



政治文化与政治文明书系

行政文化与政府治理系列

快速城镇化背景下的 群体性突发事件预警 与阻断机制研究

Early-warning and Blocking Mechanism
of Mass Emergency in Background
of Rapid Urbanization

温志强 郝雅立 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



政治文化与政治文明书系

行政文化与政府治理系列

快速城镇化背景下的 群体性突发事件预警 与阻断机制研究

Early-warning and Blocking Mechanism
of Mass Emergency in Background
of Rapid Urbanization

温志强 郝雅立◎著

天津出版传媒集团
天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

快速城镇化背景下的群体性突发事件预警与阻断机制
研究 / 温志强, 郝雅立著. — 天津: 天津人民出版社,
2016.10

(政治文化与政治文明书系. 行政文化与政府治理系
列)

ISBN 978-7-201-10894-0

I. ①快… II. ①温… ②郝… III. ①群体性—突发
事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 237248 号

快速城镇化背景下的群体性突发事件预警与阻断机制研究

KUAI SU CHENG ZHEN HUA BEI JING XIA DE QUN TIXING TU FA SHI JIAN YU JING
YU ZU DUAN JIZHI YAN JIU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

责任编辑 杨 轶
特约编辑 王佳欢
装帧设计 卢杨炆

印 刷 天津市永源印刷有限公司
经 销 新华书店
开 本 787 × 1092毫米 1/16
印 张 23.5
插 页 2
字 数 370千字
版次印次 2016年10月第1版 2016年10月第1次印刷
定 价 78.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

政治文化与政治文明书系

主 编：高 建 马德普

行政文化与政府治理系列

执行主编：吴春华

教育部人文社会科学研究规划基金项目
社会转型期群体性事件的预警与阻断机制研究
(12YJA630141)



政治文化与政治文明书系

天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院·天津人民出版社

编 委 会

顾 问：徐大同 赵宝煦

主 编：高 建 马德普

学术委员会(姓氏笔画排序)：

马德普 王浦劬 王乐理 丛日云 任剑涛 孙晓春
朱光磊 何包钢 应 奇 肖 滨 张凤阳 张桂林
杨 龙 杨海蛟 周光辉 林尚立 徐湘林 徐 勇
高 建 韩冬雪 葛 荃 谭君久

编辑委员会：

高 建 马德普 余金成 吴春华 常士闾
刘晓津 佟德志 王存刚 刘训练 王 康

序

2004年我走上教学之路时,因发表的第一篇学术性文章与公共危机管理研究结缘。自此以后,公共危机管理就成为我科研选题的归属。在这十余年之久的光阴里,我一直沿着公共危机管理的科研道路走到今天,拙劣成果之外,我也指导了一批有所成就的学生,培养了自己的科研团队。此成果从论证到出版,前后大致经过了四年的时间,在此过程中,团队成员齐心协力、分工有序,尽力将此成果以更加科学、严谨的方式呈现给大家。正是科研团队的齐力协作才有了这本书的问世。

公共危机具有滋生、潜伏、发生、发展、消亡的自然规律,所以对其管理也就有轻重缓急。基于以上认识,本团队依据公共危机管理工作重点的不同,把公共危机管理过程分为预防准备、预报警戒、应急处置、恢复重建四大阶段。从2009年重点研究预防准备阶段开始,我们计划就这四个阶段分别做较为深入的研究,并分别拟题为“居安思危:社会转型期中国公共危机管理预防准备机制研究”“危在旦夕:快速城镇化背景下的群体性突发事件预警与阻断机制研究”“临危不惧:基于语义案例库支持的两案三制应急决策体系研究”和“转危为安:基于社会发展基金的突发事件后恢复重建机制研究”。2011年第一阶段研究成果《居安思危:社会转型期中国公共危机管理预防准备机制研究》由中国社会科学出版社出版。之后,以城镇化过程中的社会突发问题群体性事件为目标,开始深入研究第二阶段的预警管理,并受到国家社会科学基金、教育部人文社会科学项目和天津市教委社会科学重大项目资助。至此,按照计划,第二阶段的研究成果《快速城镇化背景下的群体性突发事件预警与阻断机制研究》在我和团队核心成员郝雅立的共同努力下完成研究和撰写,并在天津师范大学政治文化与政治文明研究院出版基金的资助下出版,在此表示衷心的感谢。

城镇化是一个国家工业化进程当中各类生产要素、经济活动和人口向

局部地区集中并且带动生产方式、生活方式和社会结构发生深刻变化的一个过程。群体性事件作为各类公共危机中的一种人为性、社会性的危机和冲突,在近几年伴随着城镇化的快速推进显示出了高频度出现的趋势,并带有燃点低、规模大、升级快、破坏力强、影响恶劣等特征。城镇化过程中的土地征用、房屋拆迁、环境污染等引发的群体性突发事件,无论在数量上还是在规模上都有扩大化的趋势,在行为上趋于激烈并带有明显的组织化倾向。社会转型期为各种不安因素的叠加和社会风险的传播提供了背景性的机会,城镇化建设对社会利益格局的重置和公民利益的再分配进一步培植了社会冲突发育与成长的土壤,如此的现实发出了对公共安全、社会秩序的强烈的科研需求。如何正视群体性突发事件,采取有效的措施调适并消除社会矛盾,从公共危机管理的视角研究快速城镇化进程中预防预警群体性突发事件的发生,不仅是理论界需要探讨的焦点问题,更是实践中政府需要解决的问题。本书就是针对快速城镇化特殊背景之下的群体性突发事件的专项研究成果。

在前期的公共危机管理研究中,曾经论述公共危机具有滋生、潜伏、发生、发展、消亡的自然规律和客观阶段,对其管理也应有轻重缓急的区别对待。多年的实践证明,对公共危机的管理,特别是对群体性事件一类的“人祸”的管理,其效率提升主要在于对预防预警环节的重视,此举也能有效地防止危机管理过程中无资源可用、有资源乱用的状况。以突发事件前的预警为核心,从根本上防范社会危机风险,这对中国在群体性事件频发发展阶段的政府治理体制完善和治理能力提升具有重要的理论和实践意义。本书认为政府要提高群体性突发事件管理能力,就必须科学认识群体性突发事件管理中预防预警机制构建的重要性,在此基础上开展政策谏言、建议表达、机制建设、制度完善和文化培养。

本书以马克思主义理论为指导,坚持理论与实践相结合的原则,运用文献分析和实证案例分析法考察中国政府预警群体性突发事件公共危机的现状,宏观分析和微观分析相结合,对快速城镇化建设对相关利益者的影响与群体性突发事件频繁发生的机理原因进行具体分析,研究以预测、预见、预报、预防、预备、预案、预演为主要内容的预防预警体系,探索政府群体性突发事件公共危机预警活动的具体对策和建议。

具体来说,本书主要分为六大部分,对快速城镇化背景下的群体性突发

事件公共危机预警管理机制进行论述,由一章导论和五章正文组成。

第一章,导论。导论部分首先对国内外关于城镇化、利益相关者、城镇化背景下的群体性事件、群体性突发事件预警进行了研究现状分析,在总结和评述众多学者研究成果的基础上,提出本书研究城镇化背景下群体性突发事件预警管理的理论价值和现实意义。在总结前人对群体性事件和群体性事件预警研究的基础上,结合新时期群体性事件的认识和理解,介绍群体性事件的具体含义。基于公共危机预警理论,创造性地运用了中性美学的观点,提出了用制度公利规范自由无序的自利才能处理好秩序与混乱的博弈的基本命题,最终论证了预警与和谐是群体性事件治理的最佳选择。在此,强调对快速城镇化背景下群体性事件预警研究重点在于认清群体性事件产生的根源,把握其发生、发展的规律,不能局限于群体性事件自身来研究,而是应该把它放在城镇化的快速发展和政府公共危机管理的大背景之下对其进行系统分析,提出预防预警的思路和方法,以有效地维护社会稳定。这里就系统展示了本书的总体框架和思路。

第二章,快速城镇化对相关利益者的影响。利益是集体行动的动机,是产生社会类行为的根本原因,这是本书的出发点。城镇化引发的群体性事件归根结底还是利益冲突的结果,本书试图从利益冲突的角度研究快速城镇化背景下群体性事件。因此,在第二章对快速城镇化中的既得利益群体、争取利益群体、弱势利益群体三类利益相关者进行了分析,具体阐述和分析了城镇化给社会各个利益主体(包括农民、企业、地方政府、自治组织等)带来的机遇和挑战。

第三章,快速城镇化背景下群体性突发事件频发的原因分析。本章运用实证案例分析和文献分析相结合、宏观分析和微观分析相结合的方法,对快速城镇化背景下群体性突发事件的发生机理进行了阐述和研究。以利益为核心,立足于对城镇化建设中相关利益者的考察,从宏观层面全面分析快速城镇化背景下群体性突发事件的公共危机预警管理的成败和群体性事件频发的直接原因,并用群体性事件实证分析群体性事件发生、发展的机理机制和逻辑演绎,得出群体性事件发生、发展的微观逻辑和规律,由点及面,试图去寻找预防预警快速城镇化背景下群体性事件的有效机制。

第四章,群体性突发事件公共危机预警管理的优势分析。从文化价值、社会成本、体制改革、管理绩效与处理水平五个方面分析预防预警群体性突

发事件相对于应急处置型群体性事件管理的绩效优势和管理价值。重点分析预防预警群体性突发事件更加有利于培养危机预防文化和价值取向,有利于降低政府的法制化治理的制度成本和社会公民的应对成本,有利于推进行政管理体制改革的,有利于提高公共危机常态管理水平和协同应对能力,能够提高群体性突发事件应急处置绩效。这是本书对预防预警群体性突发事件管理的优势分析。

第五章,快速城镇化背景下群体性突发事件公共危机预警管理机制的构建内容。快速城镇化背景下群体性突发事件的发生、发展有滋生潜伏、发生征兆、全面爆发、消亡恢复的规律。本书认为快速城镇化背景下群体性突发事件治理应该有所侧重,而且治理重心应该放在群体性事件发生前的诱因消除、矛盾激化预防和治理资源的准备阶段。基于第三章采用解释性和描述性的研究方法,对快速城镇化建设对相关利益者的影响与群体性突发事件频繁发生的机理原因进行实证分析,从现实出发,以事实为根据,以小见大地分析中国政府群体性事件预警职能现状,并结合现实政府危机预警和群体性事件治理过程中所面临的局限和困境,提出构建以预测、预见、预报、预防、预备、预案、预演为主要内容的预防预警体系,以成本最小化和功能最大化的标准满足我国社会转型期城镇建设过程中社会稳定的新要求。

第六章,快速城镇化背景下群体性突发事件公共危机预警与阻断机制构建的策略建议。这是本书的创新和重点所在。具体来说,构建快速城镇化背景下群体性突发事件的公共危机预警管理机制主要从以下九个方面发力:加强对干部和群众的预防文化教育,创建集合认知、法治、技术、人才等专业要素的重大项目社会风险评估机制,构建党政机关政策制定中利益均衡机制,实行科学规划评估、纠错机制,推动以利益引导、利益交流、利益补偿、利益保障为一体的政府主动维权机制,完善基于表达能力基础上的权益冲突协商机制,构建利益矛盾基层村镇“安全阀”缓冲疏导机制,设置群体性突发事件应急预案预演机制,健全城镇化冲突预警法律体系并在快速城镇化过程中规范执法。

在以上六大部分中提出本书的三个主要观点:

(1) 对快速城镇化背景下群体性事件预警研究的重点在于认清群体性事件产生的根本原因,把握其发生、发展的规律,不能只局限于群体性事件自身,而是应该把它放在城镇化的快速发展和政府公共危机管理的大背景

之下,对其进行系统分析,提出预防预警的思路和方法,从而有效地维护社会稳定。

(2)城镇化引发的群体性事件归根结底还是利益冲突的结果,利益是人类一切活动的根源,本书从利益冲突的角度研究快速城镇化背景下的群体性突发事件,抓住群体性事件的根源性机理,确保基于分析基础提出对策的可供参考性。

(3)快速城镇化背景下群体性突发事件的发生、发展有滋生潜伏、发生征兆、全面爆发、消亡恢复的规律。本书认为快速城镇化背景下群体性突发事件治理应该有所侧重,而且治理重心应该放在群体性突发事件发生前的诱因消除、矛盾激化预防和治理资源的准备阶段。

温志强

2016年阳春三月于天津

目 录

第一章 导 论 /1

第一节 课题研究的依据与意义 /1

一、选题依据 /1

二、研究意义 /2

第二节 国内外研究现状与文献综述 /4

一、城镇化的国内外研究状况 /4

二、城镇化对利益相关者的影响的研究现状 /22

三、快速城镇化背景下群体性突发事件的发生原因研究综述 /25

四、关于群体性事件预警的研究概况 /47

五、基于CiteSpace知识图谱的可视化述评 /51

第三节 研究内容与研究方法 /72

一、研究内容 /72

二、研究框架 /74

三、研究方法 /74

第四节 相关理论概述 /75

一、群体性突发事件——基于快速城镇化建设的背景 /75

二、群体性突发事件公共危机预警 /79

三、社会转型期的社会风险分析 /81

第五节 理论基础——中性美学 /96

一、中性美学中的“和谐”：秩序与无序之间的现实状态 /96

二、群体性事件：从简单到复杂的演变 /99

三、秩序与混乱的博弈：用制度公利规范自由无序的自利 /102

四、预警与和谐：群体性事件治理的最佳选择 /104

第二章 快速城镇化对利益相关者的影响 /111

第一节 快速城镇化中的利益相关者 /112

一、既得利益群体 /112

二、争取利益群体 /114

三、弱势利益群体 /116

第二节 快速城镇化对农民的影响 /119

一、城镇化下农民受益分析 /119

二、城镇化下农民机遇分析 /121

三、城镇化下农民损失分析 /122

四、城镇化下农民挑战分析 /124

第三节 快速城镇化对地方政府的影响 /130

一、城镇化下地方政府受益与机遇分析 /130

二、城镇化下地方政府面临的挑战与损失分析 /132

第四节 快速城镇化对自治组织的影响 /134

一、城镇化下自治组织的利益与机遇分析 /134

二、城镇化下自治组织的挑战与损失分析 /136

第五节 快速城镇化对建设企业的影响 /141

一、城镇化下建设企业的利益分析 /141

二、城镇化下建设企业的挑战分析 /144

第三章 快速城镇化背景下群体性突发事件频发的原因分析 /145

第一节 快速城镇化背景下群体性突发事件的发生机理分析 /150

一、背景性机理:城镇化建设加速与农村社会建设滞后之间的矛盾 /150

二、直接性机理:农民公益性受损与基层组织自利性倾向之间的矛盾 /152

三、政治性机理:政府理念行为失范与农民政治机会扩大之间的矛盾 /154

四、体制性机理:单轨制政治体制与单向性表达体制的运转脱轨 /155

五、心理性机理:农民群体“类”意识强烈与法制意识淡薄之间的矛盾 /157

第二节 利益受损是快速城镇化背景下群体性突发事件的

直接机理 /159

一、利益问题是城镇化建设合法性的本源 /159

二、利益受损是城镇化冲突爆发的直接机理 /160

三、利益受损与城镇化冲突之间的传导机制 /162

四、利益诉求表达与城镇化冲突的传导性机制 /163

第三节 执法不规范是快速城镇化背景下群体性突发事件的

法制机理 /169

一、快速城镇化背景下执法不规范问题的理性分析 /169

二、城镇执法不规范现象究根于认知层面的三类矛盾性关系 /183

第四节 法律缺失和不完善是快速城镇化背景下群体性突发事件的

重要诱因 /185

一、法律缺失和不完善是引发城镇化冲突的重要诱因 /185

二、城镇化法律体系是具有中国特色的良性法律体系 /189

第五节 无关利益者闹大是快速城镇化背景下群体性突发事件的

外部因素 /192

一、基于无关利益者闹大引发的城镇化冲突特点分析 /192

二、政治信任格局现状分析与意义探索 /194

三、城镇化冲突中农民政治不信任心理分析 /196

第四章 群体性突发事件公共危机预警管理的优势分析 /200

第一节 有利于培养危机预防文化 /200

一、预防预警突显“社会仁道”的价值取向 /200

二、预防预警能促使公众感知并适应社会公共危机风险 /202

第二节 有利于降低政府法制化治理成本 /204

一、预警性公共危机治理能够降低政府公共危机治理成本 /204

二、预警性公共危机治理能够降低政府社会秩序维护成本 /205

三、预警性公共危机治理能够节约危机应对的社会成本 /206

第三节 有利于推进行政管理体制改革 /207

一、有利于增强体制吸纳能力,扩大公民制度化参与 /207

二、有利于改革和完善权力运行体制,促进职责履行 /210

三、完善法制,有利于规制群体性事件环境的创建 /211

第四节 有利于提高群体性突发事件常态化管理水平 /212

一、预警性公共危机治理引导政府做好危机应对的日常储备 /212

二、预警性公共危机治理增强政府部门的整体应对能力 /214

三、预警性公共危机治理有利于增强社会公共危机协同应对能力 /216

第五节 有利于提高群体性突发事件应急处置绩效 /217

第五章 快速城镇化背景下群体性突发事件公共危机预警管理机制的构建内容 /219

第一节 公共危机管理的分型与预警机制建设 /220

一、公共危机管理的分型 /220

二、公共危机预警机制建设 /224

第二节 预测机制 /228

一、健全危机预测信息机制 /229

二、重视群体性事件危机预测知识管理 /232

第三节 预见机制 /234

一、精准把握国内外环境 /234

二、储备充足的知识与经验 /235

三、周期性地回顾和总结 /236

第四节 预报机制 /237

一、危机信息预报公布 /237

二、危机预警社会动员 /238

第五节 预防机制 /239

一、确立“超前工作”理念,建立“走在前”的危机防范控制机制 /239

二、把握好危机预警的临界状态,建立化解矛盾的新机制 /240

三、建立新型、系统、高效的群体性突发事件预防预警组织网络 /242

第六节 预备机制 /243

一、加强群体性事件公共危机预警的基础预备建设 /244

二、加强群体性事件公共危机预警的体制预备建设 /245

第七节 预案机制 /245

一、加强培训工作,提高对群体性事件处置预案的认同 /246

二、加强预案的编制 /247

三、注重预案的评审与发布 /249

四、积极修订与更新预案 /250

五、注重支持附件 /250

第八节 预演机制 /251

一、演练的作用 /251

二、演练的策划筹备、实施、评估与总结 /253

第六章 快速城镇化背景下构建群体性突发事件公共危机预警与 阻断机制的策略建议 /255

第一节 群体性事件预警的美学路径 /255

一、群体性事件治理现状：处于光谱两端的“淡写”或“浓描” /255

二、“光束”的汇合与聚焦：群体性事件爆发演进路径分析 /257

三、预警型治理：群体性事件两类极端路径的“中和化”回归趋势 /259

四、美学启发：棱柱型社会折射出群体性事件预警的多元化
解决路径 /261

第二节 倡导危机预防文化 /263

一、预防文化的理论探源 /263

二、公共危机治理中的预防文化构建途径 /264

三、加强对群众的危机预防文化教育 /267

第三节 创建重大项目社会风险评估机制 /269

一、进一步提高对重大事项社会稳定风险分析与评估制度的
思想认识 /269

二、通过稳定风险评估法律体系，增强社会稳定风险评估的
有效性 /270

三、扩大社会稳定风险分析评估的参与主体范围 /270

四、培养独立的、具有专业水准的社会稳定风险分析评估
第三方 /271

五、改进评估技术与方法，完善风险评估的指标体系 /271

第四节 构建政策制定中利益均衡机制 /272

一、强化执政党的利益整合与利益表达功能 /272

二、改革和完善人民代表大会选举制度，确保人大代表的
真正代表性 /273

三、改革和完善政治协商制度 /274

四、改革和完善信访制度 /275

五、充分发挥大众媒体的作用 /276

第五节 实行关键节点的风险机制评估、纠错机制 /278

一、群众会聚场所公共秩序管理要素分析 /279

二、高密度群众会聚场所拥挤踩踏事故内在机理分析 /284

三、行动者行动引发高密度人群拥挤踩踏事故直接机理分析 /285

四、群众会聚场所踩踏事故要素风险规避策略 /288

第六节 政府主动维权机制 /292

一、创建城镇化利益引导机制 /293

二、创建城镇化利益互动交流机制 /294

三、创建城镇化利益补偿与利益反哺机制 /295

四、创建城镇化利益保障机制 /297

第七节 完善权益冲突协商机制 /299

一、提高农民利益表达能力,培育合格的利益表达主体 /299

二、畅通利益表达渠道,创新利益诉求表达网络化平台 /300

三、科学界定利益处理部门职能,督促利益表达客体

切实履行职责 /301

第八节 利益矛盾基层村镇“安全阀”缓冲疏导机制 /302

一、重塑政府形象,增强政府信任,夯实政府合法性 /302

二、注重教育疏导,以角色转型促进心理转型 /303

三、把握主要矛盾,对具有不同心理的参与者区别对待 /304

四、建立系统的社会心理预警机制,加强社会心理干预和调控 /305

第九节 群体性突发事件应急预案预演机制 /311

一、具有中国特色的“一案三制”的应急管理体系 /311

二、“一案三制”的应急管理体系的运用现状和问题分析 /312

三、将应急管理案例库嵌入中国政府应急决策体制的时代意义 /324

四、构建基于应急预案与案例库的“两案三制”的突发事件

应急决策体制 /326

五、应急预案建设机制 /328

六、应急预案预演机制 /330

第十节 健全城镇化冲突预警法律体系 /331

一、明确界定法律范围内的“公共利益”概念 /331

二、建立城镇化冲突预警的权威性法律体系 /332

三、承认农民政治权利和经济权利,降低法律救济的成本和难度 /333

第十一节 快速城镇化过程中规范执法 /335

一、执法环境的规范化 /335

二、执法理念的规范化 /336

三、执法行为的规范化 /338

主要参考文献 /341

后记 /357