

中央财政支持地方高校建设项目

上海政法学院
刑事法学文库



城市公共安全的 非传统影响因素研究

The research of the non-traditional influence factors of
urban public security

严 励 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中央财政支持地方高校建设项目

上海政法学院
刑事法学文库



城市公共安全的 非传统影响因素研究

The research of the non-traditional influence factors of
urban public security

严 励 主 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城市公共安全的非传统影响因素研究 / 严励主编.
—北京:法律出版社,2015.7
(上海政法学院刑事法学文库)
ISBN 978-7-5118-8241-7

I. ①城… II. ①严… III. ①城市—公共安全—安全管理—影响因素—研究 IV. ①D035.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第175301号

城市公共安全的非传统影响因素研究
严励主编

编辑统筹 法律应用出版第二分社
策划编辑 冯雨春 冯佳欣
责任编辑 冯佳欣
装帧设计 贾丹丹

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 吕亚莉

开本 710毫米×1000毫米 1/16
印张 21.75
字数 320千
版本 2015年11月第1版
印次 2015年11月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn
网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779
咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)
全国各地中法图分、子公司电话:
第一法律书店/010-63939781/9782
重庆公司/023-65382816/2908
北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843
上海公司/021-62071010/1636
深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8241-7

定价:58.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总序

上海政法学院是以法学学科为主干,社会学、政治学、经济学、管理学、语言文学等多学科协调发展的政法类院校。其中,刑事法学既是学校创立之初的主导学科,也是学校的优势学科,在依托刑事司法学院的基础上,开设了法学(刑事司法方向)、监狱学、监狱学(社区矫正方向)等本科专业,同时承担刑法学专业硕士研究生、法律硕士的培养。发展至今,学校已为上海乃至全国培养了大批应用型实践型的政法人才,为社会输出了大批优秀的毕业生。

我校刑事法学在茁壮成长的过程中既经历了风雨又取得了许多骄人的成绩。2005年刑事司法方向被上海市教委批准为上海高校本科教育高地建设项目。2007年刑法学获得上海政法学院校级重点学科建设项目。2009年刑法学被批准为上海市教委第五期重点学科建设项目,同年,监狱学专业又分别获得教育部特色专业和上海市第三批教育高地立项,之后,监狱学又于2010年获得中央财政的支持,2012年获得上海市高校一流学科(B类)建设的立项。2012年刑法学又获得上海政法学院“十二五”内涵重点学科和硕士点建设项目。2015年监狱学再次获得上海市教委高原学科建设项目。学科队伍形成了老中青的学术梯队,聚集了一批既有相关实践经历又有一定学术造诣的教研人员,其中不乏多人获得地方乃至国家级荣誉称号,以及远渡德国、法国、日本等国进行访学。至今,学科人员中已获得省部级以上课题十余项,出版著作近百部,发表学术论文数百篇。

我院刑事法学立足于刑事一体化视野研究,经过多年的打造,已经形成了独特的学科优势和特色,在犯罪学、刑事政策学、监狱学、社区矫正、

青少年犯罪学研究处于全国领先地位。在犯罪学领域,具有中国犯罪学学会副会长一人,常务理事四人,理事若干人。中国犯罪学研究会预防犯罪专业委员会设在我院,《犯罪论坛》已经成为国内有影响的专刊,在犯罪学基础理论研究、预防犯罪研究等方面颇有建树。依托犯罪学科成立的“社会治安综合治理研究中心”与上海市社会治安综合治理研究所通力协作,为上海市社会治安综合治理献言献策提供了理论支撑。在刑事政策学领域,从广义刑事政策学视角出发,出版了《中国刑事政策原理》《中国刑事政策的建构理性》等著作,承担了国家社会科学基金、司法部、上海市哲社、上海市教委的科研项目,《刑事政策论坛》作为国内唯一研究刑事政策的专刊已经出版了四辑,从事刑事政策研究的学术梯队已经形成,并在国内学术研究中具有一定的影响力。在监狱学研究领域,监狱学专业和学科是上海高校唯一、全国高校为数不多的本科特色专业和重点学科。学校拥有30多年的监狱学专业和学科的发展历史,积累了比较丰富的教学科研经验。特别是近几年来,在监狱学专业和学科建设上取得成绩令人瞩目。先后出版20多本监狱学专业和学科的教材、专著,发表专业论文200多篇。获得省部级以上科研项目多项,一批科研成果获奖。2009年监狱学专业获得教育部第四批特色专业建设点立项,2009年学校刑法学专业被批准为上海市第五期重点学科建设项目,其中监狱学学科为重点研究方向之一。2011年以来,监狱学专业和学科连续获得中央财政支持地方高校发展专项资金项目,2012年获得上海高校一流学科法学学科建设项目,其中监狱学为重点建设方向之一,2015年又获上海高校高原学科法学学科建设项目,其中监狱学为重点打造方向之一。在社区矫正研究领域,2002年8月,上海社区矫正试点工作在市委政法委的直接领导下开展,我校便参与上海社区矫正的研究和运作方案的设计。从2003年开始,我校先后承担了上海市委政法委、上海市司法局委托的有关社区矫正的课题,起草上海市“社区矫正地方性法规”的草案,对社区矫正服刑人员风险评估、服刑人员个案选编、社区矫正评价体系的构建等专题研究,成为上海等地区开展社区矫正的指导和工具书。我校最早开设社区矫正系列课程和成立社区矫正研究中心,据国家书目查询系统查询,我校最早出版社区矫正书籍(《美国矫正制度概述》1997年)。2010年崔会茹教授出版的《社区矫正实现研究》(P86~87)中显示,社区矫正研究产地

最高的是上海,最多的是我校。2008年、2009年、2010年、2014年,我校先后承担4项社区矫正的国家社科基金项目、2项教委重点项目、2项司法部项目和1项中国法学会项目,我校社区矫正教学和学术研究在全国具有一定的影响力。在青少年犯罪学研究领域,我校也在国内居于领先地位。在刑法学硕士点下设了专门的青少年犯罪与司法方向,依托中国预防青少年犯罪研究会、上海市法学会未成年人法研究会、上海市预防青少年犯罪研究会等设置了“全国青少年犯罪与司法研究及服务中心”,形成了具有较强竞争力的学科梯队,出版了《青少年犯罪与司法论要》《少年法院的学理论证与方案设计》《法学的童真》等数十部著作,发表论文二百余篇。

为了适应学科发展的需要,给学科建设人员提供更广阔的平台,使我校刑事法学再上一个新台阶,“刑事法学文库”的出版发行无疑具有强大的推动作用,也是我校刑事法学发展历程上的新起点。同时,也以此为契机,为我国刑事法学的发展尽些绵薄之力。

刑事法学与其他部门法学最大之不同在于其对象主要是犯罪,然而犯罪是使人厌恶的,会给人带来不愉快的感觉,故而研究犯罪的刑事法学与社会的灰暗总是随影相随,这就要求我们每个刑事法学的研究者始终保有一颗价值无涉的公正之心,“刑事法学文库”将予以明证。

目录

第一章 城市公共安全的非传统影响因素概述 ·····	(1)
一、全球化背景下的城市风险 ·····	(1)
二、非传统安全的理论冲击 ·····	(4)
三、非传统安全视野下的城市公共安全 ·····	(8)
四、影响城市公共安全的非传统因素 ·····	(12)
第二章 城市公共安全的非传统影响因素之政治因素 ·····	(18)
一、恐怖主义、宗教极端主义与民族分裂主义概述·····	(18)
二、当前中国的恐极裂问题及其对城市公共安全的重要影响 ·····	(24)
三、当前我国应对恐极裂的基本措施 ·····	(45)
四、典型案例 ·····	(49)
第三章 城市公共安全的非传统影响因素之经济因素 ·····	(72)
一、经济方面影响城市公共安全的非传统因素概述 ·····	(72)
二、金融危机等经济因素对城市非传统公共安全的重要影响 ·····	(87)
三、生产与交通运输安全问题的社会影响 ·····	(94)
四、能源安全的社会影响 ·····	(99)
五、典型案例 ·····	(101)
第四章 城市公共安全的非传统影响因素之文化因素 ·····	(141)
一、文化的“变量”:城市公共安全的非传统影响因素 ·····	(141)
二、“价值共识与偏离”:社会核心价值观对城市公共安全影响 ·····	(149)

三、网络舆情:新媒体视阈下城市公共安全文化危机的新症候……	(156)
四、文化层面城市公共安全建设的一些思路 ……………	(166)
五、典型案例 ……………	(168)
第五章 城市公共安全的非传统影响因素之社会因素 ……………	(228)
一、食品药品管理运营中影响城市公共安全的非传统因素分析 ……	(231)
二、交通运输中影响城市公共安全的非传统因素 ……………	(237)
三、社会环境中影响城市公共安全的非传统因素 ……………	(241)
四、城市人口中影响城市公共安全的非传统因素 ……………	(242)
五、典型案例 ……………	(246)
第六章 城市公共安全的非传统影响因素之自然因素 ……………	(286)
一、城市环境污染影响城市公共安全的非传统因素 ……………	(288)
二、城市环境突发自然灾害影响城市公共安全的非传统因素 ……	(296)
三、应对自然因素影响城市公共安全的非传统因素的路径思考 ……	(306)
四、典型案例 ……………	(311)
后记 ……………	(338)

第一章

城市公共安全的非传统影响因素概述

城市安全是典型的公共安全,城市公共安全问题也越来越成为文明社会发展中的首要问题。在社会生产力水平较低的情况下,城市公共安全问题可以说还是不是问题的问题,然而在人类智识逐步开化的进程中,社会生产力水平也以几何级数地增长,以至于给承载着人类文明的城市带来的安全威胁也超出我们的想象,特别是人类进入 21 世纪以来,无论是发达国家还是发展中国家,都共同面临着各种情形带来的对城市公共安全的威胁,从而使得城市公共安全问题成为全球人类的共同课题,也成为“地球村”中突破意识形态差别的共同话题。

一、全球化背景下的城市风险

自 15 世纪末美洲新大陆的发现,全球化作为社会发展的一种基本趋势,在促进世界政治、经济、文化交流与融合的同时,也给人类自身带来了巨大的灾难和风险,故此,人们越来越认识到全球化就是一把利益与风险并存的“双刃剑”。作为全球化的后果,风险社会也将成为人类历程中的新景观。正如首次提出“风险社会”概念的德国社会学家乌尔里希·贝克所言:“风险可以被界定为系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式。风险,与早期的危险相对,是与现代化的威胁力量以及现代化引致的怀疑的全球化相关的一些后果。它们在政治上是反思性的。”^[1]也如英国社会学家安东尼·吉登斯所说的:“风险具有一种新的特殊的重要

[1] [德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社 2003 年版,第 19 页。

性,风险被认为是控制将来和规范将来的一种方式。然而,事情并不是这样。我们控制将来的企图似乎对我们产生了意想不到的影响,它迫使我们寻找不同的方式来处理这种不确定性。”〔1〕虽然随着科技的发展,人们应对风险的能力提高了,但同时不仅传统的风险类型在增加,由于风险治理中带来的新风险类型也即制度化风险和技术化风险也在增长,而这又始终是挑战人类治理能力的长新“事物”,并且,这种风险还将成为风险社会中的主要风险类型。所以说,风险社会是超出我们控制能力而难以控制的社会,现代社会已经进入风险社会,也给城市公共安全带来前所未有的风险。一方面,由于自然灾害、安全生产、环境污染等安全事件频频发生,加之大量人口向城市集聚,增加了城市疾病传播风险,社会治安案件呈上升趋势,威胁着城市公共安全。据国务院新闻办公室2009年5月11日发表的《中国的减灾行动》白皮书介绍,我国70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区。另一方面,由于改革和城市化过程中的利益调整,城市贫富差距渐趋扩大,深层次社会矛盾日益凸显,群体性突发事件等非传统安全事件时有发生。这些突发性事件若不能有效控制,极易被放大为社会危机。另外,金融危机、突发公共卫生事件、恐怖事件等任何一个事件都有可能对人们的工作生活造成冲击和影响,都有可能使得城市受到严重的灾难袭击。〔2〕因此,在现代的风险社会中,无论是我国还是整个世界,城市公共安全问题已是一个不可回避的现实问题。

在我国,城市化进程也是有目共睹。1949年时我国城市只有136个,而如今已达600多个,并且还以每年20个左右的速度递增。城市人口以每年1.4%的速度增长,目前中国城市人口已达到5.4亿以上,预计到2020年我国大陆城市人口将突破8亿人,城市化水平也将上升至51.9%。随着我国城市化进程的迅速提升,也使得我国全球化进程得到前所未有的加速前行,由此也使得我们赖以生活的城市安全变得更加脆

〔1〕 薛晓源、周战超主编:《全球化与风险社会》,社会科学文献出版社2005年版,第50页。

〔2〕 左学金、晋胜国主编:《城市公共安全与应急管理研究》,上海社会科学院出版社2009年版,第1~2页。

弱和敏感。比如近年来,地震、台风、生物灾害、洪水、雾霾等自然灾害频频光顾,食品安全、矿难、有毒气体泄漏、交通事故、火灾等安全事故接连不断,抢劫、杀人、绑架、爆炸、校园安全、吸毒贩毒等各种刑事案件时有发生,非典、禽流感等新型疾病的发生时刻刺激着人们不稳定的神经。城市又是人口集中、经济集中、财富集中、现代化设施集中的生活区域,一旦发生任何一种破坏性的自然或人为灾害,都将造成大量的人员伤亡和巨大的财产损失,并且严重威胁着整个城市的有序发展,给人们带来极大的不安全感。并且常常发生于西方国家的恐怖袭击在我国也已发生。比如,2008年3月,在北京奥运会召开前夕,在我国一架从乌鲁木齐飞往北京的南航飞机上,机组人员成功挫败了一起携带汽油上飞机然后企图引爆的恐怖袭击事件。这是一起受境外“东突”恐怖组织指挥的严重恐怖事件,其目的就是破坏2008年北京奥运会。2013年10月28日,奥斯曼·艾山、其母库完汗·热依木及其妻古力克孜·艾尼3人驾乘吉普车闯入长安街便道,沿途快速行驶故意冲撞游人群众事件,这是一起经过严密策划,有组织、有预谋的暴力恐怖袭击案件,造成2人死亡,40人受伤。因此,在全球化背景下对我国城市公共安全带来的风险的预防与治理已是迫在眉睫的首要任务。

在世界范围内,2007年10月,联合国发表的《2007年全球人居报告》指出,由于全球城市化进程加快,城市所面临的安全威胁日益增加。20世纪后半期以来,城市公共安全领域事件频频发生,城市成为公共安全危机的“集中”地带。发生在1986年苏联切尔诺贝利核电站爆炸核放射物质泄漏事故(周围环境受到严重污染,27万人患上癌症,其中致死9.3万人,至今仍然有150万俄罗斯人还住在受切尔诺贝利核污染的土地上,仍然有人还在吃受放射性污染的食物,这起事故是核电史上迄今为止最严重的事故)、1995年的东京地铁沙林毒气事件(5500人中毒受害,12人死亡)、2003年韩国大邱地铁纵火事件(130人死亡,100人受伤)等城市危机事件给所在城市造成了巨大的人员和财产损失。令人震惊的是21世纪初美国的“9·11”恐怖事件给人民生命财产带来了灾难性打击。并且在此之后,国际上每年都要发生多次恐怖事件:2002年印度尼西亚的巴厘岛发生系列爆炸事件;同年俄罗斯莫斯科发生车臣恐怖分子劫持人质事件;2003年摩洛哥的卡萨布兰卡连续发生5起恐怖爆炸事件;同年,伊拉

克首都巴格达发生恐怖爆炸事件;同年,印度孟买发生两起爆炸事件;同年,英国汇丰银行伊斯坦布尔分行和英国驻伊斯坦布尔总领馆门前发生爆炸事件;2004年,俄罗斯莫斯科发生地铁爆炸事件;西班牙马德里4列旅客列车发生连环爆炸;同年,30多名恐怖分子在俄罗斯别斯兰市劫持1200名师生和家长;2005年,伊拉克的希拉市发生自杀式汽车炸弹袭击事件;伦敦地铁发生系列爆炸事件,造成至少56人死亡、700多人受伤;2006年4月,巴基斯坦卡拉奇遭遇自杀式袭击,造成55人死亡,100余人受伤;同年7月1日,伊拉克首都巴格达以东的萨德尔城发生汽车炸弹爆炸事件,造成至少59人死亡、78人受伤;2007年,全球恐怖袭击事件频发,隶属于不同组织的恐怖分子在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦和阿尔及利亚等许多国家制造爆炸、枪击和绑架等恐怖事件,导致大量人员死亡;^[1]2008年9月20日,巴基斯坦首都万豪酒店发生爆炸事件,造成53人死亡,271人受伤;同年11月26日,印度孟买发生连环恐怖袭击,造成174人死亡,至少327人受伤;2011年7月22日,挪威首都奥斯陆发生爆炸枪击事件,造成77人死亡;2013年4月15日,美国波士顿发生恐怖袭击,这是继“9·11”恐怖事件之后美国本土遇到的最大袭击,造成3人死亡,176人受伤。毋庸置疑的是,来自于天灾人祸的传统与非传统的致险源随时随地地威胁着城市的公共安全,全球化的要求也迫使我们必须用全球的眼光来预防与治理城市公共安全。

需要指出的是,虽然对城市安全造成威胁的传统安全因素仍然存在,且造成的危害仍然相当巨大,但在全球化的“介质”作用下,非传统安全因素对城市公共安全构成的威胁日益扩大,且更加频繁多样,因此,非传统安全的理论对城市公共安全的影响因素的研究,也就具有了天然的空间。

二、非传统安全的理论冲击

从20世纪七八十年代以来,人们把以军事安全为核心的安全称为传统安全,以军事威胁所导致的安全威胁称为传统安全威胁。除此之外,其他的一切安全威胁统称为非传统安全威胁。于是,相对于传统安全而言,

[1] 左学金、晋胜国主编:《城市公共安全与应急管理研究》,上海社会科学院出版社2009年版,第2~3页。

非传统安全的内涵就更加复杂也更加广泛,其涉及的领域可以说是无所不包;政治、经济、军事、文化、科技、信息、生态环境等,且各个方面相互交织、相互影响。正因为此,非传统安全问题对传统安全理论形成的冲击也就不言而喻,这可以从主体、目标、威胁、手段四个方面予以展现。〔1〕

(一) 对安全主体的理论冲击

传统安全理论普遍以国家为安全主体,这与国际关系研究一直把民族国家当做主要国家行为体有关。尤其是现实主义者,他们认为国家是国际关系中最核心的角色,是国际关系中的主要行为者,是决定国际体系结构的核心单位。然而,随着非传统安全问题的兴起,传统的以国家安全为主要内容的安全研究受到了越来越多的挑战。国家并不是唯一的国际行为主体,也不是安全的唯一主体。安全的研究在关注国家安全的同时,还必须关注个体安全、群体安全、国内社会安全、国际社会安全、人类安全等,这些个体、群体、国内社会、国际社会和整个人类等非国家行为体都是安全的主体。非国家行为体的兴起,使传统的国家主权受到越来越多的质疑和挑战,在西方学者中主要有三种论调。国家主权弱化论认为,在经济全球化时代,由于信息技术的飞速发展和非国家行为体的大量涌现,以传统的国家主权为主要内容的国家权力正在多个层面上受到侵蚀和削弱。国家主权过时论认为,跨国企业和国际化大生产的发展将逐步使主权和民族国家这两个近代以来维持文明社会秩序的主要支柱退出历史舞台,“边界明确的国家主权原则”已经过时。国家主权终结论则认为,国家主权和民族国家正在慢慢走向死亡,全球化是其主要终结者。在现实中,对于冷战以来非传统安全问题的突出表现和巨大破坏,1995年全球治理委员会在其研究报告《天涯成比邻》中呼吁,必须从过去把重点集中于国家安全的传统做法扩大到包括人民和全球的安全上来。“虽然继续坚持国家的安全权利是必要的,以便国家能够抵御外来威胁,但是国际社会需要把人民及其安全的保护列为全球安全政策的目标。”联合国开发计划署在1993年和1994年《人类发展报告》中也明确指出:“安全概念必须改

〔1〕 赵远良、主父笑飞主编:《非传统安全与中国外交新战略》,中国社会科学出版社2011年版,第51~58页。

变——由单独强调国家安全转向更多强调人民安全,由通过军备实现安全转向通过人类发展实现安全,由领土安全转向食物、就业和环境安全”;国际社会必须致力于实现“免于恐惧”和“免于匮乏”的“人类安全”,包括工作安全、收入安全、健康安全、环境安全和免于犯罪的安全。

(二)对安全目标的理论冲击

传统安全理论通常把国家安全目标界定为国家生存、主权独立和领土完整。汉斯·摩根索认为,在一个主权国家争权夺利的世界里,生存和安全是每个国家对外政策的最低目标和国家利益的核心。各国只有在捍卫了与国家存亡最密切相关的国家利益之后,才能去追求其他次要利益。而新现实主义代表肯尼思·华尔兹将生存和安全看成国家的最高目标,甚至是国家的唯一利益,认为只有在生存得到保障的前提下,国家才能安全地追求其他目标。正是由于十分强调军事安全的重要性,认为生存是国家安全的最高目标和国家利益的核心,传统安全理论常常把国家安全等同于军事安全。但是,非传统安全问题的凸显大大扩大了安全的内涵与外延,安全不再仅仅局限于军事领域,而是逐步延伸到政治、经济、文化、社会、环境等各个领域。因此,当代世界的安全已不只是传统意义上的军事安全,而是军事安全和政治安全、经济安全、文化安全、社会安全、环境和生态安全等的有机结合,故此,有人将其称为“综合安全”。与此同时,非国家行为体在追求综合安全的过程中并不像国家行为体那样在乎国家的主权,而是更多地关注人权、公正、进步、生态平衡等公共价值观和公共利益。

(三)对安全威胁的理论冲击

传统安全理论一般把国家安全面临的主要威胁界定为军事威胁,威胁的来源主要是与自己敌对的国家。尽管有些学者把经济也纳入国家安全的概念之内,但是传统安全理论基本上是在军事力量之经济基础的意义强调经济安全的。敌国的经济强盛因有助于发展起军事力量而成为威胁,本国的经济强盛则因有助于提高本国的军事实力而成为安全手段。与传统安全理论注重来自国家行为体的对称性军事威胁不同,非传统安全问题的出现使人们不断将安全视线由高政治转向低政治,由军事威胁

转向非军事威胁,由对称性威胁转向非对称性威胁,将威胁来源由国家行为体转向非国家行为体。比如,“9·11”恐怖事件对美国的威胁以及“严重急性呼吸系统综合症”(SARS)对中国的威胁都不是传统安全意义上的军事威胁,也不是由敌对国家行为体构成的。但非国家行为体的暴力行为或破坏作用对于国家和国际社会安全价值观和安全利益造成的威胁和伤害,并不亚于国家行为体的军事侵略。因此,对威胁性质和来源的修正,是非传统安全问题对传统安全理论提出的最大挑战。在安全研究的四个要素中,安全威胁构成了区分传统安全与非传统安全、国家安全与公共安全的核心和关键。正是鉴于非传统安全问题在安全威胁方面对传统安全理论的巨大冲击,无数学者和有识之士才一再提议,一度用于应对军事威胁的资源现在应该更多地用于处理非军事威胁,如国内贫困、教育危机、工业竞争力下降、贩毒、犯罪、国际移民、环境危险、资源短缺、全球贫困等。在非传统安全问题凸显的新时代,国家安全的地理范围必须重新界定,国家安全的威胁来源也必须重新确认。

(四)对安全手段的理论冲击

传统安全理论往往注重使用军事和实力手段,解决国家安全所面临的外来威胁,实现国家安全的基本目标。现实主义权力政治理论认为,国家实力与国家安全之间呈正相关关系,力量确保安全,最大的力量确保最大程度的安全。因此,一个国家为了在处于无政府状态的国际体系中获得自身安全,必须不断“保持实力”、“增加实力”和“显示实力”。然而,冷战后时代非传统安全问题的凸显对于这种以实力求安全的传统思维提出了挑战。因为,在后冷战时代,军事实力和军事手段不仅难以保证国家安全,而且无法用来解决日益繁多和加剧的非传统安全威胁,如恐怖袭击、环境破坏、疾病蔓延等。世界各国必须在军事实力以外寻求处理非传统安全威胁的手段和途径,如外交、国际制度、跨国协调等。与军事手段不同,外交、国际制度和跨国协调等手段注重“以调解求和平”,是实现传统安全和非传统安全的最佳途径。2003年,中国对SARS威胁的控制和解决大大得益于中国与世界各国,特别是世界卫生组织的通力合作。世界各国间各种政府组织和非政府组织在解决非传统安全威胁方面的作用要远远大于国家的军事力量。

不过,虽然非传统安全理论对传统安全理论形成了诸多冲击,但是,它们并非不相容的两套理论体系,而是具有密切的联系,甚至在一定的条件下可以相互转化,因为没有国家的安全,非国家行为体的安全就没有保障,反之亦然。因此,在解决非传统安全问题时,也要协调好与传统安全问题的解决,不能孤立地看待我们所要解决的问题。那么,城市作为综合性的开放系统,我们当然不能忽视传统的安全因素导致其存在威胁,但常态化的还主要是非传统的安全因素所带来的威胁。

三、非传统安全视野下的城市公共安全

在冷战结束后凸显的非传统安全是相对于传统安全而言的,虽然它是一个争议性很大的概念,但是至少可以勾勒出它与传统安全有四个方面的界限:第一,传统安全主要研究“国家与国家之间”的安全互动或安全问题,而非传统安全则主要指向“跨国家”的安全互动,以及国家内部产生的安全威胁。第二,如果说传统安全研究的是“国家行为体”之间的安全互动,并把国家视为主要的安全威胁,那么,非传统安全着重研究的就是“非国家行为体”所带来的安全挑战。第三,如果说传统安全研究侧重安全议题中的军事安全,那么,非传统安全则研究的是“非军事安全”对国家和国际安全造成的影响。第四,传统安全更倾向于将“国家”视为安全主体,强调安全问题的本质是“国家安全”,而非传统安全则希望完成对安全观念的重构,更多将“人”——在概念解释中无差异、无区别的人类整体,视为安全主体和实现安全的目的。^{〔1〕}因此,非传统安全可以说是给国家主权独立和领土完整带来军事威胁之外的一切安全的总括,包括了传统安全之外的所有安全因素,如贸易安全、金融安全、货币安全、能源安全、生态安全、恐怖主义、毒品走私、跨国犯罪、难民问题、贫困问题、人权问题、流行性传染病、民族冲突、宗教矛盾等方面。然而,随着城市的快速发展,无论是传统安全还是非传统安全,一旦发生都必将给人的生命、财产造成极大的侵害,给社会、经济发展形成极大的威胁。

城市是人类文明的中心,其不只是城市居民赖以生存的栖息地,对周

〔1〕 朱锋:《“非传统安全”解析》,载浙江大学非传统安全与和平发展研究中心主编:《非传统安全研究》,知识产权出版社2010年版,第52~53页。

边地区的辐射作用和带动作用更为重要。正因为城市的重要性,可以说,国际交往,其实主要就是各国重要城市之间的交往。城市公共安全与否将直接构成对整个社会乃至整个世界产生广泛的影响。具体来看,对城市公共安全的研究形成的安全城市理论主要包括这样几个方面:第一,人类社会与自然生态环境的协调发展是安全城市的基石;第二,稳定健康的经济增长与社会改革的和谐推进是安全城市的基本前提;第三,科学的危机管理体制与健全的处理机制是安全城市的重要环节;第四,普遍的公众危机意识和科学的安全救助知识是安全城市的重要防线;第五,政府是构建和管理安全城市的直接参与者;第六,安全城市以人类的全面发展为最终的目标。^[1]那么,在传统安全的视野里,城市的公共安全由国家成为代言人,而在非传统安全的视野下,城市的公共安全回归到其原有的本位,并且国家内部的安全也提升至重要的地位,这些都主要以城市公共安全的形式表现出来。在非传统安全的视野下,城市公共安全呈现出一些明显的特征:第一,涉及的领域广泛。城市公共安全可以说涉及城市生活的各个领域,城市的每一个角落都是城市公共安全的组成部分及其表现。比如有人说城市公共安全涉及的具体事件包括自然灾害、生产事故、药品安全、生态环境、公共设施、地下空间、金融安全、国家安全等30多种有关政治、社会、经济和自然方面的安全防范内容,涉及几十个部门。^[2]的确,政治领域的恐怖主义、极端主义、民族分裂势力,目前是威胁城市公共安全的主要政治因素。社会领域的交通问题、食品安全问题、贫富差距问题等社会问题也都给城市公共安全带来威胁。经济领域的金融危机、非法集资、能源安全等也时刻给城市带来不安全感。自然领域的自然灾害、科技的发展,特别是信息技术和生物技术的发展,网络安全和新型疾病的威胁也是前所未有的。除此之外,还有文化领域的民族冲突、宗教冲突等,也是造成城市公共安全的重要因素。可以不夸张地说,城市公共安全涉及的领域是无所不包。第二,波及的范围宽广。城市公共安全问题不仅是一个城市的公共安全问题,还是周边城市乃至整个国家,甚至是全

[1] 董晓峰等:《城市公共安全研究综述》,载《城市问题》2007年第11期。

[2] 苟君厉:《城市公共安全面临的问题及预防机制》,载《中国公共安全》(综合版)2006年第8期。