

# 新时代如何构建 新型应急管理学科体系

暨南大学 蔡立辉 中国科学院大学 祁越  
本刊记者 张广泉 冯双剑

现代应急管理作为一门新型学科，在我国已经经历了一个从萌芽到发展再到成熟的过程。新时代由于经济的不断发展、国家环境的重大变化、国际格局发生巨大变化、信息技术的突飞猛进等各方面的原因，应急管理领域呈现出传统与现代、国内矛盾与国际矛盾等多种因素相互交织的复杂性与多元性，需要我们深入研究与思考，更需要培养能够适应新时代社会、经济、国家安全发展的专业性人才。同时，应急管理可以实现理论和实践的有机统一，这一方面预示着其具有较强的生命力与发展潜力，另一方面，也预示着在新时代，必须大力加强应急管理学科建设，才能适应社会的全面发展与新时代的要求。

党的二十大报告提出的“推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定”，强调走中国特色国家安全道路、健全国家安全体系、增强维护国家安全能力、提高公共安全治理水平和完善社会治理体系。二十大报告是新时代应急管理学科体系和知识体系建设的“定盘星”，是人才培养体系和学科发展的“压舱石”。加强应急管理学科建设，是关系我国改革发展稳定的重大风险考验，是新时代贯彻落实国家总体安全观、加强与坚持党的自我革命、推动应急管理事业高水平、高质量发展的重大要求。

在新时代，如何构建面向未来的应急管理学科体系，本刊联合暨南大学、中国科学院大学等单位进行了专题研讨。参与研讨的还有中央党校（国家行政学院）应急管理培训中心教授李雪峰、中国科学院大学应急管理科学与工程学院院长李颖、中国人民大学危机管理研究中心主任唐钧、天津师范大学风险治理与应急管理研究中心主任温志强、西北工业大学应急管理研究所所长桂维民、应急管理部培训中心原主任张麟等。

# 加强应急管理学科建设和人才培养的现实重大意义、必要性和紧迫性

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，我国70%以上的城市、50%以上人口分布在气象、地震、地质、海洋等灾害高风险区，并且我国灾害分布区域广泛，灾害种类较多，地震、地质灾害、洪涝、森林草原火灾等灾害发生频率较高。总之，我国的基本国情就是重大突发事件的种类多、分布地域广，而且随着社会的发展与各种国际因素的影响，各类重大突发事件与各种安全风险相互交织叠加，逐渐呈现出发生频率高、易发多发、损失较重等特征。因此，加强应急管理学科体系和能力建设，既是一项紧迫任务，又是一项长期任务。

长达三年的新冠疫情，再一次证明，立体高效的公共安全防护体系、风险监测预警体系、突发事件应急处置与决策指挥体系、应急救援力量体系、应急保障体系、社会协同应对体系的健全和完善，不仅需要理论指导，而且体系的高效运行还必须有专业人才去具体执行。而专业人员的培养，离不开学科体系的构建和完善，所以，应急管理学科的发展和人才的培养具有重大的现实意义、必要性和紧迫性。

## （一）现实重大意义

在新的历史发展阶段，我国正致力于构建新发展格局并大力推进现代化社会进程，从而实现由量变到质变的过渡。而在这个充满变化的过程中，各种风险与风险之间、各种不确定因素之间更容易发生耦合效应，从而比过去更为容易引发连锁性效果，并造成一系列次生衍生事件的发生。这些重大突发事件与各种危机、灾害会以巨大的广度与深度影响我国社会主义建设与整个社会和谐发展。那么，如何有效应对重大突发事件，如何才能化危为机，如何破解国家在建设与发展过程中所面临的各类风险难题，从而更好地

促进社会和谐，保障与维护广大民众的生命与财产安全，保持经济平稳快速的发展，已经成为我国当前社会需要认真、深入去关注、研究的重大课题。

总体而言，解决这一课题的关键就是高素质应急管理人才的培养，而高素质应急管理人才的培养又离不开合理、高效的学科建设。可以说，高素质人才是实现防灾减灾和应急管理事业现代化的第一资源。2019年11月29日，习近平总书记在就我国应急管理体系和能力建设进行第十九次集体学习时强调：

“应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。”“大力培养应急管理人才，加强应急管理学科建设”。近年来，随着中国特色新型应急管理体制和“全灾种、大应急”的应急管理体系的形成，我国对高层次应急管理人才不仅在数量与层次上都提出了越来越高的要求，而且还要要求应急管理人才要有较为广阔的视野、比较全面的学科基础与较强的专业能力，因此，构建能够适应新型应急管理体制和管理体系需求的人才培养体系，培养高素质应用型人才，是当前应对重大突发事件高等教育的责任和使命。

经过2003年的“非典”与2008年的“汶川地震”事件之后，我国越来越认识到构建应急管理学科体系对于社会发展及公民生命财产安全的重要性，于是，从2011年开始，我国就致力于推进应急管理学科建设。国务委员会在第4次修订《学位授予和人才培养学科目录(2011)》时，将“安全科学与工程”设定为一级学科并享有博士、硕士学位授予权。之后，教育部颁布的《本科专业目录(2012年)》中又将安全工程专业正式列入“安全科学与工程类专业”。也就是说，我国到2012年，安全工程专业就逐渐开始形成了

比较完整的本硕博学历人才培养体系。2018年应急管理部成立之后，应急管理学科建设进入到一个新的阶段，《本科专业目录》连续两年增设了应急管理专业与应急技术与专业。当前，我国众多研究者都在努力推进应急管理一级学科及专业的建设。

总之，构建完整的现代化应急管理学科体系，开展应急管理学科研究，必须进行整体性研究，全面准确把握中国特色总体安全观与安全制度体系的系统性、完整性和先进性，这对于我国国家安全、经济安全、文化安全等方面都具有强烈的现实意义。

### （二）必要性

我国在过去的几十年时间里经历了经济的高速发展，但是，经济的高速发展也带来了各种各样的风险与矛盾，对应对重大突发事件与预防和维护公共安全、加强应急管理工作提出了更高要求。因此，科学构建应急管理学科理论体系，不仅关系到应急管理学科建设的定位、目标和质量，而且还能提高应急管理工作的战略运筹力、政治凝聚力、抗风险能力、社会管控力。

应急管理学科不仅具有很强的理论性，同时也是一门理论与实践、应用性相结合的学科。由于应急管理面对的重大突发事件不仅有自然灾害、公共卫生、生产事故等问题，还有社会安全等突发事件，因此，应急管理专业学科构建及其工作的贯彻实施就需要各相关专业部门的支持。例如瘟疫爆发需要疾控方面的专家的支持，地震火山等自然灾害需要地质专家的支持，防汛抗旱则需要水利与气象专家的支持，危化品爆炸、泄漏或引起腐蚀、火灾等灾难需要危化品相关专家的支持。因此，中国特色应急管理学科体系的构建，必须结合经济学、管理学、军事学、水利桥梁、土木工程、矿山地质、信息计算机工程、化工安全以及人力资源管理等多门学科相关知识。

建构应急管理学科理论体系与实践体系是一项开创性的工作，这是在新时代推动应急管理理论与实践良性发展的必然要求。然而，由于应急管理学科知

识体系内容涉及应急管理基础科学问题、技术性问题及社会影响等问题，而我国应急管理学科体系的构建尚处于起步阶段，没有成功的经验可以借鉴，国外的先进经验也由于国情不同很难照搬。因此，从我国新时代的现实来看，我们的研究不能仅仅停留在分门别类的研究上面，否则，即使形成了各自的理论范式、话语体系、研究路径，但不同领域之间缺乏必要的对话、交流与借鉴，其结果必然是影响应急管理学科体系理论与实践的整体性，弱化应急管理学科各部分之间的内在联系，甚至在很大程度上降低应急管理学科解决问题与解释问题的功能。当前研究者在对应应急管理学科知识体系进行的探索研究的过程中，一个重要的现象就是将其中的科学、技术及社会等问题混为一谈，没有将应急管理作为一个学科，从科学学层面进行深入探讨，这也是造成了我国研究者在构建应急管理学科体系的过程中对应应急管理学科的认识仁者见仁、智者见智现象的主要原因之一。据此，应急管理学科体系的构建，不仅是现实的需要，也是统一对应应急管理学科体系认识的需要，对于当前社会发展与教育发展而言都是完全必要的。

应急管理学科体系的构建对于处于新时代的我国教育发展而言不啻为一项开创性的工作。虽然我国的应急管理学科体系的构建由于时间短、任务重、经验不足，还不够完善，但是应急管理学、应急救援学、应急救援指挥学等研究领域已经取得了一定的研究成果。从我国当前市场与社会的发展需求来看，新时代的应急管理学科体系构建，旨在培养未来应急管理专业人员，确保建立和指导在教育部门、政府机构、私营企业以及工业企业的综合职业安全与健康项目方面新方法的能力的发展。因此，应急管理学科体系构建必须能够为该学科的发展提供理论支撑、学术滋养和实践指导，并且充分反映应急管理学科的学科品格与整体面貌，其总体目标就应该是涵盖各个专业建设的应急管理实践与理论体系，以及结构合理、逻辑清晰，且具有内在关联、有机统一的学科体系，只有这样，才能促进各个学科规范发展。

### （三）紧迫性

中华民族的伟大复兴正处于重要战略机遇期。党的十九届五中全会提出，全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，我们要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军，这标志着我国进入了一个新发展阶段。习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习时指出：

“应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责。”因此，构建现代化的应急管理学科体系，是党的十八大以来伟大实践决定的，不仅具有现实性，更具有紧迫性。

新的发展阶段尤其需要更为安全的发展环境。发展是必然趋势，安全是最有效保障，只有在安全的环境下，才能够实现可持续发展。习近平总书记在2017年2月17日主持召开国家安全工作座谈会时提出统筹发展和安全两件大事的观点，是实现第二个百年

目标的重要科学方法之一。习近平总书记从长远的角度看待发展，解答了如何从系统思维角度思考发展。2021年12月，国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》，指出应急管理专业人才培养滞后，还指出“十四五”县级以上应急管理部门专业人才占比达到60%。这为应急领域教育发展提供了契机，也指明了专业人才培养的方向。

现代应急管理学是一门从整体上研究我国在新时代由于各种复杂因素共同造成的各种突发事件的基本原理、科学体系以及如何应对的学科。任何学科的存在都是因为它自成体系，理论体系是概念发展的有机组织，是概念推演、展开的逻辑化过程，具体来说，它指的是这门学科的概念和联结这些概念的判断，通过推理、论证，形成一个层次分明、结构严密的逻辑体系。应急管理学之所以成为“学”，得益于它独特的概念系统和理论体系，而这是在我国长期应急管理实践发展和推进学术化进程中逐渐提炼出来的。所以，科学构建应急管理学科的理论体系与实践体系，是新时代应急管理学科建设最为迫切的重要任务。

## 与时俱进构建应急管理学科知识体系、人才体系并培训专业技能

从一定意义上讲，我国应急管理是在2003年“非典”之后才逐步建立和发展起来的，经历了从强化以“一案三制”为核心的应急管理体系建设到强化总体国家安全观和应急体系、国家安全体系和能力现代化的发展过程。特别是习总书记2016年在河北唐山进行调研考察时明确提出了关于防灾减灾救灾“两个坚持、三个转变”的重要论断：“坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。”这使得突发事件发生后，通过应急联动采取

应急处置措施控制事态、减少或降低人民生命财产损失的狭义的应急管理转变为通过预防、预警、应急响应、处置救援和恢复的活动过程以尽最大努力避免或减少因危机所产生的危害和损失，并从中开拓出发展机遇的过程，是一种包括了预防、准备、预警、应急响应、应急处置及恢复等几个阶段的全过程管理。形成了新时代应急管理所具有的“大应急”“全灾种”“全链条”特性。这就要求新时代的应急管理专业人才在知识体系和能力方面，必须与我国新时代公共安全应急工作现实需求和发展趋势相符合、与社会主义现代化国家建设相适应、与国家安全体系和能力

现代化相匹配。

### (一) 知识体系

我国现代经济与社会的发展，经历了从传统风险与应急到非传统安全与传统安全相互交织的阶段，这一方面是由于在我国经济发展的过程中，城市化的推进打破了过去以农耕为主的自然经济，导致城市功能逐渐增多，从而造成风险因素的变化；另一方面，由于生产力的发展，社会分工不断细化、不断向专业化发展，这样的发展趋势导致风险的聚集与风险的连锁反应，也就是说，风险在处置过程中随时面临着跨专业、跨领域等现实问题。一旦一个环节出现了问题，就可能导致相关因素都受到巨大影响，使得突发事件有了从过去的单一灾种向综合灾种转变的巨大可能。因此，如果依旧按照过去应对单一性突发事件的方式或者能力去应付综合性突发事件，已经不能满足当前的社会应对需求。可以看出，现代化应急管理学科知识体系已经成为一个涉及到多领域的、交叉的综合学科，必须以从全局出发，以宏观视野与系统思维去思考、把握应急管理全过程、全链条，确保每一个因素、每一个环节、每一个阶段都能够有序衔接。

从新时代、新要求、新阶段、新发展出发，从我国应急管理的历史演进过程、现实需求和发展趋势出发，应急管理学科应具有知识体系、专业技能和人才体系。如图1、图2所示。

从图1、图2可以看出，应急管理学科知识体系包括了三个层次：

第一个层次是认识与理解特定行业与领域的知识体系；

建设应急管理学科的目的是培养应急管理亟需的专业力量和社会力量。专业力量是专门从事应急救援和风险管理的专业人员，通常都要求具备准入资格且职业化。与其他学科相比，应急管理学科具有非常明显的专业特性，而对专业特性的充分研究与认识，也就是我们通常所谓的学科本体论。因此，建构应急管理学科体系，首先要明白的就是应急管理学科的本体

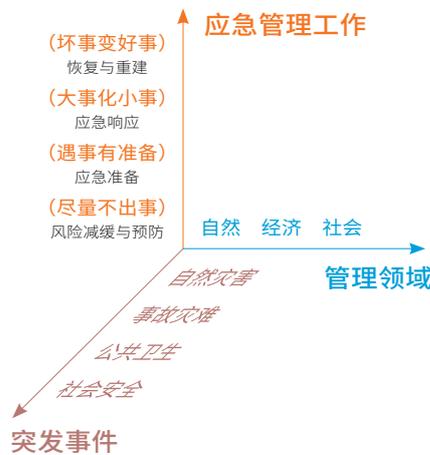


图1 新时代应急管理学科知识体系

论与认识论。

“灾害科学”为应急管理研究和实践活动探明各类灾害的成灾机理与演化规律提供支撑，是科学应急的重要理论基础，在地理学、地质学、地球物理学、大气科学、海洋科学以及安全科学与工程（事故致因机理）等一级学科下均有相应的基础研究和知识体系。学科本体论主要是理论先行证明和后发确立学科的基本概念，拓宽了应急管理学科体系认识论视野且明晰了疆界。本体论主要探求与追寻的是对象本原与概念，但是，截止到现在，应急管理学科的学科属性具有依附性，即应急管理依附于公共管理与安全科学等学科发展，未自成体系。所以，要想获得全新洞见、为探寻其本质属性理清思路，应急管理学科就得通过分别阐述应急管理在公共管理与安全科学等学科之间的内部结构关系，从而深刻领悟其“本真”。

应急管理学科的认识论是在本体论的基础上对学科所属范畴、内容、结构的新认识或再界定，也是形成应急管理学科方法论的先决条件，本体论与认识论对于建构系统完整的应急管理学科体系以及充分发挥该学科回应社会的现实功能具有非常重要的意义。

知识是应急管理学科体系构建的关键要素，在应急管理全过程中发挥着基础性作用。从知识管理的视角看，突发事件应急管理就是应急数据收集、信息分析，利用形成的知识作出决策和组织相关人员进行应对，并在事后进行总结经验教训的过程，所以，应急

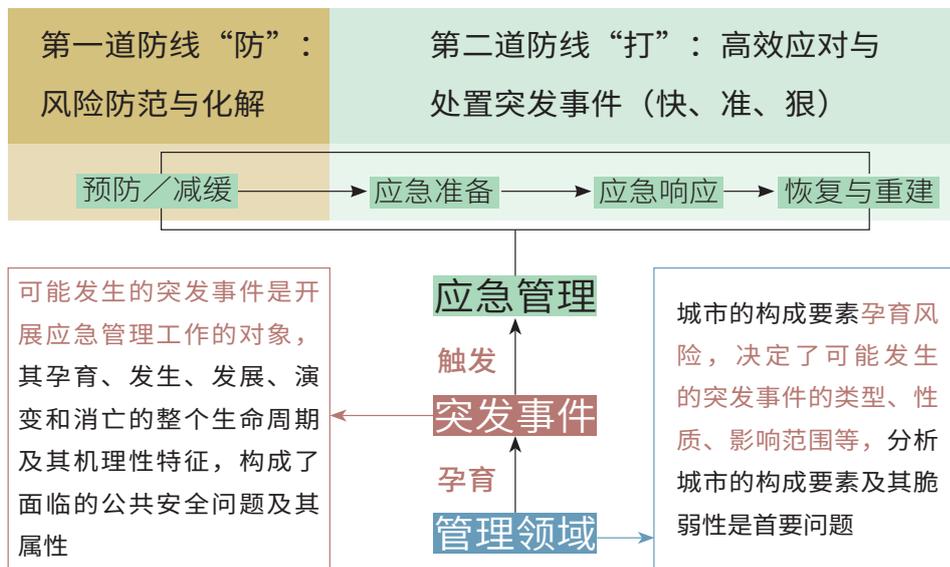


图2 新时代应急管理学科知识体系

管理学科体系构建的有力支撑是知识管理。

第二个层次是分析突发事件属性与规律的知识体系；

突发事件属性与规律的知识体系主要是指主体在特定社会情境中所需要具有的科学知识的性质与特征，简言之，就是知识属性。我国历史上的重点突发事件主要是自然灾害与战争，但现代社会，突发事件却种类越来越多，而且，这些不同的突发事件由于出现的因素和背景不同，使得其呈现出不同的特征。然而，这其中也不乏普遍性的规律或者自身独特的属性，因此，正确掌握突发事件的规律性与属性是应急管理学科知识体系中的又一项重要意蕴。

虽然从总体上来，狭义的重大突发事件指自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件这四大类，但是，当重大突发事件发生后，我们往往很难简单地确定其属性，也很难将其准确地归为某个单一的突发事件类别。因为当某一重大突发事件发生时，常常会引发众多次生衍生事件，而这些次生衍生事件又经常与初始事件分属不同种类。与过去的分类相比，当前我国对于突发事件类型的认定更多是从事件诱因来划分，如因自然因素导致的突发事件归类为自然灾害，因技术和非故意人为因素导致的突发事件归类为

事故灾难等，但是，在具体的突发事件中，诱发因素往往并不局限于一种或并不存在单一固定的因果关系，其因果关系可能会更加复杂多变，多数情况是多因一果、多因多果或一因多果的关系。

总体而言，目前突发重大事件中的知识属性主要有四个方面的表现：

第一，专业风险知识。所谓风险知识，就是对重大发事件进行预警分析和研判的相关知识，这种知识对于预判、预案有着重要的影响作用，也在一定程度上决定着突发重大事件发生的概率或可控性。风险知识属于专业知识，往往具有高度的不确定性和复杂性，一般民众很难获悉，因此，应急管理学科向学生传授的首先就是风险知识。第二，专业相关知识。所谓专业相关知识，主要指非应急管理专业知识，但是当重大突发事件发生后，在处置过程中可能会涉及到多领域、跨学科的知识，这些知识也是应急管理学科需要考虑的内容。第三，专业裁量知识。所谓专业裁量知识，其实也属于专业知识的一部分，比如当突发事件发生后，有一些极具冲突或争议的问题需要诉诸于科学仲裁，这种情况下需要的专业知识被称为专业裁量知识。比如新冠发生后，整个社会陷入一种高压情境，人们对病毒的未知产生了很多焦虑和恐慌，在这种情况下

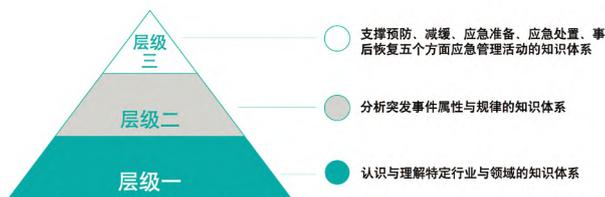


图3 应急管理知识体系的三个层次

下，一些专家就会出来给出比较可信的判断，也往往由于其具有权威地位而深入人心。第四，专业知识转化。所谓专业知识转化，有点类似于科普，就是把那些比较深奥的专业知识解释为能够让公众所理解的知识，专业知识转化一般具有两个特征，一是那些已经被科学证实的知识，其具有相对明确的结论；二是这些知识往往公众急需的，在缓解公众焦虑或社会恐慌方面扮演重要角色，经过专业人士的科普变得通俗易懂，更容易被大众接受。

第三个层次是支撑预防、减缓、应急准备、应急处置、事后恢复五个方面应急管理活动的知识体系，如图3所示。

正如上文所述，应急管理学科构建不能从零开始，也无法从零开始，因为应急管理学科构建不仅要有实践经验为基础，还要有相关的理论知识做支撑，不仅要有科学与工程与减灾技术的赋能，还要有专业管理与救援力量的加持。可以说，应急管理学科构建要涉及很多学科内容，因此，凝练学科交叉特质就成了重构应急管理学科的必然之策。应急管理学科构建必须建立各学科之间的联系，并充分整合相关学科的优质资源。

在国外，这一学科的交叉实践已经得到充分彰显。例如，英国众多高校将气候变化、难民问题、可持续发展与环境问题等纳入应急管理学科建设内容中，展开全方位和未来性的学科研究。全国政协委员、西华大学副校长郑钰认为，“目前我国应急管理学科建设和人才培养存在很大的困难和障碍，突出表现为涉及应急管理的专业设置较为混杂、学科建设目标不清晰与专业学生数量明显不足等问题，亟待建立应急管理一级学科，构建新的应急管理学科。”国务

院应急管理专家组组长，国家减灾委专家委副主任闪淳昌强调有效的人、财、物等资源保障是突发事件应对工作的基础，但目前主要的各类应急管理人才缺乏，专业应急队伍和装备数量不足。加快理顺应急管理学科建设思路，推动应急管理一级学科建设是优化应急管理学科发展和积累应急管理专业人力资本优势的根本举措。

通过以上对应急管理学科知识体系的分析，我们发现，随着社会的发展与新的矛盾的涌现，需要通过专业的培养体系将应急管理学科的知识体系一体化，充分调动研究主体、管理主体、教学主体以及社会的力量与资源，全面系统地研究所有类别突发事件孕育发生演化的整个生命周期，并把这些研究成果转化为学有序的科学知识体系，使得我们培养的应急管理人才能够在未来的应急管理实践中实现全主体、全灾种、全过程的统合管理。

## （二）人才体系

应急管理具有很强的跨学科、综合性、理工文管等学科交叉融合的特性，是一个多学科融合的交叉学科，需要从多学科交叉融合的视角上开展学术研究和人才培养，培养的是一种复合型人才。应急管理是一门新兴的多学科交叉渗透的学科，它包含了多个管理的对象。例如在对各类突发事件的风险管理过程中，需要研究此事件的致灾环境、因子与结果之间的规律与内在联系。从管理的过程而言，它又包含了事前的预防、事发的监测预警、事中的处置救援、事后的恢复重建和总结评估的全过程。从学科演进的自身规律来看，特别是随着现代信息技术的发展，为学科发展、学科之间的交叉融合提供了重要支撑和条件，新文科、新理科、新工科相互作用，打破了传统学科的封闭性和局限性，学科发展走向跨学科、综合性、融合性。应急管理学科建设、知识体系构建和人才培养，要符合多学科交叉融合的学科发展规律，既要强调多学科的融合性，又要强调发展本学科的特性。

应急管理人才体系，大体由三类构成：

第一，一线的操作人才，需具备事故抢险抢修、处置救援、隐患排查、风险普查等能力，这是通常所说的应用型、技能型人才。

一般而言，我国将紧急情况分为四大类：自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。提供用于应急管理的相关技术、设备、材料、解决方案和工程建设的部分处于应急行业的上游，而下游则处理自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。下游的人员也就是一线的操作人才，操作人才需要掌握大量的应急管理技术，而应急技术主要来源于涉及特定行业或领域的应急设计，包括不同行业或领域的实践技能，分为基本技能，通用技能和专业技能，从而形成了以实践为导向的应急技能体系。在应急管理中，一线的操作人才常常贯穿于突发事件的事前、事中和事后的全过程，其作用毋庸置疑，他们深入突发事件的第一线，其技术与操作的规范性往往对整个事件的走向产生巨大的影响。因此，他们不仅要掌握应急管理的基本理论与方法，掌握抢险救援过程中的主要操作程序，能够利用本学科知识进行辅助救援。而且要掌握灾害及事故的致灾机理与演变规律，能够应用本学科知识，结合应急管理的基本方法，识别、评价分析、表述风险及应急管理过程中存在的问题。同时，还要大量参与实践教学，具备从事应急管理的综合实践能力，即能够利用本学科知识解决应急管理相关环节的问题。

第二，专业技术人才，也就是以应急管理专业技术为主、复合综合应急管理知识的复合型、创新型专业技术人才。

复合型、创新型专业技术人才实际上是在中国特色社会主义进入新时代后，为响应国家“全灾种，大应急”模式的推广与工业化、信息化、城市化的迅猛发展带来的一系列新的挑战，而迫切需要培养的大批德才兼备的应急学科方向高层次复合型应用人才。

习近平总书记就安全生产、防灾减灾救灾、应

急救援等工作做出了一系列重要指示，要求加快推进国家应急能力和应急体系的现代化建设。国家应急能力和应急体系的现代化建设需要大量的专业技术人才，因为专业技术人才具有的“应急技术”是为防灾减灾救灾活动提供工程技术的理论与方法，是提高应急管理实践效能的重要手段。应急技术涉及较多学科，既包括基于事故成因及演化机理的安全科学与工程，也包括基于自然灾害机理的土木工程、水利工程、地质资源与地质工程等，还包括针对特定高危行业和社会风险的矿业工程、化学工程与技术及公安技术等。上述学科也均有探究运用工程和技术等手段帮助人类实现灾害预防、减缓与应对的基础研究及人才培养。专业技术人才不仅要能够基于科学原理开发、选择与使用恰当的技术、资源、工具对应急领域复杂工程问题进行建模，而且要在掌握基本的应急管理主要内容的基础上，更加侧重于人机交互。

第三，综合管理和决策指挥人才，也就是复合型、创新型人才。这些人才具备的知识是以综合管理知识为主、复合兼修应急管理专业技术知识。

人才队伍中能力层次较高的群体主要包括领导型人才、专家型人才、现场处置指挥型人才，需要在实践岗位上锻炼和成长积累宝贵经验，但是良好的教育背景可以为高层次人才岗位成长奠定更好的基础。构建应急管理学科体系的最终目的，就是要培养大量复合型、创新型应急管理人才。

应急管理学科属于公共管理领域，规避无数的生命损失和无畏的牺牲需要科学的危机决策和安全的城市规划；确保一方百姓平安，运转高效的救援和保障有力的物资则必不可少；挽救岌岌可危的鲜活生命，“第一响应人”的及时施救和报警求援则不可忽视。综上对综合管理和决策指挥人才的要求极高，不仅需要具备基本的公共管理与决策指挥的专业知识和能力，而且也要掌握公共突发事件的理论和技能，应急管理学科构建过程中，要充分考虑到本专业以综合应用型人才培养为基本目标，要求管理者做到公共应急事件突发前的预防准备、编制

预案、风险评估,突发事件发生时的应急处置和救援技能以及事件发生后重建过程中的评估决策等系统管理。所谓“系统管理”,就是指在人类对灾害机理有限认识基础上,基于当前的技术手段,通过系统管理的理论与方法以提高应急管理实践的有效性。其知识体系既涉及宏观的由政府主导的基于体制机制法制的应急管理,也涉及中观的优化系统运行效率、提高决策支持的应急管理。应急管理综合管理和决策指挥人才不仅要在理论上懂得各类公共应急事件发生、发展的机理和演化规律,同时在实际过程中也要具备实际应对突发事件的能力。

与此同时,社会发展对人才的需求是动态变化的,技术进步、社会脆弱性增强都将对应急管理类人才的需求结构产生重要的影响。现代社会对应急管理人才的需求不是单一知识领域的,其风险的多样性、灾害的耦合性就决定了应急管理的理论涉及到极为广泛的知识框架,灾害学、工程学、军事学、医学、环境科学、信息技术、管理学、法学、心理学、社会学等知识均可能为增强社会韧性提供不可或缺的客观事物或方法论体系。因此,应急管理人才数量需求将发生结构性的转变,掌握一般性安全生产基本知识和技能的应用型人才将可能被更先进的监测预警技术和人工智能等取代,呈现需求下降的趋势,而拥有更加宽泛复杂知识结构的高质量应急管理人才的需求则会逐步提高。

### (三) 专业能力

1.基本能力。应急管理学科既不属于公共管理,也不属于工商管理,应当是一个独立的一级学科。既然是独立的一级学科,就必须具备学科所需要的基本能力,包括专业基础知识、基本技能等,应急管理学科还是一门实践学科和应用学科。因此,应急管理学科构建要致力于构建和培养学生的能力体系,不仅要培养研判能力、组织能力和沟通协调能力,还要培养逻辑思维能力和新技术应用能力,此外,诸如语言表达能力、写作能力、适应环境能

力以及艰苦环境条件的心理承受能力等也应该是应急管理学科建设要充分考虑的内容。

2.复合能力。本文所谓的复合能力,主要是对于传统单纯针对单一灾种进行培养的模式而言,由于新时代应急管理内容与范围等因素的不断扩大与相互渗透,使得当代应急管理所涉及的范围更广、实际问题更为复杂,传统的应对突发事件的能力已经很难适应时代的要求,需要培养综合素质较高的应急管理人才的情况,因此,新时代应急管理学科构建应该定位于复合型人才的培养上。

复合型应急管理人才的培养定位是在应急管理人才培养定位的基础上,要求培养对象不仅能够综合运用应急管理学、管理科学、军事学、心理学、工程学、社会学等方面的知识,同时还需要实现多方面的融合,比如跨专业、知识与经验、应急管理素养与职业能力、多种能力以及多元要素。

3.理论研究能力。由于应急管理学科相对而言属于新型学科,虽然经过了多年的积累,在实践方面已经有了很多宝贵的经验,但在理论建设方面还有很多地方远不尽人意。因此,新时代应急管理专业的学生,不仅要发展和完善应急管理专业技术,更要不断去探索和识别应急管理工作面临的新风险、新情况、新挑战,对这些问题进行理论性的探讨,从而更好地解决实践中复杂应急技术与管理问题。

应急管理学科的人才培养体系,必须要培养符合时代发展特色、具备管理能力和技术研究型的复合人才,以满足国家对专业应急人才的迫切需求,提高我国应对灾害事故的理论与实践能力。

### (四) 培养类型

应急管理多学科交叉融合的学科知识体系特性,并不表明应急管理是“大杂烩”。应急管理的多学科性特点,并不等于应急管理学科专业是各种学科专业的简单拼凑。

1.应急管理知识体系、课程体系如何反应各学科

专业知识交互融合，共同组成应急管理学科的知识结构体系；如何反应各学科之间相互联系、相互作用，具有内在关联性。因此，应急管理人才也并不是一所学校所能培养完的，各学校作为人才培养的主体单位要根据办学定位、已有学科基础的特点、师资队伍专长、学生专业背景等实际情况，进一步整合学校的优势资源，通过瞄准优势领域、新兴领域、交叉前沿领域来形成能够体现高校自身特色、具有领跑优势的应急管理学科专业方向，这样就会在整体上形成百花齐放、百家争鸣的应急管理学科人才培养新局面，形成全国应急管理学科布局。

2.应急管理学科又是实践型、操作性强的学科，还需要熟悉和了解设备、装备的使用，这些可以通过实习实践基地来培养，也可以通过实验室、训练基地（模拟、仿真、桌面推演）来培养。因此，需要到应急管理一线学习和了解实践，需要通过建立实习实践

基地、建设实验室（重要的基础性和条件性工作）间接来了解和实践。

3.应急管理学科在“全灾种大应急”时代背景下，其科学技术涵盖了各类突发事件。但是，从整个学科体系来看，应急技术与管理又属于边缘交叉学科，所以，新时代应急管理人才必须具有自主学习、协调沟通及组织管理能力，能够掌握应对突发事件发生前、中、后整个周期的关键技术，并对复杂问题进行实验设计与综合分析，得到有效的解决方案。据此，在应急管理学科构建的过程中与探寻人才培养定位时，必须依托学校行业背景特色，采用优势互补、错位发展的思路，形成具有核心竞争力的人才培养模式。因此，在人才培养时必须紧抓未来从业方向，缺乏行业背景依托的工科专业很容易沦为“万金油”型专业。

## 应急管理学科体系构建的方向

学科建设是学科知识结构在学科设置、专业划分、学术机构、师资队伍、学生教育等整体上的优化与组建。在学科建设上，要坚持“大学科观”，将应急管理学科构建置于国家总体安全观视阈之中进行学科间的整体性和贯通性研究。应急管理学科构建研究，从研究对象和内容看，包括应急管理学科定位、特点、知识体系、人才培养目标、学科保障、政策保障、法律保障等；从应急管理学科的类型上来看，学科研究既包括应急管理理论与实践，又包括应急指挥学与应急救援学，还包括应急技术、应急工程，此外，应急产业、应急保障、应急机制与制度等也是其研究的内容；从社会文化学角度来看，应急管理学科构建研究最终可衍生出应急管理文化与历史。因此，应急管理学科体系构建与课程体系建设可以借鉴以上这些方面的研究，建立多层次学科及课程体系。

### （一）应急管理学科构建要以维护国泰民安为研究向度

研究向度，就是指研究希望实现的目标和价值。2018年4月17日，习近平总书记在十九届中央国家安全委员会第一次会议上发表重要讲话，提出坚持人民安全、政治安全、国家利益至上的有机统一，人民安全是国家安全的宗旨，政治安全是国家安全的根本，国家利益至上是国家安全的准则，实现人民安居乐业、党的长期执政、国家长治久安。习近平总书记的讲话为应急管理学科研究向度提出了方向，即以维护国泰民安为使命的研究向度加深了应急管理与国家总体安全观的内在联系，使得应急管理内嵌于国家总体安全观而发展的合规律性进一步增强。

应急管理学科是保证“国泰民安”与“政通人和”的国之重器，肩负着群众安全生活、企业安全生

产、城市安全发展、决策安全推行、社会安全有序等系列社会责任。以国泰民安为研究向度，首先要对国家安全研究方法进行优化，对我国国家安全与应急管理的历史演变进行详细梳理、总结、归纳，只有这样才能不断增加应急管理学科的厚重感，也才能使应急管理学科在维护国泰民安的繁荣盛世中持续发挥其内在张力，并服务于非常态社会形势，使应急管理学科能够承担起重大而艰巨的现实责任，能够有效地应对各类突发事件、防范化解重大风险、促使社会发展重新回到既定正确轨道，创造发展与安全并重的繁荣盛世。

### （二）以培养“全要素、全流程、立体化、全方位”的高层次复合型人才为目标

正如前文所述，应急管理学科具有“全灾种、大应急”的实践需求与交叉融合的特征，而且，当前国家对于应急管理能力与体系现代化具有迫切需要，因此，培养“全要素、全流程、立体化、全方位”的高层次复合型人才就成了应急管理学科构建的目标之一。首先，应急管理学科构建要培养掌握“全要素”、懂“综合技能”的人才梯队，而且，这些人才必须要具有相关的法律法规知识，掌握标准规范化的流程，能够根据现场情况作出科学决策与冷静的现场指挥，并具有应急处置、科技水平、综合保障等知识，具备应急处置与救援、事后恢复、灾区重建等基础技能；其次，应急管理学科构建要培养掌握应急管理“全流程”、会“精细化管理”的人才梯队，能够对应急管理项目与应急准备、物资动态进行有效管理，能够进行应急预案编制演练，并具有监测预警全程管理等知识和技能；再次，应急管理学科构建要培养能够适应现代社会应急管理“立体化”的人才梯队，引领新装备、新技术、新产品、新服务的应急产业，而且要具备提前规避相应风险与弊端的能力，以及具有熟练应用高新科技的能力；最后，应急管理学科构建要培养熟悉应急管理

“全方位”、能跨领域的人才梯队，不仅能够处理应对需要联防联控与统筹兼顾的综合危机，还需要具备实施无先例的危机决策与指挥处置复杂场景的能力，同时，还要具有一定的应急管理与人文学科、自然科学、理学工学等领域和专业的融合技能。

### （三）以丰富专业知识与创新能力为重点

面对当前越来越复杂的应急管理内容，应急管理学科构建除要具有丰富的专业知识外，还必须要具有为能够适应新时代应对突发事件的创新能力。因此，应急管理学科构建必然是专业教育、实践教育与通识教育三者的综合，只有这样，才能激发被培养者的创新能力。

具体而言，应急管理的学科构建需要在专业教育中基本构架和设立优先等级，形成特有的立体化课程体系：

将应急救援学、运筹学、公共安全学、管理学、工程学、灾害学等课程作为学科的基础课，目的是培养丰富的专业知识。

将重大灾害预防与预警、应急预案编制与演练、灾害风险评估、将应急救援指挥、应急救援技术与装备、心理危机干预、防火防爆工程等课程作为特色的专业实践课程，重点培养实践能力，包括重大突发事件发生前、中、后期的处理方法与手段。同时，结合第二课堂，从创新能力提升实验、数学建模等实践类课程，培养学生的动手能力，提升其创新能力。

将应急管理简史、灾害史、应急救援文化等课程作为通识教育的主要内容，以拓宽培养的深度与广度。学科的生命在于创新，而创新必须要具有文化、历史等人文学科为依托才能走向创新的新天地。

此外，为了把科研能力的培养也纳入到应急管理学科构建当中，应当通过数据科学与大数据技术、文献检索与科技论文、应急仿真与模拟、工程制图等专业课程的设置，从理论方面引导学生的科研思维，打开科学研究的大门。

#### （四）以突出实用价值、理论实践相结合为导向

由于应急管理是直接服务于国家工作实践的应用性学科，因而世界各国应急管理学科构建，无论是高等教育还是职业培训，都具有很强调的实用性，注重仿真训练与实践环节。因此，应急管理学科构建，可以结合各类科技竞赛，如创新创业大赛、数学建模大赛、安全设计大赛等种类丰富的优

秀平台，切实锻炼学生的创新能力，为应急管理专业的立体化课程体系做好准备。在国际上，英国、日本等国家开设了很多关于灾害管理的教育培训课程，既讲授自然科学等相关的理论知识，也讲授关于灾害应对的实践知识，具有很强的实用性和实操性。从我国当前高校应急管理人才培养方案来看，还缺乏系统性和针对性的实用价值培训内容，应急管理知识和能力的具体培养措施缺乏系统性和针对性，存在理论与实践脱节等问题，课程体系和教材体系也有待完善。

## 如何构建应急管理学科体系

从新中国建立以来，国家处置的多次重大灾害应急管理事件表明：应急管理并不仅仅是救援与处置的问题，还有大量相关的应急科学理论挖掘、应急科学试验探索等深度问题。在这样的背景下，就使得应急管理教育逐渐转变为应急学科教育。应急学科教育维度支撑的实质是应急科学与工程教育体系的设计，包括应急工程、应急科学、应急产业、应急技术、应急管理和应急文化，这几个分支提供了对应急科学教育问题的认知思维框架和维度。

#### （一）加强应急管理学科建设的顶层设计

在应急管理教育体系建设中，政府在大多数情况下起主导作用，中央部门对全国的应急管理研究、教育和培训进行统筹规划，做好顶层设计，地方政府及各类学校分别承担相应的应急管理以及应急管理教育培训职责。在构建应急管理学科体系的过程中，要注重与其他相关学科之间的联系和区别，确定应急管理学科下的基本方向、核心课程、人才培养定位。实现国家层面的宏观管理、宏观规划与各高校自主相结合，发挥高校学科建设和人才培养的主体作用，坚持

基本内核统一与特色发展相结合。要按照一流学科建设的目标要求，构建好基础理论框架，创新学科建设理念，创新学科体系、内容、研究方向和教学方法，力求做有思想、有格局、有担当的学问，出接地气、真管用、见实效的成果。目前，我国只有少数几所高校在应急管理学科方面进行一些零碎的科学研究，政府科研经费支持等还比较缺乏，政府顶层设计和支持力度有待加强。

#### （二）以思想政治为引领，树立应急管理人才培养理念

2021年修改的《教育法》将“培养德智体美劳全面发展人才”列入其中，因此，培养德智体美劳全面发展的人才既是落实立德树人根本目标的体现，也是落实习近平总书记关于劳动教育的重要论述的具体行动。从我国当前各高校应急管理专业的培养目标来看，虽然各个高校在应急管理专业人才培养目标的表述上有所差异，但实质定位基本趋同：培养具有马克思主义理论素养，了解党的方针政策和国家法律法规，掌握应急管理基本理论，熟悉突发事件场景及应急管理体制、机制、法制和应急管理技术原理，具

备危机意识和系统思维,掌握突发事件识别、预防、监测、预警、准备、响应和善后等管理流程,具有决策、预测、处置能力,富有担当精神、创新意识和社会责任感,能够在党政机关、社会团体、企事业单位等从事综合性应急管理的复合型人才。上述人才培养目标定位虽然与《“十四五”国家应急体系规划》提出的“复合型、复合型、创新型、应用型、技能型”要求在表述上有所出入,但其中的内涵要素却基本一致。

应急管理具有高负荷、高压、高风险,应急管理人才需要奉献多、牺牲大,这必然要求应急管理人才具有对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民的品德,必然要求将道德教育与业务能力培养复合,强化课程思政落实到人才培养的全过程和所有环节。

### （三）以课程体系为基础，构建复合型知识和能力结构

以习近平总书记关于总体国家安全观的重要论述为指导,识别应急管理人才知识结构与能力要素,结合应急管理跨学科的学科特点,通过“课程模块设计—信息化教学手段—拓展式教学模式—互联网成果转化”四位一体的课程体系设计,有针对性地解决学生探究意识及综合实践能力有机融合的问题,构建以“价值维度、能力维度、管理知识与专业技术维度”为指引,思政课程群、能力课程群、管理知识与专业技术课程群为核心的应急管理人才培养课程体系,适应培养以综合管理为主、复合兼修专业技术的复合型、应用型应急管理人才培养定位。

### （四）以优化师资队伍为抓手，创造实现培养目标的主体条件

“引培结合”,注重从国内外知名高校或科研机构引进安全生产、防灾减灾、应急救援等学术带

头人及专家学者,大量引进知名学者、优秀海归与本土博,优化师资队伍结构;推动专业教师到实践部门挂职锻炼、承接政府委托项目和担任咨询专家,促进专任教师既懂理论又精实践,提升其应急管理实战能力。“专兼融合”,通过“掺沙子”方式,聘请实践部门的领导、专家、业务骨干作为兼职教师进入课堂,开辟新的教学方式,培养学生的实战能力,实现专任教师与兼职教师的融合,打造既懂理论又懂实践的“双师型”师资队伍。

### （五）以搭建协同育人平台为路径，建立多元互动的人才培养格局

对学科交叉特点突出、实践性很强的应急管理类专业,若没有政府与社会的积极参与,很难培养出满足社会需求的专业人才。建议强化政府及部门、社会组织、企业、高校等育人主体间的协作,实现多元协同互动;以培养流程为主轴,强化教学资源的导入,实现资源共享;与实践部门创建教学实习实践基地等育人平台,实现“政企产学研用”融合,促进形成“政府扎实推动、社会广泛参与、高校着力实施”的产教融合、协同育人格局。要深化应急管理职业教育体系建设,提升学校关键办学能力、加强建设队伍建设、拓宽学生成长渠道、创新国际交流与合作机制。要加强横向联合与协调,打破学科之间、高校之间、高校与政府和社会之间的壁垒,加强政府、高校、社会(企业)之间的协同互动,推进产教融合,打造行业产教融合共同体。

建议发挥行业协会的指导与协调作用,发起成立全国安全应急学科与应急产业联盟的号召,推动产教融合,夯实应急人才培养的基础条件。一方面,拓宽实践教学场地来源,建立稳定的实习基地,设置更多操作性强的实践教学项目。例如,依托政府应急管理部门、企业、社会组织的应急指挥中心、救援培训基地、灾难纪念馆等场所开展应急模拟演练,提高受教育者面对灾难事件突发时的救援与逃生能力,包含预警、急救、消防、撤离等应

急技能。

## （六）以标准建设为保障，强化人才培养质量

从明确培养目标、规范课程设置、合理安排学时、注重实践环节、严格毕业条件、强化质量保障等

方面，建立应急管理人才培养标准，注重全过程、全方位保障人才培养质量。注重“全过程”，通过创新评价工具，利用大数据等现代信息技术，开展学生从入校到离校综合素质和能力的全过程评价；注重“全方位”，将原来学校考试转变为“思想政治表现、课程考试、综合能力测试”的全方位评价方式来保障人才培养质量。

# 结语

新时代在全面建设社会主义现代化国家新征程上，推进国家安全体系和能力现代化既是重大理论问题，也是重要实践要求。我们要把推进国家安全体系和能力现代化作为重大战略任务，在应急管理学科体系建设和人才培养上下功夫，推动新时代国家安全工作不断展现新气象、实现新作为。

现代应急管理作为一门新型学科，对于我国人才培养不仅具有重大的现实意义，同时也具有必要性和紧迫性。构建应急管理学科体系，必须从知识体系、人才体系和专业技能三个方面去考虑。应急管理学科知识体系包括三个层次：第一个层次是认识与理解特定行业与领域的知识体系；第二个层次是分析突发事件属性与规律的知识体系；第三个层次是支撑预防、减缓、应急准备、应急处置、事件恢复五个方面应急管理活动的知识体系。

应急管理人才体系，大体上由一线的操作人才、专业技术人才和综合管理和决策指挥人才三类构成。应急管理学科的专业能力既包括基本专业能力，也包括复合能力，还包括理论研究能力。应急管理学科体系构建的方向要以维护国泰民安为研究方向度，以培养“全要素、全流程、立体化、全方位”的高层次复合型人才为目标，以丰富专业知识与创新能力为重点，以突出实用价值、理论与实践相结合为导向。

构建应急管理学科体系要加强应急管理学科建设

的顶层设计，要以思政为引领，树立应急管理人才培养理念；要以应急课程体系为基础，构建复合型知识和能力结构；要以优化师资队伍为抓手，创造实现培养目标的主体条件；要以搭建协同育人平台为路径，建立多元互动的人才培养格局；要以标准建设为保障，强化人才培养质量。

推进新时代应急管理学科建设，是一项复杂的系统工程。我们要主动运用系统思维来筹划，注重前瞻性思考，善于观大势、察风险、谋远略、控全局，把历史、现实和未来贯通起来把握我国应急管理工作新规律；注重全局性谋划，坚持以安全思维布局，坚持原则性和策略性相统一，全面营造应急管理学科建设和人才培养新形态。

历史启示我们，越是前景光明，越是要有如履薄冰的谨慎，越是要有居安思危的忧患。当前，我国发展面临新的战略机遇、新的战略任务、新的战略阶段、新的战略要求、新的战略环境。我们必须增强忧患意识，坚持底线思维，坚持把防范化解国家安全风险特别是可能迟滞或中断中华民族伟大复兴进程的全局性风险摆在突出位置，既要善于从世界百年未有之大变局中洞察我国发展面临的风险和挑战，又要敏锐把握应急管理学科发展与建设问题，为国家安全体系和能力现代化提供强有力的人才和智力保障。

（编辑 付瑞平）