

贵州民族大学

决策参考

2016年第02期

贵州民族大学校长办公室

编者按：2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委
员会第十八次会议通过了《教育法》和《高等教育法》的修改决定，
此次修改涉及高等教育办学方针、人才培养、高校设立、学术委员会
职责、评价制度、经费筹措等方面。为了我校能有序推进法治民大建
设，校长办公室收集并整理了国家行政管理部门发布各类文件、各高
校在依法治校工作方面的经验。现将第二期贵州民族大学决策参考进
行编印，供领导参阅。

政策法规

| | |
|---|----|
| 国务院教育督导委员会办公室关于印发《高等职业院校适应社会需求能力评估暂行办法》的通知..... | 2 |
| 教育部关于学习宣传贯彻实施新修订的教育法和高等教育法的通知..... | 7 |
| 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》..... | 10 |
| 国务院办公厅关于改革完善博士后制度的意见..... | 17 |
| 教育部办公厅关于印发《2016年教育信息化工作要点》的通知..... | 21 |

领导讲话

| | |
|--|----|
| 国务院学位委员会关于印发国务院副总理、国务院学位委员会主任委员刘延东同志在国务院学位委员会第三十二次会议上的讲话的通知..... | 31 |
| 教育强音有回响..... | 40 |

学术论文

| | |
|---|----|
| 我国《教育法》与《高等教育法》的衔接——对《教育法》与高等教育有关内容的修改建议..... | 46 |
| 依法治校视角下我国高校规章的合法性问题..... | 51 |

他山之石

| | |
|-----------------------------------|----|
| 西南财经大学党委书记：以法治思维推进大学治理现代化..... | 55 |
| 华东师范大学党委常务副书记曹文泽：基于法治的现代大学善治..... | 59 |

政策法规

国务院教育督导委员会办公室关于印发 《高等职业院校适应社会需求能力评估暂行办法》的通知

国教督办[2016]3号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委）、教育督导部门，新疆生产建设兵团教育局、教育督导部门：

《高等职业院校适应社会需求能力评估暂行办法》已经国务院教育督导委员会第3次会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

2016年学校填报数据时间和登录网址另行通知。

国务院教育督导委员会办公室

2016年3月14日

高等职业院校适应社会需求能力评估暂行办法

第一章 总 则

第一条 为贯彻落实《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》，推动高等职业院校坚持“以立德树人为根本，以服务发展为宗旨，以促进就业为导向”，深化办学机制和教育教学改革，全面提高高等职业院校适应社会需求能力和水平，依据《教育督导条例》，制定本办法。

第二条 评估目的

全面了解高等职业院校办学情况，引导高等职业院校充分发挥办学主体作用，加强内涵建设，促进产教融合、校企合作，激发学校办学活力，提高高等职业院校人才培养能力，更好地服务地方经济社会发展，适应行业发展需要。

第三条 评估原则

（一）统一标准。国务院教育督导委员会办公室制定评估指标和标准，并按照统一要求开展评估。

（二）统一程序。国务院教育督导委员会办公室统一部署，按照“学校填报数据、省级实施、国家总体评估”的程序开展。

(三) 客观公正。以学校实际情况为依据, 依托现代信息技术和相关数据进行评估。评估程序透明, 评估结果公开, 接受社会监督。

(四) 注重实效。强化结果运用, 为办学提供指导和帮助, 为决策提供依据和建议。

第四条 评估范围

按国家规定设置标准和审批程序批准成立, 并在教育行政部门备案的实施高等职业教育的学校, 包括独立设置的职业(技术)学院和高等专科学校。

第二章 内容与工具

第五条 评估内容包括办学基础能力、“双师”队伍建设、专业人才培养、学生发展和社会服务能力等五个方面。

办学基础能力: 主要考察学校年生均财政拨款水平, 教学仪器设备配置, 校舍及信息化教学条件。

“双师”队伍建设: 主要考察学校教师结构与“双师型”教师配备。

专业人才培养: 主要考察学校的专业人才培养模式, 课程体系, 校内外实践教学及校企合作情况。

学生发展: 主要考察学校毕业生获得职业资格证书情况和就业情况。

社会服务能力: 主要考察学校专业设置, 向企事业单位提供技术服务和满足政府购买服务情况。

第六条 评估工具包括数据表、调查问卷和数据信息管理分析平台。

数据表包括《高等职业院校基本情况表》、《高等职业院校师生情况表》和《高等职业院校专业情况表》, 由学校填写。

调查问卷包括《校长问卷》、《教师问卷》和《学生问卷》, 分别由学校校长和一定比例的师生填写。

数据信息管理分析平台将以在线方式进行数据信息收集、校验、汇总和分析。

第三章 组织实施

第七条 学校按照评估内容和指标进行自评, 完成自评报告, 并以函件形式报送省级教育行政部门。

学校在规定时间内登录指定网址, 按照系统操作说明和提示步骤, 完成相关数据表格的填写, 并组织在线填写调查问卷。

第八条 省级教育行政部门对学校数据填报进行指导和过程监督。督促学校按规定时间上网填报相关数据信息, 保证所填数据真实可靠。

各省登录数据信息管理分析平台获取学校填报的数据信息，结合学校自评报告，分析撰写完成省级评估报告，并以函件形式报送国务院教育督导委员会办公室。

第九条 国务院教育督导委员会办公室委托第三方机构基于院校相关数据信息和省级评估报告，建立数据模型，运用测量工具进行分析评估，形成国家评估报告。

第十条 学校填报的数据是客观评估高等职业院校适应社会需求能力的基础，学校应认真、准确填写。国务院教育督导委员会办公室将核查填报数据的质量情况，如发现编造虚假信息和瞒报等现象，一经查实，将予以通报。

第四章 结果运用

第十一条 高等职业院校要在学校门户网站公布自评报告。向社会展示学校办学基本情况和专业发展优势，以及改进计划和发展方向。

第十二条 向社会发布国家评估报告和省级评估报告，接受社会监督。引导社会转变观念，关心支持职业教育发展。

第十三条 省级教育行政部门依据评估结果提出整改意见，有针对性地指导和督促学校改进工作，并将整改情况报国务院教育督导委员会办公室。

第十四条 各地依据评估结果，优化高等职业院校专业布局，提高学校服务当地经济建设和社会发展的能力。

第十五条 各级教育行政部门要将评估结果及时报告本级人民政府，提高政府重视程度，采取有力措施，及时解决高等职业院校办学过程中的主要困难和问题。

第十六条 教育或行业主管部门应将评估结果作为对学校主要负责人考核和奖惩的重要依据。

第五章 附 则

第十七条 本办法自发布之日起施行。

附件：高等职业院校适应社会需求能力评估指标及说明

高等职业院校适应社会需求能力评估指标及说明

一、高等职业院校适应社会需求能力评估指标

1. 年生均财政拨款水平
2. 生均教学仪器设备值
3. 生均教学及辅助、行政办公用房面积
4. 信息化教学条件

5. 生均校内实践教学工位数
6. 生师比
7. “双师型”教师比例
8. 课程开设结构
9. 年生均校外实训基地实习时间
10. 企业订单学生所占比例
11. 年支付企业兼职教师课酬
12. 企业提供的校内实践教学设备值
13. 专业点学生分布
14. 专业与当地产业匹配度
15. 招生计划完成质量
16. 毕业生职业资格证书获取率
17. 直接就业率
18. 毕业生就业去向
19. 政府购买服务到款额
20. 技术服务到款额

二、指标说明

1. 年生均财政拨款水平：指学校通过各种财政渠道获得的经费收入，包括财政预算内、预算外、专项、经常性补贴等，按全日制学历教育在校生人数折算的平均水平。

2. 生均教学仪器设备值：指学校教学仪器设备总资产值与在校生总数之比。教学仪器设备资产值是指学校固定资产中用于教学、实验、实习、科研等仪器设备的资产值。

3. 生均教学及辅助、行政办公用房面积：指学校教学及辅助用房和行政办公用房总面积与全日制学历教育在校生总数之比。

4. 信息化教学条件：指高职院校保障教学的信息技术条件情况，包括每百名学生拥有教学用终端（计算机）数、接入互联网出口带宽、无线覆盖、一卡通、校园网主干、信息化教学水平和资源情况等。

5. 生均校内实践教学工位数：指学校校内实践（实习、实训）场所进行实践教学的工位数，即实践教学过程最基本的“做中学”单元数，按全日制学历教育在校生人数折算的平均水平。

6. 生师比：指学校每位专任教师平均所教的学生数。

7. “双师型”教师比例：指学校“双师型”专任教师数占专任教师总数的百分比。

“双师型”专任教师是指具有教师资格，又具备下列条件之一的校内专任教师：（1）具有本专业中级（或以上）技术职称及职业资格（含持有行业特许的资格证书及具有专业资格或专业技能考评员资格者），并在近五年主持（或主要参与）过校内实践教学设施建设或提升技术水平的设计安装工作，使用效果好，在省内同类院校中居先进水平；（2）近五年中有两年以上（可累计计算）在企业第一线本专业实际工作经历，能全面指导学生专业实践实训活动；（3）近五年主持（或主要参与）过应用技术研究，成果已被企业使用，效益良好。

8. 课程开设结构：指学校“纯理论课”（A类）、“实践+理论课”（B类）和“纯实践课”（C类）三种课程的课时比例情况。

9. 年生均校外实训基地实习时间：指上学年在校学生参加校外实训（实习、实践）基地（指校企签订合作协议的基地）实习时间，按全日制学历教育在校生人数折算的平均水平。

10. 企业订单学生所占比例：指学校接受企业订单（指用人单位与学校签订合同约定相关就业和服务年限的订单）学生人数占学生总数的比例。

11. 年支付企业兼职教师课酬：指学校每年度用于支付企业兼职教师报酬的总金额。

12. 企业提供的校内实践教学设备值：指企业为学校提供的实践教学设备（设备在学校，产权属企业，学校有使用权）的总资产值。

13. 专业点学生分布：指各专业点在校生分布状况。

14. 专业与当地产业匹配度：指学校学生数最多的几个专业与区域产业的对接程度。“当地”的界定：公办学校，省级财政投入经费的以省域为“当地”，地级财政投入经费以地级市域为“当地”，以此类推；民办学校，以学校所在地级市（或直辖市等）为“当地”，如有异地校区则分别统计。

15. 招生计划完成质量：指学校学生主动报考意愿情况以及招生计划完成情况，包括统招计划报考上线率与第一志愿上线比例、自主招生计划报考率与完成率等。

16. 毕业生职业资格证书获取率：指学校当年已获取所学专业国家资格认定体系内职业资格证书的毕业生数占毕业生总数的百分比。仅统计国家统考类或人社部统考类证书。

17. 直接就业率：指学校当年已直接就业（含创业）的毕业生人数占毕业生总数的百分比。

18. 毕业生就业去向：指学校当年已直接就业的毕业生就业状况，主要分为两类：一是就业单位去向，包括留在当地就业的比例、到中小微企业基层服务的比例、到国家骨干企业就业的比例；二是专业相关度，即从事的工作与所学专业相关的毕业生所占比例。

19. 政府购买服务到款额：指学校承接政府购买服务项目的实际到账总收入，包括扶贫专项、社会人员培训、社区服务、技术交易、及其他各类政府购买的服务费用。

20. 技术服务到款额：指除政府购买服务项目以外，学校科研技术服务的实际到账总收入，包括纵向科研、横向技术服务、培训服务、技术交易等经费。

教育部关于学习宣传贯彻实施新修订的教育法和高等教育法的通知

教政法[2016]7号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局，部属各高等学校，部内各司局、各直属单位：

2015年12月27日，第十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过了《全国人大常委会关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》和《全国人大常委会关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》。两法修正案将于2016年6月1日起施行。为做好新修订教育法和高等教育法的学习贯彻工作，现就有关要求通知如下。

一、充分认识教育法和高等教育法修订的重要意义

修订教育法和高等教育法是贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，完善中国特色社会主义现代教育制度，全面推进依法治教的具体体现和重要成果，标志着我国教育事业依法治理的能力和水平步入新阶段。

两法修正案贯彻全面建成小康社会对教育事业提出的新任务、新要求，着重对两部法律中有关教育方针、教育基本制度、办学体制、管理体制和法律责任等内容，做了修订、补充和完善，着力解决当前教育改革发展的重大问题。两法修正案的发布和实施，将为深化教育综合改革、促进教育公平、提高教育质量、加快推进教育现代化提供有力的法律支撑。

各地、各高校和部机关各司局、有关直属单位要深刻认识在全面依法治国进程中，修订和完善教育法律对于依法促进和保障教育改革与发展的必要性与重要性，牢固树立依法治教、依法行政、依法办学的意识与观念，切实增强运用法治思维和法治方式推进

教育改革与发展的能力。要将学习宣传和贯彻实施两法修正案作为推进依法治教的一项重要工作，切实提高自觉性与主动性，加强领导，认真部署，抓紧抓好。

二、认真组织学习宣传新修订的教育法和高等教育法

各地、各高校要将两部法律的学习宣传纳入普法工作规划，与贯彻落实《依法治教实施纲要（2016-2020年）》相结合，采取多种方式，大力开展新修订两部法律及相关教育法律法规的学习宣传活动。要利用多种媒体，组织专家、相关方面代表等，深入解读两法修正案的内容，同时向社会全面宣传两部法律发布实施以来我国教育事业取得的历史成就，为推进依法治教营造良好氛围。

教育行政部门、高校的领导干部要利用党委中心组学习等机会，带头学习新修订的两部法，特别要结合自身工作实践，深入学习相关的法律内容，提高依法行政和依法治校的能力和水平。各级教育行政部门要通过举办培训班、研讨会和专题讲座等方式，在教育系统分期分批开展新修订两部法律的相关培训，切实提高教育系统依法治理的能力和水平。

三、抓住重点，切实贯彻落实好新修订的教育法和高等教育法

各地、各高校和部内各司局、有关直属单位要把贯彻落实两法修正案作为当前推进依法治教、依法行政的一项重要工作。当前，要注重开展以下工作：

1. 认真清理、修订完善相关的法规文件。各地、各高校和部内各司局、有关直属单位要根据两法修正案，全面清理相关的法规、规章和规范性文件，对与两法修正案的规定存在不一致的，要抓紧启动修订程序，及时进行修改或者废止，保证两法修正案实施后，相关法规文件的规定与法律保持一致。

2. 进一步完善各级各类学校的办学宗旨和培养目标。两法修正案对教育方针、培养目标做出了重要修订。各级教育行政部门、各级各类学校要据此进一步完善教育教学的内容与方式，全面贯彻党的教育方针，着力加强社会主义核心价值观教育，增强学生的社会责任感、创新精神和实践能力，培养德智体美等方面全面发展的社会主义建设者和接班人。

3. 加快推动相关领域的改革与发展。两法修正案根据教育改革发展实践的进展与需要，提出了现代国民教育体系、教育现代化、双语教育、继续教育、教育信息化、国际化人才等一系列新的重要教育法律概念，完善了办学体制、高等学校经费筹措机制等法律制度与要求，为进一步深化教育改革、促进发展提供了法律保障。各级教育行政部门、

各高校要结合自身实际，在法律规定的框架内，统一思想认识，完善相关制度，依法深化相关改革，使法律规定切实得到贯彻落实。

4. 深入推进依法行政，理顺政府与学校关系。两法修正案明确了国家及各级政府在促进教育公平、普及学前教育、推进教育信息化等方面的职责，完善了高等学校设立审批制度、评估制度，健全了依法行政的法律规范。各地教育行政部门要积极推动同级人民政府和政府有关部门，落实相关法定职责，健全配套制度。要依法建立健全设立实施专科教育的高等学校和其他高等教育机构的许可程序；改革对高等学校的评估与管理方式，切实做到依法行政。

5. 完善高校内部治理结构，健全学术委员会制度。各地、各高校要依据高等教育法修正案的规定，结合教育部发布的《高等学校学术委员会规程》，进一步完善高校学术委员会制度，保障其依法履行职责，充分发挥作用。同时，高等学校要落实法律要求，建立健全办学水平、教育质量的评价制度，完善公开机制。在2016年年底，要组织开展对高等学校学术委员会及评价制度建设与运行情况的全面评估，督促高等学校依法办学，完善内部治理结构。

6. 改革完善教育行政执法体制，加强对教育领域违法行为的查处力度。教育法修正案进一步明确了多种教育领域违法行为的法律责任，强化了教育部门的执法职责。各级教育行政部门要适应法律规定的变化，切实加强自身执法能力建设，积极会同相关部门，健全行政执法的体制机制，保证能够切实依法履行职责，有效维护教育法律秩序。

各地、各高校要及时总结学习宣传和贯彻实施两法修正案工作中的好经验、好做法。学习宣传和贯彻实施中反映出的问题和有关工作建议，请及时报送我部政策法规司。

教育部

2016年2月23日

中共中央办公厅 国务院办公厅

印发《关于全面推进政务公开工作的意见》

新华社北京2月17日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

《关于全面推进政务公开工作的意见》全文如下。

公开透明是法治政府的基本特征。全面推进政务公开，让权力在阳光下运行，对于发展社会主义民主政治，提升国家治理能力，增强政府公信力执行力，保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权具有重要意义。党中央、国务院高度重视政务公开，作出了一系列重大部署，各级政府认真贯彻落实，政务公开工作取得积极成效。但与人民群众的期待相比，与建设法治政府的要求相比，仍存在公开理念不到位、制度规范不完善、工作力度不够强、公开实效不理想等问题。为进一步做好当前和今后一个时期政务公开工作，现提出以下意见。

一、全面推进政务公开工作的总体要求

（一）指导思想。认真落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入推进依法行政，全面落实党中央、国务院有关决策部署和政府信息公开条例，坚持以公开为常态、不公开为例外，推进行政决策公开、执行公开、管理公开、服务公开和结果公开，推动简政放权、放管结合、优化服务改革，激发市场活力和社会创造力，打造法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。

（二）基本原则。紧紧围绕经济社会发展和人民群众关注关切，以公开促落实，以公开促规范，以公开促服务。依法依规明确政务公开的主体、

内容、标准、方式、程序，加快推进权力清单、责任清单、负面清单公开。坚持改革创新，注重精细化、可操作性，务求公开实效，让群众看得到、听得懂、能监督。以社会需求为导向，以新闻媒体为载体，推行“互联网+政务”，扩大公众参与，促进政府有效施政。

（三）工作目标。到 2020 年，政务公开工作总体迈上新台阶，依法积极稳妥实行政务公开负面清单制度，公开内容覆盖权力运行全流程、政务服务全过程，公开制度化、标准化、信息化水平显著提升，公众参与度高，用政府更加公开透明赢得人民群众更多理解、信任和支持。

二、推进政务阳光透明

（四）推进决策公开。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。实行重大决策预公开制度，涉及群众切身利益、需要社会广泛知晓的重要改革方案、重大政策措施、重点工程项目，除依法应当保密的外，在决策前应向社会公布决策草案、决策依据，通过听证座谈、调查研究、咨询协商、媒体沟通等方式广泛听取公众意见，以适当方式公布意见收集和采纳情况。探索利益相关方、公众、专家、媒体等列席政府有关会议制度，增强决策透明度。决策作出后，按照规定及时公开议定事项和相关文件。

（五）推进执行公开。主动公开重点改革任务、重要政策、重大工程项目的执行措施、实施步骤、责任分工、监督方式，根据工作进展公布取得成效、后续举措，听取公众意见建议，加强和改进工作，确保执行到位。各级政府及其工作部门都要做好督查和审计发现问题及整改落实情况的公开，对不作为、慢作为、乱作为问责情况也要向社会公开，增强抓落实的执行力。

（六）推进管理公开。全面推行权力清单、责任清单、负面清单公开工作，建立健全清单动态调整公开机制。推行行政执法公示制度，各级政

府要根据各自的事权和职能，按照突出重点、依法有序、准确便民的原则，推动执法部门公开职责权限、执法依据、裁量基准、执法流程、执法结果、救济途径等，规范行政裁量，促进执法公平公正。推进监管情况公开，重点公开安全生产、生态环境、卫生防疫、食品药品、保障性住房、质量价格、国土资源、社会信用、交通运输、旅游市场、国有企业运营、公共资源交易等监管信息。公开民生资金等分配使用情况，重点围绕实施精准扶贫、精准脱贫，加大扶贫对象、扶贫资金分配、扶贫资金使用等信息公开力度，接受社会监督。

（七）推进服务公开。把实体政务服务中心与网上办事大厅结合起来，推动政务服务向网上办理延伸。各地区各部门要全面公开服务事项，编制发布办事指南，简化优化办事流程，让群众不跑冤枉路，办事更明白、更舒心。公布行政审批中介服务事项清单，公开项目名称、设置依据、服务时限。推行政府购买公共服务、政府和社会资本合作（PPP）提供公共服务的公开。大力推进公共企事业单位办事公开，行业主管部门要加强分类指导，组织编制公开服务事项目录，制定完善具体办法，切实承担组织协调、监督指导职责。通过最大限度方便企业和群众办事，打通政府联系服务群众“最后一公里”。

（八）推进结果公开。各级行政机关都要主动公开重大决策、重要政策落实情况，加大对党中央、国务院决策部署贯彻落实结果的公开力度。推进发展规划、政府工作报告、政府决定事项落实情况的公开，重点公开发展目标、改革任务、民生举措等方面事项。建立健全重大决策跟踪反馈和评估制度，注重运用第三方评估、专业机构鉴定、社情民意调查等多种方式，科学评价政策落实效果，增强结果公开的可信度，以工作实绩取信于民。

（九）推进重点领域信息公开。着力推进财政预决算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开，有关部门要制定实施办法，明确具体要求。各级行政机关对涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，都要按照政府信息公开要求和程序予以公布。规范性文件清理结果要向社会公开。加强突发事件、公共安全、重大疫情等信息发布，负责处置的地方和部门是信息发布第一责任人，要快速反应、及时发声，根据处置进展动态发布信息。

三、扩大政务开放参与

（十）推进政府数据开放。按照促进大数据发展行动纲要的要求，实施政府数据资源清单管理，加快建设国家政府数据统一开放平台，制定开放目录和数据采集标准，稳步推进政府数据共享开放。优先推动民生保障、公共服务和市场监管等领域的政府数据向社会有序开放。制定实施稳步推进公共信息资源开放的政策意见。支持鼓励社会力量充分开发利用政府数据资源，推动开展众创、众包、众扶、众筹，为大众创业、万众创新提供条件。

（十一）加强政策解读。将政策解读与政策制定工作同步考虑，同步安排。各地区各部门要发挥政策参与制定者，掌握相关政策、熟悉有关领域业务的专家学者和新闻媒体的作用，注重运用数字化、图表图解、音视频等方式，提高政策解读的针对性、科学性、权威性。对涉及面广、社会关注度高、实施难度大、专业性强的政策法规，要通过新闻发布、政策吹风、接受访谈、发表文章等方式做好解读，深入浅出地讲解政策背景、目标和要点。各省（自治区、直辖市）政府和国务院各部门要充分利用新闻发布会和政策吹风会进行政策解读，领导干部要带头宣讲政策，特别是遇有重大突发事件、重要社会关切等，主要负责人要带头接受媒体采访，

表明立场态度，发出权威声音，当好“第一新闻发言人”。新闻媒体、新闻网站、研究机构要做好党中央、国务院重大政策解读工作。

(十二) 扩大公众参与。通过政务公开让公众更大程度参与政策制定、执行和监督，汇众智定政策抓落实，不断完善政策，改进工作。研究探索不同层级、不同领域公众参与的事项种类和方式，搭建政民互动平台，问政于民、问需于民、问计于民，增进公众对政府工作的认同和支持。充分利用互联网优势，积极探索公众参与新模式，提高政府公共政策制定、公共管理、公共服务的响应速度。

(十三) 回应社会关切。建立健全政务舆情收集、研判、处置和回应机制，加强重大政务舆情回应督办工作，开展效果评估。对涉及本地区本部门的重要政务舆情、媒体关切、突发事件等热点问题，要按程序及时发布权威信息，讲清事实真相、政策措施以及处置结果等，认真回应关切。依法依规明确回应主体，落实责任，确保在应对重大突发事件及社会热点事件时不失声、不缺位。

(十四) 发挥媒体作用。把新闻媒体作为党和政府联系群众的桥梁纽带，运用主要新闻媒体及时发布信息，解读政策，引领社会舆论。安排中央和地方媒体、新闻网站负责人参与重要活动，了解重大决策；畅通采访渠道，积极为媒体采访提供便利。同时也要发挥新闻网站、商业网站以及微博微信、移动客户端等新媒体的网络传播力和社会影响力，提高宣传引导的针对性和有效性。

四、提升政务公开能力

(十五) 完善制度规范。建立健全政务公开制度，注重将政务公开实践成果上升为制度规范，对不适应形势要求的规定及时予以调整清理。修订政府信息公开条例，完善主动公开、依申请公开信息等规定。建立公开促进依法行政的机制，推动相关部门解决行政行为不规范等问题。建立健

全政务公开内容、流程、平台、时限等相关标准。推进政务服务中心标准化建设，统一名称标识、进驻部门、办理事项、管理服务等。制定政府网站发展指引，明确功能定位、栏目设置、内容保障等要求。

(十六) 建立政务公开负面清单。各省（自治区、直辖市）政府和国务院各部门要依法积极稳妥制定政务公开负面清单，细化明确不予公开范围，对公开后危及国家安全、经济安全、公共安全、社会稳定等方面的事项纳入负面清单管理，及时进行调整更新。负面清单要详细具体，便于检查监督，负面清单外的事项原则上都要依法依规予以公开。健全公开前保密审查机制，规范保密审查程序，妥善处理好政务公开与保守秘密的关系，对依法应当保密的，要切实做好保密工作。

(十七) 提高信息化水平。积极运用大数据、云计算、移动互联网等信息技术，提升政务公开信息化、集中化水平。加快推进“互联网+政务”，构建基于互联网的一体化政务服务体系，通过信息共享、互联互通、业务协同，实行审批和服务事项在线咨询、网上办理、电子监察，做到利企便民。推动信用信息互联共享，促进“信用中国”建设。充分利用政务微博微信、政务客户端等新平台，扩大信息传播，开展在线服务，增强用户体验。

(十八) 加强政府门户网站建设。强化政府门户网站信息公开第一平台作用，整合政府网站信息资源，加强各级政府网站之间协调联动，强化与中央和地方主要新闻媒体、主要新闻网站、重点商业网站的联动，充分运用新媒体手段拓宽信息传播渠道，完善功能，健全制度，加强内容和技术保障，将政府网站打造成更加全面的信息公开平台、更加权威的政策发布解读和舆论引导平台、更加及时的回应关切和便民服务平台。

(十九) 抓好教育培训。各级政府要把政务公开列入公务员培训科目，依托各级党校、行政学院、干部学院等干部教育培训机构，加强对行政机

关工作人员特别是领导干部的培训，增强公开意识，提高发布信息、解读政策、回应关切的能力。制定业务培训计划，精心安排培训科目和内容，分级分层组织实施，力争 3 年内将全国从事政务公开工作人员轮训一遍，支持政务公开工作人员接受相关继续教育。教育主管部门要鼓励高等学校开设政务公开课程，培养政务公开方面的专门人才。

五、强化保障措施

(二十) 加强组织领导。各级党委和政府要高度重视政务公开工作。各级政府要在党委统一领导下，牵头做好政务公开工作，确定一位政府领导分管，建立健全协调机制，明确责任分工，切实抓好工作落实。各级政府及其工作部门办公厅（室）是政务公开工作的主管部门，具体负责组织协调、指导推进、监督检查本地区本系统的政务公开工作，要整合政务公开方面的力量和资源，加强与新闻媒体、新闻网站等的沟通协调，做好统筹指导；进一步理顺机制，明确工作机构，配齐配强专职工作人员。有条件的应把政务公开、政务服务、政府数据开放、公共资源交易监督管理等工作统筹考虑、协同推进。要加强政务公开工作经费保障，为工作顺利开展创造条件。鼓励通过引进社会资源、购买服务等方式，提升政务公开专业化水平。

(二十一) 加强考核监督。把政务公开工作纳入绩效考核体系，加大分值权重。鼓励支持第三方机构对政务公开质量和效果进行独立公正的评估。指导新闻媒体和政府网站做好发布政府信息、解读政策、回应关切的工作。充分发挥人大代表、政协委员、民主党派、人民团体、社会公众、新闻媒体对政务公开工作的监督作用。强化激励和问责，对政务公开工作落实好的，按照有关规定予以表彰；对公开工作落实不到位的，予以通报批评；对违反政务公开有关规定、不履行公开义务或公开不应当公开事项，并造成严重影响的，依法依规严肃追究责任。

国务院办公厅根据本意见制定相关实施细则。各地区各部门要结合实际情况，制定具体实施办法，细化任务措施，明确责任分工，认真抓好落实。

国务院办公厅关于改革完善博士后制度的意见

国办发[2015]87号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

博士后制度是我国培养高层次创新型青年人才的一项重要制度，自1985年建立以来，培养了一批高层次创新型人才，取得了一批重要科研成果，为推动科技进步和经济社会发展作出了积极贡献。但与此同时，我国博士后制度还存在定位不够明确、设站单位主体作用发挥不足、培养质量有待提升、招收培养评价办法不够健全、国际化水平不高等问题。为深入实施人才优先发展战略，更好发挥博士后制度在培养高层次创新型青年人才、推动大众创业万众创新中的重要作用，经国务院同意，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）**指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入实施创新驱动发展战略和人才优先发展战略，推进人才发展体制改革和政策创新，以解决制约博士后事业发展的重大问题为导向，以提高博士后研究人员培养质量为核心，创新符合青年人才成长规律及博士后研究人员特点的管理制度，完善体制机制，健全服务体系，提升国际化水平，推动博士后事业科学发展。

（二）基本原则。

坚持问题导向，完善体制机制。把解决制约博士后事业发展的突出问题作为首要任务，明确博士后研究人员定位，完善考核奖励制度，巩固博士后制度独特优势，增强博士后制度吸引力。

坚持分类管理，着力提高质量。把提升博士后研究人员培养质量作为改革完善博士后制度的核心，强化设站单位和博士后合作导师在博士后研究人员培养中的作用，支持设站单位对博士后研究人员实施分类管理。紧密结合重大项目，加强研究工作的创新性，加大学术交流和国际交流力度，培养更多高层次创新型青年人才。

坚持服务发展，扶持创新创业。把扶持创新创业作为改革完善博士后制度的着力点，制定扶持政策，引导博士后研究人员到企业创新创业，把科研成果转化为生产力。

坚持以人为本，健全服务体系。把健全服务体系作为改革完善博士后制度的落脚点，建立博士后研究人员进出站工作服务协调机制，建设交流平台，充分发挥社会组织作用，为博士后研究人员提供更好的服务保障。

(三) 主要目标。通过改革设站和招收方式，完善管理制度，加强培养考核，促进国际交流，充分发挥博士后制度在高校和科研院所人才引进中的重要作用、设站单位在博士后研究人员培养使用中的主体作用、博士后研究人员在科研团队中的骨干作用，推动博士后制度成为吸引、培养高层次青年人才的重要渠道。到 2020 年，重点高校、科研院所新进教学科研人员和国家重大科技项目中博士后研究人员比例有明显提高，外籍和留学回国博士后新进站人数进一步增加，人才吸引效应显著增强。

二、改革管理制度

(四) 明确博士后研究人员定位。博士后研究人员作为国家有计划、有目的培养的高层次创新型青年人才，在站期间是具有流动性质的科研人员。博士后研究人员在站时间一般为 2 年，根据项目需要可在 2-4 年内灵活确定；对进站后承担国家重大科技项目的，应当根据项目资助期限和承担的任务及时调整在站时间，最长不超过 6 年。博士后研究人员享受设站单位职工待遇，设站单位应按单位性质与博士后研究人员签订事业单位聘用合同、企业劳动合同或工作协议，并按有关规定为博士后研究人员缴纳社会保险费。

(五) 明确设站单位主体地位。充分发挥高校、科研院所、企业在博士后研究人员招收培养中的主体作用。博士后设站单位是对博士后研究人员进行管理的责任主体，负责研究制定具体管理办法，规范博士后研究人员进站程序，加强过程评价，严格出站考核，切实履行管理责任。改革博士后证书发放方式，除国家实施的博士后培养专项计划博士后证书由全国博士后管理委员会发放外，科研流动站博士后证书由设站单位发放，科研工作站博士后证书由省级人力资源社会保障部门发放。

(六) 改进设站和培养方式。严格设站条件，严守设站程序，优化设站结构布局，适度控制设站规模，适当下放设站审批权限。开展博士后科研工作站独立招收试点和博士后科研流动站设站方式改革试点。加大对中小型高科技企业特别是民营中小型高科技企业设立博士后科研工作站的 support 力度，下放园区类博士后科研工作站分站设站审批权限。在总结经验基础上，规范博士后科研流动站、科研工作站联合培养工作。

(七) 全面推开分级管理。逐步健全国家、省（区、市）、设站单位三级管理体制。国家博士后工作管理部门负责制定全国博士后工作发展规划、政策法规、管理制度，组织实施国家重点项目、资助计划，开展设站审批、交流服务等工作。省级博士后工作管理部门负责制定本省（区、市）博士后工作管理实施细则，开展进出站管理、经费资助、评估考核、服务保障等工作。设站单位负责博士后研究人员的招收、培养、考核、管理、服务等具体工作。

三、完善管理办法

(八) 完善招收办法。坚持博士后制度培养青年人才的基本方向，博士后申请者一般应为新近毕业的博士毕业生，年龄应在 35 周岁以下，申请进入企业博士后科研工作站或人文社会科学领域、人才紧缺基础薄弱的自然科学领域博士后科研流动站的，可适当放宽进站条件。设有国家重点科研基地、承担国家重大科技项目的非设站单位，备案后可以依托重大科技项目招收项目博士后。适当放开设站单位博士毕业生不得进入本单位同一个一级学科博士后科研流动站的限制。在职博士后研究人员应以高校、科研院所教学科研人员为主，并严格控制比例。不得招收党政机关领导干部在职进站从事博士后研究。

(九) 健全培养及评价办法。完善博士后研究人员站内资助办法。博士后研究人员在站期间科研成果可作为在站或出站后评聘职称的依据。强化设站单位专家学术委员会在博士后进站遴选、中期考核、出站评定中的作用，发挥博士后合作导师在博士后研究人员招收、培养、考核、管理等方面的作用。建立以科研计划书为主要内容的培养制度，完善以创新性科研成果为核心评价标准的博士后续效考核评价体系。支持设站单位对不同学科领域、不同研究类型的博士后研究人员实施分类培养、分类评价。

(十) 畅通退出渠道。明确博士后研究人员退站条件和程序。建立博士后科研流动站、科研工作站与全国人才流动中心、各地人才流动服务机构的协调联动机制，由全国人才流动中心或各省（区、市）确定的人才流动服务机构按照人事档案管理规定接收保管退站、滞站博士后研究人员的人事档案。

四、提高培养质量

(十一) 结合重点科研基地和项目培养。鼓励设站单位、备案的非设站单位依托国家重点科研基地或承担的国家重大科技项目招收培养博士后研究人员。鼓励设站单位围绕博士后研究人员组建科研创新团队。支持博士后研究人员参与国家重点领域、重大专项、前沿技术和重大科学研究计划。

(十二) 加大交流力度。加大博士后国际交流计划实施力度, 大力吸引海外博士来华(回国)从事博士后研究, 加大博士后研究人员参加国际学术交流力度。支持有条件的地方、部门和设站单位设立博士后国际交流项目, 与国际一流大学、科研院所等签订博士后研究人员交流协议, 定期或不定期开展学术交流活动, 进一步提升学术水平, 深入推进全国博士后学术交流活动。

(十三) 完善评估机制。加强博士后研究人员培养质量动态跟踪。对博士后科研流动站、科研工作站实施分类评估。综合评估工作每五年开展一次, 对评估结果优秀的单位按有关规定给予表彰或表扬, 对评估不合格的单位取消设站资格。指导地方建立实时、动态的评估体系, 授权地方开展新设博士后科研流动站、科研工作站评估工作。

五、支持创新创业

(十四) 积极推进科研成果转化。围绕实施创新驱动发展战略和国家区域发展总体战略、适应产业转型升级需要, 统筹利用现有科技资源, 依托现有创新示范中心和科研成果转化基地, 大力支持博士后研究人员创新创业, 促进科研成果转化。

(十五) 完善创新创业激励政策。在站博士后研究人员按规定享受国家关于支持科技人员创新创业的激励政策。博士后研究人员按国家有关规定享受在站期间科研成果转化收益。鼓励符合条件的企业按照有关规定, 通过股权、期权、分红等激励方式, 调动博士后研究人员创新创业的积极性。

六、做好保障工作

(十六) 完善博士后日常经费和科研经费投入机制。自 2015 年 8 月 1 日起, 博士后研究人员日常经费标准由每人每年 5 万元提高到每人每年 8 万元。整合优化各项博士后人才培养计划, 突出特色, 提升效率。地方和设站单位可根据自身情况给予配套投入, 支持有条件的地方设立博士后创业基金。设站单位投入博士后工作的经费中, 用于研发新技术、新产品、新工艺的, 按照国家税收有关规定, 享受企业所得税税前加计扣除优惠。推进博士后公寓建设, 鼓励地方和设站单位采取多种方式解决在站博士后研究人员周转住房问题。

(十七) 鼓励社会资金投入。充分利用市场机制, 采取鼓励政策措施, 引导社会资金通过设立优秀博士后奖励基金、风险投资基金、产业引导基金等形式, 支持博士后研究人员创新创业、资助创业孵化和科技成果转化, 并获得相应的回报。

(十八) **提升服务水平。**建立国家与地方博士后研究人员进出站工作服务协调机制,推进博士后研究人员进出站“在线预审、一次办结”服务平台建设和使用,提高博士后研究人员进出站服务效率。为外籍来华博士后研究人员提供便利,按照在站时间办理签证、工作许可和居留手续。

(十九) **建设交流平台。**将全国博士后人才和科技项目交流信息服务系统纳入“金保工程”统筹建设,加强博士后人才、科技成果与用人单位和市场的信息沟通,提供相应的服务。实施自然科学、人文社会科学优秀博士后论著出版支持计划。发挥定期开展的博士后科技服务团作用,为中西部地区提供科技服务。支持地方政府、部门和社会组织搭建区域性博士后交流平台,推进博士后人才和科技项目对接。

(二十) **发挥社会组织作用。**支持博士后发起成立学术性社会组织,搭建学术交流平台。通过政府转移职能、购买服务等方式,支持社会组织为博士后科技研发、自主创新、人才培养等方面提供服务。

各地区和有关部门要充分认识改革完善博士后制度的重要意义,加强组织领导,密切协同配合,确保改革完善博士后制度的各项目标任务落实到位。

国务院办公厅

2015年11月30日

教育部办公厅关于印发《2016年教育信息化工作要点》的通知

教技厅[2016]1号

各省、自治区、直辖市教育厅(教委),新疆生产建设兵团教育局,部内各司局、各直属单位:

为深入贯彻落实党的十八大及十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神,按照第二次全国教育信息化工作电视电话会议的工作部署,我部研究制定了《2016年教育信息化工作要点》,现印发给你们,请结合本地本单位工作实际贯彻执行。

教育部办公厅

2016年2月2日

2016年教育信息化工作要点

一、工作思路

深入学习贯彻党的十八大及十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，贯彻落实刘延东副总理在第二次全国教育信息化工作电视电话会议上的重要讲话精神，坚持“服务全局、融合创新、深化应用、完善机制”的原则，按照“规划引领、统筹部署，巩固成果、创新拓展，深化应用、突出重点，强化培训、示范引导”的工作方针，全面完善“三通两平台”建设与应用，重点推动“网络学习空间人人通”，深化普及“一师一优课、一课一名师”活动，加大教育信息化培训和典型示范推广力度，为“十三五”教育信息化工作谋好篇、开好局。

二、核心目标

一是实现全国中小学互联网接入率达到95%，其中10M以上宽带接入比例达到60%以上；基本实现全国中小学都拥有多媒体教学条件，学校普通教室全部配备多媒体教学设备的城镇和农村中小学比例分别达到80%和50%。

二是“一师一优课、一课一名师”活动新增200万名中小学教师参与、评选年度“优课”2万堂；全部班级使用数字教育资源教学的城镇和农村中小学比例分别达到80%和50%。

三是网络学习空间开通数量超过6500万，80%以上的教师和50%初中以上的学生拥有实名空间，逐步实现“一生一空间、生生有特色”。开展“人人通”专项培训，完成培训11200人。

四是国家教育资源公共服务平台实现与25个以上省级平台及若干市县级平台互联互通，基本完成国家教育资源公共服务体系建设，注册用户达到6000万人，提供超过500万条的数字教育资源，初步实现义务教育阶段各学科教学资源全覆盖。

五是国家和省两级教育数据中心全面完成，重点管理信息系统全面应用。建成覆盖全国各教育阶段的学生、教师、学校资产及办学条件数据库并实现数据“伴随式”收集、分层次开放共享。

六是示范推广教育信息化典型案例和经验模式，在基础教育领域形成30个区域和60个学校示范案例，出版案例集。引导各级各类学校开展利用信息技术转变教学模式、改进教学管理的数字校园/智慧校园应用。

七是深入实施全国中小学教师信息技术应用能力提升工程，完成不少于200万名中小学、幼儿园教师的专项培训。继续举办教育厅局长教育信息化专题培训班，培训800人；举办高等学校教育信息化专题研讨班。

八是基本完成教育行业信息系统（网站）的定级备案和第三级及以上信息系统（网站）的测评整改，完善信息技术安全通报机制，制订信息技术安全应急预案，信息技术安全保障能力进一步增强。

三、重点任务

（一）加强教育信息化统筹部署。

1. 做好教育信息化统筹规划与指导。

印发《教育信息化“十三五”规划》，贯彻落实第二次全国教育信息化工作会议精神。指导各地进一步完善教育信息化管理体制，统筹部署、创新机制、深化应用。（责任单位：科技司）

落实中央网络安全和信息化领导小组和国务院有关“互联网+”、大数据、云计算、智慧城市、信息惠民、宽带中国、农村扶贫开发等重大战略对人才培养等工作的部署。

（责任单位：科技司、相关业务司局）

召开基础教育信息化应用现场会，交流推广区域整体推进“三通两平台”经验和信息化教学应用典型案例。（责任单位：基础二司、科技司）

召开边远、民族地区教育信息化推进工作现场会，研讨边远、民族地区教育信息化推进策略和有效模式。（责任单位：科技司、民族司、基础二司、民族教育中心）

（二）推进教育信息化基础支撑能力建设。

2. 加快推进中小学“宽带网络校校通”。

推动将信息化基础设施纳入学校建设标准和基本办学条件。结合精准扶贫、宽带中国和贫困村信息化等工作，加快推进薄弱校互联网接入，实现全国中小学互联网接入率达到95%，其中10M以上宽带接入比例达到60%以上。督促各地在“全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件”工作中重点保障农村边远地区学校信息化建设投入，基本实现全国中小学都拥有多媒体教学条件，普通教室全部配备多媒体教学设备的城镇和农村中小学比例分别达到80%和50%。（责任单位：科技司、财务司、督导办、规划司）

（三）丰富数字教育资源，推进信息化教学应用。

3. 全面推进基础教育信息化教学模式普及，扩大优质教育资源覆盖面。

深入推进“一师一优课、一课一名师”活动，普及基础教育信息化教学常态化应用，新增参与活动中小学教师200万名，新增“晒课”200万堂，评选年度“优课”2万堂。启动小学英语、音乐、美术新课标审定教材4年级1个版本资源的重新开发与整合，用好存

量数字教育资源，采取多种方式为教学应用提供服务，特别是为农村、边远、贫困、民族地区提供免费服务。深入推进“三个课堂”建设应用，推广“优质学校带薄弱学校、优秀教师带普通教师”模式，不断扩大优质教育资源覆盖面。（责任单位：基础二司、中央电教馆、地方各级教育行政部门）

通过政府购买服务、后补助等方式，鼓励企业和社会机构根据教育教学改革方向和师生教学需求，开发一批专业化教学应用工具软件，并通过教育资源平台提供资源服务，推广普及应用。（责任单位：科技司、基础二司、中央电教馆、地方各级教育行政部门）

系统开发教师备课和学生学习的优质基础性资源，更新“人教数字教材”，做好“数字教材”相关标准研制与应用工作。（责任单位：人教社）

推动落实财教〔2013〕342号、343号和财教〔2014〕47号文件关于“满足学校信息技术和教师培训等方面的开支需求”的要求，建立学校生均公用经费用于购买信息化资源和服务的政策措施。（责任单位：科技司、财务司、地方各级教育行政部门）

4. 大力推进职业教育优质数字教育资源开发与应用。

办好全国职业院校信息化教学大赛。成立职业教育资源库共建共享联盟，探索成果认证、积累和转换机制。进一步做好国家示范性职业学校数字化资源共建共享计划。（责任单位：职成司）

5. 加强高等教育优质数字教育资源开发与应用。

继续建设800门左右优质在线开放课程，鼓励高校广泛共享；指导高校利用在线开放课程探索翻转课堂、混合式教学等教学方式改革；推动中国优质在线开放课程走向世界。建立健全在线开放课程建设主体和课程平台的自我管理机制，落实课程建设、应用、引进和对外推广的工作规范，对课程平台的安全、运行及服务进行规范管理。（责任单位：高教司、思政司）

继续建设100个左右的国家级虚拟仿真实验教学中心，试点开展优质虚拟仿真实验教学项目资源库建设。继续指导CALIS和CADAL项目管理中心研究项目发展和运行维护机制。（责任单位：高教司）

继续实施“易班”推广行动计划和中国大学生在线引领工程。会同中央网信办推进全国高校网络文化研究评价中心建设，继续参与国家网络安全宣传周。加强大学生网络文化工作室建设督导。继续推动全国高校校园网站联盟建设，指导联盟举办“全国大学生网络文化节”和“全国高校网络宣传思想教育优秀作品推选展示”活动。指导开展“全

国高校名站名栏评选”，着力建设一批有影响、有特色的高校校园网络平台。（责任单位：思政司）

6. 切实做好继续教育优质数字教育资源开发与应用。

出台落实取消“利用互联网实施远程高等学历教育的网校审批”有关政策文件，明确审批项取消后的监管措施。继续推进高校继续教育数字化资源开放与在线教育联盟工作，探索高校间资源共享、学分互认，推进高校加大继续教育信息化投入，推动继续教育转型发展。（责任单位：职成司）

继续推进国家开放大学云教室建设与应用。启动国家开放大学1万门五分钟课程建设。启动2016年度非统设课程、西部特色课程和三农特色课程教学资源共建项目。启动1500学时视频课程学习资源和“国家开放大学文献数据索引库”建设，完善国家开放大学远程教育文献资源体系。（责任单位：国家开放大学）

试点建设教育部老年开放大学。（责任单位：离退休局）

7. 做好特殊需求数字教育资源和专题教育资源开发与应用。

巩固“教学点数字教育资源全覆盖”项目成果，完成已整合资源10%的更新提升，做好语文、品德与生活（社会）新课标审定教材1个年级1个版本资源40%的重新开发，继续做好资源网络推送与卫星播发，组织专家开展应用指导，利用资源开好课程。探索卫星双向应用试点，在200所边远地区学校开展双向互动传送服务。（责任单位：基础二司、中央电教馆、教育电视台）

完成民族地区理科基础教育数字资源建设和应用需求分析报告。完成与新疆地区义务教育阶段新课标数学教材（1~6年级，共12册）配套的双语数字教育资源建设并开展应用。（责任单位：民族司、基础二司、中央电教馆、人教社）

交流展示“中国梦—行动有我”中小学生微视频征集展播活动和学科德育精品课程展示活动作品。在国家平台上部署优秀专题教育学习网站资源。发布《2015年精品专题教育社区建设与应用报告》和《国家精品专题教育社区案例与评析》。继续开发涵盖中小学各年级的法治教育数字资源。（责任单位：基础一司、政法司、中央电教馆）

8. 推动中华语言文字和优秀文化的传播与推广。

启动全球汉语汉字和中华优秀传统文化学习网络平台建设。开展“中华经典资源库”数字化工作，完成第一期资源库网络发布。开展中国语言资源采录与展示平台建设。完善普通话水平测试信息化管理系统，启动智能化测试试点。启动语言文字数字博物馆建设。

（责任单位：语用司、语信司、人教社）

加强网络孔子学院建设，进一步丰富网络汉语教学资源，优化在线课程平台，实现网站注册总人数超过1000万人、注册学员60万人、在线课程30万节，与5家海外孔子学院合作开展O2O教学。（责任单位：国家汉办）

（四）扩大网络学习空间应用覆盖面。

9. 大力推进“网络学习空间人人通”。

督促和指导各地和各级各类学校积极利用成熟技术和平台，统筹推进实名制、组织化、可管可控的网络学习空间建设，80%以上的教师和50%初中以上的学生拥有网络学习空间。鼓励教师应用空间开展备课授课、家校互动、网络研修、学习指导等教学活动；鼓励学生应用空间开展个性化学习、自主学习、协作学习，逐步实现“一生一空间、生生有特色”；鼓励学校应用空间开展教师考核管理、班级组织管理、学生综合评价、教学综合分析。（责任单位：科技司、基础二司、职成司、高教司、教师司、中央电教馆、国家开放大学）

举办“网络学习空间人人通”专题研讨班，组织不少于200名教育行政部门管理人员交流研讨网络学习空间的推进机制、应用模式和经验。（责任单位：科技司、人事司）

与中国电信、中国联通、中国移动联合启动实施“网络学习空间人人通”专项培训，计划培训职业院校校长1000人、骨干教师2000人，中小学校长2000人、骨干教师6000人。（责任单位：科技司、中央电教馆）

（五）完善教育资源云服务体系，提升资源服务能力。

10. 统筹推进教育资源公共服务平台建设。

印发国家教育资源公共服务体系建设和服务指导意见、资源平台互联互通办法。国家教育资源公共服务平台实现与25个以上省级平台互联互通，平台体系汇聚覆盖义务教育阶段各学科主流教材的数字教育资源，服务教师、学生、家长总量达到6000万人，基本形成国家教育资源公共服务体系。开展国家平台应用培训和推广。完成国家科技支撑计划“教育云规模化应用示范”项目建设。（责任单位：科技司、中央电教馆）

（六）深入推进教育管理信息化。

11. 完善教育管理公共服务平台建设与服务。

完善国家级教育数据中心建设，基本完成省级教育数据中心建设。实现国家级和部分省级数据中心异地灾备。做好已建管理信息系统运行维护，推动各系统整合与全面应

用,基本建成覆盖全国各教育阶段的学生、教师、学校经费资产及办学条件数据库,并实现数据的“伴随式”收集、分层次开放与共享。教育管理公共服务平台开始面向政府部门、学校、师生和社会公众提供服务。(责任单位:教育管理信息中心、相关业务司局)

制订《教育数据管理办法》,规范各类教育基础数据的采集、存储、共享、发布和使用。完善《学校(机构)代码管理办法》与相应管理信息系统,实现全国教育机构“一校一码”,实现学校设立、变更和中止的全过程管理。继续推进教育统计基础数据库试点工作。完善“国家教育科学决策服务系统”建设与服务,推进省级应用。(责任单位:规划司、教育管理信息中心、地方各级教育行政部门)

加快推进高考综合改革网上录取系统升级,确保试点省份录取工作顺利进行。(责任单位:学生司)

深化中外合作办学监管信息平台和学校校园网应用,公示办学信息,加强学校办学自律。(责任单位:国际司)

做好中国教育经济信息网(CEE)信息系统运行维护与服务。(责任单位:经费监管中心)

推进教育考试综合管理系统的开发和相关实施工作。(责任单位:考试中心)

12. 推动各级各类学校数字校园建设与应用。

充分发挥地方与学校积极性与主动性,引导学校围绕教育教学和班级、教师、学生、教务、后勤组织管理及家校互动等方面,开展利用信息技术转变教学模式、改进教学管理的数字校园/智慧校园应用。(责任单位:科技司、基础一司、基础二司、职成司、高教司,地方教育行政部门)

继续开展“职业教育百所数字校园建设实验校”项目及《职业院校数字校园建设规范》推广工作,组织培训交流,规范和推动职业院校数字校园建设。(责任单位:职成司、中央电教馆)

13. 加快电子政务建设。

完善教育电子政务内网,开展教育部电子公文安全可靠应用试点。推进密码应用工作,完成教育安全认证应用支撑体系建设,实现教育数字身份认证、数据加密、电子签章签名等应用服务。建设教育部网上行政审批平台,实现教育行政审批网上预受理和预审查。启动建设教育政务信息资源库、教育网站信息采编共享平台。(责任单位:办公

厅、政法司、教育管理信息中心)

(七) 持续做好教育信息化培训。

14. 深入推进实施中小学教师信息技术应用能力提升工程。

落实教师信息技术应用能力标准，开展教师信息技术应用能力测评，把教师信息技术应用能力纳入到师范生培养和教师、校长的考核评价体系。深入实施“全国中小学教师信息技术应用能力提升工程”，建设500学时的优质网络课程，征集加工200件优质培训微课程，把信息技术应用能力和教学培训紧密结合，完成不少于200万名中小学、幼儿园教师的专项培训。推广教师信息技术应用创新实验区建设经验。(责任单位：教师司)

15. 开展管理干部教育信息化专题培训。

继续举办教育厅局长教育信息化专题培训班，以新任教育局长为主，计划培训800人；举办高等学校教育信息化专题研讨班，计划培训150人。(责任单位：科技司、人事司)

地方各级教育行政部门继续开展本地区教育信息化管理干部专题培训工作，推进教育信息化深化应用、融合创新。(责任单位：地方各级教育行政部门)

(八) 加快推进地方教育信息化工作。

16. 推动教育信息化应用典型示范。

总结教育信息化试点工作经验，结合各地推荐优秀案例，遴选一批覆盖不同地区、不同学段、不同类型、不同应用模式的示范点，组织专家重点指导，培育一批能够发挥示范辐射带动作用的骨干学校、教师、课程，加以推广；在基础教育领域形成30个区域和60个学校示范案例，出版案例集。鼓励各地积极开展典型示范工作，加快推广以信息化手段促进教育公平、提高教育质量的教育教学模式。(责任单位：科技司、基础二司、职成司、高教司、教师司、地方各级教育行政部门)

17. 分层推进教育信息化工作。

地方各级教育行政部门做好本地区教育信息化“十三五”工作安排，统筹推进各级各类教育的信息化工作。各省级教育行政部门在统筹推进的基础上，着力加强对本地薄弱地区、薄弱学校与教学点的支持力度；在有效对接国家平台的基础上，着力建设具有地域特点的资源平台和管理平台，加强对区域内教育教学、管理决策和公共服务等的有效支撑。地市、区县教育行政部门着力加强对学校信息化建设、应用的指导，督促学校大力开展信息化教学，指导广大师生在日常教学和学习活动中有针对性、创造性地深度

应用各类信息技术手段，同时加大对校长和广大教师的培训力度。各级各类学校要主动把教育信息化纳入本校总体规划，制订教师培训与应用目标，在教学和管理方面充分发挥教育信息化作用。（责任单位：地方各级教育行政部门）

（九）推进教育行业网络安全工作。

18. 加强教育行业信息系统（网站）安全防护。

落实《教育部 公安部关于全面推进教育行业信息安全等级保护工作的通知》，基本完成教育行业信息系统（网站）的定级备案和第三级及以上信息系统（网站）的测评整改。（责任单位：科技司、教育管理信息中心、地方各级教育行政部门）

19. 提升教育行业信息技术安全保障能力。

按照分级管理、逐级负责的原则，健全信息技术安全通报机制，完善信息技术安全工作管理信息系统，加强对信息技术安全工作的统筹管理。研究制定信息技术安全应急预案。加强对信息系统（网站）的监测和预警能力，开展信息技术安全评估。面向部直属单位、直属高校和各省级教育行政部门的信息技术安全支撑部门负责人开展安全管理和技术培训，计划培训200人。（责任单位：科技司、教育管理信息中心、地方各级教育行政部门）

（十）完善教育信息化支撑保障机制。

20. 完善多方参与的教育信息化推进机制。

探索建立政府和市场作用相互补充、相互促进的教育信息化推进机制。教育部续签与中国电信、中国移动的战略合作协议，全面深化与三大电信运营商的合作。各级教育行政部门要加强与基础电信运营企业合作，鼓励社会力量积极支持教育信息化建设与应用。（责任单位：科技司、地方各级教育行政部门）

21. 开展教育信息化专项督导。

开展针对“十二五”教育信息化工作的专项督导，面向社会公开发布督导报告。（责任单位：督导办、科技司）

22. 加强教育信息化战略支撑能力。

推动教育信息化研究基地建设。继续支持教育信息化战略研究和标准规范研制。充分发挥教育信息化专家组等专家机构的作用。继续发布教育信息化年度发展报告、教育信息化国际进展报告，组织编制教育信息化应用案例集锦。（责任单位：科技司）

开展“义务教育阶段学校信息化发展状况监测、评估指标与方法实证研究”、教育

信息化专项督导评估指标体系研究。启动未来学校研究计划。（责任单位：中国教科院）

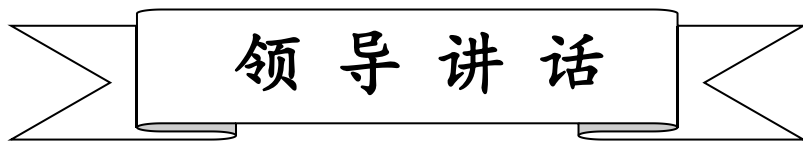
研究制定义务教育阶段学校信息化设备配备标准、运维制度与管理机制。完成《基础教育教学资源元数据》规范等的研发、培训和推介，编制交互式电子白板等教学设备教学功能规范。（责任单位：基础一司、基础二司、装备中心、中央电教馆）

23. 深化教育信息化国际交流与合作。

积极参与实施首届国际教育信息化大会《青岛宣言》，深化与联合国教科文组织的合作，落实教育信息化合作备忘录，积极参加教育信息化领域的准则性文件制定、教材开发、典型案例推广等国际活动。（责任单位：教科文秘书处、科技司、国际司）

24. 加大教育信息化宣传力度。

充分运用各类媒体、通过多种方式，深入宣传教育信息化工作。《中国教育报》进一步加大报道力度。中国教育电视台充分发挥全媒体多平台传播优势，为推进教育信息化工作营造良好的舆论氛围。（责任单位：科技司、新闻办、教育电视台、教育报刊社）



**国务院学位委员会关于印发国务院副总理、国务院学位
委员会主任委员刘延东同志在国务院学位委员会
第三十二次会议上的讲话的通知**

学位[2016]4号

各省、自治区、直辖市学位委员会、教育厅（教委），新疆生产建设兵团教育局，中国科学院前沿科学与教育局，中国社会科学院研究生院，中共中央党校学位评定委员会，中国人民解放军学位委员会，各学位授予单位：

现将中共中央政治局委员、国务院副总理、国务院学位委员会主任委员刘延东同志在国务院学位委员会第三十二次会议上的讲话印发给你们，请认真学习贯彻落实。

国务院学位委员会

2016年2月23日

刘延东副总理在国务院学位委员会

第三十二次会议上的讲话

（2016年1月8日）

在“十二五”胜利收官、“十三五”开局之际，我们召开国务院学位委员会第三十二次会议，主要任务是深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议精神，认真落实国务院决策部署，总结工作，分析形势，研究“十三五”期间学位与研究生教育发展的重大问题，安排部署2016年工作，把中央关于发展的新理念新要求落实到全面提高研究生教育质量的具体任务上，为推动教育事业在“十三五”期间实现更高质量、更有效率、更加公平的发展，推动教育现代化取得重要进展奠定扎实基础。

刚刚过去的2015年，国务院学位委员会及整个学位与研究生教育战线认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持以提高质量为核心，主动作为，真抓实干，推进学位授

权体系调整优化,探索研究生培养模式改革,构建学位质量保障体系,完善学位法律法规制度,各方面工作都取得新的进展,呈现出可喜局面。这些成绩的取得,凝聚了各位委员和整个战线的智慧和汗水,得力于各部门的大力支持,离不开社会各界的关心和帮助。在此,我向各位委员、向关心支持学位与研究生教育的各界人士表示衷心感谢!

刚才,四位委员作了很好的发言,听了很受启发。下面,我就学位与研究生教育工作谈三点意见。

一、“十二五”期间学位与研究生教育改革发展成绩显著,为“十三五”打下了坚实基础

“十二五”时期是我国教育改革发展很不平凡的五年。党的十八大以来,党中央和新一届政府高度重视、加强领导,把教育摆在优先发展的地位,不断加大投入,给予切实保障,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》确定的阶段性目标任务总体完成,我国教育普及水平和人力资源开发水平大幅提升,教育公平迈出重要步伐,质量稳步提高,结构不断优化调整,改革取得重要突破,服务经济社会发展能力显著增强,国际影响力不断扩大,我国教育发展迈上了一个新的台阶,总体发展水平进入世界中上行列。五年来,学位与研究生教育坚持“服务需求、提高质量”主线,深化综合改革,创新培养机制,取得了显著成绩。

第一,研究生教育支撑经济社会发展的作用更加突出。一是高层次人力资源供给有较大幅度增长。2015年,在学研究生已达到230万人,比2010年增长约20%;2014年授予博士、硕士学位66.9万人,比2010年增长32%。2014年专业学位硕士研究生招生占硕士研究生招生总数的比例达43.5%,比2008年刚刚提出发展专业学位时的7%有大幅提高。二是学科类型结构更加适应经济社会发展需要。新的学科目录增加了艺术学门类,一级学科数量从原来的89个增加到111个,增设了“网络空间安全”等22个与国家重大战略需求、产业发展和改善民生相关的急需学科。专业学位种类增加到40个,基本覆盖国民经济和社会发展的主要领域。三是研究生参与科技创新的贡献度不断提高。2010年以来,在自然科学基金各类资助项目中,硕士生占参与研究人数的27.27%,博士生占20.24%。许多具有世界领先水平的研究成果,主要研究人员都是我们自己培养的博士。

第二,重点领域重大改革迈出坚实步伐。2013年全国研究生教育工作会议明确了“服务需求、提高质量”的改革思路,提出了实现发展方式、类型结构、培养模式和评价机制根本转变的改革目标和主要任务,研究生教育进入综合改革全面启动阶段。一是研究

生思想政治教育进一步加强。马克思主义理论学科建设和指导研究生培养工作取得新进展。研究生担任助研、助教、助管和辅导员工作的作用进一步增强，建立了研究生科学道德和学风建设长效机制。2011年至2014年，全国共举办各类宣讲教育活动5.6万余场，接受宣讲教育的研究生近470万人次。二是产学研结合培养专业学位研究生的新模式趋于成型。特别是临床医学人才培养改革取得重大突破，构建了以“5+3”为主体的标准化、规范化培养体系。工程博士专业学位以国家科技重大专项为纽带组成产学研联合体，初步实现了高层次人才培养与国家重大任务紧密结合、高水平大学和行业骨干企业紧密结合、人才培养与科技创新过程紧密结合。建筑学、翻译、物流工程等专业学位实现了与职业资格证书、行业组织认证的有效衔接。三是形成科教结合协同培养人才的新机制。教育部与中科院启动实施科教结合协同育人行动计划，支持高校与工程院联合培养博士研究生，搭建起了高校与科研院所跨学科、跨领域、跨系统深度合作的战略平台和沟通桥梁。探索了博士招生“申请—考核”制，完善了硕士研究生推荐免试制度。四是学位授权调适机制进一步完善。2011年以来，全国共新增硕士专业学位授权点1398个，学术学位授权点不再作为增列专业学位授权点的先决条件，鼓励学校将学术学位授权点调整为专业学位授权点。在试点基础上，2015年底将博士、硕士学位授权学科和专业学位授权类别动态调整工作扩大到所有省市。5所民办高校成为硕士专业学位研究生培养单位。五是大力推进简政放权和政府职能转变。取消了研究生院设置、国家重点学科审批等7项审批、评审评选事项，加强政策引导和事中事后监管，完善了中央主导、加大省级统筹、调动培养单位积极性的三级管理体制。

第三，质量保障和投入支持体系更加完善。一是“五位一体”质量保障体系框架基本确立。召开了我国恢复研究生教育以来的第一次全国研究生教育质量工作会议，出台了学位授权点评估等系列文件，初步构建了以学位授予单位为基础，教育行政部门为引导，学术组织、行业部门和社会机构参与的质量保证和监督体系框架。二是开展了学位授权点合格评估工作。启动了新一轮学位授权点合格评估和专项评估，已经完成的专项评估涉及447个学位授予单位、2296个学位授权点，调整和撤销了一批学位授权点，引起较大反响。三是健全了研究生投入与资助政策体系。研究生生均综合定额拨款大幅提高，中央和地方财政每年增加投入200多亿元。建立健全了以政府投入为主、受教育者合理分担、培养单位多渠道筹集经费的投入机制，完善了奖助体系，进一步加大资助比例、提高资助水平。2008年以来，中央财政对“211工程”、“985工程”等重点建设

项目共投入专项资金近 900 亿元，带动了地方政府和高校、社会的大量投入，推动了高等教育投资主体由单一结构向多元结构转变。

第四，研究生教育的国际影响不断提升。“211 工程”、“985 工程”等重点建设项目实现了学科发展与平台基地建设、人才培养、科技创新、队伍建设的良性互动，一批学科达到或接近国际先进水平，为探索中国特色、世界一流的高水平大学建设之路积累了宝贵的经验。我国高校在世界大学排名总体呈现上升态势，在论文和声誉指标方面进步显著。2015 年，我国内地有 25 所高校进入英国 QS 世界大学排名 500 强，600 余个学科进入美国基本科学指标（ESI）前百分之一，位列全球第六，约 50 个学科进入 ESI 前千分之一。在生命科学、物理学、化学等基础学科领域，一批高水平大学已经形成了持续做出重大原创性成果的能力。吸引培育了一批国内外顶尖的学术带头人，目前“千人计划”中在高校工作人数占比达 63.8%。研究生教育对国际学生的吸引力明显增强，2014 年在来校留学研究生近 5 万人，比 2010 年翻了一番。

五年来的实践积累了宝贵经验：一是坚持全面贯彻党的教育方针，以立德树人为根本任务，努力培养具有社会责任感、创新能力和实践能力的高层次人才；二是坚持服务国家战略需求和经济社会发展需求，努力突破体制机制障碍，提升人才培养质量；三是坚持遵循研究生教育规律，深化学位与研究生教育改革，探索中国特色研究生教育发展道路；四是坚持开放合作，互利共赢，有效调动国内外有利因素，立足国情，借鉴国外有益经验，推动研究生教育不断迈上新台阶。这些经验来之不易，我们要倍加珍惜，继续发扬光大。

二、充分认识大形势大背景对学位与研究生教育的新要求

今年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，也是推进结构性改革的攻坚之年。面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，学位与研究生教育机遇与挑战并存，任务更加艰巨繁重。只有始终围绕中心、立足大局，科学研判新形势，准确把握新要求，才能把工作做实做好。

第一，“四个全面”战略布局对学位与研究生教育提出了新要求。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央统筹国内国际两个大局，提出协调推进“四个全面”的战略布局，这是事关长远的顶层设计，是我们党在新形势下治国理政的总方略。“四个全面”是开创性的大战略、大布局，在这个战略布局中，全面建成小康社会是战略目标，处于中心位置，全面深化改革、全面依法治国是战略举措，全面从严治党是战略保证。

每一个“全面”都是一个系统工程。现在，全面建成小康社会进入冲刺阶段，破难题、防风险、补短板，实现更高水平更有质量发展的任务非常繁重，全面深化改革还有许多硬骨头要啃，还有不少硬仗要打。研究生教育作为国民教育序列的顶端，肩负着“高端人才供给”和“科技创新”的双重使命，对实现国家战略、支撑现代化强国建设具有重大意义，必须按照“四个全面”战略布局，牢牢扭住提高质量这个中心，突出结构调整优化和培养模式转变，实现更高质量、更有效率发展。

第二，“五个发展”理念为学位与研究生教育提供了新机遇。“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段。当前我国经济发展进入新常态，呈现出经济结构优化、发展动力转换、发展方式加快转变的态势。新常态要有新作为，新作为要有新理念。我们党提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，集中体现了今后五年乃至更长一段时期我国的发展思路、方向和着力点。推动学位与研究生教育改革发展，必须自觉贯彻落实“五个发展”新理念。创新发展要求学位与研究生教育必须加快体制机制改革，破除发展障碍，建立充满活力的人才培养体系，培养学生创新精神，提高科技创新能力，为各方面创新提供高素质人才、知识和技术支撑。协调发展要求学位与研究生教育必须主动适应经济社会发展新常态，动态调整优化学位授权和学科专业布局，加快发展新兴交叉学科，加强研究生教育结构与区域经济社会发展水平的紧密对接，加强人才培养与社会需求的紧密衔接。绿色发展要求学位与研究生教育必须坚持可持续发展理念，更加注重内涵式发展，既保持合理发展速度，更关注提高发展质量和效益；同时坚决遏制学术腐败，积极净化学术生态环境。开放发展要求学位与研究生教育必须具备国际视野、全球眼光，加强与世界各国在人才培养、科学研究等方面的深度交流合作；充分调动各方积极性，吸引行业企业、社会组织等积极参与到学位与研究生教育中来。共享发展要求学位与研究生教育必须更加注重供给侧改革，提供优质教育供给，运用“互联网+”等信息技术手段，加快推进课程、师资等优质教育资源共享，推动教育整体水平不断提高。

第三，新科技革命对学位与研究生教育提出了新挑战。当前世界范围内新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，信息技术、生物技术、新材料技术、新能源技术广泛渗透，带动以绿色、智能、泛在为特征的群体性技术突破，重大颠覆性创新不时出现，可以说，创新已经成为大国竞争的新赛场，谁主导创新，谁就主导赛场规则和比赛进程。特别是互联网等信息技术迅猛发展，加速创新要素在科技前沿、战略性新兴产业的整合汇聚，促进了创新成果的高效转化，推动世界进入了创新时代，创新与人才的竞争愈加激烈。一是创优胜先正成为越来越多国家的战略选择。世界主要发达国家相继推出抢占一流的

发展计划，采用超前的发展理念、组织形态、教育手段，培养适应全球挑战的学术领军人才和引领产业创新发展的行业领袖人才。二是开放合作加快向更深更广发展。世界各国通过整合内部资源、引进外部资源，加强研究生教育的开放、交流与合作，大学与企业、科研机构之间的合作创新更加紧密，研究生培养的国际化趋势更加显著。三是教育科技领域内创新要素汇聚与集成力度加大。研究生教育具有创新要素高度汇聚的天然优势，如何发挥好这种优势，抢抓新科技革命机遇，把握“互联网+”潮流，形成更好的科教协同、交叉融合发展机制，更好地发挥研究生教育对知识发现和科技创新的重要作用，大有文章可做。四是质量评价标准和保障体系建设进程加快。人才培养的质量监督与保障正成为越来越多国家的自觉行动，质量保障主体日趋多元，关于质量合作、质量保证和文凭认证的议题、项目、协议等日益增多。

第四，教育现代化对学位与研究生教育提出了新任务。十八届五中全会提出到 2020 年教育现代化取得重要进展，达到这一目标，时间紧迫，任务艰巨。研究生教育具有高端人才和智力密集的优势，对各级各类教育具有引领示范作用，在教育现代化中应当走在前列。研究生教育的现代化，关键是要看发展理念、质量观念、体制机制等是否符合现代化的要求。一要看是否富有活力和效率，是否成为社会创新创造的动力和源泉；二要看是否具备完善的现代研究生教育制度，是否形成现代的公共教育治理体系；三要看是否建立起完善的质量监督和管理服务体系，是否形成各种资源有效汇聚和协同的机制；四要看是否具有宽广的国际视野，是否形成国际合作竞争的格局。这项工作涉及方方面面，需要我们抓好顶层设计、前瞻布局，改革创新、加快推进。

同时也要看到，与党和国家的要求、人民群众的期盼以及国际先进水平相比，我国的研究生教育还存在较大差距。一是发展理念尚未转变到位，主动服务经济社会发展需求的机制还不健全；二是培养模式还不完善，研究生的创新能力和实践能力还需进一步提升；三是质量保障体系建设和监督力度还需进一步加强；四是开放合作效益需要提高，国际影响力需要进一步增强。必须牢固树立发展新理念，在服务需求、优化结构、创新机制上下大力气，努力提高学位与研究生教育发展的质量和效益。

三、科学谋划，提高质量，推动“十三五”研究生教育发展迈上新台阶

提高教育质量，是十八届五中全会提出的明确要求和发展目标。经过三十多年的发展，我国研究生教育基本实现了立足国内自主培养高层次人才的战略目标，“十三五”时期必须坚持以提高质量为中心，以服务需求为导向，更加突出培养模式转变，突出体

制机制创新，突出结构调整优化，突出调动各方资源参与，突出走向国际、开放发展，统筹推进世界一流大学和一流学科建设，为建设创新型国家和人力资源强国、全面建成小康社会提供坚强的人才支撑。这里，我重点强调五个方面。

第一，科学制定研究生教育发展“十三五”规划。以国家“十三五”规划为统领，结合教育改革发展总体要求，立足推动研究生教育发展转型，抓紧制定研究生教育发展“十三五”规划，提前谋划，前瞻部署。要更加注重发展质量和效益，把发展速度保持在合理的增长区间内，把发展质量和效益放在更加突出位置，实现不同层次、不同类型、不同区域研究生培养质量稳步提升，更加适应社会需求。要更加注重培养模式转变，把寓教于研、激励创新作为根本要求，把促进研究生成才成长作为出发点和落脚点，科教协同、产学研结合培养创新人才。要更加注重体制机制创新，继续全面深化综合改革，分类指导、分类改革，强化相关制度的联动和协同。要更加注重结构调整与优化，根据新技术、新产业、新业态的需求，推进学科结构布局更趋合理，区域发展更加平衡，不同层次、不同类型的研究生比例更加协调。要更加注重调动各方积极性，发挥市场在资源配置中的决定性作用，吸引行业企业、社会组织等利益相关方积极参与，更好地对接社会需求、拓展投入渠道、扩大创新创业资源。要更加注重开放合作，实行“引进来”和“走出去”相结合，特别要和“一带一路”战略、亚洲基础设施投资银行等更好地结合，加强与国家软实力提升有关的学科建设和人才培养，打造研究生教育发展利益共同体。通过转变发展理念和发展方式，力争到 2020 年全面实现研究生教育发展转型，形成立足国内、各方参与的高水平人才培养体系。

第二，优化供给适应需求动态调整发展结构。要着眼“五个发展”急需领域，前瞻谋划，统筹考虑，实现服务需求与优化供给的对接，健全动态调节机制，协同推动招生计划管理体制、授权审核制度、投入支持方式的改革。要优化学科结构，优先布局、建设一批国家发展急需、影响未来发展的学科专业，促进人文社科与理工科、基础学科与应用学科协调发展。以前沿问题或重大科学、重大工程问题为导向，设置新兴、交叉学科。健全学科预警机制，对学科水平持续低下、长期脱离社会需求的学科实行预警乃至取消。根据办学质量、办学特色等因素分配资金，调整引导学科建设方向。要增强招生计划的主动性，主动对接国家重大战略需求，改进完善招生计划分配方式，调整优化招生结构，适度增加重点发展地区。要优化培养类型，稳步发展专业学位博士研究生教育，积极发展专业学位硕士研究生教育，加快完善专业学位授权体系。要健全授权审核机制，统筹学术学位与专业学位授权审核，实现常态化授权审核，健全授权点动态调整和强制

退出机制。加强前瞻布局，促进学位授权与研究生培养有效衔接，提高主动服务经济社会发展能力。

第三，着力深化研究生培养模式改革。增强研究生社会责任感、创新能力和实践能力，是研究生教育发展的重点和难点。从调查结果看，一些培养单位对研究生思想政治和品德教育不够重视，对研究生批判精神、发现问题和提出问题的能力培养不够，部分博士生原始创新能力不足，在开辟新领域、提出独创性见解等方面存在较大差距；专业学位硕士生实践能力还比较弱，创新创业教育还不足。要坚持育人为本、能力为重，坚持立德树人，加强对习近平总书记系列重要讲话精神的深入研究阐释，切实推动中国特色社会主义理论体系进教材、进课堂、进头脑，加强马克思主义理论学科建设，深入推进研究生思想政治理论课教学改革，培育和践行社会主义核心价值观。加强研究生党建工作，使党员教育与研究生的成长成才相结合。要坚持个性化培养，强化问题导向的学术训练和实践培养，大力提高博士生的创新能力水平，提升专业学位研究生职业发展能力。要坚持科教协同、产学研结合，促进科研优势资源、行业优质资源与研究生培养深度融合，鼓励跨学科、跨机构、跨部门协同培养，支持高校与行业企业建设联合培养基地，构建合作培养新机制。要坚持内外兼顾、加强合作，对接“一带一路”等国家重大战略，推进双边和多边学位互认工作，支持培养单位与国际高水平大学和研究机构联合培养博士生，有条件的培养单位可依托自身优势到海外开展研究生教育。积极参与中外人文交流，主动参与国际组织活动和规则制定，加快培养能够参与国际事务与国际竞争的专门人才。扩大来华留学研究生培养规模，吸引更多国外优秀人才来华，拓展开放合作的深度和广度。现在，我们的研究生培养还缺少有效可行的分流退出机制，有的培养单位对研究生宽进宽出，对毕业要求相对较松。要坚持有效选材、严把出口，健全更加科学有效、公平公正的考核选拔体系，完善有利于选拔具有创新潜质人才的机制，探索国家统一组织能力水平测试、培养单位自行组织专业综合素质测评、参考学生在校期间学业成绩相结合的硕士研究生选拔方式，研究建立研究生分流退出制度。要坚持导师为要、做强队伍，完善权责统一的导师负责制，强化师德师风建设。建立导师分类评聘、分类考核评价制度和岗位动态调整机制，完善校内外“双导师”制，优化导师队伍结构，支持导师国内外学术交流、访学和参与行业企业实践。

第四，创新完善质量评价机制和监督保障体系。经过多年发展，我国学位与研究生教育质量保障和监督体系不断完善，但有的培养单位质量保证制度不健全、执行不到位，

提高培养质量的内生动力不足。学术评价体系中片面追求论文发表数量的不良倾向仍较严重，存在急功近利、浮躁之风，“十年磨一剑”的宽松科研环境有待进一步营造。还有部分培养单位学风建设不到位，论文造假剽窃等学术不端行为时有发生。下一步，要充分调动培养单位、学术组织等主体的积极性，科学评价、严格监督，加快健全研究生教育内部质量保证体系，改变培养单位主体责任意识不强、有效制度缺失、执行不力等状况。将管理重心下移，促进培养单位完善科学的评价机制，开展质量评价工作，尤其是建设世界一流大学的高校，更应建立一流的质量标准，争创高水平研究生教育。要大力推进科研诚信和学术道德教育，健全学术不端惩戒机制，对学术造假行为零容忍严打击，将相关制度规范化具体化，像中央八项规定一样严格执行，抓住几个典型案例严肃处理，整肃风气。要加强政府的依法监管，进一步简政放权，清理各种制约创新创造的制度和规范，加强事中事后监管，综合运用法律政策、规划拨款、信息公开等手段，督促培养单位提高培养质量。进一步强化地方政府对研究生教育质量的评估与监督职责。要充分发挥第三方评价作用，引导支持第三方机构建立独立、科学、公正的多样化评估机制，充分调动行业部门或协会开展需求预测、标准衔接和质量认证的积极性。要建立绩效导向的资源配置机制，形成激励约束机制，资金等各项资源的分配向培养质量高、特色鲜明的单位倾斜。

第五，统筹推进世界一流大学和一流学科建设。高水平研究生教育是世界一流大学和一流学科的突出特征。“十三五”期间，我国高水平大学建设要取得新突破，就必须把建设一流的研究生教育体系放在重要位置。要坚持中国特色，扎根中国大地办一流大学和一流研究生教育，努力将其打造成为中国文化的名片、民族复兴的重要支点。要以一流学科为基础，突出学科的学术引领性、社会贡献度和国际影响力，形成一批稳居世界前列的学科，突出交叉融合和协同创新，打造更多的学科高峰和人才高地，促进创新型、复合型、应用型高层次人才成长。要以绩效评价为抓手，把教学水平和人才培养质量作为绩效评价的重要指标，强化目标管理，建立绩效评价结果与投入挂钩的动态调整机制，让绩效好的能进来、绩效差的能退出。要以改革创新为动力，加快推进现代大学制度建设，聚焦教师人事制度、人才培养模式、科技成果转化、资源募集机制等关键改革，争取尽快取得实质性突破。要正确处理重点建设与整体提高的关系，以一流大学和一流学科建设为引领，加大对中西部高校的扶持力度，促进部属高校与省属高校深度合作，鼓励和支持各类学校合理定位、办出特色、争创一流。

全面建成小康社会新的目标要求已经明确，发展征程已经开启。让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，按照党中央、国务院的决策部署，开拓创新，锐意进取、真抓实干，不断开创学位与研究生教育改革发展新局面，为夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

2016，发展更高质量更加公平的教育

教育强音有回响

——两会内外热议政府工作报告

时间：2016-03-06 来源：中国教育报

关键词 1：教育投入

【报告原声】公共教育投入要加大向中西部和边远、贫困地区倾斜力度。

【代表委员声音】

全国政协委员、北京航空航天大学原党委书记胡凌云：国家应加强调控手段，统筹全国考虑，通过加大投入缩小区域教育之间的差距，促进教育优质均衡发展。只有教育发展了，这些区域的脱贫致富才能成为现实。希望国家财政性教育经费增加的部分，要主要投向中西部和边远、贫困地区，为保障群众依法享有的受教育权利提供坚实支撑。

【会外连线】

甘肃省教育厅厅长王嘉毅：今年，在国家资金继续倾斜的有利形势下，我们甘肃教育将按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以提高质量和促进公平为主线，深化教育改革，不断推进教育现代化。尽心尽力，扎实推进教育精准扶贫各项工作，助力甘肃扶贫攻坚大局。

（本报记者 余闯 陈少远 采访整理）

关键词 2：义务教育经费

【报告原声】统一城乡义务教育经费保障机制，改善薄弱学校和寄宿制学校办学条件。

【代表委员声音】

全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇：今后我国要加快研究制定各类教育的质量标准，建立基于质量标准的教育财政拨款标准。当然，标准应当是动态的、逐步提高的。

【会外连线】

甘肃省平凉市静宁县第三中学校长何轲：作为曾经知名的薄弱校，我们学校可以说是“统一城乡义务教育经费保障机制”政策最直接的受益者。

这次，“改善薄弱学校和寄宿制学校办学条件”又被写进了总理的政府工作报告，希望随着国家政策的落实，各项资源能向寄宿制学校更多倾斜。

（本报记者 柯进 凌馨 采访整理）

关键词 3：学前教育

【报告原声】鼓励普惠性幼儿园发展。

【代表委员声音】

全国政协委员、北京师范大学教授刘焱：我们国家学前教育的目标最终是要建立一个普惠性的公共学前教育体系，那么公办幼儿园应该是支柱。大力发展公办幼儿园，一定要解决幼儿园硬性经费问题。建议加大对学前教育的经费投入，制定幼儿园生均经费标准，而且要纳入当地财政性教育经费预算。

【会外连线】

深圳市委教育工委书记、市教育局局长郭雨蓉：深圳近年来一直推动学前教育改革发展，以公益性为核心，以普惠性幼儿园为主体，以财政定向奖补为调控方式，撬动民办幼儿园朝着公益普惠的方向发展，走出了学前教育公共服务的“深圳路径”。深圳市将继续强化普惠园的主体地位，不断优化公共政策杠杆的导向性和力度，以提质量为核心，进一步促进学前教育普惠优质发展。

（本报记者 阳锡叶 刘盾 采访整理）

关键词 4：特殊教育

【报告原声】办好特殊教育。

【代表委员声音】

全国政协委员、南京师范大学副校长朱晓进：建议国家对特殊教育要加大经费和编制支持，设立专门针对特教教师的职称评定标准和实施细则。关注特教教师的职业成就感和心理健康状况，在现有比普通教师高 15% 岗位津贴基础上，进一步上浮 10%。同时加大特教教师交流，转变终身特教理念，解决特教教师圈子过窄，教育教学缺乏成就感和持续动力的问题。

【会外连线】

广州市教育局党委书记、局长屈哨兵：对于特殊儿童的成长，我们应为他们在教育制度的设计与教育计划的实施，以及教育成果的评估上留出足够空间。虽然因为禀赋特

性与能力志趣上的差异，他们的所见、所能未必全等于我们的所见、所能，但我们一定要帮助并承认他们的所见与所能。

（本报记者 翟帆 刘盾 采访整理）

关键词 5：职业教育

【报告原声】 大力发展现代职业教育，分类推进中等职业教育免除学杂费。

【代表委员声音】

全国政协委员、四川现代教育集团董事长苏华：要构建起包括中等职业教育、高等职业教育、本科职业教育、研究生职业教育的现代职业教育体系，使基础教育和职业教育形成共同发展的局面，才能够做到科学地育才、选材、用才，才能使行行出状元，人人能成才。

【会外连线】

四川省成都市武侯区教育局局长潘虹：李克强总理在政府工作报告中提出“大力发展现代职业教育，分类推进中等职业教育免除学杂费”等有关职业教育的内容，我认为不仅有利于缓解当前高考的压力、解决当前社会学用脱节问题，更是培养现代社会中等职业人才的重要策略。

（本报记者 阳锡叶 倪秀 采访整理）

关键词 6：高中学杂费

【报告原声】 对贫困家庭学生率先免除普通高中学杂费。

【代表委员声音】

全国人大代表、江苏淮安市教育局局长张元贵：实际上，江苏在免除贫困家庭学生学杂费方面已经开始先行先试了。比如淮安每年财政性资金用于教育帮扶是 2.95 亿元。拿出 2.95 个亿对于一个东部城市来说，可能不算什么，可是对西部来说，却是一个大难题。

各地要执行这项政策不走样，各级政府要明确责任人，强化督查机制，真正能够将责任落实到每个人身上。

【会外连线】

嘉兴教育学院科研与信息处处长朱建人：把“对贫困家庭学生率先免除普通高中学杂费”作为一项重要举措来抓，是依照国情全面普及高中阶段教育的一项必要举措，也是落实“发展更高质量更加公平的教育”这一目标的实际体现。

（本报记者 柯进 蒋亦丰 采访整理）

关键词 7：乡村教师待遇

【报告原声】 落实提高乡村教师待遇政策。

【代表委员声音】

全国人大代表、贵州省六盘水市实验小学教师吴明兰：农村学校要想留住优秀教师，今后除了要在绩效工资、补贴、保险等方面给予其充分保障外，还需要为乡村教师提供更多培训、休假、学习的机会，以及在职称评定、荣誉称号等方面给予政策上的倾斜。只有这样，农村教育才有更光明的未来，农村孩子才能享受到更公平的教育。

【会外连线】

重庆市合川区七间中学校长祝显伦：作为西部偏远的农村学校教师，我首先希望能够改善工作条件，改变办公用具、实验用品不足、陈旧的现实。为了让教师们“乐业”，我建议进一步提高乡村教师的成就感。在职称评定、培训交流、专业发展、评优评先等事情上，向乡村教师倾斜。

（本报记者 柯进 凌馨 采访整理）

关键词 8：远程教育

【报告原声】 加快推进远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。

【代表委员声音】

全国人大代表、云南省沧源佤族自治县国门小学数学教师鲍红艺：我感觉在偏远山区推进远程教育，最关键的是要解决一个“如何用得好”的问题。建议加强培训，现在信息技术的培训大多是老师在电脑上修一定的学时，建议少一点人机培训，多一点面对面的培训。

【会外连线】

山东省泰安市教育局党委书记、局长张勇华：在“互联网+”时代，我们的教育不应成为移动互联高度社会化下的落寞之隅。我们要把泰安教育云平台建成市、县、校三级教育管理资源共享平台和泛在学习共同体，实现优质教育资源面向全市集约优质供给，进一步提升教育质量，促进教育公平发展。

（本报记者 刘博智 魏海政 采访整理）

关键词 9：地方高校转型

【报告原声】 提升高校教学水平和创新能力，推动具备条件的普通本科高校向应用型转变。

【代表委员声音】

全国政协常委、华东师范大学校长陈群：高校要为经济社会发展服务，和学校所在区域发展紧密相连。推动具备条件的普通本科高校向应用型转变，由“转型”到“转变”，一字之差，反映出国家对普通本科高校发展路径选择的科学态度，对于发展多样化高等教育、构建现代职业教育体系等多方面都有指导意义。

【会外连线】

东莞理工学院校长李琳：普通本科高校向应用型发展转变，其本质是让地方高校更加重视学生发展和社会需求，更好地履行地方高校的使命。我校将大力推进应用型人才培养模式改革，打造高水平科技研发平台，朝着高水平应用型地方大学目标迈进。

（本报记者 余闯 刘盾 采访整理）

关键词 10：招考政策

【报告原声】 继续扩大重点高校面向贫困地区农村招生规模，落实和完善农民工随迁子女在当地就学和升学考试政策。

【代表委员声音】

全国政协委员、华中科技大学校长丁烈云：重点高校面向贫困地区农村招生规模每年都在增加。但是只靠这一个计划，不能解决根本问题。根本在于西部地区高等教育自身的发展。

全国政协委员、西部中大建设集团董事长苏如春：要发挥公办学校主渠道作用，释放城乡接合部的潜能，兴建、扩建学校，切实解决农民工子女入学难问题。

【会外连线】

安徽省皖新传媒金智有限责任公司职员管菲：继续扩大重点高校面向贫困地区农村招生规模，完善和落实农民工随迁子女在当地就学和升学考试政策，这些对老百姓而言，都是实实在在的好事，将改变许多农村孩子的命运。我们盼着，这样的好政策尽快落地。

（本报记者 张春铭 王琼 采访整理）

关键词 11：民办教育

【报告原声】 支持和规范民办教育发展。

【代表委员声音】

全国政协委员、上海教育科学研究院副院长胡卫：今年政府工作报告对于民办教育提出的是“支持和规范”，比去年政府工作报告多了个“支持”。《民办教育促进法》

正在修订之中，修法的目的可以归结为三个有利于：有利于按教育规律来办学，有利于老百姓的选择，有利于民办教育发展。我赞成对民办教育进行分类管理，但具体怎么分、怎么管，还有待仔细斟酌。

【会外连线】

长沙市教育局党委书记、局长卢鸿鸣：现阶段要加快体制机制创新和立法步伐，将民办教育中存在的概念不清、责任主体不明、执法权有限等问题逐一破解，形成民办教育规范发展的长效机制。要加强对民办学校的教育教学、教研指导，提升管理水平和教育质量。建立和完善民办学校规范化评估制度和信用等级体系。

（本报记者 翟帆 王强 采访整理）

关键词 12：就业创业

【报告原声】要落实好就业促进计划和创业引领计划，促进多渠道就业创业。

【代表委员声音】

全国政协委员、上海科技大学副校长印杰：为更好促进大学生就业，首先，需要提升学生的硬实力和软实力。其次，可以在大学阶段逐步融入职业体验。再其次，拓展就业渠道。最后，以创业带动就业。如果没有新的企业出现就不能吸收大量新劳动力，建议学校加强学生创新创业意识和创业技能的培养。

【会外连线】

上海杉达学院校长李进：促进就业创业要通过建设跨专业跨学科的综合实验实训中心、引入企业的培训，构建课程、培训、实践、服务四位一体的创新创业教育体系。用人单位要参与制定培养计划并介入培养过程，市场需求与锻炼前置到学校。让学生有机会进入校内综合实验实训中心和校外孵化基地，体验到竞争的过程，从而提高风险防范意识和市场竞争能力。



学 术 论 文

**我国《教育法》与《高等教育法》的衔接
——对《教育法》与高等教育有关内容的修改建议**

王景斌

[摘要] 教育法制是社会主义法制一个不可缺少的有机组成部分。我国《教育法》是集中规定我国教育方针、原则、基本制度的教育领域的基本法律,是教育法制的基础。本文通过对比我国《高等教育法》,针对《教育法》中有关高等教育方面的内容,结合我国实际,提出几点修改意见,以期解决教育的“母法”滞后“子法”的现状,寻求二者的合理衔接。也藉此希望进一步健全我国的教育法制,促进和保障我国教育改革与发展的顺利进行。

[关键词] 教育法 高等教育法 衔接 法制统一

[中图分类号] G649.20 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-5843(2004)04-0051-03

[作者简介] 王景斌,东北师范大学政法学院教授、博士生(吉林长春 130117)

我国改革开放以来,随着国家工作重心的转移和经济建设的发展,教育作为关系社会主义现代化建设全局和社会主义历史使命的一个根本问题被摆在了突出的位置。同样,教育立法也成为国人面临的重大问题。教育基本法的制定和完善已成为我国经济发展、教育改革、依法治教的迫切需要。《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)是我国教育领域的基本法律,在教育法律体系中处于“母法”和“根本大法”的地位。自1995年颁布实施以来,至今已经有9年时间了,从我国目前教育事业蓬勃发展的状况来看,《教育法》的确发挥了举足轻重的作用。但是我国实施改革开放以来,国家的各个方面都发生了翻天覆地的变化,教育领域也不可回避地发生了许多新情况、新问题,特别是《教育法》有关高等教育方面的许多规定已不适应现实需要,将之与1999年起实施的《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)相比较,《教育法》已表现出母法落后于子法的一面,倘若仍不修改,不仅不利于保持法制的统一,也将严重影响教育事业的发展。因而笔者基于使《教育法》与《高等教育法》合理衔接,维护我国教育领域法律的统一性与先进性的目的考虑,主要围绕《教育法》中有关高等教育的内容提出几点建议。

《教育法》共九章八十四条,其中涉及高等教育的规定不是很多,主要原因有二:一是由于《教育法》是我国教育领域的基本法,它不可能也不必要对各级各类教育都作详细规定,所以大多条文只是对各类教育具有导向性的概括性规

定;二是《教育法》对高等教育的规定本身确实存在缺陷或疏漏,许多应规定的内容而未作规定,或是规定不够明确、合理。笔者的建议主要是针对第二个原因而提出的。

一、总则部分

1. 《教育法》第四条:“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。全社会应当关心和支持教育事业的发展。全社会应当尊重教师。”

笔者认为应增加有关倡导学术自由的内容。大学的发展一靠科学研究,二靠教育教学,而科研必须以一定的学术自由为保证。近年来国家贯彻“双百方针”,鼓励学术发展与交流,而现实中学术的发展与交流尚存在诸多观念因素的影响,无形中阻碍了我国高等教育事业的发展。学术自由应当具有法律上的保障,所以只有在我国《教育法》中对学术自由加以保护,坚持实践标准,才能适应时代的要求,促进我国高等教育的学术发展。

2. 《教育法》第十条:“国家根据各少数民族的特点和需要,帮助各少数民族地区发展教育事业。国家扶持边远贫困地区发展教育事业。国家扶持和发展残疾人教育事业。”

本条是扶持特殊地区和特殊人群教育的原则,也是对平等受教育机会原则具体实施的保障。笔者认为,除了本条所规定的三项措施之外,还应有国家鼓励教师、高校毕业生到少数民族地区及边远贫困地区工作的内容,因为这不仅是推动少数民族地区及边远贫困地区教育事业发展的切实政策,

办公室

同时也是解决高校毕业生就业的重要途径之一。《高等教育法》第 59 条对此也规定：“……国家鼓励高校毕业生到边远、艰苦地区工作。”所以建议《教育法》中也应对此加以规定。以此既适应了现实情况，又与《高等教育法》合理衔接，达到了法制统一与满足现实需要的双重目的。

3. 建议在《教育法》总则部分增加关于民办教育的内容。近年来各类民办教育事业迅速发展，成为人才培养的重要途径。而原法中对民办教育无相应规定，使其地位、权利、作用被某些地方主管部门所忽视，客观上阻碍了它的发展。事实证明，民办教育事业是社会主义教育事业的重要组成部分，国家只有通过法律对其鼓励、引导和监督，才能促进其健康发展。只有在法律中对其权利、地位加以明确规定，才能确保其合法地位不被忽视、其合法权利不被侵犯。

4. 《教育法》第十三条：“国家对发展教育事业作出突出贡献的组织和个人，给予奖励。”奖励有突出贡献者是国家重视教育事业的表现。但什么是“突出贡献”，达到什么标准才能称为有“突出贡献”，本条对此规定不明确，从而给实际操作增加了难度，一旦就此发生纠纷，将难以找到法律上的依据，会给权利人的正当合法权益造成损害。因而，有加以明确规定之必要。

5. 《教育法》第十四条：“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则，领导和管理教育工作。中等及中等以下教育在国务院领导下，由地方人民政府管理。高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理。”

《高等教育法》第十一条：“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理。”第十三条：“国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业，管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。”

对比《教育法》和《高等教育法》中关于高等教育管辖权的规定，显然《教育法》中的规定不明确，关于国务院和省、自治区、直辖市人民政府对高等教育的管理权限分工不清和位阶不明，易产生滥用职权或相互推诿的混乱局面。同时，高等院校的自治权应得到必要的原则性肯定。笔者认为应比照《高等教育法》中的相关规定进行界定，同时达到二者的合理衔接。建议作出如下修改：“高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理”改为“全国高等教育事业由国务院统一领导和管理。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业，管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。高等学校享有一定的自主自治权”。

6. 《教育法》第十五条：“国务院教育行政部门主管全国教育工作，统筹规划、协调管理全国的教育事业。县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的教育工作。县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内，负责有关的教育工作。”

《高等教育法》第十四条：“国务院教育行政部门主管全国高等教育工作，管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校。国务院其他有关部门在国务院规定的职责范围内，负责有关的教育工作。”

《教育法》第十五条与《高等教育法》第十四条所存在的缺陷十分相似，即在管辖界定上不够全面。对比《教育法》和《高等教育法》可以看出，应将“国务院其他有关部门在国务院规定的职责范围内，负责有关的教育工作”的规定补充到《教育法》中。这是因为，教育领域法律关系的复杂性决定了对该领域实施管理的行政部门具有广泛性，除了专门的教育行政主管部门外，国务院其他有关部门也承担着大量的教育管理及与教育管理相关的职权。而且鉴于行政机关行使行政职权遵循“法无明文规定即无权”的原则，所以一旦法律出现空白，很可能成为一些主管部门逃避责任，推诿搪塞的借口，因而只有在《教育法》中对其职权与职责加以规定，才能为其实施管理职能提供法律依据。

二、教育基本制度部分

7. 《教育法》第十八条：“国家实行九年制义务教育制度。各级人民政府采取各种措施保障适龄儿童、少年就学。适龄儿童、少年的父母或者其他监护人以及有关社会组织和个人有义务使适龄儿童、少年接受并完成规定年限的义务教育。”

本条是对义务教育保障措施的规定，笔者认为应增加有关进城务工人员子女受教育权的相关规定，这是由我国改革开放以来所出现的实际情况决定的。目前我国城市大量涌入农村进城务工人员，对其子女的受教育问题经常发生纠纷，而《教育法》对此无明确规定，使之权利无法得到保障，这与我国宪法中规定的公民享有平等的受教育权和教育法中有关九年制义务教育制度的规定相违背，如不对此加以规定，势必影响全民文化素质的普遍提高。进城务工人员子女作为一个特殊群体也应享有平等的受教育权，不能因其户口、经济、家庭等原因而遭受不公平待遇，国家对此应给予法律保障。

8. 《教育法》第二十二条：“国家实行学位制度。学位授予单位依法对达到一定学术水平或者专业技术水平的人员授予相应的学位，颁发学位证书。”

《高等教育法》第二十二条：“国家实行学位制度。学位分为学士、硕士和博士。公民通过接受高等教育或者自学，其学业水平达到国家规定的学位标准，可以向学位授予单位申请授予相应的学位。”

学校向学生授予学位和学生向学校申请授予学位体现了教育的互动性，明确了学生具有申请授予学位的合法权利，有利于提高受教育者的积极性，而《教育法》只对学校向学生授予学位作出规定，并未赋予学生相应的权利。这是传统行政思维的体现，已不符合现今由管制行政向服务行政转变的总体趋势。笔者建议，在《教育法》中增加

“受教育者达到国家规定的学位申请条件，可以向学位授予单位申请授予相应的学位”的规定，体现权利义务的一致性。

三、学校及其他教育机构部分

9. 《教育法》第二十七条：“学校及其他教育机构的设立、变更和终止，应当按照国家有关规定办理审核、批准、注册或者备案手续。”

目前某些教育机构在设立时确实严格遵循了《教育法》第二十七条的有关规定，然而设立后由于某些原因已不再符合办学资格却仍在继续办学，严重影响了我国教育机构的质量标准，不利于教育事业的普及、提高和发展。因此国家有关部门有必要对其进行定期评审，加强监督管理。笔者认为应补充下列内容：“国家有权对学校及其他教育机构定期评审，对不合格的取消其办学资格。”从而加大法律监督力度。

10. 《教育法》第二十九条：“学校及其他教育机构应当履行下列义务：……（六）依法接受监督。”第二十四条规定“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度。”《高等教育法》第四十四条：“高等学校的办学水平、教育质量，接受教育行政部门的监督和由其组织的评估。”

“教育督导”和“教育评估”是保障国家教育发展水平的两个重要制度，《教育法》第二十四条已作出明确规定。而《教育法》第二十九条第（六）项在规定学校及其他教育机构的义务时却忽视了教育评估制度，造成《教育法》内部内容互不统一，不相协调，同时与《高等教育法》第四十四条的规定也不衔接。所以建议《教育法》第二十九条第（六）项改为“依法接受监督和评估”。

四、教师和其他教育工作者部分

11. 将《教育法》第三十二条“教师享有法律规定的权利，履行法律规定的义务，忠诚于人民的教育事业”，第三十三条“国家保护教师的合法权益，改善教师的工作条件和生活条件，提高教师的社会地位。教师的工资报酬、福利待遇，依照法律、法规的规定办理”中的“教师”均改为“教师及其他教育工作者”。这是因为，从立法技术上看，一部法律每一章节的标题与其相应的法律条文的用语应体现一致性。《教育法》第四部分的标题为“教师和其他教育工作者”，其下的内容却仅提到教师，忽视了对其他教育工作者的规定。从内容上看，作为非教师的其他教育工作者在教育事业的发展进程中也发挥着一定作用，拥有相应的权利，承担相应的义务，所以立法应给其以相应的法律规定。同时，这样的修改也与《高等教育法》第四十五、五十条的规定相衔接。

五、受教育者部分

12. 《教育法》第三十七条：“国家、社会对符合入学

条件、家庭经济困难的儿童、少年、青年，提供各种形式的资助。”

随着高考取消年龄限制政策的实施和国家一直实施鼓励各种社会力量办学，提倡继续教育和终身教育的方针，我国的受教育人群已不仅仅限定在儿童、少年、青年，还应包括成年人、老年人等更为广泛的主体，笔者认为应将“儿童、少年、青年”改为“受教育者”，以此使所有公民享受平等的受教育机会，享有平等的受教育权。此外，应对本条中的“经济困难”的标准给予具体化（理由同本文4），便于法运行过程中的实际操作。

13. 《教育法》第四十二条规定受教育者享有下列权利：“（一）参加教育教学计划安排的各种活动，使用教育教学设施、设备、图书资料；（二）按照国家有关规定获得奖学金、贷学金、助学金；（三）在学业成绩和品行上获得公正评价，完成规定的学业后获得相应的学业证书、学位证书；（四）对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉，对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益，提出申诉或者依法提起诉讼；（五）法律、法规规定的其他权利。”

笔者认为此条中有以下内容值得商榷：（二）中有关贷学金的规定应具体化。市场经济条件下，贷学金这一形式日益受到重视和普及，而贷学金制度已突破了以往单一的学校与学生的法律关系，涉及的法律主体比较复杂，如果对贷学金的规定不详，就可能导致社会现实中有关金融机构推脱责任，使受教育者的此项权利实际上得不到实现。有必要将（四）中的“处分”加以明确，而且对“处分”的救济手段除“提出申诉”外，还应包括诉讼救济在内，并在（四）后新增一款学生的权利，即“国家和学校在一定限度内，允许学生自主选择和调整专业并适当延长学习期限”。这样才能符合市场经济和社会发展的要求。

六、法律责任部分

14. 笔者认为本法的法律责任部分，采取列举的方式列明责任条款，显然不能将其全部涵括，建议增加概括性法律责任条款，以使其更好地适应现实要求。

15. 由于教育法律关系中教育行政法律关系居于主导地位，所以本法中的法律责任形式也多规定了行政主体对相对人实施行政处分的责任形式，但却没有一条规定当行政管理部门滥用职权、徇私舞弊、违法处罚时所应承担的相应责任。同时，“无救济即无权利”，责任与救济也应密切相关，当责任承担人认为受到的处罚不公时，应赋予其救济的权利。所以笔者建议该部分应增加“当事人对其受到的处罚不服时，有权通过行政申诉、行政复议或行政诉讼等方式予以救济”。

以上修改建议只是一孔之见，肯定不够全面，甚至有不对的地方，还望方家多多指教。在此，仅希望能够对我国《教育法》的修改和完善有所帮助。一个国家具有完备的教育法律体系是其教育事业健康发展的前提和保障。立法者只有立足国情，随着时代的变化和发展不断完善教育

立法，才能建立起以《教育法》为核心，各分支教育法与之内容相协调、形式相统一、层次排列有序的完善的教育法律体系。

（注：此文是在给国家教育部有关部门提出的《对〈教育法〉的若干修改意见》基础上整理成文的。2004年初，东北师范大学作为教育部直属院校，根据教育部文件要求，

结合高等教育相关内容为《教育法》提出修改建议；承担过多项教育法方面国家项目的王景斌教授，受学校委托组织部分法学研究生形成了临时课题小组，通过研讨形成了如上建议。参加该项目讨论的有政法学院9位法学研究生：张琪、方芳、张昆仑、孙颖、吴鹏、孟月明、张立艳、刘淑波、严宝峰）

（责任编辑：黎立）

依法治校视角下我国高校规章的合法性问题

唐 赞

(南京大学 法学院, 江苏 南京 210093)

摘 要: 依法治校是依法治国在学校治理领域的重要体现。随着法治中国理念的不断深入,高等学校的教育规章越来越凸显出其重要性和关键性。目前,高校规章存在着制定主体不明确、制定程序不规范以及规章内容不合理等弊端,究其原因,主要由于我国高校脱胎于旧的行政管理体制,“高校自治”与“法律保留”间存在矛盾,我国法律未对其制定与实施给予明确的规定。因此,如何适应法治中国发展的大趋势,切实提高高等学校规章制定与实施的法制化水平,是高等教育逐步走向法制化道路中的难点和重点。要解决这些问题,必须从观念、程序等各个方面入手。

关键词: 高校;规章;合法性;依法治校

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2015)02-0009-04

依法治校是高等学校践行依法治国理念的题中之意,同时也是深化教育体制改革、适应教育发展新形势的必然要求。2012年11月教育部印发《全面推进依法治校实施纲要》以来,我国高校治理在依法治校的理念指引下步步推进。作为高等学校依法治校基本依据的校园规章则必然会在今后的教学管理工作中起到越来越重要的作用。然而,遗憾的是我国高校的内部规章长期以来普遍存在着合法性问题,而且随着社会的进步、法治理念的深入人心,人们特别是大学生群体的权利意识日益增强,这种合法性问题也正日益凸显,从而也导致了我国如今的高等学校内部管理面临前所未有的挑战。因此,如何顺应时代变革、尽快提高高校规章法治化水平自然便成了我国高校目前亟须面对与解决的重要问题,同时也成为了落实依法治校的关键一步。

一、我国高校规章目前存在的问题及其危害

事实上,我国的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)等法律文件并没有明确授权高等学校制定内部规章的权力,因此现实中

大量存在的高校规章实际上是游离于法律约束之外的。由于缺乏必要的法律控制,目前的高校规章无论是制定还是实施都相对混乱,存在着一定的问题。

首先,我国目前的高校规章制定主体相对混乱。高校的日常管理活动涉及方方面面,但是哪些规章应当由学校制定,哪些又应该由具体职能部门制定往往缺乏一个具体的规定,从而导致了实践中制定主体的混乱。例如,2006年中央民族大学四名学生因考试作弊被其学校开除学籍,而学校所依据的《中央民族大学关于考试作弊处理的若干规定》只是该校教务部门所制定的一份规章文件^[1]。在开除学生学籍如此严肃的问题上,该文件的权威性、合法性自然会受到很大的质疑。

其次,我国目前的高校规章在制定与实施的程序上存在着缺失。就制定程序来看,绝大多数高校规章的起草都缺乏一个整体的统筹规划,学校的各个职能部门往往只是根据自己的实际管理需要制定相应的规章,从而难免存在着矛盾与冲突。同时,我国高校目前在规章制定的过程中普遍缺乏强制性的听证、表决、审查、备案等程序,使得不少规章制度完全沦为了校方甚至于个别校领

收稿日期: 2014-10-11

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金资助青年项目思政专项(2062014321)

作者简介: 唐 赞,法学硕士,从事行政法与行政诉讼法、高等学校管理制度、学生思想政治教育研究。

网络出版时间: 2015-01-08 16:50

网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/32.1774.G4.20150108.1650.015.html>

导拍脑袋决策的产物,从而导致了其不仅违反了有关法律的规定,而且完全背离了学生的诉求与权益。

最后,我国目前的高校规章在内容上难以保证合法性与合理性。正是由于制定主体的混乱与程序的缺失,从而导致我国目前的高校规章难以保证其内容的合法性与合理性。不少高校的规章制度不仅违反了法律法规,甚至与人伦常理相冲突,例如有学校规定学生情侣禁止在校园内过分亲昵,否则将受到处罚^①;晚上在宿舍玩游戏看电影将被罚款^②;白天没事“宅”在寝室还得面临处分^③……当校规沦为所谓的“笑规”时,其实所伤害的不仅仅是学生,当我们高校看似威风八面地制定出一个又一个内容上并不具备合法性或者合理性的规章制度时,其实也就埋下了越来越多矛盾的隐患。

所有这些问题的形成与存在并非是一朝一夕的事情,但是随着社会的日益开放与进步,特别是学生权利意识的逐渐觉醒,其危害表现得越来越明显:

首先,对于高等学校的学生而言,混乱的规章制度根本无法保证其基本权益得到有效保障,动辄得咎在有的大学校园之中也绝非危言耸听。高校规章其本来目的在于维护校园正常的教学科研秩序,保证学生可以有一个相对自由、和谐的环境进行学习,但是就现状而言,有的高校规章已经与之初衷相背甚远,甚至直接侵犯到了学生的合法权益。

其次,对于高等学校本身而言,规章的不规范一方面有损其本身的权威,使得校园日常管理活动的难度越来越大;另一方面也给它带来越来越多的矛盾与纠纷。自 1999 年的田永诉北京科技大学一案开始,高等学校逐渐成了行政诉讼的常客,这其中还不乏北京大学等著名学府。应当来说,从高校越来越多地被推上被告席这一现象中可以看到社会法治的进步,但同时更应该注意到我国高等学校与这种进步之间的脱节。盲目地以管理者心态自居,不受任何约束地制定、修改各项规章制度,无视学生诉求,漠视学生权益,必然会

给高校带来更多诉讼的纠缠。

第三,对于整个社会而言,高等学校规章长期游离于法律约束之外必将严重影响法治化发展。高等学校作为一国培养最高层次人才的平台,不仅要承担教学科研工作,更应当肩负起先进理念、公民意识、民主法治精神传播的使命。然而,正如前面所提到的高校在制定规章时本身就无视法治化的要求,那么在构建法治社会过程中不仅不能起到积极的推动作用,相反还会产生一定的消极影响。

二、高校规章合法性问题的原因分析

之所以我国高校目前面对如此之多的合法性问题,其背后必然存在着深层次的原因,其主要可分析归纳为以下 3 个方面:

第一,随着改革开放的逐步深入,高校自主权逐渐为法律与社会认可。但是在行政化、官僚化依然严重的背景下,空谈自主权,不仅不能够给高校带来自由的学术氛围、独立的学术品格,相反成了无视法治精神、漠视学生权益的遮羞布。事实证明,许多高校的管理者并不具备与时俱进的法治理念,依然固步自封地以管理者自居,服务意识匮乏,法治观念、人文关怀与教育常识匮乏。这反映在校园规章的制定与实施上就是随意性,任一部门只要认为出于管理需要就可以出台规章,不需要调研、论证、征求意见、民主表决……学生在其面前完全是渺小、被动接受管理的对象。

第二,大学是研究、传播智慧和学问的场所,应让学术专家单独解决知识领域中的问题。因此其应是一个自治性团体,决定应该开设哪些科目及如何讲授知识、分配学校的教育资源,决定学位获取的条件……其中自然也包括了自主制定管理规章的权力。而所谓“法律保留”指的是“特定范围内的行政事项属于立法者规范,行政非有法律授权不得为之”^[2]。而根据该原则,所有的高校规章制度都必须有法律法规的出处,特别是对学生的处分绝对不能任意设定。

“法律保留”是法治社会下必须遵循的基本原则,高等学校自然也例外。但是,高等学校本

① <http://gb.cri.cn/27824/2013/03/22/5005s4061525.htm>.

② http://www.qingdaonews.com/content/2012-07/03/content_9305831.htm.

③ <http://news.qq.com/a/20130530/006211.htm>.

身具有一定的特殊性,作为教育场所,其所肩负的不仅仅是传播知识的责任,更应当重视受教育者的思想品德与健全人格的培养,正所谓“教书育人”。而法律是不会设置道德的标杆更不会惩戒道德的,因此高校的规章制度没必要也不应该与上位法保持严格的一致,被国家的法律规范完全束缚住手脚。那么“高校自治”与“法律保留”的界限在哪里,看似相互矛盾的二者该如何平衡和把握呢?这正是我国高校所面临的难题,而在摸索过程中所制定出来的一系列规章制度难免存在着各种各样的问题。

第三,我国法律未对高校规章制度的制定与实施给予明确的规定。我国《高等教育法》第 30 条明确规定,“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人”“高等学校的校长由符合教育法规定的任职条件的公民担任,校长为高等学校的法定代表人”;第 41 条规定,“高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作,行使下列职权:(一)拟订发展规划,制定具体规章制度和年度工作计划并组织实施……”《教育法》第 28 条中规定,“学校及其他教育机构行使下列权利:(一)按照章程自主管理;(二)组织实施教育教学活动;(三)招收学生或者其他受教育者;(四)对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分;(五)对受教育者颁发相应的学业证书;(六)聘任教师及其他职工,实施奖励或者处分;(七)管理、使用本单位的设施和经费;(八)拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉;(九)法律、法规规定的其他权利。国家保护学校及其他教育机构的合法权益不受侵犯”。《高等教育法》也规定了学校具有自主管理权、教育教学权、招生权、管理权、颁发证书权、管理设施和经费权、拒绝非法干涉和其他权利,表明了高校在法律上享有为实现其办学宗旨而独立自主地进行教育教学管理、实施教育活动的资格和能力。我国 2005 年 9 月施行的《普通高等学校学生管理规定》也明确规定高校应当根据该规定制定或修改学校的学生管理规定。为保证上述权力的行使、实施,行政机关授权高校制定具体的规则和程序加以规范。从这个意义上来看,法律赋予了高校制定规章制度的权力。

但是法律法规并没有对高校的规章制度做出进一步明确的规定,高校规章的性质、效力、适用范围以及制定实施主体、对象、程序等等一系列问题还处于模糊状态,有待细化与明确。而这种模糊也就为高校规章游离于法律约束之外留足了空间。

三、高校规章法治化可能的路径与方法

从以上分析的原因出发,要真正解决好当下高校规章所面临的合法性问题,有必要从以下 3 个方面入手:

首先,转变观念,以法治的视角重新审视高等学校与师生之间的关系。高等学校管理者的理念必须随着社会经济的发展进行及时的转变。如今,高校师生已经很难再被看作为教育管理的消极客体,将其单纯地定位为高等教育法律关系中被高校管理者们所完全控制支配的一方的时代已然过去。因此,亟须以法治的视角重新审视高校与师生之间的关系,充分认识并尊重师生所享有的合法权利,将其视作维护高校管理秩序、保证教学活动正常开展的重要力量,在高校规章的制定、实施、修改、废止过程中有效地保证师生的参与,避免将规章异化为高校单方面的意志体现。

其次,细化规定,通过相关法律法规的进一步完善保证高校规章的有法可依。正如前文所分析的我国目前虽然已经出台了一系列的法律法规,并在其中赋予了高等学校在一定范围内制定实施校内规章的权力,但是对于规章的性质、效力、范围、制定程序等等内容还很模糊。哪些是法律保留的部分,哪些是高等学校自治的部分还很不清晰,这也就直接导致了实践中高等学校在制定实施有关规章时的无所适从,客观上造成了目前高校规章的乱象。所以,有必要从立法上进一步明确高校规章制定实施的问题上“法律保留”与“高校自治”的范畴,细化制定实施过程中相关的程序与要求,理顺高校规章与国家法律法规之间的关系,完善相关的审查与救济制度等,从而保证高校规章在法律法规的范畴有效地制定、实施。

最后,完善程序,保证师生能够有效参与高校规章的制定。正如美国法学家伯尔曼(Harold J. Berman)所言:“法律程序中的公众参与,乃是重新赋予法律以活力的重要途径,除非人们觉得,那

是他们的法律,否则,他们不会尊重法律。”^[3]对于高等学校规章制度的制定而言,其实也并不例外,所以在其中引入师生的参与制度,保证高校学生能够在其制定过程中发出自己的声音,提出自己的看法同样具有积极的意义。而且从另外的角度来看,学生与普通教师的参与也能够保证规章具备广义上的合法性。当然师生参与的形式有很多,但是如何能够最大限度地反映全体师生的意见,如何在反映学生意见的同时尊重专家的看法,如何有效控制参与的成本、提高参与的效率,还需要高等学校在实践中进一步的摸索与探究。

参 考 文 献

- [1] 中央民大开除作弊生续:校方未执行教委决定书 [EB/OL]. [2014 - 07 - 01]. [http://edu. people. com. cn/](http://edu.people.com.cn/).
- [2] 陈新民. 行政法总论 [M]. 台北: 三民书局, 1997:52.
- [3] 伯尔曼. 法律与宗教 [M]. 梁治平, 译. 北京: 生活 · 读书 · 新知三联书店, 1991:64.

(责任编辑 马双双)

The Legality of the Regulations of Colleges and Universities: A Rule-of-Law Perspective

TANG Yun

(School of Law, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Governing the school by law is the embodiment of the concept of rule of law. With the popularization of rule of law in China, the regulations of institutions of higher learning have become increasingly important. At present, there exist such problems with the regulations of China's colleges and universities as unclearness of the developing body, lack of standardization in the establishing procedure and unreasonable content of the regulations. The causes of these problems mainly lie in the current administrative system which was born out of the traditional system. There is conflict between "the autonomy of colleges and universities" and "the law retainment principle" and there is no clear-cut stipulation in law about the formulation and the enforcement of the regulations. Therefore, being adapted to the development of the rule of law in China and effectively improving the legality of the making and implementing of rules and regulations are the difficulty to overcome on the way to the legalization of higher education. To solve these problems, we must start from the concepts and procedures.

Key words: college and university; regulation; legality; school governance according to law

他山之石

西南财经大学党委书记：以法治思维推进大学治理现代化

时间：2015-05-31 来源：光明网-《光明日报》

党的十八届三中全会从制度文明的视野，把全面深化改革的总目标确定为完善和发展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，这是对执政党制度建设现代化提出的新使命，也是对经济社会各领域改革提出的总要求，体现了新的执政理念和执政境界。教育改革作为全面深化改革的重要领域，建立和完善科学规范的教育治理体系，形成高水平教育治理能力，是深化教育领域综合改革的核心任务。

当前，随着社会主义法治国家建设的深入推进、高等教育改革的不断深化，大学的发展环境、发展理念、发展方式正在发生深刻变化，大学作为高等教育的组织者和实施者，迫切需要深入推进依法治校、完善中国特色现代大学制度，推进学校治理体系和治理能力现代化。可以说，以法治思维推进大学治理现代化，是适应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；是适应政府、学校、社会关系新格局，进一步优化外部治理环境和内部治理结构，完善中国特色现代大学制度的内在要求；是适应高等教育改革发展新形势，全面提高办学质量和管理水平，维护学校、教师、学生各方合法权益的重要保障。从现有格局来看，以法治思维推进大学治理现代化，需要着力解决好制度架构、治理机制、管理格局、文化氛围和法治能力等重点问题。

以学校章程为核心完善大学制度体系

大学章程是大学制度体系的核心。在章程制定过程中，学校始终遵循法制统一、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。章程的制定特别是关系师生权益的重要规章制度，学校始终遵循民主公开的程序，广泛征求校内外利益相关方的意见，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。在章程实施过程中，学校坚决维护章程的严肃性和权威性，确保章程有效实施，学校以章程为基本准则，进一步完善教学、科研、学生、人事、对外合作、资产与财务、后勤、安全等方面的管理制度，进

一步健全各种办事程序、内部机构组织规则、议事规则等，形成以学校章程为核心的健全、规范、统一的制度体系。同时，建立规范性文件审查与清理机制，按照法制统一的原则，对校内规章制度进行审查，及时修改或者废止，保证学校的规章制度体系层次合理、协调一致。

以明确权责结构为关键建立有效治理机制

科学民主的决策机制。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，推进学校决策的科学化、民主化、法治化。进一步加强和改善党对学校的领导，完善党委领导下的校长负责制；依法明确党委常委会、校务会议的职权范围和决策规则，发挥学术委员会、学校理事会等组织在决策中的作用。进一步健全决策程序，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，必须进行合法性论证，开展合理性、可行性和可控性评估。以教学、科研为中心，优化学校管理体制，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。

决策执行与监督机制。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。建立重大决策执行情况的跟踪制度，全面评估决策执行效果。

民主管理和监督机制。充分发挥教职工代表大会的主渠道作用。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。扩大教职工对学校领导和管理部门的评议权、考核权。积极拓展学生参与学校民主管理的渠道，进一步改革完善学生代表大会制度，推进学生自主管理。制定涉及学生利益的管理规定，充分征求学生及其家长意见。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，探索师生代表参与学校决策机构的机制。

以“人才为本、学术为魂”为理念构建新型管理格局

依法实施办学活动。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，从国家课程方案和课程标准、招生制度和选拔机制、教育教学管理制度、教师职业道德规范等方面，切实规范办学行为。

建设平等校园环境。从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，落实面向每个学生、平等对待每个学生的原则。

保障师生基本权益。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。建立以学生为中心，体现公平公正和育人为本价值理念的学生管理制度，尊重和保护学生的人格尊严、基本权利。建立和完善教师聘任和管理制度，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。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。充分尊重教师在教学、科研方面的专业权力。落实教师职业道德规范，强化师德建设。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，建立公平、公正的学术评价标准和程序。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。明确教师课堂教学的行为规则 and 基本要求，提高课堂教学的质量与效果。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。

推进学校信息公开。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、选拔活动实现过程和结果的公开透明。建立健全信息公开体系，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。建立有效的信息沟通渠道，推进办事公开制度，提供优质、高效、便利的服务。

依法健全纠纷解决机制，正确处理各种利益纠纷，完善教师学生权利救济制度，健全安全管理及突发事件的应急处理机制，切实保障学生、教师的人身权和财产权，维护学校秩序稳定。

以树立法治理念为重点营造浓郁法治文化

一方面，提升管理者依法治校的意识与能力。通过学校管理者带头，切实增强全校师生员工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，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。

另一方面，提高教师依法执教的意识与能力。通过认真组织教师法制宣传教育，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。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、保障教职工民主实施教育教学活动、参与学校管理的能力。同时加强和改善学生法制教育。

以健全工作机制为重点提升依法治校能力

完善依法治校工作机制，将依法治校纳入整体工作规划，明确学校领导班子、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。把依法治校情况作为年度工作的重要内容，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。学校法律事务室协助学校处理法律事务，在学校决策和管理过程中发挥参谋和助手作用，对学校的有关管理措施、对外签订的合同、实施改革方案等，进行合法性评估和论证。同时，健全依法治校考核评价机制，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，把依法履职情况作为衡量领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入年度考核指标体系，作为年终述职述廉的重要内容。

华东师范大学党委常务副书记曹文泽：基于法治的现代大学善治

2015-02-05 16:31 来源：光明网-《光明日报》

大学治理是现代学术组织所面临的公共治理的共性命题，其核心是以人为本，旨在通过制度化、体系化的管理和改革，促使大学各层次、各主体权力、利益的良性互动和有效保障，以及相应执行机构等的不断建立健全且各司其职。大学善治秉承多元治理、共同治理的理念，推动大学进行良好的内外部治理，注重对学校产权、法人地位、领导制度、师生管理、改革决策等进行制度化、法治化的有序治理，从而实现大学公共利益最大化的治理目标。

在全面推进依法治国的进程中，现代大学自当成为各级组织依法治理的首善之区。要构建学校内部（学生和教职员工）与外部（政府与社会）共同参与大学管理、形塑不同主体共治和善治的现代大学治理体系，首要的是法治。于是，一个基于法治的现代大学的善治命题日益凸显，成为依法治校的核心思路。

大学善治的前提：据何良法来治校理教？

十八届四中全会明确提出，良法是善治之前提。“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”立善法于教育，则教育治。作为具有独立法人资格的办学主体，大学善治的前提必诉诸善法、良法。毫无疑问，《高等教育法》就构建起大学善治的良法之基。这部于1998年由九届全国人大常委会审议通过、标志着中国教育法律法规体系已基本形成的重要法律，全面规范了高等教育领域的各种法律关系，包括宏观管理体制、办学体制、学校的法律地位、投入和条件保障以及高校师生权益保障等问题。同时，国务院及其教育行政部门颁布的《普通高等学校设置暂行条例》《高等教育自学考试暂行条例》《民办高等学校设置暂行规定》等多项高教行政法规和行政规章，形成了以《高等教育法》为核心、内容较为完备、结构较为合理的高等教育法律法规体系。这些都是大学治校理教的良法基础，也会随着时代变化不断完善和修订。另一方面，除了上位法的良法前提，我们还必须看到大学善治的另外一个“校内法”前提，就是大学章程。作为政府颁发给大学的“特许状”，大学章程绝不应是简简单单的“校规”，它是有法律效力的，是我国大学“去行政化”的重要法律保障。所以，推动大学善治还必须监督和

保障大学章程的实施，使章程的核心理念深入人心，作用得以充分发挥，使大学真正按照章程办学、办事，依章程达善治。

大学善治的重点：如何使改革决策依法而行？

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。良法只是善治之必要前提，它必须有效实施才能实现善治。

在全面履行大学职能方面需恪守法治理念。现代大学肩负着人才培养、科学研究、服务社会和文化遗产四大基本职能，评价大学善治最基本的就是看其是否全面履行了这些职能。但实际上，这是一个很复杂的价值和现实问题，体现在大学治理实践中，我们经常看到，《高等教育法》赋予的七项自主权尚难完全落实，校内治理中的机构权限、职责边界、程序正义、责任问责等问题还没有清晰的法律界定，学校履职中的不作为或乱作为现象还难以依法问责和追责。相反，一些真正为改革决策作出重大贡献的人和组织却难以确保合法权益，这些都必须恪守法治理念以利善治。

在不断完善大学改革决策机制方面需坚定法治思维。事关大学发展战略和师生切身利益等的重要改革决策，从法治化要求看，在多大程度上使决策的程序、过程、责任及结果更合于法律的规定，这不是一个简单的程序性、形式化问题，更不是一个可有可无、可以随意妄为的问题，必须要于法有据，依法推进；从民主化要求看，则必须在如何进一步完善教代会、团代会、学代会等不同组织的师生民主参与改革决策的机制和路径上着力，让大学的管理决策能汇集更多民意和民智，更大范围、更常态化地听取师生的意愿和诉求，以此更好地彰显多元、平等、宽容、理性、自由、民主和法治的组织文化；从科学化要求看，大学改革决策不是某一个人或者常委会、校长办公会等几个人说了就算的事，一定要在广泛动员和相关主体民主参与的基础上，形成改革共同体，让改革决策更能尊重和体现办学规律。

在持续优化改革决策权力运行和制约监督方面需秉承法治方式。在大学改革决策权力运行方面，不管是行政权力，抑或学术权力，在行使过程中都要按照法治方式进行，改革就要立责，行权就要担责，有责不履要有问责，有权滥用可受追责。事实上，以校长为首的行政管理系统作为大学内部治理结构中行政性权力的集中体现，应避免这种权力过度主导的治理决策模式，而发展相互协同制约的学术性权力参与决策，真正发挥教授治学在学校民主决策和民主管理过程中的地位和作用。这就必须严格执行《高等教育法》法定的权力行使的内容和要求，使行政权力、学术权力形成统一、协调、制衡的权

力运行方式。在权力制约监督方面，高教法在第十条民主管理内容中明确提出必须有完善的监督反馈系统，只有授予的权力在行使中受到制约、接受监督，权力才不至于被滥用。依据法律规定、依法监督行政权力和学术权力行使是现代大学治理体系的内在诉求。凡涉及全校发展和师生利益的重大改革决策都必须接受制衡监督，不仅要有校内监督，还要敢于接受校外监督，让改革决策在阳光下依法而行。

大学善治的主导和主体：谁来真正推动综合改革治理？

学校党政是大学善治的主导性力量。从治理角度看，党政在治校理教、改革决策中的职责边界、法定权限、体制机制、制衡监督等主导性作用的发挥，是现代治理领域值得深入关注的新命题。《高等教育法》明确规定大学实行党委领导下的校长负责制，并规定了党委和校长的职责范围；中央办公厅印发的《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》再次强调这是中国特色现代大学制度的核心内容，并规定了党委和校长各自的职权内容。文本规定是静态清晰的，但在具体的大学内部治理和管理活动中不乏职能交叉、重叠的现象。因此，进一步发挥好现代大学善治的主导性作用，一是必须依法而定党政决策的组织制度和权力边界，党政必须严格按照党内规章与教育法律条文，把谁决策、决策什么、谁决策谁负责等组织载体和权力制度化、明晰化，并公之于众；二是完善党政协同配合的工作机制，建立党委书记和校长定期沟通机制，党政会议议题的确定须会前沟通，集体决定重大事项必须事前酝酿沟通，并合理确定领导班子成员分工，多理解、多配合、求合力；三是始终坚持群众路线，创新民主作风和法定程序，使党政共同接受监督问责。

师生是大学善治的主体性力量。从治理角度看，大学善治的主体必须回归师生，核心价值是为了师生、依靠师生。尽管《高等教育法》等对师生参与学校管理决策、共同治理、民主监督、维护合法权益等都有所涉及，但法定职权不够精细，实际操作不够具体，很多规定空洞模糊甚或形同虚设，使得师生这个治理主体的作用还没有得到切实发挥。在依法治国、依法治校的新形势下，必须用民主意识、法治思维和改革精神，让师生主体的治理价值得到彰显，一是让师生对学校重大发展战略规划等提出建议并有渠道传递，推动多元治理、共同治理。二是依法维护涉及师生自身的合法权益，比如教学改革、科研制度、人事管理、福利政策等改革决策，要按照法定程序举行师生听证会、意见会，逐步形成大学依法自主办学、利益相关者参与治理和自主学术创新的法律保障体系。三是依法维护师生监督权，只有让师生亮起监督之剑，让师生主体来监督学校党政权力的行使，大学才会更好，善治才能达致。