

高职院校突发事件应急管理机制探析

温国庆, 陈哲新

(厦门城市职业学院, 福建 厦门 361008)

[摘要] 伴随着我国高等职业教育的跨越发展, 高职院校的突发事件时有发生, 对学校正常的教育教学工作和生活秩序产生了极大影响, 对社会的安全稳定也带来很大危害。文章通过理清高职院校突发事件的概念、类型及特征, 探析高职院校突发事件的产生诱因和存在问题, 提出了高职院校突发事件应急管理的改进策略。

[关键词] 高职院校; 突发事件; 应急管理; 研究

[中图分类号] G717

[文献标识码] A

[文章编号] 2095-2724(2014)04-0012-06

随着我国经济社会的快速发展, 社会各种利益关系在多元文化和价值观念的碰撞环境下变得更加错综复杂, 各种风险和危机不断涌现, 对社会稳定的影响日益加剧。高职院校不仅是我国高等教育的重要组成部分, 也是社会系统的重要组成部分。在当前复杂的社会矛盾和风险环境中, 高职院校突发事件的发生越来越频繁, 这些不和谐的因素阻碍了学校的健康发展, 严重影响了师生的生命财产安全, 破坏了学校正常的教学、科研和生活秩序, 最终影响了学校声誉。高职院校的稳定发展直接影响着整个社会的稳定与发展, 应当加强对突发事件应急管理, 培养和提升师生应对突发事件能力, 建立和完善应急管理机制, 努力构建和维护和谐、稳定、平安的校园。高职院校的稳定健康发展也对办人民满意的高职教育, 落实立德树人的根本任务, 培养高素质人才都具有十分重要的意义。

一、高等院校突发事件的概念、类型和特征

(一) 高等院校突发事件的概念

按照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定, 所谓公共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。^[1] 高等院校突发事件是指由于自然的、人为的或社会政治等原因引发的, 在高等院校内部及周边突然发生的, 对学校的教育教学工作和生活秩序造成干扰、冲击或者危害, 已经或者可能造成财产损失和人员伤亡的重大事件。

(二) 高等院校突发事件的类型和特征

根据《中华人民共和国突发事件应对法》, 结合高等院校的办学特点和实际情况以及突发事件的发生过程、性质和机理, 突发事件主要分为自然灾害类、事故灾难类、公共卫生事件和社会

[收稿日期] 2014-10-15

[作者简介] 温国庆(1957-), 男, 河南安阳人, 厦门城市职业学院副院长、厦门市广播电视大学副校长, 副教授; 陈哲新(1978-), 男, 福建安溪人, 公共管理硕士, 厦门城市职业学院办公室副主任、商贸系党总支书记, 助理研究员。

[基金项目] 厦门城市职业学院院级课题“厦门城市职业学院校园稳定应急安全机制建设研究”(KY11-03)。

安全事件。这几类突发事件经常是相互交叉和关联的, 某类突发事件可能和其他类别的事件同时发生, 或引发次生、衍生事件, 应当具体分析, 统筹应对。高等院校突发事件呈现如下特征: 一是突发性。人们难以预测事件何时、何地以及以何种方式发生, 也难以把握事件发生的规模、态势和影响的深度。这是突发事件的本质特征。二是易发性。高等院校开放程度较大, 人员进出往来较为密集, 信息交流的速度快。一小部分大学生容易受社会不良风气的影响, 不顾法律约束, 不考虑后果, 缺乏政治敏感性, 被人利用而引发突发事件。三是危害性。高等院校一旦发生突发事件, 对学生的健康安全和财产安全造成损失, 就会影响学校的声誉和形象, 危害学校的长远发展。四是扩散性和热点性。现代网络信息技术的普及和新媒体时代的到来, 微博、微信等新媒体的广泛运用, 突发事件一旦发生, 特别是负面性的突发事件, 很容易迅速传播扩散蔓延, 引起连锁反应和社会关注, 成为热点, 甚至引发一部分大学生迅速聚集关注并出现过激行为, 参与突发事件。

(三) 高等院校应急管理的内涵

高等院校应急管理是指高等院校在危机管理理论的指导下, 对突发事件发生之前、突发事件处置和善后恢复过程中, 学校领导和应急管理机构负责人为保障师生员工的生命财产安全, 减轻突发事件带来的影响, 组织人员收集分析信息, 制定和适时启动预案, 组建应急管理队伍, 培养应急处置能力, 对高等院校突发事件管理进行组织、协调、控制的系统化应对过程。

二、高职院校突发事件的诱因分析

高职教育是高等教育的一个类型, 既有高等院校的办学特点, 又有高等职业教育的特殊性, 突发事件的产生有其自身的内在原因。

(一) 社会环境的影响

改革开放以来, 我国的社会、经济等各方面都发生了巨大的变化, 世界经济、政治和文化趋向全球化、多极化和多元化的格局, 由此带来的各国冲突逐渐加剧, 对大学生的思想行为产生影响。同时, 近年来国际敌对势力通过互联网等手

段不断向我国进行渗透, 推行文化霸权政策, 向广大青年学生倾销西方资本主义的意识形态和价值观念, 妄图达到西化和分化的目的。^[2] 西方价值观和文化思潮的冲击对大学生的影响是不可低估的。我国处于全面建设小康社会关键时期, 社会贫富差距拉大、腐败现象滋生、失业率提高等问题逐步显现。大学生处在世界观、价值观和人生观塑造过程中, 政治立场不坚定, 甚至迷失方向, 没有正确的价值取向, 社会责任感缺失, 容易误入功利主义、拜金主义、个人主义的歧途。另外, 高职院校逐步走向开放式办学, 高校周边的饭店、旅馆、网吧和娱乐等经营场所, 也给学生生活带来较大的影响, 由于社会人员成分复杂, 容易给学生带来人身财产的伤害, 校园周边的偷盗、诈骗、暴力事件成为高职院校突发事件发生的诱因。

(二) 学校管理存在的问题

随着我国经济的快速发展和国家实施加快发展高等职业教育的战略决策, 高职院校不断扩大招生规模。近年来, 相关高等教育的研究成果证明, 大学生对学校教育活动认同与否, 对校方管理工作支持和理解与否, 主要还是决定于大学生对高校教育、管理活动是否能够在利益层面产生共识。^[3] 有的高职院校盲目扩大招生规模, 学校的办学资源紧缺, 如教室、图书馆、教学仪器、实训场所、办学经费等办学条件不能满足学习的需要, 导致学生产生不满情绪。高职院校在教学管理、后勤管理、学生管理和安全管理等方面还存在许多问题。有的高职院校缺乏管理服务意识, 学生与学校缺乏有效沟通。一旦出现问题, 极易激化矛盾, 发生突发事件。有些高职院校缺少较强的危机管理意识, 没有建立较为完备的应急管理组织机构, 对应急管理机制缺乏系统研究, 制定的应急管理预案缺乏科学性和实效性, 突发事件应急处置能力较差, 容易陷入被动的境地。

(三) 学生自身存在的问题

高职学生在不断的学习成长过程中, 自我意识、维权意识和参与意识增强, 但也有一些学生存在着生命意识淡薄和自我保护意识欠缺等问

题。高职大学生虽然未能进入本科院校学习,但多数学生还是期望通过自己的努力和奋斗来改变现实,实现自我。然而在学习生活中,由于学校教育教学管理不到位,硬件设施设备、学习实训条件的不足,以及生活中遭遇挫折,都容易给大学生带来很大的心理压力,容易出现各种问题,使他们在理想与现实的矛盾冲突中迷惘,对学业和生活失去信心,出现各种心理疾病和问题,容易导致突发事件的发生。另外,有些学生家庭经济困难,面对社会不公平现象和自身经济压力,容易产生抑郁自卑心理,甚至发生过激行为。大学生中独生子女不在少数,其生活经验少,阅历浅,缺乏独立能力,自我保护和安全防范意识薄弱,承受挫折的能力差,不能正确判断和把握突发事件的发生发展。这些学生自身存在的问题都可能导致发生突发事件。

(四) 高职院校办学特点的影响

高职院校培养的是社会一线需要的高层次技术技能型人才。有的高职院校是由成人高校合并转型,有的是由中职升格而成。学校名称变成了高职院校,教育教学管理却没有真正转变,有的高职院校仍然以理论学习为主,并没有真正走以就业为导向,走产学研发展的道路。课程内容、教学过程、教学方式、专业设置与社会企业、行业的需求没有紧密联系,缺乏足够的实验实训场所和设施设备,缺少双师型教师队伍,极大影响了高职学生的实践能力的培养,从而导致学生没能学到真本领,失去学习信心和动力,旷课逃课成为普遍现象,成为突发事件发生的潜在因素。没有真本事,毕业生就不能顺利就业,与学生和家长切身利益直接相关的就业工作不力,自然会对校园管理和校园安全形成巨大的压力。另外,由于高职院校注重校企合作和实习实训的办学特点,学生到企业实习实训时间长,与社会接触面广,如果没有严格管理,也容易出现突发事件。

三、高职院校突发公共事件应急管理存在问题分析

(一) 应急管理认识不到位

高职院校应急管理体系的建设没有引起足够的重视,危机管理理念欠缺。有些学校没有形成

事前预防、事中处置和事后恢复的科学完善的应急管理机制。有些学校简单地认为突发事件应急管理是办公室、保卫处等部门的职责,没有将应急管理的认识提高到学校层面,没有形成“大校园应急管理”概念。有的学校认为应急管理工作仅仅是学校管理的偶发事件,只重视突发事件发生后的应急处理,没有确立全过程管理的理念,在突发事件发生前缺乏具有预见性和主动性的预防措施。另外,作为高职院校师生也存在着危机意识淡薄的现象。教职员工和学生没有正确认识突发事件的有害性和危险性,对应对突发事件的措施和方法一无所知,学校不够重视日常的预备防范,教育培训和应对演练不足。

(二) 应急管理组织不规范

有些高职院校没有设置专门的应急管理常设机构,只是在突发事件发生后,由学校分管领导临时牵头组织应急管理工作小组。这种临时应急管理机构存在诸多缺陷:一是不能很好地延续和利用应急处置经验和教训。二是缺乏统一的应急处置规划,事件处置缺乏主动性,很难做到组织有力、积极防控和主动出击,影响应急处置效率。三是应急处置计划欠缺,短期内难以形成并立即实施科学成熟的应急处置操作方案。四是应急培训无系统。没有定期举办培训,应急处置能力较难提高。由于没有常设性综合协调组织机构,学校面对突发事件的应急处置整合应对能力就显得力不从心。同时,学校具有与社区街道、行业企业之间的互动性和开放性,需要与政府机关、周边单位和新闻媒体等相关单位的紧密配合,仅依靠临时性的应急工作小组,只能被动地应对突发事件,不能很好地与社会力量进行联动,共同有效地处置突发事件。

(三) 应急管理机制不完善

有些高职院校缺乏完善的应急管理机制。一是没有建立健全预警机制。没有健全危机信息监测系统,在硬件设施上投入不足,校园火警报警系统、视频监控系统安装不到位。应急预案不完善或者只是一纸空文,制定后从未进行修订和完善。二是沟通机制不完善。在应急管理过程中,沟通机制欠缺,未能明确突发事件预防和应对时

的沟通措施, 沟通方式、程序和规则没有具体的规定, 没有成立沟通小组和确立发言人制度。有的学校重内部沟通、轻外部沟通, 与社会大众和新闻媒体缺乏充分沟通, 从而导致社会、学生和家长的心理恐慌。三是没有较完备的应急管理训练机制。应急领导小组成员、救援人员缺乏系统专业的应急能力和救援知识技能的培训。忽视对师生的应急培训, 师生缺少自我防护和救护知识技能。四是应急管理的恢复评价机制不完善。许多高职院校往往注重突发事件的处置, 忽视了事后的恢复、评价和总结, 影响了学校应对突发事件的能力提升。

(四) 应急管理法制不健全

依法治校是党和政府管理教育的基本方针, 是依法治国、依法治教的重要组成部分, 更是高等学校加强管理的必然选择。高职院校突发事件应急管理也应当走法制化的道路。国家制订和颁布了《国务院关于实施国家突发公共事件总体应急预案》《中华人民共和国突发事件应对法》和《高等教育法》等处理公共突发事件的相关法律法规。但没有明确系统地规定高校在各类突发事件应急管理中的权利和义务, 以及科学合理的应对程序, 缺乏相应的法律约束, 导致高职院校应急管理表现出法治性较弱、行政性较强的特点。

四、高职院校突发公共事件应急管理的改进策略

高职院校要根据当前的社会形势和自身的办学特点, 抓准应急管理工作规律, 进一步改进工作策略, 切实提高应急管理工作能力。下面以厦门城市职业学院及其他高职院校应急管理的探索与实践为例, 提出五点改进策略。

(一) 加强应急管理组织体系建设

高职院校应该建立和完善一个强有力的应急管理组织体系, 统一领导, 协调管理, 整合资源, 处置迅速。要组建并不断完善学校突发事件应急领导小组及办公室, 确定并根据岗位任职情况及时调整人员组成, 确保一批有责任心、能干事的干部队伍从事突发事件的应急管理工作。厦门城市职业学院成立了突发事件应急暨综治、安全、维稳、反恐工作领导小组, 下设应急办公

室、维稳办公室和综治安全(反恐)办公室, 日常工作分别依托校办、学生处、保卫处开展, 负责相关具体事务的组织实施和管理。同时, 针对四类突发事件的具体项目, 成立13个专项指挥机构, 由分管校领导分别负责指挥, 指定部门负责日常工作, 配备相关职能部门予以配合协助, 为学校开展突发事件应急管理提供了强有力的组织保障。与各级政府部门、教育主管部门、公安机关、城市综合执法部门、校企合作单位、周边社区和新闻媒体等相关单位保持紧密联系, 及时沟通信息, 交换综治维稳信息。在突发事件发生后, 及时启动应急管理预案, 学校领导、应急领导小组成员和专项指挥机构负责人要开展应急救援指挥。学校日常教育教学和管理应当包含应急管理工作并确保资金投入。校内各部门负责人要主动落实应急管理工作措施, 加强制度建设, 分工明确, 责任到人, 积极创造条件, 确保人力、物力和财力保障, 使应急管理工作能够顺利开展。

(二) 加强应急管理预防机制建设

提高危机意识, 及时发现事件的苗头并采取有效措施就能有效减少突发事件发生的可能性。要树立重在预防的应急管理理念。事前预防是应急管理的重心, 而风险管理是预防突发事件的有效途径。增强风险管理, 引入风险管理机制, 防范于未然, 是现代应急管理发展的必然趋势。^[4]要建立安全防范工作体系。紧紧抓住应急管理工作重点, 建立“人防、物防、技防、联防”四防一体的安全防范工作体系。建立健全定期排查和日常防范相结合的安全稳定管理制度, 包括门卫值班、巡逻值班、防火安全管理和保密工作等一系列规章制度。在重点要害部位安装视屏监控系统 and 红外报警系统。落实安全主体责任, 层层签订安全责任状, 提高安全责任意识, 增强预防、发现、控制和处置能力。实行学校领导、中层干部、保卫人员、学工干部、医务人员24小时带班、值班的“3+2”值班制度。要培养师生的危机意识, 通过编制学校应急管理手册、安全教育手册, 加强对师生的应急知识的宣传, 传授应对突发事件的方法, 提高师生的危机意识以及

预防处置能力。特别要加强对学校各级各类应急预案的广泛宣传,对师生开展不同层次、不同形式的教育培训,使他们切实了解掌握学校突发事件预防、处置的程序和方法。要加强舆情工作。加强信息收集,随时掌握动态。通过学生、教师、家长和网络等多种渠道收集校园相关信息。创新网络舆情工作机制,建立网络、电话、微信调查系统,通过多种方式调查师生的思想动态,设立书记校长信箱,建立由师生、社团组成的信息收集整理分析机制,及时有效地传递各方面信息到学校决策层。注重倾听师生的呼声,充分考虑师生的利益需求,重视师生提出的批评建议,客观分析研究,及时处置反馈,妥善处理各种矛盾,预防矛盾激化引发突发事件。建立心理干预和培训机制。通过专题辅导、专家讲座、网络电话咨询和课程教学等方式,积极开展心理健康教育。注重日常心理辅导、咨询与治疗。建立了“校领导一系总支书记和辅导员一班级心理委员一宿舍长”四级心理健康教育体系,制定心理危机预防和干预制度,为学生提供全面的心理咨询和服务。

(三) 加强应急管理预案建设

高职院校突发事件应急预案是危机管理机制的重要组成部分,其目的就是控制突发的紧急情况发展并尽快地减弱或是消除危机,将危机所造成的人或财产的损失减至最小的程度。导向鲜明、目标清晰、可操作性强的应急预案给应急决策、指挥和救援人员在紧急情态下实施应急行动的方式和重点指明了方向,可以降低由于高校突发事件的紧急性和不确定性而失去对稍纵即逝的关键时机和环节的把握,错过最佳的处置时机。^[5]突发事件应急预案的编制和管理是高职院校应急管理制度建设的基础,必须引起足够的重视,以现有法律为依据,制定科学、合理、有效的应急管理预案。按照分类管理,制定学校突发事件总体应急预案和各类专项应急预案、部门应急预案以及活动应急预案。制定的应急预案要层次清晰,日常管理、协调配合、决策执行要可操作性强,易于实施贯彻。同时突出学校和各部门的特色,根据高职院校办学的特色,增强预案的

有效性和针对性。根据形势和环境变化,及时修订和完善应急管理预案。确保学校应急预案体系的完整性,重视基层部门和专项活动应急预案的制定,避免重学校总体预案的制定,轻基层部门应急预案的制定和落实。强化预案培训和演练,联合政府相关部门和社会组织开展突发事件应急演练,切实提高师生开展自救和互救的能力,提高学校快速应急救援能力。

(四) 提高应急管理运行机制效能

突发事件发生时,要及时启动应急预案,严格执行应急管理机制,确保应急处置工作快速高效。一是报告事件要及时。突发事件发生后,现场人员可以通过电话、彩信、微信等形式将事件发生的时间、地点、人物等各要素详细情况快速上报学校应急领导小组。二是救援处置要迅速。根据实际情况,及时启动应急预案。相关责任人按照分工不同,立即投入应急处置工作当中,第一时间到达现场进行现场指挥。稳定师生情绪,掌握事件情况,调动多方资源,有效开展救援。将师生的利益放在首位,做好相关安全维护工作,保护师生撤离危机事件现场。确保突发事件对师生造成的损失范围控制到最小。三是综合协调要高效。加强校领导、应急领导小组成员、部门负责人和相关师生人员的协调、沟通与调动。涉及校外的突发事件,还要与政府有关部门、涉事单位和部门沟通协调。及时向上级报告处置情况,与学生家长保持密切沟通联系。四是应急保障要到位。切实把人力、物力、财力和技术支持的保障工作做到位。加强应急队伍的建设,组建由学校政工人员、教师、医护人员、保安、学生干部等组成的应急抢险队伍,定期组织应急抢险救灾演练。确保应急储备物资充足并及时更新补充,设置和维护紧急避难场所。将应急管理经费纳入学校年度预算。五是舆论导向要正确。充分发挥舆论报道的作用,接受舆论监督,切实做好信息公开,破除谣言,化解矛盾,正确引导。^[6]建立并坚持新闻发言人制度,第一时间主动向新闻媒体提供真实、权威消息。通过学校网站、微信、微博、QQ群、手机短信等有效管理,扩大和强化主流媒体的声音,控制舆论导向,稳定公

众和师生的情绪,以利于集中精力妥善处置突发事件,坚持舆论监控,正确引导。成立校园网络舆论引导、网络监管、网络技术、网络评论和微博、微信管理等五支舆情管理队伍,开展网上舆论引导和思想疏导。六是心理干预要紧密。面对突发事件,学校心理健康和政工干部要迅速行动,通过心理咨询和辅导谈心等方式及时处理学生心理问题,减少师生心理上的创伤,帮助他们从情感的创伤中恢复过来。

(五) 加强应急管理法制建设和文化建设

要通过明确学校和广大师生在突发事件中的权利和义务,依法开展应急管理工作,努力使突发事件的应急处置有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,并逐步走向规范化、制度化和法制化,最大限度地保护校园以及国家和社会的公共利益、学校师生的基本权益。尽快整合高校各种资源,理顺校园内部各类关系,出台一部具有权威性和统一性的《校园安全法》以及相应的各种校园应急管理的法律法规,以增强学生的法律安全意识、规范教师的教育手段、约束学校的日常管理、落实政府与高校的法律责任,为高校应急管理提供有效的法律保障。^[7]要通过对突发事件应急管理实践的回顾和总结,向立法部门提出意见和建议,促进法律、法规和规章的不断完善。学校内部还要将法制教育纳入教育教学内容,开展治安、禁毒、刑事等方面的法律法规和校规校纪教育,增强师生的法治意识。成立由律师顾问

和法律教师组成的法律事务办公室,为学校文件、合同、校规校纪等进行审查和把关,确保学校出台的文件和签订的合同符合法律要求,维护学校利益,避免矛盾和冲突,减少突发事件发生的可能。要把应急管理观念融入校园文化建设,营造校园安全氛围,形成群防群治的局面,培育校园应急文化。采用安全教育进课堂、专项应急管理讲座、安全培训会议等形式,向师生员工广泛开展应急管理和安全宣传教育,使大家形成对应急管理的正确认识和理解,提高应对危机管理的意识和责任感。努力提高政工队伍的整体素质,完善对辅导员、班主任和学生的安全教育的培训,时刻保持高度的警惕性的敏锐的观察力。加强学生安全技能培训和教育,提高学生安全意识和防范技能。由于高职院校注重学生实践能力的培养,有较长时间的实习实训时间要求,要特别重视校内外实习实训过程中的安全教育。

高职院校突发事件应急管理是一项复杂的系统工程,开展好突发事件应急管理工作是新时期摆在高职院校面前紧迫而重要的任务。只有强化高职院校应急管理体制机制建设,加强应急预案的制定和实施管理,推动突发事件应急管理的规范化、科学化和制度化建设,进一步提升应急管理能力和水平,维护校园的和谐安全稳定,才能为学校教育教学事业全面发展提供强有力的保障。

[参考文献]

- [1]中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL].(2007-08-30)[2014-10-02].http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm.
- [2]易果平,易米平.新形势下高校突发事件应急管理研究[J].湖南警察学院学报,2011(6):96-99.
- [3]朱新力.高等学校突发事件的诱因分析及预防对策[J].教育与职业,2009(6):52-53.
- [4]张建喜.高校突发事件应急管理机制构建研究[D].湘潭:湘潭大学,2008.
- [5]张金亮.高校应急体系建设研究[J].南方职业教育学刊,2013(4):61-64.
- [6]桂富生.基层领导干部要善于与新闻媒体“打交道”[J].办公室业务,2011(2):32-33.
- [7]施雪华,刘耀东.中国高校应急管理的意义、问题与对策[J].新视野,2011(2):52-52.

[责任编辑:郭常斐]