

中华人民共和国 义务教育法讲话

主 编 陈德珍
副主编 李连宁
张 文



法律出版社

中华人民共和国义务教育法 讲 话

主 册 陈德远

副主编 李连宁 张 文

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

王晓泉 李连宁 陈 启 张 文

张光喜 林奇青 茹俊强 胡文斌

赵永平

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

中华人民共和国义务教育法讲话

主 编 陈德珍

副主编 李连宁 张 文

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

中国人民解放军第一二〇二厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 7.125 印张 187,500 字

1993 年 5 月第一版 1993 年 5 月第一次印刷

印数 00,001—10,100

ISBN 7-5036-1325-4/D·1074

定价 4.70 元

前 言

《义务教育法》是确立我国义务教育制度的重要法律，它的颁布实施有力地推动了我国基础教育的普及和全民族素质的提高。《义务教育法》已被列入全国普法第二个五年规划。为了配合《义务教育法》宣传和贯彻，特别是为了帮助教育行政部门、广大中小学教师更好地学习、贯彻《义务教育法》、严格依法实施义务教育，我们编写了这本《义务教育法讲话》，做为教育行政部门、中小学教师及司法、法制宣传工作者学习、贯彻《义务教育法》的参考。

本书由曾经参与《义务教育法》及《实施细则》起草工作的国家教委政策法规司李连宁（第一讲、第二讲与张文合写，第五讲、第六讲、第九讲四、第十七讲三、第十八讲六）、张文（第三讲、第四讲、第十讲、第十一讲、第十二讲）胡文斌（第十七讲一、二）陈启（第十八讲一、二、三、四、五）王晓泉（第七讲）张光喜（第八讲、第九讲四、第十五讲）、林奇青（第十四讲）赵永平（第十三讲）茹俊强（第十六讲）共同撰写。本书的编写工作得到国家教委基础教育司司长陈德珍同志的指导并审定。

本《讲话》根据《义务教育法》及其《实施细则》的规定，对我国义务教育的基本原则、实施步骤、管理体制、教育教学、师资、经费及义务教育的执法监督、法律责任等做了较详细的介绍，并讲解了有关义务教育的行政执法的基本知识，希望能对大家进一步理解和贯彻执行《义务教育法》有一定的帮助。

编 者

1993年1月

目 录

第一讲 义务教育的行政执法	(1)
一、什么是行政执法	(1)
二、行政执法的措施	(3)
三、行政执法的效力	(10)
四、行政执法的原则	(10)
五、加强和完善义务教育的行政执法	(14)
第二讲 义务教育概述	(16)
一、什么是义务教育	(16)
二、义务教育的特征	(16)
三、义务教育与相关教育工作的联系与区别	(18)
第三讲 义务教育的产生和发展	(21)
一、义务教育的产生	(21)
二、义务教育的发展	(22)
三、各国实施义务教育的主要措施	(26)
四、各国实施义务教育的现状	(28)
第四讲 我国义务教育的历史沿革	(30)
一、新中国成立以前的义务教育	(30)
二、新中国成立后的普及教育工作	(34)
三、义务教育法的制定	(37)
第五讲 义务教育法的立法依据和立法目的	(42)
一、义务教育法的立法依据	(42)
二、义务教育法的立法目的	(45)
第六讲 义务教育的指导思想和基本原则	(49)

一、义务教育的指导思想	(49)
二、义务教育的基本原则	(56)
第七讲 我国义务教育的主体	(62)
一、什么是义务教育的主体	(62)
二、国家在实施义务教育中的职责	(63)
三、社会在实施义务教育中的义务和权利	(68)
四、学校在实施义务教育中的义务和权利	(69)
五、家庭在实施义务教育中的义务和权利	(73)
六、适龄儿童、少年在实施义务教育中的义务和权利	(74)
第八讲 义务教育的管理体制	(76)
一、深化和完善义务教育管理体制改革的若干准则	(77)
二、义务教育管理体制中若干模式的选择	(79)
三、义务教育管理机构的责权划分	(81)
第九讲 义务教育的办学体制	(86)
一、义务教育办学体制的形成和发展	(86)
二、坚持国家办学为主是贯彻“两条腿走路”办学体 制的中心问题	(87)
三、鼓励企业、事业单位办学是贯彻“两条腿走路” 办学体制的重要方面	(88)
四、其他社会力量办学	(91)
第十讲 实施义务教育的步骤	(94)
一、我国经济、文化的发展状况决定了“分阶段、有 步骤”实施9年制义务教育的基本方针	(94)
二、实施9年制义务教育的阶段与步骤	(95)
三、实施义务教育的基本条件	(96)
四、实施9年制义务教育的规划与方案	(97)
第十一讲 义务教育的就学	(100)
一、义务教育的适龄期	(100)

二、入学·····	(101)
三、缓学、免学及休学·····	(103)
四、控制流失辍学·····	(104)
五、借读·····	(107)
六、义务教育证书·····	(109)
七、义务教育阶段的费用·····	(110)
八、义务教育阶段的助学金·····	(112)
第十二讲 义务教育的教育教学 ·····	(114)
一、实施义务教育的学校·····	(114)
二、义务教育的学制·····	(115)
三、义务教育的教学计划和教学大纲·····	(117)
四、义务教育的教材·····	(120)
五、根据需要进行适当的职业技术教育·····	(123)
六、推广使用普通话·····	(124)
七、民族自治地方的义务教育·····	(125)
第十三讲 残疾儿童少年的义务教育 ·····	(127)
一、我国残疾儿童、少年教育的概况和问题·····	(127)
二、残疾儿童、少年义务教育的发展规划和工作要求 ·····	(130)
三、残疾儿童、少年义务教育的法律保障和方针政策 ·····	(135)
四、残疾儿童、少年义务教育教学工作·····	(137)
第十四讲 义务教育的师资 ·····	(141)
一、义务教育师资的建设目标·····	(141)
二、义务教育师资的任职条件·····	(143)
三、义务教育师资的培养和培训·····	(145)
四、义务教育师资的管理·····	(148)
五、教师资格考核制度·····	(150)
六、义务教育教师的社会地位和经济待遇·····	(151)

七、民办教师·····	(152)
第十五讲 义务教育的办学条件 ·····	(154)
一、要重视义务教育办学条件的建设·····	(154)
二、实施中小学办学条件和标准,要从国情出发,实 行“逐步达到”的原则·····	(155)
三、国家关于义务教育办学标准的若干参考指标和定 额规定·····	(157)
四、从实际出发逐步改善办学条件·····	(160)
第十六讲 义务教育的经费 ·····	(162)
一、筹措义务教育经费的基本原则·····	(162)
二、国家财政拨款·····	(164)
三、城乡教育事业费附加·····	(166)
四、社会集资、捐资·····	(168)
五、学校勤工俭学收入·····	(169)
六、免收学费和收取杂费·····	(171)
第十七讲 义务教育实施工作的管理与监督 ·····	(173)
一、实施义务教育的管理工作·····	(173)
二、义务教育的督导·····	(175)
三、义务教育的法制监督·····	(181)
第十八讲 法律责任 ·····	(187)
一、法律责任概述·····	(187)
二、因工作失职或玩忽职守妨碍义务教育实施的法律 责任·····	(190)
三、妨碍适龄儿童、少年接受义务教育行为的法律责 任·····	(194)
四、侵占、克扣、挪用义务教育款项和妨碍义务教育 设施使用行为的法律责任·····	(200)
五、扰乱实施义务教育学校秩序和侵犯师生人身、人 格行为的法律责任·····	(203)

六、使用未经依法审定的教科书和其他妨碍义务教育	
实施应当给予行政处分的行为·····	(206)
附：	
中华人民共和国义务教育法·····	(207)
中华人民共和国义务教育法实施细则·····	(210)

第一讲 义务教育的行政执法

《义务教育法》颁布至今已经6年多了。《义务教育法》的颁布施行为我们依法治教提供了基本的前提。几年来的实践证明，依法促教已经成为近年来我国教育事业发展的经验。但是，我们是不是可以说，我国义务教育事业就已经完全进入依法治教的轨道了呢？从1991年全国人大常委会决定组织进行的义务教育法执法检查的情况来看，全国各地都在积极贯彻《义务教育法》，并且取得令人瞩目的成绩。然而一些地方并没有真正按照《义务教育法》的要求去贯彻《义务教育法》，仍然是沿袭过去普及小学教育工作的模式来贯彻《义务教育法》；违反《义务教育法》的情况和损害适龄儿童少年及其父母或其他监护人合法权益的现象也时有发生；一些社会组织、公民及适龄儿童少年的父母违反《义务教育法》，妨碍义务教育实施或不送适龄儿童少年入学的违法行为也未能得到有效的制止。因此，要使义务教育的实施真正转到法制化的轨道上来，还需要我们做很多工作。首要的工作就是结合邓小平同志南方视察重要谈话精神的贯彻，认真学习《义务教育法》及其《义务教育法实施细则》（以下简称《实施细则》）；在义务教育的推行工作的观念上来一个转变，即要把义务教育的推行，从普及教育工作的模式真正转变到义务教育的行政执法的法制轨道上来。

要实现这个转变，我们不仅要进一步学习掌握《义务教育法》及其《实施细则》的条文规定，而且还要了解什么是行政执法，学会正确地执法。

一、什么是行政执法

简单地说,行政执法就是指国家各级行政机关执行或适用法律、法规的活动。国家行政机关执行或适用法律、法规的活动,从广义上说包括行政机关的立法活动,即国家行政机关在职权范围内制定行政法规、规章及其他规范性文件的活动;行政机关的执行法律、法规的活动;以及行政机关的司法活动,即行政调处、行政裁决、行政复议等行政救济活动。从狭义上说,行政执法是指国家行政机关依照法定程序执行或适用法律、法规,对行政相对人作出直接影响其权利义务的具有行政强制性的具体行政行为。我们在这里介绍的行政执法,就是从这个意义上来考察的。行政执法一般包括行政许可、行政命令、行政处罚、行政处置、行政强制执行、行政检查、行政奖励等。人们往往把行政执法仅仅理解为行政处罚,好像行政处罚才是执法,其他就不算执法。这是对行政执法的一种片面的理解。

从义务教育法的行政执法活动来看,行政执法一般有以下特征:

1. 执法的主体必须是各级人民政府及其教育主管部门、其他有关部门、以及依法授权的实施义务教育的学校和其他有关机构。
2. 执法的依据是《义务教育法》及其《实施细则》、以及有关义务教育实施的地方性法规、部门规章、地方性规章和其他有关的规范性文件。
3. 执法的对象是相对于国家行政机关的行政相对人,包括适龄儿童、少年和他们的父母或其他监护人,企业事业单位、社会团体、个体工商户及公民个人;实施义务教育的各类学校。
4. 执法的行为是涉及执法对象权利义务的具体行政行为,如通知入学、处以罚款、批准缓学等,不同于制定法规、规章的抽象行政行为。

行政执法在国家行政机关的全部活动中具有十分重要的地位。从国家行政机关、特别地方各级行政机关的活动来看,大量的、基本的就是行政执法活动。它构成行政机关全部行政活动的主要部分。同时它又是对行政相对人的权益发生强制性的后果,涉及当事人的切身利益。在我国颁布实施《行政诉讼法》和《行政复议条例》,完善了对法人、公民合法权益的行政救济制度的条件下,依法行政、正确地进行行政执法,对实施义务教育负有职责的国家行政机关都提

出更高的要求。

二、行政执法的措施

行政执法的措施一般包括以下主要内容：

(一) 行政准许

行政准许是行政机关对相对人的申请，经审查同意，从而赋予申请人某种资格或权能的具体行政行为。行政准许具有不同于其他行政执法行为的特征。首先，行政准许是以相对人的申请为前提，未经相对人的申请，行政机关不能主动地作出行政准许的决定。其次，行政准许具有创设资格、权能或免除义务的功能。例如，对文艺、体育和特种工艺等单位自行实施义务教育教学工作的审批，适龄儿童、少年接受义务教育的缓学、免学的批准，异地借读的审批等，都属行政准许行为。

行政准许的效力在三种情况下可归于消灭。第一种情况是相对人死亡或灭失，以及准许期限的届满而使行政准许的效力自动失效。如缓学期满、免除适龄儿童少年的父母或其他监护人送其子女或其他被监护人入学的义务即行失效，他们应当送其子女或其他被监护人入学接受义务教育，或者按规定再次办理缓学或其他有关手续。又如，缓学的适龄儿童、少年因病死亡，经批准实施义务教育教学工作的文艺、体育单位的撤销等，均可使行政准许自动失效。第二种情况是因作出行政准许决定的机关超越职权或滥用职权，或是因相对人以弄虚作假，行贿等违法手段获得的行政准许，经行政机关或司法机关依法确认无效后，而使行政准许决定无效。如适龄儿童的父母为使其子女作童工或以其子女患病为由骗取缓学的行政准许，经行政机关查处确认无效后而消灭。第三种情况是相对人获得行政准许后，在规定期限未从事被准许的行为，或从事非法活动时，行政机关可撤销其行政准许的资格或权能。如当事人经批准可以到外地借读后，在规定期限内仍不送其子女或其他被监护人异地入学，批准其异地借读的行政机关便可撤销其异地借读的资格。

(二) 行政命令

行政命令是指国家行政机关及其公务员依法要求相对人履行一定义务的具体行政行为。行政命令是一种设定义务的行为。它要求相对人必须履行一定的作为或不作为的义务。因此，行政命令一般可分为两类。一类是行政机关要求相对人为某种行为的命令，如要求适龄儿童、少年的父母或其他监护人送其子女入学的入学通知。另一类是行政机关禁止相对人为某种行为的命令，如责令企业或个体经营者停止招用应当接受义务教育的适龄儿童、少年做工、经商或者从事其他雇佣性劳动的命令。这与行政准许、行政授权等赋予资格或权能的行政行为不同。行政命令不在于其名称形式，而取决于它是否具有设定义务的实质性内容。因而行政命令也区别于其他一些诸如嘉奖令等。其次，行政命令是一种行政机关依职权而直接作出的行政行为，无须相对人的申请。这也不同于行政准许等其他行政行为。

行政命令一经合法作出，即对相对人产生相应的行政法效力，相对人必须依行政命令所设定的义务为一定作为或不作为。否则将会引起一定的行政处罚后果。

（三）行政处置

行政处置又称为即时强制，它一般是指行政机关及其公务人员对于正在实施或将要实施的违法活动所采取的旨在制止违法活动实施的紧急执法措施。行政处置是一种特殊的行政执法行为，其特殊性主要体现在行政处置具有紧迫性和即时性等特征上。紧迫性是指，行政处置只有在紧急情形下才可以适用。所谓紧急情形是指违法犯罪行为或危害社会的事实正在发生或即将发生，不采取措施就不足以制止或防止违法犯罪行为或危害社会的后果。即时性则是指行政处置是在事态紧急的情况下所及时采取的临时的应急的强制措施，不要求依照规定的审批程序按部就班地办理手续。否则，便无法及时制止违法犯罪行为或危害社会的后果。

行政处置这种特殊的行政执法行为，不仅适用于一般的行政执法，如临时冻结存款、封存财物、拘留等，而且也适用于义务教育

的执法过程。如《义务教育法实施细则》第13条规定：父母或者其他监护人不送其适龄子女或者其他被监护人入学的，由市或市辖区人民政府及其教育主管部门，或乡级人民政府采取措施使其子女或其他被监护人就学。《实施细则》第40条还规定，对经教育仍拒不送其子女或其他被监护人就学的，可视具体情况处以罚款，并采取其他措施使其子女或其他被监护人就学。这两条规定中的措施，就包括行政处置这种特定的紧急执法措施。在义务教育的实施过程中，采取行政处置措施，主要发生在对父母或其他监护人不送其子女或其他被监护人就学、扰乱义务教育学校秩序、危险校舍的处置、禁止童工的处置、侵犯教师、学生人身权利等紧急情况的处置。

由于行政处置是一种在紧急事态下采取的临时性的强制措施。没有严格的执法程序，如果行政机关及其公务人员不适当地采用行政处置措施，就可能会给相对人的合法权益造成难以挽回的损失。因此，行政处置措施的采用应严格控制。首先，行政处置只适用于不采取紧急措施就不能制止或防止违法犯罪行为或危害社会后果发生的紧急事态。非紧迫条件下采取的行政处置行为则属于行政权力的滥用，应承担相应的行政赔偿责任。其次，行政机关及其公务人员在采取行政处置措施后，应当立即报告有关机关。如果作出行政处置的行政机关及其公务员超越了其职责权限，则应由有权机关对其作出的行政处置行为进行事后追认。第三，由于行政处置有时会带来一定的财产损失，这就要求执法机关和人员在采取行政处置措施时，应当尽可能地把损失限制在必要的限度内。否则，即构成处置不当并应承担相应的责任。

（四）行政处罚

行政处罚是指具有处罚权的行政机关对违反行政法律、法规，不履行相应义务的相对人依法所作的一种制裁。它是行政执法行为的一种重要形式。

行政处罚一般具有以下主要特征：第一，行政处罚的主体是特定的行政机关或依法授权的有关组织。行政处罚权，不是任何行政

机关在任何领域都可以行使的。在义务教育实施中，根据《实施细则》的规定，对于招用应当接受义务教育的适龄儿童、少年做工、经商或从事其他雇佣性劳动的行政处罚，按国务院发布的《禁止使用童工的规定》，由劳动行政部门行使处罚权。教育行政部门或其他行政部门不能越权处罚。再如，对适龄儿童、少年的父母或其他监护人不按规定送其子女或其他被监护人入学接受义务教育的罚款处罚权，在城市，由市、市辖区人民政府或其指定的机构行使；在农村，由乡级人民政府行使。这里还需要说明的是，作为特定机关的行政处罚主体，在其行使处罚权的时候是通过其工作人员具体实施的，只不过工作人员在作出处罚决定时，不能以工作人员个人的名义，而必须以处罚机关的名义来作出处罚决定。第二，行政处罚的对象，是行政相对人。也就是说，是行政机关外部的相对于行政机关而言的行为主体。这一特征使行政处罚区别于行政机关对其内部工作人员所做的行政处分。行政相对人不仅包括公民个人，也包括法人及其他社会组织。不应把行政相对人仅仅理解为只限于公民个人。第三，行政处罚的内容，是对行政相对人实施的尚未构成犯罪的行政违法行为给予的一种法律制裁。行政处罚是以行政相对人的行政违法行为为前提，这种行为是违反行政法律或法规但尚未构成犯罪的行为，它不是民事违法行为，也未构成犯罪行为。当事人的行为如果只是违反了民法，则应当承担民事责任，而如果构成犯罪，则要依据刑法追究其刑事责任。因此，行政处罚与民事责任和刑罚是不同的。

行政处罚依照不同的依据，可以作出不同的分类。如按行政处罚适用的不同领域，可以分类治安管理处罚、海关管理处罚、税收管理处罚、卫生管理处罚、教育管理处罚，等等。按行政处罚的内容来分，一般可分为为人身罚，即对相对人人身自由进行的处罚，如行政拘留、劳动教养、限期出境、驱逐出境等；财产罚，即对相对人的财产权利进行的处罚，如罚款、没收非法所得和财物等；行为罚，即强制相对人为一定行为或不为一行为的处罚，如吊销许可证或营业执照、责令停业等。

行政处罚的形式，一般主要包括：警告、罚款、没收、扣留或吊销执照、停业、拘留、劳动教养等等。不同领域的行政处罚形式也不完全相同，教育管理方面的处罚形式一般包括：学校设置管理方面责令整顿、停止招生、停办；考试管理方面的取消考试成绩、取消考试资格、停考1至3年；招生管理方面的取消录取资格、取消入学资格；学籍管理方面的勒令退学、开除学籍等等。此外，各类教育管理均可适用警告、通报批评、罚款等处罚形式。有关义务教育的行政处罚，根据《义务教育法》及其《实施条例》的有关规定，主要包括警告、罚款、责令停止招生、停学、开除学籍或吊销营业执照，直至依照治安管理处罚条例的规定处以拘留等。

（五）行政强制执行

行政强制执行，一般是指当相对人不履行行政机关作出的业已生效的行政决定所要求的义务时，有关行政机关所采取的依法强迫其履行义务的强制性执法行为。行政强制执行有以下主要特点。第一，行政强制执行是以相对人不履行执行性的行政决定为前提的。这一特征包含两个方面的内容，一方面是行政机关已经作出了要求相对人履行一定义务的行政决定，如要求相对人交纳罚款、拆除违章建筑等行政决定；另一方面是相对人不按要求履行行政决定而构成违法。在这里并不是相对人不能履行而是其不愿意履行，只有具备这两个方面的内容，才可以采取行政强制执行的行政执法行为。第二，行政强制执行的机关，只限于有执行权的主管行政机关。这类机关一般是根据法律、法规的规定赋予其行政强制执行权，或者是接受行政机关的委托或授权行使行政强制执行权的行政机关。如公安机关、工商行政管理机关、税务机关等。行政强制执行机关与作出行政执法决定的机关可以是同一个机关，也可以是不同的机关。如《实施细则》对于适龄儿童、少年的父母或其他监护人不送其子女或其他被监护人入学接受义务教育违法行为的罚款权，规定由人民政府或其指定的机构行使。而对罚款的强制执行权则规定由作出处罚的机构申请人民法院强制执行或依法强制执行。也就是说对依法享

有强制执行权的机关来说，可以依法直接强制执行；而作出处罚的机关依法不享有强制执行权的，则由其申请人民法院依法强制执行。根据法律、法规现行的规定，教育行政主管部门在某些方面依法享有行政处罚权，但没有强制执行权。因而教育行政部门在现阶段一般不能对相对人实施行政强制执行，否则将构成越权执法。第三，行政强制执行的标的具有广泛性。第四，标的可以是物品，如没收的非法物品、工具等；也可以是金钱及有价证券；可以是行为，如商标的强制注册、知识产权的强制许可等，还可以是人，即对违法人员执行行政拘留。

行政强制执行的形式主要包括强行划拨、强行扣缴、强制退还、强行拘留、强制履行，以及强行拆除、强制收兑、强制检定、强制许可、遣送出境、强制许可、强制收购、强制变卖财产等。

（六）行政检查

行政检查是指国家行政机关及其公务员依法对相对人的活动是否合法进行的强制性检查的具体行政行为。义务教育的教育督导就属于行政检查这种行政执法行为。但行政检查又不同于其他行政执法行为。行政检查具有以下主要特征。第一，行政检查的主体只能是国家行政机关。行政机关的工作人员依法实施行政检查也只能以行政机关的名义进行。如教育督导一般是以人民政府或其教育行政部门的名义，或是以教育行政督导机构的名义进行的。督导人员不能以个人名义进行教育督导。实施行政检查也只能由依法授予行政检查权的国家行政机关行使，其他行政机关不得越权实施行政检查。其他社会组织未经合法授权或委托也不能实施行政检查。第二，行政检查是一种非实体性的执法行为。也就是说，行政检查不会对相对人的实体权利义务的处分产生直接的后果，它只是对相对人的活动是否符合法律进行检查，不涉及对相对人实体权利的直接处分。当然，在行政检查的过程中发现相对人有违法行为，行政检查机关则可以在其职权范围依法对相对人进行处罚或其他执法行为。在这里行政处罚行为与行政检查行为则是在同一过程中发生的两个相互独