

专家呼吁加快教育法典编纂进程

为建设教育强国提供有力保障

□ 本报记者 浦晓磊

“编纂教育法典，有利于提升教育法治的科学性和系统性，为教育治理提供权威性、全局性法律方案。这是一个阶段性的、长期的工程，不可能一蹴而就，要做长期的打算。”中国政法大学校长、中国法学会副会长马怀德建议，全国人大常委会适时将编纂教育法典纳入立法规划，进行统一部署，以此为抓手全面推动教育治理的法治化和现代化，实现教育领域的良法善治。

教育部政策法规司司长张文斌指出，应当以“扎根中国大地、解决中国问题、提供中国方案”为根本立场，以“两条腿走路、集成式创新”为基本路径，以学科建设和理论研究为重要支撑，编纂能够体现中国特色、服务实践需求的教育法典。

由教育法典编纂课题组主办的“教育法典编纂研讨会”近日在北京举行。来自全国人大常委会工委、教育部政策法规司等国家机关和北京大学、中国人民大学、北京师范大学、中国政法大学等高校和科研机构近百位专家，围绕教育法典编纂进行了研讨。

法典编纂条件已经具备

为什么要编纂教育法典？这是教育法典编纂首先要回答的一个问题。

“教育立法是关乎教育历史和现代的重要工程，是历史使命。”十二届全国人大常委会副主任委员、中国民办教育协会名誉会长李连宁说。

李连宁指出，我国教育领域存在的篡改报考志愿等问题和教育法律规范交叉、重叠甚至矛盾的现象，都需要通过编纂教育法典来解决，从而为建设教育强国提供有力法治保障。

“教育领域立法经过了改革开放40多年的发展，逐步从摸着石头过河、粗放式立法阶段，转变到全面总结实践经验、着力开展顶层设计、充分体现中国国情的法典化阶段。”中国人民大学法学院教授、中国法学会立法学研究会常务副会长冯玉军认为，教育法典编纂条件已经具备，进程需要加快。

编纂一部什么样的教育法典？这是编纂教育法典绕不开的一个重要问题。

“教育法典不是包罗万象，编入法典的内容需要调整，要对现有的教育法律法规进行筛选，还要对一些内容进行修改。”马怀德说。

安徽大学原党委书记、副校长、教授程雁雷认为，教育法典调整范围的基本原则是“适度法典化”，即处理教育法典与教育单行法的关系。通过对教育领域法律制度规范进行系统整合、编订，形成一部适



应我国高质量教育发展要求，体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整、协调一致的法典。

哪些“教育”需要进入教育法典？是编纂教育法典需要回答的一个问题。

北京大学法学院教授、中国法学会行政法研究会副会长姜中乐认为，我国完全可能且可以制定一部内容完整的教育法典。同时，我国的教育法典又要尽量避免采取最广义的教育概念，防止庞杂、琐碎。因此，我国教育法典中的“教育”，应当包括学前教育、义务教育、高等教育、民办教育、家庭教育、职业教育、国防教育等主要教育类型。

以教育法理论逻辑为主线

“如何将单行教育法及教育行政法规、教育部门规章有机整合，使整部法典在制度设计上、法的精神上以及相互衔接上都能做到统一，这是技术难题。”

中南大学教育立法研究基地执行主任、教授徐靖认为，必须深刻研究核心概念，否则将可能直接导致教育法典相关条文编纂缺乏内部严谨的逻辑性。

采取何种体例与结构，是教育法典编纂工作的重点与难点问题。

“教育法典的基本框架，要以教育法的理论逻辑为主线，以现有的教育立法成果为依托，形成包括总则和分则在内的科学合理的框架体系。”马怀德提出，总则部分主要包括教育方针、基本原则、受教育权、教育主体、教育关系、教育管理体制等内容，分别部分需要对各阶段和各领域的教育活动以并列方式作出详细规定，内容包括学前教育、义务教育、高等教育、职业教育、特殊教育、家庭教育、社会教育等。

“教育法典应当是运用行政法、民法等调整规则和调整方法来解决教育领域法律问题的领域法典，是全面性与开放性相结合的适度法典，是易于被民众理解、接受和使用的法典。东西涵盖过多会影

响教育法典的稳定性，应该为行政法规和部门规章留下一定的空间。”中国教育科学研究院研究员马雷军说。

武汉大学教育科学研究院副院长、教授彭宇文认为，编纂教育法典可以采取“四步走”的工作思路进行——设计整体框架、制定总则、编纂各分编、统合总则与分编。当前，应尽快启动第一步“设计整体框架”，然后第二步“制定总则”和第三步“编纂各分编”可以同时并行。

北京师范大学法学院办公室主任、教授张红建议，总则要按照教育法典的调整对象——教育法律关系为线索，围绕法律关系的主体、内容和客体来展开，把法律责任分散到各个分编中，作出有针对性的规定。

解决教育领域中突出问题

编纂教育法典的一个重要目的，就是要解决教育领域存在的突出问题。

“当前，教育领域还存在诸如教育资源分配不公、学生学业负担过重、校外培训无序发展、教育执法低效等突出问题。通过教育法典编纂，可以为这些问题的系统性解决提供权威的法律方案，推动教育治理在法治轨道上运行。”马怀德说。

对哪些问题作出有针对性的规定，是教育法典编纂工作必须慎重考虑的问题。

北京外国语大学法学院教授、人事处副处长姚金菊指出，教育法典的制定要符合教育规律。当前的问题是是否纳入教育法典，要把握长远和现实；要适度超前谋划，兼顾长远和现实；注重统一性与多样性，尊重地域差异，关注西部地区的特殊性。

首都师范大学政法学院法律系主任、教授李昕提出，编纂教育法典应当建立明确的问题定位，教育法典的核心命题是价值定位、基本制度、路径选择，“比如，对于教育应当达到何种社会效果、如何平衡好教育公平与效率的关系等问题，需要在立法时作出回应”。

“教育法典中如何设计教材建设和管理制度？国家事权如何理解？如何规定课程标准，教材编写与审定、出版与发行、教材选用？与教学自由的关系？这些都是教育法典编纂工作中非常重要的基础性原理问题。”郑州大学法学院副教授郑磊说。

“教育法典编纂工作需要逐步推进。在加快编纂相关工作的同时，要继续推进学前教育法等相关法律法规的制定和现有教育法律法规的修改完善。”中国政法大学法治政府研究院教授、教育法研究中心主任李红勃说。

制图/李晓军

□ 本报记者 范天娇

安徽省十四届人大常委会第六次会议近日表决通过了《安徽省新能源汽车产业集群发展条例》(以下简称《条例》)。《条例》是全国首部省级层面的新能源汽车产业专项立法，从创新引领、产业链提升、场景拓展、开放合作、支撑保障等方面进行探索创新，将于3月1日起施行。

随着安徽省深入实施制造强省战略，汽车产业如今已成为引领发展的优势产业，特别是新能源汽车产业发展走在全国前列，掌握了电池、电机、电控核心技术，在智能化技术上取得突破，培育了一批有较强竞争力的龙头企业。

作为汽车出口大省，安徽省注重科技创新的驱动力，为新能源汽车产业发展提供源源不断的动力支持。《条例》明确，鼓励、支持组建新能源汽车产业创新联合体、创新联盟等方式，开展新能源汽车科学研究、技术创新和研发服务，支持建设国家级和省级汽车领域实验室等创新平台。同时，系统部署新能源汽车领域原创性引领性科技攻关，加大新能源汽车领域知识产权保护力度，完善新能源汽车领域知识产权的协同保护和海外知识产权纠纷应对指导制度。

为加快新能源汽车推广应用，《条例》要求，推动在港口、码头、工矿企业等固定路线和城市渣土运输、垃圾清运等场景推广使用新能源重型卡车，加快公共领域老旧车辆报废更新为新能源汽车。支持具备条件的设区的市争创智能网联汽车示范区，建立面向用户的基于危险场景和特殊气象环境的智能汽车测评体系，引导智能汽车技术进步。选择道路基础设施较为完善的行政区域全域开放道路测试、示范应用，支持智能网联汽车测试。支持选择具备支撑自动驾驶及网联功能实现的适当路段、区域、时段，供智能网联汽车开展道路测试和示范应用。支持汽车生产企业和使用主体组成联合体，在保障安全的前提下，促进智能网联汽车产品的功能、性能提升和产业生态的迭代优化。

截至去年11月底，安徽省新能源汽车保有量60.5万辆，新能源汽车渗透率为51%；2023年以来新增渗透率为42.7%。安徽省成功举办一定规模的汽车展会活动，带动汽车消费超110亿元。

以开放合作促发展，促创新，有助于培育新能源汽车产业新优势，增添共同发展新动力。《条例》规定，省人民政府应当推动长三角地区共建新能源汽车产业链联盟，推动充电桩等基础设施协调应用，鼓励开展新能源汽车产业集群发展的多层次全方位对接合作。打造融入全球的开放生态，支持新能源汽车企业加强国际交流与合作，推动建立与国际贸易投资通行规则相衔接的制度和监管服务模式。

《条例》还聚焦新能源汽车产业发展中的难点堵点，强化基本要素保障，要求优化公共充电网络建设布局，加强公路沿线、郊区乡镇、老旧小区充电桩基础设施建设和城际快充网络，引导企业合理布局加氢基础设施，提升安全运行水平，鼓励建设集油、气、氢、电等多位一体的综合能源服务站等，着力构建新能源汽车产业的良好生态。

加大新能源汽车领域知识产权保护力度

安徽率先立法

《海南省综合行政执法条例(试行)》施行

用柔性执法方式优化自贸港营商环境

□ 本报记者 邢东伟 霍小功

推动综合行政执法体制改革，是加快政府职能转变和提高社会治理能力的重要举措，也是加快建设中国特色自由贸易港的重要抓手。海南在全国率先推进综合行政执法改革，实现市县“一支队伍管执法”。

海南省七届人大常委会第七次会议近日审议通过《海南省综合行政执法条例(试行)》(以下简称《条例》)，于2024年1月1日起施行。

《条例》的出台，有利于固化海南综合行政执法体制改革实践中好的经验和做法，形成全省综合行政执法的基础性法规，优化海南自由贸易港法治化营商环境，为改革工作提供根本遵循和指引，探索具有海南特色的综合行政执法改革创新模式。

固化改革实践经验

党的十八大以来，党中央、国务院多次部署深化综合行政执法体制改革，探索实行跨领域跨部门综合执法。

2022年8月，原国务院法制办批准海口在城市管理领域开展相对集中行政处罚权试点，海口率先在全省推进综合行政执法改革。2017年为适应“多规合一”改革试点需要，海南在“多规合一”管控、城市管理和海洋渔业领域推行跨领域综合行政执法。

2019年4月，海南省委办公厅、省政府办公厅印发《关于深化综合行政执法体制改革的实施意见》，全面整合执法职责和执法队伍，减少执法层级，推动执法力量下沉，在全国率先推行市县“一支队伍管执法”。

“深化综合行政执法改革是提升海南自贸港治理能力的内在要求，是优化法治化营商环境的应有之义。”海南省司法厅党委书记、厅长，省综合行政执法工作联席会议办公室主任王磊表示，海南省第八次党代会报告明确提出全面落实“一本三基四梁八柱”战略框架，持续推进法治政府建设，健全依法决策和综合行政执法体制机制。

近年来，海南省委、省政府立足海南自贸港审批极简、监管极严、服务极优的要求，探索实行市县“一支队伍管执法”综合行政执法体制改革，实现了划转执法领域最广、纳入执法事项最多、改革最彻底的“海南模式”。

“深化综合行政执法改革，提升自由贸易港治理能

力，有序的综合行政执法体系，急需通过立法，为海南全面深化改革和自由贸易港建设，营造一流营商环境提供坚实的行政执法体制机制法治保障。固化我省综合行政执法改革实践的措施和经验，确保重大改革于法有据。”王磊说。

同时，在国家尚未出台综合行政执法专门法律法规的情况下，海南坚持问题导向，为需而立，及时出台《条例》，既保证立法与改革相互衔接，以立法引领和推动改革，又最大程度凝聚共识，切实破解全省综合行政执法体制不顺、协作机制不畅、执法队伍建设保障不足等突出问题，持续推动全省综合行政执法改革不断深化，取得实效。

规范公正文明执法

《条例》共24条，从明确综合行政执法改革的基本原则和方向、厘清各方职责、加强协作配合、规范文明执法等方面作出规定，先行先试，同时为继续深化改革预留空间。

“根据党中央关于深化综合行政执法体制改革的决策部署和海南省委有关要求，《条例》明确改革遵循统一领导、统筹协调、权责一致、稳步推进的原则，开展跨部门、跨区域、跨层级综合执法，推动监管、服务和执法整体联动、一体协同，构建职责明确、集约高效、运作协调、规范有序的综合行政执法体系。”王磊表示。

为厘清理顺职责关系，《条例》要求建立综合行政执法工作联席会议制度，明确省级业务主管部门作为综合行政执法部门对应执法事项的业务指导部门，负责执法依据、执法标准和自由裁量权基准等业务规范建设，组织查处和督办各自领域重大疑难行政执法案件等。

《条例》明确市县业务主管部门负责行业日常监管工作，市县综合行政执法部门依法行使相对集中行政处罚权以及与之相关的行政检查、行政强制等职权。授权设区的市的区一级综合行政执法部门独立行使相应综合行政执法职权，明确乡镇、街道以自己名义在法律法规规定和承接的执法事项范围内开展执法活动。

《条例》提出，建立健全综合行政执法协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。规定涉嫌违法问题线索移送标准和程序，推行“综合查一次”制度。创设“派驻执法”模式，加强行政执法与刑事司法有效衔接。

《条例》指出，统一全省综合行政执法事项指导目录、办案程序、文书格式等，推行包容审慎行政执

法，用柔性执法方式优化营商环境。执行行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核等制度，规范执法人员和辅助人员管理，促进严格规范公正文明执法。

《条例》还健全投诉举报处理机制，建设全省综合行政执法平台，建立健全行政执法责任制、过错责任追究和执法评议考核制度，加强对综合行政执法工作的监督指导。

推进条例落实执行

2023年年初，海南省委确定《条例》为重点立法项目，省人大常委会列入2023年立法工作计划。

“我们坚持立法决策与改革决策紧密结合，从海南实际出发，立短条款，提高立法质量。”海南省人大常委会法制工作委员会副主任赵志东表示，《条例》聚焦海南探索实行的市县“一支队伍管执法”综合行政执法改革实践，按照“小快灵”立法要求，不分章节，对改革实践中的原则性问题和急需解决的突出问题作出规定。

行政执法工作一头连着各级政府，一头连着群众切身利益。每一次执法活动，都关乎人民群众对党和政府的信任，对国家法治建设的信心。加强综合行政执法队伍建设，严格队伍管理，是做好行政执法工作的基础。

“海南省综合行政执法工作联席会议办公室(以下简称省联席办)自2021年9月调整设立在省司法厅以来，积极发挥统筹协调和综合指导作用，持续加强执法队伍的政治建设，健全执法队伍规范管理制度，构建综合行政执法培训体系，严守执法办案廉洁底线，开展队伍作风纪律教育整顿活动。”海南省司法厅党委委员、副厅长，省综合行政执法工作联席会议办公室副主任李向明说。

《条例》施行后，省司法厅将立足于省联席办职责，推动改革不断深化。“海南省司法厅党委委员、副厅长叶平表示，下一步，将把学习贯彻《条例》与深入推进综合行政执法体制改革相结合，通过实地调研指导等多种方式推进《条例》落实执行，将《条例》列入执法人员必修课，结合三年培训规划进行专题辅导、详细解读，整合全省综合行政执法人才库资源，开展巡回宣讲，多渠道加强宣传引导。

据悉，海南省司法厅将会同有关部门制定实施《海南省综合行政执法派驻人员管理暂行办法》《海南省综合行政执法案件审核办法》等配套制度，完善综合行政执法制度体系。

议案追踪

全国人大社会委：

加强劳动法修法准备工作

本报讯 记者朱宁宁 记者近日从全国人大常委会获悉，该委将配合有关方面加强调查研究，进一步完善劳动领域相关法律法规，强化对新业态从业人员各项权益的保障。

建议相关部门根据经济社会发展实际，立足平衡劳资双方利益、构建和谐劳动关系，深入开展调研和论证。

2022年，社会委曾围绕就业工作情况开展专题调研，深入了解包括新业态从业人员在内的劳动者的就业情况，听取各方意见建议。

十四届全国人大一次会议期间，有代表提出关于修改劳动法的议案。议案建议在劳动法中增加专门章节对涉及新业态用工的劳动关系认定、劳动者权益保障、算法规制等进行规定。

全国人大环资委：

加快节约用水法立法进程

本报讯 记者朱宁宁 节约用水是推进生态文明建设、保障水安全的重要举措，也是推动经济社会高质量发展的必然要求。记者近日从全国人大环资委获悉，该委经研究认为，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》明确提出，完善最严格的水资源管理制度，建立健全节约用水机制，促进水资源使用结构调整和优化配置，制定完善节水与地下水管理等方面的法律法规。建议有关部门在制定节约用水条例时认真研究吸收相关议案提出的建议，加快立法进程，尽快出台实施。

十四届全国人大一次会议期间，有代表提出关于制定节约用水法的议案。议案提出，水资源利用存在供需矛盾突出、效率不高、公众节水意识不强、内生动力不足等问题，亟须通过加强立法予以解决，建议制定节约用水法。

环资委高度重视议案提出的问题和建议，与代表进行沟通交流，并就议案内容征求相关部门意见。据悉，水利部会同住房和城乡建设部、国家发展改革委起草节约用水条例草案，于2021年12月报送国务院。节约用水条例列入国务院2023年度立法工作计划。目前，司法部正在按程序进行征求意见和草案修改完善工作。

全国人大教科文卫委：

抓紧修改完善药师法草案

本报讯 记者朱宁宁 制定药师法已列入十四届全国人大常委会立法规划。目前，国家卫生健康委正在会同国家药监局、国家中医药局等部门对草案征求意见稿进行修改和完善。记者近日从全国人大教科文卫委获悉，该委已就药师立法开展了多次调研，建议有关部门认真研究吸纳相关代表议案提出的意见和建议，抓紧修改完善药师法草案，尽早将草案提请全国人大常委会会议审议。

据悉，国家卫生健康委此前曾形成药师法草案征求意见稿，并分别于2017年、2020年和2021年征求有关方面意见。

十四届全国人大一次会议期间，有代表提出关于制定药师法的议案。议案认为，当前药师法律法规不完善，相关法规政策不协调，无法充分保障药师合法权益，制约了药师作用发挥和服务水平提高，建议制定药师法，明确药师的权利和义务，理顺管理体制，规范考核培训，加强执业监管，推动我国药学服务高质量发展。