

全面推进依法治教 为加快教育现代化、建设教育强国提供坚实保障

——在全国教育法治工作会议上的讲话

教育部党组书记、部长 陈宝生

今天，我们召开全国教育法治工作会议，这是新时代教育系统召开的第一次全国教育法治工作会议。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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，贯彻落实中央全面依法治国委员会第一次会议精神，研究部署新时代教育法治建设任务，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提供坚实的法治保障。

下面，我谈几点意见。

一、牢牢抓住思想认识这一开关，切实增强全面推进依法治教的政治自觉思想自觉行动自觉

思想认识是一切工作的前提，是开关，开关不开，活水不来，思想认识提高不了，其他的都无从谈起。提高思想认识是全面推进依法治教的第一项任务。

全面推进依法治教是贯彻落实习近平总书记全面依法治国

新理念新思想新战略的重大政治任务。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从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，把全面依法治国提到“四个全面”战略布局的新高度，以前所未有的决心和力度推进全面依法治国，取得了重大理论创新、实践创新、制度创新成果。党的十九大把坚持全面依法治国作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的 8 个明确之一、14 个基本方略之一。今年召开的中央全面依法治国委员会第一次会议，鲜明提出习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，概括为十个坚持。习近平总书记对教育系统法治工作也提出了明确要求，在去年考察中国政法大学时强调要德法兼修，培养大批高素质法治人才，在今年的全国教育大会上强调要着眼于“管好”，坚持依法治教、依法办学、依法治校。

我国有 2.7 亿在校学生、1600 多万名教师。教育领域是依法治国的重要领域，认真学习领会、深入贯彻落实习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，全面推进依法治教是教育系统应尽职责和使命担当。全面推进依法治教绝不是一项单纯的业务工作，是一项重大政治任务。教育改革发展各项工作要用“四个意识”导航、“四个自信”强基、“两个维护”铸魂，教育法治工作同样如此。我们要站在这样的政治高度，以习近

平总书记全面依法治国新理念新思想新战略为根本遵循，把全面依法治国基本方略落实到教育改革发展稳定的实践中和教育工作各环节，把总书记关于依法治教的明确要求转化为教育法治工作的生动局面。

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。教育要现代化，治理能力和治理体系首先要现代化，治理能力和治理体系的现代化，需要用法治来引领、以法治为保障、靠法治来奠基。总体来看，我国教育法治取得了很大进展，但也必须清醒看到，在教育现代化和教育强国的前进道路上，我们面临的大环境已经和正在发生变化，人民群众的思想观念深刻调整，民主意识、法治意识和权利意识日益增强，对教育公平、制度公正和受教育权高度关注。我们必须清醒看到，前进的道路上一些体制机制上的顽瘴痼疾还亟待破除，教育评价中的“五唯”问题，教育管理中的越位缺位错位不到位等问题，需要改革来探索、来开路，需要法治从根本上来理清关系、划定边界、保障到位。面对新的形势要求，教育法治要真正为教育改革发展开拓道路并保驾护航，仅仅跟上教育改革发展大局是不行的，并行也是不够的，必须先行一步。要通过法治引导和规范教育管理行为、学校办

学行为、群众维权行为、社会参与行为，通过法治明确划分政府、学校、社会、家庭的教育权利、义务和责任，通过法治全面监督各类主体的履职尽责行为，通过法治有效调整教育领域各种矛盾和纠纷，加快把我们的思维方式、决策方式、工作方式转到法治化的轨道上来。

全面推进依法治教是长期以来教育事业改革发展的经验总结。建国以来，教育工作相当长历史时期内基本上是文件推动的，教育和国民经济各部门之间的关系，教育内部各个方面的关系，各个学段之间的纵向联系，教育内部人与人之间的关系，责权利之间的关系，都是靠政策文件调节的。这是与当时我们管理经济和社会事物的宏观体制相适应的。随着我国经济社会的发展，特别是改革开放的深入推进和社会主义市场经济体制的确立，我国的各项事业逐步走上了法治的轨道，教育领域的法治建设也取得了很大的进展。1980年制定的《学位条例》是我国教育立法的开端，截至目前，我国已经形成了以8部教育法律为统领、包括16部教育法规和一批部门规章、地方性教育法规规章在内的比较完备的教育法律体系，基本实现教育事业各个领域有法可依，发挥了法治固根本、稳预期、利长远的重要作用，突出表现在：确立了教育基本制度。明确了学前教育、义务教育、职业教育与成人教育、高等教育、教育考试、学业

证书、学历学位、教育督导和教育评估等各项教育基本制度。确立了教育管理、学校办学、社会参与、师生权益等基本规则。巩固了教育战略地位。《教育法》明确规定，“国家保障教育事业优先发展”，教育财政经费支出“三个增长”由政策上升为法律硬性要求。4%目标的实现，并连续6年的持续保持，法治在其中发挥了重要作用。“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平，并逐步提高”，25年前《教师法》的这一规定，为解决教师地位待遇问题上提供了基本原则、基本依据。稳定了教育改革预期。法律的完善保证了教育重大改革于法有据，确保教育改革在法治的轨道上推进。同时及时将改革的成果法治化，巩固改革成果，也是教育改革顺利推进的一个重要原因。保障了群众受教育权益。教育法律将发展学前教育、义务教育、特殊教育等基本公共服务纳入政府法定职责，积极扩大群众受教育机会。依法建立和完善了教师、学生权益救济制度，用法治手段严格规范办学行为，纠正教育违法行为，维护教育基本秩序，营造了教育良好生态。回顾我国教育改革发展历程，重视了法治，事业就会快速发展、健康发展；忽视甚至弱化法治，法治“这一手”软了，就会出一些怪象、乱象，出现这样那样的问题。这是我们在推进教育改革发展中的深切体会，也是我们得出的一条重要认识。

当前和今后一段时期，全面推进依法治教工作，要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，加快完善教育法律法规制度体系、教育法律实施体系、现代学校制度体系、法治宣传教育体系、教育权益救济体系，推动形成政府依法行政、学校依法办学、教师依法执教、社会依法评价、支持和监督教育的新格局，为加快推进教育现代化、建设教育强国提供坚实保障。

二、牢牢抓住科学立法这一龙头，全面完善中国特色教育法律制度体系

教育立法是立规矩、立秩序、立关系，从根本上说，是确立教育发展的责权利框架，为实现法治提供前提和基础。因此，教育法治工作首先要推动教育立法，解决“有法可依”问题，以提高质量和效率为核心，充分发挥立法先导功能。

对党中央明确部署的立法项目，要抓住机遇加快推进。今年10月，经党中央批准的十三届全国人大常委会立法规划正式颁布，明确将制定学前教育法，修改职业教育法、教师法、学位条例纳入立法规划项目。我们要抓住机遇，积极推进这4部法律按时完成起草或者修订。《民办教育促进法实施条例》是落实中央确定的民办教育分类管理改革的重要内容，社会高度关注，要推动尽快出台。这次全国教育大会，党中央经过慎重研

究，决定把劳动教育纳入社会主义建设者和接班人的要求之中，提出“德智体美劳”全面发展的总体要求。要抓紧启动教育法的修订程序，把“劳”写进教育方针、写进法律当中，充实完善法律规定，全面落实大会决策部署。

对事业发展急需的其他重点领域，要加快立法步伐。当前，教育现代化发展对一些重要领域，比如家庭教育、终身学习、招生考试、师生权益维护、学校管理、教材管理、教学行为规范、学校安全等方面涉及群众和公共利益的重要领域，都提出了十分迫切的立法需求。比如，家庭是学生成长的第一课堂，家长是学生第一老师，家庭和学校、家长和老师、家长和学生之间的关系没有法律规范来调节，这极不适应教育现代化的需要。所以，家庭教育立法要加快推进。要加强立法研究，稳妥有序推进，力争“成熟一个、推出一个”。能够以法律法规形式出台的，在确保质量的前提下积极推进；暂时不具备立法条件的，可以部门规章形式出台，加快完善教育部门规章体系，满足基层实际需要，回应群众期盼。

对地方性教育法规规章建设，各地要创新推进。我国不同地方教育发展水平、发展阶段和特点有很大差别。教育法治建设的一个重要经验就是要充分发挥地方在教育立法中的积极性。实践中，学前教育、终身学习、学校安全等很多领域，在没有

国家立法的情况下，一些地方先行制定了地方性法规或规章，解决了本地区的需要，也为全国立法积累了经验。各地要结合本地教育发展特点和实践需要，制定有针对性的地方性法规规章，积极主动丰富中国特色教育法律制度体系。

对已经出台的教育法律规范，要加强废改释工作。法条是固定的，实践是流动的，法律法规写得再好，一经颁布就有一个理解和适用的问题。同时，教育事业前进，党的理论进一步完善和发展，都需要对已有的法律法规作出及时修订，使教育立法供给侧能够适应教育改革发展需求侧的变化。因此，注重立法的同时要注重修法。要认真分析社会主要矛盾转化之后教育面临的新挑战、出现的新问题，适时对相应的法律法规作出修改。还要注重加强对教育法律条文的适用解释，让法律规定与实践需要更加紧密地结合起来，鲜活起来。

教育立法不在多，而在精，在管用，越是强调法治，越是要提高立法质量，切实做到科学立法、民主立法、依法立法。要牢牢把握立法的政治方向。以习近平新时代中国特色社会主义思想作为教育立法的根本遵循。每一部法律法规规章的起草，都要系统梳理中央关于教育工作的一系列决策部署和中央领导同志就教育工作的重要指示、批示，汇编成册、时时对表。要提高立法效率。教育改革发展需求迫切，教育立法等不得、慢

不得。教育立法要强调权威性、准确性，但也不可能每一项立法都完美无缺。中央有要求、现实有需要、群众有期待的，就要积极推进。要切实做到民主立法。教育事关千家万户，教育立法要遵循民主立法的要求，加强调查研究，广集民意、广聚民智，特别是要积极主动地邀请人大代表、政协委员参与草案的起草或调研，提前介入、深度介入，为草案审议奠定基础。要加强教育立法研究。立法是系统工程，要发挥教育系统的人才优势、专家优势、研究优势，推动高校设立一些教育立法的基地和中心，开展理论性、长期性、战略性研究和实践研究。要在教育重大课题中设立一些教育立法的专项，引导全社会参与教育立法、关注教育立法。总之，要遵循立法规律，使每一项教育立法都能贯彻中央要求、符合宪法精神、反映人民意愿，实现以良法促发展、促善治。

三、牢牢抓住教育行政执法体制改革这一关键，全面推进教育法律法规规章有效实施

习近平总书记指出，执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，多次强调要推进严格规范公正文明执法。一直以来，教育部门不擅长执法，有些人甚至认为教育部门不是执法部门，没有行政执法权。当前和今后一个时期，教育法治工作面临的重要任务就是要让教育法律法规真正“长

牙齿”，通过有效执法，使尊法守法护法成为自觉行动。

要配齐配强教育执法力量。各级教育部门要内挖潜力，借机构改革的机会，设立专门负责执法的处室或科室。要外争资源，争取地方党委政府的支持，增加执法机构和人员编制。要借力借脑，利用事业单位改革机会，调整或新设有关执法中心等，开展执法工作。当前，一些地方在机构和队伍建设方面进行了探索，如北京市专门为教育部门增加了执法人员编制，上海市成立了教育行政执法事务中心，青岛市在全国率先成立了专门的教育行政执法处，还有地方设立了教育执法大队。这些经验要积极进行推广。

要建立健全执法体制机制。教育部门要整合内部职能，建立综合执法机制，集中统一行使执法权；要善于和市场监管、民政等部门开展联合执法；要积极争取把非法办学、义务教育辍学、校园安全等涉及面广的事项，纳入当地政府统筹监管或综合执法范畴；要逐步建立上下协同的执法机制，优化省市县三级执法力量配置。要利用好教育督导的力量，做到分工合作、信息互通、结果共享。

要勇于善于创新监管方式。充分利用信息技术手段，实现大数据监管、信用监管等。推进“双随机一公开”检查，制定随机抽查事项清单和抽查对象名录库、执法检查人员名录库。

探索建立由教育部门统筹对学校和教育机构实施行政检查的制度，制定年度规划和检查清单，合理确定随机抽查的比例和频次，减少不必要的检查评比，减少对学校正常办学活动的干扰。要鼓励和培育具有专业能力的第三方机构、行业组织，发挥行业自律和社会监督作用，提高治理效果。

四、牢牢抓住教育管理改革这一枢纽，全面增强教育部门依法行政能力

教育管理改革的重要目标就是把政府对学校的管理从微观管理、直接管理转向宏观管理、间接管理，切实做到权从法出、权依法使、权由法管，法无授权不可为。各级教育部门都要把自觉尊法、认真守法、善于用法，严格依法行政，作为新时代深化教育管理改革必须完成好的一项重要任务。

要用“放管服”改革牵引政府职能转变到位。习近平总书记在全国教育大会上强调，要尊重教育发展规律，充分发挥学校办学主体作用，大幅减少各类检查、评估、评价。各级教育部门要坚决落实中央决策部署，把“放管服”改革作为政府职能转变的“牛鼻子”，进一步挖潜，把应该放的权都放下去。要提高下放权力的含金量，已经放下去的要看效果，特别要解决好学校不会接、不敢接、不愿接的问题。现在学校承担了太多教学之外的任务，要多想办法给教师减负、给学校减负。要通

过“放管服”改革，放出活力与效率，管出公平与秩序，服出便利与品质。

要用科学化、民主化、法治化手段提高教育决策质量。在重大教育决策中，要全面落实公众参与、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，确保教育决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。各级教育部门和高校都要建立重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或合法性经审查未通过的，不要急于提交讨论决策。对事关教育发展全局和涉及群众切身利益的重大决策事项，要遇到问题先想法，从法律中找依据、找手段、找办法，善于用法解决问题、调节关系、维护权威；要广泛听取意见，建立重大教育决策事项的民意调查制度，充分发挥法律顾问制度的重要作用，保证决策符合法律规定，经得起实践检验。

要用常态化的清理制度管住管好规范性文件。规范性文件具有普遍的约束力，量多面广，必须加强对规范性文件的规范和管理。要严禁越权发文、严控发文数量、严格发文程序、严格审核把关、严格责任追究。要推进规范性清单管理制度，各级教育部门都要制定现行有效规范性文件清单并公开发布，清单之外的规范性文件不得作为行政管理的依据。要建立规范性文件定期清理制度，经常给文件做做法治体检，对违反上位法

律法规或者不适应教育改革发展实际的文件，或者已有新文件代替的文件，及时清理、全面清理，避免政策不衔接、政策打架、政策老化陈旧问题。

五、牢牢抓住依法治校这一重点，全面提高各级各类学校治理水平

深入推进各级各类学校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。

要进一步深化对依法治校的认识。依法治校是学校治理的基本理念，也是学校管理的基本方式，要站在学校工作的全局看待依法治校。不能把依法治校简单理解成一个单项的、局部的工作。各级各类学校要进一步提高认识，学校领导要进一步重视依法治校，使学校的办学、管理、教育教学都符合法治的要求。学校领导谋划工作要运用法治思维，处理问题要运用法治方式，说话做事要先考虑是不是合法，做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。

要进一步聚焦依法治校的重点。目前所有高校和大部分中小学都已经制定了章程，下一步要聚焦有没有真正按章程办事治校，章程是不是真管用，要大力推进学校依章程自主办学，

把工作重点从章程的制定转向章程的实施。要加强对校内制度建设的统筹规划，健全学术委员会、教职工代表大会、理事会等制度，提高制度建设质量，推动形成以章程为核心，规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的学校制度体系。要完善师生权益保护机制，健全教师、学生申诉制度，让师生反映诉求有渠道、权益保护有依靠。要建立学校风险防控机制和校内纠纷化解机制，把矛盾纠纷消解在萌芽状态。

要进一步优化依法治校的保障机制。各级各类学校都要健全领导机制，学校党委（党支部）要切实加强对依法治校工作的领导，经常性地研究部署法治工作。要明确校领导分管法治工作，统筹学校法治工作力量。要加强依法治校工作机构和队伍建设，高校要有专门的机构负责法治工作，其他类型学校要有专门的人负责法治工作。要将依法治校情况纳入学校评价指标体系，鼓励开展独立第三方的社会化评价，用好评价结果，确保依法治校真正落实落地。要推动依法治校示范校创建，发挥示范引领作用，以点带面，使依法治校成为学校的自觉认识和行动。

六、牢牢抓住法治教育这一基础，在教育系统营造尊法学法的良好氛围

习近平总书记在全国教育大会上专门指出要加强青少年法

治教育，使学生养成遵纪守法的良好习惯。教育系统要把普法作为一项基础性工作和光荣使命，把树立尊法意识摆上重要日程。为人师表，首先要在尊法上为全社会作出表率。法治教育，要从孩子抓起，从学生突破，营造尊法的氛围、风气，为法律体系的建设和实施提供思想基础。

要着力突出宪法教育的核心地位，发挥课堂主渠道作用、学校主阵地作用，扎实推进青少年法治教育。各级各类学校要原原本本学宪法、认认真真抓普及、扎扎实实搞活动，办出水平、办出特色、办出影响，打造宪法宣传教育的靓丽品牌。要将宪法法治精神有机融入教材，推动教材体系向教学体系、知识体系向价值体系转变。要纵向上打通各学段，形成系统科学、有机衔接的教育体系，横向上打通各学科，努力做到全学科渗透、全要素育人。要把握青少年的认知特点和规律，注重法治教育的实践性、参与性、生动性，增强吸引力和感染力。进一步密切学校和公安、检察院、法院、司法等实务部门的合作，大力开发青少年法治教育资源，利用线上线下资源共同打造青少年法治教育优质平台。

要着力抓好教育系统干部和教师的法治教育。要切实加强教育系统领导干部和广大校长、教师的法治教育，在各类干部培训、教师培训中加大宪法法治教育内容，引导干部树立宪法

意识，提升法治素养。要根据中小学法治教育教学的需要，深入研究教师法治教育的方式和规律，尽快培养一批骨干法治教师，补齐欠账、填好缺口。法学专业教师队伍是法治人才培养的主力军，要从加强思想政治教育、坚持育人为本、提升专业素质、强化实践育人等方面，全面加强高校法学教师队伍建设。

要着力做好教育法学理论研究、教材建设和人才培养工作。法学学科建设、法律专业的发展是建设中国特色社会主义法治体系，发展和完善中国特色社会主义法学理论的重要组成部分。要积极发挥发挥高等学校在发展和完善中国特色社会主义法治理论中的作用。加强马克思主义法学理论研究，用马克思主义法学理论指导法学研究、学科建设和教材建设，加强马工程法学教材建设。充分发挥高等学校在法治国家建设中的智库作用，为法治国家建设提供理论支撑。

全面推进依法治教，不仅要解决认识问题，明确工作任务，还要掌握正确的工作方法和推进策略。

首先，要加强党对教育法治工作的领导，抓住领导干部这一关键少数。中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，通过法定程序使党的主张、党的教育方针和政策成为国家意识、形成法律。各级教育部门党组党委、各级各类学校党组

织要高度重视法治工作，列为工作的重要内容，加强对法治工作的领导。教育系统各级领导干部要牢固树立抓法治就是贯彻党的意志和方针政策、抓法治就是维护人民群众根本教育权益的观念，牢牢树立法治也是生产力、抓制度建设也会产生巨大的效益的观念，改变那种法治工作是隐性的工作、是慢功夫，抓了不见得出成绩、不抓不见得出问题，可以缓一缓、放一放的片面认识。各级教育部门、各级各类学校主要负责人要自觉承担落实全面依法治教第一责任人的职责，牢固树立法治意识，做尊法守法学法用法的模范，时时刻刻绷着法治这根弦。要组织实施教育系统干部依法治教能力提升工程，对地方教育部门、各级各类学校领导干部开展系统的、深度的培训，切实提高运用法治思维和法治方式推动教育改革发展、化解矛盾、维护稳定的意识和能力，切实发挥领导干部这个“关键少数”在推动全面依法治教中的关键作用。

第二，要形成全面推进教育法治工作的强大合力，切实改变教育法治工作力量薄弱的局面。长期以来，我们主要的力量在发展教育事业、提供教育公共服务，教育法治的工作机构和队伍相对比较弱，大部分的市县没有专门的工作机构和人员，大部分的高等学校也没有独立设置专门的法治工作部门和人员。全面依法治国是“四个全面”之一，中央又专门成立中央全面

依法治国委员会。各级教育部门、各高等学校要切实重视法治机构的力量配备和能力建设，积极主动争取党委、政府和相关部门的关心、支持，努力建设一支德才兼备的高素质教育法治工作队伍，自上而下形成法治工作体系，让法治机构部门强起来。要切实改变法治工作只是法治专门机构事情的片面认识，把法治融入各个部门各项业务工作，让我们的每一份文件、每一个决定、每一项工作都有扎实的法治基础、经得住法治的检验。要切实加强对教育法治工作的投入保障，教育经费不仅要投在硬件上，也要投在制度建设上。立一部好法、建立一个好制度，为事业发展提供推动力是长久的，发挥的效益是巨大的。今后对各地、各校的评价，要把法治作为一项重要内容，看法治工作抓的怎么样，推动把教育法治工作融入各地党委政府依法治理的总体框架中去，形成整体推进的良好格局。

第三，要真正发挥教育法治的作用，把管用有效、解决问题作为全面推进依法治教工作的检验标准。围绕教育现代化和教育强国建设中面临的实际问题，在教育立法、教育执法、依法行政、依法治校、法治教育等方面，都要聚焦痛点难点、找准堵点突破点，从法律如何拿出来、制度如何立起来、举措如何推出来等一步步做起，逐步破解有法不会用、有法不管用、有法不敢用等深层次问题，一年接着一年做、一任接着一任干，

步步为营，积小胜为大胜。通过法治方法抓治理，要把“软法”变成“硬法”，把“没牙齿”变成“长利齿”，把“静态的法”变成“动态的法”，把纸面的条文变成实用的工具，真正发挥法治定分止争、消除乱象、维护权益、理顺关系、规范行为的作用，使人民群众感受到实实在在的成效。

同志们，全面依法治教是教育治理的一场深刻革命，也是一项长期复杂的系统工程，需要付出长期艰苦努力。我们要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以时不我待、只争朝夕的拼劲、闯劲，着力在立法、修法、尊法、护法、传法、用法、执法、守法、学法、研法等十个方面下功夫，加快推进依法治教、依法办学、依法治校，提升教育治理体系和治理能力现代化水平，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作出新的贡献！

（来源：中华人民共和国教育部网站）