

创建安全的学校

劳凯声◎主编

——学校安全管理与法律研究

王鹰◎著

CHUANGJIAN ANQUAN DE XUEXIAO
XUEXIAO ANQUAN GUANLI YU FAJI YANJIU



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

创建安全的学校

劳凯声 © 主 编

——学校安全管理与法律研究

王 鹰 © 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

创建安全的学校 / 王鹰著. —北京: 北京师范大学出版社, 2010.10

(京师教育法学论丛)

ISBN 978-7-303-11272-2

I. ①创… II. ①王… III. ①学校—安全管理—法规—基本知识—中国 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 134648 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 17.25

字数: 279 千字

版次: 2010 年 10 月第 1 版

印次: 2010 年 10 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

策划编辑: 郭兴举 责任编辑: 李洪波

美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 茵 责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

• 总 序

“京师教育法学论丛”展示的是近年来教育研究的一个新的问题领域。教育学从其产生以来的很长一段时期，一直被人们看作是一门教什么、如何教以及学什么、如何学的学问，因此微观研究就是教育学的一种基本的研究范式。近几十年来，由于教育在社会经济发展中的作用变得越来越重要，社会的变迁影响了教育的改革与发展，同时又反过来推动着社会的进一步变化，可以说，教育开始对社会进化具有了举足轻重的意义，任何国家都不可能无视教育在现代化进程中的这种巨大推动作用。与教育功能发生重要变化的同时，许多教育问题开始具有一种宏观的性质，由此宏观教育研究逐步发展成为教育学的一种重要的研究范式，这种研究把当代教育问题置于宏观的历史与社会视野中展开论说，这一视野不仅意味着时空意义上的扩大，同时也是社会史观的深入。从这套丛书看，其所关注的问题、使用的话语，还是所要求的学术眼界、研究方法都和传统的教育研究有很大的不同，作为对现代教育发展的一种反思，这种宏观教育研究为我们深刻理解当代教育问题提供了另外一种视角或思维方式。

教育已经成为多学科共同关注和研究的对象，在这种情况下，教育学的学科边界越来越模糊，越来越不确定。教育学在自身发展的过程中不再

追求确定的学科范式，不再主张把学科的方法、知识绝对化。尽管教育学在其发展过程中还会有共同使用的语汇、语境、逻辑和方法，还会有共同认可的原理、原则、理论和学说，因而还会形成相对稳定的学术研究共同体及其共同关注的问题领域，但是教育研究正逐步成为一个边界不断扩大的专门化的研究领域，多学科的渗透使教育学的研究范式越来越模糊，因而缓慢地趋向于多元化。这一现象不仅发生在中国，可以说这是一个世界性的现象。尽管不同的国家这种变化的原因和路径不尽相同，但是变化的结果却是非常相似的。

中国教育学的学科知识正在发生深刻的转换，多学科的话语典型地体现了知识体系向开放的和多元的方向发展。为印证这一观点，我们可以对若干典型的教育学话语略作分析。

教育产业。这是一种经济学话语，是一种经济学的教育假设。由于教育兼有公共消费和私人消费的双重特性，作为一种公共消费，教育在许多情况下都是由政府当局免费提供或不以成本价格提供的。鉴于人力素质对社会发展的重要性，世界各国都把一定程度的教育（通常是初等教育和中等教育）当作个人的基本权利，因而政府支出在大多数国家中都是教育投资的主要来源。而作为一种私人消费，教育的价格是由市场决定的。市场正在培育一类新型的消费者，他们的需要和兴趣正在影响着教育，特别是高等教育和职业培训领域。当前中国教育发展中的许多问题，凸现出中国公共教育体制正在遭遇的挑战。这是因为计划经济时代的教育政策主要解决的公共消费问题，而不是私人消费问题，这些具有典型的计划体制色彩的政策，曾经是很有效的政策，但是这些政策在大多数情况下都是从社会需要作为出发点的，一般并不涉及个人对受教育问题的需求。20 世纪 90 年代以来，由于中国社会中的利益格局多元化和市场对教育的介入这两个因素，这些带有计划经济色彩的做法越来越受到人们的质疑，教育的私人消费问题成为当前人们普遍关注的一个热点问题，人们对切身利益的得失

越来越具有敏感性，并成为对现实满意程度的一个主要评价尺度。教育如何借鉴市场机制的问题由此成为一个热点问题。

教育的“上层建筑说”或“生产力说”。这是一种典型的哲学话语。教育的“上层建筑说”所要回答的是教育作为一种特殊社会实践活动的质的规定性，是对教育本质的一种理解，因此它是定义教育的一个核心问题。该问题最早是由苏联教育学者在20世纪50年代初提出并加以讨论的，并且最终认同了“教育上层建筑说”。我国学者曾于同一时期将苏联学者对这一问题的讨论介绍到国内。从20世纪70年代末开始我国教育界就这一问题又一次提出疑问，一直持续到90年代。许多重要的教育学者都参与了这场讨论。这是我国教育史上的一次重要理论论争，对于我国20世纪最后20年的教育思想清理、教育理论发展和教育改革实践都起到了巨大的影响作用。讨论中由于各自的视野不同、立场不同，出现了各种各样的观点，就其大者而言，有些人仍然坚持“上层建筑说”，更多的人则赞成一些新的观点，如“生产力说”、“多质说”、“本质规定说”等。论争没有最后的结论，但对原有的教育“上层建筑说”而言已有了极大的突破。这一话语的转换反映了近二十年来中国知识分子对意识形态与非意识形态原义的一种新认识，试图从社会转型和一个正在逐步成熟的市场体制出发，从社会经济的实用性角度来看待教育的本质和功能。

教育学本土化。这可以看成是一种文化学或现代化研究的话语。本土化的背后是一个如何看待传统的东西，亦即本土的东西与外来的东西的相互关系问题。在历史上，中国的知识分子对待外来的文化曾有过“西学中用”、“中学西用”和“全盘西化”等不同的观点和做法，当然也有完全拒绝外来文化的封闭的心态和做法。可以这样说，本土化立足于这样一个前提，即在现代社会中，各种文化不可避免地都要遭遇碰撞和交融，对其他民族文化中的优秀的东西一定要很好地吸收。而任何一种外来的理论学说，只有通过本土化，才能被吸收，才能为我所用。在当前信息科技迅速发展

以及世界经济和政治一体化的格局中，东西文化都相继迈入了传统与现代相综合，东方与西方相综合的新时代。对此，中国知识界表现出强烈的惶惑和焦虑。现代社会日益突出的种种弊端迫使中国知识分子重新审视和评价许多外来的观念、范畴、理论和方法，并且重新思考外来文化与本土文化各自的价值，以及外来文化与本土文化整合的必要性及整合途径等。教育学的本土化问题是一个复杂的问题。在中国，教育学是一门引进的学科，最初是从日本照搬德国赫尔巴特的教育学体系，后来又学习苏联的凯洛夫教育学。20世纪80年代以来各种流派的教育学体系又一次蜂拥而入。这一次的西学热潮使中国的学者们有了一次比较鉴别的极好机会，而本土化问题则是西学热潮中的一个理性选择。

素质教育和应试教育。这可以看成是一种中国教育学的独特话语。素质教育和应试教育是最近一段时间中国教育界借以表达思想的一对范畴。尽管许多人对这一表述仍有这样那样的看法，但是这一概念背后的问题是实实在在的，这就是中国基础教育中多年来存在的片面追求升学率，导致学生片面发展的问题。学校教育是一种培养人的社会活动，通过对个体传递社会生产和生活经验，促进个体身心发展，使个体社会化。这是学校区别于其他社会组织的本质特征。在现代社会中，学校的这种本质是通过两种不同取向的功能而实现的：学校对个人发展的促进功能，是指学校根据社会对每一个人的基本素质要求和个人身心发展的基本规律以及不同的个性特征对受教育者所施加的影响；学校的选拔功能，是指学校根据一定社会的价值标准和判断、评价其成员的模式对受教育者所作的鉴别。在现代社会中，学校的这两种功能是缺一不可的。社会发展的不同时期对学校功能的发挥提出的要求不是要哪一个不要哪一个的问题，而是如何在两种功能之间取得一种适度平衡，使教育的作用可以得到最大的发挥。因此学校的这两种功能是不能相互取代的。中国教育学界所讨论的素质教育与应试教育问题其本质就是教育的这两种功能在当前情况下的相互关系问题。当

前学校功能的发挥发生了极大的偏差，人们过分强调学校的选拔功能，学校因此成了社会对个人进行鉴别和选拔的一个筛选器。每一个人都被迫通过这样一个机制来证明自己的能力，实现自己的价值。学校选拔功能的过分强化使学校在促进个人发展方面的功能难以发挥，在激烈竞争的环境下，学生的人格遭受扭曲，极大地阻碍了人的身心健康发展，这是当前学校教育普遍存在的问题。同时，严格的等级制度、机械的记诵之学、不当的教学方法导致了种种极其荒谬的结果，一次考试就能决定一个人的终身，一个偶然的失误就能断送一个人的前途，这是不公平的。学校功能发挥的偏向使许多学校和教师不再关注学生的个性发展，不再培植和保护学生的好奇心和原创力，只是努力去训练他们成为应试的高手。

以上列举的几种研究话语说明，教育研究正在发生某种缓慢的变化，我无意对这种变化作评价或预言，但教育学的学科知识正由此发生质变化。不同的人从不同的学科视角出发，用不同的话语来分析教育现象背后的问题，来讲述对教育问题的不同理解。教育学的发展由此正在呈现出某种多元化的特点。20世纪80年代以来，从教育学与其他一些学科的边缘交接之处，正在发展出一系列新的交叉领域和学科，如教育经济学、教育社会学、教育政治学、教育法学、教育人类学、教育文化学等，可以看成是上述变化的一种反映。

教育政策与法律研究的问题都来自于现实的社会生活，对于现实的教育问题人们并不陌生，都会发表自己的观点。但是这种观点只是感性的、非专业性的，其表达形式是随意的、不规范的。而专业性的教育政策研究则是以学理的形式来描述和解决问题的，因此学理就是专业研究者对现实社会问题的独有的表达方式。在我看来，这种学理研究尽管是开放的、多学科的和多元化的，但也会形成自己的一套常态要素，比如公认的概念范畴、理论逻辑，以及共同的世界观、人生观、价值观等。这些要素对学术共同体成员的学术工作起着一种定向和规范的作用，区别出内行和外行、

专业和非专业。就此而言，教育政策与法律研究还应在学理上进一步深化研究的方法。出版这套丛书，与其说是一次检阅，不如说是向社会交出的一份尚不成熟、亟盼社会各界评头论足的作业。真心希望本丛书的出版能促进这一研究领域的进一步发展。

劳凯声

序于上海浦东汤臣

• 目 录

导 语 凋零残缺的护雏羽翼/1

第一章 公共行政中的学校安全/10

- 一、学校的公共行政性 10
- 二、公共的安全 15
- 三、学校和学生安全 25

第二章 学校安全存在性威胁/37

- 一、风险：学校安全的时代背景 37
- 二、学校安全存在性威胁因素 44
- 三、学校安全存在性威胁的形成原因 51
- 四、学校事故 62
- 五、校园暴力 67

第三章 学校的安全化/96

- 一、学校安全管理责任主体和指导原则 96
- 二、学校安全管理的策略与措施 111
- 三、外国学校安全管理的经验借鉴 131

第四章 学校安全法/143

一、安全领域中学校与学生的法律关系	143
二、学校安全现行立法分析	158
三、学校安全的立法思想	172
四、外国学校安全立法借鉴	179

第五章 学校的行政过错与免责/186

一、侵权的法律责任	186
二、学校的行政过错	195
三、学校免责	203

第六章 司法审判与学校安全/211

一、司法审判对学校的引导	212
二、学校对司法审判的影响	228
三、熟悉教育学的法官和专家证人	238
四、熟悉法学的学校管理者和教师	243

结 语 守望脆弱的校园：全社会的共同责任/257

参考文献/261

后 记/265

• 导 语

凋零残缺的护雏羽翼

上海世界博览会开幕夜晚那华丽绚烂的焰火，无法遮盖和消解一起起校园凶案带来的悲痛和哀伤。

2010年3月23日早晨，福建省南平市实验小学门口发生一起持刀砍杀儿童事件。曾在南平一社区卫生服务站担任医生的郑民生，因离岗未能再就业，屡次恋爱受挫，又与同事、家人关系不和，遂悲观厌世，进而产生行凶杀人报复社会的恶念，持刀在南平实验小学大门口行凶，造成8死5伤的惨剧，伤亡人员均为南平实验小学学生。学校门口的监控录像显示，凶手从砍杀第一个孩子开始到最后一个，总共才55秒钟。4月28日上午，经法院判决，凶手被执行枪决。

此案之后，各地类似案件密集爆发。就在郑民生被枪决的当天，广东省雷州市雷城第一小学发生行凶事件。凶犯陈康炳随外校前来参加公开课的教师混入教学楼，在四年级、五年级4个教室，持刀砍伤15名学生及1名为保护学生而与其搏斗的教师，一名学生逃避时摔伤。公安机关初步调查，33岁的犯罪嫌疑人系该市白沙镇洪富小学公办教师，患严重精神衰弱，当地政府称其正处于病休期，有请假证明，2006年2月就已经办理病休。

也就在郑民生被枪决的第二天即4月29日上午，徐玉元携带单刃尖刀闯进江苏省泰兴一家幼儿园，对幼儿和教师员工大肆残杀，致29名幼儿、3名

教工和群众受伤，其中重伤4人。凶手被闻讯赶到的警察和群众当场抓获。法庭审理查明，被告人徐玉元曾因干扰妻姐的正常生活、赌博，先后被公安机关行政处罚，又因冒用他人银行卡等被单位除名，后从事商品直销亏本，为发泄怨恨而产生行凶杀人报复社会的恶念。泰州市中级人民法院审理认定，凶手故意非法剥夺他人生命，虽杀人未遂，但犯罪动机极其卑劣，手段极其残忍，情节特别恶劣，后果特别严重，遂依法判处其死刑，剥夺政治权利终身。

2010年4月30日7点40分，山东潍坊一凶犯王永来骑摩托车携带铁锤、汽油，强行闯入尚庄小学，用铁锤打伤5名学前班学生，然后点燃汽油自焚。凶犯被当场烧死，5名受伤学生尚无生命危险。有消息称案发原因涉及拆迁。

如此密集的校园惨案，引起中央高层的严重关切。5月1日，中央政法委员会、中央综合治理委员会紧急部署校园安全工作。同时，公安部和教育部分别紧急部署学校和幼儿园的安全保卫工作，要求各级公安机关、教育主管部门和学校、幼儿园，切实加强校园及周边治安工作；警察要加强巡逻；治安情况复杂的学校门口要设立专门警务室或者治安岗亭；加强门卫查验，严防不法分子混入校园；校园要安装监控警报安检装置；学校配备专门安全保卫力量；对于危害校园和师生安全的犯罪，要加大侦破和打击处理的力度；对正在行凶的犯罪分子，应该果断采取包括当场击毙在内的各种必要措施等。

中央作出紧急部署之后，各地仍在发生类似的惨案。如5月12日上午8时左右，陕西省汉中市南郑县圣水镇林场村幼儿园发生恶性凶杀案，犯罪嫌疑人吴焕明手持菜刀，闯入该村幼儿园胡乱砍杀，导致7名儿童和该幼儿园园长以及另外一位成年人死亡，11名儿童受伤。凶手是同村人，作案后，返回家中自杀身亡。

中共中央总书记胡锦涛、国务院总理温家宝等中央领导再次指示各部门和各地必须抓紧落实确保校园安全的各项措施。5月13日，国务院总理温家宝在接受凤凰卫视采访时说：政府高度重视凶杀案造成的儿童伤亡，我们对此感到非常难过。除了采取强有力的治安措施之外，我们还要注意解决造成这些问题的一些深层次的原因，包括处理一些社会矛盾，化解纠纷，加强基层的调解作用，这些工作我们都在努力去做，我们一定能够做到。

所有这些严重问题，都不是学校自身的问题。恰如温家宝指出，是社会深层次矛盾的反映。什么是深层次的问题？吉登斯早些年就发出了警告：“不断扩大的不平等加上与之相关的生态环境危险，是全世界社会面临的最严重的问题”。

题。”“全球化创造了许多胜者和败者，有些人暴富了，而绝大多数人陷入了悲惨绝望的生活之中。”^① 很不幸，十年前吉登斯的警告和描述，虽然不是特指，却像是针对中国。这些年，粗放的发展，有些地方甚至可以说是野蛮的发展方式，既破坏了自然生态，更破坏了社会生态。我们注意到了治理和修复，但是修复远远跟不上破坏的速度和范围。特别是社会心理的创伤，修复工作极为迟缓。所谓深层次矛盾，“概括起来，以牺牲权利的方式谋求发展，不断扩大的贫富差距和百姓对差距的心理拒绝，社会保障广泛而严重的滞后，以高压模式和权力集中为主的低效治理方式，这就是深层次社会矛盾的原因所在。”^②

除了因为各种社会矛盾剧烈冲突和人群心理扭曲裂变所爆发的犯罪之外，各种火灾、交通安全事故，也一直是高悬在校园和学童头上的达摩克利斯剑。2005年11月14日凌晨5点40分，山西长治市沁源县郭道镇汾屯省道上发生特大交通事故。沁源县第二中学900多名学生在公路上跑操后调头转弯返校时，一辆东风带挂货车横冲直撞碾压过来，18名师生当场命丧车下。虽然疲劳驾驶的肇事司机已经被绳之以法，虽然老师在自己倒下的那一刻推开了两名学生，再一次彰显了师道的光辉，但是我们仍然为沁源二中的巨大悲伤，为学生生命和学校安全管理得如此脆弱而长久哀叹。

近年来各种校车发生的重特大事故不断让人触目惊心。如广西2009年就发生了24起校车交通事故，造成24人死亡。2010年2月26日下午，江苏省如皋市郭园镇一幼儿园的校车在送孩子回家时，7座的微型面包车内竟被塞进了二三十个孩子。其中一名入学才两天的4岁女孩，因车厢内拥挤发生呼吸困难，经医院6个多小时的抢救，幼小的生命仍然无可挽回。2010年5月10日早晨，湖南省浏阳市沿溪镇大光湖村富岭坳上一辆校车翻车，车上载满小学生，当场死亡3人，送医院抢救过程中死亡5人。

校园安全问题的严重，并非自今日始。1999年，相继发生了几起十分引人瞩目、与学校教育密切相关的案件。一起是浙江省金华市第四中学高二年级一名学生，因忍受不了学习成绩下降和家长的压力，用榔头打死了母亲。另一起是浙江省温州市永嘉县桥头镇中学两名学生因勒索钱财将一名同学乱刀砍死。还有一起是河南省安阳市一位学生家长，因自己的儿子没有评上三好学生

① 安东尼·吉登斯：《失控的世界》，周红云译，南昌，江西人民出版社，2001，11页。

② 王鹰：《阻断深层次社会矛盾的生成和传导》，载《南方日报》，2010-05-18。

和当上大队长，带人殴打班主任。这几起案件，引起了时任中共中央总书记、国家主席江泽民的高度重视。江泽民同志在2000年2月1日发表了“关于教育问题的谈话”。“谈话”通过这几起案件，深入阐述了教育的方针问题，青少年学生的健康成长、全面发展问题，当然也谈到了学校治安秩序治理和“切实保证学生有一个安静、和谐、健康的学习环境”问题。

由此我们可以看到，加强学校安全管理，十分重要和紧迫。同时还应当看到，学校安全绝不是一个孤立的现象，它与教育的其他问题融为一体，本质上是同一个问题——学生怎样在安全、和谐的环境中健康成长。

越来越严峻的事实使人们不得不认真地考虑：国家、社会、家长尤其是学校如何从自己的责任出发，保证学生有一个安全的学习环境？有数字显示，近一二十年来，中小学生每年的非正常死亡人数都在1万人以上。据1994年不完全统计，中小学非正常死亡人数达到了1.8万多人，即平均每天约有49名学生在各类安全事故中死亡，相当于一个教学班的人数。中小学安全工作引起了各级领导及全社会的关心，也一直作为教育部门一项重要的工作而常抓不懈。近几年，中小学生非正常死亡人数呈下降的趋势，据2000年的不完全统计，非正常死亡的中小学人数已下降到了1.44万人。虽然如此，这1万多个幼小生命的消失依然让人心痛。保护好每一个孩子，使发生在他们身上的不幸减少到最低限度，让他们能够健康、安全地成长，是学校及全社会共同的责任。^① 据北京师范大学教育政策与法律研究所劳凯声教授主持、与团中央青少年研究中心合作进行的“少年儿童人身伤害问题研究”课题的调查，在学校、家庭及社会环境中的儿童安全事故发生率相当高，事故隐患令人担忧，教师体罚和变相体罚学生也比较普遍。在学校安全事故中，“儿童在游戏和运动时受伤”的比例最高，为53.6%，其次是“学校楼梯或其他通道拥挤”导致的故事，为13.1%，“上实验课时受伤”为6%。46.2%的家长 and 47.7%的教师报告，学校近两年发生过1~7起学生在校受伤害事故。58.7%的家长 and 58.2%的教师认为，孩子所在学校有通道或楼道狭窄拥挤现象；58.2%的教师和42.6%的家长认为，存在安全事故隐患最多的是学校的门卫制度。教师和家长最担心的是学生在校受到伤害，而学校最容易发生安全事故的环节是自由活动

^① 小雅、英思：《让孩子在校园中安全成长》，载《中国教育报》，2001-03-22。

时间和放学以后，即无成人在场时和儿童活动较多的场合。^① 据笔者调查，四川省 2001 年全年大中小学校共发生安全事故 69 起，死亡 62 人，受伤近 2000 人，其中大多数属于食物中毒。

值得注意的是，少年儿童对暴力伤害的恐惧比其他伤害要严重，他们对“害怕受到别人威胁、打骂”的选择比例高达 41.2%。^② 北京市 2001 年 3～9 月各区县中小学发生的伤害事件中，火险 8 起，治安案件 71 起，安全事故 12 起，明显可见治安案件的比例远远高于其他事件。2001 年 12 月，哈尔滨一名 12 岁的初二学生与同学发生争执，竟纠集几名同伙用刀片割下对方的半片耳朵。广州一名 15 岁女中学生经常遭到一个名叫黑仔的社会青年勒索，不敢拒绝，不能摆脱。2001 年 6 月 9 日是交钱限期，黑仔将会堵在校门。女中学生溜回家偷父母的钱，找遍屋子也只有 10 元，无奈之下将房间弄个一团糟，以迷惑父母，但是却惊醒了奶奶。在向奶奶借钱不成又与劝阻、责骂她的奶奶发生争吵之后，女中学生骑在奶奶腰上，用菜刀将其砍死，然后拿走奶奶贴身的钱和玉坠、金块等财物离开家，交上了黑仔索要的 500 元钱。校园勒索案件一直是困扰学校和警方的一大难题。广州市公安局曾对 1000 名在校中学生进行调查，结果表明，如果受到勒索，只有 21.4% 的学生会向家长、学校或警方求助，大多数学生则选择交钱换平安，也有一部分学生选择靠自己平时投靠的校内外的“大哥”来保护，这同样需要钱。据 2001 年的一项调查，10.5% 的孩子面临校园暴力的威胁，94% 的孩子认为在社会中自身的安全得不到保障。另据北京市有关部门对 1 万名学生进行的调查，40% 的学生在校内外遭遇过同学和社会青年索要财物。^③ 校园暴力经常由帮派、小团伙实施，这些帮派成员往往也是学生，他们交帮费、定帮规、排名次，有的还有社会不法青年作后盾，有的成员已经染上毒瘾。他们经常以收“保护费”、“要”、“借”等名义，勒索、抢劫、殴打低年级学生。这些违法犯罪以低年级学生为侵犯对象，严重危害着学生的安全，破坏了学校的正常教学、生活秩序，引起了学生、家长和学校的强烈愤恨。

① 劳凯声、孙云晓：《新焦点——当代中国少年儿童人身伤害研究报告》，北京，北京师范大学出版社，2002，2 页。

② 同上。

③ 肖文峰：《15 岁花季少女为何成为凶手》，载《中国教育报》，2002-01-27。

前面主要提到了学校安全事故对于学生的伤害和校园暴力对于学生的侵害,显然,这些都是明显的、容易引起人们急切关注的安全问题。那些隐性的、慢性的、不容易引起人们急切关注的问题,同样应该纳入学校的安全防范管理工作中。如隐性身体伤害和隐性精神伤害,同样具有威胁性,像网络伤害等新的伤害源,尚未引起学校、家庭和社会的高度重视。违法犯罪中,除了暴力对学生的侵害之外,还有暴力倾向不太明显的违法犯罪如性侵害、在校生被引诱或胁迫从事色情交易、毒品等药物侵害、黑恶势力和邪教的影响等,都是不可忽视的学校安全威胁因素。

学校是一种特殊的公共场所,是少年儿童集中的地方,也是安全防护最为脆弱的地方。因此,加强学校的安全保护,具有特别的重要意义。加强教育行政管理和学校行政管理中的安全管理,需要对学校安全问题的表现特点和规律,学校安全管理的基本原则和策略以及富有针对性的具体措施,学校安全现象与其他相关现象如学生心理、社会治安、司法实践之间的联系等问题,进行理性的思考从而形成理论的指导。

学校安全的现实问题,要求国家和社会在立法上和管理上有及时的回应。立法是理论研究的集中反映。在2001年的全国人大政协会议期间,就有150多名人大代表提出议案,呼吁尽快制定学校安全法。^① 上海大学教授、全国政协委员薛慕煊建议,学校、家庭社会各个方面协同遏制校园暴力,通过立法确定责任和形式。方廷玉委员建议制定校园法,从立法上确定遏制校园暴力的法律依据。^② 我国中央和一些地方已经进行了学校安全管理或者学校事故处理方面的立法实践,需要在理论上加以总结和升华。

合理分配教育法律关系各相关主体的安全管理责任,是建立学校安全防范机制的重要内容。即使做到了严密的预防,事故的伤害与暴力的侵害还是有可能发生。在发生学校安全事件之后,及时进行合理的救济,尤其是需要学校等相关主体承担相应的赔偿责任。这些都需要对相关问题有深入的理论认识。理论认识不足,则不能有效解决学校安全管理及其法律责任问题。

为了深入认识学校安全问题的表现、原因、规律尤其是治理原则、策略和

① 小雅、英思:《让孩子在校园中安全成长》,载《中国教育报》,2001-03-22。

② 张玉光、翟永太、郑明波:《面对愈演愈烈的校园暴力事件,多位政协委员呼吁——遏制校园暴力》,载《人民公安报》,2002-03-08。