

干预式治理

公共安全风险辨识与管理

李瑞昌 主编

干预式治理

公共安全风险辨识与管理

李瑞昌 主编

图书在版编目(CIP)数据

干预式治理:公共安全风险辨识与管理/李瑞昌主

编. —上海:上海人民出版社,2013

ISBN 978-7-208-11321-3

I. ①干… II. ①李… III. ①突发事件-公共管理-
风险管理-研究 IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 053247 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 王晓阳

干预式治理:公共安全风险辨识与管理

李瑞昌 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 20.5 插页 2 字数 348,000

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11321-3/D·2244

定价 42.00 元

序

在这大千世界,人是最具统治力的。人有无限的想象,也有无限的意志,人的意志随现象飞翔遨游,可上九天揽月,可下五洋捉鳖。人以其无穷的创造力,不断实现自己的梦想,不论在宏观世界,还是在微观世界,都能触及难以想象的对象。但是,人至今为止没有解决一个难题:就是抓起自己的头发飞上天。这难题的背后暴露出人类的最大弱点,即人不能离开实在的世界创造一切;同时,人也不能离开他人来创造一切。这意味着人的现实存在难以摆脱对自然的依赖,摆脱对他人的依赖。不仅如此,当人创造出用于协调现实生活的虚幻世界,以及用于满足人的实际欲求的物质世界的时候,人类就产生了对天国世界、对虚幻的国家、对琳琅满目的物质世界、对超越时空的网络世界以及对国家提供的公共服务的强烈依赖。有依赖,就必有风险,因为,在这个变化的世界中,人所依赖的对象,都不可能是恒定的;有风险,就难免有冲突,因为,人不但有趋利避害的本能,而且还有投机取巧、损人利己的恶习。人与人之间的冲突是人类社会与生俱来的,是人类社会内生的风险,与人类所具有的创造性相伴相随。

依赖是所有生命体的本质特征。然而,人独有的生命意志以及由此所产生的对自由的追求,使人连这样的生命特征也力图超越。正是这种超凡的想象和意志,使人类创造了一个又一个崭新的世界;同时,也正是这种超凡的想象和意志,使人类陷入了深深的异化之中,因为所有创造出的新世界,在使人类生活的某一方面得到解放的同时,也使人类产生了对这个新世界的依赖。换言之,在人类创造的新世界中,人类在某个方面获得解放的同时,又不得不接受其创造的新世界带来的新奴役,而新的奴役则一定孕育人类社会的新矛盾、新冲突与新危机。在当今世界,人类解决自身矛盾、冲突和危机的核心力量就是国家与政府。于是,在这种异化中,人类的发展陷入了难以自拔的连环悖论:人类越是具有创造性,人类对外在世界的依赖性越强;与此相应,人类因此所面临的风险也越大;随之而来,人类对其所创造的国家 and 政府的依赖性也就越强。所以,当今天的人类创造出人类过往历史所无法想象的科技成就和生产力的时候,人类社会却走入了“风险时代”,成为“风险社会”。与千万年前的古人相比,今天的人类不但不能根绝古人所面临的自然风险以及人类社会自身冲突所带

来的社会风险,而且还平添了无数古人怎么也不会想到的新风险。如果说古人的风险在天地运转之间,那么今人的风险在身边的时时刻刻变幻之间。

因创造带来的风险,只能用新的创造来解决。这是一个循环,可能是恶性的,也可能是良性的,也许只有到了最后审判才有答案。为了在这种循环中能够生存下去,人类最终还是要依靠自身的力量,即人类的内在理性以及人类自身力量汇聚出来公共权力。这种力量的实际担当与运作者自然是国家与政府。当然,这必须是自身没有风险而同时又具有驾驭风险能力的国家与政府。如果国家与政府失效了,所有的风险,包括国家与政府失效本身带来的风险,都将回落在我们每个人自身。所以,今天人类的生命不仅有不能承受之轻,而且有不能承受之重。

风险时代与风险社会,呼唤国家的力量与政府的能力。纵观人类社会发展的历史,人们不难发现,人类离开自然越远,对国家力量与政府能力依赖越强。所以,在马克思看来,人类真正意义上的政治生活,是随着城市出现而出现的。他说:“随着城市的出现,必然要有行政机关、警察、赋税等等,一句话,必然要有公共的政治机构,从而也就必然要有一般政治。”今天,以城市为主要生活空间的人类,不仅离自然很远,而且离实在的世界也越来越远,以至于在网络的空间中被虚拟化为一个很随意的符号。现实的实践表明,在这样的发展趋势下,人们对国家力量与政府能力的要求,不是越来越弱,而是越来越强,人们不仅要求政府能够在自然的与现实的世界保障其生存与生活的权利,如生态的安全、生命的安全以及生活的保障等等;而且要求也能够虚拟的世界中保障其生存与生活的权利,如隐私、声誉与尊严、网络交往与交易的秩序、虚拟财富的安全等等。这种依赖与要求客观上迫使国家与政府创造和提供更多的公共资源和公共物品来应对,进而使其成为无处不在的力量,以至于彻底颠覆现代化初期人们对国家和政府的期待:即从希望政府不要过多干预到要求政府必须积极干预;从反对全能政府到希望政府无所不能。

然而,国家的力量与政府的能力,不仅取决于实际社会的发展水平以及由此所决定的国家与政府拥有的资源总量,而且还取决于国家与政府运行的制度体系和组织水平。前者取决于发展,后者取决于制度,两者缺一不可。这意味着风险时代与风险社会的国家建设与政府建设的制度的建构,不能仅仅围绕着个体权益的保障,而且必须充分考虑整体社会健康发展的要求,否则,制度所保障的个体权益就可能在瞬间化为乌有。世界性的金融危机已经充分证明这一点。这深刻地提醒人们:以维护人权,保障个体权利为逻辑起点的现代民主国家建设,要有效应对风险时代与风险世界,就

必须超越所有发达国家过往的经验与逻辑,跳出单纯的个体主义与自由主义,寻求个体保障与国家发展之间的平衡,寻求国家的民主合法性与国家的发展有效性之间的平衡。这显然需要新的国家建设方略和新的制度建构逻辑。这一点对于发展中国家来说尤其如此。这是发展中国家后发现代化发展的使命所在,否则,其后发的优势永远转化不了赶超的动能,进而在世界大舞台上也永远摆脱不了风吹雨打的窘境。

由此可见,在当今世界,公共安全不仅仅是技术问题、政策问题、能力问题,更为重要的是制度问题,这其中包括最基本的社会制度以及国家权力运行所形成的基本制度体系。制度的性质与质量,决定着国家与政府驾驭风险,维护公共安全价值序列、战略议程与路径选择。2008年以来的世界金融危机提醒人们,在风险的时代与风险的世界中,今天一个制度的优劣,不仅要考虑其价值所向,而且要考虑其功能所在。那些仅仅有崇高价值追求而无力应对危机与风险的制度,必然是空中楼阁,随时随地都可能随风飘逝。

当然,制度只是提供一个必要的条件,并非决定一切。风险是随时随地都可能产生的,公共安全问题也是随时随地可能出现的;而且,在全球化的今天,风险不仅来自国家内部,而且来自国家外部,公共安全问题不仅取决于一国的努力,而且取决于世界性的合作,因而,各国都必须建构直接针对风险与保障、危机与安全的治理结构体系,以驾驭风险、防范未然,应对突发,消除危机。显然,这个治理结构体系的主轴是国家或政府,围绕这个主轴所建构起来的体系,既包含世界性的,也包含国家内部性的,其所联系的治理力量不仅有政府而且有市场,不仅有军事组织而且有民间力量,不仅有党派团体而且有公民个人;其所产生的防范与治理形态,不仅有全球性的合作而且有地区性的协同,不仅有政府、市场与社会的互动而且有社区、团体与个体的互助。对一个国家来说,要创造这样的治理结构体系,以最大限度地实现安全,最关键的前提条件就是要建立一个安全而有效的政府。没有了这个前提,再好的治理结构体系不过是沙滩上垒起的沙堡。所以,从一定意义上讲,一个安全的国家或社会,首先需要安全的政府;而一个安全的政府,应该是在制度化的基础上实现合法性与有效性有机统一的政府。

当今中国发展所面临的风险,既来自风险时代与风险世界的冲击,也有来自其自身转型与发展所产生的冲击。中国的超大规模在为其抵御风险与危机提供了强大体量的同时,也在无形中放大了各种风险与危机。这就要求中国能够充分发挥自身的制

度优势,在战略上积极整合各方面的资源,在战术上选择积极主动的介入与干预式治理,以形成强身与防范结合、干预与控制结合、建构与处置结合的积极的综合的公共安全保障体系。本书年轻的作者们正是在这样的理念下思考中国以及世界发展所面临的公共安全及其治理问题的。他们以广阔的视野、活跃的思想和专业的素养,从理论、制度、组织以及技术等多维领域来研讨这个最实际、最前沿的论题。在这有限的篇幅中,他们提出的问题比他们解决的问题更重要,他们提供的理论比他们的具体建议更有价值和意义。他们文字背后所表达的对国家、对世界以及对人类的公共安全的关切与忧虑,是我们有能力驾驭风险、保障安全的希望所在。他们的努力是令人感佩的,特此序表达敬意。

林尚立

2012年6月16日

目 录

序 /1

第1章 长三角都市圈公共安全危机与社会风险素描：类型、特点与动力 /1

全球化风险与风险世界化

导语 /21

第2章 国际经济风险与中国公共安全 /26

第3章 恐怖主义风险与城市反恐机制建设 /43

社会转型中风险生长机制及抑制

导语 /67

第4章 财政风险及其控制机制 /72

第5章 腐败风险与利益冲突管理 /89

第6章 管治风险：中国政府与社会组织间关系发展的对策 /107

城市化过程中风险暴露与干预

导语 /127

第7章 社会风险与社会保障建设 /132

第8章 官民权益冲突风险与社会矛盾化解之道 /151

第9章 流动人口风险与现代城市公共安全 /175

第10章 城市移民社会融入风险与社会稳定 /210

技术发展中风险扩散与防御

导语 /231

第 11 章 合作治理中的风险与危机管理 /233

第 12 章 移动技术风险与现代城市安全管理 /252

第 13 章 政务微博传播风险与危机应对策略 /280

结 尾

第 14 章 公共安全危机和社会风险的辨识与管理:技术、制度与观念 /301

后记 /318

第1章 长三角都市圈公共安全危机与社会风险素描： 类型、特点与动力

全球化、工业化和城市化背景下,中国的市场经济在历经经济总量增长、现代化进程奇迹的同时,也面临经济结构深度调整、利益分配备受争议、内外部社会矛盾积重难返等问题,一系列旧账新困将把我们带入一个“风险社会”(risk society),一个社会风险不断累积、突发事件频发、公共安全危机的破坏性不断扩大的风险社会正在悄然来临。

长三角都市圈,兼具转型社会的特征,同时,作为中国现代化程度最高、受全球化影响最大的区域之一,集中了前现代、现代乃至后现代社会的风险,诸如贫富差距、社会公平、腐败等问题所可能引发的社会冲突,由城市化过程中的人口、产业、财富聚集所导致的公共卫生、公共交通安全、安全生产等公共安全危机,由户籍、社会保障制度等基础性制度改革所导致的社会风险,由资源利用和环境变化引发的公共安全问题,由市场全球化而来的金融、经济风险、信息安全等等。

由于多种公共安全问题中,作为肇因的风险与作为结果的危机事件往往互为因果、形成复杂的因果链,于是,如何区分长三角都市圈公共安全风险类型、指出其特点、辨识其成因是预防公共安全风险的前提条件。本文从对风险、安全、公共安全、危机事件等基本概念关系入手,绘制

出公共安全风险内涵的关系图;然后重点研究和分析了长三角都市圈所面临的 16 种公共安全风险,并按照风险的主观性和客观性两个维度以及风险成因的三大动力——人口流动、技术扩散、全球化和地方化,对 16 种公共安全风险进行了进一步分类并描述了它们之间的互为因果的关系和基本特征;进一步构造了公共安全风险源如何通过个体、组织、正式与非正式网络以及放大站将风险放大或弱化成为公共安全危机事件,形成了统一的公共安全风险放大或弱化流程图;最后,本文提出,快速辨析长三角都市圈的公共安全风险的形态、成因的关键在于建立国家风险档案,削减长三角都市圈的公共安全风险的对策是建立团结和包容性的社会。

1. 基本概念及其内在联系

人们每天都要面对一系列的风险,这些风险都在一定程度上威胁他们已有的价值观:他们的生活、健康、生命和其他人的健康,甚至他们的财产或生存环境。有些风险既影响到个体也会影响到社会,如交通事故。因此,风险正成为日常思考的一个重要变量。关注风险的目的毫无疑问是获得安全,那么,什么是风险?什么是安全?什么是公共安全?安全与风险是什么关系?这一系列问题是值得深入思考的。

1.1 风险

“风险”一词的底蕴是危险,它最早出现于西班牙和葡萄牙语种,意指在危险的水域中航行,带有空间的含义;后来当“风险”被运用于商业和贸易中时,意味着现在的决策未来存在损失危险的可能性,于是,它与时间变得更加紧密起来。因此,可以说,风险具有空间维度和时间维度。所谓空间维度是指某一类风险的存在具有地域性,同时,又会跟随某些传播工具扩展为全球性;而时间维度则是现存的风险是过去人类行为的产物,而未来的风险又是今天人们决策的后果。^①

当然,风险的概念并不仅限于“危险”,一方面要与机会、灾难、概率、不测事件和随机性相结合,另一方面与损失和破坏相结合来理解。因此,风险包含一个附加的、更负面的意思,即“超出危险”。当然,风险也有积极作用,因为一定风险是冒险的源头、是利润和创新的空间。风险代表了世界的一种状态,在这种状态中,后果的不确定性和

^① 李瑞昌:《风险、知识与公共决策》,天津人民出版社 2006 年版,第 43 页。

人们对后果的关注之间存在关联。不确定性可以看作一种意识状态,它源于对未来的不同预期的评估。不确定性是一种基于已有知识和新信息的“计算”形式的产物。当代的风险概念包含了一种征服不确定性的虚幻的努力。各方面安全的确定性现在成为令人渴望的、可以市场化的商品^①。

风险既是现实的又是被建构的,所谓风险的现实性是指风险存在确实性,这一特征是由风险底蕴的危险所决定的,即危险无处不在;所谓风险的被建构性是指危险的大小和发生的几率以及人们对风险的接受性是由人的观念构建出来的。风险的现实性和被建构性的特征决定了风险是不可消灭的,但是可以削减。

1.2 安全与风险

单纯从字面上理解,安全是无危险、无损害、无事故的意思。这是对事物存在状态的客观性的判断,是一种客观主义思维,人类及其所在的社区与拥有的财产没有损害的状态就是一种安全状态。实际上,人类很难获得这种纯粹的、客观的安全。大自然的变化无常,人类的知识不足以及群体内部的冲突,常常使客观状态的安全成为人们心中的愿景。为了实现这种愿景,人们总是力图消除影响安全的各种因素,并进行大量的尝试和创新,这些尝试和创新就是人们建构安全的知识积累。但是,尽管历经了几千年的知识积累,人类发现自己并没有达到客观的安全状态。换句话说,就是人类无法消除所有导致不安全的因素,于是,人类开始从一个主观性维度探索安全获得的途径。

从哲学观点看,主观性安全就是人的一种免于恐惧的境界,悠然自得的神情,也是一种和谐沉静的力量。安全感是从主观性角度测量人的安全状态的一个概念,它强烈地依靠个体的主观判断,是人与组织之间的一种主观状态,个体的安全感的获得源于对组织的信任。由于人处于社会之中,人的安全依赖于社会提供,因此,如何支持个体人对社会认同是安全的重要来源。安全感概念范畴提出的意义不仅在于塑造人的心理主观安全感的重要性,而且让人们转变对安全的认识。没有绝对的安全只有相对的安全。安全存在的知识基础发生了变化。

促使人类安全构成要素发展的根本动力是人类知识的发展,尤其是科学技术知识和社会科学知识的发展,改变了人类对安全的一般看法。科学技术知识的发展增加了

^① 大卫·丹尼:《风险与社会》,马缨等译北京出版社2009年版,第11—12页。

人们获得客观性安全的可能性和工具。社会科学的发展促动人们对安全问题形成的诱因有了进一步的认识和预测能力,也推动了对安全承受体的脆弱性管理,使安全承受体有更大的能力承担外力的冲击。同时,随着科学技术的不断发展,人类对安全问题逐步、深入的研究,尤其是随着风险的概念引入到安全管理中,对安全的概念有了更深的认识。所谓安全,是指客观事物对主、客观对象造成的风险受到控制,而且这种受到控制的程度达到为人们所接受的状态。^①其中客观事物主要指自然和社会的构成物质要素。客观事物是不安全的诱发因子,如从自然角度来看,大自然的变化无常往往会给人及其财产带来威胁和损害;从社会角度来看,人与人之间冲突和斗争以及人类改造自然中失败、失误都是招致不安全的重要诱因。主、客观对象主要是指社会生活的人及其产品。从管理学视角来看,风险指在一定环境下,由危险事件引起,可能造成损失的概率及其后果。用公式表示就是 $\text{风险} = \text{事故发生的概率} \times \text{事故造成后果的乘积}$ 。由于概率的大小和后果损失有些可以用数据精确地表示出来,而有些却难以表达出来;因为概率大小和后果损失是根据历史经验事实推算出来的,尤其是后果损失往往与人的心理状态有关;于是,风险具有客观性亦具有主观性,其中风险的主观性就是人对风险的可接受性。可接受状态是指安全是相对的,无任何客观事物是绝对安全的。卢曼(Luhmanns)曾提出没有绝对安全的观念:我们不能期待,透过技术设备的改善可以达到“免除风险”意义下的安全^②;因此,安全是一个空洞的概念,它必须依附在风险的概念之下,人们只能从风险的事物中,才能说出安全为何物。安全与风险存在辩证关系,当人们采取各种措施,使风险降低到某种人们能接受的程度时,这种客观事物就是安全的。而可接受的程度则取决于法律法规的要求、公众的理解等。

总之,安全由主观性安全和客观性安全两个层面构成,具体内容包含安全问题形成的诱因和安全承受体两个部分。其中安全问题的诱因由风险的客观性作出评价和设定,而安全承受体由风险的主观性作为评定依据。人类知识体系的发展不仅改变了对安全构成的认识,而且增强了对安全问题形成的诱因以及安全承受体的控制能力。同时,安全管理的“3E 模型”[即技术手段(engineering)、教育手段(education)和管理手

① 国务院国有资产监督管理委员会业绩考核局、国家安全生产监督管理局安全生产协调局编著:《现代安全理念和创新实践》,经济科学出版社 2006 年版,第 3 页。

② G. 克内尔和 A. 纳塞(G. Kneer and A. Nasschi):《卢曼社会系统理论导引》,鲁贵显译,台北:巨流出版公司 1999 年版,第 224—245 页。

段(Enforcement)]越来越完备。这些手段的发展是人类知识体系成长的结果,同时,这些手段的完善又扩展了人类获得安全的能力^①。

1.3 公共安全:广义与狭义

狭义的公共安全仅限于社会治安。广义的公共安全除了治安因素外,还包括公共卫生安全、食品安全、生产安全、信息安全、经济安全、自然灾害、城市建筑事故、道路交通事故、社区安全、公共场所安全及反恐等,涉及城市中人们生产、生活、生存范围的诸多方面。我国《突发事件应对法》以及《国家突发事件应对总体预案》将突发事件分为四类:(1)自然灾害,主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等;(2)事故灾难,主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等;(3)公共卫生事件,主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件;(4)社会安全事件,主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件。其中每一类事件背后都隐藏着一类风险。本文从广义上界定公共安全范畴。

公共安全风险可以更为细致地划分为多种类型。从风险承担者来看,公共安全风险可以分为:个体性风险与社会性风险。个体性风险是指公共安全风险由单个个体承担,如公共卫生安全风险、食品安全风险等;当然,从所有风险的最终承担者而言,最终均由个体承担,因此,所有的风险都是个体性的风险。社会性风险是指公共安全风险往往由全社会来承担,对风险的防御和抵抗均需要进行社会动员,社会更多时候是由政府直接承担风险预防和事故后果,如自然灾害风险、反恐安全风险等。

从风险制造者来看,公共安全风险可以分为:制度性风险与技术性风险。制度性风险是指因制度设置本身的缺陷而导致的风险的形成、生长与蔓延,如公共安全因管理失误而产生的各类风险,均属于此类。技术性风险则是指因技术本身的缺陷或者因新的识别技术并未出现而导致的风险隐藏、爆发和传播。在一定意义上,人类之所以面临如此多的风险与不确定性,关键的原因在于认识能力不够以及技术尚不能彻底解决。

综上所述,公共安全的构成包括客观安全和主观安全,公共安全风险亦具有主观

^① 李瑞昌:《安全的限度:知识之束》,《浙江学刊》2008年第1期。

与客观两重属性,其中客观性是由安全问题诱因危险等级程序所决定的,而主观性则是由安全承载体的自身能力以及价值观念所决定的。当公共安全风险从一种概率变成事实,风险本身的危险底蕴就开始起作用,也就形成了危机事件,从而带来灾害与损失(图1)。因此,预防和削减公共安全风险可以减少危机事件爆发,亦可以减少损失。

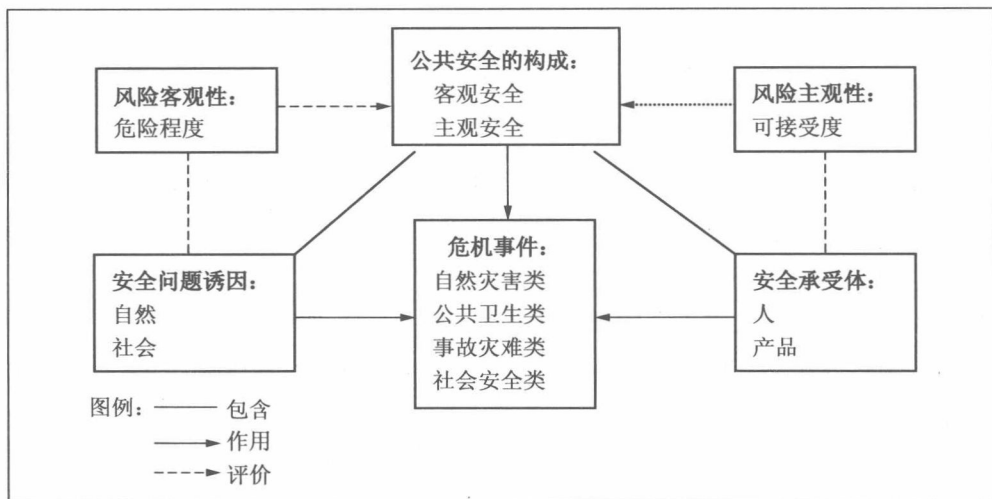


图1 公共安全风险的形成

2. 长三角公共安全风险类型、特点与形成动力

早在20世纪80年代,灾害学家考伦特里就指出,所有灾难的70%—80%发生在发展中国家。与此同时,联合国自然减灾委员会根据各国统计汇编的数据,也准确而尖锐地指出,发展中国家遭受的“双重打击”,即高死亡人数和经济损失。B. 博文德、珍妮·X. 卡斯帕森认为发展中国家面临的灾害可以分为三大类:自然灾害、技术灾害和环境灾害。工业化和城市化进程正在吸引越来越多的人移居到易遭受自然灾害侵袭的高风险地区。技术灾害常常是由于空气、土壤、水资源或食物等被污染或者是因为消费品、能源、运输系统或医疗设备等出现问题而发生的。盲目地推广技术或者对复杂技术的管理不善都会导致技术灾害。文化因素、基础设施不足、技术水平落后、技术的照搬照抄、文化水平低,以及公益组织在当地的缺失等等种种因素,使得社会体系和

技术体系之间的危险的不协调问题尤为突出。^①

环境灾害源于脆弱的生态系统与落后的社会经济体系的相互作用。有时候这种相互作用会引发低强度的灾害。它们分散于不同地区和时间段。缓慢移动的环境灾害既可能直接作用于人类,也可能先作用于人类赖以生存的生态环境。环境灾害也包括环境因素引发的各类健康灾害。另一类环境灾害则发生在历史古迹、文化名胜、旅游景点,属于人类活动直接或间接作用的结果,是人类在面临有形的经济收益和无形的环境保护的取舍时,经济理性固有偏见的结果。还有一类环境灾害是对自然栖息地随意和无意地毁坏造成的该地区供养生物的能力的不可逆转。

发展中国家由于不得不力图平衡短期的基本需求和长期的可持续发展目标,势必招致国家的脆弱性,对此,须在全球范围立即给予并作出特殊的应对。地球的生存处在某种危险之中。发展中国家面临的各类灾害会危及整个世界,对此需要全球各个国家和地区的共同关注。因此,如何应对发展中国家面临的风险问题不仅关系到人们的物质生活质量,还将关系到整个地球的存亡。

根据北京国际城市发展研究院发布的《中国城市“十一五”核心问题研究报告》,“十一五”期间,我国进入一个“突发事件高发期”,尤其是以城市公共安全问题最为突出。^②据《瞭望》周刊载文披露,我国每年因公共安全问题造成经济损失计6 500亿元人民币,约占GDP总量的6%,夺去20万人的生命。其中,安全生产事故引发的损失共计2 500亿元、社会治安事件造成的损失1 500亿元、自然灾害造成的损失2 000亿元及生物侵害导致的损失为500亿元。^③

长三角洲是以上海为龙头,以江苏的南京、苏州、无锡、常州、镇江、南通、扬州、泰州和浙江的杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山等15个地级以上城市组成的城市带,是世界六大都市带之一,也是我国经济发展的中心地带,是全国发展速度最快、投资环境最佳、经济内在素质最好的地区之一。在2002年12月揭晓的全国百强县市竞争力排名中,有七个“长三角”的县市(区)进入前十位。2012年上半年,长三角都市圈以全国2.2%的国土面积、10.4%的人口,经济总量占全国比重达18.7%。其中,上海GDP为9 552亿元,GDP超过2 000亿元有7个城市;GDP超过1 000亿元至2 000亿元的有9

① B. 博文德、珍妮·X. 卡斯帕森:《发展中国家的灾害:全球之患》,载珍妮·X. 卡斯帕森、罗杰·E. 卡斯帕森:《风险的社会视野》(下),中国劳动社会保障出版社2010年版。

② 北京国际城市发展研究院:《中国城市“十一五”核心问题研究报告》,中国时代经济出版社2004年版。

③ 浦树柔:《公共安全:一年丧生20万》,《瞭望》2004年2月26日。

个城市,GDP 超过 1 000 亿元的城市有 18 个,形成了庞大的经济“巨人”群。^①

2000 年,长三角的城市化率已经达到 43%,比全国平均的 36.09%高出近 6 个百分点,并呈现持续增长的趋势。从发达国家经验看,城市化率超过 30%的时候,城市发展将进入快速增长期,同时也是人口、资源、环境、公共卫生、效率、公平等社会矛盾制约最为严重、突发性灾害极易发生的时期。

2.1 长三角都市圈公共安全风险的类型

前文将公共安全风险划分为客观性和主观性两大类,客观性强调的是风险的威胁程度,主观性突出的是人们对风险的接受程度。其中提到长三角都市圈公共风险有 12 大类:(1)人口流动问题,(2)新移民问题,(3)恐怖主义问题,(4)群体性事件,(5)社会保险问题,(6)劳动力短缺问题,(7)传统产业消亡问题,(8)意外伤害问题,(9)国际经济问题,(10)公私合作治理问题,(11)贪污腐败问题,(12)财政安全问题,(13)自然灾害问题,(14)移动和信息技术安全问题,(15)社会媒体引发舆情问题,(16)食品与环境安全问题。

在这些公共安全风险中有些是客观性的,即对现有的管理制度和社会秩序形成比较大的挑战,甚至威胁到整个社会系统运行;另外,所谓风险客观性还指这些风险并不能很快消除,受制于社会人口状况、经济状态、政治制度、管理水平和科学技术等一些硬约束条件,难以在短时间内予以改善,风险的舒缓呈现长期状态。人口流动问题、新移民问题、社会保险问题、劳动力短缺问题、国际经济问题、公私合作治理问题、自然灾害问题、移动与信息技术安全问题等都属于公共安全中客观性风险问题。

具体而言,人口流动是一个必然现象,不可能短时间停止,与此相关的人口流动带来包括社会治安在内的一系列社会秩序与社会稳定问题也就难以在短时间内消除,减缓人口流动的主要对策是生产和生活方式变化,而生产生活方式变化则是一个长期性的变迁过程。从根本上来说,新移民问题的产生是城乡一体化的产物,新的移民给城市不仅带来社会治安等问题,而且对包括教育在内的社会公共服务形成压力;与此同时,新移民也给农村带来诸多相关问题。于是,只要城乡一体化是必然趋势,新移民问题就不可能消除。

^① 尤建新、陈桂香、陈强:《对长三角洲区域性城市公共安全管理问题的初步探讨》,载童星、张鸿雁主编:《公共管理高层论坛》(第 2 辑),南京大学出版社 2005 年版。