



“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国公共安全评论

CHINA'S PUBLIC SECURITY REVIEW (Vol.1)

(第一卷)

朱正威 肖群鹰◆编著



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国公共安全评论

CHINA'S PUBLIC
SECURITY REVIEW (Vol.1)

(第一卷)

朱正威 肖群鹰◆编著



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共安全评论. 第一卷 / 朱正威, 肖群鹰编著. —北京: 金城出版社: 社会科学文献出版社, 2015. 5

(国家安全战略研究丛书)

ISBN 978-7-5155-1215-0

I. ①中… II. ①朱… ②肖… III. 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 (2015) 第 068055 号

中国公共安全评论 (第一卷)

作 者 朱正威 肖群鹰
责任编辑 谢艳芝 林 尧
执行编辑 柴 桦 颜林柯
开 本 700 毫米 × 960 毫米 1/16
印 张 22.5
字 数 310 千字
版 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷
印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司
书 号 ISBN 978-7-5155-1215-0
定 价 50.00 元

出版发行 **金城出版社** 北京市朝阳区利泽东二路 3 号 邮编: 100102
发 行 部 (010) 84254364
编 辑 部 (010) 64222699
总 编 室 (010) 64228516
网 址 <http://www.jccb.com.cn>
电子邮箱 jinchengchuban@163.com
法律顾问 陈鹰律师事务所 (010) 64970501

出版前言

习近平同志在中央国家安全委员会第一次会议讲话中指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。

为深入研究国内外安全形势，广泛借鉴国外安全理论研究成果和实践经验，金城出版社与社会科学文献出版社共同策划了“国家安全战略研究丛书”项目。项目包括两个系列：一个是引进国外国家安全理论研究成果及最新政策研究，具体包括国家安全理论分析、情报研究方法、最新反恐战略等，旨在为我国相关人员研究国外安全战略和政策提供参考借鉴；另一个是邀请我国相关领域专家学者，对当代中国非传统安全进行系统研究，内容涵盖经济、社会、文化、生态、资源等各个领域。希望本套丛书的编辑出版，为了解和研究国家安全问题、探索中国特色国家安全道路，提供一方丰田沃土。

前 言

顺应中国社会转型期和矛盾凸显期社会治理实践的趋势与需要，我们在西安交通大学组建了社会风险与公共危机管理研究课题组，试图在价值理性与工具理性的结合上探索社会风险与公共危机的治理路径。2007年，我们在借鉴国内外研究成果的基础上，首次将“脆弱性与能力”的综合框架运用于区域公共安全状态的评价，希望从提高“应对能力”与降低“脆弱性”的综合视角，评估区域公共安全水平，推动中国区域公共安全系统健康发展。课题组在承担和完成学校、陕西省和国家课题，进行公共危机管理领域相关研究的过程中，曾多次拓展和改进该框架，最终形成目前的综合性分析框架。

依托社会科学文献出版社，2013年9月我们出版了《公共危机管理与社会风险评价》一书，着重分析和研究了区域公共安全评价的理论与方法。该书在2014年4月武汉卷藏信息技术有限公司公布的“卷藏数据：2014年1~2月政治、法律类图书图书馆馆配排行榜TOP100”榜单中，位居第39位，系上榜的唯一一部探讨评价理论与技术的专著。今天呈现在读者面前的这本书则是在转型期公共安全问题凸显背景下，应用我们近年来不断研究、完善的“脆弱性与能力”综合分析框架，对中国公共安全状况的分析与评论。

“脆弱性与能力”综合分析框架认为，“能力”与“脆弱性”共同决定公共危机的影响后果。脆弱性与能力是一对互逆的概念，两者相伴而生、有机结合在一起。前者主要体现在自然脆弱性、经济脆弱性、社会与人文脆弱性以及政治脆弱性上；后者主要体现在计划方案（预案）、政

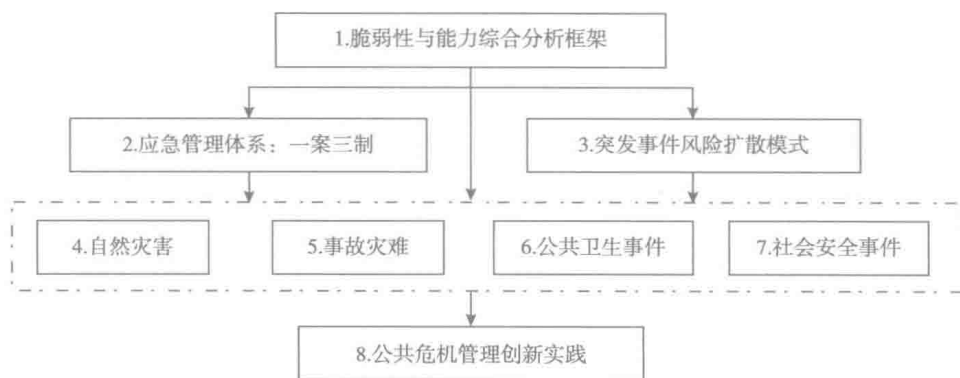
策制度（法制）、安全系统（体制）、程序规则（机制），以及应急力量的准备方面，其核心是“一案三制”。评价和发展区域系统公共安全水平，实际上就是在分析这两方面的公共安全特质。在公共危机管理中，单方面关注降低脆弱性或提高公共危机应对能力，都会变成一条腿走路，严重影响到公共危机管理绩效。公共危机管理本身就是一个降低脆弱性、增强应对能力的过程，利用该框架从脆弱性与应对能力两个组合维度，分析和评估区域公共安全水平，有助于提升公共危机管理效益。具体的综合分析框架参见本书第一章第二节。

本书的研究主要采取演绎的方法，按照“总体框架→相关讨论→分类研究→创新管理”的思路展开。书中首先提出“脆弱性与能力”综合分析框架，然后在该框架统一指导下分析和评论中国公共安全状况。一是评述自然灾害、公共卫生事件、事故灾难和社会安全事件所涉及的能力与脆弱性要素及其影响，分析我国区域公共安全系统的风险水平；二是评述社会风险的扩散模式，应急管理的“一案三制”，以及社会管理创新实践，分析我国区域公共安全系统的应对状态。

全书共分八章，第一章介绍脆弱性与能力综合分析框架，第二章分析应急管理体系，第三章分析风险扩散模式，第四章至第七章依次采用综合框架分析中国的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类事件及其应对状况，第八章分析中国的公共危机管理创新实践。各章之间的理论与逻辑关系如下图所示，第一章统筹引领全书，第二章、第三章评述突发事件管理体系、制度与模式方面的一般问题，第四章至第七章评述四大类突发事件的现状、特征及其应对，第八章总结和展望中国的公共危机管理实践。

本书的写作，力求淡化研究的学术色彩，贴近社会实际，突出评论的特点，做到有“述”，有“评”，亦有“论”。志在对中国公共安全状况进行系统的梳理和评论，可供从事公共危机管理的政府、社会和研究机构的从业人员借鉴和使用。

书稿的研究与撰写分工如下：



逻辑关系框架图

策划与统稿：朱正威、肖群鹰；

第一章：朱正威、肖群鹰；

第二章：冯晨、刘泽照；

第三章：肖群鹰、王玮、贺振华；

第四章：刘莹莹、肖群鹰；

第五章：王琼、陶方易、连翠红、白鹭；

第六章：石佳、赵巍、徐文静、王楠；

第七章：黄杰、何延瑞；

第八章：王娟丽、李文君。

在课题研究和分析框架形成过程中，西安交通大学公共政策与管理学院郭雪松副教授做出了重要的贡献，因为目前他在美国中佛罗里达大学做访问学者，没能亲自参与写作，但在这里要表达我们的谢意。这项成果是经过近十年的积累才逐步形成的，西安交通大学公共政策与管理学院社会风险与公共危机管理研究课题组的历届研究生，也都对该研究课题的完成做出了各自的贡献。

需要说明的是，这本专著是我们承担的国家社会科学基金重大项目“建立社会稳定风险评估机制”（批准号：11&ZD034）和重点项目“基于脆弱性与能力视角的区域公共安全系统评价研究”（批准号：09AZZ003）的中期研究成果，在这里我们特别感谢国家社会科学基金的资助和支持。

目 录

第一章 概述：视角与维度	001
第一节 基本概念	001
第二节 脆弱性与能力综合分析框架	005
第三节 公共安全态势研判	015
第四节 公共安全系统的社会生态	021
第五节 需求推动改革	038
第二章 中国应急管理体系与机制	046
第一节 国家应急管理体系中的“一案三制”	046
第二节 预警机制	065
第三节 应急机制	072
第四节 协调机制	078
第三章 公共安全系统的社会风险扩散	087
第一节 风险扩散的“链式”路径	087
第二节 风险总量的“放大”或“缩小”	095
第三节 风险扩散的“阈值效应”	105
第四章 自然灾害与应急救援	119
第一节 理论依据	119
第二节 中国自然灾害的主要灾种与孕灾环境	123

第三节 中国自然灾害的社会脆弱性	135
第四节 中国自然灾害的风险管理	141
第五节 中国自然灾害的应急救援	157
第五章 事故灾难与安全管理	169
第一节 事故灾难的定义与分类	169
第二节 中国事故灾难的现状与特征	174
第三节 脆弱性和风险抵御能力	185
第四节 事故灾难的风险管理与应急救援	199
第六章 公共卫生事件与应对	213
第一节 公共卫生事件的概念与分类	213
第二节 中国公共卫生事件的现状与态势分析	218
第三节 脆弱性与风险抵御能力	241
第四节 公共卫生事件的风险防范与治理	247
第五节 突发公共卫生事件应急响应	254
第七章 社会安全事件与应对	261
第一节 社会安全事件的概念、分类与成因	261
第二节 社会安全事件的现状和态势分析	267
第三节 社会安全的脆弱性与应对能力	281
第四节 社会安全事件的防范和治理	293
第八章 中国社会公共安全管理创新	300
第一节 中国公共危机管理创新之路	300
第二节 国际危机管理创新与借鉴	307
第三节 从社会管理到社会治理创新——以社会稳定风险评估机制 建设为例	319

Contents

Chapter 1 The Summary of Views and Dimensions / 001

- 1. 1 Basic Concepts / 001
- 1. 2 The Framework of Vulnerability and Capacity Comprehensive Analysis / 005
- 1. 3 Identification to Public Security Status / 015
- 1. 4 Social Ecologies of Public Security System / 021
- 1. 5 Reforms Promoted by the Necessity / 038

Chapter 2 Emergency System and Mechanism in China / 046

- 2. 1 One Plan and Three Mechanisms in National Emergency System / 046
- 2. 2 The Mechanism of Early Warning / 065
- 2. 3 The Mechanism of Emergency / 072
- 2. 4 The Mechanism of Coordination / 078

Chapter 3 Social Risk Diffusion in Public Security System / 087

- 3. 1 The Existence of Chain Paths in Risk Diffusion / 087
- 3. 2 The Amplification or Shrinkage of Social Risk / 095
- 3. 3 Threshold Effect in Risk Diffusion / 105

Chapter 4 Natural Disaster and Emergency Resue / 119

- 4.1 Theory and Basis of Analysis / 119
- 4.2 The Main Disasters and Hazard-formative Environment / 123
- 4.3 Social Vulnerability of Chinese Natural Disaster / 135
- 4.4 Risk Management of Natural Disaster / 141
- 4.5 Emergency Rescues in Natural Disaster / 157

Chapter 5 Accident Disaster and Security Management / 169

- 5.1 The Definition and Categories of Accident Disaster / 169
- 5.2 The Status and Genesis of Chinese Accident Disaster / 174
- 5.3 Vulnerbilities and Risk Resilience / 185
- 5.4 Risk Management and Emergency Rescues in Accident Disaster / 199

Chapter 6 Public Health Event and Treatment / 213

- 6.1 The Concepts and Categories of Public Health Event / 213
- 6.2 The Status of Public Health Event in China / 218
- 6.3 Vulnerabilities and Risk Resilience / 241
- 6.4 Risk Prevention and Governace in Public Health Event / 247
- 6.5 Emergency Response to Sudden Public Health Event / 254

Chapter 7 Social Social Security Accident and Treatment / 261

- 7.1 The Concept, Categories and Genesis of Social Security Accident / 261
- 7.2 The Status of Social Security Accident / 267
- 7.3 The Vulnerability and Capacity of Social Security / 281

- 7.4 The Prevention and Governace to Social Security
Accidents / 293

Chapter 8 The Management Innovation of Social Public Security in China / 300

- 8.1 The Road of Chinese Public Crisis Management
Innovation / 300
- 8.2 The Innovation and Reference of International Crisis
Management / 307
- 8.3 From Social Management to Social Governace Innovation / 319

第一章 概述：视角与维度

本书依据《国家突发公共事件总体应急预案》（以下简称《总体预案》），集中分析和评论中国大陆的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类公共危机，以及政府的风险管理与应急救援情况，探讨其中存在的问题，以及改进的策略。评论的焦点指向四类公共安全事件中的社会热点与安全问题。为提纲挈领，本章将界定一组重要概念，并给定整体评论所遵循的理论框架，然后对中国的公共安全形势做一总体的基本判断。对当前公共安全领域的重大动向与难题做初步的分析。

第一节 基本概念

本节将对涉及的几个基本概念进行界定，防止讨论过程中出现分歧，具体对公共安全、社会风险、突发事件和公共危机管理进行定义。

一 公共安全

国际学术界较少使用“公共安全”（Public Security）这个概念，与之大致对应的概念是“紧急状态”或者“非传统安全”。

“紧急状态”（Emergency）是指发生了危及全体社会公众的整体生活和共同利益的突发性和灾难性事件。紧急状态可指发生了自然灾害和人为安全事件，前者如流行病、地震、风暴等自然灾害，后者如恐怖袭击、集体骚乱、重大事故等。

“非传统安全”(Non-Traditional Security, 简称 NTS)主要是指人类社会过去没有遇见或者很少见到的,这些年逐渐凸显出来的,发生在战场之外的对国家、地区乃至全球的生存与发展,对国家安全与社会稳定能够构成重大威胁的,非军事和政治冲突所引起的其他领域的安全问题。主要包括:经济安全、金融安全、生态环境安全、信息安全、资源安全、恐怖主义、武器扩散、疾病蔓延、跨国犯罪等。^①

虽然“公共安全”频繁见诸讨论,但国内学者对“公共安全”的理解也有所不同。郭济(2004)^②认为,广义上的公共安全是指不特定多数人的生命、健康、重大公私财产以及社会生产、工作生活安全,它包括整个国家、整个社会和每个公民一切生活方面的安全(从国防安全、环境安全到社会福利保障等),自然也包括免受犯罪侵害的安全;狭义的公共安全主要包括免受来自自然灾害、治安事故(如交通事故、技术性事故等)和犯罪的侵害三个部分。吴爱明(2004)^③认为,公共安全是指社会公众享有安全和谐的生活和工作环境以及良好的社会秩序,公众的生命财产、身心健康、民主权利和自我发展有安全的保障,最大限度地避免各种灾难的伤害。白钢(2004)^④认为,公共安全问题属于公共产品范畴,是运用公共权力的政府必须向公民提供的服务,严格意义上的公共安全问题,大致可以划分为生产领域的公共安全问题和非生产领域的公共安全问题。

定义“公共安全”,既要依据已有学说,也要充分考虑国情和操作性。《中华人民共和国刑法》设了一个专章规定危害公共安全罪,该罪侵犯的客体就是“公共安全”,客观方面表现为各种危害公共安全的行为,即故意或者过失实施的危害不特定多数人的生命、健康或者重大公私财产安全的行为。由此我们认为,公共安全是从公共性角度来理解和

① <http://baike.baidu.com/view/1169022.htm>.

② 郭济:《政府应急管理实务》,中共中央党校出版社,2004年。

③ 吴爱明:《公共安全:公安管理不可忽视的问题》,载《行政论坛》2004年第11期,第3~5页。

④ 白钢:《解决公共安全问题刻不容缓》,载《人民日报》2004年2月27日,第13版。

研究的安全，是指多数人或者说公众的生命、健康和财产不受威胁损害的状态。“公共安全”的内涵，强调的是公众的生命、健康和财产安全，指的是不特定多数人的安全，在这个意义上它与传统意义上的国家安全是不同的。考虑到本书的研究主要服务于中国的实践，因此书中讨论的“公共安全”在外延上与2006年1月国务院颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》以及2007年11月1日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》所指的“突发公共事件”相一致，这两个文件中确定的威胁“公共安全”的“突发公共事件”包括自然灾害、事故灾难、公共安全事件和社会安全事件。

二 社会风险

社会风险是与公共安全相对的概念，去除公共性后，可以进一步将之还原为更基础的概念，即“风险”。主观层面的风险指人们对环境危险性的主观辨识或感知，客观层面的风险指遭遇危险、损失和伤害的可能性。

风险大小可从可能性（Likelihood）、危险性（Danger）、脆弱性（Vulnerability）与暴露度（Exposure）四个方面进行测度与衡量。衡量风险大小时，应当主要分析事件发生的概率，造成后果的严重程度，对象易受侵害的特征，以及事件发生时的影响范围或覆盖面积。

社会风险在风险的概念之上，增加了社会性这一限定因素，是指可能威胁或危害到社会公众的生命与健康、重大公私财产，以及公共生活、生产秩序的危害事件的发生。社会风险意味着爆发社会危机的概率提高，而突发事件的发生，又将进一步深化社会风险。

三 突发事件

2007年11月1日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》第一章第三条对突发事件做了专门定义。认为突发事件指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾

害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

根据该定义，突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。突发事件有两项特征，一是时间上突然发生，难以预料到，要求及时应对；二是需采取非常规手段应对，即采取应急响应措施，不正确应对可能产生严重的危害后果。衡量社会危害程度、影响范围、人员或财产损失等因素，可将突发事件等级分为特别重大、重大、较大和一般四个等级，这也是当前危机预警的Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级、Ⅳ级四个级别，依次采用红色、橙色、黄色、蓝色表示。

四 公共危机管理

公共危机管理，是指为提高危机发生的预见能力、危机发生后的应对能力以及危机发生后的恢复能力，公共管理主体实施的危机预防、事件识别、紧急反应、应急决策、评估、恢复等行为的总称。公共危机管理包括常态下的风险管理、非常态下的应急管理、危机管理所需的应对能力建设三部分。^①

风险管理，指对社会危机从识别、分析、控制到削减的一系列管理过程。应急管理，指公共部门在公共危机事件从产生到发展的过程中，为减少、消除公共危机的侵害，依据应急预案，紧急应对公共危机事件实施应急救援的管理过程。

公共危机管理能力建设，指制定应急管理法规与政策，建立健全工作预案与机制，增强人员素质与操作效果，做好应急准备。公共危机管理能力包括危机发生前的预见和预防能力、危机发生前的应急准备能力、危机发生后的危机响应能力、危机解决后的长期恢复能力。

根据危机发展的生命特征，公共危机的生命周期包括危机前、危机

^① 肖群鹰、朱正威：《公共危机管理与社会风险评价》，社会科学文献出版社，2013年，第243页。

中和危机后三个阶段；也可以划分为潜伏期、爆发期、相持期、解决期与恢复期。根据公共危机的不同发展阶段，罗伯特·希斯将公共危机管理的职能，分为预防、准备、响应和恢复四个阶段进行设置。具体内容将在后面进行讨论。

第二节 脆弱性与能力综合分析框架

本书在各章的评论与分析中，统一采用一个视角——公共危机管理的能力与脆弱性分析视角；统一采用一种理论指导框架——社会风险管理能力与脆弱性理论；统一采用一类分析工具——有关公共危机研究的能力与脆弱性分析工具。

能力与脆弱性理论，确切地讲，应该是能力理论、脆弱性理论，以及能力与脆弱性统一论。我们认为从政府角度思考，公共危机的发生与应对，核心要点只有一句话，那便是“增长能力、降低脆弱性”。这句话包括丰富的内涵。

一 脆弱性

Westgate et. al. (1975)^① 将脆弱性定义为：在面临极端自然风险的情况下，区域处于危险状况的程度。联合国减灾战略机构认为，脆弱性由自然、社会、经济和环境因素或活动所决定，它是使一个社区更容易受到危害侵袭的影响因素集。^② 安德森和伍德罗则认为，脆弱性是人们从危机中得以生存或复原的直接需要，由于存在一些长期因素削弱了人们应对突发灾难或持续紧急情况的能力，人们更易受到灾难的影响。^③

① Baird A., P. O'Keefe, K. Westgate, B. Wisner, *Towards an Explanation and Reduction of Disaster Proneness*, Disaster Research Unit Occasional Paper 1, London: Bradford University, 1975.

② International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *World Disaster Report*, Geneva, 1999.

③ [美] 坎迪达·马奇、伊内斯·史密斯、迈阿特伊·穆霍帕德亚：《社会性别分析框架指南》，社会性别意识资源小组译，社会科学文献出版社，2004年。