

QUNTIXINGTUFASHIJIAN YINGJICHU ZHI

资源型城市群体性 突发事件应急处置探讨

王培祥 著

QUNTIXINGTUFASHIJIAN YINGJICHU ZHI

ZIYUAN NINGCHENG

中国石化出版社

[HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM](http://www.sinopec-press.com)

资源型城市群群体性突发事件应急处置探讨

王培祥 著

中国石化出版社

图书在版编目(CIP)数据

资源型城市群体性突发事件应急处置探讨 / 王培祥著.

—北京:中国石化出版社,2011.4

ISBN 978-7-5114-0878-5

I. ①资… II. ①王… III. ①城市-群体-紧急事件-
处理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 055930 号

未经本社书面授权,本书任何部分不得被复制、抄袭,或者以任何形式或任何方式传播。版权所有,侵权必究。

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京科信印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092 毫米 16 开本 14.5 印张 191 千字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

定价:35.00 元

序 1

社会稳定是人民的共同心愿，也是改革发展的重要前提。改革发展的关键时期，也是人民内部矛盾的群体性突发事件的多发期。积极预防和正确处理群体性突发事件，既是保持社会安定有序的现实需要，也是落实科学发展观，构建和谐社会的一项长远战略任务。在当前改革发展不断深化的新形势下，选择这一课题进行研究，无疑是非常有意义的。

由于种种原因，资源型城市不可避免地存在着诸多不稳定的诱因，极易引发群体性突发事件，应急处置也更为复杂。由于资源型城市的二元性，决定了在应急处置过程中，不可避免地存在着信息传递双轨、应急资源分散、组织机构并行、运行机制梗阻等现象，因而，有效地整合应急资源，积极地构建应急联动平台，健全和完善应急处置的组织机构和运行机制，这不仅是群体性突发事件应急处置的迫切任务，同时也是政府和国有大型企业应对危机管理体制机制成熟的重要标志。作者从工作实际出发，对应急处置的组织机构和运行机制进行的条分缕析和深入思考，这对我们加强企地联动，实现优势互补，及时、快速地处置群体性突发事件无疑有着重要的意义。

从某种程度上讲，群体性突发事件的预防比单纯的某一特定群体性突发事件的处置显得更加重要。群体性突发事件如果在没发生前就能有效地化解和消除，则可以节省大量的人力、物力、财力，均衡的社会秩序得以保障。群体性突发事件的预防需要做大量深入细致的工作。只有在矛盾排查的基础上，对群体性突发事件的各种诱因深入分析、把握规律，有针对性地做好工作，使大事化小，小事化了，以减少矛盾和纠纷，才能达到预防突发事件，维护社会稳定的目的。矛盾的事前化解对减少群体性突发事件的发生起着蓄水

池、拦洪坝和减压阀的重要作用。作者在总结多年来工作经验的基础上，进行系统的思考和理性的总结，以科学发展观所蕴涵的科学精神、原则和方法为预防和处理资源型城市群体性突发事件把脉问诊，把应对处置工作放在改革发展稳定的大局中去通盘考虑，客观审视群体性突发事件发生发展的过程和阶段性特征，充分把握预防和处置工作的规律和趋势，找准预防和处置工作中亟待加强的薄弱环节，提出改进工作的思路措施和治本之策，这也是我们提倡学会在研究状态下工作的应有之义。只有如此，我们才能在错综复杂的形势变化中，及时发现苗头性、倾向性、趋势性问题，特别是关系全局的重大问题，能够见之于未萌，防之于未发，处之于未乱，科学整合社会资源，采取积极、稳妥、灵活、正确的对策，提高应对处置效率和综合效果，赢得预防和正确处理事件的主动权。

本书是培祥同志多年来从事稳定工作的总结。工作只有不断地总结，才能不断地提高。苏树林同志讲，我们要向书本学习、向实践学习、向群众学习、向自己学习。向实践和向自己学习就是要求我们要养成善于总结、勤于思考的习惯，在不断的总结中，提高自己的工作能力，推动工作的深入开展。而总结思考，就要求我们领导干部必须能拿得起、拿得动笔杆子。小平同志1950年在西南区新闻工作会议上的讲话中指出，“拿笔杆子是实行领导的主要方法，领导干部要学会拿笔杆子”，“不懂得用笔杆子，这个领导本身就是很有缺陷的”。我们提倡领导干部要拿得起笔杆子，这有利于我们发现新问题，研究新问题，解决新问题，养成勤于工作、勤于思考的工作作风。

是为序。



2010年8月

序 2

科学发展，和谐稳定是当今中国社会两大主题。发展是第一要务，稳定是第一责任，没有稳定的社会环境，一切都无从谈起，这是我们付出了沉重代价才取得的共识。

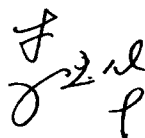
近年来，随着我国经济深度转型，社会阶层逐渐分化，利益矛盾日益突出，群体性突发事件明显增多，并且呈现出参与人数多、涉及面广、行为激烈、破坏性强、影响恶劣等特点，成为破坏经济发展和社会秩序，威胁和谐社会建设和基础政权稳定的突出问题。因此，深入研究、积极预防和妥善处置群体性事件，对于维护社会稳定，促进改革发展，构建和谐社会，巩固党的执政基础具有十分重要的现实意义。

当前发生的群体性事件是社会转型时期各种利益矛盾和冲突的具体表现。我们必须承认，在体制转轨、社会转型过程中，随着社会结构的分化和利益主体的多元化，基于利益基础上的社会矛盾和社会冲突，将成为我们社会生活中一种常规化的现象，由此引发的群体性事件不论其表现形式如何，是否有过激行为，就其本质而言，仍属于人民内部矛盾，具有非对抗性、非政治性、暂时性、局部性和人民内部性，需要我们用实事求是的态度和新的思维方式去认识，去研究，通过民主的方法、法制的方法、经济调节的方法、说服教育的方法、疏导缓解的方法去妥善解决，绝不能简单地将其当作治安问题或政治事件，用政治化的、解决敌我矛盾的眼光和方式对待和解决问题。

资源型城市大部分是在矿产资源开发利用基础上，缘矿而建，依矿而兴。当地政府与国家大型矿产企业大多由原来的政企合一，逐步发展成相互依赖而又相对独立的利益主体，在城市的行政管理、经济运行，特别是公共服务等方面普遍存在明显的二元化结构的现

象。资源型城市不仅存在与其他城市类似的诸如房屋拆迁、土地征用等社会问题，而且还存在着国家大型矿产企业因历史遗留问题和内部利益结构调整而引发的群体性矛盾、企业生产经营过程中与周边村民产生的矛盾，以及城市公共管理功能缺失引发的矛盾，等等。这必然导致资源型城市的群体性事件发生的几率、影响的程度和处理的难度都明显高于其他城市。因此，全面加强对资源型城市群体性突发事件的研究，积极稳妥地预防和处置资源型城市的群体性事件，对于做好当前的维护稳定工作，促进经济和社会和谐发展具有非常重要的指导和借鉴意义。

培祥同志长期从事思想政治工作和维护稳定工作，在预防和处置群体性事件过程中积累了丰富的实践经验。近年来，又在繁忙的工作之余，密切关注各类群体性事件，潜心研究公共危机管理理论，结合自身工作实际，深入思考和探索，完成了《资源型城市群体性事件应急处置探讨》一书。该书对资源型城市群体性事件发生的原因、性质特点以及预防和处置的组织机构、运行机制、处置原则和善后工作等问题进行了系统论述，对资源型城市和国家大型矿产企业维护稳定工作长效机制的建立和完善等问题提出了比较完整的思路 and 对策，不仅具有很强的实用性和可操作性，而且具有较高的学术价值。我相信，该书的出版发行，能够为各级领导干部应对群体性事件，做好维护稳定工作，提供有益的帮助。也衷心希望，培祥同志在此基础上，不断总结实践经验，更加深入地研究和探索，创造出更多更好的理论成果，为维护社会稳定，促进和谐发展，做出更大的贡献。



2010年8月

前 言

我们处在一个变革的时代，变革就会触及不同的利益群体，就会产生矛盾和冲突。不稳定的种子总是同改革一起播种，并随改革的逐步深化而不断显现的。但我们不能因为害怕不稳定而去回避矛盾，也不能因为害怕矛盾而不去改革。改革开放是决定中国命运的重大决策，是实现国家强盛、人民幸福的必由之路。中国过去 30 多年的发展进步，靠的是改革开放，未来要实现中华民族的伟大复兴，仍然要靠改革开放。我国经过 30 多年的改革开放，已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种空前的社会变革，给我国的经济、政治和社会发展带来巨大活力，同时也带来了这样那样的矛盾和问题。由于经济的转轨、社会的转型，出现了一些新的社会阶层和日益多样化的利益诉求，随之也出现了一些新的社会矛盾和冲突。尤其是资源型城市，随着国有企业改革的逐步深化和现代企业制度的建立，资源型城市产业的转型，社会问题日益凸显，群体性突发事件不断增多，加强对资源型城市群体性突发事件的应急处置研究是一个崭新的、必须面对的课题。

资源型城市群体性突发事件的应急处置研究是一个复杂的课题。我国绝大部分资源型城市是在矿产资源勘探、开发利用的基础上，由矿区演化而来的。20 世纪 50、60 年代，为了尽快形成生产能力，国家采取会战体制，在短时期内将大量的人力、物力和财力，迅速注入矿产地，使原来只有几户人家的小村子或一个荒无人烟的地方突然变成了一个城市。资源型城市多数是缘矿而建，这种特点决定了资源型城市的布局呈现出分散性特征。在城市发展的初期，石油、煤炭等资源型城市，基本上都是采用政企合一的管理体制，即大型

企业的领导兼任城市的党政领导，企业与城市之间是同一个利益主体。后来，随着改革的不断深化，实行政企分开，城市与企业逐步分离，城市党政领导不再由大型企业领导兼任。在这种情况下，大型企业与城市之间的利益主体地位逐步分离，从而使资源型城市不论在管理上、经济上还是城市的公共服务上普遍带有二元性的特点。资源型城市的特点，也决定了资源型城市中的群体性矛盾的特点，资源型城市的群体性矛盾除了与其他城市类似的房屋拆迁、土地征用、干群关系等引发的矛盾外，还包括资源型企业内部因自身利益结构的调整而引发的矛盾，资源型企业在生产经营过程中，因污染赔偿、生产管理、生产经营秩序的维护等同周边村民产生的矛盾和城市公共管理功能缺失而引发的矛盾。资源型城市在政治、经济和社会服务上的二元性特点，使得资源型城市在群体性突发事件的应急处置过程中的组织机构和运行机制设置都明显带有二元性的烙印。处置后果也就带有浓厚的政治、经济和社会多方面的色彩，必须慎之又慎，通过制度化的科学的现代突发群体事件的处置模式和处置机制，采取切实稳妥方式处理。

群体性突发事件的处置是经济和社会发展到现阶段不可避免的问题。这些问题不仅是学者们关注的问题，更是实际工作者在实践中必须面对的问题。面对许多的不稳定因素，如何有效防范？如何在事前排查的基础上进行有效地预警和化解？如何构建一种应急处置运行机构高效、信息沟通渠道畅通、协调机制完善、决策机制更加科学的整体联动平台，以整合资源，提高资源型城市中地方政府和资源型企业群体性事件的应急处置效率？面对突如其来的群体性事件，如何应对，尽快地平息？面对群体性突发事件发生过程中的各种谣言和网络舆情，如何应对？事件平息后，如何对参与者进行有效地实施心理干预以巩固现场处置的效果，恢复社会稳定的基础？这也是本书所探讨的课题。

本书从分析资源型城市的特点入手，系统剖析了资源型城市中地方政府和资源型企业在群体性突发事件应急处置组织机构的设置

中存在的问题，以及在信息上报机制、协调机制、决策机制等运行机制中存在的缺陷，从现实工作中的需要出发，本着加强信息的沟通和协调、提高应急处置效率的目的，在组织机构的设置上提出了一系列设想，在应急处置过程中的信息上报机制、协调机制和决策机制等运作流程中提出了自己的见解，对事前处置过程中的信息收集、矛盾化解、预案制定作了深入分析，并基于典型案例分析系统总结了实际工作中群体性突发事件现场处置和善后处置过程中的经验做法以及群体性突发事件网络舆情的应对原则和方法，对群体性突发事件的处置规律进行了初步探索，克服了目前在群体性突发事件的相关研究中，重理论轻实践、重宏观轻微观、重原则轻方法的现象，对资源型城市的群体性突发事件的处置问题在理论研究和实证分析两个层面进行了有益的探索。

但由于受学识和研究条件的限制，对国外资源型城市群体性事件的研究缺乏系统了解，对国内更多资源型城市的群体性突发事件缺乏更加全面和深入的研究，难免挂一漏万，对资源型城市群体性突发事件的研究还有待上升到新的理论高度。因此，本课题的研究仅是对资源型城市群体性突发事件的研究起到抛砖引玉的作用。如果对资源型城市的群体性突发事件作进一步深入的研究，需要对石油型资源城市、煤炭型资源城市和金属矿产型资源城市作进一步的实证调查和社会科学方法的专业分析。同时，对群体性突发事件现场处置过程中的现场评估指标体系的建立还需要进一步的探索，对善后处置过程中的心理干预只是进行了肤浅的探讨，另外，对资源型城市群体性突发事件应急处置过程中的组织机构的设置和运行机制还需要进一步的商榷。

任何的认知都是在实践中产生，并随实践的发展而不断深化和完善的。本书绝不是为群体性突发事件的处置提供一种现成的操作模式，因为任何群体性事件因参与的群体不同、地域不同、诉求不同，都会有自己不同的特点和不同的处置方式，并且随着时代的发展，人的素质和修养的提高，同样的事件，其处置的方式也会不同。

本书只是在总结实践经验的基础上，对群体性事件处置过程中应注意的问题和应采取的的措施方法进行梳理和总结，以期与读者一同来思考和关注这些问题，并在思考中相互砥砺，在砥砺中相互提高。

王培祥
2010年8月谨记

目 录

引言	(1)
第一节 国内外研究现状	(2)
一、对群体性突发事件概念的界定及 对其特点的总结	(3)
二、对群体性突发事件诱发原因的分析	(4)
三、对群体性突发事件的防范及预警机制的探索	(7)
四、对应急管理机制的研究及实践	(10)
五、对群体性突发事件与网络舆情的研究	(12)
六、对群体性突发事件应急处置的构想	(16)
七、国外对公共突发事件的研究	(18)
第二节 研究的对象	(20)
第三节 研究方法与分析框架	(21)
第一章 资源型城市群体性突发事件应急 处置的理论分析	(23)
第一节 群体性突发事件的内涵及特点	(23)
一、群体性突发事件的内涵	(23)
二、群体性突发事件分类	(27)
三、群体性突发事件的特点	(28)
第二节 群体性突发事件应急处置的理论基础	(29)
一、布莱德伯里相关理论	(29)
二、罗伯特·希斯的公共危机管理理论	(30)
三、公共突发事件管理理论	(31)
四、关于正确处理人民内部矛盾的理论	(33)
五、构建社会主义和谐社会的理论	(34)

第二章 资源型城市群体性突发事件发生的原因及应急处置面临的问题	(38)
第一节 资源型城市的特点	(38)
一、管理上的二元性	(39)
二、经济上的二元性	(39)
三、城市服务上的二元性	(41)
第二节 资源型城市群体性突发事件发生的原因	(43)
一、资源型企业内部的利益结构调整	(43)
二、资源型企业与地方及周边居民之间的利益之争	(52)
三、城市的公共管理功能缺失	(57)
第三节 资源型城市群体性突发事件应急处置中面临的问题	(58)
一、信息传递双轨	(59)
二、应急资源分散	(59)
三、组织结构并行	(59)
四、运行机制梗阻	(59)
第三章 资源型城市群体性突发事件应急处置的组织结构与运行机制	(61)
第一节 资源型城市群体性突发事件应急处置的组织结构	(61)
一、目前现状	(61)
二、应急组织机构设置的建议模式	(63)
第二节 资源型城市群体性突发事件应急处置的运行机制	(68)
一、信息上报机制	(68)
二、应急决策机制	(71)
三、协调机制	(76)
第四章 资源型城市群体性突发事件的事前处置	(81)
第一节 事前处置的原则	(81)
第二节 事前预警	(83)

一、信息的收集	(83)
二、信息的分析和评估	(85)
三、信息制度的完善	(86)
第三节 事前化解	(87)
一、基层矛盾的排查和调处	(87)
二、信访矛盾的调处与化解	(90)
三、社会自我调节机制的培育	(101)
第四节 预案制定	(103)
一、预案的编制	(104)
二、预警级别的划分	(105)
三、应急响应的基本程序	(107)
第五章 资源型城市群体性突发事件的现场处置	(110)
第一节 资源型城市群体性突发事件应坚持的原则	(110)
一、要坚持以人为本的原则	(110)
二、要坚持尽早化解的原则	(110)
三、要坚持依法处理的原则	(111)
四、要坚持慎用警力的原则	(111)
五、当地领导负责的原则	(112)
第二节 资源型城市群体性突发事件的现场处置	(112)
一、聚集阶段	(113)
二、相持阶段	(126)
三、恶化阶段	(142)
第六章 资源型城市群体性突发事件网络舆情的应对	(159)
第一节 资源型城市群体性事件中的网络舆情	(159)
一、网络与网络舆情	(159)
二、资源型城市群体性事件的网络舆情	(164)
第二节 资源型城市群体性突发事件网络舆情应	
对原则及方法	(171)
一、目前的现状	(172)
二、应对的原则	(174)

三、网络舆情的应对方法	(176)
第七章 资源型城市群体性突发事件的善后处置	(196)
第一节 瓦解组织网络	(196)
一、瘫痪组织网络	(197)
二、依法处置挑头违法者	(197)
三、隔离骨干分子	(198)
四、教育普通群众	(198)
第二节 实施心理干预	(198)
一、宣传干预	(199)
二、亲情感化	(199)
三、面谈干预	(200)
四、实际救助	(200)
第三节 修复组织形象	(206)
一、兑现承诺	(207)
二、责任追究	(207)
三、改进工作	(210)
后记	(216)

引 言

社会稳定是人民群众的共同心愿，是改革发展的重要前提。胡锦涛同志讲，改革开放以来，我国经济社会发展取得巨大成就，为我们解决好人民内部矛盾奠定了坚实物质基础。同时，我们也要清醒地看到，我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，由于经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，由于发展不平衡、不协调、不可持续问题短期内难以根本解决，人民内部各种具体利益矛盾难以避免地会经常地大量地表现出来。^① 由于经济的转轨，社会的转型，出现了一些新的社会阶层和日益多样化的利益诉求，随之也出现了一些新的社会矛盾和冲突。群体性突发事件不断增多，发生次数、参与人数、事件规模呈上升趋势和扩大态势。一些国家和地区的发展历程表明，“在人均 GDP 处于 500 ~ 3000 美元的发展阶段，往往对应着人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾的瓶颈约束最严重的时期，也往往是经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建的关键时期。”^② 既有因举措得当从而促进经济快速发展和社会平稳进步的成功经验，也有因为应对失误从而导致经济徘徊不前和社会长期动荡的失败教训。尤其是资源型城市，随着国有企业改革的深化，想用几十年走完西方资本主义国家几百年走完的市场化道路，群体性矛盾更加突出。因此，加强对资源型城市群体性突发事件应急处置的研究，提高资源型城市各级政府和资源型企业各级领导干部有效应对群体性突发事件应急处置的能力，积极有效地预防和化解社

① <http://politics.people.com.cn/GB/1024/12860168.html>.

② 薛澜，张强，钟开斌. 危机管理[M]. 北京：清华大学出版社，2003，(6).

会发展过程中的各种社会矛盾，对维护社会的稳定，促进资源型城市的经济发展有着重要的意义。

第一节 国内外研究现状

我国对群体性突发事件的系统研究起步比较晚，是随着对危机管理理论和突发事件管理理论的研究而发展起来的，而且散见于危机管理的理论研究之中。

对群体性突发事件的研究开始于 20 世纪 80 年代末、90 年代初，这一时期的文章开始注重从不同的侧面对群体性突发事件进行研究，如对群体性突发事件的特点及预防处置机制的研究、决策程序的研究、高等学校群体性突发事件控制的研究、建立处置突发事件联合指挥系统的研究等。20 世纪以后，又兴起了对突发事件的研究，陆续出版了一系列的著作，比较有影响的是薛澜、张强、钟开斌的《危机管理：转型期中国面临的挑战》和中国行政管理课题组《中国转型期群体性突发事件对策研究》，薛澜、张强、钟开斌的《危机管理：转型期中国面临的挑战》对危机管理的时间序列、组织行为、决策过程等进行了分析，对中国危机管理体系的现状进行了剖析。中国行政管理课题组于 2003 年版的《中国转型期群体性突发事件对策研究》一书，则从中国转型期群体性突发事件的概念、事件成因和整体对策思路、地方领导责任制、应急管理决策制度、公安部门防范处理机制和培训社会自我调节机制等方面，第一次较为全面、系统的对我国转型期群体性突发事件进行了研究。卢涛的《应对突发事件能力》则对应对突发事件的基础知识和技能训练以及相关问题进行了深入的思考。邹建华的《突发事件舆论引导策略》则在案例分析的基础上，提出了媒体危机攻关的七大原则，对领导干部如何应对媒体进行了有益的探索。这一时期发表的论文数量也激增，据不完全统计，截至 2010 年 6 月 30 日，近 15 年来，在国内公开发行的期刊中，标题含有“突发事件”词组的论文达 7231 篇，含有“群体性事件”词组的文章，为 2126 篇，但含有“社会安全”词组的文章仅为 364 篇。这