义务教育法九大突破

　　——全国人大常委会委员李连宁解读新《义务教育法》　　新修订的《中华人民共和国义务教育法》在十届全国人大常委会第二十二次会议上审议通过，并将于今年秋季开学正式施行。从20年前参与起草《义务教育法》到后来具体组织实施《义务教育法》，现在又在全国人大法律委员会从事立法工作，参与审议新的《义务教育法》，李连宁说他对《义务教育法》有着一份难以割舍的感情。“新《义务教育法》本身就是义务教育发展新的里程碑！”李连宁感慨之情溢于言表。　　作为一名曾经的教育工作者，现在国家最高权力机关的立法工作者，李连宁在接受中国教育报记者专访时，对新《义务教育法》的新亮点、新突破进行了详细解读。　　从18条到63条，体现教育立法水平质的飞跃　　记者：从1986年第一部《义务教育法》的18条，到新修订的《义务教育法》的63条法律条文，您怎样看待这相隔20年的两部《义务教育法》？　　李连宁：1986年《义务教育法》的起草，是根据中共中央《关于教育体制改革的决定》提出来的。这部法是我在当时的国家教委工作时参与起草的第一部法律。当时教育立法刚刚起步，由于时间仓促，再加上立法经验不足，只有原则性的18条法律条文。从20年前的18条到今天的63条，新的《义务教育法》体现了我国教育立法水平、立法技术和立法质量质的飞跃。　　记者：您怎样评价新《义务教育法》的意义？　　李连宁：《义务教育法》实施20年以后，新《义务教育法》的通过，对新世纪的中国教育发展来说，是一件具有深远意义的大事。　　从教育法制建设角度讲，新《义务教育法》的出台也是中国教育法制建设一个新的、重要的标志。新《义务教育法》总结了《义务教育法》实施20年来的历史经验和教训，对《义务教育法》作了一次全面的、重大的修改。　　从义务教育发展来看，关乎整个民族素质的提高和民族的复兴，对整个教育的发展具有奠基性意义和深远的历史作用，是义务教育的一个新的里程碑。无论从义务教育本身、教育法制建设，乃至中国教育事业的发展来说，对《义务教育法》无论怎么评价都不为过。　　九点重大突破，托起义务教育的朝阳　　记者：与1986年的《义务教育法》相比，新《义务教育法》在哪些方面有所突破？　　李连宁：有9个方面的重大突破不能不提。第一，指明了义务教育均衡发展这个根本的方向。上个世纪，由于各地经济、文化水平的差异，使得义务教育阶段形成了地区之间、城乡之间乃至学校之间较大的发展差距。随着经济的发展，这种差距越拉越大。新《义务教育法》将义务教育的均衡发展纳入了法制的轨道，将均衡教育思想作为新《义务教育法》的根本指导思想，可以说新《义务教育法》的里程碑意义，最重要的就体现在从过去的各自发展走上今天的均衡发展的道路。　　第二，明确了义务教育承担实施素质教育的重大使命。我们过去推进义务教育时，主要是解决孩子有书可读、有学可上的问题，还谈不上素质教育。新《义务教育法》站在新的历史起点上，把义务教育纳入到实施素质教育的轨道上来，把实施素质教育作为义务教育的一项新的历史使命。新《义务教育法》同时把注重培养学生的独立思考能力、实践能力和创新能力作为促进学生全面发展的重点，并且提出了一系列实施素质教育的措施。　　第三，新的《义务教育法》回归了义务教育免费的本质。普及教育、强制教育和免费教育是义务教育的本质特征，免费的步骤可以根据国情来分步实施，但必须坚持免费的特点。公益性是整个教育事业的特征，义务教育要更彻底一些，不仅仅是普及的、强制的，还应该是免费的。新《义务教育法》在免费教育上又迈出了一大步，在1986年不收学费的基础上增加了不收杂费的内容。中央财政将从今年开始，用两年时间免除农村地区义务教育阶段的杂费；城市地区还要深入调查研究、制定方案、加快进程。　　第四，进一步完善了义务教育的管理体制，强化了省级的统筹实施。此次新《义务教育法》一个很大的突破，就是在“以县为主”管理体制的基础上，进一步加大了省级政府的统筹和责任，实践着从“人民教育人民办”到“义务教育政府办”的转变。原来看到乡镇一级难负其责，就将统筹责任放到县一级；现在县级基本上是吃财政饭，也无力承担，事业的发展必须要加大省级的责任。对教育的均衡发展、加大对农村教育经费保障的力度、加强对贫困地区的支持而言，省级的统筹都非常重要，这也是新《义务教育法》的一大亮点。　　第五，确立了义务教育经费保障机制。再一次明确了义务教育经费的“三个增长”；建立农村义务教育经费的分担机制，分项目、按比例分担；义务教育经费预算单列；规范义务教育的专项转移支付；设立义务教育的专项资金。通过这样几个渠道，建立起义务教育比较完善的经费保障机制。　　第六，保障接受义务教育的平等权利。新《义务教育法》强调了对非户籍所在地，特别是流动人口子女接受义务教育的问题；确定了流动人口子女居住地人民政府要为他们提供平等接受义务教育的条件，这将会对城市化进程的平稳推进起到关键性作用。　　第七，规范了义务教育的办学行为。过去我们对义务教育的办学行为主要是从政策上进行规范，新《义务教育法》对规范义务教育办学行为出手是比较重的：一是不得将学校分为重点学校和非重点学校，学校不得分设重点班和非重点班。关键是要对学校在资源、政策上进行公平的分配，不得有政策、资金、资源的倾斜，这一条体现了全社会对教育公平的强烈愿望。二是不得以任何名义改变或变相改变公办学校的性质，也就是“名校不能变民校”。三是第25条的规定，“学校不得违反国家规定收取费用，不得以向学生推销或变相推销商品、服务等方式谋取利益”。　　第八，建立了义务教育新的教师职务制度。过去我们中小学的教师职务序列是中、小学分设，中学的初级、中级、高级与助教、讲师和副教授相对应，而小学则达不到。新《义务教育法》将义务教育阶段的教师职务序列打通，小学和中学的差别不复存在，初级、中级、高级都与助教、讲师和副教授相对应，小学教师也可以评副教授，对小学教师是很大的鼓励。实际上，过去设立的在小学任教的中学高级教师的职称是不规范的。这一新规定对调动广大教师的积极性，发挥聪明才智都是一个很大的激励。特别是让小学教师看到了自身发展提高的前景，对小学教师是个福音。这个全新的制度，在教师职务制度上有了新突破。当然还需要一些配套性的规定。　　第九，增强了《义务教育法》执法的可操作性。全面规定了《义务教育法》的法律责任，63条中有10条规定的是法律责任，将《义务教育法》的执法性、操作性提到一个空前的高度。而且规范了22种违反《义务教育法》的违法行为及应该承担的法律责任。过去的18条《义务教育法》虽然起到了很大的历史作用，但操作性比较差，新的《义务教育法》则完全弥补了这种缺憾，大大增强了可操作性，加大了执法力度。　　树立责任意识，贯彻实施新《义务教育法》　　记者：与《教育法》、《教师法》等其他教育法律相比，新《义务教育法》有何特点？　　李连宁：首先，它有强烈的时代性。经过20年《义务教育法》的实施，我国沉重的人口负担已经开始转变成为人力资源的优势，我们已经从一个人口大国变成一个人力资源大国，下一步要朝着人力资源强国迈进。在构建和谐社会、全面建设小康社会的时代背景下，以科学发展观为指导的新《义务教育法》，更是体现出鲜明的时代特色，用符合社会进步的要求，体现均衡发展的思想、素质教育的使命等等。　　其次是它的系统性。全面总结20年来《义务教育法》实施的经验教训，对新的历史背景下义务教育制度作了全面系统的规范，建立起一个全面系统的义务教育制度。　　第三个特点就是可操作性大大增强，甚至解决了教育法律的一些通病，使之能够成为其他教育法律修订的借鉴。针对当前义务教育实施过程中存在的突出问题和人民群众关注的热点问题、难点问题，不回避矛盾，敢于开刀，也体现出了较强的现实针对性。　　记者：作为一名曾长期在教育部门工作的领导和专家，您对各地贯彻落实新《义务教育法》有何建议？　　李连宁：各级政府、教育行政部门，特别是学校首先要增强依法实施义务教育的责任感。不要把《义务教育法》看成是管我们、约束我们的，而应把自己看成是《义务教育法》的实施者，把实施《义务教育法》当作是自己义不容辞的历史责任。要增强主体意识和责任感，这样才能以最大的热情，充分发挥自己的聪明才智，才能将《义务教育法》实施好。　　此外，也要对《义务教育法》实施过程中可能碰到的困难和问题有比较清醒的认识。对均衡发展、素质教育、保障机制等，各级政府要担起责任，制定具体规划，要用《义务教育法》去指导规划的制定和实施。对新的义务教育教师职务制度的建立、杂费免除、办学行为的规范等困难要深入调查研究，加快法律的落实。既要看到艰巨性和复杂性，同时也要树立信心，在新的历史起点上、新的背景下，推进义务教育的健康发展。　　来源：中国教育报　2006年08月30日