

应急管理系列丛书 案例研究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

中国西部县域社会冲突 管理研究

以甘肃永昌“12·30”事件为例

STUDY ON MANAGEMENT OF SOCIAL CONFLICT AT
COUNTY LEVEL IN WESTERN CHINA
— A CASE OF "12.30" SOCIAL UNREST IN YONGCHANG

宋劲松 李喜童 张朝霞 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

应急管理系列丛书 案例研究

主 编 / 国家行政学院应急管理案例研究中心

中国西部县域社会冲突 管理研究

以甘肃永昌“12·30”事件为例

STUDY ON MANAGEMENT OF SOCIAL CONFLICT AT
COUNTY LEVEL IN WESTERN CHINA
- A CASE OF "12.30" SOCIAL UNREST IN YONGCHANG

宋劲松 李喜童 张朝霞 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国西部县域社会冲突管理研究：以甘肃永昌“12·30”事件为例 / 宋劲松等著. —北京：社会科学文献出版社，2018.4

(应急管理系列丛书·案例研究)

ISBN 978-7-5201-2388-4

I. ①中… II. ①宋… III. ①群体性—突发事件—案例—永昌县 IV. ①D674.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第044366号

应急管理系列丛书·案例研究

中国西部县域社会冲突管理研究

——以甘肃永昌“12·30”事件为例

著 者 / 宋劲松 李喜童 张朝霞 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 岳梦夏

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：18.25 字 数：306千字

版 次 / 2018年4月第1版 2018年4月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2388-4

定 价 / 79.00元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

应急管理系列丛书编委会

主 任：马宝成

副主任：刘 钊 杨永斌

成 员：马宝成 刘 钊 杨永斌 李雪峰 邓云峰

宋劲松 张小明 钟开斌 李 明

应急管理系列丛书专家评审委员会

主 任：闪淳昌

副主任：刘铁民 薛 澜

成 员（以姓氏笔画为序）：

丁 辉 马怀德 王志坚 尹光辉 全春来 张 侃

陈家强 武和平 袁宏永 柴俊勇 高小平 黄崇福

彭宗超 曾 光

应急管理系列丛书·案例研究工作组

组 长：钟开斌

副组长：张 磊 王 华

成 员（以姓氏笔画为序）：

王永明 王 华 王彩平 李雪峰 邹积亮 张 磊

钟开斌 游志斌

“应急管理系列丛书”总序

全面加强应急管理，是全面履行政府职能的内在要求和重要举措，是各级党委政府和领导干部的重大政治责任。党的十六大以来，党中央、国务院在深刻总结历史经验、科学分析公共安全形势的基础上，审时度势，做出了全面加强应急管理工作的重大决策。经过多年努力，我国应急管理工作取得了重大进展，以“一案三制”（应急预案，应急管理体制、机制、法制）为核心内容的应急管理体系基本形成，应急管理综合能力大幅提升，突发事件应对工作成效显著，切实保障了人民群众生命财产安全，维护了社会稳定大局，促进了经济社会全面、协调、可持续发展。当前，我国正处于发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，突发事件风险增多，公共安全形势复杂，人民群众对公共安全的需求日益增长，对应急管理工作提出了新的更高的要求。

应急管理是干部教育培训的重要内容。国家行政学院是培训高级、中级公务员的新型学府，培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地。近年来，国家行政学院把应急管理列为教学、科研、咨询和对外合作的重要内容，发挥了全国应急管理教育培训主渠道、主阵地的作用。2008年，国务院决定，依托国家行政学院筹建国家应急管理人员培训基地；2010年，国家行政学院成立应急管理培训中心；2012年，成立中欧应急管理学院；2014年，成立中国应急管理学会。目前，应急管理已经成为国家行政学院重点发展的特色学科之一，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）正致力于建设成为全国应急管理教学与培训中心、应急管理政策与研究咨询中心、应急管理国际交流与合作中心。

为总结近年来各级政府应急管理培训基地教学培训、科研咨询、案例开发工作成果，服务于各级党委政府决策和领导干部应急管理培训工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）组织编写了应急管理系列丛书。本丛书包括“学科教材”“理论前沿”“案例研究”三个

系列。

“学科教材”系列旨在系统梳理国内外突发事件应急管理的前沿理论与先进经验，为应急管理实际工作者、公共管理专业硕士及理论研究人员提供一般性知识参考框架。该系列力求反映应急管理研究的知识演进脉络，兼顾最新发展趋向。该系列具体又包括两类：一是MPA教材，以在国家行政学院MPA应急管理方向研究生中开设的专业课程为基础，编辑出版MPA教材；二是公务员培训教材，结合国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）所承办的各类培训班次，分专题组织编写应急管理培训专题教材和通用教材。

“理论前沿”系列旨在跟踪应急管理理论发展与创新，推动应急管理理论研究与学科建设，发挥各级政府应急管理培训基地的学术引领作用，保持其理论研究的前瞻性、前沿性，持续推动高水平应急管理学术专著的出版。该系列的主要领域包括：公共安全与应急管理领域的基础理论、综合研究，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件的分类研究，预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等分阶段应急管理研究，国外应急管理理论与实践研究，公务员应急管理培训工作研究等。

“案例研究”系列旨在系统总结和科学评估国内外突发事件典型案例，推进应急管理案例库项目成果开发和应用，逐步建立在国内外有一定影响力的中国应急管理案例库，服务于教学培训、科研咨询和对外合作服务。该系列具体又包括三大类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告；二是“重大突发事件案例研究报告”，主要收录每年重特大突发事件的深度案例研究报告；三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录国家行政学院应急管理案例研究中心组织开展的“中国公共安全创新”评选活动所评出的优胜项目和入围项目，总结、弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。

应急管理在我国是一个跨学科的新兴研究领域，实际部门的经验积累和学术界的理论研究都还比较有限。希望本系列丛书的出版，对我国应急管理理论研究和实践发展能起到积极的推动作用。为全面做好应急管理系列丛书的组织编写工作，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）专门成立了应急管理系列丛书编委会并设立了由应急管理相关领域

领导干部和专家学者组成的专家评审委员会。本丛书在研究和出版过程中，得到了国家行政学院领导和兄弟部门、应急管理实际部门和理论界相关人士以及出版社的大力支持和帮助。同时，由于能力和水平有限，本系列丛书缺点和错误在所难免，欢迎广大同行和读者提出宝贵意见，以帮助我们不断提高质量。

应急管理系列丛书编委会

2015年10月

《应急管理系列丛书·案例研究》出版前言

俗话说：“亡羊补牢”，“吃一堑、长一智”。建立独立、权威、专业的调查制度，对所发生的突发事件进行深入剖析，全面总结经验教训，在此基础上有针对性地提出整改措施，是应急管理工作的题中应有之义，也是转“危”为“机”、“在历史的灾难中实现历史的进步”的重要手段。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十二条规定：“履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。”“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故发生后，党中央、国务院要求调查处理工作做到“查明白、写明白、讲明白、听明白”。山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故发生后，习近平总书记强调“用生命和鲜血换取的事故教训，不能再用生命和鲜血去验证”，要做到“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故发生后，中共中央政治局常务委员会会议强调，要彻查事故责任并严肃追责，给社会一个负责任的交代。

案例研究是推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养的重要途径。从教学培训来看，案例教学作为一种行之有效的教学方法，已被广泛运用于法律、医学、工商管理、公共管理等实践性较强的教育培训领域中。从科研咨询来看，通过开展案例研究，建立案例库，有利于及时掌握全国应急管理理论与实践的前沿动态，提高科研咨询的针对性和时效性。从对外合作来看，通过联合进行案例开发、共享案例资料等，有利于建设一个学术信息资源共享的案例库资源平台。从人才培养来看，案例研究有利于推进应急管理理论与实践相结合，形成一支业务熟练、结构合理、分工明确的教学科研队伍。近年来，部分国际组织和发达国家特别重视突发事件案例库建设。联合国开发计划署（UNDP）、欧盟（EU）、世界

卫生组织（WHO），美国、日本、加拿大、澳大利亚、比利时等国家以及美国哈佛大学肯尼迪学院（HKS）、锡拉丘斯大学麦克斯维尔（Maxwell）学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心（CRISMART）等机构，开发建设了各类突发事件案例库或数据库，内容覆盖全球性或本国范围内的各类突发事件。

2014年12月，国家行政学院成立了应急管理案例研究中心，旨在更好地开展应急管理案例研究活动，以优秀案例推动应急管理教学培训、科研咨询、对外合作、人才培养及应急管理实践的发展。围绕应急管理案例研究，国家行政学院应急管理案例研究中心重点开展以下三个方面的工作。一是以“国家应急管理案例库”项目为支撑，按照统一的案例分析框架，进行重特大突发事件案例研究。二是与有关机构合作，开展“中国公共安全创新”评选活动，总结并弘扬地方和基层一线在推进公共安全治理创新、健全公共安全体系、提高公共安全水平方面的好做法、好经验。三是基于数据挖掘技术，进行突发事件实时信息记录跟踪和统计分析，搭建一个多功能、多层次、全范围、宽领域、可视化的应急管理案例库。

为了及时跟踪研究每年发生的典型突发事件，总结推广地方和基层一线公共安全创新的做法和经验，为提高我国应急管理理论研究水平、实践工作能力及开展应急管理国际交流合作提供鲜活的案例素材，国家行政学院应急管理案例研究中心与社会科学文献出版社合作，出版“应急管理系列丛书·案例研究”。“案例研究”系列共包括三类：一是“应急管理典型案例研究报告”，主要收录每年10起左右典型突发事件的案例研究报告；二是“重大突发事件案例研究报告”，主要收录每年有代表性的重特大突发事件的深度案例研究报告；三是“公共安全创新案例研究报告”，主要收录“中国公共安全创新”评选活动所评出的项目。

为了提高案例研究的规范性和科学性，更好地进行不同案例之间的比较分析和不同地区之间的案例经验交流，我们在借鉴美国哈佛大学肯尼迪学院、锡拉丘斯大学麦克斯维尔学院、瑞典国防学院危机管理研究与培训中心等机构案例研究经验的基础上，组织制定了《国家应急管理案例库案例开发工作方案（试行稿）》，提出了应急管理案例的分类标准和案例研究报告的基本结构，希望通过统一的研究标准、严格的研究程序、科学的研究方法来保证研究结果的信度和效度，尽量减少研究者的随意性和主观性。

根据研究内容的不同,应急管理案例分为综合性案例和专题性案例两大类。其中,综合性案例是指覆盖突发事件整个应对过程的案例。综合性案例以突发事件为对象,深入探讨突发事件预防和预防准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建四个阶段的各个主题。专题性案例是指仅涉及突发事件应对过程中的一个或多个环节的案例。专题性案例以管理环节为对象,围绕应急管理的一个或若干个主题(如应急准备、风险评估、风险监测、突发事件预警、信息报告、应急指挥、危机沟通、社会动员、调查评估、应急保障等)展开讨论。

案例研究报告一般由以下五个部分组成。一是事件的基本情况,即描述整个突发事件的概况和简要的应对经过。二是突发事件应对的主要过程,即按照突发事件应对的时间先后,客观准确地还原预防和应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个阶段突发事件应对过程的基本情况。三是关键问题分析,即选择突发事件应对过程中的一个或多个焦点问题,对若干重要节点或专题进行深入分析,发现突发事件应对过程的问题所在。其中,综合性案例要求对突发事件应对全过程各个环节的各个主题进行全面、系统分析,专题性案例只对突发事件应对过程中的某一个专题进行深入分析。四是基本结论与对策建议,即根据相关专题分析,得出基本结论,并提出有针对性的建议。五是附录,即案例相关主要资料,如突发事件应对大事记、政府部门内部和公开的案例相关资料、访谈调研资料、相关案例资料、相关学术文献资料等。

“案例研究”系列的出版,是对应急管理案例研究阶段性成果的总结和回顾。由于应急管理是一个实践性、操作性很强的领域,部分突发事件案例研究具有一定的敏感性和特殊性,应急管理案例研究是一项难度比较大的工作,需要在实践中不断探索、积累经验。“案例研究”系列的相关案例研究,得到了很多专家学者和有关机构的理解、支持和帮助,在此深表谢意。同时,也恳请研究同行、应急管理工作者、广大读者朋友在使用和阅读的过程中,随时反馈意见和建议,帮助我们不断完善和改进。

前 言

党的十九大报告指出：我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。目前人民对美好生活的需要，已不仅是对物质文化生活提出了更高要求，在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长；我国社会生产力水平总体上显著提高，更突出的矛盾是城乡、区域、收入分配等方面存在的不平衡不充分的问题，这已成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。

中国城镇化进程中的社会安全问题，是凸显社会整体安全状况的一个重要方面，也是未来全球风险社会的一个缩影。^①而在经济社会发展水平较低的西部地区，城镇化进程的社会冲突则更加激烈、频繁。因此，社会冲突成为现阶段我国推进新型城镇化过程中一项紧迫而又具有重要现实意义的研究课题。

西部地区城镇化发展整体水平落后于全国平均水平，城镇化发展中盲目追求数量而非质量，造成城市经济发展速度与群众民生诉求不匹配、城市规模扩张与人口流动趋势不协调、物质文明与精神文明建设不同步、城市管理水平和公共服务能力与群众需求不对接等一系列社会问题，导致了多起在全国有重大影响的群体性事件。这些事件本身及其发生的社会背景、反映的社会矛盾、社会冲突的原因和内在的机理是什么呢？需要我们认真地探讨和分析，这对今后认识这类事件，有效处置这类事件，以及预防和避免发生这类事件都有重要的意义。

甘肃永昌“12·30”事件，源于当地一名女生跳楼的自杀事件，最后演变成较大规模的群体性聚集事件，引发了国内外媒体和社会舆论的广泛关注。我们通过对甘肃省永昌县“12·30”事件的深入研究发现：永昌县

^① 参见薛晓源《当代西方学术前沿研究报告》，华东师范大学出版社，2006，第3~4页。

的城镇化发展与坠楼自杀初中女生赵某有着间接的联系。在永昌县城镇化过程中，赵某的父母从农村来到县城谋生；永昌县经济发展滞后，少女赵某的父母在县城没有良好的工作岗位就业，只能靠打零工生活，家庭的拮据让赵某平时很难有充裕的零花钱。永昌县的城镇化发展与之后发生在永昌的“12·30”群体性聚集事件也有着天然的联系：永昌县城镇化过程中就业岗位不充分，闲散人员多，公共服务水平低，人们在闲暇时习惯在广场闹市区群聚唠嗑，一有事情喜欢围观，喜欢参与其中；永昌县城镇化过程中贫富差距较大，面对贫穷的少女自杀，人们比较厌恶和仇视经济相对强势的外来超市老板，当地人比较同情弱势的贫困少女，容易借少女自杀事件，发泄自己的情绪。

近年来，我国西部地区发生了多起社会冲突事件，追根溯源会发现多起事件的源头与未成年人的非正常死亡有密切的关系。例如：2017年4月7日四川省泸州市泸县太伏镇中学初二年级学生14岁的赵某在校内死亡，2008年“瓮安事件”中初二16岁女生李某溺亡，2008年四川“大竹事件”16岁的杨某死亡，这些事件都引起了本地规模性的群众聚集并演化为严重的社会冲突事件。由此可见，涉未成年人死亡的社会纠纷容易成为社会矛盾和社会冲突的导火索。因此，关爱弱势未成年人，是减少西部地区社会冲突的重要工作。

本书以甘肃永昌“12·30”事件为例，运用社会冲突理论、群体性事件动员理论深入研究事件所反映的西部地区城镇化进程中社会冲突的表现形式、产生背景和深层次原因，探索其内在发生规律。西部地区城镇化进程中社会冲突频发的现状有其复杂的外部环境，政府主导的城镇化建设以土地城镇化为重点，对人的城镇化重视不够，加之西部地区经济发展基础和资源环境条件限制，导致城镇化发展严重失衡，成为西部地区社会冲突的孕育土壤。快速城镇化进程中产生的利益分化和社会认同差异，以及政府公信力下降是社会冲突发生的结构性因素，由此产生的贫富冲突、官民冲突及本地人和外地人冲突，是社会冲突的主要表现形式。社会冲突治理不仅要针对社会冲突自身，还必须通过提高城镇化发展水平，实现全面、协调、可持续发展，才能真正避免社会冲突爆发，避免给经济社会发展带来负面效应。我们通过实地调查和问卷分析，对甘肃永昌“12·30”事件进行了深入研究，并通过与贵州“瓮安事件”、四川“大竹事件”、陕西“神木事件”及云南“孟连事件”对比分析，从而提出西部地区社会冲突

事件发生的动员机理,提出从治理理念、冲突预防、冲突治理、冲突处置四个维度,构建西部地区城镇化进程中社会冲突的治理路径。

本书通过还原永昌“12·30”事件前后背景,试图发现该事件所折射出的、需要思考和解决的问题:①13岁花季少女自杀的家庭、社会背景是什么;②如何有效预防和控制青少年的自杀行为;③为什么一起少女自杀事件能引发“12·30”群体性聚集事件,最终诱发一场大规模的社会冲突,这背后的原因是什么,如何解释这一现象;④政府在这起突发事件中,应急处置是否到位,是否规范合法,如何提高政府的应急处置能力;⑤诱发西部地区的社会冲突的因素有哪些,如何看待这些社会冲突。本书试图通过行政管理学、法学、社会学的视角予以阐释,研究并回答这些问题。

本课题组通过研究得出以下结论:政府应该重视并发挥冲突的正向功能,使其产生社会效用。化解社会冲突的前提是提升城镇化发展质量,由土地城镇化向人的城镇化,即以人为核心的新型城镇化转变,把人民对美好生活的向往作为城镇化发展的最终目标。在社会冲突升级形成群体性事件时,也要完善应急管理机制,提高政府部门在信息公开、预警、决策、响应、善后和舆情应对等各方面的能力,把社会冲突的消极影响降到最低。

全书共分为六章。第一章甘肃永昌“12·30”群体性聚集事件介绍由宋劲松、李喜童和张朝霞完成,第二章甘肃省永昌县的概况由李喜童、张朝霞和冯洁完成,第三章社会冲突理论视角下的永昌“12·30”事件由王姝和宋劲松完成,第四章永昌“12·30”事件群体动员机理分析由孙慧冰和宋劲松完成,第五章永昌“12·30”事件政府处置研究由焦静净和宋劲松完成,第六章中国西部地区城镇化过程中的社会冲突中的第一、二节由王姝和宋劲松完成,第三节由张朝霞和李喜童完成。本书的统稿工作由宋劲松、李喜童和张朝霞完成。

在撰写和编辑本书的过程中,国内外相关问题的专家、学者所撰写的著作论文,给予我们很大的启示和借鉴。在此,致以诚挚的谢意。由于作者水平有限,书中疏漏难免,敬请批评指正。

笔 者

2017年11月

目 录

第一章 甘肃永昌“12·30”群体性聚集事件介绍	001
第一节 事件基本情况	001
第二节 地方政府对事件的信息公开工作	006
第三节 事件舆情分析	011
第四节 媒体的事后评论与调查	022
第五节 事件梳理与折射问题	040
第二章 甘肃省永昌县的社会、经济、教育概况	044
第一节 永昌县概况	044
第二节 永昌县经济、社会事业发展状况	048
第三节 永昌县城镇化发展概况	057
第四节 永昌县城镇化进程中的教育现状	068
第三章 社会冲突理论视角下的永昌“12·30”事件	081
第一节 国内外社会冲突基本理论概述	081
第二节 社会冲突分析框架和冲突升级理论及其适用	092
第三节 基于社会冲突升级理论的永昌“12·30”事件分析	099
第四节 永昌县城镇化发展与社会冲突的关系分析 ——基于 1000 份问卷的调查	103
第五节 永昌县城镇化进程中社会冲突的原因及特点	113
第四章 永昌“12·30”事件群体动员机理分析	123
第一节 群体性事件动员理论的国内外研究概述	124

第二节	不同学科视角下的群体性事件动员理论	127
第三节	甘肃永昌“12·30”事件群体动员机理分析	144
第四节	典型案例对比分析	153
第五章	永昌“12·30”事件政府处置研究	160
第一节	中国群体性事件应急管理理论分析	160
第二节	永昌“12·30”事件政府处置情况	168
第三节	永昌“12·30”事件政府处置效果评价	176
第四节	完善我国群体性事件处置机制	190
第六章	中国西部地区城镇化过程中的社会冲突	197
第一节	中国西部地区概况	197
第二节	中国西部地区城镇化进程中的社会冲突	208
第三节	青少年关爱与西部地区社会冲突	223
附录一	甘肃省永昌县城镇化发展情况调查问卷	249
附录二	永昌“12·30”事件的有关博客文章	257
致 谢		273

第一章 甘肃永昌“12·30”群体性聚集事件介绍

第一节 事件基本情况

甘肃永昌“12·30”群体性聚集事件源于当地一名初中一年级女生跳楼的自杀事件，最后演变成了较大规模的群体性聚集事件，引起了国内媒体和社会舆论的广泛关注。

一 事件发生过程

（一）女生赵某超市藏匿巧克力等物品被发现

2015年12月28日13时左右，永昌县七中的初中女生赵某进入该县的华东超市东街店购物，13时31分赵某通过超市防盗门时警报鸣响，营业员让其再次通过防盗门，警报依然鸣响。经过营业员反复查询认为，赵某在买矿泉水时藏匿巧克力、衣帽挂钩和果粒爽等，价值127.80元。超市营业员当即向赵某要到赵某母亲电话，联系赵某母亲张某某。14时15分赵某的母親张某某到场，超市工作人员除了扣下赵某藏匿的物品，同时要求赵某母女另交罚款150元。当时，张某某身上只有20元，便去找在街上做爆米花生意的赵某的继父，也只要到80元。经过双方协商后，由赵某母亲支付95元现金。张某某在与超市营业员进行交涉的期间斥责并殴打女儿赵某，赵某随即离开超市。

（二）女生赵某被发现跳楼自杀

2015年12月28日14时55分，永昌县公安局指挥中心接到群众报警，称有人从城关镇御山城市广场E座高层24楼（距永昌县华东超市东街店约500米）坠楼，落在百汇购物广场中心楼顶上，其他情况不详。接到报