



中国群体性突发事件

ZHONGGUOQUNTIXINGTUFASHIJIANCHENGYINJIDUICE

| 成因及对策 |

中国行政管理学会课题组



国家行政学院出版社

中国群体性突发事件

ZHONGGUOQUNTIXINGTUFASHIJIANCHENGYINJIDUICE

| 成因及对策 |

中国行政管理学会课题组

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国群体性突发事件成因及对策 / 中国行政管理学会课题组编. —北京: 国家行政学院出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-80140-774-0

I. 中… II. 中… III. 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(2009)第 109807 号

书 名 中国群体性突发事件成因及对策
编 者 中国行政管理学会课题组
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京市梦宇印务有限公司
版 次 2009 年 7 月北京第 1 版
印 次 2009 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16 开
印 张 22
字 数 300 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-774-0/D·390
定 价 48.00 元

前言

当前我国正处在经济转轨的特殊时期，经济结构调整引发了社会系统全面的、结构性的调整，加速的利益分化与频繁的社会流动，使得社会趋于更加复杂化、多元化，一定程度的社会矛盾与摩擦增加和社会冲突加剧是不可避免的。特别是近年来我国群体性突发事件频频发生，规模不断扩大，表现形式趋于激烈，造成的后果和影响也越来越严重，不断威胁到我国社会和谐、公共安全和经济利益，成为党和政府无法回避的社会现象和应着力解决的重点、难点和热点问题。

2001年初，我们开始关注这个问题，并得到了中国行政管理学会领导的重视和支持，组成了中国行政管理学会课题组，会同一批专家学者、政府部门的工作人员，开展了对群体性突发事件的研究。

2001年5月，我们形成了初步研究成果——《群体性突发事件政府对策研究报告》，上报国务院办公厅。时任国务委员兼国务院秘书长王忠禹批示：“目前群体性突发事件是影响稳定的一大问题。深入研究很有必要。抓住要

害，不就事论事，提出解决意见。”肯定了我们的选题和初步研究成果，推动了我们的进一步研究。2002年5月，在深入研究基础上，我们又撰写并完成了对策性研究报告——《完善地方领导责任制 有效减少群体性突发事件》报国务院办公厅，李岚清副总理、国务委员罗干分别作了重要批示，表明国务院领导同志对这一课题研究的重视。同月，我们将当时所完成的初步成果——《群体性突发事件对策研究》以《中国行政管理》杂志（2002年增刊）形式出版。6月份，这一研究课题又获得了2002年国家社会科学基金的鼓励和支持，这种信任和资金的支持，给我们的研究带来了巨大的动力。

在研究中，我们重点思考了如下问题：目前，我国为什么会发生诸多群体性突发事件？怎样正确全面地认识我国社会转型期群体性突发事件的性质？如何正确处理现阶段的矛盾冲突，有效预防、控制、减少并解决好这类事件的发生？特别是当较为激烈的群体性突发事件发生关头，我们应当遵循哪些基本原则和方法去积极应对和及时化解？

研究成果应当具有参考性、实用性和可操作性，是我们进行课题研究的出发点和着眼点。群体性突发事件问题是非常重要的现实课题，根据这一特点，本课题研究报告从目前我国群体性突发事件的类型、特点和社会背景入手，认真探寻问题产生的直接原因和深层原因，进而提出相对系统、重点突出的对策建议，特别是有关解决群体性突发事件的入径、重点环节、事发处理的基本原则和基本方法的对策研究。

群体性突发事件对策的基石在于对其性质的理性判断。通过对大量事件原因及表现特点的分析，我们认为，现阶段的群体性突发事件，总体上本质上属于人民内部矛盾，具有非对抗性、非政治性和人民内部性，极少数属于人民内部矛盾和敌我矛盾、对抗性矛盾相互交织在一起，需要区别对待和处理。对于群体性突发事件，原则上必须按照人民内部矛盾处理，并采用民主的方法、法制的方法、经济调节的方法、说服教育的方法、疏导缓解的方法来妥善解决，防止用过激的方法，尤其是防止用处理敌我矛盾的方法、专政的方法解决，才能做到定性准确，措施得当，将群体性突发事件化解在当地，

化解于基层，化解于萌芽状态。也只有这样，才能化消极因素为积极因素，更好地维护人民群众的根本利益，妥善解决转型时期的人民内部矛盾，有效地维护社会稳定。

基于对群体性突发事件的基本认识，并在总结和比较国外相关理论与实践经验的基础上，我们提出了以下主要对策措施：加大政策调整力度；建立科学化民主化的决策制度；完善地方领导责任制；提升信访工作水平；设置减压和预警机制；培育和建立社会自我调节机制；健全公安部门的防范和处理机制。此外，我们还提出了实际工作中处理群体性突发事件的原则和方法。

同时，根据群体性突发事件发生的主要原因、重点区域、行业，我们组织力量分别进行了专题研究，并形成专题研究分报告，分别为：《城市群体性突发事件对策研究》、《农村群体性突发事件对策研究》、《涉及金融问题的群体性突发事件对策研究》、《涉及民族问题的群体性突发事件对策研究》、《涉及宗教问题的群体性突发事件对策研究》，试图使研究能更具针对性。

本课题研究得到了国家经贸委、中国人民银行、国家信访局、国务院体改办、中国社会科学院、清华大学、北京大学、吉林大学、中国政法大学、云南大学、北京行政学院、吉林省行政管理学会、上海行政管理学会、长春市行政学院等诸多单位同志们的积极参与和支持，使本课题研究既能够从不同领域、不同学术背景、不同角度得以展开和深入，充分反映了当前理论学术界对这一课题研究的最新进展和课题组成员的独到分析见解，又能够依托有关部门的工作实践经验，使对策建议尽可能地符合当前实际，具有可操作性。

本课题的结项成果《中国转型期群体性突发事件对策研究》，顺利通过了国家社会科学基金规划办公室组织的专家评审，并在2003年8月由学苑出版社出版，但因为当时属于“内部发行”，发行范围受到一定限制。不过，在诸多内部交流、干部培训和学术会议等活动中，我们也先后得到了很多学者和实务界朋友们的大力支持和广泛认同，不断鼓励着我们对这个问题长期的关注和持续的追踪。加之，最近几年群体性突发事件治理需求的紧迫性和重要性日益显现，结合我们最近几年持续的研究成果，对这项成果进行了“去粗

取精”、“去旧添新”的修订，既保留了原先研究的思想精华，也增添了许多最新研究成果。我们诚望本成果能够对各级党政部门了解和把握我国转型时期人民内部矛盾，有效减少和化解群体性突发事件的工作有所帮助。

在研究过程中，我们始终得到了课题组顾问、中国行政管理学会原会长郭济同志的大力支持和关心，在此深表敬意和谢意。同时，也要感谢一直参与课题研究的各位同仁，正是有了大家的共同参与和配合，我们才具有了国内较早的研究起点、良好的研究基础、稳定的科研团队、高质量的成果产出。在这次修订过程中，我们吸取了国内具有共同研究背景和研究兴趣的中青年学者承担了大量修改任务，最终保证了书稿的质量标准和交稿时间，特此感谢！

本次修订版作者：第一章：靳江好、袁明旭；第二章：靳江好、袁明旭、高小平、沈荣华；第三章：靳江好、张永理；第四章：张勤、詹承豫、李水金；第五章：张彭发、马奔；第六章：王郅强、沈荣华；第七章：王郅强、黄亮；第八章：沈荣华；第九章：黄文义、王郅强；第十章：于建嵘、王郅强；第十一章：袁德法、李明；第十二章：王郅强、胡仙芝、李芳；第十三章：王郅强、高小平；第十四章：董金荣、王健、马奔；我国相关法律法规：沈荣华（选编）。

在本书即将付梓出版之际，我们还要感谢国家行政学院出版社为本书出版提供的支持！

我们深知，我们对群体性突发事件研究的科研努力，还远远不够，本书缺点、谬误之处在所难免，尚祈有关专家、学者和广大读者不吝赐教！

靳江好

2009年4月

序 言

我国目前正处于改革开放和社会主义现代化建设的关键时期，必须正确处理改革、发展和稳定的关系。没有稳定的环境，改革和发展就难以为继。邓小平同志曾指出：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉。”江泽民同志曾指出：“稳定是改革和发展的前提，发展必须要有稳定的政治和社会环境，这是我们付出了代价才取得的共识。”

现阶段群体性突发事件的不断发生和所造成的负面影响，已成为影响社会稳定的突出问题。实事求是地正视这一问题，全面深入地研究这一问题，对于维护社会稳定，促进改革发展，无疑具有十分重要的意义。

当前发生的各种群体性事件，是社会转型时期各种新的矛盾冲突的具体表现，与以往发生的群体性事件有所不同，在如何预防和处理上我们还缺乏经验和有效的应对办法。深入研究转型期群体性突发事件发生的原因、特点和规律性，提出具有针对性和可操作性的对策措施，将有助于我们从根本上、

从全局上主动地采取各种预防措施,减少和防止群体性事件的发生。2001年5月时任国务委员兼国务院秘书长王忠禹在有关批示中指出:“目前群体性突发事件是影响稳定的一大问题。深入研究很有必要。抓住要害,不就事论事,提出解决意见。”同时,对于已经发生的群体性事件,也能够做到心中有数,沉着应对,能够拿出一套有效的办法,及时化解矛盾,将问题解决于萌芽状态,而不至于遇事惊慌失措,忽软忽硬,处理不当。

现阶段群体性突发事件本质上属于人民内部矛盾,是在人民根本利益一致基础上发生的具体矛盾。正是因为这一点,如果能够正确处理好这些具体矛盾,针对引发群体性事件的普遍问题,加大政策调整力度,主动改进政府工作,积极地解决改革发展中出现的问题,就可以做到化消极因素为积极因素,进而密切党和政府与人民群众的关系,增进人民的团结、和谐和谅解,实现国家的长治久安。这就需要我们深入细致地研究分析新时期人民内部矛盾的规律和特点,提出政策调整和改进政府管理的对策,变消极应付为主动解决问题。

党的十六大报告明确指出,发展社会主义民主政治,要着重加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。深入研究群体性突发事件,有助于我们发现现阶段引发或处理群体性事件中存在的制度缺陷和薄弱环节,通过制度创新建立起一系列有效预防和处理群体性事件的具体制度和机制,如建立地方领导负责制、过错追究责任制、预警机制、处理机制、社会自我协调机制和相关的法律法规制度,从制度上、法制上解决问题,这无疑将会从维护社会稳定方面,发展和丰富我国民主政治建设。

中国行政管理学会依托于众多领域和有关政府部门的专家学者参与,第一次对我国现阶段群体性突发事件进行了较为全面系统的研究。本书通过大量现象、原因及表现特点的分析,对我国社会转型期群体性突发事件的性质作出了明确判断,从而将群体性突发事件与政治动乱、敌我矛盾性质的事件和社会治安事件明显区分开来,为正确处理群体性突发事件提供了理论依据,并在总结和比较国外相关理论与实践的基础上,有重点地提出了当前有

效减少和处理群体性突发事件的主要对策措施，以及实际工作中处理群体性突发事件的基本原则和方法，为各级党政部门解决此类事件提供了切实可行的参考依据和对策选择。我们衷心希望，这一研究成果对于工作在第一线的各级干部和工作人员具有一定的参考使用价值。

郭 济

序
言

目 录/CONTENTS

第一章 中国转型期群体性突发事件 / 001

- 一、群体性突发事件的界定 / 001
- 二、群体性突发事件的性质 / 003
- 三、群体性突发事件的类型 / 006
- 四、转型期群体性突发事件的特点 / 011

第二章 群体性突发事件成因 / 016

- 一、转型期群体性突发事件的成因分析 / 017
- 二、有效化解群体性突发事件的总体思路 / 037

第三章 地方领导责任制 / 055

- 一、地方领导责任制是维护一方社会稳定的制度保证 / 056
- 二、地方领导责任制走向虚化的危险 / 059
- 三、完善地方领导责任制的途径 / 061

第四章 应急管理决策制度 / 066

- 一、决策与群体性突发事件 / 066

二、应急管理决策制度和机制 / 067

三、应急管理中的决策原则 / 075

第五章 信访制度改革 / 083

一、信访制度的历史 / 083

二、《信访条例》修订 / 085

三、信访制度的作用 / 088

四、大规模集体上访的隐忧 / 090

五、信访制度的改革与完善 / 098

第六章 公安部门防范和处理机制 / 102

一、公安部门防范群体性突发事件的工作重心 / 103

二、公安部门处置群体性突发事件的工作策略 / 106

第七章 社会自我调节机制 / 113

一、高度重视社会自我调节机制的建立 / 114

二、社会自我调节机制的系统构成 / 116

三、建立健全社会自我调节机制的六条途径 / 120

第八章 处理群体性突发事件的基本原则和方法 / 126

一、应当遵循的基本原则 / 126

二、可供选择的主要方法 / 133

第九章 转型期城市群体性突发事件 / 140

一、城市群体性突发事件的特点 / 141

二、城市群体性突发事件的成因 / 143

三、解决城市群体性突发事件的对策 / 148

第十章 转型期农村群体性突发事件 / 155

- 一、农村群体性突发事件的新特点 / 155
- 二、农村群体性突发事件的成因 / 161
- 三、解决农村群体性突发事件的对策 / 168

第十一章 涉及金融问题的群体性突发事件 / 172

- 一、金融问题引发的群体性突发事件及其后果 / 173
- 二、涉及金融问题的群体性突发事件的成因 / 178
- 三、涉及金融问题的群体性突发事件的对策 / 182
- 四、市场退出——双刃剑 / 189

第十二章 涉及民族问题的群体性突发事件 / 200

- 一、转型期民族问题的新特征 / 201
- 二、涉及民族问题的群体性突发事件 / 206
- 三、涉及民族问题的群体性突发事件的对策 / 213

第十三章 涉及宗教问题的群体性突发事件 / 220

- 一、涉及宗教问题的群体性突发事件 / 221
- 二、妥善处置涉及宗教问题的群体性突发事件 / 226

第十四章 西方社会冲突理论与实践经验 / 230

- 一、社会冲突理论的发展脉络 / 230
- 二、西方社会冲突理论的主要观点 / 232
- 三、世界各国的有关实践及经验教训 / 235

附录 / 241

- 附录一 《中华人民共和国宪法》(节选) / 241
- 附录二 《信访条例》 / 245

- 附录三 《中华人民共和国行政处罚法》 / 257
- 附录四 《中华人民共和国治安管理处罚法》 / 269
- 附录五 《中华人民共和国刑法》(节选) / 291
- 附录六 《中华人民共和国国家赔偿法》(节选) / 292
- 附录七 最高人民法院、司法部《关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》 / 294
- 附录八 《中华人民共和国突发事件应对法》 / 299
- 附录九 《国家突发公共事件总体应急预案》 / 314
- 附录十 《中华人民共和国戒严法》 / 323

主要参考文献 / 329

第一章 中国转型期群体性突发事件

近年来,我国群体性突发事件频繁发生,规模不断扩大,表现形式日趋多样性,手段方式趋于激烈,造成的后果和影响日益严重,成为影响社会主义和谐社会建设,影响社会稳定的突出问题。积极预防、及时化解和妥善处理各种群体性突发事件,缓解社会矛盾,维护社会稳定,已成为当前各级党政部门必须着力解决的重点、难点和热点问题,也引起了社会各界的密切关注和深入思考。

一、群体性突发事件的界定

由于群体性突发事件影响社会稳定,破坏经济秩序,损坏党和政府形象,危害生命财产,影响范围较大,因此,往往成为备受社会关注的焦点和热点问题,也成为学术界,如行政学、政治学、法学、教育学、社会学等学科学者研究的对象。不同的学科、不同的学者对此有着不同的研究视角和研究方

式,在对群体性突发事件的界定上,学术界有不同的理解和认识。这些不同的理解和认识首先表现在群体性突发事件的称谓上,这些不同的称谓包括“突发事件”、“突发性事件”、“群体事件”、“群体性事件”、“群体性上访事件”、“群众闹事事件”、“群体性治安事件”、“突发性抗争事件”、“群体性暴力事件”、“聚众活动”、“群众事件”、“集群行动”、“集合行为”等等。

人们在对群体性突发事件内涵的认识上仁者见仁,智者见智,有着不同的界定。在此我们不作全面具体的描述和介绍,只从一般意义上来进行界定。所谓群体性突发性事件,就是由人民内部矛盾和纠纷所引起的部分公众参与的对社会秩序和社会基本价值产生严重威胁的事件。具体来说,我国转型期群体性突发事件,就是指在我国从计划经济体制向市场经济体制转轨、从传统农业社会向现代工业社会、从伦理型社会向法理型社会、从同质单一社会向异质多元社会、从封闭型社会向开放型社会转型的过程中,因人民内部矛盾而引发,或因人民内部矛盾处理不当而积累、激发,由部分公众参与,有一定组织和目的,采取围堵党政机关、静坐请愿、阻塞交通、集会、聚众闹事、群体上访等行为,并对政府管理和社会秩序造成影响甚至使社会在一定范围内陷入一定强度对峙状态的突然发生的群体性事件。至于政治性的动乱、敌我矛盾性质的事件以及自然灾害、公共卫生事件、事故灾难、技术事故引发的灾害事件等群体事件,不属于本书所定义的群体性突发事件的范畴。

具体来说,群体性突发事件主要包含以下几个方面的要素:

(1) 群体性突发事件的主体多是人数较多的具有相同利益诉求的群体。这些群体往往是相关的利益受到危害或者损害,他们希望通过某种特定的方式来维护和实现自己的利益。

(2) 表现方式的多样性。群体性突发事件有的表现为和平式的组织性集会、上访、游行、示威、静坐,有的表现为具有暴力色彩的械斗、集体围攻、阻塞交通、纵火焚烧等打砸抢式的非制度化方式,其目的都是想通过特定的方式来表达自身的利益诉求,维护和实现自己的利益需求。

(3) 群体性突发事件的发生具有偶然性和难以预测性。群体性突发事件的发生常常出乎预料,猝不及防,难以像一般常规性事件那样防患于未然。

(4) 群体性突发事件的结果具有极大的破坏性。群体性突发事件常常是对抗性、破坏性、灾难性的影响广泛的重大事件,并且对社会心理和政府形象造成严重冲击的事件。

(5) 群体性突发事件常常缘于较多人的权益受到侵害无处申诉、表达、维护,或者缘于群体之间的利益纷争,或者缘于社会分配、政策的不公正,或者缘于长期积累的对社会的怨恨不满等等。

二、群体性突发事件的性质

群体性突发事件的性质就是指这一事件区别于其他事件的根本属性。正确把握群体性突发事件的性质是有效处置群体性突发事件的前提和基础。

中国社会转型始于19世纪40年代的鸦片战争,而20世纪80年代以来的社会转型则向着更大规模、更深层次、更广领域全面推进,直至今天这场巨大而深刻的社会转型仍在继续。当前,中国正处于急剧的社会转型期,从社会整体的层面来看,社会转型的内容包括这些方面:一是经济层面的转型,主要从农业自然经济、手工业、计划经济转变为工业化、市场化、商品化、市场经济。二是社会层面的转型,主要从伦理化、同质化、乡土化转变为法理化、异质化、城市化。三是政治层面的转型,主要从集权化、神秘化、权力本位转变为民主化、透明化、权利本位。四是文化层面的转型,主要从单一化、贵族化转变为多元化、大众化。中国的社会转型的特征主要表现为急剧性、整体性、全面性、深刻性、差异性、非均衡性等。这样的社会转型不可避免地带来社会结构的急剧变化和社会利益的迅速分化,带来社会利益关系的重新调整,导致人们利益需求、生活方式、价值观念、行为模式的多样性。

与此同时,随着全球化进程的加速,人流、物流、信息流、资本流的跨