

的伤害学生和幼儿的突发安全事件,公安部召开紧急视频会议,下发紧急通知,部署全国公安机关坚决严厉打击侵害师生安全的违法犯罪活动,进一步加强学校和幼儿园的安全保卫工作。^①

为何良好的构想和周到的工作部署并不能起到根本的预防作用、达到预想的社会效果?其中最关键的一项疏漏,恐怕是危机管理机制和应急法制的薄弱甚至缺失。解决问题的根本途径在于学校应急能力的提高以及突发事件管理体制的建立、机制的良好运行与法制的有力保障。系统深入的研究成果,能为切实提高学校应急能力提供理论指导,有利于将学校突发事件的应对措施由“亡羊补牢”变成“未雨绸缪”,由突发事件发生后的紧急治理、专项整治发展为制度建设、法制保障与常态管理的良性循环。

与一般领域的应急管理研究相比,学校这个特殊领域的应急管理机制研究非常薄弱,缺乏能够科学地指导学校提高应急能力、健全应急管理机制的系统理论,体制、机制与制度的构建不能及时跟进。以往这方面的研究视角比较窄,大多是从某个局部出发,研究采取何种措施来应对。在校园安全频现危机的今天,缺乏系统的理论指

导与体系架构,难免导致校园治理“一事一改”的短促突击对策,治标不治本。在国内外应急管理研究成果的基础上,我们应当针对学校这一特殊领域,进行全面、系统和有重点的基础性研究,为社会组织参与平安校园、和谐校园建设,为各类教育法律法规以及各类软法的积极运用,为学校应急能力的切实提高和学校应急管理机制的有效运转,提供科学理论支持,指明制度建设路向。

下面几篇短文由我指导年轻学者撰写,多数作者曾经或正在学校工作,对于校园安全问题给予长期关注,具有独到见解。几篇短文从多个角度分析了校园安全事件存在的问题,着力于学校突发事件发生后的运行机制研究,重点对预防机制、预警机制、预控机制进行深入研究,不仅着眼于如何有效预防与控制突发事件的发生,而且为防范突发事件提出了完善公众参与和法制保障机制的具体建议。通过建立健全有关体制、机制和制度,认真完善各类应急预案,实现危机管理的常态化、规范化 and 高效化,有效维护各级各类学校的稳定和谐,为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习和生活环境,从而实现构建平安校园、和谐校园、和谐社会的目标。

建立学校突发事件应急管理机制的现实困境与制度进路

梁 爽

(中国人民大学法学院,北京 100872)

一、学校突发事件应急管理机制亟待建立

2010年3月至5月,在短短50天内,连续发

生了六起学校安全恶性事件,从福建南平小学惨案到陕西省南郑县圣水镇幼儿园砍杀事件,脆弱生命的消逝不仅给社会带来了极大的痛苦与恐慌,而且使全国陷入了对学校安全的反思之中。一系列事件发生后,中央及各级政府的反应是迅速的,不仅国家领导人召开全国综治维稳工作电

^①关于切实加强学校安全防范工作,公安部提出要求:各地公安机关要立即会同教育行政部门对校园内部安全隐患逐校进行拉网式排查,对发现的突出问题迅速落实整改措施,彻底消除隐患。同时强调突出抓好六项工作,包括:第一,组织派出所民警、交警、巡警、特警加强对校园及其周边的治安巡逻,加大巡逻盘查力度。第二,在治安情况复杂的学校门口设立专门警务室,或依托学校门卫室设置治安岗亭,及时处置校园及周边发生的治安问题。第三,督促学校严格门卫查验制度,严防不法分子混入校园。第四,指导学校在大门等重点部位安装监控报警设备,制定应急处置预案。第五,发挥公安民警担任学校法制辅导员的作用,提高广大学生的防范意识和自我保护能力。第六,督促指导学校建立健全保卫组织,配备专业保安力量和必要的防护装备,加强校园内部的巡逻守护。

作者简介:梁爽(1981-),女,山东济南人,讲师,博士研究生,从事宪法学与行政法学研究。

视电话会议,将此学校安全事件上升为政治责任,而且动员各相关部门,集中一切力量维护学校的安全,把校园安全作为当前和今后重大的政治任务,并开展拉网式排查,组织领导干部深入每一所学校和幼儿园。一时间各学校成为最吸引眼球之地,这不仅意味着学校尤其是中小学、幼儿园成为重兵把守之地,而且警力与安保力量逐级上升,防割手套、警棍、钢叉、辣椒水等措施纷纷亮相,更有甚者,某地政府出台文件,要求幼儿园围墙必须在三米以上……各地学校安保措施各显神通,愈演愈烈。这种“运动”不禁让人疑窦丛生,警力的提高与保障的升级到底能够坚持多久?运动式的整治之后,学校的安全又该如何保障?

这并非杞人忧天。早在2004年的4月到10月,在北京、江苏以及湖南等地,先后发生了至少七起的校园凶案,100多名未成年学生死伤。2005年6月,公安部公布《公安机关维护校园及周边治安秩序八条措施》;6月,教育部发布《关于进一步做好中小学幼儿园安全工作六条措施》。而在两部门的“六条措施”与“八条措施”之中,我们可以看到,当时的政府部门整治措施不可谓不周全,决心不可谓不大,但是,2010年3月至5月,新的校园悲剧再度频发甚至升级,引起社会的新一轮震动与反思。而新的措施中依然可以看到当年政府采取的措施的影子。这种运动式整治措施一轮一轮地卷土重来,不仅是周期性地社会人力资源与财富的巨大浪费,而且每一次运动的重来,都要以孩子们无辜的鲜血与亲人们的泪水作为政府和社会关注的代价。社会悲剧的不断上演更严重的后果是使民众对政府治理能力的信任逐渐丧失。这应当引起我们深深地反思,究竟什么措施才是保障学校安全的治本之策?作为法治的弘扬者与践行者,我们对制度向来情有独钟,试图通过体制、机制、制度的搭建与完善和立法的推动,建立学校安全与突发事件应急管理的长效机制。这无疑是科学与长远的治理路径。可以说,解决问题的根本途径在于学校应急能力的提高以及突发事件管理机制及制度的建立健全与良好运行;由学校突发事件发生后的紧急治理、专项整治发展为制度建设、法制保障与常态管理的良性循环,这才是构建安全校园的可持续发展之路。

二、建立学校突发事件应急管理机制的现实困境

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》指出“完善学校突发事件应急管理机制,妥善处置各种事端。”所谓“机制”,是指一个工作系统的组织或部门之间相互作用的过程和方式,如果用于指称某种活动过程,则应当被理解为实施这种活动的相对制度化、程序化的方法和措施。从语义学上来看,“机制”之“机”有策略、方法之意,由“机”而成为“制”,指的就是经过实践检验之后,相对固定下来并上升为制度的那一部分策略、方法。与运动式的整治措施相比,应急管理机制具有固化性、规范性、累积性等特点。因此,建立学校突发事件应急管理机制,无疑是学校安全治理的努力方向。

尽管人们对通过建立应急管理机制来保障学校安全这一治理路径已经达成共识,但是学校应急管理机制的建立与运行在现实的情境中与这一共识还尚有较大的距离,主要面临以下困境:第一,应急管理组织体系不健全,综合协调能力和动员能力较弱。在学校内部,现行的应急管理组织多为临时性的松散组织。这对实施持续有效的应急管理来说存在着先天不足:一是临时成立的工作小组在工作内容和人员构成上不具有延续性,因此危机处理后的经验和教训不能够有效保留和存储;二是危机处理需要学校内外各个机构的合作,临时成立的小组每次都需要花大量的时间与成本同相关机构进行协调,往往错失工作良机;由于没有常设性的突发公共事件综合协调与决策机构及专门的职能机构,使学校在突发公共事件状态下的整合能力与应对能力大打折扣。第二,重“善后”轻“预防、预控”,应急管理方式落后。在我国学校占主导地位的应急管理模式是“事后动员型”而非“事先防控型”,往往是突发事件发生后,学校对“善后”等事后机制较为重视,但是对“预防”、“预控”等事前机制重视不够,不仅缺乏组织化、常态化的应急管理机制,而且日常的预备防范、教育培训、危机演练等工作也很薄弱。第三,应急管理参与力量不足,未形成应急管理的强大的社会合力。回顾

2010 年上半年发生的几个学校惨案,学校本身应急管理机制薄弱虽是酿成惨剧的原因之一,但更重要的是社会转型阶段社会矛盾加剧所造成的复杂背景,使学校与社会的联通性和开放性大大增加,因此应急管理机制需要教育行政部门、地方政府、周边单位、大众传媒、临近社区等力量的共同参与。但实际情况是,我国绝大多数学校尚未走出主体单一性、空间封闭性、时间滞后性的危机应对套路,并未形成政府、学校、社区、用人单位、家长、媒体等利益相关方的联动机制。

三、建立学校突发事件应急管理机制的制度进路

针对上述现实中存在的诸多问题,笔者认为,尽管目前学校突发事件应急管理现状问题多多,但是“头痛医头,脚痛医脚”、“一事一治”的机械整治方法与轰轰烈烈、全民皆兵的运动式治理措施均是不可取的,无法从根本上提高学校的应急水平。学校应急管理首先是一整套连续的管理过程,任何突发事件的产生、爆发、结束与再生都遵循某一时间序列不断循环往复,因此相应的学校应急管理也必然是一个循环的过程,寄希望于某段时间的“毕其功于一役”是不可能的,而是一个连续的循环链条。因此,只有建立全面整合的突发事件管理机制,即通过整合的组织和协作,通过全程的危机管理,才能切实提高学校的应急能力,有效预防、回应、化解和消弭各种危机,构建起真正的平安校园、绿色校园、和谐校园。这种全面整合的突发事件管理机制包括以下不同阶段的不同机制。

学校突发事件疏缓与预防机制。突发事件疏缓与预防机制是学校突发事件应急管理链条的首要一环,是指在突发事件发生之前采取多种措施以防止其爆发或消减其爆发时有害影响的机制。笔者认为,尽管疏缓与预防机制在突发事件发生之前发挥功能,其功效甚至较长时间无法显现,但是在我国当前的学校安全治理工作中,疏缓与预防机制是最应当重视的应急管理机制之一,因为目前的学校突发事件中,有较大比例是完全可以预防和避免的,完全可以将危机扼杀在摇篮之中。

学校突发事件准备与就绪机制。突发事件的准备与就绪机制重点在于设计响应阶段将如何应急,以有效提升响应能力,包括制定应急计划和预案,建立危机预警机制,建设应急避难场所,做好应急资源储备,开展危机教育、培训和演练等。在现阶段,学校突发事件准备与就绪机制中有两方面工作尤其值得重视,第一是学校的预案编制工作。目前,普遍存在的问题是应急预案内容不全面或过于笼统,缺乏可操作性,甚至没有编制应急预案,即使已经编制预案的学校也大多不甚重视,预案大同小异,操作性不强,最后束之高阁,完全成了摆设。加强对学校应急预案的研究,提高学校预案的针对性、实用性和可操作性,是完善学校突发事件准备与就绪机制的前提性基础工作。第二是需要大大加强师生危机教育与培训。现代社会早已进入风险社会,风险无处不在、无时不有,只有加强危机教育与培训,提高广大师生识别风险与抵御风险等应急能力,才能以不变应万变,将突发事件带来的损害降低至最小程度。

学校突发事件回应与应对机制。突发事件的回应与应对机制是指对突发事件立即做出反应和行动,采取一系列措施,尽快控制事态发展,减少突发事件造成的损失。一是要根据突发事件的类型、特点,紧急启动相应的应急预案。二是要突发事件应急管理的指挥系统和应急处置专门工作机构进行决策反应和资源支配。三是要充分发挥突发事件监测系统的作用,及时、准确地探寻突发事件的根源,并随时对突发事件的变化作出分析判断和决策。四是立即进入现场进行应急处置。五是正确引导公众舆论,注意信息沟通,尊重师生的知情权,保证公共信息的公开性、及时性和畅通性。可见,学校突发事件回应与应对机制包括建立健全决策处置机制、沟通协调机制、应急决策机制、应急处置机制、信息公开机制、应急沟通机制和社会动员机制等。

学校突发事件恢复与重建机制。恢复与重建机制是善后处理机制的一部分,不仅指突发事件得到控制后,为了恢复正常的状态和秩序所进行的各种善后工作,而且也包括以危机为契机而事后进行的短期及长期的重建机制。突发事件除了爆发时的社会危害性外,其消弭后的一段时间内仍存在一定的危险性,因此应急管理的事后

处理及恢复工作同样重要。学校突发事件应急处置结束后,除了制订计划,恢复重建,对遇难、受害的人员进行善后处置外,还要对受害师生进行心理干预与救助。同时,要对突发事件的前因后果及未来形势动向进行总结、分析、评估,借以弥补突发事件中暴露出来的管理漏洞和工作失误,并排除潜在的威胁,及时总结经验教训,并严格执行责任追究制度,进一步提升应急能力。

一个周期的结束,意味着另一个周期将开始。通过学校突发事件应急管理机制的完善和运行与常态管理机制的转化和衔接,形成常态与非常态相结合制度下的长效机制,才能摆脱突发事件频发、疲于应急的被动局面。对学校突发事件的非常态管理,到常态管理、常态与非常态相结合的管理、制度建设与法制保障的回归,才是校园安全工作与危机管理的超越与提升。

“一案三制”是学校突发事件应急管理的治本之策

王宇飞

(中国人民大学 法学院 北京 100872)

2003年以来,以应对SARS事件为契机,我国在突发事件应急管理与应急法制研究领域展开了深入研究并取得了丰硕成果。在学校安全领域,除了法制建设的日益进步,大量关于学校突发事件应对、危机管理等方面的研究成果也在不断涌现。此外,为加强学校应急管理能力、落实学校应急管理工作,当前各级各类学校已基本制定了相应的学校安全应急预案,部署了严密的防控措施。然而,与此相随的结果并非只是学校安全保障工作的稳健推进,每年呈现在公众面前的重大校园安全事件仍比比皆是。我们不禁要问,在法制建设日益进步、理论支撑逐步完备、预案体系严密得当、防控措施有力到位的现在,学校突发事件缘何还会愈演愈烈?到底应该如何从根本上有效遏制和应对学校突发事件?

“一案三制”(“一案”指应急预案,“三制”指应急管理体制、机制和法制)是我国应急管理体系的核心和基本框架,它是由四个维度共同构成的一个有着严密的内在关系和逻辑联系的理论体系和综合制度体系。其中应急管理机制是应急管理体系的核心和关键,是人类应对突发事件的历史经验总结、概括和提炼之后形成的相对稳定的部分;应急管理体制是应急管理机制运行的组织载体;应急管理法制是应急管理机制的最核心部分进一步凝练后的法律化表现形式;应急

预案则是应急管理机制——尤其是通过法律固定下来的那一部分方法——与特定地域、部门、行业、单位应急管理的特点相结合,所形成的具体应急操作方案,^①也即体制是基础,机制是关键,法制是保障,预案是手段。在近年来接连发生的诸如雪灾、藏独事件、地震、泥石流等众多突发事件中,这一相对完备的、科学的和可行的制度体系在突发事件应急管理中发挥了重大的制度导航和保障作用。作为我国突发事件应急管理的“治本之策”,这一制度体系能否为学校突发事件应急管理问题的解决提供必要的借鉴呢?

对此,我们愿意给出肯定的答案。首先,从系统论的角度分析,学校是社会大系统中的—个子系统,社会上的问题不可避免地会反映到学校中来,学校相关问题的解决必然与有关社会问题的解决相统一。其次,从事件类型的角度分析,学校突发事件当然地包含于国家突发事件类型体系之内,因此国家突发事件应急管理体系对于学校突发事件应急管理问题的解决具有重要的规范性和指导性。再次,从方法论的角度分析,“一案三制”作为一个方法体系,其科学的体系架构对于学校突发事件应急管理具有很强的借鉴性。最后,从实效性的角度分析,“一案三制”体系在实践中的成功运行已然为其在子领域的

^①参见林鸿潮《论公共应急管理机制的法治化——兼辨“一案三制”》,载《社会主义研究》2009年第5期。对于“一案三制”体系中四个要素的关系问题,不同学者见仁见智,笔者认同前述引文中的观点。shing House. All rights reserved. <http://www.cn>
作者简介:王宇飞(1987-),女,河南洛阳人,博士研究生,从事宪法学与行政法学研究。