中共福建省委党校申请公开党校系统职称评审的评审记录、法规政策文件依据等,中共福建省委党校不予答复,因而诉至法院,一审法院认为职称评审系党校内部管理行为,党校亦非行政机关,故裁定不予受理;二审法院维持原裁定。在该案中,陈世清的诉请甚至未能进入实体审查阶段,直接在程序上就被否定了,而这并非个案。

为切实保障教师在高校职称评审中的知情权、参与权、表达权和监督权,一方面,高校自觉在职称评审中将相关信息予以公开,才能使利害相关的教师在权利救济中提供充分有效的证据,进而得到救济机关的重视与支持,才有可能获得有效的权利救济。另一方面,法院应当改变观念,健全相关制度,保障当事人的合法权益,如:应扩大案件的受理范围;适度放宽原告资格的认定;健全主动公开信息申请前置的认定;完善相应的举证责任制度,可以考虑在特定情况下实行举证责任倒置,加大高校的举证责任;处理好内部信息与过程性信息的认定,等等。当然,司法权对职称评审中信息公开的审查,会涉及司法权与高校学术自治的平衡关系,因而,司法权对此类信息的审查也应当保持必要的谦抑性。

4 结语

简言之,公立高校职称评审中的多数信息应

予公开,这是职称评审公正性的必然要求,但是涉及高校自治范畴内的过程性信息以及评委个人隐私性的信息可以豁免公开。当然,这种豁免亦非绝对的,而是法益权衡后的产物。在我国当前,对于高校职称评审中因信息公开而产生的纠纷之救济途径相对有限,相关制度还有待完善,只有健全相关的救济途径,才有可能使高校教师在职称中的合法权益能够得到有效的维护。

参考文献:

[1] 马怀德,林华.论高校信息公开的基本原则[J].甘肃社会科学,2014(3):94-97.
[2] 郭兆红.治理体系中高校信息公开的阻滞因素及破解[J].江苏高教,2017(9):45-49.
[3] 牛军明,张德祥.高校信息公开的缘由、现状与策略研究[J].中国高教研究,2018(2):29-35.
[4] 沃尔夫.行政法[M].高家伟,译.北京:商务印书馆,2002.
[5] 成协中.高校信息公开义务的展开与个案解读[J].行政法学研究,2013(3):93-97.
[6] 马怀德,林华.高校信息公开在中国:历史溯源、文本解读与制度展望[J].国家教育行政学院学报,2014(7):19-24.
[7] 赵杰宏,章银杰.教师申诉制度的缺陷分析[J].中国教师,2006(2):41-42.

Exemption and Relief of Information Disclosure of Professional Title Evaluation in Public Universities

XI Jianping

(School of Political Science and Law, Jinggangshan University, Ji'an 343009, China)

Abstract: Public universities shall make the information public or exemption from public in the title appraisal, which is a result of legal interest balance. The former is mainly to protect the legal interests of the fairness and justice, and the latter is mainly to protect the legal interests of autonomy and privacy right. Information involving the judges' privacy and process information of universities can be exempt. The dispute arising from whether the information should be open to the public in the title appraisal can be solved by reporting, appealing, reconsidering and litigating, but the effectiveness of relief has remained to be strengthened currently.

Key words: public universities; professional title evaluation; exemptions from disclosure; relief

(责任编辑 钟丽)