

跨省（区）群体性事件 演化机理与治理模式创新

——以广西接边地区为例

KUASHENG(QU)QUNTIXINGSHIJIAN
YANHUAJILYUZHILIMOSHICHUANGXIN

——YIGUANGXIJIEBIANDIQUWEILI

杨继君 著

广东省出版集團
广东人民出版社

跨省（区）群体性事件 演化机理与治理模式创新 ——以广西接边地区为例

KUASHENG(QU)QUNTIXINGSHIJIAN
YANHUAJILYUZHILIMOSHICHUANGXIN
——YIGUANGXIJIEBIANDIQUWEILI

杨继君 著

广东省出版集团
广东人民出版社
·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

跨省 (区) 群体性事件演化机理与治理模式创新——以广西
接边地区为例 / 杨继君著. —广州: 广东人民出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-218-08494-7

I. ①跨… II. ①杨… III. ①治安管理 - 群体性 - 突发事件 - 研究 - 中国 IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 312073 号

KUASHENG (QU) QUNTIXINGSHIJIAN YANHUAJILI YU ZHILIMOSHI CHUANGXIN
——YI GUANGXI JIEBIANDIQU WEILI

跨省 (区) 群体性事件演化机理与治理模式创新——以广西接边
地区为例

杨继君 著

版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 张贤明

装帧设计: 新角度

责任技编: 周杰

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 广州嘉正印刷包装有限公司

书号: ISBN 978-7-218-08494-7

开本: 787mm × 1092mm 1/32

印张: 9.5 字数: 214 千

版次: 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。
售书热线: 020-83790604 020-83791487 邮购热线: 020-83795749

目 录

第一章 绪 论	1
一、研究的背景及其意义	1
二、研究现状及相关理论综述	9
三、研究的主要内容、重点与难点、思路与方法	29
四、本书的基本结构	32
第二章 跨省（区）群体性事件的特点及成因分析	37
一、跨省（区）群体性事件的概念界定	37
二、跨省（区）群体性事件的主要特征	46
三、跨省（区）群体性事件的成因分析	48
第三章 跨省（区）群体性事件的形成与演化机理分析	
——基于博弈论的视角	60
一、跨省（区）群体性事件形成机理的博弈分析	61
二、跨省（区）群体性事件的反向演化机理分析	68
第四章 基于马尔可夫链的事态预测与阻断模型构建	78
一、标准马尔可夫决策模型的数学描述	78
二、隐马尔可夫决策模型的基本描述与求解	88
三、基于标准马尔可夫链的群体性事件态势预测模型及应用	97



四、基于隐马尔可夫链的跨省（区）群体性事件 演化模型及应用·····	109
第五章 跨省（区）群体性事件治理模式的现状与不足 ·····	120
一、当前治理模式的现状·····	120
二、当前治理模式的不足与思考·····	135
第六章 跨省（区）群体性事件治理模式创新（1） ——接边地区社会稳定风险评估·····	146
一、接边地区实施社会稳定风险评估的必要性·····	146
二、社会稳定风险评估的内涵及其程序·····	148
三、接边地区社会稳定风险评估方法与指标体系构建 ·····	156
四、西林县跨界纠纷风险评估案例·····	169
第七章 跨省（区）群体性事件治理模式创新（2） ——接边地区应急联动体系的构建·····	178
一、跨省（区）应急联动体系构建的必要性·····	178
二、目前我国跨省（区）应急联动体系现状及存在 的问题·····	180
三、跨省（区）应急联动体系框架·····	183
第八章 跨省（区）群体性事件治理模式创新（3） ——相关法律法规建设·····	202
一、我国政府应急管理法律制度存在的不足·····	202
二、完善相关法律法规建设的建议·····	203
附录一 国家突发公共事件总体应急预案 ·····	206

附录二 中华人民共和国突发事件应对法.....	219
附录三 中华人民共和国森林法.....	238
附录四 中华人民共和国土地管理法.....	252
附录五 信访条例.....	275
附录六 行政区域边界争议处理条例.....	289
后 记.....	295

第一章 绪 论

一、研究的背景及其意义

(一) 研究背景

目前我国社会利益关系错综复杂，社会不稳定因素增多，新情况新问题层出不穷，造成农村社会稳定形势比较严峻。在我国农村，特别是各省接边地区，随着集体林权制度改革的全面推进，此项改革因涉及群众的切身利益，导致山林、土地和水利等方面的纠纷（简称“三大纠纷”）呈多发态势，这些纠纷问题如果处理不当，极易演变为跨省（区）群体性事件，造成流血冲突，影响双边群众感情，给接边地区的社会和谐稳定带来严重隐患。

现以广西为例说明接边地区矛盾纠纷的严峻形势。广西周边与广东、湖南、贵州、云南等省接壤，东南与广东省省界长约 931 公里，东北与湖南省省界长约 970 公里，北面与贵州省省界长约 1177 公里，西面与云南省省界长约 632 公里。广西有如此长的省界线，再加上随着改革的不断深化和经济社会的高速发展，老百姓的经济意识和维权意识不断提高，“三大纠纷”导致呈多发趋势（据统计，接边纠纷中的 95% 以上都属于“三大纠纷”）。因“三大纠纷”都涉及老百姓的根本利益，



导致接边群众间的矛盾纠纷时常发生，有时甚至演化成恶性群体性事件。下面是近些年来发生在与广西4县接边地区因“三大纠纷”引发的冲突案件，有的已演化成跨省（区）重大群体性事件，它们都给我们留下了惨痛而深刻的教训：

（1）西林县跨省（区）纠纷与冲突。

西林县位于广西壮族自治区最西端，地处滇、黔、桂三省（区）结合部，地理位置十分特殊，由此也导致与接边地区的纠纷案件特别多。西林县与接边地区（云南和贵州两省）的纠纷案件，主要涉及山林与土地，实际上属于跨省（区）的权属纠纷问题。双方权属纠纷由来已久，由此产生的矛盾与冲突持续不断，自2000年以来，发生比较大的跨省（区）纠纷事件主要有7起，它们分别是：①西林县马蚌乡火把村那哈屯与云南省师宗县高良乡窝德村下窝德屯土地纠纷案（2001年）；②西林县土黄牧场那木呈分场与云南省广南县坝美镇底先村一、五组土地争议案（2001年）；③西林县古障镇者夯村昌房屯与云南省广南县坝美镇堂上村红屯山界纠纷案（2004年）；④西林县西平乡八桥村八表屯与云南省广南县坝美镇底先村科楼屯土地林权纠纷案（2006年）；⑤西林县八达镇坡皿村弄旺屯与云南省广南县坝美镇底先村科楼屯土地林权纠纷案（2006年）；⑥西林县西平乡皿帖村八柴屯与云南省广南县坝美镇革南屯侵权纠纷案（2007年）；⑦西林县西平乡皿帖村木卡屯与云南省广南县坝美镇那洞村弄合屯土地林权纠纷案（2008年）。其中，2001年7月西林县马蚌乡火把村那哈屯与云南省师宗县高良乡窝德村下窝德屯因土地纠纷而引发了震惊桂滇的群体性械斗事件，具体发生过程为：2001年7月30

日，西林县马蚌乡火把村那哈屯与云南省师宗县高良乡窝德村下窝德屯因土地侵权发生 100 多名群众参与的群体械斗（那哈屯 40 余人，下窝德屯 60 余人），造成 9 人受伤，其中西林县那哈屯村民受伤 7 人（重伤 5 人，轻伤 2 人）。这起群体械斗事件（简称“7·30 群体性事件”）引发的原因是师宗县下窝德屯村民违反 1982 年双方县政府签订的《山林权属争议调处协议》确定的土地权属界线和 1995 年双方政府在昆明签订的《云南省师宗县与广西壮族自治区西林县联合勘定的行政跨省（区）界线协议》勘定的界线。事件发生后，西林县成立了专案组，分别四次（2001 年 7 月 30 日、2001 年 8 月 18 日、2001 年 10 月 23 日、2001 年 12 月 25 日）与师宗县进行协商解决，要求对方履行两县签订的协议，但遭到对方村民拒绝。于是在 2002 年 4 月 2 日西林县人民政将本案上报百色地区行政公署，并请求百色地区行政公署与对方等级政府联系协商解决。2003 年 1 月 15 日，百色市人民政府与云南曲靖市人民政府组织各自所辖县、乡、村、组四级有关工作人员，在西林县人民政府会议室就此案进行了调解协商。由于双方意见分歧较大，未能达成协议。为此，将此案搁置至今。

（2）隆林县跨省（区）纠纷与冲突。

隆林县位于广西西北部，处在滇、黔、桂三省（区）交界地带。它东与田林县为邻，南与西林县接壤，北以南盘江为界，与贵州省的兴义、安龙、册亨等市县隔江相望。目前隆林县与接边地区（贵州）的纠纷主要表现为土地纠纷，其中以隆林县天生桥镇马窝村与贵州省安龙县万峰湖镇的土地纠纷最为突出。

隆林县天生桥镇马窝村与贵州省安龙县万峰湖镇皓村的土地纠纷问题由来已久，在天生桥水电站（天生桥水电站于1991年开工建设）未建设以前就一直存在，后因国家进行天生桥水电站工程建设征用此地作为三号弃砂场，当时为了保证工程建设的顺利进行，负责工程建设的单位采用双方群众均给予征地补偿费的办法进行了征地。工程竣工后，为了解决移民群众的生产用地问题，隆林县依照上级部门的统一规定和《广西壮族自治区和贵州省人民政府联合勘定的行政跨省（区）界限协议书》对在本县行政跨省（区）的该土地进行了复垦（其中三号弃砂场复垦面积为59.96亩）并分配给移民群众进行生产。这样导致两地的群众每年因该土地的纠纷引发冲突，甚至发生堵路、挖路、扣车等群体性事件。其中，2004年8月底、2006年6月初、2007年5月初、2008年9月底、2009年5月初发生了比较大的冲突。特别是在2008年9月23日，贵州安龙县万峰湖镇皓村部分群众手持钢管、刀具到纠纷地进行插桩划分，将隆林县投资复垦的土地擅自划分到户，由此引发隆林县天生桥镇马窝村群众的强烈不满，造成双方村民相互仇视，导致双方矛盾存在升级状态，后经双方地方政府开展工作，此次矛盾暂时得到缓和，但该土地的权属问题由于双方政府存在分歧而没有得到彻底解决，结果在2009年5月初又引发了新的冲突，存在引发重大跨省（区）群体性事件的隐患。

（3）南丹县跨省（区）纠纷与冲突。

南丹县位于广西西北部，主要有六寨、芒场、月里、里湖、中堡等5个乡镇的22个村30多个自然屯分别与贵州省的

独山、平塘、荔波、罗甸四县的 10 个乡镇接壤。两省山水相连，村落相依。前些年，由于各乡镇许多村的土地和贵州交接的村形成了广西地块包围贵州地块或者贵州地块包围广西地块的“插花地”格局，双方因土地山林、矿产资源等问题引发的矛盾纠纷、冲突十分明显，双方关系过去一直都不大和谐，打来打去的局面持续了好多年，有时候各村的男女老少上千人都参与其中，发生械斗时，双方都有各自的武器，一般是棍子、锄头，甚至还自制土枪土炮，等等。其中，最为典型的的就是六寨镇银寨村龙井屯与贵州独山县麻尾镇普上村大平组之间矛盾与冲突：龙井屯与大平组交界的“角拉湾”、“播劳坡”一带，这两个地方均属于争议地。由于特殊的地理位置和复杂的社会历史原因，六寨镇和麻尾镇、下司镇的百姓一直为争山夺林、抢水夺地而动手动枪，纠纷不断，矛盾迭起。仅 2002 年，六寨镇银寨村龙井屯群众就与麻尾镇普上村大平组群众发生了“3·29”、“5·20”、“6·1”、“6·19”、“6·25”、“10·13”六起比较严重的群体性事件。其中 3 月 29 日上午 9 时左右，麻尾镇普上村大平组 65 岁的村民翁达钩到边界地区有争议的播劳坡耕作时，被六寨镇银寨村龙井屯群众发现并打致轻伤后，导致了双方群众矛盾激化。6 月 1 日 8 时 50 分，六寨镇政府接到该镇银寨村龙井队群众电话汇报，称当日早上贵州独山马尾镇普上村大平组 80 余人以锄草为名武装聚集到龙井队与大平组交界的“角拉湾”、“播劳坡”一带，银寨村有村民在争议地附近劳动，普上村群众向龙井屯群众挑衅，双方可能有冲突。接到报告后，县委副书记班巧隆、政法委书记黄振荣及公安局 20 余名民警也赶到了现场，到达时，对方工作

组还未到争议地，而普上村聚集在争议地的 80 余人大声谩骂南丹县工作组，几十名男青年迅速围过来扬言要殴打工作组人员，为避免发生冲突，南丹县工作人员到距争议地 200 米处，而对方仍在挑衅，为防止事态进一步扩大，工作组把争议地附近劳动的银寨村民劝返回家，并做好群众思想工作。同时将情况再次电话通报贵州麻尾派出所。约 10 时 20 分，在南丹县工作组返回龙井途中，普上村群众向龙井屯群众开炮，用鸟枪追击银寨群众，龙井屯村民韦文超到自己的耕作区放牛耕作时，遭到麻尾普上村群众的枪击，韦文超和一头牛受伤，至此事态进一步扩大。南丹工作组又一次将情况通报给麻尾镇政府和派出所，要求他们做好普上村群众的思想工作，但到中午 12 时仍不见对方工作人员露面。四天后的 6 月 25 日凌晨，普上村大平组群众窜入南丹境内砍毁群众的果树、杉木等 756 棵，造成经济损失近 4 万元，双方群众矛盾进一步激化。

（4）全州县接边纠纷及其跨省（区）群体性事件。

全州县位于广西壮族自治区东北部，湘江上游，地处湘桂走廊，堪称广西北大门。西接湖南永州市零陵区、双牌县，南接灌阳县、兴安县，西临资源县，北达湖南新宁县、东安县，省级行政边界线长 298 公里。

由于全州有如此长的省级边界线，故与湖南的边界纠纷尤其是山林纠纷较多。在 20 世纪 90 年代以前，每年与湖南的边界纠纷少则 10 余起，多则数十起，严重影响双边群众的生产生活，造成较大的财产损失和人员伤亡，成为影响社会稳定的重大隐患。比如 1975 年，全州县文桥镇谏禄、锦福等村与湖南东安县大庙口林场发生山林纠纷，由于当时双方缺乏互信和



了解，纠纷久拖不决，最后导致严重的跨省（区）群体性事件，双方动用机关枪和土炮，导致全州群众死亡2人，伤数人的悲惨结局。该纠纷直到1987年才最后结束，历经12年，双方损失巨大。1987年，全州县文桥镇定美村委陈家田村与湖南省东安县紫溪市镇的一个村庄发生山林纠纷，双方互不相让，结果也造成了比较严重的群体性事件，双方各伤数人，财产损失巨大，直到1991年双方签订协议，该纠纷才算结束。20世纪90年代以后，由于双方所在的地方政府的高度重视，加强了协商调处力度，边界纠纷逐年减少，群体性械斗事件基本上没有发生。2006年至今，全州与湖南省边界地区仅发生6起较大的纠纷：①全州县东山乡小禾坪村委马井凹村与湖南省永州市零陵区华国堂村委曹家田村的山林纠纷，纠纷面积约500亩；②全州县东山乡白岭村、六字界村与湖南省道县桥头乡案村的山林纠纷，纠纷面积约400亩；③全州县东山乡黄蜡洞村委辽冲下井村与湖南省永州市零陵区水口山林场的山林纠纷，纠纷面积约300亩；④全州县文桥镇新塘村委寨子脚村与湖南省东安县紫溪市镇枇杷屋村第1、2、7、8组的山林纠纷，纠纷面积约200亩；⑤全州县东山乡小禾坪村委花头山村与湖南省永州市零陵区华国堂村委的山林纠纷，纠纷面积约200亩；⑥全州县东山乡黄蜡洞村委枇杷山村与湖南省道县桥头国有林场庄村的山林纠纷，纠纷面积约200亩。目前，这6起山林纠纷经双方县（区）、乡（镇）两级党委、政府的多次协商调处，已成功调处3起纠纷。

以上分析表明，与广西接边的跨省（区）纠纷虽然得到各级党委和政府的高度重视，致使部分纠纷得到了合理解决，

但大多数纠纷由于历史原因和现存体制方面的原因至今悬而未决，有些甚至引发了比较严重的跨省（区）群体性事件。这些悬而未决的纠纷往往使双方群众形成相互仇视、相互敌对的心态，故仍然存在爆发跨省（区）群体性事件的重大隐患，直接影响到接边地区的社会稳定和接边群众的团结。因此，跨省（区）群体性事件的治理问题成为摆在党和政府面前一个亟待解决的现实问题，做好这方面的应急管理工作是党和政府面临的一项艰巨任务，同时也是党和政府义不容辞的责任。

（二）研究意义

目前，就能够检索（比如光盘检索、Internet 检索等）到的资料来看，跨省（区）群体性事件的研究文献非常少见，说明这一领域的研究在理论界没有受到应有的重视，因此，本书的研究在理论上具有开创性，并将填补我国应急管理在该领域研究的空白。跨省（区）的群体性事件作为一种特殊但普遍存在的群体性事件，在我国关于突发事件的立法上没有具体涉及，而且就目前的资料来看，国内仅仅三峡大学的唐苏南教授做了一些前瞻性探讨，^① 但没有进行深入研究。故本课题的深入研究有助于从理论上提供解决跨省（区）群体性事件的工具，有助于丰富和发展应急管理理论。同时，对于跨省（区）群体性事件的研究也有助于丰富决策理论，进一步拓展对特种领域决策技术的研究。

在实践上，通过本书的研究，一方面可以促使各级党委和

① 唐苏南，张玮．跨区域突发公共事件应急处置体系研究[J]．三峡大学学报（人文社会科学版），2008，30（Special）：27-30.

政府对跨省（区）群体性事件的重视，从而创新社会基层管理模式；另一方面，一些地方政府在现实中已经形成的、创新的、有效处置跨省（区）群体事件的做法和机制将得到整理和提升，使这些行之有效的方法得到宣传和推广。另外，最为重要的是：通过对该书的系统研究，其成果将为各省接壤地区处置跨省（区）群体性事件提供参考，最终形成处置该类问题的长效机制，为构建和谐的跨省（区）关系作出贡献。

二、研究现状及相关理论综述

（一）研究现状

目前，针对跨区域突发事件问题进行研究的文献比较少见，而专门研究跨省（区）群体性事件的研究文献几乎没有，就检索到的国内外对跨区域突发事件进行研究的文献简述如下：

跨区域突发公共事件是指突发事件发生在平行的两个或两个以上行政区划，严重危及公众生命财产安全、社会秩序和公共安全，相对单个行政区划而言，应急处置已超出了行政管辖的区域范围。^① 史培军等人针对区域公共安全管理体制与机制中存在的问题，提出了区域综合公共安全管理新模式，^② 即：一是加大公共安全信息的及时公开力度，建立国家和地方公共

① 蒋珩. 区域突发公共事件应急联动体系构建 [D]. 武汉大学博士论文, 2006.

② 史培军, 刘婧, 徐亚骏. 区域综合公共安全管理模式及中国综合公共安全管理对策 [J]. 自然灾害学报, 2006, 15 (6): 9-16.



安全信息共享体系;二是建立公共安全管理纵向、横向与综合协调机制,全面提高各级政府的综合公共安全管理能力;三是从源头上降低公共安全事件的发生频率,建立风险评估制度;四是鼓励非政府组织在综合公共安全管理中发挥作用,建立社区综合公共安全管理体系;五是大力提高救灾资源的利用效率,建立区域综合风险防范关键技术示范基地。余廉等人指出目前许多突发公共事件往往呈现跨行政区域的特征,这种跨区域突发公共事件的应对都需要打破部门、地区之间的壁垒,统筹部署、集成资源、协同作战,有时甚至需要国家与国家的应急联动才能有效遏制。^① 如何根据不同区域特点,构建应对区域突发事件的高效能应急联动体系是当前迫切需要加以研究和解决的重大现实问题。在分析构建区域突发事件联动体系必要性的基础上,提出了区域突发事件应急联动体系构建的有关设想。蒋珩等人把区域突发事件应急联动组织体系设计成为网络式动态联动组织,它是以突发事件的类型和级别作为任务的结合点,常态下各联动单位根据本单位职责对突发事件进行预测监控,非常态下对突发事件应急处置快速响应。^② 其运作流程包括信息传递流程、决策流程、执行流程、监控流程。唐苏南和张玮针对大规模突发公共事件一般具有跨行政区划的特点,首先讨论我国现有应急处置体系法规中存在的缺陷,在此

① 余廉,蒋珩.区域突发公共事件应急联动体系期待建设[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2007,20(2):162-165.

② 蒋珩,余廉.区域突发公共事件应急联动组织体系研究[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2007,20(5):595-598.

基础上提出改进跨区域突发事件应急处置体系的对策和建议。^① 谭小群等人通过界定跨区域突发事件应急管理能力内涵,运用多因素评估理论,建立了一套用于评估跨区域应急管理能力的指标体系,并采用定性定量相结合的改进的层次分析法计算各指标权重,提出了多级模糊综合评价法对跨区域应急管理能力进行综合评估。通过实例操作,表明该评估法可行性较好,效果较佳,能够为各级政府跨区域应急管理活动提供决策依据。^② 彭婷婷分析了我国地方政府在跨区域公共危机合作治理中存在的问题,提出了实现地方政府合作的有效途径。^③ 金太军认为现有的政府协调联动机制或者预案主要集中在省域范围内,较少关注省域之间的政府协调问题,研究政府如何协调应对跨区域特别是跨省重大突发公共事件是非常必要且紧迫。^④ 鉴于此,首先对跨省级行政区域重大突发公共事件处置上存在的困境进行详细分析,在此基础上提出应对之策。

(二) 相关理论综述

在研究跨省(区)群体性事件形成与演化机理的过程中,需要相关理论作为支撑,故将所用到的理论简述如下:

① 唐苏南,张玮.跨区域突发公共事件应急处置体系研究[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2008,30(Special):27-30.

② 谭小群,陈国华.政府跨区域突发事件应急管理能力评估研究[J].灾害学,2010,25(4):133-138.

③ 彭婷婷.跨区域公共危机治理下地方政府合作存在的问题及对策分析[J].管理观察,2009,14:38-39.

④ 金太军.跨省应对重大突发公共事件的困境与对策[J].行政管理改革,2011,10:30-31.