

改革开放 30 年 我国教育法律法规体系基本形成

教育法制建设是我国社会主义民主法制建设的重要内容。依法治教是落实依法治国基本方略的具体体现，对促进教育改革和发展具有重要意义。党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略。1999 年九届人大二次会议通过的《宪法修正案》将依法治国基本方略写入了《宪法》，成为重要的宪法原则。党的十六大和十七大把全面落实依法治国方略作为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的基本目标之一。为全面推进依法治教、依法行政提出了新的目标和任务。

改革开放以来，党和国家一贯重视教育法制建设。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》要求，“在简政放权的同时，必须加强教育立法工作”。1993 年《中国教育改革和发展纲要》系统提出了教育法制建设的目标和任务，明确要求“加快教育法制建设，逐步走上依法治教的轨道”。1999 年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步强调指出，“全面推进素质教育，根本上要靠法治、靠制度保障”，并对完善教育立法、推进各级政府及其部门依法行政、加大教育执法力度、深入开展普法宣传教育和加强教育法制工作机构建设等问题，提出了更加明确、具体的要求。1999 年印发的《教育部关于加强教育法制建设的意见》进一步强调了依法治教的重要性和必要性，提出依法治教是 21 世纪我国教育事业深化改革、加快发展的必然要求。30 年来，教育法制建设工作取得巨大成绩，依法治教、依法行政水平大大提高。

一、大力推进教育立法工作，中国特色社会主义法律体系基本形成

教育立法是教育法制建设的基础性工作，也是社会主义民主法制建设的必然要求。改革开放以来，以推进教育改革与发展为核心，大力推进教育立法工作，使教育从无法可依，到教育基本的、重要的方面都做到了有法可依，基本形成了由教育法律、行政法规、部门规章和地方性教育法规、规章组成的中国特色社会主义教育法律法规体系，为教育事业的改革和发展，为学校和师生合法权益的保护，提供了坚实的法治基础。

一是中央层面立法。全国人大及其常委会制定了《学位条例》（1980 年）、《义务教育法》（1986 年，2006 年修订）、《教师法》（1993 年）、《教育法》（1995 年）、《职业教育法》（1996 年）、《高等教育法》（1998 年）、《国家通用语言文字法》（2000 年）、《民办教育

促进法》(2002年)共8部专门的教育法律,以及《未成年人保护法》(1991年,2006年修订)、《预防未成年人犯罪法》(1999年)等与教育密切相关的法律。

国务院制定了十多项教育行政法规。具体包括:《学位条例暂行实施办法》(1981年)、《全国中小学勤工俭学暂行工作条例》(1983年)、《高等教育管理职责暂行规定》(1986年)、《普通高等学校设置暂行条例》(1986年)、《高等教育自学考试暂行条例》(1988年)、《幼儿园管理条例》(1989年)、《学校体育工作条例》(1990年)、《学校卫生工作条例》(1990年)、《扫除文盲工作条例》(1993年)、《教学成果奖励条例》(1994年)、《残疾人教育条例》(1994年)、《教师资格条例》(1995年)、《中外合作办学条例》(2003年)、《民办教育促进法实施条例》(2004年)。

教育部在法定权限内,制定了《中国汉语水平考试办法》、《中外合作办学条例实施办法》、《普通高等学校学生管理规定》等部门规章。经过几次规章清理工作,现行有效的规章有72项。我部制定规章紧紧围绕着教育改革发展的工作需要,例如,为促进民办教育发展,规范民办学校管理,制定了《民办高等学校管理若干规定》、《独立学院设置与管理办法》;为加强学校安全工作,制定了《学生伤害事故处理办法》、《中小学幼儿园安全管理办法》等。

二是地方层面的立法。我国各地经济、社会发展不平衡,在立法上实行统一而又分层次的立法体制。各地一方面坚持法制统一原则,另一方面因地制宜,结合地方实际与需要,制定了符合地方教育规划与发展的地方性法规与规章。例如,江苏省制定了《江苏省幼儿教育暂行条例》、《江苏省职工教育条例》、《江苏省中小学生人身伤害事故预防与处理条例》等9部地方性法规和规章;四川制定了《四川省义务教育条例》、《四川省教学成果奖励办法》、《四川省社会力量办学条例》等8部地方性法规和规章。目前,省、自治区、直辖市和计划单列市共制定了200多部地方性法规和规章。

2007年《国务院批转教育部国家教育事业发展“十一五”规划纲要的通知》,明确提出加快完善中国特色社会主义教育法律体系。推进《教育法》、《教师法》、《职业教育法》、《高等教育法》和《学位条例》的修订工作,适时启动《学校法》、《考试法》、《终身学习法》、《学前教育法》和《教育督导条例》的起草工作。目前,《教育督导条例》正在加快起草进程。

二、积极转变行政管理观念和管理方式，依法治教、依法行政水平大大提高

依法行政作为依法治国基本方略的重要组成部分，对于贯彻依法治国基本方略和建设社会主义政治文明具有重要意义。国务院对推进依法行政高度重视。1999年国务院颁布《国务院关于全面推进依法行政的决定》，明确提出“要把依法行政作为关系改革、发展、稳定大局的一件大事，真正落实到行政活动的各个方面、各个环节”。2003年上一届政府成立后，温家宝总理明确提出做好政府工作的三项基本准则：一是科学民主决策；二是依法行政；三是加强行政监督。2004年，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，确立了用十年左右的时间基本实现建设法治政府的宏伟目标，进一步明确了全面推进依法行政的指导思想、基本原则和基本要求、主要任务和措施，是新时期指导各级政府和政府各部门依法行政的纲领性文件，充分表明国务院坚持执政为民，全面推进依法行政、建设法治政府的坚定决心，对进一步推进我国社会主义政治文明建设具有重大意义。

教育部认真落实《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》等有关规定，全面推进依法治教、依法行政，充分运用法制手段推进教育事业改革与发展，努力实现教育法治。

一是，加强组织领导，完善工作机制。2004年成立了部主要领导任组长的推进依法行政工作领导小组，负责教育系统推进依法行政工作。2007年进行了调整充实，明确下设依法行政工作办公室和政务公开工作办公室。2005年，印发《教育部关于全面推进依法行政工作的实施意见》（教政法〔2005〕3号），明确教育行政部门推进依法行政的指导思想、目标、具体措施等。

二是，完善决策机制，推进民主决策、科学、依法决策机制的形成。2004年印发《教育部工作规则》，根据讨论与研究问题的重要程度，明确党组会议、部务会议、部长专题会议集体讨论范围和制度；实行重要决策和规范性文件的法律审查制度。同时，成立了由知名专家组成的教育政策与法制专家咨询组，为教育部重大决策和法律、法规、规章草案提出咨询意见。

三是，转变政府职能，推进行政审批制度改革。自2002年来，经国务院决定，教育部共取消审批项目40项，改变管理方式的5项。取消和调整审批项目总数达45项，占项目

总数的 54.9%。2005 年，教育部发布《实施教育行政许可若干规定》(教育部令第 22 号)，对实施教育行政许可的程序、责任做出具体要求。同时，统一规范行政许可实施主体、法律文书、专用印章、内部程序等各个环节。

四是，大力加强教育行政执法工作，维护正常的教育秩序。随着《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》等法律的出台和教育法律法规的逐步完备，在进一步推动教育立法工作的同时，教育行政部门更加重视教育行政执法工作。一些地方教育行政部门根据教育行政执法职责和任务的需要，完善相应的执法机构和队伍，保证教育法律法规规定的执法任务落到实处。普遍加强了对学校收费和招生活动的监督，及时查处和纠正办学活动中的违法违规行为；完善对民办学校、中外合作办学活动的指导和监督；规范和指导留学中介服务机构，加大查处留学中介服务机构违法行为的力度，创造良好的教育环境。

五是，加强政务公开，依法接受监督。为实施好《政府信息公开条例》，规范教育部政府信息公开工作，制定了《教育部机关政府信息公开实施办法》(教办〔2008〕2 号)。2004 年 8 月，成立了教育政务信息化领导小组办公室，大力加强教育门户网站建设，进一步加快教育政务信息化步伐，为政务公开提供技术平台与支持。近年来重点加强了行政许可项目、教育收费、教育重大项目招投标、干部选拔任用、高等学校办学状况、招生就业等事项的公开工作。

六是，大力加强教育申诉案件和行政复议案件的处理工作，注重依法保护学生、教师、学校以及民办学校举办者的合法权益，形成和谐的教育环境。2005 年修订《普通高等学校学生管理办法》，对高校内部学生申诉制度进一步完善。按照《行政复议法》的规定，2003 年至 2008 年 8 月底，共收到行政复议申请 131 件，受理并做出行政复议决定的 33 件，并对一些典型案例进行研讨和督办，取得较好的成效。

三、依法治校扎实推进，普法工作取得显著成效。

依法治校是依法治教的重要组成部分。1999 年发布的《教育部关于加强教育法制建设的意见》明确要求“积极推进依法治校”。2003 年，教育部发布了《关于加强依法治校工作的若干意见》(教政法〔2003〕3 号)，对推进依法治校的重要意义、指导思想、工作目标、

具体措施以及组织领导进行了具体规定。2004 年在全国开展了依法治校示范学校的推荐、评选工作，共在全国选出 158 所大中小学校，作为依法治校的示范校。国务院转发的《国家教育事业“十一五”规划纲要》提出“进一步明确和落实各级各类学校的法律地位，完善学校法人制度，建立和完善现代大学制度。建立健全办学规范、管理有序、监督有效、保障安全的学校内部管理制度”。依法治校工作的开展，进一步明确了学校与教育行政部门的关系，推进学校法治理念的树立，规章制度的完善，合法权益的保护，办学效率的提高，教学秩序的维护，具有重要意义和现实作用。在教育行政部门的指导和推动下，各级各类学校普遍依法完善了学生学籍管理、学生申诉和权益保护的规定，建立健全学生与学校争议解决机制和机构，规范学生申诉程序，保证了每一个学生申诉案件都能及时、依法得到处理。实践证明，依法治校在提高学校管理水平、推进素质教育、建立现代学校制度方面发挥了越来越重要的作用。

按照中共中央、全国人大、国务院的要求，从 1985 年开始，教育部先后制定、实施教育系统“一五”、“二五”、“三五”、“四五”等四个五年的普法规划工作，2006 年开始实施“五五”普法规划。各地教育行政部门也根据实际情况，制定了相应的普法规划和计划，并通过编写普法教材、举办普法培训班、开展知识竞赛、举行教育法律宣传月等活动，广泛深入地开展教育普法活动。“一五”普法规划实施以来，教育系统集中抓了以下工作：一是抓住重大教育法律出台的时机，进行教育法律的集中宣传。特别是 2006 年新修订的《义务教育法》通过后，教育部和各地采取了形式多样的宣传活动，许多地方都是由党委、人大、政府、政协“四套班子”组织的培训，政府各职能部门和中小学校长都参加了学习与培训。《义务教育法》的宣传与培训工作取得了巨大成绩，为义务教育法的顺利实施创造了良好条件与环境。二是抓好教育行政部门领导干部、公务员和各级各类学校校长、教师的普法工作。做到教育领域的领导干部率先学法、知法、用法，把法制教育列为教育行政干部和校长、教师培训考核的重要内容。三是抓紧青少年学生的法制宣传教育。2002 年教育部会同有关部委制定了关于加强青少年学生法制教育工作若干意见。2008 年，会同有关部委印发《中小学法制教育指导纲要》。各地普遍强化学校法制教育第一课堂的主渠道作用，推进“法律进校园”，山西、吉林、重庆、辽宁、河北等省实现法制教育计划、课时、教材、师资“四落实”；海南、广东、云南等许多省中小学建立健全法制副校长或者法制辅导员制度。海南省 17 所高校建立了法制副校长、法制辅导员制度。

总之，我国教育法律法规体系的不断完善和依法治教、依法行政、依法治校进程的不断加快，以法律的形式确立了符合中国特色社会主义教育体系，确定了国家的教育方针、教育优先发展的战略思想，有力地促进我国教育事业一系列重大问题的解决，对我国教育的改革和持续、健康、科学发展起到了巨大作用。

来源：教育部网站 2008 年 10 月 09

日