

· XXXX ·

“互联网+”背景下突发公共卫生事件中 高校学生的管理*

黄 莺, 邓 虹**

(昆明医科大学法医学院, 云南 昆明 650500, 120443601@qq.com)

[摘要] 新型冠状病毒肺炎疫情在中国蔓延时正值假期, 高校采取各种措施进行学生的“远程”管理。《中华人民共和国突发事件应对法》规定疫情管理体制实行“属地管理”, 而学校实行的权属管理和属地管理之间职责划分不清, 导致学生受到多头管理, 信息重复上报情况严重, 暴露了中国高校管理中的痼疾。互联网技术的发展应当实时介入管理方式的改革, 以学生为中心, 以网格化为方式, 以APP为载体, 按照风险评估、信息共享、管理措施、转变理念几个步骤实现从学生到管理者的信息双向流动和扁平化管理。

[关键词] 突发公共卫生事件; 新型冠状病毒肺炎; 属地管理; 互联网+; 学生管理

[文章编号] 1001-8565(XXXX)XX-0001-05

DOI: 10.12026/j.issn.1001-8565.XXXX.XX.01

The management reform of college students in "Internet plus" of Sudden Public Health Emergencies

HUANG Ying, DENG Hong

(School of forensic, Kunming Medical University, Kunming 650500, China, E-mail: dhong23@163.com)

Abstract: As the outbreak of the new coronavirus pneumonia spread across the country, universities took various measures to manage students "remotely" during the holidays. "Emergency Response Law of the People's Republic of China" stipulates that the epidemic management system implements "Territorial administration", and the unclear division of responsibilities between the Ownership management and the Territorial administration implemented by the school leads to multiple management of students, and the repeated reporting of information is serious, exposing the chronic disease in the management of colleges and universities in China. The development of Internet technology should involve in the reform of management mode in real time, take students as the center, take grid as the way, take APP as the carrier, and realize the two-way flow and flat management of information from students to managers according to the steps of risk assessment, information sharing, management measures and concept transformation.

Keywords: Sudden Public Health Events; Novel Coronavirus Pneumonia; Territorial administration; Internet plus; Student management

根据2007年11月1日起实施的《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)规定,突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。突发事件的应对是高校学生管理工作中重要的内容,即使突发事件并未发生在校内,但是对

校园的渗透和影响都可能由于高校的地点、群体、危害性和措施等特殊对高校产生重大的影响。反之,高校应对突发事件所采取的措施也构成了社会措施中重要的环节,进而对社会产生影响。正是由于学校与社会这种特殊的关系,在这次防控新型冠状病毒肺炎事件中通过学生管理工作,暴露了二者在应对突发公共卫生事件过程中所发生的互动

* 基金项目:2019年云南省教育厅科学研究基金项目“医联体政策下第三方医学检验机构法律问题研究”(2019J1198)

** 通信作者, E-mail: dhong23@163.com

关系中的冲突矛盾。

1 对现有法律管理原则的理解

我国《突发事件应对法》第四条提出,国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。属地管理作为我国公共事务管理的基本原则,是指危机管理工作由事发地人民政府负主要责任,按行政区划划分的各级党政机关的危机管理责任和权限,确立危机管理的机构,实行谁主管谁负责的原则,本辖区、本单位、本部门的主要负责人是危机管理工作的第一责任人。在属地管理原则确立之前,对突发事件采取的是权属管理原则,例如传染病归卫生防疫部门,洪涝灾害归防汛指挥部,地震等重大自然灾害归抗震救灾智慧去,危害社会安全事件由公安部管理等^[1]。随着权属管理暴露出的利益保护倾向严重,我国的行政管理体制也要求在应对突发事件时,集中行政力量尽快将突发事件消弭于无形,而属地管理有助于尽快调动当地力量,避免权属割裂产生的推诿扯皮。

权属管理原则是按照行政管理原则,将权力按照部门职责相应地划分到各个行政部门。当突发事件发生时,根据事件的权属主体、权属关系和权

属类型归口到相应部门的管理权限范围内。权属管理是行政部门划分行政职能和责任的最主要的依据。权限划分以及领导隶属关系和机构设置是应急管理体制的三个重要组成部分。在应急管理体制中,权属划分不仅包括行政意义上的政府不同层级之间的权限划分(纵向)以及政府不同部门之间的权限划分(横向),还包括广义上的政府同社会之间的权限划分(内外)^[2]。虽然有学者指出我国应急管理体制70年来最主要的变化是“放权与协调——政府向社会放权,中央向地方放权”,但是从此次防控新型冠状病毒肺炎来看,面对突发公共卫生事件,仍然呈现出政府全面控制社会生活的“总体性”特征。

属人管理原则是指以当事人的户口所在地作为管辖的连接因素而行使管辖权的原则。也就是按照自然人的户口所在地作为管辖的依据,由户口所在的当地政府履行管理职责。属人管理有其合理性,由于要求户口登记是户口登记机关以户为单位,对公民的身份、居住地和亲属关系等事项及变动情况依法登记在统一的簿册上的活动,因此,户口登记的原则是一个公民只能在一个地方登记为常住人。^[3]

表1 属地管理、权属管理和属人管理的比较

| 名称 | 预防与准备 | 检测与预警 | 处置与救援 | 恢复与重建 |
|------|---|-----------------------------------|---|------------------------------------|
| 属地管理 | 有效调动辖区内资源进行预防和提前准备。但管理职责下移,容易出现“放、管”但“不服” | 及时发现问题,及时采取预警措施。但中央和地方的权属划分容易出现矛盾 | 整合辖区内资源和力量进行处置和救援。但重属地而轻职责,容易忽视全局和他地的利益 | 利用辖区管理优势进行资源配置,完成恢复和重建。但容易缺乏监督 |
| 权属管理 | 更专业的预防和准备措施,更完善的信息流动渠道 | 利用权限范围内的手段进行检测和预警,但是无法在整个辖区内发挥作用 | 事有余而人才不足。各部门之间可能存在推诿扯皮的现象,可能出现权责利不对等的现象 | 在权限范围内实施恢复和重建任务,部门之间的配合可能无法达到预期效果 |
| 属人管理 | 对个人信息的掌握可能较为完善,有利于预防工作 | 可能无法检测到不在辖区内的人员的情况,有效做到检测和预警 | 对不在辖区内的人员无法做到及时的处置和救援,但可通过人员的亲属关系掌握一定信息 | 对不在辖区内的人员很难做到恢复与重建,只能对事后心理重建发挥一定作用 |

2 突发公共卫生事件中高校学生管理所面临的问题

上述管理原则各有其优势和劣势,在实践过程中也并非仅仅按照一项原则在操作和实施,比如,高校疫情期间的管理就是结合了上述三种管理原则的产物。

2.1 学生在校期间的管理问题

高校在课程教学过程中,学生都在学校学习或者实习,因此不论实行属地管理原则还是实行权属管理原则,学校都能作为一级管理机构对学生进行

管理并承担责任。而当潜伏期过学生出现病症时,学校也会就近送到医疗机构进行治疗,因此学校仍然可以就近管理。所以不论是疾病突发期间或者潜伏期过后,实行属地管理都不会出现太大问题。而按照权属管理原则,学校直接面对政府相关职能部门,不论是预防与准备、检测与预警、处置与救援,还是进行恢复和重建,学校都可以进行疫情管控、上报等工作。因此,属地管理原则和权属管理原则在学生在校期间并不冲突。

但是也存在一些问题,比如政府职能部门各司

其职,对突发公共卫生事件的管理权限不同,各自在管理权限范围内对高校进行管理。但是高校的职能部门与政府的职能部门并非一一对应,可能造成职能错位和职能交叉的现象,给突发公共卫生事件的管理带来重复或漏洞。因此,如何在高校之间和政府部门之间做到信息的充分流动以便信息对称是目前存在的一个重要问题。政府职能部门在管理学生的过程中不可避免的需要借助学校的力量,但是学校的力量同时构成了管理过程中的阻碍,这是科层式管理不可回避的问题,从纵向角度来说即中间层级如何能有有效的发挥作用;从横向角度来说,这也是属地管理原则和权属管理原则之间的冲突。疫情期间各部门都要求报送各种材料,许多材料是共同的或者类似的,但是各部门由于职责和权限划分,也无法做到信息共享,通过科层管理的层层传导,到管理末端时,工作量成倍上升,信息向下流动的效率与信息在各部门之间横向流动的效率不能匹配,进而形成工作层层加码,但重复劳动过多的现象。^[4]比如疫情管控期间要求学生通过每日签到来确认平安,但由于不同职能部门的管理职责不同,部门之间信息流通不畅,导致学生必须按照不同部门的要求通过各种途径签到。但是达到目的的手段多种多样且标准不一,导致最初的目的——确认平安沦为隐性的目的,签到这种手段成为显性目的,带来大量低效的重复劳动,给管理对象造成极大负担。

为解决上述问题,可否实行属人管理?由于我国法律规定每个人只能有一个户口,那么以学生户口所在地的地方政府为管理的第一责任人就可以避免上述重复劳动,比如每日在户口所在地公安机关签到。我国现行的户籍制度规定:在校大学生有户口迁移的自由权,新生入学时可以不迁户口。^[5]因此,高校学生如果按属人管理来划分,可以分为户口迁移到学校的学生、户口留在原籍地的学生两种。对于户口迁移到学校的学生,属人管理与属地管理一致;对于户口留在原籍地的学生,学生所在地和户口所在地不一致,在突发公共卫生事件时实行属人管理则应当由学生户口所在地政府进行管理,如果实行属地管理原则,则应当由学校所在地政府进行管理。很显然,实行属地管理原则更具有优越性;对于已经毕业,但户口仍然滞留在高校的

学生来说,毕业后的去向是变动的,实行属人管理原则意味着学校必须对去往任何地方的学生进行管理,这显然是难以实现的。

2.2 学生离校期间的问题

学生离校期间发生的突发公共卫生事件是高校管理面临的重大困难。比如在放假期间,大部分学生不在学校,少部分学生可能由于种种原因留校。在管理过程中就必须针对不同的情况适用不同的原则。比如针对留校的学生继续实行属地管理原则。但是对于离校学生就得区分不同的情况。

如果按照我国《突发事件应对法》实行属地管理原则,那么对于离校的学生,高校实际上不应当承担管理职责,而应当由学生实际所在地政府进行管理。但是目前面临的情况是,即使在学生离校期间,学校仍然要对学生的安全和健康情况负责,而不论该管理是否给学校造成了巨大的成本。对于高校来说,要做到对学生情况的监控,必不可少的学校职能部门必须全力运转,包括各二级学院的所有管理机构,尤其是学生管理机构都必须采取各种措施与学生取得联系,核实学生的情况。为了做到信息的通畅,基层管理机构和管理人员必须付出巨大的努力,在各种真伪难辨的信息中进行甄别,同全国各地,甚至世界各地的学生保持联系。这已经不再是属地管理原则的原意,而属于权属管理原则。

在此必须明确的是,在放假期间,是否学校的管理权限应当延伸至离校学生?高校在学生放假期间,毫无疑问应当对学生进行管理。但这种管理不同于学生在校期间的立体式、全方位、多元化的管理,而是一种软性的管理,通过学业和知识层面对学生进行约束和管理,比如制定假期计划、布置假期作业、制定阅读书目、完成假期调研任务等,而非实时掌握学生的动态信息。无论从主观方面还是客观方面,放假期间要求高校对学生实行严格管理都是不现实的。而同时,放假期间学生的居住地或住所地政府基于属地管理原则也对当地居民进行管理。这就意味着基于属地管理原则学生要受到当地政府的管理,但基于权属管理原则,学生还同时要受到学校的管理。也就是离校期间,实际上学生接受的多头管理和重复管理比在校期间更严重,不仅面对学校的各职能部门的管理,还要面对

当地政府的。而学校和学生所在地当地政府之前要实现信息流动难度更大。

3 “互联网+”背景下突发公共卫生事件中高校学生的管理对策

有学者提出我国目前处于传统农业社会、现代工业社会和后现代的信息化社会并存的阶段,而高校学生,如“90后”甚至“00后”的新一代正是处于后现代信息和知识不断流动、跨界、革命的时代。而对后现代学生的管理方式不能还停留在农业社会或工业社会靠伦理道德或者规章制度来约束,对人自由的限制应当以对自由的引导作为主要手段,管理手段如果远远赶不上后工业化发展的需求,就会在突如其来的事件里集中爆发现代高校治理痼疾。在后工业互联网信息横向传播的社会中,高校的决策体制和机制,依然是工业化时代层层上报的纵向集中决策机制^[6],这种缓慢而复杂的决策程序,经常错过学生管理的最佳时机。现代高校的扁平化管理应当更加重视信息的横向流动,重视信息流的双向畅通机制,有目的地过滤对学校来说“没有用处”的那些信息。

事实上,无论是学生在校期间存在的各部门之间信息流动阻碍的问题,还是学生离校期间接受多头管理的问题,归根结底都是信息无法在需求部门之间畅通地、有效地共享的问题。互联网的发展给特殊时期学生管理提供了良好的技术手段,高校学生管理和政府的高校管理部门建立起“管理共同体”,在“互联网+”技术下实现信息共享。

3.1 学生在校期间的管理对策

第一,利用互联网技术实现信息共享。费孝通先生认为中国的人际关系,是以自身为中心的涟漪状的发散网络。而学校就可以利用互联网技术搭建这样的信息共享网络。比如以学生为中心,以APP为载体,以互联网为通道,当学生将个人信息上传到网络时,信息会通过互联网实时分享到装有APP的所有终端。每一个终端都是学生信息汇集的交点,需要信息的部门只需要安装软件,就可以提取需要的信息。目前所采取的方式是学生通过互联网上报班主任,班主任通过互联网上报学院,学院通过互联网上报学校,学校再通过互联网上报到相关部门。但是同样的信息完全可以同时分享到所有有需要的部门,只要所有的终端都安装同样

的APP,就避免了信息层层上报的问题。APP需要实现的就是大数据的处理功能,各部门根据关键词提取需要的信息,进行排序或分类即可。这样就会形成以学生为点,以信息的流通为线,以APP为终端形成的横向网格,避免了纵向网格化层级管理的弊端,真正实现管理的扁平化,节约管理成本,提高管理效率。

第二,将应急知识教育纳入日程。根据我国《突发事件应对法》的规定,学校应当制定突发事件应急预案,健全安全管理制度,建立由高校教师组成的专、兼职应急救援队伍。针对学生开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。目前学校针对突发公共卫生事件的应急知识教育没有受到应有的重视,学生的安全意识和自救与互救能力一直是短板。借助互联网技术,教育主管部门和学校应该将应急知识教育常态化,以“第二课堂”“线上教育”等形式多样的途径予以推广。尤其是医科院校,应当培养专门的应急管理专门人才,鼓励和扶持相关专业及附属医院开展预防、检测、预警、应急处置和救援的新技术、新设备和新工具。

3.2 学生离校期间的管理

首先,对学生进行风险评估分级。各地区目前正在根据疫情的疑似和确诊病例的数量将管辖区域划分为高风险地区、中度风险地区和低风险地区。^[7]相应地,高校可以将学生划分为生活在高风险地区的“I类学生”,生活在中度风险地区的“II类学生”和生活在低度风险地区的“III类学生”,分别制定不同的应急预案实施管理。对于I类学生,学校应当充分发挥职权管理的作用,重点监控学生的身体状况和活动轨迹,排查安全风险,对于心理状况、返校时间、返校方式和隔离措施等给予重点关注。而对于II类学生,属地管理和职权管理并行,重点提醒学生遵守当地的安全管控措施,注重自身的安全,及时上报各类信息。对于III类学生,主要以属地管理为主,学校进行不定期的信息采集和分析即可。要知道特殊时期在学生离校的特殊情况下,教师也被不同程度的隔离在家中,因此不可能对所有学生给予同等关注,所以要根据具体情况有所侧重。而侧重的方向应当遵循比例原则,所采取的措施应当与学生所面临的突发状况的风险相匹配。

学生的风险等级会随着所处的环境的变化而发生变化,当地政府的风险等级上升时,学生的风险等级也相应上升;除了疫情变化之外,学生自身的心理状况也会改变着学生的风险等级。

其次,利用远程医疗设备实施监管。便携式可穿戴设备目前在大众的日常生活方面已经得到了大量普及,也正在改变着人们的健康习惯。手机软件和电子手表都可以实现对心率、睡眠的实时监控。在疫情防控期间,体温是一项重要的指征,对体温的监控可以通过便携式可穿戴设备实现。对于生活在高风险地区的学生,根据疫情的情况配备人工智能设备,实时监控体温、心跳等基础数据。人工智能设备通过互联网技术直接连接到学校的云终端。在体温超过正常范围时,终端会自动报警,并且可以根据学生的体温状况自动生成高风险地区学生体温变化的大数据,方便学校实时掌控学生的健康状况。目前采取的措施是让学生自己每天上报健康状况,但即使是生活在高风险疫区的学生也不会每天去监测自己的体温,如果真的发生学生感染疫情的情况,学校能够掌握到的信息事实上是非常有限的和滞后的。信息监控的目的并不是信息本身,而是通过信息来预警,提示学校的应当采取的措施。运用现有技术,不仅实现信息的流动,而且实现事前预判和事中监控,那么零报告的意义将会非常重大,并且这种方式从技术上来说完全可以实现。

最后,高校多种管理方式并行。不仅学生在校期间和学生离校期间的管理方式和管理内容应当有区别,即使是在学生离校期间对不同学生的管理也应当有区别。比较理想的状况是学生都能通过移动终端提供数据,便于学校疫情期间的管理和监测。但是也应当考虑到来源于农村地区的学生,甚

至是极其偏远的农村,那么就要求高校应当针对不同情况的学生采取不同的管理方法。比如笔者的班级里有位学生生活在大山深处,经常停电停水,有时零报告需要爬到山顶去找个信号好的地方发信息,有时需要借邻居家的车来充电完成零报告。对这样的学生不应当和其他学生一样,要求每天固定时间完成零报告。因为当地的偏远和人员相对固定决定了当地会长期处于低风险状况,只需要定期打电话联系学生,详细询问学生的身体状况和生活轨迹就可以避免安全事件的发生。所以互联网技术的发展并不能取代多种管理方式并存,不论是传统管理方式,还是互联网管理方式,而应当做到因人、因事、因地制宜。

[参考文献]

- [1] 马颖超. 我国应急属地管理原则探析[J]. 科技视界, 2015(34): 140-141.
- [2] 钟开斌. 放权与协调: 我国应急管理体制 70 年发展主线[J]. 中国减灾, 2019(19): 12-15.
- [3] 廖于. 从龚爱爱事件看户口管理制度的完善[J]. 四川警察学院学报, 2013(3): 106-109.
- [4] 杨凡. 属地管理原则“变形”的表现、根源及其矫治[J]. 领导科学, 2020(1): 89-92.
- [5] 王利敏. 论新形势下高校学生户口管理系统的构建[J]. 科教文汇, 2008(12): 287-288.
- [6] 强世功. 疫情防控为全球化时代的国家治理提出新挑战 [EB/OL]. (2020-2-15) [2020-02-02]. <http://www.aisixiang.com/data/120205.html/>.
- [7] 腾讯网. 多地降低应急响应等级: 疫情应对当“因时而变” [EB/OL]. (2020-02-24) [2020-03-08]. https://www.sohu.com/a/375997419_747495.

收稿日期: 2020-02-20

修回日期: 2020-03-08 (编辑 曹欢欢)