



中国公共管理案例中心
China Case Center for Public Policy & Management

贵州瓮安“6·28”事件

本案例可适用于公共管理、社会安全、应急管理、公共领导力等课程主题教学中。

瓮安是贵州省黔南州 13 个县市中的一个县，它地处黔南州的北部，南距黔南州府都匀市 120 公里，西距省城贵阳市 174 公里，北距历史名城遵义市 150 公里。2007 年，瓮安县域面积为 1974 平方公里，全县辖 9 镇 14 乡 247 个行政村，总人口 46 万，以汉族人口为主，少数民族人口占 4.3%，¹如图 1 所示。



图 1 瓮安位于贵州中部（图中画圈部分）

水利开发与移民纠纷

瓮安是一个农业大县，全县农业人口占总人口的 83.25%，第一产业比重占 GDP 近

本案例由清华大学公共管理学院案例中心助理闭恩高、硕士研究生唐恬编写，部分人名已进行掩饰处理。案例的写作得到了彭宗超教授、案例中心主任慕玲，以及清华大学公共管理学院博士后、吉林大学副教授王郅强，清华大学公共管理学院博士、中国政法大学讲师詹承豫的指导。2009 年 6 月 15~18 日，由彭宗超、慕玲、王郅强、闭恩高组成的调研组到贵州调研瓮安“6·28”事件。调研期间，贵州省委秘书长张群山、黔南州州委书记黄家培，瓮安县委书记龙长春、副县长陈博、肖松、公安局政委周胜等领导同志给予的大力帮助，黔南州州委、州政府相关部门的负责人及有关同志参与了调研座谈会，瓮安县委、县政府及相关部门领导同志接受了我们的个别访谈，在此一并向他们表示衷心的感谢。案例仅用于课堂讨论，不对组织绩效与个人得失作评价。

版权©2009 年 清华大学公共管理学院所有。如需订购或复印，请致电 86-10-62788958，传真 86-10-62788958，电子邮件：cccppm@mail.tsinghua.edu.cn，或致函：清华大学公共管理学院 中国公共管理案例中心，邮编：100084。未经中国公共管理案例中心的书面许可，不得对本出版物的任何部分进行复制、修改、翻译、储存在检索系统里、在电子数据表里使用、也不得以任何一种电子、机械、复印、录音或其他形式和手段传送。

1 资料来源：新华网，<http://www.gz.xinhuanet.com/zfpd/qnz/wa/contents/xg.htm>。

40%。丰富的水流资源是瓮安农业的基础；在瓮安境内共有 39 条河流，乌江干流横贯县境北部，县内总长 56 公里。全县河流总长 1815 公里，年均总流量 9.54 亿立方米。瓮安河流落差大，水能资源蕴藏量 44 万千瓦，目前开发 3.4%，水利开发和电站建设有很大潜力。

2003 年，贵州省决定在瓮安龙塘乡的江界河村下游修建构皮滩水电站，这是国家“十五”期间开工建设的大型水电工程项目及贵州西电东送的标志性工程，也是乌江流域水电开发规划中最大的水电站。

大坝蓄水后乌江水位将上涨 130 多米，乌江天险变成高峡平湖，江界河村也将被淹没。

移民工作开始后，当地干部宣布：每人补偿 1.8 万元，但他们没有详细解释计算标准和依据，更没有向村民们解释清楚为什么邻县的补偿就更高？同样是在本地，乌江水文站的房子每平方米补偿 500 元，而江界河村村民的房子只给补偿 232 元，此外，水文站每棵橘子树补偿 1000 元，而江界河则只有 100 元。值得一提的是，江界河村的气温比瓮安其他地方更高一些，更适合橘子生长，种橘子是村民收入的主要来源之一。

村民们还发现，当地政府对江界河村人口统计为 2000 人以上，而该村实际只有 960 人，村民们认为地方干部向上级虚报人数，将本来应该属于江界河村民的钱分走了。

在一次会议中，当地村民意外地“捡”到了一份《乌江构皮滩水电站库区移民安置实施规划编制工作细则》，这份由“贵州省大中型水电工程移民开发领导小组”制定的文件里面说，移民搬迁应“以村组为单位，尽量就近安置”。

这一精神符合村民们的诉求，村民们就是想后撤到水线以上，仍然留在岸边。村民们明白，将来这里是修码头的最好地段，他们将来仍然能靠水而生。而当地干部要求村民签署文件说：在得到补偿后，将水库线上线下所有土地全部交清，然后各自去外地寻找地方住。在村民们看来，地方干部显然是想把他们全部赶走，收土地后又搞开发赚钱。

2004 年 12 月 15 日，时任瓮安县县长、后升任瓮安县县委书记的王宾以及长江水利委员会等多家单位的领导来到江界河村考察。

村民们向县领导询问补偿标准详情，遭到回绝。

至少 8 位村民说他们清晰记得现场原话，王宾当时口气坚定地说：“补偿就是这么多”。而另一位副县长则宣称：“告到玉皇大帝那里也只是一万八，你们这些人，不知好歹！”

村民们因此被激怒，他们坚持要求：领导们必须将上级政策讲明白后才能走。两辆政府的车辆被扣留。其时，村里聚集的移民超过 1000 名。

第二天晚上 19 时许，400 名左右警察抵达江界河“解救”人质，并与村民发生了流血冲突。村民们统计说，该村共有 34 人受伤，其中包括 4 名妇女和 6 名儿童，其他外地来围观的移民也有伤者。

此后，五六十名村民围攻了龙潭乡政府。而政府方面也表示出强硬态度，当时乡里的卫生院拒绝接收在冲突中受伤的村民，村卫生室也接到类似通知。村民们只好渡过乌江，到遵义医治，或者用一些土方自行治疗。²

²黄志杰：《6-28 事件之前的瓮安：曾多次爆发群体性冲突》，载《瞭望》，2008-07-14。

矿产开采和环境治理

除了水利资源之外，瓮安也是矿产资源的富集县。目前探明的矿藏主要有煤、磷、铁、硫铅、锌、铝、硫磺、硅石、重晶石、钾页岩等，尤以煤、磷储量最为丰富，全县煤炭总储量 10.64 亿吨，磷矿总储量 6.5 亿吨，铁矿藏量 1500 万吨，锌矿藏量 60 万吨以上。

2002 年前，瓮安县主要以抓农业为主，工业企业发展比较弱。烤烟收入占据财政 68%，后来由于国家烟叶政策的调整，导致财政捉襟见肘。1998 年的财政收入 6000 多万，人头工资 4 个月发不出去，不得不给每位正科级干部发一箱烟，有的低价卖出去，只拿到 150 元。

此后，政府开始转向依靠煤矿开发发展经济，通过开发丰富的矿产资源，瓮安近些年经济发展速度最快的时期为 2000 年至 2007 年，全县 GDP 从 11.4 亿多元增加到 21.9 亿多元，财政总收入从 6682 万元增加到 2.4 亿多元，城乡居民储蓄存款余额从 4.4 亿多元增加到 19.3 亿元。矿产资源开发成为拉动当地财政收入较大幅度增长的主要因素，2007 年瓮安县以煤、磷、铝矿开采及加工为主的工业企业税收占全县财政收入的 70%。

在矿产大力开采中，矿区领域百姓没有享受到发展的成果，生态的破坏和环境的污染影响了矿区周围群众的饮水安全、居住。³先富裕起来的阶层，有的开着奔驰、宝马，甚至赌博一下子输掉几十万也不心疼，这让部分群众产生了“仇富”心理。瓮安还有走亲的习惯，大家一起做事情常成立一个“帮”，之后很多人参与或入股，其中不乏一些法院、检察院的干部。这使得矿产的治理在涉及到干部自身利益的时候，问题更加复杂了。

从信访上看，很多涉及到跨部门、跨地区、跨年代的问题，确实很难解决。⁴2006 年以来，重大越级上访 25 起，其中 21 起是矿群矛盾上访，一般信访 152 起，分给瓮安县委常委的信访事件，截至 2007 年 10 月 1 件都没有处理，责任没有落实。到 2008 年清明节召开全县信访会议时，瓮安县群众的信访已经相当频繁。

另外，瓮安 2007 年 9 月曾经先后发生了两次爆炸案和一次恶性杀人事件，人均吸毒率比较高，全县有 616 人吸毒，艾滋病感染 200 多人。瓮安县县长、副县长办公室曾经被连盗 4 次，一次都没破案。一位县人大代表说，瓮安的黑恶势力比公安机关的势力还强大，5 分钟之内就可以召集几百人，公安机关处理不下来的事，他们几分钟就可以摆平。⁵群众对公安打击犯罪的满意度低，瓮安在全省各县排比中倒数第 11 名，全黔南州倒数第一名。

上 篇

李树芬突然跳河

2008 年 6 月 21 日（星期六）晚 20 时许，瓮安县第三中学（瓮安三中）初二年级女生

³刘子富：《新群体事件观》，83 页，北京，新华出版社，2009。

⁴王晓：《瓮安群体性事件震惊中外 官民关系重建难上加难》，载《瞭望》，2008-11-24。

⁵王晓：《瓮安群体性事件震惊中外 官民关系重建难上加难》，载《瞭望》，2008-11-24，125～127 页。

李树芬与同班女同学王娇，以及前不久刚认识的在铝合金厂打工的陈光权、刘言超，刘言超的同学、正在瓮安一中读高中的秦明在瓮安一中的出租房喝酒吃饭。期间大家喝了一些酒，快到晚上 23 点陈光权、刘言超、李树芬、王娇 4 人准备离开，陈光权本打算打摩的回去，可李树芬提出一起步行回去。四人从瓮安一中沿着大街散步，李树芬又提出到西门河吹吹风，四人随即步行到西门河大堰桥。

西门河是在县城旁边的一条河，沿着县城而过，河旁边是傍山的小平地，一些郊区的居民种了玉米。西门河河面宽 40 米左右，水流比较缓和，最深的地方超过 2 米，一些县郊的孩子和附近的学生不时到这里游泳。大堰桥是一座宽不到 1.5 米的水泥桥，两侧有高约半米的护栏。从雍阳镇到西门河，要穿过县城 2 公里左右的路程，路过瓮安三中的校门口，如图 2 所示。



图 2 西门河大堰桥

陈光权和刘言超都是离瓮安县城二十多公里的草塘镇那乡村和岩门村民。陈光权于 1987 年 6 月出生，性格内向不怎么说话，初中毕业后选择了打工，在县纸厂的一家五金厂做学徒。县纸厂早已倒闭，部分厂房由一位职工承包经营铝合金装潢，刘言超和陈光权都是学徒。2008 年 6 月 6 日，他通过同班女同学周艳（化名）认识了李树芬。周艳的父亲也是县纸厂的职工，周艳就住在纸厂内，因此而认识陈光权，此后陈光权和李树芬两人接触，很快确定了恋爱关系。

刘言超于 1990 年 1 月出生，也是与陈光权一起在县纸厂的私人铝合金店打工。在 22 日凌晨 0 时 10 分，在大堰桥时，刘言超在离李树芬 2 米左右的护栏，李树芬在桥中护栏上坐着，面朝桥下。聊天时，李树芬突然冒出一句：“跳河死了算了，要是不死就再好活下去。”刘言超急忙上前拉住李树芬：“跳河？你疯了！”，在刘言超的劝说下，李树芬放弃了跳河的念头，平静下来。

李树芬 1991 年 7 月出生，家在玉华乡雷文村泥坪组，父亲是李秀华、母亲是罗平碧，都是泥坪组的村民。2005 年，父母让李树芬随哥哥一起到瓮安县城读书，后来为了免交 1800 元的“借读费”，李树芬退回瓮安三小复读了六年级，因为从瓮安三小升入瓮安三中就不用缴纳借读费。期间，16 岁的李树芬与 18 岁的哥哥一起租住在瓮安县城瓮安三小旁一栋三层

楼房的三楼，房主是李树芬外婆陆素珍的侄子刘金学，李树芬负责日常洗菜做饭、洗衣服。6月9日时，父亲李秀华来到瓮安县城，给了李树勇500元的生活费，给了李树芬50元的零花钱。哥哥李树勇的右手由于打篮球受伤，在高考时用左手答题，没能发挥好，心情有些低落。他对妹妹最近常去网吧通过QQ聊天，还与网友通电话不满，两个人吵了几次架。

王娇1992年7月出生，父母为瓮安县天文镇贾家坡村贾家坡组村民，长期在外打工。她和两个弟弟2004年即搬出老家农村，再未返乡。

(李树芬及其相关人员关系如图3所示)

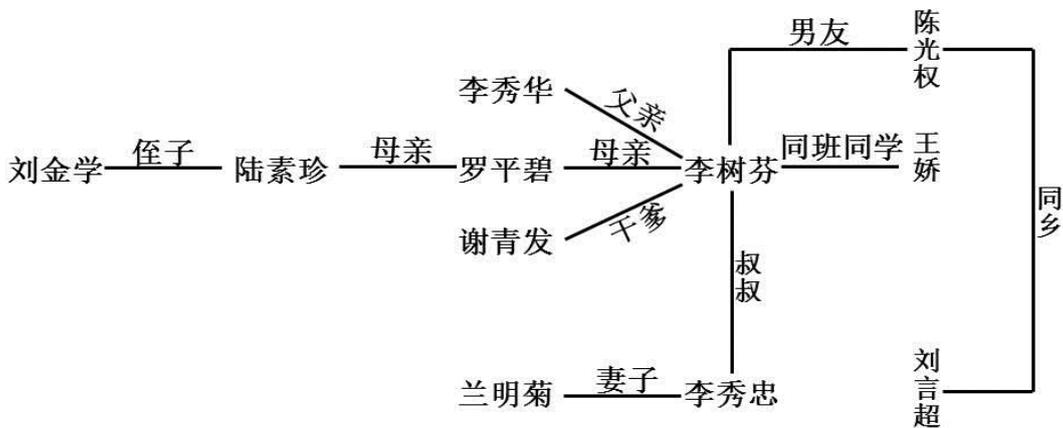


图3 李树芬及相关人员关系图

陈光权两个月前出车祸腿被撞了，有些疼，又喝了一些酒，自己到大堰桥后就躺在河边的草地上。后来他脚疼得更厉害，而且有些困，就提前回县城休息。在陈光权走后不到2分钟，凌晨0时25分左右，李树芬突然喊一声：“我走了！”便从大堰桥中间跳下河。刘言超见状立即脱掉上衣，跳下河救李树芬。在桥头的王娇见状，急忙打电话给陈光权并呼叫救人。

刘言超水性不好，好不容易抓住李树芬，她却把他往河底拽，刘言超说：“我差点被拉进河底。”幸好陈光权迅速赶了过来，跳入河里将拼命挣扎的刘言超救起。当他们再去救李树芬时，她已沉入河中不见了。

民警出警，打捞未果

王娇随即3次拨打110报警，时间分别为6月22日0时27分31秒、0时31分40秒、0时36分50秒。大约在6月22日0时30分，王娇多次打电话给李树芬的哥哥李树勇。刚接王娇的电话时，李树勇还在生妹妹的气，说：“这个死丫头，死了算了！”，当他知道妹妹在城郊西门河大堰桥“被水淹了”后，便迅速赶往出事地点。李树芬的叔叔李秀忠也从10

公里外的玉华中学赶来，父母李秀华、罗碧平则从农村老家赶来。图 4 显示为李树芬的家人。



图 4 李树芬父母及哥哥一家人⁶

瓮安县公安局 110 指挥中心接到报警后，要求瓮安县城所在地雍阳镇派出所民警出警。瓮安县雍阳镇派出所所长杨云安排民警张险峰、田丰出警。派出所两名值班民警接到指令后，驱车赶往现场。在途中遇到闻讯赶来的李树芬哥哥李树勇，民警还以为是小偷拦住盘问，知其身份后带着他一同赶到现场。两位民警不会游泳，又没带打捞工具，转向 119 求助。约 20 分钟后，10 多名消防队员赶到现场。瓮安消防队副大队长带一个班在河岸借助工具打捞半个多小时未果，提出“不具备搜救条件”，等天亮后再打捞，之后暂时撤离。期间，李秀忠等陆续赶到。

6 月 22 日凌晨 2 时许，消防队员撤离后，民警交待家属继续打捞，并按家属请求，将在场的王娇、刘言超、陈光权带回雍阳镇派出所询问，但当时未做笔录。其他亲属建议李秀华要求派出所将王娇等三人进行人身限制，但由于没有证据，公安人员拒绝了他们的要求，要求三人要“随叫随到”。

凌晨 3 时 40 分左右，李秀忠等人与周围的群众将李树芬尸体打捞上岸，停放在桥头七星村村民张友忠家的玉米地边上。李树勇对于闻讯赶来的民警拿着电筒在河面上扫了两圈就放弃努力感到不满，他说：“他们找借口说夜太黑，明天再说。”在尸体被捞起时，天色已经泛白，父亲李秀华来到派出所，希望警察去现场，但得到的答复是“明天再说”。

家属要求尸检

6 月 22 日 7 时 23 分，民警向 110 指挥中心回复，死者家属怀疑死者系他杀，请求转县

⁶ 丁补之：《瓮安溯源》，《南方周末》，2008 年 7 月 14 日，刘震 摄影。

公安局刑侦队处理。李树勇不相信妹妹是自己跳下去的。他说王娇6月21日晚上23点多的时候给他打来电话，说李树芬晚上不回去了，就住在她那儿。这并不是妹妹的第一次夜晚归，李树勇没有反对。

接到死者家属的要求后，110指挥中心要求瓮安刑侦二中队负责人唐仕平出警，并按刑侦队队长倪兴云指示，把刘言超等3人带回刑侦队做了笔录，同时联系技术科科长周方沁一起到现场进行了勘查和调查走访。

6月22日7时40分，雍阳镇责任区刑警队又派员进行了现场勘查、尸检和调查工作。瓮安县公安局根据调查结果，认为李树芬是自己跳河身亡，属自杀行为，不构成刑事案件，并将调查处理意见及时告诉了死者家属。死者家属不能接受，认为有奸杀的嫌疑，要求进行DNA鉴定。

这时，天色已亮，县城里好奇的人们来到河边围观，并开始进行各种猜测。对于看上去纯情的初二女生，还有在社会工作的青年，人们充满了疑惑，大家对这个女孩的死因感到蹊跷，慢慢得出了一个结论——女孩的死与那两名青年有关。

由于亲属们对公安部门的答复不满意，家属们开始寻求社会力量的帮助，而这种寻求与瓮安多年来公安破案率低、群众不信任而诉诸其他的社会帮派势力“摆平”问题有关。袁树国，瓮安永河镇人，他在民间是颇富声望的和事佬。当地的矿群纠纷、移民安置，在矛盾化解不了时，村民就寻找他这样的民间人士出面解决。袁树国等人在当地有威望，懂法律，善言辞，有手腕。熟悉袁树国的人都知道他起先靠修烟囱为生，默默无闻，在尝到了消解民间矛盾的甜头后，成了官民冲突的调解人。李秀华文化程度不高，不知道如何与政府打交道，他认为通过袁树国也许可以把真相找出来，如果女儿真是他杀，还可以多得到些赔偿。

第一次尸检

2008年6月22日，即李树芬的遗体打捞上来那天，瓮安县公安局法医胡仁强正陪妻子在贵阳看病。中午，他接到单位的电话：“有个女孩淹死了，要做鉴定，你尽快回来”。

56岁的胡仁强是瓮安县公安局刑侦大队技术科的副主任法医师。除他外，局里的法医还有两人，但一位正在沈阳学习，另一位在见习期间。

18时多，胡仁强回到了瓮安。他立刻给刑侦大队城区中队中队长唐仕平打电话，让他通知死者家属准备尸检。前往停放尸体的西门河东岸的警官除胡仁强之外，还有唐仕平、见习法医魏鑫、技术科科长周芳沁等4人。

由于怀疑李树芬不是自杀，李树芬的干爹谢青发出钱租了一个冰棺将尸体冷冻起来，停放在出事现场，并在冰棺上用竹竿和编织布搭起一个简易的棚子。同时雇人24小时看护。⁷谢青发，37岁，是瓮安县玉华乡田坝村人，曾因联合本村村民保护矿产资源与公安部门发生过冲突。他于2007年4月29日间接参与村民冲击县公安局。该案有12人被抓，6人获

⁷ 罗昌平：《瓮安“6·28”事件流变》，载《财经》，2008-07-05。

刑。冰棺通过简易线路通电保持温度。冰棺四周挤满了从瓮安县城及各乡镇赶来围观的群众，如图 5 所示。



图 5 放在大堰桥头的李树芬冰棺

当胡仁强一行人到达时，距离王娇等三名当事人离开派出所已 8 个小时。围观者聚集在狭窄的河岸边，大约有六七十人，大家议论纷纷，猜测女孩的死因。

与死者家属简单交待后，胡仁强开始检验。检验时，李树芬的父亲李秀华、母亲罗平碧、干爹谢新发 3 人站冰棺一侧，胡仁强、魏鑫、周芳沁 3 人站在另一侧。整个检验过程，魏鑫负责记录、周芳沁负责照相。

李树芬被打捞上来时，脸的右侧有一道明显的划痕。李秀华怀疑这是抓扯留下的痕迹。但胡仁强发现，这道 1.5 厘米长、0.1 厘米宽的划痕比较浅，如果是手抓的，宽度应在 3 毫米以上，并且能看见脱落的表皮。

胡仁强分析这很可能是水中漂浮物擦伤造成的。但李秀华不愿认可这种推测，他说：“为什么就一种可能，也可能是抓扯时用刀划的……”

由于这道划痕不是致命伤，双方都没有进行深究。接下来，在褪去死者衣物后，法医对尸表进行了全面检查，头部、颈部、胸腹部、腰背部、臀部、双上肢和双下肢均未发现损伤。所有的检查都是按照尸检程序进行的，而且当着亲属的面。但整个过程，没有检查死者的外阴。胡仁强说，当时家属并没有质疑是奸杀，而且当着直系家属的面，检查那里，可能会引起他们的反感。

除了脸部的划痕外，其他较明显的尸表特征包括死者右鼻腔里有草状泡沫，左鼻腔有夹杂着泥浆的血性液溢出，口唇和双手指甲发绀，呈青紫色。胡仁强说，这些都是典型的溺水死亡的特征，据此可认定李树芬系溺水死亡。⁸

大约 40 分钟，尸检结束。在突然失去女儿并等待了整整一天后，得到这样一个结论，李秀华觉得心有不甘。但这个长期生活在山里的农民又说不出什么，最后在尸检记录上签了

⁸ 蔡如鹏：《瓮安事件失事少女李树芬三次尸检内幕》，载《中国新闻周刊》，2008-07-09。

字，按了手印。

验尸报告，约 500 字，记有死者“右颞部有 1.5×0.1cm 表皮擦划伤”，身体其他部位无伤。鉴定法医胡仁强签名认定：“根据案情及尸体检验所见，死者李树芬尸表有双眼结合膜出血，左鼻腔内有大量夹杂泥浆的血性液溢出，右鼻腔有草状泡沫溢出，口唇及双手指甲重度发绀等溺水死亡的典型特征，据此可认定李树芬系溺水死亡。”

那些拭目以待的局内人和看热闹的局外人，对这个结果不免失望。

家属要求第二次尸检

6 月 23 日，李树芬父亲李秀华、母亲罗平碧等人对尸检结果表示怀疑，李秀华在 6 月 23 日所写的《急案侦破申请书》提出，溺水死亡是否存在谋杀或过失杀人？他提出三点要求：隔离询问审查王娇、陈光权、刘言超三名当事人；对李树芬的遗体进行全面细致的检验；广泛征集破案线索。

6 月 23 日，李树芬的外婆等五六个亲属一起到县政府一楼的信访局询问“该怎么办”，经过了解，信访局得知公安局已经介入调查此事，于是向她们作了解释，让她们耐心等待公安局的调查结果。在劝说下，几名家属的情绪逐渐稳定了下来，很快就离开了。

瓮安县公安局刑侦大队向家属口头回复，李树芬是跳河自尽，此案只做民事调解，不予刑事立案。不过，警方当时未在公开通报中披露李树芬的自杀溺水的动机。

在要求立案侦查未果后，李树芬一家开始尝试两条解决问题的路子。一方面，李秀华带着疑问向黔南政府、州信访局、州公安局申诉，提出再次尸检等要求；另一方面，罗平碧在其他李家亲属的陪同下在瓮安县城里不断和政府交涉。

6 月 23 日，袁树国代表李秀华一家出面和公安交涉，他提出要求公布嫌疑人的口供，公开尸检结论让周边的群众检验一下，以及进行第二次尸检。按照袁树国的想法，一切都逐步走向和解，但在谈经济补偿的时候，还不等他开口，家属里的一名的年轻人就抢着说：“我们要五十万，让他们三家出。”

这一消息传到西门河人群密集的河边“炸了锅”，每个看热闹的人都以为这笔钱即将兑现。参与打捞李树芬尸体的好心人，开始试探地向家属要 5000 元。人们似乎相信，50 万元对李秀华一家来说指日可待。袁树国则被这种乐观抛弃了，他清楚此类的民事赔偿从来不超过 3 万元，但李秀华一家不再找他，另一批热心的人开始活跃起来，他就是李树芬的干爹谢青发。

6 月 24 日，瓮安县公安局调查认定死者溺水死亡系自杀后，于当天下午向死者家属送达了《不予立案通知书》和《尸体处理通知书》。死者家属对公安机关的结论不服，拒绝将尸体领回处理。当天上午，李树芬的父亲、姨爹等人又到信访办询问“怎么办？”。当天下午，他们再次来到信访局，表示对警方“跳河自杀，溺水死亡”的鉴定结论不满，并拒绝按照公安局要求尽快安葬李树芬遗体、态度强硬。两次上访中，虽然李树芬家属的情绪最终都稳定了下来，但为了慎重起见，信访局还是向县里领导作了汇报，得到的答复是“已经安排

人处理这个事情”。

6月24日当晚，瓮安县政法委维稳办副主任黄亚华参与继续组织进行调解，调解失败。在4次的调解中，双方互不妥协，语气都很强硬。

6月24日，闻讯赶到河边的人群络绎不绝，纷纷来看这个死因不明的女孩。他们拿出或多或少的钱捐给李树芬的家属。多位居民称，他们听说有人最多捐了3000元，并对李树芬亲属说：“钱你拿去打官司，我们支持你到底，不打官司的话就退给我”。⁹河边出现募捐箱，往里面投入的票子从百元到毛票。李秀华就是带着这些陌生人的钱，开始到黔南州州府所在地都匀市、贵阳市进行上访。

李秀忠与张明冲突

6月25日上午9时许，唐仕平等出警人员带李树芬的叔叔李秀忠到现场指认打捞地点，然后回刑侦队做笔录。公安局认为，李秀忠是知书达礼的教师，希望他重大局、出面负责做家属的工作。回到县公安局，唐仕平安排李秀忠先去县公安局大楼后的刑侦队办公楼等候。李秀忠上到刑侦队办公楼三楼，走进一间办公室，民警张明问他：“有什么事？”李秀忠因李树芬之死连日来心里有气，回了句：“来玩的。”张明说：“这不是玩的地方，你要玩出去玩！”双方话不投机，发生冲突。办公室另外两名干警见状上来拉开，李秀忠边下楼边喊“警察打人了”，并到前楼找到县公安局副局长周国祥反映。周国祥当即安排李秀忠去医院检查，然后找到民警张明询问，并要求其写出事件经过交公安局纪委。

闻讯赶来的李秀忠妻子兰明菊和其妹李秀菊找到正在写经过的张明，双方发生争执，继而出现抓扯，兰明菊用高跟鞋打了张明。刑侦队队长倪兴云等人闻讯赶来制止，并报告公安局副局长周国祥和局长孙扬，孙扬指示将兰明菊和李秀菊带到看守所关押。在去医院路上，唐仕平接到倪兴云电话，说李秀忠妻子打了张明，便与李秀忠一起返回公安局。这时，兰明菊的母亲也赶到瓮安县公安局，对李秀忠在公安局与张明发生冲突要求提出解释，质问：“谁打了我女婿，把人交出来”。

6月25日中午，县教育局副局长严军将李秀忠从县公安局带回县教育局，希望教育局领导进行说服教育。18时许，李秀忠离开县教育局，经县保险公司门口时，6名不明身份的人突然从后面冲上来追打，致使其轻微脑震荡、头皮损伤、胸腹部软组织损伤、鼻骨骨折。

事情轰动了县城，人们对治安的软弱充满了愤怒，河边的人们把矛头指向了维护秩序的公安人员。李树芬的父亲李秀华自己在《加急申诉》中写道：“李秀忠被打……七孔流血，昏迷不醒，生命垂危。”并称：“爱女李树芬被他杀，公安不予立案侦破……”要求政府“破案惩凶，以平民愤”。

这段经过几经传播，最后变成：“死者家属去报案，公安局反将死者亲叔叔打成重伤，放出后再唆使黑社会毒打，致其6月25日下午4时许医治无效死亡。”瓮安县公安局党委得

⁹ 丁补之：《瓮安，“不安”的县城》，《南方周末》，2008年7月10日。

知此事后，立即召开会议，并通知民警张明到会，张明矢口否认李秀忠被打是其所为。公安局党委当场决定，没收张明佩枪，停止其执行职务 15 天，同时通知法制科、巡警大队工作人员将兰明菊、李秀菊二人释放。事后有关部门调查表明，李秀忠被打确系张明在幕后指使 6 名黑帮成员所为。这样更加激起了死者家属的不满。

第二次尸检

6 月 25 日中午，6 月 22 日已经对李树芬进行过第一次尸检的胡仁强接到周芳沁电话，说黔南州里来法医了，要做第二次尸检，让他陪同去。胡仁强说：“既然是重检，我就应该回避。一是不能让新法医有先入为主的印象，二是更不能让死者家属误会。”于是，他拒绝了周芳沁的要求。

事实证明，胡仁强的想法并不是没有道理，李树芬的亲属在对第二次尸检提出异议时说：“有县公安局的两个人，他们第一次也去了”。这让他们感觉尸检难以做到公正。

周芳沁就是那“两个人”之一。当天，她负责接待黔南州公安局派来的法医王代兴等 3 人。第一次尸检后，死者家属又提出有奸杀的可能。在瓮安，当时很多人认可“奸杀的可能”，花季少女、社会青年、偏僻的河边都是这种猜测的依据。

因此，第二次尸检一个重要的目的，就是检查死者死前是否有过性行为。但这次检查并不顺利。王代兴赶到瓮安的 25 日下午，李秀忠在县教育局门口遭到 6 名陌生人殴打，这让死者家属心头原本就难以散去的疑虑更加浓重。当县里通知“上面的法医到了，你们快过来”时，他们迟迟不肯露面。

一直等到晚上 23 点多，家属才同意到场。

王代兴，52 岁，从事法医工作有 24 年，2005 年调到都匀市公安局工作。与他同去瓮安的 3 人均来自都匀市公安局刑侦大队，其余两人是见习法医张雪和负责照相的梁政。

见到死者家属后，王代兴先把事先打印好的委托书交给他们。这份委托书上，死者家属填写的要求是：

1.尸表检验；2.解剖检验，其中包括提取胃内容物化验，检查有否毒物如酒精安眠药；肺组织；阴道内的分泌物。

当时有死者母亲、两个姨娘、外婆和一个姨父在场。填写委托书时，他们很多字不会写。

棚子里仅有一盏灯，王代兴不得不换上一个自带的灯泡。冰棺被打开了，尸表检验中，法医在死者右上臂外侧发现了两道由下往上的条状皮肤擦伤，一道 2.5 厘米长、1 厘米宽；另一道 2 厘米长、1 厘米宽。王代兴推测：“很可能是落水前被桥上的水泥护栏划伤的。”

王代兴每检查一处，就会问站在旁边的家属看清楚了吗？有异议没有？

检查完尸表，王代兴在死者胸腹部划了一个很大的 T 字形切口，开始解剖。这个切口上至第二肋骨，下至下腹部。

死者肺膨大了，呈暗红色，表面有淡红色的血斑块。在肺里法医发现了水气泡，切开后，有带泥浆的液体留出。同时肿大的还有肝脏。王代兴说，这些都与溺水窒息死亡吻合。

为了检查死者死亡前是否中毒，他打开了死者的胃。里面有大约 200 克未消化完的米饭、白菜和豆腐。

“有敌敌畏吗？”解剖胃时有家属问。

“敌敌畏有臭味，谁会喝？”王代兴说。

王代兴还切下了死者的胃，以及 50 克肝、100 克肺。“胃和肝主要是用于检测是否中毒，而肺是为了看是不是溺水死亡。”他解释说：“如果是溺水，肺会吸进河水，水中的杂质就会沉淀在肺里。”为此，他们在现场取了 500 毫升河水做比对。

但由于尸体长时间冷冻僵硬，当晚没有做下身检查。王代兴让家属切断冰棺的电源，等待解冻。

这一切结束时，已经是 6 月 26 日凌晨 2 点多。

6 月 26 日早上，王代兴等人再次来到现场。当天正赶上瓮安的赶集日，围观的群众已有五六百人。人群中开始有人讲过激的话，多是对政府和公安局不满。

为了防止意外，王代兴等人在用棉签提取完死者阴道的分泌物后，很快离开。他表示在检查死者李树芬外阴时，处女膜基本完整。

6 月 26 日回到都匀后，王代兴在实验室对阴道分泌物做了检测，但并未发现精斑。王代兴公开表示：“经检验死者系生前溺水窒息死亡，生前未发现性行为。提取阴道分泌物，未检出精斑。”¹⁰

转向民事纠纷

经过两次尸检，死者家属接受了溺水死亡的事实，也基本认同排除他杀。但仍认为存在“过失杀人的可能”，他们将这些希望寄托在那些被取走的器官上。

李树芬家人抱怨说：“器官取走后，至今还没得到结果，当时并不愿意让他们拿走那些东西。我们不懂，他们这样要点，那样要点，还把内裤里边中间那些割去了。他们还说如果自己拿去检查，要花 2 万元钱，我们没钱，只好让他们拿走了”。

但王代兴和周芳沁都否认尸检时提过钱。他们说：“他们既然委托我们做检查，现场没有检查条件，肯定要拿回来。”据王代兴介绍，提取的器官他已全部交给贵州省公安厅。

死者父亲李秀华提出，女儿是被王娇叫出去而出事的，王娇应承担相关民事责任。此时，案件转为民事纠纷。

为尊重死者，县、乡工作组多次给李树芬家属做工作，希望其尽快善后，同时也给王、刘、陈三家做工作，指出虽然李树芬是溺水死亡，但他们三家也应出于人道主义，出点钱安葬死者。这一建议得到双方认可，死者家属同意在 6 月 28 日签订协议后安葬死者。协商时，安葬费用一开始为 3000 元，后增至 3 万元。

这一天，李树芬的表舅刘金学，时任县农机站站长，一名老党员，被县里派来做家属的

¹⁰ 蔡如鹏：《瓮安事件失事少女李树芬三次尸检内幕》，载《中国新闻周刊》，2008-07-09。

思想工作。刘金学是李树芬外婆的侄子，和李淑芬家是不亲不疏的关系。在李秀华到州里、省里上访期间，李树芬的母亲巴不得有人代表政府跟他们谈。这两天河边也在捐款，有人甚至说，他家已经收了30万，当地的黑社会已经“瞅上了”他们。

6月26日凌晨1时许，李秀华和堂弟李秀平、表兄罗培华租了一辆面包车连夜赶到贵阳，并于27日到都匀，把反映情况的材料送到了信访办。6月26日下午18时许，李秀华等3人回到瓮安。

与此同时，社会上开始出现传言：“有人放出话来，要杀李秀华的儿子。”联想到弟弟25日晚被一些不明身份的人殴打，李秀华当时感到很害怕，打算带着儿子出去躲避。但他并没有去找政府部门反映情况。

传闻四起

6月26日，在家属也认为排除奸杀可能后，与县政府代表再次坐到一起谈判。家属把经济赔偿增加了6万元，代表政府与家属协调的刘金学觉得事情应该了结了。

但在这时有人报案说，在打捞尸体的对岸，发现了“强奸现场”。刘金学赶到河边，李树芬的外婆陆素珍正拿着一个信封，朝人们挥舞。信封里是一叠卫生纸，据说是从“强奸现场”发现的。不远处，几个法医在刮地上的血迹。

在李树芬停尸处，陆素珍不停地向周围的人诉说自己认为的“真相”。陆素珍称，6月21日是星期六，李树芬的同学王娇一早就力邀李树芬外出玩耍，但李树芬说要洗衣服，做作业。直到晚上，李树芬才与王娇外出。李树芬神智正常，从未听说过其有轻生的念头。

人们认为，真相就是此前大家推断的——强奸、杀人、沉尸，这就是6月21日晚上发生的一切。第二次尸检结果传到河边：李树芬处女膜完整，溺水前未发生性行为。但一些家属和人们仍然坚持有奸杀嫌疑。对于那滩血迹，刘金学记得6月22日晚上有场大雨，一直持续到黎明，如果是人们所理解的行凶血迹也足以冲刷掉了，不可能还留存。公安局政委王珂等人继续做家属工作至6月26日凌晨4时40分，调解最终失败。

6月27日，瓮安县公安局作出的《关于李树芬死亡一案的调查报告》称：“李树芬跳河是因为其认为父母重男轻女，对自己的哥哥李树勇较好，对自己不好，而且还经常受到父母、哥哥的谩骂。”然而，人们对这个结论却不相信，之后各种谣言迅速扩散。如王某是县委书记王宾的侄女，因为中考时李树芬不把试卷给王某抄，王某找来两名社会青年报复；凶犯被公安机关放走，是因为其中某人是某副县长的儿子，李树芬叔叔被打，也是这伙人叫黑社会的人干的；李树芬尸体被打捞上来时是一丝不挂的；死者的叔叔、爷爷、奶奶因上告被打住院抢救，妈妈被打得说话含糊，已失去理智，婶婶被剪去头发关押在派出所。更耸人听闻的是：死者叔叔在与公安人员的争执中，已被公安人员打死。还有传闻说，县公安局要给家属2万块钱私了，要强制掩埋尸体。公安局曾多次硬抢遗体，破坏现场，企图掩盖事实。

传言通过网络、手机短信、电话等迅速向瓮安之外扩散，更多的人被卷入了事件当中。县委书记王宾6月27日在县武装部搭伙吃饭时，才听到分管领导说起这件事，但并未警觉瓮安常见的“抗尸案”会引起什么样的严重后果，只是叮嘱分管领导“妥善处理”。

调解失败

李树芬的母亲不希望事态再持续下去了，6月27日晚上，家属们和政府代表最后一次达成共识。李树芬的父亲李秀华也从贵阳回来了。那一夜的协调会开到了24点，政府在经济上提出了八点补偿，能动员的部门也都掏了腰包。那三个孩子由于家里穷，每家最多只能拿1万块钱。教育部门适当捐助一些，李树芬所在的学校瓮安三中捐助5500元保险费，他们所在的玉华乡政府给予经济补助和粮食补助，另外给家里老人低保方面的照顾，还有李树芬的哥哥李树勇如果考上大学，给予贫困生资助。李秀华对这个处理意见没有异议，刘金学不由得舒了口气，随即打电话给副县长肖松，说死者家属已同意调解方案，并约定28日上午9时签订协议，下午安葬。

肖松觉得事情终于可以解决了。在调研瓮安当地采矿企业和本地群众之间的纠纷冲突后，肖松没有直接处理李树芬的案件，案件一直由公安局政委王珂负责。6月27日陪同黔南州检查普法工作后，肖松接到县委通知于27日上午接手这件事情。

那一夜，李秀华显得有些异常，他问了刘金学几句话：“北京今年开奥运接待上访者吗？那天有个警察威胁我，说我随便去上访，即使到了北京，今年开奥运也把我赶出来。儿子的高考分数下来了，480分，虽然在考前打篮球断了右手，但就是厉害，左手答卷子都能考上大学。这事儿过了，我跟我老婆肯定得分手。”那一晚，李秀华和刘金学聊到很晚，刘金学留他住下，他说县城里不习惯，摸着黑回家了。¹²

6月28日早上8点，电话铃声吵醒了刘金学，电话里是李秀华的声音，他说：“哥，对不起，昨晚的事，我不能答应。”此时的肖松已经赶到雍阳镇准备与家属签协议。6月28日9时30分，刘金学给肖松打电话，称家属反悔，他代表不了死者家属意见。李秀华在县城带上儿子，从福泉前往贵阳，并与从开阳方面赶来的妻子会合。当晚，他们在贵阳沙冲路一家旅社里住了下来。

李秀华的出尔反尔令副县长肖松非常不满，他当天下达最后的处置通知，公安局再次向死者家属送达了《尸体处理催办通知书》，限死者家属必须于6月28日下午14时前把尸体抬走处理。6月28日一早，瓮安县公安局的《尸体处理催办通知书》送达李树芬家属。代表公安局去的派出所所长对李树芬的爷爷表示“公安局已经强硬要求尸体立即处理”，令老人感到失望。他从这位派出所所长手中接过通知书，平静地放在身边的木桶里，没有什么表情。对于李树芬系“自己跳河溺水死亡，死因已查明，李树芬尸体没有继续保存的必要，否

¹¹ 《瓮安“6·28”事件还原》，《贵州都市报》，2008年7月5日。

¹² 钱真：《瓮安事件调查：一个少女的意外死亡》，载《中国新闻周刊》，2008-07-09。

则，公安机关将依法处理”，旁边的群众对于这个处理意见同样不能接受。由于李树芬的直系家属当时均未在瓮安县城，故并未签署这一通知书。

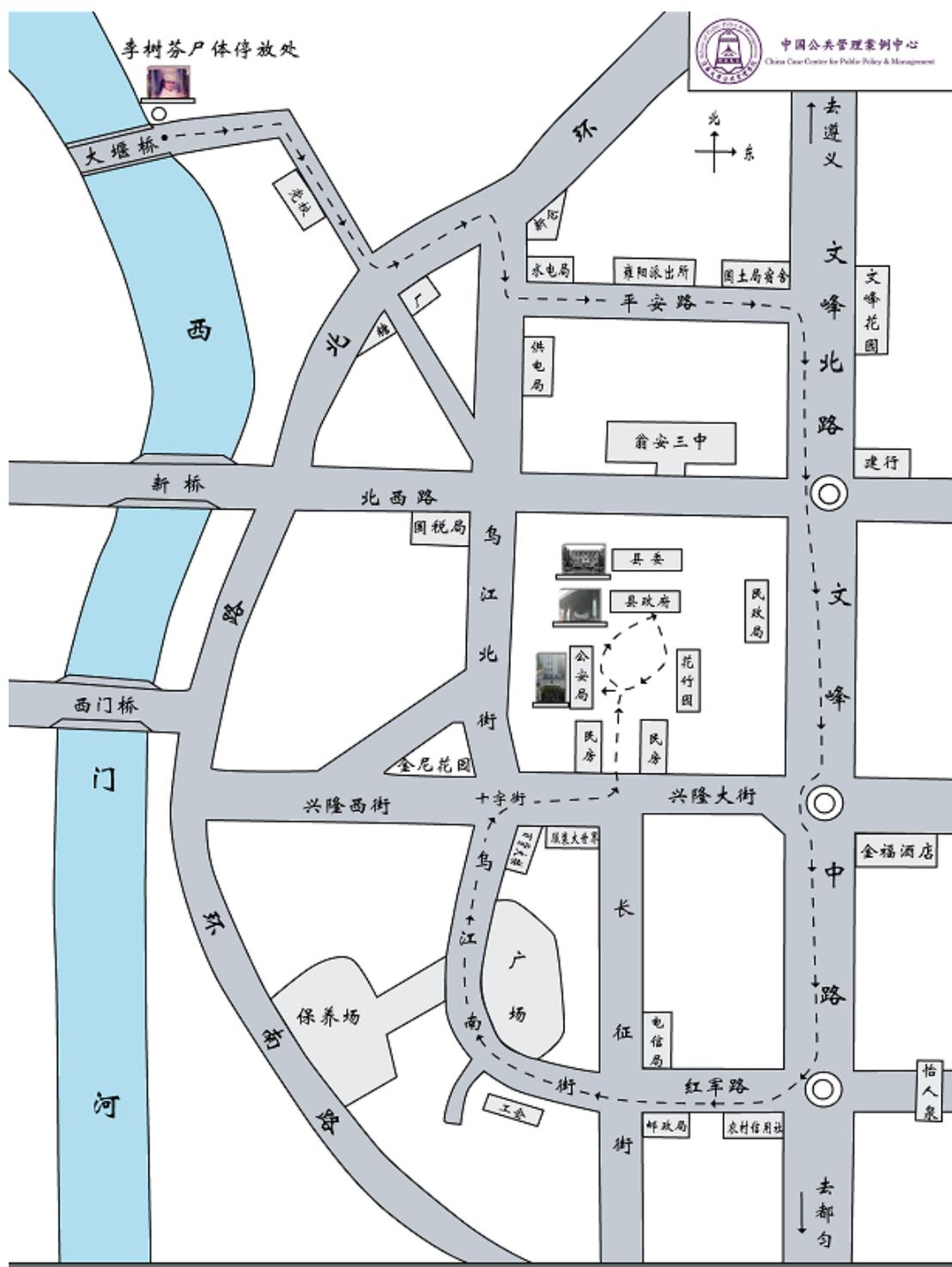
中 篇

游行请愿兴起

瓮安公安局 6 月 27 日的《关于李树芬死亡一案的调查报告》和 6 月 28 日上午的《尸体处理催办通知书》激起了围观群众的不满。6 月 28 日下午 15 时许，在大堰桥东侧围观李树芬遗体的有数十人，有人拿来了一个横幅，在场的人纷纷在横幅上签名、按手印，由李树芬生前所在的瓮安三中的两名 12 岁左右学生在前面举着，前往县政府请愿。队伍从大堰桥出发，大堰桥旁边的七星村住着上千移民，这些移民是来自贵州省最大的水电站——构皮滩水电站工程移民。不少移民由于先前的纠纷没有得到满意的结果，也加入了游行请愿队伍。游行队伍开始人并不多，只有不到 100 人，但随着沿途群众的加入，队伍慢慢扩大。游行队伍行经环市东路，经邮电局门口转至人民广场，约 15 时 30 分抵达瓮安县政府办公大楼。

14 时 50 分，县委书记王宾、副县长肖松、县政府办主任宋辉等人正在县电信局参加“全国处理信访突出问题”电视电话会议。对于中央政法委书记周永康讲话的电视电话会议，王宾没办法直接离开会场，他自己认为事情也不会有什么太大的影响。

一路上游行队伍的人越聚越多，七星村的水库移民比较集中，部分移民跟着游行队伍看究竟。游行队伍经过瓮安三中门口时，加入游行的学生明显增多，其中不乏只有 9 岁、12 岁的学生。游行请愿通过短信、电话等方式迅速传播到外界。当游行队伍到达县政府时，已聚集上千人。一些受到公安部门处理的人员、吸毒分子也加入了队伍。李树芬的表哥等人还请帮派成员帮忙，壮大声势，游行队伍行进路线如图 6 所示。



“6.28”事件游行队伍行进图

图6 游行队伍的路线图¹³

6月28日16时许，游行队伍从李树芬冰棺停放的大堰桥出发，收到消息的玉华乡政法委书记李安平、派出所所长陈甚学就立即向副县长肖松、公安局副局长周国祥等人报告了这一情况。

¹³ 图6原手写版由瓮安公安局有关负责同志提供，此电脑规范版由案例中心助理宋元元设计加工。

16时30分左右，周国祥分别向副县长肖松、公安局政委王珂、局长孙扬作了汇报，肖松接到报告后，立即向会场内的王宾作了汇报，并按王宾安排赶赴现场，王宾继续参加“全国处理信访突出问题”会议。

自2008年5月1日到省政府接访以来的这段时间，肖松都是紧绷着神经。过去县委常委的社会风险、群体性事件包办机制并未有什么成效，矛盾依然在延续。

就在同时，县政府办主任宋辉接到县政府值班人员电话后，离开会场赶到县政府大楼劝说学生离开，并于16时40分左右电话报告了县长刘志。刘志正在黔南州政府驻地都匀，他因为要去外地学习，所以当天在都匀的家中收拾衣物。在离开瓮安前，刘志曾电话给王宾请假。在接到宋辉“瓮安出事”的电话后，刘志赶回瓮安。

6月28日恰逢星期六，县政府没人上班，请愿者在县政府门前发表演讲、表达诉求。十几分钟后，又转到距县政府100米左右的县公安局大楼前，向公安讨说法，请愿人群与警察对峙，见图7。



图7 人群聚集到县政府请愿

肖松率县政法委维稳办副主任黄亚华、公安局副局长赵守菊赶到公安局办公大楼，与公安局副局长周国祥汇合，指挥事件处置。但游行的两股人已经汇合在一起，聚集了1000多人。肖松立刻组织警力布好警戒线，出面劝阻游行队伍。

公安局遭冲击

16时35分，赶到公安局的肖松准备劝阻聚集，但人群中一部分人情绪激动，肖松刚一出门就遭到谩骂，一些小青年甚至对肖松动手动脚。当有政府领导说：“这是肖副县长。”人群中的回应则是：“打的就是你县长”。情况骤然紧张，随后另一批人赶来，开始出现了打砸现象。肖松告诫围观群众：“有什么问题可以派代表和我们对话，不能聚集在这里。”

面对这些吵吵嚷嚷的未成年学生，民警轮流疏导他们，告诉他们年龄尚小还辨别不了是非，有什么事叫家长来商量。但这些努力并不能说服学生们。在请愿队伍正前方，两位民警在县公安局门口台阶上拉起了警戒线，让两位学生进办公楼大堂沟通。民警想收走条幅，但

学生不允许，伸手夺回条幅，双方发生了推搡。见到学生与民警拉扯，更多的人以为学生被打，于是迅速冲过警戒线，前去帮忙。¹⁴

局面开始无法控制，冲在最前面的都是十来岁的学生，许多围观的大人在后面鼓掌。警察耐心劝告不能冲击公安机关，要找领导才能解决问题。对于后面大人的鼓掌，学生以为这是英雄行为，越冲越起劲。除了吵吵嚷嚷的学生，有大人在人群中喊起口号，接着就是学生和学生后边的人群用矿泉水瓶和泥块砸向做思想工作的民警，有人开始往公安局里冲。

16时40分左右，后面的大人开始使劲推学生往前冲，警察排成人墙在前面拼命阻拦。人群中第一次砸向警察的是一瓶矿泉水，没有砸中警察却砸到了学生，被砸的学生不高兴，捡起来就砸向警察，人群开始骚乱。学生七手八脚砸向公安局的牌子，将公安局门前栽的铁树大花钵打破，用瓷块、泥土、石子砸向警察，用砖头砸警察手持的盾牌。学生冲进公安大楼后，打开户籍档案室大门，把档案撕得粉碎。闻风赶来的社会闲杂人员使劲鼓掌，高喊加油。

公安局的所有民警赶紧组成人墙，阻止人员的冲击。但是由于有很多民警在外执行任务，局里的警察总共才40多人，公安局受到的冲击越来越猛烈。一些人开始用矿泉水瓶里装上汽油，点燃后投向公安局门前停泊的车辆，一时之间燃起熊熊大火。警察施放催泪弹，想驱散人群，反而激怒了人群，围观人群已达上万人，事态越闹越大。

肖松马上联系王宾，汇报现场情况，说得赶快把大家集中起来一起商量，去做工作。王宾指示肖松要“冷静、克制、不能发生冲突”。肖松一方面组织人员劝阻，另一方面群发短信通知全县各级领导干部到现场做工作，但23个乡镇里就有17个乡镇的党委书记在遵义市考察，而且县里的应急管理预案缺乏可操作性，通知不到人，只能通过短信来召集。之前大家也缺乏演练，人员到位并不理想，甚至有些干部有意躲避。肖松也很快找到当时在都匀的公安局局长孙扬和政委王珂，让他们赶紧从都匀赶回来。

瓮安玉山镇政法委书记张羽6月28日16时在现场，他与玉山镇镇长杜向阳取得联系，报告县城里有人闹事，请杜向阳通知镇里25名应急队员全部着装带盾牌紧急集合。之后张羽立即从县城赶回玉山镇，带领应急队返回29公里外的瓮安，前后用了1个小时。赶到现场后，他们全副武装列队等待上级指挥，但人群情绪越来越冲动，开始打砸抢公安局并点火燃烧警车。应急队员等待命令，却没有直接命令传达下来。

冲突升级

6月28日17时50分左右，结束了电视电话会议的王宾再次接到肖松从现场打来的“打、砸升级”的电话，便安排工作人员通知县委、县人大、县政府、县政协四家班子领导到电信局集中，商量处置对策。大家对这么大规模的人群冲击，没有迅速形成共识和统一意见，王宾更加着急，要求各部门干部要赶紧集中，进行劝导。

¹⁴ 丁补之：《瓮安溯源》，载《南方周末》，2008-07-14，刘震 摄影。

然而，县里没人值班，瓮安县委办主任生病住院，副主任到外地参加巡回治理，没能向黔南州汇报情况。而且，政府班子里外地交流干部太多，7个人有3个是交流干部，所以一到周末就不在，都回家了，其中一些干部在外出差学习。

6月28日18时左右，公安局附近的多辆警车被掀翻，随即被放火点燃，顿时浓烟滚滚，火光冲天，一片喧嚣（见图8）。由于现场警力有限，公安局将主要警力退守公安大楼三层，死保设在那里的枪械弹药库。但收缴存放在一楼的管制刀具，被不法分子抢走，成为他们的凶器。



图8 被焚烧的公安局大楼、警车

在冲突过程中，不法分子用管制刀具、石头、砖块、酒瓶、汽油瓶、爆竹等袭击维持秩序的公安干警和消防官兵。公安干警和消防官兵保持极大的克制，始终坚持王宾的指示“打不还手，骂不还口”。试图挽救局面的肖松没能控制住局势，15名警察被扔进来的杂物等砸伤。人群冲进公安局大楼二楼，并往三楼冲。

公安局的领导赶紧向民警发出命令，誓死守住三楼。三楼是公安局的枪库重地，一旦失守，后果不堪设想。在民警坚守三楼时，一些不法分子趁机点燃一楼二楼里的文件和书桌等易燃物，整个公安局大楼火光一片，被浓烟包裹。

火越燃越大，民警们被浓烟熏得睁不开眼睛。民警赶紧脱下衣服蘸上清水，蒙在脸上抵挡浓烟和炙热。在混乱中，很多人又是砸打公安局的玻璃，又是焚烧、砸毁公安局大院内的警用和民用车辆。更有甚者，从街上的小店里买来礼花，对着警察燃放，3楼甚至7楼以上的玻璃也不断被砸碎、炸碎。

拍下现场视频

作为从2006年开始主管信访等方面的副县长，肖松对于几十人的信访事件和小冲突，积累了一些经验。然而，对待这么大规模的人员聚集、激烈冲突，肖松只能要求牢牢守住公安局三楼，等待王宾的指示。

武警中队和公安、消防是王宾能够调动的，他们驻扎在瓮安也比较容易调遣，然而消防只有二十几人，公安也就三十几人，人员根本不足。王宾要求武警中队迅速集中，等待命令，赶到现场维持秩序，并要求消防也赶去救火。

肖松在公安局指挥抵挡冲击人员时，突然想起后续处理事件时，如果没有留下相关证据，追究责任就很困难。他立即和广播电视局、电视台联系，拿到了摄像机拍下了一些现场的录像视频，但也只是一小部分。

面对这么大规模的冲击，肖松想进一步提醒大家冷静，不过起哄声、欢呼声、嘈杂声却淹没了他的声音，由于缺少手提喇叭、有线广播，对人员的劝阻和警示难以起效，反而是石头、汽油瓶等杂物不断扔进公安局。肖松觉得再这样下去不行，再这样疯狂打、砸已经严重违法，至少民警们为保护人身安全应该进行正当防卫了。不过县委书记王宾依然要求打不还手，认为如果发生流血事件，以暴力制服暴力、硬碰硬，可能会导致流血甚至死亡。

没有遇到民警强力措施的人群，更加肆无忌惮地焚烧汽车和大楼，并开始窜向附近的民政局、财政局等政府办公部门，开始冲击其他地点。

请求州里援助

6月28日18时多，瓮安看守所、收容所、戒毒所出现危机，人群开始向这些地方砸石头、扔汽油瓶。

18时10分，黔南州政府接到瓮安通报情况电话，值班人员报告了分管的副州长。分管副州长一方面要求通信部门保证畅通，并马上向省政府报告，同时启动相关预案。为了争取时间，黔南州公安局110指挥中心立即将这一重要信息编发《黔南公安情况反映》，并越级向上报告省委。黔南州政府、应急办同时成立了临时指挥机构，坐镇应急办指挥。

对于上报的信息，由于看不到画面，黔南州的领导也不知道事情到底有多严重，甚至觉得事件不可能发生。州委书记吴章宇说：“怎么搞的，就是一个死人的事，却搞成这么大的事情。”在电话中，黔南州领导在让瓮安公安局那边描述现场情况时，瓮安公安回复“从楼上往下看都看不到空地”，之后几个小时瓮安就没有再报。

18时20分左右，刘志从都匀赶到瓮安县电信局临时指挥部。县公安局政委王珂也从都匀赶到瓮安，并组织外围民警到县武警中队集中。由于没有防暴装备，如果贸然空手前往，会给人民带来伤害。

王珂后来接到黔南州公安局负责人指示，由州里统一指挥。

县公安局局长孙扬赶回瓮安后，要求公安干警全部穿警服，并让35岁以下干警穿上防暴服后，由黔南州统一指挥。此时，约1.5公里外的瓮安县公安局和县政府在遭到不断的打、砸、烧。

18时30分左右，电信局工作人员担心遭受围攻，王宾将临时指挥部转移到离公安局、县政府更远的县武装部。

18时33分，在公安局被冲击、焚烧、打砸后，瓮安县公安局副局长向黔南州公安局进

行了电话汇报：“瓮安县公安局正在被上千群众围堵打、砸、烧”。同时，瓮安公安局又给黔南州委秘书长发去一份书面传真。

黔南州州委书记吴章宇和州里的主要领导也刚参加完“全国处理信访突出问题”电视电话会议，他想要在 19 点 30 分后继续召开常委会直接布置工作。18 时 30 分左右，吴章宇从黔南州政法委书记知道瓮安出事了，他派政法委书记率民警赶赴瓮安，并与瓮安县委书记王宾联系了解情况，要求尽快妥善处置。

但事态发生速度很快，不到半小时，吴章宇从王宾那得知局面已经严重失控，在 19 点 30 分召开州委常委会布置瓮安事件处置工作，20 点左右吴章宇率其他干部赶赴瓮安，会同县领导研究处置办法。

艰难的现场处理

6 月 28 日 19 时许，黔南州公安局负责人赶到瓮安现场。现场极其混乱，多点受到冲击、焚烧、打砸，该负责人在外围转了两圈，没有采取措施。这位负责人对县主要领导说：“群众烧一烧，把气消了，晚上就会散去的”。

王宾迅速通知县直部门和乡镇干部职工 800 人要赶往现场维持秩序，又指派副县长郑毅前去县政府现场指挥，并让干部职工挤进现场，保护好本单位重要财产。

肖松在公安局疲于应付密集人群的不断冲击，在过去的 1 个多小时，人群已经冲击 3 楼 45 次，肖松无奈之下指挥民警把防线布置好，下令如果人员冲上来突破防线，就开始采取强制措施。

县委书记王宾不断地与州委书记吴章宇等联系，汇报情况，请示该怎么办。但吴章宇也不知道现场具体情况，难以作出明确的判断和决定。在赶往瓮安的路上，吴章宇着急地催促王宾，“赶紧召集干部上，让干部上去劝导”，他还不断急切询问旁边的人员，“是否可以进行管理或者戒严？”

然而，由于事件的升级，大规模聚集的人群不断向外打电话、发信息等，肖松和王宾的通讯开始受到了影响，王宾和州委书记吴章宇的通讯也是时断时续，这让吴章宇等人更加着急。王宾请示吴章宇，要不要动用部队？吴章宇则必须向更高级别的领导请示。县级公安机关按照权限只能调动 50 人出警，市级只能调动 200 人，更大规模的出警则需要更高层的批准。在没有得到更高层领导指示前，他们不知道能否这样做、这样做的后果是什么。

成立黔南州处置小组后，瓮安的信息汇报依然不畅通，移动电话和座机通讯受到了影响，州委办公室、州政府办公室、公安局、维稳办、信息办的信息反馈断断续续。这使得需要哪些力量参与、要多少力量参与、怎么参与等协调活动，难以有准确的依据。黔南州的领导面对信息不畅、大规模资源的调度也有些措手不及，武警调动比较慢。虽然州里也有相应的预案，对于跨区域的调度却缺乏演练，而且在周末实施，调度人员迅速聚集并非易事。黔南州领导不断向省里请示，州领导和黔南州可以调度的警察等，大家都对进去后任务是什么、该干什么、怎样与其他民警、武警、消防官兵协调等问题不太明确。

就在关键时刻，黔南州机要局启动了自己的应急预案，州委秘书长指示要抢救机要密码、机要线路要保护好，这为之后的一些信息汇报奠定了基础。

县委、县政府被焚烧

6月28日20时许，请愿人群开始从县公安局向旁边的县政府转移。副县长郑毅一直在县政府大楼上坚守。到20时10分左右，县政府开始被打、砸、抢、烧，当时冲进政府大楼的人员只有十多人，基本上没有学生。而集结待命的公安、武警、干部等200多人，加上赶来的应急队员，人数和装备大大超过冲击的人员。但在武装部开会的瓮安县干部没有形成统一的指挥意见，王宾一时不知该如何应对冲击的人群，只能不断向州里的领导请示。

这时，上万名群众正在县政府大院围观。有人抬来液化气等点火焚烧，有人从一楼冲到五楼，翻抽屉、砸柜子、摔电脑，有的人乘机把电脑主机和荧屏等物品搬走，有人在政府大院打开车库，将车推出来焚烧，然后烧县委大楼，火光把天空都映红了。后来有几十名武警赶过来保护县委、县政府，被一群人冲上去殴打，武警撤退，不少拿着砍刀、铁棍的人一直追到武警中队门口方才罢休。

从6月28日20时到23时，瓮安县公安局大楼、县政府大楼、县委办公楼、县财政局办公楼相继被点燃，熊熊大火映红了瓮安县城夜空，见图9。从贵州各地调来的800名民警陆陆续续赶到瓮安，却没法进入现场。



图9 被烧毁的县委办公楼

资料来源：《贵州都市报》图片。

惊动省与中央

6月28日20时25分，黔南州公安局110指挥中心发布的关于瓮安县公安局被打、砸、烧的信息送到了贵州省委书记石宗源手里，石宗源作出八点批示：“亚东同志：1. 请省厅派人赴瓮安靠前掌控；2. 溺水女孩是何时的事？是如何处置的？有无激化矛盾的不得当做

法？3. 县委、县政府对此事有何认识和行动、举措？4. 是否有人乱中作祟，蓄意制造打砸抢烧事件？有何背景？5. 当前不得再激化、引发新的矛盾；搞清楚后，对组织、煽动、领头者必须依法处理（要硬）；6. 摸清情况，在第一时间通过媒体披露事实真相，争取主动，严防别有用心的人趁机蛊惑人心，误导舆论；7. 加强信息沟通和情况汇报，不得迟报、误报、瞒报，不得错失处置时机；8. 请即报公安部、中央综治委。”

贵州省委常委、省政法委书记、公安厅厅长崔亚东接到石宗源的批示后，立即带领省公安厅有关人员从170公里外的贵阳出发，火速奔赴瓮安。

20时30分左右，公安厅厅长崔亚东在路上用手机向已赶到的黔南州有关领导指示，要求陆续赶到的武警和防暴警察一起保护政府，防止出现意外，要进行封控。然而，从各地陆续赶到的武警、民警、消防等后续部队，由于缺乏得力的现场指挥，还是比较混乱，没有采取有效的控制措施。

黔南州州委书记吴章宇于6月28日晚上22点20分到达瓮安。由于现场人太多，汽车无法靠近，焦急地在外围转了又转。州、县两级领导干部在离大楼两公里外的武装部，等待正从贵阳赶来的贵州省委常委、省公安厅厅长崔亚东。¹⁵

28日晚上23点左右，赶到的武警部队开始对打、砸的核心区采取封闭措施，事态开始得到控制。在此期间警力调度比较慢，由于通讯受到影响，警力召集及统一行动比较困难。此外，警方对带什么器械、哪些器械用到什么程度，没有把握。国家和省里没有这方面专项预案和明确规范，处理起来十分棘手。除了六盘水、黔西南的武警没有调动外，贵州其他市的武警都调动赶往瓮安，这在贵州还是第一次。

6月29日凌晨1时30分，崔亚东一行抵达现场。崔亚东在进入瓮安的最后一个收费站时被参与事件的群众封锁。此后，崔亚东穿便装过了收费站，随后坐一辆三轮摩托车赶往瓮安县武装部。

从外地赶赴瓮安的武警部队也陆续进入现场。公安、武警用喇叭向围观群众喊话，劝告群众“不要围观，尽快离开现场”，随即拉好警戒线。凌晨3时许，聚集在打、砸、抢、烧现场的2万多名群众陆续散去。此时，事情已上报到公安部，在武装部指挥的崔亚东接到公安部部长孟建柱和省委书记石宗源的电话，要求对死者的死因进行再调查并成立专案组。大批增援的警力不断赶到，事态暂时平息。

6月29日6时，一部分群众又前往瓮安县委、县政府、县公安局聚集围观，高峰时达6000多人。少数心怀不满的人混杂其中，进行煽动，向执勤公安、武警投掷石块、砖头，并试图冲破警戒线，局势又一度紧张。崔亚东和当天赶到瓮安的武警总部副参谋长薛国强、省武警总队队长周爱民立即召开紧急会议，研究应对措施。

6月29日下午15点，贵州省委召开紧急会议，主持者是贵州省委副书记王富玉，包括公安、教育、民政等十几个相关厅局的领导干部都被紧急召集。会议开了半个小时，王富玉

¹⁵ 马昌博，丁补之：《2008年6月28日-7月14日：贵州官员瓮安“大考”，还原“6·28事件”中真实的政府反应和政府作为》，载《南方周末》，2008-07-17。

简单听取了瓮安情况的介绍，随后决定前往瓮安，紧急出发使得很多与会者措手不及。

抵达瓮安的贵州省副书记王富玉和他带领的省厅领导干部们，在瓮安县武装部一个临时搭成的办公区召集当地干部和先期到达的有关负责人开会。会议期间，崔亚东多次接到公安部部长孟建柱的电话。

6月29日晚上19点，武警官兵和公安干警执行命令，开始强行清场，围住县委、县政府和县公安局的人群逐渐散去。清场结束后，王富玉带领与会的领导干部查看被烧毁的县委、县政府和公安局大楼现场。王富玉表情凝重，同行的领导干部亦惊讶不已。

据统计，瓮安县委、县政府、县公安局、财政局和县民政局等单位被烧毁办公室160多间；46台机动车被烧毁，9台机动车被砸坏，其中警车22台；造成直接经济损失1600多万元；先后到现场围观的群众达2万人以上，直接参与打、砸、抢、烧的人员300余人，其中学生、教师110余人；警、民150余人受伤。事件持续时间7个小时以上。事件处置过程没开一枪，没死一人。

6月29日李树芬的父母及哥哥都在贵阳，他们在贵阳听说瓮安出事了。在接到政府工作人员打电话让他回来妥善处理此事后，全家才赶回来。

石宗源奔赴瓮安

6月30日一大早，贵州省省委书记石宗源专程奔赴瓮安。贵州省委常委、秘书长张群山，省高级人民法院院长孙华璞，省人民检察院检察长陈俊平，省武警总队政委张生枝一同前往。

石宗源风尘仆仆赶到瓮安县城，直奔现场，实地察看被焚毁的县委办公楼和一片狼藉的县政府大楼。他走进镶嵌着“人民公安”四个大字的县公安局大楼，一楼办证大厅已完全烧毁，吊顶七零八落，户籍档案、办公用品的余烬还冒着呛人的黑烟。

石宗源看望武警官兵、公安干警以后，召开黔南州、瓮安县有关领导干部会议，听取“6·28”事件处置情况汇报；听取瓮安县有关方面负责人、部分学校校长和县教育局长的情况汇报；邀请23个乡镇、5个社区的部分县人大代表、政协委员100多人座谈，详细了解情况，耐心听取意见。

6月30日当晚19时许，石宗源又去雍阳镇，召开有老干部、群众代表、个体工商户、中学生及教师等现场目击者参加的群众座谈会，耐心倾听群众，倒苦水，发牢骚，认真分析“6·28”事件的深层次原因。石宗源在与瓮安县人大代表、政协委员、群众代表座谈时，两次起立鞠躬，向瓮安的百姓道歉。

之后，石宗源安排省副书记王富玉、省委常委王正福、张少农、张群山、崔亚东一起向现职副省级领导干部通报情况，安排省委常委、秘书长张群山、省委常委、省公安厅厅长崔亚东，向全省副省级离退休干部通报“6·28”情况，省委常委、统战部部长龙超云向省各民主党派通报情况。随后，在贵州省黔西县，贵州省委召集全省各级领导干部参加的“瓮安事件”阶段性处置情况通报会暨党的基层组织建设年活动开展情况汇报会。在省委的统一

安排下，成立八个工作小组，分别为“关心下一代”组、组织部组、纪检组、教育组、政法组、党群妇工团组、公安组、信访组来处理工作。

媒体沟通

对于准备在8月8日举行北京奥运会的中国来说，稳定是极为重要的，而这也是境外媒体的关注焦点。在“瓮安事件”发生后，美国之音、美联社、美国《华盛顿邮报》、日本《朝日新闻》等十几家境外媒体都派记者要求电话采访，或者委托国内关系人采访。境内的民间网络记者也赶往瓮安。

一些没有得到准确信息、甚至别有用心境外媒体，说“瓮安事件”是“群众起义”、“当官的太黑了”等，谢青发等人也接受了他们的手机采访。

直到6月28日晚上，瓮安政府有关部门才组织一班人马被动地封堵网上有害信息。县委宣传部办公室被烧了，就在县文广局借了3台电脑，找来网络高手，以博客形式展开辟谣，对“6·28”事件的谣言、谎言，有针对性地贴了3000多条帖子。

社会上、网络上谣言、传闻炒得沸沸扬扬，而瓮安的电视台迟迟没有画面、没有声音，直到6月29号下午五六点钟才开始报道。6月29日下午17点，瓮安县委有关负责人在与黔南州有关部门联合举行的新闻发布会上，称这一事件是“有组织、有预谋”的，事件起因是死者家属对公安部门的鉴定结果不服，组织一些人员拉着横幅在街上游行，围观人员跟随聚集到县政府上访。在县政府有关负责人接待过程中，一些人煽动不明真相的群众冲击县公安局、县政府和县委大楼，随后，少数不法分子趁机打、砸、抢、烧。政府作出的“有组织、有预谋”的结论，引起了更多群众的反感和猜疑。随后，当地媒体即开始大规模地刊登和播放“瓮安群众愤怒谴责不法分子”等新闻，引发了广泛的争论。

6月30日，石宗源在与当地党政干部座谈时，直接从包里拿出厚厚的一叠打印纸，上面打印的都是网络上对李树芬事件的传言，诸如她是被奸杀等。帖子的内容有肯定的、有质疑的，也有反思。石宗源念了10多篇，说这些是自己30日一早打印的网络上的帖子，他要求大家关注网络舆论的变化。

6月30日晚，石宗源对随行的新闻单位提出要求，要求他们从群众的角度、客观的角度，把“瓮安事件”的真相报道出来。

6月30日和7月1日，《贵州日报》对瓮安县“6·28”打、砸、烧突发事件报道，但这些报道多为“传统”语言，重点在打击不法分子，对案件事实本身的报道不多。在报道发表后，一位参与报道的记者便接到数十名愤怒公众辱骂甚至恐吓的短信、电话，说他在制造假新闻，甚至说要威胁他的人身安全。该记者由此遭受极大压力，《贵州日报》向有关部门要求对该记者进行保护。另外一位记者亦收到自己亲戚的劝告短信，说最近网上对他的攻击很多。《贵州日报》的网站也被黑客攻击造成瘫痪数小时。¹⁶

¹⁶ 马昌博，丁补之：《2008年6月28日-7月14日：贵州官员瓮安“大考”，还原“6·28事件”中真实的政府反应和政府作为》，载《南方周末》，2008-07-17。

7月1日晚上19点40分，贵州省政府新闻办、省公安厅、黔南布依族苗族自治州在贵阳市举行瓮安“6.28”严重打、砸、抢、烧突发性事件新闻发布会。然而，这次由贵州电视台现场直播的发布会，由于其诸多的疑点而被网民指责是“跑龙套”，一些网民利用视频的截图指出新闻发布会的漏洞，认为可信度不高，难以服众。

由于这个新闻发布会效果不太好，紧接着举行了第二场新闻发布会。7月3日，依据依法并第一时间公开透明的原则下，贵州省委在贵阳邀请境内外媒体参加，召开瓮安“6·28”事件阶段性处置情况通报会，决定严查彻究在此次事件中严重失职渎职的干部特别是领导干部的责任，并指出了干部的不作为等问题。这样的表态得到了民众的认可。

省委书记石宗源和省委有关领导在会上谈了“6·28”事件的教训。石宗源指出，事态虽然已基本控制，大局恢复稳定，但必须高度重视、扎实有效地继续做好相关工作，进一步巩固安定团结的局面，确保事态不再反弹，确保老百姓有一个安全的生产生活环境。

会上，石宗源表示，将启动干部问责、加强信息公布、稳定群众情绪、打击黑恶势力、提高处置突发事件能力五个方面的工作，他同时听取了部分境内外新闻单位和瓮安群众代表的意见，进一步研究部署处置工作。

第三次尸检

7月2日，由贵州省著名法医组成的专家组，在李树芬家乡玉华乡雷文村泥坪组对其遗体进行第三次解剖检验。参加检验的专家有贵阳医学院法医教研室主任、法医鉴定中心主任王杰副教授，贵州省人民检察院高级工程师叶忠源、副主任医师杨永刚，贵州省公安厅主任法医师、溺水研究专家屈剑平，法医专家组负责人为屈剑平。

解剖检验从7月2日11时20分开始，持续了2个多小时。法医专家对李树芬遗体体表、胸腔、头颅、阴部等都进行了全面细致的检验，并提取了部分内脏组织进行生化和理化检验。李树芬的父亲李秀华、姨妈罗兴菊及村民代表李成华等见证了解剖检验的全过程，并在检验笔录上签了名。

按照省委领导的指示精神，贵州有关部门7月9日在瓮安举行新闻发布会，向媒体通报第三次尸检结果，披露事实真相。

按照有关法律规定，检验结果要向家属公布。7月9日11时许，第三次尸检法医专家组负责人屈剑平专程去到玉华乡乡政府，向李树芬父亲李秀华等家属公布尸检结果，再次确认李树芬系溺水死亡。屈剑平表示，根据尸体解剖检验所见，实验室检验结合现场勘查分析，可以确定李树芬系溺水性窒息死亡。通报完尸检鉴定结论后，屈剑平与死者家属进行了沟通，对死者家属提出的问题作了回答和解释。

下午17时许，李树芬遗体在老家雷文村安葬。此前经官方7月1日协调，有关部门于7月9日22时给李秀华送来3万元安葬费，其中包括王娇和陈光权、刘言超家分别支付的3000元，玉华乡政府支付的3000元，以及其他政府部门的捐款。

与此同时，瓮安县组织县、乡、村各级干部包村入户，县、乡人大代表，政协委员，

治安积极分子，发挥人熟地熟的优势，分片包干，以事实真相说服教育群众。

下 篇

干部问责

2008年7月4日凌晨，黔南州委及瓮安县县委组织部门在瓮安分别宣布任命庞鸿为瓮安县公安局党委书记，周胜为瓮安县公安局政委。原瓮安县公安局局长孙扬、政委王珂被免职。同日，玉华乡党委书记、乡长，雍阳镇党委书记、镇长及县教育局局长5名干部的职务被免，其余34名县以下干部也被问责。贵州省委和黔南州委对瓮安县党政主要负责人作出调整决定，免去王宾瓮安县委书记职务；免去刘志瓮安县委副书记职务，提请瓮安县人大常委会免去其瓮安县人民政府县长职务。贵州省委和黔南州委方面也于当天分别作出决定，任命龙长春为中共黔南州常委、瓮安县县委书记，谢晓东为瓮安县县委副书记，提请瓮安县人大常委会任命其为瓮安县人民政府县长。

7月19日，黔南自治州委召开全州领导干部会议，贵州省委组织部宣布黄家培任黔南自治州委书记，吴章宇不再担任中共黔南自治州委书记。

惩治犯罪分子

瓮安“6·28”事件发生后，贵州省公安厅立即从全省公安机关抽调干警组成瓮安“6·28”事件专案组，调查事件真相，开展专案侦查，打黑除恶。

事实表明，“6·28”事件确有黑恶势力直接参与、指挥打、砸、抢、烧、违法犯罪。在处理过程中，对不明真相和盲从的群众，采取批评教育和团结的方法，没有激化和引发新的矛盾。对组织指挥、参与打、砸、抢、烧的挑头者、骨干分子和黑恶势力骨干分子，聚众冲击国家机关、扰乱社会治安的不法分子，加强调查取证，依法严肃处理。

2008年11月14日，贵州省瓮安县人民法院对“6·28”事件中犯聚众冲击国家机关罪、放火罪的张光静、莫光付，犯聚众扰乱社会秩序罪的肖春平，犯聚众冲击国家机关罪的李秀龙、李庆安、柴吉方6名被告人进行了一审宣判。

瓮安公安局还组建了打黑除恶专业队，开展侦查工作。“6·28”事件涉案人员234人，其中黑恶势力成员52人。刑事拘留117人，其中黑恶势力成员48人。同时打掉了长期盘踞在雍阳镇茅坡村，草塘镇、玉华乡的涉恶团伙3个，刑事拘留6人，摸排线索40条，掌握涉恶团伙6个。

尾 声

在“6·28”事件中被烧毁的瓮安县委大楼原址已变成缀满草坪、鲜花、绿树的广场。另外，全面整修过的瓮安县人民政府大楼和公安局大楼，已看不出焚烧的痕迹。

到2009年6月，瓮安通过财政结构调整，加大在公共投入、休闲场所，医疗卫生和教育方面的投入。原来的财政是保工资和保运转，作为保稳定和保民生，公共事业投入比较少将有所改善。2008年“6·28”事件发生后，县财政建立1000万元的社会事业发展基金，用于中央新增项目的投资和工作的配套资金。截止2009年6月争取到的中央资金是2亿多元，在全黔南州排在前列。为解决老百姓“信访不信法”的问题，提供了100万元的社会救助资金，主动帮群众寻求法律援助，例如在群众律师费困难的时候补助一些，官司打赢而对方没有执行能力，政府提供困难生活的救助。财政上也对法院、公安局等提供相对充足的经费支持，使它们不为筹措正常的经费动而滥用权力。以前财政的指导思想就是保工资、保运转，2008年加了保稳定，2009年加了一个保民生，并且同步推进。

龙长春被任命为县委书记后，觉得任务很重，应对的事情多。他首先找地方上班，吃大锅饭、大锅菜，安排工作，晚上开会，在武装部干了一个多星期。对于办公场地，开始租房子、调剂房子，恢复正常工作程序，然后尽快维修和装修。他接手工作后，搭个棚接待群众，就这样干起来了。2008年9月份搬回县政府办公。

瓮安还对以前形式、没有更具操作性内容的应急管理预案进行了修改，组织了2000多名信息员，建立了应急民兵分队。在瓮安的23个乡镇中，每个乡镇的应急民兵分队由30人构成，城镇的应急民兵分队是50人组成，这些应急分队由县武装部指挥。城镇的应急分队成员来自机关事业单位，这些应急分队还搞了一次演练。对于自己的工作，龙长春说，要抓住社会管理，对社会管理要控制好。要抓公安、抓纪委，管好干部，不能使他们乱作为、损坏政府的公信力。

由于老百姓很担心安全，县委建立大巡逻机制，由民警带领协警巡逻。同时配备6条警犬，增强威慑力。投资99万元租用设备、增设77个监控网络。2009年启动30万元禁毒经费，县政府建立“康复中心”，准备安置100多名的艾滋病患者。同时准备开通乡镇视频电话，既可以监督是否到岗，也可以缩短信息传输时间，提高效率。

在信访方面，继“县委书记大接访”后，开展约访、大接访、下访，建立民情反映渠道，做到心中有数，在各地推行包干责任制度。

2008年10月初开始，公安机关取消了很多收费项目，推出了很多服务项目。原来的办证收费项目取消了，百姓的从商、就业可以获得快捷的服务。公安局政委周胜认为，公安人员的素质需要提高。公安人员中有大专学历的还不到一半，对法律吃透、执法精髓的把握还不是很好，要加大干警的学习和素质提升。公安局还建立了网监大队，对网络信息进行监控和关注。新任的公安局政委周胜每天几乎工作到凌晨两三点。

基于挽救目的，对于事后关押的104个青少年采取取保的方式，2008年10月前已全部释放。2008年10月，瓮安在教育局成立了帮教办公室这一常设机构，建立长效机制来开展工作。帮教机制采取“副县干部+基层干部+优秀学生”的组合，形成对参与事件学生的教育网络。在104名青少年中，有46人犯罪情节相对较轻，由家长或者监护人取保；另有58人情节比较严重，其中29人检察机关不起诉，提前解除劳动教养18人，还有4个人是在工

厂试工、学校试学、农村试农等，如果犯罪则随时收押。87 人已经平稳回到学校，回归比较稳定；10 人回到家庭，7 人外出打工；这 17 个人都是可跟踪和建立了档案。分析后发现，参加打、砸事件的孩子，80%以上家庭存在问题。问题孩子的背后是问题家庭，这些孩子父母不是出外打工，就是吸毒、离异、双亡等。瓮安县政法委、教育局、公安局等部门还于 2009 年 7 月下旬组织几十名参与事件的学生，到清华、北大等高校接受励志教育，激发他们努力学习、健康成长的希望。

对于原来教室班级人数过多、住宿条件不好等问题，其中瓮安一中有 3100 多人，二中有 3600 多人，三中有 3400 多人，四中有 3000 多人，政府投入 5200 万元改善学校各种办学条件，全县 69 个工程正在开工，6000 名学生住宿问题将得到解决。

2009 年 9 月 12 日，参与指使未成年人打、砸县政府大楼和公安干警、武警官兵的刘昌君（曾用名刘军）、冷先发（别名冷老二）等“刘军帮”、“冷老二帮”成员共 34 人，被瓮安县法院判处 20 年至 1 年不等的刑罚。这部分人聚众斗殴、开设赌场、储存枪支弹药等，对瓮安社会稳定造成很大影响。¹⁷

瓮安，正努力走出不安、走向平安……

教学研讨的参考性问题

1. 瓮安群体性事件的性质和特点是什么？它经历了怎样的演变过程，每个阶段有哪些具体的特征与内容？
2. 在应对瓮安群体性事件过程中，瓮安县、黔南州和贵州省政府的领导者是如何应对的？你认为该如何有效应对？是什么阻碍了当时黔南州、瓮安县政府的有效应对？
3. 从基层县政府的角度出发，怎样提高政府对于群体突发事件的应对能力？怎样提高基层政府的执政能力和公信力、避免群体性事件的发生？

¹⁷ 李忠将：《贵州瓮安县两黑社会性质组织犯罪案件一审宣判》，新华网 http://news.xinhuanet.com/legal/2009-09/12/content_12041504.htm。

案例分析：

彭龙（清华大学公共管理学院博士研究生）

1 引言

古语云：“郡县治，则天下安”，这句话同样适用于我国群体性事件的应急管理中。基层县政府，即地方县级政府，是我国直接面对群众的地方决策中心，中央政府制定的诸多方针政策都要靠县级政府来具体实施。一方面，基层县政府与社会矛盾接触最直接、密切的一级政府，其健康稳定的执政状况构成了建设和谐社会的基础，也是预防群体性事件的核心防线。基层县政府的权力距民众最近，因此，其对国家政策的贯彻落实情况，直接关系到广大民众的最根本利益，而其执政理念和执政能力也会被广大民众所特别关注，基层县政权也极易成为各种社会矛盾交织的重点环节，以致县级行政区域也相应地成为群体性突发事件的重灾区。近几年我国发生的具有较大影响的群体性事件，大多就发生在县一级行政区域（仇念华，2011）。另一方面，基层县政府也是处置群体性事件的首要应对力量。我国于2007年通过并实施的《中华人民共和国突发事件应对法》明确规定，县级人民政府对本行政区域内发生的突发事件负首要的应对处置责任，包括信息的收集、险情的监测和预警、组织调动应急队伍，依法采取必要的其他应对措施（李飞，2007）。因此，基层县政府应对群体性事件能力问题的研究显得尤为紧迫和重要。

2008年6月21日（星期六）晚上，瓮安县三中初二年级学生李树芬在瓮安县城西门河大堰桥附件溺水身亡，有关方面处置不当，加之各种谣言四起，引起死者亲属和群众强烈不满，直至6月28日引发群体性打、砸、抢、烧事件，一场大火烧向县公安局、县委、县政府的办公大楼（图3），这便是震惊中外的瓮安“6·28”事件（也可简称“瓮安事件”）

瓮安“6·28”事件是我国社会转型期非直接利益关系者参与的群体性突发事件的典型代表。这起事件无论从聚集、围观、参与人数、震荡激化过程、持续时间、冲突剧烈程度和破坏程度看，还是从造成的影响程度看，都是近年来我国发生的群体性突发事件中的“典型群体性事件”、“标本性事件”（刘子富，2009）。对此类事件进行深入的剖析和研究，有利于我们从引发事件的根源入手，找到解决、治理此类问题的有效途径。

为进一步加深对瓮安“6·28”事件这一群体性事件案例的分析和研究，本文旨在探讨以下四个问题：一是瓮安群体性事件究竟经历了怎样的演变过程？二是瓮安群体性事件的成因到底是什么？三是在应对瓮安群体性事件过程中，基层县政府还存在哪些问题和教训？四是基于以上三个方面的分析，应该如何提升基层县政府应对群体性突发事件的预防和处置能力？

2 瓮安事件的演变机制

2.1 危机的生命周期理论

瓮安“6·28”事件无疑是一场典型的危机事件，按照危机管理阶段理论，可以将其演变过程视为一种危机生命周期。

在众多的危机管理阶段分析方法中，有三种最为学界所认同的模型（薛澜、张强、钟开斌，2003），分别为：Fink（1986）的四阶段生命周期模型（以下简称“F模型”）、Mitroff（1994）的五阶段模型（以下简称“M模型”）和最基本的三阶段模型。其中，F模型是用医学术语形象地对危机的生命周期进行了描述，将其分为征兆期（Prodromal）、发作期（Breakout or Acute）、延续期（Chronic）、痊愈期（Resolution）；M模型则将危机管理分为五个阶段：信号侦测、探测和预防、控制损害、恢复阶段、学习阶段；三阶段模型把危机分成危机前（Precrisis）、危机（Crises）、危机后（Postcrisis）三个大的阶段，每一阶段可再分为不同的子阶段，F模型与M模型的阶段也可以很自然地与三阶段划分相对应。

总体而言，F模型偏向描述性，注重勾勒出危机的过程，并侧重阐述危机的每一阶段的特点；M模型则更为积极主动，关注危机管理者在每一阶段应该做出的决策，并形成了危机管理的学习循环；三阶段模型则以其宏观划分，兼容了其他的模型特点，而且可以对其进行子阶段的划分以满足精细的需要。因此，本文选择细化后的三阶段划分法，尝试对瓮安“6·28”事件的危机演变过程进行描述。

2.2 瓮安事件的演变过程

本文基于危机的生命周期理论和瓮安事件的实际情况，将瓮安“6·28”事件的演变过程划分为三大阶段，共计七个子阶段。其中，危机前阶段包含潜伏期、征兆期两个子阶段，危机阶段包含发生期、延续期、恢复期三个子阶段，危机后阶段包含痊愈期、学习期两个子阶段。本文按照瓮安“6·28”事件发生的基本脉络，通过下表（表1）将瓮安事件按照时间先后的顺序罗列出来，并将事件归类到本文划分的周期规律之中。

表1 瓮安事件生命周期

阶段	子阶段	时间	事件
危机前	潜伏期	2002年以来	矿区环境污染，帮派势力干扰
		2003年以来	皮滩水电站移民补偿纠纷
		2007年9月以来	瓮安县城连续发生4起爆炸案，瓮安县长、副县长办公室曾经被连盗4次，还有多起恶性刑事案件，一直未能破案
	征兆期	2008年6月22日0时25分左右	瓮安三中初二女生李树芬在瓮安县西门桥附近溺水身亡
		6月22日3时40分左右	在民警和消费队员打捞未果的情况下，李树芬叔叔李秀忠等人将尸体打捞上岸

		6月22日7时40分许	瓮安县公安局根据调查结果,认为李树芬死亡一事属自杀行为,不构成刑事案件。死者家属表示不能接受,认为有奸杀的嫌疑,要求进行DNA鉴定
		6月22日晚	第一次尸检,认定李树芬系溺水死亡
		6月23日	死者家属要求刑事立案申请未果,家属开始一方面越级上访,另一方面与政府谈判民事赔偿
		6月24日	瓮安县公安局向死者家属送达了《不予立案通知书》和《尸体处理通知书》,死者家属拒绝将尸体领回处理。当晚组织的调解失败
		6月25日	死者叔叔李秀忠在前往县公安局协助调查时因和民警张明发生口角并发生冲突,随后李秀忠被张明指使的黑帮分子袭击负重伤。谣言指称公安局将死者叔叔打死
		6月26日	第二次尸检,认定李树芬系溺水死亡,生前未发现有性行为。当晚民事调解再次失败
		6月27日晚	家属们和政府代表最后一次达成共识,约定28日上午9时签订协议、签字画押,下午安葬
		6月28日早上	家属反悔调解协议,县公安局当天再次向死者家属送达了《尸体处理催办通知书》,限死者家属必须于28日下午14时前把尸体抬走处理
危机	发生期	6月28日15时许	瓮安街头出现一支由10多名中学生组成的游行队伍,挑起一条写着“为民伸冤”的横幅,游行队伍不断扩大。在县政府门前高喊口号无果的情况下,游行队伍又转向不远处的县公安局
		6月28日16时40分许	游行人群开始冲击县公安局,并进行围堵打砸烧
		6月28日20时到23时	瓮安县公安局大楼、县政府大楼、县委办公楼、县财政局办公楼相继被点燃
	延续期	6月28日28日晚上23点左右	赶到的武警部队开始对打砸的核心区采取封闭
		6月29日3时许	聚集在打砸抢烧现场的2万多群众陆续散去
		6月29日6时许	一部分群众又向瓮安县委、县政府、县公安局方向聚集围观,人群高峰时达6000多人。并有人向执勤公安、武警投掷石块、砖头,试图冲破警戒线
		6月29日17时许	瓮安县委有关负责人在与黔南州有关部门联合举行的新闻发布会,对于政府迅速作出“有组织、有预谋”的结论,引起了更多群众的反感和猜疑
		6月29日19时许	武警官兵和公安干警开始强行清场,围住县委、县政府和县公安局的人群逐渐散去

		7月1日19时40分	贵州省政府新闻办、省公安厅、黔南布依族苗族自治州，在贵阳市举行新闻发布会。被网民指责是有人“跑龙套”、属于政府事先已安排好，认为可信度不高、难以服众
		7月3日	贵州省委在贵阳邀请境内外媒体参加，召开瓮安“6·28”事件阶段性处置情况通报会，决定严查彻究在此次事件中严重失职渎职的干部的责任，并指出了干部的不作为等问题。这样的表态得到了民众的认可
	恢复期	7月4日凌晨	任命庞鸿为瓮安县公安局党委书记，周胜为瓮安县公安局政委。原瓮安县公安局局长申贵荣、政委罗来平被免职。同日，玉华乡党委书记、乡长，雍阳镇党委书记、镇长及县教育局局长5个干部的职务被免，其余34名县以下干部也被问责。免去王勤瓮安县委书记职务；免去王海平瓮安县委副书记职务，提请瓮安县人大常委会免去其瓮安县人民政府县长职务。任命龙长春为中共黔南州常委、瓮安县委书记，谢晓东为瓮安县委副书记，提请瓮安县人大常委会任命其为瓮安县人民政府县长
		7月9日11时许	第三次尸检，再次确认李树芬系溺水死亡
		7月9日17时许	李树芬遗体在老家雷文村安葬
		7月至11月	从全省公安机关抽调干警组成瓮安“6·28”事件专案组，开展专案侦查，打黑除恶
危机后	痊愈期	2008年7月至今	通过一系列社会管理制度创新和民生建设，极大提高了瓮安县政府公信力，民众安全感和满意度屡创新高，基本实现“大乱”到“大治”
	学习期	2008年7月至今	通过激励制度的改变，逐步实现瓮安县政府组织认知模式的转变，并成为全国公安系统群体性事件处置和恢复重建的学习典型

3 瓮安事件的成因分析

瓮安“6·28”事件爆发后，时任贵州省委书记石宗源在事件原因调查会上曾指出，“这起事件看似偶然，实属必然。对此，瓮安县委县政府、县公安局等有关领导干部负有不可推卸的责任。”冰冻三尺，非一日之寒。笔者以为，可以从事件行为、制度结构、心理认知等三个层面对瓮安“6·28”事件的成因进行分析（图 1）。其中，事件行为层面主要关注对事件造成重大影响的行为或事件，属于行为视角的成因分析；制度结构层面主要关注瓮安“6·28”事件发生的制度环境和结构背景，属于制度视角的成因分析；心理认知层面主要关注当事群体的心理认知状态，属于心理视角的成因分析。打一个不甚恰当的比方，如果说群体性事件是一次爆炸的话，那么事件行为层面就是这次爆炸的导火索，制度结构层面则提供了爆炸所需的有利自然或人为条件，而心理认知层面则构成了爆炸的燃料和助燃物。

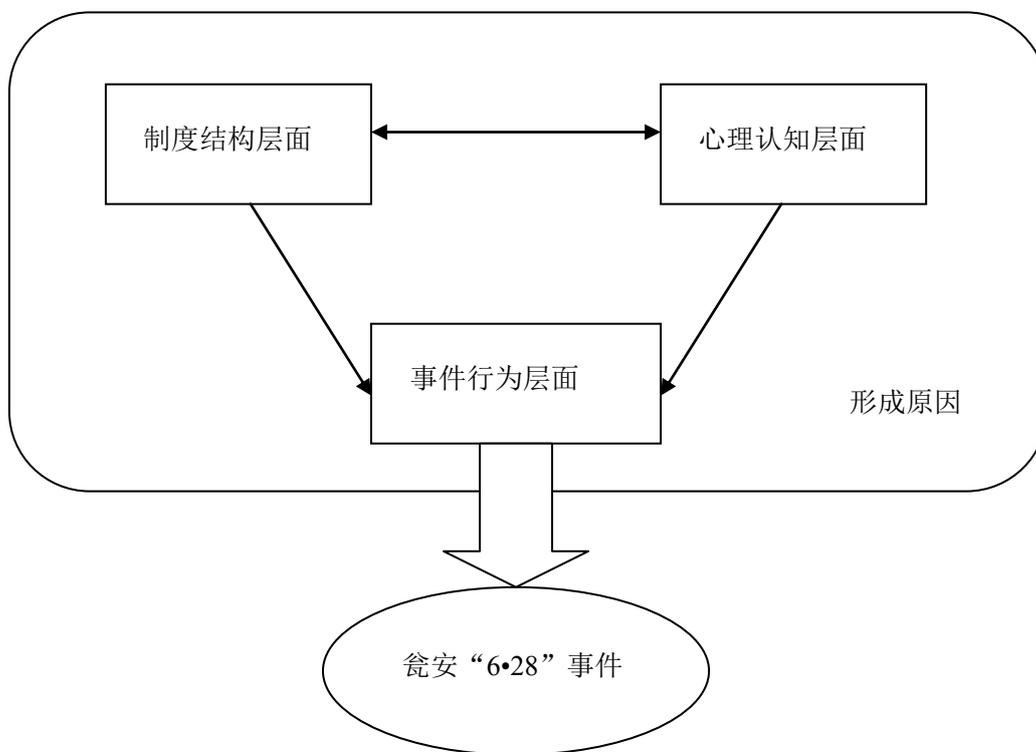


图 1 事件成因示意图

3.1 事件行为层面的原因

第一类原因属于事件的层次，包括一系列突发事件及不当行为，这些是瓮安“6·28”事件的直接原因，既是事件演变的直接推动因素，也是更深层次的制度结构和心理认知在反映在行为层面的结果。这一层面的原因是相对最直观可见的，表 1 在对瓮安事件生命周期描述的过程中就罗列出了主要的关键事件和行为。其中，首当其冲的是李树芬非正常死亡事件，这是瓮安“6·28”事件发生的导火索，正是由于 2008 年 6 月 22 日凌晨的这一溺水事件未能得到及时、妥善处理，才致使后续矛盾激化、并最终引发群体性事件。此外，2008 年 6 月 25 日死者叔叔

李秀忠被打一事又直接导致矛盾进一步升级。谣言传播也属于事件行为层面非常重要的一类成因，其对瓮安“6·28”事件的形成、演变起到了非常关键的作用。

一方面是不断发生的对解决矛盾极为不利的突发事件，另一方面却是相关政府部门的傲慢轻蔑的无作为、或是手足无措的乱作为。致使短短不到一周时间里，整个瓮安就谣言四起。而2008年6月28日早上由瓮安县公安局所下达的措辞强硬的《尸体处理催办通知书》，尤其是限死者家属必须于当天下午14时前把尸体抬走处理的决定，更是进一步导致了矛盾的激化和不可收拾。

基层县政府对于群体性事件的有效处置，主要就反映在能否对事件行为层面的诱因进行及时的消解，因此，在后文分析基层县政府在瓮安事件中的问题和教训时，将主要对基层县政府在这一层面的疏失进行进一步探讨。

3.2 制度结构层面的原因

第二类原因属于制度结构的层面，其对当事群体的心理认知层面起到了潜移默化的相互作用，同时也受到事件行为的冲击和挑战，制度结构层面的成因主要包含以下四个方面的内容：

其一，转型期社会治理的利益冲突和结构失衡。在我国改革开放的攻坚阶段，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种空前的体制变革带来了以利益为核心的复杂的矛盾问题，利益冲突是各种群体性突发事件爆发的根源。目前，中国呈现金字塔形的社会结构，贫困阶层仍然很大，中间阶层成长不良，财富集中于少数人手中，15%的人拥有85%的财富（杨英发、李文华，2006）。转型期收入分配的不均导致社会贫富差距拉大，导致社会成员在思想上、心理上、情绪上的失衡和冲突。瓮安“6·28”事件的导火索是一名普通初中女生的死因争议，但背后的深层次原因却是当地在矿产资源开发、移民安置、建筑拆迁等工作中，侵犯群众利益的事情屡有发生。

其二，瓮安县的基本公共服务存在明显缺失。瓮安县城雍阳镇四面环山，人口密度极大（尤其是流动人口较多），住房十分拥挤，能供民众使用的公共娱乐设施和活动广场却非常少。大量的人口聚集在一起，却在工作闲暇无处娱乐消遣，精神文化生活十分匮乏。这直接导致了瓮安县城（尤其是入夜以后），总会有很多无所事事的人游荡（尤其是青少年），而一旦有案件发生就会迅速造成上千人的围观，谣传四起，极易被煽动，同时由于政府机关所在的老城区过于拥挤，聚集的人群很快就能把县城的核心地带围得水泄不通，这些都为群体性事件的滋生、爆发留下了隐患。而相关教育经费的缺乏，造成当地中学宿舍严重缺乏，致使许多像李素芬这样的外地初中学生都只能在校外租住房屋，这些都构成了直接导致李素芬深夜还在校外的河边徘徊、并溺水身亡的关键原因之一。

其三，群众利益诉求渠道不畅。其实，只要为群众提供充分的利益诉求表达渠道，将矛盾冲突加以化解，群体性事件就会大大减少。现阶段一些政府部门令人感觉“门难进、脸难看、事难办”。相关部门忽视群众的利益诉求，群众哭诉无门，必定会对政府不满，甚至充满怨气。

在极端的情况下，这种不满情绪爆发出来并最终失控从而引发群体性事件。在瓮安“6·28”事件中，死者家属一开始都在争取通过上访、司法申请、民事调解等法律框架内的方式来表达诉求和质疑，但是各级政府有关部门却迟迟没有及时、有效地进行跟踪回应，同时县政府始终保持强硬和傲慢的态度，最终迫使死者家属选择游行请愿的方式宣示诉求。

其四，激励和监督制度缺失，导致当地党政领导干部的政绩观出了偏差，政府公信力逐渐丧失。时任贵州省委书记石宗源于2008年7月3日下午，在“6·28”事件处置通报会上指出，“‘6·28’事件背后深层次的原因是瓮安县在矿产资源开发、移民安置、建筑拆迁等工作中，侵犯群众利益的事屡有发生，而在处置这些矛盾纠纷和群体性事件过程中，一些干部作风粗暴、工作方法简单，甚至随意动用警力，他们工作不作为、不到位，一出事，就把公安推上第一线，群众意见很大，不但导致群众关系紧张，而且促使警民关系紧张。”（刘子富，2009）如果公共权力始终是为了谋取公共利益，并能依法行政，公民就能自愿服从权威。相反，就可能引发对公共权力的怀疑乃至不服从的行为。一味追求经济的高速发展，追求GDP增长和财税增收，不惜以牺牲资源、牺牲环境、牺牲群众利益为代价，对资源进行掠夺式开采，对群众利益诉求没有认真加以解决，忘记发展为了谁，群众没有共享发展成果，这样的经济发展模式人民群众不答应（刘子富，2009）。

3.3 心理认知层面的原因

第三类原因属于心理认知的层面，包含社会泄愤事件中的诸多群体心理因素。于建嵘（2009）通过对近年来所发生的以瓮安事件为代表的社会泄愤事件进行观察和分析，指出瓮安“6·28”事件之所以发生，除了突发事件和制度结构因素的影响外，还取决于众多非直接利益相关者表现出的如下群体心理：

其一，借机发泄心理。社会泄愤事件的发生，并不仅针对起因事件本身。该事件至多起了一种催化或引爆的工具性作用，深层原因在于人们对特定社会结构或状态不满，并且认为表达意见和寻求救济的合法途径被堵死，从而转向用行动发泄不满。当前中国社会的剧烈变化、利益的重新分配、社会阶层的重新划分以及差距的加大，使得社会弥漫着一定程度的不满情绪。人们在经济发展中受益不公，心理上产生了被剥夺感；某些地方政府长期行政不作为、乱作为，造成社会秩序紊乱甚至失控，弱势群体的利益得不到保护；司法不公平、不公正，信访长期无果，使人感到无处说理、心理压抑；道德体系崩溃，人心迷茫。这些深层次矛盾长期累积，得不到有效排解与疏导，碰到合适的导火索，群体性事件的发生也就绝非偶然了。

其二，逆反心理。一些地方政府长期的行政不作为和乱作为，严重损伤了政府整体的威望和公信力。在起因事件发生后，政府有关部门出来“辟谣”或“定性”时，不仅无法起到安抚人心的效果，反被视为政府推卸责任、隐瞒事实的借口，起到火上浇油的反作用。瓮安事件中，相当一部分中青年，甚至中学生、大学生也参与其中。这是一群最容易产生藐视现有秩序心理的人。在官、民隔阂分明的现实下，管理者和被管理者因处于不同地位、拥护不同利益，看

待和思考问题的方式大相径庭。在起因事件发生并造成一定影响后，相关部门对事件的解释与人们所期望的解释形成极大偏差。或者说，在当时愤懑郁积的特定情境下，政府以一种方式对待事件，民众偏偏以与其相对的另一方式应对。

其三，表现欲和英雄情结。个人进入群体后，总会有一种表现欲。这与人在现代社会里孤独感增强有关。“现代环境趋向于使社会原子化，它剥夺了社会成员的集体感和归属感，而没有这些，个人也难以取得良好的成就。许多人把不安和焦虑看成是现代的人格特征，这可以直接追溯至伴随现代化过程的深刻的社会解体”。而且，“随着数百万人从乡村移到城市，传统社会的规范遵从与赏罚效果削弱了，个体与他人直接的紧密联系松弛了”（霍里，2008），但人内心对于群体的渴望并没有因此减少，有时反而更加强烈，只是表现出来的方式和条件有所变化。也就是说，现代化造成个体间距离拉大并没有改变人类渴望群体生存这一本能需求，只不过会以另一种方式表现出来。“孤立的他可能是个有教养的个人，但在群体中他却变成了野蛮人，即一个行为受本能支配的动物。他表现得身不由己，残暴而狂热，也表现出原始人的热情和英雄主义”（布莱克，1989）。这种英雄情结会促使他去做那些让群体称道的事情，无论这些事情是不是违法。

其四，盲目从众。许多参与事件的人，可能根本没有意识到事件发展的严重性，更无法说自己参与该事件的目的和动机，只是“看着别人跑过去，我也跟着跑过去了”。“当个体意识到自己与群体的行为、规范、价值之间存在不一致时，就会产生从众情境”（勒庞，2004）。群体压力就是当群体成员的思想或行为与群体规范发生冲突时，成员为了保持与群体的关系，必须遵守群体规范时所感受到的一种无形的心理压力。个体从众是个体在群体无形的心理压力下，放弃自己与群体规范相抵触的意识倾向，服从群体大多数人的意见，做出与自己愿望相反的行为的现象。这种从众心理可能会使一个极小的事件在很短时间内聚集起几千人上万人来，从而聚集起巨大的社会能量。

其五，法不责众心理。群体性事件中，法不责众心理起到了推波助澜的作用。许多参与事件的人认为，只要人一多，个人混在群体中，做着和其他千百人相同的事，自己的行为便不会受到追究。“对于这种现象，人们通常解释为当一个人在群体中时，会在某种程度上丧失了个人的责任心。在人们单独时，能从伦理的角度，像往常做的那样考虑自己的行动。与此相反，群体成员们共同分担责任，他们不像单独时那样有强烈的责任感了，有时这被称作责任的扩散或无个性化，因为人们作出反应或接受反应不是作为单独的个人而是作为群体的一部分”。而“群体成员越无个性特征，作为个人的差异性越小，自我特征的感觉也就越小，他们的行为方式就越无负责性”（李宁，2000）。群体行动中个体的去身份化现象是这种法不责众心理产生的最为主要的根源。瓮安事件中，许多参与者在事后对其事件中行为的解释就充分说明了这一点。他们一再强调，事情是大家做的，要负责任也应大家负，只处理他们是不公平的。

4 瓮安事件中基层县政府的问题与教训

贵州省委常委、政法委书记、公安厅厅长崔亚东（2009）曾经对政府在处置瓮安“6·28”事件过程中应吸取的主要教训进行过总结。他指出，瓮安“6.28”事件暴露出当地党委、政府和公安机关在处置突发事件方面，无论是思想准备还是工作准备都严重不足，瓮安县公安局虽制定有“处置突发事件预案”，但未形成有效的工作机制，只是纸上谈兵。事发前，不能有效化解矛盾，把矛盾及时处理在萌芽状态；事发后，又不能有效控制，把问题解决在初始阶段，是一起典型的“小事拖大，大事拖炸”的案例。本文采纳崔亚东（2009）的相关总结，基于上文对事件行为层面的成因分析，从以下四个方面来梳理基层县政府在应对瓮安“6.28”事件的过程中的问题和教训。

4.1 情报信息失灵，失去处置先机

从2008年6月22日李树芬溺水死亡到“6.28”事件爆发的7天内（即危机阶段的征兆期），死者亲属停尸不埋，以此向政府施压，索要高额赔偿金，每天都有上百人（多时千人）到现场围观聚集，议论传谣，给死者亲属出谋划策，极力怂恿，集资上访等（停尸现场成为人群聚集地，谣言传播地，事件的策源地），种种迹象表明要出大事，甚至已经到了一触即发的紧急关头，但当地党委、政府、公安机关和相关部门反应迟钝、麻木不仁、无动于衷，全然不知。无人搜集情报信息，无人到现场查看，更谈不上信息研判预警。七天内没有上报过任何信息，没有采取过有效措施，任其蔓延发展，直到打砸抢烧事件发生后、事态严重、局面失控的情况下，信息才迟迟上报到省公安厅（当天19:30），当地党委、政府及公安机关如同聋子、瞎子，使处置工作丧失了最佳时机。

4.2 舆论引导不力，失去处置主动权

从“6.28”群体性事件和其他群体性事件处置的经验和教训来看，建立健全群体性事件新闻发布机制，开展有效的舆论引导工作，是化解危机，争取主动，成功处置的关键。但长期以来，受传统的观念和做法的影响，基层县政府的官员干部普遍舆论引导的意识不强，没有先机意识，主动意识，不善于甚至不会运用舆论引导这个武器（不善于、不会同媒体打交道）来化解危机，争取主动，常常使自己处于被动状态。例如，李树芬溺水死亡后，谣言四起。谣传死者是被强奸之后杀害的；谣传在场3人是县委书记、县长、公安局长的亲戚；谣传死者的叔叔到公安局上访被公安局打死，等等。但当地公安机关没有作出任何反应，没有采取任何措施辟谣。特别是社会普遍关注的李树芬跳河自杀的原因，通过大量调查，排除了随行三名同学加害致李树芬死亡的可能；通过两次尸检，排除了暴力致死、中毒致死、性侵害致死等他杀的可能。通过对李树芬生前同学、好友的调查，可以证实李树芬因其家庭重男轻女，平时思想十分压抑，对学习、生活失去信心，并产生了轻生的念头（曾说过“跳西门河”的话）。但是当地政府、公安机关在整个危机前阶段征兆期和危机阶段发生期里，均没有将调查情况及时公布，有针对性地开展舆论引导，消除社会上的谣言。权威信息失语，虚假信息泛滥，导致以讹传讹，谣言

成了真理，致使社会上许多不明真相的人轻信谣言，同情死者，怨恨党委、政府，以致出现了一呼百应，万众聚集。

4.3 做群众工作的能力差，失去把事件化解在萌芽状态

瓮安基层县政府在危机前征兆期所表现出的一个重要缺陷，就是做群众工作的能力差，这主要有两个方面的问题。一是没有做好群众工作。处置群体性事件，是一种特殊状态下的群众工作，一些党政干部和公安民警缺乏做群众工作的意识和本领，不会做群众工作、不善于做群众工作。在处理李树芬非正常死亡过程中，没有开展有效的群众工作。在“6.28”事发前7天内，工作组对舆情动态、群众心理、群众情绪基本不掌握，没有针对性的开展群众工作，失去了群众的信任和支持，导致群众站在死者亲属一方。二是没有做好死者亲属的工作。处理这类问题，做好死者亲属的工作至关重要。虽然县里一开始就成立协调处理工作组，但没有落实专人去做亲属的工作（仅靠死者表舅刘金学去做工作），失去了把问题化解在萌芽状态的良机。

4.4 应急处置不当，失去现场控制权

进入危机阶段的发生期，瓮安县政府对群体性事件的应急处置表现较差，反映出基层政府对突发群体性事件的应对能力存在严重缺陷，其应急处置主要存在以下三个方面的问题和教训：

一是现场控制、应急处置不力。一旦发生群体性事件，控制好现场，防止事态扩大、升级是关键，而首要的则是疏导（缓解）群众的情绪，疏散聚集人群。但“6.28”当天，当部分死者亲属（友）、群众、学生聚集游行至县政府、公安局上访时，县政府、公安局都没有人出面接待，面对面地做群众工作，疏导（缓解）群众的情绪。特别是群众不满情绪高涨，表现出强烈不满行为时，没有及时有效的作出正面反应（煽动者高喊警察打学生了，促使局势迅速恶化），失去了把事件控制化解在初始阶段的良机（缺乏直面群众做工作的意识、能力和胆识）。

二是现场指挥不力。当事件升级恶化、性质发生变化时，仅有2名副局长在现场处置。县公安局局长、政委均不在瓮安（28日当天中午离开瓮安回州府所在地都匀市家中休息），无人拍板决策。后县委、政府、公安局的负责同志虽都陆续赶到了现场（开会研究，议而不决），面对不断升级、恶化的复杂局面，显得惊慌失措、束手无策（事到临头无对策）。由于在紧急关头、危难时刻，现场决策、指挥不力，致使事态恶化、局面失控。机会在等待（拖延）中失去。

三是警力不足，装备缺乏，不能适应新形势下处置突发事件的需要。瓮安县总警力290余名民警，且大部分分散在乡镇派出所，事发时基本无警可调。当几百名上访群众、学生冲击公安局、县委、县政府时，最初集结的警力仅有30余人（后又陆续集结100余人），由于个人防护装备、通讯器材及非杀伤性器材严重短缺（“6.28”事发时，县公安局仅有防暴枪2支，防暴弹15发，防暴盔甲34套，对讲机8台，但因未充电不能使用），只能处于被动挨打

的劣势。当天 21 时之后，州公安局虽从临县调集几百名警力，但都是临时从各单位抽调，仓促应战，形不成战斗力、威慑力，以致混乱局面得不到及时有效控制，损失惨重。

5 如何提升基层县政府预防和处置群体性事件的能力

通过前文对瓮安“6.28”事件的分析不难看出，县域社会群体性事件多发，既有其事件行为、现场处置等方面的直接原因，也有其制度结构、心理认知等深层次的原因，且在广大的县域社会中具有普遍性。回顾总结瓮安“6.28”事件的教训，笔者认为，可以从预防和处置两个层面来提升基层县政府对于群体性事件的应对能力，坚持“防处结合，以防为主”的原则，其中，预防能力被置于首位，主要集中于危机前阶段的潜伏期和征兆期，处置能力则集中于危机阶段的发生期和延续期。

5.1 基层县政府应对群体性事件的预防能力

从当前已发生的群体性事件的性质来看，群体性事件是完全可以预防的。群体性事件的事前预防比事后处置更为重要和有益。相比于处置能力，基层县政府应对群体性事件的预防能力，应该更加侧重于对诱发群体性事件的制度结构因素与群体行动因素的关注，通过制度改革和机制完善来加以提高。笔者以为，应该主要从以下三个方面来加强基层县政府应对群体性事件的预防能力建设。

5.1.1 提高公共服务供给能力

诚如瓮安“6·28”事件后的新任县委书记龙长春所言，“这些年在民生建设上欠账太多，我们欠老百姓的，就是砸锅卖铁卖裤子也要兑现！”这种公共服务供给能力的增大，不仅仅是增大财政投入的数目，而是应该用在民众真正需要的地方，一方面使包括县公安在内的基层县政府各部门都具备提供优质公共服务的能力，另一方面也要确保基层县政府的干部（尤其是一线公务人员）都能树立服务意识和态度，切实为民众办实事。唯有大力加强民生建设，妥善处理当地在矿产资源开发、移民安置、建筑拆迁等工作中的利益再分配问题，才能缓解转型期社会治理的利益冲突和结构失衡；唯有加大公共服务提高力度和质量，尤其是加大公共文体设施和中小学住宿楼房的建设，合理规划县城设施布局，才能使民众学有所居，居有所乐，从源头上降低群体性事件发生的隐患，真正确保瓮安的长治久安。

5.1.2 提高矛盾调处能力

首先，要切实畅通和扩展司法、上访等争议调处渠道，确保民众的利益诉求可以及时表达和上传，同时相关调解工作能够及时进行并有效反馈。

其次，基层县政府各有关部门也要加强做好群众工作，群众工作对于解决民间纠纷、理顺群众情绪、融洽人际关系具有重要作用。处置群体性事件本身就是一种特殊形式的群众工作，必须要充分发动群众、相信群众、依靠群众。这里尤其需要注重对特定人群的心理引导和干预。在瓮安“6·28”事件中，死者家属的第一反应往往是不能够接受现实，内心的紧张不断积聚，

情绪上陷入非正常状态，往往会做出非理性的举动。基层县政府对于这些暂时存在情绪失控难以正常交流的家属，除做政治思想工作外，还应及时安排专业心理医生或经过培训的社会工作者，对其进行心理干预。受害人的心理干预，本身就是一种专业性的社会工作，应充分发挥民间组织和专业机构的作用。

再次，要加强利益表达团体和机制建设。政府应该尊重人类结群的本性，逐步减少对结社的控制，允许人们根据合理合法的理由（如籍贯、行业、兴趣、处境等）结成各种团体，促进公民社会的发育，使人们能够在正当的社会活动中找到集体感和归属感，让社会情绪得到宣泄。同时，通过正式渠道建立的利益表达团体，相对因突发事件而聚集的群体而言，具有理性和责任感，能较好约束社会成员的过激行为。

在当前群体性事件多发的形势下，基层县政府一定要提高矛盾调处的本领，通过交流民意和发动群众，努力实现政府主导、公民参与的协同治理境界，防范群体性事件于未然。

5.1.3 提高舆论引导能力

传统的信息封闭和压制在当今网络信息社会往往难以奏效，反而容易起到反作用。社会泄愤事件发展中的谣言作为一种缺乏真实根据、或未经证实、公众一时难以辨别真伪的信息，在传播过程中会对群体行为产生很大的心理作用。瓮安“6·28”事件的演变升级，与大量谣言的流传有着很大的关系。在官方信息出现之前，谣言便已经占据了人们的思维，并不断压缩着其他主体的解释空间。因此，政府应该针对群体心理，选择及时、恰当的信息发布形式和方法。

舆论引导不仅是事发后信息发布和引导，更重要的是事前的舆论引导，这是争取主动的关键。因此，要把舆论引导工作作为基层县政府预防群体性事件整体工作的重要部分和一项常态工作，建立健全舆情搜集、分析、研判、预警等舆论引导工作机制，健全完善新闻发布工作的快速反应机制和新闻危机应急处置机制，畅通情报信息渠道，强化舆论引导专门队伍建设，尤其是基层县政府相关部门领导必须学会同媒体打交道，具备较强的舆论引导工作能力和水平，切实为突发群体性事件的预防工作赢得主动。

5.2 基层县政府应对群体性事件的处置能力

基层县政府应对群体性事件的处置能力，侧重于对诱发群体性事件的事件因素的关注，通过提高现场处置能力和快速反应能来加以提高。一旦发生群体性事件，基层县政府应该认真依照《中华人民共和国突发事件应对法》及其他专门法规条例的有关规定，在第一时间做好现场处置工作。本文借鉴崔亚东（2009）的相关总结，认为现场处置要特别注意把握好以下五点：

一是当地党委、政府、公安机关的主要负责同志要在第一时间赶赴现场，实施强有力的指挥。要按照统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理的原则，迅速成立由党政主要领导负责、有关部门参与的事件处置领导小组（或联合指挥部），统一指挥、调动、协调有关部门和社会力量共同参与现场处置和后续工作，形成合力。要在第一时间向上级报告情况，不得迟报、瞒报、误报。

二是要迅速查明事件的起因，准确判断事件的性质，及时掌握群众的诉求和思想动态，为正确处置、平息事态奠定基础。

三是要迅速开展强有力的宣传教育和舆论引导工作，疏导群众情绪，减缓激烈程度，疏散聚集人群，控制好局面。一旦发生群体性事件，一定要加强对群众的说服教育、疏导情绪、疏散群众，引导群众以理性合法的方式表达利益要求，解决利益矛盾，防止矛盾激化和事态扩大。要在第一时间发布正确信息，形成正面舆论的强势，压缩恶意炒作空间，引导群众客观对待。

四是一旦事件恶化、升级时，要依法坚决果断处置。在处置之前，要做好充分的准备，调动充足的警力，配备有效的装备，采取大兵压境的方式，形成强大震慑之势，确保不动则已，动则必胜。

五是做好善后工作，防止反弹。群体性事件现场事态平息后，有关地方和部门要抓紧落实政策，兑现承诺，做好回访，防止反弹，同时要注意发现、解决新的矛盾和问题。

参考文献

- Fink S., 1986. Crisis management: Planning for the inevitable, iUniverse.com (Revised edition).
- Mitroff I., 1994. Crisis Leadership: Planning for the Unthinkable, Wiley.
- 布莱克（著），景跃进，张静（译），1989. 现代化的动力：一个比较史的研究，杭州：浙江人民出版社。
- 仇念华，2011. 县域社会群体性突发事件的影响因素与治理研究：以“瓮安事件”为例，国防科技大学公共管理硕士学位论文。
- 崔亚东，2009. 对瓮安“6.28”事件的再反思（之一）：从瓮安事件看新形势下群体性事件的预防与处置，公安教育，（6）：4-10。
- 霍里·埃里克（著），梁永安（译），2008. 狂热分子：码头工人哲学家的沉思录，桂林：广西师范大学出版社。
- 李飞（主编），全国人大常委会法制工作委员会国家法室（编著），2007. 《中华人民共和国突发事件应对法》释义及实用指南，北京：中国民主法制出版社。
- 李宁，2000. 群体心理学，广州：暨南大学出版社。
- 刘子富，2009. 新群体事件观：贵州瓮安“6·28”事件的启示，北京：新华出版社。
- 勒庞·古斯塔夫（著），冯克利（译），2004. 乌合之众：大众心理研究，北京：中央编译出版社。
- 薛澜、张强、钟开斌，2003. 危机管理：转型期中国面临的挑战，北京：清华大学出版社。
- 杨英发，李文华，2006. 论群体性突发事件预防和处置机制的构建，学术交流，（5）：131-134。
- 于建嵘，2009. 社会泄愤事件中群体心理研究：对“瓮安事件”发生机制的一种解释，北京行政学院学报，（1）：1-5。