

论政府教育行政有限职能观

李春玲

(浙江教育学院,浙江 杭州 310012)

摘要:提出政府管理教育的职能应有限、合法,与教育行政资源和能力相对应。实现教育行政有限职能就要求转变观念,完善教育行政组织法,健全社会中介组织。

关键词:教育行政;有限职能;有限行政能力

中图分类号:G46 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2001)02-0095-03

On Limited Functions of Education Administration

Li Chun-ling

(Zhejiang Education Institute, Hangzhou 310012, China)

Abstract: This thesis thinks that the government's functions in education administration are limited, legal, corresponding to the administration resources and abilities. To achieve these functions demands transforming the ideas, perfecting the organization law and setting the society medi-organization.

Key words: education administration; limited function; limited administration ability

政府管理教育职能的选择和定位在教育行政体制改革发展中至关重要。它是教育行政权力行使的起点和依据,是教育行政良性运作的基础,也是建立“办事高效、运转协调、行为规范”的教育行政机构的关键。建国后我国几次教育行政体制改革的成效不大,主要是由于改革仅关注机构和人员的简单增减,而未涉及职能的正确定位和真正转变,导致教育行政机构和人员陷入膨胀—精简—膨胀的恶性循环中。伴随新一轮以职能转变为核心的政府机构改革,应重新选择和定位教育行政职能,笔者认为,应摒弃“全能主义”观念,树立“有限职能”观。

一、有限职能观的背景分析

(一)有限职能是有限行政能力的要求

长期以来,人们常常混淆教育行政职能和教育行政能力两个有本质区别的概念。事实上,教育行政职能指教育行政机构的职能和功能,是教育行政机构的法官管理权限和对社会承担的责任,即教育行政机关“想干什么”或“要干什么”。教育行政能力指教育行政机关在管理教育过程中所实际拥有的能量和能力,是教育行政机关“能干什么”或“会干什么”。这种行政能力具体表现为规划指导能力、社会动员能力、分配能力、适应能力、利益调整能力、协调监督能力、管理能力、服务能力等。^[1]教育行政能力的强弱取决于教育行政机关与教育行政资源的结合程度。由于在一定时期内教育

行政机关所吸蓄的权力资源、信息资源、人力资源、物质资源有限,即教育行政资源有限,所以,教育行政能力也有限,有限的教育行政能力当然不可能承担无限的教育行政职能。

(二)有限职能是有效行政的要求

随着现代交通和通讯的飞速发展,全球化已呈现出从经济领域到政治和文化领域的发展。全球化使各国政府行政管理面临空前的复杂性、迅速性和前沿性,全球竞争对教育行政效率和能力都提出了更高挑战,而庞大臃肿的全能政府则无法适应这些挑战。在计划经济体制下,政府教育职能带有“全能主义”的特点。教育行政职能往往呈无限扩张趋势,政府无所不包、无所不为,管理了许多不该管、管不了、管不好的事情,由于直接包揽甚至干预学校的具体事务,使学校成为教育行政机关的附属物。这些做法导致教育行政管理效力衰减,学校活力窒息,社会中介组织萎缩,教育管理普遍行政化。同时,教育行政职能过多带来机关规模膨胀,使教育行政机构臃肿、冗员庞杂,人浮于事,一方面会直接产生办事拖拉、推诿扯皮的低效现象;另一方面会加重财政支出,给经济和社会发展造成沉重负担。美国管理学家埃默森认为,只有“适当的人在适当的时间适当的地点以适当的方式去做适当的事情”时,才会产生效率。^[2]改变教育行政效率低下的状况,必须树立教育行政有限职能观,让教育行政机关回到“有所为、有所不为”的正常轨道,调整和重组

收稿日期:2001-02-28

作者简介:李春玲(1968-),女,四川乐山人,浙江教育学院教管系讲师,硕士,主要从事教育行政学、学校管理学研究。

教育行政职能,精简机构和人员,建立反映灵敏、运行高效的新机制,才能提高行政效率,促进教育的健康、顺利发展。

(三)有限职能是政治民主化的要求

英国学者戴维·赫尔德在《民主的模式》中指出:“国家的存在是为了保护公民的权力和自由,公民是自己利益的最好和最终的判断者;国家是个人确保他们自己的目标所不得不承受的负担;而且国家必须在范围上受到限制,在实践上受到制约,以确保每个公民最大可能的自由。”^[3]公共的行政是公民的行政,也是为公民的行政,只有当公民真正参与管理社会公共事务时,作为民主的合理形式才能真正建立。行政参与不仅可表达公民的利益愿望,而且公民还可以直接或间接地影响政府决策,并对行政权力进行有效监督。教育与每一位公民都有切身的利害关系,公众对政府管理的教育事业的期望越来越高,需求越来越多样化,参与管理和监督政府的要求日益强烈。如何迎接这种复杂性?托夫勒曾提出两种对付办法,“一种办法是设法进一步加强政府这个中心,不断增加越来越多的政治家、官僚、专家和计算机以竭力争取跑在迅速增加的复杂性的前面;还有一种办法是通过群策群力,让“下面”或者是允许“外围”作出更多的决定,来减轻作出决定的负担,而不是把作出决定的权力集中在已经紧张和乱了套的政府中心。”对此,“传统的领袖本能地会选择第一个办法。”^[4]但这个选择将导致更多的混乱和不满。正确的选择是政府必须具有明确的行政职能和服务标准,增加政府行政公开性和透明度,扩大公民的自由选择权,完善投诉管理机制等。

二、有限职能观的涵义分析

教育行政有限职能观指在一定时期政府管理教育所承担的职能有限度、合法,与政府教育行政资源和行政能力相对应。最佳状态是政府与教育发展能够和谐共处,即政府所行使的教育行政职能每一项都有的放矢,教育发展所要求的行政职能每一项都有恰当的教育行政机构承担。具体而言,有限职能包括三层含义:

首先,政府对教育承担的管理职能应有限。E·S·萨布斯指出:“政府的职责是掌舵而不是划桨。直接提供服务就是划桨,可政府并不擅长于划桨。”^[4]当今社会瞬息万变,社会需要多元化,政府的中心工作不是向社会提供各种垄断性服务的“划桨”,而应是集中精力进行决策“掌舵”。彼得·德鲁克认为“一个能够治理和实行治理的政府,不是一个‘实干’的政府,不是一个‘执行’的政府”,“任何要想把治理的‘实干’大规模地联系在一起的做法只会严重削弱决策的能力。任何想要决策机构去亲自‘实干’的做法也意味着‘干’蠢事。决策机构并不具备那样的能力,从根本上说那也不是它的事。”^[4]因此,与无限职能、全能主义不同,政府对教育的管理不是无所不包、无所不为,有限职能观强调政府对教育的宏观调控和学校的自我管理,尊重教育发展的客观规律,不进行过多的直接干预,只是在必要时加以引导,即制定政策、消除阻力、鼓励自治、提供资助、培训人员、提供咨询、合理配置

资源等。这样,政府就可居高临下,用政策吸引竞争者,以保持最大的灵活性来扮演好自己的角色。同时,让公民管理自己的事情,可以提高公民个人的自信心和能力,避免公民对政府的严重依赖心理。

其次,政府对教育承担的管理职能应合法。即一是政府对教育行使的职能在法定职权范围内,超出此范围便是越权、不能为;二是行使职能的过程必须符合法定的执法程序;三是行使职能的手段必须符合有关法律的规定;四是法律赋予政府的教育职能必须行使,不行使法定行政职权便是不履行法定义务,是行政失职。因此政府对教育的职能必须依法行使,以法行使。目前政府管理教育中的职能常常任意扩张,恶性膨胀,主要是由于缺少有关法律或者是相关法律,对政府管理教育的职能规定不清,无法用法律的强制性和严肃性来保证政府管理教育的职能得到落实。

第三,政府对教育承担的职能应与政府所拥有的教育行政资源和教育行政能力相对应。任何管理必须要有投入,包括有限的物质资源投入和无形的人力投入,投入的多少和大小决定了管理的程度和效果。因此,政府拥有多少行政资源,具备多大行政能力,才能承担多少行政职能,也才能承担好这些职能。否则,管不了也管不好,必然制约教育的发展。比如办学校的职能,由于政府无法筹措足够的办学经费,就不可能也不应该去包办教育,否则会影响学校校舍设施的修建更新,导致危房增多,设施缺乏,无法满足人们日益增长的受教育需求。这就要求“教育所有权与经办权相分离,国家拥有对学校的所有权,把经办权从国家手中转移出来,交给具有独立法人资格和办学权威的社会个人与团体手中”。^[5]随着政府行政资源的增加和行政能力的提高,政府承担的行政职能也应有所变化,有所调整。从这个意义上,政府的有限职能不是永恒不变。

三、有限职能观的实现对策

(一)更新教育行政观念,树立服务意识

当代教育行政的本质是服务于社会和公众,政府提供服务以满足人们对教育的需求来体现自身的价值,每一位教育行政官员必须把它作为从事行政管理活动的出发点和归属。过去教育行政人员往往有优越的社会地位感,他们在行政活动中只对上级负责,维护上级的权威,而不对下级负责,对下级的愿望和要求反映迟缓。有人将政府和公民的这种关系比喻为乘客与司机的关系,一旦乘客上了车,就只能由司机沿着同一条路把大家拉到目的地,乘客明显是被动的,常常不被重视。目前质量和顾客满意日渐成为当代管理的主题。正如罗萨多等人所说:“顾客取向和质量优位意味着与传统的决裂,意味着新的游戏规则,是一场管理上的革命。”“在这一新哲学中,质量不再是需要兼顾的因素,而是管理者的核心工作”。^[2]斯大林曾经指出:“国家机关是在工作中弄虚作假,还是全心全意为国家服务;是劳动者的累赘,还是帮助劳动者的机关;是在向过渡到没有国家的共产主义社会这个方向前进,还是向普通的资本主义国家的腐朽

官僚制度倒退。正确地解决这一切问题,对于党和社会主义不能没有决定意义。”〔斯大林全集(第6卷),人民出版社 P217-218〕,对于教育行政部门及其工作人员来说,在转变职能的过程中,一定要削减“当官”意识,强化公仆意识;削减“指挥”意识,强化服务意识。因此,应该在教育行政中树立公共行政责任理念。公共行政责任要求教育行政机关或行政人员必须迅速、有效地反映和帮助公民意愿和要求的实现。具体表现在教育行政机关或行政人员应该做到:一是在行使职责时,必须说明要达到什么目标;二是在行政行为过程中要有所交待,向公众解释为何这么做;三是在完成职责后,如出现差错或损失,应依法承担相应的责任。如英国于1991年制订并颁布的《公民宪章》(The Citizen's Charter),共包括40种国家宪章,为学校等服务业规定了明确的服务标准和公众享有的权利。把需要服务的公众视为公共机构的顾客,通过调查、倾听顾客的意见,向顾客做出承诺以及赋予顾客选择“卖主”的权利,以实现改善公共服务质量的目的。〔6〕

(二)制定教育行政组织法,界定和规范教育行政职能

党的十五大报告在论述机构改革时特别强调“法定化”,明确指出要“深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化”。职能、工作程序的法定化是行政机构能否依法行政的基础。国家行政机构组织,职能的法定化是有行政组织法规定的。行政组织法是规定行政机关性质、地位、任务、职责权限、活动原则、副职设置、内部机构设置、人员配备以及行政机关成立、变更和撤销程序的法律规范的总和,是行政机关得以成立并据以活动的法律依据。在我国,还没有一部专门的教育行政组织法,对教育行政机关的性质、权力、职能等界定散见于其他一些行政组织法和教育法律中,有些内容尚需充实,有些过于粗疏,需要细化。因此,迫切需要尽快制定一部教育行政组织法,完成教育行政职能法定化的要求。包括:第一是将政府的教育行政职能以立法形式予以确立和规范,使政府职能的实施有法可依;第二是将政府的教育行政职能以立法形式完成职能的分解,即详细确立和规定各个教育行政职能部门的法律地位、相互关系及各自应承担的职权、职责,使其职责明确,避免互相扯皮和互相推诿;第三是以法律的形式明确规定政府行使教育行政职能的运行方式与范围以及法律程序,并特别注重政府职能运行过程中的程序化,克服操作者的主观随意性,从而保证依法实施政府职能具有规范性和可行性;第四是以法律形式规定对政府职能运行的监督,详尽规定各不同监督主体对政府职能实施的监督主体资格、监督权利、监督方式及监督结果(即法律责任),使监督具有真实性和可靠性。

(三)培育和完善的中介组织,推进教育服务社会化

教育的改革和发展需要政府与社会各种力量的合作。

一个国家政府与社会各种力量互动的能力愈强,愈能产生巨大的能量。因此,政府教育行政职能改革重要的是合理调整政府与社会的关系,让社会力量尽可能释放出来,群策群力,以达到教育快速发展的目的。在“全能主义”的职能观下,政府与社会处于整合状态,政府承担许多微观直接管理职能,过多包揽社会事务,削弱了政府的宏观调控职能,导致政府能力和权威下降,而社会权力相对萎缩,社会功能和自治能力弱。“有限职能观”要求调整转变职能,重塑政府与社会间的权力关系,逐步还权于社会,强化社会权力和自治能力,改变社会教育资源配置形式,依靠市场机制和社会自身力量配置各种教育资源,使有限的教育资源发挥最大效用。这可以通过两条途径实现:

其一是教育服务社会化。公共服务社会化是本世纪70年代以来西方行政改革的一个趋势。其特点是将竞争引入公共服务领域,打破政府公共服务的垄断地位。政府机构工作效率不高,其根源就在于政府服务具有公共性、垄断性而缺乏竞争。将教育服务推向市场,使其社会化,在教育行政机构内部建立起竞争机制,以供给公共教育产品的数量和质量来评价其工作绩效,有利于提高政府服务质量和效率。

其二是培育和完善的中介组织。培育社会中介机构和组织,代替政府行使部分调控及组织公共产品和服务供给的职能,协助政府办理具体事务,在政府与市场竞争主体之间起沟通作用,产生行政功能放大的效应。教育的社会中介组织包括教育决策咨询研究机构、教育信息管理机构、教育拨款审议机构、高等学校设置和学位评审机构、教育评估机构、教育考试机构、资格证书机构等等,这些中介组织的建立有助于发挥社会各界广泛参与教育决策、管理的作用,使政府对教育的决策和管理科学化、民主化,使教育行政部门专事宏观调控职能。

参考文献:

- [1] 谢庆奎. 政府职能与政府职能转变[J]. 百科知识, 1995, (8): 17-19.
- [2] 周志忍. 行政效率研究的三个发展趋势[J]. 中国行政管理, 2000, (1): 38-40.
- [3] 张维琳. 推进行政改革建立有限政府[J]. 中国行政管理, 1999, (4): 41-42.
- [4] 盖布勒奥. 改革政府: 企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海市政协编译组, 等译. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [5] 陈至立. 为了我国21世纪的教育振兴[J]. 瞭望新闻周刊, 1998, (47): 6-7.
- [6] 王满彪. 西方行政改革的新公共管理模式评析[J]. 中国行政管理, 1999, (5): 30-32.