

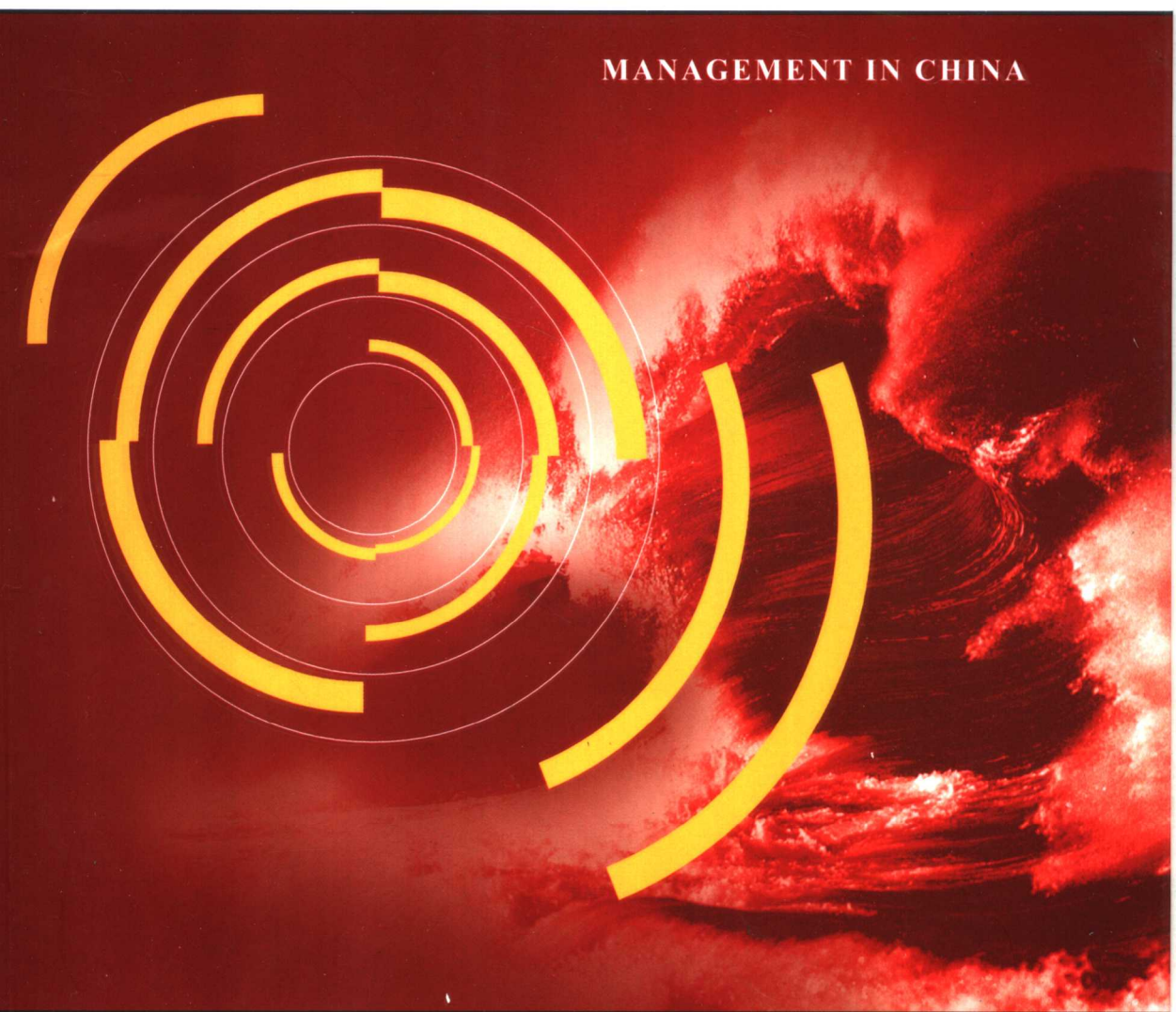
战俊红 张晓辉 编著

中国公共安全 管理概论

INTRODUCTION

TO EMERGENCY

MANAGEMENT IN CHINA



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

战俊红 张晓辉 ○ 编著

中国公共安全 管理概论

INTRODUCTION

TO EMERGENCY

MANAGEMENT IN CHINA



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

中国公共安全管理概论/战俊红, 张晓辉编著. —北京: 当代中国出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-80170-474-0

I. 中… II. ①战… ②张… III. 国家安全—管理—研究—中国 IV. D631. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 140182 号

出 版 人 周五一
责任编辑 何 琳
责任校对 王小芸
装帧设计 北京华子图文设计公司
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572152 66572154 66572155
市 场 部 (010)66572157 66572281 66111785
印 刷 北京燕龙印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 17.5 印张 2 插页 330 千字
版 次 2007 年 1 月第 1 版
印 次 2007 年 1 月第 1 次印刷
定 价 32.00 元

版权所有, 翻版必究; 如有印装质量问题, 请与出版部联系(010)66572159

内 容 简 介

“非典”事件之后，中国的公共安全问题受到了政府、学者以及普通公众的广泛关注。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，为中国的公共安全管理提供了一些参考。

全书的第一编分析了公共安全的相关研究基础，说明建立公共安全管理这门独立学科的必要性。第二编介绍了中国的自然灾害、生产事故、公共卫生事件以及社会安全事件的应对和处置现状。第三编着重分析了“非典”事件对公共安全研究与管理的影响，对比分析中外预案，指出刚刚从经验型应对转向制度型应对的中国公共安全管理的诸多不足之处。强调加强风险管理的研究与实践，建立成熟、完善的公共安全管理机制的紧迫性。书后附有《国家突发公共事件总体应急预案》，供读者参考。

作者简介

战俊红，1973年8月出生于辽宁省本溪市。1999年毕业于吉林大学历史系，获历史文献学硕士学位。现任职于河南理工大学安全科学与工程学院及公共安全研究所，从事公共安全管理方面的研究和教学工作。

张晓辉，1979年4月出生于辽宁省沈阳市。2004年毕业于吉林大学考古学系，获历史学硕士学位。现任职于河南理工大学安全科学与工程学院及公共安全研究所，从事公共安全管理方面的研究和教学工作。

前 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2003年6月全国抗击“非典”总结大会上正式提出“科学发展观”,到2004年9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、和谐社会以及对GDP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。2005年年末到2006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。2006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(2006—2020)》。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10项提出的发展思路是:(1)加强对突发公共事件快速反应和应急处置的技术支持;(2)提高早期发现与防范能力;(3)增强应急救援综合能力,重点研究应急救援技术;(4)加快公共安全装备现代化。它所确定的优先主题包括:(1)国家公共安全应急信息平台;(2)重大生产事故预警与救援;(3)食品安全与出入境检验检疫;(4)突发公共事件防范与快速处置;(5)生物安全保障;(6)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2020年,使公共安全问题造成的国民经济损失占GDP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: http://www.gmw.cn/content/2005-08/18/content_291495.htm。

② 范维澄:《公共安全科技发展规划的战略研究》。文献来源: http://www.chinasafety.gov.cn/an-quanzhuanjia/2005-05/31/content_101821.htm。

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 张晓辉

2006年12月

目 录

第一编 公共安全管理概述

第一章 概 论	(3)
第一节 公共安全相关研究	(3)
一、国家安全角度——传统安全与非传统安全	(3)
二、安全科学角度——大安全	(4)
三、法学角度——危害公共安全罪	(6)
四、高风险社会角度——风险管理	(7)
五、国外紧急事态管理角度——综合管理	(9)
六、公共管理学角度——公共安全管理	(10)
七、危机管理——政府危机管理	(12)
第二节 公共安全的内涵	(13)
一、安全	(13)
二、公共安全	(14)
三、“公共安全”产生的背景与意义	(16)
第三节 公共安全管理	(20)
一、公共安全管理	(20)
二、西方公共安全管理的历史进程	(23)
三、中国公共安全管理的历史与特点	(28)

第二编 中国公共安全管理现状

第二章 中国的自然灾害及其管理	(33)
第一节 中国自然灾害概况	(33)
一、自然灾害的概念和种类	(33)

二、中国自然灾害概括·····	(33)
三、中国自然灾害的特点·····	(40)
第二节 中国自然灾害管理·····	(41)
一、自然灾害相关法规和文件·····	(41)
二、自然灾害相关管理机构·····	(43)
三、自然灾害相关管理实务·····	(49)
四、中国自然灾害管理中存在的主要问题·····	(60)
第三章 中国事故灾难及其管理 ·····	(62)
第一节 中国事故灾难概况·····	(62)
一、事故灾难概述·····	(62)
二、中国的事故灾难·····	(64)
三、中国事故灾难多发的主要原因·····	(94)
第二节 中国事故灾难管理·····	(94)
一、中国事故灾难管理的法律依据·····	(94)
二、相关管理机构·····	(98)
三、管理内容与程序·····	(104)
四、中国事故灾难管理中存在的主要问题及近年来的改进·····	(110)
第四章 中国公共卫生事件及其管理 ·····	(113)
第一节 中国公共卫生事件概述·····	(113)
一、中国公共卫生状况·····	(113)
二、中国的公共卫生事件·····	(115)
第二节 中国公共卫生事件管理·····	(119)
一、公共卫生相关法规·····	(119)
二、公共卫生管理机构·····	(120)
三、公共卫生事件的应急管理·····	(123)
第五章 中国社会安全事件及其管理 ·····	(140)
第一节 中国社会安全事件概况·····	(140)
一、群体性事件·····	(141)
二、刑事犯罪案件·····	(143)
三、恐怖主义事件·····	(145)

第二节 中国社会安全事件的应对与处置	(149)
一、社会安全相关的法律、法规	(149)
二、管理机构	(152)
三、应急处置	(153)

第三编 中国公共安全管理解析与展望

第六章 中国公共安全管理的变化	(163)
第一节 “非典”前的公共安全管理	(163)
第二节 “非典”及其影响	(167)
一、“非典”概述	(168)
二、“非典”引发的反思浪潮	(168)
三、“非典”引发反思浪潮的原因	(171)
四、政府的变化	(172)
五、禽流感事件中的中国政府	(173)
第三节 中国突发公共事件应急预案体系的建设	(174)
一、中国应急管理体制建设进程	(175)
二、中国应急预案体系构成与基本框架	(176)
三、中国国家应急管理工作组织体系	(178)
第七章 中国突发公共事件应急预案解析	(180)
第一节 《国家突发公共事件总体应急预案》解析	(180)
一、《国家预案》的法律基础及创制性	(180)
二、《国家预案》对“公共事件”的诠释	(184)
三、《国家预案》应急系统的特色	(188)
第二节 省级应急预案	(193)
一、相关文件概述	(194)
二、内容比较	(196)
三、管理体制	(202)
四、灾难预警与应急响应	(211)
第三节 预案及预案编制	(212)
一、预案的背景因素	(212)
二、编制预案的体系	(213)

三、编制预案过程	(214)
四、预案结构	(216)
第八章 中国的公共安全形势	(217)
第一节 分析中国公共安全形势的视角——风险社会	(217)
一、风险和社会风险	(217)
二、风险社会概述	(218)
三、公共安全形势分析的风险社会视角——重在预防	(220)
第二节 中国公共安全风险现状	(223)
一、中国公共安全形势概述	(223)
二、中国公共安全风险	(224)
三、中国公共安全风险的特点	(229)
第三节 公共安全风险的成因	(232)
一、现代西方风险社会成因	(232)
二、中国公共安全风险的成因	(234)
第九章 中国公共安全管理的对策与展望	(237)
第一节 中国公共安全管理的对策研究	(237)
一、风险管理研究	(237)
二、政府危机管理研究	(239)
三、应急管理研究	(240)
四、城市综合减灾研究	(242)
第二节 从应急管理走向公共安全管理	(243)
一、公共安全管理的内涵	(243)
二、公共安全管理的过程	(245)
三、公共安全管理的成熟	(247)
四、公共安全管理机制	(250)
第三节 中国公共安全管理的展望	(251)
一、预防的差异	(252)
二、公共安全管理的目的	(252)
三、中国公共安全管理的展望	(254)
结语	(255)

参考文献	(256)
附录：国家突发公共事件总体应急预案	(259)
后记	(266)

第一编 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，直接进入到了公共安全管理阶段。

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。

第一章 概 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 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“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、1997~1998年的亚洲金融风暴、2001年发生在美国的“9·11”恐怖主义袭击以及2003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,在公共安全问题上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》,2004年第3期。

^② 夏保成:《国家安全论》,长春出版社,1999年,第11、12页。