

附件 22

于洪区处置大规模性群体访事件应急预案

1. 总 则

1.1 编制目的

为深入贯彻落实中央关于有效防范社会风险的精神,按照省、市提出“防风险、控危机、处事件”的决策部署,及时就地化解和消除矛盾隐患,有效应对突发信访事件,最大限度防范和妥善处置规模性群体访事项,完善处置规模性群体访事件应急处置机制切实推进应急处置工作的科学化、法制化、制度化建设,最大限度的预防和减少规模性群体访发生,确保于洪区社会大局持续安全稳定,为加快推进于洪区新一轮全面振兴提供坚强有力的法律保障和稳定服务,制定本工作预案。

1.2 编制依据

依据国家《信访条例》《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》,国家信访局《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》《国家突发公共事件总体应急预案》《辽宁省政府突发公共时间总体应急预案》,辽宁省《关于最大限度防范和妥善处置规模性越级来省进京集体上访的意见》《关于维护省委、省政府驻

地正常秩序实施办法》，沈阳市《沈阳市处置大规模群体性事件应急预案》等法律法规和规章，制定本预案。

1.3 适应范围

本预案适用于于洪区内发生的由信访问题引发的 20 人以上集体到各级党政机关、信访部门、相关单位走访。

1.4 工作原则

坚持“统一领导、分级负责，谁主管、谁负责，属地管理”原则；预防为主、及时化解原则；妥善处理、防止激化原则；快速反应、相互配合原则；实事求是、依法处置的原则；正确引导，注重教育原则，以人为本、保障群众生命财产安全原则，坚持维护稳定、依法打击原则，依法、妥善、及时地置好规模性群体访事件。在处置中，始终将群众的利益放在首位，在保证事态得到控制的前提下，积极为群众解决实际困难和问题，切实维护群众利益。

2. 组织体系及职责

2.1 处置规模性群体访事件应急指挥部

(1) 对发生的重、特大群体访，成立于洪区处置规模性群体访事件应急指挥部，负责事件的应急处置工作。

(2) 应急指挥部组成

总指挥由区委副书记、政法委书记、副区长、公安局长组成的区信访工作“三人小组”担任。

副总指挥由政法委副书记、信访局局长，公安局常务副

局长担任。

成员由事件涉及的有关部门、单位主要负责人组成。

指挥部下设信访局应急管理领导小组办公室，办公地点设在区信访局。负责全局性情况的汇总上报，拟制通知、通报、公告、报告等。

(3) 应急指挥部主要职责

①统一领导、指挥、协调事件的处置工作；

②研究制定事件处置措施，确定相关部门及单位的职责及具体分工，成立现场处置工作组；

③加强监督指导；

④研究、制定信息发布、舆论导向等方面的具体举措；

⑤根据区应急指挥部的统一部署，落实好各项处置要求和交办任务，同时，根据工作需要向上级部门报告情况和提出相关建议；

⑥研究解决事件处置过程中的其他重大事项。

(4) 有关成员部门职责

按照于洪区处置规模性群体访事件应急指挥部的指挥、部署开展工作；督促事发地相关部门限期解决群众的合理诉求。

——信访联席会议办公室负责协调区域内各机关部门的工作，落实属地党委、政府责任，对群体访情况全面排查、汇总、上报。

——信访部门负责引导群体访当事人到信访接待场所有序上访，组织有关部门拟定统一答复口径，与所涉及的单位联合接待，指导解答政策和化解矛盾，同时要针对群体访的隐患和苗头，提前介入协调指导有关部门解决信访问题。

——维稳办负责掌握群体动态信息，研判形势，对较大规模以上群体访和重大隐患进行现场督办。

——公安机关负责收集、报告群体访情况信息，依法对群体访进行现场处置，对涉嫌违法、犯罪人员依法予以处理。

——宣传部门负责舆论引导的组织工作，协调有关部门做好信息发布、现场采访管理、媒体服务、舆情收集及境外媒体舆论引导。

——卫健部门负责做好急救、防疫的组织工作，要调派强有力的卫生急救力量进行保障，在相关单位人员在场的情况下，对意外产生的受伤进行现场急救和后期的住院治疗，必要时转入上级医疗机构，对可能产生的疫情进行应急防控，区财政保证经费。

——应急局负责做好后勤物资服务、紧急疏散场地的保障工作，保证在紧急状况下，能够迅速疏散上访群众，民政局做好保证他们的基本生活保障工作。

2.2 现场应急指挥部

(1) 对发生的重大、特大群体访事件，由区应急指挥部成立现场应急指挥部，根据事件发生情况，现场确定指挥

部设置地点、负责人及相关组成人员。并由现场指挥部负责人根据现场的实际情况，向区应急指挥部提议组成指挥部的单位和人员。

(2) 现场应急指挥部主要负责：

一是做好事件处置前的工作部署，下达现场处置指令。

二是具体组织实施现场处置工作，依据现场情况，指挥有关部门进行处置。

三是负责制定落实人、财、物和机密档案等的抢救、保护、转移、疏散、撤离等有效措施。

四是组织机动力量及装备物资做好应急和增援的准备。

五是掌握事态发生、发展的全过程，及时向上级机构报告，提出具体处置意见，为决策提供依据。

六是根据上级应急指挥机构的指示，组织现场善后处理，安排处置力量有序撤出。

七是负责提报现场处置工作的总结、报告。

3. 大规模群体访分级标准

参照沈阳市应急处置工作相关规定，结合我区实际，根据上访群体规模、紧迫程度、行为方式、危害程度、发展趋势等因素将大规模群体访划分为 4 个等级：

3.1 特别重大群体访（Ⅰ级）

有下列情况之一的，为特别重大群体访：

(1) 参与上访人数 500 人（含）以上，严重影响我区

社会稳定的；

(2) 参与上访人数 10 人（含）以上，围堵、冲击省、市、区党政机关和要害部门或打、砸、抢、烧来访接待场所及大规模极端滋事事件。

(3) 在省、市、区党政机关和要害部门滞留、请愿、打标语、喊口号等参与人员 100 人（含）以上的；

(4) 出现全区范围或跨区（市、县）、跨行业大规模互动连锁反应的；

(5) 其他情节需要参照特别重大群体访处置的事项。

3.2 重大群体访（Ⅱ级）

有下列情况之一的，为重大群体访：

(1) 参与上访人数 300 人（含）以上，500 人以下，影响我区社会稳定的；

(2) 上访人数 10 人以下，冲击、围攻省、市、区党政机关和要害部门或打、砸、抢、烧来访接待场所及一定规模的极端滋事事件。

(3) 在省、市、区党政机关和要害部门滞留、请愿、打标语、喊口号等参与人员 20 人（含）以上、100 人以下的；

(4) 接待或答复后仍滞留在省、市、区信访局 4 小时以上，参与上访人数 100 人（含）以上的；

(5) 其他情节需要参照重大群体访处置的事项。

3.3 较大群体访（Ⅲ级）

有下列情况之一的，为较大群体访：

(1) 参与上访人数 100 人（含）以上，300 人以下，严重影响党政机关办公秩序的；

(2) 在省、市、区党政机关和要害部门滞留、请愿、打标语、喊口号等参与上访人数在 20 人以下的及成规模的极端滋事事件。

(3) 接待或答复后仍滞留在省、市、区信访局 4 小时以上，参与上访人数 50 人（含）以上、100 人以下的；

(4) 其他视情节需要参照较大群体访处置的事项。

3.4 一般群体访（IV级）

有下列情况之一的，为一般群体访：

(1) 参与上访人数 100 人以下，影响区委区政府机关办公秩序及发生极端滋事事件。

(2) 接待或答复后仍滞留在省、市、区信访局 4 小时以上，参与上访人数 50 人（含）以下的；

(3) 其他情节需要参照一般群体访处置的事项。

4. 预防预警机制

4.1 预防及预警信息收集

(1) 社会稳定风险评估

各部门、各单位要把风险评估作为必经程序、刚性门槛，解决覆盖面不宽和执行力不够的问题。决策机关要切实承担起评估主体责任，组织协调相关部门积极参与，作出经得起

实践检验的评估报告，并保证评估结果得到有效运用，坚决防止风险评估流于形势。

（2）排查稳控

各部门、各单位要坚持定期全面排查、重点时期集中排查、突出问题专项排查相结合，紧紧围绕群众反映强烈的突出问题、重大政策实施过程中出现的新情况和可能引发群体性事件的不稳定因素，全面摸清底数，严格落实化解、疏导和就地稳控责任，尽可能把各种矛盾风险隐患解决在当地、化解在萌芽状态。要建立矛盾纠纷数据库和重大风险隐患清单，对重点群体、重点行业、重点时期的情况进行深度分析、精准研判，及时向党委、政府和有关部门提出改进工作和完善政策建议，切实从源头消除不稳定风险隐患。

（3）畅通渠道

各部门、各单位要自觉履行法定职责，主动受理、依法办理职责范围内的群众诉求，坚决防止因推诿扯皮致使群众投诉无门，导致矛盾激化上行。各级信访部门要严格落实首办责任，积极协调推动有权处理的机关依法办理信访事项。在办理信访事项过程中要讲究方式方法，耐心细致进行法律政策宣传和思想疏导，努力避免因“谈不拢”而发生冲突。各地区、各部门要积极引导群众通过网络反映诉求，着力提高网上信访工作公信力，努力促进“网升访降”。继续推进依法逐级走访，强制推行书面告知、答复制度，着力提高信

访事项办理规范性。

(4) 信息搜集

各部门、各单位要制定针对大规模群体性事件的预防、预警和处置措施，各级综治、维稳、公安、应急、信访等相关部门要密切配合，建立健全信息共享平台，加强专兼职信息员队伍建设，构建覆盖面广、灵敏度高、运行协调的情报信息网络，加强对社会不稳定因素的掌控和研判，逐步形成完善的区、街道、社区（村）三级预警工作机制。通过实行三级预警通告制度、预警情况督办制度、工作情况反馈制度和责任追究制度，对可能发生大规模群体性事件的信息，特别是苗头性信息进行全面评估和预测，做到早发现、早报告、早控制、早解决。

(5) 预警信息报告

信访部门要加强与有关部门沟通联系，及时汇集各方面、各渠道的信息，及时向党委、政府和上级信访部门报告。各地区遇有重大规模性集体上访的预警性信息，在启动应急响应的时候，由联席会议办公室迅即通过电话、传真、计算机网络等方式通报上一级主管部门，坚决防止因信息报送不及时延误处置时机，导致事态蔓延扩大。

4.2 预警行动

各部门、各单位在接到预警信息后应迅速核实情况。

(1) 预警通告

区信访联席办接到各部门、各单位预警信息后，要迅速核实情况、落地查人，做好化解疏导和就地稳控工作，要根据实际情况，通过电话沟通、书面通知、会议部署、现场协调等多种手段，向事件涉及地区和部门发出预警通告，并考虑事件可能出现的方式、规模、影响，立即拟定相应工作措施。会同有关部门及时有效地开展先期处置，控制事态发展，将事件消除在萌芽状态。要确保政令畅通，各部门对区里的工作指令，必须有令即行，绝不能敷衍拖延。对已经预警的信息，必须与公安机关密切配合采取多种手段跟进工作，绝不能糊弄应付。同时，根据防控情况及时调整措施，并视情节安排人员、物资、资金和技术装备，防止事态扩大。

(2) 预案启动

启动相应应急预案，发出预警通告后，经相关单位工作，化解了矛盾纠纷或已解决问题，有效地制止了群体性事件发生的，宣告预警解除。对虽经工作，但紧急事态并没有得到有效控制，且有进一步扩大趋势的，应当宣告预警升级。

5. 应急响应程序

5.1 启动

(1) 对发生的重、特大群体访的启动应急处置体系。区委区、政府成立区处置规模性群体访事件指挥部，相关责任部门按照各自职责，迅速启动各自预案，开展处置工作。

由区指挥部负责统一指挥事件处置工作，加强与有关部

门的沟通，将事件处置情况及时上报。由现场应急指挥部直接实施、落实、执行各项应急处置措施。各相关部门按照职责分工，承担群体性信访事件的情报信息、行动处置、新闻宣传、政策法规、卫生防疫、紧急疏散、物资保障、后勤服务等职责，并加强协作沟通。

(2) 一般群体访启动应急处置体系。由相关部门及时启动预案，成立现场应急指挥部，直接实施、落实、执行各项应急处置措施，加强与有关部门的沟通，并将事件处置情况及时报告。区政府有关部门视情况启动工作预案，并根据需要派出工作组到事发地指导、协调有关处置工作。

5.2 现场处置

(1) 现场处置。各部门、各单位在应急指挥机构建立，应急处置人员进入事发现场后，要按照职责分工迅速投入处置工作。

公安机关要在第一时间赶到现场，控制局势，平息事态，恢复正常社会秩序。信访部门配合公安机关确保不形成规模，开展处置工作，与相关部门共同劝导当事人到信访部门予以解决。对不听劝阻或采取围堵冲击党政机关、阻断交通等其他滋事行为的，公安机关要按照有关程序规定果断制止，并根据现场情况依法采取相应的强制措施。采取强制措施前，应向现场人员明示告知。

一般情况下，上访规模在 49 人以下、无严重滋事行为

的，由所在地分管领导带队到现场处置；50人以上或不足50人但有严重滋事行为的，由所在地主要领导和区相关领导到现场处置。信访部门和相关责任单位了解引发事件的起因和有关情况，提出工作方案，直接指挥现场处置工作，并带头与有关部门面对面地做群众工作，及时疏导化解矛盾和冲突，尽快平息事态。

对拟异地聚集的人员，由来源地部门、单位进行劝阻；对已在异地聚集的人员，由来源地部门、单位派出工作组赶赴现场，开展疏导、化解和接返工作。事发地区、单位积极配合、协助做好教育和送返工作。相关部门、单位都要切实负起责任，参与事件处置，不得推诿。

对发生较大以上规模的群体访，应当严格按照相关规定和程序办理。由区应急办通知有关单位到现场工作，所涉及的单位领导，必须亲自到场处理。需要全区调动警力，由事件发生地的公安机关向区公安分局申请，由区公安分局下达通知执行。同时，要做好急救、防疫的组织工作，立即开展后勤物资服务、紧急疏散场地的保障工作。

5.3 信息报送和处理

(1) 信息采取分级报送的原则。区联席办对特大群体访应当立即上报区应急办、区政府，同时通报各相关部门；对重大、较大群体访事件处置情况事发地区应当及时上报区信访联席办、区维稳办。

(2) 信息收集和报送应做到及时、客观、全面、准确。对有关部门、单位报送的信息，区信访联席办、区维稳办应当及时派员赴现场进行核查、了解和研究，并续报有关信息。

(3) 信息报送内容

①事件发生的时间、地点和现场。

②事件的经过、参与人员数量和估计的人员伤亡数、财产损失情况。

③事件发生的原因分析。

④事件发展趋势的分析、预测。

⑤事件发生后已经采取的措施、效果及下一步工作方案。

⑥其他需要报告的事项。

(4) 信息报送形式

可通过电话口头初报，随后采取传真、计算机网络等载体及时报送书面报告和现场音像资料。

5.4 信息发布及新闻报道

密切关注、有效控制舆论动态。各部门、各单位要按照《辽宁省信访网络舆情应对和依法处置工作制度》、《辽宁省信访网络舆情应对和依法处置工作预案》规定，密切关注互联网涉于信访舆情，及时发现应对可能引发重大社会反响、严重损害党和政府形象的突发事件、热点问题和敏感信息。信访联席会议办公室要及时协调公安、网管、通信管理等部门，确保网络舆情信息得到有效引导管控。对于舆论关注的

热点信访问题和敏感信息，要利用好主流媒体和各类网络平台及时回应、处置有害信息，防止被炒作利用，掌握舆论主导权。涉事地区和责任部门要通过召开新闻发布会等方式澄清事实，用真实、权威的官方声音有效引导舆论。

5.5 后期处置

各级信访部门要强化督查督办，推动有关部门做好规模性集体上访问题的后续处理，实现标本兼治。区信访联席办要把规模性越级集体上访案件，纳入领导接访包案、重点案件后续处理、信访积案化解、信访案件评查等工作范围，加强协调督办。

(1) 教育训诫。各级政法机关要按照新修订的《刑法》有关处置信访活动中违法犯罪行为的规定，坚守法律底线，维护法律权威，对以上访为名聚众滋事、冲击国家机关或重点地区、敏感部位、扰乱公共秩序的，要依法处理。政法机关要加大侦办、审判工作力度，重点打击幕后组织者、策划者和操纵者，并适时曝光一批典型案例，教育引导上访群众，有效震慑违法犯罪。

(2) 矛盾化解。群体访现场处置完毕后，涉及部门对已承诺解决的问题，必须尽快解决到位，不得搞虚假承诺或久拖不决；对法律、法规和政策有明确规定而没有落实到位的，要限期落实；对群众因不了解有关规定而存在误解的，要做好宣传解释工作；对有规定不够完善的，要及时修改完

善；需要向上级机关提出工作建议的，要及时开展工作。坚决避免违背承诺、失信于民再次引发群体访事件。

6. 应急保障

6.1 信息保障

信访局要建立健全并落实群体访信息收集、传递、处理、报送各环节的工作制度，保持通信设备性能完好，确保信息渠道安全畅通。

6.2 物资保障

要确保应急车辆性能良好，照明、灭火设备、防护器材等物资应满足工作需要，存放于安全、便利的区域。

6.3 资金保障

要根据应急相关规定，要为应急处置工作提供必要的预算资金，为生活困难的滞留人员提供应急费用保障。

6.4 人员保障

要加强人员管理，随时掌握人员在位情况，按要求做好人员保障。

6.5 培训保障

信访局针对大规模群体访，定期组织有关人员开展相关知识和业务技能培训，并结合实际定期制定组织模拟应急演练。

6.6 法律保障

及时研究和修订处置大规模群体访事件的规章和政策，

为处置工作提供法律支持。

7. 附则

7.1 奖励与责任

(1) 工作要求

防范处置规模性集体上访的总要求是“积极防范、妥善处置”，始终保持积极的工作状态，做实做细矛盾纠纷排查化解、风险评估、信息报送、领导包案、就地稳控、跟踪劝返等工作，真正做到“不出大事、少出小事、出事能及时处置”。坚决防止因领导重视程度不够未形成工作氛围、排查不细致造成风险隐患被忽视、风险评估制度不落实导致决策失误、情报信息报送不及时而贻误处置时机、跟踪劝返不得力出现滞留倒流、事发现场失控发生极端事件、舆情监管不到位引发舆论炒作。

(2) 督查

区信访联席办、区维稳办要建立相互配合、密切协作的督查机制，把规模性集体上访情况作为重要内容，督促各地、各部门做好防范处置相关工作。对规模性集体上访问题突出的地区，要开展联合督导检查，推动改进工作、完善机制、落实责任。

(3) 问责

区委政法委对未及时依法处置信访活动中违法犯罪行为、造成严重扰乱社会治安后果的部门、单位，在全年综治

稳定工作考评中“一票否决”。区维稳办对不履行评估程序、不落实评估意见引发规模性越级集体上访的部门、单位，在全区社会安全工作目标管理考核中按“不达标”处理。区信访联席办对矛盾纠纷排查流于形式、领导包案只挂名不出征、信息报送不及时、发生规模性集体上访处置不力的部门、单位，在全年信访工作目标考核中按“不达标”处理。

(4) 约谈

注重发挥约谈领导干部和责任查究的作用。

对发生 50 人以上、100 人以下去区、市、省集体上访的，由区信访联席办约谈相关部门、单位党委书记；对发生 100 人以上越级集体上访的地区，由区委政法委、区维稳办、区信访联席办会同区委组织部、区纪委联合约谈；对约谈后再次发生规模性越级集体上访的，责令相关部门、单位党委作出书面检查，并在全区通报批评；对经过 2 次约谈后仍发生规模性越级集体上访的，建议组织部门调整相关部门、单位党委书记职务。

7.2 制定与更新

根据应急工作的变化情况，本预案及相关部门预案要定期进行复审和修订，逐步形成较为完善的处置群体访事件的应急预案体系。

7.3 解释部门

本预案由区信访局负责解释。

7.4 实施时间

本预案自印发之日起实施。