

喻恺 湛思宇 著

阳光下的 象牙塔

EMPIRICAL STUDY ON
CHINESE UNIVERSITY'S INFORMATION
DISCLOSURE AND
INTERNATIONAL COMPARISON

我国大学信息公开
及其国际比较



公开透明是现代公共治理的世界性趋势，
高等教育与人民群众的利益密切相关，
高校顺应时势公开信息意义重大。



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

喻恺 谌思宇 著

阳光下的 象牙塔



我国大学信息公开
及其国际比较

EMPIRICAL STUDY ON
CHINESE UNIVERSITY'S INFORMATION
DISCLOSURE AND
INTERNATIONAL COMPARISON



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

自《高等学校信息公开办法》颁布以来,我国高校在信息公开机制建设、渠道开拓、信息透明度方面有所提高,但是,与英美相比,我国的高校信息公开政策体系仍不够完善,尤其是在顶层设计和配套制度缺失等方面。

本书深入分析了我国高校信息公开的现状及不足之处,并通过与国际高校的横向比较,提出了健全我国高校信息公开的制度框架的建议,包括扩大公开范围,细化公开标准,明确高校信息公开的内容和程序;建立多元化、集成化的信息公开渠道;建立高校信息公开的评估机制;加强对敏感信息公开的监督检查;在公开的基础上增加对信息的解读与分析。

本书适合高等教育管理者以及相关研究者阅读,以帮助有关决策部门在实践中有计划、有重点地安排高校信息公开的下一步工作,为完善政策提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

阳光下的象牙塔:我国大学信息公开及其国际比较/
喻恺,谌思宇著. —上海:上海交通大学出版社,2019
ISBN 978-7-313-20516-2

I. ①阳… II. ①喻… ②谌… III. ①高等学校—信
息公开—对比研究—中国、国外 IV. ①G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 267740 号

阳光下的象牙塔:我国大学信息公开及其国际比较

著 者:喻 恺 谌思宇

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

印 制:上海盛通时代印刷有限公司

开 本:880 mm×1230 mm 1/32

字 数:163 千字

版 次:2019 年 3 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-20516-2/G

定 价:78.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:6.375

印 次:2019 年 3 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-37910000

目 录

第一章 信息公开成为世界性趋势	1
第一节 公共领域的信息公开	1
第二节 高校信息公开	10
第三节 核心概念界定	12
第二章 信息公开领域的相关研究成果	17
第一节 信息公开	17
第二节 高校信息公开	28
第三节 国内外研究现状述评	37
第三章 本书研究框架	40
第一节 研究目的与价值	40
第二节 理论基础	42
第三节 研究内容与方法	46
第四节 研究方案	51
第五节 关于研究架构的思考	53
第四章 中外高校信息公开政策比较	58
第一节 政策概览	58

第二节 政策规定	60
第三节 政策比较	68
第四节 研究启示	70
第五章 中外高校信息公开实践比较	72
第一节 信息公开平台建设	72
第二节 英国高校信息公开——以剑桥大学为例	75
第三节 美国公立高校信息公开——以伊利诺伊大学 为例	87
第四节 美国私立高校信息公开——以哈佛大学为例	98
第五节 我国高校信息公开——以北京大学为例	106
第六节 国内外高校信息公开实践比较	110
第六章 我国高校信息公开的实施现状	113
第一节 调查说明	113
第二节 信息公开平台建设	120
第三节 主动公开	130
第四节 依申请公开	175
第七章 总结与展望	186
第一节 研究总结	186
第二节 政策建议	187
第三节 研究局限性与展望	189
参考文献	190

第一章 信息公开成为世界性趋势

第一节 公共领域的信息公开

“信息公开”(Freedom of Information)概念最早可追溯到两个多世纪以前,1766年,瑞典颁布了《出版自由法》,法案的第二章第1条规定:“为促进思想交流和信息的可用性,每一位瑞典公民都享有查阅官方文件的自由。”该法案被认为是世界上的第一部信息公开立法。不过,信息公开并没有就此迅速在其他国家推行开来,它真正成为世界性的趋势是在20世纪中后期。经济全球化的趋势加速了信息公开的进程^①,公开透明成为经济全球化的规则之一,世界贸易组织的29项法律中,都针对政府采购条款、技术性贸易壁垒提出了信息公开的要求,相关国家为了加入这些经济组织,需要在本国建立起信息公开制度以满足这些组织的要求。^② 通信技术的飞速发展对信息公开提供了便利,信息化社会更加凸显了信息资源的重要作用。20世纪中后期以来,有关信息公开的法律法规如雨后春笋般涌现,国际组织和各国政府通过颁布人权文件、法律法规推进信息公开的进程,旨在让各国公民自由获取本国政府和国际组织的相关信息(参

① BLANTON T. The openness revolution: the rise of a global movement for freedom of information[J]. Development Dialogue, 2002, 1(2002): 7-21.

② 石国亮.国外政府信息公开探索与借鉴[M].北京:中国言实出版社,2011.

见表 1-1、表 1-2)。美国、英国分别于 1966 年、2000 年出台了《信息自由法》，日本于 1999 年颁布了《关于行政机关所保有之信息公开的法律》，一些发展中国家，如亚洲的印度、巴基斯坦，非洲的尼日利亚、肯尼亚等国家也就信息公开进行立法^①，截至 2013 年，世界上已有超过 90 个国家出台了信息公开法律^②，信息知情权也不再局限于行政管理领域的改革，而是已被广泛认可为一项基本人权。

表 1-1 国际上促进信息公开的政策行动

政策文件	年份	国际组织
世界人权宣言	1948	联合国
欧洲人权公约	1950	欧洲委员会
人权保护与基本自由公约	1950	欧洲委员会
公民政治权利与国际公约	1966	联合国
美洲人权公约	1969	美洲国家组织
非洲人权宪章	1981	非洲联盟
环境信息获取条例	1990	欧洲委员会
90/313/EEC 指令：环境信息自由获取	1990	欧洲共同体
里约环境与发展宣言	1992	联合国
欧洲联盟条约	1992	欧洲共同体
查普特佩克宣言	1994	美洲新闻协会
奥胡斯公约	1998	联合国欧洲经济委员会
捍卫人权宣言	1999	联合国

① 莫于川. 政府信息公开法制的若干现实问题——以《公开条例》的认知和实施为研讨样本[J]. 中国法律, 2010, 1.

② RELLY J E. Freedom of Information Laws and Global Diffusion: Testing Rogers's Model[J]. Journalism & Mass Communication Quarterly, 2012, 89(3): 431 - 457.

(续表)

政策文件	年份	国际组织
欧洲基本权利宪章	2000	欧洲联盟
美洲言论自由宣言	2000	美洲国家组织
反腐败协议	2001	南部非洲发展共同体
亚太地区反腐败行动倡议	2001	亚洲开发银行 亚太经合组织
非洲言论自由宣言	2002	非洲人权委员会
公共获取环境信息条例	2003	欧洲议会与欧盟委员会
反腐败公约	2003	非洲联盟
联合国反腐败公约	2003	联合国
信息自由法案	2003	联合国秘书处
阿拉伯人权宪章	2004	阿拉伯国家联盟
Nueva León 宣言	2004	美洲国家首脑
欧洲委员会官方文件获取条约	2008	欧洲委员会
信息获得权原则	2008	美洲法律委员会
美洲法律信息获取模型	2010	美洲国家组织
布里斯班宣言	2010	联合国教科文组织

资料来源: Jeannine E. Relly. Freedom of Information Laws and Global Diffusion: Testing Rogers's Model.

表 1-2 各国(地区)促进信息公开的政策行动

国家(地区)	颁布年份	信息公开法律
瑞典	1766, 1949	出版自由法
哥伦比亚	1888, 1985	官方文件公开法
芬兰	1951, 1999	官方文件公开法 行政事务公开法

(续表)

国家(地区)	颁布年份	信 息 公 开 法 律
美国	1966	信息自由法
丹麦	1970,1985	公众获取行政档案法 公众获取管理文件法
挪威	1970	信息公开法
荷兰	1978,2009	公众获取信息法 政府信息公开法
法国	1978	行政文件公开法
新西兰	1982	官方信息法
澳大利亚	1982	信息自由法
加拿大	1982	信息获取法
希腊	1986,1999	行政程序条例
奥地利	1987	联邦信息责任法
意大利	1990	行政程序与获取行政文件法
西班牙	1992	公众行政与普通行政程序法
乌克兰	1992	信息法
匈牙利	1992	个人数据保护与公众数据公开法
葡萄牙	1993	行政文件获得法
比利时	1994	联邦公共机构行政文件获得权
冰岛	1994	信息法
俄罗斯	1995	信息、信息化与信息保护法
韩国	1996	公共机构信息公开法
爱尔兰	1997	信息法
泰国	1997	官方信息法
乌兹别克斯坦	1997,2002	信息公开保障法

(续表)

国家(地区)	颁布年份	信 息 公 开 法 律
以色列	1998	信息公开法
拉脱维亚	1998	信息公开法
阿尔巴尼亚	1999	官方信息获得法
捷克共和国	1999	信息自由法
格鲁吉亚	1999	格鲁吉亚行政法案(第三章)
日本	1999	关于行政机关所保有之信息公开的法律
列支敦士登	1999	信息法
特立尼达和多巴哥	1999	信息公开法
保加利亚	2000	公共信息获得法
爱沙尼亚	2000	公共信息法
立陶宛	2000	政府机构信息获得法
摩尔多瓦	2000	信息获得法
斯洛伐克	2000	信息自由获得法
南非	2000	信息获得促进法
英国	2000	信息自由法
巴拿马	2001	信息自由获得法
波兰	2001	信息自由法
罗马尼亚	2001	自由获取公共利益信息法
中国台湾	2001	行政资讯公开办法
安哥拉	2002	行政文件获得法
牙买加	2002	信息自由法
墨西哥	2002	公共行政信息透明法
巴基斯坦	2002	信息自由条例

(续表)

国家(地区)	颁布年份	信 息 公 开 法 律
秘鲁	2002	公共信息透明法
塔吉克斯坦	2002	塔吉克斯坦共和国信息法
津巴布韦	2002	信息自由与隐私保护法
亚美尼亚	2003	信息自由法
克罗地亚	2003	信息获取权利法案
斯洛文尼亚	2003	公共信息获得法
土耳其	2003	信息权利法
安提瓜和巴布达	2004	信息自由法
多米尼加共和国	2004	信息获得法
厄瓜多尔	2004	信息透明与公开法
塞尔维亚	2004	公共利益之信息自由获得法
瑞士	2004	行政透明法
阿塞拜疆	2005	信息自由法
德国	2005	联邦政府信息获得法
印度	2005	知情权法案
黑山共和国	2005	信息自由获得法
乌干达	2005	信息自由法 2005
洪都拉斯	2006	公共信息获得与透明法案
吉尔吉斯斯坦	2006	信息自由保障法
马其顿	2006	公共事务信息获得法
中国	2007	政府信息公开条例
约旦	2007	信息获得法
尼泊尔	2007	知情权法案

(续表)

国家(地区)	颁布年份	信息公开法律
尼加拉瓜	2007	公共信息获得法
孟加拉国	2008	知情权法案
智利	2008	公共职权透明与信息自由法
危地马拉	2008	公共信息自由获得法
印度尼西亚	2008	信息公开法
乌拉圭	2008	公共信息获取权法案

资料来源: Jeannine E. Rely, Freedom of Information Laws and Global Diffusion: Testing Rogers's Model.

图 1-1 统计了 1900 年以来国际组织与各国信息公开的政策立法数量,在 1900 年以前,世界上仅有两个国家出台了信息公开的政策法规,还没有国际层面的促进信息公开的行动。1901—1990 年间,信息公开的政策立法数量缓慢增加,到了 1990 年以后,尤其是 21 世纪以来,不论是国际层面还是国家层面的信息公开政策都迅速增长。从表 1-3 可以看出,欧洲国家信息公开立法广泛,且起步最早;

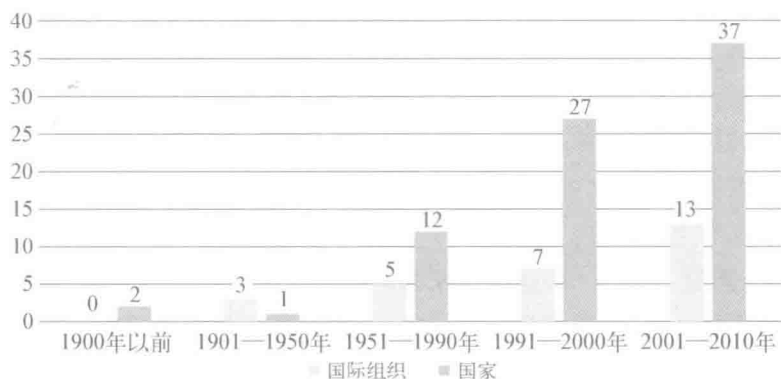


图 1-1 1900 年以来国际组织与各国推进信息公开的政策行动数量

然后依次是南美洲、北美洲、亚洲、大洋洲；非洲信息公开立法国家数量最少且起步最晚。除了以上列举的信息公开法之外，一些国家辅之以相关法律和实施细则，逐步构建较为完整的信息公开法律体系。如美国在 1966 年出台了《信息自由法》后，于 1974 年颁布《隐私权法》，规定任何人都有权查阅政府文件中关于本人的资料；1976 年又通过了《阳光下的政府法》，要求合议制的行政机关会议信息应当公开，进一步完善了信息公开制度。

表 1-3 各大洲信息公开立法国家(地区)数、占所在洲国家数的比例和最早立法时间

	欧洲	北美洲	南美洲	亚洲	非洲	大洋洲
立法国家(地区)	36	10	6	18	4	2
立法国家(地区)占比	83.7%	43.5%	50%	37.5%	7.5%	14.3%
最早立法时间	瑞典 (1766)	美国 (1966)	哥伦比亚 (1888)	韩国 (1996)	南非 (2000)	澳大利亚 新西兰 (1982)

阿克曼(Ackerman)等把这些颁布信息公开法案(Freedom of Information Act, FOIA,为使行文方便简洁,下文简称 FOIA)的国家分为了四种类型:第一类是 1980 年之前颁布的国家,这些国家的法案被公共职能部门广泛应用且运行效果较好,但是法案内容较为保守,缺乏创新性和进取性,例如美国的 FOIA 将一些重要的政府部门排除在公开的义务主体之外,如白宫、法院,以及一些接受公共资助的私有主体。第二类包括 29 个国家,有菲律宾、西班牙、葡萄牙、韩国、泰国、墨西哥等,这些国家将信息公开法案的颁布作为其民主化进程的一部分,因而公开意愿较强,涵盖的主体较为广泛,例如南非的 FOIA 将信息公开主体扩展到了私人领域,这些国家的信息公开成效取决于民主化进程是否顺利。第三类国家是有着悠久的民主

历史,在近三十年进行了信息公开立法的国家,多为发达国家,包括澳大利亚、意大利、新西兰、爱尔兰、日本、英国等 13 个国家。这些国家有着较为完善的民主政治体系,但是却没有走在信息公开立法的前列,并且公开的力度较为保守,实施中阻力也较大。英国在 2000 年颁布了信息公开法案,但由于重重阻力,五年后才开始全面实施。第四类是近代以来没有经历民主变革的国家,例如印度、巴基斯坦、牙买加等,这些国家的信息公开法案力度较弱,像巴基斯坦的信息公开法把许多事项纳入不予公开的范围。^① 在进行信息公开法案比较的时候,要充分考虑这些国家的不同情况。

在信息公开的时代浪潮中,政府信息公开、公司信息披露、医疗信息公开都有了一定的发展。在现代民主政治的背景下,世界各国纷纷掀起了政府透明化的改革,政府机构将信息以法定的程序和形式主动向社会公众公开,个人或组织也可以向政府部门依法申请公开信息。^② 亚洲国家中,率先进行信息公开立法的是韩国,国会于 1996 年颁布了《公共机构信息公开法》。政府信息公开的推行有助于增加行政管理的透明度,打造阳光政府,加快服务型政府的转型,防止政府权力的滥用和误用。而经济领域中,上市公司的信息披露(Information Disclosure)制度也较为成熟。1929 年华尔街证券市场大阵痛中的非法投机、欺诈与操纵行为促使美国联邦政府分别于 1933 年和 1934 年颁布了《证券法》和《证券交易法》,在《证券法》中规定了上市公司必须实行财务公开。此后,资本市场不断扩大,上市公司也日益繁荣发展,越来越多的国家建立起信息披露制度,上市公司信息披露的范围也越来越广。上市公司所披露的信息引导着资本从投资者流向上市公司^③,是推进社会资源合理配置的重要动力。1998

① ACKERMAN J M, SANDOVAL-BALLESTEROS I E. The global explosion of freedom of information laws[J]. *Administrative Law Review*, 2006; 85-130.

② 朱友刚.服务型政府视角下的政府信息公开研究[D].山东大学,2012.

③ 杜长春.上市公司信息披露管理研究[D].哈尔滨工业大学,2009.

年,欧洲经济委员会发布了《环境信息的可获得、公众参与决策与诉诸法律的公约》,又称《奥胡斯公约》,其中对于责任机构向公众提供环境信息、有关环境问题的决策信息公开以及环境事件的司法公开等问题做出了具体规定。^①

第二节 高校信息公开

当前,信息公开的领域正在逐渐拓展,教育是一个与公众密切相关的领域,在高等教育大众化的趋势下,高校透明治理的意义尤为重大。诚如马丁·特罗所言:“在精英教育阶段,大学是象牙塔,而在高等教育大众化阶段,公众需要广泛参与,高校的治理结构也应当随之改变。”^②只有让社会大众了解高校的信息资讯,才能使公民合理地参与高校治理,为此高校应当建立起顺畅的信息发布渠道,完善信息公开制度,提高高校的透明度,让公众了解、支持和监督学校的运行。

纵观全球,许多国家已经通过政策法规赋予高校信息公开的义务。自1966年出台联邦《信息自由法》(*Freedom of Information Act*)之后,美国的50个州都陆续依据《信息自由法》的基本原则制定了本州的信息公开法律,高校一般被涵盖在内。此外,美国《高等教育法》(*Higher Education Act*)、家庭教育权和隐私权法(*Family Educational Rights and Privacy Act*)中也都对高校信息公开作出规定;英国在2000年颁布的《信息自由法》(*Freedom of Information Act 2000*)中明确了高校承担的信息公开义务;澳大利亚部分州的立

① MASON M. Information disclosure and environmental rights: The Aarhus Convention[J]. *Global Environmental Politics*, 2010, 10(3): 10-31.

② TROW M. Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education[J]. 1973.

法中对于高校信息公开也有所体现,例如蒙纳士大学就根据《维多利亚州信息自由法》(Victorian Freedom of Information Act 1982)制定了本校的信息公开政策;加拿大高校也大多依据本州的信息自由法实行信息公开,例如阿萨巴斯卡大学根据《阿尔伯塔省信息自由与隐私保护法》[Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Alberta)],成立了“信息自由与隐私办公室”(The Freedom of Information and Privacy Office),并制定了《信息获取政策》(Access to Information Policy)、《记录管理政策》(Records Management Policy)、《隐私保护政策》(Protection of Privacy Policy)。

我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》中提出要“完善中国特色现代大学制度”,“完善教育信息公开制度,保障公众对教育的知情权、参与权和监督权”^①,高校信息公开在构建具有中国特色的现代大学制度中扮演着重要角色。我国高校信息公开相较于国外起步较晚,高校信息公开的立法植根于政府信息公开的立法中。在各国纷纷打造“阳光政府”“透明政府”的背景下,我国也于2007年颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》),其中第37条规定:“教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的公开,参照本条例执行”^②,这为高校信息公开的立法打开了第一扇窗口,此前世界上已有超过70个国家(地区)进行信息公开立法,公立高校一般被涵盖在公开主体的范围内。2010年,教育部出台《高等学校信息公开办法》(以下简称《办法》),对高校信息公开的主体、内容、途径和要求、监督和保障做出规定,此后高校信息公开工作日益受到重视。

① 教育部.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)[J],2010.

② 国务院.中华人民共和国政府信息公开条例[J],2010.

2009年3月《中国青年报》通过“新浪网”对2588人进行了一项调查,“高校信息公开对高校有什么影响”,其中“98.1%的人认为,高校作为提供社会公共服务的单位,应尽快实施信息公开;92.3%的人认为,高校信息公开有助于减少腐败现象。”^①长期以来,人们对政治、经济领域的腐败问题较为关注,对于“高等教育领域的腐败却谈论不多”^②。而近年来,高校的腐败在世界范围内有所加剧,我国的高校腐败问题也呈现增长态势,中国社科院发布的2010年《社会蓝皮书》中指出,在我国,高校已经成为腐败的高发区,仅2013年,就有浙江大学副校长褚健、四川大学省委常委、副校长安小予、中国人民大学招生就业处处长蔡荣生、南昌航空大学党委书记王国炎、南昌大学校长周文斌等多位高校官员因腐败问题落马,高校已不再是不受污染的“世外桃源”,社会公众对于高校信息公开有了更加迫切的愿望。2010年,教育部颁布的《办法》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”,^③并对高等学校信息公开的内容、途径和要求、监督和保障做出了具体规定。

第三节 核心概念界定

一、高校

高校由法律法规授权,以实现公共利益为目的,行使公共权力的组织,具有行政组织的属性。高校的办学权是由《教育法》授予的,属

① 中国青年报,98.1%的人认为高校应尽快实施信息公开[J].

② ALTBACH P. The question of corruption in academe[J]. International Higher Education, 2004, 34: 7-8.

③ 教育部.高等学校信息公开办法[J],2010.