

美国大学的信息公开要求及问题

□ 贺诗礼(Jamie P. Horsley)、孙璨(Can Sun)译者:俞祺

摘要:在美国,大学信息公开的法律和政策需要面对一系列复杂的问题。美国大学,特别是公立大学的信息公开需要有效平衡三种相互竞争的利益,公众的知情权、大学保护自己学术自由和运行效率的学术自治权和教职工以及学生的隐私权。公立大学和私立大学皆基于州法设立,州一级的记录开示法是推进和保证美国公立大学信息公开的主要法律机制;同时,各个大学因为不同程度地依靠联邦政府的资助,因此也受有关信息披露的联邦法律规制。可能增加或限制州法上信息公开义务的联邦法律包括:《高等教育法》、《珍妮·克里利公开校园安全和校园犯罪统计法》、《家庭教育权和隐私权法》、《医疗保险流通与责任法》。美国大学的信息公开的方式包括主动在网络等平台上公开或依申请公开。随着社会各界力量的推动美国大学公开程度还在不断加深。

关键词:大学;信息公开;学术自由;隐私权

中图分类号:D93 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-9092(2014)05-0113-09

在美国,关于高等教育机构(为表述方便,本文称为“大学”)信息公开的法律和政策需要面对一系列复杂的问题,在平衡各种相互竞争的重要价值的基础之上,决定何者公开,何者不公开。事实上,大学,特别是公立大学在信息公开问题上必须要解决一个三重困境,即有效平衡三种相互竞争的利益:公众的知情权、大学保护自己学术自由和运行效率的学术自治权、教职工以及学生的隐私权。^①

大学在美国历史上一直被赋予可观的学术自治权,以鼓励学术自由和观点自由市场的形成,这使得它们能够为知识的增长作出极有价值的贡献,造福社会。^②

但是保护大学的自治权不可避免地与众人希望了解

这些重要机构在干什么、它们如何使用政府拨款的权利相冲突。现代大学的结构非常复杂,不仅仅有教职工、学生、教室和宿舍,它还有实验室、医院、警察局以及大量的后勤人员。除了要关注教育问题,大学还需要处理诸如由政府资金支持的科研活动的知识产权保护、犯罪预防(包括制止毒品和酒精的泛滥)、关于招生和招聘教师时涉嫌歧视的诉讼、在政府资助下降的情况下提高学费的担忧以及公开捐款信息等许许多多问题。

美国的法律和判例越来越多地要求公立大学适用与其他政府机构一样的信息公开标准。^③尽管不适用联邦和州的信息自由法,接受政府资助的私立大学也负有一系列

收稿日期:2014-05-15

作者简介:贺诗礼(Jamie P. Horsley),耶鲁大学法学院高级研究员,耶鲁大学中国法研究中心执行主任,主要研究方向为行政法、信息公开等。孙璨(Can Sun),耶鲁大学法学院2013级博士生,主要研究方向为行政法、信息公开等。俞祺,北京大学法学院宪法行政法专业博士研究生,主要研究方向为行政法、信息公开等。

① Michael K. McLendon, Leigh Gilchrist and James C. Hearn, “State Open – Meetings and Open – Records Laws in Higher Education: An Annotated Bibliography,” January 2003 (以下称“McLendon”); 参见在线资源: www.usc.edu/dept/cheпа/pdf/governance_bib.pdf.

② Keyishian v. Bd. of Regents, 385 U. S. 589, 603 (1967).

③ Marsha Woodbury, “Freedom of Information Laws Affect the Autonomy of American Universities,” Murdoch U. Electronic J. of Law, Vol 1, No. 4 (December 1994); 参见在线资源: <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v1n4/woodbury14.html>.

④ 我们找到了很少的几篇全面讨论此问题的文章。一项对此问题的文献研究认为,现存文章中最流行的主题是关于大学校长检索与选择的公开。还有很多其他重要的主题,例如关于在学校的研究、学生事务及纪律事项,财务决定、资金筹集、捐赠冲突、体育运动等的公开。这些主题在文献中仅偶有讨论。参见 McLendon, *supra* note 3.

重要的信息披露义务,当然程度比较有限。

美国大学的透明化在法律上是一个复杂的问题,^①联邦法和州法在此相互交错。公立大学和私立大学皆基于州法设立,而非联邦法律(但由联邦政府资助的培训军事人员和政府工作人员的大学除外,例如陆军军事学院、海军研究生院、军事参谋学院)。然而,不论公立大学还是私立大学都不同程度地得到联邦政府的资助,因此也受制于要求不同种类信息披露的联邦法律。

在过去的数十年中,美国的大学由于滥用经费,在招生和招聘过程中存在歧视,以及大量存在的舞弊、剽窃等学术不端行为,已经失去了部分公众的信任。一个由著名学者组成的小组于1993年发布了一份影响广泛的报告,敦促社会对高等教育提出更高要求,并主张大学对其自身进行改革或者接受政府更强的管制。^②近来,有许多公民和州的立法者呼吁制定增进包括私立大学在内的高等学校透明度的具体法律。

本文将勾画美国大学信息公开的法律图景。我们将首先研究联邦信息自由法(FOIA)在该问题中有限的适用:该法宽泛的条文将适用于大学向联邦政府提供某些特定的信息的情况,比如研究资助和政府合同。其次,我们将审视州这一级别的记录开示法(open records laws)。这些法案中有许多在基本原则和信息公开的制度方面仿照了联邦信息自由法的模式,并成为提高和保证美国大学信息公开的主要法律机制。接下来我们将转而讨论其他可能增加或限制由州法施加的信息公开义务的联邦法律。此外,我们还会讨论信息公开的各种方式。最后,我们将检视一些近来旨在增加大学诸如在财政方面透明度的立法规划。

一、联邦和州信息自由法对于高等学校及其信息记录的可适用性

(一) 联邦信息自由法(FOIA)

除了少数与军事有关的联邦教育机构由联邦信息自由法调整外,^③绝大多数的公立和私立大学均是根据州法

成立的非营利性机构。相应的,这些大学在机构的层面上并不受制于联邦信息自由法,即便它们接受联邦资助。^④

联邦信息自由法定于1966年,其目的是使联邦行政程序对于公众和媒体而言更加透明。该法以及不同程度依照该法制定的州法设置了这样的一个原则,即所有由政府机构持有的文档或记录都必须以主动或者依申请的方式向公众彻底披露,除非这些信息基于以下理由属于公开的例外情况:保护机密信息,保护个人隐私或者商业秘密,或者该信息不能通过媒体进行报道。联邦信息自由法仅仅适用于联邦政府的机关,其中包括教育部,但不包括根据州法组建的大学。

尽管如此,由大学向包括教育部在内的联邦机构提供的特定信息,或者由大学内受联邦资金资助的个人提供的信息可能被视为基于信息自由法而必须向联邦政府披露的公共记录。

教育部的报告称其每年收到超过700份申请,要求公开合同、资助申请信息和联邦所支持项目的信息。在这其中,有许多信息针对大学及其工作人员。教育部因此决定进行主动公开,于收到申请前尽可能多地在其网站的信息自由法阅读室公布常常被申请的事项的信息 http://www2.ed.gov/policy/gen/leg/foia/readingroom_2.html,以方便公众查阅。^⑤

美国的纳税人也要求了解他们通过美国政府资助的研究所获得的成果,虽然这些研究也同样受到隐私权、知识产权和国家安全制度的保护。在1990年代后期,政府透明化的支持者寻求拓展公众了解由联邦经费资助的科学研究所获得数据的途径——这些数据被用于支持政府的规制行为,比如环保署1997年制定的极有争议的污染物排放标准。

管理与预算办公室相应地出台了政策建议稿,该建议稿的原始草案即收到了9000条评论,修订稿也收到了3000条评论。^⑥在对这种公开的收益与潜在成本进行了激烈的公开辩论之后,修正的政策要求联邦政府机关在如

① Woodbury (1994), supra note 5.

② 例如,参见 website of the U. S. Naval Academy, with contact information for its FOIA officer, <http://www.usna.edu/AdminSupport/foia.htm>.

③ James T. O'Reilly, Federal Information Disclosure, § 4:8, at 65 (3d ed. 2000), 认为“得到联邦认可的大学并不是联邦性质的,也不被(联邦信息自由法)直接包含”,引自 Dennis v. U. of Pittsburgh School of Medicine, 589 F. Supp. 348 (D. V.I. 1984, judgment aff'd, 77 - F.2d 1068 (3d Cir. 1985)). 但是,谢尔比修正案制定了新的规则,即管理与预算办公室要求公开由联邦资助获得的、以及“联邦政府用以制定政策或规则”的资料记录。参见管理与预算办公室流通指南 A-110,“高等教育机构、医院及其他非营利组织的认可与协议的统一管理要求”,http://www.whitehouse.gov/omb/fedreg_a110-finalnotice.

④ U. S. Department of Education, FY 2011 Annual FOIA Report, at 33, 参见: <http://www2.ed.gov/about/reports/annual/foia/foia-fy11>, and DOE Chief FOIA Officer's Report 2012, at 5, 或 <http://www2.ed.gov/about/reports/annual/foia/chieffoiaofficer2011>. 教育部的报告称其2011年接到了2401份基于信息自由法的申请。Id., at 13. 教育部关于信息自由法的规则参见: <http://www2.ed.gov/legislation/FedRegister/finrule/2010-2/061410a.html>.

⑤ 参见 Advancing Science and Serving Society, “AAAS Policy Brief: Access to Data,” updated February 10, 2005, <http://www.aaas.org/spp/cstc/briefs/accesstodata/index.shtml>.

下条件下遵循信息自由法的规定,促使接受资助的研究者提供研究数据,以便行政机关可以根据联邦信息自由法的程序将其公之于众:①(1)研究数据和已公布的研究成果相关;(2)研究受到政府资助而完成;(3)研究数据被联邦政府用于支持具有法律效力的行政行为。

为最终落实此项信息公开的要求,管理和预算办公室在公众对其所资助的研究的知情权和保护传统研究过程,确保持续不断的尖端学术创新与发展之间进行了平衡:(1)进一步强化了公众获取联邦资助研究所产生成果信息以使研究合法化的公共利益(2)确保研究可以按照传统的科研过程持续实施,以及(3)设置切实的手段使公众能够获取信息。②

另外,除了信息自由法外,另一些联邦法律要求接受政府直接资助的大学或者通过政府向学生提供资助而获得间接财政支持的大学,进行一些其他种类的信息披露,或者在相应的联邦法律中存在类似义务的情况下进行披露。这些要求将在下文中讨论。

(二)州记录开示法

鉴于绝大多数大学是根据州法建立起来的,州的信息自由法或者记录开示法构建了公立高校信息公开的基本原则。③ 这些记录开示法在50个州都存在,④它们根据联邦信息自由法的基本原则而制定,但是在对大学和大学有关记录的适用范围上却千差万别。⑤ 总体而言,由州资助的大学一般被认为是这些记录开示法意义上的政府机关。⑥

与政府部门一样,公立大学也要遵循信息公开的推定。举例来说,伊利诺伊州的信息自由法规定如果所有人都能有途径了解伊利诺伊州的公共政策,那将能够在各个层面上提升公共机构的透明度和责任性。并且,政府运行的透明化和尽可能便捷高效地向公众提供政府记录是法律所要求的根本性义务。⑦ 因此,所有由公共机构,包括各州的大学,保存的记录都被推定为需要向公众公开,提供查阅和复制。如果某机构宣称一项信息属于公开的例外,则它必须以清晰而有说服力的证据证明之。⑧

所以,公立大学必须像其他政府机构一样,主动或者依申请地向公众提供大量的信息。这些必须公开的信息包括执行规则的情况、预算和支出信息、教职员工的工资、职员之间的往来通信(包括邮件)、对教师学术不端的调查或对职工不当行为的调查、可疑的账面记录、教师和校长的日程表、捐款或潜在捐款信息以及出售和购置资产的信息。近来引发争议的关于康涅狄格大学前警察局长工资过高的消息就来源于根据该州信息自由法所提出的信息公开申请。⑨ 根据州法提出的信息公开申请,相关机构的答复和答复所附的文件也可能成为依申请公开的对象。⑩

许多州的立法者,如果不是几乎所有州的话,一直将私立大学排除在州记录开示法的范围之外。尽管如此,由于这些私立大学在财政上对州和联邦政府不断增加的依赖性,原来的区分标准在某方面开始变得模糊起来。⑪ 鉴于绝大多数私立高校接受政府的研究资助或

① 新流通指南 A-110 第 36 条规定的无形财产用于以下目的:“(i) 研究资料是指为科学界普遍接受的、为证实研究结果所必需的有记录的事实材料,但不包括:初步分析、科学论文草稿、未来研究计划、同行评议、或与同事的沟通。此“记录的”材料不包括物理对象(例如实验室样本)。研究资料也不包括:(A) 交易秘密、商业信息、公布前研究者需要保密的材料、或类似的受法律保护的信息;和(B) 公开将构成对个人隐私的明显无理侵犯的人事和医疗信息、以及类似信息,例如某项研究中可用于识别特定的人的信息。(ii) 公布是指下列情形之一:(A) 研究结果在同行评议的科学或技术杂志发表;或(B) 某联邦机构公开且正式引用研究结果支持其具有法律效力的行政行为。”参见流通指南 A-110, 高等教育机构、医院及其他非营利组织的认可与协议的统一管理要求(1993 年 11 月 19 日)(1999 年 9 月 30 日修正),移至 2 CFR, Part 215, 见在线资源:http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a110/。

② 参见预算与管理办公室对 1999 年流通指南 A-110 的修正解释,http://www.whitehouse.gov/omb/fedreg_a110-finalnotice。

③ 除了州立记录开示法,州立会议开示法同样可以适用于大学领导机构与附属机构的会议与审议,并且成为促进大学运行与审议透明度的一项重要机制。这些法律在本文中不作讨论。

④ 例如,参见 State Public Records Laws, FOIA Advocates, <http://www.foiadvocates.com/records.html>; Open Government Guide, Reporters Committee for Freedom of the Press, <http://www.rcfp.org/open-government-guide>。

⑤ Rachel Levinson-Waldman, “Academic Freedom and the Public’s Right to Know: How to Counter the Chilling Effect of FOIA Requests on Scholarship,” September 2011, at 10; 参见在线资源:http://www.acslaw.org/sites/default/files/Levinson_-_ACS_FOIA_First_Amdmt_Issue_Brief.pdf。

⑥ 例如,密歇根州信息自由法将“公共机构”作为一个广泛概念,包括任何由或通过州或地方政府创建或主要资助的机构,包括公立高等院校。密歇根州信息自由法参见 <http://legislature.mi.gov/doc.aspx?mcl-15-232>。一些州的记录开示法没有将公立大学视为州的机构。Mathilda McGee-Tubb, “Deciphering the Supremacy of Federal Funding Conditions: Why State Open Records Law Must Yield to FERPA,” 53 B. C. L. Rev. 1045, 1057 note 91 (2012), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol53/iss3/5>; 引用 William Kaplin & Barbara A. Lee, A Legal Guide for Student Affairs Professionals at 273 (2d ed. 2009)。

⑦ 5 ILCS 140, Section 1, at: <http://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=85&ChapterID=2>。

⑧ Id., Section 1.2。

⑨ Jon Lender, “Top UConn Cops’ Pay Doubled Since 01,” Hartford Courant, April 17, 2011, at: http://articles.courant.com/2011-04-17/news/hc-lender-column-uconn-chief-0417-20110416_1_uconn-trusteeschief-robert-hudd-salaries。

⑩ 例如,参见 the “FOIA Home” website of the University of Illinois, at: <http://www.foia.uillinois.edu/>。

⑪ Woodbury (1994), supra note 5。

者它们的学生接受来自政府的财政支持,因此,它们根据联邦法和州法负有一系列的信息公开义务。比如德克萨斯州的记录开示法适用于部分或全部由州公共资金支持实体。^①

各州法律在对待与大学有关的记录时同样千差万别。一项研究显示,有一些州法在该问题上保持沉默,而另一些则包含了具体的信息公开例外,比如校长检索材料(Presidential Search Materials)、某些与捐赠相关的信息、由联邦学生隐私权法保护的文件或者某些种类的学生信息以及与学术相关的材料。^②

州的记录开示法和法院的解释,以及涉及科学研究的具体州法可能在有关大学科学研究的信息公开方面做出与联邦信息自由法谢尔比修正案不同的规定。^③比如密西根州在1994年通过一项被称为“科研信息保密法(Confidential Research Information Act)”的法案来保护由密西根州立大学保存的涉密科研信息、知识产权和秘密交易记录。^④

新泽西州将一些高等教育机构的特定信息排除出了由其州公共记录开示法规定的政府记录的范围。这些信息被认为需要保密,包括学术研究、测试问题、某些捐款信息、个人录取申请和某些学生档案。^⑤ 俄亥俄州将知识产权记录排除在外,这包括大学的教师或者其他雇员在从事教育、商业、科学、艺术、技术或者其他学术活动时所制作或者收集的,尚未公开发布或者申请专利的信息。^⑥ 犹他州的记录开示法走得更远,该法几乎将高等教育机构拥有的一切教职工和学生获得的记录排除在信息公开的范围之外,包括未公开的讲稿、未出版的研究笔记、数据、研究计划中的保密信息、未出版的手稿、正在进行中的具有创

造性的工作或者学术通信。^⑦

二、其他影响大学信息公开的联邦法律

尽管在对待大学持有的记录是否公开的问题上态度不一,但是几乎所有州的记录开示法当中均有概括式的排除规定,而这种排除方式在联邦法律中是禁止的。^⑧ 美国联邦政府通过除了信息自由法外的一系列法律设定了大学记录持有、报告、披露以及敏感信息保护的标准。这些法律主要有1965年的高等教育法(Higher Education Act)、珍妮·克里利校园安全公开政策和校园犯罪统计法(Jeanne Clery Disclosure of Campus Security Policy and Campus Crime Statistics Act)、家庭教育权和隐私权法(Family Educational Rights and Privacy Act)、医疗保险流通与责任法(Health Insurance Portability and Accountability)。前两个主要是信息公开规则,而后两个主要是信息保护规则。联邦法律在某些案件中具有优先地位,在另一些案件中也可能与州法一致,并得到后者的补充。

(一)1965年的高等教育法(被修正)

高等教育法于1965年11月8日由林登·约翰逊总统签署,作为伟大社会计划的一部分。该法的主要目的在于扩展中低收入家庭获得高等教育的机会。这项立法的核心在于通过由教育部管理的补助金、贷款和勤工助学资助金项目实施学生援助。^⑨ 该法在2008年被高等教育机会法(Higher Education Opportunity Act)修改,新法显著扩展了大学和教育部必须向“消费者”提供的信息范围,这些消费者包括学生、家长、指导老师、研究人员、立法者和普通

① Texas Government Code Annotated Title 5 § 552.003(1)(A)(xii), at: <http://codes.lp.findlaw.com/txstatutes/GV/5/A/552/A/552.003>.

② Levinson - Waldman, supra note 20, at 10; McGee - Tubb, supra note 21, at 1058.

③ 例如,参见“Responding to FOIA Requests: Facts and Resources,”包含了国家生物医学研究协会关于答复基于信息自由法的申请的程序与注意事项。www.nabr.org/responding_to_foia_requests.aspx.

④ 该法可能被认为是在州记录开示法下的一个例外。根据该法,通过私下的外部渠道向密西根州的大学提供的交易秘密、商业信息和财政信息如果满足下列条件,则可以不予公开:信息仅仅被用于研究、测试、评价和相关活动;在大学收到该信息前或者收到该信息时,此信息被外部的消息源视为保密信息;大学签署了有效的保密协议;保密协议下附有关于信息的一般描述,该描述包括协议的条款,签署该协议的外部实体的名称,以及关于信息使用目的的一般描述。这个文件应当由大学在20个工作日内记录在案。在科研信息保密法下,由密西根大学的工作人员所产生信息在以下的情况下也得到保护:由大学雇佣的人员或者与大学签订合同的科研人员的知识产权,除非有将该信息公开的合理理由;由大学雇佣的人员或者与大学签订合同的科研人员的原始作品著作权,除非作者已经有合理的机会进行著作权登记;有关专利发明的记录,除非发明人已经有合理的机会进行专利权保护;被认为具有潜在的商业价值的交易秘密或者有关财产的信息,如果一个关于此信息性质的一般性描述和大学在此的利益可以被申请公开的话。参见密歇根州信息自由法办公室网站 <http://www.vpcomm.umich.edu/foia.html>.

⑤ 新泽西州公共记录开示法, N.J. STAT. ANN. § 47:1A-1.1, 参见 <http://www.nj.gov/grc/pdf/act.pdf>.

⑥ OHIO REV. CODE ANN. 149.43(A)(5), 参见 <http://codes.ohio.gov/orc/149.43>, 还排除了“捐赠者档案记录”的公开,即关于对高等教育公共机构的捐赠者或潜在捐赠者的所有记录;实际捐助者的姓名、所称地址,以及实际捐赠的日期、金额、条件除外。

⑦ 犹他州政府记录获取与管理法, UTAH CODE ANN. § 63G-2-305(39)(a), <http://le.utah.gov/~code/title63g/63g02.htm>.

⑧ McGee - Tubb, supra note 21, at 1059 and note 104.

⑨ Blake Alan Naughton, “A Primer on the Higher Education Act,” Updated March 25, 2008, Congressional Research Report RL34214, at 2, at: <http://wikileaks.org/wiki/CRS-RL34214>.

公众。^①

从这个方面说,高等教育法可以被视为一个重要的大学信息公开法。重要的是,该法第四篇要求依法接受联邦政府学生资助资金的大学在财务运作上更加透明,包括规定它们在其网站上设置由教育部开发的人读该校的净费用计算器的义务,以使得学生们能够比较就读不同大学费用差别。^②

为了使学生上大学的成本更加明确,该法要求教育部发布由大学提供的关于学费信息的六组数据:5%学费最高的大学、5%净收费最高的大学、5%最近3学年净收费增长最快的大学、5%最近3学年净收费增长幅度最大的大学、10%学费最低的学校、10%净收费最低的学校。^③ 被列入净收费增长最快的大学和净收费增长幅度最大的大学名单中的学校必须向教育部解释为何其费用大幅攀升,并提出削减费用的方案。

加总起来,修改后的高等教育法一共要求接受联邦资金援助的大学向“消费者”披露40项左右的信息。^④ 需要披露的信息往往包括就读成本和教材费用、教师队伍和教育项目的信息、学生生活和职业实习的信息,另外还有一些信息在其他的法律中同样有规定,包括学生的毕业率、校园犯罪信息统计和安全政策。其中有一些信息必须直接告知学生本人,其他的信息则需要向教育部报告,由后者来进行公开。这些披露和公开的要求有时相互重合。^⑤

接受联邦资金的大学根据高等教育法需要向教育部提供特定的统计信息。大学也向其未来的学生和家长以及公众披露信息,一般都是通过其网站及网站上提供的链接来进行。教育部根据国家教育信息中心提供的统计数据,按年度制作综合教育信息系统调查报告,在其网站 <http://nces.ed.gov/ipeds> 上公布。比如耶鲁大学的信息就公布在 <http://nces.ed.gov/ipeds/datacenter/Snapshotx.aspx?unitId=acaeabb2b4af>,^⑥ 其中包括耶鲁大学网站上年度综合教育信息系统调查报告的链接 <http://oir.yale.edu/ipeds-surveys>。教育部还有一个叫作“学院导航”的相关网站与集中式数据库 <http://nces.ed.gov/collegenavigator>, 使得人们可以检索与逐项比较各个大学的信息。

以下是接受联邦提供的学生补助金的学校必须依法向教育部报告的信息包括招生信息^⑦、与毕业相关的信息^⑧、与入学成本有关的信息^⑨等。高等教育法同时要求各大学将教育部开发的“净费用计算器”放置在各自的网站之上,以便学生、学生家长和其他信息消费者预估一名学生在校的总开销。^⑩ 除了学费信息以外,大学还需要公开具体的涉及助学贷款的信息,^⑪ 并完成信息公开的年度报告。该报告收集了各种来源于大学的数据,包括教师的平均工资和额外福利,学校资产的价值,主要的收入和花销,员工的统计数据和分类细目。^⑫

总之,高等教育法要求接受联邦资金援助的公立和私立大学主动公开录取、成本、财政资助、学生服务、毕业率、职业安排和学生生活等诸多方面的信息。

(二)珍妮·克里利校园安全信息公开政策和校园犯罪信息统计法

大学有义务为学生提供安全的学习和生活环境。联邦法律对高校逐渐开始提出有关校园犯罪预防和报告,毒品、酒精滥用的预防以及处理其他校园安全问题的要求。

珍妮·克里利校园安全信息公开政策和校园犯罪信息统计法,^⑬修改了高等教育法在此的规定,转而要求所有获得联邦学生资助的高等教育机构披露校园犯罪信息和安全信息。这一项法案,在其父母的强烈的呼吁下,以一位女性受害者的名字命名,以示纪念。此人遇害时是里海大学的大一新生,她于1986年4月5日年在宿舍中遭人强奸杀害,年仅19岁。

① National Association of College and University Attorneys, “The Higher Education Opportunity Act I: New Reporting and Disclosure Requirements for Colleges and Universities” (the NACUA Report), at http://www.nacua.org/nacualert/docs/HEOA_Reporting.asp.

② 例如,华盛顿大学实际费用计算系统可在 <http://www.washington.edu/students/osfa/prospectiveug/aid.est.1.html> 上使用,耶鲁大学实际费用计算系统在 <http://www.yale.edu/sfas/finaid/calculator/index.html> 上。

③ NACUA Report, supra note 36, 参考 HEOA § 132(c) - (f), 修正后编于 20 U.S.C. § 1015a(c).

④ Sykes, A., “Information Required to Be Disclosed Under the Higher Education Act of 1965: Suggestions for Dissemination - A Supplemental Report” (NPEC 2012-831) (2011), U.S. Department of Education. Washington, DC: National Postsecondary Education Cooperative, 参见 <http://nces.ed.gov/pubs2012/2012831.pdf>. 该报告的附录 A 以网站公开的建议标题形式列出了 40 项信息公开要求。见本文附录。

⑤ Id. at 1.

⑥ 耶鲁大学信息还可以在在国家教育信息中心项目学院导航上找到, <http://nces.ed.gov/collegenavigator/?q=Yale+University&s=all&id=130794>. 耶鲁在 <http://oir.yale.edu/heoa-data> 上进一步提供了一些“高等教育机会法资料”。耶鲁依据高等教育机会法进行的信息搜集与公开由其机构研究办公室负责, <http://oir.yale.edu/>.

⑦ 参见高等教育法 § 132(i), 修正后编于 20 U.S.C. § 1015a(i)(1)(A) - (I).

⑧ Id. at § 1015a(i)(1)(J) - (L), (V).

⑨ 高等教育法 § 132(i), 修正后编于 20 U.S.C. § 1015a(i)(1)(N) - (S).

⑩ 高等教育法 § 132(h), 修正后编于 20 U.S.C. § 1015a(h).

⑪ 高等教育法 § 485, 修正后编于 20 U.S.C. § 1092.

⑫ 高等教育法 § 487(a)(17), 修正后编于 20 U.S.C. 1094(a)(17). 又见 <http://nces.ed.gov/ipeds/about/>.

⑬ 20 U.S.C. § 1092(f); 实施细则编于美国法典联邦规章, 34 C.F.R. 668.46; 又见 <http://www.higheredcenter.org/mandates/clery-act>.

克里利法案要求所有获得联邦资助的大学披露并报告发生在它们各自校园内,或者临近它们校园的犯罪案件。这包括就犯罪统计数据向教育部提供年报,向公众提供可以查阅的年度安全报告,当犯罪案件发生时发出警告^①并提供公众可以查阅的案件记录。^②此外,假如学校为学生提供住宿,那么它必须公布其针对住宿学生失踪的通知程序。学校还需要记录公众可查阅的防火日志,发布年度防火安全报告并向教育部报告火灾统计数字。

大学是否履行了信息公开义务将由教育部来监管,教育部可以对每一次违法行为施加最高27500美元的罚款,并可以中止某个高校参加联邦政府援助项目的资格。教育部的高等教育办公室(Office of Postsecondary Education)负责收集各个高校的校园犯罪记录,并将它们整理之后以便公众查阅。数据从校园安全统计网络数据库中调去,按照克里利法,各高校必须每天向该数据库提交统计材料。^③

克里利法和高等教育法仅仅要求公布关于校园安全和犯罪统计数据的总体情况,对于案件事实描述的具体的报告则由州记录开示法调整。举例而言,华盛顿大学警察部门的网站^④指导受害者和刑事案件的嫌疑人通过提供特定的信息来复制与他们直接相关的案件报告。一般的公众则被告知,如果他们希望查看某个特定的案件报告,需要在工作时间专门访问华盛顿大学警察部门的网站,阅读经过适当修改的报告版本(已经隐去了受到保护的个人信息)。否则,一般的公众或者媒体就只能根据该州的记录开示法向大学的信息公开办公室提交申请。

私立大学的警察部门并不受制于州的记录开示法,并且在一般情况下除了克里利法所施加的义务外,不愿意更多地公开信息。尽管如此,在一些情况下,私立大学的警察部门可能还是要遵守州的记录开示法的规定。比如说,

康涅狄格州信息自由委员会(Connecticut State Freedom of Information Commission)认为耶鲁大学的警察部门“在功能上相当于”该法意义上的公共机构,因为州法规定耶鲁大学校警与纽黑文警方协同工作,他们与一般的警察拥有同样的执法权。根据康涅狄格州信息自由法,两名耶鲁大学的校警在一起被质疑的逮捕行动中的职员记录被要求公开。^⑤但是,在另一个案件中,康涅狄格州信息自由委员会认为耶鲁大学的校警作为私立大学的雇员,不需要提供其主管和高级成员的工资和福利信息。因为这样的信息和履行公共职能无关,也没有公共资金牵涉其中,耶鲁大学可以使所有的类似信息处于保密状态。^⑥

(三)1974年的家庭教育权和隐私权法(FERPA)

高等教育法和克里利法均发挥了信息公开法的功能,而国会制定的家庭教育权和隐私权法则在很大程度上对有关学生的记录和隐私采取保护措施,尤其关注日益增加的未经授权即披露学生信息的行为。^⑦该法设置了大学获得联邦资助的条件,即各个学校必须能够保护和与学生个人信息相关的教育记录或者身份信息,但目录信息除外。

鉴于绝大多数高校都接受联邦政府资助,家庭教育权和隐私权法与高等教育法和克里利法一样适用与绝大多数高校,包括医学院和其他专业学院。如果大学接受了一个或多个联邦项目的资助,那么该法将适用于此大学的每一个部分,比如其中的某个系。^⑧这意味着,即便只有一个学生接受了联邦援助,大学整体就被视为接受了联邦政府援助。

家庭教育权和隐私权法宽泛地定义了需要保护的“教育记录”。教育记录是指(1)与学生直接相关的信息,并(2)被教育机构保存。^⑨教育记录通常情况下被解释为包含如下内容:学号、年级、考试成绩、平均绩点、社会安全号

① 在耶鲁大学,这些警报由大学警察局长通过电子邮件发送给所有教师、职员和学生。

② U. S. Department of Education, The Handbook for Campus Safety and Security Reporting (2011), at 5-6, 见于 <http://www2.ed.gov/admins/lead/safety/campus.html>.

③ 校园安全与保卫数据分析工具参见 <http://ope.ed.gov/security/>.

④ “Requesting a Copy of a Police Report,” http://www.washington.edu/admin/police/statistics_reports/reports.html.

⑤ A Matthew Deal, “OPEN SEASON: Private police facing greater public scrutiny,” Spring 2008, 参见 http://www.splc.org/news/report_detail.asp?id=1419&edition=45; 又见 Bharat Ayyar, “FOIC forces YPD to make records public,” Yale Daily News, February 2008, at <http://www.yaledailynews.com/news/2008/feb/15/foicforces-ypd-to-make-records-public>, 提及耶鲁大学警察部门的逮捕??文件可以通过向纽黑文警察局提交信息自由法申请获取。类似地,在2003年,某纽约州法院判决康乃尔大学警察部门必须将其逮捕记录公诸于众。而在2006年,马萨诸塞州最高法院驳回了针对哈佛大学警察部门、寻求获取其事件报告的起诉。

⑥ Simons v. Chief, Police Department of Yale University, Final Decision August 2010, 参见 <http://www.State.ct.us/foi/2010FD/20100811/FIC2009-469.htm>. 信息自由委员会的决定还指出,耶鲁提出了充分证据表明在耶鲁的管理职位(例如在那起案件中的争议职位)薪金是保密的,管理层雇员对其工资不会向公众公布有较高预期。

⑦ McGee - Tubb, supra note 21, at 1052.

⑧ 参见 34 C. F. R. § 99.1(d); 又见 Joint Guidance on the Application of FERPA and HIPAA to Student Health Records, November 2008, at: <http://www2.ed.gov/policy/gen/guid/fpco/doc/ferpa-hipaa-guidance.pdf>.

⑨ 20 U. S. C. § 1232g(a)(4)(A). 家庭教育权和隐私权法将某些种类的信息明确排除于“教育记录”的范围,包括就业记录、教授或职员供自己使用的关于学生的个人笔记、以及医疗记录。34 C. F. R. § 99.3, 在 Wiggins and Dana, “The Family Educational Rights and Privacy Act (FERPA): Overview and Key Issues.”中被引用。

码、父母居住地址和电话、课程登记情况、录取分数等等。^①

尽管家庭教育权和隐私权法要求大学在未经家长或者适格的学生本人书面同意的情况下不能公开学生的私人身份信息,但是该法允许大学在未经允许的情况下公布目录信息。该法规定,目录信息包括学生姓名、地址、电话列表、出生地点和时间、专业、参加学校活动的情况、身高和体重(针对运动员)、入学时间、学位和资助金获得情况以及入学前最高学历。^② 这些种类的信息被认为公开后于隐私权无害,^③虽然家庭教育权和隐私权法允许大学自由选定他们认为可以被公开的目录信息。不过,该法同样要求大学充分告知学生学校对目录信息的界定,并允许学生们从中挑出他们不愿意公开的信息,并申请将此目录信息撤回。

家庭教育权和隐私权法还规定了另一些不公开规则的例外。比如,教育记录可能基于合法而正当的目的被转送给学校的行政人员,因为没有这些信息,学校的行政人员就无法进行正常的工作。信息也可能向某学生希望去的其他学校公开,向教育部长或者州教育机构的首长公开,与学生申请财政资助相关,向根据州的记录开示法要求提供报告的地方政府官员公开,向资格审查委员会公开使其能够进行审查。另外这些信息还被用来确保学生的健康和安全的。^④

究竟什么才是真正的“教育记录”引发了实质性的争论。比如其中一个问题是考试成绩的公布。华盛顿大学认为在未经学生本人书面同意的情况下,将学生的姓名、学号或社会安全号码与学习成绩一起公布违反了家庭教育权和隐私权法,即便这种公示仅仅在班级的网站上、走廊中或者办公室的墙上。^⑤ 华盛顿大学因为建议仅公布学号的后四位,或者使用仅有学生本人知道的随机产生的号码。华盛顿大学甚至要求不要以给学生发邮件的方式通知其成绩,因为很难保证信息在互联网上传递的安全性,可能有未经授权的第三方通过电子手段侵入信息系统,盗取学生的教育记录。^⑥

除了有权阻止公布个人教育信息外,家庭教育权和隐

私权法还赋予学生查阅并更正自己的教育记录的重要权利。在这个方面,家庭教育权和隐私权法属于信息公开法,将学生的教育记录向特定的学生公布。如果学生希望修改自己的教育记录,那么他有权要求对此举行听证。经过听证,假如学校拒绝修改其教育记录,那么必须在其教育记录中记载学生关于这条信息的陈述和拒绝更改的理由。^⑦

(四) 医疗保险流通与责任法(HIPAA)^⑧

医疗保险流通与责任法是规定了保护个人健康信息的最低国家标准的联邦法律。在一个电脑技术发达的现代社 会,通过共享信息很容易导致个人医疗信息泄露,该法案在这样的背景中产生。尽管该法本身不是针对大学制定的,但是其条文适用于所有为学生提供医疗服务,以及利用病人开展医疗实验^⑨的大学。基本上,所有的公立和私立大学,只要有医生、护士、健康顾问等医疗工作者在维持学校医疗系统的运作,管理分发给学生的药物,处理有关身体和心理的健康信息并制定其雇员的健康计划,就都需要遵守该法。^⑩ 该法同样保护临床研究的被试者。^⑪

美国政府卫生与人口服务部的民权办公室(Office of Civil Rights of the U. S. Department of Health and Human Services)负责执行医疗保险流通与责任法下的隐私权保护政策。正如政府卫生与人口服务部所解释的那样,“隐私权规则给予人们保护他们个人医疗信息的权利,设定规则,限制对于个人医疗信息的使用和公开。”隐私权规则要求对医疗电子信息进行保护,指定医疗保险流通与责任法上的主体采取物理的、技术的、行政的手段,确保私人的电子医疗信息处于保密状态。^⑫

医疗保险流通与责任法为保护医疗记录,也适用于州的隐私权法和其他法律的调整范围。^⑬ 如此,这是联邦法律和州法相互重叠、相互作用的又一例证。

三、公开的方式

在州的适用于公立高校的记录开示法和上文所讨论的

① 华盛顿大学大学注册办公室,对教职工适用的家庭教育权和隐私权法,参见 www.washington.edu/students/reg/ferpafac.html。

② 20 U. S. C. § 1232g(a)(5)(A)。

③ McGee - Tubb, supra note 21, at 1055, note 71。

④ 20 U. S. C. § 1232g(b)。

⑤ 参见 supra note 62。

⑥ Id.

⑦ Wiggins and Dana, supra note 61, at 8, 及其引文。

⑧ Pub. L. 104 - 191, 110 Stat. 1936 (1996)。

⑨ Sitko, Kenigsberg, McMilan and Scarglino, “Life with HIPAA: A Primer for Higher Education,” 参见 <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/ERB0307.pdf> (hereafter, “HIPAA Primer”)。

⑩ HIPAA Solutions, “Universities and Schools,” at: <http://www.hipaasolutions.org/education.htm>。

⑪ 然而,用于研究目的的健康记录,如临床试验的一部分,可能是或变为“研究记录”而不受医疗保险流通与责任法保护。参见 Eliza A. Saunders(华盛顿大学的公共记录与公开会议办公室主任)的研究。

⑫ U. S. Department of Health and Human Services Press Office, “University of California settles HIPAA Privacy and Security case involving UCLA Health System facilities,” July 7, 2011, at: <http://www.hhs.gov/news/press/2011pres/07/20110707a.html>。

⑬ HIPAA Primer, supra note 73, at 4。

适用于所有接受联邦资助的公立与私立大学的联邦法律上,各个大学具有主动披露信息的义务。正如前文所述,公立高校和私立高校均按照高等教育法和克里利法的要求再其网站上公布了大量的数据,同时也通过联邦数据库进行公开。对于州的记录开示法所要求公开的信息,各个公立大学在网络上放置了和在信息公开阅读室中一样的信息。^①

公众可以按照州的记录开示法提交申请,从而获得大学,特别是公立大学,运作的信息。大学在回复这些申请时可以收取必要的费用。^②

鉴于公立大学的信息公开义务是根据州法产生的,不同于联邦法律的要求,各州所规定的申请程序有所不同。并不是所有州的记录开示法都要求组建一个集中的信息办公室。所以,不是每一个高校都成立了信息自由法或者记录开示法意义上的办公室并配备人员。有一些学校成立了集中的信息公开办公室,包括华盛顿大学,^③密西根大学,^④和弗吉尼亚大学。^⑤

在别的学校,申请可以向公共交流办公室(offices of public communications)、高校关系办公室(offices of university relations)和机构研究办公室(offices of institutional research)提交。典型的,耶鲁大学的信息公开责任就由多个办公机构承担:登记办公室负责处理家庭教育权和隐私权法上的问题以及对学记录的申请,^⑥机构研究办公室负责提供高等教育法所要求的有关耶鲁大学的信息,^⑦克里利法要求的犯罪与安全信息则由公共安全网站公布。^⑧

各个大学亦采取多种手段在其网站上披露信息。根据教育部的报告,这导致各种信息公开手段与机构相互混杂,给学生和其他的信息消费者造成迷惑。^⑨

有研究指出,在各个大学门户网站存在的信息公开网

页有着各种各样不同的名称,有“消费者信息”、“公共信息披露”、“你有权知道”、“联邦合规性(Federal Compliance)”、“联邦信息披露通知”、“联邦合规性和学生消费者信息”。^⑩在如何分类和命名联邦法律所要求的信息方面,各个大学缺乏统一性,这给学生和其他人定位信息造成了麻烦。因此,该文作者建议各个大学协调他们的信息公开。这些建议包括在高校的门户网站上设置一个网页,专门提供高等教育法所要求信息的超链接,并使用通用的名称,使得信息的披露方式对信息消费者而言更加友好。^⑪一项针对40个大学的后续研究发现,在2011年时,所有被调查的大学都在门户网站上设置了一个独立的网页,其中包括了高等教育法所要求的绝大多数的信息,并采用了用户友好型的术语,不过大家在信息标题的统一上依旧没有形成一致。^⑫

四、近来关于增加大学透明度的呼吁

考虑到由联邦法律施加的更强烈的透明化的要求和所有大学普遍接受某种联邦或者州资金援助的现实,部分公民和立法者现在开始寻求公立大学和私立大学更大程度的信息公开。比如,一个有关学生的性虐待案在宾夕法尼亚州点燃火焰,人们呼吁将与宾州有关的大学,即那些虽然独立运作但是却接受州政府经费的大学纳入宾州知情权法的调整。^⑬14所州立大学需要遵守州法,但宾州大学,匹茨堡大学、林肯大学、天普大学却不受州法大多数信息公开义务的约束。他们在名义上是私立大学,但从州获得超过500万美元的资助。^⑭这4所学校只需要向国内的税务部门提交免税、非营利企业的990表格,并公布职员和领导人的工资情况,他们不需要披露捐款信息。^⑮正如美

① 例如,参见 the list of “Available Records” posted by the University of Illinois on its FOIA website, at: <http://www.foia.uillinois.edu/cms/one.aspx?portalId=1017570&pageId=1020593>.

② 例如,参见就集体谈判的争论向三所密歇根大学提出的州立信息自由申请并由其收取的费用的讨论。见于 Levinson - Waldman, *supra* note 20, at 5.

③ 参见华盛顿大学公共记录与公开公共会议办公室网站 <http://www.washington.edu/publicrecords>.

④ 参见密歇根大学信息自由法办公室网站 <http://www.vpcomm.umich.edu/foia.html>, 及“如何依据信息自由法向大学提出申请”中关于如何联系信息自由法主要负责人的信息。大学还要求一位大学关系负责人与一位副校长助理来处理区域校园的信息自由法申请。

⑤ 参见 <http://www.virginia.edu/foia>.

⑥ 参见 <http://www.yale.edu/sfas/registrar/>.

⑦ 参见 <http://oir.yale.edu/>.

⑧ 参见 <http://publicsafety.yale.edu/annual-safety-report-campus-crime-and-fire-incidents>.

⑨ National Postsecondary Education Cooperative, “Information Required to be Disclosed Under the Higher Education Act of 1985: Suggestions for Dissemination,” updated November 2009, at 3; 参见 <http://nces.ed.gov/pubs2010/2010831rev.pdf>.

⑩ Id.

⑪ Id. at 6.

⑫ Sykes, *supra* note 39, at 2.

⑬ “Lawmakers seek to change laws to better protect children and bring transparency to State-related universities,” July 31, 2012, http://www.pennlive.com/midState/index.ssf/2012/07/lawmakers_seek_to_change_laws.html.

⑭ Id.

⑮ 宾夕法尼亚州知情权法,2008年修正,Pa. Cons. Stat. Ann. Tit. 65, 66.1 to .4, Chapter 15; 参见 <https://www.dced.State.pa.us/public/oor/righttoknow.txt>.

国企业研究会的教育学家安德鲁·凯利的观察“我们慷慨地资助了各个高校,却只要求了十分微小的回报……当他们被要求让他们的财务信息更加透明时,他们会不高兴。但是高等教育界的一些人已经提出倡议,这将使大学更加透明。”^①

另一个例子,加利福尼亚州在2011年制定法律将公立大学的附属机构纳入到州记录开示法的范围之内。这些机构负责校园的运转,包括餐饮服务、停车设施、住宿和书店等。该法的目的是使得来自校园商业和私人捐款的管理和使用在加州高校系统中更加透明、更加负责。^②

马萨诸塞州一个被称为“高等教育透明法”的法案将会增加本州私立高校的财政透明度,使他们与公立高校负有相同的义务。当然前提是这些私立的、非营利性的大学受到纳税人的资助,^③他们通过免税法以及联邦资助或者学生援助而获得经费补贴。伴随着金融危机,许多高校资产缩水,引发了雇员失业、服务削减、学费上升等问题,许多组织纷纷要求更多的财务公开。正如哈佛大学一位雇员所写,尽管大学为社会提供了有价值的服务,但是“作为免税机构,他们是富有爱心的公众和财政政策的受益者。”拥有庞大固定资产和资金的大学从以上渠道获得了难以估量的财政利益,这超越了它们作为教育机构所应得的。所以,他们有和那些营利机构一样的义务去披露它们的财务活动和财务关系,甚至它们的义务会更重。马萨诸塞州的公立大学已经被要求提供与该法规定相似的信息。公立大学和私立大学应当执行一样的标准吗?^④

关于要求大学更多财务信息公开的法案已经被提交给了参议院和其他各州。^⑤

五、结 论

美国州的记录开示法规定公众可以了解有关公立大学(一般被视为政府部门)运作的信息,包括预算和大学主管人员、教职工的工资等财务信息。尽管私立大学依然被排除在设定广泛信息公开要求的州记录开示法范围之外,联邦法律却在某些公开问题上使公立大学与私立大学之间的界限变得模糊。尽管联邦信息自由法并不直接适用于依据州法成立的大学,但是该法为公立和私立大学中关于联邦资金资助研究的信息申请提供了途径。此外,其他一些联邦法律为接受联邦资金援助的大学,包括绝大多数的大学,规定了明确的报告和披露义务。这些被要求披露的信息包括录取信息、学费和其他成本、毕业和就业安置、学生服务、校园安全等。

联邦和州的法律同样寻求保护教职工和学生的隐私权,研究探索和重要技术、观点创新的传统学术自由权,有关创新的知识产权。

就像本文在开头部分所讨论的,平衡个人的隐私权、大学的学术自治权和公民关于他们所纳税款的知情权等各种相互竞争的利益不是一件容易的事。美国的法律也没有一种直接而清晰的模式来指导该如何进行平衡。尽管如此,笔者希望本文关于美国大学复杂的信息公开问题的讨论能够在这个全球化和科技迅速发展的时代中,为面对许多复杂的信息公开问题的美国大学乃至全世界的大學提供法律和政策考量上的实例。□

(责任编辑:石洪斌)

① Lawmakers, supra note 90.

② “Governor signs landmark CSU Transparency Bill into law,” September 7, 2011, <http://www.calfac.org/post/governor-signs-landmark-csu-transparency-bill-law>.

③ United for a Fair Economy, “Why Support the Higher Education Transparency Act?,” February 1, 2011, at: <http://faireconomy.org/enews/why-support-the-higher-education-transparency-act>; “该法案将通过规定更为详尽的雇员补偿报告、基金如何投资、与外部顾问的协议以及收到的税收补贴总额,来提高对马萨诸塞州私立非营利高等院校的财务公开要求。”直至2012年4月该法案仍未通过;参见 Sam Fouad, “BU Students petition senate, gather signatures for transparency,” The Daily Free Press, April 30, 2012, <http://dailyfreepress.com/2012/04/30/bu-students-petition-senate-gather-signatures-for-transparency/>.

④ John Carbone, “Massachusetts Higher Education Transparency Act: SEIU Local 615,” March 4, 2011, at: <http://openmediaboston.org/node/1723>.

⑤ 例如,参见 S. 2835 -- 2012年高等教育法的透明度增长(引入参议院 - IS),要求各接受联邦财政援助并被要求作为非盈利机构报送纳税申报表的大学,在其网站上发布此纳税申报表,参见 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:S.2835.IS>; 2011年南卡罗来纳州高等教育透明度法建议案要求加强财务公开,包括在其网站上公布更多的财务信息,参见 http://www.scStatehouse.gov/sess119_2011-2012/bills/3185.htm.