

关于《教育法律一揽子修正案 (草案)》的说明

——2015年8月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

教育部部长 袁贵仁

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《教育法律一揽子修正案（草案）》（以下简称草案）作说明。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》）明确提出，要根据经济社会发展和教育改革的需要修订

有关教育法律。落实党的十八大及三中、四中全会精神，进一步完善教育基本制度，统筹相关制度安排，保持法律协调统一，是当前教育立法的重要任务，也是推进教育现代化的客观要求。为此，教育部对教育法、高等教育法、民办教育促进法等3部法律采取了集中研究、一并修改的办法，于2012年7月27日将《教育法律一揽子修订建议（草案）（送审稿）》（以下简称送审稿）报请国务院审议。国务院法制办两次书面征求有关部门、地方政府、行业协会以及部分学校和教师的意见，向社会公开征求意见，到地方进行调研，召开专家论证会、一线教师座谈会。在此基础上，根据党的十八大及三中、四中全会要求，法制办会同教育部等有关部门对送审稿反复研究、协调、修改，形成了草案。这次修改，重在解决教育改革发展过程中一些突出的制度问题。草案已经国务院第77次常务会议讨论通过。现就草案主要内容说明如下：

一、完善教育基本制度

草案对教育法作了以下修改：一是按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于深化教育领域综合改革的要求，增加规定：教育应当坚持立德树人，对受教育者加强社会主义核心价值观教育，增强受教育者的社会责任感、创新精神和实践能力；国家采取措施促进教育公平，逐步缩小区域、城乡、校际差距。二是按照《纲要》要求，增加了关于完善现代国民教育体系、加快普及学前教育、推进教育信息化和国际化的内容。三是依照国家通用语言文字法、民族区域自治法以及中央关于民族问题的文件精神，规定少数民族学生为主的学校及其他教育机构，从实际出发实施双语教育。

二、完善高校管理制度

草案按照《纲要》要求，对高等教育法作了

以下修改：一是下放设立高校审批权限，规定设立实施本科及以上教育、专科教育的高等学校，分别由国务院教育行政部门、省级人民政府审批。二是强化高等学校学术委员会作用，规定学术委员会审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的事项，调查、处理学术纠纷和学术不端行为。三是改进高等学校评价模式，规定高等学校应当建立本校办学水平、教育质量的保障与评价制度，教育行政部门负责组织专家或者委托专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估。四是完善高等教育投入机制，高等教育实行以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、高等学校多种渠道筹措经费的机制。

三、调整民办学校管理制度

针对实践中民办教育存在民办学校法人属性不清、取得合理回报不好操作、相关配套优惠措施制定实施困难等问题，《纲要》提出要积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理。为了消除探索民办学校分类管理的法律障碍，给教育行政部门留出探索、规范民办学校分类管理的制度空间，草案对民办学校管理制度作了以下调整：一是修改教育法、高等教育法关于举办学校不得以营利为目的的规定，允许营利性民办学校存在。二是修改民办教育促进法，允许民办学校自主选择办学方式，登记为非营利性或者营利性法人，并按照其法人属性享受相应优惠政策；非营利性民办学校收费的管理方式由省、自治区、直辖市人民政府规定，营利性民办学校的收费标准由学校自主决定；相应删除民办学校取得合理回报的具体办法、经营性民办培训机构管理办法由国务院规定的内容。

四、完善教育违法行为法律责任

实践中考试作弊等现象屡有发生，社会反

响强烈。草案根据实际需要对教育法作了修改，加大了非法招生、在国家教育考试中作弊、制售假冒学业证书等方面违法行为的法律责任，明确对考生作弊可以取消考试成绩、停止参加考试1年至3年；对组织、帮助作弊者

给予罚款、治安管理处罚；对疏于管理的教育行政部门、考试机构负责人员给予处分，直至追究刑事责任等。

《教育法律一揽子修正案（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会

关于《教育法律一揽子修正案（草案）》

审议结果的报告

——2015年12月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李连宁

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对教育法律一揽子修正案（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正案草案印发各省（自治区、直辖市）、部分设区的市和中央有关单位、高等院校、基层立法联系点等征求意见。在中国人大网全文公布修正案草案，征求社会公众意见。法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取部分全国人大代表、有关部门、学校和专家等的意见。法律委员会、法制工作委员会召开民办学校分类管理专题座谈会，听取部分地方教育行政部门和民办学校的意见，还到湖南、北京、上海、浙江和广东调研，并就修正案草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。法律委员会于11月27日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对修正案草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生

委员会、国务院法制办公室和教育部有关负责同志列席了会议。12月15日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为了适应经济社会发展和教育的需要，完善教育法律制度，对教育法、高等教育法、民办教育促进法进行修改是必要的。修正案草案就教育改革发展一些看得准、有共识的问题，作了有针对性的修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、教育法修正案草案第四条中规定，国家“推动学历教育 and 非学历教育协调发展，普通教育和职业教育并举发展、相互融通，职前教育和职后教育有效衔接”。有的常委委员提出，该规定对各类教育之间的关系表述不够清晰，文字比较繁琐，建议简化。人力资源和社会保障部提出，“职前教育”和“职后教育”的概念不明确，建议删去。法律委员会经研究，建议将上述规定

修改为：国家“推动各级各类教育协调发展、衔接融通”。

二、教育法修正案草案第五条中规定：“国家尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利。少数民族学生为主的学校及其他教育机构，从实际出发，使用本民族或者当地民族通用的语言文字和国家通用语言文字实施双语教育。”有些常委委员、代表提出，民族区域自治法对少数民族使用本民族语言文字接受教育已有具体规定，可不再作笼统规定；这次修改应主要强调推进实施双语教育，特别是国家通用语言文字教育。有些常委会组成人员还建议在双语教育的规定中，将国家通用语言文字的表述移到少数民族语言文字之前。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“民族自治地方以少数民族学生为主的学校及其他教育机构，从实际出发，使用国家通用语言文字和本民族或者当地民族通用的语言文字实施双语教育。”

三、教育法修正案草案第十条中规定，“国家鼓励开展教育对外交流与合作，推进教育国际化”。有些常委委员、代表提出，“教育国际化”的含义不清，不宜简单规定，建议删去。法律委员会经研究，建议删去上述规定中“推进教育国际化”的表述。

四、现行高等教育法第四条、第五条分别规定了高等教育的方针和任务。有的专家提出，教育法修正案草案已对教育的方针和任务进行了完善，高等教育法也应进行相应修改。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“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、为人民服务，与生产劳动和社会实践相结合，使受教育者成为德、智、体、美等方面全面发展的社会主义建设者和接班人。”“高等教育的任务是培养具有社会责任感、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。”

五、高等教育法修正案草案第二条中规定，“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”。有的常委委员、地方提出，根据行政许可法的规定，对省级政府审批设立的高等学校，应由该省级政府或者国务院撤销，而不应由国务院教育行政部门撤销，建议修改。法律委员会经研究，考虑到行政许可法对有关行政许可的撤销已有明确规定，建议删去上述规定，适用行政许可法的规定。

六、高等教育法修正案草案第三条中规定，高等学校学术委员会“调查、处理”学术不端行为。有些常委会组成人员、地方提出，学术委员会作为学术机构，对学术不端行为只能调查认定，不宜直接对相关人员作出处理决定，建议修改。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：高等学校学术委员会“调查、认定”学术不端行为。

七、高等教育法修正案草案第四条中规定，教育行政部门负责组织专家或者委托专业机构对高等学校进行评估。有的常委委员和社会公众提出，对高等学校进行评估的结果应当向社会公开。法律委员会经研究，建议增加规定：“评估结果应当向社会公开。”

八、民办教育促进法修正案草案第一条、第二条规定，民办学校可以自主选择登记为非营利性或者营利性法人，并享受相应优惠政策。有些常委会组成人员、地方、部门和社会公众建议对这两类学校的划分标准等作出具体规定。也有些常委委员提出，民办学校分类管理改革尚在探索中，建议不急于修法。法律委员会经研究认为，民办学校分类管理改革是此次三法修改的重要内

容，对于促进民办教育的健康发展具有积极意义。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》要求积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理。2010年以来，教育部推动在上海、浙江温州等地开展民办学校分类管理改革试点，积累了一定经验。应当在总结经验的基础上按照中央有关精神，及时对相关法律规定进行修改完善，为改革提供法律依据。根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，建议作如下修改：一是明确两类学校的划分标准，增加规定：“非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于办学。”“营利性民办学校的举办者可以取得办学收益，学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定分配。”二是明确两类学校各自享受的优惠，规定：“县级以上各级人民政府可以采取购买服务、助学贷款、奖助学金和出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持；对非营利性民办学校还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施。”“民办学校享受国家规定的税收优惠；其中，非营利性民办学校享受与公办学校同等的税收优惠。”“新建、扩建非营利性民办学校，人民政府应当按照公益事业用地及建设的有关规定以土地划拨等方式给予优惠。”三是明确两类学校终止时剩余财产的处理，规定：非营利性民办学校清偿债务后的剩余财产继续用于教育事业。营利性民办学校清偿债务后的剩余财产，依照公司法的有关规定分配。四是为保证民办学校分类管理改革平稳进行，对目前已经设立的民办学校作出相应过渡安排，在修改决定中增加规定：“本决定施行前设立的民办学校，应当在本决定施行后三年内根据本决定作出调整。对在三年内作出调整的，经出资人申请，可以从学校财务清算后的结余或者剩余财产中对出资人给

予一次性合理补偿。补偿应当考虑出资人原始出资、办学效益和合理回报等因素。具体办法由省、自治区、直辖市制定。”

此外，还对法律责任等方面的规定作了修改完善，并对修正案草案作了一些文字修改。

还需要汇报的是，有些常委会组成人员提出，此次修改对一些社会公众比较关心的问题，如择校、中小学生课业减负、考试制度改革、高校办学自主权等没有作出回应，建议研究。法律委员会会同国务院法制办公室、教育部研究认为，此次修改主要是落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的要求。上述有的问题，如择校、中小学生课业减负等，义务教育法等相关法律已经作了相应规定，可以通过加强法律实施加以解决；有的问题，如考试制度改革、高校办学自主权等，考虑到相关改革探索正在进行中，目前修改法律的条件尚不成熟。对常委会组成人员提出的上述问题，建议国务院有关部门继续深入研究，加强相关法律法规的贯彻落实，同时加快教育改革进程，在条件成熟时，着手研究修改相关法律规定。

12月10日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家、学校、民办教育协会、基层教育行政部门等就草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，落实国家中长期教育规划纲要，回应社会关切，着力解决教育改革发展中的突出问题，特别是明确民办学校分类管理改革，对于规范和促进民办教育的健康发展具有积极意义。修改后的草案对非营利性和营利性民办学校的划分标准、各自享受的优惠等问题作了明确规定，对目前已经设立的民办学校作出了过渡性安排，有利于消除民办学

校举办者的疑虑。草案经过修改已经比较成熟，具有较强的针对性和可操作性，现在出台是必要的、适时的，建议尽快审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国教

育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》的决定（草案）。法律委员会建议，修改决定草案经本次常委会会议审议，如果审议意见比较一致，由本次常委会会议表决通过。

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国教育法〉、〈中华人民共和国 高等教育法〉、〈中华人民共和国民办教育 促进法〉的决定（草案）》修改意见的报告

——2015年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月22日下午对《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国教育法〉、〈中华人民共和国高等教育法〉、〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定（草案）》进行了分组审议。常委会组成人员总体认为，修改决定草案吸收了各方面的意见，对一些看得准、有共识的问题作了有针对性的修改，具有较强的可操作性，总体上已趋于成熟。也有一些常委委员提出，对民办教育促进法修改涉及的有关问题还需继续深入研究，可以暂不付表决。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月25日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修改决

定草案进行了审议。教育科学文化卫生委员会、国务院法制办公室和教育部有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，为贯彻落实中央和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》有关教育改革发展的要求，对教育法律制度进行修改完善是必要的。同时，提出以下修改意见：

一、修改决定草案教育法修改第三条第二款规定：“国家采取措施促进教育公平，推动教育均衡发展，逐步缩小区域、城乡、校际差距。”有些常委委员提出，“逐步缩小区域、城乡、校际差距”主要是对义务教育阶段的要求，不宜扩大到整个教育领域。法律委员会经研究，建议删去“逐步缩小区域、城乡、校际差距”的规

定。

二、修改决定草案高等教育法修改第六条第二款中规定，“教育行政部门负责组织专家或者委托专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估”。有的常委委员提出，为保证评估活动的公平公正，被委托进行评估的机构应当是第三方专业机构。法律委员会经研究，建议将上述规定中的“委托专业机构”修改为“委托第三方专业机构”。

在常委会审议中，有些常委委员对教育法和高等教育法的修改还提出了一些意见和建议，包括明确学前教育范围，增加学术委员会的定位规定，对学校违法招收的学生进行妥善安置等。法律委员会经研究认为，上述问题有的在法律中已有规定，有的可以在配套法规中进一步明确，有的可以在法律实施中予以妥善解决。法律委员会建议，国务院有关方面在法律实施和配套法规制定过程中继续深入研究这些意见。

还有一个问题需要汇报。鉴于常委会审议中

对教育法和高等教育法的修改意见比较一致，对民办教育促进法的修改还有一些分歧意见，法律委员会经同教育科学文化卫生委员会、国务院法制办公室和教育部研究，建议本次常委会会议先分别表决通过教育法和高等教育法的修改决定草案，对民办教育促进法的修改暂不付表决。对民办教育促进法修改中涉及的民办学校分类管理改革的过渡办法，建议请国务院有关方面根据常委会组成人员的审议意见深入论证，并抓紧拟订相关具体措施，以利于对草案进一步修改完善，及早提请常委会再次审议。

法律委员会已按上述意见分别提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国教育法》的决定（草案建议表决稿）和全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国高等教育法》的决定（草案建议表决稿），建议本次常委会会议通过。

两个修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。