我国高校信息公开的问题及对策研究

□ 文 / 李双辰 李雪云

摘 要: 高校信息公开对实现高校有效治理、预防高校腐败、构建现代大学制度有积极的意义。目前，我国高校信息公开还在起步阶段，存在很多问题，而“善治”为我国高校信息公开提供了理论基础。在“善治”的理论指导下，我国高校的信息公开更加注重回应性、注重双向问责体制的建设，今后我国高校信息公开应该在高校的公开意识、机构设置、平台建设和问责体制设计几个方面下功夫。

关键词: 高校信息公开 治理和善治 发展趋势

随着政府信息公开制度的建设，信息公开也逐步蔓延到高等教育领域。高等教育领域中的信息公开是指通过主动公开或者依申请程序向校内师生、员工和社会公开相关办学、教学信息，是对高校校务公开的进一步深化。高校信息公开有助于实现公众的知情权和高校的有效治理。本文试引入“治理和善治”这一行政管理的新模式，论述我国高校信息公开的未来趋势以及未来促进我国高校信息公开建设的对策。

我国高校信息公开的必要性

1. 高校有效治理的需求

首先，随着我国教育改革的深入，高等教育进入跨越式发展的阶段，高校的有效治理成为高校能不能在新的发展阶段脱颖而出的关键因素之一。目前，我国高校由于体制的原因，普遍存在信息不对称的现象，阻碍高校内部的有效治理，而高校信息公开的实行有助于消除信息不对称现象，促进高校有效治理。我国高校实行党委领导下的校长负责制，在这种内部管理框架下，学校的决策往往是管理层“内部”的事情，忽略了高校教职员工以及学生的知情权和参与权，甚至高校的中层管理者也仅仅是执行决策的抉择，其他的人员只有被动接受，容易造成决策的不科学进而导致执行力不强。甚至内部不同的部门和主体之间的沟通也不充分，存在信息不对称现象。在社会分工不同的背景下，高校自身存在主观的封闭性，造成高校与社会间的信息不对称。高校在人才培养方面与现实脱节，导致高校培养出来的人才不被社会需要，导致个人在学校里对专业的选择意识模糊和教育资源的浪费。只有高校信息有效公开，才能消除信息不对称。

其次，信息公开是构建现代大学制度的保障。现代大学制度的核心特征是大学与社会经济发展需求的适应性。而高校信息公开制度是让社会参与高校治理的有效途径，从根本上来讲是让高校的“利益相关者参与逻辑下的共同治理”，这是建立现代大学制度的精髓。[1] 参与的前提是知情，只有让利益相关者知道有效的信息才能有机会介入高校治理。

再次，高校信息公开是顺应高校市场化规律的要求。随着经济全球化步伐的推进，高等教育也开始走向竞争的道路，对高校文化的塑造和对人才培养方式的优化才能有优质的生源，势必会形成高校之间的竞争和国际化的竞争。今后我国高等教育要适应这种市场化的竞争必须要加强高校间以及国际间的交流合作，欧美等发达国家高等教育的开放性和透明性远远强于我国高校目前的水平，对我们来说这是一个挑战。我国的高校要在以后

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的国际化趋势下处于不败之地，必须逐步实行信息公开，重构大学治理结构，获得机会。

最后，高校只有信息公开才能接受来自各方面的监督，预防腐败，实现高校内部良好的治理。高校的腐败问题近年来受到社会的关注，被誉为“一方净土”的神圣之地也会因为社会价值观的冲击和管理的不透明滋生腐败。而高校信息公开能促进高校管理透明化，让“权力在阳光下运行”[2]。

2. 社会治理模式转变的影响

近年来，社会治理逐步走向民主、公平，强调公民的知情权和参与权，因为权力来自于人民，权力也应该服务于人民。高校治理是社会治理的缩影，这种社会治理模式的转变也逐步影响到高校治理模式的改变。高校信息公开是实现民众权利的重要手段，针对高校信息公开而言，高校信息公开下民众对大学信息的归属感就是一种民众的公平诉求。

高校的信息包括从事教育、教育管理与监督过程中所产生的信息，大学与社会民众纽带之间产生的招生、招标之类的输入、输出性信息。[3] 我国高校的信息掌握在高校手中，大学和民众之间存在信息壁垒。相对于民众，大学权力运行中的大多数环节处于不透明状态，给腐败和寻租行为留下了可乘之机。因此，高校信息公开是缩小大学与普通民众之间信息壁垒的有效途径，也是打破高校信息不对称，推进教育公平、实现大学教育民主的重要任务之一。

3. 公众权利的诉求

我国的高校实行党委领导下的校长负责制，目前学界普遍关注高校行政化严重的现实，呼吁去行政化，提倡“教授治学”“教授治校”，这些都需要民主来保证。民主治理是我国高校追求的目标之一，想要在高校内形成民主的气氛，必须保障教职工的知情权。只有先有了知情权才能谈得上参与权、表达权和监督权。

保障了广大教职员工的知情权，就有了民主的基础，在此基础上要让教职工对关乎自己利益的事物有参与权和表达权，在关乎公共利益的事务上有监督权。高校信息公开是高校利益相关者的权利诉求，未来高校能否满足这一权利诉求决定了高校能否实现各方协调共进。

我国高校信息公开的现状及问题

1. 信息公开意识薄弱

教育部根据《中华人民共和国高等教育法》和《政府信息公开条例》颁布了《高等学校信息公开办法》（以下简称《办法》），明确了高校信息公开的目的、依据、适用范围、原则、职责分工。[4] 同时，对高校信息公开的管理体制和工作机制、公开的范围和内容、公开的程序和要求、监督和保障等作出了具体的规定。

但是目前高校主动实行信息公开的意识还比较薄弱，认为高校向社会公开信息没有必要，一直对高校信息公开持消极态度。从实践层面看，目前高校信息公开机制没有形成规模，大多数高校并没有专门的信息公开工作机构和专门的信息公开实施办法。一些高校虽然公开了部分办学信息，但是只是表面上的，没有落到实处。

2. 信息公开制度体系不健全

我国高校信息公开制度体系不健全体现在机构设置、工作程序、工作规范和保障制度几个方面。

首先，高校信息公开缺乏工作机构，并没有形成专门的内部机构来保障各个部门真实信息的披露和监督。仅仅是按照《办法》进行形式上的公开，由于各个部门领导掌握着主动权，致使高校内的信息公开是选择性的，公开什么、公开到什么程度一般由部门领导决定。对于其中的真实性难以考证，同时对于失真信息的更正机制缺乏。其次，高校的信息公开仅仅是校园内部的公开，而不是向社会大众公开。对于关乎社会的信息应该面向全社会，接受社会的监督，如重大事故的公开、招生信息和过程的公开、学校财务信息公开等。再次，高校信息公开的内容、范围、程度没有统一的规定，致使信息公开缺乏规范性。学校层面和学校的二级单位之间的信息是不对称的，公开的程度和内容随意性比较大，显得杂乱。最后，高校信息公开的保密审查制度、高校信息公开的主动程序制度和依申请公开制度、信息公开评价制度的缺失，导致高校信息公开的开展无法井然有序。

3. 信息公开缺乏有力的责任监督机制

目前，虽然建立了多元主体的信息公开评议机制，使高校信息公开评议由单纯内部的上级领导主观评议，转变为综合性的多主体参与的客观评议，有利于促进高校信息公开的实现[5]，但是由于《办法》是从指导性的理念出发的，并没有细化，在落实上存在一定难度。虽然它明确了公民、法人和其他组织认为高校未按照本办法规定履行信息公开义务的，可以向学校内设监察部门、省级教育行政部门举报，对于中央部委所属高校，还可向其上级主管部门举报，而上级也应该对举报有所回应，但是具体如何去做、做到什么程度都是主观的判断，没有实质性的规范。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

我国高校信息公开建设的未来发展趋势

1. 信息公开建设将遵循“善治”理念

善治是经济市场化和政治民主化发展的产物，它所提倡的一些价值理念具有普遍适用性，高校信息公开的建设也将遵循这一理念。“善治”这一概念是针对治理失效的可能性而提出的一种保障措施和目标追求。善治是从治理发展过来的，“治理就是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它是使相互冲突的或不同利益得以调和并且采取联合行动的持续过程”[6]。治理也会失败，它既不能代替国家享有政治强制力，也不能代替市场自发地、合理地配置资源，基于此，学者们逐步提出“善治”的概念。

一般来讲，善治的核心思想是多元治理主体在共同合作的基础上，通过各种途径实现对公共事务的最佳治理和公共利益最大化的过程。这些主体在互相合作的基础上整合利益、协调矛盾，最终达到对公共事务的良好管理[7]。同时，善治强调权利中心的多元化，在对公共利益认同的基础上，善治更加注重上下互动的管理过程。再次，善治的管理是公开的、可监督的[8]。这方面主要强调信息公开和管理过程公开两个方面，也就是注重公众的知情权和参与权。

第一，在善治法治性的理念下，高校的信息公开需要以硬性的措施来保证。第二，善治强调多元主体共同治理的理念指导下，高校信息公开建设不仅是高校单方面的事情，而是关系到宏观层面上的政府、学校、社会，微观层面上的国家法律法规、教育部意见指导、社会力量参与、教师、学生甚至是学校里的每一个普通的工作人员。第三，善治强调权利中心多元化，上下协调治理的理念；强调高校的信息公开应该形成一个体系，在权力运用和权力监督上要做到上下协同，各项制度的实施要有力度。问责的基础就是要高校的利益主体多元参与，而参与的前提是信息的知情，只有在了解信息的基础上才能参与高校管理，即成为“信息公开”的依据 。

2. 高校信息公开将追求回应性

回应性是善治的一个基本要素，它要求公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时和负责的反应。有回应才有互动，有了互动才能让事物得到改进。

信息公开并不是形式主义，而是希望能得到公众的监督和信任。这里的回应性，一方面是指高校主动信息公开对公众知情权诉求的回应，另一方面也只对于依申请的信息要及时公开的回应。对于高校的办学信息以及和利益相关者有关的信息，高校有责任接受社会媒体、师生以及学校工作人员的监督，对于社会的疑问进行回应；同时，高校的信息公开后，也希望得到公众的反馈，或者是从信息公开中保障了自己的权利，或在对信息的审视中监督了高校的工作效率或从中发现了高校工作中可以改进的空间，进而对高校的管理建言献策。

3. 高校信息公开寻求双向问责

高校治理主体多元化的理念要求高校多元利益相关者都应参与到对高校的监督中，高校信息公开不仅是上级对下级的单向问责，而是上下级之间、不同主体之间的双向问责。

通常行政问责是上级对下级进行的，对高校来说，就是指教育领导部门对高校领导层的问责、党委对行政的问责、高校领导对下级干部的问责。而以后，高校信息强调双向问责，不仅上级对下级问责，而且广大师生、职工、新闻媒体和大众也可以对领导层进行问责，发挥教职工代表、社会公众、新闻媒体等对高校的监督和问责作用，当然一切形式的问责都得建立在信息公开的基础上。

我国高校信息公开建设的对策

1. 强化高校信息公开的意识

“善治”强调合作治理，高校追求内部治理趋向善治需要从自身的管理意识抓起，信息公开亦是如此，高校信息公开意识的强化需要从国家、社会、公众三个方面来完善。

首先，国家层面上，教育部门应该重视高校信息公开的作用，从制度上加强《高等学校信息公开条例》的效力，以更好地展示中国高等教育领域的公开、透明、阳光，更好地实现公众的知情权[9]。其次，作为信息公开主体的高校应该转变观念，注重从“民众”当中汲取养分，减轻过分集权化带来决策的无效性。树立高校信息公开的意识，吸取多方面有益的建议，以助于决策质量的提高，最终促使高校走向民主、透明。最后，作为高校之外的广大公民个体，也应该树立起对高校监督的意识。高校虽然从表面上看和普通大众无直接关联性，但实际上高校是国家财政扶持的，广大公民作为纳税人依然跟它有千丝万缕的联系，有权利也有义务通过主动申请高校信息公开的方式来监督高校办学，以公民积极的监督行为倒逼高校信息公开。

2. 建立信息公开的专门机构和激励机制

构建信息公开制度可以促进高校与社会的良性互动，

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

这种互动要求高校信息公开要有回应，“回应性”就涉及到高校信息公开的主体和激励机制问题。有了信息公开的主体，公众才能有反馈的对象和回应公众的主体；有了激励机制才能保持这种有回应的互动持续进行。

一方面，要落实信息公开的责任主体和专职职能机构。一是成立信息公开领导小组，组长和小组成员包括分管党办、校办和纪检监察工作的校领导和学校党办、校办、人事处、组织部、财务处、纪委等单位负责人，信息公开小组领导本校的信息公开工作[10]。二是在领导小组下设信息公开工作办公室，成员由本校各职能部门和院系负责人组成。三是成立信息公开监督机构，纪委监察室负责对各单位信息公开工作的实施情况进行监督检查，更要把信息公开落实情况纳入考核的范围内。另一方面，要建立信息公开的责任与激励机制，确立责任人之后就要建立信息公开考核、评估及监督组织，对信息申请和申诉等进行回应，根据回应性的优良程度考核各信息公开主体，促成互动的持续性。

3. 加强高校信息公开的平台建设

高校信息公开的平台是实施高校信息公开的载体，只有加强对载体的建设才可能让高校信息公开有支撑。实现高校信息的有效公开应该依赖新闻媒体、学校网络平台、信息咨询机构、校内报刊等多种形式，同时高校也应该创新信息公开的形式，如可以出版发行汇编，采用多媒体设备、甚至可以举办专题展览。只有多途径的努力才能真正把信息公开落到实处。在此基础上，应该考虑高校建立信息的电子化管理，从而实现查询的便捷。

4. 建立高校信息公开的问责体制

问责制是我国民主政治体制改革的重点，随着高校受到社会关注的提高，需要承担的责任越来越多，在民主建设的进程上高校必须在公众的监督下承担相应的责任，否则将难以取信于公众、服务于公众。对高校实施问责单纯地依靠惩罚无法实现对高校管理活动的最佳控制，高校内的管理要建立问责体制，并且是双向的问责体制。

在构建高校信息公开的问责体制中，首先，要明确问责的主体。问责分为同体问责和异体问责[11]。高校信息公开的同体问责涉及高校师生、教职员工；异体问责要调动社会公众和媒体的力量，不仅是教育部门的问责来监督高校办学，而且也要公众的参与。其次，要明确问责的对象。高校信息公开涉及到具体负责的专职部门和高校的二级单位，对其主要负责人的问责必不可少。再次，要明确问责的程序和问责结果的处理。问责的过程和结果要以明确的条文来规范，以此保障规定的执行力。不仅如此，而且这种问责体制应该是双向问责，在新的信息公开平台上，广大师生、职工、新闻媒体和大众也可以对领导层问责，这样才能建立起完善的信息公开问责体制。

目前，我国高校的信息公开还处在初级阶段，存在很多问题。善治是我国行政管理的一种新型模式，会逐渐成为未来高校发展的追求，善治的管理公开化、合作治理、权力中心多元化等基本理念为我国高校信息公开奠定了理论基础。将来，我国高校必然要建立起问责有主体、主体多元化、质询有回应、公开有机构、激励制度完善的高校信息公开制度。

参考文献：

[1] 张苗苗．高校信息资源共建共享模式比较探究［J］．图书馆建设，2010,(1)．

[2] 王云梅．社会资本理论下的网络信息运动模式［J］．现代情报，2010,(5)．

[3] 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)：10 － 13.

[4] 杨庆，黄锁明．前高校信息公开工作的特点、问题与对策 [J]. 药学教育 ,2010,26(1):9-11.

[5] World Bank.*Governance and Development*[C]. Washington D.C,World Bank,1992:31

[6]Commission on Global Governance.*Our Global Neighborhood*[M].New York:Oxford University Press,1995:21.

[7] 马海群，温丽丽，我国大学信息公开政策的法律依据及问题分析 [J]. 现代情报 ,2011,31(3):3-6.

[8] 马海群．国外大学信息公开制度建设及对我国的启示 [J]. 中国高教研究 ,2009,(9):50-52.

[9] 马海群．国外大学信息公开制度建设及对我国的启示 [J]. 中国教育研究 ,2009,(9):50-52.

[10] 王彤．高等学校信息公开制度研究 [D]. 北京：中国政法大学 ,2010.

[11] 曾兵．高校信息公开制度建设研究 [D]. 厦门：厦门大学 ,2006.

[12] 俞可平．治理与善治 [M]. 北京：中国社会科学出版社 ,2000.

（作者单位：华北电力大学）

[责任编辑：于 洋]

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net