

Xuexiao

Tufa Shijian Yingji Guanli



学校突发事件应急管理

· 孙斌 著



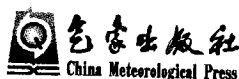
气象出版社

China Meteorological Press

浙江警官职业学院学术专著资助出版

学校突发事件应急管理

孙 斌/著



图书在版编目(CIP)数据

学校突发事件应急管理/孙斌著. --北京:气象出版社,
2008.11

ISBN 978-7-5029-4609-8

I. 学… II. 孙… III. 学校—紧急事件—安全管理
IV. G474

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 165471 号

Xuexiao Tufa Shijian Yingji Guanli

学校突发事件应急管理

孙 斌 著

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号 邮政编码:100081

总 编 室:010-68407112

发 行 部:010-68409198

网 址:<http://cmp.cma.gov.cn>

E-mail: qxcbs@263.net

责任编辑:彭淑凡 张盼娟

终 审:纪乃晋

封面设计:博雅思企划

责任技编:吴庭芳

责任校对:赵 媛

印 刷:北京奥鑫印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:5

字 数:135 千字

版 次:2008 年 11 月第 1 版

印 次:2008 年 11 月第 1 次印刷

定 价:15.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换

前 言

随着高校办学对外开放力度的加大和学校内部管理体制改革的深入，特别是在高校扩招和高校后勤社会化潮流下，大学之间、学校与社会之间的交流日益频繁，进入新世纪以来，高等教育快速发展，在校大学生人数不断攀升。2004 年，全国各类普通高等学校招生 420 万人，是 1998 年的 4 倍，各级各类高等教育在校生的规模超过了 2000 万人，居世界第一位，毛入学率也已经超过了 19%。随着高校的这种快速扩张，影响学校安全的不稳定因素增多，发生在高校的涉及学生安全的突发事件不断增加，对学校办学治校能力提出了严峻的考验，对高校应急管理工作提出了新的要求。校园安全稳定是学校其他各项工作的前提和基础，关系到广大师生员工的生命和国家、个人财产安全，关系到学校和社会的发展、稳定。在过去教育不是很发达、生产力水平不是很高、信息传播速度不快的情况下，学校安全工作的矛盾不是很突出。党的“十六大”向全党提出了以执政能力建设为重点，加强和改进党的建设的战略任务。“十六大”报告指出，在提高执政能力建设过程中，必须正确认识和处理各种社会矛盾，善于协调不同利益关系和各种困难，不断提高应对复杂局面的能力。十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确指出，要“提高保障公共安全和处置突发事件的能力”。

安于现状不如居安思危，亡羊补牢不如未雨绸缪。高校长期处于相对封闭、平和、安定的社会环境，对可能出现的突发事件，特别是校园内的“隐蔽危机”缺乏防范意识和综合性的研究，大都没

有形成危机预防、处理和事后补救的配套制度和机制。近年来，大学校园的突发事件已日益多样化和频繁化，为有效地预防和处置大学校园突发事件，教育行政部门和各高校开始重视大学生的危机意识教育，重视建立健全学校的突发事件防范和处理系统，也越来越重视大学生自身在校园突发事件中所起的主体作用。尽管一些高校在应对“SARS”突发事件时积累了较为丰富的应急管理经验和方法，但是加强高校对各类突发事件的应急处理能力，建立应急管理体系仍然是一项关系重大、形势紧迫的任务。如何提高高校突发事件应急管理水平，消除管理中存在的盲区，已成为影响高等教育健康发展的主要问题之一。

因此，应把在校大学生纳入干预校园突发事件的主体范围，把学生应急能力纳入素质教育范畴，有针对性地进行训练项目设计，开展演练式操作活动，从应对突发事件的预警能力、控制能力和干预能力着手，培养大学生应对各类校园突发事件的处理能力，从而减少学校危机应对成本，发挥学生主体性，更好地维持学校的正常运作与健康发展，营造一个和谐、稳定、安全的校园育人环境。

目 录

前 言

第 1 章 绪 论	1
1 研究背景	1
2 国内外学者的理论研究	4
2.1 国外学者的理论研究	4
2.2 国内学者的理论研究	7
3 国内外学校应急管理	12
3.1 国外学校应急管理	12
3.2 国内学校应急管理	18
4 学校突发事件应急管理研究的意义	20
第 2 章 学校突发事件应急管理的概念和内涵	23
1 危机及危机相关因素的理论研究	23
1.1 危机概念研究现状	23
1.2 危机与风险间存在的相关性研究	24
1.3 危机事件与突发事件	25
2 学校及学校应急管理特点	25
2.1 学校的特点	25
2.2 学校应急管理特点	27
3 突发事件和学校突发事件	29
3.1 突发事件	29
3.2 学校突发事件	29
4 学校突发事件的分类和特征	31

4.1	学校突发事件的分类	31
4.2	学校突发事件的特征	32
5	应急管理和学校应急管理	34
5.1	应急管理	34
5.2	学校应急管理	35
6	学校与各类主体之间的法律关系	36
6.1	法律法规依据	36
6.2	学校与教育行政机关以及其他行政机构 之间的法律关系	36
6.3	学校与教职员之间的法律关系	37
6.4	学校与学生之间的法律关系	38
6.5	学校与为学校提供服务的企业组织、个体 工商户之间的法律关系	40
7	《学生伤害事故处理办法》	40
第3章	学校突发事件应急管理存在的主要问题和解决对策	42
1	学校突发事件应急管理存在的主要问题	42
2	学校突发事件应急管理存在问题的解决对策	43
第4章	学校突发事件全面应急管理	51
1	学校突发事件应急管理原则	53
1.1	突发事件的预防阶段	53
1.2	突发事件的反应阶段	53
1.3	突发事件后的恢复和评价阶段	54
2	学校突发事件应急管理的准备和预防阶段	55
2.1	突发事件应急管理机构组建	56
2.2	突发事件风险预防	59
2.3	突发事件应急管理培训	64
3	学校突发事件应急管理的识别反应阶段	68
3.1	突发事件认知识别	68



3.2 突发事件应急管理反应	72
4 学校突发事件应急管理后恢复和评价	77
4.1 突发事件应急管理恢复	77
4.2 突发事件应急管理评价	82
第5章 学校突发事件应急管理预警机制研究	87
1 学校突发事件的预警理念	87
1.1 学生为本	87
1.2 社会为本	89
1.3 人道主义为本	90
2 学校学生管理中预警的规范	90
2.1 安全性	90
2.2 协同性	91
2.3 合法性	93
2.4 科学性	93
2.5 针对性	94
2.6 造度性	95
2.7 保密性	95
2.8 快速性	96
3 学校突发事件应急管理中预警的组织构建	96
3.1 组织框架及部门职责	96
3.2 人员素质要求及结构配备	99
3.3 培训与装备	99
4 学校学生突发事件管理中预警的制度构建	100
4.1 学校学生突发事件信息的监测与识别	100
4.2 学校学生突发事件处理预案的制定	103
第6章 学校突发事件应急管理案例分析	110
1 苏州大学抗击“非典”	110
1.1 苏州大学抗击“非典”历程与分析	110

1.2	应急管理评价	115
2	寄宿制学校消防实战演习	122
2.1	学校简介	122
2.2	宿舍楼实战逃生演习	123
2.3	教学楼消防逃生演习	125
2.4	消防演习指挥教师的采访	125
2.5	案例分析	126
3	洪水淹没学校	128
3.1	背景介绍	128
3.2	突发事件	128
3.3	案例分析	129
4	西安科技大学学生集体食物中毒事件	133
4.1	事件回放	133
4.2	突发事件应急管理	133
4.3	应急管理评价	134
4.4	从这个案例中得到的启示	135
5	北大、清华校园餐厅爆炸案	136
5.1	事件回放	136
5.2	突发事件应急管理	136
5.3	突发事件应急管理评价	137
第7章	总结	139
附 录		140
附录一	电话联络网	140
附录二	场地安排表	143
附录三	事件简单记录单和会议议程	143
参考文献		146
后 记		150
致 谢		151

第1章 绪 论

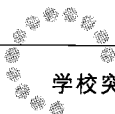
1 研究背景

学校是人才培养和科学研究的崇高领地，广大在校师生的健康安全是学校的头等大事，只有确保师生的健康安全，才能为教书育人和科学研究的发展创造良好的环境。我国共有大中小学在校学生两亿多名，是一个相当庞大的社会群体，保障在校学生的人身安全和健康是维护学生的合法权益，保障学校教育教学正常秩序的重要方面，长期以来一直受到学校、教育部门和社会各界的关注。中央领导对学生的安全健康非常关心，多次指示：保证在校学生的健康安全是学校应该放在首位的问题。只有保证安全，才能保证教育教学的质量。

目前我国已进入一个事件频发时期，学校作为一种社会公共组织当然也不能置身事外，为了保障学校师生生命、财产安全，必须进行应急管理。

(1) 学校突发事件层出不穷

2003年3月19日辽宁海城2500多名学生豆奶中毒，其中3名学生中毒身亡；2004年2月云南大学学生马加爵先后将4名同窗室友杀害；2004年8月4日北大医院幼儿园15名儿童被砍伤，一名儿童抢救无效死亡；2004年9月11日苏州一幼儿园28名幼童被歹徒砍伤；2005年6月10日黑龙江省沙兰镇中心小学被淹，105名小学生永远地失去了生命，2008年10月，全国连续发生三起“弑师案”……近年来，国内许多地区许多学校相继发生了一些



涉及面广、危害性大的突发事件，校园食物中毒、火灾、传染病、性骚扰、吸毒、暴力、校车事故、自杀事件、突发人质事件层出不穷，频繁发生。2004 年国内报告的学校食物中毒事件就达 108 起，学校中毒人数为 4 921 人，死亡 6 人，该中毒人数与 2003 年相比还下降了 25.52%。中国青少年犯罪研究会的一份统计表明，近年来，青少年犯罪总数已经占到刑事犯罪总数的 70% 以上，其中十五六岁少年犯罪案件占青少年犯罪案件总数的 70% 以上。另外每年学校还要处理约 80 万学生意外伤害事故，其中也不乏重大伤亡事故，对学校 and 广大学校管理者的工作提出严峻的考验和挑战，对部分学生健康成长造成不可挽救的伤害，给一些学生心理投下无法抹去的阴影。学校呼吁突发事件应急管理，学校需要加强突发事件应急管理。

(2) 一些学校突发事件应急管理意识淡薄

2003 年 3 月辽宁海城豆奶中毒事件震撼全国之后，在同年 4 月下旬山东济南又连续发生两起食物中毒事件，4 月 21 日，山东省歌舞剧院艺术学校 41 名学生集体食物中毒，4 月 27 日，滕州市育才中学发生一起细菌性食物中毒事故，造成 199 名学生中毒。2003 年 5 月 1 日，山东省聊城市阳谷县某小学教室坍塌，23 名学生被埋废墟，4 名小学生当场身亡，17 名学生受重伤。同年 12 月 11 日河北邯郸市成安县商城镇中学放学时在楼梯发生学生拥挤踩踏事故，造成 5 名学生死亡，4 名学生重伤，7 名学生轻伤。12 月 17 日，四川省简阳市实验小学下课时发生学生楼梯拥挤事故，致使 12 名一年级学生住院观察，其中 1 人伤势较重。虽然这些突发事件最终在中央、地区和学校的共同努力下都得到有效的遏制，但善后工作处理后，我们不得不反思，在国家颁布了一系列学校食品卫生安全管理工作规章和文件后，有些学校为什么还会犯同样的错误，在教育部门三令五申之后，为什么还有一些学校没有反省自查，制订可行的制度，加强相关事件管理，为何每每等出现了事故

之后，再想起管理，这关键在于有些学校领导缺乏突发事件应急管理意识。

一方面，有些学校对突发事件发生的可能性认识不足，认为突发事件主要发生在企业和社会公益事业领域，学校内外环境比较单纯，相对稳定、封闭，很少有风险。随着科技的发展，信息的现代化，学校办学自主权进一步扩大，办学体制日趋多元化，学校与社会的交流越来越快捷，当今学校开放度增大，介入学校管理的因素也愈加多样。统计表明，在2004年安徽省报告的传染病疫情发病人员及食物中毒人员中，中小學生占到68.42%。在2004年全年报告的49起中毒事件中，有1180人发病，其中学生中毒发病的有566人，占47.97%，学校成为安全的薄弱环节。

另一方面，学校突发事件应急管理属于“高投入，低产出”的投资项目，学校和管理上经常探讨的是通过什么行为可以将学校社会声誉迅速提高的问题，很少会讨论哪些行为可能会将一所学校声誉彻底摧垮。管理者的眼光更多关注于表层次的教学质量和学校发展，很少涉及隐性的学校隐患。学校要开展突发事件管理，学校全体成员和主管上级领导首先要在思想上重视突发事件，树立强烈的突发事件意识，做好突发事件应变心理准备。只有具备突发事件意识，才能建立有效的突发事件应急管理制度，做好周全的准备，防患于未然。

(3) 学校需要增强突发事件应急管理能力

国内，不少学校在发生突发事件时，由于缺少准备或者准备不充分，出现手足无措、管理混乱的局面，决策不当的甚至造成突发事件扩散蔓延，学校管理失序。在非典猖狂时期，北京某些学校没有采取很好的应对措施，结果出现几万学生离京现象，走的时候像逃难，很多人背着书包，甚至连行李都来不及收拾就走了，他们不仅给经过的地方带去了非典，而且带去了恐慌和难题。与此相反，也有不少学校采取果断和有效的处理手段，把非典危害降到最低。

比如,北大附小在互联网上通过学校网站建立开放式课堂,将学校一周的语文、数学、外语教学进度、学习指导以及练习作业公布在最新改版的附小论坛中,供学生和家长使用,同时在论坛上给每个年级、每个班级开设专门版块,另外通过远程教育方式,让学生下载学校教师语文、数学、外语的讲课录音和教案。同样的突发事件,造成不同的处理结果,差异归根结底在于学校处理突发事件的准备和能力。突发事件应急管理能力强的学校面对突发事件不仅能临危不惧,甚至抓住时机将危险转化为学校发展的机遇。学校只有从硬件配置到软件建设、从内部培训到外部沟通、从领导技能到学生心理各方面增强突发事件应对能力才能从容应对各种突发事件情境。

我国学术界对应急管理的研究还处于探索阶段,对应急管理的主体研究仍以政府和企业为主,而对学校的应急管理研究正处于起步阶段。国内学者及学校管理者已经认识到突发事件对学校声誉和形象、生存和发展的重大影响,并已作了初步的研究。但就学校突发事件应急管理的研究尚未有系统性的理论成果,实践操作层面上也主要靠经验去处理,理论层面与实践层面的现实状况对研究层面的进一步拓展提出了诉求。在发展我国的学校应急管理道路上,需要探索与创新,也应该学习和借鉴国外应急管理的有效做法,这样才能够尽快建立并完善属于中国特色的学校应急管理机制。

2 国内外学者的理论研究

2.1 国外学者的理论研究

在国外,对于突发事件应急管理的研究,最早可以追溯到第一次世界大战以后德国出现恶性通货膨胀的时期,当时,突发事件应急管理是作为企业防卫的管理措施而出现的。最初只是单纯的危险对策、保险管理、安全技术和企业防灾计划,应用单一,没有形成

较为系统的理论。后来,由于企业经济环境、保险管理和经营情况的复杂化和多样化,企业对突发事件应急管理逐渐实现了组织化和系统化。企业突发事件应急管理理论于20世纪60年代正式产生。当时,美国学者 R. Blake 和 I. Mouton 首先对企业领导行为的有效性进行研究,率先从企业组织因素来考察有效领导与无效领导的行为差异,并建立了一个指标系统来评价企业内部的不信任行为、冲突行为、无效行为和失误等现象。20世纪70年代,加拿大的 R. House 和 F. Fiedler 以企业经营环境为主来考察企业领导行为,论证企业领导方式的权变特征,并开始研究企业突发事件起源机理及突发事件特征,此后逐渐形成比较系统、成熟的突发事件应急管理理论。

对学校突发事件(emergency)、危机(crisis)、风险(risk)、潜在问题(potential problems)的研究,最初源自“公共关系学”学科的学校公共关系。1952年卡特里普、森特等著名学者对美国学校存在的一些问题(管理成本上升、公众要求增长、学生人数和政府支持下降、媒介报导少而肤浅、公众批评、财政危机等)从公关角度提出了一些对策。正式提出并大声疾呼高等教育危机的是美国学者库姆斯,他从宏观角度对20世纪80年代世界高等教育的危机进行研究,《世界教育危机——八十年代的观点》作为其代表作充分体现了这一点,而且他还把“教育增长一定能促进经济增长”的心态视为主要的世界教育危机之一。

近年来,学者们对学校突发事件及应对策略的研究兴趣增多,成果颇丰,较为权威的著作当推美国学者 Lerner 等的《校园危机反应实战指南》,该著作针对美国校园中出现的诸如校园暴力、滥用药物、试婚怀孕、意外伤害、性骚扰等事件,展开对策研究,并强调加强教育培训。学者 Schonfeld David J. 和 Newgass Scott 等人提出诸如心理健康、自然灾害、恐怖活动、接触危险材料、武器威胁、教师罢工、意外事故等学校突发事件。此外,还有的学者将

战争等外界因素对校园的冲击也列为学校突发事件。当然与之对应,很多学者也提出了很多对策,如加强教职员工的培训(如急救、心理危机的咨询技巧)和学生的个人安全教育(如自救、救他及规避风险等),创建并更新突发事件应对预案,添置学校突发事件设备(如通信、安检等器材),引入法律,营造良好的校园环境等。在处理突发事件方面涉及的相关人员也越来越广泛,学者 Smith Judie 认为应该包括学校管理者、网络管理员、新闻媒介、学生家长、法律顾问、医生、心理专家、安全人员等。同时,为了加强学校间在突发事件信息方面的交流与共享,为了进一步促进对突发事件的研究与应对,国外还大力加强网络建设,校园危机反应网站便是其中一个具有代表性的例子。

西方发达国家对突发事件管理的研究已经由定性化研究进入了量化研究的阶段,建立了多种以数学计量为基础的突发事件处理模型和仿真系统,如芬克(Fink)的四阶段生命周期模型(1986)、米特罗夫(Mitroff)的五阶段模型(1994)和最基本的三阶段模型。这些模型运用到学校学生管理中,发挥了积极的作用,并在实践中不断丰富着自身,使得模型本身更加完善,更加切合学校管理的实际。社会学中的社会冲突理论、心理学中的认知失调理论,以及经济学中的发展经济学、制度经济学等也不不断地被引入学校突发事件之中。总之,突发事件管理在西方已经走向科学化和系统化。

西方国家政府在“9·11”之后,也加强了对学校突发事件的关注,并出台了一系列的措施来加强此方面的管理,美国联邦政府在整合相关资源,确保学校教职员工的安全方面做得尤为突出。几乎每个州都有专门的学校突发事件管理机构,这些机构的职责就在于进行突发事件管理研究,为本州的所有学校提供突发事件管理报告,制订并散发一些突发事件管理的手册,对师生进行明确具体的指导与培训等。

此外,美国还有许多管理协会和业余团体,也对学校突发事件

进行研究。比如1968年美国学校管理人员协会(AASA)成立了全国学校行政人员学会(NASE),1979年北卡罗来纳州创建了校长培训学院,其目的都是通过组织举办学术论坛、提交咨询报告或开展合作研究等各种活动,帮助在职的学校管理人员提高专业水平,特别是应对学校突发事件的能力。

2.2 国内学者的理论研究

2.2.1 港台学者的理论研究

从总体上看,港台学者在突发事件上的研究,是在吸收借鉴西方发达国家相关经验的基础上而成的。无论研究内容、研究方法,还是研究形式都深深烙上西方的印痕。今天,对学校突发事件的策略性研究在港台已经成为一种潮流。

在我国香港地区,学者郑燕祥、伍国雄等人将学校突发事件定义为威胁到学校运作,损害学校功能的事件。学者游达裕和陈淑仪在学校突发事件处理方面的研究也形成了自己的特色。2000年由香港家庭福利会编写的《临危不乱:校园危机处理手册》,较为方便和实用。于同年开始启动、由小童群益会和教育专业人员协会合办,优质教育基金赞助202万元的校园危机支援计划,则更为系统和全面。该计划针对香港地区中小学常见的五大类危机——自杀或自毁、校园暴力或欺凌、滥用化学药物、性骚扰或性侵犯、精神健康问题——开展对策研究,已经为约90所中小学的老师提供不同专题的到校工作坊进行减压活动的服务。

在我国台湾地区,由吴莉玲撰写的《十大校园应急管理手册》,专项研究学校流行的突发事件——自然灾害、安全事故、自杀自伤、团体暴力、学生犯罪、师生冲突、外力入侵校园、滥用药物、性侵害、集体食物中毒等,并提出了具体的应对策略。2004年学者吴宗立就学校突发事件管理的理论与应用以及学校领导应具有的特质发表了自己的见解。国立嘉义大学教育学系教授吴焕烘在其著作《学校行政领导理论与实务》第10章中专门论述了学校突发事

件，就突发事件的涵义、特性与分类，模式与策略，学校突发事件管理意义与现况，学校突发事件管理的策略与作为等作了前瞻性探讨。此外，张明辉、孙本初、林志成、蔡文正、郑美华、纪俊臣、黄振球、黄士嘉等学者也多角度进行校园突发事件的研究。一些学校如台湾师范大学、国立彰化师范大学的相关专业也开展了类似课题的专项研究，收集整理了大量资料和案例，较有参考价值。令人遗憾的是上述港台成果多局限在中小学范围，地方色彩浓厚，推广受到一定的限制。

2.2.2 大陆学者的理论研究

《汉书·霍光传》有这样一段记载：“臣闻客有过主人者，见其灶直突（烟囱），傍有积薪（柴），客谓主人：‘更为曲突（改为弯曲的烟囱），远徙（搬移）其薪，不者且有火患。’主人嘿（默）然不应。俄而家果失火，邻里共救之，幸而得息。于是杀牛置酒，谢其邻人，灼烂者在于上行，徐各以功次坐，而不言言曲突者。人谓主人曰：‘乡（向）使听客之言，不费牛酒，终亡（无）火患。今论功而请宾，曲突徙薪无恩泽，焦头烂额为上客邪？’主人乃瘖而请之。”它非常形象具体地说明了危机预警的重要性，而在今天，“曲突徙薪，防患未然”，几乎已经成为我们中国突发事件预警的代名词，可见在古代中国就已经具有突发事件管理的朴素观念。

由于我们国家的社会制度等国情与其他国家和地区有着非常大的差异，因此在国内外学校突发事件管理上也存在着迥异。比如我们国家禁止私人拥有枪支，而美国等国家允许私人拥有枪支，校园内枪击事件时有发生；教师罢工在其他国家和地区存在，但由于我们的社会主义国家性质，教师罢工的情况也较少等。

正是因为我们的国情不同于其他国家和地区，所以，我们国家学者对校园突发事件的研究也呈现出不同的特点。总的来讲，国内的研究积淀还十分薄弱，缺乏完整的理论分析框架，但是最近一段时期，我国的研究呈现出越来越热的局面。