

## 修改《学位条例》应当处理好的八对关系<sup>1</sup>

靳澜涛

**摘要：**我国的学位与研究生教育进入了新的历史发展阶段，《学位条例》呈现出规范供给不足的结构缺陷，迫切需要进行与时俱进的修改。为落实党的十九大报告以及全国教育大会所提出的办学体制和教育管理改革要求，《学位条例》的修订应将完善学位管理制度作为重点内容，坚持扩大高校办学自主权、坚持政府职能转变和简政放权、坚持学位授予质量保障、坚持依法治教和权益保护，并在具体制度安排上重点处理好国家学位制度与大学学位制度、教育行政部门与学位委员会、学位评定委员会与答辩委员会、学位授予基本条件与附加条件、行政权力主导与社会组织参与、管理秩序维护与行政争议解决、学位管理实体规则与程序规则、《学位条例》与关联立法等八个方面的关系，始终把握好修法的总体方向，强化学位立法在制定基本规则、维护公平竞争、化解学位争议、保障合法权益等方面的作用。

**关键词：**学位；学位制度；学位条例；依法治教；教育法治

**作者简介：**靳澜涛，北京大学法学院博士研究生，北京 100871。

修改《学位条例》，已经被明确列入十三届全国人大常委会立法规划中的第二类项目，必须“抓紧工作、条件成熟时提请审议”<sup>[1]</sup>，并被同时列为教育部 2019 年工作要点，作为接下来依法治教的重点内容予以推动。在加快学位与研究生教育改革的当下，修改《学位条例》不仅关乎所有学位申请者与学位授予单位的切身利益，而且关乎整个国家高等教育人才培养质量和办学水平，具有极其重要的现实意义。因此，在修法过程中，必须提升立法站位，把握总体方向，切实处理好以下多个方面的关系，确保修法的稳妥性与高效性。

### 一、《学位条例》修改的紧迫性和重要性

作为新中国成立以来首部教育法律，《学位条例》于 1980 年 2 月经全国人大常委会讨论通过，并于 1981 年元旦正式施行。它为构建符合我国国情与实际的学位制度、促进高层次人才的教育和培养提供了坚强的保障，为我国教育法治建设作出了不可磨灭的历史贡献。但是，伴随着高等教育事业的快速发展以及学位与研究生教育体制机制改革的不断深化，原条例已经不能完全满足现实需要，尤其是许多改革做法已经突破了《学位条例》的规定，倒逼其作出与时俱进的回应。

首先，《学位条例》颁行近 40 年来，我国在学位制度建设实践中出现了许多创新性的改革举措，

<sup>1</sup>基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“公法争议与公法救济研究”（编号：16JJD820001）

如专业学位的设置、省级学位委员会的设立等，这些重大制度调整主要依靠国务院学位委员会制定的规范性文件予以推进，效力层级相对有限，权威性和规范性也稍显不足，尤其是在全面依法治教的时代背景下，亟待通过《学位条例》的修改来衔接政策和法律之间的脱节之处。众所周知，政策与法律在强制性、规范性、稳定性等方面有明显差异，在依法治国的背景下，依法治教应当成为我国教育体制改革的基本遵循，“重大改革于法有据”的理念在学位管理领域也应当有所体现<sup>[2]</sup>。

其次，近40年的学位管理实践中不断出现新情况、新问题，尤其是近年来几宗颇有影响的学位诉讼案件如“何小强案”“于艳茹案”“柴丽杰案”等引起社会普遍关注，甚至还发生了公立高校挑战教育行政主管部门权威的“西北政法大学申博案”。这些案件不仅体现出学位行政纠纷调处的多元化需求，而且暴露出许多带有普遍性的具体问题，需要在学位立法中加以回应，如学校乃至二级学院能否增设学位授予条件，学位评定委员会是否适合行使实质审查权，省级学位委员会的职责如何进一步明确等。同时，高等教育正在深化“放管服”改革，大力推进“管办评”分离，这些重要的决策部署亟须学位立法提供保障。例如，“服务需求、提高质量”是学位管理工作的主线，原条例并无相关制度设计，应当予以尽快补充与完善。

再次，《学位条例》作为首部教育立法，其开创性意义自不待言，但由于立法技术的不成熟以及立法经验的欠缺，原条例主要采取“宜粗不宜细”的立法策略，导致许多规定较为粗疏，缺乏可操作性。例如，学位授权和学位授予共同构成我国学位制度的主体框架，这是学位立法必须加以细致规范的两大内容。然而，《学位条例》主要侧重学位授予的规定，关于学位授权审核的表述极少，仅有第八条的总体规定以及第十八条关于资格撤销的规定，且存在诸多语焉不详之处。法律规定的短缺尤其是程序规则的粗疏，导致权力行使缺乏充分的规制，以致出现了“西北政法大学申博案”等轰动一时的经典案件。

## 二、处理好国家学位制度与大学学位制度的关系

国家学位制度与大学学位制度，是根据学位授予权来源的差异而划分出的两种截然不同的学位制度形态。如何在二者之间作出抉择，直接决定了学位立法的基本原则和具体规则，乃至对行政实施和司法审查也将产生深刻影响，这是此次《学位条例》修订中无法回避的前提性问题。根据《教育法》《高等教育法》《学位条例》等规定，我国目前实行的是国家学位制度，无论是学位授予权的来源，还是学位授予单位资格的授权审核，抑或学位授予质量的保障与监督，所有与学位管理有关的事项均由公权力主导，折射出国家权力对学位制度的高强度影响。但是，这种带有明显的计划经济体制色彩的高权行政模式极大地限制了高校办学自主权的发挥，难以调动它们的积极性和创造力，与改革开放以来形成的高等教育市场需求已有些不相适应。作为具有独立法人地位的高校，只有真正参与市场竞争，才能在人才市场需求机制的引导与激励下切实提高办学质量，且竞争越充分，高等教育事业发展受益越大、获益越多。

尽管国家学位制度存在诸多弊端,实行大学学位制度被视为学位制度改革的终极走向<sup>[3]</sup>,但就当前高等教育事业发展不平衡、不充分的现状而言,国家学位制度确有存续的必要性与重要性。传统高权行政的影响、大学自律精神的缺乏、学位管理体制机制的不健全、高等教育质量良莠不齐等因素都意味着:学位立法径行确立大学学位制度的时机尚不成熟,国家学位制度在学位质量保障、管理秩序维护、教育资源配置等方面的作用不容忽视。那么,较为稳妥的做法就是,在坚持国家学位制度的前提下,适当吸收大学学位制度的有益经验,这应该成为修订《学位条例》的基本立场。换言之,国家对学位的管理应侧重于间接管理,将更多的权限下放给学位授予单位,而教育行政部门的职责主要定位为宏观调控,包括制定基本规则、保障公正竞争秩序(如资金分配、规划拟定)和监督规则实施等,这不仅有利于深化高等教育领域的“放管服”改革,扩大高校办学自主权,也有助于推动学位管理制度的现代化,使其与整个市场经济体制相适应<sup>[4]</sup>。

从实践来看,我国的国家学位制度在实施过程中已经呈现出大学学位制度的某些特点,例如,高校自行设定学位授予标准(尤其是增设学术性标准)的情形普遍存在,甚至作为大学自治的重要内容成为部分司法判例(如“何小强案”)所肯定。再如,学位授予在形式、标准、审核等方面的统一要求有所弱化,由中央层面逐步向省级层面以及高校层面简政放权,这些变革表露出国家学位制度的松动与大学学位制度的崛起<sup>[5]</sup>。可以说,淡化国家学位制度的“权力操控”色彩、吸收大学学位制度的“行政放权”经验,将是贯穿于《学位条例》修订过程中的一条主线,必须在各项具体的制度设计中得以体现,如将学位授予具体标准(尤其是附加标准)纳入高校办学自主权范畴;学位授权审核由事前指标控制转向动态过程监管;鼓励社会组织参与学位授予服务性工作等,这些举措不仅顺应了当前机构改革、简政放权的潮流,而且有助于体现学位授予单位的办学特色,鼓励高校作为独立法人参与教育市场竞争,切实提高学位与研究生教育质量。

### 三、处理好教育行政部门与学位委员会的关系

早在《学位条例》制定之初,中央层面和省级行政单位就成立了专门的学位委员会,这体现了国家对学位工作和人才培养工作的特别重视,有利于推动学位授予工作尽快步入法制轨道,但学位管理本身也属于高等教育工作的组成部分,而教育行政部门学历管理机构和学位管理机构之间的人为分隔,不仅有别于域外国家或地区学位管理的通行做法,而且造成了实践中学位证书与学历证书分离(“双证分离”)的不合理现象<sup>[6]</sup>。目前,就教育行政部门与学位委员会的关系而言,有两种修订方案:

一是由教育行政部门统一行使学位管理职责,实现高等教育管理体制的完整化。这种思路使学位管理权完全被囊括于教育行政部门对高等教育的管理权之中,符合我国当前机构改革和职能转变的理念,但也将重塑现有的学位管理体制,改革幅度未免过大,意味着《学位条例》的修订需要“另起炉灶”,绝不是对《学位条例》中的某个或某些个条款进行修补所能实现的,在本次修法中的可行性相对较低。更为重要的是,教育行政机关固然具有学位管理的能力,但客观事实在于,高校之外的科研机

构作为学位授予单位的情形广泛存在，学位管理领域仍然存在行业分割问题，暂时难以取消学位委员会而由教育行政部门统一行使学位管理职责<sup>[7]</sup>。

二是保留现有的学位委员会，但必须明确规定其具体职权以及与教育行政部门的权限划分，致力形成权责一致、依法管理的常态体制，尤其是当前省级学位委员会的职责在立法中暂付阙如，三级管理体制亟待得到完整的法律表达，这是《学位条例》修改必须解决的问题之一<sup>[8]</sup>。所谓“三级学位管理体制的法定化”，其核心在于厘清省级学位委员会的地位及其职责，进而使其与教育行政部门的角色有所区别。正如前文所述，《学位条例》没有关于省级学位委员会的规定，当前的机构设置及其职责分工以国务院学位委员会的政策文件为基础，缺少明确的法律依据，这不仅制约了它的功能发挥，而且不利于被管理者的权利救济。例如，在“西北政法大学申博案”中，落选高校究竟应当以哪个主体（学位委员会、学位办抑或教育厅）作为适格的复议被申请人一度存在争议，这种认识分歧的根源在于省级学位委员会本身的法律地位及其权力界限并不明朗。

因此，有必要在《学位条例》的修订中对省级学位委员会的职责权限加以具体规定，其中有两项重要职权需要突出：一是受理本地区学士学位授予单位及学位授权点之申请，并作出许可决定；二是根据国务院学位委员会的授权，组织开展本地区的博士、硕士学位授予单位及学位授权点许可工作。实际上，这两个方面的补充内容是对学位授权审核中加强省级统筹的现行做法进行法律确认，它们不仅回应了学位管理体制中纵向层面的合法性缺失问题，而且使学位委员会作为行政主体的地位更加清晰，并有助于解决横向层面的部门职责划分不清问题，足以体现《学位条例》修订工作的针对性和务实性。同时，在将来的法律适用中应该厘清学位委员会与学位办公室的关系，亦即学位办公室作为学位委员会的办事机构，与教育行政主管部门有关办公室合署办公，但他们不具有行政主体资格（严格地说，对外产生法律效果的行为只能以学位委员会的名义作出），自然不能成为行政复议的被申请人或行政诉讼的被告，其行为的法律后果应由学位委员会来承担。

#### 四、处理好学位评定委员会与学位论文答辩委员会的关系

根据《学位条例》第九条、第十一条的规定，学位评定委员会履行着对学术事项进行实质审查的职责，这就导致不同专业背景的委员不得不去评判同一份论文，盲目地对非本人研究方向的论文质量是否合格进行投票，极易与答辩委员会的职能发生重叠甚或冲突。《学位条例暂行实施办法》不仅进一步对学位评定委员会的人员构成、议事程序、工作职责等作了极为细致的规定，而且明确创设了学位评定分委员会，作为前者在各院系设立的分支机构，协助其工作。从理论上讲，学位是一个人学术水平与资格的证明，学位的授予则属于一种专业事项的判断，其审查机构的权威性源于专业程度而非行政层级。因此，相较于由跨学科专家组成的学位评定委员会，由同专业或同方向专家组成的学位论文答辩委员会显然更适合进行学位授予的实质审查。然而在目前的实践中，作为“外行”的学位评定委员会否定作为“内行”的答辩委员会的决议情况并不少见，突出体现在刘燕文诉北京大学案、于艳茹

诉北京大学案等代表性案件中，由此引发的争议与日俱增。同时，随着高等教育事业的迅猛发展尤其是学位申请者人数的激增，若由学位评定委员会对学术论文质量进行逐一审查，不仅在时间和人力上都缺乏可操作性，而且容易造成资源浪费（此前已经经历了学位论文答辩委员会、院系学位评定分委员会等多级审核评定）。

从精简、效能的角度出发，应该明确学位论文答辩委员会的实质审查职能（即评判学位论文的学术水准）和学位评定委员会的形式审查职能（局限于程序审查）。众所周知，不同学术领域的差异性远大于共通性，外行领导和评判内行的做法并不符合学术水平裁定的客观规律。因此，建议《学位条例》在修改中明确：学位授予单位学位评定委员会只行使形式审查权，如审查学位论文答辩委员会的人员组成、答辩过程、评议程序以及学位申请人的学业情况、学术诚信等，不再对专业问题进行实质性审查。即使考虑现行制度的惯性，不改革学位评定委员会的机构设置及其实质性审查权力，也需要充分尊重学位论文答辩委员会的学术裁断能力，至少可以引入一个发回程序，若学位评定委员会因非程序性的事项否定学位论文答辩委员会的决议，应当发回重新评判，而非径行改变原结论，这类类似于司法裁判中的发回重审制度<sup>[9]</sup>。

## 五、处理好学位授予基本条件与附加条件的关系

《高等教育法》第二十二条要求学位获得者必须“达到国家规定的学位标准”，《学位条例》通过第四、五、六条进一步针对学士、硕士、博士学位的授予设定了基本标准，但在实践中，许多学位授予单位在对上述条件进行具体化的过程中，又在此基础上补充了其他必要条件，大体可以分为两类：一类是道德品行要件，如将学位获得与是否受过违纪处分相捆绑；另一类是学术标准，如对四六级考试成绩、论文发表数量、论文发表级别等有特殊要求。各个高校的学位授予附加条件由于缺乏法律规范的明确认可和有效引导，不仅带来学位管理的繁杂无章，而且频频引发矛盾纠纷，如1999年刘燕文诉北京大学案、2009年何小强诉华中科技大学案、2016年于艳茹诉北京大学案、2019年柴丽杰诉上海大学案等。

虽然法律没有明确规定学位授予需要达到的具体条件，但根据《立法法》的规定，学位问题并不属于法律绝对保留的范围，而且《教育法》《高等教育法》对学校办学自主权的规定应当能够引申出高校对学位授予标准的自主决定权。同时，从应然层面来看，各个高校的生源质量、培养定位、教学资源等差异明显，如果强行统一学位授予条件就掩盖了差异性，不利于高等教育的多元化发展。特别是随着高等教育领域“放管服”改革的深化，国家的职能应该体现为对学位授予最低标准的控制，即设立“门槛”，在此基础上，允许学位授予单位规定符合本单位实际的更高的条件，推动学位授予单位塑造自身品牌、实现特色发展。因此，建议《学位条例》明确区分学位授予的基本条件和附加条件。其中，学位授予的基本条件是底线，是学位授予质量的最低标准，由国家统一规定，这是国家学位制度基本立场的重要体现。在此基础上，授权各学位授予单位根据实际情况，制定并适时调整其学位授予

的附加条件,后者须由学位授予单位的学术委员会讨论决定。当然,为了防范办学自主权对学生权利的过度挤压,无论是论文发表、学业成绩等学术标准的规定,还是道德品行、纪律处分等非学术标准的设置,都应该接受合法性原则、比例原则、不当联结禁止原则等公法规制工具的检验,尤其需要在学位行政争议解决中积极运用这些原则,不断修正和完善对具体学位授予标准合法性与正当性的认知<sup>[10]</sup>。

## 六、处理好行政权力主导与多元主体参与的关系

公共事务的社会参与是全球政治、经济、社会发展的普遍趋势,高等教育领域亦不例外。我国学位管理部门与社会组织的关系呈现出较为明显的失衡现象,社会组织参与学位授予、审核、质量评估工作极为有限,即使零星的实践探索也缺乏法律依据,且许多社会组织由于事业单位属性或带有半官方色彩,独立性和公正性略显不足。在“参与式行政”潮流兴起以及高校内部治理结构优化的背景下,改革行政权力高度集中的学位管理制度,扩大社会组织在学位认证、质量评估、咨询等方面的参与,是学位立法回应时代需求的应然之举。

一方面,《学位条例》第十七条、第十八条仅仅对学位撤销以及学位授权点的停止和撤销作了总体规定,缺乏学位授予质量保障的系统规定。实践中,学位授予质量的监督主要依赖于行政权力的强制介入,尚未形成成熟的第三方监督制度,而庞大的高等教育市场尤其是学位点过多必然带来信息不对称的问题,各种规避监管的措施也层出不穷,行政监管能力极其有限,容易出现“重审批、轻管理”的现象。从域外的经验来看,社会参与是学位授予质量保障的重要力量,例如,美国拥有较为系统的高等教育认证制度,高校自行颁发学位的社会认可度在很大程度上取决于第三方认证结果,而认证机构系非政府组织,主要负责学位信用以及新增学位项目的评估,以便充分发挥他们在中立性、专业性、客观性等方面的优势。当前,高等教育正在深化“放管服”改革,大力推进“管办评”分离,《学位条例》的修订应该明确社会组织尤其是第三方机构的合法地位,鼓励和支持具有相应专业能力和资质的社会组织依法开展学位授予质量评价和监督、学位认证、学位信息查询等服务性工作,发挥其在学术评价和动态监督上的专业优势。

另一方面,社会组织在学位管理领域的参与并不因学位制度的性质而有所差异,只不过在国家学位制度之下,第三方机构在学位授予质量评估中处于辅助性地位,而在大学学位制度之下则处于主导性地位。我国坚持国家学位制度的基本立场,这就意味着不仅要通过《学位条例》的修订来明确社会组织的合法地位,鼓励和支持他们参与学位管理工作,而且要逐步完善法律、法规,通过对社会组织的规范管理,间接对学位制度施加影响。值得关注的是,即使是在实行大学学位制度的美国,前文提及的学位认证机构虽非政府分支机构,但政府并未“袖手旁观”,因为经过认证的大学欲获得联邦政府的拨款或资助,仍然取决于联邦政府对相应认证机构资质和水平的官方认可,这就意味着社会组织对学位管理的参与并不是无序和任意的,始终有赖于政府的间接管理和宏观调控<sup>[11]</sup>。

## 七、处理好学位秩序维护与行政争议解决的关系

《学位条例》强调对学位管理秩序的维护，并未对学位争议的处理作出规定，忽视了当事人的基本权利保障。如 2009 年“西北政法大学申博案”在一定程度上暴露出当前《学位条例》片面强调学位组织功能，而忽视争议处理、权利救济的弊端<sup>[12]</sup>。对此我们难言是立法者的视野局限，毕竟《学位条例》作为新中国的第一部教育法律诞生于改革开放之初，彼时迫切的任务是回应学位制度建立的需求，解决经济建设中高层次人才培养脱节的突出矛盾。因此，学位管理中的行政争议解决并不具有紧迫性甚至不具有必要性。但不可否认的事实是，随着学位与研究生教育规模的扩大以及社会权利意识的觉醒，关于“两证发放”乃至学位授权审核的复议、诉讼案件越来越多，健全学位争议解决机制已经势在必行。

从总体上看，学位行政争议可以分为学位授权争议和学位授予争议两大类，前者发生于学位授予单位与行政机关之间，涉及不受理申请、不批准学位授权、撤销学位授权等情形；后者发生于学位申请者与学位授予单位之间，往往包括不受理学位申请、不授予学位、撤销学位等类型。在过去，学位授予争议在较为频繁的司法判例中被高亮呈现在社会公众的视野中，而学位授权争议的关注度相对较低，“西北政法大学申博案”作为第一起公立高校行政复议案的发生或许带有一定的偶然性，然而，公立高校诉诸法定方式（而非信访渠道）来协调学位授权过程中府学关系的冲突却昭示了学位法治建设的应然走向。有权利必有救济，这是现代法治精神的应有之义，有必要在《学位条例》修订过程中明确将学位授权争议和学位授予争议都纳入行政复议和行政诉讼的范围中，明确赋予相对人（作为个人的学位申请人以及作为组织体的学位授予单位）“依法申请行政复议或者提起行政诉讼”的权利，至少可以进行程序性审查，或者在实体性审查强度上采取较为宽松的审查策略，使行政法治的光芒真正照进学位管理领域。当然，为了避免外部系统对学位管理领域的过度干预，尊重学位授权与学位授予事项的专业性，可以考虑将申诉或复核程序设置为行政复议或行政诉讼的前置环节，充分激发高校或行政机关自我纠错的主动性与积极性。正如英国学者所言，“内部控制不但是当代条件下的必然选择，也是外部控制得以运转的必要依托。”<sup>[13]</sup>

从长远角度来看，根据学位争议所涉事项的学术性，可以考虑引入教育仲裁模式，吸纳教育、法律、管理等方面的专业人员组成教育仲裁委员会，由其或类似机构先行处理，分流人民法院的负担，更高效地解决学位争议<sup>[14]</sup>。目前，已有个别地方正在探索教育仲裁模式，如天津市于 2005 年通过地方立法的形式，设立高校招生录取争议裁决委员会和国家教育统一考试争议裁决委员会，促进专项争议的高效解决。目前这样的机构或组织尚未在全国范围建立，但应该成为一个可以探索、改革的方向，毕竟教育仲裁具有迅速、经济、保密以及专家判断等优势，既可以克服申诉、复议在中立性方面的短板，也可以弥补法院在审理学位行政纠纷案件时的专业局限性。自发生“田永诉北京科技大学案”以来，我国教育行政争议愈演愈烈，其中学位争议案件占据矛盾纠纷的相当比重，只有真正形成仲裁、申诉、复议、诉讼等多元化纠纷解决机制，才能更好地应对学位争议，做到秩序维护和权利保护的并

行不悖，实现学位管理领域的长治久安。

## 八、处理好学位管理实体规则与程序规则的关系

“重实体、轻程序”是我国许多立法文本所呈现出的共同特征，受到“重结果、轻过程”的社会文化传统的深刻影响，《学位条例》亦不例外。尤其是在当前的学位授权审核制度中，程序正义的价值并没有得到充分体现。2009年“西北政法大学申博案”正是社会公众对此项制度公平性、公正性、公开性质疑的集中呈现，因为评审专家的来源、组成、评审方式以及标准均不得而知、评审时间过于仓促、评审程序极不规范，“材料造假”的高校并未受到任何处分，行政决策与专家参与的关系也不清晰，整个学位授权审核过程存在诸多程序漏洞，以致最终的评定结果引发了很大争议<sup>[15]</sup>。教育法治既是实体法治，亦是程序法治。换言之，教育法治不仅要实现正义，而且要使正义以看得见的方式实现。只有真正使正当程序原则贯穿于学位立法的各项制度设计之中，才能充分保障作为个体和团体的学术自由，避免公权力的恣意行使。

一方面，《学位条例》的修订应该完善学位授予中的程序保障机制，例如，学位授予单位应及时公布所确立的学位评定委员会人员组成；鉴于不同专业或学位类型在培养定位、教学要求、实践要求等方面的差异性，应当允许硕士专业学位申请人以报告、设计、作品等其他形式进行答辩；学位评定委员会的审查应限于程序性审查，而不对论文作实质评判；学位评定委员会和答辩委员会的议决应以记名方式进行（便于对投票者实施监督），并禁止委员投弃权票（在国家学位制度下，学位授予系公权力行使，不得随意放弃，且弃权票可能带来无休止地重新表决）；作出不授予学位决定的学位授予单位应履行送达义务，并告知学位申请者依法享有的权利（如陈述、申辩、提起申诉、复议和诉讼）等，这些制度建议不仅应该在学位立法中有所体现，而且有必要在学校规章层面予以细致规定。

另一方面，程序规则的保护对象不仅局限于作为学位申请人的个人，还包括作为学位授予单位的高校或科研机构。现行《学位条例》主要侧重于学位授予的规定，关于学位授权过程仅有一句话的表述，即第八条，导致公权力行使的自由裁量空间过大，不利于保障高校或科研机构的合法权益，“西北政法大学申博案”中的矛盾纠纷在很大程度上正是来源于此。从理论定位来看，学位授权审核应当属于行政许可，其中资格审核行为对应着行政许可所通常衔接的行政确认<sup>[16]</sup>，而资格授予环节则直接揭示了行政许可本身的授益性。因此，学位授权审核的程序立法应当在整体上呈现出向许可属性的彻底回归<sup>[17]</sup>。例如，《行政许可法》在淡化事前审批色彩的同时，在第三十一条中强调申请人对于申请材料真实性所应承担的法律责任，学位立法也有必要对高校和研究机构在学位点申报过程中的“材料造假”问题作出明确规定，并与资格退出机制相互衔接。再如，《行政许可法》第四章专门突出了许可程序，那么，作为一项具有竞争性的行政许可，学位授权审核也应该建立健全公示（许可决定和申请材料）、回避（适用于结果申诉环节）、听取意见（申请单位和利害关系单位）、送达（相关书面决定）、听证（适用于不予授权或撤销授权的情形）等基本的程序性制度，突出过程的法治化和结果的正当性。

## 九、处理好《学位条例》与关联立法的关系

教育法治的核心任务是建立并维护一个良好的教育法规范体系<sup>[18]</sup>。《学位条例》的修订，应该注意与其他教育法律的协调，维护整个教育法律体系的法制统一。众所周知，改革开放以来，我国教育立法从一片空白到渐成体系，先后制定了8部法律、10余部行政法规以及一系列部门规章和地方性法规。其中，《学位条例》颁布于1980年，是我国第一部教育法律，虽然在立法技术和立法内容上呈现出一定的局限性，但仍不可抹灭其开创性意义，在修订过程中更应该注意与关联立法的互动。

首先，在现行8部教育法律中，只有《学位条例》采用“条例”这一名称，这是改革开放初期立法技术尚不成熟的产物。从立法位阶与文本名称的对应性来看，全国人大及其常委会制定的法律一般被称为“法”，国务院制定的行政法规和地方人大及其常委会制定的地方性法规一般被称为“条例”。作为全国人大常委会通过的首部教育法律，《学位条例》的名称应当被“升级”为《学位法》，更为適切地体现其在教育法律体系中的位阶以及权威性，真正做到名副其实<sup>[19]</sup>。

其次，应在总则中的首条明确《学位条例》的立法依据——“根据宪法和教育法，制定本法”，体现出宪法在教育立法体系中的根本法角色，宣示立法行为的正当性。同时，从义务重心到权利重心是法的发展规律，近年来，《义务教育法》《民办教育促进法》等其他教育立法在制定或修订时突破了管理本位的传统思维，将“权利保障”明确列入立法目的之中，体现了教育法治理念的重大进步。为此，建议《学位条例》在首条关于立法目的的表述中，不仅要突出专业人才培养、教育事业发展、学位质量保障等管理性目的，更要写明“保护公民、法人或者其他组织的合法权益”，体现学位管理乃至整个教育发展皆以权益保护为核心，且这里的“权益”既包括学位申请人的个体权益，也包括高校、研究机构乃至第三方服务机构作为组织体的权益。

再次，《学位条例》应注意与其他教育法律法规如《教育法》《高等教育法》等在立法精神上保持一致，修订内容不要有重复或者冲突，制度上要注意衔接。同时，在学位法律制度框架中，《学位条例》理应居于统领地位，是一种总则性的规范，重在建立健全学位管理体制、学位授权审核、学位授予基本条件、学位授予程序、质量监督与救济等框架性规则，不宜贪多求全，事无巨细，要在制度设计上保持一定的弹性，给下位立法、实施细则乃至未来的政策改革预留空间。例如，专业学位制度面临法律空白，固然需要在立法中予以明确规定，不过鉴于未来学位类型多样化的可能性，建议在学位分类中在学术学位、专业学位之后加上“等类型”的兜底表述，给可能出现的新学位、新类别留有发展空间。

古语云，有道以统之，法虽少，足以化矣；无道以行之，法虽众，足以乱矣<sup>[20]</sup>。欲使修订后的《学位条例》成为一部“良法”，必须妥善处理上述八个方面的复杂关系，将完善学位管理制度作为重点内容，将政府简政放权、职能转变和扩大高校办学自主权贯穿于《学位条例》的宏观原则和具体规则设计之中，着眼于重点问题，增强修法的针对性和务实性，最终为学位制度的完善和高等教育事业的发展奠定坚实的法治基础。

## 参考文献

- [1] 十三届全国人大常委会立法规划[J]. 中国人大, 2018(18): 19-20.
- [2] 秦惠民. 《学位条例》的“立”“释”“修”——略论我国学位法律制度的历史与发展[J]. 学位与研究生教育, 2019(8): 1-7.
- [3] 湛中乐. 进一步改革与完善学位法律制度[J]. 中国高等教育, 2005(2): 27-28.
- [4] 湛中乐. 大学法治与权益保护[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011: 157.
- [5] 靳澜涛. 国家学位制度的现实考察与立法完善[J]. 重庆高教研究, 2020(2): 91-103.
- [6] 马怀德. 学位法研究——《学位条例》修订建议及理由[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 58.
- [7] 王敬波. 学位授权审核法治化路径探析[J]. 学位与研究生教育, 2014(7): 43-47.
- [8] 王大泉. 我国学位体制的组织特点及其缺陷分析[J]. 学位与研究生教育, 2001(8): 63-66.
- [9] 湛中乐, 等. 公立高等学校法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 412.
- [10] 郑磊. 论学术自治尊让原则的具体化[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2016(3): 39-43.
- [11] 王建成. 美国教育认证机构的行业认可和官方认可[J]. 比较教育研究, 2005(6): 42-46.
- [12] 王顶明. 《学位条例》修订过程中需明确的几个问题[J]. 中国高等教育, 2018(22): 30-32.
- [13] 丹提斯, 佩兹. 宪制中的行政机关: 结构、自治与内部控制[M]. 刘刚, 等, 译. 北京: 高等教育出版社, 2006: 335.
- [14] 湛中乐, 靳澜涛. 发挥典型案例示范作用, 推动教育法治建设进程[N]. 法制日报, 2019-06-18(5).
- [15] 苏兆斌. 中国学位制度的变迁与反思[M]. 北京: 中国财富出版社, 2017: 123.
- [16] 罗豪才. 行政法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001: 130.
- [17] 章志远. 博士硕士学位授权审核的行政法规制[J]. 福建行政学院学报, 2019(1): 60-67.
- [18] 湛中乐. 论我国教育法规范体系的完善[J]. 中国高等教育, 2019(8): 25-27.
- [19] 湛中乐, 靳澜涛. 新中国教育立法 70 年的回顾与展望[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2019(5): 1-9.
- [20] 何宁. 淮南子集释[M]. 北京: 中华书局, 1998: 1401.

(选自《学位与研究生教育》2020年第7期)