

立体视角下中小学安全管理制度研究

付胜云¹, 贺湖²

(1. 邵阳市第十一中学, 湖南 邵阳 422000; 2. 湘中幼儿师范高等专科学校, 湖南 邵阳 422000)

摘 要: 中小学安全管理制度是校园安全的基石。建立和完善安全管理制度体系需要从师生避险、危机处置、学校发展、学生健康成长、应急管理过程和平安校园建设等六个角度思考, 这六个角度构成了一个全面、系统、完整的立体视角。通过这一立体视角, 促成中小学校安全管理制度立体体系的建成, 促进中小学校安全、舒适、放心、平安发展。

关键词: 中小学校; 安全管理制度; 建立和完善; 立体视角

中图分类号: G637

文献标志码: A

文章编号: 1674-5884(2019)02-0015-06

保障校园内安全是中小学的基础性工作。校园安全是学校正常运作的基本保障, 也是学校教育教学质量的有力支撑。校园安全的重要性可见一斑。建立和完善学校安全管理制度, 落实安全管理制度, 施行责任追究制度是保障当前校园安全的不二法门。只有从多维视角去思考, 才可以建立和完善中小学校园安全制度, 完成全面的系统的学校安全管理制度立体体系。

根据目前对中小学校安全管理及其制度的认知成果, 可以从以下视角出发, 寻求建立和完善中小学校安全管理制度的方法, 打牢校园安全基底, 建设安全、舒适、放心、平安校园。

1 师生避险视角: 建立和完善校园安全基础性制度, 预防突发事件的发生

师生避险视角, 是一种消极应对校园突发事件的视角。这种视角从师生逃避风险的角度出发, 建立和完善校园安全制度。众所周知, 在现代校园中, 师生承担的风险越来越多, 这就要求师生尽可能地逃避各种风险。相应的, 学校根据师生避险的需要, 制定避险的各种安全管理制度。这些制度成为保障校园安全的基本制度, 即基础性校

园安全制度。基础性校园安全制度不是一项制度, 而是针对不同风险而制定的一系列制度, 是一个制度集合, 也可以说是基础性校园安全制度体系。

基础性校园安全制度(体系)的建立和完善是建立在对校园风险规律的认识和把握的基础之上的。而我们对校园风险的认识是逐步累积的, 不是一蹴而就的, 因此, 对基础性校园安全制度(体系)的认识也是逐步累积的, 不是一蹴而就的。中小学校园存在哪些风险, 相应的就制定应对这些风险的基础性制度。

从宏观上来说, 根据《国家突发公共事件总体应急预案》, 中小学校园存在由自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件而引发的风险。根据2005年教育部《教育系统突发公共事件应急预案》, 除了以上四种风险, 结合教育系统的特点, 还存在网络与信息安全、考试安全两种风险, 合计6种风险。当然, 这些风险都还是抽象的、宏观的, 而不是具体的。因此, 各地教育部门根据各地特点以及各自理解, 有的认为中小学校存在风险多达13种, 有的认为存在风险4种^[1]。其实这些认识也还是从宏观上来说的。从微观来

收稿日期: 20180817

基金项目: 湖南省社会科学规划项目(XSP19YBC275)

作者简介: 付胜云(1973-), 男, 湖南邵阳人, 中小学高级教师, 硕士, 主要从事语言和语文教学、教育管理研究。

说,中小学校存在的风险更多。根据学者研究,师生存在的风险主要有学校保卫(门卫)风险、学生上下学风险、学生接送和交接风险、学生考勤和请假风险、课间活动风险、普通课堂活动风险、体育活动风险、实验课风险、大型活动风险、集体校外活动风险、学生劳动风险、勤工俭学风险、校园拥挤踩踏风险、校园设施风险、宿舍安全风险、食品安全风险、食堂用餐安全风险、特殊体质学生风险、传染病风险、校园消防安全风险、交通安全风险、校车安全风险、周边环境安全风险、校园网络信息安全风险、考试安全风险、学生心理疾病风险、学生人身伤害风险等^[2]。实际上,以上风险类型还没有穷尽所有的校园风险,中小学校园存在的风险还有很多。学界现在对中小学校存在风险的微观研究还处于举例性质阶段,还不够细致。因此,对中小学校存在的各种微观风险的研究还有待深入。学校应急管理部门和应急管理工作要充分发挥主观能动性,大胆借鉴,小心求证,制定最合理的微观风险应对制度。

学校主管应急管理工作的人员和领导要深入工作实际,发现风险,规避风险,建立和完善各种规避风险的基本安全制度。风险的区分与识别往往会影响规避与预防,影响师生安全,影响平安校园建设。在有关中小学校安全管理的书籍中,研究者为了研究和叙述的方便,大体把微观风险归入宏观分类当中。因此,具体的应急管理者和工作人员要根据工作实际,灵活应对。实际上,对于中小学校的微观风险,以及由此导致的突发事件,即使是研究者,也存在不同的认识。由于研究者研究(看问题)的出发点和目标不同,对于相同风险导致的突发事件,有人归于此类,有人归于彼类。最相混淆的是事故灾难类突发事件和社会安全事件类突发事件。所以,对于各种微观风险引发的突发事件,在宏观归类中,一定也要进行细致的区分;对于事故灾难和社会安全事件一定要做出合理的定义和解释。中小学校应急管理部门和应急管理工作要站在规避风险的角度,根据自身学校、校园存在风险的特点,制定相应的基础性规章制度,规避风险,预防突发事件的发生,体现学校自身安全管理制度(体系)的个性化特点。

2 危机处理视角:建立和完善校园应急预案制度、预案演练制度、学校安全教育制度、应急管理协同制度、应急管理应对制度,及时应对突发事件

危机处理视角,也是一种消极应对中小学校突发事件的视角。风险规避视角从风险出发,危机处理视角从危机出发。风险规避是避免师生可能遭受的重大损失,目的是“防患于未然”;危机处理是危害发生后,“把损失控制在最小限度内”^[3]。所以,风险搭配“规避”,危机搭配“处置、处理”。

站在危机处置的现场,学校应急管理部门应快速做出反应,尽快处理突发事件,不使危害扩大。因此,面对不同的突发事件,需要不同的处置方案,这就需要长远的规划,而不是临时抱佛脚的行动。应急管理预案的建立不是想当然写出来的(这一点往往体现应急管理者的认识,也影响其工作),而是在总结处置各种突发事件的过程中明白过来的。我国重视突发事件应急预案,是2003年SARS之后。国家历经5年的努力建立应急管理的“一案三制”^{[4]30},并得到推行;中小学校突发事件应急预案也是在此之后才得到广泛推广。中小学校应急预案应包括中小学校总体应急预案和不同类型突发事件具体应急预案。对于中小学校总体应急预案的准备,学者意见基本一致,但到底有哪些应急预案,学者表述各不相同。有学者认为中小学校要有以下具体应急预案,如火灾事故应急预案、集体中毒事件应急预案、校外不法人员进入校内实施暴力或抢劫事件应急预案、学校地震应急预案、外出大型活动安全事故应急预案等^{[3]359};有学者认为具体应急预案应包括突发集体中毒事件应急预案、突发性传染病疫情应急预案、教学楼应急疏散预案、对集体性骚乱、冲击校园、重大群体性学生械斗应急预案、学生意外伤害引发伤亡者家属聚众冲击学校应急预案、反恐工作应急预案、突发后勤安全保障事件应急预案、火灾事故应急工作预案、学生公寓火灾应急疏散预案、图书馆库房灭火应急疏散预案等^{[5]1-31}。虽然学者们对中小学校具体应急预案的建议各有不同,但有两个共同特点,一是举要性质的指出一些具体的突发事件应急预案,二是都没有穷尽中

小学校突发事件处置的种种情况。这说明,首先,一方面,各地区、学校之间突发事件发生的状况、概率不同,学者们处于不同地区,有不同的应急管理经验,因此命名时强调不同的重点;另一方面,各地区、各学校突发事件应急管理不同中有相同之处,即对于某些突发事件,无论南北都有可能发生,都有相似经验。其次,从学者们对于具体突发事件应急预案的命名来说,也存在命名不统一的情况。这说明,对于中小学校突发事件的研究,经验研究还是占据主导地位;还没有统一规范的术语。研究中小学校应急管理工作的学者应共同关注中小学校突发事件处置和研究,建立统一的名词术语,方便累积性地建立应急管理学术成果,共同促进中小学校应急管理工作的开展。所以,中小学校建立和完善应急预案制度至关重要,以免应急管理者临事不知所措,贻误战机。

为了贯彻应急预案制度,各种具体应急预案出台以后,中小学校还要加强应急预案的演练,建立和完善应急预案演练制度。只有平时的汗水才能换来最后的成果;而任何成果也都不可能是临时的绝佳发挥,而是长年累月锻炼、积累的结果。2008年“5·12”汶川地震,北川县北川中学21个教室约1000人,除个别学生逃生外,大部分被掩埋在废墟下^{[1]3-5};而桑枣中学2200多名师生在1分36秒的时间内撤离到安全地带,“创造了无一人伤亡的奇迹,该校扎扎实实地开展校园安全教育和演练。”^{[3]390-403}可见,开展应急预案演练的重要性。中小学校要建立和完善各种应急预案演练制度,纠正目前对于应急演练的错误认识,定期开展应急预案演练工作。

在安全教育中,要让师生认识到应急演练的重要性,认识应急管理的重要性,知道突发事件的应对方法,才能提升师生应急管理的能力,知道发生什么样的突发事件,采取什么样有效的处置措施,这就是安全教育的内容。师生应急能力的提升与安全教育是密不可分的。因此,中小学校要根据《中小学公共安全教育指导纲要》的要求开设安全教育课程,建立完备的安全教育制度,落实应急管理措施。

总之,从危机处理视角建立和完善校园安全制度,就要建立和完善突发事件应急的各种预案,

对师生进行各种预案的演练,进行各种安全教育,建立和完善中小学校各部门突发事件应急管理协同制度、突发事件应急管理决策制度、突发事件应急管理实施制度等各种制度。站在危机处置的角度,建立和完善这些制度,目的是发生突发事件时,中小学校应急管理部门能尽快做出反应,把突发事件带来的危害控制在“最小限度内”。

3 学校发展视角: 建立和完善校园风险监测评价制度,为提升学校管理水平和教育质量服务

规避风险视角和危机应对视角这两种视角纯粹是从应急管理者被动应付各种风险、危机而建立起来的各种安全管理制度,这种消极应对而建立起来的安全管理制度体系称为校园安全管理制度1.0,学校发展视角是从积极建设的角度来思考中小学校安全管理制度,寻求建立和完善中小学校安全管理制度体系的2.0。之所以称安全管理制度体系2.0,就是安全管理制度建设和完善已经摆脱了消极应对的局面,由征服应急管理到了改造应急管理,积极创造安全管理制度体系,促进了应急管理者人的发展,从被动挨打变成为我所用、为我所控,我成了应急管理的主动者,而不是被动者。

校园安全是学校管理的基石,也是学校生存的生命线。站在促进学校发展的角度思考中小学校的各项安全制度,能更高层次地建立和完善学校安全管理制度,建构严谨的安全管理制度体系。

营造安全校园环境,是校方的基本职责。为了学校安全、舒适、放心发展,学校要成立专门的安全管理机构,采用定期监测评价和不定期监测评价相结合的办法,监测风险,评估风险;发现风险,适时处理风险,把校园风险降到最低。所以,中小学校应急管理部门要建立风险监测和风险评价制度,不断监测和评估校园风险,保障校园安全;同时,要建立风险评估反馈制度、校园风险及时处理制度、消除风险保障安全财务优先制度等,把安全校园建设放在基底位置,树立安全第一的理念。试想,没有基底的房子,空中楼阁如何安身?学校管理,安全是基底。建立和完善校园风险监测、风险评价制度刻不容缓。校园安全了,教育教学才有安宁的环境;学校的管理水平和领导

水平才能得到体现;学校的教育教学质量才能得到提高,学校才能得到充分发展。

4 学生发展视角:建立和完善心理健康教育制度、心理咨询制度、心理干预制度、校园岗位责任制度等,促进学生健康成长

学生发展视角也是从积极建设的角度来思考中小学校安全管理制度,寻求建立和完善中小学校安全管理制度体系的2.0。学校发展要依靠学生的发展;学生发展能促进学校的发展。学生发展首先是学生的身心健康发展。国外研究数据显示,自杀危机成为青少年死亡的重要原因,自杀也成为我国15~34岁人群死亡的首要原因^{[3]265}。据统计,在自杀死亡的学生中,心理因素和家庭因素占主要位置。为了促进学生健康成长,学校应建立心理筛查制度,加强学生心理的筛查工作;建立和完善心理特殊学生档案制度,关注心理特殊学生,学校要为这些学生提供心理支持;建立心理健康教育制度,开展丰富多彩的心理健康教育形式,开设心理健康教育课程,举办丰富多彩的心理文化活动;开展心理咨询活动制度,为暂时心理有问题的学生提供心理帮助,解决疑惑;建立心理干预制度,为突发事件的经历者或特殊需要的学生提供心理干预。

中小学校还要建立和完善校园岗位责任制度,为学生健康成长提供优良环境。2013年,教育部办公厅印发《中小学校岗位安全工作指南》^{[6]361-382},明确了中小学校40个岗位的岗位职责。各中小学校要认真遵照执行,并根据学校的实际情况进行合理修订,建立和完善自己学校的校园岗位责任制度,使各岗位的职责更加明确,更加完善,更具有可操作性。总之,学校要以促进学生健康成长为出发点,以人为本,建立和完善学校安全管理制度,构建全面、系统的中小学校安全管理制度体系。

5 校园安全管理过程视角:建立和完善校园安全过程性制度,对学校安全进行动态管理,形成安全管理档案制度

从规避风险、危机处置、学校发展、学生发展

四个视角建立和完善学校安全管理制度,完成校园安全管理的基本制度的建设。这四个视角,实际上包含两个方面,即消极应对和积极建设。从消极应对的角度,建立和完善了中小学校安全管理制度的1.0体系;从积极建设的角度,在1.0体系的基础上,建立和完善了中小学校安全管理制度的2.0体系。这两个体系,还只是出于中小学校安全管理制度体系的基础阶段(虽然包含的是基础性、常用的安全管理制度,但大体的安全管理制度体系已然具备)。可是这一管理制度依然不够完整,不够全面,也不够系统。它们只是一个轴的两端,还缺少一个与它垂直的纵轴与它构成一个平面。也就是说,前面四个视角只是一条线的安全管理制度体系,还不是一个面的安全管理制度体系。有了校园安全管理过程视角,系统全面的校园安全管理制度体系才有经纬,才算初具规模。也就是说,学校安全管理制度体系形成了一个面,进入中小学校安全管理制度的2.1版(之所以只是进入了安全管理制度体系的2.1,而不是3.0,是因为2.0出现时,2.1也同时纳入中小学校安全管理制度体系建设当中。换句话说,当应急管理者从消极应对的状况中解脱出来时,积极建设也就解放了应急管理者和应急管理研究者的视野,使得中小学校安全管理制度体系的横轴和纵轴同时进入制度建设者的视野,这样,中小学校安全管理制度体系横轴制度和纵轴制度同时得到考虑,同步得到发展)。

站在校园安全管理过程的角度,中小学校安全管理制度体系的建设和完善还应从以下四个方面考虑,即预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建。因此,相应地,要建立和完善中小学校安全管理预防与应急准备制度、监测与预警制度、应急管理处置与救援制度、恢复与重建制度等过程性安全管理(应急管理)制度。除此之外,还应该包括安全责任追究制度。

当然,在应急管理过程性制度中,有一些制度可能在基础性制度体系中已涉及,但站在过程角度去审视,会有新的启发、新的发现。这些基础的安全管理制度,甚至基础的安全管理制度体系还是可以升级的,如升级为1.1(体系),1.1.1(体系),1.2(体系),1.2.1(体系),2.0.1(体系),2.1.1

(体系) 3.0.1(体系) 3.1.1(体系) 等。每次升级后的系统都应该兼容升级前的版本,像计算机软件一样,每次升级只是弥补升级前软件的漏洞,增加新的功能,更好地改变体系适用范围。

因此,站在应急管理过程视角建立和完善中小学校安全管理制度体系,中小学校安全管理制度体系才有经纬。通过安全制度的经纬网格,会发现安全管理制度得到完善的位移变化轨迹。这些完善的安全管理制度能在安全管理制度的二维空间中找到完善的方向和空间,甚至可以在这两维空间中找到制度空隙,进而制定新制度,填补制度空隙,让中小学校园安全管理制度体系更系统、更全面、更完整。比如,在中小学校安全管理制度体系的系统化、全面化、完整化建设中,还会牵涉到中小学校与周边单位、相关单位、主管单位、当地政府及其部门在处理突发事件过程中的协作问题。这为我们建立应急管理协作制度、校园周边安全处理制度等打下基础。由此可见,中小学校的安全不仅是学校自身努力的结果,也有待社会各方的支持,尤其是各部门各单位的协同支持。总之,站在应急管理过程的角度去建立和完善中小学校安全管理制度体系,会发现要保障学校的安全,需要许多必需的程序性制度(过程性安全管理制度大部分是程序性制度)和制约机制来调节。

6 建设平安校园视角: 建立和完善校园安全正式制度,建设校园安全文化

中小学校安全管理制度进行了 2.1 版的升级,还只是处在平面的建设当中。为了全方位地提升安全管理制度体系建设,保障中小学校园的安全,促进学校和学生的发展,必须把中小学校园安全制度体系提升到立体网络格局当中来,才能让中小学校安全管理制度体系更为完善、科学,更有文化气息,这就是中小学校安全管理制度的 3.0 版——立体系统版。要达到这一境界,中小学校应急管理部门就必须从被动、主动应对,提升到更高层级的校园安全文化制度建设和营造上来,这就是平安校园建设工作。

站在建设平安校园的视角看待建立和完善中小学校安全管理制度,实际上就是把系统化、全面

化的安全管理制度立体化,给它增加厚度。从前五种视角建立和完善的安全管理制度体系,把中小学校安全管理制度体系不断地升级,但从学理上来说,这些制度主要是非正式制度^[7]。平安校园建设需要,就必须把这些制度提纯、求精、拔高,成为指导学校安全管理的正式制度文本,也就是专业性的安全管理制度、专门化的安全管理制度,即能大范围使用的中小学校安全管理法律法规。

2003 年 SARS 以来,中小学校安全管理得到国家和社会重视。全国人大常务委员会和教育部相继颁布了有关中小学校安全管理的一些法律法规,把中小学校应急管理的经验总结起来,经过专家的提纯,形成正式制度文本(截至 2011 年 6 月,有关部门发布关于校园安全的法律 7 部,部门规章 11 部,地方性法规 37 部,部门规章 21 部,其他规范性文件 200 多部^[8]),提升了中小学校安全管理的专业化、专门化。尤其是 2015 年,公治[2015]168 号《中小学幼儿园安全防范工作规范(试行)》的颁布,为中小学校安全管理、安全防范指明了路径,平安校园建设有章可循。

当然,建设平安校园,不仅需要这些正式制度的指导,也需要中小学校在安全管理应急工作中落实这些正式制度;同时,学校也要把这些正式制度与本校的基础性非正式制度结合起来,把取得的应急管理应急工作经验和学校文化建设结合起来,让安全理论深入师生的灵魂深处,建设平安校园文化,营造平安校园环境。最好的制度就是让制度深入骨髓,不用发生事情才找来制度,照章办事,而是无时无刻不自觉依制度办事、依安全文化办事,自觉维护校园安全制度的尊严。这样,校园安全制度才能深入人心,校园安全文化才真正建立起来,平安校园建设才算真正完成。

7 结语

校园安全是学校管理的基底,也是学校发展的生命线。校园安全,需要建立和完善全面的、系统的、立体的校园安全管理制度体系。经过多角度的研究思考,经过多年的建设,不断完善,不断升级,中小学校安全管理制度由最初的被动应对到主动建构,由线条式层级建设制度体系,到系统

全面的平面式制度体系,再到立体体系的形成,学校安全管理制度的建设经历了从低级到高级的转换。校园安全管理制度的建立和完善已经取得了相当可观的成绩,平安校园建设也深入人心;建立和完善中小学校安全管理制度的立体框架也已经搭成,但具体内容还在建设中。

从中小学校安全管理制度建立和完善的历程以及立体框架的形成特点来看,多角度、多视角建设完善中小学校园安全管理制度是一条必由之路。校园安全任重道远,安全制度的完善也不会一蹴而就,它会随着时代的不同、角度的不同,出现许多新的更适应时代、反映中小学校安全管理规律的制度。但无论怎样,中小学校安全管理制度建立和完善都不会脱离安全管理制度立体体系建构的路径。

参考文献:

- [1]郭凯.中小学校安全管理[M].天津:天津教育出版社,2012.
- [2]雷思明.校园安全制度手册[M].上海:华东师范大学出版社,2011.
- [3]马怀德.完善学校突发事件应急管理机制研究[M].北京:经济科学出版社,2017.
- [4]张欢.应急管理评估[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2010.
- [5]贺湖.中小学突发事件应急指要[M].长沙:湖南教育出版社,2008.
- [6]贺湖.校园安全 警钟长鸣[M].长沙:湖南人民出版社,2014.
- [7]姚玲.学校安全制度模式研究[D].成都:四川师范大学,2008.
- [8]李昕.论校园安全保障的制度现状与立法完善[J].首都师范大学学报,2011(6):43-50.

Safety Management System of Primary and Secondary Schools Based on Stereoscopic Perspective

FU Shengyun^a, HE Hu^b

(a. The 11th Middle School of Shaoyang;

b. Xiangzhong Normal College for Preschool Education, Shaoyang, 422000, China)

Abstract: The safety management system in primary and secondary schools is the cornerstone of campus safety. To establish and improve the safety management system, we need to think from six perspectives: the perspective of teachers and students, the perspective of crisis management, the perspective of school development, the perspective of students' healthy growth, the perspective of emergency management, and the perspective of safe campus construction. These six perspectives constitute a comprehensive, systematic and complete stereoscopic perspective, through which related responsible people can promote the establishment of the three-dimensional system of safety management in primary and secondary schools, and promote the safety, comfort, peace of mind and safe development of primary and secondary schools.

Key words: primary and secondary school; safety management system; establish and improve; stereoscopic perspective

(责任校对 朱春花)