

# 城乡社区社会管理 成果要报

2013年第9期  
(总第10期)

---

本期摘要:

## 网络群体性事件的社会稳定风险防控机制研究

周红云

- 网络群体性事件存在较大的社会风险，是当前我国影响社会稳定的因素之一。
  - 网络群体性事件社会稳定风险的特征为：诱因复杂化、扩散迅速化、主体多元化、风险放大化、爆发连锁化。
  - 社会稳定风险防控机制包括：风险预警机制，监测、评估和预报社会风险；利益表达机制，通过完善相关法律法规，拓展利益表达渠道，以协商方式化解矛盾；心理疏导机制，组建专业的社会工作队伍，理智宣泄不满情绪，规范网民的自律行为；谣言监控机制，建立谣言监控中心，开发谣言监测技术，组建专业的网监队伍，加大造谣的惩处力度；舆论引导机制，掌握信息主导权，多渠道发布官方信息，引导舆论良性发展；应急处理机制，制定应急预案，建立应急联动中心，提升应急能力。
- 

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心  
2013年9月10日

# 网络群体性事件的社会稳定风险防控机制研究

周红云

## 一、网络群体性事件与社会稳定风险

当前，我国既处于经济社会发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期，最为突出的表现是群体性事件频繁爆发，对社会稳定和经济建设造成了严重影响，成为各级党政机关亟需研究和解决的重大问题。

群体性事件，是指特定群体或不特定多数人，由于对政府或社会的各种不满情绪得不到正确疏导，而在有一定影响的突发事件的导引下，或者在组织者的计划安排下，通过没有合法依据的规模性聚集，表达诉求或发泄不满，并通常伴随语言或肢体上的激烈行为的群体性活动。

网络群体性事件是群体性事件的一种新的特殊形式，它伴随着网络的发生、发展以及网络对现实影响力的加深而出现。所谓网络群体性事件，是指在相对自发的、无组织和不稳定的情况下，某些群体为了共同的利益或主张，利用网络大规模发布、传播某一方面的信息，以发泄不满，制造舆论，由此引发的影响社会正常秩序的集群行为。<sup>①</sup>

网络群体性事件大多因利益纠纷引发，属于人民内部矛盾。美国社会学家科塞指出，社会并非只有处于无冲突的均衡状态才是最佳的，如同一壶烧开的水，当蒸汽积聚到一定程度而无处释放时，就会

---

<sup>①</sup>郭玉锦、王欢：《网络社会学》，中国人民大学出版社，2006年，第168-169页。

把壶盖冲开，为防止壶盖被冲，可以在壶盖上设置一个泄气孔，这个泄气孔就是安全阀。<sup>①</sup>网络群体性事件是一种民众宣泄不满情绪的途径，能释放社会紧张，避免负面情绪的过多积累而引发社会动荡和社会危机，具有“社会安全阀”的缓冲功能，是社会稳定运转的必要机制。

但与此同时，网络群体性事件也存在较大的社会稳定风险。风险是指在某一特定环境下，在某一特定时间段内，某种损失发生的可能性。社会稳定风险则指导致社会冲突，危及社会稳定和社会秩序的可能性，换言之，社会稳定风险意味着社会不稳定、社会失序或社会动荡的可能性，是破坏社会和谐的重要因素。

## 二、网络群体性事件的社会稳定风险特征

网络群体性事件的最大特征是“网络化”，无论是事件的发起，还是事件的组织和动员，都依赖网络这一新型信息传播方式，其传播速度之快，动员范围之广，联络之迅速前所未有，如果控制不当，会对社会稳定产生重大影响。当前，网络群体性事件的社会稳定风险呈现出以下特征：

### 1. 诱因复杂化

社会稳定风险的诱因十分复杂，既有自然灾害方面的原因，也有因社会发展过程的不确定性而引发的矛盾。自然灾害，如旱灾、洪灾、冰灾、地震、海啸、环境污染、生物灾害和森林草原火灾等可能引发饥荒、抢购、经济危机乃至政局动荡。社会发展中的矛盾，如收入分

---

<sup>①</sup>[美]科赛：《社会冲突的功能》，孙立平等译，华夏出版社，1989年。

配失衡引发两级分化，城乡土地征用导致农民失地，国企改革导致工人下岗，不知名传染病引发公共卫生事件，宗教冲突和文化冲突引发种族矛盾，司法不公导致群体性上访，恐怖主义活动引发公共安全危机（如美国“9.11事件”）等。<sup>①</sup>

## 2. 扩散迅速化

中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《第30次中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2012年6月底，中国网民数量达到5.38亿，互联网普及率为39.9%，而1997年我国上网用户数仅为62万人，2012年是1997年的867倍<sup>②</sup>。

网络群体性事件呈现出扩散迅速，动员效应强的特点。原因在于，与传统媒体的信息传播不同，在网络上，人人都可以当记者，每个人面前都有一个小广播，每个人都可以将自己的所见、所闻、所思、所感，通过QQ空间、微博、个人主页等发布到网络上，网络媒体中的QQ、MSN、手机短信等有一对一、一对多、多对多等形式，其群发、转发、转帖等功能，使得突发事件或一些社会问题等相关信息瞬时呈几何效应扩散。此外，当突发事件成为网络关注焦点后，传统媒体，如电视、广播、报纸等也会争相报道，受众面不断扩大，突发事件的关注度再次急剧升温。

总之，网络媒体的信息传递呈现“一点发信，多点感知；交互传递，滚动扩展”的特点，再加上相关激进型的评论的推动作用，产生巨大的规模动员效应，成为网络群体性事件聚合能量的倍增器。

<sup>①</sup>贾康、刘尚希：《公共财政与公共危机》，中国财政经济出版社，2004年，第146页。

<sup>②</sup>《CNNIC发布报告显示：我国网民规模突破5.38亿》，新华网，2012年07月19日 [http://news.xinhuanet.com/tech/2012-07/19/c\\_123434921.htm](http://news.xinhuanet.com/tech/2012-07/19/c_123434921.htm)

### 3. 主体多元化

过去参与群体性事件的多是利益相关者，如失地农民、环境污染受损者、国企下岗职工等，而当前网络群体性事件的参与主体呈现多元化趋势，甚至那些与事件本身没有任何关联的人也会参与进来，参与主体主要包括有<sup>①</sup>：

(1) 知识分子。包括作家、教授、律师、媒体评论员、政府官员、特约撰稿人、咨询、顾问等群体，其参与网络讨论的主要目的是表达对社会公正的诉求以及对社会的焦虑之情。由于知识分子受过良好教育，学历层次较高，许多是行业“精英”，具有较强的分析判断力，因而往往具有较强的号召力，一些人由此成为网络舆论领袖。

(2) 中产阶级。这一阶层拥有较多的社会资源和财富资源，追求政治社会权益和更好的生活品质，是网络虚拟社会的主体，并且具有相当的话语权。他们往往敢于挑战权威，提出质疑，同情弱者，关注敏感事件，因中产阶级的人员规模较大，往往能对事态的发展起到较强的推动作用。

(3) 草根阶层。主要包括弱势群体、利益受损群体和以青少年为主的亚文化群体。前两者参与网络群体性事件的动机主要在于维护自身合法权益，表达自己的利益诉求，如国有企业的失业人员、被长期拖欠工资的农民工、没妥善安置的失地农民、房屋被强行拆迁的居民、环境污染受害者等。后者参与网络群体性事件主要是娱乐恶搞的心态，在恶搞中获得自我满足。

---

<sup>①</sup>陈宏斌：《网络群体性事件特征、起因和化解之道》，《公安研究》，2011年第1期。

由于参与主体的素质参差不齐，在网络上就有可能出现谣言、煽动性的言论以及“泛政治化”的评论，这些帖子一旦发表出去，就有可能被其他网友阅读并转载，使网络群体性事件在短时间内形成强大的舆论压力和舆论风险，并可能进一步演变成现实的社会危机。

#### 4. 风险放大化

我国目前正处于结构转型时期，不同的利益诉求造成了不同社会阶层和社会群体之间的矛盾和冲突，也激发了一些人的“仇官”和“仇富”情绪。一旦出现与富人或官员相关的负面事件时，极易使原本普通的个体事件演变成公众事件。比如，杭州胡斌飙车事件、药家鑫事件以及深圳顶包事件等，只要“豪车”和“撞人”、“杀人”等挂上钩，立马会激起网民对“富二代”、“官二代”的偏见，在网络“口水效应”和“江湖效应”的推动下，直接推动了群体矛盾的演化。从而将个人行为放大为对整类群体的认识，快速被网络媒体定位为“贫富对立”、“官民对立”，使事件本身的社会风险被放大。

我国近年来发生的多起群体性事件，都是因事件的社会风险被放大所致。例如，安徽池州事件，原本是一起交通碰擦事故，却演变为严重的烧砸抢暴力骚乱事件；重庆万州事件，起因是一临时工冒充公务员殴打进城务工人员，结果引发警车被烧、政府大楼被砸的恶性群体性事件；湖北石首事件起因是一名厨师非正常死亡，最终演变成重大群体性事件，聚集对抗期现场围观者最多时高达4万余人；等等。

#### 5. 爆发连锁化

网络媒体的信息传播具有交互性、扩散性、即时性等特征，具有

相当强的社会动员效应。当网民对某一事件不满意时，他们不仅会在网络上发表不满的言论，而且会通过“群体性事件”的方式释放不满情绪，或者给相关职能部门施加压力。一旦网络上动员的“游行”、“静坐”、“罢工”、“散步”等成为现实并取得较好的预期效果，那么在示范效应和扩散效应的作用下，其他与此情况类似的群体也会纷纷效仿，以“连锁”的方式爆发群体性事件。例如，2008年重庆出租车罢运事件发生后，不到半个月，就引发了湖北荆州、海南三亚、甘肃永登、云南大理、广东汕头等地相继发生大规模罢运事件。网络动员效应不仅表现在“维权性”群体性事件中，也有可能被不法份子利用，煽动和策划反动事件，以实现其政治目的，如2008年的反法聚会、2008年藏独、疆独等事件，最终导致了多起现实群体性公共危机事件。

### 三、社会稳定风险防控机制的构建

#### （一）风险预警机制

网络群体性事件的演化，是社会矛盾不断累积的结果。在爆发之前，社会中会在一定程度上以多种方式反映一些冲突的迹象或表现出细微的征兆，若能事先识别出这些风险，并采取相应的措施进行防范，则可将社会矛盾和社会稳定风险化解在萌芽状态，避免演化成社会骚乱和社会危机。

1. 监测社会稳定风险。网络群体性事件是现实社会风险在网络中的体现，因此要从源头消弭网络群体性事件的社会稳定风险，必须找到网络群体性事件的导火索，对容易引发网民关注的“敏感”事件进

行重点监测。从近几年人民网舆情监测室所选出的热点事件看，主要涉及公共权力监督、公共秩序维护、公共道德伸张等一系列重大社会问题。很多突发事件只要涉及官员、富人、官二代、富二代、农民工、城管、拆迁等敏感因素，就很容易引发铺天盖地的舆论声浪<sup>①</sup>。

2. 评估社会稳定风险。要运用科学的风险评估技术，对网络群体性事件的相关“警兆”进行风险评估。所谓“警兆”，是指网络群体性事件爆发前的一些先兆，比如网络中的激进言论、网友转载的数量、点击率等。借鉴英国的风险评估方法，可以按照风险发生的可能性和影响的大小这两大维度，构建风险矩阵，将风险分为不同的级别：低风险，表明危险不可能发生、影响极小；中度风险，表示风险较小，但可能在短期内会引起社会问题；高风险，意味着风险较大，风险发生的可能性或高或低，但潜在的后果较为严重；极高风险，表示风险发生的可能性极高，且潜在后果非常严重。

3. 预报社会稳定风险。在科学地评估社会稳定风险之后，应向政府相关部门和社会公众发布预警信息，使其尽早采取措施来化解风险。参照天气预报发布，对网络群体性事件的社会稳定风险可采用不同的颜色来标示：低风险，蓝色预警，最低程度的监控即可；中度风险，橙色预警，应当受到监控，在制定应急预案时需加以考虑；高风险，黄色预警，应高度重视，采取特别警示措施；极高风险，红色预警，应制定专项应急预案，并采取危险警示措施。

---

<sup>①</sup> 《网络热点事件多涉公共权力监督 反腐与民生受关注》，《法制日报》，2011年07月14日。

## （二）利益表达机制

利益表达是指各个社会阶层的人，通过一定的渠道和方式向政府、执政党和社会各级组织机构表达自身利益要求，以求影响政治系统公共政策输出的过程。利益表达机制就是在承认个体正当利益的基础上，允许社会成员通过正常合法的渠道和方式表达自己的利益诉求的机制。

从网络群体性事件的起因看，大部分因利益矛盾所致，例如城乡土地拆迁、农民工讨薪、环境污染、不公执法等。因此，完善利益表达机制，是化解群众不满情绪，切实保障公众利益，维护社会公平，防范网络群体性事件的前提。

1. 完善相关法律法规。一是职权性制度，包括立法法、监督法、组织法等，为利益表达提供强有力的法律保障；二是保障性制度，包括选举法、代表法、人大常委会组成人员法等法律法规；三是程序性制度，包括人民代表大会、人大常委会、人大专门委员会的议事规则以及听证、论证、调研、检查、视察等活动规则，使社会利益表达建立在公正的程序之上。<sup>①</sup>

2. 拓展利益表达渠道。第一，完善人民代表大会制度，应优化人大代表及常委会组成人员的结构，使其成为化解社会矛盾，协调社会关系，平衡社会利益的重要主体。第二，优化信访制度，除了面对面信访外，还可借助网络，建立全国信访网，把一些重大问题的信访资料上网公示（于建嵘，2010）。第三，充分发挥人民政协的政治协商、

---

<sup>①</sup>张绍明：《完善国家权力机关社会利益表达机制》，《学习时报》，2011年6月9日。  
[http://www.qstheory.cn/zz/shzyzzzd/201106/t20110609\\_85704.htm](http://www.qstheory.cn/zz/shzyzzzd/201106/t20110609_85704.htm)

民主监督职能，发挥工、青、妇和行业协会等社会团体的作用，表达人民群众的利益诉求。第四，利用电视、报纸等传统媒体以及网络、手机、微博等现代媒体，传达群众心声，当前一些地方建立“民心网”，开设“市民心声”、“行风热线”、“在线投诉”等栏目，收到良好效果<sup>①</sup>。

3. 以协商方式化解矛盾。在当今利益分层加剧的情况下，需要建立有效的利益沟通协调机制，通过对话和协商，使不同利益主体的利益诉求得以有效整合。为此，要坚持社会调解决、人民调解、行政调解、司法调解相结合，根据矛盾实际，采用适宜的调解方式，有效协调各方利益关系，使基层各种利益矛盾得到公正、及时的化解。

### （三）心理疏导机制

从心理层面看，民众的不满情绪有一个积累过程，如果“累积效应”总量等于或大于社会可以承受的临界值，在外部条件的刺激下，就有可能引发群体聚集。因此疏导民众的心理，释放不良情绪，消除内心“积怨”，是化解网络群体性事件的重要对策。

1. 组建专业的社会工作队伍。网络群体性事件是社会矛盾日积月累的结果，社会工作对化解社会稳定风险起到缓冲器和减震阀的作用，避免网络群体性事件激化和升级。为此，要加强社区和社会团体建设，在各街道、社区组建专业的社会工作者队伍，对群众的社会怨恨心理进行疏导、安慰，实现消极社会情绪向积极社会情绪转变，将可能出现的网络群体性事件消解在萌芽状态。

---

<sup>①</sup>吴德星：《建立完善的利益表达机制》，《学习时报》，2003年4月25日。  
[http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2008-01/14/content\\_9529202.htm](http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2008-01/14/content_9529202.htm)

2. 理智宣泄不满情绪。网络自诞生以来，出于保障个人隐私的目的，在技术上并没有设计身份的鉴别功能，在虚拟的网络空间，由于个人身份的隐蔽性，网民参与政治的不安全感会降低，在发表言论时可能毫无顾忌，以偏激的言行，甚至网络暴力来宣泄负面情绪。《人民日报》在对我国网络舆论的特点进行研究后发现，网络舆论通常比较感性化、情绪化、简单化，具有明显的非理性色彩<sup>①</sup>。对群众的不满情绪，社会工作者应通过沟通、谈心、协商等方式，帮助他们进行心理疏导，引导他们通过理智、合法的途径宣泄不满情绪，避免用极端或违法的方式“泄愤”。

3. 规范网民的自律行为。网络是谣言蔓延的主要通道，2011年，中国青年报（微博）社会调查中心通过民意中国网和门户网站新闻中心，对1714人进行在线调查，结果显示，85.8%的受访者认为谣言最常见的传播渠道是“网络”<sup>②</sup>。从已经发生的网络造谣、传谣事件中看，不少网民都是在不经意间用一次转帖、转发的行为助长了谣言的蔓延。因此应加强教育和宣传力度，让网民意识到网络言行的社会稳定风险，自觉约束自己的言行，不造谣、不信谣、不传谣，做到文明上网。

#### （四）谣言监控机制

##### 1. 建立谣言监控中心

---

<sup>①</sup> 《我国网络舆论呈现八大特点》，人民网—人民日报海外版，2011年09月02日09:27，新浪新闻中心，<http://news.sina.com.cn/m/2011-09-02/092723094101.shtml>

<sup>②</sup> 《微博谣言产生的原因》，新华网发展论坛，<http://forum.home.news.cn/thread/88210157/1.html>

谣言是传播网络群体性事件社会稳定风险的主要“推手”。例如，“蛆橘事件”让全国柑橘严重滞销；地震谣言使山西数百万人街头“避难”；响水县“爆炸谣言”引发大逃亡4人遇难；“皮革奶粉”传言重创国产乳制品；“滴血食物传播病毒”传言引发恐慌；等等。为保证网络安全，有必要建立网络谣言监控中心，收集、分析和抵制有可能导致社会不安定的谣言，尤其对那些宣扬民族对立、宗教纠纷、恐怖活动、有组织犯罪、非法集群等破坏社会安全的信息进行有效监控。

## 2. 开发谣言监测技术

为提高谣言监测效率和效果，需要借助现代高科技技术，对各类信息进行甄别和监测，以便在第一时间截获网络谣言信息，并通过访问控制、病毒防治、应急响应、风险分析、漏洞扫描、入侵检测、系统加固、安全审计、屏蔽等技术，对虚假信息有效过滤，及时删除网络谣言。

## 3. 组建专业的网监队伍

近年来，我国网监业务的快速发展与网监人才短缺的矛盾突出，需要加大教育和培训的力度，培养专业的网监人才。具体而言，网监人才需要具备以下素质：

第一，要有良好的政治素养。网络人员必须有高度的政治敏锐性，对网络上容易引发群体性事件的言论高度敏感，尤其对那些公权力大、公益性强、公众关注度高的“三公部门”相关的谣言，能够及时查知，尽早控制，防止谣言蔓延扩散。

第二，要有较强的沟通能力。对网络谣言不能一味地删除，更不

能强制屏蔽，这样做只会激发网民从非正式渠道获取信息，不利于事态发展。作为网监专业工作者，应具有较强的沟通能力，对造谣者进行劝导，晓之以理，说明造谣的危害，澄清事实，避免事态升级。

第三，要有过硬的专业技能。网监人才应精通计算机操作技术及网络相关技能，同时要熟知相关法律法规，此外应具备高超的侦查技术，能够见微知著，及时发现和消除谣言，净化网络环境。

#### 4. 加大造谣的惩处力度

近年来众多网络群体性事件的发生证实，网络谣言的影响力和破坏力已经突破了“虚拟社会”的围墙，扰乱社会秩序，引发公众恐慌，成为引发社会震荡、危害公共安全的“毒瘤”（夏学奎，2012）。应将遏制网络谣言监管纳入法治轨道，形成常态化的监管机制，依法加强互联网管理，依法追究网络谣言制造者和传播者的法律责任（吴忠民，2012），遏制网络谣言的滋生与传播。例如，2012年，北京市公安机关对在网无端编造、恶意传播所谓“军车进京、北京出事”等谣言的不法分子依法予以拘留，对在网上传播相关谣言的其他人员进行了教育训诫；国家互联网信息办公室对一批传播谣言的互联网站依法进行了查处<sup>①</sup>。

### （五）舆论引导机制

#### 1. 掌握信息主导权

在网络时代，信息比以往任何时候都表现出明显的先声夺人特点。<sup>②</sup>网络群体性事件发生后，如果受众在第一时间没有听到官方的

<sup>①</sup>《传播谣言 须依法惩处》，新华网，2012年8月30日，<http://forum.home.news.cn/thread/104449474/1.html>

<sup>②</sup>丁鹤：《群体性事件的谣言信息传播及对政府网络舆论引导的启示》，华中科技大学硕士学位论文，2010年。

声音，就很有可能去其他媒介寻找答案，导致谣言满天飞。所以，政府必须第一时间介入网络群体性事件，人民网舆情监测室分析师提出网络时代处置突发事件的“黄金4小时”法则，也即在4小时内必须发布官方信息，做好相关信息沟通工作，以便掌控信息主导权，及时消除民众疑虑避免信息在传播中发生变异。

## 2. 多渠道发布官方信息

对政府而言，发布官方信息主要有以下途径<sup>①</sup>：第一，举行新闻发布会。新闻发布会又称记者招待会，这种方式由于权威性强，发布面广，互动性强，影响力大，是重大事件新闻发布的主要方式。第二，组织媒体采访。这种方式灵活机动，时效性强。第三，通过网络发布事件信息。随着互联网的发展，网络发布因速度快、成本低、互动性强等特点逐渐成为政府信息发布的重要方式。我国多个城市已开通政府网站、政务微博，对网民关心的事件，进行在线发布，特别是网络新闻发言人制度和“微博问政”，成为广受网友好评的信息发布方式。第四，通过手机发布信息。手机作为“带着体温的媒体”，已成为人们获取信息的重要渠道。当网络群体性事件发生后，政府可通过短信群发的方式，向市民澄清事实真相消除疑虑。

## 3. 引导舆论良性发展

德国传播学家诺依曼（1974）提出“沉默的螺旋”理论，认为人们在发布信息时，为防止因孤立而受到社会惩罚，在表达观点之前往往先观察周围的意见，当发现自己属于“多数”或“强势”意

---

<sup>①</sup>全国干部培训教材编审指导委员会组织编写：《公共事件中媒体运用和舆论应对》，人民出版社，2011年，第29-31页。

见时，他们便倾向于积极大胆地表达自己的观点；反之，当他们感觉自己属于“少数”或“弱势”意见时，一般会屈从环境压力而转向“沉默”或附和，如此循环往复，便形成一方的声音越来越强大，另一方越来越沉默下去的螺旋发展过程。<sup>①</sup>

根据“沉默的螺旋”理论，网络群体性事件舆论的形成，并不一定是网民“理性讨论”的结果，而可能是对网络中“强势”意见趋同后的结果。正如美国学者霍夫施塔特所言，“你想理解任何一条消息，就必须先有一种消息告诉你如何理解它”<sup>②</sup>，这说明网络意见领袖对于舆论的推进至关重要。所谓意见领袖，是指在人际传播网络中经常为他人提供信息，同时对他人施加影响的“活跃分子”，他们具有较高的社会影响力，直接引导舆论走向。

需要培养一批具有高尚的人格魅力，敏锐的社会洞察力，缜密的思维力，理智的判断力，严谨的分析力和娴熟的表达力的意见领袖。当群体性事件发生后，通过意见领袖积极的、客观的、理性的评价，安抚民众情绪，引导舆论良性发展。

## （六）应急处理机制

1. 制定应急预案。凡是预则立，不预则废。制订应急预案的目的是在突发的情况下采用，控制或解决正在发生的紧急事件，采取应急行动，减轻灾害危害，保护人民群众的生命和财产安全。世界各国针对突发事件制定了相应的应急预案。在我国，2005年6月国务院颁发了《国家大规模群体性事件应急预案》，但目前仍没有专门针对网

---

<sup>①</sup>郭庆光：《传播学教程》，中国人民大学出版社，2003年。

<sup>②</sup>[美]霍夫施塔特：《美国政治传统及其缔造者》，商务印书馆，2010年。

络群体性事件的应急预案。为了提升网络群体性事件的应急效果，应针对网络群体性事件的基本情况、处置的基本原则和基本任务、组织领导、职责任务、安保措施、警力部署、通信联络、纪律政策、工作要求、预防处置措施等，制订出周密完善的应急预案，做到有备无患，从而在应急处理时有章可循。

2. 建立应急联动中心。由于应急处理需要多个部门通力协作，为了提升资源整合效率，充分发挥各职能部门的作用，必须在各级应急管理机构下设立应急联动中心。目前，我国的上海市、南宁市、重庆市等城市所建立的应急联动中心，对提高公共安全危机防范和处理水平有较大的推动作用。比如，对公共卫生事件，涉及对国家卫生部、农业部、食品药品监督管理局等相关职能部门的协调管理；社会安全事件功能区主要涉及对国家粮食局、人民银行总行、外经贸委、公安部、中央宣传部、旅游局等相关职能部门的协调管理。<sup>①</sup>

3. 提升应急能力。由于网络 and 现实交互作用，网络群体性事件往往会演化成现实群体性事件，比如湖北石首事件、贵州瓮安事件、湖州织里事件等，无一例外都是因网络而引发了现实性的群体聚集和群体冲突。在处理群体性事件时，警察往往处于化解的一线，其行为直接影响到化解的效果，如果警察处置不力，只会激发“仇警”情绪，进一步加剧参与群体的对抗，引发更严重的打砸抢烧等恶性事件。根据公安部下发的《公安机关处置群体性事件规定》，要求做到“三个慎用”——慎用警力，慎用武器警械、慎用强制措施，“两个防止”

---

<sup>①</sup>王湛：《突发公共事件应急管理过程及能力评价研究》，武汉理工大学博士学位论文，2008年，P85。

——防止因用警不当、定位不准、处置不妥而激化矛盾，坚决防止发生流血伤亡事件原则。为此，对要警察进行严格的培训，进行模拟演练，确保妥善处理群体性事件。

作者简介：周红云，中南财经政法大学公共管理学院 副教授

## 城乡社区社会管理

---

**主送：**省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室  
**报送：**校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员  
**发送：**各协同高校和单位、相关学院及职能部门

---

**主管：**湖北省教育厅 中南财经政法大学

**主办：**城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

**主编：**赵 曼

**通讯地址：**中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

**电话、传真：**（027）88387207

**网址：**<http://www.socialmanagement2011.com>

**E-mail：**shgl@znufe.edu.cn