

教育行政问责中的法律责任、政治责任和道德责任

薄建国

(河北大学,河北 保定 071002)

摘要:法律责任、政治责任、道德责任构成了教育行政问责制的责任追究体系,其中法律责任是教育行政问责体系中最基本最主要的责任承担形式,政治责任比法律责任具有优先性,道德责任是教育行政问责体系中标准最高的责任承担方式。教育行政问责中责任追究体系的完善,要坚持法治与德治相结合的原则,一方面加强法制建设使行政人员承担政治责任和法律责任时有法可依,另一方面强化道德的制度化建设,使道德责任有章可循。

关键词:法律责任;政治责任;道德责任;行政问责;教育行政

中图分类号:G520.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2011)08-0062-04

教育行政问责,是指对教育行政部门或其委托授权组织的责任履职情况进行合理性质询或责任追究的制度。教育行政问责的责任追究方式有道义上的责任、政治上的责任、法律上的责任,即法律责任、政治责任、道德责任构成了教育行政问责制中的责任追究体系。

一、教育行政问责中的法律责任

(一)教育行政问责制中的法律责任及其种类

法律责任是指行为人因违反了法定义务或契约义务,或不当行使法律权利、权力而承担的不利后果。根据违法行为的性质,教育行政机关及其工作人员的法律责任主要有三种方式。

1.行政法律责任

教育行政法律责任指教育行政机关及其工作人员由于违反行政法律规范,构成行政违法而应当依法承担的否定性法律后果。教育行政违法行为包括两类:行政机关越权或滥用职权侵犯相对人的合法利益的违法行为和行政机关工作人员滥用职权、触犯法律的违法行为。行政责任认定依其性质和内容分属于公安、工商、税务、教育等有特定职权的国家行政机关。《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)和其他教育法律法规对教育行政机关的违法行为规定了相应的法律责任。其主要情形有:

侮辱、殴打教师、学生的行为及法律责任;侵犯学生受教育权利及法律责任;挪用、克扣教育经费的行为及法律责任;违反规定向学校收费的行为及法律责任;非法挪用校舍、出租场地的行为及法律责任;对不符合办学标准的民办教育机构违法予以批准的行为及法律责任;因玩忽职守致使校舍倒塌,造成师生伤亡事故的行为及法律责任,以及附带民事法律责任;招生考试中的违法行为及法律责任;使用未经依法审定的教科书造成不良影响的行为及法律责任;影响义务教育实施的其他行为及法律责任等。教育行政机关承担法律责任的形式主要包括:承认错误、赔礼道歉、恢复名誉、消除影响、恢复职务、撤销违法决定、纠正不正当行为、返还权益、赔偿等。教育行政机关工作人员承担法律责任的形式主要有:警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除公职等。

2.民事法律责任

教育民事法律责任是教育法律关系主体违反教育法律、法规,破坏了平等主体之间正常的财产关系或人身关系,依照法律规定应承担的民事法律责任。教育民事法律责任是一种以财产为主要内容的责任。^[1]在我国,民事责任的认定权属于人民法院。《教育法》第72条规定:“侵占学校及其他教育机构的校舍、场地及其他财产的,依法承担民事责

基金项目:全国教育科学“十一五”规划2009年度教育部重点课题“教育行政问责制度体系研究”(DFA090334)。

作者简介:薄建国(1968-),男,甘肃武山人,河北大学教育学院副教授,博士,主要从事教育法学、教育基本理论研究。

任。”《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)及其实施细则的规定,下列行为应当承担相应的民事法律责任:侵占、破坏学校的场地、房屋和设备的;侮辱、殴打教师、学生的;体罚学生的;将学校校舍、场地出租、出让或者移作他用,妨碍义务教育实施的。

3. 刑事法律责任

教育刑事法律责任指教育行政机关工作人员实施刑事法律禁止的行为所必须承担的法律后果。《教育法》第71条、第72条、第73条、第77条的规定,对挪用克扣教育经费,扰乱学校教育教学秩序,破坏校舍、场地及其他财产,明知校舍或教育教学设施有危险而不采取措施,造成人员伤亡或重大财产损失,在招生工作中徇私舞弊且构成犯罪的,对其直接责任人员依法追究刑事责任。《义务教育法》第16条的规定,任何组织或者个人不得侵占、克扣、挪用义务教育经费,不得扰乱教学秩序,不得侵占、破坏学校的场地、房屋和设备。禁止侮辱、殴打教师,禁止体罚学生。违反此规定,情节严重构成犯罪的,依法追究刑事责任。《中华人民共和国教师法》第35条、第36条、第37条、第38条对承担刑事责任的主要情形做了详细的规定。

教育行政机关及其工作人员因违法而追究法律责任时视情节不同,承担法律责任的形式并不限于一种,可以在追究行政法律责任的同时追究刑事法律责任或民事法律责任,也可以三种形式并处。

(二) 法律责任是教育行政问责体系中最基本最主要的责任追究形式

法律责任是教育行政问责体系中最基本最主要的责任追究形式,这是因为:第一,它是由依法治教、依法治校原则所决定。依法治教、依法治校是依法治国在教育领域的反映,其中依法行政、依法治校是依法治教的核心体现。依法治教要求教育行政机关必须依法行政,学校必须依法管理。在教育行政管理领域日趋复杂,管理对象日趋多元的情况下,只有按照法律的规定,建立完善的教育监督与制约机制,才能从根本上促进和保证行政机关的廉洁、自律。只有依据法律法规所确定的规范,统一行政行为,才能保证贯彻执行党和国家教育方针、政策的连续性和稳定性,切实提高教育行政效率和教育管理水平。第二,教育行政问责制的主体是法律制度。现有的行政问责制中责任追究主要依据中央、省级、地县三级法律法规体系。中央一级主要包括《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政复议法》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《突发公共卫生事件应急条例》、

《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政处罚法》等。省一级主要有《天津市人民政府行政责任追究制试行办法》、《四川省党政领导干部引咎辞职暂行办法》、《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》等。地(市)、县一级有《大连市政府部门行政首长问责暂行办法》、《湘潭市行政问责暂行办法》等。

在问责法制体系中,专门的教育行政问责法律法规内容更多、更具体,中央层面有《教育督导暂行规定》、《中华人民共和国民办教育促进法》、《义务教育法》、《学生伤害事故处理办法》、《教育系统事故灾难类突发公共事件应急预案》等。地方层面的更多,如《浙江省教育乱收费责任追究办法(试行)》、《河南省关于推进义务教育均衡发展的意见》、《山东省教育厅关于落实〈山东省普通中小学管理基本规范(试行)〉的通知》等。地县一级有《青岛市教育局机关处室行政效能监督办法》、《牡丹江市教育局行政问责暂行办法》、《大兴安岭地区教育局行政问责制度》等。

二、教育行政问责中的政治责任

(一) 政治责任的含义

政治责任是国家行政人员因违反政治法律义务而承担政治上的否定性后果。承担政治责任的依据除《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《党政领导干部辞职暂行规定》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党内监督条例(试行)》等政策性规定外,其他内容散见于中央和地方制定的各项法律法规中。

根据行政机关及其工作人员在承担政治责任时的意识状况和主观意愿,政治责任可以分为两种形式:积极承担政治责任和消极承担政治责任。积极意义的政治责任强调的是职责履行的主动完成;消极意义的政治责任强调的是对积极意义不履行后果的承担,即所谓承担“平庸的恶”的政治责任。

从行政问责实践来看,当前行政官员承担政治责任的主要情形是引起重大社会问题的情形,主要有:贪污腐败造成重大的政治影响的;工作者极端不负责任造成重大生命和财产损失的;对涉及人民群众生产、生活等切身利益的重大问题不及时解决,或者对群众反映强烈的问题不及时改进的;因措施不当,引发群体性事件,或者对群体性、突发事件处置不当的;在人民生命财产安全的时刻,拖延懈怠、推诿塞责,未及时采取必要和可能的措施进行有效处理的。

在教育行政问责实践中,承担政治责任的情形主要是消极意义的政治责任。主要表现为:一是制定教育政策、规划违背教育规律,引起较大的社会舆论,使党的形象受到损害;二是教育腐败致使人民群众的生命、财产和利益受到严重侵害而产生重大的负面影响;三是教育行政管理中造成教育质量严重滑坡;四是有关行政工作人员工作不到位而发生重大的校园安全事故。

(二)政治责任比法律责任具有优先性

政治责任与法律责任不同。^[2]第一,法律责任必须有法律的明文规定,政治责任则不可能完全精确地由法律明文规定。第二,政治责任的实现相对于法律责任特别是刑事法律责任的实现而言具有优先性。第三,法律责任有其专门的评价机关,政治责任则不必也不能仅以专门机关来评价。法律责任的追究机关是司法机关,政治责任的追究有专门的机关,司法机关尽量回避对政治问题进行判断。第四,政治责任与法律责任的承担方式不一样。第五,法律责任是不连带的,政治责任可以连带。政治责任主体不仅要对自己的行为负政治责任,而且可能因为其下属的机构和人员的行为而承担政治责任。一般来说,教育行政部门所辖的区域内出现宏观教育政策失误、执行不力、管理不严、行风不正、教育质量下滑等问责事项,由教育行政部门承担责任;学校发生重大问责事故,造成全局影响的,由教育行政部门承担连带责任。

政治责任比法律责任具有优先性,这是因为:首先,行政人员的政治素质、政治觉悟比一般民众要求高,承担的政治责任也相应大。政治素质是个人的政治方向、政治立场、政治观念、政治态度、政治信仰、政治技能的综合表现,是从事社会政治活动所必需的基本条件和基本品质。对于行政人员而言,政治理论水平越高,思想政治素质越强,就越能更好地贯彻党的路线、方针、政策,进而能够观察、分析和解决问题,分清是非、明辨方向。其次,是制约行政官员权力的需要。如政治责任主体犯罪就要先承担政治责任,失去职位。如果不优先追究政治责任,政治责任主体在握有公共权力的情况下,其所应承担的法律责任就可能因为权力的影响而得不到有效追究。因此,“政府决策失误或行政行为有损于国家与人民利益,虽不一定违法(甚至有时是依其自订之不合理的法规、规章办事的),不受法律追究,却要承担政治责任”。^[3]就教育法律责任与政治责任比较而言,当国家行政机关及其工作人员制定一项不合时宜的教育政策可能并不违法,甚至从形式上来看合法,但是负面效果非常大,就必须承

担相应的政治责任。

政治责任比法律责任具有优先性还体现在:当行政管理人员既是政治责任主体,又是法律责任主体,需要承担两种责任时,往往优先追究政治责任。这在弹劾制中得到充分体现,如美国宪法规定:“合众国总统、副总统和所有文官,受叛国罪、贿赂罪或其他重罪轻罪的弹劾及其有罪的判定时,应予以免职。”在我国,政治责任追究包括党的机关追究和政府追究,形式有双开、罢免、停职、责令辞职等。

三、教育行政问责中的道德责任

(一)道德责任的含义

道德责任是指行政人员在道义上对其选择的现实行为的善恶及价值所应承担的责任。道德责任对人们的行为选择具有直接的引导与控制作用,是道德功能发挥的重要载体。国家行政人员所具有的特殊身份和地位,决定了他们必然要在道德上有自己的特殊要求和内在规定性,即除了应该具备一般公民所具有的一般性社会德性之外,它具有较强的职业所要求的特殊德性,即行政德性,如三大纪律、八项注意、谦虚谨慎、艰苦奋斗、廉洁奉公等。

(二)强调道德责任的意义

道德责任与法律责任、政治责任同样都是责任追究形式,但法律责任与政治往往被重视,而道德责任则常常被忽视,以致公共行政领域出现了严重的行政道德失范现象:一些行政人员将“为人民服务”的行政价值置于脑后,将手中的权力当成个人的特权,滥用权力,搞权钱交易和权力出租等;在奉献与索取、公共利益与私人利益等价值冲突与选择中所表现出低俗化、庸俗化,互相推诿、踢皮球,把本应由他们承担的道德责任推给制度体制或自己的下级。考评各级领导干部道德观念和行为的格式化倾向,给行政人员的不良行为提供了滋生的土壤。

当前我国社会转型过程中,社会各阶层、各成员之间的利益面临再调整,在法律制度还不完善,行政人员主动承担道德责任将起关键的作用。如果行政人不按照公共利益至上的原则正确行使权力,而把心思用在钻政策法规的空子,滥用公共权力来谋求私利,不仅使党和政府的形象大大受损,还会起到一种极坏的示范作用。所以,在我国社会转型时期,更需要行政官员主动承担道德责任,形成一种人心稳定、奋发向上的社会格局。

(三)道德责任是教育行政问责中标准最高的责任承担方式

道德责任、法律责任、和政治责任存在以下不同点:首先,内容和范围不同。不良行为明显与社会

公德和公序良俗相悖,违反道德原则,但它不一定违法或违反政治要求。因此,有些行为发生后所应承担的责任是法律的、政治的而非道德的,有些责任是道德的而非法律的、政治的,有些责任则既是法律的,又是政治的、道德的。由于道德规范调节的范围要大于法律规范调节的范围,故而道德责任的范围也要大于法律责任的范围。三者比较,道德责任是教育行政问责中标准最高的责任承担方式,政治次之,法律是最低。其次,三者确定性上有差别。道德责任的确定性不如法律责任和政治责任那样明显。法律责任是由国家立法机关所制定、司法机关来实施;政治责任由政策、机关规章制度所规范,也有强制性。所以前两者是明确的、外在的、严格的。对于道德责任的标准,很难用明文规定某事所应负的道德责任,人们通常会产生争议难以形成统一的、权威的意见。所以道德责任是不严格的、含糊的、不明确的。

道德责任的性质及其与法律责任和政治责任的不同点决定了它在责任追究方式中标准最高。法律所确认的是人们最基本的道德规范,不违法,不犯罪,是公民最低的道德要求。道德是一种“底线伦理”,而法律则可以说是这种“底线伦理的底线”,即“法律是最低限度的道德”。^[4]道德是靠个体自觉自愿履行的,它的执行程度主要靠社会舆论和个人良心起作用,主要依赖依靠精神上的自制力,道德责任承担,它是一种内在约束机制。行政人员理应成为公众道德楷模,因此应该具有比公众更高的道德标准和要求。一般来说,行政人员违法乱纪更多地承担法律责任,消极作为、不作为承担政治责任,而个人的作风不正、道德败坏承担道德责任,对于重大恶性事故往往同时承担三种责任。

行政官员承担道德责任的方式经常表现为受到批评、谴责,近年来的引咎辞职是道德责任承担中较为严厉的一种。行政官员基于作风不正、职业道德败坏或者甚至其本身并没有直接的错误,但由于其属下工作不力或者工作失误造成恶劣的社会影响,基于道义他主动辞去职务,即所谓“引咎辞职”。法律责任和政治责任承担方式与引咎辞职的区别在于前二者是被动型的,后者是主动型的;前二者实行“无罪推定”和“直接责任”原则,而后者则实行“有罪推定”和“间接责任”原则。即只要公众对行政人员管辖范围内的工作有意见,他就应当明智地选择辞职。^[5]

(四)道德责任的制度化建设

政治责任与法律责任一般都从制度上体现出

来,但在现实中道德责任的实施与责任追究则缺乏明确依据,因此,我们有必要将道德责任纳入制度化管理的轨道,以制度的强制性规范行政人员的道德责任,使行政人员树立正确的道德价值取向,对公众承担起道德责任。

近年来,我国行政人员的道德责任制度化建设也取得了一定成果。1993年我国制定了《公务员暂行条例》明确规定了公务员应履行的八项义务。1997年又颁布了《中国共产党领导干部廉洁从政若干准则》,这一准则既是领导干部的从政准则,也是领导干部必须践履的道德规范,对于加强公务员的道德责任意识起到了很大的作用。

有些地方也把教育行政人员的道德责任纳入制度化管理中,如,福鼎市教育局实行机关干部问责制,追责范围包括工作任务完成不好、延误时限或造成损失、作风恶劣造成不良影响、服务不到位被投诉、不遵守廉政规定等。巴中市明确规定,一个学期,市级及以上有关部门查实县(区)所辖学校3次乱收费举报案件,县(区)教育局局长引咎辞职;省以上有关部门查实全市所辖学校3次乱收费举报案件,市教育局局长引咎辞职;乱收费学校的校长先停职,再接受调查处理。^[6]

总体而言,我国行政人员道德责任的制度化建设还处于初步阶段,道德规范体系不严密、随意性强,对消极履行道德责任的行为处罚的规定内容少,且缺乏具体的操作程序,这缺陷无疑会造成行政权力运行的真空地带。因此,教育行政问责中责任追究体系的完善,要坚持法治与德治相结合的原则,在加强法制建设,使行政人员承担政治责任和法律责任时有法可依,同时强化道德的制度化建设,使道德责任也有章可循。

参考文献:

- [1]李连宁,孙葆森.教育法制概论[M].北京:教育科学出版社,1997:64.
- [2]张贤明.政治责任与法律责任的比较分析[J].政治学研究,2000,(1).
- [3]郭道晖.法的时代精神[M].长沙:湖南出版社,1997:468.
- [4]何怀宏.伦理学是什么[M].北京:北京大学出版社,2002:49.
- [5]杨朝.校长问责制的内容及构成体系[J].教学与管理,2007,(2).
- [6]谢离江.学校乱收费3次:教育局长下课[N].四川日报,2006-03-21.

(责任编辑:王 舒;责任校对:李作章)