

# 山东省教育厅文件

鲁教法发〔2016〕1号

---

## 山东省教育厅 关于印发山东省依法治教实施规划 (2016-2020年)的通知

各市教育局，各高等学校：

现将《山东省依法治教实施规划（2016-2020年）》印发给你们，请结合实际，深入开展全省教育系统法治宣传教育，大力弘扬社会主义法治精神，切实提升教育治理体系和治理能力现代化水平，为加快推进教育现代化营造良好的法治环境。

山东省教育厅

2016年8月30日

# 山东省依法治教实施规划（2016—2020年）

为贯彻落实党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，落实《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》（中发〔2015〕36号）、中共山东省委《关于贯彻落实党的十八届四中全会精神全面推进依法治省的意见》（鲁发〔2014〕20号）、《山东省法治政府建设实施纲要（2016-2020年）》（鲁发〔2016〕16号）和教育部《依法治教实施纲要（2016-2020年）》（教政法〔2016〕1号）有关要求，全面推进我省教育系统依法治教，制定本实施规划。

## 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，全面贯彻党的教育方针，以办人民满意的教育为目标，依法维护人民受教育权益，促进教育公平公正，保障教育秩序的安全稳定，为深化教育综合改革，加快推进教育现代化提供有力法治保障。

（二）总体目标。到2020年，形成系统完备、层次合理、科学规范、运行有效的教育法规规章制度体系；按照基本建成职

能科学、权责法定、执法严明、公正公开、廉洁高效、守法诚信的法治政府的目标，全面提升教育行政部门依法行政能力和水平，基本形成法治化的教育行政管理体制；深入推进依法治校，使法治成为学校治理的基本方式，形成依法办学、尊重章程、法律规则面前人人平等的校园法治环境；在法治教育方面走在全国前列，教育系统干部、校长、教师的法律素质与依法办事能力显著提高，青少年学生法治教育体系健全完善，形成法治教育的山东品牌。

## 二、主要任务和具体措施

### （一）深入推进教育部门依法行政。

目标：政府管理教育职能切实转变、公共服务职责依法全面履行；教育行政管理各方面制度更加成熟更加定型，行政决策制度科学、程序规范；教育行政执法体制建立健全，违法或不当行为明显减少；教育行政权力运行制约和监督体系基本形成，人民群众知情权、参与权、表达权、监督权得到切实保障，合法权益得到切实维护。

措施：

1. 依法全面履行教育行政管理职能。深化行政审批制度改革，继续推动取消和下放行政审批事项。做好已取消和下放行政审批事项的落实和衔接。严格控制新设行政许可，起草地方性法规草案原则上不新设行政许可。推进行政审批权相对集中，全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、

网上办理。加强行政审批事中事后监管，创新监管方式，采取日常监管、风险监测、信用监管、社会监督等方式，依托政务服务网上平台，实时动态监管，完善监管体系，实行综合监管，推广随机抽查。按照“法无授权不可为、法定职责必须为”的原则，用好“权力”和“责任”两个清单。严格按省政府公布的行政权力清单和责任清单行使权力、履行责任，非经规定程序，不得在清单之外增设和变相增设行政权力事项。实行行政权力规范化管理，逐项编制办事指南，优化行政权力运行流程，提高行政效能。明确各级教育行政部门责任范围，明晰职责边界。加快推进内部机构整合、调整，提高运行效率，加强权力运行风险防控，切实提高监管能力和服务水平。

2. 加强教育系统信用体系建设。在行政审批、考试招生、学生资助工作中全面实行诚信承诺制度。建立“7天双公示”制度，2016年起，各级教育行政部门所有行政许可和行政处罚信息，自作出决定之日起7个工作日内上网向社会公示。开展教师、学生诚信承诺活动，加强诚信教育，建立完善科学有效的师德和教风评价考核机制以及学生信用评价制度，将信用评价与考试招生、学籍管理、学历学位授予、科研项目立项、专业技术职务评审、岗位聘用、评选表彰等挂钩。加强信用体系信息化建设和信息共享，强化信用约束。实施学生助学贷款信用管理系统建设工程，督促学生维护自身信用记录，积累信用财富；探索建设教育考试招生信用管理系统，完善信用档案。

3. 积极推进教育立法。充分发挥法规规章的规范和保障作用，加快推进《山东省学生体质健康促进条例》进入立法审议程序，2016 年启动《山东省终身教育促进条例》调研起草工作，推进《山东省教育督导条例》修订。创新开门立法、民主立法工作机制，完善申报立法项目前向社会公开征集制度。建立健全委托第三方立法制度，充分利用省人大立法研究服务基地高校、科研院所等机构开展立法调研起草工作。建立健全公众参与立法工作机制，实行法规规章起草征求人大代表意见制度。

4. 加强规范性文件监督管理。建立规范性文件制定计划制度，年初由法治工作机构汇总提出年度计划，经集体研究决定后执行。完善规范性文件制定程序，在全面调查研究和掌握有关情况的基础上起草文件草案，并通过网络、报纸等媒体向社会公开征求意见，期限一般不少于 20 日。依法落实合法性审查、集体讨论决定等制度，未经合法性审查的，不得提交集体讨论决定。所有规范性文件必须经过制定机关统一登记、统一编制登记号，并通过本级政府网站和公报统一公布，否则不得作为教育行政管理的依据。规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，不得违法减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务。实行规范性文件目录和文本动态化、信息化管理，逐件公布规范性文件有效期和失效日期，立改废情况及时向社会公布。

5. 推进依法科学民主决策。承办政府重大行政决策应当在完

成组织公众参与、专家论证、风险评估等法定程序，并经本单位法治机构合法性初审和部门会签后，将决策方案及相关材料径送同级政府法制机构进行合法性审查。2016年，修订完善山东省教育厅重大决策程序规定，建立重大教育决策立项制度，健全依法决策机制。市、县（市、区）教育行政部门要建立健全重大决策程序制度。全面落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等必经程序，强化决策法定程序的刚性约束。增强公众参与实效，事关教育发展全局和涉及群众切身利益的重大决策事项，应当广泛征求意见，建立重大教育决策事项民意调查制度。提高专家论证和风险评估质量，建立教育决策咨询论证专家库，对专业性、技术性较强的决策事项，组织专家、专业机构进行论证。落实重大决策社会稳定风险评估机制。强化重大教育决策合法性审查机制，未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交讨论。坚持集体讨论决定，重大决策应当经部门领导班子会议讨论，行政首长在集体讨论基础上作出决定，集体讨论情况和决定要如实记录，完整存档。严格决策责任追究，加强决策执行跟踪和评估，及时采取措施纠正决策偏差或者调整决策内容。

6. 推进教育行政执法体制机制改革。推广青岛市教育局国家教育行政执法体制改革试点经验，推进教育行政执法重心下移，落实属地管理责任，强化市、县（市、区）教育行政部门教育行政执法职责，探索建立市县一体化的行政执法体制。建立联合执

法机制，积极会同有关部门，针对教育经费法定增长不到位、非法办学办班、义务教育学生辍学、中小学在职公办教师有偿补课、教育辅导（服务）市场混乱等现象，按照属地管理原则，开展联合执法。对校园欺凌、性侵犯学生等违法犯罪行为“零容忍”，会同有关部门依法严肃查处。2016年，各级教育行政部门要制定教育行政执法手册，完善行政执法程序，细化、量化行政裁量标准，规范执法流程，明确执法环节、步骤和时限，健全行政执法调查取证、告知等制度。推行全程说理式执法、行政执法公示制度，健全行政执法案卷归档、评查制度。严格执行重大行政执法决定法制审核制度，未经法制审核或者法制审核未通过的，不得作出决定。实行行政执法责任制和责任追究制度。制定《山东省教育厅行政处罚办法》，对行政处罚进行规范。全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，2016年年底，各级教育行政部门要对行政执法人员进行一次严格清理，承担行政执法职能处室的正式工作人员要经执法资格考试合格，获得行政执法证件后方可从事执法活动。加强行政执法监督工作，各级教育行政部门要明确行政执法监督的具体承办机构，进一步界定行政执法监督职责，对本部门行政处罚、行政许可、行政收费等各类执法活动进行全面监督。执法监督人员要经培训考试，获得执法督察证件，持证上岗。

7. 全面推进教育领域信息公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，严格落实《政府信息公开条例》，积极推进教育行

政部门、学校决策、执行、管理、服务、结果公开。完善信息公开制度，拓宽信息公开渠道，重点推进教育财政预决算、教育公共资源配置、重大教育建设项目批准和实施、入学规则与招生政策等方面的信息公开。完善突发事件信息发布制度，做好对热点敏感教育问题的舆论引导，及时回应人民群众关切。指导、监督学校全面履行信息公开义务。

8. 健全教育领域纠纷处理机制。各级教育行政部门和各学校要坚持依法办事，严格履行法定程序，积极引导人民群众通过法定途径，合法合理表达诉求，妥善处理各类教育纠纷。建立健全教育系统法律顾问制度，依法积极应对复议、诉讼纠纷，维护自身合法权益。做好涉及教育行政部门的行政复议案件相关工作。健全行政应诉工作机制，依法建立行政机关负责人出庭应诉制度。尊重司法监督，严格执行生效的法院判决。逐步建立健全教师和学生的行政申诉制度。在招生、学术评价、学术不端行为认定、职务评聘等领域，探索试行专业裁量或行政仲裁机制。探索建立学生伤害事故调解制度，鼓励在市、县（市、区）设立由司法、教育部门牵头，有关部门参加的学生伤害事故调解组织，发挥人民调解在学生伤害事故认定和赔偿中的作用。

## （二）全面推进各级各类学校依法治校。

目标：学校办学宗旨、教育活动与制度规范符合法治精神，依法办事、尊重章程、法律规则面前人人平等的理念深入人心，法治成为学校治理的基本方式，学校办学自主权依法落实并规范



运行，师生主体地位得到切实落实，形成学校依法办学、自主管理的格局，积极建设法治校园、民主校园、和谐校园、平安校园。

措施：

9. 积极推进学校章程建设。重视和发挥章程在学校治理中的重要作用。2016年，全面推进高校章程核准后的执行和监督评价机制建设，提高章程的公信力和执行力；制定高等学校章程配套制度指导目录，确定21项基本制度，督促学校以章程为统领，完善内部治理结构和规章制度。积极推动普通中小学、中等职业学校依法制定具有各自特色的学校章程，市、县（市、区）教育行政部门要结合实际，制定具体办法和工作计划，加快章程制定与核准，2016年年底基本完成章程制定任务，2017年全面实现学校依据章程自主办学。

10. 大力推进现代学校制度建设。按照法治原则和法律规范，加快建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间的新型关系。着力完善学校内部治理结构和运行机制，健全科学决策、民主管理机制，以教学、科研为中心，积极探索符合学校特点的管理体制，克服实际存在的行政化倾向。高等学校要健全完善高校党委领导下的校长负责制，完善党委会、校长办公会议事规则，推动学术委员会、教职工代表大会、理事会等制度的完善落实。民办高校要建立完善董事会或理事会领导下的校长负责制，充分发挥党组织的政治核心和监督保障作用。进一步落实高校法定办学自主权，扩大在考试

招生、教育教学、科学研究、教职工队伍管理、经费资产使用管理、国际交流合作等方面的自主权。加强中小学党组织建设，发挥基层组织在中小学治理中的核心作用，健全校长负责制，进一步完善中小学家长委员会制度，探索建立校务委员会、家长委员会联合会等制度，突出家长、社区等社会各界对中小学事务的参与和监督。充分发挥教职工代表大会参与学校民主管理与监督的重要作用，积极拓展学生参与学校民主管理的渠道与方式。全面推进学校信息公开和校务公开，保证教职工、学生、社会公众对学校重大事项、重要制度的知情权与参与权。

11. 依法规范办学行为。坚持立德树人，全面贯彻党的教育方针。建立健全教育教学管理制度，完善教育质量的评估与反馈机制。依法维护学生身心健康。依据法律法规和章程的原则与要求，制定并完善教学、科研、学生、人事、资产与财务、后勤、安全、对外合作等方面的管理制度，建立健全各种办事程序、内部机构组织规则、议事规则等，形成健全、规范、统一的制度体系。要严格依法依规招生，建立内部制衡机制和社会监督机制，保证招生、选拔机制的公平公正，招生活动的规范、透明。落实教师职业道德规范，严格依照《中小学教师违反职业道德行为处理办法》对教师违规行为进行处理，健全高校教师师德建设长效机制，高校要结合实际制定具体实施办法。要依法建设平等校园环境，大力弘扬平等意识，在体制和制度上落实和体现师生平等、性别平等、民族平等、管理者与师生平等的理念。要消除对学生

进行分类、区别对待以及带有歧视的制度、言行。切实保障残疾人的平等受教育权利，不得以非法理由拒绝招收残疾学生。

12. 健全学校安全治理体系。完善校园安全管理制度，落实对学生教育与管理的法定职责，健全学校安全事故、突发事件应急处理机制。以法治思维和法治方式进行学生伤害事故责任认定和事故处理，对在责任认定和事故处理过程中出现的分歧、纠纷，积极引导纳入司法渠道解决。在现有法律法规框架下，依法明晰学校、学生、教师、监护人及社会各界的责任，明确学校的管理职责界限，构建有关部门、社会各界共同分担的学生安全责任体系，消除学校承担无限责任的问题。明确校园安全治理主体、治理内容，规范安全治理标准，构建学校安全风险管理体系，形成以校方责任险为核心的校园保险体制，建立健全校园安全治理的长效机制。

13. 健全依法治校指标体系。各级教育行政部门要将依法治校作为学校管理的底线要求，纳入教育综合督导指标。依据教育部依法治校评价体系和考核办法，推动依法治校示范学校建设，2017年50%以上的学校达到依法治校基本要求，2020年各学校全面实现依法治校，形成一批高标准的依法治校示范校。建立学校自查、专家评审、教育行政部门复查、第三方评估、社会评价等多元考核机制。积极宣传推广依法治校典型和先进经验，推动学校依法治校水平不断提升。

（三）大力增强教育系统法治观念。

目标：制定实施好“七五”普法规划，法治教育全面纳入国民教育体系，青少年法治教育的实施与支持体系不断完善，形成具有山东特色的工作格局。教育系统广大干部、师生特别是领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治理念，恪守办事依法、遇事找法、解决问题靠法等基本要求，自觉守法、抵制违法，法治思维能力明显提高，在法治轨道上全面推进教育各项工作。

措施：

14. 大力提升教育系统公务员依法行政意识和水平。着重抓好教育系统公务员特别是领导干部的法治宣传教育，坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善公务员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容。各级教育行政部门每年要面向全体公务员举办两期以上法治专题讲座。要把公务员学法与提高教育行政管理规范化水平、提升依法行政能力密切结合起来，与廉洁从政结合起来。建立领导干部任职前法律知识考察、学法守法用法情况的督促检查和年度评价考核制度，把依法决策、依法管理和依法办事等考核结果作为干部综合评价的重要内容。坚持普法与法治实践并行，教育行政部门广大干部特别是领导干部，想问题、作决策、办事情必须守法律、重程序、受监督，牢记职权法定，依法协调和处理各种利益问题，避免埋钉子、留尾巴。落实“谁执法谁普法”的普法责任制，建立行政执法人员以案释法制度，不断提高执法人员自身

法治素养和依法行政能力。

15. 完善教师法治培训教育机制。将法治知识作为教师继续教育的必修内容。分级组织开展培训工作，省级制定中小学教师法治培训 5 年规划，通过山东教师教育网教师远程研修平台开展中小学教师全员远程法治培训，到 2020 年，让每 1 名教师接受 20 学时以上的法律知识培训。依托省教师教育基地，实施法治教育教师专业素质专项培训计划、中小学法治教育名师培育工程。市、县（市、区）组织实施法治教育教师素质提升计划，到 2020 年，每所中小学至少有 1 名教师接受 100 学时以上的系统法律知识培训，能够承担法治教育教学任务，协助解决学校相关法律问题。同时，市、县（市、区）、校要积极组织开展法律知识竞赛、演讲比赛、教学比赛、课件评选等形式多样的教育活动，增强教师法治教育的实效性。

16. 全面加强青少年学生法治教育。各级教育行政部门和学校要把青少年学生法治教育作为教育普法工作的重中之重，放在教育工作的突出位置，完善学校、家庭、社会“三位一体”的法治教育格局，强化国家意识、规则意识、公共意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗，实践法治的育人功能。实施《青少年法治教育大纲》，积极推进编写地方法治教育教材。坚持课堂教学主渠道，把法治教育全面纳入国民教育体系，在中小学设立法治知识课程。引导中小学开设形式多样的法治知识校本课程，鼓励、支持高校积极与驻地中小学开展法治知识校本课程资源研发合作。

积极主动配合检察机关开展为期三年的“法治进校园”巡讲活动。

17. 健全青少年学生法治教育支持体系。全面推进学校法治教师、法治副校长、法治辅导员队伍建设,充分发挥其作用。积极推动法治教育志愿者队伍建设,鼓励、支持具有法学教育背景的教师、大学生走进中小学,参与中小学法治教育志愿服务。进一步推广利用教育部全国青少年普法网,积极参与知识竞赛、课件征集等活动,充分利用其信息平台展示我省法治教育成果,开发利用其教学资源开设法治知识课程。组织开展青少年喜闻乐见的法治教育活动,推进校园法治文化建设,开展校园法治文化网上展示活动。与有关部门加强合作,共同建立青少年法治教育实践基地。利用学生综合实践基地,充实法治教育内容、更新增设有关设备设施,建设青少年法治教育实践基地。有条件的市要在2017年底前建立1个实践基地,到2020年每个市至少建立1个实践基地。

### 三、组织保障和落实机制

18. 加强对依法治教的组织领导。省教育厅成立由厅长任组长,其他厅领导任副组长,各处室、单位主要负责人为成员的山东省教育厅依法治教工作领导小组。各级教育行政部门、各学校要建立一把手牵头负责的依法治教领导小组或者协调机制,统一推进依法治教工作,每年确定重点工作,发挥牵引和突破作用,带动依法治教工作全面深入推进。各级教育行政部门主要负责人要履行推进依法治教的第一责任人职责,将依法治教摆在工作全

局的重要位置。强化考核评价和督促检查，各级教育行政部门领导班子和领导干部在年度考核述职中要围绕法治学习情况、重大事项依法决策情况、依法履职情况等进行述法。要加强对依法治教进展情况的督促检查，开展定期检查和专项督查，对工作不力、问题较多的，要及时约谈、责令整改、通报批评。各级教育行政部门每年第一季度要向本级政府和上级教育行政部门专题报告推进依法行政、建设法治政府工作情况，报告要通过报刊、政府网站等向社会公开。

19. 强化教育法治工作队伍建设。积极争取有关部门支持，健全教育行政部门法治机构。鼓励市、县（市、区）教育行政部门根据实际，整合相关职能，设立负责法治工作的综合性机构，条件许可的，设立专门性机构。充分发挥教育法治工作机构在推进教育行政部门依法行政中的核心作用，明确其在推进法治政府建设、重大决策合法性审查、规范性文件合法性审查、统筹法规规章起草、统筹教育行政执法、综合处理法律纠纷、普法宣传等方面的职能。建立以法治工作机构人员为主体、吸收专家和律师参与的法律顾问队伍，市、县（市、区）教育行政部门至少有1名法律顾问。2017年底以前，各级教育行政部门要普遍设立法律顾问、公职律师。

20. 健全学校法律服务和支撑体系。各级教育行政部门要积极推动学校普遍建立法律顾问制度。高等学校要有机构专门负责法律事务和依法治理工作，并聘任专任法律顾问。中小学可以根

据需要单独聘请或联合聘请法律顾问;有条件的地方,市、县(市、区)教育行政部门可以采取政府购买服务、与律师协会开展合作、借助高校力量等方式,为所辖区域的中小学配备法律顾问。

21. 构建教育法治智力支持体系。大力加强教育法治理论与实践研究,坚持从实际出发,用理论指导工作实践。各级教育行政部门、高等学校法学院(系)要组织开展事关全面推进依法治教、依法行政、依法治校全局性、战略性、前沿性课题的调查研究,充分发挥法治工作机构和专家的作用。各地各校围绕依法治教、依法治校的热点、难点问题,每年确定1-2个研究重点,形成调查研究成果,为科学决策提供理论支持。要围绕重要法规、规章及规范性文件起草设立专门研究课题,采取年度招标、购买服务等模式,让研究机构、专业人员、社会组织等第三方广泛深入参与,提高立法与政策制定的科学性、民主性。

22. 加强典型示范和宣传引导。积极开展依法治教示范创建活动,大力培育依法治教先进典型。通过召开现场会、经验交流会等形式及时总结、交流和推广经验,充分发挥先进典型的示范带动作用。定期通报违法行政、违法办学典型案例,分析原因、吸取教训、改进工作。大力开展推进教育法治建设宣传工作,加强正面宣传引导,以报刊、广播、电视、网络等多种媒体形式,广泛宣传依法治教工作目标、工作部署、先进经验、典型做法,正确引导舆论、凝聚社会共识,营造全社会关心、支持和参与教育法治建设的良好社会氛围。



全面依法治教是一项长期任务，涉及行政管理 and 学校内部治理的全过程和各环节，各级教育行政部门、各高校要将依法治教作为深化教育综合改革的重要途径，高度重视，认真实施，确保依法治教各项目标要求得以落实。我厅将坚持试点引领，遴选部分试点区域、单位，积极探索实践，积累经验，为全面推广奠定基础。各级教育行政部门、各高校要根据本规划提出的目标要求等，结合本地实际和地方政府提出的要求，制定或修订完善本地、本校依法治教实施意见或者规划，明确提出时间进度安排和可检验的成果形式，分阶段、分步骤组织实施，市级教育行政部门的实施意见或者规划 2016 年 12 月底前报省教育厅备案。各级教育行政部门、各级各类学校主要负责人要亲自抓落实，省教育厅将建立依法治教资源共享平台和信息发布平台，及时总结依法治教的经验做法，推广成功经验，指导、支持试点地方、单位创新依法治教体制机制；组织制定依法治教评价指标体系，分阶段对市县教育行政部门和学校依法行政、依法治校情况进行评估，树立一批依法治教示范区域和经验典型，推动规划的全面贯彻实施。

---

抄送：教育部，省普法办。

---

厅内发送：厅机关各处室，厅属有关单位。

---

山东省教育厅办公室

主动公开

2016 年 8 月 30 日印发

---

校对：石仁勇

共印 60 份