

中小学安全风险防控机制研究

姚建龙

主 编

滕洪昌

田相夏

副主编



中国政法大学出版社

中小学安全风险防控机制研究

姚建龙 主编

滕洪昌·田相夏 副主编



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

中小学安全风险防控机制研究/姚建龙主编. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 2
ISBN 978-7-5620-7364-2

I. ①中… II. ①姚… III. ①中小学—学校管理—安全管理—研究 IV. ①G637.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第035372号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	25.75
字 数	548 千字
版 次	2017 年 2 月第 1 版
印 次	2017 年 2 月第 1 次印刷
定 价	89.00 元

主编简介

姚建龙，上海政法学院刑事司法学院院长、教授、博士生导师，《预防青少年犯罪研究》杂志副主编，团中央权益部副部长、规划办副主任（挂职）。

曾为重庆市劳教戒毒所管教民警、上海市长宁区人民检察院副检察长、华东政法大学副教授（2006年破格聘任）、教授（2009年破格聘任）、《青少年犯罪问题》杂志主编、北京师范大学刑事法律科学研究院博士后等。

主要学术兼职有中国行为法学会越轨预防与矫治研究会副会长、中国预防青少年犯罪研究会常务理事、中国犯罪学学会常务理事、上海市法学会未成年人法研究会会长、上海市法学会禁毒法研究会会长等。复旦大学、华东政法大学、中国政法大学、南京大学、鲁东大学等十余所高校兼职教授、博导、硕导、特邀研究员。

受聘为国际救助儿童会、瑞典隆德大学 RAOUL WALLENBERG INSTITUTE、中央综治委预防青少年违法犯罪专项组、国务院妇儿工委、最高人民检察院相关领域顾问、专家，以及北京、上海、江苏、广东、山东、河北、福建等多省市公检法、教育、共青团、妇联等部门咨询专家。

已出版《长大成人：少年司法制度的建构》《少年刑法与刑法变革》《超越刑事司法》《权利的细微关怀》《少年法院的学理论证与方案设计》《青少年犯罪与司法论要》《禁毒法与戒毒制度改革研究》等个人专著七部、法律童话《呼噜噜与独角兽的幸福生活》一部、随笔《法学的童真》一部，主编、副主编、合著《刑法学总论》《刑法学分论》《刑法思潮与理论进展》《禁毒学导论》《矫正学导论》《校园暴力控制研究》《大学生法治教育论》等著作二十余部，发表论文百余篇，主持国家社科基金项目、司法部项目、中国博士后科研基金项目、上海市哲社项目、上海市曙光项目等多项国家级、省部级课题。科研成果获首届“全国刑法学优秀学术著作奖（1984~2014年）”一等奖、中国犯罪学学会“五年优秀犯罪学科研成果奖”论文类一等奖、中国青少年研究会优秀论文一等奖、第三届上海市法学优秀成果奖三等奖等十余次。

曾获上海市十大杰出青年（第十八届）、上海市优秀中青年法学家（第五届）、上海市杰出青年岗位能手（第十二届）、上海市禁毒先进工作者、上海市曙光学者、上海市教学成果一等奖等荣誉。

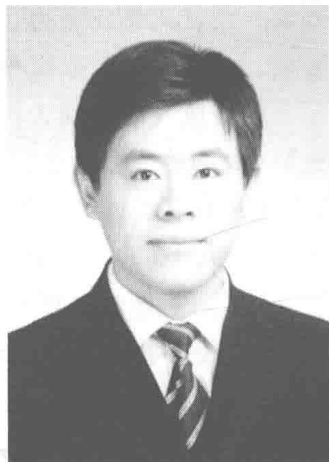


副主编简介

滕洪昌，山东烟台人，鲁东大学讲师，烟台市心理学会副秘书长，国家二级心理咨询师。2002年毕业于烟台师范学院心理与教育系，获理学学士学位；2005年毕业于江西师范大学教育学院，获教育学硕士学位；目前在鲁东大学攻读青少年犯罪方向博士。主要从事青少年犯罪问题、少年司法心理学研究，主持烟台市社科课题2项，参与中央政法委、教育部、科技部、团中央、上海市妇联、上海市民政局等多项课题，发表论文十余篇，获山东省软科学优秀成果奖1项。



田相夏，山东临沂人，西南政法大学博士生，上海市法学会未成年人法研究会副秘书长，华东政法大学《青少年犯罪问题》编辑，曾获首届上海市法学会优秀研究会秘书长等荣誉称号。主要研究方向为青少年犯罪学、刑法学等。先后参加教育部、团中央、上海市教委、上海市高级人民法院、上海团市委等多项国家、省部级课题。曾先后在《法制日报》《人民检察》《当代青年研究》等刊物发表论文十余篇，出版著作两部：《合适成年人与刑事诉讼：制度渊源、演进与未来》（副主编）、《保护与惩罚：预防未成年人犯罪实证研究》（副主编）。



其他撰写人简介

马 岩，上海政法学院讲师

张善根，西南政法大学副教授

陈慈幸，台湾中正大学教授

谢 焱，同济大学助理教授

乐宇歆，上海昊理文律师事务所高级顾问

尹 琳，上海社科院法学研究所副研究员

游 艺，上海政法学院讲师

王江淮，海关总署直属拱北海关缉私局干部

葛宇翔，美国印第安纳大学留学生

刘 昊，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

李 乾，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

张少男，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

李寄北，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

王夏菁，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

孙 鉴，华东政法大学硕士研究生

邓 林，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

常怡蓉，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

樊志美，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

蔡 领，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

徐维泽，上海政法学院全国青少年犯罪与司法研究及服务中心研究助理

致 谢

感谢教育部政策法规司的信任，将“学校安全风险防控机制研究”课题交由我负责，并提供经费支持。

在本课题研究过程中，课题组先后到北京、上海、山东、福建、湖南、贵州进行课题调研，召开座谈会、进行深入访谈、实施问卷调查等，得到了很多专家、领导、朋友在课题论证、资料提供、调研安排等方面的帮助。对于下列单位与同志，特致以诚挚的谢意，如有不慎遗漏也请谅解：

北京师范大学刑事法律科学研究院副院长 宋英辉教授

教育部政策法规司司长 孙霄兵

教育部政策法规司副司长 黄兴胜

教育部法制办副主任 王大泉

教育部督导办专项督导处处长 杨宇

教育部政策法规司宏观政策处副处长 翟刚学

教育部基教一司 赵珊

上海市教委青保处处长 朱坚

贵州省政法委综治处副处长 李鸿

浙江省湖州市检察院未检科科长 章春燕

北京市大兴区人民检察院未检处处长 司左君

北京市大兴区教委政安科科长 孙志超

山东省潍坊市教育局学校安全工作科科长 王俊杰

贵州省毕节市教育局安全稳定科科长 兰明

福建省南平市教育局学校安全科科长 冯磊

湖南省邵阳市邵东县教育局副局长 张祥云

山东省烟台市福山区清洋街道城西小学校长 孙瑞芝

山东省潍坊市高新区清平小学校长 武际金

尤其特别感谢 29 个被抽到参与调查区（县）组织问卷调查实施的工作人员，参与调查的中小学校长、教师、学生以及家长，这些区（县）如下：



北京：西城区、大兴区

上海：浦东新区、杨浦区、嘉定区

天津：滨海新区

重庆：沙坪坝区

广东：深圳市福田区、罗湖区，广州市海珠区、黄埔区，惠州市惠城区

广西：柳州市柳北区

浙江：嘉兴市桐乡市

江苏：无锡市锡山区

安徽：马鞍山市雨山区

福建：泉州市安溪县

江西：九江市武宁县

湖北：荆州市江陵县

四川：德阳市中江县

云南：玉溪市峨山彝族自治县

贵州：黔东南布依族苗族自治州望谟县

山西：太原市娄烦县

河南：新乡市获嘉县

陕西：咸阳市兴平市

甘肃：白银市白银区

新疆：昌吉回族自治州呼图壁县

青海：黄南藏族自治州泽库县

吉林：吉林市龙潭区

最后要感谢中国政法大学出版社丁春晖为本书出版所提供的帮助和敬业的编辑。

姚建龙

2016年12月1日

前言

PREFACE

2016年3月初，承蒙教育部政策法规司信任，委托我作为负责人承担“学校安全风险防控机制研究”的课题，就加强我国学校安全风险防控机制提出建议，起草《关于加强中小学安全风险防控机制建设的意见（专家建议稿）》。教育部对于该课题的研究给予了高度重视，把该意见的起草列入了教育部2016年工作要点，并且明确要求课题研究应包括但不局限于以下内容：在抽样调查（不少于6个省份，包括东、中、西部省份）的基础上，分析我国学校安全工作的现状、问题与学校的主要需求；主要发达国家学校安全风险防控的经验做法；健全我国学校安全风险防控机制的建议。

该研究课题具有非常重要的意义：一方面，可以将学校安全风险管理的理念渗透到学校安全工作中；另一方面，通过调查了解我国学校安全工作的现状进而为相关政策的制定提供重要参考。接到任务后，我立即组建了研究团队并制定了研究方案。由于委托方要求在2016年5月中旬前完成课题研究，整个团队都感觉压力巨大，然考虑到该研究意义之重大，唯竭尽全力才能不负重托，为我国中小学生的安全风险防控工作提供指导，为学生的安全保驾护航。

在三个月的时间里，我们查阅了大量文献，到教育部政策法规司做进一步沟通，在上海组织专家论证会，赴北京市大兴区、山东省潍坊市、福建省南平市、贵州省毕节市、福建省邵阳市邵东县进行实地调研。在调研过程中，组织了多个座谈会，座谈对象包括相关政府部门工作人员、学校校长、教师、家长和学生，并对中小学进行了实地考察。为了更好地了解我国中小学校园安全的现状与存在问题，在全国层面上抽取了29个县（区），涉及22个省（直辖市或自治区），对被抽取的县（区）的学生、家长、教师和校长进行了问卷调查。通过多方的共同努力，我们克服种种困难如期结题，提供的专家建议已提交教育部参考，本书呈现的正是该课题的主要研究成果。需要说明的是，本书中的学校主要指中小学校，学生也主要是小学生和中学生。虽然如此，对于幼儿园和大学的安全风险防控工作，本书也可以提供一定的借鉴。



本书共分为五编二十四章，五编分别为导论、理论探索、实证研究、比较借鉴和政策建议。本书重点探讨了我国学校安全风险的研究现状，并在问卷调查和访谈、座谈的基础上摸清了学校安全现状，借鉴英国、美国等国的经验，对如何加强我国中小校园安全风险防控提出了意见与建议，对政府制定相关政策、学校加强安全工作、预防与减少学校安全事故、学校安全事故的应急处置与后续处理，必定会起到重要的参考作用。具体言之，本书主要研究了以下问题：

第一，导论编呈现的是课题的总报告，对于课题的主要研究成果进行了介绍。共分为五个部分：学校风险基本要素界定、工作现状分析、重点问题分析、域外借鉴和防控建议，帮助读者对该书形成基本了解和总体把握。

第二，在“理论探索”部分，归纳了学校安全风险防控的基本理论问题，包括学校安全风险的相关概念、学校安全风险的分类分级、学校安全风险防控的路径等，为进行相关研究奠定了基础。而且，本书对于我国学校安全风险防控的相关理论研究进行了详细综述，并对相关法律法规进行了梳理、对实践中的做法与存在问题也做了深入分析。最后五个专题研究：校园保安、校园警务、保险、部门合作、专门机构和专门队伍建设，抓住了目前我国学校安全风险防控中急需解决的现实问题，可以为政府的相关决策提供参考。

第三，在“实证研究”部分，对问卷调查的结果进行了统计分析，进而掌握了我国学校安全事故的类型与分布特点、学校安全风险分布与风险等级、风险防控的现状与问题。自从2006年国家发布了各省、自治区、直辖市上报的各类安全事故，此后再也没见到相关调查结果的公布，而本书中的调查结果是基于全国层面上随机抽取的29个县（区），有效问卷数量校长有1596份、教师有18 932份、学生有104 834份、家长有76 811份，被测者覆盖面之广在以前的此类调查中从未见过，从这个角度可以看出本书的价值所在。考虑到大规模的调查容易忽略个案问题，本书还对媒体所报道的学校安全事故的典型案例分析进行了分析，并且到五个地方进行了实地调查，收集一手资料，更加保证了结果的真实性和有效性。

第四，在“比较借鉴”部分，对英国、美国、德国、日本和我国台湾地区中小学安全风险防控的做法进行了梳理。就我国而言，英国的“领头人”制度，美国各中小学详细的规章制度、政府的专项经费与立法支持、安全信息统计中心的设立以及校园警察项目，日本的中小學生“生存教育”等制度与经验对我国学校安全风险防控工作具有较大的借鉴意义。

第五，在“政策建议”部分，起草了《关于加强中小学（幼儿园）安全风险防控机制建设的意见（专家建议稿）》并做了详细说明，对于相关部门和学校进行学校安全风险防控工作可以提供指导。

本书的写作分工如下：第一章由姚建龙、李乾撰写；第二章由张善根撰写；第三章由滕洪昌、徐维泽撰写；第四章由刘昊、李寄北撰写；第五章由樊志美撰写；第六章由张少男撰写；第七章由刘昊撰写；第八章由王江淮撰写；第九章由邓林撰写；第

十章由马岩、滕洪昌撰写；第十一章由孙鉴撰写；第十二章由姚建龙、田相夏、滕洪昌、刘昊、马岩撰写；第十三章由田相夏、刘昊、张少男、常怡蓉撰写；第十四章由滕洪昌、李寄北、孙鉴、蔡领撰写；第十五章由马岩、李乾、王夏菁、樊志美、邓林撰写；第十六章由常怡蓉、张少男、刘昊、滕洪昌、田相夏撰写；第十七章由游艺撰写；第十八章由乐宇歆撰写；第十九章由葛宇翔撰写；第二十章由谢焱撰写；第二十一章由尹琳撰写；第二十二章由陈慈幸撰写；第二十三章由田相夏、姚建龙撰写；第二十四章由田相夏撰写；附录中，调查问卷由滕洪昌编制，学校安全相关制度汇编（目录）由蔡领汇总。

本书由我确定研究与写作思路并拟出大纲，滕洪昌与田相夏在研究中承担了大量具体组织工作，王夏菁承担了文字校对和排版工作，笔者所带的2016级研究生协助进行了全书校对工作。本书的顺利出版，得力于教育部政策法规司的资金支持、各调研地区相关部门领导及工作人员的支持、被调查人员的配合，更离不开课题组成员的辛勤付出与团结合作。在此，谨向给我们提供帮助的组织和个人致以深切的谢意。

由于时间紧迫及课题组成员能力所限，不可避免地会存在一些问题甚至错误，敬请各位读者批评指正。

姚建龙

2016年12月1日

目 录

CONTENTS

前 言	(001)
-----------	-------

第一编 导 论

第一章 学校安全风险防控机制研究报告	(003)
一、学校安全风险基本要素界定	(004)
二、学校安全风险防控工作现状分析	(005)
三、学校安全风险防控重点问题分析	(022)
四、学校安全风险防控域外借鉴	(025)
五、学校安全风险防控建议	(031)

第二编 理论探索

第二章 学校安全风险防控研究综述	(039)
一、风险的相关概念	(039)
二、学校安全风险的相关概念	(040)
三、学校安全风险研究的历史	(041)
四、学校安全风险的来源	(042)
五、学校安全风险的预防	(043)
六、学校安全风险的评价	(043)
七、学校安全风险的应对	(044)



八、对于学校安全风险防控立法的研究	(044)
九、学校安全事故特点	(045)
十、学校安全工作存在的问题	(046)
十一、学校安全风险防控机制研究	(047)
十二、对学校安全风险防控研究的简要评价	(048)
第三章 学校安全风险防控机制的基本理论	(050)
一、风险防控：学校安全管理的新思维	(050)
二、学校安全风险：界定、类别与分级	(052)
三、学校安全风险防控的基本架构与路径	(055)
四、学校安全风险防控的衍生问题	(057)
第四章 学校安全风险防控机制建设现状与典型经验	(059)
一、国家层面的规范性文件	(059)
二、典型经验与做法	(066)
三、学校安全风险防范中所存在的问题	(075)
第五章 我国中小学校园保安制度研究	(078)
引 言	(078)
一、我国中小学保安的现状	(079)
二、我国中小学保安所存在的主要问题	(081)
三、完善中小学保安制度的建议	(083)
第六章 校园警务与学校安全风险防控研究	(087)
一、制度化依据：现实困境、政策化导向和实践基础	(087)
二、域外样本：校园警务在国外的制度化模式	(089)
三、反思与借鉴：校园警务制度的建构	(091)
第七章 校方责任险与学校安全风险防控研究	(094)
一、“校方责任险”设立的背景	(094)
二、“校方责任险”发挥的作用	(095)
三、现实运行中出现的问题	(096)
四、对我国学校保险制度完善的建议——以日本共济给付制度为参照	(098)
五、关于“学校强制责任保险”设立的问题探讨	(099)

第八章 学校安全风险防控多部门合作机制研究	(103)
一、我国学校安全风险防控多部门合作机制概述	(103)
二、我国学校安全风险防控多部门合作机制现状与特点	(104)
三、我国学校安全风险防控多部门合作机制存在的问题	(106)
四、学校安全风险防控多部门合作机制的多维度考察	(107)
五、我国学校安全风险防控多部门合作机制的完善	(109)
第九章 学校安全工作专门机构和专门队伍建设	(114)
一、我国中小学校安全工作机构的现状	(114)
二、我国学校安全专门机构和专门人员队伍建设存在的问题	(119)
三、对学校安全专门机构和专门人员设置的建议	(120)

第三编 实证研究

第十章 全国“学校安全风险防控机制研究”调研报告	(127)
一、研究目的	(127)
二、研究方法	(128)
三、学校安全事件类型及分布	(131)
四、学校安全风险分布与风险等级	(136)
五、我国学校安全工作的现状及存在的主要问题	(143)
第十一章 学校安全风险防控典型案例分析	(145)
一、近十年来学校安全事件之概览	(145)
二、学校安全风险防控之问题剖析	(151)
三、学校安全风险防控之应有期待	(153)
第十二章 北京市大兴区教委调研报告	(155)
一、大兴教委学校安全工作概况	(155)
二、存在的主要问题与需求	(159)
三、调研收获与启示	(159)
第十三章 山东省潍坊市调研报告	(163)
一、调研前期准备	(164)
二、潍坊市学校安全风险防控工作情况简介	(164)
三、潍坊市校园安全风险防控的典型做法	(166)



四、潍坊调研的启示与思索	(169)
五、对于制定《关于加强校园安全风险防控机制的意见》的启发	(173)
六、调研存在的问题	(176)
第十四章 福建省南平市调研报告	(189)
一、调研背景	(189)
二、总体现状与经验	(190)
三、南平市特色校园周边隐患排查制度	(192)
四、南平市校园安全风险防控之困境	(193)
五、教育主管部门及学校的建议与设想	(194)
六、课题组的自身感悟与总结	(197)
第十五章 湖南省邵阳市邵东县调研报告	(200)
一、研究背景	(200)
二、学校安全工作的基本情况	(201)
三、学校安全工作存在的主要问题	(204)
四、学校安全风险防控建议	(207)
第十六章 贵州省调研报告	(212)
一、调研前期准备	(213)
二、贵州学校安全风险防控经验介绍	(213)
三、毕节市学校安全风险防控建设机制	(217)
四、工读学校的风险应急预案	(218)
五、贵州学校风险防控调研普遍反映的困惑	(218)
六、贵州校园风险防控调研的启示与思考	(223)

第四编 比较借鉴

第十七章 英国学校安全风险防控的经验与借鉴	(243)
一、英国校园安全风险防控依托的法律框架	(243)
二、英国校园安全的风险分类与评估实践	(245)
三、英国学校安全风险的防控机制	(246)
四、英国在学校安全风险防控领域面对的问题和挑战	(249)
五、英国经验对我国学校安全风险防控工作的借鉴	(250)

第十八章 美国校园警察制度简介及其借鉴	(254)
一、学校资源警官项目	(254)
二、SRO 主要职能	(255)
三、与校方关系	(256)
四、校警的具体运行机制	(256)
五、执行效果与争议	(259)
六、比较与借鉴	(260)
第十九章 美国校园安全风险防控的经验与借鉴	(263)
一、美国校园安全风险防控初窥	(264)
二、州和联邦政府的作用以及美国校园安全热点	(268)
三、借鉴与总结	(273)
第二十章 德国校园安全防范制度之概况与借鉴	(276)
一、高校的安全防范制度剪影	(276)
二、中小学的安全防范制度概况	(277)
三、《课堂安全指示》	(277)
四、VGS Halsbek 小学“安全理念”	(279)
五、VGS Halsbek 小学安全防范措施	(280)
六、德国校园安全制度的经验和借鉴	(283)
第二十一章 日本学校安全风险防控的经验与借鉴	(287)
一、日本学校风险管理概述	(287)
二、国家层面的学校安全管理方针	(288)
三、日本学校风险管理体制	(290)
四、培养“生存能力”的学校安全教育	(294)
五、意外伤害互助保险制度的实施	(296)
六、日本学校风险管理经验对我国的借鉴	(299)
第二十二章 我国台湾地区中小学安全风险防控的经验与借鉴	(301)
一、友善校园计划	(301)
二、预防少年儿童犯罪方案重点工作	(306)
三、校园安全管理	(311)
结 论	(312)

第五编 政策建议

第二十三章 关于加强中小学（幼儿园）安全风险防控机制建设的

意见（专家建议稿）	(315)
一、充分认识做好中小学安全风险防控机制建设的重要性	(315)
二、指导思想、基本原则和主要目标	(316)
三、建立学校安全风险识别制度	(317)
四、建立学校安全风险评估机制	(317)
五、建立学校安全风险预警机制	(318)
六、建立学校安全风险防范机制	(319)
七、建立学校安全风险处置机制	(320)
八、建立学校安全风险转移机制	(321)
九、加强对学校安全风险防控的组织领导	(321)

第二十四章 关于加强中小学（幼儿园）安全风险防控机制建设的

意见（专家建议稿）的说明	(324)
一、《意见》的必要性	(324)
二、《意见》总体思路、主要内容、特色设计	(325)
三、《意见》需要进一步研究的问题	(328)

附录一

调查问卷	(333)
学校安全相关制度汇编（目录）	(363)

附录二

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	(371)
教育部政法司负责人就《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》答记者问	(377)
《关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》有关情况	(383)
一份具有扎实理论与实证研究支撑的学校安全政策文件	(387)
主要参考文献	(389)