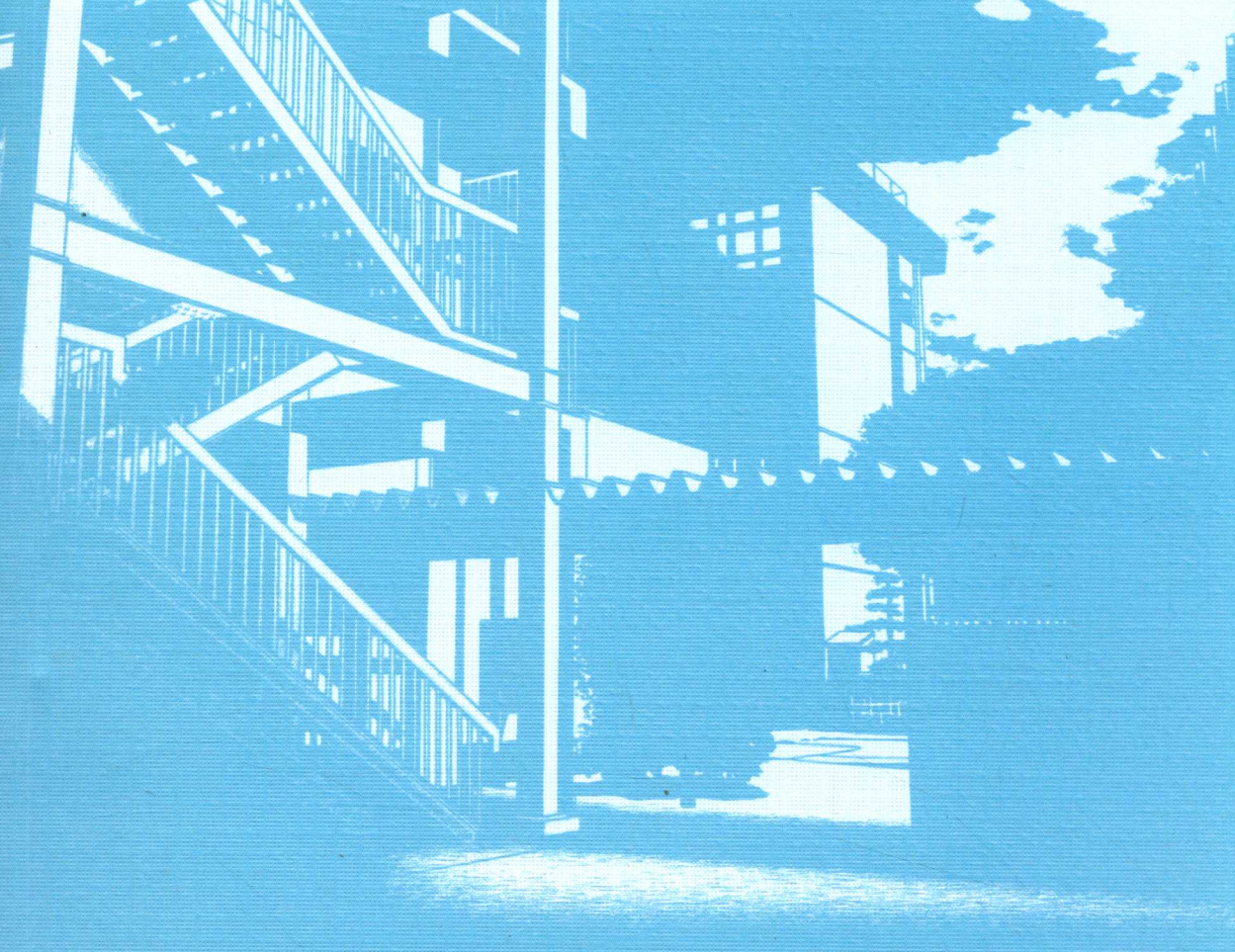




校园安全事件风险分析

高山 冯周卓 张桂蓉 著

中国社会科学出版社



校园安全事件风险分析

高山 冯周卓 张桂蓉 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

校园安全事件风险分析 / 高山, 冯周卓, 张桂蓉著. —北京:
中国社会科学出版社, 2019. 6

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4300 - 8

I. ①校… II. ①高…②冯…③张… III. ①学校管理—
安全管理—研究—中国 IV. ①G474

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 075140 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 琪
责任校对 夏慧萍
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 6 月第 1 版
印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.5
插 页 2
字 数 278 千字
定 价 85.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前言

进入 21 世纪以来,我国的教育事业得到了快速发展,高等教育进入大众化阶段,九年义务教育得到了全面落实,办学条件日益改善,教育质量不断提高。与此同时,全世界已进入风险社会,各种不稳定因素正在影响社会的各个方面,学校也不可幸免。《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》【国办发〔2017〕35 号】要求学校明确安全是办学的底线。面对层出不穷的校园安全问题,学校管理方不能仍旧停留在如何加强危机应急处置的阶段,更重要的是管理重心必须前移,加强风险防范,从源头上制止校园安全事故。同时,风险是危机在未来发生的可能性,面对未来的各种可能性,要提前将可能发生的灾害风险予以分散,减少未来灾难可能承担者的压力。

已有的关于校园安全的出版物主要有两类:一类是关于教学生如何在灾难发生时避险和自救的应急手册;一类是校园安全事故分析的教师读本。前一类书籍出版数量庞大,后一类书籍则数量很少,主要是叙述校园安全事件的主要类型,如何组织师生进行灾害预防和应急处置。

本书是面向教师和教育管理者的读本,有以下特点:(1)提出了兼顾学理逻辑和教育管理实践要求的校园安全事件新的分类;(2)侧重于校园安全事件的风险分析,重在让教育工作者掌握校园安全风险分析的方法、风险管理的框架,尽可能防止校园灾难事件的发生,把预防校园安全事件置于首要位置;(3)新的案例分析模式,本书从每一类校园安全事件中精心挑选案例,对每一个案例均进行环境维—事件维—管理维的复盘分析,使读者通过案例的复盘分析,掌握校园安全事件风险分析的方法;(4)努力实现风险理论与风险分析评估实务相结合。

本书共分为十章,第一章和第二章为总论,第三章到第十章分别对不同的校园安全事件进行风险分析。除总论外,每一章的第一节都要对此类校园安全事件做出定义(含满足该定义的条件),做出详细的子分类及其定义。第二节对每一子分类安全事件找一个案例,对每一个案例进行环境维、事件维、管理维的复盘分析。第三节做一个关于此类事件的风险管理方案(形成该类安全事件的风险管理系统:风险源排查、风险分析、风险评估、风险管控)。

本书的读者对象包括政府部门教育行政管理人员、各级各类学校管理人员、师范类专业的大学生,以及与校园安全工作相关的其他人员,如教育保险公司人员、校园安保设施研发制造的企业。

本书的写作得到了中国应急管理学会的大力支持,也得到了中南大学公共管理学院学科建设的鼎力支持,在此致以诚挚的谢意!同时感谢中国社会科学出版社的帮助,使本书得以顺利出版!感谢中国社会科学出版社相关编校人员对本书付出的辛勤工作!

本书作者

2019年2月

目 录

第一章 风险防控是校园安全的基础	(1)
一 导言	(1)
二 风险与安全的基本概念	(5)
三 校园安全风险识别	(11)
四 校园安全风险分析	(17)
五 校园安全风险应对	(21)
六 校园安全风险监控与沟通	(23)
第二章 校园安全事件的特点及其规律分析	(26)
一 “校园安全风险”主题的学术聚焦情况	(27)
二 校园安全事件的特点分析	(30)
三 校园安全事件的规律分析	(41)
四 校园安全风险治理	(47)
第三章 校园自然灾害事件风险分析	(50)
一 概述	(50)
二 校园自然灾害事件的典型案例	(52)
三 校园自然灾害事件风险评估	(66)
四 校园自然灾害事件风险管控要点	(81)
第四章 校园公共卫生事件风险分析	(83)
一 概述	(83)

二 校园公共卫生事件的典型案例	(86)
三 校园公共卫生事件风险评估	(98)
四 校园公共卫生事件风险管控要点	(111)

第五章 校园设施安全事件风险分析	(116)
一 概述	(116)
二 校园设施安全事件的典型案例	(117)
三 校园设施安全事件风险评估	(132)
四 校园设施安全事件风险防控要点	(140)

第六章 校园意外伤害事件风险分析	(144)
一 概述	(144)
二 校园意外伤害事件的典型案例	(147)
三 校园意外伤害事件风险评估	(158)
四 校园意外伤害事件风险管控要点	(168)

第七章 校园突发治安事件风险分析	(172)
一 概述	(172)
二 校园突发治安事件的典型案例	(174)
三 校园突发治安事件风险评估	(184)
四 校园突发治安事件风险管控要点	(190)

第八章 校园欺凌事件风险分析	(194)
一 概述	(194)
二 校园欺凌事件的典型案例	(197)
三 校园欺凌事件风险评估	(207)
四 校园欺凌事件风险管控要点	(215)

第九章 校园个体健康事件风险分析	(223)
一 概述	(223)
二 校园个体健康事件的典型案例	(226)

三 校园个体健康事件风险评估	(234)
四 校园个体健康事件风险管控要点	(245)
 第十章 校园群体性事件的风险分析	(248)
一 概述	(248)
二 校园群体性事件的典型案例	(249)
三 校园群体性事件风险评估	(256)
四 校园群体性事件风险管控要点	(261)
 参考文献	(264)
 后 记	(269)

第一章

风险防控是校园安全的基础

一 导言

学校是教书育人的场所，学校的稳定安全是师生开展各项教育教学活动的基础，然而，学校又处在社会环境之中，学校自身的办学条件和社会上的因素都会影响到校园内学生和教育工作者的安全。媒体上也时有关于校园安全事件的报道，学校发生的校车事件、食物中毒、欺凌等直接危害学生的事件，更是引起社会舆情和家长们的普遍担忧。学校相对生产单位来说，难以发生较大的安全事件，因此一般来说，学校对安全危机的管理重点多是停留在如何应对安全事件，而对事件之前的隐患排查和安全风险防范不够重视。

人们从事任何活动都是有目标的，对学校来说，培养心智健全、身体健康的下一代和人才是学校的总目标，师生在教育教学活动中的安全是为这个总目标服务的，也是实现这个总目标的前提条件。然而，一旦安全事件发生，从事件的后果上来说，就已经偏离了学校的总目标，尽管学校及相关各方都尽快努力解决危机事件，但损失已经造成，应急响应做得再好，也不可能达到百分之百的危机管理效果。

因此，危机管理的重心应当前移，也就是尽可能不让危害事件发生，或者尽可能减少灾害造成的损失，这种针对未来危机事件的预先防范就是风险管理。预防是最好的管理，如果能通过预防而最终避免了危机的发生，就是达到了危机管理百分之百的效果。风险管理虽要投入，但与危机事件的处置和善后所需的花费要少得多，尤其是与因危机造成生命损害而无可挽回相比，风险管理更是重要得多。通过风险管理来避免危

机事件的伤害和损失，既花费最少又最简便，显然是最好的危机管理。但是，平时的风平浪静，使得许多管理者将平和时期要投入人力和物力进行风险管理看作麻烦和浪费，因此，风险管理经常被管理者长期疏忽，甚至完全忽略，成为危机管理过程中最不受重视的一环。

虽然人类具有理性思维使得人们能够适应这个世界，但人的能力是有限的，而我们面临的未知世界是无限的，我们无法做到事事称心如意。通过风险评估和风险管理，我们可以在一定程度上增强我们的能力来克服我们的弱点。在我们下节专门考察风险概念之前，先来直观了解一下两类风险：固有风险和操作风险。我们生活在一个物理世界中，物体受到的重力和势能都会引起物体的运动变化，固有风险是由我们与物质世界的基础设施的相互作用引起的。在阳光明媚的日子里，走在大楼边是有固有风险的，例如一块瓷砖突然从建筑物的表面掉落砸到人；或者走在人行道上突然树上枯枝掉落人的头上，头皮绽开满脸是血。人们几乎不能避免这种风险，所以我们称之为固有风险，例如在人行道上散步并不是受伤的直接原因，枯枝受重力作用降落才是直接原因，但我们的行为一旦与固有风险源发生关联，事件或灾难就可能发生。山体滑坡是固有风险，由自然规律所决定，但如果山脚下没有人居住或活动，滑坡就只是一个事件（incident），而不是事故（accident）。

操作风险是由人们在主动追求某个目的时的决定和行动所带来的。我们通过衡量预期行动后果的潜在收益，心甘情愿地承担操作风险。我们可以选择采取比不采取行动更危险的行动。例如，组织学生去郊游，或者班级篮球赛，如果学校不开展这些活动，待在教室里固然不会有学生受伤害的危险，但学生的活动能力就得不到培养。虽然组织学生去郊游有风险，但我们可以严密规划活动方案，避开危险的地方，落实每一个环节安全措施，从而保证活动的顺利进行。总之，我们可以在更大程度上控制操作性风险。与固有风险不同，我们的决定和行动确实可以成为风险的潜在原因。

操作风险决定了风险是客观事件与主观感知相结合的产物，人们对活动目标的追求影响到风险的性质：当人们追求达到获利的目标时，风险的属性是双面性的，例如买股票的风险就在于既可能赚大钱，又可能蚀本；当人们只是希望避免事件或行动可能会造成的损失时，风险的属

性是负面的，例如暴雨水灾的风险。

我们既不能消除风险，也做不到完美的风险管理，这并不奇怪，因为自然界能量的存在本身就是固有的风险。即使每个人都做了正确的事，也难以避免因固有风险所导致的事故。风险的存在意味着即使在最好的情况下我们也能看到不好的结果，风险是对人们的警示，如果不是这样，就会在大难临头时浑然不知所措。探明风险并认真防范，大多数事故是可以避免的。

风险评估和管理需要考虑的不仅是事件的影响，还需要考虑到事件在一个确定的时间范围内发生的可能性。我们用可能性和后果两个变量来定义事件边界（见表 1—1）。

表 1—1 事件边界定义

可能性 后果	大	小
	严重	轻微
严重	后果严重且可能性大	后果严重且可能性小
轻微	后果轻微且可能性大	后果轻微且可能性小

注：轻微的后果，不太可能发生，如突然一只鹰飞入教室抓伤了学生的手；
轻微的后果，很可能会发生，如春季游园时意想不到的大雨破坏了班级学生在公园的游乐；
严重的后果，不太可能发生，如小行星撞击地球；
严重的后果，很有可能发生，如行车发生交通事件。

在一个自媒体可以在线迅速传播信息的时代，校园安全危机这类话题很容易引起公众的关注，尤其是在学校中常见的威胁，如虐待幼儿、性侵、恶霸欺凌和网络欺凌、校车事故等。所有这些风险和损失还有可能伴随大量的诉讼，使得学校要付出相当昂贵的诉讼和赔偿费用，而且由于学校缺乏实际的保险覆盖，一旦出事，赔付费用飙升。学校开展安全风险管理的，其目的就是要在学校防止人身伤害和财产损失造成的人身和经济损失，确保学生和教职员工的的安全和福利。

学校安全的风险管理是一个相当复杂的概念，它是一个处理影响学校教育教学活动的不确定性的过程，涉及内部和外部、物理环境和人，因此需建立一个校园风险管理系统。而且，安全涉及每一个人，当然风

险管理人人有责,不仅教职工要尽到安全管理责任,学生也要受到教育主动避免不安全风险行为。

《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》【国办发〔2017〕35号】要求学校明确安全是办学的底线。以下是摘要该《意见》的两条重要规定。

(六)探索建立学生安全区域制度。在学生安全区域内,公安机关要健全日常巡逻防控制度,加强学校周边“护学岗”建设,完善高峰勤务机制,优先布设视频监控系统,增强学生的安全感;公安交管部门要加强交通秩序管理,完善交通管理设施。

(七)健全学校安全预警和风险评估制度。教育部门要会同相关部门制定区域性学校安全风险清单,建立动态监测和数据搜集、分析机制,及时为学校提供安全风险提示,指导学校健全风险评估和预防制度。要建立台账制度,定期汇总、分析学校及周边存在的安全风险隐患,确定整改措施和时限;在出现可能影响学校安全的公共安全事件、自然灾害等风险时,要第一时间通报学校,指导学校予以防范。

校园安全管理的目的是防止出现安全事件,事发时的应急响应救援已是尽量减轻损害的无奈之举。因此,校园安全管理是一个系统工程,重在风险防控,具体来说主要包括这几个方面:(1)风险识别;(2)风险分析;(3)风险应对;(4)风险监测与沟通。这四个环节之间的关系可以用图1—1来表示。

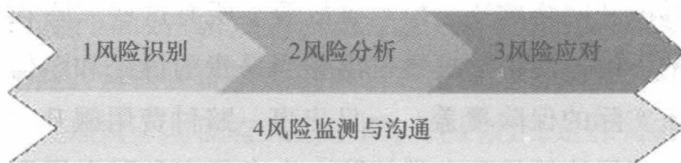


图1—1 校园安全管理四个环节

其中前三个环节前后相继,第四个环节风险监测与沟通则是贯穿整个风险管理的全过程。

二 风险与安全的基本概念^①

风险与危害既是来自外部力量对人们的威胁,具有客观性,又与人们的感知有关,具有主观性。由此可能带来对同一风险和安全问题不同的理解,这不利于相互协作共同应对风险和安全问题。因此,界定基本的概念有助于人们在实践中避免混乱,而且统一的内涵和对象界定能使人们在同一平台上交流沟通,避免各说各话产生的误解。

(一) 危险与风险

从校园安全和建设平安学校的目的来说,危险和风险是我们必须重视的两个基本概念。但是在安全管理的实践中,这两个概念又常常被混淆在一起。

危险(hazard)是指潜在伤害的来源。任何可能对健康造成伤害(如烧伤、骨折)或不利影响(如火灾、爆炸)的物质、设备或活动都具有危险的属性。想一想,即使是教室里的课桌,学生在教室里追逐打闹都有可能因撞到桌角而受伤。

风险(risk)是不确定性对目标的影响。通常用事件的后果和事件发生的可能性的组合来表示风险。目标可以是不同方面或层面的,安全是学校教育教学活动的重要目标之一。根据前述危险的定义,危险是造成伤害的潜在事件,侧重指风险源,从安全的角度来说,风险就是造成伤害或不利影响的可能性。

没有危险就没有风险,但是,如果采取了合适的控制措施,那么即使存在严重的危险,也可能没有风险或风险很小。例如,学校开运动会存在学生受伤的危险,但如果安全和卫生措施保障严密,控制了受伤事件发生的可能性,就不会有严重的风险。这就是风险管理的重要作用。

危险是作为一种条件存在的,更多的是客观性方面。风险不仅跟风险的客体,也就是说风险事件本身所处的时间和环境有关,而且它跟风

^① 除另有注明的之外,本节所述有关风险管理的基本概念主要依据《中华人民共和国国家标准:风险管理·术语》给出的定义来解释。

险的主体,也就是说,从事风险活动的人(条件、能力、态度)有关。风险评价衡量的是人们遇到危险的可能性,以及这种危险可能性会导致的坏结果。

随着风险和危险的区别得到澄清,我们需要解决另一个严重的误解。风险管理并不意味着在现实世界中消除风险,尽管这两者通常是混淆的。相反,我们的想法是认识风险,最大限度地减少潜在危险,并减轻无法避免的风险。请注意,尽最大努力去防范风险并不意味着从此再无风险。

关于风险,我们需要考虑的另一个方面的问题是,风险可以被公众感知放大。风险的社会放大是指:“实际后果轻微的风险事件经常引致强烈的公众关切并产生非常严重的社会影响。”^①该理论描述了一些被专家评估为风险相对较低的灾害和事件可以籍由它们在一个社会中变成一个特别的关切和社会政治活动中心(风险放大),而另一些专家判断为更为严重的灾害相比之下却不那么受社会关注(风险弱化)的那些过程。^②风险的社会放大具有主观臆想性、不可预测性、成因复杂性和危害多元性的特征。学校中受风险认知的社会放大影响的事例,如教师对学生的严格管理(有的教师的教育措施确实有些过度)会使个别学生难以接受,认为自己受到虐待甚至离家出走。这使得家长与教师的关系紧张,家长担心孩子在学校的安全风险,通过微信群和网络发帖,更会造成对学校的负面舆情。这样的风险放大加剧了公众的恐慌心理,影响了社会的和谐稳定;在给被放大对象——教师和学校造成形象和经济损失的同时,公众的道德伦理也受到扭曲。风险弱化的事例,如有的学生喜欢欺负较为弱势的另一些学生,像取笑、故意做使绊子之类的打闹动作,这些行为虽然不严重,但发展下去就会有校园欺凌的风险。虽然老师批评教育并告知家长,但家长并不以为意,反而指责教师报复学生,有时造成教师与家长的冲突。这既不利于学生的健康成长,也使学校的形象受损。

① Kasperson, Pidgeon, Slovic, et al., “The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework”, *Risk Analysis*, Vol. 8, 1988, pp. 178-187.

② [英] 尼克·皮金等:《风险的社会放大》,谭宏凯译,中国劳动社会保障出版社2010年版,第3页。

（二）事件与事故

事件（incident）是一个中性词，可大可小，可好可坏，有意或无意。在风险管理中，事件是指未预料到的，可能导致组织的运作、服务或功能丢失或中断。

事故（accident）是由错误或偶然引起的不良事件。虽然事故总是无意的，但通常会造成人员伤亡或物品的损失。

所有的事故都是事件。当事件造成伤害的后果时，事件就是事故。没有造成后果的事件可称为“未遂事件”，或者称为“幸免”。例如，有人冲进校园行凶，若有人受到伤害，这就是事故，若凶手被及时制止没有人受到伤害，那么这就只是一起未遂事件。

（三）事故隐患与危险源

事故隐患是指生产经营单位违反安全生产法律、法规、规章、标准、规程和安全生产管理制度的规定，或者因其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的物的危险状态、人的不安全行为和管理上的缺陷。^①

危险源是指可能导致人身伤害和（或）健康损害的根源、状态或行为，或其组合。^② 风险具有事件性，一切风险都是由潜在的危险事件所触发。危险源就是诱发风险事件发生的载体。以教学楼发生踩踏为例，楼梯狭窄是危险源，而大量学生同一时刻无序下楼则是产生踩踏的原因。

在安全风险的管理中，不能将事件隐患与危险源两者混为一谈。危险源强调的是致因，即物理场所与设施的潜在危险点，是能量和危险物质集中的核心，在一定触发因素作用下其能量释放导致危险事件发生。隐患强调的是状态，即活动场所与设施的不安全状态，加上人的不安全行为和管理上的缺陷，属于潜在的危险源没有得到有效控制，物的不安全状态已是客观存在，极有可能发生安全事故。以常见的幼儿跌落窗户

^① 《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》（国家安全生产监督管理总局令第16号），第三条。

^② 《中华人民共和国国家标准：职业健康安全管理体系·要求》（GB/T 28001-2011）。

为例,爬上窗户的幼儿具有位于高处的势能,重力作用会使幼儿跌落,因此,窗户对幼儿来说就是危险源。如果没有安装合格的防护网,幼儿在窗户旁就处于不安全状态,有可能爬出窗外而跌落,没有防护网的窗户就是幼儿跌落事故的隐患。

可以说,事故隐患的存在正是因为控制危险源的安全措施失效或缺少。例如,幼儿园活动室内的桌子如果是直角,对幼儿来说就是不安全的状态,是可能导致幼儿磕伤的危险源;学校宿舍里使用中的“热得快”是隐患,因为它不但容易使人触电,而且一旦人离开房间,“热得快”干烧就会引发火灾。

危险源属于固有风险,一旦与人发生关系,处于潜在的不安全状态,危险源就成为事故隐患。所以说,危险源可能存在事故隐患,也可能不存在事故隐患,但事故隐患一定是基于风险源,所以对事故隐患的排查首先是查找风险源,对于存在事故隐患的危险源一定要及时加以整改,否则就有可能导致事故。例如,幼儿园活动室内的桌子是直角,使幼儿在室内的活动处于不安全的状态,这就是可能导致幼儿受伤的隐患,把直角桌改成圆角桌并做软包处理,这种隐患就被消除了。

从校园安全隐患的角度,我们可以将校园安全风险定义为:暴露在安全隐患前导致伤亡或患病的可能性。

(四) 安全与安保

安全是人们与生俱来的需求,无论古今中外,美国著名心理学家马斯洛所论述的人的五种需求中,安全需求就处于第二层次。安全首先是一种情境,维基百科将 safety 定义为“不受伤害或不遭受其他不意愿结果的状态”。在安全的情境下,能确保组织或个人只做他想做的事情。其次,安全是一种相对的情境,危险因素会导致不安全的事件发生,从这个意义上来说,安全是指风险可控的状态。

英语里有两个词表达安全, safety 与 security,虽然中文把这两个词都翻译为“安全”,但两者还是有不同的所指。本书把 safety 称为基本安全,把 security 称为安保安全。下面我们就从校园安全的视角来分析这两类安全。

基本安全(safety):主要是指校园的教育教学活动、基础设施等能

正常运行,不会发生造成人身危害、财产损失事件的状态。对基本安全状态的破坏,意味着发生了不安全事件,称之为基本安全事件。基本安全事件主要由自然因素发生作用,如洪水漫灌、地震等,或是准自然因素引发,如建筑物内发生火灾、实验室化学物泄漏。破坏基本安全事件的出现就是不安全,它将对学生和教职员工、基础设施和政治方面造成损失和负面影响。因此,学校一定要定期监测、维护、巡查,以保证其按规定的要求正常运作,也就是安全运作。

安保安全(security):主要指发生人为破坏或攻击事件所产生的对安全的破坏,比如人为破坏、投毒、恐怖袭击、性侵犯、欺凌、大规模人群骚乱等。与基本安全相比,安保安全是人为的,所以更难以预防。而且,有的大规模人群骚乱事件是因不同人群利益冲突而引发的,因此在控制事态时无法像应对火灾或地震那样大家齐心协力,而是需要更多的耐心来调解。

需要说明的是,校园安全并不限于学校围墙封闭的范围内,校园安全事件包括因教育教学的需要组织学生在校区外的活动所发生的伤亡事件。例如,校车在校外道路上发生交通事故致学生或教师伤亡的事件,学校组织班级学生外出参观或春游等活动中发生的伤亡事件等。

【案例】2018年10月26日上午,一中年妇女在巴南区鱼洞巴县大道一幼儿园门口持菜刀行凶,致做早操返回教室途中14名学生受伤。学校保安和工作人员奋力将该女子制服。巴南警方接报警后迅速赶到现场处置,将受伤孩子送医救治。^①

事发幼儿园因为没有户外活动场地,只好例行组织幼儿集体在园外活动。该事件是在幼儿园组织的教学活动中发生的,虽然在园外,但园方的安保措施不到位,因而该幼儿园要承担全部责任。类似这样的幼儿园因为缺乏户外活动场地,常有组织幼儿在园外活动的现象,风险极高,一旦发生暴力事件,极易造成伤亡。此案例表明,在安保措施不到位的

^① 《重庆巴南一妇女砍伤十四名幼儿园儿童》,界面新闻(<https://www.jiemian.com/article/2569447.html>)。