

专家访谈

在社会发展新形势下，加强社会风险防控和应急管理

——专访国家行政学院应急管理培训中心主任、
社会治理研究中心主任龚维斌教授

在社会发展新形势下， 加强社会风险防控和应急管理

——专访国家行政学院应急管理培训中心主任、 社会治理研究中心主任龚维斌教授

受访人：龚维斌

统稿：敖曼

龚维斌，国家行政学院应急管理培训中心主任，社会治理研究中心主任、教授。1997年毕业于中国社会科学院研究生院社会学系并获得博士学位。先后在美国锡拉丘兹大学马克斯威尔学院和英国约克大学访问进修。主要研究领域是社会阶层、社会发展、社会治理以及公共危机管理。出版著作多部，发表学术论文100多篇。



龚维斌教授

改革开放以来，我国现代化呈现加速发展的态势，工业化、城镇化、市场化、信息化和国际化深入推进，利益格局、社会结构、思想观念、社会心态发生了深刻变化。从人口结构、城镇化发展、社会联系方式、社会活动方式以及社会需求等诸多方面看，我国社会发展进入新阶段。面对社会发展的新形势、新任务、新要求，中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央审时度势，改革创新，以新的理念、新的方式推进社会治理。社会治理的目的在于建

立一个既充满活力又和谐有序的社会，保障公共安全是社会治理的重要任务。当前，我国现代化建设正在深入推进，公共安全领域面临诸多挑战，形势不容乐观。影响公共安全的主要因素是各类突发事件，包括自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等方面的突发事件。本刊围绕社会发展新形势下，就如何加强公共安全应急管理和社会风险防控这一主题，对国家行政学院应急管理培训中心主任、社会治理研究中心主任龚维斌教授进行了专访。他对此谈了自己的见解。

本刊：您是如何理解社会治理进入新阶段的？

我国社会治理领域出现了新情况、新态势，需要用新思维去把握新特点、新规律，用新方法去解决现代化发展中出现的新任务、新难题。

从人口结构来看，一是人口老龄化程度不断加剧，对就业、养老、健康卫生服务等提出新要求。截至2014年末，我国60岁以上老年人口已经超过2亿人，占总人口的15.5%；65岁以上人口近1.4亿人，占总人口的10.1%。我国劳动年龄人口数量从2012年起已经连续三年下降，2014年底16—59岁的劳动年龄人口91583万人，比2013年底减少371万人，占总人口的67.0%，下降0.6个百分点。二是家庭规模日益小型化。2010年全国第六次人口普查，家庭平均规模为3.10人，2013年下降到3.02人，这意味着家庭关系和社会支持网络日益萎缩，家庭和亲属的互助支持功能衰退。

从城镇化建设来看，我国进入了城镇化跨越式发展时期。2011年城镇化率达到51.27%，至2014年底达到54.77%。我国城镇化水平大幅度提高的重要原因是农村人口大量进城，近年来每年新增城镇人口1000多万人，其中700多万人来自农村。同时，城市发展中征地拆迁会带来大量矛盾，城市人口密集又潜藏着巨大风险，城市生产生活系统高度发达和极度脆弱相伴而生。大量青壮年人口离开农村到城市求职求学，一些农村地区出现了村庄空心化、人口老龄化现象。

从社会联系方式来看，传统的单位组织功能制正在消逝。社会成员之间的联系和交往更加自由、广泛，社会组织、社区、互联网等正在成为人



们交流交往、群体归属、需求满足和社会动员的主要载体。2014 年底,我国在民政部门登记的社会组织达到 54 万个,另外还有数以百万计没有登记的草根社会组织,传统社会组织也在积极改革转型以适应社会发展的需要。就城市而言,社区类型多种多样。如北京市,既有老旧小区、廉租房社区、棚户区改造社区等,还有外来人口聚居小区、“蚁族”大学生聚居区、外国人社区等。随着信息技术迅猛发展,互联网正在深刻影响和改变着人们的生产生活方式。网络化生存、网络化组织和网络化交流成为不可逆转的趋势,QQ、微博、微信等网络社交通道既是交流信息和思想观点的工具,也是社会组织和社会动员的手段。现实社会的组织与网络虚拟的组织并存、互动,既是社会治理的新工具也是社会治理的新对象。

从社会活动方式来看,2013 年,我国国内生产总值中第三产业增加值为 46.1%,首次超过第二产业的 43.9%。2014 年,第三产业发展迅速,其增加值占国内生产总值的比重达 48.2%。这标志着我国即将从工业化中期转入工业化后期。服务业业态种类多,吸纳就业能力强,就业方式灵活,特别是“互联网+”的出现会进一步带动第三产业的发展,这将意味着人们的劳动生产方式发生深刻变化。受城市化、互联网、第三产业等多种因素的影响,我国居民生活方式个性化、差异化特征越来越明显,模仿型排浪式消费方式基本结束,通信、休闲、旅游、养老、家政、医疗、教育、健身、网购等新型大众消费快速发展。但是,个性化的消费也容易引发“物质主义”“拜金主义”和社会浮夸之风盛行,一旦出现经济紧缩,极易造成社会满意度下降和相对剥夺感增强。现代化工业生产、现代化的交通通信、现代化的生活方式都会带来前所未有的安全生产、交通运输、社会治安等方面问题。这些都是社会治理领域需要关注的新现象。

从社会需求来看,在温饱问题基本解决并且迈向小康社会过程中,人们对生活质量、环境质量、社会安全、公平正义、自身权益维护、社会参与等方面的要求越来越高。在开放流动和互联网时代,个体的、小众化的要求经常被放大为大众的、社会的诉求,潜在的要求被激发为现实的要求。

社会治理新阶段体现出八个特征,一是更加重视权利保护,二是更加

重视依法治理，三是更加重视多种手段综合运用，四是更加重视基层治理，五是更加重视互联网治理，六是更加重视公共安全和应急管理，七是更加重视人民团体和社会组织的作用，八是更加重视社会治理人才的培养。

本刊：您认为当今中国社会公共安全面临哪些挑战？

第一，各类自然灾害频发。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重。据统计，20世纪全世界的地震有三分之一发生在我国，因灾死亡人数二分之一在我国，两次死亡20万人以上的地震灾害都发生在我国。继2008年四川汶川发生8.0级特大地震后，2010年青海玉树发生7.1级地震，2013年四川芦山发生7.0级地震，2014年云南鲁甸发生6.5级地震、新疆于田发生7.3级地震。2014年各类自然灾害共造成全国2.45亿人次受灾，1583人死亡，235人失踪，直接经济损失3373.8亿元。各类自然灾害共造成601.7万人次紧急转移安置，45万间房屋倒塌，354.2万间房屋不同程度损坏；农作物受灾面积24890.7千公顷，其中绝收3090.3千公顷。

第二，重特重大事故灾难多发。我国经济发展快速，能源、资源、运输供求关系长期偏紧，再加上安全生产基础薄弱，一些地方和企业安全生产责任不落实、措施不得力、监管不到位，生产安全事故总量偏大，重特重大事故未得到有效遏制。2014年，全国共发生各类事故29.8万起，死亡6.6万人。其中，3月1日山西省晋城段隧道危险化学品燃爆造成40人死亡、12人受伤，42辆车烧毁，直接经济损失8197万元；7月19日沪昆高速湖南省邵阳段发生危险化学品燃爆事故，致使大客车、轻型货车等5辆车被烧毁，58人死亡，2人受伤，直接经济损失5000多万元；8月2日江苏省昆山市中荣金属制品有限公司发生铝粉尘爆炸，造成146人死亡，114人受伤，直接经济损失3.51亿元。

第三，公共卫生事件难防控。突发公共卫生事件诱因呈现出较强的国际性特点。来自非洲、东南亚的输入性恶性疟疾、登革热等疫情在我国多次出现，虽然得到有效处置，但对我国的影响却尚未彻底清除。非洲猪瘟



等动物疫病经野生动物传入的风险不断加大,全球新发现的30多种传染病已有半数在我国发现。重特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生,随着人口流动量加大和流动速度加快,疾病传播范围更广、速度更快、损失更重、防控更难。2014年,西非出现埃博拉疫情,在全球产生广泛影响,我国也受到威胁。近年来,食品药品安全事件频发,“病死猪”、“假羊肉”、中药材掺杂使假、大米镉超标、地沟油等引发社会广泛关注,尤其是婴幼儿乳粉、疫苗等食品药品安全事件涉及人群敏感,舆论影响和热度居高不下。

第四,社会安全事件时常发生。我国现代化发展中存在的不平衡、不协调、不可持续的问题仍然比较突出,地区之间、城乡之间的发展差距以及部分社会成员之间的收入分配差距扩大,引发了不少社会矛盾。环境保护、劳资纠纷、征地拆迁、执法司法等领域群体性事件增多。受极端宗教思想、境外分裂势力以及国际恐怖组织的影响,我国反恐怖斗争面临严峻形势,多地接连发生重大暴恐事件。2013年北京“10·28”冲撞天安门金水桥案件、2014年昆明“3·01”恐怖袭击事件,表明暴恐活动开始由边疆向内地和其他边境地区扩散。近年来,也多次发生在公交车上纵火、在学校商场等公共场合持刀砍人等突发事件。2013年6月7日,厦门一公交车发生纵火事件,造成包括8名参加高考的少年等46名无辜群众死亡。由于大量人员出国出境学习、工作、经商办企业、旅游观光,涉外突发事件也呈现上升趋势。

在四大类突发事件频发的态势下,突发事件关联性、衍生性越来越强,危害性越来越大。突发事件应对处置难度加大,我国公共安全面临前所未有的挑战。

本刊:目前我国公共安全应急管理工作的现状如何?您认为哪些方面还有待加强?

2003年抗击“非典”疫情是我国应急管理工作的转折点,自此以后,我国应急管理工作开始沿着规范化、法治化和科学化的轨道发展,现代应

急管理工作格局逐步形成。10多年来,我国应急管理工作的成就主要表现在:第一,应急管理观念不断转变。观念是行动的先导,行动是观念的外化。我国应急管理工作之所以如此快速发展,重要的原因在于党和政府的高度重视。在应对各种突发事件中,党和政府要求坚持以人为本、生命至上的理念,改变了过去应急管理中“重物轻人”的偏向。第二,应急预案体系不断完善。2004年开始,国家开始全面加强应急预案编制和修订工作。2005年国务院印发了《国家突发公共事件总体应急预案》,首次对突发公共事件进行了分类。目前,已经形成政府及其部门应急预案(包括总体预案、专项预案和部门预案)、单位和基层组织应急预案(包括大型企业集团应急预案)两大类应急预案体系,应对各类重特大突发事件基本有案可依,在有效应对突发事件中发挥了重要的作用。第三,应急管理体制不断健全。2006年4月,国务院设立应急管理办公室,履行应急职责,进行综合协调和预案管理等。国务院有关部门加强了应急管理工作,有的成立专门的应急管理办事机构,有独立的编制和级别。第四,应急管理机制不断完备。从应对各类突发事件的经验教训中,逐步探索出一套应急管理的有效机制,涉及事前、事发、事中和事后四个阶段,主要有预防准备机制、监测预警机制、信息报告机制、应急处置机制、恢复重建机制、舆论引导机制和调查评估机制等7个方面。第五,应急法规体系不断健全。形成了以突发事件应对法为核心、以专项法律法规为主要内容的应急管理法律法规体系。第六,应急保障能力不断增强。我国已经基本形成以专业队伍为基本力量,以公安武警、军队为突击力量,以专家队伍、企事业单位专兼职队伍和志愿者队伍为辅助力量的应急队伍体系。

我国应急管理工作虽然已经有了长足的进步,但是,面对日益复杂严峻的公共安全形势,面对社会发展新形势的要求,仍然存在诸多薄弱环节。第一,思想意识需要进一步强化。目前,仍有少数领导干部不够重视应急管理工作,缺乏忧患意识、风险意识,没有底线思维,抱有侥幸心理,只注重常态管理,轻视甚至忽视应急管理,把应急管理当作可有可无的工作。第二,预案管理需要进一步加强。一方面,一些重要领域或重大活动还缺乏应急预



案。另一方面,预案针对的重点环节不准确。第三,体制机制需要进一步完善。党政协同、军地协同和条块协同、地方之间协同等都有待进一步加强,应急资源的整合和利用效率也需提高。第四,预警处置能力需要进一步提高。目前,我国还存在着一些预警建设和处置能力的问题。如气象灾害预评估和预警能力不足,地震预测预报仍处于探索阶段,地质灾害、森林火灾等监测网络建设不健全,灾害信息获取处理、遥感减灾应用等方面与发达国家相比仍有不小差距等。第五,公众安全意识有待进一步提升。群众缺乏安全意识,缺少防灾避险、应急处置的知识和技能。居民家庭、社区、基层单位紧急避险、自救逃生的装备设施准备不足。每年因违章指挥、违章作业造成事故灾难以及因遇险人员缺乏自救知识而导致不应有的伤亡情况屡见不鲜。此外,应急管理法律制度还需要进一步完善。突发事件应对法存在诸多需要修订完善的地方,同时,还缺乏与之配套的相关制度。对一些新兴突发事件的防范应对还缺乏相应的、适用的法律法规。

本刊:社会风险具体如何定义?您是如何看待城市化进程中的社会风险的?

社会风险是风险的一个类型,其首要特征是涉及人数众多,而不仅仅是个别人或少数人受到危害;其次是社会领域的风险,即涉及人身安全、社会关系、社会秩序、社会规范、社会结构等;再次是涉及地域范围较大的风险。因此,社会风险是人们对一个地区或一个国家(乃至全球范围内)生命安全、价值规范、社会结构、社会关系和社会秩序等受到威胁或破坏的可能性的认知与判断。社会风险的严重后果是社会恐慌、社会骚乱等。所有类型的风险最后都可能演变为社会风险,例如,金融风险和经济风险如果影响社会生活、社会秩序和稳定,它的风险就不止于金融和经济领域而是社会领域的风险,即社会风险。因此,社会风险的致灾因子更加多种多样,与其他风险相比,其承灾体是特定的对象,主要是个人、群体、社会价值、社会结构和社会秩序,其后果既是客观的,可以计量,又是主观的,难以精确计算。

城市化是中国现代化的强大动力源泉，也是中国社会结构变迁、社会价值观念变迁的动因。快速城市化，一方面使得社会风险不断产生和累积，另一方面人们对社会风险的感知能力又在不断增强，而人们对社会风险的承受能力既有提高的一面也有下降的一面，因为物质条件的改善增强了人们对社会风险的抵抗力，而在生活水平提高的过程中，人们对生活品质的要求越来越高，对社会风险的承受度又在降低。阿兰·斯科特指出，在相对丰裕的西方社会，社会福利水平的下降已经导致了失业的增加及社会保障水平的下降，这大大增强了人们对意外事件导致的脆弱性（比如疾病、意外事故和衰老）的意识，甚至对于那些有工作的人来说也不例外。这就使得城市化过程中的社会风险成为研究的必要，城市化过程中的社会风险理论上既包括城市中的社会风险也包括农村的社会风险，例如，大量农村人口进入城市特别是青壮年精英人才大量外流，广大农村出现了人口“空心化”和住房“空壳化”、村级基层组织“空转化”的现象，使得农村发展缺少动力和活力，农村在城市化过程中存在诸多社会风险。但是，这里我们主要研究城市社会风险，即城市地理范围内的社会风险。

从引起风险的原因来看，城市社会风险大致可以分为生存性社会风险、发展性社会风险、价值性社会风险以及秩序性社会风险四种类型。生存性社会风险、发展性社会风险和价值性社会风险是从引发社会风险的原因划分的类型，生存性与发展性更多是指物质方面的因素和条件，价值性是指社会价值观、社会心理等抽象的因素。秩序性社会风险与其他三种类型社会风险划分的标准不同，是从社会风险的表现形式和结果来划分的。

本刊：结合您的研究，请您谈谈加强社会风险防控和应急管理的总体思路和具体措施？

根据发达国家的经验和我国公共安全的实际，今后一段时期，我国社会风险防控和应急管理工作发展的总体思路是以社会治理理念为指引，以“一案三制”为主线，以综合应急为方向，以能力建设为重点。

第一，以社会治理理念为指引。社会治理是现代化国家保持社会秩序、



维护公共安全，激发社会活力、促进社会和谐的重要手段。社会治理要求坚持以人为本，把维护人的尊严、保障人的权益、满足人的需求作为现代化发展的出发点和落脚点；社会治理要求坚持系统治理，在党委领导和政府主导下，鼓励和支持企事业单位、人民团体、基层自治组织、社会组织和公民个人等多方面力量积极参与；社会治理要求坚持依法治理，运用法治思维和法治方式解决问题、推动工作；社会治理要求坚持综合治理，从多个层次、多个维度运用多种手段、多种方法激发社会活力、维护社会秩序；社会治理要求源头治理，从前端入手维护公平正义，进行风险评估，把隐患和问题消除在萌芽状态，不让“小事拖大、大事拖炸”。作为非常态的社会治理，应急管理同样需要遵循以人为本的理念，遵循系统治理、源头治理、依法治理、综合治理的原则。

第二，以“一案三制”为主线。2003年以来，推动应急管理工作的一条重要经验是紧紧抓住“一案三制”这个主线。“一案”是指编制应急预案，“三制”是指应急管理的体制、机制和法制。编制应急预案、加强预案管理，是应急管理的基础性、关键性工作。应急预案既是对过去应急管理工作的经验总结，更是对当下和今后风险评估和应对突发事件的工作方案，是应急管理体制的重要载体，也是应急法律法规的必要补充。今后仍然应该以“一案三制”作为总抓手来部署和推动应急管理工作。首先是抓好预案编制、演练和修订工作，同时，开展与预案相衔接的应急管理体制机制创新和应急管理法制建设。

第三，以综合应急为方向。国际应急管理发展总的趋势，一是由单一事件处置向多种事件综合管理转变，由单项减灾向综合减灾转变，自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件的综合应急处置工作日趋完善。二是由单一部门应急处置向多个部门协同配合应对处置转变。三是从单纯应对一个区域的突发事件向更多领域、更大区域拓展，更加强调合作、协调、联动和高效。我国应急管理的实践经验也充分表明，必须顺应发展综合应急的要求，改革完善应急管理的体制机制，加强多方协调联动，理顺各方关系，整合多种资源，提高应对效率。

第四，以能力建设为重点。应急管理能力主要体现在人的能力和物的能力两个方面。人的能力又包括领导干部的能力、救援人员的能力和普通民众的能力等方面；物的能力包括应急保障的物资装备和交通通信等方面的能力。应急管理中人的能力和物的能力的组合又可以分为组织机构的能力、组织体系的能力、基层组织的能力、科技支撑的能力等。我国应急管理的瓶颈在于领导干部、救援队伍、受灾群众的应急能力不高，应急物资保障能力和紧急运输通信能力不高。因此，今后应着力提升领导干部的应急决策指挥能力，加强专业应急队伍和综合应急队伍的处置救援能力建设。同时，要加强基层应急能力建设，按照习近平总书记“重心下移、力量下沉、保障下倾”的要求夯实基层基础，大力发展应急科技和应急装备，加强监测预警、紧急运输和通信保障能力建设，提高应急保障能力。

个人认为，当前做好社会风险防控，加强公共安全应急管理应做好以下几项工作。

第一，加强立法工作。我国现行有关法律、行政法规和规范性文件，对于社会风险和公共安全的分级并不完全统一。在制定的多种应急法规中，应该在高位阶法律框架之下，加强行政法规和其他规范性文件彼此之间的相互配套和衔接，形成统一的应急法律体系。

第二，加强科普宣传教育。有效应对突发事件主要依赖于公众开展自救互救。公众学习应急知识与技能的途径主要有三个，即学校、社会和家庭，提升公众应急知识与技能水平的方式主要有科普宣传、知识讲授、技能培训和应急演练等四种。要加强应急知识宣传教育和技能培训工作，提高全社会风险防范意识和能力。加强学校和社会应急教育，做好应急教育培训“进机关、进学校、进社区、进企业、进农村和进家庭”工作，将公共安全知识纳入国民教育体系，针对幼儿教育、中小学教育和高等教育的不同阶段，开设不同课程。各地区、各有关部门要组织编写应急知识手册，向社区、农村等基层单位群众发放。加强企业应急管理培训，进一步严格落实高危行业和领域生产人员的岗前、岗中教育培训制度，进一步加大对各级领导干部应急管理知识和能力的培训。要强化应急技能培训和应急演练



练工作。利用各种新闻媒体，介绍普及应急知识，宣传应急预案。

第三，应对重点领域突发风险。要做好新发突发事件的预防和处置工作。近年来，有些领域和行业突发事件呈现新发高发的态势，例如，环境突发事件、食品药品突发事件、暴力恐怖事件、涉外突发事件。还有一些领域存在着突发事件高发的风险，例如，城市重要基础设施。我国城市地下燃气、供水供暖等管网设置不尽合理，大城市地下管网普遍进入老化期，存在发生问题的较大危险，需要引起高度重视。要加强对新发领域突发事件发生发展规律的研究，加强对此类突发事件预防预警和应对处置工作的研究。开展重大突发事件情景构建工作，通过“情景”引领和整合，使应急管理中的规划、预案和演练三项工作在目标和方向上能够保持协调一致。

第四，发展应急产业。应急产业是具有中国特色的一个概念，也具有鲜明的时代特征，于2006年首次提出。应急产业是为突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援提供专用产品和服务。经过多年的探索，我国应急产业已有较大发展，但是，与国际先进水平相比仍有较大差距，不能适应我国应急管理的新形势新需要。2014年底国务院办公厅颁发了《国务院办公厅关于加快应急产业发展的意见》，提出了监测预警、预防防护、处置救援和应急服务等4个重点领域67类产品或服务；要求加强自主创新，提高应急产品的科技含量；推动应急产业聚集发展，建设一批有地域特色的应急产业基地，走集中、集聚、集约化发展之路；瞄准矿山、高层建筑、交通基础设施、学校等公共场所的应急需要，瞄准单位、家庭和个人应急消费，瞄准国际市场需求，大力培育和开拓应急产品市场。

本刊：十分感谢您百忙之中与本刊读者分享您的见解。

理论视野

云山城 公安机关对公共安全突发事件风险防控对策研究
张丽琴 克制如何可能？集体维权中确保行动理性的因素分析

公安机关对公共安全突发事件 风险防控对策研究

□ 云山城*

摘要：近几年公共安全突发事件频发，除了无法防控的“天灾”以外，还有一部分是“人祸”，因此应采取的风险防控对策主要是围绕影响公共安全的重大隐患，加强排查整治和安全监管；针对防范管控中的薄弱环节，强化基础管控和整体防控；以预防大规模群体性事件为重点，统筹抓好风险预警、矛盾化解、应急处置等工作；加大对地铁、公交安保工作防控力度；做好大型活动安全管理工作；强化对危险物品管理；加强对严重精神障碍患者的救治管理。

关键词：公共安全突发事件 风险防控 对策

2017年1月，习近平总书记就政法工作作出重要指示，“全国政法机关要强化忧患意识，提高政治警觉，增强工作预见性，不断创新思路、体制机制、方法手段，全面提升防范应对各类风险挑战的水平，确保国家长治久安、人民安居乐业”。2017年1月12日，中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱在中央政法工作会议上的讲话中指出，“只有把政治优势同技术优势结合起来，把专项治理同系统治理、综合治理、依法治理、

* 云山城，湖北警官学院治安管理系主任、教授，主要从事治安学教学和研究。

源头治理结合起来,才能提高对各类矛盾风险发现、防范、化解、管控能力”(孟建柱,2017)。2017年1月14日,国务委员、公安部部长郭声琨在全国公安厅局长会议上的讲话中指出,各级公安机关要“强化忧患意识,提高政治警觉,进一步增强工作的前瞻性、预见性、主动性,切实做好应对各种风险挑战的思想准备和工作准备。……要切实增强风险意识,全面提升防范应对各类风险挑战的水平”。笔者认为,各类风险主要包括政治安全、政权安全风险,暴力恐怖袭击风险,经济风险,社会安全风险(含公共安全风险),网络安全风险。限于篇幅,本文重点探讨公安机关如何防控公共安全突发事件风险。

一、近几年发生的比较典型的公共安全突发事件

近几年,随着城市建设规模不断扩大,高速公路、高铁、公交、地铁、航空、水运、油气管线等基础设施快速发展,人流、物流、车流加速流动,加之一些城市建设的规划有缺陷、相应的管理有空当,公共安全问题隐患突出,火灾、爆炸、交通事故、拥挤踩踏、燃气泄漏等公共安全事件时有发生。

表1 近些年发生的典型的公共安全突发事件

时间	事件
2014年12月31日	上海市外滩陈毅广场发生拥挤踩踏事故,致36人死亡,49人受伤。2015年1月21日,上海市公布了《“12·31”外滩陈毅广场拥挤踩踏事件调查报告》,认定这是一起对群众性活动预防准备不足、现场管理不力、应对处置不当而引发的拥挤踩踏并造成重大伤亡和严重后果的公共安全责任事件。
2015年2月13日	湖南省永州市双牌县发生一起中巴车纵火案,造成1人死亡、3人受伤(其中2人重伤)。经查,嫌疑人黄某在双牌县打工期间,与该中巴车乘务员陈某认识并交往,陈某发现黄某有精神病后,拒绝与其交往。2月13日,黄某携带装有汽油的矿泉水瓶拦停中巴车,上车用汽油浇湿自己并点燃后抱住陈某自焚。
2015年8月12日	位于天津市滨海新区吉运二道95号的瑞海公司危险品仓库运抵区最先起火,23时34分6秒发生第一次爆炸,23时34分37秒发生第二次更剧烈的爆炸。事故现场形成6处大火点及数十个小火点,8月14日16时40分,现场明火被扑灭。截至2015年12月10日,事故调查组依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》(GB6721—1986)等标准和规定统计,已核定直接经济损失68.66亿元人民币。
2015年9月30日	广西壮族自治区柳城县发生爆炸案,造成10人死亡、51人受伤,引起社会恐慌。犯罪嫌疑人租房私藏大量炸药,通过网络购置起爆装置,利用快递手段实施爆炸。



续表

2016 年 1 月 5 日	宁夏回族自治区银川市由贺兰县开往银川火车站的 301 路公交车行驶到 109 国道金盛国际家居广场门口, 突然发生火灾, 事故造成 18 人死亡, 32 人受伤。犯罪嫌疑人因承建贺兰县洪广镇移民安置区工程, 与分包商发生债务纠纷, 产生不满, 采取在公共汽车上纵火的手段对社会进行报复。
2016 年 1 月 19 日	江西省奉新县发生一起驾车冲撞行人致多人伤亡的案件, 造成 4 人死亡、18 人受伤。犯罪嫌疑人胡某某曾因妨碍公务罪被珠海市斗门区人民法院判处 11 个月有期徒刑, 因对判决不服, 刑满释放后在广东省各级政府多次闹访未果后, 遂制造大事件报复社会。
2016 年 1 月 25 日	广东省广州市黄埔区发生一起持刀砍伤路人的案件。犯罪嫌疑人唐某某系广州市黄埔区一冷库公司临时工, 案发当日先后在公司门口和附近街道上持刀追砍 4 名路人, 致不同程度受伤。
2016 年 5 月 19 日	广东省深圳市一男子在沙井客运站站内持刀砍人, 致 7 伤。民警到达后现场抓获。经核实, 嫌疑人有精神病史。
2017 年 1 月 24 日	广东省梅州市五华县发生爆炸案件, 犯罪嫌疑人周某某因感情纠纷, 携带 1 枚手榴弹、身绑利用硝化棉等原材料自制的爆炸物找到女友杨某某, 拉开手榴弹引信未引爆, 后点燃身上的爆炸物与杨某某一同被炸死。

二、近几年公共安全突发事件频发的主要原因

20 世纪 90 年代以来, 随着社会主义市场经济体制的建立, 人、财、物大流动, 国家相继制定了一些防止公共安全突发事件发生的政策和对策, 如 1991 年 2 月 19 日、3 月 2 日, 中共中央、国务院和全国人大常委会相继作出关于加强社会治安综合治理的决定, 2002 年中共中央办公厅、国务院办公厅转发《中央社会治安综合治理委员会关于加强社会治安防范工作的意见》, 2011 年公安部制定了《公安部关于进一步加强社会治安防控体系建设的指导意见》, 2015 年 4 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强社会治安防控体系建设的意见》。国家颁布了有关法律法规, 如《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反恐怖主义法》等, 对于预防公共安全突发事件发生起到了重要作用。但是, 近几年公共安全突发事件频发, 除了“天灾”, 如 2015 年 6 月 1 日 21 时 32 分, 重庆东方轮船公司所属“东方之星”号客轮由南京开往重庆, 当航行至湖北省荆州市监利县长江大马洲水道时翻沉, 事发船上 454 人中仅 12 人生还。经国务院调查组调查认定, “东方之星”号客轮翻沉事件是一起由罕见的突发强对流天气——飑线伴有下击暴流——带来的强风暴雨袭击导致的特别重大灾难性事件, 还有一部分是“人祸”。这主要表现为以下方面。

（一）管控职责不清，风险估计不足

涉及人群自发聚集的文艺、体育、庆典等大型活动，必须采取参与活动人数估计、现场踏勘、召开会议研究、专家风险评估等措施，最后制定完整安全的保卫方案，并严格按方案实施，在实施过程中根据出现的突发情况采取应急措施，确保大型活动顺利进行。笔者2009年以来，应武汉市公安局邀请，先后参加了2009年10月1日湖北省人民政府、武汉市人民政府庆祝新中国成立60周年大型焰火晚会，2013年武汉元宵光影秀晚会，2015年归元寺春节群众敬香活动，2015年2月“大美东湖 灯映江城”第三届武汉东湖灯会等大型活动安全保卫活动风险评估。武汉市公安局在大型活动安全保卫工作中精心策划，周密部署，详细制定完整方案，大型活动安全保卫工作得到了公安部治安管理局的充分肯定，2015年归元寺春节群众敬香活动安保工作还被作为大型活动安保工作的经典案例向全国推介。

（二）社会矛盾纠纷没有化解，治安高危人员没有被严密管控

我国正处于社会矛盾高发期，因各种矛盾纠纷引发个人极端暴力案件的风险隐患依然存在。因债务纠纷、劳资纠纷、婚姻家庭纠纷等引起矛盾激化、报复社会的案件易发多发，维护公共安全的压力较大。2016年1月5日银川市公交车发生的纵火案，就是因为犯罪嫌疑人马某某承建贺兰县洪广镇移民安置区工程，与分包商发生债务纠纷，由此产生不满，采取在公共汽车上放火的手段对社会进行报复。

（三）未按规定开展消防监督指导检查

天津港“8·12”重特大安全事故，充分暴露出安全隐患仍然十分突出，社会危险性极大。该事故除了公司本身存在很多问题，如无证违法经营等外，事故相关部门也未认真贯彻落实有关法律法规，未按规定开展消防监督指导检查。如未认真贯彻落实国家消防法律法规，未对天津港公安消防工作实施业务监督指导；未正确执行《铁路、交通、民航系统消防监督职责范围协调会议纪要》第6条规定，未对天津港公安局消防支队的消防安全工作进行业务指导；未按照消防法和《天津市消防条例》规定落实属地管辖。