

美国学校危机管理的模式与政策^①

朱晓斌

(浙江杭州师范学院教科院, 浙江杭州 310012)

[摘要] 美国的危机管理体系是构筑在整体治理的基础上, 通过法制化手段, 将完备的危机应对计划、高效的核心协调机构和全面的危机管理网络整合在一起。同样, 美国的各级政府都对学校的危机管理给予相当的重视, 制定了一系列的政策法规, 并有详细的操作指南。学校危机管理主要包括危机预防与预警、学校危机教育、学生危机心理的缓解和引导以及动员社会力量的参与等方面。借鉴美国学校危机管理的理论和经验, 对中国学校建立和完善自身的危机管理体制是相当有益的。

[关键词] 美国; 危机管理; 学校危机管理模式; 学校危机管理计划

中图分类号: G571.26

文献标识码: A

文章编号: 1003-7667(2004)12-0045-06

美国的危机管理体系是构筑在整体治理的基础上, 通过法制化手段, 将完备的危机应对计划、高效的核心协调机构、全面的危机应对网络和成熟的社会应对能力包容在体系中, 这也在一定程度上体现出美国公共管理结构完善的特点。学校是一个典型的公共领域, 政府作为公共事务管理者, 如何处理学校危机事件将直接关系到政府的形象, 也直接影响着学校教育的稳定和发展。美国的各级政府都对学校的危机管理给予相当的重视, 制定了一系列的政策法规, 并有详细的操作指南。因此, 借鉴美国学校危机管理的理论和经验, 对中国学校建立和完善自身的危机管理体制是相当有益的。

一、美国的国家危机管理体制与学校安全的关系

危机是指对一个社会系统的基本价值和行为准则体系产生严重威胁, 并且在时间压力和不确定性极高的情况下, 必须对其作出关键性决策的事件。^[1]

美国各级各类学校的危机管理方式与政府的危机管理体制有着密切的联系, 它是政府危机管理体制的一部分, 也是功能和内容上的延续。美国的国家危机管理体制分为联邦和州两级制。经过多年经营, 美国已经建立了一套相当完善的危机管理体系, 这套体系中起着重要协调作用的核心机构是 FEMA, 即联邦紧急事务管理局(The Federal Emergency Management Agency), 其使命是“领导美国针对灾难, 进行预防、反应和恢复”。这是一个直接向总统负责、报告并处理国家灾情的独立政府机构。1979年, 卡特总统颁布行政命令, 将分散于各个部门与赈灾有关的单位集中起来成立了这个联邦机构。多年来该机构已建立起一整套“综合应急管理系统”, 应付各种类型和各种规模的天灾人祸, 从火警、地震、飓风、爆炸直到危机的最高形态——战争无所不管。根据美国联邦应急计划(Federal Response Plan, 即 FRP, 美国的基本法之一), 州和地方政府负有处理危机的主要责任。^[2]

① 2003年浙江省哲学社会科学规划课题:《社会转型期学校危机管理的理论与实践研究》(批准号: N03JY11)系列论文之一。

作者简介: 朱晓斌(1963-), 男, 浙江温岭人, 杭州师范学院教科院副教授, 博士。

FRP 具体阐述了危机应对中的政策、计划设计的前提、运作纲要、应对和恢复行动以及 27 个联邦政府部门各自的职责(包括教育部)。联邦政府只是当灾难的后果超出州和地方的处理能力时,提供补充性的帮助。在这种情况下,所在州的长官必须向联邦政府发出请求,而且必须在总统宣布危机发生之后,联邦政府才能介入。一旦这种紧急情况出现, FEMA 就会成为所有危机反应的协调机构。在许多国家的应急计划中,不同团体之间缺乏交流和沟通,美国的优势在于所有的信息都汇入 FEMA 一个机构。FEMA 下设局长办公室、国家准备办公室、战略规划与评估办公室,下辖地区行动分局、“准备、反应和重建”分局、联邦保险和减灾分局、消防局等。经过 20 多年的发展,目前 FEMA 在全美国常设了 10 个区域办公室和 2 个地区办公室,每个区域办公室针对几个州,主要工作是直接帮助各州开展救灾和减灾。作为美国危机管理的核心协调与决策机构, FEMA 实行每天 24 小时不间断运作,制定有详细的行动计划,并有配套的实施细则。这些计划融合了许多分散的与灾害相关的职责,来协调各联邦部门、机构,以减少各种灾害引发的生命和财产损失,保护国家的重要基础设施。同时, FEMA 也特别重视对民众的心理援助和法律救助。如“9·11”事件中, FEMA 在网上发布官方信息的同时,还向父母亲提供如何向孩子解释这次灾难的建议;专业心理咨询机构及时对民众进行心理辅导,安抚民众的情绪。美国的上述体制形成了纵向垂直管理,横向相互沟通、信息资源和社会资源充分共享,指挥协调高效、组织机构完善、覆盖全国的危机应对网络系统。

学校作为社会生活的一部分,也是 FEMA 危机管理体系中的一个重要环节。FEMA 与各州教育部门合作制定了一系列应对危机的行动指南。一般认为:“学校危机(school crisis)”是指突然、未曾预料的事件,学校总体上或重大部分也可能受到严重的、消极的影响,通常包括严重伤害或死亡。危机可能在任何时间发生,学校不可避免,重要的是如何反应。^[3]危机管理是预见潜在的问题,制定相应的对策,使破坏和损害减少到最低程度,为此,需要在预防策略上设置一个重点,形成一定的政策和程序,以保障学校安全。

二、美国学校危机管理的模式和政策

根据国际经验,当代的公共危机管理应该是一个由危机预防、危机准备、危机回应与危机恢复四部分组成的循环;危机预防与危机准备意味着采取前瞻性措施预先减少危机发生的概率与降低危机的可能危害,危机回应与危机恢复则指在危机爆发之后采取措施缓解危机的破坏力并减少损失。美国联邦安全委员会认为危机管理包括四方面内容:缓和(Mitigation)、预防(Preparation)、反应(Response)和恢复(Recovery)。^[4]

在此基础上,美国教育部认为,学校危机管理的核心是学校的全面安全,即全体师生的健康、安全和幸福。教育部在 2003 年 5 月向全国下发的《危机计划的实用资料:学校与社区指南》(Practical Information on Crisis Planning: A guide for Schools and Communities,以下简称《指南》)中指出:危机是指自然灾害(地震、洪水、龙卷风和飓风),恶劣气候,火灾,化学与危险品溢出,交通事故,学校枪击事件,炸弹危险,医学紧急事件,学生或教职员死亡(自杀、他杀、过失和自然死亡),恐怖事件或战争等。^[5]危机的发展可以划分为三个时期:潜伏期、爆发期、恢复重建期。在危机潜伏期中,主要是事前的预防。很多危机的发生,事前都是有征兆的,危机是一个非常态的过程。在危机管理的早期,对环境的分析和判断能力很重要,要尽可能地寻找危机出现的各种迹象。事前的预防胜于事后的救济,最成功的危机解决办法应该是在潜伏期解决危机。美国教育部在此基础上制定了学校危机管理的模式。即学校危机管理是一个连续的四阶段模式,具体为:危机的缓解与预防→针对危机作准备→对危机的反应→危机后恢复。^[6]

(1)“危机的缓解与预防”,指学校和地区要减轻和消除对生命和财产的威胁;

(2)“针对危机作准备”,指危机管理计划的制定要针对最坏的危机状况;

(3)“对危机的反应”,指在危机过程中所要做的步骤;

(4)“危机后恢复”,指在危机后所要恢复的学习和教学环境。

这个四阶段模式可以在实践过程中不断完善和修正,这种完善和修正是建立在经验、研究和实际

情况的基础上的。根据这个模式,美国教育部为各类各级学校制定了危机管理的政策指南,具体的政策要点如下:^[7]

(1)提供一个有组织的、系统的危机管理程序来帮助学校师生和家长;

(2)让教职员工知道如何在危机情况下帮助学生;

(3)在危机管理方针指导下,危机管理组成员制定合作计划,分配职责;

(4)学生的双亲和社会其他成员是学校危机管理的重要组成部分;

(5)通过法律来保护学校的利益,当没有对应政策能防止诉讼发生时,建立一个基于“最好实践”的政策和程序;

(6)各部门协同建立一个强有力的合作关系,以提高学校与社区公众安全的信息和交流。

危机相对于人类生活中正常的社会、关系秩序而言,它可以在一个地域发生并造成有限影响,也可以在一国或全球范围内发生造成全球性影

响。确切地说,危机是一系列中止和平进程或瓦解社会正常关系、秩序的事件正在迅速展开,并不断增加着危险,迫使相关的系统必须在有限的时间内作出反应和抉择,采取更多的控制或调节行动,以维持系统生存的危急和紧迫时刻。总之,危机就是导致社会偏离正常轨道的危急的非均衡状态。危机导致社会偏离正常轨道,对社会公共安全、稳定造成较大影响,政府和学校有责任、有义务建立健全的危机管理体系,并通过研究危机、危机预警和救治危机恢复社会和学校的均衡状态。危机管理的核心,就是迅速从正常情况转换到紧急情况(从常态到非常态)。这种“转换”是建立在事先计划的基础上。

“9·11”事件后,美国国土安全部(Department of Homeland Security,简称 DHS)建立了一套五级国家威胁预警系统,用绿、蓝、黄、橙、红五色旗代表从低到高的五种警戒级别,以实现从常态向紧急状态的转换。美国教育部根据上述“警戒级别”的要求,制定了学校采取相应行动的指南,如表 1 所示。^[8]各个学校可以根据这个行动指南来制定具体的行动方案。

表 1. 美国国家威胁预警系统与学校行动指南

警戒级别(DHS 制定)	政府应采取的行动	学校应采取的行动(教育部制定)
严重(“红色”旗) SEVERE(Red)	动员紧急救护队,并布置工作人员评估紧急需要。	<ul style="list-style-type: none">· 通过电台和电视来接受联邦或地方政府的指导;· 启动危机管理计划;· 限制学校去接近危险的来源;· 取消外出活动和野外旅行;· 对有需求的学生和教职工提供心理健康服务。
很高(“橙色”旗) HIGH(Orange)	地方、州和联邦机构开展协调工作,加强在公众事件中的安全工作。	<ul style="list-style-type: none">· 派专人 24 小时监控学校入口;· 熟练评估安全程度;· 修正和更新家长对安全的看法和措施;· 修正和更新媒体对安全的看法和措施;· 告诉学生他们可能受到的恐怖袭击;· 布置事先准备好的学校和地区危机反应组。
较高(“黄色”旗) ELEVATED(Yellow)	加强对重要地方的监视活动和对威胁的评估工作。	<ul style="list-style-type: none">· 检查学校的建设物及其周围的可疑物和人;· 与公共安全官员一起评估危险程度;· 与学校教职工一起复习危机反应计划;· 测试可供选择的通讯方式。
警戒(“蓝色”旗) GUARDED(Blue)	检查紧急状态程序,通知公众所要采取的必要措施。	<ul style="list-style-type: none">· 检查和提升安全措施;· 检查紧急状况下的通讯计划;· 盘点、测试和修理通讯设备;· 盘点和充实紧急状态下所需物品;· 引导针对危机的培训和操练。
低(“绿色”旗) LOW(Green)	保持安全培训和准备状态。	<ul style="list-style-type: none">· 评估和修正危机管理计划和具体操作程序;· 与危机反应组成员一起商讨补充新材料;· 与危机反应组成员一起回顾他们的义务和职责;· 对每个来访者进行身份检查。

三、美国学校危机管理的计划和行动框架

有效的危机管理取决于政府的政策和学校的危机管理计划,尤其是后者更具有现实意义。联邦政府的有关危机管理政策可以为学校的行动提供依据和框架,而有效的危机管理,则依赖于各个学校的具体计划,并考虑学校的实际环境。学校领导层是保证危机计划实施的关键,由学校领导组成的危机反应小组是一个高效的组织领导部门,主要应对和处理多种危机。这个小组在以下三个层面运作:学校、社区和地区的危机管理中心,并在每个层面上形成网络。根据美国教育部《指南》中的有关规定,美国学校制定有效危机管理计划的原则为:^[9]

(1) 领导层是危机管理的关键,学校应建立危机反应领导小组,使领导层的各个成员明确职责和任务;

(2) 学校危机计划的制定要适合各自具体情况,并考虑师生的需求(如身体的、感官的、心理变化和语言方面);

(3) 学校危机计划的制定与实施,要与社区组织,包括法律机构、消防机构和紧急卫生机构(如专业的医学、心理卫生组织)紧密结合。

(4) 学校要制定一套危机来临时所使用的特定术语,这些术语也是大家所熟悉的。

(5) 任何类型的学校都要制定危机计划,要使学校中的教职工都理解危机计划,并能采取相应的行动;

(6) 危机计划是学校日常生活的组成部分,

危机计划是在实践中发展的,有效的培训和实践是危机计划成功执行的关键。

学校的危机管理计划主要涉及学生安全,如师生意外事故造成的伤亡、疾病、自杀或交通事故等;也包括危急事件管理计划,如恐怖事件等。当然,针对危机的培训是必不可少的,包括危机后的事例讲解、周期性回顾、更新有关材料等。许多学校利用课程和特定的危机训练程序使师生能够预防有害的行为。例如,了解自己学校的建筑物,包括学校建筑物旁的车道、停车场等;了解学校所在的地区,包括地区性的自然灾害、化学事故以及主要的交通路线和设施;缓和与预防工作是整个区域、社区和学校共同的工作;形成有序的学校安全计划以及可靠的安全措施。同时,建立有效的通讯网络也很重要,有效的通信能够快速恢复平衡,缺乏通讯沟通会使危机状态进一步恶化。通讯网络主要包括:学校与学校之间,家长与社区以及与媒体之间的通信。

由于学校危机事件的难以预料和不确定性,要求救援措施必须迅速。学校危机管理的目标就是要迅速认识危机,动员所有人力和物力资源迅速投入到救援中,尽量避免或降低因危机所带来的损失、破坏和震荡。这就要求学校的危机管理计划必须针对处于危机状态下的师生,而且政策的实施也必须直接服务于师生。为了有计划 and 更有效地预防处理现在的和将来的学校危机,美国的一些州政府和学校制定了更详细的危机行动框架。如弗吉尼亚州教育行政部门就认为,有效的学校危机管理计划主要包括:危机前兆识别和干预、危机反应和危急事件管理。^[10]具体内容如表 2 所示。

表 2. 美国弗吉尼亚州学校危机计划指南

	危机前兆识别和干预	危机反应	危急事件管理
目标	建立一个系统方法,以识别和评估可能发生的危机,并起到干预(中介)的作用,针对学生自杀、潜在危机。	指导有关人员应对事件:学生死亡,教师意外事故,疾病,自杀或交通事故。	即将到来的对学习和生活的威胁,涉及死亡威胁,如校园暴力和伤害、自然灾害、恐怖事件。强调各部门之间的合作和协调。
计划	预防或减少师生在健康、安全和幸福方面的危险。	设计有时间限定的、针对问题的干预,以确定事实,发布正确信息,恢复正常秩序。	初期的预防和防护。
内容	培训师生在认识危机到来的预兆信号;提供强有力的预告; 学校与社区建立畅通渠道,以进行适当、有效干预。	同上。	指明信息渠道(协调一致)服务类型和责任范围,以及心理健康服务。

四、对我国学校危机管理的启示

危机管理与对策是现代世界各国政府最为关注以及耗费人力、物力和精力最多的一个领域。正如美国前国防部长麦克纳马拉说的那句名言：“今后的战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理。”^[11]这充分说明了危机管理对于现代社会安全所起的举足轻重的作用。诺齐博士也指出，“美国建立这样一个无缝联结的灾难系统花了25年时间”。^[12]美国直到最近才发展出来一个完整有效的危机管理系统。现在，美国的危机反应系统由联邦应急计划(FRP)所管理。该计划超过300页，非常明确地说明27个不同的联邦部门和机构在各种不同的灾难情况下所负的责任。学校也建立了相应的危机管理系统。总之，在危机爆发前，美国学校危机管理重在计划的制定、相关训练的强化、草拟危机计划说明书和危机感应能力的强化。危机发生时，重在危机管理小组的领导，并充分运用组织资源解决危机。危机发生后，则重在事后的复原、评估与学习。当然，有效的决策系统、决策模式、快速有效的通讯系统也是危机管理机制顺利运作的关键。

相比之下，目前中国尚没有建立一个独立和常设的危机管理协调机制，也未曾建立一个常设的、强有力的危机管理的中枢指挥系统。每次灾害发生后，根据灾害程度，各省政府办公厅或主管厅局临时成立一个工作小组，应付危机。当危机超出了省市范围，单个省市无法处理时，中央政府会成立一个临时工作领导小组，协调各个省市的救灾与危机处理工作，例如，2003年的SARS和2004年的禽流感。对于这套灾害应对程序，老百姓通过各种媒体早已熟知。但是，这种临时成立的危机处理领导小组也存在一些缺陷：第一，临时成立的工作小组不具有延续性，因此危机处理后的经验不能够有效保留；第二，危机处理需要政府各个机构的合作，临时成立的小组每次都需要花大量的时间与相关机构进行协调；第三，临时领导小组事先没有一个有效的危机处理计划，而专门的危机处理协调机构有一套成熟的危机处理操作方案；第四，无法有效建立相应的危机培训和教育机制。因此，清华大学教授薛澜曾

建议我国政府成立一个类似于美国联邦紧急事务管理局(FEMA)的全国危机处理协调机构，以立法的形式授予其对其他政府机构进行协调和调度的权力。

同样，我国的学校危机管理还存在很多理念和制度上的空缺。首先学校管理的危机意识淡薄，学校管理理论中极少涉及危机管理问题，校长培训中也基本没有相应的内容。校长只能从自己的实践中获得一些零散的管理经验。危机意识的淡薄使各学校普遍缺乏必要的危机应急预案。应付危机事件的基本思路，通常就是“动员一切可以动员的力量，打一场轰轰烈烈的人民战争”。这样做在短期内很有效，但往往成本很高。因此，要尽快从“事后动员型”转变到“事先预防型”的危机管理理念和机制。我国的各级各类学校可以借鉴美国的学校危机管理理论和经验，建立相应的危机管理机制，这是学校管理机制中不可或缺的基础环节。我国的学校危机管理机制的建立应遵循以下原则：

第一，建立重在预防的危机管理体系。学校对可能发生的不测事件，都应在总结经验和吸取相关预防研究成果的基础上，制定出应对措施和计划，并使之制度化。对于一些较容易定性的主要灾难事件，如地震、火灾、大面积食物中毒、爆炸、恐吓、室外活动中意外伤害等，更应制定具体的应对预案。

第二，树立生命安全高于一切原则。学校危机管理的目的在于保障师生的生命安全，这是以人为本理念在危机管理中的体现，也是世界各国处理学校危机事件的基本原则。这一原则要求不鼓励学生“忘我”地投入危险场地的习惯做法，以确保学生在危机中尽量处于安全境地。

第三，建立危机应对训练机制。学校危机管理的基础环节是提高师生自我防护、救护的知识和技能，不提倡学生“忘我”地投入危险场地的习惯做法，以确保学生在危机中尽量处于安全境地。

第四，学生危机心理的缓解和引导。对学校来说，危机造成的最大危害在于学校正常秩序遭到破坏，并带来学生心理的脆弱。所以保持稳定的教学秩序，保持原有的学校运行方式是最好选择。

第五，动员社会的参与。在一个开放社会中，没有社会力量的参与是不可想象的。社会力量的参与，一方面可以缓解危机在学生中产生的副作用，

使学生了解真相,祛除恐惧,起到稳定社会、恢复秩序的作用;另一方面可以降低政府和学校救治危机的成本。

凡事预则立,不预则废。反应迅速、调控灵活的学校危机管理体系一旦建立和完善起来,我们就能遇变不惊,处之泰然。

参考文献:

- [1]薛澜、张强、钟开斌. 危机管理[M]. 北京:清华大学出版社,2003. 5-6.
- [2]叶国文. 预警和救治——从“9·11”事件看政府危机管理[J]. 国际论坛, 2002, 4(3):22-27.
- [3]Lichtenstein, R. et al., (1994). School Crisis Response: Expecting the Unexpected. Educational Leadership, 52 (3), 79-83.
- [4][5][6][7][8][9]U. S. Department of Education (2003). Practical Information On Crisis Planning: A Guide For Schools And Communities. Section(1), 1-6; Section(1), 1-6; Section(2), 2-5; Section(1), 7-12; Section(6), 7-9;Section(6), 10-12.
- [10]Virginia Department of Education (2002). Resource Guide For Crisis Management In Virginia Schools. 1-18.
- [11][12] 魏宗雷. 美国的危机管理机制 [J]. 国际资料信息, 2002, (11):1-4.

The Models and Policies of Managing School Crisis in America

ZHU Xiao-bin

Abstract The crisis management system of the United States is based on the whole management, which integrates the complete crisis copying plans and efficient core moderate organizations with complete crisis management networks by legal means. The governments at different levels in the United States attach great importance to the crisis management of the school and have established a series of policies and legislation and detailed operation guideline. The school crisis management includes the crisis prevention primarily and early warning, the school crisis education, the alleviation and guidance of the crisis mental state of the students and mobilization of the participation of social force, etc. It is very beneficial to learn from the theories and experiences of the school crisis management of the United States to establish and improve crisis management system in Chinese schools.

Key words crisis management; model of school crisis management; school crisis management planning

本文责编:李敏谊

