

四川省哲学社会科学研究“十五”规划课题

高等学校突发事件的 应急机制研究

GAODENGXUEXIAOTUFASHIJIAN
DEYINGJIJIZHIYANJIU

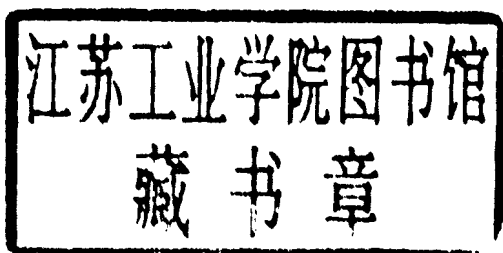
冯文广 主编

四川出版集团·四川科学技术出版社

高等学校突发事件的 应急机制研究

主 编 冯文广

副主编 罗映光 李荃辉 龚世达 郭军 袁俊



四川出版集团·四川科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等学校突发事件的应急机制研究/冯文广主编. -成都:
四川科学技术出版社,2007.6

ISBN 978 - 7 - 5364 - 6209 - 0

I. 高… II. 冯… III. 高等学校 - 紧急事件 - 处理 - 研究
IV. G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 041188 号

高等学校突发事件的应急机制研究

主 编 冯文广
责任编辑 任维丽
封面设计 黄 莎
版面设计 杨 丽
责任出版 邓一羽
出版发行 四川出版集团·四川科学技术出版社
成都市三洞桥路12号 邮政编码 610031
成品尺寸 140mm × 210mm
印张 7.75 字数 180 千
印 刷 成都理工大学印刷厂
版 次 2007 年 6 月成都第一版
印 次 2007 年 6 月成都第一次印刷
定 价 18.00 元

ISBN 978 - 7 - 5364 - 6209 - 0

■ 版权所有·翻印必究 ■

■ 本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

■ 如需购本书,请与本社邮购组联系。

地址/成都市三洞桥路 12 号 电话/(028)87734081
邮政编码/610031

目

录

(上篇)

1	第一章 当代社会应急机制建构概述
1	第一节 建构应急机制的现实社会需要
13	第二节 国外应急机制建构实践
26	第三节 中国应急机制建构实践及发展方向
35	第二章 日益凸显的高校突发事件
35	第一节 高校突发事件的现状与影响
43	第二节 高校突发事件成因分析
53	第三节 高校突发事件的界定与特征
57	第三章 高校应急机制构建现状及研究意义
57	第一节 高校应急机制现状
65	第二节 高校应急机制存在问题原因分析
70	第三节 高校应急机制研究的意义
73	第四章 高校应急机制建构的基本原理
73	第一节 高校应急机制建构的基本要素

77	第二节	高校突发事件应急机制建构的基本原则
83	第三节	高校应急机制的运行体系
(下篇)		
95	第五章 高校突发公共卫生事件应急机制的构建	
97	第一节	高校突发公共卫生事件概述
104	第二节	高校突发公共卫生事件应急机制构建之程序设计
109	第三节	结语
110	第六章 高校突发公共安全事件应急机制的构建	
111	第一节	高校突发安全事件概述
115	第二节	高校突发公共安全事件应急机制构建之程序设计
120	第三节	结语
121	第七章 高校管理中突发事件应急机制的构建	
122	第一节	高校管理突发事件概述
127	第二节	高校管理突发事件应急机制构建之程序设计
130	第三节	结语
131	第八章 高校大学生精神与心理突发事件应急机制的构建	
133	第一节	高校大学生精神与心理突发事件概述
140	第二节	高校大学生精神与心理突发事件应急机制构建之 程序设计
148	第三节	结语

149	第九章 高校与社会沟通协调突发事件应急机制的构建
150	第一节 高校与社会沟通协调突发事件概述
153	第二节 高校与社会沟通协调突发事件应急机制构建之程序 设计
160	第三节 结语
162	第十章 高校大学生就业突发事件应急机制的构建
163	第一节 高校大学生就业突发事件概述
166	第二节 高校大学生就业突发事件应急机制构建之程序 设计
173	第三节 结语
174	第十一章 高校贫困生突发事件应急机制的构建
176	第一节 高校贫困生突发事件概述
181	第二节 高校贫困生突发事件应对机制之程序设计
190	第三节 结语
195	第十二章 高校政治性突发事件应急机制的构建
195	第一节 高校政治性突发事件概述
199	第二节 高校政治性突发事件应急机制之程序设计
206	第三节 结语
207	第十三章 高校师生关系突发事件应急机制的构建
208	第一节 高校师生关系突发事件概述

213	第二节	高校师生关系突发事件应急机制之程序设计
218	第三节	结语
220	第十四章	高校学生关系突发事件应急机制的构建
221	第一节	高校学生关系突发事件概述
224	第二节	高校学生关系突发事件应急机制的构建之程序 设计
231	第三节	结语
233		上篇主要参考文献
235		下篇主要参考文献
239		后记

第一章 当代社会应急机制建构概述

人类当今面临的发展机遇增多，但挑战也在增加。生态环境恶化、资源短缺、重大自然灾害频繁发生、重大疫情传播范围扩大、事故灾难接连不断，突发事件对人类社会生活的影响日益加大。因此，全面、正确认识突发事件，尽可能预防、减少突发事件，有效应对突发事件，最大限度地控制、减轻和消除突发事件的危害，已成为世界各国面临的共同课题。

第一节 建构应急机制的现实社会需要

突发事件对人类来说并不陌生，自有人类社会以来，突发事件就是社会生活的一部分。一部人类文明发展史，在某种意义上讲也是一部不断应对突发事件的历史。但是，为什么当代社会突发事件如此引起全社会的普遍关注，并纷纷从机制上着手应对，这是需要首先分析的。

一、当代社会突发事件的现实状态及成因

当代社会，各种突发事件频频发生，相比以往，无论规模还是数量都呈增多趋势。在自然灾害方面，如果将经济损失超过 50 亿美元和人员死亡超过 10 万作为大灾的标准，则 20 世纪

前 50 年有大灾 16 次，后 50 年有 30 次，大灾次数明显上升^①。世界观察研究院的高级研究员阿巴拉莫维兹指出，由自然灾害引起的经济损失在 20 世纪 90 年代共有 6080 亿美元，是前四个十年因自然灾害造成的经济损失的总和^②。世界最大保险公司之一的慕尼黑 RE 公司的统计资料表明，以 1966~1970 年和 1991~1995 年相比较，自然灾害引起的直接经济损失（按 1992 年价值）全球约翻了 43 倍^③。其他突发事件如火灾、空难、恐怖袭击、疫病传播等也呈增多的趋势。经济合作与发展组织（OECD）的研究表明，从 1950 年到 2000 年，无论事故发生的数量还是由灾难造成的死亡人数和经济损失，世界范围内突发事件呈上升趋势的特点都是明显的。在我国，1990~2002 年安全事故总量年均增长 6.28%，最高时达 22%。近几年每年因各类事故造成 13 万人死亡，70 多万人受伤，直接间接经济损失约 2500 亿元^④。其他群体性事件也屡屡发生，2005 年中国社会科学院“社会形势分析与预测”课题组发布的《2005 年中国社会形势分析与预测》表明，从 1993 年到 2003 年，中国“群体性事件”数量已由每年 1 万起增加到 6 万起，参与人数由约 73 万增加到约 307 万。

如此繁多的突发事件的成因复杂多样，或偏向于自然因素，或偏向于人为因素，而大多数突发事件产生的原因往往是

① 董存山、杨小萍、李春英等：“气象科学在国民经济中的地位”，《山西气象》，2000 年第 4 期，第 37 页。

② 国务院发展研究中心国际技术经济研究所课题组：国际科技《经济研究参考》，2004 年第 52 期，第 3 页。

③ 董存山、杨小萍、李春英等：“气象科学在国民经济中的地位”，《山西气象》，2000 年第 4 期，第 38 页。

④ 郭兴旺：“突发公共事件：绕不开的话题”，《中国发展观察》，2005 年 5 月号，第 6 页。

多因素的综合结果。

就自然灾害而言，自然灾害包括气象灾害、海洋灾害、洪水灾害、地质灾害、地震灾害、农作物生物灾害等。引起这些灾害的原因各有不同，除了自然因素（气象灾害和洪水：由大气圈变异活动引起；海洋灾害与海岸带灾害：由水圈变异活动引起；地质灾害与地震：由岩石圈活动引起；农作物生物灾害：由生物圈变异活动引起）外，更多的则是过度的人类活动和管理不善引发的。这种人为因素可以归纳为以下五点。

1. 工业化使人类生产活动逐步脱离自然

相对生态系统而言，工业化生产过程以及人类消费过程产生的各类物质产品，异质性特别明显，增加了自然生态系统的消纳难度。

2. 经济发展以牺牲生态环境为代价

人类受经济利益驱动，往往不惜违反自然规律，对大自然进行掠夺式开发，造成生态环境失衡。许多国家经济发展以“资源大投入、环境大污染、灾害事故频发”为代价，后果十分严重。

3. 人地矛盾尖锐

人口增长，而土地资源有限，为取得更多耕地，伐林毁草开荒、围湖围河造地，造成对自然环境的破坏。在许多发展中国家，掠夺性种植、过度性放牧，使植被破坏，土地退化，诱发或加剧了水土流失、沙漠化、盐碱化、洪涝等灾害。

4. 社会体制的缺陷

在人的需要不断扩张的情况下，许多国家社会体制没有有效的规则来规范需求和限制过多的消费。

5. 认知的滞后

很多时候，人们意识不到大自然对人类的恩赐和宝贵。当

人与自然的的关系、人类活动对生态环境的破坏直接影响到人类日常生活时，人们才开始认识到问题的严重性。

社会突发事件的成因更为复杂。以当代地区性冲突事件为例，这类事件多由民族矛盾引起。民族矛盾究其根本，乃是政治经济利益之间的冲突，如领土主权之争、市场财富之争、控制与被控制之争等等。往往还涉及宗教信仰，使得问题更为复杂。

至于其他社会突发事件，其成因除了涉及到宗教文化、民族关系等因素外，还涉及许多方面，归纳起来主要有：

1. 社会变迁

以我国为例，随着我国社会主义市场经济不断发展，随着我国工业化、城镇化和经济结构调整的加速，随着我国社会组织形式、就业结构、社会结构的变革加快，我们正面临着一些亟待解决的突出矛盾和问题，如：国企改革过程中部分下岗职工再就业难、收入减少、基本生活得不到保障；上学看病难，部分群众生活负担加重；与市场经济接轨的社会福利制度、劳动工资制度、就业保险制度不健全，致使一些退休或经济效益不好的企业职工生活受到影响；农村中农民负担过重，导致不满情绪增长；征地拆迁政策的配套和落实出现问题，对一部分人的利益造成损害等等，这些因素比较容易导致集体上访、请愿等影响社会秩序和稳定的事件发生。其他诸如民族、宗教信仰、社会治安、行政执法等问题引起的矛盾如果处理不好，都易成为突发事件的导火索。

2. 管理缺陷与安全措施缺陷

许多突发事件特别是安全事故的发生，往往和管理与安全措施的缺位、缺陷有直接联系。管理缺陷包括生产过程的决策者、指挥者、管理者的错误决策与指挥，生产过程的组织不合

理、规章制度不健全、安全措施不落实、管理人员玩忽职守、忽视安全教育等。而安全措施的缺陷则包括安全投入少、劳保条件差、如许多事故发生是由于没有必要的安全保障措施引起的。这方面的另一个原因是违法施工，往往酿成重大悲剧。

3. 社会交往频率的增加

当今社会，人们的社会交往日益频繁，交流日渐密切，社会高度系统化、敏感化，个体行为对社会、对他人的影响越来越大，小的摩擦和冲突可能引起“连锁反应”，从而使个体性冲突演变为社会群体性事件。

4. 人际交往的复杂化

在交往中由于每个人的思想观念、兴趣爱好、性格情感、利益取向等不尽相同，摩擦在所难免，在个人本位日益增强的当代社会，此种摩擦有许多往往发展成为冲突。如果这种冲突一旦被放大，就极可能引起群体性的突发事件。此外，社会信任减弱，一些人在人际交往中产生不安全感，有的甚至发展成为心理疾病，容易引起犯罪事件。震惊全国的马加爵杀人事件就是典型例证。

5. 人与自然关系的恶化

“非典”起因的研究表明，人类不能任意妄为，不能滥捕、滥食野生动物，如果人类再恣意破坏生态、毁坏环境，大自然必定会以其特有的方式报复人类。

6. 科技发展带来的新问题

当代社会，科技已经渗透到生活的各个方面，成为社会发展的强大推动力，社会科技化趋势愈益显著。然而，科技的二重性也日益显露，负面效应日益凸现。如 20 世纪科技创造的核武器至今仍是悬在人们头上的“利剑”，成为世界和平和人

类生存发展的巨大威胁。

7. 大众传媒和信息技术的作用力

随着传媒和信息技术的不断发展,突发事件的报道更迅速、范围更广、反应更多样,这也使得人们感觉到突发事件增多了。国家行政学院吴江谈到:“近年来见诸中国媒体的突发事件确实大大增加,但恐怕没有人会认为这是因为国家遭遇天灾人祸的绝对数量增多了。真正的原因是,在政府的积极影响下,媒体对此类事件更加关注了,而消息来源也更加及时畅通了。”^①另一方面,发达的传媒和信息技术在某种意义上也便于谣言传播,引起社会的不稳定。

二、对突发事件的基本理解

1. 突发事件的含义与特征

日常生活中,人们习惯把出乎意料的事件称为突发事件,即凡是在时间上具有突发性的事件都可以统称为突发事件,至于它会不会造成巨大的经济损失、环境破坏、人员伤亡,甚至危害国家的政治、经济、金融、社会安全等,并没有明确的界定。现在对突发事件含义的理解是多种多样的。本书的基本理解是:突发事件是指在社会生活中突然发生的、作用范围广泛且能破坏或瓦解社会正常关系和秩序,有可能或已经造成重大损失或者影响的事件。突发事件已成为当代人类社会生活中的常见现象。

突发事件有多方面的特点,不同类型的突发事件其特征也有很大差别,但是,突发事件往往具有以下主要特征。

(1) 不确定性

^① 孟娜、许林贵:“突发事件报道的不断改进折射政府执政理念转变”,《安全与健康》,2005年第3期,第9页。

即事件发生的时间、形态和后果往往没有规律，难以准确预测。许多灾害和风险，如各种事故、自然灾害等，人类还难以准确预见其在什么时候、什么地方、以什么样的形式发生；有些灾害和风险，如地震、台风、旱灾、水灾、疫情等虽能做出一定的预报，但对这些灾害风险发生的具体形式及其所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

(2) 突发性

即事件出人意料。由于事件发生前的量变过程不为人们所注意，事件发生使事物原有的发展格局和秩序突然被打乱，使人感觉突然。同时，事件中的混乱局面使人既得利益丧失或可能丧失，使公众面临陌生的环境，产生强烈的希望回归常态的心理，从而更加感觉到事件强烈的突发性质。

(3) 群体性

即同时波及多人、组织、整个区域乃至整个社会的工作或生活。也就是说突发事件波及的对象必须是人的群体，影响的范围具有一定的广泛性。如果某个事件的发生并不对一定人群的生活或工作产生影响，那就基本上不能算是突发事件。

(4) 严重性

即造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏、思想混乱等多方面的后果，对社会秩序具有很强的破坏作用，致使一个区域内的社会秩序陷入混乱，影响社会稳定和正常运行。在社会生活中，一般性的、针对个体的突发事情，如工伤事故、交通事故、疾病发作、打架斗殴等随时都可能发生，如果没有对公共安全或公共秩序构成威胁，就不属于突发事件的范畴。

(5) 复杂性

复杂性主要表现为两方面。一是突发事件造成的影响往往是多方面的,如疫情的爆发不仅对社会成员的身体健康和生命安全构成严重威胁,也给国家经济和社会发展带来严重冲击;二是对突发事件的处理往往需要特殊的方法和手段,需要系统的、多方面的协同配合。

2. 以不同的标准可以把突发事件划分为许多种类。比较常见的分类主要有以下几种

(1) 按照突发事件是否直接与人的行为有关,突发事件可分为自然性突发事件和社会性突发事件。自然性突发事件,是由不可抗拒的自然原因或由于人为破坏形成的生态环境失衡而引起的突发事件。社会性突发事件,是指由于设备、工艺、技术、设计和人为操作不当,或由于经济、公共卫生、公共安全、政治、文化、宗教等因素导致的具有社会性质的突发事件。当然这种划分是相对的,有些突发事件由许多因素诱发,既有自然因素,也有社会因素。

(2) 按照突发事件影响的空间范围可分为国际突发事件、国内突发事件、区域突发事件和社会组织突发事件4个层面。

(3) 按照突发事件造成后果的严重程度,可以将突发事件分成4种。即大规模恶性突发事件、恶性突发事件、严重突发事件和一般性突发事件。依据为人员伤亡数量、财产损失情况、灾情波及面积、灾情持续时间、社会影响面的大小等。

正确进行突发事件的分类,对于科学制订突发事件的应急预案具有重要的理论和实践意义。以上都是从某个角度对突发事件进行的分类。从有利于有针对性地制定应急预案来讲,可以根据突发公共事件的发生过程、性质和机理进行分类,即分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事

件和突发群体性事件^①。

(1) 自然灾害。主要包括气象灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

(2) 事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等。

(3) 公共卫生事件。主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

(4) 社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

(5) 突发群体性事件。这类事件是指在社会发展过程中，因人民内部矛盾而引发的，或因人民内部矛盾处理不当而积累、激发，由部分公众参与，有一定组织和目的，采取围堵政府机关、静坐请愿、阻塞交通、集会、聚众闹事、群体上访等行为，并对政府管理和社会秩序造成影响，甚至使社会在一定范围内陷入一定程度对峙状态的群体性事件。

当然，随着形势的发展变化，今后还会出现一些新情况，突发事件的类别和内容也应当适当调整。

三、突发事件应急机制

1. 突发事件应急机制的概念

人类社会不可能规避所有突发事件。然而人类在突发事件面前并非无所作为。在千百年来与天灾人祸的斗争中，人类积累了抵御和对抗突发事件的经验。从实践上看，采取积极的应急措施，建立快速反应的突发事件应急机制，是减少伤亡，降

^① 引自 2006 年 1 月发布的《国家突发公共事件总体应急预案》

低损失，防止扩散和消除影响的有效途径和方法。

对于突发事件应急机制有多种理解。有的从应急机制的构成出发，认为突发事件应急机制是针对突发事件而建立的一系列有计划有组织的管理体制、方式、手段、制度、程序及其内在的相互关系所形成的有机集合体系，其核心包括应急处置的组织结构、人员配备、警力布控、决策指挥、执行控制、协作配合和资源保障机制等^①。还有的从应急机制的目的和功能出发，认为应急机制就是有关管理部门为了更好地应对自然灾害、重大疫情和安全事故等各种突发事件而建立起来的一套行之有效的处置办法和制度安排，目的在于尽快地恢复社会经济正常秩序^②。我们更倾向于后一观点。因为突发事件应急机制是针对突发事件而构建的，目的就是防患于未然，减少损失，恢复秩序。如果没有突发事件，就没有构建突发事件应急机制的必要。突发事件应急机制就是指通过有效利用社会资源，预防和控制突发事件，并采取有效措施以尽快恢复正常秩序而形成的一整套机制的总和。

2. 构建突发事件应急机制的意义

(1) 社会现实的迫切需要

我国是一个自然灾害频繁、重大突发安全生产事故、突发公共安全事件、突发公共卫生事件以及突发群体性事件多发的国家。各种突发事件的频频发生，不仅给人民生命财产、社会经济发展造成巨大损失，而且对社会秩序稳定造成威胁。特别是我国当前正处于社会转型阶段，思想观念、文化心理的冲突，利益分配的矛盾，社会关系的变化，生活方式的转变，人与自

^① 公安机关应急处置模式课题组：“关于完善我国公安机关应急处置模式的思考”，《政法学刊》，2005年第1期，第7页。

^② 朱恩涛：“关于建立和健全城市应急机制的几点思考”，《公安研究》，2004年第5期，第5页。