

---

# 公民的行动策略和政府的理性选择

## ——对四川邻水“高铁争夺战”事件“闹大”现象的分析<sup>\*1</sup>

周媚

(桂林理工大学, 广西桂林 541004)

**【摘要】:**近年来,各地以“高铁争夺战”的群体性“闹大”事件层出不穷,构成我国公共治理和社会管理的主要困境。在当下政府制度理性选择的约束下,公民只有将事情闹得足够大、足够有影响,才能推动其利益诉求进入政府议程,成为政府亟待解决的问题。通过分析四川邻水的“高铁争夺战”事件,探究公民的行动策略和政府的理性选择,发现要想有效的解决“闹大”现象,应建立和规范民主化的政策议程设置机制,保障公民表达权利和机会。

**【关键词】:**“闹大”;群体性事件;利益诉求;选择逻辑

**【中图分类号】:**D9      **【文献标识码】:**A      doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.21.060

### 1 引言

我国是世界上高速铁路发展最快的国家,近年来,随着高铁经济的繁荣发展,各地对高铁的争夺也日益激烈。国家铁路局调研报告显示,与没有高铁的城市相比,开通高铁的城市GDP增长量高出了72%,可持续发展能力提高了55%。对于一些地方而言,通了高铁,那么城市就成了“项链上的珍珠”;没有通高铁,城市就是“项链旁边的石头”。想尽办法成为高铁的“项链上的珍珠”,是欠发达地区普遍的心态。为了成为“项链上的珍珠”,一些公民采取过激的方式,2015年5月,四川邻水的公民采取“闹大”的手段来“抢高铁”,由此爆发了“高铁争夺”的社会冲突和群体性事件。

“闹大”是当前我国社会治理中常见的现象。“闹大”即公民个人或集体通过一些非常规手段将问题置于公众视野,以产生巨大的舆论压力,迫使政府部门重视并解决问题的演变过程。在群体性事件中,不管是有目的性的主动闹大还是爆发性的演变闹大,民众的出发点都是想将自己的诉求反映给政府,通过闹大来赢得外界的关注和支持,使孤立的问题“问题化”为社会问题,最终如愿表达自己的诉求并加快进入政府的政策议程的速度,成为政府必须要解决的政策问题。

那么,为什么公民在“高铁争夺战”中要通过“闹大”的行为策略表达诉求呢?他们采取什么形式来“闹大”呢?政府面对民众的“闹大”的理性选择是什么?本文以四川邻水“高铁争夺战”事件为例,深入探讨公民在群体性事件中的“闹大”行动策略,分析政府在面对公民“闹大”现象的选择逻辑,最后提出有效治理“闹大”现象的路径。

### 2 四川邻水群体性事件的发展历程

---

<sup>1</sup> 作者简介:周媚(1993-),女,壮族,广西龙州人,桂林理工大学公共管理与传媒学院社会服务与管理研究生,研究方向:社会组织与社会管理。

## 2.1 邻水县积聚已久的地域矛盾

邻水县和广安县原属不同地区,1998年设立广安市后邻水县并入。并入之前,邻水人口比广安多,经济也比广安发达,广安撤县设市后,行政地位得到提升,经济增长迅速,当地的居民福利也提高不少,而反观邻水,自从并入广安之后,经济发展的质量下降了,居民的福利也不如广安市民,这让邻水人民非常不满。并且邻水东邻重庆市长寿县,南连重庆渝北区,是连接川陕渝鄂重要交通要道。然而,由于一直没有修建铁路,邻水县的地理优势完全没有得到有效发挥,因此这次达渝城际铁路被邻水人民寄予了巨大的期望。

## 2.2 冲突导火索:达渝城际铁路

达渝城际铁路,是连接重庆、成都、西安西部三座核心城市的重要铁路,项目设计了“达州经大竹经邻水至重庆”的东线方案,“达州经渠县经广安至重庆”的西线方案和“达州沿既有襄渝线通道经华蓥至重庆”的中线方案。

2014年10月15日,四川省达州市交通运输局发布新闻称,达州市已经将东线方案作为达渝城际铁路的最终方案。但是广安市政府的说辞却截然不同,2015年5月广安市政府官员在市政府网站回复网民的留言称:“从利益需求的角度出发,我们认为西线方案更符合项目功能定位”。两市官方截然不同的答复让人们陷入困惑,也因此引发了舆论纷争。

## 2.3 冲突的爆发:民众与警方的对峙

达渝城际铁路经广安的消息传出之后,引起了邻水人的强烈不满,为表达达渝城际铁路过境邻水县的诉求,2015年5月12日晚,邻水县部分居民聚集签名支持东线方案。5月16日上午,部分群众自发在邻水县城聚集游行,到中午时分,现场聚集人员的数量已经增加至1万人。由于现场没有重要领导喊话进行有效沟通,大批广安特警赶到后,现场矛盾升级。部分群众向警察和政府驻地投掷石块、矿泉水瓶等以示不满,两台警车被损坏。直到晚上23时,在特警的强力清场下,广场终于清空。还有一部分人群没有散去,继续与警察对峙。持续到凌晨三四点,大部分人群才散去。当晚的冲突使至少68名群众和数名警察受伤。

5月17日下午,在沪蓉高速公路邻水出口聚集大量持械叫嚣的农民,邻水县调动警力带离20余名挑头闹事人员。5月18日,邻水聚集事件已经得到控制。

## 2.4 脆弱的公信力:谣言疯传与艰难辟谣

邻水事件发生后,微博上疯传事件的起因和造成的伤亡,并有多版本。有网友发布微博称:“广安特警在邻水用警棍殴打邻水市民,许多示威者被打得头破血流,有一名12岁小童被打死、有60多岁长者遭打断双腿。”该篇微博瞬间被转发上千,引发网友公愤。

2015年5月18日,广安市政府向新闻媒体通报此次事件:依法逮捕在邻水县滋事、打砸涉嫌违法犯罪人员,所谓“打死小孩”、“特警开枪”等纯属谣言,在当地政府和相关部门妥善安排下,受伤人员及时送往医院,无人员死亡。在反思该事件时,相关政府要求广安市和邻水县各级部门处理好善后工作,进一步优化社会管理,避免此类事件的再次发生。

# 3 公民的行动逻辑:“闹大”与利益最大化

我国高铁事业的迅猛发展给铁路沿线带来了显著的经济效益,也引起了地方政府对发展本地高铁事业的高度关注。政府及其官员作为理性的“经济人”,在行为选择之初需要综合考虑多重因素,并对成本和效益进行估算。民众作为理性的行动主体,更多考虑的是自身的权益,同样希望在这场“高铁争夺战”中实现自己利益的最大化。公民表达利益诉求的渠道一般包括信访、请愿、

---

诉讼等, 公民为什么要“闹大”? “闹大”的行动逻辑是什么?

### 3.1 公民“闹大”的诉求: 因为什么而“闹大” 公民“闹大”的诉求有三种:

第一, 出行便捷。邻水东邻重庆市长寿县, 南连重庆渝北区, 是连接川渝的重要阵地, 倘若达渝城际铁路经过邻水, 大大缩短邻水到重庆、成都的时间, 为邻水人民的出行提供了便利。

第二, 提高收入。如果达渝城际铁路经过邻水, 意味着拥有了更加便捷的交通, 邻水人民出行能更快速的到达中国的其他地方, 为外出打工带来了便利, 提高自己的收入水平。

第三, 增加福利。高铁的修建, 会给当地带来大量的招商投资, 相应地会创造更多的就业机会。高铁修建后, 不管是更便利的人口流动, 还是土地价格的上升, 都能带动邻水 GDP 的发展, 为民众争取更多的福利。

### 3.2 公民“闹大”的缘由: 为什么选择“闹大”

“闹大”的发生, 一方面源于激烈的利益矛盾, 另一方面也是民意得不到表达, 长期受到压迫反弹的后果。“闹大”并不是一种无理取闹的抗争行为, 而是一种积极发声的表达方式。民众之所以采取“闹大”的方式的必要性, 主要原因有:

第一, 公民表达诉求的途径受限。在我国政治生活中, 虽然法律赋予公民表达诉求的权利和义务, 但公民的话语权有限, 所以导致他们无法经过正规的渠道表达诉求。邻水是连接川渝的要塞之地, 邻水的百姓一直盼望着能修铁路, 进而带动本地经济发展, 并多次向上级政府部门反映, 且在修建达渝城际铁路之际, 邻水人民再次表达自己的期望, 但仍没有得到上级政府的回应。

第二, 政府缺乏公信力。2014 年 10 月达州市交通运输局在其官网上发布的是选用东线方案, 但 2015 年 5 月, 广安市政府在回复网民留言时称, 西线方案更符合项目功能定位。两市官方截然不同的答复让人们陷入困惑, 引起了邻水人们的疑惑, 造成舆论纷争, 同时把矛头指向广安市政府。这是导致邻水群体性事件爆发的直接原因。

### 3.3 公民“闹大”的策略: 以什么方式“闹大”

“闹大”的初衷是想把孤立的事件“问题化”成社会问题来吸引外界媒体的关注, 从而引起上级政府及其领导人的重视。在群体性事件的诉求表达手段中, 有群体性“闹大”和个体性“闹大”两种策略。

四川邻水“高铁争夺战”的群体性事件中, 既有群体性“闹大”, 也有个体性“闹大”。第一次群体性“闹大”发生在 5 月 12 日晚, 由于达州市和广安市政府官员在回答网友关于达渝城际铁路的问题时, 出现了两种截然不同的观点, 为表达达渝城际铁路过境邻水县的诉求, 当晚邻水县部分居民聚集举行签名支持东线方案。第二次群体性“闹大”发生在 5 月 16 日, 当天上午部分群众组织在邻水县城聚集游行, 参与的人数的不断增加, 群众与警察出现推搡, 场面一度混乱, 对峙一直持续到凌晨才结束。第三次群体性“闹大”发生在 5 月 17 日下午, 在沪蓉高速公路邻水出口聚集大量持械叫嚣的农民, 邻水县调动警力并带离多名挑头闹事人员。

而个体性“闹大”主要产生于网络媒体谣言的发布。有报道称参加此次事件的近万名群众和数千警力, 造成数百人受伤, 还有谣传冲突中多人死亡、特警开枪等。

## 4 政府的选择逻辑: 理性选择与问题最小化

---

“闹大”的产生固然与公民的行动策略有联系,同时还和政府的制度理性相关。制度理性,指在设置制度安排和内在机制的前提下,完善制度的连续性、稳定性和公平性。如果政府在制定和出台实施方案时,充分吸纳公众的诉求和考虑方案的合理性,并转换为政策议程,就可以避免“闹大”现象。相反,非理性的政府方案设置和官员的自利性行为孕育了“闹大”的内在逻辑。

#### 4.1 选择性执法的逻辑

作为一种稀缺的公共物品,政府拥有的资源和能力是有限的。对于一些不合理的利益诉求,政府会选择性忽视。这种选择性执法的逻辑实质为“放任小问题成长”的机制。一般认为,任何问题的由来均由小到达逐渐发展,小问题只有逐渐发展成为大问题的時候,才能被政府重视并列入问题清单。然而,对于什么才是重大问题,政府和社会均没有进行明显的界定。较为普遍的想法是,参与人数越多、行动越剧烈、就越能彰显事件的重要性和紧急性。因此,“闹大”增加了进入政府议程的可能性。邻水的民众反映的问题没有引起政府部门的重视或搁置不管,则邻水民众只能采取把孤立的个人问题“问题化”为重大问题,这是“闹大”现象产生的原因,也是邻水民众“高铁争夺战”群体性事件爆发的逻辑。

#### 4.2 利益性倾向的逻辑

政府官员是理性的行动者,依照危害就利的原则做事。由于受到“晋升锦标赛”和任期制等影响,造成了官员“对上负责对下敷衍”的施政理念。相应地,在处理社会事件时,地方官员会带有特定价值导向,形成了利益倾向的行动逻辑:围绕上级政府部门的考核指标来做事;做一些有利于政治升迁的事;面对尖锐的社会矛盾时,尽量少做事,至少不要做错事。同时,限于能力不足的主观原因和年龄、任期等客观原因,政府官员通常会采取“多管事不如少管事,少管事不如不管事”的行动法则。邻水县政府明白高铁经过邻水会给当地带来巨大的改变,但邻水县政府官员能否升迁掌握在广安市政府的手上。所以当邻水县政府听到邻水人民对高铁的诉求时,或许考虑到自身的利益需求,选择“不如不管”的态度。

#### 4.3 稳定性偏好的逻辑

行政体制改革的逐步推进导致政府的计划性和统筹性越来越强,政府的日常规划和议事日程均通过会议提前讨论,但政府的治理体系难以跟上持续向前的社会发展脚步。当社会出现一些难以预料的问题时,政府将面临层出不穷的任务和要求,如果增加社会问题和改变议事日程均会打乱既定的行动部署,挤占有限的公共资源,这也意味着旧的利益格局将会被打破,新的社会矛盾将出现。所以对于拥有保守心理和稳定偏好的政府官员而言,维持现状比冒险改变议程更有利。在邻水民众的高铁争夺战中,触发群体性事件的导火索——达州市政府与广安市政府在回答网民问题时出现了不同的官方态度,当民众对两种态度持疑问态度时,广安市政府并没有出面回应,害怕打破现有的经济利益格局,抱着“多一事不如少一事”的逻辑,任由事件发展,所以导致了群体性事件的发生。

#### 4.4 政府官员的自利性逻辑

“闹大”可能是政府官员政治策略选择的结果。因为对于政府官员而言,解决日常问题或者没有引起民众广泛反响的社会问题往往难以证明其执政能力,也很难赢得人们的关注,所以政府官员也不情愿在小问题上耗费太多的精力。他们采取的策略是:放置小问题不管,让其逐渐累积,当上升为社会关注的问题时,在适当的时机引爆出来,进而造成巨大的社会影响,在这一契机下,倘若如愿解决该社会问题,往往能够顺利推动重大的政治和社会变革。如果政府官员能够在恰当的时间选择去解决一些万众期待的问题,将会赢得强有力的政治支持,或者升迁到更高的职位。因此,会有一部分官员本着获得更高的政绩的目的,策略性的不作为,以牺牲民众的公共利益来赢得自己升迁的机会。简而言之,“闹大”可以实现政府官员和社会“双赢”的局面。

## 5 讨论

---

“闹大”现象的普遍出现,表明这并不是偶然性的突发事件,而是我国政策议程在结构设置障碍和运行不畅等问题的集中显现。“闹大”尽管不是正常的利益表达途径,但是对于处于社会底层的弱势群体而言,代表了他们对政策偏好的表达。“闹大”虽然创造了一些积极的社会价值,但它更带来了严重的社会负效应,鉴于此,可以通过以下方式来有效抑制“闹大”现象:第一,正确认识“闹大”现象的本质。公民通过“闹大”来诉求自身利益仅仅是一种利益表达途径,而非政治对抗,政府部门不应简单粗暴地乱定性和一刀切,将其定性为政治事件。第二,规范政府行为,设置合理的政策制定和启动机制。政府部门在制定和出台政策时,应当充分考虑民众尤其是弱势群体的利益诉求,避免因信息不对称引起的“政府失灵”问题。第三,拓宽公民诉求表达的空间和渠道。底层政治大多是反应性或是应对性的,它是对现实生活中利益受到损害寻找解释的方式和解决的路径。当民众利益诉求的表达途径通畅了,自然不会选择采取“闹大”这种非常规的方式来解决问题。第四,健全公民利益博弈和诉求表达方式机制。政府应通过规范和制定相关制度,形成社会问题解决的长效机制,严惩利用“闹大”来要挟政府、谋取私利的行为,维护政府的公正与权威。同时,政府不是作为社会管理的唯一主体,公民和社会力量的自我约束管理同样是公共治理和社会管理的重要部分,充分发挥三者的协同作用,汇聚成社会治理的合力,把社会矛盾和问题消弭在初始状态。

#### 参考文献:

- [1]韩志明. 闹大现象的生产逻辑、社会效应和制度情境[J]. 理论与改革, 2010, (1):58-62.
- [2]王海峰, 郭素华. 制度理性:政府公共治理的价值源起[J]. 理论观察, 2007, (5):66-67.
- [3]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7):36-50.
- [4]于建嵘. 精英主义束缚底层政治[J]. 人民论坛, 2010, (21):24-25.
- [5]韦长伟. “问题化”逻辑:弱势群体抗争行动的一种解释[J]. 理论与改革, 2011, (5):97-100.