

江苏高校品牌专业建设工程项目 (TAPP)



江苏警官学院

科研项目成果专著

大规模群体性事件 深层原因与破解路径

薛宏伟◎著



Daguimo Quntixing Shijian
Shencengyuanyin yu Pojielujing

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

江苏警官学院

科研项目成果专著

大规模群体性事件 深层原因与破解路径

薛宏伟◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

大规模群体性事件深层原因与破解路径 / 薛宏伟著.
—北京: 中国法制出版社, 2016. 12
ISBN 978 - 7 - 5093 - 8186 - 1

I. ①大… II. ①薛… III. ①群体性 - 突发事件 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 323904 号

策划编辑 李小草 王 熹
责任编辑 李小草 王 熹

封面设计 蒋 怡

大规模群体性事件深层原因与破解路径

DAGUIMO QUNTIXING SHIJIAN SHENCENG YUANYIN YU POJIE LUJING

著者/薛宏伟著

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2017 年 2 月第 1 版

印张/17.75 字数/238 千

2017 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8186 - 1

定价: 62.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 010 - 66010493

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

前 言

平安中国建设是一项伟大事业，也是一项系统工程。重大群体性事件得到有效控制是平安中国建设水平的重要指标。习近平总书记在2014年1月中央政法工作会议上强调，“维护社会大局稳定是政法工作的基本任务。要处理好维稳和维权的关系，要把群众合理合法的利益诉求解决好，完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度，强化法律在化解矛盾中的权威地位，使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。要处理好活力和秩序的关系，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。”

改革开放以来，我国处于经济与社会发展的转型时期，不可避免地会出现各种利益分配不均衡、诉求表达不到位、正当权利不能得以维护的情形。在这种历史背景下，大规模群体性事件作为一种对抗性的集体活动而出现，在近些年来更是成为一种利益冲突的极端表现形式，在空间范围和时间频率方面都有日益增长的趋势，对社会秩序稳定和政府公信权威有着严重的影响，及时妥善处置大规模群体性事件，有效预防减少大规模群体性事件，是各级党委政府和包括公安机关在内的政府相关部门的重要职责。

长期以来，国内外学者对群体性事件进行了相当深入全面的研究，提出了许多富有见地的观点。但群体性事件特别是大规模群体性事件是一个复杂的社会现象，并处在一个动态变化的过程之中，对其研究应该是全方位、多领域的，不但需要远距离的理性观察，也需要身临其中的处置体验，不但需要专家学者的剖析，也需要实战部门人员的提炼，不但要对主要类型、基本特征、产生原因进行分

析，也要对预防预警、现场应对、公安处置开展研究。我们正是基于此，力图总结真实经验，发现内在规律，提出可行对策，通过认真剖析十多年来我国大规模群体性事件的规律特点，吸取借鉴各地处置群体性事件的经验教训，科学分析党的十八大召开后预防处置大规模群体性事件工作面临的形势，研究其发展规律，预测其未来走向和趋势，为科学做好维稳工作提供决策参考，为应对大规模群体性事件提供思维坐标，为公安机关主导大规模群体性事件处置提供工作思路。

为了全景展示大规模群体性事件的特征、规律，我们分析了大规模群体性事件内涵特征，将大规模群体性事件分为利益纷争类、价值追求类、情绪宣泄类三种类型，对其各自现状、特点进行了剖析。同时，从利益冲突引发的根本原因、体制缺陷引发的政治原因、阶层分化引发的社会原因、聚众造势积习的文化原因四个方面研究了大规模群体性事件的产生原因，并就形成机理、发展机理、变异机理、作用机理、终结机理进行了深入挖掘。在此基础上，分析了目前在大规模群体性事件处置工作中理念、法治、手段、应急等四个方面的不适应，提出了理念创新、法治完善、机制联动三大治理结构，并对预防预警、公安处置以及发展趋势等问题进行了专题讨论。

大规模群体性事件的产生、发展有着自身规律，与一个国家和地区经济社会发展、社会管理水平存在内在的联系。随着国家调控社会矛盾各项政策措施落实到位，通过源头治理、综合治理、系统治理、依法治理，引发大规模群体性事件的结构性的矛盾逐渐消失，这为破解大规模群体性事件的处置难题提供了一条法治化路径，并为依法治理群体性事件做好了顶层设计，有效防范了大规模群体性事件的发生。

目 录

Contents

第一章 大规模群体性事件的内涵特征	1
一、群体性事件的范畴属性	2
二、群体性事件的基本特征	3
三、群体性事件的属性变迁	5
(一) 改革开放初期: 从政治属性转向法律属性	6
(二) 20 世纪 90 年代: 从法律属性转向社会属性	7
(三) 21 世纪以后: 从单一属性转向多元属性	7
四、群体性事件的新型视角	9
(一) 不同视角: “中立观察者” 与 “官方行动者”	9
(二) “官方行动者” 视角中的群体性事件	11
五、群体性事件的基本类型	15
(一) 群体性事件分类概述	15
(二) 群体性事件基本类型	17
六、大规模群体性事件的划分界定	18
(一) 群体性事件的规模划分	19
(二) 中央维稳办对重大群体性事件的界定	20
(三) 大规模群体性事件的要素及界定	21

第二章 利益纷争类大规模群体性事件	28
一、利益纷争类群体性事件的主要类型	29
（一）劳资纠纷类	29
（二）征地拆迁类	34
（三）经营纠纷类	38
（四）非法集资类	40
（五）特定群体类	41
二、利益纷争类群体性事件的基本特征	43
（一）人群特征	43
（二）动机与目标	45
（三）组织特征	46
（四）行为特征	48
三、利益纷争类群体性事件的演变机理	49
（一）利益主体分化与利益矛盾累积	50
（二）非均衡的利益博弈	52
第三章 情绪宣泄类大规模群体性事件	55
一、情绪宣泄类群体性事件的主要类型	55
（一）社会怨恨触发	56
（二）大众谣言引发	58
（三）真相探究激发	61
二、情绪宣泄类群体性事件基本特征	63
（一）偶发事件引发，无预谋性	63
（二）不特定多数人实施，无组织性	64
（三）诉求对象广泛，无利益性	65

(四) 出现暴力冲突, 无调解性	66
三、情绪宣泄类群体性事件的演变机理	67
(一) 从社会怨愤到社会排斥	67
(二) 从社会排斥到社会动员	72
(三) 从社会动员到社会行动	75
(四) 从社会行动到社会冲突	77
第四章 价值追求类大规模群体性事件	80
一、价值类群体性事件的主要类型	80
(一) 自然价值追求类	81
(二) 政治价值追求类	83
(三) 爱国价值追求类	84
(四) 平等价值追求类	85
二、价值类群体性事件的基本特征	86
(一) 参与主体成分复杂	86
(二) 追求特定价值权利	88
(三) 权利意识觉醒	89
(四) 容易出现暴力行为	90
(五) 追求的目标一般具有一定的合理性	91
三、价值类群体性事件的演变机理	92
(一) 有利的结构	93
(二) 结构性紧张	93
(三) 普通信念的增长	95
(四) 促发因素	96
(五) 参与者的行动动员	97

(六) 社会控制	98
第五章 大规模群体性事件的深层原因	101
一、大规模群体性事件的原因分类	102
(一) 具有代表性的原因观点	102
(二) 四大深层原因综述	103
二、基本原因：利益冲突引发	107
(一) 利益的类型、关系与冲突	108
(二) 利益在不同阶层间的分配冲突	109
(三) 利益在不同情境下的分配冲突	111
三、政治原因：体制瑕疵引发	114
(一) 政治体制开放不够	115
(二) 政府治理能力不足	116
四、社会原因：阶层分化引发	119
(一) 社会分层及弱势群体的固化	120
(二) 相对剥夺感、社会焦虑感和群体认同	123
五、文化原因：聚众造势积习	125
(一) 聚众造势和依势博弈	125
(二) 依势博弈的语义、策略和手段	126
第六章 大规模群体性事件的演变机理	129
一、大规模群体性事件的机理类型	129
二、大规模群体性事件的机理运作	134
(一) 导火索的形成机理	134
(二) 情绪感染、群体极化到马太效应的发展机理	136
(三) 舆情高涨与集体行动的作用机理	138

(四) 符号化认知与谣言散播的变异机理	139
(五) 主框架的终结机理	141
三、大规模群体性事件的精英组织机理	142
(一) 精英组织	143
(二) 知识精英、政治精英与“维权律师”	144
(三) 意见领袖与网络推手	149
四、大规模群体性事件的传媒扩散机理	153
(一) 政府主导的宣传媒体	153
(二) 网络商业媒体	155
(三) 社交媒体	156
(四) 全球化媒体	157
五、大规模群体性事件的个体非理性机理	159
(一) 法不责众心理	160
(二) 好奇围观心理	161
(三) 正义感和合理化心理	162
(四) 泄愤和浑水摸鱼心理	162
六、大规模群体性事件的境外煽动机理	163
(一) 境外敌对势力插手的主要类型	163
(二) 境外敌对势力插手的主要手法	164
第七章 大规模群体性事件的处置困境	167
一、理念不适应	168
(一) 片面政绩观：唯 GDP	168
(二) 静态稳定观：不出事	168
(三) 刚性维稳观：重压制	169

二、法治不适应.....	170
（一）立法供给尚未完善	171
（二）司法权威尚未树立	175
（三）多元解纷机制尚未理顺	176
（四）政府能力尚待提高	177
三、手段不适应.....	178
（一）进退两难的信访机制	179
（二）疲于应付的运动式治理	181
（三）不守原则的迁就妥协	181
四、应急不适应.....	182
（一）预警不及时	183
（二）情报有漏洞	183
（三）指挥不完善	185
（四）处置不专业	185
第八章 大规模群体性事件的治理结构	187
一、更新处置理念	187
（一）确立社会治理理念，形成公共治理框架	188
（二）重视沟通协商理念，满足多元利益诉求	190
（三）注重预防为先理念，防止事态激化升级	192
二、完善法律规范	194
（一）修改集会游行示威法	195
（二）修改人民警察法及相关法规	200
（三）修改完善相关法律法规	205
三、重构化解机制	206

(一) 畅通不同主张的表达机制	206
(二) 形成对立观点的交流机制	208
(三) 确定冲突利益的整合机制	210
(四) 固化多元解纷的裁决机制	211
(五) 建立职责分明的联动机制	214
(六) 强化对抗行动的制动机制	215
第九章 大规模群体性事件预警响应	217
一、大规模群体性事件的处置体系	218
(一) 域外做法和启示	218
(二) 我国大规模群体性事件的处置体系	220
二、大规模群体性事件的预警机制	224
(一) 大规模群体性事件的预警功能	224
(二) 大规模群体性事件的预警信息	226
(三) 大规模群体性事件的预警行动	228
三、大规模群体性事件的响应处置	229
(一) 大规模群体性事件的应急响应	229
(二) 大规模群体性事件的信息报送	230
(三) 大规模群体性事件的先期处置	231
四、大规模群体性事件的舆情导控	232
(一) 舆情与大规模群体性事件有直接关联	232
(二) 大规模群体性事件的信息发布	234
(三) 大规模群体性事件的法制宣传	235
(四) 大规模群体性事件的舆情导控	236

第十章 大规模群体性事件的公安应对	239
一、准确定位公安机关的基本角色	239
(一) 事态整体控制	240
(二) 现场冲突化解	242
(三) 有限现场裁量	243
二、积极加强情报信息的研判能力	244
(一) 健全情报信息获取机制	244
(二) 提高情报部门实战能力	245
(三) 加大情报信息协同执法	246
三、不断提升应对处置的专业水平	247
(一) 知识结构专业化	248
(二) 指挥系统专业化	248
(三) 处置流程专业化	249
(四) 处置战术专业化	250
四、认真实施现场分类的有效处置	251
(一) 第一时间控制现场	251
(二) 合法合理使用武力	253
(三) 事后务必区别追责	254
第十一章 大规模群体性事件的趋势判断	255
一、仍将惯性运行	255
(一) 社会转型期的结构诱因	256
(二) 国内相关数据关联推测	256
(三) 经济发达地区典型事件预示	257
二、表现形式多样	258

（一）周期缩短关联明显	258
（二）软性暴力拒绝合作	258
（三）抱团聚集个别维权	259
（四）群体极化对抗扩大	260
（五）境外势力插手干涉	261
三、态势渐趋平稳	261
（一）法治中国建设持续深入	262
（二）全面深化改革稳步推进	262
（三）维稳指导思想更加科学	263
（四）维稳基础工作更加扎实	264
后 记	267

第一章 大规模群体性事件的内涵特征

大规模群体性事件是我国政治、经济、社会发展过程中出现的一种社会现象，我们对大规模群体性事件的认识有一个逐步提高、不断深化、动态调整的过程。

面对日益增多的群众参与的事件，相关部门和一些学者先后提出了一些概念，诸如群体闹事、群体治安事件、打砸抢事件、突发事件等。“群体性事件”一词最早出现于发表在1994年第5期《人民公安》的《竭尽全力稳定治安》评论员文章，文中有“影响社会稳定的群体性事件增多”以及“认真做好预防和妥善处置群体性事件的工作”的表述，这是公开文献中首现“群体性事件”概念。^① 最早在党委政府的文件中使用并明确界定“群体性事件”一词的是2004年中办、国办转发的《关于积极预防和妥善处理群体性事件的工作意见》。^② 在正式场合，相关领导首次使用“群体性事件”一词是2005年7月，时任中组部副部长的李景田在新闻发布会上纠正了国外记者所谓“骚乱”说法，代之以“群体性事件”。^③ 从词义上来看，群体性事件似乎要比群众闹事、治安事件等更为中性，更少价值判断，但本质上仍然是负面的界定。^④ 在长期的研究中，许多研究者从社会学、政治学、心理学、经济学乃至政治社会学等交叉学科观察、解释群体性事件，为我们深入全面研究群体性事件提供了参考和基础。

① 冯仕政：《社会冲突、国家治理与“群体性事件”概念的演生》，载《社会学研究》2015年第5期。

② 陈利华：《中国“群体性事件”10年增6倍》，载《新华每日电讯》2005年7月31日。

③ 张爱军：《群体性事件概念之名实辨析》，载《社会科学论坛》2010年第13期。

④ 事件在语义上指“历史上或社会上发生的不平常的大事情”。参见中国社科院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典（第5版）》，商务印书馆2005年版，第1246页。

一、群体性事件的范畴属性

作为群体性事件同一类型社会矛盾概念范畴的源头，可以追溯到上个世纪 50 年代中期。1956 年社会主义改造完成和社会主义制度确立之际，全国相继发生了一些农民闹社、退社事件，城市工人请愿、罢工以及学生罢课等群体性事件。1957 年 2 月，毛泽东同志在最高国务会议第十一次（扩大）会议上作了题为《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的重要讲话，指出：“一九五六年，在个别地方发生了少数工人学生罢工罢课的事件。这些人闹事的直接的原因，是有一些物质上的要求没有得到满足；而这些要求，有些是应当和可能解决的，有些是不适当的和要求过高、一时还不能解决的。但是发生闹事的更重要的因素，还是领导上的官僚主义。这种官僚主义的错误，有一些是要由上级机关负责，不能全怪下面。闹事的另一个原因是对于工人、学生缺乏思想政治教育。一九五六年，还有少数合作社社员闹社的事件，主要原因也是领导上的官僚主义和对于群众缺乏教育。”毛泽东对“少数人闹事”或者“群众闹事”的认识极为准确，就其总体性而言，是群众对涉及自身经济利益诉求无法得到制度性渠道满足的一种爆发，它是新中国成立后，国家领导者面临的新型社会矛盾。

党的十一届三中全会后，邓小平同志在回答记者提问时，初提“要认真学习建立社会主义的民主制度和社会主义法制”。1980 年 7 月 5 日颁布的《人民警察使用武器和警械的规定》第五条规定，人民警察在执行逮捕、拘留、押解人犯和值勤、巡逻、处理治安事件等公务时，可以根据本规定，使用武器和警械。这个法律文件不仅提出“治安事件”概念并列举了“治安事件”的种类，包括“打砸抢、聚众骚乱和结伙斗殴事件”。这可以看作为是“治安事件”首次以“法律概念”的性质出现，“治安事件”对建立社会主义法制的回应一直持续整个 80 年代。

1988 年 11 月 2 日，公安部在《关于处置各种突发事件的几点意见》中提出了“突发事件”的概念，意味着具有常态特征的“治安事件”已经被具有高度危险性的“突发事件”所取代，同时也意味着对群体性事件的治安管

工作为危机处理工作所替代,其所动员起来的制度、信息、人员以及装备等国家资源相较于20世纪80年代也大为扩张,在政策、技术上极大提高了党和政府应对群体性事件的能力。

2000年4月5日,公安部颁发《公安机关处置群体性治安事件规定》,将群体性治安事件定义为“聚众共同实施的违反国家法律、法规、规章,扰乱社会秩序,危害公共安全,侵犯公民人身安全和公私财产安全的行为”。“群体性治安事件”概念范畴意味着群体性事件重新成为常规政治处理的对象,也意味着对群体性事件的治理恢复到日常治理的要求和水平。

2004年中共中央办公厅、国务院办公厅制定的《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》中,正式提出了群体性事件的规范概念范畴并解释了概念内涵:“由人民内部矛盾引发、群众认为自身权益受到侵害,通过非法聚集、围堵等方式,向有关机关或单位表达意愿、提出要求等事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动”。定义淡化了所谓的“社会危害性”,强调了引发群体性事件的诱因,即由人民内部矛盾引发、群众认为自身权益受到侵害^①。除此之外,公安部在2008年出台了《公安机关处置群体性事件规定》,与此前2000年的规定相比较,这一规定扩大了群体性事件的范围,实现了从处置违法行为到维护社会稳定的转变,回应了社会治理中“维稳”命题和“维权”诉求并存的社会现实。^②

根据我国当前维护稳定和处置大规模群体性事件的实际情况,我们认为,群体性事件是超过一定数量的人员为满足某种需要或达到某种目的,通过非法聚集、围堵等方式,在特定场合向有关机关或单位表达意愿、提出要求等,对社会秩序造成影响的事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动。

二、群体性事件的基本特征

研究群体性事件一方面可以认识和了解该现象本身,另一方面也为党和

① 于建嵘:《当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征》,载《中国政法大学学报》2009年第6期。

② 谢海军:《我国群体性事件范畴的历史演变及其属性认知变迁分析》,载《马克思主义研究》2014年第5期。