

●主编 林维业 刘汉民

公安机关应对群体性事件 实务与策略

GONGAN JIGUAN YINGDUI QUNTIXING SHIJIAN SHIWU YU CELUE



中国人民公安大学出版社

图书在版编目(CIP)数据
公安机关应对群体性事件 / 林维业, 刘汉民. — 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008.8
ISBN 978-7-113-07131-1

公安机关应对群体性事件

实务与策略

主编 林维业 刘汉民

编委

中国公安大学副校长 刘汉民
北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

北京市公安局副局长 林维业

中国人民公安大学出版社

· 北京 ·

本社地址：北京市西城区木厂地中街10号

邮政编码：100054

图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关应对群体性事件实务与策略/林维业, 刘汉民主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2008. 8

ISBN 978-7-81139-210-4

I. 公… II. ①林…②刘… III. 公安机关—治安管理—群体—紧急事件—研究—中国 IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 117911 号

公安机关应对群体性事件实务与策略

GONGAN JIGUAN YINGDUI QUNTIXING

SHIJIAN SHIWU YU CELUE

主编 林维业 刘汉民

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2008 年 8 月第 1 版

印 次: 2008 年 8 月第 1 次

印 张: 6.375

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数: 158 千字

书 号: ISBN 978-7-81139-210-4/D·184

定 价: 20.00 元

网 址: www.phcpps.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

编 委 会

主 任 林 卫

副主任 林维业 刘汉民 莫德升
马建文 张连举

编 委 (按姓氏笔画排列):

尹淑玲 叶 氢 刘 艳

陈 康 何 睿 吴远亮

肖定东 何京红 吴明高

易劲鸿 黄伟强 黄淑娥

主 编 林维业 刘汉民

副主编 吴远亮 叶 氢 何 睿

刘 君 张 进

前 言

前 言

群体性事件是指聚众共同实施违反国家法律、法规、规章，扰乱社会，危害公共安全，侵犯公民人身权利和损害公私财产安全的社会事件。随着改革开放不断深入和社会结构的深刻调整，各种社会矛盾凸显，尤其是因企业改制、下岗就业、劳资纠纷、土地征用、房屋拆迁等问题引发了不少群体性事件。这些群体性事件已成为干扰社会治安秩序和影响社会主义和谐社会建设的突出问题。各级党委和政府及公安机关对群体性事件高度重视，把妥善处置和积极预防群体性事件当作稳定社会、构建和谐社会的一项重要政治责任。为了认真总结在处置群体性事件中已经取得的经验，深入探讨预防与处置群体性事件中的理论和实践问题，为更妥善处置和预防群体性事件提供理论依据和更安全有效的战略战术，我们向广东省公安厅申报了2007年重点调研课题“公安机关应对群体性事件实务与策略”。课题获得批准后，课题组全体成员就群体性事件发生的特点与原因，公安机关在处置群体性事件中的地位和作用，处置群体性事件的原则和措施，处置群体性事件的战略战术和指挥程序，群体性事件所涉及的法律问题，群体性事件处置中的公共关系，群体性事件的善后处理和预防等方面的问题进行了较为深入细致的研究，并将这些研究成果编撰成册，定名为《公安机关应对群体性事件实务与策略》。

《公安机关应对群体性事件实务与策略》一书由林卫任编委

公安机关应对群体性事件实务与策略

会主任，林维业、刘汉民、莫德升、马建文、张连举任编委会副主任。林维业、刘汉民为主编。全书共分为十一章。撰稿人员及编写章节分别为：何睿撰写第一章；刘汉民、林维业、易劲鸿撰写第二章；黄淑娥、马建文撰写第三章；尹淑玲撰写第四章；陈康撰写第五章；黄伟强撰写第六章；吴远亮、吴明高、何京红撰写第七章；张连举、叶氢、肖定东、刘艳撰写第八章；莫德升撰写第九章；张进撰写第十章；何睿、刘君撰写第十一章；叶氢撰写第十二章；林维业、刘汉民撰写附录。最后由林维业、刘汉民修改定稿，由刘君整理成册。

由于时间和水平所限，我们对一些问题的研究还不够深入，甚至可能存在一些缺陷，有待于我们进一步探讨和完善。但是，我们相信，该成果的出版能够在妥善处置和预防群体性事件中发挥有效的作用，为维护社会稳定，建设和谐社会作出应有的贡献。

作者

二〇〇八年八月

目 录

前 言	(1)
第一章 群体性事件的特点与原因	(1)
一、群体性事件的特点	(1)
二、群体性事件产生的原因	(7)
第二章 公安机关在处置群体性事件中的地位与作用 ...	(15)
一、消除公安机关在处置群体性事件中的地位与作用 的认识误区	(15)
二、公安机关在处置群体性事件中的地位	(19)
三、公安机关在处置群体性事件中应有的作用	(23)
四、保护党政领导人身安全的作用	(28)
第三章 公安机关处置治安危机与群体性 事件的职权与原则	(29)
一、公安机关在处置治安危机中的职权	(29)
二、公安机关在治安危机处置中应遵循的原则	(32)
三、公安机关处置群体性事件的原则	(35)

公安机关应对群体性事件实务与策略

第四章 公安机关处置群体性事件的对策 (43)

- 一、正确认识当前的群体性事件，树立长期作战的思想 (43)
- 二、正确把握群体性事件的性质，立足于教育疏导 ... (45)
- 三、明确自身角色，认真履行职责，有所作为，有所不为 (47)
- 四、因情施策，坚持“三个慎用”和果断处置相结合 (49)
- 五、依法行使职权，坚决维护法律尊严 (51)

第五章 公安机关处置群体性事件指挥程序 (56)

- 一、处置群体性事件指挥程序的价值与意义 (56)
- 二、群体性事件的处置指挥程序 (58)

第六章 群体性事件现场控制与战术 (67)

- 一、群体性事件现场控制的构成要素及其作用 (67)
- 二、群体性事件现场控制的基本战术程序和战术方法 (70)
- 三、群体性事件现场控制的战术原则 (80)
- 四、群体性事件现场强行驱散战术策略 (82)

第七章 敌对势力、敌对分子插手利用群体性事件的特点及预防处置对策 (89)

- 一、敌对势力、敌对分子插手利用群体性事件的特点 (89)

目 录

二、敌对势力、敌对分子插手利用群体性事件的 预防处置对策	(94)
第八章 群体性事件中的警察公共关系	(103)
一、警察在预防与处置群体性事件中的角色定位 及处置难点	(103)
二、引入警察公共关系协调各种内、外部关系、 化解矛盾的可行性分析	(106)
三、预防与处置群体性事件中的警务公关	(112)
第九章 群体性事件的预防对策	(123)
一、群体性事件的社会心理分析	(123)
二、群体性事件的预防	(126)
三、预防群体性事件要抓好基层基础建设	(131)
第十章 预防和处置群体性事件的法律对策	(143)
一、预防和处置群体性事件中的法律问题	(143)
二、预防和处置群体性事件的法律原则	(149)
三、预防和处置群体性事件的法律对策与建议	(153)
第十一章 群体性事件处置中的注意事项	(157)
一、注意始终关注当事群体的利益	(157)
二、注意避免二次事件	(158)
三、注意适度使用警力	(160)
四、注意沟通对话	(161)
五、注意控制和克服不良心态	(163)
六、注意主动做好舆论引导	(170)

公安机关应对群体性事件实务与策略

第十二章 群体性事件处置的善后对策 (171)

一、公安机关善后处置的原则、任务与对策 (171)

二、党政机关善后处置的基本对策 (178)

三、政府相关职能部门的善后处置对策 (181)

附：群体性事件初发期如何应对处置更为妥善 (184)

参考文献 (191)

(151) 策按胡新皓的科事封封籍 章八第

(153) 計分照心会社的科事封封籍 一

(156) 制照的科事封封籍 二

(131) 對惠臨星晨基誠加要中軍封封籍胡新 三

(143) 策按胡新皓的科事封封籍置役胡新 章十第

(141) 照回科事封封籍中封事封封籍置役胡新 一

(146) 順取科事封封籍封封籍置役胡新 二

(123) 對惠臨星晨基誠加要中軍封封籍胡新 三

(121) 策按胡新皓的科事封封籍置役胡新 章十第

(121) 照回科事封封籍中封事封封籍置役胡新 一

(128) 順取科事封封籍封封籍置役胡新 二

(161) 對惠臨星晨基誠加要中軍封封籍胡新 三

(161) 策按胡新皓的科事封封籍置役胡新 章十第

(163) 照回科事封封籍中封事封封籍置役胡新 一

(171) 順取科事封封籍封封籍置役胡新 二

第一章 群体性事件的特点与原因

随着改革开放的不断深入和社会结构的深刻调整,各种社会矛盾凸显,引发了不少群体性事件。群体性事件是社会转型期的一种符合进化规律的现象,是社会结构调整过程中的正常状态。它属于人民内部矛盾,既不能人为地加重其性质,也不能过于害怕或恐慌。群体性事件反映出社会存在的问题与矛盾,这将对社会健康发展有积极意义,但是群体性事件也可能成为严重影响社会稳定的因素之一。可以说,群体性事件是社会发展的一个函数,它反映出社会冲突和矛盾的程度。要妥善处理群体性事件,就要准确地了解群体性事件目前发展的特点以及形成的原因,做到有的放矢。

一、群体性事件的特点

近年来,群体性事件的规模不断扩大,组织化程度高,表现形式趋于激烈,且处理难度增大,不仅直接导致社会经济生活的重大损失,加大了各级政府行政管理的难度,而且对社会的稳定发展危害极大。因此,在我国社会主义现代化进程中,稳定与发展始终是摆在我们面前的一个重大而紧迫的课题。妥善处理和解决群体性事件是调整社会关系,稳定社会秩序,促进社会发展的重要问题。纵观近年来群体性事件发展的规律性,可以概括为以下几个重要特点:

（一）矛盾焦点往往指向党和政府

20世纪90年代中后期以来，中国社会发生了由国有企业的改制重组破产所引发的职工下岗失业、由农村土地征用所造成的农民失地、由城市房屋拆迁所形成的居民失房等问题。这些问题的出现，使得我国的不协调因素明显增多，社会矛盾显得非常尖锐和紧张。这些问题直接或间接是由政府行为主导而造成的，这就导致了党群关系、干群关系的紧张。其他还有工程建设项目移民引发的社会矛盾、农民工无保障处境和不正常劳资关系所引发的社会矛盾、安置企业军转干部引发的矛盾等。政府被推到了矛盾的第一线，执政党和政府成为矛头所向。

这种情况的出现，既有体制性因素，也有自身性因素。所谓体制性因素，即我国社会的政府组织、企业组织、民间组织三大部门结构还不完善，不能各司其职、实现功能互补。政府还集裁判员和运动员的角色、调节者和经营者的角色于一身，管事过多，担责过多。这些体制性因素使得政府“引火烧身”，把矛盾集中在自己身上。所谓自身性因素，即我们的党政机关、司法执法机关、公共机构及其干部中自身存在着一些问题，如形形色色的官僚主义、执法不公、行政不当、为政不廉、假公济私、欺负百姓、奢侈浪费等不良作风和腐败行为。种种损害老百姓利益的行为，加重了党群矛盾、干群矛盾，使得本来已经尖锐的矛盾更加尖锐。

以上因素使得当前我国社会矛盾不可预见性、突发性大为增加。群体性事件的指向开始大量地针对政府和干部，动辄纠集起来围攻干部，冲击和打砸党政机关，酿成恶性事件。这些事件分为两种情况：一种是平时行为损害群众利益，造成积怨甚深，一旦出现导火索，即使是街头的一个小争执，都会引起很大的群体性事件；另一种是事情发生本来与政府无关，却由群众与群众之间的民间性冲突发展为针对地方政府的“官民性冲突”。

第一章 群体性事件的特点与原因

(二) 矛盾激化频率与冲突对抗程度呈增加趋势

20世纪90年代中期以来,我国发生的非法群体性事件(如非法静坐示威、非法游行、非法围堵公路铁路交通、非法冲击党政机关等)呈现出事件数量增多、涉及面广、规模不断扩大、参与人数多、行为越发激烈等特点,有的地区不时发生成千上万人参加的群体性事件,对社会稳定造成了严重的消极影响。事实上,非法群体性事件“在很多地方已成为影响社会稳定的第一位的问题”。

据统计,1994~2004年,全国非法群体性事件从1万起快速上升到7.4万起,年均增长22.2%;参与人数从73万人次上升到376万人次,年均增长17.8%。这些数据充分反映了我国非法群体性事件的快速增长态势。

群体性事件的发生频率越来越快,据2005年中国《社会蓝皮书》的数据,1993~2003年间,我国群体性事件数量已由1万起增加到6万起,参与人数也由约73万人增加到约307万人。据公安部统计,2003年发生的群体性事件数与参与人次比2002年分别上升了14.4%和6%。据统计,广东省2000~2004年共发生群体性事件16523起,其中因信访问题得不到妥善解决而诱发的群体性事件有10285起,占62.2%(具体情况详见下表)。

广东省2000~2004年发生群体性事件的有关情况统计表

项目时间	群体性事件 总数	因信访问题得不到妥善解决而 诱发的群体性事件数(起)	所占比例
2000年	2405	1576	65.5%
2001年	2358	1512	64.1%
2002年	3579	2287	63.9%
2003年	4173	2646	63.4%
2004年	4008	2264	56.5%
合计	16523	10285	62.2%

目前群体性事件往往采取激化甚至恶性冲突的方式,具有倾向激化并转向冲突的趋势。大多采取聚众闹事、围攻、静坐等过激方式和过火行为冲击党政机关,甚至破坏社会公共财物、危害干群人身安全、扰乱社会秩序,带有明显的“压力”性质。其表现形式趋于激烈,造成的社会后果和影响也越来越大。

(三) 诉求途径选择与诉求目标相背离

目前群体性事件多数是利益诉求,其中不乏合情合理的要求。例如,欠薪问题、补偿问题,等等。但是,因为其采取的诉求方式不合法,如围堵、冲击党政机关、企事业单位或拦截公务车辆;非法集会、游行、示威、抬尸上访、将生活不能自理者遗弃在信访接待场所;堵塞、阻断公路、铁路交通;聚众闹事、械斗、打砸抢烧或扬言爆炸,等等,使得诉求途径与诉求目标相互背离。

诉求目标与诉求手段之间存在四种情况:(1)目标正当,手段正当;(2)目标正当,手段不正当;(3)目标不正当,手段正当;(4)目标不正当,手段也不正当。第一种情况,如果能够保证诉求得到妥善解决,那么就会引导人们采取合法形式表达诉求。但是在实际生活中,这种方式成本太高,非常困难,常常出现无人理会,石沉大海,或者推来推去,踢皮球的情况,当事人被折磨得筋疲力尽,觉得合法途径很难解决问题,结果就变相地引导、鼓励他人采取不正当的手段,这样就助长了“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”的风气。第二种情况表明,即使目标正当,由于手段不正当,也不能达到目标。第三种、第四种情况都不应该达到其目标。

在现实中,群众往往不愿或者不信任合法渠道的表达诉求,或者在合法渠道无法实现其诉求的情况下,采取了不正当的途径和方法,结果背离了正当目标,造成了无法实现自身诉求的结果。

第一章 群体性事件的特点与原因

(四) 矛盾复杂, 组织化程度高

多数群体性事件的参与者提出的要求具有一定的合理性, 但常常采取不合法的方式, 合理要求与不合法行动、无理要求与非法行动相互交织, 多数人的人民内部矛盾与少数人的严重违法行为混在一起。敌对势力、敌对分子也插手群体性事件制造事端, 如果处理不当, 局部问题就可能影响全局, 非对抗性矛盾就可能转化为对抗性矛盾。

矛盾的复杂性还表现在: 既有经济原因, 又有政治方面原因; 既有现实矛盾, 又有社会历史遗留问题; 矛盾既可能为个案, 还可能涉及一个群体的公共利益; 既可能由于职能部门执行政策偏差引起, 也可能是群众法制观念淡薄等原因造成, 往往是合理要求与非法行为交织, 大部分群众善意愿望与少数别有用心的人阴谋利用交织, 极易使矛盾性质发生转化。在浙江宁海县2004年发生的群体性事件中, 村级财务管理问题引发的占11%, 城建规划管理问题引发的占6%, 劳动保障问题引发的占18%, 交通管理问题引发的占12%, 企事业单位转制问题引发的占11%, 土地征用、管理问题引发的占36%, 其他问题引发的占6%。在这些事件中, 由于职能部门执行政策偏差引起的占22.3%, 由于群众法制观念淡薄等原因造成的占76.7%。

此外, 群体性事件组织化程度越来越高, 增加了处置的难度。目前, 不少群体性事件都有一定的酝酿过程, 常常有为首者和活跃分子在其中策划、鼓动、串联, 甚至组织和操纵。有些群体性事件具有很强的计划性。例如, 某市某村村民因对市开展建设施工环境专项整治行动过程中部分拆违工作不理解, 而围攻工作组成员。派出所依法对带头闹事者进行传唤教育后, 少数人鼓动该村近200名村民涌至派出所, 要求放人。再如, 某村部分村民因征地补偿费等问题, 多次到泰州盛和花园建筑工地阻止施工。区政府派出专门工作组对村民们反映的问题进行调查、答

复、宣传、教育，收效甚微。少数为首分子，在安排村里年老体弱者及妇女儿童到现场阻止施工闹事的同时，组织有关人员非法集资上访、监视施工现场、明确集中信号和信息传递的方法等，这些都显示了很强的组织性。有相当数量的群体性事件的发生是有组织的，而且开始出现跨区域、跨行业串联声援的倾向。尤其是那些参加人数多、持续时间长、规模较大、反复性强的群体性事件，事先都经过周密策划，目标明确，行动统一。虽然大多数群体性事件是因经济利益矛盾引发的，但有些群体性事件的政治色彩日渐明显，有的带有政治目的。

（五）网络、短信成为联络与发动的主要方式之一

网络和短信成为现代社会人与人联系的最便捷途径之一，也为群体性事件的形成提供了新的环境和条件。网络越来越普及与便利，在加强人们跨越时空联系的同时，也为群体性事件的发动者创造了便利、快捷、广泛的条件。网络具有特殊的“匿名性”，网民由于匿名身份，自恃属于“无名的大多数”，不需要为自己在网络上的非理性行为承担任何责任，风险趋近于零，因此更倾向于以道德的名义参与事件的发展。在网上，人们可以匿名地自由表达自己的不满，也更容易找到与自己诉求相似的人，引起共鸣，形成同感，从而获得群体的力量；通过网络能够将群体聚集的计划及其变更，以最快最广的方式传递。目前，越来越多的群体性事件是在网上酝酿、发动、联络，最后在某地聚集实施。特别是一些人气较旺的公共论坛上，比较容易引发大量群众的聚集。而且很多人的行为更有明显的群体娱乐特征，参与者更多的是怀着一种唯恐天下不乱的看客心理，从事件混乱发展的过程中取乐。“潜藏在人类心灵深处的原始冲动，总是会不经意间，挣脱理性的缰绳，冲开文明的堤坝，形成群众性的迷狂”，导致群体性事件发生。

第一章 群体性事件的特点与原因

二、群体性事件产生的原因

群体性事件的成因是一个比较复杂的社会问题，涉及到经济、政治、文化、社会、法律、心理等众多方面，是与现时代特殊矛盾与困境紧密联系的。

（一）背景原因——社会转型期的矛盾凸显

我国处在社会发展的转型期，经济体制转轨和产权主体的多元化，使各种社会矛盾凸显，这无疑是群体性事件产生的宏观经济社会背景。改革开放 30 年来，随着我国经济由计划经济向市场经济的转变，我国经济转轨和产权主体的多元化特征日益清晰；原有的社会阶层出现新分化，各社会阶层的利益诉求趋向多样化。特别是上世纪 90 年代以来，由于经济改革的深化和经济建设进程加快，人民内部矛盾大多以利益矛盾甚至冲突的形式出现，城市国有企业下岗职工失业、城市建设搬迁、集体土地征收征用、劳资纠纷、水库移民搬迁、环境污染等一系列群体性事件逐步扩大，并造成一定社会影响及经济损失。改革的实质是权利的重新分配，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。新旧经济体制的交替和碰撞导致了社会矛盾，而这正是群体性事件产生的社会基础。

（二）深层原因——社会管理的越位与缺位

现代社会日益分化为三个既相互关联又彼此独立的领域或部门：一是国家或政府或政府组织领域，也叫公共权力领域，通常叫社会“第一部门”，属于政治领域；二是市场或营利组织领域，也叫私人领域，通常叫“第二部门”，属于经济领域；三是社会组织领域，也叫公共领域，通常叫做“第三部门”，属于狭义的社会领域，相对于政府组织，它是非政府组织，相对于营利组织，它是非营利组织。只有在这个总体框架下，才能有序地建设和管理社会，才能理顺社会三大部门之间的相互关系，才能规