

崔卓兰◎主编



GAOXIAO GONGGONG ANQUAN

DE FAZHI JIANSHE

高校公共安全

DE FAZHI JIANSHE

人民出版社

崔卓兰◎主编

高校公共安全

组稿编辑:王青林
责任编辑:李椒元
装帧设计:文 冉
责任校对:高 敏

图书在版编目(CIP)数据

高校公共安全的法制建设/崔卓兰主编.

-北京:人民出版社,2011.2

ISBN 978-7-01-009481-6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 235218 号

高校公共安全的法制建设

GAOXIAO GONGGONG ANQUAN DE FAZHI JIANSHE

崔卓兰 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京世纪雨田印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.5

字数:236 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-009481-6 定价:26.00 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

本书为司法部法治建设与法学理论研究项目《高校公共安全法律机制比较研究》(06SFB2021)的结项成果,出版最终定名为《高校公共安全的法制建设》。高校公共安全是深化高等教育改革,促进高等教育持续、健康、协调与快速发展的基本保障,本课题针对高校公共安全问题从理论和实践两方面进行专门深入地探讨,从总体上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,并选取世界先进国家和地区高校公共安全法律制度进行比较分析,力图为政府决策部门制定有关高校公共安全法律规范提供可行性和可操作性的理论依据,丰富有关校园安全法律制度问题的理论研究深度,为今后相关问题的研究提供可供参考的基本材料和相关信息,同时,本课题将高校公共安全法律机制研究切实运用于我国高校公共安全管理实践,解决校园安全实际问题,为构建和谐社会和新时期科学稳定观思想指导下的依法治校工作创造良好的秩序氛围。

本课题主要涵盖三方面内容:

一、基本理论研究

当我们研究高校公共安全及其相应的法律机制时,不可避免地要追问实践背后的理论支撑,反思是否也存在着高校公共安全

法律机制这样的一种理论体系,通过其特有的范畴、原理、体系指导我们的具体实践。本课题对“高校”、“公共安全”、“法律机制”三个基本范畴进行了内涵阐释,并在侧重于法学理论维度的前提下,借助教育学、管理学、社会学等多个学科的理论资源,探讨其对高校公共安全的启示。

高校公共安全的法律机制研究必须解决两个理论问题:其一,法律的理论维度问题,即区别于公共管理学、社会学、教育学等领域对于高校公共安全的阐释,法律对于高校公共安全所独具的理论视域。其二,法律机制的建构问题,即以一种制度与价值相统合的体系模式构建高校公共安全的法律机制。本研究阐释了法律维度下高校公共安全的权利、权力、制度与价值四个方面的分析,并且从总体上建构了高校公共安全法律机制,强调法律制度动态的一面,坚持立法、执法、监督与救济各个法治运行环节的统合。

高校公共安全法律机制是高校公共安全得以实现的方式或手段,而高校公共安全则是其法律机制的归宿所在,因而,高校公共安全法律机制的现实意义其实就是高校公共安全的现实意义。本课题从两个维度展现高校公共安全的现实意义,一是高校公共安全促进高校和谐;二是高校公共安全保障高校稳定,进而通过高校和谐与稳定保障了高校的有序发展,高等教育目标的实现。

二、比较借鉴研究

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,对其处理也成为学校法律活动的一个重要方面。美国、英国、日本、港澳等国家和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。本课题通过对各国

家和地区最具特色的法律制度的介绍,凸显出各国家和地区高校公共安全法律机制的鲜明特点,如美国作为校外保护型的代表,其高校公共安全系统管理理论强调公共安全管理应该是一个由危机预防、危机准备、危机减灾与危机恢复四部分组成的循环,美国的学校大多被当地教育委员会命令制定校园安全计划和安全措施,其中包括校园安全计划及包含其中的校园安全应急预案,以及美国最具特色的校园警察制度。日本作为校内保护型的代表,在大学建立起了集学校事故的事先预防、事中及时处理和事后监督于一体的大学安全管理系统,以及日本各大学为使学生在受到危险冲击后能得到有效保障而引进的社会保险机制。英国针对高校公共安全启动了一系列国家干预措施。香港、澳门在高校公共安全维护中采取最为普遍且有效的社会工作制度等等。

三、实践制度研究

在全球化的大背景下,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的先进管理经验和服务理念,构建高校公共安全法律保障机制,为校园的和谐安定提供保证。本课题正是立足于此,通过理论研究,力图有针对性地解决高校公共安全实践问题。因此,在课题研究过程中,除了理论基础的研究,域外法制的借鉴,更用大篇幅探讨高校公共安全具体工作和实践中的突出问题,并提出一些新的观点和建议,如高校公共安全服务社会化 and 市场化、高校群体性事件的预防、高校公共突发事件行政协调机构的建立、高校心理健康教育的关注、高校宿舍、食堂的管理等等,都是关切到大学校园师生切身利益和安全的问题,从细小处着手,期望对高校公共安全实践工作有所裨益。

最后,本课题组认为,了解先进国家大学生权利立法的相关规定无疑对我国大学生权利立法和相关问题具有借鉴意义。因此,特别选取美国联邦法律、知名大学内部规章、社会团体联合声明中关于大学生权利的内容进行了翻译和整理,作为附录呈现给读者,以供参考。

本书作者简介及具体分工如下:

主编:崔卓兰 华南师范大学法学院、吉林大学法学院,教授,博士生导师。

副主编:谢玲丽 广东安道永华律师事务所,主任。

副主编:宋慧宇 吉林省社会科学院法学研究所,助理研究员。

撰稿人:

姜 城 华南师范大学法学院,讲师。

宋慧宇 吉林省社会科学院法学研究所,助理研究员。

王立峰 吉林大学行政学院,副教授。

张继红 河北工业大学人文与法律学院,讲师。

刘 畅 吉林大学公共卫生学院,讲师。

高志雪 吉林大学法学院,博士研究生。

李洪明 吉林大学法学院,党委书记。

具体分工如下:前言(宋慧宇),第一章高校公共安全法律机制之基本理论(姜城、王立峰),第二章高校公共安全法律机制之建构(王立峰),第三章高校公共安全法律机制之现实意义(王立峰),第四章高校公共安全法律机制之比较分析(张继红、刘畅),第五章高校公共安全服务管理社会化(宋慧宇),第六章高校群体性事件防控机制及法律规制(张继红),第七章高校公共突发事件行政协调机制(宋慧宇),第八章高校突发事件应急管理法律机制

(李洪明,谢玲丽),第九章高校大学生自杀事件防控机制(高志雪、宋慧宇),第十章高校后勤服务管理法制化(高志雪),附录美国大学生权利立法与相关规定(宋慧宇译)。

本书不足之处敬请各位读者批评指正。

作者谨识

2010年7月

目 录

前 言	1
第一章 高校公共安全法律机制之基本理论	1
第一节 高校公共安全法律机制核心范畴的界定与 解析	2
一、“高校”对象的基本特点	3
二、公共安全与高校公共安全释义	9
三、高校公共安全法律机制的解读	16
第二节 高校公共安全法律机制的理论依据	19
一、风险社会理论与高校公共安全	19
二、冲突理论与高校公共安全	22
三、组织理论与高校公共安全	24
四、结构功能理论与高校公共安全	27
五、公共危机管理理论与高校公共安全	29
第二章 高校公共安全法律机制之建构	32
第一节 高校公共安全之法律维度	32
一、权利维度	32
二、权力维度	36
三、制度分析	39
四、价值审视	42

第二节 高校公共安全法律机制的建构	45
一、高校公共安全法律机制的立法建构	45
二、高校公共安全的执法体系	52
三、高校公共安全的监督与救济机制	57
第三章 高校公共安全法律机制之现实意义	65
第一节 高校公共安全与高校和谐	65
一、高校和谐的基本要义	67
二、高校公共安全促进高校和谐	72
三、高校和谐优化高校公共安全	76
第二节 高校公共安全与高校稳定	77
一、高校稳定的基本要义	79
二、高校公共安全保障高校稳定	81
三、高校稳定强化高校公共安全	86
第四章 高校公共安全法律机制之比较分析	88
第一节 美国高校公共安全法律机制	88
一、美国高校公共安全系统管理理论	89
二、美国高校公共安全职责体系	93
三、美国校园安全计划和校园危机管理计划	96
四、美国校园警察和保安制度	98
五、美国高校公共安全管理法律机制实效性总结	102
第二节 英国高校公共安全法律机制	105
一、英国高校公共安全服务管理概况	106
二、英国高校公共安全国家干预措施	107
三、英国学校风险评价体系	110
四、英国高校公共安全管理法律机制实效性总结	111
第三节 日本高校公共安全法律机制	112

一、日本高校公共安全管理制度的立法基础·····	113
二、日本高校公共安全管理系统·····	118
三、日本高校对公共安全事故的救济途径及赔偿 方式·····	121
四、日本高校公共安全社会保险机制·····	123
五、日本高校公共安全管理其他具体措施·····	127
第四节 港澳特别行政区高校公共安全法律机制·····	129
一、香港特别行政区·····	129
二、澳门特别行政区·····	136
第五章 高校公共安全服务管理社会化·····	149
第一节 高校公共安全服务社会化概述·····	149
一、高校公共安全服务社会化之必要性·····	150
二、高校公共安全服务社会化之理论依据·····	153
第二节 高校公共安全服务社会化之实现模式·····	157
一、校园警察制度·····	158
二、校园保安服务体制·····	162
第六章 高校群体性事件防控机制及法律规制·····	168
第一节 高校群体性事件概述·····	168
一、群体性事件概述·····	169
二、高校群体性事件的概念、特点·····	173
三、高校群体性事件的具体表现·····	175
四、和谐校园的安全稳定观是高校群体性事件预防 与妥善处置的理论基础·····	178
第二节 高校群体性事件的成因分析及预防机制·····	179
一、高校群体性事件的成因分析·····	179
二、高校群体性事件的预防机制·····	185

第三节 高校群体性事件的法律规制及妥善处置机制研究	199
一、应对高校群体性事件的法律机制研究	200
二、高校群体性事件的妥善处置机制及应急机制研究	205
第七章 高校公共突发事件行政协调机制	211
第一节 高校公共突发事件行政协调机制内涵及理论基础	211
一、高校公共突发事件行政协调机制内涵及功能	211
二、高校公共突发事件行政协调机制之理论基础	214
第二节 高校公共突发事件行政协调组织机构	217
一、高校现行公共突发事件行政协调组织机构的缺陷	217
二、建立专门机构加强应对公共突发事件的协调能力	218
第三节 建立高校公共突发事件行政协调机制	220
一、高校公共突发事件内部行政协调机制	220
二、高校公共突发事件外部行政协调机制	224
第八章 高校突发事件应急管理法律机制	229
第一节 高校突发事件应急管理概述	229
一、高校突发事件的特征	230
二、高校危机管理的特征	232
第二节 高校突发事件应急管理法律机制	234
一、高校突发事件的预警机制	235
二、高校突发事件的处置机制	236
三、高校突发事件的辅助机制	237

第九章 高校大学生自杀事件防控机制	242
第一节 高校大学生自杀事件现状	242
一、我国高校大学生自杀事件频发的原因分析	242
二、目前我国高校对大学生心理问题欠缺关注	249
第二节 高校大学生自杀事件防控机制	253
一、美国预防大学生自杀相关制度的借鉴	254
二、我国高校自杀事件防控措施的制度化	258
三、我国高校大学生自杀事件防控具体措施	261
四、学校在大学生自杀事件中的责任承担问题	266
第十章 高校后勤服务管理法制化	270
第一节 高校后勤与高校公共安全	270
一、高校后勤的基本内容	270
二、高校后勤服务中的不稳定因素	273
第二节 高校公共安全的后勤保障机制	275
一、发达国家高校后勤服务保障机制简述	275
二、我国高校后勤改革从全面统包的行政统管到 服务师生的依法管理	277
三、高校公共安全保障与后勤服务具体机制	280
第三节 高校后勤服务若干领域与公共安全	282
一、高校学生宿舍安全管理	282
二、高校食堂卫生管理	289
三、高校自行车偷盗的打击与预防	293
附录:美国大学生权利立法与相关规定	298
参考文献	318

第一章 高校公共安全法律 机制之基本理论

“实践促发理论,理论指导实践”已经成为人所共知的常识,然而人们经常容易忽略的也往往是常识,“理论”这一名词经常被人们挂在嘴边,但也是最容易被抛在脑后的东西。正如黑格尔所说,人们经常挂在嘴边的名词往往是人们最无知的东西。用中国的俗话说,就是“熟知非真知”。理论以其固有的概念、范畴、原理构建起体系大厦,进而对具体实践起到解释性、规范性、批判性与引导性的功能。^①当我们研究高校公共安全及其相应的法律机制时,不可避免地要追问实践背后的理论支撑,反思是否也存在着高校公共安全的法律机制这样的一种理论体系,通过其特有的范畴、原理、体系指导我们的具体实践。本篇正以此作为突破的方向,试图描绘出高校公共安全的法律机制的理想图景。因此,本篇研究更多侧重于制度的应然分析与价值的内涵审视,以中国高校作为分析的样本,试图构建出我国高校公共安全法治建设的体系框架。

^① 参见孙正聿:《哲学通论》,辽宁人民出版社1998年版,第83—86页。

第一节 高校公共安全法律机制 核心范畴的界定与解析

理论研究的前提预设往往是首先明确所要研究的对象,做到有的放矢,并通过路径的选择达致预期的目标。高校公共安全法律机制研究必先明确界定出以下几个范畴的本原意旨,通过范畴的内涵解读,预设理论的基点。

范畴(category)及其体系是人类在一定历史阶段理论思维发展水平的指示器,标志着理论研究体系的形成,也是拷问理论研究能否自洽的标准。范畴相对于概念来说,范畴是内容更为抽象、概括性也更大的概念。一种理论能够确立并得到相应的证成,离不开奠基理论大厦所必需的基本范畴,基本范畴在于指出研究对象的基本属性,侧重于阐释研究对象的内涵与外延。构建高校公共安全法律机制的理论体系也必须借助于基本范畴的阐释才能够奠定理论研究的基础,也只有借助基本范畴才能证成高校公共安全法律机制的理论自洽性。基于范畴本身的特性和基本范畴在理论中的重要作用,研究高校公共安全的法律机制必须对于下列范畴加以审视,即高校、公共安全与法律机制。“高校”是研究指向的对象,对象的属性决定着理论研究的基点,从而也能突显出理论研究的实践价值;“公共安全”是研究的基本范畴,界定研究所涉及的基本领域;而法律机制是研究的主攻方向,强调研究的主要特色。三个范畴之间的关系可以表述为对象——范畴——指向的关系,只有明确这三个范畴的本质属性,才能以此为基础进一步构建起高校公共安全法律机制的理论大厦。

一、“高校”对象的基本特点

“高校”顾名思义指高等学校,是适应高等教育阶段的教育组织形式,包括了大学、专门学院和高等专科学校。作为最高级别的教育机构,高校集中代表一个国家的教育水平和国民基本素质。高校已经作为现代社会的一种重要组织,成为现代社会的“轴心机构”、“动力站”和“瞭望塔”。高等教育对于社会与国家的作用,教育学通识性的观点认为主要有三项职能:即培养人才、创新科技与服务社会。高校作为高等教育发挥其功能的主要领域,必须服务于高等教育的目的,但是以一种组织的形态来看待高校,就会发现作为人、财、物聚合体的高校组织,无论从其规模与数量来看,都可自我独立为一个小型的社会,内部存在自我生产的系统。在内生制度层面,从人员培养、知识创新角度来看,高校完全可以自给自足,建立封闭型的象牙堡垒,因此高校享有“有组织无政府状态”的形象概括,这句话一方面表明高校组织系统的严密化,教学、科研、人事、财物在高校内部都因循一定规律,有条不紊。另一方面,高校内部也存在着权力要素,也有科层体系,具有行政管理的氛围,虽不是政府机构,但类似于政府机构一样层级隶属。随着现代社会对高等教育赋予不断升高的期望,高校除了满足上述三项基本职能之外,更多地被赋予了精神的象征,即大学成为一个国家或民族的灵魂。此外,高校在任何时候都未被外部社会抛弃,经济、政治、文化等不同场域都不同程度地对高校施加各种各样的影响,不同的政治意识形态都在塑造着自己心目中的高校形象。而同时高校作为自治的系统,也是不断对于外部社会施加各种各样的影响,即“高校小社会”与外部社会之间处于共生互动的关系,这也是西方社会学家乔治·米德的互动论思想的具体表现,互动论则强调了社会与个体之间的交互性影响。社会如何作用于个

体,而个体反过来如何影响社会。社会如何塑造个体,反之,个体又如何建构社会,社会环境的变化影响个体的发展,而个体的改变同时也导致社会的变化。^①因此,当我们把高校作为研究对象时,我们的研究不是独立地、静止地就事论事,把目光仅停留于高校本身,而往往从诸多社会层面分析问题,因而借助的研究方法也并非完全来源于法学领域,而从多个视角、多个理论维度分析问题。因此,高校公共安全也必须放到国家与社会公共安全这个更宏观的层面展开研究,高校的公共安全即是社会的公共安全,能否保持高校的和谐与稳定,关系到国家与社会的和谐与稳定。恰如有的学者所言,“学校是在一定理念指导下,将人类所积累的各种知识代代相传的稳定型组织。全世界的学校基本上都是保守性的组织。当我们处于稳定社会,我们的经验也适于解决未来的挑战之时,学校可以保持其稳定的、保守的组织形态。然而,世界已不再稳定。”^②

研究高校的公共安全,必须对高校的基本特点有一个基本的认识。了解作为一个组织体的高校的特征,进而才能够分析这样一个巨型组织的公共安全问题。从社会组织角度,以中国高校为例,高校具有以下基本特点:

(一)规模巨大、人员众多,公共安全的群体性强

以中国高校作为分析的样本,作为小型社会的高校在整个社会中,具有其规模与人数上的特点。截至2007年,根据教育部对

① 参见张敦福主编:《现代社会学教程》,高等教育出版社2001年版,第55—58页。

② [挪威]波·达林:《理论与战略:国际视野中的学校发展》,范国睿主译,教育科学出版社2002年版,序言第1页。