

LILUNDONGTAI HUOYEWENXUAN

理论动态 活页文选

编辑委员会名单：

刘超美 赵盛伟 雷 京 史国敏
张晓新 王奇志 赵贤淑 杨 蔚

主 办：北京印刷学院党委宣传部
主 编：雷 京
执行主编：张晓新
责任编辑：郑 阳 郝苗苗

设计制作：北京艺科设计研究中心
印 刷：北京印刷学院实习工厂

地 址：北京大兴区
兴华大街（二段）1号
邮 编：102600
网 址：www.bjgc.edu.cn

目录 CONTENTS

党的十八届四中全会精神

- | | | |
|----|--------------------------------|-----|
| 3 | 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 | |
| 25 | 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明 | 习近平 |
| 37 | 坚持党的领导 依规管党治党 为全面推进依法治国提供根本保证 | 王岐山 |
| 45 | 党的领导是社会主义法治最根本的保证 | 赵正永 |
| 53 | 建设“法治体系”亟须解决的若干问题 | 严书翰 |
| 57 | 法治思维的基本要领 | 孙笑侠 |
| 63 | 法治思维是现代治理的首要思维 | 李鸿忠 |
| 68 | 依宪治国、依宪执政与西方宪政的本质区别 | 马钟成 |

依法治教

- | | | |
|----|----------------------|-----|
| 74 | 创新法治人才培养机制 | 袁贵仁 |
| 80 | 抓住核心环节 全面推进依法治教 | 孙霄兵 |
| 82 | 依法治校与世界一流大学建设 | 张 杰 |
| 86 | 发展高校哲学社会科学 为法治中国贡献力量 | 张东刚 |
| 88 | 发挥教师依法治教的重要作用 | 许 涛 |

90	贯彻落实十八届四中全会精神，践行依法行政	王延觉
92	以法治思维推进教育治理现代化	秦惠民 王敬波
100	高校推进依法治国的使命和路径	薛 娟 易连云

法律法规

103	中华人民共和国高等教育法
114	中华人民共和国教育法
125	中华人民共和国教师法
132	中华人民共和国学位条例
135	《普通高等学校理事会规程（试行）》
139	高等学校学术委员会规程
145	学校教职工代表大会规定
151	高等学校信息公开办法
158	中华人民共和国中外合作办学条例实施办法

中共中央关于全面推进依法治国 若干重大问题的决定

(二〇一四年十月二十三日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过)

为贯彻落实党的十八大作出的战略部署，加快建设社会主义法治国家，十八届中央委员会第四次全体会议研究了全面推进依法治国若干重大问题，作出如下决定。

一、坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

我国正处于社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保

障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。

同时，必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，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、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这就是，在中国共产党领导下，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，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，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

实现这个总目标，必须坚持以下原则。

——坚持中国共产党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

——坚持人民主体地位。人民是依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。必须保证人民在党的领导下，依照法律规定，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。必须使人民认识

到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。

——坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

——坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

——坚持从中国实际出发。中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面推进依法治国的根本遵循。必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。汲取中华法律文化精华，借鉴国外法治有益经验，但决不照搬外国法治理念和模式。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，需要付出长期艰苦努力。全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国，努力实现国家各项工作法治化，向着建设法治中国不断前进。

二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施

法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

（一）健全宪法实施和监督制度

宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。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。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，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。

将每年十二月四日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

（二）完善立法体制

加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会

法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。

明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。加强法律解释工作，及时明确法律规定含义和适用法律依据。明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。

（三）深入推进科学立法、民主立法

加强人大对立法工作的组织协调，健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案。

健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决。

（四）加强重点领域立法

依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。

增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式。

社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。加强企业社会责任立法。完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。加强市场法律制度建设，编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规，促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。依法加强和改善宏观调控、市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序。加强军民融合深度发展法治保障。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。加强社会主义协商民主制度建设，推进协商民主广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。完善和发展基层民主制度，依法推进基层民主和行业自律，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。完善国家机构组织法，完善选举制度和工作机制。加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化

服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法，把行之有效的文化经济政策法定化，健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。制定国家勋章和国家荣誉称号法，表彰有突出贡献的杰出人士。加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。

贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。

用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。

实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

三、深入推进依法行政，加快建设法治政府

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

（一）依法全面履行政府职能

完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。

推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县政府执行职责。

（二）健全依法决策机制

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，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。

积极推行政府法律顾问制度，建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

（三）深化行政执法体制改革

根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、

交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

完善市县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调。理顺行政强制执行体制。理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。

严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

（四）坚持严格规范公正文明执法

依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。完善执法程序，建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。

全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象。

（五）强化对行政权力的制约和监督

加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理。推进审计职业化建设。

（六）全面推进政务公开

坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、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。

涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。推行行政执法公示制度。推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设。

四、保证公正司法，提高司法公信力

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

（一）完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度

各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。

建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定。

建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。

（二）优化司法职权配置

健全公安机关、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、相互制约的体制机制。

完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。

改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。

完善审级制度，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠

正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。司法机关内部人员不得违反规定干预其他人员正在办理的案件，建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责。

加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接，依法严格查办职务犯罪案件。

（三）推进严格司法

坚持以事实为根据、以法律为准绳，健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。

推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。

（四）保障人民群众参与司法

坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益。在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与。完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审员制度公信度。逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。

构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

（五）加强人权司法保障

强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。

切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度。依法保障胜诉当事人及时实现权益。

落实终审和诉讼终结制度，实行诉访分离，保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关生效裁判、决定的申诉，逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人，纳入法律援助范围。

（六）加强对司法活动的监督

完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。司法机关要及时回应社会关切。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。

依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为。严禁司法人员私下接触当事人及律师、泄露或者为其打探案情、接受吃请或者收受其财物、为律师介绍代理和辩护业务等违法违纪行为，坚决惩治司法掮客行为，防止利益输送。

对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。

坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。坚决反对和克服特权思想、衙门作风、霸道作风，坚决反对和惩治粗暴执法、野蛮执法行为。对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

五、增强全民法治观念，推进法治社会建设

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

（一）推动全社会树立法治意识

坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把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。

健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。

牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务观念。加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。

加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。

（二）推进多层次多领域依法治理

坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，

支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。

（三）建设完备的法律服务体系

推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。

发展律师、公证等法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源，发展涉外法律服务业。健全统一司法鉴定管理体制。

（四）健全依法维权和化解纠纷机制

强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。

构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。

健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。

深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，绝不允许其形成气候。依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理。

六、加强法治工作队伍建设

全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

（一）建设高素质法治专门队伍

把政治建设摆在首位，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，坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，加强立法队伍、行政执法队伍、司法队伍建设。抓住立法、执法、司法机关各级领导班子建设这个关键，突出政治标准，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道。

推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平。完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度，建立法律职业人员统一职前培训制度。建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，畅通具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制。加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设。加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。

建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、

检察官中遴选。

（二）加强法律服务队伍建设

加强律师队伍思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍。提高律师队伍业务素质，完善执业保障机制。加强律师事务所管理，发挥律师协会自律作用，规范律师执业行为，监督律师严格遵守职业道德和职业操守，强化准入、退出管理，严格执行违法违规执业惩戒制度。加强律师行业党的建设，扩大党的工作覆盖面，切实发挥律师事务所党组织的政治核心作用。

各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师，企业可设立公司律师，参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险。明确公职律师、公司律师法律地位及权利义务，理顺公职律师、公司律师管理体制机制。

发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制，逐步解决基层和欠发达地区法律服务资源不足和高端人才匮乏问题。

（三）创新法治人才培养机制

坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论全方位占领高校、科研机构法学教育和法学研究阵地，加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围。坚持立德树人、德育为先导向，推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。

健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划，重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设高素质学术带头人、骨干教师、

专兼职教师队伍。

七、加强和改进党对全面推进依法治国的领导

党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。

（一）坚持依法执政

依法执政是依法治国的关键。各级党组织和领导干部要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调。完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通。党委要定期听取政法机关工作汇报，做促进公正司法、维护法律权威的表率。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责。各级党委要领导和支持工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织在依法治国中积极发挥作用。

人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织和党员干部要坚决贯彻党的理论和路线方针政策，贯彻党委决策部署。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制

度。加强政法机关党的建设，在法治建设中充分发挥党组织政治保障作用和党员先锋模范作用。

（二）加强党内法规制度建设

党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。党章是最根本的党内法规，全党必须一体严格遵行。完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，形成配套完备的党内法规制度体系。注重党内法规同国家法律的衔接和协调，提高党内法规执行力，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规。

党的纪律是党内规矩。党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争。对违反党规党纪的行为必须严肃处理，对苗头性倾向性问题必须抓早抓小，防止小错酿成大错、违纪走向违法。

依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，形成严密的长效机制。完善和严格执行领导干部政治、工作、生活待遇方面各项制度规定，着力整治各种特权行为。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，对任何腐败行为和腐败分子，必须依纪依法予以坚决惩处，决不手软。

（三）提高党员干部法治思维和依法办事能力

党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，要自觉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、维护稳定能力，高级干部尤其要以身作则、以上率下。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位。

（四）推进基层治理法治化

全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民的意识，提高依法办事能力。加强基层法治机构建设，强化基层法治队伍，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，改善基层基础设施和装备条件，推进法治干部下基层活动。

（五）深入推进依法治军从严治军

党对军队绝对领导是依法治军的核心和根本要求。紧紧围绕党在新形势下的强军目标，着眼全面加强军队革命化现代化正规化建设，创新发展依法治军理论和实践，构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平。

坚持在法治轨道上积极稳妥推进国防和军队改革，深化军队领导指挥体制、力量结构、政策制度等方面改革，加快完善和发展中国特色社会主义军事制度。

健全适应现代军队建设和作战要求的军事法规制度体系，严格规范军事法规制度的制定权限和程序，将所有军事规范性文件纳入审查范围，完善审查制度，增强军事法规制度科学性、针对性、适用性。

坚持从严治军铁律，加大军事法规执行力度，明确执法责任，完善执法制度，健全执法监督机制，严格责任追究，推动依法治军落到实处。

健全军事法制工作体制，建立完善领导机关法制工作机构。改革军事司法体制机制，完善统一领导的军事审判、检察制度，维护国防利益，保障军人合法权益，防范打击违法犯罪。建立军事法律顾问制度，在各级领导机关设立军事法律顾问，完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度。改革军队纪检监察体制。

强化官兵法治理念和法治素养，把法律知识学习纳入军队院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系，列为军队院校学员必修课和部队官兵必学必训内容。完善军事法律人才培养机制。加强军事法治理论研究。

（六）依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一

坚持宪法的最高法律地位和最高法律效力，全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制，依法行使中央权力，依法保障高度自治，支持特别行政区行政长官和政府依法施政，保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作，防范和反对外部势力干预港澳事务，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

运用法治方式巩固和深化两岸关系和平发展，完善涉台法律法规，依法规范和保障两岸人民关系、推进两岸交流合作。运用法律手段捍卫一个中国原则、反对“台独”，增进维护一个中国框架的共同认知，推进祖国和平统一。

依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强内地同香港和澳门、大陆同台湾的执法司法协作，共同打击跨境违法犯罪活动。

（七）加强涉外法律工作

适应对外开放不断深化，完善涉外法律法规体系，促进构建开放型经济新体制。积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力，运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海外侨胞权益。深化司法领域国际合作，完善我国司法协助体制，扩大国际司法协助覆盖面。加强反腐败国际合作，加大海外追赃追逃、遣返引渡力度。积极参与执法安全国际合作，共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国有组织犯罪。

各级党委要全面准确贯彻本决定精神，健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的责任落实机制，制定实施方案，确保各项部署落到实处。

全党同志和全国各族人民要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，积极投身全面推进依法治国伟大实践，开拓进取，扎实工作，为建设法治中国而奋斗！

《摘自《人民日报》2014年10月29日）

关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明

习近平

受中央政治局委托，我就《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》起草情况向全会作说明。

一、关于全会决定起草背景和过程

党的十八届三中全会后，中央即着手研究和考虑党的十八届四中全会的议题。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计，实现这个奋斗目标，落实这个顶层设计，需要从法治上提供可靠保障。

党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国；到2020年，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。党的十八届三中全会进一步提出，建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面贯彻落实这些部署和要求，关系加快建设社会主义法治国家，关系落实全面深化改革顶层设计，关系中国特色社会主义事业长远发展。

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。全面推进依法治国，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题，解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。要推动我国经济社会持续健康发展，不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案。

改革开放以来，我们党一贯高度重视法治。1978年12月，邓小平同志就指出：“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，

例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党的十六大提出，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十七大提出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求，强调要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。党的十八大强调，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。

党的十八大以来，党中央高度重视依法治国，强调落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，强调坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式；依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政；新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政；党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

现在，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区。我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题，是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的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中全会作出的一系列战略部署，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。

基于这样的考虑，今年1月，中央政治局决定，党的十八届四中全会重

点研究全面推进依法治国问题并作出决定。为此，成立由我任组长，张德江同志、王岐山同志任副组长，相关部门负责同志、两位省里的领导同志参加的文件起草组，在中央政治局常委会领导下进行文件起草工作。

1月27日，党中央发出《关于对党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题征求意见的通知》。2月12日，文件起草组召开第一次全体会议，文件起草工作正式启动。2月18日至25日，文件起草组组成8个调研组分赴14个省区市进行调研。

从各方面反馈的意见和实地调研情况看，大家一致认为，党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题并作出决定，意义重大而深远，符合党和国家事业发展需要和全党全国各族人民期盼。大家普遍希望通过这个决定明确全面推进依法治国的指导思想和总体要求，深刻阐明党的领导和依法治国的关系等法治建设的重大理论和实践问题，针对法治工作中群众反映强烈的突出问题提出强有力的措施，对社会主义法治国家建设作出顶层设计。

文件起草组在成立以来的8个多月时间里，深入调查研究，广泛征求意见，开展专题论证，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别审议全会决定。8月初，决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内老同志意见，还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈的情况看，各方面一致认为，全会决定直面我国法治建设领域的突出问题，立足我国社会主义法治建设实际，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则，提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措，回答了党的领导和依法治国的关系等一系列重大理论和实践问题，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署，有针对性地回应了人民群众呼声和社会关切。各方面一致认为，全会决定鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重大论断，明确建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手，必将有力推进社会主义法治国家建设。

在征求意见的过程中，各方面提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对全会决定作出重要修改。

二、关于全会决定的总体框架和主要内容

中央政治局认为，全面推进依法治国涉及改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等各个领域，必须立足全局和长远来统筹谋划。全会决定应该旗帜鲜明就法治建设的重大理论和实践问题作出回答，既充分肯定我国社会主义法治建设的成就和经验，又针对现实问题提出富有改革创新精神的新观点新举措；既抓住法治建设的关键，又体现党和国家事业发展全局要求；既高屋建瓴、搞好顶层设计，又脚踏实地、做到切实管用；既讲近功，又求长效。

全会决定起草突出了5个方面的考虑。一是贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻党的十八大以来党中央工作部署，体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系。二是围绕中国特色社会主义事业总体布局，体现推进各领域改革发展对提高法治水平的要求，而不是就法治论法治。三是反映目前法治工作基本格局，从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署。四是坚持改革方向、问题导向，适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，直面法治建设领域突出问题，回应人民群众期待，力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措。五是立足我国国情，从实际出发，坚持走中国特色社会主义法治道路，既与时俱进、体现时代精神，又不照抄照搬别国模式。

全会决定共分三大板块。导语和第一部分构成第一板块，属于总论。第一部分旗帜鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，阐述全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则，阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵，阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

第二部分至第五部分构成第二板块，从目前法治工作基本格局出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。第二部分讲完

善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，从健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法 4 个方面展开，对宪法实施和监督提出基本要求和具体措施，通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义事业总体布局的关系。第三部分讲深入推进依法行政、加快建设法治政府，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开 6 个方面展开。第四部分讲保证公正司法、提高司法公信力，从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督 6 个方面展开。第五部分讲增强全民法治观念、推进法治社会建设，从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制 4 个方面展开。

第六部分、第七部分和结束语构成第三板块。第六部分讲加强法治工作队伍建设，从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制 3 个方面展开。第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导，从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作 7 个方面展开。最后，号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

三、关于需要说明的几个问题

第一，党的领导和依法治国的关系。党和法治的关系是法治建设的核心问题。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。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度

保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这3个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

全会决定明确提出，坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义；党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。全会决定围绕加强和改进党对全面推进依法治国的领导提出“三统一”、“四善于”，并作出了系统部署。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。

第二，全面推进依法治国的总目标。全会决定提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，并对这个总目标作出了阐释：在中国共产党领导下，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，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，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。一是向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道

路。在走什么样的法治道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党全国各族人民认识和行动。二是明确全面推进依法治国的总抓手。全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。三是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是全面深化改革的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

第三，健全宪法实施和监督制度。宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。

党的十八届三中全会提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把实施宪法要求提高到一个新水平。这次全会决定进一步提出，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；将每年12月4日定为国家宪法日；在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。

全会决定提出建立宪法宣誓制度。这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在142个有成文宪法的国家中，规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序，各国做法不尽相同，一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。全会决定规定，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。这样做，有利于彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

第四，完善立法体制。新中国成立以来特别是改革开放以来，经过长期

努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是一个了不起的重大成就。同时，我们也要看到，实践发展永无止境，立法工作也永无止境，完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。

我们在立法领域面临着一些突出问题，比如，立法质量需要进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强；立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不大管用，一些地方利用法规实行地方保护主义，对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍，损害国家法治统一。

推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，广泛听取各方面意见和建议。全会决定提出，明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。一是健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用；建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度；增加有法治实践经验的专职常委比例；依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制；重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草；对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，不能久拖不决。三是明确地方立法权限和范围，禁止地方制发带有立法性质的文件。

需要明确的是，在我们国家，法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队，对党员的要求应该更严。全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和

党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五，加快建设法治政府。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。

政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。全会决定提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。全会决定提出了一些重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权。五是全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，重点推进财政预算、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。这些措施都有很强的针对性，也同党的十八届三中全会精神一脉相承，对法治政府建设十分紧要。

第六，提高司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。我曾经引用过英国哲学家培根的一段话，他说：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”这其中的道理是深刻的。如果司法这道防线缺乏公信力，社会公正就会受到普遍质疑，社会和谐稳定就难以保障。因此，全会决定指出，公正是法治的生命线；司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。

当前，司法领域存在的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，“吃了原告吃被告”，等等。司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。

党的十八届三中全会针对司法领域存在的突出问题提出了一系列改革举措，司法体制和运行机制改革正在有序推进。这次全会决定在党的十八届三中全会决定的基础上对保障司法公正作出了更深入的部署。比如，为确保依法独立公正行使审判权和检察权，全会决定规定，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度；健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度；建立健全司法人员履行法定职责保护机制，等等。为优化司法职权配置，全会决定提出，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点；统一刑罚执行体制；探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离；变立案审查制为立案登记制，等等。为保障人民群众参与司法，全会决定提出，完善人民陪审员制度，扩大参审范围；推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开；建立生效法律文书统一上网和公开查询制度，等等。全会决定还就加强人权司法保障和加强对司法活动的监督提出了重要改革措施。

第七，最高人民法院设立巡回法庭。近年来，随着社会矛盾增多，全国法院受理案件数量不断增加，尤其是大量案件涌入最高人民法院，导致审判接访压力增大，息诉罢访难度增加，不利于最高人民法院发挥监督指导全国

法院工作职能，不利于维护社会稳定，不利于方便当事人诉讼。

全会决定提出，最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。这样做，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。

第八，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现，跨行政区划乃至跨境案件越来越多，涉案金额越来越大，导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理，甚至利用职权和关系插手案件处理，造成相关诉讼出现“主客场”现象，不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

全会决定提出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

第九，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。现在，检察机关对行政违法行为的监督，主要是依法查办行政机关工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件，范围相对比较窄。而实际情况是，行政违法行为构成刑事犯罪的毕竟是少数，更多的是乱作为、不作为。如果对这类违法行为置之不理、任其发展，一方面不可能根本扭转一些地方和部门的行政乱象，另一方面可能使一些苗头性问题演变为刑事犯罪。全会决定提出，检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。作出这项规定，目的就是要使检察机关对在执法办案中发现的行政机关及其工作人员的违法行为及时提出建议并督促其纠正。这项改革可以从建立督促起诉制度、完善检察建议工作机制等入手。

在现实生活中，对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件，如国有资产保护、国有土地使用

权转让、生态环境和资源保护等，由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系，使其没有也无法提起公益诉讼，导致违法行为缺乏有效司法监督，不利于促进依法行政、严格执法，加强对公共利益的保护。由检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度，也有利于推进法治政府建设。

第十，推进以审判为中心的诉讼制度改革。充分发挥审判特别是庭审的作用，是确保案件处理质量和司法公正的重要环节。我国刑事诉讼法规定公检法三机关在刑事诉讼活动中各司其职、互相配合、互相制约，这是符合中国国情、具有中国特色的诉讼制度，必须坚持。同时，在司法实践中，存在办案人员对法庭审判重视不够，常常出现一些关键证据没有收集或者没有依法收集，进入庭审的案件没有达到“案件事实清楚、证据确实充分”的法定要求，使审判无法顺利进行。

全会决定提出推进以审判为中心的诉讼制度改革，目的是促使办案人员树立办案必须经得起法律检验的理念，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。这项改革有利于促使办案人员增强责任意识，通过法庭审判的程序公正实现案件裁判的实体公正，有效防范冤假错案产生。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。制定好这次全会决定具有十分重要的意义。大家要深刻领会中央精神，从党和国家事业发展全局出发，全面理解和正确对待全会决定提出的重大改革举措，深刻领会有关改革的重大现实意义和深远历史意义，自觉支持改革、拥护改革。在讨论中，希望大家相互启发、相互切磋，既提出建设性的修改意见和建议，进一步完善全会决定提出的思路 and 方案，又加深理解，以利于会后传达贯彻。让我们共同努力，把这次全会开好。

（摘自《人民日报》2014年10月29日）

坚持党的领导 依规管党治党 为全面推进依法治国提供根本保证

王岐山

党的十八届四中全会分析了党面临的形势和任务，对全面推进依法治国作出战略部署。这是我们党从坚持和发展中国特色社会主义出发提出的重大战略任务，对实现两个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家的长治久安具有深远意义。全会审议通过的《中共中央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》），提出了建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家总目标。《决定》强调，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。这一重要论断深刻揭示了党的领导对社会主义法治的极端重要性，对我们党怎么样领导和治理国家、怎么样加强党的建设提出新要求。作为执政的中国共产党的各级党组织和全体党员，必须受到党规党纪的刚性约束，必须确保各级党组织和全体党员模范遵守宪法和法律，为全面推进依法治国提供根本保证。

一、旗帜鲜明地坚持党的领导，确保社会主义法治正确政治方向

《决定》开宗明义，把“坚持中国共产党的领导”列为首要原则，把“加强和改进党对全面推进依法治国的领导”作为重要任务部署，阐述了党的领导和依法治国的关系，强调坚持党的领导是社会主义法治最根本的保证，体现了坚持党的领导地位和发挥党的政治保证作用的高度统一。

中国特色社会主义的最大特色、最本质特征就是党的领导。习近平总书记指出：“我们治国理政的根本，就是中国共产党领导和社会主义制度。”在我们国家，东西南北中，工农商学兵政党，党是领导一切的。是历史和人民选择了中国共产党。1840年以来，中国人民和无数志士仁人探索中国走向独立富强的道路，做过许多设计和试验，西方各种主义、思潮也进入中国。

最后还是十月革命一声炮响，送来了马克思列宁主义，催生了中国共产党。中华民族的独立和解放，是在党的领导下取得的；解决 13 亿人民温饱问题和初步建成小康社会，也是在党的领导下实现的。邓小平同志指出，在中国这样的大国，没有共产党的领导，必然四分五裂、一事无成。绵延 5000 年的中华民族传统文化，决定了我们的国家和民族发展必须有一个主轴；中华民族要走向繁荣、富强和文明，必须有一个坚强的领导核心，这个领导核心无可替代，就是执政的中国共产党。

坚持党的领导是社会主义法治的根本要求。党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家的奋斗目标。十八大要求坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略，加快建设社会主义法治国家。十八届三中全会作出全面深化改革的重大部署，要求推进法治中国建设。三中全会、四中全会是“姊妹篇”，都是十八大精神的具体化。在建设社会主义法治国家进程中，党始终发挥着根本性、全局性领导作用。只有把党建设好，才能真正代表人民、带领人民、组织人民正确制定和严格实施法律；只有加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，才能确保依法治国的正确政治方向；只有在党的领导下依法治国、厉行法治，才能真正实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。我们要始终在党的领导下，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。在这个根本问题上，必须旗帜鲜明、立场坚定，决不能含糊动摇。

党的领导必须依靠社会主义法治。党的领导和社会主义法治在本质上是统一的。必须站在中国特色社会主义事业发展的战略高度，准确把握党的领导和依法治国的关系。宪法是国家的根本大法、治国安邦的总章程，它赋予了党治国理政的责任和使命。党章作为党内根本大法、管党治党的总章程，规定党必须在宪法和法律范围内活动，党员必须模范遵守国家的法律法规，它以执政党的纲领保证宪法和法律的实施。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。党要把自己的路线、方针、政策通过法定程序转化为国家意志，成为全国人民共同遵守的法律规范，实

现党的主张和人民意志的有机统一。

提高党的执政能力和执政水平，推进国家治理体系和治理能力现代化。推进国家治理体系和治理能力现代化，毫无疑问包括了党能否坚持依法治国的的问题。党是社会主义法治建设的领导者、组织者、实践者，依法治国从根本上讲是对党自身提出的要求。目前，一些党组织依法执政、依法办事的观念和能力不强，有法不依、以权压法现象依然严重，一些党员干部以言代法、违法乱纪、徇私枉法问题突出，群众深恶痛绝。《决定》要求全党同志必须更加自觉地坚持依法治国，向着建设法治中国目标前进。承诺高，期盼更高。全面推进依法治国的旗帜一旦举起，党就必须严格按照宪法和法律治国理政，党员领导干部必须做遵纪守法的模范，决不能打法律的“擦边球”、搞“越位”。否则，党怎么能够要求全社会遵守宪法和法律，又怎么能领导人民建设社会主义法治国家？捍卫宪法和法律的尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严。各级党组织必须转变领导方式、执政方式，提高科学执政、民主执政、依法执政水平，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。现代化的核心是人的现代化。提高治理能力要靠党员特别是党员领导干部牢固树立法治意识，自觉运用法治思维和法治方式想问题、作决策、办事情，带动全社会尊法、守法、用法，把党的政治优势、社会主义的制度优势转化为管理国家的效能。

二、加强党内法规制度建设，依规管党治党建设党

国有国法，党有党规。依法治国、依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。邓小平同志指出：“没有党规党法，国法就很难保障。”依规管党治党是依法治国的重要前提和政治保障。只有把党建设好，国家才能治理好。

党规党纪是管党治党建设党的重要法宝。拥有一整套党内法规制度，是中国共产党的一大政治优势。在革命战争年代，我们就是靠严明的党规党纪维护党的集中统一，保持党的凝聚力、战斗力。党取得执政地位后，国家法律和党内法规共同成为党治国理政、管党治党的重器。经过近百年的实践探

索，我们党已形成了一整套系统完备、层次清晰、运行有效的党内法规制度。这个制度体系包括党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则，体现着党的先锋队性质和先进性要求，使管党治党建设党有章可循、有规可依。要充分发挥这一政治优势，把党要管党、从严治党落到实处。

依规管党治党建设党，首要的是维护党章的严肃性。党章规定了党的理想信念、宗旨意识、组织保障、行为规则、纪律约束等基本内容，全党必须一体严格遵行。每一名党员都要无条件地履行党章规定的义务，遵守党的纪律。各级党组织要切实把党章作为指导党的工作、党内活动、党的建设的根本依据。党员干部要树立党的观念，学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章，加强党性修养，切实维护党章的严肃性和权威性。

党规党纪严于国家法律。党是肩负神圣使命的政治组织，党员是有着特殊政治职责的公民。国家法律是全体公民必须遵循的行为底线。党规党纪对党员的要求严于国家法律对普通公民的要求。申请加入中国共产党，面对党旗宣过誓，就成了有组织的人，就意味着主动放弃一部分普通公民享有的权利和自由，就必须多尽一份义务，就要在政治上讲忠诚、组织上讲服从、行动上讲纪律。党的领导干部尤其是高级干部放弃的要更多，责任和担当要更大。如果执政党连自己的党规党纪都守不住、执行不下去，依法治国、依法执政就是一句空话。党员违反党纪就必须受到纪律审查，接受组织处理，切实做到以严的标准要求党员、严的措施管住干部。

与时俱进加强党内法规制度建设。当前，党内法规制度建设理论研究相对薄弱，对党规党纪的历史渊源、地位作用、体例形式、产生程序等均需系统研究、予以确定；有的党规党纪与国家法律交叉重复，有的过于原则、缺乏细节支撑，可操作性不强，亟待完善。要认真总结我们党 90 多年、无产阶级政党 100 多年、世界政党几百年来制度建设的理论和实践成果，联系实际、求真务实，探索适合自己的党内法规制度建设途径。要根据《中国共产党党内法规制定条例》和《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017 年）》的要求，立足当前、着眼长远、统筹推进，确保到建党 100 周年时，全面建

成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。

实现党内法规与国家法律的有机衔接。党规党纪应着重规范党的政治纪律、组织纪律，保证党员坚定理想信念宗旨、保持优良作风、坚守道德操守，做到要义明确、简明易懂、便于执行。党内法规建设要循序渐进，先从提出工作要求入手，探索实践、不断总结，再上升为制度。党内法规对社会主义法治建设具有引领作用。有些规范、要求在全社会还不具备实施条件时，可以通过对党员提出要求，先在党内实行，不断调整完善，辅以在全社会宣传引导，条件成熟时再通过立法在国家层面施行。要及时将全面深化改革的实践经验和制度成果，通过法定程序转化为国家法律法规，保证党的路线、方针、政策得到贯彻。

三、弘扬中华优秀传统文化，坚持依法治国和以德治国相结合

《决定》强调，国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。要坚持依法治国和以德治国相结合，从中国实际出发，汲取中国传统文化精华，实现法律和道德相辅相成、法治与德治相得益彰。

要吸收中华民族修齐治平的文化营养。文化自信是“三个自信”的总源头。中华文明源远流长，是世界上唯一没有中断的文明。“国家”是中华优秀传统文化独有的概念，国与家紧密相连、不可分离。修身齐家治国平天下，修身为首要，治国从治家开始。只有修好身，才能理好家、治好国。中国人讲的家既指家庭，又包括家族，家族内外长幼有序，讲究道德礼仪。中华优秀传统文化是伦理文化、责任文化，为国尽忠、在家尽孝，天经地义。中华优秀传统文化的核心就是“八德”：孝悌忠信礼义廉耻。这些就是中华文化的DNA，渗透到中华民族每一个子孙的骨髓里。迄今为止，还没有哪个人敢挑战这八个字。家国情怀和修齐治平、崇德重礼的德治思想，把社会教化同国家治理结合起来。要尊重自己的历史文化，把握文化根脉，取其精华、去其糟粕，坚守和弘扬优秀传统，让民族文化生命得以延续。

领导干部要知古鉴今、心存敬畏和戒惧。中国古代政治思想强调“民惟

邦本”“水则载舟、水则覆舟”，告诫为政者必须体察民情、关注民生。中国传统典籍还有许多官德官箴，告诫为官者，官职越高、权力越大，越应战战兢兢、如履薄冰。《论语》中说：君子三年不为礼，礼必坏；三年不为乐，乐必崩。现在，有的领导干部忘记了自己是党的干部，不知不学党规党纪，无视规制、不讲廉耻，根本不把国法党规当回事，没有戒惧之心。党的十八大以来查处的党员领导干部案例，没有一个不是在违法之前首先违纪的。古人云：“自作孽，不可活。”广大党员干部必须信守宗旨、心存敬畏、慎独慎微，讲规则、守戒律，决不能无法无天、胆大妄为。

让崇德重礼和遵纪守法相辅而行。徒法不足以自行。治理国家不可能只靠法律。法律法规再健全、再完备，最终还是要靠人来执行。如果领导干部在德上出了问题，必然导致纲纪松弛、法令不行。中华历史传统注重德治与法治的统一，历朝历代既有许多成功经验，也有不少深刻教训。要借鉴我国古代为政以德、礼法相依、德主刑辅、管权治吏、正心修身等历史经验和思想。孔子说：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”要发挥礼序家规、乡规民约的教化作用，为全面推进依法治国提供历史智慧和文化营养。法律是他律，道德是自律。实现他律和自律的结合、道德教化和法制手段兼施，让道德和法制内化于心、外化于行，才能实现依法治国。

四、从严治党、严明党纪，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央坚定不移改进作风、坚定不移惩治腐败，旗帜鲜明、态度坚决、意志品质顽强、领导坚强有力。但是，当前党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂，滋生腐败的土壤依然存在。党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，不可能一蹴而就，一劳永逸。党要管党、从严治党一刻不可放松。

治国必先治党，治党务必从严。我们党是一个有着 8600 多万党员的大党，相当于一个大国的人口数量，管党治党任务极其繁重。作为执政党，我们肩负着带领 13 亿人民走中国特色社会主义道路，实现两个百年奋斗目标和中华

民族伟大复兴的中国梦的艰巨任务。在我国，各级领导干部绝大多数都是由党员担任，从这个角度看，管党就是治吏、治权。新形势下党面临着“四大考验”“四种危险”，面对着各种挑战和风险。党的观念淡漠，组织涣散、纪律松弛，不正之风和腐败问题，都是来自党内的严峻挑战，严重影响着党的凝聚力和战斗力，动摇着党的执政根基，也严重危害法治国家建设。党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要坚持从严治党、严明党纪，保证全党统一意志、步调一致，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

从严治党关键在严格执纪。制度的生命力在于执行。再好的制度不执行、形同虚设，就一定会形成“破窗效应”。习近平总书记强调：“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠严明纪律。”严明二字强调的就是提高执行力，要说到做到，执纪必严，违纪必究。各级党组织和党员领导干部要以身作则、以上率下，带头遵守党规党纪。各级纪检监察机关要强化监督执纪问责，敢于担当、敢抓敢管，维护党的政治纪律、组织纪律、财经纪律、工作纪律和生活纪律，坚决同违反党纪的行为作斗争，确保党规党纪的刚性约束。要抓早抓小，加强日常管理和监督，防止小错酿成大错，以铁的纪律保持党的先锋队性质和先进性纯洁性。

党风廉政建设和反腐败是一场输不起的斗争。面对依然严峻复杂的形势，《决定》强调要坚决遏制和预防腐败现象。我们党进行的党风廉政建设和反腐败斗争，有立场、有目标、有重点。立场就是坚持有腐必反、有贪必肃，“老虎”“苍蝇”一起打，以零容忍态度惩治腐败。目标任务就是保持高压态势，遏制腐败蔓延势头；持之以恒落实八项规定精神，坚决防止“四风”反弹。现阶段的工作重点是：惩治腐败要坚决查处十八大后不收敛不收手，问题反映集中、群众反映强烈，现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部；纠正“四风”要重点查处十八大后、八项规定出台后、群众路线教育实践活动后仍然顶风违纪的行为，越往后执纪越严。我们要冷静清醒地认识党风廉政建设和反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，保持坚强政治定力，坚定必

胜信心，坚持不懈地抓下去，让人民群众不断看到实实在在的成效和变化，回应群众期盼、赢得党心民心。

强化“不敢腐”氛围，逐步实现“不能腐”“不想腐”。习近平总书记强调，要坚持用制度管权管事管人，抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制。当前，要加大正风肃纪、严明纪律、惩治腐败力度，使之“不敢腐”。谁在这样的形势下还敢顶风违纪，谁就要为之付出代价！惩是为了治，要综合施策，加大治本力度。选对一人、造福一方，用错一人、贻害无穷。实现“不能腐”首要的是选对人、用好人，通过不断健全干部选拔任用和管理监督制度，把忠于党、忠于人民的好干部选出来、用起来。要逐步形成不能腐的制度体系，把篱笆扎得更紧，真正把权力关进制度的笼子。要求真务实、探索创新，继续落实好《党的纪律检查体制改革实施方案》，将改革成果固化为制度。要修订《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例（试行）》等文件，使党规党纪更好适应新形势新任务的需要。加强对领导干部的日常管理监督，完善激励和问责机制。要不断增强党性修养，坚定理想信念，强化宗旨意识，牢固树立“四个自信”，最终实现“不想腐”。

（摘自《人民日报》2014年11月3日）

党的领导是社会主义法治最根本的保证

赵正永

核心要点：

■ 坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。

■ 中国特色社会主义伟大旗帜，既是党的领导的旗帜，也是社会主义法治建设的旗帜，我们必须始终不渝地高高举起这面旗帜。

■ 如果照搬西方政治制度，放弃共产党的领导，社会主义法治建设只能是死路一条。

■ 始终坚持人民主体地位、保证人民当家作主、维护人民合法权益，既是党的领导方向，也是社会主义法治建设的方向，我们必须一以贯之、长期坚持。

■ 社会主义法治建设的一条重要原则，就是摒弃“刑不上大夫”的封建思想，坚持法律面前人人平等，任何人不管职位多高、权力多大，只要违反宪法法律，都将受到严肃追究。

党的十八届四中全会通过的《中共中央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》）指出，党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。深刻领会这一重要论断，始终坚持党对社会主义法治建设的领导，对于全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家具有极其重要的意义。

一、党的领导是社会主义法治建设的一条基本经验

我们党在长期领导革命、建设、改革的伟大实践中，坚持把马克思主义基本原理与中国具体实际相结合，成功探索出包括法治道路在内的中国特色社会主义道路。

建党之初，我们党就重视以法治精神号召和鼓舞人民，1922年党的二大宣言提出建立“真正民主共和国”，“制定关于工人和农人以及妇女的法律”，之后制定了《劳动法案大纲》。党在土地革命时期，先后颁布了《井冈山土地法》、中华苏维埃共和国《土地法》、《婚姻条例》、《宪法大纲》等，运用法律手段巩固了根据地革命政权。在陕甘宁边区执政时期，党制定了具有根本法性质的《陕甘宁边区施政纲领》以及《继承处理暂行办法》、《惩治贪污暂行条例》、《军民诉讼暂行条例》和《中国土地法大纲》等法律法规，建立了比较完整的司法体系，创造了著名的“马锡五审判方式”和人民调解等经验。特别是将“共产党员有犯法者从重治罪”写入《陕甘宁边区施政纲领》，还曾严肃处理了原红军旅长黄克功逼婚杀人案等，得到人民群众普遍赞誉。当年，毛泽东同志亲自就黄克功申诉致信审判长，并要求在公审会上当众向黄克功宣读。信中说：“共产党与红军，对于自己的党员与红军成员不能不执行比较一般平民更加严格的纪律。”从此，形成了党员比公民要求更严的党的纪律和传统，也使党领导的抗日根据地被誉为“真正保障人民民主、厉行法制的先进地区”。

1949年新中国成立前夕，我们党领导制定了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，为新中国成立奠定了法律基础。新中国成立后，党从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党，开始接力探索运用法治方式治理国家。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，领导人民在较短时间内制定了婚姻法、土地改革法等法律。此后，为起草宪法，毛泽东同志亲自担任宪法起草委员会主席。1954年颁布的《中华人民共和国宪法》，开辟了我国社会主义法治建设新纪元。后来，受极左思潮影响，社会主义法治建设遭受严重挫折。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，深刻总结我国法治建设的经验教训，确立了“为了保障人民民主，必须加强法制”的思想，提出了有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的基本原则，开启了中国特色社会主义法治建设新道路。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，把依法治国确立为党领导

人民治理国家的基本方略并将其载入宪法，使我国社会主义法治建设进入新阶段。以胡锦涛同志为总书记的党中央，把依法执政确立为党治国理政的基本方式，推动我国社会主义法治建设取得新进展。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体，更加注重发挥法治在国家和社会治理中的引领和规范作用。十八届三中全会对法治中国建设作出重要部署，十八届四中全会又专题研究依法治国问题并通过《决定》，这在党的历史上是第一次。2012年12月4日习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上强调“依法治国，首先是依宪治国”，鲜明地提出“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”；2013年2月23日又在主持中央政治局第四次集体学习时强调法律的生命力在于实施，并亲自领导和组织十八届四中全会文件的起草工作。两年来，以习近平同志为总书记的党中央全力推进中国特色社会主义法治体系建设，切实保障宪法法律实施，推进法治政府建设，推动司法制度改革完善，有力维护了各族人民的共同意志和根本利益，开创了我国社会主义法治建设新局面。

坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。如果照搬西方政治制度，放弃共产党的领导，社会主义法治建设只能是死路一条。

二、党的领导与社会主义法治是根本一致的

社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治，两者是根本一致、内在统一的。

（一）性质上根本一致

我们党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益。党的历史使命，就是要带领全国各族人民建设社会主义，最终实现共产主义。当前，就是要立足

社会主义初级阶段基本国情，坚持和发展中国特色社会主义。法治作为一种治国方略和国家治理形态，与特定社会制度相联系。宪法规定，我国根本制度是社会主义制度，根本任务是沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设。这就决定了我国法治的性质是社会主义，在现阶段就是中国特色社会主义。因此，中国特色社会主义伟大旗帜，既是党的领导的旗帜，也是社会主义法治建设的旗帜，我们必须始终不渝地高高举起这面旗帜。

（二）方向上根本一致

在革命、建设、改革各个历史时期，我们党坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，始终把人民利益放在第一位，领导、支持和保证人民当家作主，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。法是阶级统治的工具，社会主义法治就是要体现人民共同意志和根本利益，保障人民民主权利，让人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，保证国家各项工作依法进行。因此，始终坚持人民主体地位、保证人民当家作主、维护人民合法权益，既是党的领导的方向，也是社会主义法治建设的方向，我们必须一以贯之、长期坚持。

（三）任务上根本一致

我们党的三大历史任务中列第一位的，就是推进现代化建设。党的十八届三中全会在全面建成小康社会、全面深化改革的进程中，又提出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，也就是要形成一整套系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。社会主义法治是我们党实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和重要标志。《决定》把党内法规体系纳入法治体系，强调建设中国特色社会主义法治体系，就是要贯彻中国特色社会主义法治理论，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和完善的党内法规体系，这既是中国特色社会主义理论的又一创新，也是中国特色社会主义道路的进一步拓展。因此，实现国家治理体系和治理能力现代化，既是党的领导的任务，也是社会主义法治建设的任务，我们必须紧盯不放、全力推进。

（四）机制上根本一致

我们党依据宪法法律治国理政，既领导人民制定和实施宪法法律，又自觉在宪法法律范围内活动。同时，我们党依据党内法规管党治党，在推进党的任务和执行党的纪律时没有特殊党员，各级党组织和广大党员都必须遵守宪法法律，接受党内法规更高标准的约束。社会主义法治建设的一条重要原则，就是摒弃“刑不上大夫”的封建思想，坚持法律面前人人平等，任何人不管职位多高、权力多大，只要违反宪法法律，都将受到严肃追究。因此，广大共产党员既要和全社会成员一体遵行宪法法律，又要恪守比国家法律更严格的党纪党规，这既是党运用法治思维和法治方式实施领导的机制、管党治党的机制，也是社会主义法治建设的机制，我们必须始终遵循、全面执行。

三、党的领导是全面推进依法治国的内在要求

全面推进依法治国是社会主义法治建设的重要任务，应当而且只能由国家的领导者来组织实施。我们党是执政党，理所当然地要担负起领导人民全面推进依法治国的历史使命和时代重任。

（一）全面推进依法治国的全局性和系统性，要求坚持党的领导

全面推进依法治国作为一项全局性、系统性工程，既要求依法治国、依法执政、依法行政共同推进，把国家事务和社会事务、经济和文化事业的管理都纳入法治化轨道；又要求法治国家、法治政府、法治社会一体建设，使全体公民、社会组织和国家机关都以宪法法律为行为准则，依照宪法法律行使权利或权力、履行义务或职责，这些都只能由执政党来领导。在我国，党居于总揽全局、协调各方的重要位置，只有坚持党的领导，充分发挥各级党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，凝聚全社会各个党派、团体和广大人民群众的力量，才能将社会主义法治精神真正贯穿到经济、政治、文化、社会和生态文明建设中，才能促进和保证国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法法律独立负责、协调一致地开展工作，带动全体社会成员在宪法法律范围内活动。

（二）全面推进依法治国的繁重性和艰巨性，要求坚持党的领导

《决定》明确提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。我国是一个有着两千多年封建历史文化的国家，不仅封建思想和意识根深蒂固，而且亲朋好友同学乡党情结浓厚，人治传统加上人情社会成为制约全面推进依法治国的桎梏和障碍。同时，全面推进依法治国作为国家治理领域一场广泛而深刻的革命，必然涉及体制、机制和重大利益关系的调整，势必是一块难啃的“硬骨头”。这些都充分表明，在我国，全面推进依法治国必须在党的领导下，发挥党的独特优势特别是政治、组织和密切联系群众等优势，才能有效破除全面推进依法治国中的各种障碍，顺利实施体制、机制的重大改革，使中国特色社会主义法治道路越走越宽广。

（三）全面推进依法治国的复杂性和长期性，要求坚持党的领导

法律作为上层建筑，其产生和发展都要受到经济基础的决定和社会发展的制约，因此依法治国也不可能孤立、静止地推进，必然要受到经济、政治、社会、文化、科技等各方面因素的影响。改革开放以来，随着我国经济社会快速发展，社会主义法治建设取得历史性成就。但也要看到，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，发展始终是党执政兴国的第一要务，推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设都将是一个动态的、长期的过程。特别是党的十八届三中全会确定的全面深化改革不断深化，这就决定了全面推进依法治国必须坚持党的领导，发挥党的领导核心作用，把全面建成小康社会、全面深化改革同全面推进依法治国统筹进行，向着建设法治中国目标不断前进。

四、把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面

在全面推进依法治国中，加强党的领导，关键要做到《决定》提出的“把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推

荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一”。做到这“三统一”、“四善于”，在实践中要切实抓好四个方面。

（一）坚持党领导立法

党领导立法，就是根据党和国家大局、人民群众意愿提出立法建议，立人民需要的法。要健全立法工作机制和程序，引导立法机关把握立法方向，提高立法质量，突出立法重点，使所立法律更加务实管用有效；突出党的工作中心，围绕转变经济发展方式、扩大社会主义民主、推进行政体制改革、保障和改善民生、加强和创新社会治理、保护生态环境等重点，适时制定、修改和完善各项法律，不断提高立法科学化、民主化水平。

（二）坚持党保证执法

党保证执法，就是在党的领导下建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要深化政治立场、民主意识、法治观念教育，使执法者在思想上行动上同宪法法律保持一致；建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时向宪法宣誓，确保公务员行为符合宪法法律精神；深化行政体制和执法体制改革，不断推进各级政府事权规范化、法律化；加强对执法活动的监督，坚决防止和克服执法工作中的利益驱动，坚决惩治腐败现象，做到有权必有责、用权受监督、违法受追究。

（三）坚持党支持司法

党支持司法，就是确保司法机关依法独立公正行使审判权和检察权，确保人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。要全面推进司法体制改革，继续优化司法职权配置，努力形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的司法权运行机制；督促各级党政机关带头执行司法机关判决，切实纠正违反法定程序干预司法机关办案问题，切实纠正当事人不服司法裁判反复向行政机关施压现象；坚持党管干部原则，建设人民信赖的法治人才队伍，使事关依法治国方略实施的重要职位始终由忠于党、忠于国家、忠于人民、

忠于法律的人担任。

（四）坚持党带头守法

党带头守法，就是带头弘扬社会主义法治精神，坚持依宪治国、依宪执政，引导全社会信仰法治；带头以严格的党规党法管党治党，使全体党员都成为全社会守法的表率。要强化法律意识，强化法治思维，严格遵循法定权限和法定程序想问题、作决策、办事情，运用法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定；以广大党员、干部和青少年为重点开展普法教育，在全社会形成宪法至上、守法光荣的良好氛围。特别是党员领导干部要保持对宪法法律的忠诚之心、敬畏之心，在任何时候都不能触碰法律红线、不得逾越法律底线。

总之，我们要坚持党在社会主义法治建设中的领导地位不动摇，党依靠社会主义法治实施领导不动摇，党把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来不动摇，党自觉在宪法法律范围内活动不动摇，在党的领导下全面推进依法治国，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。

（摘自《求是》2014年第22期，作者系中共陕西省委书记、省人大常委会主任）

建设“法治体系”亟须解决的若干问题

严书翰

党的十八届四中全会《决定》提出“建设中国特色社会主义法治体系”，并阐述了一系列相关的新思想、新观点、新举措。其中涉及到一些需要深入研究解决的重要问题。这里，仅就四个问题谈谈个人的看法。

关于提高立法质量与完善立法操作指导思想的问题

十八届四中全会《决定》提出：“建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。”笔者认为，要提高我国立法质量，必须不断完善我国立法操作的具体指导思想。当然，在我们国家，科学立法、民主立法总的指导思想是中国特色社会主义理论体系。但是还要解决立法操作的具体指导思想问题。

改革开放 30 多年来，我国在立法中存在着这样的具体指导思想，就是：“有比没好”、“快比慢好”。这在特定历史条件下是可行的。比如，由于“文化大革命”的破坏，中断了我国法制建设达十多年之久。因此，十一届三中全会前后，邓小平关于加强社会主义民主与法制的论述就包含这个意思。但是 30 多年过去了，现在情况已经发生了很大变化。我国已经形成了中国特色社会主义法律体系，现在已不是无法可依的状况了。而且我们已经认识到，不是所有的法都能治国、也不是所有的法都能治好国。因此，在立法操作的具体指导思想方面，要与时俱进，不能满足于“有比没好”、“快比慢好”。只有这样，才能不断提高我国立法的质量。

为此，在立法操作的具体指导思想上现在需要强调两条：一是适度超前。在中国特色社会主义法律体系已形成和网络时代的背景下进行立法，一定要强调适度超前。不要出现某项法律刚出台不久就不适用了的状况。只有在总结实践经验基础上又适度超前的法律，才能起保证和促进经济社会发展的作用。二是细化。十八届四中全会《决定》涉及我国法治体系 180 多项的改革。

这就向人们释放出了强烈信号：法治要细化的。良法不厌细。因为只有细化的法治才管用，才能切实保障公民的权利与义务。

关于政府的机构和权限法定化的问题

在历次党代会和全会的文献中，十八届四中全会《决定》对建设法治政府作了最全面、最详细的论述。比如，制定了建设法治政府的五项针对性强、可操作的重要措施。其中第一项是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。这个提法是有新意的。

首先谈谈政府机构设置的法定化问题。十一届三中全会以来，我们进行了7次大的机构改革。总结30多年来的改革，尤其是机构改革的经验，应该说今天可以大体搞清楚：我们这么一个大国，中央政府和地方各级政府的机构设置和人员编制，在什么范围内是合理的，是有利于建设廉洁和高效政府的。今天我们完全可以用法治办法把它们固定下来，这就是《决定》讲的法定化。况且十八届三中全会已经提出到2020年要建成法治政府的目标。而政府机构法定化是法治政府的题中应有之义。根据我们对“县级政权建设课题”的多年跟踪研究结果，我们认为县级政府机构控制在23到26个之间为宜。而中央和省地（市）政府应设多少机构，应该说现在是可以大体确定的。总之，我们要用法治手段把多年来政府机构改革成果巩固下来。这并不妨碍每届新政府可以根据情况变化，对机构和人员编制进行适当调整。

其次，谈谈对政府权力集中部门制约的法定化问题。这是人们反映很强烈的问题，因为权力集中部门极其容易出现寻租现象。在十八大后的“反腐风暴”中，我们看到了一些权力集中部门的关键岗位，出现了领导干部被“一网打尽”的情况。在总结经验教训的基础上，《决定》对此作了重要的规定并采取了针对性、操作性很强的举措。如，明确了要加强对这6类权力集中的部门或岗位的权力制约，这些是：财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等；提出了5项具体措施防止这些部门或岗位权力滥用。这些措施是实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗、强化内部流程控制。这些规定和举措都是很好的，下一步

关键是把它们法定化。

关于司法改革中的“去行政化”和“去地方化”的问题

习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》（简称《说明》）中严厉指出了我国司法领域存在的问题，并分析了这些问题产生的深层次原因，即“司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全”。我国司法领域改革必须解决去行政化和去地方化的问题。

关于“去地方化”的问题，习近平总书记在《说明》中已经作了详细和明确的论述。这对今后司法体制改革，非常重要。比如，关于最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件；关于探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这两项改革非常有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，非常有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

关于“去行政化”的问题，也就是司法体制不完善问题。这方面的改革涉及到组织人事制度。目前我国司法系统队伍是按照公务员的要求来管理的。公务员管理其实也就是行政管理。依照目前管理体制，要做到一点行政色彩都没有是不现实的。但是，行政色彩太浓这就叫行政化。不去除行政化就谈不上司法体制改革。比如，现在的体制是法院院长领导副院长，副院长领导庭长，庭长领导主审法官。这就叫行政化。这样的行政化不去掉，就无法做到“让审理者裁判，让裁判者负责”。再比如，现在上级法院对下级法院考核体系的某些指标还有行政色彩，如改判率和发回率等。这些考核指标会迫使下级法院不得不请示上级法院，容易造成上级法院对下级法院办案或审理的干预。因此，要推进司法体制改革，就必须解决司法领域的去行政化问题。

关于建设社会主义法治文化和法治教育分类指导的问题

十八届四中全会《决定》第一次在党的文献中提出建设社会主义法治文化。

法治文化是制度文化，是在不断推动法制完善和发展基础上经过长期积淀形成的。从这个意义上讲，建设社会主义法治文化要比形成中国特色社会主义法律体系还难。我们用 30 多年的时间就形成了中国特色社会主义法律体系，但是还不能说我们现在已经形成了社会主义法治文化。建设法治文化，需要常抓不懈、久久为功。

法治文化是一种深层次文化，对社会和谐和公民行为会产生潜移默化的影响。今天在现实生活中出现的有法不依、执法不严、违法不究等乱象：有些领导遇到法律法规对自己或本单位本部门不利时，首先想到的是“怎么变通”；还有不少依法依规就可办妥的事，却热衷于去找关系找门路去办，等等。这些都是法治文化不成熟、不完善的表现。而要做到“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”，这是要以法治文化成熟为前提的。

我们讲法治教育要分类指导，不是说普法教育对于不同群体的要求不一样。而是指在不同领域、不同群体中开展法治教育的形式和手段应该是不一样的，正如《决定》指出：要“支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用”。就以学生这个群体为例，目前在校大学生的法治公共课教材是《思想道德修养和法律基础》。这本书是集中全国这方面专家集体编写的。此书几年磨一剑，应该说质量是高的，在近几年大学公共课教学中发挥了很好作用。但是此书就不一定适合中学生。在小学、中学和大学进行法治教育的形式和手段应该是有不同的。

（摘自《北京日报》2014 年 12 月 15 日，作者系中央党校教授、马克思主义理论研究和建设工程课题组首席专家）

法治思维的基本要领

孙笑侠

学者·语萃

普遍的法治思维，一切从讲规矩、讲规则开始

公民权利是权力的边界。哪怕法律上暂时没有结论，但只要案件中的公民利益涉及某种权利或至少意味着一项自由，公权力就应当予以尊重

执法、司法过程中的所谓“以事实为根据”，其实是指“以证据为根据”。如果证据是非法取得的或者证据灭失了，那只能放弃对事实的认定

遇到有争议或纠纷的问题，即使是非对错很清晰，也要善于考虑程序上的处理方式，让争议各方平等地发表意见

任何公共决策或对他人的不利决定都应当说明理由。否则，这个决策或决定是站不住脚的

十八届四中全会明确提出，要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系。高级干部尤其要以身作则、以上率下。要把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位。上述要求，对包括行政机关领导干部在内的所有领导干部自觉树立法治思维、运用法治方式，提出了更高要求。那么，领导干部需要什么样的法治思维？如何提高法治思维？这里我试着概括法治思维的基本要领。

规则至上思维

普遍的法治思维，一切从讲规矩、讲规则开始。在任何工作中，制订规则很重要，制订“良法”（合理的规则）更重要。在有规则之后，尊重规则成为第一要务。规则至上思维，就是以既定的法律规则为依据，运用法律规

则中的法律术语进行观察、思考和判断。

比如,某派出所接到电话举报,称其辖区内一居民正在家里播放黄色录像,遂派4名民警未带任何文书在该居民房屋外通过门窗向内窥视,之后又强行进入居民家中搜查。此时,一个有法治思维的民警就应该考虑:我已经具备为此事出警的法律依据了吗?事实上,与此事有关的法律规定简单而又明晰。相关法律只规定不得“组织播放淫秽音像”,而没有规定不得在家里播放淫秽音像。因此,民警不能以此为由搜查该公民住宅,更不能因此惩罚观看淫秽音像的公民。

从法律人的专业角度来讲,规则至上思维就是在严谨的概念、严格的逻辑、严密的方法之下,形成概念主义或注释主义的思维和方法。当然,规则与规则之间是有效力高低或优先秩序的。比如,当法律与宪法相矛盾时,以宪法为准;当行政法规与法律相冲突时,以法律为准。当同等级别的老法规则与新法规则相冲突时,应当坚持“后法优于前法”原则。当同一效力级别的特别法规则与一般法规则相冲突时,坚持“特别法优于一般法”的原则。

所谓“法无明文不为罪”,其实就是指一切被定为犯罪的行为必须是刑法明文规定的,法律上无明文规定的行为不得类推为犯罪。当遇到复杂案件而法律不明确甚至出现漏洞时,除刑事案件外,均需要对法律规则进行解释,借助一套法律方法来对付这种规则大前提下的缺陷。这套法律方法通常是法官、检察官和律师所熟练掌握的。如果党政领导干部不了解这套法律方法,可以借助于法律顾问。随着法治的深化,这类问题日益凸显,所以此次四中全会提出“积极推行政府法律顾问制度”。

在法治的要求下,任何人都要守法,党委和政府也要守法,并且必须带头守法。比如,前述案例中的这四个民警不能认为:既然自己是执法者就有理由来治安,就可以无视民权而强行进入民宅。公权力主体应当对法律怀有敬畏之心,这才是法治思维。

改革30多年来的事实告诉我们,法律规则难免与改革时势不一致,甚至束缚改革。但是,当前的法治形势与过去数十年已有所不同。在法律体系已

基本建立的今天，如果我们仍像过去那样认为“改革可以冲破法律禁区”，就不合时宜了，也是对法治的破坏。所以，四中全会还提出，要“做到重大改革于法有据”。当法律规则发生错误或者滞后的问题时，我们可以、也必须通过法治的方式来解决，通过及时的立、改、废、释，通过程序来解决。

权利本位思维

任何案件到法官律师手里，都必须首先考虑权利及其根据。党政官员在处理涉及公民或法人利益的事务时，也要从他们的权利角度考虑。因为，公民权利是权力的边界。

比如，前述派出所民警查处黄色录像，窥视和强行搜查民宅。面对类似事件，从法治思维的要求来讲，执法者应当多考虑一个问题：公民有没有在家做某事的权利或自由？或者至少要考虑，民警强行进入公民家中搜查某物品，是否会牵涉或影响到公民的某种权利？如果有法治思维，就会比较谨慎地处置类似的事件，也就会用法治方式来管理社会。实际上，该四名民警的搜查行为已经涉及到公民的住宅权。窥视也好、强行进入也好，都构成对该公民住宅权的侵犯。如果执法者多从公民权利角度考虑，就可止步于侵权发生之前。

权利本位思维还表现为人权思维。这主要集中在公权力与私权利直接关联或接触的领域，比如犯罪嫌疑人的人权、征地农民的人权、街头商贩的人权等。这就要求国家机关及其工作人员有人权意识，要尊重和保障人权。

若是法律上没有规定的利益，是否要尊重和保护？1998年5月，四川省阆中市水观镇个体经营户李茂润受到一精神病患者的严重威胁时，多次向水观派出所求助，但派出所未予理睬。某日，李茂润为了求生，被迫从二楼跳下致重伤，遂起诉派出所。这叫“行政不作为”。这种行为是否应该承担赔偿责任？法律上没有规定，这属于法律漏洞。法院如何判决呢？经过5年的折腾，最后由最高人民法院作出司法解释，确定本案中存在不作为的行政行为所导致的损害，政府也应当赔偿。因为按照权利本位思维，哪怕法律上暂时没有结论，但只要案件中的公民利益涉及某种权利或至少意味着一项自由，

公权力就应当予以尊重。

在市场领域，法治也同样要求法律把禁止公民、法人做的事项列出来。这在中国（上海）自由贸易试验区的法律实践中叫“负面清单”。没有被列入“负面清单”的事项，公民和法人都可以做。这就是所谓“法无禁止即自由”，体现的正是法治思维中的权利本位思维。

权力控制思维

任何不受约束的权力都会膨胀甚至腐败。因此，法治要求权力受到控制，这也就是所谓“把权力关进制度的笼子”。

公权力总是有各种正当的理由和目的，来触碰公民权利。比如民警搜查黄碟案中，可以看到警察会因治安的理由而触碰到公民权利，并且很有可能侵犯到公民自由或权利。治安的理由是正当的，可以说政府在多数情况下，行使权力的理由都会是正当的，但是你不能认为自己的理由是正当的，就可以乱来。从社会整体而言，权力不受限制的后果就是：任何人都没有安全感。

正如全国人民支持反腐败，但也都意识到“制度防腐”胜于“人力反腐”。如果要把权力关进制度的笼子，这只“制度笼子”该有哪些柱子呢？至少应有五方面：一是权利，比如公民和法人，可对政府提出复议申请，也可起诉。二是法定权限，即法无规定无权力。有些重要事项由法律保留，只能通过人大制定法律，政府不得自行规定；在法律上，把政府权力列明清单，没有列入“权力清单”的，就不是你的权力，你也不能随便给自己增加任何权力。三是正当程序，通过程序来控制权力。如果程序有瑕疵，就会带来行政行为无效的后果。四是监督，通过本系统之外的力量，如人大和法院对政府的监督与审查。五是裁量基准。这是个很重要的“制度柱子”，在四中全会的《决定》中也提到了。

现代行政有自由裁量的情况，要求行政执法者在合法的幅度范围内，还要做到合理。这个合理的基准相当细致也比较复杂，需要行政执法机关在情理和情节上作出规定。比如，食品安全法规定，未经许可生产食品添加剂货值金额不足 10000 元的，可处 2000 元以上 50000 元以下罚款。在这个范围内

的处罚都是合法的，但是，到底处罚多少钱呢？这就需要设定行政裁量基准，按这个既定的基准来权衡裁量。比如，应该考虑的因素有哪些？且要排除不应该考虑的因素，避免以不正当的动机作出行政决定，避免以恶意或不诚实行使裁量权，等等。

程序优先思维

法治思维要求重视程序，充分发挥程序的作用。遇到有争议或纠纷的问题，即使是非对错很清晰，也要善于考虑程序上的处理方式，让争议各方平等地发表意见。如果法律程序不到位，决定可能无效甚至违法。比如，行政机关作出吊销许可证或者执照等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利。这里的“告知”就是一个程序。当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。这个“听证”是作出处罚前的必经程序。执法者要有这个程序优先的意识。

一些西方国家的司法用正义女神作为图腾。这是一位被一块布蒙住双眼的女神。根据我的考证，这块蒙眼布就是正当程序。正当程序有两个功能。一是有意识地阻隔对法外因素的过多考虑。二是有意识地阻隔对结果过早的把握。因此，这也构成了正当程序的优势和特殊功能：把争端各方统一到程序中来。我们的世界已变得越来越错综复杂，价值体系五花八门，常常很难就某一点达成一致，一个问题的“正确”答案也是因人而异的。因此，程序是冲突各方最容易达成一致的地方，也是纠纷各方唯一能达成一致的地方。

程序优先思维还意味着，我们对司法权的尊重和对司法程序的尊重。法治思维要求大家不要干预司法活动，应当让司法机关独立公正地行使判断权。这也是各级党政干部有无法治思维的重要标尺。

程序也是一种良好的工作方式。无论是解决纠纷，还是作出决策，都离不开程序。要相信，一切难题总可以在正当程序中突破。所以，四中全会《决定》中在科学立法、严格执法和公正司法等方面都强调程序的重要性，特别要求重大行政决策必须“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”确定为法定程序，以“确保决策制度科学、程序正当、过程公开、

责任明确”。

技术理性思维

在法治社会，法律职业思维与大众生活思维形成鲜明对照。技术理性和专业逻辑是法治所要求的。它是经法律专业训练的结果，主要表现在法官、检察官和律师的思维。在法治要求之下，它也扩大到了代表政府执法的公务员甚至更广泛的范围。

自古以来，处理法与情的关系是衡量法治思维的重要标准。原则上讲，法治思维重视逻辑但并不排斥“情理”，而是在法律逻辑的前提下关注情理。大众思维多属道德思维，是一种以善恶评价为中心的思维活动；而法律思维是以事实与规则认定为中心的思维活动。因此，法律思维首先是服从规则及其逻辑，而不受大众化情感因素的左右。具体到公权力主体，就是应当在注重缜密的法律逻辑的前提下，再考虑“情”的因素。

技术理性思维还表现在对待事实和证据的态度上。执法、司法过程中的所谓“以事实为根据”，其实是指“以证据为根据”。如果证据是非法取得的或者证据灭失了，那只能放弃对事实的认定。法律思维把事实分为客观事实和法律事实两种。前者是客观真实世界的事实，比如科学家就是想探索客观事实。后者是法律意义上的，它只在法律程序中通过证据来证明。如果有证据可以证明，就构成一个法律事实。如果既有的证据证明不了，就不能作进一步认定。就好像在著名的辛普森杀人案中，关键证据缺乏，就不能认定他有罪。放弃追诉一个犯罪嫌疑人的危害性远远小于冤枉一个好人。换句话说，一个错误的判决比十次犯罪的危害更严重。这就是法治对于证据、犯罪、侦破率的态度，也构成了法治思维的有机组成部分。

法治思维需要我们下决心转变过去的思维惯性，敢于付出必要的代价。比如，实现政治目标的手段单一化了，运用政策、动员、行政命令手段的使用范围和程度受到限制，权力的灵活性和自由度降低。但相对于“法治社会”这一全体人民的新共识和新目标来说，这些代价都是必要的。

（摘自《北京日报》2014年12月8日，作者系复旦大学法学院院长）

法治思维是现代治理的首要思维

李鸿忠

党的十八大以来，习近平同志多次指出，各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力。在十八届四中全会第二次全体会议上，他再次突出强调了这一点。法治思维是现代治理的首要思维，法治能力是现代治理的核心能力。各级领导干部是我们党执政的骨干和中坚力量，是现代治理的主体力量，必须牢固树立法治思维，努力提升依法治国能力和现代治理水平。

现代治理的核心是依法治理

习近平同志指出：“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。”如何更好地治国理政，党中央不断进行理论思考和实践创新。在十八届三中全会提出现代治理的基础上，十八届四中全会深化了对依法治国基本方略的部署。现代治理的核心是依法治理，中国特色社会主义法治体系是我国现代治理体系的基础和骨干工程。

传统国家治理侧重于条块治理，在治理力度和效果上具有非对称性、非均衡性，容易出现“一头重、一头轻”“一条腿长、一条腿短”等问题。现代治理的对象范围广泛，涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明等，要求对各领域工作实行有效治理。现代法治基于类别齐全、规范系统、总体涵盖社会生活方方面面的法律体系，能有效规范各领域的社会生活和秩序。如从调节社会关系的角度看，法治能较好地调整各阶层关系，协调复杂的利益诉求，保证政府和社会良性互动；从保障社会主义市场经济发展的角度看，社会主义市场经济是法治经济，只有依靠法治才能实现经济健康运行；从维护社会秩序的角度看，只有依靠法治，通过法律程序实现公平正义，才能有效解决矛盾纠纷，防止发生严重社会问题。

传统国家治理缺乏体系化安排，以人治和行政化、强制性为主要特征。

现代治理着力打破人治思维，形成系统化的治理方式。长官意志、行政命令等治理方式具有主观性、易变性、部门性等特点，存在碎片化、不协调、不衔接等问题，有时甚至互相矛盾、互相打架，损害治理体系的公正性和严肃性，容易导致治理过程中“决策一出台，问题跟着来”和“按下葫芦浮起瓢”。法治具有公正性、严肃性、统一性和刚性，是统一、公平、公正、公开的治理手段。十八届四中全会《决定》提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，并作出全面阐释。《决定》不仅规划了现代治理的法治保障体系蓝图，而且对各个治理主体的行为规则作了制度安排，是对现代治理结构的科学布局。

制度更具有根本性、全局性、稳定性、长期性。高效科学、行之有效的制度，让组织管理更为有序，让资源配置更为合理优化，让治理效果更为理想；反之，如果国家的基本制度朝令夕改、反复无常，则官无定准、民无依归，社会就容易失范失序。经过几十年发展，中国特色社会主义制度体系基本确立。推进现代治理，要通过不断改革和创新，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟、更加定型。法治是以规则治理为主要特点的治理模式，具有明确性、公开性、可预期性、稳定性，能有效克服人治的弱点和不足，实现国家和社会各项工作的制度化、科学化、规范化、程序化，从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理效能。

现代治理强调多元参与和双向互动。依法治理的实质是依人民意志来管理国家和社会。在法治社会，法律是通过民主程序制定出来的，反映民众期望，符合民众利益，体现社会共同理想和信念。法治强调法律面前人人平等，强调依法维护人民的合法权益，是人们幸福美好生活的重要保障和实现手段，能让人们自由、有尊严地生活，给人们提供安全感和良好生活秩序，给社会带来公平正义。这些正是我们党治国理政孜孜以求的，与党的奋斗目标和根本宗旨高度契合、高度一致。这就要求党员干部牢记党的性质和宗旨，回应人民关切，稳步推进社会主义民主政治建设，扩大公民有序政治参与，让广大人民群众真正成为国家和社会治理的主人，更好展现中国特色社会主义治

理体系的优越性。

法治思维是实现依法治理的前提

法治思维是基于对法治的信仰和遵守，自觉运用法治理念、原则和逻辑来认识、分析和解决问题的思维方式。法治方式是运用法治思维处理和解决问题的行为方式。法治思维是法治方式的思想根源和理论支撑，法治方式是法治思维的外在表现和行动实践。实现依法治理的前提是树立法治思维，将法治思维贯穿治国理政、促进国家治理体系和治理能力现代化的全过程和各方面。

法治思维是一种规则与程序思维，而规则与程序是实现依法治理的重要保障。规则必须按法定程序执行，程序必须遵循法定规则运行，二者相辅相成。法治中的规则与程序强调宪法法律至上，强调稳定与秩序，是实现依法治理的必备要件和重要保障。在中国特色社会主义法治体系下，规则思维具有强制性、确定性和权威性特征，要求树立宪法法律权威，增强对法律的信任信赖，强化对法律的遵守服从；要求有事首先想到法，解决问题根本依靠法，而不是依靠关系和人情。程序思维具有法定性、公开性和中立性特征，强调问题协商、纠纷解决、案件裁判、决策制定必须在既定程序内进行，只有经过法定程序作出的判断决策才合乎法理，具备法定的强制力和执行力。

法治思维是一种权利与义务思维，而权利与义务对等是实现依法治理的基本要求。权利与义务是法律关系的关键要素。只有通过法律主体权利与义务的有效行使和全面履行，才能实现法的指引、评价、惩罚和教育功能。在现代法治社会中，享有权利就需要承担义务，承担义务就依法享有权利。法治中的权利与义务相匹配是实现依法治理的逻辑起点和基本要求，强调法律面前人人平等，任何人都不能有超越法律的特权。在中国特色社会主义法治体系下，权利与义务思维是一种平等思维、公正思维、民主思维和人权思维，需要人们牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务的观念，着力改变重权力权利、轻责任义务的传统思维和超越法律的特权思想。

法治思维是一种授权与监督思维，而授权与监督是实现依法治理的关键

环节。法治中的授权与监督思维体现的制约性和建设性，是现代法治思维区别于人治思维、权力思维的显著标志，而授权与监督是实现依法治理的关键环节。树立授权与监督思维，要求各级领导干部想问题、作决策、办事情必须牢记人民授权和职权法定，自觉接受监督和承担法律责任，做到法定职责必须为、法无授权不可为；坚持把权力关进制度的笼子里，实行政务公开、阳光司法，防止权力腐败。授权与监督思维的制约性和建设性体现于现代治理体系中，强调各类群体正当利益的合理平衡，强调集思广益、广纳民意，拓宽群众意见建议反映渠道；要求各级领导机关和领导干部看问题、作决策尽可能把事情考虑得更周全，把方案设计得更缜密，把负面影响降到最低。

领导干部应率先确立和运用法治思维

习近平同志强调：“各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，带头依法办事，带头遵守法律，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、维护稳定能力。”领导干部是现代治理的主体，能否牢固树立和运用法治思维，直接关系到全面推进依法治国重大部署的贯彻落实，关系党和国家的长治久安。

主动学法，不断增强法治意识、强化法治理念，是领导干部树立法治思维的必然要求。各级领导干部都应加强对中国特色社会主义法治体系的学习，用法治理论武装头脑、指导行动、规范行为；善于在谋改革、促发展、保稳定等实际工作中强化法治意识、积累法治知识；结合自身岗位要求和工作特点，有针对性地加强法治学习，提高法治素养，破除人治、官本位和特权思想，牢记有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法必追究，防止以言代法、以权压法、徇私枉法，带动全社会学法知法、守法用法。

自觉守法，是领导干部的行为底线，而守住底线是树立法治思维的基本要求。各级领导干部都应忠于宪法、遵守宪法，服从宪法规定，遵循宪法准则，确保在宪法规定的范围内活动；带头遵纪守法，做到依法用权、以法制权；遵循法治原则，坚持权责统一，强化自我约束，保持清正廉洁，让权力在法治轨道上运行；自觉接受法律和人民、社会、党内、行政等各类监督，杜绝

违法违规现象。

善于用法，是实现法治价值的实践手段。各级领导干部都应善于用法治深化改革，强化法治对改革的规范，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和社会发展的需要；用法治推动发展，面对经济发展新常态，运用法治理念、法治手段促发展；用法治化解矛盾，适应人民群众多元化诉求和需求，运用法治方式解决问题、协调关系、处理纠纷；用法治维护稳定，准确研判维稳形势，从法律层面分析问题、解决问题、总结经验，运用法治方式把不稳定因素消除在萌芽状态，把打击违法犯罪、维护人民权益、保障社会稳定有机统一起来。

（摘自《人民日报》2015年1月14日，作者系中共湖北省委书记）

依宪治国、依宪执政与西方宪政的本质区别

马钟成

党的十八届四中全会《决定》指出，“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”。我们讲的社会主义依宪治国、依宪执政与西方宪政有着泾渭分明、不容混淆的根本差异。划清两者之间的界限，才能保证依法治国、依宪执政沿着正确的轨道推进。

一、理论基础和宪法理念上的差异

一般来说，自由主义和个人主义是“宪政”思潮的理论来源。这就意味着，鼓吹西方“宪政”就必然要否定马克思主义基本原理，按照一些西方宪政国家认可的所谓“宪理”，将个体基本权利保障条款确定为宪法的核心条款，这就需要边缘化乃至废除我国现行宪法的核心内容和关键性条款。这事实上等于意图用曲解或者修改宪法的方式，重新“制宪”和“立宪”，进而改变国体和政体，实现宪法、法律、政治机构乃至军队的中立化。宪政思潮的一系列主张，如司法独立、三权分立、全面修改宪法、取消人民民主专政、军队非党化、多党竞争制，等等，由浅入深、由边缘而核心地推进其改旗易帜的政治图谋。

我们讲的依宪治国、依宪执政的“宪”，与西方宪政民主的“宪”有着本质不同。依宪治国、依宪执政所依据的是中华人民共和国宪法。作为社会主义性质的宪法，它以国家根本法的形式，确立了国家的根本制度和根本任务、国家的领导核心和指导思想，确立了国家的国体、政体及基本政治制度，确立了社会主义法制、民主集中制、尊重和保障人权等原则。这些制度和原则，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，体现了社会主义民主的本质和内在要求。西方宪政民主之“宪”，是按照以“三权分立”为核心的资产阶级宪法来进行统治，用西方的政治制度和政治模式来管理国家，以达到维护和巩固资产阶级统治这一根本目的。

二、政治主体和利益主体上的差异

在自由主义和宪政理论看来，社会中并非由阶级和人民构成，而只是诸多利益不同的群体、团体、阶层或个体。为解释个体权利的来源，自由主义不得不援引神权或自然法理，认为上帝或自然法赋予了每个个体不可剥夺的神圣权利。因为个体、群体之间的利益都是不同的，甚至是对立冲突的，这就需要多个政党代表不同个体、集团的利益，实现自由竞争、轮流坐庄，以此保障个人权利——主要是私人财产——神圣不可侵犯。这种个人主义、自由主义的宪政理念，必然派生出多党竞争制、三权分立、军队非党化、司法独立等制度架构。

在宪政模式中，执政主体实质上是占人口份额极少数的资产阶级及其政党，维护的是资产阶级的权利。美国开国国父们在制定美国宪法、设计宪政模式时清晰地展示了这一点。美国首任财长汉密尔顿就坦承，设计美国宪法和宪政制度的目的在于：“使少数阶级（富人和出身名门之士）在政治上享受特殊的永久的地位。”汉密尔顿和麦迪逊在《联邦党人文集》中指出，要防止多数穷人侵犯少数富人的利益，最好的办法就是使“社会本身将分为如此之多的部分、利益集团和公民阶级，以致个人或少数人的权利很少遭到由于多数人的利益结合而形成的威胁”。总之，宪政的首要目的就是保护少数资产阶级的利益和特权不受多数人侵犯，其实就是资本专制。而对于占人口大多数的无产阶级和劳动人民组织联合起来，建立无产阶级政党，反抗资产阶级压迫和剥削，却被宪政理论及其宪法视为“多数人暴政”，即多数人侵犯了少数人或个人的人权，应受到国家机器按照资产阶级宪法法律进行镇压。可见，在美国，“宪政”起初是反“民主”的，在本质上不过是资产阶级的统治工具，其核心诉求是以保护个人基本权利的名义，保障资产阶级财产权神圣不可侵犯，从而确保资产阶级在经济层面、政治层面的统治权力。

在社会主义国家，由于无产阶级政党团结、领导的劳动人民是一个不可分割的整体，拥有共同的、整体的、一致的根本利益，因此原则上必须只能有一个无产阶级政党来代表人民的根本利益。这就是社会主义国家为什么实

行共产党领导而不能搞多党竞争的缘由。我国宪法作为根本大法，反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，反映了在历史和人民选择中形成的党的领导地位，体现了人民当家作主，保证了社会主义国家政权性质。我们说的依法治国，是指党领导人民，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。在社会主义法治中，党的领导、人民当家作主和依法治国本质上是一致的，都是为了维护和实现广大人民群众的共同意志和根本利益。社会主义法治的根本要求，就是在党的领导下制定并实施宪法和法律，把人民民主制度化、法律化，把人民意志经过法律转变为国家意志和主张，从而维护人民群众的合法权益，实现人民当家作主的根本权利。宪法和法律，是中国共产党高高举起的旗帜。然而，对于那些套用西方宪政概念和标准来看待社会主义法治的人而言，只要中国共产党不放弃领导权，就不承认中国是法治国家，就认为中国还没有真正的宪法，这实际上是醉翁之意不在酒，就是要以“宪政”之名，否定和推翻中国共产党的领导，改变中国的社会主义制度。

三、制度基础和运行机制方面的差异

马克思曾指出：“选举是一种政治形式……选举的性质并不取决于这些名称，而是取决于经济基础，取决于选民之间的经济联系。”西方宪政尽管标榜“主权在民”，但是公民选举、政策制定常常被金钱、财团等影响和操纵，成为“金钱的政治”。这种民主本质上是资本的民主，服务于以私有制为核心的资本主义经济基础，保障的是资产阶级根本利益。比如，美国总统和议会由选举产生，但是选举的基础是建立在生产资料资本寡头所有制之上的，美国的主流政党、媒体、智库及教育和学术机构，都有鲜明的私人资本属性，都由大资产阶级严格控制，这就决定了美国政治选举的整个过程也必然被资本所操纵。由此可见，西方宪政民主所标榜的三权分立和议会制，实际上是资产阶级内部的一种权力分配、交换和平衡机制，普通民众难以参与其中，在实践中也暴露出议会议而不决、决而不行，政策短期化、功利化等种种弊端。

与西方宪政模式不同，我国国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，它建立在以社会主义公有制为主体的经济基础之上。政体是议行合一的人民代表大会制。人民代表大会作为国家权力机关统一行使国家权力，国家行政、审判、检察机关由它产生、对它负责、受它监督。人民代表大会制度作为我国的政体，体现了我国的国体，既能充分反映广大人民的意愿又有利于形成全体人民的统一意志，既能保证国家机关协调高效运转又有利于集中力量办大事。选举及人民代表大会制度，是一种民主形式；中国共产党通过群众路线，将人民大众组织起来管理国家，则是民主的实质。前者为后者服务，后者决定前者的性质。党将人民大众组织和团结起来，通过人民代表大会，制定宪法和法律，管理自己的国家，这就是将“党的领导、人民当家作主、依法治国”三者有机统一起来的人民民主。

四、宪法解释权和审查权上的差异

在美国宪政制度下，虽然宪法解释权（即“违宪审查权”或“司法审查权”）至关重要，但这一权力却被联邦最高法院的9位大法官所控制。这9个大法官由总统提名而非民主选举产生，既不对民众负责，也不受议会控制。他们一般都是代表大资产阶级利益的著名法学家和律师，少部分则是资深政客。20世纪美国著名大法官查尔斯·休斯任纽约州长时，曾在1907年发表过这样的感慨：“我们生活在宪法之下，但这个宪法是什么意思，却是法官们说了算。”美国总统伍德罗·威尔逊的指责和抱怨更加严重：最高法院“在不间断地开着制宪会议”。美国这些政要精英出于自身利益的抱怨，一定程度上揭露了美国宪政的真相。美国所谓的宪政，本质上是由大资产阶级挑选代理人来制定、修改和解释宪法。主导美国法治如何运行的，其实是大资产阶级的人治和专制。

无论如何，美国的议会民主性显然要高于联邦最高法院。然而，最高法院的司法审查，却有权推翻议会的立法，这显然是一种反民主的制度设计。美国建国者们设计这种所谓独立的司法体制，主要目的就是保护少数资本权贵免受“多数人的暴政”。汉密尔顿和麦迪逊承认，按照民主和自由的原则，“所

有行政、立法和司法的最高长官的任命，均应来自同一权力源泉——人民”，但是为了防止所谓的“多数人暴政”，他们着重强调“特别是在组织司法部门时，严格坚持这条原则是不利的”。即组织司法部门时，不能坚持民主原则。

我国宪法规定，人民政府、人民法院、人民检察院都由人大产生，对人大负责，受人大监督。人大则由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全国人大的职权包括修改宪法、解释宪法，监督宪法的实施等等。党的十八届四中全会《决定》还提出，要“完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。”与美国宪法的解释权、审查权被少数垄断寡头的代理人控制不同，我国宪法的解释权和审查权在全国人大，在党和人民群众，充分体现了人民利益的至上性。

五、司法机构政治属性上的差异

我国宪法规定，全国人民代表大会选举产生最高人民法院院长，并对其有监督权、罢免权。我国的司法制度坚持党和人民对司法机构的领导、监督，从而确保司法公正。

党的十八届四中全会《决定》指出，“坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义”。党对司法机构的领导、人民群众对司法机构的监督都要公开化、透明化、制度化、法律化。当前司法领域出现的一些问题，例如司法干部的腐败变质、一些官员非法干扰司法机构的运转等等，在根本上都是党的领导及人民的监督没有得以落实的结果。要解决这些问题，除加强制度建设杜绝一些领导干部非法干预外，还须强化司法干部和律师队伍的自律性，提高其思想政治素质，以确保人民当家作主的政治地位。这些在《决定》中都有明确规定。假如走西方宪政道路，使司法独立于党和人民，不仅会导致更多的司法腐败和不公，更可能颠覆整个社会主义制度。通过输出宪政理论和宪政模式，控制他国“独立”的司法机构进而控制该国政权，是一些西方国家屡试不爽的颠覆战略。

在美国宪政模式中，司法机构的确独立于人民，但是并不独立于大财团。

美国建国以来，联邦最高法院要么被大资本要么被奴隶主所控制（如1836年—1864年的《托尼法案》就公开判定美国的自由黑人不是宪法中所言的公民），以保障个人权利为名维护少数人利益。南北战争以后，美国联邦最高法院就一直是资本的代理人。即便是从垄断财团内部来说，联邦最高法院也并非政治中立和独立的机构，其基本规律是垄断财团中哪个党派派别势力大，它就倾向于谁。

哈佛大学法学院教授艾伦·M·德肖微茨在《极不公正——联邦最高法院怎样劫持了2000年大选》一书中，这样谴责最高法院大法官的罪责：“他们劫持了2000年的大选，使用的方法是歪曲法律、违背他们自己曾表达的原则，并用他们的法袍促成了一个有党派偏见的结果。”德肖微茨认为这个联邦最高法院劫持大选的案例，证明了美国司法人事体制的失败，“当党派信仰和个人利益与信条和原则发生冲突时，他们选择走上了虚伪和投机的道路”。他最终得出了这样的结论：“这一案件证实了，单纯地依靠法律信条永远也无法约束那些身披法袍、执着于其政治信仰的党派分子……只有伟大的人格才能经受得住党派利益和个人利益的诱惑。”如果连顶级的大法官都是一群虚伪的投机之徒，那么整个所谓“独立”的司法机构的本质，就不言而喻了。

（摘自《光明日报》2014年11月15日，作者系中国社会科学院世界社会主义研究中心特邀研究员、北京华夏文化交流促进会研究部主任）

创新法治人才培养机制

袁贵仁

党的十八届四中全会通过的《中共中央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》），对全面建成小康社会决定性阶段的依法治国工作进行了全面部署，对“创新法治人才培养机制”提出新的更高要求，具有重大而深远的指导意义。我们一定要深入学习领会、认真贯彻落实好《决定》的决策部署，坚持以改革创新精神开创法治人才培养工作新局面。

一、深刻认识创新法治人才培养机制的重要意义

全面推进依法治国，核心是坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机关统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路、不断促进国家治理体系和治理能力现代化，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。“致天下之治者在人才。”《决定》明确指出，“全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍”。这指明了法治人才队伍建设的正确方向和法治人才培养的根本要求。

随着改革开放以来社会主义法治建设各项事业的发展，经过 30 多年的探索实践，我国已经建立了以学位教育为主体、其他教育为补充，学历教育和在职培训进修相互衔接的法治人才培养体系，为法治领域输送了数以百万计的高素质专门人才。与此同时，初步形成了教育部门宏观管理、司法部门行业指导、教育行业协会自律管理、法学院自主管理“四位一体”的管理体系，既有以法学理论传授为主的法学学术教育，又有具备行业特点的法学专业学位教育，还有贯穿于法律职业生涯的继续教育。高等法学教育坚持专业教育与通识教育并重、大众化教育兼顾精英教育理念，初步形成了法学教育、司法教育及法律职业之间的良性互动关系，培养造就了大批具有法律人格、法

律知识和法律职业技能的专门人才。

但是，我们也要清醒地看到，同加快建设社会主义法治国家的新形势新要求相比，法治人才培养质量和机制还存在一些亟待解决的问题。不同地区之间法学教育资源特别是师资配置仍不平衡，法学院校与法治实务部门协同育人机制不够完善，法学教育与司法考试、法律职业的衔接不够紧密，职业化与法律职业伦理教育的相互结合还不够到位，加强和改进中国特色社会主义法治人才培养工作需要进一步加大力度，创新法治人才培养机制刻不容缓。

二、正确把握创新法治人才培养机制的关键环节

创新法治人才培养机制，要深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，始终遵循总书记关于“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”的重要论述，抓住牵一发动全身的关键环节，重点突破，尽快取得实质性进展。

（一）坚持把政治建设摆在创新法治人才培养的首位

思想政治素质是社会主义法治人才第一位的要求，忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律是社会主义法治人才思想政治素质的具体表现。

我们必须立足法治国家、法治政府、法治社会一体建设的全局，认真总结中国特色社会主义实践经验，不断提高法治人才的思想政治素质。全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，把社会主义核心价值观融入教育教学全过程，做到内化于心、外化于行，切实增强道路自信、理论自信、制度自信。要牢牢掌握意识形态工作领导权话语权，“坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法学理论全方位占领高校、科研机构法学教育和法学研究基地”，加强对社会思潮辨析引导，分清重大是非，不给错误思潮传播提供任何渠道和空间。教育部和中央政法委将深入实施卓越法律人才教育培养计划，坚持“宽口径、厚基础、提能力、多样化、强协同”，创新法治人才培养模式，着力增强法治人才的社会责任感和职业伦理意识。

（二）重点加强理论体系、学科体系、课程体系建设

《决定》强调，“加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主

义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围”。这既指明了我国法学教育和法学研究必须坚持的正确方向，也明确了把法治教育纳入国民教育体系的基本路径。

理论体系是关于客观规律的理性认识，是在丰富实践基础上累积而成的；学科体系是由理论体系提炼升华集成，具有稳定规范的基本概念、方法论、分析工具及其分支结构等；课程体系则是理论和学科体系的重要载体和集中反映。对人才培养机制而言，三大体系建设必须相互贯通、有机联系。当前我国已经形成多层次高等法学教育体系，具有中国特色、中国风格、中国气派的法学学科体系和课程体系日臻完善。但同时也要看到，法学教育在充分体现马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论指导研究和阐释方面还有不少薄弱环节，有些地方、高校在教材编写和教学实施过程中还存在着偏重于西方法学理论、缺乏鉴别批判等问题。

深入贯彻《决定》要求，要落实好三个方面重点举措。一是把中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系建设同教材编写、基础研究紧密结合，深入实施马克思主义理论研究和建设工程，集中全国高水平专家学者，加强法学基础理论研究，立足当代中国法治实践，研究各项法律制度的中国传统文化元素，吸收借鉴各国优秀法律文化，不断完善中国特色社会主义法学理论体系和学科体系。二是精心编写国家统一的法律类专业核心教材，力求全面准确反映中国特色社会主义法治理论最新成果，全面准确反映中国特色社会主义法治建设丰富实践，全面准确反映本科学领域最新进展。要采取强有力措施，推动高校全面采用国家统一的法律类专业核心教材，将其列为高校法律类专业考核的重要内容和学生必修的基本教材，确保中国特色社会主义法治理论占领高校法学教育教学阵地。三是加强政策措施的配套，在国家司法考试中将国家统编教材所概括的中国特色社会主义法治理论作为应知应会的必考内容；进一步强化法治人才培养的政治方向，确保高校用好、教师教好、学生学好国家统一的法律类专业核心教材，激发法治人才培养机

制创新的活力。

（三）着力培养造就优秀法治人才及后备力量

《决定》要求，“坚持立德树人、德育为先导向，推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量”。“为政之要，莫先于用人”，实现建设法治中国宏伟目标，必须创新人才培养机制，努力建设一支信念执着、品德优良、知识丰富、本领过硬的法治人才队伍。

《决定》要求“把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”，制定学校法治教育工作规程，努力在所有课程教学和有关学习活动中渗透法治教育的内容，不仅为每个公民从小树立社会主义法治理念、增强学法尊法守法用法意识打下良好基础，也为在高等教育阶段培养德才兼备的法治人才及后备力量打好坚实基础。

要认真落实《决定》关于“建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍”的要求，积极探索涉外法治人才培养多样化机制，完善与国外院校交流、双学位联合培养、国际组织实习等项目，加强对外交流合作，拓展法治人才国际化视野，抓紧培养政治可靠、素质过硬、业务精良的涉外法治人才。

三、切实增强创新法治人才培养机制的条件保障

全面推进依法治国是一项系统工程，法治人才培养是其中的基础性环节。根据《决定》的总体要求，必须健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的责任落实机制，为创新法治人才培养机制提供坚强可靠的师资基础和制度保障。

（一）建设一支高素质的法治人才培养专家和教师队伍

《决定》明确提出，“健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划，重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设

高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍”。这充分体现了习近平总书记关于“教师是立教之本、兴教之源”的重要思想。要把建设高素质专家教师队伍作为创新法治人才培养机制的核心，深入实施教育部会同中央政法委等六部门联合启动的高校与法律实务部门人员互聘“双千计划”，即选聘1000名左右有较高理论水平和丰富实践经验的法律实务部门专家到高校法学院系兼职或挂职任教，承担法学专业课程教学任务，选聘1000名左右高校法学专业骨干教师到法律实务部门兼职或挂职，参与法律实务工作。在“双千计划”的牵引下，全国法学院校及法学研究机构还要从实际出发，切实加强和法律实务部门的多方位合作，精心打造专兼结合的法学专业教学团队，共同制定培养目标，共同设计课程体系，共同建设实践基地，注重特邀法律界先进模范人物授课讲座或指导学生，重点加强案例教学领域理论研究和教材编写，广泛开展探究式学习讨论，增强学习者全面适应法治国家、法治政府、法治社会建设需求的素质能力。

（二）增强法治人才培养多方协作的合力

创新法治人才培养机制，必须多方配合、增强合力，多措并举、协同攻关。改革开放以来，党和国家高度重视法治人才培养，在强化教育系统培养法治人才主体地位的基础上，充分调动业务主管部门、行业企业参与人才培养的积极性，收到明显实效。国务院学位委员会、教育部、人力资源和社会保障部成立专业学位研究生教育指导委员会，邀请最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等负责同志参加。特别是进入新世纪以来，政法部门将在职攻读法律硕士项目纳入干部教育培训规划，全国共有两万多名在职人员获得专业研究生学位，为大幅提高法治人才队伍专业化水平发挥了重要作用。今后将继续加强培养单位与法治工作部门之间紧密合作和联合培养，着力增强实践能力，推动专业学位与职业资格有机衔接，在提高法学教育质量和人才培养使用效益方面迈上新的台阶。

（三）强化法治人才培养的政策配套

创新法治人才培养机制，还要在政策配套上作出不懈努力。要深化人事

制度改革，紧密结合事业单位分类改革进程，完善法学院校和法学研究机构内部治理结构，在培养单位和法治工作部门人员交流互聘、积极试行“双导师”制等体制机制建设方面走出新路，合理安排不同单位和部门的人员选聘条件、程序、期限、考核管理和政策保障。要高度重视法治人才的职业发展，统筹职前教育和职后教育，推进从业人员在职进修培训、攻读学历学位的学习成果累计、认可、转换等制度的规范化，推进继续教育与工作考核、岗位聘任（聘用）、职务（职称）评聘、职业（执业）注册等人事管理制度的衔接，构建符合国情的法治人才终身教育体系。要不断完善相关政策，教育部门将与法治工作部门密切联系，推动法治人才培养规划和各类资源向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，加强发达地区对欠发达地区培养单位的对口支援，积极运用信息化手段扩大法学教育优质资源共享，特别要重视和大力加强民族地区“双语”法治人才培养，加大少数民族法治人才培养力度，着力解决好法学教育发展 with 法治人才培养地区不平衡问题。

（摘自《中国教育报》2014年11月14日，作者系教育部部长、党组书记）

抓住核心环节 全面推进依法治教

孙霄兵

党的十八届四中全会是党的历史上首次以全面推进依法治国为主题召开的全会。全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，第一次以中央文件的形式，深入系统阐述了加快建设社会主义法治国家的指导思想、总体目标、基本原则和重大任务。《决定》明确提出的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，体现了党中央对全面深化改革整体布局和顶层设计的战略思考，纲举目张、高屋建瓴。

教育联系千家万户，教育的治理方式和学校的管理水平，与人民群众最关心最直接最现实的利益问题密切相关。因此，教育系统特别是教育法制工作机构，要紧紧把握机遇、明确责任，紧密联系教育发展的实践，抓住教育法治建设的核心环节，扎实推进教育法治建设：

一是要明确树立全面依法治教的工作目标与系统的工作要求。要以依法治国提出的总体要求为纲，结合教育实践，出台配套文件，结合实际，提出依法治教的目标与任务。

二是要以法治思维和法治方式深入推进教育领域综合改革。在实施政府和教育部门简政放权、转变教育管理方式、深化招生考试制度改革、落实学校办学自主权、推进管办评分离改革和完善学校内部治理等重大改革举措的过程中，进一步重视法律制度、规则的建立与完善，注重落实法治的原则与要求，构建公平正义的制度环境。

三是要加快健全教育法律和制度体系，为全面实现依法治教奠定坚实基础。要根据教育发展的实践需要，及时推进教育法律、法规、规章及规范性文件的“立、改、废、释”，使教育法律和制度规则体系能够及时适应教育改革发展实践的需要。要抓住提高法律和制度质量的关键，健全各类规范性文件的起草程序，做好教育立法的论证与前期研究工作，完善立法程序，深入推进科学立法、民主立法。要依托高校和科研机构设立教育法治研究中心，

加强系统的学术与实践研究，为教育立法提供有力支持。

四是要大力推进各级教育部门依法行政的意识与能力建设。要大力增强教育部门依法决策的意识与能力。要按照《决定》要求，健全教育部门依法决策机制，健全决策程序，建立法律顾问制度。内部建立健全评估制度，创建依法治教示范区。要系统梳理并公布本部门行政管理权力清单和有效性规范性文件清单，健全和公开行政管理流程和内部工作程序。要大力推进教育行政执法体制机制改革，增强教育法律法规的执行力。要加强教育行政部门法制工作机构和队伍建设，设立法制工作专门机构，促进法制力量向基层倾斜。

五是要大力推进各级各类学校依法行政。要将学校内部治理结构的完善和管理体制的法治化，作为推进学校综合改革的重要方面，切实将法治理念与原则落实在学校日常管理之中。要把依法治校的能力和水平作为政府、社会评价学校的重要内容和指标，全面开展依法治校示范学校的创建活动，促进各级各类学校成为法治原则与理念的实践者，成为法治文化的传播者和引领者。

六是要着力创新教育系统普法的内容与形式，切实增强法治教育的实效。要明确教育部门领导干部、学校管理者和教师的法制教育的目标与要求，把宪法和重要法律列入学习内容，建立规范化、制度化的普法机制。要着重加强和改善青少年学生法治教育，丰富宪法法律教育内容与形式，在加强中小学法治知识课程建设的同时，积极整合、利用各种资源，推动建立一批集实践性、参与性、趣味性为一体的青少年法治教育实践基地，解决中小学法制教育缺乏教师、课程的问题。要充分利用网络工具，促进优质法治教育资源的普及与推广。

（摘自《中国教育报》2014年11月18日，作者系教育部政策法规司司长）

依法治校与世界一流大学建设

张 杰

十八届四中全会聚焦依法治国和推进国家治理体系和治理能力现代化建设，具有深远的历史意义。针对高等教育的法治化发展，近些年，我国施行了许多重大举措，并已有 32 所高校完成大学章程的制定，为推动依法治校和现代大学制度的建设奠定了坚实的支撑。

关于“章程时代”的大学如何实现依法治校和加快建设世界一流大学，我想谈谈自己的认识和体会。

大学章程是大学依法治校的法律基础和重要途径，是构建中国特色现代大学制度的重要载体，是“依法治国”基本方略在大学治理中的具体体现。上海交通大学是我国最早制定大学章程的高校之一，1896 年建校之初就颁布了《南洋公学纲领》，1898 年又制定了《南洋公学章程》，一度成为我国近现代高等学校章程制定的典范。2006 年，基于规范办学的需要，学校制定并颁布实施的《上海交通大学章程》（试行），作为探索现代大学制度的重要举措，在推进学校改革发展中发挥了重要作用。根据教育部第 31 号令，按照法治原则、改革原则、自主原则，凝聚了全校的智慧和力量，修订完善了《上海交通大学章程》，2014 年 5 月，经教育部核准通过，颁布实施，是 C9 高校中最先通过核准的大学。

新修订的上海交通大学章程凝练了学校的办学传统、精神品格和大学使命；优化了治理结构，划分了举办者和学校的权利和义务，界定了校院两级管理体系下学校与学院的关系，加强了以学术委员会为核心的学术体系建设，为学校依法办学、自主管理提供了基本依据。

完成章程的制定只是依法治校的第一步，大学章程实施的核心是法治思维的养成。大学章程只有得到认真遵循和真正落实，才不会流为一纸文件。因此，需要整个社会、政府和大学全体师生自身认真地对待大学章程，需要营造尊重章程的信念和意识，需要通过多种方式大力宣传章程的理念、精神

和价值，明确章程的“宪章”地位，以获得广泛的认同、接受、尊崇和信奉。同时，更根本的是养成法治理念和法律规则意识，做到心中有法、办合法事、合法办事、权之以法。具体到学校的事务处理上，重点要考虑是否坚持了几个判断标准：第一是行政权力和学术权力的运用是否合法；第二是规范性文件的制定是否符合法律精神；第三是在行政和学术决策时是否体现了民主参与、是否进行了必要的合法性审查；第四是能否真正做到了有法必依、执法必严，在学校行政和学术权力执行的时候是否体现了法律平等的精神、是否体现了平等的规则。

“徒法不足以自行”，“徒善不足以自立”，法律的生命力在于执行和实践。制定出一部好用的大学章程很不易，而形成遵循章程精神的可实施、可操作的制度体系则更为不易。大学章程要真正成为大学治理的根本大法，必须要落实到大学治理实践，需要以制度激励为核心，创造性地进行制度体系建设。

大学作为特殊的社会组织和学术共同体，以创新为其核心价值追求，是一个高智商、多元化、长时序的复杂系统。从本质上讲，大学要形成持续激发师生创新活力的环境和文化，以服务国家创新驱动发展和人类美好生活的愿望；大学要有系统的制度设计保障学术自由和学术自律。制度激励就是让制度实现对组织成员的方向引导、行为动机激发与行为强化，调动人的积极性的一种内生动力机制。基于制度激励的大学治理是中国大学建设世界一流大学必然的道路选择。

近年来，上海交通大学深入推进以制度激励为主线的系列改革措施，初步探索出一条既符合中国国情和学校实际，又满足建设世界一流大学需要的大学治理之路。引起了海内外不少大学校长和专家学者的兴趣，近期《Nature》杂志也专门约稿，发文介绍交大制度激励的发展理念和改革实践。以高水平师资队伍建设为例。对于我国大学建设世界一流大学的目标来说，最具挑战的是如何在大规模引进世界一流师资的同时，实现现有师资队伍转型。针对这个难题，上海交大采用制度激励的理念，设计了符合世界一流大学发展需求的体系化制度，使引进人才与本土人才逐步实现“并轨发展”，建立了

基于制度激励的大学治理体系，循序渐进地推动了一系列深入并带有根本意义的改革，目前改革成效已经逐步显现，实现了快速的发展，正在走出一条独具特色的发展道路。

大学是一种特殊的社会组织，有着自身独特的学术价值追求、道德准则和行为规范。因此，通过大学章程的全面推进和施行，形成有序的管理体制，保障自由、平等的学术氛围，是现阶段依法治校的重要使命，更是大学章程的价值目标。大学章程的实施应主要依靠全校师生员工的自觉遵循，而师生员工的自觉遵循还依赖于他们对大学章程价值的认同，这种价值认同源于全体师生员工共同的对科学精神和人文情怀的追求。

科学精神的要义，正如交通大学唐文治老校长所言：“学问之道宜分三层，其始也，当勇往而精进；其继也，当优游而涵泳；其终也，当贞固而不懈。”科学追求的卓越之路不仅要心存梦想，更需要纯粹朴实，勇往而精进；不仅要有出众的学习能力，更需要从容求索，优游而涵泳；不仅需要责任与担当，更需要精研专攻，贞固而不懈。

人文情怀是一所大学的灵魂所在，它不仅为科学精神的传承和弘扬提供不竭的动力，更为重要的是，为知识的传播和应用提供正确的价值导向。人文情怀的内涵在于以人为本的终极关怀，价值追求中的理性回归和对信仰的坚守与执着。科学精神是大学实现其知识创新、积累和传播功能的巨大动力，但唯有人文情怀的引导，科学精神才能摆脱功利主义的藩篱，否则，其求真的冲动也会为功利所摆布，也很难出现影响时代与社会发展的大成果。

因此，大学章程要在兼顾合法性与合理性的同时，秉承科学精神和人文情怀，将大学章程的价值目标紧密结合全体师生员工的价值追求，以大学章程的施行促进依法治校的全面推进，形成法治氛围下的学术共同体和价值共同体，才能在依法治校的进程中实现创建一流大学的愿景。

在我国推进国家治理体系和治理能力现代化的伟大进程中，大力推动国家教育治理体系和治理能力现代化，实现建设高等教育强国的中国梦，建设现代大学制度、推进大学治理体系和治理能力现代化至关重要。上海交通大

学将坚持道路自信，在推进中国高等教育综合改革和大学治理模式变革的工作中勇于改革和创新，积极探索并实践“以大学章程为基础，以制度激励为核心，以价值追求为目标”的中国大学治理改革道路，为创建中国特色的世界一流大学作出更大贡献。

（摘自《光明日报》2014年12月12日，作者系上海交通大学校长、中国科学院院士，17、18届中央委员会候补委员）

发展高校哲学社会科学 为法治中国贡献力量

张东刚

高校哲学社会科学事业始终与党和国家工作大局紧密联系在一起。全面推进依法治国的战略部署为高校社科事业提供了难得的发展机遇，也提出了新的更高要求。

第一，全面推进依法治国，对于坚持立德树人、德育为先、推动社会主义法治理论进教材进课堂进头脑提出了新的更高要求。我们要坚持社会主义法治理念教育与社会主义核心价值观教育相结合，提高大学生思想道德素养和法律素质相统一，努力培养社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

第二，全面推进依法治国，对于发挥高校优势、深化法学研究、构建中国特色社会主义法学理论体系提出了新的更高要求。我们要立足我国基本国情，深入总结党领导人民实行法治的成功经验，汲取中华法律文化精华，借鉴各国法治有益经验，推进法治理论创新，为建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家提供有力的学理支撑。

第三，全面推进依法治国，对于坚持依法治教、深化高校哲学社会科学领域综合改革提出了新的更高要求。我们要坚持依法行政，依法推进高校哲学社会科学领域综合改革，努力提高社科工作者的法治素养，依法规范和保障高校哲学社会科学有序、健康发展。

高校社科工作者要自觉增强政治意识、责任意识、法治意识，把全面推进依法治国的总体要求融入教育教学全过程，贯穿到教学科研工作各环节，全面提升法治教育与法学研究的能力和水平，为建设法治中国作出积极贡献。

首先，充分发挥高校思政课主渠道作用，切实增强社会主义法治教育的针对性、实效性。一是着力提高广大教师的法治素养。通过开设法治讲座、组织专题研讨和实践考察等多种形式，深化高校社科教师对依法治国理论和实践问题的认识和理解。二是大力推动中国特色社会主义法治理论进教材。

组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，加快编写审议教育部负责的《中国法制史》等14本“马工程”法学类重点教材，加大对高校法律专业统一使用“马工程”重点教材的督查力度。三是创新教学方法和手段，提高法治教育的吸引力、感染力。聘请高水平专家系统讲解有关“全面推进依法治国”的重点热点问题，推动探究式、互动式实践教学和案例教学，建立思政课教学资源共享平台。

其次，紧密围绕研究回答社会主义法治建设中的重大理论和实践问题，大力提升高校法学理论创新能力和服务水平。一是深化法治建设中战略性、全局性、基础性问题研究。重点围绕党的领导与依法治国、依法治国与依法行政等重大问题，推出一批导向正确、理论深厚、密切联系实际的重大成果。二是重点打造一批服务法治建设的新型高校智库。深入实施“中国特色新型高校智库建设推进计划”，重点建设一批有重要影响的高校法治研究咨询智库。三是积极做好法治宣传和普及工作。组织高水平法学专家编写一批主题鲜明、通俗易懂的高质量法治普及读物，培育法治文化。

再其次，深入落实依法治教，切实推进科研管理法治化。一是依法加快职能转变和简政放权。二是依法依规加强科研管理。研究制定《高校哲学社会科学繁荣计划专项资金管理办法》，制订《高校学术不端行为处理办法》，编写出版《高校哲学社会科学研究评价指南》。三是依法加强高校出版管理。举办高校出版社社长论坛，研讨加强出版工作依法管理的重大问题，严把出版导向关。

（摘自《中国教育报》2014年11月24日，作者系教育部社会科学司司长）

发挥教师依法治教的重要作用

许 涛

依法治教是依法治国的重要组成部分，是依法治国基本方略在教育领域的具体体现。教师是立教之本、兴教之源，是依法治教的直接推动者和具体实践者，是依法治教的主体和力量源泉。全面推进依法治教，根本在教师，关键在教师。

当前和今后一个时期，要把落实十八届四中全会精神与习近平总书记教师节重要讲话精神结合起来，用法治思维和法治方式推进教师队伍建设和领域综合改革，破解教师工作存在的体制机制障碍和突出问题，培养造就一支有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的“四有”高素质专业化教师队伍，全面推进依法治教。

一是全面提高广大教师法治意识。要强化广大教师法治意识，把法治教育与师德教育结合起来，纳入教师教育体系，覆盖教师培养培训的全过程。要加强师范生法治教育，从教师成长的第一阶段培养环节抓起，推动师范院校采用国家统一的法律类专业核心教材，重点开设教育法律法规课程，推进中国特色社会主义法治理论进课堂进头脑，培养造就了解和坚持中国特色社会主义法治体系的教师后备人才。要加强教师入职和职后法治教育，支持开发中国特色社会主义法治理论培训课程，将其作为教师培训的必修内容；改进培训方式，强化案例教学，提高实践性课程比例，把具有一线法律实践经验的专家和实务工作者请进课堂，用生动的故事诠释法治内涵，提升培训效果。

二是大力推进广大教师依法执教。依法执教是依法治教的必然要求，是依法治教的关键。要推动广大教师依法执教和以德施教相统一，切实维护教师职业尊严，不触碰师德“红线”，做学生敬仰爱戴的品行之师、学问之师。要尊重学生的个性，理解学生的情感，包容学生的缺点和不足，善于发现每一个学生的长处和闪光点，让所有学生都成长为有用之才。要推动广大教师在日常教学活动中有意识地渗透法治教育的内容，同时注重通过依法执教“行

为世范”，不仅为每个公民从小树立法治理念、增强学法尊法守法用法意识打下良好基础，而且为培养德才兼备的法治专门人才打下坚实基础。

三是切实依法做好教师管理工作。要推动各地各校依法依规做好教师管理工作，不断提高教师地位，维护教师权益，关心教师健康，改善教师待遇，确保“教师工资不低于或者高于当地公务员的平均工资水平”。要推动各地各校切实落实各级各类师德建设长效机制，创新师德教育。要加速构建教师队伍建设标准体系，从教师专业素质、培养培训、管理服务和保障监督等方面加强各级各类教师标准的制定与完善，规范和引导教师专业发展。要改革创新教师准入制度，逐步推开实施中小学教师资格考试和定期注册制度，严把教师入口关，破除教师资格终身制；转变政府部门高校教师人事管理职能，重点落实地方高校自主招聘用人权。要深化改革教师校长任用制度，大力推进中小学、中职教师职称制度改革，将教师最高职务等级设置到正高级；加快建立中小学校长职级制，推进中小学校长队伍专业化建设。

（摘自《中国教育报》2014年11月28日，作者系教育部教师工作司司长）

贯彻落实十八届四中全会精神，践行依法行政

王延觉

贯彻落实十八届四中全会精神，对政府机关工作人员来说，首先必须努力践行依法行政。

法治的根本是依法治权。要建设法治，必先规范和约束公权。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，不得法外设定权力。要建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。贯彻落实十八届四中全会精神，就必须尽快按照《高等教育法》、《科学技术进步法》等相关法律以及国务院对我司的职能规定，全面理清我司的法定职责和权力，对各项工作事项明确决策程序，对法无授权的工作事项坚决取消，形成我司的权力清单和责任清单。

法治的核心是依法治官。十八届四中全会明确指出，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。各级政府及其工作部门必须向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。要求各级政府及其工作部门必须建立责任清单，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。贯彻落实十八届四中全会精神，就必须进一步落实党风廉政建设的主体责任，完善廉政风险防范体系，建立纠错问责机制，从严管理党员干部，全面落实责任清单。

法治的实质是良法之治。要健全宪法实施和监督制度，恪守以民为本、立法为民理念。要深入推进科学立法、民主立法，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，健全立法起草、论证、协调、审议机制，完善立法体制机制。要加强重点领域立法，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、

针对性、有效性。要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。贯彻落实十八届四中全会精神，就必须加快工作职能、工作方式的转换，更加注重调查研究，更加注重为高校科技事业发展营造宏观政策环境，并努力把成熟的政策变成法律法规；更加注重形成重大项目的组织和实施能力，协调高校科技力量，为国家创新驱动发展做出更大贡献。

法治的内涵是法治精神。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力。要提高领导干部法治思维和依法办事能力，自觉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，高级干部尤其要以身作则、以上率下。要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，把遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，纳入政绩考核指标体系。贯彻落实十八届四中全会精神，就必须动员和组织我司全体党员干部认真学习宣传和我司工作相关的法律法规，带头遵守法律，带头依法办事，努力增强法治思维能力和依法办事的能力。

（摘自《中国教育报》2014年12月11日，作者系教育部科技司司长）

以法治思维推进教育治理现代化

访谈嘉宾：秦惠民 中国人民大学教育学院院长；王敬波 中国政法大学法治政府研究院副院长、教育法研究中心主任

党的十八届四中全会首次以全会的形式专题研究部署全面推进“依法治国”，审议并通过了《中共中央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》），提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措。

这对于当前深化教育领域的综合改革、推进教育治理体系与治理能力现代化有何意义？全面推进依法治教工作存在哪些难点？日前，记者采访了中国人民大学教育学院院长秦惠民，以及中国政法大学法治政府研究院副院长、教育法研究中心主任王敬波，对依法治教中的核心问题进行了六个追问，从宏观到微观来透析这一话题。

法治是现代治理体系的本质特征，是实现教育治理体系和治理能力现代化的重要标志。

法治对推进教育改革与发展意义何在？

记者：党的十八届四中全会提出，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。这对于当前的教育改革，特别是教育治理体系和治理能力现代化有何意义？

秦惠民：法治是现代治理体系的本质特征，法治是实现教育治理体系和治理能力现代化的重要标志。国家教育行政机关必须依法治教，实现教育工作的法治化，主要是指国家教育行政机关权力的行使必须依据宪法和法律的授权进行，依法推进教育的改革和发展，实现宪法和法律所设定的教育发展和改革目标；要坚持依法行政，行政决策和管理措施都要于法有据，摒弃和改变以往那种“黑头不如红头，红头不如笔头，笔头不如口头”的非法治思维

和非法治方式，以法治思维和法治方式推进教育的改革与发展，实现教育治理体系和治理能力的现代化。

王敬波：教育是重要的民生事务，当前我国的教育改革正进入深水区。比如，人口流动带来教育格局变化、留守儿童教育权利亟待保障、高考制度改革等牵涉社会不同群体的利益，要平衡这些利益，就必须更好地发挥法治在教育改革中的引导和规范作用。因此，法治对于教育改革无疑具有十分重要的意义。

首先，深化教育改革需要法治保障。《决定》要求实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据，立法主动适应改革和经济社会发展需要。教育改革关系千家万户，必须要把握好改革和法治之间的关系，重大改革需要于法有据。

其次，促进基本教育公共服务体系建设，政府需要依法全面履行教育职责。教育管理体制改革必然要求教育行政部门要改变依赖行政命令的管理手段，拓展行政指导、第三方评估等多种方式的综合运用。当然，不同的管理方式都要求法律依据，须坚持法定职责必须为、法无授权不可为。

再其次，建立现代学校制度，需要法治引航。建设现代学校制度是构建中国特色社会主义现代教育体系的组成部分。进一步明确政府、学校、家长、学生等不同主体在教育法律关系中的权力或权利、职责或义务，则是建立现代学校制度的前提和基础，也是教育治理现代化的法律基础。这些都需要通过法治来保驾护航。

完善教育法制体系还需做什么？

记者：改革开放以来，我国的教育法制体系不断完善。但是，在教育领域改革不断深化、民众法治意识日益提高的当下，教育法律法规过于笼统、略显滞后，基层实践无法可依等问题依然较为突出，教育法律法规的需求与供给之间存在较大缺口。在完善教育法制体系方面，您认为目前较为紧迫的或者说是需要大力推进的工作有哪些？

秦惠民: 改革开放以来,我国的教育法律制度从无到有,已初步形成教育法律体系。但从整体上看,教育法制建设还不能完全适应国家整体法治推进和教育改革发展的步伐和需要,不仅从完备教育法律体系的角度看还需要增加教育法律的数量,制定一些新法,而且,从提高教育法律质量的角度,也需要对已有的一些教育法律进行必要的修订,以提高教育法律的科学性、适应性、针对性和可操作性,从而提高教育法律的可诉性。

立法方面较为紧迫的情况,是新的教育立法和已有教育法律的修订都进展缓慢,难以满足教育治理体系和治理能力现代化的基本要求,完成教育规划纲要提出的“六修五立”任务,还需要做出艰苦努力,还有很多复杂的工作要做。此外,教育立法工作中应特别注意和重视四中全会《决定》中提到的“立法工作中部门化倾向”问题,不能因部门利益影响和制约法制建设,需要大力推进教育立法工作和已有法律的有效实施。

王敬波: 对于这个问题,《决定》已经明确提出,依法加强和规范公共服务,完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。目前需要大力推进的工作,我认为主要有以下几个方面:

首先,教育领域仍然存在法律空白,需要完善。现行的教育领域法律法规体系是按照教育层次设置的,缺少按照组织机构进行的立法,例如《学校法》。学校是国家教育权的具体履行者,其权力或者权利、职责或者义务分散于不同的法律制度中,相互不协调。还有,国家考试关系教育公平,也是社会矛盾多发领域,需要制定一部统一的《考试法》,以充分保障考试公平。

其次,需要提升教育规章层级,《决定》要求行政机关不得法外设定权力,没有法律法规依据不得做出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。目前,高校招生、管理等行为所调整的是教育资源配置、受教育权等重要权益,但是,其基本依据都是教育行政机关的规章或者规范性文件,层级过低。

此外,从传统上看,教育系统比较重视事前管理,如行政许可,但是对

事中监管和事后惩处等重视不足，行政处罚、行政强制等执法手段应用较少。行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。教育行政机关需要转变观念，强化行政执法，加强教育执法制度和队伍建设，维护教育秩序，树立教育法律权威。

如何厘清政府与学校的权限？

记者：党的十八届四中全会提出，依法全面履行政府职能，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推行政府权力清单制度。作为教育法治建设的重要环节，在推进依法治教进程中，您认为应该如何划分教育行政管理部门与学校的权限，教育治理“简政放权”的重点领域在哪里？

秦惠民：推行法治，就是要把权力装进制度的笼子。对于权力行使，法无授权即禁止。在学校与教育行政部门的关系中，学校是权利的主体和行政相对方。因此，为了有效和最大限度地保障学校的自主办学权利和约束政府权力的行使，政府教育行政部门必须依法履行职能，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推行政府权力清单制度，不得法外设定权力。在推进依法治教和“简政放权”进程中，义务教育学校和高等学校因教育性质、法律地位和政府责任的差异应依法区别对待。高等教育治理“简政放权”的重点领域应是教育法和高等教育法所规定的高等学校自主办学权。过去的主要问题，是政府对高校在教育法上的办学权利，例如学科、教学、人才培养的过程和方式等管得太多。对高等学校的办学权利少管或不管，应成为高等教育治理“简政放权”的重点。

王敬波：教育改革的重点是现代学校制度建设，而改革教育管理方式则是前提。传统的行政命令式的管理方式已经不适应现代教育发展需要，需要进一步转变观念，由行政管理转变为共同治理，综合运用行政监管、行政指导、行政协议、第三方评估等多种方式。各个学校的发展目标应该由学校在经过科学、民主论证后确定，减少行政干预，发挥学校特色，避免千校一面。教育行政管理部门应赋予学校在教育、教学、科研等事务上更多的自主权利。

此外，学校还应当在财政经费使用上享有更多自主权，以提高经费使用效益，政府则通过绩效考核决定财政经费投入。

推进教育领域公开公平公正难点何在？

记者：公开透明是法治的固有内涵之一。党的十八届四中全会也提出，全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。在招生、经费使用等教育信息已经成为人们关注焦点的背景下，在教育领域全面贯彻公开透明原则的意义和难点何在？

秦惠民：公开、公平、公正是相互联系的，很多情况下，公开是公平和公正的前提和基础。在教育领域贯彻公开原则，全面推进政务公开，对于保障和维护与之利益相关者的合法权益以及公民的知情权，推进和维护教育领域的公平和公正，十分重要。很多国家教育行政机关的报表数据、统计资料 and 大学的基本信息，在网上都是可以查到的。但是，我国目前在这方面还有欠缺，这既不利于社会公众实现知情权和履行监督权，也给研究者带来了资料和数据获取的困难。就目前而言，这些信息不能公开的原因和难点可能是多方面的，但应该都是可以解决的。

王敬波：教育属于社会公益事业，也是《决定》提出需要重点推进信息公开的领域，尤其是高校信息公开，更是重中之重。现代大学制度的基本特征是大学自治、民主管理、社会参与。高校信息公开是厘清政府和高校的关系、实现大学民主治理、鼓励社会参与高等教育的必由之路，也是中国大学走向国际化的表征之一。《政府信息公开条例》和《高校信息公开办法》虽然为高校信息公开提供了法律依据，但是高校信息公开的实践尚处于起步阶段。应当进一步明晰高校信息公开的法理基础，界定高校信息的属性、高校信息公开的原则、高校信息公开的范围，这些不仅有助于全面推进高校信息公开，而且可以从学术自由、大学内部治理、大学与政府社会的关系等维度阐释高校信息公开与现代大学制度之间的内在逻辑关系。让阳光照进象牙塔，实现

依法治校，是建立现代大学制度的一把钥匙。迈向国际化的中国大学必然是走在阳光下的。

如何通过章程建设推进依法办学？

记者：2012年，教育部出台了《全面推进依法治校实施纲要》，其中提到要加强章程建设，健全学校依法办学自主管理的制度体系。您对章程在学校依法办学中的作用以及如何充分地发挥这些作用有何看法？

秦惠民：高等学校作为一种社会组织，其设立与运行都必须遵循法治原则，符合宪法和法律的规定。大学依据法律的规定制定章程，健全学校依法办学自主管理的制度体系，通过制定和实施章程实现依法治校，符合法治思维和法治方式。但章程在学校依法办学中的作用以及如何充分地发挥这些作用，关键是要看章程的制定过程和章程实际内容的有用程度。

首先，制定章程是一个在高等学校践行民主与法治的过程，在章程制定过程中，应充分发扬民主，使章程的制定成为高等学校中的一次重要的民主实践。

写在章程上的权利，不应仅仅是起草小组和个别专家参与的产物，它们应该是大学的各利益相关主体权利主张和利益博弈的结果。民主与法治要求各相关主体利益的充分表达、平等博弈以及在此基础上实现平衡。

其次，通过章程来规范和约束权力是大学章程所要实现的重要价值之一。因此，衡量大学章程是否体现法治原则的一个重要尺度，就是看章程是否能够规范和约束权力，是否能够实现权力的优化配置和有效约束。倘若权力的行使者对章程的内容不以为然，章程对权力的行使并不产生实质性的影响，那么，章程制定的实际意义势必大打折扣，流于形式，甚至成为“无用之物”。

再其次，完善法人治理结构应是高等学校章程建设核心性的重要任务。大学的学院在大学的治理中应处于什么样的地位和发挥何种作用？大学和学院的权力责任应如何划分？学院与大学校部机关的职能机构是何种关系？这些应成为大学章程的核心内容。

最后，章程也是政府对高等学校整体办学实施管理和进行评价的重要依

据，同时还应适应法治社会司法审查的需要，成为司法在裁判学校纠纷时重要的参照性依据。

王敬波：《决定》提出，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。学校章程在校内规则体系中处于龙头地位，也是学校内部治理的“宪法”，是学校自主办学、民主治理的根本法。作为学校内部管理的主要规则，学校规章制度体系目前存在的主要问题，一是校内规则和国家法律之间存在冲突或者违背法律基本原则，需要进行调整，例如，有的学校每年在评聘职称前修改文件，违背“法不溯及既往”的规则；二是校内规则政出多门，校规之间相互冲突，没有及时清理，相互之间交叉、打架，师生无所适从，造成校内管理混乱。学校应建立“统一登记、统一编号、统一发布”机制，定期清理校规，及时进行废、改、立。在学校网站建立校规发布平台或者栏目，未经公开的校规，不得作为学校做决定的依据。

法治教育如何纳入课程体系？

记者：党的十八届四中全会提出，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。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。一些地方和学校也已经开始探索把法治教育纳入教学计划，对此，您有什么看法和建议？

秦惠民：法治精神、法治观念是法治被拥护和信仰的道德基石，强烈而深厚的法治意识是良好法律制度得以实施的内在动力、精神要素和文化基础。法治尊严和良好的法治秩序，很大程度上取决于人们的守法意识、护法精神、法治文化素养以及对于法律程序价值的理解和尊重。违法羞耻感是社会道德评价的反映，它体现了法治与道德的互动，体现了良好守法风气对道德评价的积极影响和作用。青年学生内心缺少对于法制规则的应有敬畏，仅靠道德诚信教育所形成的软性约束是不够的。法治教育，不仅可以让青年学生知法懂法，树立法治理念和法律意识，还可以使他们能够长期浸润在崇尚法治的文化氛围里，培养并形成自觉、理性的遵纪守法和护法精神，以及对于法治

的坚定信念。在深入开展法治宣传教育、推动全社会树立法治意识的过程中，把法治教育纳入高校、中小学教学计划，使法治教育课程成为德育课和思想政治教育的重要内容，我认为很有必要。

王敬波：青少年法治教育一直是历年普法活动的重点。经过多年的普法活动，青少年法治教育的政策体系初步形成，开辟了学科教学、专题教育、课外活动、个别辅导、家校结合等多种形式的法制教育途径。但是我们还应当看到，青少年法治教育也存在不少问题，比如，对法治教育的认识不足，法治教育的目标不明确，现行的法治教育更多停留在法律知识的传播上，忽视对青少年法治意识和信仰的养成教育；定位不清晰，法治教育与思想品德教育、安全教育、反腐败教育之间的关系没有厘清；法治教育队伍缺乏规范化管理，专业师资缺乏；缺乏分年龄分年级的法制教育教材，教学方式僵化死板；缺乏科学有效的评估机制，评估过程简单化、评估标准笼统，评估的导向、激励的功能没有得到有效发挥等。

因此，把法治教育纳入教学计划，对于提升青少年法治教育的效果具有非常重要的意义。具体来说，可以尝试从以下几个方面切入：

第一，以青少年法治教育为核心，整合思想品德教育、安全教育、反腐败教育、禁毒教育等教学内容，建立公民教育课程体系。第二，以社会主义法治理念为核心，加强和提高中小学法治教育的科学性和系统性。要“以过程为导向”，基本目标不在于要求学生形成知识，而是帮助学生通过对法律规则的理解和领悟来改造自己的价值观，成为具有法治理念的有责任的公民。新时期青少年的法治教育，不仅要注重权利教育和义务教育的均衡，也要注重刑事法律、行政法律、民商法律的均衡，使青少年的法治教育系统而全面。第三，注重发挥不同教育主体的功能，形成法治教育的社会系统。青少年法治教育体系，同依法治国方略一样，也是一项复杂的社会系统工程，应全面整合社会资源，除公检法司等机关外，还应充分调动包括法学院校教师、法学专业学生、社区工作者、律师协会等社会资源和各方力量，投入到青少年法治教育中。

（摘自《中国教育报》2014年11月25日）

高校推进依法治国的使命和路径

薛娟 易连云

十八届四中全会明确提出要全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。作为国家繁荣富强和经济社会发展的“引擎”，高校在全面推进依法治国进程中，应该紧跟时代发展步伐，勇担历史责任和使命。

高校推进依法治国的使命是由其属性、地位和功能所决定的。从属性上来看，高校是社会文明传承和研究的机构，在现阶段就是要努力成为依法治国的“发动机”和“推动器”；从地位上来看，高校在经济发展服务、科技创新、国家政策咨询中发挥了重要作用，在依法治国进程中，也应当积极发挥相应的功效；从功能上看，高校能通过教学育人、科学研究、社会服务这三个基本职能，为依法治国提供直接或间接的平台，从而推动依法治国的进程。为了更好地发挥高校在依法治国进程中的作用，不仅需要清醒认识高校在依法治国中的重要使命，还应当明确高校在依法治国进程中发挥作用的路径。可以从如下三个方面着手，积极发挥高校在推进依法治国进程中的作用。

推进依法治校，首先要在高校内开展法治教育。

贯彻落实依法治教依法治校

依法治国具体到高校的运行体制机制中，就是要实行依法治教依法治校。作为高级知识分子的共同体，高校应当在国家社会主义法治建设中起到示范引领作用。高校率先实施法治，才能更好地在社会普及法治思想和法治精神。当前，在我国高校系统中，许多学校未能较好履行《教育法》《高等教育法》的相应要求，行政化现象依然明显，学术不端、违法违纪、贪污腐败等现象仍然存在，办学自主、学术自由受到严重影响。近年来，我国出台了一系列具体措施，落实高校办学自主权、完善党委领导下的校长负责制、建立学术

委员会规程、推进管办评分离、引进绩效管理、加强师德建设等,对于规范办学、实现高校运行的法治化作出了积极探索和尝试。

积极发挥高校在依法治国进程中的“发动机”和“推动器”作用主要体现在两个方面:一方面,遵守国家的法律法规,在国家法律框架之下,主动践行和推进依法治教依法治校,在学校治理、科学研究、人才培养、社会服务等方面承担起应有的责任。同时,应对学校各方面的教育教学行为进行详细规定,让全体教职工的教育教学行为有章可循。另一方面,要不断建立和完善新的法律规程。以《高等教育法》为例,自1999年实施之后,我国高等教育发展和所处的环境已经发生了显著变化,部分滞后的规章制度应该进行修订和完善,对于缺乏操作性的法律条款,还应该进一步细化。只有坚持法治思维,不断探索新的高校办学体制和运行机制,才能促使高校真正按照规律办学,依照法律治教、治校,从而为依法治国提供更大的智力支持。

深入开展理论研究指导实践

依法治国具有丰富的内涵和举措,包含了相关的框架、要素、机制、制度等。作为科研机构,高校应积极开展对依法治国的理论研究,并用于指导实践。

研究依法治国,一是要对依法治国概念进行界定和阐释,专业性的政法院校和综合性高校的法律院系学者要联合攻关,其他学科的专家学者也要协同研究,阐释我国法律法治体系和框架。二是要丰富和完善依法治国方略的内涵。对于社会转型时期出现的新的现象和问题,需要相应的法律进行规范。对于一些长期滞后于社会发展的法律法规,也亟待进一步细化和修订,以应对不断变化的现实社会发展需求。同时,作为高校法律研究者和专业人士,还应该在依法治国中积极参与实践。对于法治进程中出现的一些边界模糊的问题,要及时指导;对于一些容易混淆的法治观念,要及时进行澄清;在依法治国的进程中,要主动承担舆论引导的作用。

创新法治人才培养机制和法治教育观念

教学育人是高校工作中的核心。落实依法治国,重点在于培养一批依法

治国、遵纪守法的高层次人才。这些人才的辐射效应和引领作用，对于整个社会的法治建设具有重要影响和重大意义。高校可以从两个方面努力：一是创新人才培养机制，培养专业的法律人才。从目前政法院校和综合性院校的法律院系培养目标、内容和方法来看，培养出来的人才不完全适应社会发展的需求。因此，创新人才培养机制，要加强和社会接轨，扩大应用型法律人才的培养，在专业的师资队伍建设、课程内容的开发、教学方式的革新上都需要作出相应的调整 and 改革。二是需要创新法治教育观念。要拓展法治人才培养的广度，通过在高校大力开展法治教育，让更多的大学生守法、懂法，并内化为他们的日常行为。只有建立和培育这样的法治人才观，才能在全社会形成良好的法治氛围，从而加速全面推进社会主义法治国家建设的进程。

（摘自《光明日报》2014年12月23日，作者单位：西南大学教育学部）

中华人民共和国高等教育法

(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通过)

1998年8月29日中华人民共和国主席令第7号公布

自1999年1月1日起施行)

第一章 总 则

第一条为了发展高等教育事业，实施科教兴国战略，促进社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法和教育法，制定本法。

第二条在中华人民共和国境内从事高等教育活动，适用本法。

本法所称高等教育，是指在完成高级中等教育基础上实施的教育。

第三条国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的高等教育事业。

第四条高等教育必须贯彻国家的教育方针，为社会主义现代化建设服务，与生产劳动相结合，使受教育者成为德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。

第五条高等教育的任务是培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才，发展科学技术文化，促进社会主义现代化建设。

第六条国家根据经济建设和社会发展的需要，制定高等教育发展规划，举办高等学校，并采取多种形式积极发展高等教育事业。

国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民等社会力量依法举办高等学校，参与和支持高等教育事业的改革和发展。

第七条 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，推进高等教育体制改革和高等教育教学改革，优化高等教育结构和资源配置，提高高等教育的质量和效益。

第八条国家根据少数民族的特点和需要，帮助和支持少数民族地区发展高等教育事业，为少数民族培养高级专门人才。

第九条公民依法享有接受高等教育的权利。

国家采取措施，帮助少数民族学生和经济困难的学生接受高等教育。

高等学校必须招收符合国家规定的录取标准的残疾学生入学，不得因其残疾拒绝招收。

第十条国家依法保障高等学校中的科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。在高等学校中从事科学研究、文学艺术创作和其他文化活动，应当遵守法律。

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。

第十二条国家鼓励高等学校之间、高等学校与科研机构以及企业事业单位组织之间开展协作，实行优势互补，提高教育资源的使用效益。

国家鼓励和支持高等教育事业的国际交流与合作。

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。

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，负责有关的高等教育工作。

第二章 高等教育基本制度

第十五条高等教育包括学历教育和非学历教育。

高等教育采用全日制和非全日制教育形式。

国家支持采用广播、电视、函授及其他远程教育方式实施高等教育。

第十六条高等学历教育分为专科教育、本科教育和研究生教育。

高等学历教育应当符合下列学业标准：

（一） 专科教育应当使学生掌握本专业必备的基础理论、专门知识，具有从事本专业实际工作的基本技能和初步能力；

（二） 本科教育应当使学生比较系统地掌握本学科、专业必需的基础理论、基本知识，掌握本专业必要的基本技能、方法和相关知识，具有从事本

专业实际工作和研究工作的初步能力；

（三）硕士研究生教育应当使学生掌握本学科坚实的基础理论、系统的专业知识，掌握相应的技能、方法和相关知识，具有从事本专业实际工作和科学研究工作的能力。博士研究生教育应当使学生掌握本学科坚实宽广的基础理论、系统深入的专业知识、相应的技能和方法，具有独立从事本学科创造性科学研究工作和实际工作的能力。

第十七条 专科教育的基本修业年限为二至三年，本科教育的基本修业年限为四至五年，硕士研究生教育的基本修业年限为二至三年，博士研究生教育的基本修业年限为三至四年。非全日制高等学历教育的修业年限应当适当延长。高等学校根据实际需要，报主管的教育行政部门批准，可以对本学校的修业年限作出调整。

第十八条 高等教育由高等学校和其他高等教育机构实施。

大学、独立设置的学院主要实施本科及本科以上教育。高等专科学校实施专科教育。经国务院教育行政部门批准，科学研究机构可以承担研究生教育的任务。

其他高等教育机构实施非学历高等教育。

第十九条 高级中等教育毕业或者具有同等学力的，经考试合格，由实施相应学历教育的高等学校录取，取得专科生或者本科生入学资格。

本科毕业或者具有同等学历的，经考试合格，由实施相应学历教育的高等学校或者经批准承担研究生教育任务的科学研究机构录取，取得硕士研究生入学资格。

硕士研究生毕业或者具有同等学力，经考试合格，由实施相应学历教育的高等学校或者经批准承担研究生教育任务的科学研究机构录取，取得博士研究生入学资格。

允许特定学科和专业的本科毕业生直接取得博士研究生入学资格，具体办法由国务院教育行政部门规定。

第二十条 接受高等学历教育的学生，由所在高等学校或者经批准承担研

究生教育任务的科学研究机构根据其修业年限、学业成绩等，按照国家有关规定，发给相应的学历证书或者其他学业证书。

接受非学历高等教育的学生，由所在高等学校或者其他高等教育机构发给相应的结业证书。结业证书应当载明修业年限和学业内容。

第二十一条国家实行高等教育自学考试制度，经考试合格的，发给相应的学历证书或者其他学业证书。

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。

第二十三条高等学校和其他高等教育机构应当根据社会需要和自身办学条件，承担实施继续教育的工作。

第三章 高等学校的设立

第二十四条设立高等学校，应当符合国家高等教育发展规划，符合国家利益和社会公共利益，不得以营利为目的。

第二十五条设立高等学校，应当具备教育法规定的基本条件。

大学或者独立设置的学院还应当具有较强的教学、科学研究力量，较高的教学、科学研究水平和相应规模，能够实施本科及本科以上教育。大学还必须设有三个以上国家规定的学科门类为主要学科。设立高等学校的具体标准由国务院制定。

设立其他高等教育机构的具体标准，由国务院授权的有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府根据国务院规定的原则制定。

第二十六条设立高等学校，应当根据其层次、类型、所设学科类别、规模、教学和科学研究水平，使用相应的名称。

第二十七条申请设立高等学校的，应当向审批机关提交下列材料：

- (一) 申办报告；
- (二) 可行性论证材料；
- (三) 章程；

(四) 审批机关依照本法规定要求提供的其他材料。

第二十八条高等学校的章程应当规定以下事项：

- (一) 学校名称、校址；
- (二) 办学宗旨；
- (三) 办学规模；
- (四) 学科门类的设置；
- (五) 教育形式；
- (六) 内部管理体制；
- (七) 经费来源、财产和财务制度；
- (八) 举办者与学校之间的权利、义务；
- (九) 章程修改程序；
- (十) 其他必须由章程规定的事项。

第二十九条 设立高等学校由国务院教育行政部门审批，其中设立实施专科教育的高等学校，经国务院授权，也可以由省、自治区、直辖市人民政府审批。对不符合规定条件审批设立的高等学校和其他高等教育机构，国务院教育行政部门有权予以撤销。

审批高等学校的设立，应当聘请由专家组成的评议机构评议。

高等学校和其他高等教育机构分立、合并、终止，变更名称、类别和其他重要事项，由原审批机关审批；章程的修改，应当报原审批机关核准。

第四章 高等学校的组织和活动

第三十条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。

高等学校在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任。

第三十一条高等学校应当以培养人才为中心，开展教学、科学研究和社会服务，保证教育教学质量达到国家规定的标准。

第三十二条高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模，制定招生方案，自主调节系科招生比例。

第三十三条高等学校依法自主设置和调整学科、专业。

第三十四条高等学校根据教学需要，自主制定教学计划、选编教材、组织实施教学活动。

第三十五条高等学校根据自身条件，自主开展科学研究、技术开发和社会服务。

国家鼓励高等学校同企业事业组织、社会团体及其他社会组织在科学研究、技术开发和推广等方面进行多种形式的合作。

国家支持具备条件的高等学校成为国家科学研究基地。

第三十六条高等学校按照国家有关规定，自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作。

第三十七条高等学校根据实际需要和精简、效能的原则，自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备；按照国家有关规定，评聘教师和其他专业技术人员的职务，调整津贴及工资分配。

第三十八条高等学校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用。高等学校不得将用于教学和科学研究活动的财产挪作它用。

第三十九条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。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权，其领导职责主要是：执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项，保证以培养人才为中心的各项任务的完成。

社会力量举办的高等学校的内部管理体制按照国家有关社会力量办学的规定确定。

第四十条高等学校的校长，由符合教育法规定的任职条件的公民担任。

高等学校的校长、副校长按照国家有关规定任免。

第四十一条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；
- （二）组织教学活动、科学研究和思想品德教育；
- （三）拟订内部组织机构的设置方案，推荐副校长人选，任免内部组织机构的负责人；
- （四）聘任与解聘教师以及内部其他工作人员，对学生进行学籍管理并实施奖励或者处分；
- （五）拟订和执行年度经费预算方案，保护和管理校产，维护学校的合法权益；
- （六）章程规定的其他职权。

高等学校和校长办公会议或者校务会议，处理前款规定的有关事项。

第四十二条高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项。

第四十三条高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式，依法保障教职工参与民主管理和监督，维护教职工合法权益。

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。

第五章 高等学校教师和其他教育工作者

第四十五条高等学校的教师及其他教育工作者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。

第四十六条高等学校实行教师资格制度。中国公民凡遵守宪法和法律，热爱教育事业，具有良好的思想品德，具备研究生或者大学本科毕业学历，有相应的教育教学能力，经认定合格，可以取得高等学校教师资格。不具备研究生或者大学本科毕业学历的公民，学有所长，通过国家教师资格考试，经认定合格，也可以取得高等学校教师资格。

第四十七条高等学校实行教师职务制度。高等学校教师职务根据学校所

承担的教学、科学研究等任务的需要设置，教师职务设助教、讲师、副教授、教授。

高等学校的教师取得前款规定的职务应当具备下列基本条件：

- （一）取得高等学校教师资格；
- （二）系统地掌握本学科的基础理论；
- （三）具备相应职务的教育教学能力和科学研究能力；
- （四）承担相应职务的课程和规定课时的教学任务。

教授、副教授除应当具备以上基本任职条件外，还应当对本学科具有系统而坚实的基础理论和比较丰富的教学、科学研究经验，教学成绩显著，论文或者著作达到较高水平或者有突出的教学、科学研究成果。

高等学校教师职务的具体任职条件由国务院规定。

第四十八条 高等学校实行教师聘任制。教师以评定具备任职条件的，由高等学校按照教师职务的职责、条件和任期聘任。

高等学校的教师的聘任，应当遵循双方平等自愿的原则，由高等学校校长与受聘教师签订聘任合同。

第四十九条 高等学校的管理人员，实行教育职员制度。高等学校的教学辅助人员及其他专业技术人员，实行专业技术职务聘任制度。

第五十条 国家保护高等学校教师及其他教育工作者的合法权益，采取措施改善高等学校教师及其他教育工作者的工作条件和生活条件。

第五十一条 高等学校应当为教师参加培训、开展科学研究和进行学术交流提供便利条件。

高等学校应当对教师、管理人员和教学辅助人员及其他专业技术人员的思想政治表现、职业道德、业务水平和工作实绩进行考核，考核结果作为聘任或者解聘、晋升、奖励或者处分的依据。

第五十二条 高等学校应当为教师、管理人员和教学辅助人员及其他专业技术人员，应当以教学和培养人才为中心做好本职工作。

第六章 高等学校的学生

第五十三条高等学校的学生应当遵守法律、法规，遵守学生行为规范和学校的各项管理制度，尊敬师长，刻苦学习，增强体质，树立爱国主义、集体主义和社会主义思想，努力学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论，具有良好的思想品德，掌握较高的科学文化知识和专业技能。

高等学校学生的合法权益，受法律保护。

第五十四条高等学校的学生应当按照国家规定缴纳学费。

家庭经济困难的学生，可以申请补助或者减免学费。

第五十五条国家设立奖学金，并鼓励高等学校、企业事业组织、社会团体以及其他社会组织和个人按照国家有关规定设立各种形式的奖学金，对品学兼优的学生、国家规定的专业的学生以及到国家规定的地区工作的学生给予奖励。

国家设立高等学校学生勤工助学基金和贷学金，并鼓励高等学校、企业事业组织、社会团体以及其他社会组织和个人设立各种形式的助学金，对家庭经济困难的学生提供帮助。

获得贷学金及助学金的学生，应当履行相应的义务。

第五十六条高等学校的学生在课余时间可以参加社会服务和勤工助学活动，但不得影响学业任务的完成。

高等学校应当对学生的社会服务和勤工助学活动给予鼓励和支持，并进行引导和管理。

第五十七条高等学校的学生，可以在校内组织学生团体。学生团体在法律、法规规定的范围内活动，服从学校的领导和管理。

第五十八条高等学校的学生思想品德合格，在规定的修业年限内学完规定的课程，成绩合格或者修满相应的学分，准予毕业。

第五十九条高等学校应当为毕业生、结业生提供就业指导和服务。

国家鼓励高等学校毕业生到边远、艰苦地区工作。

第七章 高等教育投入和条件保障

第六十条国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制，使高等教育事业的发展同经济、社会发展的水平相适应。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府依照教育法第五十五条的规定，保证国家兴办的高等教育的经费逐步增长。

国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人向高等教育投入。

第六十一条高等学校的举办者应当保证稳定的办学经费来源，不得抽回其投入的办学资金。

第六十二条国务院教育行政部门会同国务院其他有关部门根据在校学生年人均教育成本，规定高等学校年经费开支标准和筹措的基本原则；省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门会同有关部门制订本行政区域内高等学校年经费开支标准和筹措办法，作为举办者和高等学校筹措办学经费的基本依据。

第六十三条国家对高等学校进口图书资料、教学科研设备以及校办产业实行优惠政策。高等学校所办产业或者转让知识产权以及其他科学技术成果获得的收益，用于高等学校办学。

第六十四条高等学校收取的学费应当按照国家有关规定管理和使用，其他任何组织和个人不得挪用。

第六十五条高等学校应当依法建立、健全财务管理制度，合理使用、严格管理教育经费，提高教育投资效益。

高等学校的财务活动应当依法接受监督。

第八章 附 则

第六十六条对高等教育活动中违反教育法规定的，依照教育法的有关规定给予处罚。

第六十七条中国境外个人符合国家规定的条件并办理有关手续后，可以进入中国境内高等学校学习、研究、进行学术交流或者任教，其合法权益受

国家保护。

第六十八条本法所称高等学校是指大学、独立设置的学院和高等专科学校，其中包括高等职业学校和成人高等学校。

本法所称其他高等教育机构是指除高等学校和经批准承担研究生教育任务的科研机构以外的从事高等教育活动的组织。

本法有关高等学校的规定适用于其他高等教育机构和经批准承担研究生教育任务的科研机构，但是对高等学位专门适用的规定除外。

第六十九条本法自 1999 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国教育法

(1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过)

1995年3月18日中华人民共和国主席令第45号公布

自1995年9月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了发展教育事业，提高全民族的素质，促进社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法，制定本法。

第二条 在中华人民共和国境内的各级各类教育，适用本法。

第三条 国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的教育事业。

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。

第五条 教育必须为社会主义现代化建设服务，必须与生产劳动相结合，培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。

第六条 国家在受教育者中进行爱国主义、集体主义、社会主义的教育，进行理想、道德、纪律、法制、国防和民族团结的教育。

第七条 教育应当继承和弘扬中华民族优秀的历史文化传统，吸收人类文明发展的一切优秀成果。

第八条 教育活动必须符合国家和社会公共利益。国家实行教育与宗教相分离。任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。

第九条 中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。

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。

第十一条 国家适应社会主义市场经济发展和社会进步的需要，推进教育改革，促进各级各类教育协调发展，建立和完善终身教育体系。

国家支持、鼓励和组织教育科学研究，推广教育科学研究成果，促进教育质量提高。

第十二条 汉语言文字为学校及其他教育机构的基本教学语言文字。少数民族学生为主的学校及其他教育机构，可以使用本民族或者当地民族通用的语言文字进行教学。学校及其他教育机构进行教学，应当推广使用全国通用的普通话和规范字。

第十三条 国家对发展教育事业做出突出贡献的组织和个人，给予奖励。

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。

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。

第十六条 国务院和县级以上地方各级人民政府应当向本级人民代表大会或者其常务委员会报告教育工作和教育经费预算、决算情况，接受监督。

第二章 教育基本制度

第十七条 国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。国家建立科学的学制系统。学制系统内的学校和其他教育机构的设置、教育形式、修业年限、招生对象、培养目标等，由国务院或者由国务院授权教育行政部门规定。

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。

第十九条 国家实行职业教育制度和成人教育制度。各级人民政府、有关

行政部门以及企业事业组织应当采取措施，发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的职业培训。国家鼓励发展多种形式的成人教育，使公民接受适当形式的政治、经济、文化、科学、技术、业务教育和终身教育。

第二十条 国家实行国家教育考试制度。国家教育考试由国务院教育行政部门确定种类，并由国家批准的实施教育考试的机构承办。

第二十一条 国家实行学业证书制度。经国家批准设立或者认可的学校及其他教育机构按照国家有关规定，颁发学历证书或者其他学业证书。

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。

第二十三条 各级人民政府、基层群众性自治组织和企业事业组织应当采取各种措施，开展扫除文盲的教育工作。按照国家规定具有接受扫除文盲教育能力的公民，应当接受扫除文盲的教育。

第二十四条 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。

第三章 学校及其他教育机构

第二十五条 国家制定教育发展规划，并举办学校及其他教育机构。国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构。

第二十六条 设立学校及其他教育机构，必须具备下列基本条件：

- （一）有组织机构和章程；
- （二）有合格的教师；
- （三）有符合规定标准的教学场所及设施、设备等；
- （四）有必备的办学资金和稳定的经费来源。

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。

第二十八条 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。

第二十九条 学校及其他教育机构应当履行下列义务：

- (一) 遵守法律、法规；
- (二) 贯彻国家的教育方针，执行国家教育教学标准，保证教育教学质量；
- (三) 维护受教育者、教师及其他职工的合法权益；
- (四) 以适当方式为受教育者及其监护人了解受教育者的学业成绩及其他有关情况提供便利；
- (五) 遵照国家有关规定收取费用并公开收费项目；
- (六) 依法接受监督。

第三十条 学校及其他教育机构的举办者按照国家有关规定，确定其所举办的学校或者其他教育机构的管理体制。学校及其他教育机构的校长或者主要行政负责人必须由具有中华人民共和国国籍、在中国境内定居、并具备国家规定任职条件的公民担任，其任免按照国家有关规定办理。学校的教学及其他行政管理，由校长负责。学校及其他教育机构应当按照国家有关规定，通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式，保障教职工参与民主管理和监督。

第三十一条 学校及其他教育机构具备法人条件的，自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格。学校及其他教育机构在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任。学校及其他教育机构中的国有资产属于国家所有。学校

及其他教育机构兴办的校办产业独立承担民事责任。

第四章 教师和其他教育工作者

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。

第三十四条 国家实行教师资格、职务、聘任制度，通过考核、奖励、培养和培训，提高教师素质，加强教师队伍建设。

第三十五条 学校及其他教育机构中的管理人员，实行教育职员制度。学校及其他教育机构中的教学辅助人员和其他专业技术人员，实行专业技术职务聘任制度。

第五章 受教育者

第三十六条 受教育者在入学、升学、就业等方面依法享有平等权利。学校和有关行政部门应当按照国家有关规定，保障女子在入学、升学、就业、授予学位、派出留学等方面享有同男子平等的权利。

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。

第三十八条 国家、社会、学校及其他教育机构应当根据残疾人身心特性和需要实施教育，并为其提供帮助和便利。

第三十九条 国家、社会、家庭、学校及其他教育机构应当为有违法犯罪行为的未成年人接受教育创造条件。

第四十条 从业人员有依法接受职业培训和继续教育的权利和义务。国家机关、企业事业组织和其他社会组织，应当为本单位职工的学习和培训提供条件和便利。

第四十一条 国家鼓励学校及其他教育机构、社会组织采取措施，为公民接受终身教育创造条件。

第四十二条 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。

第四十三条 受教育者应当履行下列义务：

- （一）遵守法律、法规；
- （二）遵守学生行为规范，尊敬师长，养成良好的思想品德和行为习惯；
- （三）努力学习，完成规定的学习任务；
- （四）遵守所在学校或者其他教育机构的管理制度。

第四十四条 教育、体育、卫生行政部门和学校及其他教育机构应当完善体育、卫生保健设施，保护学生的身心健康。

第六章 教育与社会

第四十五条 国家机关、军队、企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人，应当依法为儿童、少年、青年学生的身心健康成长创造良好的社会环境。

第四十六条 国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织同高等学校、中等职业学校在教学、科研、技术开发和推广等方面进行多种形式的合作。企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人，可以通过适当形式，支持学校的建设，参与学校管理。

第四十七条 国家机关、军队、企业事业组织及其他社会组织应当为学校组织的学生实习、社会实践活动提供帮助和便利。

第四十八条 学校及其他教育机构在不影响正常教育教学活动的前提下，

应当积极参加当地的社会公益活动。

第四十九条 未成年人的父母或者其他监护人应当为其未成年子女或者其他被监护人受教育提供必要条件。未成年人的父母或者其他监护人应当配合学校及其他教育机构，对其未成年子女或者其他被监护人进行教育。学校、教师可以对学生家长提供家庭教育指导。

第五十条 图书馆、博物馆、科技馆、文化馆、美术馆、体育馆（场）等社会公共文化体育设施，以及历史文化古迹和革命纪念馆（地），应当对教师、学生实行优待，为受教育者接受教育提供便利。广播、电视台（站）应当开设教育节目，促进受教育者思想品德、文化和科学技术素质的提高。

第五十一条 国家、社会建立和发展对未成年人进行校外教育的设施。学校及其他教育机构应当同基层群众性自治组织、企业事业组织、社会团体相互配合，加强对未成年人的校外教育工作。

第五十二条 国家鼓励社会团体、社会文化机构及其他社会组织和个人开展有益于受教育者身心健康的社会文化教育活动。

第七章 教育投入与条件保障

第五十三条 国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人依法举办的学校及其他教育机构，办学经费由举办者负责筹措，各级人民政府可以给予适当支持。

第五十四条 国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。具体比例和实施步骤由国务院规定。全国各级财政支出总额中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高。

第五十五条 各级人民政府的教育经费支出，按照事权和财权相统一的原则，在财政预算中单独列项。各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。

第五十六条 国务院及县级以上地方各级人民政府应当设立教育专项资金，重点扶持边远贫困地区、少数民族地区实施义务教育。

第五十七条 税务机关依法足额征收教育费附加，由教育行政部门统筹管理，主要用于实施义务教育。省、自治区、直辖市人民政府根据国务院的有关规定，可以决定开征用于教育的地方附加费，专款专用。农村乡统筹中的教育费附加，由乡人民政府组织收取，由县级人民政府教育行政部门代为管理或者由乡人民政府管理，用于本乡范围内乡、村两级教育事业。农村教育费附加在乡统筹中所占具体比例和具体管理办法，由省、自治区、直辖市人民政府规定。

第五十八条 国家采取优惠措施，鼓励和扶持学校在不影响正常教育教学的前提下开展勤工俭学和社会服务，兴办校办产业。

第五十九条 经县级人民政府批准，乡、民族乡、镇的人民政府根据自愿、量力的原则，可以在本行政区域内集资办学，用于实施义务教育学校的危房改造和修缮、新建校舍，不得挪作他用。

第六十条 国家鼓励境内、境外社会组织和个人捐资助学。

第六十一条 国家财政性教育经费、社会组织和个人对教育的捐赠，必须用于教育，不得挪用、克扣。

第六十二条 国家鼓励运用金融、信贷手段，支持教育事业的发展。

第六十三条 各级人民政府及其教育行政部门应当加强对学校及其他教育机构教育经费的监督管理，提高教育投资效益。

第六十四条 地方各级人民政府及其有关行政部门必须把学校的基本建设纳入城乡建设规划，统筹安排学校的基本建设用地及所需物资，按照国家有关规定实行优先、优惠政策。

第六十五条 各级人民政府对教科书及教学用图书资料的出版发行，对教学仪器、设备的生产和供应，对用于学校教育教学和科学研究的图书资料、教学仪器、设备的进口，按照国家有关规定实行优先、优惠政策。

第六十六条 县级以上人民政府应当发展卫星电视教育和其他现代化教学

手段，有关行政部门应当优先安排，给予扶持。国家鼓励学校及其他教育机构推广运用现代化教学手段。

第八章 教育对外交流与合作

第六十七条 国家鼓励开展教育对外交流与合作。教育对外交流与合作坚持独立自主、平等互利、相互尊重的原则，不得违反中国法律，不得损害国家主权、安全和社会公共利益。

第六十八条 中国境内公民出国留学、研究、进行学术交流或者任教，依照国家有关规定办理。

第六十九条 中国境外个人符合国家规定的条件并办理有关手续后，可以进入中国境内学校及其他教育机构学习、研究、进行学术交流或者任教，其合法权益受国家保护。

第七十条 中国对境外教育机构颁发的学位证书、学历证书及其他学业证书的承认，依照中华人民共和国缔结或者加入的国际条约办理，或者按照国家有关规定办理。

第九章 法律责任

第七十一条 违反国家有关规定，不按照预算核拨教育经费的，由同级人民政府限期核拨；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。违反国家财政制度、财务制度，挪用、克扣教育经费的，由上级机关责令限期归还被挪用、克扣的经费，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十二条 结伙斗殴，寻衅滋事，扰乱学校及其他教育机构教育教学秩序或者破坏校舍、场地及其他财产的，由公安机关给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。侵占学校及其他教育机构的校舍、场地及其他财产的，依法承担民事责任。

第七十三条 明知校舍或者教育教学设施有危险，而不采取措施，造成人员伤亡或者重大财产损失的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，

依法追究刑事责任。

第七十四条 违反国家有关规定，向学校或者其他教育机构收取费用的，由政府责令退还所收费用；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第七十五条 违反国家有关规定，举办学校或者其他教育机构的，由教育行政部门予以撤销；有违法所得的，没收违法所得；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第七十六条 违反国家有关规定招收学员的，由教育行政部门责令退回招收的学员，退还所收费用；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第七十七条 在招收学生工作中徇私舞弊的，由教育行政部门责令退回招收的人员；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十八条 学校及其他教育机构违反国家有关规定向受教育者收取费用的，由教育行政部门责令退还所收费用；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第七十九条 在国家教育考试中作弊的，由教育行政部门宣布考试无效，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

非法举办国家教育考试的，由教育行政部门宣布考试无效；有违法所得的，没收违法所得；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第八十条 违反本法规定，颁发学位证书、学历证书或者其他学业证书的，由教育行政部门宣布证书无效，责令收回或者予以没收；有违法所得的，没收违法所得；情节严重的，取消其颁发证书资格。

第八十一条 违反本法规定，侵犯教师、受教育者、学校或者其他教育机构的合法权益，造成损失、损害的，应当依法承担民事责任。

第十章 附 则

第八十二条 军事学校教育由中央军事委员会根据本法的原则规定。宗教学校教育由国务院另行规定。

第八十三条 境外的组织和个人在中国境内办学和合作办学的办法，由国务院规定。

第八十四条 本法自 1995 年 9 月 1 日起施行。

中华人民共和国教师法

(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)

1993年10月31日中华人民共和国主席令第15号公布

自1994年1月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了保障教师的合法权益，建设具有良好思想品德修养和业务素质的教师队伍，促进社会主义教育事业的发展，制定本法。

第二条 本法适用于在各级各类学校和其他教育机构中专门从事教育教学工作的教师。

第三条 教师是履行教育教学职责的专业人员，承担教书育人，培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命。教师应当忠诚于人民的教育事业。

第四条 各级人民政府应当采取措施，加强教师的思想政治教育和业务培训，改善教师的工作条件和生活条件，保障教师的合法权益，提高教师的社会地位。全社会都应当尊重教师。

第五条 国务院教育行政部门主管全国的教师工作。

国务院有关部门在各自职权范围内负责有关的教师工作。

学校和其他教育机构根据国家规定，自主进行教师管理工作。

第六条 每年九月十日为教师节。

第二章 权利和义务

第七条 教师享有下列权利：

- (一) 进行教育教学活动，开展教育教学改革和实验；
- (二) 从事科学研究、学术交流，参加专业的学术团体，在学术活动中充分发表意见；

(三) 指导学生的学习和发展, 评定学生的品行和学业成绩;

(四) 按时获取工资报酬, 享受国家规定的福利待遇以及寒暑假期的带薪休假;

(五) 对学校教育教学、管理工作和教育行政部门的工作提出意见和建议, 通过教职工代表大会或者其他形式, 参与学校的民主管理;

(六) 参加进修或者其他方式的培训。

第八条 教师应当履行下列义务:

(一) 遵守宪法、法律和职业道德, 为人师表;

(二) 贯彻国家的教育方针, 遵守规章制度, 执行学校的教学计划, 履行教师聘约, 完成教育教学工作任务;

(三) 对学生进行宪法所确定的基本原则的教育和爱国主义、民族团结的教育, 法制教育以及思想品德、文化、科学技术教育, 组织、带领学生开展有益的社会活动;

(四) 关心、爱护全体学生, 尊重学生人格, 促进学生在品德、智力、体质等方面全面发展;

(五) 制止有害于学生的行为或者其他侵犯学生合法权益的行为, 批评和抵制有害于学生健康成长的现象;

(六) 不断提高思想政治觉悟和教育教学业务水平。

第九条 为保障教师完成教育教学任务, 各级人民政府、教育行政部门、有关部门、学校和其他教育机构应当履行下列职责:

(一) 提供符合国家安全标准的教育教学设施和设备;

(二) 提供必需的图书、资料及其他教育教学用品;

(三) 对教师在教育教学、科学研究中的创造性工作给以鼓励和帮助;

(四) 支持教师制止有害于学生的行为或者其他侵犯学生合法权益的行为。

第三章 资格和任用

第十条 国家实行教师资格制度。

中国公民凡遵守宪法和法律，热爱教育事业，具有良好的思想品德，具备本法规定的学历或者经国家教师资格考试合格，有教育教学能力，经认定合格的，可以取得教师资格。

第十一条 取得教师资格应当具备的相应学历是：

- （一）取得幼儿园教师资格，应当具备幼儿师范学校毕业及其以上学历；
- （二）取得小学教师资格，应当具备中等师范学校毕业及其以上学历；
- （三）取得初级中学教师、初级职业学校文化、专业课教师资格，应当具备高等师范专科学校或者其他大学专科毕业及其以上学历；
- （四）取得高级中学教师资格和中等专业学校、技工学校、职业高中文化课、专业课教师资格，应当具备高等师范院校本科或者其他大学本科毕业及其以上学历；取得中等专业学校、技工学校和职业高中学生实习指导教师资格应当具备的学历，由国务院教育行政部门规定；
- （五）取得高等学校教师资格，应当具备研究生或者大学本科毕业学历；
- （六）取得成人教育教师资格，应当按照成人教育的层次、类别，分别具备高等、中等学校毕业及其以上学历。不具备本法规定的教师资格学历的公民，申请获取教师资格，必须通过国家教师资格考试。国家教师资格考试制度由国务院规定。

第十二条 本法实施前已经在学校或者其他教育机构中任教的教师，未具备本法规定学历的，由国务院教育行政部门规定教师资格过渡办法。

第十三条 中小学教师资格由县级以上地方人民政府教育行政部门认定。中等专业学校、技工学校的教师资格由县级以上地方人民政府教育行政部门组织有关主管部门认定。普通高等学校的教师资格由国务院或者省、自治区、直辖市教育行政部门或者由其委托的学校认定。具备本法规定的学历或者经国家教师资格考试合格的公民，要求有关部门认定其教师资格的，有关部门应当依照本法规定的条件予以认定。取得教师资格的人员首次任教时，应当有试用期。

第十四条 受到剥夺政治权利或者故意犯罪受到有期徒刑以上刑事处罚的，不能取得教师资格；已经取得教师资格的，丧失教师资格。

第十五条 各级师范学校毕业生，应当按照国家有关规定从事教育教学工作。国家鼓励非师范高等学校毕业生到中小学或者职业学校任教。

第十六条 国家实行教师职务制度，具体办法由国务院规定。

第十七条 学校和其他教育机构应当逐步实行教师聘任制。教师的聘任应当遵循双方地位平等的原则，由学校和教师签订聘任合同，明确规定双方的权利、义务和责任。实施教师聘任制的步骤、办法由国务院教育行政部门规定。

第四章 培养和培训

第十八条 各级人民政府和有关部门应当办好师范教育，并采取措施，鼓励优秀青年进入各级师范学校学习。各级教师进修学校承担培训中小学教师的任务。非师范学校应当承担培养和培训中小学教师的任务。各级师范学校学生享受专业奖学金。

第十九条 各级人民政府教育行政部门、学校主管部门和学校应当制定教师培训规划，对教师进行多种形式的思想政治、业务培训。

第二十条 国家机关、企业事业单位和其他社会组织应当为教师的社会调查和社会实践提供方便，给予协助。

第二十一条 各级人民政府应当采取措施，为少数民族地区和边远贫困地区培养、培训教师。

第五章 考 核

第二十二条 学校或者其他教育机构应当对教师的政治思想、业务水平、工作态度和工作成绩进行考核。教育行政部门对教师的考核工作进行指导、监督。

第二十三条 考核应当客观、公正、准确，充分听取教师本人、其他教师以及学生的意见。

第二十四条 教师考核结果是受聘任教、晋升工资、实施奖惩的依据。

第六章 待 遇

第二十五条 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。建立正常晋级增薪制度，具体办法由国务院规定。

第二十六条 中小学教师和职业学校教师享受教龄津贴和其他津贴，具体办法由国务院教育行政部门会同有关部门制定。

第二十七条 地方各级人民政府对教师以及具有中专以上学历的毕业生到少数民族地区和边远贫困地区从事教育教学工作的，应当予以补贴。

第二十八条 地方各级人民政府和国务院有关部门，对城市教师住房的建设、租赁、出售实行优先、优惠。县、乡两级人民政府应当为农村中小学教师解决住房提供方便。

第二十九条 教师的医疗同当地国家公务员享受同等的待遇；定期对教师进行身体健康检查，并因地制宜安排教师进行休养。医疗机构应当对当地教师的医疗提供方便。

第三十条 教师退休或者退职后，享受国家规定的退休或者退职待遇。县级以上地方人民政府可以适当提高长期从事教育教学工作的中小学退休教师的退休金比例。

第三十一条 各级人民政府应当采取措施，改善国家补助、集体支付工资的中小学教师的待遇，逐步做到在工资收入上与国家支付工资的教师同工同酬，具体办法由地方各级人民政府根据本地区的实际情况规定。

第三十二条 社会力量所办学校的教师的待遇，由举办者自行确定并予以保障。

第七章 奖 励

第三十三条 教师在教育教学、培养人才、科学研究、教学改革、学校建设、社会服务、勤工俭学等方面成绩优异的，由所在学校予以表彰、奖励。国务院和地方各级人民政府及其有关部门对有突出贡献的教师，应当予以表彰、奖励。对有重大贡献的教师，依照国家有关规定授予荣誉称号。

第三十四条 国家支持和鼓励社会组织或者个人向依法成立的奖励教师的

基金组织捐助资金，对教师进行奖励。

第八章 法律责任

第三十五条 侮辱、殴打教师的，根据不同情况，分别给予行政处分或者行政处罚；造成损害的，责令赔偿损失；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十六条 对依法提出申诉、控告、检举的教师进行打击报复的，由其所在单位或者上级机关责令改正；情节严重的，可以根据具体情况给予行政处分。国家工作人员对教师打击报复构成犯罪的，依照刑法第一百四十六条的规定追究刑事责任。

第三十七条 教师有下列情形之一的，由所在学校、其他教育机构或者教育行政部门给予行政处分或者解聘。

- (一) 故意不完成教育教学任务给教育教学工作造成损失的；
- (二) 体罚学生，经教育不改的；
- (三) 品行不良、侮辱学生，影响恶劣的。

教师有前款第(二)项、第(三)项所列情形之一，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十八条 地方人民政府对违反本法规定，拖欠教师工资或者侵犯教师其他合法权益的，应当责令其限期改正。违反国家财政制度、财务制度，挪用国家财政用于教育的经费，严重妨碍教育教学工作，拖欠教师工资，损害教师合法权益的，由上级机关责令限期归还被挪用的经费，并对直接责任人员给予行政处分；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十九条 教师对学校或者其他教育机构侵犯其合法权益的，或者对学校或者其他教育机构作出的处理不服的，可以向教育行政部门提出申诉，教育行政部门应当在接到申诉的三十日内，作出处理。教师认为当地人民政府有关行政部门侵犯其根据本法规定享有的权利的，可以向同级人民政府或者上一级人民政府有关部门提出申诉，同级人民政府或者上一级人民政府有关部门应当作出处理。

第九章 附 则

第四十条 本法下列用语的含义是：

（一） 各级各类学校，是指实施学前教育、普通初等教育、普通中等教育、职业教育、普通高等教育以及特殊教育、成人教育的学校。

（二） 其他教育机构，是指少年宫以及地方教研室、电化教育机构等。

（三） 中小学教师，是指幼儿园、特殊教育机构、普通中小学、成人初等中等教育机构、职业中学以及其他教育机构的教师。

第四十一条 学校和其他教育机构中的教育教学辅助人员，其他类型的学校的教师和教育教学辅助人员，可以根据实际情况参照 本法的有关规定执行。军队所属院校的教师和教育教学辅助人员，由中央军事委员会依照本法制定有关规定。

第四十二条 外籍教师的聘任办法由国务院教育行政部门规定。

第四十三条 本法自一九九四年一月一日起施行。

中华人民共和国学位条例

(1980年2月12日第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过)

根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议

《关于修改〈中华人民共和国学位条例〉的决定》修正)

第一条 为了促进我国科学专门人才的成长，促进各门学科学术水平的提高和教育、科学事业的发展，以适应社会主义现代化建设的需要，特制定本条例。

第二条 凡是拥护中国共产党的领导、拥护社会主义制度，具有一定学术水平的公民，都可以按照本条例的规定申请相应的学位。

第三条 学位分学士、硕士、博士三级。

第四条 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；
- (二) 具有从事科学研究工作或担负专门技术工作的初步能力。

第五条 高等学校和科学研究机构的研究生，或具有研究生毕业同等学力的人员，通过硕士学位的课程考试和论文答辩，成绩合格，达到下述学术水平者，授予硕士学位：

- (一) 在本门学科上掌握坚实的基础理论和系统的专门知识；
- (二) 具有从事科学研究工作或独立担负专门技术工作的能力。

第六条 高等学校和科学研究机构的研究生，或具有研究生毕业同等学力的人员，通过博士学位的课程考试和论文答辩，成绩合格，达到下述学术水平者，授予博士学位：

- (一) 在本门学科上掌握坚实宽广的基础理论和系统深入的专门知识；
- (二) 具有独立从事科学研究工作的能力；
- (三) 在科学或专门技术上做出创造性的成果。

第七条国务院设立学位委员会，负责领导全国学位授予工作。学位委员会设主任委员一人，副主任委员和委员若干人。主任委员、副主任委员和委员由国务院任免。

第八条学士学位，由国务院授权的高等学校授予；硕士学位、博士学位，由国务院授权的高等学校和科研机构授予。

授予学位的高等学校和科研机构（以下简称学位授予单位）及其可以授予学位的学科名单，由国务院学位委员会提出，经国务院批准公布。

第九条学位授予单位，应当设立学位评定委员会，并组织有关学科的学位论文答辩委员会。

学位论文答辩委员会必须有外单位的有关专家参加，其组成人员由学位授予单位遴选决定。学位评定委员会组成人员名单由学位授予单位确定，报国务院有关部门和国务院学位委员会备案。

第十条学位论文答辩委员会负责审查硕士和博士学位论文、组织答辩，就是否授予硕士学位或博士学位作出决议。决议以不记名投票方式，经全体成员三分之二以上通过，报学位评定委员会。

学位评定委员会负责审查通过学士学位获得者的名单；负责对学位论文答辩委员会报请授予硕士学位或博士学位的决议，作出是否批准的决定。决定以不记名投票方式，经全体成员过半数通过。决定授予硕士学位或博士学位的名单，报国务院学位委员会备案。

第十一条学位授予单位，在学位评定委员会作出授予学位的决议后，发给学位获得者相应的学位证书。

第十二条非学位授予单位应届毕业的研究生，由原单位推荐，可以就近向学位授予单位申请学位。经学位授予单位审查同意，通过论文答辩，达到本条例规定的学术水平者，授予相应的学位。

第十三条对于在科学或专门技术上有重要的著作、发明、发现或发展者，经有关专家推荐，学位授予单位同意，可以免除考试，直接参加博士学位论文答辩。对于通过论文答辩者，授予博士学位。

第十四条对于国内外卓越的学者或著名的社会活动家，经学位授予单位提名，国务院学位委员会批准，可以授予名誉博士学位。

第十五条在我国学习的外国留学生和从事研究工作的外国学者，可以向学位授予单位申请学位。对于具有本条例规定的学术水平者，授予相应的学位。

第十六条非学位授予单位和学术团体对于授予学位的决议和决定持有不同意见时，可以向学位授予单位或国务院学位委员会提出异议。学位授予单位和国务院学位委员会应当对提出的异议进行研究和处理。

第十七条学位授予单位对于已经授予的学位，如发现有舞弊作伪等严重违反本条例规定的情况，经学位评定委员会复议，可以撤销。

第十八条国务院对于已经批准授予学位的单位，在确认其不能保证所授学位的学术水平时，可以停止或撤销其授予学位的资格。

第十九条本条例的实施办法，由国务院学位委员会制定，报国务院批准。

第二十条本条例自 1981 年 1 月 1 日起施行。

《普通高等学校理事会规程（试行）》

中华人民共和国教育部令第 37 号

《普通高等学校理事会规程（试行）》已经 2014 年 7 月 8 日第 21 次部长办公会议审议通过，现予发布，自 2014 年 9 月 1 日起施行。

教育部部长袁贵仁

2014 年 7 月 16 日

第一条为推进中国特色现代大学制度建设，健全高等学校内部治理结构，促进和规范高等学校理事会建设，增强高等学校与社会的联系、合作，根据《中华人民共和国高等教育法》及国家有关规定，制定本规程。

第二条本规程所称理事会，系指国家举办的普通高等学校（以下简称：高等学校）根据面向社会依法自主办学的需要，设立的由办学相关方面代表参加，支持学校发展的咨询、协商、审议与监督机构，是高等学校实现科学决策、民主监督、社会参与的重要组织形式和制度平台。

高等学校使用董事会、校务委员会等名称建立的相关机构适用本规程。

第三条高等学校应当依据本规程及学校章程建立并完善理事会制度，制定理事会章程，明确理事会在学校治理结构中的作用、职能，增强理事会的代表性和权威性，健全与理事会成员之间的协商、合作机制；为理事会及其成员了解和参与学校相关事务提供条件保障和工作便利。

第四条高等学校应当结合实际，在以下事项上充分发挥理事会的作用：

- （一）密切社会联系，提升社会服务能力，与相关方面建立长效合作机制；
- （二）扩大决策民主，保障与学校改革发展相关的重大事项，在决策前，能够充分听取相关方面意见；
- （三）争取社会支持，丰富社会参与和支持高校办学的方式与途径，探索、深化办学体制改革；

(四) 完善监督机制,健全社会对学校办学与管理活动的监督、评价机制,提升社会责任意识。

第五条理事会一般应包含以下方面的代表:

- (一) 学校举办者、主管部门、共建单位的代表;
- (二) 学校及职能部门相关负责人,相关学术组织负责人,教师、学生代表;
- (三) 支持学校办学与发展的地方政府、行业组织、企业事业单位和其他社会组织等理事单位的代表;
- (四) 杰出校友、社会知名人士、国内外知名专家等;
- (五) 学校邀请的其他代表。

各方面代表在理事会所占的比例应当相对均衡,有利于理事会充分、有效地发挥作用。

第六条理事会组成人员一般不少于 21 人,可分为职务理事和个人理事。

职务理事由相关部门或者理事单位委派;理事单位和个人理事由学校指定机构推荐或者相关组织推选。学校主要领导和相关职能部门负责人可以确定为当然理事。

根据理事会组成规模及履行职能的需要和学校实际,可以设立常务理事、名誉理事等。

第七条理事会每届任期一般为 5 年,理事可以连任。

理事会可设理事长一名,副理事长若干名。理事长可以由学校提名,由理事会全体会议选举产生;也可以由学校举办者或者学校章程规定的其他方式产生。

第八条理事、名誉理事应当具有良好的社会声誉、在相关行业、领域具有广泛影响,积极关心、支持学校发展,有履行职责的能力和愿望。

理事、名誉理事不得以参加理事会及相关活动,获得薪酬或者其他物质利益;不得借职务便利获得不当利益。

第九条理事会主要履行以下职责:

- (一) 审议通过理事会章程、章程修订案;

(二) 决定理事的增补或者退出；

(三) 就学校发展目标、战略规划、学科建设、专业设置、年度预决算报告、重大改革举措、学校章程拟定或者修订等重大问题进行决策咨询或者参与审议；

(四) 参与审议学校开展社会合作、校企合作、协同创新的整体方案及重要协议等，提出咨询建议，支持学校开展社会服务；

(五) 研究学校面向社会筹措资金、整合资源的目标、规划等，监督筹措资金的使用；

(六) 参与评议学校办学质量，就学校办学特色与教育质量进行评估，提出合理化建议或者意见；

(七) 学校章程规定或者学校委托的其他职能。

第十条理事会应当建立例会制度，每年至少召开一次全体会议；也可召开专题会议，或者设立若干专门小组负责相关具体事务。

第十一条理事会会议应遵循民主协商的原则，建立健全会议程序和议事规则，保障各方面代表能够就会议议题充分讨论、自主发表意见，并以协商或者表决等方式形成共识。

第十二条理事会可以设秘书处，负责安排理事会会议，联系理事会成员，处理理事会的日常事务等。

高等学校应当提供必要的经费保证理事会正常开展活动。

第十三条理事会组织、职责及运行的具体规则，会议制度，议事规则，理事的权利义务、产生办法等，应当通过理事会章程予以规定。

理事会章程经理事会全体会议批准后生效。

第十四条高等学校应当向社会公布理事会组成及其章程。

理事会应当主动公开相关信息及履行职责的情况，接受教职工、社会和高等学校主管部门的监督。

第十五条已设立理事会或相关机构的普通高等学校，其组成或者职责与本规程不一致的，应依据本规程予以调整。

高等职业学校可以参照本章程组建理事会，并可以按照法律和国家相关规定，进一步明确行业企业代表在理事会的地位与作用。

民办高等学校理事会或者董事会依据《民办教育促进法》组建并履行职责，不适用本规程；但可参照本规程，适当扩大理事会组成人员的代表性。

第十六条本规程自 2014 年 9 月 1 日起施行。

高等学校学术委员会规程

中华人民共和国教育部令第 35 号

《高等学校学术委员会规程》已于 2014 年 1 月 8 日经教育部 2014 年第 1 次部长办公室会议审议通过，现予公布，自 2014 年 3 月 1 日起施行。

教育部部长袁贵仁

2014 年 1 月 29 日

第一章 总 则

第一条 为促进高等学校规范和加强学术委员会建设，完善内部治理结构，保障学术委员会在教学、科研等学术事务中有效发挥作用，根据《中华人民共和国高等教育法》及相关规定，制定本规程。

第二条 高等学校应当依法设立学术委员会，健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构；并以学术委员会作为校内最高学术机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。

实施本科以上教育的普通高等学校学术委员会的组成、职责与运行等，适用本规程。

第三条 高等学校应当充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等事项上的重要作用，完善学术管理的体制、制度和规范，积极探索教授治学的有效途径，尊重并支持学术委员会独立行使职权，并为学术委员会正常工作提供必要的条件保障。

第四条 高等学校学术委员会应当遵循学术规律，尊重学术自由、学术平等，鼓励学术创新，促进学术发展和人才培养，提高学术质量；应当公平、公正、公开地履行职责，保障教师、科研人员和学生在教学、科研和学术事务管理中充分发挥主体作用，促进学校科学发展。

第五条 高等学校应当结合实际，依据本规程，制定学术委员会章程或者通过学校章程，具体明确学术委员会组成、职责，以及委员的产生程序、增补办法，会议制度和议事规则及其他本规程未尽事宜。

第二章 组成规则

第六条 学术委员会一般应当由学校不同学科、专业的教授及具有正高级以上专业技术职务的人员组成，并应当有一定比例的青年教師。

学术委员会人数应当与学校的学科、专业设置相匹配，并为不低于 15 人的单数。其中，担任学校及职能部门党政领导职务的委员，不超过委员总人数的 1/4；不担任党政领导职务及院系主要负责人的专任教授，不少于委员总人数的 1/2。

学校可以根据需要聘请校外专家及有关方面代表，担任专门学术事项的特邀委员。

第七条 学术委员会委员应当具备以下条件：

- （一）遵守宪法法律，学风端正、治学严谨、公道正派；
- （二）学术造诣高，在本学科或者专业领域具有良好的学术声誉和公认的学术成果；
- （三）关心学校建设和发展，有参与学术议事的意愿和能力，能够正常履行职责；
- （四）学校规定的其他条件。

第八条 学校应当根据学科、专业构成情况，合理确定院系（学部）的委员名额，保证学术委员会的组成具有广泛的学科代表性和公平性。

学术委员会委员的产生，应当经自下而上的民主推荐、公开公正的遴选等方式产生候选人，由民主选举等程序确定，充分反映基层学术组织和广大教师的意见。

特邀委员由校长、学术委员会主任委员或者 1/3 以上学术委员会委员提名，经学术委员会同意后确定。

第九条 学术委员会委员由校长聘任。

学术委员会委员实行任期制，任期一般可为4年，可连选连任，但连任最长不超过2届。

学术委员会每次换届，连任的委员人数应不高于委员总数的2/3。

第十条 学术委员会设主任委员1名，可根据需要设若干名副主任委员。主任委员可由校长提名，全体委员选举产生；也可以采取直接由全体委员选举等方式产生，具体办法由学校规定。

第十一条 学术委员会可以就学科建设、教师聘任、教学指导、科学研究、学术道德等事项设立若干专门委员会，具体承担相关职责和学术事务；应当根据需要，在院系（学部）设置或者按照学科领域设置学术分委员会，也可以委托基层学术组织承担相应职责。

各专门委员会和学术分委员会根据法律规定、学术委员会的授权及各自章程开展工作，向学术委员会报告工作，接受学术委员会的指导和监督。

学术委员会设立秘书处，处理学术委员会的日常事务；学术委员会的运行经费，应当纳入学校预算安排。

第十二条 学术委员会委员在任期内有下列情形之一的，经学术委员会全体会议讨论决定，可免除或同意其辞去委员职务：

- （一）主动申请辞去委员职务的；
- （二）因身体、年龄及职务变动等原因不能履行职责的；
- （三）怠于履行职责或者违反委员义务的；
- （四）有违法、违反教师职业道德或者学术不端行为的；
- （五）因其他原因不能或不宜担任委员职务的。

第三章 职责权限

第十三条 学术委员会委员享有以下权利：

- （一）知悉与学术事务相关的学校各项管理制度、信息等；
- （二）就学术事务向学校相关职能部门提出咨询或质询；
- （三）在学术委员会会议中自由、独立地发表意见，讨论、审议和表决各项决议；

(四) 对学校学术事务及学术委员会工作提出建议、实施监督；

(五) 学校章程或者学术委员会章程规定的其他权利。

特邀委员根据学校的规定，享有相应权利。

第十四条 学术委员会委员须履行以下义务：

(一) 遵守国家宪法、法律和法规，遵守学术规范、恪守学术道德；

(二) 遵守学术委员会章程，坚守学术专业判断，公正履行职责；

(三) 勤勉尽职，积极参加学术委员会会议及有关活动；

(四) 学校章程或者学术委员会章程规定的其他义务。

第十五条 学校下列事务决策前，应当提交学术委员会审议，或者交由学术委员会审议并直接做出决定：

(一) 学科、专业及教师队伍建设规划，以及科学研究、对外学术交流合作等重大学术规划；

(二) 自主设置或者申请设置学科专业；

(三) 学术机构设置方案，交叉学科、跨学科协同创新机制的建设方案、学科资源的配置方案；

(四) 教学科研成果、人才培养质量的评价标准及考核办法；

(五) 学位授予标准及细则，学历教育的培养标准、教学计划方案、招生的标准与办法；

(六) 学校教师职务聘任的学术标准与办法；

(七) 学术评价、争议处理规则，学术道德规范；

(八) 学术委员会专门委员会组织规程，学术分委员会章程；

(九) 学校认为需要提交审议的其他学术事务。

第十六条 学校实施以下事项，涉及对学术水平做出评价的，应当由学术委员会或者其授权的学术组织进行评定：

(一) 学校教学、科学研究成果和奖励，对外推荐教学、科学研究成果奖；

(二) 高层次人才引进岗位人选、名誉（客座）教授聘任人选，推荐国内外重要学术组织的任职人选、人才选拔培养计划人选；

- (三) 自主设立各类学术、科研基金、科研项目以及教学、科研奖项等；
- (四) 需要评价学术水平的其他事项。

第十七条 学校做出下列决策前，应当通报学术委员会，由学术委员会提出咨询意见：

- (一) 制订与学术事务相关的全局性、重大发展规划和发展战略；
- (二) 学校预算决算中教学、科研经费的安排和分配及使用；
- (三) 教学、科研重大项目的申报及资金的分配使用；
- (四) 开展中外合作办学、赴境外办学，对外开展重大项目合作；
- (五) 学校认为需要听取学术委员会意见的其他事项。

学术委员会对上述事项提出明确不同意见的，学校应当做出说明、重新协商研究或者暂缓执行。

第十八条 学术委员会按照有关规定及学校委托，受理有关学术不端行为的举报并进行调查，裁决学术纠纷。

学术委员会调查学术不端行为、裁决学术纠纷，应当组织具有权威性和中立性的专家组，从学术角度独立调查取证，客观公正地进行调查认定。专家组的认定结论，当事人有异议的，学术委员会应当组织复议，必要的可以举行听证。

对违反学术道德的行为，学术委员会可以依职权直接撤销或者建议相关部门撤销当事人相应的学术称号、学术待遇，并可以同时向学校、相关部门提出处理建议。

第四章 运行制度

第十九条 学术委员会实行例会制度，每学期至少召开 1 次全体会议。根据工作需要，经学术委员会主任委员或者校长提议，或者 1/3 以上委员联名提议，可以临时召开学术委员会全体会议，商讨、决定相关事项。

学术委员会可以授权专门委员会处理专项学术事务，履行相应职责。

第二十条 学术委员会主任委员负责召集和主持学术委员会会议，必要时，可以委托副主任委员召集和主持会议。学术委员会委员全体会议应有 2/3 以

上委员出席方可举行。

学术委员会全体会议应当提前确定议题并通知与会委员。经与会 1/3 以上委员同意，可以临时增加议题。

第二十一条 学术委员会议事决策实行少数服从多数的原则，重大事项应当以与会委员的 2/3 以上同意，方可通过。

学术委员会会议审议决定或者评定的事项，一般应当以无记名投票方式做出决定；也可以根据事项性质，采取实名投票方式。

学术委员会审议或者评定的事项与委员本人及其配偶和直系亲属有关，或者具有利益关联的，相关委员应当回避。

第二十二条 学术委员会会议可以根据议题，设立旁听席，允许相关学校职能部门、教师及学生代表列席旁听。

学术委员会做出的决定应当予以公示，并设置异议期。在异议期内如有异议，经 1/3 以上委员同意，可召开全体会议复议。经复议的决定为终局结论。

第二十三条 学术委员会应当建立年度报告制度，每年度对学校整体的学术水平、学科发展、人才培养质量等进行全面评价，提出意见、建议；对学术委员会的运行及履行职责的情况进行总结。

学术委员会年度报告应提交教职工代表大会审议，有关意见、建议的采纳情况，校长应当做出说明。

第五章 附 则

第二十四条 高等职业学校、成人高等学校可以参照本规程，结合自身特点，确定学术委员会的组成及职责，制定学术委员会章程。

第二十五条 高等学校现有学术委员会的组成、职责等与本规程不一致的，学校通过经核准的章程已予以规范的，可以按照学校章程的规定实施；学校章程未规定的，应当按照本规程进行调整、规范。

第二十六条 本规程自 2014 年 3 月 1 日起施行。

教育部此前发布的有关规章、文件中的相关规定与本规程不一致的，以本规程为准。

学校教职工代表大会规定

中华人民共和国教育部令第 32 号

《学校教职工代表大会规定》已经 2011 年 11 月 9 日第 34 次部长办公会议审议通过，并经商中华全国总工会同意，现予发布，自 2012 年 1 月 1 日起施行。

教育部部长 袁贵仁

二〇一一年十二月八日

学校教职工代表大会规定

第一章 总 则

第一条为依法保障教职工参与学校民主管理和监督,完善现代学校制度,促进学校依法治校,依据教育法、教师法、工会法等法律,制定本规定。

第二条本规定适用于中国境内公办的幼儿园和各级各类学校（以下统称学校）。

民办学校、中外合作办学机构参照本规定执行。

第三条学校教职工代表大会（以下简称教职工代表大会）是教职工依法参与学校民主管理和监督的基本形式。

学校应当建立和完善教职工代表大会制度。

第四条教职工代表大会应当高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻执行党的基本路线和教育方针，认真参与学校民主管理和监督。

第五条教职工代表大会和教职工代表大会代表应当遵守国家法律法规，遵守学校规章制度，正确处理国家、学校、集体和教职工的利益关系。

第六条教职工代表大会在中国共产党学校基层党组织的领导下开展工作。教职工代表大会的组织原则是民主集中制。

第二章 职 权

第七条教职工代表大会的职权是：

- （一）听取学校章程草案的制定和修订情况报告，提出修改意见和建议；
- （二）听取学校发展规划、教职工队伍建设、教育教学改革、校园建设以及其他重大改革和重大问题解决方案的报告，提出意见和建议；
- （三）听取学校年度工作、财务工作、工会工作报告以及其他专项工作报告，提出意见和建议；
- （四）讨论通过学校提出的与教职工利益直接相关的福利、校内分配实施方案以及相应的教职工聘任、考核、奖惩办法；
- （五）审议学校上一届（次）教职工代表大会提案的办理情况报告；
- （六）按照有关工作规定和安排评议学校领导干部；
- （七）通过多种方式对学校工作提出意见和建议，监督学校章程、规章制度和决策的落实，提出整改意见和建议；
- （八）讨论法律法规规章规定的以及学校与学校工会商定的其他事项。

教职工代表大会的意见和建议，以会议决议的方式做出。

第八条学校应当建立健全沟通机制，全面听取教职工代表大会提出的意见和建议，并合理吸收采纳；不能吸收采纳的，应当做出说明。

第三章 教职工代表大会代表

第九条凡与学校签订聘任聘用合同、具有聘任聘用关系的教职工，均可当选为教职工代表大会代表。

教职工代表大会代表占全体教职工的比例，由地方省级教育等部门确定；地方省级教育等部门没有确定的，由学校自主确定。

第十条教职工代表大会代表以学院、系（所、年级）、室（组）等为单位，由教职工直接选举产生。

教职工代表大会代表可以按照选举单位组成代表团（组），并推选出国（组）长。

第十一条教职工代表大会代表以教师为主体，教师代表不得低于代表总数的 60%，并应当根据学校实际，保证一定比例的青年教师和女教师代表。民族地区的学校和民族学校，少数民族代表应当占有一定比例。

教职工代表大会代表接受选举单位教职工的监督。

第十二条教职工代表大会代表实行任期制，任期 3 年或 5 年，可以连选连任。

选举、更换和撤换教职工代表大会代表的程序，由学校根据相关规定，并结合本校实际予以明确规定。

第十三条教职工代表大会代表享有以下权利：

- （一）在教职工代表大会上享有选举权、被选举权和表决权；
- （二）在教职工代表大会上充分发表意见和建议；
- （三）提出提案并对提案办理情况进行询问和监督；
- （四）就学校工作向学校领导和学校有关机构反映教职工的意见和要求；
- （五）因履行职责受到压制、阻挠或者打击报复时，向有关部门提出申诉和控告。

第十四条教职工代表大会代表应当履行以下义务：

（一）努力学习并认真执行党的路线方针政策、国家的法律法规、党和国家关于教育发展的方针政策，不断提高思想政治素质和参与民主管理的能力；

（二）积极参加教职工代表大会的活动，认真宣传、贯彻教职工代表大会决议，完成教职工代表大会交给的任务；

（三）办事公正，为人正派，密切联系教职工群众，如实反映群众的意见和要求；

（四）及时向本部门教职工通报参加教职工代表大会活动和履行职责的情况，接受评议监督；

(五) 自觉遵守学校的规章制度和职业道德, 提高业务水平, 做好本职工作。

第四章 组织规则

第十五条有教职工 80 人以上的学校, 应当建立教职工代表大会制度; 不足 80 人的学校, 建立由全体教职工直接参加的教职工大会制度。

学校根据实际情况, 可在其内部单位建立教职工代表大会制度或者教职工大会制度, 在该范围内行使相应的职权。

教职工大会制度的性质、领导关系、组织制度、运行规则等, 与教职工代表大会制度相同。

第十六条学校应当遵守教职工代表大会的组织规则, 定期召开教职工代表大会, 支持教职工代表大会的活动。

第十七条教职工代表大会每学年至少召开一次。

遇有重大事项, 经学校、学校工会或 1/3 以上教职工代表大会代表提议, 可以临时召开教职工代表大会。

第十八条教职工代表大会每 3 年或 5 年为一届。期满应当进行换届选举。

第十九条教职工代表大会须有 2/3 以上教职工代表大会代表出席。

教职工代表大会根据需要可以邀请离退休教职工等非教职工代表大会代表, 作为特邀或列席代表参加会议。特邀或列席代表在教职工代表大会上不具有选举权、被选举权和表决权。

第二十条教职工代表大会的议题, 应当根据学校的中心工作、教职工的普遍要求, 由学校工会提交学校研究确定, 并提请教职工代表大会表决通过。

第二十一条教职工代表大会的选举和表决, 须经教职工代表大会代表总数半数以上通过方为有效。

第二十二条教职工代表大会在教职工代表大会代表中推选人员, 组成主席团主持会议。

主席团应当由学校各方面人员组成, 其中包括学校、学校工会主要领导, 教师代表应占多数。

第二十三条教职工代表大会可根据实际情况和需要设立若干专门委员会（工作小组），完成教职工代表大会交办的有关任务。专门委员会（工作小组）对教职工代表大会负责。

第二十四条教职工代表大会根据实际情况和需要，可以在教职工代表大会代表中选举产生执行委员会。执行委员会中，教师代表应占多数。

教职工代表大会闭会期间，遇有急需解决的重要问题，可由执行委员会联系有关专门委员会（工作小组）与学校有关机构协商处理。其结果向下一次教职工代表大会报告。

第五章 工作机构

第二十五条学校工会为教职工代表大会的工作机构。

第二十六条学校工会承担以下与教职工代表大会相关的工作职责：

（一）做好教职工代表大会的筹备工作和会务工作，组织选举教职工代表大会代表，征集和整理提案，提出会议议题、方案和主席团建议人选；

（二）教职工代表大会闭会期间，组织传达贯彻教职工代表大会精神，督促检查教职工代表大会决议的落实，组织各代表团（组）及专门委员会（工作小组）的活动，主持召开教职工代表团（组）长、专门委员会（工作小组）负责人联席会议；

（三）组织教职工代表大会代表的培训，接受和处理教职工代表大会代表的建议和申诉；

（四）就学校民主管理工作向学校党组织汇报，与学校沟通；

（五）完成教职工代表大会委托的其他任务。

选举产生执行委员会的学校，其执行委员会根据教职工代表大会的授权，可承担前款有关职责。

第二十七条学校应当为学校工会承担教职工代表大会工作机构的职责提供必要的工作条件和经费保障。

第六章 附则

第二十八条学校可以在其下属单位建立教职工代表大会制度，在该单位

范围内实行民主管理和监督。

第二十九条省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门，可以与本地区有关组织联合制定本行政区域内学校教职工代表大会的相关规定。

有关学校根据本规定和所在地区的相关规定，可以制定相应的教职工代表大会或者教职工大会的实施办法。

第三十条本规定自 2012 年 1 月 1 日起施行。1985 年 1 月 28 日教育部、原中国教育工会印发的《高等学校教职工代表大会暂行条例》同时废止。

高等学校信息公开办法

中华人民共和国教育部令第 29 号

《高等学校信息公开办法》已经 2010 年 3 月 30 日第 5 次部长办公会议审议通过，现予公布，自 2010 年 9 月 1 日起施行。

教育部部长袁贵仁

二〇一〇年四月六日

高等学校信息公开办法

第一章 总 则

第一条 为了保障公民、法人和其他组织依法获取高等学校信息，促进高等学校依法治校，根据高等教育法和政府信息公开条例的有关规定，制定本办法。

第二条 高等学校在开展办学活动和提供社会公共服务过程中产生、制作、获取的以一定形式记录、保存的信息，应当按照有关法律法规和本办法的规定公开。

第三条 国务院教育行政部门负责指导、监督全国高等学校信息公开工作。

省级教育行政部门负责统筹推进、协调、监督本行政区域内高等学校信息公开工作。

第四条 高等学校应当遵循公正、公平、便民的原则，建立信息公开工作机制和各项工作制度。

高等学校公开信息，不得危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定和学校安全稳定。

第五条 高等学校应当建立健全信息发布保密审查机制，明确审查的程序和责任。高等学校公开信息前，应当依照法律法规和国家其他有关规定对拟

公开的信息进行保密审查。

有关信息依照国家有关规定或者根据实际情况需要审批的，高等学校应当按照规定程序履行审批手续，未经批准不得公开。

第六条高等学校发现不利于校园和社会稳定的虚假信息或者不完整信息的，应当在其职责范围内及时发布准确信息予以澄清。

第二章 公开的内容

第七条高等学校应当主动公开以下信息：

- （一）学校名称、办学地点、办学性质、办学宗旨、办学层次、办学规模，内部管理体制、机构设置、学校领导等基本情况；
- （二）学校章程以及学校制定的各项规章制度；
- （三）学校发展规划和年度工作计划；
- （四）各层次、类型学历教育招生、考试与录取规定，学籍管理、学位评定办法，学生申诉途径与处理程序；毕业生就业指导与服务情况等；
- （五）学科与专业设置，重点学科建设情况，课程与教学计划，实验室、仪器设备配置与图书藏量，教学与科研成果评选，国家组织的教学评估结果等；
- （六）学生奖学金、助学金、学费减免、助学贷款与勤工俭学的申请与管理规定等；
- （七）教师和其他专业技术人员数量、专业技术职务等级，岗位设置管理与聘用办法，教师争议解决办法等；
- （八）收费的项目、依据、标准与投诉方式；
- （九）财务、资产与财务管理制度，学校经费来源、年度经费预算决算方案，财政性资金、受捐赠财产的使用与管理情况，仪器设备、图书、药品等物资设备采购和重大基建工程的招投标；
- （十）自然灾害等突发事件的应急处理预案、处置情况，涉及学校的重大事件的调查和处理情况；
- （十一）对外交流与中外合作办学情况，外籍教师与留学生的管理制度；
- （十二）法律、法规和规章规定需要公开的其他事项。

第八条除第七条规定需要公开的信息外，高等学校应当明确其他需要主动公开的信息内容与公开范围。

第九条除高等学校已公开的信息外，公民、法人和其他组织还可以根据自身学习、科研、工作等特殊需要，以书面形式（包括数据电文形式）向学校申请获取相关信息。

第十条高等学校对下列信息不予公开：

- （一）涉及国家秘密的；
- （二）涉及商业秘密的；
- （三）涉及个人隐私的；
- （四）法律、法规和规章以及学校规定的不予公开的其他信息。

其中第（二）项、第（三）项所列的信息，经权利人同意公开或者高校认为不公开可能对公共利益造成重大影响的，可以予以公开。

第三章 公开的途径和要求

第十一条高等学校校长领导学校的信息公开工作。校长（学校）办公室为信息公开工作机构，负责学校信息公开的日常工作，具体职责是：

- （一）具体承办本校信息公开事宜；
- （二）管理、协调、维护和更新本校公开的信息；
- （三）统一受理、协调处理、统一答复向本校提出的信息公开申请；
- （四）组织编制本校的信息公开指南、信息公开目录和信息公开工作年度报告；
- （五）协调对拟公开的学校信息进行保密审查；
- （六）组织学校信息公开工作的内部评议；
- （七）推进、监督学校内设组织机构的信息公开；
- （八）承担与本校信息公开有关的其他职责。

高等学校应当向社会公开信息公开工作机构的名称、负责人、办公地址、办公时间、联系电话、传真号码、电子邮箱等。

第十二条对依照本办法规定需要公开的信息，高等学校应当根据实际情

况，通过学校网站、校报校刊、校内广播等校内媒体和报刊、杂志、广播、电视等校外媒体以及新闻发布会、年鉴、会议纪要或者简报等方式予以公开；并根据需要设置公共查阅室、资料索取点、信息公告栏或者电子屏幕等场所、设施。

第十三条高等学校应当在学校网站开设信息公开意见箱，设置信息公开专栏、建立有效链接，及时更新信息，并通过信息公开意见箱听取对学校信息公开工作的意见和建议。

第十四条高等学校应当编制信息公开指南和目录，并及时公布和更新。信息公开指南应当明确信息公开工作机构，信息的分类、编排体系和获取方式，依申请公开的处理和答复流程等。信息公开目录应当包括信息的索引、名称、生成日期、责任部门等内容。

第十五条高等学校应当将学校基本的规章制度汇编成册，置于学校有关内部组织机构的办公地点、档案馆、图书馆等场所，提供免费查阅。

高等学校应当将学生管理制度、教师管理制度分别汇编成册，在新生和新聘教师报到时发放。

第十六条高等学校完成信息制作或者获取信息后，应当及时明确该信息是否公开。确定公开的，应当明确公开的受众；确定不予公开的，应当说明理由；难以确定是否公开的，应当及时报请高等学校所在地省级教育行政部门或者上级主管部门审定。

第十七条属于主动公开的信息，高等学校应当自该信息制作完成或者获取之日起 20 个工作日内予以公开。公开的信息内容发生变更的，应当在变更后 20 个工作日内予以更新。

学校决策事项需要征求教师、学生和学校其他工作人员意见的，公开征求意见的期限不得少于 10 个工作日。

法律法规对信息内容公开的期限另有规定的，从其规定。

第十八条对申请人的信息公开申请，高等学校根据下列情况在 15 个工作日内分别作出答复：

- (一) 属于公开范围的，应当告知申请人获取该信息的方式和途径；
- (二) 属于不予公开范围的，应当告知申请人并说明理由；
- (三) 不属于本校职责范围的或者该信息不存在的，应当告知申请人，对能够确定该信息的职责单位的，应当告知申请人该单位的名称、联系方式；
- (四) 申请公开的信息含有不应当公开的内容但能够区分处理的，应当告知申请人并提供可以公开的信息内容，对不予公开的部分，应当说明理由；
- (五) 申请内容不明确的，应当告知申请人作出更改、补充；申请人逾期未补正的，视为放弃本次申请；
- (六) 同一申请人无正当理由重复向同一高等学校申请公开同一信息，高等学校已经作出答复且该信息未发生变化的，应当告知申请人，不再重复处理；
- (七) 高等学校根据实际情况作出的其他答复。

第十九条 申请人向高等学校申请公开信息的，应当出示有效身份证件或者证明文件。

申请人有证据证明高等学校提供的与自身相关的信息记录不准确的，有权要求该高等学校予以更正；该高等学校无权更正的，应当转送有权更正的单位处理，并告知申请人。

第二十条 高等学校向申请人提供信息，可以按照学校所在地省级价格部门和财政部门规定的收费标准收取检索、复制、邮寄等费用。收取的费用应当纳入学校财务管理。

高等学校不得通过其他组织、个人以有偿方式提供信息。

第二十一条 高等学校应当健全内部组织机构的信息公开制度，明确其信息公开的具体内容。

第四章 监督和保障

第二十二条 国务院教育行政部门开展对全国高等学校推进信息公开工作的监督检查。

省级教育行政部门应当加强对本行政区域内高等学校信息公开工作的日

常监督检查。

高等学校主管部门应当将信息公开工作开展情况纳入高等学校领导干部考核内容。

第二十三条省级教育行政部门和高等学校应当将信息公开工作纳入干部岗位职责考核内容。考核工作可与年终考核结合进行。

高等学校内设监察部门负责组织对本校信息公开工作的监督检查，监督检查应当有教师、学生和学校其他工作人员代表参加。

第二十四条高等学校应当编制学校上一学年信息公开工作年度报告，并于每年10月底前报送所在地省级教育行政部门。中央部门所属高校，还应当报送其上级主管部门。

第二十五条 省级教育行政部门应当建立健全高等学校信息公开评议制度，聘请人大代表、政协委员、家长、教师、学生等有关人员成立信息公开评议委员会或者以其他形式，定期对本行政区域内高等学校信息公开工作进行评议，并向社会公布评议结果。

第二十六条公民、法人和其他组织认为高等学校未按照本办法规定履行信息公开义务的，可以向学校内设监察部门、省级教育行政部门举报；对于中央部委所属高等学校，还可向其上级主管部门举报。收到举报的部门应当及时处理，并以适当方式向举报人告知处理结果。

第二十七条高等学校违反有关法律法规或者本办法规定，有下列情形之一的，由省级教育行政部门责令改正；情节严重的，由省级教育行政部门或者国务院教育行政部门予以通报批评；对高等学校直接负责的主管领导和其他直接责任人员，由高等学校主管部门依据有关规定给予处分：

- （一）不依法履行信息公开义务的；
- （二）不及时更新公开的信息内容、信息公开指南和目录的；
- （三）公开不应当公开的信息的；
- （四）在信息公开工作中隐瞒或者捏造事实的；
- （五）违反规定收取费用的；

(六) 通过其他组织、个人以有偿服务方式提供信息的；

(七) 违反有关法律法规和本办法规定的其他行为的。

高等学校上述行为侵害当事人合法权益，造成损失的，应当依法承担民事责任。

第二十八条高等学校应当将开展信息公开工作所需经费纳入年度预算，为学校信息公开工作提供经费保障。

第五章 附 则

第二十九条本办法所称的高等学校，是指大学、独立设置的学院和高等专科学校，其中包括高等职业学校和成人高等学校。

高等学校以外其他高等教育机构的信息公开，参照本办法执行。

第三十条已经移交档案工作机构的高等学校信息的公开，依照有关档案管理的法律、法规和规章执行。

第三十一条省级教育行政部门可以根据需要制订实施办法。高等学校应当依据本办法制订实施细则。

第三十二条本办法自 2010 年 9 月 1 日起施行。

中华人民共和国中外合作办学条例实施办法

(2004年6月2日 教育部令第20号发布)

第一章 总 则

第一条(以下简称《中外合作办学条例》),制定本办法。为实施《中华人民共和国中外合作办学条例》

第二条中外合作办学机构设立、活动及管理中的具体规范,以及依据《中外合作办学条例》举办实施学历教育和自学考试助学、文化补习、学前教育等的中外合作办学项目的审批与管理,适用本办法。

本办法所称中外合作办学项目是指中国教育机构与外国教育机构以不设立教育机构的方式,在学科、专业、课程等方面,合作开展的以中国公民为主要招生对象的教育教学活动。

根据《中外合作办学条例》的规定,举办实施职业技能培训的中外合作办学项目的具体审批和管理办法,由国务院劳动行政部门另行制定。

第三条国家鼓励中国教育机构与学术水平和教育教学质量得到普遍认可的外国教育机构合作办学;鼓励在国内新兴和急需的学科专业领域开展合作办学。

国家鼓励在中国西部地区、边远贫困地区开展中外合作办学。

第四条中外合作办学机构根据《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的规定,享受国家给予民办学校的扶持与奖励措施。

教育行政部门对发展中外合作办学做出突出贡献的社会组织或者个人给予奖励和表彰。

第二章 中外合作办学机构的设立

第五条中外合作办学者应当在平等协商的基础上签订合作协议。

合作协议应当包括拟设立的中外合作办学机构的名称、住所,中外合作办学者的名称、住所、法定代表人,办学宗旨和培养目标,合作内容和期限,

各方投入数额、方式及资金缴纳期限，权利、义务，争议解决办法等内容。

合作协议应当有中文文本；有外文文本的，应当与中文文本的内容一致。

第六条申请设立中外合作办学机构的中外合作办学者应当具有相应的办学资格和较高的办学质量。

已举办中外合作办学机构的中外合作办学者申请设立新的中外合作办学机构的，其已设立的中外合作办学机构应当通过原审批机关组织或者其委托的社会中介组织进行的评估。

第七条中外合作办学机构不得设立分支机构，不得举办其他中外合作办学机构。

第八条经评估，确系引进外国优质教育资源的，中外合作办学者一方可以与其他社会组织或者个人签订协议，引入办学资金。该社会组织或者个人可以作为与其签订协议的中外合作办学者一方的代表，参加拟设立的中外合作办学机构的理事会、董事会或者联合管理委员会，但不得担任理事长、董事长或者主任，不得参与中外合作办学机构的教育教学活动。

第九条中外合作办学者投入的办学资金，应当与拟设立的中外合作办学机构的层次和规模相适应，并经依法验资。

中外合作办学者应当按照合作协议如期、足额投入办学资金。中外合作办学机构存续期间，中外合作办学者不得抽逃办学资金，不得挪用办学经费。

第十条中外合作办学者作为办学投入的知识产权，其作价由中外合作办学者双方按照公平合理的原则协商确定或者聘请双方同意的社会中介组织依法进行评估，并依法办理有关手续。

中国教育机构以国有资产作为办学投入举办中外合作办学机构的，应当根据国家有关规定，聘请具有评估资格的社会中介组织依法进行评估，根据评估结果合理确定国有资产的数额，并依法履行国有资产的管理义务。

第十一条中外合作办学者以知识产权作为办学投入的，应当提交该知识产权的有关资料，包括知识产权证书复印件、有效状况、实用价值、作价的计算根据、双方签订的作价协议等有关文件。

第十二条根据与外国政府部门签订的协议或者应中国教育机构的请求，国务院教育行政部门和省、自治区、直辖市人民政府可以邀请外国教育机构与中国教育机构合作办学。

被邀请的外国教育机构应当是国际上或者所在国著名的高等教育机构或者职业教育机构。

第十三条申请设立实施本科以上高等学历教育的中外合作办学机构，由拟设立机构所在地的省、自治区、直辖市人民政府提出意见后，报国务院教育行政部门审批。

申请举办颁发外国教育机构的学历、学位证书的中外合作办学机构的审批权限，参照《中外合作办学条例》第十二条和前款的规定执行。

第十四条（一）项和第十七条第（一）项，制定的《中外合作办学机构申请表》所规定的内容和格式填写。申请筹备设立或者直接申请正式设立中外合作办学机构，应当由中国教育机构提交《中外合作办学条例》规定的文件。其中，申办报告或者正式设立申请书应当按照国务院教育行政部门根据《中外合作办学条例》第十四条第

第十五条有下列情形之一的，审批机关不予批准筹备设立中外合作办学机构，并应当书面说明理由：

（一）违背社会公共利益、历史文化传统和教育的公益性质，不符合国家或者地方教育事业发展需要的；

（二）中外合作办学者有一方不符合条件的；

（三）合作协议不符合法定要求，经指出仍不改正的；

（四）申请文件有虚假内容的；

（五）法律、行政法规规定的其他不予批准情形的。

第十六条中外合作办学机构的章程应当规定以下事项：

（一）中外合作办学机构的名称、住所；

（二）办学宗旨、规模、层次、类别等；

（三）资产数额、来源、性质以及财务制度；

- (四) 中外合作办学者是否要求取得合理回报；
- (五) 理事会、董事会或者联合管理委员会的产生方法、人员构成、权限、任期、议事规则等；
- (六) 法定代表人的产生和罢免程序；
- (七) 民主管理和监督的形式；
- (八) 机构终止事由、程序和清算办法；
- (九) 章程修改程序；
- (十) 其他需要由章程规定的事项。

第十七条中外合作办学机构的名称应当反映中外合作办学机构的性质、层次和类型，不得冠以“中国”、“中华”、“全国”等字样，不得违反中国法律、行政法规，不得损害社会公共利益。

不具有法人资格的中外合作办学机构的名称前应当冠以中国高等学校的名称。中外合作办学机构只能使用一个名称，其外文译名应当与中文名称相符。

第十八条完成筹备，申请正式设立或者直接申请正式设立中外合作办学机构，除提交《中外合作办学条例》第十七条规定的相关材料外，还应当依据《中外合作办学条例》有关条款的规定，提交以下材料：

- (一) 首届理事会、董事会或者联合管理委员会组成人员名单及相关证明文件；
- (二) 聘任的外籍教师和外籍管理人员的相关资格证明文件。

第十九条 3 月或者 9 月提出申请，审批机关应当组织专家评议。

专家评议的时间不计算在审批期限内，但审批机关应当将专家评议所需时间书面告知申请人。申请设立实施学历教育的中外合作办学机构，应当于每年

第二十条完成筹备，申请正式设立中外合作办学机构，有下列情形之一的，审批机关应当不予批准，并书面说明理由：

- (一) 不具备相应办学条件、未达到相应设置标准的；
- (二) 理事会、董事会或者联合管理委员会的人员及其构成不符合法定

要求，校长或者主要行政负责人、教师、财会人员不具备法定资格，经告知仍不改正的；

（三）章程不符合《中外合作办学条例》和本办法规定要求，经告知仍不修改的；

（四）在筹备设立期内有违反法律、法规行为的。

申请直接设立中外合作办学机构的，除前款规定的第（一）、（二）、（三）项外，有本办法第十五条规定情形之一的，审批机关不予批准。

第三章 中外合作办学机构的组织与活动

第二十一条 中外合作办学机构的理事会、董事会或者联合管理委员会的成员应当遵守中国法律、法规，热爱教育事业，品行良好，具有完全民事行为能力。

国家机关工作人员不得担任中外合作办学机构的理事会、董事会或者联合管理委员会的成员。

第二十二条 中外合作办学机构的校长或者主要行政负责人依法独立行使教育教学和行政管理职权。中外合作办学机构应当聘任专职的校长或者主要行政负责人。

第二十三条 中外合作办学机构内部的组织机构设置方案由校长或者主要行政负责人提出，报理事会、董事会或者联合管理委员会批准。

第二十四条 中外合作办学机构应当建立教师培训制度，为受聘教师接受相应的业务培训提供条件。

第二十五条 中外合作办学机构应当按照招生简章或者招生广告的承诺，开设相应课程，开展教育教学活动，保证教育教学质量。

中外合作办学机构应当提供符合标准的校舍和教育教学设施、设备。

第二十六条 中外合作办学机构可以依法自主确定招生范围、标准和方式，但实施中国学历教育的，应当遵守国家有关规定。

第二十七条 实施高等学历教育的中外合作办学机构符合中国学位授予条件的，可以依照国家有关规定申请相应的学位授予资格。

第二十八条 中外合作办学机构依法自主管理和使用中外合作办学机构的资产，但不得改变按照公益事业获得的土地及校舍的用途。

中外合作办学机构不得从事营利性经营活动。

第二十九条 25% 的比例提取发展基金，用于中外合作办学机构的建设、维护和教学设备的添置、更新等。 在每个会计年度结束时，中外合作办学者不要求取得合理回报的中外合作办学机构应当从年度净资产增加额中，中外合作办学者要求取得合理回报的中外合作办学机构应当从年度净收益中，按不低于年度净资产增加额或者净收益的

第三十条 中外合作办学机构资产中的国有资产的监督、管理，按照国家有关规定执行。

中外合作办学机构接受的捐赠财产的使用和管理，依照《中华人民共和国公益事业捐赠法》的有关规定执行。

第三十一条 中外合作办学者要求取得合理回报的，应当按照《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的规定执行。

第三十二条 中外合作办学机构有下列情形之一的，中外合作办学者不得取得回报：

- （一）发布虚假招生简章或者招生广告，骗取钱财的；
- （二）擅自增加收费项目或者提高收费标准，情节严重的；
- （三）非法颁发或者伪造学历、学位证书及其他学业证书的；
- （四）骗取办学许可证或者伪造、变造、买卖、出租、出借办学许可证的；
- （五）未依照《中华人民共和国会计法》和国家统一的会计制度进行会计核算、编制财务会计报告，财务、资产管理混乱的；
- （六）违反国家税收征管法律、行政法规的规定，受到税务机关处罚的；
- （七）校舍或者其他教育教学设施、设备存在重大安全隐患，未及时采取措施，致使发生重大伤亡事故的；
- （八）教育教学质量低下，产生恶劣社会影响的。

中外合作办学者抽逃办学资金或者挪用办学经费的，不得取得回报。

第四章 中外合作办学项目的审批与活动

第三十三条中外合作办学项目的办学层次和类别，应当与中国教育机构和外国教育机构的办学层次和类别相符合，并一般应当在中国教育机构中已有或者相近专业、课程举办。合作举办新的专业或者课程的，中国教育机构应当基本具备举办该专业或者课程的师资、设备、设施等条件。

第三十四条中国教育机构可以采取与相应层次和类别的外国教育机构共同制定教育教学计划，颁发中国学历、学位证书或者外国学历、学位证书，在中国境外实施部分教育教学活动的方式，举办中外合作办学项目。

第三十五条举办中外合作办学项目，中国教育机构和外国教育机构应当参照本办法第五条的规定签订合作协议。

第三十六条申请举办实施本科以上高等学历教育的中外合作办学项目，由拟举办项目所在地的省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门提出意见后，报国务院教育行政部门批准；申请举办实施高等专科教育、非学历高等教育和高级中等教育、自学考试助学、文化补习、学前教育的中外合作办学项目，报拟举办项目所在地的省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门批准，并报国务院教育行政部门备案。

申请举办颁发外国教育机构的学历、学位证书以及引进外国教育机构的名称、标志或者教育服务商标的中外合作办学项目的审批，参照前款的规定执行。

第三十七条 申请举办中外合作办学项目，应当由中国教育机构提交下列文件：

- （一）《中外合作办学项目申请表》；
- （二）合作协议；
- （三）中外合作办学者法人资格证明；
- （四）验资证明（有资产、资金投入的）；
- （五）捐赠资产协议及相关证明（有捐赠的）；

外国教育机构已在中国境内合作举办中外合作办学机构或者中外合作办

学项目的，还应当提交原审批机关或者其委托的社会中介组织的评估报告。

第三十八条 3月或者9月提出申请，审批机关应当组织专家评议。申请设立实施学历教育的中外合作办学项目，应当于每年

专家评议的时间不计算在审批期限内，但审批机关应当将专家评议所需时间书面告知申请人。

第三十九条 申请设立中外合作办学项目的，审批机关应当按照《中华人民共和国行政许可法》规定的时限作出是否批准的决定。批准的，颁发统一格式、统一编号的中外合作办学项目批准书；不批准的，应当书面说明理由。

中外合作办学项目批准书由国务院教育行政部门制定式样并统一编号；编号办法由国务院教育行政部门参照中外合作办学许可证的编号办法确定。

第四十条 中外合作办学项目是中国教育机构教育教学活动的组成部分，应当接受中国教育机构的管理。实施中国学历教育的中外合作办学项目，中国教育机构应当对外国教育机构提供的课程和教育质量进行评估。

第四十一条 中外合作办学项目可以依法自主确定招生范围、标准和方式；但实施中国学历教育的，应当遵守国家有关规定。

第四十二条 举办中外合作办学项目的中国教育机构应当依法对中外合作办学项目的财务进行管理，并在学校财务账户内设立中外合作办学项目专项，统一办理收支业务。

第四十三条 中外合作办学项目收费项目和标准的确定，按照国家有关规定执行，并在招生简章或者招生广告中载明。

中外合作办学项目的办学结余，应当继续用于项目的教育教学活动和改善办学条件。

第五章 管理与监督

第四十四条 中外合作办学机构和举办中外合作办学项目的中国教育机构作办学机构和举办中外合作办学项目的中国教育机构应当对开设课程和引进教材的内容进行审核，并将课程和教材清单及说明及时报审批机关备案。

第四十五条 中外合作办学机构和举办中外合作办学项目的中国教育机构

应当依法建立学籍管理制度，并报审批机关备案。

第四十六条 中外合作办学机构和项目教师和管理人员的聘任，应当遵循双方地位平等的原则，由中外合作办学机构和举办中外合作办学项目的中国教育机构与教师和管理人员签订聘任合同，明确规定双方的权利、义务和责任。

第四十七条 中外合作办学机构和项目的招生简章和招生广告的样本应当及时报审批机关备案。

第四十八条 举办颁发外国教育机构的学历、学位证书的中外合作办学机构和项目，中方合作办学者应当是实施相应层次和类别学历教育的中国教育机构。

中外合作办学机构和项目颁发外国教育机构的学历、学位证书的，其课程设置、教学内容应当不低于该外国教育机构在其所属国的标准和要求。

第四十九条 中外合作办学项目颁发的外国教育机构的学历、学位证书，应当与该外国教育机构在其所属国颁发的学历、学位证书相同，并在该国获得承认。

第五十条 实施学历教育的中外合作办学机构和项目应当通过网络、报刊等渠道，将该机构或者项目的办学层次和类别、专业设置、课程内容、招生规模、收费项目和标准等情况，每年向社会公布。

中外合作办学机构应当于每年4月1日前公布经社会审计机构对其年度财务会计报告的审计结果。

第五十一条 实施学历教育的中外合作办学机构和项目，应当按学年或者学期收费，不得跨学年或者学期预收。

第五十二条 3月底前向审批机关提交办学报告，内容应当包括中外合作办学机构和项目的招收学生、课程设置、师资配备、教学质量、财务状况等基本情况。中外合作办学机构和举办中外合作办学项目的中国教育机构应当于每年

第五十三条 审批机关应当组织或者委托社会中介组织本着公开、公正、公平的原则，对实施学历教育的中外合作办学项目进行办学质量评估，并将

评估结果向社会公布。

第五十四条 中外合作办学项目审批机关及其工作人员，利用职务上的便利收取他人财物或者获取其他利益，滥用职权、玩忽职守，对不符合本办法规定条件者颁发中外合作办学项目批准书，或者发现违法行为不予以查处，造成严重后果，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第五十五条 违反本办法的规定，超越职权审批中外合作办学项目的，其批准文件无效，由上级机关责令改正；对负有责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第五十六条 违反本办法的规定，未经批准擅自举办中外合作办学项目的，由教育行政部门责令限期改正，并责令退还向学生收取的费用；对负有责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第五十七条 3万元以下的罚款；对负有责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。 中外合作办学项目有下列情形之一的，由审批机关责令限期改正，并视情节轻重，处以警告或者

- (一) 发布虚假招生简章或者招生广告，骗取钱财的；
- (二) 擅自增加收费项目或者提高收费标准的；
- (三) 管理混乱，教育教学质量低下的；
- (四) 未按照国家有关规定进行财务管理的；
- (五) 对办学结余进行分配的。

第五十八条 中外合作办学机构和项目违反《中华人民共和国教育法》的规定，颁发学历、学位证书或者其他学业证书的，依照《中华人民共和国教育法》的有关规定进行处罚。

第六章 附 则

第五十九条 在工商行政管理部门登记注册的经营性的中国培训机构与外国经营性的教育培训公司合作举办教育培训的活动，不适用本办法。

第六十条 中国教育机构没有实质性引进外国教育资源，仅以互认学分的

方式与外国教育机构开展学生交流的活动，不适用本办法。

第六十一条 香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区的教育机构与内地教育机构举办合作办学项目的，参照本办法的规定执行，国家另有规定的除外。

第六十二条 《中外合作办学条例》实施前已经批准的中外合作办学项目，应当参照《中外合作办学条例》第六十三条规定的时限和程序，补办中外合作办学项目批准书。逾期未达到《中外合作办学条例》和本办法规定条件的，审批机关不予换发项目批准书。

第六十三条 2004年7月1日起施行。原中华人民共和国国家教育委员会1995年1月26日发布的《中外合作办学暂行规定》同时废止。