

信息管理系列丛书

高校信息 公开政策研究

**GAOXIAO XINXI
GONGKAI ZHENGCE YANJIU**

马海群 等◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

黑龙江省自然科学基金项目 (G201010)

黑龙江大学创新团队支持计划 (Hdtd2010-24) 研究成果

黑龙江大学重点学科经费资助

信息管理系列丛书

高校信息 公开政策研究

GAOXIAO XINXI

GONGKAI ZHENGCE YANJIU

马海群 等◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书较为系统地探讨了高校信息公开政策这一新颖而前沿的研究主题,阐述了高校信息公开的理论基础、特点及基本原则,分析了现代大学治理及高校信息公开政策的价值定位,论证了高校信息公开政策的法律依据及正当性;并基于对国外高校信息公开政策制定实施经验的分析与评价,重点从政策过程视角,创新性地分别探讨了高校信息公开政策制定及内涵,高校信息公开指南模版构建,高校信息公开政策执行过程与效果,高校信息公开中的政策执行偏差及其规制,高校信息公开政策执行中的公开与保密博弈,高校信息公开政策评价理论体系的构建,高校信息公开政策方案评价体系构建,高校信息公开政策实施效果评价体系构建等问题。

本书是信息管理学、信息政策研究、高等教育研究、公共管理研究等领域的交叉研究成果,既有理论性,又有实践可操作性,可供相关学科专家以及高校管理和教育行政管理部门决策者借鉴参考,并可作为高校教学研究参考资料。

责任编辑:许波

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

高校信息公开政策研究/马海群等著. —北京:知识产权出版社, 2013. 11

ISBN 978-7-5130-2498-3

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(2013)第291300号

高校信息公开政策研究

GAOXIAO XINXI GONGKAI ZHENGCE YANJIU

马海群 等著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8105

责编电话:010-82000860 转 8380

印刷:保定市市中画美凯印刷有限公司

开本:720mm×960mm 1/16

版次:2014年1月第1版

字数:311千字

邮 编:100088

邮 箱: xubo@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱: xbsun@163.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:17.5

印 次:2014年1月第1次印刷

定 价:58.00元

ISBN 978-7-5130-2498-3

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

2007年4月5日，国务院颁布《中华人民共和国政府信息公开条例》（国务院令 第492号），并于2008年5月1日起施行。该条例第三十七条规定，教育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，具体办法由国务院有关主管部门或者机构制定。2008年6月上旬，教育部在调研全国学校开展校务公开工作情况的基础上形成了《高等学校信息公开办法（征求意见稿）》，经过多轮次的征求意见及反复修改，2010年4月6日，教育部颁布《高等学校信息公开办法》（教育部令第29号），并于2010年9月1日起开始施行。该办法第三十一条规定，省级教育行政部门可以根据需要制订实施办法，高等学校应当依据本办法制订实施细则。2010年4月28日，教育部办公厅发布《教育部办公厅关于施行〈高等学校信息公开办法〉的通知》（教办厅函〔2010〕44号）。教育部制定和实施《高等学校信息公开办法》及相应政策文件，既是对《中华人民共和国政府信息公开条例》法律法规相关要求的落实，也是进一步深化高校校务公开，促进高校依法治校，保障公众知情权，提升高校管理水平的必然要求。从高校信息公开政策的形成与发展可以看出，高校信息公开工作开始逐步走上制度化、规范化、经常化的轨道。

高校信息公开的实质是政府信息公开在教育领域中的延伸，高校信息历来被认为是一种重要的资源，需要科学地加以开发和利用。时代的进步对高校信息公开不断提出挑战，高校信息公开的价值也在这一过程中得以确立和延续，成为一个开放的、动态的价值体系。随着《中华人民共和国政府信息公开条例》及《高等学校信息公开办法》两部法律规范的出台及实施，高校信息公开逐渐引起了公众广泛的关注。而高校如何面向社会及公众需求，构建科学合理有效的信息公开制度，首先需要政策的设计与引导。在民主化与信息共享时代，现代大学治理将高校信息公开政策推到了影响社会发展的重要位置。在大学治理过程中，高校信息公开政策作为大学的重要教育政策，必然起到独特的作用并具有不可替代的地位。另一方面，高校信息政策又是国家信息政策体系及公共政策体系的有机



组成部分,对高校信息公开政策的制定及评价研究,其客观依据来自于社会公众对高校信息公开的基本诉求和国家政策法律对高校信息公开的要求。

开展高校信息公开政策研究不仅具有较强的理论意义,而且具备解决实际问题的实践意义。理论意义表现在,其一、完善信息政策理论的内容。信息公开政策是信息政策的重要内容,信息政策的体系结构包括信息公开政策,高校信息公开政策是信息公开政策的重要组成部分。因此,开展高校信息公开政策的评价研究可以完善信息政策理论的内容。从大学信息政策体系与内容构成来看,高校信息公开政策属于高校信息管理政策的一部分,是大学信息公开政策体系的组成内容。其二、充实信息公开政策研究的内容。高校信息公开政策无疑是信息公开政策的内容,对高校信息公开政策的评价研究,是信息公开政策评价在高校政策上的体现,可以充实信息公开政策研究的内容。其三、丰富高校信息公开政策研究的理论体系。按照政策过程理论,政策评价是政策研究的重要内容,目前对有关高校信息公开的研究中,很少涉及对高校信息公开政策的评价研究。通过对高校信息公开政策的评价研究,来形成系统的高校信息公开政策评价理论框架,以丰富高校信息公开政策研究的理论体系。

实践价值更多地表现在高校信息公开政策评价的效用之上,其一、有利于提高高校信息公开政策质量,有效指导高校信息公开工作。高校信息公开政策对高校信息公开工作具有全局性的影响,在政策出台前进行政策方案的优选及其全面评价,可以不断提高高校信息公开政策的科学性,对促进高校信息公开有着重大指导意义。在政策实施后对政策执行实施效果进行评价,并将评价结果反馈给高校信息公开政策制定者,可以对政策更新提供依据,更好地促进高校信息公开政策的有效调整。其二、有利于提高高校信息公开政策评价的质量。开展系统的高校信息公开政策评价研究,不仅可以为相应高校信息公开部门指明开展高校信息公开政策评价的方向,还可以找出高校信息公开政策评价目前存在的问题,进而找出解决对策,以便更有效地提高高校信息公开政策评价质量,有效地指导和科学地规范我国高校信息公开政策评价实践工作,使高校信息公开政策评价发挥最大效应。其三、有利于形成反馈机制,优化高校信息公开政策。结合我国高校实际情况,在建立高校信息公开评价指标体系的基础上,构建适合我国高校的信息公开政策评价模型。通过高校信息公开政策的评价,及时对高校信息公开政策的全过程进行调控,有利于高校信息公开政策系统中反馈机制的形成,减少高校信息公开实践工作对高校信息公开政策目标的偏差。在评价结果反馈的基础上,对高校信息公开政策进行优化,以便更好地开展我国高校信息公开实践工作。可以

说,高校信息公开政策评价是决定中国高校信息公开政策走向(政策补充、政策修正、政策终结)的重要依据。

由于国内外高校信息公开政策的研究成果并不丰富,可资借鉴和参考的研究资料有限,我们根据政策科学的理论指导,结合高等教育及高校信息公开的特征,试图有创建地架构高校信息公开政策研究体系。全书的内容架构如下:基于高校信息公开政策研究背景与价值分析、高校信息公开研究文献综述,阐述高校信息公开的理论基础、特点及基本原则,开展我国高校信息公开公众响应情况及意识需求调查分析、高校信息公开网站建设现状调查并提出进一步改进我国高校信息公开的对策与推进措施,分析现代大学治理及高校信息公开政策的价值定位,论证高校信息公开政策的法律依据及正当性。在此基础上,作为重点章节,从政策过程视角,创新性地分别探讨高校信息公开政策制定及高校信息公开指南模版构建;高校信息公开政策执行的内涵、过程以及高校信息公开中的政策执行偏差及其规制,高校信息公开政策执行中的公开与保密博弈;高校信息公开政策评价理论体系的构建,高校信息公开政策方案评价体系构建,高校信息公开政策实施效果评价体系构建等问题。本书由集体创作,第一章由马海群撰写,第二章由马海群、李博撰写,第三章由吕红、马海群撰写,第四章由马海群、王英撰写,第五章由马海群、温丽丽撰写,第六章由马海群、王英、吕红撰写,第七章由高思静、王涛、左晨、马小琪、宗诚、马海群撰写,第八章由吕红、马海群撰写,并由马海群整体策划、构架、统稿。本书写作过程中参考了国内外许多专家、学者的论著和资料,在此一并表示衷心的感谢!

马海群

2013年11月

目 录

1 绪 论	1
1.1 高校信息公开政策研究背景	2
1.2 高校信息公开政策研究意义与价值	3
1.3 高校信息公开政策研究内容	4
1.4 高校信息公开政策研究方法与创新点	6
参考文献	8
2 高校信息公开理论研究	9
2.1 高校信息公开概述	9
2.1.1 信息公开相关理论概述	9
2.1.2 政府信息公开相关理论分析	13
2.1.3 高校信息公开的概念与范围	18
2.2 高校信息公开研究文献综述	22
2.2.1 国内高校信息公开研究文献综述	22
2.2.2 国外高校信息公开相关研究文献综述	27
2.3 高校信息公开的理论基础	30
2.3.1 高校信息公开的政治学理论基础	30
2.3.2 高校信息公开的法学理论基础	31
2.3.3 高校信息公开的管理学理论基础	33
2.3.4 高校信息公开的经济学理论基础	34
2.4 高校信息公开的特点及基本原则	36
2.4.1 高校信息公开的特点	36
2.4.2 高校信息公开的基本原则	37
参考文献	39
3 高校信息公开状况调查分析	46
3.1 我国高校信息公开公众响应情况及意识需求调查分析	46



3.1.1 调查背景	47
3.1.2 问卷调查表设计	47
3.1.3 调查范围及基本情况	47
3.1.4 调查数据质量的模糊评价	48
3.1.5 调查结果分析	49
3.1.6 调查结论	55
3.2 我国高校信息公开网站建设现状调查与优化对策	57
3.2.1 调查方法	57
3.2.2 我国高校信息公开网站建设现状调查结果分析	58
3.2.3 我国高校信息公开网站建设优化策略	65
3.3 进一步改进我国高校信息公开的推进措施	68
3.3.1 规范建构高校信息公开收费机制	68
3.3.2 加强高校信息公开的物质保障	68
3.3.3 加大宣传力度,拓宽宣传渠道	69
3.3.4 加强高校信息公开政策的制定、实施与评价	69
参考文献	69
4 现代大学治理及高校信息公开政策的价值定位	71
4.1 现代大学治理与政策工具	71
4.1.1 现代大学治理的基本理念	71
4.1.2 现代大学治理中的政策工具	75
4.2 现代大学治理中的信息政策制定	76
4.2.1 国外大学信息政策的建设发展状况	76
4.2.2 国外大学信息政策的简要评析	80
4.2.3 国外大学信息政策制定对我国的启示	81
4.3 高校信息公开政策在现代大学治理中的价值定位	82
4.3.1 大学治理与高校信息公开政策的逻辑关联	82
4.3.2 大学治理中的高校信息公开政策价值定位	84
参考文献	87
5 高校信息公开政策的法律依据及正当性分析	92
5.1 国外高校信息公开政策的法律依据分析	92
5.1.1 国外大学信息公开政策出台概况	92
5.1.2 美国高校信息公开政策的法律依据	93

5.1.3 英国高校信息公开政策的法律依据	94
5.1.4 其他国家高校信息公开政策依法制定状况	96
5.2 我国高校信息公开政策的法律依据及问题分析	98
5.2.1 我国高校信息公开政策的主要法律依据	98
5.2.2 我国高校信息公开政策存在的问题	100
5.2.3 高校信息公开政策涉及问题的解决建议	102
5.3 高校信息公开政策的正当性分析	103
5.3.1 不同学科中的正当性概念定位	103
5.3.2 高校信息公开政策正当性研究视角的确定	105
5.3.3 高校信息公开政策理论正当性	106
5.3.4 高校信息公开政策实践正当性	111
参考文献	113
6 高校信息公开政策制定与内涵研究	116
6.1 政策制定与高校信息公开政策制定过程分析	116
6.1.1 政策制定过程简述	116
6.1.2 大学政策的制定过程	117
6.1.3 高校信息公开政策的制定过程	118
6.2 高校信息公开政策的内涵分析	120
6.2.1 国外高校信息公开政策的内涵分析	121
6.2.2 我国高校信息公开政策的内涵及形式	130
6.3 国外大学档案信息公开与利用政策内涵及启示	132
6.3.1 大学档案的信息公开定位	137
6.3.2 发达国家大学档案信息公开与利用政策的内容分析	138
6.3.3 发达国家大学档案政策对我国的启示	140
6.4 英国 Publication Scheme 的发展及其对我国高校信息公开的启示	142
6.4.1 英国 Publication Scheme 的发展状况	142
6.4.2 英国大学的 Publication Scheme 与中国高校信息公开指南的 比较分析	143
6.4.3 英国大学 Publication Scheme 对我国高校信息公开政策制定的 启示	145
6.5 高校信息公开指南模版构建	147
6.5.1 我国高校信息公开指南建设现状分析	148



6.5.2 英国 Model Publication Scheme 编排体系及内容分析	151
6.5.3 我国高校信息公开指南模版的内容设计	153
参考文献	161
7 高校信息公开政策执行与效果研究	168
7.1 政策执行及高校信息公开政策执行的内涵与过程	168
7.1.1 政策执行的内涵及手段	168
7.1.2 高校信息公开政策执行的内涵与影响因素	169
7.2 面向突发事件的高校信息公开政策执行研究	170
7.2.1 高校突发事件及高校信息公开相关问题	170
7.2.2 面向突发事件的高校信息公开作用	175
7.2.3 面向突发事件的高校信息公开存在的问题分析	177
7.2.4 推进面向突发事件的高校信息公开对策	182
7.3 高校信息公开中的政策执行偏差及其规制	189
7.3.1 高校信息公开的政策执行主体及利益分析	190
7.3.2 高校信息公开中的政策执行偏差分析	191
7.3.3 高校信息公开中的政策执行偏差规制措施	194
7.4 高校信息公开政策执行效果分析——以高校网站为例	195
7.4.1 指标体系构建	195
7.4.2 评价对象的选取与数据采集	199
7.4.3 评价结果分析	199
7.4.4 我国高校网站信息公开发展对策	202
7.5 高校信息公开政策执行中的公开与保密博弈	204
7.5.1 政府信息公开中的权利冲突与平衡	204
7.5.2 高校信息公开保密审查的政策法律规范	210
7.5.3 高校信息公开与保密的协调设计	212
7.5.4 高校风险信息公开与保密的策略选择	216
参考文献	223
8 高校信息公开政策评价理论与方法研究	229
8.1 高校信息公开政策评价理论体系的构建	229
8.1.1 政策评价与高校信息公开政策评价的概念界定	229
8.1.2 高校信息公开政策评价主体与客体体系	230
8.1.3 高校信息公开政策评价标准与方法体系	232

8.1.4 高校信息公开政策评价实施过程分析	234
8.1.5 高校信息公开政策评价系统要素构建	235
8.2 高校信息公开政策方案评价体系构建	237
8.2.1 高校信息公开政策方案评价内涵	237
8.2.2 高校信息公开政策方案评价指标体系构建	238
8.2.3 高校信息公开政策方案评价模型构建及模拟实验	244
8.3 高校信息公开政策实施效果评价体系构建	250
8.3.1 高校信息公开政策实施效果评价内涵与测度	250
8.3.2 构建高校信息公开政策实施效果评价指标体系	251
8.3.3 确定高校信息公开政策实施效果评价指标权重	252
8.3.4 高校信息公开政策实施效果动态模糊综合评价模型构建	256
8.3.5 高校信息公开政策实施效果评价模拟实验	258
参考文献	262

1 绪 论

民主化社会建设推动着信息资源的公开、共享与开发利用，作为政府信息公开制度的必要组成部分的高校信息公开，关乎着与百姓利益密切相关的教育公正透明。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出：建设现代学校制度，完善中国特色现代大学制度，构建政府、学校、社会之间新型关系。现代大学制度的核心是在国家的宏观调控政策指导下，大学面向社会，依法自主办学，实行科学管理；现代大学制度涉及规范和理顺大学与政府、大学与社会的关系，涉及大学内部治理结构的完善和改革。该纲要同时提出：完善考试招生信息发布制度，实现信息公开透明，保障考生权益，加强政府和社会监督；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。可见，该纲要从某种角度讲，为教育信息公开（包括高校信息公开）提供了政策导向。需要说明的是，由于语境和使用习惯的不同，本书在不同场合下或使用大学，或使用高校或高等学校，对二者并不做严格区分。

高校信息历来被认为是一种重要的资源，需要科学地加以开发和利用。时代的进步对高校信息公开不断提出挑战，高校信息公开的价值也在这一过程中得以确立和延续，成为一个开放的、动态的价值体系。随着《中华人民共和国政府信息公开条例》（本书中简称为《条例》）及《高等学校信息公开办法》（本书中简称为《办法》）两部法律规范的出台及实施，高校信息公开逐渐引起了公众广泛的关注。而高校如何面向社会及公众需求，构建科学合理有效的信息公开制度，首先需要政策的设计与引导。在民主化与信息共享时代，现代大学治理将高校信息公开政策推到了影响社会发展的重要位置，在大学治理过程中，高校信息公开政策作为大学的重要教育政策，必然起到独特的作用并具有不可替代的地位。高校信息政策又是国家信息政策体系及公共政策体系的有机组成部分，对高校信息公开政策的制定及评价研究，其客观依据来自于社会公众对高校信息公开的基本诉求和国家政策法律对高校信息公开的要求。

1.1 高校信息公开政策研究背景

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^[1]。在我国《条例》的推动与规范下,教育部出台了《办法》,不少高校也在纷纷制定自己的信息公开条例或实施办法。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,根本原因在于缺乏有效的信息政策的引导与支撑。而受信息公开法的影响,国外高校信息政策的制定与运行已有相当长的时间,尤其在信息公开政策方面特别引人注目。

例如,英国 Brunel University 于 2008 年出台了《信息自由政策》(Freedom of Information Policy and Procedures),其依据是 2005 年 1 月 1 日实施的《信息自由法》(The Freedom of Information (FOI) Act 2000)、2004 年的《环境信息法》(Environmental Information Regulations (EIR) 2004) 和 1998 年的《数据保护法》(Data Protection Act 1998)。美国 Mary Washington 大学 (University of Mary Washington) 为履行《弗吉尼亚州信息自由法》(Virginia Freedom of Information Act) 赋予的职责而制定了《信息自由政策》(Policies on Freedom of Information Act)。澳大利亚 Sunshine Coast 大学 (University of the Sunshine Coast) 和 Queensland 科技大学 (Queensland University of Technology at Brisbane) 根据《Queensland 省信息自由法》(The Queensland Freedom of Information Act 1992),分别于 2000 年 4 月和 2006 年 11 月制定了各自大学的《信息自由政策》(Freedom of Information policy)。加拿大 Regina 大学 (University of Regina) 根据《萨斯喀彻温省地方机构信息自由与隐私保护法》(The Local Authority Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Saskatchewan)) 和《地方机构信息自由与隐私保护法规》(The Local Authority Freedom of Information and Protection of Privacy Regulations),于 2006 年 10 月制定了《信息自由与隐私保护政策》(Freedom of Information and Protection of Privacy Policy),旨在重视信息资产、遵守法律法规、保护个人隐私,促进信息的合理收集、获取、使用与公开。

相比之下,我国高校的信息公开政策则较为松散,而且国内公共政策及信息政策的学术研究中有关高校信息公开政策的研究较为匮乏,更很少涉及对国外高校信息公开政策的考察、分析与借鉴,与公众对高校教育信息公开的期待与要求相距甚远。应该说,《办法》的公布,推动了我国高校信息公开制度的建设,如

《上海外国语大学信息公开条例（试行）》、《东南大学信息公开实施办法（试行）》等已经在各自校园网上发布。但高校信息公开的理论依据是什么、高校信息公开政策与国家信息政策法规的关联、高校信息公开政策如何理性制定、如何构建高校信息公开指南模版、高校信息公开中如何处理信息保密、高校信息公开政策如何有效地执行和规制、如何评价高校信息公开政策等问题仍需深入研究。

1.2 高校信息公开政策研究意义与价值

作为一类具有独特使命和运行规律的社会组织，高校应当通过制定合理有效的信息政策，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^[2]，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。因此，高校信息公开政策制定与评价的研究意义与目标是要解决现代大学管理与大学治理中的信息公开政策制定、实施与评价问题，提高高校信息公开的效率，促进高等教育发展的同时增进社会福利。其研究价值体现在：

（1）拓展与丰富信息政策的研究视角与内涵。高校信息政策应当是信息政策的重要组成部分，我国信息政策研究已有数十年历史，尤其在国家信息政策、网络信息政策、科技信息政策等方面取得了较大的进展。但是高校信息政策的研究十分匮乏，不论是现实观察还是数据库检索都能发现，大学作为一类具有特定功能的社会机构，其信息公开政策的制定和研究并未引起人们的充分重视，与社会公众的诉求形成强烈反差。因此有必要从现代大学治理与社会公众的信息资源需求出发，结合《条例》的法制推动，探索高校信息公开政策的内涵、制定方式以及政策方案和实施效果的评价，拓展信息政策的研究视角并丰富我国信息政策研究的内涵。

（2）体现信息管理学科与高等教育管理乃至政策科学领域的交叉与相互促进。大学治理是高等教育管理的核心组成部分，信息政策研究是信息管理学科的人文维度之一，也是政策科学理论指导下的一种应用研究，因而，高校信息公开政策研究既是高等教育管理中大学治理的研究命题，又是信息管理学科中信息政策研究的拓展与丰富，体现了在政策科学指导下高等教育管理与信息管理学科的交叉与互补。尤其在开放、透明、公正的现代社会价值理念与环境下，高校信息公开政策研究既是大学治理又是信息政策乃至政策科学领域的引人注目的研究热点，必然可以实现高等教育管理、信息管理学科、政策科学的相互促进。



(3) 充分借鉴发达国家高校信息公开政策经验,科学理性地制定我国高校信息公开政策。发达国家高校信息公开政策实践已有十余年甚至更长的历史,为我们提供了可资借鉴的宝贵经验。尽管国情不同、价值观有所差异,但是大学治理的方法与工具具有相通性,公众对大学一类公共机构信息公开的社会诉求的价值判断是总体一致的。因此应充分借鉴发达国家业已积累的高校信息公开政策实践,探索我国高校信息公开政策的制定方式与实施效果,并在一定程度上弥补我国现有的信息政策与大学治理研究在高校信息公开政策领域的缺失。

(4) 建立高校信息公开政策方案及实施效果的评价体系并开展现实政策的评价工作。我国《条例》现实地影响了高校信息公开政策制定和发展,如何进行高校信息公开政策方案及实施效果的评价,需要制定合理的有针对性的评价标准及指标体系。因此有必要借鉴政策科学与大学治理中的评价方法与工具,建立高校信息公开政策方案及实施效果的评价体系并开展现实政策的评价工作。

1.3 高校信息公开政策研究内容

(1) 高校信息公开政策制定的社会需求及法律依据。国外高校信息政策制定与实施的一个主要基础与根据是其国家较为完备的信息政策与法律体系及相关的规范与要求^[3]。例如,美国《信息自由法》、《联邦信息资源的管理:A-130号通告》、《保存图书馆计划》《计算机安全法》、《隐私法》、《数字千年版权法》等,加拿大《隐私法》、《信息存取法》等;英国《数据保护法》、《信息自由法》等;澳大利亚《信息自由法》、《隐私法》等;瑞典《出版自由法》、《表达自由法》等;日本《信息公开法》等。其中尤以英、美、澳国家的信息政策法律较为完备,又以信息公开与自由法律规范建设被许多国家所普遍重视,这种状况较为明显地反映在高校信息政策之中^[4]。因此,国家信息公开政策法律是高校信息公开政策的主要依据与产生根源。同时,日益涉及民生及社会公正的高校信息公开的公众呼吁,又成为高校信息公开政策制定的现实社会需求。既要关注国家信息公开法制对高校信息公开政策的直接影响及相互关联,又要探讨高校信息公开的政策需求这一社会问题以及高校信息公开政策制定及实施对国家信息公开法制的反馈作用^[5]。其中一个重点是考察《条例》及《办法》发布实施前后,高校信息公开政策的演变与制定状况。

(2) 高校信息公开政策的制定内涵与方式。主要思路是根据政策科学的理论,从政策的制定层面探索高校信息公开政策的制定方式。研究内容包括:一是

高校信息公开政策的内涵界定。从大学的性质与社会功能、国家相关政策法律的要求、公众对大学价值发挥的诉求、国内外既有的高校信息政策的比较研究等方面,明确我国高校信息公开政策的范围与重点。二是高校信息公开政策的制定方式探讨。利用政策科学的理论与方法以及大学治理的工具,从现实需求中发现问题,探索高校信息公开政策的形成与规划、政策方案的评估与选择。三是高校信息公开政策的环境研究。主要分析高校信息公开政策在整体大学治理中的地位与价值、高校信息公开政策与大学的其他政策的关系与衔接协调等。其中的一个重点是引导并推动在政府信息公开、信息需求多样化环境下大学治理理念的转变,即开放、透明、公正的社会价值体现。

(3) 高校信息公开政策运行途径与执行过程。由于缺乏相关法律规范,我国高校信息公开政策或隐或现,虽然绝大部分高校都有自己的网站和信息发布渠道,但信息公开体制均较为模糊且不完整。因而有必要借鉴国外的信息自由法律规范,引导高校制定系统完整的信息公开体制,并从政策执行层面充分体现高校信息公开政策的内容及其运行机制。研究的主要着力点是借鉴国外大学做法,探讨高校如何建立信息公开主管机构、如何编制高校“信息公开指南”、如何规定信息获取方式与渠道、如何建立信息公开申诉与救济制度等,通过信息公开,促进高校更好地服务于社会。其中的重点是高校信息公开指南的制定研究,因为我国虽然在《条例》的推动与规范下,教育部出台了《办法》,但尚缺乏具有可操作性的高校“信息公开指南”模版。而通过网站调研英国大学的信息自由政策,我们发现几乎每所大学的信息自由政策都含有 Publication Scheme (可理解为“信息公开指南”),如 Newcastle upon tyne 大学, Brunel 大学, Buckinghamshire Chillems 大学等。不仅如此,它还占据了信息自由政策的大量篇幅,甚至有些大学的信息自由政策就是 Publication Scheme。所以,有必要分析国外大学信息公开指南的适用范围、发展状况及内涵,并借鉴其推进我国大学信息公开指南的制定与完善。

(4) 高校信息公开政策与高校信息安全及保密政策的博弈与协调。美国是全球最早制定信息自由与公开政策法律的国家之一,但美国国家档案与记录管理局(NARA)专门下设有“信息安全预见办公室”(ISOO),负责总统国家信息安全分类系统及国家产业安全计划的政策与预见工作。2009年12月29日,美国白宫还专门发布了题为“国家安全信息保密”的第13526号总统令。为修订美国《2002年国土安全法》并加强其它涉及网络及通信基础设施法律的效力,2011年2月17日一项新的法案《信息安全与互联自由法》已被提交到美国国会进行审



议。可见,政府信息公开与信息安全及保密是一对共生体,如何确定政府信息公开的限度,是保障国家信息安全的重要组成部分^[6]。同样,政府信息公开推动了高校信息的开放与民众化,但从西方国家看,大学在制定信息公开政策的同时也都纷纷制定本校的信息安全与保密政策,如美国 Pennsylvania 大学(University of Pennsylvania)为规范对学校计算机及网络资源的利用,制定了一整套较为严密的《计算环境政策与指南》(Computing Policies and Guidelines),其中包括:《信息安全政策》(Information Security Policies)、《隐私政策》(Privacy Policies)、《网络政策》(Network Policies)等。我国也出现了诸如“高等学校信息发布保密审查暂行规定”之类的文件。因而,高校信息公开政策与信息保密的制度博弈与设计是我们必须关注并研究的一个重要问题。

(5) 高校信息公开政策的影响与评价。包括高校信息公开政策方案的评价和高校信息公开政策实施效果的影响与评价。对于高校信息公开政策方案的评价,可以选取网络上公布的国内外高校信息公开政策或实施办法进行比较研究,并基于公共政策相关理论,采用一定的科学方法建立评价模型进行信息公开政策方案的评价,评价结果一定程度地反馈给相关高校。对于高校信息公开政策实施效果的影响与评价,可以采用观察法、社会调查方法(如问卷调查、网络打分等)、实验法等广泛收集各类相关主体(如公众、教师、学生、政府官员等)对我国高校信息公开政策的意见、评判,如对《办法》的反馈,并有选择地针对某些高校信息公开政策的实施效果进行评价,评价结果将被反馈给相关高校。其中的一个重点是考察高校信息公开政策对大学治理在公开、透明、可信、负责等方面的影响。

1.4 高校信息公开政策研究方法与创新点

高校信息公开政策及评价的主要研究方法包括:

(1) 调查法。通过对我国高校信息公开公众响应情况及意识需求的调查,了解公众对高校信息公开的了解情况及持有态度,公众对高校信息公开的内容需求、获取方式、满意度、对高校信息公开办法的评价,以及信息公开产生的主观影响等情况。采用网络调查法,对我国高等学校信息公开网站进行调研,分析高校信息公开网站存在的问题,提出相关优化建议。采用专家访谈、网络问卷调查和传统问卷调查相结合的方式,咨询相应高校信息公开政策评价指标体系的构建以及相应评价指标权重的分析。