

长三角社会突发事件治理中的政府区域性协作机制研究



中国社会科学出版社

赵定东 著

长三角社会突发事件治理中的 政府区域性协作机制研究



赵定东 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

长三角社会突发事件治理中的政府区域性协作机制研究 /
赵定东著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 10
ISBN 978-7-5161-1615-9

I. ①长… II. ①赵… III. ①长江三角洲—国家行政
机关—突发事件—公共管理—研究 IV. ①D675

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 251180 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 孙洪波
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 10 月第 1 版
印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 275 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 社会突发事件政府区域性协作治理的

研究概说 (1)

一 政府区域性协作相关理论研究 (2)

二 社会突发事件相关理论及学界研究成果评述 (9)

三 本书研究问题的提出 (16)

第二章 长三角社会突发事件治理中的政府区域性协作

必要性分析 (22)

一 长三角区域经济、社会一体化理论需求 (23)

二 长三角区域社会突发事件特点与归因要求 (33)

三 长三角区域性协调的悖论实践要求 (60)

第三章 社会突发事件治理中的“长三角”政府间区域强制

协作机制 (67)

一 政府间区域强制协作的国际实践与经验借鉴 (68)

二 政府间区域强制协作的“中国路径”与问题 (79)

三 长三角政府间区域强制协作的实践及制约 (85)

第四章 社会突发事件治理中的“长三角”政府间区域利益

协作机制 (104)

一 政府间区域利益协作理论概述 (105)

二 长三角区域行政区分割与利益协作机制悖论 (109)

三 长三角区域政绩评估与利益协作机制悖论 (114)

四 社会突发事件治理中长三角区域政府与 NGO 组织

利益协作机制 (120)

五 长三角社会突发事件治理中政府之间的利益协作机制 (127)

六 社会突发事件治理中政府与长三角各利益主体之间的

利益协作机制 (137)

第五章 长三角社会突发事件治理中的政府间区域共识价值协作机制	(144)
一 政府间区域共识价值协作机制的原则概述	(144)
二 域外政府间区域共识价值协作的经验与启示	(149)
三 政府间区域共识价值协作的中国特点与“长三角”困境	(160)
第六章 社会突发事件治理中的政府间惯性协作机制	(182)
一 政府间区域惯性协作机制的基本理论概述	(182)
二 政府间区域惯性协作机制中的美国州际协定制度经验	(187)
三 社会突发事件治理中“长三角”政府间区域惯性协作机制问题	(192)
第七章 长三角社会突发事件治理中的政府区域性协作策略构建	(206)
一 地方政府间利益共享原则及其实现策略	(206)
二 地方政府责任共担原则及其实现策略	(212)
三 地方政府有限行政权原则及其实现策略	(222)
四 区域“共生”原则及其实现策略	(229)
结语和未尽的研究	(236)
参考文献	(241)

第一章 社会突发事件政府区域性 协作治理的研究概说

当前我国正处于经济转轨和社会转型的关键时期，许多深层次的矛盾和问题逐渐显现，社会矛盾多样化与社会控制力下降之间的矛盾不断激化。城乡分割状态正逐渐被打破，整个社会的流动性大大加强；社会成员逐渐分化，多阶层、多元化的社会正在形成；人们的价值观念正由政治主导型向经济主导型转变，从更多地关注集体利益向更多地关注个人利益转变，社会责任感有所削弱；社会的组织化程度大大下降，许多社会成员游离在组织之外，也加剧了社会的不稳定；同时伴随体制转轨、社会转型的是利益结构的巨大调整，利益调整中的得与失，利益调整中的公平不公平，都会影响人的心理，进而影响社会政治稳定。改革开放以来，我国坚持以经济发展为中心的优先发展战略，经济建设取得了巨大的成就，但社会的发展要落后于经济的发展，特别是政府的公共服务和社会管理职能还远远不能满足社会转型需要。主要表现为：社会的流动性加大与社会的控制力减弱在同时发展，社会需要加快改革实现人员的有序流动；利益补偿机制的建立相对落后，利益损害现象日益增加；旧的社会管理模式正在被打破，而新的社会管理模式还没有建立起来；等等。所有这些，都加大了突发事件，特别是区域性社会突发事件爆发的可能性。特别是长三角地区^①作为中国参与当代国际经济竞争最有潜力的经济一体化区域，正面临着区域性人口、资源、环境、基础设施等方面潜在的各种矛盾日益激活和

^① 长三角地区分为自然地理和经济区划两种认识。自然地理上的“长三角”范围仅限于江苏省镇江以东、通扬运河以南、浙江杭州湾以北，它是长江中下游平原的一部分，面积5万平方公里。经济区划上的“长三角”范围是由上海市、江苏省的南京、镇江、扬州、泰州、苏州、无锡、常州、南通和浙江省的杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、舟山、台州、温州等17个城市组成。2007年12月1日，由上海市、江苏省和浙江省在上海国际会议中心联合举办的“长三角发展国际论坛”上，调整为“两省一市”。

凸显局面,对该地区社会安全提出了崭新的历史性考验。在这种背景下建立健全社会突发事件区域性政府协作治理机制,提高政府危机处理能力是稳定社会秩序及政府和学界研究的重要课题。

一 政府区域性协作相关理论研究

根据相关文献追述,发现目前有关社会突发事件治理中的政府区域性协作理论研究基本没有能够直接提供借鉴的主要政治学的政府协作理论和诸多学科的社会突发事件治理研究。而有关的政府协作理论研究也主要是从四个方面展开。

1. 关于政府间区域合作的理论研究

区域合作与区域竞争是不可分的两个概念。哈耶克、蒂伯特、布雷顿、何梦笔等人较为经典地分析了地方政府间的竞争。哈耶克认为,地方政府之间的竞争或一个允许迁徙自由的地区内部较大单位间的竞争,在很大程度上能够提供对各种替代方法进行试验的机会。蒂伯特则具体分析了地区居民“以足投票”是如何促使地方政府围绕公共物品而展开竞争的。布雷顿后来对联邦制国家的政府间竞争作了进一步的分析,认为联邦制国家政府间的关系总体上来说是竞争性的,进而明确提出了“竞争性政府”(Competitive Government)概念。此外,何梦笔还设计了一个政府间竞争的分析框架用于转型期的中国及俄罗斯。

对于政府合作的理论研究,早先主要由于经济发展的需要而进行研究的。赫克歇尔—俄林的要素禀赋理论(该定理最早由赫克歇尔于1919年提出,俄林1933年在其经典著作《区际贸易与国际贸易》中对该定理模型进行深入发展)认为,由于国与国之间要素禀赋存在差异,使得要素价格也产生差异,进而导致生产成本和产品价格的差异,通过国际贸易可以增进两国利益。该理论也适用于一国内区域之间的合作,拥有不同要素禀赋优势的地区通过区域间的合作可以带来合作各方的福利的增加。

巴拉萨提出“市场+制度”理论,主要是应用于国家与国家之间的合作,它强调市场的微观基础作用,但更加重视国家及制度特别是超国家机构的调节作用,认为区域经济合作成功的关键在于通过参与各方的谈判,达成共识,最终形成一个超国家的调节机制。

都市联盟理论也是政府合作的理论来源。唐亚林认为,在联邦主义的国家结构体制下,联邦宪法和州宪法的主旨之一都是推进不同层级政府或跨区域政府之间的相互融合,如联邦政府与州政府、州政府之间、州政府与地方政府、地方政府之间的相互合作,这种不同层级政府或跨区域政府之间的相互合作,又是建立在双方或多方共识的基础之上的,而这种共识的建立基础,则是靠双方或多方共同的利益。在联邦主义的国家结构体制下,不同层级政府或跨区域政府之间相互合作的理论基石,是由特殊地区利益所决定的自治和某些共同利益或目的所推动的共治而结成的政治体制模式^①。

府际管理理论和复合行政理论为政府合作研究提供了更为直接的依据。政府间合作模式问题的研究在国际上一般被称为府际管理(IGM),府际管理理论是基于20世纪90年代各国政府再造和地方政府间伙伴关系建立而提出来的,府际管理是关于协调与管理政府间关系的一种新型治理模式,是为了实现公共政策目标和治理任务,以问题解决为取向,通过协商、谈判和合作等手段,是依靠非层级节制的一种网络行政新视野^②。复合行政是指在经济全球化背景下,为促使区域经济一体化,实现跨行政区公共服务,跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间吸纳非政府组织参与,经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制。复合行政理论是基于尊重现有的行政区划的情况下,在发挥市场资源配置优势基础上,适应区域经济一体化的需要,进一步转变政府职能,为跨行政区公共服务的实现,提供一种政府体制创新的新思路^③。

府际管理理论与复合行政理论除各自产生的背景不同,相关内容有所差异,但是在“建立以合作为基础的互惠共进的政府合作模式”的本质上是是一致的。两者的内容体系和作用可以相互补充,相互利用。网状政府合作模式是基于府际管理的“协调性、依赖性网络型结构”和复合行政的“多中心自主治理机制”的内容,因当代中国特色的政治行政体制和现实条件约束只能存在一级协调能力较弱机构的情况下,为了解决当代城市群经济一体化过程中出现的衔接不力、各自为政、合作乏力等问题,建

① 唐亚林:《长三角城市政府合作体制反思》,《探索与争鸣》2005年第1期。

② 汪伟全:《论府际管理:兴起及其内容》,《南京社会科学》2005年第9期。

③ 王健等:《“复合行政”的提出:解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路》,《中国行政管理》2004年第3期。

立的以政府合作为基础,以解决一体化中决策和执行面的合作与治理难题为主要目标,以网际沟通、协商谈判、共同分享、联合劝募、一致经营为功能平台而形成的政府间网状治理与合作模式^①。

治理理论也是政府合作的理论来源。在近期的西方学者中,萨瓦斯最为系统地划分了政府治理的工具,他概括了公共物品供给的十种制度安排,即十种政治理论工具^②。这十种制度安排中就有政府服务、政府出售、政府间协议三种。政府间协议是指地方政府之间或政府部门之间商定协议,一方安排并购买另一方生产的公共产品和服务。这表明公共服务在不同行政区域间的重新配置和调整以便更好地解决地区性问题,实施合作的政府可以是平级之间的政府,也可以是上下级间的政府^③。另外,赵永茂阐述地方政府间积极开展跨域合作时,提出了新管理体制理论、限定目的政府理论、区域政府理论、中间机关理论等予以阐释^④。

国内学者的很多研究主要是基于中国的现实情况而提出的相关对策。如林尚立认为,以经济协作为基础的地方政府间的横向合作,不仅有利于本地和本地区的经济发展,而且也有利于减缓地区经济发展的不平衡,从而推动整个国民经济的发展,因此,地方政府间合作的发展是符合中国社会和经济发展潮流的,是具有积极意义的^⑤。杨小云、张浩认为,省级政府间关系是中国地方政府间关系的核心和中轴,我国目前协调省级政府间关系的方式主要有省级政府的自发协调和中央政府的宏观协调,两种协调方式层次不同,效果不同,各有利弊。规范省级政府间关系还需要确立依法规范、平等协商、开放公平、互利共赢和竞争合作等原则,充分发挥省级政府的主动、中央政府的推动、市场的驱动和企业的能动作用,建立激励约束、协商沟通、利益协调、规划仲裁和社会支持的长效机制^⑥。谢庆奎认为,政府间关系是指政府在垂直和水平上的纵横交错的关系,以及不

① 傅永超、徐晓林:《长株潭一体化政府合作模式研究——基于府际管理和复合行政管理论》,《中国行政管理》2006年第6期。

② [美]萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍译,中国人民大学出版社2002年版,第131—137页。

③ 唐娟:《政府治理理论》,中国社会科学出版社2006年版,第42—52页。

④ 赵永茂:《法国区政府等体制对精省后政府组织变革启发——区域政府对中间机关等理论的分析》,《理论与政策》2010年第14期。

⑤ 林尚立:《国内政府间关系》,浙江人民出版社1998年版,第334页。

⑥ 杨小云、张浩:《省级政府间关系规范化研究》,《政治学研究》2005年第4期。

同地区政府之间的关系^①。龙双朝、王小增认为,基于准公共经济组织角色下地方政府横向合作关系特征主要体现在:以追求行政区利益增长为逻辑出发点,作为准公共经济组织的地方政府,具有明显的利益导向,在与其他地方政府进行横向合作中也同样是为了促进行政区利益的增长;以行政区资源地域组合为主要形式,地方政府以充分利用本地优势资源为手段,开展横向合作以实现地域资源的优势互补,相互促进,从而实现行政区利益的增长;以行政区经济结构优化为目标取向,地方政府横向合作关系更多地表现为经济合作关系,而经济合作的目标是促进地区经济发展^②。

2. 政府间区域合作根源研究

关于地方政府间合作的必要性及其合作形式,国内政区地理学者刘君德率先涉足区域行政研究并明确提出“行政区经济”概念用于对形形色色地方保护主义现象的分析。陈瑞莲、张紧跟在《公共行政研究的新视角:区域行政》一文中,正式使用广义“区域行政”概念,并从规范的向度分析了区域行政的起源、内涵、发展现状及其研究意义。此外,杨爱平、陈瑞莲在《从“行政区行政”到“区域公共管理”》一文中还对传统政府治理形态——行政区行政的产生与总体特征作了探讨。也正是凭借对区域行政的深厚知识积淀,陈瑞莲进一步在国内较早开拓了区域公共管理这一崭新研究领域,并在《论区域公共管理研究的缘起与发展》一文中对区域公共管理研究的催生动因、主要领域、理论意义与现实意义做了较为全面的阐述,该文主要观点在随后出版的《区域公共管理导论》一书中得以进一步展露和丰富。中国台湾学者赵永茂阐述了英、美、日等国地方政府为了应对都市化、多元社会参与、区域化、效率化及地方政府角色、功能变迁适应力等问题的冲击,地方政府间积极开展跨区域合作,并提出新管理体制理论、限制目的政府理论、区域政府理论、中间机关理论等理论^③。

① 谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报》2002年第1期。

② 龙朝双、王小增:《准公共经济组织角色下我国地方政府横向合作关系探析》,《湖北社会科学》2005年第5期。

③ 赵永茂:《法国区政府等体制对精省后政府组织变革启发——区域政府对中间机关等理论的分析》,《理论与政策》2000年第1期。

陈剩勇、马斌的《区域政府合作：区域经济一体化的路径选择》同样是一篇区域公共管理研究力作，该文认为区域政府合作是现有体制下实现区域经济一体化的理性选择。基于这一认识，作者提出了区域政府合作机制的建构及其原则。张紧跟认为，当前，国内有关地方政府间关系的探讨主要有两种研究视角，即地方政府间关系协调和地方政府间竞争的视角。在此基础上，研究者也提出了两种改革路径，即促进地方政府间合作和规范地方政府间竞争。尽管这些研究文献在理论论证上是自洽的，但却模糊了当代中国地方政府间关系背后的逻辑。而且，因为其讨论仅仅停留于地方政府间关系的治理制度层面，也无法真正理顺当代中国地方政府间关系。因此，要理顺当代中国地方政府间关系，必须立足于变革制度环境、健全治理机制和规范行为主体三个层面的综合发展^①。杨小森认为，加强政府间合作建设，引导地方政府间关系朝着良性轨道发展，化解消极因素，不仅具有重要的经济意义，而且具有突出的政治意义。从经济的角度看，它可以促进市场经济的健康发展，有利于构筑全国统一的大市场和深入发展社会主义市场经济；从政治角度看，它有利于国家的政治整合，缩小小政府间的分歧，减少相互间的矛盾，充分发挥中央政府的宏观调控作用。提高中央政府的权威，增强中央政府的凝聚力和向心力^②。

3. 政府间区域合作领域研究

唐亚林认为，在实践中，不同层级政府或跨区域政府之间的相互合作往往体现在金融、法律、政治和行政等层面上。作为都市联盟是这一反映共治要求的跨区域政府合作组织形式^③。林尚立指出，政府间关系实际上一个网络体系，包括横向、纵向和斜向的关系。在理论上，每一个地方政府都可以以自身为出发点，建立起一个与网络体系中每一个结点建立联系的关系网络^④。有人将行政合作按地域分，分为国内行政合作、区际的行

① 张紧跟：《当代中国地方政府间关系：研究与反思》，《武汉大学学报》2009年第4期。

② 杨小森：《加强地方政府间横向合作与协调机制建设》，《黑龙江社会科学》2006年第1期。

③ 唐亚林：《长三角城市政府合作体制反思》，《探索与争鸣》2005年第1期。

④ 林尚立：《重构府际关系与国家治理》，《探索与争鸣》2011年第1期。

政合作、国际行政合作。国内行政合作又分为同一地域的行政主体之间的行政合作,主要为行政联合执法(综合执法)方面的合作、不同地域的行政主体之间的行政合作、行政联合发展经济的合作^①。通过对泛珠三角区域各地政府的研究,陈瑞莲等认为现行政府合作的制度安排主要有论坛和合作洽谈会、高层联席会议制度、日常办公制度、部门衔接落实制度;合作主要方式有学习考察、对口支援、干部交流、信息共享、项目合作等^②。李文星、蒋瑛认为,地方政府间跨区域合作治理要根据各自的基础条件和资源禀赋性差异,贯彻自愿平等、互惠互利、扬长避短和讲究经济效益社会效益等原则,从要素配置的角度,通过多种政治、经济手段促进各种要素在行政区之间有意识、有目的、有计划的优化配置,应该加强多领域的政府间合作,提出了进行基础设施建设合作、环境保护合作、水资源合作、警务合作、高新技术产业合作、区域旅游合作等多层次领域的合作,同时对于地方政府间跨区域合作治理也提出了制度安排,主张应该拓展都市圈、政府链、区域性地方政府论坛、功能化特区、基于利益补偿的横向转移支付等方面的制度^③。

4. 政府间区域合作机制研究

国外学者 Helen Sullivan 和 Chris Skeel Cher 分析英国地方跨域合作演进的原因,指出在政治上、操作上及财政上是影响政府间跨域合作的重要因素,欲使跨域间问题能获致圆满解决,可以采用契约(Contract)、伙伴关系(Partnership)及网络(Network)三种形态,利用可行的合作机制、协同发展组织甚至“公司治理”,来增进其解决能力,以提供政府经营之重要发展途径^④。汪伟全提出了构建一个有效的地方政府间合作机制的设想,具体包括:在政治层面上,打破地方保护主义,建立统一开放市场,建立科学的地方政府官员的绩效评价体系,进一步改革中央与地方间的关系,深化财税体制改革;在管理

① 李延、罗海峰:《行政合作新论》,《前沿》2006年第1期。

② 陈瑞莲、刘亚平:《泛珠三角区域政府的合作与创新》,《学术研究》2007年第1期。

③ 李文星、蒋瑛:《简论我国地方政府间的跨区域合作治理》,《西南民族大学学报》2005年第1期。

④ 转自 Agranoff, Robert. Directions in Intergovernmental Management, International Journal of Public Administration, 1988, 11 (4): 357 ~ 391.

层面上, 各地政府应实施资源盘点, 创建府际间的长期互动机制, 设置府际合作的协调机制; 在制度层面上, 主张建立一个共同遵守的合作公约和监督与约束机制^①。

马斌通过对长三角两省一市地方政府间的一系列合作行为进行研究, 认为长三角区域政府合作机制的构建及有效运作必须要有良好的制度环境、合理的组织安排和完善的区域合作规则^②。赖文凤通过对泛珠江三角洲区域合作制度进行研究, 对这种合作机制提出了新的对策思路, 对于改善泛珠江三角洲区域合作组织提供了两种途径: 一是继续优化政府协调式的资源配置方式; 二是选择新的“制度安排”, 进行多种资源配置形式协同并进, 优势互补^③。周文贵通过对广东省区域经济发展的战略选择研究, 强调要在粤东、粤西和粤北山区同珠江三角洲之间建立起经济上良性互动的市场联动机制, 从本质上说来, 就是要正视两地在各自生产要素繁荣自然禀赋、市场机制的建立与完善、人力资源的开发与利用、产业结构的布局与调整、研究开发能力的培养与发挥、经营管理与科学技术的高低等方面的特点和差异, 准确把握两地区各自的比较优势^④。王维平认为, 改进完善国内区域经济合作机制, 实现经济活动真正向区域经济功能的转变, 是区域经济协调发展, 冲破地方封锁, 完善市场经济体制, 深化各方面改革的客观要求和必然趋势, 主张区域合作机制内在应该构建信息交互机制、利益补偿机制、评价激励机制和行为约束机制^⑤。黎鹏、王谷成认为应该选择跨行政区协同发展道路, 首先建立和完善跨行政区经济协同发

① 汪伟全:《论我国地方政府间合作存在问题及解决途径》,《公共管理学学报》2005年第8期。

② 马斌:《长三角一体化与区域政府合作机制的构建》,《区域经济》2004年第10期。有关长三角区域合作的专著和论文很多,为了更为准确,本书主要对比性参阅了诸如张玉臣的《长三角区域协同创新研究》,化学工业出版社2009年版;王兰川《竞争与依存中的区域合作行政——基于长江三角洲都市圈的实证研究》,复旦大学出版社2008年版;刘志彪、郑江淮的《冲突与和谐:长三角解决发展经验》,中国人民大学出版社2010年版;刘志彪的《长三角区域经济一体化》,中国人民大学出版社2010年版;纪晓岚的《长江三角洲区域发展战略研究》,华东理工大学出版社2006年版等。

③ 赖文凤:《泛珠江三角洲区域合作制度变迁存在的问题及对策》,《特区经济》2005年第3期。

④ 周文贵:《论广东实现区域经济协调发展的战略选择》,《国际经贸探索》2003年第2期。

⑤ 王维平:《改进和完善我国区域经济合作机制的思考》,《甘肃社会科学》2004年第1期。

展的组织协调机构及其运行机制；其次加强在宏观发展框架下的区域规划工作和规划实施体系建设；再次建立行业与企业的自组织协调机制；四是建立跨行政区的点轴开发与增长的网络体系；五是建立和完善衡量地方经济发展与考核地方政绩的科学方法与标准，并从中兼顾区际协同发展的保障问题^①。

通过综述以上的研究，不难看出，对于地方政府间在促进区域经济发展层面都进行了较为深入的研究，深刻阐述了地方政府间关系、政府间加强区域经济合作的必要性，一致认为：地方政府间的关系是合作大于竞争，区域经济背景下地方政府的合作意识将更加凸显；学者们还在具体的合作领域、合作方式以及行政区经济方面都进行了很好的定位，也初步设计了符合自身实际的合作机制，诸如主张构建信息交互机制、利益补偿机制、评价激励机制和行为约束机制等，为合作协调机制的进一步设计完善提供了参考的范本。但也有明显的几个遗缺：首先，有关区域政府间横向和纵向协调机制专门性研究成果总体来看还远远不够，并且已有研究成果也多从经济学、生态学角度展开论述，往往缺乏经济学、政治学与行政学、生态学、社会学、人类学等多学科交融的视角；二是这种普遍性的自上而下的研究视角将协同治理与管理同一化了，这实际上把管理学局限化了，缺乏与其他学科特别是与社会学的研究互动；三是把政府间区域协作问题扁平化了，缺乏研究的广度。为此本书将在广泛吸收学界研究成果的基础上主要基于社会学的独特视角，将以利益分配为主要切口，以有限权力政府区域联盟为主要平台建构，以机制建设为主要目标来分析长三角社会突发事件的区域性治理问题。

二 社会突发事件相关理论及学界研究成果评述

所谓“突发事件”，从词义上可以看出，“突”指突然、猝然；“发”指爆发；“事件”就是历史上和现实中已经发生的大事情。人们关注突发事件，是因为突发事件往往给人们带来重大的影响，并且往往因为人们缺乏相应的准备，而被突发事件置于严重的不安全之中。究竟什么是突发事

^① 黎鹏、王谷成等，《跨行政区经济协同发展研究》（上、下），《理论经纬》2003年第10期。

件?许多学者对这一概念颇有争议。有人认为,突发事件是指突然发生的危及生命财产的重大事件;有人指出,突发事件就是在特殊情况下,由于系统的内部条件和外部环境发生急剧变化,系统的稳定性和可控性遭到破坏,系统的行为出现异常情况而发生的无秩序的意外事件;还有人坚持,突发事件是指超常规的、突然发生的、需要立即处理的事件;还有人相信,突发事件是事物内在矛盾由量变到质变的飞跃过程,是通过一定的契机诱发的,而这个契机是偶然的^①。

各种认识从不同的角度揭示出了突发事件不同的方面。《中华人民共和国突发事件应对法》第3条第1款对“突发事件”作了明确界定:本法所称突发事件是指突然发生,造成或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。按照社会危害程度、影响范围等因素,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的,从其规定。

群体性突发事件,内含群体、突发和事件三个主要词语。围绕“事件”一词,“群体”和“突发”都是用于描述“事件”的某种状态或某种性质的定语。很多事件是突然发生的,或一些事件的当事主体表现为群体性质。称为“突发事件”,是突出了事件的突发性特征;称为“群体事件”,则突出了事件的群体性特征。在社会现实中,“突发事件”概念的含义要比“群体性事件”概念的含义宽泛得多。相对而言,强调群体性,就是强调事件所具有的社会政治特征,有一定数量的人群参与其中,本身就具有重要的社会意义。对此,一种表述为“群体性突发事件”,另一种表述为“突发性群体事件”,这两种表述只是“事件”定语的前后次序的差别,并没有本质上的差异。我国转型时期群体性突发事件,是指在我国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨、从传统农业社会向现代工业社会转型的过程中,因人民内部矛盾而引发,或因人民内部矛盾处理不当而积累、激发,由部分公众参与,有一定组织和目的,采取围堵党政机关、静坐请愿、阻塞交通、集会、聚众闹事、群体上访等行为,并对政府管理和社会秩序造成影响,甚至使一定范围内的社会局面陷入一定强度对

^① 有关社会突发事件概念的一般分析目前很多,可见江川主编的《突发事件应急管理案例与启示》,人民出版社2010年版的相关综述。

峙状态的群体特征。

自然灾害类突发事件，主要是由自然因素直接导致，一般包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等事件。我国的自然灾害管理可谓源远流长，历史上的“荒政”从来就是历代王朝施政、执政的重要部分，是古代政府最重要的职能之一，“荒政”的得失不但是国家考核官员的重要指标，也是衡量国家统治稳定程度的重要标准，有的时候甚至成为政权更迭的关键因素。因此，古代的危害管理具有浓厚的政治色彩，其核心目的是安抚民心、巩固政权、维护统治。自然灾害管理在我国的突发事件应对体系中是历史最为悠久，也是经验相对成熟，制度比较先进的一部分。早在新中国成立之初，中央政府就确立了统一的救灾领导体制，成立了以董必武为主任的中央救灾委员会。经过 60 余年的发展，我国的自然灾害管理体系取得了长足进步：建立了半综合性的应急管理体制，自然灾害管理各环节的机制已经比较齐全。

事故灾难，是具有灾难性后果的事故，是在人们生产、生活过程中发生的，直接由人的生产、生活活动引发的，违反人们意志的、迫使活动暂时或永久停止，并且造成大量的人员伤亡、经济损失或环境污染的意外事件。事故灾难突发事件的本质特征主要体现为它是由人们无视规则的行为所致，主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、公共设施和设备事故、核与辐射事故、环境污染和生态破坏事件等。

公共卫生事件是指“突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件”。《国家突发公共事件总体应急预案》中规定的“公共卫生事件”包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件，将“动物疫情”也列入公共卫生事件。

公共卫生事件集中表现为对人类或者动物的生命和健康造成危害的各种疾病，其诱因既可能是自然因素，也可能是人为因素。其中，重大传染病疫情是指某种传染病在短时间内发生，波及范围广泛，出现大量的病人或死亡病例，其发病率远远超过常年的发病率水平的情况。群体性不明原因疾病是指在短时间内，某个相对集中的区域内同时或者相继出现具有共同临床表现的病人，且病例不断增加，范围不断扩大，又暂时不能明确诊

断的疾病。重大食物和职业中毒是指指由于食品污染和职业危害的原因而造成的人数众多或者伤亡较重的中毒事件。重大动物疫情，是指高致病性禽流感等发病率或者死亡率高的动物疫病突然发生，迅速传播，给养殖业生产安全造成严重威胁、危害，以及可能对公众身体健康与生命安全造成危害的情形，包括特别重大动物疫情。公共卫生事件的本质特征是，它是由自然因素和人为因素共同所致，主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

社会安全事件主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件、群体性治安事件等。社会安全事件的诱因是人为因素，而且造成事件发生的人为因素在主观上多出于故意。当然，在不同性质的社会安全事件中，引发事件的人在主观恶性的程度上并不完全相同。对于恐怖袭击而言，袭击者具有严重的主观恶性，抱持着与政府、社会、人类相对抗的心理，以破坏整个社会秩序为目的。而对于经济安全事件，如粮食危机、金融危机、能源危机而言，引发事件的人既可能有故意囤积居奇、哄抬物价、投机炒作者，也可能包括不明真相的盲从者。社会安全事件属于突发事件的范畴。

以此看来，社会突发事件分为两大类，一是突发公共事件，二是社会性突发事件。突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件类型^①。本书依据突发事件的性质，自然灾害、事故灾难、公共卫生型突发事件简称为自然性突发事件，将社会安全突发事件简称为社会性突发事件，它主要包括经济型、政治型、文化型和社会治安型等四大类型。二者统称社会突发事件。

自然性突发事件与社会性突发事件的区别在于，前者主要是由客观的自然因素或非故意的人为错误因素引发的，许多突发事件是人力无法抗拒的或是科学技术目前无法解决的。这类突发事件的归因是十分清楚的，也就是说，突发事件的责任并不在社会的管理者身上。公众对突发事件的不满，不会直接将责任归因为政府。政府的责任只是表现在处理突发事件的反应上。而社会性的突发事件，引起的原因就更为复杂，有些原因可能就是因政府的政策、制度漏洞或错误处置而造成的，有些是政府的工作作风

^① 《国家突发公共事件总体应急预案》，国务院 2006 年 1 月 8 日发布。