

高校信息公开的缘由、现状与策略研究*

——基于2016年度教育部75所直属高校的信息公开年度报告

牛军明 张德祥

摘要:高校信息公开是多种因素综合作用的趋势和结果,其目的是为了保障公民、法人和其他社会组织依法获取高校信息的权力。目前,国内高校的信息公开建设还处于起步阶段,存在信息主动公开的意识欠缺、信息公开的受理和监督机制不完善、信息公开的过程存在选择性、隐蔽性和利我性、信息公开的评议和反馈机制不健全等问题。高校信息公开要落到实处,必须从主动、准确、及时、制度化、立体化等五个层面协同推进。

关键词:高校;信息公开;缘由;现状;策略

高校信息是指高校在开展办学活动和提供社会公共服务过程中产生、制作、获取的以一定形式记录、保存的信息。教育部自2008年以来连续9年在门户网站公布教育部政府信息公开工作年度报告的公告,并开辟教育部信息公开专栏,对全国教育系统的信息公开作出了整体部署、推进执行和管理监督。自2010年《高等学校信息公开办法》(以下简称《办法》)颁布实施以来,高校信息公开作为高校重要的法律义务得以广泛确立,全国诸多高校都陆续加入到推进高等院校信息公开的行列中来。本研究基于2016年度教育部75所直属高校的信息公开年度报告,对高等院校信息公开的缘由、现状进行系统解读和学理性评析,并在此基础上提出可行性建设策略。

一、高校信息公开的缘由

高校信息为何需要公开,又为何必须公开,这有着深刻的历史和现实原因。综合来看,高校信息公开是国策、民生及高等学校自身战略发展需求等多种因素综合作用的趋势和结果。

(一)国策:高校信息公开是依法治国、依法治校的内在要求

我国是一个社会主义法治国家,依法治国是中国共产党自1997年中共十五大以来确立并将长久执行的基本国策之一。依法治校是依法治国的下位概念,

是依法治国在高等教育领域的具体实践,也是高等学校主动适应法治社会发展要求的一种客观反映。法治不同于人治,法治的最大特征就是公开透明,而信息的公开、透明也是衡量一国一校法治建设成效的最基本、最重要的指标之一。信息公开作为中国共产党依法治国的基本手段,作为高等院校走向秩序化、规范化管理的一种客观需要必然要得到贯彻和落实。

高校信息公开是落实和深化依法治国、依法治校的内在要求。信息公开的提法在我国多是政治学研究领域的“熟客”,但却是高等教育研究领域的“新人”。统算起来,高校信息公开从提出到实践的“法治化”过程,还不足20年。(从1999年3月的“校务公开”算起)高校信息公开的源头是政务公开,最初表述为校务公开。《办法》的颁布和实施标志着信息公开制度在法律意义上得到了确认和保护,高校的信息公开不再仅仅作为一种“个体意愿”和“自愿活动”而推行,而是作为一种“集体意志”和“法律义务”而实施。

(二)民生:信息公开是高校走向民生的重要举措
在我国,国家的一切权力属于人民,国家发展高等教育从根本上来说也是为了维护和保障人民的利益,办好让人民受惠和满意的高等教育。2009年,教育部办公厅《关于进一步改进和加强办事公开工作的意见》中明确指出,教育事业关系民生,政策性强,群

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校内部权力运行制约与监督体系研究”(14JZD051)的研究成果

众关注度高,改进和加强教育办事公开工作,是深化政务公开、优化公共服务、促进政府职能转变的迫切需要,是接受群众监督、实现教育公平、办好人民满意教育的重要内容。2010年,胡锦涛同志在全国教育工作会议上明确提出,“教育是国计,也是民生”,这是执政党对教育与民生关系的最鲜明的陈述。

随着高等教育从大众化向普及化阶段的快速推进以及科教兴国、人才强国战略的深入实施,人民群众对教育公平的期盼、对接受优质高等教育的诉求也在不断上涨,高等教育如何关注和改善民生日益成为我国社会转型时期最重要的民生工程之一。高等教育要真正成为服务民生、改善民生的民生工程,首先要做的就是关注民生,走进民生,而走进民生的第一步就是保障人民的知情权,即通过信息公开让人民群众了解高等学校的办学类型、教育规模、招生计划、收费标准、基础设施、人才培养方式、课程、专业、师资等基本信息。

(三)内需:信息公开是高校自身的战略发展需要

1. 信息公开是权力监督和风险防控的有力杠杆。高等院校的权力结构具有典型的科层制特征,高等院校的权力运行同其他社会公权力一样,同样存在着被滥用的可能。有学者认为,高等院校腐败现象发生的“重灾区”往往同时存在着日益增大或过于集中的权力和高度垄断、信息不透明两种状况,以致现有的工作制度和程序都成了“走过场”^[1]。事实上,权力的高度垄断和信息的不透明有着最为直接的因果关系,信息越是不透明,权力受到制约和监督的外部规约就越少,权力的使用就处于“信息屏蔽”和“暗箱操作”之中,权力寻租就在所难免,权力腐败的风险就会急剧增大。

如何降低权力被滥用的风险?当然是加强对权力的制约和监督,其中通过信息公开的方式打破权力的黑箱或灰箱运营状态是非常重要的途径。这几乎是政界和学术界的共识;如联合国开发计划署认为,“腐败是在公共官员拥有广泛权力,极少问责而激励制度不正当或者对其问责的监管形式不正规的情况下发生的”^[2];英国政治思想家约翰·弥尔顿强调“上天赐给我们光,不是让我们对着光注视,而是要我们利用光来发现我们还远不知道的东西”^[3];公共行政学明确腐败发生的程式是“腐败=专权+自由裁量权-问责-廉政性-透明度”。可以看出,在高等院校权力运行的过程中,增加透明度会减少权力寻租的空间,有助于推进高等学校权力监督和风险防控,降低腐败行为发生的几率。

2. 信息公开是建设现代大学制度的客观需要。20世纪90年代,《中国教育改革和发展纲要》颁布之后,现代大学制度建设成为学术界和教育行政部门研讨的热点话题。目前,我国高校内部治理形成了较为完善的制度体系,如党委领导下的校长负责制、学术委员会制度、同行评议制度、教师聘任制度、学生管理制度、行政管理制度、后勤保障制度等,这些制度体系规定着高等院校权力运行的基本程序和秩序,但信息公开制度的建设和研究则仍处于起步甚至是萌芽阶段。我国高等教育体制长期以来实行以行政权力为主导的治理模式,这种以管理和服从为特征的高等教育治理模式在一定程度上束缚了高等院校的治理能力,导致效率低下,创新力不足,体制机制僵化,甚至形成了以“管理-服从”为逻辑主线的路径依赖。建立科学高效的信息公开工作机制和严格的信息公开制度规范是高等院校各项工作依法推进、有序进行的前提,也是完善现代大学制度,推进大学治理能力和治理体系现代化的发展要求。

3. 信息公开是导入社会参与、推进公共治理的必要手段。高校公共治理是社会公共治理的有机组成部分,它代表着传统高校治理模式的转型和变革。高校公共治理的一个重要理念就是引导高校利益相关者参与高校事务,通过集体行动解决问题。“信息能够及时通过各种媒体为公民所知,以便公民能够有效地参与公共决策过程,并且对公共管理过程实施有效的监督。透明度越高,善治的程度也越高”^[4]。随着高校更多地参与社会事务,高校的外部环境日益复杂,利益主体更加多元,高密度、大容量、高速度的信息传递成为可能,网络论坛、微博、电子邮件等通信方式的不断活跃,高校对信息的分类、获取、传递、保存、选择、编排、调整、维护、更新等都处在一个不断变化的动态网络之中。高校利益相关者参与高校决策活动的范围和领域不断扩展,要求高校提高透明度和公信力的呼声也不断提高。为此,高校需要建立一个完善的信息沟通系统,构建通畅的信息交流渠道,让利益相关者及时获取学校的教育管理与社会服务信息,为高校的良好发展积极建言献策,并以此为基础促成高校与社会经济发展的相生互动。

二、高校信息公开的现状分析

《办法》颁布实施以来,国内不同类型的高校都不同程度地投入了相应的人力、物力、财力以推进和保障信息公开建设,起到了较为明显的规范、引导、促进和激励作用。从2014年开始,编制和公布高校信息年度报告作为落实和推进信息公开工作的重要抓手而

成为高校的常规工作。教育部连续3年在官方网站将其直属的75所高校的信息公开年度报告予以公示。这些高校层次、类型多样(其中理工类有27所,综合类有22所,农林类有6所,师范类、财经类分别有5所,语言类有4所,艺术类有3所,医学类有2所,政法类有1所),具有一定的代表性。就其实施现状存在的问题而言,主要体现在以下几个方面。

(一)信息主动公开的意识仍然欠缺

《办法》没有明确提出高校信息公开的主动性原则,但是教育部关于信息公开的后续文件多次提到了主动公开的问题,并在2014年《教育部办公厅关于做好高校信息公开工作年度报告工作的通知》这一文件中将高校信息的主动公开作为一个大项予以明确提出,足见教育部对高校信息主动公开的重视。作为实施主体的高等学校必须充分理解《办法》的意志和精神,自觉将主动公开作为一种行为原则予以践行。目前,教育部直属75所高校中有多数高校(占比74.6%)已经在其门户网站开辟了信息公开专栏,但也有部分高校存在着虚假公开或根本不公开的状况。即便在已经开辟了专门信息公开网站的高校中,仍有部分高校在信息公开的具体实践工作中存在着相互推诿、简单应付和应急式的操作嫌疑。例如,有些高校的信息公开专栏设置在网站首页极其不显眼的位置,一般很难发现;有些高校的信息公开专栏打开之后完全是应付式的页面设计,仅仅是把校务公开的内容移植和嫁接过来,没有依照《办法》规定的相关事项予以全面公开;有些高校在信息公开的管理上存在着多头管理现象,削弱了信息公开的实际效果。总之,在意识层面,目前国内高校关于信息公开的研究和实践尚处于“试探”和“摸索”阶段,主动公开的意识并不强,虽有部分高校借鉴了国外高校信息公开的成功经验,但整体上,许多高校信息公开都存在着政府行政压力下的临时性、应付性、应急式色彩,并呈现制度形式、文本内容、流通渠道和组织机构等方面的趋同性特征,属于行政主导下的信息公开。

(二)信息公开的受理与监督职能不明确

信息受理体现为信息的收集、整理和设计过程,信息监督体现为信息的审查、把关和评议过程。高校信息的受理与监督是否专职化和专业化是体现高校信息公开工作制度化的重要指标。《办法》第十一条规定,高校校长领导学校的信息公开工作,校长(学校)办公室为信息公开工作机构,负责学校信息公开的日常工作。在具体的执行过程中,75所高校信息的受理和监督职能又根据各个高校的不同情况呈

现出多种多样的组织机构和领导方式。

在信息受理方面,目前75所高校信息公开的受理机构主要包括三种形式:一是在校办或党办之下成立专门化的信息公开办公室或信息公开领导小组统一负责信息受理(占比49.3%);二是作为校办的扩大性、附属性工作统一受理(占比38.7%);三是党办和校办联合负责(占比10.7%)受理。这三种形式之间往往还存在着人员交叉、职能重复和相互借用的现象。譬如,很多高校虽然设立信息公开办公室,但仅是作为校办的下属机构或附属机构而存在;部分高校信息受理机构的组织成员成分复杂,多是从其他部门(如党办、校办、教代会、团委、人事处、新闻办等)临时抽调而来,呈现出一种人员配备结构的“流水制”特征;信息公开的管理和设计工作存在着程序冗杂和多头受理,致使信息传递的信道增多,信息受到噪声干扰的可能性增加,信息的失真或信息缺失现象严重等。

在信息监督方面,《办法》第二十三条明确规定,高校内设监察部门负责组织对本校信息公开工作的监督检查,监督检查应当有教师、学生和学校其他工作人员代表参加。目前,国内高校关于信息监督主要实行多元主体的信息公开评议制度,这增加了信息公开的真实性和客观性。但是,由于《办法》从指导性的理念出发,并未将信息监督的具体原则、程序、组织机构等精细化,高校关于信息监督的制度体系建设仍然显得不够规范和严谨。从信息公开的监督机制上来说,主要存在三种情况:一是校办或党政办公室统一负责高校信息的受理和监督;二是在校办或党政办公室之外,作为纪委办公室、监察处等部门的附加职能进行评价和监督;三是在校办或党政办公室之外,临时抽调其他部门人员设置下属的信息监督办公室负责信息的审查和监督。这三种情况在一定程度上说明了高校信息监督在机构设置方面的专业化、专职化程度不够,大多是作为校办、党办的二级单位或是依附于纪委、监察处等单位而存在的。

(三)信息的选择性公开、隐蔽性公开和利我性公开

1. 选择性公开与信息裁量。信息的选择性公开是指高校在信息公开的过程中基于某种目的或原因而对信息事实的选择性使用现象。高校信息的选择性公开折射出高校信息公开过程中的两层问题,需要一分为二地看待。

其一,信息的选择性公开是《办法》赋予高校信息裁量权的一种体现。《办法》第十六条提出了高校在获取信息或完成信息制作后,信息公开的三种情况及其

解决办法,分别是确定公开的,应当明确公开的受众;确定不予公开的,应当说明理由;难以确定是否公开的,应当及时报请高等学校所在地省级教育行政部门或者上级主管部门审定。可以看出,教育部对高校信息公开的原则或者边界并未清晰说明,这为高校的信息公开留下了很大的自主裁量权和选择权。基于此,法学界有关专家提出了许多针砭性的意见,认为这一模糊性的规定赋予了高校有权自行规定哪些信息不予公开的权力,超越了《中华人民共和国政府信息公开条例》作为上位法的规定,扩大了高校信息不公开的范围^[5]。一旦高校可以根据自己的规定,决定什么信息公开什么不公开,那么信息公开的意义就会大打折扣^[6]。事实上,高校作为准公共部门,其性质介于政府和企业之间,其信息应该怎样透明以及透明到何种程度仍然是一个“未知数”,再加上特殊的国情、教育行政部门的立法原则、信息的不完备性以及每所高校复杂的内外部关系和行政管理体制的现实,教育行政立法要做到全面、准确、精细无误是不可能的,因此留下适当的缓充和调试空间是可行的,也是合理的。

其二,信息的选择性公开不等于信息的随意性公开,高校的自由裁量权不等于自主选择权。《办法》赋予高校的自由裁量权和选择权并不意味着高校可以自话自说或者随心所欲地选择信息公开的内容和形式。高校应该选择哪些信息公开、哪些信息不公开并不是随心所欲的。关于信息的选择性公开的原因不外乎以下几种情况:一是时间忙,内容多,来不及全部公开或者全部公开工作量太大;二是害怕部分信息公开后产生不良影响,片面认为信息公开得越少,民众知道得越少,就越不容易出现问题,可以让敏感信息“石沉大海”;三是高校相关职能部门懒于公开,应付做事。不管是出于何种原因,信息的选择性公开都折射着高校信息公开过程中“不阳光”的一面,如果高校根据自身意志选择性地不公开某些关系社会公众切身利益的信息,这就损害了公众利益,不符合《办法》的精神和宗旨。

2. 隐蔽性公开与信息缺失。信息的隐蔽性公开是指在信息公开的过程中基于主体目的或技术原因等,高校对于不愿或者不便公开的信息采用具有隐晦、含蓄或模棱两可的方式对原有的信息断章取义,造成信息的整体性或部分性缺失现象。

高校信息公开的目的是揭示事实,让公众对事实真相有清晰的了解和判断,而信息的隐蔽性公开则与其悖反,其最主要的特征是信息具有模糊性和不确定性,这影响了公众获取信息的真实性、完整性。譬如,

关于二级单位的信息公开,很多高校由于并未重视或者建设乏力,要么直接“舍弃”不公开,要么采用“薄弱”或“有待加强”“加快推进”等字眼一笔带过。又如,依申请公开是《办法》规定的信息公开的基本方式之一,但很多高校却有意或无意地弱化和遮蔽了依申请公开的渠道和信息答复机制,很多高校依申请公开的信息存在着答复率低、答复方式不规范、不予答复的理由不合理等“难题”,致使依申请公开的形式化严重。据统计,2016年度,75所高校中大约有11所高校未收到任何信息申请记录,有56所高校信息申请的数量在10以下,这说明信息依申请公开的落实状况较为乏力,甚至成为一种形式和摆设。这些都是信息隐蔽性公开的一种表征。

3. 利我性公开与信息失真。信息的利我性公开是指高校在信息公开的过程中出于自身立场、态度、期待和利益需要,对一手信息进行主观性的设计和重构,删除或削减信息中的不利己成分,使之“变得更符合自身的发展利益”。高校信息公开不是高校的“面子工程”,信息公开的目的不是向公众传递自身的“成就”或“光环”,而是呈现办学的事实。信息的利我性公开带有极强的利己主义倾向,损害了信息的客观性与真实性,是造成信息失真的重要原因。譬如,部分高校在信息公开年度报告中通过大量的篇幅和数字去展示一年中发布的新闻数量、招生数量和对外交流情况,显示出不俗的办学“政绩”,但是对信息依申请公开的答复情况以及受到举报和处理举报的情况却只字未提,这是高校在信息公开过程中的一种利我性传递或表达。

(四) 信息公开的评议与反馈机制不健全

高校信息公开的核心是“公开”,难点是“监督”,最终结果是形成及时和有效的信息“评议或反馈”。“公开”“监督”与“评议或反馈”能够形成一个相对完整的信息流通回路,有利于信息公开工作的深入推进。从信息传播学的角度来说,信息能够得以有效的评议和反馈,这是高校信息公开工作良性运转的必要保障。信息的评议和反馈对信息公开的二次建设十分重要,是优化信息传递结构,强化科学决策的重要步骤。通过评议和反馈,高等教育系统“可以不断将自身内部的某些信息以及系统与外界环境相互作用所产生的信息加以再吸收,以调节系统内部各局域的关系以及根据环境的变化调整自身同外界的关系,导致系统内部诸要素之间关系的不断自我调整”^[7]。

《办法》从宏观上指出了信息评议的重要性,但在具体的实践层面还有很长的一段路要走。就目前的情

况来看,75所高校尚未形成及时有效的信息反馈机制,高校关于信息公开的评议过程存在着路径不畅、形式化严重等问题。其一,校内外评估机构参与信息评议和反馈的路径不通畅。从校内信息评议和反馈的过程来说,信息反馈的核心成员是行政人员,而教师和学生参与信息反馈的声音微弱、参与度不高、路径不通畅;从校外信息评议和反馈的过程来看,关于信息公开评议的第三方评估体系不健全,社会力量参与信息公开评议的路径受限。其二,信息评议和反馈的形式化严重。譬如,在75所高校的信息公开年度报告中,多数高校在信息公开评议一栏采用“基本满意”“基本认可”“广泛认可”“评议良好”等词汇,而对信息评议的过程、方式、出现的问题和需要改进的意见等极少提及,只有极少数高校采用量化和实证的方式将信息评议的满意度通过百分比的形式予以公布。

三、高校信息公开的可行性策略

高校信息公开工作要落到实处,必须从主动性、真实性、及时性、制度化、立体化等五个方面推进高校的信息公开工作。

(一)意识转向:明确高校信息公开的主动性

高校信息公开是一种外部的“行政指令”,还是一种内部的“自我律例”,这关系着高校信息公开建设是否是真实公开、有效公开,信息公开的道路能走多远以及信息公开的成效能有多大的关键性问题。世界各国信息公开制度的一个共同标准是:信息公开是原则,不公开是例外^[8]。有学者认为,“信息公开范围界定乃是一种复杂价值平衡的结果”^[9]。长期以来,我国传统文化中相对封闭的保密意识和保守主义价值追求,形成了相对集中的高等教育管理模式,使得高校普遍存在着“信息不公开”的本能倾向,高校的工作制度和权力运行机制常常处于“自说自话”信息封闭状态之中,甚至形成了某种思维定势,即高校信息不公开是一种原则,信息公开反倒成了一种例外或恩赐。

主动公开是高校信息服务意识的转变,有利于增强民主办学和依法治校的自觉性。随着人们权利意识的日益高涨,主动公开正作为高校信息公开的基本理念、制度和原则成为诸多高校的常规性工作而确立,并日益显示出强大而持久的制度生命力。《国务院关于加强法治政府建设的意见》明确指出:“认真贯彻实施政府信息公开条例,坚持以公开为原则、不公开为例外,凡是不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的政府信息,都要向社会公开。”高校作为公共服务部门,也必须扭转观念,确立主动公开原则,提高信息公开的“阳光意识”,使高等学校各单位、各部门牢固树立

“以公开为常态,以不公开为例外”的自觉性,确保信息主动公开作为高校的常态化活动予以落实。

(二)真实公开:高校信息公开的质量

高质量的信息首先意味着真实,真实是对信息公开内容和质量的要求。高校信息的制作者必须对高校公布信息的真实性负责,尽可能地避免因为习惯、偏好而引起的误差,政府、市场和个人也只有在获得了真实准确的信息后才能做出正确的决策。换言之,信息公开不是高校的“应付性任务”或“面子工程”,而是切切实实的自我评价。信息真实公开决定着高校信息的内在质量,违反高校信息的真实性,信息公开的意义将不复存在。

高校信息要做到真实公开,就必须把握高校信息的原生性,这种原生性也可以理解为信息的客观性和准确性,即高校接收或制作的信息是一手的信息,或者尽管以“第二手”面貌示人,但在其本质上却是客观存在的,没有经过主观篡改或故意优化。反之,如果高校公布的信息是为了应付上级检查,或者从中获得非法利益,这就严重损害了当事人的合法权益,给大学形象蒙上了一层阴影。

(三)及时公开:高校信息公开的成效

信息在某种意义上是最具有时效性的商品,超过了一定的时间尺度或范围,信息的价值将大打折扣。换言之,有效的信息不仅要准确,更要及时,及时性是高校信息公开的基本要求,决定着高校信息公开的成效。从监督的角度看,高校信息及时公开可缩短信息处于未公开阶段的时间,限制获悉这些信息的人士可能进行内幕交易的空间^[10]。

信息公开的时效决定着公开信息的质量。为此,《办法》从确切意义上规定了高校信息主动公开和依申请公开的时限:属于主动公开的信息,高校应自该信息制作完成或者获取之日起20个工作日内予以更新;对申请人的信息公开申请,高校根据不同情况在15个工作日内分别做出答复。高校必须对信息公开的时效性负责,积极回应校内外的关切与质询,拓宽信息公开的载体、平台,完善信息公开的机构设置,增强信息公开的及时性。

(四)制度环境:高校信息公开的保障

高校要正确处理和协调复杂、良莠不齐的内外部信息,专业化的制度环境是非常重要的,甚至可以说,信息公开的制度化环境决定着信息公开的规范化和有效性。高校要建设良好的信息公开制度环境,需要处理好三种关系:一是信息公开新旧制度的协调问题;二是信息公开制度环境与技术环境的匹配问题;

三是信息公开受理机构与监督机构的专业化问题。

其一,处理好新旧制度的协调问题。由于存在着路径依赖,设立一个新的制度,可能会因为执行成本过高而变得形同虚设,达不到设计的最终目的。新制度的设计必须与旧制度协调作业,才能将矛盾和变革的壁垒降至最低,发挥最大的效用。信息公开制度的源头是校务公开,因此高校要建设新的信息公开制度环境,就必须将校务公开和信息公开既区别开,又整合好。首先,校务公开与信息公开在执行目的上是一致的,两者承前启后,并不冲突;其次,校务公开和信息公开在公开的内容、范围、方式上是有区别的,校务公开主要是高校内部事务的公开,其监督和执行具有随意性和伸缩性,不具有法律规范的强制性特征,而信息公开则涵盖了校务、党务、教务、校情、校况等多个方面,并在法律层面上较为详细和明确地规定了高校在信息公开方面的权利和义务,其内容更加丰富、程序更加规范、形式更加多样,是校务公开的总结和升华。高校信息公开理应在校务公开制度的基础上扎实推进。

其二,要处理好制度环境与技术环境的匹配问题。制度学派认为,组织始终面临着两种不同的环境,即制度环境和技术环境。技术环境遵从效率机制,按效率最大化原则组织生产,制度环境遵从合法性机制,通过接受或采纳外界公认和默许的形式、做法或“社会事实”组织生产。两种环境对组织的要求是相互矛盾的,但组织的发展却需要两种机制的协调与匹配。高校信息公开的制度环境必须对千变万化的技术环境保持足够的敏锐和适应力,充分利用新技术、新渠道推进信息公开,以提升信息公开制度环境的特色和效率,避免高校信息公开制度环境的僵化与趋同。

其三,处理好信息受理和信息监督的规范性问题。高校信息公开包括信息受理(信息的收集、制作与设计)和信息监督(信息的审查、把关和评议)两个方面,只有两者统合起来,高校的信息公开工作才能落到实处。高校信息受理与监督的规范化要从高校信息受理和监督职能的专职化和专业化入手,这包括两个方面:一是信息受理与信息监督机构的专职化,二是信息受理和信息监督人员配备的专业化。在信息受理层面,高校应该成立专职专业的信息受理机构,培养专业化的信息公开队伍,提高信息制作的科学化、规范化水平。在信息监督层面,高校应该从信息的内部监督与外部监督同时入手,推进信息监督的规范化建设。一方面,高校要加强内部信息监督,优化信息监督的人员配置,加强专业培训,成立专职专业化的信息

把关队伍,按照“先审查后公开”和“一事一审”的原则,对信息进行认证、识别、筛选和监督,以正确、及时、规范、完整地将信息传达给相关人员;另一方面,高校应借力外部信息监督,利用媒体、报刊以及第三方信息评估机构的监督评价作用推进自身的信息监督制度建设。

(五)立体公开:高校信息公开的路径

传统的高等院校信息传递结构大多是一种自上而下的直线型或矩阵型信息传递结构。这种信息传递形式在信息传递的过程中存在着很多弊端:信息传递的回路长、时间久、速度相对较慢,可能是导致信息的失真或扭曲;信息反馈机制匮乏,且信息反馈的时间较长,不利于信息传播机制的动态调整,也不利于高校通过信息进行科学决策。

随着互联网和信息技术快速发展,高校的利益相关者日益多元化,信息公开的平台、载体、渠道和方式更加灵活多样,高校要处理和分析的信息规模越来越大,立体化、网络状的信息公开框架和结构亟需建立:第一,着力加强信息公开的硬件建设,使学校的信息公开工作真正落到实处;第二,协同推进信息公开的辅助平台建设,由学校专职的信息受理和监督机构牵头,协同各主管部门在进一步完善以学校门户网站为主要信息公开渠道的基础上,积极推进学校的办公自动化平台、校内二级单位网站、校报校刊、年鉴、微博、微信公众号等信息公开平台的建设;第三,结合受众的不同需要,建立健全多层次、多类型、立体式的信息沟通与交流机制,广泛收集师生、家长和社会各方对学校工作的意见和建议,定期召开如“相约校长”“后勤工作面对面”“青年教师座谈会”“离退休教职工校情通报会”等不同形式的信息交流与沟通活动,保障信息沟通与传递渠道的畅通无阻。

总之,立体化的信息传递结构打破了不同学校、不同部门和不同学院之间的信息流动壁垒,缩短了信息发布者与信息获取者之间的信息传播距离,简化了信息传递的渠道,在同样的单位时间内,能够比线型或矩阵型的信息传递结构更好更快地传递信息,并且在每一个环节都建立起信息获取方对信息提供方的即时信息反馈,有助于信息的及时更正和调整,实现信息的交互和融合。

(牛军明,大连理工大学高等教育研究院博士研究生,辽宁大连 116024;张德祥,大连理工大学高等教育研究院院长、教授,辽宁大连 116024)

参考文献

- [1] 马怀德.公立高校信息公开研究[M].北京:中国法制出版社,2012:77.
- [2] 联合国开发计划署.联合国反腐败实践纪要[EB/OL].(2004)[2017-8-9]http://capacity.undp.org/governance/docs/AC-PN-Chinese.pdf.
- [3] [英]约翰·弥尔顿.论出版自由[M].吴之椿,译.北京:商务印书馆,1958:46-47.
- [4] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:9.
- [5] 冯向东.大学学术权力的实践逻辑[J].高等教育研究,2010(4).
- [6] 尹晓敏.高校信息公开若干疑难问题解析[J].高等教育研究,2011(7).
- [7] 湛垦华.系统科学的哲学问题[M].西安:陕西人民出版社,1995:29.
- [8] 张明杰.开放的政府——政府信息公开法律制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2003:103.
- [9] 论政府信息公开排除范围的界定[J].行政法学研究,2009(4).
- [10] 尹晓敏.高校公权力规制——信息公开的视角[J].教育发展研究,2010(7).

Research on the Reasons, Actuality and Strategy of Information Publicity in Colleges and Universities

——Based on the annual report on information of 75 universities affiliated with Ministry of Education in 2016

NIU Junming ZHANG Dexiang
(Dalian University of Technology, Dalian 116024)

Abstract: Information publicity of institution of colleges and universities is the trend and result of the combination of various factors, the purpose of which is to protect the information power of citizens, legal persons and other social organizations according to law. At present, the information construction of domestic colleges and universities is still in start-up stage. There are problems such as the lack of awareness of information initiatives, the acceptance and supervision mechanism of information publicity is imperfect, the process of information publicity is selective, concealed and self-interested to some extent, the evaluation and feedback mechanism of information publicity is not sound, and so on. The information publicity of institution of colleges and universities should be implemented from five aspects: initiative, authenticity, timeliness, institutional environment and three-dimensional.

Key words: colleges and universities; information publicity; reason; actuality; strategy

2018年《中国高教研究》重点选题

为提高办刊质量,发挥“存史、资政、预警、智库”作用,加强思想引领,加强选题策划,加强重大问题研究,注重反映高等教育改革发展中的重大理论和实践问题研究,经征求编委会意见,现提出2018年《中国高教研究》重点选题如下:

1. 学习贯彻党的十九大精神理论与实践研究;
2. 习近平高等教育思想研究;
3. 改革开放40周年高等教育发展研究;
4. “双一流”建设及评价体系研究;
5. 高校服务国家战略需要和区域经济社会发展研究;
6. 中国特色高校新型智库建设研究;
7. 高等教育治理现代化研究;
8. 高校招生选拔制度改革研究;
9. 高校人才培养创新研究;
10. 高校创新创业教育研究;
11. 高校教师发展与评价研究;
12. 高等教育对外开放与国际化研究;
13. 高等教育质量保障与评价体系建设研究;
14. 大学生学业成长与发展研究;
15. 研究生培养机制改革与质量提升研究;
16. 高等教育信息技术创新与实践研究。