

高校信息公开制度与 评价研究



马海群等著

GAOXIAO XINXI
GONGKAIZHIDU YU PINGJIA YANJIU



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

国家社科基金一般项目

高校信息 公开制度与 评价研究

马海群等著

GAOXIAOXINXI
GONGKAIZHIDU YU PINGJIA YANJIU



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

高校信息公开制度与评价研究 / 马海群等著. —北京:知识产权出版社,2015.3
ISBN 978-7-5130-3337-4

I. ①高… II. ①马… III. ①高等学校—信息管理—研究—中国 IV. ①G647

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第016960号

内容提要

本书系统地探讨了高校信息公开制度构建与绩效评价这一新颖而前沿的研究主题,梳理了现代大学制度建设、政府信息公开、高校评估与大学评价等现代化进程及活动对高校信息公开的影响与推动,论述了高校信息公开的理论基础、高校信息公开的内涵与范围等高校信息公开基本理论问题,分析了高校信息公开制度的正当性,阐述了高校信息公开制度的具体内容与体系结构,深入探讨了高校信息主动公开制度、高校信息依申请公开制度、高校信息公开保密审查制度与高校信息保密制度、高校信息公开年报制度、高校信息公开问责制度、高校信息公开救济制度、高校信息公开激励与监督制度,调研分析了高校信息公开网站平台运行状况,尝试性地设计研究了基于微博的高校信息公开平台和高校信息公开移动平台的建设,并基于高校信息公开网站,利用模糊层次分析法和用户满意度指标,分别对高校信息公开绩效进行了系统评价和研究。

责任编辑:许 波

高校信息公开制度与评价研究

GAOXIAO XINXI GONGKAI ZHIDU YU PINGJIA YANJIU

马海群 等著

出版发行:知识产权出版社有限责任公司

电 话:010-82004826

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

责编电话:010-82000860转8380

发行电话:010-82000860转8101/8029

印 刷:北京中献拓方科技发展有限公司

开 本:720mm×1000mm 1/16

版 次:2015年3月第1版

字 数:306千字

网 址:<http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编:100088

责编邮箱:xbsun@163.com

发行传真:010-82000893/82003279

经 销:各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张:19.5

印 次:2015年3月第1次印刷

定 价:48.00元

ISBN 978-7-5130-3337-4

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

民主化社会建设推动着信息资源的公开、共享与开发利用，高校信息公开既关乎与百姓利益密切相关的教育公正透明，又是政府信息公开制度的必要组成部分与具体落实手段。作为一类具有独特使命和运行规律的社会组织，高校应当通过制订合理有效的信息公开制度，发挥其应有的社会功能；而信息公开制度建设既是世界潮流，又是我国民主制度建设中信息法制的热点问题，当代高校必须明确其社会角色及功能定位，实行信息公开、开放办学。高校信息公开是各高校建立现代大学制度、适应高等教育发展的必然选择，在我国《政府信息公开条例》的推动与规范下，教育部出台了《高等学校信息公开办法》，不少大学也在纷纷制订本校的信息公开条例或实施办法，积极建设高校信息公开网站平台。但从整体上看，当前我国高校的信息公开制度建设普及面不充分、信息公开范围及内容不清晰、信息公开机制不完善、制度体系不清晰。因而，探索现代大学治理理念下的高校信息公开制度具有重要的理论价值和积极的现实意义，既能推进高校领域信息公开制度构建的理论探讨，又能从信息公开社会评价角度展示大学治理的现实绩效。

高校信息公开制度建设研究的视角与重点包括：高校信息公开制度构建的法律依据及需求；高校信息公开制度的构建内涵与方式；高校信息公开制度的运行途径；高校信息公开制度与高校信息安全及保密制度的博弈与协调；高校信息公开制度的影响与绩效评价等。沿着这一思路，本书系统地探讨了高校信息公开制度构建与绩效评价这一新颖而前沿的研究主题，梳理了现代大学制度建设、政府信息公开、高校评估与大学评价等现代化进程及活



动,对高校信息公开的影响与推动,论述了高校信息公开的理论基础、高校信息公开的内涵与范围等基本理论问题,分析了高校信息公开制度的正当性,阐述了高校信息公开制度的具体内容与体系架构,深入探讨了高校信息主动公开制度、高校信息依申请公开制度、高校信息公开保密审查制度与高校信息保密制度、高校信息公开年报制度、高校信息公开问责制度研究、高校信息公开救济制度、高校信息公开激励与监督制度,调研分析了高校信息公开网站平台运行状况,尝试性地设计研究了基于微博的高校信息公开平台和高校信息公开移动平台的建设,并基于高校信息公开网站,利用模糊层次分析法和用户满意度指标,分别对高校信息公开绩效进行了系统评价和研究。

本书的理论价值在于:基于政府信息公开的大环境,在《政府信息公开条例》《高等学校信息公开办法》的规范下,借鉴制度经济学、行政管理学等理论,拓展与丰富了信息政策学、信息法学、高等教育学科的研究视角与内涵,体现信息管理学科与高等教育管理的交叉与相互促进;在现代大学治理理念引导下,深入探讨了高校信息公开制度的内涵,尤其是高校信息公开制度体系的构建框架,深化了信息公开领域的研究内涵,推进了高校教育理论的发展;借鉴绩效评价的理论、方法与工具,开拓性地对我国高校信息公开制度的运行状况进行了绩效评价。本书的应用价值在于:为大学管理者提供新的理念,引导大学管理者在现代大学治理中充分重视信息公开的社会需求与社会价值,在大学形象塑造、大学评价评估中突出信息公开要素的重要性;为大学管理者提供制度构建的架构,引导大学管理者从高校信息主动公开制度、高校信息依申请公开制度、高校信息公开保密审查制度与高校信息保密制度、高校信息公开年报制度、高校信息公开问责制度研究、高校信息公开救济制度、高校信息公开激励与监督制度等多个角度,完整理解与落实高校信息公开制度的建设;为大学管理者及其他利益相关主体提供操作工



具，利用本书的绩效评价方法，针对高等学校开展信息公开制度建设与运行的实际评价。通过检索该主题的现有研究成果，尚未发现有关高校信息公开制度的著作出版，因而本书具有系统性探索和开拓性创新的特点。

本书是“黑龙江大学高层次人才（信息政策与法律创新团队）”合作创作的成果，第1章由马海群、姜鑫、吕红撰写，第2章由马海群、周丽霞、杨志和、吕红撰写，第3章由马海群、姜鑫、吕红、高阳撰写，第4章由马海群、刘春艳、周超、高思静撰写，第5章由贺延辉、周丽霞、韩宏亮、李志冈撰写，第6章由马海群、姜鑫、左晨撰写，第7章由李博、马海群撰写，第8章由周超、马海群撰写，并由马海群策划、构架、统稿。本书写作过程中参考借鉴了国内外许多专家、学者的论著和资料，在此一并表示衷心的感谢！

马海群

2014年11月

目 录

1 高校信息公开制度概述	1
1.1 现代大学制度中的信息公开制度	1
1.1.1 现代大学制度的内涵与特征	1
1.1.2 现代大学治理中的高校信息公开制度之正当性	6
1.2 政府信息公开视野中的高校信息公开制度	9
1.2.1 政府信息公开制度相关概念分析	10
1.2.2 高校信息公开与政府信息公开的关系	16
1.2.3 高校信息公开制度建设是政府信息公开制度的重点领域	18
1.3 高校信息公开制度的基本理论问题分析	22
1.3.1 高校信息公开的研究主题分析	22
1.3.2 高校信息公开制度的理论基础	37
1.3.3 高校信息公开制度的内涵与特征	39
参考文献	46
2 高校信息公开制度建设研究	53
2.1 我国高校信息公开制度的建设历程与必要性分析	53
2.1.1 我国高校信息公开制度形成的三个阶段	53
2.1.2 高校信息公开制度建设的必要性	55
2.2 国外高校信息公开制度建设及其对我国的启示	57
2.2.1 国外高校信息公开制度建设情况概述	57
2.2.2 国外高校信息公开制度对我国的启示	60
2.3 基于民众公平诉求的高校信息公开制度核心框架	61
2.3.1 大学与民众之间的逻辑关系分析	62
2.3.2 高校信息公开与公平之间的逻辑关系分析	63



2.3.3 高校信息公开制度核心框架构建	65
2.4 高校信息公开制度体系建设	67
2.4.1 高校信息公开制度体系框架及内容分析	67
2.4.2 我国高校信息公开制度建设中存在的问题及相关建议	72
2.5 高校信息公开制度建设的逐步推进与实施	74
2.5.1 高校信息安全与保密同高校信息公开之间存在着制度博弈	74
2.5.2 高校信息公开制度的法律依据尚有缺陷	76
2.5.3 高校信息公开相关主体的认知态度不尽统一	77
参考文献	78
3 高校信息公开内容管理制度研究	82
3.1 高校信息主动公开及依申请公开制度	82
3.1.1 高校信息主动公开制度	82
3.1.2 高校信息依申请公开制度	96
3.2 高校信息公开保密审查与信息分割制度	101
3.2.1 高校信息公开保密审查的相关理论和规范	101
3.2.2 高校信息公开中的信息分割制度	109
3.2.3 高校财务信息公开的范围界定与工作体系构建	112
3.3 高校信息保密制度建设分析	118
3.3.1 信息公开背景下高校保密工作面临的挑战	119
3.3.2 当前高校在信息公开与保密工作关系处理中存在的问题	123
3.3.3 我国高校信息保密信息制度发展现状	124
3.3.4 高校信息保密制度的构建原则与内容设计	127
参考文献	132
4 高校信息公开效率保障制度研究	136
4.1 高校信息公开年报制度	136
4.1.1 我国政府信息公开年度报告制度的产生以及内容	136
4.1.2 我国高校信息公开年度报告制度的发展现状	137
4.1.3 政府信息公开年报制度对我国高校的借鉴及对策分析	140
4.2 高校信息公开问责制度	144



4.2.1 高校信息公开问责制构建的必要性和意义	144
4.2.2 高校信息公开问责制的主要内容	147
4.2.3 高校信息公开问责制的程序与问责结果	150
4.3 高校信息公开救济制度	153
4.3.1 高校信息公开救济的现有制度规范及缺陷	153
4.3.2 高校信息公开救济制度的建立与完善	157
4.4 高校信息公开激励与监督制度	165
4.4.1 高校信息公开激励制度	165
4.4.2 高校信息公开监督制度	170
参考文献	175
5 高校信息公开平台建设研究	178
5.1 高校信息公开网站平台建设的发展状况分析	178
5.1.1 我国本科院校信息公开网站平台建设发展状况分析	178
5.1.2 我国“211工程”院校信息公开网站建设状况分析	188
5.2 基于微博平台的高校信息公开机制构建	195
5.2.1 高校信息公开微博页面架构	195
5.2.2 基于微博平台的我国高校信息公开团队建设	201
5.2.3 基于微博平台的我国高校信息公开工作机制	204
5.2.4 基于微博平台的我国高校信息公开运营管理原则	206
5.3 移动互联网下的高校信息公开模式开发	209
5.3.1 现有移动互联网下的高校信息公开模式	209
5.3.2 高校信息公开移动终端应用软件的开发设计	212
参考文献	217
6 高校信息公开评价指标体系研究	219
6.1 国内外有关高校信息公开评价指标的研究成果综述	219
6.1.1 国内高校信息公开评价指标体系的研究成果	219
6.1.2 国外高校信息公开评价指标体系的研究成果	221
6.2 国内典型的高校信息公开评价指标体系介绍	222
6.2.1 上海高校信息公开评议指标体系	222



6.2.2 高校就业质量报告评价指标体系	246
6.3 我国高校网站信息公开效果评价指标体系研究	249
6.3.1 高校网站信息公开评价效果指标体系构建的理论基础、原则 和方法	250
6.3.2 影响高校网站信息公开效果评价指标体系的相关因素分析	251
6.3.3 高校网站信息公开效果评价指标体系的确定及实证评价	253
6.3.4 高校网站信息公开管理相关对策建议	256
参考文献	259
7 基于用户满意度的高校网站信息公开绩效评价研究	261
7.1 基于SEM的高校网站信息公开用户满意度测评模型构建	261
7.1.1 高校网站信息公开用户满意度测评模型潜变量的设定	262
7.1.2 高校网站信息公开用户满意度测评模型的构建	263
7.2 基于SEM的高校网站信息公开用户满意度测评模型校验	268
7.2.1 调查问卷的设计	269
7.2.2 问卷调查样本的特征结构	270
7.2.3 数据的信度与效度分析	271
7.2.4 模型校验	275
参考文献	278
8 基于模糊层次分析法的高校信息公开绩效评价研究	279
8.1 基于层级分析法的高校信息公开绩效评价指标体系构建	279
8.1.1 层次分析法应用于高校信息公开绩效评价的可行性分析	279
8.1.2 高校信息公开绩效评价指标体系以及模型的构建	281
8.1.3 应用层次分析法确定高校信息公开绩效评价指标权重	286
8.2 基于模糊综合评价法的高校信息公开绩效评价	289
8.2.1 模糊综合评价法应用于高校信息公开绩效评价的可行性分析	289
8.2.2 高校信息公开绩效评价模型的构建	291
8.2.3 高校信息公开绩效评价实例分析	294
参考文献	298

1 高校信息公开制度概述

高等教育的功能从培养人才扩展到科学研究、社会服务和文化传承创新，充分体现了高等教育已经从经济社会发展的外在支撑因素转变成为内在动力。现代大学制度的建立，提供了大学围墙内外的信息传导机制，将大学与社会更紧密地联系起来；作为政府信息公开效力延伸体现的高校信息公开制度，既是现代大学制度信息传导机制的必要组成部分，又是对民众诉求做出响应的大学治理的重要责任利器。

1.1 现代大学制度中的信息公开制度

高校信息公开是各高校建立现代大学制度、适应高等教育发展的必然选择；在高等教育体制改革过程中，高校信息公开还是有效克服高等教育信息不对称问题的有效路径。

1.1.1 现代大学制度的内涵与特征

构建现代大学协调顺畅的内外部关系，既是现代大学制度建设的具体目标定位，又是高等教育和高等学校健康可持续发展的重要基础、必要条件。

(1) 制度的涵义

关于制度的定义有多种，其中美国经济学家舒尔茨的定义最为简捷，他认为：制度就是管束人们行为的一系列规则。他对制度作了经典性的分类：其一，用于降低交易费用的制度，如货币、期货市场等；其二，用于影响生产要素的所有者之间配置风险的制度，如合约、分成制、合作社、公司、保险、公共社会安全计划等；其三，用于提供职能组织与个人收入流之间的联系，如财产，包括遗产法、资历和劳动者的其他权利等；其四，用于确立公共品和服务的生产与分配的框架的制度，如高速公路、飞机场、学校



和农业试验站等^[1]。

在制度经济学的研究中，最有用的制度研究框架是由威廉姆森（Oliver E. Williamson）提出来的制度分析的四个相互关联的层次^[2]。第一层次是嵌入制度或者社会和文化的基础，这是制度层级的最高层次，它包括非正式制度、习俗、传统、道德、社会规范、宗教以及语言和认知的一些方面。第二层次是基本的制度环境，这个层级的制度包括：详细制定的宪法、政治体制和基本人权；产权及其分配；使政治权利和产权、货币、基本的金融制度、政府的征税权力等得以实施的法律、法院以及相关的制度；规定移民、贸易和外国投资规则的制度；推动基本制度环境变迁的政治、法律和经济机制。第三层次的制度指的是治理机制，这个层次的制度包括：个人交易商品、服务和劳动的制度（如竞争性的市场）；制约和影响合约及交易关系的结构、企业的垂直和水平的结构以及内部调节的交易、市场调节的交易之间的边界的制度；公司治理以及支持私人投资和信用的金融制度等。第四层次是指短期资源分配制度，在以上三个层级的制度给定的情况下，这一层次的制度实际上指的是经济的日常运行。威廉姆森关于制度演进的四个层次可以简单地归结为：第一个层次是非正规制度，第二个层次是正规制度，第三个层次是执行和监管制度，第四个层次是自由市场经济制度。

新制度经济学则认为，制度是由以下三部分构成的：一是非正式约束，它是人们在长期交往中无意识形成的行为规则，具有持久的生命力，并构成世代相传的文化的一部分；在历史上，正式约束未设立之前，人们的行为主要靠非正式约束来规定和制约；在现实中，正式约束也只占社会整个约束很少的一部分，人们生活的大部分仍然是由非正式规则来约束的；非正式约束主要包括价值观念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等；在非正式约束中，意识形态处于核心的地位，另一个主要的非正式约束是习惯。二是正式约束，也可以称为成文约束或成文规则，是指人们有意识创造的，以正式文本形式颁布的、并往往以国家权威为后盾强制实施的一系列规则；正式约束包括政治规则、经济规则、契约等，以及由这一系列规则所构成的等级结构：从宪法到成文法和不成文法，到具体特殊的细则，再到个别的契约，这些从上到下的一系列规则共同约束着人们的行为。三是实施机制，它是一个制度的基本组成部分，判断一个国家或组织的制度是否完善，除了看



其正式规则和非正式规则是否完善之外,更主要的是看这个国家或组织制度的实施机制是否健全有力,拥有一个强制性的制度实施机制是契约能够履行的基本前提。

由此可以看出,制度不仅包括正规制度、非正规制度,还包括执行制度、监管制度以及相关的运行机制。高校信息公开制度与评价的研究,应当从这种广义制度的角度开展。

(2) 现代大学制度的内涵

人类社会在发展过程中,逐渐形成了庞大而复杂的制度系统,这些制度在不同领域相互作用,共同规制与引导着人们的各种行为,约束、调节着权利与义务的分配。大学是一种人类社会组织,是人类为了文化教育目的而建立起来的高等教育机构。大学是依靠制度维系其存在和秩序的,制度对于大学是不可缺少的,制度不单规制大学的秩序,而且倡导大学精神,保障大学功能的实现^[3]。

2010年7月,中共中央、国务院颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出“建设现代大学制度”,并将此作为教育体制改革的重要内容。所谓现代大学制度,是在社会发展逐步依赖知识生产的历史进程中,借以促进大学高度社会化并维护大学组织健康发展的结构功能规则体系^[4]。现代大学是社会制度文明的产物,现代大学制度主要包括学术自由、通识教育、大学自治、教授治学以及董(理)事会等五个方面或维度,它们一起组成了有效的制度结构,使得现代大学在制度上区别于社会上的其他机构,与社会和国家之间形成了合理的职权分工、权力制衡。其中,大学的学术自由和自治是大学保持原创力的前提,也是大学合法性确立的基础;但同时也应看到,现代大学组织已经变得非常复杂,它的自由和自治受到了前所未有的挑战。任何大学要想保持其自由和自治,都必须处理好内外两个方面的问题。从内部看,大学组织自身的庞大以及分工日益精细的知识体系,需要专业的行政队伍和学术组织分门别类地对其进行有效治理,以保持这一组织的持续更新和新文明的创造功能。从外部看,作为处于社会核心的智能机构,大学与外界之间有着千丝万缕的联系,各利益相关者围绕大学寻找利益共同点,传统之纯粹“象牙塔”的大学标签除了标志学术的理想和追求之外,已经没有什么价值和意义。现代大学既需要吸收和加工来自



外界的多元信息,还要有效处理来自社会、政府等各个方面的需求和压力,正确处理与它们之间的关系,做出有利于大学及社会发展的优良战略决策和规划,使大学的目标和社会的发展取得最佳“交集”^[5]。

现代大学制度需要研究和解决的基本问题主要集中在以下两个方面:其一,平衡大学与政府间的关系。大学的繁荣对知识社会来说是极其重要的,而平衡政府对大学的干预是实现这一繁荣的重要前提,解决这一问题需要建立系统的、真正有效的平衡大学与政府关系的制度。从这个角度看,高校信息公开既是教育行政部门信息公开的一种延续,也是政府干预大学治理的一种手段。其二,完善大学与社会间的关系。庞大的大学机构赖以生存和发展的经费不只来自于政府一极,社会也成为向大学提供经费支持的重要方面。大学与社会的关系是直接建立在利益关系基础上的,这一点要比政府作为举办者与大学间所形成的利益关系复杂得多,大学活动是根据学科或知识的内在逻辑系统发展的,而利益活动是以实用为原则的,这种差异使大学与社会在思维、价值取向以及活动特点等多方面都存在着矛盾,这些矛盾冲突的协调需要相应的制度加以确定和保护^[6]。由于大学是一个开放的公共机构,属于典型的利益相关者组织,受益者是不特定的社会公众,只不过有的直接、有的间接,参与程度不一,影响力不同^[7];因此,一方面,大学必须保持其相对独立性,坚守支撑大学存在的理念与精神;另一方面,大学又必须积极参与社会变革,回应各类民众主体的诉求。高校信息公开制度建设,既是自身业务活动及发展的内在需要,也是面向社会问责的重要工具。

(3) 现代大学制度的特征

现代大学制度包括自治制度、法人制度、非营利制度、董事会-校长治理结构。大学自治是现代大学制度的核心,非营利性是现代大学制度的基石,法人化是现代大学制度的保障,民主、科学的治理结构是现代大学制度有效运行的关键^[8]。如果从法律层面来看,所谓现代大学制度指的就是在落实大学法人地位的基础上,以“法人治理结构”为运行机制,建立以“大学自治、学术自由、科学治理、公益为本”为根本特性的一系列规则体系。因此,现代大学制度的特征突出地体现为以下四个方面^[9]。

1) 大学自治

大学自治是保障大学与外部多元利益主体和谐相处的制度基石。所谓大



学自治体现的是大学与政府、社会、市场的关系问题，是大学办学自主权的内核。如何理顺大学与政府、社会、市场的关系，不仅是大学正常运行与发展的保证，而且是大学法人地位健全的关键，也是大学职能得以顺利发挥的保障。我国有关教育法律法规、政策文本中虽然没有“大学自治”一词，而采用的是“自主权”之说或者是“自主办学”的提法，但从功能意义上来说，我国高等学校的办学自主权实际上是法律所赋予的一种大学自治权，这种自主权主要体现在《教育法》、《高等教育法》中。

2) 学术自由

所谓学术自由体现的是构成大学“两级”要素的主体性问题，既包括教师的教学与研究自由，也包括学生的学习自由。学术自由是维持大学与教师、学生等利益主体共生共荣的制度保障。

3) 科学治理

科学治理是确保大学内部治理机制利益表达的制度安排。所谓科学治理体现的是大学内部的治理机制问题，即理顺大学管理中不同主体间的角色与定位，做到权责的合理分配与制衡，实现权、责、利的统一。在美国，大多数高校都实行董事会制，董事会是大学的最高权力机构，决定大学的宏观政策与发展方向。在法国，大学的最高权力机关是校务委员会、校科学委员会和校学业与大学生活委员会。在日本，大学治理结构由校长、评议会和校教授会组成。从我国现行高等学校的内部治理机制来看，大学的治理结构与上述国家和世界其他国家有较大差异。

4) 公益为本

所谓公益为本体现的是大学的性质与特点问题，即大学与企业的本质区别在于大学是追求公益的，企业是追求私益的。教育的公益性是教育的本质属性，是教育所具有的一种客观属性。设立高校是政府公共政策行为的重要形式之一，大学主要的举办主体是国家，也是基于公共利益做出的一种支付行政行为。大学法人的使命就是实现公共利益，包括国家和社会在高等教育领域的公共利益，而并不单纯是政府利益或者某一团体的特殊利益，更不是某个人的私益。

不论是大学自治、学术自由，还是科学治理、公益为本，现代大学特征的体现，都必须以信息交流、信息公开、信息共享、信息配置等活动为重要支撑。



1.1.2 现代大学治理中的高校信息公开制度之正当性

建立现代大学制度的核心是完善大学的治理结构。随着大学从社会边缘走向中心,其利益日趋多元化,这些利益涉及大学与公民社会、政府以及各类资助群体之间的关系,这些利益相关者主要包括政府、社会、大学管理人员、教师和学生。因此,大学是多元利益相关者共同控制的组织。现代大学治理结构就是要建立一个平衡机制,使各方面力量在协商氛围下能够充分表达自己的意志。应该在大学和社会力量之间建立起一个直接的、畅通的信息沟通渠道,使社会力量能够直接参与大学治理,为社会提供和大学直接交流、反映其对大学需求意愿的机会,促进多元治理机制的形成^[10]。

我国《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)的正式实施,规定了包括高校在内的公共企事业单位,都有责任和义务在必要范围内向相关利益者公开信息,这提供了社会力量参与大学治理的途径;现代大学治理的公开透明理念,也要求高校建立信息公开制度并构建制度体系,并成为政府及社会进行大学评估评价的新型绩效指标,由此呈现高校信息公开制度的正当性。

(1) 现代大学外部治理之社会监督

随着高等教育从精英向大众化阶段的发展,大学与社会的关系日益密切,现实中各种社会主体以不同的方式参与并影响着大学治理,社会参与大学治理的途径、方式、范围都在逐渐扩大。健全社会支持和监督学校发展的长效机制,将成为我国大学治理结构改革的着力点之一,其中的重要途径是实质性地扩大高校信息公开度,主动加强与公共媒体的合作^[11]。公众对于高校的发展状况应具有知情权,主动接受社会各界和广大人民群众的社会监督,是高校的义务。因此必须建立并完善高校的信息公开机制,除了国家法律法规有明文规定需要保密的信息之外,学校的人事、财务、资产、教师、学生等各个方面的信息都要定期公开,主动接受社会监督^[12]。

建设高校信息公开制度可以从完善校务公开制度入手,加强依法办学、规范收费、政务公开、提升服务、师德建设等各类信息公开制度;鼓励更多高校发布本科教学质量报告,发挥社会力量监督高等学校人才培养和本科教学评估工作中的重要作用;探索社会监督员队伍建设,通过不定期的巡查沟



通,举行座谈,听取意见,从而对大学治理提出建议;利用现代化通信技术、网络技术,主动加强与公共媒体的合作,建立相互信任、相互尊重的关系,媒体既要公正报道,也要敢于监督,共同努力让社会公众理解并支持高等教育的健康发展^[13]。

(2) 现代大学治理之公开透明理念

2008年生效的《条例》,既是形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的重要内容,又是保障公民、法人或者其他组织依法获取政府信息,实现公众知情权、参与权和监督权的重要法律依据,并特别把教育等公共企事业单位纳入信息公开的责任主体范围,其中包括政府投资的高等学校。教育部根据《条例》的要求,率先拟定了《高等学校信息公开办法》(以下简称《办法》),其草案中并附有《高等学校信息公开内容基本要求》,既明确了高校信息公开的范围、途径和程序,又对监督和保障等作出了具体规定。

《办法》的颁布实施,对于高等教育的发展、大学的治理是一个很重要的机遇。所谓大学治理,指的是高等教育机构被正式组织和管理的方式,它与当权者决策的结构和过程有关,决策问题对大学内外利益相关者是极其重要的。大学治理关系到大学的存在、特征和发展,是高等教育的核心问题^[14]。美国高教研究协会(The Association for the Study of Higher Education, ASHE)关于21世纪大学治理的研究报告中对大学治理提出了一个比较简洁的定义^[15]:大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程。由于高等学校是一种政府投资的公共产品提供者,从特性上说是一种公共空间,就需要既保障学校的利益,也要保护公众的公共利益,因而大学治理需要充分体现公开透明理念。实际上,现代大学治理的一个趋势是复合共治,即以高校利益相关者的共同利益为基础,不同的治理方式相互合作和补充,共同协调治理大学的一种互动机制,其原则之一是确保及时、准确地披露所有与高校有关的实质性事项的信息^[16]。因而,高校信息公开是现代大学治理中公开透明理念的充分体现。

(3) 高校信息公开之制度体系支撑

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出:建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度;完善中国特色