

第二次全民普法知识丛书

义务教育法基本知识

朱力宇 杨晓青 著

知识出版社

D922.16
3

DH75/119

79756

第二次全民普法知识丛书

义务教育法基本知识

朱力宇 杨晓青 著

知 识 出 版 社

(京)新登字 188 号

第二次全民普法知识丛书

义务教育法基本知识

朱力宇 杨晓青 著

知识出版社出版发行

(北京阜成门北大街 17 号)

新华书店总店北京发行所经销 济南印刷四厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 5 字数 108 千字

1992 年 1 月第 1 版 1992 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—9000

ISBN 7-5015-0594-2/D·10

定价:2.30 元

《第二次全民普法教育知识丛书》编委会

顾问 张友渔 雷洁琼 邹瑜 端木正

主编 许崇德

副主编 胡锦涛 王欣新

编委(以姓氏笔划为序):

王欣新 冯军 朱力宇 许崇德

杨晓青 何金湘 赵向阳 胡锦涛

徐秀义

《第二次全民普法知识丛书》书目

《宪法基本知识》

《行政诉讼法基本知识》

《国旗法国徽法基本知识》

《集会游行示威法基本知识》

《义务教育法基本知识》

《廉政建设法制知识》

目 录

第一讲 制定和实施《义务教育法》的宗旨和意义

- 一、教育立法和义务教育法 (1)
- 二、《义务教育法》的制定 (7)
- 三、制定和实施《义务教育法》的必要性 (14)

第二讲 实行义务教育的步骤

- 一、分地区、有步骤地实施义务教育 (20)
- 二、普及义务教育的基本要求 (22)
- 三、农村和少数民族地区的义务教育 (24)

第三讲 义务教育的学制

- 一、教育制度与学制 (28)
- 二、义务教育的学制 (30)

第四讲 义务教育的方针和培养目标

- 一、义务教育的方针 (34)
- 二、义务教育的具体培养目标 (37)

第五讲 义务教育法律关系

- 一、义务教育法律关系概述 (41)
- 二、适龄儿童、少年接受义务教育的权利 (48)
- 三、国家、社会、学校和家庭的责任 (52)

第六讲 义务教育的管理及其体制

- 一、义务教育管理概述 (58)
- 二、地方负责、分级管理的体制 (60)

三、各级教育行政机关系统及其主要职责·····	(64)
第七讲 义务教育的经费	
一、义务教育经费概述·····	(72)
二、筹措和保证义务教育经费的几个问题·····	(75)
第八讲 义务教育的师资	
一、教师是实施义务教育的关键·····	(83)
二、义务教育的师资培训·····	(88)
三、全社会都应当尊重教师·····	(92)
四、教师的职责·····	(97)
第九讲 义务教育的教学	
一、义务教育的教学必须贯彻国家的教育方针 ···	(100)
二、《义务教育法》有关规定涉及到的几个教学 问题 ······	(109)
第十讲 义务教育的考核与监督	
一、逐步建立基础教育督学(视导)制度 ······	(115)
二、建立考核与奖惩制度 ······	(119)
第十一讲 违反《义务教育法》的法律责任	
一、违法、法律责任和法律制裁·····	(122)
二、违反《义务教育法》的行政责任 ······	(124)
三、违反《义务教育法》的民事责任 ······	(127)
四、违反《义务教育法》的刑事责任 ······	(130)
附录	
《中华人民共和国义务教育法》(1986 年) ···	(139)
关于《中华人民共和国义务教育法(草案)》的说明 ·····	(143)

第一讲 制定和实施《义务教育法》的宗旨和意义

一、教育立法和义务教育法

教育与法律

教育是培养人的一种社会现象,是传递生产经验和社会生活经验的必要手段。教育作为培养人的一种社会活动,它同社会的发展、人的发展有着密切的联系。从广义说,凡是增进人们知识和技能、影响人们思想品德的活动,都是教育。狭义的教育,主要是指学校教育,即指教育者根据一定社会(或阶级)的要求,有目的、有计划、有组织地对受教育者的身心施加影响,把他们培养成为一定社会(或阶级)所需要的人的活动。

作为劳动力的人,是社会生产力中最活跃的因素。劳动力的素质直接关系到生产的效率和发展进程。一个人在生产上发挥的作用如何,同其体力与智力的发展状况有很大关系。而人的体力与智力的发展,主要靠教育的培养和训练。教育担负着劳动力再生产的任务。在近代社会中,基础教育的逐步普及,职业技术、大学专业教育、成人教育的发展,教育内容、方法和技术的改革,都与生产力的发展有密切关系。从上述意义说,任何社会都不能没有教育。

人作为劳动力,又是生活在一定社会环境之中,具有一定思想、意识的社会成员。教育所培养的人具有什么样的思想,

教育由谁来掌握,谁能够进行学校教育,以及按什么目的、用什么内容教育他们,都是由一定的生产关系和维护这种生产关系的政治制度以及意识形态等决定的。所以,教育作为培养人的社会活动,还要把一定社会的社会规范传授给下一代,使他们能适应现存生产力和生产关系的要求,以维护和巩固一定社会的政治和经济制度。从上述意义说,不同的社会具有不同性质的教育;在阶级社会中,教育具有鲜明的阶级性。

教育同社会的其他上层建筑(包括政治法律制度 and 政治法律思想以及哲学、道德、文化、艺术、宗教等社会意识形态)有着密切的关系。教育的发展与这些社会因素的发展分不开。教育就是在生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的错综复杂的联系和运动中,对社会发展发挥作用的。

法律是阶级社会特有的社会现象,它是国家按照统治阶级的利益和意志制定或认可、并由国家强制力保证其实施的行为规范的总和。法律属于上层建筑范畴,它决定于一定社会的经济基础,并且最终受到该社会生产力发展水平的制约。法律对于社会发展也具有反作用。法律的目的在于维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序,是统治阶级实现其统治的重要工具。同时,法律还执行着调整由一切社会的性质而产生的各种公共事务的职能,如环境保护、交通安全、卫生保健、文化教育等方面的法律、法规就是如此。

法律有着这样一些基本特征:第一,它是由国家机关依其职权范围,并且按照一定程序制定或认可的。第二,它作为一种社会规范,为人们规定了一定的行为规则,指示人们在特定条件下可以做什么、必须做什么、禁止做什么,即规定了人们享有的权利和应履行的义务。第三,它具有国家意志的属性,

表现为宪法、法律、行政法规、地方性法规以及规章、决议、命令等规范性文件形式,因而有着普遍性和稳定性,并且具有约束力。第四,它是由国家强制力来保证实施的,因而有着必须履行和不可违反的性质;如果违反,就要承担法律责任,受到法律制裁。

法律同社会的其他上层建筑也有密切的关系。法律同样也是在生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的错综复杂的联系和运动中,对社会发展发挥作用的。

具体来说,我们可以将教育和法律的关系概括为:法律作为一种社会规范;必须通过教育来延续和传递;教育作为一种社会活动,必须通过法律来调整和保护。

教育法与我国 教育立法的概况

教育法,就是由国家制定的有关教育的法律、法规。它是国家运用法律对教育进行调整和保护的产物。

在欧洲,最早的教育法产生于16世纪。德国的威登堡公国和萨克森公国于1559年和1580年曾先后颁布过强迫教育法令。到了19世纪,大部分资本主义国家都先后制定了普及义务教育法。其中影响较大的有:1870年的英国《初等教育法》,也称福斯特法,它标志着英国国民教育制度的形成;法国于1881年和1882年制定的费里教育法,它是法国历史上实施最久的一部教育法;1852年和1853年,美国马萨诸塞州和纽约州相继发布了强迫义务教育的法令,它为以后美国各州普遍实施初等义务教育打下了基础;日本于19世纪80年代末制定了一系列有关发展各级教育的《学校令》,确立了日本近代的学校制度。

在我国,清政府的“学部”(当时的教育部)于1906年颁布

过《强迫教育章程》。这是中国政府计划实施义务教育的第一道正式法令。

从 16 世纪到 19 世纪的教育法看,内容比较单一,大都以普及义务教育为中心。但是这也反映了义务教育的重要性。到了 20 世纪,特别是进入 60 年代以后,各国的教育事业有了空前的发展,教育概念的内涵和外延都有较大的更新和扩展,教育管理也更加复杂,各国也更为重视教育法制建设,出现了教育立法的高潮。通过教育立法把国家的教育方针、政策以法律形式固定下来,使教育工作服从国家的指导,保证和促进教育事业的发展。教育立法是现代国家管理教育的基础和基本依据,它对宣传教育思想,建立和改革教育制度,推动教育发展和普及义务教育,提高教育质量,促进教育民主化等都具有重大作用。重视教育立法,已成为世界各国教育事业和法制建设中的重要趋势。

中华人民共和国成立后,我国的教育事业进入了一个新的历史发展阶段。根据社会主义教育发展的需要,我国曾陆续制定过一批教育法规,对新中国教育制度的建立和发展,起了重要作用。党的十一届三中全会以后,我国的教育事业进入了一个新的发展时期。随着国家法制建设的恢复和加强,教育立法日益受到重视。1985 年 5 月通过的《中共中央关于教育体制改革的决定》就明确提出:“必须加强教育立法工作”。^①十多年来,我国的教育立法工作取得了很大成绩:

第一,制定了一批重要的法律、法规和规章。1980 年 2 月 12 日第五届全国人大常委会第十三次会议通过的《中华人民

^① 《教育改革重要文献选编》,第 26 页,人民教育出版社,1986 年版。

《中华人民共和国学位条例》，是建国后由国家权力机关制定的第一部有关教育的法规，它标志着我国的教育事业开始步入法制阶段。1986年4月12日第六届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》，则是国家最高权力机关制定的第一部教育基本法，对发展我国基础教育，提高全民族的素质，有极为重要的意义。

十多年来，国务院发布和批准了《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》、《扫除文盲工作条例》、《学校体育工作条例》等10多项教育行政法规。国务院教育主管部门也发布了200多件部门规章，其内容涉及基础教育、普通高等教育、职业技术教育、成人教育、师范教育、少数民族教育、电化教育、教育国际交流、教师队伍建设、教育经费、教育基本建设、教育条件装备等各个方面。此外，地方教育立法工作也有很大发展，据不完全统计，从1984年至1989年，各省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市，制定了150多件地方性教育法规和规章。

第二，基本完成了对建国以来教育法规、规章的清理工作。在国务院的部署下，国家教委对建国后以国务院（含原政务院）名义发布的教育行政法规和由国家教委（含原教育部、高教部等）发布的教育规章和规章性文件，进行了全面的清理。这对于减少教育法规之间的重复、抵触，提高教育法规的规范化、系统化，有着重要作用。

第三，组织了对重要法律、法规的调研起草工作。目前全国人大教科文卫委员会、全国人大常委会法工委、国务院法制局和国家教委正在调研起草的教育法律、法规就有多项，其中重要的有：《教育法（草案）》、《教师法（草案）》、《高等教育法

(草案)》、《义务教育法实施细则(草案)》等,这些法律、法规的陆续出台,将对我国教育事业的发展起到积极的促进作用。

第四,加强了教育立法的研究。教育法学作为一门独立的新兴学科,正在建立和完善中。一批有关教育法学的文章和论著已经发表出版,一些教育法问题的研究课题也取得了阶段性成果。

以上情况表明,我国的教育立法工作已有很大发展,初步形成了“有法可依”的局面。今后的教育法制建设,一是要继续完善立法,特别是要抓紧制定统一的、全面的《教育法》。二是要加强教育法规的实施,真正形成“有法必依,执法必严,违法必究”的局面。其中,对《义务教育法》的贯彻实施,就是一项极为重要的任务。

义务教育法 和义务教育

义务教育法是教育法的重要组成部分,它是指国家制定的关于适龄儿童、少年必须接受某种程度免费国民教育的法律。义务教育法要求国民把接受某种程度的国民教育视为自己应尽的义务,必须予以履行。这里的义务,其涵义不仅包括适龄儿童、少年有就学的义务,而且还包括适龄儿童、少年的父母或其他监护人有使其就学的义务,国家有设校兴学以保证国民接受教育的义务,以及全社会有排除阻碍适龄儿童、少年身心健康发展的种种不良影响的义务等。

为了对义务教育法有更好的了解,有必要正确理解义务教育的涵义。义务教育是指国家用法律形式规定适龄儿童、少年都必须接受的,国家、社会、学校和家庭都必须予以保证的带有强制性的国民教育,也被称为强迫教育、免费教育或普及义务教育。

义务教育把完成某种程度的学校教育视为义务,所以它的最重要特征就是具有强制性质。任何人都不得以任何理由来推托或逃避为实行义务教育所承担的责任。对于国家和社会来说,各级人民政府和有关主管部门,负有为实行义务教育创造必要条件的责任。对于家庭来说,适龄儿童、少年的父母或其他监护人,负有使适龄儿童、少年就学的责任。如果没有履行这些责任,就会构成违法,将要受到法律的追究和制裁。这是我们理解和学习《义务教育法》的关键所在。

与义务教育有关的还有普及教育。普及教育是指国家对全体适龄儿童、少年实施某种程度的普通教育。各国一般都把普及实施初等教育(或称小学教育、基础教育)作为第一步目标,随政治、经济的发展再进一步提高。普及教育虽与强制实施的义务教育有所不同,但是许多国家为有效地实行普及教育,通常都以法律形式规定其具有义务性质,称为普及义务教育。我国对普及教育也以法律规定为义务。^①

二、《义务教育法》的制定

制定《义务教育法》
的宪法依据

我国《义务教育法》第1条规定:“为了发展基础教育,促进社会主义物质文明和精神文明建设,根

据宪法和我国实际情况,制定本法。”宪法是国家的根本大法,

^① 因为普及教育与义务教育之间有密切的联系,而普及教育又可称为小学教育、基础教育,所以我们后面在引述有关法律文件或行文中提到的普及教育、小学教育、基础教育等,实际上都属于义务教育的范畴。

在国家的全部法律中居于最高地位。我国现行的《1982年宪法》对教育以及普及教育或义务教育等问题的规定,可分为以下五个方面:

第一,强调发展社会主义教育事业。《宪法》第19条第一款规定:“国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平。”第三款规定:“国家发展各种教育设施,扫除文盲,对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育,鼓励自学成才。”第四款规定:“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”

第二,重视社会主义精神文明建设,大力培养德智体全面发展的社会主义新人。《宪法》第24条第一款规定:“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育,通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约,加强社会主义精神文明的建设。”第二款规定:“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德,在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育,进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育,反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”《宪法》第46条第二款规定:“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”

第三,保证为教育事业发展创造必要的条件。《宪法》第23条规定:“国家培养为社会主义服务的各种专业人才,扩大知识分子的队伍,创造条件,充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用。”《宪法》第47条规定:“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民

的有益于人民的创造性工作,给予鼓励和帮助。”《宪法》第 45 条第三款规定:“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

第四,确认公民有受教育的权利和义务。《宪法》第 46 条第一款规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”

第五,规定发展教育的各种形式和任务。《宪法》第 19 条第二款规定:“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。”

此外,《宪法》第 89 条还对国务院领导和管理全国教育工作的职权,作了明确规定。《宪法》第 107 条对县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的教育事业,也作了明确规定。

以上《宪法》中有关教育问题的规定,既是对我国教育工作的经验总结,也是我国制定包括《义务教育法》在内的各种教育法规的最高法律依据。

《义务教育法》 的制定过程

这里讲的《义务教育法》制定过程,主要是党和政府对义务教育的认识过程和制定《义务教育法》所依据的一些实际情况。

中华人民共和国成立前夕,中国人民政治协商会议于 1949 年 9 月制定并通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。它当时具有临时宪法的作用,其中第 47 条规定:“有计划有步骤地实行普及教育,加强中等教育和高等教育。注意技术教育、加强劳动者的业余教育和在职干部教育,给青年知识分子和旧知识分子以革命的政治教育,以应革命工作和国家建设工作的广泛需要。”这一规定表明当时国家已经认识到普及

教育的重要性。

建国后,中央人民政府教育部于1949年12月在北京召开了第一次全国教育工作会议,确定了当时的教育工作方针。这次会议所作的决定要点之一就是:发展教育要普及与提高相结合,即在提高的指导下普及,在普及的基础上提高。在相当长时期内应以普及为主,教育应着重为工农服务,培养工农知识分子干部。大量举办业余补习教育,开展全国规模的识字运动。在普及的基础上,逐步提高科学技术和政治教育水平。这一决定要点对我国当时的普及教育工作有着重要的指导作用。

1954年9月第一届全国人大第一次会议通过了新中国的第一部宪法。该宪法第94条第一款明确规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利。国家设立并且逐步扩大各种学校和其他文化教育机关,以保证公民享受这种权利。”第二款规定:“国家特别关怀青年的体力和智力的发展。”1954年宪法的这一规定为普及教育奠定了法律的基础。

总的看,在“文化大革命”前的17年中,党和政府是重视教育事业的,包括普及教育在内的全部教育工作,取得了很大成绩。但是,由于种种原因,当时并没有把实行普及教育规定为法律上的义务。

“文化大革命”对我国的教育事业造成了很大的破坏。1976年10月粉碎“四人帮”以后,党中央在教育战线实行了一系列的拨乱反正。1977年7月党的十一届三中全会后,邓小平同志主持教育工作,为教育事业的发展做出了重大贡献。1978年3月18日邓小平同志《在全国科学大会开幕式上的讲话》中指出:“四个现代化,关键是科学技术现代化”,“科学

技术人才的培养,基础在教育”。^①在他的倡导下,教育被列为社会主义现代化建设的战略重点。

这一时期,党和国家对教育事业作了许多重要调整,其中之一就是加强教育中的薄弱环节,重申普及小学教育是一项大政。1980年12月,中共中央、国务院作出了《关于普及小学教育若干问题的决定》,提出:“在80年代,全国应基本实现普及小学教育的历史任务,有条件的地区还可以进而普及初中教育。小学教育是整个教育的基础,要提高教育质量,提高全民族的科学文化水平,必须从小学抓起。”^②《决定》还提出:“要搞好教育立法。责成教育部立即着手研究拟定符合我国国情的《小学教育法》,尽快提交人大常委会讨论通过,公布实行。”^③这一决定将教育事业特别是小学教育的发展纳入了法制轨道。

1985年5月,全国教育工作会议召开,中心议题是讨论《中共中央关于教育体制改革的决定》(第十稿)。邓小平同志在会上发表了题为《各级党委和政府要把教育工作认真抓起来》的讲话,指出:“现在小学一年级的娃娃,经过十几年的学校教育,将成为开创二十一世纪大业的生力军。中央提出要以极大的努力抓教育,并且从中小学抓起,这是有战略眼光的一着。如果现在不向全党提出这样的任务,就会误大事,就要负历史的责任。”^④

① 《邓小平文选》(一九七五——一九八二年),第92页。人民出版社,1983年版。

② 《教育改革重要文献选编》,第348页。人民教育出版社,1986年版。

③ 同上书,第352页。

④ 同上书,第47——48页。