

国家高等教育十一五规划项目成果

高校公共安全 法律研究

崔卓兰 江乐忠◎主编



人民出版社

◆ 本书的出版得到华南师范大学法学院经费资助 ◆

高校公共安全 法律研究

主 编：崔卓兰 江乐忠

撰稿人：宋慧宇 孔繁华 张继红

季洪涛 王立峰 刘 畅

廖 丹 李洪明



人民出版社

责任编辑:茅友生

版式设计:程凤琴

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

高校公共安全法律研究/崔卓兰 江乐忠 主编.

北京:人民出版社,2009.3

ISBN 978-7-01-007638-6

I. 高… II. ①崔…②江… III. 高等学校-安全管理-法律-研究 IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 006742 号

高校公共安全法律研究

GAOXIAO GONGGONG ANQUAN FALÜ YANJIU

崔卓兰 江乐忠 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京凌奇印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:14.5

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-007638-6 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

“高校公共安全法律研究”是2006年中国高等教育学会教育科学“十一五”规划重点课题的研究成果。当前,高等教育的改革与发展面临一系列的新情况和新问题,尤其是高等教育服务经济建设的要求,使得高校的办学空间和办学规模得到了迅速扩大,高校公共安全作为其中一个重要问题已经远远滞后于高等教育的改革与发展。校园治安状况每况愈下,各类案件层出不穷,周边环境混乱复杂,严重干扰和破坏了和谐稳定的校园秩序,而且,在司法实践中,相同的案件有时却有不同的处理结果,也反映出法律依据的缺失和理论研究的滞后。因此,高校公共安全问题备受社会瞩目,校园安全立法议案在全国人大会议上连续被提出。我们深切感受到高校公共安全恶化给学校、学生、家长带来的困惑、烦恼、尴尬和负担,特别是对学校正常教学秩序带来的严重影响,给教育事业造成的危害不容低估,甚至制约着高等教育的协调与可持续发展。

就世界范围而言,高校公共安全已成为世界各国教育发展中的一个共性问题,对其处理也已成为学校法律活动的一

个重要方面。美国、英国、日本等国家和港澳台地区相继建立了一套以保护校园公共安全为内容的完备的法律法规体系,相关主体法律责任和义务明确,处理机构专门化、法定程序严格,事故赔偿责任社会化机制完善,这些都与其以相对完善的理论作为基础是分不开的。

在全球化大背景下,我国高校公共安全的理论研究工作必将加快吸收和借鉴发达国家和地区的先进管理经验和管理理念,通过制定校园公共安全法,构建校园公共安全法律机制,为高校的长治久安提供保证。2006年,吉林大学、华南师范大学、吉林省社会科学院联合申请了中国高等教育学会教育科学“十一五”规划重点课题“高校公共安全法律机制比较研究”,希望结合南北两地的科研力量针对高校公共安全法律机制进行系统的研究和探讨。作为整个课题的研究成果,本书具有实证调查全面准确、资料收集典型及时、理论观点新颖科学的特色。

首先,本书的整体结构分为调查分析篇、域外法制篇、制度建构篇,共十章。调查分析篇对国内一些省份高校公共安全现状进行实证调查,并对调查结果进行分析,总结出影响高校公共安全的内在和外在因素,建立在实证研究之上的理论研究必将具有坚实的基础。域外法制篇重点对美国、英国、日本等国以及港澳台地区高校公共安全法律机制历史背景、法律内容、实效等方面进行介绍与分析,尽管法律体系不尽相同,但这些国家和地区高校公共安全管理方面有很多成

功的经验和机制值得我们仔细研究并加以借鉴。本书在适当借鉴先进管理机制的同时,也结合了我国实际认真思考并总结这些机制的缺憾与不足。批判地借鉴,永远是法律移植的核心要义。制度建构篇对高校公共安全法律机制基本范畴、理论依据、制度建构进行梳理和探讨,并在此基础上重点对高校公共安全服务社会化机制以及高校突发事件应急管理法律机制进行研究。

其次,本书各篇章内容重点突出,资料收集典型及时,研究方法具有多样性。

调查分析篇采取自填式问卷与访谈式问卷相结合并辅之以个案调查的方式,对高校教师、学生、保卫部门工作人员和个案当事人进行了调查。调查内容涉及人身安全、财产安全、交通安全、消防安全、食品安全,以及对高校公共安全状况总体评价,共采纳十六份表格、十几个案例和二十多份访谈。应当说调查分析篇对高校公共安全现状调查内容全面、方法多样,在此基础上对影响高校公共安全的因素分析具有一定的准确性和科学性。

域外法制篇是本书研究的重点。比较研究的前提是对国外的法律制度有一定程度的了解,这样才能有的放矢。本部分的研究具有研究方法多样性、资料类型多样化、研究内容典型性的特点。

1. 本篇运用的研究方法具有多样性。本篇研究过程中采用对比分析法、历史考察法、实证分析法、案例分析法等多

种研究方法。特别是对比分析法,通过对各国法律制度的对比介绍和比较分析,能够使我们对其有更深刻的认识与了解。如各国校园安全立法大体可以分为校内保护型(以日本为例)和校外保护型(以美国为例),本篇即对美国校外保护最具特色的校园警察制度以及日本校园以体育、保健、饮食为主要内容的校园安全法律体系均进行了介绍,关注世界校园安全不同保护类型。此外,同为英美法系国家的英国和美国在高校公共安全法律机制方面有相似之处,同时也有区别,对此我们也有简要的比较分析。

2. 本篇资料收集类型多样化。本篇对世界各个国家和地区关于高校公共安全管理相关新闻报道、法律规章、特色制度、政府措施、理论研究、社会工作、典型案例等方面做了较为全面详细的介绍、分析和总结。特别是当发生具体案件、公共安全受到威胁时各个国家和地区运用法律制度以应对和解决问题的典型案例分析,能使读者更直观地感受到各个国家和地区高校公共安全法律机制的实际运行。如作为普通法系国家的美国具有判例传统,在介绍其高校公共安全法律机制时我们收集并选取了大量案例,说明了美国司法机关针对高校公共安全及学生权益保障的立场及态度,以便更好地说明高校公共安全法律机制的运行及实效。针对美国校园枪击案件频繁,我们专章对美国校园枪击案件进行总结分析,从美国枪支文化、宪法精神、校园文化矛盾等方面总结与反思了校园危机事件中的逃生经验、反应机制的缺陷与改

进等,这些内容必将对我国高校公共安全管理提供有益经验。其他典型案例如英国 2001 年“口蹄疫”危机管理案例、日本 2003 年“SARS”疫情健康管理案例、我国澳门特别行政区 2008 年校园流感事件应对案例等。

3. 本篇研究内容具有典型性。本篇通过对各个国家和地区最具有特色的法律制度的介绍,凸显出各个国家和地区高校公共安全法律机制的鲜明特点。如美国最具特色的校园警察制度;英国 2001 年设立专门机构以协调各部门危机紧急应变工作,并建设世界上最为先进的公共安全集群调度通信系统作为协调性工作的技术保障;日本各大学引进社会保险机制,为使学生在受到危险冲击后能得到有效保障;我国香港、澳门特别行政区最为普遍且有效的社会工作制度,社会工作者以专业知识为学生提供辅导和帮助等。

制度建构篇以调查分析篇、域外法制篇作为基础,提出我国高校公共安全法律机制之具体建构。基于本书所涉范畴的多学科、多重理论维度的特性,本篇研究在侧重于法学理论的前提下,借助哲学、社会学、管理学、经济学、法学等多方面的最新研究成果及研究方法,从多个视角、多个理论维度分析问题,对高校公共安全法律机制核心范畴、理论依据进行界定与解析,对法律维度下的高校公共安全从权利、权力、制度与价值四个方面加以阐释。并且重点对高校公共安全服务社会化问题进行探讨,借鉴美国和日本的管理经验,提出建立校园警察与校园保安服务相结合的高校公共安全

服务社会化模式。

尽管我们做了大量的工作,仍然还有很多不足之处,但是我们相信“千里之行,始于足下”,希望我们的努力能够为今后高校公共安全理论与实践做一些铺垫工作。

目 录

调查分析篇

第一章 高校公共安全状况调查	(3)
——广东省七所高校公共安全状况调查报告	
第一节 高校公共安全现状调查概述	(3)
一、研究背景	(3)
二、调查前提	(4)
三、基本概念	(5)
第二节 调查组织与实施	(6)
一、调查方式	(6)
二、调查时间与地点	(6)
三、调查对象	(7)
四、资料的收集与分析方式	(7)
第三节 调查结果与分析	(8)
一、人身安全方面	(8)
二、财产安全方面	(16)
三、交通安全方面	(23)
四、消防安全方面	(30)
五、食品安全	(33)

六、高校公共安全状况总体评价 (35)

第二章 影响高校公共安全的因素分析 (46)

第一节 影响高校公共安全的内在因素 (46)

 一、学校方面 (46)

 二、违法行为人方面 (52)

 三、受害人方面 (56)

第二节 影响高校公共安全的外在因素 (59)

 一、社会原因 (59)

 二、家庭原因 (62)

 三、法律原因 (64)

 四、地理与环境原因 (66)

域外法制篇

第三章 美国高校公共安全法律机制研究 (71)

第一节 美国高校公共安全管理体制概述 (72)

 一、美国公共安全管理体制概述 (72)

 二、美国高校公共安全管理的基本概念 (76)

 三、美国高校公共安全事件的类型 (80)

第二节 美国高校公共安全管理组织机构 (86)

 一、美国公共安全管理组织机构 (87)

 二、美国高校公共安全管理组织机构 (93)

第三节 美国高校公共安全管理制度的法律基础 (108)

 一、美国校园公共安全管理制度的立法基础 (108)

二、校园安全维护与学生权利保障之间的冲突 与选择	(116)
三、美国高校与政府间的法律关系	(129)
四、“9·11”后美国高校公共安全系统管理理论 的更新	(134)
第四节 美国高校公共安全管理特征	(137)
一、美国高校公共安全管理的法制化特征	(138)
二、美国高校公共安全管理的系统化特征	(140)
三、美国高校公共安全管理的预防性特征	(141)
四、美国高校公共安全管理的社会化特征	(148)
五、美国高校公共安全管理的服务性特征	(151)
六、美国高校校园公共安全管理的透明性、 公开性特征	(154)
第五节 对美国校园暴力的分析与反思	(156)
一、美国校园暴力频发的原因分析	(156)
二、美国宪法与美国的枪支文化、枪支管制	(160)
三、美国校园文化对校园暴力的影响	(163)
四、美国历史上校园枪击案件的总结与反思	(166)
第六节 美国高校公共安全管理法律机制实效性 总结	(176)
一、校园公共安全管理法制化	(176)
二、严格枪支管制制度	(177)
三、校园公共安全管理四个阶段均有核心任务	(177)
四、增强校园安全预防意识	(177)
五、建立金属探测系统	(180)
六、校园在安全与开放之间关系的平衡	(181)

七、保障校园安全的同时应注重对师生基本权利的保障	(181)
第四章 英国高校公共安全法律机制研究	(183)
第一节 英国公共安全管理体制概述	(184)
一、英国公共安全管理概况	(184)
二、英国公共安全管理立法沿革	(187)
三、英国公共安全管理具体措施	(190)
第二节 英国高校公共安全管理体系研究	(196)
一、英国高校校园暴力概况	(196)
二、英国校园公共安全管理历史沿革及概况	(199)
三、英国高校公共安全管理职权	(200)
四、英国对高校公共安全的国家干预措施	(203)
第三节 英国高校公共安全管理法律机制实效性	
总结	(207)
一、与美国相比,英国在体制的完备性方面相对欠缺	(207)
二、英国的高校公共安全管理法律机制也较为发达	(208)
第五章 日本高校公共安全法律机制研究	(210)
第一节 日本公共安全管理体制概述	(211)
一、日本公共安全管理体系及运作模式	(211)
二、日本公共健康危机管理体系	(214)
三、日本突发公共事件应急管理组织体系	(216)
第二节 日本高校公共安全管理体系研究	(221)

一、日本高校公共安全管理组织机构	(221)
二、日本高校公共安全管理制度的立法基础	(223)
三、日本高校公共安全管理体系	(229)
四、日本高校对公共安全事故的救济途径及 赔偿方式	(232)
五、日本高校公共安全管理具体措施	(234)
第六章 港澳台地区高校公共安全法律机制研究	(241)
第一节 香港特别行政区高校公共安全法律机制 研究	(241)
一、香港公共安全管理概况	(242)
二、香港高校公共安全事件类型	(245)
三、香港高校公共安全管理法律机制	(249)
第二节 澳门特别行政区高校公共安全法律机制 研究	(265)
一、澳门校园公共安全危机的表现	(266)
二、澳门高校公共安全管理体制概况	(268)
三、澳门高校公共安全管理其他配套机制	(280)
四、澳门社会文化范畴 2008 年规划中关于 青少年服务的相关内容	(326)
五、澳门高校公共安全管理法律机制综述	(331)
第三节 台湾地区高校公共安全法律机制研究	(332)
一、台湾地区高校公共安全现状	(332)
二、台湾地区高校公共安全宏观管理机制	(337)
三、高校公共安全应对机制——以台湾大学 为例	(343)

制度建构篇

第七章 高校公共安全法律机制之理论依据····· (353)

- 第一节 高校公共安全法律机制核心范畴的界定
与解析····· (354)
 - 一、“高校”对象的基本特点····· (355)
 - 二、公共安全与高校公共安全释义····· (361)
 - 三、高校公共安全法律机制的解读····· (368)
- 第二节 高校公共安全法律机制的理论依据····· (371)
 - 一、风险社会理论与高校公共安全····· (371)
 - 二、冲突理论与高校公共安全····· (374)
 - 三、组织理论与高校公共安全····· (377)
 - 四、结构功能理论与高校公共安全····· (379)
 - 五、公共危机管理理论与高校公共安全····· (381)

第八章 高校公共安全法律机制之建构····· (384)

- 第一节 高校公共安全之法律维度····· (384)
 - 一、权利维度····· (385)
 - 二、权力维度····· (388)
 - 三、制度分析····· (391)
 - 四、价值审视····· (394)
- 第二节 高校公共安全法律机制的建构····· (397)
 - 一、高校公共安全法律机制的立法建构····· (397)
 - 二、高校公共安全的执法体系····· (404)

三、高校公共安全的监督与救济机制	(409)
第九章 高校公共安全服务管理社会化研究	(417)
第一节 高校公共安全服务社会化概述	(418)
一、高校公共安全服务社会化之必要性	(418)
二、高校公共安全服务社会化之理论依据	(421)
第二节 高校公共安全服务社会化之实现模式	(426)
一、校园警察制度	(427)
二、校园保安服务体制	(430)
第十章 高校突发事件应急管理法律机制研究	(436)
第一节 高校突发事件应急管理概述	(436)
一、高校突发事件的特征	(437)
二、高校危机管理的特征	(439)
第二节 高校突发事件应急管理法律机制研究	(441)
一、高校突发事件的预警机制	(442)
二、高校突发事件的处置机制	(443)
三、高校突发事件的辅助机制	(444)

调查分析篇