



《教育发展“十五五”规划》提出“探索建立学校尽职免责制度” 专家建议

制定校园安全条例明确认定机制

□ 本报记者 陈磊

在校园里,发生学生被伤害事件,学校是否必然担责?

2026年6月29日,《教育发展“十五五”规划》向社会公布,明确提出“探索建立学校尽职免责制度”——这一表述,直指长期以来困扰基层教育工作者的“无限责任”困境。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,“探索建立学校尽职免责制度”,意在矫正校园里学生伤害事故中的责任认定偏差,推动校园安全治理法治化。受访专家建议,未来可以制定专门的校园安全条例,明确校园安全责任体系、尽职免责认定机制及纠纷处理程序,让学校和教师轻装上阵,安心育人。

破解学校“无限责任”困境

一名六年级学生赵小某在放学时,沿着教学楼楼梯台阶下楼梯时摔倒,牙齿受损,嘴唇挫伤擦伤。事后,赵小某以学校在放学过程中存在监管不力为由,诉至人民法院,要求判令学校承担民事责任。

法院经审理认为,根据现场勘验结果及证据,赵小某摔倒受伤并非楼梯等设施场所本身缺陷导致,学校已多次对学生进行校园安全教育,楼梯、墙面等地方张贴了醒目的安全提示标志,尽到了学校的教育职责;在赵小某受伤后,学校亦及时采取相应措施,履行了必要的管理职责。据此,判决驳回其诉讼请求。

这是最高人民法院2025年4月发布的一起校园管理民事纠纷典型案例——学校已尽到教育、管理职责的,不应承担侵权责任,避免产生“只要未成年人在校受伤则学校必然担责”的误解。

受访专家认为,这正是《教育发展“十五五”规划》提出“探索建立学校尽职免责制度”的现实背景之一。

中国人民大学教育学院教授周洋解释说,长期以来,社会层面存在“学校全权负责”的惯性认知。一旦发生校园安全事故,家长往往对学校无限追责,不仅影响教学管理秩序,还导致学校、教师在履行育人职责、开展素质教育活动中畏首畏尾,甚至缩减或取消户外实践、体育教学等,影响了整体高质量教育体系的构建。

在周洋看来,随着人们对教育需求个性化的变化,校园内矛盾呈现多元化趋势,尽职免责制度的提出与探索恰逢其时。

首都师范大学教育政策与法律研究院副院长蔡海龙认为,“探索建立学校尽职免责制度”,有助于破解学校“无限责任”困境,让学校回归立德树人根本任务。同时,民法典虽然已经规定以学校是否“尽到教育、管理职责”作为承担责任的重要标准,但由于缺乏统一、可操作的尽职认定标准与证据规则,学校在实践中难以有效举证。

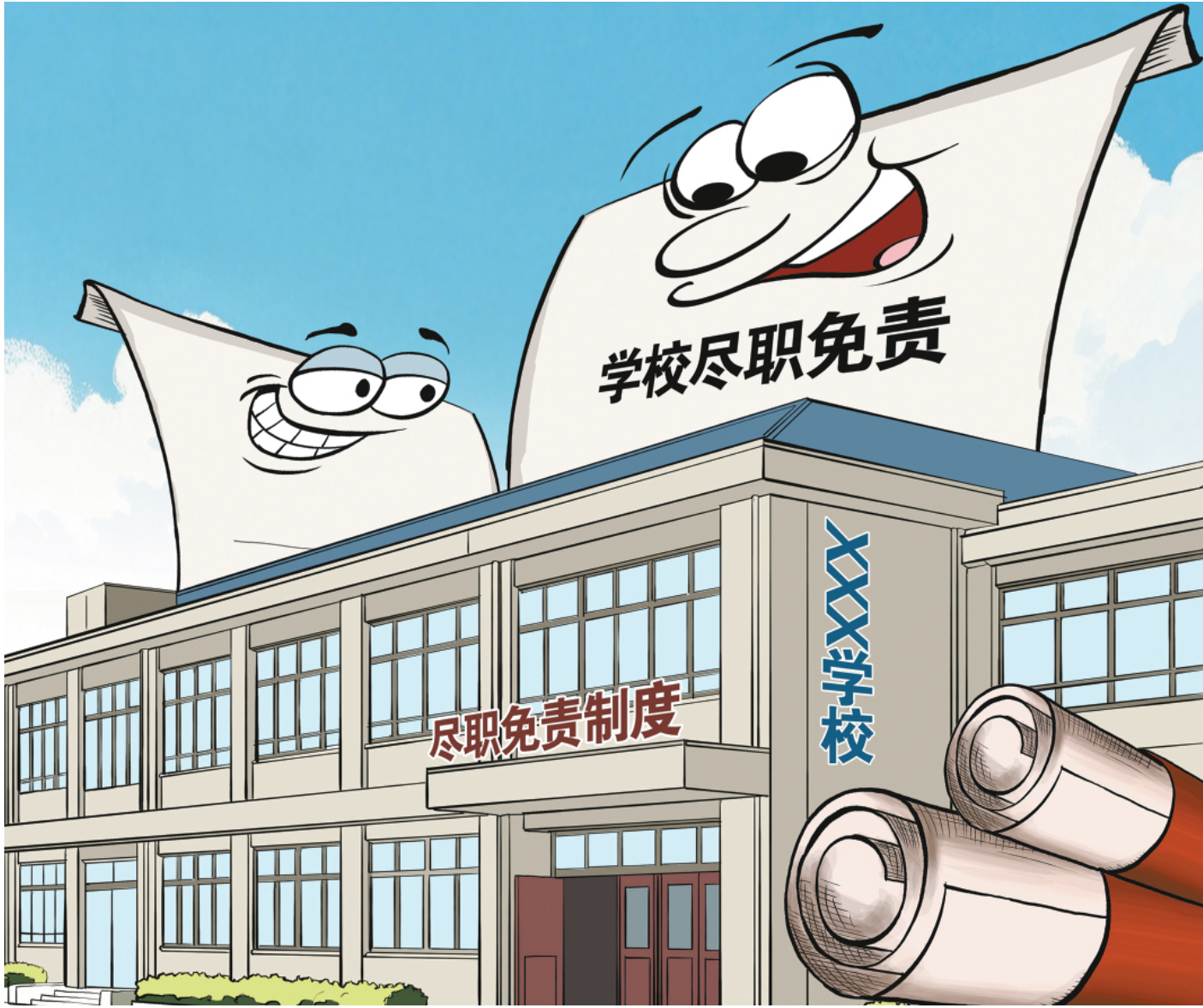
“因此,亟须通过制度明确权责,将事故处理纳入法治轨道。”蔡海龙说。

尽职免责制度已有实践

实际上,一些部门和地方在此之前已有相关探索。

蔡海龙介绍,教育部制定的《学生伤害事故处理办法》已经规定了6类学校已履职无法律责任的情形以及4类学校管理职责外可以免责的场景。

此外,教育部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部2019年7月印发的《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》提出,杜绝不顾法律原则的“花钱买平安”。学校



安全事故纠纷处理过程中,要坚守法律底线,根据事故客观事实和法律法规规定,明确各方责任。责任认定前,学校不得赔钱息事。

地方层面也在积极跟进。2025年9月1日起施行的《云南省学校安全条例》明确,“学校已尽到教育、管理职责,行为并无不当的,应当依法减轻或者免除其法律责任”。

将于2026年9月1日起实施的《福建省学校安全管理条例》设置了尽职免责条款,涵盖不可抗力、校外突发侵害、特异体质、自甘风险文体育活动等5类场景。

浙江省宁波市获批“全面依法治教”全国试点城市后,在《宁波市“全面依法治教”全国试点建设实施方案》中,明确提出将“首创校园安全尽职免责细则”列为核心任务,尝试通过制定校园安全事故的分级追责标准和“尽职免责”实施细则,为教育工作者提供制度保障。

周洋认为,司法实践也为学校尽职免责制度的探索确立了标准和实践基础。根据最高人民法院发布的涉校园管理民事纠纷典型案例,覆盖学生自行摔倒受伤、第三人侵权致损害、文体活动中受伤、教育惩戒等多种场景,对各方主体责任作出认定,以司法裁判支持学校正常组织、开展教学等相关活动。

“这些探索和实践,在国家层面探索建立学校尽职免责制度积累了经验,有助于从制度上为学校减负、给学校依法办学赋能。”周洋说。

制度设计应从何处破题

对于未来的学校尽职免责制度如何设计,受

访专家给出了建议。

蔡海龙认为,应当构建一套包含履职标准、认定程序、免责事由及配套保障在内的闭环体系:确立科学清晰的学校尽职履责清单,建立客观中立的调查与认定机制,严格界定尽职免责的法定情形,健全多元化的配套支撑与救济体系。

在他看来,必须依据法律法规及国家标准,细化学校在教育教学、学生管理、安全保障、家校沟通等关键环节的法定职责与操作规范,明确“尽职”的实质性判断标准,为责任认定提供客观基准。同时,应该完善学校安全风险社会化分担机制,推行校方责任险与意外伤害险互补模式;强化教师依法履职保护与容错纠错机制等。

周洋提醒说,学校尽职免责制度是有条件的履职保护,“学校尽职免责”不能简单解读为“学校可以免责”,尽职免责的基础是尽职,落脚点是免责,核心是对责任的研究与界定,形成系统、严谨的学校尽职免责认定框架。

“具体措施应当分为几个层面:首先明确学校法定职责,包含责任清单和负面清单,明确必须要做的工作,以及禁止出现的情形;其次进行尽职审查,可以由司法机关处理,也可以由其他有权机关处理;最后,明确相应的情形是否属于尽职免责的范围,并进行最终认定。”周洋说。

周洋还认为,尽职免责的同时是“失职追责”,这实际上是从“结果导向”转向“行为导向”,也就是从“出现安全事故就追责”的处理方式转向“没有合法合规正确地履职就要追责”。

制度设计最终需要落在规范层面。

蔡海龙提出“地方先行探索、部门规章衔接、

法律顶层设计”的渐进式立法路径:短期阶段,可以鼓励地方立法先行先试,积累实践经验。支持各省及设区的市在制定或修订校园安全条例、教育专项法规时,增设尽职免责专章或专门条款,结合本地实际,细化免责情形、履职标准及认定程序。

中期阶段,可以推动制定行政法规,提升制度的规范层级。待条件成熟时,可推动制定国家层面的校园安全条例,明确校园安全责任体系、尽职免责认定机制及纠纷处理程序。

长期阶段,将来在修订义务教育法、教师法等法律时,可以增设“学校依法履职免责”的原则性条款,夯实上位法依据;在教育法典编纂进程中,可以将尽职免责制度纳入校园安全治理相关章节,作为核心制度予以体系化建构,实现从政策治理向法治治理的根本转型。

在周洋看来,学校尽职免责制度是一个包含制度原则、程序规则、认定标准、裁量基准等在内的制度体系,应该体现在各层次教育法律法规制度文本之中,并体现出一定的层次性、稳定性和灵活性。

“其作为一项法律原则或基本规则,应该出现在教育法、教师法等教育法律中,特别是可以考虑作为教育法典编纂中需要纳入的一项重要教育法律原则;而作为尽职免责制度实施关键,比如‘尽职’的认定标准,‘免责’的认定程序、校园安全事故的分级标准,以及实践中的实施处理细则等,则应该体现在行政法规和政府规章之中。”周洋说。

漫画/李晓军

源头管控全域巡查精准整治非法穿越

海西州打出组合拳护好高原生态线

跟踪报道

□ 本报记者 徐鹏

“他们讲解得很细致,让我们认识到违规探险不仅违法,而且很危险,以后我们将严格遵守相关规定,敬畏自然,守法出行。”2026年7月4日,在青海省海西蒙古族藏族自治州格尔木市公安局乌图美仁派出所民辅警的耐心劝返下,9名试图违规闯入无人区的驾乘人员主动配合返回。

严管,是为了守住生态底线;温情,是为了传递守护初心。这是海西州开展非法穿越专项整治行动的一个生动缩影。

2026年7月2日,海西州文化旅游广电局、州公安局联合发布《关于严禁开展非法穿越、违规探险旅游等活动的通告》(以下简称《通告》)。仅两天后,乌图美仁派出所民辅警在沿线巡查时,发现9名驾乘人员驾驶4台越野车试图违规闯入无人区,遂第一时间依法拦截,劝返现场,民辅警坚持执法与普法并重,逐条解读《通告》核心内容,详细阐明非法穿越面临的极端气候风险、法律后果以及需全额承担公共救援费用等相关规定,当事人悉数接受劝返。

2026年6月9日,《法治日报》法治经纬版刊发深度报道《高原地区非法探险耗费公共资源破坏生态环境》专家建议加强宣传加大追责力度完善追偿机制》,青海省及有关部门、地区高度重视,推动专项整治行动进一步提速深化。

海西州地处青藏高原腹地,面积3009万平方公里,常住人口471万人,是典型的地广人稀地区。境内可可西里、柴达木梭梭林等各类自然保护,以及柴达木盆地腹地、雅丹地貌群、戈壁盐滩、沙漠湖泊带等区域,均属无人管控区、生态保护红线区、未开放封闭管控区域。地形地貌复杂,气候条件恶劣、通讯信号大面积盲区,自然环境凶险,不具备普通观光、穿越、探险、露营条件。

面对辖区无人区面积广阔、生态管控点位多、跨区域治理复杂、违规探险风险突出的实际,海西州委平安办创新构建“一套方案、三个阶段、五项举措”治理工作体系,扎实开展“平安护航生态文明 有效打击非法穿越”专项整治行动,全方位健全闭环治理模式,专项行动有序推进,阶段性成效明显。

据海西州委平安办相关负责人介绍,州委平安办制定印发专项行动实施方案,紧扣非法穿越、违规探险治理难点,精准研判无人区管控、跨界治理、自媒体引流探险等突出风险。方案科学

划定治理范围、明确工作目标、细化攻坚任务,压实层级责任,为全州集中开展非法穿越专项整治提供了系统性、规范化、可落地的行动遵循,确保全域整治统一标准、统一推进、统一落实。

针对管控地域广、分散排查难度大的治理难点,专项行动实行分阶段、阶梯式、全周期闭环整治:

全面摸排阶段,聚焦各类生态管控区域及出入口、岔路口等关键点位开展地毯式排查,摸清各类风险隐患、违规团队、重点人员底数,建立完善工作台账。集中攻坚阶段,统筹公安、林草、文旅、自然资源等多部门力量,对照问题台账开展联合巡查、联合执法,紧盯旅游旺季、节假日等重点时段,重拳整治违规穿越、非法组团探险、黑导游等突出问题。总结提质阶段,系统复盘整治成效,提炼固化工作经验,补齐跨区域治理、常态化管控短板,健全长效监管机制,坚决防止问题反弹回潮。

“围绕辖区生态脆弱、跨区域违规穿越多发、自媒体违规引流突出等问题,海西州打出组合拳,搭建起源头管控、全域巡查,从严打击、全民宣传、长效保障‘一体化’治理框架,实现精准施策、靶向治理,护好高原生态线。”海西州委平安办相关负责人说。

该负责人进一步介绍,首先,强化源头前置

管控。从严监管旅行社、户外俱乐部、自媒体等经营主体,严查虚假宣传、违规组团行为;完善禁区路口警示标识、隔离围挡,视频监控等物防技防设施,从源头压缩违规穿越空间。

其次,构建全域立体护体体系和深化从严联合惩戒。推行“乡镇网格巡查+部门联合巡查+科技智能管控”模式,整合网格员、护林员、志愿者等群防力量,结合部门专项巡查,视频大数据智能监管,补齐偏远区域监管盲区。区分个人私穿、团伙组团差异化处置,深挖非法探险营运团伙、“黑导”链条,创新落实有偿救援追偿、失信惩戒、生态公益诉讼机制。

最后,开展多维宣传警示和健全长效保障机制,依托短视频平台、乡村广播、入户宣讲、线下宣传栏等载体,普及法律法规、曝光典型案例、科普高原风险。建立跨区域联合值守、线索互通、协同执法机制,坚持疏堵结合,规范合法穿越报备流程。

“目前,专项行动阶段性成效持续显现。”上述负责人说,全州隐患排查台账基本建立,线上自媒体违规探险宣传内容动态清理,重点区域防控设施持续完善;全域普法宣传深入开展,群众法治意识和安全防护意识不断提升;多部门联动执法、跨区域协同治理机制高效运转,常态化、规范化、系统化的非法穿越治理格局加速成型。

□ 本报记者 黄洁

北京中轴线北起钟鼓楼,南抵永定门,一条文脉贯穿古今,串起京华沧桑过往与当代新生。钟鼓楼下,7条胡同,1条大街交错围起了西城区什刹海街道旧鼓楼社区,2700余户居民生活在这里,新旧融合的生活方式延续着皇城根儿的烟火气。

今年72岁的“九哥”,自幼长在钟鼓楼前,心里装着一本“胡同百科全书”。退休后,他爱上了学法、讲法,街坊们拌个嘴、闹个矛盾,总爱找他给说道说道。这份热心与威望,被旧鼓楼社区党委工作人员敏锐地捕捉,将他吸纳为社区志愿者。受此启发,社区又相继挖掘出退休教师姜叔、热心大姐于凤霞、公益大哥李树学等11位各有所长、在邻里间有口皆碑的社区“能人”,把他们聚拢在一起,组建起一支居民调解志愿队伍,“九哥说事儿茶吧”就此诞生。

“能人”们各显其能又齐心协力,与社区工作者紧密配合,积极参与社区综治中心矛盾纠纷化解工作,成为化解矛盾、修复关系、维护秩序不可或缺的自治力量。“专业社工+志愿服务”的治理新模式,为旧鼓楼社区带来了新风尚。

“能人”发力解纠纷

“九哥”真名张建达,在家中排行第九,平日里被大家叫惯了“九哥”,他为人豪爽,但办起事来心细如发——练过摔跤、干过电工、学过电焊,是社区里有口皆碑的热心肠。谁家东西坏了,他主动上门修理;哪位邻居需要搭把手,他从未拒绝过。日子一长,大家都从心里信服他,他说的话自然也听得进去。

“你看看你们,还想动手!都学过法没有,打完人你赔得起吗?”“万一给他打坏了,要被追究法律责任,就算你自己无所谓,将来还会影响孩子上学、工作,这后果你承担得起吗?”……站在胡同居民老李家门口,看着剑拔弩张的前后屋两家人,“九哥”提高了嗓门。

原来,老李家新装了一台油烟机,排风管道径直通到狭窄的胡同,油烟正好飘进房后邻居小杨家。两家人为此发生激烈争吵,眼瞅着就要动手,邻居们赶紧喊来“九哥”。“九哥”说的话虽不好听,但话糙理不糙,双方听后顿时冷静下来。

“九哥”缓和了语气:“都是多年的邻居,怎么就不能互相体谅一下?老李,你装油烟机是好事,但排风口不能正对人家。这事也好解决,你在网上买个弯头,我给你装上,让风改个道。”

有了解决方案,老李和小杨顿时都消了气,异口同声地说:“都听九哥的。”隔一天,“九哥”就帮老李家装好了弯头,油烟冲突烟消云散,胡同又恢复了往日的安宁。

这样的邻里摩擦,平房院落隔三岔五就会发生。为了发挥“九哥”的特长,社区居委会专门在新办公区布置出一间茶室,取名“九哥说事儿茶吧”。一张茶台,几杯清茶,加上“九哥”的说道,很多怒气冲冲走进门的居民,都笑容满面地回了家。

社区里的大小矛盾纠纷复杂,单靠“九哥”一人管不过来。随着“九哥说事儿茶吧”慢慢汇聚起“人气”,“九哥”又牵头组建起“能人团”,各方“能人”集中发力,化解疑难纠纷更有底气。

“三步走”修复关系

2025年4月,居民老张因在院内堆放杂物,被邻居王女士投诉。此前,两家人已因老张家加固房屋遮挡王家采光多次发生争执。这回,王女士更是不依不饶,坚决要求老张清理杂物,并彻底解决采光问题。

面对情绪激动的王女士,社区和“九哥说事儿茶吧”的“能人”们共同研究,决定采取“三步走”自治策略,在化解矛盾的同时帮助修复邻里关系。“九哥”牵头“能人团”挑起重任,其余成员协助配合。

第一步,用数据说话。退休前曾任建筑公司工程师的“能人”老周率先出手,带领志愿者实地测量,绘制出公共区域清理前后对比图,并列出了老张家整改采光问题的具体流程。当王女士看到,如果按她所说的方案整改,老张家此前的加固工程基本就要推倒重来时,她沉默了。

第二步,动之以情。见王女士态度转变,退休教师阿姨发挥亲和力强、优势,组织起“记忆茶话会”,约来左邻右舍共同探讨挖墙小院往事,尤其是王女士和老张两家人互帮互助的故事。闲谈之间,误会得以澄清,遮挡采光并非老张故意为之,而是施工误差所致。话说到这里,老张主动提出搬走全部堆物,同时尽可能纠正偏差,以表达歉意。

第三步,签署邻里公约。在“能人团”的见证下,两家签署了《邻里公约》,明确公共空间使用规则,并由“能人团”负责监督执行。

这样的自治“样板”在旧鼓楼社区越来越多,“九哥说事儿茶吧”门口也日渐热闹。旧鼓楼社区党委书记盛洁开玩笑说:“现在想见‘九哥’都要在门口排队。”

善治格局悄然成型

郭萌是旧鼓楼社区的一位年轻社工。刚到社区时,一张嘴就是法言法语的他,总觉得和居民说话不在一个频道。“我和居民讲政策、法律,可能有些大爷大妈根本听不进去。”郭萌说,之前他和同事一起清理堆物堆料,平日爱捡拾物品的住户抵触情绪很大,甚至还投诉社区损害其私有财产。

群众的指责曾让郭萌感到沮丧。可当清理堆物堆料的“老大难”住户老王见到“九哥”后,却好像变了一个人。“你不要为难社工,人家不容易,你堆这么多东西,人都走不过去,一旦着火你得赔偿,抽空你也学学民法典……”“九哥”一番话下来,老王之前的嚣张气焰不再,主动让开了清理通道。

一次清理无法彻底改变老王爱捡东西的习惯。郭萌又想了一个办法,在社区的支持下,安排有砌墙习惯的居民负责社区垃圾分类,并帮助对接正规物资回收机构,让大家把捡来的东西及时处理。一劝、一疏,社区里的堆物“困难户”不仅不再乱堆乱放,还都成了新志愿者。

“社区工作千头万绪,有‘九哥’这样的‘能人’,我们能省不少心。而现在,我们已经有了一个团队。”盛洁骄傲地对《法治日报》记者说,“九哥说事儿茶吧”成立以来,已参与社区协商25次,调解居民矛盾59次,社区的12345满意率从之前的30%提升到85%。“矛盾不出院落,问题自商自办”的善治格局正在社区悄然成型。

“九哥”和其他社区“能人”们能够有效发挥作用,离不开社区的积极引导。社区专门组织开展志愿队伍培训,每位社工固定对接一支“能人”小队,实行“日常巡访、重点共商、个案联调”三岗联动。每月,社工通报近期政策重点和居民诉求,志愿者反馈一线苗头性问题,共同寻求解决之道。遇有复杂纠纷,社工负责法律政策支撑,志愿者主攻情理沟通,分工明确、互相补位。“社工+能人”的治理模式,发挥着越来越突出的作用。

钟鼓楼的晨钟暮鼓,日日如常。旧鼓楼社区的胡同深处,“九哥”与“能人团”的故事仍在续写。社区“能人”们的个人“软实力”,正凝聚成越来越强大的治理合力,在社区引导下下的“居民自治”,让社区治理更加贴近民心、顺应民意。

钟鼓楼下「能人团」善解邻里结

北京西城旧鼓楼社区探索「专业社工+志愿服务」治理新模式