

■高教研究与评估

# 高校信息公开的公众需求与回应之道

王锐兰,林晨晖

(东华大学,上海 201620)

**摘要:**高校信息公开是国家治理体系与治理能力现代化的一个缩影影像,了解和把握公众对高校信息公开的需求状况,才能实现高校信息公开的精准化、个性化与常态化供给。当前公众对高校信息公开的需求表现是不平衡的,表现为需求与行动脱节、“公开的不需要”与“需要的不公开”相冲突、显性需求与隐性需求之间不平衡、功利性需求与公益性需求之间存在差距等。其原因在于,公众对高校信息公开产生需求的内部动力不足,高校服务精神与服务能力不足,社会监督、救济、评价、宣传等力量不足等。为此需要精准识别公众信息需求、精细管理公众信息需求、智慧服务公众信息需求等措施与之策应。

**关键词:**高校;信息公开;公众需求

**中图分类号:**G640

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-4107(2019)11-0047-05

教育部颁布《高等学校信息公开办法》《高等学校信息公开事项清单》已有多年,作为一种刚性的制度设计,在自上而下的压力型制度传导机制作用下,各高校纷纷在其网站设置信息公开专栏,以“保障公民、法人和其他组织依法获取高等学校信息,促进高等学校依法治校”<sup>[1]</sup>,极大地提升了高校办学透明度和公信力,较好地改变了信息不对称的窘境。

高校信息公开是国家治理体系和治理能力现代化的一个缩影影像,是一种“看得见的正义”(visible justice)<sup>[2]</sup>。如果仅仅是被动地接受信息,那么知情权永远都不具有实益<sup>[3]</sup>。但高校拥有“公开什么”“怎么公开”“什么时候公开”等信息主动公开的自主决策权;对于依申请公开请求,则掌握着“回复什么”“何时回复”“怎么回复”等自由裁量权。因而公众的依申请公开请求是否得到满足、其满意度如何就不得而知。个中缘由,在于只侧重于供给侧改革,而需求侧的“公众需求”甚少关注,造成了“供需不均等”现状。从经济学视角看,需求是供给的前提条件,需求引导供给,供给满足需求,最终实现供需平衡,因此,公众需求既是高校信息公开的前置性条件,满足公众需求又是高校信息公开的终极目标和理想指引。了解和把握公众对高校信息公开的需求状况,才能实现高校信息公开的精准化、个性化和常态化供给。

## 一、高校信息公开研究现状

检索和阅读国外文献后发现,基本没有涉及公众需求的文献,或者说国外信息公开已经进入更高的层面,无须关注公众需求问题。而国内研究中关于政府信息公开的文献远多于高校信息公开文献;而高校信息公开的文献研究,主动公开信息的研究又远多于依申请公开信息研究;高校依申请公开信研究,主要涉及基础理论、公开制度政策、公开途径、公开内容、绩效评价、公众反应、档案管理以及国外相关理论实践等<sup>[4]</sup>,研究切入点包括大学治理结构、价值、正当性、廉洁、公开平台、绩效评价、公众参与、透明度等<sup>[5]</sup>,关于公众需求的研究文献呈现出碎片化、不聚焦的特征。(1)聚焦于对高校信息公开的回应性。如刘磊等<sup>[6]</sup>在对南京市大学生进行问卷调查基础上分析大学生对高校信息公开的认知情况并提出相关建议。吕红、马海群<sup>[7]</sup>根据调查数据,分析了公众对高校信息公开相关法律法规的认知情况、态度、意识及满意度、公众对高校信息的使用情况、高校信息公开对高校的影响、公众对《高等学校信息公开办法》的评价等。(2)聚焦于高校门户网站的用户信息需求。如基于校内大数据,为高校信息门户建设提供指导方案和设计依据,指出需求分析的准确性及其前瞻性直接影响到师生用户的满意度<sup>[8]</sup>。

收稿日期:2019-02-20

作者简介:王锐兰(1965—),女,江苏启东人,东华大学人文学院教授,硕士生导师,主要从事行政管理、非营利组织管理研究。

基金项目:2017年度东华大学人文社会科学预研究重大项目“政府政务数据共享的供需两侧协同管理研究”

从研究文献可见,高校信息公开的公众分析对象狭窄化,以大学生(及其家长)为主体,但大学生(及其家长)不能够代表全体公众;专注于公众需求的深度挖掘文献较少。公众信息需求内容及形式的不断变化给高校信息公开工作带来了新的机遇、挑战和动力,根据公众的需求特点有针对性地开展高校信息公开工作,才能不断挖掘、丰富、叠加和倍增高校信息公开的正面效应。因此,尽管需求是主观的、变化的、难以简单辨识的,但对于公众真实需求的探索不能止步。通过调查问卷及其结果处理,将主观认识加以客观化、定量化,可以在一定程度上精准化地辨识公众需求、满足公众需求,提高高校信息公开的效能。

## 二、高校信息公开的公众需求不平衡表现及原因

当下中国,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。同理,高校信息公开的公众需求矛盾也表现为日益增长的信息公开需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。本文以2017年6月以移动终端为载体所做的“高校信息公开的公众需求”问卷调查结果为依据(共602人参与答题,有效问卷为591份,涵盖不同性别、年龄段、地区、学历、收入和上网时间的公众群体),辅之于访谈、文献检索等,渐次展开分析。

### (一) 高校信息公开公众需求的不平衡表现

1.需求与行动脱节。用“需求的贫困”来描述高校信息公开的现状是比较贴切的词语。所谓“需求的贫困”是指有效需求的不足,不具有真实性和指向性的一种佯需求、伪需求,表现为需求与行动的脱节。表面上对高校信息公开的价值、原则、意义认识水平高,但需求实施率低;说起来“有用”,行动中“不用”;热切盼望高校信息公开,却消极对待信息公开资源。需求贫困是制约高校信息公开供给服务绩效的一个重要原因。

调查结果显示,需求贫困问题比较突出且具有一定的普遍性。如“您认为高校信息公开有无必要”问题,绝大多数公众都认可高校信息公开的必要性,累计超过85%的被调查者选择了有必要(46.87%)、较有必要(8.80%)或者很有必要(31.47%)。但是实际上有多少公众有实际需求并采取了行动?为此,我们设计了“您对《政府信息公开条例》《高等学校信息公开办法》的知晓程度是怎样的”这个问题。调查结果显示,有超过70%的

调查者表示不太了解(46.02%)或者很不了解(30.63%),比较了解和非常了解的各自至占比为2.20%和0.17%;被调查者中,自高校实施信息公开以来浏览过任意高校的信息公开网页的只占59.90%;实际上只有9.31%的人申请过公开高校信息,其申请人多数为学生及其家长、学术研究人员。有超过90%的被调查者没有走过依申请公开高校信息的程序,其中“不知道还可以申请公开”的人数占38.41%，“知道可以申请公开但不知具体操作流程”的占8.46%,认为“手续复杂烦琐”的占到7.28%。同时,访谈得知,即便是高校教职员工,竟然不知道有可以向任意高校申请信息公开这回事。知情都不知道,怎么能维护知情权?

高校信息公开只是“公意表达”,与实际需求关切之间不匹配、不协调、不平衡现象,就会产生显著的负效应,此即,供给未必产生需求!供给效应的取得,还需要对需求加以有效激活、合理引导并转化为行动,才不会落入“需求陷阱”。

2.“公开的不需要”与“需要的不公开”冲突。在面对来自外界的依申请公开请求时,高校具有极大的选择性公开的自由裁量权。《高等学校信息公开办法》第四条“高等学校信息公开不得危及国家安全、经济安全、社会稳定和学校安全稳定”、第十条关于“不予公开信息条件”规定涉及国家秘密、商业秘密,法律、法规和规章以及学校规定的不予公开的其他信息”条款,赋予了学校在公开信息与否时的最终决定权,一种选择性公开权。这就使高校信息公开范围十分模糊,且具有选择性公开的操作理由、法律依据和实践空间。理论上说,只要将“有关规定”设计成高校公开的例外条款,就可以使“相关文件”合理规避依申请信息公开的请求。

调查结果显示,有3.21%的人认为即使申请了也得不到自己想要的信息,侧面印证了“公开的不需要”与“需要的不公开”的无奈现实。这其中又有42.1%的人认为“公开的信息不真实”,10.5%的人认为“公开的信息陈旧、网站(页)没有链接,或回复是属于单位内部信息不予公开”,等等。这与“中国高校透明度指数报告(2014)”的调查结果有些类似:依申请公开答复率低、时效性差,只有47.13%高校按时答复了公众信息公开申请;答复形式不规范,绝大多数高校只是给出了信息所在网页链接的简单说明<sup>⑨</sup>。

这一矛盾的实质是精准化需求与宽泛化回复之间的矛盾,供需不能有效对接。笔者与某些高校负责信息公开工作的管理人员访谈得知,他们只满足于回复申请本身,至于是否按时答复,回复是否答非所问、同义反复,还是给予文件原件出处能否释疑解惑,就不甚了了。

3.显性需求与隐性需求之间不平衡。对于高校信息公开而言,公众的显性需求是一种简单明了、容易辨识的可视化直观需求,而隐性需求难以辨认,如浮云遮眼。调查发现,关注高校信息公开的显性需求总量明显不足。调查结果也显示,关注高校信息公开的原因与其自身身份、职业、业务工作密切相关,30.46%的人是学生、29.27%的人出于兴趣、20.30%的人是出于工作需要、13.2%的人是学生家长,另有小众人群和高校有合作关系。在未曾浏览高校信息公开网页的被调查对象中,40.5%的人是因为不知道这回事,还有19.8%的人分别是因为不知道渠道与途径,约12.2%的人根本没有需要,11.8%的人回答是与自己无关。只有极少的人提出信息公开申请,还多与自己工作或学术兴趣有关。

显性需求还与被调查对象的文化程度、职业分布有内在联系。在互联网和大数据情境下,能够知晓并利用网络渠道和网络数据的,一般而言其文化程度、收入水平较高,白领阶层居多。但本次调查也有瑕疵,即借助手机终端进行,因而只涵盖了那些文化程度高、收入高且有网络消费意愿的人群,客观上将那些无法上网的潜在被调查对象排除在外。但即便如此,调查结果也具有一定的诠释力。调查显示,高中及以下文化程度占4.91%,大专、高职占9.81%,本科占49.92%,硕士占30.46%,博士占4.91%。显然,文化程度较低的人群被排除在调查对象之外,也很可能被排除在具有信息公开知情权和表达权、行动力的人群之外,即无法、不能够获知高校信息工作的具体内容和变化动态。被调查对象的职业分布也显示,公务员占11.00%,事业单位成员占28.26%,国企员工占12.35%,外企员工占5.58%,民企员工占10.65%,农民占1.02%,进城务工人员占0.34%,在校学生占26.23%,自由职业占3.38%,无业人员占1.18%。可见,被调查群体以政府机关、事业单位和大学生群体为主,他们有意愿、有能力,也有条件上网。但他们对高校信息公开的需求意愿也没有有效表达出来,那么,那些有潜在意愿、能力低下、上网条件欠佳或没有的人群,其潜在的模糊的隐性需求状态如何?真实情况可能不容乐观甚至堪忧。

这至少说明,关注高校信息公开、具有显性需求、行动能力的真实群体只是利益相关者群体,是小众化人群,但其显性需求明显不足、强度不够,且未曾得到深度挖掘;而更为大量的利益相关者群体之外的公众,其隐性需求更是难以识别、诊断和激活,更妄论精准供给了。

4.功利性需求与公益性需求之间有差距。关注高校信息公开的公众群体,既然是直接或间接的利益相关者群体,理所当然地从利益出发,关注与己有关的信息,忽视与己关联不大的其他维度办学信息。他们一般不会站在国家、民族利益高度担当起社会公益责任,来督促、评价高校信息公开工作。调查结果也证实了这点。

按照教育部要求,普通高校的信息公开栏目主要是10个。调查表也照此要求设计了10个选项。最关注的信息类别当属于“办学规模、规章制度、学科专业设置等基本情况”(60.91%)、“招生考试信息”(56.18%)以及“教学质量”(46.87%);其次则是“人事师资信息”(35.53%)、“学位学科信息”(29.44%)、“学生管理服务信息”(25.89%)、“对外交流与合作信息”(23.69%)、“财务资产与收费信息”(20.81%);而最不感兴趣的是“突发事件处置、巡视组意见等其他信息”(6.26%)、“学风建设信息”(14.72%)。被调查者的回答结果正好说明,关注内容和程度水平,偏重于功利性需求,而纯粹的公益性需求比较弱小。

功利性需求固然是短期内推动高校信息公开工作的外在驱动力,但难以成为长久的力量源泉。而公益性需求的非功利性,才能有效保障高校信息公开外部评价和监督的客观性、公正性、公平性。因此,从长计议,应该对基于公益性需求的信息公开请求给予扶持、加强。

## (二)高校信息公开公众需求不平衡表现的原因

从客观公允的角度来说,其与诸多因素有关。

1.公众对高校信息公开产生需求的内部动力不足。实际上,高校信息公开只是与特定的利益群体有关,而与极大多数公众至少在表面上并没有直接的利害关系和利益冲突。尽管申请高校信息公开是公众的合法权利,但事实上又“事不关己高高挂起”,没有表达“知情权”的欲望和动力,缺少维护“知情权”的需要和行动,一定程度上导致高校信息公开工作表面上轰轰烈烈,实际上公众关注度低,成为“冷门”“偏门”之地。高校信息公开的制度化、常态化,只是从制度层面上打破了高校与公众之间的信息壁垒和鸿沟,使公众有条件有可能共享、分享高校办学信息。但是,要打通高校与公众之间的心理“共识域”,达成“心心相印”的至高境界,还需假以时日。

2. 高校服务精神与服务能力不足。正如本文最开始所述, 高校信息公开工作是压力型体制传导机制的产物, 是供给侧制度改革使然。于高校自身而言, 只是多了道义、义务和责任, 但并没有带来直接的功利结果。因此, 从主观上说, 高校的服务意识、服务精神、服务意愿不足、不强、不高, 被动应对, 积极性不高; 公布的诸多信息都是纲领性、原则性材料, “需要的不公开, 公开的不需要”; 实行选择性公开, 过度使用自由裁量权, 因而公开效果效率效能差强人意。从客观上说, 高校信息公开工作本身也是“摸着石头过河”, 没有先例可循, 没有模板可以仿照。从制度上说, 高校信息公开制度建设相对滞后, 信息公开规范化、标准化工作还在建设完善过程中, 学校自身的“同体问责”比较虚化。从能力上说, 相关的信息公开机构和工作人员专门化、专业化程度低, 面对依申请请求; 或者简单处理, 不能、不愿对公众需求进行精准识别和及时回应; 或者技术分割能力较低, 对于部分信息可以公开的信息难以做到有效分割。

3. 社会监督、救济、评价、宣传等力量不足。一是高校信息公开工作外部监督乏力。《高等学校信息公开办法》虽然明文规定“省级教育行政部门和高等学校应当将信息公开工作纳入干部岗位责任考核内容”“公民、法人和其他组织认为高等学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”等, 但缺少政策落地的具体举措, “异体问责”难以实施, 使政策效力难以彰显。二是相关法律救济有待落实。我国还缺少一部统揽全局的上位法如《信息自由/公开法》, 来协同整合各种法律条款, 保障相关救济条款能够得到切实贯彻执行。如《高等学校信息公开办法》第二十六条仅规定了举报这一救济途径, 而《中华人民共和国政府信息公开条例》则还有行政复议、行政救济两种途径。这容易使公众知情权受到侵犯时, 难以得到有效救济。三是高校信息工作还缺少社会独立的第三方评价。相对而言, 政府信息公开工作有较多的独立第三方进行评估(价), 如中国社会科学院法学所受国务院委托发布的《中国政府透明度指数报告》(2015、2016), 对国务院部门、省级政府、较大的市、100家县(市、区)政府进行政府信息公开评估工作; 吉林省政府2017年委托吉林大学对各地、各部门政务公开工作情况进行评估等。而高校信息公开评估, 中国社会科学院法学研究所所做的《中国高等教育透明度指数报告(2014、2015)》

只对全国115所高等院校进行测评。四是社会舆论宣传不足, 很多公众对高校信息公开工作所知甚少, 对公众信息需求的精准性识别、诊断乃至扶贫仍显不足。

### 三、聚焦公众需求的高校信息公开回应之道

从经济学角度看, 供给离不开需求, 需求促进供给。内在需求的觉醒应是高校未来信息公开工作常态化、有效化运行的恒久性驱动因素。因此, 未来高校信息公开工作的有效开展, 需要在供给侧改革基础上, 对需求侧不断加以有效引导, 激发需求侧的公众潜在需求, 通过提升需求层次、水平等因素来驱动供给侧改革, 让公众参与高校信息公开工作上升成为公民的自觉行为。建立在公众需求基础上的回应之道, 是一个渐次展开的过程性路径。

#### (一) 精准识别公众的信息需求

全面掌控公众需求是构建合理的高校信息公开制度的基础。(1) 要加强对公众信息需求现状的调查与预测工作, 动态跟踪公众的信息需求状态、类型、特征, 为精准识别提供基础素材。(2) 建立公众信息需求的问题清单, 为精准识别和后续有针对性的管理提供有效的决策依据。根据问题的集中程度、操作难度分阶段分步骤实施信息公开改进计划, 不断满足公众日益增长的个性化需求。(3) 利用大数据分析结果进行精准识别。建立公众信息需求分析系统, 以量化管理为基础, 形成一个不断改进管理质量的循环。利用大数据进行相关分析, 根据相关信息的浏览热度和频次, 提炼出一个时间跨度内公众信息需求的重点, 以此为公开信息与否、分割与否等决策过程提供数据支撑, 提高信息公开的精准性和实用性。(4) 教育部门和高校应该加强高校信息公开的宣教工作, 可以通过微博话题、微信推送、电视广播等向大众传播相关信息, 来维护公众的知情权和知情意识, 使公众充分及时了解《高等学校信息公开办法》《高等学校信息公开事项清单》等高校信息公开政策, 不断挖掘并满足公众的知情需求。

精准识别是精准管理、精准服务的的前提, 但实际上精准识别难度较大, 成本很高。尤其是处于“长尾”侧的公众需求, 需求具有个性化、多元化、碎片化、零星化特征, 实践操作确属不易。

#### (二) 精细管理公众的信息需求

精细管理公众的信息需求需要加以合理化、长效化和有序化的过程控制。(1) 把公众信息需求加以明细化、准确化和分类化管理。精准定位公众信息需求的重点、热点, 研究挖掘公众信息需求, 把公众的隐性需求转化

为显性需求、从可有可无、可多可少的软性需求、不确定性需求转化为“刚性需求”、确定性需求。(2)全过程提升高校信息公开的透明度。把高校信息公开流程透明化,尤其是公众需求以及高校相应的回应与解答结果在线公开,一事一回复,以精准化回复代替原有的公文式机械化回复,以个性化回复代替原有的一般性僵化式回复。(3)加强高校信息公开过程的互动性。公众的需求是否能够清晰地表达并被高校信息公开管理员所理解、确认,囿于双方的认知水平,可能不在同一个话语层面,需要通过多次反复沟通、交流、确认,才能正确理解申请人的诉求,从而避免陷入答非所问的窘境。(4)建立高校信息公开回应性的社会化监督和评价机制。高校信息公开质量的提升,既需要内力来推动,又需要外力来拉动。可以借助于独立的第三方全面系统地加以评估,并定期向社会公布被评估高校的回音性结果及排名,可望引起高校领导层面的持续关注和重视,有利于改进高校信息公开质量。

### (三)智慧服务公众的信息需求

智慧服务公众的信息需求,需要标准化、创新性、差异性和个性化并举的服务举措,提高高校信息公开的智能化水平。(1)建立高校信息公开数据库,加快数据库联网融合与无缝对接,直至共享、公开,借助于制度性嵌入来提升数据分析能力和智慧服务水平。通过数据挖掘技术,动态跟踪公众的信息需求,快速检测公众的真实需求,精准识别欺诈性信息需求,创新高校信息公开工作。让“制度规定”“原则规定”等词语不成为墨守成规的合理合法借口。公众的信息需求具有动态变化的特点,通过数据治理、数据分析与数据决策来拓展思路、创新方法、主动回应公众需求,以便消除双方的心理隔阂和信息鸿沟,保证高校信息资源的共享。在线下,可以借助调研、访谈、座谈、宣传等各种形式了解公众的潜在需求,并创新满足需求的新方式来提供精准服务;借助大数据和区块链技术改变公信力,用技术创造诚信服务、创新服务领域。(2)推进建设共同遵循的数据标准和交换标准体系,规范数据采集、数据开放、数据交易、安全保密等一体化、整合化协议,助推高校信息公开标准和标准化体系。要规范、完善网站建设,提高信息公开透明度,有效避免可能存在的“不作为”和“懒政”行为。要把信息公开条目及其链接、指引、政策解读等制作成高校信息公开内容清单,相应的权力清单、责任清单也应明示。对高校信息公开工作人员开展专题培训,以提高工作人员的思想境界和履职能力,规范其自由裁量权和自由裁量

空间,减少工作人员在工作过程中的随意性。(3)利用大数据的相关分析技术来提供差异化服务对接公众多元化需求,提供精细的个性化服务。公众需求本身是复杂多元的,个性化、差异化特征明显,标准化的刻板信息、公事公办的回复,肯定不会给公众或申请人带来愉悦的情绪体验和感受。利用大数据分析结果来量身定做、因人而异、因地制宜地提供高校信息的个性化供给能力,既能拓展创新高校信息公开工作的深度,又能让公众心悦诚服、满意而归,何乐不为?

## 四、结论

高校信息公开的终极目标是消除高校与公众之间存在的“信息不对称”、高校的“信息孤岛”等现象,提升高校办学透明度,保障公众的知情权,彰显社会公平正义的时代要求。在这个目标指引下,不仅需要供给侧改革,而且需要从需求侧来寻求进一步深化改革的灵感、动力和思路。尽管公众需求可能会存在模糊不清、碎片化、零星化特征,存在辨识困难、策应困难、操作困难等问题,但这不应成为学术研究或实践运作的阻碍。毕竟,回应公众需求才是高校信息公开工作的出发点和归宿点。故为此文。

## 参考文献:

- [1]中华人民共和国教育部.高等学校信息公开办法[Z]. 2010-04-06.
- [2]王旭.公民参与行政的风险及法律规制[J].中国社会科学, 2016,(6).
- [3]张庆福,吕艳滨.论知情权[J].江苏行政学院学报,2002,(1).
- [4]李世颖.国内高校信息公开研究综述[J].图书馆学刊, 2015,(8).
- [5]吕红.我国高校信息公开研究领域的进展分析[J].中国高校科技,2014,(Z1).
- [6]刘磊,魏丹,王浩.大学生对高校信息公开的反应——基于南京市的调查分析[J].大学图书馆学报,2010,(1).
- [7]吕红,马海群.我国高校信息公开公众响应情况及意识需求调查分析报告[J].现代情报,2011,(3).
- [8]翟文峰.基于校内大数据的高校信息门户需求分析[J].中国教育信息化,2017,(21).
- [9]中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组.中国高校透明度指数报告:2014[M].沈阳:辽宁大学出版社, 2015:44.

[责任编辑 林召霞]