

全国教育科学十五规划重点科研课题

★ 教育考试立法问题研究

RESEARCH ON THE LEGISLATION OF
EDUCATIONAL EXAMINATION

主编 李化德 李春茹



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

全国教育科学十五规划重点科研课题

教育考试立法问题研究

顾 问：赵亮宏 梁育民 张 文

主 编：李化德 李春茹

编 写：(以姓氏笔画为序)

贺善征 黄纯雁 蒋后强 李化德

李春茹 刘 志 孙宁华 唐大庆

谭宗泽 萧蔚楠 杨海波 赵巴金

郑朝卿

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

教育考试立法问题研究/李化德,李春茹主编. —北京:
法律出版社, 2005.6

ISBN 7-5036-5608-5

I. 教… II. ①李…②李… III. 考试—教育法—
立法—研究—中国 IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 047345 号

法律出版社·中国

责任编辑/霍爱华 刘 辉

装帧设计/于 佳

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京民族印刷厂

编辑统筹/法规与大众读物出版社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/A5
版本/2005年6月第1版

印张/8 字数/181千
印次/2005年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

销售热线/010-63939792/9779

传真/010-63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5608-5/D·5325

定价:26.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《教育考试立法问题研究》课题组成员

- 组 长:梁育民 教育部考试中心副主任、副研究员
- 副组长:李化德 重庆市招生自考委员会副主任,重庆市招生自考委员会
办公室党组书记、主任(正厅级)、教授
- 李春茹 西南政法大学党委副书记、副校长、教授
- 成 员:张 文 教育部法制办公室副主任
- 王大泉 教育部政策法规司副处长
- 马世晔 教育部考试中心办公室副主任、副研究员
- 贺善征 西南政法大学教授
- 谭宗泽 西南政法大学副教授、博士
- 孙宁华 西南政法大学副教授
- 蒋后强 西南政法大学教务处副处长、副教授、博士
- 王学辉 西南政法大学行政法学院副院长、教授、博士
- 杨海波 重庆市招生自考办党组成员、副主任、副教授、博士
- 邱 可 重庆市招生自考办党组成员、副主任
- 唐大庆 重庆市招生自考办党组成员、副主任
- 肖蔚楠 原重庆市招生自考办副主任、副教授、国家督考
- 郑朝卿 原重庆市招生自考办副主任、副教授
- 赵巴金 原重庆市招生自考办考务考籍处正处级调研员
- 黄纯雁 重庆市招生自考办命题处处长、副教授、硕士
- 刘 志 重庆市招生自考办普通高校招生处处长
- 吴可人 重庆市招生自考办命题处副处长

前言

《教育考试立法问题研究》系国家教育科学“十·五”规划重点科研项目,2002年4月经全国教育科学规划领导小组办公室批准立项后,由教育部考试中心、重庆市招生自考办公室和西南政法大学组成课题组。通过两年多时间的艰苦调查、收集资料和潜心研究,于2004年10月完成课题研究并通过专家鉴定。作为课题重要组成部分的《中华人民共和国国家教育考试法》(建议稿)也通过专家初审,为我国教育考试立法作出了贡献。

—

本课题主要从以下几方面对我国国家教育考试立法问题进行多角度、多层面的研究:

(一)教育考试立法的重要性及必要性

考试是一定组织中的考试主体根据考试目的的需要,选择运用有关资料,对考试客体某方面或者诸方面的素质和水平进行测度、甄别和评价的一种社会活动,是人类追求活动效率、满足自身及社会发展之内在需求的产物。中国从隋唐到清代的1000多年中,实行分科考选文武官吏后备人员的科举制度,并传至国外,影响极为深远。美国学者克拉克说:“以科举考试为核心的中国文官行政制度的创立,

是中国对世界最重要的贡献之一。”有的西方学者干脆称之为“中国的第五大发明”。作为科举制度发源地的中国,考试这一社会现象在历史的长河中被继承和发展,又在发展中不断改革创新,已深入人心,并渗透到国家管理的各个方面。在现代中国,上至国家,下至各行各业各单位,更是把考试作为科学、公正地认定人才、选拔人才、录用人才的重要手段,因此备受社会关注。

考试是由多种要素组合而成的一个有机的活动系统,并且以系统的方式参与社会母系统的运行,随着人类社会的演进而不断延伸,在与外部环境相互作用的过程中体现其功能。就考试这一社会现象的总体而言,考试的影响所及涵盖社会各大领域,远非单一的学校教育系统。原美国哈佛大学校长罗惠尔曾说过:“每种职业都含考试在内。”美国学者亚尔保德·兰更认为:“考试的功能甚为广博。在政界、军界、工界或者商界各方面,应用考试来选拔人才的,一天普遍一天,而且甚富成效。可见考试不是特为解决各种教育问题的必要工具,而是一种推进各种社会事业的良好法则。”

从人类文化发展的角度考察,考试具有选择、传递、保存、强化现有文化,导引文化发展方向,营造文化发展氛围,更新创造文化,促进文化交流,推动人类物质文明和精神文明的功能。再从现代人力资源管理角度考察,考试是将人才培养、人才甄选、人才配置、人才流动等有机衔接的主轴,直接影响到人才培养的针对性,人才选拔的准确性,人才使用的科学性和人才流动的合理性。从根本上讲,考试之所以能够伴随人类社会始终,就在于考试能促进人力资源转化为人力资本,提高人力投入的经济效益,实现人才结构的优化,形成最佳的群体效应。也就是说,考试活动对人们获得利益和满足需要具有手段的属性,是促使劳动力资源转化为能使经济效益成倍增长的人力资本。

除上述外,我们还可以从考试影响人们个性心理方面来考察——从通常的情况看,考试成绩的优劣,至少从某个侧面反映学生学业成绩的好坏和学习能力的强弱,如果某考生的成绩达到某种规

定的标准,则意味着一定范围的社会认可,更何况毕业、升学、就业之类的考试成绩将直接关系到考生个人的前途、经济待遇、社会地位以及家庭氛围等等。这些都将作为后继人才的前行导标。因此,惟能使考试真正成为考生个性心理发展的正面激励因素,才能将后继人才的智能发展导入健康的轨道。如果轻视考试的社会功用,随意取消、废弃考试,或者任意夸大考试功能,随意滥用考试,不仅会贻误人才,而且于国于民都将很不利。

(二)教育考试法的调整范围

目前,全国及各省、自治区、直辖市每年在教育系统内有各种不同的考试,既有各级各类学校自行组织的考试(如大学、中学、小学日常教学中组织的各种考试,各级各类学校对教师职工进行的各种培训结束后的考试),也有以政府名义组织的全国性统一考试,还有由政府授权或者委托某些社会组织进行的考试等。这些考试的影响力各有大小,参加考试的人员也不相同。作为一部国家法律,应当以党和政府以及考生、家长、社会各个方面关注程度最高的全国性教育统一考试为调整和规范的范围,故在《中华人民共和国国家教育考试法》(建议稿)第一章“总则”的第2条对《国家教育考试法》的调整范围做了这样明确的规定:“由国务院教育行政部门确定种类,国家批准的实施教育考试的机构承办的各类高等学校入学考试(包括民办高校的入学考试)、硕士研究生入学考试、高等教育自学考试、非学历考试等全国性考试,适用本法。”换言之,其他仅在小的区域或者一个学校范围内组织的考试,不属于国家教育考试法的调整范围。

(三)国家教育考试行为的定位

教育是关系中华民族盛衰存亡的大事,综合国力的竞争主要是科技和人才的竞争,这已成为全社会的共识。国家教育考试是国家对高等教育进行管理调控的直接体现,它具有配置有限高等教育资

源,选拔优秀人才,实现科教兴国,提高公民素质,保证社会公平和稳定等功能,国家教育行政权力对高等教育考试的调控程度和方式直接关系到考试制度在整个高等教育制度中的功能发挥。由此,对国家教育考试行为的定位成为国家高等教育制度改革的关键。尤其在我国,由于目前仍处于社会转型时期,在社会主义市场经济的建构过程中,国家和社会的空间,或者说国家公权力与公民私权的作用范围之间存在一个相互博弈和相互妥协的过程,其结果是私权领域呈扩大趋势,社会自主能力不断加强,国家将逐渐地退出私人领域和部分公共领域。这就使得国家高等教育考试也十分现实地面临两个方面的问题:一方面,随着社会的转型,许多原来由国家统一管理的事务将逐步交由行业或社会自主管理并受市场规律的调节,国家教育考试也会在一定程度上受其影响;另一方面,由于中国地大物博,人口众多,各地经济发展和教育水平等情况不一致,社会大众对享受高等教育的看重以及对社会公平的期待,教育考试由国家统一调控并实施仍然是当前和今后一个时期的惟一选择。

如果从考试在提高国家行政治国效能方面发挥的作用考察,考试制度属于国家政治制度的范畴,凡是成文法规性考试的创建与实施,都是国家意志的体现,既表现为一种社会行为,又是一种行政行为或者政治行为。考试将国家意志以考试政策、法规、标准、内容、考试结果效应等方式具体体现到人们的培养目标、职业要求、行为法规及合法权益之中,使人们通过考试予以认识、理解、接受并付诸行动,自觉地缩短个人与政府之间的距离,增进对政府的依赖和依存感,坚持以国家意志为指向和相关标准为奋斗的方向、进取的目标,直至取得国家和社会的认可,实现理想与现实的统一。这无疑有助于安邦治国和社会的稳定发展。

从我国国家教育考试的实施情况来看,有权举办国家教育考试的主体具有特定性。高校实行自主招生或自行组织部分考试,也并未改变教育考试举办主体的行政性(当然,也不排除今后有的高校被

赋予教育考试的自主命题权,甚至自行组织考试,自主确定对考试结果的使用等,但是,从行政法意义上讲,这些高校属于被授权的组织,在实施被授权行为时也具有行政主体的资格,未经授权的高校仍不得成为教育考试的主体)。世界上任何一个国家的教育权中都必然包含教育考试权,只是其具体的行使主体和方式存在不同程度的差别而已。而且,这些差别并不影响教育考试权的国家属性。在我国,教育考试权是国家最高权力机关通过立法授予的,本质上属于专有权力,不具备可转让性和随意处置性。教育考试行政机关的教育考试行为中必然蕴含着职权要素,即它不是该机关的民事行为或任意行为,而是代表国家所实施的管理行为,具有主权性。虽然教育考试法律关系的主体包括考试管理主体和考生,但是在这种法律关系中,双方主体的法律地位和权利义务是不对等的。就目前情况看,我国教育考试实行的是强制性标准,即考试范围、考试科目、考试时间等由教育考试主管部门统一确定;考试的难易程度由教育考试主管部门颁布的考试大纲来调控;考生的条件由教育考试主管部门规定;考生和教育考试主体之间所形成的关系通常受行政法律规范的调整,也就是说,对于教育考试行政机关因违法或不当行使职权所造成的损害或引起的争议,一般通过解决行政纠纷的途径救济,如行政复议或行政诉讼,而不适用调解、民事诉讼等解决民事纠纷的方式。正因为如此,我国现行的高等教育考试行为是一种公权行为而非私权行为,而且是公权行为中的行政行为,即以国家教育行政机关为主体,以考生为相对人的行使国家教育考试权的行为。因此,将其定位为行政行为是比较恰当的。

(四)国家教育考试立法的宗旨

国家教育考试立法的宗旨是保障公民的受教育权,维护公平公正的考试秩序。这是因为,高等教育应考权属于受高等教育权,维护考试秩序是为了实现公民接受高等教育的权利。我国宪法规定,中

华人民共和国公民有受教育的权利和义务。高等教育法规定,公民依法享有接受高等教育的权利。国家教育考试法所保障的参加国家教育考试的权利应该属于受教育权的范围。具体地说,属于接受高等教育权的范围之内。国家教育考试法把保障公民受教育权放在首位,体现了坚持以人为本,促进人的全面发展的精神。国家教育考试法的目的和内容都体现了保障公民平等地参加国家教育考试的权利,这是实施国家教育考试法的基础。同时,没有一个正常的考试秩序,则公民的受高等教育权和高等教育考试应考权就无法实现。

另外,从政府的职能来分析,政府有责任为国家教育考试服务,为保障公民高等教育应考权的实现服务。现代行政法更强调行政机关履行职责,承担法律责任,保障公民权利的实现。当代行政中的政府不仅要发挥警察的作用,更应当着重在公共福利、教育文化领域中发挥作用,在服务行政中不断扩大行政参与。公民的教育应考权包括高等教育应考权属于公民受教育权的一部分,是公民的基本权利。我国教育行政的目的是保障公民受教育权的实现,教育行政的内容是为实现公民受教育权而建立和完善各项教育条件。为了保障高等教育应考权的实现,国家要求政府依照宪法和法律规定履行其服务国家教育考试的职责:首先是保障公民有平等的参加国家高等教育考试的机会。其次,提供各种必要的设施和设备,配备专门工作人员,并且提供财政和物质上的支持。如果政府不履行职责或违反法定义务,将承担相应的法律责任。在国家教育考试的整个过程中,从报名、考试、成绩公布到录取都体现对公民应考权的保障。法律也全面规定公民参加国家教育考试的权利义务和法律责任。只有严格的国家教育考试秩序,每个公民的应考权才能得到保障。考试作弊、违规,都不能实现应考公民考试面前人人平等。

(五)国家教育考试在人力资源开发与人才使用中的作用

国家教育考试的地位和作用取决于高等教育在社会中的地位 and

作用。我国发展高等教育的主要理念应当是:高等学校是科学研究的一个重要的方面军;高等教育要为社会服务;全面推进素质教育;以教学为主,培养高级专门人才。这些理念决定了高校在国家经济和社会发展中的作用。国家教育考试与高等教育密切相关,它为高等教育把好进门和出门两个关。通过国家教育考试为高校输送合格的新生,国家教育考试也直接为社会所需要的人才把好质量关。国家教育考试不仅有其历史成就,而且现在和将来还会对国家经济和社会发展产生深远的影响。其积极作用表现在:第一,现今的高考制度,表明我国能够集中各方面的力量组织全国统一招生考试,体现了社会主义制度的优越性。第二,为高校选拔了大量优秀的学生入学就读,为高校人才培养提供了良好的基础。第三,我国国家教育考试为社会树立了公正的形象。对考生按照统一的标准进行测试,全国具有统一的考试大纲,从命题、考试、评卷、公布成绩到录取的全过程有组织地进行,并实施监督检查。第四,促进了高等教育的发展。第五,随着高考制度的改革和高等教育的发展,将不断促进中等教育和基础教育的健康发展。

世界已进入知识经济时代,人力资源开发是以科技为主的知识生产。人力资源的开发是国家发展的根本性问题。随着高等教育及职业技术教育的发展,教育与就业、职业培训与继续教育的联系更为紧密,国家教育考试的应用范围和种类都有扩大的趋势。国家通过高考有选择地向高校输送合格的学生,高校进行培养并通过考试测试后向社会输送所需要的人才。同时,高校本身也是人才施展才华和使用人力资源的场所,高校自身有一支教学和科研队伍。如果单就某个教学过程来看,考试只是检验教学质量的一个环节,而国家教育考试是联系教育质量与人事制度规定的人才规格要求之间的一个中间环节。作为国家考试制度一部分的国家教育考试在人力资源开发与使用之间起着承前启后的作用。

“能力优先”是现代国民教育体系的一个特点。国家教育考试对人

才的选择和评价,实质上就是对人的能力的测试。国家教育考试将带动人力资源的开发过程,也会影响人力资源的使用。国家教育考试在内容和方法上实施改革,也会推动教育体制改革和人事制度的改革。

(六)国家教育考试行为的法律调整

国家教育考试制度是由国家组织实施、认可和监督,并以国家名义颁发考试合格证书或其他证明以及发出告知的一种考试制度和考试行政行为。随着社会经济和教育事业的发展,国家教育考试的参考人数逐年增加,国家教育考试的社会影响越来越大,也面临很多新的情况和问题,已经愈来愈需要调整国家教育考试关系和规范国家教育考试行为的国家教育考试的法律规范。

我国从1952年起实行全国高校统一招生考试。由于党和政府的重视,我国教育事业取得了令人瞩目的成就。比如普通高校招生统一考试,报考人数逐年增长,1977年国家恢复高考,当年考生人数570万人,次年590万人,以后每年保持在400多万人。1999年高校扩大招生后,考生人数和录取人数大幅上升,2002年考生人数近520万人,录取320万人,录取率为61%;2003年考生人数620万人,录取382.2万人(其中,本科生191万人,高职及大专235万人),录取率为61%;2004年全国普通高考报考人数达到723万人,录取436万人,创下历史最高纪录,农村考生人数首次超过城镇。高等教育自学考试制度自1980年建立以来,累计参考4112万人(不重复),为国家培养专科和本科毕业生586万人。2003年自考报考人数为1156万人次,2795.8万科次,目前在籍考生1900万人,已成为广受社会欢迎的高等教育形式。随着我国经济和社会的加速发展,每年参加成人高等教育考试、计算机等级考试、英语等级考试等各种教育统一考试的人数近3000万人,使中国成为名副其实的考试大国。经过50多年的曲折发展,到2003年,各类高等教育在校人数(含高校网络学院学生数)已达2630多万人,高等教育毛入学率已达到17%。国家教育考试

已经成为党和政府以及全社会和千家万户所关心的大事。

国家教育考试的根本目的是为国家选拔人才。国家教育考试与国家的政治稳定状况、经济发展形势和劳动人事制度建设息息相关。目前,由国家教育考试机构组织实施和管理的国家教育考试包括普通高等学校与成人高等学校入学考试、全国硕士研究生入学考试、高等教育自学考试等项国家教育统一考试,涉及的范围是很广的。在我国教育事业的发展进程中,教育考试立法是比较弱的,缺乏应有的力度。国务院 1988 年颁布了《高等教育自学考试暂行条例》,这是目前为止我国教育考试立法中层次最高的一部行政法规,其他则是部门规章,包括国家教育委员会 1987 年颁布的《普通高等学校招生暂行条例》,1988 年颁布的《普通中等专业学校招生暂行条例》,1991 年颁布的《普通、成人高等学校本、专科招生全国统一考试工作规则》,全国考委 1998 年颁布的《高等教育自学考试考务、考籍管理工作规则》以及 2004 年 4 月中央宣传部、教育部、公安部和国家保密局颁布的《国家教育类考试安全保密规定》和教育部 18 号部长令《国家教育考试违规处理办法》。上述行政法规和部门规章对规范国家教育考试行为,维护公平公正的教育考试秩序,维护考生和考试工作人员的合法权益,发挥了十分重要的作用。但是近几年来,教育考试环境和考风考纪方面存在着一些突出问题,考试违纪和作弊行为屡禁不止,甚至由个体违纪作弊向有预谋、利用现代通讯工具传递信息的群体违纪作弊发展,有的地区比较严重,甚至引起了党和政府最高领导层的关注。在每年一度的全国人大和政协会上,不少全国人大代表和政协委员提出提案,要求国家尽快颁布考试法,“规范、统一各项考试的规定”,“对考试作弊现象予以法律上的遏止”。随着我国法制建设进程的加快和社会主义市场经济体制的逐步完善,仅仅依靠行政法规、部门规章和行政手段管理国家教育统一考试的做法,已经难以满足依法治考和教育考试事业健康发展的需要。特别是依法治国方略实施以来,广大考生的法律意识逐渐增强,涉及教育考试的诉讼越来越多,而我国至今没有一部调整教育考试法律关系、规范全

国教育统一考试行为的法律。正因为如此,制定《国家教育考试法》,已是众望所归,势在必行。

考试法治是依法治国的一部分,也是依法实施教育行政的一部分。它不仅要求建立和完善国家教育考试制度,更重要的是国家教育考试机构要依法行使国家教育考试行政职权。依法治考的含义是国家教育考试机关要服从国家教育考试法,克服执法的随意性。依法治考的内容包括:考试职权法定,依照考试法办事;有权必有责,用权受法律监督;要保障应考人的权利,并有法律救济途径。只有完善国家教育考试法律体系,才能使国家教育考试机关依法办事,服务考试,考生的应考权才能得以实现,并能按照考试规则应试。

(七)国家教育考试的法律救济

民主法治的核心就是对权力的制约。任何权力都天生具有扩张性,不受制约就会导致权力专横和权力腐败,就会危及人民的合法权利。近年来,在高考中部分地区出现的地方考试机构、考试工作人员串通考生实施集体作弊的行为,就是权力腐败的典型。《国家教育考试法》的制定,对作为行政权力之一的考试权作出规范与制约,可使国家行政权与地方行政权之间,国家考试权与公民受教育权、参考权之间,政府权力与高校权利之间的关系得以明确和平衡,使国家教育考试公开、公正、公平以及平等诸原则得以体现,广大考生受教育权、参考权得以维护,从而维护广大人民群众的根本利益。

救济是纠正、矫正或改正正在发生或业已造成伤害、危害、损失或损害的行为。有权利必有救济,无救济的权利是没有保障的权利。在教育考试领域中,法律关系主体在教育考试法律面前一律平等,均依法平等地享有权利并承担义务。而实际上在各种国家教育考试中,考生(公民)居于弱势地位,他们的合法权利如果得不到法律保护,是很容易受到侵害的。为此,《国家教育考试法》(建议稿)专设了“法律救济”一章,保护公民参加教育考试和知晓考试结果的权利,规

定在其考试权利受到不法侵害时,能得到方便、迅速、有效的法律救济,并对教育考试法律救济设想了六条主要途径:一是被处理人对考试机构的处理决定不服,可以提出听证申请;二是如果因为考试机构及考试机构工作人员的过失损害了考生利益,后者有权获得经济补偿或者赔偿;三是教育考试机构在对被处罚人作出处罚决定之前,应当告知被处罚人作出处罚决定的理由和根据,并听取其对事实的陈述和申辩;四是被处罚人对教育考试机构作出的行政处分决定不服的,在接到处分决定书 15 天内,可以向作出处分决定的教育考试机构的上一级教育考试机构提出申诉,后者在接到申诉后 30 天内予以复议,并作出最终的复议决定;五是被处罚人对违反教育考试法受到的行政处罚决定不服,可以根据国家行政复议法和行政诉讼法的规定,申请行政复议或者提起行政诉讼;六是被处罚人对违反教育考试法和刑法的相关规定受到的刑事处罚决定不服,可以依据国家刑事诉讼法的相关规定提出上诉或者申诉。

(八)国家教育考试的管理体制与机构

在知识经济时代,一个国家的综合国力和在国际社会中的竞争能力,很大程度上取决于该国的创新能力。而体制的创新是实现科技创新和知识创新的必要条件。考试管理机构设置的科学化、规范化,将在很大程度上为考试管理者创造性地开展教育考试工作提供有力的支持和保证。创建国家教育统一考试一元化的新型机构,有利于建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,有利于建立高素质的专业化考试管理干部队伍,也有利于国家公平、公正、科学地选拔人才、认定人才。

根据我国行政机关组织法和行政编制法的规定,一级政府要增设一个局级行政管理机构难度相当大,因为机构、编制问题包含着极其复杂的事权。我国国家教育考试的实践证明,统一领导能保证教育考试质量的稳定,分级管理有利于发挥各级行政机关的积极性,提高行政效

率。我国高等教育法第13条规定:“国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业,管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。”当前,我国国家教育考试由国务院教育行政部门确定种类,并由国家批准的实施教育考试机构承办,国家教育考试大纲由国务院教育行政部门的考试机构负责制定,对命题工作进行改革,授权有条件的省级教育考试机构办理。考场的设置在区县,由区县招生及考试委员会负责组织实施。这种体制基本上保证了国家教育考试工作的正常进行。

但是,目前我国教育统一考试管理工作存在较明显的问题。为了规范国家教育考试的管理,课题组认为必须明确教育考试机构的设置及其职责,需要有统一、明确的规定,重点是明确国家和省(自治区、直辖市)两级教育考试机构的职责。

(九)高等学校和中等学校在国家教育考试中的义务

高等学校和中等学校是承办国家教育考试的实体,但是,我国至今对其承办国家教育考试的职责没有明确的规定。《高等教育自学考试暂行条例》第23条规定:“高等教育自学考试以地区、市、直辖市的市辖区为单位设考场。有条件的,地市考委经省考委批准可在县设考场,由地市考委直接领导。”《普通高等学校招生暂行条例》第21条规定:“考场必须设在县以上。”《普通、成人高等学校本、专科招生全国统一考试工作规则》第29条规定:“考区设若干考点。考点应设在地、县政府所在地。因特殊需要增设考点,须经省级招生、考试机关批准。”上述规定都没有明确考点应当设在高等学校或者中等学校。

考试是主考(由考试的组织管理者、命题者、监考者、阅卷者所构成的群体)与考生以试卷为中介的双边活动。近年来,随着我国市场经济的发展,不少高校和中学的教师通过授课、科研和参与校外活动,获取了不菲的报酬,相比之下,参加教育考试命题、监考、评卷等工作责任大,保密要求高,酬金普遍偏低,高等学校和中等学校也因

为自身教学工作任务重等原因,学校和教师对承担国家教育考试相关工作缺乏积极性。于是出现了请命题教师、阅卷教师和监考人员难的尴尬局面。为了保证国家教育考试的顺利进行,有必要在《教育考试法》中明确规定“各类高等学校和中等学校有义务承担国家教育考试考点、考场和评卷场的设置,派出教师参加命题、评卷和监考等相关考务工作。学校派出参加国家教育考试的教师和管理人员,应当计算相应的工作量”。尽管学校和教师的上述义务在高等教育法和教师法中没有明确规定,但我们认为这样要求是完全必要的。

(十)国家教育考试法律制度的前瞻性研究

由于国家教育考试毕竟只是我国各种国家统一考试中的一部分,研究的范围相对比较窄小。除教育考试外,我国目前有法律、法规依据的国家考试还有国家公务员考试、国家司法考试、各类国家职业资格考试。如果将国家考试分为教育考试和非教育考试两大类,则非教育考试类无论考试规模和考试的社会性均不亚于教育考试。然而《国家教育考试法》调整的范围仅限于国家教育考试,它对各类非教育国家考试均不具有法律约束力。各类非教育的国家考试的实施虽有法规、规章的依据,却无法律的约束力,一般都是在部门、行业的行政规章或文件指导下进行。在考试行为的规范上、执行考试纪律上、对考试违规者的处罚上等等,与国家教育考试有差距,甚至矛盾。因此,需要在研究国家教育考试法的基础上,拓宽研究视野,开展对各类国家考试加以调整和规范统一的考试法——《中华人民共和国国家考试法》(以下简称《国家考试法》)——的研究。这是当前和今后我国经济和社会发展的需要,是规范各类国家考试的需要,是建立具有中国特色的统一的国家考试制度的需要,也是建立具有中国特色的考试法律体系的需要。

《国家考试法》应当是为适应国家经济和社会发展而建立的一项法律制度。由于国家考试行为的实施而产生的社会关系已成为整个