

中国教育政策建议书（2024年版）

关于加强法治建设，为建设教育强国、科技强国、人才强国
筑牢基石的建议

周洪宇、方晶

长江教育研究院、国家教育治理研究院
二〇二四年二月

关于加强法治建设，为建设教育强国、科技强国、人才强国 筑牢基石的建议

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。

“今年是全面深化改革又一个重要年份，主要任务是谋划进一步全面深化改革。”2024年2月19日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议，明确今年改革主要任务，为新征程上全面深化改革、推进中国式现代化建设提供了重要遵循。习近平总书记指出，要坚持用改革开放这个关键一招解决发展中的问题、应对前进道路上的风险挑战。要继续抓好有利于扩大内需、优化结构、提振信心、保障民生、防范化解风险的改革举措，集中解决最关键、最迫切的问题。要科学谋划进一步全面深化改革重大举措，聚焦妨碍中国式现代化顺利推进的体制机制障碍，明确改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、推进方式，突出改革问题导向，突出各领域重点改革任务。改革举措要有鲜明指向性，奔着解决最突出的问题去，改革味要浓、成色要足。要充分调动各方面改革积极性，进一步凝聚改革共识，举全党全国之力抓好重大改革任务推进和落实，广泛听取各方面意见和建议，及时总结基层和群众创造的新鲜经验，激励广大党员、干部担当作为，推动形成勇于创新、真抓实干、开拓奋进的浓厚改革氛围。

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向协调的教育体制、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。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气和强烈的使命担当，高度重视教育事业在坚持和发展中国特色社会主义战略全局中的地位和作用。党的十九大报告提出，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程。要把教育事业放在优先发展位置，加快教育现代化，办好人民满意的教育，这为新时代中国教育改革发展确立了新方位，提出了新目标，指明了新路径。党的二十大报告提出，坚持教育优先发展，办好人民满意的教育，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

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) 从我国推进教育治理体系和教育治理能力现代化、建设高质量教育体系的实际需要出发，借鉴国内外教育法典的编纂经验，应将编纂教育法典尽快提上议事日程。根据立法法的规定，全国人民代表大会及其常务委员会加强对立法工作的组织协调，发挥在立法工作中的主导作用。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) 关于框架结构。参考我国民法典的成熟经验和国外立法成果，总分结构可作为我国教育法典的基本结构框架。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、终生学习、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) 关于立法宗旨。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，明确国家教育行政权力体系，有利于建立完备的教育法典体系。

(4) 关于教育法典的内涵与外延。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。第一，教育法典应具有体系性。如前文所述，民法典已经为我国法典化的路径指明了方向，按照一定体例编排的法律汇编不是适应于我国社会主义发展道路的法典编纂模式。教育法典的编纂，应当突破为处理不同时期不同问题的单行法的限制，通盘的、全面的构建教育法治体系；应当避免结构庞杂、规范重复、规则矛盾、价值冲突的可能，从概念、规范、制度、价值等层面构建起具备形式和实质一致性的教育法体系。第二，教育法典应具有科学性、规范性、严谨性。教育法典应当以严密且精确的语言构建起彼此联结的概念体系，以周密的安排处理好普通教育与职业教育，家庭教育、学校教育与社会教育之间的制度建设，及教育法典原则与规则之间、内部规则之间、内外部规则之间的关系（如教育法典与《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》等法律间的关系）。第三，教育法典应具有内容上的完备性。教育法典的编纂应当吸收现行教育法规的全部法律规范，以综合和科学的方法组织起教育法领域内全部秩序和规则，覆盖中国教育制度的各个方面。

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。值得注意的是，教育法典与《民法典》《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》《爱国主义教育法》《国防教育法》等法律虽有密切的联系，但前述法律调整的主要法律关系并非教育法律关系，可以参考知识产权法之于《民法典》的立法模式，在教育法典中为前述法律留下开放性的、灵活性的制度空间。

(5) 关于教育法典的立场。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。《教育法》开宗明义，提出教育的宗旨在于为社会主义现代化建设服务、为人民服务，必须与生产劳动和社会实践相结合，

培养德、智、体、美、劳全面发展的社会主义建设者和接班人。教育法典作为发展教育事业、提高人民的素质、促进社会主义物质文明和精神文明建设的基础性法律制度体系，应当紧紧把握住习近平法治思想，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国、全面依法治教的各领域全过程。

(6) 关于教育法典的前瞻性。中国共产党的十九届五中全会《建议》指出，当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展。社会主义现代化建设对人才的需求将发生巨大的变化，终身学习的高素质的技能型人才、高端创新型人才将成为社会发展的主要力量。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) 关于教育法典编纂中可能出现的制度僵化。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。习近平总书记指出，“民法典颁布实施，并不意味着一劳永逸解决了民事法治建设的所有问题，仍然有许多问题需要在实践中检验、探索，还需要不断配套、补充、细化。”“要坚持问题导向，适应技术发展进步新需要，在新的实践基础上推动民法典不断完善和发展。”对于教育法典的编纂而言，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。当前，我国学前教育发展不足的矛盾随着社会的发展日益突出。为了从根本上确立学前教育在国民素质提升中的基础性地位，为学前教育的发展提供法律依据和保障，建议有关部门在制定和审议《学前教育法》时，应解决好以下问题：一是明确学前教育的法律地位和发展方针。明确学前教育的性质、宗旨及其在国家教育事业中的地位，即学前教育是国家基础教育的基础，是国家学制的的一个独立阶段和基础教育的起始阶段，是公共教育服务的重要组成部分。同时，鉴于我国学前教育的发展现状和我国的国情，应确立“政府主导、社会广泛参与，公共财政支撑、多渠道投入相结合，公办民办共同发展”的学前教育事业发展基本方针。建立公办为主，公办民办共同发展的办园体制，引导社会各方面力量多渠道投入，形成公办和民办共同有序发展的格局。二是建立以公共财政为支撑的学前教育投入机制。加大公共财政投入，明确规定在中央和地方各级财政性教育预算中设立学前教育专项经费；并逐年加大各级政府教育财政性投入中学前教育经费的比例；明确中央和地方各级财政每年新增教育经费优先投向农村学前教育。明确政府在学前教育领域的公共服务责任，体现学前教育事业的公益性。三是明确学前教育的管理体制与机构。明确规定中央、省、市、县各级应设立学前教育专门行政管理机构及专职管理人员，将发展学前教育事业列入各级政府经济和社会发展规划。同时，明确规定教育、财政、人事、劳动保障、卫生等相关部门的职责。逐步推动形成在政府统筹领导下，教育行政部门主管、各有关部门支持配合、社会共同参与的学前教育体系。明确幼儿园的审批权由教育主管部门行使，新建幼儿园必须达到国家标准。明确幼儿园登记注册、审批与管理、撤销的程序与要求，杜绝多头管理的混乱。要出台鼓励和支持残疾儿童、贫困地区儿童和少数民族儿童学前教育的支持政策。建立优先保障农村和弱势群体学前教育、保障教育公平的机制与制度。对公办、民办园分类进行规范，建立健康的学前教育秩序。明确学前教育托幼机构是公益性非赢利教育机构的性质。保证公办学前教育机构满足群众的需要，实现“幼者有其园”，保障学前教育阶段的教育公平。四是明确学前教育国家标准，建立标准的动态更新机制。鉴于学前教育公办与民办

园并存的实际，为保证学前教育质量，要明确学前教育的举办标准，特别是要明确学前教育机构的建筑、设备、设施、从业人员、安全、卫生、教育等方面的国家标准，明确资质要求与准入要求，并确立动态更新等机制，以保障学前教育的质量。五是明确公办幼儿园教师编制标准和办法，保障教师的合法权益。明确规定学前教育从业人员特别是的资格、职责与权利、身份与地位，聘任与考核等要求，明确幼儿教师应当享受与中小学教师同等的政治、经济待遇，并对其责任、义务和工资、待遇、医疗、养老与失业保险、职称、培训等基本权益作出明确规定，加强对学前教师队伍的建设。六是明确学前教育机构中学龄前儿童的权利，制定学前教育课程标准。现阶段，幼儿课程设置，没有一个统一的标准，县级以上问题更为突出。因此，应立法规定学前教育课程标准和实施纲要，明确学前教育机构中学龄前儿童的权利，制定学前教育课程标准，坚决杜绝学前教育小学化。七是建立学前教育的督导评估与问责制度。明确建立学前教育事业发展与质量评估制度，建立健全学前教育发展的督导和问责制度。一方面，将各级政府发展学前教育的职责及其落实情况、规划实施、经费投入及教师编制待遇培训等落实和队伍建设情况等作为考核各级政府、教育行政部门及其领导的重要内容。另一方面，明确规定建立学前教育质量评价制度，加大对各级幼儿园的教育质量评估和监督，建立视导、督导和问责制度。同时，明确对学前教育机构的监督及违法行为的处理机制。

(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”）。建立副学士学位—学士学位—硕士学位—博士学位的高等职业教育学位制度。我国高职院校学生知识和技能水平差异性很大，以单一的学历证书作为衡量学生的唯一标准，难以适应现实需要。对高职高专院校设立“副学士学位”（或“协学士学位”），有利于激发学生努力学好文化知识和专业技术技能的积极性与主动性，也有利于提高高职高专毕业

生的社会认可度，营造全社会尊重技术技能人才的良好氛围。也可考虑将高等职业教育学位命名为“工士”，因“副学士”“协学士”“准学士”等都是舶来品，用这些名称命名易使高等职业教育脱不了学科、学术的窠臼，而用“工士”能较好表现我国高职教育技术技能人才培养的目标和特色。

(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。现行《教师法》于1993年10月31日经八届全国人大常委会第四次会议表决通过，根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》修正，共九章43条，自颁布施行以来，对于提高教师的地位，加强教师队伍建设，保障教师的合法权益，促进我国教育事业的发展起到了重要作用。但是，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。

从内容来说，建议着重考虑以下方面：进一步强调国家通用语言文字的地位和使用原则；适当扩大国家通用语言文字法的调整范围，对语言文字不仅从应用形式、还要从表达内容上进一步提出规范性要求，从重点领域及其从业人员扩大到其他相关领域及其从业人员；进一步明确各相关行业领域及从业人员使用国家通用语言文字的要求；进一步明确汉语方言、繁体字异体字、少数民族语言文字、外国语言文字、国家通用盲文手语、网络空间语言文字的使用要求；进一步厘清各级政府和部门的职责划分；进一步细化奖励和惩罚措施等。

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) 人口发展是关系中华民族发展的大事，党中央、国务院高度重视人口问题。习近平总书记指出，人口问题始终是一个全局性、战略性问题，强调要促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，加强人口发展战略研究。2021年，《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》作出实施三孩生育政策及配套支持措施的重大决策，明确将发展普惠托育服务体系作为配套支持措施之一。《人口与计划生育法》明确规定，国家应完善积极生育支持措施，推动建立普惠托育服务体系，提高婴幼儿家庭获得服务的可及性和公平性，规范托育服务。从婴幼儿托育行业发展较为成熟的美日等国实践来看，各国都以法律的形式对托育服务的制度保障、福利补贴、运营模式、师资队伍等进行了有益探索，如美国颁布了《儿童保育法》《不让一个孩子掉队法》，日本颁行了《关于推进综合的学前儿童教育、保育服务的法律》。

(3) 以法治为基础建设幼有所育的抚育服务制度体系。党的十八大以来，党中央高度重视人口问题，根据我国人口发展变化形势，作出逐步调整完善生育政策、促进人口长期均衡发展的重大决策，法治建设必须服务于党的重大决策，使重大改革、重大决策于法有据、依法实施，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。

(4) 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。一是，各级人民政府应将托育服务纳入国民经济和社会发展规划，按照区域内常住人口和需求配置托育服务设施，确保新建居住区配套

建设托育服务设施和机构，满足辖区的托育服务需求。二是，确保托育服务的财政投入，完善普惠性托育服务经费支持机制，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大服务供给，提高服务质量。三是，明确相关职能部门的职责分工，加强对托育服务的综合监督管理，如简化办事流程，提供便利的办理指南，加强信息共享和监管协作，为托育机构的设立、登记、备案等提供指导和服务，建立健全登记备案制度、信息公示制度、评估制度，加强托育机构服务质量、建筑安全、收费管理、动态管理等方面的监督检查。四是，加强学前特殊教育资源建设，确保有特殊需要的学前儿童获得相应的教育与托育服务，满足家庭的多样化托育需求。五是，县级以上人民政府需建立综合协调机制，统筹协调解决发展中的重大问题。

(5) 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。要完善托育教师培养体系、前移培养起点、创新培养模式、优化培养课程体系、明确资质资格要求，突出保教融合，加强儿童发展、保育教育实践类课程建设，提高培养专业化水平。

(6) 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。一是，确立公办和民办托育机构具有同等重要的地位，鼓励和规范社会力量参与托育服务，为不同类型的托育服务提供者创造平等的政策环境和竞争条件。政府应对民办托育机构提供政策支持和补助，促进公平竞争，确保服务质量。二是，明确托育机构的收费标准和要求，允许在政府指导价格范围内，根据市场供需、服务质量和成本等因素合理确定托育服务收费标准。三是，鼓励社会资本投入托育服务领域，支持各类托育机构依法自主经营，自主确定服务内容和方式，促进人才、资本和资源在托育服务领域的自主有序流动。四是，对于有特殊需要和家庭经济困难的婴幼儿，政府提供必要的支持和补助，保障他们接受托育服务的权利。五是，要加强系统集成，对新出台的举措、新制定的制度开展政策取向一致性评估，确保同向发力、形成合力。

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) 为提高老年人的生命和生活质量，促进社会主义物质文明和精神文明建设，借鉴国内外终身教育、老年教育领域立法的经验，应将老年教育立法尽快提上议事日程。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) 建议制定老年教育法的背景及案据。当前，我国已经进入老龄化社会，未来 20 年我国人口老龄化形势将更加严峻，“未富先老”的特征日益凸显，对我国社会主义现代化进程产生全面而深远影响，特别是老年人的精神文化和学习需求增长较快，发展老年教育的形势和任务更加紧迫。习近平总书记在党的二十大报告中强调：“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业”。二十届中央财经委员会第一次会议强调：“要实施积极应对人口老龄化国家战略，推进基本养老服务体系建设，大力发展银发经济，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，努力实现老有所养、老有所为、老有所乐。”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，提升老年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。

从世界上较早进入老龄化社会的国家和地区的情况来看，各国普遍出台终身教育、老年教育领域法律法规，并将老年教育政策作为重要的社会政策。许多国家通过兴办第三年龄大学、推动社区老年人互助学习、倡导老年人利用网络自主学习等多种形式发展老年教育。

(3) 关于老年教育立法的原则。老年教育是党和政府一直关心的重要领域，且已经形成了政府主导、多方协同、社会参与的工作格局。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。老年教育立法必须从老年人根本利益出发，遵循老年

教育规律，努力保障让不同年龄层次、不同文化程度、不同收入水平、不同健康状况的老年人，享有教育的机会和权利；老年教育立法必须为全社会共同参与老年教育提供法治基础，以稳定、可预期的法律为党和国家领导人民群众建立覆盖广泛、社会参与、资源融通、灵活多样、优质均衡、充满活力的现代老年教育体系打牢地基。

(4) 明确各级政府在老年教育中的主导责任。各级政府应通过建立和完善协调机制、加大投入、利用和统筹公共资源、鼓励社会参与以及支持教育机构建设和人才培养等方式，确保老年教育事业的健康发展：一是建立和完善工作协调机制，国务院应建立和完善老年教育工作协调机制，统一指导、统筹协调国家范围内的老年教育工作。省市州县的各级人民政府可以根据实际情况，参照建立相应的协调机制。二是，将老年教育纳入发展规划，并加大财政投入。县级以上人民政府应当将老年教育工作纳入国民经济和社会发展规划，加大老年教育事业发展投入力度，健全管理和服务体系，完善各项政策和保障措施，充分发挥政策的价值驱动和战略牵引作用。三是，统筹利用公共服务资源。县级以上人民政府应当统筹利用本行政区域内教育、文化、科技、卫生、体育、养老等优质公共服务资源举办老年教育，鼓励和支持金融、卫生、消保等行业系统参与老年教育，夯实办学基础，建立和完善老年教育支持服务体系，营造老年人广泛参与终身学习的良好局面。

(5) 鼓励社会各方参与老年教育。老年教育立法应积极推动各级各类公共教育机构服务老年教育，及时将行之有效的政策上升为稳定的法律制度。一是，鼓励社会力量兴办老年教育机构，并对这些机构在租赁、使用国有资产、享受税收优惠和行政事业性收费减免等方面给予优惠。此外，对于老年教育的公益性捐赠，给予法律上的税前扣除优惠。二是，鼓励职业院校和普通高校结合自身特点，参与老年教育，开设老年教育相关专业，培养老年教育专业人才。三是，鼓励退休人员、符合条件的教师以及科技、医疗、体育、文艺工作者等专业人员到老年教育机构兼职任教、开设讲座，并可以依法获取报酬。四是，鼓励博物馆、美术馆、科技馆、纪念馆、公共图书馆、文化馆、影剧院等公共文化教育场所向老年

教育机构开展老年教育活动免费或者优惠开放。五是，鼓励和支持志愿服务组织及志愿者依法为老年教育提供服务，以丰富老年教育内容和形式，增进老年人的身心健康和生活质量。六是，建立健全社区老年教育基地，充分利用社区教育机构、职业教育中心等公益性教育平台，开展老年教育活动。七是，支持老年教育机构建设老年教育线上学习平台，开展远程教学活动，使得老年教育资源能够更广泛地被共享和利用。

(6) 建立和健全老年教育的经费保障机制。各级人民政府应将老年教育工作纳入国民经济和社会发展规划，加大老年教育事业发展投入力度，健全管理和服务体系，完善各项政策和保障措施；对开展老年教育活动的机构，按照依法依规给予税收优惠、经费补助、行政事业性收费减免。

(7) 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。教育、民政、财政、人力资源社会保障、市场监管、价格主管等部门应当按照各自职责，对老年教育机构登记、备案以及宣传、招生、收费、教学等运营行为进行监督管理。国家机关及其工作人员未按照本条例履行职责或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为，情节轻微的，由上级机关、主管部门、任免机关、单位或者监察机关责令改正；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处分。教育机构或其他市场主体侵犯老年受教育者合法权益的，应根据《民法典》《老年人权益保障法》等法律法规，依法承担相应责任。

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) 关于此法的法名。建议将之确定为《中华人民共和国终身学习促进法》，而不是“终身学习法”，更不是“终身教育法”。上世纪 60 年代保尔·郎格朗提

出“终身教育”以来，“终身教育”已成为世界主流教育思潮之一。随后，随着“终身学习”理论日渐兴起，“终身教育”逐渐向“终身学习”转换，21世纪以来世界教育界正在从“终身教育”向“促进终身学习”演进。一个人的学习很难由一次性学历学位学校教育全部完成。从正规教育中获得的知识技能，未来生涯中往往只有15%-30%始终有用，大量知识技能是在此后工作中不断习得的，不学习即落伍，促进每个人的终身学习已经成为当务之急。为此，在我国《教育法》已确认终身教育的基础上，今后的立法就需要定位于“终身学习促进法”，从而为建设适合基本国情、更具包容性的学习型社会提供法律保障。

(3) 关于立法框架。参考有关研究成果，条例可以大致分为“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。总则包含立法依据与目的、调整对象与适用范围、基本原则和实施策略等。框架的目的是为了鲜明昭示立法的宗旨，通过学习权的保障制度，引领全民终身学习，建设学习型社会。

(4) 关于法律核心概念-终身学习。此法的定位在一定程度上取决于对终身学习概念的认识和把握。有关终身学习、终身教育存在狭义和广义两种理解。

狭义的理解把终身教育界定为“学校教育之外有组织的教育、培训活动”，概念的外延大体与继续教育（成人教育）相同。近年我国各地颁布实施的终身教育促进条例也无一例外地采用了“终身教育”的概念，并将其外延界定为“现代国民教育体系之外的各类有组织的教育培训活动”，即终身教育的外延与继续教育、成人教育领域相近。按照狭义的理解，“终身教育体系”是“国民教育体系”之外的体系，两者是一种并列关系。狭义理解的特点是外延较窄，边界较清晰，立法难度相对较小。但其缺陷是将终身教育局限于“现代国民教育体系”和“有组织的教育活动”之外，不仅将学校教育，而且将各种无定式的、非组织化的学习——其作用日益凸显——排除在视野之外，这不符合终身学习（教育）的根本原则和价值理念。

广义的理解通常使用“终身学习”的概念，将其理解为有机融合的各类教育

与学习活动的总和。联合国教科文组织认为：“‘从摇篮到坟墓’的终身学习是一种哲学、概念框架和各类教育的组织原则”，“终身学习包括正规学习（formal learning）、非正规学习（non-formal learning）和非正式（informal learning）学习，它强调学习与生活的有机结合。学习活动发生在家庭、学校和社区等个人生活的所有场景中，并且贯穿人的整个一生”。由此可见，广义概念把“学习”作为关键词，并强调以下价值：1，终身性，即终身学习贯穿人的整个生涯——幼年期、少年期、青年期、成年期、老年期；2，全民性或全纳性，即终身学习机会向所有公民开放——无论其年龄、种族、语言、性别、阶层以及职业；3，学习途径多样性，即终身学习承认各种教育与学习，特别是非正规教育与无定式学习的价值，允许各种教育与学习及其成果相互衔接与融通。采纳这一概念的还有经济合作与发展组织（OECD）、欧盟等国际组织和部分欧美国家。从立法实例看，美国、日本和我国台湾地区都采用广义的概念。美国的《终身学习法》涵盖了从家庭教育到继续教育的各种类型的学习活动，日本《关于完善振兴终身学习政策举措推进体制的法律》也涵盖了学校教育和社会教育领域的学习活动。

综合有关研究成果，“终身教育”和“终身学习”两者既有联系又有区别，不能完全等同，视为一体。两者是部分交叉关系，是并列关系，不是完全包容或等同关系，其共同性在于两者都致力于人的全面发展和适应社会发展需求，两者都不仅是一种理念，而且也是一种制度体系，而不能仅仅将之理解为只是理念，或只是制度体系。在制定这部促进性质的法律时，既要传播理念，又要建立制度体系，为理念传播和实施，提供制度体系保障，而不应将之截然对立起来；而不同点在于，内容上各有侧重，终身教育侧重于政府行为，而终身学习侧重于学习者个体行为，终身教育侧重于成人教育、继续教育等，而终身学习侧重于各类正规与非正规、正式与非正式教育之外的各种学习活动。历史演进逻辑上有先有后。终身教育在前，终身学习在后。终身学习是对终身教育的发展与深化。

（5）关于立法定位。关于终身学习、终身教育法的定位，从国内外已有相关立法看，大体可分为三类：一类是在原有成人继续教育法等法律基础上增加有

关促进终身学习的补充性条款，这可称为“补充型”立法，如美国的终身学习法；一类是以成人继续教育相关法律内容为主并取而代之的立法，可称为“替代型”立法，如韩国《终身教育法》；三类是旨在建立融合学校教育和成人继续教育、统筹推进终身学习的体制机制和制度等的立法，可称为“总括型”立法，日本即属于此类型，其特点是除了《终身学习法》之外，还有《社会教育法》《职业能力开发促进法》等其他配套的法律。

有专家建议以“终身学习促进法”为定位，在内容上以确立终身学习的推进体制、保障机制和健全继续教育相关制度为主。建议使用“终身学习”概念的理由如下。第一，“教育”以教育者与受教育者的交流为主，而“学习”则是学习者的自发行为，并且强调教育的目的是引发学习，学习是教育活动的核心。第二，与“教育”相比，“学习”在外延上或所涵盖的活动领域上更宽广，可涵盖正规和非正规的“教育”范畴之外的学习活动，如个人的自学、在线学习，以及在生活中、生产和社会中的实践学习等无固定形式或非组织化的学习活动。第三，用“终身学习”替代“终身教育”的概念是国际上的共同趋势。例如联合国教科文组织、世界银行、经济合作与发展组织、欧盟等国际组织及很多发达国家在教育政策文本中几乎都使用了“终身学习”。

但也有人认为，用“终身教育”更能体现、强调政府责任，体现宪法和教育法中保障公民受教育权的原则。而“学习”强调个人主导，用“终身学习”会导致政府责任的弱化。因此，有人不赞成用“终身学习促进法”，认为终身学习是个体的权利，法律难以规范个人的学习。其实这是一种误解。“终身学习促进法”的主旨是促进公民的终身学习，但其主要内容是调整和规范政府行为和社会组织的行为，而不是个人行为，实质是“终身学习权利保障法”。用“促进法”的视角来进行调整的一个优点是不必面面俱到，可重点突出那些需要促进的内容，即那些对促进终身学习非常重要而其他法律又未涉及的内容，这样更便于操作，也便于避免与其他法律中相关内容的重复或重叠。

综上，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。

(6) 关于总则部分。参考有关研究成果，要明确制定《终身学习促进法》的依据在于宪法规定的公民受教育权和社会发展的要求，清晰界定公民受教育权的内涵是公民学习和获得发展的权利，说明制定本条例的基本目的是保障公民终身学习和获得自我发展的权利；明确政府保护学习者的合法权益不受损害，有义务采取措施保证学习者合法权益得到实现；明确保护学习者的学习权是社会的共同责任；确立权利本位、平等保护、弱势补偿等基本原则。因为目前公民学习权没有明确列入我国宪法中，但保障未列举的公民权利已经成为宪法发展的一大趋势。因此，立法依据虽然仍表述为宪法规定的受教育权，但有必要明确说明随着历史的发展在现阶段受教育权已经不再仅仅是被动获得受教育的权利，而扩展为主动学习、终身学习和求取发展的权利。

(7) 明确“立德树人”在学习型社会建设中的重要地位，把树立中国特色社会主义共同理想，坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的培养，融入公民的日常学习生活，彰显立德树人与终身学习的内在一致性，树立正确的人生观、价值观和世界观。

(8) 明确公民享有的具体学习权利，包括学习自由权、学习条件保障权、获得教育帮助权和个性发展权等。确立公民的学习主体地位，强调权利平等，增加学习过程中的机会选择；明确学习条件保障权有资源保障、学习环境保障(含网络条件)、学习时间保障等；明确获得教育帮助权，含经济资助、特殊辅导等。规定“全薪学习假”制度和农民、新市民、伤残人士及再就业人员的“免费 300 学时”进修弱势补偿制度等。

(9) 用终身学习原则沟通与衔接各级各类教育。借鉴联合国教科文组织关于“正规学习、非正规学习和非正式学习”的表达，明确规定“正规学习、非正规学习和非正式学习”的平等地位，明示它们享有同等发展权和被认可权；明确保障正规学校以外其他教育和学习形式的组织建设和发展，平等参与各类教育成

果、质量工程、技能竞赛、学术研究、专业发展等项目的申报，平等参与教育培训项目的招投标活动等。

(10) 明确界定教育提供者的范围，包括教育举办者、组织者、实施者、服务提供者、资源(实体和抽象)服务者等；明确具体的教育组织和实施主体对全民学习和终身学习所应担负的培养责任以及确保学习权利实现的各项义务。明确责任落实与培养质量的督导、考核评估方式。

(11) 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；明确政府对所有公民学习权利的保障义务，包括向弱势群体提供终身学习平等机会的具体责任，以及可以采取的扶持政策、扶助办法和资金投入标准等；明确政府责任落实的考核指标与考核方法，通过政务公开发布考核结果等。

(12) 完善终身学习体系与制度。建立非正规教育、无定式学习成果认证、转换、积累制度以及运行该制度的机构——“学分银行”，制定各类学习成果沟通衔接的国家标准——“国家资格框架”，建立健全继续教育制度与激励机制，支持建立带薪学习(假)制度。建立广泛意义的学习成果认证制度。通过资历框架，建立非正规、非正式学习的成果鉴定和认证制度，形成对正规学校以外的教育机构进行监督、评鉴、奖惩和退出机制，促进开放的终身学习体系形成与完善；明确学分银行促进学习成果认证与转换的职能，通过学分银行建立公民终身学习成果档案；规定拥有优势学习成果的公民在同等条件下享有竞争优先权等，激发公民实现个人学习权益的自觉意识。

(13) 明确公民负有学习权的对应义务。通过设立和配置教育者和学习者之间的权利义务关系来建立教育秩序，谋求教育的健康发展，如明确在特定情形下允许个人数据与信息在约定范围内的使用，提供规定材料接受特定监督评价机构的审核、认定等。

(14) 明确规定政府责任。政府是确保终身学习权利的首要责任者。终身学习立法的主要内容之一是确定各级政府及其各部门在推进终身学习方面的职责；包括立法执法、领导协调、设施建设、条件保障、队伍建设、经费投入、监督检查，等等。

(15) 建设终身学习服务体系、网络与资源平台。建立和完善公共职业培训服务体系、职工教育体系(对中小企业应给予特殊考虑)、社区教育服务体系(包括老年人教育服务体系)、农村终身学习服务体系、社会教育服务体系(包括图书馆、博物馆、文化馆、科技馆、体育场馆等公共文化设施向学习者开放学习资源等)、在线学习与数字化学习资源服务平台等。

(16) 明确学校在促进终身学习中的责任。加强国民教育体系、各级各类学校在终身学习中的责任,包括培养学生终身学习能力,向社会公众开放学习资源,为辍学、希望再教育的社会公众提供第二次学习机会,等等。

(17) 建立健全终身学习经费保障机制。明确政府财政对职业培训和社区教育的投入责任,将企事业单位提取职工教育费的相关政策法规化,鼓励建立个人终身学习账户,加强对弱势群体终身学习的资助,鼓励多渠道筹措经费,提高终身学习相关经费使用效率,等等。

(18) 关注弱势群体。如前所述,美国终身学习立法特别强调保障移民、失业者、半失业者、伤残人员等弱势群体的学习权,在法理上做出专门规定,彰显了教育的公平。借鉴美国的经验,我国制定终身学习法律法规时要关注农民工、残疾人、下岗工人、少数民族和边远贫困地区的成人、妇女儿童等弱势群体,进行一定的倾斜,保障他们的学习权,使他们获得必要的基本知识和技能,提升人力资本。如2014年颁布的《河北省终身教育促进条例》就是很好的尝试。该条例第二十三条明确规定:县级以上人民政府以及有关部门“应当依照有关规定对失业人员、农民工、农民、残疾人和老年人参加教育培训制定减免培训费、补贴等优惠政策,保障上述人员参加教育培训”,以切实保护弱势群体的学习权。

(19) 终身学习促进法还应强调“牢固树立终身学习理念”“构建终身学习体系”“建设学习型社会”“建立国家资历框架和学分银行制度”“构建各类教育纵向衔接、横向沟通的终身学习‘立交桥’”等法定目标;应强调各级各类教育要以终身学习理念为引领,努力担当培养、提高青少年学生和广大公民终身学习能力的法定任务。

(20) 明确权利的救济途径和相关主体的法律责任。借鉴消费者权益保护的成功经验，成立学习者协会，赋予保护学习者合法权益的公益职责，接受公民学习权受到侵害的投诉与处理；明确公民对于学习权争议事项可以通过司法诉讼途径解决；按照比例原则，明文规定教育举办、组织、提供主体不同程度违法损害公民学习权情形的具体法律责任。

(21) 通过附则清晰界定法律中涉及的“终身学习”“全民学习”“继续教育”“社会教育”“社区教育”“正规学习”“非正规学习”“非正式学习”等名词概念，进一步统一社会认识，深化并普及终身教育理论研究成果。

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。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，高度重视科学技术工作，提出以创新为首位的新发展理念，将科技创新作为发展动能转换的关键性因素，提出要“把创新摆在国家发展全局的核心位置”，在科技强国、高水平科技自立自强、创新驱动发展战略、加强基础研究、科技体制改革等方面相继出台了一系列重要的科技政策。党的十八大提出创新驱动发展战略，2016年颁布的《国家创新驱动发展战略纲要》明确提出跻身创新型国家前列、建成世界科技创新强国的宏伟目标，为我国科技事业和创新发展指明前进方向。习近平总书记在党的十九大报告中指出，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。十九届五中全会进一步明确，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。党的二十大报告强调，必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略。2024年2月19日，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第四次会议中指出，加快形成支持全面创新的基础制度，是深化科技体制机制改革、推动实现高水平科技自立自强的重要举措，要完善党中央对科技工作集中统一领导的体制，健全新型举国体制，聚焦主体协同、要素配置、激励约束、开放安全等方面突出问题，补齐制度短板。要根据科学研究、技术开

发、产业创新的不同规律，分类加强制度设计，重大改革试点先行。要加强系统集成，对新出台的举措、新制定的制度开展政策取向一致性评估，确保同向发力、形成合力。

党的十八大以来，全国人大常委会和国务院在科技立法立规方面取得积极进展，2015年8月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会通过修订后的《促进科技成果转化法》、2021年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会通过修订后的《科学技术进步法》、2019年3月20日国务院通过的《中华人民共和国人类遗传资源管理条例》、2020年10月国务院公布修订后的《国家科学技术奖励条例》、2023年9月科技部、教育部、工信部等各部门印发了《科技伦理审查办法（试行）》。

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。

时至今日，我国已经初步形成了以《科学技术进步法》为基本法，以《民法典》《计量法》《标准化法》《实验动物管理条例》等法律法规规制科技研究开发，以《著作权法》《商标法》《专利法》《反不正当竞争法》等法律法规保护科技成果，以《促进科技成果转化法》《农业技术推广法》《科学技术普及法》等法律法规促进成果转化、普及科技知识，旨在促进和保障科学技术进步的各种法律规范所组成的相互联系、互相补充的科技法律体系。

展望未来，我们需要进一步以法治巩固科技发展和制度改革成果，以高质量

的专项立法助力科技创新的重点突破，以高效稳定有序的执法、司法和宣传提升社会的创新法治意识，积极回应党和国家对科技高效有序发展、服务国家人民的法治期待，积极回应各类科研机构、科研人员、市场主体对科创领域基础性问题 and 灵活性安排的法治期待，积极回应社会公众、科学共同体对科技发展的伦理底线、创新范式的法治期待，积极回应下一代面对科技前沿、国际竞争、生命财产安全的法治期待。

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。

建议 6：启动研究制定《科技伦理法》。

(1) 党的十八大以来，我国的科技事业迅猛发展，科技力量不断聚集壮大，关键核心技术、前沿引领技术和颠覆性创新取得重要突破，随之而来的科技伦理挑战也日益增多。习近平总书记指出，“科技是发展的利器，也可能是发展的源头”。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) 明确科技伦理立法应着力解决的重点问题。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。如何把握好科技伦理法的适用领域范围、逻辑主线，及时从《民法典》《刑法》《基本医疗卫生与健康促进法》《生物安全法》等国家法律法规，《涉及人的生命科学研究伦理审查办法》《科技伦理审查办法

《试行》》等专项法规以及北京、上海、广东等省市在人工智能、生命科学领域的地方立法中，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) 明确科技伦理法的基本原则和伦理底线。中共中央、国务院在《关于加强科技伦理治理的意见》中指出，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。科技部制定的《科技伦理审查办法（试行）》就科技伦理审查提出了科学、独立、公正、透明的原则。而国际社会为积极应对科技创新带来的风险，也制定了一系列公约或法案，如欧洲理事会《奥维多公约》、欧盟委员会《人权和生物医学公约》、法国《2006-121 法令》、日本《人类克隆技术监管法案》、英国《人类受精与胚胎法案》等。这些公约和法案提出了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。如欧盟《人权和生物医学公约》强调，在生物医学应用中，必须首先考虑到人的权利和基本自由，保护人之尊严和同一性，保证不加歧视的尊重每一个人的完整性、其他权利和基本自由。

(4) 聚焦科技伦理的重点领域，提高违法惩处力度。近年来，人工智能、生物技术等颠覆式创新不断涌现，从试管婴儿到辅助生殖，从胚胎干细胞到人体克隆，从合成生物到基因编辑胚胎，从“猪猴嵌合体”到“人猴嵌合体”，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。中、美、欧几乎同时启动立法程序，2021 年 4 月欧洲议会提出《人工智能法案》提案的谈判授权法案，2023 年 12 月欧洲议会、欧盟成员国和欧盟委员会就《人工智能法案》达成协议，2023 年 9 月美国发布人工智能立法框架，且我国 2023 年 8 月出台了《生成式人工智能服务管理暂行办法》，且已将“推进科技创新和人工智能健康发展”列入十四届全国人大常委会立法规划。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。人工智能是发展的利器，也可能成为风险的源头。立法研究必须坚持问题导向，守住伦理和安全底线，前瞻研判科技发展带来的规

则冲突、社会风险、伦理挑战，完善相关法律法规、伦理审查规则及监管框架，以科学、民主的方式界定我国人工智能发展中的关键问题，明确立法目标、提出治理方案、评估方案可执行性，积极回应社会公众普遍关心的科技发展伦理底线问题、国家安全问题、工作机会问题，积极回应产业链关心的权利分配、风险分担和责任承担问题，积极关注人工智能发展必须积极面对的资源统筹分配、提高科技发展能效问题、绿色可持续发展等问题。

(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。我们必须关注国际社会普遍关心的重点问题，以及各发达国家提出的应对策略，积极参与人工智能领域的规则制定，与其他国家合作共同推动全球人工智能技术的健康有序发展。2023年美国参众两院从不同的立场和视角出发提出了一系列关于人工智能的议案和制度框架，以期解决工作机会减少引发的劳动者收入下降，人工智能生成的信息内容错误、存在偏见或侵犯知识产权，动摇美国自由、公民权利和正义等基本价值观，人工智能模型的研发方式及使用风险，影响美国在人工智能领域的领先地位和国家安全等等内容。两党议员为应对前述问题提出了建立由独立监督机构管理的许可制度，统筹规划解决工作岗位流失的威胁，支持算法和护栏的开发，人工智能公司可能需要在一定范围内就第三方发布的人工智能生成内容负责，利用出口管制、金融制裁和其他政策工具来限制先进人工智能技术的转让，提高人工智能模型和实践的透明度、可解释性，保护消费者和儿童免受人工智能的潜在危害等等制度设计。2023年，欧洲议会提出的《人工智能法案》则主要聚焦于人工智能可能造成的社会不平等、社会分歧加剧等基本问题，以及数据滥用、虚假信息传播、隐私泄露、知识产权侵犯以及攻击性用途等具体问题，提出了明确而详细的规范，从语料来源管理、语料内容过滤、AI安全评估和监督抽检、沙盒监管等多个方面建立了人工智能公司的合规义务，为生成式人工智能大模型设定了清晰的监管要求，以有效保障用户的知识产权和个人信息安全。

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。在全球范围内，各个发达国家已经为科学技术的领域进行了以促进科学技术进步为目标，以实践问题和需要为导向，以统筹安排规划为内容，以国家安全为底线的领域立法，如美国的《通过利用风险暴露技术加强和改进网络能力法》《2022 芯片法案》《核能创新与现代化法》《信息技术现代化卓越中心计划法》等，欧盟的《欧盟关键原材料法案》《通用数据保护条例（GDPR）》等。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。自 2014 年大数据首次写入政府工作报告，到 2022 年 12 月国务院发布《“十四五”数字经济发展规划》，出台“数据二十条”，大数据相关政策频繁出台，已然形成了数据基础制度的“四梁八柱”。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) 近年来，云计算技术在我国得到了迅速的应用和推广，已然成为数字经济时代的基础性产业。从云计算的技术特征来看，它是将数据处理任务上传到网络进行分布式存储和分解计算的一种网络技术，该技术使得数据可以打破本地储存处理的限制，进行去中心化储存和处理，但是在公开的网络云之中流转，任意的网络节点都可能受到网络攻击。这意味着，便利、高效的技术伴随着公民个

人身份信息、敏感信息、商业秘密乃至国家秘密的泄露、盗用等高风险，而现行有效的《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) 党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视民营经济健康发展、高质量发展，习近平总书记作出一系列重要指示批示，突出强调“两个毫不动摇”“三个没有变”“两个健康”。党的二十大报告明确要求：“优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大。”为优化民营企业科技创新环境，激发民营企业科技创新活力，是以科技自立自强目标建设科技强国、实现中国式现代化的重要举措。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。且在制定具体的出籍流程规范中，充分考虑以下事项：对做出放弃国籍、声明放弃国籍的个人年龄、民事行为能力做出规定；向我

国政府申请放弃国籍的人应当已经取得外国国籍，以避免无国籍人的产生；申请放弃国籍者应已依法履行宪法定的公民义务，如服兵役、缴纳税款、已接受刑事审判、已执行有罪判决等；申请放弃国籍者应声明并承诺将于放弃国籍后一定时间后移民并定居国外；等等。

(3) 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。自新中国建国以来，华侨双重国籍问题始终困扰着我国和周边国家的关系。为与印度尼西亚、新加坡、马来西亚、泰国、缅甸、尼泊尔、蒙古等国家彻底解决该问题，我国始终坚持否认双重国籍的原则，并以多个双边条约的形式明确反对华侨具有双重国籍。1980年颁布的《国籍法》共十八条，更是将第三条规定的“中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍”原则贯穿始终。该法律的颁布将新中国成立以来一直不承认华侨双重国籍的政策法律化，也正面回应了西方国家讥讽我国利用华侨搞“第五纵队”输出革命。当今世界正经历百年未有之大变局，国际社会经济发展和地缘政治安全发生深刻变化。一以贯之的坚持《国籍法》的基本原则，可以有效的防止西方国家的过激反弹，但我们也要清醒的认识到，否认双重国籍原则也并不能从根本上解决部分国家的排华、反华情绪，我们更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。

(4) 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。以人民为中心是新时代坚持和发展中国特色社会主义的根本立场，但是在1980年《国籍法》中，我国为解决国籍冲突问题，仅使否认双重国籍原则贯穿始终。我们应当意识到，“任何人之国籍不容无理褫夺，其更改国籍之权利，不容否认。”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。

(5) 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。在规范外籍、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（如选举权、被选举权，参加国家管理，担任公务员、党政军领导干部、各级人大代表、政协委员等公职）、集体身份（如人才身份、农村集体经济组织的成员权利）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。国家对领土内的一切人与物享有管辖权是一国主权的基本内容，是国家应对全球化深入发展、构建完善法律体系的重要组成部分。随着我国经济的快速发展，我国已经制定了《出境管理法》《外国人永久居留证申请和管理办法》等法律法规，以应对特定类型的外国人在华居留和工作问题。但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。有学者在研究欧美发达国家人才政策时发现，“美国之所以在创新领域走在前面，很大程度得益于国际人才红利。在美国，三分之一的专利创造来自国外移民，三分之一的诺贝尔奖获得者来自国外。”

(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。一方面，中国正处于经济转型和升级的关键时期，需要

大量高端人才支持创新驱动发展战略，另一方面，随着我国的经济发展，我国正日益成为外国人才目的国和国际移民目的国。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) 我国已经成立国家移民管理局，以统一管理外国人签证、居留、移民等事务，统一审批外国人永久居留和入籍申请，以及社保、档案等问题。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、中国昌教授、刘来兵教授、付卫东教授、黄艳教授、张炜教授、邢欢副教授等)