高校应急职责的规范构造及其完善

施婧葳

摘 要: 我国应急管理体制采取授予政府以权力和课予社会主体以义务的权力义务模式,高校作为义务主体负有应急管理职责却没有应急管理职权。在实践中,高校通过用人单位管理权和教育管理权来履行应急管理职责。一方面,这种应急职责构造能够用来证成高校应急管理职权的合理性和正当性,却不能代替法律授权。这导致高校履行应急职责行为在理论和实践层面存在诸多问题。通过完善应急法律规范体系、确立分类分级授权原则和提升应急预案水平三种途径,可以有效化解高校应急职责的构造困境,提升高校应急管理的水平。

关键词: 应急管理;应急职责;高校治理;校园安全
中图分类号:G64 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)03-0159-08

2003 年“非典”事件后,我国应急法治建设正式起步,通过应急立法塑造了“一案三制”(应急预案,应急管理机制、体制和法制)的应急管理体系。一方面,当时应急立法所追求的目标是建立一个初步的应急管理框架,加上立法认识和经验的不足,并未考虑学校(尤其是高校)突发事件应对的特殊性①。另一方面,我国教育立法则兴起于 20 世纪 90 年代,《教育法》的立法目的主要在于促进教育行业的体制改革和法治进步②,而《高等教育法》则旨在借助市场经济改革调整高校与政府之间的关系③,因此并未明确设计学校(高校)安全体系和应急管理制度。应急立法的不成熟和教育立法的滞后性,导致高校在应急管理体制中的缺位。值得关注的是,当前,以《突发事件应对法》(以下简称“《突发法》”)为龙头的应急法律规范体系迎来酝酿修改之机,而制定教育法典的呼声也不断高涨,这为完善高校应急管理体制带来了历史性机遇。有鉴于此,我们应当进一步审视高校在应急管理体制中的地位和权责,观察和总结高校应急实践的经验和趋势,以期面向未来完善高校应急管理体制,提升我国应急法治和教育法治的水平。

作者简介:施婧葳,华东政法大学经济法学院师资博士后,法学博士。

基金项目:本文系国家社会科学基金重大项目“紧急状态的类型化和立法研究”(20&ZD175)、司法部国家法治与法学理论研究项目“健全国家应急管理法律体系:规范·运行·保障”(20SFB1005)的阶段性研究成果。

① 林鸿潮、彭涛:《论学校应急管理机制的完善及其法治化》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2011 年第 4 期。

② 沈配功、景民:《浅谈教育立法的几个问题》,《西北师大学报(社会科学版)》1985 年第 3 期。

③ 劳凯声:《高等教育改革与高等学校的法律地位》,《高等师范教育研究》1993 年第 1 期。

一、高校应急职责的规范构造

由于应急立法的不成熟和教育立法的滞后性，既定法既未明确高校在国家应急管理体制中的地位，更未对高校应急管理体制进行具体的制度设计。因此，我们需要通过对法律规范的体系性解释，勾勒出高校应急管理的轮廓，界定高校在应急管理体系中的地位和职责。

（一）高校应急管理体制的现状

1. 高校应急管理的双重领导

我国应急管理体制实施“属地管理为主”原则（《突发法》第 4 条），主要由县级人民政府负责突发事件的应对和处置，国务院有关部门可以在法律、行政法规规定的情况下承担相应责任（《突发法》第 7 条）。例如，《传染病防治法》第 6 条规定，国务院卫生行政部门主管全国传染病防治及其监督管理工作，县（区）级人民政府辖区的卫生行政部门要接受国务院卫生行政部门的领导。应急管理体制采取属地管理为主原则主要存在两方面理据：一方面，属地管理的县级人民政府统一领导和指挥，能够打破部门分散的格局，有效整合应急资源，实现突发事件应对的效率性与科学性；另一方面，突出县级人民政府从事前预防到事后恢复的全过程责任，督催其主动履行应急管理职责。①

在《突发法》的体系之下，高校应急管理领域自然也适用属地管理为主原则，高校在应急管理中受到属地管理人民政府的统一领导。当高校内部发生突发事件，应当及时向属地管辖人民政府进行报告，并由人民政府作出应急决策。但是，教育部制定的教育系统应急预案则规定，教育部、省级及以下教育行政部门享有应对和处置教育系统内突发事件时的职权。《教育系统事故灾难类突发公共事件应急预案》解释了属地原则：“高等院校以省级教育行政部门管理为主（部属高校隶属于有关部门）”，“省级及以下教育行政部门要在当地党委和政府的统一领导下，形成各级各部门系统联动，群防群控的工作格局”。也就是说，教育主管部门具有处理高校应急管理事务的权力，但需要在属地党委和政府的领导下开展工作。由此可知，高校应急管理体系形成了属地管理和部门指导的双重领导。

尽管教育系统应急预案的具体规定，明显突破了《突发法》的框架和原则，但是在高校应急实践中，我们可以看到属地管理和部门指导形成了有机配合的关系，即属地政府承担全过程的应急管理职责，而教育主管部门则主要承担教学教育秩序的指导职责。例如，新冠肺炎疫情期间，教育部先后作出有关疫情防护的政策，主要集中于开学、教学、卫生环境、疫苗接种等事项范围之内，其目的在于指导高校维护正常且安全的教育教学秩序。这种统一管理与部门指导相结合的模式，诠释了国家总体安全观之下的结构性优化关系。②

2. 高校应急职责的二元结构

《突发法》《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等应急立法通过授予政府以权力和课予社会主体以义务的权力义务模式，构建了以政府为主体的应急管理体制、机制和法制，旨在明确行政应急权的具体范围和程序。在社会义务的设定方式上，主要是概括性施加了两种主要义务：其一，在义务主体的自身能力方面，所有“单位”应当建立健全安全管理制度（《突发法》第 22 条），如定期检查、消除隐患、及时报告等，并应当制定应急预案和完善应急设施设备（《突发法》第 23、24 条）。其二，在义务主体的应对行为方面，遭遇突发事件的单位应当积极组织应急队伍，采取防止危害扩大的必要措施并向人民政府报告；而其他单位则需要服从人民政府的统一领导和命令，配合人民政府的应急措施（《突发法》第 56、57 条）。

因此，对于高校在内的社会单位或者公共场所而言，就形成了安全保障义务和应急义务的二元结构。一方面，在正常状态下，高校具有设定应急组织、编制应急预案、完善安全实施设备等完善内部治理

① 戚建刚：《论突发公共卫生事件的“属地管理原则”》，《当代法学》2020 年第 4 期。

② 张海波：《中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理》，《中国行政管理》2016 年第 4 期。

体系的义务,保障单位、场所内部人员和秩序的安全性。严格来说,这种义务是民法上安全保障义务在社会公共领域中的扩张①,强调单位、场所在其经营管理范围内对其他法律关系主体进行安全照顾的义务。高校应当保障场所、设施的安全性,使得依赖校园学习、工作和生活的师生免受安全隐患的伤害。另一方面,在突发事件发生之后,高校具有及时采取必要措施防止危险扩大的义务,并有服从属地政府应急领导和配合政府应急措施的义务。这种义务是立法为了应对突发事件而进行权力(利)义务的再分配。由于突发事件的突然性、扩张性等特征,需要行政机关扩张行政权力来实现及时、必要、高效的应对。政府权力的扩张必然在一定程度上限制和克减其他社会主体的权利权益,但立法出于公共利益的考虑,要求包括高校在内的其他社会主体予以服从和容忍。

(二)高校应急职责结构的逻辑

应急立法的概括性规定,课予高校以安全保障义务和应急义务,但是并未授予高校以相应的应急职权,造成权力、责任和职能的失衡②。通常而言,履行职责和义务的前提是具备一定的行为能力,如果立法未能授权这种行为能力,则该种职责就恐流于形式。但巧妙的是,高校因其自身法律地位和内部组织的特殊性,形成了通过非应急职权来履行应急职责的逻辑形态。在高校应急管理之中,高校是组织者和管理者,而教师和学生则作为被组织和管理的对象。因此,高校在没有应急职权的情况下,借助对教师、职工的用人单位管理权和对学生的教育管理权来追求应急职责的履行效果。

1. 高校的用人单位管理权

尽管我国学界对于高校教师关系存在劳动关系或人事关系的争议③,但是这种争议正在逐渐式微。一方面,在聘任制下,聘用合同在法律形式和权利义务内容方面属于劳动合同的范畴④,高校和教师构成劳动关系;另一方面,在事业单位聘用合同与劳动合同并轨的趋势下,人事关系被认为属于广义劳动关系中的一种⑤,只是因立法的特别规定而将劳动关系的一般原理予以具体化。在劳动关系中,用人单位经过内部民主程序可以制定和完善规章制度(《劳动合同法》第 4 条),形成对劳动关系的持续性、合作性调整⑥。劳动者需要遵守用人单位的规章制度,劳动者严重违反规章制度的,用人单位有权解除劳动合同。从教育立法来看,高校对教师所具有的聘用、考核、奖励、处分等权力,正是用人单位管理权在教育领域的具体适用。虽然“学术自由”的《宪法》规范和“尊重教师”的《教育法》原则,在一定程度上限制了高校的用人单位管理权,并给予教师更多的民主参与权利;但是受到高校自治理念和传统“特别权力关系”理论的影响,高校管理惩戒权仍处于强势地位,高校教师尚未得到充分的司法保护。近年来的诉讼也表明,教师诉权也仅是对高校自主管理权的一种有限抵抗⑦。因此,虽然立法并未授权高校以行政应急权,但是高校通过自身的规章制度和管理政策,严格约束着教师和职工,成为后者的工作纪律和单位义务。例如,新冠肺炎疫情期间,很多高校出台了疫情防控相关的违规违纪处理规定,一些高校教师因违反疫情防控政策而受到了相应处理⑧。高校基于内部管理职权为教师、职工施加单位义务,为高校履行应急管理职责和采取紧急措施提供了组织法层面的正当性。

2. 高校的教育管理权

相对高校作为用人单位的指挥管理权,社会各界对高校的教育管理权并无太大争议。高校与学生

---

① 肖明:《论公共场所经营者安全保障义务》,《广西政法管理干部学院学报》2004 年第 1 期。

② 林鸿潮、冯安琪:《学校安全管理中学校与行政机关权责配置之反思》,《法治社会》2016 年第 5 期。

③ 张金丹、覃红霞:《“脱编”背景下高校教师司法救济的现状、问题及原因探究——基于 160 起民事诉讼案件的分析》,《复旦教育论坛》2022 年第 1 期。

④ 李文江:《高校教师聘任制之法律研究》,《高等教育研究》2006 年第 4 期。

⑤ 陈敏:《论人事聘用合同与劳动合同的并轨——兼谈〈事业单位人事管理条例〉的弊端》,《政治与法律》2015 年第 2 期。

⑥ 郑尚元、王艺非:《用人单位劳动规章制度形成理性及法制重构》,《现代法学》2013 年第 6 期。

⑦ 洪建娣、陈峰:《论高校教师职称评审纠纷的司法介入——以化解高校自主权与教师诉权冲突为视角》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 5 期。

⑧ 郑州大学纪检监察:《关于两名教工违反疫情防控规定处理意见的通报》,http://www5.zzu.edu.cn/jw/info/1017/3291.htm ,最后访问时间:2022 年 8 月 1 日。

之间的关系兼具平等的民事法律关系和管理与被管理的行政法律关系。[①] 其中,高校在招录、学业安排、住宿管理、颁发证书、学校纪律等方面与学生形成管理和被管理的高权关系。[②] 总体来说,高校自主权主要表现为教育管理权和教育教学权,是国家教育权的延伸。[③]《教育法》和《高等教育法》不仅规定高校对学生的管理职权事项,而且规定了学生负有遵守学生行为规范和学校管理制度的义务(《教育法》第 44 条、《高等教育法》第 53 条)。由于教师和学生之间具有一种"十分死板的等级关系"或"统治与被统治的关系"[④],高校与学生之间的教育管理关系得到进一步加强。而在应急管理方面,高校在享有教育管理权的同时,负有保护学生身心健康的义务(《教育法》第 45 条),这种义务更加增强了高校维护校园秩序和环境安全的主观意识和行为能力。高校教育管理权力和安全义务相结合的导向,就是进一步强化学生服从高校应急管理政策、措施和行为的义务。这也说明,为什么《普通高等学校学生管理规定》第 39 条在维护校园秩序和环境安全义务上,采用了学校和学生"共同维护"的主体构造。可以说,高校在紧急情况下所作出的决策和措施,是对学生健康安全和教育教学秩序的价值追求,应当得到学生的遵守和尊重。因此,高校通过对学生的教育管理权,为实施履行应急职责的行为提供了规范性基础;而保护学生身心健康的义务本身就意味着高校在紧急情况下的安全保护行为的正当性。

综上所述,在立法并未明确授予高校应急职权的情况下,高校通过对教师的用人单位管理权和对学生的教育管理权,来履行应急管理职责。即便我们假设立法和规范性文件通过职责条款隐含赋予高校以特定应急管理权的意思,但在职权范围不明的情况下,用人单位管理权和教育管理权也可以在客观上为被假设职权提供更为具体的内容和范围。

二、高校应急职责的构造困境

尽管用人单位管理权和教育管理权为高校履行应急职责提供了具体的可操作机制,一定程度上化解了应急管理职权规范支撑不足的问题,但是这种职责履行构造在理论和实践中存在着十分明显的缺陷。从理论层面来说,课予严格职责但未授予职权的方式,有违权责一致原则;侧重安全保障义务的职责履行构造偏向被动型保护,而非对危险的积极应对;沿用民事法律关系支撑公共权力(应急职权)事项,有违法律保留原则。从实践层面来说,用人单位管理权和教育管理权的构造不够周延,无法涵盖高校应急管理的整体过程和全部范围;职责履行过度强调职责目标,而轻视师生的正常生活需求;用人单位管理权和教育管理权的行使高度依赖高校自身的校规建设,校规建设水平将严重影响高校应急职责的履行状况。

(一)违反权责一致原则

权责一致原则是公共权力的一个基础性理念和原则,它一方面意指"有权必有责",权力内容就是责任范围,权力运行受到责任的限制;另一方面还意味着责任是权力的授予源泉。职责的承担伴随着权力的授予,职责是权力运行的动力,职责范围决定了权力范围。[⑤] 立法课予某一主体以职责或义务的前提,是该主体具备履行职责、义务的行为能力;同时,立法应当明确其履行职责、义务的方式和范围,否则该种职责或义务就容易成为一种宣示性条款,缺乏规范效力。在应急立法中,属地政府职权职责采取权责一致的全构造,即在明确其应急职责的同时,具体规定可以采取何种措施的职权。相比之下,高校应急职责采取单方面的职责构造,高校承担建立安全制度,维护场所安全,实施自救行为,报告、配合和服从政府命令的义务。职权职责构造的不同也客观表现为现实的偏离:"作为学校安全管理责任重心的

① 卢祖元、陆岸:《论高校与学生的双重法律关系》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2001 年第 4 期。

② 湛中乐:《再论我国公立高等学校之法律地位》,劳凯声主编:《中国教育法制评论》(第 7 辑),教育科学出版社 2009 年版。

③ 蒋后强:《高等学校自主权及其限度》,《高等教育研究》2006 年第 2 期。

④ 联合国教科文组织:《学会生存》,教育科学出版社 1996 年版,第 107 页。

⑤ 麻宝斌、郭蕊:《权责一致与权责背离:在理论与现实之间》,《政治学研究》2010 年第 1 期。

学校不掌握大部分权限和资源,拥有权力和资源的政府及其部门却不是直接的责任人。由于学校所承担的安全管理职责大大超过了其能力,很多职责实际上就没有得到履行。”①

(二)陷入被动保护的困境

应急立法对高校应急职责采取单方面职责构造的本质,是秉持单位、场所的安全保障义务。一方面,既然高校作为单位、场所具有管理权限和能力,就应当负担提供安全秩序和环境的责任。另一方面,单位、场所具有的管理权限和能力也内在包含了可以采取的措施。但是,安全保障义务是在常态法治下的一种维护责任,单位、场所在日常管理中提供基础性安全的保护行为,是其追求经营、管理目的的同时所附带进行的被动保护。只要单位、场所能够维持一般行业、领域的安全标准水平,就可以被认定为履行了安全保护义务。但从应急管理的全过程来看,这仅仅是应急准备的一个阶段。当突发事件发生造成突然性、持续性、扩张性的危害甚至公共危机之时,需要单位、场所积极主动采取措施应对突发情况和减少危害结果,这些积极应对和主动作为的行为与被动型的安全保障有本质区分。《突发法》规定,高校在突发事件中可以采取的行为包括日常的“安全防范措施”和突发事件中“防止危害扩大的必要措施”,即便是后者也存在“防止危害扩大”和“必要”的限制。因此,应急立法是以被动保护为主要标准来构建高校应急职责,这也与全过程管理、快速反应等危机管理理念②相脱节。伴随风险治理理论和制度从被动反应到主动保障的视角转变③,即便是被动的日常安全维护行为也需要加强风险调查、评估等主动环节。

(三)挣脱法律保留的藩篱

在规范供给不足的情况下,高校通过自身的用人单位管理权和教育管理权,在一定程度上获得了应急职权及其效果,而且与属地政府的应急措施相比,高校履职行为对学校师生的影响更加直接。尽管从高校的内部管理权而言,教师、职工、学生都应当尊重和服从高校的应急管理和紧急安排。但是,这种权力具有克减师生基本权利和压制师生生活自由的功能,属于国家权力或者公共权力的延伸。从用人单位管理权和教育管理权来解释和构建高校的应急管理权,容易导致公法、私法原理的混淆,有违法律保留原则。从行政法学原理而言,法律保留原则要求行政机关只有在立法授权的情况下才能实施行政活动。④ 法律保留原则的出发点在于保障个人的自由,行政机关侵犯公民自由就必须获得法律授权。⑤ 一般行政权尚且如此,而侵害性更强的行政应急权当然也要符合法律保留原则的要求。同理,“举凡教育内容、学习目的、修课目录、学生之地位等有关大学生学习自由之‘重要事项’,皆应以法律明文规定之”⑥,那么高校行使对师生权益影响更大的应急行为更应当有明确法律授权。高校用人单位管理权来源于劳动(聘用)合同,是高校教师双方合意的产物;高校教育管理权则源自教育伦理和高校自治理念。因此,虽然用人单位管理权和教育管理权可以作为证成高校应急管理权的法理基础,但是不能代替公共权力的法律授权。否则,失去法律保留原则的约束,高校和师生之间的权力义务关系就更加失衡了。

(四)职责范围有失周延

应急立法并未明确高校在应急管理体制中的地位和职权,高校只能通过内部管理权来支撑应急职责的履行。高校通过用人单位管理权和教育管理权来履行应急职责,其本质是利用组织关系中的优势地位向履职行为的对象(师生)施加行政义务和约束,以此支撑高校自身应急行为的权力属性和规范效力。但是,用人单位管理权和教育管理权针对的对象是人,而不是应急事务;针对的目的是要求被约束的师生为或者不为特定的行为,而不是高校自身积极的安全保护和应急处理。相比之下,用人单位管理权和教育管理权的范围是有限的,它无法涵盖高校履行应急职责的全部行为,也自然无法为全部履职措

① 林鸿潮:《试论中小学安全管理创新——以学校的资源约束为视角》,《教育研究》2014 年第 3 期。
② 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,《中国软科学》2003 年第 4 期。
③ 钟开斌:《重大风险防范化解能力:一个过程性框架》,《中国行政管理》2019 年第 12 期。
④ 哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社 2000 年版,第 104 页。
⑤ 王贵松:《行政活动法律保留的结构变迁》,《中国法学》2021 年第 1 期。
⑥ 蔡震荣:《行政法理论与基本人权之保障》,台湾五南图书出版公司 1999 年版,第 98 页。

施提供正当性支撑。高校在履行应急职责的过程中,还天然地包含对在校师生的法治宣传、需求沟通、心理疏导和舆论引导等内容①。高校的安全保障义务主要针对校内安全秩序,而应急义务不仅包含校内的应急处置,还包括配合和服从属地政府决策、命令,以及与社会进行必要沟通的内容。因此,用人单位管理权和教育管理权作为内部管理,显然也无法全然满足全部职责的需要。

(五)过度强调职责目标

用人单位管理权和教育管理权的职责构造,单方面强化了高校的权力内容和能力,相对忽视了被管理者的合法权益和生活便宜。居于强势一方的高校,容易在重视履职目标的同时忽视师生的合理需求。尤其在教育教学秩序、校园秩序与在校师生的日常生活存在一定张力的情况下,高校往往直接追求前者,而缺少适当的平衡。例如,《新型冠状病毒肺炎防控方案(第八版)》(2021 年 5 月 11 日)首次规定,处于中风险地区的学校实行封闭管理。但在实践中,一些低风险地区的高校长期实施"一刀切"的封闭管理方式,引发部分在校师生的不满。尽管国际社会也普遍认为,学校关闭(school closure)是一种有助于保障公共卫生、应对流行性疾病的重要(非药物干预)手段②,但是高校和师生双方都需要更多的适应空间③。当"非必要不出校"简单化为"一刀切"的封闭措施,将严重影响在校学生的日常生活。因此,单纯通过组织管理关系的优势地位,容易造成片面追求职责履行目标的结果,甚至形成单纯形式主义的履职行为,既影响在校师生的日常生活,也不利于应急职责的最终履行。

(六)内部规章未必健全

无论"国家授权说"还是"固有权利说",都肯定高校制定内部规章并依据规章进行内部管理的权利。这种高校自主性校规在符合法律规范的前提下,能够发挥维护高校内部秩序的规范效力。④ 高校校规的形成和效力有赖于高校成员的民主参与,但校规制定的现实生态并不理想,高校成员的参与权并未得到充分保障。⑤ 从目前我国高校校规建设的现状来看,部分校规存在违反上位法律,缺乏民主性和参与性,内容含糊不清,缺乏可操作性等问题。⑥ 常态制度设计与对紧急情况的突发处理是相辅相成的关系,如果针对常态治理的高校校规存在普遍问题,那么专门的应急校规和规定就必然更不完备。疫情防控期间,各地高校相继出现了学生不服从管理擅自提前返校而受到学校纪律处分的个案,但是学生擅自提前返校违反的是高校的防疫工作部署,而非高校制定的校规校纪,"如果从法律效果和社会效果相统一的角度来看,或许通过做实做深做细学生的思想政治工作,比简单给予处分的警示效果要好"⑦。在高校内部规章并未健全的情况下,用人单位管理权和教育管理权的运行会更加偏重处分方式,容易造成高校与师生之间的矛盾关系。

三、高校应急职责构造的完善路径

由于立法并未明确高校在应急管理体制中的地位和权限,加之应急预案与应急立法之间的冲突,导致高校与行政机关之间职能的模糊和混乱。⑧ 在实践中,高校通过用人单位管理权和教育管理权来约束高校师生和履行应急职责。尽管用人单位管理权和教育管理权能够在既定法律体系和高校自身行为

① 罗亮:《提升高校思想政治工作队伍重大疫情应急管理能力探究》,《思想理论教育》2020 年第 3 期。

② WHO:*Measures in school settings*,http://www.who.int/csr/disease/swineflu/notes/h1n1_school_measures_20090911/en/index.html,最后访问时间:2022 年 8 月 9 日。

③ 范国睿:《后大流行时代的教育生态重建》,《复旦教育论坛》2020 年第 4 期。

④ 朱芒:《高校校规的法律属性研究》,《中国法学》2018 年第 4 期。

⑤ 伏创宇:《高校校规自治的边界——寻求学术自由与学生权利的平衡》,湛中乐主编:《教师权利及其法律保障》,中国法制出版社 2015 年版,第 86-114 页。

⑥ 郑宁:《我国学校校规建设:政策演变、总体现状以及对策建议》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2021 年第 2 期。

⑦ 陈磊:《大学生擅自提前返校陡增集聚传染风险 修订完善校规校纪提升校园治理水平》,《法制日报》2020 年 2 月 22 日,第 4 版。

⑧ 戚建刚、张哲飞:《高校与行政机关间应急管理职能配置的优化》,《行政法学研究》2016 年第 4 期。

能力层面,证成高校能够具备并已经实际履行部分应急职权的客观事实,但在国家治理体系和治理能力的现代化的趋势下,我们应当进一步汲取疫情防控经验,改善高校应急管理职责的结构困境,进而促进我国应急管理体系的完善。

(一)抓住法律修订的酝酿契机

早在1999年,就有全国人大代表联名提案,呼吁制定《校园安全法》,但由于缺乏充分的理论研究和立法经验①,迟迟难以出台。目前,《突发事件应对管理法(草案)》已经进入正式的审议程序。作为应急立法的龙头法,《突发法》涉及与多部法律之间的协同关系,修改讨论进程相对较慢。② 因此,应当借助这次应急立法系统修订的酝酿契机,充分讨论包括高校在内的校园安全与应急管理体制机制问题。尽管通过立法明确授权高校以完全的行政应急权存在一定的理论和现实争议,但这并不妨碍法律对高校应急职权职责进行必要的和更加具体的制度设计。

首先,应当更加清晰也界定单位、场所在应急管理体系中的地位和职权职责,改变其单方面应急职责和义务的立法方式。其次,应当在作为一般应急立法的《突发事件应对管理法》中设定针对学校安全和应急管理的概括性条款,这样既有助于作为特殊应急立法的《校园安全法》的出台,也有助于应急法律规范体系的解释和实施。再次,应当关注学校相比其他单位的特殊性,丰富学生健康安全和生活保障的制度设计。最后,还应当注意高校不同于其他单位、场所和一般学校的特殊性,给予高校更多的自主管理空间,并进行具体的规范约束。尽管不同的高校客观条件有所不同,但现代高校已经汇集学习、办公、医疗甚至出版、经营为一体;即使是学生宿舍区,也因具有稳定的地域、群体和社会联系,形成了完整意义的社区③。

(二)确立分级分类的授权原则

从《突发法》对可预测突发事件的分级设定来看,属地政府在发布三、四级预警下有权采取的措施偏向于组织管理和舆论引导。相比之下,一方面高校也具有类似的组织管理和安全保障职责和能力,高校在校内实施这些措施也并不存在越权问题,比如启动应急预案,责令校内特定人员收集信息,评估事件影响和向社会公布事件信息(《突发法》第44条)。因此,从具体措施和实施逻辑来看,如果授权高校这些职权并不侵犯国家权力。另一方面,相对于属地政府而言,高校在应对校内(外)突发事件及其影响上具有天然的物理优势,由高校采取相应的安全防范和应急措施,具有一定的客观性和正当性。如果在高校有完备的预案和处理程序的情况下仍旧寻求行政主管部门的处理,既不经济合理,也未必高效快捷。④ 但是,高校出于善意初衷却越权侵犯师生合法权益的案例,也常有发生。因此,立法与其避而不谈、语焉不详,毋宁明确授予高校一定的应急处置权,既符合应急的客观需求,也能更好规范高校的应急管理行为。

首先,授权采取分级分类原则,根据高校应急实践,将高校突发事件定性为轻微、一般和严重三个等级,授予高校对于轻微事件的处置权力;授予高校对于一般、严重事件的先期处置权,并明确属地政府的处置、监督责任。其次,可以将高校应急职能区分为救助性、保护性、保障性和限制性四种类型⑤,高校针对校内突发事件以及校外突发事件对学校造成的负面影响,可以完全自主实施救助性、保护性、保障性职权,并可以寻求属地政府的帮助和支持;属地政府行使限制性职权,但属地政府可以委托部分限制性职权给那些安全制度完善、应急能力较强的高校来行使。再次,明确高校的报告义务,及时向属地政府和教育主管部门报告突发事件信息和处置情况,并由属地政府应急管理部门进行应急指导和监督。最后,利用大数据平台,建设应急信息处理和通信系统,实现校内应急处置的信息化和效率化,同时方便

① 林鸿潮:《论学校安全立法及其制度框架》,《教育研究》2011年第8期。

② 杜茂林、蒋敏玉:《突发事件应对法首修:法律改名,"分拆立法"被否》,《南方周末》2022年1月20日,第7版。

③ 李雷:《社区管理视角下的高校学生社区自治管理窥探》,《中国成人教育》2018年第2期。

④ 张红、刘超:《我国高校突发公共卫生事件应急机制研究——以部分"双一流"高校应对新冠肺炎疫情做法为例》,《中国应急管理科学》2020年第6期。

⑤ 戚建刚、张哲飞:《高校与行政机关间应急管理职能配置的优化》,《行政法学研究》2016年第4期。

与属地政府的沟通。

（三）发挥应急预案的沟通功能

应急预案，即预先制定的行动方案，是针对可能的重大事故（件）或灾害，为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动、降低事故损失而预先制定的有关计划或方案，其作用机理在于通过事先准备的确定性来应对突发事件的不确定性。① 应急预案不仅表现为具有预先性、准备性的应对策略，而且可以通过制定过程的参与性和预案文本的公开性，实现应急措施的民主性和可接受性。如果高校在学校、教师、学生的共同参与讨论下制定有关应急预案，并向属地政府进行报备和沟通后对全校师生公布和介绍，那么即使高校采取了较为严格的限制性措施，一方面可以视为属地政府的职权委托，另一方面也会因受到师生参与和了解而得到积极配合。但是，目前高校应急预案普遍存在着“复制粘贴”、可操作性不强的问题②，更不用说实现预案制定的参与性，有些高校甚至并未向全校公开和介绍有关预案。

第一，高校和有关部门应当重视应急预案的工作，属地应急管理部门和高校教育主管部门应当给予预案编制的指导和帮助。第二，在编制程序方面，高校应当尽可能组织学校、教师和学生共同参与讨论，增强三方对于应急措施的认同性。第三，在预案内容方面，高校应当针对突发事件可能发生的情况进行预测，设计具有针对性、可操作性的措施，将教育系统应急预案予以具体化，而非“复制粘贴”。第四，高校完成预案编制后，应当报送属地应急管理部门审批，完成审批程序的预案可以视为属地政府对部分应急处置权限的委托，协商划分了政府和高校之间的应急职能。第五，高校还应当在全校公开和介绍应急预案，让在校师生知晓突发事件发生后学校将会发生什么和自己能够做什么，以更稳定的心理预期来客观应对突发事件。第六，在预案管理方面，确立动态调整机制，教育部门和高校应当根据现实变化和经验积累，及时修订和完善相关应急预案，防止应急预案、应急措施与社会现实、法治实践、应急事实的背离③；高校应当定期组织师生参与应急演练，通过演练的反馈来完善应急预案，提高应急程序和措施的科学化④。

四、结语

公共危机既是对人类社会制度的考验，也是反思应急工具和完善制度设计的契机。近二十年来，“非典”“新冠”的发生，人们不断反思如何完善应急管理制度的问题。其中，高校因其人员密集性、社会关联性、学生敏感性和假期流动性，成为突发事件和公共危机应对的特殊场域。在风险社会背景下，高校如何应对突发事件及其危害结果，是应急法治和高校治理正在面对的时代话题。由于我国教育立法滞后性和应急立法的不成熟，形成了高校应急机制的模糊性，这一方面使得高校应急行为缺乏充分的规范支持，另一方面也容易在应急措施方面产生争议问题。伴随教育法治和应急法治的不断完善，立法的趋势是明确界定高校在公共危机中的法律地位和职权职责，厘清高校与行政机关的权力义务关系、高校与师生的权利义务关系，完善高校应急的具体机制，从而推动高校治理体系和治理能力的现代化。

（责任编辑：子聿）

① 詹承豫、顾林生：《转危为安：应急预案的作用逻辑》，《中国行政管理》2007 年第 5 期。

② 霍庆生：《高质量发展视域下高校应急管理体系构建》，《国家教育行政学院学报》2021 年第 1 期。

③ 段从宇、李增华、李人杰：《国家突发公共事件中的高等教育系统应对——基于系统运行范式转变的思考》，《江苏高教》2020 年第 5 期。

④ 安春元、武宇坤：《论高校突发事件应对中的法律适度介入》，《高校教育管理》2016 年第 6 期。