

高校非常规治理能力建设研究

——个案观察与反思

朱家德*

摘要: 高校非常规治理能力是指在外部环境极坏的状态下,高校保护师生员工生命健康安全、维持教学基本秩序的能力。通过观察和反思 W 大学在本次新冠肺炎疫情防控中的应对举措,发现高校存在以“平时”运作程序应对“战时”状态、应急管理机构不健全等关键问题。加强非常规治理能力建设是中国特色现代大学制度建设的题中应有之义,高校应以新冠肺炎疫情防控为契机,重视非常规治理能力建设,有四个着力点:一是以实现美好生活为指向树立极限治理理念;二是建立应急管理机构行使紧急行政权;三是以最低程序正义原则拟定非常规治理程序;四是培育应急管理文化。

关键词: 非常规治理能力 高校治理 应急管理

截至 2020 年 3 月 26 日,如果不发生本次新冠肺炎疫情,按各高校校历规定,近 4000 万名高校在读生应该已经开学 1 个多月了,但事实是,除寒假留校学生外,尚无一个学生如期返校上课。“没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的。”^[1]本次新冠肺炎疫情给高校留下不少值得反思的问题,比如紧急状态下高校的基本职责是什么?假设本次新冠肺炎疫情防控启动时间非寒假期间,高校是否具备保护师生员工生命健康安全的能力?高校如何通过确保线上教学与线下教学“自动切换”来保护学生的受教育权?本次新冠肺炎疫情防控工作是对高校治理能力的一次检验,高校应以此为契机,在重视常规治理能力建设的同时,居安思危,加强非常规治理能力建设。非常规高校治理能力建设是中国特色现代大学制度建设的题中应有之义,但长期没有得到足够重视。

* 朱家德,男,管理学博士,温州大学法学院教授、高等教育研究所副所长。

一 紧急状态下高校的基本职责

保护学生的基本权利不受侵犯是衡量高校治理现代化的重要标志。那么,紧急状态下,学生享有哪些基本权利呢?学生作为全体公民的一个特殊群体,需要从宪法及有关国际人权公约角度来思考紧急状态下学生的基本权利。我国《宪法》规定公民享有受教育权等基本权利,同时规定“公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。在紧急状态下,为了更好、更长久地保护公民权利,国家可以对公民的基本权利做出一定的限制或克减,这也是国际惯例。《公民权利和政治权利国际公约》规定,在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时,缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务,但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限。各国对紧急状态下基本权利限制的范围有四种规定方式:一是肯定式规定,即规定可以限制或克减哪些基本权利;二是否定式规定,即规定哪些权利不得限制或克减;三是折中式规定,即宣称不得限制或克减某些基本权利,又规定可以限制或克减某些基本权利;四是模糊式规定,即不对紧急状态下可以限制或克减的基本权利做出具体规定。^[2]我国《宪法》采用的是模糊式规定。整体来看,政治权利和经济权利可以限制或克减,而人权的最本质部分通常不能限制或克减。具体来说,紧急状态下,公民权利的最低标准包括生存权和生命权、人格尊严不受侵犯、宗教信仰自由、公民资格不得取消、不受有溯及力法律的约束、个人生活与家庭生活得到尊重、取得司法保护和国家赔偿的权利等。^[3]本文认为,紧急状态下,学生享有的最基本权利包含但不限于生命健康权和受教育权。教师是教育教学活动的重要利益关系人,为确保学生的生命健康权和受教育权不受侵犯,教师的生命健康权和教育权需要得到有效保护;员工为学生提供后勤保障服务,确保基本教学秩序,他们的生命健康权和劳动权也需要得到有效保护。可见,紧急状态下,为保护学生的生命健康权和受教育权不受侵犯,高校的基本职责包括但不限于保护师生员工的生命健康安全和基本教学秩序。

二 W 大学的新冠肺炎疫情防控

笔者观察的高校位于浙江省,下称“W 大学”。通过梳理有关新闻报道、文件、通知、会议纪要等资料,本文认为 W 大学在本次疫情防控中大致经历三个阶段。

第一阶段(1月20日前):未采取防控举措。2019年12月27日,被称为“拉响疫情警报第一人”的湖北省中西医结合医院呼吸与危重症医学科主任张继先,将她的发现和疑惑上报给了医院,医院及时上报给了武汉市江汉区疾控中心。此后国内部分媒体相继报道了武汉不明原因肺炎疫情。2020年1月2日,浙江省教育厅办公室发布《关于加强学校流感等传染病疫情防控工作的通知》,指出“截至2019年12月

8日,我国内地南北方省份流感活动水平继续呈升高趋势,暴发疫情数明显增多。近期我省正处于流感流行季,学校作为人员密集场所,容易形成聚集性疫情,省内已有多起聚焦性流感疫情发生,防控形势较为严峻”^[4],并就加强学校流感等传染病疫情防控处置工作提出加强组织保障、落实防控措施和提高师生防控意识三项举措。2020年1月4日,香港特区政府公布“对公共有重要性的新型传染病准备及应变计划”,并启动严重应对级别(应变级别分三级,即戒备、严重及紧急),即时生效。特区政府卫生署卫生防护中心发言人称“现时武汉出现的病毒性肺炎病例群组个案可被视为一种对公共卫生有重要性的新型传染病”^[5]。1月14日,世界卫生组织命名了“2019新型冠状病毒”。1月20日下午,国家卫健委高级别专家组通过新闻媒体向全国公开疫情存在人传人现象,且有医护人员感染;国务院决定将新冠肺炎按照乙类传染病甲类管理。遗憾的是,在国内、国际疫情蔓延发展超过40天,省教育厅通知学校要加强流感等传染病疫情防控工作超过35天时,W大学并未启动任何疫情防控工作,更未采用任何疫情防控举措,这段时间教职工正常上班,学生忙着准备考研、考公、期末考试等,并于1月13日开始放寒假。

第二阶段(1月21日~28日):常规治理阶段。众所周知,国家卫健委高级别专家组的讲话是整个疫情防控工作的转折点。1月21日,教育部印发《关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》,启动教育系统公共卫生类突发事件应急预案。当日,浙江省教育厅办公室发布《关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的紧急通知》,要求学校“对疫情防控工作面临的严峻形势要准确估计和充分准备,既坚决克服麻痹思想,也防止造成不必要的恐慌”^[6]。1月22日,W市教育局成立疫情防控工作领导小组,并发出紧急通知,要求学校切实做好疫情防控工作,坚决遏制疫情扩散。1月23日,教育部发布《关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作应急预案的通知》,浙江省启动重大公共突发卫生事件一级响应。1月25日,习近平总书记主持召开中共中央政治局常务委员会会议,专门听取新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作汇报,对疫情防控特别是患者治疗工作进行再研究、再部署、再动员。随即,教育部党组召开专题会议,认真学习贯彻1月25日中共中央政治局常务委员会会议精神,对全国教育系统疫情防控工作进行再研究、再部署、再动员。1月27日,教育部发布《关于2020年春季学期延期开学的通知》,W市新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作领导小组通告(第3号)要求所有高校暂停举行一切聚集性活动、严禁提前开学,要求高校做好延迟开学预案和返校师生一律隔离观察14天。

在W大学方面,1月21日,校党委书记主持召开了党委会,强调做好寒假期间重点工作,高度重视新冠肺炎疫情防控工作,指出“要严格管理寒假留校学生,加强疫情防控知识宣传教育和思想引导,提高学生自我防护意识。要及时掌握湖北尤其是武汉等重点疫区师生基本动态,下学期开学报到要密切关注重点疫区返校师生的健

康状况。要做好医务室值班安排,根据疫情发展变化建立快速反应机制”^[7]。1月23日,W大学党校办发布切实做好新冠肺炎疫情防控工作的第一份通知,基本是复述省教育厅《关于切实做好新型冠状病毒感染的肺炎防控工作的紧急通知》的内容,同时成立疫情防控工作领导小组。1月25日,学生工作部、研究生工作部、后勤管理处联合发布《关于做好新型冠状病毒防治工作的温馨提示》,“提示”全体学生“切实提升疾病预防意识,掌握疾病预防基本常识”“配合班主任如实上报个人情况”“寒假返校途中佩戴防护口罩,如无特殊情况,尽量不要提前返校”。1月26日,校党委书记检查指导学校疫情防控工作并主持召开专题会议,强调“学校要将此次疫情防控工作作为当前最重要的一项工作来抓”,要以“最坏的打算”做“最好的准备”。

第三阶段(1月29日至今):非常规治理阶段。1月29日,李克强总理主持召开中央应对新冠肺炎疫情防控工作领导小组会议,指出“当前疫情防控正在全面推进,防控力度持续加大,但疫情仍处于扩散阶段,局部地区有迅速上升趋势,形势复杂严峻。”同日,W市新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作领导小组通告(第5号)要求本市所有各级各类学校延期至2月17日之后开学,开学前学校不得组织学生返校;W市教育局党委副书记带领疫情防控工作高校稳控专项组到W大学督查疫情防控工作。1月30日,教育部召开专题会议学习贯彻1月29日中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组会议精神,就做好教育系统疫情防控工作进行再部署;省教育厅办公室发布《关于调整省教育厅新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作领导小组成员的通知》。1月31日,省教育厅召开高校疫情防控工作视频会议,厅长强调要把疫情防控工作作为当前最重要的政治任务抓紧抓实抓好,W大学党委书记在本次会议上介绍了学校疫情防控工作并得到厅长的高度评价。进入2月,一方面,各级政府及教育行政部门密集出台各种疫情防控应对举措,启动线上教学、研究开学准备工作等;另一方面,各级党委、政府加强对学校疫情防控工作的监督检查,比如2月6日、2月9日、2月11日、2月15日、3月24日前来W大学检查督导疫情防控工作的领导分别是W市教育局局长、市纪委督查组、所在行政区区长、省委巡回督导组、省教育厅副厅长。

1月29日是W大学在新冠肺炎疫情防控上的又一个转折点,学校召开党委会专题研究疫情防控工作,会上学习了中央、省、市有关疫情防控工作的相关要求,强调“必须以更快的行动、更高的标准、更严的举措,制定严密工作预案,健全长效工作机制,构筑起全方位立体化的疫情防控网络”^[8]。同时,调整疫情防控工作领导小组,全体校领导担任组长、常务副组长、副组长,并成立相关校领导挂帅的8个专项工作组。1月30日,召开疫情防控工作再动员再部署视频会议;2月1日,再次紧急召开疫情防控工作视频会议传达落实省教育厅、W市委市政府有关会议精神;2月3日,校长主持召开学校疫情防控工作视频会议,传达W市委市政府“三返”防控工

作动员部署会精神，并暂停新校区中层干部寒假值班。2月12日，学校党委发布《关于战“疫”时期实行“弹性工作制”全力推进学校发展的实施意见》，提出“防控不误发展”工作目标，坚持“防控与发展两不误”“线上与线下相结合”“当前与长远共推进”三项原则，以非常举措尽最大可能减少疫情对学校建设发展的影响。2月16日，是校历规定的开学日期，学校召开新学期中层干部（扩大）视频会议，校党委书记做题为《打好“两场战役”，赢取全面胜利》的讲话。之后，党校办、后勤管理处、保卫处等职能部门进入开学工作状态。

三 高校疫情防控暴露出的治理问题

上述W大学疫情防控的相关举措，暴露出W大学存在的主要问题有两个方面。

（一）缺乏主动性

按照“平时”运作程序，W大学接受省教育厅和W市教育局的领导，W大学需要在接到上级指令的情况下才会启动相关疫情防控工作。在第一阶段，尽管国内疫情蔓延了20多天，但W大学处于“和平时期”，开展正常教学、科研等工作，大学生忙于准备期末考试、考研、考公等，并于1月13日进入寒假状态，没有启动相关疫情防控工作。在第二阶段期间，W大学仍然以“平时”运行程序、运行机制应对“战时”疫情防控，基本是在上级政府部门的指令下启动防控工作。1月21日教育部、省教育厅启动教育系统公共卫生类突发事件应急预案，1月22日W市教育局启动疫情防控工作，但W大学直到1月23日才启动疫情防控工作。

（二）应急管理机构缺失

高校内设机构通常包括党政、群团、纪检监察、教学等类别，这些机构中没有专门负责校园应急管理，所以本次疫情防控中高校都是临时成立防控工作领导小组。笔者了解到在W大学，根据《W大学内设机构职能配置和人员编制暂行规定》，对于常设机构学校仅在后勤管理处中设医疗保障科、餐饮监控科，保卫处中设消防管理科，学生工作部设心理健康教育中心负责心理健康教育和危机干预。W大学非常设机构也没有相应的应急管理领导小组或委员会。因此本次疫情防控中，学校1月23日才根据省教育厅的通知要求成立疫情防控工作领导小组，且办公室设在后勤管理处。后勤管理处在高校并非关键职能部门，其综合协调能力有限，应急管理的专业性也不强，难以适应“战时”高校正常运转需要。W大学的医务室由后勤管理处负责管理，仅为一个科级建制单位，师生员工的健康医疗高度依赖校外医疗资源，这与高校师生员工的健康需要是不匹配的。

上述疫情防控中存在的2个关键问题，反映高校在应急管理上相对滞后，高校在紧急状态下的治理能力亟须提升。进入第三阶段，W大学的疫情防控举措有不少改进，采取了非常规治理方式。一是比省教育厅更早调整优化疫情防控工作领导小组。省教育厅是在1月30日调整优化疫情防控工作领导小组，而W大学在1月29日调整

好校内疫情防控工作领导小组,且分工进一步细化。二是提前谋划疫情防控期间的防疫与发展。2月23日,中央召开统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议,部署下一步疫情防控和经济社会发展工作。W大学在2月12日发布《关于战“疫”时期实行“弹性工作制”全力推进学校发展的实施意见》,提出“防控不误发展”工作目标。

四 高校非常规治理能力建设的着力点

党的十八届三中全会以来,推进高校治理体系和治理能力现代化是全面深化高等教育改革的重要目标,致力于完善和发展中国特色现代大学制度。治理体系与治理能力是一个有机整体,好的治理体系才能提高治理能力,提高治理能力才能充分发挥治理体系的比较优势。治理能力分为常规治理能力和非常规治理能力,非常规治理能力又分为极好和极坏状态下两种。本文中的非常规治理能力是指极坏状态下、基本等同于紧急状态或“战时”状态下的非常规治理能力。上文分析指出,紧急状态下,高校的基本责任是保护师生员工的生命健康安全和维持基本教学秩序。因此,非常规高校治理能力是在外部环境极坏状态下,高校保护师生员工生命健康安全、维持教学基本秩序的能力。中国特色现代大学制度的比较优势不仅需要常规治理能力建设来证明,而且需要非常规治理能力建设加以证明。基于本次疫情防控中对部分高校的观察与反思,我们认为高校非常规治理能力建设有下列四个着力点。

(一) 以实现美好生活为指向树立极限治理理念

党的十九大报告指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^[9]。高校治理体系和能力现代化建设要超越行政权力与学术权力的冲突与融合,以师生员工实现美好生活需要为旨趣。判断高校治理体系和治理能力现代化建设的好坏,不仅仅要看“平时”状态,更要看“战时”状态下,能否有效保护师生员工的生命健康安全和基本教学秩序,这是师生员工及其家庭甚至全社会能否实现美好生活的关键。美好生活不仅体现在物质层面,同时也体现在精神层面。在社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾时期,高校治理体系和治理能力现代化建设主要集中在物质层面,追求教学科研等的“增长”。随着我国社会主要矛盾的转化,高校治理体系和治理能力现代化建设在继续重视物质层面的同时,需要强调精神层面的建设。

为此,高校治理能力建设要树立极限思维,重视“战时”状态下的非常规治理能力建设,考虑在外部环境恶变至最坏的情况下如何确保师生员工的生命健康安全和基本教学秩序。首先,高校要确保师生员工维持生命健康安全的基本物资有效保障。比如维持供应一段时间的柴米油盐酱醋茶、肉制品、蔬菜、水果、备用水电气、防毒器具、防疫用品、消毒物资等,不致出现本次新冠肺炎疫情防控中口罩、测温计等防

疫物资短缺。高校储备“战时”物资设备，应该像消防设备一样，宁可它一百年不用，但是一旦用起来就得确保“招之即来，来之能战，战之必胜”。设想一下，如此本次新冠肺炎疫情防控期间，国家遭遇战争，有多少高校可以确保不瘫痪？留校师生，还有本身生活在校园内的教职工及其家属，他们的生活必需品能不能得到有效供应？其次，高校要确保基本教学秩序的设施保障。本次新冠肺炎疫情防控中，部分高校为落实“停课不停教、停课不停学”要求，可谓如履薄冰。很多高校无法提供足够的直播或录播设备、完善的教学平台，相当部分教师也没有掌握线上教学技能，部分学生特别是偏远农村地区的学生也不具备线上学习的条件，教务部门没有相应的线上教学质量监控机制。在此以浙江大学为例，截至2018年底，浙江大学有全日制在校学生54641人，其中本科生25425人、硕士研究生19038人、博士研究生10178人，国际生7074人，专任教师3741人。^[10]浙江大学2019年财务预算为191.77亿元、杭州市云计算和大数据管理位居全国前列，浙江大学开展线下教学理应不存在“内忧外患”的困惑。但在本次新冠肺炎疫情防控期间，仅有573门本科生和173门研究生在线课程顺利展开^[11]，约45个本科生、169个研究生共享一门课程，虽然不能查询到浙江大学线下课程具体数量，但可以推断该校线下学生与课程的比例并不高。因此，我们认为全国其他高校落实“停课不停教、停课不停学”还存在不少问题，甚至是海量级问题。校院两级教务部门要以“战时”教学需要，做好线上教学的硬件设备和软件储备、人员培训、技术支持、质量保障等。

（二）建立应急管理机构行使紧急行政权

坚持和完善中国特色现代大学制度、推进高校治理体系和治理能力现代化，是关系高校实行党委领导下的校长负责制、培养社会主义合格建设者和可靠接班人的重大问题。当前高校的党政管理机构、教辅机构、其他经营机构、纪检监察机构、群团组织和教学机构六类常设机构中，没有相应机构负责应急状态下学校运行，非常设机构中的网络与信息安全工作领导小组、食品卫生安全工作领导小组等少量负有安全管理职责的机构，也大多处理常规工作，“战时”状态下的师生员工生命健康安全、财产安全、校园公共安全没有相应的组织机构负责保障。高校具有“最多外来人口、最密集人群活动、最复杂人员结构”的特点，但本次新冠肺炎疫情防控中，各个高校都是根据上级要求才成立相应的疫情防控工作领导小组。疫情防控初期，防控重点聚焦在物质保障、学生工作等方面，师生员工的生命健康安全并没有得到足够重视。1月29日之前，W大学在本次新冠肺炎疫情防控中主要依靠常规治理能力，非常规治理能力没有得到应有重视。“战时”状态下高校非常规治理的顶层制度设计急需进一步优化，才能提高组织动员能力、响应调度能力、统筹协调能力等非常规治理能力，凸显中国特色现代大学制度的比较优势。

为此，高校需要根据2007年11月1日起施行的《突发事件应对法》，并结合当前国内外风险防控需要和本地实际情况，成立应急管理机构并赋予特别权力。该法规

定“所有单位应当建立健全安全管理制度”“各级各类学校应当把应急知识教育纳入教学内容”，没有明确规定高校要成立应急管理机构，应该推测为立法滞后所致。参照 2018 年以来政府机构改革和职能转变的做法，高校要成立作为常设机构的应急管理部门，享有紧急行政权，负责校内自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的统一指挥、统一协调、统一调度和校内最终处置权。高校应急管理机构要有正处级行政建制，配备专职专业人员和日常运行经费，负责组织突发事件信息收集、处理和发布，管控突发事件现场、救助伤员，采取措施防止危险进一步扩大，组织保卫人员、医务人员、应急设施设备、救治药品、医疗器械等。比如高校武装部部长要考虑由转业军官来担任，不能仅仅停留在目前的新生军训、征兵等常规工作，还要做好日常的应急演练等工作。此外，根据不同等级的突发事件，高校应急管理部门享有分级的“战时”特别权力，平时状态下，高校应急管理部门负责制定各类突发事件的应急预案，定期检查校内各项安全防范措施的落实情况，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，协同教务部门对学生进行应急知识教育，加强与所在地政府应急管理机构、公安、市场监管、疾控、医院等单位的沟通协调，加强与应急管理物资生产、销售等企业的沟通，及时掌握校内外公共安全信息及做好物资储备。

(三) 以最低程序正义为原则拟定非常规治理程序

高校须根据程序正义原则规范权力运行^[12]，而程序正义体现为程序公开、程序参与、程序理性、程序自治等理念和原则。紧急状态下，高校治理团队要以守土有责的使命感，确保师生员工生命健康安全和基本教学秩序，为此治理程序要以解决紧急问题为导向，以最低程序正义为原则，拟定非常规治理程序，及时做出重大决策和处理一般事务。非紧急状态下，高校重大决策程序一般包括可行性论证、专家咨询意见、听证、教职工代表大会审议、公布备案等，一般事务处理程序包括听证、告知、公开等。紧急状态下，无论是重大决策程序还是一般事务处理程序都需要简化，争取危机处理时间。高校不能坐等上级政府职能部门的行政指令，再启动校内应急管理，而应积极主动应对突发事件；校内重大决策和一般事务处理也要“短、平、快、准”。本次新冠肺炎疫情防控中，1 月 20 日前，W 大学没有采取任何防控举措，很大程度上是因为 W 市政府没有发出行政指令。而实际上从 2019 年 12 月底，国内外部分媒体已经有疫情相关报道，省教育厅还专门下发《关于加强学校流感等传染病疫情防控工作的通知》，香港特区政府也提高了新型传染病应对级别。高校治理团队要有“将在外，君命有所不受”的担当，时刻保持对校内外风险的高度灵敏，一旦发生紧急情况，要及时采取非常规治理手段。高校应急管理部门行使紧急行政权要遵循最低程度的程序正义，依法行使该权力，需要符合法定条件、履行法定程序、遵守法定期限、尊重师生员工的诉讼权利、尊重纪监部门和教代会监督、代表学校承担因不当使用该权力侵害师生员工生命财产的赔偿责任和救济责任。

(四) 培育应急管理文化

应急管理的最高境界是无“急”可应,而达致这一境界,需要全社会大力培育应急管理文化。如果说成立应急管理机构是硬件建设,那么培育应急管理文化则是软件建设。当前高校应急管理硬件建设还没得到应有重视,软件建设则更为乏力。高校只是在每年的“5·12.”“9·18”等若干重要日子鸣放防空警报,除此之外,校园内鲜有应急管理文化设施,也极少举行应急管理演练活动。提高高校非常规治理能力,需要把应急管理文化纳入校园文化建设之中。传统应急管理注重事件发生后的即时响应和管控,现代应急管理覆盖突发事件发生前的预防措施、事件发生中的应对行动、事件后的善后措施。应急管理文化是指人类应对灾害事故或突发事件所创造的事前预防、预备,事中响应、救援,事后恢复、重建的精神价值与物质价值的总和。^[13]应急管理文化分为物质和精神两个层面,其中物质层面包括应急管理信息系统、应急管理制度、应急环境、应急管理演练活动以及应急物质的形态等,精神层面包括应急意识、应急观念、应急态度、应急知识、应急技能、应急情感等。高校培育应急管理文化的当务之急是加强应急管理制度文化建设,分类制定应急管理制度、应急管理程序,使责任落实到机构和负责人,建立一套分类应对、分级响应、分层控制、内外联动、左右协同、资源共享的全领域、全过程应急管理体系。

参考文献

- [1] 恩格斯 《致尼古拉·弗兰策维奇·丹尼尔逊》,载《马克思恩格斯全集》(第39卷),人民出版社,1974,第149页。
- [2] 韩大元 《论紧急状态下公民基本权利的限制与保障》,《学习与探索》2005年第4期。
- [3] 周佑勇 《紧急状态下的人权限制与保障》,《法学杂志》2004年第4期。
- [4] 《浙江省教育厅办公室关于加强学校流感等传染病疫情防控工作的通知》(浙教办函〔2020〕2号),2020年1月2日。
- [5] 《香港新型传染病应变计划公布》,中国国际贸易促进委员会驻香港代表处网站,http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3954/2020/0106/1234534/content_1234534.htm,2020年1月6日。
- [6] 《转发浙江省教育厅办公室关于切实做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的紧急通知》,平阳县人民政府网站,http://www.zjpy.gov.cn/art/2020/1/23/art_1269955_41861636.html,2020年1月23日。
- [7] 中共W大学委员会办公室 《第96次党委会纪要》,2020年2月10日。
- [8] 中共W大学委员会办公室 《第97次党委会纪要》,2020年2月19日。
- [9] 习近平 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民网,http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html,2017年10月27日。
- [10] 浙江大学 《学校概况》,http://www.zju.edu.cn/512/list.htm。
- [11] 北京师范大学教育学部 《教育学部参加“疫情中的高等教育”在线国际讨论会》,https://

fe. bnu. edu. cn/html/002/1/202003/40482. shtml。

[12] 周湖勇 《大学治理中的程序正义》，《高等教育研究》2015 年第 1 期。

[13] 罗云 《发挥文化引领作用 建设应急文化体系》，《中国应急管理报》2019 年 2 月 12 日，第 7 版。

Research on Unconventional Governance Abilities Construction of Universities in China

—Case Observation and Reflection

Zhu Jiade

Abstract: The unconventional governance abilities of universities refer to the abilities for universities to protect the health and safety of teachers and students and maintain the basic order of teaching under the extremely bad external environment. By observing and reflecting on W University's response to the prevention and control of the COVID-19 epidemic, we found that universities have key problems, such as the 'ordinary' operating procedures to respond to the 'wartime' state and the inadequate emergency management institutions. Strengthening universities' unconventional governance abilities construction is the proper meaning of the construction of a modern university system with Chinese characteristics. Universities should take the prevention and control of the COVID-19 epidemic as an opportunity to pay attention to the construction of unconventional governance abilities. There are four focuses: the first is to establish the concept of extreme governance in line with the guidance of achieving a better life; the second is to establish emergency management agencies to exercise emergency administrative power; the third is to formulate unconventional governance procedures based on the principle of minimum procedural justice; the fourth is to cultivate an emergency management culture.

Keywords: Unconventional Governance Abilities; University Governance; Emergency Management