

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2016.12.030

# 教育行政体制改革亟需厘清的几个关系

刘淑芳

(中共邵阳市委党校 管理教研部,湖南 邵阳 422000)

**摘要:**教育行政管理体制是国家政治文化和公共管理水平的折射,改革就是废旧立新的过程,要建立一套符合国情社情、利于教育发展和国民素质提高、助于实现社会公平公正的教育行政体制,必须理顺市场和政府、权力和腐败、改革和法律的关系,只有厘清市场和政府的范围界定,加强权力监督运行,注重法治引领,才能对教育行政体制进行持续改革,建立便利高效、廉洁规范、依法行政的教育管理模式。

**关键词:**教育行政;制度改革;关系;权力清单

**中图分类号:**G46      **文献标志码:**A      **文章编号:**1674-5884(2016)12-0102-03

十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,指出:“深化行政审批制度改革,最大限度减少中央对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率;由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。”<sup>[1]</sup>根据这一改革战略部署,当前从中央到地方,都在有条不紊地推进行政审批制度改革,高等教育领域就教育权力、行政领导和制度政策进行了全面清理,取得了一定成效,促进了教育行政职能转变和自主办学发展。但是,在教育行政制度改革和创新的实践中,对改革过程中的几个关系的处理,有些人还有疑惑。本文拟就这几个关系作点肤浅探讨。

## 1 市场和政府:厘清范围界定

新中国建立后,我国实行计划经济,高度集权的行政审批制度是计划经济运行的产物,两者相伴相生。这个时期,教育行政制度呈现出两大明显特征,一是教育行政审批制度几乎全面覆盖办学审批、人事任命、课程设置和资产管理等各个领域,行政管理集中统一;二是作为计划经济运行的重要支撑,教育行政制度具有单一性,表现为审批内容单调,管理方式简单。在计划经济向市场经济转变过程中,为了活跃市场秩序、丰富社会关系,我国行政制度的范畴和作用发生着重要的转变。一定程度上说,现存的高等教育行政制度是改革开放以后才逐渐建立完善起来的,是社会主义市场经济的有机构成,反映了经济社会发展的客观规律。

在市场经济里,市场竞争容易导致行业垄断,抑制自由贸易,单纯以市场的自发调节进行社会资源的配置,难以解决社会公平公正问题,无法满足社会对公共产品的需求。正如亚当斯密所说,“如果每个人都从利己的角度出发,那么不需要任何外力的强制,人们就会在相互交易中合作最后达到社会福利最大化。”市场经济本身具有的这些缺陷,说明市场这只“无形之手”不是万能的,需要政府进行正当干预,教育行政审批就是政府干预的重要方式之一,通过行政审批干预,防止恶性竞争和资源浪费;通过对具有排他性和非竞争性的教学产品和教育培训服务实行政府特许经营制度,严把教育准入标准和要求,实现政府对公共资源的最后配置格局,解决社会的贫富差距和分配不公等社会问题<sup>[2]</sup>。

事实证明,没有哪一种力量能够单独承担起全部职责,过多的政府干预最终带来政府失灵,在教育行政领域主要表现:一是在教育主管部门管理的过程中,由于少数领导的执政理念偏差,对部门的管辖范围界定不清,对我国经济发展面临的主要矛盾与教育内部的主要矛盾没有形成正确认识,难以保障高等教育管理育的正常运行。二是行政效率较低,提高了高等教育成本。在教育行政对高等院校的相关设置管理过程中,更多考虑的基于方便管理的需要,往往对设置的具体认定标准不一、随意性过大,环节多、流程复杂,过多的“自我保护”措施出现在行政管理规范中,这些都会使得教育资源严重浪费,教育管理效率过低,无法满足社会发展对高等人才的客观需求<sup>[3]</sup>。三是教育行政在对事项的干预度上把握不准确。有的部门在管理事项上采取“抓大放小”“明减暗增”“避实就虚”的做法;有的部门在权力下放事项方面坚持“放责不放权”“放审批不放许可”,审批环节混乱;还有的部门强化部门作用,以增加前置条件方式,从而冒出具有一定权益合法化形态的行政审批事项。

市场不是万能的,政府也不是万能的,要激活高等办学活力,关键在于政府与市场良性互动,促进经济社会协调发展,必须厘清政府与市场的范围界定,而且是一个不断变化发展的动态界定。一方面,市场仍然是基本导向,在教学资源配置过程中,政府必须充分发挥市场的决定性作用,坚持市场实现利润追求行为的合法性,利用市场竞争机制,为高等教育的良性发展创造人力、物力和财力的供给平台,提供更好的基础设施和物质条件。另一方面,政府这只“有形之手”是弥补市场先天缺陷必不可少有效手段,政府虽不是万能的,但还是有用的,是必需的,为了避免失灵市场,政府必须引入教育系统的第三方评估机制,把教育行政审批制度放入市场,运用经济评估模式论证其确立的必要性和可行性,重点是教育行政审批运行成本和社会收益的预期值,才能实现教育行政审批的效率最大化力。总之,“该市场的给市场,该政府的归政府”,发挥政府在教育资源配置中的助推作用,进一步完善高等教育行政制度。

## 2 权力和腐败:监督权力运行

行政审批是政府行政权力的具体表现,它由法律制度赋权,依据法律法规来行使和发挥着的官僚体系,对外构建的以许可为核心的管制体系,直接的结果就是培育了庞大的权益群体,这些群体寄生于行政管理体制内。高等教育性质体制改革需要解决的核心问题是中央与地方政府、教育管理部门与学校围绕教育事权方面的权限划分。通过改革,所有高校的审批权由过去教育部审批变为省级政府审批;相应专科层次的招生计划权力由中央下放到省,中央只保留了本科权限。教育行政管理体制就像一座冰山,显性的制度条框是水面以上的部分,而隐蔽在水面下的部分则是由教育部门内部官僚群体的主观意志、运作传统、行为习惯、权益利益和人员素质等因素决定,这些因素容易为教育腐败提供温床,表现为三种行为:一是扩张权力,让事情不容易办。作为权力的掌控者,教育行政部门往往暗中破坏正当利益原则,让审批事项不断衍生,导致行政机构的臃肿和社会资源的浪费,大大增加了整个社会的教育成本。二是加高门槛,使简单问题变得复杂化。政府的一个基本职能就是通过行政审批,从制度层面设置许可门槛,对关系国计民生的社会公共事务进行有效管理。高等院校设置进入门槛,这本来是必须的,但是,设置过高进入门槛,通常会让简单事项繁琐化、简易事务程序化、部门意图法定化,造成行政审批随意性加大,时效过长<sup>[3]</sup>。三是以事养权,突显行政审批部门的权力存在。在内控机制软弱和外部监督乏力的情况下,有些教育行政机关会“根据自身需要”,为自身权力的存在和权力的体现设立相关审批事项,把工作变事权、以事权变职权。

任何名义的组织,只要存在着权力的行使,必然存在腐败的可能性。因为,一旦拥有了能够左右他人利益实现的权力,任何组织或者个人都会产生通过这种权力实现自我利益的意愿。高等教育行政审批中的腐败行为体现了行政审批部门,或者确切地说应该是人的原始趋利本性,腐败是基于人性的,任何制度都不可能从根本上消除它,这既不是制度本身的原因,也不是权力自身的原因,根本的原因在于掌握权力的人,是人出了问题,是出了问题的人抓住制度的漏洞来满足自己的私欲<sup>[4]</sup>。公共权力是制约“人的欲望”的有效手段,当管控过了头可能发生偏离,那就是管制越多,腐败就会越多,但是不能单

从行政审批中的腐败行为来否定政府对高等教育的管制行为,这恰恰表明高等教育行政制度改革还有许多地方需要完善,是一项长期的改革任务。

### 3 改革和法律:注重法治引领

法为人类提供了秩序和稳定,西方发达国家的行政审批制度改革,其中一条成功的经验就是重视法治在改革中的引领作用。12世纪,南意大利颁布了欧洲最早的许可证法令——《阿里言诺法令》,规定医生行医必须有执照,建立了相应的执照考试制度<sup>[5]</sup>。1975年,美国政府取消证券市场股票委托手续费的相关规定,由此拉开了美国行政审批制度改革的序幕<sup>[5]</sup>。我国推进的行政审批制度改革不是一个单一独立的任务,它身上肩负着更为艰巨的政治、经济和行政的神圣使命。教育行政审批制度改革目的是合理配置教育资源、规范政府与高校的职责范围,提升高校的办学水平与社会发展需要同步协调;同时,通过教育行政管理体制改革,激活高校管理方式,增强高校与社会、高校与政府、高校与教师学生的和谐度。

我国构成教育行政审批设立和实施的法律制度十分广泛,根据有关统计,中央和地方各级政府都颁布了大量的地方性法规,这些法律数目繁多,但覆盖的内容并不全面。一些法律简要列明了教育行政审批的构成要素,但没有涵括教育行政审批的申报情形和办理方式;一些法律确定获得高校行政审批的合法人条件和相应标准,但没明确教育管理部门应该遵守的实施程序和办理期限;还有一些法律试图化繁为简,用小衣包大身材,脱离实际,法律优先和法律保留原则在实际操作中体现不足,很多时候依法依规形同虚设,增加了教育行政的社会成本,无法实现预期改革目标。

教育行政制度改革就是要建立起一套与社会主义市场经济相适应和行之有效的行政审批法律制度,用法律手段来确保社会教育资源、私人利益、公共利益之间达成平衡。在立法上要体现审批部门与高校权利和义务,对法律关系主体要严格按照权力与责任、权利与义务相互平衡原则来进行规制;教育行政审批运行程序也必须保障相对人的利益,明确审批部门的职责,增加高校的自主权<sup>[6]</sup>。在改革中需要保留或者要求新增设行政审批事项,都必须遵循依法行政原则,做到合法有据,严格按照法定程序发布设立。教育行政制度改革需要清理现有的法律法规,对于目前现有的涉及有关教育审批的法律法规,分级分类筛选,关于教育行政制度的中央法律行政法规、地方性法规要依照法定职权和程序设定审批事项,关于省级以下的规范性文件,原则上不可以设立具有约束行政相对人的审批事项,只有这样,才能用法律保证教育行政权力的规范行使,防止权力滥用。

#### 参考文献:

- [1] 于淑丽. 简政放权难在哪里? ——以行政权力清单推行为切入点[J]. 机构与行政, 2015(8): 49-50.
- [2] 赵含栋. 从权力清单制度入手, 深入推进地方行政审批制度改革[J]. 改革与管理实践, 2015(6): 17-20.
- [3] 艾琳, 王刚. 行政审批制度改革[M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [4] 周志忍. 当代国外行政改革比较研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [5] 刘炳香. 西方国家政府管理新变革[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2003.
- [6] 应松年. 行政审批制度改革: 反思与创新[J]. 学术前沿, 2012(5): 48-53.

(责任校对 龙四清)