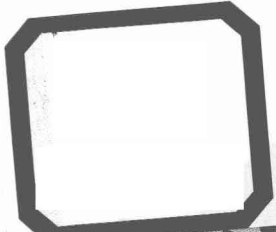
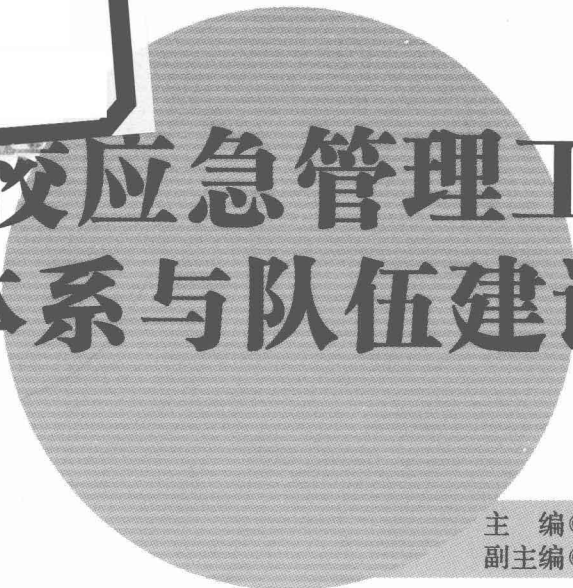


高校应急管理工 作体系与队伍建设

主 编◎刘可风 周景明
副主编◎刘建明 王文贵

GAOXIAO YINGJI GUANLI GONGZUO TIXI YU DUIWU JIANSHE

湖北长江出版集团
湖北人民出版社



高校应急管理工作 体系与队伍建设

主 编◎刘可风 周景明
副主编◎刘建明 王文贵

教育部人文社会科学研究重大课题委托项目
《高校应急管理工作体系与队伍建设研究》资助

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

高校应急管理工作体系与队伍建设/刘可风,周景明主编.
武汉:湖北人民出版社,2011.11

ISBN 978 - 7 - 216 - 06876 - 5

- I. 高…
- II. ①刘…②周…
- III. 高等学校—突发事件—安全管理
- IV. G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 137553 号

高校应急管理工作体系与队伍建设



刘可风 周景明 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司
开本:880 毫米×1230 毫米 1/32
字数:244 千字
版次:2011 年 11 月第 1 版
书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06876 - 5

经销:湖北省新华书店
印张:9.75
插页:2
印次:2011 年 11 月第 1 次印刷
定价:36.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

编写人员名单

主 编	刘可风	周景明
副主编	刘建明	王文贵
撰 稿	刘可风	周景明
	王文贵	肖翠祥
	靖才春	尹进涛
	笪 宁	邓 松
	李世黎	刘建明

前 言

本书旨在坚持以人为本,贯彻落实科学发展观,探索积极构建快捷、全面、有效的高校应急管理工作体系,前有预警中有处置后有反馈的形式,探索高校应急管理工作和队伍建设的长效机制。

高校应急问题指围绕学校产生的、对学校师生造成不安、压力、伤害,而以高校现有的机制与资源,不足以立即有效解决紧急事件,由于我国高校一直以来长期处于相对封闭、平和的校园环境中,对可能出现应急问题,特别是隐蔽性应急事件还明显缺乏预防意识。近年来,维护高校稳定面临严峻形势,保障高校校园的安全,建立高校应急管理工作体系已刻不容缓。

本书力图探索形成高校党委总揽全局、协调各方的应急管理工作领导体制和齐抓共管的应急管理工作机制,加强高校应急管理的队伍建设,推进应急管理工作的制度化、规范化。从维护国家安全和稳定的战略高度,研究影响高校应急管理工作的新情况、新问题,总结高校长期积累的工作经验教训和不同类型高校的实践特点,创新高校应急管理工作内容、形式和手段,提高应急管理工作的前瞻性和主动性。通过系统研究,汇聚力量,培养队伍,形成高校应急管理工作的管理体系和信息沟通体系。

本书从高校应急事件和应急管理的界定出发,厘清高校应急事件和应急管理的涵义,分析当前高校安全稳定总体形势及发展趋势,提出高校应急管理工作体系、领导体制与工作机制,影响高校安全稳定突出问题的排查、研判、预防、预警机制,高校应急事件的信息传

输、新闻报道、网上舆论引导、应急处置、善后与恢复、应急储备及应急保障机制,分析高校应急管理的过程,加强高校公共应急管理队伍建设,提高全面应对应急事件的能力。主要包括以下内容:

当前高校安全稳定总体形势及发展趋势。从宏观和微观的层面,分析当前国际环境、国内因素、高等教育自身发展对高校安全稳定的影响,深入总结多年来维护高校持续稳定的经验和教训,指出当前高校安全稳定存在的薄弱环节,结合当前工作实际,对未来高校安全稳定发展形势做出正确的评估与预测,为高校下一步的安全稳定工作提供思路和对策。

影响高校安全稳定突出问题的排查、研判及应急事件的预防、预警机制:境外各种敌对势力对高校的渗透和破坏活动,高等教育自身发展过程中涉及高校师生切身利益的问题,高校教学、科研、管理与服务工作中存在的薄弱环节,高校校园安全隐患等方面进行深入研究,提出排查、研判工作思路,根据师生中的倾向性问题,以及可能发生的影响高校安全稳定的应急事件的综合研判信息,提出有针对性地预防和预警措施。明确高校安全稳定的应急事件预防和预警系统的构建原则、建立要求、建立过程、框架体系和发展策略,完善高校安全稳定的应急事件预防和预警系统的绩效评估。

高校应急事件的应急处置及善后恢复与应急保障机制:主要包括应急事件的应急处置工作指导思想、基本原则、基本目标、主要措施,以及事件的善后恢复、经验教训总结与分析评估等,完善高校应急事件的管理体制和运行体制,加强善后恢复工作的团队建设、高校应急物资储备体系建设和应急保障工作机制建设,重点从人、财、物和应急技术层面进行分析研究。加强应急储备及应急保障的法制化建设和社会经济效益分析的研究。

高校应急管理工作领导体制与工作机制:建立健全党委统一领导下应急管理的组织领导体系,科学设置工作机构,增强组织结构的

灵活性,落实人员编制,加强部门分工和协作运行,建立立体化的部门联动工作机制。加强高校应急管理队伍的培养与建设,围绕提高高校应急管理工作队伍的思想素质和业务技能和研究队伍选拔、培养、培训和应急演练等方面的思路和措施。

另外,本书还对近年来发生在高校的部分典型案例进行了评述和分析,以期从中吸取经验和教训。并对中南财经政法大学大学生心理危机应急工作的管理体制和运行机制进行了介绍和说明。

目 录

第一章 高校应急管理工作的基本理论与现状	1
第一节 高校应急事件概论	1
一、高校应急事件界说	3
二、高校应急事件分类	5
第二节 高校应急管理工作概论	10
一、高校应急管理工作的涵义	11
二、高校应急管理工作的原则	13
三、高校应急管理工作的模型	16
四、高校应急管理工作的特征	20
第三节 高校应急管理工作现状概述	25
一、高校“大高校安全观”理念缺失	26
二、高校应急教育机制缺乏	29
三、高校应急管理工作机制缺位	36
四、高校应急管理工作立法不健全	40
第二章 高校应急管理工作的法律适用	44
第一节 高校应急管理工作法律适用的理论概说	45
一、高校应急事件应急法制的基本特征和原则	45
二、高校应急事件应急法制的功能	49
三、高校应急事件应急法制的立法模式	52
第二节 高校应急管理工作的法律适用	55
一、高校应急管理工作法律适用的不足	55
二、高校应急事件应急法制的完善	58

第三章 高校应急管理工作预警机制	63
第一节 高校应急管理工作预警机制概述	63
一、高校应急管理工作预警机制的含义	63
二、高校应急管理工作预警机制的特点	64
三、高校应急管理工作预警机制的作用	66
四、高校应急管理工作预警机制的构建原则	69
第二节 高校应急管理工作预警指标体系的建立	71
一、高校应急管理工作预警指标体系的设计	72
二、高校应急管理工作预警指标体系的建立	76
第三节 高校应急管理工作预警系统的制定	79
一、高校应急管理工作预警系统的制定要素	79
二、高校应急管理工作预警系统的制定程序	81
第四节 高校应急管理工作预警机制的内容	85
一、高校应急管理工作预警机制的信息工作	85
二、高校应急管理工作预警机制的宣传工作	88
三、高校应急管理工作预警机制的培训工作	89
四、高校应急管理工作预警机制的公关工作	90
第四章 高校应急管理工作处置机制	96
第一节 高校应急管理工作处置机制的保障体系	96
一、高校应急管理工作应急处置机制的组织保障	96
二、高校应急管理工作应急处置机制的工作保障	99
三、高校应急管理工作应急处置机制的法律保障	101
四、高校应急管理工作应急处置机制的信息保障	102
第二节 高校应急事件的处理抑制策略	105
一、明确应急事件处理抑制的基本原则	106
二、成立应急事件处置中心	107

三、确保信息公开与系统联动.....	109
四、建立有效的信息沟通机制.....	111
五、科学稳妥处置,积极主动补救.....	114
第五章 高校应急管理工作恢复机制.....	117
第一节 高校应急管理工作恢复机制的评价.....	117
一、高校应急管理工作恢复机制评价的目的.....	118
二、高校应急管理工作恢复机制评价的原则.....	118
三、高校应急管理工作恢复机制评价的内容.....	122
第二节 高校应急管理工作恢复机制的计划.....	124
一、应急管理工作恢复计划的目标与对象.....	124
二、应急管理工作恢复计划的措施.....	124
三、应急管理工作恢复计划的执行人.....	126
四、应急管理工作恢复计划的资源保障.....	126
第三节 高校应急管理工作恢复机制的内容.....	126
一、高校规章制度的恢复.....	127
二、高校基础设施的恢复.....	128
三、高校师生生理的恢复.....	128
四、高校师生心理的恢复.....	129
第四节 高校应急管理工作恢复机制的完善.....	134
一、高校应急管理恢复工作的评估.....	134
二、高校应急管理恢复工作的反思.....	136
三、高校应急管理恢复工作的改进.....	137
第六章 高校应急管理工作领导体制和队伍建设.....	140
第一节 高校应急管理领导体制的构建.....	140
一、高校应急管理领导体制的构建意义.....	141

二、高校应急管理领导体制的构建原则	146
三、高校应急管理领导体制的构建要求	148
四、高校应急管理领导体制的构建路径	150
五、高校应急管理领导体制的运行机制	158
第二节 高校应急管理队伍的培养与建设	159
一、高校应急管理队伍的现状分析	160
二、高校应急管理队伍的主体构建	164
三、高校应急管理队伍的科学管理	170
第七章 高校应急管理工 作案例研究	181
第一节 公共卫生:2009 年高校甲流阻击战	181
一、2009 年高校甲流阻击战概述	181
二、高校公共卫生类应急管理工作法律适用分析	184
第二节 公共安全:某大学歹徒持枪劫持人质事件	196
一、某大学内男子持枪劫持人质事件回顾	196
二、公共安全类校园应急事件引发的思考	197
第三节 财政危机:某大学财政危机事件	199
一、某大学财政危机简介	199
二、我国高校财政状况危机概述	200
三、我国高校财政风险的化解	203
第四节 心理健康:某大学弑师案	205
一、某大学弑师案回顾	205
二、某大学的应急处置工作分析	206
三、高校杀人案引起的反思	208
第八章 中南财经政法大学大学生心理危机应急工作 管理机制	212

第一节 心理危机应急体制的构建.....	212
一、心理危机干预的原则.....	212
二、成立心理危机干预工作领导小组.....	213
三、建立五级心理危机防控体系.....	213
四、制定并宣传心理危机干预流程.....	214
第二节 心理危机预防机制.....	214
一、建设学生心理危机应急干预队伍.....	216
二、建立学生心理素质教育机制.....	216
三、建立心理危机早期识别机制.....	217
四、建立心理问题的早期处理机制.....	219
第三节 心理危机处置机制.....	220
一、对有严重心理障碍或心理疾病学生的干预措施.....	220
二、对于有自杀意念学生的干预措施.....	221
三、对于已经实施自杀行为学生的干预措施.....	221
四、对于有伤害他人意念或行为学生的干预措施.....	222
第四节 心理危机善后恢复机制.....	223
一、及时进行哀伤辅导.....	223
二、防止流言产生.....	224
三、防止新危机的出现.....	224
第五节 危机处理个案举例.....	225
一、事件回放.....	225
二、事后调查得知的该生自杀前的心理状态.....	226
三、自杀事件的善后处理过程.....	227
四、危机过后的恢复工作.....	229
结语.....	232

附录	233
国家突发公共事件总体应急预案	233
湖北省突发公共事件总体应急预案	244
中南财经政法大学突发公共事件应急预案	260
参考文献	291
后记	302

第一章 高校应急管理工作的基本理论与现状

第一节 高校应急事件概论

高校应急事件,是指高校里突然发生或虽处于隐藏将发的状态,但一旦发生将难以立即有效解决的事件,是与高校人群及内外环境有关的事件。

在中国,人们曾经一度将应急事件等同于危机事件,其实这种说法并不准确。因为“应急事件”这一概念所涵盖的时间和空间的外延是有限的。应急事件并不都是突然发生的,对社会影响也不都是瞬间即逝的,同时也不是固定在某一个地方的。因此,我们认为国外的许多学者使用“应急事件”这一概念,是比较科学的定义。

近年来常见的高校应急事件有危害生命与财产安全的自然灾害、学生伤害、学生意外;有危害高校公共安全的高校治安问题和高校犯罪、管教冲突;有高校自身管理造成的财政困乏、群体性事件以及波及高校内的社会应急事件等。这些应急事件成因复杂,影响层面多,涉及范围广。而一旦发生,也势必引起社会的高度关注,不仅会影响高校的正常教学、科研秩序,而且随着事态的进一步发展还有可能会影响社会稳定。如前几年发生的北京某高校食堂爆炸案、江西某民办高校罢餐罢课事件、甲流事件、马加爵杀人案和西安日本留学生表演事件等就是典型个案。

长期以来,我国高校都是处于相对封闭、平和的环境中,高校师生一直是国家和社会保护的群体。加之高等院校是“国家”的,所以大凡有什么事情发生,基本是由政府部门负责全方位地解决,高校自己没有形成一套对付应急事件的具有规范性、可操作性、预防为主并行之有效的机制。而对可能出现的应急事件,特别是高校内隐蔽性的应急事件更是缺乏防范意识,没有形成应急事件预防、处理和事后补救的全方位管理策略。我国传统的应试教育模式的特点又决定了高校忽视对学生的灾难教育、应急事件教育、安全教育,应急事件实战演练极度缺乏,应急意识十分低下,使得高校学生一旦面临突如其来的疫情、被盗、火灾、中毒、伤害等事件时,极易受不良暗示,并表现出一片集体无意识状态,出现高校、教育部门难以控制的局面,进而影响社会的稳定和发展。

当前,社会经济、政治和文化的高度发展,高等院校的“围墙”逐渐不复存在,高校与社会逐渐融合为一体。此外,高校学生已经逐渐形成了自己的价值观和处事方式,也尝试着独立自主的接触社会,加深与社会的联系。这样,随着自主和不自主的因素,高校和社会的联系日益紧密。

在高校与外界的联系越发密切的同时,高校学生的社会化程度和自主化程度得到了提高。不过,人们也发现不仅高校的管理漏洞、学生自身障碍等内部因素会导致高校应急事件产生,而且流行性疫情、不良信息传播等诸多外在因素也会诱发高校应急事件的发生。而鉴于高校应急事件的不可避免性,高校应急事件管理的重要性和学生应急能力培养的紧迫性正逐渐被社会各界所重视。

我们必须在借鉴其他国家高校应急事件处理经验的基础上,从高校应急事件管理的角度出发对我国高校应对应急事件的策略与机制进行审视和研究,特别是进一步把握大学生在应急事件中的应急反应、应急事件后的自我调适等问题,以促进高校建立包括预防、控

制、补救整个过程的高校应急事件应对机制,培养出一批具备一定理论素养和实战经验的应急管理工作人才,促进我国高校应急管理管理工作的全面发展。

一、高校应急事件界说

(一) 应急事件的内涵

对于“应急事件”一词,在不同的时间和空间阶段上不同的学者有着不同的理解。笔者在广泛研究的基础上,对各学者的观点进行归纳整理,对应急事件的内涵得出共识性的结论:应急事件是组织由于内外因素或其关联因素所引起、诱发的,对组织生存和发展构成严重威胁或者潜在威胁的情境或事件。它给组织带来无法用常态克服的困难,由于其不可预测性和高度衍生性使得这些困难短期内无法立即解决。这样,它不可避免地形成高度的压力,造成人民生命、财产、精神的严重损失,迫使组织管理者在极短时间内做出决策,采取行动降低损失,是对决策者、管理者和当事人能力和素质的全面考验。

应急事件必然给组织及与组织相关的个人或群体带来一定伤害,具有危险性。组织内外任何个体和群体,都要有应变的心理准备,对应急事件保持高度重视,必须未雨绸缪,做好应急事件处理的各项准备工作以备不时之需。任何事物都是矛盾的对立和统一,事物都具有两面性。应急事件在给组织和个人带来危机的时候,另外一方面,应急事件也有可能成为组织的转机。只要能适当处理,应急事件也可转危为安,带来生机。汶川地震后,在党和政府的高度重视以及科学领导下,在全国各族人民的团结努力下,我们迅速完成了灾区灾民的处置安置工作,灾区的灾后重建工作也进行得如火如荼。重建后的汶川,经济、文化、社会等各项工作都大大超过震前水平。由于党和政府处置应急事件的科学妥善,给饱受地震痛苦的汶川带

来了重大的转机,重建后的汶川必然会绽放更加辉煌的光芒。

应急事件一方面会造成个人或组织的危险状态,另一方面却也带给个人与组织机遇,提供成长或发展的机会。可见,“应急事件”事实上就是由“危险”(risk)与“机会”(opportunity)两个词组合而成。

(二)高校应急事件是应急事件的从属概念

高校应急事件的研究在中国起步较晚。目前的研究大多为针对“个案”进行分析,真正把高校里的应急事件作为严格意义上的研究对象并进行分类分析,目前只见于中国台湾的部分学术著作。台湾地区特有的教育制度和社会形态导致这些研究具有浓厚的地域特色,因此,这些研究成果不能完全适用于我国高校。

随着我国高校社会化的不断深入,高校受社会气流的波及越来越深入和频繁,高校应急事件与社会应急事件的共生性也不断加强,这样导致了高校应急事件的复杂性和特殊性。

校外的、校内的诸多因素或者其相互融合诱发了高校应急事件的发生。因此,高校应急事件种类也较多,如恐怖袭击、火灾、食物中毒、管教冲突、学生自杀、师生车祸、疫病流行、高校设施伤害、恐吓勒索、凶杀爆炸、高校枪击等。

近年来高校应急事件凸显出一个比较明显的特点,那就是事件种类繁多,数量巨大,界定复杂。因此,我们认为高校应急事件不仅是发生在高校内的事件,还有高校外与之相联系的事件,即围绕高校产生,突发及不可预兆地直接或间接地威胁到高校的发展,难以预料或难以立即控制的意外事件,具有高度不确定性。

从外延上看,高校应急事件不仅包含应急事件,也包括一些蓄而未发的事件,即凡是发生在高校内或发生在高校外却与高校成员有关的事件,对高校成员造成不安、压力,已经或者预期可能给高校群体或个人带来危害,而以高校现有的人力与资源,难以立即有效解决