

关于《太原市学校安全条例(草案)》的起草说明

——2022年6月28日在太原市第十五届人民代表大会常务委员会第二次会议上

太原市教育局局长 梁宏宇

市人大常委会：

我受市人民政府委托，现就《太原市学校安全条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)起草情况，作如下说明：

一、《条例(草案)》起草背景及必要性

教育是国之大计、党之大计，学校安全是公共安全和社会治安综合治理的重要内容。加强学校安全工作，是全面贯彻党的教育方针，保障学生健康成长、全面发展的前提和基础，事关千家万户的安宁幸福与社会和谐稳定。习近平总书记在全国教育大会上强调，各级党委和政府要为学校办学安全托底，解决学校后顾之忧，维护老师和学校应有的尊严，保护学生生命安全。

市委、市政府历来重视学校安全工作，采取了一系列措施维护学校安全，有效保障了广大师生特别是未成年学生的人身安全，维护了学校的安全稳定，促进了教育事业高质量发展。但是，受各种因素影响，学校安全工作还存在相关制度不完善、不配套，预防风险、处理事故的机制不健全、意识和能力不强，以及社会各界在学校是否应对学生伤害事故承担民事赔偿责任的问题上存在重大认识误区等问题，亟待通过立法予以厘清和规范。

目前，国家及我省还没有关于学校安全方面的专项立法，有关学校安全的规定散见于未成年人保护法、义务教育法等法律法规中，缺乏系统性和可操作性，刚性约束不强。从外省市来看，河北、山东、昆明、深圳、宁波等省市先后出台了专门的学校安全法规，对提升当地学校安全管理提供了坚实保障。因此，在全面依法治国的背景下，充分发挥立法的引领、规范和保障作用，制定一部符合我市实际、体现时代特征的学校安全法规，就显得十分必要，是办好新时代人民满意教育、促进社会和谐稳定、不断增强人民群众幸福感和安全感的迫切需要。

二、《条例(草案)》的起草过程

市教育局成立了专项工作组，在深入调研、认真学习国家和省有关政策法规，积极借鉴外省市立法经验的基础上，结合我市实际，牵头起草了《条例(草案)》初稿。与市人大教科委、法制委和市司法局先后召开了立法启动会、推进会和专题研讨会，《条例(草案)》书面征求了各县(市、区)、市直有关部门和学校意见，市司法局进行了法制审核、召开了立法协调会，市政府常务会进行了研究审议，先后6次进行修改完善，形成目前的《条例(草案)》。

三、制定《条例(草案)》的主要依据

制定《条例(草案)》的主要依据是《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国未成年人保护法》等有关法律法规，并积极吸纳了《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》(国办发〔2017〕35号)、《教育部等五部门关于完善安全事故处理机制维护学校教育教学秩序的意见》(教政法〔2019〕11号)等政策文件的精神和要求，同时借鉴了河北、山东、昆明、兰州、深圳、宁波等省市的立法经验。

四、《条例(草案)》的基本框架和主要内容

《条例(草案)》共6章、61条，基本框架为：总则(第一章)、安全管理(第二章)、事故处置(第三章)、监督管理(第四章)、法律责任(第五章)、附则(第六章)；主要包括以下内容：

(一)关于立法目的与适用范围。党的十九大报告强调，“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想。”“全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，发展素质教育，推进教育公平，培养德智体美劳全面发展的社会主义建

设者和接班人。”为此，《条例(草案)》将“积极预防和妥善处理学校安全事故，保障学生、教职工和学校的合法权益，为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人创造良好安全环境”写入立法目的(第一条)，并将社会主义核心价值观纳入学校教育内容(第十条)，以体现立法的正确政治导向。同时，考虑到未成年人年龄较小，自我保护的意识和能力较差，《条例(草案)》将适用范围规定为幼儿园、普通中小学校、中等职业学校、特殊教育学校和专门学校(第二条)，以体现对未成年学生的特殊、优先保护；对省属学校经依法批准设立的其他教育机构的安全管理工作，可以参照本条例执行(第六十条)。

(二)关于有关主体在校园安全工作中的职责与义务。学校安全工作涉及政府及其职能部门、学校及教职工、学生及家长和有关社会组织等不同主体，必须明确不同主体的职责与义务，才能推动形成完善的学校安全保障与风险防范体系。《条例(草案)》主要从以下几个方面作出规定：一是将“以人为本、预防为主、属地管理、各负其责、社会参与、综合治理”作为基本原则(第三条)；二是规定了市、县(市、区)人民政府在学校安全工作中建立有关工作机制、经费保障、应急与事故处置、协调机制和教育督导、责任追究等方面的责任(第四、七、三十六、三十八、四十六、五十五条)；三是明确了学校主管部门以及公安、司法行政、住建、卫健、应急、市场监督管理等有关部门在学校安全工作中的相关职责(第五条、第四十七至四十九条)；四是规定了学校应当建立健全安全制度、应急预案、工作机制及安全事故处置等方面的责任(第八条、第三十六至三十八条)，并专章规定了学校在安全教育与管理方面的具体职责(第二章)；五是规定了学生及家长在遵纪守法、配合学校做好安全教育与管理等方面的责任(第二十九、三十条)；六是强化校园周边综合治理，对学校周边道路和生产经营活动等监督管理问题作出具体规定(第五十一至五十三条)。

(三)关于学校安全教育与管理。学校是未成年人集中

活动的场所，具体实施学校安全管理工作，是校园安全工作的主要责任主体。为此，《条例(草案)》规定了学校的各项安全职责，主要包括：一是规定学校应当履行校园安全主体责任，建立健全校园安全工作机制(第八条)；二是细化了学校对师生进行安全教育培训的内容和方式(第九、十条)；三是规定学校应当加强安全技术防范体系建设，强化校园安全保卫工作(第十一、十二条)；四是规定了安全检查和报告制度，要求学校要加强对于教育教学设施、设备和场所的安全管理(第十四、十七、十八条)；五是对当前社会关注度较高的学校设施安全、食品安全、学生心理健康等问题作出具体规定，并结合新冠肺炎疫情防控，对公共卫生安全问题作出专门规定(第十三条、第十五条、第十九至二十五条)；六是针对未成年学生的特点，规定了中小学和幼儿园应当实行封闭化管理、对低年级学生和幼儿实行接送制度、加强家校联系、建立校园欺凌防治和侵害未成年人案件强制报告制度等内容(第十一、十六条、第二十七条至三十一条)；七是对学校教职工管理作出规定，严格教职工准入，同时明确了教职工在教育教学中应当履行的安全岗位职责(第三十二、三十三条)。

(四)关于应急处置与事故处理。做好学校安全事故应急处置与善后处理，依法妥善处理矛盾纠纷，有助于充分保障事故当事人的合法权益，维护良好的教育教学秩序与社会稳定。为此，《条例(草案)》主要从以下几个方面作出规定：一是规定了学校安全事故发生后的应急预案启动、报告和应急处置等程序(第三十六、三十八条)；二是明确了学校对学生伤害事故是否承担侵权责任的具体情形(第三十九、四十、四十一条)，既为学校做好安全事故预防提供参考和指引，也有利于依法界定事故责任，及时妥善处理事故纠纷；三是规定了事故处理途径，积极引导当事人通过法定途径解决事故纠纷(第四十二条)；四是针对实践中易发的家校纠纷甚至“校闹”现象，对事故调查处理过程中的一些过激行为作出禁止性规定(第四十四条)。

以上说明及《条例(草案)》一并报上，请予以审议。

关于《太原市学校安全条例(草案)》审议结果的报告

——2022年11月8日在太原市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议上

太原市人大法制委员会主任委员 王文生

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2022年6月，市十五届人大常委会第二次会议对《太原市学校安全条例(草案)》进行了初次审议。会后，法制委制定了详细的二审工作计划，明确了时间表、任务书、路线图。统一审议期间，常委会何爱萍副主任多次参与条例草案的调研、座谈等活动，听取法制委关于修改情况的汇报，并对条例修改提出具体要求。9月23日，法制委召开全体会议统一审议了条例草案，提出了草案修改稿。在各有关方面的共同努力和大力支持下，经过三个多月的反复修改，形成了提交本次常委会会议研究的条例草案修改稿。现将修改情况汇报如下：

一、修改工作的基本思路

一是坚持依法立法，严格遵守国家法律、行政法规中有学校安全的规定；二是坚持以学校安全为中心，保障学校教育教学秩序和师生的人身、财产安全；三是坚持权责一致，合理设置政府部门、学校、学生监护人和学生的安全责任；四是坚持从实际出发，本着管用、实用、常用的原则，该具体的具体，能明确的明确。

二、修改工作的主要过程

一是广泛听取意见。常委会初次审议后，法制委根据常委会组成人员的审议意见和教科文卫委的修改意见，提出了草案征求意见稿。点对点寄送草案征求意见稿300余份；通过太原日报、常委会网站、人大代表履职平台全文公布草

案征求意见稿；召开座谈会专题听取政府相关部门的意见；召开论证会听取省人大常委会法工委以及立法专家学者的意见。共收集到意见建议218条，为修改完善条例草案奠定了良好的群众和法理基础。

二是开展实地调研。先后赴太原市三十七中、第三实验小学等校园听取学校安全工作管理人员、一线教职员的意见；赴迎泽区部分中小学校实地调研校园周边及校园内安全设施建设情况；赴东湖会调解室(基层立法联系点)听取派出所民警、社区干部、学生家长的意见。通过走访调研，深入了解了学校安全工作的重点、难点以及群众关心关注的热点问题，使法规更贴合我市实际，更能反映人民群众真实意愿，从而增强了条例的针对性和可操作性。

三是不断推敲完善。全面收集、研究国家和兄弟省、市关于学校安全管理的相关规定，吃透法律、法规、政策精神。在此基础上，认真研究收集到的意见建议，并充分吸收采纳。多次召开委员会和相关部门修改法规工作会议，逐字逐句研究，反复推敲修改，力求提交的草案质量更高。

三、修改的主要内容

条例草案共6章61条，经过修改，增加了2条，删除了6条，修改了53条69款。草案修改稿共6章57条。现将主要修改情况汇报如下：

(一)关于章节设置。在调研、座谈、论证过程中，有关部门和相关专家提出，在学校安全管理工作中，学校承担日常安全管理职责，政府及其有关部门也要为学校安全提供基础保障，而条例草案将政府及其有关部门职责定位为监督

管理且放在第四章弱化了其职责，同时提出章节的名称还需严谨规范。法制委经与有关部门研究，建议调整章节设置。调整后的章节为：第一章总则，第二章安全保障与风险防范，第三章学校安全教育与管理，第四章应急处置与事故处理，第五章法律责任，第六章附则。

(二)关于教育行政主管部门的职责。在调研、座谈、论证过程中，有关部门和相关专家提出，应当在条例中明确规定教育行政部门在学校安全管理中的职责。法制委经与有关部门研究，建议明确规定：“市、县(市、区)人民政府教育行政部门统筹管理所属学校的安全生产工作，对学校安全工作进行监督、检查和指导。”(条例草案修改稿第五条第一款)

(三)关于学校、学生监护人责任。在调研、座谈、论证过程中，有的学校、专家、学生家长提出，应明确学校、学生监护人在学校安全管理中的责任。法制委经与有关部门研究，建议明确规定：

“学校对学生负有安全教育、管理和保护的责任，应当按照学生不同年龄的生理、心理以及教育特点，建立和完善学校安全管理制度。”

“学生监护人应当依法履行监护职责，对学生进行安全教育、管理和保护。”

“学生应当遵守学校的规章制度和纪律，根据自身的年龄和认知能力避免和消除相应的危险。”(条例草案修改稿第七条)

(四)关于推动社会主义核心价值观入法入规。在常委会审议过程中，有的常委会组成人员建议将社会主义核心价值观融入教育教学全过程。法制委采纳了这一建议，在

总则中建议增加一条：“学校应当将社会主义核心价值观融入教育教学全过程，加强宪法、法律和安全知识教育。”(条例草案修改稿第九条)

(五)关于建立预防校园欺凌和性侵害、性骚扰工作机制。在常委会审议以及调研、座谈、论证过程中，有的常委会组成人员、专家提出，应进一步细化预防欺凌、暴力的工作机制。有的家长提出，学校应当开展适合学生年龄的性教育，提高自我保护意识。法制委采纳了这些建议，建议明确规定“设立学生求助电话和联系人。接到关于学生欺凌报告的，应当立即开展调查。”(条例草案修改稿第四十条第一款)

“学校应当建立健全教职员与学生交往行为准则，开展适合学生年龄的性教育，依法对遭受性侵害和性骚扰的学生采取保护措施。”(条例草案修改稿第四十一条)

(六)关于事故处理中的责任划分。在常委会审议以及调研、座谈、论证过程中，省人大常委会法工委、有的常委会组成人员、法律专家提出，按照立法法第八条和民法典中第一百一十七条对民事基本制度的规定，安全事故责任划分属于国家专属立法权，地方性法规无权设定，建议删除条例草案第三十九条、第四十条、第四十一条。法制委经过认真研究，建议采纳这一意见，删除上述条款。

此外，为了逻辑上更加严周，法制委对条例草案的条款顺序作了调整，对个别文字表述作了部分修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改。法制委认为，草案修改稿内容与上位法不抵触，符合我市学校安全工作实际，已基本成熟，建议市人大常委会会议进一步审议后通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请予审议。

社会主义
核心价值观

富强 民主 文明 和谐
自由 平等 公正 法治 友善
爱国 敬业 诚信 善

