在全省高校法治工作视频会上的讲话

（2021年10月24日）

教育部政策法规司副司长 王大泉

（10月24日下午，省委教育工委、省教育厅组织召开了全省高校法治工作视频会，教育部政策法规司副司长王大泉作了高等学校法治工作专题报告，讲话内容经录音整理形成，**请勿外传。**）

尊敬的各位领导，大家下午好：

原本教育部准备11月份在长安大学召开一次全国高校法治工作会议，但是因为疫情影响会议推迟了，陕西省教育厅举办这次全省高校法治工作会议，很及时。今天我主要结合《教育法》的修订，就如何落实新修订的《教育法》，全面贯彻党的教育方针，进一步深化高校依法治校工作，给大家做一个简要的汇报。

一、落实新修订的《教育法》贯彻党的教育方针

今年4月29日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议通过了《教育法》修正案，4月30日起施行。《教育法》于1995年颁布，是教育领域的基本法，规定了我们依法治校的基本原则方针和要求。《教育法》先后于2009年和2015年进行了两次修订，这次是第三次修订。此次修订，是从立法的角度落实全国教育大会精神的一个直接举措。下面我简要介绍修改的一些基本内容和考虑。

**第一个新的内容是就落实宪法原则，修改了《教育法》第三条教育指导思想，鲜明体现了教育的政治属性和意识形态要求。**此次修改的第三条，把教育的指导思想完善为坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、三个代表重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色主义思想为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义教育事业。体现了党的领导，同时也表明了教育的指导思想是对照宪法的要求。在所有的法律中，像《教育法》这样，把宪法的指导思想在法律中全面呈现的相对还是比较少的，鲜明的体现了教育的政治属性和意识形态要求。

**第二个新的内容是根据全国教育大会精神，修改了《教育法》第四条第一款，强调了教育的作用，着力凸显教育是国之大计、党之大计。**这条修改是根据全国教育大会的精神，把教育在国家事业发展中的地位做了进一步的明确。原法表述教育是社会主义现代化建设的基础，国家保障教育事业优先发展。这样表述相当于前面是因后面是果，因为教育是社会主义现代化建设的基础，所以国家保障教育事业优先发展。这次修改把保障教育优先发展的原因做了充分解释，指出教育是社会主义现代化建设基础，对提高人民综合素质、促进人的全面发展、增强中华民族创新创造活力、实现中华民族伟大复兴具有决定性意义，国家保障教育事业优先发展。这次修改进一步明确了教育的地位，这也是对总书记在全国教育大会上讲的教育是国之大计、党之大计在法律上的表述和确认，对保障教育发展，明确教育在整个国家发展战略中的地位具有重要意义。

**第三个新的内容是落实全国教育大会精神，修改了《教育法》第五条的教育方针，充实了教育培养什么人的内容。**《教育法》第五条是国家教育方针的一个立法表述。此次修改明确了教育必须为社会主义现代化建设服务、为人民服务，必须与生产劳动和社会实践相结合，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。提到了德智体美劳，原法的描述是德智体美劳等方面，这次总书记在全国教育大会中明确提出是德智体美劳全面发展，这样就回答了教育为谁培养人、怎么培养人和培养什么人的问题，是教育方针的一个完整的法律表述。党的教育方针是党的理论和路线方针政策在教育领域的集中体现，在教育事业发展中具有根本性地位，所以第五条将党的主张转化为了国家意志，这是所有教育活动的根本宗旨和最终判断标准。我们要从以下几个方面理解教育方针的意义。

第一个方面：教育必须为社会主义现代化建设服务。这里的教育一般的理解是指国民教育体系的范畴，是国家设立的有组织、系统化的学校，这也是《宪法》关于教育的规定。最近各级教育部门正在“双减”，治理校外培训。为什么要治理校外培训？实际上校外培训是一种越界，是一种不规范的发展，干扰了学校的教育制度，干扰了教育方针的落地，其无序发展，对教育根本任务的实现造成了影响，这是教育培训机构治理的一个管理基础。

第二个方面：教育为人民服务。着重讲为谁培养人，教育的使命与任务。总书记关于教育的论述指出，要坚持党的全面领导，坚持社会主义办学方向，这是为谁培养人最根本的一个保障。坚持优先发展教育事业，是国家的需求和人民的需求。坚持把服务中华民族伟大复兴作为教育的重要部署，教育任务使命也筑牢了中华民族共同体意识。国家通用语言文字的推广普及和使用，涉及到筑牢中华民族共同体意识，也是教育的使命和责任。要落实这一点，就要坚持以人民为中心发展教育，就要坚持人民立场，考虑最广大人民群众的根本利益。最近党中央决定抓“双减”、抓师德师风建设、抓治理民办义务教育，都是落实以人民为中心的要求，这也是一个法律规则。要落实到具体的政策执行当中，就要理解其背后的政治意义和法律意义。

第三个方面：教育必须与生产劳动和社会实践相结合。这是回答怎么培养人的问题，即实施教育的根本路径。教育的内容方法不能脱离生产劳动，不能脱离具体的社会实践，比如理论联系实际，坚持扎根中国大地，把论文写在祖国的大地上，这也是教育方针中怎么培养人的方式路径的一个阐述。

第四个方面：培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。回答的是培养什么人的问题。首先是学生要全面发展，这要求从中小学到大学的课程设置、教学内容、评价考核，都要全面覆盖德智体美劳，体现五育并举；要求深化教育改革创新，围绕落实教育方针，改革评价体系与落实教育方针不一致不协调的地方，改革课程体系和教学内容，坚持立德树人根本任务，要更加重视对教师育人能力的培养和评价。不仅是中小学，高校也同样要落实这样一个法律要求，要坚持把教师队伍建设作为基础性的工作，提升教师教育教学理念，均衡配置德智体美劳各个科目教师。这次很明确的增加了劳，劳动也是中国特色社会主义教育的本质属性，它不仅仅只是劳动教育、体力劳动，更加广义的指锻炼学生们的实践意识和能力，增强同学们参与社会实践意识和理念。而培养全面发展的社会主义建设者和接班人，建设者是能力要求，接班人是思想品德要求，是聚合在一个人身上的要求，两者不是选择性的，而是一致性的关系。落实教育方针，不仅仅是理念性的，需要落实在教育管理、教育治理方方面面，成为办教育、管教育的根本依据。

**第四个新的内容是根据全国教育大会精神，把中华优秀传统文化作为教育基础工程，修订了《教育法》第七条，丰富了教育内容，强化了教育对继承和弘扬中国特色社会主义文化的重要作用。**原法规定，教育应当继承弘扬中华民族优秀的历史文化传统。此次修订为，教育应当继承和弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，吸收人类文明发展的一切优秀成果。把这一点作为法律予以规定，就是要让教育树立文化自信，致力于服务构建人类文明新形态，构建人类命运共同体这一宏大目标。中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化共同构成了我们当代的中国文化，教育无论是对外宣传还是传承继承，三个文化应是一体的，要充分发掘我们的优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化，使我们的文化完整呈现出中国文化的特点。

**第五个新的内容是为了回应社会关切，修改了《教育法》第七十七条，完善了冒名顶替入学行为的法律责任，来维护教育公平。**去年山东出了一起冒名顶替上大学事件，党中央国务院高度重视，采取了一系列的措施，坚决予以查处。司法部包括立法机关也提出冒名顶替上大学是全社会高度关注的问题，希望在法律中进一步明确法律责任。这次《教育法》修订时专门修改了第七十七条，特别完善了对于在招生工作当中盗用和冒用入学资格行为的法律责任，对于与他人串通、允许他人冒用本人身份和组织指使盗用或冒用他人身份的，也规定了相应的法律责任，这是法律层面对教育公平的维护。也可以看出，招生工作和教育公平问题引起了全社会高度关注，在这个问题上一定要明确法律的底线，看清法律的红线，不能逾越。

上面的5条是此次《教育法》修订的一个主要内容，最核心的一个任务就是贯彻落实党的教育方针，把党的教育方针通过立法的程序转化为国家意志，转化为法律规则。

二、高等学校依法治校面临的新形势与主要任务

今年是“十四五”规划开局之年，把握新阶段、践行新理念、融入新格局，高等教育发展进入了新阶段，高校依法治校面临着新形势。

**第一，高等教育面临的主要矛盾发生转化，对教育治理提出了新的要求。**教育主要矛盾不断变化，高等学校面临的主要矛盾也在发生转变，由资源短缺转变为资源相对充分，但支撑创新发展制度供给不足，主要原因是内部治理转变为内外部综合治理。随着学生和教师对高校工作发展诉求多元化，高等学校的发展要更加重视公平公正，更加重视学校管理的制度正义、民主管理和法治建设。从内部治理转向内外部综合治理，这是一个非常明确的转变。有个别校长提出，高校面临的舆论环境不太好，出了事以后，高校就容易成为社会关注的焦点。深入分析来看，学校内部受到民众关注的问题，从内外部综合治理的角度来看，需要学校内外治理部门协同治理，这样才能有效处理好。比如山东的冒名顶替事件，高校在回应记者提出的被顶替者希望回学校重新读书这样一个要求的时候，学校认为重新回学校读书这件事情没有先例。从学校的角度来看，没什么太大的问题，此前确实没有遇到此类问题，但这个回答对于媒体而言，是不是一个最佳的答案？媒体认为学校这种答复显得比较傲慢，没有认清学校自己的责任，对这个回答是不满意的。学校认为这是一个内部问题，但在回答媒体提问的时候，应当想到这样的问题出现以后自身有没有责任，这样会更加有力的回应媒体质疑。可见学校往往把自己放到了媒体的焦点上，这也是学校没有认识到环境发生了转变，因此，学校不能仅仅靠内部，还要做好外部治理，依法就成为一个重要的途径。

**第二，贯彻新发展理念，需要学校重视和加快治理体系和治理能力的现代化。**习近平在十九届四中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，进一步阐述了全面依法治国的基本方略。落实新发展理念，需要学校重视和加快治理体系和治理能力现代化。四中全会指出，要在法治轨道上推进治理体系和治理能力现代化，同样，学校也要在法治轨道上推进学校的治理体系现代化。高等学校是建设法治社会的重要主体，要在建设社会主义法治文化中发挥重要作用，要建设新型的校园文化，培育时代新人。学校协调发展，需要依法协调处理好内外部关系，需要学校制度和管理层面进一步体现法的要求，具备合理性、合法性，其中合法性是基本的底线要求，也是学校管理措施和手段能够经得起检验的根本保障。学校创新发展需要制度创新和法制保障，从法治的角度讲，总书记在2015年就提到要应用信息技术，推进教育的改革与创新，构建网络化、数字化、个性化、终身化的教育体系。构建这种新的教育体系，需要法律制度的重构。我们也在研究教育、学习、学校、教师、学生这些《教育法》的基本概念，与其相关的法律制度都需要重新进行诠释，这需要我们从制度的角度重塑高等学校组织形态、教育教学方法、管理体制机制等等。要实现教育的创新，就需要用法治和制度加以保障。

**第三，学校要构建新发展格局，法治是重要的保障。**很多高校和创业的格局在发生转变。校内校外资源的统筹。不仅要统筹校内资源，还要统筹校外资源。高校的发展，要重视校友资源。很多学校有多个校区，多元的办学格局，这也是一个新的发展格局，这些校区怎么治理需要考虑。职业学校某一个学院和企业联合办学，变成了多元的办学，也需要高校从制度上明确不同的发展理念和制度体系。学校面临着校企合作、产教融合对内对外多元交流与合作，合作越来越广泛，越来越深入。这种合作应该是基于法律基础。10多年前很多学校设置了独立学院，其实就是一种合作格局。目前教育部在推进独立学院和公办学校的分离，就涉及到怎么在这种合作格局下合法地进行分离。实践中，有些学校的合作发生了很多纠纷，追根溯源还是合作协议在法律上不完备，很多权利义务不清。当学校与社会合作方发生纠纷时，能不能用法律办法解决问题就变得非常关键。学校因为合作协议不完善而蒙受一些损失，这是经验和教训。今后，高校在对外交流与合作时，法治保障意识要建立起来，提高法律意识。此外，美国把我们的一些高校也纳入实体清单，这些高校在走出去时尤其要重视涉外法律，其实大学也应该增强走出去以后的法治意识，要在治理框架、涉外法治体系方面与之相匹配。因此，高校法治化的推进具有重要的意义，是保障学校适应新的发展格局的一个重要的力量。

三、深化依法治校具有重要的现实意义

**第一，依法治校是实现高等学校治理体系和治理能力现代化的核心要求。**一流的大学要一流的治理，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。《高等教育法》《教育法》的修订，为推动高等学校治理进一步法治化，进一步明晰高校的办学自主权，提供了更为充分的法律依据。现在大学制度要求建立新型的管理关系，就是政府与学校之间、学校与社会之间以及学校内部的依法治理，使学校成为真正的独立办学主体，直接依法自主发展和自我建设。学校怎么才能实现依法的自我自主管理和自我监督？学校治理体系的现代化是关键，要健全学校的根本制度、基本制度和重要制度体系，依法治校首先要解决学校内部的治理体系和治理能力的问题。

**第二，依法治校是深化高校改革的一个重要路径。**总书记曾强调，全面依法治国与全面深化改革是相辅相成的关系。一流大学要适应高校发展规律，就需要有适应高校发展规律的制度。按照简政放权、放管结合、优化服务的总要求，教育部在积极推进高等教育的放管改革。深化放管改革的关键因素之一是高校要具有完备的技术规则，要有一个完整的制度体系和治理体系来使权力有效运行，否则一放就乱。高校综合改革，核心是权利义务的重新配置，实际上是资源配置和利益分配格局的改革。改革必然涉及利益和权利分配，因此需要以法治为基础来推进，学校也要强调重大改革必须有法律依据。高校管理的很多问题，包括教学管理、学生管理、人事管理、科研成果转化等等都需要运用法治规划、法治思维方式来推进。所以，学校要改革，首先要明确改革的法律依据。例如，《事业单位人事管理条例》对高校和教师间的法律关系、事业单位和工作人员的法律关系，已经做了法定化，在解除人事聘任关系，不能按照传统的方案来解聘，要给当事人陈述和申辩的机会，不能脱离法律的基本框架。所以，高校要健全重大改革行为的合法性，要对学校重大决策进行审议，重大决策要履行集体讨论、风险评估、专家论证、合法性审查等一系列的审查。高校要重视法治工作机构的建设，要有这样专门懂法律的人和法律工作机构，甚至至少有一个法律顾问。以前改革，重视能不能行得通，现在改革，重视符不符合规则，符不符合法律要求，重视改革要有理有据，能够稳健发展，能够在法治框架内稳步推进。

**第三，依法治校是高校构建新型大学文化、实现立德树人目标的重要保障。**大学要树立自己的文化特征，无论是从严治校、绩效管理还是课程管理，核心目标是构建自由、平等、公正、法治的文化特点，就是把社会主义核心价值观在制度体系中体现，完善学校人才培养目标，形成体现自由、平等、公正、法治育人环境的文化特点，才能培养出具有创新精神的学生，所以依法治校也是一个大学文化重塑的过程。怎么才能使学校的内部文化能够体现这样一种精神？举个简单的例子，有些高校对贫困生的补助采取的是对学生进行评审，而有的学校利用大数据分析学生用餐费用，凡每顿饭按时吃饭的，饭钱达不到规定标准的，大数据筛选后直接饭卡补助。相比而言，后一种尊重了学生的个人隐私，更加具有法治精神，更加符合法治化育人规律。十九届四中全会强调了加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高治理效率，这对高校管理理念和水平带来了新的挑战。遵循法治原则，养成法治思维，利用法治方式来依法治校，成为学校领导者必备要求。现在学校的社会关注度高，应对不利就可能产生舆情风险。例如，某所学校因为校园比较大，师生骑自己的自行车造成了校园管理比较混乱，于是学校决定师生自行车不要进校，学校和一个共享单车的公司达成了协议，由共享单车公司提供自行车让师生免费使用，进而引发舆情，社会对学校决策提出了质疑和异议。后来有专家分析，原因在于高校用自己的管理权对抗师生的物权，所以带来了不良社会认识和社会反响。这个事情提醒我们，学校在决策时，要全盘考虑，要用法治思维和方式。学校法律纠纷的主要领域包括学生管理、人力纠纷、合同、知识产权保护、侵权责任等等，相关的管理方法手段都要进行相应的转变与完善，需要面对社会法治环境的变化，要积极应对，要提升学校领导运用法律思维法律方式管理学校的能力。

四、高等教育依法治校内涵与要求

**第一，依法治校不需要把法律规则作为管理应用，而要作为管理的准则与依据，它体现的是法律原则对学校治理方式和手段的要求。**依法治校是对学校管理方式和手段的总要求。很多年前的时候，一个高校领导介绍学校的经验时说他们学校依法治校，对作弊的学生的处理是上午作弊下午就开除，为什么要这么做？学校领导说如果上午作弊下午不开除，晚上可能有人说情，第二天学生可能开除不了。这不能叫依法治校，说明学校的规则有问题，说明学校对学生处分的内部程序存在着严重问题，这种处理方式恰恰是不依法治校的表现，治校讲的是规则与程序，遵循这个规则与程序，不仅仅是学校师生的要求，也是对学校管理体系的要求。

**第二，依法治校不仅包含了一般意义的国家法律法规或者部门规定，它在理念上包含着法律精神，在内容上还包含了学校章程和规章制度在内的各种原则。**依法治校的法，不完全是国家的法律法规，政府的部门规章和政策文件，也包含学校内部的规章制度。有的学校建立了完整的制度体系，制度中也分了基本制度和重要制度，制度体系就非常完善，方方面面都有一个制度规则。

**第三，体制不是一种制约和管制，而是希望通过权力的规范和保障，实现学校内部各种权力主体的一种平衡。**依法治校需要有共同治理的体系，让大学树立依法治理的观念，依法治校的对象落实在学校。治理要体现教育要求和学校的特点，要围绕学校的人才培养、科学研究、社会服务以及文化传承这些根本任务去实现，包括对学生的处分，因为依法治校最容易引发诉讼纠纷的就是学校处分学生。之前北京一所高校有一个学生嫖娼，被公安机关行政拘留了5天，学校依据《普通高等学校学生管理规定》，说学生违反治安管理且情节严重，开除了学生学籍，进而引发学生诉讼。学生聘请的律师表示，只被治安拘留了五天，说明情节不是很严重，法院觉得律师说的有道理。最后法院请教育部对《教育法》做解释，教育部的解释是，虽然他违反治安管理的事项本身不是情节严重、性质恶劣，但是对于高校而言，学生嫖娼这种行为实际上已经不符合新时代大学生的根本要求，所以这个学生已经不适合在高校里继续学习下去，这是按照学校的特点、学生教育的要求而做出的。所以说，依法治校，要体现教育的要求和学校的特点。

五、依法治校的具体要求

**第一，依法治校要制定学校章程，形成系统全面的制度体系，实现“两法之治”。**提高学校建设质量，要形成以章程为核心的制度体系。最近教育部刚刚出台了一个文件，要求高校根据新时代的要求重新修订学校章程，进一步体现党的全面领导，体现新的改革要求和制度要求。高校应该抓住这个契机，再次修订章程，内容要体现学校的办学特点和发展标准，着力解决学校管理的重大问题。中央一再强调，要把党的领导体现在社会主义的制度、团体规章和章程当中。学校章程，就相当于学校的“宪法”，发挥的是总管作用。大学里面以章程为核心的制度体系应该成为依法治校的基础性条件，章程本身内容的合法性和完备性显得尤为重要。

高校要及时修改和调整规章制度，应该有一个比较规范化、制度化的规章制度更新程序，及时对内部规章制度进行调整。一些高校内部制度长期没有更新，甚至沿用着10年前、20年前的制度，会带来很多管理上的问题。2014年，中共中央办公厅印发了《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》，要求加强党的领导，形成以党的领导为核心的“四梁八柱”制度体系，高校要根据上面的规定，进一步完善内部的制度框架和制度体系。

**第二，大学依法治校要建立健全决策和执行机制，完善学校的治理结构，实现“民主科学之治”。**高校要规范决策程序，推进学校内部决策的科学化、民主化，要形成决策、执行、监督权的相互制衡。学校管理决策要按照有利于教师学生提供便利服务的要求，明确各个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。学校还要推进协商民主、健全民主监督机制（教代会、学生代表大会），积极探索师生代表参与学校决策机构的机制，完善治理结构。高校的核心目标是培养人才，这个目标要通过制度体系加以保障，要建立健全教育教学管理制度、教学质量评估和反馈制度等，都要从法律角度思考一些关系，比如教育与教学的关系、教师与学生的关系。

之前，有个成人教育学生，因为成绩不合格没有获得毕业资格而到教育部申诉，理由是上课老师不是正式老师，不具有教师资格，认为学校没有提供一个完备的教学条件，导致了自己成绩不合格，要求学校负责任。我们从法律上解释，博士生他本身并不是教师，他承担的是一种教学活动，在老师的组织下开展了部分教学，符合学校和法律规定。但此事带给我们很多思考。高职院校聘请的企业能工巧匠授课，甚至有的能工巧匠还承担了整个课程，问题是企业的工程师没有这样的资格去独立承担一门课程，怎么给他一个法律上的合法的解释？当时我们的解释是，老师的权限在于对学生的评价权，工程师没有教师资格，可以进行专业化的教学，但进行公正评价时，应指定一个有教师资格的老师来参与，这个课程既有实践老师，也有专业课的老师，共同承担这门课程并给出学业评价是符合法律规定的。

**第三，学校要注重依法办学，形成自由、平等、公正、法治的育人环境，实现“育人之治”。**学校要依法组织和实施办学活动，招生活动要公平、公正、规范、透明；要建立健全教育教学管理制度，健全教学质量评估和反馈机制，促进校园平等；要建立公平公正的育人环境，完善教师考核制度，形成公平竞争的制度环境；要保障学生管理、学生评价资助及奖励活动的公平公正，增加透明度，健全监督机制。既要依据法律法规来完善校内制度规范，也要把一些制度转化为学校的内部规则。比如，依据2017年修订的《普通高校学生管理规定》来完善学校的学生管理制度，实现依法治校、科学管理，这是新《学生管理规定》一个基本的法律要求。大部分的学校法律纠纷都发生在学生管理环节，怎么使学生的管理要依法进行，还要科学规范，需要学校依据新的规定完善好学校内部的管理制度。要落实《高等学校预防与处理学术不端行为办法》，完善学校学术治理体系，维护学术诚信，惩戒学术不端行为；要按照《事业单位人事管理条例》健全校内人事管理制度，规范聘用合同；要落实师德规范，健全对教师有悖于职业道德行为的惩处机制，健全预防性骚扰的制度机制；要落实创新驱动发展战略，改革科研管理，形成有利于创新的制度机制。

**第四，大学要依法健全纠纷解决机制**，**完善教师学生权利的救济制度，实现“程序之治”。**程序正义是法治的重要保障机制，学校要保障决策的民主、公开，保障师生受到不利处分时享有陈述和申辩的机会；要把法律作为解决校内矛盾纠纷和冲突的基本原则，建立并综合运用信访、调解、申诉、仲裁等各种纠纷解决机制，依法妥善、便捷地处理学校内部各种利益纠纷；要设立教师申诉或者调解委员会，对教师的诉求及时进行调处，做出申诉或者调解意见；要完善学生申诉制度，给予学生陈述与申辩的机会，这样学校内部管理就会更加和谐。