



# 推进信息公开 创新高校管理

□ 吕艳滨 田禾

**【摘要】**文章根据教育部《高等学校信息公开办法》、《高等学校信息公开事项清单》等规定,选取115所高等学校,通过观察其门户网站、实际验证等方法,对其基本情况、招考信息、学生管理、财务管理公开和信息公开栏目建设等内容,进行了调研和测评。测评发现,2014年高等学校信息公开工作推进有力,但也存在部分信息公开不全面等问题。

**【关键词】**教育透明度 高等学校网站 信息公开 指数

**【中图分类号】**D922.1

**【文献标识码】**A

高等学校,俗称“大学”,是依照《高等教育法》等法律法规设立的,符合国家高等教育发展规划,符合国家利益和社会公共利益,为公民提供高等教育服务,不以营利为目的的教育机构。优质的高等教育是提升国民素质、培育高素质人才、提升国家综合实力的根本,为公民提供高水平的高等教育,是国家履行教育公共职能的重要体现。因高等学校之公共属性,

《政府信息公开条例》第三十七条明确规定教育信息公开应参照该条例的要求。同时,如果认定学位授予为《教育法》授权的行为,那么,高等学校授予学位相关的行为还应适用《政府信息公开条例》第三十六条的规定。因此,高校对社会公开相关信息,既是满足公众知情权的需要,也是其应尽之义务。

公开高等学校信息可以增强其管理透明度,保障公众、学生、教职员合法权益,监督高等学校依法治校。公开高等学校信息也是教育行政管理部门创新高等学校管理理念与管理方法、提升管理水平、促进高等学校学术自由的重要手段。近年来,不断爆出高等学校腐败、管理不善等问题,引发社会关注。为了规范高等学校管理,回应社会关切,教育部早在2010年就发布了《高等学校信息公开办法》(教育部令第29号),对高等学校公开信息的范围、方式、方法等做了规定。2014年,教育部再次发布了《高等学校信息公开事项清单》(教办函[2014]23号),梳理了法律、法规、规章中有关高等学校信息公开的规定,以清单的形式,明确了公开的范围和标准,提出引入第三方对教育部直属高等学校落实情况开展评估,并适时组织督查,评估和督查情况将向社会公开。

为了解高等学校落实信息公开要求的情况,中国社会科学院法学研究所课题组对75所教育部直属院校、112所“211”工程高等学校、39所“985”工程高等学校进行了观察,因上述三类高等学校存在交叉重复,实际共包括115所高等学校。需要说明的是,信息公开水平只是反映高等学校管理水平和依法治校水平的指标之一,其并不一定直接反映其教学科研水平,

但信息公开做得好,必然会对其管理水平和教学科研水平有所促进。

## 高等学校信息公开的亮点

教育行政主管部门创新高等学校信息公开工作,推动和主导效果明显。教育部出台的《高等学校信息公开办法》对高等学校信息公开的内容、途径和要求、监督和保障等做了全面明确的规定。为了提升公开效果,《教育部关于公布〈高等学校信息公开事项清单〉的通知》率先采用清单的形式,列举了高等学校应予公开的事项,并附有各项内容所对应的具体文件依据。清单是高等学校信息公开的最低要求,将根据法律法规的规定及社会形势的需求不断扩大范围、细化要求。

教育部的指引、督促在高等学校信息公开工作中功效显著。测评结果显示,2014年不少高等学校的网站建设、公开栏目、各类信息公开均有了显著改善,网站信息发布较为及时,政府信息公开栏目等网站栏目纷纷上线,信息公开水平及效果也有明显提升。这与高等学校信息公开工作受到重视的发展趋势相一致,也与教育部对高等学校信息公开的力推密不可分。

注重信息公开专门平台建设,提升信息发布效果。为了适应信息化时代信息公开的需要,高等学校网站的信息公开专栏应运而生,使各类信息在统一的栏目或平台集中及时发布,既有利于提高公众信息检索的便捷性,也便于实现信息之间的连贯性与可比性。80%以上的高等学校均设置了合作办学、校园安全、后勤保障、招考信息、奖助学金、财务管理、校企合作等方面的专门栏目,其信息公开工作受到重视,这是进一步做好栏目内具体信息公开的重要前提。

2014年12月31日前,有101所高等学校在门户网站设置了公开专栏,占87.83%。其信息公开制度、指南、目录、最新信息公开等栏目要素配置齐全。

高等学校规章制度类信息公开较好。高等学校章程作为高等学校治理的基本准则,是促进高等学校依法治校、科学发展的重要文件,属于高等学校规章制度体系中重要内容之一,不少高等学校都制定了本校章程并得到了教育部的核准。核准后的章程不但公开在本校门户网站,也在教育部门户网站集中对外发布。很多高等学校对章程的制定非常重视,并开辟专题网站公开章程的制定动态。比如北京交通大学、对外经济贸易大学、湖南大学、四川大学、中国传媒大学、东北大学、大连海事大学等高等学校均开设了专门的章程建设网站,记录了该校在章程制定过程中的所有信息,方便社会公众了解并提供相关意见和建议。

传统上社会关注度较高的信息在网络平台上公开程度也较高。招生信息是高等学校招考工作的基础信息,关系到考生切身利益,秘而不宣会导致社会公众特别是广大考生在报考时无所适从。在网络平台兴起和普及之前,招生简章、历年录取最低分、历年录取人数等信息的发布主要依靠传统的纸质媒体以及相关的招生宣传材料。网络普及后,各高等学校重视通过门户网站及时公布上述信息,基于网络信息传播的即时性及获取信息的便捷性,方便社会公众查询。测评结果显示,列明2014年度招生章程全部内容的高等学校有114所,占99.13%。

部分高等学校信息公布程度比清单的要求更高。《高等学校信息公开事项清单》是高等学校信息公开的最低要求,教办函[2014]23号也明确规定,各高等学校可在清单基础上进一步扩大公开范围,细化公开内容。测评发现,一些高等学校的信息公开工作在细节上做得尤为出色。例如,华东理工大学与华南理工大学在公布校领导简历及分管工作时,同时公布了校领导的电话及电子邮箱;武汉理工大学在公布校级领导干部社会兼职情况时,不仅有完整的统计表,并有是否领取报酬、是否报批的说明;云南大学在公布校领导因公出国(境)信息时,同时公布了国(境)外邀请方的邀请函电子版。上述做法积极、主动、完整、充分地公开了相关信息,有助于提升社会公信力。

不少高等学校开通了依申请公开渠道。依申请公开是指社会公众依法申请高等学校向其公开某方面信息的制度。依申请公开意味着高等学校信息公开不仅仅是学校一方的事情,公众也有主动权和选择权。截至2014年12月31日,有81所高等学校公开了依申请公开申请程序,占70.43%;有87所高等学校开通了依申请公开渠道,占75.65%。

## 高等学校信息公开存在的问题

部分高等学校对信息公开工作重视不够。根据教办函[2014]23号文,各高等学校应落实信息公开清单要求,文件也

给各高等学校预留了数月的时间。但截至2014年12月31日,仍有部分高等学校未能达到要求。可见这些高等学校并未对信息公开工作给予足够的重视。

信息公开不规范,及时性、全面性差。各高等学校都不同程度地存在信息公开不规范的问题。首先,部分信息未发布在本校门户网站。比如,南京大学、大连理工大学的章程信息在教育部网站可以检索到,却无法在本校门户网站找到。

其次,信息发布不全面,存在部分公开、部分未公开的情况。比如,一些高等学校也存在部分机构没有职能介绍、机构的信息链接无效的情况。同样,在校级领导社会兼职的公开方面,大部分高等学校均仅提及部分领导的社会兼职情况。

再次,社会关注的热点问题公开程度不高。例如,在本科生自主选拔招考、保送生招考、高水平运动员招考、艺术特长生招考等特殊类型招考中,高等学校的自主权较大,其考生资格信息和特殊项目成绩的透明性对招考的公平、公正至关重要,这些领域也是当前腐败多发领域和社会公众关注的焦点。但此方面的信息公开情况还不理想。如,有36所高等学校公开了2014年度保送生的考生资格信息及测试项目结果,仅占31.30%;有49所高等学校公开了2014年度自主招生考生的资格信息及测试项目结果,仅占42.61%;有58所高等学校公开了2014年度高水平运动员招考考生的资格信息及测试项目结果,仅占50.43%;有34所高等学校公开了2014年度艺术特长生招考的考生资格信息及项目结果,仅占29.57%。

最后,部分应予对外公开的信息仅对内部公开。例如,在华东师范大学信息公开网上点击“校级领导干部因公出国(境)情况”链接到“华东师范大学公共数据库服务系统”,查询者需要登录才能进入。

财务信息的发布不理想。调研发现,高等学校财务信息公开情况还不理想。公立高等学校的主要资金来源于国家拨款,公开其资金收入、支出等财务信息,是其应尽之义务,也有助于监督其规范经费收取和使用。调研显示,88所高等学校公开了本校的财务及资产管理制度,占76.52%。有77所学校公开了本校受捐赠财产管理制度规范,占66.96%。有71所学校公开了一年接受捐赠财产的信息,占61.74%。有52所学校公开了一年接受捐赠财产的使用信息,占45.22%。

“四张预算表”(收支预算总表、收入预算表、支出预算表、财政拨款支出预算表)是公共财政背景下对于预算公开的基本要求。有78所高等学校公开了2014年度收支预算总表,占67.83%;有77所高等学校公开了2014年度收入预算表和支出预算表,占66.96%;有78所高等学校公开了2014年度财政拨款支出预算表,占67.83%。有80所高等学校公开了2013年度收支决算总表,占69.57%;有78所高等学校公开了2013年度收入决算表,占67.83%;有79所高等学校公开了2013年度支出决算表,



占68.7%；有80所高等学校公开了2013年度财政拨款支出决算表，占69.57%。

网站建设和维护水平低，网页友好性欠佳。高等学校网站是虚拟的高等学校，是公众了解高等学校情况的重要渠道，网站运行的稳定性、网页友好性是便利公众查询的基本要求，因此，设计网站应考虑公众的查询、浏览习惯。测评发现，高等学校门户网站建设和维护水平较低、网页友好性较差。首先，部分高等学校的网站信息链接无效或者链接错误。测评期间，多家高等学校存在网站栏目链接无效的情况。其次，不同栏目之间信息界限不清、分工不明，信息重复或信息空白现象突出。例如，研究生复试考生名单及复试成绩应对外公布，有些高等学校表示会公开在本校二级院系网站，但其二级院系链接无效或者在其指定院系的网页上无法查询到相关信息，而有些高等学校虽然在本校一级招生网页和二级院系网页上都公开了部分名单，但两者不一致，给查找相关信息增加了难度。再次，高等学校网站搜索功能及其有效性普遍较差。搜索功能是方便公众查阅网站信息的重要手段，但很多高等学校的门户网站并不能提供有效的搜索功能。最后，个别学校网页设计不合理，阅读体验较差，包括字体设计、网页色彩搭配等细节。

依申请公开的渠道畅通性与答复规范性待提高。首先，部分高等学校的申请渠道还不够畅通，课题组仅向83所高等学校成功发送了申请，其余学校或者没有开通申请渠道，或者申请渠道无效，如有的高等学校提供的在线申请渠道无法使用。其次，依申请公开答复率低、时效性差。项目组共收到有效回复41个，其中符合时效要求的仅40个，过半数的高等学校没有在规定期限内做出答复，依申请公开的按时回复率比较低。最后，答复形式不规范。在收到的41所高等学校的答复中，有7所高等学校是通过电话回复的，有1所高等学校是通过EMS回复的，有33所高等学校是通过电子邮件回复的。绝大多数高等学校只是给出了信息所在网页链接等的简单说明，只有武汉大学、华北电力大学、浙江大学、苏州大学、复旦大学等5所学校出具了加盖学校公章的正式回复函。

### 完善高等学校信息公开工作的建议

转变高等学校治校理念。公开透明提升是高等学校实现治理体系和治理能力现代化的重要路径。高等学校推进依法治校，促进学术自由，提升教学科研水平，必须转变传统的、封闭式的管理理念与管理方式，注重提升和尊重教职员工、学生的主体地位，保障公众对学校运营的知情权。高等学校应积极响应公开要求，借此提升管理水平和自身综合实力。

强化信息公开专栏建设。信息公开专栏是做好网站公开的重要载体。为此，尚未设置信息公开专栏的高等学校，应尽

快参照信息公开专栏建设方面好的经验和做法，建立起信息公开专栏，并在高等学校网站首页显著位置予以醒目显示。此外，信息公开目录应当按照《高等学校信息公开事项清单》的类别和事项内容予以设置，并通过目录和内容有效链接到具体应公开的信息。最后，建议教育部组织研发或推选出高等学校信息公开专栏范本网站，用于指导和统一各高等学校信息公开专栏的建设，提升信息公开专栏建设的规范化程度。

提高网站建设和维护水平。网站打开速度缓慢、无法打开，或者链接无效、链接错误的情况影响公开效果，出现上述情况后，即使相关信息已经在相关网页公布，如果公众无法获取，也无异于没有公开。另外，网页布局设计不合理也会影响到信息查找的便捷性。对此，首先，应加强网站硬件建设，确保网站运行流畅。其次，应完善网页设计，使网站版面简洁美观，各信息栏目设计科学合理，方便公众在海量信息中查找所需。再次，定期核查并纠正相关栏目及主题没有链接、链接无效、链接错误的现象，减少已公开信息因链接问题而无法获取的情形。另外，对信息进行归类、整合，按照所属栏目和内容分门别类，使信息公开内容层次分明、信息发布位置固定有序。最后，完善信息检索功能。建议建立健全网页信息搜索引擎，在保证简单搜索有效的前提下，探索组合搜索的高级模式，为社会公众快速找到目标信息提供支持和帮助。

加大重点领域信息公开力度。各高等学校应进一步明确相关重点领域的信息公开主体、公开时限、公开内容、公开位置，做到应公开的信息及时、全面、有效、准确，避免信息发布各自为政或责任空白。同时，对社会关切的热点问题应作出积极回应，充分保障广大师生、利害关系人及社会公众的信息知情权。

进一步规范依申请公开工作。健全依申请公开申请程序和渠道。尚未开通申请渠道的学校应尽快开通，确保公众方便快捷地提出申请，保持申请渠道的畅通性。应在网站醒目位置提供信息公开申请表格的文档，供申请人下载使用。对申请信息公开的回复要认真对待，按时、规范答复。依法应公开的信息要及时、全面地提供给申请人，已经主动公开的应当告知获取的方式，不予公开的要说明依据、理由和救济渠道。应推进答复的格式化，各类型的答复应采取书面形式。建议教育部制作答复书的示范文本，供各高等学校答复时参考使用。

（作者均为中国社会科学院法学研究所研究员；本文系中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目成果）

责编/韩露（实习）