

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,<sup>①</sup>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

<sup>①</sup>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。

“适用”提供了适度的正当性。可见,在学校突发事件应急管理问题上,可以对“一案三制”这一制度体系进行适当的“移植”(至少在核心理念和体系结构上),但同时应当注意融入本领域的特殊性并注意规避和解决“一案三制”体系在实践中遇到的普遍性问题,从而建立起学校突发事件应急管理领域的“一案三制”体系。

与国家突发事件应急管理“一案三制”体系类似,学校突发事件应急管理“一案三制”体系也包括从体制、机制、法制到预案这一逻辑严密的制度序列。具体而言:

**其一 学校突发事件应急管理体制是学校突发事件应急管理体系的基础,是学校突发事件应急管理机制的组织载体,其有力地影响着学校突发事件应急管理潜在功能的发挥。**学校应急管理体制主要解决两个问题:一是确定学校应急管理过程中的参与主体,二是确定各参与主体的职能权限和运作形式。应当明确,在当前社会多元治理的大背景下,学校只是突发事件应急管理过程中首要的参与者和应对者,但其绝非是该过程中唯一的参与者和应对者。这一现象在表明学校应急管理综合治理力量增强的同时,也预示了参与主体间分工、协调难度的增加。因此,学校突发事件应急管理体制的建设应当准确把握这一现象,以有效、有序、有力应对学校突发事件为目标建立起主体多元、分工明确、组织有力、协调有序的“大应急管理体制”,形成学校系统内外的有效应对网络。此外,在学校突发事件应急管理体制的设计中还应注重考虑不同参与主体的权力配置问题,如在某些危急状态下对部分参与主体授予更多的权力(以法治保障为前提),从而避免危急时刻“无权不能为”的尴尬情形。

**其二 学校突发事件应急管理机制是学校突发事件应急管理体系的核心,其本质是在长期应对学校突发事件过程中沉淀、积累、固化的有益经验,其表现形式为学校突发事件应急管理过程中各种制度化、程序化的应急管理方法与措施。**总体来说,学校突发事件应急管理机制贯穿于整个学校突发事件应急管理过程之中,涵盖无事、事前、事发、事中、事后等全部阶段,包括如预防

与应急准备机制、监测与预警机制、信息报告与通报机制、应急指挥协调机制、信息发布与舆论引导机制、社会动员机制、善后恢复与重建机制、调查评估和学习机制、应急保障机制等<sup>①</sup>诸多制度内容。在此应当特别注意三个问题:一是加强建设事前阶段的责任追究机制。之所以强调这一阶段的责任,是因为在实践中责任追究的重点经常放置于事中和事后,而事实上“防御是最好的攻击”,事前的有力究责能够促使应急管理工作重心的实质转移,从根本上缓解和预防学校突发事件的形成和爆发。二是建立事中相关人员权利保护机制(尤其是学生)。突发事件中紧急处置权的行使可能与相关人员的权利发生冲突,因此必须注意加强对相关人员的权利保护。三是建立事后心理干预机制(尤其是学生)。突发事件的发生常常给人的心理带来巨大冲击,及时、适当的心理干预和情绪疏导对于师生身心健康和学校秩序恢复具有重要意义。

**其三 学校突发事件应急管理法制是学校在突发事件应急管理中实行法治的基础和依据,应急主要是对学校突发事件应急管理体制和机制中重要制度的法律确认。**总体而言,我国当前在学校突发事件应急管理领域的法律规范相对缺失,规范性文件规定零散且层级不高,尚未形成对该领域整体性、全面性和系统性的法律保障。<sup>②</sup>在此背景下,学校突发事件应急管理机制的运行也面临着制度缺失或制度不彰的障碍。因此,全面把握学校突发事件应急管理法制与学校突发事件应急管理体制、机制的关系,深入挖掘学校突发事件应急管理体制、机制中的重要制度,切实回应学校突发事件应急管理实践中的制度需求,通过梳理、整合、改进、创制等方法将相关制度固化于某一层次的法律规范,是当前学校突发事件应急管理法制发展的重点所在。

**其四 学校突发事件应急管理预案是针对可能发生的学校突发事件,为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动,降低事故损失而预先制定的有关计划或方案,是学校突发事件应急管理机制的具体化。**预案的意义不仅在于为可能发

<sup>①</sup>参见钟开斌《“一案三制”:中国应急管理体系建设的基本框架》,载《南京社会科学》2009年第11期。

<sup>②</sup>据悉,早在1999年就有人大代表呼吁尽快制定《校园安全法》,此后也陆续有代表和专家学者提出类似的建议,但目前此法的出台前景仍不明朗。

生的突发事件提供最为合理的应对处置策略,更在于其重视通过日常的实际操练提高应对突发事件的能力。然而实践中,我国各级各类学校虽都已基本制定了有关预案,但这些预案大多互相抄袭、内容空洞、缺乏可操作性,而且基本上都是制定之后束之高阁、“备而不用”,使预案失去了在学校突发事件应急管理过程中的重要意义。<sup>①</sup>因此,极有必要在相关立法中对预案的评估和演练予以强制规定,通过适度的立法强制促进评估和演练的常态化,提升其实效性。

由此可见,与国家突发事件应急管理“一案三制”体系相比,学校突发事件应急管理“一案

三制”体系有其自身的特殊性。同样由体制、机制、法制、预案构成的这一密不可分、相互作用的制度体系,在各自领域也都有自身的制度特色和要求。因此可以说,这一基于学校突发事件应急管理特殊性而构建的制度体系,从根本上构成了我国学校突发事件应急管理的治本之策。还应注意的是,这一制度体系并非一个封闭的体系,而是开放和发展的体系。随着学校突发事件应急管理实践的丰富,一些新颖的、进步的、颇具实效性的应急管理方法和措施还将被逐步纳入其中,使得这一体系的调整功能不断增强,社会效益不断显现。

## 校园安全建设呼唤综合治理和公众参与

禹竹蕊

(四川警察学院 科研管理科 四川 泸州 646000)

### 一、预防校园安全事件的积极意义

作为一个较大规模人群共同生活的特定社会单元,学校具备公共事件易发的先天条件,是公共应急管理的重点区域。由于学校与社会网络紧密联系,学生又是需要重点保护的特殊弱势群体,校园安全事件对于人们产生的心理冲击往往会被放大,某些事件甚至会产生深刻的政治影响和社会影响。正是因为这个原因,世界各国都很重视校园安全问题。美国政府用立法来确定校园安全的战略地位,从立法上将建设安全的学校确立为国家教育目标之一。1987年,美国政府制定和颁发《美国校园安全守卫法令》,规定

学校必须每年发布校园安全政策的实施情况和校园内发生违法犯罪行为的数据。1994年,美国国会又通过了《美国2000年教育目标》,将“安全的学校”定为八项国家教育目标之一。美国关于校园安全的立法还有《校园禁枪法》、《改善校园环境法》等,各州还根据具体情况有自己的立法。<sup>②</sup>

这几年,我国经历了地震、雪灾、泥石流等太多灾难,也发生了很多校园安全事故,无论是“天灾”还是“人祸”,每一起都发人深省,教训惨痛。切实做好校园安全防范工作,积极应对各类突发事件,已成为全社会的共识。中央近年来号召各地深入开展平安校园、文明校园、绿色校园、和谐校园的创建活动,<sup>③</sup>就是为了切实保护儿童和青少年,防止其成为社会转型期各种矛盾与冲突的宣泄口与牺牲品,以切实维护社会稳定。

<sup>①</sup>对此,汶川地震中的“桑枣奇迹”是一个极好的正面案例。由于桑枣中学平时注意旧教学楼的维修和加固,且自2004年开始每学期都多次组织学生进行紧急疏散演习,故而在地震发生的时候,全校2300名师生在1分36秒内全部从教室安全撤离到操场,毫发无损!参见《对话师生无伤亡校长:桑枣中学是我毕生作品》,山西新闻网 <http://news.qq.com/a/20080530/002956.htm>, 2008-05-30。

<sup>②</sup>佚名《世界各国维护校园安全“必杀招”》,载于 [http://www.nmg.xinhuanet.com/nmgwq/2011-02/24/content\\_22136166.htm](http://www.nmg.xinhuanet.com/nmgwq/2011-02/24/content_22136166.htm), 访问时间:2011年5月20日。

<sup>③</sup>详见2010年5月6日国务院审议通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》。