

中美校园安全立法与警务运用比较研究

李成旺

(西北师范大学 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 中美国情不同, 历史不同, 中美校园安全管理的理念与模式也有很大差异。求同存异, 互通有无, 借鉴人类共同的文明成果, 是进一步促进自身发展的有效途径。本文力图通过对中美校园安全立法与警务运用的对比研究, 探索适合我国国情的校园安全管理模式。

[关键词] 中美 校园 安全立法 警务运用 对比

[中图分类号] G647 [文献标识码] A [文章编号] 1009-5349 (2011) 04-0039-02

一、中美校园安全立法比较

(一) 美国校园安全立法状况

美国政府把建设安全学校作为国家教育战略的重要目标之一。1987年, 美国政府颁发《美国校园安全守护法令》, 规定学校必须每年发布校园安全政策实施业绩和年度校园违法犯罪数据。1990年9月19日, 布什总统签署公布了《珍妮·克雷莉法》(“《校园安全法》”), 使校园保卫有了联邦法律依据。1994年, 马萨诸塞州等一些州的州议会在校园安全进行了专门补充立法, 对校园警察的任职、条件、权力及对校园保卫的要求做出详细的规定, 使校园警察制度逐步完善。同时, 《珍妮·克雷莉法》规定, 各州公立学校和大学要发布校园犯罪年度资料, 学生应该在入学前获知该校的犯罪率。美国许多高校将报告张贴在学校网站上供人查询。后来, 美国又相继制定《校园禁枪法》《改善校园环境法》等法律法规。2002年1月8日, 美国总统乔治·W·布什签署了中小学教育法《不让一个孩子掉队法》(NCBL), 从2002~2003学年起, 该法在全美各州和各公共校区开始实施。该法有一系列的政策和服务来支持课前和课后项目、家庭教育、家长学校、图书资料、技术服务、移民孩子教育等。其目的在于使学生远离毒品, 远离暴力, 创建安全纯净的校园; 消除地域、种族等因素造成的学生成绩差异, 实现中小学基础教育“有教无类”; 推动学校进行历史性的改革。2010年3月, 奥巴马向国会递交的本届政府教育改革与发展蓝图中, 学生安全、学校安全成为优先改革和优先保障的重点领域之一。奥巴马政府延续了《不让一个孩子掉队法》(NCBL) 关于学校安全的年度公告制度, 要求各学区对校园暴力事件进行详细统计, 并将结果公之于众。该法规定, 每个州必须对“长期处于危险境地的学校”作出说明和认定, 充分保证学生的知情权。

(二) 我国校园安全立法

我国至今没有专门出台针对校园安全的立法。但适用于校园安全管理的法律法规可分为以下几类: 一是法律类, 主要包括《民法通则》《刑法》《义务教育法》《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》等。二是行政法规和部门规章类, 主要是国务院及各部委在职责范围内发布的决定、命令及指示、规章等。包括《普通高等学校学生管理规定》《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》《学校卫生工作条例》《学生伤害事故处理办法》《中小学幼儿园安全管理条例》等。另外大部分则是国务院各部委根据校园安全的需要适时发布的各类通知等。其中, 对高等学校来说, 最具有影响力的是1988年4月公安部、国家教委、劳动人事部、财政部经国务院批准, 联合印发的《关于在部分高等学校设立

公安派出所实施办法的通知》, 该“通知”是高校设立公安机构的重要依据。

(三) 中美校园安全立法比较

1. 立法基础与背景比较

美国实行行政分权制度, 二战前, 联邦政府很少干预州政府行政事务, 联邦政府很少制定全国层面的教育法案。战后, 联邦政府通过各种方式对教育施加影响。上世纪80年代末, 随着校园犯罪率的上升, 联邦政府开始注重校园安全立法。1990年联邦《校园安全法》成为现今美国校园安全管理的总纲领, 是一部针对美国校园安全的专门性法律。州政府负责具体执行《校园安全法》, 规范校园安全管理行为, 保障教育活动正常运行。

我国无专门性校园安全立法, 相关规定散见于《宪法》《民法通则》《刑法》《教育法》《未成年人保护法》《义务教育法》等其他法律法规之中。在校园安全管理方面, 更多的是国家层面适时制定政策文书, 随后是地方紧跟制定一些规定和文件, 来对国家政策做重复和解读。这些法律法规及规定对学生合法权益的保护既不具体, 又无可操作性。

2. 内容比较

(1) 校园警察制度的确立

美国校园警察制度是校园保卫工作的一个重要特色。在20世纪40年代以前, 美国校园的保卫工作由没有执法权的保安人员负责, 他们只负责看守楼门、停车场、贵重设备及仓库, 对于校园内的违法活动不能做出及时反映和有效处理。由于没有执法权, 犯罪分子在校园内十分猖獗, 各种违法活动、骚乱频繁发生, 师生员工的人身、财产安全得不到保障, 甚至对社会秩序构成了严重威胁。1940年初, 华盛顿州议会率先制定法令, 授予各学校建立自身的警察的权力, 在公立学校建立警察机构。随后, 各州议会相继制定类似的法律, 批准高校建立校园警察机构。1990年10月美国议会通过的《校园安全法》, 正式确认了校园警察制度, 从而以联邦法的形式确立校园警察体制的法律地位, 使校园安全保卫工作的开展有了充足的法律依据。

我国于1988年4月, 经国务院批准, 公安部、国家教育委员会、劳动人事部、财政部联合印发《关于在部分高等学校设立公安派出所实施办法的通知》(以下简称《通知》), 根据《通知》精神, 在全国部分高校设立公安机构, 即公安派出所, 归市级公安机关与归属地公安机关双重领导。该通知是高校设立公安机构的重要依据, 一定时期内, 为维护校园安全稳定发挥了重要作用。但因《通知》效力级别低、内容粗糙、线条简单等诸多弊病及经费支出、体制调整、管理安排等诸多因素未加明确等原因, 使派驻高校警察的计划

“流产”，现有公安机构形同虚设。目前，学校的安全管理队伍主要由保卫处(科)为主的保卫人员、外聘保安等人员组成。由于法律规定的缺位，导致学校的保卫部门既没有执法权力，也没有相应执法力量与执法能力。

(2) 内容的可执行性与可操作性

美国学校的日常安全管理和运作均依赖法律的解释和参与。这就造成美国在校园安全管理内容方面十分细化。美国校园安全法对于校园警察执法程序、管理权限、服务范围、突发事件处置、火灾安全、犯罪预防等内容都有十分明确的规定。比如，在犯罪预防方面，美国校园安全法规定，公立学校和大学要发布自己校园的年度犯罪资料。学生应该在入学之前获知该校的犯罪率，以检查校园安全。学校要将这一报告张贴在其网站上的治安或安全防范页面以备查阅，学校违反了此项法案，将面临美国教育部的巨额罚款等相应处罚措施。

我国与校园安全相关的法律法规简单粗糙，口号化和宣言化特点严重，它不但造成本身的可操作性差，而且造成了一种简单化的倾向，就是一刀切，经常导致鞭长莫及，造成了法律权威的部分消解。

二、完善我国校园安全立法，构建校园警察制度

校园安全关系具有复合性，它不仅包括具有纵向隶属性特征的教育行政关系，还包括具有横向平等性特征的教育民事关系，这种复杂的法律关系亟待相应的法律进行调整，使校园安全工作真正做到有法可依。因此，加快校园安全立法步伐，制定一部详尽、具体、针对性强的《校园安全法》，建立我国的校园警察制度非常必要。

我国的校园安全立法必须要从我国国情出发，符合实际，不得违背或脱离社会主义法律框架体系。

(一) 遵循协调一致原则

校园安全立法首先需要与我国宪法、民法、刑法、行政法及教育法律法规协调一致，《校园安全法》行为指向的疆域不能超过以上法律法规的范围，从而在校园违法、犯罪行为的预防和规治问题上形成合力而不是悖逆。

(二) 程序严格与可操作性统一原则

严格的法定程序是保证正确合理运用权力，有效保障师生利益的根本准则。因此，校园安全法要十分明确管理主体的执法程序、服务范围、突发事件处置、火灾安全、犯罪预防及学校与相关行政部门管理权限、法律地位等，严格校园

案件受理、办理程序，明确管理服务范围，

落实主体责任。另外，校园安全立法要具有可操作性，符合实际。细划责任主体的权力和义务，严格责任追究制，切忌粗糙乏力，大而笼统。

(三) 导入校园警察制度

通过立法形式赋予公安部门组建专职校园警察的权力，以法律的形式赋予其相应的执法权，提高对突发事件的处置能力，保证学校的安全，是我国现有校园安全管理模式由静态管理向动态管理转变的必要途径。构建我国校园警察制度的最合理模式是在原有警种基础上设立新的警种，该警种与铁路、民航、海关缉私警察以及森林警察并列，业务归当地公安机关领导，人事及行政归学校管理。赋予其一定（主要指管辖范围）警察执法权，校内发生的案件校园警察都可以独立侦查，独立办案。校园警察除一般的治安、刑事执法任务以外，还应当承担下列职责：一是易衍学生不良行为场所的调查；二是寄居校外学生的安全访查；三是校园周边环境安全调查；四是校园安全环境检测评估；五是学生偏差行为的通知；六是进行校园毒品与暴力案件统计；七是完成护送、救护等学生必需的安全服务等。

《校园安全法》作为教育领域的专项安全法律，若能真正实现，将会对师生的安全给予全方位的保护，将会使校园的安全管理工作走上规范化、法制化、专业化的道路。

【参考文献】

[1]郭爱昕.中美高校安全管理比较研究[J].中国高教研究,2003(7):53.

[2]吴心正.美国高校的安全立法和警察制度[J].武汉水利电力大学学报,2000(3):77.

[3]张文显.法哲学范畴研究(修订版)[M].北京:中国政法大学出版社,2001.54.

[4]曲正伟.教学与管理[J].关于制定“校园安全法”的几点思考,2001(13).

[5]余宏明.美国高校安全管理及启示[J].中国安全科学报,2004(8):35.

[6]周向红.美国校园警察体制及对我国的启示[J].青少年犯罪问题,2008(6):65.

[7]彭辉.高校安全保卫工作存在的问题和对策[J].企业家天地,2009(2):116.