

理模式改革和美国进行的“政府重塑”革新,公众参与逐步成为公共行政管理的重要环节,得到世界各国的重视。近年来伴随我国民主法治的进程,也逐渐孕育了公众参与的意识,各地陆续开始探索着公众参与的途径和机制,不断提高行政管理水平,逐步形成了以政府管理为调控、社会组织为指导、公民协同参与的行政管理新机制。校园安全显然是一个非常重大的社会问题。要保证校园成为孩子们的天堂和乐园,就必须强调公众参与,依靠全社会的力量来进行防范整治。

(一) 充分发挥媒体的号召力

媒体作为“第四种权力”,要利用自己的良性号召力,呼吁政府提高对校园突发事件的预警和应对水平,大力发展行政给付和社会保障,呼吁公众用实际行动努力为孩子们打造平安校园。媒体要坚持正确的舆论导向,协助政府在全社会倡导法治、诚信,致力构建公平社会,关注弱势群体,关注社会心理问题。

(二) 建立群众性关爱组织

各地热心群众可以建立爱心组织,服从大局,共同协助政府做好校园安全保障。广大志愿者除了成立“护卫队”护送年幼学生上学放学、协助校方维持校园周边交通安全以外,还可以申请加入学校治保会,联系公安机关形成群众性的治安保卫体系,加强校园和周边地区安全巡逻检查。在阿根廷,学校附近经营的商贩会被邀请加

入校园安全体系,担当起流动岗哨的职责。他们协助警方密切关注校园门口的可疑人群,并随时为遇到紧急情况的学生提供力所能及的帮助。^①

(三) 引导企业进行相应产品的开发

政府还可以通过行政指导、激励政策等来引导企业开发维护学生安全的各类产品。通讯企业可以学习日本,开发研制带有GPS定位功能的儿童手机和带有GPS定位器的学生书包,以便学校和家长通过电脑等设备确定孩子的位置、掌握孩子的行踪。防暴产品生产厂家也可以研发一些适合学生使用的防暴器材。商业保险公司也要担负起自己的社会责任,积极进行学生保险产品创新,重点开发学生意外伤害险和医疗险的新险种,提高赔付标准,更好地保障学生安全,减轻学校和普通家庭的压力,提高学校、家庭和社区抵御风险的能力。

四、结 语

校园安全问题是一项巨大、复杂的系统工程,只有在各级政府的统一领导下,通过统筹协调,从体制和机制上建立起安全保障体系,各部门分工负责、相互配合、齐抓共管,才能确保这个系统工程的效果和质量。只有全社会给予高度关注,学校、家庭和社会多方联动,公众积极参与,才能确保校园安全。

学校安全立法的必要性与可行性之分析

曹海青

(中央司法警官学院 法律系 河北 保定 071000)

接连发生的伤害在校学生和幼儿园儿童的突发事件,让我们不得不反思目前学校安全保障工作存在的问题。长期以来,党和政府非常重视学校安全工作。国务院及教育部、公安部等部门出台了大量的行政法规、规章及规范性文件,形

成了全国中小学安全教育日制度、重大伤亡报告制度等多项制度,较好地维护了各类学校的安全。尽管如此,近年来,学校突发事件仍然不断发生,对社会的危害很大。为了从根本上解决学校安全问题,一些教育界人士很早就呼吁制定

^①昔欢、冯俊扬《阿根廷为孩子建校园“安全网”教孩子自我保护》载于 <http://news.sohu.com/20100507/n271982059.shtml>, 访问时间:2014年5月20日。
Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cn>
作者简介:曹海青(1980-)男,河北宽城人,讲师,从事行政法学研究。

《校园安全法》。1999年3月,武汉水利电力大学郭生练教授就领衔湖北省代表团在九届人大二次会议上提交了相关议案,呼吁尽快制定《校园安全法》。此后,在多次的全国人大会议上,都有代表提交相关议案。然而,《校园安全法》却迟迟未能出台,这其中的重要原因是国内在对制定《校园安全法》的认识上还存在较大分歧。制定《校园安全法》究竟是否必要?如果必要,又是否可行?在学校安全形势不容乐观的今天,这些问题值得我们认真思考。

关于制定《校园安全法》的必要性,我们认为现在确实有必要出台该法。

其一,学校安全关系的特殊性是制定《校园安全法》的重要原因。调整独特的社会关系是进行专门立法的基本依据之一。学校安全关系就是一种独特的社会关系。所谓学校安全关系是指学校、教育、公安等行政机关、教师、学生、学生的父母或其他监护人以及有关社会组织和个人围绕预防、处置学校突发事件产生的社会关系。学校安全关系是一种复合的社会关系。它不仅包括民事关系,也包括行政关系,还可以包括刑事关系。这里的行政关系又包括具有隶属性的教育行政关系和一般的行政关系。学校安全关系是一种如此复杂的关系,民法、行政法和刑法都难以单独对其进行全面调整。而学校的安全与稳定又是十分重要且非常敏感的问题。在这种情况下,我国有必要基于学校安全关系的独特性制定《校园安全法》,以全面调整学校安全关系,保障师生的人身、财产安全,维护正常的教育教学秩序。

其二,制定《校园安全法》有利于弥补现行学校安全法制缺陷。全国人大有关机构曾指出,目前的法律和行政管理制度已解决学校安全问题了。其实,我国学校安全法律制度还存在不完善、不系统等缺陷,已不能满足维护学校安全的实际需要。对此,我们可就学校安全方面的法律、行政法规和部门规章作一下简要梳理和分析。在法律层面,相关法律有《刑法》、《治安管理处罚法》、《民法通则》、《侵权责任法》、《教育法》、《义务教育法》、《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》等。这些法律更多涉及的是学校突发事件发生后的法律责任承担问题,对学校突发事件的预防没有规定或规定得比较简单,

而且缺乏可操作性。在行政法规层面,主要有《企业事业单位内部治安保卫条例》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》。这两部法规仅涉及学校安全工作的部分问题。在部门规章层面,相关规章有《中小学幼儿园安全管理办法》、《学生伤害事故处理办法》、《学校卫生工作条例》、《学校体育工作条例》、《高等学校内部保卫工作规定(试行)》、《中小学校园环境管理的暂行规定》等。这些规章多数仅涉及学校安全的某一个方面,而且政策性较强,科学性不足。值得一提的是,《中小学幼儿园安全管理办法》是我国目前唯一的系统规定中小学幼儿园安全问题的部门规章。该规章为制定《校园安全法》进行了有益探索,不过它还存在未规定学校突发事件处置的协调联动机制、未解决学校安全经费不足的问题等缺陷。总体来说,目前的学校安全法律制度侧重于事后处理,对安全事件的预防与应急处置机制重视不足。而《校园安全法》将确立预防为主、综合治理等原则,强调把学校安全纳入常态管理,克服目前立法仅注重事后处理的缺陷。《校园安全法》还将全面调整学校安全关系,系统规定学校安全管理的基本原则、基本制度等事项,弥补现行立法不系统的不足。

其三,《校园安全法》是建立学校安全长效管理机制的法律保障。近年来,每当发生一起校园安全事件,都会伴随着当地政府乃至整个教育界的“大反省”和“大问责”:踩踏事故发生后,教育部门试行错峰放学和紧急疏散演练;绑架案件发生后,公安部门开始在校园周边增加警力,等等。针对2010年上半年接连发生的伤害在校学生和幼儿园儿童的突发事件,公安部召开了紧急视频会议,下发了紧急通知,要求全国公安机关坚决严厉打击侵害师生安全的违法犯罪活动,进一步加强学校和幼儿园的安全保卫工作。其实,早在2005年6月,为了维护校园及周边治安秩序,公安部就曾公布《公安机关维护校园及周边治安秩序八条措施》。同年6月,教育部还发布了《关于进一步做好中小学幼儿园安全工作六条措施》。然而,学校突发事件还是接连不断地发生。出现这种局面的原因有很多,其中一个重要原因是学校安全管理长效机制的缺失。如果不能建立学校安全管理的长效机制,就难以摆脱安全事件频发、疲于应急的被动局面。而实现学

校安全管理机制长效化的主要途径是使学校安全管理机制法制化,用法律的强制性和权威性来保障学校安全管理机制的顺畅运行。在学校安全管理机制法制化方面,中央层面的立法目前仅有教育部、公安部等十部委联合制定的《中小学幼儿园安全管理办法》,但该规章的立法层次较低,且未涉及高校的安全管理问题,还不能有效实现这一目的。而《校园安全法》将对学校安全管理的基本原则、基本制度、职责分工、具体机制、法律责任等问题作出明确具体的规定,这将较好地实现学校安全管理机制的法制化,促进学校安全管理长效机制的建立。

关于学校安全立法的可行性,可以从以下三个方面进行分析:

其一,学校安全立法研究为制定《校园安全法》奠定了理论基础。面对我国学校安全存在的诸多问题,理论界早就对学校安全立法展开了研究,并取得了较多成果。2000年,中国高等教育学会保卫专业委员会就提出了《校园安全法》的建议稿。2001年,该学会又在北京召开了“校园安全法立法研讨会”,对建议稿进行了大量修改,形成了《校园安全法》建议第二稿。该学会主办的“新世纪高校安全管理研讨会”于2002年召开。来自国内各地高校的保卫工作人员和公安部、教育部有关负责人以及美国国际校园执法者协会代表对学校安全立法进行了专题研讨。与会代表强烈呼吁尽快制定《校园安全法》。此外,近年来,我国教育界、法学界的人士发表了大量文章,对校园安全立法相关理论问题进行了深入探讨。这些理论研究提出的各种有关《校园安全法》的具体建议,可以为我国制定《校园安全法》提供重要的参考。

其二,我国以往的学校安全立法工作为制定《校园安全法》积累了立法经验。对于一些复杂的中央立法项目,较为稳妥的推进方式是“先地方,后中央”。依此种方式,地方立法将为中央立法积累丰富的经验,便于增强中央立法的科学性。鉴于学校安全问题的复杂性,我国学校安全立法也应采用这种方式。令人欣慰的是,部分地方人大常委会已经就学校安全立法进行了有益

探索。《上海市中小学校学生伤害事故处理条例》于2001年9月1日起施行。该条例是我国第一部有关学校安全的地方性法规。此后,《北京市中小学生人身伤害事故预防与处理条例》、《宁波市学校安全条例》、《深圳市校园安全条例》、《辽宁省学校安全条例》、《黑龙江省学校安全条例》等地方性法规先后出台。与教育部制定的《学生伤害事故处理办法》相比,这些地方性法规更加注重学校的安全管理,把安全事件的防范作为学校安全工作的重心。应该说,我国地方的学校安全立法为《校园安全法》的制定积累了较好的立法经验。在中央层面,《中小学幼儿园安全管理办法》就政府各有关部门在中小学安全管理方面的职责、校内安全管理制度、校园周边安全管理和安全事故处理等问题作了明确规定。尽管该规章仅适用于中小学和幼儿园,但它可以为制定适用于所有学校的《校园安全法》提供有益参考。

其三,国外学校安全立法为制定《校园安全法》提供了有益借鉴。为加强学校安全管理,美国、澳大利亚等国家都制定了《校园安全法》。1990年9月19日,美国总统布什签署公布了联邦校园安全法案《克利里法案》。该法案规定,各高校每年必须发布本校园的安全信息状况,包括该校及其周边地区的犯罪统计情况。如果违反了此项法案,学校将面临美国教育部27 500美元的罚款。一旦可能发生或已经发生危险,校方必须及时向校内人员提供安全信息,以保证学生和教职员工的安全。警方也须立即采取适时行动。该法已经先后修订五次,最近的一次修订是在2009年。修订后的美国联邦校园安全法案内容包括校园突发事件处置、火灾安全、犯罪预防等。澳大利亚、瑞典等国家也相继制定了适合本国国情的《校园安全法》。这些法律是这些国家维护学校安全、有效预防和打击各类危害师生安全的违法犯罪活动的有力武器。这些国家的立法经验,可以作为我国制定《校园安全法》和配套法律规范的重要参考资料。

[责任编辑 张莲英]