

# 西藏公职人员应急管理意识调查研究\*

刘恒<sup>1</sup> 杨明芬<sup>2</sup>

(1. 中国共产党西藏自治区委员会党校;

2. 西藏自治区科技创业服务中心, 西藏 拉萨 850000)

**摘要:** 应急管理是政府管理的重要内容, 突发事件的预防问题已被政府和学界广泛关注, 预防的首要问题就是意识问题。以知识、态度和理念为指标, 对西藏600名公职人员的应急管理意识进行了调查研究。结果显示, 西藏公职人员应急管理意识不强。这主要是由于西藏公职人员角色认识不足、专业知识缺乏、相应信息渠道建设滞后造成。针对此种情况, 应加强政府宣传工作、完善公职人员应急管理的教育培训内容 and 方式、加强公职人员应急管理信息渠道建设, 以此来提高西藏公职人员应急管理意识。

**关键词:** 公职人员 应急管理意识 政府管理

## 1 问题提出

进入21世纪后, 全球一体化和信息化日渐深入, 各种传统性、非传统性危机相互交织, 人类已进入“世界风险社会”。如何预防和减少各种突发事件所带来的威胁和破坏, 是各国政府、社会和学界所关注的重要问题。应对突发事件的应急管理, 又称为“公共危机管理”“政府危机管理”“灾难管理”, 是指以政府为主导的多元参与为了应对各类公共危机和突发事件, 最大程度地避免或减少其对公众的生命、财产、心理和生存环境安全所造成的威胁或损害, 维护整个社会的正常秩序和价值规范, 而采取的一种非常规管理手段。2006年《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》提出应急管理指导思想内容是“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导, 全面落实科学发展观, 坚持以人为本、预防为主……以提高预防和处置突发事件能力为重点, 全面加强应急管理工作, 最大程度地减少突发事件及其造成的人员伤亡和危害, 维护国家安全和社会稳定, 促进经济社会全面、协调、可持续发展。”随着应急管理的发展, 学界广泛开展预防突发事件的研究。预防的首要问题就是意识问题, 因此, 研究应急管理意识有助于提高政府应急管理水平和预防能力, 防止危机发生或降低突发事件的危害程度, 对保障西藏的稳定与发展作用巨大。

## 2 研究方法

### 2.1 调查样本

本研究按地区分类采用随机抽样方法, 从西藏公职人员

中抽取样本600人。共发放调查问卷600份, 回收有效问卷541份, 有效率约为90%, 有效样本量达到社会学和统计学一般要求的有效数量, 其基本情况见表1。

表1 西藏政府公职人员应急管理意识调查基本情况

性别	男		女		合计			
	70.92%		29.08%					
年龄	18~29岁	30~39岁	40~49岁	50~59岁	合计			
	12.96%	42.04%	37.96%	7.04%				
民族	藏族		汉族	其他民族	合计			
	54.07%		44.08%	1.85%				
工作地区	拉萨	昌都	山南	日喀则	那曲	阿里	林芝	合计
	50.94%	7.96%	7.96%	10.00%	7.96%	7.22%	7.96%	
文化程度	中专及以下		大专	本科	研究生及以上	合计		
	10.93%		32.04%	44.07%	12.96%			
单位性质	国家党政机关		事业单位	国有企业	合计			
	75.00%		24.07%	0.93%				

\*基金项目: 本文系中国行政管理学会2010年科研招标课题“西藏公职人员应急管理意识研究”的阶段性研究成果。

2.2 问卷设计与统计分析

根据国内外学者对意识、管理意识、危机意识的描述,对公众应急管理意识的界定以及西藏具体区情,本研究设定了三个重要指标,包括知识、态度和理念,以此设计问卷,采用SPSS进行数据统计分析。问卷共分为五个部分,第一部分为基本情况;第二部分为西藏公职人员对应急管理相关知识掌握;第三部分为西藏公职人员的应急管理态度;第四部分为西藏公职人员的应急管理理念;第五部分为影响西藏公职人员应急管理意识的外部因素。

表2 西藏公职人员应急管理相关知识掌握情况

应急管理 职业知识	指导思想	《突发事件应对法》 施行时间	突发事件分类	预警响应级别	应急管理体制	应急管理机制	平均值
掌握率	32.93%	7.03%	17.96%	15.93%	35.93%	28.06%	22.97%
日常应急知识		地震知识	火灾知识		传染病疫情知识		平均值
掌握率		82.78%	67.04%		72.36%		74.06%

西藏公职人员对应急管理专业知识的掌握率各项都比较低,其平均值为22.97%;而对日常应急知识的掌握率相对较高,平均值为74.06%。从两项内容的平均值的比较可以看出,西藏政府公职人员对应急管理专业知识的掌握不如对日常应急知识掌握。

3.2 西藏公职人员应急管理态度情况

西藏公职人员应急管理态度,主要从其对应急管理的关注程度、兴趣、相关行动来反映。在关注程度的调查中,“关注”的平均值为67.27%，“无所谓”的平均值为31.43%，“不关注”的平均值为1.30%；在感兴趣程度的调查中,“感兴趣”的平均值为84.08%，“无所谓”的平均值为11.96%，“不感兴趣”的平均值为3.96%；在采取相关行动的调查中,“有”采取行动的为25.92%，“没有”采取行动的为55.93%，“不知道”采取什么行动的为18.15%（见表3）。

表3 西藏公职人员应急管理态度情况

关注程度		感兴趣程度		相关行动情况	
关注	67.27%	感兴趣	84.08%	有	25.92%
无所谓	31.43%	无所谓	11.96%	没有	55.93%
不关注	1.30%	不感兴趣	3.96%	不知道	18.15%

这反映出西藏公职人员对应急管理的关注程度比较高,对应急管理的感兴趣程度也比较高,但其对应急管理的关注与兴趣并没能完全引起相关的行动。

3.3 西藏公职人员应急管理理念情况

西藏政府公职人员应急管理理念,主要选择了“以人为本”“控制为主”“法制原则”“公众参

3 调查结果

3.1 西藏公职人员应急管理相关知识掌握情况

西藏公职人员应急管理相关知识主要从两方面反映:一方面是应急管理专业知识,另一方面是日常应急知识。西藏公职人员应急管理职业知识主要从指导思想、《突发事件应对法》施行时间、突发事件分类、预警响应级别、应急管理体制、应急管理机制等六项内容反映;日常应急知识主要从自身应对地震、火灾、传染病疫情等三项内容反映。具体情况见表2。

与”四个指标来反映。其中,选择“以人为本”的为17.96%,选择“控制为主”的为44.07%,选择“法制原则”的为15.00%,选择“公众参与”的为22.96%（见表4）。四个指标中,“以人为本”“法制原则”“公众参与”是应急管理指导思想中的内容,“控制为主”则是从很多应急管理失败案例中总结出来的内容。这反映出西藏政府公职人员的应急管理理念还存在一些问题。

表4 西藏公职人员应急管理理念情况

	以人为本	控制为主	法制原则	公众参与
选择率	17.96%	44.07%	15.00%	22.96%

3.4 影响西藏公职人员应急管理意识的外部因素情况

影响西藏公职人员管理意识的外部因素主要从两方面内容反映:一是应急管理信息来源,二是应急管理教育培训。

3.4.1 获取应急管理信息的渠道。此项调查采取了多项选择的方式。从调查结果显示（见表5），电视广播、互联网、报纸杂志分列前三位,是西藏公职人员获取应急管理信息重要的途径。

表5 西藏公职人员获取应急管理信息的渠道情况

渠道	电视广播	报纸杂志	专业书籍	互联网	与人交谈	教育培训	会议传达
比例	74.07%	47.96%	15.00%	52.04%	25.93%	30.93%	22.04%

3.4.2 应急管理教育培训情况。此项调查主要从应急管理培训和应急演练两方面进行。从调查结果反映出对西藏公职人员的教育培训工作上的欠缺（见表6）。

表6 西藏公职人员应急管理教育培训情况

应急管理培训		应急演练	
经常	1.30%	经常	4.07%
偶尔	47.96%	偶尔	25.93%
没有	50.74%	没有	70.00%

本研究的结果显示,西藏公职人员应急管理意识不强。在主观上,西藏公职人员对应急管理专业知识的掌握、对应急管理的态度以及应急管理理念都存在的问题。在客观上,外部因素并没有对西藏公职人员的应急管理意识起到积极作用。

## 4 原因分析

### 4.1 公职人员角色认识不足

意识是主体对客体的能动认识,是头脑加工的成果,而认识是头脑对客观事物的一种反映。也就是说,对某一事物,有了认识才会有意识,而有了对该事物的意识,就会在这个意识的基础上继续不断进行新的认识。

政治是上层建筑领域中各种权力主体维护自身利益的特定行为以及由此结成的特定关系。政治的核心是利益,实质是权力,有了权力就必须承担相应的责任和义务。党和政府的权力来自人民的授权,公职人员履行公职,扮演“行政人”的角色,同时也是一般公民,这种双重身份决定其拥有双重的责任和义务,但作为一般公民的权力在特定时候需要让渡给公职身份,从而维护人民群众的集体利益。在调查研究中,可以看出公职人员缺乏对“行政人”角色认识,在自身的责任定位上还是放在一般公民的角色上,在一定程度上可以理解为对个人利益的看重,忽视人民群众的集体利益。突发事件影响社会稳定和经济社会的

发展,危害人民群众的生命财产安全,如果认识不足,就不能很好的履行公职,进而无法保障社会稳定和经济社会的发展,维护人民群众的根本利益。

### 4.2 公职人员专业知识缺乏

在精英治国理念、官僚制专业性特点下,公职人员应该是具有职业相关的专业知识和技能的精英。公职人员是政策的研究者、制定者和执行者,其专业素质直接关系到政策的研究、制定与执行。社会生活中,存在很多利益问题,由于政策滞后性,利益问题得不到及时的解决,冲突扩大,往往导致突发事件发生。

在调查中发现,公职人员对应急管理专业知识的掌握程度只有22.97%,远没有达到“行政人”应该具备的专业知识。由于日常工作的繁杂和条件的缺乏,许多公职人员,特别是基层公职人员,没有更多的时间和条件进行系统学习和培训,从而影响了公职人员对专业知识的掌握。学习方法也是非常重要的,一部分公职人员信奉实用主义,对专业知识的学习不全面、不系统,断章取义,也无法提高专业素养与问题处理能力。

### 4.3 相应信息渠道建设滞后

在信息社会,公职人员能够快速、全面获取应急管理信息,是提高应急管理意识的重要物质保障,进而才能提高应急管理水平和预防能力。渠道是信息传递的载体,据调查,电视广播、互联网、报纸杂志是西藏公职人员获取应急管理信息重要的途径。

西藏媒体发展状况欠佳。西藏广播电台和电视台数量、覆盖率低于全国及其他省市水平,如表8。

表8 全国各省市广播电台、电视台情况比较

	西藏	上海	河南	福建	湖南	甘肃	青海	全国
广播电台(座)	3	4	18	10	11	4	4	251
广播节目综合人口覆盖率	89.20%	100%	97.21%	97.64%	91.66%	92.63%	88.90%	96.30%
电视台(座)	5	11	18	10	15	9	8	272
电视节目综合人口覆盖率	90.36%	100%	97.28%	98.41%	96.11%	92.91%	94.30%	97.20%

表9 全国各省市互联网状况比较<sup>2</sup>

	西藏	上海	河南	福建	湖南	甘肃	青海	全国
互联网普及率	18.6%	62.0%	21.3%	45.2	22.0%	20.4%	27.7%	28.9%
普及率排名	28	2	24	6	22	25	13	——
增长率	12.8%	5.5%	56.4%	18.1%	40.7%	63.6%	18.5	28.9%

西藏报纸出版状况与全国及其他省市相比较差,虽然在人均数上不太明显,但西藏地域广阔,大多基层和

边远地区公职人员不懂汉语,在使用率上并没有数字显示的这么高,如表10。

表 10

全国各省市报纸出版状况比较

	西藏	上海	河南	福建	湖南	甘肃	青海	全国
种数(种)	23	72	79	43	50	56	25	1937
平均期印数(万份)	30	716	1753	362	531	187	41	20837
人均平均期印数(份/人)	0.102	0.323	0.176	0.100	0.083	0.071	0.074	0.156

信息渠道建设的滞后,在一定程度上影响了公职人员对应急管理信息的收集,从而影响了公职人员应急管理意识的提高。

## 5 对策建议

### 5.1 加强政府宣传工作

改革、建设、发展需要宣传,党和政府的重大方针、政策需要宣传,社会凝聚力的提高需要宣传。通过宣传把正确、先进的思想传达给全社会,引导正确的理念、价值观,这是宣传工作的实质。公职人员作为“行政人”,承担角色赋予的社会责任,对社会的发展,有表率作用、引导作用,是不能用一般公众的标准来衡量。政府应该对公职人员宣传应有的价值观,传达先进的思想,引导正确的理念。

以人为本,是科学发展观的核心。我国还处于社会主义的初级阶段,现阶段的主要矛盾仍然是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,发展最终都是为了满足人民群众的物质文化需要。以人为本是发展的根本目的,解决发展是什么、为什么、怎么做的问题。在发展过程中,出现了许多社会问题和矛盾,突发事件归根结底还是人与自然、人与社会的矛盾所引发,因此,政府应急管理必须要以人为本。公众参与,体现了政府对公众知情权的尊重与落实,有助于及时披露准确信息,提供权威可靠的防范知识,让流言、谣言止于透明。公众参与也是以人为本的最好体现,调动和保护公众参与应急管理,将有助于政府更宏观地驾驭突发事件的发展走向<sup>4</sup>。依法治国是我国的基本方略,《中华人民共和国突发事件应对法》是政府应急管理工作的基本依据。运用法律手段,通过法律途径解决政治问题、社会问题已经是世界各国政府通用的手段之一。因此,西藏政府在应急管理宣传工作中,依据科学发展观的指导,加强以人为本、公众参与、法制的宣传,使公职人员树立正确的应急管理理念,提高应急管理意识,预防突发事件发生,保障人民群众的生命财产安全,维护西藏的稳定与发展。

### 5.2 完善公职人员应急管理的教育培训内容和方式

《公务员法》中明确规定公务员享有教育培训的权

力和培训的相关事项,《突发事件应对法》中也明文规定了应急管理培训的内容。公职人员教育培训能使公职人员形成共同价值观、增强凝聚力;是获取知识,提升能力的重要途径;是端正态度,提高工作积极性的重要措施。应急管理专业教育与日常培训,能够培养公职人员对应急管理的兴趣,提高公职人员对应急管理的关注程度与行动能力。

西藏公职人员对应急管理比较感兴趣,但主动关注程度不够,更没有引发有效的行为。经常性的教育培训能够增加公职人员对应急管理的关注程度,系统性的教育培训能够很快增加其知识储备,实践性的教育培训能提高其把所学知识运用于实践的能力。为提高应急管理教育培训的针对性,首先,为公职人员提供更多接受应急管理教育培训的机会;其次,整合应急管理教育模块,增加系统性,使公职人员能够全面学习应急管理专业知识;第三,经常性的组织应急预案演练,提高公职人员的实际操作能力,同时检验应急预案的可行性和完备性。

### 5.3 加强公职人员应急管理信息渠道建设

提供一个畅通的应急管理信息获取渠道,对提高西藏公职人员应急管理意识是非常重要的。降低渠道使用的成本是影响应急管理信息获取的因素之一。成本主要包括渠道使用费和信息费,成本超过心理预期和使用效率,选择使用的人数就不会太高。以政府补贴的方式降低获取应急管理信息的成本是可行方案之一。加强基层设施建设,降低网络使用费、有线电视使用费等,同时在电视节目、网络中增加应急管理信息的免费点播,保障公职人员获取应急管理信息的渠道畅通,增加应急管理信息获取的范围和频率,进而才能提高公职人员应急管理意识。

组织由个体组成,组织意识往往通过个体意识表现出来,组织的目标任务需要组织中的个体去实现,政府应急管理工作最终还是依靠每一个公职人员去完成。意识决定行动,行动决定结果。有了意识,才会有针对性的行动,才可能得到想要的结果。个体意识受环境影响而千差万别,不可能要求组织每一个成员都有相同的意识和行为。要提高组织行为的有效性,完成组织目标任务,只能寻求每一个成员主流和关键意识与目标的一致,使个(下转71页)

按排横向编篱。与地面齐平时,在背水面最后一排桩间铺柳枝,厚0.1-0.2m,桩外露枝梢约1.5m,作为海漫。编篱柳条直径为1-3cm,其中2cm、3cm的柳条占柳条总量比例中不少于50%,编篱过程中柳条上下间隔不超过1cm。

### 3 结语

柳编墙镇脚作为一种新型式的生态镇脚,可以减少污染,减少水土流失,制氧,改善水质等,达到恢复生态环境、治水、净水、美化环境、防洪护

岸的作用。与一些传统刚性防护比较起来有多方面优点,根据目前的防洪治理趋势,以及生态护砌的实用性、经济性及长期效果,符合生态防护可持续发展的理念。

### 参考文献

- [1] 堤防工程设计规范.(GB50286-2013).  
[2] 水利水电工程等级划分及洪水标准.(SL252-2000).

编校 陈莎莎

(上接29页)体行为与组织行为一致,才有可能有效实现组织目标任务。

应急管理是政府管理的重要组成部分。政府是人民的政府,其权力来自人民的授权,代表的是人民群众的利益,必须为人民能够安居乐业创造和谐的环境。但随着经济社会的发展,新形势、新问题、新状况的出现,会影响到公职人员的意识和行为,影响政府的应急管理工作。要很好地把握新状况,不断调整和完善方针与政策,必须对应急管理进行常态化研究,发现问题,提出解决问题的办法,弥补空白与不足,提升行政能力和科学决策水平,预防突发事件的发生、降低突发事件的损害,形成在发展中不断研究、不断调整、不断完善的良性循环,维护西藏的稳定与发展。

### 参考文献

- [1] 张德.组织行为学[M].北京:高等教育出版社,1999.  
[2][美]罗伯特·希斯.危机管理[M].王成,宋炳辉,金瑛译.北京:中信出版社,2001.  
[3][美]劳伦斯·巴顿.组织危机管理[M].浮彩霞译.北京:清华大学出版社,2002.  
[4] 薛澜,张强,钟开斌.危机管理——转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.  
[5] 中国行政管理学会课题组.中国转型期群体性突发事件对策研究[M].北京:北京学苑出版社,2003.  
[6] 王军.突发事件应急管理读本[M].北京:中共中央党校出版社,2009.  
[7][美]艾尔·巴比.社会研究方法[M].邱泽奇,译.北

京:华夏出版社,2009.

- [8] 高小平,刘一弘.我国应急管理研究述评(上)[J].中国行政管理,2009,(8).  
[9] 郑珉.西藏自治区应急管理工作实现常态化[N].西藏日报,2010-05-12(2).  
[10] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴(2010)[R].北京:中国统计出版社,2010.  
[11] 西藏自治区统计局,国家统计局西藏调查总队.西藏统计年鉴(2010)[R].北京:中国统计出版社,2010.  
[12] 中华人民共和国2009年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225\\_402622945.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm).  
[13] 授权发布:国务院关于全面加强应急管理工作的意见[EB/OL].[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-07/06/content\\_4803048.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-07/06/content_4803048.htm)  
<http://www.cnnic.net.cn/html/Dir/2010/01/15/5767.htm>.  
[14] 充分认识宣传工作的重要性 践行科学发展观[N/OL].<http://www.dp.taian.edu.cn/html/zhengceyanjiu/qita/20090623/3605.html>.  
[15] 应急机制建设公众参与不可或缺[N/OL].[http://news.sznews.com/content/2007-12/19/content\\_1729070.htm](http://news.sznews.com/content/2007-12/19/content_1729070.htm).  
[16] 夏新江.浅谈企业员工培训的重要性[N/OL].<http://www.flyhorses.com/Article/ShowArticle.aspx?channelId=1&ClassID=16&ArticleId=1087>.

编校 姚皖黔