

# 非传统安全视角下我国高校突发事件应急管理研究

□刘德海 [东北财经大学 大连 116025]

□屈丰安 [辽阳县下达河中心学校 辽阳 111202]

□常成德 [东北财经大学 大连 116025]

**[摘要]** 结合我国近年来17起校园突发事件案例,系统分析了传统安全因素和非传统安全因素校园突发事件的主要特征。根据调查问卷的统计结果,从非传统安全的视角审视我国校园突发事件应急管理的现状及问题,表明传统行政管理体制下基于“学校党政领导-辅导员-学生干部”的高校突发事件应急管理体系,明显滞后于形势发展的客观需要。最后,提出若干对策建议,包括:以“两课”教学为核心平台,强化高校非传统安全教育;高校教育管理部门坚持“有所为有所不为”的原则;建立独立的社会仲裁、学术评议和行政调解、司法调解等多元化纠纷解决机制;引导和发挥学生“意见领袖”的舆论影响力;加强校园网络管理。

**[关键词]** 校园突发事件; 非传统安全; “两课”教学; 应急管理

**[中图分类号]** C931 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2012)01-0053-09

## 引言

高等学校是社会精英的高度集聚地,是各种社会思潮的发源地和传播集散地,也是我国社会主义现代化建设人才的培养摇篮。当代大学生积极追求民主,富于激情,热衷于参与公益事务。在我国筹办北京奥运会和残奥会、抗击四川汶川特大地震、举办上海世博会等一系列艰巨任务中,广大青年学生表现出强烈的爱国热情、高度的社会责任感和崇高的奉献精神。但是同时,他们成长于20世纪80、90年代,接受来自学校、家庭、社会和网络等多元化途径的教育引导,世界观、价值观和人生观日益趋于多样化,行为观念非常容易受到网络舆情和国内外重大政治经济事件影响。如果学校管理部门导向失误,处置不力,加之敌对分子的煽动破坏等因素,很容易造成矛盾激化,事态失控和扩大化。2005年4月21日,北京、上海等地部分群众和学生通过互联网和手机短信自发举行涉日游行示威活动,反对日本成为联合国常任理事国。2010年10月25日,成

都、西安和郑州等中西部一些城市学生针对“钓鱼岛事件”先后爆发大规模反日示威游行,当地的日资商店遭示威者冲击。人民网发表评论,呼吁民众理性表达爱国热情,维护改革、发展、稳定的大局。当前,国内外各种非传统安全因素给校园安全管理带来了严峻的挑战。我国校园安全问题不再是附属社会安全的一个次要分支,而是居于社会安全系统的核心地位。尤其是,高校安全和稳定已经成为社会安全和社会稳定的晴雨表和显示器。如何从安全管理科学角度揭示出我国社会转型期高校突发事件的发生机理,建立并完善高校突发事件应急管理措施,是新时期高校马克思主义教育和当前高校管理实践对突发事件应急管理理论研究提出的重要命题。

20世纪80年代以来,国际上安全管理科学的理论研究开始利用现代科学技术手段进行各种监测和社会调查,发展了系统工程<sup>[1]</sup>、安全评价<sup>[2]</sup>、风险管理<sup>[3]</sup>、目标管理<sup>[4]</sup>、健康-安全-环境管理<sup>[5]</sup>、行为抽样技术<sup>[6]</sup>、重大危险源评估与监控<sup>[7]</sup>等现代安全管理方法,并综合运用统计资料、数学模型和计算机模

**[收稿日期]** 2011-11-25

**[基金项目]** 全国教育科学规划专项研究课题“学校突发公共卫生事件演化规律和防控体系研究”(GLA102084);广东省普通高校人文社会科学重点研究基地重大项目“地方政府处置群体性突发事件应急决策机制研究”(09JDXM63012);东北财经大学教学改革课题(Y10019)

**[作者简介]** 刘德海(1974-)男,博士,东北财经大学数学与数量经济学院副教授。

拟等研究手段对社会问题进行定量化分析。近十年来,国内学者开始运用指纹图像识别技术<sup>[8]</sup>、GIS系统建模技术<sup>[9]</sup>等技术手段,以及灰色关联评价模型<sup>[10]</sup>、行为抽样调查<sup>[11]</sup>、统计分析<sup>[12]</sup>等管理科学方法对校园安全问题和校园突发事件的展开实证性研究,并提出构建学校安全防控体系和突发事件预警机制的若干措施<sup>[13~16]</sup>,包括增加教育投入,争取社会支持;通过管理和技术手段的结合,消除事故隐患;安全教育;安全法规;依法妥善处理事故;加强校园网络安全管理;延伸校园安全防控的地理区域;构建校园安全管理体系和防控机制等。在校园安全的实践工作中,发达国家主要从立法和制度上予以规范,提高校园危机的预警能力和突发事件的处置能力<sup>[17]</sup>;国内各地学校加强了校园周边安全的社会治安综合治理,分别制定各种类型校园突发事件的应急预案。

从总体上看,现有研究分别从安全管理理论分析和实践经验总结两个角度深化了高校校园安全防控体系的研究,但是仍然滞后于当前我国社会转型期对高校校园突发事件应急管理提出的迫切需要。首先,在研究视角上,尽管一些文献分析了当前我国突发事件的各种诱因<sup>[18]</sup>,如社会矛盾、高校规模扩招、后勤服务社会化改革等,但是尚未从“非传统安全”视角进行校园突发事件的特征和诱因分析。第二,在研究方法上,大多数文献停留在问题描述、实践经验的总结归纳和定性化分析上,缺乏运用成熟的管理科学方法,导致相应的政策建议缺少严谨的理论依据。第三,在实践层面上,对校园突发事件的预防和预警系统缺少科学的规划设计,校园安全管理工作停留在事后处理阶段,一旦发生往往是管理部门仓促应对,匆匆组建领导小组,难以有效应对各种非传统安全因素造成的校园突发事件。这表明,在传统安全观下以思想政治教育和行政管理作为主要实施途径的传统校园安全管理模式,已经难以适应当前我国进入“社会矛盾凸显期”下校园安全面临着日益突出的非传统安全(nontraditional security)挑战。本文从我国社会转型期的非传统安全视角出发,系统分析了校园突发事件的特征和诱因,提出了完善高校突发事件应急管理的若干对策建议。

## 一、社会转型期我国校园突发事件的非传统安全因素

### (一) 非传统安全的定义

学术界关于“非传统安全”的概念和内容争论得十分激烈,目前尚无权威的定义。其中,《非传统

安全论》一书认为<sup>[19]</sup>,相对于传统安全而言,非传统安全是由非政治和非军事因素所引发、直接影响甚至威胁本国和别国乃至地区与全球发展、稳定和安全的跨国性问题,以及与此相应的一种新安全观和新的安全研究领域。随着冷战的结束和经济全球化的兴起,传统的国际安全理论和安全机制难以有效应对冷战后出现的新安全威胁,大量的非传统安全问题迅速蔓延和扩展,主要包含:经济安全、金融安全、能源安全、环境安全、水资源安全、民族分裂问题、宗教极端主义问题、恐怖主义问题、文化安全问题、信息安全问题、流行疾病问题、人口安全问题、武器扩散问题、海盗问题等。

当前我国经济社会发展正进入“矛盾凸显期”,不仅教育系统内部出现了各种新的安全问题,包括校园后勤服务社会化改革,高校大规模扩招和合并,高等教育收费制度,国际金融危机冲击下大学生就业困难进一步加剧等;而且,社会上各种非传统安全因素势必折射到日益开放的校园中,包括我国社会结构转型和经济结构调整过程中产生的各种利益分配矛盾,境外敌对势力对校园的思想文化渗透活动,恐怖主义和民族分裂主义的潜在威胁,以及国内外重大政治事件等一些社会热点和敏感问题。传统校园安全观局限于校园周边治安环境、灾害性事故、社会交往和心理健康等传统安全因素下导致学生人身安全、财产安全和身心健康问题,采取思想政治教育和行政管理工作作为主要实施手段,已经难以有效应对各种非传统安全因素诱发各种校园突发事件的挑战。

在当前各种非传统安全因素凸显的形势下,需要树立起综合校园安全观,从“学生-校园-国内外环境”社会复杂系统角度审视校园安全问题,运用科学的管理方法构建校园安全的系统工程。其主要特点表现为:安全主体定位在包括学生在内的校园整体安全;安全内容除了考虑传统安全因素外,更为注重当前各种非传统安全因素造成的校园安全问题;安全手段运用科学管理方法构建校园安全防控体系和校园突发事件应急管理体系;安全目标定位在有效预防和控制各类校园突发事件,保证学校的教育目标和社会的和谐稳定。

### (二) 传统因素下校园突发事件的主要特征

校园突发事件是指那些发生在学校内,或虽未发生在学校,却与学校中的人或事有着相当联系的事件,此事件是由于受到校园内外部多种因素的影响即受到自然的、人为的或社会政治的原因引发的,事前难以预测、作用广泛,以师生员工为主体,学生起主导作用的,不以学校管理者的意志为转移的,

续表

在较短时期内骤然发生的并迅速演化为较大规模的、造成人员伤亡和财产重大损失的、甚至危及学校声誉,对学校和社会造成一定影响、冲击、威胁或危害的公共事件<sup>[20]</sup>。

传统的校园安全观下,校园突发事件一般包括如下几种类型:治安安全、自然灾害、政治、大学生心理问题和学校管理等。本文通过《中国新闻周刊》、《南方都市报》、《凤凰周刊》、《中国经营报》等报刊资料,以及新华网、人民网、中国新闻网等政府门户网站,收集了我国近年来发生的17起校园突发事件的典型案列。其中,传统安全因素下校园突发事件的7起典型案列如表1所示,其具有如下几点特征:

1. 事件类型集中在治安安全、火灾事故、踩踏事故和食物中毒等传统安全因素。校园突发事件的传统安全因素可以进一步细分为外部因素,包括:一是各种违法犯罪活动对师生合法权益的侵害,如盗窃、抢劫等;二是学校周边的网吧、游戏厅和出租屋等场所(如北京“蓝极速”网吧纵火案),容易引发治安问题;三是校园内外的交通事故对学生造成伤害。内部因素,包括:一是食物腐烂变质引起的集体中毒事件和学校投毒事件;二是学生内部的偷盗、吸食摇头丸、聚众殴打等违法犯罪行为(如马加爵事件、硫酸泼熊事件);三是学生自杀事件;四是教室、楼梯等校园设施的安全问题造成踩踏事件(如11·29阿克苏踩踏事件)。

2. 事件诱因单一,通过教育系统自身的防范和应急处置,能够有效应对该类事件。由于事件诱因集中在安全管理疏忽、安全教育存在问题和师生防范意识与能力缺乏等传统安全因素,一方面,学校安全保卫部门加强防范意识和防范措施,能够有效避免大面积发生诸如食物中毒、重大火灾等校园突发事件;另一方面,学校管理部门展开系统、深入的安全教育,能够有效提高广大师生员工的安全防范意识和突发事件应对能力。

3. 踩踏事件和食物中毒事件的作用对象集中在中小学校的学生,而源自学校内部的治安事件往往发生在高校师生。

表1 传统安全因素下近年来我国7起校园突发事件的案列

| 事件类型 | 时间、地点              | 事件概况  | 事件诱因                    |
|------|--------------------|---|-------------------------|
| 火灾事件 | 1994年12月8日,新疆克拉玛依市 | 市教委等在友谊馆举办迎接自治区“两基”评估验收团专场文艺演出活动,火灾致325人死亡,132人受伤 | “12·8”特大火灾纯属责任事故,缺乏应急管理 |

| 事件类型   | 时间、地点                  | 事件概况  | 事件诱因                        |
|--------|------------------------|---|-----------------------------|
| 火灾事件   | 2002年6月16日,北京市“蓝极速”网吧  | 非法经营的“蓝极速”网吧发生火灾,系两名中学生因与网吧服务员发生纠纷,蓄意纵火,造成25人死亡 | 需要对网吧等文化娱乐场所依法清理整顿,消除事故隐患   |
| 踩踏事件   | 2010年11月29日,新疆阿克苏市第五小学 | 学生们急着从教室前往操场参加升旗仪式,发生集体踩踏事故,造成1名小学生死亡,12名受伤     | 安全管理和安全教育漏洞,缺乏应急疏散          |
| 食物中毒事件 | 2010年10月11日,全国各地中小学    | 入秋以来,一些学校相继发生食物中毒事件                             | 对食品卫生安全工作缺乏防范意识和防范措施        |
| 治安案件   | 2004年2月13~15日,云南大学     | 云大宿舍连杀四人,引发轰动全国的“马加爵事件”                         | 性格缺陷、学校缺少心理健康教育             |
| 治安事件   | 2005年2月23日,清华大学        | 电机系大四学生刘海洋先后两次把掺有火碱、硫酸的饮料,倒在5只北京动物园饲养的狗熊的身上或嘴里。 | 学校教育和家庭教育中缺失人性教育,保护环境,人与自然等 |
| 治安事件   | 2008年10月28日,中国政法大学     | 程某上课前被学生砍伤颈部,抢救无效死亡,“师生恋”成为主要怀疑动机               | 加强教师的职业道德规范要求               |

### (三) 非传统因素下校园突发事件的主要特征

本文收集了我国近十年来发生的10起非传统安全因素下校园突发事件的典型案列,如表2所示。从中可以总结出非传统安全因素下校园突发事件具有如下几点特征:

1. 事件类型具有明显的非传统安全因素,包括群体性事件、网络事件、学术争论诱发文化事件、转型期社会矛盾、重大传染病疫情和政治事件等。当前我国校园安全面临着多方面的挑战,除了失窃、火灾、踩踏事故等传统安全因素造成的校园突发事件,我国社会经济转型期诸多社会矛盾日益成为诱发校园突发事件的重要因素。社会贫富分化导致的社会矛盾、学校后勤服务社会化改革出现服务质量下降、高校扩招后的大学生就业困难、全球化时代国际社会经济外部影响、互联网时代的网络舆情等

非传统安全因素,成为当前我国校园安全管理工作重大的挑战。

2. 高校师生群体成为非传统安全因素下校园突发事件的主要参与者。高校师生员工具有较强的行动自主性和价值判断能力,对于各种非传统安全因素具有较好的适应性和响应性,往往成为各种社会新思潮的发源地。当代大学生从小接受学校、家庭、社会、网络等多元化途径的教育引导,价值观和人生观趋于多样化,具有积极追求民主,富于激情,热衷于参与公益事务,以及从众心理,部分学生法制观念淡薄等特点,非常容易受到网络舆情和国内外重大政治经济事件影响诱发校园突发事件。如果学校管理部门导向失误,处置不力,加之敌对分子的煽动破坏等因素,很容易造成矛盾激化,事态失控和扩大化。

3. 事件诱因具有多因素复合特征,大大超出了教育管理部门的能力范畴。校园突发事件的非传统安全因素具有校园内外部环境、国内外形势以及政治、经济和社会等多因素复合特征,从而导致事态迅速扩大化,超出了教育管理部门的应对能力。

表2 非传统安全因素下近年来我国10起

校园突发事件的典型案例

| 事件类型        | 时间、地点                | 事件概况   | 事件诱因                  |
|-------------|----------------------|--|-----------------------|
| 治安案件、社会矛盾   | 2010年3-5月,全国各地幼儿园和小学 | 福建南平、广西合浦等地中小学及幼儿园接连发生数起恶性校园凶杀案              | 校园治安防范不力,反映社会深层矛盾     |
| 治安案件、经济案件   | 2011年3月以来,湖南省委教育工委   | 3起学生失踪案件,可能被传销组织控制,涉及6所高校上百名学生               | 大学生社会经验不足,又面临就业压力     |
| 交通肇事案、网络事件  | 2010年10月16日,河北大学     | 李某醉驾在河北大学校内撞倒两名女学生,态度冷漠嚣张,高喊“有本事你们告去,我爸是李刚!” | 校内交通管理存在盲区            |
| 公共卫生事件、网络事件 | 2009年5月山东省           | 网友认为,留学生吕某明知自己可能感染病毒,仍坚持回国并在北京到处乱跑,称呼其为“吕传传” | 规范疫情诊断、网络直报等工作流程;加强教育 |
| 群体性事件,经济事件  | 2008年10月23日,重庆綦江县中小学 | 近千名教师陆陆续续集体罢课,抗议教师工资待遇极低                     | 建立通畅表达渠道,逐步提高教师的经济待遇  |

续表

| 事件类型       | 时间、地点                       | 事件概况   | 事件诱因                          |
|------------|-----------------------------|--|-------------------------------|
| 群体性事件,经济事件 | 2010年11月22日,贵州省六盘水市第二中学     | 因不满学校食堂涨价,部分学生下晚自习后到食堂讨说法,有学生开始砸食堂桌椅                             | 后勤社会化服务后提价,学生法制意识不足           |
| 群体性事件      | 2006年10月21日,江西赣江职业技术学院等民办高校 | 部分学生因大专学制问题与校方产生意见分歧,要求学校对学制问题给予明确答复,或者退还部分学费                    | 国家民办教育体制的不完善                  |
| 政治事件、网络事件  | 2005年4月21日,北京、上海等地学生        | 在北京、上海等地部分群众和学生通过互联网和手机短信自发举行涉日游行示威活动                            | 日方在历史等一系列问题上的错误态度             |
| 政治事件       | 2010年10月25日中西部城市的大学生        | 中西部一些城市先后爆发大规模反日游示威游行,以当地大学生为主,当地的日资商店遭示威者冲击                     | 受日本右翼钓鱼岛言论的刺激,呼吁“依法、理性表达爱国热情” |
| 文化事件、网络事件  | 2010年3~7月,清华大学和复旦大学         | 王彬彬著文称汪晖早年的博士论文《反抗绝望》存在抄袭;网友Isaiah指称朱学勤早年的博士论文《道德理想国的覆灭》存在“抄袭嫌疑” | 缺乏独立的学术评价机制和健康的学术批评机制         |

4. 事件演化过程具有非常明显的网络化特征。信息技术和互联网的迅猛发展深刻地改变了大学生的信息获取渠道,消解了传统科层体制下校园管理的“领导者-被领导者”角色定位。传统的校园突发事件应急管理体制依赖于行政命令和正式群体(如院系班级、党团组织和学生会等依法成立并登记的组织),已经难以发挥出有效作用。一些传统安全因素下的校园突发事件(如孙志刚事件、李刚事件),经过互联网迅速地发酵、传播、扩散成为典型的社会公共事件。新形势下如何有效监控和积极引导网络舆情,成为学校管理部门有效应对校园突发事件的首要任务。

5. 学校非正式群体和意见领袖(opinion leaders)成为事件的主要发起者和推动者。校园非正式群体主要是指以感情、兴趣、价值观、信息沟通等非工作因素为纽带成立的非正式组织或社团群体,如各

类协会、老乡会、学校周边考研族、学生帮派和BBS网络虚拟论坛等。“意见领袖”是指在信息传递和人际互动过程中少数具有影响力、活动力的人<sup>[21]</sup>。意见领袖最有可能从群体性交流场所产生,每一个群体都有自己的意见领袖,他们与被影响者一般处于平等关系,而非上下级关系。与传统媒介相比,互联网给人们提供了一个相对平等的发表自己观点的公共空间,因此意见领袖产生的范围更广、更草根化<sup>[22]</sup>。由于学校非正式群体和意见领袖往往游离于传统的学校管理体制外,但是却对校园突发事件的酝酿、爆发和扩大化发挥着至关重要的影响力,由此造成传统的校园突发事件应急管理体制难以有效应对非传统安全因素带来的严峻挑战。

## 二、校园突发事件应急管理现状的调查分析

借鉴文献研究和访谈研究设计本文的调查问卷,基本内容包括四点:被调查者的家庭背景和群体参与程度;日常沟通的对象、频率和沟通内容;校园突发事件的校园突发事件的应急处置措施和安全教育等。问卷调查集中在2010年上半年进行,选取了东北财经大学在校学生作为调查对象。为使问卷更具完整性且题意清楚了,随机发放30份问卷进行了前测,并根据结果反馈进行了问卷修正。然后,随机抽取各个专业、班级、年级、性别等样本150个,其中回收有效问卷142份,男性67人,女性75份。该比例高于东北财经大学男女比例构成,其原因可能是男生更愿意积极配合该调查项目。党员16名,其他为非党员。被调查者的出生年份集中分布在1987~1990年,分别对应着大一至大四学生。

(一)家庭背景和群体参与程度:较大比例的贫困学生和非正式群体中“意见领袖”

被调查者中的大部分学生家庭背景具有较好的经济基础,其中来自农村的学生所占比例为22.5%,而家庭背景为农民的学生仅占19%。这一调查数据远远低于我国农村人口所占比例(2006年底中国农村人口比例为56%),反映出目前我国高等教育存在着较为严重的城乡不平等,广大农村生源难以进入较好的高等院校深造学习,进一步丧失了社会阶层向上流动的机会。被调查者中学生家庭年收入存在较大的差距,高达14%的学生家庭年收入不足1万元,这一数据与19%的学生来自农村家庭背景比较符合的。显然,年均收入不足1万元的农村家庭除去日常必要开支,难以供养一名在校大学生的基本花销。高校扩招和教育收费市场化后大面积地出现了高校贫困学子,成为校园突发事件的重要社会诱因。

在被调查者中,2/3的学生均担负着一定的学生干部工作,表明大部分学生积极参加社会工作,具有较强的社会参与意识。但是,更值得关注的是43名(占30.3%)的学生未参加学生干部工作,其中一半学生却属于各种学生社团骨干,里面包括了老乡会、论坛版主等具有广泛的社会网络关系和较强的社会动员能力的校园民间“意见领袖”。在新形势下积极引导和有效管理各种非正式学生群体,发挥学生“意见领袖”的积极作用,成为当前学校党委和管理部門在网络环境下成功应对各种校园突发事件的新挑战。

表3 高校学生家庭状况和群体参与程度的调查结果

| 变量    |           | 人数 | 比例(%)   |
|-------|-----------|----|---------|
| 家庭背景  | 农民        | 27 | (19%)   |
|       | 乡村个体户     | 5  | (3.5%)  |
|       | 技术工人      | 28 | (19.7%) |
|       | 党政机关      | 28 | (19.7%) |
|       | 家庭工商户     | 21 | (14.8%) |
|       | 高层专业或管理人员 | 12 | (8.4%)  |
|       | 其它        | 21 | (14.8%) |
| 家庭年收入 | 1万元以下     | 20 | (14%)   |
|       | 1-5万元     | 64 | (45%)   |
|       | 5-20万元    | 52 | (37%)   |
|       | 20万元以上    | 5  | (4%)    |

| 变量       |           | 人数 | 比例(%)   |
|----------|-----------|----|---------|
| 正式群体参与程度 | 班级学生干部    | 45 | (31.7%) |
|          | 学院和学校学生干部 | 57 | (40.1%) |
|          | 非学生干部     | 43 | (30.3%) |
|          | 其中社团骨干    | 23 | (16.2%) |
| 学生社团参与程度 | 学生会和团委    | 63 | (44.4%) |
|          | 其它文体社团    | 83 | (58.5%) |
|          | 老乡会       | 34 | (23.9%) |
|          | 论坛版主      | 2  | (1.4%)  |

(二)日常沟通对象、频率和沟通内容:行政管理边缘化和非传统安全教育的缺失

表4 高校学生日常沟通对象、频率和沟通内容的调查结果

| 日常沟通对象 | 人数 | 比例(%)   |
|--------|----|---------|
| 母亲     | 55 | (38.7%) |
| 父亲     | 41 | (28.9%) |
| 一般朋友   | 15 | (10.6%) |
| 男(女)朋友 | 6  | (4.2%)  |
| 寝室室友   | 6  | (4.2%)  |
| 老师     | 5  | (3.5%)  |
| 兄弟姐妹   | 3  | (2.1%)  |
| 亲戚     | 3  | (2.1%)  |
| 同学     | 2  | (1.4%)  |
| 学生干部   | 0  | (-)     |

续表

| 变量   |           | 人数  | 比例(%)   |
|------|-----------|-----|---------|
| 沟通频率 | 几乎每天      | 54  | (38%)   |
|      | 至少每周一次    | 61  | (43%)   |
|      | 至少每月一次    | 5   | (3.5%)  |
|      | 不定期       | 15  | (10.5%) |
| 沟通内容 | 起居生活健康    | 121 | (85.2%) |
|      | 专业学习      | 108 | (76.1%) |
|      | 恋爱感情      | 84  | (59.1%) |
|      | 出行和人身安全   | 70  | (49.3%) |
|      | 时事政治和国际关系 | 48  | (33.8%) |
|      | 娱乐体育游戏    | 88  | (62%)   |

当遇到生活、学习等重大问题时,大部分被调查者采取与父母沟通的方式。由于通讯技术的进步,大部分学生每周都与最亲近的人进行沟通。但是,不仅没有学生优先选择与学生干部沟通自己面临的重大问题,而且优先选择与老师进行沟通的学生比例仅为3.5%,反映出目前高校传统行政管理体制和思想政治工作成效不是很显著,在重大事件的酝酿和潜伏阶段中往往处于边缘化状态,难以迅速、及时、准确地掌握广大学生第一手的真实心理状态。在142名被调查者中,与亲近的人大部分话题集中在起居、学习、生活和健康等日常生活方面,甚至娱乐、体育、游戏等也是一个重要的话题。但是,对于时事政治和国际关系等非传统安全方面(占33.8%)的讨论不多,仍然是家庭、社会和学校多方面教育的一个薄弱环节。

(三) 校园突发事件信息来源和求助途径: 信息获取网络化, 求助途径多元化

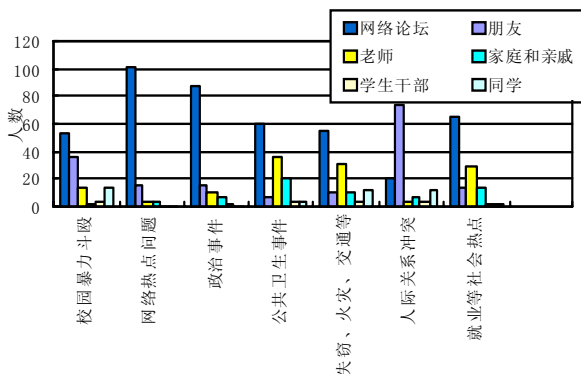


图1 被调查者有关各种类型校园突发事件的消息获取来源

在142名被调查者有关各种类型校园突发事件的消息获取来源中,网络论坛已经在大学生信息传播来源中占据了绝对优势地位(如图1所示),除了有关比较隐私的人际关系冲突问题主要来源于朋友

之间的内部消息。在其他信息来源中,老师和家庭亲戚也是稍显重要的信息来源。但是,学生干部和同学则是无关紧要的信息来源。有效监控和积极引导网络舆情,是学校党委工作部门积极有效应对新时期高校校园突发事件和校园安全问题的首要任务。

尽管网络已经成为绝大多数学生无可争议的突发事件第一信息来源,但是当处理和解决突发事件时,绝大多数学生从网络传媒回到了现实世界的人际关系,并且根据具体突发事件类型的不同,分别选择各种合适的求助途径,并没有绝对占据优势的解决方式(如图2所示)。其中,对于校园暴力斗殴事件,一部分学生让朋友加以摆平,一部分学生求助于老师等传统行政管理部门;对于网络热点问题,选择网络论坛和朋友们的看法各占一半;对于政治事件,网络论坛、老师和朋友们的看法各自占据了接近1/3的比例;对于公共卫生事件、交通火灾失窃事件传统校园安全问题,家庭亲戚和老师的意见占据了主要位置;对于人际关系冲突问题,大多数学生选择了通过朋友加以处理;对于错综复杂的就业问题,学生们分别求助于朋友、老师、网络论坛和家庭亲戚等多样化的解决渠道,充分显示出大学生就业问题的复杂性和艰巨性。在多样化的突发事件应急处置途径中,学生干部仍然没能占据一席之地,其原因是值得学校管理部门和学生工作部门高度深思。积极发挥学生组织的自我教育、自我管理和自我服务功能,才能有效应对并成功处置各种非传统安全因素带来的校园突发事件。

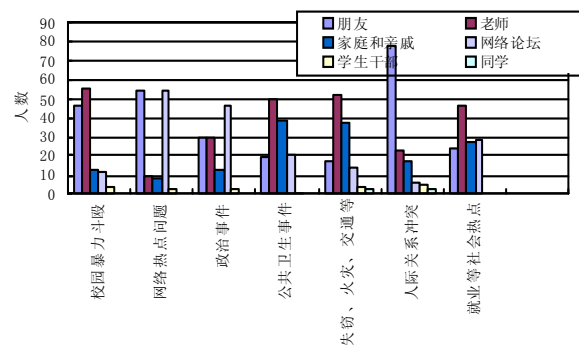


图2 被调查者有关各种类型校园突发事件的求助途径

(四) 校园突发事件处理措施和安全教育: 应急体制和安全教育效果不佳

在被调查者有关各种类型的校园突发事件处理措施中,包括及时向辅导员反映、等待学校统一部署、向家长反映、报警、与好友商量对策和独自处理等均占有较大的比例。其中,仅有59人选择及时向辅导员反映情况,这与受访者中共有102名学生干部的比例是极不相称的。目前基于传统行政管理下

“学校教育管理部门-辅导员-学生干部”的突发事件应急体制,难以有效防控和应对非传统因素下高校突发事件。

表5 高校校园突发事件处置措施和安全教育的调查结果

| 处置措施     | 人数 | 比例(%)   |
|----------|----|---------|
| 及时向辅导员反映 | 59 | (41.5%) |
| 等待学校部署   | 20 | (14.1%) |
| 向家长反映    | 51 | (35.9%) |
| 报警       | 36 | (25.4%) |
| 与好友商量对策  | 47 | (33.1%) |
| 独自处理     | 26 | (18.3%) |

针对目前我国高校安全教育有效性的评价,尽管高校管理部门对安全教育工作也是常抓不懈,通过各种形式和渠道宣传安全知识,传授和演练安全技能等,但是调查结果显示并未收到预期的效果。其中,只有一少部分学生认为是及时有效的(占16.2%),大部分学生认为流于表面化和形式化,甚至认为该项工作尚未开展,或者教育手段和途径缺乏针对性。这一点也可以从上述有关突发事件获取来源和求助途径等方面加以验证。

### 三、基本结论和政策建议

当前,我国校园安全和突发事件应急管理主要面临着各种非传统安全因素的挑战。从非传统安全的视角重新审视我国校园突发事件应急管理的现状及问题,传统行政管理体制下基于“学校党政领导-辅导员-学生干部”的校园安全防控体系和突发事件应急管理措施,滞后于非传统安全形势发展的客观需要。因此,需要准确把握非传统安全因素下校园突发事件的主要特点和演化规律,基于“预警-发展”的突发事件应急管理理念,建立并完善社会、家庭、学校管理部门和学生社团组织等多元化的校园突发事件防控体系和应急机制。

1. 以“两课”(指我国普通高校开设的马克思主义理论课和思想政治教育课)教学为核心平台,强化高校非传统安全教育,主动占领学校思想文化阵地的制高点。各种类型的重大突发事件,对于推进新时期马克思主义中国化最新成果的形成与发展起着重要作用<sup>[23]</sup>。当前,我国各种社会思潮十分活跃,代表着不同阶层、社会集团或社会群体的经济利益、政治诉求和意识形态相互激荡。目前教育理论界针对国际环境变化对我国校园思想政治教育的影响重视不够。面对由美国次贷危机引发的国际金融危机,经济学、哲学等众多学科都积极地从各自

学科的视角进行探讨,相比之下思想政治教育领域则显得异常沉闷。类似的状况同样存在于高校安全教育领域,主要体现在过多集中在传统安全问题,如假期出行人身安全、宿舍火灾防范、校园打架斗殴事件等,校园安全教育职能和角色不仅与家庭教育存在过多的重叠,而且有意无意中回避着大学生们迫切需要解决的思想困惑和争议性、爆炸性的社会热点问题。面对着大量的非传统安全因素冲击,往往被动地扮演着上级指示的“传声筒”角色。因此,首先需要运用马克思主义理论方法和基本观点,大力推进非传统安全威胁下高校突发事件应急管理的理论创新;其次,及时将马克思主义中国化最新的理论成果及时运用到“两课”教学中,结合当前社会经济发展过程中的重大理论热点问题和国内外时事政治,着力于提高教学效果,切实解决师生的思想困惑和合理诉求,积极引导校园思想舆论,做到防患于未然的校园突发事件“预警-发展”管理模式。

2. 根据“元决策”的思想,学校教育管理部门坚持“有所为有所不为”的原则。“元决策”定义为根据决策者和决策环境以及决策任务的特点,对决策风范、决策方式、决策步骤所做的选择<sup>[24]</sup>。在校园突发事件的应急管理决策中,首先遇到的是“元决策”问题,即决策究竟由学校管理部门内部决定,还是需要第一时间准确地向上级教育部门和相关政府部门汇报。当前我国社会经济处于急剧转型时期,国内外各种复杂的非传统安全因素都可能成为校园突发事件的诱因,例如,2005年部分学生反日游行和2008年抵制家乐福超市等政治事件、2010年中小校园恶性凶杀案件等。这些非传统安全因素诱发的校园突发事件已经远远超出了学校教育部门的应对范畴,需要学校管理部门在政府行政部门的统一领导下,与媒体、家长和相关企事业单位等整个社会一起协同配合,开展社会治安综合治理工作。

3. 建立独立的社会仲裁、学术评议和行政调解、司法调解等多元化纠纷解决机制。随着社会建设和社会管理工作纳入领导班子和领导干部的任期考评目标,成为党政主要领导政绩考核的重要内容,中央和各省市社会治安综合治理委员会加强了校园及周边地区矛盾纠纷隐患排查、化解工作,开展创建“平安校园”活动。由于缺乏社会诚信的环境,极具中国特色的人民调解等民间调解机构影响力日趋式微,一些地方校园周边矛盾调处整治工作开始过多地动用和依赖于政府行政执法力量的推动,不仅消耗了大量的行政资源,甚至造成了新的社会不稳定因素。例如,城管人员对校园周边小摊小贩的执

法整治工作已经成为诱发社会冲突的一个重要诱因。2010年12月17日,突尼斯某街头小贩遭到执法人员的粗暴对待随即自焚抗议,诱发了一场波及中东和北非地区的严重社会动乱。因此,校园周边环境整治工作需要健全人民调解、行政调解和司法调解相互配合的多元化纠纷解决机制,积极吸纳社会各界的参与。对于高校师生涉嫌学术不端行为等突发事件,需要建立独立的学术评价机制,避免学校行政力量介入学术争端中。

4. 积极引导和发挥学生“意见领袖”的舆论影响力,真正实现学生社团的“自我教育、自我管理、自我服务”功能,形成校园内正面舆论的强势地位,实现学校管理部门在群体性校园突发事件酝酿阶段的及早发现和及时预警。根据图2的调查结果可知,面对着校园暴力、公共卫生、就业问题、火灾和踩踏事件等传统安全因素下校园突发事件,传统的“学校党政领导-辅导员-学生干部”校园安全防控体系具有较强的信息搜集和局面掌控能力。但是,面对着网络事件和政治事件等非传统安全因素诱发的校园突发事件,传统学校行政体系不仅面临着信息反馈渠道的缺失,而且缺乏有效的应对手段。其关键原因在于传统学校应急体系中,一些学校的学生干部和学生社团无法发挥出学生“意见领袖”的桥梁、纽带作用,造成“学校党政领导-辅导员-学生干部”信息反馈和行政命令传递链条的断裂。学校管理部门需要树立起学生社团的民主管理意识,建立起良性互动和领导关系,避免形成体制外的学生“意见领袖”,造成危机事件爆发后局面失控。

5. 加强校园网络管理,在发挥网络舆论民主监督和信息披露作用的同时,防止境外敌对势力利用互联网和手机短信等网络途径将事态扩大化。随着互联网的迅速普及,网络传媒已经成为大学生首要的信息来源<sup>[25]</sup>。网络不仅成为校园突发事件的一个重要非传统安全诱因,而且成为其他传统安全因素诱因下校园突发事件迅速发酵和扩大化的催化剂。加强校园网络监管,已经成为有效应对非传统安全因素下校园突发事件的重要任务。为此,需要积极培养论坛的“意见领袖”,继而引导网上舆论;发生重大公共事件时,学校管理部门和主流传媒及时发表权威性评论。

## 参考文献

- [1] TURNER B A. Man-made Disasters[M]. London: Wykeham Publications, 1978.
- [2] EDKINS G D. The INDICATE safety program: evaluation of a method to proactively improve airline safety

performance[J]. Safety Science, 1998, 30(3): 275-295.

[3] LEE W K. Risk assessment modeling in aviation safety management[J]. Journal of Air Transport Management, 2006, 12(5): 267-273.

[4] ELVIK R. Road safety management by objectives: A critical analysis of the Norwegian approach[J]. Accident Analysis and Prevention, 2008, 40(3): 1115-1122.

[5] DUIJM N J, FIEVEZ C, GERBEC M, et al. Management of Health, Safety and Environment in Process Industry[J]. Safety Science, 2008, 46(6): 908-920.

[6] DURBIN D R, BHATIA E, HOLMES J H, et al. Partners for child passenger safety: a unique child-specific crash surveillance system[J]. Accident Analysis and Prevention, 2001, 33(3): 407-412.

[7] CHRYSOULAKIS N, ADAKTYLOU N, CARTALIS C. Detecting and monitoring plumes caused by major industrial accidents with JPLUME, a new software tool for low-resolution image analysis[J]. Environmental Modelling & Software, 2005, 20(12): 1486-1494.

[8] 陈德裕, 朱学芳. 指纹图像识别技术在校园安全保障系统中的应用[J]. 情报杂志, 2004, 23(12): 73-75.

[9] 孙彦花, 王萍, 李真, 梁怀翔. ArcGIS支持下的校园安全分析建模[J]. 地理空间信息, 2010, 8(5): 94-99.

[10] 皮祖训, 刘何清. 校园安全灰色关联评价模型及应用[J]. 中国安全科学学报, 2008, 18(6): 134-140.

[11] 任国友. 北京市几所高校校园安全调查报告[J]. 安全, 2010, 31(11): 16-19.

[12] 单雪强, 苏国锋. 中小校园踩踏事故统计分析及应对措施研究[J]. 中国安全科学学报, 2010, 20(4): 165-170.

[13] 华嘉. “校园保卫战”中亟待建构的三重防线[J]. 中国减灾, 2010(7): 21-22.

[14] 张维平, 翁莹秀. 《校园安全法》立法原则性问题研究[J]. 教育理论与实践, 2005, 25(10): 19-23.

[15] 李春雷. 校园伤害案件及防控对策的实证分析与比较研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2010(6): 36-50.

[16] 董雪梅. 高校公共安全突发事件成因分析及应对策略[J]. 中国行政管理, 2009(7): 91-94.

[17] 朱晓斌. 美国学校危机管理的模式与政策[J]. 比较教育研究, 2004(12): 45-50.

[18] 程美东. 突发事件的应对与和谐社会的构建[J]. 马克思主义研究, 2008(3): 113-117.

[19] 陆忠伟. 非传统安全论[M]. 北京: 时事出版社, 2003.

[20] 董立丽. 高校突发事件的特点及成因分析[J]. 辽宁行政学院学报, 2009, 11(12): 86-87.

[21] KATZ E, LAZARSELD P F. Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication [M]. New York: Free Press. 1955.

[22] 陶文昭. 重视互联网的意见领袖[J]. 中国党政干部论坛, 2007,227(10): 27-29.

[23] 辛向阳. 重大突发事件与改革开放新时期马克思

主义中国化理论创新[J]. 马克思主义研究, 2009(7): 99-106.

[24] 王众托. 元决策: 支持决策科学化与民主化的手段[J]. 管理学报, 2007, 4(2): 127-134.

[25] 中国互联网络信息中心. 第21次中国互联网络发展状况统计报告[R]. 北京: 中国互联网络信息中心, 2007-12-31.

## Emergency Management Research on Campus Incident from the Viewpoint of Nontraditional Security

LIU De-hai

(Dongbei University of Finance & Economics Dalian 116025 China)

QU Feng-an

(Liaoyang County Xia-da-he Central School Liaoyang 111202 China)

CHANG Cheng-de

(Dongbei University of Finance & Economics Dalian 116025 China)

**Abstract** Combining the 17 cases of campus emergency in China recently, the paper systematically analyzes the characteristics of campus emergency caused by traditional and nontraditional security factors. The status and problems of campus emergency management are discussed from the viewpoint of nontraditional security based on a questionnaire, where the traditional emergency system for campus incident, i.e. "the school leadership in Party and government - counselor - student cadre", has obviously lagged behind the need of reality. Lastly, the paper puts forward some advises, including that the school administrative office should improve the campus nontraditional security education on the platform of "Two Courses" teaching, the dispute-solving mechanisms should be built, etc.

**Key words** campus incidents; nontraditional security; "Two Courses" teaching; emergency management

编辑 何婧

(上接第 47 页)

## Research on Characters of Recovery Stage and Recoverability Assessment in Emergency Management

CHI Fei

(Chinese Academy of Sciences Beijing 100190 China)

**Abstract** The recovery of a region which suffers from a disaster or an incident is very important for the victims and the emergency management. The recoverability includes two aspects, the recoverability of the region and the recoverability of some necessary functions which can help support the operation of people's safety guard or daily life. From the view of time cycle, recoverability can be divided into two stages, emergency response and post-disaster reconstruction stage. The two stages have different characters in damaged things, time, cost and levels. The recoverability assessment requires two types of assessment: the assessment of the priority to different types of damaged things and the assessment of how to recover a certain type of damaged things. The former assessment model is given based on the needs of people, the significance of things and the damage of things, while the latter assessment model is given based on the needs of people, the damage of things, time, cost and indirect loss. Some typically cases are studied to verify the reliability and applicability of the assessment model.

**Key words** emergency management; recoverability assessment; recovery; reconstruction

编辑 何婧