

WEILEZHONGGUOYIWUJIAOYU
DEJINTIANHEMINGTIAN

为了中国义务教育的 今天和明天

《中华人民共和国义务教育法》
实施和修订研究报告汇编

全国人大教科文卫委员会教育室 编



中国民主法制出版社

内部资料
注意保存

为了中国义务教育的 今天和明天

——《中华人民共和国义务教育法》
实施和修订研究报告汇编

全国人大教科文卫委员会教育室 编

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

为了中国义务教育的今天和明天:《中华人民共和国
义务教育法》实施和修订研究报告汇编/全国人大教科
文卫委教育室编. —北京:中国民主法制出版社,2005
ISBN 7-80078-977-2

I. 为... II. 全... III. ①义务教育法-法的实施-
调查报告-汇编-中国②义务教育法-修订-研究报告-汇编-
中国 IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 013247 号

书名/为了中国义务教育的今天和明天——《中华人民共和国
义务教育法》实施和修订研究报告汇编
WEILEZHONGGUOYIWUJIAOYUDEJINTIANHE
MINGTIAN——《ZHONGHUARENMINGONGHEGUO
YIWUJIAOYUFA》SHISHIHEXIUDINGYANJIU
BAOGAOHUIBIAN

作者/全国人大教科文卫委员会教育室 编

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里7号(100054)
电话/63056983 63292534
传真/63056975 63056983
经销/新华书店
开本/32开 850毫米×1168毫米
印张/13.875 字数/320千字
版本/2005年4月第1版 2005年4月第1次印刷
印刷/河北省霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 7-80078-977-2/D·866
定价/25.00元
出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

第一部分

全国人大常委会执法检查组检查 《义务教育法》实施情况的报告(2004)

全国人大常委会执法检查组关于检查《义务教育法》 实施情况的报告	3
全国人大常委会执法检查组赴江苏省检查《义务教育法》 实施情况的报告	17
全国人大常委会执法检查组赴湖北省检查《义务教育法》 实施情况的报告	29
全国人大常委会执法检查组赴贵州省检查《义务教育法》 实施情况的报告	42
全国人大常委会执法检查组赴四川省检查《义务教育法》 实施情况的报告	54
全国人大常委会执法检查组赴甘肃省检查《义务教育法》 实施情况的报告	64
教育部关于《义务教育法》实施情况的汇报	78
财政部关于《义务教育法》实施情况的汇报	93
审计署关于基础教育经费审计情况的汇报	100
国家发展和改革委员会关于贯彻落实《义务教育法》 有关情况的汇报	106

第二部分

全国人大教科文卫委员会关于修订 《义务教育法》的调研报告(2003—2004)

全国人大教科文卫委员会副主任委员刘应明在重庆 《义务教育法》修订研讨会开幕式上的讲话·····	115
全国人大教科文卫委员会副主任委员邢世忠在重庆 《义务教育法》修订研讨会上的总结讲话·····	121
全国人大教科文卫委员会修订《义务教育法》 研讨会纪要·····	130
全国人大教科文卫委员会副主任委员邢世忠在合肥 《义务教育法》修订研讨会开幕式上的讲话·····	133
全国人大教科文卫委员会副主任委员邢世忠在合肥 《义务教育法》修订研讨会闭幕式上的讲话·····	137
全国人大教科文卫委员会修订《义务教育法》 研讨会意见综述·····	144
全国人大教科文卫委员会关于赴北京市进行 义务教育法修改的调研报告·····	152
全国人大教科文卫委员会关于赴内蒙古自治区进行 义务教育法修改的调研报告·····	158
全国人大教科文卫委员会关于赴黑龙江省、吉林省进行 义务教育法修改的调研报告·····	166
全国人大教科文卫委员会关于江西省 义务教育经费问题的调研报告·····	176
全国人大教科文卫委员会关于赴辽宁省进行 义务教育法修改的调研报告·····	186

第三部分

全国人大教科文卫委员会关于教育经费 和教师工资发放情况的调研报告(2002)

全国人大教科文卫委员会关于全国教育投入及 教师工资发放情况的调研报告	205
全国人大教科文卫委员会关于山西省教育经费使用 及拖欠教师工资情况的调研报告	218
全国人大教科文卫委员会关于河南省、江苏省教育经费投入 和教师工资发放情况的调研报告	230
全国人大教科文卫委员会关于安徽省税费改革后 农村义务教育经费情况的调研报告	248
全国人大教科文卫委员会关于安徽省农村税费改革后 义务教育投入与教师工资发放情况的调研报告	261
全国人大教科文卫委员会关于广东省教育经费投入及 教师工资发放情况的调研报告	267
全国人大教科文卫委员会关于贵州省教育经费使用及 教师工资发放情况的调研报告	274
全国人大教科文卫委员会关于云南省教育经费投入及 教师工资发放情况的调研报告	286
全国人大教科文卫委员会关于青海省教师工资发放及 教育经费拨付情况的调研报告	293
全国人大教科文卫委员会关于宁夏回族自治区教师 工资发放及教育经费拨付情况的调研报告	302
教育部关于教育经费投入使用及管理情况的汇报	309
财政部关于我国教育经费有关情况的报告	319
审计署关于教育经费审计情况的汇报	329

第四部分

部分省、自治区、直辖市实施《义务教育法》情况 的报告和对修订《义务教育法》的建议(2003—2004)

北京市关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	339
辽宁省关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	350
黑龙江省关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	370
安徽省关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	376
湖南省关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	383
四川省关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	392
广西壮族自治区关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	401
甘肃省关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	416
青海省关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	423
新疆维吾尔自治区关于《义务教育法》的实施情况和 对修订《义务教育法》的建议	432

第一部分

全国人大常委会执法检查组
检查《义务教育法》
实施情况的报告
(2004)



全国人大常委会执法检查组 关于检查《义务教育法》 实施情况的报告

——2004年10月26日在第十届全国人民代表大会
常务委员会第十二次会议上

全国人大常委会副委员长 路甬祥

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

义务教育是各级各类教育的基础，是国家实施“科教兴国”战略和“人才强国战略”，提高国民素质，实现人的全面发展的基础工程。为了推动《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）的贯彻落实，特别是保障和促进农村义务教育事业的发展，2004年4月至6月，全国人大常委会《义务教育法》执法检查组，对该法的实施情况进行了检查。本次执法检查的重点是农村地区、贫困地区和少数民族地区实施《义务教育法》的情况。检查的主要内容是：贯彻落实《义务教育法》取得的成绩和经验、存在的问题和解决问题的建议；对巩固“普九”成果和实施西部“两基”攻坚的措施及建议；对维护经济困难家庭的子女、女童、残疾儿童、进城务工农民子女接受义务教育权利采取的措施。鉴于《义务教育法》修订已列入本届常委会立法计划，这次执法检查还同时征求

了各地对修订法律的建议。

检查组首先听取了教育部、财政部、国家发展和改革委员会、审计署贯彻实施该法情况的汇报。随后，由许嘉璐、顾秀莲副委员长和我带队，分五个小组赴江苏、甘肃、贵州、湖北、四川五省进行了检查。在检查期间，各检查组听取了省、地（市）、县政府及有关部门关于《义务教育法》实施情况的汇报，所到之地都召开了有关部门领导、教育专家或校长、教师、学生和家长参加的座谈会，实地考察了77所义务教育阶段不同类型的中小学校。

现在我代表执法检查组，将这次执法检查的主要情况报告如下。

一、贯彻《义务教育法》的主要成绩和措施

1986年颁布的《义务教育法》，为我国义务教育的改革和发展提供了强有力的法律保障。在党中央、国务院的正确领导下，在这部法律的推动下，我国义务教育取得了举世瞩目的成就，为全面提高中华民族的素质，将沉重的人口负担转变为人力资源优势做出了积极贡献。2000年，我国在全国范围内如期实现了基本普及九年义务教育的目标，这是中国教育发展史上具有里程碑意义的重大事件。到2003年底，全国“普九”人口覆盖率已达到91.8%。在一个有13亿人口的发展中国家，在经济发展水平不高、教育资源有限的条件下，取得这样的成绩实属不易，这是各级政府重视教育，人民群众关心、支持义务教育的结果。十几年来，广大农民踊跃集资、捐资、投工献料，掀起兴学重教的热潮，社会各界也通过“希望工程”、“春蕾计划”等多种形式捐助义务教育事业，为我国义务教育在短期内取得跨越式发展做出了巨大贡献。

（一）坚持基础教育优先发展，努力增加义务教育经费

近年来，国务院出台了一系列加大义务教育经费投入的重大举措，中央财政对农村义务教育的支持明显增加，主要体现在实施工资性转移支付和农村税费改革转移支付，同时加大了对农村义务教育的专项经费支持。2001年以来，中央财政每年安排50亿元转移支付资金，用于支持中西部贫困地区建立农村中小学教职工工资保障机制。在专项经费方面，中央财政投入50亿元用于实施第二期“贫困地区义务教育工程”；投入90亿元用于实施“农村中小学危房改造工程”；投入100亿元用于实施西部攻坚计划中的“农村寄宿制学校建设工程”。地方各级政府也想方设法，积极筹措资金，努力改善办学条件。特别是一些贫困地区的政府和人民在财政困难、条件差的情况下，奋力拼搏、竭力办教育的精神给检查组留下了深刻印象。贵州省为确保税费改革后农村义务教育的投入高于改革前的水平，要求县级政府安排农村教育经费时，在不包含教师工资的前提下，确保国家和省确定的农村税费改革转移支付各项资金用于农村教育的经费比例不低于50%。四川省十分重视民族地区“普九”工作，制定了《四川省民族地区教育发展十年行动计划》，从2001年起，每年投入3亿元，用于民族地区教育发展，为四川省实现“普九”奠定了基础。湖北省通过建立“五个机制”（教师工资发放机制、公用经费保障机制、学校危房改造机制、中小学收费监管机制、化解“普九”债务机制）和“三个专户”（工资专户、公用经费专户、危房改造资金专户）来保障农村义务教育经费投入。

（二）积极落实“以县为主”的农村义务教育管理体制，探索推进农村义务教育持续健康发展的有效机制

为适应农村经济体制改革的不断深化，特别是农村税费改革全面推进的新形势，2001年国务院颁布的《关于

《基础教育改革与发展的决定》确立了农村义务教育的管理“实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。在中央和地方政府的共同努力下，截至2003年底，已有近99%的县（市、区）将农村中小学教职工工资管理上收到县，近96%的县（市、区）将农村中小学校长、教师人事管理权上收到县，基本实现了农村义务教育从以乡镇为主管理向以县为主管理的转变。从检查结果看，“以县为主”的管理体制，有利于确保教师工资按时发放，有利于在县域内进行教育资源的有效配置，有利于实现从“农村义务教育农民办”到“农村义务教育政府办”的转变。

（三）注重加强师资队伍建设，教师队伍的整体素质有所提高

建设一支高素质的教师队伍是实施《义务教育法》的关键。各级政府认识贯彻《教师法》，不断提高教师素质和教师待遇，社会上逐渐形成了尊师重教的良好氛围，教师职业越来越具有吸引力。教师队伍整体素质和规模基本适应义务教育事业发展的需求，形成了一支爱岗敬业、忠于人民教育事业的教师队伍。在教师培训方面，结合基础教育课程改革的需要，国家实施了“中小学教师继续教育工程”。据教育部提供的资料，截至2003年底，全国1000多万中小学教师中有90%的人通过各种形式和途径，不同程度地接受了以运用信息技术和提高实施素质教育能力为重点内容的培训。

（四）采取多种措施，依法维护贫困学生接受九年义务教育的权利

解决家庭经济困难的子女、女童、残疾儿童、进城务工农民子女接受义务教育的问题，是实施《义务教育法》的重要工作。为支持他们完成学业，各级政府采取了多种

措施。中央财政设立了“国家义务教育贫困学生助学金”专款，每年1亿元，资助西部贫困地区和革命老区的100万中小學生。从今年秋季开始，中央财政将免费教科书专项资金从春季的3亿元增加到8.3亿元，为中西部农村义务教育阶段所有家庭经济困难的学生免费提供教科书，这一举措将使2400多万名学生受益，约占中西部农村学生总数的22%。为了解决流动人口家庭少年儿童接受义务教育问题，国家制定了“以流入地政府管理为主，以全日制公办中小学为主”的政策。同时，为帮助有困难的适龄儿童、少年接受义务教育，地方各级政府也采取了相应的措施。江苏省制定了《江苏省特殊教育学校义务教育阶段学生免费教育试行办法》，从今年春季开始，对全省在特殊教育学校（班）就读的义务教育阶段残疾学生全部实行免费教育。甘肃省通过开设女童班、在师范学校招生时增加女生比例、在课程设置上适当增加生产生活技能培训等措施提高女童入学率。

二、存在的主要问题和困难

从这次执法检查的情况看，我国义务教育虽然取得了很大成绩，但发展仍不平衡，还存在不少薄弱环节，特别是农村义务教育的总体水平偏低，基础薄弱，尚未“普九”地区的攻坚任务和已经“普九”地区的巩固提高任务都十分艰巨。

（一）经费投入不足仍是影响农村义务教育发展的突出问题

《义务教育法》规定：“实施义务教育所需事业费和基本建设投资，由国务院和地方各级人民政府负责筹措，予以保证。”近年来，中央和地方各级政府虽然增加了义务教育经费，但是离义务教育事业的基本需要仍有相当大的差距。检查组所到之处，反映最强烈的就是经费不足问

题。主要表现在：1. 农村中小学公用经费普遍不足。国家规定学生缴纳的杂费应全额用于公用经费，不足部分由县级财政预算内安排。但检查组发现，在一些经济欠发达地区，不仅财政预算内基本没有安排公用经费，连杂费收入也常被挪用于发放教师津贴、补贴和改造危房、偿还债务等，导致一些农村中小学无法正常运转。有的校长反映，学生公用经费只有几元钱，还不够买粉笔和缴水电费。2. 农村学校危房改造存在资金缺口，且没有稳定来源。要解决危房改造问题，中央和省的专项补助远远不够，资金缺口很大。检查组看到，有的乡中学破旧的危房用三根柱子顶着，仍在继续使用，师生安全受到威胁。3. 实行“以县为主”的管理体制后，基本上确保了中小学教师国家规定的标准工资的按时足额发放，但仍然存在拖欠教师津贴、补贴的现象。4. “普九”欠债严重。据教育部提供的数据，全国农村“普九”欠债高达500亿元，已成为县乡政府和学校的沉重负担。本次执法检查所到的省份也都不同程度存在着欠债现象。这些负债中有70%左右是因新建校舍和“普九”达标形成的，负债形式主要是银行贷款、施工队垫款以及向教师和社会借款等，其中拖欠施工队垫款较为普遍。目前，在扩大“普九”面的同时，债务有进一步扩大的趋势。据审计署报告提供的对17个省（区、市）的50个县的基础教育经费审计结果显示，基础教育负债增长速度大大高于同期教育经费投入增长速度，负债总额相当于这些地方一年财政收入的80%，而且负债面广。欠债问题已经影响到这些学校的正常运转，个别地方甚至出现了债主封校门、校长被打等现象。

从这次执法检查的情况看，造成义务教育经费投入不足的主要原因是投入机制不规范。农村税费改革后，以前支撑农村教育的两大经费来源——农村教育费附加和教育

集资被停止，结束了农村教育多年来“集资建校、收费办学”，靠向农民要钱来维持学校运转的历史。在新形势下，国务院实行了“以县为主”的农村义务教育管理体制。从目前情况看，这一体制虽然取得很大成效，但仍面临诸多新的问题：1. 由于相当一部分县级政府缺乏足够的财力，管理体制的调整不能解决义务教育经费总量不足的问题。目前，全国约有三分之一的县级财政收不抵支，必须依靠上级财政转移支付维持运转，因此，仅仅依靠县级财政调整支出结构来加大对义务教育的投入，不能满足教育需求。2. 我国农村义务教育的资金缺口很大，而转移支付所能提供的支持力度有限，加之转移支付中没有明确义务教育经费的比例，因此难以化解投入总量不足的矛盾。虽然目前的专项转移支付提供了临时性的经费支持，如中央政府已经启动的贫困地区义务教育工程、中小学危旧房改造工程等等，但不能保证义务教育经费的稳定来源。3. 各级政府在新的管理体制中的责任还不够明确。根据国务院有关文件，省级政府有责任保证辖区内义务教育事业的发展，但目前有些省级政府没有发挥应有的作用。

除了制度上的原因，经费投入短缺还同一些领导同志对普及义务教育的重要性认识不足和教育经费使用不合理有很大关系。在这次检查中发现，一些地方的领导同志对需要巨大投入而在短期内不可能产生直接收益的义务教育支持不够，认为本地区“普九”工作已经基本完成，不愿意再为义务教育多投入，致使原本脆弱的义务教育出现新的滑坡。一些贫困地区的领导只把希望寄托在上级政府的经费支持上，缺乏在经费不足的情况下做好工作的积极性和主动性。有些地方未能保证上级财政各项有关教育的转移支付资金全部用于教育，还有些地方用有限的经费搞不切合实际的“教育形象工程”。个别地区的教育及其

他行政部门甚至存在将教育经费挪用于平衡预算、建办公楼、私分等“吃”教育的严重问题。义务教育经费使用不合理和被挪用的现象，使经费不足的问题雪上加霜。

（二）农村义务教育普及和巩固、提高任务艰巨

据统计，到2003年底，我国还有381个县没有“普九”，攻坚任务十分繁重。同时，占全国人口50%左右的已经“普九”的中西部农村地区，“普九”程度是低水平的、不稳定的，初中教育基础薄弱，巩固提高任务十分艰巨。在检查中了解到，目前农村初中学生辍学率反弹问题十分突出，有些地方不仅超过教育部规定的3%，甚至上升到了两位数。引起学生辍学的原因很多，但主要集中在两个方面：一是由于学生家庭经济困难，缴不起杂费和书本费；二是现行初中教育目标、课程结构、教学内容不适应农村的实际需要，难以引起学生学习的兴趣，继而产生厌学，家长也失去送孩子上学的积极性。辍学问题直接影响到“普九”成果的巩固提高，政府有关部门必须引起高度重视。

（三）教师队伍建设有待进一步加强

从执法检查中了解到，教师队伍建设中还存在一些问题。首先，农村地区特别是贫困地区中小学教师的整体素质有待进一步提高。目前，农村中小学教师学历合格率明显低于城市，本专业学历合格率更低，部分地区还存在着使用代课教师现象。其次，一些教师在教育观念和教学能力上，与推进素质教育、实施新课程改革的要求不相适应，虽然有文凭，但教育能力差。还有一些教师对学生缺乏爱心，缺乏责任心，职业道德素质还需要进一步提高。

三、对今后贯彻《义务教育法》的几点建议

对在《义务教育法》的贯彻实施中仍然存在的问题，需要进一步采取措施，加大工作力度，认真予以解决。各