

学校突发事件应急管理与应急法制探讨(笔谈)

主持人:莫于川教授

主持人的话:频频发生的校园安全突发事件,对我国经济发展和社会稳定构成极大的威胁。虽然校园安全突发事件频繁发生后的非常态管理体现了政府对突发事件应对与善后工作的决心,但如果不能形成常态与非常态相结合制度下的长效机制,还是难以摆脱突发事件频发、疲于应急的被动局面。因此,应当积极推动由对突发事件的传统型的非常态管理到常态管理、常态与非常态相结合的管理机制、制度建设与法制保障的回归,实现校园安全工作与危机管理的超越与提升。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》指出:要深入开展平安校园、文明校园、绿色校园、和谐校园创建活动;要完善矛盾纠纷排查化解机制,完善学校突发事件应急管理机制,妥善处置各种事端;要建立健全安全保卫制度和工作机制,完善人防、物防和技防措施;要加强师生(特别是中小学校和幼儿园的师生、幼儿)的安全教育和学校安全管理,提高预防灾害、应急避险和防范违法犯罪活动的的能力;要加强校园和周边环境治安综合治理,为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习、生活与成长环境。这为学校突发事件应急管理与应急法制建设指明了方向。

我认为,解决校园安全问题,其基本路径在于:通过突发事件应急管理体制的建立健全、机制的良好运行、法制的有力保障、预案的不断完善(良善的“一案三制”),逐步提高各类学校的应急管理能力,实现学校安全制度建设和常态管理与非常态管理的平稳衔接和可持续性发展;而且通过加强政民合作(PPP)与综合治理,也即公众参与、政民合作、共同治理形成更大的合力,推动学校应急管理能力的系统提升,体现在突发事件应急管理体制的调整健全、机制的良好运行、法制的有力保障、预案的不断完善。这里发表的一组探讨文章,为提升学校应急管理能力提供了初步的参考意见,有助于把应急管理措施由不断的“亡羊补牢”变成“未雨绸缪”、“有备无患”,由突发事件发生后被动的紧急处置、专项整治演进为制度建设、法制保障、多态管理的良性循环,通过机制创新、制度创新来完善学校突发事件应急管理,建立起校园安全长效机制。

中图分类号:D922.1 文献标志码:A 文章编号:1009-4971(2011)03-0024-12

我国平安校园、和谐校园建设的法治路向

——兼谈学校突发事件应急管理与应急法制研究的背景

莫于川

(中国人民大学 法学院 北京 100872)

突发校园安全事件不断刺痛着人们的心,绷紧了人们的神经。例如,2010年11月29日11点50分,新疆维吾尔自治区阿克苏市第五小学课间操期间学生下楼时,由于前面一名学生摔倒,造成踩踏事故,致使41名学生受伤,其中重伤7人、轻伤34人。11月30日,教育部办公厅

发出了《关于近期一所小学发生拥挤踩踏事故的紧急通报》。通报强调,各地教育部门要迅速将此次事故通报到本行政区域内所有学校和全体师生,使每所中小学校和每个学生从这次事故中汲取教训,以引起高度重视,防止类似事故再次发生;并提出如下要求:强化学生集中上下楼梯

收稿日期:2011-05-17

作者简介:莫于川(1956-),男,重庆人,教授,博士生导师,法学博士,中国人民大学宪政与行政法治研究中心执行主任,中国行政法研究所所长,中国法学会行政法研究会副会长,从事宪法学、行政法学研究。

时的安全管理,迅速组织一次安全检查,立即开展一次安全教育。又如2010年10月9日下午3时许,湖南省宁乡县城北中学老师邓某驾驶她的本田思域车从学校操场开至花坛旁,准备取东西外出。此时,操场上C339班的学生正在上体育课,慌了神的邓某误将油门当做刹车急踩,酿成了6名学生受伤的事故。肇事女司机邓某系该中学班主任、特级教师,驾龄6个月。事故发生后,该中学加强了校园安全管理,对3个校区、370名教师和6000余名学生进行了校园安全教育。

曾记得,在2010年3月至5月间的短短50天内,全国多个地方接连发生校园安全事件:福建省南平市实验小学持刀行凶事件,广西合浦县西场镇西镇小学凶杀事件,湛江雷州市雷城第一小学砍伤学生事件,江苏泰兴中心幼儿园砍杀幼儿事件,山东潍坊尚庄小学砸伤学生事件,陕西省南郑县圣水镇幼儿园砍杀事件……这一系列恶性事件发生后,有关政府部门采取了有力的整顿措施,而且在此之前,由于校园安全事件的发生,有关政府部门也已采取过诸多整治措施,但是,为何至今学校安全事故仍然在不断地上演?面对新的事故发生后的新一轮措施,我们应该深深地反思:逝去的生命和无数的鲜血、泪水能否擦亮我们的眼睛?如何才能实现学校安全工作的标本兼治,建设起平安校园、和谐校园?什么措施才是真正的治本之策与长效机制?为此我们怎样追求法治保障?这些问题值得深入分析讨论。

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出,“我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,给我国发展进步带来巨大活力,也必然带来这样那样的矛盾和问题。”我国目前处于突发公共事件的高发期,而且很长时期都将面临突发公共事件带来的各种严峻考验。转型时期突发事件管理机制的不足,使得最应受到保护的儿童和青少年,成为社会矛盾与冲突的发泄口与牺牲品,这会加剧社会的不稳定。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》指出,“切实维护教育系统和谐稳定。加强和改进学校思想政治工作,加强校园文化建设,深入开展平安校园、文明校园、绿色校园、和谐校园创建活动。重视解决好师生员工的实际困难和问题。

完善矛盾纠纷排查化解机制,完善学校突发事件的应急管理机制,妥善处置各种事端。加强校园网络管理。建立健全安全保卫制度和工作机制,完善人防、物防和技防措施。加强师生安全教育和学校安全管理,提高预防灾害、应急避险和防范违法犯罪活动的的能力。加强校园和周边环境治安综合治理,为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习、生活环境。”尽管校园安全工作受到各方高度重视,教育部多次下发紧急通知,把维护校园安全作为一项“重大政治任务”要求各地教育部门协调地方财政加大投入力度,为中小学配备专职保安人员,安装监控报警设备,协调公安部门在校园周边治安复杂地区设立警务室或治安岗亭,成立校园安全工作小组,开展专项整治行动。这种学校突发事件发生后的非常态管理,体现了各级政府对突发事件应对与善后工作的力度与决心。但是,如果不能形成常态制度下的长效机制,还是难以摆脱突发事件频发、疲于应急的被动局面。由对突发事件的非常态管理,到常态管理、制度建设与法制保障的回归,可谓校园安全工作与危机管理的超越与提升。

学校发展要坚持“教育以育人为本,以学生为主体,办学以人才为本,以教师为主体”的理念,不断树立“教师、学生”的主体地位。学校在提供服务的过程中,始终要尊重师生的主体地位。如果突发事件在校园发生,作为校方,不能及时采取有效措施控制突发事件,不能有效保护师生的利益,使师生的人身和财产受到伤害,就无法体现“以人为本”的科学发展观,提供不了学校对“个体”的必要关心,更重要的是无法对个体权益进行保障,无法实现国家对公民的生存照顾。学校要落实科学发展观,保证师生根本利益,就必须在制订发展计划时,具有前瞻性,充分考虑到有利和不利因素,始终关心、维护和保证师生基本权益的实现,时时处处做到一切为了师生,适时进行学校突发事件应急管理。

近年来,每当一起校园安全事件发生,都会伴随着当地政府乃至整个教育界的“大反省”和“大问责”:黑板报墙体倒塌导致学生受到伤害后,政府部署开展校园安全大检查;踩踏事故发生导致学生伤亡后,教育部门试行错峰放学和紧急疏散演练;学生被绑架案件发生后,公安部门开始在校园周边增加警力。针对一些地方接连发生

的伤害学生和幼儿的突发安全事件,公安部召开紧急视频会议,下发紧急通知,部署全国公安机关坚决严厉打击侵害师生安全的违法犯罪活动,进一步加强学校和幼儿园的安全保卫工作。^①

为何良好的构想和周到的工作部署并不能起到根本的预防作用、达到预想的社会效果?其中最关键的一项疏漏,恐怕是危机管理机制和应急法制的薄弱甚至缺失。解决问题的根本途径在于学校应急能力的提高以及突发事件管理体制的建立、机制的良好运行与法制的有力保障。系统深入的研究成果,能为切实提高学校应急能力提供理论指导,有利于将学校突发事件的应对措施由“亡羊补牢”变成“未雨绸缪”,由突发事件发生后的紧急治理、专项整治发展为制度建设、法制保障与常态管理的良性循环。

与一般领域的应急管理研究相比,学校这个特殊领域的应急管理机制研究非常薄弱,缺乏能够科学地指导学校提高应急能力、健全应急管理机制的系统理论,体制、机制与制度的构建不能及时跟进。以往这方面的研究视角比较窄,大多是从某个局部出发,研究采取何种措施来应对。在校园安全频现危机的今天,缺乏系统的理论指

导与体系架构,难免导致校园治理“一事一改”的短促突击对策,治标不治本。在国内外应急管理研究成果的基础上,我们应当针对学校这一特殊领域,进行全面、系统和有重点的基础性研究,为社会组织参与平安校园、和谐校园建设,为各类教育法律法规以及各类软法的积极运用,为学校应急能力的切实提高和学校应急管理机制的有效运转,提供科学理论支持,指明制度建设路向。

下面几篇短文由我指导年轻学者撰写,多数作者曾经或正在学校工作,对于校园安全问题给予长期关注,具有独到见解。几篇短文从多个角度分析了校园安全事件存在的问题,着力于学校突发事件发生后的运行机制研究,重点对预防机制、预警机制、预控机制进行深入研究,不仅着眼于如何有效预防与控制突发事件的发生,而且为防范突发事件提出了完善公众参与和法制保障机制的具体建议。通过建立健全有关体制、机制和制度,认真完善各类应急预案,实现危机管理的常态化、规范化 and 高效化,有效维护各级各类学校的稳定和谐,为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习和生活环境,从而实现构建平安校园、和谐校园、和谐社会的目标。

建立学校突发事件应急管理机制的现实困境与制度进路

梁 爽

(中国人民大学 法学院 北京 100872)

一、学校突发事件应急管理机制亟待建立

2010年3月至5月,在短短50天内,连续发

生了六起学校安全恶性事件,从福建南平小学惨案到陕西省南郑县圣水镇幼儿园砍杀事件,脆弱生命的消逝不仅给社会带来了极大的痛苦与恐慌,而且使全国陷入了对学校安全的反思之中。一系列事件发生后,中央及各级政府的反应是迅速的,不仅国家领导人召开全国综治维稳工作电

^①关于切实加强学校安全防范工作,公安部提出要求:各地公安机关要立即会同教育行政部门对校园内部安全隐患逐校进行拉网式排查,对发现的突出问题迅速落实整改措施,彻底消除隐患。同时强调突出抓好六项工作,包括:第一,组织派出所民警、交警、巡警、特警加强对校园及其周边的治安巡逻,加大巡逻盘查力度。第二,在治安情况复杂的学校门口设立专门警务室,或依托学校门卫室设置治安岗亭,及时处置校园及周边发生的治安问题。第三,督促学校严格门卫查验制度,严防不法分子混入校园。第四,指导学校在大门等重点部位安装监控报警设备,制定应急处置预案。第五,发挥公安民警担任学校法制辅导员的作用,提高广大学生的防范意识和自我保护能力。第六,督促指导学校建立健全保卫组织,配备专业保安力量和必要的防护装备,加强校园内部的巡逻守护。

作者简介:梁爽(1981-),女,山东济南人,讲师,博士研究生,从事宪法学与行政法学研究。