

长江教育研究院、华中师范大学国家教育治理研究院于2024年1月15日至2月22日在湖北省武汉市等地多次召开会议，众多专家学者聚集在一起，对如何进一步通过法治建设，为教育、科技、人才“三位一体”发展战略筑牢基石，确保全面深化改革于法有据、依法实施进行了充分讨论。

专家们认为，习近平总书记在党的二十大报告指出，**教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑**。其核心要义在于一体部署推进教育、科技、人才发展，全面深化三大领域的改革，而三者一体发展和深化改革的基础则在于加强法治建设。系统集成的法治建设应为三大领域的全面深化改革夯基垒台，为破解深层次体制机制障碍和结构性矛盾立柱架梁，确保党和国家的新制度、新举措得以在法治框架内同向发力、形成合力。要充分发挥法治建设固根本、稳预期、利长远的保障作用，以系统完善、协调一致、权利义务平衡、要点明确突出的法律规范体系，严格规范、公正文明的执法部门和公平正义、高效权威的司法机关，为实现建设教育强国、科技强国、人才强国筑牢基础。

专家们认为，中国的法治现代化是与时俱进的现代化，是保障我国经济社会文化高质量发展的现代化，是提升国家治理体系与治理能力的现代化，是将马克思主义法治理论与中国具体实际紧密结合并凝聚为习近平法治思想的法治理论现代化。**第一，要深刻领会党和国家科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略一体设计、协同推进的顶层设计和系统谋划中对中国法治现代化提出的时代需求。推动教育、科技、人才“三位一体”发展，**

是全面建设社会主义现代化的中国规划与实践路径，是应对百年未有之大变局的深远战略考量，法治建设必须为时代发展中的国家战略规划夯实基础，以制度的力量应对风险挑战的冲击。第二，要深刻领会科技是第一生产力，人才是第一资源，创新是第一动力，教育、科技、人才三者协同发力、整体联动对法治保障提出的现实需求。平衡好教育、科技、人才领域中复杂的利益关系，形成稳定的制度体系，迫切需要我们以法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化，有效运用法治之力应对变局、开拓新局，为教育、科技、人才制度提供最基本最稳定最可靠的保障。第三，要深刻领会法治建设在教育、科技、人才领域改革发展稳定方面引领、规范、保障的作用，推动教育制度更加成熟、更加定型，推动孕育构建新发展格局、实现高质量发展的科技制度，推动建立适应高质量发展的人才制度体系。法治建设要为教育改革、科技发展与人才培养提供基本框架，保证相关领域的各项活动符合国家高质量发展的需要、实现民族振兴的需要，确保重大改革于法有据、依法实施，为这些领域的稳定和健康发展创造良好的社会环境，为国家细化优化改革方案，发挥政策的价值驱动和战略牵引作用提供稳定有序的规则土壤。第四，要深刻领会系统性、整体性、时效性、协同性的高质量立法对教育、科技、人才领域改革成果、科技成果、制度成果的基础作用、巩固作用、支撑作用。教育、科技、人才领域的高质量立法工作需要坚持党的全面领导，坚持立法为了人民、依靠人民，坚持科学立法、民主立法、依法立法，及时将与社会主义市场经济体制相协调的教育体制、科创体制、人才体制吸收转化成法律制度。

专家们认为，在推进教育、科技、人才“三位一体”发展和改革的全过程中，要从我国实际出发，遵循法治规律，坚持顶层设计和法治实践相结合，把良法善治的要求贯穿到教育改革、科技发展、人才培养的全过程和各方面，坚持不懈创新和深化依法治国实践，提升法治促进国家治理体系和治理能力现代化的效能，为加快建设教育强国科技强国人才强国奠定坚实的基础。

建 议

为进一步推进教育、科技、人才“三位一体”发展战略，与会专家学者认为，要在坚持、完善、改进经实践检验有效的基本制度、重要制度的前提下，聚焦党和国家的战略规划，实践中存在的现实问题，人民群众关切的重点问题，以及法律制度的空白点和冲突点，统筹谋划和整体推进教育、科技、人才领域的法治建设。为了突出重点，本建议书主要关注建设教育、科技、人才强国的立法工作建议，其他内容不做进一步阐述。

一、统筹推进教育法治建设，优先加快教育立法。

教育法治建设之法意，在于坚持党对教育事业的全面领导，满足人民群众对高质量教育体系建设的愿望，以人民群众终身学习的受教育权为核心，强化国家、学校、社会、家庭的教育主体责任，为国家兴盛、民安物阜强固教育基础。习近平总书记指出，“强国必强教，强国先强教”，教育是强国之基、兴国之要、民生之本，在国家发展中处于基础性、先导性和全局性地位。优先发展教育是党和国家提出并长期坚持的指导思想和重大方针，也是我们党顺应人民群众的愿望和时代发展趋势的体现。加快教育法治建设，必须以坚持党的领导为根本，以实现和维护人民群众的热切期望和合法权益为方向，以推动社会发展的高质量教育改革和建设为目标，遵循教育的基本规律和民主立法的基本要求，以具体、明确、科学的权力责任、权利义务分配为方法，富有实效的解决教育法治建设中的重点问题、热点问题和难点问题。

建议 1:由全国人大常委会主导,组织教育部等相关部门和机构,牵头启动中华人民共和国教育法典的编纂研究编写工作,争取在“十四五”期间完成教育法典编纂,提交全国人大常委会审议。

(1) 建议在全国人大常委会主导下,组织教育部等相关部门和机构,牵头启动教育法典编纂研究编写工作,争取在“十四五”期间完成教育法典编纂工作,并提交全国人大常委会审议。

(2) 教育法典大致可以分为“总则、家庭教育、学前教育、义务教育、高等教育、职业教育、特殊教育、民办教育、终身学习、教师、学位”十一编。总则可采用“提取公因式”的方法,将教育法律体系中具有一般性、普遍性的法律规范提取出来作为其主体内容。具体来看,总则应包含立法依据、目的与宗旨、调整对象与适用范围、基本原则、基本制度等内容,并吸纳家庭教育、社会教育、教育行政权力、教育机构等法律规范,建立起一套围绕受教育者权利与义务、国家权力与责任的制度体系。

(3) 教育法典作为教育法律体系的完整表达,其立法宗旨应根据《宪法》的规定,在《教育法》立法宗旨的基础之上,吸收、提取其他教育法律的一般性、普遍性宗旨,如“保障教师、教育机构和受教育者的合法权益”等内容。我国《宪法》明确规定公民有受教育的权利和义务。以公民的受教育权利和义务为核心,规范教育法律关系中各主体的权利义务关系,明确国家教育行政机关的权力体系,有利于建立完备的教育法典体系。

(4) 教育法典系指,在理性的指导下,由立法机关通过科学合理的、富有逻辑的和内在一致性的体系来整合教育法律部门全部内容的基础性法律。教育法典的外延应包括调整教育法律关

系的、现行有效的全部法律规范，以及正在制定、编纂过程中的有关学前教育、考试、学校、终身学习、托育服务、老年教育等法律法规。

（5）教育法典应坚持以人民为中心，服务国家人民。坚持人民立场是中国共产党的根本宗旨决定的，也是中国教育法律制度体系区别于其他国家教育制度体系的重要区别。

（6）教育法典应积极回应社会发展的需要和时代特征，吸收我国办学体制改革、现代学校制度的建立和改革、考试招生制度的改革和政府职能转变等各项改革成果，并进一步为社会主义教育现代化的实现提供体系性、稳定性、确定性的法律保证。

（7）法与时转则治，教育法典的编纂要防止体系化、法典化带来的制度僵化。教育法典化只是教育法律部门体系化进入高级阶段的起点，而非终点。教育法典应当在体系化的基础上，保留必要的、灵活的、开放的制度留白，以不断吸取实践经验，保证教育法律体系的新旧制度衔接与协调，也要为教育现代化的总体实现留下自我调适、改革创新的动力与空间。

建议 2：建议加快审议通过并实施《学前教育法》《学位法》，尽快审议通过《教师法》（修改稿）、《国家通用语言文字法》（修改稿）。

（1）建议全国人大常委会及时将条件比较成熟的《学前教育法》纳入 2024 年常委会审议议程，提交审议；建议教育部等部门积极配合做好学前教育法审议相关工作。

（2）建议全国人大常委会及时将条件比较成熟的《学位法》

提交审议；建议教育部等部门积极配合做好学位法审议相关工作。建议借鉴发达国家和地区有关经验做法，构建与现有学位制度相衔接的高职高专院校学位制度，对高职高专院校设立“副学士学位”（或“协学士学位”）。

（3）建议全国人大常委会及时将条件比较成熟的《教师法》（修改稿）提请审议；建议教育部、司法部等部门积极配合做好教师法审议相关工作。随着我国经济社会飞速发展，教育也发生了翻天覆地的变化，《教师法》中的许多规定已不能适应当前教育改革发展和教师队伍建设的实际和要求，有的规定甚至比较滞后，社会各界和广大教师强烈要求修改《教师法》，希望《教师法》修改稿尽快审议通过实施。

（4）建议全国人大常委会将条件比较成熟的《国家通用语言文字法》（修改稿）提交审议，使之更符合语言生活实际，在社会生活中更好地发挥国家通用语言文字的作用，促进各民族、各地区经济文化交流，满足国家经济社会发展和人民生产生活的迫切需要。

建议 3: 建议抓紧研究制定托育服务法, 争取条件成熟时提请审议。

（1）“幼有所托”是关系我国人口长期均衡发展的重大民生议题，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，对于缓解劳动者工作与家庭冲突，提升劳动者生育意愿具有重要意义。建议全国人大常委会发挥主导作用，组织相关部门和机构，抓紧研究制定托育服务法，争取条件成熟时提请审议。

（2）以法治为基础建设幼有所育的抚育服务制度体系，将

长期以来党领导人民在统筹解决人口问题方面的创新理念、改革成果、实践经验转化为法律,以法治框架为基础处理好子女照料、女性对职业发展的担忧等制约生育的主要问题,保障人民群众合法权益,保障新时代人口工作行稳致远,保障人口发展战略目标顺利实现。

(3) 统筹推进城乡托育服务体系,明确政府发展托育服务的责任,强化政府保基本兜底线的职能。加强保教人员的培养和培训,明确保教人员的资质资格要求,不断提高其职业道德和业务能力,保证婴幼儿接受安全、优质的照顾和教育。优化托育营商环境,明确要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平,促进公平竞争。

建议 4: 建议研究制定老年教育法,积极应对人口老龄化问题。

(1) 建议全国人大常委会将制定老年教育法增补进“十四五”立法规划或者 2025 年立法计划项目。

(2) 我国需要积极应对人口深度老龄化趋势,培育社会主义核心价值观,全面推进老年教育内涵发展,提升老年教育服务能力;坚持社会多方参与,提升老年教育发展的社会活力;倡导“在学习中养老”的理念,提升教育和老年学习的品质,让更多老年人享受高质量教育服务,进一步提高老年人的生命质量与幸福指数,促进社会和谐与文明进步。

(3) 老年教育立法应当以中国的实际需要和现实实践为基础,以党的领导、以人为本、按需施教、协同育人为原则,把握好统筹性、公益性、普惠性的内涵式发展需要,为老年教育体系的高质量发展提供坚实的保障和基础。

(4) 明确各级政府在老年教育中的主导责任，鼓励社会各方参与老年教育，建立和健全老年教育的经费保障机制，明确老年受教育者权利的救济途径和相关主体的法律责任。

建议 5：建议研究制定终身学习促进法，为建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国夯实法治基础。

(1) 从我国推进全民学习、终身学习的实际需要出发，借鉴国内外终身学习立法的经验，应将终身学习立法尽快提上议事日程。建议全国人大常委会将研究制定终身学习促进法增补进“十四五”立法规划。

(2) 终身学习促进法可以大致分为“总则、学习者的权利、教育提供者的义务、政府对学习者合法权利的保护、学习者组织、争议的解决、法律责任和附则”八章。

(3) 我国的终身学习立法应定位于以保障公民的终身学习权利为目标，为构建终身教育体系和学习型社会，为全民学习、终身学习提供体制、机制、制度和资源保障。

(4) 终身教育促进法应明确“立德树人”在学习型社会建设中的重要地位，完善终身学习体系与制度，明确公民享有的具体学习权利、义务，明确界定教育提供者的范围，明确政府担负终身学习体系建设与完善，建立终身学习制度的主体责任，明确公民负有学习权的对应义务，明确学校在促进终身学习中的责任，建立健全终身学习经费保障机制，明确权利的救济途径和相关主体的法律责任。

二、以综合立法为科技创新强基赋能，以专项立法助力科技创新重点突破。

科技法治建设之法意，在于坚持党对科学技术事业的全面领导，以全面促进科学技术进步、建设社会主义现代化国家为目标，通过科技法治建设充分发挥市场配置创新资源的决定性作用，更好发挥政府作用，优化科技资源配置，提高资源利用效率，促进各类创新主体紧密合作、创新要素有序流动、创新生态持续优化，提升体系化能力和重点突破能力，增强创新体系整体效能，促进科技成果向现实生产力转化，推动科技创新支撑和引领经济社会发展。

2023年9月，十四届全国人大常委会将《科学技术普及法》的修改以及《网络安全法》的修改列入立法规划。为了更好地实施科教兴国战略、人才强国战略和创新驱动发展战略，全面促进科学技术普及，加强国家科普能力建设，《科学技术普及法》拟设立科普奖项，鼓励社会力量设立科普奖项；建立专业化科普工作人员队伍；健全科普人员的评价、激励机制，鼓励建立符合科普特点的职称评定、绩效考核等评价制度，为科普人员提供有效激励。《网络安全法》的修改拟完善违反网络运行安全一般规定的法律责任制度，修改关键信息基础设施安全保护的法律责任制度，调整网络信息安全法律责任制度，修改个人信息保护法律责任制度。

建议 6：启动研究制定《科技伦理法》。

(1) 在法治的轨道上实现高水平科技自立自强，促进创新

与防范风险相统一、制度规范与自我约束相结合，是建设创新型国家的关键任务。建议发挥全国人大常委会立法主导作用，牵头组织科技、教育、工信、卫健委、公安等部门和科学院、科协等单位以及高校等，启动研究制定《科技伦理法》。

(2) 我国的科技伦理立法起步较晚，呈现出领域分散、内容抽象等现象，且存在体制机制不健全、制度不完善、领域发展不均衡等问题。如何提炼出科技伦理审查中的痛点、难点问题，如科技伦理的义务与责任归属，科技伦理中的底线，科技伦理审查的要求及有效性，科技伦理审查的评估方式等，是在中央层面着力研究科技伦理立法的重要问题。

(3) 开展科技活动应当遵循增进人类福祉、尊重生命权利、坚持公平公正、合理控制风险、保持公开透明的科技伦理原则，科技伦理审查应遵循科学、独立、公正、透明的原则。并借鉴国际公约和其他国家法案提出的一系列科技发展必须坚守的伦理底线，包括尊重人类尊严、保护个人福祉、防止任何歧视等。

(4) 颠覆性的新成果、新技术在带给人类进步的同时，也引发了社会公众对科技伦理和安全风险的广泛关注和讨论。科技伦理立法必须聚焦生命科学、医学、人工智能等涉及人类尊严和国家社会安全的敏感领域，及时推动将重要的科技伦理规范上升为国家法律法规，并加强监管、提高惩罚力度。

(5) 把握研究科技伦理法的研究方向和路径。目前可行的路径包括以下三种：一是采用专项立法模式在重点领域实现突破。当前所急需的就是在生命科学、医学、人工智能三大领域率先开展科技伦理专项立法研究，及时预防和控制当前所面临的伦理风

险。二是以地方先行探索基本规律。对于科技伦理立法而言，需要对一般科技伦理的总体规律和特定科技伦理的具体规律都精准把握，而采用中央立法模式无疑难度更大、成本更高、时间更久。因此，以地方先行先试的立法模式，能够发挥“船小好调头”的优势，也能够为中央立法及时积累经验，三是以理论研究助力立法实践。加强科技伦理立法研究要坚持一般与特殊、国内与国外、历史与现实、理论与实践的结合，积极发挥国家机关、高等院校、科研机构、医疗卫生机构、企业、社会团体、科技人员、哲学社会科学工作者等不同主体的研究优势，围绕科技伦理立法的基础理论与具体规则、一般规律与重点领域、历史经验与现实问题、国内实践与国外实践等方面展开。

建议 7：加快构建人工智能治理框架，统筹设计法律法规、伦理规范和政策体系。

（1）经过 60 多年迅猛发展的人工智能，已经成为国际竞争的新焦点、经济发展的新引擎、社会生活建设的新机遇，同时也将改变社会经济、就业结构，冲击法律与社会伦理，侵犯个人人格与隐私，挑战国际关系准则，以至于成为影响社会经济乃至人类可持续发展的重大变量。建议全国人大常委会发挥立法主导作用，组织有关部门和机构，启动立法研究，构建人工智能治理框架，统筹设计法律法规、伦理规范和政策体系。

（2）明确中国人工智能法案的目标，深入研究法律应当维护的价值底线，不同法律规则实现目标的能效，以积极回应社会公众普遍关心的新问题，人工智能发展必须积极面对的新挑战。

(3) 参与人工智能的国际治理，交流人工智能领域的法治原则与重点问题。

建议 8：加快大数据、云计算等关键科技创新领域立法，探索为民营企业的科技创新立法。

(1) 科学技术的国际竞争是关键战略资源的竞争、关键核心技术的竞争、关键尖端人才的竞争、关键产业链协同发展的竞争、关键安全事项的竞争。建议全国人大常委会发挥立法主导作用，牵头组织科技、教育等有关部门和科学院、科协等单位，启动研究制定关键科技创新领域的专项立法，处理好发展与安全、促进与规范、统筹规划与公平竞争、支持与平等等等关系，促进科学技术的高效有序发展，为科技强国的建设铸造法治基石。

(2) 数据是 21 世纪的石油，是推动经济增长的重要引擎。它已快速融入生产分配、流通消费等各个环节，深刻改变着社会的生产生活方式。建议全国人大常委会发挥立法主导作用，牵头组织工信、科技、公安等有关部门和科学院、科协等单位以及高校，启动大数据领域研究立法，为第五大生产要素的生产、流通、安全、治理等问题建立法治基础，促进数据产业的发展。

(3) 现行有效的《个人信息保护法》《网络安全法》《数据安全法》无法有效的适用于云计算领域，大量的云计算技术行为和标准规范依然处于模糊的状态。建议全国人大常委会，组织有关部门和机构，牵头启动云计算领域的立法研究工作，兼顾对数据安全的“有效保护”和云计算技术的“合理发展”。

(4) 建议全国人大常委会发挥立法主导作用，组织科技、

工信等部门和科学院、科协等单位及高校等，启动研究制定促进民营企业科技创新的法律法规，及时将推动民营企业创新发展、精准有效的政策制度上升为法律，比如推动民营企业开展关键技术攻关，开展科技成果转化，成为科技型企业，培育科技创新人才，完善科技金融工具，推动军民协同、校企合作创新，开展国际科技合作等等。

三、完善国家主权制度，构建以人为本、开放包容的人才发展环境。

建议 9：立足国家利益和社会发展的需要，坚持主权平等原则，修改、细化《国籍法》相关法律规定。

(1) 建议全国人大常委会委托公安部、法制委员会，会同外交部、侨办、民政部等有关部门共同启动研究《国籍法》修改事宜。

(2) 坚持主权平等原则，修改自动丧失国籍规则。《国籍法》的修改必须坚持主权平等原则，国民对我国国籍的放弃应当以其向我国政府做出申请、声明，并得到我国政府批准为必要。把握好国籍法的稳定性、连续性和适应性，坚持否认双重国籍的基本原则，制定适应国家发展的出籍、复籍规范。我们应该立足国家利益和发展需要，灵活的处理对该原则的细化、解释，研究设计适应国家利益和社会发展的出籍、复籍制度，使之有助于我国建立与移民的广泛链接，为我国法域外适用的法律体系建设提供节点。

(3) 坚持以人为本，在规范出籍、复籍制度时，应丰富和完善《国籍法》的价值取向和基本原则。径行规定自动丧失国籍规则，实质上否认了国民在国籍冲突时选择我国国籍的基本人权，

同时，也否认了未成年人在其具有完全行为能力后选择国籍的基本权利。值得注意的是，随着全球化的发展，国籍的内涵和原则已经不断丰富，解决国籍冲突不应再被视为《国籍法》的唯一价值追求。我们应丰富和完善《国籍法》的价值取向和基本原则。

(4) 坚持科学立法，处理好国籍权利的解构，防止超国民待遇的产生。在规范出籍、复籍制度时，必须解构好国籍权利，防止部分已具有外国国籍但尚未出籍的国民，既能享受欧美国家优渥的社会福利，又能在国内投资、就业时得到特殊照顾，且不必承担来回奔波办签证以及购房、就业、医保、子女教育等方面的限制，更能享受政治权利、集体身份等优待。

建议 10：完善国家主权制度，释放中国开放、包容发展的信号，启动研究制定《移民法》。

(1) 建议全国人大常委会委托国家移民管理局、法制委员会，会同公安部、外交部、侨办、民政部等有关部门共同启动研究制定《移民法》的相关事宜。

(2) 移民制度作为一国主权事项的重要内容，有必要由全国人大或全国人大常委会以法律的形式加以明确，以完善我国的法律体系。相较于一直享受着国际人才红利的西方发达国家而言，我国暂时缺乏吸引高端人才的法律制度体系，很可能坐失国际人才的新红利。

(3) 制定《移民法》是我国从招商引资向招财引智转型、从人口红利向人才红利转型的重要举措。通过建立更加开放和透明的移民体系，以法律的形式保护国际移民在华人身、居住、财

产等权利，明确国际移民的基本待遇、义务与责任，能更好地吸引国际人才和资本，增进国民与移民的和睦相处，促进文化交流和相互理解，增强我国的国际竞争力，展现我国开放、包容、合作、共赢的大国形象。

(4) 全国人大常委会可委托国家移民管理局积极研究制定移民法，为技术移民、投资移民、积分制度、移民监管、临时身份证、移民社会福利制度等相关政策措施上升为法律制度开辟空间。

(本教育政策建议书是在第十三届全国人大常委会委员、长江教育研究院兼国家教育治理研究院院长、华中师范大学周洪宇教授主持下完成的，执笔人：周洪宇，方晶；参与讨论的还有方平执行院长、李蓬执行副院长、申国昌教授、刘来兵教授、付卫东教授、黄艳教授、张炜教授、邢欢副教授等)