

中小学校侵权行为分析
ZHONGXIAOXUEXIAO QINQUAN XINGWEI FENXI

WEICHENGNIAN XUESHENG
SHANGHAI SHIGU ZEREN WENTI YANJIU

未成年学生 伤害事故责任问题研究

刘昆岭 著



西安地图出版社

中小學校侵權行為分析

ZHONGXIAOXUEXIAO QINQUAN XINGWEI FENXI

未成年學生傷害事故責任問題研究

WEICHENGNIANXUESHENG SHANGHAISHIGU ZERENWENTI YANJIU

劉昆嶺 著

西安地圖出版社

图书在版编目(CIP)数据

中小学校侵权行为分析:未成年学生伤害事故责任问题研究/
刘昆岭 编著.

- 西安:西安地图出版社,2007.8

ISBN978-7-80748-154-6

I. 中… II. 刘… III. 中小学-学生-伤害事故-责任-
研究-中国 IV. D922.183.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 138767 号

中小学校侵权行为分析

——未成年学生伤害事故责任问题研究

刘昆岭 著

西安地图出版社出版发行

(西安市友谊东路 334 号 邮政编码:710054)

新华书店经销 河南龙华印务有限公司印刷

889 毫米×1194 毫米 1/32 开本 11.125 印张 280 千字

2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

印数 0001-2000

ISBN978-7-80748-154-6

定价:27.50 元

珍爱生命 安全第一

——在全国中小学安全和管理工作电视电话

会议上的讲话 教育部部长 周 济

(2005年11月18日)

同志们：

今天，教育部和国家安全生产监督管理总局在此召开有省、市、县三级教育行政部门和安全生产部门负责同志参加的全国中小学安全和管理工作电视电话会议，就是要认真贯彻国务院领导批示精神，进一步强调中小学安全工作的极端重要性，对当前中小学安全和管理作出紧急部署，全力以赴，狠抓落实，尽最大的努力，确保广大中小学生的生命安全。

下面我讲四点意见：

一、学校安全工作必须警钟长鸣，常抓不懈

今年以来，教育部专门下发《关于做好2005年中小学幼儿园安全工作的意见》，对学校安全工作进行了部署，先后组织开展了第十个全国中小学生安全教育日宣传教育和全国中小学安全管理培训工作。针对今年学校安全工作中的的一些突发事件，又和公安部一起召开了电视电话会议，制定了《关于进一步做好中小学幼儿园安全工作六条措施》，公安部出台了《公安机关维护校园

及周边治安秩序八条措施》，就进一步加强中小学安全工作提出了指导性意见。

各地教育行政部门和中小学校高度重视学校安全工作，针对各地的实际情况，采取了一系列切实可行的工作措施。总的来看，各地教育行政部门、校长和老师都是努力的，在目前各方面条件还不具备的情况下，已经尽了很大努力来减少和降低学校安全事故；我们的教育行政部门领导和校长都能在事故后第一时间赶赴现场指挥，妥善处理善后事宜。应当说，各地教育行政部门、校长和老师是高度重视的，是尽心尽力的，学校安全工作得到一定加强，各类安全事故明显下降，大大减少了学生群发性灾难事故。2004 年中小學生非正常死亡人数比 2003 年下降 10.15%。根据今年 1—10 月各地上报的信息统计，中小学安全事故总数较去年同期下降 53.4%，死亡学生人数下降 8.7%，受伤和感染疫病人数较去年同期减少 74.37%，特别是各类学校责任事故大大下降。这说明，只要我们切实重视，认真负责地把工作落到实处，学校安全事故不是不能避免的。

但是，最近一个时期以来，一些地方的学校安全事故又陆续出现，而且重大恶性事故增多。究其原因，一方面是社会治安情况复杂，很多事故是“天灾人祸”所致；但也有相当一部分是由于有些地方和学校安全工作松懈麻痹，责任不落实，工作不到位，必须引起高度重视。

现将近期各地一些学校安全事故通报如下：

一是交通事故造成学生重大伤亡：11 月 14 日清晨，山西省长治市沁源县二中组织初二、初三两个年级的学生在公路上跑操，在学生返校途中，一辆东风带挂货车由于司机疲劳驾驶，直接撞向跑操学生队伍，酿成了一起特大交通事故，目前事故共造成 20 名学

生和1名教师死亡,18名学生受伤。那天早晨,学校派出了17位教师跟队跑操,应当说非常努力了,但还是发生了令人痛心的重大伤亡事件。

二是学校楼梯踩踏事故:10月25日,四川省巴中市通江县广纳镇中心小学晚自习课下课时,发生拥挤踩踏事故,造成8名学生死亡、17名学生受伤。

三是伤害学生的刑事案件令人发指:9月5日,两名犯罪嫌疑人将湖南衡阳市南岳区小学学生文某以其母亲生病为由从学校骗出,随后向其家长勒索赎金。9月7日民警将歹徒抓获时,发现这位小学生已经死亡。

四是校园公共卫生安全事件时有发生:6月16日,安徽省泗县大庄镇部分中小学校违规给学生接种“甲肝疫苗”后发生群体性心源性反应。11月14日,陕西宝鸡市陇县新集川乡中心小学发生21名学生集体食物中毒,现已初步认定为“毒鼠强”中毒事件。

这些血的教训,对我们来说刻骨铭心。反映了当前整体社会安全工作严峻,也反映了我们学校的安全防范意识不强,应对突发治安事件的能力薄弱,暴露出我们在学校管理工作方面还存在着一些明显的漏洞和薄弱环节。

国务院领导同志对此高度重视,多次作出重要批示,指出:这些事故十分严重,必须彻查严处。要求各级学校高度重视学生安全工作,把各项安全措施特别是管理工作扎扎实实落到实处,严防再次发生类似的事故。我们要认真学习国务院领导的指示精神,进一步增强学校安全工作的紧迫感和责任感。

确保青少年在校期间的生命安全,是学校工作第一位的责任。我总是记得李岚清同志讲过的一段话:“每见到一份事故报告,都

要引起我一阵阵心痛。尽管许多事故最终都能依法查处并追究责任,但人死不能复生,亡羊补牢,毕竟为时已晚。人死了,还谈什么教书育人呢?生命不保,何谈教育!要不断加深‘人命关天,安全第一’的观念和做好有效的防范措施。在这方面来不得半点官僚主义和形式主义,否则悔之晚矣!”千真万确!一段时间以来,最让我们揪心的是不断看到各种各样的事故报告。看到无情的安全事故夺走了一个个年轻的生命,我们真是忧心如焚,夜不能寐。同志们都是教育工作者,人民群众把他们的孩子交到我们的手上,把他们的希望、把祖国的未来交到我们手上,如果由于我们的工作没有做到家,学生在学校出现意外,我们是没有办法向国家向人民交代的。学校的根本任务就是培养人才,学校的一切任务是为了学生们的健康成长。各级教育行政部门和学校的主要领导要充分认识肩负责任的重大,“生命不保,何谈教育?”我们要牢固树立“珍爱生命,安全第一,责任重于泰山”的意识,把强化学校安全责任摆到最重要的位置。

学校是教书育人的场所,是青少年集中学习和活动的地方,为社会各界和千家万户所关注。做好学校安全工作,为广大学生创造良好的教学、科研和生活环境,对于保证青少年学生的健康成长和维护社会稳定至关重要。广大的中小学生和幼儿园儿童是祖国的花朵,是每个家庭的希望,是我们中华民族的未来。他们的生命安全和健康成长,关系到千家万户,关系到社会和谐和稳定,关系到广大人民群众的根本利益。保障少年儿童的安全,是学校教育工作的首要职责,是构建社会主义和谐社会的重要基础。

当前及今后一个时期可能是社会上各种安全事故的高发期,一些深层次的社会矛盾会不断暴露出来,目前的交通、治安、食品

和卫生等许多方面的社会管理也还远远跟不上形势发展变化的速度,而学校是社会人群中比较集中的地区,又都是未成年人,是目前社会中最需要保护的群体,很容易成为各种安全事故的易发地和多发地,许多意想不到的事情会发生,从来没有过的事故也会出现,不允许我们有稍微的疏忽和麻痹大意,我们对此要有足够的思想准备和工作预案。

学校安全工作必须警钟长鸣,常抓不懈,要重视重视再重视,尽心尽心再尽心。越是学校各方面条件不具备,校长和老师的心就越显得重要。校长和老师多一份责任,学生就会多一份安全;工作中多一份细心,学生就会多一份呵护。我们一方面要呼吁各级政府增加教育投入,不断完善学校设施条件,建立健全学校的安全工作体系,创造安全合格的校园环境;另一方面,在外部条件还一时不能完善的条件下,更要增强学校自身的责任意识,把学校工作做实做细,充分调动我们的主观能动性,依靠我们扎实的工作、严格的管理和精心的关爱,去弥补外部条件的不足,把各种安全事故降到最低的程度。学校再困难,也要为学生撑起一片安全的蓝天。这是我们神圣的责任,崇高的使命。

二、学校安全工作必须从严管理,落实责任

近年来,教育事业有了迅速的发展,但同时也带来另外一些问题,这就是学校管理相对滞后,工作相当粗放。

一些地方对学校安全隐患往往视而不见,习以为常,出事前是熟视无睹,一出事则后悔莫及。对可能发生的学校安全事故,没有引起足够警觉和重视,缺乏必要的防范意识和制度性的预防要求。今后,随着学校办学条件的逐步改善和政府投入的不断增加,这种粗放式的

学校管理和听天由命的工作状态不能再继续下去了。从严治教,强化管理,确保安全,必须成为新时期教育工作的当务之急。

首先要立足于学校,把安全责任落实在基层。

学校必须为师生安全筑起第一道防线,为孩子们提供一个安全健康的环境。校园安全工作必须实行学校一把手负责制,学校一把手作为本单位安全工作的第一责任人,要亲自关注安全工作,摆在学校工作的重要议事日程;分管领导要集中精力抓,切实负起责任。要统筹兼顾、全面设防,绝不能出现丝毫疏漏,要做到管好**自己的门,管好自己的人,做到事发前有预防;发生问题及时妥善处置;事发后认真总结,汲取教训,并制定整改措施,形成一系列标本兼治的措施。要建立健全学校内部安全管理工作的规章制度,制定学校重大安全事故应急处理预案。要将学校每个岗位的安全责任,逐条细化,分解落实到人、落实到每项工作、每个环节。要将学校安全稳定管理纳入学校目标管理范畴,制订目标管理细则,逐级签订安全责任书,建立覆盖所有工作环节的安全责任体系,努力构建学校党政统一领导,相关部门具体负责,全体师生广泛参与和支持的安全工作格局。

要做过细的工作,例如,认真组织检查门卫、值班、巡逻等方面的内部安全管理工作制度的落实情况,加强校园安全事故易发多发环节的管理。又如,要配合公安交通管理部门,进一步加强对校车的管理。近期要对校车普遍进行一次检测,对所有的校车驾驶员进行一次安全教育,确保校车运载学生安全。再如,督促各个学校和幼儿园要建立严格的卫生保健制度,严格执行定期健康检查、卫生消毒、预防接种、传染病管理、膳食管理、食品采购索证制度及卫生保健登记统计制度。

特别要建立和完善寄宿制学校特别是农村寄宿制学校的各项管理制度。要根据寄宿制学校大量增加的实际情况,尽快研究制定新的管理办法,对这些学校加强管理和指导,防止针对寄宿学生的各种违法犯罪活动。要实行严格的夜间值班和巡查制度,要精心选择和安排政治过硬、经验丰富、身心健康的教师,对学生进行安全指导和必要的管理,强化安全防范意识,增强安全防范能力,确保寄宿制学校学生的安全。

第二要强化地方责任,落实安全措施,保障安全投入。

按照“属地负责、分级管理”的原则,各地教育行政部门特别是县级教育行政部门在当地中小学和幼儿园负有管理上的主要责任。各级教育行政部门要主动加强与公安、卫生、安全监管等有关部门的联系,建立健全学校和当地公安机关、家长、社区的学生安全联防制度,努力形成全社会积极参与和共同关心青少年健康成长的良好社会氛围。各地要切实负起责任,认真履行职责,加强统筹协调,把加强中小学、幼儿园安全管理工作作为县级统筹的重要内容。

随着教育事业的发展,规模急剧扩大,历史上的欠账和发展时期投入不足等导致学校硬件较差,设施设备老化,更新改造不及时等问题异常突出。虽然近几年我们加大了对学校基础设施的投入力度,但问题未能根本解决。要贯彻“一保安全,二保发展”的原则,在资金安排上首先要保证消除安全隐患所必需的经费,切实加大投入力度,解决好学校安全工作有钱办事、有人办事的问题,彻底扭转被动应付局面。

目前,农村中小学的宿舍、食堂和厕所的建设欠债较多,存在重大安全隐患,各级教育行政部门和学校要在当地政府的领导下,抓紧完成上述设施的建设和改造任务。要保证安全工作经费的落

实,对陈旧老化的水、电、暖等基础设施要抓紧改造,对超负荷运转的电网的改造工作要限期完成,对木质结构房屋要加大改造力度,对其中火灾隐患特别严重的要下决心停止使用。要加强消防设施的改造与建设,努力建立先进有效的监控预报警系统,一时无法全部做到的,要先对重点部位、重点建筑设施予以保证。

三是要加大校内安全教育力度,提高学生安全意识和防范能力。

《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》中提出了“在大中专院校和中小学开设安全知识课程,提高青少年在道路交通、消防、城市燃气等方面的识灾和防灾能力”的要求,各地各校要积极探索,把安全教育纳入学校教育教学计划,拿出一定的课时,使安全教育科学化、规范化,提高学生的安全意识、培养学生的安全防范能力和应急能力。

当前要大力加强学生的法制、安全教育和心理健康教育。要把安全教育作为幼儿园、中小学课程的重要内容,认真开展以提高中小学生学习自护、自救、防灾、逃生能力为主题的教育活动,增强教师和学生的防范意识和能力,掌握基本的遇到危险时自护、自救、逃生和报警的方法。要通过形式多样的途径和方式,教育中小学生学习加强法制意识,养成遵纪守法的行为习惯,自觉遵守交通规则,增强防范意识和能力,自觉远离危险地区,注意餐饮卫生。

今年的安全教育搞得有声有色,各地开展了多种形式的活动,使学生受到了生动直观的安全教育,达到了预期的目标。今后要继续深入开展“安全教育月”、“安全教育活动周”、“安全教育日”等活动,丰富教育内容,切实提高安全教育的效果。

四是要强化教师的安全责任,建立起全员负责、人人参与的学校安全工作体系。

教师要热爱学生,关爱学生的生命安全。在许多突如其来的安全事故中,我们的教师都是挺身而出保护学生,有的甚至牺牲了宝贵的生命,我们大家都永远记得舍身保护学生的殷雪梅老师,她的英雄事迹感动了人民,出殡那天,数十万群众为她送行。这次山西沁源特大交通事故中,在危急时刻,英雄教师姜华同志把两名学生奋力推向路边,学生得救了,而他却献出了自己年轻的生命。这些老师是我们学习的榜样。教师身处教育教学工作的最前沿,必须加强教师队伍的师德教育和法制教育,提高教师队伍的安全意识和工作能力。地方各级教育行政部门要根据当地实际制定培训计划,将安全管理纳入校长培训内容,通过远程教育和集中培训等多种形式,分级分批对全部中小学校长、幼儿园园长进行一次系统的安全管理培训,全面提高学校管理人员的安全意识和管理水平。

三、学校安全工作必须以预防为主,突出重点,综合治理

加强学校安全工作,涉及到方方面面。当前要进一步突出重点,有针对性地加强薄弱环节,增强防范意识和能力。这段时期,除了前面已经提到的防止火灾、食品安全等工作外,要着重抓好以下四个方面的工作:

一是要把防止校园拥挤踩踏事故放到突出位置。

如果说其他安全事故有不可预测的原因,那么,校园拥挤踩踏事故的主要原因,绝大部分都是学校领导安全意识淡薄、管理工作疏漏、防范措施不到位。一些事故学校未按要求安排人员在楼道负责疏导、管理学生,没有制定紧急情况下的疏散预案,学生放学下课通过楼道时完全无人管理。这类事故已经发生多起,必须引起地方教育行政部门和中小学校的高度重视。

县级教育行政部门要切实负起责任,加强行政区域内中小学的安全管理工作,指导所在地的中小学专门建立针对预防学生拥挤踩踏事故的措施。要从学生实际出发,在上操、集合等上下楼梯的活动中,要适当错开时间,分年级、分班级逐次下楼,并安排教职工在楼梯间负责维持秩序,管理学生。中小学校要对教学楼楼梯、扶手、楼梯间照明设施进行一次全面检查。及时清理楼道、楼梯间堆积物,确保楼道、楼梯通畅。要加固已损坏的楼梯扶手,更换不符合购置安装规范的楼梯间照明设施,并落实专人定期检修,发生损坏及时修复或更换。要认真对照国家有关部门发布的建设标准,逐校核查校舍楼梯、通道的设置是否符合安全要求和国家有关规范。凡不符合要求的,要采取特别措施予以改进和预防。今后,新建校舍要严格执行国家有关标准,否则要严肃追究有关部门和领导的责任。

二是要有针对性地加强学生交通安全的教育和管理。

据交管部门介绍,交通事故已经成为造成学生伤亡最大的一类事故,而且极易造成群死群伤。其中客车、渡船严重超载,驾驶员违反交通规则是发生交通事故的主要原因,但同时还有20%的事故是由于学生缺乏安全意识,不遵守交通规则酿成的。中小学校要针对这种情况,加强学生遵纪守法的教育,通过举办专题讲座、开展知识竞赛、组织观看录像、发放安全手册、制作宣传板等多种形式,充分利用课堂教学、班会、集体活动等,使孩子们提高交通安全的意识和知识。特别要教育学生不能乘坐拖拉机、农用车、摩托车等不安全的车辆。

城镇学校的早操、跑步等体育活动要尽量安排在校园内进行,禁止学校组织学生在主要街道和交通要道上进行集体跑步等体育

活动。农村学校如确因体育场地欠缺,只能安排在校外开展体育活动的,可以组织在附近的安全场所内进行,应避开交通要道,要选择适宜的路线和场所,并周密计划,确保学生的生命安全。学校开展大型体育活动以及其他大型学生活动,必须经过主要街道和交通要道的,应事先征得公安交通管理部门的同意和支持,采取必要的安全防护措施。学校对体育活动时间要合理安排,校内活动场地不足的,要采取错开体育活动时间、开展不同形式的活动内容等措施,寄宿制学校要合理安排早操时间。

三是要有效预防校园周边和校内暴力、伤害事件的发生。

广大中小学校要对中小学教师开展心理健康教育的基本知识和技能培训,广大教师要将主要精力放在关注学生的健康成长上来。对校园周边发生的及学生中间发生的各种暴力欺负行为要及时发现,及时解决。对心理上出现问题的学生要给予更多的关爱,积极疏导化解。对有缺点错误的学生,要满腔热情地做好他们的思想转化工作,不得歧视。对于个别屡教不改、错误性质严重、需要给予纪律处分的学生,也要进行耐心细致的说服教育工作,以理服人,不能采用简单粗暴和压制的办法,严禁体罚、变相体罚学生或者其他侮辱学生人格尊严的行为。

广大中小学校要重点加强对单亲家庭子女、经济困难家庭子女、进城务工子女、农村“留守儿童”等特殊学生群体以及学习困难学生的关怀,有针对性地开展心理教育和辅导,提高他们抵抗挫折、克服困难、明辨是非的能力,并创造条件,为他们提供生活上的资助和学习上的帮助。

四是要认真做好预防感染高致病性禽流感及冬春季传染病防控工作。

当前,各地要对禽流感疫情严峻性及对做好人感染高致病性禽流感防控工作紧迫性有足够的认识。要尽快对学校防控人感染高致病性禽流感及冬春季传染病工作进行部署,层层落实防控工作责任。

各级各类学校在近期集中开展一次人感染高致病性禽流感及冬春季传染病预防知识的宣传教育活动,要教育学生和学生家长养成良好的个人卫生习惯,避免与禽类近距离接触,发现疫情,要及时向有关部门报告。

学校食堂采购食品原料时,必须坚持采购索证制度,不得购买无检疫证明的鲜、活、冻禽及其产品。要保持食堂环境和食品加工操作的卫生清洁,加强学校生活饮用水水源的管理,严防各种食源性疾病的发生。要确保学生学习和生活场所的通风与清洁卫生,消除传染病发生和流行的条件。要建立健全学校传染病疫情监控与报告制度,要随时了解学生的出勤、健康情况,一旦发现传染病病人或疑似传染病病人,要及时向当地的疾病预防控制机构进行报告,并同时向上级教育行政部门报告。

四、学校安全工作必须加强监督,狠抓落实

中央关于学校安全工作已经是三令五申,提出了一系列工作要求。当前的主要任务就是要建立有效机制,将这些政策措施落在实处。

首先要建立健全学校安全报告制度,逐一对学校开展安全检查。

今天会议结束后,各地要按照去年教育部等八个部门制定的《全国中小学幼儿园及少年儿童安全管理专项整治行动实施方案》的各项要求,对学校幼儿园和少年儿童安全的各个环节仔细

认真地进行一次排查或复查,对学校建筑物及其附属设施进行仔细检查,包括围墙、门窗、防护设施、消防设施、交通工具等必须符合安全要求;厨房设备、餐具和食品、水源及其设备必须符合卫生标准;报警求助、应急处理设备、安全通道必须齐全;所有的工作责任必须落实。今后,校长必须首先负起报告的责任,今后凡是没有及时报告的,首先要追究校长的责任。

学校对每一处安全隐患进行登记造册后,要在规定时间内上报县级教育行政部门汇总。县级教育行政部门要对辖区内各学校和幼儿园的排查情况进行汇总和分析,对各个学校提出的安全报告一一予以答复,由当地政府组织各有关部门对重大安全隐患进行复查复核。该抢修的要立即组织力量进行抢修,该停止使用的要坚决果断停止使用,要制定消除各种安全隐患的时间表,限期完成。对一时解决不了的危险设施,则要采取特殊措施暂停使用,对不能保证安全的活动要暂时停止。

二是进一步加强学校安全督查工作,把安全工作作为重要考核指标。

近期,国家教育督导团将组织若干个学校安全督导检查组,对部分省、自治区、直辖市教育行政部门落实这次会议精神、加强中小学幼儿园安全工作的情况进行督导检查,并将督导检查情况向全国通报。

地方各级教育行政和督导部门要根据本次会议的精神制定工作方案,提出工作要求,明确责任,立即对本地区中小学幼儿园安全工作进行督导检查,要一级抓一级,层层抓落实,重点督查农村寄宿制中小学的安全隐患排查和各项整改措施的落实情况。对工作认真、成效显著的地方政府、基层教育行政部门和学校提出表

扬,对有令不行,措施不力的要予以通报批评。督导检查结果要作为评价地方政府、教育行政部门和学校工作的重要指标。

同志们,这次会议后,各级教育行政部门和中小学校要按照这次会议要求,迅速行动起来。对应刚才谈到的四点意见,我再强调当前紧急要做的四点工作:第一,立即组织一次教育系统全员大学习和社会大宣传,要将国务院领导的批示精神和本次会议的要求,迅速传达到每所学校、每位教师、每个学生和所有家长,在社会舆论中广为宣传,努力做到家喻户晓,人人皆知,进一步增强安全意识和防范意识。第二,立即组织审查和完善学校安全工作的规章制度和防控预案,每个地方教育行政部门和学校都要制定学校安全工作预案,完善各项规章制度,落实安全责任制,防患于未然。第三,在年底前再搞一次拉网式安全大排查,彻底清查学校安全隐患,加强薄弱环节。第四,各地教育行政部门要会同公安、卫生、安全监管等部门在年底前向当地政府报告一次学校安全工作。

同志们,我们要进一步增强紧迫感和责任感,要以对党和人民高度负责的精神,发扬求真务实的工作作风,采取扎实有效的工作措施,把学校安全工作做深、做细、做实,努力营造一个安全稳定的育人环境。让学生放心,让人民群众放心。