

高等学校信息公开的四维探析

黄新海

(浙江理工大学党校办, 杭州 310018)

摘 要:《高等学校信息公开办法》正式实施以来,高校信息公开的开展情况并不能完全满足学校师生和社会公众等利益相关者知情权的需求,因此,要在现行工作的基础上对信息公开进行重新审视,从思想认识、体制机制、公开内容和公开渠道这四个维度进行深入探讨,进一步厘清其内涵和外延,把握信息公开实质,确保高校信息公开工作的顺利开展并收到实效。

关键词:高等学校; 信息公开; 四维探析

中图分类号: G640 **文献标志码:** A

《高等学校信息公开办法》(以下简称《办法》)是政府政务信息公开在高等教育领域内的延伸。《办法》第二条明确规定“高等学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,应当按照有关法律法规和本办法的规定公开”,以保障学校师生和社会公众的知情权。《办法》正式实施以来,各个高校都按照有关要求对本校的办学信息予以主动公开,但在实际公开过程中,公开范围不同,公开程度迥异,其公开效果亦无法满足学校师生和社会公众等利益相关者知情权的需求,因此,有必要对信息公开进行重新审视。诚然,近些年学术界对高校信息公开的研究成果颇丰,提出了很多建设性的意见和建议,但从构建高校信息公开本体的内涵和外延而言,笔者认为,要从思想认识、体制机制、公开内容和公开渠道这四个维度为突破口进行深入探讨,以进一步把握信息公开本质,确保高校信息公开落到实处。

一、思想认识维度:信息公开的推进动力

思想认识是行动的先导,是行动产生的内在动力,它决定着行动方向及行动强度。从法律法规的层面看,教育部以《高等教育法》和《政府信息公开条例》为依据,经过广泛深入征求意见并以“29 号令”

的形式发布了《办法》,以进一步推进和规范高校的信息公开,具有一定的约束力。从高校依法治校的层面看,高校只有主动释放有关办学信息,问计于民,问智于民,才能得到学校师生、社会有关组织和人士等高校利益相关者的理性参与和共同治理。所以高校信息公开是依法治校和民主管理的必然选择,思想认识上理应引起充分重视。

首先,要提高学校各级管理干部的思想认识,这是信息公开的内在动力。信息公开工作是学校民主办学和民主管理的具体体现,是建立现代大学制度的必由之路,学校各级管理干部尤其是学校党政领导班子要充分认识其重要性,才能使信息公开变成学校全体师生员工的统一意志和行动。但实际工作中,学校部分管理干部并不重视信息公开,认为它是一件可有可无或多此一举的事,更有甚者认为信息的公开范围太大,会自找麻烦而影响工作或制约手中的权力,所以思想上便存在敷衍甚至抗拒,形式公开或虚假公开的现象也就不同程度地存在。要提高学校各级管理干部的思想认识,将信息公开工作与学校教学、科研和学科建设等工作一并计划部署、一并检查落实,使之成为学校整体工作的重要组成部分,将“要我公开”的被动行为变成“我要公开”的自觉行为,从而推动学校整体工作。

第二,要提高学校全体师生的思想认识,这是信息公开的外在动力。学校广大师生是办学的主体和依靠,也是高校信息公开最大的受益群体。当前,大部分师生都非常支持信息公开工作,但参与度却不是很高,有些师生对信息公开还存在一定的偏见,认为这是上面的要求或学校领导为了改变自身形象而刻意为之。诸如此类的思想和观念都不利于信息公开的开展。所以,这需要高校管理者在学校范围内广泛开展信息公开意识教育,提高广大师生的思想认识,加强舆论宣传,逐渐使学校信息公开的氛围和环境变得浓厚,用全体师生的主动关注和积极参与助推信息公开的进一步开展。

第三,要提高社会公众的思想认识,这是信息公开的校外推进动力。“大学是现代社会中独立存在的一类社会组织,除了实施高等教育外,它还具有科学研究和社会服务的基本职能,尤其是在高等教育成为社会紧缺资源的环境下,公众对高校信息公开更有较大的期待与要求。”^[1]而有关调查显示,公众对高校信息公开相关法律法规了解程度为30%左右。^{[2]12-17}这是一对现实的矛盾,一方面社会公众对信息公开有需求,另一方面他们却不主动去了解。所以高校要尽可能帮助社会公众提高思想意识,让他们意识到高校是与社会公众利益密切相关的事业单位,作为社会成员的他们有权利和义务了解高校改革建设的重大事项尤其是社会关注的热点、难点问题,用他们日益增强的思想认识从学校外部推进高校信息公开的深入开展。

二、公开机制维度:信息公开的组织保障和政策依据

信息公开机制主要是指信息公开的各个环节和要素在一定的运行方式下相互联系、相互作用,促使信息公开的顺利开展的内部机理。《办法》第四条指出:“高等学校应当遵循公正、公平、便民的原则,建立信息公开工作机制和各项工作制度。”这从机制和制度层面对信息公开提出了明确的要求,并要求将信息公开工作纳入法制和制度的轨道,用制度督促信息公开的自律和自觉开展,并建立起运转高效的信息公开工作机制和覆盖全面的信息公开工作制度。

首先,建立科学规范的组织领导机制。组织领导机制为信息公开的开展提供了必要的组织保障,“实践证明:没有一个强有力的领导组织体制,任何高校校务公开都不可能纳入制度化,都不可能规范

化运作。”^[3]同理推断,没有科学规范的组织领导体制,信息公开也将会是蜻蜓点水或昙花一现。《办法》第十一条指出:“高等学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。”这就明确了高校信息公开工作的组织领导机制和开展信息公开工作的办公机构。因此,从学校层面来说,要成立由校长担任组长,校办、工会、团委、纪检、师生代表等部门和人员组成的信息公开领导小组,为信息公开工作顺利进行提供强有力的组织保障。信息公开领导小组要从宏观层面统筹规划、精心设计,合理确定信息公开的目标、原则和范围,校长(学校)办公室作为信息公开工作的具体实施、执行机构,则要根据学校信息公开的总体规划和要求,对信息公开工作拟定具体的实施方案和工作计划。

其次,建立完善的制度保障机制。建立健全信息公开的各项制度,用制度的规定性促使信息公开工作的实效性,是信息公开得以顺利开展的政策依据。“我们认为高校信息公开化进程的不断演绎与稳定推进只能借助于制度化的法律规范对信息拥有者所形成的强制约束力。”^[4]所以,高等院校需要以制度建设为切入点,按照“公开为原则,不公开为例外”的要求,制定和完善符合本校实际的信息公开制度,用制度的规定性促使信息拥有者主动释放有关办学信息,保障信息公开工作的正常、规范运行,防止因个人好恶等因素而使信息公开出现随意性和盲目性,确保信息公开制度执行过程中的严肃性,以有效遏制信息的不公开或不完全公开现象。

再次,建立切实有效的监督制约机制。监督制约机制的建立,将助力于高校信息公开工作的务实开展而非敷衍公开,反之,监督制约的缺失则使高校的信息公开流于形式,学校师生和社会公众的知情权也就落空。《办法》第四章明确规定了对高校信息公开工作要进行监督,第二十二条和二十三条分别指出“省级教育行政部门应当加强对本行政区域内高等学校信息公开工作的日常监督检查”,“高等学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”,这就从教育行政部门和高校本身两个层面强化了对信息公开的指导和监督,形成校内校外两层监督机制和体系,保证监督的无缝对接并切实推进信息公开的深入开展。同时,加强对信息公开执行不力的单位和个人进行责任追究,执法必严、违法必究,真正发挥监督的威慑作用。

三、公开内容维度:信息公开的关键因素

公开内容是指公开的具体信息是什么,它直接决定了信息公开是否有必要的问题。公开内容要主动契合师生的关注,将学校改革发展的热点难点问题予以公开,而非避重就轻,公开那些无关紧要的信息。《办法》第七条明确了高校应该予以公开的十二个方面的内容,概括来说,主要涉及学校概况、教学管理、学生工作(包括招生、就业工作)、师资队伍建设、国际交流与合作、财务和资产管理、突发事件处置等方面。但它终究是一个针对所有高校的指导性办法,具有普适性,其所指内容具体到每一所高校是有个体差异的。高校应该按照《办法》要求,根据自己学校的情况,制定符合实际的既覆盖全面又突出重点的公开内容。

制定公开指南和目录。《办法》第十四条指出:“高等学校应当编制信息公开指南和目录,并及时公布和更新。”信息公开指南主要解决的是让信息获取者获知在哪里获取信息和怎么获取信息,而信息公开目录主要解决的是规范公开主体提供哪些信息,同时让信息获取者根据目录有选择性地获取相应信息。简洁明了的信息公开指南和覆盖全面的信息公开目录有助于信息获取者能通过方便快捷渠道有选择性地获取相应信息,是信息公开顺利开展的前提条件。高校应该根据学校实际情况,编制切实可行的公开指南,让信息获取者通过便捷的途径知道获取信息的地点和方式,规定其获取信息的行为和方式;编制覆盖全面的信息公开目录,进一步明确信息公开的范围,推动信息公开的切实有效地开展。

细化公开内容。《办法》明确了高校应该予以公开的十二个方面的内容,基本涉及了高校办学的各个方面,它为高校信息公开工作提出了目标、依据和方向。为实现公开内容的覆盖的全面性,《办法》在第八条还强调“高等学校应当明确其他需要主动公开的信息内容与公开范围。”所以不同层次和类型的高校在信息公开的过程中要以此办法为依据和指导,根据学校实际情况对应该予以公开的内容做到全面公开,在内容覆盖全面的同时更要突出重点,使公开紧紧围绕学校阶段性发展的重点、学校重大改革的焦点和师生切身利益相关的热点等方面作为信息公开的重点,在公开过程中做到紧扣环节、把握节奏、依法及时公开,通过有效地信息公开解除因信息不对称而造成的舆论误导和认识误区。

扩大公开范围。随着高校改革、发展的纵深推

进,我国目前有相当部分的高校已经开始实行校院两级管理模式,学校管理重心下移,部分权力下放,二级单位办学自主权逐渐扩大,这就相应地要求二级单位也要成为信息公开的责任主体。而在实际工作过程中,大部分高校的信息公开都停留在校本级层面,上级部门的检查和监督也停留在校本级层面。所以,校内二级单位的信息公开是相对薄弱的环节,这与目前师生对相应信息的知情、参与需求相脱节。所以高等院校同样需要制定校内二级单位信息公开制度,将二级单位在办学过程中产生的信息及时公开,从而实现信息公开的全面覆盖。

四、公开渠道维度:信息公开的重要途径

信息公开的组织结构和制度保障建立后,公开渠道成了最重要的因素,这要求必须能够从技术保障的角度保证公开渠道的畅通,使信息公开工作顺利开展。《办法》第十二条指出:“高等学校应当根据实际情况,通过学校网站、校报校刊、校内广播等校内媒体和报刊、杂志、广播、电视等校外媒体以及新闻发布会、年鉴、会议纪要或者简报等方式予以公开。”

重视传统公开渠道。传统的信息公开渠道如教代会、学校门户网站、校报校刊、校内广播和公告栏等还是学校师生和社会公众获取学校信息的主要途径和官方渠道,要给予足够的重视。因此高等院校需要进一步理清信息公开渠道存在的障碍,理顺关系,达到信息公开传输的最优化;继续探索和发挥教代会在信息公开方面应有的作用,积极探索和拓展教代会会议期间的公开内容,将学校年度工作情况、学校发展规划、重大人事改革等涉及学校发展和教职工切身利益的事项继续交由教代会审议,必要的时候还通过教代会专题会议进行公开和审议;继续通过文件、通知、简报等书面形式,通过有关工作会议、情况通报会、听证会、座谈会等各层次、各类型的会议形式,通过报刊、电台等一系列传播媒体形式,保证广大师生及时了解有关情况。

创新公开渠道。现代社会是一个信息化程度高度发达的社会,这就对高校信息公开提出了即时性的要求,根据信息快速传输的节奏,顺势应变,创新公开渠道。如,为及时、准确发布关于学校发展重大阶段性成果,师生员工关心、关注的热点、焦点问题等重要信息,许多高校尝试建立了重大事项的新闻发布会制度,以提高应对突发事件的综合管理能力,促进学校与社会媒体的有效沟通和良好互动;为使

广大教职工对学校党务、行政事务的决策过程有较好的了解和监督,促进学校民主办学、科学决策而建立了党委(常委)会和校长办公会的旁听制度;为适应自媒体时代下信息传输的快速及时性而设立了学校的微博微信,将与学校相关的重要信息主动推送到移动客户的终端等。创新信息公开渠道,既是信息社会的对信息传输自身的要求,更是高校抢占信息发布机遇,把握舆论信息主动权的自我需求。

及时反馈申请公开。高校信息公开除了主动公开各类信息外,信息获取人也可以按照《办法》规定对有关信息申请公开,《办法》第十八条和第十九条就对申请公开的有关内容作了明确规定:“对申请人的信息公开申请,高等学校根据下列情况在15个工作日内分别作出答复”。但据一项调查表明,高校对公众的主动申请公开请求,仅有1.53%给予了及时回复,6.23%给予了较快回复,另有19.83%给予了回复但反应迟缓,还有11.76%直接被拒绝。^{[2]12-17}这

在一定程度上表明部分高校对申请信息公开的反映表现仍比较迟缓。因此,涉及信息公开的各部门应该严格按照《办法》的规定和要求,在规定的时限内向申请人及时反馈。另外,继续发挥学校书记信箱、校长信箱等信访渠道在信息公开中的作用,对申请信息公开反馈不及时部门,通过信访渠道进行责任追究,在监督中推进信息公开向纵深前行。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 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, 31(3): 12-17.
- [3] 王文浩. 高校推行校务公开工作的思考[J]. 高教论坛, 2005(1): 159-161.
- [4] 尹晓敏. 我国高校信息公开法律制度研究: 基于教育部新颁《高等学校信息公开办法》的分析[J]. 现代教育科学, 2011(3): 88-92.

Analysis on Information Disclosure of Higher Education Institutes from Four Dimensions

HUANG Xin-hai

(Office of Party Committee and Presidents, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Since the Measure for Information Disclosure of Higher Institutes was implemented officially, the implementation of information disclosure cannot completely meet the needs of students, faculties and other stakeholder to know the information. Under such circumstance, we should re-examine information disclosure on the basis of the existing work and further explore it from the four dimensions as follows: ideological understanding, system and mechanism, contents to be disclosed and disclosure channels. By further clarifying the connotation and denotation and grasping the essence, we can better implement the information disclosure in higher institutes and gain practical effects.

Key words: higher education institutes; information disclosure; four-dimensional analysis

(责任编辑: 任中峰)