

浅谈中国的非全日制高等教育政策

席凡英

上海市岩土地质研究院有限公司 上海 200072

【摘要】：非全日制高等教育是我国高等教育体系的重要组成部分，也是我国构建终身教育体系的必须要素。但由于种种原因，数十年来我国非全日制高等教育体系，从未受到过跟全日制高等教育完全相等的认可。而种种来自于社会的区别对待，对国民参与非全日制高等教育的意愿有不利影响，对我国终身教育体系的构建形成了一定阻碍。故从历史，现状，成因几个角度浅析了我非全日制高等教育制度。并对非全日制高等教育制度的改进，提出了一点，浅显建议。

【关键词】：高等教育；非全日制；终身学习；在职学习；教育改革

DOI:10.12417/2705-1358.26.04.010

1 非全日制高等教育政策概述

按照我国高等教育法第十五条规定“高等教育采用全日制和非全日制教育形式。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。”第二条规定“本法所称高等教育，是指在完成高级中等教育基础上实施的教育。”《教育部办公厅关于统筹全日制和非全日制研究生管理工作的通知》中将非全日制研究生界定为“在从事其他职业或者社会实践的同时，采取多种方式和灵活时间安排进行非脱产学习的研究生。”综合以上信息，可以将非全日制高等教育界定为，在完成高级中学教育的基础上所实施的，采用多种方式灵活安排时间，以非脱产方式进行的教育。类型上，包括了夜校、函授、高等教育自学考试、统招非全日制研究生，通过全国在职人员攻读硕士联考入学的在职硕士，同等学力申请硕士/博士。

从以上定义中不难看出，非全日制和全日制高等教育最大的区别，在于脱产与否。因此非全日制高等教育的主要受众人群应为因各种原因无法脱产，却又需要通过高等教育补充知识提升技能的人。非全日制高等教育，作为我国高等教育制度的一个重要组成部分，其主要实施机构是普通高等学校、成人高等学校、以及科研院所。关于非全日制高等教育的资金来源，首先，高等教育机构均为，享受我国财政拨款单位。故国家财政的教育投入是非全日制高等教育经费的主要来源。而后，学生学费则是非全日制高等教育的另一个资金来源。

2 非全日制高等教育的产生和发展

2.1 非全日制高等教育政策出台的历史背景

1977年邓小平同志提出“就高等教育来说，大专院校是一

条腿，各种半工半读和业余大学是一条腿，两条路走路”而1977年也是中国恢复高考的年份。由此可见非全日制高等教育和全日制高等教育基本是同时起步的。当时提出非全日制高等教育，主要基于如下背景，第一，1978年我国改革开放，经济的高速增长刚刚起步百废待兴，需要大量人才参与经济建设。

第二，由于历史原因，我国当时的受教育水平较低，接受过高等教育的人口极为稀少。1978年我国本专科学校合计录取人数仅为40万，相对当时全国9亿2000万人口而言可谓凤毛菱角。

第三，由于当时的高考政策和历史原因，许多青年人无法参加普通高考。2001年之前，我国普通高考有着年龄小于25岁，且未婚未育的限制。而我国1950婚姻法所规定的法定婚龄为男20，女18，当时我国平均结婚年龄较早，农村地区更甚。因此可以推断，许多人在恢复高考时已经超出年龄或已婚已育，无法参加普通高考了。这几点在相关文件中也得到了体现，1987年国务院发布了，国务院批转《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》的通知。该决定中明确提到“我国社会主义建设的新时期，需要大量的多方面的人才。为此，党中央和国务院不仅对普通学校教育，而且对干部教育、职工教育、农民教育作出了一系列重要决策，促使成人教育事业得到了迅速恢复和很大的发展，取得了显著成绩。青壮年职工的思想政治教育和文化技术补课，初步改变了十年动乱造成的文化技术水平低下的状况”此段可以表明，在此前一段时间内，我国高等教育发展遭遇了一定挫折，也使得我国出现了巨大的人才培养断层。在这种情况下，仅仅依靠普通全日制教育，显然是不够的，因此多管齐下，鼓励用多种形式提升国民文化素

质，以最快速度为国家发展提供人才。

2.2 非全日制高等教育的发展

非全日制高等教育的发展大体可分为，两个阶段，第一阶段是，非全日制高等教育的初期，大概是从1970年代末到1990年代初。在这个阶段国家大力支持和推动非全日制高等教育的发展，出台了许多相关的政策文件。1980年国务院转批《教育部关于大力发展高等学校函授教育和夜大学的意见》，1981年国务院转批《高等教育自学考试试行办法》，1984年《教育部等部门关于广播电视大学扩大招收待业知识青年学员的通知》，1987年国务院批转《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》的通知，1988年国务院发布《高等教育自学考试暂行条例》，1993年国务院办公厅转发《国家教育委员会关于进一步改革和发展成人高等教育的意见》。上述文件的发布，毫无疑问为我国高等教育的初期发展，提供了指导，点明了方向。

第二个阶段则是平稳发展与相对停滞。这个阶段大概是从1990年代中期到2010年代中期，在这段时间中，首先非全日制高等教育，继续稳步发展。第一个体现在层次上的提升，在早期由于教育水平的关系，非全日制高等教育，只有本专科层次。而在这一时期，非全日制高等教育，提升到了研究生层级。1998年国务院学位委员会印发《国务院学位委员会关于授予具有研究生毕业同等学力人员硕士、博士学位的规定》。2003年组织开展在职人员攻读硕士学位全国联考（简称GCT，也称十月联考）。这两项制度的全面铺开，使得我国非全日制高等教育，完全包含了从专科到博士的各个阶段。当然，也有一些不足，无论是gct硕士，还是同等学力申请学位，均为仅有学位证。即二者均为非学历教育，而非全日制学历教育，并未获得层次上的提升。第二，则是规模不断扩大，通过教育部官网查询获知，2007年成人高考报名人数为292万，2012年成人高考报名人数为364万，增幅相当明显。第三则是相对的呆滞，在这一段时间内虽然，虽然非全日制高等教育，取得了一些发展，需求也在上升。但是国家层面上，却没有出台过纲领性文件，很多总体性的政策，都停留在之前，没有随着经济环境变化进行大幅的改革和修改。造成了一定滞后性。

第三个阶段，则是从2016年至今，这个阶段，非全日制高等教育开始了大刀阔斧的改革。促进非全日制教育的进一步规范，同时有逐渐推进两者学习模式并轨的趋势。第一个标志性事件是，2016年9月非全日制研究生和全日制研究生统一划线，合并招生。这是非全日制高等教育发展历史上，一个有里程碑意义的举动。首先，这是非全日制教育第一次跟全日制一起纳入了国家统一招生入学考试。同时也改变了非全日制的性质，我国学历高等教育，可以分为普通高等教育，成人高等教育，高等教育自学考试三个类型。之前非全日制高等教育，

有非学历教育，在学历教育中则有成人高等教育和高等教育自学考试两种类型，但是普通高等教育是全日制的专属。而这次改革除了，第一次将非全纳入全日制统招入学考试以外，也将非全的教育类型纳入到了普通高等教育当中。而后是2018年教育部发布了《教育部办公厅关于印发《高等教育自学考试专业设置实施细则》和《高等教育自学考试开考专业清单》的通知》，这是对自学考试的一次全面规范。该通知发布后，有大量自学考试专业，更名或停考。再之后2019年开始了高职高专扩招，此次扩招中，首先是免高考入学，其次采用灵活学制，即非全日制学习，可拿全日制文凭。跟传统意义上的非全有所不同。2020年教育部等九部门发布的《职业教育提质培优行动计划（2020—2023年）》中明确农民工等群体，可以免文化考试入学大专。与之前不同的是，之前的非全日制教育发展中，强调的更多的是非全日制是全日制的补充。两者间具有差异性。而此轮改革，则在通过统考，同证书等措施，推进教育多元化和全日制与非全高等教育的并轨。

3 非全日制高等教育的现状、问题，及其成因

3.1 非全日制高等教育的现状和问题

首先，非全日制高等教育依旧有着巨大的需求和市场。依据教育发布的《2019年全国教育事业发展统计公报》“成人本专科招生302.21万人，比上年增长28.90万人，增长10.57%；在校生668.56万人，比上年增长77.57万人，增长13.13%；毕业生213.14万人，比上年减少4.60万人，下降2.11%。全国高等教育自学考试学历教育报考596.37万人次，取得毕业证书48.98万人。”据此可以发现，成人高等教育在今天依旧有着巨大需求，且需求仍呈现上升趋势。并没有随着普通高等教育全面铺开而完全陷入衰退。在研究生方面，同样来自2019年教育统计公报的数据，研究生招生81.13万人而非全日制研究生在2017年就已经纳入统招，所以包含非全研究生在内全国研究生招生也仅有81万多，相对于2019年290万的报考人数来说，依旧是僧多粥少。

非全日制教育虽然依然有着巨大的需求，也一直在不断发展。但依然存在着巨大的问题。非全日制学历教育最大的问题，就是社会认可度。虽然，自非全日制高等教育设立之初，我国就不断出台相关法规政策，强调非全日制高等教育和全日制高等教育具有同等地位。如1980年《教育部关于大力发展高等学校函授和夜大学的意见》中明确提出，“在职人员中的函授和夜大学毕业生，在工作使用、评定职称和进行配套改革问题上，应与全日制高等学校同类专业毕业生同等对待”。1988年出台的《高等教育自学考试暂行条例》中规定，“高等教育自学考试毕业证书获得者的工资待遇：非在职人员录用后，与普通高等学校同类毕业生相同；在职人员的工资待遇低于普通高等学校同类毕业生的，从获得毕业证书之日起，按普通高等

学校同类毕业生工资标准执行。”但是，非全日制教育是始终未能如国家所希望的获得与全日制教育完全平等的地位，有着种种区别对待。

近年来，由于非全日制研究生改革，及一系列配套文件的出台，这种区别对待的现象得到了改善。如2020年上海市公务员考试职位表中，仍有着许多仅限全日制学历报考的职位，但2021年的上海公务员考试职位表中去除了所有关于全日制的限制。

但选调生以及部分地区的人才引进中，依旧对非全日制有所限制。人才引起方面，此类限制在发达地区表现的较为突出。因此，虽然一系列配套政策，确实让体制内相关单位，基本放开了对非全日制的限制。但在如选调、人才引进等“高端”岗位上依旧有所限制，而“体制内”尚未完全放开，对于政策干预力更弱的纯市场环境，改善情况自然更为有限。

另外，以上文件和改善仅仅只针对研究生阶段的非全日制教育，而本科和以下阶段的非全日制教育，并没有因此而获得改善。

3.2 非全日制高等教育问题的成因

非全日制高等教育，会面临如今的问题，主要有以下原因。

3.2.1 非全日制高等教育自身的考核难度较低

虽然，一直以来国家都在不断强调非全日制高等教育和全日制高等教育的同等地位。但是除了非全日制研究生之外，并未给予非全日制高等教育和全日制高等教育同样的考核标准。以成考为例，2019年上海市成人高考高中起点本科的控线为理科128分、文科162分，成人高考的总分为450分，分别占到总分的28%和36%。而以录取率相对较高的天津市高考为例，2019年本科线为理科400分、文科428分，当年天津高考总分为750分，分别占到总分的53%和57%。可见二者在录取标准上确实存在着显著差距。

而我国的高等教育，不仅有着承担着提升国民文化素质，这一教育的基本职责，同时在客观上也有着社会分层的功能。因此人们往往会根据考取难度判断教育的含金量，能通过越难度的选拔，往往意味着综合能力更高，这是在一般情况下通用的社会共识。这也可以看作是，非全日制高等教育和全日制高等教育在实质含金量方面的差异，政策可以传达国家和政府的态度，但是在就业市场化的今年，市场对于含金量的判断，更多是来自于实质含金量。所以这方面的含金量差距，是非全日制高等教育难以获得平等地位的根本性原因。

3.2.2 全日制高等教育规模的不断扩大

我国非全日制高等教育和全日制高等教育几乎是同步恢

复的，1977年全国恢复，高考制度。同年邓小平提出高等教育要两条腿走路，拉开了我国非全日制高等教育发展的序幕而1980年、1981年成人夜大学，高等教育自学考试等非全日制高等教育制度就已经初步成熟了。而在那样一个时代，由于之前十年的荒废，我国高等教育出现了断层，人才稀少。因此无论是全日制还是非全日制高等教育，都是具有一定稀缺性的。所谓物以稀为贵，故在早期全日制和非全日制高等教育，都受到了作为高等人才的重视。而1999年开始了高考扩招，此后全日制高等教育人数大幅扩张。1978年依据国家统计局的数据，全国普通高等教育本专科共招生40.2万人，而2021年我国高等教育应届毕业生已经达到了909万。1978年我国总人口为96259万人，40.2万人仅占同期人口的0.42%。2019年我国总人口为14005万，909万占到该人口数的6.4%，占比是前者的十几倍。全日制高等教育学历拥有者的稀缺性已经大大减少。因此，供求关系也发生了改变，从当年高等教育人才供不应求，到现在市场上需要高等人才的岗位已经逐渐趋于饱和，较之于同层次的岗位而言，高等教育学历拥有者已经出现了供大于求的趋势。

在这一背景下，已经逐步失去了稀缺性的高等教育学历，不可能再像原来一样享受到有高等教育学历即为高等人才的待遇。市场也逐渐开始对高等教育进行区分，而在这种区分中，较之于全日制本就略输一筹的非全日制高等教育，自然而然地被分到了比全日制高等教育更低的位置，而无法得到同等待遇。

3.2.3 非全日制高等教育的配套政策具有过时性

除2016年颁布的《教育部办公厅关于统筹全日制和非全日制研究生管理工作的通知》和2020年发布的《教育部办公厅等五部门关于进一步做好非全日制研究生就业工作的通知》外其他明确非全日制高等教育与全日制高等教育具有同等地位的文件出台时间距离现在已经相当久远。如1988年出台的《高等教育自学考试暂行办法》，距今已有33年了。而在这过去的30多年中，我国经济发展情况和就业市场均已发生巨大变化，文件中的许多条文在如今的环境下，已经难以适用。如《高等教育自学考试暂行办法》中规定“高等教育自学考试毕业证书获得者的工资待遇：非在职人员录用后，与普通高等学校同类毕业生相同；在职人员的工资待遇低于普通高等学校同类毕业生的，从获得毕业证书之日起，按普通高等学校同类毕业生工资标准执行。”这一规定带有强烈的计划经济色彩。而这确实也符合当时的实际状况，80年代末期还属于我国社会经济改革的初期，计划经济和分配就业在当时确实还居于主导地位。但30多年过去，情况与当时相比已经发生了翻天覆地的变化。我国加入WTO已经超过20年，市场经济发展已经完全成熟，原有的计划经济体制已经完全解体了。就业制度方面，

毕业生分配制度也已经基本废止了。故当年基于计划经济体制所制定的相关配套政策,在这个时代已经几乎没有适用性。例如工资待遇和普通高等学校毕业生相同,就是基于计划经济体制下的规定,在市场经济体制下,工资由市场配置决定,早已不和学历挂钩。所以这种学历工资定级的规定,在如今的体制外单位早已形同虚设了。

3.2.4 社会对非全日制高等教育的了解不充分

如今,在社会上有着很多对于非全日制高等教育的负面传闻,如质量较低,存在违规现象等。不可否认,这些现象在非全日制高等教育中,确实有所存在。但不能说这就是非全日制高等教育的全貌。非全日制高等教育,在考核难度上,虽然较之于全日制较为容易,但也是有所把关的,有一定含金量保证的。比如我国《高等教育自学考试暂行条例》第十七条规定“高等教育自学考试的命题由全国考委统筹安排,分别采取全国统一命题、区域命题、省级命题三种办法。逐步建立题库,实现必要的命题标准化。试题(包括副题)及参考答案,评分标准启用前属绝密材料。”自考试题属于绝密材料,而泄露绝密材料将会涉及犯罪,所以显然事先透露答案之类的操作,发生的可能性很低。同时2015年颁布的刑法修正案九将在国家考试中作弊定为犯罪,纳入了刑法调整的范畴。同时依据最高人民法院,最高人民检察院发布的相关司法解释“刑法第二百八十四条之一规定的“法律规定的国家考试”,仅限于全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律所规定的考试。根据有关法律的规定,下列考试属于“法律规定的国家考试”:(一)普通高等学校招生考试、研究生招生考试、高等教育自学考试、成人高等学校招生考试等国家教育考试;(二)中央和地方公务员录用考试;(三)国家统一法律职业资格证书考试、国家教师资格考试、注册会计师全国统一考试、会计专业技术资格考试、资产评估师资格考试、医师资格考试、执业药师资格考试、注册建筑师考试、建造师执业资格考试等专业技术资格考试;(四)其他依照法律由中央或者地方主管部门以及行业组织的国家考试。前款规定的考试涉及的特殊类型招生、特殊技能测试、面试等考试,属于“法律规定的国家考试”。”由此可见,无论是对应自考的高等教育自学考试,对应成人本专科的成人高考还是对应同等学力申硕的申硕国考,都属于刑法所说的法律规定的国家考试的范围。在上述考试中的作弊行为,都可能成为刑事犯罪。非全日制研究生的考核严格程度则更不必说,17改革之后,跟全日制同卷,统考,同国家线,同样参加研究生招生考试,在入学考试的严格程度上与全日制相差无几。

虽然,这个社会上确实有为了利益铤而走险的人,但是那终究是少数人。而且即使只计算利益得失,为了一张非全学历,赌上一生也是不值得的。所以我们有理由相信,多数成考和自考的参与者,一批希望获取知识,获得提升,努力学习,认真

考试的,并不是所谓想要轻松水学历的人。而很多用人单位,往往没有真正了解过非全日制高等教育,直接一刀切地将其定义为“水货学历”,让许多真正努力学习的非全学历拥有者遭到了误解。

4 非全日制高等教育的改进对策

针对非全日制高等教育,所存在的上述问题,笔者提出如下解决措施。

第一,加强非全日制高等教育监管,杜绝各类违规状况。这一种最重要的是,对于国开和网教的改革,这两个学习形式是违规情况的重灾区。虽然这两个学习形式,已经开始改革,引入了刷脸考试等机制防止作弊。但因为缺乏国家统一组织的教育考试,加以把关,仍旧存在监管力度不足的问题。目前,网络教育已与2022年试点结束,正式退出了历史舞台。故而,重点应当对国家开放大学这以学习模式进行深度改革,推动该教育模式与其他教育模式的有机融合。

在学习时间灵活度方面和经济成本方面,自考最占优势。完全自学时间可以任意支配。而对于有固定休息时间,希望得到老师指导的学生,那么业余授课的成教则是最为合适的选择。而如果打算全心全意投入学习,脱产充电的话,甚至可以选择再次考取统招全日制,毕竟现在高考已经不限年龄,随时有几乎重新接受全日普通高等教育。在学习方式上,目前成人教育改革后,取消原有学习模式分类,统一并入高等学历继续教育。已设立线上线下相结合的学习方式,可以满足学习便利性。

所以,应当推进国家开放大学与其他非全日制高等教育的资源融合,并纳入统一监管。如,高等学历继续教育中,可以多校联合,通过国家开放大学平台共享资源。在已有人脸识别考试的基础上,将国家开放大学期末考试纳入国家教育考试范围,以保证其在不失去“有教无类”这一特色的同时,实现严格把关。

同时,随着非全日制教育改革的深化,网络教育已于2022年取消,仅对于原有遗留老生进行处理,故而重点应是对国家开放大学这一模式的监管改革,将所有学习形式纳入国家统考的把关范围内,争取杜绝各类违规现象,切实提升非全日制高等教育的整体质量。

第二,自考方面,保留大自考,严格限制小自考,限制机构合作。高等教育自学考试分为两类,一类为社会型自考,简称大自考。一类为应用型自考,俗称小自考。大自考所有科目为国家统考,国家严格把关。小自考则部分科目为校考或过程性考核,相对把关程度较大自考较弱,容易产生违规操作。自考此类形式,确有其学习过程灵活这一不可替代的有点,也是

我国终身学习的重要组成部分。但从严格监管而言,可以适当限制小自考,即仅仅开放少数著名高校的小自考,且校考和相关教学必须由主考院校独立完成,不得与各类商业机构进行合作招生。

第三,开展非学历学位教育,上文提到国家开放大学和网络教育两类高等教育模式监管力度较差。但这仅仅是指学历教育,而不是指教育资源。受教育权是我国公民的基本权利之一,因此需要通过多种途径,向公众提供多种教育资源,促使国民素质的全体提升和满足更多全体学习需求。所以各教育机构,包括国家开放大学,应当积极开展网络公开课,技能培训的等非学历教育。此类教育因为不与学历挂钩,可以更加开放,让人们更加根据自身兴趣选择教育。

最后,逐步推动全日制和非全日制高等教育并轨发展。这个也是国家已经在进行的举措。2016年非全日制研究生改革,将研究生阶段的非全日制教育纳入统考,这是首次将非全日制形式的高等教育纳入国家统一招生考试,也是第一个作为普通高等教育的非全日制高等教育,同时也可以看作非全日制高等教育和全日制高等教育并轨的一种开始。而2019年国家提出了高职高专扩招政策,可以免文化课考试入学,非全日制学习,最终拿全日大专文凭,这则是大专层次上的全日制与非全日制的并轨尝试。更进一步,未来应当尝试将普通高考与成

人高考的并轨。2001年之前普通高考有年龄限制,因此对于部分失去了普通高考参与资格的人群,需要成人高考作为弥补。而从2001年开始,普通高考已经取消年龄,婚否等相关限制,理论已经达成全民可以参与的状态。因而可以仿照非全日制研究生改革,将成人高考并入普通高考,统一划定本科控线,志愿填报时选择学习形式。同时,考虑到成人考生的实际情况略微给予相对照顾,保留部分成人高考的加分项,如年满25岁加20分投档等。也可规定,各高校非全日制学习形式录取不满时候,可在控线下20分内补录。

5 结语

当今,我们正处在一个高速发展和变化的社会,每时每刻都会有新的知识和技术出现。在这样一个时代中,知识的学习,将是一个不间断的过程。国家也提出了发展完善终身教育的战略。所以边工作,边学习将是以后人们的生活常态。而非全日制高等教育,毫无疑问是终身教育的重要组成部分。我们需要让非全日制高等教育,取得更好的发展,通过不断改进,非全日制教育的模式。让非全日制高等教育,真正做到和全日制高等教育协同发展。只有让人们意识到了,学习和工作,不是两个相互分离状态,而是同时进行互为补足的。才能真正激发整个社会的普遍学习意愿,建立整个社会的终身学习观念。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国高等教育法[EB/OL].[2018-12-29].
- [2] 中华人民共和国教育部.教育部办公厅关于统筹全日制和非全日制研究生管理工作的通知[EB/OL].[2016-09-14].
- [3] 本刊评论员.“两条腿走路”发展方针必须坚持[J].中国成人教育,1997,(11):3-6.
- [4] 中华人民共和国国务院.国务院批转《国家教育委员会关于改革和发展成人教育的决定》的通知[EB/OL].[1987-06-23].
- [5] 中华人民共和国教育部.2019年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].[2020-05-21].
- [6] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴 2020[EB/OL].[2020-09-23].
- [7] 中华人民共和国教育部.教育部关于大力发展高等学校函授和夜大学的意见[J].中华人民共和国国务院公报,1980,(14):437-441.
- [8] 中华人民共和国国务院.《高等教育自学考试暂行办法》[EB/OL].[2014-07-29].
- [9] 中华人民共和国最高人民法院,中华人民共和国最高人民检察院.最高人民法院 最高人民检察院关于办理组织考试作弊等刑事案件适用法律若干问题的解释[EB/OL].[2019-09-04].