

doi: 10. 3969/j. issn. 1672-0598. 2009. 05. 022

高考背后现有权力监督体制的有效性分析

——由“冒名上大学”一案权力集体沦陷而引发的思考*

初红漫

(重庆工商大学 法学院,重庆 400067)

[摘要] 近期被媒体曝光的“王佳俊冒名顶替上大学”一案受到社会各界人士的关注。深藏“冒名”背后的权力腐败现象亦成为众矢之的。然而,王佳俊的冒名顶替事件只不过是近几年频发的教育系统权力腐败案件的凤毛麟角,真正值得思考的是作为制约权力腐败的法律监督制度为何被一再虚置化?难道在“权”与“钱”的面前,所有的制度设计都将不堪一击还是另有隐情?我国高考背后法律监督制度的缺陷何在?其一再被虚置化的原因究竟为何?以往的“以权力制约权力”的思路是否还具有反思的余地?是否还存在一个更为有效的权力制约机制?

[关键词] 权力的正当性; 权力制约权力; 权利制约权力

[中图分类号] D630.9 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)05-0119-05

2009年5月,中央二台《今日观察》栏目报道了一起“冒名上大学”的事件引起社会各界人士的关注。经过大致为:2004年,罗彩霞作为邵东一中应届毕业生参加了高考,在考了514分却没有收到任何高校录取通知书的情况下,经过复读在第二年顺利考取了天津师范大学。2009年3月,一次偶然的机会,罗彩霞到当地建设银行鑫茂支行开通网上银行业务时,却意外发现了居然还有一个与自己同名同姓且身份证号完全一样的女孩,在看过那个女孩的头像之后,罗彩霞联想到了自己以前的同学王佳俊,进而怀疑自己当年没有被录取可能是被这位老同学冒名顶替所致,于是将此事告知警方。案发后,王佳俊的父母承认冒名一事,并多次找到罗彩霞及其父母欲求私了此事。在被媒体曝光后,公众在同情罗彩霞的同时纷纷将矛头指向了策划此事的主谋王佳俊的父亲及涉及其中的集体权力腐败现象。

“王佳俊冒名上大学”一案是继山东省高院在1999年审理的“陈晓琪侵犯齐玉苓受教育权”一案之后又一引起全国关注的受教育权被侵犯的案件。当然,我们无意于对案件本身的追究,值得思考的是:为什么在像高考这样一个被设置了重重关卡的严密体制下仍然不乏大胆之徒?我们现有的“以

权力制约权力”的主要制度构建思路到底是不是最佳的方案?其有效性值得进一步分析。

一、现有高考制度下的权力运作现状

目前我国的高考体制采用的是政府主导型,即全国统一高考制度。这意味着在高考的每一个环节都需要有政府行政权力的参与,并在全国范围内实行高度统一,如国家统一招生政策、统一生源计划、统一考试科目、统一考试大纲、统一命题、统一考试、统一录取等。这样的高考体制有其深层次的历史根源,在新中国成立之初,全国大多数高等院校均实行单独招生考试,高校具有很大的招生自主权。但由于社会的承载能力有限,难以适应这种市场机制化的教育方案,从而导致当时高考秩序的混乱。1952年,我国开始实施统一招考制度,尽管历经三十多年的局部改革,仍然保持了现有的政府主导型模式。可以说,我国现有的高考体制是在特殊的历史条件下的必然选择。在这样的高考体制下,现有的高考权力运作机制主要体现为:

(一) 高考权力高度集中于政府,并在政府系统内部由不同的层级和部门对该权力予以实施

在高考权力高度集中在政府的情况下,在政府

* [收稿日期] 2009-06-05

[作者简介] 初红漫(1978-),女,山东烟台人,讲师,重庆工商大学法学院。

内部实施分权管理,即将高考权力分由不同的层级或部门来行使,以达到对权力制约的目的。如由教育部制定全国统一的招生政策、生源计划、考试大纲、试卷命题等,由地方各级教育部门或机构具体安排考试事宜、招生工作、安排录取等情况。然而如此的权力配置模式,表面上似乎达到了分权的目的,然实质上仍然集权力于一身,根本无法实现制衡的目的。这是因为在行政系统内部,下级与上级之间形成服从与被服从的关系,下级单位仅有服从与按指示办事的权利,对上层权力的运行无法形成有效的内部制约。虽然外部监督(如监察、审计、媒体监督等)在名义上存在,然而由于其信息资源或成本费用等诸多因素使其根本难以将其监督真正落实。因此,尽管我们为高考设置了层层关卡,可惜的是,这种关卡只是在系统内部设置,在没有有效的监督机制的情况下,发生诸如“陈晓琪侵犯齐玉苓受教育权”以及“王佳俊冒名上大学”的案件就不足为奇了。著名的英国哲学家、法学家边沁在其《道德与立法原理导论》一书的篇头就语重心长的告诉读者:“趋乐避苦是人人共有的自然本性,自然把人类置于两个至上的主人——苦与乐的统治之下……”,^[1]当发生权力被滥用时,我们固然应该谴责“滥用者”们,然而正如边沁所言,在金钱与功名的诱惑之下,那些无非是人类的本性使然。因此,我们更应该加以指责和批判的是我们的制度,是我们的制度没有对权力形成有效的制约,从而才导致了“齐玉苓”、“罗彩霞”的悲剧。

(二)权力在高考主体间的配置严重失衡,高校的自主权力难以发挥,学生主体更是沦落为权力的对象和牺牲品

首先,在高校与政府之间,处理好二者之间的关系不仅是高等教育发展所必需的,更是一个宏观上影响社会发展与国家兴亡的重大问题。对二者之间关系的理论探讨也是中外理论学者孜孜不倦的研究课题。就目前而言,高考制度所反映出来的高校与政府之间的关系类型可以归纳为三种:一种为高校自主型,以美国与英国为代表。在这些国家中,大学通常以学者社团自发产生或由社会力量支持建立,国家的控制力较弱。^[2]第二种为政府干预型,以德国、日本为代表。在这些国家中,大学由政府建立,具有一定的国家主义色彩,但大学自身仍然享有自主权,具有独立的法人资格,政府只是进行有限的干预。第三种为政府主导型,以我国为代

表。政府居于主导地位,集教育权力于一身,教育不是以大学而是以政府为本位。同国外的高教体制相比,我们高教体制的最大弊端在于大学难以发挥主体地位、自主权力严重受到政府的干预和限制,教育权力在政府与高校之间的配置严重失调,高校独立法人的地位形同虚设。在“王佳俊冒名上大学”一案中,公众提出的一个疑问便是:为什么在罗彩霞当年并没有报考贵州师范大学的情况下,王佳俊仍然会收到贵州师范大学的录取通知书?这个问题联系我们现有的高考体制、高校与政府的关系或许我们不难得出答案。王佳俊的父亲作为政府官员,不论是对于政府系统内部的招生办而言,还是对仅仅沦为政府附属品而没有自主权的高校而言,其影响力是显而易见。在权力一边倒的制度设计下,监督机制如何发挥其有效性?值得我们深思。

此外,再来看看学生群体,学生在高考体制下又有什么样的地位?虽然我们可以说,在当前统一高考制度下,基本上体现了公平原则,不同的社会阶层的子弟,可以不因家庭出身、贫富差距、社会地位的差异,都可以在同一起跑线上凭借自己的努力考取理想中的大学。这也是现有高考制度的独特魅力之所在。然而,在发生“受教育权”被侵犯的案件之后,我们应当看到学生在高考体制下的无能为力。因为他们只能寄希望于享有权力的政府机构能够制定一套公正的高考制度,期盼这样的政府会依法行使,不偏不倚。可惜的是,一旦这样的期望变为奢望,那么参加高考的他们其权利又当如何来维护?在我们的监督体制中,学生的监督地位是缺乏的,其不得查阅试卷,没有调查录取信息的权力(利)。甚至于像那位在《今日观察》栏目中的评论员所说,如果罗彩霞没有到当地建设银行办理网上业务这一机缘的巧合,王佳俊冒名上大学可能就会永远不为人知。如果说我们的考生只能依赖于这样的“上天安排”才能得到维权的机会有话,那么我们的高等教育总有一天会变成祸国殃民的罪魁祸首。

可见,我国现有高考体制下,法律监督机制形同虚设,其有效性不能发挥,广大的考生甚至高校的权利都难以得到有效的保护。因此,如果构建有效的高考权力监督体系,使其有效性得以全面的发挥是我们避免出现第二个“齐玉苓”、第二个“罗彩霞”所必须面对和解决的问题。

二、构建有效的高考权力监督体系的思路

密尔说:“统治者的权力被看作是必要的,但也是高度危险的……。”^[3]的确,权力具有公益性,其对于社会的存在与发展是不可或缺的。然而正如同孟德斯鸠所言:“一切有权力的人都容易走向滥用权力,这是一条千古不变的经验。有权力的人直到把权力用到极限方可休止……”,^[4]权力迎合了人们朴素的“功利”思想,成为滋生腐败的温床。为了有效的制约权力,古今中外的学者们提出了很多富有建设性的理论。在西方,约翰·洛克提出分权思想、孟德斯鸠建立“三权分立与权力制衡”理论,弗里德利希·冯·哈耶克则针对现代民主机制的缺陷揭示出在“自生自发秩序”下的真正的民主政府的内涵。而在中国,早期的先秦文化中就已经萌发了“以民本”制约君权的思想;到了明末清初的思哲们那里,则将“以试图把对君王的道德约束转变为权力制衡”。历史辗转到今天,通过合理的“制度设计”达到制约权力的目的已经成为权力规范与权力监督的根本路径。当然,这样的路径本身不存在任何问题,重要的是作为手段的“制度设计”如何达到公正、合理且有效。

(一)对现有高考法律监督机制的有效性分析

通过对我国高考权力运行机制的分析,可以得出,对高考权力的现有监督主要采用的是权力内的制约模式,即“权力制约权力”模式。这样的模式通常是通过上级权力机关对下级权力机关以权力的权威性和等级性为基础而实施运作。^[4]不仅在教育系统,即使其他领域“权力制约权力”的模式都是我国目前进行权力制约的主要模式。其主要体现在两个方面:第一,通过发动自上而下的检查运动来纠正下级的不当行为。第二,通过内部设置责任追究机制来达到约束行政官员个人违法行为的目的。“权力制约权力”模式的法理依据可以追溯至英国约翰·洛克的分权思想,后由孟德斯鸠将其发扬光大。但需要明确的是孟氏的分权与制衡理论虽然强调用“权力制约权力”,但作为其前提的分权是指的不同性质权力间的划分,如将权力依性质不同分为立法权、行政权和司法权。而我们这里所说的“权力制约权力”则是指行政权力内部的划分与相互制约。“权力制约权力”的模式虽然可以在某种程度上发挥监督的作用,但其弊端是显而易见的。其原因在于:首先,其发挥的监督只是单向性的,即只有上级对下级的制约,却没有反向制

约即下级对上级的监督。这样的监督机制导致的后果就是一错俱错,一损俱损。对上级的违法行为或命令,下级除了畏惧高位的权威之外,只能服从。在王佳俊一案中,如果没有省级招生办的施压,估计贵州师范大学的招生处便不会有罗彩霞的录取通知。其次,尽管这种制约模式在单位内部设置了责任归责制度,但是这种内部操作也往往是约束下级,对上级则形同虚设。

(二)构建有效的高考权力监督体系的思路

要有效的制约高考背后的权力运作,就必须建立起一套结构严密、配置合理、程序适当、富有成效的法律监督体系。在这样的监督机制下,权力被有效制衡,权利才能得以顺利实现。具体思路为:

1. 高校与政府以及高校内部的权力与权利的 配置应实现合理化

我国的市场经济体制的改革已经进入深层次阶段,在高等教育领域,逐步放开对高校的行政干预,给高校更多的自主权力是现代高等教育发展的趋势。当前我国高校行政管理权可以分为两个部分:一部分是在高校外部,主要是政府对高等教育的行政管理;另一部分则在高校内部,主要表现为高校内部行政部门对高校的管理。两部分的行政管理权形成有效对接,即高校内部的行政部门要接受政府行政部门的制约,履行政府部门有关高校的行政管理规定。现有高校的行政权力配置存在的问题是:与政府的关系而言,高校处于附属地位,自主权较少;且目前我国民办高等教育尚处于发展阶段,公办高校仍然处于数量上的优势地位。由于公立高校的办学经费大都依赖于政府拨款,大大限制了高校各项职能的发挥,政府对高校的诸多干预已成为必然。其次,在高校内部,高校管理的泛行政化色彩极为浓厚,高校内部的“科层制”组织模式与管理体制使得高校内部的管理成为政府行政管理模式的翻版。在科层制下,高校行政权力体系主要在学校和院系两个层面上予以展开。具体表现为:在学校层面上,科长要对处长负责,处长要对分管的副校长负责,副校长对校长负责。在院系的层面上亦形成由院长到副院长再到各教研室主任的科层管理模式。我国高校的这种内部管理体制同样造成了现有高校内部行政权力的高度集中与泛化,难以形成高校内部对行政权力的有效监督和制约。

针对上述现象,笔者认为要实现权力的有效制约,最重要的就是要建立合理的权力配置体系,正

确处理好高校与政府以及高校内部的行政权力的分配关系。首先,政府应逐步将高校推向市场,给高校更多的自主权力,将现有的“政府主导型”高考模式逐步转变为“高校主导型”模式,让高校在竞争中生存,在生存中发展。这样,既可以充分调动高校办学的积极性和灵活性,又可以使高校逐渐摆脱对政府的财政依赖,减轻国家的财政压力。目前国内有学者在借鉴国外理论与实践的基础上提出了很多正确处理高校与政府之间关系的理论,如“伙伴型”、“契约型”或者“委托型”等等。政府的作用仅仅在于制定国家教育的大政方针,实施人才预测,追踪世界各国教育发展趋势并为高等院校提供信息与服务。^[5]总之,当前我国“政府主导型”的高考管理体制已经不适应社会的发展,暴露出越来越多的问题。及时地转换政府角色,遵循由政府主导型逐步向政府干预型再到高校主导型的方向予以转变,是正确处理政府与高校的关系,适应高等教育发展的必然趋势。其次,在高校内部,亦应合理配置好行政、教师、学生三方主体的权力(权利)关系。针对目前高校内部招生录取、人事管理等权力集中于行政部门的这一现象,有效的配置应当是借鉴英国高校内部管理的做法,成立以教师为代表的教职工大会和以学生为代表的学生委员会,并可以设置常设机构。对于有关教师和学生切身利益的事项,学校应充分听取教职工大会与学生委员会的意见,教职工代表大会和学生委员会对提交自己决定的事项享有否决权。在这样的权力配置体制下,各方主体的权利才能被有效的维护和得以实现。

2 与“权力制约权力”相对应,以“权利制约权力”亦是一种有效的权力制约模式。即在现有的体制下,应赋予学生群体更多的权利保护途径,在权利与权力的博弈中寻求平衡。“权力与权利乃是构架人类社会制度的脊梁。”^[6]而麦考密克同样认为,“制度的正当性依据不在制度本身,而在于‘正当化的过程’,即制度赖以制定的习俗和惯例。”^[7]“任何国家的权力无不是以民众的权利让渡与公众认可作为前提。在终极意义上,权利是权力的基础。”^[8]权利作为一种私权力相对于作为公权力的权力而言,总是显得弱小并容易受到来自权力的侵犯。因此必须构建完善的权利救济途径以从权力机构外部对权力形成制约。目前这种权利救济的途径只有司法程序,尽管这种司法程序在现有高考体制下对学生群体形成一种强大的保护,然

而由于司法途径具有滞后性,在面对高考这样一个事关考生前途与命运的重要环节,司法救济总是来得太迟。齐玉玲等了四年,罗彩霞等了四年。人生又能有几个四年?何况如果缺乏所谓的“机缘”,或者她们要付出终生。因此针对目前“权力制约权力”模式监督力度的不足,首要的是要建立事前的权利救济途径。这种事前救济应当重点围绕以下两个方面予以展开:

1. 建立高考信息公开制度

近几年,为进一步优化政务环境,预防和治理行政腐败现象,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》,对全国各机关和事业单位的办事公开制度做出了较为细化的规定。2009年3月24日,教育部根据该文件的指示,制定了《教育部办公厅关于进一步改进和加强办事公开工作的意见》,为营造公平透明的政务环境,提供公共教育服务质量提供了法律上的依据。《意见》紧紧围绕人民群众普遍关心和涉及人民群众切身利益、最容易引发矛盾或滋生腐败的热点、难点问题,确定重点公开内容应侧重抓好六个环节:职能公开、依据公开、程序公开、收费公开、结果公开和监督公开。此外还就信息公开的具体规章和问责制度做出了规定。教育事业关系民生,教育部的“六公开”意见无疑增强了广大考生和家长对教育部门工作的信任。当然,文件的出台还只是开始,最重要的是对“六公开”意见的贯彻执行。

2 畅通申诉渠道,为考生的权利救济提供便利环境

在当前高考体制下,学生群体相对于政府与高校,处于弱势地位。为了有效的保障广大考生的权利,应赋予他们申诉的权利。这是因为,实践中即使有了“六公开”意见,甚至于可以假设我们的制度立法非常完善,但尽管如此仍然难以杜绝类似齐玉苓或者王佳俊的事件。制度如果不被遵守和执行,制度就永远如同虚设。因此,当我们的教育部门的工作人员存在侵犯考生权利的行为时,或者当存在侵犯行为的嫌疑时,应当畅通考生维权的渠道。然而,随之带来的问题是:如何畅通?现实的情况是,在权利与权力的博弈中,似乎胜者永远是权力。要从根本上解决权利申诉难的问题,最根本的思路应当是逐步完善“权利制约权力”的监督模式,以赋予权利主体更多的主动权,并强化权利主体的地位,从而彻底改变“申诉无门”的现实局面。

当然, 这样的制度构建需要一系列的程序设计和配套机制, 这是一个渐进的过程。此外, 要确立权利制约权力的机制需要解决好以下问题: 首先, 要把握好申诉权与行政权的力度和广度, 既要使权利能够对权力形成有效的监督和制约, 同时又要防止权利被滥用, 从而导致新问题的出现; 其次, 要处理好“权利制约权力”与“权力制约权力”两种模式的协调关系, 避免二者的相互冲突。最后, 应逐步增强权利主体与权力主体的法治观念, 为正确行使权利(权力)提供思想保障。值得欣慰的是, “权利制约权力”的基本运作模式已经在一些国家发挥了制约权力的积极作用。相信随着我国民权意识的不断增强, 这样的制度已不再遥远。

[参考文献]

- [1] 边沁. 道德与立法原理导论 [M]. 商务印书馆, 2002. 24.
- [2] 孔丽芬. 浅析我国高校与政府的关系 [J]. 高教高职研究, 2008. 34.
- [3] 约翰·密尔. 论自由 [M]. 许宝骙译, 商务印书馆, 1986. 1.
- [4] 孟德斯鸠. 论法的精神 [M]. 孙立坚等译, 陕西人民出版社, 2001. 183.
- [5] 李扬. 权利与权力的博弈 [J]. 中国刑事法杂志, 2009 (1).
- [6] 李锦奇. 英国政府与高校关系的借鉴与思考 [J]. 辽宁教育研究, 2008 (4).
- [7] 漆多俊. 论权力 [J]. 法学研究, 2001 (1).
- [8] 周永坤. 规范权力——权力的法理研究 [M]. 法律出版社, 2006. 269.
- [9] 卓泽渊. 法治国家论 [M]. 中国方正出版社, 2001. 62.

(责任编辑: 杨 睿)

Analysis of present legal supervision effectivity for university entrance examination

——Thinking on a case of right collective losing by entering college under a false name

CHU Hong-man

(School of Law, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: Recently, that Wang Jiajun assumed the identity of another person was exposed in media, whose case aroused public attention of various circles. The power corruption behind the colour of title becomes the target of public attacks. However, Wang Jiajun case is only something extremely rare in educational system corruption cases, what we should think is that why the legal supervision on the corruption becomes weak again and again. In the face of power or money, all system design can not withstand a single blow or other reasons exist. Where is the legal supervision system behind college entrance examination? What is the reason for the weak system? Whether is it worth rethinking on using power to restrict the power? Does a more effective power restriction mechanism exist? These are main issues discussed in this paper.

Keywords: appropriation of power; using power to restrict power; using rights to restrict power