

# 学习贯彻全国教育大会精神（笔谈）

## 以产学研深度融合 推进教育科技人才一体发展

卢建军

（西安交通大学党委书记）

党的二十届三中全会指出，“教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑”。因此，必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革。习近平总书记在主持中共中央政治局第十一次集体学习时强调，“要按照发展新质生产力要求，畅通教育、科技、人才的良性循环”，“要深化经济体制、科技体制等改革，着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点”。这深刻揭示了教育、科技、人才与社会主义现代化强国建设和发展新质生产力之间的内在联系，为新时代发展新质生产力、也为新时代中国特色世界一流大学建设指明了方向，提供了根本遵循。

### 一、深刻认识教育科技人才一体推进的重要意义

党的二十大报告首次将教育、科技、人才“三位一体”统筹部署，深刻体现了以习近平同志为核心的党中央对现代化强国建设的规律、新一轮科技革命和产业变革的时代特征，以及未来世界演变、发展趋势的深刻洞察和准确把握。目前距离建成教育强国、科技强国、人才强国还有十一年时间，必须统筹推进教育科技

人才体制机制一体改革，为提升国家创新体系整体效能、现代化强国建设贡献智慧和力量。

#### 1. 教育科技人才一体推进是现代化强国建设的战略选择

党的二十大报告指出，“中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”，明确提出到2035年建成教育强国、科技强国、人才强国。现代化强国体现着强大的经济实力、科技实力、综合国力，从历次工业革命的发生、科学中心的确立等一系列历史发展规律看，强国的崛起都充分体现了教育科技人才的战略性、基础性、先导性作用。要深刻把握教育、科技、人才作为社会主义现代化强国基础性、战略性支撑的重要意义、重要价值、重要使命，将教育强国、科技强国、人才强国建设有机结合起来，一体统筹推进，以教育强、科技强、人才强支撑引领产业强、经济强、国家强，更好推进强国建设、民族复兴伟业。

#### 2. 教育科技人才一体推进是培育发展新质生产力的必然逻辑

中国式现代化是人类历史上规模最大、难度最大的现代化，要求更高的物质技术作为基础，必须创造高度发达的生产力。习近平总书记在主持中共中央政治局第十一次集体学习时强调，“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，必须继续做好创新这篇大文章”。新质生产力是区别于传统生产力的以科技创新为主要驱动的生产力，加快发展新质生产力靠科技创新，科技创新靠人才，人才培养靠教育，只有把三者有机结合、统筹推进，畅通教育、科技、人才的良性循环，一体推进教育发

展、科技创新、人才培养，才能打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，推动构建适应新质生产力发展的新型生产关系，让各类先进优质的生产要素向发展新质生产力顺畅流动，推动创新链、产业链、资金链、人才链深度融合，构建实体经济、科技创新、现代金融和人力资源协同发展的现代化产业体系，从而推动经济社会高质量发展。

### 3. 教育科技人才一体推进是建设中国特色世界一流大学的实施路径

习近平总书记在主持中共中央政治局第五次集体学习时强调，“建设教育强国，龙头是高等教育”。我们要建成的教育强国，是中国特色社会主义的教育强国，强大的思政引领力、人才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力是其显著特征。高水平研究型大学具有基础研究深厚、学科交叉融合的优势，是科技第一生产力、人才第一资源、创新第一动力的重要结合点，是发展新质生产力的基础性战略性支撑。建设中国特色世界一流大学，必须牢记为党育人、为国育才的初心使命，落实立德树人根本任务，培养和汇聚拔尖创新人才，瞄准世界科技前沿和国家重大战略需求，优化学科专业设置，完善人才培养模式，推进科研创新，提升人才培养质量和原始创新能力，服务高水平科技自立自强，更好发挥基础研究主力军和重大科技突破生力军作用，在教育科技人才一体推进中探索中国特色世界一流大学建设新路径、新机制，提升对经济社会高质量发展的支撑力、贡献力。

## 二、深刻把握企业主导的产学研深度融合是教育科技人才一体推进的突破口

教育科技人才一体推进，就是将发展科技第一生产力、培养人才第一资源、增强创新第一动力更好结合起来，其最佳结合点和突破口就是产学研深度融合。应加快推进企业主导的产学研深度融合，发挥企业、高校、科研院所等各类创新主体的优势，打通深度融合的痛点、堵点、难点，从制度机制上破解制约协同创新

的深层次矛盾，形成科技、人才、创新互为循环、互为促进的巨大系统效应。目前，产学研深度融合中还存在如下问题。

### 1. 思想观念

目前，产学研深度融合的内生动力不足，主要集中在各方主体的诉求存在差异、评价导向不同、融合机制体系不完善、权益分配不明确等方面。比如，企业主要是以市场为导向，追求高收益、高竞争力、低成本；高校则主要是以成果为导向，在一定程度上还存在“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”现象，其深层次的原因是对产学研深度融合的重要意义认识不足。加快建立以企业为主体、以市场为导向、产学研深度融合的科技创新体系，亟须推动政、产、学、研、用、金各类主体深化提升对深度融合的认知和动力，破除阻碍产学研深度融合的思想障碍，从而更好推动科技创新这个经济增长引擎作用的发挥，以科技自立自强为现代化国家提供战略支撑。

### 2. 科技供给

在整个科技创新链条中，科技供给既是源头，也是实现科技创新和产业创新深度融合、推动企业和高校“双向奔赴”的基础。受对标追赶的“跟随式”研究、基础研究经费投入不足和结构不合理、科研人员“非升即走”压力、科研评价体系下“短、平、快”现象和科研组织泛化松散等多方面因素的影响，科研“顶天立地”不够，基础前沿技术、关键核心技术供给缺乏，科技供给质量不高、有效供给不足，科研和经济“两张皮”、科技创新中的“孤岛现象”依然存在，创新资源的有效流通和优化配置存在壁垒，没有为完成“科学研究、实验开发、推广应用的三级跳”、跑好科技创新的“接力赛”打下高质量科技供给基础，科技对经济社会发展的支撑能力不足。

### 3. 主体地位

2016年，习近平总书记在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上强调，“企业是科技和经济紧密结合的重要力量，应该成为技术创新决策、研发投入、科研组织、成果转化的主体”。产学研深度融合

不是企业、高校和科研院所的简单合作，而是企业为主体，知识资本、人力资本和物质资本的深度耦合。长期以来，部分高校和科研机构将产学研合作项目简单地作为横向项目对待，大多停留在“甲乙双方、一纸合同、一个项目、一笔经费”的传统合作模式上；企业在产学研深度融合中的主体地位没有得到落实，缺乏主导作用与话语权，企业“出题人”“答题人”“阅卷人”作用发挥不够，导致企业对借助产学研合作获得有市场潜力、有推广价值、有成熟度、适宜转化的科技成果的信心不足、积极性不高，不敢也不愿把更多的研发经费投给高校，从而被动参与产学研合作。

#### 4. 成果转化

企业关键核心技术突破很大程度取决于基础研究和应用基础研究的能力，尤其是产出原创性、颠覆性技术成果的能力。高校形成的基础研究成果需要经过反复迭代能及时应用到产业和产业链上。打通科技创新链条，推进科技成果转化和产业化顺利实施，需要体制机制、政策体系、环境氛围、金融、人才、机构平台等多类要素协同联动。目前，支撑科技成果顺利转化的各类要素不完善，如我国科研院所改制，导致关键共性技术平台不足，而高校因缺少小试、中试、小批量生产等装备与平台，难以有效推动科技成果商品化、产业化，导致大量科技成果被束之高阁、创新资源封闭在校园之内；同时，金融支撑科技创新的体系不完善、职业化技术经纪人短缺等问题，导致投早、投小、投长期、投硬科技的“耐心资本”不足，科技成果对接金融资本和企业需求不够及时精准，大量科技成果湮灭于“死亡之谷”，难以转化为现实生产力。

### 三、教育科技人才一体推进背景下企业主导的产学研深度融合具体路径

党的二十大报告作出了“加强企业主导的产学研深度融合”“推动创新链产业链资金链人才链深度融合”等重大战略部署。习近平总书记在2024年全国科技大会、国家科学技术奖励

大会、两院院士大会上强调，“融合的基础是增加高质量科技供给”，“融合的关键是强化企业科技创新主体地位”，“融合的途径是促进科技成果转化应用”；在2024年全国教育大会上指出，“强化校企科研合作，让更多科技成果尽快转化为现实生产力”。这在教育科技人才一体化背景下，推进企业主导的产学研深度融合指明了具体路径。

高水平研究型大学是人才培养的摇篮、科技创新的重镇，必须胸怀“国之大者”、勇担使命，积极融入企业主导的产学研深度融合，强化基础研究应用牵引，开展有组织科研，深刻把握融合的基础、关键和途径，扎实推动科技创新和产业创新深度融合，为实现教育科技人才一体推进探索新路径，为推动构建适应新质生产力发展的新型生产关系、培育和发展新质生产力、服务经济社会高质量发展提供强劲动力。

#### 1. 夯实高质量的科技供给这个融的基础

高水平学科专业建设是培养一流人才、产出一流成果的基础，应坚持以国家战略需求为导向，动态调整学科专业设置，创新人才培养模式，超常布局急需学科专业，在基础学科、新兴学科、交叉学科建设上持续用力，构建高质量学科专业建设体系。聚焦现代化产业体系建设的重点领域和薄弱环节，开展原创性、引领性的科技攻关，在人工智能、量子科技、机器人、绿色化工与新材料等战略前沿领域布局建设科研平台，开辟高质量发展的新领域、新赛道。瞄准未来科技和产业发展制高点，在未来能源、智能装备、先进材料、基础软件、医工交叉等领域，建设“从0到1”前沿中心和“卡脖子”难题研究中心。强化全国重点实验室等科研平台与区域重点产业的对接，促进科技创新活动和产业发展精准对接、高效融通，为传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育提供科技和人才支撑。深化科技成果评价改革，建立“谁使用谁评价”机制和“走现场见实效”的考察方式，由学术专家、企业工程师、市场用户等开展多维度综合评价，注重前沿基础突破、关键技术攻关、成果应用示范和产业化推

广。完善适应卓越工程人才培养的评价标准,把解决实际工程问题能力作为专业实践环节的重要评价考核内容,将技术迭代、成果转化、产品创新、产品设计等多种成果形式纳入评价考核,破除“唯论文”单一评审模式的传统评价体系,构建多要素相结合的综合评价体系,激励高质量科技创新资源产出的积极性。

### 2. 把握企业科技创新主体这个融的关键

着力解决企业主导什么、怎么主导、校企融合什么、在哪融合、怎样深度融合等问题,坚持把企业作为技术创新决策、研发投入、科研组织、成果转化的主体,引导创新资源围绕企业集聚、创新活动围绕企业开展。围绕产业链部署创新链,在 University 校园或校园周边建立校企深度融合创新联合体,解决高校科研人员无法长期在企业开展科研攻关,高校科研平台、仪器设备等创新资源难以为企业所用的问题。创新联合体按照“双管理、双首席、双签字、双导师”的原则管理运行,实现高校与企业的深度捆绑。探索以企业为主实行“双管理”,建立理事会领导下的院长负责制;每个项目校企各一位负责人领衔形成“双首席”,建立企业总工程师和学校首席专家双负责人制;在产教深度融合环境中形成“科学家+工程师”团队,“科学家+工程师”模式下的“双导师”“导师组”带领博、硕士研究生在研发管理流程下有组织地开展科研联合攻关,在实战研发中培养符合需求的卓越人才,同时大幅降低企业培训成本;研发经费管理实行学校和企业“双签字”共同管理。构建“企业出题、校企共同凝练课题、揭榜挂帅领题、师生共同答题、校企共同评价”机制,打通基础研究、应用研究、技术开发和产业化的科技创新链条,推动从基础研究到产业化落地的“无缝衔接”。同时,深度融合的环境有助于企业在“0—1—N”和“N—1—0”反复迭代过程中加快产品技术升级,有助于提升高校在工程化环境、实战化项目、有组织科研、全链条创新中培养卓越工程人才的能力和水平。

### 3. 拓宽科技成果转化应用这个融的途径

围绕创新链布局产业链,建立以大企业承

载的孵化器,促进教授指导、学生创业、校友资源、企业支撑要素协同,弥补“教授办企业”在市场、金融、管理等方面的欠缺,支撑中小微企业成长发展,也可大幅提升科研人员推进成果转化孵化的意愿和成功率,为学校培育新学科、新专业,为企业培育新技术、新产业,形成高质量增长点。发挥国家大学科技园、国家技术转移中心的作用,建设成果转化概念验证中心、科技成果超市,开展线上科技成果转化项目交易,推进线下成果展示、项目路演等活动,打造高效便利的科技成果转移转化交易平台。实施企业与学校之间“悬榜—揭榜”合作模式,对突破“卡脖子”技术的原创成果联合转化应用,构建双向“揭榜挂帅”的转移转化体制机制。建立专职科技经纪人团队,服务高校教授团队和全国地方政府及科技型企业,为学院和学科配备能研发、懂技术、善沟通的成果转化工作专员,密切追踪各院系、各实验室最新科研进展,及时发现适应市场需求、有较大转化价值的新技术、新成果,并第一时间向企业和金融机构推介,打通社会金融资本、市场主体企业及时了解掌握高校最新技术成果通道,让科学家专心做科研。发挥金融推动科技成果加速转化为现实生产力的“催化剂”作用,建立以种子基金、天使基金、风险投资等为代表的金融支持体系,打造加速器、产品发布中心、众筹平台等成果转化运营创新平台,深化投早、投小、投长期、投硬科技理念,让基础研究成果的“第一棒”能顺利传递,促进科技成果高水平创造、高效率转化。

### 4. 构筑全链条创新生态这个融的保障

试点建设教育科技人才一体发展示范区,构建创新策源核心圈层、产教融合转孵化圈层、专精特新高科技产业圈层,从而形成强大的虹吸效应,加速吸引优质资源聚集,从而支撑更多引领性成果的产出,更好发挥和放大科技创新的辐射带动作用,打造驱动区域经济社会高质量发展的创新引擎。在示范区聚集“政、产、学、研、用、金”等创新资源,即吸引政策生态、领军企业、高校技术成果、科研院所共性技术平台、地方政府“飞地”、金融服务机构等

进驻示范区，实现协同创新。构建激发创新活力的政策制度体系，支撑科技创新的金融多元供给体系，元器件、零部件、产品模具、封装测试、小试中试平台等配套体系，知识产权评估、鉴定、权益分配等法律体系，地方政府全方位服务保障体系等，营造集多元、共生、协同、包容、进化于一体的全要素科技创新生态。营造人才创新生态，激发人才创新活力，在深度融合中建立人才共建共享共用新机制，探索“联合引才、校招共用”，解决企业高端人才短缺和大学人才经费不足的问题。链接全球创新资源，融入全球创新网络，以产教融合、协同育人推进国际合作交流，通过校企联合布局海外创新中心、人才基地，构筑全球化全链条创新生态。

## 加强教育法学理论研究 构建中国自主教育法学知识体系

辛 展

(华东政法大学教育法研究院研究员)

教育是国之大计、党之大计，是强国建设、民族复兴之基。截至 2023 年，我国共有各级各类学校 49.83 万所，学历教育在校生 2.91 亿人，专任教师 1891.78 万名。教育活动的复杂性与长期性、教育评价的滞后性与模糊性、教育主体的自觉性与发展性、教育权益的基础性与切身性，使教育活动和教育管理有区别于其他领域的鲜明特点。如此重要庞大特殊的领域和群体的教育生活、教育活动，既需要有一个独特的法律规范体系，也需要有一个独特的法律分析视角。这就是教育法和教育法学。

改革开放以来特别是党的十八大以来，中国教育法治建设取得了重大成就，已初步构建了中国特色的教育法律体系，与之相伴的教育法学理论研究也取得了很大进展，但是中国自主的教育法学知识体系还没有真正建立起来。

习近平总书记指出，“加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系”，要求“扎根中国大地、赓续中华文脉、厚植学术根基，深入研究以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业实践中的重大问题，加快构建中国哲学社会科学自主知识体系”。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》提出，“紧紧围绕新时代全面依法治国实践，总结提炼中国特色社会主义法治具有主体性、原创性、标识性的概念、观点、理论，把论文写在祖国的大地上，不做西方理论的‘搬运工’，构建中国自主的法学知识体系”，明确提出加强教育法学学科建设。在全面依法治国、建设教育强国的背景下，加强教育法学理论研究和学科建设，构建中国自主的教育法学知识体系非常重要，也是一项系统工程。中国教育法学的独特性既源于中国教育制度的社会主义性质，也源于法治中国建设和教育发展的伟大实践，社会主义性质是我国教育法学理论体系的逻辑起点。基于这个逻辑起点，构建中国教育法学自主知识体系应当关注以下几个方面的问题。

### 一、协调教育权力和教育权利两个主线

我国的教育制度和教育法律体系有两个基本的价值追求和目标导向，一个是促进社会的全面进步，一个是促进人的全面发展。这集中地反映在党的教育方针上，即教育必须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。我们是在实践中培养人，培养的人要投入社会主义建设实践之中。社会主义的教育观在促进人的自由、全面、充分发展的同时，也有一个集体目标或国家目标。因此，习近平总书记强调，坚持把服务中华民族伟大复兴作为教育的重要使命，强调要处理好支撑国家战略和满足民生需求的关系、培养人才和满足社会需要的关系，增强教育对科技和人才的支撑作用。从教育法的角

度看，就是要平衡好国家教育权和个体受教育权。《中华人民共和国宪法》规定国家发展社会主义的教育事业，举办各种学校，发展各种教育设施；同时规定中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家教育权体现在国家对教育目标、教育内容、教育供给方式的设定，如国家制定教育发展规划，审批学校设置，对学科布局、专业结构和人才培养结构、招生计划进行调控；国家分阶段、分步骤、分重点地发展教育（学前教育在一定时期内是作为单位福利而不是公共服务而存在，工矿、企业事业单位一度成为办园的主体，而广大农村几乎没有学前教育的供给），这极大地影响甚至决定了个体受教育权能否实现以及实现的程度和方式。这两者具有统一性，从根本上来讲，教育的国家目标是通过履行国家义务、保障教育权利、促进人的发展来实现的。国家教育权还体现在对社会教育权的规制，进而影响到个体的教育选择。比如，国家对校外培训的治理。长期以来，教育培训被视为教育消费行为，教育培训是个人选择，一方付费、一方提供教育服务，往往被认为是民事关系。但是当大部分的学生都在接受培训，直接冲击学校教育体系并不断加剧教育焦虑的时候，校外培训就不再是民事行为，国家必须予以干预；当某个校外培训机构招收的学生多达百万、其教学方式及评价方式直接影响百万学生及其家庭时，其平台算法和公司政策也渐渐具有公共教育政策的色彩，就必须被纳入国家监管。国家教育权对家庭教育权的干预是最低限度的，其主要职责是提供家庭教育指导和支持并保护未成年人在家庭当中的基本权利（如不受虐待和暴力伤害）；对家庭教育的内容干预也仅限于法律限制的行为。当然，国家教育权和个体受教育权处在动态平衡的过程中，国家政策取向和个人教育需求都会发生变化，如目前国家已经取消了普职比大体相当的政策，而就业前景好的职业院校也受到越来越多的学生欢迎。教育法学的研究要同时关注教育权力（国家教育权及其延伸出来的学校教育权）和教育权利（公民受教育权），协调好这两条主线，才能编织出中国特色的教育法学

之长卷。

## 二、把握教育规律和法治规律两个规律

习近平总书记强调，要处理好规范有序和激发活力的关系。从法治的规律来看，法治追求的是自由、平等、程序、效率、秩序、规范、确定性等；而从教育的规律来看，教育追求的是自主性、多样性、差异化，边界是模糊的，且往往处于不确定性之中。人是处在动态发展的过程中的。教育最大的特点是探索未知领域，无论是自然的奥秘还是人的身心发展的奥秘，都具有不确定性和无限可能性，因此，自主权，包括办学自主权、教学自主权、科研自主权、学习自主权等是教育法学研究的核心命题。教育法不同于其他法的特殊性在于要把教育的特殊规律融入法律的普遍规律，进而彰显教育的价值追求。教育的根本任务是立德树人。教育法的首要价值是促进人的发展，是否有利于促进人的发展（而不是秩序、效率等）是衡量每一项教育法律制度和教育管理行为的基本尺度。基于此，教育惩戒实施的第一位目的是让学生改过向上，而不是维护教师威严或者“执法”以恢复秩序，这也意味着可以对不同性格特点的学生选择不同的教育惩戒措施。再比如，高等学校对学生的处分，过了处分期处分被解除的，相关处分记录应当予以封存，否则这种教育措施往往会成为学生未来升学就业等方面的重大障碍，与促进学生发展的价值目标背道而驰。从某种意义上讲，教育法就是教育规律的法律表达。因材施教是教育规律，从教育法的视角可以表达为教育权利平等性、个人兴趣特长差异性、社会需求多样性的统一，要在保障机会公平的前提下，给每个学生以适当的教育。只有在这样的分析框架下，拔尖创新人才培养、特殊教育、职业教育和普通教育分类发展才有了法理的基础，义务教育后选择职业教育也不再是基于政策强制的分流分层，而是基于兴趣特长的自然分流。教学相长是教育规律，从教育法的角度可以表达为教师教育权和学生学习权的统一，学生不只是教育的对象，同时也是

教育主体和重要参与者，因此对其学习权及学习自由的保护变得格外重要。在这样的分析框架下，教师的教学权、管理权、评价权才会同时具有权力和权利的性质，且《中华人民共和国教师法》（以下简称《教师法》）把教师接受进修和培训、不断提高思想政治觉悟和教育教学水平作为法定义务而不是基于兴趣自主选择的权利才顺理成章。同样，《教师法》把“履行教师聘约”作为教师的法定义务，也是基于教育者和受教育者（特别是未成年人）之间建立的超出教育管理关系之外情感依赖关系（亲其师而信其道）而产生的教学连续性稳定性需求。教育执法亦是如此，虽然《中华人民共和国行政处罚法》、教育相关法律设置了罚款、减少招生计划、暂停招生、吊销办学许可证等一系列处罚措施，但是在教育管理过程中甚少使用这些方法，主要是采用说服劝导、责令整改等更为柔性的方法。其原因在于政府承担着教育公共服务供给的基本职能，当减少招生计划和满足入学需求发生冲突的时候，必然要优先满足入学的需要。不同的学科表达教育规律有不同的方式，教育法是通过权利义务设置、行为规范指引、法定程序安排等方式表达教育规律并用法的强制力保障其贯彻实施。教育法学的研究，既要深入研究教育规律（包括教育管理规律），解决法律的教育性问题；也要深入研究法治规律，把教育规律从宏观的理念、模糊的艺术转化为科学的制度设计、操作方案和技术路线，解决教育的法律性问题。习近平总书记关于教育的重要论述蕴含着丰富的关于教育规律性的认识，教育法学要深入对其进行深入研究，不仅要进行学理化阐释，而且要将之制度化、法律化。教育规律的独特性也决定了教育法的独特性和教育法学独立的学科价值。近年来，有学者提出领域法的概念，认为教育法属于领域法。笔者认为，领域法虽然提供了一定的解释力，但不同学科借用工具分析教育法律问题，可能会模糊教育法的边界，且忽视对教育法独立价值和范式的研究。教育法学学科建设仍在路上，但目标不能模糊、方向不能偏移。

### 三、突出法律概念和法律关系两个重点

中国教育法治发展的过程是围绕教育立法而展开的。教育法学的研究也是围绕立法而展开的，呈现出单项法律研究多、教育法律现象研究多、教育法治热点问题研究多而对基础理论的系统性研究不够重视的现象。形象地说，就是点状研究和块状研究多，塔状研究不够。下一步，教育立法的重大任务是编纂教育法典。编纂教育法典不同于单项立法，而是系统性地建构中国特色的教育法律体系，迫切需要系统性的教育法学理论研究的支撑。好比以前是建一间一间的平房，可以材料不同、风格迥异，但现在是建大厦，需要有一套完整的理论架构和设计方案。教育法学理论体系要回答教育法治建设的一系列问题，当前尤为重要是加强基本教育法律概念的研究和基本教育法律关系的研究，前者如造砖造瓦，后者如立柱架梁。很多时候，教育观点的冲突源于在不同的意义上使用教育相关的概念。笔者曾对现有的教育法律法规作了梳理，从中梳理出 200 多个概念，这些概念的确切内涵是什么，有的是清晰的，也有很多是含混不清的。比如，学校、其他教育机构、校外教育设施、校外培训机构等概念的法律内涵就不够清晰，专升本的培训机构是否属于学校等基本问题仍在争论不休，与之相关的大学、学院、高等教育机构、普通学校、职业学校、成人高校等概念也需要明确其内涵和外延。目前，《教师法》对教师的定义是“履行教育教学职责的专业人员”，但通过网络专门提供课程教学并被不同学校纳入学分体系的专业人员能否称为教师？在笔者看来，教师是在国民教育体系内的教育机构中履行教育教学职责并行使教学权、管理权、评价权的专业人员。根据这个定义，培训机构中的职员、协助教授上课的博士、被邀请在高校短期讲学的学者、课程开发与提供者都不是法律意义上的教师，尽管日常生活中他们可能被学生（学员）称之为教师。教育法的每一个基本法律概念都是需要被定义的，否则人们只是在不同的维度上自

说自话，教育法学话语体系的构建也便无从谈起。需要关注的另一个重点是教育法律关系。法律是调整社会关系的，教育法是调整教育法律关系的。教育关系纷繁复杂，最主要的是以下五个关系。一是国家（政府）和学校的关系，其中因政府层级、学校类别不同，又可以细分为一系列关系。政府和公办高校的关系，有举办关系，也有管理关系，但和民办高校就只有管理（监督）关系。中央政府对中小学校既没有举办关系，也没有管理关系，只能通过立法和政策实施宏观调控。二是学校和教师的关系。基于教师聘任方式、学校性质的不同，可以演化出若干种关系。对于公办学校而言，事业编制内教师和学校除了通过聘任合同建立契约关系外，教师因编制而获得一个身份，这个身份一经获得就会被附加超出约定义务之外的特别义务（如对日常生活言行的规范），也会获得超出约定权利之外的特别保障（不得随意解聘）。对于民办学校而言，教师和学校建立劳动合同关系，但不能简单把教师理解为学校的雇员，其职责不是约定而是法定，其使命不是“给老板打工”，而是履行教书育人的法定职责、承担立德树人的国家使命。三是学校和学生的关系。学校和学生首先不是民事上的平权关系，而是具有不对等性的教育管理关系。这种关系在我国司法案例中被称为特殊的行政管理关系，但其显然不同于行政机关和行政相对人的关系。除了这种不对称的教育管理关系外，学校和学生之间也有教育服务的供给者和教育服务的获得者之间的关系，如果民办学校学费收到20万（公办学校的一些MBA硕士项目可能更高），学生对学校教育服务供给的内容和质量当然可以有主张、有监督，甚至可以要求救济。四是教师和学生的关系。教师和学生显然具有一定的单方支配性，如教师的教育教学权、教育管理权、教育评价权，同时具有权利和权力的性质，因此教师在行使过程中要遵循的是公法规则而不是私法规则。但是在教育管理关系之外，教师和学生还会建立伦理关系、情感关系。中国自古以来尊师重教，亦有“一日为师终身为父”之语。教师的师德规范虽然禁止师生发生恋爱

关系，但不排斥其他正常的日常交往。师生关系的复杂性意味着法律规制的适度性、政府介入的谦抑性和管理的包容性。五是学校和社会的关系。作为一个公共机构，学校培养人才应当符合社会需要、学校治理应当吸纳社会参与并接受社会监督。作为一个学术机构或专业机构，学校的专业权利应当受到社会的尊重，涉及学校专业事务时行政和司法应当保持谦抑，学校和社会应当形成良性的互动关系。教育关系非常复杂，有时候我们用别的概念来称呼它，如准行政关系、复合关系，但笔者更愿意直接称之为教育法律关系，这种关系用其他法律的研究范式难以解释，也不需要其他的范式来解释，要构建教育法学自己的研究视角和研究范式。推动教育法学研究，需要下一点苦功夫、下一点笨功夫，认真地研究基本的教育法律概念和法律关系，为构建教育法学理论大厦打下坚实基础，筑牢“四梁八柱”。

#### 四、体现中国特色和国际视野两个向度

习近平总书记强调，要坚持走中国特色社会主义法治发展道路，强调要扎根中国大地办教育；要以中国为观照、以时代为观照，立足中国实际，解决中国问题；要从中国实践中来、到中国实践中去，把论文写在祖国大地上。中国政治制度、历史文化的特殊性，必然决定了中国教育制度的独特性，教育法要关注和分析这种特殊性。首先，社会主义制度决定了中国教育的目标和发展原则具有鲜明的人民属性和公平取向。比如，《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》对民办学校的招生范围作了限制，规定实施义务教育的民办学校只能在审批机关（区、县）管辖的范围内进行招生，这是一项具有中国特色的教育法律制度。民办学校是满足选择性教育需求的，既然学校和家长双方同意，为什么要限制其选择的自由，这需要有法理上的解释。从中国义务教育发展的实际情况来看，其法理基础或许在于以下几个方面。一是社会主义教育事业发展的规划性。学校设置应当符合当地的教育发展规划并优先满足当

地的教育需要。二是社会主义教育的公平性。国家推进教育公平和教育均衡发展，民办学校大范围掐尖将导致公办教育与民办教育的不平衡，进而带来教育的阶层分化，有违社会主义教育公平性的价值。三是学校审批与管理的地方性。义务教育实行以县为主的管理体制，民办中小学校主要由区县教育行政部门审批，而基于学校办学的自然垄断性（竞争不充分性），审批机关在实施审批时，可以对其招生范围进行调控。其次，中华优秀传统文化需要认真的挖掘和传承，特别是中华优秀法律文化和丰富的教育思想，需要创造性地转化。比如，从西方儿童早期发展理论出发，我们强调学前教育应以游戏为基本方式，学前教育法也对此作了明确，而中国传统的蒙学把经典诵读作为重要的教学方式。如何看待经典诵读这种教学方式，其是否也有现代价值，都需要深入研究。最后，中国经济社会发展、人口结构调整、技术变革对教育带来的新挑战，教育制度应当如何改革和回应，已经成为必须予以重视的重大问题。而且中国的教育制度和教育法治发展本身，也有着鲜明的中国特色。改革开放以来，教育立法的过程，体现出鲜明的实践导向，即根据教育发展的实践需要和实际条件去推进教育立法，或者说我国教育法律规范体系是根据实践的需要演化，而不是根据法律的逻辑演绎。如果根据法律体系的演绎逻辑，应当是先制定

教育领域的基本法，然后据此制定各方面的法律。而实际情况是在颁布《中华人民共和国教育法》之前，国家已经制定颁布了《中华人民共和国学位条例》《中华人民共和国义务教育法》《教师法》。中国自主的教育法学知识体系要找到中国教育法律自身的密码和逻辑，来解释教育活动和一系列的现象，提出中国理论，解决中国问题。构建自主的知识体系不能盲从各种教条、照搬外国理论，但也不是自说自话、自娱自乐、自我封闭。习近平总书记强调，要处理好扎根中国大地和借鉴国际经验的关系，要建设具有全球影响力的重要教育中心，提升中国教育的国际影响力。中国的教育法学研究，要打开大门、拓宽视野，关注、了解世界教育法学研究前沿，加强学术交流，在比较、批判的基础上进行升华，形成原创性的研究成果；要遵循基本的学术逻辑、学术规范，生产具有超越区域和国别解释力的中国教育法学知识，丰富世界知识体系。

构建中国自主教育法学知识体系意义重大、任重道远，也是法学和教育法学研究新的学术增长点，需要教育法学学术研究、学科建设、人才培养一体推进，需要理论界、实务界共同努力，让中国的教育法学研究更好支撑教育法治建设，为建成教育强国提供坚实的法治保障。

（本刊编辑部）