

参 考 信 息

江苏技术师范学院图书馆主办

第 11 期

(总 80 期) 2008 年 10 月 20 日

维护校园稳定安全 办人民满意的大学

编者按: 随着改革开放的深入发展, 社会变迁的不断加剧, 我国高校的内外环境发生了巨大变化, 高校各类突发事件时有发生, 并有逐步增加的趋势。高校是社会的重要组成部分, 大学生是未来社会主义建设的中坚力量, 高校的稳定与健康和谐发展对和谐社会的构建有举足轻重的作用。因此, 加强高校应对突发事件能力, 是高校面临的一项重要任务, 也是值得我们深入思考和研究的重大问题。所谓突发事件, 是指突然发生并可能迅速演变或激化为较大规模和影响并将危及社会安定的事件。高校突发事件指高校中由于偶发性因素引起, 突然爆发的紧急事件, 并严重影响了学校正常教学、科研秩序, 威胁到学生的生命、财产安全, 进而危及社会的稳定。加强高校危机管理的关键是建立起危机责任制度。危机未发生前要明确研究危机的责任、预警的责任; 危机出现后要有明确的处理应对责任、决策责任; 危及过后要认定各层次的工作失误责任, 并以一定形式承担相应的经济、行政责任; 要严格做到有章可循, 职责清楚, 失职必纠。否则, 控制和处理危机的主动性就会大大降低, 高校和国家大局工作就要受到极大损失。作为高等教育的重要阵地, 高校的稳定直接关系到国家和社会的稳定, 随着中国社会高速发展, 高校面临的内外环境发生了巨大变化, 突发事件不可避免, 关键是我们深入研究这一问题, 加强高校应对突发事件的能力, 构建一个稳定和谐的校园, 保证师生的生命和财产安全, 保障学校正常的教学科研秩序。我校一直以来就特别重视对突发事件的应急管理, 成立了管理机构, 制定了相应的制度和紧急预案, 落实了各级处理应对责任和责任追究机制, 并做到警钟长鸣。因此, 多年来我校还没有发生较大突发事件。尽管如此, 我们绝不能掉以轻心, 要居安思危, 未雨绸缪, 学校各个层面的负责同志在头脑中要把维护校园的和谐与稳定这根弦绷得更紧。为此, 我们选编了相关资料供领导和相关部门参考。

目 录

1. 高校应急管理机制建设研究报告..... (1)
2. 高校危机管理存在的问题及完善措施..... (5)
3. 建立危机管理机制, 不断提升高校危机处理能力..... (8)
4. 高校突发事件与应急管理..... (10)
5. 高等学校需要提高应对危机和突发事件的能力..... (12)
6. 基于思想引导机制建设的高校突发事件应急管理研究..... (14)
7. 高校危机管理现状及对策..... (17)

一、高校应急管理机制建设研究报告

随着社会变迁不断加剧和改革不断深化, 我国高校的内外生态环境发生了巨大变化, 高校各类突发公共事件时有发生, 并有逐步增加的趋势。高校突发公共事件的社会关注程度高, 传播扩散快, 且容易向社会波及, 不仅影响高校的正常教学科研秩序, 而且还会影响社会稳定。因此, 加强高校应急能力建设, 是各级政府和高校面临的一项重要任务。

1. 高校突发公共事件种类和数量增多

从当前我国高校的实际情况看, 问题突出、影响大且发生频率高的突发公共事件主要集中在招生与就业、群体性行动、心理疾患、校园安全与事故、师德与学风等方面。

1) **近年来招生与就业类事件比较突出。**高校招生一直是广受关注的敏感问题。由于学校与考生之间严重的信息不对称、招考制度不够公开透明以及高校内部管理混乱等原因,招生问题在各类高校、各学历层次中都存在。在就业方面,近些年来由于实施扩招政策,每年毕业生数量都很大,造成就业难。大学毕业生求职中出现了种种危机,需要引起高度重视。

2) **群体行动性事件发生的概率增加。**高校群体行动性事件的主要特点是:社会联动能力强,影响面较大,与国际国内形势关系密切,一般会有一定的组织程序,主要表现为学生的集体游行、网络讨论、静坐等。

此外,随着信息技术的发展,高校已成为网络运用最为密集的地方。网络因其具有相当的言论自由度和匿名性,而成为社会或学校焦点问题的信息传播中枢。在电子化时代,网络舆论的形成非常迅速,一个热点事件的存在加上一种情绪化的意见就可能成为引发高校群体行动性事件的导火索。

3) **心理问题类事件呈上升趋势。**近年来,我国大学生中存在的心理障碍问题日趋严重。有关调查显示,全国大学生中因精神疾病而退学的人数占退学总人数的54.4%,有28%的大学生具有不同程度的心理问题。其中,有近10%的学生存在着中等程度以上的心理问题,大学生心理健康问题已相当严重。近几年来因心理疾病而发生的出走、自残、自杀、杀人等事件在我国高校呈上升趋势。

4) **学校安全及事故类事件发生频繁。**随着学校内外部环境的日趋复杂,发生于高校校园及周边或以高校学生为案发主体的治安或刑事犯罪案件接连不断。有调查显示,近几年发生在高校的偷盗诈骗、故意伤害、故意杀人等案件呈上升趋势。与此同时,发生于高校及高校学生身上的实验室安全、建筑物安全、火电气灾、户外安全、公共卫生安全(如集体食物中毒)等事故类事件也日趋频繁。由于高校人员密度大,聚集性强,一旦发生上述事故类事件就有可能造成很大损害。

5) **师德师风类事件对高校及高等教育的形象损害大。**近年来,学风及师德类事件在我国高校不断出现,高校及高等教育的声誉及形象受到很大损害。尽管有不良行为的教师在高校教师中属于极少数,但他们对教师队伍及高校整体形象的损害是很大的。

2. 高校应急管理能力亟待加强

当前我国高校应对突发公共事件的机制比较薄弱,应急能力比较低,主要体现在以下方面:

1) **管理理念滞后,学生的危机意识淡薄。**在2003年SARS爆发前,在理念上高校一般是把突发公共事件的处理主要看成是学校安全保卫这类部门的职责;SARS之后,在认识上则提升到学校层次,但尚未完全树立“大校园应急管理”意识,尚未认识到高校应急管理是一个学校内外多元主体共同治理的互动网络,需要借助和发挥各方面的力量。同时,亦未很好地树立全程管理的理念,许多高校仍把应急管理当作高校管理的偶然内容,将危机发生后的干预处理当作应急管理的全部内容。

作为高校的主体部分,许多学生危机意识淡薄。调查显示,高校大学生对“犯罪危机”的警惕性最高,但在地震、疫情等灾害上,认识不足,有的甚至将一些发生可能性较高的危机事件如食物中毒排除在危机之外。很多学生对地震的发生原理可以讲得清楚,但具体到如何逃生,其知识却十分苍白。

2) **制度与法制建设薄弱,应急管理缺乏足够的规范支持。**这方面问题的突出体现是高校应急管理的行政性强而法治性弱。这与传统习惯的影响和国家目前尚无专门法律来规范危机状态下的具体行为有关系。法律制度的缺失使学校规章及其实施的合法性很容易受到质疑,而在有的规章制度中还存在着与法律相抵触的现象。由于目前国家尚没有专门针对校园突发公共事件管理的立法,《治安管理处罚条例》、《教育法》等只是界定和处理校园内的犯罪与违反治安问题,如学校发生管教冲突、学生伤害和教师侵害学生人身权利等危机事件,学校、个人及责任人应该各自承担什么责任,学校和教师应分别承担哪些行政责任、刑事责任等,这在法律上都还没有定论。

高校应急管理的有效运行有赖于制度建设来保障。一些高校将应急管理等同于应急处理,忽略了预防和预警机制的制度设计;由于缺乏整体的制度设计,当危机发生时,一些学校往往采取临时性的缺乏依据的“非常”手段,处理效果不理想且易于造成遗留问题。

应当说,制度规则建设薄弱是许多高校都存在的突出问题,其表现形式有:不重视制度建设、制度措施不完善与不配套、制度制定程序不合理、为制定制度而制定制度、既有制度不落实等等。民办高校中频频发生的生校冲突说明,制度建设薄弱的问题在民办高校更为突出,有关的教育行政部门没有

担负起应有的指导职责。

3) **应急管理参与力量不足且主体单一，未形成高校大社区的应急管理机制。**高校具有与其他城市社区之间的联通性和开放性，其应急管理机制需要包含教育行政部门、地方政府、周边单位、大众传媒、临近社区等力量，走“大社区应急管理”的路子。但实际情况是，我国绝大多数高校尚未走出主体单一性、空间封闭性、时间滞后性的危机应对套路，没有形成政府、学校、社区、用人单位、家长、媒体等利益相关方的联动机制。各方的信息成孤岛状态，没有联通。在高校内部，应急管理的内容并未很好地进入党团组织的工作日程，而各类学生社团及组织更多地扮演被管理者的角色；来自高校外部政府、社会及市场方面的参与力量则更少，其作用尚未得到充分发挥。在新形势下，试图依靠自身力量来解决学校危机的做法已被证明是不现实和不经济的。

4) **应急管理组织体系不健全，综合协调能力弱。**在高校内部，现行的应急管理组织多为临时性的松散组织（如学校负责人临时牵头形成的工作小组）。尽管在SARS期间它们曾发挥过巨大作用，但是对于实施持续有效的应急管理来说仍存在着先天不足：**一是**临时成立的工作小组在工作内容上和人员构成上不具有延续性，因此危机处理后的经验和教训不能够有效保留和存储；**二是**危机处理需要学校内外各个机构的合作，临时成立的小组每次都需要花大量的时间与成本同相关机构进行协调，往往错失工作良机；**三是**临时领导小组事先没有一个有效的应急处理计划，难以形成一套成熟的应急处理操作方案并付诸实施；**四是**还没有有效建立相应的应急培训和教育机制；**五是**临时性的组织缺乏制度规范和法律支持，其合法性地位将影响危机处理措施的有效性。同时由于这些临时的机构仅仅或主要是针对SARS突发公共事件的，对其它类型的高校突发公共事件如学术腐败、心理问题、群体事件等则不一定适合。由于没有常设性的突发公共事件综合协调与决策机构及专门的职能机构，使高校在突发公共事件状态下的整合能力与应对能力大打折扣。

5) **沿用“事后动员型”模式，管理方式落后。**在我国高校占主导地位的应急管理模式是“事后动员型”而非“事先防控型”的，不仅缺乏组织化的应急管理机制，而且日常的预备防范、教育培训、危机演练等工作也很薄弱。实际上，高校中的许多危机是可以预测并得以防控的，比如教学质量、后勤服务和安全事故等。国外研究表明，是否做好了应急计划的准备对于应急管理活动的成效和效率影响重大。从困扰时间来看，在有应急计划时，应急的平均经历时间是8周半，而没有应变计划时，则要长2.5倍，即21.25周；从后遗症的波及时间看，一般的应急平均为8周，而没有应变计划的应急，要比有应变计划的应急长2.5倍，达20周。从这一角度看，我国高校“重事后处理、轻事先防控”的管理模式其代价和成本是很高的。

6) **心理干预缺失，不能为应急管理提供心理支持。**对心理危机的干预和预防缺失，是当前我国高校普遍存在的一个突出问题。其主要表现有：**一是**高校心理工作者数量少。在国外，每1000名大学生就有一名专职心理辅导员，而在国内，每5000名大学生一名心理辅导员的水平都未达到。目前全国从事心理咨询工作的人员尚不足3000人。全国1000多所大专院校，只有30%建立了心理咨询机构，每所学校专门从事心理咨询工作的人员往往只有几名，远远满足不了需要。**二是**高校心理咨询工作者专业化程度低。有些学校的心理咨询老师甚至没有受过专业培训。**三是**开展心理预防的实施形式较为单一。各高校的心理辅导与讲座多是以论坛的形式举行，每次只有部分学生能够参加并受益，这与庞大的需求是不成比例的。据调查，有60%的高校学生表示心理咨询有必要，如果有可能的话会去咨询，但最后只有11.9%的学生会到学校心理咨询室寻求帮助，这也说明学校在心理咨询等方面还有很多工作需要加强。

3. 注重创新及实效，切实加强高校应急机制建设

针对上述问题及薄弱环节，当前我国高校应急管理工作的重点应当是加强机制创新，科学制定并扎实落实以下六个方面具体措施，力求取得实际效果。

1) **创新高校舆情工作机制。**高校信息技术设施齐全，学生及教师的信息技术和技能较高，各学校应充分利用这一优势，建立网络舆情工作机制。例如，中国人民大学建立了一个舆情电话调查系统，一旦有国内国际重大事件发生，学校辅导员或者相关舆情收集人员会通过电话来调查学生的反应和下一步将要采取的行动。这种信息收集机制具有简单、方便、快捷、准确等特点。又如，通过设立向全

校师生公开的校长信箱，增加信息节点，并建立起由学生个体、社团组织、教师等组成的信息分析、整理、辨别、反馈及传递机制，可以使学校各方面情况及信息比较完整及快速地传递到学校决策层。

2) **建立扁平型的信息传递网络。**压缩组织结构层级，缩减应急管理层次，由自上而下的垂直结构向扁平型的横向结构转化，并赋予基层单位危机处置的适当权力，对于高校应急管理来说是十分必要的。重塑信息传递网络的目的是要实现应急管理信息的即时快速流动。为此，建立和完善高校新闻发言人制度很有必要，它有利于在应急管理的各个阶段及时发布权威和真实信息，实现与公众及媒体的良好沟通，引导舆论朝好的方向发展。为了保障在危机发生时相关信息能够以最快的速度传递到决策层，国外经常使用的“紧急联络树”是一种可供参考的方法。在这种方法下，当危机发生时，任何发现者都可以利用写有决策部门和相关负责部门联系电话的“紧急联络树”在最短时间内将应急信息传送出去。运用这种方法相当重要的一点是要搞好策划与设计，保证每位学校成员能够很容易和很清晰地了解和记住“紧急联络树”的相关内容。为了提高扁平型信息传递网络的效能，建议各高校借鉴国外有关经验，在教育行政部门的指导下认真组织编写“高校大学生应急处理手册”，以便使处在危机中的任何高校人员都可以按图索骥，有步骤和有秩序地进行应对。应急手册的内容不能一成不变，而应根据情况及时补充和更新。

3) **建立日常化的应急管理运作机制。**各学校应当在日常的应急教育、应急意识培育、应急预测、预防及演练等方面下功夫，做到寓应急管理于日常工作之中。各高校应加大工作力度，将校园应急处理的理念、案例及行动方案等融入学校教育内容之中。具体说来，应当包括对各种危机事件的了解(如刑事犯罪、自然灾害、意外事件等)，安全防范知识的学习，安全防护技能的掌握，以及通过社会援助和社会支持系统来保护自己之知识的获得等方面。针对我国高校学生危机知识缺乏和危机意识薄弱的问题，可以将应急管理相关内容纳入教学环节。开展应急演练的好处在于能够使学校师生更真切地了解危机发生时的具体情况，以便抑制恐慌；同时可以使各位应急管理成员更加清楚自己的分工及相互间的配合关系，并有助于发现应急管理计划及预案中存在的问题，以便及时完善和修正。

4) **将高校应急管理有效纳入政府应急管理机制。**当前把高校应急管理有效纳入政府应急管理机制的主要途径就是强化属地管理，主要是加强省市政府对高校应急管理的责任，国家教育行政部门主要是进行业务指导及行业内协调。国家及省市政府在建立应灾专项基金过程中，应把高校危机应对资金作为一个重要的子项进行科学测算并纳入其中；各级政府在应急资源储备库建设的过程中，应充分考虑高校的应急需求，为其编制好相关的应急资源子目录；同时还应加强高校相关应急人员的培养和训练，为学校应急管理提供人力资源保障等。为了提高政府机制对高校应急管理的整合效力，建议建立由属地政府及高校为主导、各相关单位及有关方面参加的高校应急管理联席会议制度和信息沟通及联络制度，以有效形成高校“大社区”的应急管理格局及学校内外力量联动的综合防控机制。

5) **建立健全组织体系，实现高校应急管理的公共治理。**一般来说，应急管理的组织体系由决策系统、实施系统、咨询参谋系统及其他辅助系统组成。高校应急管理的决策中枢系统应由学校的核心党政领导组成，一般以三到七人为宜，其职责主要是针对危机事态进行决策并统一指挥应对危机，制定应急预案、应急管理计划及应急处理程序，建立善后修复与转化机制，指定合适的对外发言人等。同时，学校还应合理组建法律、卫生、心理、信息与宣传等专门委员会作为应急决策的咨询参谋系统，使之成为应急决策及其实施发挥专业技术支持和服务的作用。应急管理的实施系统应当包括学校各个院(系)、行政部门、党团系统、学生社团、学校社区内的各类服务单位及组织，必要时还应通过一定的机制纳入校外相关的单位、组织及力量，其主要职责是具体开展危机防范、危机检测、危机控制及善后处理等工作。辅助系统主要是指高校内部那些拥有特殊专业技能、业务范围、特定资源、设备及能力，在应急控制中担负着某些特殊任务的部门(如后勤集团、学校医院等)，它们是应急管理中的后勤保障系统。鉴于目前社会力量和市场机制介入高校应急管理不够，资源整合不充分，建议以现有的学校组织架构为依托，多方面动员社会和市场资源，建立以学校为核心的多中心治理体系。多中心的治理主体除了学校及教育行政部门外，还应包括政府部门、社区、社会专业团体、企事业单位、媒体、家长会等。通过利用自身的信息与技术优势，各类治理主体可以为高校应急管理做出贡献。

6) **加强应急心理支持系统的建设。一是政府应大力支持高校应急心理支持系统的建设。**要加快

制定相关法规政策，为心理危机干预提供制度保障。北京市近期出台了《北京高校学生心理素质教育疾病预防与危机干预大纲》，规定高校每年要对新生心理状况进行测查，建立相关档案；同时，要求密切关注测评中发现以及筛查出来的有心理障碍、心理疾病或自杀倾向的十二类学生。这一做法是十分可取的。**二是各高校应切实建立心理危机的提前预防与教育机制。**学校应通过课堂教育、专家讲座、团队辅导、社团活动、网络匿名咨询等各种途径和形式，在学生中倡导和树立“尊重生命、珍爱生命”的理念，加强心理健康宣传和教育工作。具备条件的学校，应开设一条24小时开通的大学生心理危机干预热线，在每栋学生宿舍楼的醒目位置张贴热线电话号码，确保需要帮助的学生能在第一时间内和相关的专业人士取得联系。**三是建立心理危机干预的信息沟通及危机响应网络。**各高校应尽快组建学校心理危机干预中心，以担负相关信息集散及相关资源调配的职责。在该工作网络中，各院(系)分管学生工作的党委(总支) 副书记直接参与危机事件的处理，院(系) 心理健康联络员以及由学生党员、干部等骨干、学生社团朋辈辅导员等组成的基层信息员则主要负责早期信息的收集和上报，确保心理危机信息快速及时地传递。**四是科学制定并规范心理危机干预流程。**有关心理危机的信息一旦传递到学校心理危机干预中心，中心即应委派心理咨询师全程参与危机事件的处理。**五是建立多种多样的与社会专业机构的合作机制。**

7) **加强高校应急管理的法制建设。**目前，许多国家都有针对校园紧急事件的立法，使校园应急管理能够“有法可依”。如美国在20世纪60年代初各州就已通过立法设立了校园警察，后来联邦又制定了《校园安全法》。澳大利亚、瑞典等国家也都制定了适合本国国情的《校园安全法》。在此方面，我国应当加快校园安全立法步伐，对于地方上的相关立法行为应给予支持和鼓励。例如，北京市教委出台的《关于普通高等学校学生违纪处分程序若干规定》(试行) 就明确规定，“学校拟对学生处以开除学籍处分时，应当书面告知拟被处分学生有要求听证的权利，拟被处分学生对处分有异议要求听证且在规定期限内提出书面申请的，学校应组织召开听证会。”此种做法在维护学生权利的同时，规范了学校和学生双方的行为，从而减少了双方发生激烈冲突、造成严重后果的几率，值得借鉴和推广。在“依法治校、依法治教”方面，有的学校成立“法制办公室”，聘请专业律师为学校文件以及校纪、校规等进行审查和把关，对学校出台的不合法文件实行一票否决，类似做法是很有新意和借鉴价值的。

组织的制度规则是组织应急管理运行的基础，应该非常重视制度建设。教育行政部门应切实担负起职责，加强对高校应急管理制度建设的帮助、支持和指导，使之尽快实现规范化和法定化。

(摘自：《高校应急管理机制建设研究报告》中国行政管理/2006.10)

二、高校危机管理存在的问题及完善措施

1. 高校危机管理研究产生的背景

自古以来，危机与灾难就和人类如影随形。公元前430年，一场瘟疫席卷古希腊，夺走了1/4希腊城邦人的生命；1918年，西班牙爆发世界流性感冒造成至少2000万人死亡；1965年11月9号晚上，美国发生了历史上第一次大规模停电，遭受经济损失高达1亿美元；2001年美国“9.11”事件和2002年10月23日“莫斯科人质事件”震惊世界；2003年，一场突发的“SARS”危机给人类带来灾难……这些只是人类灾难与危机的冰山一角。人类应该如何有效地防范灾难与危机？怎样更好地认识和应对危机？怎样更好地管理危机？

突如其来的“SARS”，也一度威胁高校师生身体健康和生命安全，严重影响高校的正常教学科研秩序，给高校的管理工作带来巨大冲击。在逐渐得到有效遏制之后，越来越多的高校管理者逐渐认识到，危机管理不仅是政府、社会和企业的事，也是高校不得不面对的一个崭新课题。危机管理起源于军界，发展于商业界，成熟于公共管理界。

近年来走入高校管理的趋势不断明朗。高校危机管理，是社会危机管理的有机组成部分，是政府危机管理的有效延伸。基于上述认识，本文将原本属于公共管理和企业管理的危机管理概念，引入高校管理之中，并将其列为高校管理的重要组成部分。建立和完善高校危机管理体系与机制，已成为高校管理创新的重要内容之一。

从高校主体的特殊背景看高校危机管理的必然性：

1) 高校主体的特殊性决定了它是危机易发场所

高校人群的主体——大学生具有三方面鲜明特点：第一，人群密集，价值取向高度一致。20岁左右年轻人在学习、生活、娱乐活动方式和内容上高度的统一性，使他们有着相同的利益需求，很容易在短的时间内达成一致。第二，大学生热情高，对新生事物接受快，关注社会事物，但容易冲动，短时间内会形成集体行为。第三，就业、家庭贫困等原因使一部分学生心理压力过大郁闷情绪积累，关键时刻往往寻求宣泄。

2) **社会问题折射到学校易诱发危机。**社会转型期，各种纷纭复杂的社会矛盾通过各种渠道影响到学生，学生心理出现浮躁现象。比如家庭成员下岗、物价上涨以及贫困等看死属于社会问题，但这些问题可能通过学生家庭传递给学生，学生则可能因为某一件事情引发对这些问题的不满，继而为引发危机埋下伏笔。

3) **校园文化的影响和管理不到位使危机产生概率增加。**高校扩招使在校大学生激增，学生管理和教育很难与快速发展的形势同步，教学条件、学习生活环境也难以及时改善，校外租房生也越来越多。校园文化对他们的影响和管理不到位，使校园突发事件急剧增加，如自杀、校园暴力、集体中毒等。一向温馨而宁静的校园，常因一个危机处理失当，而使整个校园变成媒体关注的焦点。

4) **高校可能面临的其他危机。**如基于自然因素的破坏性地震；基于社会因素的恐怖袭击、大规模学潮；基于自然和社会因素交互影响导致的重大火灾、传染病流行等。这些危机的共同特点是影响范围广，危害程度深，导致教学科研中断，师生生命财产安全受到威胁。有的香港学者将其概括为“威胁到学校运作”。

这正是本文所要研究的高校公共安全危机管理范畴。它与高校其他危机，如心理健康危机、伤亡个案等有着本质的区别。后者对高校的影响可能是局部的、暂时的，一般不会导致教学科研活动中断，一旦发生，少数部门出面处理即可。

2. 高校危机管理的内涵、特征及分类

1) **危机及危机管理的内涵与特征。**关于危机的概念，英文韦伯辞典定义为“有可能变好或变坏的转折点，或关键时刻”。而汉语“危机”这个词本身就是危险与给予并存。罗森塔尔（Rosenthal）等对“危机”的定义代表了学术观点的定义，他认为：“危机是指对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其做出关键决策的事件”。这一定义更为准确地反映了危机概念的内涵。

“危机管理”则是指针对可能发生或正在发生的危机进行事先预测防范、事中控制处理、事后妥善解决的一种战略管理手段。危机管理的目的和任务，就是提高对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力，控制事态发展，及时处理危机，把危机事件的损失控制在最低范围，迅速恢复正常秩序。

从危机定义中可以看出，高校危机事件具有以下典型特征。突发性和紧急性、高度的不确定性、严重的危害性等一般危机的共同特性，但有具有高校群体特点赋予的独有特性，如社会敏感性、主体活跃性等。前者是指高校师生作为高知识、高素质群体、始终受政府、公众和媒体的重视与关注。这种“公共性”使得高校危机更易引起社会反响，更易与某些外在因素产生互动，产生危机的“放大”或“辐射”效应。后者是指作为高校主体的大学生具有活跃性、敢为性、群体性等特性。在危机管理中，如果能正确引导，往往能够有效地抑制危机，反之，极易导致危机的恶化。这些特点，无疑增加了高校危机管理的复杂性和紧迫性。

2) **高校危机事件的分类。**根据高校可能发生公共危机事件的范畴，高校危机事件可为以下四类：

(1) **公共卫生突发事件。**主要有爆发倾向的传染性急病、食物（饮水）中毒等。

(2) **影响校园稳定的政治敏感性事件。**主要是面对国际国内政治性事件或校内的突发事件做出的特殊反映，出现标语性口号、群体性聚集或游行示威等。

(3) **影响校园稳定的治安事件。**主要是指学生之间或校园周边及校外人员发生争斗引起校内学生参与的重大群体性伤害事件，以及重特大火灾事故等。

(4) **自然灾害事件。**主要是指地震、洪水、台风等自然灾害。

危机事件有其自身的声明周期。根据危机的发展过程，可将管理分为三个阶段：危机防范阶段、

危机处理阶段和危机总结评估阶段。

3. 高校危机管理存在的问题

建国以来，高校在危机管理，在应对各种突发性危机事件中积累了很多有益的经验。但是从整体上看，特别是与反危机先进国家高校相比，还有较大差距。

1) **危机管理意识亟待增强。**“重危机处理，轻危机管理”。过去，有的单位一般是在发生危机时间后才成立一个临时机构来处理危机，在日常管理中，如何牢固树立危机管理意识、进行危机管理、建立一套有效的危机管理体系还远远不够。高校管理者必须居安思危，从保持稳定的高度，充分认识危机管理的重大意义，作好对抗困难境地的心理准备和物质准备。只有这样，才有可能避免那些可能发生的危机，才能在危机发生时“打有准备之仗”，战胜那些无法回避的危机。

2) **危机应对能力亟待提高。**实践证明，要有效的防止危机，就必须理性地认识危机，并研究其处理办法。为提高危机时刻的应对能力，必须做好危机预案的制定和演练工作，这些预案应依据性质不同，由不同部门制定，学校最高决策机构研究发布。预案制定后，还应适时组织演练，发现问题，不断修正完善，确保预案的可行性和有效性。一旦危机来临，则立即启动预案，保证各项应急工作高效有序进行，提高应对危机能力，最大限度地减少危机带来的损失。

3) **常规危机管理亟待完善。**大量事例表明，加强危机的日常管理，可以削减或避免危机发生的可能性，达到“化险为夷”、“转危为安”的最佳效果。这可以从三方面入手。

一是从组织角度入手，优化组织结构设计，明确各部门职责与分工，避免因责权不明、互相推诿等因素造成的人为性危机；**二是**从沟通角度入手，保证信心畅通，一旦有危机萌芽，可快速反映到管理曾决策，将危机处理在初始阶段；**三是**从环境角度入手，保持与社会各界的良好联系，提高利用外部资源应对校内危机的能力，减少危机发生时来自外界的、可能的放大或冲击效应。

4) 危机教育力度亟待加强

“SARS”突然侵袭时许多大学生的恐慌行为说明，对师生尤其是广大学生补上危机教育这一课，势在必行。高校加强日常性危机管理的宣传教育活动，如防火、治安防范、交通安全、传染性疾病预防以及防地震等知识的教育，增强广大师生员工的危机意识，提高他们面对危机的心理承受能力和应变能力。只有这样，才能在危机发生之际，使广大师生员工自觉按照学校统一部署，同心同德，共渡难关。

4. 进一步完善高校危机管理

1) 建立高校危机管理四大体系

(1) **建立坚强有力的危机管理指挥系统。**危机一旦爆发，往往给高校的正常运转带来较大影响，甚至会导致管理的瘫痪。在这种情况下，应迅速启动平时制定的应急预案，并结合危机的具体情况建立一套打破常规的、“垂直型”的危机管理指挥系统，下设实体化办公室，抽调专人专职工作，把所有复杂、紧迫的日常工作统一归并，同时，成立综合协调、信息发布、后勤保障等若干小组负责具体实施。实践证明，这种“垂直型的”组织到末梢、指挥到终端“的组织架构，既能保证危机指挥体系的管理权威，缩短”管理具体“，提高管理效率，又能充分调动一切可以调动的积极因素，实现有限资源的优化配置，从而整体提高学校应对危机的能力。

(2) **建立科学有效的危机处理信息系统。**危机爆发伊始，往往会出现“信息不对称“甚至”谣言满天飞“的现象，这不仅不利于危机管理工作的开展，有时甚至会导致危机升级，带来更大恐慌。因此，建立科学有效的危机处理信息系统，一方面可以全面、准确地收集有关信息，随时掌握危机发展态势，为决策提供第一手资料；另一方面可以通过及时、准确的信息发布，稳定师生情绪。

(3) **建立及时沟通情况和鼓舞士气的宣传舆论系统。**知情权是师生的一项基本权利。应高度重视舆论宣传工作，要通过新闻发布会、简报、广播、校园网等媒体向全校师生通报事态发生的原因、北京、发展经过、员工现状和发展趋势，宣布学校已经采取和将要采取的措施和对策，以消除师生的不安和恐慌情绪。

(4) **建立权威的规章支持系统。**建立一套完备的危机管理规章是危机管理的重要内容。如处置危机事件组织管理体系的职能地位、权限责任、协调配合等都应有相关规章的明确规定，以维护其在

处置危机中的合法性和权威性。一个完备的危机管理体系应当由五大系统构成，即指挥决策机构、职能组织体系、信息参谋咨询体系、综合协调部门和辅助部门。当危机事件发生时，必须以权威的规章为依据，使应急行动权责分明、应急计划有整可循。危机一旦发生，由于其自身的紧迫性、不确定性，如果指挥组织体系不具有绝对的权威性，后果很难设想。因此，建立权威的规章支持系统，对于提高危机紧急状态下危机管理的效率乃至成败都具有十分重要的作用。

2) 完善高校危机事件三大应对机制

预警机制、快速反映机制及总结评价机制是处理公共紧急状态下危机事件应急管理的重要内容。

(1) **有效预警机制。**预警是指以先进的信息技术平台对危机风险源、危机征兆进行监测，对危机的发生及态势进行有效动态监测，做出前瞻性的分析和评判，并给出参考性的对策建议，提高应急管理的效率和科学性。危机预警系统是指为了能在危机来临前监测收集信息，处理分析、及时进行信息传递，达到预警系统临界值则及时准确的发出预警报告。完善危机预警机制应当做好信息监测，将危机监测常规化，纳入日常危机管理之中。建立完善的预警机制可以大大提升学校应对危机事件的快速反映能力，减少危机事件造成的损失，保护师生员工的生命财产安全和教学科研工作的正常运行。

(2) **快速反映机制。**快速启动预案，落实各项措施，最大限度减少损失。危机当前，危机管理指挥系统必须果断启动危机管理预案，尽快落实各项措施，迅速进入应对危机的“战时状态”。应注意以下四点。

第一，必须根据危机的不同阶段，采取不同的针对性措施，不可贻误战机。第二，必须全面动员、全面排查、全面防范。特别是危机爆发之初，往往原因不明，走向不清，有的措施也还未得到有效验证，除了全面彻底的防范，别无选择。第三，鉴于高校管理的复杂性，为实现有效管理，还应按照“指挥到终端、落实到末梢”的要求，狠抓基层，狠抓落实。必要时还要进行工作督导，促进落实。第四，要实现应对危机快速反映的效率，还必须有一个危机管理的综合协调部门。

如前所述，应对公共安全危机需要多个部门的共同参与，通力协调配合。因此，应当强化危机事件应急处置的统一指挥、综合协调。**综合协调是提升学校应对危机事件效率的关键。**

(3) 总结评价机制

随着危机逐步得到有效控制和善后处理，学校工作重心也应逐步转移，由危机管理向常态管理转化，逐步恢复正常的教学科研秩序。同时，“前事不忘，后事之师”，应及时进行危机事件的总结评价。在对危机发生的原因、危机预警、应急反映、处置过程深刻分析的基础上，进一步修改完善危机管理体系、制度和措施。对一些过渡做法要及时纠正。

同时，还要注意做好信息收集和档案保存工作，建立起完备的危机处理档案。这样做既可以为学校今后应对其他危机积累完整的历史资料 and 全面的工作经验，也有助于提高高校应对危机的能力，促使高校的危机管理日益成熟，不断创新。

(摘自：《浅析高校危机管理存在的问题及完善措施》高教研究/2007.8)

三、建立危机管理机制，不断提升高校危机处理能力

在党中央、国务院的英明领导下，全国人民团结一心，齐心协力，终于取得了抗击非典的阶段性胜利。我校面对非典的侵袭，积极采取了一系列的措施，严防死守，实现了“零感染”的目标，切实保障了全校师生员工的身体健康，促进了学校改革与发展。同时，突如其来的非典也暴露出了我们工作中的不足或缺陷。在当前非典取得阶段性胜利的时候，我们应该认真地总结经验教训，把应急行动转变为常态工作，不断提高危机管理特别是重大突发事件处理的能力。本文结合高校非典防治工作，旨在探讨高校危机管理的思路和具体做法，增强危机管理工作的有序性和可操作性，为高校构建完善的危机管理体系以实施有效的危机管理提供借鉴。

1. 加强宣教工作，提高危机意识

高校是人才荟萃，知识密集的重要教育阵地，源源不断为社会输送大量的高素质人才。在和平环境下生活、学习和工作，人们容易产生松懈情绪，滋生麻痹思想。近年来，学校食物中毒、火灾、意外伤害事故频频见诸报端，已经引起人们的高度重视。随着现代科学技术的迅猛发展，各系统相互交

流，相互渗透，相互融合，其规模和结构日趋庞大和复杂，系统中潜在的、未知的和随机的因素也逐渐增多。国内外政府部门和学术团体等已经开始从事危机管理特别是各种重大突发事件的预防、监测、预报、识别、测定、控制、应急预案和事发时的快速反应及救灾的研究，并形成了一类特殊的决策问题—应急决策。各种危机特别是重大突发事件对高校教学、科研、管理等各项工作都会产生一定的影响，也会公共和私有财产以及师生员工的生命与健康都会带来极其严重的损失，因此高校师生员工必须对危机具有一定的认识，时刻保持清醒的头脑，及时发现潜在的危机加以处理，变危机为机遇，不断提升危机管理工作的品质。

危机管理是管理科学中的重要研究领域，具有自身的规律和特性。危机特别是重大突发事件具有三个主要特性，即时间上的突发性、后果上的严重性和处理上的紧迫性。因此，我们必须建立准确、务实的宣教机制，制定危机宣传的紧急预案，充分利用平面和立体媒体，采用人们喜闻乐见的形式，如传单、手册、宣传栏、校报、校园网，甚至讲座、咨询和知识竞赛等，有计划、有步骤地大力开展宣传教育工作。同时，高校应充分发挥党、团组织、学生会、学生社团的作用，以点带面，多渠道开展工作，使人们牢固树立起危机意识，增强科学意识、大局意识、责任意识和自我保护意识，培养良好的心理素质，不断增强应对突发事件的能力，临危不乱，沉着应战，搞好各项工作。

另外，高校在开展危机宣传工作的同时，应该开设有关危机管理的选修或必修课课程，切实加强广大学生的危机教育，为社会培养既具有坚实的专业理论和知识，又具有应对危机的能力的复合型人才，更好地适应新世纪各种复杂多变的局面，增强全社会防范和处理危机的能力。

2. 加强制度建设，规范危机管理工作

高校应借非典战役阶段性胜利的东风，遵循“两手抓、两手硬”的原则，加强制度建设，规范危机管理工作。首先，高校应认真梳理非典防治工作的各项措施和办法，不断总结经验，调整措施，将行之有效的措施和办法变为高校管理制度和条例，不断完善联系报告制度特别是“零报告制度”、责任追究制度和督察制度等；其次，高校必须实行危机管理校长责任制，任务层层落实到人，建立长效工作机制，把对危机的管理工作落实学校各项工作中，大力促进学校在教学、科研、医疗服务、校园治理等各项工作健康发展；第三、建立和完善学校的各项管理制度和配套制度，全面加强学校管理工作，做到制度健全、预案完备，有章可循，使危机管理工作经常化、规范化和制度化，从而提高高校危机管理的能力。

3. 建立预警预报机制，未雨绸缪做好工作

抗击非典的实践使人们充分地认识到，预测、预报和预防是消除或减轻各种重大突发事件最有效手段。坚持“预防为主”，建立预警预报机制，及时将危机消灭在萌芽之中或做好充分准备从容应对将要发生的危机，使各项工作有条不紊地进行。在抗击非典的斗争中，各高校都制定了工作指引和预案，保证了非典防治工作的顺利进行，但是也突显准备不足，仓促迎战的尴尬局面，暴露了高校面对危机特别是重大突发事件缺乏在极短的时间内，搜集、处理有关的信息，明确问题与目标，及时发布信息的能力。抗击非典使人们清楚地认识到，面对复杂多变的环境和重大的突发事件，必须要建立信息收集、整理、分析和发布系统，才能使宣教工作更具有针对性，有效性，才能保证把危机特别是重大危机所带来的不利影响降低到最低限度。

1) 建立危机信息的收集网络。做好任何一项工作，都必须遵循“兵马未动、信息先行”的原则。高校应建立信息收集反馈制度，不断拓宽信息收集渠道，充分发挥工会、青年团和学生会的作用，兼职与专职相结合，吸收具有专业统计分析能力的人员，逐步建立一支精干的信息收集队伍，加强人员的培训与交流，开展信息学的研究工作，不断提高信息的素质和水平。

2) 要认真搞好信息的整理与分析，努力做到“去粗取精、去伪存真”，得出较为准确的预测，以便采取正确的措施；要主动出击，制定计划，以抽样方法为主，有针对性地开展调查研究，包括座谈、专家咨询和问卷调查等，采用科学的分析方法，进行衡量和评价。

3) 要建立信息发布系统，通过各种渠道及时发布信息，编辑出版《高校情况通报》，做到有情况、有分析、有建议、有预案。

总之，建立好预警预报机制，是我们从容处理危机，未雨绸缪做好各项工作的基础。

4. 危机管理的指挥保障系统， 组织、协调各方面工作

危机管理是一个复杂的系统工程。因此，高校在初步具有预警预报系统的同时，尚必须具有反应迅速、指挥正确的危机管理指挥保障系统，这也是抗击非典给我们带来的深刻启示。

高校应抓住抗击非典的大好契机，将在非典防治工作建立起来的预警预报和指挥系统加以完善，把应急性工作逐步转变为常规性的工作。根据情况的变化，及时制定危机处理的措施和预案，合理配置人力、物力和财力，同时紧紧抓住非典、校园火灾等突发事件进行演练和预案预实施工作，实证检验组织能力、协调能力、指挥能力、保障能力等，不断完善工作指引和预案的科学性、规范性和可行性，逐步探索建立高校危机管理的制度和条例，建立起人员精干、职责明确、分工合作、协调一致的指挥保障队伍，做到危机处理平时有人管，战时有人抓。预警预报系统是指挥保障系统基础，良好的预警预报系统是高校及时、正确处理危机事件的保证，而坚强有力的指挥保障系统是危机事件特别是重大突发事件的关键环节。危机管理特别重大突发事件的指挥人员应具有危机管理的理论知识和一定实践经验，能够在最短的时间内，判明问题的性质、范围、破坏程度和后遗症等，确定目标，快速拟定各种可行的处理方案，经科学的分析与评价，筛选出满意的方案并加以组织落实和跟踪检验。决策一旦形成，就应迅速调集必要的人力、物力、财力，使其在时间和空间上得到合理、有效的布置和安排，组织和协调各部门、各单位的行动，确保选定的决策方案不失时机地得到落实和执行，并注意及时纠正决策过程中的失误，直至危机彻底解决为止。

总而言之，危机管理是一门新兴的学科，有待不断发展和完善。各高校领导必须把危机管理提到重要的议事日程上来，努力抓好危机管理的机构建设、队伍建设、制度建设，大力开展危机宣教和危机处理的演练工作，加强危机管理的交流与合作，提高危机管理的研究水平和实际处理能力，推动学校各项工作的健康、快速发展。

(摘自：《建立危机管理机制，不断提升高校危机处理能力》现代预防医学/2007.)

四、高校突发事件与应急管理

在SARS瘟情肆虐半年多，《突发卫生事件应急条例》、《北京防治传染性非典型肺炎应急预案》颁布施行的大背景下，我国高校突发事件应急管理问题凸现出来。尽管一些高校在应对SARS突发事件时积了较为丰富的应急管理经验和方法，但在社会转型期高校发生突发事件的可能性加大，频率加快，涉及领域也在扩大。因此加强高校对各类突发事件的应急处理能力%建立应急管理体系，实现应急管理工作的常规化、科学化，是一项关系重大、形势紧迫的任务。

1. 高校突发事件应急管理的界定

1) 高校突发事件

按照国际上的一般看法，突发事件是指社会生活中一类事前难以预测、作用范围广泛且对社会造成严重威胁和危害的公共事件。突发事件一般具有突发性、公共性、严重的社会危害性、连锁性、多样性和难以预测性等特征。由此推演，高校突发事件即指那些发生在高校内，或虽未发生在高校，却与高校中的人或事有相当联系的%事前难以预测、作用广泛且对高校甚至社会造成一定威胁和危害的公共事件。

2) 高校应急管理

高校突发事件的应急管理就是在突发事件发生之前、之中和之后，高校及其主管部门为减轻或减缓特殊事件的影响，恢复自身正常的运行秩序所采取的具体行动和措施。

2. 转型期我国高校突发事件的现状与特点

1) 突发事件不断发生，社会关注度持续上升，成为社会热点

近几年我国高校突发事件不断发生，多次成为新闻媒体、政府官员乃至社会公众关注的焦点，因突发事件所引发的社会问题往往引起一段时间内社会公众的广泛讨论，甚至促成有关部门相关政策、规定、条例或法令的修订或出台。

经过检索和比较，我们将近几年发生在高校的典型突发事件归纳为11类，它们分别是：因信仰缺失而迷信邪教、学校管理腐败、自杀/伤害/校园暴力、畸形就业、火灾/爆炸/山难、集体食物中毒/

黑心棉、学生同居/怀孕、学术腐败、法律诉讼、特困生救助、恶性传染病流行等。这些事件的后果和影响都很大；陈果自焚引发海内外各界掀起反邪教高潮，吴世明被捕引发社会对高校腐败问题的关注，刘海洋伤熊引发社会对青少年心理健康教育问题的关注，徐丽求职引发社会对大学生特别是女大学生就业问题的关注，“蓝急速网吧失火”导致全国网吧大整顿，山鹰社山难促使有关部门加强对高校学生登山活动的管理和相关制度的修订，食物中毒和黑心棉引发国家教育、卫生主管部门对该问题的重视以及后来的专项治理，学生怀孕被开除促使高校依法治理，丁炜父亲之死导致社会对贫困生救助问题的议论和相关政策的出台，SARS 流行直接促成了：《突发公共卫生事件应急条例》和《北京防治传染性非典型肺炎应急预案》的颁布施行。

2) 高校突发事件发生领域广

由于高校内外部公众人数层次多、工作头绪杂、人财物管理混合，加之高校改革不断推进，后勤社会化逐步深入，扩招广泛进行，使高校本就脆弱的基础管理体系捉襟见肘，突发事件重重。经过调研，我们发现高校突发事件多集中在学校管理，学生管理、教学管理、后勤管理、科研管理、校园治安管理等，对外拓展及与外部公众的沟通等领域+这些领域几乎涵盖了高校管理工作的全部内容。

3) 突发事件令高校深受其害

陷入突发事件漩涡的高校，除人财物受到损害之外，还会引发形象受损、声誉下降等后果。王铭铭涉嫌学术剽窃案以及刘海洋伤熊事件的发生就分别令北京大学和清华大学陷入尴尬与无奈%这就是明证。而其间接后果还有生源减少、就业困难、陷入官司、引进人才资金困难、高层管理和科研人才流失、士气低落甚至学校垮台。

3. 我国高校突发事件应急管理评估

应该说，SARS 突发事件的发生既使我国高校的基础管理和应急管理经受了考验，也暴露出其间存在的诸多问题，这些问题如：

1) 组织指挥系统方面

在应对SARS 突发事件的紧急关头，众多高校建立了应急管理组织机构，并在此次战斗中发挥了应有的作用。但这样的机构多是临时的，况且这套机构仅仅或主要是针对SARS 突发事件的，对其它类型的高校突发事件如学术腐败、法律诉讼等则不一定合适。更为严重的是，在国家层面上，我国高校至今仍然缺乏具有决策功能的综合体系和综合协调部门，也没有建立起处理不同突发事件间的协调机制。一旦需要动用各方资源的重大突发事件发生，可能会使高校在处理突发事件中的政策不能很好地加以协调，从而严重地影响高校突发事件应急管理的效率。同时，由于目前高校实际部门设置中并没有专门的应急处理突发事件的综合性管理部门，决策主要由相应的行政领导做出，往往存在地方主义和形式主义的问题。迟报、漏报，甚至瞒报重大突发事件的情况比较严重。

2) 预防准备方面

突发事件的预防主要包括应急预案的制定和防控体系的建立。SARS猖獗时期，很多高校制定了符合自己情况的疫情应急预案。这一预案在事件处理过后多被弃置一旁，没有得到及时的修订和完善。各高校普遍缺乏能从高瞻远瞩的角度，制定切实可行的应对各种突发事件的应急预案。在防控体系建设方面，高校自身的防控手段和方法不足（防控设施设备的数量、质量和现代化水平、防控人员的素质、防控交通通讯设备、后勤供应等远远满足不了应急管理的要求），与社会预防和控制系统或资源如110、119、122、12315 等的合作和沟通也不够。在这方面，不管是高校自身，还是高校主管部门，都有大量实际工作可做。突发事件的预防准备既包括高校和全社会财力、物质、人力方面的准备，也包括与突发事件相关的法制、科研、舆论和社会公众方面的准备。SARS突发事件期间，发生在广州和北京地区多所高校众多学生的“弃校”行为以及社会公众的“抢购”风潮、不良商家的投机行为等，都反映出我们的准备工作不足。

3) 信息监测与报告方面

我国政府在此次迎战SARS危机时，制定了严格的疫情信息监测与报告制度，各有关部门也认真加以落实，公安、工商等部门对此次事件中肆意散布谣言、哄抬物价、借机发“国难”财的单位和个人进行了严厉处罚，从而稳定了社会秩序，安抚了公众心理。高校在这中间也发挥了积极的作用，有较

好的表现。但令我们担忧的是，在高校发生其它相对不太严重的突发事件时，各相关单位和个人，是否还会遵守上述规定，信息的监测与报告制度是否得到有效的贯彻执行。现实中，一些地区和单位，在突发事件发生时，仍然崇尚传统的“外松内紧”的宣传策略，隐瞒、缓报或谎报信息。有些事件发生地的政府组织为了替自己开脱责任和逃避法律制裁，阻挠媒体公正介入事件报道，不让公众了解突发事件真相。这是十分危险的。2003年3月19日，辽宁海城3000多名学生因豆奶集体食物中毒，20天后媒体才知晓。4月9日，海城政府召开新闻发布会，中毒原因仍未查明，数千家长愁上眉梢。

4) 应急处理系统

SARS危机凸现了高校构建应急处理系统的必要性和紧迫性。但多数高校应急救护的设施设备、人力物力财力之不足，通讯交通设施之缺乏、后勤工作之滞后，是有目共睹的。同时，与社会应急救护系统之间的信息沟通与合作演练也明显不足。

上述种种问题的存在，将严重制约我国高校突发事件的应急管理效率也会给高校其它工作和可持续发展埋下隐患。

4. 建立和完善高校突发事件应急管理体系，提高应急管理能力的对策

鉴于我国高校所肩负的历史使命、突发事件日渐突出且危害严重、应急管理工作存在众多问题，我们呼吁尽快构建和完善我国高校突发事件应急管理体系，加快高校突发事件应急管理工作的规范化、科学化、制度化、现代化建设，不断提升我国高校的应急管理能力。

1) 组建和完善应急管理的组织指挥系统

国家教育主管部门应设立统领全国高校的突发事件应急管理中心。该中心要根据突发事件预测和变化情况，不定期召开会议，研究决定全国范围内高校突发事件应急管理的重要事项和重大决策。各高校应在成功应对SARS突发事件的基础上，组建和不断完善应急管理的组织指挥系统。要组建自己的突发事件应急指挥系统，负责全校突发事件应急管理的组织管理和协调指挥工作。要建立应急管理常设机构，将应对突发事件的范围从SARS扩大到各类重大突发事件。

2) 不断完善应急管理的预防准备系统

各高校应在国际化、全球化、科技化的大背景下，综合考虑自身所肩负的历史使命及外部环境和内部改革的具体情况，明确自身的目标和定位，认真分析社会需求和自身资源之间的差距，客观评价自身的弱点和不足。在此基础上，制定切实可行的突发事件应急预案。同时要加强防控体系建设，合理利用社会资源，形成应对突发事件的全方位，立体式的预防和控制网络。要加强与社会突发事件防控资源的沟通与合作，开展定期和不定期的演练。

各高校应积极开展突发事件应急准备工作。在财力、物质、人力方面应给予充分的考虑和妥善的安排。同时，全社会也要不断强化应急管理方面的法制建设、科研攻关、舆论引导和社会公众心理教育等方面的工作，增强自身抗御各种灾害的能力。

3) 建立和完善突发事件信息监测与报告。系统各高校应积极建立突发事件监测网络，设立监测“哨点”，监测网络上的各个环节；监测哨点应明确职责、分工合作，做好各类突发事件的监测、记录和报告工作。

各高校要加强突发事件信息的报告、分析、预警、发布等环节的管理工作，及时、公开、透明、准确地披露公共信息，降低公众获得信息的成本，稳定公众的信心；加强突发事件信息举报制度，任何单位和个人发现突发事件都应向高校应急管理部门报告，不得隐瞒、缓报、谎报，或授意他人隐瞒、缓报、谎报。同时，高校要加大宣传和培训工作的力度，利用各种途径和手段增强全员危机应急意识，提高应急技能。

4) 完善高校应急处理系统

各高校应明确突发事件应急预案的启动的程序。积极筹建多个应急小组（或团队或救护队），加强对他们设备设施的配备和供应，加强人员教育和培训；不断提高他们的现场救治、隔离监控、勘查分析的技术水平和能力。各高校要建立高效的工作机制和快速反应机制，集中人力物力和财力，保证应急管理工作的顺利开展，要达到尽快探明突发事件形成的原因，及时控制突发事件的形势，减少突发事件所带来的生命、财产损失及声誉形象侵害。

五、高等学校需要提高应对危机和突发事件的能力

目前,我国高等教育进入快速发展时期,在校生已经达到2.000万,毛入学率达到19%,在更大程度上增加了广大人民接受高等教育的机会。但是,随着社会主义市场经济的不断完善和高等教育的高速发展及其一系列的变革,高等学校也不可避免地出现了一些管理真空地带和制度不完善的地方,有些方面还跟不上社会改革的步伐,使得各种深层次矛盾凸显,各种利益关系更加复杂,以及日益加快的信息化社会使得高等学校对外的透明度越来越高,种种因素导致近年来高等学校的危机和突发事件不断增加。同时,反映高等学校负面问题的新闻在电视、报刊及互联网上也频频出现,其造成的影响甚大,波及的面也甚广,引起了社会的广泛关注。暴露在媒体上的问题还只是高等学校各种危机的一部分,如我们时常会听到某某高等学校有学生自杀,某某高等学校后勤、财务、基建出现腐败问题,某某校园内发生的食品问题、交通问题、财产乃至人身安全问题,以及一些教师和学生对学校各种资源紧张和教学质量下滑的抱怨,甚至有的学生把学校告上法庭等等。

应对突发事件和处理出现的危机对于很多高等学校来说还是新事物。很多高等学校在危机发生后,特别是在媒体曝光后,感到措手不及,不知如何应对,或者采用封锁消息的办法,拒绝对公众予以答复,或者采取躲避和拖延的办法,错过处理危机的最佳时机,造成不良后果,甚至对学校的声誉和学校的发展都会产生深远影响。近期在媒体曝光的一系列事件已经给高等学校敲响了警钟。高等学校必须从维护高等教育的公众形象,办好人民满意的高等教育出发,从提高学校领导班子执政能力出发,从维护学校声誉、建立学校良好外围环境出发,从维护学校稳定、促进学校发展出发,提高应对突发事件和处理危机的能力。

二

我们在此讨论的主题是关于危机管理。什么是危机呢?伊恩·1·米特若夫和格斯·阿纳戈诺斯在《危机、防范与对策》中给出的定义是:对整个组织有影响或者有潜在影响的事件,我们认为,高等教育和高等学校的危机是由于一些人为因素产生的对高等教育和某些高等学校有影响或者有潜在影响的事件。

那么,高等学校存在那些危机呢?从系统的内外来看,分为内部危机和外部危机。从产生的危机大小来看,分为一般危机和重大危机。从发生危机的主体来看,分为组织的危机和个体的危机。从高等学校的内部来看,可能存在财务危机、资源危机、生源危机、人才危机、教学质量危机、制度危机、管理危机、腐败危机、就业危机和安全危机等等。

高等学校是以培养人才为主,具有教学、科研和服务社会的功能。人才培养的过程是一个复杂的过程,任何的疏忽或漏洞,都可能为学校危机的产生埋下伏笔。(危机、防范与对策)中指出:“系统越大、越复杂,就越容易被甚至最小、最孤立的事件全面破坏。”

对于高等学校来说,严重危机不仅会破坏财产和生命,而且还会影响到学校几十年甚至上百年来建立起来的良好声誉。越是知名度高的学校,越容易在危机中受到更大的冲击和伤害。因为在社会公众眼中,高等学校应该是一片净土,是社会道德的承载者,是体现公平的场所。全国高等学校在校的2.000万学生和他们背后的家庭,以及经过培养已走出校门的上千万的高级专门人才,使每所高等学校都承载着广大人民的希望和重托,相对于其他组织和机构而言,广大人民群众对高等学校的要求也就远远高于一般组织,所以,当高等学校发生问题时,社会公众更容易关注和批判。

三

近两年在大众媒体上,有关高等学校问题的热点报道层出不穷,业已成为社会生活中一个令人瞩目的现象。产生这些危机的原因主要有以下几方面:

第一,学校在太长时间处于成功的情况下,校领导和组织容易忽略外部环境和条件发生的变化。随着全球进入知识经济时代,我国从计划经济向社会主义市场经济转型,高等教育正处在快速发展时期,改革的速度和力度都大大地超越了人们的思维定势,先前的制度体系被打破,而新的制度体

系又不健全，这使危机潜藏其中，随时都会有爆发危机和突发事件的可能。第二，过去由于资讯没有现在这么发达，以及信息不对称和不透明因此学校内部产生的很多问题仅限于校内很小的范围，没有扩大到社会上，故也没有对学校构成较大的危机。第三，高等学校不是世外桃源，社会转型期出现的种种问题在学校都会不同程度地折射出来，有的是腐败问题，有的是垄断行为，有的是学校组织文化出现的问题，有的是学校在市场经济条件下出现的失衡，有的是学生心理素质问题，如此种种都构成了学校的危机。

四

党的十六届四中全会提出要加强党的执政能力建设，高等学校提高应对突发事件和处理危机的能力和水平也是学校领导班子提高执政能力的一个重要体现。

通过对一些高等学校出现的危机进行分析，我们认为，一些危机本是可以避免的，一些危机虽不可避免，但如果危机在发生之后，立即采取有效的应对措施，就会减少危机所造成的负面影响。因此，高等学校必须加强危机管理，将危机管理系统化，并与其他管理一体化，通过运用法律手段，强化学校管理，提高应对危机的能力。

危机管理就是要重点处理人为或由于人为因素导致的危机。建立危机管理，**第一，要建立危机预警和控制系统。**要制定应对危机的预案，对可能产生的危机进行风险评估，要意识到高估和低估危机都是危险的。高估危机会造成学校投入过高的成本，影响正常工作，低估危机会造成学校的被动和危险。在危机发生之前，大多会发出或强或弱的信号，因此，高校只有通过关注、分析发现潜在的危机信号，及时查找管理和运行中存在的漏洞，才能防患于未然。《危机！防范与对策》中指出：“为重大危机做好准备的组织，不仅从危机中所花费的时间较短，而且受到的损害明显小于未做准备的组织。”

第二，要建立畅通的信息沟通机制。危机管理的核心是传播。秘密不是危机，仅仅是潜在的危机，只有当危机被众人知道后，才会从潜在的危机变成真正的危机。危机的挑战首先是时间。为减少危机的影响，学校应积极主动与媒体沟通，并尽快做好处理，这样做就不会造成更大的危机和损失，切忌躲避和拖延。躲避不会使问题自行消除和得到解决。学校要建立新闻发言人制度，在危机发生后，必须保持信息的畅通，对内要及时有效地与广大师生进行沟通，对外不能只考虑学校自己的损失，而应正确对待社会公众和媒体，要从更广泛的社会和伦理角度来把握和处理，要体现公正、公平，以人为本，既要着眼于事实，又要考虑社会公众情绪，让学校成为诚实和公众信任的角色，要加强与主管部门和相关部门的沟通，调动各种可以利用的资源，必要时请专家出面讲话，对公众来说更具有说服力和可信度。

第三，要建立危机处理机制。在危机事件发生后，学校应及时进行总结，做好善后工作，吸取教训，要通过危机提高管理水平，防范再次发生同样的危机。

第四，对出现的突发事件和危机，领导班子和广大师生要有正确、健康的心态和心理承受能力，要客观看待和正确处理突发事件和危机。当出现危机时，领导是榜样，领导的行为会直接影响到广大师生，因此领导者必须直面危机，从危机中汲取经验，不断提高应对突发事件的能力和水平。同时，学校还应对干部和师生开展危机管理的培训和教育，把危机管理当作提高干部执政能力的重要组成部分，并教育广大干部和教师坚持树立高等学校在社会上的良好形象，努力办人民满意的高等教育，努力培养合格的社会主义事业的建设者和接班人。

（摘自：《高等学校需要提高应对危机和突发事件的能力》北京教育/2006.7）

六、基于思想引导机制建设的高校突发事件应急管理研究

高校大学生是一支庞大的社会群体，他们具有较高的文化程度，有积极进取的思想，但同时他们也有涉世不深、易于冲动的不稳定因素。任何年代，高校学生总有不同程度的群体集会、游行、示威等突发事件出现。这些突发事件具有突然性、破坏性、扩散性、潜在性和紧迫性等一些显著特点，严重干扰高校或社会的正常秩序。思想引导作为有效预防、引导、监督高校突发事件发生的重要措施，已逐渐成为学者研究的专题性课题。

1. 加强思想引导机制有益于治理高校突发事件

高校思想引导机制，是高校领导及教师为了校园的团结稳定，有目的、有计划、有组织的对学生施加意识形态的影响，以转变学生思想和指导学生行动的实践活动。高校思想引导机制要解决的基本矛盾，是教育者所掌握的一定的思想品德要求与受教育者的思想品德水平之间的矛盾。

由于高校突发事件的参与者主要是在校大学生，各类突发事件难以预见，并且合情理的要求与违法行为相互交织，处理上需要较高的政策与法制水平，部分高校突发事件还存在外部势力的煽动和挑拨，因此越是在重大的突发事件面前，学生的思想观念、政治意识和道德品质越容易受到影响和冲击，思想引导就越应该发挥自身的独特作用。有效的思想引导，是有效应对高校突发事件的需要，它能把可能演变成危机的事件消除或解决在萌芽状态，并为妥善解决将出现的突发事件提供较为足够的时间准备。经《新时期维护高校稳定工作体系及机制研究》课题组近期对某部属院校学生的一次抽样问卷调查中显示：当高校发生突发事件时，有79.9%的学生希望设法分清事件是非，64.1%的学生会理性参与，76.6%的学生服从有关领导与管理人员的态度与行为。这说明，高校大学生在突发事件发生时，大多数还是相信学校和官方媒体的态度和引导。因此在高校突发事件面前，学校应该主动承担起事前、事中、事后的思想引导工作，在深入研究突发事件的背景下，关注学生思想观念、政治意识、道德品质方面的发展、变化的特殊规律，依据思想引导教育的一般规律，探索思想引导的应对措施，并使之规范化、系统化，对于有效应对高校突发事件具有重要意义。

1) 思想引导机制的功能

(1) **监测功能**。高校思想引导机制能通过思想政治教育者的事先调查研究和分析，对未来某种不确定情况作出符合事物发展规律的设想和判断。(2) **导向功能**。由于在高校突发事件中，学生思想上容易产生从众或集群行为，高校领导及老师以各种手段(包括启发、动员、教育、监督、批评等)，把有问题学生的思想和行动引导到有利于学校稳定发展正确方向上来，及时引导学生统一认识，稳定思想，由惊恐走向理性。(3) **协调功能**。在危机管理的生命周期阶段分析方法中，芬克(Fink)的四阶段生命周期模型将危机过程分为征兆期、发作期、延续期和痊愈期。高校突发事件的思想引导机制的协调功能应贯穿在这危机发生的全过程中。(4) **预防功能**。高校突发事件每一次的思想引导过后，都能提炼出对突发事件的经验教训，特别是所体现的精神、品格，这是促进高校继续发展的动力，也是高校思想引导机制目的性、落脚点的根本体现。

2) 加强思想引导机制的必要性

高校思想引导机制对于高校突发事件发生前具有预测作用，在处理中具有导向和协调作用，在平息后具有监督作用。

(1) **“凡事预则立，不预则废”**。防患于未然，是思想引导机制最核心的作用，思想引导机制是预警机制的一部分，它是对高校突发事件超前性、预测性的管理，它的完善程度决定着高校突发事件危机管理水平的高低。思想引导机制需要引导者洞察被引导者的思想动态并尽早发现危机，将一切有可能发展成高校突发事件的危机消灭在潜伏期；同时思想引导机制能帮助被引导者解决在学习、工作、生活和人际关系等方面的心理不适，减轻他们内心世界出现的矛盾，增强抗挫折的承受力，学会挖掘自身潜力，更好完善自我，最大限度减轻突发事件发生的可能。

(2) **为受害群体提供智力支持和精神动力**。在高校突发事件中，大多数学生是在从众心理的支配下参与，如果此时思想引导机构能够把正确的导向表现给学生，使正确的思想成为主流，从而掌握突发事件处理主动权，便可逐渐化解矛盾。思想引导就是一项信息传递与交流的活动，高校突发事件中有效的思想引导能成功并及时收集、处理、储存和交流突发事件中的有用信息，明确思想引导的对象以及引导的方式，成功地对思想交流后得到的信息进行加工处理，为突发事件中的受害群体提供智力支持和精神动力，对高校隐性突发事件的控制与决策起到至关重要的作用。

(3) **帮助、引导高校学生克服心理障碍**。思想引导机制对大学生正确树立世界观、人生观和价值观至关重要，它能引导学生站在全局和全局的高度看问题，相信学校和政府会正确解决问题；还可以帮助引导大学生调节好情绪和心态，促进心理健康发展，避免少数脆弱、敏感的大学生在某些突发事件的刺激下选择自杀、杀人等极端行为的发生，并具备相应的应急和危机意识，为高校突发事件的发生起到有效预防作用。

2. 目前高校突发事件思想引导机制存在的问题

在高校突发事件中,充分发挥思想引导的强大优势比任何时候都重要。但是我国目前的高校突发事件思想引导机制还很不成熟,甚至还处于刚起步阶段,很多机制和步骤才刚刚建立并初步实施,同时由于在新的历史条件下,高校突发事件涉及的领域不断增多,具有多发性、突发性、不确定性、危害性、影响持续性等特点,使得高校突发事件的思想引导机制还存在很多需要改进的问题。

1) 高校思想引导机制还未建立起来。我国目前的高校突发事件管理工作中,仍然是国家领导人的指挥调动在起关键作用,而不是依靠科学成熟的思想引导机制体系,同样对高校突发事件的管理也是随着学校领导的意志而变更,随着学校领导的更替而发生变化,这种相对不正规的组织事先没有制定一个有效的解决计划,也没有针对学校本身成型的思想引导体系可供参考,无法开展有效的思想引导工作,不利于高校突发事件管理的一贯性和连续性。

2) 缺乏针对突发事件的危机意识教育。随着我国高等教育大众化进程,高校在校生人数快速增长,学生教育管理工作与学生的师生比不断扩大,使学生思想教育和管理工作空间幅度、范围难度不断加大,加之高校普遍缺乏对学生的安全、防范意识方面的思想引导,使学生在面临突发事件时,容易出现群体性恐慌,降低在突发事件面前的认知和行动上的应对能力,使发生高校突发事件的隐患随之增多。

3) 思想引导形式机械化、单一化。目前高校日常的思想引导形式偏向于灌输式,强调教育者的主导作用,偏重对学生的单项灌输,多采用拿着《思想道德修养》课本针对一件事情或一个信息,依据工作标准和教育者主观意志,确定工作思路,居高临下的开展教育,忽视学生的自我感受,也无法根据学生的信息反馈,及时调整教育内容、方式,使思想引导教育与时代、社会以及学生的思想脱节;另一方面,突发事件处理过程中的思想引导多属专题性的,综合性处理较少。

4) 思想引导轻视预警与防范。目前高校的思想引导较重视纠正与反思,往往是学生思想出现问题或者矛盾激化后想办法解决,并且处理方式仍是传统的、行政式的陈旧方法,科技支撑软弱无力,导致思想引导只发挥了事后惩治和疏导作用,学生普遍危机意识淡漠,对全球化下所滋生的各种风险和危机认识不足,对现代社会存在的各种危机缺乏基本的分析判断,使高校思想引导机制的预警功能得不到正常发挥。

5) 欠缺针对高校特殊群体学生的思想引导力度。近几年扩招的实施,高校大学生中特殊群体学生的人数逐年增加,这些特殊群体学生包括特困生、思想异动强烈学生以及部分顽劣学生。扩招的实施使高校老师在本身就面临人数不断增多的教学任务面前,不能顾全甚至还没来得及顾全其中的特殊群体学生,对他们的单独教育与引导未及时跟上,欠缺对他们的思想引导力度,给高校突发事件埋下发生的隐患。

3 如何加强高校应对突发事件的思想引导机制

1) 学校成立专门的应对突发事件的思想引导机构。高校突发事件难以预测,可控性差,应在预防上下功夫,发挥思想引导的作用。为确保有效应对高校突发事件,西方高校大多建立起独立、常设的行使危机管理职能的突发事件应急管理体系。因此,建立高校的危机管理的思想引导机构是非常必要的。

2) 提高高校思想引导者的主体素质,针对高校突发事件开展常规的思想引导。思想引导者是思想引导的承担者、发动者以及实施者,他们的素质是思想引导取得实效的决定性因素。树立随时应对突发事件的观念,引导学生正确面对社会和生活的挑战,正确认识生命的价值,懂得珍惜生命,正确对待挫折和压力,树立社会责任感和家庭责任感,不断提高心理素质和抗挫折能力,避免高校突发事件的发生。

3) 注重对学生心理的缓解和引导,加强重点学生的教育和转化。高校突发事件的发生,使很多学生产生恐惧、悲哀、绝望和不安全的感觉,这需要高校思想引导机构在日常生活对学生进行危机意识教育的同时,一旦发生突发事件,思想引导机构要迅速行动起来,及时处理学生思想情绪和心理反应,帮助引导大学生克服心理障碍。使广大学生有克服和消除各种心理障碍的信心和勇气。

4) 丰富高校思想引导的方式。高校大学生的思想新鲜多变,希望吸收不同的新鲜事物,新颖的教

育方式必将起到特殊的效果。在校园突发事件应急措施中，应针对不同人群的各种心理应激反应，运用科学的思想引导知识和技术，制定符合校园及不同人群心理特点的思想引导和心理干预策略。

5)注重时效并具有应变性的进行思想引导。高校突发事件最显著的特点是其突发性，需要高校引导者有强烈的紧迫感，快节奏、高效率的开展工作，快速掌握学生突发事件的相关信息，并做出判断，提出相应决策，快速动员并进行教育。这需要在日常的工作、学习中，高校各级领导和师生对突发事件在思想、心理、知识、能力上有充分准备，一旦突发事件有发生的苗头，立即开展思想引导，保证能防止、减少或化解突发事件的发生；同时由于高校突发事件的不确定性，还需要高校思想引导者随着突发事件的进展以及学生思想的发展对思想引导的方向、方法和内容进行调整，以增强思想引导的针对性和时效性。

6)在信息透明的基础上开展思想引导。知情权是思想引导的基础，透明清楚的信息环境能极大减弱学生对突发事件发生所产生的心理恐慌，建立起理性的心理防线，弱化突发事件的危害性。这需要思想引导机构在突发事件发生后，及时制定详细周密的思想引导预案，并第一时间将突发事件发生的原因、最新动态、校方及社会解决举措告知公众。

同时思想引导机构要对突发事件迅速做出反应，可借助照片、录像、广播、媒体等媒介发布学校应急措施和事件进展，夺取舆论制高点，维护知情权，加强群防群控，将突发事件的影响减少的最低限度。

7)注重对高校特殊群体学生的思想引导。高校特殊群体学生是高校突发事件的高发群体，因此高校在思想引导机制实施中应着重关注这些学生的思想动态，尽量能针对这些学生的思想、学习、心理及贫困情况建立网络思想引导的预警系统，构建一张覆盖全校、延伸课内外的立体思想引导网络系统。

（摘自：《基于思想引导机制建设的高校突发事件应急管理研究》西安邮电大学学报/2007.7）

七、高校危机管理现状及对策

高校作为一种重要的社会组织，与政府、企业和其他社会组织一样，都面临着各种各样可能出现的危机挑战。近些年来事实已经证明，高校正越来越多地、更复杂地受到各种危机的冲击。如2003年的“非典”危机，2004年北航招生事件，复旦大学陆德明事件，云南大学马加爵事件，2006年郑州大学生集体事件，等等，都给所在高校和社会造成了一定负面影响。

此外，因为高校是青年学生集中居住生活的地方，加之青年学生的思想意识、价值取向、利益结构、心理特征等具有高度的同一性，这就决定了高校由学生主导的危机可能性与其他社会阶层和组织相比，大大增加了。

另一方面，非学生主导的各种危机，如学生集体食物中毒、群体性交通事故、传染性疾病蔓延、火灾地震等自然灾害带来的伤亡，暴力犯罪侵害，煤气化学品事故伤害，等等，也会具有群体性，进而引发更严重的危机，影响高校的教学生活秩序。

应该指出，当前各个层面对高校危机管理问题还没有普遍给予重视。在我国，传统观念仍然认为危机主要潜伏并发生于企业领域，以及因“三农问题”、城市居民房屋拆迁问题引发的突发事件，等等；认为学校尤其是高等学校是一个相对比较稳定和安全的场所，危机潜伏和发生的可能性不大，因此，高校缺乏危机管理意识还是一种比较普遍的现象。上述认识和现象如不尽快扭转，高校有可能在某些危机出现时陷入被动境地，会对学校的安全和谐造成严重的冲击，影响高校健康有序发展。

高校管理者（包括高校行政主管部门和高校内部领导者）尚未对校园安全危机投入太大的精力，未采取多种措施。高校中的教师和学生对这个问题还缺少足够的自觉和意识。因而，在一些危机出现时，往往是“头痛医头，脚痛医脚”，临时组织人员处理，危机过后，又回到原来的工作模式。

从1998年到2005年，我国高校数量由1900多所增加到2500多所，在校生总人数由300多万增加到2300多万。2300多万高校学生直接与2300多万个家庭相联系，同样也与中国社会生活的方方面面紧密联系。由于中国传统文化和政治特点的因素，人们普遍认为高校是社会良知“代表”和“政治晴雨表”。所以高校危机管理问题不但关乎高校自己的发展、安全与和谐，更关系到国家整体公共安全、国家的稳定，直接影响到公众社会与生活的安全。

加强高校危机管理的关键是建立起危机责任制度。危机未发生前要明确研究危机的责任、预警的责任；危机出现后要有明确的处理应对责任、决策责任；危及过后要认定各层次的工作失误责任，并以一定形式承担相应的经济、行政责任；要严格做到有章可循，职责清楚，失职必纠。否则，控制和处理危机的主动性就会大大降低，高校和国家大局工作就要受到极大损失。

1. 高校危机管理的内涵

1) 危机与危机管理的一般意义

著名的危机管理大师巴顿（Barton）认为，危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件，这种事件及其后果可能对组织及其员工、产品、服务、资产和声誉造成巨大的伤害。罗森塔尔（Rosenthal）认为，危机事件就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其作出关键决策的事件。

总之，危机是指事物由于量变的积累，导致事物内在矛盾的激化，事物即将发生质变和质变已经发生但未稳定的状态，该质变给组织或个人带来了严重的损害。危机本身具有突发性、危害性、紧迫性、不确定性、信息不充分等特点。

2) 高校危机与高校危机管理

高校危机是指高校危机事件，是指在事先未预知的情况下突然爆发的，可能严重威胁到高校正常秩序，并可能带来其他不良后果的事件。香港学者郑燕祥将其概括为“威胁到学校运作”、“损害学校功能”的事件。高校危机的特点是：第一，具有突发性；第二，以高校教学生活秩序以及师生生命、财产安全等为侵害对象，且侵害程度大；第三，负面影响持续时间长，对师生心理健康损害大；第四，以高校现有的人力与资源难以立即有效解决；第五，社会关注度较高。

就我国目前高校的实际看，高校危机以产生的原因为标准，大致可分为5种类型：

第一，因政治原因引发的高校危机。这种危机以国际国内重大敏感问题和事件为起点。具有范围大、发展迅猛，高校自身难以控制等特点。例如：20世纪80年代末出现的那场政治风波，以及2005年高校学生反对日本“入常”、日本修改教科书活动，等等。

第二，因学业学历证明等原因引发的危机。近年来，由于学校招生规模扩大、招收学生类型多样性、管理缺位等原因，学生因学历证明等问题与高校产生矛盾、进而演变高校危机的事件时有发生。

第三，生活安全问题引发的危机。这类危机的发生也往往是在学生的住宿地。典型的是火灾事故。

第四，传染疾病引发学生恐慌，对学校管理工作的不满而形成的危机。

第五，校内外的暴力犯罪事件对学生的伤害，引发学生、家长对学校的不满而形成的危机。

学校危机管理是指学校在危机意识或危机观念的指导下，对可能发生或已发生的危机事件进行信息搜索、信息分析、问题决策、计划制定、措施制定、控制协调，最终实现解决危机、恢复秩序、重塑信心、总结经验、继续发展的系统过程。

2 高校危机管理的现状分析

近年来，随着我国高等教育改革的推进，高校和外部社会联系与合作日益加强，内部各类关系更加复杂，所面临的问题越来越多。笔者认为，我国高校危机管理的现状不容乐观。主要问题表现在以下两个方面。

1) 高校领导及师生危机管理意识比较淡薄

高校危机管理在美国、日本等发达国家都有了比较深入的理论研究和实践推进。在美国几乎每个州都有专门的学校危机管理机构。该机构的职责就在于进行危机管理研究，为各州内的危机管理人员进行培训等。

在日本，由于自然灾害尤其是地震频发，日本大力推行全民的危机教育，对于防灾减灾可谓是“警钟长鸣”。日本的危机教育首先从学校做起，各行政区域的教育委员会都编写有《危机管理和应对手册》或者《防灾教育指导资料》等教材，用以指导各类学校开展危机预防和应对教育。除了积极应对地震等自然灾害之外，日本各类学校还进行应对和预防人为犯罪伤害、火灾等的危机教育，并将每年的9月1日定为全国的防灾日。

但是在我国，高校领导以及教师学生，在危机管理的重要性认识上还普遍存在偏差。认为学校的

主要任务是搞好教学，科研等日常管理工作，进行危机管理的研究和制定有关措施，是“杞人忧天”，缺乏现实意义。认为在危机管理上投入人力、财力、精力是一种浪费。另一方面，许多高校领导和老师往往认为所谓危机管理就是危机事件发生以后如何处理。其实危机管理包括危机前的预防、危机事件的处理、危机后的学习与创新，而最成功的危机管理是在危机潜伏期进行预防和解决危机。

高校缺乏危机意识还表现在：

(1) 高校各层次人员缺少高校危机管理主题的培训；(2) 在现有的教育管理理论和学校管理理论中也极少讨论校园安全与危机方面的问题；(3) 在高校学生日常管理的实践中，尽管各高校都普遍重视学生的安全稳定工作，但从危机管理的角度认识学生安全稳定工作还有很大差距，缺乏公共管理理论的把握和指导；(4) 高校缺乏危机管理意识还表现在高校校园文化中缺乏危机管理元素；(5) 学生与教师相比，更缺乏危机管理方面的知识和意识，等等。

2) 危机管理体系不健全

我国高校目前虽然都比较重视安全稳定工作，对一些安全项目有一定的预案管理，例如：火灾防治工作一般抓得比较严格。而从危机管理体系的角度看，我国高校还缺乏健全的制度体系的保证。

首先，高校普遍缺少危机预防机制，这导致了高校无法预测潜伏的危机，也导致了无法制定全面的科学的危机预防方案。

其次，高校普遍缺乏长效的危机应对机制，导致高校无法及时、有效地控制危机的进一步扩展和蔓延，往往是“仓促应战”，凭经验处理已发生的危机，这就很难在应对危机过程中掌握主动权，造成人力、物力、形象、声誉等方面的成本加大，损害高校的发展。

第三，高校普遍缺乏危机总结机制。任何一场已发生的危机，都会给高校造成一定物质和精神上的损失。因此，危机管理必须包括对危机的事后分析研究，总结处理危机当中的得与失，并恢复人们未来工作生活的信心。

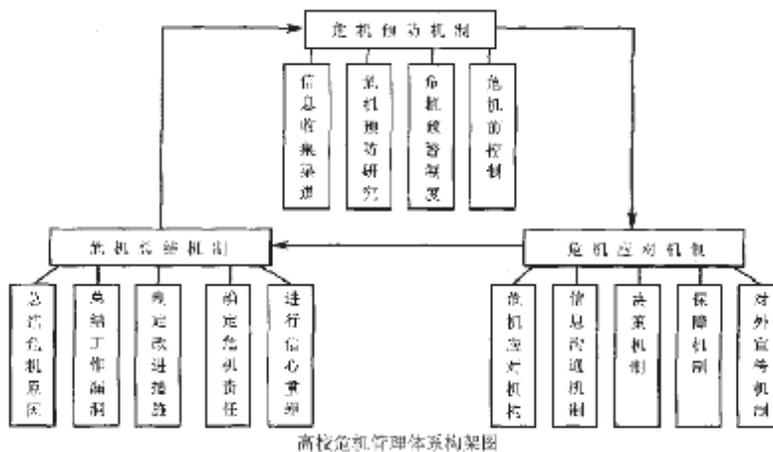
目前，我国高校在危机总结机制的建设上，还很不到位，表现在缺乏安全与忧患方面的意识，也表现在缺乏一些具体的措施和制度。例如：对心理教师在某些涉及学生工作的危机以后的介入干预与制度几乎没有。再比如：2003年全国高校都在抗击“非典”工作中做了大量工作，也取得了很大成绩，同时也暴露了在重大社会公共卫生危机到来时，高校在危机管理中的不适应和被动。可该场危机过后，及时的理论总结少之又少，总结机制的建立也没有引起太多的注意。缺乏较好的危机总结机制，导致高校难以提高预防、应对机制的能力和技巧，并有可能失去新的发展机遇。

3. 加强高校危机管理的对策

针对我国高校危机管理存在的问题，应重点在以下几个方面做好工作。

1) **增强危机管理意识。**和谐社会，首先应该是安全稳定的社会。在新的历史条件下，危机管理能力已经成为衡量各级领导干部能力高低的标准之一，广大高校领导也不例外。在校园危机管理过程中，高校领导的危机意识、决策水平、沟通能力、指挥协调能力、心理素质等对危机管理活动有非常重要的影响作用。危机意识是危机预警的起点，是体现在日常管理工作的一种警觉和行动。高校领导首先要不断加强危机管理理论的学习和研究，不断强化自身的危机意识，不断增强危机预防能力，和危机处理能力，确保在处理危机时保持头脑清醒，作出果断、合理的决策。

2) **以危机责任制度为核心，完善危机管理制度。**对任何一所高校而言，为有效预防和应对各种危机而建立一套完善的危机管理体系都是非常必要的。与危机发展过程中的潜伏状态、爆发状态和完成状态相适应，高校危机管理体系应包括危机爆发前的预防机制、危机爆发时应对机制和危机完成后的总结机制。高校危机管理体系构架关系如下图所示：



危机预防机制的主要要求是：通过收集各种相关信息来预测学校可能发生的危机类型，并制定相应的危机应对预案，使部分危机在潜伏状态就被消除掉。

危机应对机制的主要要求是：危机爆发后，高校应立即启动危机应对预案，并由相关人员组成一个指挥中心，在确定危机性质、估量危机的发展趋势及其后果的基础上，协调校内各部门和相关社会职能机构解决应对危机所需的物资和设备。同时，还要与媒体保持良好的合作，尽快向社会公众公布客观事实。

危机总结机制的要求是：要对危机的性质、诱因、演变过程、危机责任等进行综合评估，总结经验教训，更好地完善高校危机管理体系。此外，学校应该及时将有关资料管理归档，建立起较完备的危机管理档案，为今后危机管理的研究提供详实资料。高校在人才、信息、技术等方面，都具有危机管理的优势。做好危机总结，不但会提高高校自身在危机管理方面的水平、实践能力，也会对社会的危机管理工作提供学术上、学科上支持，促进国家公共安全管理工作的。

危机责任贯穿高校危机管理体系全部内容、全部过程。没有责任就没有管理，没有责任就没有制度，没有责任就没有动力。目前高校危机管理显得薄弱，关键原因是责任不清，压力不大。加强高校危机管理的核心是把危机责任明确起来，层层落实下去，使危机管理既成为一种普遍的理念、意识，也成为一种制度，一种法律。只有这样，高校危机管理工作才能坚实有效，经得起各种风险的考验。

3) 高校危机管理必须走向法制化

在计划经济条件下，高校的法律地位不甚明了，缺乏独立地行使权利、履行义务的能力和条件。在这种状态下，高校既缺乏危机管理的意识，也不存在非常明确的法律责任。改革开放以来，随着我国依法治国方略的确立，教育立法工作也有了长足的进步，各类学校的法律地位日益明确。尤其是高等学校，面临着由行政管理向法制管理的转变，正走向依法治校的轨道。而高校危机管理作为高校管理范畴的一个有机部分，它的最有效的制度机制是走向法制化。

随着20世纪90年代《教育法》、《高等教育法》的实施，我国高等教育走向法制化有了一定的法律基础。但是，也必须看到，我国关于高校危机管理方面的法律法规十分不健全，许多关于高校安全稳定工作的要求往往是以行政命令和工作要求的形式出现的，它们缺少制度的刚性、执行的规范性、责任的法定性。在学生发生日常性的伤害处理方面，尽管教育部于2002年9月颁布并实施了《学生伤害事故处理办法》，但它局限于学生身体健康和生命受到伤害的情况，其他类型危机出现后的处理并未涉及。而且《学生伤害事故处理办法》仅为部门规章，与法律相比，其法律地位相对较低，权威性有限。更为重要的是，一旦危机事件的处理提升到诉讼程序，我国现有的部门法《教育法》、《民法通则》、《刑法》等也没有对学校危机作出明确系统的规定，容易造成争端起伏，诉讼不止。因此，加强高校危机管理的总结工作，促进高校危机管理的法制化和规范化，是非常必要的。

4) 提高教职工、学生安全文化素养

危机管理的根本目的是保护人的生命和健康，保证人的全面发展，是贯彻以人为本、科学发展、

安全发展的内在本质要求。安全问题依赖于人与人或人群于人群之间的相互作用、相互依赖关系……安全问题同样具有安全的心理性、安全的社会性、安全的文化性因素和特征。一种理念，一种制度要想得到确立和发展，必然依据一种与之相伴成长的文化载体。同样，高校危机管理的确立和发展，离不开高校危机管理的文化建设。高校应开设一些危机管理课程，如安全科学基础理论课程，以及有关医学、心理学类课程等，使学生学会用多种学科知识去认识解决危机问题和安全问题，并为他们走向工作岗位实践安全管理、安全生产打下基础。

要注意开展日常的危机管理理念宣传学习工作。使广大师生员工对危机管理有较为全面深入的认识；在部门职责规范、干部使用条件设计等环节，要将危机管理的职责明确下来，要将处理危机的能力和效果作为使用考核干部的一个内容；积极开展定期和不定期危机处置演练工作，例如：火灾防范演习，地震情况救助求生演习等等，以此增强学生应对危机事件的能力；注重时事政治形势教育，及时向广大青年学生宣讲、介绍国内外一些敏感热点问题，把学生的思想统一到党和国家的大政方针要求上来，避免在一些国内外政治敏感问题上，出现认识和处理方式的偏差，进而形成高校工作中的危机；充分利用、把握好校园内的各种宣传传播渠道和手段，尤其要注意网络在危机管理文化中的作用。

4. 结论

1) 当前，我国公共安全问题面临许多新的问题和挑战，具有一定的复杂性，不确定性。在建设和谐社会、和谐校园的过程中，高校必须对危机管理有新的认识和实际的行动。

2) 推进高校危机管理工作，关键是要建立危机管理的责任制度。要建立起以校长为第一责任人的、层层分担责任的危机管理责任制度。

3) 高校对危机预防应给予更大的关注。对危机能够作出正确及时的预测，化解危机是危机管理的最理想状态。因此，要建立危机预防的信息收集、处理制度，在职责划分，机构设置，人员配置，经费保障等方面都要有实际措施。

4) 危机管理也必须走综合治理的道路，要在高校加强危机管理的文化建设，多开展危机应对的演练和培训工作，国家立法部门、各级教育主管部门要注意推进高校危机管理的法制建设，高校还应积极开展危机管理的研究工作，不断总结经验，并为社会公共危机管理提供智力支持，促进社会主义和谐社会建设。

(摘自：《高校危机管理现状及对策》中国安全科学学报/2007.3)