

文章编号: 2095-0365(2018)02-0096-06

## 高校校园安全管理的法治路径

李晓华

(石家庄铁道大学 河北 石家庄 050043)

**摘要:** 高校校园安全管理存在缺乏系统法律保障、执法主体不明、管理体制不科学等主要问题。鉴于此,应以科学立法的思维将高校校园安全管理纳入立法工作日程,确立其立法层次及调整对象;以严格执法的思维明确校园安全执法主体和执法权限,提升执法队伍整体素质和履职能力;以公正司法的思维建立和完善申诉制度、教育行政诉讼制度,维护师生合法权益,确保高校安全稳定。

**关键词:** 高校校园; 安全管理; 法治路径

**中图分类号:** G647 **文献标识码:** A **DOI:** 10.13319/j.cnki.sjztdxxbskb.2018.02.17

当前,我国经济转型升级不断加速,社会思潮日益复杂多元,社会矛盾和安全事件频发,社会环境的变化使高校安全管理面临的压力剧增。作为独立法人实体的高等学校,如何结合自身实际和特点,以全面推进依法治国重大战略部署为指引,加快推进依法治校进程,是一项重大而紧迫的战略任务。因此,针对校园安全的现实问题及自身规律,需要从法理上梳理我国高校校园安全管理存在的主要法律问题,并探索完善校园安全管理法治化的具体路径。

### 一、我国高校校园安全管理存在的主要问题

#### (一) 高校校园安全管理缺乏系统的法律保障

建国以来,为适应不同历史时期高校安全保卫工作的需要,国家或地方政府及有关部委先后制定了一系列文件,规范高校校园安全管理工作,对维护校园安全稳定起到了重要作用。目前,大多数高校已相继建立起比较完善的内部安全管理

制度,但梳理我国现行法律法规可以发现,高校校园安全管理仍缺乏系统的法律保障。

#### 1. 缺乏统一法律专门规制高校校园安全

高校校园安全管理中涉及的法律问题,散落在不同的法律法规中,且大多缺乏明确细致和可操作性的规定。如关于大学生人身财产受到侵害的相关法律责任,可以适用民法中的相关规定,但只是一般原理性的规定,并没有明确学校和学生之间具体的权责;若涉及刑事责任,则可以适用刑法相关规定,但刑法中的处罚规则,属于犯罪后如何处罚范畴,缺乏保障学生人身财产安全的预防性条款或具体措施。《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)对此的规定也局限在宏观层面,仅在该法第五十三条中规定了“高等学校学生的合法权益,受法律保护”,并没有对学生的合法权益做出具体解释,原则性有余而操作性不足;作为公安机关处理一般社会治安案件基本依据的《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》),虽涉及在校学生的权益保护问题,但同样没有做出明确细致和可操作性的规定。

收稿日期: 2018-02-10

基金项目: 河北省教育厅人文社会科学研究重大课题攻关项目“京津冀协同发展背景下高校安全评价机制研究”(ZD201449)

作者简介: 李晓华(1968-),女,教授,博士,研究方向: 高等教育管理和思想政治教育。

本文信息: 李晓华. 高校校园安全管理的法治路径[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2018, 12(2): 96-101.

2. 现行相关高校校园安全法规层次不高和法律效力不强

全国人民代表大会及其常务委员会是我国最高层次的立法机关,拥有最高层次的立法权,但目前并没有经其制定并颁布的校园安全管理专门法律。地方各级人民代表大会及其常务委员会虽然也具有立法权,但仅限于在宪法和法律范围内制定地方性法规,其立法层次和法律效力与全国人大及其常务委员会不可同日而语。现行高校校园安全法规,多数为中央或国家部委出台的部门规章和各省(自治区、直辖市)人大及其常务委员会制定的地方性法规,立法层次低,法律效力和适用范围都有较大的局限性。作为无“公权”的高校安全管理部门,很难用这些部门规章或地方性法规去管理校外法人,更难以有效应对和处置跨行业、跨地区的校园安全事故。

3. 现行高校校园安全法规缺乏稳定性和系统性

不同部门和地方在制定相关规章或法规时,多从部门或地方利益出发,并以“红头文件”的形式发布执行,缺乏对全局性问题的宏观考虑,导致这些规章或法规不但具有鲜明的时代烙印,而且相互之间缺乏必要的衔接,缺乏系统性。高校校园安全管理法律依据“散、乱、欠缺”现象突出。如1988年4月公安部、财政部、国家教委和劳动人事部曾联合发布《关于在部分高等学校设立派出所实施办法的通知》(以下简称《四部委通知》),对在部分高等学校设立公安派出所进行具体部署,对高校派出所设立的范围、条件及审批手续,高校派出所的任务、职责和权限,干警的配备和管理等都作出了明确规定。它不仅赋予了高校派出所校内安全保卫职能,还赋予其一定的社会治安管理职能,有效促进了高校校园安全保卫工作。但是,为适应经济社会发展的新形势,1994年国务院颁布《关于企事业单位公安体制改革的意见》(以下简称《国务院意见》),提出原则上应撤销企事业单位设立的公安机构,许多高校派出所因此撤销。此后,2002年教育部、公安部就加强高校安全保卫工作下发通知,重申在重点高校派驻公安机构,但由于各种原因并未实现。目前,高校学生伤害事故的处理,主要依据《学生伤害事故处理办法》(教育部令第12号,2002年9月1日起施行)。通过以上分析可以看出,高校校园安全法规变化的随意性较大,不具有长期

稳定的特征,且缺乏系统性制度设计,造成高校安全事故处置法律依据不足等问题,给校园安全稳定带来隐患。

## (二) 高校校园安全管理机构缺乏必要执法权限

法律的生命在于它的实行。高校校园安全管理既需要完善的法律体系作保障,更需要一支素质过硬的执法队伍捍卫法律的尊严。“法的价值是在其运行过程中得以体现的,一部法律无论其制度设计得多么完善,一旦脱离实际变得滞碍难行的话,其价值就会荡然无存。”由此可见,做好高校校园安全管理工作,不仅要通过立法解决校园安全管理法律法规缺位问题,而且要明确校园安全管理机构职能,并赋予其必要的执法权限,解决法律执行力不足等问题。然而,从我国高校校园安全管理实践看,校园安全管理机构定位不明、职能不清、执法权限不足等问题依然突出。

1. 高校校园内部安全管理机构缺乏必要的执法权

回顾历史可以发现,我国高校校园安全管理机构设置及其职能经历过多次调整,高校派出所也随之不断地被设立或撤销。如1988年按照《四部委通知》要求,全国共有约400所高校相继设立了公安处或派出所。但各高校设立的公安处或派出所,称谓多样、机构各异、职能不清、队伍归属不明确,在一定程度上削弱了其维护高校校园安全的职能。1994年以后,各高校又按照《国务院意见》要求,逐步撤销内部公安机构,使高校校园安全管理部门再次陷入没有执法权的境地。2004年12月,国务院发布《企事业单位内部治安保卫条例》(国务院令第421号),虽未对高校内部安全管理机构的设置等作出明确规定,却在第二十二条提出“高校治安保卫工作具体规定由国务院另行制定”,但遗憾的是目前尚无明确规定出台。

2. 高校校园安全管理队伍专业化水平不高

目前,我国高校校园安全管理实行双重领导体制。在内部,高校校园安全机构要接受校党委和行政的直接领导;在外部,高校校园安全机构还要“接受公安机关的指导和监督”。<sup>[1]</sup>但从工作实践看,校园安全管理机构事实上负有执法的责任,却不具备执法者身份,只能对校内违法犯罪活动进行预防和制止,无权进行直接打击。这种特殊的管理和领导体制,客观上导致校园安全管理机

构职责不明,安保队伍待遇普遍较低,专业化发展更是无从谈起。并且当前大多数高校校园安全管理工作主要靠学校保卫人员承担,他们大多没有接受过专业的安全管理培训,在面对校园安全事故和各类突发事件时,缺乏必要的处置技能,极易导致事态扩散,造成更大损失或不良影响。

### (三) 高校校园安全管理体制不科学,隶属关系不明确

高校校园安全管理机构通常是“两块牌子、一套人马”,校内承担党委和行政双重职责,接受学校党委和行政双重领导;校外则需接受公安机关业务指导。这种特殊管理及领导体制,容易造成工作相互牵制,使校园安全管理成为“真空地带”。

#### 1. 公安机关不积极作为

《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)、《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)等相关法律都赋予了公安机关及其人民警察依法打击违法犯罪的职权,依法打击违法犯罪行为,不仅是公安机关及其人民警察的权力,更是义不容辞的法律义务和责任。这种义务和责任,要求公安机关及其人民警察必须通过积极的工作,有效预防犯罪行为的发生,而不仅仅在违法犯罪活动出现以后行使处罚权。但在实际工作中,高校校园安全并没有切实纳入公安机关工作范围,公安机关只负责对高校安全管理机构部署任务、检查工作,还没有真正深入校园开展安全管理和防范工作。因此,只有从法律层面进一步明确校内安全管理机构与公安机关的隶属关系,明确公安机关在高校校园安全管理中的责任,才能为高校安全提供坚强保障。

#### 2. 师生司法救济制度不完善

校园安全事故有相当一部分属于责任事故,如果不能客观、公正地解决,不能依法追究相关人员的法律责任,势必会引发受害者的不满,影响校园安全稳定大局。为有效解决这一问题,必须进一步完善司法救济制度。从现实看,《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)虽明确提出教师申诉和教育行政复议是解决高校与教师间法律纠纷的两种主要渠道,但由于地位悬殊等原因,相当一部分纠纷难以通过申诉和复议解决。《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)明确规定,当学生的人身权、财产权等受到不法侵害时,为保障自身合法权益,学生有权提出申诉或者

依法提起诉讼。但由于缺乏具体可行的保障措施,致使立法的初衷和精神难以得到落实和保证,师生法律救济渠道不顺畅、救济不到位等问题依然突出。很多校园安全事故进入司法程序后,由于诉讼法律依据不足,难以满足师生的合理诉求,成为高校安全稳定的又一隐患。

## 二、以科学立法保障高校校园安全

完善校园安全立法是应对日益严峻的校园安全管理形势的必要选择,也是促进校园安全管理走向规范化和科学化的重要保障。<sup>[2]</sup>当前,国家正全面推进依法治国,应尽快将高校校园安全立法纳入立法工作日程,为校园安全提供有效法律保障。

### (一) 我国高校校园安全立法的必要性

一般而言,判断是否立法的依据主要有三点:一是看立法的前提和基础,即看有没有需要调整的特定社会关系;二是看现行的法律体系是否适用,如果现行法律不能很好地调整特定的社会关系,就需要立法;三是看当前的理论认识和实践经验能否满足立法的需要。就我国目前情况而言:

其一,客观存在需要调整的特定社会关系,为高校校园安全立法提供了前提和基础。高校校园安全立法所调整的特定社会关系包括两个方面——校内主要是学校和学生(学生家长)、教职员的关系,校外则是学校和社会其他组织的关系。学校作为事业单位法人,要依法行使办学自主权,独立面对纷繁复杂的社会关系,还要处理各种利益纠纷,其中既包括民事法律关系——主要是基于教育教学工作而发生的平等民事主体之间的关系,也包括行政法意义上的行政管理关系——主要是基于校园安全管理而引发的校园与校园安全相对人之间的特定关系。<sup>[3]</sup>这种客观存在的需要调整的特定社会关系,成为校园安全立法的前提和基础。

其二,现行法律已不能完全满足高校校园安全管理的需要,为高校校园安全立法提供了现实需要和立法空间。我国现行法律中还没有一部系统的关于高校校园安全的专门法律,在有关教育的两部法律——《教育法》和《高等教育法》中,虽然都对学校的权利和义务作出了相关规定,但主要是宏观层面规定,没有涉及高校校园安全的具体条款。如前文所述,作为处理学生伤害事故主

要依据的《学生伤害事故处理办法》,其法律效力一直受到法律界的质疑。因此,亟需一部涵盖高校校园安全管理全部内容的专门法律。

其三,理论共识和实践经验积累为高校校园安全立法提供了重要契机。关于高校校园安全立法的呼声早已有之,并成为社会广泛关注的课题。学术界已对高校校园安全立法的法律层次、调整对象及适用范围等进行了深入探讨,形成了一批理论成果。2001年,20多个代表团的150多名全国人大代表,就曾向全国人大九届四次会议提交高校校园安全立法的联署议案,近年来仍有全国人大代表不断提交高校校园安全立法议案,高校校园安全立法氛围基本形成,并逐步形成共识。各地各高校在校园安全管理实践中,也积累了大量的经验,上海、辽宁、深圳等部分省份或地区已出台高校校园安全管理有关条例;湖南等省教育部门还联合省法制办、省人大法工委开展学校安全立法调研,有力推进了高校校园安全立法工作。目前,社会对高校校园安全立法的关注度不断提高,各地高校校园安全立法也已进行了有效实践,国家层面高校校园安全立法的条件已基本成熟。

## (二) 高校校园安全立法的措施

### 1. 明确高校校园安全立法的层次

尽管《高等教育法》对高校的法人资格及其具有的民事权利等问题作出了比较明确的规定,但高校维护校园安全的行政管理权等问题依然没有落实,客观上为高校校园安全立法提供了空间。目前,理论界对高校校园安全立法的归属问题尚未达成一致,争论的焦点集中在两个方面:从横向看,对法律属性应定位为行政法、民法还是社会法存在不同看法;从纵向看,对应该制定什么层次的法律持不同观点。因此,首先需要明确高校校园安全管理的立法层次及其与现行法律的关系。高校校园安全是公共安全,属行政法调整的范围,所以应将其纳入行政法范畴更为恰当;另外,从长期目标考虑,为保证高校校园安全立法及其贯彻实施的权威性,应该由全国人大常委会制定高校校园安全法,作为《教育法》和《高等教育法》的特别法,专门规制高校校园安全。但是,鉴于立法的难易程度和可行性,可在相关省份进行地方性立法试点,积累相关经验后再制定全国性法律。

### 2. 明确高校校园安全立法的调整对象及范围

高校校园安全立法,可以通过法律本身的指引、评价和教育作用,引导人们树立法律意识,并内化为自身价值观,从而形成对法律认同的法制观念,但要明确界定其调整对象及范围并非易事。仅以“校园”界定为例,就需要综合考虑各类社会关系——既包含学校与周边公共安全管辖权的关系,又涉及因多校区办学而带来的校园安全行政执法权与不同地区(社区)公共安全属地管辖权的关系。因此,必须充分考虑到我国高校校园安全管理的复杂情况和实际需要,坚持分类指导原则,将学校和校园安全相对人的社会关系作为高校校园安全立法的主要调整对象。换言之,高校校园安全立法主要是调整大学生在校园安全范围内的社会关系。唯有如此,才能保证立法的科学性,为提高其执行力奠定基础。

## 三、以严格执法保障高校校园安全

校园安全立法是依法维护校园安全的前提和基础,严格执法则是解决校园安全问题的重要保障。面对日渐多发的高校校园安全事故,应借鉴美国校园警察制度等经验,真正发挥法律在高校校园安全管理中的效力,为校园安全保驾护航。

### (一) 明确校园安全执法主体和执法权限

前文已述,当前我国高校校园安全执法存在机构设置混乱、执法主体及执法权限不明等问题,校内安全管理机构缺乏执法权,校外公安机关虽有执法权,但往往因警力不足等原因而将高校校园排除在其执法范围之外,造成校园安全执法的真空地带。因此,应从高校校园安全管理的特殊性出发,在充分尊重高校法人地位的基础上,进一步明确高校与校园安全执法主体之间的关系,确立高校校园安全执法主体。实践中,可借鉴美国校园警察制度的成功经验,对校园警察的隶属关系、岗位职责等作出明确规定,赋予高校相应的行政法意义上的行政权力和责任,解决制约校园安全执法主体和法律授权问题,提升我国高校校园安全管理科学化、专业化水平。

具体而言,应从三个方面对校园警察制度进行总体设计:就性质而言,校园警察应定位为人民警察的一个新警种,因此具有与其他行业警察同

等的执法权;在管理体制上,校园警察应主要由学校属地公安机关派驻,并由公安机关对其进行行政领导和业务指导;在岗位职责方面,校园警察应当享有警察行政权与警察刑事司法权。鉴于校园与其他社会组织不同,校园警察除了要承担校园安全管理职责外,还应积极协助学校做好学生安全教育,维护学生人身及财产安全。必要时还可开展校园周边环境安全状况调查、检测评估校园环境安全指数等专题工作。<sup>[4]</sup>

## (二) 提升校园安全管理队伍素质和履职能力

共同价值观和规范性行为是校园和谐稳定的基础。<sup>[5]</sup>做好高校校园安全管理工作,离不开高素质、专业化的安全管理队伍。为有效应对安全管理面临的新形势和新问题,高校必须树立“大安全”管理理念,树立“以人为本”的安全服务理念,不断提高安全管理队伍整体素质,自觉将安全管理融入安全服务过程,以认真负责的工作态度和科学有效的工作技能,设定校园警察素质标准和保障服务水平,提升队伍整体素质,切实承担起校园安全管理所肩负的重要职责。

### 1. 确立校园警察素质标准

高校不同于社会其他组织,高校师生一般具有丰富的科学文化知识,具备较高文化修养。特殊的服务对象决定了高校校园警察不仅要具备强烈的事业心和责任感,尽全力保障广大师生安全,还要及时了解师生的安全需求,适时提供贴心的安全服务,为教育教学工作营造良好安全氛围。为此,可探索建立新的校园警察评价机制,不仅考核校园内各类案件的发生数量,而且将师生对校园安全的满意度纳入考核内容,并将结果作为奖惩及是否继续聘用的重要依据,提高校园警察工作积极性。

### 2. 确立校园警察技能标准

校园警察主要的工作和服务对象是广大师生,这就要求其不但要具备警察所需要的基本素质,还要具有较高的文化素养。高校校园警察一般应具有本科及以上学历,同时要熟练掌握计算机、互联网应用(如现代网络技术和安全防范技术)等基本技能。为此,应建立校园警察岗位培训和考核制度,只有经过培训并考核合格者才可加入校园警察队伍。

## 四、以公正司法保障高校校园安全

司法救济是实现社会公平正义的最后一道屏障。在高校校园安全管理中,应树立“有权利必有救济”的法律理念,通过公正司法使受侵害的师生权利得到应有的司法救济。

### (一) 完善师生申诉制度

申诉制度是一种非诉讼形式的救济方式,对解决学校与师生之间的行政纠纷具有积极作用。《教育法》、《高等教育法》等相关法律,都赋予师生在合法权益受到侵害时进行救济的权利,但对具体程序等细节没有做出明文规定,权益受到侵害的师生难以获得有效的司法救济。值得注意的是,2016年新修订的《普通高等学校学生管理规定》专门新增“学生申诉”一章,完善了申诉制度和程序,强化了学生申诉委员会职责,增加了教育部门对学校的监管。各高校应认真落实《普通高等学校学生管理规定》的要求,成立由学校相关负责人、职能部门负责人、教师代表、学生代表、法律事务人员组成的学生申诉处理委员会,并制定学生申诉的具体办法,明确工作规划,提供必要条件,切实维护学生权益。

### (二) 完善教育行政诉讼制度

申诉制度属于专门性权利救济制度,在化解学校与师生矛盾过程中发挥了积极作用。但由于当前我国高校申诉制度尚不完善,申诉委员会多流于形式,导致很多问题难以有效解决,教育行政诉讼成为师生权益救济的最后一道法律屏障,也是目前最有力的权益救济方式。鉴于学校与师生之间特殊的关系,构建和完善教育行政诉讼制度,能够为教育领域矛盾纠纷化解提供有力法律保障,防止其危害校园安全,乃至演变成严重的社会问题。但是,《中华人民共和国行政诉讼法》仅为一般性规定,当师生的人身权和财产权受到侵害时可以提起行政诉讼,但缺乏具体的可操作性条款。《高等教育法》、《教育法》等法律同样没有对学生起诉学校的具体程序等作出明文规定。因此,当务之急是构建教育行政诉讼制度,扩大教育行政诉讼受案范围,并将其纳入高校校园安全立法范畴,最大限度保护师生合法权益。

## 参考文献:

- [1] 计卫舸, 宋景华, 郭红卫, 等. 基于综合应急管理平台的高校安全保卫队伍建设研究[J]. 河北科技大学学报: 社会科学版 2012(3): 14-18.
- [2] 石峰. 我国校园暴力现象分析及立法建议[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版 2017(4): 76-81.
- [3] 叶燎原. 安全校园: 立法的几点思考[J]. 思想战线, 2006(6): 34-37.
- [4] 黎慈. 美国校园警务管理机制及其启示[J]. 上海公安高等专科学校学报 2010(6): 83-88.
- [5] 秦培涛, 赵闪. 法治视域下高校群体事件治理的价值取向、主要问题与路径选择[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版 2016(3): 88-92.

## The Logal Path of the Law in Campus Safety Management

Li Xiaohua

( Shijiazhuang Tiedao University , Shijiazhuang 050043 , China)

**Abstract:** There are major problems in campus safety management of college campuses , such as the lack of systemic legal protection , the unknown subject of law enforcement , and the unscientific management system. In view of this , the safety management of college campuses should be incorporated into the legislative work schedule with the thinking of scientific legislation , and its legislative level and adjustment targets should be established. Determining the main boby of law enforcement and the authority of law enforcement on the campus with the thinking of strict law enforcement , and improving the overall quality and performance capacity of law enforcement teams. Besides that , to establish and improve the appeal system and educational administrative litigation system , safeguard the legal rights and interests of teachers and students , and ensure the safety and stability of colleges and universities in the spirit of fair justice.

**Key words:** the campus safety; legal issues; legal protection