

新时期群体性事件研究

XINSHIQI QUNTIXING SHIJIAN
YANJIU

胡关禄
林维业

主编



中国人民公安大学出版社

D631.6

36

新时期群体性事件研究

主 编 胡美祿 林维业

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期群体性事件研究/胡关禄、林维业主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2006. 7

ISBN 7-81109-421-5

I. 新… II. ①胡…②林… 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 (2006) 第 072321 号

新时期群体性事件研究

XINSHIQI QUNTIXING SHIJIANYANJIU

主编 胡关禄 林维业

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

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2006 年 7 月第 1 版

印 次: 2006 年 7 月第 1 次

印 张: 18

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 451 千字

ISBN 7-81109-421-5/D·401

定 价: 46.00 元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

www.jgclub.com.cn

编 委 会

主 任 胡关禄

副主任 徐学锦 林维业 伍成柏

编 委 (按姓氏笔画排列):

马建文 马 睿 叶 氢 刘汉民

刘 君 任克勤 朱晓毛 张连举

吴远亮 陈 康 陈普宪 林 衍

莫德升 耿连海 黄 辉 韩 静

戴勇敢

主 编 胡关禄 林维业

副主编 张连举 朱晓毛

序

随着改革开放不断深入和经济社会结构的深刻调整，各种社会热点问题和社会矛盾不断发生，由此引发的群体性事件也成为严重影响社会稳定的较为突出的问题。各级党委和政府对于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。毫无疑义，妥善处置和积极预防群体性事件，也是党领导下的政府职能部门即公安机关在当前和相当长一段时期内的一项必须认真对待和切实做好好的极其重要的工作。

为了总结在处置群体性事件中已取得的经验，深入探讨处置和预防群体性事件中的理论与实践问题，为进一步妥善处置和积极预防群体性事件提供理论依据及更安全有效的战略战术，我们编辑了《新时期群体性事件研究》一书。各位学者从不同的维度和视角较为深入地研究和探讨了处置与预防群体性事件问题。有的阐述了公安机关在处置群体性事件中的地位与作用，有的对群

体性事件发生的原因和特征进行了探究，有的研究了处置群体性事件的原则与措施，有的探讨了公安机关妥善处置群体性事件的战略战术，有的对群体性事件中组织者和参与者的心理因素进行了分析，有的剖析了群体性事件所涉及的法律问题和社会问题，有的对积极预防群体性事件提出了积极有效的预防策略。

《新时期群体性事件研究》中的学术观点反映了各位学者见解与经验，仁者见仁智者见智。其中有的见解立场衡平相近，有的大胆地反思现行体制的一些弊端，有些论述亦不乏商榷之处，甚至一些观点之间存有争议，这都充分地体现了百家争鸣、集思广益的精神。尽管这些研究成果也许存在某些不足之处，但它一定能够在妥善处置和积极预防群体性事件中提供一些观点与见解，在维护社会稳定、构建社会主义和谐社会中发挥应有的作用。

广东警官学院党委书记

2006-6-30

目 录

序	陈玉川 (1)
正确认识公安机关在处置群体性事件中的作用	刘汉民 林维业 谢小梅 (1)
公安机关在处置群体性事件中的地位与作用	罗定市公安局指挥中心 (9)
论公安机关处置群体性事件的原则	黄淑娥 马建文 (16)
妥善处置各种群体性事件的原则和措施	陈云燕 (27)
妥善处置群体性事件的原则与措施	陈 行 (36)
公安特警是处置群体性事件的重要力量	梁建堂 黄光明 蔡玉芳 (44)
论群体性事件与国家控制相对弱化下的非制度 政治参与问题	刘佩锋 (56)
公安机关在处置群体性事件中应把握的若干问题	尹淑玲 (69)
近年来群体性事件多发的原因及防范对策	李云昭 (82)

群体性突发事件应急处置的现场控制与战术应变	蒋小兵 丁 勇 黄 印 (87)
公安机关处置群体性事件指挥程序研究	陈 康 (101)
群体性事件应急处置现场指挥机制探究	孔 雯 陈普宪 (113)
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	吴远亮 吴明高 何京红 (128)
公安机关处置群体性事件的执法难点及其对策	林伟平 (141)
新时期群体性事件的特点及其处置方法探析	朱玉玲 张育勤 (152)
政府应对突发性群体性事件的对策	梁甲晖 (161)
试论群体性涉访事件多发的原因与应对措施	邱志勇 颜廷武 (164)
处置农村群体性事件中的公安情报工作刍议	陈仁凯 (176)
征地引发的农村群体性事件的特点及公安机关 防控对策浅析	王 孟 (184)
云浮市公安机关对正确认识和处理新时期社会 矛盾的调研报告	云浮市公安局治安科 (194)
对湛江市群体性到党政机关上访事件的处置 与认识	刘广军 (202)
云浮市群体性事件的特点、原因和处置情况	苏振东 (211)

关于预防和处置群体性事件的意见和建议	肇庆市公安局信息通信科 (222)
关于成功处置群体性事件的实践与思考	周伟杰 (230)
论行政执法中引发的群体性治安事件的对策	臧建国 阿不力克木·居玛 (234)
群体性事件中的对话研究	何 睿 张明刚 (242)
警方处置群体性事件中的公共关系研究	李 琳 彭 蕾 (252)
警方在处置群体性事件中的公共关系研究	翟志刚 (261)
预防与处置群体性事件中的警察公共关系研究	叶 氢 肖定东 刘 艳 (269)
论预防和处置群体性事件中的警务公关	张连举 (280)
试论群体性事件特点与警察危机公关处置原则	任克勤 丘志馨 (288)
群体性事件处置中警察危机公关研究	刘海中 (298)
论群体性事件预警机制	杨辉解 刘鸿标 (307)
群体性治安事件预警机制研究	冯锁柱 (318)
浅谈群体性上访事件的预警机制建立	李永源 (324)
新形势下有效预防和处置群体性事件的思考	云浮市公安局指挥中心调研科 (336)
群体性事件预防及处置中应注意的几个问题	杨中华 刘慧霞 (345)

广东省群体性事件多发的原因与防范对策

- 黄 辉 徐建华 张晓红 (351)
- 关于建立和完善群体性事件预警机制的思考 赵光伟 (360)
- 珠海市群体性事件预防和处置机制初探 杨 权 (366)
- 群体性事件情报工作现状及发展趋势研究 朱得旭 (373)
- 完善政府职能防范和化解群体性事件 朱其良 (381)
- 论群体性事件预防与治安基层基础建设
- 莫德升 杨俊峰 (391)
- 突发性群体事件的成因及防范处置策略 王高峰 (411)
- 农村群体性事件的处置与防范 周 玲 邓 流 (424)
- 群体性事件与“快闪族”行动
- 陈 昱 唐剑刚 曾志峰 (433)
- 公安机关处置群体性事件的法律思考 曹慧丽 (438)
- 关于群体性事件法治层面的思考 赵于樊 曹 晋 (452)
- 群体性事件的社会学思考 沈惠章 (463)
- 对群体性事件处置工作中若干问题的思考 谭瑞瑞 (475)
- 处置群体性事件与公民权保护的思考
- 李 毅 徐昕炜 (486)
- 因征地引发的群体性事件的思考 周定平 (496)
- 转型期农村群体性事件的理性思考 缪金祥 (505)
- 对警察处置群体性事件的伦理思考 刘克华 (519)
- 处置群体性事件的法律对策 官 强 (526)

群体性事件的法律规制	罗瑞林 (529)
群体性事件的界定及其多维分析	王战军 (539)
论公安档案在预防与处置群体性事件中的作用	黄丹黎 (551)
及时掌握情报信息, 把群体性事件消除在萌芽状态	云浮市公安局国保支队 (557)
浅谈处置群体性事件的善后对策	李东兴 (559)
论处置群体性事件的“三个一定”原则及现场管制	吴煜昇 (560)
对建立群体性突发事件预警机制的思考	曾 鸣 (561)
群体性事件参与人员的心理分析	沈培菊 (563)

正确认识公安机关 在处置群体性事件中的作用

广东警官学院 刘汉民 林维业 谢小梅

随着改革开放的不断深入和社会的发展，群体性事件也呈上升的趋势。群体性事件直接影响社会的稳定与和谐，因此，这不能不成为国家和社会极其关注和必须解决的重大问题。作为维护社会治安秩序的公安机关，在处置群体性事件中应该起到应有的作用，但是，对于应该起到哪些应有的作用，在实践中还存在着一些不太清晰的认识，这不能不引起我们认真的思索。

一、走出公安机关在处置群体性事件中作用的认识误区

要充分认识公安机关在处置群体性事件中应该起到的作用，首先必须走出公安机关在处置群体性事件中作用的认识误区，因为只有走出认识误区，才能够正确地认识公安机关在处置群体性事件中应该发挥的作用；公安机关只有正确地认识自己在处置群体性事件中应该发挥的作用，才会避免“越权”和“不到位”的现象，从而真正发挥自己应有的作用。公安机关在群体性事件处置中的作用存在以下认识误区：

（一）大包大揽的认识误区

一些地方的党委和政府领导认为，群体性事件是社会治安事件，因此处置群体性事件是公安机关的应尽职责。所以，无论出现什么性质的群体性事件，他们不加分析，也不考虑公安机关能

不能解决问题，都要公安机关出面处置。公安机关稍微提出自己的不同看法，他们就认为公安机关推脱责任，缺乏大局意识。有些党委和政府领导甚至还说：公安机关不去处置群体性事件，还要公安机关干什么！如果公安机关未能处置好自己无法处置群体性事件，他们就指责公安机关无能。

一些职能部门或其他单位因自身的原因而引发了群体性事件，本来自己完全可以处置，但是他们不是积极地想办法解决问题，而是把责任推给公安机关，认为只有公安机关动用警力才能解决问题。

公安机关内部也有一些同志认为，只要是群体性事件，对其进行处置，就是公安机关的职责；如果公安机关不去处置，就是失职；处置不了，就是能力不强。

不难看出，上述认识，实际上就是认为公安机关对于处置群体性事件应当具有大包大揽的作用。显然，这是一个严重的认识误区。在处置群体性事件中，公安机关不可能具有大包大揽的作用。因为，首先群体性事件的性质大都属于人民内部矛盾的性质，而且不少的群体性事件中的群众都是为了解决自己正当的诉求，即为了争取自己的合法权益而聚集到一起的，因此只能采取说服教育的方法处置，是不能使用警力解决的。如果使用警力，不但不能解决问题，反而会更加激化矛盾。其次，各种群体性事件有着其自身的特殊性，即有着自己不同的原因，因而必须采取不同的方法解决。公安机关并不是引发群体性事件的导火索，因此其不可能了解每一起群体性事件的原因。不了解群体性事件的原因，就不可能对症下药地进行处置。不能对症下药进行处置，那么就不能从根本上解决问题。再次，群体性事件涉及面广，社会影响大，相当多的问题只能靠当地党委和政府统筹解决，靠任何一个职能部门都是无法解决的。所以，公安机关即便竭尽全力也是无济于事的。由此可见，关于公安机关在群体性事件处置中

具有大包大揽的作用的认识是严重脱离了客观实际情况的错误认识。实践证明，用这种错误的认识指导实践具有极大的危害性。一些地方由公安机关大包大揽群体性事件的处置，处置任何群体性事件都把警察推向第一线，导致了公安机关“越权”的状况，也给警察带来了不应有的风险，表面上看来一时平息了事态，其实留下了更深的隐患。不但增强了人民群众对人民警察的不信任感，损害了人民警察的形象，同时也影响了党和政府的威信，损害了党和政府的形象。

综上所述，公安机关在处置群体性事件中，既不具备大包大揽的职责，也不具备大包大揽的能力。如果让公安机关在处置群体性事件中包打天下，那么不但不能全面、彻底地处置好群体性事件，而且会给党和政府、公安机关带来不利的影响。因此，无论是党和政府，还是有关职能部门及公安机关自身，都要坚决走出公安机关在处置群体性事件中应该具备大包大揽作用的认识误区。

（二）无所作为的认识误区

一些同志认为，如果公安机关在处置群体性事件中不能包打天下，那么公安机关就无法发挥自己的作用。一些同志认为，有关文件规定在处置群体性事件中慎用警力、慎用警械、慎用强制措施，以及有关领导强调不准在群体性事件的现场抓人的指示捆绑了公安机关的手脚，使公安机关处于被动的状态；而如果公安机关处于被动的状态，那么自然就不可能发挥作用了。总之，这些同志认为，公安机关在这种诸多限制的情况下处置群体性事件是无所作为的。显然，这种公安机关在处置群体性事件中无所作为的认识也是极其片面和错误的。公安机关在处置群体性事件中不大包大揽，并不等于公安机关在处置群体性事件中不负责任。公安部1994年颁发的《公安机关处置群体性事件规定》给公安机关规定了具体的职责，第一是及时掌握事件的动态，迅速地

党和政府、上级公安机关报告。二是根据事件的性质、起因、规模、危害的程度和事态的发展，提出相应的处置方案，报告党委和上级机关决策。三是根据党委、政府和上级公安机关的统一部署，适时、适度出动警力，协助有关部门做好疏导化解工作。四是必要时采取相应的强制措施平息事态，恢复正常秩序。不难看出，公安机关在处置群体性事件中虽然不是主导者，但是需要协助党和政府及其他部门做大量的工作。而公安机关只要做好了这些工作，无疑就为党和政府及有关部门处置群体性事件奠定了重要而又坚实的基础。因此，公安机关在处置群体性事件中并非不大包大揽就无所作为，而仍然是处置群体性事件的重要力量，因而是大有可为的。至于文件规定慎用警力、慎用警械、慎用强制措施及有关领导强调不准在群体性事件的现场抓人的指示，这是领导从政治大局的角度来考虑的。因为这样做，不但能够避免矛盾激发，同时也避免授人以柄，防止事态的发展，更好地处置群体性事件。同样，这样做不但不会捆绑公安机关的手脚，使公安机关处于被动的状态，相反更能体现公安机关的智慧和能力，显示公安机关的凝聚力和战斗力，使公安机关更有可为。由此可见，公安机关在处置群体性事件中不大包大揽，并严格按照法律和政策处置，公安机关同样大有可为。

不难看出，如果不走出大包大揽和无所作为的认识误区，公安机关就难以明确自己在处置群体性事件中的职责；如果公安机关难以明确自己在处置群体性事件中的职责，那么就不可能在处置群体性事件中发挥应有的作用。因此，无论党委和政府及其他部门，还是公安机关自身都应该坚决消除大包大揽和无所作为的思想认识。

二、公安机关在处置群体性事件中应有的作用

公安机关是人民民主专政的工具，是政府负责社会治安秩序

的职能部门，因此有着维护社会治安秩序和社会稳定、保护人民生命财产安全，打击犯罪等重要职责。毫无疑问，公安机关在处置群体性事件中有着责无旁贷和不可替代的重要作用。具体来说，公安机关在处置群体性事件中有如下几个方面的重要作用：

（一）预防作用

从已经发生过的群体性事件来看，任何群体性事件都不是偶然的和突发的，都有着其酝酿、发生、发展的过程。正是因为如此，只要掌握准确的信息情报，并根据信息情报采取果断、有效的措施，解决群众正当的、合法的诉求，控制企图挑起事端的违法犯罪人员和敌对分子，那么就完全可以将群体性事件扼杀在萌芽状态之中。而公安机关完全具备这一能力，因为大批的公安民警在社会的第一线工作，他们广泛地接触各个方面的群众，对社会上的各个方面的情况都有着较为深入的了解。因此，只要有意识地了解、发现群体性事件的苗头，就完全可以掌握较为全面、准确的信息，然后将信息分析、综合，并向有关党委和政府部门提出具体的建议。党委和政府部门只要根据公安机关的建议作出决策，并及时处理解决，群体性事件无疑也就难以发生了。此外，公安机关的治安管理部门建立群众矛盾排查和化解机制，及时发现群众中的矛盾，能自己处理化解的，自己处理化解；自己不能处理化解的，移送有关部门及时处理化解，这样也可以有效地预防群体性事件的发生。另外，按照《中华人民共和国集会游行示威法》和《中华人民共和国集会游行示威法实施条例》的规定，公安机关是集会、游行、示威的批准机关，公安机关可以根据集会、游行、示威组织者申请的情况，对符合法律规定情况的予以批准，这样既维护了人民群众的利益，也维护了法律的尊严，同时也同样可以预防群体性事件的发生；对于不符合法律规定的，公安机关可以从法律的角度说明理由，一旦从法律的角度说明了理由，一般来说，集会、游行、示威的组织者是不会坚持自己的

不合法行为的，因为他们也害怕承担法律责任；即使他们当中有人要坚持自己的不合法行为，公安机关也能从申请中了解和掌握了他们的情况，可以采取有效措施加以防范。由此可见，公安机关在预防群体性事件中的作用是非常明显的，而且是任何部门都无法替代的。

（二）参谋作用

在群体性事件处置中，党委和政府始终处于主导地位，作为政府职能部门的公安机关无疑处于从属的地位。作为处于从属地位的公安机关无疑具有参谋的作用。当群体性事件发生后，政府和党委领导不可能迅速地了解群体性事件发生的原因和发展趋势、危害程度。此时，公安机关应该迅速地查清群体性事件的原因、分析危害程度及发展趋势，然后尽快制定处置的具体方案报政府和党委领导决策。公安机关的这种参谋作用显然是其职责所决定的，是其他机关和部门无法替代的。

（三）劝说疏导作用

群众参与群体性事件有着各种各样的情况，有些确实是为了反映和表达自己的诉求而参加的，有些是看热闹瞎起哄的，有些是被蒙蔽而参加的。从动机上看这些参与群体性事件的群众，有的是善意的，有的是盲目的。而对这些具有善意性和盲目性的参与者，只要说明了道理，他们就会脱离群体队伍。而这些人脱离了群体队伍，无疑也就在一定程度上瓦解了群体性事件。从处置群体性事件的实践来看，公安机关具有这种劝说、疏导的能力。一些群体性事件，由于公安机关的领导和民警深入现场，从情理、事理和法律以及老百姓切身利益的角度劝说群众，使群众清楚了自己行为的错误性，因而心服口服地离开了现场。显然，如果其他机关来劝说疏导的话，是难以取得这种效果的，因为他们虽然能够从情理和事理及老百姓切身利益的角度来劝说群众，但是他们不熟悉相关法律，难以从法律的角度来劝说群众。如果不能从