

当前我国县级教育行政执法的困境与对策

■金东海¹, 蔺海洋²

摘要:县级教育行政执法工作是我国教育行政执法工作的重要组成部分。当前我国县级教育行政执法存在着教育法律法规体系不健全、教育行政执法体制机制不完善、教育行政执法队伍整体素质不高、教育行政执法主体不明确、教育行政执法行为欠规范、教育行政执法监管力度不够等问题。加强和改进我国县级教育行政执法工作,应加强教育法律法规体系建设、教育行政执法体系建设、教育行政执法监督体系建设以及教育行政执法环境建设。

关键词:县级教育行政执法;执法主体;依法行政;监督制度

中图分类号:G526 文献标识码:A 文章编号:1004-633X(2014)23-0009-04

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确指出:探索教育行政执法体制机制改革,落实教育行政执法责任制,及时查处违反教育法律法规、侵害受教育者权益、扰乱教育秩序等行为,依法维护学校、学生、教师、校长和举办者的权益⁽¹⁾。《国家教育事业第十二个五年规划》也进一步提出,落实教育行政执法责任制,做好申诉和行政复议工作,依法维护学校、学生和教师等法律关系主体的合法权益⁽²⁾。由此可见教育行政执法的重要性。教育行政执法是指各级政府及其教育行政部门和其他相关行政部门以及法律法规授权的组织,依照法定职权和程序,针对特定对象适用法律法规并影响其权利和义务的具体行政行为⁽³⁾。教育行政执法是贯彻落实我国教育法规与政策的重要路径,是教育行政部门管理教育事业的有效手段。系统地探究我国县级教育行政执法存在的问题,并提出对策建议,对于加强和改善我国县级教育行政执法工作具有很强的现实意义。

一、研究我国县级教育行政执法的意义

(一)县级教育是国民教育的重中之重

现阶段我国实行的是“以县为主”的义务教育管理

体制,这决定了县级政府及相关教育部门管理义务教育的重要性。在我国教育体系中,县级教育涉及的范围最广、人数最多、情况也最为复杂,在整个教育体系中占有非常重要的地位。而在县级教育中,义务教育是很重要的一部分。义务教育在整个教育体系中又具有基础性和战略性作用。也就是说,没有义务教育的现代化就没有整个教育的现代化;没有义务教育的公平就没有整个教育的公平。正是基于义务教育的重要性,研究我国县级教育行政执法对于营造良好的教育环境具有重要的作用。

(二)县级教育行政执法是农村教育行政执法的保障

我国是一个农业人口众多的国家,农村教育是繁荣社会主义新农村文化的重要途径,能有效促进农村经济社会的发展。而县级教育行政执法的范围更多地是乡镇农村基层教育单位,这就决定了县级政府及相关教育部门在贯彻实施我国农村教育法律法规方面要发挥关键力量,通过完善县级教育行政执法来完善农村教育行政执法。因此,加强和改进现阶段我国县级教育行政执法,对于推进我国农村教育行政执法具有重

作者简介:1.金东海(1954-),男,上海人,教育部人文社会科学重点研究基地西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心教授,西北师范大学教育学院教育管理系主任、硕士研究生导师,主要从事基础教育管理研究;2.蔺海洋(1988-),男,湖南长沙人,西北师范大学教育学院教育经济与管理专业硕士研究生,主要从事基础教育管理研究。

要价值。

(三)县级教育行政执法是整个教育行政执法体系的重要组成部分

在我国的行政单位中,县级行政单位数量多、分布广,与基层组织的联系也较紧密。县级教育行政执法也是如此,其执法对象直接面向农村基础教育,与关系最为复杂的基层教育进行直接接触,有利于深入了解教育行政执法过程中出现的具体问题,为教育行政执法问题解决提供第一手资料。因此,研究县级教育行政执法对于整个教育行政执法问题的解决具有非常重要的现实意义和参考价值。

二、当前我国县级教育行政执法存在的问题

近年来,我国县级教育行政执法工作取得了长足的发展,但也存在很多问题,对这些问题进行分析有利于完善我国县级教育行政执法和实现依法治教的目标。

(一)教育法律法规体系不健全

尽管当前我国关于教育方面的法律法规很多,但都是国家层面的教育法律法规,针对地方教育特殊性的教育法律则很少,尤其是我国县级教育行政执法还没有专门的法律,更不用说健全的法律体系。随着我国社会的发展,旧的教育法律法规已经不适应现代教育的发展,而新的教育法律法规还没有出台,这给我国县级教育行政执法带来了很大的困难。另外,我国现有的教育法律法规内容不够具体、比较含糊,且大都没有制定实施细则或办法。可见,我国教育法律法规体系尤其是县级教育法律法规体系不健全,影响着当前我国县级教育行政执法工作的顺利实施。

(二)教育行政执法体制机制不完善

目前,我国县级教育行政执法体制机制存在着一些问题,有待进一步完善。教育行政执法的体制机制问题主要是指由谁来执法和怎样执法的问题。在我国县级教育行政执法过程中,没有独立的教育行政执法机构,大部分是由县级行政执法机构来执法,可能会导致执法不够专业等问题。教育行政执法主体不明确,甚至部分执法主体并没有取得相应的执法资格却在行使执法的权利。另外,我国教育行政执法程序建设滞后,没有专门的教育行政执法程序;教育行政执法的责任也不明确,尤其是在过错责任追究方面,没有相应的法律法规的规定,往往会导致部分执法人员知法犯法现象的发生。

(三)教育行政执法队伍整体素质不高

高素质的教育行政执法队伍是教育行政高效执法

的重要保障。由于历史和现实等方面的原因,当前我国县级教育行政执法队伍的整体素质偏低,不能完全适应现代教育行政执法的要求。部分执法人员依法行政的意识比较淡薄,对县级教育行政执法的重要性认识不够,这既与整个社会法律意识不强有关,也与执法人员自身思想观念有关。相比高层级的教育行政执法,我国县级教育行政执法人员职业素质整体偏低,专业知识不扎实,这些都会影响到教育行政执法的有效性。尤其我国边远地区和民族地区的县级教育行政执法方式仍然比较传统,不能适应现代教育行政执法的要求。另外,部分县级教育行政执法人员受到整个社会大环境的不利影响,思想作风不正,享乐主义以及拜金主义等思想严重,对本职工作不作为、乱作为。

(四)教育行政执法主体不明确

在现阶段,我国教育行政执法主体的资格和地位通常都由单行法律法规、规章确定以及授权或委托,教育行政执法主体设置受制于教育行政和事业单位机构的构筑框架,所以教育行政执法主体更加多元化^[4]。教育行政执法主体的多元化并不意味着执法主体职权的模糊性,而是相关执法主体的职权必须在教育法律法规的约束下使用。

我国县级教育行政执法主体存在以下几个方面欠规范的地方:一是县级教育行政执法主体的关系未完全理顺,有些教育行政执法主体既受县级主管教育的政府部门的领导,还受教育局相关部门的领导;二是教育行政执法主体资格不规范,对于谁来决定教育行政执法主体资格并没有明确的法律规定,很多部门都可以授予教育行政执法主体资格;三是教育行政部门与学校的关系不清,学校既可以作为县级教育行政执法的对象,同时也可以作为教育行政主体实施相关行政权力。

(五)教育行政执法行为欠规范

目前,我国县级教育行政执法存在执法行为欠规范的现象,这除了与部分执法人员自身素质偏低有关外,更多地是执法制度层面的问题。由于我国地区差异很大,教育法不可能对每个地区的教育行政执法行为作出具体的规定。因此,这就要求我国县级教育行政机关执法人员根据本地区的实际情况自主做出执法行为的选择。另外,我国县级教育行政执法程序操作性也不够强,有些地区甚至没有适合本地区的执法程序。在我国民族地区,目前仍然有很多县级教育行政执法单位没有相关的执法程序,很多执法人员仅凭自身经验或

习惯执法,而不能按程序规定执法。所有这一切,如果不能得到很好地改进,必将会影响到我国县级教育行政执法的质量。

(六)教育行政执法监管力度不够

由于没有权威的监管机构和完善的监督制度,我国部分县级教育行政执法往往流于形式,很难起到对县级教育的监管作用。由于部分执法人员自律意识淡薄,又缺乏约束自己执法行为的制度,加上经不起各方面的诱惑,最终可能误入歧途,带来较大的负面影响。此外,我国县级教育行政执法监督力量也有待加强。社会监督、网络监督等执法监督力度不够大,将直接影响到良好教育行政执法环境的形成。

三、加强和改进我国县级教育行政执法的策略思考

改进和完善我国县级教育行政执法工作应从教育法律法规体系建设、教育行政执法体系建设、教育行政执法监督体系建设及教育行政执法环境建设等方面进行努力。

(一)教育法律法规体系建设

1. 强化立法机关教育法律法规意识,加大立法工作力度

健全教育法律法规体系是实现县级有效教育行政执法的前提条件。因此强化立法机关工作人员的教育法律意识,让他们明白完善的教育法律法规体系在县级教育事业发展中的重要作用,从而增强立法机关人员的使命感和责任感。随着我国教育的不断深入和发展,县级教育环境正发生着深刻变化,教育立法机关应根据教育环境的变化和各地区教育差异适时制定教育法律法规,并对相关的教育法律法规作出修改和完善,确保县级教育事业的健康、有序发展。

2. 提高县级教育立法质量,强化教育法律的威慑力

从我国县级教育的实际出发,提高县级教育立法的质量,可以为教育行政执法机关提供有效的法律依据。我国县级教育立法机关应该借鉴西方发达国家的先进经验并结合我国教育的实际情况,逐步提高教育立法质量。整个县级教育领域内都应该有相关的教育法律法规,使教育行政执法“有法可依”。在此基础上,立法机关要尽可能确保立法质量,让教育法律具备更强的操作性和严格的程序性。

完善的教育执法程序是保证教育行政执法行为正当、合法的必要条件。因此,相关教育部门要强化教育

法律的威慑力,提高违反教育法律法规的成本,明确执法权限,落实过错责任追究,为创造良好的教育环境起到保障作用。

(二)教育行政执法体系建设

1. 加强县级教育行政执法队伍建设,保障教育行政执法公平

高素质的县级教育行政执法队伍是保障教育行政执法公平的重要基础。高素质的教育行政执法人员应该具备较高的政治素质,具有一定的社会主义觉悟;具备较高的业务素质,熟悉教育和法学相关方面的专业知识,同时也具备一定能力;具备良好的职业道德素质,爱岗敬业。因此,要加强对县级教育行政执法队伍的思想政治教育,更好地服务于教育改革和发展的需要;提高县级教育行政执法人员的法律素养和教育素养,确保执法水平和执法效果;加大对县级教育行政执法人员的培训力度,增强其对教育法律法规的领悟能力,提高其教育行政执法水平。

2. 完善教育行政执法体制机制,确保教育行政执法健康运行

完善的教育行政执法体制机制是加强和改善县级教育行政执法的前提,能确保县级教育行政执法的健康运行。应从以下几个方面来完善当前我国县级教育行政执法体制机制:一是完善教育行政执法主体资格制度。全国各地区相关部门要根据本县的实际情况,做好教育行政执法人员的主体资格认定工作,确保执法主体的专业性和高素质;二是科学制定教育行政执法依据和程序并予以公开。县级教育相关部门要遵循教育发展规律和本县实际制定教育行政执法依据,并在媒体上公布;三是保障县级教育行政执法经费。县级财政部门要保障教育行政执法的专用经费,保证执法活动能够有序开展。

3. 规范教育行政执法行为,推行教育行政执法责任过错追究制度

规范县级教育行政执法行为,推行教育行政执法责任过错追究制度是确保教育行政执法质量的中心工作。具体措施包括:一是加强县级教育行政审批工作。各县级相关部门要严格按照教育法律制度进行教育行政审批工作并予以公示,确保审批公正;二是严格教育行政执法办案行为。案件的立案及查处工作要严格按照相关程序逐级上报,重大案件要实行案件备案监督制度,并充分尊重当事人的相关权利;三是规范教育行政执法部门的执法行为,确保执法的公平、公正。县级

教育行政执法人员要具备为教育事业改革发展服务的意识,依法维护公民的受教育权利。

4.始终把基础教育行政执法作为县级教育行政执法的重点工作

县级政府部门要完善基础教育行政管理体制,积极、有效地转变我国县级政府的教育管理职能,做到“不缺位”、“不越位”,努力推动基础教育均衡发展,健全基础教育的经费保障机制,加大义务教育的经费投入力度,加强对教育经费使用的审计监督工作,完善基础教育办学体制,以政府办学为主体,积极鼓励社会力量办学,形成办学主体多元化格局,加强对学校的评价工作以及监督检查工作。此外,县级教育行政执法机关还要严格按照我国基础教育依法行政,对违法行为予以坚决制止并追究责任。

(三)教育行政执法监督体系建设

1.建立健全独立的教育行政执法监督机构

目前,我国还没有形成独立的教育行政执法监督机构。县级教育行政执法监督部门一般附属于县级人民政府或县教育局,这受到了我国行政管理体制很大的束缚和制约,很难发挥真正的监督和管理作用,即使是监管活动,也只是一种形式主义。因此,要保证我国教育行政执法的高效,就必须借鉴西方发达国家的经验,并结合自身的实际情况,建立健全独立的教育行政执法监督机构,使得监督机构与被监管部门相分离,这样有利于更好地提高我国县级教育行政执法的实效性。

2.积极推进县级教育行政执法监督立法工作

当前,我国尚未制定专门的县级教育行政执法的监督法律,而缺乏权威法律依据的教育执法监督很难保证执法监督职能的发挥。国外许多国家都有明确的教育监督法律,如日本的《学校教育法》对教育行政执法的监督做出了具体而详细的规定。我国相关部门也应结合本县实际制定教育行政执法方面的独立的监督法律,以推动县级教育行政执法工作不断发展。

3.建立最广泛的监督体系,突出“全监督”的概念

建立最广泛的监督体系,突出“全监督”的概念,可以充分调动各方监督力量,有利于实现县级教育行政执法监督效果最优化。我国县级教育行政执法监督可以分为教育行政系统内监督和系统外监督两部分。具体包括:第一,要强化教育系统的内部监督,如教育督导、教师申诉等形式;第二,要强化县级人大监督,人大是我国的权力机关和立法机关,因此要强化人大对教

育行政执法的监督;第三,强化网络监督。要充分利用网络快速和便捷等特点来监督县级教育行政执法工作;第四,强化新闻舆论监督。新闻舆论监督具有公开性、广泛性和及时性等特征,因此必须强化新闻舆论监督;第五,要接受群众监督。教育行政执法的权利是广大人民群众赋予的权利,因此必须接受群众监督。

(四)教育行政执法环境建设

1.加大对县级教育行政执法人员的法律宣传和培训工作

当前,我国县级教育行政执法人员的法律素养整体偏低,尤其是民族地区和贫困地区,这直接影响到县级教育行政执法的效果。因此,相关部门要重点加强对县级教育行政执法人员的法律宣传和培训工作,不仅要求执法人员掌握相关的法律知识,更要让执法人员学会理论联系实际,解决现实生活中的教育执法问题。

2.加大对县级教育行政执法相对人的法律法规宣传力度

加大对县级教育行政执法相对人的法律法规宣传力度,不仅可以有效配合执法人员的执法工作,而且可以使得相对人加强对教育行政执法的监督。其重要的现实意义体现在以下方面:第一,可以监督县级教育行政执法人员的执法工作,确保执法的公平和公正,实现执法效果的最优化;第二,使县级教育行政执法相对人可以运用法律武器保护自身合法权益不受侵犯,只有知法,才能懂法,才能用法;第三,有利于教育行政执法人员和执法相对人自觉遵守我国的教育法律法规,让法律深入人心,以此来加强和改进目前我国县级教育行政执法工作,促进生态教育的发展。

参考文献:

- [1]中华人民共和国教育部.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[S][EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.html.2010.7.29.
- [2]中华人民共和国教育部.国家教育事业第十二个五年规划[S][EB/OL].http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/html-files/moe/moe_630/201207/139702.html.
- [3]陈应鑫.教育行政执法概念辨析[J].广西社会科学,2007(10).
- [4]金荣.民族地区教育行政执法问题探究[J].广西社会主义学院学报,2007(11).

作者单位:金东海 西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心;蔺海洋 西北师范大学教育学院,甘肃 兰州 邮编 730070