

# 高校突发事件管理的理论误区与对策研究

冯业栋<sup>a</sup>, 傅旭东<sup>b</sup>

(重庆大学 a. 党委办公室; b. 期刊社, 重庆 400044)

**摘要:**文章以社会学的研究视角, 透视了中国高校在突发事件的偶然性、突发事件的边界、应对模式和控制机制等所存在的四个理论误区, 分析了产生这些误区的理论和社会根源以及由此给政策制定带来的不良影响, 提出了要健全组织机构, 制定管理制度, 落实管理责任, 完善处置预案, 着力抓好突发事件管理的“三个体系”建设。

**关键词:**高校; 突发事件; 风险社会

**中图分类号:** G647

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-5831(2009)03-0103-04

当前, 高校同社会一样, 既处于发展战略机遇期, 又处于矛盾凸现期。如学校快速发展与资源不足的矛盾、大学生就业问题、贫困生问题、师生心理问题、校园建设问题、离退休人员待遇问题、教师晋升晋级问题等已成为当前影响学校稳定的重要因素, 能否确保学校长期稳定, 对学校发展来说, 是一个重要考验。比如, 2003年中国爆发的 SARS 危机引起了对突发事件的举国关注, 学术界、政治界以及其他许多公民纷纷反思、检讨中国在突发事件的管理与应对上的缺陷和薄弱。这些讨论无疑加强了公众的突发事件意识, 对突发事件管理的制度变革和机制创新也起到了良好的促进作用。高等院校作为人口密集、生态脆弱的区域, 容易成为突发事件多发、高发并引致恶劣社会后果的潜在风险源泉, 高校突发事件管理因而引起特别注意, 管理层、理论界都各抒己见、献计献策。然而综合观之, 有一些基本的理论和实践问题还比较模糊, 若干思想误区在各种讨论中若隐若现。笔者拟对这些误区作一全面梳理, 澄清其政策蕴含, 并提出具体的对策建议。

## 一、高校突发事件内涵: 是偶然事件吗

突发事件的内涵是任何一篇文献都会准确界定的基本要素, 比较典型的定义是: 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、对社会造成严重威胁和危害的公共事件。这种定义几乎是顾名思义地突出了突发事件的“突发”性、“难以预测”性等特征。的确, 正如现代风险社会理论所昭示的那样, 现代化的风险是工业化的一种大规模产品, 并且系统地随着全球化而加剧。在风险社会中, 不明的和无法预料的后果成为历史和社会的主宰力量。我们已经适应了突发事件随时随地都可能发生的事实, 但是现代社会系统的复杂性使得我们不知道某一突发事件究竟何时何地发生。

收稿日期: 2008-11-13

基金项目: 重庆大学青年基金项目

作者简介: 冯业栋(1974-), 男, 重庆人, 重庆大学党委办公室副主任, 主要从事高等教育研究。

那么突发事件就是完全偶然的事件吗?突发性、难以预测性就是突发事件的本质属性吗?恐怕不能夸大这方面的特征。其理由有二。第一,突发性主要表现在突发事件的发生时点上,但突发事件本身并非转瞬即逝的,而是有它的生命历程,要经历几个阶段,简单说来如酝酿期、萌芽期、爆发期、扩张期、衰退期等等。从全过程的视角来看,它有它的运动轨迹,其来有自,其去有因,有急有缓,并不突然。第二,强调了难以预测性,往往掩盖了突发事件本身具有的规律性。突发事件有它的发生和发展逻辑。比如,SARS为什么首先在广东爆发,又为什么在北京肆虐开来?这当然不是偶然的事情,必有其深刻的社会-人口的根源。另外,感染SARS病毒的人有没有某些共同的社会特征?难道人们具有相等的概率感染病毒吗?对这些问题的研究必能揭示突发事件的一些深层规律。风险理论说明,风险分配的逻辑不同于财富分配的逻辑,财富向上层阶级集中,风险却向社会下层聚集。因此,可以认为,突发事件往往在风险易感人群、地区那里寻找到爆发的突破口,并常常将风险后果强加于他们。

过分突出突发事件的突然性也引起了实践上的不良结果。当管理者下意识地感到突发事件像幽灵一样不可捉摸时,他只能坐等事件发生,抱着“兵来将挡、水来土掩”的消极无为态度。而一旦他注意分析突发事件的规律性,特别是对不同类型突发事件(如公共卫生突发事件、社会运动突发事件等)的发生发展规律做具体分析,他就更可能防患于未然的态度,重点关注风险易感人群或地区,细心捕捉突发事件的苗头和潜在趋势。跟环境保护一样,突发事件管理中,预防重于治理。

## 二、高校突发事件外延:边界何在

由于前述对突发事件突然性的过度关注,突发事件内涵的核心有些模糊不清,相应地突发事件的外延也有扩大化的趋势。下定义是件轻松的事情,但要具体指出突发事件的范围却变得困难重重。有人将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。这几乎涵盖了高校管理工作的全部内容。

这样的外延确定在理论上是混乱的,在实践上则是误导的。从学理上说,突发事件往往是社会问题,是社会性的事件,除了要有客观可见的公共后果,还有赖于社会的主观定义,特别是政府机构、大众传媒、科学与法律专业人士等拥有关键的社会和政治地位的组织与个人。简而言之,突发事件的要领在于,它造成了破坏或威胁公众生活秩序的客观

后果并引起社会成员的广泛关注。因此按照这样一个标准,前面的11类问题既可能成为影响深远的突发事件,也可能只是学校管理中的小问题而已。比如学生同居/怀孕,自杀事件,学术腐败、法律诉讼等,虽然可能损害学校声誉,也可能引起广泛关注,但一般说来,它们对公众生活秩序的威胁或破坏是很小的,算不上突发事件。从实践上说,把大大小小的存在不良影响的事件都算作突发事件,对发生概率不同、性质不同、影响也不同的事件一视同仁、平均用力,这只会使得突发事件管理不得要领,眉毛胡子一把抓,最后突发事件变成“狼来了”一样的事情,麻木了相应的管理机构及管理者的神经,他们从而由“全管部”变成了“不管部”。

突发事件的归类应该体现出比较明显的理论深度和向度。基于我们对突发事件要领的理解,校园突发事件可以被划分为以下数种:公共卫生突发事件,如传染病、食物中毒等;公共安全突发事件,如校园暴力、火灾等;公共管理突发事件,如学校管理腐败、政治运动等;社会福利突发事件,如畸形就业、特困生救助等。这样将突发事件划分为几大块之后,在实践上更有利于管理者胸有全局,点面结合,抓住重点,部门分工,张弛有度。

## 三、管理与应对模式:小社会缩微大社会

对高校突发事件管理模式的研究,主要是受到SARS危机的刺激,研究论文多以该危机为例来阐释。但人们往往忽略了一个常识性见解:SARS危机是全国、全社会性的突发事件,高校突发事件的影响面小得多。这种空间与人口规模的不同是有实质意义的,高校作为国家、社会系统的一个子系统,它的开放性更强,自主性、独立性更弱,这样在突发事件管理模式上势必差异很大。忽略这种常识性见解的结果就是,高校这个小社会被当成了大社会的缩影,高校突发事件管理机制完全复制了整个社会、国家的应急管理机制,从“组织指挥系统”、“预防准备系统”到“信息监测与报告系统”等等,一应俱全。这可以认为是单位制时代自我封闭观念的下意识反映。

建国以后,大多数社会成员被组织到一个个“单位组织”中,并依附于该单位,从中获得他们社会行为的权利、身份和合法性,满足需求,代表和维护权益,控制行为。单位组织在社会中承担着经济、政治、社会等多种功能,本质上是国家分配社会资源和实现社会控制的形式。单位自身成了一个自我封闭的小社会,被纵向整合到国家政治系统之中,但却将社会本身分割成了一种原子化的状态,横向地与其他单位各不相关。社会发育严重畸形。中国开始向市场经济转型之后,单位制受到了破坏,社会的分化、流动和整合水平都有大幅度的提升。

也许高校是依旧保存了单位制特征的少数组织之一。绵延的围墙,应有尽有的服务设施,极低的人才流动率,与当地居民的社会交往很少,这一切都显

示出,高校没有真正融合到所在的社区和城市当中,而是一块飞地,一个独立王国。由于这个缘故,无怪乎人们在思考高校的突发事件管理模式时,不能摆脱这种各自为政的想法,不能把高校放到所在社区、地区、城市的总体管理系统中来加以考虑,这直接导致他们所设想的模仿大社会的突发事件管理模式既不可行,又不经济。SARS 危机已经表明,高校的卫生防疫系统其实非常脆弱,根本无力独立应对危机。

目前高校虽然在行政管理体制上带有强烈的原“国营单位”的特质,但在社会分化的大潮下早已很难“独善其身”了,它与外部世界的信息、物质交流不可遏制。就我们前面对突发事件的分类来说,没有哪一类是高校能够独立应对的。因此,高校在设计突发事件管理与应对模式时,既要考虑一定程度的自成体系,更要把这一体系纳入所在社区、地区、城市的管理系统里去,形成联动机制,提高突发事件管理的效率。

#### 四、管理与应对假设:加强控制

在谈论高校突发事件管理的时候,人们把焦点集中于机制与组织上,一个隐含的假设是,突发事件管理是管理部门的事情,管理就是加强对学生的控制。尽管有时也有人强调对学生的危机意识教育,但教育本身也是一种控制手段,而且这种教育只是针对学生个体,未触及学校内部的群体与组织。结果,高校突发事件管理的理论假设不免走向两个极端:一则忽视了被管理者的能动行为,只突出管理者的控制行为,流于机械主义的一端;一则虽然看到了被管理者的作用,但只突出了个人意识,流于唯心主义的一端。这样的假设其实源于对高校的社会性质的误解。

通常,高校被理解为由个人组成的、实行科层化管理的正规组织。按照这样一种理解,高校就依赖于他组织,等级制的自上而下的控制体系扮演了关键角色。但是,高校也是一个人口规模较大的社区,在一定程度上是一种自组织形式,其中,非正式的群体和非官方的社团组织对高校的社会整合发挥了不可估量的作用。从社会学的意义上说,构成高校社区的并非单个的人,而是那些初级群体和民间社团,正是通过后者,个人才真正被整合到社会结构之中,成了完整意义上的社会人。如果一所高校缺乏这样的群体和组织,每个人与其他人要么没有关系,要么只有正式的行政组织的关系,那么这样的高校是处于原子化状态、面临着社会解组的危险。这种高校中的学生乃至老师,实际上没有被纳入社会网络之中,而是游离于之外,将会因社会支持和社会资本的匮乏而容易受到突发事件的伤害。

因此,我们需要跳出单纯把高校看作行政管理组织的狭隘视角,转而将它视为以社会群体和组织为构成要素的社区。这种社会学视角在高校突发事件管理上,不再假设机械主义的控制观或唯心主义的个体教育观,而是强调学生社会自组织能力的培

育,学校内部初级群体和民间社团的培育,以此扩大学生的社会支持网络,增强学校社区的社会资本。这对学校突发事件管理来说,是同应急管理系统建设同等重要的事情,如果不是更加重要的话。社会秩序不是必然要求一个中央控制机构或公共意志的存在,它还可以自发生成,这种自下而上的自生秩序拥有更强的适应能力和自我调节的能力,同时更能抗击风险和突发事件。

这里其实触及了中国高等学校管理的痼疾。大学生虽然享有比高中学生稍多一些的自由空间,但是体制的限制性力量太强大了,这种无处不在的行政权力妨碍了学生的自治自理能力,制约了学校作为一个自组织的社区正常发挥功能,同时也使高校突发事件管理只动用了行政控制的资源,而大量的民间自由流动资源没有被动员起来,没有发挥学生及其群体和组织在应对突发事件中的能动作用。因此,按照我们的假设,高校在构建突发事件管理系统时,首先不应当考虑增强机构控制,而应使行政权力主动撤出某些领域,以便加强学校抵御突发事件的社会基础结构。

#### 五、对策及建议

高校突发事件管理是一项系统工程,关系学校的和谐和社会的稳定,学校必须高度重视。要健全组织机构,制定管理制度,落实管理责任,完善处置预案,着力抓好突发事件管理的“三个体系”建设。

第一,要构建“思想政治教育体系”,把好学生稳定第一关。高等学校要结合学校工作的特点和实际,着力打造一支优秀的思想政治教育团队,积极推进思想政治工作进网络,构建“思想政治教育体系”。在各学生宿舍设辅导员工作室,让辅导员走进学生的生活,做学生的朋友;选择优秀的学生做辅导员助理,拉近师生的距离,积极构建一支融入学生学习、生活的辅导员团队,时刻掌握其思想动态,及时发现和消除学生当中的一些不良思想反映,对学生思想进行正面的、积极的引导。要充分利用网络媒体,加强与学校管理部门与师生间的互动交流,学校的职能部门和二级学院负责人要经常进入校园网BBS,与学生进行面对面的沟通和交流,直接解答学生提出的问题,广泛接受学生的监督,了解学生的思想动态、价值观念,有针对性的加强学生的思想政治教育,正确、有效的引导校园舆论,为学校的稳定工作把好第一关。

第二,构建“情报信息收集体系”,掌握维稳工作主动权。一是构群体信息力量,获取深层次情报信息。在学生当中构建群体信息力量,通过学生获取情报信息。不断完善对群体信息力量的构建制度和考核标准,规范情报信息报告制度。二是通过专案、专题调查获得情报信息。在调查各类案件或协助地方公安机关、国家安全机关查处案件时,进行专项调查或调研,对发现的可能影响学校稳定的因素进行梳理、研判和总结,对相关人员予以掌握和控制,使

其对学校某一方面的稳定情况有一个总体把握。三是控制网络阵地,强化情报信息工作。将网络作为获取情报信息的重要手段之一,并形成了网络中心、保卫处、图书馆等部门结合的网络控制小组,通过对校园网络及相关网站、论坛的深入监控和巡查,挖掘影响学校政治稳定的情报信息。四是加强学校各部门之间的情报信息沟通与互动。建立以学校党委办公室为核心,各学院、各二级单位广泛参与的情报信息交流互动平台,在各单位分别组建一支信息员小组,通过学校办公自动化系统,完善信息收集、上报制度,使情报信息工作正规化、制度化、自动化。

第三,构建“完善可靠的应急处置体系”,强化维稳工作控制力。高等学校要根据学校实际情况,构建突发公共事件应急处置体系。处置体系包括应急处置领导指挥体系、预防预警体系、应急保障体系、各类突发公共事件应急处置预案体系等。根据各种突发公共事件的不同特点,按社会安全类、事故灾难类、自然灾害类、公共卫生类、网络信息安全类分别制定突发事件应急处置预案,并形成统一指挥、快速反应,分级负责、职责明确,预防为主、及时控制,系统联动、群防群控的处突工作原则和指导思想,使学校具备良好的处置突发公共事件的应对能力。危机管理的理论与实践证明,在处置突发危机事件时,要充分利用各种宣传载体,在第一时间讲清楚事实真相,深入细致地做好全校师生的思想政治工作,全面详细掌握并上报学校各类群体人员的思想状况,及时消除思想负担,化解各种矛盾,维护学校的稳定。

危机管理的最高境界是不发生危机。因此,处置突发事件关键在预防。学校在出台重大改革事项时,要高度重视、正确处理改革、发展、稳定的关系,

把学校改革的力度、发展的速度和各方面可承受的程度统筹起来综合考虑。特别是在维护稳定方面,做到旗帜鲜明、态度坚决、把握得当、处置稳妥。坚持用制度来明晰和理顺校内各种关系,确立适应学校改革与发展需要的运行机制,真正做到以制度激励行为,用制度约束行为,靠制度引导行为,凭制度规范行为。同时,要把师生利益放在第一位,要重实际、说实话、办实事、务实情、求实效,把精力放在实现好、维护好和发展好师生员工的切身利益上,放在学生培养、师资队伍建设和学科建设和科研创新上,想师生之所想,急师生之所急,解师生之所难,把危机处置在萌芽状态,从根本上维护学校社会稳定的大局。

#### 参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社,2004.
- [2] 李路路,李汉林. 中国的单位组织[M]. 杭州:浙江人民出版社,2000.
- [3] 吴建勋. 高校突发事件与应急管理[J]. 科技进步与对策,2004(7):113-114.
- [4] 叶金福. 建立和完善高校突发事件的应对机制[J]. 马克思主义与现实,2004(1):78-81.
- [5] 武勤. 论防范高校群体性突发事件[J]. 理论学刊,2004(8):109-110.
- [6] 王善田. 浅析构筑大学生思想政治教育网络平台的途径[J]. 党史文苑(学术版),2005(7):75-76.
- [7] 张晓鹏,袁飞,杨非. 复杂科学与危机管理研究的深化[J]. 理论界,2008(1):78-99.
- [8] 谢怀建. 突发公共事件妥善处置分析研究——以高校为例[J]. 社会科学研究,2008(1):80-84.

## A Study on Theory Errors and Countermeasures of Incident Management in Colleges and Universities

FENG Ye-dong<sup>a</sup>, FU Xu-dong<sup>b</sup>

(a. Party Committee Office of CPC of Chongqing University;

b. Journal Office, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** From angle of view of sociology study, this article analyzes the four theory errors such as the incident contingencies, incident border, patterns to deal with and control mechanisms of the incident management in China's colleges and universities, points out the theoretical and social root causes of these errors, as well as the adverse effects of these errors on policy-making. At last, this paper proposes that it is necessary to improve the organizational structure, establish management system, implement management responsibility, improve the disposal plan, and focus on building three systems of incident management.

**Key words:** colleges and universities; incident; risk society

(责任编辑 傅旭东)