

新时代党政领导干部应急管理能力的 结构维度及其测量研究

叶 龙¹, 史静怡¹, 杜英歌¹, 李 倩¹, 郭 名¹, 张春艳^{1,2}

(1.北京交通大学 经济管理学院, 北京 100044; 2.中共中央党校(国家行政学院), 北京 100089)

摘要:在大力推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,如何有效提升党政领导干部应急管理能力成为新时代面临的重大课题之一。在科学测评党政领导干部个人应急管理能力基础上,有针对性地提升其应急管理水平,意义尤为突出。本文运用扎根理论,借助质性访谈和资料研究,探究我国党政领导干部应急管理能力的结构维度,并以此构建党政领导干部应急管理能力测量量表。结果表明,作为内涵丰富的多维构念,党政领导干部应急管理能力包括政治素养、基础能力、专业应急、舆论沟通、应急处置、风险研判和危机成长七个维度;从结构上七个维度可以概括为个人修养、知识技能和管理能力三个层次;本文构建的党政领导干部应急管理能力测量量表可以有效检验、测量党政领导干部的应急管理能力。提升党政领导干部应急管理能力应重视个体层面应急管理能力的培养,细化应急管理能力培养和提升方案,构建有针对性的应急管理能力素质模型。

关键词:党政领导干部; 应急管理能力; 结构维度; 测量

中图分类号: D035; C93

文献标识码: A

文章编号: 1672-8106(2023)03-0108-11

一、引言

国务院于2022年2月14日印发的《“十四五”国家应急体系规划》不仅对推进我国应急管理体系和能力现代化建设提出了新的任务和目标,还进一步强调指出“加强干部队伍建设…将应急管理纳入地方党政领导干部必修内容”^[1]。为防范化解重大风险,保持社会大局稳定,亟需推进应急管理体系和能力现代化建设,尤其需要建设一支具备应急管理能力的高素质干部队伍。在“奋进新征程,建功新时代”的背景下,各级党政领导干部作为党和政府的形象代言人,是否具备良好的应急管理能力,做到“关键时刻站得出来、危难关头豁得出来”^[2],关乎党的执政地位和国家稳定发展大局。

关于应急管理能力,已有研究主要是从国家、政府的宏观视角展开,对于各主体应急管理能力评价^[3-4]与提升等方面^[5-6]的探讨较为深入,针对党政领导干部个体层面的研究则较为薄弱,主要探讨了应急管理能力提升的必要性和紧迫性,及其相应的提升路径。如:盘世贵^[7](2008)论证了领导干部应急管理能力的提升是党的执政能力提升、构建和谐社会和个人不断发展提高的需要;陆松^[8](2010)认为领导干部的现场应急能力存在经验不足、缺乏专门训练、预案制定缺陷和公众沟通能力不足的问题,并提出相应的解决方案;韩志明^[9](2022)提出应提升以个体为中心的应急管理能力。此外,也有学者研究了领导干部应急管理能力的构成,但涉及具体评价方法的研究较少。王红^[10](2010)认为政府官员突发事件应对能力应包括危机意识、预警能力、响应能力、协调指挥能力、舆论引导能力和善后处理和监督反省能力;韩自强^[11](2020)提出应急管理人员应兼具应急管理专业知识和宏观公共管理意识,既具备良好的科学素养,又具有较强的领导能力。

目前,对应急管理能力的研究对象更偏向国家和政府,本文认为,为适应新时代背景下对党政领导干部应急管理能力的要求,应全面深入地认识和把握党政领导干部应急管理能力的内涵,并加强评估

收稿日期:2022-07-20

基金项目:北京市社科基金重大项目“新时代北京党政领导干部应急管理能力研究”(20ZDA05)。

作者简介:叶 龙,男,北京交通大学经济管理学院教授,博士生导师。研究方向:组织行为学。

杜英歌,女,北京交通大学经济管理学院副教授。研究方向:公共管理。

通讯作者:史静怡,女,北京交通大学经济管理学院博士研究生。研究方向:组织行为学。E-mail:20113078@bjtu.edu.cn

及定量研究。因此,本文拟通过定性与定量相结合的方法,在系统探讨党政领导干部应急管理能力的内涵基础上开发测量量表,并加以检验。本文的贡献主要有以下两方面:一是,运用扎根理论,通过针对性的质性访谈,从党政领导干部个体工作视角深入剖析应急管理能力本质内涵,明确与我国新时代发展特征和要求相契合的应急管理能力结构维度;二是,首次开发了应急管理能力有效测量工具,可将其应用于我国党政领导干部应急管理能力的定量分析,为揭示党政领导干部应急管理能力的构成及其提升提供理论基础,同时,也可为我国应急管理实践提供一个新视角。

二、党政领导干部应急管理能力的结构维度分析

(一)党政领导干部应急管理能力的内涵

当前,关于“党政领导干部应急管理能力”的内涵尚未形成统一界定,有学者基于危机的周期理论,从应急管理的过程视角对其进行了界定,认为应急管理并不仅局限于突发事件的处置过程,还关注突发事件发生前的预警及发生后的恢复过程^[12],是全过程能力的集合,包含预警、处置、沟通、学习等多个环节。还有学者提出党政领导干部应急管理能力是为了积极预防和有效应对各种可能发生的突发事件,所必须具备的预警监测、快速反应、处置救援和后续恢复等综合能力^[13]。从能力构成来看,过程视角的应急管理能力内涵被普遍接受。

中国特色社会主义制度和当前的时代背景赋予了“党政领导干部应急管理能力”更加丰富的内涵。一方面,在应急管理过程中,应坚持“以人为本”,将人民群众的生命财产安全放在第一位,是应急管理体系与能力现代化建设的重要原则。党政领导干部承担着防范化解重大安全风险,及时应对处置各类灾害事故,保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要职责。党政领导干部应急管理能力是以保证人民群众生命财产安全,最大限度减少人员伤亡和危害,推动经济社会稳定发展为目的的能力^[10]。另一方面,在新时代背景下,应急管理工作面临诸多新挑战,如信息化、数字化带来的更为复杂的舆情管理和不断出现的新兴风险等,这要求党政领导干部要在以往传统应急管理能力表现外,还应具备更多专业知识和个人素养^[14],如学习能力、创新能力和舆情应对技巧等,以备在多变的不确定环境中能够应对各种可能,“全面实现依法应急、科学应急、智慧应急”^[11]。

综上,从应急管理全过程视角来看,本文认为党政领导干部应急管理能力是各层级领导干部在履行应急管理职责时所应具备的个人基本素养和专业理论水准的反映,更包含了对突发应急事件发生前的风险感知和风险研判、发生过程中的危机处置、发生后的危机成长;最终体现在最大限度保护人民群众的生命财产安全,维护社会生产生活平稳有序的综合能力。

(二)研究方法

本文采用扎根理论对党政领导干部应急管理能力维度进行探讨。扎根理论是 Glaser 和 Strauss 于 1967 年率先提出的,旨在通过经验和资料完成理论建构,对于较新领域的探索研究尤为适用^[15],对于新情境下的中国本土管理研究具有十分重要的意义^[16]。经过长期的发展,扎根理论已逐渐形成了经典扎根理论、程序化扎根理论和建构性扎根理论三大学派。其中,程序化扎根理论一般遵循“开放性编码-主轴编码-选择性编码”的资料处理程序^[17],是最早引入我国,操作步骤和评价标准较为成熟,且受到广泛关注和应用的质性研究方法^[18]。该方法在现有的理论基础上实现新的理论建构^[19],这与本研究在已有应急管理能力内涵和结构研究基础上,融入新时代环境特征和要求的研宄设计更契合,故而本文采用该方法展开研究。

(三)样本选取

为了使样本所产生的研究结果最大限度地囊括研究现象中各种不同的情况,本文遵循质性研究抽样策略和方法选取样本^[15]。鉴于突发事件往往具有发生突然、危害较大、影响面广、难以或无法预测,其处理过程也涉及到多个相关主体等特点,为了更加全面地研究对领导干部应急管理能力的要求,在综合考虑单位性质、组织结构和工作内容等因素基础上,选取北京市政府部门和事业单位科级、处级及局级党政领导干部作为访谈对象。

(四)数据收集与资料来源

整个数据收集过程从2021年10月开始至2022年1月止,研究资料主要有以下两个来源:

1. 半结构化访谈。于2021年10月至2022年1月期间,先后访谈了18位党政领导干部。操作过程中,研究者首先通过微信或邮箱的方式,将访谈提纲发至受访者,与其建立信任,并帮助其熟悉访谈主题。正式访谈通过面对面访谈或视频会议的方式进行,研究人员首先介绍研究背景和目的,而后受访者依据访谈提纲逐步展开。访谈问题设计主要包括新时代的应急管理同过去相比有哪些变化、介绍一起处理较为妥当的突发事件等,具体问题因受访者所处单位、行业、级别不同,略有变化。每次访谈至少保证有4名研究者参与,以保证充分的互动提问。访谈过程最终得到2 025分钟的音频,转录后形成409 496字的文本资料。

2. 补充资料。补充资料来自于党政领导干部应急管理能力相关文献和具有一定影响力的突发事件相关报道。其一,选取《国家公务员应对突发事件能力》《公共危机与应急能力管理领导干部读本》《应急管理领导干部读本》等文献作为一手访谈资料的重要补充。以上文献围绕领导干部在应急体系建设中的工作要求,进行了较为详细的介绍,在主题内容和质量上均符合本研究要求。其二,为保证资料的饱和度,本研究通过网络收集了党的十九大以来(2017年)以来,国内具有一定影响力的突发事件的事故报告、通告及相关报道资料,提取其中关于党政领导干部应急管理能力的相关描述和要求作为补充资料。为保证网络资料的权威性和可靠性,仅收集事故调查组等权威机构出具的报告以及央视新闻、人民日报等权威媒体发布的报道,共计提取突发事件23件,形成516 617字的文字资料,详见表1。

表1 2017年以来重大突发事件案例的基本概况

序号	事件	时间	发生地点	事件类型	资料字数
1	“7·20”郑州特大暴雨	2021.07	郑州	自然灾害	32 934
2	珠海石景山隧道“7·15”重大透水事故	2021.07	珠海	事故灾害	38 145
3	福建省泉州市欣佳酒店“3·7”坍塌事故	2020.03	泉州	事故灾害	23 758
4	新冠疫情	2019.12	全国	公共卫生	44 473
5	中国农科院兰州兽研所布鲁氏菌抗体阳性事件	2019.12	兰州	公共卫生	15 256
6	长深高速江苏无锡“9·28”特别重大道路交通事故	2019.09	无锡	事故灾害	21 716
7	贵州水城“7·23”特大山体滑坡灾害	2019.07	六盘水	自然灾害	5 550
8	三门峡市河南煤气(集团)有限责任公司义马气化厂“7.19”重大爆炸事故	2019.07	三门峡	事故灾害	25 782
9	四川省宜宾市长宁县6.0级地震	2019.06	宜宾	自然灾害	37 964
10	江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故	2019.03	盐城	事故灾害	45 092
11	凉山州西昌市“3·30”森林火灾	2019.03	西昌	自然灾害	44 342
12	成都七中实验学校食堂管理问题	2019.03	成都	公共卫生	3 797
13	张家口盛华化工“11·28”重大爆燃事故	2018.11	张家口	事故灾害	32 563
14	G75兰海高速兰临段“11·3”重大道路交通事故	2018.11	兰州	事故灾害	17 530
15	各地非洲猪瘟疫情	2018.08	全国	公共卫生	7 976
16	贵州省六盘水市盘州市梓木戛煤矿“8·6”重大煤与瓦斯突出事故	2018.08	盘州	事故灾害	21 838
17	山东寿光洪灾	2018.08	寿光	自然灾害	4 458
18	吉林长春长生公司问题疫苗事件	2018.07	长春	公共卫生	9 450
19	陕西米脂“4·27”事件	2018.04	米脂	社会安全	8 454
20	“10·28”重庆公交坠江事故	2018.01	重庆	社会安全	9 513
21	江苏连云港“12·9”重大爆炸事故调查	2017.12	连云港	事故灾害	25 341
22	“11·18”北京大兴西红门镇火灾事故	2017.11	北京	事故灾害	33 118
23	四川九寨沟县发生7.0级地震	2017.08	阿坝州	自然灾害	7 567

(五)资料分析过程

将前期通过半结构化访谈、专著以及网络收集的资料转化为文本资料,根据扎根理论的程序,依次进行开放式编码、主轴编码及选择性编码。

1. 开放式编码。按照扎根理论的要求将原始资料作为分析的起点,通过仔细阅读资料,理解访谈记录中陈述的现象和意义,找出相应的主题并指派标签,并进一步将其概念化和范畴化。本文从访谈记录中直接提取、精炼概括成词语,将能够反映出的独立事物、事件、想法和行动进行概念化,逐渐归类和范畴化,最终得到24个初始概念(见表2)。

表2 部分开放编码结果

访谈资料	初始概念	范畴
然后应急管理与过去相比,要求更高,更专业化,(1)需要多部门的联动,(2)需要专业化队伍和专业化指导,(3)而且你必须知道专业处置流程到底是什么。	(1)多部门联动 (2)专业化队伍和专业化指导 (3)掌握专业处置流程	(1)综合指挥 (2)了解专业知识 (3)了解预案与处置程序
(4)现在自媒体实在是太强了,整个的处理过程基本上都曝光在拍摄上面,包括曝光在朋友圈里,(5)你要知道怎么和别人说这事,稍微处理不专业就不行。(6)所以要知道(法律),每一步的说法,给他介绍的情况,我们的判断必须得是有法可依的。	(4)意识到随便发布信息可能造成的影响 (5)知道和别人怎么说这事 (6)判断必须得是有法可依的	(4)舆情意识 (5)公众沟通 (6)了解相关法律
(7)我们理论学习比较多,我感觉这方面还是挺重要的。	(7)政治理论学习很重要	(7)政治理论水平
对于一些大型的活动,(8)之前应该有风险评估意识,搞这个活动之前都要做一些研判。	(8)有风险评估的意识,做研判	(8)风险评估
(9)高校里边无论是意识形态的事情,还是涉及到学生的意外事件,都很容易变成一些大家想不到的跟一些政治倾向相关的演变,这个提前都要想到,包括可能的走向,都要想到。…政治意识这块,(10)判断力、(11)领悟力、(12)执行力都要有。	(9)任何事件都可能演变为政治事件 (10)判断力 (11)领悟力 (12)执行力	(9)政治意识 (10)政治判断力 (11)政治领悟力 (12)政治执行力
(13)要求必须反应速度快,然后再说责任的事,再说谁该处置。	(13)要求必须反应速度快	(13)快速响应
(14)确实做老百姓工作,反而有的老社工真是很会做,别人都调解不了,而他几句话老奶奶就接受了。	(14)几句话老太太就接受了	(14)社会稳控
(15)我感觉一般的领导干部需要他在短时间内做出科学的决策,做出正确的这种决定,那么这个能力它不是所有领导干部都有的。	(15)作出科学的决策,做出正确的决定	(15)科学决策
(16)不能用普通人的思维去解决问题了,通过正常的有效的途径,用任何一个预案,任何一个我们的体系,任何一个机制都处理不了这个事情,所以这个问题你要处理这个问题的时候,就需要个人灵活的能力。	(16)预案无法解决问题,需要个人灵活的能力	(16)创新处置
(17)有的人想调岗,工作现场对他的冲击挺大的,必须要有那个心理承受力。	(17)要有足够的心理承受能力	(17)心理素质
同样的流程同样的事不同人干的不一樣,那不一樣的关键在于什么?就在于这个人平时的积累,包括(18)这个人平时的学习,(19)对事情的理解,这个人的品性,控制自己的能力,情绪的的稳定,还有对事情看得开,这些事都会影响最后的结果。	(18)个人平时的学习 (19)对事情的理解	(18)学习能力 (19)理解能力
我们地方政府一直在(20)深刻地反思和检讨,并且在改进举措。(21)所以就每一次事件之后,能把原来的一些不足暴露出来,下次就能知道怎么处理。	(20)深刻的反思和检讨 (21)改进举措,知道下次怎么处理	(20)事后反思 (21)经验迁移
(22)充分考虑水库、隧道、地质、气体等各方面情况,(23)精准施策,确保参与救援人员的安全。	(22)充分了解突发事件的各类信息 (23)精准施策	(22)信息收集 (23)准确处置
(24)及时发布事故救援处置工作进展,积极回应社会关注和群众关切。	(24)及时发布事故救援处置工作进展	(24)新闻发布

2. 主轴编码。对上述开放式编码形成的范畴继续加以类聚,通过对比,探索范畴间存在的关联,聚合意义相近的范畴,使范畴间具有最大的内部同质性和外部异质性。本文在主轴编码阶段共得到专业应急能力、应急处置能力、风险研判能力、舆论沟通能力、基础能力、政治素养和危机成长能力共计7项主要范畴,主轴编码结果见表3。

表3 主轴编码结果

序号	主范畴	范畴	序号	主范畴	范畴
1	专业应急	了解预案与处置程序	5	基础能力	心理素质
		了解专业知识			学习能力
		了解相关法律			理解能力
2	应急处置	综合指挥	6	政治素养	政治理论水平
		快速响应			政治鉴别力
		科学决策			政治领悟力
		准确处置			政治执行力
		创新处置			政治意识
3	风险研判	信息收集	7	危机成长	事后反思
		风险评估			经验迁移
4	舆论沟通	舆情意识			
		新闻发布			
		公众沟通			
		社会稳控			

3. 选择性编码。按照主轴编码分析要求,邀请一位从事管理学研究的教授和一位从事公共管理研究的副教授参与研究,两位研究者均长期从事本领域研究,具有扎实的理论基础和研究功底。通过不断地分析、对比与合并归纳,提炼出“党政领导干部应急管理能力”这一核心范畴,并认为其包括的个人素质修养、知识技能和管理能力3个主范畴可以解释绝大多数初始概念和各级范畴,各级范畴和初始概念最终构成党政领导干部应急管理能力的构念(如图1所示)。根据 McClelland^[20](1973)提出的能力素质模型,党政领导干部的基础能力和政治素养属于个体的潜在层,相对不容易因外界的影响而改变,但对个体的行为表现起着至关重要的作用;专业应急和舆论沟通属于知识技能,这些能力素质更容易通过后天的培养而习得;而风险研判、应急处置和危机成长则是基于个人修养和知识技能,在突发事件发生的前、中、后期所展现出的一系列成功应对行为,处于能力素质模型的最上层。

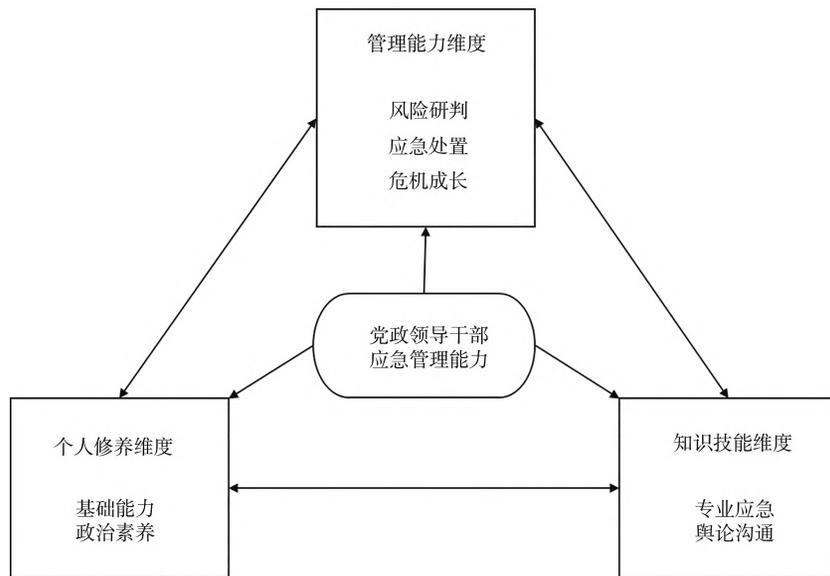


图1 党政领导干部应急管理能力的构念

(六)理论饱和度检验

理论饱和度检验是指在不获取额外数据的基础上,进一步发展某一个范畴特征,以作为停止采样的鉴定标准。访谈结束后,本文根据扎根理论得出党政领导干部应急管理能力的7个范畴。为保证所得研究结果的理论饱和度,后续又追加了20份针对党政领导干部的访谈,进行编码后发现没有出现新的现象与范畴,已有资料均可以纳入当前的7个范畴中,且构成党政领导干部应急管理能力的因素也很充分,研究结论具有可信性,达到理论饱和。

(七)研究发现

基于质性分析可见,党政领导干部应急管理能力包括7个维度:①基础能力维度。包括心理素质、学习能力和理解能力3个子维度,它是其他能力维度实现的基础。②政治素养维度。包括政治理论水平、政治鉴别力、政治领悟力、政治执行力和政治意识5个子维度。它着重强调领导干部在长期实践过程中关于政治问题形成的情感态度及其行为倾向,具有一定的持久性和稳定性^[21]。政治素养是党政领导干部党性的集中体现,从根本上影响其他能力的方向和性质,具有核心地位,也是党政领导干部区别于一般管理者的独特能力特征。③专业应急维度。专业应急是指党政领导干部突发事件的处置决策,需要建立在一定的应急处置专业知识之上,包括应急预案与处置程序、应急专业知识及其相关法律3个子维度。④舆论沟通维度。舆论沟通是指党政领导干部在应急管处置过程中,回应媒体和公众的沟通技巧。党政领导干部对于舆情的不当处置往往会造成公众不良情绪的积累,引发更加广泛的社会影响,降低政府公信力。舆论沟通包括舆情意识、新闻发布、公众沟通和社会稳控4个子维度。⑤风险研判维度。指党政领导干部对事件发生前兆有效捕捉,并对发展趋势提前作出判断的能力。为有效识别突发事件发生信号、降低突发事件爆发的可能性,领导干部需要具备信息收集和风险评估能力,这也是风险研判的2个子维度。⑥应急处置维度。主要强调突发事件发生后,领导干部有效组织资源,准确地处置与救援,并根据现场情况灵活应变,以最大限度地减少损失,防止次生、衍生灾害的發生的能力,主要包括综合指挥、快速响应、科学决策、准确处置、创新处置5个子维度。⑦危机成长维度。指突发事件发生后,通过不断审视和反思处置过程中的经验得失,并将本次应急处置的经验应用到下次危机处置中的能力,主要包括事后反思和经验迁移2个子维度。

综合分析应急管理能力包含个人修养、知识技能和管理能力的内涵,且存在内在的逻辑层级关系。基础层级是个人修养,它是领导干部应具备的基本素质和政治素养,伴随着领导干部个体成长、学习和培养历程形成的基础素质,一旦形成就具有相对的稳定性。它对个体的行为表现起着决定性作用,是其他能力得以有效发挥的基础。支撑层级是知识技能,是建立在个人修养基础上,掌握和运用专业应急知识和实施有效沟通的能力,是领导干部履行应急管理职责的支撑和前提保障。相较于个人修养,知识技能更加容易通过培训的方式提升。功能层级是管理能力,它是领导干部基于自身的个人修养和知识技能,在应急管理工作中风险研判、应急处置及危机成长的行为表现。基于上述分析,以上三个层级7个维度的能力素质从应急管理的全过程系统地阐述了党政领导干部应急管理能力的结构维度。

三、党政领导干部应急管理能力测量量表的编制

(一)初始题项的编制

基于党政领导干部应急管理能力的7个维度,在原始资料中选取意思表达上与各范畴基本内涵相近的语句,对其进行加工和整理,编制党政领导干部应急管理能力的初始测量题项。然后邀请1名管理专业教授和1名公共管理专业的副教授,评价初始题项的合理性、准确性,并根据专家建议,对相关题项进行增加、删除和修改等处理。在此基础上,邀请来自各层级的党政领导干部对上述处理后的测量问卷进行作答,并就问卷题项的设置提出建议,据此进一步调整题项,最终形成了党政领导干部应急管理能力各维度测量题项。其中,基础能力5项,政治素养8项,专业应急5项,舆论沟通4项,风险研判

5项,应急处置8项,危机成长2项,共计37项。

(二)探索性因子分析

通过探索性因子分析,选择北京市党政领导干部应急管理能力和测量指标。2022年1月至2月间,通过问卷调查的方式,向来自于科研院所、高等学校的主要从事党政领导干部应急管理能力的50位专家学者以及150位各级政府公职人员进行咨询。共计发放问卷200份,回收问卷149份,回收率为74.5%,其中,回收专家学者问卷34份,政府公职人员问卷115份。探索性因子分析结果如下:

首先,Bartlett球形检验和KMO检验结果表明,Bartlett球形检验的卡方值为2 826.112, $p<0.001$,球形假设被拒绝,表明各题项间存在相关性;同时KMO值为0.875 >0.800 ,变量间的相关程度无太大差异,适合进行因子分析。其次,使用主成分分析法和正交极大旋转法进行因子分析,提取特征值大于1的因子,剔除4项因子载荷量低于0.5的题项。经过多次旋转,共提取出7个因子,保留33个题项,累计解释总方差为73.050%,结果见表4。

表4 探索性因子分析结果(N=149)

题项	因子1	因子2	因子3	因子4	因子5	因子6	因子7
面对应急事件,我通常能快速作出响应	0.803						
我敢于承担应急处置方案制定带来的后续风险	0.778						
我能够合理调配应急资源	0.758						
我具备较强的团队合作能力	0.758						
应急处突过程中,我具备跨部门综合协调能力	0.695						
在突发事件处理过程中,我能根据现场情况灵活变通的制定处理方案	0.678						
应急处突过程中,我能根据情况给出准确的处置方案	0.613						
我能够使用科学的决策方法	0.587						
我能够从整体、全局出发对事态进行考量		0.765					
我具有较高的政治理论水平		0.758					
我坚持用党中央精神分析形势、推动工作,始终同党中央保持高度一致		0.752					
我能够准确落实中央相关的指示和决定		0.739					
我能够站在政治高度研判应急处理过程中遇到的各种矛盾和问题		0.713					
应急处突过程中,我始终坚持正确的政治方向		0.668					
应急处突过程中,我始终严守法律底线		0.551					
我能将专业知识运用到应急处置过程中			0.796				
我具备应急处突相关的专业知识			0.725				
我能够依法、依规进行应急处置			0.586				
我了解与工作相关的应急预案和应急处置程序			0.563				
我知道如何稳定公众的情绪				0.762			
应急处突过程中,我知道信息发布的准确时机				0.697			
应急处突过程中,我知道哪些舆情可能造成强烈的社会反响				0.629			
我知道该用何种方式与媒体和公众沟通				0.595			

续表 4

题项	因子1	因子2	因子3	因子4	因子5	因子6	因子7
危机发生前,我能够根据经验提前感知到危机的发生					0.815		
危机处理过程中,我能对险情可能的发展走势进行研判					0.776		
我能够及时准确地收集应急事件相关信息					0.764		
我能够清楚地了解到群众的诉求					0.527		
我具备较强的抗压能力						0.796	
当处于负面情绪中,我能够自我调节						0.730	
我具备较高的理解能力						0.670	
我具备较强的学习能力						0.591	
我能将本次应急事件的经验运用到处理其他事件中							0.785
事件过后,我会对整个事件进行反思							0.730
因子命名	应急处置	政治素养	专业应急	舆论沟通	风险研判	基本能力	危机成长

此外,本文对量表的单一维度及总体进行可靠性分析,结果显示,量表各维度 Cronbach's α 系数介于 0.762 和 0.915 之间,均大于 0.700,具有较高的可靠性。

(三)验证性因子分析

为进一步验证党政领导干部应急管理能力和测量量表的信效度,2022年2月至3月间,再次通过问卷调查的方法,在北京市党政领导干部间发放问卷420份,回收有效问卷367份,有效回收率为87.381%。有效样本中,男性占比77.4%,女性占比22.6%;年龄方面,25岁及以下占比0.5%,26—35岁占比30.5%,36—45岁占比39.8%,36—45岁占比25.3%,45岁及以上占4.4%;工作年限方面,5年及以下占比7.4%,6—10年占比14.2%,11—20年占比49.9%,21年及以上占比28.6%;学历方面,高中及以下占0.8%,大专占比6.5%,本科占54.5%,硕士占32.4%,博士占5.7%;工作层级方面,科级占64.6%,处级占25.6%,局级及以上占9.8%。

首先,使用AMOS 23对模型进行验证性因子分析和拟合度检验。结果显示,33个题项的因子载荷介于0.550到0.831之间,均大于0.500,表明量表具有较高的结构效度。因子分析的结果见表5,可见七因子模型的拟合指标均优于其他因子模型,因此,本文认为可将党政领导干部应急管理能力和划分为7个维度,即政治素养、基础能力、专业应急、舆论沟通、险情研判、应急处置和危机成长。

表5 模型拟合度检验(N=367)

模型	χ^2	df	df/ χ^2	RMSEA	IFI	TLI	CFI	SRMR
一因子模型	2 675.224	495	5.404	0.110	0.605	0.576	0.603	0.095
二因子模型	2 409.552	494	4.878	0.103	0.653	0.627	0.651	0.103
三因子模型	2 155.610	492	4.381	0.096	0.699	0.675	0.697	0.090
四因子模型	1 869.980	489	3.824	0.088	0.750	0.728	0.748	0.084
五因子模型	1 818.474	485	3.749	0.087	0.759	0.736	0.757	0.084
六因子模型	1 209.426	480	2.520	0.064	0.868	0.854	0.867	0.066
七因子模型	884.277	474	1.866	0.049	0.926	0.917	0.925	0.048

注:六因子模型中合并了舆论沟通和专业应急;五因子模型中分别合并了舆论沟通和专业应急,险情研判和应急处置;四因子模型中分别合并了舆论沟通和专业应急,险情研判、应急处置和危机成长;三因子模型中分别合并了舆论沟通和专业应急,险情研判、应急处置和危机成长,元能力和政治素养;二因子模型中合并了舆论沟通、专业应急、元能力和政治素养,险情研判、应急处置和危机成长。

其次,本文通过各因子的组合信度(CR)和平均提取方差(AVE)来检验量表的收敛效度,判断各因子本身的AVE的算数平方根是否大于该因子与其他因子的相关系数来检验量表的区分度,结果见表6。7个因子的CR值在0.773—0.869之间,均大于0.600;AVE值在0.456—0.630之

间,均大于0.360;AVE的平方根大于各因子间的相关系数,表明该量表的收敛效度和区分效度可接受。

表6 模型拟合度检验(N=367)

维度	1	2	3	4	5	6	7
1应急处置	(0.701)						
2专业应急	0.453**	(0.720)					
3基本能力	0.515**	0.513**	(0.686)				
4政治素养	0.454**	0.512**	0.538**	(0.675)			
5险情研判	0.440**	0.579**	0.511**	0.523**	(0.743)		
6危机成长	0.239**	0.270**	0.261**	0.222**	0.288**	(0.794)	
7舆论沟通	0.132*	0.098	0.107*	0.128*	0.189**	0.148**	(0.747)
AVE	0.491	0.519	0.471	0.456	0.552	0.630	0.558
CR	0.869	0.844	0.779	0.852	0.831	0.773	0.834

注:**表示 $P<0.01$,*表示 $P<0.05$;对角线括号内为因子平均提取方差AVE的算术平方根。

四、结论与建议

(一)主要研究结论

本文从新时代党政领导干部应急管理能力的任务、新要求出发,基于半结构化深度访谈和资料整理,运用程序化扎根理论探讨党政领导干部应急管理能力的结构维度,在此基础上构建并检验了相关测量量表,结论如下:

1.党政领导干部的应急管理能力是一个内涵丰富的多维构念,是各层级领导干部在履行应急管理职责时所应具备的个人基本素养和专业理论水准的反映,更包含了突发应急事件发生前的风险感知和风险研判、发生过程中的危机处置、发生后的危机成长;最终体现在最大限度保护人民群众的生命财产安全,维护社会生产生活平稳有序开展的综合能力,包括政治素养、基础能力、专业应急、舆论沟通、应急处置、风险研判和危机成长7个维度。

2.从结构上来看,党政领导干部应急管理能力的7个维度,可概括为个人修养、知识技能和管理能力三个层次。其中,个人修养是基础层次,是伴随着领导干部个体成长、学习和培养历程形成的基础素质,具有相对的稳定性;知识技能是支撑层次,是领导干部履行应急管理职责的支撑和前提保障,可通过培训获得;管理能力是功能层次,是领导干部在前两个层次基础上,在应急管理工作中的实际行为表现。

3.本文构建的党政领导干部应急管理能力测量量表可以有效检验、测量党政领导干部的应急管理能力。该量表包括7个因子,由33个测量题项组成。经过探索性因子分析和验证性因子分析,量表的信效度达到理想水平,可用于党政领导干部应急管理能力的测量和实证研究。

(二)建议

1.重视个体层面应急管理能力的培养。突发事件的成功应对不仅需要国家实力和政府效能作为保证,更需要不断提升党政领导干部个体的应急管理能力。各级政府部门应更多从领导干部个体能力视角出发,针对性优化应对突发事件的思路,及时补短板,培养和提升党政领导干部应急管理能力和水平。

2.细化应急管理能力培养和提升方案。各级政府部门在党政领导干部应急管理能力的提升过程中,应针对不同层次的应急管理能力的特征和提升难易程度,有针对性地制定能力培养和提升策略。如个人修养层次的应急管理能力可通过政治理论学习、塑造典型人物事迹、营造组织氛围等方式加以提升;知识技能层次的能力提升可借助经典案例,通过课堂讲授的方式提升;对于应急管理的行为表现,可通过情境模拟,为党政领导干部打造“临场感”,帮助其切实体验突发事件发生到结束全过程,高

效地提升其应对能力。

3. 构建有针对性的应急管理素质模型。本文提出的党政领导干部应急管理能力的结构模型,为领导干部应急管理能力的评估提供了理论基础。各级政府部门可在此基础上,根据各自特点和部门要求,对各维度赋予相应的权重,构建有针对性的党政领导干部应急管理素质模型,为党政领导干部应急管理能力的培养和提升提供有效的助力工具。

参考文献:

- [1] 国务院关于印发“十四五”国家应急体系规划的通知[EB/OL].(2022-02-14)[2022-03-20]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm
- [2] 习近平出席统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议并发表重要讲话[EB/OL].(2020-02-23)[2022-03-20]. https://www.gov.cn/xinwen/2020-02/23/content_5482453.htm
- [3] 刘洋, 刘晓云, 李玉飞. 基于改进物元可拓模型的高校突发事件应急管理能力的评估[J]. 中国管理科学, 2022, 30(11):299—308.
- [4] 陈培彬, 王丹凤, 钟旻桦, 等. 农村突发公共卫生事件应急管理能力的评估[J]. 统计与决策, 2021, 37(15):156—160.
- [5] 程万里. 提升基层应急管理能力的实施困境与路径选择[J]. 人民论坛, 2022, (8):55—57.
- [6] 王志岚, 张璐. 少数民族地区突发事件应急管理能力的提升路径——以宁夏回族自治区抗击新冠肺炎疫情为例[J]. 民族学刊, 2022, 13(4):45—52.
- [7] 盘世贵. 论提高领导者应对公共突发事件的能力[J]. 学术论坛, 2008, 31(8):44—49.
- [8] 陆松. 提高领导干部现场应急能力的思考[J]. 领导科学, 2010, (11):46—47.
- [9] 韩志明. 提升以个人为中心的城市应急管理能力的研究[J]. 探索与争鸣, 2022, (12):21—23.
- [10] 王红. 地方政府官员公共突发事件应对能力的研究——基于珠三角实证分析[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2010, 32(4):108—112.
- [11] 韩自强. 应急管理能力的多层次结构与发展路径[J]. 中国行政管理, 2020, (3):137—142.
- [12] 郑晓明, 郭一蓉, 刘争光. 危机领导力的理论模型构建:基于中国机长刘传健案例的质性研究[J]. 管理学报, 2021, 18(1):12—21.
- [13] 陈秀梅, 吴杰华. 治理现代化进程中提升领导干部应急管理能力的路径选择[J]. 沂蒙干部学院学报, 2023, (1):113—120.
- [14] 韩自强. 应急管理能力的多层次结构与发展路径[J]. 中国行政管理, 2020, (3):137—142.
- [15] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京:教育科学出版社, 2000.
- [16] 贾旭东, 衡量. 基于“扎根精神”的中国本土管理理论构建范式初探[J]. 管理学报, 2016, 13(3):336—346.
- [17] STRAUSS A L, CORBIN J M. Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory[M]. London: Sage publications, 2014: 129.
- [18] 王智宁, 刘雪娟, 叶新风. 基于扎根理论的儒家自省观念开发研究[J]. 管理学报, 2017, 14(6):798—805.
- [19] 周青, 吴童祯, 杨伟, 等. 面向“一带一路”的企业技术标准联盟模式研究[J]. 管理评论, 2021, 33(2):108—119.
- [20] MCCLELLAND D C. Testing for competence rather than for “intelligence” [J]. American psychologist, 1973, 28(1): 1—14.
- [21] 刘雪璟. 论思想政治理论课教师的政治素养[J]. 思想理论教育导刊, 2019, (11):47—51.

Research on the Structural Dimension and Measurement of the Party and Government Leading Cadres' Emergency Management Capacities in the New Era

YE Long¹, SHI Jing-yi¹, DU Ying-ge¹, LI Qian¹, GUO Ming¹, ZHANG Chun-yan^{1,2}

(1.School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China; 2.Party School of the Central Committee of C.P.C. National Academy of Governance, Beijing 100089, China)

Abstract: Under the background of vigorously promoting the modernization of national governance system and governance capacity, how to effectively improve the emergency management capacity of the Party and government leading cadres has become one of the major issues faced in the new era. We therefore believe that it is of great significance to scientifically and reasonably assess the emergency management capabilities of the Party and government leading cadres, so that they can improve their emergency management skills in a targeted manner. Based on interviews and data research, this study applies the grounded theory to explore the structural dimension of the emergency management capacities of the Party and government leading cadres, and further construct relevant measurement scales on this basis. It is found that, as a multidimensional concept with rich connotations, the emergency management capabilities of party and government leading cadres include seven dimensions: political literacy, basic competence, professional emergency response, public opinion communication, emergency handling, risk research as well as crisis growth. At the same time, the seven dimensions can be summarised into three levels: personal cultivation, knowledge and skills, and management ability. The measurement scale constructed in this study can effectively measure the emergency management capabilities of party and government leaders and cadres. It is suggested that the government should attach importance to the training of emergency management capacities at the individual level, refine the corresponding training and improvement programs, and build a targeted competency model.

Key words: leading cadres of the Party and government; emergency management capacity; structural dimension; measurement

(责任编辑:尚 玥)