

中国应急管理学会蓝皮书系列

中国应急教育与 校园安全发展报告 2016

Annual Report on Education for Emergency and
Campus Safety 2016

主 编 高 山
副主编 冯周卓



科学出版社

中国应急管理学会蓝皮书系列

中国应急教育与校园安全发展报告 2016

Annual Report on Education for Emergency and
Campus Safety 2016

主 编 高 山
副主编 冯周卓

科 学 出 版 社
北 京

内 容 简 介

现代技术的发展给人类带来了更多的便利和享受,但是当人类试图全面去控制自然时,会面临越来越多的风险,由此产生种种难以预料的后果。现代风险已经深深打上了人类活动的烙印,从制度上和文化上根本改变了社会的运行逻辑,在各种灾难频发、社会冲突已成常态的背景下,应急教育已成为社会的常态,校园安全更是全民瞩目。本书基于发展的视角,整理了2005~2015年中国应急教育发展的概况;收集了中国有关校园安全的公共政策,并从政策学的视角做出政策分析;对有关校园安全的研究论著进行了概述与评价;汇编了2015年中国应急教育大事件,并对校园安全典型案例进行了分析;介绍了校园安全保障技术的新进展。

本书读者对象为政府部门、各类学校、研究机构以及应急教育与校园安全相关产业部门的有关人员,同时可供企业管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国应急教育与校园安全发展报告. 2016 / 高山主编. —北京:科学出版社, 2016
中国应急管理学会蓝皮书系列

ISBN 978-7-03-048057-6

I. ①中… II. ①高… III. ①安全教育—研究报告—中国—2016 IV. ①X925

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第083795号

责任编辑:马 跃 / 责任校对:桂伟利

责任印制:徐晓晨 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年6月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2016年6月第一次印刷 印张:13

字数:309 000

定价:68.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

中国应急管理学会蓝皮书系列编写指导委员会

主任委员：

洪毅（全国人大常委，中国应急管理学会会长，国家行政学院原副院长）

副主任委员：

范维澄（清华大学公共安全研究院院长，中国工程院院士）

闪淳昌（国务院应急管理专家组组长）

刘铁民（中国应急管理学会副会长，研究员）

龚维斌（国家行政学院应急管理培训中心主任，教授）

吴旦（上海交通大学副校长，教授）

委员（按姓氏笔画排序）：

丁辉（北京市科学技术研究院院长，研究员）

王守兴（国务院应急办巡视员兼副主任）

王金玉（中国标准化研究院研究员）

王宝明（中国应急管理学会秘书长，教授）

王瑶琪（中央财经大学副校长，教授）

田廷山（中国地质环境监测院副院长，研究员）

乔仁毅（中国应急管理学会副会长）

池宏（中国科学院科技政策与管理科学研究所研究员）

许小峰（中国气象局党组副书记，副局长，正研级高级工程师）

严新平（武汉理工大学副校长，教授）

苏明（财政部财政科学研究所副所长，研究员）

李湖生（中国安全生产科学研究院副总工，研究员）

吴孔明（中国农业科学院副院长，研究员）

孟宪生（国防大学战役教研部大校，教授）

赵和平（中国地震局副局长，研究员）

宫辉力（首都师范大学校长，教授）

高山（中南大学党委副书记，教授）

郭太生（中国人民公安大学教授）

曾光（中国疾病预防控制中心流行病学首席科学家）

薛澜（清华大学公共管理学院院长，教授）

魏明海（中山大学副校长，教授）

秘书长：

余廉（国家行政学院教授）

中国应急教育与校园安全发展报告 2016 编委会

主 编：高 山

副主编：冯周卓

编委会成员（按姓氏笔画排序）：

王传中（中国高等教育学会保卫学专业委员会常务副理事长，教授）

宁晓蕾（新开普电子股份有限公司经理）

冯周卓（中南大学全国教育系统社会稳定风险评估中心执行主任，教授）

朱正威（西安交通大学公共政策与管理学院执行院长，教授）

刘 丹（湖南省委党校副校长，教授）

许源源（中南大学公共管理学院副院长，教授）

苏路军（湖南华南光电科技股份有限公司项目总监）

李素洁（长郡中学校长）

李燕凌（湖南农业大学公共管理与法学院院长，教授）

杨进华（湖南君安科技有限公司副总经理）

余树华（广东省综合改革发展研究院副院长，教授）

沙勇忠（兰州大学危机信息管理研究所所长，教授）

张桂蓉（中南大学公共管理学院，教授）

张海波（南京大学政府管理学院，教授）

林东伟（厦门大学党委副书记）

欧阳传虎（中信国安信息科技有限公司对外合作部副总经理）

高 山（中南大学党委副书记，教授）

唐 钧（中国人民大学危机管理研究中心主任）

黄百炼（国家教育行政学院原党委书记，教授）

曹 裕（中南大学商学院，副教授）

葛元杰（教育部思想政治工作司）

童 星（南京大学政府管理学院，教授）

蔡立辉（暨南大学应急管理学院院长，教授）

前 言

中国是世界上自然灾害和人为灾害都较为严重的国家，灾害类型多、频度高、影响恶劣。面对灾害，民众缺乏应急意识和技能；从事应急救援的人员，尤其是基层救援人员多数没有受过专业系统的应急教育和培训。为此，国务院和相关部委多次发文，要求培养公众安全意识，加强应急教育。校园应急教育是应急管理的重要组成部分，加强校园应急教育是确保校园安全的重要一环。无论是汶川地震中倒塌的校舍，还是重庆开县遭受雷击的小学，各种校园爆炸、火灾、食物中毒、校车车祸、校园暴力等事件的发生和处置都暴露出中国校园安全管理和应急教育存在的问题，校园应急教育如何开展，校园安全应急管理的体制与机制如何建立，都是事关青少年健康成长的重要问题，必须妥善解决。

中国应急管理学会校园安全专业委员会专注于该领域的研究，旨在提高中国应急教育与校园安全管理理论研究水平与实践工作能力，为开展相关领域的交流合作提供案例素材。此外，本书作为中国应急管理学会的智库研究成果，力图为政府在该领域的决策提供参考，同时也向社会公众展示该领域的学术研究成果，加深其对该领域的了解和重视。

本书编委会将以年度报告的形式，整理、归纳和分析该领域的发展状况，每年予以出版。《中国应急教育与校园安全发展报告 2016》一书的出版是首次尝试，内容包括 2005~2015 年中国应急教育发展、校园安全理论研究和校园安全政策研究，2015 年中国发生的应急教育大事件和校园安全大事记，校园安防技术发展 with 校园应急管理与安全典型案例研究等。

本书共由 10 章组成：第 1 章为应急教育概述，定义和概括了本书中应急教育的内涵、内容与形式、实施主体与客体、发展现状及问题、发展建议；第 2 章为校园安全概述，界定了本书的校园安全内涵，分析了校园安全面临的挑战、存在的问题，以及保障校园安全的措施等；第 3 章为应急教育与校园安全研究述评，回顾和评述了 2005~2015 年应急教育和校园安全的相关研究成果；第 4 章为应急教育制度建设，讨论了教育系统和非教育系统应急教育制度建设，应急教育制度化建设的现状与改进策略；第 5 章为应急管理人才培养，对应急管理人才分类、应急管理人才培养的现状和挑战及发展建议等进行了探讨；第 6 章为应急教育大事件，根据应急教育的形式和内容，整理和总结了 2015 年发生的应急教育的大事件；第 7 章为校园安全公共政策分析，在对校园安全公共政策进行文本分析的基础上，提出校园安全公共政策存在的问题和改进方向；第 8 章为校园安全大事记，根据致灾因子的不同，按照时间顺序，介绍和总结了 2015 年中国发生的校园

安全事故；第 9 章为校园安防相关技术的发展和趋势，介绍了校园安防技术的发展现状与趋势；第 10 章为校园应急管理与安全典型案例，选取了 2015 年中国发生的大型校园安全事故，进行案例分析。

本书的出版，是对中国应急教育与校园安全研究阶段性成果的总结与回顾。从总结和回顾的情况来看，中国在应急教育和校园安全的研究方面还处于起步阶段。随着风险社会的到来，校园安全事故更加具有突发性、变异性和社会危害性，校园安全应急管理需要在实践中长期累积经验，应急教育也需要不断完善其体制机制，应急教育和校园安全研究存在可持续的发展空间，我们将及时关注国内外与该领域相关的研究动态，和同行们一起努力，共同推进中国应急教育和校园安全的发展。

编者

2016 年 3 月

目 录

第 1 章 应急教育概述	1
1.1 应急教育的内涵	1
1.2 应急教育的内容与形式	2
1.3 应急教育的实施主体与客体	5
1.4 中国应急教育的发展现状及问题	7
1.5 促进中国应急教育发展的建议	9
第 2 章 校园安全概述	11
2.1 校园安全的内涵	11
2.2 校园安全事件	12
2.3 校园安全应急管理	15
2.4 校园安全管理面临的新挑战	17
2.5 应对校园安全管理新挑战的措施	20
第 3 章 应急教育与校园安全研究述评	23
3.1 应急教育研究现状	23
3.2 应急教育研究评价	26
3.3 校园安全研究现状	28
3.4 校园安全研究评价	34
第 4 章 应急教育制度建设	37
4.1 教育系统应急教育制度建设	37
4.2 非教育系统应急教育制度建设	39
4.3 中国应急教育制度化建设现状分析	41
4.4 中国应急教育制度化建设改进策略	42
第 5 章 应急管理人才培养	44
5.1 应急管理人才的分类	44
5.2 应急管理人才培养现状和面临的挑战	45
5.3 应急管理人才培养的发展建议	48
5.4 高校应急管理人才培养的探索与实践	52

第 6 章 应急教育大事件·····	55
6.1 主题突出式应急教育大事件·····	55
6.2 综合全面式应急教育大事件·····	59
6.3 模拟演练式应急教育大事件·····	62
6.4 应急教育大事件小结·····	69
第 7 章 校园安全公共政策分析·····	70
7.1 校园安全政策文本分析·····	71
7.2 现有校园安全政策存在的问题·····	73
7.3 校园安全政策的改进方向·····	76
7.4 结论·····	78
第 8 章 校园安全大事记·····	79
8.1 校内致灾因子导致的校园安全事故·····	79
8.2 校外致灾因子导致的校园安全事故·····	85
8.3 校园安全大事记小结·····	87
第 9 章 校园安防相关技术的发展和趋势·····	89
9.1 校园安防系统构成·····	89
9.2 校园安防技术的发展·····	91
9.3 校园安防技术的发展趋势·····	97
第 10 章 校园应急管理与安全典型案例·····	101
10.1 案例一：清华大学实验室爆炸事故·····	101
10.2 案例二：南昌大学食堂天花板坠落事故·····	104
10.3 案例三：兰州理工大学学生食物中毒事件·····	107
10.4 案例四：广西医科大学教学楼火灾事故·····	110
10.5 案例五：湖南怀化海华中学一女生遭学姐群殴事件·····	113
10.6 案例六：焦作市北大附属实验学校幼儿园虐童事件·····	116
附录 1 应急教育与校园安全相关公共政策汇编·····	119
附录 2 应急教育与校园安全研究主要著作·····	175
附录 3 应急教育与校园安全研究论著目录·····	185
后记·····	198

第1章 应急教育概述

应急教育源自 20 世纪 90 年代国际社会为应对各种自然灾害和人道主义灾难而采取的行动，它最初是一种难民教育。进入 21 世纪，地震、海啸、龙卷风、洪涝灾害等自然灾害从未中断，校舍倒塌、恐怖袭击、核泄漏、食物中毒等事故灾难、社会安全和公共卫生突发事件时有发生，应急教育发展成为包括难民教育在内的防灾应急教育和安全自救教育。根据 2011 年中国地震应急搜救中心“第一响应人”（First Responder）项目的统计数据结果，在地震灾害获救的存活人员当中，37.5%的人是在 20 分钟内获救，85.8%的人是在 1 小时之内获救，超出 1 小时以上获救者不足 15%，其中绝大多数获救者逃离险境的方式是自救或互救^①。应急教育已经成为突发事件中生命安全的保障。

中国政府从 2003 年非典型性肺炎（简称非典，即 SARS）事件开始，逐步重视建立应急管理体系，在全国范围内开展应急教育工作。根据《学校法制与安全教育手册》，中国每年约有 1.6 万名中小学生非正常死亡，排除不可预测的自然灾害和人力不可抗拒的重大事故外，其中 80%的非正常死亡通过有效的预防措施和应急处理是可以避免的^②。我们开始意识到应急教育进入日常教育体系的重要性。

本章在界定应急教育内涵的基础上，概括了应急教育的内容、形式、实施主体、实施客体，分析国内应急教育的现状，以提出中国应急教育的发展建议。

1.1 应急教育的内涵

应急教育的产生可以追溯到 1950 年联合国难民事务高级专员公署（The UN Refugee Agency）的创建。该机构把对难民及其子女的教育支持作为其为世界各地难民和流离失所者提供人道主义帮助的一部分。1951 年，联合国发布的《关于难民地位的公约》号召缔约各国给予难民凡本国国民在初等教育方面所享有的同样待遇，虽然该公约不涉及国际组织和各国具体的教育措施，应急教育也不是难民救助计划的重点和优先项目，但是

① 董泽宇：《公众应急培训的特征、现状与发展方向》，《中国应急管理》，2012 年第 10 期，第 9-12 页。

② 刘爱萍：《应急教育——生命的安全保障》，《中国应急救援》，2006 年第 2 期，第 39-40 页。

人们已经开始考虑教育在应急行动中的作用。1990年,在泰国举行的世界全民教育大会是应急教育发展的一个里程碑。大会通过了《世界全民教育宣言》,第一次阐述了危机与教育的关系,认为各种人为的社会安全事件是国际社会实现基本教育权利的主要障碍。大会制定了到2015年使“每一个人——无论儿童、青少年还是成人——都能获益于旨在满足其基本学习需要的受教育机会”的目标^①。在这样的背景下,应急教育才进入全球教育研究的视野。

最初的应急教育是以灾难发生时的教育援助和灾后的教育重建为中心,以危机中的儿童和青少年的教育为实施重点的教育领域,其目的在于避免目标人群教育过程的中断,保护他们的受教育权。联合国与国际组织将“应急教育”界定为在紧急情况下所采取的教育、教学、学习援助及相关的干预措施。“应急教育”不仅是指复合型紧急情况发生时,对无法进入国家或社区教育系统接受相关教育的人所进行的教育干预,而且还应包含灾害、冲突等紧急情况发生之后重建阶段的教育。

目前,国际社会和研究机构对“应急教育”仍未形成相对统一的认识^②。国内常用的与应急教育类似的概念主要有“灾难教育”“灾害教育”“公共危机教育”“防灾教育”“应急避险教育”“应急科普宣教”“公共安全教育”等。一些学者对相关概念进行了分析与界定,这些概念在适用领域、教育对象、教育目的、核心内涵等方面都存在着一定的差异,但通常是指以学生、公众等为受教育对象开展的避险逃生、自救互救等方面的教育培训活动,主要目的是提高受教育对象的应急素质,更好地预防与应对突发事件。例如,有的学者认为“应急教育”可以统一指代应急管理领域所有与突发事件相关的教育活动与行为,即为了预防与应对突发事件,向所有利益相关者传授应急意识、知识、技能与价值观的教育活动与行为^③。

本书根据应急教育体系的发展,把应急教育界定为:由学校、企事业单位、社区组织和各种非营利机构联合相关应急部门组织的,以提高公民应急意识、应急知识和应急技能,形成健康应急心理,培养高层次应急管理和应急教育人才为目的的各种类型、各种层次的教育。它是青少年素质教育的组成部分,也是公共安全教育的重要内容。

1.2 应急教育的内容与形式

1.2.1 应急教育的内容

根据中国应急教育的实践经验、应急教育的目的、应急教育实施对象的普遍性,我们将应急教育的内容分为应急知识、应急技能、应急意识和应急心理四个部分。

① 赵中建:《教育的使命——面向二十一世纪的教育宣言和行动纲领》,教育科学出版社,1996年。

② 吴路珂:《应急教育:教育研究中不可或缺的领域》,《外国教育研究》,2015年第5期,第52-57页。

③ 董泽宇:《突发事件应急教育初探》,《中国减灾》,2014年第19期,第48-50页。

1. 应急知识

应急知识是人们在长期的实践过程中积累的对突发事件应急自救和灾害预防的相关知识,它在经过反复的实践检验以后具有相对严密的逻辑体系^①。例如,自然灾害的种类,各种灾害的成因、特点,灾害发生的预兆,不同灾害的预警信号,各种灾害的预防措施,以及灾害来临时的逃生救护知识。应急知识一般是在学校或者社区活动场所、纪念场馆和救援基地等其他固定教学场所,由专、兼职教师讲授的各种突发事件常识及其防范与应对的方法、技巧。

2. 应急技能

应急技能是有效应对突发事件的一系列救援与逃生动作,包括急救、消防、游泳、预警、撤离等,需要经过不断的培训与练习才能熟练掌握。应急技能主要是依托学校、志愿者组织、基层社区组织、应急救援培训基地、灾害纪念场馆等机构,联合相关应急部门,开展救援培训与应急演练活动,由教官在特定场所借助道具设备对参与者进行自救与他救培训,并通过各种实战演练等方式检验与培养参与者的综合应急能力。

3. 应急意识

应急意识是指人们对突发事件即将发生时自觉主动应用自身拥有的应急知识给予关注、分析,并对危机发生后的人员伤亡、财产损失的预计以及对危机来临时的应对措施意识。应急意识可以让人们在危机事件爆发前就处于有准备的主动状态,与应急知识不同,它不是客观的,而是主观成分占主导。例如,领导干部应对突发事件的意识表现为在面临突发事件时的瞬间对突发事件原因、处理预案及行动方案产生的综合认识^②;普通民众的应急意识表现为在遇到自然灾害的征兆时,能够主动识别判断,并下意识地采取自救和互救行动。不是每个人的意识程度都能达到一致,也不是每个人对同一事物的意识都相同。一般来讲,应急意识可以分为突发事件爆发前的防灾应急意识、突发事件爆发中的应对意识、突发事件爆发后的生活重建意识。要具备一定的应急意识,就要对突发事件的预防与应对至少有初步的认知和相当程度的重视。应急意识主要是通过节日纪念活动、媒体宣传等形式开展的应急科普宣传活动和应急知识培训逐步培养起来的,它成为人们思维的一部分,指导人们面对突发事件时的行为。

4. 应急心理

应急心理是指人们对突发事件本身和突发事件所造成的伤害的主观反映。心理素质强的人往往在事中及事后受到的创伤最低;而心理素质薄弱的人,在事后受创严重,容易在突发事件后发生应急创伤,以及形成事故灾难的应激反应综合征。应急心理教育要求通过系列应急教育活动,在突发事件爆发前使人们认识到种种突发事件发生后可能的伤害、可能出现的场景,做好心理准备;在突发事件爆发过程中启发、诱导人们逐渐接

^① 董泽宇:《论突发事件应急教育的作用、内容与形式》,《城市减灾》,2014年第3期,第25-28页。

^② 李荣志、蔡建淮:《领导干部突发事件应急意识的现状调查与分析——基于某省的问卷调查》,《中国行政管理》,2013年第1期,第76-79页。

受事实,形成从容镇定、积极应对的心态;在突发事件爆发后,引导人们从伤害中走出来,完成灾后的心理重建。应急心理是在应急意识培养、应急知识传授和应急技能训练的基础上逐步形成的,也包括针对突发事件受害者的心理健康教育。应急心理和应急意识都是指人们主观上的应急素养,应急意识着重于“突发事件是什么,怎么办”的教育,应急心理则着重于“突发事件的后果是什么,怎么办”的教育。

1.2.2 应急教育的形式

应急教育形式多样、种类繁多,常见的有灾难纪念、指南手册、媒介宣传、现场宣讲、课堂教学、基地教育、桌面模拟、实战演练等多种类型。

1. 灾难纪念

灾难纪念是世界各国政府为了提醒人们记住灾难,对各种突发事件保持警惕,通过设置各种纪念灾难的纪念日来进行的应急教育活动。例如,中国把每年的5月12日设置为“防灾减灾日”,并在节日期间举办综合防灾减灾与可持续发展论坛、知识竞赛,哀悼死难者等活动。

2. 指南手册

指南手册是由政府以及相关管理机构通过向每一个公民免费发放应急指南手册等学习材料进行的应急教育活动。例如,美国联邦应急管理署于2002年向社会发放《你准备好了吗?——市民灾害准备指南》,让社区居民了解、学习突发事件的防范和应对,同时民众也可以免费在网络下载各种突发事件的应急学习资料。2014年7月22日,中国国家反恐办编制出版了《公民防范恐怖袭击手册》,以图文结合的方式讲述了防恐常识。

3. 媒介宣传

媒介宣传是指通过电视、报纸、广播、门户网站、公益网站等现代媒介普及大众应急知识的应急教育方式。这些媒介渠道传播速度快、受众广泛,生动活泼,效果好,影响大。例如,中国地震应急搜救中心门户网站就介绍了应急救援的各种知识,介绍震情灾情;中小学安全教育网站是教育部基础教育司管理的网站,专门向中小学生学习交通、自然灾害、公共卫生等各种突发事件的应对知识与技能。

4. 现场宣讲

现场宣讲是指通过开展宣传、讲座、演讲比赛等现场活动传播应急意识与应急知识的活动。这种应急教育形式活泼生动,容易被人接受。例如,广东省成功开展的“百人百场”应急知识宣讲活动,有计划地组织大学生和应急专家分赴全省各地宣传与讲解应急知识。

5. 课堂教学

课堂教学是由学校组织开展的把应急知识融入课堂教学体系的应急教育形式。例如,武汉财贸学校将应急演练纳入体育课程;上海市杨浦区同济小学在校内推广独特的“救

护操”，用简单明白的肢体动作，教同学们指压止血、单肩包扎、双肩包扎甚至抬担架的技巧。

6. 基地教育

基地教育是指通过纪念场馆与救援基地宣传应急避险知识的应急教育活动。这种活动具有形式多样、人流量大、利用率高等优点。例如，2008年汶川特大地震后，四川省地震重灾区汶川县和北川县都建有地震纪念场馆，方便公众参观学习；上海建立的国内首个公共安全教育实训基地，建有模拟地震、火灾场景的4D影院，提高青少年识险避险技能。

7. 桌面模拟

桌面模拟主要是在室内通过借助地图、沙盘、计算机等辅助手段模拟突发事件场景，讨论与推演应急决策与处置过程的应急教育形式。它具有成本低廉、时间压力小、不受场地限制等优点。例如，美国国土安全部开发的应急演练项目七种类型中，桌面演练是模拟阶段的主要演练方式，它对于培养应急管理人员的管理能力非常有帮助。

8. 实战演练

实战演练通常是在特定场所，利用相关应急物资与设备，通过实际行动模拟真实应急响应过程，培养人们的应急处置和应急管理能力的应急教育形式。它具有实战、逼真等特点。例如，学校、企事业单位、社会组织举行的大“综合防灾训练”等演习活动。

1.3 应急教育的实施主体与客体

1.3.1 应急教育的实施主体

应急教育是面向全民的，以增加和提高人们面对突发事件时自救互救知识与能力的教育。应急教育机构涉及政府、企业事业单位、媒体、非政府组织、学校和社区等部门。

1. 政府

政府作为应急教育的实施主体，具有宏观调控，设计应急教育政策及发展规划，监控应急教育质量的功能；它能够调配人力、物力、财力资源，改善应急教育条件；为应急教育提供教育经费、教育体系等制度法律保障。政府重视应急教育的程度，直接影响政府作为应急教育实施主体的有效性。

2. 企业事业单位

企业事业单位应急教育实施主体主要是指需要应急知识，与应急管理密切相关的企事业单位。例如，化工行业、煤矿行业企业应该组织员工开展面对化工物品燃爆、矿井塌方事件时的应急演练。作为直接应急管理部門的消防队必须定期开展消防应急演练活动。这些实施主体具有应急教育对象固定，应急教育内容针对性强的特点，其应急教育

的效果直接关系到企业的发展和应急管理的成效。

3. 媒体

媒体是应急教育信息的物质载体和工具；信息容易获取，传播信息量大，效率高、直接、有效；形式多样，具有可选择性，趣味性强；呈现力、重现力强，具有监督导向的功能；以网络为主的新型媒体具有及时性、互动自由、广泛性的特点。但媒体有其自身的经济利益诉求，对公共应急教育信息的提供缺乏政府的投入支持；媒体受众程度差异显著，教育信息的准确性、权威性等需要关注；与各社会组织交流与互动少；利用媒体作为公众应急教育的重要渠道的作用仍发挥不足，媒体操控有难有易。

4. 非政府组织

实施应急教育的非政府组织包括社会团体、工会、红十字会、志愿者组织、群众组织、村民自治组织等。这种实施主体具有公益性、互益性特征，实施形式多样、灵活，是应急教育社会力量的重要补充。但这一实施主体的应急教育资金来源不稳定，缺乏应急教育专业经验，可能出现社会动员和参与不足等现象^①。

5. 学校

各级各类学校能够比较系统地，有组织、有目标地开展应急教育活动，是有固定教育场所和对象的应急教育实施主体。它们的受众群体集中，受众求知心、接受力强，积极活跃，且便于开展训练、演习等操作性强的应急教育活动，能够对其应急教育实施情况进行评估。从应急教育的实践来看，学校作为应急教育的实施主体，也存在一些缺点：重视不足，多数学校未把应急教育列入教学计划；缺乏针对性、规范教材；教学方式单一，载体陈旧老套，主要采用课堂讲授、口头说教，趣味性较低；等等。这需要政府教育主管部门加强管理和监督。

6. 社区

社区作为应急教育实施主体，主要是指社区居民委员会组织。社区的应急教育活动发展迅速，涉及各个阶层和各个年龄段的民众；教育内容多层次、多元化；目标明确，地理位置集中，便于及时交流与反馈。但社区居委会组织的应急教育活动规范化程度低，缺乏统一规划；社区公众参与度不高，青壮年比例低；而且缺乏资金支持，教育设备设施不足；缺乏专职教育人员，演练实践教学开展困难。

1.3.2 应急教育的实施客体

1. 突发事件受害者

突发事件受害者是指可能或者已经受到突发事件伤害的人员，主要以普通民众和学生两大群体为主，涵盖社会各阶层人员。对于这类人群，应急教育重点在于培养其应急意识，普及常见的应急知识与逃生技能等，使其在突发事件来临时能够逃生自救并救助

^① 李球杰、郝艳华、吴群红等：《公众日常应急教育改进策略探讨》，《中国健康教育》，2013年第9期，第855-858页。

周围人员。

2. 救援者

突发事件应急救援者主要以应急救援人员和应急志愿者两大群体为主,包括消防员、警察、军队、医疗卫生人员、社会工作者、基层灾害信息员和志愿者组织成员等。对于这类群体,应急教育重点在于传授和培训应急救援基本知识和技能技巧,使其能够提供更专业的应急救援服务。

3. 管理者

突发事件应急管理者主要是以承担应急管理职责的政府工作人员为主,包括各级领导干部、应急管理人员等,除此之外还包括涉及应急管理事务的志愿者组织领导者、应急专家等^①。

1.4 中国应急教育的发展现状及问题

中国一直致力于应急教育的培训和发展,尤其在“5·12地震”等大型事故发生后,相关政府部门开展了一定的突发事件宣传和教育活动,积累起了较为丰富、有一定应用价值的经验。但迄今为止,无论是各级政府机构,还是各类组织以及公民个人在应急教育方面还处于相对落后的水平,与应急指挥与管理发展不相适应^②。应急教育主要存在以下几个方面的问题。

1.4.1 应急教育资金支撑不足

中国中央政府所需突发公共事件应急准备和救援工作资金,要经财政部审核后,列入年度中央财政预算。处置突发公共事件所需财政负担的经费,按照事权、财权划分原则实施分级负担。应急培训经费也逐级向下分担,往往下到基层以后培训经费所剩无几^③。一些应急教育的主体也存在硬件资源不足的问题,例如,许多高校除了没有专门的应急教育研究的经费外,应急教育相关机构设置也不完整,缺乏突发事件的专门研究机构和场所,既无法进行应急管理的深入研究,也无法开展规范的应急教育活动,只能让应急教育流于形式。高校基础设施不完整、不满足应对突发事件的技术要求都给应急教育的研究造成了一定的障碍。有足够的资金或硬件支持是应急教育长久发展下去的坚定保障。

① 区晶莹、欧阳祯、谢海龙等:《中国农村应急避险教育现状与发展实证研究》,《农业网络信息》,2013年第12期,第149-162页。

② 陈立梅:《突发公共事件应急管理宣传教育对策研究》,《南京邮电大学学报》,2007年第6期,第17-23页。

③ 胥彦、吴群红、林婷等:《国外突发公共卫生事件应急培训策略选择及对我国的借鉴》,《中国卫生经济》,2009年第5期,第36-39页。

1.4.2 应急教育的制度化程度不高

应急教育的制度化程度不高主要表现为三个方面：一是各种突发事件应急预案的规范化程度不高。2005年4月17日，国务院颁布实施了《国家突发公共事件总体应急预案》，总体应急预案真正落实到基层会面临很多问题。从总体情况看，基层预案体系建设比较薄弱，预案质量、水平都有待提高，预案管理没有规范化、制度化，预案演练、落实不足^①。二是国家制定的应急教育相关制度规定没有落到实处，缺乏教育管理部门的有效监督。2014年3月3日，教育部在其官方网站发布的《中小学幼儿园应急疏散演练指南》明确要求，中小学校每月至少要开展一次应急疏散演练，幼儿园每季度至少要开展一次应急疏散演练^②。虽然一些地区和学校执行了应急教育政策，但我们很难找到官方的教育局等部门对应急教育实施情况的评估，只是一些实施部门在小范围内进行的试探性评估。而且，有些学校并没有按照要求按时按量地开展学生应急教育。三是没有形成科学、合理、系统、综合的公共危机教育体系，难以适应现实需要。应急教育体系还存在着相关管理部门的缺失、人才队伍缺乏、各教育主体交流合作较少、应急管理学科体系不完善等问题。

1.4.3 应急教育流于形式或形式单一

长期以来，虽然应急管理的宣传教育在不断地开展，但应急教育提高广大公众和管理人员应急素质的作用却十分有限，应急宣传教育工作的开展与应急能力的提高脱节。造成这一现象，基本上是因为应急教育的方式单一乏味，主要以知识讲座和安全宣传为主，缺乏生动有趣的实际演练活动，不能够提起广大公众对应急避险知识的兴趣。这些应急教育的传统形式往往是信息的单向传递，缺乏反馈回路，互动性较差，无法引起人们的重视、给人们留下深刻的印象，应急教育活动的效果必然不理想。这几年，一些学校和社区开始进行实践演习，但规模比较大的、过程严谨规范的演习还是很少。根据学者对于应急教育的重地——中小学的调查结果，乌鲁木齐市对中小学生学习安全应急教育现状的调查数据显示，在被调查的485名小学生中，77.73%的学生表示在学校体育课中接受过安全教育，18.76%的学生认为没有在学校体育课中接受过安全教育，还有3.51%的学生表示“不知道”。在被调查的584名中学生中，有80.31%的学生在学校体育课中接受过安全教育，19.69%的学生坦言在学校体育课中没有接受过安全教育。虽然调查的大多数学生在校体育课中接受过安全教育，但安全教育的内容十分有限，学校强调安全意识的灌输，忽视安全教育的技能训练。研究者发现，影响学校体育课中进行有效安全教育的原因主要是学生对安全教育的内容没有兴趣，教师无法去实际操作，学校对体育的要求是“不受伤”就行等^③。

① 陈婧、刘婧、王志强等：《中国城市综合灾害风险管理现状与对策》，《自然灾害学报》，2006年第15卷第6期，第17-22页。

② 教育部：《中小学校每月至少开展一次应急疏散演练》，<http://www.chinanews.com/edu/2014/03-03/5904098.shtml>，2015年3月3日。

③ 刘敏：《乌鲁木齐市中、小学生安全应急教育现状研究》，《搏击（武术科学）》，2014年第8期，第102-105页。