《中小学幼儿园安全管理办法》解读

一、制定《中小学幼儿园安全管理办法》（以下简称《办法》）的必要性是什么？

长期以来，党中央国务院对中小学生的安全健康成长十分重视，全社会也给予了高度关注，在大家的共同努力下，近几年中小学安全工作的力度明显加大，中小学生伤害事故不断下降，非正常死亡人数逐年减少。

同时，近年来，由于我国经济和社会处于转型期，学校安全工作也出现了许多新的特点和情况。突出表现在校园周边网吧、游戏机室、录像厅、歌舞厅等公共娱乐场所违法违规经营，无照摊贩摆摊设点，治安秩序混乱；伤害青少年学生的恶性刑事治安案件不断增加。这些新情况、新问题的出现，说明我们急需要根据新的形势，进一步完善校园安全管理协作与运行机制，进一步提高处置突发事件的应急能力，进一步加强中小学幼儿园安全管理的法律法规建设。

为从制度层面加强中小学安全工作，健全和巩固齐抓共管的长效机制，依法开展中小学安全管理和教育，保障广大中小学生的生命安全，从2004年10月开始，教育部组织北京师范大学、中央教育科学研究所、公安大学、中国青少年研究中心等科研院所的专家与其他九个部门的同志共同研究起草了《办法》。《办法》的制定历时一年多时间，广泛听取了社会各方面意见和建议，是对我国中小学安全工作实践经验的科学总结，是对做好新形势下中小学安全工作的积极探索。《办法》的实施对于做好新时期中小学安全工作将发挥重要作用。

《办法》的制定有三方面的需要。

第一、是加强中小学安全工作的需要。当前，我国安全事故处于多发期，学校安全工作也出现了新的特点和情况，学校安全工作形势十分严峻。如校园周边网吧、游戏机室等违法违规经营，无照摊贩摆摊设点，治安秩序混乱；交通事故不断，伤害青少年学生的恶性刑事治安案件急剧增加等。近年来，地方各级教育行政部门和学校都在呼吁能够就学校安全管理进行立法，以使学校安全管理工作有章可循、有法可依，从制度层面保障中小学安全工作的顺利开展。制定中小学幼儿园安全管理办法，对于形成适应新形势的校园安全管理协作与运行机制、加强对突发事件的应急能力是十分必要的。

第二、是健全巩固各有关部门齐抓共管长效工作机制的需要。在中小学安全工作受到全社会高度关注，中央领导同志高度重视并多次做出重要批示的情况下，形成各部门齐抓共管的长效工作机制十分迫切。2004年国务院办公厅专门印发了《关于切实加强中小学幼儿园及少年儿童安全管理工作和开展专项整治行动的意见》，对学校安全工作进行了全面部署。2004年10月至12月，根据国务院的统一部署，教育部、公安部等八个部门联合在全国范围内组织开展了中小学幼儿园安全管理专项整治行动，取得了显著成效。在整治行动中初步建立了各部门各负其责、齐抓共管工作机制。实践表明，中小学安全工作迫切需要全社会的参与和有关部门的支持。在前期工作的基础上，制订管理办法有利于巩固和健全全社会积极参与、各部门通力合作的学校安全工作的新机制。

第三、是完善和推进安全工作、加强依法管理的需要。长期以来，我部领导对学校和学生安全工作非常重视。我部先后多次发布了有关通知与文件，提出了工作要求与措施，但尚不够全面规范；其他有关部门发布的法规与文件等，有的也只是部分条款或者内容涉及到学校安全管理工作。因而，有必要制定一部统一全面的关于学校安全工作的法规。

二、《办法》的基本特点有哪些？

《办法》是我国第一个专门关于中小学安全管理的法规性文件；是第一个以十部委部长令的形式发布的有关中小学安全管理工作的文件；是第一个与新修订的《义务教育法》配套的法规性文件。它的基本特点有：

第一、内容全面。既规定了校内安全管理制度与管理要求，也规定了校园周边安全管理职责与管理要求；既规定了教育部门与学校的安全管理职责，也规定了其他部门的安全管理责任，内容比较全面，涵盖了中小学安全工作的各个方面。

第二、注重制度建设。规定了有关部门关于学校安全管理的联席会议制度，作为负有学校安全管理职责的有关部门加强工作沟通与协作的重要方式，力求推进建立规范的工作机制。设专章规定了校内安全管理制度，包括校长负责制、门卫制度、校外人员的登记或者验证制度、危房报告制度、安全隐患排查制度、消防安全制度、实验室安全管理制度、安全信息通报制度、宿舍安全管理制度、校车管理制度等。

第三、针对性很强。《办法》认真总结近年来新出现的学生安全事故的原因和特点，力求进行有针对性的规范。比如，针对一些地方频发学生溺水死亡情况，要求学校应当根据当地实际情况，有针对性地开展戏水、游泳的安全卫生教育；针对学生校外体育运动易发生危险的情况，规定应当避开主要街道和交通要道；针对当前校车良莠不齐、管理混乱状况，特别对校车安全管理做出统一规定；规定加强宿舍安全管理的同时，特别提出应当针对女生宿舍安全工作的特点加强管理等等。

第四、规定非常具体，可操作性很强。《办法》对学校的安全管理措施做了具体的规定，比如，针对集中上下楼梯时易造成学生踩踏事故，《办法》提出“学校应当合理安排学生疏散时间和楼道上下顺序，并安排人员巡查”的规定，有很强的操作性。

三、《办法》对学校安全管理的原则和方针的具体规定是什么？

中小学生安全工作最重要的目的就是预防各类安全事故的发生，即“安全第一，预防为主”，为此，《办法》确定了“积极预防、依法管理、社会参与、各负其责”的安全管理方针。积极预防，就是要求学校和各有关方面要通过调研摸清学生易发生事故的环节、地点和时段，积极预防、科学预防，同时，有针对性地健全安全制度，消除安全隐患，确保学生生命安全；依法管理就是要求各有关部门和学校要按照教育和其他有关方面的法律、法规以及本办法，实施学校安全管理，保证学校和师生安全；社会参与就是要求社会团体、企事业单位、其他社会组织和个人应当参与和支持学校安全工作；各负其责则就是要求建立健全安全工作责任制和事故责任追究制，保证安全管理职责落实到位。上述内容较为完整地表述了学校安全管理的基本要求。

四、《义务教育法》中有涉及安全方面的一些规定，《办法》是怎样体现和贯彻这些规定的？

新修订的《义务教育法》将学校安全作为保障义务教育实施和规范学校管理的重要方面加以规定，主要体现在第23条、第24条。《中小学幼儿园安全管理办法》（以下简称《办法》）作为《义务教育法》实施的一个配套规章，对第23、24条做出了进一步的具体规定，较好地体现和贯彻了《义务教育法》关于学校安全的规定，主要表现在以下几个方面：

第一，校园周边安全管理。《义务教育法》第23条规定各级人民政府及其有关部门依法维护学校周边秩序，为学校提供安全保障。《办法》专设“校园周边安全管理”一章，有针对性地对政府有关部门应当履行的校园周边安全管理职责做出明确规定，有利于安全管理中依法管理、各负其责方针的落实。

第二，校内安全管理。结合《义务教育法》第24条第1款关于加强校内安全制度建设和安全管理、以及对学生进行安全教育等规定的精神与要求，《办法》分设“校内安全管理制度”、“日常安全管理”、“安全教育”三章，以比较多的条款，对校内安全问题做出全面具体的规定，为落实关于校内安全的法律规定提供了较好的工作基础。

第三，校舍安全管理。校舍是保障义务教育实施的重要的、基本的条件，校舍安全也是比较突出的实际问题，亟需解决。《义务教育法》第24条第2款以及法律责任一章中的第52条对政府保障校舍安全的义务做出了明确规定。《办法》则主要从学校加强安全工作的角度，对其进行校舍安全检查和危房报告做出了规定，有利于各有关义务主体全面贯彻落实法律的规定，共同保障校舍安全和师生生命安全。

五、《办法》对教育及其他部门的安全管理职责与校园周边管理职责作了怎样的界定？

保障中小学和幼儿园安全，需要各有关部门齐抓共管，形成合力，常抓不懈，形成工作机制。第二章“安全管理职责”和第六章“校园周边安全管理”，对教育、公安、司法行政、建设、交通、文化、卫生、工商、质检、新闻出版等部门的校园安全管理职责进行了较为全面的规定，使分散于各有关部门规章和文件中的有关规定相对集中在本办法中，为更加有效地依法实施学校安全管理提供了较为全面的依据。

六、《办法》进一步明确了校内安全管理制度与管理要求，具体体现在哪些方面？

建立健全校内各项安全管理制度，落实各项安全管理要求，是预防事故、保障师生安全的基本保障。第三章“校内安全管理制度”对校内安全管理制度建设提出了总的要求，即“学校应当遵守有关安全工作的法律、法规和规章，建立健全校内各项安全管理制度和安全应急机制”；同时对校长负责制、门卫制度、校内安全定期检查和危房报告制度、消防安全制度、食堂卫生制度、实验室管理制度、学生安全信息通报制度、住宿学生安全管理制度、校车管理制度、安全工作档案等学校应当建立健全的各项具体的安全管理制度做出了明确规定。第四章主要针对大型集体活动、体育活动、上下学与家长的交接、楼道上下秩序与晚自习等日常管理中容易发生安全事故的领域与环节做出了明确的安全管理要求，并进一步明确了学生及其监护人的基本义务。

七、《办法》对学校安全制度建设的具体要求有哪些？

首先是《办法》规定要建立部门间互相协作的安全管理工作机制。例如《办法》第47条规定：教育、公安、司法行政、建设、交通、文化、卫生、工商、质检、新闻出版等部门应当建立联席会议制度，定期研究部署学校安全管理工作。

其次是《办法》要求要建立健全和全面落实安全工作责任制和事故责任追究制，这包括学校举办者、政府有关部门、学校等负有学校安全管理职责的各有关方面和主体的责任。例如《办法》总则关于学校安全管理工作和“奖励与责任”一章的规定充分体现了这方面的要求。

再次是《办法》明确了校内安全管理制度。《办法》专门设有一章，对校内安全管理制度做出了明确具体的规定。首先学校应当建立校内安全管理机构，实行校长负责制，建立健全校内各项安全管理制度和安全应急机制。要在校长的领导下，根据本校的实际情况，根据办法的规定建立各项具体的安全管理制度：学校应当健全门卫制度，建立校外人员入校的登记或者验证制度；建立校内安全定期检查制度和危房报告制度，及时排除安全防患或者采取必要的防护措施；落实消防安全制度和工作责任制，保证消防设施和器材能够有效使用；建立用水、用电、用气等相关设施设备的安全管理制度，定期检查、维修和更换；严格执行国家关于饮食卫生的规定，保证食堂饮食卫生安全；按照国家规定配备合格的医务（保健）人员，购买必需的急救器材和药品；建立实验室安全管理制度，严格建立危险化学品、放射物质的购买、保管、使用、登记、注销等制度；建立学生安全信息通报制度，将上下学时间等事关学生安全的信息及时告知监护人；建立安全工作档案，作为实施安全工作目标考核、责任追究和事故处理的重要依据。寄宿学校和租用校车的学校，还应当按照《办法》的规定加强宿舍、校车的安全管理。

八、对学生进行安全教育是学校的职责，也是安全管理的一个重要工作环节，《办法》中对安全教育作了哪些规定？

《办法》第五章对安全管理专门做出了详细规定，首先要求“学校应当按照国家课程标准和地方课程设置要求，将安全教育纳入教学内容”。其次对各有关方面和环节的安全教育工作做出有针对性的规定，要求开学初、放假前集中开展安全教育；开展实验课的安全防护教育，开展交通、消防和江河湖海游泳的安全卫生教育；开展避险、逃生、自救演练等；并规定了教育部门和学校组织安全教育培训的义务等。

九、安全重在预防，《办法》的施行是为了不出事故或少出事故，但是，如果一旦出了安全事故，应按什么原则处理？

《办法》明确了事故处置要求与责任追究原则。一旦发生安全事故，需要相关部门和学校立即启动应急预案，妥善予以处置。办法第七章安全“事故处置”主要规定了在发生自然灾害、重大治安、公共卫生突发事件时教育等部门的职责、校园内突发安全事故时学校的处置要求，学校应当按照教育部规章《学生伤害事故处理办法》妥善处理学生伤害事故，同时要实行安全事故报告制度，包括重大安全事故上报和教育系统内安全工作的书面报告。第八章主要规定了有关部门和学校不依法履行安全管理职责的责任，以及校外单位或者人员违法引发安全事故的责任。

十、《办法》与以前颁布的《学生伤害事故处理办法》、《学校卫生管理条例》之间有什么样的关系？

《学生伤害事故处理办法》是2002年教育部制定的部门规章，以教育部第12号令发布。它主要针对实践中反映突出的学生伤害事故责任的认定、事故的处理程序、损害的赔偿等方面做出规定，为处理学生伤害事故提供了明确具体的依据。特别是明确了学校的安全教育、管理和保护的职责，具体规定了学校的安全保卫、消防、设施设备管理等安全管理制度有明显疏漏、组织学生参加教育教学活动或者校外活动未进行相应的安全教育、组织或者安排未成年学生从事不宜未成年人参加的劳动和体育运动等活动、发现学生在校期间突发疾病或者受到伤害未根据实际情况及时采取相应措施并导致不良后果加重、教职工体罚或者变相体罚学生、发现学生行为具有危险性但未进行必要的管理和制止的等12种应当依法承担相应的责任的情形，规定了学生或者未成年学生监护人、以及其他有过错的当事人应当承担相应责任的情形。同时，还明确了规定了学生自行上学、放学、返校、离校途中，以及学生自行外出或者擅自离校期间等学校管理职责范围以外发生的伤害事故，如果学校行为并无不当，学校不承担事故责任的情形。《学生伤害事故处理办法》的规定，有利于积极预防、妥善处理学生伤害事故，全面保护学生和学校的合法权益。

《办法》是专门针对中小学、幼儿园做出的安全管理规定，对人民政府有关部门的安全管理职责、对校园周边和校内安全管理、对安全教育等方面做出了全面的规定，重在加强管理预防发生安全事故。而一旦发生了学生伤害事故，则要依据《学生伤害事故处理办法》的规定，对学校、学生和其他有关主体的责任进行认定与事故处理，重在事故的及时妥善处理。因而，《办法》与《学生伤害事故处理办法》同为部门规章，相互衔接配套，为学校安全管理工作提供了全面的依据。

《学校卫生管理条例》是1990年经国务院批准、国家教委和卫生部联合发布的关于学校卫生管理的专门规定。它由国务院批准而且是条例，可以算作国务院的行政法规。该条例关于学校卫生工作的要求、管理、监督、奖励与处罚等规定，适用于普通中小学、职业中学、中等专业学校、技工学校、普通高等学校等。《办法》对中小学幼儿园的卫生安全也做出了规定，与《条例》关于卫生管理规定的精神与要求是协调一致的，二者将同时发挥作用，为学校卫生安全提供全面的法治保障。