

高校突发事件应急管理研究

肖滢

(中国政法大学 法治信息管理学院 北京 100191)

摘要: 突发事件应急管理是一种重要的公共管理类型,高等院校作为人员密集场所,在突发事件发生时的积极有效应急管理能力,对于社会稳定、人们生命财产安全发挥着极为重要的作用。本文通过对高校突发事件的概念、分类界定以及对事件频发原因进行分析的基础上,重点研究分析当前高等院校应急管理工作中存在的问题,并提出一些对策建议,为高校应急管理工作提供参考。

关键词: 高校;突发事件;应急管理;对策

1 引言

上世纪80年代开始,国内外学者开始关注突发事件应急管理问题,提出“现在处于一种风险社会”的观点和“风险社会危机管理常态化”的理念。2003年非典疫情之前,我国在突发事件应急管理和法治制度建设方面均有一些成果,但未成体系规模;2003年非典之后,国家加强突发事件应急管理立法研究和体系建设,2006年1月8日颁布《国家突发公共事件总体应急预案》,2007年11月1日颁布《中华人民共和国突发事件应对法》等一系列法规及规范性文件。2020年初的新冠肺炎疫情是一个非常典型的公共卫生突发事件,国家、各级政府,再到企事业单位、社区,全国上下齐努力才取得阶段性胜利。

《中华人民共和国突发事件应对法》^[1]明确界定:突发事件,是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。对突发事件进行分类、分级、分期、处置措施等管理。应急管理,就是以政府或单位为主导的管理者,为降低或避免突发事件的危害,对于突发性公共事件进行监测、预警、干预或控制以及消除的过程中所采取的一系列方法和措施的总和^[2]。

高校作为一个重要、特殊的社会组织形式存在,其和谐发展会影响整个社会稳定。高校突发事件往往会引起更多的关注。事件发生后,相关人员必须及时、有效、有序、妥善地应对与处理,将事件对在校师生正常教学、生活的干扰降到最低,是高校应急管理目标。加强对高校突发事件应急管理的研究,是维护社会安全稳定、和谐校园的重要保证。

2 高校突发事件的内涵、分类、特征及产生原因分析

2.1 高校突发事件的内涵

高校突发事件是指在高校校园内突然发生,或事件发生在校外,但与学校有着密切因果联系的,造成或者可能造成严重社会危害,影响学生安全和正常生活、学习,危及高校师生员工生命、财产安全的,需要采取应急处置措施予以应对的事故灾难和社会安全事件。^[3]

2.2 高校突发事件的分类

1. 自然灾害。如由地震、洪水、泥石流等自然灾害引发的突发事件。这类事件通常是对整个社会造成重大灾难。

2. 事故灾难。一般涉及车祸、火灾、高空掷物、停水停电及因设施失修而造成的损害。如2015年9月安徽某高校天然气施工不慎泄露,造成39名学生身体不适入院治疗;2014年10月厦门某高校篮球场汽车撞人致1死5伤。

3. 公共卫生事件。2020年初在我国肆虐的新型冠状病毒肺炎疫情、2015年中东呼吸综合征、2013年禽流感、2003年的非典疫情等是人们印象深刻的大规模公共卫生事件。这类事件的特点是在人口

密集场所,传播速度快,主要表在传染病传播和集体食物中毒。人口密集是高校的显著特征,公共卫生事件严重影响教学工作。

4. 校园治安安全事件。在这类事件中,含有治安类的偷、砸、抢等;还含有因心理疾病造成的自残、自杀乃至伤人、杀人。这类事件案情突发,影响范围广、破坏力大,作案动机通常是长期受到某些不良影响,导致行为失控,害人害己。据中国疾病预防控制中心精神卫生中心调查显示,目前16%~25.4%的大学生有心理疾病或心理障碍,表现为焦虑不安、神经衰弱、强迫症和抑郁症等,容易导致如伤害他人、自残,甚至自杀的恶性事件。

5. 公共互联网络安全事件。2017年11月14日工业和信息化部发出《关于印发〈公共互联网络安全突发事件应急预案〉的通知》,将公共互联网络安全纳入突发事件管理范畴。近几年,通过公共互联网络引发的各类突发事件日益增加,且传播速度极快、破坏力大,表现形式多样,隐蔽性更高,有些损害甚至无法量化计算。与高校有关的互联网络安全突发事件主要集中在网络金融诈骗、通过微信、微博等社交平台引发舆情导致的突发事件。

2.3 高校突发事件的特征

2.3.1 大学生群体数量大且思想不够成熟,为突发事件的酝酿提供有利条件。大学生群体具有年轻化,思想活跃,社会经验少,辨识力不高,政治敏感性不高,心理思想情绪容易产生波动等特点。进入大学后,受到各种价值观念的冲击,心理变化具有较强不确定性,对情感、学业、就业、人际交往等问题的承受力和处理能力较弱,行为、情绪容易受到外界的影响,容易在较短时间内形成小团体,成为群体事件。

2.3.2 网络舆论对高校突发事件的影响巨大。卢梭在《社会契约论》中指出,舆论是人们对社会公共事务所表达的意见。互联网俨然已成为突发事件的“放大镜”,大学生是网络使用的主要群体,也是社会及校园事件信息的重要传播者。微博、微信、论坛等是常见的大学生们表达意见的网络形式,传播速度快,形成网络舆论。网络舆论具有主体隐匿性,客体广泛性与多元性,产生事件突发性,内容的自由性与非理性,传播的迅捷性与广泛性等特征。利用网络舆论,积极正面引导,促进事件有效解决,抑制事态进一步恶化。

2.3.3 国内外政治经济生活变化,利益诉求多元化,社会矛盾凸显,成为诱发高校突发事件的发生重要因素。作为现代社会的一份子,大学生积极参与社会活动,感受政治经济生活,对社会现象和社会矛盾有想法有观点。一方面,大学生对国内外政治经济事件合理表达自己观点,如有组织、有纪律的游行抗议等;另一方面是学生在面对社会各类纷繁复杂的思潮或观点时,缺乏冷静理智的分析,对事件偏听盲从,行事冲动,被一些别有用心个人或组织利用、煽动,引发校园群体突发事件。

3 目前高校应急管理存在的问题

3.1 应急管理观念有待转变。在突发事件的处理过程中,有些高校管理者假借“维稳”,对事件压制、隐瞒、谎报、逃避责任,希望大事化小,小事化了。其结果往往使得事态更加恶化,适得其反。突发事件发生之后,公众有知道真相的权力,管理者也有公布真相的义务。如果公众没有及时、准确的获取信息,势必会道听途说,这种无依据的口耳相传,反而容易造成恐慌和不稳定。当然,所有真实信息披露过程必须是及时且有步骤、遵守保密规章制度的进行。

3.2 常态管理与应急管理尚未有效结合,缺乏专职应急管理机构和专业化人才。目前,大部分高校在处理突发事件时,习惯由校分管领导临时牵头形成应急指挥小组。这种临时指挥小组存在以下几方面问题:首先,在工作内容和人员构成上无延续性;其次,每次成立临时小组都需要花费大量的时间和成本与其他部门协调工作,容易错失处理事件的最佳时机;再次,临时组建的小组缺乏有效应急处理计划或预案,难以形成一套成熟的应急预案;最后,应急小组的成员大部分并非专业人才或者并未接受过专门的校园应急预警机制方案的训练,有时也会影响事件处理的成效。

3.3 应急预案水平不高。应急预案,是指面对突发事件如自然灾害、重特大事故、环境公害及人为破坏的有序应急管理、指挥、救援计划等^[1]。其功能在于防患于未然,未亡羊,先补牢。经过2003年的SARS之后,各高校认识到应急预案的重要性,纷纷制定了相关的应急预案。然而,笔者认为由于重视程度不高,依然存在以下三个方面的问题:

3.3.1 应急预案时效性低。有些学校,应急预案一旦制定,便束之高阁,不再进行任何修正或补充。现实中,一些高校对于突发事件的处理更愿意使用“事后处置”的方式,忽略了对应急预案前瞻性的设计,使其时效性低,利用率更低。高校突发事件日趋多样化,事件也愈发复杂,应急预案应随时进行补充和完善。

3.3.2 应急预案可操作性不强,缺乏演练。有些高校,把应急预案看成是一份普通的文件,并没有很好的将突发事件的专业处理方式与高校管理实际相结合。事件来临时,预案很难发挥其指导作用。虽然部分高校已在加强普及突发事件预防、避险、自救和互救知识,提高师生安全意识和应急处置能力。然而,很多应急预案从未进行过演练,只是“纸上谈兵”。

3.3.3 应急预案设计片面,预警机制不够健全。一方面,突发事件的种类繁多,如自然灾害类、公共卫生类、学校内部管理类、校园安全治安类等等,有的高校只针对国家规定的几类事件设计应急预案,未能涵盖绝大部分。另一方面,鉴于突发事件的破坏性与扩散性等特点,现实中容易产生连锁反应,即一种突发事件可能潜伏在其它事件之中,或者一种突发事件导致多个事件的发生,这些带有前瞻性的构想未能在预案中予以体现。

3.4 师生面对突发事件的防范意识和自救互救能力较为薄弱。在事件发生的第一时间里,现场师生的自救、互救能力强弱常常直接关系到大家的生命安危、财产,甚至国家财产损失的大小。目前高校师生整体急救自救应急能力是不容乐观的,很多人防范意识还相当薄弱,应对突发事件时的自救互救知识匮乏,能力有限。

4 建立和完善应急管理的对策与建议

1. 设置专门应急管理机构。当高校突发事件发生时,专门机构不仅能够调配应急资源对事件做出快速有效的处理,还对可能发生的关联事件进行预防,组织全校师生及管理部门了解本校突发事件的应急预案,并予以演练,防患于未然。专门机构的人员设置需要

接受过专业突发事件应急训练的人员以及重要管理部门的兼职人员。将应急管理渗入常态管理中,在日常管理中预防突发事件的发生,某种程度上,预防比突发事件的解决更有意义,而且也可以有效的降低管理成本。

2. 建立健全高校突发事件应急管理预案以及规章制度,动态管理。应急管理预案是一套全面的时效性高、可操作性强的应对突发事件的实施方案及处理流程。事件在发生以后或可能发生之时,工作人员能够依据预案的处理程序,及时对突发事件进行干预,阻止事态的进一步扩大化。高校突发事件的类型、形式都在随着社会的变化而变化着,应急预案时刻关注这些变化,随时进行调整、修正,保证其时效性和可操作性,进一步带动完善高校日常管理制度。

3. 加强舆情监测,及时发布有效的权威信息,维护高校形象及名誉。将网络媒体与传统媒体相结合,依托各高校自有媒体信息平台,对突发事件快速反应,适时公布事件调查处理结果,积极回应各方面的疑问和关心,这样能够有效控制不良言论的扩散范围。高校在公开信息的同时,也要注意要最大限度的维护学校的形象和名誉,对于损害行为予以制止,并追究其法律责任。

4. 加强对在校师生应对各类突发事件处理常识宣讲,提高自救能力。增强师生的防范和应对突发事件的意识,把急救知识、急救技能向师生普及,最大限度地培养师生面对突发事件的自救能力,使突发事件的伤病员能够得到及时有效的救治。

5. 高校之间建立突发事件应急管理联动数据库。高校之间在人员管理、业务管理等各方面具有类似特征,通过案例积累、数据分类与挖掘、案例管理等信息分享,可以更好地帮助其他高校在应急管理体系设计实现预见、预防。在教育管理部门的统筹协调,使得这种信息共享成为可能,在校内各部门之间可建立内部应急管理数据局域网,时时共享数据。

6. 重视大学生心理疏导,积极发挥学生组织的力量。广泛宣传心理健康的重要性、普及心理健康知识,引导学生正确面对人际、学业、生活等各方面问题,进行自我疏导。突发事件发生后的心理干预很重要,及时缓解师生的紧张情绪及心理压力。现今,在校学生成立的正式及非正式“民间”组织数量较多,充分利用这些组织的积极作用,实现校方与学生的多渠道沟通,往往有利于突发事件的预防或妥善解决。

5 结束语

高校突发事件的应急管理是在考验高校管理团队应对危机的处理、协调能力。应急管理体系的建立和不断完善,不仅需要管理者,还取决于高校日常管理工作的不断完善和优化。坚持依法治校与以德治校相结合,将应急管理中的各项要求纳入各项日常管理中去。

参考文献:

- [1]中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL], 2007-8-30, http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2008-12/15/content_1462097.htm.
- [2]郭风安, 陈华, 从河北大学“校园车祸案”浅谈高校突发事件的应对对策[J], 企业家天地, 2010(12): 176.
- [3]郭风安, 陈华, 从河北大学“校园车祸案”浅谈高校突发事件的应对对策[J], 企业家天地, 2010(12): 176.

通讯作者:肖滢,中国政法大学法治信息管理学院副教授,博士,研究方向为高等教育及管理。