中国应急管理人才队伍职业化建设研究

何元增, 杨立华, 邵　邦
(北京航空航天大学 公共管理学院, 北京 100191)

摘　要: 应急管理人才队伍职业化建设有助于解决当前中国应急管理实践领域存在的专业化应急管理人才缺乏的突出问题,提升国家与社会的整体应急能力与水平。针对中国应急管理人才队伍职业化建设的落后现状,应确立从业者资格标准及认证机制、加快发展应急管理学位教育、完善人才队伍培训体系、重视从业者职业伦理建设和合理增设专门的应急管理机构与职位。

关键词: 应急管理从业者; 职业; 职业化
中图分类号: D63　　**文献标识码**: B　　**文章编号**:1008-2204(2013)06-0021-04

A Research on Professionalized Construction for Practitioners of China Emergency Management

He Yuanzeng, Yang Lihua, Shao Bang
(School of Public Administration, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, China)

Abstract: The professionalized construction for emergency management practitioners can help to solve the problem? of the lack of? professional? emergency management? personnel, and enhance the overall? emergency response capability? and level? of our country and society. At first, this paper interprets the concept and necessity of professionalized construction for emergency management practitioners, then in view of the backward? situation of professionalized construction for emergency management practitioners in our country, this paper gives five suggestions about the standard and qualification mechanism for practitioners in this field, emergency management degree education, personnel training system, specialized ethics and moral principle, and the specialized vacancies for emergency management.

Key words: emergency management practitioners; profession; professionalization;

当前中国正处于工业化和城市化的快速进程之中,在经济与社会转型的背景下,各种社会矛盾与社会问题积聚,加之中国多样复杂的地理状况和自然条件,事故灾难、自然灾害、社会安全事件、公共卫生事件等各类突发事件频繁发生。2003 年抗击“非典”之后,针对突发事件的应急管理成为中国政府的一项重要职能。短短几年时间,中国的应急管理事业围绕“一案三制”建设这个核心,取得了较大的成就。然而,与此同时,中国的应急管理实践也日益暴露出了一个严重的问题:专业化、高素质的应急管理人才的缺乏使中国的各类突发事件的应急管理不尽如人意甚至遭受了诸多批评,已成为制约中国应急管理事业发展的一个瓶颈。解决这一瓶颈问题,单靠加强对应急管理人员的培训,是远远不够的。应从职业的角度来审视应急管理,并积极推动中国应急管理人才队伍的职业化进程,真正为社会造就一大批专业化高素质的职业化应急管理人才队伍。

一、应急管理人才队伍职业化建设的内涵

何谓应急管理人才队伍职业化? 应急管理人才队伍职业化建设包含哪些内容? 职业是“指个人服务社会并作为主要生活来源的工作”。[1] 具有以下几个基本特征:一是目的性,职业是以谋生为目的,其工作动机是获取薪金与报酬;二是社会性,职业是从业人员在特定的社会生活环境中所从事的一种社会活动,一项工作称其为职业必须具有相当数量的

收稿日期: 2013-07-05
基金项目: 国家自然科学基金资助项目(71073008);国家自然科学基金资助项目(71373016)
作者简介: 何元增(1984—),男,湖南永州人,讲师,博士研究生,研究方向为公共管理与环境治理.

从业人数;三是规范性,从业人员应具有相当的知识技能与职业道德水平,并遵守国家法律法规和道德规范。[2]74职业化是指促使某些非目的性、个体性、随意性行为升级为专门工作的过程。与职业的概念相比,职业化的程度更为引人关注,衡量职业化的程度通常用以下三个要素:进入门槛,劳动复杂程度和可替代性。[2]74

根据职业和职业化的定义,应急管理人才队伍职业化应是指将应急管理的实践行为发展成为一种专门的社会职业,从事应急管理工作的人员必须具备专业化的应急管理知识、技能和从业资格,并遵守国家应急管理法律法规和职业伦理道德规范。应急管理人才队伍职业化,意味着在社会中有相当数量的专门以从事应急管理工作为生的人群,他们以其专业化应急管理知识与技能服务于政府或其他社会组织,从事与应急事务相关的预防、预警、处置、评估、恢复等工作。应急管理人才队伍的职业化建设是一个庞大的社会体系,如图 1 所示。从中可见,它涉及应急管理从业者从业资格标准及资格认证机制、教育与培训体系、职业伦理、职位与机构设置等多个方面,需要政府、行业组织、私营部门和民众等社会力量共同合作。[3] 其中,政府扮演着主导者和推动者的角色。

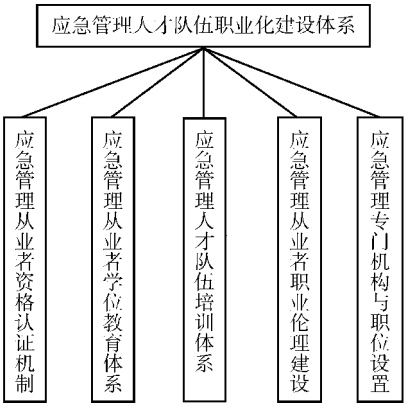

图 1 应急管理人才队伍职业化建设内容

二、中国进行应急管理人才队伍职业化建设的必要性

首先,来自实践的需求。任何一份职业的出现都是与社会现实的发展需求、工作的专业化程度(复杂化程度)以及社会劳动分工密切相关的。以公务员这一职业为例。在 19 世纪末,随着政府职能的扩张与政府规模的扩大,政府事务变得越来越复杂,也越来越需要专业化的行政人才来治理一个国家。在此背景下,西方发达国家建立了公务员制度,催生了公务员这一职业。公务员队伍的出现,大大提高了政府的办事效率,使政府管理更加科学。基于同样的道理,应急管理作为一种职业的条件也已经成熟。目前,中国已经进入突发事件高发期,国家和社会对应急管理人才有极大的需求。同时,现代突发事件的复杂多样性(既有自然灾害,又有人为事件),增加了对其应对的难度,只有接受过系统教育训练、具有较高知识与技能的职业化应急管理从业者才能有效地带领人民群众预防各种灾害并降低灾害造成的损失。

其次,来自国外的启示。在欧美等一些发达国家,应急管理已经发展成为一种比较成熟的职业。例如:美国在地方、州和联邦的公共部门和许多私营部门都设有专门的应急管理机构,提供了大量的各种级别(初级、中级和高级)的应急管理职位。美国联邦应急管理署的一个重要目标就是推动完善应急管理人才队伍的职业化体系,其下属的应急管理学院设有应急管理“职业发展系列”和“高级职业系列”,每一系列都可提供专业培训,为应急管理者提供职业开发机会。[4]335美国的应急管理从业者在上岗之前一般都必须接受系统的培训与学位教育,并取得相应的执业资格,如成为注册应急管理师。应急管理人才队伍的职业化大大提高了美国社会应对灾害与风险的能力。

三、中国应急管理人才队伍职业化建设存在的问题

实践中,与应急管理人才队伍职业化建设相关的各项工作还处于初始阶段,很不完备,存在较多问题。但这些在中国尚未引起重视,无论是学术界还是实务界,对其的关注与讨论都很少。

(一)应急管理从业者资格认证

职业化的一个首要特征就是拥有明确的从业资格标准和认证机制,以便将不合格者排除在外。然而,中国对应急管理从业者缺乏明确的任职资格要求,绝大部分应急管理从业者都是半路出家或是兼职身份。社会也没有建立起对应急管理从业者的资格认证机制,没有专门针对应急管理从业者的资格考试及权威而独立的应急管理行业协会机构,大部分从事应急管理实践的人员都没有接受过严格系统的应急管理教育与培训,这不利于中国应急管理人才队伍的职业化建设。

(二)应急管理从业者学位教育

职业的发展需要以先进的教育为基础。中国于

2007 年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》明确规定：国家鼓励、扶持具备相应条件的教学科研机构培养应急管理专门人才。[5] 然而，目前中国只有河南理工大学和暨南大学成立了应急管理学院，发展应急管理本科教育。尽管有越来越多的高校成立了应急管理研究所（中心），但在研究生教育阶段，尚无一所大学具备颁发应急管理硕士或博士学位的资格。此外，网络教育及成人教育还未涉及应急管理教育。然而，现今美国有 80 多所大学培养专业化的应急管理学士、硕士和博士人才。显然，应急管理教育的这种现状，难以满足中国应急管理实践领域对专业化应急管理人才的需求，也难以促进应急管理走向职业化的发展。

（三）应急管理人才队伍培训

与学位教育相比，培训更容易实行。在应急管理职业不太成熟，系统的学位教育体系还没有完全建立起来的时候，培训成为应急管理从业者获得认同的另一种途径。尽管应急管理培训在中国已经得到重视，并有了一定程度的发展，提供应急管理培训的组织机构也越来越多，如各级党校、行政学院、高等院校、科研院所等，但依然存在较多问题，主要表现在：缺乏对应急管理培训组织体系的系统化架构，各培训机构之间缺乏协调联动；缺乏社会力量的参与；培训对象只限于政府相关人员，对社会组织、公民的培训严重不足；培训内容零散，缺乏对应急管理全流程、专业技能、协同与沟通等全方位、系统的规划；[6]88 培训方式手段陈旧落后；没有建立起与培训相关的资格认证机制等。

（四）应急管理从业者职业伦理建设

任何一个成熟的职业，都具备相应的职业伦理标准或职业道德标准，如医生、教师等。然而，遗憾的是，目前中国尚未出台应急管理从业者职业伦理规范，理论界与实践界对应急管理从业者职业伦理问题的讨论与研究也较少。实践中的应急管理从业者缺乏相应指导，在应急管理行动中，他们更多的是依靠自己的理解与判断，或者完全机械地按照上级领导的指示与命令，去应对突发事件，这不可避免的会造成一些伦理问题，导致外界对应急管理手段的合法性与正当性产生质疑。

（五）应急管理专门机构与职位设置

数量众多的应急管理职位与机构的出现是应急管理作为一个职业而获得社会认可的一个重要标志。在欧美等一些发达国家，无论是在公共部门，还是在私营部门，都出现了大量的专业化的应急管理职位与机构。但这在中国的政府组织中并不多见。目前，中国承担应急管理职能的机构或组织机制有各级政府应急办、临时组建的专项应急指挥部、联防联控工作机制和联席会议。[7] 这其中，只有政府应急办属于常设机构，设有专门的应急管理岗位，其他机构均为临时或兼职性质（其人员一般来自其他部门）。政府应急办虽然作为常设机构，但也只是“履行值守应急、信息汇总和综合协调等职能”[8]，主要发挥应急信息沟通的作用，离专业化的应急管理机构还有较大的差距，其任职成员也没有接受过系统的应急管理教育。

四、完善中国应急管理人才队伍职业化建设的对策

（一）确立应急管理从业者资格标准及认证机制

中国应急管理人才队伍职业化建设的首要步骤，应当是确立基本的应急管理者从业资格标准，并建立起一套资格认证机制。应急管理从业者从业资格标准涉及到对应急管理从业者所需知识与能力的定义。作为一个跨学科的职业，应急管理从业者既要了解自然科学知识，如有关地震、台风、泥石流等各种自然灾害发生原理及其应对的知识，有关核辐射、有毒化学物质、传染疾病等各种技术灾害发生原理及其应对的知识，又要了解社会科学知识，如有关危机心理、危机决策、危机协调、危机公关方面的信息。“他们不需要精通所有领域的技术，但是，他们必须理解，这些不同的学科是如何被镶嵌在应急管理的‘马赛克’中的。”[4]334 除了获得有关自然科学和社会科学的知识外，应急管理从业者还必须具备一些基本能力，如沟通能力、组织能力等。定义了应急管理从业者的知识与能力体系后，还应组织专门的资格考试（可由政府教育部门和人力资源部门共同组织，或委托有关行业协会组织），并为考试通过者颁发资格证书，只有获得资格证书的人员才有资格从事应急管理工作。

（二）加快发展应急管理学位教育

可考虑在专科阶段、本科阶段、研究生阶段开设应急管理专业教育，各阶段的人才培养目标应有所区别。专科阶段的应急管理专业教育着重培养操作技能型应急管理人才，其主要学习各种灾害的发生原理及其应对技能方面的知识，重视培养其应急响应与执行能力，这种应急管理人才主要定位和服务于一线与基层，可将其称之为应急管理从业人员的第一梯队。本科阶段的应急管理专业教育不仅要培养学生掌握各种技术知识，还要重视培养学生在应

急管理过程中协调、沟通、组织、公关等各种管理能力,这种应急管理人才定位于较低层次的应急管理者,其承担一定的应急管理与决策职能,可被称为应急管理从业人员的第二梯队。研究生阶段的应急管理专业教育着重培养中高级的综合性复合型应急管理人才,需要具备应对各种重大突发事件的知识与能力。研究生阶段的应急管理专业培养可分为学术型与应用型两种。学术型培养应急管理的研究型人才,应用型培养中高级应急管理应用型人才,两者在培养目标与课程设置方面应有所不同。研究生阶段培养的应急管理人才可被称为应急管理从业人员的第三梯队。

(三)完善应急管理人才队伍培训体系

培训与教育有着较大的区别。"教育包括许多可应用于不同情境的宽泛原则;培训的目的则较为狭窄,它有助于开发特定情形下执行特定任务的能力。"[4]332 与系统的学位教育相比,培训更重视实践技能的训练,具有很强的问题导向,培训的材料往往要随着所要解决问题的变化而变化,具有较大的灵活性。完善中国的应急管理培训体系,应着重解决以下问题:对应急管理领域的多元化培训机构(如党校、高校、社会培训机构)进行统筹引导,加强彼此间的沟通与协作;加强政府与社会、公共部门和私人部门之间的合作,"实现普通公民、社会组织、工商企业组织在应急管理培训活动中的高度参与"[6]88;基于应急管理全流程全方位的视角规划应急管理培训内容体系;加大情景模拟和角色扮演等新兴培训手段的应用;加大对应急管理培训的成效考核,建立起培训与资格认证之间的有机衔接等。

(四)重视应急管理从业者职业伦理建设

推动中国的应急管理人才队伍职业化建设,应尽快出台一些基本的应急管理从业人员伦理规范或伦理准则。应急管理从业者伦理规范应包含以下基本内容:强调应急管理者对人、法律、规章和财政资源予以必要的尊重;强调应急管理者获得信任、行为公正和有效地管理资源;强调应急管理者在教育、安全、保护生命和财产的基础上具备敬业精神;强调应急管理者在其所服务组织的规则和资源内行动[4]335;强调应急管理者对公共利益、集体利益和个人利益的有效协调与平衡[9];强调应急管理者对应急效率与应急公平的协调平衡[10]。此外,为了让应急管理从业者具备良好的职业伦理,在应急管理的教育与培训阶段,就应该加强对学员的职业伦理教育,重视其伦理精神的培养。

(五)合理增设专门的应急管理机构与职位

推动中国应急管理人才队伍职业化的发展,迫切需要在政府等公共组织合理增设专门的应急管理机构与职位。各级政府及公共组织,应根据社会对应急人才的具体需求并根据组织的层级与性质、组织所在地区的自然与社会特征,按照职位设置的基本原理,在进行职位需求调查与分析的基础上,合理组建应急管理部门,设立应急管理职位。对于应急事务比较多的组织、中高层级别的组织和综合性的组织,可以成立专门的应急管理部门。对于一些应急事务不多的组织以及一些较低层级的组织,可以考虑在其他管理部门设立专门的应急管理职位。在这些专门的应急管理部门或职位任职的应急管理从业者,应接受过系统的应急管理教育或培训,并取得相应的应急管理从业资格。

参考文献:

[1] 汉语大词典编辑委员会. 汉语大词典[M]. 上海:上海汉语大词典出版社,1991:100.

[2] 李世平. 辅导员队伍职业化建设探析[J]. 中国高教研究,2007(8).

[3] 杨立华. 构建多元协作性社区治理机制解决集体行动困境——一个"产品 - 制度"分析(PIA)框架[J]. 公共管理学报,2007(2):6—22.

[4] 米切尔·K·林德尔,卡拉·普拉特,罗纳德·W·佩里,等. 应急管理概论[M]. 王宏伟,译. 北京:中国人民大学出版社,2011.

[5] 中华人民共和国突发事件应对法[EB/OL]. 中央政府网,[2007-08-30]. http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm.

[6] 周玲,彭宗超,薛文军. 国外公共部门应急管理培训体系的初步比较[J]. 中国行政管理,2010(3).

[7] 胡象明,黄敏. 中国应急管理体制的特色与改革模式的选择[J]. 中国机构改革与管理,2011(6):34—39.

[8] 胡颖廉. 中国应急管理组织体系比较研究[J]. 北京科技大学学报:社会科学版,2012(2):137—142.

[9] 胡象明,唐波勇. 危机状态中的公共参与和公共精神——基于公共政策视角的厦门 PX 事件透视[J]. 人文雅志,2009(3):182—187.

[10] 鄯爱红. 政府应急管理中的伦理处置与价值引导[J]. 中国特色社会主义研究,2009(3):78—81.