

姚书志
著

地方高校突发事件 应急管理能力的研究

高等教育出版社

地方高校突发事件应急管理能力的研究

Difang Gaoxiao Tufa Shijian Yingji Guanli Nengli Yanjiu

姚书志 著

高等教育出版社·北京

内容提要

本书界定了地方高校突发事件、地方高校突发事件应急管理、地方高校突发事件应急管理能力等概念;从突发事件性质及诱发原因角度划分了地方高校突发事件类型;根据地方高校现状及其相关研究,提炼和解析了地方高校突发事件的特征;分析了地方高校突发事件的成因,揭示了地方高校突发事件形成机理。通过这些内容的研究,搭建起了地方高校突发事件应急管理能力的理论基础。确立了应急管理能力指标体系的构建原则及流程,根据地方高校突发事件类型、特征、成因机理构建起应急管理能力指标体系。针对现实中存在的突出问题,分别从地方高校外部相关体作为和内部措施两个层面,提出了地方高校突发事件应急管理策略。

图书在版编目(CIP)数据

地方高校突发事件应急管理能力研究/姚书志著

—北京:高等教育出版社,2016.6

ISBN 978-7-04-045065-1

I.①地… II.①姚… III.①地方高校-突发事件-处理-研究-中国 IV.①G647.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第052357号

策划编辑 王杨
责任校对 刁丽丽

责任编辑 王杨
责任印制 毛斯璐

封面设计 于文燕

版式设计 马云

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 国防工业出版社印刷厂
开本 787mm×960mm 1/16
印张 16.75
字数 210千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2016年6月第1版
印 次 2016年6月第1次印刷
定 价 34.80元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物料号 45065-00

目 录

1 绪论	1
1.1 选题背景与研究意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 研究意义	8
1.2 研究思路、方法与结构	9
1.2.1 研究思路	9
1.2.2 研究方法	10
1.2.3 章节结构	11
2 国内外研究现状综述	14
2.1 国外研究现状	14
2.2 国内研究现状	22
2.2.1 高校突发事件的类型	23
2.2.2 高校突发事件的特征	27
2.2.3 高校突发事件的成因	29
2.2.4 高校突发事件应急管理评价	31

2.2.5	高校突发事件应急管理策略	36
2.3	现有研究总体评述	40
3	地方高校突发事件类型、特征与成因分析	42
3.1	相关概念的界定	42
3.1.1	地方高校突发事件的界定	43
3.1.2	地方高校突发事件应急管理的界定	45
3.1.3	地方高校突发事件应急管理能力的界定	47
3.2	地方高校突发事件类型	48
3.3	地方高校突发事件特征	54
3.4	地方高校突发事件成因	56
3.4.1	地方高校突发事件形成原因梳理	56
3.4.2	外部成因分析	63
3.4.3	内部成因分析	69
3.5	地方高校突发事件应急管理策略失当	77
3.5.1	外部应急策略问题	78
3.5.2	内部应急策略问题	81
3.6	地方高校突发事件的类型、特征和成因机理	84
3.7	本章小结	85
4	地方高校突发事件应急管理能力的指标体系构建	88
4.1	指标体系的构建原则及流程	88
4.1.1	构建原则	88
4.1.2	构建流程	90



4.2 指标选取	91
4.2.1 一级指标选取	91
4.2.2 二级指标选取	95
4.2.3 各类突发事件应急管理能力的指标选取	105
4.3 指标的界定	128
4.3.1 应急计划能力	129
4.3.2 应急组织能力	132
4.3.3 应急指挥能力	134
4.3.4 应急协调能力	141
4.3.5 应急控制能力	144
4.3.6 物资保障能力	147
4.4 问卷设计说明	150
4.4.1 问卷设计过程	150
4.4.2 问卷的基本情况	151
4.5 检验过程	152
4.5.1 小样本测试及结果	152
4.5.2 样本统计特征描述	152
4.5.3 数据分析方法	153
4.5.4 信度、效度分析	156
4.6 检验结果	158
4.6.1 因子分析结果	158
4.6.2 相关性分析结果	166
4.7 本章小结	171

5 地方高校突发事件应急管理能力的模型	173
5.1 评价方法	174
5.2 指标评价标准	175
5.2.1 应急计划能力指标评价标准	175
5.2.2 应急组织能力指标评价标准	175
5.2.3 应急指挥能力指标评价标准	177
5.2.4 应急协调能力指标评价标准	181
5.2.5 应急控制能力指标评价标准	183
5.2.6 物资保障能力指标评价标准	185
5.3 权重的确定	189
5.3.1 一级指标权重的确定	190
5.3.2 熵值修正一级指标权重	190
5.3.3 二级指标权重的确定	192
5.4 多层次模糊综合评价模型	193
5.5 本章小结	195
6 地方高校突发事件应急管理策略	196
6.1 地方高校与外部相关体的关系以及外部相关体的作为 ...	196
6.1.1 政府应“有所作为”	197
6.1.2 高校间联动机制的建立	201
6.1.3 引导媒体控制舆情	203
6.2 地方高校内部应急策略	206
6.2.1 应充分提供应急资源保障	207



6.2.2	应建立全过程突发事件应对机制	209
6.2.3	地方高校内部应急管理能力的提升	213
6.3	本章小结	220
7	典型案例分析	221
7.1	案例描述	221
7.2	案例分析与主要启示	224
7.3	本章小结	231
8	结论与展望	232
8.1	主要结论	232
8.2	展望	234
附录	.....	235
附录 1	.....	235
附录 2	.....	239
附录 3	.....	242
附录 4	.....	249
参考文献	.....	252
致谢	.....	254

1 绪论



1.1 选题背景与研究意义

1.1.1 选题背景

改革开放以来,我国国民经济与社会发生了翻天覆地的变化,正如哲学上的“二律背反”所揭示的,许多事情的正题必然伴随着自己的反题,在经济社会高速发展的同时也带来了一些问题。特别是 21 世纪以来,改革进入了深水区,各类突发事件频发。例如,2003 年的“非典”事件、2006 年的高致病性禽流感疫情、2008 年的南方雨雪冰冻灾害、2008 年的汶川大地震、2009 年的新疆“7·5”暴力事件、2010 年的南方水灾和西南旱灾、2013 年的 H7N9 禽流感事件,等等。这些突发事件一方面给人民带来了巨大的财产损失和人身伤害,另一方面可能诱发更大的政治和社会冲突。如何管理这些突发事件,就成为十分紧迫并且具有重大现实意义的问题。

自 2003 年“非典”事件之后,我国政府部门开始重视对突发

事件的应急管理^①。其中有几个标志性事件:中国疾病预防控制中心开始建设;2003年10月正式实施《突发公共卫生事件应急条例》;2003年10月召开的党的十六届三中全会也明确指出要“建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发公共事件和风险的能力”^②;2003年12月在北京举行了中国首届政府应急管理国际论坛。随后,我国又出台了多项关于应急管理的法律、法规、条例以及其他相关的文件。其中,国务院2006年颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》具有重要意义,它是一部全国应急预案的总纲,对指导和规范全国各地区、各级政府和相关部门预防和处置各类突发公共事件有着重大作用;在此基础上,政府进一步加强了对基层应急管理工作的指导,2007年7月出台了《国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见》,致力于提高基层预防和应对突发公共事件的能力;2007年8月,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》,并于2007年11月1日正式实施。2007年10月,党的十七大把社会建设提高到与政治、经济、文化建设同等重要的地位加以强调,并明确要求“完善突发事件应急管理机制”。各部门、行业根据中央要求和相关法律法规,从自身不同的特点和角度出发,建立了各自的应急管理系统,制定了具体的突发事件应急预案。至此,全国自上而下初步形成了突发事件应急管理系统。

特别是2012年11月,党的十八大进一步提出“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”。各行业对应

① 陈安,赵燕.我国应急管理的进展与趋势[J].安全,2007(3):1-4.

② 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决议[M].北京:人民出版社,2003.

急管理更加重视。2014年10月,党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》之后,高等学校治理提上了议事日程,由管理向治理的转变进展很快。教育行政部门,特别是各高校依法治校的意识明显增强,应对突发事件的能力明显提高。教育部于2014年印发的《高等学校辅导员职业能力标准(暂行)》中将“危机事件应对”列为辅导员必备的九项能力要求之一,标志着高校突发事件应对问题已从宏观要求深化到实质操作阶段。

与突发事件应急管理实践快速发展和不断深化相伴随,相应的应急管理理论需求也在迅速增加。国家面对这一新形势,抢抓机遇,在突发事件应急管理的技术攻关、应用研究和体系建设方面设置了相应的规划项目^①,在应急平台体系的研发和建设方面也投入了巨大的物力财力^②。例如,2009年国家自然科学基金委启动了“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划,截至2011年,该重大研究计划累计资助了“培育项目”52项,金额为1 870万元,“重点支持项目”15项,金额为2 370万元,“集成项目”3项,金额为2 400万元^③。2012年又继续资助了“重点支持项目”8项,金额为1 600万元,“集成项目”1项,金额为1 500万元^④。另一方面,通过项目带动,我国在应急管理研究方面的人才队伍培

① 范维澄.国家突发公共事件应急管理中科学问题的思考和建议[J].中国科学基金,2007(2):71-76.

② 张辉,刘奕.基于“情景一应对”的国家应急平台体系基础科学问题与集成平台[J].系统工程理论与实践,2012,32(5):947-952.

③ 钟永光,毛中根,翁文国,杨列勋.非常规突发事件应急管理研究进展[J].系统工程理论与实践,2012,32(5):912-918.

④ 国家自然科学基金委“非常规突发事件应急管理研究”重大研究计划2012年度项目指南[EB/OL].http://www.nsf.gov.cn/Portal0/InfoModule_396/48849.htm.

养也得到了加强。

在全社会突发事件频繁出现的情况下,高校作为社会的有机组成部分,实在难于置身事外,独善其身,各类突发事件也呈现迅速增长的态势。如2003年西北大学因日本师生在晚会上公开侮辱中国人并引发上千名学生在校园及市中心示威的事件,2004年云南大学的马加爵案,2013年复旦大学投毒事件等。这些只是形成全国影响的较重大事件,没有形成重大影响的高校突发事件可以说时有发生。这些高校突发事件,成因复杂,影响深远,涉及面广,对高校稳定和安全构成了极大的威胁,对高校管理也带来了极大的警示,要求我们在重视学生日常管理的同时,还要重视突发事件的防范和解决。高校突发事件导致的危机状态不仅威胁学校内部正常教学、管理和师生生活秩序,而且会严重损害高校的外部形象和声誉,进而影响相关高校的改革、稳定和发展,甚至会对和谐社会及社会安定造成重大影响。

高校突发事件既有社会突发事件的普遍规律,也日益呈现出高校独有的特点。从管理体制来看,我国高校实行的是两级管理体制。归中央政府或委托相关部委管理的高校,为国家部委属高校,这些高校多是“985工程”“211工程”建设高校,都享受高于其他高校的特殊政策。属于省级政府管理的高校被称为地方高校。尽管两级政府权限不同,造成所管高校在享受政策上差异较大,但在本质上两级政府都把高校当成没有行政权力的行政部门来看待,致使高校至今没有形成自己独立的法人治理结构,现代大学制度的建成还任重而道远,形成高校行政化问题。高校行政化的直接后果是:高校一旦发生突发事件,作为上级主管部门的中央和省级两级政府,自然不自然地把高校当成行政部门来看待,在处置的

过程中,行政命令多,柔性化政策较少,难免出现严重忽视高校特点,忽视高校突发事件独特性的问题,直接影响到应急管理的效果。高校在处置突发事件时,也习惯于盲目照搬政府部门的做法,习惯于贯彻执行上级行政部门的命令,习惯于以行政命令的方法和手段来简单化地思考问题并解决问题,没有形成也很难形成一套符合高校实际的规范性、可操作性、预防为先并行之有效的机制,没有形成也很难形成基于理性认识的新的稳定逻辑和治理思路。

其实,高等学校的职能和人员组成决定了其突发事件的性质有别于社会其他部门的突发事件。人才培养、科学研究、社会服务和文化引领有其自身独特的规律,而且高校人员密集,学历及知识层次高,青年学生思想不成熟、易情绪化等特征使得高校的突发事件应急管理更有别于常规。因此政府及高校都对高校可能出现的突发事件,尤其是对于具有隐蔽性的高校突发事件缺乏防范意识,没有形成突发事件预防、处理和事后补救的全方位应急管理策略。另外,我国过去传统的应试教育模式的特点,惯性地使高校忽视对学生的灾难教育、突发事件教育及安全教育。突发事件应急处理的实战演练又极度缺乏,应急意识十分薄弱。尽管在国家“一案三制”(“一案”为国家突发公共事件应急预案体系,“三制”为应急管理体制、运行机制和法制)的推广和指导下,各高校普遍制定了应急预案,也成立了正式或临时性应急管理机构,但可操作性不强,应急机构更是形同虚设。这一切均造成了我国高校突发事件应急管理体系与策略的缺失。

地方高校具有与国家部委属高校不同的管理背景、学术地位、生源质量、文化氛围,决定了两者在处理突发事件时应该有不同

管理能力和应对策略。对地方高校而言,尽管近年来通过不断加强内涵建设,各方面都取得了长足的进步,但与国家部委直属院校相比,各方面都存在较大差距。根据《中国教育统计年鉴(2011)》,教育部、其他部委所属高校(下面统一简称部委属高校)和地方所属普通本科高校(下面简称地方高校)数量分别为73所、35所和633所,科研经费投入分别为521.9亿、105.6亿和312.6亿元^①,地方高校平均科研经费投入大大低于教育部和其他部委所属院校。在社会认同方面,地方高校的社会认同度偏低。在就业方面,地方高校在全国各地招生数量十分有限,招生生源大部分来自本省区域,就业时受到地方政策及国家一些政策机制的制约,学生就业限制较多。在办学条件方面,由于师资力量、科研水平、实践条件、政府投资的限制,学校的办学条件相对薄弱,培养出来的学生综合素质能力不够强,在就业市场竞争中处于不利地位。这一系列因素导致部分地方高校突发事件类型、特征和成因都和部委属高校有较大的差异,对突发事件的管控能力也不在一个水平线上,所以应当有不同的应对策略。

以应急管理处置权为例,地方高校并没有完整意义上的处置权力。地方高校的行政隶属和自身能力决定了其在处理某些突发事件时必须依托于政府部门,地方高校在当前突发事件应急管理中更多扮演的是中间人的角色。所以,地方政府对高校突发事件预警的判断、相关政策的制定、突发事件应急管理配套硬件设施建设的投资等,都极大地影响着突发事件应急管理水平。因此,基于地方高校在基础设施、“软件”和“硬件”投入以及在对突发事件应

^① 中国教育统计年鉴 2011[M].北京:人民教育出版社,2012.

急管理机制和策略方面跟部委属高校差异较大的现实情况,地方高校的突发事件应急管理能力要求也应跟部委属高校有所区别。

国家提出“要以社区、乡村、学校、企业等基层单位为重点,全面加强应急管理工作”^①。虽然在响应国家号召和迫于当前严重形势之下,国内学者已经开始重视高校突发事件应急管理研究,积累了一些研究成果和操作性经验,但由于起步较晚,我国高校特别是地方高校突发事件应急管理的研究仍处于不断探索阶段,与发达国家、地区相比,存在较大差距。

长期以来,特别是近十年来,国家对包括高校应急管理在内的大学生思想政治教育给予了高度重视,相继出台了《中共中央 国务院关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》(中发〔2004〕16号)等文件,教育部、卫生部、共青团中央也出台了《进一步加强和改进大学生心理健康教育的意见》《我国教育公共突发事件总体预案》等文件,国家及教育部也连续将高校突发事件作为哲学社会科学重大课题来研究。相关文件的下发,相关论坛的召开,既为高校应急管理敲响了警钟,也为学习与合作提供了平台。

尽管有国家的重视和研究人员的努力,但毕竟只有短短的十年时间,国内学者对高校突发事件的研究基础还十分薄弱,没有形成完整的理论体系框架,基于科学理论的实证研究匮乏,针对地方高校突发事件应急管理的研究几乎没有。因此,响应国家号召,研究领域重心下移,针对地方高校突发事件应急管理开展研究,不仅

^① 国务院关于全面加强应急管理工作的意见[N/OL].[2006-07-06].http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_352222.htm.

是维护高校改革发展稳定的需要,也是维护国家长治久安的需要。

1.1.2 研究意义

突发事件是影响高校安全稳定的重要因素。一旦发生,必然直接或间接地影响高校的正常运行,威胁高校的发展,为高校带来显性或隐性的损害,甚至是严重危害。从长远来看,高校突发事件还会危及学生的心理状态、价值取向及行为方式。而地方高校相对部委属高校,在突发事件应急管理方面,更加缺乏行之有效的对策、充足的资源和适当的控制措施。突发事件高频率地发生更凸显出加强地方高校应急管理的迫切性。对于突发事件及应急管理的研究已成为高校管理者不得不面对的课题。加强和改进地方高校突发事件的应急管理工作,对于保证高等教育事业的健康发展、维护高校的安全稳定、构建校园的和谐环境,都具有重大的理论意义和实践意义。

理论方面,尽管目前学界对高校突发事件应急管理进行了相关的研究,对突发事件的类型、特征和成因等进行了分析,但由于这些研究忽视了不同类型层次高校之间的差异性特征,抽取样本基本上以部委属高校为主,研究方法上存在以大代小、以偏概全的缺陷,从地方高校角度展开的研究非常匮乏;且对突发事件的类型、特征和成因分类标准界定不清甚至混淆,对突发事件应急管理能力评价的研究方面缺乏理论基础。因此,本书从地方高校突发事件的类型、特征和成因方面展开研究,建立了地方高校突发事件类型、特征和成因的机理模型,为全面、科学地分析突发事件应急管理能力奠定了理论基础,对丰富和完善地方高校突发事件应急管理理论具有重要意义。

实践方面,本书建立起地方高校突发事件应急管理评价能力评价体系,对地方高校评估突发事件的应急管理具有指导意义,有助于地方高校找出在突发事件应急管理工作方面存在的问题和不足,改善和提高其对突发事件的应急管理;同时,为政府相关部门检查和评估地方高校应对突发事件的管理能力提供依据,有助于政府合理制定相关政策,推动和促进地方高校突发事件应急管理工作取得更大进展。

1.2 研究思路、方法与结构

1.2.1 研究思路

本书将以应急管理理论为指导,以高校应急管理的研究对象——地方高校突发事件为出发点,在对国内外研究现状综述的基础上,分析地方高校突发事件类型、特征及成因,研究其内在机理;以此为基础,构建地方高校突发事件应急管理指标体系,并通过问卷调查,运用因子分析法和相关性分析,检验应急管理指标体系;运用 AHP 法、熵值修正法、多层次模糊评价法等方法构建地方高校突发事件应急管理评价指标体系模型;从地方高校应对外界相关体和对内应急管理建设两大方面提出地方高校应急管理策略,以期更加全面、系统地对加强高校突发事件应急管理提出对策建议;最后,通过案例进一步进行分析研究,作为应急管理评价指标体系模型的实证应用。

本书所做研究的技术路线图如图 1.1 所示。