中国公共安全管理概论

战俊红摇张晓辉摇编著

当代中国出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

前摇言

公共安全是人们正常的生活和生产秩序状态。公共安全管理是对这种秩序状态的维护与保持、对打乱该秩序状态的各类事件的应对，以及事件后果的消除、对秩序状态的恢复的全过程。公共安全管理的实质是政府公权用于对公共安全的保持、保护和恢复。公共安全是人类最重要的社会需求。自从人类社会出现以来，各种自然的和人为的灾难就始终伴随着人类的历史，人们不得不动用个人的和社会的力量同它们作斗争。

然而，今天提出的公共安全和公共安全管理，与以往任何时代的所谓的公共安全管理都有本质的不同。这不仅是因为它从经验型应对转变为制度型应对，并逐渐实施完善了风险管理的方法，更重要的是它逐渐摆脱了基于生存的生命关怀，而渐渐进入基于生活的对普通公众的生命价值与生活质量的关怀，从而改变了“非典”之前对秩序的政治性追求。在中国，以人为本的科学发展观已经成为政府执政的主导思想，其执政着力点，是从关注社会弱势群体的生存质量出发，寻求整个社会的公平与和谐。从[illegible]年 远月全国抗击“非典”总结大会上正式提出“科学发展观”，到[illegible]年 怨月中共十六届四中全会上的讲话，科学发展观已逐渐成为全党全国的共识；到了国家的“十一五”规划，科学发展观成为其最重要的指导方针。以人为本则是科学发展观的基本价值取向。科学发展、和谐社会以及从对 则[illegible]的追求转变到对人的全面发展的追求，显示了党和政府对普通公众生命价值的关怀。[illegible]年年末到[illegible]年年初，有一个词开始成为媒体中频频出现的新关键词，那就是“幸福指数”。它之所以受到如此多的关注，是因为它被写进中国某些地方的“十一五”规划。从对单纯发展速度的追求到以人民的幸福指数为衡量指标之一的转变，预示着充满人文关怀的时代即将到来。

论及中国的公共安全形势，已经有越来越多的人感觉到，从生老病死到衣食住行，似乎无不潜藏着风险。“非典”考验了我国政府的应急能力，全面暴露了政府应

急管理机制方面的缺陷。正因为如此，增强政府应急能力成为中国政府在“非典”之后的一项重要工作之一。在短短两年的时间里，中国完成了国家突发公共事件应急预案体系的构建工作，使中国公共安全管理从经验型应对开始向制度型应对转变。

应对公共安全风险，可以分为公共安全技术与公共安全管理两部分。严格说来，公共安全管理并不是对所有公共安全问题的管理，而是在依靠科技手段将可以避免的风险都避免了、可以用于减轻风险的措施都已经实施之后，仍然会有风险转化成为危害公共安全的现实，这时已经不能依靠常规方法与一般性的部门协调来解决了，需要激活紧急状态管理。这种管理虽然只有在一定条件下才能被激活，但为了激活后的有效性，其日常性的准备、预防、应对和恢复过程，在西方已经发展成为成熟的机制和学科理论。

中国在“非典”之后也开始重视公共安全科技问题。[illegible]年年初，国务院颁布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（[illegible]—[illegible]）》。通览全篇，处处彰显“以人为本”的人性化光辉。在这个规划中，中国首次对公共安全领域内的科技发展进行了战略规划。规划第三部分（重点领域及其优先主题）的第[illegible]项提出的发展思路是：（[illegible]）加强对突发公共事件快速反应和应急处置的技术支持；（[illegible]）提高早期发现与防范能力；（[illegible]）增强应急救援综合能力，重点研究应急救援技术；（[illegible]）加快公共安全装备现代化。它所确定的优先主题包括：（[illegible]）国家公共安全应急信息平台；（[illegible]）重大生产事故预警与救援；（[illegible]）食品安全与出入境检验检疫；（[illegible]）突发公共事件防范与快速处置；（[illegible]）生物安全保障；（[illegible]）重大自然灾害监测与防御。国家中长期科技发展规划公共安全科技问题研究组组长范维唐院士将未来公共安全科技发展的战略重点和重大任务概括为：关注七个重点领域、突出两个优先主题、实施一个重大专项。① 这七个领域是：食品安全领域、生产安全领域、防灾减灾领域、核安全领域、火灾与爆炸安全领域、社会安全领域、国境检验检疫领域。两个优先主题是：公共安全科技理论基础研究；突发公共安全事件预测、预防、预警与调查处置关键技术研究。一个重大专项是公共安全工程——国家公共安全预测、预防、预警和应急处置技术体系与示范。公共安全科技规划设计的总体目标是：实现公共安全从被动应付型向主动保障型、从传统经验型向现代高科技型的战略转变，全面提升国家抗御和应对突发公共事件的能力。到[illegible]年，使公共安全问题造成的国民经济损失占[illegible]比例接近中等发达国家同期水平。②

① 孔德芳：《访公共安全科技问题研究组组长范维唐》。文献来源：[illegible]

② 范维澄：《公共安全科技发展规划的战略研究》。文献来源：[illegible]

这是中国首次整体构筑公共安全科技体系，足见国家对公共安全科学技术的重视。同时我们也看到，相对于技术方面比较详尽的规划内容来说，我国对于管理方面的规划明显不足。事实上，技术与管理是相互依存的，没有管理的技术与没有技术的管理，其效力都将受到限制。而能够对公共安全构成威胁的事件或态势，无论是突发的还是缓发的，其损失和影响都是巨大而深远的；对其实施有效的管理，可以减少甚至避免这些损失和影响。因此，我们才致力于公共安全管理方面的研究和教学。我们这样说，并不是希望国家不去关注公共安全技术，相反，我们非常迫切地希望中国公共安全保障体系能够早日完善起来。这是因为，管理与技术的作用是不可能相互替代的。任何技术性的进步都会成为公共安全管理的可用资源，用于构建平安社会的管理。

有鉴于此，本书以中国公共安全管理的发展与现状为研究对象，大量对比和借鉴了国外紧急事态管理的成熟理论体系与运行机制，目的是为中国公共安全管理提供一些参考。

战俊红摇张晓辉

[illegible]年 [illegible]月

第一编摇公共安全管理概述

在中国，公共安全管理是在“非典”之后才得到重视和发展的。西方国家的公共安全管理，经历了前公共安全管理时期、民防时期以及公共安全管理时期，是逐渐发育的过程。与其相比，中国并没有经历民防阶段，而是从前公共安全管理时期，在“非典”的推动下，直接进入到公共安全管理阶段。

这种“突变”性进展，自然也带来了中国公共安全管理的某些不成熟的特征，从基本概念到理论体系都需要逐步完善和发展。鉴于中国公共安全管理研究刚刚起步，在本编中，主要介绍中国公共安全的相关研究，并从公共性角度分析公共安全、从管理学角度分析公共安全管理，最后概述中国公共安全管理历史。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章摇概摇论

“非典”之后，公共安全研究在中国迅速展开。作为一门新兴学科，它的发展时间较短，理论体系尚未形成，而且研究者多从其他学科转移而来，他们往往从各自学科的角度，对中国公共安全现状与对策各抒己见，可以说是仁者见仁，智者见智。虽有明显差异，但也是公共安全管理学科产生、发展之必然，肯定为公共安全管理的理论体系的形成做了许多基础性的工作。

第一节摇公共安全相关研究

在中国，与公共安全相关的研究主要是从国家安全、社会治安、生产安全、公共管理学、法学以及国外高风险社会理论等角度展开。众多学者从各自学科理论出发，对于冷战后给各国乃至世界的政治、经济、外交、军事、科技、社会以及人类安全等带来广泛而深远影响的事件，给予了密切的关注和深刻的研究。这些研究有助于公共安全及其管理理论逐渐走向独立；而对于国外紧急事态管理的开端性研究，更将使中国的公共安全研究走向成熟。

一般来说，学术界对于公共安全的概念并没有太大的疑义。虽然在“非典”过后，曾一度出现了对危机及危机管理、突发事件管理等方面的研究，但逐渐接受并认同和使用了“公共安全”的概念。不过，在对公共安全的内涵和外延的理解上，由于大家多从各自的学科角度出发，依照已有的学科体系去解释和研究公共安全问题，因此就产生了较多的分歧。

一、国家安全角度——传统安全与非传统安全

国家安全是现代政治学和国际关系理论中的一个非常重要的概念。而在国家安全领域，政治安全和军事安全一直是其重心所在，并由此形成了所谓的“传统安全”。它以民族国家为主体、维护其主权和国家利益，着重用军事手段解决安全问题。

冷战结束后，随着非传统安全问题的产生，传统的以国家为主体、以军事为核心手段的安全研究受到越来越多的挑战。诸如墨西哥金融危机、俄罗斯金融风暴、艾滋病蔓延、疯牛病恐慌、全球毒品泛滥、全球环境污染与恶化、[illegible]年的亚洲金融风暴、[illegible]年发生在美国的“[illegible]”恐怖主义袭击以及[illegible]年的“非典”肆虐等事件，都超出了传统安全理论的范围，而被国家安全学者们称为非传统安全问题。有学者认为，非传统安全研究，主要是以非国家主体为关注焦点，用以维护人权和公共利益，因此又被称作“公共安全研究”。他们指出，非传统安全问题使安全理论研究从传统安全理论研究走向了传统与非传统并重、国家安全与公共安全结合的全面研究。①

从国家安全角度来讨论的公共安全，涵盖了传统的以国家主权为核心的国家安全以外的所有问题。这种观点认为，这些非传统的公共安全问题，虽然其行为主体不再是国家和国家主权，但这些问题对于国家安全来讲，都具有一定程度的威胁和破坏作用。这就意味着，由国家安全角度探讨的非传统安全（即其所说的公共安全）问题，首先必须是对国家安全的某种意义上的威胁与破坏，并由此进入国家安全理论研究者的视野中。

这显然与“公共安全”所涵盖的内容不完全相符，中国目前所面临的公共安全问题，有一些对于国家安全是能够构成威胁的，但相当一部分公共安全问题不能对国家安全构成威胁或潜在威胁。一般来说，国家是由生活在一定区域内的人民组成的拥有主权政府的实体。构成国家的硬件包括人民或民族、版图或区域以及政府；构成国家的软件就是意识形态或价值观念。因此国家安全就包括国家肌体的安全、生存环境的安全和意识形态的安全。② 而公共安全的“公共”的实际范围有可能小于国家的范围，也有可能涵盖全人类。当然对于国家安全的非传统安全问题的研究至少说明，在公共安全问题中有一部分可以对国家安全构成某种程度的威胁和破坏。

二、安全科学角度——大安全

可以说，人类从诞生时起就伴随着安全问题，与不安全的斗争贯穿了人类历史的全过程。在现代社会中，我们可以将人类与不安全的斗争划分为三个相对独立的系统：一是与事故相对的生产安全系统；二是与违法犯罪相对的公安系统；三是与自然灾害相对的防灾、抗灾系统。而安全科学在中国是指与事故相对的生产安全系统，因此在这里，也主要由此来展开讨论。

---

① 潘忠岐：《非传统安全问题的理论冲击与困惑》，《世界经济与政治》，[illegible]第[illegible]期。

② 夏保成：《国家安全论》，长春出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

在中国，安全科学又被称为“劳动保护科学”。这是因为，新中国之初的安全科学技术是作为劳动保护的一部分发展起来的，并由此开展了劳动安全技术研究以及产业安全技术研究。在此基础上，逐渐形成了既非单纯的自然科学、也非单纯的社会科学的综合科学学科——安全科学技术。在安全科学学科理论创建的过程中，先后出现的三个安全构造模型[①]奠定了中国当前安全科学技术学科体系的理论框架。安全科学技术学科科学体系的四个纵向分支学科，即安全人体学、安全设备学、安全社会学、安全系统学，涵盖了现代生产过程中人、物以及人与物的关系等各个因素，而保护劳动者的初衷从来就没有改变。

这就是传统意义上的安全，也就是狭义的安全，与之相对应的是大安全。[illegible]年，全国安全生产十大新闻指出，“重大特大恶性事故频发，第四次事故高峰正在形成”。[②] 有学者提出，企业日渐频繁的事故灾害，关键在于人的素质及安全减灾管理思想方面的问题。此后，渐有学者提出“大安全”观的问题。如果将以生产领域为主的技术安全扩展到生活安全与生存安全领域，形成生产、生活、生存的大安全，将仅由科技人员具备的安全意识提高到全民的安全意识，就是科学的大安全观。[③] 这种大安全观的提出，不仅反映了安全科学对于劳动者实施保护的本意，而且也指出了生产事故、产品质量等对于普通公众的伤害，从而引导安全科学从生产领域走出来，进入到公众的生活和生存领域，形成大安全文化。无可争议的是，这种大安全文化反过来会大大提升传统安全的质量。但从本质上来讲，大安全是传统安全生产的“自然”延伸，是对现实公共安全问题中与生产相关的那一部分的“本能”反应。

这说明：在现代社会中，生产安全事故的影响已经不再局限在企业系统内部，因此其应对和解决的方法也必然超出原有安全科学的范畴。这一点与对公安学的广义内涵讨论以及灾害学提出的综合减灾不谋而合，殊途同归。

我们知道，公安就是维护社会治安，主要与违法犯罪作斗争。但是近几年，有专家开始提出并讨论公安的广义内涵。他们认为，应该从广义“公安”的意义上，发挥警察在军事、刑事、行政、福利性、公益性、服务性等方面的综合职能作用。[④] 这样，警察就不仅要与犯罪分子作斗争，而且还要开展专业救援等公益性、福利性服务业务。而被救援的是普通公众的生命和健康以及公私财产，而不论对其造成损

---

① 刘潜：《安全科学学科理论创建的历史回顾》，《安全与健康》，[illegible]年第[illegible]期。

② 金磊：《关于现代中国安全生产管理体系研究：管理、法规、文化》，《中国安全科学学报》，[illegible]年第[illegible]期。

③ 转引自林柏泉主编：《安全学原理》，煤炭工业出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

④ 康大民：《广义公安论与公安学基础理论研究》，《福建公安高等专科学校学报——社会公共安全研究》，[illegible]年第[illegible]期。

害的事件是缘于人为因素、自然因素还是技术因素。

在中国，研究预防和应对自然灾害的主要是灾害学。但一直以来，灾害学都是以各个单一灾害种类为研究对象的。相对应的，在中国，从中央到地方的灾害管理及执行机构的建设中，也都是单领域、单专业的，缺乏统一的、综合性的协调。这不仅造成了重复建设的浪费，也人为地加剧了管理中的矛盾。由此提出的综合减灾思想，对各种灾害（自然的、人为的、技术性的）进行综合管理，无疑是灾害应对理论和实践的重大进步。

这与安全科学走出生产领域、走进公众生活和生存领域具有同样的价值，都是社会发展的必然结果。因此，有学者称，“从劳动保护科技发展起来的中国安全科学技术，以及由若干如地震、气候、地质、水利等专门纯学科发展的减灾科学技术在当代日趋汇流”。① 而城市公共安全综合减灾思想、规划和建设的发展与实施，可以说是人类与不安全斗争的三个相对独立系统的交叉点。也就是说，三者交叉、融合的焦点在于公共安全的社会现实。

三、法学角度——危害公共安全罪

从法学角度探讨公共安全问题，主要是运用法律手段同这类犯罪活动进行斗争。具体来说就是研究刑法对于危害公共安全罪的惩治。

危害公共安全罪是各国社会实践中比较多发、常见的犯罪之一，因为具有较大的危害性，因此在各国刑法中都有规定。中国刑法第二编分则的第二章对危害公共安全罪做了规定。从员源条到员隐条所规定的危害公共安全罪，可分为以下几种：②

（员）用危险方法危害公共安全的犯罪，包括放火罪、失火罪、决水罪、过失决水罪、爆炸罪、过失爆炸罪、投毒罪、过失投毒罪、以危险方法危害公共安全罪、过失以危害方法危害公共安全罪。

（员）破坏、损坏公共设备、设施，危害公共安全罪，包括破坏交通工具罪，过失损坏交通工具罪，破坏交通设施罪，过失损坏交通设施罪，破坏电力设备罪，过失损坏电力设备罪，破坏易燃易爆设备罪，过失损坏易燃易爆设备罪，破坏广播电视设施、公用电信设施罪，过失损坏广播电视设施、公用电信设施罪。

（猿）实施恐怖、危险犯罪活动危害公共安全罪，包括组织、领导参加恐怖活动组织罪，暴力危及飞行安全罪，劫持航空器罪，劫持船只、汽车罪。

---

① 徐德蜀、金磊、罗云：《中国安全减灾科学技术学科建设综论——迈向员世纪的交叉科学的系统思考》，《科学学研究》，员隐年第员期。

② 林亚刚：《危害公共安全罪新论》，武汉大学出版社员年版。

(源 违反特定物品管理规定危害公共安全罪，包括非法制造、买卖、运输、邮寄储存枪支、弹药、爆炸物罪，违规制造、销售枪支罪，非法出租、出借枪支罪，丢失枪支不报罪，非法买卖、运输核材料罪，盗窃、抢夺枪支、弹药爆炸物罪，抢劫枪支、弹药、爆炸物罪，非法持有、私藏枪支、弹药罪，非法挟带枪支、弹药、管制刀具、危险品危及公共安全罪。

(缘 违反安全生产、作业规定危害公共安全罪，包括重大飞行事故罪、铁路运营安全罪、交通肇事罪、重大责任事故罪、重大劳动安全事故罪、危险物品肇事罪、工程重大安全事故罪、教育设施重大责任事故罪、消防责任事故罪。

综合这些罪名来说，危害公共安全罪的客体——公共安全，是指民众的生命、健康安全和公私财产安全，这一点是清楚而明确的。那么构成危害公共安全罪的主体，其危害公共安全的行为是否具有主观故意，或者所使用方法的危险性对公共安全是否造成实际后果、构成实质威胁或潜在威胁，或者不具有主观故意、所使用方法也很具一般性，但结果却是对公共安全造成了相当的损害，这些都可以构成判定是否为危害公共安全罪的标准。

但是，有一点是明确的，那就是危害公共安全罪必须要有主体（某人或人群或组织等）并要为其行为负责——依法受到制裁。但民众的生命、健康和公私财产安全受到损害，却并不一定有能够负责的主体，比如地震、飓风等自然灾害造成的人民生命财产损失。这是刑法意义的公共安全和现实公共安全的一个重要区别。它们之间的另外一个重要区别，在于刑法意义上的公共安全含义。由于从刑法意义分析公共安全含义，是判定一个行为是否构成危害公共安全罪的基本前提，因此关于刑法意义公共安全含义的分析也比较多。争论的焦点就在于受伤害的民众的人数，一般人认为应该是不特定的多数人。那么，这相对于公共安全对一般生命的普遍关怀来说是有悖的。所以，在实际的讨论中也有另外一种意见就是不特定人或特定的多数人，排除了特定少数人的情况。无论如何，它都是构成危害公共安全罪的界定标准之一而非全部。事实上，随着人们对于公共安全问题认识的深入，食品、环境等问题逐渐走进公共安全的研究领域，关注的重点逐渐由伤害的结果转向造成普遍伤害的可能性（或潜在可能性）。从目前来说，有一部分公共安全问题是可以依据现行刑法中的危害公共安全罪来解决的，但是还有相当部分的公共安全问题无法依法（不单单指刑法）应对与解决，还有赖于对中国公共安全问题的研究以及国家的法治进程的发展，也有赖于法律制度的完善。

四、高风险社会角度——风险管理

“非典”之后，众多专家依据国际现代化建设的经验提出，中国正处于经济和社

会的转型期，“非典”等一系列事件共同预示了中国高风险社会的来临。由此出发，展开了对风险社会以及风险管理（[illegible]）的研究。这对中国公共安全管理的建设无疑是非常有益的，但是，我们同时也应该看到，国外的风险社会研究是针对其自身的发展阶段提出的，是适应他们的国情的；而中国的公共安全问题以及针对这些问题的公共安全风险管理，则必须符合中国的实际状况。

就社会风险而言，应该说它一直伴随人类社会的始终，没有哪一个时代、哪一个国家、甚至哪一个人是在绝对安全的环境中生存和生活，只是某个国家的某个历史阶段可能具有更为鲜明的风险特征。专家指出，从现在起到[illegible]年，中国的人均[illegible]将正好介于[illegible]美元到[illegible]美元之间，恰恰处于并将长期处于经济转型、社会转型的特殊历史时期。根据国际经验，这个阶段容易产生分配失衡、道德失范、公众失业、社会失序等社会问题，社会处于不稳定状态。① 这也是有专家认为我国未来[illegible]年社会风险频发的原因，更有专家认为，中国由此进入风险社会甚至是高风险社会。

研究风险社会自然涉及到风险管理。国外对于风险管理的研究开始于[illegible]世纪[illegible]年代。风险概念原是早期资本主义商贸航行的一个术语，意思是冒险进入未知领域，随后成为商业行为和金融投资中的常用概念。而风险管理最早起源于[illegible]世纪的美国——[illegible]年美国管理协会首先提出“风险管理”概念。[illegible]世纪[illegible]年代，生产事故的频频发生，使得科学家开始把风险概念应用于技术性事故。② 随着风险概念的应用逐步推广，风险管理的方法也逐步扩展。并且从[illegible]世纪[illegible]年代开始由美国传播到澳大利亚、新西兰等国家。不过，将风险管理应用于公共安全管理领域，却是澳大利亚开的历史先河。[illegible]年，澳大利亚[illegible]新西兰风险管理标准（[illegible]）正式颁布，发达资本主义国家纷纷效仿。中国的风险管理研究和风险管理实践较晚，起始于改革开放之后，主要涉及金融、重大工程、某些自然灾害等，真正应用于社会灾难事故等的公共安全风险管理还没有真正开展。

至于对风险社会的认识，则起源于西方国家。[illegible]年，德国著名社会学家乌尔里希·贝克出版了《风险社会》（[illegible]）一书，首次提出了“风险社会”的概念。贝克指出：“‘工业社会’或‘阶级社会’这样的概念，是围绕着社会生产的财富是如何通过社会中不平等的然而又是‘合法的’方式实行分配这样的问题进行思考的。”③ 而风险社会要解决的是与之极其相似然而又极为不同的问题，即“在发达的现代性中系统地产生的风险和威胁，如何能够避免、减弱、改造或者疏导”的问

① 浦树柔：《公共安全：一年丧生[illegible]万》，《望新闻周刊》，[illegible]年第[illegible]期。

② 刘婧：《现代社会风险解析》，《浙江社会科学》，[illegible]年第[illegible]期。

③ ［德］乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

题。[①] 因此可以说风险社会是现代化变得具有反思性的结果。它所关心的不仅仅是“利用自然或者将人类从传统的束缚中解放出来这样的问题，而是也要、并主要关注技术——经济发展本身产生的问题”。[②] “风险社会”的概念一经提出便引起全世界的关注，并且其研究获得了迅速发展。但是，它所对应的社会背景是西方发达国家的发展阶段，而中国虽然经过近 猿园年的改革开放，作为“现代性中系统产生的风险和威胁”等公共安全问题已十分严峻，但作为诸如自然灾害、贫困、疾病等传统的风险问题，同样十分严重。也就是说，我们所面临的社会现实要比风险社会理论所讨论的复杂得多，因此研究和解决中国现实的公共安全问题，也不能完全依赖其“风险社会”的理论框架。

五、国外紧急事态管理角度——综合管理

在对中国频发的公共安全事件的应对研究中，有学者就西方国家的紧急事态管理（耘怎糟遭凿燥灶贼蚤糟赠 皂葬灶葬早藻皂藻灶贼）展开了认真系统的研究。“紧急事态”国外多用耘怎糟遭凿燥灶贼蚤糟赠 在不同的国家和不同的场合，常常与“灾难”（凿蚤泽葬泽贼藻则）、“事故”（葬糟糟蚤凿藻灶贼）、“事件”（藻增藻灶贼）等混用，用什么概念主要取决于事件或态势的实际规模和所涉及管理部门的多少。因此，在中国也被翻译成“突发事件管理”、“应急管理”或者“危机管理”等。

虽然西方国家所使用的紧急事态的术语各有不同，但有几点是值得我们关注的。

首先，西方国家的紧急事态管理是建立在完善的法律基础之上的。例如在澳大利亚，宪法规定，保护公民生命和财产的首要职责在于州（领地），因此几乎所有的州（领地）都制定有专门的紧急事态法，用以协调本州应对紧急事态的行动。各州法律名称可能有差异，但是基本内容和目的却是一致的。

其次，西方国家的紧急事态管理中，作为主导力量的政府，一般都设有专门的综合性指导协调机构。例如，美国有联邦紧急事态管理局（云藻凿藻则葬造 耘皂藻则早藻灶糟赠 皂葬灶葬早藻皂藻灶贼 葬早藻灶糟赠 简称 云耘酝粤），澳大利亚有紧急事态管理署（耘怎糟遭凿燥灶贼蚤糟赠 皂葬灶葬早藻皂藻灶贼 遭则葬灶糟澡 简称 耘酝月）。它们不再针对某种灾害，而是侧重对所有灾害综合应对协调。同时，它们认为，在紧急事态管理中，仅有政府是不够的，需要动员社会上的一切力量，参与紧急事态管理的全过程。因此，各国都非常重视民间组织、社区组织、志愿者组织、甚至是公民个人的自救与互救的作用。其中比较著名的如澳大利亚的“志愿服务澳大利亚”（灾则早葬灶蚤扎葬贼蚤燥灶 枣燥则 灾燥造怎灶贼藻藻则蚤灶早 粤怎泽贼则葬造蚤葬 简称 灾枣灾粤）也称“志愿的澳大利亚公司”，灾则早葬灶蚤扎葬贼蚤燥灶

① ［德］乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，圆园园缘年，第 员远员页。

② 同上。

[illegible]，以及“州应急服务机构”（[illegible] 简称 [illegible]）；美国的“全国抗灾志愿者组织”（[illegible] 简称 [illegible]）以及大量的社区紧急事态应对小组（[illegible]，简称 [illegible]），都在紧急事态管理中发挥了重要的作用。此外，通过反复的教育和宣传，培养了公民极强的安全意识，形成了良好的安全文化氛围，非常有利于紧急事态管理的开展。

第三，西方国家在紧急事态管理实践过程中，逐渐从应对为主发展为侧重预防。它们提出了紧急事态管理的预防（[illegible]）、准备（[illegible]）、应对（[illegible]）、恢复（[illegible]）四个方面（简称 [illegible]），强调这四个方面不是时间上的连续阶段，而是有重叠的综合过程；并且在紧急事态管理中充分贯彻了防灾、减灾（[illegible]）思想以及风险管理方法。这些对中国的公共安全管理具有重要的借鉴价值。

第四，西方国家已经在紧急事态管理中形成了比较完善的体系，即紧急事态管理系统，其中包括指挥系统、资源系统、信息与通讯系统、后勤保障系统等若干操作系统。

这些系统以灾害事件本身为命令，在事件发生后，依法展开行动，而不再需要等待上级主管的命令。它们的行动相对于中国的组织机构来说要灵活得多。

最后，国外的紧急事态管理，尤其是灾害意识方面的教育与培训，非常全面和深入。在澳大利亚，当地政府甚至赠予旅游者介绍本地灾害以及如何自救的小册子。这和中国的传统思想差别非常大，我们一般不愿意接受或翻阅这类资料，因为这被认为是晦气、不吉利。

综上可见，西方国家的紧急事态管理，对于中国的公共安全管理或者如一些学者所称的“公共安全危机事件管理”、“突发公共安全重大事件管理”等，有非常大的借鉴意义。

六、公共管理学角度——公共安全管理

在应对中国目前公共安全形势的研究中，公共管理学学者提出，公共安全管理是公共管理必不可少的组成部分。

公共管理学无论在国外还是在国内都是很年轻的学科。“公共管理作为一种社会实践活动是指政府制定公共政策，与其他公共组织一起，处理公共事务，提供公共

产品和服务的活动。”① 它作为一门独立的学科，经历了公共行政时期和公共管理时期。在这个发展过程中，“作为政府管理研究领域的行政学经历了三次研究‘范式’的转变，即从传统的公共行政管理（[illegible]）到新公共行政管理（[illegible]），再到（新）公共管理学（[illegible]）”。②

当代公共管理理论主要包括公共选择理论、新公共管理理论以及新公共服务理论。公共选择理论主张重新界定政府、市场、社会三者之间在提供公共产品与公共服务中的作用，强调缩小政府职能与作用，扩大市场与社会的作用。新公共管理理论主张引入市场机制，运用非政府组织和民营部门从事混合公共产品的提供。新公共服务理论主张在公共产品与公共服务的供给中，发挥公民参与和民主机制的作用，发挥社区与非政府组织的作用。③ 由此可见，新公共管理的核心内容是“力图将私营部门和工商企业管理的方法用于公共部门”，④ 而新公共服务是“关于公共行政在将公共服务、民主治理和公民参与置于中心地位的治理系统中所扮演角色的一系列思想和理论”。⑤

无论是行政管理的“划桨”，还是新公共管理的“掌舵”，亦或是新公共服务的“服务”，其行为的核心主体都是政府。所探讨的核心问题是政府在向公众提供公共产品与公共服务时，与非政府部门、组织乃至公众之间的关系，或者说是公权与私权之间的关系。对于公共安全问题的解决需要必要的公权，这种要求目前已经使得西方社会的自由民主制度受到了质疑；而公众的知情权对于公共安全问题的解决也同样至关重要，因此一些更为集权的体制也受到了怀疑。所以，仅仅把公共安全管理作为公共管理的必不可少的组成部分是不够的。也就是说，仅仅把公共安全管理作为政府的职责、单一地从政府角度出发是不够的，必须认识到当代政府不仅是服务型政府，同时也必须是有限政府。⑥ 正是因为这些有限性以及公共安全的公共性，而安全是个人、群体乃至国家最为关注的问题，因此公共安全的职责必须是全社会的、甚至是每个人的。这样说，并不是削弱政府在公共安全管理中的职责。

从另外一方面来说，也同样存在这样的问题。公共管理杰出人物马克·摩尔

---

① 薛澜等：《公共管理与中国发展——公共管理学科发展的回顾与前瞻》，《管理世界》，[illegible]年第[illegible]期。

② 陈振明：《从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域“范式”变化》，《政治学研究》，[illegible]年第[illegible]期。

③ 李军鹏：《公共服务型政府》，北京大学出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

④ ［美］登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，中国人民大学出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

⑤ 同上，第[illegible]页。

⑥ 李军鹏：《公共服务型政府》，北京大学出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

（[illegible]）曾经强调公共管理者和公共组织在“创造公共价值”中的作用，其方式是通过所创造的服务或产出，将价值注入社会之中。[①] 然而，“即使是在管理状况最好的国家里，公共服务中臭名昭著的事例也是非常普遍的”。[②] 这与风险社会的理论是不谋而合的。这些由公共管理的失败和瓦解所带来的公共安全问题，仅仅依赖政府行政部门的自身反省来解决是远远不够的。

七、危机管理——政府危机管理

“非典”之后，中国对危机管理的研究曾经掀起了一个浪潮。政府危机管理所研究的主要是政府如何应对危机事件或危机形势。

关于危机管理，它与风险管理一样，最初都不是应用在政府管理中。危机管理，其实是企业管理者应对危机事件的一种方法。虽然这种方法应用了许多年，但对于什么是危机一直没有一个一致的意见。因此，当这种方法被引入到政府管理中来的时候，对于什么是政府危机，也没有一个十分清楚、明确、被广为接受的概念。在这里，我们不想讨论什么是危机、什么是政府危机，而是要思考政府危机事件与公共安全事件能否一致。

很显然，在应对公共安全问题中，许多学者强调要加强政府危机管理能力的建设，俨然将政府危机管理看做是解决公共安全问题的重要方法和手段。然而，我们认为这中间忽视了一个小小的问题，那就是政府危机管理所要解决的危机事件，其危害或威胁的首要对象是政府，就像企业危机管理所要解决的危机事件，其危害的直接对象就是企业一样。事实上，正是企业领导者认识到，在市场经济的建设和发展中，企业要面对资源有限而竞争无限的环境，企业危机意识和危机管理才被引入到企业管理中来。[③] 而公共安全问题危害和威胁的首要对象是公众，而不是政府，因此政府的危机管理不能解决所有公共安全问题。

当然，关于这个问题，还可以有另外一种解释，就是政府危机管理是指政府应对和处理某个危机事件或某种危机形势，而该事件或形势威胁的直接或间接对象是公众。这似乎使得政府危机管理中的危机事件或形势与公共安全形势对应了起来，但事实上，这只能是政府危机管理者在界定危机事件或形势时的硬性限制，在实践中无疑要面对政府安全与普通公众生命、健康、财产安全之间优先权设置与选择的

---

① ［英］胡德：《国家的艺术：文化、修辞与公共管理》，彭勃、邵春霞译，上海人民出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

② ［英］胡德：《国家的艺术：文化、修辞与公共管理》，彭勃、邵春霞译，上海人民出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

③ 薛澜等：《危机管理：转型期中国面临的挑战》，清华大学出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

问题。当然我们也可以接受这种强制规定，那么，和上述对公共管理的讨论一样，把政府危机管理作为应对公共安全形势的解决途径，是否忽视了现代政府其责任、能力等方面的有限性了呢？从危机本身来看，它不仅体现了危险的一面，也体现了机遇的一面；那么，公共安全事件能否体现出机遇的一面呢？

其实，无论从哪一个学科角度来研究公共安全问题，无论其中分歧有多大，都已表明：公共安全已经是一个非常现实的问题，可能对国家安全、政府安全、公民人身安全、社会安全甚至是国际安全、人类安全构成威胁；它有可能以自然灾害、生产事故、违法犯罪等面目出现，但是却不能从单一学科角度加以很好的应对和解决。因此，有必要从公共安全本身入手，即从安全及公共安全的公共性入手来分析公共安全概念。

第二节摇公共安全的内涵

关于公共安全的内涵，至今还没有一个普遍公认的概念表述。但是我们可以依据现有的研究来分析和理解公共安全的基本内涵。

一、安全

对于“安全”的研究，归纳来说有这样几个角度：生产安全角度的安全科学；国际政治研究中的国家安全；公安学角度。

无论从哪一个角度出发理解和解释“安全”，都是从“安全”的语义分析开始的。在汉语中，“安全”一般是指：稳定、完整，没有危险、不出事故、不受威胁。《现代汉语词典》中将其解释为“没有危险，不受威胁”。在英语中，安全的词义更为广泛一些，“指无危险，无忧虑，以及提供安全之物、使免除危险或忧虑之物”。[①] 对于安全的属性，大多数学者认同安全具有主观与客观二元性，即安全就是客观上不存在威胁，主观上不存在恐惧。安全的主观感觉，是指人们对于自己生命和相关事物的无忧和放心；安全的客观存在，则是指具有对抗一切现实或潜在威胁的实实在在的保障。[②]

从这样的理解出发，引发众多专家学者从本学科角度理解和阐释不同的“安全”观念。如从以维护生产安全为核心的安全科学来研究的“安全”，是指“各种事物对

① 子杉：《国家的选择与安全：全球化进程中国家安全观的演变与重构》，上海三联书店，[illegible]年，第[illegible]页。

② 夏保成：《国家安全论》，长春出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

人不产生危害、不导致危险、不造成损失、不发生事故、运行正常、进展顺利的状态。即，安全是指使人的身心不受到危害、感到有保障、太平、圆满等事物存在与变化的状态”。① 正是基于这样的认识，安全科学才从生产领域走进人的生活、生存领域。而在公安学中，对于公共安全的解释是：公众从事生产、经营、文化娱乐和其他社会活动的安全，包括人身、财物的安全和正常的秩序，不受违法犯罪分子的侵害和治安灾害事故的损害。② 由此可见，无论是安全科学角度还是公安学角度，安全都是指向人的，也就是说二者都是用以维护人自身的安全。不同的是，安全科学主要维护的是生产安全，预防和应对的主要是灾害事故；而公安主要维护的是社会秩序，预防、应对的是违法犯罪活动。它们与国家安全所关注的截然不同，作为国家安全的主体必然是国家本身。那么，针对国家的危害，随着传统的以军事为核心的安全观念向以人的安全为核心的安全观念的转变，也从仅仅关注战争（军事威胁），拓展到关注威胁国家安全的经济安全、金融安全、能源安全、环境安全、水资源安全、民族分裂、宗教极端主义、恐怖主义、文化安全、武器扩散、信息安全、流行疾病、人口安全等问题，甚至关注到了毒品走私、非法移民、海盗问题以及洗钱等严重的违法犯罪问题。③

有的学者认为：不同的行为体，不同的场合，不同的时代，不同的问题，会对安全做出不同的解释。④ 其实“安全的意义依主体而存在，离开了主体就无所谓安全”。⑤ 因此研究安全就必须研究安全的主体，研究公共安全也必须首先弄清公共安全的主体。只有从其主体出发，才可能走出以往对于“安全”的研究框架，从而构建“公共安全”的研究框架。

二、公共安全

研究公共安全，我们认为应该尝试从公共性角度来理解。公共性，在现代已经成为公共管理学、公共行政学、政治学等众多学科研究的重要课题。这些学科无不将公共性作为本学科研究和发展的基础与核心。

在《辞海》中，“公”被解释为“公共，共同”，与“私”相对；在《汉语大词典》中，“公共”意为“公有的，公用的，公众的，共同的”。因此，“公共”的中

① 林柏泉主编：《安全学原理》，煤炭工业出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

② 《中国公安辞典》编审委员会：《中国公安辞典》，群众出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

③ 陆忠伟：《非传统安全论》，时事出版社，[illegible]年。

④ 张幼文等：《经济安全：金融全球化的挑战》，上海社会科学院出版社，[illegible]年，第[illegible]页。

⑤ 子杉：《国家的选择与安全：全球化进程中国家安全观的演变与重构》，上海三联书店，[illegible]年，第[illegible]页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com