

教育行政权力清单制度运行的规范性审思*

王少媛

(辽宁大学 高等教育研究所, 辽宁 沈阳 110136)

〔摘要〕 权力清单制度是地方教育行政部门深化行政体制改革,实现简政放权的关键之举,对于全面提升政府的教育治理能力和治理体系现代化意义重大。权力清单制度运行的规范性体现在“依法确权”“科学确权”“严格控权”“充分晒权”等基本环节。目前,我国地方教育行政部门权力清单制度还存在梳理标准和勘定规则不完善、制定主体缺少外部制约、运行流程缺乏责任追究机制等问题。为此,需要保证教育行政权力清单制度运行的规范性,依法依规完善权力清单的梳理标准、建立健全权力清单制定的外部参与机制、同步构建权力运行的责任追究机制、加快推进教育行政事业单位以及高等学校权力清单制度改革,以确保权力清单事项的合法性、权力行使的合理性、清单内容的科学性和制度实施的系统性。

〔关键词〕 教育行政权力;权力清单制度;简政放权;教育治理

〔中图分类号〕 G526 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1002-8064(2020)06-0077-08

推行政府工作部门权力清单制度,是十八届三中全会以来我国深化行政体制改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。截至2020年6月,全国31个省、自治区和直辖市(未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省)已基本建立起省、市和县(区)三级教育行政部门的权力清单制度,并面向社会公布权力事项2037项,为大力推动简政放权、全面推进依法行政奠定了重要基础。然而,梳理各省市已经发布的权力清单目录和内容、考察该项制度的运行程序可以发现,这项制度的实践虽然进展迅速,但各省市公布的权力清单质量却良莠不齐,在行政权力梳理标准、权力事项数量和内容、权力依据口径和责权机制设置等方面还存在不一致的现象。这种不一致既影响了行政体系改革的实际效果,也与中央提出的形成“边界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、依法保障”的政府职能体系目标有一定差距。因而,需要结合国家对推行权力清单制度的整体要求,在制度实施的规范性、操作运行的标准化改进等方面再下功夫。

一、地方教育行政部门权力清单制度的基本内涵及规范化要求

(一)教育行政部门权力清单制度的基本内涵

所谓权力清单制度,是指按照“法无授权不可为”的基本原则,把法律法规授予政府部门的权力,按照类型、数量、权责边界等进行归纳,汇总形成行政职权目录清单,面向社会公布,接受社会监督的一套制度体系。该项制度以清权、确权、制权和晒权为主要运行环节,要求地方政府及其工作部门全面彻底梳理、清理和调整现有的行政职权,并按照一定的工作程序和审核标准,依法逐条逐项进行审核确认,逐一明确所保留行政职权的类型、行使依据和行使主体,制定出完整的运行流程图,最后以目录清单的方式在政府网站上公布。实施权力清单制度,核心是强调依法依规运作,在厘清政府权力边界基础上,增加权力透明度,以倒逼的手段形成政府的良性权力运作机制,减少权力的越位和缺位行为。权力清单制度起源于我国地方政府的行政体制改革实践。2013年8月,中共中央政治局审议通过《关于地方政

*〔基金项目〕“兴辽英才计划”项目(项目编号:XL1904002)。

〔收稿日期〕2020-08-14

〔作者简介〕王少媛(1970-),女,辽宁大学高等教育研究所副所长,研究员,博士生导师,主要从事高等教育管理、高等教育战略规划与政策研究。

府职能转变和机构改革的意见》，要求“通过建立权力清单和相应责任清单制度，进一步明确地方各级政府工作部门职责权限”。2013年11月，十八届三中全会明确提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”。自2014年起，我国各省级地方政府密集出台简政放权措施，将推行权力清单制度作为深化行政审批制度改革、推进地方政府职能转变的重要突破口。2016年，在地方政府推进权力清单制度基础上，国务院开展部门权力清单和责任清单的编制试点工作，教育部率先公布了24项保留权力清单，在教育部的示范推动下，我国各省市教育行政部门积极行动，也纷纷制定和公布了符合地方发展特点的权力清单。截至目前，我国各省市和57个国务院部门已经基本落实了权力清单制度。

地方教育行政部门是指省、市和县（区）三级政府教育管理机构，主要负责地方教育事业发展规划、基本建设、教育经费、干部和教师管理、各级各类学校教育教学工作的领导、厂矿企业举办学校的业务指导等工作职能，推进权力清单制度，对于地方教育行政领域的改革发展具有极其重要的现实意义。一方面，有利于明确省、市和县（区）三级地方教育行政部门的职权边界和责任范围，更好地处理中央与地方、地方各级教育行政部门之间纵向权责关系，保证教育行政部门权力运行的规范性、科学性，进一步加强对相关部门权力缺位、错位和越位现象的监督。另一方面，权力清单制度把教育行政权力置于公众视野之下，有利于利益相关者群体认识自身所享有的权利，增强对行政权力运行过程的参与度，有利于实现对教育行政相对人权益的有效维护，增强教育行政行为的满意度。

（二）地方教育行政部门权力清单制度运行的规范化要求

地方教育行政部门权力清单制度的运行，需要依照行政合法性与行政合理性两大基本原则，在清权、确权、控权和晒权等运行基本环节遵循严格的规范要求。

1. 依法清权：规范地方教育行政部门行政权力属性和权力事项

所谓清权，是指地方教育行政部门系统梳理本部门所拥有的行政权力事项，厘清权力名称、权力类别、法律依据、权责范围和权力主体等内容，并进行分类整理、列表等权力清理过程。清权工作是地方

教育行政部门制定权力清单的基本前提。清权工作的主要目标是按照职权法定的原则，依法对政府部门所行使的公共权力、公共资源进行全面梳理、归纳和总结，目的是把教育行政权力纳入法律规范的框架范围内，敦促教育行政部门不能超越法定职权范围行使权力，真正“把权力关在制度的笼子里”。^[1]清权工作规范运行的关键是确定统一的行政权力梳理标准，主要内容包括两方面：第一，明确行政权力的类型属性。中办、国办颁布的《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》（以下简称《意见》）提出，地方政府“可参照行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政检查、行政确认、行政奖励、行政裁决和其他类别等形式分类”。但是，由于《意见》并未对不同权力类型的内涵、外延等做出更为详尽的说明，因而，地方教育行政部门在具体执行过程中，还需要制定出更加详细的勘定规则，以保证数量庞大的行政权力事项能够科学归类，进而达到预期的权力行使目的和效果。第二，同步做好行政职权的清理工作。地方教育行政部门在依法全面梳理现有行政职权过程中，要按照职权法定的原则，进一步做好权力的清理、调整工作，要及时取消没有法定依据的行政职权，或者虽有法定依据但却已经不符合教育实践需要以及法律依据相互冲突、相互矛盾的行政职权；及时下放可以由下级政府部门或者高等学校承接的职权事项；及时调整权力对象已经消失，或者已经多年不发生管理行为的行政职权；合并与整合内容相近的行政职权事项。只有这样，才能全面规范权力范畴，打造出科学高效的行政权力体系。

2. 科学确权：界定地方教育行政部门行政权力的职责范畴

所谓确权，就是依照法律法规，对各级地方教育行政部门经过“清权”后准备保留的行政职权，按照严密的工作程序和统一的审核标准，逐条逐项进行审查、核定和确认的过程。确权工作是地方教育行政部门实施权力清单制度的重要基础，一般都是由同级地方政府的法制部门负责完成，审查结果最后由同级党委和政府认定。确权的基本准则是合法性、合理性和必要性，目的是厘清教育行政权力事项的权责边界，实现教育行政部门职能法定、职责法定，确保各级教育行政部门都在宪法和法律范围内依法使用权力。确权工作规范运行的关键是明确教育行政权力的法制边界，主要内容包括两方面：第

一、确定地方教育行政部门权力的法律体系范畴。目前,我国已经形成了“以《中华人民共和国宪法》为统领,以《中华人民共和国教育法》为基本法,单行法律、教育行政法规、地方性教育法规和教育行政规章等为框架的教育法制体系”^[2],这是国家法律法规为教育行政权力所框定的“制度笼子”,也是地方教育行政部门、同级政府法制部门开展清权与确权工作的根本依据。但是,值得注意的一个问题是,在我国现行的教育法律体系中,大量的法律规定属于行政法律规范,对于行政机关职权的规定具有原则性、模糊性和分散性的特征,这就给确权工作带来了极大的挑战,给政府法制部门依法依规逐条、逐项进行权力审核也带来一定的难度。此外,伴随我国地方教育事业改革和发展、地方教育行政机构和职能的调整变化以及各类教育法律法规“立、改、废、释”的进展情况,地方教育行政部门权力清单也不可能一劳永逸,还需要及时调整、更新和公布,建立起动态调整和长效管理机制。第二,建立确权工作的多元参与机制。对权力清单的审查,在确保权力清单的合法性和合理性基础上,还要广泛听取行政相对人、专家学者和社会公众的意见,通过建立社会公众参与机制,保障和提升教育行政权力的公信力。

3. 严格控权:优化地方教育行政部门行政权力运行流程

所谓控权,就是对确认保留的地方教育行政部门的行政职权,逐项明确承办机构、办理要求、流程步骤和办理时限等,制定直观运行流程图并对外公布的过程。控权工作是地方教育行政部门实施权力清单制度的重点环节,该工作以公开透明、高效、便民为基本工作原则,旨在规范行政裁量权,消除权力寻租空间,保证工作效率,提高教育行政职权运行的规范化水平。控权工作规范运行的关键是疏通行政权力运行程序,主要包括两方面:第一,制定和公布每项权力事项的运行流程图。每项权力的运行流程必须包含承办机构、办理要求、办理时限等基本要素。至少在省域范围内同级政府层面要做到要素内容的统一,流程图示规范、精细和明晰,保证行政相对人能够“按图索骥”,清楚了解事项办理环节和具体流程。同时也有助于纠正教育行政部门的认识偏差,约束其按照权限范围和程序自觉行使行政权力。第二,制定和公布责任清单。责任清单是与权力清单相配套的责任机制^[3],根本目标是实现权责统一、权责一致。由于权力即是责任,行政主体在接

受法律法规授权的同时,也要接受相应的义务和责任,因而从这个意义上说,“权力清单”也是政府依法履职的“责任清单”。当然,地方教育行政部门除拥有法定职权外,还承担着诸如政府规划、制定实施有关政策和标准、开展行政事项的过程监管、实施公共服务以及进行政府内部管理等一些非“权力清单”范围内的事项,这些内容也应该纳入责任清单范畴。总之,权力清单、责任清单是政府履行职权的“一体两面”,两者是不可分割的职责体系,制定权力清单的同时也要明确责任清单,这是权力清单两项相互对应的完整组成部分。

4. 充分晒权:强化地方教育行政部门行政权力的民主监督机制

所谓晒权,是指经过确认保留的地方教育行政部门的行政职权,通过清单的形式,将每项职权的行使流程,在政府政务服务网站、部门网站等载体公布的过程。晒权工作是地方教育行政部门实施权力清单制度的重要保障环节,其主要目标是依据“程序正当”的原则,通过权力清单的公布,接受社会监督,打造政府诚信。“权力清单一旦向社会公开,就意味着行政机关已经就自己的职权范围和程序规范,向社会做出了承诺,这是行政机关的自我约束行为,具有法律约束力。”^[4]晒权工作规范运行的关键是把各项教育行政权力事项“晒透”,主要内容是除国家保密事项之外,地方教育行政部门要按照法律规定、行政管理的实际需要,在政府政务服务网站或者机关门户网站上,系统公布每项权力事项的名称、编码、类型、依据、行使主体、流程图和监督方式等,全面接受行政相对人和社会公众的监督,进而实现权力清单制度的程序控权功能。晒权工作看似操作简单,但却是权力清单制度实施效果的最后保障环节,一方面做好前期清权、确权和控权工作是良好的基础铺垫,另一方面权力清单制定部门也要做好对内容的最终审查,以保证权力清单要素信息齐全无缺漏、内容无虚设、监督方式明确和反馈渠道畅通等。

二、地方教育行政部门权力清单制度运行中存在的问题

(一)地方教育行政部门权力清单制度运行现状

自2014年教育部率先向社会公布24项行政审批权力清单以来,我国各省级教育行政部门依据相关的教育法律法规,参考教育部的权力清单,积极梳理本层级本部门的权力清单,并通过政府政务服务网等媒体将相关的权力内容、职权依据、运行流程和

监督方式等公开发布。截至 2020 年 6 月,全国 31 个省市自治区和直辖市(未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省)已公布的权力清单共涉及 12 个类别,权力事项总数为 2 037 项(见表 1)。

表 1 全国省级教育行政部门权力事项类型与数量(未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省)

	合计	行政 确认	行政 许可	行政 检查	行政 处罚	行政 奖励	行政 裁决	行政 强制	行政 给付	行政 征收	公共 服务	其他 事项	其他 权力
总计	2037	185	498	55	383	218	10	5	64	1	321	22	275
北京	83	1	22	4	38	4	—	—	1	—	—	—	13
天津	17	2	3	—	1	3	—	—	1	—	—	—	7
河北	38	4	9	—	—	—	—	—	—	—	12	—	13
山西	42	7	20	—	—	11	—	—	—	—	—	4	—
内蒙古	25	4	13	—	—	5	—	—	1	—	—	—	2
辽宁	38	6	8	—	7	8	—	—	1	—	3	—	5
吉林	24	5	4	—	—	13	2	—	—	—	—	—	—
黑龙江	26	3	9	—	—	7	—	—	1	—	2	—	4
上海	110	8	9	—	73	—	—	—	5	—	15	—	—
江苏	97	5	13	—	40	12	—	—	1	—	—	—	26
浙江	220	8	140	—	14	12	—	—	1	—	26	9	10
安徽	74	7	13	—	1	1	—	—	6	—	21	9	16
福建	88	3	4	19	13	4	—	—	—	—	23	—	22
江西	62	8	7	—	6	7	2	3	3	1	18	—	7
山东	168	5	32	16	44	26	—	2	12	—	10	—	21
河南	117	4	9	8	6	4	—	—	1	—	83	—	2
湖北	31	3	7	2	12	1	—	—	—	—	4	—	2
湖南	70	6	13	4	14	10	—	—	1	—	20	—	2
广东	121	9	29	—	20	7	—	—	8	—	25	—	23
广西	41	7	9	1	16	1	—	—	—	—	5	—	2
海南	91	14	27	—	—	15	—	—	3	—	7	—	25
重庆	64	9	15	—	9	7	2	—	2	—	4	—	16
四川	40	2	9	1	18	1	—	—	—	—	8	—	1
贵州	35	4	6	—	3	6	2	—	—	—	14	—	—
云南	45	4	9	—	22	6	—	—	1	—	—	—	3
西藏	45	9	7	—	11	5	2	—	1	—	—	—	10
陕西	63	17	14	—	—	16	—	—	10	—	3	—	3
甘肃	35	6	12	—	—	7	—	—	1	—	—	—	9
青海	32	1	3	—	—	—	—	—	—	—	6	—	22
宁夏	43	8	11	—	—	14	—	—	2	—	3	—	5
新疆	52	6	12	—	15	5	—	—	1	—	9	—	4

数据来源:根据各省区市政府政务服务网、部门官网公布数据统计所得(截止时间为 2020 年 6 月)

从已公布权力清单的项目数量和所占比例(从高到低排序)来看:行政许可权力有 498 项,占比为 24%;行政处罚权力有 383 项,占比为 19%;公共服务权力有 321 项,占比为 16%;其他权力有 275 项,占比为 13%;行政奖励权力有 218 项,占比为 11%;行政确认权力有 185 项,占比为 9%;行政给付权力有 64 项,占比为 3%;行政检查权力有 55 项,占比为 3%;其他事项有 22 项,占比为 1.2%;行政裁决权力有 10 项,占比为 0.5%;行政强制权力有 5 项,占比为 0.2%;行政征收权力有 1 项,占比为 0.1%。

从已公布的权力清单事项类型看,数量最多的是以行政许可、行政确认、行政奖励、行政处罚、行政检查、行政强制、行政征收以及行政给付等为主要形式的教育行政执行权力,占比达 69%。而与行政司法权、行政决策权和行政督导权相关的权力事项数量相对较少,在一定程度上体现了我国地方教育行政部门的职责权限特征。

从权力清单运行过程看,各省份基本形成了比较成熟的制定和公布流程,多数省份实施了动态管理和绩效考核管理制度。从权力清单制度推进情况看,政府部门推进情况良好,而依法承担教育行政职能的事业单位和高等学校的推进情况相对缓慢。

(二)地方教育行政部门权力清单制度运行中存在的问题

系统梳理各省市已经发布的权力清单目录和内容,考察部分省市对制度实施的运行程序发现,目前我国地方教育行政部门的权力清单制度在运行中存在以下问题。

第一,教育行政权力的梳理标准、勘定规则仍需完善。《意见》提出,行政权力的类型标准、要素信息以及相同权力的信息内容等在公布时要做到统一规范,但没有提出更加详细的勘定规则、操作细则。因而,我国地方教育行政部门对于依据什么编制清单、哪些权力内容能够被列入清单、如何进行权力事项归类等方面还缺乏统一的标准、存在认知差异,进而导致各省之间,以及同一省份的省、市和县(区)三级教育行政部门之间的权力清单内容,在职权类型划分、职权依据和权限划分等要素信息表述上存在不统一的问题。如,在“职权类型”划分上,全国 31 个省级教育行政部门(未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省)的权力清单共出现 5 种组合模式:一是河北、山西、吉林和青海共列出 4 种权力类型;二是内蒙古和甘肃共列出 5 种权力类型;三是云

南、黑龙江、江苏、陕西、贵州、海南、宁夏、上海和天津共列出 6 种权力类型;四是辽宁、湖南、湖北、福建、广东、新疆、西藏、广西和北京共列出 7 种权力类型;五是江西列出 10 种权力类型。类型划分上的差异,导致了相同的权力事项往往被归入不同类型中处理,进而导致权力行使目的、手段、方式甚至是结果的差异。此外,在各省级教育行政部门公布的清单信息内容中“职权依据”项目下,有的仅仅列出法律法规和教育规章的名称,有的则在法律法规和教育规章名称之下又列出具体的条目和款目,这种口径划分粗细不一,表面上是形式规范的问题,本质上却是对权力事项法律依据认识的不清晰、不准确,极大地影响了权力清单的规范性和科学性。

第二,教育行政权力清单的制定主体缺少外部制约。《意见》规定,政府行政部门是制定权力清单的主体,同级政府法制部门负责合法性审查,机构编制管理部门负责监督和管理,从而构成了相对完整的体制内部的监督制约机制。但是,行政权力作为一种公权力,还需要接受社会外部的监督和制约。由于缺少比较权威的外部制约主体参与清单的制定和评估,地方教育行政部门在梳理权力清单过程中,很容易根据部门权力的实然状态,陷入行政权力自我认定、自我裁量的境地,进而导致相同层级政府的教育行政部门权力清单梳理口径大小不一、数量不同的现象。例如,全国 31 个省级教育行政部门(未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省)权力清单的权力事项数量就存在很大差异,数量较少的天津市只有 17 项、吉林省只有 24 项,数量最多的浙江省则有 220 项,至于各省份市级、县(区)级政府层面权力事项的数量差距则更大。此外,教育行政部门这种“自导自演”式的清单编制方法,尽管需要经过政府法制部门的合法性审查,但由于政府法制部门总体上并不完全了解教育领域的具体情况,很容易出现权力事项遗漏的问题。因而,清单制定主体的单一和不规范,导致地方教育行政部门权力清单制度进程不一致和清单项目不统一等问题。

第三,教育行政权力清单制度运行缺乏责任追究机制。目前,我国 31 个省份(未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省)已经全部完成了地方教育行政部门权力清单的制定和公布工作。但要充分发挥权力清单应有的监督行政权力运行的作用,还需要建立完善权责匹配的责任追究机制,制定与之相对应的“责任清单”。总体上看,我国各省级

教育行政部门的“权力清单”制定得比较完善,但“责任清单”制定工作进程不一。除贵州省等少数省份同步公布了“责任清单”外,多数省份的“责任清单”仍停留在酝酿阶段,或者公布的名曰“权责清单”,实则是“权力清单”,信息内容中并没有标示出与行政权力行使过程中每个环节相对应的具体责任,责任事项不清晰。因而,对教育行政权力的监督,大多数省份仍主要停留在法制部门的合法性审查、行政职权运行流程的公示与查询、群众监督电话的公开与反馈等方面,缺少对行政权力行使过程中全过程风险防控环节的梳理,致使以“责任清单”建立为基础的风险防控机制未能常态化,使权力清单制度对教育行政权力运行的监督作用受到一定限制。

三、推进地方教育行政部门权力清单制度规范运行的几点建议

教育行政组织改革的发展有利于我国教育管理体制整体质量的提升。^[5]推进地方教育行政部门权力清单制度的规范运行,是深化教育行政体制改革、形成良性权力运作机制的关键。不仅需要从确定制定程序和制定主体的合法性、形成统一的编制模式、完善相关法律体系等方面对权力清单制度进行改进,^[6]还需要针对权力清单制度运行中存在的突出问题,围绕清权、确权、制权和晒权等主要环节强化运行的规范性,以确保教育行政权力事项的合法性、权力行使的合理性、清单内容的科学性和制度实施的系统性。

(一)依法依规完善教育行政部门权力清单的梳理标准

地方教育行政部门权力清单制度是在国务院统一领导下,以地方政府为主体推进的重要改革任务。由于地方教育行政部门的工作职能基本相同,不同

省份、同一省份不同层级的教育行政部门的权力范畴也应该基本相当。针对地方教育行政部门权力清单制度运行中存在的行政职权类型和数量不统一、职权依据和权限划分不一致的问题,建议由国家教育行政部门牵头,会同国家机构管理编制部门和司法部门,出台地方教育行政权力清单的梳理标准和勘定细则,构建起地方教育行政部门权力清单制定的标准化流程,主要措施包括四个方面:第一,明确教育行政权力梳理的法制边界。要求地方教育行政部门必须按照《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》以及其他教育法律和行政法规、地方性教育法规和行政规章等完整的法律体系框架,系统整理、确定教育行政权力职权依据,确保教育行政权力来源的合法性。第二,明确教育行政权力类型标准。统一确定“行政许可、行政确认、行政处罚、行政奖励、行政裁决、行政检查、行政强制、行政征收、行政给付、公共服务、其他行政权力和其他事项”等各种权力类型的具体内涵和外延,保证地方教育行政部门对相关行政权力属性的认知一致,以便科学归类并合理行使教育行政权力。第三,统一教育行政部门权力清单的形式要求。进一步明确教育行政权力清单的内容要素,教育行政部门既要公布完整的事项目录,也要公布相对应的事项详单(事项详单中应包括每项职权的名称、编码、类型、依据、行使主体、流程图和监督方式等),做到完整无缺漏。第四,明确地方各级教育行政部门职权梳理流程。把每一部法律、法规中与地方教育行政权力相关的内容,对应梳理成为不同的行政权力事项,在保证教育行政权力恪守法制边界基础上,使相同层级政府拥有的教育权力事项数量、内容要素大体一致,并尽力做到全面无遗漏(见图1)。

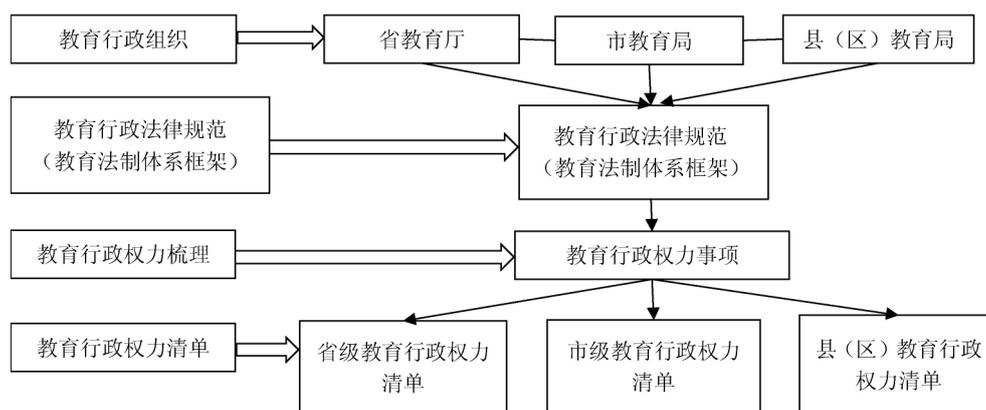


图1 省、市和县(区)三级教育行政部门权力事项梳理流程

(二)建立健全教育行政部门权力清单制定的外部参与机制

行政权力是一种公共权力,政府部门行使职权的范围涉及全社会和全体公民,因而对行政权力的监督就成为法治社会的必要组成部分。针对目前地方教育行政部门权力清单制定主体单一,基本处于行政部门自我认定、自我裁量的问题,需要强化完善社会外部权威主体的参与机制,以进一步规范地方教育行政部门的行政裁量权力,主要措施包括两个方面:第一,建立权力清单委托评估机制。各省、市和县(区)的教育行政部门在制定权力清单时,可根据需要广泛听取专家、学者、法律工作者、社会公众对权力事项、内容、流程、监督方式等方面的意见和建议,并按照“法无授权不可为”“法定职责必须为”的原则,委托高等院校、科研院所等第三方机构,对权力清单制度的实施效果开展定期评估,评估结果可作为政府绩效考核、权力清单动态调整的重要依据。第二,建立完善权力清单动态调整机制。各级地方教育行政部门要根据法律法规立、改、废、释情况以及行政机构和职能调整情况,对已经公布的权力清单目录与具体内容要做出及时的更新。与此同时,也要定期收集社会各界对权责清单取消、调整的意见和建议,对不适应教育改革需要或群众反映强烈的教育行政权力,依照法定权限和程序提出取消调整的处理意见,建立健全权力清单的动态调整和长效管理机制。

(三)同步构建教育行政权力运行的责任追究机制

权责一致是行政权力行使的基本原则之一。行政责任是基于特定行政职权关系而产生的责任,有职必有权、有权必有责。《意见》明确提出:“积极推进责任清单工作,在建立权力清单的同时,要按照权责一致的原则,逐一厘清与行政职权相对应的责任事项,建立责任清单,明确责任主体,健全问责机制”。为实现“法定职责必须为”,避免教育行政权力的越位、缺位现象,地方教育行政部门在编制完成教育行政权力清单的同时,还要同步制定责任清单,这也是权力清单制度运行的重要组成部分。主要措施包括两个方面:第一,各级教育行政部门在制定公布权力清单时,要公布与之相对应的责任清单。构建起教育行政权力运行的内部审查机制以及权力被滥用之后的法律追究机制,形成对教育行政权力运行的法律威慑,确保其职权行为的合法性和合理性。第二,切实完善社会公众举报投诉制度。对于教育

行政部门未按权力清单违法违规行使权力的行为,要给予公民、法人或者其他组织更多、更方便的投诉渠道,支持向监察机关或机构编制部门举报,有关部门也要及时做出回应处理。

(四)加快推进教育行政事业单位以及高等学校的权力清单制度

权力清单制度的实施范围主要是拥有行政权力的各级地方政府工作部门、依法承担行政职能的事业单位以及垂直管理部门设在地方的具有行政职权的机构。高等学校作为教育行政权力的主要实施对象,既在权力清单制度实施范围之内,也因为高校组织自身行政权力、学术权力的存在,同样面临通过权力清单制度来提升治理水平的问题。省级政府有义务优化省级高等教育中的责任、权力、利益分配制度。^[7]从我国地方教育行政部门实施权力清单制度的现状看,相比政府教育行政部门,依法承担教育行政职能的事业单位和高等学校的推进速度比较迟缓,突出地表现在权力清单制度尚未覆盖全部事业单位承担的所有行政职能。尤其是在各省教育行政部门相继完成国务院部署的分类推进事业单位改革任务之后,省、市和县(区)三级政府调整保留的事业单位,尚未依据新“三定”方案及时梳理、更新和公布权力清单。地方高等学校虽然已经基本完成大学章程制定工作,但以“权力清单”“责任清单”为手段的确权、控权和晒权工作仍鲜少起步,成熟的高等学校权力清单制度几乎没有。为确保地方教育行政部门权力清单制度实施的系统性,需要加快推进承担教育行政职能的事业单位以及高等学校的权力清单制度,主要措施包括两个方面:第一,加快推进承担行政职能的事业单位的权力清单制度改革。遵循职权法定、权责一致、公开透明、便民高效的原则,推动省、市和县(区)所属的教育事业单位对所承担的行政权力和责任,分门别类进行全面梳理,逐项列明设定依据,汇总形成行政职权目录和事项详单,通过政府政务服务平台或单位官方网站等渠道,面向社会公布、接受社会监督。第二,积极推进高等学校的权力清单制度改革。地方高等学校要以学校章程为依据,对学校内部的行政权力和学术权力的主体、职责及权责关系予以明确界定,重点解决学校党委和校长的职责界定,学术权力和行政权力的边界划定,职能部门和二级学院的人权、财权、事权等权力的分配等问题。同时,要保证大学治理的参与性,^[8]通过健全教职工代表大会制度来保障教职员和学生代表

的监督权。根据高等学校管理重心下沉的特点,试点实施“负面清单”制度,以“法无禁止皆可为”的放权思想为指导,以负面清单方式界定和协调好学校、二级学院的权力关系,明确提出高等学校二级学院在科研管理、财务管理、学科专业、教育教学方面禁止涉及的行为,全面落实“以院为主体”的治理理念,给予高等学校二级学院以及广大教师更多从事科学研究和教育教学改革的空间。

总之,推行权力清单制度是推动教育行政体制改革、实现简政放权的一项制度创新,对于全面提升地方政府教育治理能力和治理体系现代化意义重大。但这项制度仍需不断完善,还需要从清权、确权、控权和晒权等基本流程入手,全面提升其规范运行的水平。

〔参考文献〕

- [1] [4] 赵勇.地方政府权力清单制度的构建——以浦东新区为例的分析[J].上海行政学院学报,2016(6):54-63.
- [2] 刘虹,张端鸿.国家教育行政权力清单的规范研究——以教育部行政权力为研究对象[J].复旦教育论坛,2016(1):16-22.
- [3] 张茂聪,李睿.“三张清单”机制下的政府权力释放——基于高校管办评分离的视角[J].黑龙江高教研究,2017(10):44-47.
- [5] 孙科技.我国教育行政组织改革路径探索一个整体性治理的视角[J].现代教育管理,2018(3):11-17.
- [6] 李从浩.省级教育行政部门权力清单的规范化改进[J].高等教育研究,2020,41(6):16-25.
- [7] 徐琪,刘国瑞.省级政府高等教育统筹研究的回顾与展望[J].现代教育管理,2018(9):1-10.
- [8] 周光礼.实现三大转变,推进中国大学治理现代化[J].教育研究,2015,36(11):40-42.

The Normative Examination of the Operation of Educational Administrative Power List System

Wang Shaoyuan

(Institute of Higher Education, Liaoning University, Shenyang Liaoning 110136, China)

Abstract: The power list system is a key step for local education administrative departments to streamline government and delegate authority. The standardized operation of the power list system is reflected in the basic links of “legal simplification of power”, “scientific confirmation of power”, “strict control of power” and “full exposure of power”. At present, there are some problems in the power list system of local education administrative departments in China, such as the imperfection of summarizing standards and rules, the lack of external constraints of formulating the subject, and the lack of accountability mechanism in the operation. Therefore, the standard of summarizing the power list should be improved, the external participation mechanism of the power list should be established and improved, the accountability mechanism of power operation should be built simultaneously, and the reform of the power list system of educational administrative institutions and colleges and universities should be accelerated to ensure the legality of the power list, the rationality of the execution of power, the scientificity of the content of the list and the systematization of the implementation of the system.

Key words: educational administrative power; the power list system; streamline government and delegate authority; educational governance

〔责任编辑:于翔;责任校对:张文〕