

Practice Study on Crisis Management of College Students

大学生危机管理实务

郭献进 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

丽水学院学术著作出版基金资助出版

大学生危机管理实务

郭献进 编著

图书在版编目(CIP)数据

大学生危机管理实务/郭献进编著. —武汉: 武汉大学出版社, 2010.6

ISBN 978-7-307-07775-1

I.大… II.郭 III.高等学校—紧急事件—处理—中国
IV.G647.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 084538 号

责任编辑: 方 晴

责任校对: 方 晴

版式设计: 卢文迪

出版: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

发行: 武汉格鲁伯语言文化有限责任公司 (430074 武昌光谷 国际企业中心)

(电话: 027-87773552/61303772 电子邮件: books@globepress.cn)

印刷: 武汉梅苑彩印有限公司

开本: 787×1092 1/16

印张: 14.75 字数: 261 千字

版次: 2010 年 6 月第 1 版

2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07775-1/G · 1576

定价: 21.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

CONTENTS

引 言	1
一、问题的提出与背景	1
二、大学生危机与高校管理	4
三、国外对大学生危机管理之策略参照	6
第一章 大学生危机管理的基本理论	26
一、大学生危机管理释义	26
二、大学生危机管理的基本要求	33
三、大学生危机管理的理论研究	35
第二章 大学生危机管理的程序和原则	37
一、大学生危机事件的类型和成因	37
二、大学生危机管理的根本目标	47
三、大学生危机管理的程序	49
四、大学生危机管理的基本原则	55
第三章 大学生危机管理的相关法律法规	58
一、大学生危机管理相关法律法规的现状	58
二、高校与各类主体之间的法律关系	63
三、大学生危机后果的责任划分	70
四、大学生危机管理的法律建设	72
第四章 大学生危机管理的机制建设	75
一、大学生危机管理的组织机制	75
二、大学生危机管理的预警机制	81

三、大学生危机管理的决策机制	85
四、大学生危机管理的执行机制	90
五、大学生危机管理的动员保障机制	92
六、大学生危机管理的心理干预机制	94
七、大学生危机管理的信息沟通机制	103
第五章 高校管理者提高危机处置能力的途径	111
一、高校管理者提高危机处置能力的重要性	111
二、高校管理者危机处置能力的基本要求	112
三、高校管理者危机处置能力缺失的原因分析	114
四、高校管理者提高危机处置能力的基本途径	117
第六章 大学生应对危机能力的培养	119
一、大学生应对危机能力培养的重要性	119
二、大学生应对危机能力的基本要求	120
三、大学生应对危机能力缺失的原因分析	121
四、大学生应对危机能力培养的途径	123
第七章 几类大学生危机事件的处置	131
一、大学生群体性突发事件的处置	131
二、大学生突发公共卫生事件的处置	137
三、大学生突发信誉危机事件的处置	140
附录:	145
A 篇 行政规章	145
B 篇 管理制度	186
C 篇 援助信息	215
D 篇 典型案例	218
主要参考文献	228

引 言

一、问题的提出与背景

高校是社会的缩影，是新思想产生的沃土，是人员高度密集、人才大量聚集的场所，是社会稳定的晴雨表。随着经济社会的发展，国际和国内环境都发生了深刻的变化，这对高校的发展产生了多方面的影响。积极的方面是迎来了发展的良好机遇，实现飞速发展。消极方面主要是竞争更为激烈，而且还面临新的诸多挑战，特别是高校危机事件或突发公共事件频仍。这不能不引起我们的高度重视并加以认真研究、妥善处理。因为高校的特殊性，高校危机事件往往受社会关注的程度非常高，传播速度也很快，很容易形成大规模群体性危机事件，往往会直接或间接影响高校正常的教学、科研和管理工作，甚至影响社会的稳定与和谐。因此，重视高校危机事件特别是重视大学生危机事件的研究就显得很有意义和十分必要。

（一）“发展需要”与“形势严峻”：新时期维护社会稳定的重大历史意义

改革开放 30 年来，中国共产党团结带领全国各族人民坚定不移地推进体制改革，毫不动摇地促进对外开放，取得了社会主义现代化建设的举世瞩目的巨大成就，实现了人民生活由温饱不足向全面小康的历史性跨越，赢得了我国在国际经济社会影响力和地位的空前提高，中国经济社会的面貌从此发生了历史性变化。但是，我们还需要清醒地认识到，我国的经济社会发展和政府工作中还存在着不少矛盾和问题，同时，国内外形势发展变化使我们面临诸多新的挑战 and 风险。目前，我国人均国内生产总值已经突破 3000 美元，社会发展进入了一个“既有发展机遇又矛盾凸显”的时期。在这个时期，城市化、工业化加速，竞争日益激烈，社会经济结构发生了变化，同时由于利益分化产生的各种矛盾不断增加。而且，新产生的社会矛盾和以往蕴藏着的社会矛盾呈现交织状态，显得错综复杂，将进一步影响和威胁公共安全、社会稳定和经济发展，甚至破坏改革开放以来我国

家安定团结的良好局面。这一时期社会矛盾的特殊性，决定了当前和今后一段时间内，预防和应对公共突发事件，提高突发事件处置能力是我们党和政府乃至一切公共组织进行日常管理和服务的重要内容^①。邓小平同志指出：“没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失去掉。”保持社会稳定，是我国现代化建设的一条极其重要的经验，是改革发展的前提和基础，更是促进社会和谐的前提和基础。因此，只有强化危机意识和责任意识，认清形势，明确目标，未雨绸缪，我们才能在突如其来的危机事件中经受挑战与考验。

2003年12月，党的十六届三中全会通过的决议中，明确提出要“建立健全各种预警机制，提高政府应对突发事件和风险的能力”。从2004年至2006年，短短的3年时间里，国家就制定了相应的《制定紧急状态法的若干问题》、《国家自然灾害救助应急预案》、《国家突发公共事件总体应急预案》、《关于全面加强应急管理工作的意见》、《国家突发事件应对法（草案）》等一系列应对措施，可见党和政府对危机事件的高度关注。特别是党中央和国务院在2004年印发的《中共中央国务院关于进一步加强和改进大学生心理健康教育的意见》，第一次就高校安全与稳定提出明确目标：“要把优化校园周边环境作为推进社会主义精神文明建设的重要任务，结合城市改造和社区建设搞好规划，加强综合治理。要依法加强对学校周边的文化、娱乐、商业经营活动的管理，坚决取缔干扰学校正常教学、生活秩序的经营性娱乐场所，严厉打击各种刑事犯罪活动，及时处理侵害学生合法权益、身心健康的事件和影响学校、社会稳定的事端。”

（二）“特殊”与“一般”：高校稳定与社会稳定的关系

高校危机与社会危机是特殊与一般的关系。教育部发布的《2008年全国教育事业统计公报》显示，2008年，全国共有普通高等学校和成人高等学校2663所，培养研究生单位796个。全国各类高等教育总规模达到2907万人，高等教育毛入学率（在国际上，“高等教育毛入学率”是指高等学校在校生人数与规定年龄组人口数的比率，通常被作为衡量一个国家高等教育发展水平的重要指标之一）达到23.3%。普通高等学校本科、高职（专科）全日制在校生平均规模为8679人。这些数据表明，我国的高等教育在改革开放的时代里实现了规模上的飞速发展。并且随着改革的深化，开放的扩大，中国的大学已经逐渐跨出国门、走向世界。一些国内一流大学都纷纷提出要建设世界一流大学的目标，并为实现目标作出了积极努力。一个与国际办学模式接轨的高校，往往师生思想活跃、认识前卫，甚

^① 张荣臣等.提高领导干部应对突发事件能力[M].北京：中国方正出版社，2009.10-11.

至形成独具个性特色的大学文化。特别是高校职能的转变以及一些地方高校为地方发展服务目标的进一步明确,原本处在相对封闭、平和环境中的高校已经没有了“围墙”,而渐渐地与社会融为一体。可想而知,高校与社会联系越密切,大学生的社会化程度就越高。而大学生的社会化程度越高,高校突发事件或危机事件对社会的影响就越大。

实践表明,高校危机和社会危机是“特殊”和“一般”的关系,是“点”和“面”的关系。高校的危机事件对社会危机的形成、发展和蔓延将产生不同影响。高校危机防控工作做得好,有助于社会的稳定。高校危机事件防控不好,则容易引发社会危机。反之,社会对高校也会产生各种影响。近年来,随着高等教育规模的扩大和高校教育体制改革的深化,高校的各种问题和矛盾也更加凸显了出来。这些问题和矛盾的产生,原因是多方面的,既有学校自然因素,也有人为因素;既有社会影响因素,也有学校管理因素;既有学校管理者方面的原因,也有学生方面的原因。不管是何种原因,近年高校危机事件的发生频率越来越高,影响越来越大,有的甚至还演变成社会危机已是不争的事实。可是高校在危机处理上却特别依赖政府行为,高校自身并没有形成一整套科学的危机干预和处置策略。高校一贯沿用的应试教育模式又忽视了学生的灾难教育、危机教育、安全教育和生命教育,加之大学生心理问题日益突出,因此,在改革与发展的关键时期,维护高校稳定,促进社会和谐发展的任务显得更为艰巨。

(三)“填补空白”与“推动工作”:研究大学生危机管理的理论与现实价值

当前,大学生危机事件发生的频率越来越高,一些危机事件的影响范围也越来越大。比如毕业生就业难、学生心理健康问题、学生打群架、学生人身伤亡责任事故、流行性传染病以及其他一些大学生危机事件屡有发生。如校园“非典”危机、校园禽流感问题、云南大学马加爵杀人事件、济南南洋学校负债事件以及甲型H1N1流感爆发等都是比较典型的案例。因此,研究当前大学生危机事件就显得很有意义,具有理论和现实两个层面的价值。

理论创新层面:大学生危机管理贯穿于危机事件全过程,涉及预防、应对、善后等各个阶段的人、财、物、利益等方方面面的内容,需要协调的关系复杂,面对的局面严峻,对管理者的要求很高,需要对大学生危机管理规律进行深入系统的探索研究,为防控和化解大学生危机提供科学的理论支持。改革开放以来,国内很多专家学者开始对大学生危机事件的成因和化解对策进行积极有益的探索,在借鉴国外研究成果的基础上,结合了中国大学生的实际情况,提出了许多

科学的危机化解方法与途径。但是,我国对大学生危机管理的研究起步比较晚,和西方发达国家相比,还很不成熟,研究体系尚不完善,存在诸多问题和不足,主要体现在以下几个方面:一是全面系统研究比较少。我们的很多研究都只是局限在研究大学生危机事件的某个方面,比如流行性疾病、自然灾害发生后的自救或者大学生自杀现象等特殊或个别领域,而全面系统地研究所有大学生危机管理事件及其相关问题的比较少。二是开展跨学科综合研究比较少。目前,学界研究大多集中在教育学和管理学领域。而大学生危机事件的复杂性和多样性决定了需要综合运用法学、政治学、心理学等方面的学科知识。三是实证研究比较少。大学生危机事件研究的诸多学者中,针对案例的剖析、深层解读等方面做实证研究的不多。综上所述,我们认为开展大学生危机事件的研究可以填补该领域的理论空白,实现理论上的创新与发展。

推动工作层面:也许我们不能准确预测或完全制止危机事件的发生,但是我们可以提高管理者的危机管理能力和及时得当的处置来降低危机事件进一步蔓延的可能性,尽可能减少危机造成的损失。因此,加强大学生危机管理的研究,对指导大学生危机管理实践、提高高校管理水平具有重要的现实意义。

二、大学生危机与高校管理

高校稳定主要是指高校内部系统的秩序性、规范性、可控性,以及高校与外部社会环境的协调性,高校自身的学术性、自治性和二元结构决定了高校实现稳定的独特方式。^①高校稳定不仅是高校自身实现可持续发展的需要,更是社会稳定的大局需要。实现高校的长期稳定是一项复杂的系统工程,它涉及高校内外部环境因素、人的因素、自然因素、管理因素等方方面面。高校的主体是教师和学生,主要是学生。如果用稳定的标准来衡量,只有主体呈现稳定状态,才能说组织稳定。所以,实现大学生群体的相对稳定是高校稳定工作任务的重中之重。事实上,从前几年的情况看,在高校发生并产生较大社会影响的危机事件更多的是涉及学生或与学生有关的方面。因此,实现高校稳定的重点应该是大学生危机的预防与化解。

(一) 大学生危机与校园稳定

^① 马抗美等.新时期维护高校稳定工作体系及机制研究[M].北京:中国政法大学出版社,2007.25-26.

大学生危机的发生是影响校园稳定的主要因素。我们所说的大学生危机指的是主体为大学生或与大学生有关的危机事件，包括师生间文化的、肢体的、语言的、习惯的冲突，当然也包括因为自然灾害和疾病流行而导致大学生伤害的事故以及大学生自身原因导致的危机事件。“以人为本”的思想在高校的具体体现就应该是“以学生为本”，坚持学生的主体地位，围绕着学生成长成才开展教学、科研和管理工作。尽管影响高校稳定的因素还有涉及教师方面的问题，但我们认为大学生危机事件占主要比重，是主要因素。如果高校没有发生学生危机，那么校园稳定就有了基本保障。因此，加强大学生危机管理，积极采取切实有效的措施，预防和化解大学生危机是维护高校校园稳定的重中之重，是实现高校稳定的前提与基础。

（二）大学生危机与高校管理

大学生危机的发生与否会直接或间接影响高校的校园稳定。但是，客观地说大学生危机的发生对维护高校稳定工作应该存在两个方面的影响。一个方面是负面的，即对高校和师生造成危害，影响学校和社会稳定。另一方面是可以化“危”为“机”，实现“危”与“机”的相互转换，即促使高校管理者化危机为机遇，进一步推动学校管理水平的提高，这是一个比较新颖的角度，也是我们研究的新领域。

负面影响：任何危机的发生都会给人们造成不同程度的物质损失与精神困扰。大学生危机对高校校园的稳定主要会产生以下几个方面的负面影响：一是影响正常工作。高校一旦发生了各种危机，势必影响到高校教学、管理、服务等各方面的工作，以至于使高校的日常工作受到冲击。二是影响人才培养质量。大学生危机的发生势必严重干扰学生的专业学习，以至于人才培养质量受到冲击。三是损害高校的社会形象。大学生危机会迅速蔓延至家长、用人单位等社会不同的层面，社会舆论的负面评价对高校形象的塑造也极为不利。四是阻碍高校的发展与进步。没有稳定的环境，就谈不上发展了。所以，作为高校的主体之一的大学生群体如果发生危机，不仅影响高校的稳定，高校的发展肯定也会受到影响、受到制约。

化“危”为“机”：危机是一种否定性的社会发展状态。客观地说，大学生危机会产生许多负面的影响，同时它又内在隐藏着许多宝贵的机会与机遇。通过大学生危机的有效管理，可以化“危”为“机”。这主要体现在以下两个方面：一是使决策更科学。大学生危机的发生，必然暴露出高校人才培养模式、人性化、管理、科学民主决策、奖惩帮扶等各方面的的问题，危机管理的善后工作主要就是

总结经验,汲取教训,掌握规律,举一反三,避免类似事件的发生,从而达到决策更加科学、管理更加合理。二是充当社会稳定的“减压阀”。大学生危机的发生可以帮助学校和学生将自身的不安定因素释放出来,减少或者杜绝根本性的、颠覆性的社会危机爆发,在一定意义上可以缓解社会危机的压力。

三、国外对大学生危机管理之策略参照

在国外,对高校“突发事件”和“危机”的研究可以追溯到上世纪50年代初,国外最早对高校危机的研究来源于“公共关系学”。最早提出教学危机的是美国著名学者卡特里普、森特等人,他们在1952年就对美国高校存在的一些“问题”从公关角度提出了对策。经过近半个多世纪的研究和发展,国外学者不仅对危机管理的理论进行了深入探讨,也从本国、本地区的实际情况出发对大学生危机事件管理策略和实际操作程序进行了可行性研究,并取得了一些成绩,积累了一些经验。这些管理策略对我们开展大学生危机管理都具有参考价值和借鉴意义。

(一) 美国校园安全管理

美国是世界上危机爆发较频繁的国家,发生在美国校园里的危机事件更是美国政府和社会关注的焦点问题之一。校园危机,尤其是校园暴力无法根除,高校和政府一直在努力寻求解决的良策,但收效甚微,联邦政府和各州只能把解决问题寄希望于法律。早在20世纪70年代,美国就开始了校园危机根源和管理的研究。经过多年的努力,美国已建成现代意义上体系完整、协调充分、信息传递迅速的国家危机反应系统。针对频发的校园危机,美国各州为保障校园安全进行了大量的立法尝试,国会为了帮助州政府应对校园危机的挑战,也于1990年通过了《校园犯罪意识和校园安全法》。^①

1. 美国校园安全现状

美国校园安全问题十分复杂,学生冲突、管教冲突、校园暴力、火灾、流行疾病等事件此起彼伏,其中校园暴力更是让历届政府深感头疼的难题,也时常在世界各地见诸报端头条。如校园枪击事件的凶手既有学生,也有社会上穷凶极恶的歹徒。学生或校方有可能通过家长、学校、教师和其他学生的配合,预先发现有反常行为或者暴力倾向的学生并及早采取预防措施,却不能避免丧失理智的歹

^① 简敏.校园危机管理策略创新:当代高校稳定的现实选择[M].北京:中国检察出版社,2007.147-171.

徒进入校园为非作歹。出于安全管理的需要，学校非常渴望能够禁止枪支进入校园，然而携带枪支的自由却是美国公民的一项宪法权利，面对如此困境，学校感到无能为力，不知如何是好。

美国联邦教育部和司法部每年进行一次“校园暴力与犯罪调查”，并将调查数据整理公开。美国近年来的研究表明，一小部分学校却集中了大量的暴力事件。2000年美国学校犯罪与安全研究（SSOCS）发现，从1999年到2000年，大多数学校只发生过一起暴力事件，而大量的暴力事件集中发生在少数学校。调查数据显示：不到7%的学校却面临着50%的暴力事件，75%的暴力事件仅集中在18%的学校里。

暴力事件发生较多的学校有两种情况：第一是与学校周围地区环境混乱紧密相关。这主要是一些位于城市里的学校，而城市郊区学校发生暴力的可能性最低。1990~2000学年，77%的城市学校发生过暴力事件，平均每个学校一年发生33起暴力事件。普罗维斯登斯的布朗大学负责学生生活的教务长埃里克·威德默说：“犯罪分子特别容易进入大学作案，因为大学非常开放、自由和容忍。”第二是与学校的规模和类型相关。学生人数越多、规模越大，越容易导致暴力的发生，注册规模在1000人以上的学校与注册规模在300人以下的学校相比，发生暴力事件的学校数量增加了28%。当然，不管是何时、何种类型的学校，校园危机事件都与学校的组织管理水平有着最直接的关系。

发生在校园内的许多危机事件令人触目惊心，尤其是校园暴力。为了保障师生安全，许多学校正在加强警卫力量，禁止校外人员随意进入校园。在布朗大学，由54名学生组成的警卫队帮助专职的学校巡逻人员检查停车场和地处偏僻的建筑物。许多学校还提高了警察的级别。洛杉矶的加利福尼亚大学，现在的55名警察拥有正式治安官的地位。这个大学的巡逻队是由4只狗和10名警察组成的侦探小组。大多数巡逻人员都受过警察学校的训练，或者在市警察局工作过。马里兰大学夜间在校园的大门口设警卫，禁止未经批准的来访者入内。另外还安装了高亮度路灯，在人行道上安装了紧急电话，宿舍采用了昂贵的“双重保险”锁。除入口外，乘电梯和进里门都要用钥匙。许多学院还在从图书馆和教学大楼到停车处或宿舍之间免费提供汽车和人员护送。然而最大的努力是让学生懂得如何避免危险的处境。密苏里大学正在训练女生如何使用手枪以摆脱校园内的歹徒。

尽管导致校园危机事件的因素很多，但由于近年来美国联邦政府以及各州、学校的不断努力，美国公立学校校园暴力发生率总体上呈逐渐下降的趋势。美国学校安全中心关于学校暴力死亡人数的年度统计报告指出，从1992年到2001年，

12~18 岁的学生受到暴力侵害的比例从 1992 年的 4.8% 下降到 2001 年的 2.8%; 1993 年到 2001 年,在校内外打架斗殴的学生百分比从 42% 下降到 33%; 同一时期内,9~12 年级的学生在校内持枪、持刀和棍棒的比例从 12% 下降到 6%。2003~2004 学年,学校暴力事件被害人数共 32 人,而同期全国发生的 5~19 岁的青少年被害的数量高达 2124 人。另外,报告还显示,在 2000 年,90% 的美国学校声称没有重大的暴力事件发生,诸如打群架、肆意破坏公物、抢劫等这类暴力事件也已经有所下降。这些都表明美国的校园安全状况已经呈现出了改善的趋势。

2. 各州校园危机管理立法尝试

为了有效管理校园危机,除了各个学校自身制定的一些管理规定外,学校所在地区的政府部门也制定了一些法律法规。由于学校与外校的社会因素密切相关,学校安全只能存在于社会安全这个大系统中,没有政府部门的重视和配合,高校是不可能真正有效实现校园危机管理的。针对危机不断的校园安全现状,各州在如何预防危机、处理危机和安抚受害者等方面进行了很多立法尝试。

(1) 信息报告法案。1988 年,宾夕法尼亚州颁布了高校信息安全法,要求高校向美国联邦调查局报告校园犯罪数据,成为第一个颁发校园信息报告法案的州。宾夕法尼亚法案的执行条款描述了数据收集实施命令,即高等教育机构应每年按照宾夕法尼亚州警察当局要求的形式和格式向其报告,供发布的数据需以州的名义正式公布(正式的犯罪报告);统计资料和所在高校学生人数为基础的犯罪率报告数据必须变成印刷品,并分发给学生、雇员以及任何有权提出要求的人。

宾夕法尼亚州的校园信息报告法案为各州和联邦政府树立了榜样,其后,联邦政府和 12 个州规定了在各自境内的高校犯罪报告法令。例如特拉华州的高校安全信息法案,吸收了宾夕法尼亚州的报告要求,但是作出一些特别规定:每个高校应以每百名学生为单位的犯罪率统计作为报告数据,说明高校在自有的或租用的场所内发生的犯罪侵犯案件的数量和类型,也让学校和社区对发生在学校中的犯罪行为提高警惕。加利福尼亚州、马萨诸塞州、田纳西州和华盛顿特区也有与特拉华州法案相似的条款。

加利福尼亚州不但要求高校收集关于所有犯罪和非犯罪行为的信息,而且要求其公立学校采取一种“将对安全的关注贯穿于系统而周详的学校安全计划”,以保证学校安全。

但有两个州缩小了犯罪报告条款范围,报告内容集中在校园强奸和性骚扰两类案件上。以威斯康星州为例,仅要求报告“最近几年关于性侵犯和熟人性侵犯的数据”,纽约州的法案虽然说明了应由“高校安全顾问委员会”“检讨现在性侵

犯报告的政策和程序”，但对校园犯罪数据或性侵犯数据的报告和发布都没有提供依据。因此纽约州参议员批评该法依据不充分。

有一些州虽然要求学校提交报告，但要求低，时间较宽松。例如佛罗里达州的校园信息报告法案就不像特拉华州那样要求每月报告并以每百名学生为单位作犯罪率统计，它只要求校园犯罪统计的报告，而且只是要求报告最近三年的统计结果。西弗吉尼亚州的校园信息报告法案要求收集和发布的校园犯罪统计作为该州的“州成绩单”的组成部分，这些统计用于州内学校之间的比较以及地区学校和国立学校之间的比较，并且，该法仅适用于公立高校，私立学校是被排除在该法律规定之外的。

(2) 公告信息。对于是否将犯罪信息统计数据进行公开，不同的州采取的措施有所不同。德州的犯罪通报法令确保了高校学生可以从学校官方那里了解到有关校园犯罪的信息。校园犯罪统计被认为是公众记录，只要不是用来提供给申请者在入学申请或求职申请时使用的情况下，任何人都可以要求查询。犯罪通报法令还规定“犯罪统计和犯罪率也应该每年公布在校报上或者以校长规定的其他适当方式，提供信息给所有学生和学校职工”。

但路易斯安那州却没有提供任何通告和公布，且仅仅说报告详细的校园犯罪统计数据“将成为一种公众记录”。弗吉尼亚州的通报法令没有特别阐明犯罪数据是公众记录，它只是要求犯罪数据在需要时才可用。如果不告知现在和将来的学生和教职工这些信息的实用性，他们是不可能自己去寻找这些信息的。如果法令的目的是要通过提高学生警惕性以减少校园犯罪发生的话，那么不直接提供学生校园犯罪统计或获取这些数据信息的途径就违背了法令的目的。但是马萨诸塞州避免了此类问题的发生，该州要求“每个机构都应该根据请求，把校园或者这些机构所做的校园危机管理可行性报告以及怎样得到该报告的副本的说明提供给任何申请人——学生或机关雇员”。

纽约州和威斯康星州虽然将它们通报法律的事项仅限于强奸和性侵犯，但是两个州都要求学校在学生入学指导项目中要包括有关预防性侵犯的内容。通过主动向一年级学生提供校园性侵犯的信息，高校更易于消除关于强奸的传言和错误信息。纽约州预防性侵犯的信息全面阐述了什么样的信息必须向学生披露，以及披露的方式。加利福尼亚州处理校园强奸和性侵犯，采用的是描述政策和对待受害者的程序。在寻求一种有效手段来确保学生接到关于强奸和性侵犯的信息方面，纽约州的法律是一个典范，而加利福尼亚州法律提供各州借鉴的则是采取积极手段对待受害者程序的设置。

(3) 方法和程序。除了佛罗里达州、弗吉尼亚州、西弗吉尼亚州之外，每个州都需要一份除了犯罪调查以外的关于保护校园安全的方法和程序的报告。比如加利福尼亚州、纽约州、威斯康星州，它们都需要广泛公开关于性侵犯的定义、防范措施以及有关救助受害者和处理犯罪的方法和程序。

在保护校园安全的程序和方法上，特拉华州、路易斯安那州、马萨诸塞州和华盛顿特区都已经正式通过了与宾夕法尼亚大学信息安全法案相同或相似的法案。宾夕法尼亚州明确规定向警方和校方报案时的具体政策和程序、公共机构对报案的回应、拥有和使用酒精、武器和非法药品的政策、向校园传达安全信息的方式等。因为大多数校园犯罪都发生在学生住所内，所以，宾夕法尼亚州要求所有拥有学生住宿设施的高校必须对所有学校人员进行培训，特别是要求通知接受学生的房东遵守关于房屋安全和执行规程的规定。

与其说学校自愿遵守各州的校园犯罪报告法，不如说高校更惧怕罚款和政府的财政惩罚。因为，没有国家的财政支持，很多美国高校就不可能存在。另一方面，政府对学校的限制授权也可能严重威胁到学校的招生人数。

3. 联邦政府强制性法规

一般来说，实行校园犯罪报告制度的州为高校应对校园犯罪问题提供了一些选择，但是各州的规定缺乏一致性，各州义务性规定和有效的实施方法的缺失呼唤联邦法案的出台。因此，为确保高等教育机构的学生和雇员意识到犯罪会随时现身校园，也为了让他们熟悉安全政策和程序，美国国会在 1990 年 9 月发布了《犯罪意识和校园安全法案》。该法案要求所有学院和大学，只要他们的学生接受联邦基金，就必须于 1991 年 9 月 1 日起编制犯罪信息并执行校园安全的法规，于 1992 年 9 月 1 日起印刷，并向雇员和入校学生发布这些安全政策和犯罪数据资料。《校园犯罪意识和校园安全法》包含对于学校违反相关条款导致学生受害进行惩戒的实施细则，但为了确保各州条例的一致性和前后连贯性，没有包含州立条例。

修订后的《校园犯罪意识和校园安全法》允许学生控告官方的不作为，有利于增强学校及政府解决校园犯罪问题的意识。更为重要的是，这可以迫使高校采取相关措施预防校园犯罪问题的发生。《校园犯罪意识和校园安全法》的出台就是为了提高学生对于校园犯罪的警惕意识以使他们避免成为下一个受害者。

对易发生校园暴力的公立学校制定了限制学校和班级规模、减小师生比例等规定。2001 年《师生教育改善法案》(Better Education for Students and Teachers Act) 第四章“安全、无毒品的学校和社区”第 4301 条规定了学校对学生、教职工（包括管理员工和校车司机）的培训，为学生提供安全知识、教育和帮助，内

容涵盖怎样识别早期预警标志、危机准备和干预程序、突发事件的应对、对学生安全定期进行全面评估等。

4. 校园危机管理中的法律责任

20 世纪 60 年代到 70 年代初,高校对学生而言一度处于“替代父母”的地位,学生乃至家长都认为一旦学生进入了校园,学校就应该对学生的一切问题负责。在此学说下,“替代父母”的地位在美国法学实践中占据了牢固的位置。直至 1990 年,联邦政府的《犯罪意识和校园安全法案》阐释了大学对学生受害者的责任,确认了高校对因校园犯罪导致的伤害承担责任和学生及家长的注意义务,明确要求学校提供犯罪数据,增强校园犯罪的可预见性和预防效果等,强化学生对校园犯罪的理解及家长对损害责任的认知。

美国规定了高校有积极报告的义务、警告的义务和提供充分安全的义务。一般而言,高校有责任积极报告校园犯罪的真相和范围。有 13 个州和美国联邦政府签订了积极报告的法定责任。高校的警告义务是指在学生受害问题上,学校既 not 公布曾经发生过的类似犯罪事件,又不警告学生警惕潜在的危險,如果此种情况成立,法院则规定该校未尽警告义务而承担责任。高校有采取充分安全措施的责任。一旦某高校注意到有出现犯罪的可能性,不论是通过可能含有犯罪数据的校园报告,还是通过居民关于校园的特定投诉(如一个无照明区或是无人巡逻区),它都可能因为没能提供足够的安全措施保护,使学生远离校园犯罪而负责任。在马萨诸塞密林庄园一案中,高等法院判定一所高校应对它们在对一个强奸案受害者学生保护上的失职承担法律责任。因为法院认为学生对学校安全措施产生了信任,但安全措施却没有得到切实的执行。

美国属于英美法系,对校园学生伤害案件主要依据判例法和过错责任原则进行审理。法院在确定学校对学生的职责时,并不是要求学校教师履行无限管理职责。法官一般认为,教师无法注意到每个学生的活动,因而只需尽一般照管责任;只有在明知存在特殊危險而没有特别注意的情况下,教师才担负个别照管的责任。如果法律上没有规定学校额外的义务,则学校没有确保学生和学校其他成员安全的义务,换言之,法院并不是就每一起学生伤害事故去追究学校的责任,而仅仅追究由于学校故意或过失而导致学生受伤害的责任。

与其他方面管理比较,校园危机管理更有可能涉及学生的隐私权、身体权和受教育权等,所以美国预防暴力的教育政策法规的实施虽在一定程度上缓解和抑制了校园暴力的发生,但是这些政策法规所引发的负面效应也日渐浮出水面。“监狱式的学校,学生得排队进校园,通过金属探测器、搜身、书包检查等重重关卡,

还得出示证件，才能在指定的校区范围内活动，校园还不时有携枪带狗的警员巡逻，有些学校光是走廊上便得出动十六名警员”。^①在学校管理权和学生权利之间取得和维持平衡相当不易，学校经常被指控在管理上做得太少了，或者太多了。

5. 美国学校危机管理的策略

(1) 美国学校危机管理的政策

作为世界第一强国，美国在处理危机方面有一整套成熟的模式。它的危机管理体系是构筑在整体治理的基础之上的，通过法制化手段，将完备的危机应对计划、高效的核心协调机构、全面的危机应对网络和成熟的社会应对能力包容在体系中。国家安全委员会是美国国家安全与危机管理的最高决策机构。

在学校危机管理方面，美国的各级政府都给予了高度的重视，制定了一系列的政策法规，并附有详细的操作指南。美国联邦教育部认为，学校危机管理的核心是学校的全面安全，即全体师生的健康、安全和幸福。美国联邦教育部在2003年5月向全国下发的《危机计划的实用资料：学校与社区指南》中明确指出了危机的定义、特征与常见形式，并将危机的发展划分为潜伏期、爆发期、恢复重建期三个时期。同时指出了危机的发生是有征兆的，事前的预防远胜于事后的救济，并提出最成功的危机解决办法应该是在潜伏期解决危机这样的以预防为主的理念。

美国联邦教育部在此基础上制定了学校危机管理的四阶段模式，具体为：危机的缓解与预防→针对危机做出准备→对危机的反应→危机后恢复。而且这个四阶段模式可以在以后的实践过程中，根据所得经验和研究成果不断进行完善和修正。根据这个模式，美国联邦教育部为各级各类学校制定了危机管理的政策指南，具体的政策要点如下：

- ①提供一个有组织的、系统的危机管理程序来帮助学校师生和家长；
- ②让教职员知道如何在危机情况下帮助学生；
- ③在危机管理方针指导下，危机管理组成员制订合作计划，分配职责；
- ④学生的双亲和社会其他成员是学校危机管理的重要组成部分；
- ⑤通过法律来保护学校的利益，并在没有能防止诉讼发生的对应政策时，建立一个基于“最好实践”的政策和程序；
- ⑥各部门协同建立一个强有力的合作关系，以提高学校与社区公众安全的信息和交流。

^① Kim Zarzour. 校园暴力：别让孩子成为沉默的受害者[M]. 柯清心译，台湾远流出版事业股份有限公司1995年版：82-125.