

● 国家教育行政学院培训资料汇编 ●

全面推进依法治校 加快建设法治校园



国家教育行政学院
2022年1月

• 国家教育行政学院培训资料汇编 •

全面推进依法治校 加快建设法治校园

国家教育行政学院

2022年1月

编者按

全面推进依法治校是全面依法治国战略布局的重要组成部分。党的十八届四中全会和中央全面依法治国工作会议专题研究全面依法治国问题，就科学立法、严格执法、公正司法、全民守法作出顶层设计和重大部署，统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设，创立了以“十一个坚持”为核心要义的习近平法治思想。各级各类学校承担着立德树人的根本任务和光荣使命，实现学校治理体系和治理能力现代化，培养堪当中华民族复兴大任的德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，必须紧紧依靠法治，把法治作为办学治校的重要保障。在习近平法治思想指引下，全面推进依法治校，加快建设法治校园，已经成为摆在各级各类学校面前的重要任务。

为帮助学员深入学习领会习近平法治思想，提高各级各类学校领导干部运用法治思维和法治方式解决办学治校问题、推动学校高质量发展的能力，我们对党的十八大以来特别是近些年有关依法治校的政策文件、文章、案例等进行了搜集和整理，汇编成《全面推进依法治校 加快建设法治校园》资料集。

本资料汇编分为四个部分：第一部分为总论，包括依法治校的指导思想、全口径重要政策文件和教育部主要负责同志的有关文章。其中，习近平总书记 2020 年 11 月 16 日在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话是习近平法治思想的集中体现，是全面推进依法治校的根本遵循，特将其放在本资料之首。第二至四部分，分别为基础教育篇（含学前教育）、职业教育篇和高等教育篇，每一部分以该教育领域依法治校的专门性政策文件、重要文章、案例、事例等为主要内容，以期对各教育类别的依法治校提供有针对性的指导和借鉴。需要说明的是，职业教育可参考同层次基础教育或高等教育的相关资料。

法治兴则国兴，法治衰则国乱。教育系统领导干部特别是各级各类学校领导干部作为依法治校的“关键少数”，要认真学习贯彻习近平法治思想，不断将习近平法治思想转化为依法办学治校的生动实践，为建设教育强国，推进教育现代化，办好人民满意的教育，实现教育高质量发展贡献力量。

（社会科学教研部 赵玄）

目 录

一、总论

坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障

习近平 2

全面推进依法治校实施纲要

教政法〔2012〕9号 11

青少年法治教育大纲

教政法〔2016〕13号 20

教育部关于印发《全国教育系统开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021—2025年）》的通知

教政法〔2021〕13号 31

全面提升青少年宪法意识

怀进鹏 37

二、基础教育

国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见

国办发〔2017〕35号 39

教育部等十一部门关于印发《加强中小学生欺凌综合治理方案》的通知

教督〔2017〕10号 46

教育部等五部门关于完善安全事故处理机制维护学校教育教学秩序的意见

教政法〔2019〕11号 52

关于印发《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》的通知

国未保组〔2021〕1号 57

新时代中小学教师职业行为十项准则	
教师〔2018〕16号	66
新时代幼儿园教师职业行为十项准则	
教师〔2018〕16号	68
坚持育人为本 切实依法办学	
王大泉	70
推进中小学依法治校的几点建议	
刘成杰 齐林泉	73
如何解开教育惩戒难解之结	
陈冀然	77
履行准入管理职责 构筑学校保护防火墙	
邝 璐	80
收集处理学生家庭信息应依法依规	
郑 宁	83
强制报告是学校和教师应履行的义务	
于春林	86
违反中小学教师职业行为十项准则典型案例	
教育部教师工作司	89
违反幼儿园教师职业行为十项准则典型案例	
教育部教师工作司	92
北京丰台开启学生保护和依法治校新模式	
杨 飒 张景华	94

三、职业教育

新时代高职院校法治工作的路径探析	
樊沛鑫	98
依法治校视角下高职院校治理能力探析	
许 跃	103

四、高等教育

新时代高校教师职业行为十项准则	
教师〔2018〕16号	111
教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见	
教师〔2018〕17号	113
国务院学位委员会 教育部关于进一步严格规范学位与研究生教育质量管理的若干意见	
学位〔2020〕19号	115
教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见	
教政法〔2020〕8号	122
全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告	
王 晨	126
全面加强法治工作推进高等学校治理体系和治理能力现代化	
田学军	137
推动中国特色现代大学制度建设	
邓传淮	146
高等教育法治发展从制度性探索走向良法善治	
秦惠民	151
以法治思维法治方式推进学校治理体系建设	
陈 旭	157
鲁东大学探索建立总法律顾问制度 积极推进依法治校工作	
山东省教育厅	160
中南大学深入推进依法治校	
中南大学	162
郑州大学积极构建依法决策机制 不断推进学校治理能力现代化	
郑州大学	164
中国政法大学扎实推进依法治校工作	
中国政法大学	166

上海财经大学“六个抓手”推进依法治校建设	
上海财经大学	168
违反高校教师职业行为十项准则典型案例	
教育部教师工作司	170
指导案例 38 号：田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案	
最高人民法院	173
指导案例 39 号：何小强诉华中科技大学拒绝授予学位案	
最高人民法院	176

一、总论

坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障

习近平

这次中央全面依法治国工作会议的主要任务是，总结经验，分析形势，明确任务，对当前和今后一个时期全面依法治国工作作出部署，动员全党全国全社会齐心协力，为深入推进全面依法治国、加快建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家而奋斗。

我们党历来重视法治建设。在新民主主义革命时期，我们党就制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》以及大量法律法令，创造了“马锡五审判方式”。新中国成立后，在社会主义革命、社会主义建设时期，我们党领导人民制定了“五四宪法”和国家机构组织法、选举法、婚姻法等一系列重要法律法规，建立起社会主义法制框架体系，确立了社会主义司法制度。进入改革开放历史新时期，我们党提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的方针，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略、依法执政是党治国理政的基本方式，不断推进社会主义法治建设。

党的十八大以来，党中央明确提出全面依法治国，并将其纳入“四个全面”战略布局予以有力推进。党的十八届四中全会专门进行研究，作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定。党的十九大召开后，党中央组建中央全面依法治国委员会，从全局和战略高度对全面依法治国又作出一系列重大决策部署，推动我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就。我们把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法，完善党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法制度，党对全面依法治国的领导更加坚强有力。我们完善顶层设计，统筹推进法律规范、法治实施、法治监督、法治保障和党内法规体系建设，全面依法治国总体格局基本形成。我们推进重要领域立法，深化法治领域改革，推进法治政府建设，建立国家监察机构，改革完善司法体制，加强全民普法，深化依法治军，推进法治专门队伍建设，坚决维护社会公平正义，依法纠正一批冤错案件，全面依法治国实践取得重大进展。

当前和今后一个时期，推进全面依法治国，要全面贯彻落实党的十九大和十九

届二中、三中、四中、五中全会精神，围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以解决法治领域突出问题为着力点，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。要重点抓好以下工作。

第一，坚持党对全面依法治国的领导。党的领导是推进全面依法治国的根本保证。我们党是世界最大的执政党，领导着世界上人口最多的国家，如何掌好权、执好政，如何更好把 14 亿人民组织起来、动员起来全面建设社会主义现代化国家，是一个始终需要高度重视的重大课题。历史是最好的教科书，也是最好的清醒剂。我们党领导社会主义法治建设，既有成功经验，也有失误教训。特别是十年内乱期间，法制遭到严重破坏，党和人民付出了沉重代价。“文化大革命”结束后，邓小平同志把这个问题提到关系党和国家前途命运的高度，强调“必须加强法制。必须使民主制度化、法律化”。正反两方面的经验告诉我们，国际国内环境越是复杂，改革开放和社会主义现代化建设任务越是繁重，越要运用法治思维和法治手段巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力，保证党和国家长治久安。

全党同志都必须清醒认识到，全面依法治国决不是要削弱党的领导，而是要加强和改善党的领导。要健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，推进党的领导制度化、法治化，通过法治保障党的路线方针政策有效实施。要坚持依法治国和依规治党有机统一，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规管党治党、从严治党。

2015 年，我在中央政治局常委会听取最高人民法院和最高人民检察院党组工作汇报、在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式等场合都明确指出，“党大还是法大”是一个政治陷阱，是一个伪命题；对这个问题，我们不能含糊其辞、语焉不详，要明确予以回答。党的领导和依法治国不是对立的，而是统一的。我国法律充分体现了党和人民意志，我们党依法办事，这个关系是相互统一的关系。全党同志必须牢记，党的领导是我国社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别。离开了党的领导，全面依法治国就难以有效推进，社会主义法治国家就建不起来。

当然，我们说不存在“党大还是法大”的问题，是把党作为一个执政整体、就党的执政地位和领导地位而言的，具体到每个党政组织、每个领导干部，就必须服从和遵守宪法法律。有些事情要提交党委把握，但这种把握不是私情插手，不是包

庇性的干预，而是一种政治性、程序性、职责性的把握。这个界线一定要划分清楚。

第二，坚持以人民为中心。全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程，保证人民在党的领导下通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务。

推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益。随着我国经济社会持续发展和人民生活水平不断提高，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，要积极回应人民群众新要求新期待，坚持问题导向、目标导向，树立辩证思维和全局观念，系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业。

第三，坚持中国特色社会主义法治道路。我说过，我们要坚持的中国特色社会主义法治道路，本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现；我们要发展的中国特色社会主义法治理论，本质上是中国特色社会主义理论体系在法治问题上的理论成果；我们要建设的中国特色社会主义法治体系，本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式。我们既要立足当前，运用法治思维和法治方式解决经济社会发展面临的深层次问题；又要着眼长远，筑法治之基、行法治之力、积法治之势，促进各方面制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展提供长期性的制度保障。

自古以来，我国形成了世界法制史上独树一帜的中华法系，积淀了深厚的法律文化。中华法系形成于秦朝，到隋唐时期逐步成熟，《唐律疏议》是代表性的法典，清末以后中华法系影响日渐衰微。与大陆法系、英美法系、伊斯兰法系等不同，中华法系是在我国特定历史条件下形成的，显示了中华民族的伟大创造力和中华法制文明的深厚底蕴。中华法系凝聚了中华民族的精神和智慧，有很多优秀的思想和理念值得我们传承。出礼入刑、隆礼重法的治国策略，民惟邦本、本固邦宁的民本理念，天下无讼、以和为贵的价值追求，德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想，援法断罪、罚当其罪的平等观念，保护鳏寡孤独、老幼妇孺的恤刑原则，等等，都彰显了中华优秀传统文化法律文化的智慧。近代以后，不少人试图在中国照搬西方法治模式，但最终都归于失败。历史和现实告诉我们，只有传承中华优秀传统文化法律文化，从我国革命、建设、改革的实践中探索适合自己的法治道路，同时借鉴国外法治有益成果，才能为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴夯实法治基础。

有一点要明确，我们推进全面依法治国，决不照搬别国模式和做法，决不走西方所谓“宪政”、“三权分立”、“司法独立”的路子。实践证明，我国政治制度和法治体系是适合我国国情和实际的制度，具有显著优越性。在这个问题上，我们要有自信、有底气、有定力。事实教育了我们的人民群众，人民群众越来越自信。

面对突如其来的疫情，我们始终坚持以坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的总要求。2月5日，我就主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议，在疫情防控关键时刻专门部署依法防控疫情工作，我特别强调，疫情防控越是到了最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作。各地区各部门从立法、执法、司法、普法、守法各环节全面发力，严格按照法定权限和程序实施区域封锁、病人隔离、交通管控、遗体处置等措施，严厉打击妨害疫情防控的违法犯罪行为，依法化解涉疫矛盾纠纷，为疫情防控取得重大战略成果提供了有力法治保障。

第四，坚持依宪治国、依宪执政。宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力。党领导人民制定宪法法律，领导人民实施宪法法律，党自身要在宪法法律范围内活动。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

党的十八届四中全会明确提出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。我们讲依宪治国、依宪执政，同西方所谓“宪政”有着本质区别，不能把二者混为一谈。坚持依宪治国、依宪执政，就包括坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇。

维护国家法治统一，是一个严肃的政治问题。我国是单一制国家，维护国家法治统一至关重要。2015年立法法修改，赋予设区的市地方立法权，地方立法工作有了积极进展，总体情况是好的，但有的地方也存在违背上位法规定、立法“放水”等问题，影响很不好。要加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，对一切违反宪法法律的法规、规范性文件必须坚决予以纠正和撤销。同时，地方立法要有地方特色，需要几条就定几条，能用三五条解决问题就不要搞“鸿篇巨制”，关键是吃透党中央精神，从地方实际出发，解决突出问题。

第五，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。法治是国家治

理体系和治理能力的重要依托。只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。

新中国成立 70 多年来，我国之所以创造出经济快速发展、社会长期稳定“两大奇迹”，同我们不断推进社会主义法治建设有着十分紧密的关系。这次应对新冠肺炎疫情，我们坚持在法治轨道上统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，依法维护社会大局稳定，有序推进复工复产，我国疫情防控取得重大战略成果，我国将成为今年全球唯一恢复经济正增长的主要经济体。在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想的实践中，在全面建设社会主义现代化国家新征程上，我们要更加重视法治、厉行法治，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，坚持依法应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾。

第六，坚持建设中国特色社会主义法治体系。中国特色社会主义法治体系是推进全面依法治国的总抓手。要加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。要坚持依法治国和以德治国相结合，实现法治和德治相辅相成、相得益彰。

“治国无其法则乱，守法而不变则衰。”要加快完善中国特色社会主义法律体系，使之更加科学完备、统一权威。党的十八大以来，全国人大及其常委会通过宪法修正案，制定法律 48 件，修改法律 203 件次，作出法律解释 9 件，通过有关法律问题和重大问题的决定 79 件次。截至目前，现行有效法律 282 件、行政法规 608 件，地方性法规 12000 余件。民法典为其他领域立法法典化提供了很好的范例，要总结编纂民法典的经验，适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。要研究丰富立法形式，可以搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”，增强立法的针对性、适用性、可操作性。

要积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法，健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度，填补空白点、补强薄弱点。数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等新技术新应用快速发展，催生一系列新业态新模式，但相关法律制度还存在时间差、空白区。网络犯罪已成为危害我国国家政治安全、网络安全、社会安全、经济安全等的重要风险之一。

第七，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。依法治国、依法执政、依法行政是一个有机整体，关键在于党要

坚持依法执政、各级政府要坚持依法行政。法治国家、法治政府、法治社会相辅相成，法治国家是法治建设的目标，法治政府是建设法治国家的重点，法治社会是构筑法治国家的基础。

我多次强调，推进全面依法治国，法治政府建设是重点任务和主体工程，对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用，要率先突破。现在，法治政府建设还有一些难啃的硬骨头，依法行政观念不牢固、行政决策合法性审查走形式等问题还没有根本解决。要用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，健全政府守信践诺机制，提高依法行政水平。要根据新发展阶段的特点，围绕推动高质量发展、构建新发展格局，加快转变政府职能，加快打造市场化、法治化、国际化营商环境，打破行业垄断和地方保护，打通经济循环堵点，推动形成全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系。

行政执法工作面广量大，一头连着政府，一头连着群众，直接关系群众对党和政府的信任、对法治的信心。要推进严格规范公正文明执法，提高司法公信力。近年来，我们整治执法不规范、乱作为等问题，取得很大成效。同时，一些地方运动式、“一刀切”执法问题仍时有发生，执法不作为问题突出。强调严格执法，让违法者敬法畏法，但绝不是暴力执法、过激执法，要让执法既有力度又有温度。要加强省市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系建设，强化全方位、全流程监督，提高执法质量。

全民守法是法治社会的基础工程。普法工作要紧跟时代，在针对性和实效性上下功夫，落实“谁执法谁普法”普法责任制，特别是要加强青少年法治教育，不断提升全体公民法治意识和法治素养，使法治成为社会共识和基本准则。要强化依法治理，培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

古人说：“消未起之患、治未病之疾，医之于无事之前。”法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。我国国情决定了我们不能成为“诉讼大国”。我国有 14 亿人口，大大小小的事都要打官司，那必然不堪重负！要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度，坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，更加重视基层基础工作，充分发挥共建共治共享在基层的作用，推进市域社会治理现代化，促进社会和谐稳定。

第八，坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。要继续推进法治领域改革，解决好立法、执法、司法、守法等领域的突出矛盾和问题。

公平正义是司法的灵魂和生命。要深化司法责任制综合配套改革，加强司法制

约监督，完善人员分类管理，健全司法职业保障，规范司法权力运行，提高司法办案质量和效率。要健全社会公平正义法治保障制度，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。要继续完善公益诉讼制度，有效维护社会公共利益。党的十八大以来，党中央确定的一些重大改革事项，健全纪检监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合的体制机制等，要紧盯不放，真正一抓到底，抓出实效。

近年来，司法腐败案件集中暴露出权力制约监督不到位问题。一些人通过金钱开路，几乎成了法外之人，背后有政法系统几十名干部为其“打招呼”、“开路条”，监督形同虚设。要加快构建规范高效的制约监督体系，坚决破除“关系网”、斩断“利益链”，让“猫腻”、“暗门”无处遁形。

2018年1月起，为期3年的扫黑除恶专项斗争在全国展开。扫黑除恶专项斗争把打击黑恶势力和“打伞破网”一体推进，清除了一批害群之马。近3年来打掉的涉黑组织相当于前10年的总和，对黑恶势力形成了强大震慑。要继续依法打击破坏社会秩序的违法犯罪行为，特别是要推动扫黑除恶常态化，持之以恒、坚定不移打击黑恶势力及其保护伞，让城乡更安宁、群众更安乐。

第九，坚持统筹推进国内法治和涉外法治。法治是国家核心竞争力的重要内容。当前，世界百年未有之大变局加速演变，和平与发展仍然是时代主题，但国际环境不稳定性不确定性明显上升，新冠肺炎疫情大流行影响广泛深远。我国不断发展壮大，日益走近世界舞台中央。要加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。要加快形成系统完备的涉外法律法规体系，提升涉外执法司法效能。要引导企业、公民在走出去过程中更加自觉地遵守当地法律法规和风俗习惯，运用法治和规则维护自身合法权益。要注重培育一批国际一流的仲裁机构、律师事务所，把涉外法治保障和服务工作做得更有成效。

我们要坚定维护以联合国为核心的国际体系，坚定维护以国际法为基础的国际秩序，坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际法基本原则和国际关系基本准则。对不公正不合理、不符合国际格局演变大势的国际规则、国际机制，要提出改革方案，推动全球治理变革，推动构建人类命运共同体。

第十，坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍。全面推进依法治国，首先要将专门队伍建设好。要加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，确保做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。

对法治专门队伍的管理必须坚持更严标准、更高要求。一些执法司法人员手握重器而不自重，贪赃枉法、徇私枉法，办“金钱案”、“权力案”、“人情案”，严重损害法治权威。要制定完善铁规禁令、纪律规定，用制度管好关键人、管到关键处、管住关键事。要坚决清查贪赃枉法、对党不忠诚不老实的人，深查执法司法腐败。最近，政法系统开展队伍教育整顿试点工作，查处了一批害群之马，得到广大群众好评。要巩固和扩大试点工作成果，坚持零容忍，敢于刀刃向内、刮骨疗毒。

法律服务队伍是全面依法治国的重要力量。总体而言，这支队伍是好的，但也存在不少问题，有的热衷于“扬名逐利”，行为不端、诚信缺失、形象不佳；极个别法律从业人员政治意识淡薄，甚至恶意攻击我国政治制度和法治制度。要把拥护中国共产党领导、拥护我国社会主义法治作为法律服务人员从业的基本要求，加强教育、管理、引导，引导法律服务工作者坚持正确政治方向，依法依规诚信执业，认真履行社会责任，满腔热忱投入社会主义法治国家建设。要推进法学院校改革发展，提高人才培养质量。要加大涉外法学教育力度，重点做好涉外执法司法和法律服务人才培养、国际组织法律人才培养推送工作，更好服务对外工作大局。

第十一，坚持抓住领导干部这个“关键少数”。领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权，是全面依法治国的关键。各级领导干部要坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署，带头尊崇法治、敬畏法律，了解法律、掌握法律，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力，做尊法学法守法用法的模范。要把法治素养和依法履职情况纳入考核评价干部的重要内容，让尊法学法守法用法成为领导干部自觉行为和必备素质。

同志们！深入推进全面依法治国，必须坚持党的集中统一领导。各级党委和政府要加强对法治建设的组织领导，重大部署、重要任务、重点工作要抓在手上，确保落到实处。要深入贯彻党的十九届五中全会精神，将“十四五”时期经济社会发展和法治建设同步谋划、同步部署、同步推进。党中央即将印发法治中国建设规划和法治社会建设实施纲要，新的法治政府建设实施纲要也将很快出台，各级党委和政府要抓紧抓实抓好。各条战线各个部门要强化法治观念，严格依法办事，不断提高各领域工作法治化水平。法治工作部门要全面履职尽责。中央依法治国办要履行统筹协调、督促检查、推动落实的职责，及时发现问题，推动研究解决。要力戒形式主义、官僚主义，确保全面依法治国各项任务真正落到实处。

推进全面依法治国是国家治理的一场深刻变革，必须以科学理论为指导，加强

理论思维，从理论上回答为什么要全面依法治国、怎样全面依法治国这个重大时代课题，不断从理论和实践的结合上取得新成果，总结好、运用好党关于新时代加强法治建设的思想理论成果，更好指导全面依法治国各项工作。

（《求是》2021年第5期）

全面推进依法治校实施纲要

教政法〔2012〕9号

为贯彻落实党的十八大精神，进一步推动《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》实施，在各级各类学校深入贯彻科学发展观，全面落实依法治国要求，大力推进依法治校，建设现代学校制度，制定本实施纲要。

一、全面推进依法治校的重要性与紧迫性

1.深刻认识全面推进依法治校的重要性。当前，随着社会主义民主法治和精神文明建设的推进，教育改革的不断深化，各级各类学校的发展环境、发展理念、发展方式正在发生深刻变化，迫切需要全面推进依法治校、加快建设现代学校制度。推进依法治校，是学校适应加快建设社会主义法治国家要求，发挥法治在学校管理中的重要作用，提高学校治理法治化、科学化水平的客观需要；是深化教育体制改革，推进政校分开、管办分离，构建政府、学校、社会之间新型关系，建设现代学校制度的内在要求；是适应教育发展新形势，提高管理水平与效益，维护学校、教师、学生各方合法权益，全面提高人才培养质量，实现教育现代化的重要保障。

2.深刻认识全面推进依法治校的紧迫性。《教育部关于大力加强依法治校工作的通知》（教政法〔2003〕3号）发布以来，各地和学校普遍重视学校章程和制度建设，加强校长和教师法制培训，积极创建依法治校示范学校，探索了不少成功的经验，依法办学和依法管理的意识和能力明显提高。但是，与教育改革发展的新形势、新任务相比，与全面推进依法治国的新要求相比，依法治校还存在较大差距，主要体现在：工作进展不平衡，一些地方和学校对推进依法治校认识还不到位，制度不健全；一些人民群众反映强烈的违法办学、违规招生、违规收费等问题在个别地区和学校还不时发生；学校管理者和教师运用法律手段保护自身权益、依法对学生实施教育与管理的能力、意识还亟待提高，权利救济机制还不健全；政府教育管理职能转变还未完全到位，部分教育行政管理人员依法行政意识和能力还不强。这些问题的存在，在一定程度上影响了国家教育方针的贯彻落实，影响到教育科学发展与深化改革的进程。解决以上问题，必须进一步深化教育改革，加快转变政府职能，全面加快推进依法治校。

二、全面推进依法治校的指导思想和总体要求

3.全面推进依法治校的指导思想。全面推进依法治校，必须以中国特色社会主义理论为指导，坚持社会主义办学方向，弘扬和践行社会主义核心价值体系，将坚持和改善学校党的领导与学校的依法治理紧密结合起来；必须全面贯彻国家教育方针，把立德树人，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人作为学校教育的根本任务，全面提高校长、教职工和学生的法律素质，加强公民意识教育，培养社会主义合格公民；必须坚持以人为本，依法办学，积极落实教师、学生的主体地位，依法保障师生的合法权益；必须切实转变管理理念与方式，提高管理效率和效益，为全面推进依法治国和全面实现教育现代化打下坚实的基础。

4.全面推进依法治校的总体要求。学校要牢固树立依法办事、尊重章程、法律规则面前人人平等的理念，建立公正合法、系统完善的制度与程序，保证学校的办学宗旨、教育活动与制度规范符合民主法治、自由平等、公平正义的社会主义法治理念要求；要以建设现代学校制度为目标，落实和规范学校办学自主权，形成政府依法管理学校，学校依法办学、自主管理，教师依法执教，社会依法支持和参与学校管理的格局；要以提高学校章程及制度建设质量、规范和制约管理权力运行、推动基层民主建设、健全权利保障和救济机制为着力点，增强运用法治思维和法律手段解决学校改革发展中突出矛盾和问题的能力，全面提高学校依法管理的能力和水平；要切实落实师生主体地位，大力提高自律意识、服务意识，依法落实和保障师生的知情权、参与权、表达权和监督权，积极建设民主校园、和谐校园、平安校园。

三、加强章程建设，健全学校依法办学自主管理的制度体系

5.依法制定具有自身特色的学校章程。学校起草制定章程要遵循法制统一、坚持社会主义办学方向的基本原则，以促进改革、增强学校自主权为导向，着力规范内部治理结构和权力运行规则，充分反映广大教职员工、学生的意愿，凝练共同的理念与价值认同，体现学校的办学特色和发展目标，突出科学性和可操作性。高等学校要依据《高等学校章程制定暂行办法》制定或者修改章程，由教育部或者省级教育行政部门核准；普通中小学、幼儿园、中等职业学校章程，由主管教育行政部门核准。到 2015 年，全面形成一校一章程的格局。经过核准的章程，应当成为学校改革发展、实现依法治校的基本依据。

6.提高制度建设质量。学校制定章程或者关系师生权益的重要规章制度，要遵循民主、公开的程序，广泛征求校内外利益相关方的意见。重大问题要采取听证方式听取意见，并以适当方式反馈意见采纳情况，保证师生的意见得到充分表达，合

理诉求和合法利益得到充分体现。要依据法律和章程的原则与要求，制定并完善教学、科研、学生、人事、资产与财务、后勤、安全、对外合作等方面的管理制度，建立健全各种办事程序、内部机构组织规则、议事规则等，形成健全、规范、统一的制度体系。章程及学校的其他规章制度要遵循法律保留原则，符合理性与常识，不得超越法定权限和教育需要设定义务。学校章程和规章制度，应当加以汇编并公布，便于师生了解、查阅。有网络条件的，应当在学校网页上予以公开。涉及师生利益的管理制度实施前要经过适当的公示程序和期限，未经公示的，不得施行。

7.建立规范性文件审查与清理机制。学校要设立或者指定专门机构，按照法制统一的原则，对校内规章制度进行审查。对与上位法或者国家有关规定相抵触，不符合学校章程和改革发展要求，或者相互之间不协调的内部规范性文件和管理制度，要及时修改或者废止，保证学校的规章制度体系层次合理、简洁明确、协调一致。要建立规范性文件核管理制度定期清理制度，清理结果要向师生公布。新的教育法律法规、规章或者重要文件发布后，要及时对照修订校内相应的规章制度。

四、健全科学决策、民主管理机制，完善学校治理结构

8.依法健全科学民主决策机制。要依法明确、合理界定学校内部不同事务的决策权，健全决策机构的职权和议事规则，完善校内重大事项集体决策规则，大力推进学校决策的科学化、民主化、法治化。要进一步加强和改善党对学校的领导，按照《中国共产党高等学校基层组织工作条例》，在公办高等学校完善党委领导下的校长负责制；在中小学、民办学校充分发挥基层党组织的政治核心作用。依法明确高等学校党委会、校长办公会的职权范围和决策规则，发挥学术委员会、学校理事会（董事会）等组织在决策中的作用；中小学要健全校长负责制，建立有教师、学生及家长代表参加的校务委员会，完善民主决策程序；职业学校要建立有行业企业人员参加的学校理事会或董事会，形成校企合作决策机制；民办学校和中外合作办学机构要健全学校董事会或者理事会的议事规则，依法按期开会履行法定职责。健全决策程序。有关学校发展规划、基本建设、重大合作项目、重要资产处置以及重大教育教学改革等决策事项，应当按照有关规定，进行合法性论证，开展合理性、可行性和可控性评估，建立完善职能部门论证、邀请专家咨询、听取教师意见、专业机构或者主管部门测评相结合的风险评估机制。要以教学、科研为中心，积极探索符合学校特点的管理体制，克服实际存在的行政化倾向，实现行政权力与学术权力的相对分离，保障学术权力按照学术规律相对独立行使。

9.完善决策执行与监督机制。要在学校内形成决策权、执行权与监督权既相互

制约又相互协调的内部治理结构，保证管理与决策执行的规范、廉洁、高效。按照精简、高效的原则和为教师、学生提供便利服务的要求，自主设置职能部门，明确职能部门的职责、权限与分工，健全重要部门、岗位的权力监督与制约机制，完善预防职务犯罪和商业贿赂的制度措施。除依法应当保密或者涉及学校特定利益需要保密的事项外，决策事项、依据和结果要在校内公开，允许师生查阅。在重大决策执行过程中，学校要跟踪决策的实施情况，通过多种途径了解教职员工及有关方面对决策实施的意见和建议，全面评估决策执行效果，并根据评估结果决定是否对决策予以调整或者停止执行。公办学校因违反决策规定、出现重大决策失误、造成重大损失的，要按照谁决策、谁负责的原则追究责任。

10.完善民主管理和监督机制。要落实《学校教职工代表大会规定》，充分发挥教职工代表大会作为教职工参与学校民主管理和监督主渠道的作用。学校专业技术职务评聘办法、收入分配方案等与教职工切身利益相关的制度、事务，要经教职工代表大会审议通过；涉及学校发展的重大事项要提交教职工代表大会讨论。要扩大教职工对学校领导和管理部门的评议权、考核权。要积极拓展学生参与学校民主管理的渠道，进一步改革完善高等、中等学校的学生代表大会制度，推进学生自我管理。制定涉及学生利益的管理规定，要充分征求学生及其家长意见。要扩大有序参与，加强议事协商，充分发挥教职工代表大会、共青团、学生会等群众组织在民主决策机制中的作用，积极探索师生代表参与学校决策机构的机制。

11.建立中小学家长委员会制度。中小学、幼儿园应当逐步建立健全家长委员会制度。家长委员会承担支持教育教学工作、参与和监督学校管理、促进学校与家庭沟通、合作等职责，其成员应当由全体家长民主选举产生。学校应当提供必要条件，保障家长委员会对学校、教师的教育教学、管理活动实施监督，提出意见、建议；应当定期与家长委员会成员进行沟通，听取意见。学校实施直接涉及学生个体利益的活动，一般应由学校或者教师提出建议和选择方案，并做出相应说明，提交家长委员会讨论，由家长自主选择、做出决定。要积极探索完善家长委员会的组织形式和运行规则，不断扩大家长对学校办学活动和管理行为的知情权、参与权和监督权。

12.依法健全社会参与机制。要积极探索扩大社会参与学校办学与管理的渠道与方式。中小学要加强与所在社区的合作，积极开展社区服务，创造条件开放教育资源和公共设施，参与社区建设，完善与社区、有关企事业单位合作共建的体制、机制。健全兼职法制副校长的聘任办法和任职要求，探索借助社会资源和力量，加

强学校安全管理、开展法制和其他有针对性的教育教学活动，改善学校周边环境。职业学校、高等学校要积极扩大社会合作，在决策咨询、教学科研、安全管理、学生实习实践等方面更多引入社会资源，健全制度，扩大社会参与的广度与深度。

五、依法办学，落实师生主体地位，形成自由平等公正法治的育人环境

13.依法组织和实施办学活动。学校办学活动应当以育人为本，全面贯彻党和国家教育方针，切实依法规范办学行为，全面执行国家课程方案和课程标准，注重教育教学效果，形成良好的校风、教风和学风。要严格依法依规招生，建立内部制衡机制和社会监督机制，保证招生制度、选拔机制的公平、公正，招生活动的规范、透明。学校不得违背法律原则和国家有关规定，擅自设立有区别的招生条件或规则。要健全教育教学管理制度，在专业设置、课程安排、教材选择等环节建立评估机制，建立教学质量的评估和反馈机制。要依据有关规定，完善管理制度，对学校内设机构开展或者参与经营性培训活动进行规范，保证不影响学校正常的教育教学活动。要落实教师职业道德规范，明确教师行为规则，坚决杜绝教师违反法定义务和国家规定，利用自身特定职权谋取不当利益的行为。

14.依法建设平等校园环境。大力弘扬平等意识，在体制和制度上落实和体现师生平等、性别平等、民族平等、管理者与师生平等的理念。全面落实面向每个学生、平等对待每个学生的原则，消除以不当形式对学生进行分类、区别对待以及带有歧视的制度、言行。要切实保障残疾人的平等受教育权利，不得以非法理由拒绝招收残疾学生。要为残疾学生平等、无障碍地参与学校生活提供必要条件和合理便利。

15.尊重和保护学生权利。要完善制度规则，健全监督机制，保证学生在使用教育教学设施、资源，获得学业和品行评价，获得奖学金及其他奖励、资助等方面受到平等、公正对待。学生管理制度应当以学生为中心，体现公平公正和育人为本的价值理念，尊重和保护学生的人格尊严、基本权利。对学生进行处分，应当做到事实清楚、定性准确、依据充分、程序正当，重教育效果，做到公平公正。作出不利处分前，应当给予学生陈述与申辩的机会，对未成年学生应当听取其法定监护人的意见。对违反学校纪律的学生，要明确处分的期限与后果，积极教育挽救。要保障学生的人身权、财产权和受教育权不受非法侵害，杜绝体罚或者变相体罚、限制人身自由、侵犯人格尊严、违法违规收费，以及由于学校过错而造成的学生伤害等侵权行为，以及教师、学校工作人员对学生实施的违法犯罪行为。

16.尊重和保障教师权利。学校要依据《教师法》和相关法律法规的规定，进

一步建立和完善教师聘任和管理制度，制定权利义务均衡、目标任务明确，具有可执行性的聘任合同，明确学校与教师的权利与义务，依法聘任教师，认真履行合同。要依法在教师聘用、职务评聘、继续教育、奖惩考核等方面建立完善的制度规范，保障教师享有各项合法权益和待遇。要充分尊重教师在教学、科研方面的专业权力，学术组织中教师代表的比例不低于 1/2。要落实教师职业道德规范，强化师德建设，明确教师考核、监督与奖惩的规则与程序。

17.建立健全学术自由的保障与监督机制。要依法建立健全保障师生的研究自由、学习自由和学术自由的体制、机制。健全学术评价制度，保障各种学术评价机构独立开展活动，建立公平、公正的学术评价标准和程序。要建立灵活的教学管理制度，鼓励、保护学生自主、自由的学习，形成有利于创造性人才成长的制度环境。要明确教师课堂教学的行为规则 and 基本要求，保障教师根据课程的有关要求，科学安排教学内容和方法，充分、正当地行使教学的专业自主权，提高课堂教学的质量与效果。要建立完善对违反学术规范、学术道德行为的认定程序和办法，维护良好的学术氛围。

18.大力推进信息公开和办事公开。学校配置资源以及实施干部选拔任用、专业技术职务评聘、岗位聘任、学术评价和各种评优、选拔活动，要按照公开公正的原则，制定具体的实施规则，实现过程和结果的公开透明，接受利益相关方的监督。要按照《高等学校信息公开办法》以及中小学信息公开的规定，建立健全信息公开的机构、制度，落实公开的具体措施，保证教职工、学生、社会公众对学校重大事项、重要制度的知情权，重点公开经费使用、培养目标与课程设置、教育教学质量、招生就业、基本建设招投标、收费等社会关注的信息。要创新公开方式、丰富公开内容，建立有效的信息沟通渠道，使学生、家长以及教师对学校的意见、建议能够及时反映给学校领导、管理部门，并得到相应的反馈。学校面向师生提供管理或者服务的职能部门，要全面推进办事公开制度，公开办事依据、条件、要求、过程和结果，充分告知办事项目有关信息，并公开岗位职责、工作规范、监督渠道等内容，提供优质、高效、便利的服务。

六、健全学校权利救济和纠纷解决机制，有效化解矛盾纠纷

19.依法健全校内纠纷解决机制。要把法治作为解决校内矛盾和冲突的基本方式，建立并综合运用信访、调解、申诉、仲裁等各种争议解决机制，依法妥善、便捷地处理学校内部各种利益纠纷。要特别注重和发挥基层调解组织、教职工代表大会、学生团体和法制工作机构在处理纠纷中的作用，建立公平公正的处理程序，将

因人事处分、学术评价、教职工待遇、学籍管理等行为引发的纠纷，纳入不同的解决渠道，提高解决纠纷的效率和效果。要尊崇法律、尊重司法。对难于在校内完全解决的纠纷，应当按照法定程序，提交有关行政机关、仲裁机构、社会调解组织或者司法机关依法解决。对师生与学校发生的法律争议，学校应当积极应诉，认真落实法律文书要求学校履行的义务。

20.完善教师学生权利救济制度。学校要设立教师申诉或者调解委员会，就教师因职责权利、职务评聘、年度考核、待遇及奖惩等，与学校及有关职能部门之间发生的纠纷，或者对学校管理制度、规范性文件提出的意见，及时进行调查，做出申诉结论或者调解意见。教师申诉或者调解委员会应当有广泛的代表性和权威性，成员应当经教职工代表大会认可。完善学生申诉机制。学校应当建立相对独立的学生申诉处理机构，其人员组成、受理及处理规则，应当符合正当程序原则的要求，并允许学生聘请代理人参加申诉。学校处理教师、学生申诉或纠纷，应当建立并积极运用听证方式，保证处理程序的公开、公正。

21.健全安全管理及突发事件的应急处理机制。各级各类学校、幼儿园要根据学生的身心特点和认知能力，完善校园安全管理制度，落实对学生教育与管理的法定职责，健全学校安全事故、突发事件应急处理机制，切实保障学生、教师的人身权和财产权，维护学校秩序的稳定。要积极借助政府部门、社会力量、专业组织，构建学校安全风险管理体系，形成以校方责任险为核心的校园保险体制，建立学校安全风险管理制度、学生伤害事故调解制度，健全安全风险的事前预防、事后转移机制，建设平安、和谐校园。

七、深入开展法制宣传教育，形成浓厚的学校法治文化氛围

22.切实加强对学校领导干部、职能部门工作人员依法治校意识与能力的培养。学校管理者要带头增强学法尊法守法用法意识，牢固树立依法办学、依据章程自主管理、公平正义、服务大局、尊重师生合法权益的理念，自觉养成依法办事的习惯，切实提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，准确把握权利与义务、民主与法治、实体与程序、教育与惩戒的平衡，实现目的与手段的有机统一。学校领导任职前，主管教育行政部门应当以适当方式考察其掌握相关法律知识和依法治校理念的情况。学校要高度重视内部职能部门管理理念和方式的转变，切实提高职能部门工作人员依法、依章程办事，为师生服务的意识。

23.全面提高教师依法执教的意识与能力。要认真组织教师的法制宣传教育，在教师的入职培训、岗位培训中，明确法制教育的内容与学时，建立健全考核制度，

重要的和新出台的教育法律、法规要实现教师全员培训。要围绕全面推进依法治校的要求，组织教师深入学习有关落实国家教育方针、规范办学行为、维护教师合法权益、保障教职工民主管理权的法律规定，明确教师的权利、义务与职责，切实提高广大教职员依法实施教育教学活动、参与学校管理的能力。对专门从事法制教育教学的教师，要组织参加专门培训，提高其对法治理念、法律意识的理解与掌握程度。

24.加强和改善学生法制教育。认真落实教育系统普法规划的要求，开展好“法律进课堂”活动。中小学要将学生法治意识、法律素养，作为素质教育的重要内容，在学生综合素质评价中予以体现。要深入开展学生法制教育的理论与实践研究，不断丰富法制教育的形式与内容，使学生通过课堂教学、主题活动、社会实践等多种方式，掌握法律知识，培养法治理念。要把法治文化作为校园文化建设的重要组成部分，将平等自由意识、权利义务观念、规则意识、契约精神等理念，渗透到学生行为规则、日常教学要求当中，凝练到学校校训或者办学传统、教育理念当中，营造体现法治精神的校园文化氛围。要适当加大对《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》等我国签署加入的重要国际公约的宣传教育，培养学生建立对多元文化、少数人群和弱势群体权利的尊重与平等意识。

八、加强组织与考核，切实提高依法治校的能力与水平

25.完善依法治校工作机制。学校要将依法治校纳入整体工作规划，明确学校领导班子、各级职能部门、工作岗位的职责，建立健全工作要求与目标考核机制。要将依法治校情况作为年度工作的专门内容，向教职工代表大会进行报告，并同时报送主管教育行政部门。高等学校应当设立或者指定专门机构、中小学应当指定专人负责学校法律事务、综合推进依法治校，有条件的学校，可以聘请专业机构或者人员作为法律顾问，协助学校处理法律事务。学校的法制工作机构或人员在学校的决策、管理过程中要发挥参谋和助手作用，对学校出台的有关管理措施、对外签订的合同、实施改革方案等，要进行合法性评估、论证。

26.健全依法治校考核评价机制。教育行政部门要把依法治校情况，作为对学校进行综合评估重要方面，在对学校办学和管理评估考核中，更加突出依法治校综合考核的作用，减少对学校具体办学与管理活动的干扰。要完善校长选任和考核制度，把依法治校的情况，作为考核学校领导班子的重要指标，创新考核评价机制，采取多种途径听取师生和社会公众的意见。各级教育行政部门都要建立由法制工作机构或者其他综合部门牵头负责的推进依法治校工作机制，加强对学校依法治校工

作的指导，健全学校领导依法治校能力培训和考核制度，采取有效措施，推动和鼓励学校积极实践、不断创新推进依法治校的制度、机制。

九、转变政府职能，加强对学校依法治校的保障

27.切实转变对学校的行政管理方式。各级教育行政部门要大力推动依法治校工作，严格依法行政，按照法律规定的职责、权限与程序对学校进行管理，规范行政权力的行使。要切实转变管理学校的方式、手段，从具体的行政管理转向依法监管、提供服务；切实落实和尊重学校办学自主权，减少过多、过细的直接管理活动。要主动协调其他有关部门为学校解决法律问题，保障学校的办学自主权和合法权益，积极开展校园及周边环境的治理工作，依法维护校园安全，为学校改革发展创造良好外部环境。

28.依法建立健全对学校的监督和指导机制。教育行政部门要积极探索建立教育行政执法体制机制，健全行政执法责任制，提高行政执法能力，实现依法对学校办学与管理行为的监督和管理。要遵循法定职权与程序，积极运用行政指导、行政处罚、行政强制等手段，依法纠正学校的违法、违规行为，保障法律和国家政策有效实施。对公办学校实施违反国家法律和政策规定的行为，要依法健全对学校及其负责人的问责机制。要建立对学校办学与管理活动中违法行为的投诉、举报机制，引入社会监督和利益相关人的监督，进一步健全教师、学生的行政申诉制度，畅通师生权利的救济渠道，改革完善行政监管机制。要建立学校规章和重要制度的备案制度，及时纠正学校有悖法律规定和法治原则的规定。

29.深入开展依法治校示范学校创建活动。推进依法治校要立足学校需求，结合实际、分类指导、示范引领。不同层次、不同类型的学校要根据本纲要，结合自身特点和需要，制定本校依法治校的具体办法。地方各级教育行政部门要及时总结在依法治校实践中形成的典型经验与成功做法，完善对不同层次、类型学校依法治校的具体要求，分类实施指导。要进一步完善依法治校示范校的评价标准，将依法治校示范学校创建活动制度化、规范化，在国家和地方层面，开展依法治校示范学校创建活动，积极推广典型经验，推动各级各类学校依法治校水平的整体提高。

（教育部官网）

青少年法治教育大纲

教政法〔2016〕13号

为深入贯彻党的十八届四中全会关于“将法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程”的要求，在国民教育体系中系统规划和科学安排法治教育的目标定位、原则要求和实施路径，制定本大纲。

一、青少年法治教育的重要性和紧迫性

青少年是祖国的未来、民族的希望。加强青少年法治教育，使广大青少年学生从小树立法治观念，养成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的思维习惯和行为方式，是全面依法治国、加快建设社会主义法治国家的基础工程；是在青少年群体中深入开展社会主义核心价值观教育的重要途径；是全面贯彻党的教育方针，促进青少年健康成长、全面发展，培养社会主义合格公民的客观要求。

长期以来，各有关部门、各级各类学校通过多种途径开展了形式多样的青少年法制宣传教育，广大青少年法律素质明显提高。但从总体上看，青少年法治教育仍存在着对其重要地位和作用认识不深刻、定位不够准确；法治教育缺乏整体规划，方式方法有待创新；学校法治教育的评价体系不健全，教育针对性和实效性不强；学校、社会、家庭多元参与的青少年法治教育网络还没有形成；师资、教育资源的保障机制尚不健全等问题。

建设社会主义法治国家的宏伟目标，对加强和改善青少年法治教育提出了现实而迫切的要求，当前和今后一段时间，要高度重视青少年法治教育工作，加快完成法治教育从一般的普法活动到学校教育的重要内容，从传授法律知识到培育法治观念、法律意识的转变，完善工作机制，加大工作力度，将法治教育全面纳入国民教育体系，创新青少年法治教育的形式与内容，着力提高系统化、科学化水平，切实增强教育的针对性与实效性。

二、青少年法治教育的指导思想和工作要求

（一）指导思想

开展青少年法治教育，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻党的教育方针，以培育和践行社会主义核心价值观为主线，以宪法教育为

核心，把法治教育融入学校教育的各个阶段，全面提高青少年法治观念和法律意识，使尊法学法守法用法成为青少年的共同追求和自觉行动。

（二）工作要求

——以社会主义核心价值观为主线。法治教育要与道德教育相结合，注重以法治精神和法律规范弘扬社会主义核心价值观，以良法善治传导正确的价值导向，把法律的约束力量、底线意识与道德教育的感化力量、提升精神紧密结合，使青少年理解法治的道德底蕴，牢固树立规则意识、诚信观念、契约精神，尊崇公序良俗，实现法治的育人功能。

——以宪法教育为核心，以权利义务教育为本位。法治教育要以宪法教育和公民基本权利义务教育为重点，覆盖各教育阶段，形成层次递进、结构合理、螺旋上升的法治教育体系。要将宪法教育贯穿始终，培养和增强青少年的国家观念和公民意识；将权利义务教育贯穿始终，使青少年牢固树立有权利就有义务、有权力就有责任的观念。

——以贴近青少年实际、提高教育效果为目的。法治教育要遵循青少年身心发展规律，贴近青少年生活实际，科学安排教学内容，合理确定教学重点和方法，注重知行统一，坚持落细落小落实；要更多采取实践式、体验式、参与式等教学方式，与法治事件、现实案例、常见法律问题紧密结合，注重内容的鲜活，注重学生的参与、互动、思辨，创新形式，切实提高法治教育的质量和实效。

——以构建系统完整的法治教育体系为途径。法治教育要从小抓起，贯穿学校教育的各个阶段。要充分发挥课堂教学的主渠道作用，深入挖掘各门学科蕴含的法治教育内涵，注重发挥课外活动、社会实践和网络文化的重要作用，加强政府部门、学校、社会、家庭之间的协调配合，形成校内校外、课内课外、网上网下相结合的教育合力。

三、青少年法治教育的目标

（一）总体目标

以社会主义核心价值观为引领，普及法治知识，养成守法意识，使青少年了解、掌握个人成长和参与社会生活必需的法律常识和制度、明晰行为规则，自觉尊法、守法；规范行为习惯，培育法治观念，增强青少年依法规范自身行为、分辨是非、运用法律方法维护自身权益、通过法律途径参与国家和社会生活的意识和能力；践行法治理念，树立法治信仰，引导青少年参与法治实践，形成对社会主义法治道路的价值认同、制度认同，成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫

者。

（二）阶段目标

1.义务教育阶段。使学生初步了解公民的基本权利义务、重要法治理念与原则，初步了解个人成长和参与社会生活必须的基本法律常识；初步树立法治意识，养成规则意识和尊法守法的行为习惯，初步具备依法维护自身权益、参与社会生活的意识和能力，为培育法治观念、树立法治信仰奠定基础。

其中，小学阶段，着重普及宪法常识，养成守法意识和行为习惯，让学生感知生活中的法、身边的法，培育学生的国家观念、规则意识、诚信观念和遵纪守法的行为习惯。初中阶段，使学生初步了解个人成长和参与社会生活必备的基本法律常识，进一步强化守法意识、公民意识、权利与义务相统一观念、程序思维，初步建立宪法法律至上、民主法治等理念，初步具备运用法律知识辨别是非的能力，初步具备依法维护自身合法权益、参与社会生活的能力。

2.高中教育阶段。使学生较为全面地了解中国特色社会主义法律体系的基本框架、基本制度以及法律常识，强化守法意识，增强法治观念，牢固树立有权利就有义务的观念，初步具备参与法治实践、正确维护自身权利的能力。

3.高等教育阶段。进一步深化对法治理念、法治原则、重要法律概念的认识与理解，基本掌握公民常用法律知识，基本具备以法治思维和法治方式维护自身权利、参与社会公共事务、化解矛盾纠纷的能力，牢固树立法治观念，认识全面依法治国的重大意义，坚定走中国特色社会主义法治道路的理想和信念。

四、青少年法治教育的内容

（一）总体内容

青少年法治教育要以法律常识、法治理念、法治原则、法律制度为核心，围绕青少年的身心特点和成长需求，结合青少年与家庭、学校、社会、国家的关系，分阶段、系统安排公民基本权利义务、家庭关系、社会活动、公共生活、行政管理、司法制度、国家机构等领域的主要法律法规以及我国签署加入的重要国际公约的核心内容；按不同的层次和深度，将自由、平等、公正、民主、法治等理念，宪法法律至上、权利保障、权力制约、程序正义等法治原则，立法、执法、司法以及权利救济等法律制度，与法律常识教育相结合，在不同学段的教学内容中统筹安排、层次递进。

（二）分学段的教学内容与要求

1.义务教育阶段

以基础性的行为规则和法律常识为主，侧重法治意识、尊法守法行为习惯的养成教育。要注重教学内容和方式的形象、生动，贴近学生实际，利用案例教学、实践教学，从生活实践中提炼案例，注重将核心理念、重要概念与学生生活实践能够接触的事件相结合，与学生的理解能力相适应。主要分阶段实施以下内容：

小学低年级（1-2 年级）

认知国家象征及标志。初步建立国家、国籍、公民的概念，初步建立对家庭关系的法律认识。初步建立规则意识，初步理解遵守规则、公平竞争、规则公平的意义与要求。初步建立法律面前人人平等的观念。了解消防安全知识、基本交通规则，知晓常用公共服务电话。初步了解自然，爱护动植物，为节约资源、保护环境做力所能及的事。

小学高年级（3-6 年级）

建立对宪法的法律地位和权威的初步认知。了解人民代表大会制度，初步认知主要国家机构，国家主权与领土，认知国防的意义，增强民族团结意识。

初步了解公民的基本权利和义务，简要认知重要民事权利，了解法律对未成年人的特定保护；初步理解权利行使规则，树立依法维权意识，树立有权利就有义务的观念，建立对校园欺凌行为的认知和防范意识。

了解制定规则要遵循一定的程序，进一步树立规则意识，遵守公共生活规则。初步了解合同以及合同的履行，理解诚实守信和友善的价值与意义。

初步了解消费者权益保护、道路交通、环境保护、消防安全、禁毒、食品安全等生活常用法律的基本规则。

初步认知未成年人能够理解和常见的违法和犯罪行为及其危害和要承担的法律责任。

初步了解司法制度，了解法院、检察院、律师的功能与作用。

知道我国加入的一些重要国际组织和国际公约。

初中阶段（7-9 年级）

进一步深化宪法教育。了解国家基本制度，强化国家认同。初步了解政府依法行政的基本原则，了解重要国家机构的职权。认知国家尊重和保障人权的意义。加深对公民基本权利和义务的认识。

了解民事法律活动的基本原则。了解合同和违约责任，树立诚信意识和契约精神。初步了解物权的概念，加深对知识产权的认识，理解保护知识产权的意义。了解有关民事侵权行为的法律规范和基本原则，认识与学生生活实践相关的民事侵权

行为（校园伤害事故等）。了解劳动权利及其保障原则，以及教育、社会保险等相关方面的法律规定。

初步了解政府运行的法治原则，了解治安、道路交通、消防、环境保护、国家安全、公共卫生、教育、税收等公共事务的法律原则，初步形成依法参与社会公共事务的意识。

加深对社会生活中常见违法行为的认知，强化法律责任意识，巩固守法观念。了解犯罪行为特征、刑罚种类，建立对校园暴力等青少年常见违法犯罪行为的防范意识和应对能力；初步认知罪刑法定、无罪推定等原则，正当防卫、紧急避险等概念。

初步了解我国司法制度的基本原则，建立尊重司法的意识。初步理解程序正义在实现法治中的作用，建立依法处理纠纷，理性维护权利的意识。

2.高中教育阶段

在义务教育阶段教学内容的基础上，根据学生成长需要和认知能力的发展，全面拓展法律常识、法律制度的内容，有针对性地增加重要的法律知识；加大法治原则、法律理念的教学深度，注重增加教育教学的实践性、参与性和思辨性，结合现实案例、法治实践，着重引导学生理解、认同法律背后的价值、宗旨，注重法治意识的培养。主要实施以下内容：

了解我国社会主义法律体系的构成；理解法的特征与作用，法治的内涵与精神，初步形成对中国特色社会主义法治道路的认同。加深对宪法的地位、功能和价值的认识，明晰宪法原则，深入理解宪法所确立的国家基本制度，加深对公民基本权利与基本义务的认知，加深对重要法治原则的理解，了解选举制度和重要法律规定，认知法治与民主的关系。了解宪法实施及其监督的程序与机制。

理解民事活动的基本法律原则和核心概念，了解物权的法律概念与基本规则，树立尊重所有权的观念，进一步了解合同订立与履行的法律规则，深化对诚信原则的认识。了解知识产权保护的意义和法律规则。简要了解侵权责任的原则、概念。全面认知家庭、婚姻、教育、劳动、继承等与学生个人成长相关的法律关系。了解与生活密切相关的行政法律中的重要规则，认知和理解政府行政管理的法治原则，建立权力受法律制约，有权力就有责任的观念。理解刑法的运行规则，了解犯罪构成以及罪刑法定等基本原则。了解保障人权的重要性及其含义，理解法治与权利保障的关系。

认知民事、行政、刑事方面的法律责任，深化守法意识。了解诉讼制度的基本

原则，以及调解、仲裁、行政复议等多元化纠纷解决机制，建立对正当程序原则的认识，树立理性表达诉求、依法维护权益的意识。了解人民法院、人民检察院的机构设置与职能，理解法官、检察官对维护司法公正的价值。了解律师的资格条件、业务范围和权利义务，理解律师维护社会正义的价值。

了解国际法的基本原则，我国签署加入儿童权利公约、残疾人权利公约等主要国际公约的基本内容。

3.高等教育阶段

在义务教育和高中阶段教育的基础上，针对非法律专业的学生，根据高等教育阶段法治教育的目的，系统介绍中国特色社会主义法学理论体系的基本内涵；掌握法治国家的基本原理，知晓法治的中西源流；明确全面推进依法治国的战略目标、道路选择和社会主义法治体系建设的内容与机制；了解法治的政治、经济、文化、社会和国情基础，理解法治的核心理念和原则；掌握宪法基本知识，了解中国特色社会主义法律体系中的基本法律原则、法律制度及民事、刑事、行政法律等重要、常用的法律概念、法律规范；增加法治实践，提高运用法律知识分析、解决实际问题的意识和能力。

五、青少年法治教育的实施途径

青少年法治教育要充分发挥学校主导作用，与家庭、社会密切配合，拓宽教育途径，创新教育方法，实现全员、全程、全方位育人。

（一）学校教育

1.专门课程

法治教育要与德育课程紧密结合，要适时、相应修订中小学德育课程标准，完成本大纲要求的教学内容。小学低年级要在道德与法治课中设置专门课时，安排法治教育内容；小学高年级要加大法治教育内容在道德与法治课中的比重，原则上不少于 1/3；初中阶段，采取道德与法治课中设置专门教学单元或者集中在某一学期以专册方式实施教学，保证法治教育时间。高中教育阶段，思想政治课要设置专门的课程模块，可以采取分册方式，将法治教育作为思想政治课的独立组成部分，或者加大法治教育选修课的课时。高等教育阶段要把法治教育纳入通识教育范畴，开设法治基础课或者其他相关课程作为公共必修课。鼓励具备条件的地方、学校根据本大纲要求编写法治教育教材，在地方课程或者校本课程中设置法治知识课（必修或选修），完成本大纲要求的教育内容。

2.教学方式

在课程建设和课程标准修订中要强化法治教育内容，并将法治教育内容落实到各学科课程的教育目标之中。要综合采用故事教学、情境模拟（如法庭模拟）、角色扮演、案例研讨、法治辩论、价值辨析等多种教学方法，必要时，可根据学生认知特点，将真实法治案例引入课堂教学，注重学生法治思维能力的培养。有条件的学校，要充分利用信息技术手段，将多种法治教育资源、形式予以整合、提升，形成以学习者为中心的教育环境，引导学生自主学习，培养学生学习法律的兴趣。

3.多学科协同

要在各学科课程中挖掘法治教育因素，如：语文教学要充分利用文学作品中的人物形象和典型事件，向学生进行公平正义、违法责任等方面的教育；历史教学要关注法治发展史的教育，要重点讲述依法治国的历史范例；生物教学要对学生进行保护环境、热爱生命、尊重人权的教育；体育教学要对学生进行遵守规则、崇尚公正的教育，等等。

4.主题教育

要充分利用主题教育、校园文化、党团队活动、学生社团活动、社会实践活动等多种载体，全过程、全要素开展法治教育。要将安全教育、廉政教育、民族团结教育、国防教育、交通安全教育、禁毒教育等专题教育，与法治教育内容相整合，一体化设计教学方案。深入开展“法律进学校”活动。充分利用国家宪法日、国防教育日、国家安全教育日、全国消防日、全国交通安全日、国际禁毒日、世界知识产权日、消费者权益日等，普及相关法律知识，开展形式多样、丰富多彩的主题教育活动。在入学仪式、开学典礼和毕业典礼、成人仪式等活动中，融入法治教育，积极引导學生自主参与，体验感悟。

5.校园法治文化建设

要全面落实依法治校要求，把法治精神、法治思维和法治方式落实在学校教育、管理和服务的各个环节，建立健全学校章程、相关规章制度，完善学生管理、服务以及权利救济制度，实现环境育人。广泛开展模拟法庭、法律知识竞赛、法律情景剧展演、辩论会、理论研讨、法治社会实践、志愿服务等法治实践活动。中小学图书馆要选配符合青少年学生认知特点的普法读本、影视、动漫作品等，引导学生阅读、观看、讨论。在校园建设中要主动融入法治元素，利用宣传栏、招贴画、名言警句等校园文化载体，宣传法律知识、法治精神，营造校园法治教育氛围。

6.学生自我教育

在法治教育中要注重发挥学生的主体作用。要根据学生实际，引导、支持学生

自主制定规则、公约等，逐步培养学生参与群体生活、自我管理、民主协商的能力，养成按规则办事的习惯，引导学生在学校生活的实践中感受法治力量，培养法治观念。具备条件的，要积极支持学生组建法治兴趣小组、法治实践社团等，加以正确引导，使学生以适当方式研究法治问题、参与法治实践。

（二）社会教育

1. 社会实践教育

各级教育部门和学校要积极组织学生参加法治社会实践活动。各地要结合实际，积极建设综合性的青少年法治教育实践基地，在司法机关、相关政府部门或者有关组织、学校建立专项的法治教育基地。在统一组织的学生社会实践活动中，要安排相当比例的法治实践内容，让学生在真实的法治实践情景中进行学习。学校要充分利用各种社会资源，加强与社区的合作，组织学生进行社区法治服务活动。有条件的高等学校可以设立大学生法律援助中心，利用“三下乡”活动，组织学生进入社区、街道开展法治宣传，普及法律知识，在实践中学法、用法。

2. 国家机关和社会力量参与

要广泛组织和动员国家机关和社会力量支持和参与青少年法治教育工作，建立社会法治教育网络。法院、检察院、公安机关、司法行政机关等国家机关、律师协会等社会组织，要深入学校开展法治宣传教育，与教育部门、学校合作开发法治教育项目；有关行政部门要按照“谁执法、谁普法”的原则，利用学校法治教育平台，为学校提供相应的法治教育资源和实践机会。要切实加强针对有不良行为青少年的专门法治教育工作。鼓励法律工作者、研究人员以各种形式参与青少年法治教育，为学校开发法治教育课程、开展专题法治教育活动提供支持。宣传、文化、新闻出版广电、网信等相关主管部门要加强对报刊、广播电视、网络等媒体的引导和管理，积极鼓励弘扬法治精神的图书、期刊、网络游戏、动漫作品、少儿节目等文化产品以及创意作品的创作和传播，鼓励设立提供青少年法治教育服务的专业化教育机构，形成法治教育的社会合力和良好氛围。

3. 开发利用网络资源

要充分利用网络上的优质法治教育资源，丰富教学的形式和内容，建立学校、社会、家庭共同参与的立体教育网络。利用学校网站、官方微博、微信等平台及教师、班主任或辅导员的个人社交平台进行法治宣传，增强网络法治教育的吸引力，引导学生正确理解法律规范，理性思考和正确认识法治事件、现实案例。

（三）家庭教育

推动家庭与学校形成开展青少年法治教育的合力。积极引导家长重视家庭美德和家庭文化的建设，成为子女学法、守法、用法的榜样。要办好家长学校，完善家校合作机制，大力宣传推广家庭文化建设和家庭教育的成功经验，制定家长法治教育手册，提高家长对孩子进行法治教育的意识和能力，指导家长及时督促改正青少年的不良行为，预防产生违法行为。同时，要发挥学生法治教育对家长的作用，了解家长需求，拓展学校法治教育的影响。

六、青少年法治教育的保障

（一）组织与制度保障

各地要在党委、政府的统一领导下，建立由教育部门牵头，司法部门、共青团和有关部门、组织等共同参与的青少年法治教育工作机制，联合制定青少年法治教育工作规划，明确责任分工，确定工作步骤，协同推进青少年法治教育。

各级教育部门要积极协调相关部门，整合资源，完善保障机制，健全青少年法治教育效果评价机制，推广法治教育的先进经验。要将学校法治教育实施情况作为依法治校的重要方面，纳入学校年度考核的内容；作为预防青少年违法犯罪和“平安校园”创建工作内容，纳入综合（平安建设）工作考评。县级以上各级人民政府教育督导机构要将学校法治教育实施情况纳入教育督导范围，帮助学校推进法治教育工作。

各级各类学校是实施法治教育的主体，要将法治教育纳入学校总体发展规划和年度工作计划，重点在师资配备、课程实施、经费支持、制度机制等方面予以保障，做好法治教育的落实工作。

（二）师资队伍建设

要大力加强法治教育师资队伍建设，逐步建设高水平的法治教育教师队伍。通过多种途径，保证每所中小学要至少有1名受过专业培养或者经过专门培训，可以胜任法治教育任务的教师。建立中小学法治教育骨干教师培养机制，完善对法治教育教学成果的支持和奖励制度。提高全体教师的法治素养和法治教育能力，充分挖掘各学科教学内容的法治内涵，提升教师群体的法治意识。完善法治副校长（辅导员）制度，进一步明确职责，完善相关工作机制，充分发挥法官、检察官、律师、高校法律院系教师等法律工作者的力量，健全高校学生法治教育志愿者制度，建设稳定的兼职法治教育师资队伍，为中小学法治教育提供支持。

鼓励高校探索青少年法治教育方向研究生培养。创新机制吸引法律专业毕业生到中小学任教，培养专业化的中小学法治教育师资。完善法治教师继续教育制度，

充分利用高校、社会的力量，为中小学法治教育教师培训提供支持。

（三）健全评价机制

要建立健全科学的青少年法治教育评价机制。评价要全面考察青少年法治教育效果，有利于激发青少年学习法治知识、发展法治能力、提高法治素养、参与法治实践的自觉性；有利于激发学校、教师开展法治教育的主动性和创造性，促进青少年法治教育形式与内容的不断改进和创新。评价要基于本大纲确定的青少年法治教育的目标和内容要求，将必要的法律常识纳入不同阶段学生学业评价范畴，在中、高考中适当增加法治知识内容，将法治素养作为学生综合素质的重要组成部分。要注重结合青少年的学习和生活，将反映法治思维、法治观念的行为、态度和实践作为评价的重要方面，增强评价的科学性和有效性。要结合社会诚信体系建设、精神文明创建等机制，探索建立综合性的青少年法治素养评价机制。教育部门可以联合司法部门组织或者委托第三方对学校、区域的青少年法治教育的整体情况进行评价。有条件的高等学校、科研组织可以开展青少年法治教育评价的研究与实践。

（四）教育教学资源保障

整合网络教育资源，加强教育部全国青少年普法网等专业网站建设，提供形式生动多样，内容鲜活丰富的网络优秀法治教育资源，支持中小学开展法治教育。积极推进综合性青少年法治教育实践基地建设，把基地建设纳入各地校外教育机构建设的整体规划。教育、司法行政部门要会同有关部门，加强组织协作，鼓励在政府部门、高等学校、相关社会组织，设立各类法治教育基地，为学校组织学生参观各类国家机关、观摩司法活动、体验法治实践提供便利。

鼓励和支持各种社会组织开发青少年法治教育读本及相关产品，编写出版符合青少年认知特点和接受意趣的法治教育期刊、课件、音像资料等教育教学资源。鼓励各地将法治教育教材、读本纳入免费教科书范围，积极创造条件向中小学特别是农村和边远贫困地区的学校，免费提供优质法治教育资源。

要充分利用高等学校、研究机构的相关科研力量，深入开展青少年法治教育理论研究，为法治教育教学提供理论基础和学理支撑。要加大对青少年法治教育研究扶持力度，设立专项科研课题，特别要设立面向一线教师的法治教育研究课题，鼓励中小学教师与专业研究人员开展合作研究，及时总结、交流和推广研究成果。

要引导大众传媒切实承担起法治教育的社会责任，把青少年学生作为法治宣传教育的重点人群，通过多种形式，开展适合青少年学生特点的公益法治宣传活动。

（五）经费保障

各级教育部门和有关部门要统筹安排相关经费，支持青少年法治教育，支持法治教育实践基地、教育普法网站建设和教师法治培训、法治教育教学研究等工作。具备条件的地方，可以通过政府购买服务等方式，为学校开展青少年法治教育提供优质的教学、实践资源。学校要将法治教育纳入学校工作总体规划和年度计划，将所需经费纳入年度预算。要积极动员全社会力量，鼓励企业、事业组织和公民个人设立公益性基金或者专门基金会，支持青少年法治教育工作。

（教育部官网）

教育部关于印发《全国教育系统开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021—2025年）》的通知

教政法〔2021〕13号

为深入学习贯彻习近平法治思想，进一步提升教育系统普法工作质量和水平，根据《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021—2025年）》等工作要求，结合教育系统实际，制定本规划。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真落实习近平法治思想、习近平总书记关于教育的重要论述，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，坚持以培育和践行社会主义核心价值观为主线，以宪法教育为核心，以民法典教育为重点，结合党史、新中国史、改革开放史和社会主义发展史教育，结合加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，深入开展教育系统法治宣传教育，为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人作出新贡献。

（二）工作原则。坚持党的全面领导，认真落实党中央、国务院关于加强法治宣传教育的工作部署，始终保持正确的政治方向和舆论导向。坚持以人为本，根据普法对象的不同特点和实际需求分类实施、统筹推进，努力提升教育系统法治宣传教育的质量和效果。坚持服务导向，围绕党和国家中心工作主动作为，有针对性地开展法治宣传教育，更好地维护和保障教育系统干部师生的合法权益。坚持普法与依法治理有机融合，深度融入法治实践，引导广大干部师生养成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的思维习惯和行为方式。

（三）主要目标。到2025年，普法的针对性和实效性明显增强，教育系统法治素养和依法治理水平显著提升，广大干部师生尊法学法守法用法的自觉性和主动性不断提高。法治课教师教学能力明显提升，法治实践教育成效显著，“互联网+”法治教育深入推进，政府、司法机关、学校、社会、家庭共同参与的法治教育体系基本形成，教育系统法治宣传教育的质量和水平迈上新台阶。

二、主要任务

（一）坚持以习近平法治思想为引领，持续提升教育系统法治素养。深入学习贯彻习近平法治思想，学习宣传习近平法治思想的重大意义、丰富内涵、精神实质和实践要求，将习近平法治思想贯彻落实到教育系统普法的全过程和各方面，引导广大干部师生坚定不移走中国特色社会主义法治道路。深入学习宣传宪法，重点宣传社会主义制度是中华人民共和国的根本制度，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征、是中国特色社会主义制度的最大优势，推动宪法类教材编写与修订，深入开展教育系统宪法学习宣传教育活动，推进香港、澳门青少年宪法和基本法教育。深入学习宣传民法典，重点宣传民法典中国特色社会主义的特质、基本原则、基本要求和新规定新概念新精神，将民法典教育纳入国民教育体系，加强青少年民法典教育，推动教育系统干部师生学好用好民法典。深入学习宣传教育及相关法律法规，宣传教育法、教师法、义务教育法、职业教育法、高等教育法、民办教育促进法、学位条例、国家通用语言文字法以及未成年人保护法和预防未成年人犯罪法等法律法规。深入学习宣传其他法律法规，宣传中国特色社会主义法律体系，宣传刑法、刑事诉讼法、行政处罚法等国家基本法律，宣传总体国家安全观和国家安全相关法律法规，宣传公共卫生安全、科学技术普及、优化营商环境、生态文明建设、知识产权保护、税务、防治家庭暴力等方面法律法规和涉外法律法规。深入学习宣传党内法规，重点学习宣传党章、准则和条例等，注重党内法规宣传同国家法律宣传衔接协调，将学习掌握党内法规作为合格党员的基本要求，列入党组织“三会一课”内容，更好地引导教育系统党员牢记初心使命，坚定理想信念，不断提高政治判断力、政治领悟力和政治执行力，做到知敬畏、存戒惧、守底线。

（二）切实增强普法的针对性和实效性，着力推动教育系统法治宣传教育高质量发展。推进青少年法治教育规范化和常态化，提升法治课教师专业教学能力，推动大中小学法治课程开齐开足开好；结合安全、禁毒、国防、防灾减灾救灾以及防范学生欺凌、网络诈骗、人身侵害和人口拐卖等内容开展日常宣传教育，将法治教育纳入中小学课后服务范围；深入开展法治实践教育，将青少年法治教育实践基地（法治资源教室）纳入社会综合实践活动场所范围。推进教育系统精准普法，分类设计普法的目标、内容、方法和途径，探索开展菜单式普法；分析不同岗位、年龄等人群的法治需求，提高普法内容的适用性和实效性；细化完善普法的工作标准和操作规范，试点开展普法成效测评。加强案例普法，推进教育系统行政复议人员、行政执法人员、公职律师等以案释法活动。推进特殊地区和特殊群体普法，关注留

守儿童、随迁子女、残疾儿童少年等学生的法治需求，提供相关法治服务支持；加强民族地区普法，推动铸牢中华民族共同体意识；加大对农村、边远等地区学校的普法支持力度，推动提升教育系统干部师生的获得感、幸福感和安全感。

（三）深度融入教育系统依法治理，为加快教育现代化营造良好法治环境。推动普法与依法治教紧密结合，进一步提升运用法治思维和法治方式推动教育发展的能力。将普法融入教育立法过程，通过征求意见、基层调研等方式，引导公众主动参与立法、了解立法。认真落实“谁执法谁普法”“谁管理谁普法”，健全责任机制，明确普法内容。推动各级各类学校健全依法治理制度体系，将普法融入学校教育教学与日常管理，体现在学生守则、教学规则、行为规范和其他管理制度中，不断提升依法治校和依法执教能力。根据学校章程、校规校纪等，建立健全对学生日常行为的考察评价与奖惩机制，在学生综合素质评价中加强对学生遵纪守法意识和行为的考查。加强学校未成年人保护、教师职业道德、教育惩戒实施、安全管理、依法治理“校闹”、推进依法治校等相关规章文件的学习宣传，规范和保障学校、教师依法履行职责，更好地维护校园教育教学秩序。

三、重点举措

（一）大力加强习近平法治思想学习宣传。把学习贯彻习近平法治思想作为重要政治任务，作为教育部门党委（党组）理论中心组学习、领导班子集体学习的重要内容，作为教育系统干部、教师等学习培训的重点课程。推动习近平法治思想融入学校教育，纳入高校法治理论学科体系、教材体系、教学体系，加强习近平法治思想的理论研究和阐释。将“习近平法治思想概论”纳入法学专业核心必修课，组织修订法学类马克思主义理论研究和建设工程重点教材，支持有条件的高校面向全体学生开设习近平法治思想公共选修课。充分利用网站、电视台、报刊、“两微一端”等多种渠道，加大习近平法治思想宣传解读力度。

（二）深入推进教育部门日常学法用法。充分发挥领导干部的示范带头作用，将宪法、民法典等法治内容纳入教育部门领导班子的年度学习规划，把法治素养和依法履职情况作为干部考核评价的重要内容。建立健全领导干部应知应会法律清单制度，明确干部履职应当学习掌握的法治内容。加大教育系统干部法治培训力度，推动地方教育部门组织开展法治专题培训。推进现场或通过网络旁听法庭庭审，鼓励有条件的地方加强教育行政执法人员的法治能力培训。

（三）充分发挥课堂教学主渠道作用。全面落实《青少年法治教育大纲》，充分发挥法治教育在立德树人中的重要作用，引导青少年从小养成尊法守法习惯。推

广启发式、互动式、探究式教学方法，加大情景模拟、案例教学等方法应用，推动制定法治教育教学标准，加强教学行为指导和规范，着力提升课堂教学实效。细化法治课教学要求，完善法治教育教材相关内容，推动提升法治教育课时占比。加强督促检查，推动地方深入落实国家相关课程方案和学科课程标准。加大学科融入法治教育力度，深入挖掘各类课程和教学方式中蕴含的法治教育资源，结合学生年龄特点和日常实际将规则、纪律、秩序、诚信、团结合作、冲突解决等法治内容融入教育教学之中。鼓励地方课程和校本课程单独设立法治课。强化对法治意识和法治精神的培育，适当增加法治知识在中考、高考中的内容占比。加强高等学校法律基础课程建设，鼓励开设法治教育在线课程。加强和完善法治教育质量监测和评价，推动设立一批法治课教学质量监测基地。

（四）深入开展全国学生“学宪法 讲宪法”系列活动。持续开展全国学生“学宪法 讲宪法”活动，推动各级各类学校学生通过教育部全国青少年普法网参与宪法学习，进一步了解宪法基础知识，树立宪法基本理念。根据青少年身心特点和认知规律，组织设计分学段的宪法教育内容，选取适当的教育方式提升学习效果。健全活动机制，加强指导督促，将学讲宪法活动作为法治教育“第二课堂”的重要内容，鼓励地方和学校通过演讲比赛、知识竞赛、实践活动等形式，努力营造“比、学、赶、帮、超”的良好学习氛围。持续开展国家宪法日教育系统“宪法晨读”特色活动，教育部设立主会场，各地设立分会场，通过线上线下相融合的方式，推动各级各类学校举行全体师生参加的升国旗仪式，与教育部通过网络连接同步参与活动。加大工作力度，鼓励学校利用晨读、班会队会、课外活动等开展宪法教育，在青少年学生成人仪式、毕业仪式等活动中设置礼敬宪法环节，引导学生利用假期、社会实践活动等契机学习宪法、参与法治实践活动，推动宪法学习制度化、常态化，让每一天都是“宪法日”。

（五）着力提升法治课教师专业教学能力。加强法治课师资培养培训，鼓励支持师范院校法学院（系）培养更多更专业的法治教育师资后备力量，推动高等院校在师范、法学专业培养方案中增加法学、教育学原理等相关内容。持续实施“中小学法治教育名师培育工程”，推进教师网络法治教育培训，5年内对所有道德与法治课教师进行一次轮训。在“国培计划”等项目中增加法治知识内容，推动地方开展教师全员法治培训，努力让每位中小学教师每年接受不少于5课时的法治教育培训。加强教师法治素养考察测评。推动学校配备与课程设置相当的法治课专业教师，推动提高法治课专业教师在思政课教师中的比例。将优秀法治课教师纳入各类高层次

人才项目，在国家有关重大人才工程项目中加大支持力度。推动在国家社会科学基金规划项目、教育部人文社会科学研究等项目和地方各类基金规划项目、研究项目中设立法治教育研究专项，鼓励地方建立健全法治课教学观摩、集体备课等教师研修机制，打造一批法治课精品在线课程。

（六）大力推进青少年法治教育实践基地建设。建立健全青少年法治教育实践基地标准，完善相关组织保障机制。通过政策支持、政府投入、社会参与等多种方式，设立一批布局合理、功能完备、运作规范的青少年法治教育实践基地，鼓励有条件的县（区）建设青少年法治资源教室。试点开展网络法治实践教育。地方教育部门要将法治实践教育作为中小学综合实践活动的重要内容，将青少年法治教育实践基地纳入社会实践大课堂活动场所范围，努力推动学生每年接受法治实践教育不少于2课时。

（七）持续提升学校依法治理能力和水平。研究制订各级各类学校主要负责同志应知应会的法律法规、规章制度等知识要点，探索建立学校主要负责同志法治能力评测制度，组织开发相关测评题库。健全学校主要负责同志依法治校能力培训机制，推动地方和学校将法治素养和依法治校能力作为学校主要负责同志任职和工作考核的重要内容。鼓励学校引进专业法律人才，通过定期培训、挂职锻炼、委托培养等多种方式，不断提升学校管理人员的法治素养。

（八）推动健全教育普法服务保障体系。推动构建立体化法治宣传教育体系，加强教育部全国青少年普法网等平台建设，为干部师生学习法治知识提供便利条件。探索建立面向教育系统行政执法人员、校长、教师等群体的在线学法资源平台，提供网络学习课程。创新普法内容形式，运用大数据、云计算、人工智能等新技术，推动普法内容供给侧结构性改革。逐步建立法治教育教学资源支持系统，细化完善教学内容、教学方案，提供相关视听资料和参考案例。加强法治传播、法治文化等学科建设和人才培养。加强青少年法治教育中心建设，不断提升中心的决策咨询、理论研究和实践探索能力。充分发挥各类中心、研究基地等教育智库作用，加强法治相关理论研究阐释，努力产出更多高质量研究成果。推进青少年法治教育期刊建设。健全教育系统法律顾问制度，鼓励有条件的中小学校配备法律顾问，探索建立高等学校总法律顾问制度。

（九）不断完善法治教育协同工作机制。健全协同工作机制，为干部师生提供更多优质法治教育资源和法治实践机会。完善法治副校长制度，研究制定法治副校长普法工作手册，优化法治副校长来源结构，加强正面法治宣传引导，有针对性地

开展未成年人保护、预防未成年人犯罪和防范校园欺凌等方面教育。推动学校加强与人大、人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关等单位交流沟通，共同推进青少年法治教育。配合推进社区和家庭青少年法治教育，加强对社会力量参与教育系统法治宣传教育的指导和管理，完善政府购买、社会投入、公益赞助等相结合的普法机制。

（十）努力营造教育系统良好法治氛围。开展全国依法治校示范校创建活动，深入推进学校依法治理。加强现代学校制度建设，完善学校法人治理结构，健全学校内部权益保护和救济机制。加强网络法治宣传教育，引导学生理性上网、安全上网。支持地方和学校试点探索同辈调解机制。推进教育公益普法，将普法作为大学生社会实践、志愿者服务等重要内容。推进校园法治文化建设，通过歌曲、舞蹈、模拟法庭、知识竞赛、情景剧展演、志愿活动、应急演练等多种形式，普及法治知识，弘扬法治精神。强化家校共育，鼓励学生与家庭成员交流分享法治学习成果。

四、组织保障

（一）加强组织领导。继续设立教育部全国教育普法领导小组，负责统筹协调、指导督促全国教育系统的普法宣传教育工作。各地教育部门和学校要从党和国家事业发展全局出发，将普法工作摆到重要位置，科学研究制订本地区本单位普法工作方案，明确责任分工，认真组织实施。各地各校主要负责同志要按照推进法治建设第一责任人的职责要求，认真履行普法领导责任，加强日常指导和督促，推动普法工作扎实有效开展。

（二）健全保障机制。各地教育部门和学校要确定专门机构或者人员负责普法工作，完善工作机制，不断提升普法能力和水平。要将普法经费纳入本单位年度预算，鼓励地方和学校设立普法专项经费。推动法治宣传教育纳入政府购买服务指导性目录，鼓励引导社会力量支持青少年法治教育。

（三）优化考核评价。地方教育部门和学校要将法治宣传教育纳入政府履行教育职责评价、教育督导评估和综合绩效考核等重要范围，把依法履职能力作为干部考核考评的重要内容。推动社会力量参与法治教育第三方评价，为改进普法工作提供决策依据。健全激励机制，及时宣传推广教育系统法治宣传教育的先进经验和典型案例。

（教育部官网）

全面提升青少年宪法意识

怀进鹏

宪法是我们党长期执政的根本法律依据。现行宪法是党的百年奋斗历史经验的集中体现，反映了党和人民的统一意志和共同愿望。在青少年宪法法治教育的实践中，我们深刻认识到，要通过宪法教育，在青少年心中从小培养起尊崇宪法的意识。要通过宪法教育，筑牢青少年的权利和义务观念，为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人奠定思想之基。抓好宪法法治教育是加强青少年思想政治教育的重要途径。

贯彻新发展理念，扎实推进习近平法治思想入脑入心。习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的新发展新飞跃。教育系统聚焦关键环节、结合教育实际，深入推进习近平法治思想融入学校教育全过程。组织编制《习近平新时代中国特色社会主义思想进课程教材指南》，据此修订法学类马克思主义理论研究和建设工程重点教材。将“习近平法治思想概论”纳入法学专业必修课，制定《法学类专业教学质量国家标准（2021年版）》创新法治人才培养机制，设立习近平法治思想高校研究联盟，推动法学理论研究及法学学科改革创新，着力培养高度认同中国特色社会主义法治道路的高素质法治人才。

构建新格局，推动宪法法治教育走深走实。加强青少年学生宪法法治教育，必须综合施策、开拓创新。教育部连续八年组织宪法晨读活动，3日上午的晨读活动，有近30万所学校的8000多万名师生同步在线参加；持续组织六届全国学生“学宪法讲宪法”活动，今年在线参与宪法学习的学生人次超过78亿。全国青少年普法网已经成为重要的互联网普法平台，目前已开发了5000多分钟的培训课程、121集微视频和若干多媒体课件。加强与最高法、最高检、司法部等部门合作，推进青少年法治教育实践基地建设，完善法治副校长（辅导员）制度，积极推动学校与法治实践部门加强协作，形成育人合力。

在今后的工作中，教育系统将认真学习贯彻党的十九届六中全会精神，把“两个确立”作为最高政治原则，始终牢记为党育人、为国育才的初心使命，持续深化青少年宪法法治教育。

（《光明日报》2021年12月4日第7版）

二、基础教育

国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见

国办发〔2017〕35号

校园应当是最阳光、最安全的地方。加强中小学、幼儿园（以下统称学校）安全工作是全面贯彻党的教育方针，保障学生健康成长、全面发展的前提和基础，关系广大师生的人身安全，事关亿万家庭幸福和社会和谐稳定。长期以来，党中央、国务院和地方各级党委、政府高度重视学校安全工作，采取了一系列措施维护学校及周边安全，学校安全形势总体稳定。但是，受各种因素影响，学校安全工作还存在相关制度不完善、不配套，预防风险、处理事故的机制不健全、意识和能力不强等问题。为进一步加强和改进学校安全工作，经国务院同意，现就建立健全学校安全风险防控体系提出以下意见：

一、总体要求

（一）**指导思想。**高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，运用法治思维和法治方式推进综合改革、破解关键问题，建立科学系统、切实有效的学校安全风险防控体系，营造良好教育环境和社会环境，为学生健康成长、全面发展提供保障。

（二）基本原则。

坚持统筹协调、综合施策。将学校安全作为公共安全和社会治安综合治理的重要内容，加强组织领导和协调配合，充分发挥政府、学校、家庭、社会各方面作用，运用法律、行政、社会服务、市场机制等各种方式，综合施策、形成合力。

坚持以人为本、全面防控。将可能对学生身心健康和生命安全造成影响的各种不安全因素和风险隐患全面纳入防控范畴，科学预防、系统应对、不留死角。

坚持依法治理、立足长效。突出制度建设的根本性和重要性，依据法治原则和法律规定，做好顶层设计，依法明确各方主体权利、义务与职责，形成防控学校安全风险的长效机制。

坚持分类应对、突出重点。坚持问题导向，根据不同区域、地方以及不同层次

类型学校的实际，区分风险的类型和特点，有针对性地构建安全风险防控机制，集中解决群众关心、社会关注的校园安全问题。

（三）工作目标。针对影响学校安全的突出问题、难点问题，进一步整合各方面力量，加强和完善相关制度、机制，深入改革创新，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障，科学系统、全面规范、职责明确的学校安全风险预防、管控与处置体系，切实维护师生人身安全，保障校园平安有序，促进社会和谐稳定。

二、完善学校安全风险预防体系

（四）健全学校安全教育机制。将提高学生安全意识和自我防护能力作为素质教育的重要内容，着力提高学校安全教育的针对性与实效性。将安全教育与法治教育有机融合，全面纳入国民教育体系，把尊重生命、保障权利、尊重差异的意识和基本安全常识从小根植在学生心中。在教育中要适当增加反欺凌、反暴力、反恐怖行为、防范针对未成年人的犯罪行为等内容，引导学生明确法律底线、强化规则意识。学校要根据学生群体和年龄特点，有针对性地开展安全专题教育，定期组织应对地震、火灾等情况的应急疏散演练。教育部门要将安全知识作为校长、教师培训的必要内容，加大培训力度并组织必要的考核。各相关部门和单位要组织专门力量，积极参与学校安全教育，广泛开展“安全防范进校园”等活动。鼓励各种社会组织为学校开展安全教育提供支持，设立安全教育实践场所，着力普及和提升家庭、社区的安全教育。

（五）完善有关学校安全的国家标准体系和认证制度。不断健全学校安全的人防、物防和技防标准并予以推广。根据学校特点，以保护学生健康安全为优先原则，加强重点领域标准的制修订工作，尽快制定一批强制性国家标准，逐步形成有关学校安全的国家标准体系。建立学校安全事项专项认证及采信推广机制，对学校使用的关系学生安全的设施设备、教学仪器、建筑材料、体育器械等，按照国家强制性产品认证和自愿性产品认证规定，做好相关认证工作，严格控制产品质量。

（六）探索建立学生安全区域制度。加强校园周边综合治理，在学校周边探索实行学生安全区域制度。在此区域内，依法分别作出禁止新建对环境造成污染的企业、设施，禁止设立上网服务、娱乐、彩票专营等营业场所，禁止设立存在安全隐患的场所等相应要求。在学生安全区域内，公安机关要健全日常巡逻防控制度，加强学校周边“护学岗”建设，完善高峰勤务机制，优先布设视频监控系统，增强学生的安全感；公安交管部门要加强交通秩序管理，完善交通管理设施。

（七）健全学校安全预警和风险评估制度。教育部门要会同相关部门制定区域性学校安全风险清单，建立动态监测和数据搜集、分析机制，及时为学校提供安全风险提示，指导学校健全风险评估和预防制度。要建立台账制度，定期汇总、分析学校及周边存在的安全风险隐患，确定整改措施和时限；在出现可能影响学校安全的公共安全事件、自然灾害等风险时，要第一时间通报学校，指导学校予以防范。

（八）探索建立学校安全风险防控专业服务机制。积极培育可以为学校提供安全风险防控服务的专业化社会组织。采取政府购买服务等方式，鼓励、引导和支持具备相应专业能力的机构、组织，研发、提供学校安全风险预防、安全教育相关的服务或者产品，协助教育部门制定、审核学校安全风险防控预案和相关标准，组织、指导学校有针对性地开展专项安全演练、预防和转移安全风险等工作。

三、健全学校安全风险管控机制

（九）落实安全管理主体责任。教育部门、公安机关要指导、监督学校依法健全各项安全管理制度和安全应急机制。学校要明确安全是办学的底线，切实承担起校内安全管理的主体责任，对校园安全实行校长（园长）负责制，健全校内安全工作领导机构，落实学校、教师对学生的教育和管理责任，狠抓校风校纪，加强校内日常安全管理，做到职责明确、管理有方。在风险可控的前提下，学校应当积极组织体育锻炼、户外活动等，培养学生强健的体魄。学生在校期间，对校园实行封闭化管理，并根据条件在校门口设置硬质防冲撞设施，阻止人员、车辆等非法进入校园。各类中小学校外活动场所、以学生为主要对象的各类培训机构和课外班等，由地方政府统筹协调有关部门承担安全监管责任，督促举办者落实安全管理责任。

（十）建立专兼职结合的学校安保队伍。学校应当按照相关规定，根据实际需要，配备必要的安全保卫力量。除学生人数较少的学校外，每所学校应当至少有1名专职安全保卫人员或者受过专门培训的安全管理人员。地方人民政府、有条件的学校可以以购买服务等方式，将校园安全保卫服务交由专门保安服务公司提供。学校要与社区、家长合作，有条件的建立学校安全保卫志愿者队伍，在上下学时段维护学校及校门口秩序。寄宿制学校要根据需要配备宿舍管理人员。

（十一）着力建设安全校园环境。各地要坚持安全优先、勤俭节约的原则开展校园建设。学校建设规划、选址要严格执行国家相关标准规范，对地质灾害、自然灾害、环境污染等因素进行全面评估。各地要建立健全校舍安全保障长效机制，保证学校的校舍、场地、教学及生活设施等符合安全质量和标准。校舍建设要严格执行国家建筑抗震有关技术规范 and 标准，有条件建设学校体育馆的地方，要按照国家

防灾避难相关标准建设。完善学校安全技术防范系统，在校园主要区域要安装视频图像采集装置，有条件的要安装周界报警装置和一键报警系统，做到公共区域无死角。建立校园工程质量终身责任制，凡是在校园工程建设中出现质量问题导致严重后果的建设、勘察、设计、施工、监理单位，一旦查实，承担终身责任并限制进入相关领域。

（十二）进一步健全警校合作机制。各级教育部门、公安机关和学校要在信息沟通、应急处置等方面加强协作，健全联动机制。公安机关要进一步完善与维护校园安全相适应的组织机构设置形式和警力配置，加强学校及周边警务室建设，派出经验丰富的民警加强学校安全防范工作指导。要将校园视频监控系统、紧急报警装置接入公安机关、教育部门的监控或报警平台，并与公共安全视频监控联网共享平台对接，逐步建立校园安全网上巡查系统，及时掌握、快速处理学校安全相关问题。

（十三）健全相关部门日常管理职责体系。政府各相关部门要切实承担起学校安全日常管理的职责。卫生计生部门要加强对学校卫生防疫和卫生保健工作的监督指导，对于学校出现的疫情或者学生群体性健康问题，要及时指导教育部门或者学校采取措施。食品药品监管部门对学校食堂和学校采购的用于学生集体使用的食品、药品要加强监督检查，指导、监督学校落实责任，保障食品、药品符合相关标准和规范。住房城乡建设部门要加强对学校工程建设过程的监管。环保部门要加强对学校及周边大气、土壤、水体环境安全的监管。交通运输部门要加强对提供学生集体用车服务的道路运输企业的监管，综合考虑学生出行需求，合理规划城市公共交通和农村客运线路，为学生和家长选择公共交通出行提供安全、便捷的交通服务。质量监督部门应当对学校特种设备实施重点监督检查，配合教育部门加强对学校采购产品的质量监管，在学校建立产品质量安全风险信息监测采集机制。公安消防部门要依法加强对学校的消防安全检查，指导学校落实消防安全责任，消除火灾隐患。综治、工商、文化、新闻出版广电、城市管理等部门要落实职责，加强对校园周边特别是学生安全区域内有关经营服务场所、经营活动的管理和监督，消除安全隐患。

（十四）构建防控学生欺凌和暴力行为的有效机制。教育部门要会同有关部门研究制定学生欺凌和暴力行为早期发现、预防以及应对的指导手册，建立专项报告和统计分析机制。学校要切实履行教育、管理责任，设立学生求助电话和联系人，及早发现、及时干预和制止欺凌、暴力行为。对有不良行为、暴力行为的学生，探索建立由校园警务室民警或者担任法治副校长、辅导员的民警实施训诫的制度。对实施暴力情节严重，构成犯罪的学生，公安、司法机关要坚持宽容但不纵容、

关爱又严管的原则，指定专门机构或者专门人员依法处理，特别是对犯罪性质和情节恶劣、手段残忍、后果严重的，必须坚决依法惩处，形成积极正面的教育作用。改革完善专门教育制度，健全专门学校接收学生进行教育矫治的程序，完善专门学校管理体制和运行机制。网络管理部门发现通过网络传播的欺凌或者校园暴力事件，要及时予以管控并通报相关部门。

（十五）严厉打击涉及学校和学生安全的违法犯罪行为。对非法侵入学校扰乱教育教学秩序、侵害师生生命财产安全等违法犯罪行为，公安机关要依法坚决处置、严厉打击，实行专案专人制度。进一步深化平安校园创建活动。建立学校周边治安形势研判预警机制，对涉及学校和学生安全的违法犯罪行为和犯罪团伙，要及时组织开展专项打击整治行动，防止发展蔓延。教育部门要健全学校对未成年学生权利的保护制度，对体罚、性骚扰、性侵害等侵害学生人身健康的违法犯罪行为，要建立零容忍制度，及早发现、及时处理、从严问责，应当追究法律责任的，要协同配合公安、司法机关严格依法惩处。

（十六）形成广泛参与的学生安全保护网络。教育部门要健全对校园内发生的侵害学生人身权利行为的监督机制和举报渠道，建立规范的调查处理程序。有关部门要与学校、未成年人保护组织、家长加强衔接配合，共同构建对受到伤害学生和涉嫌违法犯罪学生的心理疏导、安抚救助和教育矫正机制。共青团组织要完善未成年人维权热线，提供相应法律咨询、心理辅导等。妇联组织要积极指导家长进行正确的家庭教育，开展未成年人家庭保护相关法律法规宣传，组织落实对未成年人家庭保护的法律规定。支持和鼓励律师协会、政法院校等法律专业组织和单位，设立未成年学生保护的公益性组织，利用和发展未成年人保护志愿律师网络，为学生维护合法权益提供法律服务。

四、完善学校安全事故处理和风险化解机制

（十七）健全学校安全事故应对机制。学校发生重特大安全事故，地方政府要在第一时间启动相应的应急处理预案，统一领导，及时动员和组织救援和事故调查、开展责任认定及善后处理，并及时回应社会关切。发生重大自然灾害、公共安全事故，应当优先组织对受影响学校开展救援。教育部门应当指导学校建立安全事故处置预案，健全学校安全事故的报告、处置和部门协调机制。在校内及校外教育教学中发生安全事故，学校应当及时组织教职工参与抢险、救助和防护，保障学生身体健康和人身安全。

（十八）健全学校安全事故责任追究和处理制度。发生造成师生伤亡的安全事

故，有关部门要依法认定事故责任，学校及相关方面有责任的，要严肃追究有关负责人的责任；学校无责任的，要澄清事实、及时说明，避免由学校承担不应承担的责任。司法机关要加强案例指导，引导社会依法合理认识学校的安全责任，明确学生监护人的职责。积极利用行政调解、仲裁、人民调解、保险理赔、法律援助等方式，通过法治途径和方式处理学校安全事故，及时依法赔偿，理性化解纠纷。对围堵校园、殴打侮辱教师、干扰学校正常教育教学秩序等“校闹”行为，公安机关要及时坚决予以制止。

（十九）建立多元化的事故风险分担机制。学校举办者应当按规定为学校购买校方责任险，义务教育阶段学校投保校方责任险所需经费从公用经费中列支，其他学校投保校方责任险的费用，由各省（区、市）按照国家有关规定执行。各地要根据经济社会发展情况，结合实际合理确定校方责任险的投保责任，规范理赔程序和理赔标准。有条件的地方，可以积极探索与学生利益密切相关的食品安全、校外实习、体育运动伤害等领域的责任保险，充分发挥保险在化解学校安全风险方面的功能作用。保险监管部门要加强对涉及学校的保险业务的监督和管理，会同教育部门依法规范保险公司与学校的合作，严禁以学校名义指定学生购买或者向学生直接推销保险产品。要大力增强师生和家长的保险意识，引导家长根据自愿原则参加保险，分担学生在校期间因意外而发生的风险。鼓励各种社会组织设立学校安全风险基金或者学生救助基金，健全学生意外伤害救助机制。

（二十）积极构建学校依法处理安全事故的支持体系。各地要采取措施，在中小学推广建立法律顾问制度。教育部门和学校要建立健全新闻发言人制度，增强事故发生后的舆情应对能力。要发挥好安全风险防控专业服务机制的作用，借助专业机构在损失评估、理赔服务、调处纠纷等方面的力量，帮助学校妥善处理事故。教育、司法行政部门要会同相关部门，探索在有需求的县（市、区）设立学校安全事故人民调解委员会，吸纳具有较强专业知识和社会公信力、知名度，热心调解和教育事业的社会人士担任人民调解员，依法调解学校安全事故民事赔偿纠纷。

五、强化领导责任和保障机制

（二十一）加强组织领导。各地要高度重视学校安全风险防控工作，将学校安全作为经济社会发展的重要指标和社会治理的重要内容，建立党委领导、政府主导、相关部门和单位参加的学校安全风险防控体系建设协调机制，定期研究和及时解决学校安全工作中的突出问题，切实为学校正常开展教育教学活动和课外实践活动提供支持和保障。各相关部门和单位要制定具体细则或办法，落实本意见提出的工作

要求，加强沟通协调，协同推动防控机制建设，形成各司其职、齐抓共管的工作格局。

（二十二）强化基础保障。各级教育部门、公安机关要明确归口负责学校安全风险防控的专门机构，完善组织体系与工作机制，配齐配强工作力量。各级机构编制部门要根据工作需要，优化现有编制结构，适当向教育部门、公安机关负责学校安全风险防范的机构倾斜。各级财政部门要按规定将学校安全风险防控经费纳入一般公共预算，保障合理支出。要健全学校安全风险防控的网络管理与服务系统，整合各方面力量，积极利用互联网和信息技术，为学校提供便捷、权威的安全风险防控的专业咨询和技术支持服务。加快完善学校安全法律规范，推动适时修改关于未成年人保护的相关法律，启动防控校园暴力行为等相关法律的制修订工作，构建完善的法律保障体系。

（二十三）健全督导与考核机制。各级人民政府教育督导机构要将学校安全工作作为教育督导的重要内容，加强对政府及各有关部门、学校落实安全风险防控职责的监督、检查。对重大安全事故或者产生重大影响的校园安全事件，要组织专项督导并向社会公布督导报告。对学校安全事故频发的地区，要以约谈、挂牌督办等方式督促其限期整改。教育部门要将安全风险防控工作的落实情况，作为考核学校依法办学和学校领导班子工作的重要内容。

高等学校应当结合自身实际，参照本意见，健全安全风险防控体系，完善工作机制和建设方案，所在地的地方人民政府及有关部门应当予以指导、支持，切实履行相关职责。

（中国政府网）

教育部等十一部门关于印发《加强中小学生欺凌综合治理方案》的通知

教督〔2017〕10号

加强中小学生欺凌综合治理是中小学校安全工作的重点和难点，事关亿万中小学生的身心健康和全面发展，事关千家万户的幸福和社会和谐稳定，事关中华民族的未来和伟大复兴。为深入贯彻党的十九大精神，有效防治中小学生欺凌，依据相关法律法规，制定本方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，大力培育和弘扬社会主义核心价值观，不断提高中小学生思想道德素质，健全预防、处置学生欺凌的工作体制和规章制度，以形成防治中小学生欺凌长效机制为目标，以促进部门协作、上下联动、形成合力为保障，确保中小学生欺凌防治工作落到实处，把校园建设成最安全、最阳光的地方，办好人民满意的教育，为培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人创造良好条件。

二、基本原则

（一）坚持教育为先。深入开展中小学生思想道德教育、法治教育、心理健康教育，促进提高人民群众的思想觉悟、道德水准、文明素养，提高全社会文明程度，特别要加强防治学生欺凌专题教育，培养校长、教师、学生及家长等不同群体积极预防和自觉反对学生欺凌的意识。

（二）坚持预防为主。完善有关规章制度，及时排查可能导致学生欺凌事件发生的苗头隐患，强化学校及周边日常安全管理，加强欺凌事件易发现场监管，完善学生寻求帮助的维权渠道。

（三）坚持保护为要。切实保障学生的合法权益，严格保护学生隐私，尊重学生的人格尊严。切实保护被欺凌学生的身心健康，防止二次伤害发生，帮助被欺凌学生尽早恢复正常的学习生活。

（四）坚持法治为基。按照全面依法治国的要求，依法依规处置学生欺凌事件，按照“宽容不纵容、关爱又严管”的原则，对实施欺凌的学生予以必要的处置及惩戒，及时纠正不当行为。

三、治理内容及措施

（一）明确学生欺凌的界定

中小学生欺凌是发生在校园(包括中小学校和中等职业学校)内外、学生之间,一方(个体或群体)单次或多次蓄意或恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺负、侮辱,造成另一方(个体或群体)身体伤害、财产损失或精神损害等的事件。

在实际工作中,要严格区分学生欺凌与学生间打闹嬉戏的界定,正确合理处理。

（二）建立健全防治学生欺凌工作协调机制

各地要组织协调有关部门、群团组织,建立健全防治学生欺凌工作协调机制,统筹推进学生欺凌治理工作,妥善处理学生欺凌重大事件,正确引导媒体和网络舆情。教育行政(主管)部门和学校要重点抓好校园内欺凌事件的预防和处置;各部门要加强协作,综合治理,做好校园外欺凌事件的预防和处置。

（三）积极有效预防

1.指导学校切实加强教育。中小学校要通过每学期开学时集中开展教育、学期中在道德与法治等课程中专门设置教学模块等方式,定期对中小学生进行学生欺凌防治专题教育。学校共青团、少先队组织要配合学校开展好法治宣传教育、安全自护教育。

2.组织开展家长培训。通过组织学校或社区定期开展专题培训课等方式,加强家长培训,引导广大家长增强法治意识,落实监护责任,帮助家长了解防治学生欺凌知识。

3.严格学校日常管理。学校根据实际成立由校长负责,教师、少先队大中队辅导员、教职工、社区工作者和家长代表、校外专家等人员组成的学生欺凌治理委员会(高中阶段学校还应吸纳学生代表)。加快推进将校园视频监控系统、紧急报警装置等接入公安机关、教育部门监控和报警平台,逐步建立校园安全网上巡查机制。学校要制定防治学生欺凌工作各项规章制度的工作要求,主要包括:相关岗位教职工防治学生欺凌的职责、学生欺凌事件应急处置预案、学生欺凌的早期预警和事中处理及事后干预的具体流程、校规校纪中对实施欺凌学生的处罚规定等。

4.定期开展排查。教育行政部门要通过委托专业第三方机构或组织学校开展等方式,定期开展针对全体学生的防治学生欺凌专项调查,及时查找可能发生欺凌事件的苗头迹象或已经发生、正在发生的欺凌事件。

（四）依法依规处置

1.严格规范调查处理。学生欺凌事件的处置以学校为主。教职工发现、学生或

者家长向学校举报的，应当按照学校的学生欺凌事件应急处置预案和处理流程对事件及时进行调查处理，由学校学生欺凌治理委员会对事件是否属于学生欺凌行为进行认定。原则上学校应在启动调查处理程序 10 日内完成调查，根据有关规定处置。

2.妥善处理申诉请求。各地教育行政部门要明确具体负责防治学生欺凌工作的处（科）室并向社会公布。县级防治学生欺凌工作部门负责处理学生欺凌事件的申诉请求。学校学生欺凌治理委员会处理程序妥当、事件比较清晰的，应以学校学生欺凌治理委员会的处理结果为准；确需复查的，由县级防治学生欺凌工作部门组织学校代表、家长代表和校外专家等组成调查小组启动复查。复查工作应在 15 日内完成，对事件是否属于学生欺凌进行认定，提出处置意见并通知学校和家长、学生。

县级防治学生欺凌工作部门接受申诉请求并启动复查程序的，应在复查工作结束后，及时将有关情况报上级防治学生欺凌工作部门备案。涉法涉诉案件等不宜由防治学生欺凌工作部门受理的，应明确告知当事人，引导其及时纳入相应法律程序办理。

3.强化教育惩戒作用。对经调查认定实施欺凌的学生，学校学生欺凌治理委员会要根据实际情况，制定一定学时的专门教育方案并监督实施欺凌学生按要求接受教育，同时针对欺凌事件的不同情形予以相应惩戒。

情节轻微的一般欺凌事件，由学校对实施欺凌学生开展批评、教育。实施欺凌学生应向被欺凌学生当面或书面道歉，取得谅解。对于反复发生的一般欺凌事件，学校在对实施欺凌学生开展批评、教育的同时，可视具体情节和危害程度给予纪律处分。

情节比较恶劣、对被欺凌学生身体和心理造成明显伤害的严重欺凌事件，学校对实施欺凌学生开展批评、教育的同时，可邀请公安机关参与警示教育或对实施欺凌学生予以训诫，公安机关根据学校邀请及时安排人员，保证警示教育工作有效开展。学校可视具体情节和危害程度给予实施欺凌学生纪律处分，将其表现记入学生综合素质评价。

屡教不改或者情节恶劣的严重欺凌事件，必要时可将实施欺凌学生转送专门（工读）学校进行教育。未成年人送专门（工读）学校进行矫治和接受教育，应当按照《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》有关规定，对构成有严重不良行为的，按专门（工读）学校招生入学程序报有关部门批准。

涉及违反治安管理或者涉嫌犯罪的学生欺凌事件，处置以公安机关、人民法院、人民检察院为主。教育行政部门和学校要及时联络公安机关依法处置。各级公安、

人民法院、人民检察院依法办理学生欺凌犯罪案件，做好相关侦查、审查逮捕、审查起诉、诉讼监督和审判等工作。对有违法犯罪行为的学生，要区别不同情况，责令其父母或者其他监护人严加管教。对依法应承担行政、刑事责任的，要做好个别矫治和分类教育，依法利用拘留所、看守所、未成年犯管教所、社区矫正机构等场所开展必要的教育矫治；对依法不予行政、刑事处罚的学生，学校要给予纪律处分，非义务教育阶段学校可视具体情节和危害程度给予留校察看、勒令退学、开除等处分，必要时可按照有关规定将其送专门（工读）学校。对校外成年人采取教唆、胁迫、诱骗等方式利用在校学生实施欺凌进行违法犯罪行为的，要根据《中华人民共和国刑法》及有关规定，对教唆未成年人犯罪的依法从重处罚。

（五）建立长效机制

各地各有关部门要加强制度建设，积极探索创新，逐步建立具有长效性、稳定性和约束力的防治学生欺凌工作机制。

1.完善培训机制。明确将防治学生欺凌专题培训纳入教育行政干部和校长、教师在职培训内容。市级、县级教育行政部门分管负责同志和具体工作人员每年应当接受必要的学生欺凌预防与处置专题面授培训。中小学校长、学校行政管理人员、班主任和教师等培训中应当增加学生欺凌预防与处置专题面授的内容。培训纳入相关人员继续教育学分。

2.建立考评机制。将本区域学生欺凌综合治理工作情况作为考评内容，纳入文明校园创建标准，纳入相关部门负责同志年度考评，纳入校长学期和学年考评，纳入学校行政管理人员、教师、班主任及相关岗位教职工学期和学年考评。

3.建立问责处理机制。把防治学生欺凌工作专项督导结果作为评价政府教育工作成效的重要内容。对职责落实不到位、学生欺凌问题突出的地区和单位通过通报、约谈、挂牌督办、实施一票否决权制等方式进行综治领导责任追究。学生欺凌事件中存在失职渎职行为，因违纪违法应当承担责任的，给予党纪政纪处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

4.健全依法治理机制。建立健全中小学校法制副校长或法制辅导员制度，明确法制副校长或法制辅导员防治学生欺凌的具体职责和 workflows，把防治学生欺凌作为依法治校工作的重要内容，积极主动开展以防治学生欺凌为主题的法治教育，推进学校在规章制度中补充完善防治学生欺凌内容，落实各项预防和处置学生欺凌措施，配合有关部门妥善处理学生欺凌事件及对实施欺凌学生进行教育。

四、职责分工

(一) 教育行政部门负责对学生欺凌治理进行组织、指导、协调和监督，牵头做好专门（工读）学校的建设工作，是学生欺凌综合治理的牵头单位。

(二) 综治部门负责推动将学生欺凌专项治理纳入社会治安综合治理工作，强化学校周边综合治理，落实社会治安综合治理领导责任制。

(三) 人民法院负责依法妥善审理学生欺凌相关案件，通过庭审厘清学生欺凌案件的民事责任，促进矛盾化解工作；以开展模拟法庭等形式配合学校做好法治宣传工作。

(四) 人民检察院负责依法对学生欺凌案件进行审查逮捕、审查起诉，开展法律监督，并以案释法，积极参与学校法治宣传教育。

(五) 公安机关负责依法办理学生欺凌违反治安管理和涉嫌犯罪案件，依法处理实施学生欺凌侵害学生权益和身心健康的相关违法犯罪嫌疑人，强化警校联动，指导监督学校全面排查整治校园安全隐患，协助学校开展法治教育，做好法治宣传工作。

(六) 民政部门负责引导社会力量加强对被欺凌学生及其家庭的帮扶救助，协助教育部门组织社会工作者等专业人员为中小学校提供专业辅导，配合有关部门鼓励社会组织参与学生欺凌防治和帮扶工作。

(七) 司法行政部门负责落实未成年人司法保护制度，建立未成年人司法支持体系，指导协调开展以未成年人相关法律法规为重点的法治宣传教育，做好未成年人法律援助和法律服务工作，有效保护未成年人的合法权益。

(八) 人力资源社会保障部门负责指导技工学校做好学生欺凌事件的预防和处置工作。

(九) 共青团组织负责切实履行综治委预防青少年违法犯罪专项组组长单位职责，配合教育行政部门并协调推动相关部门，建立预防遏制学生欺凌工作协调机制，积极参与学生欺凌防治工作。

(十) 妇联组织负责配合有关部门开展预防学生欺凌相关知识的宣传教育，引导家长正确履行监护职责。

(十一) 残联组织负责积极维护残疾儿童、少年合法权益，配合有关部门做好残疾学生权益保护相关法律法规的宣传教育，切实加强残疾学生遭受欺凌的风险防控，协助提供有关法律服务。

(十二) 学校负责具体实施和落实学生欺凌防治工作，扎实开展相关教育，制

定完善预防和处置学生欺凌的各项措施、预案、制度规范和处置流程，及时妥善处理学生欺凌事件。指导、教育家长依法落实法定监护职责，增强法治意识，科学实施家庭教育，切实加强对孩子的看护和管教工作。

五、工作要求

（一）深入细致部署。各地各有关部门要按照属地管理、分级负责的原则，加强学生欺凌综合治理。根据治理内容、措施及分工要求，明确负责人和具体联系人，结合本地区、本部门实际制订具体实施方案，落实工作责任。请于 2017 年 12 月 31 日前将省级防治学生欺凌工作负责人和联系人名单、2018 年 1 月 31 日前将实施方案分别报送国务院教育督导委员会办公室。

（二）加强督导检查。省、市级教育督导部门要联合其他有关部门，定期对行政区域内防治学生欺凌工作情况进行督导检查。县级教育督导部门要对县域内学校按要求开展欺凌防治教育活动、制定应急预案和处置流程等办法措施、在校规校纪中完善防治学生欺凌内容、开展培训、及时处置学生欺凌事件等重点工作开展情况进行专项督导检查。

国务院教育督导委员会办公室适时组织联合督查组对全国防治学生欺凌工作进行专项督导，督导结果向社会公开。

（三）及时全面总结。认真及时做好防治学生欺凌工作总结，一方面围绕取得的成绩和经验，认真总结防治学生欺凌工作中带有启示性、经验性的做法；另一方面围绕面临的困难和不足，认真查找防治学生欺凌工作与社会、家长和学生需求的差距、不足和薄弱环节，查找问题真正的根源，汲取教训，研究改进，推动防治学生欺凌工作进一步取得实效。

（四）强化宣传引导。结合普法工作，开展法治宣传进校园活动，加强对防治学生欺凌工作的正面宣传引导，推广防治学生欺凌的先进典型、先进经验，普及防治学生欺凌知识和方法。对已发生的学生欺凌事件要及时回应社会关切，充分满足群众信息需求。教育行政部门要联系当地主要新闻媒体共同发布反学生欺凌绿色报道倡议书，营造反学生欺凌报道宣传的良好氛围。

（教育部官网）

教育部等五部门关于完善安全事故处理机制维护 学校教育教学秩序的意见

教政法〔2019〕11号

为贯彻落实全国教育大会精神，完善学校安全事故预防与处理机制，形成依法依规、客观公正、多元参与、部门协作的工作格局，为学校（含幼儿园）办学安全托底，解决学校后顾之忧，维护老师和学校应有的尊严，保护学生生命安全，根据教育法、治安管理处罚法、刑法等法律法规和《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》等有关规定，现提出如下意见。

一、健全学校安全事故预防与处置机制

1.着重加强学校安全事故预防。各级教育部门要依法加强对学校安全工作的督导、检查，会同、配合有关部门加强对学校校舍、场地、消防、食品安全和传染病防控等事项的监管，指导学校完善安全风险防控体系，完善学校安全管理组织机构和责任体系，健全问责机制。各级各类学校要树立预防为先的理念，落实安全标准，健全安全管理制度，完善安全风险排查和防范机制，压实安全责任，加强学生的安全教育、法治教育、生命教育和心理健康教育，建立并严格执行学校教职工聘用资质检查制度，从源头上预防和消除安全风险，杜绝责任事故。健全学校安全隐患投诉机制，对学生、家长和相关方面就学校安全存在问题的投诉、提出的意见建议，及时办理回复。

2.规范学校安全事故处置程序。各级教育部门要指导、监督学校健全安全事故处置机制，制定处置预案、明确牵头部门、规范处置程序，完善报告制度，提高工作规范化、科学化、专业化水平。安全事故发生后，学校应当立即启动预案，及时开展救助。发生重大事故，要建立由学校主要负责人牵头的处置机制，必要时由当地人民政府或者学校主管部门、其他相关部门牵头处理。学校应当建立便捷的沟通渠道，及时通知受伤害者监护人或者近亲属，告知事故纠纷处理的途径、程序和相关规定，主动协调，积极引导以法治方式处置纠纷。学校要关心受伤害者，保障受伤害者及其监护人、近亲属的知情权和依法合理表达诉求的权利。

3.健全学校安全事故处理的法律服务机制。司法机关应当组织法律援助机构依法为符合条件的学校安全事故受伤害者提供法律援助，指导律师事务所、公证

机构等为当事人提供法律服务，指导律师做好代理服务工作，引导当事人依法、理性表达意见，合理提出诉求。有条件的地方可以设立学生权益法律保护中心，以政府购买服务等方式，聘请法律专业服务机构或人员，为学生提供法律服务。纠纷处理过程中，需要鉴定以明确责任的，由双方共同委托或者经当事人申请，由主持调解的机构、组织委托司法鉴定机构进行鉴定。

4.形成多元化的学校安全事故损害赔偿机制。学校或者学校举办者应按规定投保校方责任险，有条件的可以购买校方无过失责任险和食品安全、校外实习、体育运动伤害等领域的责任保险。要通过财政补贴、家长分担等多种渠道筹措经费，推动设立学校安全综合险，加大保障力度。要增强师生和家长的保险意识，引导家长为学生购买人身保险，有条件的地方可以予以补贴。学校可以引导、利用社会捐赠资金等设置安全风险基金或者学生救助基金，健全救助机制。鼓励有条件的地方建立学校安全赔偿准备基金，或者开展互助计划，健全学校安全事故赔偿机制。

二、依法处理学校安全事故纠纷

5.健全学校安全事故纠纷协商机制。学校安全事故责任明确、各方无重大分歧或异议的，可以协商解决。协商解决纠纷应当坚持自愿、合法、平等的原则，尊重客观事实、注重人文关怀，文明、理性表达意见和诉求。学校应当指定、委托协商代表，或者由法治副校长、学校法律顾问等专业人员主持或参与协商。协商一般应在配置录音、录像、安保等条件的场所进行。受伤者亲属人数较多的，应当推举代表进行协商，代表人数一般不超过5人并相对固定。双方经协商达成一致的，应当签署书面协议。推动学校建立专业化的安全事故处理委员会，统筹学校安全事故预防与处置。

6.建立学校安全事故纠纷调解制度。教育部门应当会同司法行政机关推进学校安全事故纠纷调解组织建设，聘任人大代表、政协委员、法治副校长、教育和法律工作者等具备相应专业知识或能力的人员参与调解。建立由教育、法律、医疗、保险、心理、社会工作等方面专业人员组成的专家咨询库，为调解工作提供支持和服务。市县两级行政区域内可根据需要设立学校安全事故人民调解委员会，对学校难于自行协商或者协商不成的安全事故纠纷实现能调尽调。司法行政机关应当会同教育部门、人民法院加强对学校安全事故人民调解委员会的指导，帮助完善受理、调解、回访、反馈等各项工作制度，加强人民调解员队伍建设和业务培训，确保调解依法、规范、公正、有效进行。地方教育部门根据需要可以直接组织行政调解。区域内的高等学校可以加强合作，联合建立事故纠纷调处机制。

7.依法裁判学校安全事故侵权责任。人民法院对起诉的学校安全事故侵权赔偿案件应当及时立案受理，积极开展诉讼调解，对调解不成的，要按照《中华人民共和国侵权责任法》和相关法律法规，参照《学生伤害事故处理办法》等规章，明确划分责任，及时依法判决；对学校已经依法履行教育、管理职责，行为无过错的，应当依法裁判学校不承担责任。诉讼调解、裁判过程中，要切实保护双方权利，杜绝片面加重学校赔偿责任的情形。最高人民法院通过发布指导性案例等方式，加强审判指导。人民法院在诉讼过程中应当加强法律宣传教育，并做好判后释疑工作。

8.杜绝不顾法律原则的“花钱买平安”。学校安全事故纠纷处理过程中，要坚守法律底线，根据事故客观事实和法律法规规定，明确各方责任。责任认定前，学校不得赔钱息事。经认定，学校确有责任的，要积极主动、按标准依法确定赔偿金额，给予损害赔偿，不得推诿塞责、拖延不办。学校负责人或者直接管理者有责任的，学校主管部门应当依法依规及时处理、严肃问责。学校无责任的，要澄清事实、及时说明。任何组织和个人不得非法干涉纠纷处理。坚决避免超越法定责任边界，片面加重学校负担、“花钱买平安”，坚决杜绝“大闹大赔”“小闹小赔”。原则上，公办中小学、幼儿园人身伤害事故纠纷涉及赔偿金额请求较大的，应当积极引导当事人通过人民调解等方式解决。各地可以根据实际，规定公办中小学校、幼儿园协商赔偿的限额。

三、及时处置、依法打击“校闹”行为

9.及时制止“校闹”行为。学校安全事故处置过程中，如发生家属及其他校外人员实施围堵学校、在校园内非法聚集、聚众闹事等扰乱学校教育教学和管理秩序，侵犯学校和师生合法权益等“校闹”行为的，学校应当立即向所在地公安机关报案，提供当事方人数、具体行为、有无人员受伤等现场情况，并保护好现场，配合公安机关做好调查取证等工作。公安机关到达前，学校保卫部门可依法采取必要的措施，阻止相关人员进入教育教学区域，防止其干扰教育教学活动。公安机关接到报案后应当立即组织警力赶赴现场，维持现场秩序，控制事态，协助有关部门进行疏导劝阻，防止事态扩大。对现场发生的违法犯罪行为，要坚决果断制止，对涉嫌违法犯罪人员依法查处。

10.依法惩处“校闹”人员。实施下列“校闹”行为，构成违反治安管理行为的，公安机关应当依照治安管理处罚法相关规定予以处罚：（1）殴打他人、故意伤害他人或者故意损毁公私财物的；（2）侵占、毁损学校房屋、设施的；（3）在学校设置障碍、贴报喷字、拉挂横幅、燃放鞭炮、播放哀乐、摆放花圈、泼洒污物、

断水断电、堵塞大门、围堵办公场所和道路的；（4）在学校等公共场所停放尸体的；（5）以不准离开工作场所等方式非法限制学校教职工、学生人身自由的；（6）跟踪、纠缠学校相关负责人，侮辱、恐吓教职工、学生的；（7）携带易燃易爆危险物品和管制器具进入学校的；（8）其他扰乱学校教育教学秩序或侵害他人人身财产权益的行为。“校闹”行为造成学校、教职工、学生财产损失或人身伤害，被侵权人依法追究“校闹”人员侵权责任的，应当予以支持。同时，可以通过联合惩戒机制，对实施“校闹”、聚众扰乱社会秩序的人员实施惩戒。

11.严厉打击涉及“校闹”的犯罪行为。实施“校闹”行为涉嫌构成寻衅滋事罪、聚众扰乱社会秩序罪、故意毁坏财物罪、非法拘禁罪、故意伤害罪和聚众扰乱公共场所秩序、交通秩序罪等，需要追究刑事责任的，公安机关要依法及时立案侦查，全面客观地收集、调取证据，确保侦查质量。人民检察院应当及时依法批捕、起诉。人民法院应当加快审理进度，在全面查明案件事实的基础上依法准确定罪量刑。对故意扩大事态，教唆他人实施针对学校和教职工、学生的违法犯罪行为，或者以受他人委托处理纠纷为名实施敲诈勒索、寻衅滋事等行为的，依法从严惩处。

师生、家长或者校外人员因其他原因在校内非法聚集、游行或者实施其他影响学校正常教育教学秩序行为的，参照上述规定予以处置。

四、建立多部门协调配合工作机制

12.加强学校及周边安全风险防控。各地要加强校园周边综合治理，在城镇幼儿园、中小学周边全面实行学生安全区域制度。教育部门应当会同公安机关指导学校建立健全突发事件预警应对机制和警校联动联防联控机制，提高应对突发事件的现场处置能力。公安机关要加强校园及周边警务室建设，加强校园周边巡逻防控，及时受理报警求助。

13.有效应对涉及学校安全事故纠纷的舆情。学校要做好安全事故的信息发布工作，按照规定主动、适时公布或者通报事故信息；在处置预案中明确接待媒体、应对舆情的部门和人员，增强舆情应对的意识和能力。对恶意炒作、报道严重失实的，学校要及时发声、澄清事实。对有较大影响的安全事故事件，属地教育部门应在党委、政府统一领导下，会同相关部门做好舆情引导工作。对于虚假报道引起社会不良影响的，学校应当向有关部门反映或提起诉讼，追究其侵权责任。

14.营造依法解决学校安全事故纠纷的社会氛围。推动学校安全法律制度建设，鼓励各地制定或修改、完善学校安全方面的地方性法规。司法行政机关要协调指导有关部门加强法治宣传教育，增强社会公众的法治意识，培养尊法学法守法用法的

社会氛围，推动形成依法理性解决学校安全事故纠纷的共识。要通过家长学校、家长委员会等多种方式拓宽学生父母或其他监护人参与学校管理和监督的渠道，加强对学生父母或其他监护人的法治宣传，形成和谐家校关系。学校要切实树立依法治校、依法办学理念，通过法治思维和法治方式化解矛盾纠纷，不得为防止发生安全事故而限制或取消正常的课间活动、体育活动和其他社会实践活动。

15.建立学校安全工作部门协调机制。各地、各有关部门要深刻认识保障学校安全的重要意义，加强组织领导与协调配合，形成工作合力。地方教育部门应当积极协调相关部门建立联席会议等工作制度，定期互通信息，及时研究解决问题，共同维护学校安全，切实为学校办学安全托底，解除学校后顾之忧，保障学校安心办学、静心育人。

各地可以结合实际，制定贯彻实施本意见的具体办法。

（教育部官网）

关于印发《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》的通知

国未保组〔2021〕1号

未成年人保护工作关系国家未来和民族振兴。党中央始终高度重视未成年人工作，关心未成年人成长。习近平总书记多次指出，少年儿童是祖国的未来，是中华民族的希望，强调培养好少年儿童是一项战略任务，事关长远。为深入学习贯彻习近平总书记重要指示批示精神，贯彻落实党中央、国务院关于加强未成年人保护工作决策部署，推动《中华人民共和国未成年人保护法》等法律法规落地落细，现就加强未成年人保护工作提出如下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于未成年人保护工作重要指示批示精神，全面贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神和党中央、国务院关于加强未成年人保护工作决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，进一步加强组织领导、完善运行机制、强化制度建设、健全服务体系，切实保护未成年人身心健康、保障未成年人合法权益。

（二）基本原则

——**坚持党对未成年人保护工作的领导**。把党的领导贯穿未成年人保护工作全过程各方面，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持思想道德教育和权益维护保障相融合，大力培育和践行社会主义核心价值观，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人，培养担当民族复兴大任的时代新人。

——**坚持最有利于未成年人的原则**。以依法保障未成年人平等享有生存权、发展权、受保护权和参与权等权利，促进未成年人全面健康成长作为出发点和落脚点，在制定法律法规、政策规划和配置公共资源等方面优先考虑未成年人的利益和需求，在处理未成年人事务中始终把未成年人权益和全面健康成长放在首位，确保未成年人依法得到特殊、优先保护。

——**坚持系统谋划统筹推进。**加强全局谋划、统筹布局、整体推进，有效发挥各级未成年人保护工作协调机制统筹协调、督促指导作用，着力补短板、强弱项，强化顶层设计、部门协作。坚持未成年人保护工作的政治性、群众性、时代性、协同性，积极推动各方力量参与未成年人保护工作，构建家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护“六位一体”的新时代未成年人保护工作格局。

（三）总体目标

到 2025 年，上下衔接贯通、部门协调联动的未成年人保护工作体制机制基本形成，制度体系逐步健全，与未成年人保护法相衔接的法律法规体系不断完善，工作力量有效加强，侵害未成年人合法权益案件发生率明显下降，全社会关心关注未成年人健康成长的氛围显著增强。到 2035 年，与我国经济社会发展相适应、与人口发展战略相匹配的未成年人保护工作体系全面建立，加强未成年人保护工作成为各部门、各行业和社会各界的行动自觉，成为全面建成社会主义现代化国家的显著标志之一，未成年人的生存权、发展权、受保护权、参与权等权利得到更加充分保障。

二、重点任务

（一）强化家庭监护责任

1.加强家庭监护指导帮助。巩固和强化家庭监护主体责任，加大宣传培训和健康教育力度，指导未成年人的父母或者其他监护人依法履行监护职责，抚养、教育和保护未成年人。推动构建家庭教育指导服务体系，加强社区家长学校、家庭教育指导服务站点建设，为未成年人的父母或其他监护人、被委托人每年提供不少于一次公益性家庭教育指导服务。婚姻登记机关办理离婚登记及人民法院审理家事案件时涉及未成年子女的，要对当事人进行未成年人保护相关家庭教育指导。

2.完善家庭监护支持政策。全面落实产假等生育类假期制度和哺乳时间相关规定，鼓励有条件的地区探索开展育儿假试点。加强家庭照护支持指导，增强家庭科学育儿能力。有条件的地区，探索对依法收养孤儿和残疾儿童、非生父母履行监护权的家庭在水电气等公共服务方面给予优惠。地方政府在配租公租房时，对符合当地住房保障条件且有未成年子女的家庭，可根据其未成年子女数量在户型选择方面给予适当照顾。推进儿童福利机构拓展集养、治、教、康和专业社会工作服务于一体的社会服务功能，探索向社会残疾儿童提供服务。

3.推进家庭监护监督工作。指导村（居）民委员会等相关组织对未成年人的父

母或者其他监护人履行监护情况开展监督。村（居）民委员会等相关组织发现未成年人的父母或者其他监护人拒绝或者怠于履行监护责任时，要予以劝阻、制止或者批评教育，督促其履行监护职责；情节严重导致未成年人处于危困状态或造成严重后果的，要及时采取保护措施并向相关部门报告。

4.依法处置监护人侵害未成年人权益行为。公安机关接到报告或者公安机关、人民检察院、人民法院在办理案件过程中发现未成年人的父母或者其他监护人存在不依法履行监护职责或者侵犯未成年人合法权益的，应当予以训诫，并可以责令其接受家庭教育指导。对监护人严重损害未成年人身心健康及合法权益，或者不履行监护职责致未成年人处于危困状态等监护侵害行为，依法督促、支持起诉。加强宣传引导和警示教育，及时向社会公布监护人侵害未成年人权益行为处置情况案例。

（二）加强学校保护工作

5.加强未成年人思想道德教育。指导学校深入开展共产主义、中国特色社会主义和中国梦学习宣传教育，坚持立德树人，培育和践行社会主义核心价值观，引导广大未成年人听党话、跟党走，养成良好思想品德和行为习惯。指导学校加强新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》等法律法规宣传教育，深入开展未成年人法治教育，提升学生法治意识。深化团教协作，强化少先队实践育人作用，加强未成年人思想道德引领。

6.健全学校保护制度。制定《未成年人学校保护规定》，整合、完善学校保护制度体系。完善校园安全风险防控体系和依法处理机制，加强校园周边综合治理。提高学生安全意识和自我防护能力，开展反欺凌、交通安全、应急避险自救、防范针对未成年人的犯罪行为等安全教育。积极发展公共交通和专用校车，解决学生上下学乘车难问题，使用校车的学校要加强校车安全管理和使用。强化校园食品安全管理，严格落实校长（园长）集中用餐陪餐、家长代表陪餐、用餐信息公开等制度。严厉打击涉及学校和学生安全的违法犯罪行为。推动落实义务教育学校课后服务全覆盖，与当地正常下班时间相衔接，解决家长接学生困难问题。

7.有效防范学生欺凌。进一步完善考评机制，将学生欺凌防治工作纳入责任督学挂牌督导范围、作为教育质量评价和工作考评重要内容。建立健全学生欺凌报告制度，制定学生欺凌防治工作责任清单，压实岗位责任。指导学校定期全面排查，及时发现苗头迹象或隐患点，做好疏导化解工作。完善校规校纪，健全教育惩戒工作机制，依法依规处置欺凌事件。

8.创新学校保护工作机制。建立学校保护工作评估制度，评估结果纳入学校管

理水平评价和校长考评考核范围。严格落实教职员工准入查询性违法犯罪信息制度。充分发挥“法治副校长”、“法治辅导员”作用，常态化开展“法治进校园”、组织模拟法庭、以案释法、开设法治网课等多样化法治教育和法治实践活动，教育引导未成年人遵纪守法。依托中小学校、社区建设少年警校，加强对未成年人的法治教育、安全教育。引入专业力量参与学生管理服务，有条件的地方，可通过建立学校社会工作站、设立社会工作岗位、政府购买服务等方式，推进学校社会工作发展。

（三）加大社会保护力度

9.有效落实强制报告制度。指导国家机关、村（居）民委员会、密切接触未成年人的单位、组织及其工作人员有效履行侵害未成年人事件强制报告义务，提升识别、发现和报告意识与能力。建立强制报告线索的受理、调查、处置和反馈制度。加强强制报告法律法规和政策措施的宣传培训和教育引导工作。依法依规对未履行报告义务的组织和个人予以惩处。

10.切实发挥群团组织作用。共青团组织要大力推动实施中长期青年发展规划，依托“青年之家”、“12355青少年服务台”、“青少年维权岗”等阵地有效维护青少年发展权益。妇联组织要加强对未成年人的父母或其他监护人、被委托人的家庭教育指导，依托“儿童之家”等活动场所，为未成年人保护工作提供支持。残联组织要加强残疾未成年人权益保障，落实残疾儿童康复救助制度，指导有条件的地方，扩大残疾儿童康复救助年龄范围，放宽对救助对象家庭经济条件的限制。工会组织要积极开展职工未成年子女关爱服务，推动用人单位母婴设施建设。关心下一代工作委员会等单位、组织要在职责范围内协助相关部门做好未成年人保护工作。

11.积极指导村（居）民委员会履行法定职责。指导村（居）民委员会落实专人专岗负责未成年人保护工作的法定要求，每个村（社区）至少设立一名儿童主任，优先由村（居）民委员会女性委员或村（社区）妇联主席兼任，儿童数量较多的村（社区）要增设补充儿童主任。推进村（社区）少先队组织建设。持续推进“儿童之家”建设。鼓励村（居）民委员会设立下属的未成年人保护委员会。指导村（居）民委员会落实强制报告和家庭监护监督职责，提升发现报告能力。加强村（社区）未成年人活动场所和设施建设，推进村（社区）党群服务中心、文化活动室等服务设施向未成年人开放。指导村（居）民委员会组织开展未成年人保护相关政策宣讲、知识培训活动。

12.加强未成年人保护领域社会组织建设。培育和发展未成年人保护领域社会

组织，到 2025 年，实现未成年人保护专业性社会组织县（市、区、旗）全覆盖。大力发展未成年人保护领域专业社会工作和志愿服务，充分发挥社会工作者在未成年人保护工作中资源链接、能力建设、心理干预、权益保护、法律服务、社会调查、社会观护、教育矫治、社区矫正、收养评估等专业优势，积极引导志愿者参与未成年人保护工作。健全未成年人保护领域慈善行为导向机制，依托全国儿童福利信息系统、全国慈善信息公开平台等加强数据共享和供需对接，引导公益慈善组织提供个性化、差异化、有针对性的服务。

（四）完善网络保护工作

13.完善未成年人网络保护法规政策体系。加快推动出台未成年人网络保护条例，完善配套政策，净化未成年人网络环境，保障未成年人网络空间安全，保护未成年人合法网络权益，构建网络环境保护长效机制。推动制定未成年人网络保护行业规范和行为准则。加强涉未成年人网课平台和教育移动互联网应用程序规范管理，完善未成年人网课平台备案管理制度。

14.加强未成年人个人信息网络保护。指导监督网络运营者有效履行未成年人个人信息网络保护的主体责任，严格依照法律规定和用户协议收集和使用未成年人个人信息。指导网络运营者对未成年人及其监护人提出的更正、删除未成年人网上个人信息的诉求，依法依规予以配合。严厉打击通过网络以文字、图片、音视频等形式对未成年人实施侮辱、诽谤、猥亵或恶意损害形象等网络欺凌行为，指导网络运营者及时配合制止网络欺凌行为并防止信息扩散。

15.加强防止未成年人网络沉迷工作。规范网络游戏、网络直播和网络短视频等服务，有效遏制未成年人网络沉迷、过度消费等行为。加强前置审查，严格网络游戏审批管理。严格实行网络游戏用户账号实名注册制度，推动建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统。有效控制未成年人使用网络游戏时段、时长，规定时间内不得以任何形式为未成年人提供游戏服务。严格规范向未成年人提供付费服务。加强中小学生手机管理，推进未成年学生在校专心学习。

（五）强化政府保护职能

16.有效落实政府监护职责。加强政府监护体制机制建设，提高长期监护专业化服务水平，建立健全临时监护工作制度。建立监护评估制度，建立健全由民政部门指定监护人和终止临时监护情形时监护人的监护能力评估工作规范，科学评判其履行监护职责的能力和条件，推动监护评估规范化专业化。完善因突发事件影响造成监护缺失未成年人救助保护制度措施。进一步健全孤儿保障制度，建立基本生活

保障标准动态调整机制。

17.加强困境未成年人关爱服务。加强困境未成年人分类保障，分类实施困境未成年人保障政策。将符合条件的未成年人纳入最低生活保障、特困人员救助供养等社会救助范围，加强对困难家庭的重病、重残未成年人生活保障工作。合理确定事实无人抚养儿童生活补助标准，对符合条件的事实无人抚养儿童按规定落实医疗救助政策。结合实施乡村振兴战略深化农村留守儿童关爱服务，完善义务教育控辍保学工作机制。进一步落实家庭经济困难儿童教育资助政策和义务教育阶段“两免一补”政策。

18.建设高质量教育体系。坚持教育公益性原则，推进基本公共教育服务均等化，推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化。保障农业转移人口随迁子女平等享有基本公共教育服务。完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制，鼓励高中阶段学校多样化发展。办好每所学校，关心每名学生成长，坚决克服唯分数、唯升学倾向。规范校外培训，切实减轻中小学生过重校外培训负担。

19.加强未成年人健康综合保障。完善医疗卫生和医疗保障制度，确保未成年人享有基本医疗、卫生保健服务。加强儿童早期发展服务，推动建立医疗机构对儿童视力、听力、肢体、智力残疾和儿童孤独症早期筛查、诊断、干预和政府康复救助衔接机制，深入开展重点地区儿童营养改善等项目。做好未成年人基本医疗保障工作，统筹基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重制度，实施综合保障。鼓励有条件的地方研究将基本的治疗性康复辅助器具逐步纳入基本医疗保险支付范围。加强未成年人心理健康教育和服务。重视未成年人早期视力保护，加强综合防控儿童近视工作，及时预防和控制近视的发生与发展。加强中小学生睡眠管理工作，保证中小学生享有充足睡眠时间。切实加强未成年人肥胖防控工作。

20.推进婴幼儿照护服务。发展普惠托育服务体系，加大对社区婴幼儿照护服务支持力度。遵循婴幼儿发展规律，完善有关政策法规体系和标准规范，促进婴幼儿照护服务专业化、规范化建设。加强托育机构监督管理，做好卫生保健、备案登记等工作，积极构建综合监管体系。加快培养婴幼儿照护服务专业人才，大力开展职业培训，增强从业人员法治意识。切实强化和落实各方面责任，确保婴幼儿安全和健康。

21.加强和创新未成年人成长社会环境治理。构建未成年人成长社会环境治理联合执法机制，加大执法力度。落实未成年人入住旅馆、宾馆、酒店的核查与报告制度。加大对营业性歌舞娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所违规接待未成

年人行为的处罚力度。落实密切接触未成年人行业违法犯罪信息准入查询制度。严格禁止向未成年人销售烟（含电子烟）、酒、彩票或者兑付彩票奖金。依法依规及时清理中小学校、幼儿园、托育机构周边设置的营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所及烟（含电子烟）、酒、彩票销售网点。对部分儿童用品依法实施强制性产品认证管理，保障未成年人健康安全。加大互联网上涉及未成年人的重点应用服务的整治和查处力度，加强监管，督促企业切实落实针对未成年人保护的各项措施。督促中小学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构、线下教育培训机构、游乐园等未成年人集中活动场所落实安全主体责任。推进未成年人文身治理工作。做好未满十六周岁辍学学生劝返复学工作。加大对未成年人违法婚姻的治理力度，防止未成年人早婚早育现象。

（六）落实司法保护职责

22.依法妥善办理涉未成年人案件。坚持“教育、感化、挽救”方针和“教育为主、惩罚为辅”原则，严格落实未成年人刑事案件特别程序，依法惩戒和精准帮教相结合，促进未成年人顺利回归社会。办理未成年人遭受性侵害或者暴力伤害案件，施行“一站式取证”保护机制。对于性侵害未成年人犯罪，公安、检察部门积极主动沟通，询问被害人同步录音录像全覆盖。对涉案未成年人实施必要的心理干预、经济救助、法律援助、转学安置等保护措施，积极引导专业社会工作者参与相关保护工作。

23.加强少年法庭建设。深化涉未成年人案件综合审判改革，将与未成年人权益保护和犯罪预防关系密切的涉及未成年人的刑事、民事及行政诉讼案件纳入少年法庭收案范围。审理涉及未成年人的案件，从有利于未成年人健康成长的角度出发，推行社会调查、社会观护、心理疏导、司法救助、诉讼教育引导等制度，依法给予未成年人特殊、优先保护。加强未成年人法律援助，积极开展司法救助，及时帮扶司法过程中陷入困境的未成年人，充分体现司法的人文关怀。

24.深化未成年人检察法律监督。依法对涉及未成年人的诉讼活动、未成年人重新犯罪预防工作等开展法律监督。及时对未尽到未成年人教育、管理、救助、看护等保护职责的有关单位提出建议。进一步加强涉及未成年人刑事、民事、行政、公益诉讼检察业务统一集中办理工作。开展未成年人刑事案件羁押必要性审查，对涉及未成年人刑事案件立案、侦查和审判活动，以及涉及未成年人民事诉讼、行政诉讼和执行活动进行监督。开展未成年人监管及未成年人社区矫正活动监督。加大对侵犯未成年人合法权益案件督促、支持相关组织和个人代为提起诉讼的力度，涉

及公共利益的依法提起公益诉讼。推动未成年人司法保护协作机制和社会支持体系建设。

25.严厉打击涉未成年人违法犯罪行为。依法严惩利用未成年人实施黑恶势力犯罪，对拉拢、胁迫未成年人参加有组织犯罪的，从严追诉、从重量刑。加强未成年人毒品预防教育，引导未成年人从小认清毒品危害，自觉抵制毒品。依法严厉惩治引诱、纵容未成年人从事吸贩毒活动的违法犯罪分子。落实《中国反对拐卖人口行动计划（2021-2030年）》，预防和惩治拐卖未成年人犯罪行为。预防和打击使用童工违法行为。依法查处生产、销售用于未成年人的假冒伪劣食品、药品、玩具、用具和相关设施设备违法犯罪行为。

三、保障措施

（一）加强组织领导。强化党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的未成年人保护工作格局。推动各地党委和政府将未成年人保护工作纳入国民经济和社会发展规划及工作绩效评价。依法将未成年人保护工作纳入乡镇（街道）、村（社区）职责范围。将未成年人保护工作开展情况作为平安建设考核重要内容，落实落细文明城市、文明村镇、文明单位、文明家庭和文明校园创建中未成年人保护相关要求。制定实施《中国儿童发展纲要（2021-2030年）》。按有关规定组织开展未成年人保护工作表彰奖励，对有突出表现的给予表彰。

（二）加大工作保障。加强未成年人服务设施建设，建立和改善适合未成年人的活动场所和设施，支持公益性未成年人活动场所和设施的建设和运行。加强未成年人救助保护机构等场所服务设施设备建设。将未成年人保护工作相关经费纳入本级预算。将未成年人关爱服务纳入政府购买服务指导性目录，通过政府购买服务等方式引导社会工作专业服务机构、公益慈善类社会组织为留守儿童、困境儿童等特殊儿童群体提供专业服务。加强民政部本级和地方各级政府用于社会福利事业的彩票公益金对未成年人保护工作的支持。加强未成年人保护科学研究和人才培养。

（三）充实工作力量。充实基层未成年人保护工作力量，实现未成年人保护工作一线有机构负责、有专人办事、有经费保障。指导各地根据需要，通过整合相关编制资源、盘活编制存量、推动机构转型等方式加强未成年人救助保护机构建设，承担好需依法临时监护的未成年人收留、抚养等相关工作。指导乡镇（街道）设立未成年人保护工作站，及时办理未成年人保护相关事务。加强儿童督导员、儿童主任专业化建设，鼓励其考取社会工作职业资格。加强未成年人审判组织建设和审判专业化、队伍职业化建设。各级人民法院、人民检察院根据实际需要明确相应机构

或者指定人员负责未成年人审判、检察工作。指导基层公安派出所加强未成年人保护工作，根据实际明确相关人员负责未成年人保护工作。

（四）深入宣传引导。深入开展未成年人保护工作和《中华人民共和国未成年人保护法》等法律法规的宣传教育，中央和地方有关新闻媒体可设置专栏，基层单位要充分利用所属网站、新媒体、宣传栏等平台，开展全方位、多角度、立体式宣传活动，贯彻落实《新时代爱国主义教育实施纲要》、《新时代公民道德建设实施纲要》，营造全社会关心支持未成年人保护工作的良好氛围。进一步规范新闻媒体对涉及未成年人相关热点事件的宣传报道，传播社会正能量。

（五）强化监督检查。加强对未成年人保护工作的监督检查，建立健全业务指导、督促检查和重大事项通报制度。各级未成年人保护工作协调机制设立专兼职相结合的未成年人权益督查专员，负责牵头对各地各部门开展未成年人保护工作情况进行督促检查，对存在的突出问题以及侵害未成年人权益的恶性案件、重大事件进行跟踪指导、挂牌督办、限时整改。

（教育部官网）

新时代中小学教师职业行为十项准则

教师〔2018〕16号

教师是人类灵魂的工程师，是人类文明的传承者。长期以来，广大教师贯彻党的教育方针，教书育人，呕心沥血，默默奉献，为国家发展和民族振兴作出了重大贡献。新时代对广大教师落实立德树人根本任务提出新的更高要求，为进一步增强教师的责任感、使命感、荣誉感，规范职业行为，明确师德底线，引导广大教师努力成为有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的好老师，着力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，特制定以下准则。

一、坚定政治方向。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，拥护中国共产党的领导，贯彻党的教育方针；不得在教育教学活动中及其他场合有损害党中央权威、违背党的路线方针政策的言行。

二、自觉爱国守法。忠于祖国，忠于人民，恪守宪法原则，遵守法律法规，依法履行教师职责；不得损害国家利益、社会公共利益，或违背社会公序良俗。

三、传播优秀文化。带头践行社会主义核心价值观，弘扬真善美，传递正能量；不得通过课堂、论坛、讲座、信息网络及其他渠道发表、转发错误观点，或编造散布虚假信息、不良信息。

四、潜心教书育人。落实立德树人根本任务，遵循教育规律和学生成长规律，因材施教，教学相长；不得违反教学纪律，敷衍教学，或擅自从事影响教育教学本职工作的兼职兼薪行为。

五、关心爱护学生。严慈相济，诲人不倦，真心关爱学生，严格要求学生，做学生良师益友；不得歧视、侮辱学生，严禁虐待、伤害学生。

六、加强安全防范。增强安全意识，加强安全教育，保护学生安全，防范事故风险；不得在教育教学活动中遇突发事件、面临危险时，不顾学生安危，擅离职守，自行逃离。

七、坚持言行雅正。为人师表，以身作则，举止文明，作风正派，自重自爱；不得与学生发生任何不正当关系，严禁任何形式的猥亵、性骚扰行为。

八、秉持公平诚信。坚持原则，处事公道，光明磊落，为人正直；不得在招生、考试、推优、保送及绩效考核、岗位聘用、职称评聘、评优评奖等工作中徇私舞弊、

弄虚作假。

九、坚守廉洁自律。严于律己，清廉从教；不得索要、收受学生及家长财物或参加由学生及家长付费的宴请、旅游、娱乐休闲等活动，不得向学生推销图书报刊、教辅材料、社会保险或利用家长资源谋取私利。

十、规范从教行为。勤勉敬业，乐于奉献，自觉抵制不良风气；不得组织、参与有偿补课，或为校外培训机构和他人介绍生源、提供相关信息。

（教育部官网）

新时代幼儿园教师职业行为十项准则

教师〔2018〕16号

教师是人类灵魂的工程师，是人类文明的传承者。长期以来，广大教师贯彻党的教育方针，教书育人，呕心沥血，默默奉献，为国家发展和民族振兴作出了重大贡献。新时代对广大教师落实立德树人根本任务提出新的更高要求，为进一步增强教师的责任感、使命感、荣誉感，规范职业行为，明确师德底线，引导广大教师努力成为有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的好老师，着力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，特制定以下准则。

一、坚定政治方向。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，拥护中国共产党的领导，贯彻党的教育方针；不得在保教活动中及其他场合有损害党中央权威和违背党的路线方针政策的言行。

二、自觉爱国守法。忠于祖国，忠于人民，恪守宪法原则，遵守法律法规，依法履行教师职责；不得损害国家利益、社会公共利益，或违背社会公序良俗。

三、传播优秀文化。带头践行社会主义核心价值观，弘扬真善美，传递正能量；不得通过保教活动、论坛、讲座、信息网络及其他渠道发表、转发错误观点，或编造散布虚假信息、不良信息。

四、潜心培幼育人。落实立德树人根本任务，爱岗敬业，细致耐心；不得在工作期间玩忽职守、消极怠工，或空岗、未经批准找人替班，不得利用职务之便兼职兼薪。

五、加强安全防范。增强安全意识，加强安全教育，保护幼儿安全，防范事故风险；不得在保教活动中遇突发事件、面临危险时，不顾幼儿安危，擅离职守，自行逃离。

六、关心爱护幼儿。呵护幼儿健康，保障快乐成长；不得体罚和变相体罚幼儿，不得歧视、侮辱幼儿，严禁猥亵、虐待、伤害幼儿。

七、遵循幼教规律。循序渐进，寓教于乐；不得采用学校教育方式提前教授小学内容，不得组织有碍幼儿身心健康的活动。

八、秉持公平诚信。坚持原则，处事公道，光明磊落，为人正直；不得在入园招生、绩效考核、岗位聘用、职称评聘、评优评奖等工作中徇私舞弊、弄虚作假。

九、坚守廉洁自律。严于律己，清廉从教；不得索要、收受幼儿家长财物或参加由家长付费的宴请、旅游、娱乐休闲等活动，不得推销幼儿读物、社会保险或利用家长资源谋取私利。

十、规范保教行为。尊重幼儿权益，抵制不良风气；不得组织幼儿参加以营利为目的的表演、竞赛等活动，或泄露幼儿与家长的信息。

（教育部官网）

坚持育人为本 切实依法办学

王大泉

依法治校的根本目的是要保证学校按照法律要求、贯彻法治精神，规范、高效地完成好人才培养目的。对学校办学水平的评价，不能离开教育教学质量的因素，但不能将教育教学质量，简化为以考试成绩和升学率作为唯一的评价指标。按照落实建设社会主义法治国家的新要求，学校办学应当以依法为前提，只有落实依法治校理念，形成良好的校风、教风和学风，又有较高的教育教学质量，才能成为令人信服的好学校。

依法办学要求学校首先要遵循以育人为本的理念，依法规范办学行为。学校的公益性集中体现在其办学活动的宗旨、目的都是为人才培养服务的。学校不仅要把促进学生德智体美等方面全面发展及坚持社会主义的办学方向作为教育教学活动的根本宗旨，而且要把这一宗旨落实在课程设置、教育教学活动以及日常管理当中，在法律规定的范围内开展教育教学和管理活动，按照法律和国家规定的要求和标准实施。如中小学要按照国家课程方案和标准，开齐开足国家要求的各门课程，就是一项法定义务和基本要求。实践中，一些地方、学校还没有严格履行这一义务，有的是受办学条件限制，缺乏必要的教师和教学资源；但还有个别学校是偏离了育人为本的办学宗旨，受到应试教育的影响，没有把执行课程方案，保证学生全面发展放在依法办学的高度来认识和执行。

依法办学要求学校要规范招生行为，保证招生的公平、公正。招生是学校办学的基础和前提，也是直接关系教育公平，与“办人民满意的教育”密切相关的办学活动。学校由于层次和功能的不同，在招生对象、程序和招生权限上有着较大差异，但是招生的原则和法律要求是一致的，就是要遵循公平、公正的原则，保证招生过程的规范和透明。由于在招生过程中存在着权力寻租和徇私舞弊等可能，因此，实施招生活动，依法建立健全对招生权的监督机制尤为关键。学校要按照权力监督的要求，在内部建立职责清晰、相互配合、有效监督的招生程序和制度，有必要的应当成立招生委员会，增加决策的民主与透明。同时，应当完善社会监督机制，可以根据情况邀请有关部门、社会代表，参与招生监督；应当重视信息公开，增强招生过程的透明度；还可以探索建立招生争议的调解或者仲裁制度，以制度和规则，保

证招生权的公正行使。

依法办学要求学校在教育教学中要健全制度规则，体现法治原则。学校和学生之间在某种意义上也构成了一种教育服务关系，即学校是教育服务活动的提供者，而学生则是服务的对象。因此，学校所提供的教育教学活动，理当符合国家规定的标准，达到应有的标准。依法办学要求学校认识到保证教育教学质量是自身所承担的法定义务，要自觉在与教育教学质量相关的各个环节，建立健全相应的管理和质量控制制度。在学校具有自主权的事项上，如专业设置、课程设置与教学内容安排，以及教材及教辅材料的选择等环节上，则要建立内部的评估和监督机制，确保这些自主权的实施以保障和提高教育教学质量为前提。实践中，个别学校受利益驱使，在专业设置时优先考虑设置节约办学成本的专业，为自身获得利益优先选择自编的教材，甚至形成“劣币驱逐良币”等现象，都是与学校依法办学的基本准则相背离的。按照法治原则，学校在建立自我评估反馈机制的同时，要自觉接受来自教育主管部门、社会以及第三方的评价，重视来自于学生（及其家长）也就是利益相关方的反馈意见。通过开放、独立的评价机制，从多个方面促进教育教学质量的提高。

依法办学要求学校依法健全对自身及教师不当行为的约束机制。学校要建立制度规则，重视和防范自身和教师可能存在的权力滥用。如对学校开展或者参与经营性培训活动，要明确规则，保证不影响正常的教育教学活动。对此类行为，学校如果缺乏规范和自我约束，片面追求利益，则可能造成培训活动泛滥，不仅会影响学校的声誉和形象，而且会过分占用学校的教育教学资源，严重影响学校正常的教育教学活动。从法律角度，学校参与此类活动，应当以履行学校法定义务为前提，以满足举办者对学校的办学宗旨和目的的规定为基础，以学校的办学能力和行政机关许可的办学活动为边界。学校同时要落实教师职业道德规范，明确教师行为规则，坚决杜绝教师违反法定义务和国家规定，利用自身特定职权谋取不当利益的行为。学校教师队伍的职业道德素质，能够整体上反映学校的管理水平，也是衡量学校依法办学水平的重要尺度。实践中存在着个别教师以自身的特定权力谋取个人利益的情形，如利用在教育、评价和招生、推荐等环节享有的特定职权和职务便利，向学生或者家长谋求不正当利益；将课堂教学内容放在课外讲，要求自己的学生交费学习，以及收受家长的礼品或者礼金等违法行为。这些行为不仅严重败坏了教风、学风，而且对学生的成长具有不可估量的负面影响。因此，对教师严格要求、依法管理，也是学校落实法律要求，贯彻育人为本原则必然要求。按照法治原则，学校应

当结合师德规范和法律规定，对教师的基本行为规范做出规定；或者以教师职工代表大会的名义，建立本校教师共同体的行为规则，将师德要求具体化、规则化，成为教师的自觉意识和行为。

总之，一所依法治校的学校，应当是一所重视教育教学质量、以育人为本的学校；更应当是一所以法治精神与理念统摄和规范办学行为，将立德树人根本任务，全方位落实和体现在依法管理的细节与制度中的学校。

（《中国教育报》2016年5月11日第5版）

推进中小学依法治校的几点建议

刘成杰 齐林泉

党的十九届四中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的目标，近期印发的《中共教育部党组关于教育系统学习贯彻党的十九届四中全会精神的通知》强调了全面推进教育法治建设和全面推进依法治校的要求。教育领域是法治系统工程的重要组成部分，按照教育部印发的《依法治教实施纲要（2016-2020年）》（简称《纲要》）要求，到2020年，包括中小学在内的各级学校要全面达到依法治校的基本要求，并形成一批高水平的依法治校示范校。在此背景下，总结中小学依法治校建设成果，审视其存在的问题并施行有效举措，势在必行。

一、依法治校成效显著

1.依法治校保障条件逐步到位。近年来，依法治校理念渐入人心，落实依法治校意识不断增强。调研发现，90%以上中小学均成立了以校长或书记为组长的依法治校工作领导小组，基本能够在学校教育教学中主动融入依法治校内容。随之而来的，是依法治校队伍逐渐壮大和专业化。为提高处理学校教育过程中的法律事务能力，有效开展法治教育活动，中小学聘请法官、检察官或警察等法律专业人员担任学校法制副校长，已成为较为普遍的现象。近30%的中小学聘请了法律顾问，甚至个别学校设置了法律事务办公室，参与处理办学中遇到的重要法律问题，为学校开展依法治校工作提供专业保障。

2.依法治校建章立制进入新阶段。随着依法治校工作的推进，中小学教育教学管理制度进一步完善。调研发现，绝大多数中小学能够依据教育法等相关法律法规，制定本校章程，并有意识在依法治校层面，完善和改进涉及教学、人事、招生、教材、财务、师资、学生、后勤、采购等各项保障学校依法有序运行的制度。调研中也发现，部分学校正尝试通过文件梳理、汇编与服务规范，推进依法治校，既达到了制度建设的目的，同时也在其过程中实现了法治教育。甚至还有学校尝试和发布实施符合GB/T24421（服务业组织标准化工作指南）要求的学校公共服务标准规范。

3.信息公开与民主监督更加规范。目前，依法进行信息公开在中小学成为常态。调研发现，绝大多数中小学都会制定统一规范和便于群众监督的校务公开实施方案，在校内设置公示栏进行公开，还充分利用信息化手段，通过公众号平台或微信群等

多种途径，将重要教育教学工作信息及时有效地向教职工或学生家长通报。与此同时，民主管理与监督的有效性也明显增强。调研中的大部分学校都能发挥教代会及工会的作用，实现学校民主管理与监督工作的制度化。这些学校坚持每年召开教代会，在关乎学校发展和教职工切身利益的重大事项方面，保障教师在参与学校管理中的知情权和民主参与权。一些学校还能定期召开学生代表大会、少代会、团代会，发挥学生民主管理与监督作用，就此培育学生民主参与精神和法治意识。

4.依法治校宣传维度明显拓宽。如今，中小学法治宣传教育渠道更加丰富。中小学除通过传统的校园宣传橱窗、手抄报、校园广播、国旗下讲话、图片展等多途径多形式进行法治教育，一般还定期通过官网、官微等网络方式开展法治宣传；同时，“3·15”“6·26”及“12·4”等宣传日，也成为一些学校开展法治宣传和普法教育的主题活动日。一些中小学还有计划、有目的地组织师生参加法庭旁听、参观禁毒所、观看法治教育影像、开展法律知识竞赛等。可喜的是，法律教育进课堂正在很多学校变为现实，除将法治教育列入教学计划外，在具体学科渗透法治教育方面也取得了进展。一些中小学开始引导教师更新教育思想观念，鼓励他们把法治意识融入学科教学之中。

二、依法治校存在的问题

1.法治思维养成尚需努力。法治思维缺失与法治观念淡薄的一个典型现象，就是有的学校将“以法治校”视为“依法治校”。“依”强调崇尚、尊重之意，因此“依法治校”强调要求学校管理者必须尊重并严格依据包括宪法、法律、法规以及规章等在内的规范性法律文件及其精神治理学校，其本质是学校治理要以宪法和法律为最高权威，任何人都应也必须遵守和执行法律，不能凌驾于法律之上。而“以法治校”的“以”，则是用、拿之意涵，此“法治”之下，主体是学校管理者，是学校手中掌握行政权力者。换言之，“以法治校”有法律工具主义的倾向，既然法律仅仅作为工具，则任意改变这一工具即成为可能，甚至这一工具被滥用也未可知。调研还发现，仍有近30%的学校开展的依旧是“法制教育”而非“法治教育”。

2.学校章程建设有待夯实。当前，一些中小学校对学校章程的地位与作用认识不到位、定位不清晰的现象仍较为普遍。他们对学校章程的研究多为现实经验总结，缺少学理性与实践性的有机融合。虽然表面上是现实实践，实质上却缺少实践性验证。在学校章程制定中，这些学校为应付检查流于形式的情况时有发生。这样就不能体现自身办学特色，不能充分反映广大教职工与学生的意愿，缺乏可操作性的情况也就不罕见。近年来，国家层面不断对依法治教及依法治校相关法律法规“立改

废”，但调研发现，近 20% 的中小学校并未能据此及时更新学校文件，导致学校章程的内容已不适应实际需要，甚至出现与上位法相抵触的情况。如此章程，不仅不能有效落实依法治校的初衷，长远来看，甚至对现代学校制度建设还存在消极影响。

3.师生法治主体地位亟须提升。现代学校治理的目标，终究是要实现教师和学生的发展。在依法治教实施之前，我国学校管理缺乏对教师成长和学生个体发展的人文关怀。因而，按照《纲要》精神，2020 年我国依法治教工作不仅要实现政府依法行政、学校依法办学的法治目标，还要形成教师依法执教以及青少年法治教育体系健全完备的法治新局面。但现实是，将教师与学生作为学校管理对象而非法治主体的现象，仍在一定程度上存在，这与依法治校真正追求的“法治”存在差距。在调研中甚至发现，一些学校关于教学及服务人员的聘用合同及工资待遇制度，还存在明显瑕疵。

三、依法治校推进路径

进入新时代，为加快推进教育现代化，无论是教育行政部门还是各级学校，应尽快树立法治思维的教育治理现代化理念，实现依法治校。

1.分类宣传，强化依法治校思维观念

为真正强化依法治校思维观念，应结合实际情况，针对学校不同群体制定不同的依法治校宣传方案与内容，从学校领导、教师再到学生群体，采取多元化的方式，建立依法治校分类宣传机制。针对学校中层及以上的领导干部，在人才选拔阶段应将其是否具有法律知识及依法治校理念、任职期间是否具有依法办事能力、依法治校素养等，作为重要考核指标。针对教师，首先要对与其切身利益相关的事项明确权利和义务，保证他们清晰了解依法执教等相关权利义务；同时，在岗位培训中增加法治教育的核心内容，并开展形式多样的法治教育活动。针对学生群体，更应根据不同年龄阶段切实做到分类宣传。

调研发现，部分学校在学生法治教育方面摸索出了非常值得借鉴的经验，如根据学生年龄特点，确定不同年级的法治教育课程内容；为了更易于低年级学生接受，把法治教育内容以康乐棋等游戏化、娱乐化形式呈现，寓教于乐。在学校教学体系中，唯有结合中小学生的年龄与理解能力等因素，将法治宣传与教育活动分类实施，效果才会事半功倍。

2.重视章程，规范学校治理制度建设

“一校一章程”目前已成常态，但学校管理团队在日常还需要从更高层面理解

和看待学校章程的地位和作用，以规范学校章程建设为抓手，推动依法治校机制不断健全和完善。首先，应结合学校实际，充分反映教师和学生意愿，制定突出学校实际办学特色的章程，而不是为了应付，让章程沦为摆设。其次，为凸显全校师生作为依法治校主体的地位，章程制定要公开民主，尤其是关系师生权益的重要章程制度，应充分听取师生及学生家长意见，在制定完成后要予以公示，采取公开方式保证师生及学生家长合理诉求获得充分表达。

此外，作为学校的立校之本，应定期进行规章等重要学校制度的审查更新，保证其与上位法的一致性。所以，应指定专人或校办等专门机构或部门，定时定期进行梳理，做到及时修改或废止。

3.平衡权利，健全学校内部治理体系

结合我国依法治校治理现状以及中小学校的特点，学校在内部治理体系构建中应注重以下几个方面。

一是改变决策权集中于少数领导乃至校长个人的状况，真正发挥教职工团体、家长群体、学生团体等主体或组织在学校重大事项决策过程中的作用，构建多主体参与依法治校的决策机制。

二是明确学校具体行政管理机构责任，保证决策执行透明和高效。同时，具备条件的中小学校可设立学校法律顾问或法律事务办公室，以保障决策内容的合法与执行程序的规范。

三是发挥教代会和学生代表大会的监督作用，尊重教职工和学生的监督权利，做到指标、条件、程序、结果“四公开”，主动接受各方监督。对事关学生重要利益的事项，必须积极征求家长意见或探索家校平台中家长参与的新途径，为家长、社会参与学校管理提供保障、畅通渠道，从而优化学校教育管理。

（《人民教育》2020年第6期，略有删节）

如何解开教育惩戒难解之结

陈冀然

【案件回顾】

2020年5月，广州某小学一年级学生家长刘某在网上发帖投诉，声称班主任在明知孩子患有哮喘的情况下，仍对其进行了罚跑操场10圈的体罚，之后孩子大量吐血并留下手抖等后遗症，此前该班主任还曾索要6万元“照顾费”，而家长却投诉无门。此事引起巨大的舆论关注，随后警方介入调查。

事情的真相究竟如何呢？学校所在区教育局调查称，2019年12月10日，该班主任因学生违反管理纪律，以班规为由，让刘某女儿等5名违纪学生跑10圈，视频监控显示，刘某女儿在32分钟内，跑跑走走停停共完成了9圈，其后在课堂上及当日被家长接走时均无异样。学校已于2019年12月12日暂停该老师班主任职务，并进行了全校通报批评、免去其品德学科科组长职务等处理。根据警方通报，涉事家长刘某发帖中所述学生遭体罚吐血、凌晨2时被老师威胁殴打、送老师6万元等情节均系编造，有血印的衣服照片也系用化妆品和水伪造。刘某无法向警方提供其女儿哮喘诊断的有关病历证明，警方调查更是找到了刘某通过网络平台雇佣水军“运作”这一事件的直接证据。2020年11月20日，法院以寻衅滋事罪判处刘某有期徒刑一年六个月，缓刑二年。

【专家释法】

回顾此事，“学生违纪”是真的，“罚跑10圈”也基本属实，但是“吐血”“收受礼金”等却是假的，那么，教育工作者可以从中吸取哪些经验和教训呢？

一是把握好教育惩戒的教育属性。教育部发布的《中小学教育惩戒规则(试行)》(以下简称《规则》)第二条明确规定，教育惩戒是指“学校、教师基于教育目的，对违规违纪学生进行管理、训导或者以规定方式予以矫治，促使学生引以为戒、认识和改正错误的教育行为”。教育惩戒是在教育过程中发生的，是学校、教师行使教育权的一种具体方式，而不是单独赋予学校、教师的一种权力。实施教育惩戒要基于关爱学生的宗旨，注重人文关怀，使学生认识和改正错误，达到教育学生遵守规则、增强自律、改过向上的目的，决不能为了惩戒而惩戒。本案中，小学生属于

《规则》的调整范畴，如其确有违规违纪行为，可以按照《规则》予以教育惩戒。但是根据《规则》，对低年级（小学一二年级）学生只能实施第八条、第九条及与之相当的教育惩戒措施。

二是要坚持实施教育惩戒措施适当。《规则》强调，实施教育惩戒应当选择适当措施，与学生过错程度相适应。从区教育局通报来看，班主任是根据班规，对刘某女儿等5名违反管理纪律的学生进行了罚跑10圈的处理。《规则》第八条规定，教师对违规违纪情节较为轻微的学生，可以当场实施以下教育惩戒：（一）点名批评；（二）责令赔礼道歉、做口头或者书面检讨；（三）适当增加额外的教学或者班级公益服务任务；（四）一节课堂教学时间内的教室内站立；（五）课后教导；（六）学校校规校纪或者班规、班级公约规定的其他适当措施。《规则》允许通过适当增加运动要求的方式实施教育惩戒，但对刚满6岁的一年级学生罚跑10圈（该校操场一圈200米），已经超出了这个年龄段学生正常的体育活动量，可以认定为超出了正常教育惩戒的范围。为此，该班主任也在事后受到了学校的处分。这就提醒广大教师，实施教育惩戒一定要结合学生年龄、性格等特点，综合考虑学生的一贯表现、主观认识、悔过态度以及家庭环境等因素，以求达到最佳育人效果。

三是学校应当为教师依法实施教育惩戒提供保障。事件发生后，很多教师都在网上表示“多一事不如少一事”“谁罚孩子谁倒霉”。教育的初心决不是对孩子一味纵容，引导行为失范的孩子改过自新、积极向上，离不开教师的正确教导。对于依法依规实施教育惩戒的教师，要为其提供保障，对学生“敢管、愿管”。这里要强调一个概念，教师教育惩戒学生，实际上是一种职务行为，是代替学校履行对学生的教育教学和管理职责。教师是一所学校的“软实力”，应当像保护学校的核心资产一样保护教师。类似的事件中，基本都是教师被置于风口浪尖，很少有人质疑学校的管理水平。学校理应完善相关制度，加强对教师的培训，规范教师的教育教学管理行为，对于因教师管理行为发生的纠纷，学校应当及时予以处理，切实保障教师权益。

四是处理教师要合法合规、合情合理。教师也是人，是人就可能犯错误，对于有体罚学生等不当行为的教师我们决不能姑息，但在处理时一定要合法合规、合情合理。合法合规，指的是要严格执行《教师法》《事业单位工作人员处分暂行规定》《中小学教育惩戒规则（试行）》等规定，该处理时决不含糊；合情合理，指的是要综合考量教师的一贯表现及其行为后果，在社会认知的正常范围内进行处理，对于没有造成严重损害后果的，不能一味迎合家长不合理诉求，片面加重教师责任。

学校对教师有管理培训的职责，《民法典》规定，“用人单位的工作人员因执行工作任务造成他人损害的，由用人单位承担侵权责任。用人单位承担侵权责任后，可以向有故意或者重大过失的工作人员追偿”。从这一规定可以看出，如果因教师行为导致学生权益受到损害，那么首先应当由学校承担侵权责任，学校决不能将教师作为“挡箭牌”，将教师“一推了之”。

五是要建立家校合作机制。《规则》第五条明确，“学校制定校规校纪，应当广泛征求教职工、学生和学生父母或者其他监护人（以下称家长）的意见；有条件的，可以组织有学生、家长及有关方面代表参加的听证。校规校纪应当提交家长委员会、教职工代表大会讨论，经校长办公会议审议通过后施行，并报主管教育部门备案。教师可以组织学生、家长以民主讨论形式共同制定班规或者班级公约，报学校备案后施行”。学生家长刘某在“罚跑”事件发生后，坚持认为其女儿在学校受到体罚，但班主任又声称是根据班规才对学生进行了罚跑。由此可见，制定班规一定要充分征求家长意见，得到家长认可，或者至少让家长能了解班规。

六是要积极维护教师的合法权益。根据官方报道，刘某女儿在被罚跑后，身体和精神状态并无异常。班主任所为虽有不当，但也很快受到了学校处分。然而，家长刘某仍持续在微信群、朋友圈等处发布诅咒、辱骂、威胁该班主任的言论，并在半年后炮制了所谓“血衣”的谣言。《规则》明确规定，“家长威胁、侮辱、伤害教师的，学校、教育行政部门应当依法保护教师人身安全、维护教师合法权益；情形严重的，应当及时向公安机关报告并配合公安机关、司法机关追究责任”。根据最高法、最高检有关司法解释，“编造虚假信息，或者明知是编造的虚假信息，在信息网络上散布，或者组织、指使人员在信息网络上散布，起哄闹事，造成公共秩序严重混乱的，依照刑法第二百九十三条第一款第（四）项的规定，以寻衅滋事罪定罪处罚。”同时，根据《刑法》规定，以暴力或者其他方法公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人，情节严重的，还可能构成侮辱、诽谤罪。学校在遇到类似事件时，应当积极主动维护教师权利，尤其是像侮辱、诽谤罪等不告不立的，还应当积极协助教师向有关机关提起刑事自诉。本案中，刘某最终被法院以寻衅滋事罪定罪判刑。

（《中国教育报》2021年7月7日第5版）

履行准入管理职责 构筑学校保护防火墙

邝璐

【案件回顾】

2020年，李某到某幼儿园应聘，称教师资格证遗失并表示此前自己曾在该幼儿园工作，请幼儿园查询存档的教师资格证资料。经查找，幼儿园发现存档资料中确实有李某的教师资格证复印件。幼儿园拟录用李某，并按当地教师入职管理的规定，向该市教育局申请入职查询。教育局查询发现李某从该园离职后，因犯非法持有毒品罪被判处有期徒刑，教师资格证已被撤销。该市教育局将查询结果反馈幼儿园，该园依法作出不予聘用决定。

【专家释法】

该案中，幼儿园通过入职查询，及时隔离潜在危险，保护了未成年人的合法权益。学校教职工准入管理是降低未成年人受侵害风险，从源头上做好防范的重要制度。2020年8月，最高人民检察院、教育部、公安部联合发布《关于建立教职员工准入查询性侵害违法犯罪信息制度的意见》，建立了国家层面准入查询制度。2020年10月修订的未成年人保护法，将教育作为密切接触未成年人的行业确定了准入资格制度。2021年6月1日，教育部发布的《未成年人学校保护规定》（以下简称《规定》）整合了现有法律法规及部门规章有关规定、教职工行为规范的要求，进一步完善了中小学教职工准入管理制度。各地各校在工作中应当注意以下事项：

第一，准入管理的主体。学校作为用人单位，承担教职工准入管理的主体职责。《规定》关于准入管理的要求不仅适用于普通中小学、中等职业学校，还适用于幼儿园、特殊教育学校。此外，由于公办中小学教师招考工作一般由地方教育部门、人力资源保障部门组织实施，因此，负责招考工作的部门，应当按规定做好招考环节拟录用人员准入管理相关工作，可直接履行或委托拟录用学校具体执行。

第二，准入管理的对象。学校教职工准入管理的对象为拟聘用人员及在职教职工，包括勤杂人员、安保人员、以及通过劳务派遣方式入职的临聘人员等。学校及教育部门应当区分不同对象的管理要求分别做好工作。

关于拟聘人员。学校有两项职责，一是应要求拟聘人员提供入职报告，书面承诺本人不存在规定的不得聘用情形。此外，还可以在报告中明确虚假承诺的后果由

拟聘人员承担。二是查询确认拟聘人员不存在不得聘用的情形。查询工作应当在拟聘人员入职前完成，确认不存在不得聘用的情形后方可决定录用。

关于在聘人员。学校应当履行定期核查的职责。学校可自行确定核查的周期及具体程序，同时还应当按照教育部门统一部署进行核查。核查中发现在聘人员存在不得聘用情形的，学校应当立即停止其工作，按照规定程序及时办理解聘手续，确保解聘工作合法合规。

关于志愿者等校外人员。学校引入志愿者、社工等校外人员时，应当要求上述人员提交承诺书，并将承诺书作为接受校外人员进校开展活动的前提条件。虽然《规定》没有要求学校对校外人员进行准入查询，但实践中学校可以采取签署查询授权书的形式，在取得校外人员授权后对其是否符合准入条件进行查询。如发现相关人员虚假承诺的，学校应当及时通报其所在单位，并将其纳入禁止参与学校活动的名单。

第三，准入管理的内容。《规定》第三十六条第一款明确了准入管理的内容，确定了四类不得聘用的情形。第一类是受到剥夺政治权利或者因故意犯罪受到有期徒刑以上刑事处罚的。适用时应当注意虽然缓刑考验期满原判刑罚不再执行，但仍属于受到有期徒刑处罚，因此不得聘用。第二类是因卖淫、嫖娼、吸毒、赌博等违法行为受到治安管理处罚的。主要指因实施触犯治安管理处罚法第六十六条至第七十四条规定的相关行为受到治安管理处罚的情形。第三类是因虐待、性骚扰、体罚或者侮辱学生等情形被开除或者解聘的。由于通过违法犯罪记录查询较难取得完整的信息，学校还可以通过资格审查、核查档案等方式，尽可能减少疏漏。教育部门应当主动作为，逐步建立完善教育领域开除、解聘教职工数据库，实现相关信息的跨区域互通，为核查工作提供指导和支持。第四类是实施其他被纳入教育领域从业禁止范围的行为的。目前，主要指未成年人保护法关于具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录不得录用的情形。教育部门、学校应当按照法律规定，准确把握适用范围。

此外，各地在实践探索中形成的准入要求，在不违反《规定》的前提下，仍可继续适用。各地可以根据实际情况，不断完善准入管理的内容。

第四，准入查询的途径。近年来，各地的实践探索为准入查询提供了多元路径。在未成年人保护法规定的国家统一查询系统建成前，学校可以依照未成年人保护法的规定直接向公安机关、人民检察院提出查询请求，也可以继续通过本地区已建立的途径进行查询。目前，教育部会同最高人民检察院、公安部正在建设全国性教职

员工准入性侵违法犯罪信息查询平台。建成后，学校可以通过地方教育部门向该平台申请查询。

对查询中获悉的相关人员违法犯罪信息，学校及教育部门应当严格保密、不得散布或者用于其他用途。由于不同渠道取得的查询结果只能反映查询时相关信息库已录入的信息，因此学校及教育部门仍应当在综合判断的基础上作出最终的核查确认决定。如被查询人对查询结果有异议的，应当及时处理。如系通过教育部平台查询的，还可以告知被查询人向相应的教育部门提出复查申请。确认查询结果后，再作出不予录用或者解除聘用的决定。

第五，特定情况的评估。学校在三种情况下可以对拟聘人员或者在职教职工是否符合相应岗位要求评估：有精神病史的；有严重酗酒、滥用精神类药物史的；有其他可能危害未成年人身心健康或者可能造成不良影响的身心疾病的。考虑到评估可能涉及教职工重大权益，学校处理时应当充分保障当事人陈述申辩的权利，除证据充分能明显作出判断的情形外，尽量安排有专业资质的第三方机构进行评估，并将相关结论作为是否聘用或者调整工作岗位、解聘的依据。此项规定属于准入管理的酌定事项，学校可以自主制定相关规定，并写入教职工聘用合同。对经评估认定不符合岗位要求的人员，依据合同约定作出处理。

（《中国教育报》2021年8月4日第3版）

收集处理学生家庭信息应依法依规

郑 宁

【案件回顾】

2020年，某中学在统计学生情况时，要求学生填写的下列信息引发家长质疑：一是父母职业信息，明确是否为企业高级管理人员、事业单位领导人员、公务员等；二是家庭收入信息，按照不同的收入幅度将家庭收入信息划分为若干等次；三是交通方式信息，明确学生上学是采用公共交通还是私家车接送，对私家车接送的还要填写汽车品牌。此外，还就家长的学历学位、是否有犯罪前科等信息进行统计。此种做法不仅容易引发争议，其中涉及的法律问题，也值得关注和深入探讨。

【专家释法】

实践中，学校不合理收集、统计学生家庭信息的情况时有发生。此前有媒体报道，有的学校办理外来务工人员随迁子女入学时，需要学生父母提供半年以上的银行卡工资流水；有的学校调查学生家长职业和学生上学放学交通方式；有的学校面试时曾要求家长携带学历证书；有的学校通过问卷调查了解学生爷爷奶奶的学历、工作单位等信息。此类情况不仅引发了家长的不满和社会的质疑，也涉及教育公平、隐私保护以及个人信息保护等问题。

第一，不当收集学生家庭信息可能导致侵犯隐私权。学校如此细致全面地收集学生的家庭信息，有违“合法、正当、必要”以及“与所提供的服务有关”这一公民个人信息收集的基本原则和界限，可能构成对个人信息、隐私权的侵犯。《民法典》规定：处理个人信息的，应当遵循合法、正当、必要原则，不得过度处理。《个人信息保护法》规定：处理个人信息应当具有明确、合理的目的，并应当与处理目的直接相关，采取对个人权益影响最小的方式……不得过度收集个人信息。《信息安全技术个人信息安全规范》中也规定：收集个人信息应遵守“最少够用原则”，除与个人信息主体另有约定外，只处理满足个人信息主体授权同意的目的所需的最少个人信息类型和数量。

就学校收集学生家长的学历、职务、家庭财产等信息来说，相关信息并不作为学生入学的必要条件。尽管有学校称此行为是为家校联动以及更有针对性地开展教育工作，但笔者认为，就合作开展教育而言，学生家长的学历、专业、工作性质等

可能属于必要信息，但职位及年收入等信息则属于非必要信息，即使学校不知道这些信息，也不会影响学校开展相关工作。如果学校调查学生家庭经济情况是为了资助贫困学生，也应当提前说明情况，非贫困学生可以选择不提供相关信息。同时，家校联动的方式很多，例如家访、家长课堂、家长会等，这些方式完全可以满足学校与家长进行交流沟通以及开展相关工作的需要。过分收集学生家庭信息与学校更好地开展工作之间并无“直接关联”，某些学校过度收集信息行为无疑违背了相关法律对个人信息及隐私保护的原则。

今年颁布的《未成年人学校保护规定》第十条对学校采集个人信息的程序、要求又做了进一步规定：“学校采集学生个人信息，应当告知学生及其家长，并对所获得的学生及其家庭信息负有管理、保密义务，不得毁弃以及非法删除、泄露、公开、买卖。”据此，学校获得如此全面的学生家庭信息，如果没有对应的专业储存保护条件，一旦发生信息泄露，学校需要承担管理责任。

第二，过度收集学生家庭信息有违教育公平。学校统计学生家庭信息看似是一个小的举动，背后却关联着教育公平问题。《义务教育法》第四条规定：凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年，不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，依法享有平等接受义务教育的权利。第十二条规定，国家采取措施促进教育公平，推动教育均衡发展。《未成年人学校保护规定》第四条、第九条明确规定：学校应当平等对待每个学生，不得因学生及其父母或者其他监护人的民族、种族、性别、户籍、职业、宗教信仰、教育程度、家庭状况、身心健康情况等歧视学生或者对学生进行区别对待；在教育、管理中不得使用任何贬损、侮辱学生及其家长或者所属特定群体的言行、方式。以上规定都强调了“教育公平”“有教无类”这一基本原则。学校过度收集学生家庭信息，并特别“留意”学生父母的财产、职位等情况，即使主观上并无歧视的故意，但客观上也容易造成先入为主、可能区别对待的影响，进而可能会导致部分特殊、经济困难家庭的学生受到伤害，滋生学生之间互相攀比的心理，甚至造成歧视或者校园暴力的出现。这些无疑都将对教育公平造成损害，违背《义务教育法》和《未成年人学校保护规定》有关精神。

第三，严格依法收集处理学生家庭信息。无论是从教育公平，还是从个人信息保护的角度来看，某中学这种统计学生家长身份信息的方式以及与该中学类似的诸多学校的做法，均难言合法合理。但是，也不能因噎废食，“一刀切”地对学校收集学生家庭信息予以全面禁止，需要摒弃的是学校“过度收集学生家庭信息”的行为。学校可以以促进学生发展为考量、合理收集学生家庭信息，而要达到这一需求，

则需建立起完善的学生家庭信息收集制度和可靠的信息储存条件。

具体而言，合理收集学生家庭信息，可以从以下四个方面着手。

一是及时研究制定收集、处理学生家庭信息的具体实施细则。各地各校可结合本区域的具体情况，根据《义务教育法》《个人信息保护法》等相关法律规定，就学校收集、处理学生家庭信息制定具体细则，明确相应制度和操作规程，合理确定学校信息收集权限和范围，确保学校对学生家庭信息的收集处理活动有章可循，坚持合法、正当、必要和诚信原则。

二是明确学校个人信息处理的用途和需求，减少不必要的个人信息收集活动。面向师生、家长采集信息应公开采集使用规则，明示采集使用目的、方式和范围。如因认定家庭经济困难学生、新生注册等，应仅统计与此类工作相关的信息，不能过度收集学生个人及其家庭信息，更不能另作他用，以此充分保障师生、家长的知情权和隐私权。

三是采取必要的安全技术措施，对所收集的学生家庭信息进行安全管理。要做好信息保护工作，建立信息泄露预防措施和应急处置预案。对存储个人信息的系统，按照有关规定确定网络安全保护等级，同时要明确个人信息保护的负责人，负责对个人信息处理活动及安全防护措施进行监督。

四是建立健全相应的配套制度和举措。学校要直面家长的担忧，做好专项师德师风建设，消除家长对信息收集可能会影响教育公平的担忧。同时，教育行政部门也要加大对教师不公平对待学生甚至与家长进行利益交换等情况的查处力度。

学校收集学生家庭信息看似小事，实则关系学校遵守法律规定、践行法治精神、保护学生权利，是事关推进依法治校的大事。要以规范的制度和切实可行的技术方案，建立法治化的治理体系，用法治思维和法治方式破解困局，构建教育良好生态。

（《中国教育报》2021年12月1日第5版）

强制报告是学校 and 教师应履行的义务

于春林

【案件回顾】

2020年10月，某中学保安刘某在学校保安室对14岁女生王某进行猥亵。次日上午，王某将其被猥亵一事反映给学校老师。该老师不仅未在第一时间向公安机关报告，还安排王某家长、保安刘某在学校签订协议私了，约定由保安刘某所在劳务公司代为赔偿人民币3万元，王某家属就此了结此事，不再追究刘某责任。数日后，该案以其他方式被司法机关发现，刘某被法院判处有期徒刑两年，并被学校开除。此后，检察机关发出《检察建议书》，指出上述案件反映出学校对强制报告制度不明晰，在发现未成年人被侵害时，未能及时履行强制报告义务，要求教育行政部门对该学校直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。同时，要求学校对全体教职工深入开展普法教育，积极有效落实国家关于强制报告制度的各项法律和政策，避免类似情况再次发生；要求采取有效措施，提升依法治校水平，严格落实《未成年人保护法》等相关法律规定，切实保护未成年学生的合法权益。

【专家释法】

近年来，学校未严格落实强制报告制度、履行强制报告义务的情况时有发生，甚至有校长因为学校未及时报告所发现严重侵害学生权益的行为，以渎职罪被依法处理。此类学校未履行强制报告义务的行为，虽未直接对未成年人合法权益造成侵害，但其严重违背未成年人保护的原则，需引起高度重视。

党中央历来高度重视未成年人保护工作。习近平总书记指出，全社会都要了解少年儿童、尊重少年儿童、关心少年儿童、服务少年儿童，为少年儿童提供良好社会环境。为切实加强对未成年人的全面综合司法保护，及时有效惩治侵害未成年人违法犯罪，最高人民检察院、教育部等九部门于2020年5月联合印发《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》，明确履行侵害未成年人案件强制报告义务的主体和情形。2020年10月，十三届全国人大常委会第二十二次会议审议通过新修订的《未成年人保护法》，其重大修改之一就是在总则第十一条规定建立保护未成年人利益的强制报告制度，在此前立法基础上，进一步扩大了强制报告制度的主体类型、适用范围和责任认定。

对《未成年人保护法》规定的强制报告制度，可以从四个方面理解和落实。一是**报告主体的全面性**。任何组织或者个人发现不利于未成年人身心健康或者侵犯未成年人合法权益的情形，都有权利劝阻、制止，都有权利向有关机关提起控告和检举。这一规定，从法律上明确了全社会都是保护未成年人的主体，营造了保护未成年人健康成长的法治环境。二是**报告情形的广泛性**。《未成年人保护法》相比《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》，更加广泛地规定了强制报告的情形，即只要发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形的，都应向有关机关报告。三是**强制报告的及时性**。由于未成年人的身心特点，其分辨事物及自我保护的能力较差，尤其是低龄儿童如果遇到侵害，很难主动去寻求帮助和自我保护，一旦这种侵害发现不及时，就会严重影响未成年人的权益保护。因此，只要发现未成年人遭受侵害或者面临危险，就应立即报告、及时报告，否则有可能造成侵害发生或者侵害扩大。四是**报告义务的强制性**。向有关机关检举、控告是全社会的权利，更是国家机关、居民委员会、村民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员的义务。如未履行强制报告义务造成严重后果，将由上级主管部门或所在单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

学校是未成年人学习、生活的重要场所，具有保护未成年学生的法定义务。2021年6月，教育部发布《未成年人学校保护规定》，系统构建了未成年人学校保护的制度体系。其中，专门要求学校依法建立强制报告机制，规定学校和教职工发现学生遭受或疑似遭受家庭暴力、虐待、遗弃、长期无人照料、失踪等不法侵害以及面临不法侵害危险的，应当依照规定及时向公安、民政、教育等有关部门报告。具体而言，学校落实强制报告制度、切实履行强制报告义务，应当做好以下工作：

一是提高认识，明确责任。实践中学校未履行强制报告义务导致未成年学生受到侵害，特别是未及时强制报告而导致侵害发生并扩大的案例，往往是因为学校及教职工对强制报告的认识不足。其中，既包含对强制报告制度的重要性、报告责任的强制性、报告行为的及时性认识不深，也包括对未履行报告义务结果的严重性认识不够。对此，学校要利用专题培训、入职培训以及日常法治教育等多种方式，强化对《未成年人保护法》《未成年人学校保护规定》等法律、法规、规章和政策的培训，切实提高学校及教职工对强制报告制度的认识，明确强制报告这一法定义务，确保全面掌握强制报告的情形、方式、方法，将依法强制报告转化为学校及教职工的自觉行动。

二是依法报告，及时救助。学校要加强内部管理，建立学生欺凌防控工作制度

和预防性侵害、性骚扰未成年人等各类工作制度，完善落实强制报告制度的具体规则。对严重的欺凌行为、性侵害、性骚扰未成年人等行为，学校不得隐瞒，应及时向公安机关、教育行政部门报告。发现学生遭受或疑似遭受家庭暴力、虐待、遗弃、长期无人照料、失踪等不法侵害以及面临不法侵害危险的，应依照规定及时向公安、民政、教育等有关部门报告，并积极参与、配合有关部门做好侵害学生权利案件的调查处理工作。不能因害怕被报复、担心带来不利影响而不报告，也不能有“多一事不如少一事”等心理，更不能采取案例中组织学生家长和涉事人员私了等类似行为。同时，未成年学生在校内或者本校组织的校外活动中发生人身伤害事故的，以及学生权益受到侵害的其他情形，学校及教职员工应当及时采取措施予以妥善处理，必要时可以直接向主管教育行政部门或者公安机关报告。对学生因遭受遗弃、虐待向学校请求保护的，学校不得拒绝、推诿，需要采取救助措施的，应先行救助。

三是家校联合，主动作为。通过家校合作、主动作为，让制度运转更有效，是学校履行好强制报告义务的基础，也是学校着力预防和减少未成年人被侵害的重要责任。学校要按照最有利于未成年人的原则，统领学生的教育、管理和保护的各项工作。针对未成年人自我保护意识薄弱的特点，加强学生自护自救教育，提高学生自我保护意识和能力，引导学生有困难找帮助、有问题找老师的意识，让教师成为未成年学生的知心人和守护者。同时，要通过学校教育和家庭教育双管齐下，加强对未成年学生的教育指导和行为干预，架构起严密的校园安全保护网。

未成年人保护工作，是全社会的职责。要切实履行强制报告义务，以“小切口”推动未成年人保护这一“大工程”，为未成年学生健康成长保驾护航。

（《中国教育报》2021年12月15日第5版）

违反中小学教师职业行为十项准则典型案例

教育部教师工作司

案例一 某中学教师肖某某在课堂上歧视、侮辱学生问题。2021年2月，肖某某在课堂上发表通过家长收入水平质疑家长素质以及歧视、侮辱学生等言论。肖某某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第五项规定。根据《中华人民共和国教师法》《中国共产党纪律处分条例》《教师资格条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》等相关规定，给予肖某某党内严重警告处分，降低岗位等级处理并调离岗位；撤销其教师资格，收缴教师资格证书，将其列入教师资格限制库，5年内不得重新取得教师资格。对学校主要负责人进行问责，给予党内警告处分。

案例二 某学校教师许某某体罚学生问题。2019年3月29日，许某某用笤帚木把对未达到英语月考目标分数的25名学生进行体罚，造成部分学生腿部、臀部、背部等部位淤血、红肿。许某某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第五项规定。根据《中华人民共和国教师法》《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》，对许某某予以辞退，按程序撤销其教师资格，同时追究教育行政部门相关负责人及学校校长等的责任。

案例三 某学校教师徐某某体罚学生问题。2020年9月，徐某某在管教学生过程中，采取不当方式，造成学生身体损伤。徐某某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第五项规定。根据《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，给予徐某某警告处分，认定其当年师德考核不合格，扣除其一年绩效工资，三年内不得评优评先；对学校时任校长、分管副校长和年级主任进行约谈提醒。

案例四 某中学教师耿某带领学生应援娱乐明星问题。2020年5月，耿某在上課时间带领学生为娱乐明星应援，并录制视频在网络传播，造成不良影响。耿某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第三项规定。根据《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，给予耿某停职检查处理；对学校校长进行诫勉谈话。

案例五 某小学教师胡某某学术不端问题。2015年以来，胡某某多次抄袭他人作品用于自己出版书籍、发布微信公众号推文以及主编教材等，并获得多项荣誉称

号。胡某某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第八项规定。根据《事业单位工作人员处分暂行规定》《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，撤销胡某某副校长职务、调离教学岗位，撤销所获荣誉称号。

案例六 某小学教师那某某违规收受学生家长礼品礼金问题。某省对中小学教师违规收受礼品礼金和有偿补课典型问题进行通报。其中某小学教师那某某违规收受某学生家长6次微信转账共计2200元。那某某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第九项规定。根据《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》，给予那某某记过处分，扣发当年绩效工资和奖金，取消当年评先评优晋级资格，全额退还违纪所得；学校教学负责人被批评教育。

案例七 某中学教师贾某长期违规有偿补课问题。某市教育局在专项整治中查明，某中学教师贾某长期违规有偿补课，情节较为严重，违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第十项规定。根据《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》，给予贾某降低岗位等级处分，调离工作岗位。对其所在学校负责人进行约谈，取消学校年终考评评优资格。

案例八 某中学校教师李某某寒暑假期间组织有偿补课，在管理教育学生过程中简单粗暴等问题。2020年，李某某于寒暑假期间组织所带班级学生进行有偿补课，在学生管理教育过程中简单粗暴，言语失当。李某某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第五、十项规定。根据《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，给予李某某解聘处理，并责令其退还所收补课费；给予学校常务副校长停职检查、扣罚一年岗位工资和职务津贴的处理。

案例九 某中学教师刘某开办校外培训班、诱导学生参加有偿补课问题。2018年，刘某开办某艺术培训中心，利用晚上和周末为本校及校外学生进行有偿补课。刘某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第十项规定。根据《事业单位工作人员处分暂行规定》《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等有关规定，对刘某做出行政警告处分，扣除一年奖励性绩效工资、取消其两年内评优评先资格、全校范围内作出检查的处理。对学校主要负责人进行通报批评、诫勉谈话。

案例十 某小学教师肖某猥亵学生问题。2018年至2019年期间，肖某利用教导主任和教师身份便利，猥亵多名未成年女学生，被当地法院判处有期徒刑7年6个月。肖某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第七项规定。根

据《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，给予肖某开除公职处分，其教师资格依法丧失，注销并收缴其教师资格证书，终身不得重新申请认定教师资格。

案例十一 某中学教师吴某某性骚扰学生问题。吴某某隐瞒真实身份和年龄，通过微信与在校女学生进行低俗聊天，用淫秽语言挑逗，向女学生传播色情视频、图片等。以上行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第七项规定，根据《中国共产党纪律处分条例》《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》，给予吴某某开除党籍、开除公职处分，依法撤销其教师资格。

案例十二 某学校教师许某某性侵学生问题。2020年1月，许某某在辅导学生课业过程中，性侵多名女学生，被当地法院判处无期徒刑。许某某的行为违反了《新时代中小学教师职业行为十项准则》第七项规定。根据《中国共产党纪律处分条例》《中小学教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，给予许某某开除党籍、开除公职处分，其教师资格依法丧失，注销并收缴其教师资格证书，终身不得重新申请认定教师资格；对学校领导班子进行通报批评、集体约谈；对学校党总支书记进行通报批评，撤销其党内职务，免去其学校董事会董事、校长、法人代表职务；对学校党总支副书记、小学部支部书记进行通报批评，给予其党内警告处分，免去其学校董事会董事、副校长职务，并降低岗位等级。

（教育部官网）

违反幼儿园教师职业行为十项准则典型案例

教育部教师工作司

案例一 某幼儿园教师陈某某体罚幼儿问题。2019年11月，陈某某在幼儿园午休期间责令4名嬉戏打闹、影响他人休息的幼儿自己打自己嘴巴。陈某某的行为违反了《新时代幼儿园教师职业行为十项准则》第六项规定。根据《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，对陈某某予以解聘处理，同时给予该幼儿园园长问责处分，并对该幼儿园予以通报批评。

案例二 某幼儿园教师许某某、潘某某体罚幼儿问题。2019年12月，许某某、潘某某在保教过程中，拉扯幼儿、让幼儿自己打自己嘴巴。许某某、潘某某的行为违反了《新时代幼儿园教师职业行为十项准则》第六项规定。根据《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法（2018年修订）》等相关规定，对许某某、潘某某以及该幼儿园执行园长予以解聘处理；将许某某（无教师资格）列入教师资格限制库，依法撤销潘某某的教师资格，并收缴其教师资格证书，5年内不得重新取得教师资格。

案例三 某幼儿园教师苏某某体罚幼儿问题。2020年9月，苏某某在协助班主任组织幼儿活动过程中，将一幼儿带至教室外掌掴。苏某某的行为违反了《新时代幼儿园教师职业行为十项准则》第六项规定。根据《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法》等相关规定，给予苏某某解聘处理；责成该幼儿园园长作深刻检查，对该幼儿园进行通报批评。

案例四 某幼儿园某外籍教师猥亵幼儿问题。2019年1月25日，该名外籍教师在学生午休期间，趁机对一女童进行猥亵，检察院依法对其批准逮捕，法院以猥亵儿童罪判处其有期徒刑5年，待其刑满后将被驱逐出境。当地教育部门约谈相关负责人，责令整改，要求该幼儿园规范办园行为，强化师德师风建设，严把教师尤其是外籍教师聘用程序，为幼儿健康成长提供根本保障。同时，对该幼儿园园长予以辞退处理，撤销该幼儿园省级和市级示范幼儿园资格。

案例五 某少儿服务中心教师潘某某伤害幼儿问题。2020年11月，潘某某在制止幼儿追逐过程中将幼儿拎起落地，致其左手大拇指受伤，后受伤幼儿两名家长对潘某某实施了殴打。潘某某的行为违反了《新时代幼儿园教师职业行为十项准则》第六项规定。根据《教师资格条例》《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法（2018

年修订)》等相关规定,给予潘某某解除聘任合同的处理;撤销其教师资格,收缴教师资格证书,将其列入教师资格限制库,5年内不得重新取得教师资格。对于殴打潘某某的两名幼儿家长,根据《中华人民共和国治安管理处罚法》给予5日以下行政拘留。

(教育部官网)

北京丰台开启学生保护和依法治校新模式

杨 飒 张景华

9月1日,《未成年人学校保护规定》正式实施。日前,在“全面落实两法两规章 探索依法治校新模式”学生保护工作推进会上,北京市丰台区委教育工委、丰台区教委宣布成立丰台区教育系统学生保护委员会,向各中小学校推出《丰台区中小学校学生保护及依法治校管理规定(推荐文本)》《丰台区中小学校校规校纪(推荐文本)》,强化各中小学校制度建设和各中小学校依法依规开展教育惩戒及纪律处分相关工作;明确要求各中小学校教育惩戒及纪律处分必须依法依规进行,统一学生、家长、教师都应共同知晓的规则基础。

记者了解到,会上确定丰台区教育系统学生保护与依法治校试点校,并聘请人大代表、政协委员、政法领域专家担任丰台区教育系统专兼职学生保护监察员。这意味着北京市丰台区或在全国率先开启学生保护和依法治校新模式,让学生成长在法治的阳光下。

两法两规章为未成年人健康成长撑起“保护伞”

“两法两规章”即《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》和《未成年人学校保护规定》《中小学教育惩戒规则(试行)》。为让每位校长、每位教职员工、每位学生都了解两法两规章的基本要求,丰台区委教育工委、丰台区教委全面加强关于两法两规章的培训,以全面提升中小学校学生保护工作的意识和能力;依托学校家长委员会平台,对家长开展两法两规章培训,使家长成为配合学校共同落实两法两规章、全面加强未成年人保护工作的积极力量。

北京市第十八中学校长管杰表示,两法两规章保护的对象是未成年人,但具体践行者和约束对象则包含所有教育工作者、家长乃至社会全体成员。“两法两规章的出台,受益的不仅是学生,还有学校,对学校工作有指导意义。接下来学校会根据法规要求落实好各项工作。”丰台第二中学学生保护专员、学生中心主任何岩说。丰台区教委主任杨晓辉认为,不断完善的法律、法规为未成年人健康成长撑起“保护伞”,体现了党和政府以及全社会对未成年人的关心与爱护。“丰台区教委抓住两法两规章全面落实的契机,积极探索未成年人学校保护和依法治校新经验新模式,为未成年人健康成长创造良好环境。”杨晓辉说。

全国第一批中小学校学生保护专员上岗

为保护学生的合法权益，8月31日，丰台区300多名学生保护专员通过线上线下的方式参加了第一场学生保护专员培训，至此，全国第一批中小学校学生保护专员上岗。丰台区委教育工委、丰台区教委要求全区各中小学校都要设立学生保护专员，并亮明身份。让每个学生在认为权益受到伤害时，都可以寻求学生保护专员的帮助。

丰台区教委相关负责人介绍，300多名保护专员来自丰台各校，包括从事道德与法治教育的老师、团队干部等各类人员。按照要求，这些专员将在校内积极开展学生权益保护相关工作，比如制定学生权益保护年度计划、开展心理教育辅导、总结学生权益保护相关经验等。专员任职期间，将接受不少于100个学时的系统培训。此外，丰台区委教育工委、丰台区教委邀请专业社会组织加强对学生保护专员的培训，使他们成为各中小学校开展学生保护工作的专业力量，并成为丰台区中小学校开展学生保护工作的名片。

对此，首都师范大学附属丽泽中学高一学生陈从林的家长表示很安心：“法律保障为孩子们成长创造了一个安全良好的外部环境，让每一个孩子在学校都能得到尊重和爱护，也让我们家长能放心地把孩子送到学校。”北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华认为，丰台区在全国率先配备学生保护专员，强化培训提升学生保护专员的业务能力，抓住了落实两法两规章的关键，对全国其他地区中小学校具有重大的借鉴价值。

聘请专业社会组织指导学生保护工作

学校的专长在于教学，在如何处理校园欺凌等工作方面的专业能力有所欠缺。为补齐保护短板，丰台区教委将聘请专业社会组织参与学校学生保护工作，加强对各中小学校处理学生保护工作的指导和支持，以全面提升丰台区中小学校处理学生保护相关工作的能力。

丰台区教育系统学生保护监察员、丰台区人民检察院第一检察部主任金朝认为，学校是未成年人生活、学习的重要场所，守护学生校园安全是未成年人检察工作的重点之一。“新修订的《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》赋予了检察机关在未成年人保护大格局中更多的职责和更重的任务，我们将切实履行未成年人保护法律监督职责，为丰台区未成年人保护工作持续贡献检察力量！”金朝说。

在佟丽华看来，丰台区不仅在教育行政部门层面构建科学的学生保护以及依法治理机制，还为所有中小学校构建学生保护以及依法治理机制的制度推荐文本。丰

台区要求各中小学校建立学生保护委员会、学生申诉委员会，配备学生保护专员，加强对校长、学生保护专员、教师、学生、家长的培训，为中小学校处理校园欺凌、防治性侵害和性骚扰、预防校园伤害事故、处理家校纠纷提供专业法律支持。可以说，丰台区全面推动落实了两法两规章的相关要求，对全国其他地区中小学校具有重大示范意义。

（《光明日报》2021年9月6日第11版）

三、职业教育

新时代高职院校法治工作的路径探析

樊沛鑫

摘要:高职院校顺应新时代要求,以加强法治工作推动学校内部治理法治化、制度化、规范化。高职院校法治工作要把习近平法治思想落实到学校工作全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,在法治轨道上推进高职院校治理体系和治理能力现代化,为建设社会主义法治国家作出新的贡献。

关键词:依法治国;高职院校;法治工作

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出了“社会文明程度得到新提高”的目标,计划到二〇三五年“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”,对推进法治中国建设作出重要部署。2020年7月,教育部印发《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》,2020年11月,全国高校法治工作会议召开,进一步明确了加强高校法治工作的任务要求。这些重要文件和会议精神对做好新时代高职院校法治工作具有重要的指导意义。

深刻把握高职院校法治工作的重要意义

法治是解决高职院校治理与改革问题的基本路径。国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》提出,“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位。”高职院校担负着为国家各行各业培养和输送高素质专业技术技能人才的重要使命,为增强我国综合国力和国际竞争力注入强大活力,高职院校管理、教育法治水平直接影响和决定着高职院校的育人质量。

第一,做好高职院校法治工作是深入贯彻习近平法治思想的需要。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调指出,“推进全面依法治国是国家治理的一场深刻变革,必须以科学理论为指导,加强理论思维,不断从理论和实践的结合上取得新成果,总结好、运用好党关于新时代加强法治建设的思想理论成果,更好指导全面依法治国各项工作。”党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从确保党和国家长治久安的战略高度定位法治、布局法治、厉行法治,开启了法治中国建设的新征程,形成习近平法治思想。习近平法治思想是顺应实现中华民族伟大复兴复

兴时代要求应运而生的重大理论创新成果，是马克思主义法治理论中国化最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。高职院校全面推进依法治校、加强法治工作，是高职院校学习贯彻习近平法治思想、落实全面依法治国基本方略的一项重大政治任务，要把习近平法治思想转化为做好高职院校法治工作的强大动力，转化为推进高职院校法治建设的思路举措，转化为全面建设社会主义法治国家的生动实践，不断开创高职院校法治工作新局面。

第二，做好高职院校法治工作是落实立德树人根本任务的需要。高职院校重视改革发展过程与结果的公平正义，通过推进法治工作，营造规范有序而又活泼的办学环境，激发办学活力，促进高职院校内涵式发展。加强高职院校法治文化建设不仅是适应加快建设社会主义法治国家的迫切需要，也是深化高职院校依法治校的关键举措。由良好的法治文化所培育的法治理念、信仰、价值，关系到我国精神文明的建设，关系到中华文明的传承发展乃至中国未来的国际竞争力和文化安全，是立德树人的重要内容。高职院校在办学治校过程中，必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，用良好的法律意识、法治思维指导各项办学活动，切实增强高职院校厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的良好文化氛围。

第三，做好高职院校法治工作是扎实推进学校治理体系和治理能力现代化的需要。随着我国迈入高等教育普及化阶段，高等教育发展从依靠规模扩张进入到更加注重内涵式发展和提高质量的新阶段。高职院校要适应新变化新要求，提高治理能力和治理水平，实现内涵式发展、高质量发展。提高治理效能，离不开法治。在实践中，如何有效规避法律风险、依法维护学校权益成为高职院校面临的重要课题，迫切需要进一步加强高职院校的法治工作。另一方面，依法治国实践的深入，也让高职院校面对越来越多的法治要求、法治监督，需要高职院校健全法治工作机制来承担新任务、应对新挑战。因此，加强高职院校法治工作是破解当前高职院校改革发展面临的突出问题、推进治理体系和治理能力现代化的必然要求。

构建以依法治理为基本理念和基本方式的高职院校治理体系

在新时代背景下，加强高职院校法治工作应从党和国家出台的职业教育政策和法律法规出发，遵循法治的价值共性、普遍要求和精神实质，尊重高等职业教育传统、现实情况与教育诉求。高职院校要从各项具体制度和内部管理具体实际出发，全面履行办学治校职能，全面深化内部体制机制改革，构建科学的具体可操作的法治制度，推进学校治理体系和治理能力现代化。

第一，推进以章程为核心的规章制度建设。一直以来，教育部对各级各类学校的依法治校都提出了明确要求，并陆续开展现代大学制度、高校章程建设等工作。2011年教育部颁布了《高等学校章程制定暂行办法》，拉开了高校章程研制的序幕，将章程作为现代大学治理的基本要素、落实高等学校法人地位的基石。高职院校已经进入“后章程治理时代”，这不仅要求高职院校用好“放管服”改革后的自主权，着力完善内部治理的规章制度体系，而且要求高职院校进一步按照法治思维和法治方式优化内部治理的机制，实现“良法”和“善治”。当前我国高职院校应以大学章程为蓝本，通过修订和完善章程推进制度创新，为改革发展和创新营造良好的制度环境。要统筹考虑高职院校内部的根本制度、基本制度、重要制度，建立健全规范性文件定期清理制度，推动形成以章程为核心，规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的规章制度体系。

第二，坚持和完善以党委领导下的校长负责制为核心的治理机制。《中华人民共和国高等教育法》规定，“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。”高职院校要坚持和完善党委领导下的校长负责制，推进决策、管理的科学化、民主化、法治化。依据法律法规，明确高职院校党委会议、校长办公会议（校务会议）等议事范围和议事规程。进一步完善以学术委员会为核心的学术治理体系，发挥教职工代表大会制度、学生代表大会制度的作用，保障师生依法、依学校章程有序参与学校管理。通过规范与协调高职院校内部的各种权力关系，形成党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的良好内部治理生态。

第三，健全以师生为中心的服务机制。全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。推进高职院校法治工作，根本目的是依法保障师生权益。要积极回应师生的新要求新期待，系统研究谋划和解决师生反映强烈的突出问题，高职院校的重大决策、制度的出台也应当建立听证制度，充分尊重高校师生的知情权、参与权及建议权。建立严格的程序制度，让程序正义贯穿依法治校的全过程。对教师、学生的处理、处分决定作出前应当进行合法性审查，完善教师、学生申诉的规则与程序，对涉及师生重大利益的处理、处分或申诉，必要时采取听证方式，为师生依法维护权益提供咨询和服务。

第四，完善以合同管理为主要内容的法律风险防控机制。高职院校要健全合同管理制度，加强对学校及下属机构对外签署合同的审查，逐步建立起风险防控体系，为对外交流合作提供法律支撑和法治保障。系统梳理招生、学生管理、教育教学、

社会服务、国际交流合作、人事管理、后勤管理、知识产权保护等各个方面的法律风险，做好预判预防，形成应对方案。完善工作流程，妥善应对涉及学校的诉讼、复议、仲裁等，维护学校合法权益。要学习借鉴较为成熟的廉政风险排查制度，定期进行法律风险点排查，尤其是要加强高职院校涉法涉诉事务的研究，积极预防和有效化解法律风险，切实维护学校合法权益。

第五，开展以宪法教育为核心的法治教育。高职院校要把学习宣传宪法摆在普法工作的首要位置，将法治教育贯穿学生培养全过程，尤其要在思想政治理论课等课程中全面融入宪法精神，积极开展“学宪法讲宪法”等系列活动，营造浓厚的法制宣传氛围。法安天下、德润人心。在开展法治教育的同时，加强社会主义核心价值观教育，在教育中突出法治内涵，注重培养师生法律信仰、法治观念、规则意识，发挥好道德的教化作用和对法治的滋养作用，推进校园法治文化建设向纵深发展。

积极推动高职院校法治工作的责任落实

法律的生命在于实施，法律实施是法治的重要内容。高职院校要落实学校党政主要负责人推进法治工作第一责任人的责任，法治工作机构统筹管理、综合协调的责任，以及各职能部门、院系的责任，把法治工作的各项任务落到实处、抓出成效。

第一，切实加强党对高职院校法治工作的领导。党的领导是推进全面依法治国的根本保证。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。当前，我国处在实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，坚持和发展中国特色社会主义更加需要依靠法治，更加需要加强党对全面依法治国的领导。在坚持党的领导这个决定党和国家前途命运的重大原则问题上，高职院校必须保持高度的思想自觉、政治自觉、行动自觉，丝毫不能动摇，确保一切活动在党委的领导下进行，把党的领导贯穿到高职院校法治工作全过程和各方面，通过法治保障党的政策有效实施，确保高职院校始终坚持社会主义办学方向。

第二，坚持抓好高职院校法治工作队伍建设。坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，这是推进高职院校法治工作的基础性工作；坚持抓住领导干部这个“关键少数”，这是实现高职院校法治工作目标任务的所在。要明确高职院校法治工作第一责任人职责，党政主要负责人应当切实履行依法治校组织者、推动者和实践者的职责，对学校章程制定实施、规章制度体系建设、法治工作机构和队伍建设、校内民主管理、学术治理等重要工作要亲自部署、亲自协调、亲自推进。高职院校

的各级领导干部要带头尊崇法治、敬畏法律、了解法律、掌握法律，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力，做尊法学法守法用法的模范。要把法治观念、法治素养作为衡量干部的重要内容，把遵守法律、依法办事作为考察干部的重要依据。建立高职院校法治工作专门机构，统筹行使相应职权，并适应学校规模和管理需求，配齐配足工作人员。完善高职院校法律顾问制度，由法治工作机构人员、学校相关专家、外聘执业律师组成法律顾问队伍。

第三，以评价监督巩固高职院校法治工作成效。作为一种规则之治，法治在具有普遍性的同时具有特殊性，国家要建立以量化指标因子与明确赋权为重要内容，以有效、可靠、可操作为原则的法治工作评估指标体系，从而为建立现代化的法治高校提供一个有参考价值的标本。高职院校主管部门要坚决贯彻落实中央决策部署，深入落实教育部等五部门联合印发的《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，持续深化高等教育领域放管服改革，尊重保障学校独立法人地位和办学自主权，优化调整对高职院校的评价考核方式，把法治工作情况、治理水平和师生满意度等作为重要指标。同时将社会中介组织、学术研究机构以及社会成员个体等纳入法治评估中，形成多元评估的法治评估态势，切实推动高职院校在法治轨道上行稳致远。

（作者单位：重庆电子工程职业学院）

（《中国高等教育》2021年第Z1期 责任编辑：王弘扬）

依法治校视角下高职院校治理能力探析

许 跃

摘 要：依法治校不仅是高等教育加速发展、强化改革、推动制度建设、提高办学水平的核心要点，更是依法治国方针的重要部分。高职院校只有深入学习贯彻《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和党的十九大报告精神，牢固树立依法治校理念，完善学校内部治理结构，建立健全管理制度，才能提升学校办学水平。文章结合《决定》和党的十九大报告精神，阐述了推进依法治校的意义，分析了当前现状及存在的问题，并就依法治校的推进及高职院校办学水平的提升提出了具体措施。

关键词：高职院校 依法治校 治理能力

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。党的十八届四中全会提出全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，通过了指导全面推进依法治国的纲领性文件《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），对在高职院校推进依法治校具有巨大的指导意义。《决定》和党的十九大报告精神，为高职院校推进依法治校、提升办学水平指明了道路。

一、依法治校对提升高职院校治理能力意义重大

党的十九大报告明确指出，要“建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”。党的十八届四中全会明确强调，要“推动全社会树立法治意识，深入开展法治宣传教育，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容”。依法治国要求高职院校实施依法治校，促使高职院校依法办学、办公，推进管理方式升级，完善依法治校的相关规章制度，提升高职院校育人水平。

1.新时代教育思想的贯彻落实需要依法治校。党的十九大报告明确指出，“必须把教育事业放在优先位置，加快教育现代化，办好人民满意的教育。”推进依法治校，不仅有利于确立及完善大学章程，贯彻及落实党的十九大新思想、新战略、新要求，也有利于解决教育改革和发展中出现的问题及矛盾，规范办学，提升管理服务水平。

2.学校及师生切身权益的维护需要依法治校。平衡和调节校园内各种利益关系、维护师 生的合法权益，是依法治校的一项重要功能。在新时代市场经济快速发展的条件下，伴随着办学体制、招生就业体制、教育投资体制、学校内部管理体制等全面改革，学校对于外部和内 部都会形成各种利益关系。只有依法治校，才能充分发挥相关法律的特有调节功能，从根本上协调平衡这些利益关系，保障维护学校及师 生的切身权益。全面深入推行依法治校，不仅能够有效增强对学校和师生的法律保护，还能 调动学校各方面的积极主动性，传播法治观念，提升法治意识。通过法治观念和途径举办学校 活动，既能提升高校教育教学的法治管理水平及法治管理意识，又能充分维护学校和师生的切身权益，更能确保教育事业的健康发展。

3.扩大办学自主权需要依法治校。运用法治手段使高职院校的管理机制合理运转且成为常态，是依法治校的必然要求。高职院校依法治校的要求可体现为依法自主办学、严格规范自身管控、自觉依法受内外部监督。高职院校依法治校重点突出依法规范自身行为，依法处理同各主体的关系，依法维护办学自主权。扩大办学自主权的实质是责任回归，将办学的责任回归到学校。责任回归必然增强学校的责任感，提升机遇意识，激发高职院校发展的内部活力。

4.加快现代职业教育发展需要依法治校。《决定》指出，加快发展现代职业教育，是党中央、国务院做出的重大战略部署，对于深入实施创新驱动发展战略，创造更大的人才红利，加快转方式、调结构、促升级具有重要意义。依法治校可优化学校的管理结构，提升学校的管理水平，促进教学的有效开展。依法治校所确立的规章制度，明确了高职院校的发展方向，也让高职院校在各项工作开展中有法可依，有助于培养更多的职业技能人才，加快现代职业教育发展。

二、依法治校视角下高职院校治理能力现状

自 2003 年颁布《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》以来，在全方位贯彻落实教育法律法规的前提下，依法落实办学自主权、依法管理学校事务工作成为一种理念。伴随着这种理念的深入，依法治校在高职院校开展过程中可分为两个阶段，即自发阶段和自觉阶段。自发阶段是指将依法治国进行普及和规范，把高职院校的各项工作与依法治国规范重合。自觉阶段是指高职院校在国家教育有关法律及相关文件和《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》指导下，逐渐在办学理念、办学道路、普法宣传、制度建设、教职工权益维护等方面开始有计划地推行实施依法治校。虽然取得了一些成效，但目前依法治校的现状仍不理想，主要体现在以下三点：

1.重视理论学习，轻视实践过程。随着依法治校在推行过程中的不断深入，高职院校的管理者及广大师生对依法治校理念的认可有了一定的提高，依法治校工作在高职院校取得一定的进展，充实和完善了依法治校理论，同时产生了一些依法治校工作好的经验、思路及方法。整体上来说，理论层面研究较多，不能将法治理念及依法管理意识自觉地融入实践过程中。

2.重视补救措施，轻视预防手段。推进依法治校，不仅有助于提高学校依法处理关系的能力和全校师生的法律素质，还有助于形成良好的育人环境，符合法治精神，维护师生的合法权益。事实上，高职院校管理者在处理事件过程中对可能的结果无法预判，依靠经验论的行政处理方式，往往使事态严重，最后诉诸法律。如果真正将依法治校推进到位，从法律角度事前充分认识各种结果的利弊，就会极大地减少类似情况的发生。

3.重视实体，轻视程序。一直以来，实体与程序的优先论争辩已久，受传统观念影响，我国很多执法领域或多或少地存在“重实体，轻程序”的弊病，只注重结果而不考虑过程。在法治观念中，实体同程序、内容及形式必须并重同行。在一些高职院校内部，管理者往往对程序没有正确的认识，当程序与事务管理相互影响时，以结果为由规避程序约束。

三、依法治校视角下高职院校治理存在的问题

1980年以来，我国陆续出台了《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国教育法》等多项关于教育的重要法律法规，尤其是1999年1月1日起实施的《中华人民共和国高等教育法》，更为高职院校依法治校提供了强有力依据，意味着我国高等教育法律体系已具雏形。但是，我国与教育相关的法制建设发展较晚，导致依法治校的整体水平存在一定的滞后，具体工作也存在以下问题：

1.高等教育法体制有待完善，校内制度不健全。目前我国针对高等教育的法律法规较少，不足以形成健全的高等教育法律体系，还不能完全适应我国高等教育管理现状，行政化色彩常常伴随其中。同时，一些学校还存在与法律规章及精神不符的内部规章制度，侵害了师生的权益。目前与教育相关的法律法规中还有一些问题，如可执行性不强、原则性条款多、行政部门及学校颁布的规章制度同法律要求有出入，在适用对象、适用范围、调整手段及方法上不适宜地进行了扩大，影响了依法治校的推进。

2.高职院校管理人员法治观念淡薄，人治色彩明显。在我国普法计划实施的四五年里，伴随法制建设的推行深入，法律意识在我国公民中得到了很大的提升，但

仍存在法制观念淡薄、政治意识不强、权力滥用等现象。部分师生对法律缺乏正确的认识,对待法律的意识与行动不一致,忽略了法律追求的核心价值,没有用正当、正确的手段来维护自身的合法权益,致使违法行为时有发生。管理模式行政化已在高职院校实行很久,导致“轻法治、重人治、管与被管”的定式思维仍存在于师生的潜意识中,人治色彩浓郁,个别存在“人治”顶替“法治”等有悖法律轨迹的现象,阻碍了依法治校的推进过程。

3.监督机制不健全,有效监督力度不够。由于监督机制的不健全,有效的法治监督力度不够,致使高职院校依法治校监督过程中出现监督主体责任不明确、标准不清晰、分工不清楚、权威性不足、体系残缺、程序形式化严重、以听取官方的汇报为监督方法而不能走进真实过程等现象,制约了法制监督作用的有效发挥。如果管理者在管理过程中没有受到有效的监督,主观性管理就会在管理过程中占据主导,随性行使管理权,影响依法治校的推进。

4.民主参与度有待加强。《中华人民共和国高等教育法》明确规定,要保障教职工能够参与到民主管理及监督中,通过以教师作为主要对象的教职工代表大会等形式,来维护好教职工的合法权益。然而,在真正的落实过程中,教代会及职代会起到的作用不明显。从目前高职院校的现状来看,部分学校存在校务公开透明度不够、个别事项没有争取教职工意见、小范围商讨大决策等现象,重要内容隐秘身后,常规工作进行公开。以上现象做法不够民主,民主参与度不够导致民主集中制得不到很好的落实,制约了高职院校的正常发展。

四、依法治校视角下提升高职院校治理能力的现实路径

1.全面加强法治教育,牢固树立法治理念。高校的法制教育水平,是衡量社会法治水平的一项重要标准,关系到我国未来总体的国民素质和依法治国方略的实施。《决定》指出“把法治教育纳入国民教育体系”。党的十九大报告提出“加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”。这对高校提出了把法治教育纳入教育教学的新要求。高校的根本任务是人才培养,培养社会主义事业建设者和接班人。高职院校是高等教育的一个类型,肩负着培养数以亿计高素质劳动者和技术技能人才的重任。高职院校应把法制教育摆在突出重要的地位,坚持立德树人,大力弘扬社会主义法治精神,树立民主法治、自由平等、公平正义的理念,营造知法遵法守法用法的良好氛围。第一,健全高职院校领导干部学法用法制度。要树立“以人为本、依法治校、民主管理、和谐推进”的治校理念,坚守法不授权不可为,带头学习法律法规,规范自身行为,提高依法

能力，主动强调思维的定式要突出法治的理念、精神、原则和逻辑，强调各种措施、方式、方法的依法规定性，积极倡导实事求是、唯实唯真，坚持要求说话要有据、办事要有根、决策要有法律依据、规章制度要符合法律规定，注重用法律制度保护学校的合法权益，不断强化法治意识，不断促进法治意识转变为法治思维和法治方式，始终保持有效传导的正能量正效应，起到带头引领作用。第二，深入开展教职工的法制宣传教育。把法治教育纳入年度工作计划，增强教职工厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的工作氛围，引导教职工承担社会责任、家庭责任，履行教书育人、管理育人、服务育人职责，理性表达诉求和依法办事，形成教职工敬畏法律、信仰法律、遵守法律的法治生活方式，成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。第三，深入开展学生的法制宣传教育。把法治教育纳入人才培养方案，优化法治课程，强化法制教育，充分利用现代多媒体技术，努力发挥各门课程各项活动的法治教育功能，把传授法律知识与培养法制观念结合起来，把专业教育与法制教育结合起来，把法治教育融入教育教学体系的全过程，增强学生的规则意识、程序意识、责任意识和诚信意识，增强学生的国家技术标准意识、行业技术规范意识、企业技术规程意识，把学生培养成为自觉践行社会主义法治的公民表率。

2.完善内部治理结构，保证各项工作健康开展。第一，依法治校是大学自我管理的法制化。高职院校的现代大学制度建设要充分考虑到高等性和职业性的有机融合，既要考虑教书育人、科学研究、服务社会、文化传承创新、国际交流与合作大学职能的发挥，又要考虑“产教融合、校企合作、工学结合、知行合一”职业教育特性的体现，建设科学、合理、完善的内部治理结构。第二，突出大学章程，是高校治理体系的重要载体。以“立法”的方式确立章程在校内的“宪法性”地位，明确领导权力、行政权力、学术权力、教职工和学生的权利与义务，构建权力结构的有机统一整体。明确界定学校内外部关系，正确处理规模、质量、结构、效益的关系，正确体现各方“利益相关者”的权利和诉求，正确处理学校与政府、社会的关系，为实现章程的有效落实提供有力保障。第三，重视高职院校内部治理结构的基本制度。党委领导下的校长负责制是高职院校内部治理结构的基本制度，即党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、社会参与。要发挥好党委领导的核心作用、校长负责的关键作用、教授治学的根本作用、民主管理的保障作用、社会参与的桥梁作用，确保高职院校坚持正确的办学方向，有效行使行政权力，有效发挥学术权力，贯彻落实民主集中制，适应经济社会发展需求，从而保证各项工作的健康开展。

第四，提升高职院校内部治理质量。政府主导、行业指导是提升高职院校内部治理质量的重要保证。高职院校隶属政府主管，贯彻落实党的教育方针、国家政策措施、依法治国方略，离不开政府主导。高职院校以服务经济社会发展为宗旨，以学生就业为导向，坚持专业设置与产业需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与生产过程对接、毕业证书与职业资格证书对接、职业教育与终身学习对接，离不开行业企业的支持，必须主动搭建与行业的对接机制，主动接受行业指导，采取组建职教集团，加入行业教学指导委员会，聘请企业专家参加校内学术委员会等方式，接受行业对专业建设、课程建设、实训条件建设和教学改革的建议与评价，形成依托行业办学的校内治理结构，推动产教融合校企合作的不断深入。

3.健全内部管理制度，促进各项工作规范高效。高职院校作为一种特殊的社会组织和学术共同体，承担着协调推进人力资源开发与技术进步，推动教育教学改革与产业转型升级衔接配套，推动强化校企协同育人的使命。需要建立体现法治精神、以人为本的内部管理制度体系，持续调动人的主动性、积极性和创造性，激发内生动力，实现制度效应的最大化，主要有以下几点。第一，坚持依据法律规定规范办学。高职院校处理校内外各项事务都要依据法律法规和规章制度，坚守价值取向，明确是非取向，规范权力取向，理性治校，守规矩、按规律、避风险，依据法律确立学院办学定位，完善办学功能，遵循相关法律，规范人事管理、教师管理、工会管理、财务管理、基本建设、安全管理、对外工作、大宗物资采购等各项工作。第二，坚持依据法律规定细化管理。制定的各项规章制度都要提出法律依据、规章依据、文件依据，健全完善包括党务、行政、教学、科研、师资、学生、人事、财务、后勤、安全等方面的岗位职责和管理制度，保证学校各项工作有章可循、有据可查、有规可依。按照对人、对岗、对事有机结合的原则，开展单项考核和综合考核相结合，以督导检查 and 经验交流相结合的工作方式，保证岗位责任制和规章制度的落实，使依法治校日常化、常态化、长期化，形成程序化、规则化，公开、公平、公正的工作格局。第三，推进党风廉政体系建设。实行法律顾问和校务公开制度，坚持各项评审条件、评审程序、评审现场公开。定岗定编、职称评定可邀请教职工代表全程观察，提高透明度和可信度。厉行勤俭节约，反对铺张浪费，贯彻落实“三重一大”决策制度实施办法，贯彻落实“八项规定”。坚持物资采购招标管理、固定资产的规范化管理。按照“阳光招生”要求，严格实行招生资格和计划、收费项目和标准、学生录取条件和录取结果“六公开”。学生学籍管理实现信息化、现代化、规范化。全面实施后勤基建维修项目审计决算制度。建立财政专项专人负责、

项目论证答辩审核、项目验收多方会签制度。严格执行国家规定的会计制度和财务管理规定，本着“量入为出、严格预算、降低成本、提高效益”的原则，建立内审制度，严格规范财务预算、决算与执行分析，推行资金收支银行卡划拨制度，提高对资金使用的审核监管力度，积极化解财务风险，确保财务工作的依法运行。

（《教育与职业》2019年第6期）

四、高等教育

新时代高校教师职业行为十项准则

教师〔2018〕16号

教师是人类灵魂的工程师，是人类文明的传承者。长期以来，广大教师贯彻党的教育方针，教书育人，呕心沥血，默默奉献，为国家发展和民族振兴作出了重大贡献。新时代对广大教师落实立德树人根本任务提出新的更高要求，为进一步增强教师的责任感、使命感、荣誉感，规范职业行为，明确师德底线，引导广大教师努力成为有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的好老师，着力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，特制定以下准则。

一、坚定政治方向。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，拥护中国共产党的领导，贯彻党的教育方针；不得在教育教学活动中及其他场合有损害党中央权威、违背党的路线方针政策的言行。

二、自觉爱国守法。忠于祖国，忠于人民，恪守宪法原则，遵守法律法规，依法履行教师职责；不得损害国家利益、社会公共利益，或违背社会公序良俗。

三、传播优秀文化。带头践行社会主义核心价值观，弘扬真善美，传递正能量；不得通过课堂、论坛、讲座、信息网络及其他渠道发表、转发错误观点，或编造散布虚假信息、不良信息。

四、潜心教书育人。落实立德树人根本任务，遵循教育规律和学生成长规律，因材施教，教学相长；不得违反教学纪律，敷衍教学，或擅自从事影响教育教学本职工作的兼职兼薪行为。

五、关心爱护学生。严慈相济，诲人不倦，真心关爱学生，严格要求学生，做学生良师益友；不得要求学生从事与教学、科研、社会服务无关的事宜。

六、坚持言行雅正。为人师表，以身作则，举止文明，作风正派，自重自爱；不得与学生发生任何不正当关系，严禁任何形式的猥亵、性骚扰行为。

七、遵守学术规范。严谨治学，力戒浮躁，潜心问道，勇于探索，坚守学术良知，反对学术不端；不得抄袭剽窃、篡改侵吞他人学术成果，或滥用学术资源和学术影响。

八、秉持公平诚信。坚持原则，处事公道，光明磊落，为人正直；不得在招生、考试、推优、保研、就业及绩效考核、岗位聘用、职称评聘、评优评奖等工作中徇

私舞弊、弄虚作假。

九、坚守廉洁自律。严于律己，清廉从教；不得索要、收受学生及家长财物，不得参加由学生及家长付费的宴请、旅游、娱乐休闲等活动，或利用家长资源谋取私利。

十、积极奉献社会。履行社会责任，贡献聪明才智，树立正确义利观；不得假公济私，擅自利用学校名义或校名、校徽、专利、场所等资源谋取个人利益。

（教育部官网）

教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见

教师〔2018〕17号

为进一步规范高校教师履职尽责行为，落实立德树人根本任务，弘扬新时代高校教师道德风尚，努力建设有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的高校教师队伍，现就教师违反《高等学校教师职业道德规范》《教育部关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》和《新时代高校教师职业行为十项准则》等规定，发生师德失范行为的处理提出如下指导意见。

一、各高校要严格落实师德建设主体责任，建立完善党委统一领导、党政齐抓共管、牵头部门明确、院（系）具体落实、教师自我约束的工作机制。党委书记和校长抓师德同责，是师德建设第一责任人。院（系）行政主要负责人对本单位师德建设负直接领导责任，院（系）党组织主要负责人也负有直接领导责任。

二、高校教师要自觉加强师德修养，严格遵守师德规范，严以律己，为人师表，把教书育人和自我修养结合起来，坚持以德立身、以德立学、以德施教、以德育德。发生师德失范行为，本人要承担相应责任。

三、对高校教师师德失范行为实行“一票否决”。高校教师出现违反师德行为的，根据情节轻重，给予相应处理或处分。情节较轻的，给予批评教育、诫勉谈话、责令检查、通报批评，以及取消其评奖评优、职务晋升、职称评定、岗位聘用、工资晋级、干部选任、申报人才计划、申报科研项目等方面的资格。担任研究生导师的，还应采取限制招生名额、停止招生资格直至取消导师资格的处理。以上取消相关资格处理的执行期限不得少于24个月。情节较重应当给予处分的，还应根据《事业单位工作人员处分暂行规定》给予行政处分，包括警告、记过、降低岗位等级或撤职、开除，需要解除聘用合同的，按照《事业单位人事管理条例》相关规定进行处理。情节严重、影响恶劣的，应当依据《教师资格条例》报请主管教育部门撤销其教师资格。是中共党员的，同时给予党纪处分。涉嫌违法犯罪的，及时移送司法机关依法处理。

四、对师德失范行为的处理，应坚持公平公正、教育与惩处相结合的原则，做到事实清楚、证据确凿、定性准确、处理适当、程序合法、手续完备。

五、高校要建立健全师德失范行为受理与调查处理机制，指定或设立专门组织

负责，明确受理、调查、认定、处理、复核、监督等处理程序。在教师师德失范行为调查过程中，应听取教师本人的陈述和申辩，同时当事各方均不应公开调查的有关内容。教师对处理决定不服的，按照国家有关规定提出复核、申诉。对高校教师的处理，在期满后根据悔改表现予以延期或解除，处理决定和处理解除决定都应完整存入个人人事档案。

六、高校师德师风建设要坚持权责对等、分级负责、层层落实、失责必问、问责必严的原则。对于相关单位和责任人不履行或不正确履行职责，有下列情形之一的，根据职责权限和责任划分进行问责：

- （一）师德师风制度建设、日常教育监督、舆论宣传、预防工作不到位；
- （二）师德失范问题排查发现不及时；
- （三）对已发现的师德失范行为处置不力、方式不当；
- （四）已作出的师德失范行为处理决定落实不到位，师德失范行为整改不彻底；
- （五）多次出现师德失范问题或因师德失范行为引起不良社会影响；
- （六）其他应当问责的失职失责情形。

七、教师出现师德失范问题，所在院（系）行政主要负责人和党组织主要负责人需向学校分别做出检讨，由学校依据有关规定视情节轻重采取约谈、诫勉谈话、通报批评、纪律处分和组织处理等方式进行问责。

八、教师出现师德失范问题，学校需向上级主管部门做出说明，并引以为戒，进行自查自纠与落实整改。如有学校反复出现师德失范问题，分管校领导应向学校做出检讨，学校应在上级主管部门督导下进行整改。

九、各地各校应当依据本意见制定高校教师师德失范行为负面清单及处理办法，并报上级主管部门备案。

十、民办高校的劳动人事管理执行《中华人民共和国劳动合同法》规定，对教师师德失范行为的处理，遵照本指导意见执行。

（教育部官网）

国务院学位委员会 教育部关于进一步严格规范学位 与研究生教育质量管理的若干意见

学位〔2020〕19号

改革开放特别是党的十八大以来，学位与研究生教育坚持正确政治方向，确立了立德树人、服务需求、提高质量、追求卓越的主线，规模持续增长，结构布局不断优化，学位管理体制和研究生培养体系逐步完善，服务国家战略和经济社会发展的能力显著增强，我国已成为世界研究生教育大国。国务院学位委员会和教育部等部门先后印发了《关于加强学位与研究生教育质量保障和监督体系建设的意见》《关于加快新时代研究生教育发展的意见》等一系列文件，强化质量监控与检查，促进学位授予单位规范管理。中国特色社会主义进入新时代，人民群众对保证和提高学位与研究生教育质量的关切日益增强，但部分学位授予单位仍存在培养条件建设滞后、管理制度不健全、制度执行不严格、导师责任不明确、学生思想政治教育弱化、学术道德教育缺失等问题。为落实立德树人根本任务，实现新时代研究生教育改革发展目标，维护公平，提高质量，办好人民满意的研究生教育，建设研究生教育强国，现就进一步规范质量管理提出如下意见。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，全面贯彻落实全国教育大会和全国研究生教育会议精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，推进研究生教育治理体系和治理能力现代化，坚持把思想政治工作贯穿研究生教育教学全过程。遵循规律，严格制度，强化落实，整治不良学风，遏止学术不端，营造风清气正的育人环境和求真务实的学术氛围，努力提高学位与研究生教育质量。

二、强化落实学位授予单位质量保证主体责任

（一）学位授予单位是研究生教育质量保障的主体，党政主要领导是第一责任人。要坚持正确政治方向，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，以全面从严治党引领质量管理责任制的建立与落实。要落实落细《关于加强学位与研究生教育质量保障和监督体系建设的意见》《学位授予单位研究生教育

质量保证体系建设基本规范》，补齐补强质量保证制度体系，加快建立以培养质量为主导的研究生教育资源配置机制。

（二）学位授予单位要强化底线思维，把维护公平、保证质量作为学科建设和人才培养的基础性任务，加强与研究生培养规模相适应的条件建设和组织保障。针对不同类型研究生的培养目标、模式和规模，强化培养条件、创新保障方式，确保课程教学、科研指导和实践实训水平。

（三）学位授予单位要建立健全学术委员会、学位评定委员会等组织，强化制度建设与落实，充分发挥学术组织在学位授权点建设、导师选聘、研究生培养方案审定、学位授予标准制定、学术不端处置等方面的重要作用，提高尽责担当的权威性和执行力。

（四）学位授予单位要明确学位与研究生教育管理主责部门，根据本单位研究生规模和学位授权点数量等，配齐建强思政工作和管理服务队伍，合理确定岗位与职责，加强队伍素质建设，强化统筹协调和执行能力，切实提高管理水平。二级培养单位设置研究生教育管理专职岗位，协助二级培养单位负责人和研究生导师，具体承担研究生招生、培养、学位授予等环节质量管理和研究生培养相关档案管理工作。

（五）学位授予单位要强化法治意识和规矩意识，建立各环节责任清单，加强执行检查。利用信息化手段加强对研究生招生、培养和学位授予等关键环节管理。强化研究生教育质量自我评估和专项检查，对本单位研究生培养和学位授予质量进行诊断，及时发现问题，立查立改。

三、严格规范研究生考试招生工作

（六）招生单位在研究生考试招生工作中承担主体责任。招生单位主要负责同志是本单位研究生考试招生工作的第一责任人，对本单位研究生考试招生工作要亲自把关、亲自协调、亲自督查，严谨细实做好研究生考试招生工作，确保公开、公平、公正。

（七）各地、各招生单位要强化考试管理，把维护考试安全作为一项重要政治责任，严格落实试卷安全保密、考场监督管理等制度要求，确保考试安全。招生单位作为自命题工作的组织管理主体，要强化对自命题工作的组织领导和统筹安排，坚决杜绝简单下放、层层转交。招生单位要对标国家教育考试标准，进一步完善自命题工作规范，切实加强对自命题工作全过程全方位，特别是关键环节、关键岗位、关键人员的监管，切实加强对自命题工作人员的教育培训，落实安全保密责任制，

坚决防止出现命题制卷错误和失泄密情况。试卷评阅严格执行考生个人信息密封、多人分题评阅、评卷场所集中封闭管理等要求，确保客观准确。

(八) 招生单位要切实规范研究生招生工作，加强招生工作的统一领导和监督，层层压实责任，将招生纪律约束贯穿于命题、初试、评卷、复试、调剂、录取全过程，牢牢守住研究生招生工作的纪律红线。要进一步完善复试工作制度机制，加强复试规范管理，统一制定复试小组工作基本规范，复试小组成员须现场独立评分，评分记录和考生作答情况要交招生单位研究生招生管理部门集中统一保管，任何人不得改动。复试全程要录音录像，要规范调剂工作程序，提升服务质量。要严格执行国家政策规定，坚持择优录取，不得设置歧视性条件，除国家有特别规定的专项计划外，不得按单位、行业、地域、学校层次类别等限定生源范围。

(九) 各级教育行政部门、教育招生考试机构和招生单位应按照教育部有关政策要求，积极推进本地区、本单位研究生招生信息公开，确保招生工作规范透明。招生单位要提前在本单位网站上公布招生章程、招生政策规定、招生专业目录、分专业招生计划、复试录取办法等信息。所有拟录取名单由招生单位研究生招生管理部门统一公示，未经招生单位公示的考生，一律不得录取，不予学籍注册。教育行政部门、教育招生考试机构和招生单位要提供考生咨询及申诉渠道，并按有关规定对相关申诉和举报及时调查、处理及答复。

四、严抓培养全过程监控与质量保证

(十) 学位授予单位要遵循学科发展和人才培养规律，根据《一级学科博士硕士学位基本要求》《专业学位类别（领域）博士硕士学位基本要求》，按不同学科或专业学位类别细化并执行与本单位办学定位及特色相一致的学位授予质量标准；制定各类各层次研究生培养方案，做到培养环节设计合理，学制、学分和学术要求切实可行，关键环节考核标准和分流退出措施明确。实行研究生培养全过程评价制度，关键节点突出学术规范和学术道德要求。学位论文答辩前，严格审核研究生培养各环节是否达到规定要求。

(十一) 二级培养单位设立研究生培养指导机构，在学位评定委员会指导下，负责落实研究生培养方案、监督培养计划执行、指导课程教学、评价教学质量等工作。加快建立以教师自评为主、教学督导和研究生评教为辅的研究生教学评价机制，对研究生教学全过程和教学效果进行监督和评价。

(十二) 做好研究生入学教育，编发内容全面、规则详实的研究生手册并组织学习。把学术道德、学术伦理和学术规范作为必修内容纳入研究生培养环节计划，

开设论文写作必修课，持续加强学术诚信教育、学术伦理要求和学术规范指导。研究生应签署学术诚信承诺书，导师要主动讲授学术规范，引导学生将坚守学术诚信作为自觉行为。

（十三）坚持质量检查关口前移，切实发挥资格考试、学位论文开题和中期考核等关键节点的考核筛查作用，完善考核组织流程，丰富考核方式，落实监督责任，提高考核的科学性和有效性。进一步加强和严格课程考试。完善和落实研究生分流退出机制，对不适合继续攻读学位的研究生要及早按照培养方案进行分流退出，做好学生分流退出服务工作，严格规范各类研究生学籍年限管理。

五、加强学位论文和学位授予管理

（十四）学位授予单位要进一步细分压实导师、学位论文答辩委员会、学位评定分委员会等责任。导师是研究生培养第一责任人，要严格把关学位论文研究工作、写作发表、学术水平和学术规范性。学位论文答辩委员会要客观公正评价学位论文学术水平，切实承担学术评价、学风监督责任，杜绝人情干扰。学位评定分委员会要对申请人培养计划执行情况、论文评阅情况、答辩组织及其结果等进行认真审议，承担学术监督和学位评定责任。论文重复率检测等仅作为检查学术不端行为的辅助手段，不得以重复率检测结果代替导师、学位论文答辩委员会、学位评定分委员会对学术水平和学术规范性的把关。

（十五）分类制订不同学科或交叉学科的学位论文规范、评阅规则和核查办法，真实体现研究生知识理论创新、综合解决实际问题的能力和水平，符合相应学科领域的学术规范和科学伦理要求。对以研究报告、规划设计、产品开发、案例分析、管理方案、发明专利、文学艺术创作等为主要内容的学位论文，细分写作规范，建立严格评审机制。

（十六）严格学位论文答辩管理，细化规范答辩流程，提高问答质量，力戒答辩流于形式。除法律法规需要保密外，学位论文均要严格实行公开答辩，妥善安排旁听，答辩人员、时间、地点、程序安排及答辩委员会组成等信息要在学位授予单位网站向社会公开，接受社会监督。任何组织及个人不得以任何形式干扰学位论文评阅、答辩及学位评定工作，违者按相关法律法规严肃惩处。

（十七）建立和完善研究生招生、培养、学位授予等原始记录收集、整理、归档制度，严格规范培养档案管理，确保涉及研究生招生录取、课程考试、学术研究、学位论文开题、中期考核、学位论文评阅、答辩、学位授予等重要记录的档案留存全面及时、真实完整。探索建立学术论文、学位论文校际馆际共享机制，促进学术

公开透明。

六、强化指导教师质量管控责任

(十八) 导师要切实履行立德树人职责，积极投身教书育人，教育引导研究生坚定理想信念，增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，自觉践行社会主义核心价值观。根据学科或行业领域发展动态和研究生的学术兴趣、知识结构等特点，制订研究生个性化培养计划。指导研究生潜心读书学习、了解学术前沿、掌握科研方法、强化实践训练，加强科研诚信引导和学术规范训练，掌握学生参与学术活动和撰写学位论文情况，增强研究生知识产权意识和原始创新意识，杜绝学术不端行为。综合开题、中期考核等关键节点考核情况，提出学生分流退出建议。严格遵守《新时代高校教师职业行为十项准则》、研究生导师指导行为准则，不安排研究生从事与学业、科研、社会服务无关的事务。关注研究生个体成长和思想状况，与研究生思政工作和管理人员密切协作，共同促进研究生身心健康。

(十九) 学位授予单位建立科学公正的师德师风评议机制，把良好师德师风作为导师选聘的首要要求和第一标准。编发导师指导手册，明确导师职责和工作规范，加强研究生导师岗位动态管理，严格规范管理兼职导师。建立导师团队集体指导、集体把关的责任机制。

(二十) 完善导师培训制度，各学位授予单位对不同类型研究生的导师实行常态化分类培训，切实提高导师指导研究生和严格学术管理的能力。首次上岗的导师实行全面培训，连续上岗的导师实行定期培训，确保政策、制度和措施及时在指导环节中落地见效。

(二十一) 健全导师分类评价考核和激励约束机制，将研究生在学期间及毕业后反馈评价、同行评价、管理人员评价、培养和学位授予环节职责考核情况科学合理地纳入导师评价体系，综合评价结果作为招生指标分配、职称评审、岗位聘用、评奖评优等的重要依据。严格执行《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》，对师德失范、履行职责不力的导师，视情况给予约谈、限招、停招、取消导师资格等处理；情节严重的，依法依规给予党纪政纪处分。

七、健全处置学术不端有效机制

(二十二) 完善教育部、省级教育行政部门、学位授予单位三级监管体系，健全宣传、防范、预警、督查机制，完善学术不端行为预防与处置措施。将预防和处置学术不端工作纳入国家教育督导范畴，将学术诚信管理与督导常态化，提高及时处理和应对学术不端事件的能力。

(二十三) 严格执行《学位论文作假行为处理办法》《高等学校预防与处理学术不端行为办法》等规定。对学术不端行为, 坚持“零容忍”, 一经发现坚决依法依规、从快从严进行彻查。对有学术不端行为的当事人以及相关责任人, 根据情节轻重, 依法依规给予党纪政纪校纪处分和学术惩戒; 违反法律法规的, 应及时移送有关部门查处。对学术不端查处不力的单位予以问责。将学位论文作假行为作为信用记录, 纳入全国信用信息共享平台。

(二十四) 学位授予单位要切实执行《普通高等学校学生管理规定》《高等学校预防与处理学术不端行为办法》的相关要求, 完善导师和研究生申辩申诉处理机制与规则, 畅通救济渠道, 维护正当权益。当事人对处理或处分决定不服的, 可以向学位授予单位提起申诉。当事人对经申诉复查后所作决定仍持异议的, 可以向省级学位委员会申请复核。

八、加强教育行政部门督导监管

(二十五) 省级高校招生委员会是监管本行政区域内所有招生单位研究生考试招生工作的责任主体。教育部将把规范和加强研究生考试招生工作纳入国家教育督导范畴, 各省级高校招生委员会、教育行政部门要加强对本地区研究生考试招生工作的监督检查, 对研究生考试招生工作中的问题, 特别是多发性、趋势性的问题要及早发现、及早纠正。对考试招生工作中的违规违纪行为, 一经发现, 坚决按有关规定严肃处理。造成严重后果和恶劣影响的, 将按规定对有关责任人员进行追责问责, 构成犯罪的, 由司法机关依法追究法律责任。

(二十六) 国务院学位委员会、教育部加强运用学位授权点合格评估、质量专项检查抽查等监管手段, 省级学位委员会和教育行政部门加大督查检查力度, 加强招生、培养、学位授予等管理环节督查, 强化问责。

(二十七) 国务院教育督导委员会办公室、省级教育行政部门进一步加大学位论文抽检工作力度, 适当扩大抽检比例。对连续或多次出现“存在问题学位论文”的学位授予单位, 加大约谈力度, 严控招生规模。国务院学位委员会、教育部在学位授权点合格评估中对“存在问题学位论文”较多的学位授权点进行重点抽评, 根据评估结果责令研究生培养质量存在严重问题的学位授权点限期整改, 经整改仍无法达到要求的, 依法依规撤销有关学位授权。

(二十八) 对在招生、培养、学位授予等管理环节问题较多, 师德师风、校风学风存在突出问题的学位授予单位, 视情况采取通报、限期整改、严控招生计划、限制新增学位授权申报等处理办法, 情节严重的学科或专业学位类别, 坚决依法依

规撤销学位授权。对造成严重后果，触犯法律法规的，坚决依法依规追究学位授予单位及个人法律责任。

（二十九）省级教育行政部门和学位授予单位要加快推进研究生教育信息公开，定期发布学位授予单位研究生教育发展质量年度报告，公布学术不端行为调查处理情况，接受社会监督。

（教育部官网）

教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见

教政法〔2020〕8号

为深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持和完善中国特色社会主义教育制度体系，推进高等学校治理体系和治理能力现代化，进一步加强高等学校法治工作，全面推进依法治教、依法办学、依法治校，现提出以下意见。

一、深化对高等学校法治工作重要性的认识。中国特色社会主义进入新时代，高等教育到了更加注重内涵发展的新阶段。随着高等教育改革的不断深入，学校办学自主权进一步落实，内部治理法治化、制度化、规范化的要求更为凸显，广大师生对民主、法治、公平、正义的诉求日益增长，参与学校治理和保障自身权益的愿望更加强烈。学校要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略和关于教育的重要论述，深刻认识新形势新变化提出的新任务新要求，切实把依法治理作为学校治理的基本理念和基本方式，融入、贯穿学校工作全过程和各方面。学校要健全领导机制、加大工作力度，以法治思维和法治方式引领、推动、保障学校改革与发展，努力在法治中国建设中发挥引领示范作用。

二、明确党政主要负责人推进法治工作第一责任人的职责。学校党政主要负责人应当切实履行依法治校组织者、推动者和实践者的职责，对学校章程制定实施、规章制度体系建设、法治工作机构和队伍建设、校内民主管理、学术治理等重要工作要亲自部署、亲自协调、亲自推进。要把法治工作纳入学校发展规划和年度工作计划。学校党委全委会和常委会、校长办公会议（校务会议）要定期听取关于法治工作的汇报，及时研究有关问题。要指定一名校领导分管法治工作，明确法治工作机构职能定位和工作人员岗位职责。学校党政主要负责人要带头依法办事。学校领导班子在年度考核述职中要围绕法治学习情况、重大事项依法决策情况、依法履职情况等进述法；要把法治观念、法治素养作为衡量干部的重要内容，把遵守法律、依法办事作为考察干部的重要依据。学校主管部门要把依法治校、依法办学情况作为考核学校领导班子的重要指标。

三、构建系统完备的学校规章制度体系。推进学校章程的学习宣传和贯彻实施，

在学校网站显著位置公布章程，将章程纳入教职工入职、学生入学培训内容。健全章程的解释和修订程序，使章程的稳定性和适用性有机统一。遵循高等教育规律和法律保留原则，积极主动利用章程修订完善推进制度创新，做到重大改革于法有据、于章程有据。加强统筹规划，提高制度供给水平和制度建设质量，推动形成以章程为核心，规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的学校规章制度体系。健全校内规范性文件制定发布机制，明确起草、审查、决定、公布的程序，明确合法性审查的范围和具体办法。建立校内规范性文件定期清理机制，按照法制统一的原则进行及时修订和清理，编制现行有效文件清单。推动校内规范性文件管理信息化和公开化，提高管理效率，方便师生查阅。

四、完善学校法人治理结构。坚持和完善以党委领导下的校长负责制为核心的学校领导体制和治理体系，推进决策、管理的科学化、民主化、法治化。依据国家有关规定，健全校党委全委会、党委常委会、校长办公会议（校务会议）等议事范围和议事规程。建立学校权责清单，进一步健全办学自主权运行机制和监督机制，防止滥用。重大决策全面落实师生参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的程序要求，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。探索建立法治工作机构负责人参与学校决策会议并发表法律意见的机制。法治工作机构的意见要记入拟发布文件的起草说明和决策会议的会议纪要。进一步完善以学术委员会为核心的学术治理体系，尊重学术自由、健全学术规范，保障学术委员会依照章程统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权，充分发挥其在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等方面的重要作用。进一步发挥教职工代表大会制度、学生代表大会制度的作用，保障师生依法、依学校章程有序参与学校管理。探索建立师生代表参与学校决策的机制，激励师生关心学校改革发展。推动健全理事会（董事会）制度。依法健全信息公开机制，加大主动公开力度，自觉接受社会监督。

五、健全师生权益保护救济机制。对教师、学生的处理、处分，应坚持教育与惩戒相结合，遵循比例原则，严格履行程序，处理、处分决定作出前应当进行合法性审查。建立健全校内权益救济制度，完善教师、学生申诉的规则与程序。探索建立听证制度，对涉及师生重大利益的处理、处分或申诉，必要时采取听证方式，确保作出处分或申诉决定程序的公平公正。建立校内救济与行政救济、司法救济有效衔接机制，保障教师、学生救济渠道的畅通。探索设立师生法律服务或援助机构，为师生依法维护权益提供咨询和服务。

六、完善学校法律风险防控体系。健全合同管理制度，加强对学校及下属机构对外签署合同的审查。积极推进学校无形资产保护、校园安全、国际交流与合作、资产经营与处置、后勤管理与服务、基建工程、教学科研、人事管理等方面涉法事务管理，梳理法律风险清单，明确处置办法。推动建立第三方调解制度和校方责任险、学校安全综合险、意外事故伤害险等保险制度，健全师生人身伤害事故纠纷的预防、处置和风险分担机制。完善工作流程，妥善应对涉及学校的诉讼、复议、仲裁等，维护学校合法权益。加强学校间的信息共享和风险预警，探索发布学校法律风险处置指南、建立案例库。

七、开展以宪法教育为核心的法治教育。学校要把学习宣传宪法摆在普法工作的首要位置，将宪法教育寓于学生培养全过程。制定学校普法规划，推进国家普法规划和教育系统普法规划贯彻实施。发挥课堂主渠道作用，在思政课等课程中全面融入宪法精神。深入开展校园法治文化建设，探索参与式、实践式教育，加强与法律实务部门协同，提升法治教育的传播力、引导力、影响力。建立学校领导干部、全体教师学法制度，学校党委理论学习中心组每年至少要安排1次以法治为主题的学习活动。

八、加强法治工作机构和队伍建设。学校应当有专门机构负责法治工作，有条件的可以独立设置负责法治工作的机构，作为学校的管理部门，统筹行使相应职权，并适应学校规模和管理需求，配齐配足工作人员。探索建立学校各职能部门、院系法治工作联络员制度，在学校法治工作机构指导下开展工作。法治工作机构负责人一般应具备法学专业背景或法律实务工作经验。建立健全法律顾问制度，由法治工作机构人员、学校相关专家、外聘执业律师组成法律顾问队伍。探索建立高等学校总法律顾问制度。加强法治工作机构条件保障，根据需要安排法治工作专项经费，保障包括法治工作机构人员、校内专家、外聘律师在内的法律顾问的工作报酬和待遇。鼓励、支持专职法治工作人员提升学历、参加法律职业资格考试，提高专业能力。教育部和各省级教育部门要制定培训计划，着力加强高等学校分管校领导、法治工作机构人员的法治培训。

九、建立评价监督机制和工作报告制度。学校要根据法律法规和学校实际，研究制定考核标准和办法，加强对学校各部门的法治工作考核，考核结果作为对各部门综合考核的重要内容。学校法治工作情况要作为年度工作的专项内容，向教职工代表大会进行报告。学校日常办学过程中发生的疑难、重大案件或可能引发重大影响、危害社会稳定的案件，要及时总结经验、分析问题并将有关情况报送主管教育

部门。主管部门对涉及多所学校、可能引发重大影响的案件，要建立协调会商处理机制。通过年度高等学校法治工作会议、专题研讨会、片区会等多种形式加强工作交流和研讨。

十、营造高等学校法治工作良好的外部环境。教育部门要会同有关部门，深入贯彻落实《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，切实转变职能，减少行政干预，为学校松绑减负、简除烦苛，尊重保障学校独立法人地位和办学自主权。要坚决撤销面向学校实施的形式主义的督查检查考核事项，清理面向学校的各类评估评价评比表彰和创建活动，实施清单管理，清单之外的一律不得实施。要改进对学校的管理和评价方式，减少对学校办学的干扰，切实树立服务意识，为学校依法治校营造良好环境。

各地各校可结合本地、本校实际制定实施办法，明确任务清单、时间表和路线图，抓好贯彻落实。各地各校贯彻实施本意见的情况，请报送教育部政策法规司。

(教育部官网)

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查 《中华人民共和国高等教育法》实施情况的报告

王 晨

教育是国之大计、党之大计。高等教育发展水平是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。根据监督工作计划，全国人大常委会组成执法检查组于今年6月至9月开展了高等教育法执法检查，这是学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于教育的重要论述的重要举措，是深入落实党的十九大和全国教育大会精神的实际行动。

现将这次执法检查的主要情况报告如下。

一、基本情况

此次执法检查，是高等教育法颁布以来首次开展的执法检查，旨在全面了解法律贯彻实施情况，依法推动高等教育事业改革发展，以法治力量保障党中央重大决策部署贯彻执行，为建设高等教育强国提供良好的法治环境，充分体现栗战书委员长提出的“执法检查是人大推动法律有效实施、推进法治国家建设的重要抓手”这一目标指向。全国人大常委会对这次高等教育法执法检查高度重视，由王晨、艾力更·依明巴海、陈竺、蔡达峰4位副委员长任组长，教科文卫委主任委员李学勇任副组长，成员由14位全国人大常委会委员、教科文卫委委员和8位全国人大代表组成。6月19日，检查组召开第一次全体会议，听取教育部、发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、人力资源和社会保障部关于贯彻实施高等教育法工作情况的汇报，部署执法检查工作，王晨副委员长在会上作了动员讲话。7月，检查组分4个小组，赴黑龙江、新疆、山西、辽宁等4个省（区）开展执法检查工作，教育部4位负责同志随同检查。检查组深入到11个地市，实地检查和抽查37所高校，召开17场座谈会，听取地方政府和有关部门的汇报，与高校负责同志、师生代表座谈。同时，委托北京、上海、浙江、安徽、广东、广西、重庆、贵州、陕西、甘肃等10个省（市、区）人大常委会对本行政区域内高等教育法的实施情况进行自查。9月25日，检查组召开第二次全体会议，总结工作，研究讨论执法检查报告（稿）。

这次执法检查正逢“不忘初心、牢记使命”主题教育期间，检查组强化初心和

使命意识，坚持以人民为中心的理念，创新工作方式，积极回应人民群众对高等教育的关切。在检查工作中做到“四个结合”：一是问题导向与目标导向相结合。围绕目标开展执法检查，通过前期调研确定执法检查重点。5月至6月，在北京先后考察清华大学、北京航空航天大学、北京大学3所高校，在福建组织召开浙江、福建、江西、广东四省人大教科文卫委座谈会和福建高校负责同志、教师座谈会，并考察5所高校。在调研基础上，确定了6个方面27项重点问题指向。7月，在上海调研，先后考察了复旦大学、上海交通大学。8月，在京召开高校党委书记校长座谈会，邀请中国人民大学、中国农业大学、北京交通大学、北京理工大学、天津大学、南开大学、天津医科大学、河北大学、河北医科大学、中国海洋大学等10所高校的党委书记、校长，对照高等教育法具体条款，逐条研究梳理落实情况，听取意见建议。二是全面检查与随机抽查相结合。从行政区域看，在实地检查4省（区）的同时，还委托10个省（区、市）人大常委会自查，请教育部组织31个省（区、市）教育行政部门自查，全部提交自查报告，实现了“双自查、全覆盖”。从院校类型看，检查涵盖了公办高校和民办高校，部属高校和地方高校，普通本科高校和职业院校，既有综合性大学也有专业性院校，力求全面掌握不同类型高校的具体情况。检查组采取“不打招呼”的方式，抽查了11所高校，随机召开座谈会，与教师、学生交谈询问，直接了解一线实情。三是执法检查与第三方专业机构评估相结合。为增强执法检查的科学性、专业性、针对性，提高监督实效，委托中国高等教育学会、中国教育科学研究院、教育部高等教育教学评估中心、教育部考试中心等机构和专家团队，对法律实施情况进行全面评估，形成7份专题评估报告。四是法律监督与法律完善相结合。在执法检查过程中，既检查高等教育法实施情况，也听取修改法律的意见建议，同时，推进涉及高等教育的相关法律修订工作。

总体来讲，高等教育法基本得到有效实施，大多数法律条款得到落实，实现了立法目的。主要体现在：一是法律确立的社会主义办学性质、办学方向和培养目标（第3—5条）得到全面贯彻，对我国高等教育改革发展起到了引领保障作用。二是法律确立的党委领导下的校长负责制（第39条）得到有效落实，加强党对高校的全面领导，确保了高校的事业发展、政治安全和校园稳定。三是法律确立的教育公平原则（第8、9、54、55条）得到充分彰显，困难学生帮扶体系不断健全，体现了我国社会主义制度的优越性。四是法律规定的高等教育宏观管理体制（第13、14、24、25、29条）逐步完善，政府宏观管理、学校依法自主办学、社会广泛参与支持的格局基本形成。同时，检查组发现，高等教育法还存在一些实施不到位、

落实不彻底的问题。例如，高等教育服务支撑经济社会发展的能力还不够强（第4条），高等教育区域布局、类型层次和学科专业结构不尽合理（第7条），高校教师队伍建设仍需加强（第五章），推进高校办学自主权还有较大差距（第11条、第32—38条），高校学术委员会的作用发挥不充分（第42条）。此外，高等教育法的学习宣传还需要进一步加强，相关法律法规还需要进一步完善。

二、实施成效

检查组认为，法律实施以来特别是党的十八大以来，在党中央坚强领导下，国务院及地方各级政府认真贯彻法律规定，推动高等教育事业科学发展，在20年时间内高等教育实现了从精英化到大众化并向普及化迈进的历史性跨越。2018年，全国普通高校2663所，是1998年的2.6倍；高等教育在学总规模3833万人，是1998年的4.5倍；高等教育毛入学率为48.1%，是1998年的4.9倍。当前，我国已建成世界最大规模的高等教育体系，人才培养质量和科学研究水平稳步提升，对国家发展贡献度不断提高，国际影响力不断增强，高等教育事业改革与发展取得了举世瞩目的伟大成就。

（一）党对高等教育的领导全面加强

各地各高校围绕“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题，把加强党对高校的全面领导贯彻到办学治校、人才培养全过程。“我们的高校是党领导下的高校，是中国特色社会主义高校”这一要求得到明显强化。在落实法律第39条规定方面，坚持和完善党委领导下的校长负责制，中共中央办公厅出台《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》，各地都制定了实施细则，全国公办高校章程均做了明确规定。党的十八大以来，高校党委的领导作用充分发挥，把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实的领导职责充分体现。北京在全国率先制定《关于加强高校党的政治建设的若干措施》和《关于坚持和完善院（系）党组织会议和党政联席会议制度的指导意见》。全国所有公办高校党员校长均担任党委副书记。实施高校教师党支部书记“双带头人”培育工程，湖北实现全覆盖，山西超过90%。高校党建和思想政治教育工作持续加强，高校连续30年保持和谐稳定，意识形态工作总体向好可控。

（二）人才培养质量不断提升

在落实法律第4条、第5条规定方面，各高校坚持立德树人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见》，全面推动习近平新时代中

国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑。750所高校设置马克思主义学院，加强思政课教师队伍建设，全面修订马克思主义理论研究和建设工程重点教材，创新思政课教学模式。健全全员全过程全方位育人的体制机制，教育部推进两批共8省市、25所高校、92个院系“三全育人”综合改革试点。上海高校面向全体学生开设“中国系列”思政课程。新疆在全区高校开展“用胡杨精神育人、为兴疆固边服务”主题教育。教育部出台《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》，实施覆盖文理工农医教领域的卓越人才教育培养计划、基础学科拔尖学生培养计划，构建校企协同育人机制。南京大学等高校探索“三三制”本科人才培养体系，四川大学等高校以课堂教学改革为突破口建设一流本科教育，北京大学、清华大学、北京航空航天大学等高校积极探索创新人才培养新模式。国务院印发《国家职业教育改革实施方案》，全国组建约1400个职教集团，吸引约3万家企业参与。天津、江苏、湖南、广东等省（市）大力推广现代学徒制、订单培养等“精准对接、精准育人”模式。国务院办公厅印发《关于全面加强和改进学校美育工作的意见》，全面推进高校美育工作。

（三）服务发展能力逐步增强

在落实法律第6条、第7条规定方面，高等教育区域布局结构进一步调整，服务国家战略和地方经济社会发展能力不断增强。法律实施以来，全国新建本专科学校60%以上分布在中西部，东中西部高校数量和常住人口比例已经基本持平。新建院校向非省会城市布点，绝大多数地级市设有普通高校。山西、安徽、广西、贵州、陕西等地分类引导高校找准发展定位和服务面向，优化调整学科专业结构，实现人才链和产业链对接。高校作为主要完成单位获得2018年度国家科学技术奖三大奖通用项目占全国总项数的82.6%，产出哲学社会科学研究成果占全国的80%，在凝聚态物理、超级计算机、量子通信等领域取得一批标志性成果。137所“双一流”建设高校承担了63%的国家自然科学基金重点项目、69%的国家自然科学基金重大研究计划、73%的国家社会科学基金重大项目。

（四）教师队伍建设取得积极成效

在落实法律第五章规定方面，各地各高校持续加强教师队伍建设，不断提升教师教书育人能力。中共中央、国务院印发《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》。推进师德师风建设，引导广大教师报效祖国、奉献社会，涌现出李保国、黄大年等一大批优秀教师。建设国家、高校两级教师教学发展中心，广泛开展教师能力提升培训。辽宁、浙江、福建实施高校中青年学科带头人和骨干教师培养计划。

加强高层次人才队伍建设，培养吸引学术大师和学科带头人。目前，高校拥有两院院士 790 余名，聘任长江学者 3931 人，3038 人入选国家“万人计划”。完善教师管理和考核评价机制，清华大学等高校出台完善学术评价制度的文件，复旦大学等高校制定代表性成果评价机制，确立重师德师风、重真才实学、重质量贡献的评价导向。明确新时代教师行为十项准则，严肃处理师德失范行为，为教师职业行为划出禁行底线。

（五）考试招生制度改革稳妥推进

在落实法律第 19 条规定方面，2014 年全面启动新一轮考试招生制度改革，已有三批 14 个省市启动高考综合改革，社会总体反响积极正面。26 个省份使用统一命题试卷，试题内容着重考查学生运用所学知识解决实际问题的能力。大幅减少和规范高考加分，全国性加分项目从 11 个减至 5 个，地方性加分项目从 2014 年的 95 个减至 2018 年的 35 个。实施支援中西部地区招生协作计划。2015 年以来新增招生计划主体全部投向中西部地区和人口大省。实施重点高校招收农村和贫困地区学生专项计划，累计录取农村和贫困地区大学生 57 万余人。2019 年共有 22.4 万名随迁子女在流入地报名高考。推进高职分类招考改革工作。全国通过分类招考进入高职阶段学习的学生每年超过 200 万人，北京相关学生比例已经达到 70% 以上。健全资助政策体系，自 2012 年起累计资助学生 2.87 亿人次，资助经费总投入 5843.66 亿元，基本实现了“不让一个学生因家庭经济困难而失学”的目标。

（六）“放管服”改革持续深化

在落实法律第 11 条规定方面，各级政府加快职能转变、促进简政放权，依法保障高校办学自主权。教育部、中央编办、发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部等五部门出台《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》。教育部取消和下放涉及高校的 16 项行政审批事项，取消全部非行政许可审批事项，取消涉及高校的 17 项职责、下放 12 项职责。上海制定《高等教育促进条例》，将“放管服”改革举措上升为地方性法规。黑龙江、甘肃试点实行高校人员控制总量备案管理，推动解决高校编制紧张难题。全国普遍建立了以高校自我评估为基础，以院校评估、学科专业评估及认证、常态监测为主要内容的评估体系。上海、重庆成立教育评估院，制定地方教育评估标准。加快中国特色现代大学制度建设，全国 2000 多所高校基本完成了章程制订和核准工作，初步实现“一校一章程”。浙江制定出台《关于建立健全学校章程执行机制的意见》，福建实施“一校一策”目标管理，探索建立高校精准治理模式。

三、主要问题

面对新形势新任务新要求，高等教育改革发展与党中央的要求，与广大人民群众对更加公平、更有质量的高等教育需求相比，仍有不小差距，法律实施还存在一些薄弱环节和突出问题，主要表现在以下几个方面。

（一）高校党建和思想政治工作仍需加强

检查发现，有些高校基层党建存在逐级弱化、“上热中温下冷”现象，有的院系党组织职能定位不清晰，作用发挥不够。少数民办高校、中外合作办学机构党建工作存在短板。法律第 39 条规定，“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。与加强党对高校全面领导的要求相比，有的高校党委管方向、谋大事、做决策能力不足；有的高校党委书记、校长配合不好，难以形成工作合力；有的高校“大事议不透，小事议不完”，决策议事规则有待完善。高校思想政治工作体系还没有完全贯通到学科体系、教学体系、教材体系、管理体系，“三全育人”格局还未完全形成。有的高校存在“调门高、行动少”、思政工作“表面化、碎片化”的现象。一些高校思政课教师配备未达标，有的地方缺口近 30%。

（二）人才培养中心地位不够巩固

法律第 5 条、第 31 条规定，高等学校应当以培养人才为中心，培养具有社会责任感、创新精神和实践能力的高级专门人才。检查发现，部分高校聚焦人才培养的意识不强，在具体工作中落实“把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准，把培养社会主义建设者和接班人作为根本任务”缺乏有效衡量标准；过于重视外部评价，在学校发展上急功近利，主要精力和资源放在学校排名、论文数量、项目申报等显示度较高的工作上，对长远发展谋划不够。少数高校缺乏人才培养的有效政策举措，主要领导精力、教师教学精力、学生学习精力、资源投入仍不到位，落实本科教育“三个地位”、推动“四个回归”工作力度不够。还有的高校专业培养目标缺乏指向性，特色不突出；在教学模式、课程内容、教材建设、手段方法等方面改革创新力度不大，难以满足学生个性化成长成才和优质教育需求；学校体育的教学效果不佳，学生体质健康水平呈下降趋势；产学研合作育人还存在体制机制性障碍，培养学生创新精神和实践能力不足。究其根本，既有破除“五唯”不彻底的原因，也有科学评价体系尚未健全，政策导向不落地的原因，重学科建设轻人才培养、重教书轻育人、重理论轻实践的倾向还没有根本扭转。

（三）高校科研创新存在短板

法律第 25 条、第 31 条、第 35 条规定了高等学校具有科学研究的功能。检查

发现，高校在实施创新驱动发展战略中主动作为还不够，科技创新能力特别是原始创新能力还不强，哲学社会科学的学科体系、话语体系、学术体系建设水平总体不高。在基础科学研究和前沿重大问题研究上有“高原”、缺“高峰”，高质量标志性成果产出低，在一些关键领域“卡脖子”问题上突破少；产学研用协同创新体制机制不健全，各方动力不足，供求关系脱节，重产出轻转化的问题仍然突出；科研人员的积极性未充分调动，对奖励措施和收益分配等激励政策普遍存在顾虑。究其原因，主要是对基础研究的重要性认识不足，学科布局的综合性和交叉性不够，高校科研力量缺乏有组织的协同攻关，科研评价体系不合理。评估报告指出，科技创新制度环境还不够完善，科研经费等资源配置的激烈竞争性容易使科研工作者屈从“项目导向”，需进一步完善高校基础研究的稳定支持和竞争性支持相协调机制。

（四）服务支撑经济社会发展能力还不够强

法律第4条、第5条规定，高等教育要为社会主义现代化建设服务，为人民服务，培养高级专门人才，发展科学技术文化，促进社会主义现代化建设。检查发现，一些高校办学定位不科学，学科专业特色不鲜明，人才培养的层次类型不合理，与国家经济社会发展需求结合不紧密。在引导普通本科高校转为应用型大学方面，有方向、少路径，政策支持不够，缺乏典型示范引领。高校面向国家重大战略和地方需求的高质量成果不多，能有效转化的更少。经济社会发展最为需要的应用型、复合型、技术技能型人才十分紧缺，人才供给和市场需求“对不上”，毕业生就业难问题逐渐显现，高等教育“产能过剩”的隐忧不容忽视。人工智能、大数据等战略性新兴产业专业人才培养不足，全科医生、幼儿教师、家庭护理等民生急需专业人才相对匮乏。产生这些问题的原因在于，一些高校的办学思路还没有真正转到服务国家需要和经济社会发展上来，对社会需求把握不精准，就业与招生计划、人才培养的联动机制还未完全建立。

（五）高等教育布局结构不尽合理

法律第7条规定，国家按照社会主义现代化建设和发展社会主义市场经济的需要，根据不同类型、不同层次高等学校的实际，优化高等教育结构和资源配置。检查发现，高校同质化现象依然突出，一些高校学科专业设置雷同、重复，跟风设置门槛低、投入少的热门专业；一些高校升格或更名后定位不明确，与行业企业需求脱节。中西部地区国家高水平大学和重点学科数量较少，“双一流”建设滞后，在办学水平和质量上与东部发达地区存在较大差距；原中央苏区、革命老区、老工业基地、民族地区高校经费投入不足，发展相对滞后。出现这些问题，有认识偏差、

利益导向的原因，也与政府部门缺乏分类评价引导有关。

（六）教师队伍建设亟待加强

法律第五章 8 个条款对高校教师的权利义务、任职条件、资格、聘任等作出了明确规定。检查发现，近年来我国高校人事制度改革虽有突破，但总体滞后。教师数量与高校办学规模、人才培养需求不匹配，不少地方的高校长期受编制不足的影响，教师缺口较大。有的省近 2/3 本科高校生师比不达标，有的省相当一批高校生师比超过 22：1，未达到国家基本办学要求（18：1）。高端人才引进难、培育弱，具有国际一流水平的学术大师和学科带头人数量不足。高职院校“双师型”教师比例不高，技术技能人才难以进入教师队伍。教师考核未能充分考虑学科和岗位特点，导致一些教师不能安心教学科研“坐冷板凳”，“兼职当主业，授课当副业”。西部和东北地区高层次人才流失严重，已成为当地高校发展的“痛点”。有的省份在 5 年间副高职以上专任教师流出流入比超过 3：1，有的高校近 3 年高层次人才队伍呈现负增长状态。

（七）考试招生制度改革还需加大力度

法律第 19 条对高等学校的考试招生作出相应规定。目前，考试招生制度改革谋划审慎，社会期望高，科学选才和公平公正依然面临挑战。检查发现，改革的整体性和协同性有待增强，高中阶段教学改革与高校选拔人才衔接不够。中学生综合素质评价标准不统一，中学操作难，高校使用难。部分地方高中阶段在政策、资金、设施、师资等方面的保障还没到位，考试形式、试卷题型比较固化。高职分类招考改革有待完善，高职院校吸引力相对偏弱，社会认可度较低，考生报考高职院校的积极性不足，有的地区分类招考改革不到位、不彻底，不同程度存在重文化基础测试、轻职业技能测试的现象。

（八）“放管服”改革尚未完全落地

法律第 11 条规定了高等学校依法自主办学，实行民主管理；第 32 条至 38 条具体规定了 7 项办学自主权。检查发现，既有地方政府“放不下”，也有高校“接不住”的现象。有些地方政府服务意识不强，推进改革仅仅停留在出台文件层面上，没有解决实质性问题的真招实招。政府相关部门事中事后监管机制有待加强，对高校的检查评估多、规范引导少、服务保障不足。地方高校反映，有的政府部门在岗位编制、进人用人、职称评审等方面管得过多过细，学校缺少自主权。一些高校依法自主办学的能力还不强，存在行政化的惯性思维，对学术权力与行政权力的界限认识比较模糊，教师代表大会和学术委员会功能没有得到很好的发挥。高等教育分类评价体系尚未健全，评价标准比较单一，教育教学、人才培养等相关指标权重偏

低，难以有效引导高校合理定位、特色发展，也难以鼓励教师将更多精力投入到一线教学和人才培养上。

（九）投入不平衡问题突出

法律第七章6个条款规定了高等教育的投入和条件保障。虽然国家对高等教育投入总量持续增加，但从检查情况来看，不同类型高校之间投入不平衡问题十分突出。中央部属高校以及“双一流”建设高校在获取经费和资源投入上明显占优，与地方普通院校差距普遍拉大。由于地方财政收支压力大，一些地市举办的高校生均拨款未能达到国家标准，有的高校差了近一半。许多地方高校基础设施建设和专业教学设施装备资金缺口较大，欠账较多。高校经费投入来源总体比较单一，吸引社会资金投入高等教育的力度不大，多渠道筹措办学经费的机制还未形成。

四、监督建议

办好人民满意的教育，建设高等教育强国，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党中央决策部署，牢固树立依法治教理念，推动高等教育改革发展。

（一）加强党的全面领导，确保社会主义办学方向

党的领导是做好高等教育工作的根本保证。坚持把党的政治建设摆在首位，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真学习领会习近平关于教育的重要论述和全国教育大会精神。各级党委和高校党组织要切实履行好管党治党的主体责任，将党的全面领导落实到办学治校各领域、教育教学各环节、人才培养各方面。坚持和完善党委领导下的校长负责制，加强配套制度建设，增强可操作性。选优配强党委书记和校长，把思想政治素质摆在首位，把教学科研和管理能力作为重要条件。支持高校党委书记、校长积极担当作为，敢于干事创业。加强学校基层党组织建设和党员队伍建设，推动基层党建和业务工作融合发展，进一步提高高校教师党支部书记“双带头人”比例。加强高校思想政治工作队伍建设，统筹解决思政课教师和专职辅导员数量和质量问题。

（二）坚持立德树人，巩固人才培养中心地位

培养人才是高校的根本任务。坚持立德树人，德育为先，要理直气壮开好思政课，用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人。遵循教育规律和人才成长规律，因事而化、因时而进、因势而新，增强思想政治工作的时代感和实效性。坚持以促进学生全面发展为中心，围绕激发学生学习兴趣和潜能深化教学改革。既注重“教得好”，更注重“学得好”，激励学生主动学习、刻苦学习，增强学生的社会责任感、创新精神和实践能力。深化体育评价体系改革，把学生健康水平列入高校工

作考核指标体系。鼓励高校以高水平的科研支撑高质量的人才培养，强化科研育人。深入推进协同育人，支持高校与科研院所、行业企业在培养目标、培养方案、教学保障、资源共享、管理运行等方面建立协同机制。把人才培养水平和质量作为评价高校的首要指标，突出“学生中心、产出导向、持续改进”原则，强化高校追求卓越、注重质量的主体意识。

（三）聚焦国家需求，提升服务支撑能力

服务国家战略和经济社会发展是高等教育的重要使命。推进高等教育布局调整，加快推进“双一流”建设，推动地方本科高校转型发展。推进雄安新区、粤港澳大湾区、长三角、海南自贸区高等教育创新试验。研究制定高等学校分类设置标准和办法，建立不同类型高等学校的经费投入、人事管理、质量评估、监测评价等制度，引导高校科学定位、差异化发展，形成与经济社会发展相协调的格局。面向未来，超前布局一批前沿性和引领性学科专业，支持国家重大战略和区域支柱产业紧缺人才培养。树立高校科研战略思维，强化前瞻性基础研究，注重颠覆性技术引领，改革高校科研评价激励制度，激发高校科研人员创新活力，在关键核心技术领域加快实现原创成果重大突破。

（四）深化体制机制改革，建设高素质教师队伍

坚持把教师队伍建设作为基础工作。注重师德师风考量，把提高教师思想政治素质和职业道德水平摆在首要位置。加大优秀教师典型宣传力度，坚守科研诚信和伦理底线，坚决查处师德失范、学术不端行为。深化高校教师管理制度改革，探索试行高校分类制定岗位设置方案和管理办法。改革教师考核评聘机制，建立健全教师分类管理、分类评价体系，克服“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”顽瘴痼疾，引导教师潜心教书、安心育人。坚持引育并举，以育为主，重点培养、大胆使用、及早储备一批高层次人才。促进人才良性竞争和有序流动，引导人才资源向中西部、东北地区高校流动，有效遏制一些地区和高校人才恶性竞争，逐步构建适度开放、合理规范的人才流动机制。

（五）落实办学自主权，释放改革发展活力

深化“放管服”改革，基础在学校，关键在政府。各级政府要简政放权、放管结合、优化服务，做到该放的真正放下去，该管的真正管起来。进一步转变政府职能和管理方式，依法界定政府及相关部门在教育治理中的职责权限，减少各类检查、评估、评价，减少对学校教育教学事务的干预，发挥学校办学主体作用，让学校安安心心地发展，让教师安安静静地上课。强化省级政府对本行政区域内高等教育的统筹协调，把更多精力放在规划战略、制定政策、监管保障上，加大“放”的力度，

提高“服”的水平。坚持“分类考试、综合评价、多元录取”的考试招生模式，进一步落实高校招生自主权。改革高校编制及岗位管理制度，改善高校进人用人环境，改进高校教师职称评审机制，探索建立符合高校特点和发展要求的薪酬制度，进一步落实高校在设置内部组织机构、人员配备、评聘教师、绩效工资内部分配等方面的自主权。坚持依法办学、自主管理、民主监督、社会参与，提高高校章程建设质量，健全中国特色现代大学制度。

（六）加大支持力度，振兴中西部和东北地区高等教育

统筹考虑当前区域发展不平衡的现实，整合中央和地方、校内和校外各方资源，继续支持中西部地区、东北地区高校改革发展。尽快研究出台中西部高等教育振兴计划升级版，从制度设计、政策引导、资源投入上进一步向中西部地区、东北地区倾斜，引导和支持中西部高校从“被动输血”向“自我造血”转变。统筹谋划中西部高校基础能力建设工程、对口支援西部高校计划等工作，在重点实验室、工程中心等科研平台建设，长江学者、杰青等高层次人才项目上继续给予倾斜。

（七）适时修改高等教育法，完善高等教育法律法规

健全高等教育法及相关法律法规，是依法推动高等教育发展的基础。高等教育法已经颁布实施二十年，随着我国经济社会快速发展，法律中的一些规定已经与实际不相适应，需要与时俱进、不断完善。我们要从加快发展高等教育的新形势新要求出发，适时修改高等教育法，将党的重大理论创新成果写入法律，把近年来国家和地方在高等教育改革发展中取得的成熟经验和制度创新上升为法律。同时，完善相关法律法规，积极推进教育法、职业教育法、教师法、学位条例等修订工作。大力推进依法行政、依法办学、依法治校，发挥好法律引领保障作用。

同志们，加强执法检查，树立法治权威，对推动教育事业改革发展意义重大。我们要以这次执法检查为契机，担当尽责、砥砺奋进，努力推动我国高等教育事业再上新台阶，为建设教育强国作出新的贡献。

以上报告，请审议。

（本文为全国人大常委会副委员长王晨 2019 年 10 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上所作）

（中国人大网）

全面加强法治工作推进高等学校治理体系 和治理能力现代化

田学军

在当前全党全国学习宣传贯彻党的十九届五中全会精神之际，我们召开全国高校法治工作会议，具有特别重要的意义。会议的主要任务是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，贯彻落实全国教育大会精神，全面推进依法治教、依法办学、依法治校，深入总结高等学校依法治校的实践成果，落实加强高等学校法治工作的任务要求，推动高等学校提高治理体系和治理能力现代化水平。

刚刚结束的十九届五中全会，是我们党在两个一百年历史交汇点上召开的一次具有全局性、历史性意义的重要会议。中央“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议，清晰展望了二〇三五年基本实现社会主义现代化的远景目标，明确提出了“十四五”时期经济社会发展的指导思想、基本原则、主要目标和重要举措，作出了一系列具有全局性、战略性、前瞻性的重大部署，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军的纲领性文件，是今后5年乃至更长时期我国经济社会发展的行动指南，历史意义深远。学习贯彻党的十九届五中全会精神，是当前和今后一个时期的重要政治任务。学习贯彻五中全会精神、做好当前和今后一个时期的工作，很重要的就是努力做到习近平总书记提出的“准确识变、科学应变、主动求变”，适应我们内外形势的变化。准确识变，就是把我们的思想统一到中央的决策判断上来；科学应变，就是把我们的行动统一到中央的决策部署上来；主动求变，就是把我们的方法统一到中央的工作要求上来。

下面，我结合会议主题，谈几点意见，与同志们交流。

一、提高政治站位，深刻认识加强高校法治工作的重要意义

法治是国家治理的基本方式。习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话中强调，让法治成为社会共识和基本准则。高校法治工作是学校工作的重要方面，既具有把握方向、顶层设计的引领性作用，也具有支撑保障、化解矛盾的基础性功能。党的十八大以来，教育部对各级各类学校的依法治校提出明确要求，并陆续开展现代大学制度、高校章程建设等工作。目前，各地各高校已经有了

丰富的实践，具备一定的工作基础，认识程度也有了明显提高。面对新的形势与任务，需要各地、各高校进一步提高对这项工作重要性和紧迫性的认识。

第一，加强法治工作，是高校落实依法治国方略的重要任务。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从确保党和国家长治久安的战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，开启了法治中国建设的新征程，形成了习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略。在全国教育大会上，习近平总书记专门强调要坚持依法治教、依法办学、依法治校。加强法治工作，推进依法治校，是高校落实全面依法治国基本方略的重要任务。一方面，高校要做出表率，把依法治国的新理念新思想新战略落实到学校办学治校实践当中，为法治中国建设和社会主义法治文化建设做出贡献。另一方面，依法治国实践的深入，也让高校面对越来越多的法治要求、法治监督，亟需高校健全法治工作机制来承担新任务、应对新挑战。

第二，加强法治工作，是推动高校改革发展的内在要求。随着我国迈入高等教育普及化阶段，高等教育领域的主要矛盾也发生了变化，从规模扩张进入到更加注重内涵式发展和提高质量的新阶段。高等学校要适应新变化新要求，加快“双一流”建设，提高治理能力和治理水平，实现内涵式发展、高质量发展。提高治理效能，离不开法治。一流大学需要有一流的制度支撑，一流大学离不开法治治理、科学治理。要从提高高校制度创新力、科学决策力、规则执行力、治理软实力的角度，重新审视和确定高校法治工作的地位和作用，纳入高等教育改革发展大局和学校工作全局统筹考虑、统一部署。与此同时，人民群众对多元化、个性化、高质量的高等教育的需求更加强烈，广大师生对更广泛、更深入参与学校治理的需求更加强烈。对高等学校办学治校水平的评价也进入新阶段，不仅要看硬件指标、论文发表，还要看高校的治理水平，看师生是否满意、社会是否认可，需要高校对师生和社会在民主、法治、正义、安全、环境等方面提出的日益增长的要求做出更有效的回应。这些矛盾的发展变化，要求高校更加重视改革发展过程与结果的公平正义，迫切需要通过推进法治工作，营造规范有序而又生动活泼的办学环境，激发办学活力，凝聚大学文化，保障高等学校内涵式发展。

第三，加强法治工作，是高校防范法律风险提高治理能力的基本方式。随着“放管服”改革的不断深化，高校办学自主权逐步落实，对高校如何依法用好自主权，实现自我管理、自我监督，防止权力滥用、管理任性提出了新要求。高校管理面临的问题与挑战与此前相比不仅是数量明显增加，处理的难度也大大提高了。以前，可能仅仅是处理学校的内部关系，现在要面对更多的外部关系、法律问题甚至是司

法诉讼,过去很多简单、高效的管理方式,可能已经不能适应新形势下的管理需求,甚至会给学校带来不利影响,引发负面舆情。客观环境的变化,实际是“倒逼”我们要从法治的角度重新审视管理的理念、制度,通过加强法治工作,依法开展和规范自身各种活动,维护学校和师生合法权益,从而有效防范和处置学校的法律风险,提高治理的能力。要从理念开始发生一个大的变化。有什么样的理念,就有什么样的实践,想都想不到,就不可能做得到。

总之,新的形势与任务迫切需要高校进一步加强法治工作,切实提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

二、深化认识,准确把握高校法治工作的特点与规律

近年来,各地各高校在推进高校法治工作的过程中,取得了很多好的经验与做法,我们经过汇总、分析和比较,形成了这样的认识,就是学校法治工作的状况是衡量一个学校及其领导班子办学治校水平的重要指标,一般而言有以下的特征和表现:

重视法治的学校,制度体系基本健全完善。学校能够按照规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的要求,统筹推进制度体系建设,结合学校实际,依法开展制度创新,并及时进行清理和完善。学校的各项办学管理活动有规可依、有章可循,管理的规范化程度就比较高。如有的高校将校级制度分为根本制度、基本制度、具体制度,制定制度建设规划和制度制定程序,设计了比较完整的制度建设指标;在构建校级制度体系的同时,充分向学院放权,构建各具学院文化特点的子系统,并建立每三年清理一次的机制。

重视法治的学校,党政关系容易和谐融洽。党委领导下的校长负责制是公办高等学校的法定领导制度,也是学校的根本制度。充分发挥好这个制度的作用,需要学校领导班子法治意识、规则意识强,民主氛围浓;需要完善相关制度,保证常委会、党委会、校长办公会权责边界和议事规则清晰,能按照重大决策公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的程序要求开展决策。这样党政关系处理起来就比较融洽,学校各项制度运转就比较顺畅。如有的高校适时制定、修订包括党委常委会议制度、党政联席会议制度、书记校长专题办公会议制度等在内的各项议事规则,明确学校党委、行政、学术委员会、校务委员会等各种机构的职责权限和决策程序,保证了决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。

重视法治的学校,校内氛围比较团结和谐。学校能够尊重和保障师生的参与权、表达权、监督权,学校改革容易达成共识、得到拥护,学校发展能够凝聚各方、形

成合力。如有的高校设立学生委员，吸纳博士生代表参与；有的建立师生列席校长办公会，参与有关事项决策讨论过程的制度。由于高等学校地位特殊、社会关注度高，一旦缺乏法治意识、规则不健全、程序不完善，一些所谓的“小事”不能及时公正处理，或者不能依法有效应对，就会引发涉诉案件或群体性事件，等到后面再去补救，不仅要花费更大的成本，有的还会严重损害学校的声誉。

重视法治的学校，内部管理往往便捷高效。法治是最大公约数，法治和效率是不冲突的，法治工作做得好，管理效率、水平也会相应提高。决策过程考虑充分一点，落实起来就会更顺利；制度规则清晰一点，操作起来就会更便利。在具体管理过程中，有的高校建立了规范性文件信息库、合同管理平台，既方便了师生，又提高了管理效率。有的省在高校推行“最多跑一次”改革，把学校各个部门的管理制度、数据等，在法治框架下统筹起来，大大简化了师生办事流程，提高了师生满意度。

我们也要清醒地看到，与全面依法治国的新要求和高等教育改革发展的新任务相比，高校法治工作仍然面临许多不足与问题，法治工作仍然是高校工作中的薄弱环节。一些高校对法治工作思想上重视不够，认识上不全面、不到位、不深刻，法律风险发生了、纠纷出现了才想得到、用得着，认为法治工作是慢功夫，可以缓一缓、放一放。一些高校法治工作的体制机制还不健全，依法治校的法规制度和各项要求还没有落实落地，法治工作的作用没有得到很好发挥。不同地区、不同高校法治工作进展也很不平衡。此外，依法治校的外部环境还有待进一步优化，政府部门对高等学校的行政干预依然不少，运用法治思维和法治方式管理学校、服务学校的意识不高、能力不强。

高校法治工作是非常重要的工作，也是难度很大、挑战很大的工作。从高校法治工作的规律看，做好这项工作，既要熟悉法律、政策，善于运用好法治规则，又要结合高校的教育教学和管理需求，体现教育规律和学校特点。尤其是要特别处理好四个方面的关系。

一是法治工作与学校全局的关系。法治工作不是单项工作，而是综合性、融入式的工作，既要为高校改革发展的全局服务，又要贯穿学校办学治校全过程和各方面。因此，依法治校不是简单由一个部门负责的事务，而是对学校改革发展提出的整体性、方向性要求。衡量高校法治工作好坏，不能仅看赢了多少官司、审了几个合同，更要看法治在全面加强高校党的领导，有效落实党委领导下的校长负责制，促进、服务和保障学校改革发展，保障师生合法权益、落实师生主体地位、有效化

解学校法律风险等方面发挥的综合性作用。要看法治的原则与理念，是否真正成为办学治校的基本遵循。

二是法治工作与立德树人的关系。立德树人是高校的根本任务。强调法治，不意味着高校就要在管理规则上一律从严、突出刚性要求，而是要结合学校的特点，注重法治与德治的统一。习近平总书记指出，法律是成文的道德，道德是内心的法律，法安天下、德润人心。加强社会主义核心价值观教育，需要高校在教育中突出法治内涵，注重培养师生法律信仰、法治观念、规则意识，发挥好道德的教化作用和对法治的滋养作用。高校也要把道德要求贯彻到学校制度建设、法治实践中，以法治承载道德理念，崇德向善，发挥法治对德治的制度支撑作用。要善于将社会主义核心价值观转化为学校内部的制度规则和管理理念，实现德治与法治相互补充、相互促进、相得益彰，落实制度育人、文化育人。

三是法治工作与深化改革的关系。深化综合改革是当前高校的重要任务。改革越深入，越需要借助法治来破解难题。正如习近平总书记指出的，改革与法治，如鸟之两翼、车之两轮，要坚持在法治下推进改革，在改革中完善法治。高校深化改革，一方面要坚持重大改革于法有据的原则，遵守国家法律法规，善于运用学校章程和规章制度为改革提供依据；另一方面，也要自觉根据新实践、新要求不断修改、完善和创新现有的章程制度，为改革开拓空间，巩固改革成果。高校领导干部也要带头尊法学法守法用法，增强运用法治思维和法律手段解决学校改革发展突出矛盾和问题的能力。

四是法治工作与鼓励创新的关系。我们正处于创新迸发的大时代，未来的国际竞争是创新能力的竞争。同时，信息技术的发展也使得教育形态、手段和方式面临重大创新。国际学界认为，在新的一轮科技革命推动下，新一轮教育革命正在发展、正在形成，这次的疫情，使得这个进程进一步加快，将从理念到方式方法等方面产生巨大的影响，有可能是颠覆性的影响，我们必须从思想上高度重视，在行动上抓住这个机会。高等学校是创新的重要主体，自身也面临着组织重构、流程再造的创新需求。要积极以法治思维支持创新、鼓励创新，营造有利于创新的制度环境，培养具备创新精神、实践能力的人才。高校要善于抓住创新的关键环节，大胆进行制度创新、机制创新、文化创新，特别是要明确创新主体的权利义务关系，开展内部规章制度清理、消除繁苛，破除影响创新的制度障碍，给校内各主体提供创新的空间和稳定的预期，用法治推动创新、服务创新。

三、抓住重点，扎实推进高校法治工作任务的落实

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。十九届五中全会在总结决胜全面建成小康社会取得的决定性成就时，特别提到高等教育进入普及化阶段，这是一个具有标志性意义的大事。我国高等教育从20世纪90年代末开始进入快速发展的轨道，从大众化过渡到普及化阶段，为各行各业输送了大批各类型高素质人才，有力支撑了国家经济社会建设。2019年我国新增劳动力50.9%接受过高等教育，高等教育在学总规模超过4000万人，毛入学率达51.6%，超过国际公认的50%的门槛，已经完全进入普及化阶段。同时，五中全会提出“十四五”时期全民受教育程度不断提升，建设高质量教育体系，2035年建成教育强国。全会涉及教育的有很多方面，比如基本公共服务均等化水平明显提高，要求我们进一步推进教育公平和义务教育均衡化；比如建设人才强国，需要教育更有力的支撑和保障；比如实现关键核心技术的突破、进入创新型国家前列，需要教育特别是高等教育领域作出更大的贡献。五中全会对法治也进行了专门部署，提出到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会；“十四五”期间国家治理效能得到新提升，社会主义民主法治更加健全。这些目标任务，对全面依法治教、依法行政、依法治校都提出了新的更高要求。

教育部党组高度重视高等学校法治工作，强调要善于运用法治方法抓治理。今年7月，教育部印发《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》，第一次针对高等学校法治工作专门发文，为高校法治工作正名、定性、确权、定责、赋能，明确内涵属性、职能定位和重点任务。各地各高校要在思想上切实重视起来，认识到加强高校法治工作是全面推进依法治国的重要内容和具体行动，是部党组适应新形势作出的重要决策部署，必将对学校全局工作和长期发展具有重大意义和重要作用。当前和今后一个时期，各地各高校要深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，进一步提高使命感、责任感、紧迫感，努力把高校法治工作的各项任务落到实处、抓出成效。

一是健全法治工作体制机制，确保工作落地落实。健全的工作机制是推动抓落实的基本条件。要从健全领导机制入手，切实加强学校党委对法治工作的领导。落实党政主要负责人作为推动法治工作第一责任人的要求，书记校长要率先垂范，牢固树立法治意识，时刻绷紧法治这根弦，关心、重视法治工作，经常性地研究部署法治工作，明确有校领导分管法治工作。要把依法治校作为基本办学理念，把法治

工作纳入学校发展规划和年度工作计划。要从健全机构队伍着力，提升法治工作能力水平。根据统计，目前部属高校和省部合建高校中，独立设置法治工作机构的仅有 11 所，挂靠其他部门的有 67 所，其他的仅设置了法治工作岗位。在人员配备上也很不平衡，有的高校配备了 10 名专职人员，而有的高校仅有 1 名法务工作人员还兼做其他工作。有高校建立了总法律顾问制度，这是一个很好的探索。有了总法律顾问，学校就多一位从法律角度把关的有力助手，值得鼓励和推广。要以明确职责权限为基，落实法治工作地位。法治工作机构的定位是学校重要的管理部门而不是咨询部门，要确保法治工作机构在学校全局工作中不缺位、在重大决策中不缺位、在考核评价中不缺位。法治工作机构要参与学校重大决策，打好法治预防针、做好法治体检。要落实合法性审查的要求，未经合法性审查或合法性审查不通过的不得提交决策会议、不得印发实施。要探索建立由法务部门统筹协调学校各类法律事务的工作机制。要以健全评价机制为要，提升法治工作实效。把法治工作作为对学校评价的重要指标。落实高校领导干部述法制度，把法治素养作为衡量干部的重要内容、作为考察干部的重要依据。

二是健全以章程为核心的制度体系，实现良法善治。近年来，我们大力推进高校章程建设，已经形成一校一章程格局，实现了中国高校章程从无到有的跨越，下一步要集中力量把章程用起来，着力提高校内规章制度体系的系统性、完备性、科学性。要积极稳妥推进章程修订。适时修订章程，是彰显章程活力的必要动作。目前教育部已经审核同意了 15 所高校章程的修订案，下一步要推进高校进一步把加强党的领导等内容在章程中予以体现，转化为学校内部制度，同时也要处理好章程的稳定性和适用性的关系，充分发挥章程在学校治理中的基础性作用。要科学规范文件管理，统筹谋划制度建设，按照效力层级、业务领域科学分类，按照精简效能的原则加强管理，统筹考虑学校内部的根本制度、基本制度、重要制度，健全制度体系。要建立健全规范性文件定期清理制度，避免政策不衔接、政策打架、政策陈旧等问题。要及时清理不合时宜的规章制度，为改革发展和创新营造宽松的制度环境。要切实推动制度实施。加强宣传教育，使章程和规章制度要为师生广泛知晓、自觉遵守。通过制度实施，凝聚师生共识、涵养制度文明、培育大学文化，推动实现良法善治。

三是健全师生权益保护机制，突出以人为本。师生是学校治理的重要主体。理念要进一步创新。高校要切实树立以师生为本的理念，不能为了实现管理便利而增加师生负担，不能为了达到管理目标而侵犯师生合法权益。机制要进一步健全。要

健全校内纠纷解决机制，把法治作为解决校内矛盾和冲突的基本方式，建立并综合运用信访、调解、申诉、仲裁等各种争议解决机制，特别是健全学生、教师申诉制度，形成公平公正的处理程序，依法妥善、便捷地处理学校内部各种利益纠纷。环境要进一步优化。要发扬民主，充分保障师生参与权、表达权、监督权。要营造宽容、宽松的校园文化环境，建立容错纠错机制，鼓励师生大胆探索、锐意创新。要加强服务和保障，在项目申报、科技成果转化等方面为师生做好服务。

四是健全法律风险防控体系，维护和谐稳定。教育系统可能面临的法律风险，包括规则改变、特殊群体、特别措施、情势变更、新兴业态等方面。为了应对这些法律风险，我们提出了明确职责、依法决策、注重程序、尊重权利、注重方式、关注诉求等六个方面的应对举措。各高校也要系统梳理招生、学生管理、教育教学、社会服务、国际交流合作、人事管理、后勤管理、知识产权保护等各个方面的法律风险，做好预判预防，形成应对方案。逐步建立起风险防控体系，为对外交流合作提供法律支撑和法治保障。

五是健全宪法法治教育体系，强化育人功能。习近平总书记高度重视宪法法治教育，还就开展民法典教育提出了明确要求。各地各高校要把普法作为一项基础性工作和光荣使命，以宪法为核心，以民法典为重点，改进教育教学方式，进一步提升高校法治教育的专业化和规范化水平。要重视课堂主渠道，上好《思想道德修养与法律基础》课等高校思政课程，在《宪法学》《法理学》修订中及时充分地体现新修订宪法精神，在“形势与政策”课中专门增加宪法法治知识内容，提升课堂教学的针对性和实效性。各门课程尤其是人文社科类课程都要体现宪法法治教育的内容。要重视普法实效，不断丰富普法内容和形式，积极参加“学宪法 讲宪法”系列活动和宪法晨读等活动，让宪法教育走进高校校园、走进大学生的学习生活。要重视人才培养，坚持立德树人、德法兼修，打造优质教育资源，实施“卓越法律人才教育培养计划”，加强与法治实务部门交流，着力提升专业素养，培养高素质法治人才。要重视基础研究，发挥高校学科齐全、人才密集的优势，聚焦现实问题，提炼规律认识，为完善中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家提供理论支撑。

各级教育部门要健全法治工作保障机制，营造高校依法治校的外部环境。要坚决贯彻落实中央决策部署，持续深化高等教育领域“放管服”改革。放要放到位，放出活力。就是按照能放尽放的要求推进简政放权，切实落实高校办学自主权，加快编制教育部权责清单，厘清政府和高校关系，避免越位错位缺位。管要管得准，

管出质量。要建立法治工作年度报告制度和重大涉诉案件通报制度，高校每年要将法治工作形成年度法治工作报告报送主管部门，高校日常办学过程中发生的疑难、重大案件或可能引发重大影响、社会稳定的案件，也要及时报告。必要的，教育部要牵头会商处理，避免引发系统性风险。要转变对高校的评价考核方式，把法治工作情况、治理水平和师生满意度等作为重要指标。服要服务好，服出效益。要加强对高校领导干部的法治培训和法治工作人员的业务培训，通过工作会、研讨会、培训班等多种方式加强高校法治工作的沟通交流和指导。要尊重基层的首创精神，积极宣传高校依法治校的经验。很多学校在这方面有很多好的做法、好的经验，我们需要不断总结。要切实依法解决高校面临的突出问题。习近平总书记对校园安全问题很重视，明确要求依法治理、杜绝“校闹”。2019年，我们会同最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部印发了《关于完善安全事故处理机制 维护学校教育教学秩序的意见》，也就是依法治理“校闹”的意见，提出了“预防为先、不闹也赔、闹也不赔、依法打击、联合治理”的要求，推动用法治方式、在法治轨道上解决学校安全问题，各地各校已经取得了一定的成效。下一步，各地各高校要进一步抓好《意见》的贯彻落实，研究更加管用有效的办法，要不断完善学校的外部制度环境，为学校依法办学保驾护航。

作为部属高校、部省合建高校，不仅要成为学术水平一流的高校，也要成为推进高校法治工作的第一梯队，要在深化依法治校，实现学校治理体系和治理能力现代化方面，走在全国高校的前列，成为标杆、作出表率。

同志们，当前和今后一段时期高校法治工作的目标已经明确，思路已经清晰，任务已经部署。让我们更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述和全面依法治国新理念新思想新战略，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，开拓进取、扎实工作，以更大的决心、更实的举措开创高校法治工作新局面，推进高校治理体系和治理能力现代化、促进高校高质量发展、办好人民满意的高等教育，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

（本文是教育部党组成员、副部长田学军同志2020年11月5日在全国高校法治工作会议上的讲话）

（《中国高等教育》2020年第23期）

推动中国特色现代大学制度建设

邓传淮

摘要：中国特色现代大学制度的建立和完善在中国高等教育改革发展中发挥了基础性、根本性、全局性作用。中国特色现代大学制度是以党委领导下的校长负责制为根本制度的制度体系，具有领导力优势、决策力优势、执行力优势。推动中国特色现代大学制度建设，要从四方面着手：提高政治站位，加强党对高校的全面领导；深化依法治校，提高学校治理能力和水平；加快教育立法，完善高等教育法律保障机制；推动“放管服”改革，营造良好治理环境。

关键词：中国特色；现代大学制度；实现路径

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》深刻总结了中国特色社会主义的制度优势，为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化谋划了蓝图、指明了方向。中国经济发展一枝独秀的“中国奇迹”、风景这边独好的“中国之治”，正是在中国特色社会主义制度的引领、推动、保障下取得的。伴随党和国家事业发展，中国高等教育也取得了历史性的成就，高等学校数量居世界第二，在校生规模居世界第一，办学特色更加鲜明、办学质量显著提高。高等学校数量从 1949 年的 206 所增加到 2018 年的 2940 所，本专科招生规模从 3.1 万人增加到 791 万人，研究生招生规模从 1978 年的 10708 人增长到 2018 年的 85.8 万人。2018 年，普通本专科招生 791 万人，毛入学率已达 48.1%，即将跨入高等教育普及化发展阶段。高等教育综合实力和服务能力显著增强，体现在 4 个“60%”：高校所拥有的院士、“国家杰青”获得者、“千人计划”入选者、“万人计划”入选人员等高层次人才占全国总数 60% 以上；我国基础研究和国家重大科研任务的 60% 以上由高校承担；我国国家重点实验室 60% 以上建在高校；国家科技三大奖 60% 以上是由高校获得。高等教育国际化程度越来越高，与世界上 188 个国家和地区、40 多个重要国际组织建立了教育合作与交流关系，与 47 个国家和地区签署学历学位互认协议，设立近 2400 个中外合作办学机构和项目。2016 年我国成为本科工程教育国际互认协议《华盛顿协议》正式成员。高等教育这些成就的取得，

中国特色现代大学制度的建立和完善发挥了基础性、根本性、全局性作用。

一、中国特色现代大学制度的内涵

世界上没有标准的大学制度样板，也没有不变的大学制度模式，不同国家、不同时期、不同大学结合其办学理念和发展环境，探索形成了不同的制度安排。新中国成立以来，中国的大学制度经历了一个探索完善的过程。如在高校内部领导体制方面，不同时期分别施行了校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会负责制、党委领导下的校长分工负责制等，直到1989年中央确定高等学校实行党委领导下的校长负责制，这一制度被1996年颁布的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和1998年颁布的《高等教育法》进一步法定化。围绕这一根本领导体制，中国大学制度建设持续推进。2010年，中共中央国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》第一次在中央文件中提出“完善中国特色现代大学制度”，并部署了十大改革试点，现代大学制度改革试点是其中之一。中国特色现代大学制度是以党委领导下的校长负责制为根本制度的制度体系。这一制度，首先是中国的。要扎根中国大地，契合中国历史文化传统、政治制度和经济社会制度，坚持社会主义办学方向。其次是现代的。要符合高等教育发展规律和发展趋势，适应当前高等教育改革发展需要，体现治理效率，推动治理体系和治理能力现代化。再次是体系化的。中国特色现代大学制度是一个制度体系，其中根本制度是党委领导下的校长负责制，基本制度包括学术委员会制度、教职工代表大会制度、理事会制度、学生代表大会制度等，重要制度包括决策议事规则、人事管理、财务管理、学生管理、招生管理、合作办学、后勤管理等治校办学的方方面面。《教育规划纲要》颁布以来，我们按照中央决策部署，推动完善中国特色现代大学制度，深化高等教育领域“放管服”改革，落实中央《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》，加强大学章程建设，出台《高等学校学术委员会规程》《学校教职工代表大会规定》《高等学校理事会规程》，取得重要进展，有力支撑和保障了高等教育改革发展。

二、中国特色现代大学制度的优势

中国特色现代大学制度是中国高等教育改革发展中形成的，是被实践证明“行得通、真管用、有效率”的好制度，具有不可替代的制度优势。认识不到我们的制度优势，就不能解释这些年来中国高等教育发展取得的辉煌成就。

1. 领导力优势。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。中国共产党通过高等学校党

委领导下的校长负责制实现对高等学校的全面领导。党把方向、谋大局、定政策、促改革、管干部、管人才，切实为高等学校提供坚强有力的领导保证、组织保障、人才保障，引领高等学校朝着正确方向不断前进。

2. 决策力优势。由于中国高校办学、管理有了体系化制度保障，政府和学校的关系进一步得到理顺，高校逐步由政府附属机构转化为独立法人，政府主要负责宏观管理，学校享有依法自主办学的权利。学校党委通过集体决策方式行使决策权，使领导班子更加敢于决策、善于决策，决策也更加科学有效。

3. 执行力优势。学校党委、行政通过党委领导下的校长负责制形成的决策，能够最大程度统一思想、调动力量、凝聚资源，转化为强大执行力，使决策及时得到贯彻落实，保障人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作功能的发挥。特别是在中国高等教育深化改革、快速发展的阶段，这一制度优势得到了充分的体现。

三、推动中国特色现代大学制度建设的实现路径

党的十九届四中全会提出，要把我国制度优势转化为治理效能。治理就是制度的有效实施。当前，中国高等教育改革发展从规模扩张到了内涵发展的新阶段，人民群众对更加公平、更高质量高等教育的需求非常强烈，构建服务全民终身学习的教育体系对中国高校提出新命题新要求。推进高等学校治理体系和治理能力现代化，要进一步坚持和完善中国特色现代大学制度，使这一制度优势切实转化为治理效能。

1. 提高政治站位，加强党对高校的全面领导。这是办好高校的根本保证。高校党委和各级党组织要增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要坚持党管办学方向、管改革发展、管干部、管人才，把党的领导贯穿高校办学治校、教书育人全过程。党委领导下的校长负责制是高校全面贯彻党的教育方针、坚持社会主义办学方向的保证，必须毫不动摇、长期坚持并不断完善。要把抓好党建工作作为基本功，落实好《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，抓实抓严学校和院系党建工作，发挥党支部的战斗堡垒作用和师生党员的先锋模范作用。要坚持马克思主义在意识形态领域指导地位，加强对高校课堂、论坛、讲座、网络等宣传舆论阵地的管理，营造规范有序而又生动活泼的学术生态。

2. 深化依法治校，提高学校治理能力和水平。实现依法治理、科学治理是大学治理能力现代化的集中体现。近年来，我们发布《全面推进依法治校实施纲要》《依法治教实施纲要（2016-2020年）》，发布关于依法治理“校闹”的意见，组织召开

全国高校法治工作会议，负责或者参与了高校学生管理、学术不端行为预防与处理、高等学校招生、高校师德规范等规章的制定，指导高校开展法律纠纷的应对，努力提高高校对依法治校工作的重视程度和工作水平。2020年，我们还将印发《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》，把依法治理作为学校治理的基本理念和学校管理的基本方式，把法治融入学校治校办学的各方面各环节，以法治化推动、服务和保障高等学校治理体系和治理能力现代化。要持续推进高校章程的学习宣传和贯彻实施，评估高校章程实施情况，建立章程实施监督机制，健全章程的解释和修订程序。高校要以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件，构建形成规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的规章制度体系。

3.加快教育立法，完善高等教育法律保障机制。建设一流大学，法律制度的完备是基础更是保障。2015年，我们推动修订了《高等教育法》，将此前高等教育目标宗旨、拨款体制、办学体制、质量监督、学术治理等方面形成的改革成果予以法律化。回顾《高等教育法》颁布实施的20年，恰恰是中国高等教育高速发展的阶段，完成了从精英教育到大众化乃至普及化的过程，高等教育质量快速提升，法律的保障作用得到了实践的证明。目前，正在推进学位条例、教师法、职业教育法的修订工作，其中包含了如何进一步改革学位制度，减少和优化行政审批，增强学校自律，促进新兴学科的发展；如何根据发展需要，明确教师权利义务，建设高素质教师队伍；如何健全产教融合、校企合作的职业教育制度，促进不同类型高校的协调发展等，这些内容都与高校改革发展密切相关。

4.推动“放管服”改革，营造良好治理环境。改革开放以来，计划经济体制下对高校管得过多过死的状况基本改变。但也要清醒地认识到，与促进高等教育高质量内涵式发展、建设高等教育强国的新任务新要求相比，与优化结构、提高质量、提高效益、办出特色的需求相比，目前的管理方式还远不适应，高校自主权还不够，需要深化“放管服”改革，进一步解决管得过多过细的问题。要进一步落实《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，进一步扩大高校在专业设置、学位授权自主审核、外事审批、教师职称评审、人员总量管理等方面的自主权。“放管服”改革列入了2018年首轮省级政府履行教育职责评价体系，列入了年度教育改革重点督察事项。各地各校普遍制定落实办法和实施细则，高校有了实实在在的获得感。目前，正在研究构建教育部门权责清单制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，努力使教育部门职能更加优化，职责更加明晰，权责更加协同，服务更加到位。

一流大学不仅要有一流的经费保障、一流的学生、一流的教师队伍、一流的学术成果，还要有一流的治理能力和治理水平。期待“双一流”建设高校进一步发挥标杆和引领作用，在制度建设和治理能力提升方面创造出更多更好的经验，为办好人民满意的高等教育、建设创新型国家做出新的更大贡献。

（作者：教育部政策法规司司长）
（《中国高教研究》2020年第2期）

高等教育法治发展从制度性探索走向良法善治

秦惠民

摘要：高等教育法治发展的 70 年，是一段在党的领导下坚持探索、勇于实践并不断发展和完善的历史。高等教育法治发展经历了思想认识上的发展变化和实践的不断推进，对我国高等教育事业的健康发展发挥了重要的引领、调整和保障作用。

关键词：高等教育法治；教育法制建设；依法治教；依法治校

高等教育法治发展的 70 年，一段在中国共产党的领导下坚持探索、勇于实践并不断发展和完善的历史。从理念上看，对法律价值与功能的认识不断深化，逐步实现了从需要法律制度、改变人治状态向依法治教、推进良法善治的转变；从立法实践来看，逐步从单项立法走向综合立法，法律制度体系不断完善；从法律适用来看，逐步从宣示性法律制度走向依法行政和具有法律效力的司法实践；从法律作用和社会效果来看，法律对于高等教育事业的保障功能、调整功能、指引功能和评价功能逐步增强，对高等教育事业的健康发展发挥了重要的引领和保障作用。

对高等教育学位制度的艰辛探索

新中国教育法律制度的探索实践，始于高等教育。从 1949 年新中国成立到 1966 年“文革”开始，对教育法律制度的探索主要集中于建立学位制度。《中国人民政治协商会议共同纲领》第 46 条规定：“人民政府应有计划有步骤地改革旧的教育制度”。据此，1949 年 12 月 23 日至 31 日教育部在北京召开第一次全国教育工作会议，明确了改革旧教育的方针、步骤和发展新教育的方向。1950 年 6 月 1 日至 9 日，教育部在北京召开第一次全国高等教育会议，讨论了改造高等教育的方针和新中国高等教育建设的方向，通过了《高等学校暂行规程》。1951 年 10 月 1 日，中央人民政府政务院颁布《关于改革学制的决定》，其中规定：“实施高等教育的学校为各种高等学校，即大学、专门学院和专科学校。高等学校应在全面的普通的文化知识教育的基础上给学生以专门的教育，为国家培养具有高级专门知识的建设人才。”还规定，大学和专门学院可设研究部，招收大学及专门学院毕业生或具有同等学力者，与中国科学院及其他研究机构配合，培养高等学校的师资和科学研究人

员。

1953年11月27日，高教部印发《高等学校培养研究生暂行办法（草案）》，成为新中国第一部有关研究生教育的制度性规范。这一阶段，我国开始尝试学习借鉴苏联的学位学衔制度。1955年9月，由时任国务院第二办公室主任林枫主持组成了起草委员会，并于1956年6月拟出了《中华人民共和国学位条例（草案）》《中华人民共和国国务院学位和学衔委员会组织条例（草案）》等11个文件，对学位分级、授予学位的学科门类、各级学位的要求及评审办法等都作了比较详细的规定。但这项工作未能继续下去，因整风反右运动的开展于1957年中断。

1961年3月，教育部经过调查研究，拟出了《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》（简称“高校六十条”），于1961年9月15日印发试行。中共中央同时发布了关于讨论和试行《高教六十条》的指示，明确要求高等学校必须以教学为主，努力提高教育质量。在此背景下，建立学位、学衔等制度的问题再次被提到日程上来。从1962年开始，在时任国务院副总理、国家科委主任聂荣臻主持下，起草小组经反复讨论、修改，于1964年4月2日提出《中华人民共和国学位授予条例（草案）》，但一直到1966年“文革”开始，始终没能完成《学位条例》的立法程序。高教部根据周总理指示于1966年1月拟定了《关于授予外国留学生学位试行办法》上报国务院，也由于“文革”的开展中断进程。

“文革”前对于学位制度的艰难探索，虽未能完成立法程序，但在学位立法的研究制定过程中，对建立学位制度的目的、学位的级别与学位学科门类、各级学位的标准及评审办法等进行了反复研究论证，为学位制度的建立奠定了重要基础。

高等教育有法可依的开端——学位制度的颁布实施

“文革”以后，全党一致认识到要通过制定和实施法律来改变过去的人治状态。这个认识，成为改革开放大幕初启时中国迈向未来的一个重要出发点。

1980年初《中华人民共和国学位条例》的出台，是从五六十年代就已经开始的对学位制度探索活动的继续。根据中央建立学位制度的指示，从1979年3月开始，由时任教育部部长蒋南翔主持的“学位小组”经过反复调查研究、论证和征求意见，在五六十年代两次学位制度（草案）的基础上，于1979年12月向全国人大常委会法制工作委员会提出了《中华人民共和国学位条例（草案）》。1980年2月1日，反复修改后的《学位条例（草案）》经国务院常务会议讨论通过；1980年2月12日，经第五届全国人大常委会第13次会议审议通过。由学位小组起草的《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》，经1980年12月国务院学位委员会第一次

（扩大）会议审议通过。1981年5月20日，国务院批转了国务院学位委员会的报告和《学位条例暂行实施办法》，印发全国遵照执行。正如时任教育部部长蒋南翔在五届全国人大第十三次会议全体会议上所作的“关于《中华人民共和国学位条例（草案）》的说明”中所指出的，“学位制度是反映高等教育各个阶段所达到的不同学术水平的称号，它是评价学术水平的一种尺度，也是衡量高等教育质量的一种标志。”《学位条例》的颁布实施，使我国高等教育有了法律性的制度规范，实现了有法可依。

在党的领导下加快高等教育法制建设

《学位条例》的颁布实施，对于规范我国的学位授予和高等教育工作的开展，从而促进和保障我国高层次人才培养的质量，发挥了极其重要的作用。继《学位条例》之后，1986年12月5日国务院发布《普通高等学校设置暂行条例》；1988年3月3日国务院发布《高等教育自学考试暂行条例》；1990年1月20日国家教育委员会发布《普通高等学校学生管理规定》。从《学位条例》开始，通过法律、国务院行政法规、国务院教育行政部门规章等形式，形成了初步的高等教育法律制度。1993年2月13日，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》。《纲要》对我国高等教育法治建设提出了明确的具体要求：“通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面，分别不同情况，进一步扩大高等学校的办学自主权。学校要善于行使自己的权力，承担应负的责任，建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。”

在《纲要》精神指引下，我国教育法制建设的速度明显加快。1993年10月31日，第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《教师法》，其中规定了我国高等学校教师管理的基本制度。1995年3月18日，第八届全国人民代表大会第三次会议通过了《教育法》，全面规定了我国教育的基本法律制度。1996年5月5日，第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了《职业教育法》，规定了我国职业教育基本制度。1997年7月31日国务院发布《社会力量办学条例》，规定了我国民办教育的基本制度。

1997年9月12日，党的十五大报告提出“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”，正式提出了党的治国理政方式是依法治国；1999年3月，“依法治国，建设社会主义法治国家”写入宪法，党的依法治国方略得到了宪法确认。高等

教育事业是重要的公共性事务，加强高等教育的法制建设，势在必行。根据《纲要》对高等教育明确提出的立法要求，1998年8月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议审议通过了《高等教育法》，使我国高等教育实现依法治教有了基本的法律依据。

高等教育以法制建设为基础走向依法治教

改革开放以来，我国高等教育的规模和数量不断扩大。特别是1999年扩招以来，我国高等教育已经由精英化阶段跨入大众化阶段，逐步发展成为世界上最大规模的高等教育系统。日益庞大和复杂的高等教育体系、多样化的高等教育主体以及多方面、多层次的改革要求，产生了对于依法调整和规范日趋复杂多样的权利义务关系的强大需求，进而形成了对于高等教育法制建设、依法治教、依法行政、依法治校的现实需要和内在动力。

高等教育法制建设的成果和依法治教的推进，带来了高等教育制度、体制、机制的稳定运行和对高等教育主体权利的重视和保障。首先，形成了高等教育依法治教的制度体系。规范高等教育的法律、法规和规章所确立的学位制度、高等教育管理体制和职责机制、高等学校治理机制、民办高校发展机制、职业高等教育制度等，提供了我国高等教育依法治教的法律框架和制度体系。第二，规范和保障高等教育投入的多元化渠道。1998年《高等教育法》确立了以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制，逐步确立起高等教育成本分担机制。2003年《民办教育促进法》使民办高等教育的发展有了进一步的促进机制和法律保障。投入体制上的重大变化，使民间资本进入了高等教育领域，改变了高等教育单一政府投入的状况，通过调动社会各方面的积极性，为高等教育的发展注入新的动力。第三，确认高等教育管理体制的改革成果。1993年中共中央、国务院印发的《纲要》明确了中央与省（自治区、直辖市）分级管理、分级负责的教育管理体制。经过一系列改革实践形成的高等教育管理体制改革的成果，通过《教育法》和《高等教育法》确认为高等教育管理体制的法律制度。第四，确立和保障高等学校的独立法人地位和法人权利。《中共中央关于教育体制改革的决定》《高等教育法》明确了高等学校的独立法人地位，明确了政府与高等学校之间的基本法律关系，使高等学校的办学自主权成为受到法律保护的法人权利。第五，重视和保障高等学校学生与教师的合法权益。经过若干次修订的教育部规章《普通高等学校学生管理规定》，在学生基本权利的贬损遵循法律保留、学生处理应当遵循正当程序、避免不当关联和权利救济原则等方面持续进步。高校教师的干部身份，逐步转变为由高校聘任的具有特定

职业要求和职业义务的专业人员，其与教师职业相联系的特定权利义务，如在科学研究、文化活动中的学术自由等权利，明确进入了法律保障的框架之内。

高等教育法治建设发展方向——良法善治

70年来在党的领导下进行的高等教育法治建设实践，为我国高等教育事业的发展提供了基本的制度性保障，通过法的调整功能、指引功能、保障功能和评价功能，促进了我国高等教育事业的健康和谐发展。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把中国特色社会主义法治体系建设作为全面依法治国的总抓手，做出了全面推进依法治国的战略部署。在此基础上，党的十八届四中全会提出了良法善治的理念，提出“良法是善治的基础”。党的十九大进一步明确“要以良法促进发展，保障善治”“重大改革于法有据”，强调运用法治思维和法治方式推动改革，标志着改革进入法治化的新阶段。

高等教育法治建设的发展方向，就是要根据党对依法治国的总要求，进一步推进高等教育法治体系建设，通过良法善治推进高等教育领域的改革发展。首先，要通过高等教育法治体系建设，处理好政府、高校与市场的关系，构建良好的制度平台，明确、规范高等教育领域各方的权利义务关系，促进政府对高等教育管理职能的转变，把办学的权利和义务更多地赋予高等学校，扩大和落实高等学校的办学自主权；同时更好地履行政府在高等教育发展中的职责，充分发挥市场在配置高等教育资源过程中的决定性作用。第二，通过良法善治，更好地保障公民依法享有的接受高等教育的机会和相应权利。保障弱势群体和处于非优势地位个体实现接受高等教育的权利，促进高等教育机会公平，实现社会和谐发展。第三，进一步落实高等学校的办学自主权，推进高校法人制度建设和法人权利的落实，使高校真正成为独立承担责任的市场主体，促进高等学校教育教学质量的提高，最大限度地有利于高等教育适应需求、不断创新发展。

伴随中国社会的整体变化和高等教育的改革发展，高等教育法治建设面临新的任务和挑战。从发展趋势看，高等教育的改革发展已越来越与社会的整体格局和利益密不可分。如何适应社会主义法治发展，面对全球性的挑战，以更加开放的姿态，提供更加适应需求的新制度和新机制，统筹和协调各方的利益诉求，调动高等教育利益相关者的参与积极性，推进高等教育的创新发展，解决高等教育所面临的问题，通过良法善治，更好地发挥法治的引领功能、调整功能和保障功能，是高等教育法治建设的艰巨课题。

参考文献

- [1] 邓小平文选（1975-1982）[M]. 北京：人民出版社，1983.
- [2] 梁桂芝，孟汇丽. 中华人民共和国学位与研究生教育要事志[M]. 西安：西安交通大学出版社，1994.
- [3] 国务院学位委员会办公室、国家教育委员会研究生司编. 学位与研究生工作文件选编[M]. 北京：北京航空航天大学出版社，1988.
- [4] 吴镇柔，陆淑云，汪太辅主编. 中华人民共和国研究生教育和学位制度史[M]. 北京：北京理工大学出版社，2001.
- [5] 秦惠民主编. 学位与研究生教育大辞典[M]. 北京：北京理工大学出版社，1994.

（《中国高等教育》2019年第17期）

以法治思维法治方式推进学校治理体系建设

陈 旭

摘 要：以法治思维和法治方式推进依法治校是实现高校治理体系和治理能力现代化的重要抓手。清华大学以党的全面依法治国基本方略和习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，通过加强组织领导、完善治理结构、强化合法审查、推进多元保障、营造法治氛围等多方面的工作，在全面推进依法治校、依法办学进程中努力探索，取得了良好成效。

关键词：法治思维；法治方式；清华大学；治理体系

习近平总书记深刻指出，法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。教育是依法治国的重要领域，全面推进依法治教是加快教育现代化、建设教育强国的迫切要求，教育法治在教育现代化进程中具有引领性、基础性、规范性、保障性的重要地位和作用。依法治校是全面依法治教的重要组成部分，也是建立依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系的必由途径。在党的十八届四中全会、党的十九大关于全面推进依法治国精神的指引下，清华大学深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想以及中央全面依法治国委员会第一次会议精神、全国教育大会精神，以法治思维和法治方式深化综合改革、加快“双一流”建设，大力推进治理体系和治理能力现代化，积极规范管理行为、维护合法权益，不断探索创新，努力开创依法治校工作新局面。

一、加强组织领导，强化支撑保障

清华大学党委统一领导依法治校与法治建设工作，党委常委会研究决定重要事项，由党委书记或校长任组长的依法治校工作领导小组、法制宣传工作领导小组、制度建设领导小组统筹协调相关工作。专门成立法律事务办公室，归口承担依法治校相关管理与服务职能，并已设九个专职岗位。专门设立由法学、管理学、教育学等学科领域的学者组成的专家组，作为依法治校与法治建设专业队伍的重要补充。在各二级单位，明确由党委（直属总支）书记、部门（机构）负责人全面负责本单位法治建设工作，并配备法治工作联络员具体负责本单位法治建设落实与协

调工作。加大对依法治校与法治建设工作的经费支持力度，在学校预算中专门列支法治建设专项。

二、构建制度体系，完善治理结构

清华大学党委把构建制度体系作为依法治校的主要内容和重要抓手，努力实现“良法之治”。制定实施《清华大学制度建设“十三五”规划（2016—2020年）》，部署层级授权管理、指标均衡覆盖、健全工作机制、提升法治素质、两级体系建设等重要工作，明确到2020年全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的制度体系。制定《清华大学制度体系架构设计方案》，立足“世界一流、中国特色、清华风格”，以章程为统领，将校级制度划分为根本制度（章程）、基本制度和具体制度，设立三百余项制度建设指标。基本制度建设指标侧重完善治理结构、明晰权利义务，具体制度建设指标着力规范办学管理行为、保障维护权益。为保障方案执行，制定《清华大学规章制度建设管理规定》，实行校级制度分层级管理、制度建设逐级授权管理；实行制度建设年度计划和立项审批制度；针对零覆盖指标、低覆盖指标制定《清华大学制度建设五年任务分解方案（2016—2020年）》，明确一百余项制度建设具体任务并按部门逐年分解落实。经过两年的努力，目前制度建设指标覆盖率已经达到95%，并有望提前实现全覆盖。作为两级制度体系建设的重要内容，2018年7月全面启动二级单位内部制度体系构建工作，明确至2019年年底完成各项建设任务。

三、全面合法审查，主动风险防范

清华大学坚持以法治方式实施管理、履行职能。自2016年起，全面实行决策及管理行为合法审查机制，确保自主办学依法进行。制定《清华大学重大决策法律风险评估规定》，主动防范自主办学决策风险。制定《清华大学规章制度起草技术规范》及各级制度管理办法，对学校一级制度、二级制度严格实行合法合规性审查，未通过审查的一律不予审议。健全完善合同管理体系与机制，制定《清华大学合同管理规定》及各类合同管理二级制度，对合同实行分类归口管理，对具体合同文本和合同示范文本全面实行合法合规审查。对校级授权委托书等重要法律文书严格实行合法性审查及归口管理，有效防范法律风险。对给予学生、教职工处理处分行为全面实行合法合规性审查，切实保障师生员工的合法权利。

四、健全程序路径，多元权益保障

清华大学努力实践“程序之治”。管理活动中严格执行民主程序，充分听取师生员工的意见，依法落实知情权、参与权、表达权和监督权，全面保障师生主体地

位。规章制度内容直接涉及师生员工切身利益的，严格实行草案公示制度。不断完善机制，修订《清华大学学生纪律处分管理规定》及其实施细则、《清华大学学生申诉处理办法》，制定《清华大学学生纪律处分工作实施办法》，严格依法依规执行告知等程序，切实保障学生陈述、申辩等程序性权利；进一步加强学生申诉处理委员会建设；加快设立教职工申诉处理委员会、制定教职工申诉处理制度。以法治作为统领，综合运用协商、信访、调解等多元机制，妥善处理校内矛盾纠纷，不断提高依法应对复杂情况的能力。积极探索创新学校权益维护机制，修订《清华大学名称及商标使用规定》、制定《清华大学委托法律服务机构工作办法》，通过公开招标建立法律服务机构委托库，以风险代理方式面向全国分区域开展校名校誉等方面大规模维权，切实维护学校商标专用权、名称权等合法权益。

五、建设法治文化，提升法治能力

清华大学将制度文化专门纳入《清华大学文化建设“十三五”规划》建设内容，积极建设符合法治要求的制度文化环境和依法治校育人环境。以问题为导向，深入开展“基于多元理论的清华大学制度体系构建研究与实践”“清华大学制度体系构建设计国际比较研究”等专题研究。健全完善法治能力建设机制，充分发挥法治工作联络员队伍的作用，有效结合学生入学教育活动、教职工入职教育活动、干部日常教育活动，不断加大法治宣传教育力度，面向各单位业务骨干定期组织法治能力提升专项培训，全面营造知法守法的法治环境和文化氛围。

依法治校，行胜于言。清华大学将继续以法治思维法治方式深化综合改革、加快“双一流”建设，全面营造知法守法的文化氛围，大力推进学校治理体系和治理能力现代化，努力为加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育做出新的贡献。

（《国家教育行政学院学报》2019年第1期）

鲁东大学探索建立总法律顾问制度 积极推进依法治校工作

山东省教育厅

鲁东大学认真学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于教育的重要论述，按照教育部关于进一步加强高校法治工作的有关部署要求，探索建立总法律顾问制度，深入推进依法治教、依法办学、依法治校，不断加强学校治理体系和治理能力现代化建设，推动和保障学校各项事业高质量发展。

实行“法律人+学校人”，明确任职条件。严格按照“忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律”的要求，细化总法律顾问选拔任用标准，要求总法律顾问作为学校法治工作的总牵头人，必须拥护中国共产党的领导，深刻理解和把握习近平法治思想；具有法律职业资格或丰富法律实务工作经验的学校副处级或副高级以上职务职称的正式在编职工；具备较强的组织协调能力等条件。要求总法律顾问既熟悉法律业务，又熟悉教育工作，坚持宪法法律至上，恪尽职守、勤勉尽责，确保学校各项工作严格执行国家有关法律法规，进一步提升法治工作的专业性、针对性和实效性。

实行“人事选+学校决”，细化聘用程序。学校总法律顾问由学校人事部门负责考察并提出拟聘人选，经校长办公会研究决定，并正式聘任。实行聘期制，3年聘期届满经考核评估合格可以续聘，任职期间出现严重失职、渎职等情形，将自动解聘或经校长办公会研究后予以解聘，确保总法律顾问选聘、使用、监管的严肃性、正当性和法定性。完善“三定期”机制，即总法律顾问定期研判学校法治动态、评估法治效果、优化法治措施，定期向学校党委常委会、校长办公会汇报学校法治工作，定期接受考核评估，积极推动学校各单位各部门切实把法治作为治理的基本理念和基本方式，融入改革发展稳定的全过程和各环节，创造良好的育人环境。

实行“全方位+整链条”，厘清工作职责。以“清单”方式明确了总法律顾问的11项职责，确保总法律顾问有权有责，全方位介入学校法治规划、重大决策、制度建设、风险防控、权利救济、依法防疫、法治宣传等工作，充分参与学校自主办学行为的事前预防、事中审查、事后处置等关键环节。聘任以来，总法律顾问坚持将工作关口前移，针对招标采购、经济合同、学生处分、网络侵权、法律文书等重点

领域，牵头组织法律顾问团队、相关单位召开近 10 场专题“法治体检”会议，形成 7 个法律风险防控机制，做到敢问、早问、勤问、善问，充分发挥作为学校治理的“参谋长”、学法用法的“辅导员”、涉诉处置的“战斗员”、师生权益的“守门员”、法律风险的“安检员”等重要作用。

实行“牵总干+抓团队”，创新工作方法。组建由学校总法律顾问牵头、3 名专职人员为骨干、15 名校内法学教授和青年博士以及 4 位校外律师组成的法律顾问工作队伍，成立由各职能部门、院系参与的 56 名法治工作联络员队伍，初步构建起校党委领导下的“法治工作领导小组+总法律顾问+法律顾问工作组+法治工作联络员”的法治工作网格体系。学校法律事务实行总法律顾问负责制，充分发挥总法律顾问在学校法律事务处理中统筹各方、协调联动、权责总担、总顾总问的重要作用。制定对法律顾问成员的选聘程序、履职权限、经费保障、工作纪律、任职考核等规定，在总法律顾问与法律顾问工作组之间建立起既协同配合又相互监督的良性机制，真正使总法律顾问成为学校法律事务“总牵头”、法治团队“总领队”、制度文件“总审核”、合同协议“总把关”、法治教育“总策划”。

实行“重维权+建机制”，聚焦工作重点。制定《关于全面加强学校法治工作的实施方案》，推动形成能用、管用、好用的法治工作长效体制机制。进一步健全学校党委常委会、校长办公会等重大决策行为法律服务机制，完善《法定代表人授权委托管理暂行办法》《法律事务管理办法》等法律事务工作制度，修订《重要事项授权委托申请书》《合同送审表》，创建特殊事项“一揽子授权”机制，健全“分级负责、分口把关、归口管理”的合同风险防控机制，探索法律文书清单制度，会同学校宣传部门建立“1+2+3+X”学法清单制度，建成法律事务室网站并开辟“普法课堂”专栏等，加快推进学校治理体系和治理能力现代化，推动和保障学校各项事业高质量发展。

（教育部官网）

中南大学深入推进依法治校

中南大学

着力健全校内制度体系。加强章程和基本制度建设，修订校院两级“三重一大”决策制度和校党委全委会、常委会、校务会、校领导办公会等系列议事决策制度，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制。完善校内综合改革制度，推进人事制度、本科生教育、学位与研究生教育、科研管理、医学教育和管理服务等六方面系统创新，全面优化内部治理体系。加强规范性文件管理，将调查论证、合法性审查定为规范性文件起草必经程序，及时清理、废止、修订有关文件。

着力强化权力制约和监督。在师生中大力开展“讲规则、讲程序”教育，强化规则和程序意识。开发“公文协同运行平台”，规范校内公文、印章使用、合同管理，完善校内签报等工作规程。明确“学校以制定政策为主，二级学院自主组织实施、教职工参与监督”管理体制，扩大学院办学自主权。在学院成立教授委员会，形成党政联席会和教授委员会、教代会协调运行格局。建立校领导联系二级学院、党外人士、教学课堂、师生群众的“四联”制度，举办校领导与师生面对面活动，畅通师生意见表达渠道。加强规章制度制定过程、重点工作进展、管理服务信息、师生参与民主管理等信息公开，保障师生和社会公众对学校重大事项、重要制度的知情权。成立督查办公室，对决议、重大事项及群众反映的相关事项进行督办。加强对重点领域和环节的监督，强化财务内部控制，严格审计监督。

着力加强法治宣传教育。制定五年普法教育规划，每年下发普法教育要点、下拨普法教育专项经费。加强《思想道德修养与法律基础》必修课建设，邀请法律专家作辅导报告 130 余场次。利用国家宪法日、消费者权益保障日、世界知识产权日等节点，开辟学法用法第二课堂。联合地方法院等单位，举办“法治梦·中国梦”主题教育，开展“中国宪法之路”大型图片巡回展、法学学子宪法日宣誓、法律志愿者进校园进社区免费咨询、法学辩论邀请赛等活动。加强校院两级中心组集体学法考核，将学法情况作为领导干部年度考核重要内容和依据；每年组织全校 12000 余干部教师参加学法考试，参考率达 99%。

着力做好条件保障。强化组织保障，将依法治校战略写入校党代会报告、综合改革方案和五年发展规划全面推进，并作为二级单位的重要任务，明确各单位工作

职责和任务要求。完善法律服务机制，建立常年法律顾问制度，成立学校法律事务室负责管理协调。发挥法学学科作用，实现依法治校与法学学科建设共促进，对办学治校中的复杂疑难问题，请法学教授与顾问律师共同会商，切实维护学校和师生权益。支持法学学科举办“法治中国·湘江论坛”、参与国家和地方立法研究、发布《中国法治实施报告》和举办法治宣传教育活动等，积极营造校园法治文化氛围，助推师生尊法学法守法用法。

（教育部官网）

郑州大学积极构建依法决策机制 不断推进学校治理能力现代化

郑州大学

郑州大学认真学习贯彻习近平法治思想，深入落实全国教育法治工作会议精神和《全面推进依法治校实施纲要》《依法治教实施纲要》等部署要求，把依法决策作为提升大学治理效能的关键环节，创新依法决策运行机制，构建完善的决策保障制度体系，不断提升大学治理能力和治理水平。

进规划，抓好议事决策顶层设计。将法治工作与学校改革发展一起规划，将推进依法决策与提升治理能力统筹部署，制定《关于全面推进依法治校的若干意见》，明确建立依法决策、民主参与、自我管理、自主办学的工作机制。在学校一流大学建设方案、“十三五”发展规划中，对推进依法治校、建设现代大学制度等作出部署，不断完善决策机制。制定“十三五”现代大学制度建设专项规划，明确决策机制建设工作任务，绘制决策制度建设“时间表”和“路线图”。编制“十四五”现代大学治理体系发展专项规划，推动进一步提升决策能力与决策水平。

建制度，健全议事决策三个体系。健全决策组织运行体系，将制度建设作为治理体系构建与治理能力提升的中心工作，全面加强党的领导，修订完善校党委常委会、校长办公会议事规则，健全党委统一领导、党政分工负责的决策组织运行体系。健全依法决策制度体系，以章程为核心，制定实施党政联席会议制度、落实“三重一大”制度实施办法、学术委员会规程、教职工代表大会章程等制度，不断完善依法决策程序规则，规范“师生参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”等决策环节，用法治思维和法治方式提升办学治校水平。健全决策制度保障体系，推进规章制度定期梳理，印发规章制度汇编，建设规章制度电子查询平台，抓好督查落实，以制度建设推动学校决策科学高效。

把关口，保障重大事项依法决策。把好重大事务决策事前、事中、事后三个关口，由法制办公室处理日常事务，重大疑难问题由法律顾问出具意见，确保依法决策、科学决策。事前把合法性审查作为提交校长办公会议决策研究的前置程序，会议议题须经法制办公室进行合法性审核，其中制度、协议等事项须由法律顾问出具法律意见书，方能列入会议议题；事中参与决策全过程，将法律顾问列席校长办公

会写入《校长办公会议事规则》，法律顾问就决策事项提供的法律意见作为决策的重要依据写入会议纪要；事后做好决策事项合法性审核的跟踪落实，对会议要求修改的制度、协议，以及事项落实推进过程中遇到的法律问题进行第二轮审核。2017年以来，法律顾问列席校长办公会 107 次，参与决策议题 823 项，有效保障学校重大事务决策的合法性与科学性。

全覆盖，服务推动学校改革发展。对事关学校改革、发展、稳定的重大问题，建立类型化、常态化工作机制，确保依法决策覆盖学校办学全过程。对事关学校转型发展的重大改革，建立决策法律风险评估制度，如在学校二级学院分设等重大措施、重要规划决策过程中，法制办公室、法律顾问全程参与论证并提供法律意见，做到于法有据。对事关学校发展的重大项目，建立法律顾问专班制度，如在国家超算中心、国家大学科技园等重大项目建设过程中，安排法律顾问进驻项目建设专班，参与项目建设各项决策，保障项目依法依规推进，为学校发展保驾护航。对事关学校安全稳定的重大突发事件，建立法律顾问咨询制度，为处置各类突发事件提供合理化建议及预案，参与调解、处置学校重大纠纷，用法治思维、法治方式化解矛盾。2017 年以来，法律顾问参加重大决策、法律咨询会议 92 次，参与起草、审查各类对外合作协议 125 件，审核行政规章制度 158 项。

（教育部官网）

中国政法大学扎实推进依法治校工作

中国政法大学

中国政法大学坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略和关于教育的重要论述，把依法治校作为学校治理的基本理念和基本方式，不断完善体制机制、加大工作力度，以法治思维和法治方式引领、推动、保障学校事业高质量发展。

在系统谋划上下功夫，做好整体性系统性部署。在学校“十四五”发展规划中，将推进依法治校作为工作重点，对治理结构、制度规范、工作机制作出全局性、战略性、前瞻性部署。在党政工作要点中突出依法治校内容，将加强制度建设、完善法律风险防控等列为重点工作扎实推进。校党委常委会、校长办公会定期对依法治校相关工作进行专题研究，召开推进依法治校工作部署会，总结经验、查摆问题、推进工作。坚持以师生为中心的管理服务理念，以法治思维和法治方式定规矩、划界限、找问题，建立《依法治校工作台账》，分解细化任务，明确责任人，制定时间表，推动解决工作中的突出问题。

在建章立制上做文章，完善学校制度体系。以学校章程为核心，围绕党委、行政、学术、民主等领域，逐步建立规范统一、分类科学、层次清晰的校内制度体系，将章程中的各项原则用具体制度落实落细。“党委”篇以党委领导下的校长负责制为根本，健全政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等各项制度；“行政”篇围绕深化综合改革，涵盖学科规划、教学科研、师资队伍建设、财务审计、招标采购、基建后勤、管理服务、对外合作等各项制度；“学术”篇基于学术委员会章程，构建学术管理、学风建设、学术规范等各项制度；“民主”篇从师生权益出发，涵盖教职工代表大会、学生代表大会等落实师生民主权益的相关制度。

在队伍建设上创亮点，打造专业工作力量。由法律事务办公室统筹推进全校依法治校工作，在各部门设置法治工作联络员，负责本部门法治相关工作。建立法律专家咨询委员会，由校内法学教授和法律实务界人士组成，分为教育法、行政法、民商法、知识产权法、劳动法、刑事法、涉外法等组别，常驻专家 30 余位，为学校涉法议题决策、规章制度及合同审查、疑难案件论证等提供专业法律意见和建议。近三年来，依托咨询委员会出具专家意见 170 余件，妥善处理了建设工程、信息公

开、入学资格等涉法涉诉案件。

在合同管理上求完善，加强法律风险防范。积极构建统一指导、归口管理、分级审批、权责明晰、运转高效的合同管理模式，出台《合同管理办法》，细化合同草拟、审核、订立、履行、归档、监督等流程，加强各类经济类合同管理。深化“放管服”改革，将与人才培养、科学研究等相关的非学历非经济类合同授权各二级单位管理。完善合同范本库，精简审核流程，先后出台《会议服务》《开放教育培训》等 9 类合同范本。建立合同信息管理系统，让“信息多跑路，师生少跑腿”，努力推动“只跑一次”改革。定期发布《合同起草常见问题答疑》，总结规律性问题，从源头强化风险防范。

在权益维护上见实效，建立“接诉即办”机制。畅通师生诉求表达渠道，广泛听取师生意见和建议，切实做到“师生有所呼，学校有所应”，努力解决师生实际问题和困难。建立网上投诉建议平台，明确问题导向，划定受理范围，形成全校统筹协调、部门分工负责的“接诉即办”投诉处理机制。网上投诉实行 365 天 7×24 小时在线，注重问题处理时效性，要求 7 个工作日内对投诉建议予以解决或答复，开通至今共解决师生反映问题 318 件，按时办结率 100%。积极做好解决问题“后半篇文章”，杜绝“纸面工作”，定期总结归纳，对师生投诉中反映的普遍性、高频次问题进行分析研究，及时督促各部门整改，努力将问题解决在基层、化解在萌芽状态。

（教育部官网）

上海财经大学“六个抓手”推进依法治校建设

上海财经大学

上海财经大学学习贯彻习近平法治思想和关于教育的重要论述，深入落实教育部《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》等文件精神，进一步完善学校制度体系、提升内部治理能力，奋力推进新时代依法治校建设。

以强化组织领导为抓手，谋划制度体系落实分项任务。学校成立由校党委书记和校长任“双组长”的依法治校工作领导小组，负责全面推进依法治校、加快建设法治校园的系统谋划、整体推进和督促落实。推动党政一把手亲自抓、分管校领导专门抓、学院和职能部门分项具体抓，构建一级抓一级、层层抓落实的工作格局和责任网络。将“全面加强依法治校”确立为学校年度重点工作之一，主管校领导每季度主持召开一次工作推进会，部署、协调并推动依法治校工作落细落实。校党委中心组带头开展依法治校专题理论学习，学校常委会和校长办公会9次专题研究依法治校相关工作。召开全校依法治校工作会议，进一步深化认识、凝聚共识，提炼形成以章程为统领，以内部治理、规范办学、权益保护、法治文化为主要内容，将党的领导贯穿始终的“一梁四柱一条线”新时代依法治校体系。

以深化两级管理为抓手，完善议事规则优化治理体系。严格执行“三重一大”事项议事规则和决策程序，修订完善党委常委会、党委全委会和校长办公会议事规则，实施书记、校长协调会议事规则。优化学术治理结构，修订学术委员会章程及其下设的6专门委员会规程，各学院设立教授委员会，形成“1+6+N”统分结合的学术治理组织体系。进一步深化院（部、所）党组织、行政班子、教授委员会和二级教代会“四位一体”治理结构，探索学院委员会制度试点改革，激发二级学院办学活力，提升院务决策的科学化、民主化和现代化水平。实行法治机构负责人列席两会、工会常务副主席列席校长办公会制度；涉及师生切身利益的议题，实行教授代表、教代会代表和工会代表列席两会制度。

以推动校内“立法”为抓手，规范建章立制创新智能管理。研究制定《上海财经大学规章制度制定的管理办法（试行）》，健全学校规章制度制定发布机制，明确规章制度的编制规则和起草、审查、决定、公布等程序。加强对制度形式要件和合法性的双重审查，不断提高建章立制的规范化和科学化水平。建立校内规章制度定期清理机制，每两年进行一次“废改立”，现已清理全校规章制度400余项，并编印形成一套分类成册的《上海财经大学规章制度汇编》。推动学校制度管理信息化

和公开化，搭建校内制度检索数据库，建立具有分类查询和统计功能的检索平台，在实现对制度电子化管理的同时方便师生员工查阅，建立对规章制度统一登记、统一编号和统一公布的全流程管理体系。

以探索工作模式为抓手，加强队伍建设巩固风险防控。充分发挥校内外资源优势，探索形成以校内法律事务岗为基础、择优选聘具有律师职业资格的本校法学院教师担任校内法律顾问、正式聘请一家律师事务所担任学校常年法律顾问的一套专兼结合、内外结合的“1+1+1”学校法律工作模式。工作实践中，严格执行相关合同管理、印章管理规范，构建“统一领导、归口管理、分级审批、各负其责”的管理机制，不断规划和优化审批流程，要求合同承办单位跟踪推进合同履行情况，实现全过程管理。分批次、有重点地对学校各业务条线开展内控流程和风险点识别，逐步完成健全制度（内控 1.0）、完善流程（内控 2.0）和风险评估（内控 3.0）工作，颁布《二级单位内部控制指南》，有效提升综合风险防控能力。

以拓宽诉求渠道为抓手，保障程序正当保护师生利益。坚持把法治作为解决校内矛盾和冲突的基本手段，建立并综合运用申诉、调解、信访等争议解决机制，依法依规妥善处理各类利益纠纷，不断健全校内权益救济和诉求表达渠道，最大程度保障师生员工正当合法权益。依据学校章程设立师生申诉处理委员会，修订完善学生校内申诉处理实施细则等，按规定程序受理教职工和学生投申诉。对教师、学生作出重大处分或处理前，充分听取法律顾问、相关部门或教师学生代表意见，保障当事人陈述、申辩等权利，确保程序正当、合法合规。持续实施“校领导接待日”制度十余年，开设校长信箱，认真做好各类来信来访工作。设立学生权益中心，利用新媒体平台每月发布学生权益报告。

以特色法治教育为抓手，打造宣传阵地提升法律素养。成立普法工作领导小组，每年制定普法计划，不断健全领导干部、教师学法制度，通过党委中心组理论学习、上财论坛等定期邀请相关专家做辅导报告，将法治教育作为新任干部培训班、新员工入职培训的专题学习内容。开展上财特色“法文化”建设，不断推进“法律进课堂”，邀请法院、检察院、律师事务所等实务界专家直接参与人才培养和课程开发建设。开设系列法律前沿讲座，组织“走进法院”“走进人大”“法律进社区”等法治实践活动，推动法治教育与日常培养相结合。把学习宣传宪法摆在普法工作首要位置，开展“宪法宣传周”“网络安全宣传月”等普法活动，将法治教育融于校园文化活动中，切实提升师生法律意识和法律素养。

（教育部官网）

违反高校教师职业行为十项准则典型案例

教育部教师工作司

案例一 某高校教师黄某某多次在课堂上发表错误言论问题。2019年9月，黄某某在其承担的专业理论课中多次发表与课程无关的错误言论，宣扬错误历史观，误导学生。给予黄某某党内严重警告、行政记过处分，暂停评奖评优、职称评定、岗位聘用、教学工作和研究生招生资格12个月，年度考核结果被认定为不称职；对黄某某所在学院领导班子进行批评教育，责令学院领导班子作出书面检查，对院长、党委书记进行通报批评，对分管副院长进行提醒谈话，取消院长、党委书记、分管副院长当年度评奖评优资格。

案例二 某高校教师梁某某长期在网络上发布和转发错误言论问题。2019年至2020年期间，梁某某通过微博、推特等网络平台多次发布和转发错误言论，其行为严重违反了《新时代高校教师职业行为准则》第一、二项规定。根据《中华人民共和国教师法》《中国共产党纪律处分条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》等相关规定，给予梁某某开除党籍和行政记过处分，取消研究生导师资格，并停止教学工作。

案例三 某高校某外籍教师违反教学纪律等问题。2018年9月至2019年10月间，该名外籍教师教学态度不端正、教学方法不严谨、教学效果差，多次违反教学纪律，与学生言谈粗鄙，言语有失教师身份，给学生造成不良影响。根据学校外籍教师管理办法，解除与该名外籍教师劳动聘用关系，注销其外国人来华工作证，并办理居留许可注销手续，限期离境。

案例四 某高校教师郎某某使用低俗不雅方式授课问题。2020年9月，郎某某使用低俗不雅的图文在校讲授日语课程，影响恶劣。郎某某的行为违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第三项规定。根据《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》等相关规定，给予郎某某停课、调离教学工作岗位处理，并对其进行通报批评、取消年度评优资格、扣罚绩效工资；对该教师所在二级学院进行通报批评。

案例五 某高校教师张某某要求学生从事与教学、科研、社会服务无关的事宜问题。2019年，张某某多次要求研究生为其担任法定代表人的公司从事运送货物、

分装溶剂、担任客服、处理财务等工作，且在日常指导学生过程中方式方法不当、简单粗暴，有辱骂侮辱学生的言行。张某某的行为严重违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第五项规定。根据《教师资格条例》《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》等相关规定，给予张某某取消研究生导师资格、撤销专业技术职务、解除人事聘用合同的处理；撤销其教师资格，收缴教师资格证书，将其列入教师资格限制库，5年内不得重新取得教师资格。

案例六 某高校教师姜某某学术不端问题。姜某某在发表的文章中抄袭他人成果，违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第七项规定。根据《中国共产党纪律处分条例》《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》，给予姜某某党内严重警告、行政记过处分，停止两年内招收硕士研究生资格，取消两年内聘任高一级专业技术职务资格。

案例七 某高校教师郭某不正当关系问题。2019年8月，郭某在婚姻关系存续期间，多次与他人发生不正当性关系，造成了严重不良影响。郭某的行为违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第二项规定。根据《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》等相关规定，给予郭某开除党籍、降低岗位等级处分，并解除聘用合同。

案例八 某高校教师刘某与学生发生不正当关系问题。2016年以来，刘某利用教师身份，与一女学生交往并发生不正当关系，造成严重不良社会影响，其行为构成强制猥亵罪，被判处有期徒刑2年6个月。刘某的行为违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第六项规定。根据《事业单位工作人员处分暂行规定》等相关规定，给予刘某解聘处理；刘某依法丧失教师资格，终身不得从教。责令学校党委做出深刻检查，对学校领导班子进行集体诫勉谈话和经济处罚；责令学校党委副书记、纪委书记和涉事教师所在二级单位负责人做出深刻检查；对涉事教师所在二级单位负责人进行诫勉谈话，并扣罚绩效工资。

案例九 某高校教师王某某多次性骚扰学生问题。2019年，王某某屡次言语骚扰在校学生，并通过微信等方式向多名学生发送性暗示词汇和图片，情节严重，影响恶劣。王某某的行为违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第六项规定。根据《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》等相关规定，给予王某某开除处分，并撤销教师资格，收缴教师资格证书，将其列入教师资格限制库；对该教师所在的二级学院党政负责人进行约谈和批评教育。

案例十 某高校教师陈某某性侵学生问题。2020年8月，陈某某私自召集学生

到其家中饮酒，一名女学生醉酒后遭陈某某性侵。陈某某的行为违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第二、六项规定。根据《中国共产党纪律处分条例》《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》等相关规定，给予陈某某开除党籍、开除公职处分，待司法机关对其犯罪行为作出判决后，其教师资格将依法丧失，注销并收缴其教师资格证书，终身不得重新申请认定教师资格。

案例十一 某高校教师刘某某私自收取并侵占学生费用问题。刘某某利用担任学院学工办副主任、辅导员、班主任等职务便利，通过支付宝和微信转账方式，私自收取并侵占学生学杂费和班费共计 77 万余元。学校将刘某某案件移送公安机关立案侦查，公安机关对刘某某执行刑事拘留。刘某某的行为违反了《新时代高校教师职业行为十项准则》第二、第九项规定。根据《中国共产党纪律处分条例》《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》，给予刘某某开除党籍、免职等处分，根据司法机关对其涉嫌犯罪问题的处理结论，依法依规给予进一步处理。

（教育部官网）

指导案例 38 号：田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案

最高人民法院

【裁判要点】

1.高等学校对受教育者因违反校规、校纪而拒绝颁发学历证书、学位证书，受教育者不服的，可以依法提起行政诉讼。

2.高等学校依据违背国家法律、行政法规或规章的校规、校纪，对受教育者作出退学处理等决定的，人民法院不予支持。

3.高等学校对因违反校规、校纪的受教育者作出影响其基本权利的决定时，应当允许其申辩并在决定作出后及时送达，否则视为违反法定程序。

【基本案情】

原告田永于 1994 年 9 月考取北京科技大学，取得本科生的学籍。1996 年 2 月 29 日，田永在电磁学课程的补考过程中，随身携带写有电磁学公式的纸条。考试中，去上厕所时纸条掉出，被监考教师发现。监考教师虽未发现其有偷看纸条的行为，但还是按照考场纪律，当即停止了田永的考试。被告北京科技大学根据原国家教委关于严肃考场纪律的指示精神，于 1994 年制定了校发（94）第 068 号《关于严格考试管理的紧急通知》（简称第 068 号通知）。该通知规定，凡考试作弊的学生一律按退学处理，取消学籍。被告据此于 1996 年 3 月 5 日认定田永的行为属作弊行为，并作出退学处理决定。同年 4 月 10 日，被告填发了学籍变动通知，但退学处理决定和变更学籍的通知未直接向田永宣布、送达，也未给田永办理退学手续，田永继续以该校大学生的身份参加正常学习及学校组织的活动。1996 年 9 月，被告为田永补办了学生证，之后每学年均收取田永交纳的教育费，并为田永进行注册、发放大学生补助津贴，安排田永参加了大学生毕业实习设计，由其论文指导教师领取了学校发放的毕业设计结业费。田永还以该校大学生的名义参加考试，先后取得了大学英语四级、计算机应用水平测试 BASIC 语言成绩合格证书。被告对原告在该校的四年学习中成绩全部合格，通过毕业实习、毕业设计及论文答辩，获得优秀毕业论文及毕业总成绩为全班第九名的事实无争议。

1998 年 6 月，田永所在院系向被告报送田永所在班级授予学士学位表时，被

告有关部门以田永已按退学处理、不具备北京科技大学学籍为由，拒绝为其颁发毕业证书，进而未向教育行政部门呈报田永的毕业派遣资格表。田永所在院系认为原告符合大学毕业和授予学士学位的条件，但由于当时原告因毕业问题正在与学校交涉，故暂时未在授予学位表中签字，待学籍问题解决后再签。被告因此未将原告列入授予学士学位资格的名单交该校学位评定委员会审核。因被告的部分教师为田永一事向原国家教委申诉，国家教委高校学生司于1998年5月18日致函被告，认为被告对田永违反考场纪律一事处理过重，建议复查。同年6月10日，被告复查后，仍然坚持原结论。田永认为自己符合大学毕业生的法定条件，北京科技大学拒绝给其颁发毕业证、学位证是违法的，遂向北京市海淀区人民法院提起行政诉讼。

【裁判结果】

北京市海淀区人民法院于1999年2月14日作出（1998）海行初字第00142号行政判决：一、北京科技大学在本判决生效之日起30日内向田永颁发大学本科毕业证书；二、北京科技大学在本判决生效之日起60日内组织本校有关院、系及学位评定委员会对田永的学士学位资格进行审核；三、北京科技大学于本判决生效后30日内履行向当地教育行政部门上报有关田永毕业派遣的有关手续的职责；四、驳回田永的其他诉讼请求。北京科技大学提出上诉，北京市第一中级人民法院于1999年4月26日作出（1999）一中行终字第73号行政判决：驳回上诉，维持原判。

【裁判理由】

法院生效裁判认为：根据我国法律、法规规定，高等学校对受教育者有进行学籍管理、奖励或处分的权力，有代表国家对受教育者颁发学历证书、学位证书的职责。高等学校与受教育者之间属于行政管理关系，受教育者对高等学校涉及受教育者基本权利的管理行为不服的，有权提起行政诉讼，高等学校是行政诉讼的适格被告。

高等学校依法具有相应的教育自主权，有权制定校纪、校规，并有权对在校学生进行教学管理和违纪处分，但是其制定的校纪、校规和据此进行的教学管理和违纪处分，必须符合法律、法规和规章的规定，必须尊重和保护当事人的合法权益。本案原告在补考中随身携带纸条的行为属于违反考场纪律的行为，被告可以按照有关法律、法规、规章及学校的有关规定处理，但其对原告作出退学处理决定所依据的该校制定的第068号通知，与《普通高等学校学生管理规定》第二十九条规定的法定退学条件相抵触，故被告所作退学处理决定违法。

退学处理决定涉及原告的受教育权利，为充分保障当事人权益，从正当程序原则出发，被告应将此决定向当事人送达、宣布，允许当事人提出申辩意见。而被告既未依此原则处理，也未实际给原告办理注销学籍、迁移户籍、档案等手续。被告于 1996 年 9 月为原告补办学生证并注册的事实行为，应视为被告改变了对原告所作的按退学处理的决定，恢复了原告的学籍。被告又安排原告修满四年学业，参加考核、实习及毕业设计并通过论文答辩等。上述一系列行为虽系被告及其所属院系的部分教师具体实施，但因他们均属职务行为，故被告应承担上述行为所产生的法律后果。

国家实行学历证书制度，被告作为国家批准设立的高等学校，对取得普通高等学校学籍、接受正规教育、学习结束达到一定水平和要求的受教育者，应当为其颁发相应的学业证明，以承认该学生具有的相当学历。原告符合上述高等学校毕业生的条件，被告应当依《中华人民共和国教育法》第二十八条第一款第五项及《普通高等学校学生管理规定》第三十五条的规定，为原告颁发大学本科毕业证书。

国家实行学位制度，学位证书是评价个人学术水平的尺度。被告作为国家授权的高等学校学士学位授予机构，应依法定程序对达到一定学术水平或专业技术水平的人员授予相应的学位，颁发学位证书。依《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》第四条、第五条、第十八条第三项规定的颁发学士学位证书的法定程序要求，被告首先应组织有关院系审核原告的毕业成绩和毕业鉴定等材料，确定原告是否已较好地掌握本门学科的基础理论、专业知识和基本技能，是否具备从事科学研究工作或担负专门技术工作的初步能力；再决定是否向学位评定委员会提名列入学士学位获得者的名单，学位评定委员会方可依名单审查通过后，由被告对原告授予学士学位。

（最高人民法院网站）

指导案例 39 号：何小强诉华中科技大学拒绝授予学位案

最高人民法院

【裁判要点】

1.具有学位授予权的高等学校，有权对学位申请人提出的学位授予申请进行审查并决定是否授予其学位。申请人对高等学校不授予其学位的决定不服提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。

2.高等学校依照《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》的有关规定，在学术自治范围内制定的授予学位的学术水平标准，以及据此标准作出的是否授予学位的决定，人民法院应予支持。

【基本案情】

原告何小强系第三人华中科技大学武昌分校（以下简称武昌分校）2003 级通信工程专业的本科毕业生。武昌分校是独立的事业法人单位，无学士学位授予资格。根据国家对民办高校学士学位授予的相关规定和双方协议约定，被告华中科技大学同意对武昌分校符合学士学位条件的本科毕业生授予学士学位，并在协议附件载明《华中科技大学武昌分校授予本科毕业生学士学位实施细则》。其中第二条规定“凡具有我校学籍的本科毕业生，符合本《实施细则》中授予条件者，均可向华中科技大学学位评定委员会申请授予学士学位”，第三条规定“……达到下述水平和要求，经学术评定委员会审核通过者，可授予学士学位。……（三）通过全国大学英语四级统考”。2006 年 12 月，华中科技大学作出《关于武昌分校、文华学院申请学士学位的规定》，规定通过全国大学外语四级考试是非外国语专业学生申请学士学位的必备条件之一。

2007 年 6 月 30 日，何小强获得武昌分校颁发的《普通高等学校毕业证书》，由于其本科学习期间未通过全国英语四级考试，武昌分校根据上述《实施细则》，未向华中科技大学推荐其申请学士学位。8 月 26 日，何小强向华中科技大学和武昌分校提出授予工学学士学位的申请。2008 年 5 月 21 日，武昌分校作出书面答复，因何小强没有通过全国大学英语四级考试，不符合授予条件，华中科技大学不能授予其学士学位。

【裁判结果】

湖北省武汉市洪山区人民法院于 2008 年 12 月 18 日作出（2008）洪行初字第 81 号行政判决，驳回原告何小强要求被告华中科技大学为其颁发工学学士学位的诉讼请求。湖北省武汉市中级人民法院于 2009 年 5 月 31 日作出（2009）武行终字第 61 号行政判决，驳回上诉，维持原判。

【裁判理由】

法院生效裁判认为：本案争议焦点主要涉及被诉行政行为是否可诉、是否合法以及司法审查的范围问题。

一、被诉行政行为具有可诉性。根据《中华人民共和国学位条例》等法律、行政法规的授权，被告华中科技大学具有审查授予普通高校学士学位的法定职权。依据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》第四条第二款“非授予学士学位的高等院校，对达到学士学术水平的本科毕业生，应当由系向学校提出名单，经学校同意后，由学校就近向本系统、本地区的授予学士学位的高等院校推荐。授予学士学位的高等院校有关的系，对非授予学士学位的高等院校推荐的本科毕业生进行审查考核，认为符合本暂行办法及有关规定的，可向学校学位评定委员会提名，列入学士学位获得者名单”，以及国家促进民办高校办学政策的相关规定，华中科技大学有权按照与民办高校的协议，对于符合本校学士学位授予条件的民办高校本科毕业生经审查合格授予普通高校学士学位。

本案中，第三人武昌分校是未取得学士学位授予资格的民办高校，该院校与华中科技大学签订合作办学协议约定，武昌分校对该校达到学士学术水平的本科毕业生，向华中科技大学推荐，由华中科技大学审核是否授予学士学位。依据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》的规定和华中科技大学与武昌分校之间合作办学协议，华中科技大学具有对武昌分校推荐的应届本科毕业生进行审查和决定是否颁发学士学位的法定职责。武昌分校的本科毕业生何小强以华中科技大学在收到申请之日起六十日内未授予其工学学士学位，向人民法院提起行政诉讼，符合《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第三十九条第一款的规定。因此，华中科技大学是本案适格的被告，何小强对华中科技大学不授予其学士学位不服提起诉讼的，人民法院应当依法受理。

二、被告制定的《华中科技大学武昌分校授予本科毕业生学士学位实施细则》第三条的规定符合上位法规定。《中华人民共和国学位条例》第四条规定：“高等学校本科毕业生，成绩优良，达到下述学术水平者，授予学士学位：（一）较好地掌

握本门学科的基础理论、专门知识和基本技能……”。《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》第二十五条规定：“学位授予单位可根据本暂行条例实施办法，制定本单位授予学位的工作细则。”该办法赋予学位授予单位在不违反《中华人民共和国学位条例》所规定授予学士学位基本原则的基础上，在学术自治范围内制定学士学位授予标准的权力和职责，华中科技大学在此授权范围内将全国大学英语四级考试成绩与学士学位挂钩，属于学术自治的范畴。高等学校依法行使教学自主权，自行对其所培养的本科生教育质量和学术水平作出具体的规定和要求，是对授予学士学位的标准的细化，并没有违反《中华人民共和国学位条例》第四条和《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》第二十五条的原则性规定。因此，何小强因未通过全国大学英语四级考试不符合华中科技大学学士学位的授予条件，武昌分校未向华中科技大学推荐其申请授予学士学位，故华中科技大学并不存在不作为的事实，对何小强的诉讼请求不予支持。

三、对学校授予学位行为的司法审查以合法性审查为原则。各高等学校根据自身的教学水平和实际情况在法定的基本原则范围内确定各自学士学位授予的学术水平衡量标准，是学术自治原则在高等学校办学过程中的具体体现。在符合法律法规规定的学位授予条件前提下，确定较高的学士学位授予学术标准或适当放宽学士学位授予学术标准，均应由各高等学校根据各自的办学理念、教学实际情况和对学术水平的理想追求自行决定。对学士学位授予的司法审查不能干涉和影响高等学校的学术自治原则，学位授予类行政案件司法审查的范围应当以合法性审查为基本原则。

（最高人民法院网站）