

美国、英国、日本高等学校信息公开研究

施晓光 李俊

(北京大学, 北京 100871)

摘要: 高等学校向师生员工和社会公众公开信息, 是高校履行公开责任、面向社会自主办学的重要制度安排。近些年来, 世界范围内的学校信息公开发展很快, 成为许多政府和学校推动教育现代化的共同选择。从比较的视角来看, 由于各国政治体制、历史传统、思想观念、社会环境不同, 各个国家高校信息公开在立法、政策、实践等方面都有自己的特点。研究发达国家高校信息公开的顶层设计、制度规范和发展历程, 吸收国外高校信息公开的好做法、好经验, 有助于为我国改进教育治理提供新的制度启迪, 为中国特色现代大学的建设注入新的内涵。

关键词: 发达国家; 高等院校; 信息公开

中图分类号: G510 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2014) 07-0086-06

一、美英日三国高校信息公开的主要特点

1. 高校信息公开具有明显的体制依附性

美国是世界上较早实施政府和公共机构信息公开的国家。早在 1966 年, 美国就颁布了联邦层面的《信息自由法》。根据美国联邦宪法修正案第十条的规定, 教育是“未经宪法赋予联邦”, 同时又“未禁止各州行使”的权力, 属“各州及人民保留”。因此, 绝大多数的大学和学院都是基于州法而建立的。这种典型的地方分权制决定了美国高校的信息公开行为主要受各州立法的调整。一般来说, 私立大学是排除在各州记录开示法之外的, 但是由于两个方面的原因, 这种相对封闭的情况正在被打破: 一方面是因为这些私立大学在财政上对州和联邦政府的依赖不断增加, 绝大多数私立高校接受政府的研究资助或者它们的学生接受来自政府

的财政支持, 因此根据联邦法和州法而负有一系列的信息公开义务;^[1] 另一方面, 由于公私立大学在接受联邦政府资助时, 必须向包括联邦教育部在内的联邦机构提供特定信息, 或者由大学内受联邦资金资助的个人提供信息, 而联邦教育部是属于联邦政府的机关, 受联邦信息自由法管辖, 这就意味着高校信息有可能被视为基于联邦信息自由法而必须向联邦政府披露的公共记录。

英国政府和高校在管理上是一种特殊的关系: 一方面, 高校具有较大的自主性, 但同时需要接受中央和地方政府的约束。就信息公开而言, 该项工作主要是在议会的主导下推动的。对信息公开具有管理权的是国务大臣、上院议长和信息专员。国务大臣负责对公共机构履行信息公开义务进行监督和管理, 具有颁布和修改指导公共机构信息公开指导手册等职责; 上

收稿日期: 2014-05-20

基金项目: 国家社科基金项目 (BIA110413)

作者简介: 施晓光, 男, 辽宁沈阳人, 北京大学教育学院教授, 主要从事高等教育原理、外国高等教育史等研究; 李俊, 男, 湖南常德人, 北京大学教育学院博士研究生, 主要从事高等教育学、比较高等教育等研究。

院议长对档案的保存、管理和销毁进行监督，负责发布指导手册指导有关公共机构对档案的保存、管理和销毁；信息专员署的信息专员由议会两院提名、国王任命，其工资及各项支出由议会下院决定，主要职责是对信息公开执行情况监督和管理，如：对政府部门和公共机构履行信息自由法情况的评估、对公共机构提出建议、受理信息申请人的申诉等，每年向议会两院提交履职情况的报告。

日本历来被认为是典型的强政府，这在信息公开方面也有所体现。政府一直是推动高校公开信息的主要力量，而且基本上是在文部科学省和中央教育审议会的积极倡导下逐渐开展起来的。针对日本社会和高校缺乏信息公开理论共识和实践动力的情况，文部省和中央教育审议会首先对日本高校教育信息公开的现状和问题进行了分析和讨论，发表了《关于促进教育信息公开的若干政策》，对教育信息公开的项目和内容提出明确的规定。此后又结合大学法人化运动，进一步强化了对高校信息公开的要求。因此，与美国相对较弱的联邦政府不同，日本高校信息公开是在中央层面政府机构的强力推动下实施的。

2. 高校信息公开法律和政策的多元多样性

在美国，管辖公立高校信息公开的法律主要是联邦层面的《信息自由法》和各州层面的《州信息自由法案》。但同时，《高等教育法》（2008年被《高等教育机会法》替代）、《校园安全和犯罪信息披露法案》和《家庭教育权和隐私权法》等，又分别对入学机会、校园安全信息披露和学生个人信息保护等进行了规定。当然，这些法案在推动信息公开方面的功能也不一致，《信息自由法》《高等教育法》《校园安全和犯罪信息披露法案》均发挥了促进公开的作用，而《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。

在英国，调节高校信息公开行为的主要是《信息自由法》。该法规定，包括中央和地方议会、政府、全国卫生机构、教育机构及接受国家资助的学校、半官方机构和国有企业在内的所有公共机构，其拥有的信息都应该公开。英

国信息委员会办公室制定《高等教育信息公开指导》，目的在于为高等学校理解和施行《信息自由法》提供指导，对高等学校不同类型的信息公开予以规范。

在日本，促进高校信息公开的法律主要是2001年4月生效的《关于行政机关保有情报公开法》和2002年开始实施的《独立行政法人信息公开法》及其《实施细则》，其适用对象包括104家独立法人、87所国立大学法人等共计218个独立法人。国立大学法人化改造开始后，根据《国立大学法人法》及《地方独立行政法人法》的规定，国立大学法人及公立大学法人有公开财务、经营信息的义务。《私立学校法》第47条规定，自2003年4月起，学校法人有公开财产名录、借贷对照表、收支计算书、事业报告书、监察报告书的义务。2006年，日本国会又开始对《学校教育法》第113条和《大学设置基准》进行修订，规定了大学公布教育研究活动有关情况的义务。

3. 高校信息公开内容覆盖的广泛性

高校信息公开的范围和内容是社会公众关注的核心。一般来说，高校运行过程中产生的部分行政、管理、业务、财务和政策制定信息通常不涉及个人隐私或商业利益，原则上应当主动向社会公开。从上述三国的情况看，高校主动公开的信息主要包括以下类别：

一是涉及学校定位的基本信息，主要包括学校名称、机构设置、规章制度、职能分工等机构类信息。这些信息涉及大学自身职能、定位、发展状况等，通常在学校的网站首页予以公开，也是大学形象塑造的一部分。另外，校董事会的会议纪要也属于信息公开的范围。

二是涉及学生入学的信息或招生信息，主要包括学校学历教育或非学历教育的招生、考试与录取规定，历年录取状况等等。这些信息往往体现了学校的入学要求、录取概率，对于公众科学合理选择符合自身特点的高校、院系、专业等十分重要。

三是涉及教师发展和学生培养的信息，主要包括教师队伍、课程管理、教学计划、学习成绩、学分授予、学位评定、国际交流合作、

就业等方面的信息。这些信息是高校在功能上区别于其他社会组织的重要方面,往往与师生员工密切相关,是高校拥有的特色类信息。除此以外,关于提升教学质量的关联信息、各大学所采取的提升教学质量的措施等由各大学自行判断是否积极地向外界公布。

四是涉及财务经营的信息,主要包括学校收费、学生资助、采购、捐赠、财政性资金使用管理等方面的信息。这些信息是关于高校经费来源、使用、管理方面的信息,受到社会广泛关注,同时也存在许多争议,下文还将重点分析。

五是涉及校园安全、突发公共事件等的应急类信息,主要包括自然灾害等突发事件的应急处理预案、处置情况,校园及周边的安全状况,涉及校园安全、师生安全的重大事件的调查和处理情况等。美国《校园安全和犯罪信息披露法案》要求所有获得联邦学生资助的高等教育机构披露并报告发生在它们各自校园内或者校园临近的犯罪案件,以及住宿安全、防火等方面的日志、年度报告等。

4. 高校信息豁免公开的明确性

根据各自的法律法规,不同国家的高校往往对可公开的内容做出列举性的规定,同时对公开的豁免原则予以明确。比如:英国《信息自由法》就是通过排除例外信息来界定信息公开范围的。例外信息主要考虑两方面的因素:一是公共利益,信息公开不能以损害公共利益为代价;二是第三方的利益,信息公开不能以损害公共机构和信息申请人以外的第三方利益为代价。

除了依据上述原则确定的保密信息(如涉及国家机密、商业秘密)外,高校信息公开还有一些特殊情形。高校及其教师享有学术自由及自治权利,这是高校的特性。基于高校自治原则,高校内部事务由大学自主决定,除非法律有明确规定,否则不适用信息公开法律规定。有的高校明确规定,信息公开不包括高等教育机构中与思想自由交流和知识共享相关的学术研究和学术活动的传播交流。在有关教师雇佣关系的问题中,有时会涉及同行评议、晋职和终审任职等问题。如果教师要求查阅同行评议,

依据州公共记录法,职员有权获得雇佣记录,法院授权其获得某些记录,但是拒绝其获得可能揭示评议人身份的记录。

另外,美国高校掌握的医疗和健康信息不属于家庭教育权利和隐私权法规定的教育记录,不受该法调整,一般由各州相关法律决定。如加州大学不属于该法规定的记录就由加州信息实践法和公共记录法调整。伯明翰大学规章指出,学生的医疗和健康信息都属于机密且必须按照机密处理。对医疗健康信息,任何病人护理和健康护理环境中的所有医疗和健康信息都是机密信息,不能对无权查阅或知晓该信息的人员公布。

二、英美日三国高校的招生与财务信息公开

招生涉及入学机会,是教育公平的重要体现;财务涉及保障机制,是教育发展的基础条件。两者又是高校与作为外部行动者的政府、潜在学生及其家长联系的主要领域,是树立和维系学校良好形象、赢得学校发展必需资源的重要途径。因此,招生和财务信息的公开是高校信息公开的重要组成部分,也是其中的难点和重点。在招生和财务信息公开的内容、重点和方式上的主要做法是:

1. 细化公开的内容,强化服务性

前文已述,在美国各州适用于公立高校的记录开示法和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,各大学具有主动披露信息的责任。一般而言,在招生方面,接受联邦资助的学校必须公开的信息包括:关于本机构任务的陈述;申请该学校、被许可入学和最终招录的本科生总人数;在本科生和研究生中首次入读的全日制和非全日制学生的人数;从外校转入本校并寻求获得学位的本科生数量;本科生中男女比例;外州学生和国际学生的比例;残疾学生的比例;具有少数族裔背景的学生比例。在财务方面必须公开的信息包括执行规则的情况、预算和支出的信息、大学主管人员和教职工的工资、可疑的账面记录、捐款或潜在捐款信息以及出售和购置资产的信息。

颇具特点的是,修正后的《高等教育法》

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应当更加透明,包括规定它们在其网站上设置由教育部开发的入读高校的“经费计算器”的义务,以使得学生们能够比较就读不同大学费用差别。为了使学生在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学年净收入增长幅度最大的大学、10%学费最低的大学、10%净收费最低的大学。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。在某种意义上,这一修正后的法律也被人视为一个重要的大学信息公开法。

英国大学“信息公开指南”中关于财务信息公开的内容规定,学校要公开“经费使用情况”(即花费什么和如何花费的信息),包括:关于计划的和事实上的收支财政信息、采购、合约和财政审计(至少要包括当年和前一财政年度的)。为了推进高校信息公开,英国2011年通过的《高等教育白皮书》专设了一章,规定每所大学应在其网站将最要求的项目以及有关课程、收费信息等被称之为“关键信息集”的内容,对学生、家长和用人单位公开。关键信息集包含4大类24项信息,要求高校必须提供包括教学时间、住宿费用、就业率、按课程索引的毕业生起薪等可供直接对比的数据。

在日本,根据文部科学省《关于促进教育信息公开的若干政策》,高校在招生方面要公开的信息包括:各院系的课程名称以及各院系的在校生人数、入学名额;入学的基本方针、新生人数、在校人数、毕业人数、升学人数、就业人数、毕业后的就业去向等。在与学生就学有关的财务信息方面,要求公开学生缴费的种类和金额、缴费时间、有无减免及其减免办法,奖学金的种类及申请办法等。在此基础上,2011年文部科学省又对《学校教育法实施细则》进行了修改,对招生信息公开又做了细化,要求公开入学者的入学条件和入学人数、入学名额

和在校人数、毕业和结业人数以及升学和就业的人数以及其他升学和就业情况。在一般财务信息方面,根据《国立大学法人法》及《地方独立行政法人法》的规定,国立大学法人及公立大学法人有公开财务、经营信息的义务。《私立学校法》第47条规定,自平成14年(2003年)4月起,学校法人有公开财产名录、借贷对照表、收支计算书、事业报告书、监察报告书的义务。

2. 拓展公开的途径,强化便捷性

一般而言,美国大学主动公开信息的方式有网络公开与现实公开两种方式。大学按法律要求在其网站上公布大量的数据,同时也通过联邦数据库进行公开。对于州记录开示法所要求公开的信息,各所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。当然,公众也可以按照州记录开示法向大学提交申请,从而获得大学特别是公立大学运作的相关信息。由于接受联邦资金的大学均需依法向教育部提供特定的统计信息,因此美国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,在其网站上公布。教育部还设有专门的网站与数据库,使人们可以检索与逐项比较各个大学的信息。

根据英国的《信息自由法》,每个公共机构被要求都得采用和维持一个信息公开指南,一般包括需要发布的信息种类、信息获取的方式和费用等三个模块。2005年,英国政府信息专员办公室颁布了信息公开指南发展和维护计划,鼓励和帮助公共机构进一步改善和扩展“信息公开指南”。

日本在推进财务信息公开时,主要有在学校主页上公布、在杂志等出版物上公布和在学校内告示板上公布等三种公开方式。根据2011年的一项调查,其中87.2%的学校选择了第一种方式,56.3%的学校选择了第二种方式,15.5%的学校选择了第三种方式。^[2]

三、比较研究的启示

自2010年发布实施《高等学校信息公开办法》以来,我国高等学校实施信息公开已经处

于第5个年头。从世界范围来看,信息公开逐渐成为高校展示办学成果、树立良好形象的重要手段,成为强化透明问责、增强民主管理和社会监督的重要措施,成为建立科学合理的治理结构、推动治理体系和治理能力现代化的重要内容。从跨国比较的情况看,在推进高校信息公开的过程中,应注意以下几点:

1. 充分把握高校信息公开独有的复杂性,积极稳妥地加以推进

首先是高校主体的多样性。从世界范围看,高等学校是一个极其多样的群体:就性质而言,既有主要依靠财政拨款的公立大学,也有依赖社会和个人捐赠的私立大学;就层级而言,既有基于联邦或中央法律成立的学校,也有基于地区(州、省、邦)法律成立的学校;就教育层次而言,既有大专、高等职业类的院校,又有本科层次的高校,还有顶级的研究型大学。主体丰富性的背后,是各个学校在推进信息公开的意愿和能力上的差异性。其次是适用法律的复杂性。高校信息公开既要遵循一般的信息自由法或信息公开法,也要执行关于保密、校园安全、个人隐私、商业秘密等方面的规定;既要遵守中央或联邦一级的法律法规,也要适用本地的特殊或专门法规。这种依据或遵循上的多样性,使高校在具体情形的适用上可能面临更多棘手的问题。最后是理念间的相互冲突性。大学特别是公立大学在信息公开上面临一个“三重困境”:既要回应社会公众的知情权,又要保障大学的独立传统、思想自由和学术自治,还要保护教职工和学生的隐私权。因此,在推进信息公开过程中,高校还要谨慎处理保护大学自治权与保证社会知情权之间的张力。

2. 我国高校信息公开的制度体系仍需加强权威性、完备性和可操作性

近年来,我国于2008年制定《教育部机关政府信息公开实施办法》,2009年印发《关于进一步改进和加强办事公开工作的意见》,2010年发布实施《高等学校信息公开办法》和《教育部关于推进中小学信息公开工作的意见》,初步形成了覆盖各级各类教育的信息公开制度体系。但与美、英、日等国相比较而言,在制度的权

威性、完备性和可操作性上还有不少差距。一是政策依据的层级偏低。在美英两国,高校信息公开大多由联邦或州一级的法律来规定,而我国高校信息公开的法规依据则是《政府信息公开条例》。由于其在法律位阶上低于《保密法》《档案法》等相关法律,许多规定难以有效衔接。而作为直接依据的《高等学校信息公开办法》位阶更低,高校信息公开难以在现有的框架内做出突破或创新。二是配套制度尚不完善。如涉及高校办学自主权、保护个人隐私、保护商业秘密等的规定一直没有出台,未能在公众知情和学校自主方面建立起有效的制衡关系。总体上看,由于我国高校信息公开主要是跟随政府机构信息公开的路径亦步亦趋,未充分考虑学校自身实际和特点,在一定程度上制约了高校的自主探索。三是操作性和可评估性程度较低。目前信息公开的实体规定已经建立,但是如何落实及检验其成效仍然悬而未决。比如:《高等学校信息公开办法》第十条规定了十一类需要主动公开的信息,但没有制定像英国、日本那样一目了然的公开项目清单或信息集,公开具体内容仍然有待细化,公开属性的界定方面也存在地区和校际差异。

3. 我国高校招生和财务信息公开仍有待扩展和深化

我国自2005年就开始推行高考招生“阳光工程”,目前已做到招生信息“十公开”;财务公开方面也已要求中央部门所属高校公开财务预决算信息,并鼓励各高校根据实际情况自主公开有关财务信息。^[9]但是,在招生和财务信息公开方面,仍然有许多工作要做。

从招生方面来说:一是要推动公开重点的转换。随着我国考试招生制度改革的不断深化,招生类型、招考方式、选拔标准等也日益多样化。作为主体招录方式的统一高考实现阳光招生后,招生信息公开的重点应不失时机地转向自主招生、特长生招生等特殊类型的招生,确保这类招生过程和结果能够公之于众,接受群众的监督。如果不尽快实现工作重点的转移,那么阳光招生的整体效果也会打折扣。二是要实现公开范围的扩展。招生信息公开不应仅仅

停留在考试、评分、录取等狭窄的“入口类”信息上，而是应向前拓展到志愿选择、专业填报、培养计划等“选择性”信息，向后拓展到课程计划、专业养成、教学要求、社会实践、资助获取、就业去向等“培养性”、“出口类”信息，使招生信息公开真正成为为学生参考、志愿填报和成长就业等全方位服务的过程。

在财务信息公开方面：一是要推动公开主体的扩展。即从目前基础较好、工作比较扎实的中央部委所属高校向地方所属高校扩展，使所有高校在推进财务预决算信息公开上保持同步，同时也敦促地方高校通过财务信息公开来加强自身的规范化建设和精细化管理。二是要实现公开内容的深化。要在继续做好预决算信息公开的基础上，深入做好预决算信息公开后的解读和说明工作；要从以学校为导向的财务信息公开向以学生为导向的信息公开转变，重点做好关系学生切身利益的资助类信息公开，使学生从入学到毕业都能够方便地获得有关财务支持的信息，从而帮助学生妥善安排财务支出，确保顺利完成学业。三是要拓展公开的面向。要从目前单纯强调财政性资金管理使用信息的

公开，转变为面向学校发展的利益相关方实施分类公开，包括：向捐赠方公开捐赠资金和物品的使用情况，向师生员工公开工资收入状况，向校内公开科研项目经费管理情况，向教职工代表大会公开学校资产的购置、使用和处置情况等，以便全方位地争取支持、接受监督。

参考文献：

- [1] Texas Government Code Annotated Title [EB/OL]. <http://codes.lp.findlaw.com/txstatutes/GV/5/A/552/A/552.003>, 2008-05-04.
- [2] 2010年大学教育内容的改革情况 [EB/OL]. http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1331137.html, 2010-04-17.
- [3] 教育部关于做好高等学校财务信息公开工作的通知 [EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7052/201309/xxgk_157199.html, 2013-09-10.

(责任编辑 朱玉成)

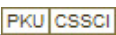
A Research on Information Accessibility in Institutions of Higher Learning in Developed Countries

Shi Xiaoguang Li Jun

Abstract: Making the information accessible to all faculty and students, as well as the public, is a necessary system arrangement for institutions of higher learning to fulfill the public responsibility and run the schools independently. In recent years, information openness in the world develops so fast that it has become the common choice for many governments and schools in order to promote education modernization. From the perspective of comparison, due to the different national political system, historical tradition, ideology and social environment, information openness in different countries has its own characteristics in such aspects. Studying the top designing, the system of information disclosure norms and development course of some developed countries' information openness and absorbing their practice and experience will help to enlighten China in her improvement of education management and give new intentions to the construction of the modern university with Chinese characteristics.

Key words: developed countries; institutions of higher learning; information accessibility

美国、英国、日本高等学校信息公开研究

作者: [施晓光](#), [李俊](#), [Shi Xiaoguang](#), [Li Jun](#)
作者单位: [北京大学](#), 北京, 100871
刊名: [国家教育行政学院学报](#) 
英文刊名: [Journal of National Academy of Education Administration](#)
年, 卷(期): 2014(7)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_gjjyzzxyxb201407017.aspx