

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 义务教育法释义

信春鹰/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国义务教育法释义

主 编:信春鹰(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编:李 援(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室主任)

张世诚(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室副主任)

黄 薇(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室处长)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国义务教育法释义/ 全国人大法工委编.
北京:法律出版社,2006. 8
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-6535-1

I. 中… II. 全… III. 义务教育法—法律解释—中国
IV. D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 084820 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/11 字数/245 千

版本/2006 年 8 月第 1 版

印次/2006 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆分公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6535-1/D·6252

定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

2006年6月29日,十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议审议通过了新的《中华人民共和国义务教育法》,这是我国义务教育工作的一件大事,也是涉及千家万户的一件大事。现行的义务教育法是我国第一部教育方面的专门法,它于1986年4月12日经六届全国人民代表大会第四次会议审议通过。这部法律实施20年来,对基本普及九年义务教育、提高全民族素质,发挥了重要的作用。但是,随着我国经济、社会的快速发展,义务教育出现了一些新情况、新问题,如经费投入问题、教育资源分配不均衡问题、学生课业负担过重问题、学校乱收费问题以及教科书在编写、出版和发行环节出现的不正之风问题等,社会各方面对这些问题反应强烈。因此,对现行的义务教育法进行修订,进一步完善义务教育制度,从法律的层面对义务教育工作中出现的问题予以规范,是十分必要的,这正是此次修订义务教育法的主要考虑。

现行的义务教育法,因为立法时间比较早,只有18条,而且不分章节,比较简单。那么20年的时间过去了,新修订的义务教育法已经从原来的18条发展到63条,从不分章节发展到包括总则、学生、学校、教师、教育教学、经费保障、法律责任和附则共计8章的内容,从这些变化可以看出我国义务教育工作20年的时间走过的历程和取得的成就,也可以看到我国民主法制事业的快速发展,特别是立法工作方面的日益成熟。

为了配合对修订后的义务教育法的学习、宣传,我们编写了这

本《中华人民共和国义务教育法释义》，参加撰稿的同志都是直接参加了本法立法工作的。本书力求准确、详尽、通俗地逐条解释本法每一条的内容，以帮助广大读者更好地学习和理解法律的规定。

作者

2006年6月

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法目的、依据】	(1)
第二条 【义务教育制度】	(5)
第三条 【义务教育方针】	(8)
第四条 【平等的义务教育权利和义务】	(11)
第五条 【政府、家长、学校和社会的义务】	(14)
第六条 【均衡发展义务教育】	(18)
第七条 【管理体制】	(21)
第八条 【督导】	(24)
第九条 【问责制】	(27)
第十条 【表彰和奖励】	(31)
第二章 学生	(33)
第十一条 【入学年龄】	(33)
第十二条 【免试入学】	(34)
第十三条 【保障入学】	(37)
第十四条 【禁用童工】	(39)
第三章 学校	(42)
第十五条 【学校设置】	(42)

第十六条 【学校建设】	(44)
第十七条 【寄宿制学校】	(47)
第十八条 【少数民族学校(班)】	(49)
第十九条 【特殊教育】	(51)
第二十条 【工读学校】	(55)
第二十一条 【未成年犯的义务教育】	(58)
第二十二条 【学校均衡发展】	(60)
第二十三条 【学校周边安全】	(64)
第二十四条 【校内安全】	(67)
第二十五条 【不得违反规定收费】	(70)
第二十六条 【校长】	(72)
第二十七条 【不得开除学生】	(73)
第四章 教师	(75)
第二十八条 【教师的权利、义务】	(75)
第二十九条 【平等对待学生】	(79)
第三十条 【教师资格】	(87)
第三十一条 【教师待遇】	(90)
第三十二条 【教师培养】	(95)
第三十三条 【城市教师支教】	(100)
第五章 教育教学	(103)
第三十四条 【教育教学工作原则】	(103)
第三十五条 【推进实施素质教育】	(106)
第三十六条 【德育教育】	(108)
第三十七条 【课外活动】	(111)
第三十八条 【教科书编写】	(114)
第三十九条 【教科书审定】	(117)
第四十条 【教科书价格】	(120)
第四十一条 【教科书循环使用】	(122)

第六章 经费保障	(126)
第四十二条 【义务教育全面纳入财政保障】	(126)
第四十三条 【学生人均公用经费】	(130)
第四十四条 【义务教育经费投入体制】	(135)
第四十五条 【义务教育经费在预算中单列】	(137)
第四十六条 【转移支付制度】	(140)
第四十七条 【义务教育专项资金】	(143)
第四十八条 【义务教育捐赠】	(146)
第四十九条 【义务教育经费专款专用】	(149)
第五十条 【审计监督】	(154)
第七章 法律责任	(159)
第五十一条 【未履行经费保障职责的法律责任】	(159)
第五十二条 【县级以上地方人民政府的法律责任】	(161)
第五十三条 【政府或者其教育行政部门的法律责任】	(165)
第五十四条 【侵占、挪用义务教育经费等行为的法律责任】	(167)
第五十五条 【学校、老师的法律责任】	(170)
第五十六条 【非法收费等的法律责任】	(173)
第五十七条 【拒绝接收残疾儿童、少年随班就读等行为的法律责任】	(178)
第五十八条 【父母的法律责任】	(181)
第五十九条 【胁迫或者诱骗儿童、少年失	

学、辍学等行为的法律责任】

.....	(184)
第六十条 【刑事责任】	(187)
第八章 附则	(192)
第六十一条 【不收杂费的实施步骤】	(192)
第六十二条 【民办学校的法律适用】	(193)
第六十三条 【施行日期】	(194)

第二部分 附 录

中华人民共和国义务教育法	(196)
国务院关于提请审议《中华人民共和国义务教育法(修订草案)》的议案	(207)
关于《中华人民共和国义务教育法(修订草案)》的说明	(208)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国义务教育法(修订草案)》修改情况的汇报	(215)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国义务教育法(修订草案)》审议结果的报告	(220)
全国人大法律委员会关于刑法修正案(六)(草案)、义务教育法(修订草案)修改意见的报告(节选)	(224)
十届全国人大常委会第二十次会议分组审议义务教育法(修订草案)的意见	(227)
十届全国人大常委会第二十一次会议分组审议义务教育法(修订草案二次审议稿)的意见	(240)
各地和中央有关部门、单位对义务教育法(修订草案)的意见	(253)
有关部门、教育工作者和专家对义务教育法	

(修订草案)的意见	(267)
陕西、甘肃两省实施义务教育法的有关情况	(278)
我国义务教育发展的基本情况	(287)
教育部、国家发展和改革委员会、财政部关于在 全国义务教育阶段学校推行“一费制”收费 办法的意见	(293)
部分地方义务教育“一费制”收费标准及生均 公用经费标准情况表	(297)
部分地方义务教育阶段课本费及作业本费收费 标准情况表	(299)
外国义务教育制度综述	(301)
国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改 革的通知	(310)
中华人民共和国教育法	(316)
中华人民共和国教师法	(330)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利,保证义务教育的实施,提高全民族素质,根据宪法和教育法,制定本法。

【释义】 本条是关于立法宗旨和立法依据的规定。

一、修订义务教育法的必要性

要搞好社会主义现代化建设,必须尊重知识,尊重人才,这一点已经成为人们的共识。尊重知识、尊重人才的应有之义就是要重视教育,通过教育产出更多的知识和人才。要振兴教育,确保教育优先发展的战略地位,推动教育事业的健康发展,必须在我国全面实现依法治教。近年来,我国教育法制发展很快,1986年制定了义务教育法,1993年制定了教师法,1995年制定了教育法,1996年制定了职业教育法,1998年制定了高等教育法,2002年制定了民办教育促进法。

1986年的义务教育法是我国建国后第一部教育法,是有关基础教育的根本法。义务教育法的颁布实施,是我国教育史上的一件大事,标志着我国基础教育工作进入了一个历史新阶段,使我国的义务教育事业走上了法制化轨道。义务教育法自1986年7月1日施行以来,对于推广和普及我国九年制义务教育发挥了重要作用。20多年过去了,随着经济和社会的发展,义务教育领域中

出现了一些新情况和新问题,主要有以下几个方面:第一,义务教育财政经费投入总量不足,不少学校的公用经费存在缺口,有的学校还存在危房和欠债,一些地方教师工资不能按时、足额发放;第二,义务教育阶段学生学习负担较重,应试教育没有得到根本改观;第三,义务教育资源分配不尽合理,城乡之间、地区之间、学校之间的差距依然存在;第四,有些义务教育学校乱收费现象严重,学生家长经济负担沉重;第五,义务教育学校时有事故发生,学生的安全得不到保障;第六,一些人利用义务教育教科书的编写、出版和发行向学生家长伸手、谋求不正当利益等。原义务教育法的出台有着特定的历史背景,要适应新形势,解决上述新问题就必须对义务教育法进行调整,做出修订。由于义务教育问题牵涉到千家万户,义务教育领域中出现的问题人民群众意见很大,修订义务教育法,理顺义务教育中的各种关系,妥善解决义务教育领域中的新问题受到了社会各界的广泛关注。

二、义务教育法的修订过程

本次义务教育法的修订大致经过了三个阶段:第一阶段是2002年8月至2004年6月,为研究起草阶段。教育部在深入调查研究、总结经验的基础上,着手研究起草修订稿,于2004年6月底将修订送审稿呈报国务院。第二阶段是2004年6月至2006年1月,为国务院审查提出议案阶段。国务院法制办在收到修订送审稿后,立即送财政部等37个中央单位以及上海等47个地方政府征求意见,多次针对有关重点问题进行调研、召开专家论证会。2005年6月底形成征求意见稿后,再次向近年来就义务教育法修订工作提出过议案、提案的571名全国人大代表、44名全国政协委员以及56个中央单位、68个县级以上地方政府、部分义务教育学校和专家学者征求意见,并专门就义务教育经费投入实行省级统筹问题征求各省、自治区、直辖市人民政府的意见。在认真调查研究、分析反馈意见的基础上,法制办会同教育部、财政部等有关

部门对征求意见稿进行了反复研究、修改,形成了修订草案,并报国务院第119次常务会议讨论通过。第三阶段是2006年2月至2006年6月,为全国人大常委会审议通过、国家主席签署公布阶段。2006年2月25日,十届全国人大常委会第二十次会议将义务教育法修订草案列入议程,教育部部长周济受国务院委托,在常委会全体会议上作了关于义务教育法修订草案的说明,随后常委会分组会议对草案进行了审议。会后,法制工作委员会将草案印发中央有关部门、各地和法律教学科研单位征求意见;法律委员会、教科文卫委员会、法制工作委员会还联合召开了三个座谈会,听取中央有关部门和部分专家的意见。法律委员会根据各方面的意见,对草案进行了逐条审议,提出修改意见。2006年6月24日,全国人大常委会第二十二次会议召开,会议对草案二次审议稿进行了分组审议。会议期间,根据常委会组成人员的审议意见,作了进一步的修改完善,6月29日由常委会全体会议表决通过。当日,国家主席胡锦涛签署主席令予以公布,自2006年9月1日起施行。

三、义务教育法的立法宗旨

修订前的义务教育法在第1条中规定了立法宗旨为发展基础教育。建国后我国的基础教育较解放前相比尽管有了很大的进步,但基础教育仍较薄弱,不能适应社会主义现代化建设的需要。在这样的背景下,1985年中共中央在《关于教育体制改革的决定》中指出,我国基础教育还很落后,这同我国人民建设富强、民主、文明的现代化国家的迫切要求之间存在着尖锐矛盾,绝不能任其继续下去。现在,我们完全有必要也有可能把实行九年制义务教育当作关系民族素质提高和国家兴旺发达的一件大事,突出地提出来,动员全党、全社会和全国各族人民,用最大的努力,积极地、有步骤地予以实施。为此,需要制定义务教育法,经全国人民代表大会审议通过后颁行。

20多年来,我国的基础教育有了长足的进步。至2000年,我国普及九年制义务教育地区人口覆盖率达到85%以上,基本上实现了普及九年制义务教育的目标。在这种新形势下,有必要对义务教育法的立法宗旨进行重新诠释和完善。修订后的义务教育法第1条规定立法宗旨有三个,依次为保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利,保证义务教育的实施和提高全民素质。

第一,保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利。将义务教育作为适龄儿童、少年的一项权利在修订前的义务教育法中早已有了类似表述,但将其上升为立法宗旨,且排在立法宗旨的第一位却是前所未有的。一方面体现了立法以人为本、重视权利保护的精神,另一方面也是一种观念的转变,作为个人不仅仅是被动地接受义务教育,更是主动地行使接受义务教育的权利。

第二,保证义务教育的实施。基础教育包括幼儿教育、小学教育、普通初中教育和普通高中教育在内的学前教育及学校教育。义务教育与基础教育有着十分紧密的联系,但两者在外延、强制性、年限等方面都不同。我国实行的是九年制义务教育,义务教育法的适用对象也是义务教育,而不是基础教育,因此将立法宗旨由“发展基础教育”修改为“保证义务教育”的实施,无论在对象上还是义务教育所处阶段上表述得都更加准确。

第三,提高全民族素质。该提法延续了教育法关于立法宗旨的表述。全民族素质取决于每个公民的素质。个人的素质主要包括德、智、体三方面,提高全民族素质,就是要提高每一个公民的德、智、体三方面的素质。公民德、智、体的发展水平受多种因素的影响,而教育是最直接、最根本的因素。义务教育在教育体制中处于基础性的地位,在提高全民族素质过程中,义务教育起到非常关键的作用,义务教育法应该将义务教育的这项重要功能在立法宗旨中予以明确表述。

四、义务教育法的立法依据

修订后的义务教育法的立法依据主要有两个变化:一是删去了“根据我国实际情况”;二是增加了“根据教育法”。

第一,宪法是本法的立法依据。宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,是制定法律的立法依据和基础。宪法中有很多涉及义务教育的条款,如第19条规定了国家普及初等义务教育,第46条规定了公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展等。宪法中有关义务教育的条款是制定义务教育法最重要的立法依据。

第二,教育法是本法的立法依据。教育法规体系是我国法律体系中的一个子系统,是国家制定的以教育为主要调整对象的法律法规总和。教育法在教育法规体系中处于第一层次,是以宪法为基础制定的基本教育法律,主要规定我国教育的基本性质、任务、教育方针、教育的基本原则、基本制度等。义务教育法是部门教育法,在教育法规体系中处于第二层次,只规定义务教育方面的内容。教育法是教育法规体系中的“母法”,其第18条关于义务教育制度等规定是义务教育法的直接立法依据。由于教育法后于义务教育法制定,因此在本次修订中,增加规定了“根据教育法制定义务教育法”。

另外,鉴于任何立法都必须理论结合实际,都必须有现实依据。同时,现实情况也不是真正意义上的立法依据,立法依据中的“法”不仅是指本法,还有一层意思是指法律依据。因此,在修订过程中将“根据我国实际情况”删去。

第二条 国家实行九年义务教育制度。

义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。

实施义务教育,不收学费、杂费。

国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。

【释义】 本条是关于我国义务教育制度的规定。

义务教育作为各国普遍实施的一项教育法律制度,其实质是根据法律规定,适龄儿童、少年必须接受的,国家、社会、家庭必须予以保障的一定年限的强迫性免费国民教育。由于各国政治、经济、文化背景不同,各国的义务教育制度也各有不同。修订后的义务教育法对我国义务教育制度作了更为全面的规定,这些规定既体现了我国义务教育制度独有的特征,也体现了义务教育不同于其他教育制度的特征。

第一,我国实行的是九年制义务教育。大多数国家都实行义务教育制度,但在义务教育的年限上有很大不同。根据联合国教科文组织的统计,在实行义务教育的国家和地区中,规定义务教育年限为4或5年的有13个国家,占7.8%,6或7年的有45个,占26.7%,8或9年的有65个,占38.7%,10至12年的有45个,占26.7%。我国的基础教育底子比较薄,在普及了小学教育的基础上,在20世纪80年代末,提出九年制义务教育的目标不仅是符合实际情况的,经过努力也是能够实现的。尽管有些经济发达地区已经考虑将义务教育延伸至高中阶段,但从全国来看,全部实现九年制义务教育尚需一定时间,因此在本次修订过程中,义务教育保持九年制不变。

修订前的义务教育法规定,省、自治区、直辖市根据本地区的经济、文化发展状况,确定推行义务教育的步骤。当时之所以这么规定,体现了实事求是、因地制宜的方针。由于我国幅员广阔,各地经济发展很不平衡,同时义务教育的基础相对薄弱,因此推行义务教育必须从各地的实际出发,不能一刀切,由各地因地制宜地制定规划和实施办法,有计划有步骤地实施九年制义务教育。这里讲的有计划有步骤主要是指将九年制义务教育分为两个阶段:实施初等义务教育和初级中等义务教育。在各个阶段可以一步实

施,也可以分两步实施。在修订过程中,考虑到我国义务教育的发展现状,初级中等义务教育基本普及,已经没有必要将九年制义务教育分两个阶段、两步实施,因此删去了原法中有关授权各省、自治区、直辖市确定推行义务教育的步骤的规定。

第二,我国的义务教育具有强制性。义务教育和其他教育相比有强制性的特点。义务教育的强制性体现在两个方面:一是适龄儿童、少年必须接受,这主要考虑到这一阶段的教育为适龄儿童、少年将来继续受教育及参与社会生活提供了必要的社会及文化知识的基础,一旦错过很难挽回;二是国家必须予以保障,即国家颁布法律保证义务教育法律制度的实施,任何阻碍或者破坏义务教育实施的违法行为,都要受到法律的制裁。

第三,我国的义务教育具有普及性,这个特点主要是与其他教育相比的。原则上义务教育覆盖我国所有的适龄儿童、少年。所谓适龄儿童、少年,是指处于应当入学至受完规定年限义务教育的年龄阶段的儿童、少年,修订后的义务教育法第11条规定一般年满6周岁或7周岁为适龄入学时间。适龄儿童、少年既包括生理正常的儿童、少年,也包括具有接受义务教育能力的盲、聋、哑、弱智和肢残的儿童、少年。对于因身体状况需要延缓入学或者休学的适龄儿童、少年,其父母或者其他法定监护人提出申请,经批准可推迟接受义务教育。

第四,我国的义务教育具有公共性,即义务教育是由国家保障实施的公益性事业。义务教育的本质是国民教育,义务教育的公共性决定了义务教育主要应由国家设立学校来举办。义务教育的公共性,还体现为国家建立义务教育经费保障机制,用以保证义务教育制度的实施。

第五,我国的义务教育具有免费性。世界上多数国家的义务教育都实行免费,免费性是义务教育的基本特征之一。我国对义务教育阶段的费用区分为学费和杂费,原义务教育法明确规定了