

CHUANGXIN
LINGDAOYISHUYULINGDAOANGFACONGSHU

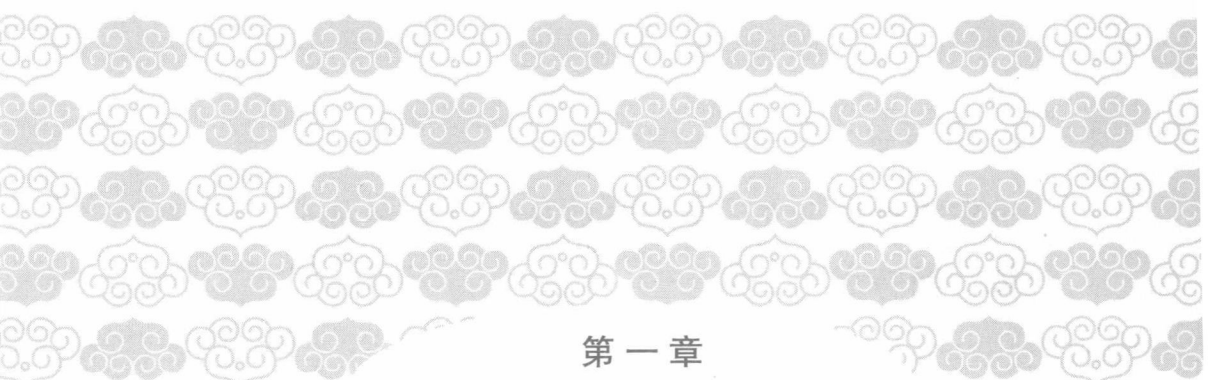
创新领导艺术与领导方法丛书

应对突发事件 方法与技巧

金舒 >>> 编著

YINGDUI
TUFASHIJIAN
FANGFANYUJIAO

国家行政学院出版社



第一章

突发事件考验着领导者的能力与智慧



突发事件的发生，给各级领导者提出了重大考验，怎样才能及时有效地妥善处理好突发事件，领导者的能力与智慧就显得十分重要。伴随现在责任政府、官员问责制的深入，领导者在突发事件中的表现展示着政府的执政能力，也关系到政府在人民群众中的地位。

面对突发事件，优秀的领导者总是能够化难为易、化险为夷，将突发事件的不良影响减到最小。



一、突发事件的含义、类型及群体性突发事件的一般特征、新特点

突发事件给社会带来的危害是相当严重的，这是由突发事件的性质所决定的。突发事件具有群体性、突发性、利益性、组织性和公开性等特征。按照不同的分类标准，可将突发事件分为不同的类型。不管发生哪类突发事件，都是对领导者能力和智慧的考验。

►► 1. 突发事件的含义

突发事件是公共危机的一种，关于“危机”的定义，中西方学者各有不同表述。危机研究的先驱、德国著名管理学家赫尔曼认为，危机就是一种情境状态，在这种状态下，决策主体的根本目标受到威胁，在改变决策之间可获得的反应时间有限，其发生也出乎决策主体的意料；美国著名学者罗森塔尔认为，危机是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其作出关键决策的事件。这可以说是人们普遍认同的一种观点；另一位美国学者巴顿认为，危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件，这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害。

一言以蔽之，突发事件，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自然灾害、事故灾害、公共卫生事件

和社会安全事件。

►► 2. 突发事件的类型

从不同的角度，可将突发事件划分为不同的类型。

(1) 可防控突发事件与不可防控突发事件

按是否可防控来划分，突发事件可分为可防控突发事件与不可防控突发事件。

①可防控突发事件是指由人为因素引起的突发事件，相对于由非人为因素引起的突发事件而言，具有可预测性。既然是人为因素引起的，又具有可预测性，那么在一定程度上，这种突发事件是可预防的、可控制的。如春运期间，正值客运高峰，加强交通安全检查，严格遵守客运规章制度就可最大限度地防止重大恶性交通事故的发生。再比如加强森林火灾的巡管力度，可最大限度地防止重大森林火灾。

可防控突发事件又可分为群体性突发事件和非群体性突发事件。前者是指突然发生的，由多人参与、以满足某种需要为目的，使用扩大事态、加剧冲突、滥施暴力等手段，扰乱、破坏或直接威胁社会秩序、危害公共安全，应予立即处置的群体性事件。除此之外的则为非群体性突发事件。

②不可防控突发事件主要是由自然力量造成的一些突发事件，如泥石流、山体滑坡、火山爆发等。这类突发事件在事发之前，几乎没有什么征兆；即使有，也很隐蔽或很微小，人们一时难以发现。这类突发事件一旦发生，爆发得相当迅猛；通常持续时间非常短。所以，对于这类突发事件，人们几乎没有时间，也没有机会去预测和控制。

这类突发事件破坏性大，往往给国家和人民带来巨大的人、财、物的损失，甚至是灭顶之灾，像地震、山洪、风暴、火山……有时可以使一个地



区、一个城市毁于一旦。由不可控因素造成的突发事件，具有较大的残酷性和悲剧性。人对悲剧事件，本能上具有逃避倾向，往往会因为恐惧悲剧事件，而形成以残酷、悲剧为主体的心理思维。

（2）爆发期、高潮期、缓解期和消退期的突发事件

按时间段来划分，突发事件可分为处于潜伏期的突发事件、处于爆发期的突发事件、处理高潮期的突发事件、处于缓解期的突发事件和处于消退期的突发事件。处于潜伏期的突发事件特征并不明显，此处不予详解。

①处于爆发期的突发事件持续时间最短，但是感觉最长。此阶段主要表现为事件发展急速而且态势严峻。这个阶段具体有四个典型的特征：在强度上事态逐渐升级，由不为人所知到引起民众广泛的注意；事态引起越来越多媒体的注意；烦扰之事不断干扰正常的活动；事态影响了社会组织的正面形象或团队声誉。

爆发期是突发事件造成各种影响和损失的阶段，也是社会和个体开始承受突发事件所带来损害的阶段。这一阶段持续时间虽然最短，但是对社会的冲击、危害最大，马上会引起社会的普遍关注，产生很强的震撼力。

②处于高潮期的突发事件。突发事件的高潮阶段是指从人们可感知突发事件造成的人员、物质等方面的损失，到突发事件无法继续造成明显损失的阶段。突发事件爆发后，人们往往感到非常的突然，它不断地给组织和个人造成损害，而且不断地加深和积累，直到损害达到最高点，这时，突发事件就进入高潮阶段。

在突发事件的高潮阶段，突发事件所具有的突发性、复杂性、破坏性、持续性、可控性和机遇性等性质表现得非常明显。

③处于缓解期的突发事件。突发事件的缓解阶段是指突发事件所造成的损失达到最高点后，不再继续造成明显的损失，也就是说，损失慢慢地减小。突发事件的缓解阶段长短不一，往往是有形的损失容易恢复，恢复得较

快；而无形的损害，如组织的信誉、形象、品牌等无形资产受到损害，个人声誉的下降和心理创伤，或者一个国家或地区的吸引力和发展能力的下降，等等，这些无形伤害的恢复需要很长的时间。在突发事件的缓解期，突发事件得到初步控制，但没有彻底解决。

④处于消退期的突发事件。这一阶段，突发事件得到完全控制。在消退期，人们开始恢复生产、重建家园以及加强各种预防突发事件知识的宣传。

(3) 地方性突发事件、区域性突发事件和世界性突发事件

按影响范围来划分，突发事件可分为地方性突发事件、区域性突发事件和世界性突发事件。

①地方性突发事件是指事件只发生在很有限的范围之内，影响范围较小。以 SARS 事件为例，从 2002 年 11 月 16 日开始只在广东部分地区发现，所以，这时的 SARS 事件就属于地方性的突发事件。

2003 年 10 月 21 日发生在湖北利川市元堡乡花坪村一组的一起震惊全国的特大毒鼠强中毒事件；2005 年 6 月 10 日，两起灾难同时发生，它们是广东省汕头市华南宾馆大火造成 31 人遇难，黑龙江省宁安市沙兰镇洪水夺走了 117 条鲜活的生命；2005 年 11 月 14 日，山西沁源县学生在公路上晨跑时，21 名师生被卡车冲撞身亡。

以上这些案例均属于地方性突发事件。

地方性的突发事件一般只需地方政府的应急处理机构应对，无需外来协助。但是，地方性突发事件发生以后，当地政府有责任、有义务及时向上一级政府紧急应对机构报告，以备突发事件进一步扩大、延伸或恶化时能够得到及时的援助。

②区域性的突发事件也称国家性突发事件，损失较大，影响范围一般是一个国家或一个大的地区。如在 2003 年 3 月底以后，SARS 就从广东扩散到全国很多地方，这时，SARS 就由地方性突发事件演变为区域性突发事件。



再如,2000年8月12日,俄罗斯的“库尔斯克”号海难;2003年4月16日,中国的“潜361”事件;2003年2月1日,美国的“哥伦比亚”号航天飞机爆炸;2004年3月11日,西班牙马德里火车站发生连环爆炸等都属于区域性或国家性突发事件。

区域性突发事件都需要中央政府出面调度资源,同时配合各省(州)或其他地方政府来进行救援处理。当然,民间资源的援助也是必不可少的。

③世界性突发事件也称国际性突发事件,影响的范围更广,同时包括两个或两个以上的国家。如2003年除了中国出现SARS以外,在全球30多个国家和地区都发现了SARS病例,这次事件就可以归类为世界性或国际性突发事件。还比如,1941年12月7日的“珍珠港事件”;1962年10月16~28日的古巴导弹危机;1990年8月2日的伊拉克入侵科威特事件;1999年5月8日以美国为首的北约轰炸我驻南斯拉夫联盟大使馆事件;2001年4月1日的美中撞机事件;“9·11”事件。这些都属于世界性或国际性突发事件。

►► 3. 群体性突发事件的一般特征

在突发事件的众多类型中,群体性突发事件是最值得广大领导者关注的。

群体性突发事件的发生,通常蕴含着复杂的社会矛盾和社会冲突,但在实际生活中,群体性突发事件的发生通常带有很大的偶然性因素,其形成的原因纷繁复杂,其事件发展进程也变化多样。

一般来说,群体性突发事件具有以下几项基本特征:

(1) 群体性

群体性是群体性突发事件的基本特征。群体性一般是指利益一致或相近的人的聚集状态,这些人往往有一致的目的、动机或利益诉求等。群体性突

发事件大多涉及某个群体的切身利益，而且大多都有一定的正当理由，这些共同的利益目标极易将他们维系在一起。人群的数量完全取决于事件的起因、范围、群众情绪和策动者的组织能力等因素。群体性是群体性突发事件区别于个体矛盾的最主要特征。

改革开放以来，我国的社会关系、社会结构和利益格局出现了很大的变化，形成了许多社会阶层。不同的利益群体在社会结构中所处的位置是不同的，其收入差距也是巨大的。少数人的收入增幅越来越大，增长速度越来越快，一些“弱势群体”分享到的经济发展成果却比较少，而承受的经济发展和成本代价却比较多。贫困的农民，下岗、失业职工，处于亏损、半亏损状态的工厂职工以及离退休职工，他们作为“弱势群体”对各种社会资源的占有量严重不足，在各种机遇和竞争面前无法与其他强势群体处于平等的起跑线。这就直接导致了不同群体之间利益要求的明显分歧，致使摩擦冲突增多，从而形成了群体性冲突事件。

（2）突发性

突发性是群体性突发事件的重要特征。群体性突发事件通常是由于某种外部偶然事件的直接刺激而发生的。短时间内，人群大量聚集，往往给人造成出乎意料、猝不及防的感觉。在具体事件中，突发性又表现为有先兆的突发和无先兆的突发。有先兆的突发是指由于矛盾和问题已经形成，已表现出某种事件的先兆；无先兆的突发，多表现为在某种特定条件的“催化”下，瞬间爆发的群体性事件。显然，后者的突发性特征更为明显。

尽管有些群体性突发事件是经过事先精心策划和组织形成的，但是事件的策划者和组织者通常会为了更好地达到效果，往往在行动之前会采取一定的保密措施，等待合适的时机，选择合适的场所，突然行动，以造成更广泛的影响力。

(3) 利益性

利益性是群体性突发事件的目标特征。大多数群体性突发事件都带有明显的利益指向，事件当事人在事件过程中都会提出相应的利益诉求。每一起群体性突发事件因其利益要求的不同而有不同的目标指向，其所指或是权力机关，或是某一单位，或是另一部分群体甚至是某个人，最终目的都是要求解决其特定的利益问题。有些群体性突发事件，从表象看并没有夹杂明显的利益目标，例如西安“宝马”事件，事件的发生源于一起车祸，看起来似乎并非有组织的利益表达，但事件折射出的却是社会民众对于特权阶层和富裕阶层的不满，背后隐藏的其实还是关于社会财富的分配问题，归根结底，还是利益问题。

(4) 组织性

群体性突发事件一般具有一个酝酿、爆发的过程。在这个过程中，一般都有人在幕后策划、煽动、组织。群体性突发事件一般都是按预定计划及时到达集合现场，统一上访要求和口号，有的还在现场由组织者发放补贴。他们中有的人有一定的文化和法律知识，了解现行政策，尤其是与自己切身利益相关的法律、法规，能提出较高的利益目标；也有的行为人在党政机关内有亲朋关系，能得到上访的反馈信息，调整群体性行为的进退尺度，确立施加压力的方法和手段。有的地方出现的集资上访，跨地区、跨行业、跨企业的串联上访等现象，也是一种有组织的活动。

(5) 公开性

群体性突发事件都是以公开的形式、大张旗鼓地向社会和政府表达意愿和要求。事件参加者往往选择在公共场所或政府机关门前举行集会、静坐、示威等活动，或者在交通要道造成交通秩序混乱以引起政府和社会的关注。

有的人情绪激动，大叫大嚷；有的人公开召集会议，贴标语，呼口号，扯条幅，散发传单；有的人使用暴力或者以暴力相威胁。他们认为影响越大，参与活动的人员越多，就越有利于问题的迅速解决，可能受到的制裁也越轻。有些事件参加者故意选择有特殊意义的日期和重要的公共场所，其目的就是吸引更多人的关注。

公开性这一特征有利于社会管理部门及时发现群体性事件，并尽快掌握事态的发展，同时也容易引起一些“弱势群体”的连锁反应和社会各界及各种媒体的关注。近年来，一些群体性突发事件发生之后，一些政府部门只是被动地采取措施解决表面问题，这种做法对缓解人民内部矛盾、维护社会稳定的确也起到了一定的作用，但是在客观上助长了部分群众“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的错误心理和观念。一些群众在遇到诸如此类的困难和问题时，便模仿以往类似的做法，以求解决问题，从而使群体性突发事件呈逐年上升的趋势。

►► 4. 现阶段群体性突发事件的新特点

在现阶段，随着我国社会政治经济体制的不断改革和发展，群体性突发事件也处在一个相对活跃的阶段，且呈现出以下一些新的特点：

(1) 在数量、规模、频率上呈上升态势

据有关部门统计，各地群众集体上访事件增势迅猛，约占信访总量的 2/3 以上，且集体上访的批次和人数逐年上升，其中，城市群体性突发事件尤为突出，约占总数的 90% 以上。从规模上看，事件参与群体希望通过不断扩大地域范围和人员规模来扩大事件的社会影响，以引起政府及有关部门的重视与关注。与以前相比，目前的群体性突发事件动辄成百上千人，甚至会出现成千上万人的超大规模。从频率上看，城市群体性突发事件发生的频率加



快，许多地方政府和部门由于时常受到这类事件的干扰和连累，导致自身的一些日常工作无法正常完成。根据专家对我国社会矛盾的特点和经济形式发展的分析，预计今后社会矛盾还将在数量上有继续上升的趋势。

(2) 群体性利益问题日益突出

群体性矛盾是由于不同群体、不同阶层、不同利益主体的利益受损或利益差别而引发的。相当多的事件的起因涉及一部分人的切身利益，而且大多数事件有一定的理由，极易引起社会同情。从事件反映的问题看，绝大多数事件都是由于群众感到自己切身利益受到影响和侵犯而引起的。这些问题与人民群众的利益休戚相关，由于具有相同或相近的利益诉求，容易引起大家的共鸣和连锁反应。共同的利益目标把他们维系在一起，又极易吸纳其他相同利益者，使群体人数逐步上升，事态规模不断蔓延扩大，从而引起社会舆论的同情，极易导致突发性事件。一些地区发生的跨行业、跨地区串联上访就是这种形式的最新体现。在城市中，这种共性的利益要求体现得相对集中。具体归结在城市企业改制、职工下岗、拖欠工资和养老金、再就业、大中专毕业生安置和分配、地方性乱摊派、乱收费、干部违纪、供水供暖、供电供气、城市拆迁安置、城市市政管理、社会治安等问题上。当前尤应关注的是特殊主体，这部分主体容易采用特殊方式，从弱者角度为维护自身利益、加强自身力量形成群体上访。如下岗工人、困难户、残疾人、外资企业工人、农村被征地的农民工、知青子女及家属等。

(3) 群体行为组织性趋向明显

近年来，群体性突发事件逐渐改变了过去那种结构松散、组织程度化低的状态，开始向结构严密、组织化程度高的方向发展。一方面，群体性突发事件的组织分工越来越严密，在一些群体性突发事件中，既有幕后的策划者、组织者，也有台前的鼓动者和串联者，还有信息情报的传递者，有的甚

至还有专门的组织机构，不同角色分工明确、各司其职。另一方面，群体性突发事件的目的性、计划性和步骤性越来越强。尤其是一些参与人数多、持续时间长、规模较大的群体性突发事件，往往要事先经过周密策划，目标明确、行动统一。有的还集资上访，并聘请律师，寻求媒体支持。他们之所以加强组织和准备，是为争取更多的人参加，制造尽可能大的社会影响，以便向党和政府施加压力，引起党和政府高层领导人的重视，促使久拖不决的一些难题得到解决。有些群体性突发事件还出现了“指挥部”、“工人协会”、“老年协会”、“受害者协会”等新的组织指挥格局，以这种组织形式出现的群体性事件，所带来的危害、影响会更大，处置起来也更困难。

（4）复杂性增强

改革是一个庞大而复杂的系统工程，涉及经济、政治、文化和社会多个领域。与改革相伴而生的是复杂的社会矛盾，对于任何一项改革来说，总是会有获利者和利益受损者，因此，出现矛盾不可避免。在原来的社会条件下，所有群体性突发事件都被当做人民内部矛盾，由单位和组织予以协调和解决。如今，随着社会经济的发展，社会转型加快，人口流动性日益增大，社会结构呈现出不稳定性，很多问题再也不能简单地当做人民内部矛盾进行处理；而单位和组织对个人的控制力也日益减弱，很多单位和个人无法对群体性冲突事件快速作出反映。因此，当前我国的群体性突发事件呈现出更加复杂多变的特点。有些群体性突发事件是由于群众的合理要求未能得到政府的重视而引发的；有的群体性突发事件则主要是由于管理人员素质低下，管理方式简单粗暴造成的；有的群体性突发事件则是由于群众对政府失去信任，借题发挥而导致的。各种原因交织在一起，促使当前我国群体性突发事件呈现出复杂多变的特点。政府要想妥善处理群体性突发事件，单纯采取某种方式或某一种思路都是不可取的，必须综合考虑各项原因，从根源上解决问题。



二、我国现阶段突发事件频发的原因

不同类型的突发事件，有着不同的原因；就自然性突发事件来说，自然原因是其不可抗拒的原因。就社会性突发事件来说，则必然有着深刻的社会原因。

►► 1. 不可抗拒的自然原因

在自然性突发事件中，自然性是其固有的一个特征，它表现在三个主要方面，即成因自然性、过程自然性、后果自然性。

(1) 成因自然性

单纯的自然性突发事件是由纯粹的自然因素引起的。不过统计表明，单纯的自然性突发事件在整体的自然性突发事件中的比例是很小的。科学技术的发展和人类实践能力的提高，使得人类实践力所触及的领域日益扩大，自然性突发事件的成因也并非纯粹的自然性，在一定意义上，自然性突发事件可被称为社会性的或人为性的突发事件。例如 2003 年中国经历的那场非典，与其说是自然灾害，不如说是因为人类乱捕、乱杀、乱吃野生动物而引起的。SARS 既是天灾，更是人祸。经过这件事后，人类应该认真反思人与自然的关系。卓有成效的人类活动应当在活动之前科学地分析各种促动因素与限制条件，准确地估计现实活动所可能带来的不良后果，有效地预见自己

的所作所为产生的自然影响与社会影响。只有这样才能保证人与自然的和谐发展。

（2）过程自然性

过程自然性是自然性突发事件发生历程的一种特性。一般来说，自然性突发事件的历程本身具有自然性，基本上都要经过潜伏期、爆发期、高潮期、缓解期和消退期等五个阶段，且不可逾越某个阶段而进入下个阶段。这个历程还是以自然性突发事件为主体转化为以自然性突发事件的受影响者和管理者为主体的自然行为过程。所以，自然性突发事件预防与应对的中心任务就包括如何发现突发事件在潜伏期的征兆；如何以最短的时间实现主体间的转换；如何控制突发事件在爆发期的态势；如何缩短自然性突发事件的持续期以及从自然性突发事件中吸取哪些教训等。

（3）后果自然性

任何自然性突发事件的发生都必定产生一定的后果，也就是自然性突发事件影响的结果。这种后果不仅体现在人员的伤亡、组织的破坏、财产的损失和环境的破坏上，而且还体现在对社会心理和个人心理所造成的不同程度上的冲击。自然性突发事件对人及对物的影响可以从对灾强、灾势、灾情、灾区、灾度的分析上予以界定，还可以通过经济损失、人员伤亡、引发的社会震荡等问题表现出来。

►► 2. 复杂的社会原因

与自然性突发事件相对应的，是社会性突发事件，这类突发事件的产生有着复杂的社会原因。



(1) 社会转型引发突发事件

当前,我国正处在社会大变革、大调整的历史阶段,改革开放以来,我们的经济建设取得了举世瞩目的成就,人民的生活水平有了很大程度的提高,社会主义市场经济体制正在逐步确立。我国的改革不是对原有体制细枝末节的改动,而是在保证社会主义旗帜的前提下,对不适合我国生产力发展的经济、政治等各项制度的巨大变革。就改革的实质而言,是权力的一种重新分配,是经济关系、社会关系的全面调整,归根结底是利益关系的调整。因此,不可避免地会产生许多新问题,出现许多新矛盾,而这也正是突发事件产生的社会基础。

首先,表现为旧的体制没有完全被打破,新的体制还没有彻底建立,造成了较长时期的“双重体制的存在”。新旧经济体制的混杂,会在运行中发生摩擦,从而增加宏观调控的难度,使经济发展过程中出现混乱和失控。

其次,我国的经济体制改革不是一步到位,而是循序渐进地逐步推进,加之受地理环境、政治、经济、文化等条件的影响和制约,导致区域性之间的改革进程和结果差异较大。

再次,与经济体制改革相适应的政治体制改革尚处于探索阶段,管理机制对社会的调节、控制作用较差,社会保障体系不完善、不健全。

最后,经济体制改革加剧了我国社会各阶层的分化,旧的平衡被打破,利益被重新调整。社会分化对人们的道德观念、社会意识、心理反应和感情变化等方面产生了深远影响,使得人们受到了各种各样的价值观念的冲击,从而导致价值体系的紊乱,造成人们的行为失范,诱发许多社会问题。

(2) 现实矛盾和社会问题引发突发事件

社会上出现贫富不一、形式多样的不同利益群体,利益群体对社会任何一方面的变革会表现出不同的价值评判标准,作出不同的行动反映。以经济

收入为主要参数,我国大致可划分四大类社会群体:富裕型或高收入群体、小康型或中等收入群体、温饱型或低收入群体、贫困型或超低收入群体。这四类群体对于社会改革的承受力,包括经济、心理和社会关系变革的承受力等方面是不一样的。以贫困群体为例,虽然我国目前尚没有全国统一的贫困线划定标准及方法,绝对贫困人口总量难以把握,但综合各种调查研究结果,结合国际上通行的贫困线确定方法以及我国居民的生活特点,大致可以推算出,目前我国城镇处于绝对贫困的居民总量至少有1 200万人,农村约为5 800万人。应该说,这一群体是比较庞大的,他们对于社会变革的承受力非常薄弱。就经济承受力而言,贫困群体的自救力相当有限,在天灾人祸乃至一般性不幸面前,只有依靠政府或社会的救济帮助,否则将陷于绝境,而贫困往往使他们缺乏自信,焦虑自卑甚至自暴自弃,从而对社会舆论和政府的相关政策、改革举动相当敏感,自身的利益一旦被触及就很容易爆发。

例如,国有企业改制或转制过程中的一些新问题、新矛盾没有得到妥善解决。当前我国正处于经济体制转型的重大社会变革时期,这必然引起社会结构和利益格局的相应调整,出现一些新的问题和矛盾。一方面,随着国企结构调整、经济效益下降,城市下岗职工或失业人员逐年增多;另一方面,一些破产、转制、改制的国有企业对职工重新就业安排不到位。一些国有企业,尤其是煤炭行业的职工,由于资源枯竭,企业处于转产、破产状态,许多职工下岗,生活缺乏保障,很多人存在失落感和压抑感,他们年龄较大,加之文化水平较低,技术无特长,下岗后很难重新就业,于是生活越来越困难,时间久了,怨气便多了,必然情绪激动,不理智。为了给自己讨个说法或改变目前生活状况,一经有人牵头,极易一哄而起,采取群体性上访向政府施加压力。

再比如,一些企业离退休人员养老金及社会保障方面面临的问题,使得由此引发的群体性突发事件屡屡发生。社会保障是市场经济运行的安全阀和稳定器,它关系到劳动者的切身利益,能在一定程度上调节贫富差距。但



是,一些国有企业在改革、破产、转制、结构调整中缺乏相应的配套措施或措施落实不到位,特别是社会保障体系不健全、不合理,加之保障能力低使一部分下岗职工、离退休职工和在岗职工的基本生活难以得到有效解决,甚至有的连最低生活水平也难以保证。中央政府虽然采取了很多措施补救,但仍有一部分离退休人员领不到足额养老金,从而成为引发群体性突发事件的一个重要原因。

►► 3. 决策失误与社会控制机制不健全

近年来,全国各大城市社会性突发事件有所增加,其中相当一部分是由于一些地方党委和政府政策出台随意性大,影响群众切身利益造成的。一些地方在实施改革和调整过程中,有的措施之间缺乏协调和配合,没有充分考虑群众的意愿和承受能力,对可能出现的问题估计不足、预见性不强,再加上在执行过程中还存在许多违规操作、不讲政策、盲目决策等问题,损伤到群众的合法利益。再有就是有关部门不认真贯彻落实中央和地方政府的有关政策。例如,城镇出现的群体性突发事件,相当大的部分是由于地方政府、职能部门未能贯彻落实中央关于“两个确保”、“三条保障线”政策以及对下岗职工和失业人员再就业的扶持政策而引发的。

社会控制机制的主要作用是通过某种制度,建立一个使社会成员之间相互关系正常运行的结构,减少社会的不稳定性和不确定性,保证社会的有序运转。但是,在社会转型期间,由于上层建筑不成熟、社会控制机制弱化,甚至在一定区域和范围失效失灵,就会出现控制真空地带。

①各级政府部门,由于体制上的条块分割和实际经济利益上以地方财政为主,工作中,在是听命于上级机关还是听命于地方政府之间左右为难,从而导致地方保护主义盛行,局部利益超越全局利益。当群体性突发事件发生时,缺少统筹安排,经常错过控制事态的最佳时机,使其蔓延扩大,规模升