

高等学校信息公开的执行限度分析

——基于厦门大学的实证研究

王欢欢

(厦门大学公共事务学院, 福建省厦门市 361005)

摘要: 在现代法治民主国家, 公开的原则几乎适用于所有的领域。《高等学校信息公开实施办法》的出台, 使高校成为公共企事业单位信息公开中首先被关注的新兴领域。本文以厦大师生为样本进行问卷调查, 同时对相关负责人进行访谈, 结合问卷与访谈的结果, 对高校信息公开的实施现状与执行限度进行深入分析, 并提出了相关机制纠正与建议。

关键词: 高校信息公开; 权利型公开; 需求导向; 网络

中图分类号: G646 **文件标识码:** A

2009年, 教育部根据《中华人民共和国高等教育法》和《中华人民共和国政府信息公开条例》, 制定了《高等学校信息公开实施办法(征求意见稿)》并面向社会各界公开征求意见, 经过十四轮的意见和建议征集、修改三十余次, 《高等学校信息公开办法》破茧而出, 并于2010年9月1日起实施。高校成为了第一个落实《政府信息公开条例》的公共企事业单位, 同时也成为公共企事业单位信息公开中首先被关注到的领域。目前, 关于高校信息公开的研究还比较少, 但办法的征稿与实施, 使高校信息公开逐渐受到理论界的讨论与研究, 成为了一个具有潜力的研究项目。

一、高校信息公开实施现状

在政治文明进步与政治改革的推动下, 行政管理模式逐渐趋于民主化, “透明行政”在信息公开的推动下逐渐兴起。但是高校信息公开不仅是新生儿, 也是公共企事业单位信息公开的先行者, 缺少可以借鉴的经验。通过调查, 笔者发现信息供给与需求双方都存在一定问题:

(一) 学校信息公开系统尚不成熟

通过访谈, 笔者了解到, 学校尚无专职负责高校信息公开的人员, 根据《厦门大学信息公开实施细则(试行)》, 信息

公开领导小组成员由学校办公室、组织部、宣传部、学生处、人事处、发展规划办、研究生院等等各部门负责人组成。其中, 信息公开并不是其主要工作, 占工作量的不到十分之一。学校目前只构建起信息公开的一个大概的框架, 缺乏统一的渠道将各个部门公开的信息进行整合, 其它的配套机制还有待完善。学校对信息公开这项内容不够重视, 人手不足, 经费不够, 没有进行相关的宣传。学校信息公开网站上的信息量不是很多, 信息公开的影响力不够。

(二) 师生对学校信息公开制度缺乏关注

调查统计结果表明, 有大部分(78.9%)的师生认为高校信息公开是重要的, 这说明在校师生对高校信息公开的重要性具有潜在自觉的朴素认识。然而, 高校信息公开这一政策尚未普及开来, 绝大部分在校师生对相关的制度措施尚未知晓。在这种懵懂的朴素状态下, 在校师生对高校信息公开的关注度不高。

二、实行高校信息公开存在的限度

在高校信息公开的实际操作过程中, 限度的存在将限制这些问题与不足的改进与完善, 部分问题与不足的存在正是这些限度造成的。我们要对这些限度加以深入研究, 并设法加以解决, 以期推进高校信息公开的发展。

然倒地猝死; 2005年, 鞍山某中学运动会时高二女生中长跑时突然倒地猝死; 2004年, 北京某高校计算机系学生在操场踢球时突然倒地猝死; 2005年, 北京某大学新生军训时突然倒地猝死; 2012年, 海南某高校体能测试中一位女生在跑完800m后晕倒; 2012年, 上海市某高校一位大三学生在跑完1000m体质测试后突然晕倒, 抢救无效后死亡; 2013年, 广东某高校一男生跑完1000m体能测试后猝死; 2012年, 湖北某高校一位学生跑完1000m体质测试后猝死等等。

分析: 以上猝死实例说明猝死的发生率较高, 究其原因, 猝死者往往是因自身疾病所致, 如肥厚性心肌病、缺血性心脏病等, 运动超负荷和感冒等疾病常常是主要诱发因素。所以我们要从学校、体育教师、学生家长等多方面进行安全教育及义务监督, 以避免此类事件的发生。

5. 体育教学中意外事故的相关建议

第一, 提高学校领导对体育教学安全的重视程度, 加强安全管理。从经费投入着手改善体育场地设施和体育器材; 加强师资队伍建设, 提升现有体育教师业务素质; 合理安排体育课, 进行义务监督。第二, 体育教师要在教学的各个环节加强对学生的安全教育, 常抓不懈。课前检查教学场地设施的安全性, 结合学生身体素质进行分组教学, 做好课堂医务监督; 教学、训练遵循循序渐进原则, 避免突然加量, 防止学生因身体不适而发生意外伤害; 正确运用教学方法和手段, 加大学生安全思想教

育工作。第三, 建立学生健康档案, 通过举办德育报告会和体育安全知识讲座的形式, 加大体育安全宣传活动的力度。

参考文献:

- [1] 教育部师范教育司, 教育部基础教育司. 学校安全工作[M]. 北京师范大学出版社.
- [2] 李伟楠. 长春市中学体育教学安全现状与对策研究[D]. 东北师范大学.
- [3] 韩永定, 赵少雄, 李新华. 海口市高校学生体育活动安全与预防研究[J]. 长春教育学院学报, 2013(03).
- [4] 吴林炎, 吉家文. 浅析海口市高校体育活动安全问题[J]. 才智, 2012(10).
- [5] 黄闻寰, 李新华, 范迪峰. 海南黎族地区中学生运动损伤的调查与分析[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版), 2012(10).

（一）“事务型公开”为主，信息公开实效性削弱

“事务型公开”是指高校各种办事制度，规章制度，办法细则等偏向说明陈述性的信息的公开。2002年提出的“校务公开”，正是基于事务管理的角度，侧重于“事务型信息”的公开。高校信息公开基于公民权利的角度出发，主要目的是为了保障社会公众与学校师生的知情权、参与权等权利，应该将原先的“事务型公开”为主转向“权利型公开”为主。在目前高校信息公开的实际操作过程中，仍是偏向“事务型公开”。笔者通过调查厦大学生对各个信息公开项目的满意程度，从侧面反应出信息供给的偏向。满意度越高，说明该项信息供给越充分，公开程度越高。调查结果表明，公开程度较高的前几项分别是学校概况、学生工作、国际合作与交流、教学管理、学校发展规划和年度计划；而后几项分别是后勤管理、采购和招投标、监督工作、财务管理、重大改革与决策。从中可以看出，信息公开程度较高的项目主要集中在制度上的规定的信息，而像一些具体的非政策规则类的信息则排在后面。

其次，笔者通过调查厦大学生对学校各个信息公开项目的重要性评价，与之前的满意度评价形成对比。重要性评价越高，说明该项信息越被需要，则关注度也就越高。关注度较高的前几项分别是校园安全、学生工作、后勤管理、教学管理、重大改革与决策、监督工作等；后几项则是采购和招投标、学校发展和年度工作计划、学校概况、财务管理、国际合作与交流等。从中可以看出，学生比较偏向于具体的非制度性的信息的公开。

事务型信息的公开主要是制度、规范、由上而下告知性的、说明性的公开，公开的内容往往比较严肃，空泛，甚至给人造成形式主义的感觉；而师生希望关注的是具体，可操作，以及过程性、解释性的信息公开。信息公开不是为了接受管理，而是参与管理，相对于一些制度告知决定结果的公开，师生更希望知道这些制度是如何被操作的，结果是如何产生的，决定的过程是怎样的。在信息公开的起步阶段，信息公开必然是以主动公开为主，而主动公开的内容必须偏向需求的偏好，从而引起师生关注信息公开的热情与兴趣。对比之前的《高等学校信息公开实施办法（征求意见稿）》可以发现，规定公开的内容的款项有所减少，征求意见稿中所规定的内容款项较为具体全面，而正式出台的办办法所规定的内容属于归类性的概括，并且主要集中在事务型与制度型的说明介绍性的公开，对比以上表格也可以发现，信息公开主要以“事务型公开”为主，在校师生则偏向于关注与切身利益相关的信息公开，这一矛盾造成了学校信息公开的关注度不高，高校信息公开机制建设无法普及开来，削弱了信息公开的实效性。

（二）“文化堕距”现象存在，主动信息诉求不足

“文化堕距”是由美国社会学家威廉·奥格本提出的，用来指称物质文化和非物质的适应性文化在变迁速度上所发生的时差。一般而言，物质技术的变化发生在非物质的适应性文化之前。在执行高校信息公开的过程中，师生及社会民众的观念变化滞后于高校信息公开制度的推行，就造成了“文化堕距”。

高校信息公开应从“事务型公开”转向“权利型公开”，主动公开的内容必须偏向需求的偏好，从而引起师生关注信息公开的热情与兴趣，然而这只是“权利型公开”的第一步。信息公开包括两种方式，一是主动公开，二是依申请公开。也就是说，除了校方主动供给信息以外，在校师生与社会民众也可以产生主动的信息诉求。而实际上，目前主动的信息诉求还很少，问卷统计结果表明，93%的师生没有主动向学校负责信息公开的办公室申请信息公开的经历。另外，救济举措的统计结果表明，如果没有获得想要的信息的时候，有63.4%选择放弃。

信息公开的理论基础是公民的知情权，因而高校信息公开是基于高校师生与社会大众的知情权、参与权等。“权利型公开”不仅需要的是对事关切身利益的信息的关注，更是需要一种公民的权利意识。高校师生与社会民众要具有权利意识，才能将高校信息公开作为与自身权利相关的事物，主动享有权利，产生主动的信息诉求，并督促校方合法保障自己的权利。而这种权利意识来自民主环境下公民社会所具有的一种政治素养，与高校信息公开制度相匹配的正是这种自觉的权利观念。长期以来，我国的政治环境塑造出的是专制管理下的权威人格，缺乏公民教育与权利观念的培养。高校理应是社会平均素养较高的人群聚集的地方，然而目前阶段，这种公民社会的权利观念在高校中也还没有完全形成，只有一种朴素的权利意识，缺少诉求权利的主动性，从调查结果可以看出，几乎没有师生主动申请信息公开，而在未获得需要的信息的时候，大部分选择了放弃。因此，在制度变迁的过程中，社会与师生的权利观念也需要变迁，应将朴素的权利观念上升到公民社会所应有的权利意识，形成良好的公民社会的氛围，培养公民的一种自觉的权利感，产生主动的信息诉求。

（三）“路径依赖”限制了高校信息公开的深度

高校信息公开实质上是高校行政管理的一部分，高校信息公开的程度与行政管理的模式有一定的关系。管理模式越是民主，则对应的信息公开程度就越高，“高校民主”需要的是健全的高校信息公开制度。随着政治文化的发展与政治改革的推进，我国民主的氛围有所提高，信息公开也进入人们视野，但是在执行高校信息公开的过程中，难免也存在“路径依赖”的限制。首先，从校务公开到高校信息公开，从“事务型公开”到“权利型公开”，从自上而下的供给导向到自下而上的需求导向，实质上要求执行部门的是从“行政管理”到“行政服务”的改变。而长期以来，我国的行政管理模式的大环境是自上而下的权威等级式管理，信息管理就采取相对应的封闭式，以神秘主义保持高层的权威感。在这种大环境下，行政管理多于行政服务。其次，由于在高校信息公开之前推行的是“校务公开”，因而在执行过程中，不仅存在对传统管理模式的依赖，还存在对“校务公开”模式的依赖。在访谈的过程中，笔者就发现，“政务公开”这一词代替了“高校信息公开”而多次出现。

此外，《高等学校信息公开实施办法》第十条第4款规定“学校规定的不予公开的其他信息”可以不予公开，这不仅赋予了学校较大的自由裁量空间，更给“路径依赖”提供了制度上的空间。信息公开的范围是高校信息公开最为关键的部分，因此公开与否的界限应该明确规定。“学校规定的不予公开的其他信息”这一规定，将范围的界定权交予了责任主体，规定的模糊性将导致责任方收益，而这模糊性的最终裁量权又归于学校，增加了具有主观色彩的随意性与伸缩性，在“路径依赖”的影响下，校方很可能倾向于“不公开”，从而在很大程度上削弱了该实施办法的有效性，限制高校信息公开的执行。因此，我们就可以理解现状中所呈现的，有93%的师生还不知道《高等学校信息公开实施办法》，有74.6%的师生不知道学校专门设置的信息公开网站。此外，在申请信息公开的回复中，存在超期得到回复地现象（60%）。

三、高校信息公开的制度纠正与建议

（一）纠正与完善相关法律制度

目前，《高等学校信息公开实施办法》是规范高校信息公开的唯一法律规章，高校信息公开的法律建设还比较薄弱。首先，我们必须进一步修改与完善《高等学校信息公开实施办法》。在现行行政诉讼中，行政主体具有举证责任，这一规定使得模

糊性争议存在的时候偏向行政相对人也就是说个体或组织，可以称之为“保护公民”或者“偏向公民”原则。那么，可以把这一理念迁移到高校信息公开法律规范的制定中。办法中“学校规定的不予公开的其他信息”可以不予公开的界定，显然是“保护学校”或者“偏向学校”的。另外，《高等学校信息公开实施办法》作为部门规章，其所设规范应该比较具体或具有操作性。因此，笔者觉得办法应该基于这两点进行适当的探讨与修改。

其次，教育法中并没有明确的条文涉及高等学校的信息公开，只有在二十九条“学校及其他教育机构应当履行下列义务”中提到“照国家有关规定收取费用并公开收费项目”。作为上位法，应该与相关的下位法保持一致，及时更新相关规定，从而保证下位法的效力。此外，无论是政府信息公开条例还是高校信息公开实施办法，都还是停留在行政法规和部门规章的层面。在信息公开发展到一定阶段或者条件成熟的时候，还可以将制定一部法律层面的关于信息公开的总规范，从而提升信息公开的法律地位，促进信息公开的执行与发展。

（二）确定“需求导向”为主的高校信息公开体系

随着“新公共管理”运动的兴起，“顾客导向”作为一种革新的理念成为“新公共管理”运动的内容之一，而其实质的操作就是在公共部门在提供公共物品或者公共服务的时候，要以“需求导向”为主，因此在执行高校信息公开的过程中，需要有信息反馈机制与需求表达机制，使信息公开形成一种互动，引起师生关注信息公开的热情与兴趣。根据上文分析，高校师生对学校信息公开的认识还处于感性的朴素认识阶段，比较关注与切身利益相关的权利，信息内容越具体，越偏向过程性与阐释性，就越符合需求。对此，我们可以借鉴英国大学信息自由政策的PS模式(Publication Scheme)。PS模式有三个模块，即要发布的信息种类、信息获取的方式和费用。其中要发布的信息有如下种类：①我们是谁和我们做什么，包括学校定位、机构信息、年度报告和联系方式等；②我们花费什么和我们如何花费它的，包括关于计划的和事实上的收入和开支的财政信息、采购等；③我们的优先权是什么和我们是如何做的，包括战略和计划、绩效指标、检查和评论等；④我们如何做决定，包括做决定的过程和决定的记录等；⑤我们的政策和程序，包括实现我们服务和义务的政策和程序以及涉及员工和学生的信息、安全、收费、课程等方面的政策；⑥目录和登记表；⑦我们提供的服务，包括为公众和商业活动制作的小册子、指南等；⑧其它信息。可以看出，英国PS模式所规定的发布信息种类是具体可操作性的，不仅有制度告知规范的公开，更包括了“制度是如何被操作的，结果是如何产生的，决定的过程是怎样的”。这正符合上文第一个限度中所分析到的情况，因此正是我们所要借鉴的做法。

（三）推动以网络途径为主的信息公开平台建设

网络作为信息时代最重要的传播媒介之一，在人们的日常生活中发挥着越来越多的作用。网络的便捷性、平等性、匿名性，在某种程度上推动了民主的进程，促进了公民权利意识的形成，逐渐培养出公民社会的氛围，提高了政治参与度，提高了公共事务的关注度。微博的兴起，更扩大了这种效应。高校是社会文化程度较高的地方，这种表现将更加明显。

问卷调查的统计结果表明，高达84.5%的师生通过网络途径（学校各网站、BBS、微博）获取到信息。然而目前，作为学校信息公开主要平台的校信息公开网站只有25.4%的师生知道。因此，首先，要把学校信息公开网站建设成为学校信息发布的主要平台，及时更新需要发布的信息并完成信息整合以保持与各院系、各职能部门信息的同步更新。同时要扩大宣传，让同

学知道这一网站的存在；其次，增加网络途径的多样性，除了传统的网站发布、BBS以及信箱留言外，还可以增加微博这一新形式。通过网络途径，提高师生对高校信息公开的参与度，促进权利意识和民主氛围的形成，同时利用网络途径的便捷性，激发出师生产生信息诉求的主动性。

（四）构建相关配套机制，完善信息公开系统

制度的落实离不开相关机制的配合，制度的构建必须要有与其相配套的机制。首先，构建高校信息公开的权利救济机制。无救济则无权利。目前，当高校师生与社会大众无法得到应公开的信息的时候，只有“向学校内设监察部门、省级教育行政部门举报”这一救济途径。笔者觉得，还要加入行政诉讼的途径，增加权利救济机制的效力；其次，构建高校信息公开的执行监督机制。学校内设的监察部门、省级教育行政部门以及上级主管部门要定期或者不定期地对高校信息公开的日常工作以及信息公开的过程进行监督检查；高校信息公开负责机构应当编制信息公开工作年报，以对信息公开工作进行阶段性的总结，接受监督检查。再次，构建高校信息公开的责任机制。要明确高校信息公开机构没有履行义务所应当承担的责任以及承担责任的人员，这实质上是救济机制的另外一面；最后，构建高校信息公开的考评机制。高校信息公开的工作情况应当纳入相关工作人员的年度考评指标，从而对相关人员进行一种激励，促进信息公开的执行。以上这些配套机制的构建，可以促使信息公开执行人员形成一种责任感，认识到执行信息公开的重要性，减少“路径依赖”形成的惰性，并通过考评机制的落实，形成激励，从而提高信息公开的执行力，保证高校信息公开的执行。

参考文献：

- [1] 王彤. 高等学校信息公开制度研究[D]. 中国政法大学硕士学位论文, 2010.
- [2] [美] 威廉·费丁尔·奥格本. 社会变迁——关于文化和先天的本质[M]. 浙江: 浙江人民出版社, 1989.
- [3] 万俊人等. 现代公共管理伦理导论[M]. 北京: 人民出版社, 2005.
- [4] 马海群、王英. 英国Publication Scheme的发展及其对我国大学信息公开的启示[J]. 情报科学, 2010, (3): 322-32.
- [5] 尹晓敏. 高校信息公开: 从学术、立法到机制的逻辑[J]. 现代教育科学, 2010, (4): 23-27.

作者简介：

王欢欢, (1988.10-), 女, 福建福州人, 厦门大学公共事务学院, 研究方向: 人力资源与绩效管理。

高等学校信息公开的执行限度分析—基于厦门大学的实证研究

作者: [王欢欢](#)
作者单位: [厦门大学公共事务学院, 福建省厦门市, 361005](#)
刊名: [劳动保障世界](#)
英文刊名: [Laodong Baozhang Shijie](#)
年, 卷(期): 2014(3)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_ldbzs201403031.aspx