



老师无资质 场地不合规 监管权责不明晰

谁来保障兴趣班孩子的安全

□ 本报记者 孙天骄

近日,一起校外非学科类培训机构老师殴打学员,致其意识不清昏迷,后送医抢救无效死亡事件引起社会广泛关注。随着素质教育、体育教育日益受到家长重视,校外非学科类培训机构如雨后春笋般出现,其中不少是运动类,因训练不当导致的扭伤乃至“下腰痛”(因下腰痛导致瘫痪)等安全事故时有发生,培训机构老师体罚、殴打学员的事件也不时见诸报端。

校外非学科类培训机构授课过程中安全问题频发的原因何在?实践中机构的资质、老师、场地等是否存在问题?该如何保障未成年入上兴趣班时的安全?带着这些问题,《法治日报》记者展开了调查采访。

技能证书水分较大 培训场地选择随意

前不久,山东东营的一名家长反映,其5岁半的儿子在幼儿园延时课上被轮滑教练打了,回家后屁股上有明显淤青,髋关节与颅脑检查显示有多处损伤。监控视频显示,孩子在滑轮椅时摔倒,教练上前抓起孩子并脱下其裤子打屁股;孩子倒在地上爬起来后,教练又踢了其轮滑鞋,并用手打了其头部。

经了解,轮滑教练并非园内老师,而是当地一家轮滑俱乐部的员工,幼儿园与轮滑俱乐部签了合同,由俱乐部派人教孩子轮滑。目前,警方已经介入调查。

最近几年,媒体报道了多起孩子在培训机构练习舞蹈导致“下腰痛”引发的纠纷。华中科技大学同济医学院附属协和医院公布的一项数据显示,2005年至2022年,我国“下腰痛”的孩子超过1000人。相关专家介绍,“下腰痛”发病年龄主要集中在3岁至10岁,70%的病例为完全性损伤,目前尚无有效的治疗方法。

2022年1月,四川广安年仅5岁的女孩小雨在上舞蹈课时腿部剧痛无法行走,后在医院诊断为“弛缓性截瘫”。经司法鉴定,小雨的伤残等级被评定为一级伤残,其“脊髓损伤”属物理性损伤,与舞蹈学习行为之间存在因果关系,且为完全因果关系。事后,法院判决培训机构赔偿小雨医疗费、后续治疗费、残疾赔偿金等共计210多万元。

采访中,不少家长提出,一些校外非学科类培训机构及其老师的资质存在问题,比如老师没有相关资质,不具备安全知识储备,机构场地、器材配置不合规等。

北京市朝阳区乔女士有一个8岁的女儿,去年报了位于家附近的一个舞蹈班,因为孩子之前没有基础训练,体能条件相对一般,加之此前了解过一些舞蹈班训练不当致孩子受伤的新闻,乔女士在报名交费时特意叮嘱老师,报班主要是为了让孩子锻炼身体,不追求追求柔软度和难度动作,“我们不下腰”。

不承想,上了不到两个月的课,孩子有一天后脑勺带着书包回来了,说老师让全班下腰但没有贴身指导,孩子整个人撑不住后脑勺着地碰到了。原来,在乔女士不知情的情况下,老师已经让孩子做了两周的下腰动作。

“一方面,我明确交代了我家孩子不练下腰;另一方面,我家孩子是初学者,本身力量和技巧就差一些,同一个班里,有的同学从小就接触舞蹈训练,放在一起教,完全没有考虑个体差异性,我认为这很不合理,老师很不专业,训练安全性也难以保障。”乔女士说。

记者在某招聘网站上搜索“少儿舞蹈教练”“少儿武术教练”“儿童轮滑教练”等招聘信息,咨询相关招聘人员发现,大部分校外非学科类培训机构在招聘教练时,在资质上卡得并不严。例如,北京西城某体育培训机构,其招聘轮滑教练,有体育、师范院校教育背景的高中以上学历者均可应聘。记者询问没有相关资质是否可以应聘时,对方回复称“主要是会销售,能卖课”。

根据相关规定,非学科类校外培训机构所聘从事培训工作的教师必须具备体育、文化艺术、科技等相应类别的职业(专业)能力(具体由省级以上主管部门明确)或具有相应类别的教师资格证,不得聘用中小学在职在岗教师。实践中,相关从业人员多以具备前者专业技能证书为主。

而记者调查发现,一些文体类专业技能证书考试很“水”。以舞蹈培训为例,从事舞蹈培训资格证书并没有全国统考版本,而是由一些舞蹈院校、行业协会自行设定考试规则并颁发证书。

记者在社交平台上看到,一些从事舞蹈培训的人士或考级机构发出的相关从业证书就有××促进会舞蹈培训师职业认证证书、××协会舞蹈考级教师资格证、××学院舞蹈考级教师资格证等多种。记者咨询后发现,上述证书获取难度并不大,有些考证机构甚至承诺“给钱拿证”。

有机构工作人员向记者介绍,考试内容还包括笔试和视频,笔试即舞蹈理论知识作答,之后

要上传一段自己的舞蹈视频,交纳报名费1500元到2500元不等,30天后基本就能拿证。

除老师资质外,一些校外培训机构本身的合规问题也被不少家长诟病:一些机构在公园甚至小区随便找块地就当作培训场地。北京市民刘女士在家附近的公园散步时不止一次看到培训机构的教练领着几个孩子在空地上做锻炼,“就是普通的水泥地,孩子们又跑又跳的,不伤膝盖吗?”

根据相关规定,非学科类线下培训机构须取得县级有关主管部门的行政许可。近年来,各地也对非学科类校外培训机构资质作了细化规定。从相关规定来看,合规校外培训机构证照齐全且在有效期内并每年通过年检,“证”指办学许可证,“照”指营业执照或《民办非企业单位登记证书》。

然而,记者调查发现,一些非学科类校外培训机构并没有做到证照齐全。社交平台上,记者检索“非学科类校外培训机构办学证书”发现,有相关机构晒出自己取得的办学证书,评论区却有不少人称“没必要”“办了之后会有一堆麻烦事”“执法人员催我办我没办法,后面也没处罚”。还有人发文称“把营业执照挂在显著位置,基本就能应付检查”。

安全风险监管不力 培训质量参差不齐

为什么校外非学科类培训机构安全问题频发?

中国人民大学教育学院副教授周洋告诉记者,很多校外培训机构对安全的重视程度不足。保障学员安全需要投入更多的成本,导致一些培训机构不愿意增加预防意外伤害的投入或者人员。同时,校外培训机构的场地一般在大型商场,其场地属性也导致安全标准存在一定差异性,难以提供及时救治意外伤害的条件。另外,少数老师、培训人员不遵守业务规范,错误操作也是引发安全事故的重要原因。

北京外国语大学法学院教授姚金菊认为,校外非学科类培训机构安全问题频发主要与从业人员资质审查和教学方法缺乏规范指南、应急管理制度不够健全,以及对非学科类校外培训机构安全风险监管不力等因素有关。

她指出,各省市对校外非学科类培训机构的监管有教育行政部门、行业主管部门监管等不同模式,对从业人员职业资质和从业经历的管理和审查缺乏明确的执行标准。另外,部分校外培训教学人员在教学方法、培训内容等方面不够科学,未能根据学员个人身体状况而采取不同措施,甚至出现故意伤害等违法犯罪行为。培训机构自身的风险防范意识和防范机制也不完善甚至未建立,既未对从业人员资质进行充分审查,也未对其进行教育教学方法以及风险应对的培训,同时也未能根据培训特征对家长及时、充分进行风险提示。

“此外对非学科类培训机构的行业监管存在不足。实践中存在培训机构教学人员职业资质与所授课程不符,伪造职业资质证书或虚假宣传学历、证书等行为,部分培训机构以家长培训、节目编排服务等形式进行隐形培训以逃避监管,培训质量参差不齐,只追求营利而忽视了教育公益属性。”姚金菊说。

记者注意到,各地相关部门会不定期发布一批校外非学科类培训机构“白名单”和“黑名单”,对符合或不符合当地办学标准的机构予以公示。但在受访专家看来,这种公示与实际机构运营情况相比有一定的滞后性,即一些不合规机构往往要运作一段时间后甚至出了安全问题后,才被列入“黑名单”,进行相应处罚,其间可能已有一大批学生受到影响。

周洋认为,监管的滞后性与校外培训机构的灵活性并存的现象反映了校外培训监管并非一个纯粹的政府管理行为,需要全社会共同参与。目前,政府对非学科类培训机构的监管主要采用预防与事后监管的模式,通过守底线和持续倡导的方式普及及全社会对非学科类培训本身的认知,从而提升监管的效率。在政府积极作为的同时,家长应主动对培训机构的师资、安全、环境等进行实地考察,如果符合规定,可以自主选择,如果在疑问或者明显存在问题,可以通过投诉举报等方式向监管部门提供线索,形成全社会共同监管的良好局面。

姚金菊说,教育部推出全国校外教育培训监管与服务综合平台,以供家长查询选择,应进一步强化该平台的应用程度,推动已审批机构全部纳入平台管理;强化年审工作,对未纳入平台的机构责令限期纳入;对拒不纳入、逃避监管的机构,需依法依规严肃处理。

“全国校外教育培训监管与服务综合平台中拟聘用从业人员准入违法犯罪记录核查、场地消防安全准入审核等环节,对于严格审查教学人员资质水平和机构的安全保障水平具有重要作用。当前仍有较多培训机构未纳入该平台统一管理,监管部门对培训机构从业人员资质准入

和审查仍须进一步严格把控,从源头防范因从业人员资质不符引发的安全事件。”姚金菊说,此外,校外培训机构信用风险分级分类管理等信用监管机制也有待完善。

“对校外非学科类培训机构的监管权责不明晰、执法力量不足。目前仍然在一定程度上存在监管主体责任交叉、监管力度有限等问题,实践中学科类与非学科类培训的区分标准不清晰,执法队伍

体、资质条件和培训内容均存在差异,造成了校外培训机构资质混乱,参差不齐等现象。”姚金菊说,校外培训机构治理需要更具针对性的法律规范。现有规范层级较低,行政执法缺乏更为明确有效的法律依据。在教育法典的编纂过程中,可以适当考虑将校外非学科类培训机构的设置及准入标准、人员资质、安全保障等问题予以规范,为校外培训机构的高质量发展提供法律依据。

暨南大学少年及家事法研究中心教授张鸿巍认为,法律层级低、规定不具体等固然是造成一些安全问题频现的原因之一,且确有持续完善的空间,但当务之急在于不折不扣、逐项落实现有法律规定。我国刑法、未成年人保护法等相关法律已相继规定了从业禁止、入职查询、强制报告等制度,如果能充分落实这些法律规定,对于保障未成年人参与校外非学科类培训将起到重要作用。

姚金菊建议,明晰培训机构市场准入标准,建立健全从业人员资质标准。在有关校外非学科类培训机构规范制定过程中,应考虑进一步明确培训机构和从业人员资质标准,进行分级分类精准设定,以化解实践中各地各类培训机构准入标准不一的局面;完善培训机构内部管理制度,建立安全责任制。

姚金菊还提到,应理顺各方权责关系,完善追责机制。当前校外培训机构处罚规定散见于各类规范性文件,缺乏有关校外培训机构的准入、从业资格、培训过程等全过程全方位规范的专项立法。应借教育法典编纂之机,全面理顺各方权责关系,同时加大监管和执法力度,对培训机构及人员违法违规行为依法处罚,出现安全问题的依法依规处理,落实培训机构和从业人员追责制度,保护学员合法权益。

“学生安全无小事。”周洋建议,需要从机构运行的角度提升保障未成年人安全的意识,积极作为,从设备、设施、装修等方面防止意外伤害的发生;培训机构和管理人员要提升防范意外的意识和提升安全救护的技能,防止教师不当行为给学生带来伤害,较大的机构应当配备急救人员和急救人员,准备应急处理预案,提升应急处置能力;还需要增强家长的安全观念,积极投保意外险,充分保障学生校外安全。

“徒法不足以自行。要不遗余力地对父母或其他监护人、未成年人等推进法治教育和宣传。特别是对于校外非学科类培训机构的从业人员,应当明晰法律红线,共同筑牢安全防线。”张鸿巍对记者说。

漫画/李晓军

□ 本报记者 张雪泓

坐落于北京市昌平区流村镇的明代白羊城长城,是北京市内长城的一部分,被列为北京市文物保护单位。随着近年来民俗旅游业蓬勃发展,像白羊城长城这样的长城遗址旁,竟多出了人工修建的停车场、违规堆放的建筑材料等,威胁长城本体安全。

今年以来,按照最高人民检察院和北京市人民检察院“长城保护公益行动”工作要求,北京市昌平区人民检察院加大了对辖区长城保护工作的力度,运用“数据筛查+人工勘察”摸排发现破坏长城历史风貌的线索,通过发送检察建议等形式敦促相关部门依法全面履行长城保护职责。

不久前,在昌平区检察院诉前检察建议的督促下,紧邻白羊城长城遗址的违建停车场被拆除,2000多平方米土地露出原貌。与此同时,这里还修复了多处长城保护标志,并派专职人员巡视管护,一项建立长城电子地图的计划也成功立项。

未经审批建停车场

昌平区是北京市长城资源较为丰富的区域,现存北齐和明代两个时期长城8个点段共约41公里,占北京长城资源的7.8%。白羊城遗址城建于明代中叶,与昌平区西部的居庸关、长峪城、横岭城、镇边城共同构成京城西北军事防御体系,是古时军事要塞,历史人文景观丰富。紧邻城墙遗址的白羊城村近年来发展成为昌平区的民俗旅游村。

今年3月,昌平区检察院第六检察部在走访中发现,近年来,白羊城村在大力发展绿色旅游的过程中,出现在了长城保护范围内修建停车场,长城墙体上堆砌砖头,周边散落建筑垃圾长期无人清理等问题,破坏了长城风貌及长城本体安全。经过实地调查后,昌平区检察院决定启动公益诉讼程序,对该情况开展立案调查。

调查过程中,承办此案的检察官多次前往昌平区文物局等地,调取、查阅文物档案、土地规划性质及规划许可手续等文件,核实长城脚下停车场占地的土地使用情况。

经过调查发现,为发展跨越边关骑行文化,该地于2015年建设停车场作为昌平区“百里环廊”骑行路线配套设施使用。但这个占地约2000平方米的停车场在建设时并未办理规划审批手续,存在未批先建、占用自然保留地等问题,而且从现场情况看,停车场位于长城本体500米保护范围内,紧邻长城墙体,与往来车辆及村民活动之间缺乏有效的缓冲距离。

掌握了基础情况后,昌平区检察院立即协调文物保护部门,组织专家对停车场建设及骑行活动等可能给长城本体带来的安全隐患,现实危害进行咨询论证。论证结果表明,停车场的建设对长城点段文物安全、历史风貌及周边环境均受到影响,损害了国家利益和社会公共利益。

检察建议督促履责

在前期充分调查和沟通的基础上,今年4月9日,昌平区检察院依据《文物保护法》《长城保护条例》及《北京市长城保护管理办法》等规定,向昌平区文化和旅游局发出检察建议。

记者注意到,在这份检察建议中,检察机关建议昌平区文旅局应严格贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的方针,依法全面履行职责,同时,建议其联合属地政府妥善处理白羊城长城点段停车场,及时清理周边垃圾,维护长城古朴风貌;严格落实监管责任,强化对文物保护的日常巡查、检查、维护、修缮工作,切实守护好长城等国家文物。

昌平区检察院第六检察部主任邵艳艳告诉记者,收到检察建议后,昌平区文旅局立即采取行动,对长城墙体上及周边堆放的垃圾进行了清理,并联合辖区内9个村开展了全区文物安全隐患排查整治活动。针对涉及长城周边的违法建设,区文旅局还专门邀请了文物保护专家,评估该点段长城保护、利用和管理现状,以求科学指引长城文化遗产的合理利用。对于排查发现的问题,昌平区文旅局还组织镇政府、村委会联合召开现场工作推进会,向3个镇下达了责令整改指令书。

6月10日,伴随着推土机的轰鸣声,紧邻城墙的违法建设被拆除。这次拆违平整土地2000平方米,修复保护标志4处,同时也推动了昌平区重新选址,规划建设规范的骑行配套设施驿站,并立项建立长城电子地图,在长城位置进行长城文化介绍及保护的提示。

凝聚合力保护长城

以检察机关推动长城保护并没有想象中那么容易,有一个场面在办案检察官的脑海里始终挥之不去。“当70多岁的村民听说要拆除停车场时,激动地称自己已经在这里生活了几十年,根本没觉得停车场对长城遗址产生过什么影响。”邵艳艳回忆。

为了说服村民认识到长城保护的重要意义,检察官们一趟趟地往村里跑,和村干部、村民们一遍又一遍讲述长城保护的重要性、晓之以理、动之以情。

白羊城长城顺利恢复原貌只是长城保护工作中的一个缩影。记者了解到,为持续关注和加强对长城的保护管理工作,昌平区检察院与昌平区文旅局会签了《长城保护公益协作机制》,成立“公益检察员+长城保护员”巡查组,建立线索移送、信息共享、调查取证、联合督办等协作机制,携手开展长城保护工作。

6月5日,昌平区检察院与区文旅局、流村镇政府、志愿者及长城保护员,联合对曾经办理的另一起长城保护公益诉讼案件——高楼长城遭受人为破坏案进行“回头看”。

几年前,昌平区检察院因该案向区文旅局发送诉前检察建议。根据检察建议,公安机关对案件进行了刑事立案调查,区文旅局报经上级机关审批后,迅速启动受损长城修缮工作。在检察机关的跟进督促下,2019年10月,涉案长城受损城墙完成抢险加固,受损长城恢复原状。

此次“回头看”,检察官在现场复查时发现,因长城保护宣传力度加大,长城爱好者自发在高楼处矗立起一座纪念抗战胜利的石碑,在缅怀烈烈的同时也起到了良好的教育和警示作用。不过,检察人员也发现,此处仍存在违规攀爬未开放长城等问题,随即向相关单位移送了线索。

以此案为契机,昌平区依托法治副校长开展“弘扬长城文化,讲好长城故事”主题法治课传承长城文化,近日又联合门头沟区、延庆区和河北省张家口市多地检察机关,共同签署了《关于建立京西北跨区域长城保护公益诉讼工作协作机制的意见》,明确了四地检察机关应遵循协作配合、优势互补、信息共享、务实实效四项原则,建立健全管辖协作、线索移送、联合办案、会商、四地联络五大机制,深化跨区域长城保护司法屏障。

长城脚下竟违规修了三个停车场

北京昌平检察院能动履职守护长城遗址