

群体性事件 应急管理与社会治理

——瓮安之乱到瓮安之治

崔亚东/著

群体性事件 应急管理与社会治理

——瓮安之乱到瓮安之治

崔亚东/著

责任编辑 严宏伟
版式设计 李 哲

图书在版编目 (CIP) 数据

群体性事件应急管理与社会治理：贵州瓮安事件到
瓮安经验 / 崔亚东著. — 北京：中共中央党校出版社，
2013.11

ISBN 978-7-5035-5286-1

I. ①群… II. ①崔… III. ①群体性—突发事件—公
共管理—研究—瓮安县②群体性—突发事件—治安管理—
研究—瓮安县 IV. ①D677.34

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第319471号

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄100号

电话：(010) 62806298 (编辑室) (010) 62805818 (发行部)

邮编：100091 网址：www.dxcbs.net

新华书店经销

北京时捷印刷有限公司印装

2013年12月第1版 2013年12月第1次印刷

开本：710毫米×1000毫米 1/16 印张：22.75

字数：400千字 印数：1—10000册

定价：58.00元



目 录

前 言	5
序/单光鼎	10
序/薛 澜	16

上 篇：群体性事件应急管理的理论与实践	35
---------------------------	----

第一章 群体性事件应急管理基本理论	36
-------------------------	----

一、突发事件	37
--------------	----

（一）突发事件的概念	38
（二）突发事件的分类	38
1. 自然灾害	38
2. 事故灾难	38
3. 公共卫生事件	39
4. 社会安全事件	39
（三）突发事件、应急管理与公共危机、危机管理	39

二、群体性事件的概念	40
------------------	----

（一）群体性事件的概念	40
（二）群体性事件名称的历史沿革	40
（三）群体性事件概念的历史沿革	41

三、群体性事件的分类、分级	42
---------------------	----

（一）群体性事件的分类	42
（二）大规模群体性事件分级标准	43

四、群体性事件的主要特征	43
--------------------	----

(一) 群体性	43
(二) 突发性	43
(三) 利益性	43
(四) 关联性(互动性、仿效性)	43
(五) 对抗性(暴力性、破坏性)	43
(六) 危害性	43
(七) 反复性	43
(八) 可调和性	43

五、重大群体性事件的主要类型 44

(一) 涉及民生类	44
(二) 涉及征地拆迁类	45
(三) 涉及决策不当类	46
(四) 涉及非正常死亡类	46
(五) 涉及执法不当类(城管执法)	46

六、重大群体性事件的新特点 48

(一) 事发突然, 演变迅速	48
(二) 人数众多, 规模庞大	49
(三) 行为激烈, 后果严重	49
(四) 无直接利益人员从众参与	49
1. 情绪主导无直接利益冲突	49
2. 参与主体多为边缘阶层	49
3. 心态失衡、情绪偏激	49
4. 存在“利益趋同”心理	49
5. 存在“法不责众”心理	50
6. 少数人存在“泄愤”心理	50
(五) 围堵、冲击国家机关	51
(六) 网络舆情助推群体性事件发展	51



七、引发群体性事件的主要原因 52

- (一) 经济社会发展阶段性特征的影响 52
- (二) 社会建设滞后 52
- (三) 社会矛盾积累 52
- (四) 社会管理薄弱 53
- (五) 社会治安不好 53
- (六) 基层基础薄弱 53
- (七) 干群关系紧张 53
- (八) 应急处置能力缺失 53

八、群体性事件的处置 53

- (一) 处置原则 53
 - 1. 统一领导原则 54
 - 2. 属地管理原则 54
 - 3. 预防为主原则 54
 - 4. 第一时间原则 54
 - 5. 群众利益原则 54
 - 6. 依法处置原则 54
- (二) 坚守的底线 55
 - 1. 坚守法律法规底线 55
 - 2. 坚守政策规定底线 55
 - 3. 坚守群众利益底线 55
 - 4. 坚守不死人的底线 55
- (三) 处置职责 55
 - 1. 县级人民政府的职责 56
 - 2. 主要责任人的责任 56
 - 3. 公安机关的职责 56
- (四) 处置措施 57
- (五) 责任查究 58

第二章 群体性事件预防与化解 59

一、群体性事件的可预防性 59

- (一)从群体性事件的属性看,群体性事件是可以预防的 59
- (二)从引发群体性事件的原因看,群体性事件是可以预防的..... 59
- (三)从群体性事件发生的过程(规律)看,群体性事件是可以预防的...60
- (四)从群体性事件造成的后果看,群体性事件的前期预防比
后期处置更重要 60

二、预防与化解群体性事件的指导思想 61

- (一)用群众路线、群众观点、群众工作统筹群体性事件的预防和化解... 61
 - 1. 要以维护群众利益为根本目标62
 - 2. 要站在群众的立场上思考和说话62
 - 3. 要善用群众工作方法来解决问题63
 - 4. 要带着对群众深厚的感情去做工作63
- (二)用“和谐”的理念和“和谐稳定”观指导群体性事件的预防和化解... 64
 - 1. 和谐是稳定的基础65
 - 2. 稳定是阶段性的(动态).....65
 - 3. 影响社会稳定的因素的存在是必然的65
 - 4. 以和谐促稳定65
- (三)用法治思维和法治方式做好群体性事件的预防和化解 66
 - 1. 法治是创新社会治理、维护社会和谐稳定的内在要求 66
 - 2. 法治是创新社会治理、维护社会和谐稳定的重要内容 66
 - 3. 法治是创新社会治理、维护社会和谐稳定的根本追求67

三、群体性事件预防与化解的机制建设 67

- (一)建立具有中国特色的社会治理体系 68
- (二)建立健全重大决策社会稳定风险评估机制 68
- (三)建立健全矛盾纠纷排查调处工作机制..... 69
- (四)建立健全群众诉求表达机制 69



(五) 建立健全群众权益保障机制 69

四、群体性事件应急预案管理 74

(一) 群体性事件应急预案体系建设 74

1. 建立群体性事件应急预案体系的重要意义 74

2. 建立群体性事件应急预案体系的指导思想、主要内容 75

3. 群体性事件应急预案必须依法、科学、适用 76

(二) 群体性事件应急机制建设 78

1. 建立健全统一、权威、高效的指挥机制 78

2. 建立健全情报研判、预警机制 79

3. 建立健全通信保障机制 79

4. 建立健全警力调动协作机制 79

5. 建立健全舆论引导工作机制 79

6. 建立健全应急物资储备工作机制 79

(三) 群体性事件应急处置专门力量建设 80

(四) 群体性事件的应急处置演练 81

第三章 群体性事件现场处置的要点 83

一、第一时间，快速反应 84

(一) 第一时间赶赴现场处置 84

(二) 第一时间上报信息 86

(三) 第一时间发布信息 88

二、控制现场，疏导情绪，疏散人群 88

(一) 群体性事件现场的特点 88

(二) 群体心理特征及其作用 89

(三) 现场处置的首要任务 90

1. 第一要务原则 90

2. 第一目标原则 90

3. 把握好三个关键点 90

三、迅速查明起因，准确判断性质 91

四、及时清除“诱源”，有效消除“诱因” 91

- (一) 什么是“诱源” 91
- (二) “诱源”在群体性事件现场发展变化过程中的作用 91
- (三) 及时清除“诱源”，消除“诱因”，阻断事件升级、恶化的进程 ... 92
- (四) 有关案例的分析 93
 - 1. 贵州瓮安“6·28”事件的现场“诱源”——停尸现场 93
 - 2. 安顺西秀区“7·26”事件的现场“诱源”——邓某的尸体 ... 93
 - 3. 贵州黔西“8·11”事件的现场“诱源”——车主夫妇及其摩托车 96
 - 4. 湖北“石首事件”的现场“诱源”——厨师尸体 99
 - 5. 安徽池州“6·26”事件的现场“诱源”——刮擦行人的车辆及当事人 100

五、做好群众工作，发挥政治优势 102

六、坚持“三个慎用”原则，切实把握好处置的度 103

- (一) “现场不抓人、尽量少流血、绝对不死人” 103
- (二) “慎用”绝不是不用 103
- (三) 正确使用强制措施 104
- (四) 做到“两个绝对” 104

七、扎实做好善后工作，坚决防止事态反弹 104

第四章 新媒体时代的群体性事件舆论引导 105

一、新媒体时代 106

- (一) 什么是新媒体 106
- (二) 新媒体的特点 106
 - 1. 多元性 106
 - 2. 受众选择性 106
 - 3. 时效性 107



4. 互动性	107
5. 直接性	107
(三) 移动互联网时代	107

二、互联网及网络舆情特征 112

(一) 互联网已成为社会舆论的集散地	113
(二) 互联网已成为治国理政的新平台	114
(三) 互联网已成为社会服务的新渠道	116
(四) 互联网已成为社会管理的新领域	117
1. 互联网成为违法犯罪的新场所	117
2. 互联网成为抵御渗透的新战场	118
3. 互联网成为虚拟社会安全管理的新课题	118
(五) 互联网已成为网络舆情事件的发源地	118
1. 多为社会热点问题	118
2. 虚实互动	121
3. 一呼百万应	122
4. 非理性表达	122
(六) 网络舆情助推群体性事件发展	123

三、贵州近年来重大、敏感事件舆论引导的经验和教训 123

(一) 典型经验案例	123
1. 贵州德江“6·25”非正常死亡事件舆论引导的经验	123
2. 贵州德江“2·8”群体性事件舆论引导的经验	127
3. 贵州思南“响水洞水源事件”舆论引导的经验	132
(二) 教训案例	136
1. “瓮安事件”舆论引导的教训	136
2. 安顺西秀“7·26”事件舆论引导的教训	142
3. 毕节“11·16”事件舆论引导的教训	144

四、舆论引导能力建设 149

（一）舆论引导的原则	149
（二）舆论引导机制和能力建设	150
1. 建立舆情研判机制，提高舆情预警能力	150
2. 建立信息发布机制，提高信息发布能力	151
3. 建立同步引导处置工作机制，提高同步引导处置的能力	156
（三）建立专业队伍，加强舆论引导专门力量建设	157
1. 建立高素质的新闻发言人队伍	157
2. 建立高素质的网评员队伍	157
3. 建立舆论引导专门培训机制	157

第五章 群体性事件应急管理的法制建设 158

一、加快群体性事件应急管理的立法 158

二、当前群体性事件应急管理的法律法规及存在的不足 159

（一）目前处置群体性事件的主要依据及相关的法律法规	159
（二）现行法律法规存在的不足	159
（三）实际处置中的“两难”境地	159

三、从三类多发性事件看立法的紧迫性、重要性 160

（一）关于涉及非正常死亡事件处理的立法	160
1. 非正常死亡事件多发	160
2. 非正常死亡事件处理法律、法规缺失	161
3. 处理的难度	162
（二）关于涉及征地拆迁事件处理的立法	163
（三）关于涉及城管执法事件处理的立法	164
1. 执法权限的问题	164
2. 执法范围的问题	165
3. 执法主体的问题	165
4. 执法本身的问题	166



中 篇：透视“瓮安事件”——“大乱”到“大治”…………… 171

第一章“瓮安事件”的发生及应急处置…………… 173

一、“瓮安事件”的发生…………… 173

- (一)李树芬非正常死亡(自杀)事件…………… 173
 - 1.李树芬溺水死亡…………… 173
 - 2.公安机关接警、处警及施救…………… 175
- (二)公安机关作出不予立案决定…………… 176
- (三)事件发展,升级恶化…………… 178
 - 1.停尸不埋,要求查明死因…………… 178
 - 2.对尸检、调查结论不认可,提出高额赔偿…………… 178
 - 3.死者叔叔被打致伤,激化了矛盾…………… 180
 - 4.谣言泛滥,情绪发酵…………… 181
- (四)事件的爆发…………… 182
 - 1.组织策划,游行上访…………… 182
 - 2.事件爆发,震惊全国…………… 185

二、“瓮安事件”的应急处置…………… 189

- (一)接报并启动应急预案…………… 189
- (二)采取强制措施,控制局势,恢复秩序…………… 191
- (三)迅速公开发布信息…………… 193
- (四)人员再聚,局势可控…………… 193
- (五)群众工作为主,强制措施为辅,事态彻底平息…………… 194

第二章“瓮安事件”原因剖析

——易事拖难,小事拖大,大事拖炸…………… 197

一、前期处置不当:矛盾在拖延中激化…………… 198

（一）方法不当，调处不力，失去良机	198
（二）权威信息失语，谣言传播泛滥	202
（三）情报失灵，深陷危机，失去主动	202

二、现场处置不力：矛盾在等待中升级 203

（一）现场控制不力，失去化解先机	203
（二）现场指挥不力，机会在等待中失去	204
（三）警力不足、通信不畅、装备匮乏，形不成战斗力	207
1. 警力不足，无警可调	207
2. 通信不畅，指挥不灵	207
3. 装备缺乏，训练无术，形不成战斗力	207

第三章“瓮安事件”深层次原因剖析——冰冻三尺，非一日之寒 208

一、“瓮安事件”发生的大背景 209

（一）从党和国家的大局来看	209
（二）从贵州省情来看	209

二、“瓮安事件”深层次原因 211

（一）科学发展观不牢，社会建设滞后	211
1. 经济快速发展	211
2. 民生欠账多	211
3. 对教育投入严重不足	212
（二）社会矛盾长期积累，群众怨气大	215
1. 矿群矛盾	215
2. 移民矛盾	216
3. 拆迁矛盾	216
4. 其它矛盾	216
（三）社会管理薄弱 群众安全感低	217



1. 治安混乱, 案件高发	217
2. 特殊群体管理失控	218
3. 黑恶势力犯罪突出	218
4. 打击不力, 群众安全感低	219
(四) 基层基础薄弱, 执政根基不牢	220
(五) 群众观念淡薄, 干部作风不正, 干群关系紧张	221

三、“瓮安事件”参与人员的分析 222

(一) 亲友参与, 组织游行	222
(二) 无直接利益人员从众参与, 推波助澜	224
1. 因个人利益诉求而参加的人员	224
2. 因不明真相而参加的人员	225
3. 因受过打击处理而心怀不满的人员	227
4. 所谓“热心人”	228
(三) 黑恶势力成员积极参与, 造成严重危害	228
(四) 未成年人、中(小)学生盲目参与, 增加了现场处置的难度	230

第四章 变教训为财富——瓮安由大乱到大治 231

一、转变作风赢得民心 238

(一) 思想教育大讨论	238
(二) 纪律作风大整顿	239
(三) 五年转变大收获	243

二、发展经济 改善民生 244

(一) 确定发展、民生、稳定三大主题	244
(二) 增强经济实力, 实现成果共享	245
1. 保持经济高速增长	245
2. 民生优先, 成果共享	245

三、化解矛盾，消除民怨 248

- (一) 建立重大事项社会稳定风险评估机制，防患于未然 249
- (二) 建立“四级联调”工作机制，把矛盾化解在萌芽状态 250
- (三) 建立专项救助资金，疏通社会矛盾的“堰塞湖” 250
- (四) 建立非正常死亡事件处理工作机制，防止小事变大 251

四、综合治理，打造平安 251

- (一) 严厉打击各类犯罪 252
- (二) 重拳出击，打黑除恶 252
- (三) 加强防范，强化治理 253
- (四) 做强基层，夯实基础，打牢执政根基 254
- (五) 强化对特殊人群的服务与管理，最大限度增加社会和谐因素 254

第五章 让生命重放光彩——瓮安违法青少年帮教工程

和未成年人轻罪记录消除 256

一、他们是最大的受害者——家庭、学校、社会负有更大的责任 257

- (一) 问题的提出 257
- (二) 参与“瓮安事件”青少年的基本情况 258
- (三) 参与“瓮安事件”的原因分析 259
 - 1. 自身原因 259
 - 2. 家庭管教的缺失 260
 - 3. 学校教育管理的缺陷 261
 - 4. 社会不良风气的影响和毒害 262

二、教育、感化、挽救——让他们回归家庭、学校、社会 262

- (一) 思路的提出 262
 - 1. 教育为主、惩罚为辅，未成年人特殊保护原则 263
 - 2. 处罚相称，双向保护，未成年人优先原则 265



3. 适用非监禁刑原则，利其改过自新、健康成长	265
(二) 教育挽救工程的实施	267
1. 政策出台，回归社会	267
2. 强化领导，保障实施	268
3. 创新机制，狠抓落实	269

三、轻罪记录消除——不让他们背上“历史的包袱”

274

(一) 问题再次提出	274
(二) 试行未成年人轻罪记录消除，改革需要先行者	274
(三) 贵州“未成年人违法和轻罪记录消除”制度的立法	276

四、积极的探索，成功的实践——教育、挽救工程效果显著

277

(一) 帮教工作取得丰硕成果	278
(二) 帮教工作获得社会各界肯定	282
(三) 帮教工作是社会治理的创新	282

下篇：破解难题——推进转型期社会治理创新工作

285

第一章 转变理念 创新方法

286

一、科学发展，民生为本

287

(一) 民生是第一目标，是社会建设与社会治理的重点，是社会 和谐稳定的基础	287
(二) 发展是第一要务，是改善民生的关键，也是实现社会和谐稳定 的根本途径	288
(三) 共享是第一标准，是体现社会公平的标尺，也是统筹民生、 发展、稳定的根本结合点	289
(四) 稳定是第一责任，是发展的前提条件，也是民生的 重要保障	290

三、源头治理，破解难题	290
-------------------	-----

三、健全法制，依法管理	292
-------------------	-----

（一）加快社会管理领域的立法	292
（二）强化依法管理	293
（三）贵州推进社会管理立法的成效	294

四、社会管理与社会治理	294
-------------------	-----

（一）“管理”与“治理”的区别	294
（二）社会管理创新	295
1. 社会管理的概念	295
2. 社会管理的总体要求和目的、任务	295
3. 我国现代社会管理创新理论的发展	296
（三）社会治理创新	297
1. 社会治理的概念	297
2. 现代社会治理的特点	298
3. 社会治理应成为现代社会国家最重要的治理形式	299

五、刚柔并济，和谐治理	299
-------------------	-----

（一）和谐治理与持续稳定	300
（二）刚柔相济与良性循环	300

第二章 贵州社会治理创新经验	302
----------------------	-----

一、铜仁经验：建立重大项目社会稳定风险评估工作机制

——破解因决策不当而引发群体性事件的难题	302
----------------------------	-----

（一）铜仁经验的基本内容	302
1. 坚持风险评估先行，把社会稳定风险评估结果 作为项目审查决策的重要内容	302