

“学校突发事件应急管理研究”系列丛书
丛书主编：马怀德

中小学安全管理标准化

ZHONG XIAO XUE AN QUAN GUAN LI BIAO ZHUN HUA

主编◎林鸿潮

副主编◎吴春歧 吕芳



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

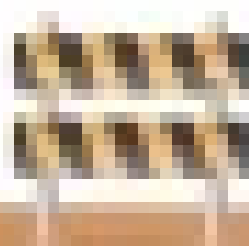
中国国家标准全文公开系统
www.sbsn.cn

中小学安全管理标准化

GB/T 38116—2019

主编 王德成

副主编 王德成 王德成



中国标准出版社
北京

本书是中国政法大学马怀德教授主持的教育部哲学社会科学重大研究课题攻关项目“完善学校应急管理机制研究”（10JZD0042）的阶段性成果之一。

中小学安全管理标准化

ZHONG XIAO XUE AN QUAN GUAN LI BIAO ZHUN HUA

主 编：林鸿潮

副主编：吴春岐 吕 芳

撰稿人：詹承豫 赵 鹏 栗燕杰 夏 雪

刘 亮 马婉莹 孙 煜 马鸿若

李景东 杜瑞萍 王兴龙 王永新

李盼盼 赵 奕 王乐君 朱咏梅

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中小学安全管理标准化 / 林鸿潮主编. —北京: 中国法制出版社, 2014. 3

(学校突发事件应急管理研究系列丛书 / 马怀德主编)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5243 - 4

I. ①中… II. ①林… III. ①中小学 - 学校管理
- 安全管理 - 标准化管理 IV. ①G637. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 037803 号

责任编辑: 周琼妮、徐樱子

封面设计: 李 宁

中小学安全管理标准化

ZHONGXIAOXUE ANQUAN GUANLI BIAOZHUNHUA

主编/林鸿潮

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

印张/24.25 字数/279 千

版次/2014 年 3 月第 1 版

2014 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5243 - 4

定价: 59.00 元

北京西单横二条 2 号

值班电话: 66026508

邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66067023

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

本书的编写得到了杭州市良渚安吉路实验学校的大力支持。

本书作者在撰写相关内容时开展了调研，调研工作获得了下列单位的帮助：

杭州市教育法学会

杭州市江干区教育局

杭州市下城区教育局

杭州市安吉路实验学校

杭州师范大学东城实验学校

杭州市长寿桥小学

杭州市文龙巷小学

临安市锦城第一初级中学

山东师范大学附属小学

济南市文化东路小学

北京清华城市规划设计院副总工程师、四川大学-香港理工大学灾后重建与管理学院执行院长顾林生教授为本书《中小学校园安全管理标准（专家建议稿）》的起草提供了重要参考资料和指导意见。

对上述单位和个人，我们在此一并鸣谢。

作者简介与写作分工

丛书主编：

马怀德，中国政法大学副校长、学术委员会副主席、法治政府研究院院长、教授、博士生导师。兼任中国行政法学研究会会长、中国法学会常务理事、国务院应急专家组成员、中纪委特邀监察员、最高人民法院特邀咨询员、最高人民检察院专家咨询委员会委员、教育部高等学校法学学科教学指导委员会委员等职务。曾获“十大杰出青年法学家”等称号，系人事部等七部委“新世纪百千万人才工程”国家级人选，享受国务院颁发的政府特殊津贴。

主编：

林鸿潮，中国政法大学法治政府研究院副教授，应急法研究中心执行主任，法学博士。曾参与《突发事件应对法》专家建议稿起草，参与执笔起草《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》，参与《防震减灾法》、《地震应急救援条例》、《安全生产应急管理条例》等公共应急领域重要法律、法规的立法工作，参与撰写《国家综合减灾战略研究报告》。撰写本书导言，牵头起草《中小校园安全管理标准（专家建议稿）》，负责全书统稿。

副主编：

吴春岐，法学博士，管理学博士后，山东师范大学教授。先后主持教育部、司法部、住房和城乡建设部、国土资源部等省部级课题，发表学术论文40余篇，出版《校园事故侵权责任法律适用与案例评析》、《案例解说学生伤害事故责任认定与赔偿计算标准》等学术著作、教材、译著等20余部。参与本书《中小校园安全管理标准（专家建议稿）》的起草，负责本书第三部分的统稿。

吕芳，法学硕士，山东师范大学法学院讲师，山东大学（威海）法学院博士研究生。主持、参与省部级课题多项，出版《白领女性生活法律顾问》、《婚姻法释义及案例》等著作多部。参与本书《中小学校园安全管理标准（专家建议稿）》的起草，负责本书第三部分的统稿。

撰稿人：

詹承豫，中国政法大学政治与公共管理学院副教授，危机管理研究中心副主任，管理学博士，法学博士后，哈佛大学访问学者。参与本书《中小学校园安全管理标准（专家建议稿）》的起草。

赵鹏，中国政法大学法治政府研究院副教授，法学博士，政治学博士后。参与本书《中小学校园安全管理标准（专家建议稿）》的起草。

栗燕杰，中国社科院法学研究所助理研究员，法学博士。参与本书《中小学校园安全管理标准（专家建议稿）》的起草，撰写第三部分第十三章部分内容。

夏雪，浙江航向律师事务所支部书记，杭州市教育法学会常务理事。曾出版《校园安全事故预防与救济》、《案例解说学生伤害事故责任认定与赔偿计算标准》等著作，多次参加国家、地方教育领域立法起草工作。参与审定本书《中小学校园安全管理标准（专家建议稿）》。

孙煜，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第四章、第五章、第十三章部分内容。

马婉莹，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第三章、第六章、第十三章部分内容。

刘亮，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第一章、第二章、第二十章。

马鸿若，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第七章、第八章。

李景东，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第九章、第十章。

杜瑞萍，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第十一章、第十二章。

王兴龙，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第十四章、第十五章。

王永新，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第十六章、第十七章。

李盼盼，山东师范大学法学院硕士研究生，撰写第三部分第十八章、第十九章。

赵奕，山东省济南市第一中学教师，协助审定本书第三部分。

王乐军，山东师范大学第二附属中学教师，协助审定本书第三部分。

朱咏梅，山东省济南市文化东路小学教师，协助审定本书第三部分。

目 录

Contents

第一部分	导言	1
第二部分	中小校园安全管理标准（专家建议稿）	11
第三部分	中小校园安全管理标准（专家建议稿）说明与应用	72
第一章	学校安全管理体制	72
第二章	学校日常安全管理制度	85
第三章	学校突发事件应急预案	106
第四章	学校突发事件的处置与恢复	120
第五章	学校安全教育与安全演练	133
第六章	学校安全管理档案	148
第七章	学校安全管理的保障措施	164
第八章	自然灾害应对	174
第九章	消防安全	189
第十章	交通安全	199
第十一章	校园环境安全	212
第十二章	建筑与设施安全	222

第十三章	饮食安全与防疫	264
第十四章	校园治安	291
第十五章	学生宿舍安全	304
第十六章	一般教学活动安全	313
第十七章	实验教学安全	326
第十八章	学生运动安全	337
第十九章	校外活动安全	352
第二十章	大型活动安全	367

第一部分 导言

学校安全管理中的资源困境与安全管理标准化

近年来，学校安全管理形势严峻，恶性事件频发，学校安全问题成为一个社会焦点，也成为学术研究的热点。研究者针对学校安全管理系统的完善、学校安全管理措施的改进提出了大量观点和建议。但这些研究大多没有充分注意到作为学校安全管理的核心主体——学校本身所面临的资源约束，至少是对这一点没有给予足够重视。而我们知道，一切的制度变革和管理创新都是受到条件约束的，其中，管理者所拥有的资源是最重要的约束条件。如果我们对学校所面临的资源约束没有准确把握和清醒认识，对学校安全所提出的任何对策、做出的任何安排就不可能具有针对性和实效性。探究学校在安全管理中的资源约束，不仅仅是对问题的发掘或描述，而恰恰是解释和解决问题一个至关重要的出发点。

一、学校安全管理中的资源约束

在有关学校安全管理的研究中，人们习惯于将学校看做一个规模不等的“小社区”，因而，学校安全只不过是社会安全问题在这个“小社区”中的具体表现。尽管这个“小社区”的安全问题在诱因、类型、后果等方面有着某些特殊性，但通过照搬或修正公共应急管理的一般理论和方法，就足以提供学校安全管理的对策。这种研究思路忽略了一个重要背景：在通常的公共应急管理中，作为主要负责者的政府同时是权力和资源的掌握者；而在学校安全管理中，作为主要负责者的学校并不

拥有实施管理所需的大部分权力和资源,而对于这样的需求,政府往往也无法给予满足。这一点从根本上决定了,学校安全管理所面临的约束条件比一般的公共应急管理要苛刻得多。

我们以一所师生总数 500 人左右、即中等规模的中小学为例。在人力资源上,其安全管理人员按规定应包括安全员一名、校医一名、保安两名,其余工作由教师兼任。在经费来源上,公立学校的支出依赖教育行政部门拨款,每所学校所得经费十分微薄,学校对这些开支基本上没有自主权;私立学校财力不等,部分私立学校稍好于公立学校,并有支出自主权,但其投资者出于成本收益计算,普遍不愿加大对学校安全的投入。在设备物资上,多数学校能够配备最基本的安全管理设施、设备,但只有少数学校有财力采用较先进的安防技术,至于应急物资储备,则几乎无从谈起。在专业能力上,学校的管理者和教职工通过培训可以胜任其岗位的安全管理职责,但安全管理作为一个专业性极强的领域,任何一所中小学都不拥有自主建立一个完备、科学安全管理系统的技术力量。

2008 年,一项针对北京 50 所中小学的调查发现,“95.7% 的学校建立了安全工作领导小组,但只有不到半数的学校设立了专职安全管理人员或群众性治安保卫组织”,“三年中,50 所被调查学校每年在安全经费方面的总投入为 344.7672 万元。每所学校在安全教育、安全设备设施和安全技术经费方面的年均投入分别为 0.8860 万元、4.2427 万元和 1.4126 万元。每所有事故理赔的学校在安全教育、安全设备设施和安全技术经费方面的年均投入分别为 0.2189 万元、1.0789 万元和 0.2542 万元,仅占 50 所被调查学校相应项目投入均数的 1/4。如果从 50 所被调查学校中剔出事故理赔学校,这个比例将减少到 1/5 - 1/6。”^① 2009 年,另一项针对广州中小学的调查发现,“目前许多学校因缺乏资金,无法为校舍配备基本的消防设施和防盗监控等安全设施设备”,“学校事故应急基金几乎空白,学校责任险的费用除少数几个区由区财政支出外,大

^① 刘艳虹等:“北京市中小学安全管理现状调查”,载《教学与管理》2008 年第 19 期。

部分区都是学校自己支出，或者没有资金干脆不买保险”，“由于受人员编制的限制和政策的影响，除部分高校外，各级教育行政部门及中小学校，几乎都没有专门的学校安全工作机构或安全工作人员，基本上都是兼职”。^① 作为相对发达地区的北京、广州况且如此，遑论其他。

相对于中小学，高校在安全管理中所拥有的人财物力要强大得多，有些高校甚至称得上实力雄厚。但这仅仅意味着一种能力或潜力，并不等同于实际上的资源投入。在整个安全管理的权责体系中，大部分权力并不为高校自己所掌握，这就决定了高校也不可能建立一个完整、独立的的安全管理系统，也不可能给予相应的资源配置。而且，囿于高校的性质和发展目标，也不可能将安全保障作为自己的一项重要职能去大力投入。更为重要的是，相对于中小学而言，高校所面临的安全管理形势要复杂得多，其安全管理资源与实际需求之间的差距仍然巨大。

二、资源匮乏带来的问题

资源约束对行为的影响是根本性的，上述的资源不足至少导致了这样几个严重问题：

第一，权、责、能严重错配，使整个学校安全管理的制度设计失去了正常运行的基础。权限、责任与能力相统一，是公共应急管理的基本原则之一，也是公共应急管理系统正常运行的制度性前提。而在学校安全管理领域，由于学校的资源匮乏，三者出现了严重错配。一方面，立法规定政府及其部门、学校、其他组织和个人对突发事件应对在不同层面上负有责任，但这些责任在性质上是有区别的，政府及其部门承担的是相对宏观的监督、指导、协调、推动责任，学校则对本校的安全管理负有直接、全面、具体的责任。另一方面，这些立法又规定学校突发事件应对中的主要权力由行政机关行使，学校主要负有报告、服从、配合、协助等义务。与权限的集中相对应的是资源的集中，学校自身在安

^① 万华：“学校安全工作中的难题与立法思考”，载《华南师范大学学报》（社会科学版）2009年第3期。

全管理中所能支配的资源是极其有限的，绝大部分资源都由属地政府及其部门掌握。如此就产生了一种奇怪的现象：作为学校安全管理责任重心的学校不掌握大部分权限和资源，拥有权力和资源的政府及其部门却不是直接的责任人。由于学校所承担的安全管理职责大大超过了其能力，很多职责实际上就没有得到履行，又由于这种情况过于普遍，主管部门也自然无从问责，相关的制度设计随之沦为摆设。以广受关注的《校车安全管理条例》为例，《条例》赋予各级政府及其相关部门（教育、公安等）相关责任的共计12处，而对于一个自备校车的学校而言，赋予学校及其工作人员（驾驶员、随车照管人员）相关责任的条款却多达35处。对于学校及其工作人员的这些责任，《条例》规定得十分全面、细致，可谓“高标准、严要求”，但显然超出了许多中小学校的承受能力。为了规避这些根本就承担不了的责任，许多中小学干脆取消校车，某些地区甚至为避免配置校车而恢复了刚刚被撤并的位置偏远或规模较小的学校，使得此前为整合、优化教育资源分布而做出的努力付诸东流，空转一轮又回到原点。

第二，资源不足造成学校对突发事件的应对长期停留在事后被动回应的极低水平。突发事件应对是包括事前预防与准备、临事监测与预警、事中处置与救援、事后恢复与重建的全过程管理，并以事前管理为重心。目前，大多数学校的安全管理体系在形式上覆盖了上述各环节，但由于资源和能力匮乏，大多数环节的工作并没有在实质上开展。例如，对于学生的安全教育，目前只有部分地方性的教学大纲和统编教材，如果要对学生开展系统的安全教育，只能依靠学校开发校本教材，但只有极少数学校能够做到这一点，而这些教材的编写质量也普遍偏低。再如，风险排查是学校安全管理中一项十分重要的基础性工作，却很少有学校能够开展哪怕一次全面、有效的风险排查。至于突发事件发生后的应急处置和救援，学校所能做的就是向行政机关及时报告并积极配合，充其量实施一点有限的先期处置。也就是说，学校对于突发事件的应对主要只体现在事后，如修复受损建筑和设施、恢复教学生活秩

序、处理赔偿和抚恤、对学生实施心理干预等。至于其他工作,学校心有余而力不足。由于对风险进行主动干预和管理的能力十分有限,因此,学校最主要的应急管理工作,就是在遭受一次次危机事件冲击后被动地、疗伤式地进行简单回应,疲于应付。

第三,资源匮乏还导致了学校安全管理过程的碎片化。学校突发事件类型的多样性是学校安全管理复杂性的重要方面,大多数类型的突发事件都可能在学校中发生,此外还存在某些学校特有的突发事件,如学生伤害、学生自杀、考试安全、教学安全事件等,不同类型的学校突发事件还可能并发、复合、衍生。因此,一个健全的学校安全管理系统,既要实现对常见类型突发事件的全覆盖,避免出现管理死角,又要做到综合协调,实现对不同类型突发事件管理的无缝衔接。但是,目前的学校安全管理却呈现出高度碎片化的状态。由于学校安全形势严峻,各种重大校园安全事件此起彼伏,不断刺激着社会舆论和公众心理,各级行政主管部门不断通过颁发文件、召开会议、巡视督察等方式力图回应这些巨大的社会压力。“每当一起校园安全事件发生,都会伴随着当地政府乃至整个教育界的‘大反省’和‘大问责’:黑板报墙体倒塌导致学生受到伤害后,政府部署开展校园安全大检查;踩踏事故发生导致学生伤亡后,教育部门试行错峰放学和紧急疏散演练;学生被绑架案件发生后,公安部门开始在校园周边增加警力。针对一些地方接连发生的伤害在校学生和幼儿园儿童突发安全事件,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 这些压力经过层层传导,最终还是落到了学校身上。而学校由于资源匮乏,根本就不可能完成主管部门提出的各种任务,大多数学校在同一时间内集中全力也只能完成一两件事。这就使得学校始终无法开展全面的安全管理,只能时而顾此、时而顾彼,被动应付。这种碎片化、运动式的管理模式,效果

^① 莫于川:“我国平安校园、和谐校园建设的法治路向”,载《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)2011年第3期。

既微且暂，将学校安全管理带入了“按下葫芦浮起瓢”的恶性循环。“学校安全政策之所以出现问题构建错误，很多情况下是因为忽视了对教育问题的前瞻性构建，不去预测和制定以预防、鼓励、促进为主的积极性教育政策，而当问题严重的时候又急于出台消极性教育政策。”^①

我们在揭示学校面临的资源困境及其严重后果的同时，还不得不面对一个令人十分沮丧的事实：资源的匮乏将是长期化的，只能缓慢、渐进、有限地获得改善。任何寄希望于迅速改善学校的资源条件，从而一举扭转局面的设想，都是不切实际的。唯一可行的思路是，在现有的资源约束条件下谋求管理创新，通过改革组织架构，优化资源配置，整合任务目标，最大限度地摆脱困境。

管理创新的概念源自企业管理，“是指企业家通过创新引入一种新的更有效的管理方式和方法，改变该企业原有的生产函数，建立起新的生产函数，从而使企业在要素不变的情况下，提高产出的水平，或用较少的要素投入，获得同样的产出水平。”^② 目前，这一概念已经被公共管理、社会管理等领域广泛接受，用于指称对一个系统中“软件”部分的创新，即通过对管理理念、组织架构、管理方法、管理流程进行创造性的变革，以更为有效地实现组织目标的活动。对于学校安全管理来说，当前的管理创新主要应从三处着眼：一是学校安全管理组织的社会化，以实现政府、社会和学校应急能力的整合；二是学校安全管理资源供给的市场化，以提高资源配置效率；三是学校安全管理模式的标准化，以优化任务目标。限于本书主题，我们在这里重点分析上述的第三点。

三、学校安全管理模式的标准化

学校安全管理的标准化，可以有两种理解：一是设定一个统一标

① 杨颖秀：“结构性教育问题的危机与解除危机的教育政策重构”，载《教育理论与实践》2006年第1期。

② 李子奈、鲁传一：“管理创新在经济增长中贡献的定量分析”，载《清华大学学报》（哲学社会科学版）2002年第2期。

准，要求所有学校的安全管理都要达到这个标准；二是开发一套标准的管理方案，要求所有学校遵照或参考其实施安全管理。这两点实际上是可以统一的，因为实现了后者，必然也就实现了前者。对于标准化管理的意义，有研究者曾做出较深入的分析，“学校应急管理的标准化机制是对学校应急管理的基本要求，因此以标准化机制的要素来要求所有的学校应当在应急管理中达到一定的基本要求，可以最大限度地减少学校突发事件所带来的损失。”“学校通过这些标准化机制的建设，实现优化创新，效益倍增，用较少的人员实现平时需要更多的人力才能解决的应急问题，以较少的投入实现较理想的危机处理结果。”同时提出“学校应急管理机制规范化的基本框架由指挥、信息、行动和保障四个基本要素构成”^①。在我们看来，标准化管理对于破解学校资源困局的意义是其中最重要的。

首先，管理标准化有助于简化学校的目标任务。在碎片化、运动式的管理模式下，学校的工作重心不断地在学校安全管理的各个“片段”间切换，似乎永远也搞不清其全部目标到底是什么。而标准化管理通过对碎片化状态下那些重复、扭曲甚至相互矛盾的目标加以清理、消纳、整合，将使学校安全管理的全部任务得到完整、清晰、一次性的界定，大大减轻学校的负担。其次，管理标准化能够整合不同类型学校突发事件应对中的共性要素，提高有限资源的使用效能。例如，美国国土安全部和教育部推荐学校使用标准化的突发事件指挥系统（Incident Command System）来处理学校危机。在标准化的指挥系统中，各学校处理突发事件时采用统一的概念、原则和术语，指挥者发出一个简短指令，现场的所有人都能立即明白其全部意义，显著提升了应急管理效率。^②再次，管理标准化等于向学校直接提供了一套完整的安全管理方案，节省了学校的探索

① 高小平、彭涛：“我国学校应急管理机制规范化框架研究”，载《中国应急管理》2012年第6期。

② 高小平、彭涛：“学校应急管理：特点、机制和策略”，载《中国行政管理》2011年第9期。