

Gaoxiao Tufa Shijian Yingji Guanli Nengli Yanjiu

全国教育科学规划课题（BIA110039）研究成果

# 高校突发事件 应急管理研究

姚江龙 魏捷 著

业大学出版社

of Mining and Technology Press

全国教育科学规划课题（BIA110039）研究成果

# 高校突发事件 应急管理能力的研究

姚江龙 魏捷 著

中国矿业大学出版社

## 内容提要

本书在分析高校突发事件应急管理能力的现状的基础上,深入研究并系统构建高校突发事件应急管理能力体系、高校突发事件应急管理能力效能评价体系,进而从自我反思、团队优化、资源支持等三个层面提出高校突发事件应急管理能力建设策略。

本书可供高等教育管理理论、应急管理理论等领域的研究人员参考,也可供高校管理工作读者阅读参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

高校突发事件应急管理能力研究 / 姚江龙, 魏捷著.

—徐州: 中国矿业大学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5646 - 3500 - 8

I. ①高… II. ①魏… ②姚… III. ①高等学校—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(2017)第 073388 号

- 书 名 高校突发事件应急管理能力研究  
著 者 姚江龙 魏捷  
责任编辑 史凤萍 陈振斌  
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司  
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)  
营销热线 (0516)83885307 83884995  
出版服务 (0516)83884895 83884920  
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com  
印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司  
开 本 787×960 1/16 印张 13 字数 200 千字  
版次印次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷  
定 价 30.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

# Gaoxiao Tufa Shijian

Yingji Guanli Nengli Yanjiu

**姚江龙** 1979年10月生，安徽桐城人，中国科学技术大学公共事务学院博士研究生，阜阳师范学院副教授。主要从事危机管理与新媒体方面的研究。

**魏捷** 1954年5月生，安徽亳州人，阜阳师范学院教授，博士。主要从事高等教育管理方面的研究。

## 前 言

发展是永恒目标,稳定是不变追求。近年来,在各领域改革发展的强力带动下,我国高等教育事业取得了长足发展,高校内外部环境发生了巨大变化,既迎来了各种机遇,也面临着各种挑战,高校内外部不稳定因素增多。加强高校应急管理能力建设,是提高高校应急管理水平的一项重要任务。

高校突发事件应急管理最大“短板”,是管理主体有效进行计划、组织、指挥、控制和协调的本领问题,即应急管理能力问题。能力建设问题是起点和落脚点,在日常治理中融入应急管理能力建设及其绩效评估,是高校应急管理的关键所在。2012年,阜阳师范学院承接全国教育科学规划项目“高校突发事件应急管理能力研究”(BIA110039)。在项目主持人魏捷教授带领下,课题组通过实地考察、问卷调查、文献分析、案例剖析、专家咨询等多种方式,系统综述了国内外相关研究成果,深入考察了高校突发事件应急管理能力现状,从管理学、教育学、心理学、社会学等多学科视野着手,深入研究并系统构建高校突发事件应急管理能力体系、高校突发事件应急管理能力效能评价体系,进而从自我反思、团队优化、资源支持等三个层面提出高校突发事件应急管理能力建设策略。

得益于著者单位阜阳师范学院的大力支持,《高校突发

事件应急管理能力的研究》结集出版,以努力将课题研究予以推广应用,也期待借此吸引更多人关注高校突发事件应急管理能力的建设,不断丰富和完善研究和实践成果,为高校科学发展提供保障。研究设计虽作了充分考虑,但研究中仍有一些待改进的地方,比如有关高校应急管理能力的建设的对象区分、内容交叉、偏向选取等问题就值得深入探讨。相信在更多人关注和实践下,高校应急管理工作必将能提升到更高水平!

著者

2017年4月



# Gaoxiao Tufa Shijian

Yingji Guanli Nengli Yanjiu

# 目 录

导论	1
一、问题提出及背景	1
二、研究目的及意义	5
第一章 高校突发事件应急管理研究评述	7
一、高校突发事件应急管理的基本概念	7
二、高校突发事件应急管理研究的理论基础	14
三、高校突发事件应急管理国内外研究评述	19
第二章 高校突发事件应急管理指标体系	33
一、高校突发事件应急管理指标体系建构关键要素	33
二、高校突发事件应急管理指标体系的基本属性和价值	35
三、我国高校突发事件应急管理指标体系的不足	36
四、高校突发事件应急管理指标体系建构	38
第三章 高校突发事件应急管理效能评价	58
一、高校突发事件应急管理效能评价概述	58
二、高校突发事件应急管理效能评价指标体系	67
三、高校突发事件应急管理效能的评价方案及程序	79





<b>第四章 高校突发事件应急管理能力的现状考察</b> .....	94
一、高校突发事件应急管理能力的评估研究的发展 .....	94
二、我国高校突发事件应急管理能力的现状 .....	101
三、我国高校突发事件应急管理能力的差别化建设现状 .....	114
四、我国高校突发事件引发心理危机的干预能力的现状 .....	122
<b>第五章 高校突发事件应急管理能力的建设策略</b> .....	134
一、基于主体自觉的高校应急管理能力的建设 .....	134
二、基于机制健全的高校应急管理能力的建设 .....	148
三、基于资源支持的高校应急管理能力的建设 .....	160
<b>附录</b> .....	170
高校突发事件应急管理效能教职工满意度调查表 .....	170
高校突发事件应急管理能力的问卷 .....	174
FY师范学院心理健康工作委员会章程(试行) .....	180
FY师范学院学生心理危机预防与干预方案(2011年) .....	185
<b>参考文献</b> .....	193

# 导 论

## 一、问题提出及背景

改革开放的深入推进,促成了我国在政治建设、经济发展、文化构建和社会进步等方面取得举世瞩目的成就,但随着经济体制转轨、社会结构转型、利益格局调整和思想观念转变,新的社会阶层及其日趋多样化的利益诉求不断涌现,矛盾纠纷逐渐尖锐,社会冲突明显增多,各类突发事件骤然增加。可以说,我国当前正处于“经济转轨、社会转型”的关键期和“改革深化、利益调整”的攻坚期,国家的人均GDP处于500~3000美元的发展阶段,与改革之初相比,各种经济、社会矛盾交织,正是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、行为容易失范”<sup>①</sup>的非稳定状态。与此同时,生态恶化、环境污染、灾害频发时刻威胁着人们的生命和财产安全。相关资料显示,我国平均每年因突发事件造成的非正常死亡人数已超过20万人,经济损失超过了6000亿。<sup>②</sup>高校作为社会的重要组成部分,是人才的荟萃地、信息的高密集区,一直被喻为社会的“晴雨表”、“减震阀”和“稳压器”,自然也不例外,受到了各种突发事件的严重威胁,不仅影响了正常的校园秩序,也给学校、师生甚至社会稳定带来了严重危害。

据统计,1999年我国普通高校录取人数达到160万,较1998年的108万增长了48%。自此,我国高等教育进入了一个全新的发展阶段,开始由精英教育逐步过渡到大众教育;高考录取人数逐年提升,“扩招”作为新兴名词也开始活跃于公众视野。2001年高考录取

<sup>①</sup> 王绍光,胡鞍钢,丁元竹.经济繁荣背后的社会不稳定[J].战略与管理,2002(3).

<sup>②</sup> 闪淳昌.加强应急预案体系建设,提高应对突发事件和 risk 的能力[J].现代职业安全,2007(4).

人数达到 260 万,录取率突破 50%;2005 年录取人数突破 500 万,2009 年录取人数为 629 万;2013 年录取率更是高达 75%,录取人数突破了 680 万。同时,我国普通高校的数量也随之增加了一倍多,从 1999 年的 1071 所增长到 2013 年的 2442 所;在校生总数也从 1999 年的 600 多万增加到 2013 年的 2570 多万。

毋庸置疑,我国高等教育扩招以来的 15 年,是我国经济社会快速发展和各项改革逐步深入的“黄金时期”,也是我国各种问题和矛盾纠纷不断增多的“凸显时期”。这给高校也带来了不小的冲击,如招生就业、心理疾患、情感波折、经济困难、饮食卫生、学习压力、流行疾病和安全防范等因素引发的各类高校突发事件的发生率居高不下,成为制约高校健康发展的瓶颈,既无形中增加了高校突发事件的可能性,也给高校的管理带来了巨大的压力。2003 年 2 月 25 日,犯罪分子黄某在北京大学和清华大学某食堂引爆炸药,造成 9 人受伤,学校经济损失达 22 万余元;2004 年 2 月,云南大学学生马加爵杀害 4 名同学并逃逸,制造轰动全国的马加爵杀人案;2005 年,武汉市高校共发生大学生自杀事件 12 起,10 人死亡;2006 年 6 月 21 日中午,广东技术师范学院天河学院一食堂内煤气灶上的铁锅因没有装水而引起着火,正在吃饭的约 2000 名学生发现后,蜂拥着向食堂门口挤去,险些造成踩踏事故;2007 年 9 月 20 日,新疆司法警官学校发生了一起仅仅由两名学生因琐事而对骂、推搡的个人行为,最后发展成为部分学生的群体斗殴行为;2008 年 10 月 28 日,中国政法大学法学院教授程春明在上课前,被该大学一名大四学生用刀杀害;2008 年 11 月 14 日,上海商学院发生火灾,四名女大学生跳楼身亡;2009 年 10 月 24 日下午 1 时 15 分许,长江大学十多名大学生手拉手结成人梯营救两名落水少年,3 名大学生则不幸溺亡;2010 年 10 月,我国几个城市高校大学生开展涉日示威游行;2010 年 10 月 16 日晚 9 时 40 分许,李启明驾车在河北大学校内造成一死一伤的严重事故,并扬言“有本事你们告去,我爸是李刚”;2010 年 5 月 10 日晚,内蒙古财经学院发生一起血案,李丹(化名)被前男友于某某捅伤,其现任男友姚某某被捅伤后经医院抢救无效死亡,刺杀动机源于感情问题;2011 年 5 月,在锡林郭勒盟发生的“5·11”、“5·15”恶性刑事案件,被不法分子利用,以至上升到民族问题,导致当地一些学校和全区部

分高校蒙古族学生围攻当地政府大楼并准备上街聚会；2013年复旦大学发生投毒案，南京理工大学实验室发生爆炸等，近年来高校突发事件可谓缕缕不绝。

不仅如此，众多数据显示，高校突发事件的发生在总体上还有上升之势，且日益呈现出种类多样、诱因复杂、危害严重、影响滞后等诸多新特点，干扰了学校正常的教学、工作和生活秩序，也给高校师生在财产、身体、心理上带来了不同程度的损失或伤害，严重影响了高校稳定和可持续发展。2009年《上海高校大学生安全情况通报》显示：“截至2009年12月31日，上海市全日制高校共发生各类安全事故52起，其中事故灾难类事件22起，其中交通事故9起（9伤），溺水2起（2死），意外受伤2起（1死1伤），意外坠楼2起（1死1伤），废气中毒1起（1伤），火灾6起（无伤亡）；社会安全类事件30起，自杀21起（13死4伤），猝死7起，故意伤害2起（2伤）。”<sup>①</sup>江苏省教育厅2010年9月1日新学期新闻发布会公布了一个令人震惊的数据，仅2010上半年，江苏省大学生自杀人数就超过了40人。根据教育部和国家统计局的官方数字显示，我国每年死亡或遭受伤害人数近1000万，其中因校园交通意外、疾病、自伤自杀、溺水、火灾、他杀等造成的死亡或伤害占1/10还多，约有100多万人。目前，在校大学生基本以“90后”为主体，与“70后”、“80后”相比，他们的思想更为独立，追求个性张扬，过于强调自我，功利心较强，心理承受能力较差，且极易受到社会的影响，过分依赖网络，缺乏深度思考，使这一代大学生的行为方式和思想特点较之以往存在明显的差异。然而，当前学校对突发事件的处理方式和应急机制依然是若干年前的旧模式，缺乏周密的设计和及时、有效的联动，缺少危机意识，忽视对突发事件的研究，不重视综合治理工作，造成有机构无人员，有人员无经费，有预案无演练；缺乏科学的管理态度、规范的处理办法和完善的法律制度作为保障，导致对各类突发事件疲于应付，甚至造成冲突升级和事态扩大，不仅影响高校正常的教学、管理和师生生活秩序，而且还损害高校的形象、声誉，影响高校稳定、改革和发展，更有甚者会

<sup>①</sup> 市民信箱网[EB/OL]. <http://www.smmail.cn/smmail/ggxx/xxgk/userobjectlai290084.html>.

危害社会安定和政治稳定。

因此,随着人化自然的加快推进和社会经济的快速发展,一些自然灾害日益频繁、社会矛盾日益突出,特别是2003年SARS的冲击,使得政府、机构和高等学校对各类突发事件高度重视也渐呈上升趋势。关于突发事件应急管理的研究,一方面,在国家层面得到了我国政府的高度重视,一系列重大决策和部署的颁布和实施有力地促进了我国应急管理的发展。国务院于2005年印发《国务院关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定》,并召开了全国应急管理工作会议,标志着我国应急管理机制的初步形成。<sup>①</sup>2006年,国务院下发《关于全面加强应急管理工作的意见》、《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》,成为我国应急预案体系的总纲。2006年1月8日发布施行《国家突发公共事件总体应急预案》,对突发事件的组织体系、运行机制、应急保障、监督管理都做了规定。2007年11月1日颁布施行的《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》),将突发事件的应对提升到法律层面,对突发事件的预防、预警、应急处置及事后恢复重建都提供了法律规定和保障,并对国家政府相关部门及相关责任人的法律责任做了规定。2010年5月国务院常务会议通过的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确强调,要切实维护教育系统和谐稳定;重视解决好师生员工的实际困难和问题。完善矛盾纠纷排查化解机制,完善学校突发事件应急管理机制,妥善处置各种事端;加强校园网络管理;建立健全安全保卫制度和工作机制,完善人防、物防和技防措施;加强师生安全教育和学校安全管理,提高预防灾害、应急避险和防范违法犯罪活动的的能力;加强校园和周边环境治安综合治理,为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习、生活环境。从宏观政策的层面,再次提出了高校突发事件应急管理的重要性,也给高校突发事件应急管理的研究提供了政策依据。教育部副部长郝平就曾强调,当前及今后十年,是加强教育系统应急管理工作的重要阶段。《国家教育事业第十二个五年规划》明确提出要求,“加强水利和防灾减灾体系建设”,要加大公共安全投入,加强安

① 雷晓康,席恒.突发公共事件的危机管理[M].西安:陕西人民出版社,2006.

全生产,健全对事故灾难、公共卫生事件、食品安全事件、社会安全事件的预防预警和应急处置体系。

另一方面,在高校层面得到了应急管理学者和高校管理者的重视。作为知识、人才、思想的汇聚地,在社会转型变迁和高等教育体制改革的交互作用下,高校也成为各种社会思潮、矛盾的聚集点和国内外敌对势力进行意识形态渗透,实施和平演变的前线。近年来,随着我国高校发展中的不确定因素的明显增加,关于应急管理的学术研究也呈“突飞猛进”的增长态势,关注的视角逐渐从企业危机管理转向公共部门公共突发事件研究,高校更是成为研究的焦点之一。据中国行政管理学会课题组的《高校应急管理机制建设研究报告》显示,我国高校突发公共事件种类和数量增加,高校的应急管理能力亟待加强。<sup>①</sup> 尽管各高校纷纷采取措施应对突发事件,例如制定应急预案,成立应急管理委员会,在全校范围内开展应急演练,建立师生信息报告制度等,虽然给政府和学校应急管理实践提供了一些有价值的智力支持,但是面对复杂的国际和社会环境,日新月异的信息技术和科技手段,高校的应急管理还面临着极大的挑战,在对待“突发事件”这一问题上,高校的应急管理还存在诸多问题与不足,应急管理相关工作人员的专业素质欠缺;应急预案的编制浮于形式,可操作性不强;应急反应的迟缓;应急管理制度的缺失以及责任不明确等问题,这些问题制约着应急管理效率的提高。因此,如何有效地预防突发事件,如何高效有序地应对突发事件,仍是高校亟待解决和有待深化的难题。本研究拟从目前高校突发事件应急管理的现状出发,探究高校突发事件应急管理的一些具体问题,分析这些问题背后的原因,提出解决问题的合理性建议,希望进一步提升高校应对突发事件的能力。

## 二、研究目的及意义

面对当前改革全面深化的新环境、新形势,积极建立健全各种预

<sup>①</sup> 中国行政管理学会课题组,《高校应急管理机制建设研究报告》[J],《中国行政管理》,2006(10).

警和应急机制,着力提高政府应对突发事件和风险的能力,这是党的十八大以及十八届三中全会适时提出的时代要求。社会是大学校,学校是小社会。高校组织作为社会的缩影,是培养人才的重要阵地,更应该对此有高度的认识。目前我国高校具有规模庞大、人员密集等新特点,存在许多不稳定诱因。虽然自2003年以来,我国突发事件的应急管理水平得到了一定的提高,高校突发事件的应急管理机制也取得了长足的进步,但仍有很多值得高度重视的问题存在,如高校管理中引入应急管理理论的研究比较少,特别是在高校应对突发事件方面的理论引入和应用更少,这就造成了研究根基极为薄弱,研究深度和效度有待增强,等等。古往今来,人类孜孜以求的社会理想就是实现社会和谐,建设美好社会;而传播知识、培育人才、服务社会,是高校作为社会重要组成部分的重要任务。除此以外,高校自身的科学发展和转型升级也需要一个和谐稳定的环境支持,这都需要管理者、教师、学生及相关工作人员的努力,尽可能减少和避免突发事件的发生。

本研究立足应急管理相关理论,在对高校应急管理能力的现状考量的基础上,从问题出发,进一步探明高校在突发事件应急管理中存在的现实问题和隐性风险,从而尝试探讨制定有效的应对策略,明确增强师生面对突发事件的抗压能力和抵御能力,寻求提高高校突发事件应急管理的效率路径,切实做到在第一时间遏止突发事件的发生或蔓延,将损失避免或降到最低。基于上述因素,笔者认为,高校突发事件应急管理的研究,既是对建设和完善高校危机理论及高校突发事件应急管理机制的重大促进,能充分发挥高校在构建社会主义和谐社会中独特作用;又有利于培养高校全体师生员工的危机意识,把构建和谐校园作为高校改革发展的重大任务,提高其化解危机的能力,让高校真正走在构建和谐社会的前列,成为平安美好和谐的形象大使。因此,完善高校突发事件应急管理,提高应急管理能力,把高校突发事件应急管理提到构建和谐校园的整体发展战略中去,确保高校稳定发展是一个有着鲜明的理论意义和突出的实践价值的重大问题。

# 第一章 高校突发事件应急管理能力的研究评述

## 一、高校突发事件应急管理的基本概念

### (一) 突发事件与高校突发事件

#### 1. 突发事件

自古以来,安全就是人类追求的首要价值和发展的基本目标。但纵观人类发展史,我们却不难发现,突发事件似乎始终又伴随着人类文明的进程。从早期的自然灾害、瘟疫流行、部落攻击等,到近代工业革命后新出现的技术事故、环境灾害以及当今全球化背景下的恐怖袭击等,可以说突发事件是伴随人类文明进步的影子,无论未来社会怎样发展,突发事件这个影子也不可能彻底离开,所不同的只是在传统的风险源上,又增加了因工业化和全球化引发的新型的突发事件。

恩格斯指出:“必须先研究事物,尔后才能研究过程。必须先知道一个事物是什么,尔后才能觉察这个事物中所发生的变化。”<sup>①</sup>研究高校突发事件,首先需要明确的便是突发事件的内涵和界定问题。从词源学及构词法的角度来看,突发事件是一个偏正词组,它以“事件”为中心词,以“突发”为修饰词。这个词语在社会上各个行业 and 不同领域里有着不同的解释,但这样一个有着较高的使用频率的词语,在《现代汉语词典》中没有收录,在《辞海》中也没有记载。截至目前,学术界对于突发事件的完整定义尚不统一和成熟。其中,我国比较权威的《现代汉语词典》对“突发”的定义是:突然发生或发作;对“事件”的定义是:历史上或社会上发生的不平常的大事情。顾名思义,所谓突发事件就是指突然发生的在计划之外或意料之外的不平常的

<sup>①</sup> 马克思恩格斯选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1995.



大事情。在字面意义上,突发事件的外延很宽泛,突然发生的、不管是有正面效应还是负面效应的事件都可归为突发事件,而从现实的应用层面而言,“突发事件”这个词语,更多强调的是它的负面影响以及对社会的危害性。

马克思曾指出:“研究必须充分地占有材料,分析它的各种发展形式,探寻这些形式的内在联系。只有这项工作完成以后,现实的运动才能适当地叙述出来。”<sup>①</sup>目前学术界关于突发事件的研究和理解,也有着不同的表述。国外学者更倾向于将突发事件看成是危机的一种,认为突发事件也称紧急状态、危机事件。美国学者罗森豪尔特就认为,突发事件是指对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件。<sup>②</sup>德国著名管理学家赫尔曼(Hermann)认为,危机是一种情景状态,处于这种状态下,决策主体的根本目标受到威胁,而在改变决策之间可获得的反应时间有限,其发生也出乎决策主体的意料。<sup>③</sup>美国学者巴顿(Barton)则认为,危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件,这种事件及其后果,可能对组织及其人员、服务、产品、资产和声誉产生巨大损害。<sup>④</sup>而按照国际上流行的一般看法,突发事件是指社会生活中一类事前难以预测、作用范围广泛且对社会造成严重威胁和危害的公共事件,即指那些事前难以预测、带有异常性质、违反社会常态并在人们没有任何思想准备或无法知晓的情况下,突然发生,迅速演变或激化为较大规模和影响,将危及社会安定、政治稳定和人身安全的事件,这些事件往往会对社会经济发展和人民生活造成意想不到的灾难,甚至可能引发区域乃至全国、全球性的危机。巨大的破坏性是其最典型和最重要的特征。

我国学者计雷等倾向于从狭义和广义两个方面定义突发事件。所谓狭义的突发事件是指在一定的区域内突然发生的,规模较大且

① 马克思恩格斯选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1995.

② 李纪中.政治危机管理[M].北京:中国城市出版社,2003.

③ 危机管理[EB/OL].<http://baike.baidu.com/view/95227.html>.

④ 朱廷智.企业危机管理[M].北京:中国纺织出版社,2003.