

吴鹏森 主编

公共安全的理论与应用

——改革以来我国公共安全研究综述



中国人民公安大学出版社

财政部支持地方高校发展项目：

城市公共安全与社会稳定科研基地课题成果

上海市教委“十二五”内涵建设社会学重点学科建设项目
成果

公共安全的理论与应用

——改革以来我国公共安全研究综述

吴鹏森 主编

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共安全的理论与应用/吴鹏森主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-5653-1813-9

I. ①公… II. ①吴… III. ①公共安全—安全管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 151649 号

公共安全的理论与应用

吴鹏森 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次

印 张: 22.5

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 392 千字

书 号: ISBN 978-7-5653-1813-9

定 价: 66.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010-83903254

读者服务部电话 (门市): 010-83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010-83903253

法律分社电话: 010-83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

总 序

2010年，财政部拨款支持地方高校学科发展。这次的经费支持不是以通常的财政下拨方式进行，而是要求各校以项目形式自主申报，接受专家评审，立项后，地方财政和学校对项目经费给予1:1配套。承蒙学校领导的支持，本人领衔申报了“城市公共安全与社会稳定科研基地”项目，最终通过了评审，有幸获得立项。

申报这样一个项目，首先是缘于我国当前的现实需要。随着改革开放的深入和社会主义现代化建设的向前推进，中国正快速步入现代化的中期阶段。一方面，各种社会矛盾日益凸显，聚众性治安事件越来越多，20世纪90年代初每年只有几千件，如今每年发生的聚众性治安事件多达十几万件，社会的不稳定因素不断增积。另一方面，食品药品安全、生产交通安全等公共安全事故越来越多，恐怖主义和个人极端犯罪行为时有发生，地震等自然灾害频频出现，各种公共安全问题急剧增加，“风险社会”已经悄然来临。与此形成鲜明对照的是，我国学术界对于这些公共安全与社会稳定的研究还非常薄弱，过去仅有一些专科学校的少数学者有所涉猎，而且大多停留在技术层面。一些高校科研机构对这些过于现实的研究似乎不屑一顾，认为它缺乏学术含量，研究成果得不到学术界的承认，如此等等。然而，现实的需要是科研的最大推动力。要维护改革开放以来来之不易的社会稳定局面，不能仅仅依靠公检法司等几个实际部门“头痛医头，脚痛医脚”，必须有相关学科的专家学者主动介入，在加强理论探索的基础上，不断提高执政党维护社会稳定的执政能力和执政水平，充分发挥人文社会科学在资政维稳方面的智库作用。

其次是缘于上海政法学院的发展定位及其依托的行业优势。上海政法学院是一所年轻的本科院校，诞生于20世纪80年代中期。1993年并入上海大学，成为上海大学法学院。2004年，经上海市人民政府批准，脱离上海大学，成为一所独立的市属本科院校。上海政法学院与其他高校相比有

一个不同之处，就是它隶属于上海市委政法委，具有得天独厚的特殊行业背景。上海市委政法委和上海市司法局对于学校的发展非常重视，尤其对学校进行公共安全与社会稳定方面的研究大力支持。学校长期以来致力于刑法学、犯罪学的研究，取得了一大批优秀的研究成果，形成了自己的特色和优势，在国内外学术界产生了良好的影响。

最后当然与个人的研究兴趣与学术积累有关。20世纪80年代末90年代初，本人开始涉及犯罪社会学的教学与研究，先后在安徽师范大学和华东师范大学开设了犯罪社会学的相关课程，并在社会学界出版了第一本犯罪社会学教材。但是，囿于学校的性质和发展定位，使得这一研究无法深入展开。来到上海政法学院工作后，在学校领导的支持下，开始将这一个人的研究兴趣与学校的发展方向有机结合起来，重点开展城市犯罪与社会稳定的研究，产生了一定的学术影响，《犯罪社会学》教材连续入选教育部“十一五”和“十二五”国家级规划教材，并获得2009年国家级精品教材称号。所有这些都为本项目的申报奠定了相应的基础。

项目申报获得立项后，在学校央财项目领导小组的支持下，我们立即组织队伍，明确建设目标，设置研究课题，在充分发挥上海政法学院的传统、特色和优势，整合校内外相关资源与研究力量的基础上，力图将“城市公共安全与社会稳定科研基地”建设成为国内有一定影响力的维稳智库，通过产出学术论文、研究专著和资政报告，为维护中国社会的公共安全和稳定提供理论与智力支持。与此同时，根据申报书的设计方案，适当支持与基地性质和主题相一致的学位点建设，并安排一定资金资助大学生的自主创新活动。

作为科研基地建设项目，一个很重要的内容是平台建设，如基地组织机构建设、研究队伍建设以及资料室建设、网站建设、办公条件建设。同时，还要开展各种学术交流活动，举办学术会议，开展学术讲座，等等。但是，三年来，我们一直将学术研究置于最重要的位置，每年的研究经费绝大部分用于课题研究上。截至目前，共设置了3个重大课题，7个重点课题，32个一般课题，并与实际部门开展了多个横向合作课题研究。这些课题涉及公共安全与社会稳定的许多方面，包括民间纠纷调解、基层社会治理、居民维权抗争、进城农民犯罪、民间融资纠纷、金融风险与经济危机，以及大型体育活动中的聚众骚乱，等等。先后有数十位教授和年轻博士参与到基地的课题研究中，这些教师本来分属于全校各个学院不同的学科和专业，通过基地把他们联系在一起，形成了一个统一的研究团队。大

家朝着同一个目标前进，共同打造了一个以研究城市犯罪、公共安全和社会稳定为学术主旨的科研平台。

如今，三年的研究周期即将结束。除了在学术期刊上发表的大量学术论文和向党政部门提供资政研究报告外，一些专著类研究成果也将陆续出版。这些成果分属于不同的类型，有些是重大课题和重点课题的最终成果，有些是其间举办的学术会议论文集，有些是为今后同行们进一步研究提供方便的专题性资料的综述整理，有些甚至是普通大学生自主创新活动的稚嫩之声。应该说，这些不同学者的研究成果既有一孔之明、一得之见，也难免有这样或那样的不足，其间得失，尚待相关专家的评判与读者的指教。我们希望通过这些著作的出版，不仅能集中展示该项目三年来的建设成果，而且能够为今后推进这方面研究奠定一个良好的基础。果能如此，则我们几年来在设计规划、组织管理与研究方面所付出的辛苦就算没有白费。

吴鹏森

2013年仲夏于上海佘山

目 录

第一章 公共安全的概念、性质和类型划分	(1)
一、公共安全的概念	(1)
二、公共安全的性质	(13)
三、公共安全的类型划分	(17)
第二章 公共安全的学科背景与基本理论	(22)
一、我国公共安全学学科背景研究概述	(22)
二、公共安全学产生的社会历史背景	(24)
三、公共安全学的学科基础	(27)
第三章 公共安全的指标体系与规划、建设、管理	(43)
一、公共安全的指标体系	(43)
二、公共安全的规划	(52)
三、公共安全的建设	(57)
四、公共安全的管理	(69)
第四章 公共安全与突发事件应急管理	(86)
一、应急管理基本概念	(86)
二、应急管理框架体系	(89)
三、应急管理研究的阶段划分和主要成果	(101)
四、应急管理體系的问题与对策	(109)
五、应急管理的几个具体问题	(113)
第五章 公共卫生事件与公共安全管理	(118)
一、公共卫生事件概述	(118)

二、中国公共卫生事件概述	(124)
三、公共卫生事件中公共安全管理现状与缺陷	(129)
四、针对公共卫生事件的公共安全管理的完善建议	(135)
第六章 生态危机、环境污染与公共安全	(143)
一、生态危机概述	(143)
二、环境污染的内涵及表现	(146)
三、生态危机、环境污染与公共安全的关系	(148)
四、缓解生态危机、减少环境污染,保障公共安全的对策	(163)
第七章 交通事故与公共安全	(167)
一、交通事故概述	(167)
二、我国道路交通面临的问题及对交通安全的影响	(182)
三、交通事故与社会服务机构损失	(188)
四、交通安全是公共安全的重要内容	(189)
五、道路交通安全监督与教育	(193)
第八章 事故灾难与公共安全	(198)
一、事故灾难概述	(198)
二、中国事故灾难管理的法律依据	(211)
三、中国事故灾难的管理体制	(215)
四、事故灾难管理的国际经验	(221)
五、加强我国事故灾难管理的对策建议	(228)
第九章 聚众性治安事件与社会安全	(235)
一、聚众性治安事件及其类型	(236)
二、聚众性治安事件与社会安全	(243)
三、聚众性治安事件的治理对策	(245)
第十章 恐怖主义与公共安全	(251)
一、恐怖主义概述	(251)
二、恐怖主义与公共安全	(264)
三、我国公共安全领域应对恐怖主义的措施	(269)

第十一章 刑事犯罪与公共安全	(283)
一、刑事犯罪概述	(283)
二、刑事犯罪与公共安全的关系	(289)
三、刑事犯罪对公共安全的影响	(292)
四、公共安全对刑事犯罪立法的影响——趋“严”倾向明显	(297)
五、防控刑事犯罪与维护公共安全	(299)
第十二章 网络与公共安全	(303)
一、有关网络的几个概念	(303)
二、网络舆情与公共安全	(311)
三、网络谣言与公共安全	(317)
四、网络群体性事件与公共安全	(321)
文献索引	(328)
后记	(349)

第一章 公共安全的概念、性质和类型划分

公共安全作为一门新兴学科，其发展时间较短，理论体系尚未形成，多数研究者利用他们各自的学科背景，从不同的学科角度，对中国公共安全现状和对策各抒己见，可以说仁者见仁，智者见智。那么到底何为公共安全，其具备怎样的性质，具有哪些不同的类型划分，学者们对此作出了不同的回答。

一、公共安全的概念

从语词来看，“公共安全”是由“公共”和“安全”两个概念组成的复合型概念。为了更好地理解公共安全的含义，大多数学者都从“公共”和“安全”的概念出发，进一步探讨公共安全的定义。

（一）公共的定义

大多数人认为，理解“公共”含义和意义的最有效方法是利用一些社会学、人类学等学科中的概念，用功能分析方法和文化概念对其进行解释。

中国古语中有言：“法者天子所与天下公共也。今法如此，而更重之，是法不信于民也。”（《史记·张释之冯唐列传》），此处公共的意思是“公有的、公用的”。在《辞海》中，“公”被解释为“公共、共同”，与“私”相对，公共是属于社会的，公有、公用的。在《汉语大词典》中，“公共”意为“公有的、公用的、公众的，共同的”。因此公共的中文语义强调多数人共同或公用。^①

在西方，“公共”（Public）一词起源于古希腊。当时包含两层意义：一是指具备公共精神和公共意识是衡量一个男性公民已成熟，可以参加公共事务的标志；二是指人与人之间相互交往中相互关心和照顾的一种状态。而随

^① 王乐夫、陈干全：《公共性：公共管理研究的基础与核心》，载《社会科学》2003年第4期。

着时代的发展，“公共”一词一度演变成为“政府和政治的同义词”。^① 综上所述，公共即多数人共同或公用。

在当代，有学者赋予了“公共性”新的内容。“这种公共性被作为描述政府活动的基本性质与归宿的重要分析工具，即应该从保证公民利益的基本点出发，制定与执行公共政策。其次将公共性作为一种现代行政精神，诸如民主、法制、公正、服务等精神。公共精神要求逐步实现政府与公民的平等化、行政权力既受到保护又受到制约、政府行政既有效率又有责任、民众驱动行政等，强调政府行政的民众参与合作。”^② 现代公共性体现公平与正义。

（二）安全的定义

1. 语词中的安全定义

在我国，古代没有“安全”一词，但“安”字却在许多场合表达着现代汉语中“安全”的意义。^③ 例如，在《易·系辞下》中，有“是故君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱，是以身安而国家，可保也”。就字义来讲，“安”字多与“危”字相对应，如“转危为安”，可以说是无危则安。“全”字多指完满，无损伤、无残缺等，也可以说是无损则全。^④ 在《现代汉语词典》中，“安”的第四个意思是“平安、安全”，安全指“没有危险；不受到威胁；不出事故”^⑤。《辞海》中，对“安”的解释是“安全，稳定”^⑥。

在西方，安全主要用“safety”和“security”来表述，“指无危险，无忧虑，以及提供安全之物、是免除危险或忧虑之物”。^⑦ 其中，security一方面是指安全的状态，即没有危险，没有恐惧；另一方面是指安全的维护，即安全措施和安全机构。^⑧

① 郑杭生、何珊君：《和谐社会与公共性——一种社会性视野》，载《甘肃理论学刊》2005年第1期。

② 张成福：《论公共行政的“公共精神”——兼对主流公共行政理论及其实践的反思》，载《中国行政管理》1995年第5期。

③ 但彦铮：《国家安全学》，群众出版社2004年版，第5页。

④ 赵云胜、罗中杰：《论安全科学的几个基本问题》，载《地质勘探安全》1994年第4期。

⑤ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆2001年版。

⑥ 《辞海》（修订本1~4），商务印书馆1997年版，第435页。

⑦ 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2005年版，第7页。

⑧ 但彦铮：《国家安全学》，群众出版社2004年版，第6页。

2. 不同学科角度安全的定义

在查阅相关的资料中，多数研究者利用他们各自的学科背景，从不同的学科角度，对安全的界定也有所不同。

从安全学科的角度，赵云胜、罗中杰认为，安全作为一个学科概念，既不完全等同于行为科学中的安全概念，也有别于我国古籍上的安全概念。在安全科学领域，我国安全科学学者刘潜先生和德国安全科学专家库尔曼先生对安全概念的论述，是最富有代表性的。^① 从对安全一次各种相互联系的含义分析，我们可以认为安全本质性的内涵界限是：“安全与否是从人的身心需要这个角度或着眼点提出来的，是针对与人的身心存在状态直接相关的事或物讲的。”^② 具体而言，安全是在外界不利因素的影响下，使人身免于危险；心理免于恐惧；人们健康、舒适、高效地从事生产和其他活动的状态，以及实现这一状态的保障条件。此外，赵云胜、罗中杰还从系统论的观点出发，对安全概念加以延伸和扩展，将“身心安全”发展为“系统安全”，认为安全指的是人一机一环境系统免除各种不利因素危害的存在状态及其保障条件。综上，他们得出在安全科学领域的“安全”至少应包括下述含义：（1）排除事故性人身伤害和职业病，并排除心理上的恐慌、危机、恐惧等，进而舒适、愉快、高效能地从事生产及其他活动。（2）实现人的身心健康、舒适和高效能活动状态的保障条件，从系统论的观点来看，这个保障条件无疑包括三个方面：一是人本身的活动适宜性，二是“机”的宜人化，三是“环境”的宜人化。（3）安全不仅包括人的身心安全，也包括“机”与“环境”的安全，即环境不要产生污染和破坏，“机”应排除故障和失效，财产不要损失。总之，人一机一环境系统的整体功能不要受到损害、中断或丧失。（4）安全既指某个人一机一环境系统的元素或系统功能不受外界危害的保障条件，也包括排除元素或系统内部的不利因素的影响。（5）安全是没有时空限制的，适用于生产、生活、交通等人类活动的各个领域。^③ 此外还有学者认为，安全是人类的整体和生存环境资源的和谐相处，互不伤害，不存在危险和危害的隐患。他认为，安全有狭义和广义之分。狭义的安全是指人、工具和环境三者之间的协调平衡的状态。而广义的安全是指人类生存环境的生态安全，包括

① 赵云胜、罗中杰：《论安全科学的几个基本问题》，载《地质勘探安全》1994年第4期。

② 赵云胜、罗中杰：《论安全科学的几个基本问题》，载《地质勘探安全》1994年第4期。

③ 赵云胜、罗中杰：《论安全科学的几个基本问题》，载《地质勘探安全》1994年第4期。

生产、生活等人类可能活动的一切领域和场所的安全问题。“由此可见，安全是指不特定或者多数人的生命、健康、财产安全，重大公私财产安全、重大生产安全，公共生活安宁以及重大公共利益的安全；是指国家或者政府为保护社会公众生命和财产不受威胁，不被损坏，保障公共设施稳定运行，公共环境不遭破坏，预防和控制各种重大突发事件、灾害、事故的发生，减少社会危害和经济损失，稳定社会发展而提供一种公共服务。”^①

此外，林伯泉从以维护生产安全为核心的安全科学研究出发对安全作出了如下定义，即各种事物对人产生危害、不导致危险，不造成损害、不发生事故，运行正常、进展顺利的状态。是人的身心不受到危害，感到有保障、太平、圆满等事物存在于变化的状态。^② 关注的是生产的安全，应对的主要是灾害事故的发生。

而公安学中的安全是公众从事生产、经营、文化娱乐和其他社会活动的安全，包括人身、财产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。^③ 主要维护的是社会秩序，应对的是违法犯罪活动。

为了获得更为真实科学的安全的定义，在查阅相关资料后，我们可以将安全的定义归纳为以下几个方面：“（1）安全指没有危险，不受威胁，不出事故，即消除能导致人员伤亡，发生疾病或死亡，造成设备或财产破坏、损失以及危害环境的条件。（2）安全是指在外界条件下处于健康状况，或者人的身心处于健康、舒适和高效率活动状态的客观保证条件。（3）安全是一种心理状态。即认为，指某一子系统或者系统保持完整的一种状态。（4）安全是一种理念，即人与物将不会受到伤害或者是一种满足一定安全技术指标的物态。”^④

综上所述，对于安全的定义有不同的表述，但多数学者认为，安全都是指向人的，“具有主观与客观二元性，即安全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者潜在威胁的实实在在的保障”^⑤。即维护人的自身不遭遇危险，不受到威胁，心里不恐惧，涉及我们生产、生

① 郝永梅等编著：《公共安全应急管理指南》，气象出版社2010年版，第2~3页。

② 林伯泉编著：《安全学原理》，煤炭工业出版社2002年版，第1页。

③ 《中国公安辞典》编审委员会编：《中国公安辞典》，群众出版社1998年版，第151页。

④ 周静茹：《以科学发展观解析公共安全之内涵和外延》，载《长春大学学报》2006年第2期。

⑤ 夏保成、刘凤仙：《国家安全论》，长春出版社1999年版，第3页。

活领域的方方面面。我们不可能用简单的定义来描述如此复杂的安全的内涵。

(三) 公共安全的定义

公共安全在有关词典中没有直接的定义。对于“公共”和“安全”两个词的理解，我们可以简单地认为，公共安全即公众的安全，也就是从公共性的角度来研究安全，谓之公共安全。那么，何为公共安全？其产生和发展的历程是什么？

1. 公共安全的产生

关于公共安全的产生背景，有学者从西方以及我国两方面论述了公共安全的产生背景。在西方，学者认为对个人生命的追求一直是作为一条主线来发展的。在经过黑暗的中世纪之后，个性的张扬甚至冲破了宗教的藩篱。第二次世界大战之后，对于战争的平民问题各国之间缔结了《日内瓦协议》，并由此发展了民防事业。正是在民防的基础上，针对严重的自然灾害，产生了如美国、澳大利亚等国家的紧急事态及其管理的研究与实践。今天这些国家的紧急事态管理不仅用于预防和应对自然灾害，也广泛运用于灾害事故、恐怖主义等人为失误与破坏所造成的严重状况。虽然所使用的概念不同，但是二者所关注的对象却是相同的，即普通公众的生命、健康和财产。在中国，先有舍生取义，后有集体利益高于一切，个人生命一直是消融于集体生命之中的。在“人命大于天”的口号式语言背后，是对个体普通生命的轻视。漫长的封建社会中，虽然也有“民贵君轻”的议论，但也是从封建“家天下万事不朽”的立场出发的。新中国成立后，人民成为国家的主人，个人利益再一次淹没于人民的利益之中。在这个发展过程中，我国普通百姓与“天灾”进行艰苦奋斗，但在“天灾”中人民很少问责政府；而对于“人祸”，百姓往往处于隐忍状态。而改革开放的三十年，使中国公共安全概念的孕生成为可能。首先，中国民主政治的发展，使得民意得以反映和实现。其次，中国经济体制改革成果显著，人民生活水平提高，使得对于自身生活质量与生存质量的要求成为可能。最后，危害公共安全的问题普遍存在。因此，不能完全以西方的防线社会的理论来看中国公共安全的问题。^①

目前，我国公共安全形势严峻，据不完全统计，每年由公共安全造成的非正常死亡超过 20 万人，伤残超过 300 万人，造成的损失计 6500 亿元人民币，约占我国 GDP 总量的 6%。2003 年“非典”之后，公共安全在我国被重视并逐步发展。2004 年五六月，中国工程院受国务院委托，在讨论制定我国

^① 战俊红、张晓辉编著：《中国公共安全管理概论》，当代中国出版社 2007 年版，第 16~18 页。

12年的科技发展规划的会议上，将所有学科分为20个门类，其中公共安全列第9类。其研究内容包括六个方面：自然灾害、事故灾害、防恐反恐、基础设施保护、公共卫生和社会安全。^①2006年2月10日公布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要》（2006—2020年），将公共安全列为“重点领域”的第10项。新中国成立以来，我国共进行了8次科技发展规划，公共安全领域第一次纳入中国科技发展重点领域，其中核心问题是应急管理。《国家中长期科学和技术发展规划纲要》指出，公共安全是国家安全和社会稳定的基石。其发展思路是：（1）加强对突发公共事件快速反应和应急处置的技术支持。以信息、智能化技术应用为先导，发展国家公共安全多功能、一体化应急保障技术，形成科学预测、有效防控与高效应急的公共安全技术体系。（2）提高早期发现与防范能力。重点研究煤矿等生产事故、突发社会安全事件和自然灾害、核安全及生物安全等的监测、预警、预防技术。（3）增强应急救护综合能力。重点研究煤矿灾害、重大火灾、突发性重大自然灾害、危险化学品泄漏、群体性中毒等应急救援技术。（4）加快公共安全装备现代化。开发保障生产安全、食品安全、生物安全及社会安全等公共安全重大装备和系列防护产品，促进相关产业快速发展。优先发展国家公共安全应急信息平台、重大生产事故预警与救援、食品安全与出入境检验检疫、突发公共事件防范与快速处置、生物安全保障、重大自然灾害监测与防御六大主题。

2. 公共安全内涵的演变

李明认为，公共安全并非在现代社会才出现，而是伴随人类社会的整个发展过程。例如，由自然原因所引发的各类自然灾害、灾荒、疫情等都曾在人类历史中频繁发生，并造成严重的生命财产损失。但是，公共安全既是一个客观存在的现象，同时也是一个人类主观认识的问题。但公共安全问题的客观存在并不代表人们始终以公共安全的视角来看待和认识这一问题，事实上，现代意义上的公共安全只是到了近现代才被人们所正确认识，并被划分为有别于国家安全的一种社会现象和问题加以认真对待。他认为人类历史上的公共安全的内涵经历了三个不同的历史阶段，即初始、罪化和泛化。

在初始阶段，人类始终保持以群居的方式应对饥饿、疾病和来自自然界的灾害及猛兽侵袭，而这种以族群或者群体安全形式出现的共同安全需求就是公共安全的萌芽或雏形。氏族部落的产生，为人类公共安全的产生及其保障奠定了组织条件和基础。之后，随着人类文明的发展，最终导致国家的产

^① 介新编著：《突发事件应对案例分析》，清华大学出版社2012年版，第1页。

生，而早期表现为群体安全的原始公共安全也就演变为国家安全。国家的安全需求取代了由具体的个人安全所构成的共同安全需求。进入封建社会之后，皇权、君权神授的思想被统治者极端强化，民众享受安全的权利和对安全的需求被君主统治安全的需求彻底取代。但以个人为基础的共同安全或群体安全并没有彻底消亡，却始终难以从国家安全中分离出来。公共安全与国家安全混沌一体的状况一直延续到资本主义国家的出现才发生转变，公共安全与国家安全逐步呈现相对分离的趋势。

在罪化阶段，由于启蒙运动的兴起，启蒙思想家们开始提倡保障以个人为基础的共同安全或者群体安全，虽然这一时期对安全的关注还重在对人权的保障，但以个人权利为基础的安全开始与国家安全相区别，人们关注的不仅仅是国家安全还包括个人的安全，这种对公民权利的关注也为公共安全意识的最终形成奠定了思想基础。资本主义制度确立后，现代资产阶级法律制度也开始逐步建立完善，而公共安全开始作为有别于国家安全的一个新概念进入立法领域。意大利、法国、德国等资产阶级国家先后将一些严重破坏社会治安秩序、影响社会稳定的犯罪列为“危害公共安全罪”，在刑法典中以专门章节规定该类犯罪。以刑法典中正式罪名的确立为标志，公共安全开始出现在资本主义国家的官方语境中。之后很长一个时期，公共安全始终作为刑事法律领域中的概念而存在，公共安全问题也被界定为罪刑范畴的问题。

在泛化阶段，随着资本主义经济的发展，公共安全不仅没有得到根本解决，一些新的由经济发展所带来的问题陆续被公众视为公共问题而要求政府予以解决。例如，自由经济发展使得生产者和消费者之间、雇佣者和劳动者之间由于信息不对称等原因而产生了产品安全、职业安全等问题，经济繁荣发展过程中由于过度的资源消耗和物质商品消费产生了严重的环境问题等，这些问题被公众和学者视为新的公共安全问题，对政府提出了新的公共安全保障要求。20世纪90年代之后，公共安全进一步呈现泛化趋势，转基因食品的安全问题、农产品安全问题以及日常消费品安全问题等更多的社会问题被作为公共安全问题来看待。美国“9·11”事件后，国际恐怖主义也陆续被多数国家纳入公共安全领域。在此背景之下各国政府相继出台了保障公共安全的相关法律，并成立了综合的或专门的安全保障机构，加大了公共安全保障力度。^①

3. 我国对公共安全的研究

在新中国成立初期，由于我国计划经济占据主导地位，面临的首要危害

^① 李明：《公共安全内涵的历史变迁及动因》，载《中国公共安全》2008年第9期。

还是自然灾害（地震、洪水、台风等）和较简单的人为灾害（火灾、交通事故、犯罪等）。因此我国关于公共安全的探讨相应集中于一般层面上的防灾减灾研究。但随着社会的进步和市场经济的发展，城市人口急速增长，城市职能发生变化，城市中不安全因素增多，致灾和成灾因子有不断扩大的趋势，公共安全研究领域则扩展到防灾、治安和防卫三方面。同时城市公共安全的内涵在学术研究和实践中不断得到充实。首先，从灾害学中逐渐分化出一直以城市防灾减灾为研究对象的学科——城市灾害学。其次，在城市规划中也有专门的防灾减灾规划，主要在硬件方面布置安排各种防灾工程设施，在软件方面拟定城市防灾的各种政策及指挥运作体系。其又细分为城市防洪规划、城市消防规划、城市减灾规划和城市人民防空规划四个方面。然而，城市规划和城市的弊病之间的关系并没有被规划者更多地认识。城市规划在处理城市发展和市民安全、和谐共处时，并没有体现出前瞻性和灵活性，城市安全体系还存在很多漏洞。进入 21 世纪以来，公共安全问题复杂多样，一方面，随着人类居住区功能和设施的不断完善，人、自然和环境之间的关系变得越来越复杂，威胁城市的因素增多；另一方面，因为市场经济的活跃和人口流动性的增强，社会问题多样化，人为因素对城市的作用不断显现并强化，可能形成的破坏程度比以往任何时候都要严重。国家对公共安全予以高度关注，研究领域向更广的范围延伸。安全是城市可持续发展过程中不可或缺的因素。严重急性呼吸综合征，又称传染性非典型肺炎（简称 SARS）的突发使公众安全成为社会关注的焦点，世界也展开了如何应对突发事件和保障公共安全的探讨，内容涵盖灾害发生的整个过程：灾害城市综合减灾规划、灾中应急预案、救援措施、灾后综合灾情评估体系等。^①

4. 公共安全的概念

近年来，公共安全一直是人们关注的社会问题。公共安全是人类社会发展和进步的必要条件。任何一个社会的存在和发展，都需要公共安全。对于公共安全的含义，有人从法学和管理学两个方面来考察。他认为从法学理论角度分析，对公共安全的含义，专家学者的认识不尽相同。现行的《刑法》分则第二章对其含义没有作出法条性法定限定，也没有专门的司法解释，但在我国刑法教科书及有关论文中对其限定进行了探讨。法学理论界对公共安全的含义主要有四种不同见解：第一种观点限定为，所谓公共安全，是指故意或者过失实施或者足以危害不特定多数人的生命、健康或重大私产的安

^① 郝永梅等编著：《公共安全应急管理指南》，气象出版社 2010 年版，第 21~22 页。