

突发公共事件妥善处置分析研究

——以高校为例

谢怀建

〔摘要〕 妥善处置突发公共事件应从以下几方面着手：对那些对社会危害程度定为特别重大、重大的突发公共事件，要做到“快、围、导”；因思想、情绪、感情上的问题引发的突发公共事件，要通过加强思想教育与情感的感化来解决；因生活实际问题引发的公共突发事件，要通过相关管理部门统筹协调解决；因管理制度缺陷和管理过程中出现的问题而引发的突发公共事件，要以改革创新精神实现管理制度的科学化来解决；“妥善处置”包括指导思想上的“柔性”，感情投入上的“柔情”，处置手段上的“柔和”；“妥善处置”要求将政治哲学、心理学、管理学、信息技术和音乐艺术等成果运用于处置过程中。

〔关键词〕 高等学校；突发公共事件；柔性处理

〔中图分类号〕 D63 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2008) 01-0099-04

一、突发公共事件的“妥善处置”分析

在中国共产党的历史上，十六届六中全会《决定》第一次把“积极预防和妥善处置群体性事件”首次写进了党的重要文献。党的十七大也指出：“完善突发事件应急管理机制”。这充分表明了党对我国经济社会发展阶段性特征的清醒认识，充分表明了党对当前凸显的公共突发事件的高度重视。

我国政府在《国家突发公共事件总体应急预案》中指出，突发公共事件是指“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……社会安全事件”。因此，从某种意义上而言突发公共事件是指突然发生的、有一定群体参与的、可能导致社会严重危害

的事件。

“妥善处置”？应如何理解和把握“妥善”？“妥善”指的是“妥当完善”^{〔1〕}：“妥”包含两层意思，一是妥当、稳妥，二是完备；“善”在这里则指的是良好。将“妥善”一词的两个字联系起来用在处理公共突发事件上来分析，它应是指：用“稳妥、恰当、完善”的方法、手段、措施来处理好公共突发事件；另一方面是指，就是这种妥当的处理，对于构建和谐社会具有积极意义，其效果应具有持久性，要不留后遗症。因此，我们不能认为，只要是按法律的、政策的、民主的方式来处置了公共突发事件，就等于是实行了对公共突发事件的“妥善处置”。因为：

1. 对突发公共事件的单纯法制化处置不等同于“妥

〔基金项目〕 教育部 2006 年哲学社会科学重大委托项目（教思政司函〔2006〕39 号）“高校公共突发事件处置体制机制及保障工作研究”；重庆市教委哲学社会科学重点研究项目“高校公共突发事件柔性化处置研究”（07sk045）

〔作者简介〕 谢怀建，重庆交通大学社科部教授，重庆 400074

善处置”。无疑，坚持依法办事，用法治的精神来处置突发公共事件，应是突发公共事件妥善处置的重要内涵，但这并不等于“妥善处置”的全部内涵，也不等于以单纯的法程序来处置公共突发事件就是“妥善”的处置。

从突发公共事件的基本特点看，它有着时间上的突然性，事态变化的迅速性，破坏的严重性。这些特点，决定了在处置过程中，领导者必须抢先一步，即快速作出反应，果断采取行动，这是突发公共事件处置时效性的要求，也是突发事件处置的显著特征，通常是即刻反应情形下明智的、非程序化的决策行为，并非故意违反常规的决策程序或决策环节。如果不分情况，机械地、单纯地以法制的程序行事，运用“一察、二述、三审、四判”的方式，往往会贻误时机，错失妥善处置突发事件的机遇。

从当前我国法制建设的进程看，在某些方面，还存在着法律盲区，有些事件的处置，也就找不到法律依据，在这种情况下，人们是无法用法律的方式、法制的程序来处置公共突发事件的。

从构建和谐校园的要求来看，当前许多公共突发事件，本身就是非法集会，如果单纯按法律程序办事，没有相应的思想政治工作，该抓的抓，该关的关，就可能引起参与公众或学生的对立情绪，就可能扩大事态，就必然动用警力，使中央提出的处置公共突发事件的“三可三不可”（可散不可聚、可解不可结、可顺不可激）原则、“三个慎用”（慎用警力、慎用警械、慎用强制措施）^[2]原则落空。

2 突发事件的“民主化”处置不等同于“妥善处置”。无疑，坚持以人为本，以生为本，用民主的精神来处置突发公共事件，当然是对突发公共事件妥善处置的重要内涵，但这并不等于说，以“民主化”的方式来处置突发公共事件就是妥善的处置。如前所述，突发公共事件的突然性，决定了其处理的紧急性，而处理的紧急性又决定了其处理方式与手段的非程序性，如果机械地运用民主管理中常采取的讨论、论证、研究、表决、请示、等待上级决定然后执行之类的形式，追求表面上的“民主光环”，将很难避免突发公共事件爆发时出现群龙无首或处置突发事件时政出多门、无所适从的混乱局面，最后导致贻误时机，扩大事态。

3 机械地按政策处置突发公共事件也不等同于“妥善处置”。坚持按政策办事，而不是随心所欲地以领导者个人的兴致与爱好办事，这也应是妥善处置突发公共事件的重要内涵。但这并不等于无视突发事件的超前性特点，机械地按政策办事，就是对突发公共事件的妥善处置。

从高校突发公共事件发生的内容来看，有些事件发生是“超前”的，而政策或者说管理常常是滞后的。要想用滞后的政策去处置超前的突发事件，就会出现一种“鞭长莫及”的状况。从高校突发公共事件发生的原因来看，有

时候甚至突发事件发生的原因正是有关部门用来解决问题的政策，用这种导致问题产生根源的“政策”来解决问题本身，无异于“以己之矛，攻己之盾”。此时，如果机械地按所谓政策处置突发事件，最终可能将使局势火上浇油。

综上所述，我们认为，对突发公共事件的妥善处置，只能根据事件本身的具体情况，综合地运用法制的、民主的、政策的、思想政治工作的以及科学技术手段的等多种方法和途径才能实现。用十六届六中全会《决定》的语言来表述，就是：“坚持依法办事、按政策办事，发挥思想政治工作优势，……妥善处置人民内部矛盾引发的公共事件”，只有这样，才能维护人民群众或高校师生的利益，保持社会的和谐与校园的稳定。

二、突发公共事件的“妥善处置”思路与措施

对高校公共突发事件问题的研究，应分为两个方面：一是积极预防；二是妥善处置。前者的研究重在“未雨绸缪”；后者研究重在“亡羊补牢”。由于篇幅限制，本文这里主要论述“亡羊补牢”方面。

1 根据公共突发事件规模大小、激烈程度，有针对性地采取措施妥善处置

如果从事件的规模性、冲突的激烈性来分析，不难发现，突发公共事件是存在着不同程度的。人们根据突发公共事件对社会危害程度、影响范围等因素，将其分为特别重大（Ⅰ级）、重大（Ⅱ级）、较大（Ⅲ级）和一般（Ⅳ）四级，依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示；根据公共突发事件的构成要素，将其分为突然爆发、难以预料、必然原因、严重后果、需紧急处理^[3]五类。

其一，对于高校而言，针对那些对社会危害程度定为特别重大、重大，其构成要素为突然爆发、难以预料的公共突发事件，其妥善处置要做到“快、围、导”。

“快”，是指快速反映。一要迅速启动本校的公共突发事件紧急处理机制，通过已建的信息系统、咨询系统、指挥系统、执行系统、保障系统、组织系统的投入使用，防止事态扩大；二要立即通报高校所在地的政府相关部门，快速在校园周边完成安全警戒。

“围”，是指对事件的有效控制。通过三套系统“围”住聚集的学生：一是校级党政主要负责人的“围”——现场指挥本校政工部门和各二级学院党政一把手，控制局势，避免事态失控；二是二级学院党政一把手的“围”——管好本部门和院系的专兼职工工队伍，稳住学生；三是发挥专家教授的作用，让导师们先“套”住自己的学生。

“导”，是指对事件的有力疏导。即：高校党政主要领导的导向教育（对误传的谣言予以澄清，相关政策的及时公布，有关规定的及时解释，相关责任人的处理等）；新闻媒介的正面引导（包括学校广播、网络、校园电视及校报、宣传栏等）；相关专家教授的思想导向；专职政工

队伍的行为导向等。

其二，对那些对社会危害程度较大和一般，其构成要素为必然原因、严重后果、需紧急处理的公共突发事件，其妥善处置的方式应侧重放在“发挥思想政治工作优势”：一方面，解决学生的思想问题；另一方面，要根据实际情况，最大限度地解决学生的学习、生活、就业的实际问题和学校教学管理工作中的不足。

毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾问题》一文中指出：人民内部矛盾“只能用民主的方法去解决，只能用讨论的方法、批评的方法、说服教育的方法去解决，而不能用强制的、压服的方法去解决。”^[4]当前情况下，用民主的方式解决高校公共突发事件，需要从三方面着手。

第一，因思想、情绪、感情上的问题引发的公共突发事件，要通过加强思想教育来解决。在这方面，专职政工队伍、思想政治理论课教师、心理咨询师应发挥主要的作用。

第二，因生活实际问题引发的公共突发事件，要通过相关管理部门统筹协调解决。例如，因伙食、卫生、居住环境、交通事故、打架斗殴等问题引发的公共突发事件，后勤、学生社区、学校保卫等部门应深入出事地点第一线，通过这些部门的统筹协调或通过改革不合理的规章制度来解决存在的问题，平息事态。

第三，因管理制度缺陷和管理过程中出现的问题而引发的突发公共事件，要确立以人为本、以生为本的指导思想，以改革创新的精神和实际行动来解决。正如毛泽东所说：“如果由于我们的工作做得不好，闹了事，那就应当把闹事的群众引向正确的道路，利用闹事来作为改善工作、教育干部和群众的一种特殊手段，解决平日所没有解决的问题。应当在处理闹事的过程中，进行细致的工作，不要用简单的方法去处理，不要‘草率收兵’。对于闹事的带头人物，除了那些违反刑法的分子和现行反革命分子应当法办以外，不应当轻易开除。在我们这样大的国家里，有少数人闹事，并不值得大惊小怪，倒是足以帮助我们克服官僚主义。”^[5]要通过改革创新，建立起人性化的新机制、新规章，以达到处置公共突发事件既治标，又治本的效果。

2 “妥善处置”要求将相关科学和技术成果运用于处置过程中

突发公共事件的发生，可以从不同的学科领域找到答案，突发公共事件的妥善处置，也应通过不同的学科，从中找到综合解决与处置的方法。既然产生的原因是多方面的，那么，在妥善解决方面，当然也应多方面着手，对于高校公共突发事件的处置而言，只有综合运用科学的思想成果、法制政策和相关社会科学成果及相关技术，才能实现真正意义上的妥善处置。

从政治哲学方面来说，我们应当以毛泽东和邓小平正

确处理人民内部矛盾的思想为指导，全面落实科学发展观，以构建和谐社会、和谐校园为出发点和归宿点来处置高校公共突发事件。也就是说，要通过处置突发公共事件来发现我们工作中的不足，通过改进工作，完善规章制度，解决工作中存在的主要问题来推动政府部门工作和学校教学科研的深入发展，而不能够仅以平息事态、恢复秩序为目标。

从社会学方面来说，我们对突发公共事件的处置应有一个更为广阔的视角，比如，在高校，就要高度重视运用学生家庭对学生的影响力、高校 NGO（非政府组织或学生群团组织）中党员学生和学生干部对学生的作用力、学生社区的教育规范功能和社会心理专家的专业知识，来解决高校公共突发事件，利用社会的力量解决学校的问题，从而达到慎用武力或不用武力的效果。

从教育管理方面来说，我们一方面应通过改革，并革除教学管理过程中那些不符合学生成长、不符合教育教学规律的东西；另一方面，应充分做好针对各种不同类型的公共突发事件的预案，制定适合学校实际的突发事件等级标准；确定目标、任务，包括总目标、细分目标及其领域、可供选择的多种目标方案、选择与确定目标，规定要达到的效果；制定方案执行规划，制定实现目标的一系列纪律和法令以确保目标的实施，等等。

从青年心理学方面来说，要建立适合青年大学生的心理干预机制。形成大学生心理危机干预系统，其中，信息子系统、教育子系统、预防子系统、预警子系统、干预子系统应与学生社区、学生家庭等形成有机联系，在突发事件发生时，应通过心理手段改善学生的心理偏激状态，减少他们情绪化冲动的力度。还可聘请专业社会工作者和心理治疗人员介入，从心理上弱化对立情绪，为突发公共事件的妥善处置创造良好的群体心理环境。

从自然科学技术的相关运用来说，要通过网络技术、电信技术、环境营建等方面，缓和公共事件参与者的情绪，以实现高校突发公共事件的妥善处置。

例如，在信息技术的运用上，应建立起以学生公寓、教学科研用房为主体的楼宇监管网络；以视频监控与安全报警为依托的技术防范网络；以公共场所与大型活动为重点的秩序维护网络。

在电信技术的运用方面，高校、公安、电信部门应建立相应的联系，在遇到谣言四起，引起恐慌，可能引发动乱时，及时发布免费短信，破除谣言，借鉴广东湛江通过发送免费短信破除地震谣言稳定人心^[6]的方法，避免各类不良信息对人心的蛊惑。

3 “妥善处置”应当包括“柔性”的处置

所谓对突发公共事件的柔性处置，重在一个“柔”字。其中，“温和”、“安抚”、“怀柔”^[7]是本文所用的第一层意思；柔性处置，还有不推行以硬制硬的弹压，与

“刚”性处置具有相对的意思；柔性处置在注重依法办事、按政策办事的同时，从构建和谐社会、和谐校园的目标出发，强调的是温和、安抚的一面，这是第三层意思。所以，对突发公共事件的柔性处理，其实质就是对那些属于人民内部矛盾的突发公共事件的温和性处置，安抚性处置、说服力处置、实施“不用警力、不用警械、不用强制措施”的处置。

实现突发公共事件的柔性处置，应从三个路径来实施。

其一，指导思想上的柔性。在针对公共突发事件的处置时，理当站在构建和谐社会、和谐校园的高度，以正确处理人民内部矛盾的政治哲学思维来进行。有了这种指导思想和政治思维，才有可能把参与突发公共事件的学生视为人民之一分子，视为自己的教育对象。由此思想指导下的行动，才会有“柔和”，才会有“安抚”。所以，指导思想上的柔性，不在于柔性处置过程的本身，而在于它是“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”价值理念在高校突发公共事件处置过程中的一种具体化。

其二，感情投入上的柔情。即：应将大多数在感情冲动状况下不自觉中参与突发公共事件的学生，视为自己的子女、亲人、弟子、朋友，为他们在“感情冲动”下产生的偏激行为感到痛心，并怀着帮助他们的心情来处理突发事件，只有这样，才有可能实现在处置方式上的科学与柔性，从而避免后遗症。

其三，处理方式与手段的柔和。用“团结——批评——团结”的民主方法。无论是团结还是批评，都必须运用语言作为交流、沟通的工具。社会心理学认为，聚集成群的人，他们的思维和感情全都转到同一个方向，他们自觉的个性消失了，形成一种集体心理，成了一个心理群体。个体的无意识占了上风，群体情绪累加在一起互相传染，通常十分“慷慨激昂”，这时，任何高高在上的指责、批评都会引爆公众情绪。在这种情况下，领导、专职学生干部、思想政治工作者、教师等，要想通过说服实现用“团结——批评——团结”的方式解决问题，需要三方面努力才能弱化聚集人群的激愤心理，冷却群情激愤状

态下的“集体无意识”，形成对话与教育的氛围。即：平等性、教育性、艺术性。

平等，意味着相互尊重，表现为“坐下来或者面对面地与学生交谈”，在语气和态度上，其主导者的角色要由居高临下的权威转向“平等中的要席”，领导、专职学生干部、思想政治工作者、教师要由传统意义上的目标管理者与知识传授者，转化为思想引导者、心理诱导者、方法导向者、问题解决者。面对学生的过激行为，要以关切的语言、温和而不失严肃的语气，指出其问题之所在，同时又要对学生提出的相关问题，留有商量的余地。

教育，既非指板起脸孔训学生，也不是站在闹事者一方，将生活中的压力、人事中的不满、社会中的不公都发泄出来，赢得学生的喝彩，那样只会将事件扩大。在这里教育性的对话有更深层的意义，它更好地体现在对学生的处事过程中的情感、态度、价值观的正确导向。因此，在教育中要注意挖掘问题中的性质因素、道德因素、法制因素，注意引导学生通过正常的程序解决存在的问题，暗示其非法程序的哄闹与打砸之类暴力行为，只会带来社会危害性和法律处置，并非“小闹小解决，大闹大解决”。在“润物细无声”中以情感育人。

艺术，是指语言表达的艺术。同一个问题，用不同的语言和语气表达出来，产生的效果是大不一样的。语言表达的艺术并非词藻的华丽、信口悬河的夸夸其谈。相反，恰恰需要的是针对学生不同的心理，谈出与他们心灵相对应的话语，引起他们心中的共鸣。例如，在交谈中，使用学生普遍喜爱的网络语言，就会拉近与学生的距离；使用与对话学生所在地的方言，就会使对方感到某种程度的亲切感；以“冷静语言”应对“哄闹语言”，以“微笑语”应对“愤怒语”，以“友好的姿态语”对待“敌对的姿态语”等等，常常都可以起到转化对话氛围、增加对话效果的作用，都可以被视为语言艺术。

突发公共事件的柔性处置，还可以从机制与制度的角度进行研究，但从指导思想到情感投入再到处置手段，应是首先必须面对的，所以，应予高度重视，并在实践中充分运用。

〔参考文献〕

- 〔1〕现代汉语词典〔Z〕商务印书馆，2002 1288
- 〔2〕张耀龙. 地方处理公共突发事件中存在的问题〔J〕理论学刊，2001（3）：96
- 〔3〕什么是突发公共事件〔EB〕. 首都科技网，2006-12-29 <http://www.bast.net.cn/kjzt/pabj/tfsj/92977.shtml>
- 〔4〕〔5〕毛泽东选集：第5卷〔M〕人民出版社，1977. 366 399
- 〔6〕湛江暴雨引发地震谣言 280万条免费短信稳民心〔EB〕. 科技咨询网，<http://www.cnetnews.com.cn/2007/0813/453112.shtml>
- 〔7〕辞海（语词分册，下）〔Z〕商务印书馆，1981. 1959

（责任编辑：石本惠）