

“山东省高等教育名校建设工程”
应用型人才培养特色名校·法学特色专业丛书

丛书主编◎韩明暖

高等教育法概论

GAODENG JIAOYUFA

GAILUN

杜霞 张芑 编著



中国社会科学出版社
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

“山东省高等教育名校建设工程”
应用型人才培养特色名校·法学特色专业丛书

丛书主编◎韩明暖

高等教育法概论

GAODENG JIAOYUFA

GAILUN

杜霞 张芑 编著



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育法概论/杜霞, 张芑编著. —北京: 中国社会出版社, 2018. 5

(“山东省高等教育名校建设工程”应用型人才培养特色名校·
法学特色专业丛书/韩明暖主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5983 - 8

I. ①高… II. ①杜… ②张… III. ①高等教育法—概论—中国
IV. ①D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 105381 号

丛 书 名: “山东省高等教育名校建设工程”

应用型人才培养特色名校·法学特色专业丛书

丛书主编: 韩明暖

书 名: 高等教育法概论

编 著: 杜 霞 张 芑

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 李 浩

责任编辑: 陈 琛

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124835

销售部: (010) 58124837

传 真: (010) 58124837

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 北京虎彩文化传播有限公司

开 本: 185mm × 260mm 1/16

印 张: 14

字 数: 220 千字

版 次: 2018 年 7 月第 1 版

印 次: 2018 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元



中国社会出版社微信公众号

总 序

本系列教材的出版主要基于以下考虑：

一是在“山东省高等教育名校建设工程”和应用型人才培养特色名校支持下法学特色专业建设的需要。

齐鲁工业大学（山东省科学院）文法学院法律系于2011年设立，2013年法学专业成为校级特色专业。借助特色专业建设的东风，法学专业教师群策群力，结合学校科教融合的发展大势和实践教学相关数据的分析，开始了为期五年的系列自编特色教材的撰写工作。我作为专业负责人和学科带头人，欣喜地看到法律系各位教师能够齐聚一心，共同为本系列教材的出版贡献自己的力量。

二是本系列教材共包括《高等教育法概论》《知识产权法概论》《模拟审判》《中外公司法比较》四册。《高等教育法概论》主要服务于齐鲁工业大学“德融教学”的实际需求；《知识产权法概论》纳入了法律系开设的所有知识产权法模块课程内容；《模拟审判》和《中外公司法比较》是基于老师们以往实践教学的数据整合而来。四册教材从素质教育到专业教育、从理论教学到实践教学，进行了全面的整合，为法律系今后的特色教学提供了很好的基础和依据。

齐鲁工业大学（山东省科学院）文法学院院长



2018年1月1日

前 言

高等教育法是由国家制定或认可的调整和规范高等教育领域组织和活动的法律。高等教育法阐明了我国高等教育的基本制度，高等教育发展应当遵循的指导思想、基本方针和基本原则，高等院校师生所享有的权利、义务以及高等教育领域的责任追究和法律救济机制。本教材以《中华人民共和国高等教育法》为基础，系统阐述高等教育法的基本原理和具体制度。

本教材是齐鲁工业大学文法学院法律系特色专业教材建设的成果之一。本教材的编撰，体现了齐鲁工业大学“德融”教育教学的基本理念。“德融”教育教学的核心是“立德树人”，而高等院校正是“立德树人”的主要场域。在高校这个关系性网络中，知识的组织、传授、学习、创造、控制与评价是知识场域发生互动的基本形式，但教师、学生和管理者处于知识权力的分配结构中，客观上存在着合作、支配、服从、竞争、冲突和制约的关系。为了实现学生人格的塑造、知识的增长、视野的拓展，必须依靠规范的保障。规范通过对习惯的塑造，限定了所有人的行为选择。在建设法治国家的背景下，依法治校、依章治校就是高校的必然选择。高校学生和教职员工都应当形成良好的教育法律意识，意识引导行为、行为塑造氛围，在秩序良好的客观情境中，高校学生也必然树立起正直、诚信、友爱、团结的品性。

本教材由齐鲁工业大学文法学院法律系杜霞、张芃合作完成。本书具体分工如下：第一章至第六章由张芃撰写，第七章到第十章由杜霞撰写。

本教材撰写过程中，得到了齐鲁工业大学文法学院各级领导的大力支持，在此向他们表示崇高的敬意和诚挚的感谢。由于作者水平有限，错误和疏漏之处在所难免，敬请同行和读者不吝赐教。

杜霞 张芃

2017年12月26日于山东济南

目 录 >> CONTENTS

总 序	(1)
前 言	(1)
第一章 高等教育的基本制度	(1)
第一节 高等教育的基本形式	(1)
一、高等学历教育的类型	(1)
二、我国自学考试制度	(5)
三、学历歧视及其克服	(8)
四、全日制教育与非全日制教育	(9)
第二节 普通高等学历教育的类型	(10)
一、专科教育	(11)
二、本科教育	(14)
三、硕士研究生教育	(18)
四、博士研究生教育	(20)
五、博士后制度	(22)
第三节 高等学历教育的上升通道	(25)
一、学历上升通道制度化	(25)
二、专升本制度	(26)
三、同等学力申请研究生学位的条件	(27)
第二章 我国的学位制度	(31)
第一节 学位制度的历史	(31)
第二节 我国现行的学位制度	(33)

一、学位层级·····	(33)
二、学位委员会和学科评议组·····	(36)
三、学位评定委员会·····	(37)
四、学位论文答辩委员会·····	(37)
五、名誉博士学位的授予·····	(38)
六、学位授予权审核机制·····	(40)
第三节 我国学位制度的发展趋势·····	(41)
一、学位授予标准的细化·····	(41)
二、完善学位论文评阅与答辩制度·····	(45)
三、学位授权审核机制的完善·····	(47)
四、从国家学位制度走向大学学位制度·····	(48)
 第三章 我国高等学校的设置与分类·····	(50)
第一节 高等院校的设置·····	(50)
一、普通本科院校的设置·····	(50)
二、民办高等教育的设置·····	(52)
三、独立学院的设置·····	(55)
四、高等学校的名称·····	(60)
第二节 高等学校的分类发展·····	(62)
一、高等学校分类标准的法制化·····	(62)
二、我国的高水平研究型大学建设的制度化·····	(64)
三、通过立法推动应用型大学的发展·····	(68)
 第四章 高等学校内部治理结构·····	(70)
第一节 高等学校的章程·····	(70)
一、特许状——大学章程的起源·····	(70)
二、我国大学章程的法律性质·····	(71)
三、大学章程的基本特征·····	(73)
四、大学章程的制定和核准程序·····	(75)

五、大学章程的修订与解释程序·····	(76)
六、我国大学章程的主要内容·····	(78)
第二节 高等学校的内部治理结构·····	(81)
一、党委领导下的校长负责制·····	(81)
二、学术委员会制度·····	(84)
三、高校教师的民主参与·····	(88)
四、高校内部纵向权力的合理分配·····	(90)
 第五章 高等学校的教师·····	(93)
第一节 高校教师的权利与义务·····	(93)
一、学术自由·····	(93)
二、教学自由·····	(98)
三、培训与发展权·····	(103)
第二节 我国高校教师的聘任制改革·····	(106)
一、我国现行的高校职称评聘制度·····	(106)
二、用人权的确立是高校聘任制改革的核心·····	(108)
三、高校教师量化考核机制的确立·····	(110)
四、学术代表作制度的积极探索·····	(111)
五、实施高水平人才引进计划·····	(111)
第三节 同行评议制度的合理构建·····	(113)
 第六章 我国高等学校教学管理制度·····	(116)
第一节 高等教育学分制·····	(116)
一、高等教育学分制改革的必要性·····	(116)
二、高等教育学分制的实施·····	(118)
三、本科生导师制的落实·····	(121)
第二节 普通高等学校教学评估制度·····	(122)
一、我国现行教育评估制度·····	(123)
二、我国教育评估制度的发展趋势·····	(125)

第七章 高等学校学生管理 (128)

第一节 高等学校与学生法律关系 (128)

一、高等学校与学生法律关系概述 (128)

二、高等学校与学生的民事法律关系 (134)

三、高等学校与学生的行政法律关系 (136)

第二节 高等学校学生管理权 (139)

一、高等学校学生管理权概述 (139)

二、高等学校学生管理权内容 (147)

三、高等学校学生管理权法律规制 (152)

第八章 高等学校学生权利与义务 (158)

第一节 高等学校学生权利义务概述 (158)

一、高等学校学生权利义务的概念 (158)

二、高等学校学生权利义务的 classification (159)

三、高等学校学生权利和义务的关系 (159)

第二节 高等学校学生权利 (160)

一、高等学校学生权利概述 (160)

二、学生人身权和财产权 (161)

三、学生受教育权 (164)

第三节 高等学校学生义务 (170)

一、学生义务概述 (170)

二、一般义务 (171)

三、受教育义务 (172)

四、秩序义务 (173)

第九章 高等教育法律责任 (175)

第一节 高等教育法律责任概述 (175)

一、高等教育法律责任的概念和特征 (175)

二、高等教育法律责任的分类	(177)
三、高等教育法律责任的归责要件	(179)
第二节 高等学校的法律责任	(181)
一、高等学校对学生的法律责任	(181)
二、高等学校对教师的法律责任	(184)
第三节 教师的法律责任	(185)
一、教师承担法律责任的原则及构成要件	(185)
二、教师对教育主管部门应承担的法律责任	(185)
三、教师对高等学校承担的法律责任	(186)
四、教师对学生承担的法律责任	(186)
第四节 学生的法律责任	(188)
一、学生外部法律责任	(188)
二、学生内部法律责任	(189)
 第十章 高等教育法律救济	 (190)
第一节 高等教育法律救济概述	(190)
一、高等教育法律救济的概念和意义	(190)
二、高等教育法律救济的特征	(191)
第二节 行政救济	(192)
一、教育行政申诉	(192)
二、教育行政复议	(199)
第三节 司法救济	(202)
一、司法救济概述	(202)
二、教育民事诉讼	(207)
三、教育行政诉讼	(211)

第一章 高等教育的基本制度

第一节 高等教育的基本形式

《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）第十五条第一款规定，高等教育包括学历教育 and 非学历教育。学历教育 and 非学历教育是我国高等教育的两种基本形式。学历教育是指招生单位根据国家高等教育招生计划录取学生，依照教育行政部门认可的教学计划实施教学，对完成学业的学生颁发国家承认的毕业证书和学位证书。而非学历教育是指以市场需求为前提，学员参加各种类型的培训班、辅导班、研修班，对完成学业的学生可由授课机构颁发相应的结业证书。非学历教育的实施主体并不限于高等院校，接受政府部门委托的企事业单位、民办培训机构都可根据社会客观需求举办非学历教育。高等教育领域的非学历教育一般包括入职培训（职前培训）、岗位培训、在职进修、社区教育、专业（学术）研修和通识教育。

一、高等学历教育的类型

我国高等学历教育分为全日制普通高等教育、成人高等学历教育、高等教育自学考试和网络远程高等教育四种基本形式。《高等教育法》第十九条第一款规定，高级中等教育毕业或者具有同等学力的，经考试合格，由实施相应学历教育的高等学校录取，取得专科生或者本科生入学资格。全日制普通教育是高等学历教育的基础与核心，其他高等学历教育形式的发展体现了终身教育^①和学

^① 终身教育的理念是由联合国教科文组织成人教育局局长保罗·朗格朗于1965年提出的。终身教育既包括学校教育，也包括社会教育；既包括正规教育，也包括非正规教育；既包括职业技能学习，也包括促进人格潜能发展；既是知识更新的客观要求，也是自我提升的必然选择。

习型社会^①的基本理念。

（一）全日制普通高等教育

接受全日制普通高等教育的学生需要通过统一高考制度进行选拔，竞争激烈，其学历具有较高的公信力和社会认可度。全日制普通高等教育学生基础知识扎实、学习积极性高、能够接受系统全面的专业教育，考试制度相对严格，管理制度相对完善，能够培养出具有较高学业水平和达到相应学术层次的人才。

统一高考制度是全日制普通高等教育确立的基础，而统一高考制度的确立与高等教育发展水平密不可分。新中国成立之前，高等院校招生规模有限，各高校采取单独招考、自主命题的灵活方式，学生与学校之间呈现双向选择的关系，有特长的学生可以被破格录取。全面抗日战争爆发初期，国民政府教育部曾组织统一考试，但随抗战形势日趋严峻而被迫终止。新中国成立后，我国高考制度经历了统一招生、停止招考和推荐入学三个阶段的曲折探索。初期的统一招生制度体现了确立国家主导的统一高等教育体系的努力。1952 年成立了全国高等学校招生委员会，全面管理高校招生工作，采用统一科目、统一时间、统一考试、统一录取标准和统一分配名额的方式进行招生。1966 年至 1972 年因“文化大革命”的发动，高等教育秩序受到严重破坏，统一高考招生停止了六年之久。1972 年至 1976 年实行推荐入学制，即采用自愿报名、群众推荐、领导批准、学校复审的办法。1977 年教育部制定了招生工作意见，规定凡具有或相当于高中文凭的工人、农民、知识青年、复员军人和干部都可以报名参加高考，1978 年正式恢复统一高考，坚持统一招生和录取，实行文理分科，考试科目基本未变。

改革开放后，高考制度在坚持统一考试的基础上随着经济发展一直进行着有限度的改革。具体措施包括：（1）确立高中毕业会考制度；（2）设立推荐报送制度；（3）确立国家计划招生、用人单位委托招生、招收少数自费生并行的多元化招生制度；（4）尝试实行标准化考试方式；（5）有限度调整考试科目，实行“3+2”方案。1999 年，教育部颁布了《面向 21 世纪教育振兴行动计划》，明确提出实行素质教育^②，展开高中新课程改革。21 世纪头十年高考改革的主要成就包

① 学习型社会的理念是由美国学者罗伯特·哈钦斯于 1968 年提出的。学习型社会属于社会学范畴，是一个“人人皆学、时时能学、处处可学”的以学习求发展的社会。学习型社会建立在知识更新、知识传播、信息网络和信息共享的基础上。

② 一般认为，素质教育是一种与应试教育相对应的教育模式。素质教育并不否认学业成绩的价值，而是认为学业成绩并非教育的唯一目标，学生的道德素养、身心健康、个性发展、能力培养是同等重要的教育目标。素质教育通常强调发展性、未来性、全面性和整体性。

括：(1) 注重考查学生综合运用的能力；(2) 采取分省自主命题；(3) 调整考试科目，实行“3+X”考试方案；(4) 探索实行一年两次高考；(5) 取消高考年龄条件和婚育条件限制；(6) 实行自主招生试点；(7) 改革志愿填报方式；(8) 部分高职（高专）院校采取“注册入学”方式。以上政策虽然产生了积极成效，但并未从根本上改变政府对高校、高校对学生的主导与选择关系。

2010 年以来，高考改革主要体现在三方面：第一，扩大高校招生自主权，实行选考制。选考制开始将高校置于招生主体地位，突出高校招生自主权^①，是一项重大的改革举措。选考制呈现明显的规律性，^② 选考制是否能达到预想目标，归根结底取决于高中课程体系改革。第二，实行等级赋分制。合理的等级赋分制并不会影响学生名次排位。等级赋分制有助于消除因为小分数差异而导致的形式不平等。但相对合理的等级赋分制要求各个科目的命题难度相当，但这一理想状态显然还难以实现^③。第三，合并录取批次。部分省市采取合并录取批次的方式避免可能产生的招生不平等。传统分批次录取^④学生的方法，导致普通高等院校呈现出明显的生源质量差别，为高校发展和学生就业制造了人为障碍。根据《关于深化考试招生制度改革的实施意见》，自 2015 年起有条件的省份开展录取批次改革试点。目前，我国高考改革进入深水区，合理的招生制度是全日制普通高等教育顺利发展的前提，决定着全日制普通高等教育的发展趋势。而高等教育法对招生制度并未涉及，存在较大的立法空白。

（二）非全日制学历教育形式

我国的非全日制学历教育形式主要有三种，即成人高等学历教育、网络远程高等教育和高等教育自学考试。

① 在传统高考模式下，高校实际上并不享有招生自主权（自招除外）。省招办是按照分数高低来投放志愿的，而高校录取时，所能参照的学生电子档案的信息极为有限，除非有特殊理由，一般高校也会按照分数高低来录取学生。按照分数高低录取也被社会普遍接受为最为公平的招生方式。据此可以说，在传统高考模式中，高校并不享有招生自主权。

② 通过查阅高校招生简章可以发现，绝大多数高校对选修课的要求几乎是完全一样的，如法学专业的选考专业几乎全部是物理和历史，在传统模式下法学本身就是文理兼招的专业，而绝大多数理工科专业都是物理和化学的组合，只有医学、药学等少数专业涉及生物学。虽然从数量上看似乎增加了学生的选择权，但实际上仍然无法抹去文理分科的印记。

③ 据报道，浙江、上海实行新高考方案后，出现了弃考物理的现象。尽管尚无权威统计数据，但选考科目必然存在难易差别，也必然存在投机取巧的现象，确系客观事实。

④ 分批次录取是由省级招生委员会负责并组织实施。录取批次分为提前批、本科一批、本科二批、本科三批、专科批次等。尽管分批次录取具有简洁、高效的优点，但依据生源质量差别，高等院校却被人为地贴上了“一本”“二本”院校的标签，也由此产生了“原始学历歧视”这一违背公平原则的社会现象。

成人高等学历教育以成人高考^①为基础,分为专科段和本科段两类。成人高考由国家统一举办,由具有成人高等学历教育资格的学校根据考试结果择优录取。成人高等学历教育采用学分制,对修完规定课程的学生颁发国家承认的注明成人高等教育形式的单独编号的毕业证书。近年来,由于成人高考录取分数低、录取率高、成人高等学历教育课程学习与考试监管存在缺陷,客观上导致了成人高等学历教育文凭的迅速贬值。

网络远程高等教育是随着现代教育技术的运用而发展起来的。《高等教育法》第十五条第三款规定,国家支持采用广播、电视、函授及其他远程教育方式实施高等教育。远程教育以自学为主,学生与同学、教师相分离,具有独立性,但也有灵活、便捷的优点。网络远程教育兴起之初,曾设想将其作为全日制普通高等学校学历教育的一种补充形式,但由于难以实施教学管理、保证教学质量,网络远程教育实际上已成为成人高等学历教育的一种形式。参加网络远程教育的学员无须参加成人高考,通过学校自行组织的考试后即可入学。但学员毕业需要国家组织的公共课统一考试,其他考试由学校组织,学员毕业时获得标注“网络”的本科毕业证书。

我国高等教育自学考试制度是根据宪法第十九条第三款“鼓励自学成才”的规定设立的。《高等教育法》第二十一条规定,国家实行高等教育自学考试制度,经考试合格的,发给相应的学历证书或者其他学业证书。学习者无须通过入学考试,即可根据个人情况选择专业,参加自学考试。但所有课程都必须通过国家组织的统一考试。自学考试分为专科、本科和独立本科段三类。从毕业难度上看,由于自学考试全部课程由国家统一组织,通过率低,学生需要经过比较艰辛的学习过程才能获得毕业证书。

成人高等学历教育和网络远程教育由教育部核准的广播电视大学、职工大学、业务大学、教育学院以及普通高等院校的继续(成人)教育学院承担。而自学考试主要由学生业余自主进行学习。改革开放之后成人高等教育的发展充分体现了学历补偿的功能,但成人高等教育仿照普通学历教育的教学模式,导致定位失准、办学特色缺乏。根据不同时期成人高等教育基本价值取向的不同,可将我国成人高等教育型依次划分为学历导向、职业导向和学习导向三种,简称学历型成人高

^① 成人高考的报名条件是:凡是遵守宪法和法律、身体健康,不影响所在专业学习,具有国家承认学历的各类高、中等学校在校生以外的在职、从业人员和社会其他人员都可以报考。高起本、高起专考试按文科、理科分别设置统考科目。高起本较之高起专要设置更多的史地或理化考试科目。

等教育、职业型成人高等教育和学习型成人高等教育^①。学历提升、职业能力培养和基于兴趣的学习是成人高等教育都包含的功能,不同时期侧重点不同。从人才培养目标来看,成人高等教育应当以培养学生职业能力和应用能力为基本目标,充分考虑区域经济发展对人才的要求。2016年,教育部在《关于办好开放大学的意见》中指出,开放大学要以终身教育思想为引领,树立开放、灵活、优质、便捷的办学理念,充分运用现代信息技术,创新办学形式、组织模式和运行机制,努力办成服务全民终身学习的新型高等学校。要依据区域经济社会发展水平、高等教育状况、教育普及程度等因素,确定学校在构建区域终身教育体系 and 建设学习型社会中的功能作用。开放大学要坚持“面向基层、面向行业、面向社区、面向农村”。在具体措施上,该意见的核心是充分发挥现代信息技术,实现“统一课程资源、统一教学管理、统一在线平台、统一考核评价”,实现“以学为主”,建设“学分银行”,保证“宽进严出”,全面提升成人高等教育质量。

二、我国自学考试制度

(一) 自学考试制度的基本定位

高等教育自学考试是对自学者进行以学历考试为主的高等教育国家考试,是个人自学、社会助学和国家考试相结合的高等教育形式。我国高等教育自学考试制度建立于1981年。1988年,国务院发布《高等教育自学考试暂行条例》。该条例规定,高等教育自学考试的任务,是通过国家考试促进广泛的个人自学和社会助学活动,推进在职专业教育和大学后继续教育,造就和选拔德才兼备的专门人才,提高全民族的思想道德、科学文化素质,适应社会主义现代化建设的需要。经过三十多年发展,自学考试制度已经从学历补偿阶段发展到继续教育阶段。

(二) 自学考试的管理和实施

全国高等教育自学考试指导委员会(以下简称全国考委)负责全国高等教育自学考试工作。全国考委由教育、计划、财政、人社部门的负责人,军队和有关人民团体的负责人,以及部分高等学校的校(院)长、专家、学者组成。教育部高等教育自学考试办公室是高等教育自学考试工作管理机构,也是全国考委的日常办事机构。

全国考委根据工作需要设立若干专业委员会,负责拟订专业考试计划和课程

^① 余小波:《高等教育型及转型探略》,载《现代大学教育》2011年第1期,第27页。

自学考试大纲,组织编写和推荐适合自学的高等教育教材,对本专业考试工作进行业务指导和质量评估。全国考委下设省考委和地市考委,受同级人民政府和上级考委领导开展工作。主考学校由省考委遴选专业师资力量较强的全日制普通高等学校担任。主考学校接受省考委的领导,参与命题和评卷,负责有关实践性学习环节的考核;在毕业证书上副署,办理省考委交办的其他有关工作。主考学校应设立高等教育自学考试办事机构,根据任务配备专职工作人员,所需编制列入学校总编制数内,由学校主管部门解决。

(三) 自学考试的专业设置与考核

自学考试所开设的新专业一般从普通高等学校已有专业目录中选定,由省考委组织有关部门和专家进行论证,并提出申请,报全国考委审批。自学考试以标准化命题为原则,采取全国统一命题、区域命题、省级命题三种方式。专科考试计划一般为3至4年,本科考试计划一般为4至5年。学员自愿选择报考专业,考试合格即获得相应学分,获得单科合格证书。已经获得高等教育学历的学员也可报考,并可免修部分课程。当学员通过专业考试计划全部课程时,并通过实践性环节考核,思想品德鉴定合格,即可获得国家承认的本专科毕业证书。但获得毕业证,未必能获得学位证。《高等教育自学考试暂行条例》规定,获得主考院校学位证,必须符合学位条例和主考院校的相关规定。实践中,主考院校通过限定课程考试成绩、毕业论文答辩成绩等形式限制了能够获得学位证书的学员人数。

(四) 自学考试制度的发展完善

从整体上看,我国高等教育自学考试制度已经比较规范,处于良性运作的轨道。但从实践中看,仍然存在部分问题,亟待改进。

1. 全面修改《高等教育自学考试暂行条例》

规范我国自学考试制度的法律目前只有《高等教育自学考试暂行条例》。该条例是由国务院颁布的行政法规,规定组织和管理自学考试的最高机构是全国高等教育考试委员会。尽管各级高等教育考试委员会吸收了众多行政部门的参与,能够发挥一定的组织、协调作用,但各级高等教育考试委员会本身却不享有影响、改变组织人事部门决定的权能。换言之,如果自学考试学生在招生就业、工资评定、职称评定过程中受到差别对待,现行的《高等教育自学考试暂行条例》并不能为自考生提供救济的方法和途径,只能依赖于各级组织人事部门的主动干预或积极纠错。尽管获得了一定授权,但各级高等教育考试委员会只是作为考试组织和管理机构存在,并不享有更多的行政管理职权。全国高等教育考试委员会的日

常办事机构只是国务院内设的行政机构,没有行政规章制定权。而《高等教育自学考试暂行条例》本身也没有规定相应配套制度,规定劳动人事部门应当如何履行其保障职责。因此,要求各级高等教育考试委员会去保障自考生的劳动人事待遇在现行法制框架下是不现实的。从制度设计的角度出发,较为合理的安排是,简化各级高等教育考试委员会的设置,让各级高等教育考试委员会回归考试服务机构的本质。之后,全面修订《高等教育自学考试暂行条例》,专章规定自考生应当享有的劳动人事待遇以及相关行政部门的具体保障职责。

2. 明确主考院校的权利与义务

由于大部分课程考试需要自考生参加高等教育考试委员会组织的统一考试,因此,主考院校的责任和义务一般不为社会所关注,而《高等教育自学考试暂行条例》的规定也较为简略,使得主考院校的组织、培训、考核行为欠缺法律规制。某些主考院校将自学考试看作是一种“创收手段”,课程辅导工作几乎完全由研究生承担,校内考试科目、实践环节考核和指导毕业论文也几乎沦为走形式,这些不良现象都亟待纠正。目前,绝大多数自考生并没有实际工作经验,实践性考核的地位应予提升,开展实践性考核应由省市自考委负责协调辖区内的高等院校以及能够承担考试任务的企事业单位,充分调动可以运用的人员、设备、场所开展。为保证校内考试的严肃性,可以由省市自考委组织建设统一的题库,采取随机抽取试题考试的方式;对毕业论文(设计)环节则采取全程录像、专家外审、自考委抽查等方式予以规范。

3. 改革自学考试教材撰写和命题制度

现行自学考试制度所采取的统编教材从形式上看几乎是完全模仿普通学历教育的教材编写模式,强调专业知识的基础性、全面性、综合性、权威性,忽视了循序渐进、兴趣培养和理论运用。在普通学历教育教学过程中,教师可以通过讲解、示例、推荐阅读材料等形式让学生理解相应专业知识,但这一环节在自考中是不存在的。由于参加自学考试的学生学习基础较差、学习能力不强、学习条件局限,譬如难以获得参考资料、缺少足够的学习场所等不足,因此,为了实现考核目的,自学考试内容死扣教材,除了极少数上机考试科目外,考生的实践能力、动手能力和运用知识的能力几乎无从体现。尽管这一考核方式能够最大限度地保障公平,但这种“走捷径”的方式只能导致“中看不中用”的低效益结果。

4. 以市场为导向设置专业

现行自学考试的专业设置是仿照普通全日制本、专科教育的形式,采取全国