



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

中  
石  
题

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

# 完善学校突发事件 应急管理机制研究

RESEARCH ON  
SCHOOL EMERGENCY MANAGEMENT  
MECHANISM IMPROVEMENT

马怀德

著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press



教育部委託中華大學辦理國立大學校務評鑑  
「卓越」國際化校園發展策略研究

# 完美學校突發事件 緊急管理機制研究

許學文 著

國立中央大學教育學系 國立中央大學  
國立中央大學國際化發展中心

100001 臺南市 國立中央大學

電話：(06) 2759311 分機：2222

傳真：(06) 2759311 分機：2222

電子郵件：hsu@cc.nctu.edu.tw

出版：2010年10月

頁數：100頁

ISBN：9789570507111

定價：100元

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

印刷：2010年10月

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“完善学校突发事件应急管理机制研究”（10JZD0042）最终成果

# 完善学校突发事件 应急管理机制研究

RESEARCH ON  
SCHOOL EMERGENCY MANAGEMENT  
MECHANISM IMPROVEMENT

马怀德

等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

完善学校突发事件应急管理机制研究/马怀德等著. —北京:  
经济科学出版社, 2017. 11

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8668 - 0

I. ①完… II. ①马… III. ①学校 - 突发事件 - 安全管理 -  
研究 IV. ①G474

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 281649 号

责任编辑: 王 丹 王 莹

责任校对: 靳玉环

责任印制: 邱 天

完善学校突发事件应急管理机制研究

马怀德 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 30 印张 570000 字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8668 - 0 定价: 75.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))


经世济世

继往开来

贺教育部

重大攻关项目

吴昌硕

李经畬   
八

## 课题组主要成员

高小平	王敬波	戚建刚	林鸿潮	詹承豫
赵颖	陆伟明	曹鎏	彭涛	赵军燕
邢淑芬	夏雪	方然	徐君	田园
王翔	杜飞扬	张娜	姚桂红	郭永良
姜漪	王伟昌	沈成骄		

## 编审委员会成员

主 任	周法兴				
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	刘明晖	
	陈迈利	樊曙华	孙丽丽	刘 茜	

# 总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量，其发展水平反映了一个民族的思维能力、精神品格、文明素质，体现了一个国家的综合国力和国际竞争力。一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。

党和国家高度重视哲学社会科学。党的十八大提出要建设哲学社会科学创新体系，推进马克思主义中国化时代化大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。2016年5月17日，习近平总书记亲自主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表重要讲话。讲话从坚持和发展中国特色社会主义事业全局的高度，深刻阐释了哲学社会科学的战略地位，全面分析了哲学社会科学面临的新形势，明确了加快构建中国特色哲学社会科学的新目标，对哲学社会科学工作者提出了新期待，体现了我们党对哲学社会科学发​​展规律的认识达到了一个新高度，是一篇新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献，为哲学社会科学事业提供了强大精神动力，指明了前进方向。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。贯彻落实习近平总书记哲学社会科学座谈会重要讲话精神，加快构建中国特色哲学社会科学，高校应需发挥重要作用：要坚持和巩固马克思主义的指导地位，用中国化的马克思主义指导哲学社会科学；要实施以育人育才为中心的哲学社会科学整体发展战略，构筑学生、学术、学科一体的综合发展体系；要以人为本，从人抓起，积极实施人才工程，构建种类齐全、梯



队衔接的高校哲学社会科学人才体系；要深化科研管理体制改  
革，发挥高校人才、智力和学科优势，提升学术原创能力，激  
发创新创造活力，建设中国特色新型高校智库；要加强组织领  
导、做好统筹规划、营造良好学术生态，形成统筹推进高校哲  
学社会科学发展新格局。

哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划是教育部贯彻落  
实党中央决策部署的一项重大举措，是实施“高校哲学社会科  
学繁荣计划”的重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方  
式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要  
求进行，每年评审立项约40个项目。项目研究实行首席专家  
负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，协同创  
新。重大攻关项目以解决国家现代化建设过程中重大理论和  
实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能  
力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合优秀研究团队  
和顶尖人才联合攻关。自2003年以来，项目开展取得了丰  
硕成果，形成了特色品牌。一大批标志性成果纷纷涌现，一  
大批科研名家脱颖而出，高校哲学社会科学整体实力和社会  
影响力快速提升。国务院副总理刘延东同志做出重要批示，  
指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重  
要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧  
密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，  
多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。

作为教育部社科研究项目中的拳头产品，我们始终秉持以  
管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、  
依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管  
理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组  
织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探  
索并形成一套成熟有效、符合学术研究规律的管理办法，  
努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最  
终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目  
成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，  
精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林  
先生为本文库题词：“经时济世 继往开来——贺教育部  
重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部  
哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了  
他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期  
望。

伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的理论推动伟大的实践。高校哲学社会科学将不忘初心，继续前进。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来，立时代之潮头、发思想之先声，为加快构建中国特色哲学社会科学，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

教育部社会科学司

## 摘要

学校突发事件对师生的生命财产安全、学校的正常生活和学习秩序造成严重的危害。为了更好地预防和应对学校突发事件，必须建立有效的学校突发事件应急管理机制。然而在我国，作为公共应急管理一个特殊领域的学校突发事件，其应急机制还远不完善，学术界对这一方面的研究也远远不足。本书的目的，正是为了填补学校突发事件应急管理机制方面的研究漏洞，从理论上为其机制的完善提供建议，并形成若干可以付诸实际操作的方案。

本书从七个部分对学校突发事件应急管理机制进行了研究，除第一部分（本书第一章到第五章）是对学校应急管理的基本方法、策略的介绍，以及第七部分为附录之外，其他五个部分分别以解决学校突发事件应急机制的五个关键点入手进行研究。这五个关键点是：学校应急管理的多元化协作应对机制（本书第六章、第七章），学校突发事件应急预案（本书第八章到第十三章），学校网络舆情的监测和管理（本书第十四章到第十九章），学校突发事件的危机心理干预（本书第二十章到第二十三章），以及学校应急管理的立法、纠纷解决与问责（本书第二十四章到第二十七章）。

在第一部分学校应急管理的基本方法和策略中，本书首先从学校突发事件及学校应急管理机制的基本介绍——尤其是基于学校这一特殊时空的特殊性入手，引出目前解决我国学校应急管理机制存在问题的关键，即在于本书所重点关注的五个部分。在此基础上，本部分还强调了学校应急管理机制法治化的重要性，并提出了基本思路。

第二部分是学校应急管理的多元化协作应对机制，这部分内容强

调了学校、政府及社会三方力量合作与分工的重要性，提出确定高校主导地位、重新界定政府角色、明晰社会力量作用的协作方针。

第三部分是学校突发事件的应急预案，本书从应急预案的编制和管理两个环节出发，通过考察全国 100 所学校（包括 50 所高校和 50 所中小学）的现状，总结出我国学校突发事件应急预案编制管理过程中的实际问题。在发现问题的同时，与拥有比较完善学校突发事件应急预案的美国相比较，特别是研究具有代表性的美国印第安纳大学应急管理机制和预案的构成及运作，从中借鉴先进经验，以促进国内学校应急预案的制定与完善。

第四部分是学校网络舆情的监测和管理。基于网络舆情在当前对学校应急管理工作的重大影响，本部分在研究网络舆情的基本概念及演化逻辑的基础上，结合在北京 L 高校发生的网络舆情应对实例，提出了对高校网络舆情的管理与治理模式，并将其运用在应对学校突发事件应急管理机制上。

第五部分是学校突发事件的危机心理干预，本书提出如果对存在心理问题的学生进行及时干预可能会避免更严重危害的发生，而通过对中小学心理健康教师的调查，发现我国中小学心理健康教育的需求度和其专业化程度远不匹配。因此，学校需要努力提升对青少年心理危机预防和干预水平。

第六部分是学校应急管理的立法、纠纷解决与问责。本书从依法治校的角度论述了在当前如何构建和完善学校应急管理的法律体系，从而保证当学校突发事件发生时能够及时有效的确定责任主体，并保障相关纠纷能够通过合法有效的方式得以解决。

最后一个部分是附录，本部分提供了一些重要的应用性成果，包括课题组起草的《中华人民共和国学校安全管理条例（学者建议稿）》，用于支撑本书关键研究的调查问卷和数据分析，具有重要借鉴意义的《日本学校危机管理手册》，还提供了学校突发事件应急预案范本、学校突发事件应急演练方案范本，同时梳理了我国学校突发事件应急管理的法律文件目录和重要法律条文。

# Abstract

---

School emergency causes serious harm not only to the life and property safety of teachers and students, but also to the normal life and learning order of the school. In order to prevent and deal with school emergencies better, we must establish an effective school emergency management mechanism. However, in our country, school emergency as a special field of public emergency management, its mechanism is far from perfect, and the academic researching on this area is also far from enough. The purpose of this book is to fill the researching flaws in the school emergency management mechanism, provide recommendations for the improvement of its mechanism theoretically, and form a number of practical solutions which can be put into practice.

In addition to the first part (Chapter 1 to Chapter 5) which is the basic method and strategy of the school emergency management, and the seventh part which is appendix, the other five parts are researching in the view of the five key points to solve the school emergency mechanism. The five key points are: the diversified collaboration mechanism of the school emergency management (Chapter 6 and 7 of this book), the school emergency plan (Chapter 8 to Chapter 13), supervision and management of the school internet public sentiment (Chapter 14 to Chapter 19), psychological crisis intervention of the school emergency (Chapters 20 to 23), and legislation, dispute resolution and accountability in the school emergency management (Chapters 24 to Chapter 27).

In the first part is the basic method and strategy of the school emergency management. The book firstly starts from the basic introduction of the school emergency and emergency management mechanism, especially based on the special time-space of school, then to induce the five keys of resolving the problems in the school emergency mechanism in China, which the book focuses on. On this basis, this part also emphasizes the importance of the legalization of the school emergency management mechanism, and offers some basic thoughts.

The second part is the diversified collaboration mechanism of the school emergency management. This part emphasizes the importance of the collaboration and division of power among schools, governments and society, and offers the cooperative policy of determining the dominant position of the university, redefining the role of the government and clarifying the role of the social forces.

The third part is the school emergency plan. This book starts from the preparation and management of the contingency plan, through examining the present situation of 100 schools (including 50 universities and 50 primary and middle schools), to sum up some practical problems in the process of the school emergency plan preparation and management. In the same time, from compared with the United States which has a comparatively perfect emergency plan, especially researching on the composition and operation of the school emergency management mechanism and plan in the American Indiana University, we can learn advanced experiences to promote the formulation and perfection of the domestic school emergency plan.

The fourth part is the supervision and management of the school internet public sentiment. Based on the important impact which internet public sentiment has on the current school emergency management work, this part proposes the management and governance model of the college internet public sentiment and adopts it into the school emergency management mechanism, which is on the basis of studying the basic concepts and evolutionary logic of the school internet public sentiment, as well as combined with the internet public sentiment living responding example by L University in Beijing.

The fifth part is the crisis of psychological crisis intervention of the school emergency. The book suggested that if the students who have psychological problems can be intervened in time, more serious harm may be prevented. But through a survey of primary and secondary mental health teachers, we found that the needs of mental health education needs and degree of professionalism were far from match in the Chinese primary and secondary schools. Therefore, schools need to improve the level of prevention and intervention of adolescent psychological crisis.

The sixth part is legislation, dispute resolution and accountability of the school emergency management. From the perspective of managing schools by law, this book discusses how to construct and perfect the emergency management legal system of the school, so as to ensure that the main responsibility can be determined promptly and effectively when the school emergencies happen, and guarantee the related dispute can be resolved through legal and effective way.

The last part is the appendix. This part provides some important application results, including the drafting of the “Scholar’s Draft of School Safety Management Regulations of the People’s Republic of China”, the questionnaire and data analysis used to support the key research of this book, an important reference of “The School Crisis Management Guide of Japan”, and “The Contingency Plan Model of the School Emergency of China”, “The Emergency Drill Plan Design of the School Emergency”, at the same time sort out the legal document catalog and the significant legal provisions of the school emergency.

# 目 录

Contents

第一章▶ 学校应急管理的特点、原则和基本策略	1
一、学校突发事件的特点	1
二、学校突发事件应对的基本原则	3
三、学校应急管理机制建设的重点	7
四、各类学校突发事件应对的策略	10
第二章▶ 学校应急管理的现状、不足和完善重点	15
一、学校突发事件应急管理的现状及问题	16
二、学校突发事件应急管理的研究视角和理论基础	18
三、学校突发事件应急管理体系定位	22
四、完善学校突发事件应急管理的操作重点	25
第三章▶ 学校应急管理机制的完善及其法治化思路	28
一、学校突发事件的主要类型	29
二、当前学校应急管理机制的不足	30
三、完善学校应急管理机制的关键环节	31
四、学校应急管理机制的法治化	35
第四章▶ 我国学校应急管理的规范机制框架	37
一、我国学校应急管理机制存在的问题	37
二、建立学校应急管理规范机制框架的意义	39
三、学校应急管理规范机制框架的基本构成	40
四、学校应急管理规范机制的组织支撑	43



第五章►资源约束视角下的学校安全管理创新	45
一、中小学安全管理中的资源约束	46
二、资源匮乏带来的问题	47
三、安全管理组织的社会化	49
四、安全管理资源供给的市场化	52
五、安全管理模式的标准化	53
六、结论	55
第六章►学校应急管理的多元协作与应急决策机制	56
一、学校应急管理多元协作与应急决策机制的基本理论	58
二、学校应急管理中的“多元”分析	65
三、学校应急管理多元协作与应急决策机制的构建	73
四、学校应急管理多元协作与应急决策机制之法制化	80
第七章►高校应急管理的多元协作机制及其法治化	85
一、问题的提出	85
二、高校应急管理多元协作机制的正当性基础	86
三、对多元协作机制之“多元”的重新定位	88
四、高校应急管理多元协作机制之构建	91
五、高校应急管理多元协作机制之法治化进程	96
第八章►学校突发事件应急预案中的基本问题	99
一、学校编制和管理应急预案的现实意义	100
二、应急预案编制的基本制度	102
三、学校突发事件应急预案的基本内容	106
四、学校突发事件应急预案的管理	113
五、我国学校突发事件应急预案体系的构建	119
第九章►我国学校突发事件应急预案实证分析	122
一、我国学校突发事件应急预案建设的总体发展	122
二、我国学校突发事件应急预案的编制情况与文本分析	124
三、我国学校突发事件应急预案运行与管理的动态考察	129
四、我国学校突发事件应急预案问题背后的原因	131