

公安学学术丛书 尚建荣、主编

江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)

中国社会公共安全协同供给

ZHONGGUOSHEHUIGONGGONGANQUANXITONGGONGJI

钱洁◎著



中国人民公安大学出版社

公安学学术丛书 尚建荣 主编

江苏高校优势学科建设工程资助项目 (PAPD)

中国社会公共安全 协同供给

钱 洁 著

(公安机关内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会公共安全协同供给 / 钱洁著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2016. 1

(公安学学术丛书 / 尚建荣主编)

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2301 - 0

I. ①中… II. ①钱… III. ①公共安全—社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 176454 号

中国社会公共安全协同供给

钱洁 著

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

印 刷: 北京市泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2016 年 1 月第 1 版

印 次: 2016 年 1 月第 1 次

印 张: 15.75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 280 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2301 - 0

定 价: 50.00 元 (公安机关内部发行)

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

电子邮箱: zbs@cppsu.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

教材分社电话: 010 - 83903259

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

为加强公安学建设,推动公安学理论研究和实践创新,更好地发挥公安学科建设服务公安教育和公安实战的作用,江苏警官学院于2011年启动了《公安学学术丛书》编撰工作。这在国内尚属首次。作为一套系列学术丛书,其编选采用了开放性、灵活性和包容性的形式,即不预先设定书目,不预先确定著者,而是采取面向全校征集,由个人申报、专家评审遴选的方式确定。入选丛书的作者,大多长期在江苏警官学院从事教学、科研工作,他们中有学识深厚的学科带头人,有年富力强的学术骨干,也有朝气蓬勃的青年才俊。他们治学严谨,勇于开拓,传承而不守旧,务实而不唯书,以自己的学术专长和敏锐的学术视角,赋予这套丛书扎实厚重的学术分量。希望这些成果的付梓,能够引起越来越多的人对公安学学科的关注,能够对推动公安学发展有所裨益。

公安学是伴随着国家、警察的诞生而产生的一门学科,但就现代意义上的公安学学科建设而言,在中国起步较晚。众所周知,中国近代警察制度移植自西方,关于警察学科的研究也大多沿用西方范式。新中国成立后,伴随着人民公安事业的创建和发展,中国特色的公安学学科建设随之展开。尤其是改革开放以来,在波澜壮阔的社会主义现代化建设中,公安工作日新月异,公安教育恢复发展,公安人才队伍逐步壮大,公安学术交流不断拓展,这些都直接推动了当代公安学科快速发展。在几代人的不懈努力下,2011年3月,国务院学位委员会和教育部正式批准增列“公安学”和“公安技术”两个一级学科,结束了公安高等教育没有一级学科的历史,标志着公安学学科建设翻开了新的一页,在公安学术史上具有里程碑意义。

学科建设不仅是公安高等教育的龙头,而且对经济社会发展具有重要促进作用。近年来,江苏警官学院积极适应经济社会发展新形势,主动融入高等教育改革发展主流,主动融入公安工作改革发展大局,大力实施转型升级发展战略,着力抓好内涵建设、队伍建设、硬件建设“三大建设”,努力打造公安学科建设品牌。2010年,江苏省政府启动实施了“江苏高校优势学科建设工程”,这是全面提升高等教育水平和核心竞争力,加快江苏由教育大省向教育强省转变的战略举措。江苏警官学院申报的“公安学”一级学科经过多轮遴选评审,成功入选江苏省优势学科建设工程项目。这一重大突破,标志着江苏

警官学院的学科建设进入高起点、高层次发展的新阶段，也为江苏的公安学学科建设搭建了高端平台。这套丛书，从一个侧面反映了江苏警官学院承担省优势学科建设工程项目以来所取得的代表性成果。

公安学学科建设有着自身的特点和规律。江苏警官学院在公安学研究中，力求从实际出发，努力探索和形成自己的特色。从这套丛书入选成果看，主要体现出三个特点：一是研究方向和选题比较广泛，涉及治安学、侦查学、公安管理学、警察法学、犯罪学、心理学、警察文化、警察史学等公安学的主要方向或领域。二是理论和实践并重，在公安学研究中坚持“顶天立地”的原则，顶天，就是注重理论创新，丛书选题中大多瞄准学科理论前沿，具有前瞻性；立地，就是注重回应实践需求，丛书选题中有不少来自于公安实践，主要解决公安实际工作中的问题。三是与相关学科的融通。特别是从公安学与相邻学科结合的视角，对公安学及交叉学科研究领域的诸多理论和现实问题进行了比较系统的梳理，力图揭示公安学及交叉学科理论演进的路向及其规律，这一探索与尝试，为公安学研究开启了一个很有意义的努力方向。

当代公安事业发展进步迫切需要科学理论的指导，迫切需要学术研究的引领。相对于成熟学科，公安学是年轻的。公安学要赢得更高的地位和更大的影响力，关键是要有一大批社会广泛认可的标志性成果，关键是要有一大批高水平的学术人才，最终的衡量标准是看对公安工作和社会发展进步的贡献度。实现这个目标，需要公安系统和社会界的共同努力，公安院校更有大量工作要做。与众多知名学府相比，江苏警官学院的公安学学科建设才刚刚起步，任重而道远。我们希望借助这套丛书的编撰出版，为公安学学术研究和交流搭建一个平台，通过发挥这个平台集聚和整合学科研究力量的作用，不断催生一批公安学的名师和大家，产生更多影响深远的精品力作，以推动公安学研究走向辉煌，更好地为提升公安教育水平、推动公安事业发展进步服务。这是我们的愿望，也是我们的责任。



二〇一二年十一月

前 言

在风险社会背景下，社会矛盾的凸显和公共治理难度的不断增大，使社会公共安全面临前所未有的挑战。中国社会公共安全事件频发，极易产生社会公共安全失序，迫切需要打破政府对社会公共安全的独控局面，将安全诉求置于公共管理的视野之下进行探讨。目前对于社会公共安全管理的研究主要分散于警务理论、风险与危机管理、安全技术研发、安全系统工程等领域，具体涉及社区警务、犯罪预防、反恐战略、群体性事件应对、公共安全评价体系等，总体分析较为零散。与协同治理相关的主要是整体性治理视角下的府际协作研究，本研究首次提出社会公共安全供给问题，开拓了社会公共安全研究的新视野。协同学作为源于自然科学的理论，虽然在经济学、传播学、企业管理等领域有所运用，但是国内只有几篇论文运用协同学研究区域公共服务、公共危机管理等问题。本研究将协同学应用于社会公共安全管理领域，系统探讨社会公共安全协同供给问题，这方面的研究在国内尚属首次。社会公共安全协同供给的意义在于，从系统论的新视角分析影响社会公共安全供给的序参量，通过对自组织式协同机制的分析，探索实现社会公共安全系统相变和有效安全供给的新路径。

本研究主要探讨以下问题：一是社会公共安全供给的必要性与核心路径；二是社会公共安全协同供给的概念、一般原理与模型框架；三是在社会公共安全供给中的协同序参量涉及公共服务质量与公民社会融入状况这两个领域，而可能影响协同序参量的控制参量，包括协同主体及其权责关系、信息化基础、组织架构及政策体系等；四是社会公共安全协同供给的子系统、自组织动力机制与运行机制；五是中国社会公共安全供给的现状与存在的问题，在此基础上进一步提出实现社会公共安全协同供给的路径与对策。本研究的方法主要有三种：一是理论文献的规范性研究，二是对策探讨为主要内容的规定性研究，三是案例与比较研究。

本研究证明：将协同学基本原理运用于社会公共安全供给，具有必要性与可行性；在风险社会背景下，社会公共安全协同供给是社会公共安全有效供给的重要模式。

本书的论述内容主要有以下五点：

1. 用协同学工具分析社会公共安全供给具有重要理论价值和现实意义。社会公共安全协同供给有利于深化对当前社会公共安全领域复杂现象本质的认识,深入分析社会公共安全领域的不安全要素产生的社会机理,立足于科学的安全观与维稳观,更新风险管理理念与方法,实现一体化社会公共安全供给。

2. 社会公共安全协同供给的前提是政府观念与制度变革。政府要转变对自身的角色认知,从组织革新、政策变迁、信息系统建设等方面入手,通过完善社会公共安全协同供给子系统,实现协同机会识别、启动与要素整合。

3. 社会公共安全协同供给的核心是三种协同机制的作用。其核心是努力构建和完善政策导向机制、利益驱动机制与志愿精神驱动机制的三类协同供给运行机制,形成社会公共安全协同供给的自组织体系。

4. 在协同学视角下,以公共服务质量与公民的社会融入度为序参量考察。中国当前社会公共安全供给中存在五方面的问题,包括对制度的路径依赖,管辖权的利益争夺与局域保护主义,安全领域信息和文化壁垒,社会组织发育不完善,社会协同政策供给相对不足等。

5. 在“民主化”社会公共安全供给目标下,分析中国社会公共安全协同效应的实现路径。主要是,基于公众安全感提升,通过协商、互助与激励机制建设实现常态化项目式协同。具体为,政府在社会公共安全协同供给战略规划下,一方面通过社会公共安全信息平台建设实现跨界协同的数字化革命,全面提升公共服务质量;另一方面通过公共信任关系的改善实现安全领域的高效集体行动,完善公民的社会融入度。要立足社会公共安全感的全面提升,要从小范围开始,启动由点及面、自下而上的项目式社会公共安全协同供给模式。

本研究的创新体现在三个方面:第一,从研究视角上,提出社会公共安全协同供给这种综合式社会公共安全供给模式。强调不同于紧急状态下的政府应急管理或危机管理,社会公共安全协同供给深究安全问题的社会机理,深掘安全供给的社会力量,是一种常态化的社会公共安全管理模式。第二,从研究方式上,将源于自然科学领域的协同学理论引入公共管理研究,形成协同学视阈下社会公共安全领域协同的序参量与自组织体系理论框架,并建立相关理论模型。第三,从研究方法上,通过访谈方法对社会公共安全协同供给现状进行深入分析,细解实践中的社会公共安全序参量及自组织协同供给,积极探索适应中国社会状况的本土化协同路径与对策。

由于社会公共安全领域议题的宏观性和协同学的复杂性,本研究主要从宏观上建构社会公共安全协同供给体系及其运行规律,并从微观上选取社区公共安全供给、区域安全协同等社会公共安全供给问题进行片断式协同学分析和思考,进而提出社会公共安全供给的宏观路径与对策。不足之处在于未能细解更

为广泛全面的地域和领域的社会公共安全供给具体协同措施，这也是今后要进一步深入研究的方向。在社会公共安全供给相对缺乏的今天，本研究向以政府为核心的公共部门吁求，转变长期以来根深蒂固的“用自上而下监管模式寻求社会公共安全与稳定”的观念，遵循科学的协同学规律，以更开放的姿态深掘社会之不竭智慧、潜能与动力，努力培育以社会信任为第一要素的社会资本，广泛动员全社会力量形成自组织式的社会公共安全协同供给网络，构建社会公共安全协同供给的良性机制。唯有如此，才能突破目前社会公共安全供给的“瓶颈”问题，通过协同机制实现政府与社会关系的重塑，从根本意义上实现社会的长治久安与人民的安居乐业，达成社会的稳定和谐发展。

目录

CONTENTS

第一章 导论	1
第一节 研究缘起与理论假设	1
第二节 研究综述	11
第三节 研究框架与思路	32
第二章 社会公共安全供给综合考察	38
第一节 社会公共安全供给：作为一种公共物品的考察	38
第二节 公共管理视角下的社会公共安全供给	49
第三节 社会公共安全供给的模式选择：以社区公共 安全供给为例	57
第三章 社会公共安全协同供给：基于协同学视角的分析框架	63
第一节 管理协同的研究基础	63
第二节 协同学研究对社会公共安全供给的意义	69
第三节 社会公共安全协同供给的一般原理与模型设计	74
第四章 社会公共安全协同供给：影响要素之考察	85
第一节 社会公共安全协同供给主体及其权责体系	85
第二节 社会公共安全协同的序参量与控制参量：可能成为 序参量之因素	97
第三节 社会公共安全协同的外环境	111
第五章 社会公共安全协同供给机制：形成、动力与运行机制	117
第一节 社会公共安全协同的前提：政府角色认知的转变	117
第二节 协同形成机制：协同机会识别、协同启动与要素整合	123

第三节	社会公共安全协同子系统及其动力机制：以区域 社会治安为例	129
第四节	协同的自组织运行机制：以市级社会治安供给为例	139
第六章	中国社会公共安全供给现状审视	147
第一节	中国当前社会公共安全供给的现实背景	147
第二节	中国社会公共安全供给的组织架构基础	150
第三节	中国社会公共安全供给的政策沿革：基于社会治安综合 治理的分析	159
第四节	中国社会公共安全协同目标实现的主要障碍及其成因	164
第七章	若干发达国家社会公共安全供给比较研究	170
第一节	社会公共安全供给中的社区警务战略与实践	170
第二节	若干发达国家社会公共安全供给实践的典型策略	175
第三节	比较研究与借鉴	181
第八章	中国社会公共安全协同供给的使命、路径与对策	190
第一节	社会公共安全供给的协同设计	190
第二节	中国社会公共安全协同供给的支撑条件	196
第三节	中国社会公共安全协同效应的实现	206
结论与展望		222
参考文献		225
后记		238

第一章 导 论

安全自古以来就是人类不断追求的基本权利与核心价值之一。保障社会公共安全供给不仅是公民个人正常生活、工作的基本前提,更是政府义不容辞的责任,是需要全社会共同担当的使命。在当前风险社会背景下,人类进入了压力倍增、风险重重、危机不断的时代,生产安全、交通安全、食品安全、环境安全、信息安全等领域的危机事件时有发生,安全成为极为敏感而又紧迫的公共需求。在当前这一安全感不足的时代,如何通过建立社会公共安全的良性供给机制来防范和化解社会不安全状态,成为全世界面临的共同难题。

第一节 研究缘起与理论假设

作为人类最重要的社会需求之一,公共安全给人们的生产和生活带来正常秩序。由于人类无时无刻都存在着面临大小灾难的可能性,这些灾难可能来自自然界,也可能源于人类活动本身。如何有效预防、从容应对并及时化解那些打破了现有秩序的各类突发事件导致的不安全状态,实现社会公共安全供给,成为事关全社会生存和发展的重大命题。公共安全涉及社会生活的方方面面,表现形式多样,其内涵复杂,外延也较难厘清,只能选取其中一个方面进行分析。社会公共安全作为公共安全的一种重要类型,直接涉及社会公众的生命、人身、财产等诸多方面的安全状况,对整个社会的秩序与稳定产生至关重要的影响。

一、公共安全及其类型

由于安全问题涉及面广,跨越多个学科领域,对于公共安全的界定在理论界一直存有很大争议;公共安全的类别也千差万别,一直很难形成统一的、获得普遍认可的分类标准。

(一) 安全与公共安全

学术界对安全概念的研究较多见于国际关系研究领域,此外还散见于生产安全和公安(警察)学领域,但迄今为止对安全的界定仍具争议性。

在国际关系研究领域,泰瑞·特里夫(Terry Terriff)把学术界对安全概念

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来自自然灾害、治安事故（如交通事故、技术性事故等）和犯罪侵害三部分。^①

2. 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。^②

3. 公共安全通常是指政府对社会日常运转所提供的安全保护，如防火、维护交通秩序、预防犯罪等。例如，在美国的地方政府机构中，警察局、消防队和“911”呼救中心构成公共安全的核心。^③

总体而言，以上对公共安全的定义都较为笼统，主要从安全环境、安全防护与社会秩序等方面展开分析，对概念的界定以及关注的焦点主要集中在外延上。

西方学者德博拉·斯通是从政治学视角将“安全”与“短缺”联系起来分析的，是将安全还原为客观的、可计算的、短缺的理念，认为“所有的共同体都通过集体努力来为其成员的经认可的短缺提供满足，也为它们作为共同体的自身存在的短缺提供服务”，并指出“安全，或者说保护未来的短缺就成了公共政策的一项重要工作”。^④从这一视角出发，本研究认为，公共安全一方面是指社会公众享有的一种良好社会秩序得以维持或完善的状态；另一方面是指在公共部门主导下全社会共同提供的，通过满足社会公众风险情境下物质或精神方面的短缺来提升其安全感的公共物品。

（二）公共安全分类的一般维度

从不同维度分析公共安全，可以对其进行完全不同的类型界分。

1. 从国际关系角度对公共安全进行分类。国际关系学者们认为，随着全球化的发展，现实安全也面临巨大转变，安全问题经历着从传统安全向非传统安全的发展。传统安全是以军事安全与政治安全为代表的国家安全体系，与之相对应的是国家间在军事、主权、意识形态等方面的威胁与摩擦，甚至引发主权争端或战争。而非传统安全则是在经济、政治与文化全球化发展进程中形成的经济、环境、信息、资源、文化等领域内的危机，与之相对应的是全球范围

① 郭济：《政府应急管理实务》，中共中央党校出版社，2003：7。

② 吴爱民：《公共安全：公共管理不可忽视的社会问题》，《行政论坛》，2004（11）。

③ 吴量福：《美国地方政府管理中的应急系统及其运作》，《政治学研究》，2004（1）。

④ [美] 德博拉·斯通：《政策悖论：政治决策中的艺术》，顾建光译，中国人民大学出版社，2006：

内的金融危机、生态环境恶化、跨国走私与犯罪、移民与难民潮、网络黑客、人口与资源危机、大规模传染性疾病、恐怖主义等对国家与地区安全造成严重威胁的问题，其基本特点是大多以国家为中心，形成多维扩散的局面，故比传统安全更难应对。

2. 从安全科学角度对公共安全进行分类。依据对安全威胁应对技术的差异，可以较为宽泛地将公共安全分为基于事故防范的生产安全、遏制违法行为的社会治安、自然灾害应对的防灾减灾等。从纵向上看，这一角度的公共安全研究的发展经历了从单纯技术层面的单一技术防范与应对到以管理与服务为主导的整体性减灾与建设的“大安全”观念的变迁过程。

3. 从刑法学角度对公共安全进行分类。主要以危害公共安全罪的类型研究为核心，按照造成危害公共安全后果的途径大致可分为危险方法（放火、爆炸、投毒等）；破坏、损坏公共设备、设施；实施恐怖、危险犯罪活动；违反特定物品管理规定；违反安全生产、作业规定等。由于危害公共安全罪涉及的是公共安全范围内造成后果较为严重的部分，故这种分类并不能穷尽公共安全的全部外延。

4. 从应急与危机管理的视角对公共安全进行分类。这种分类主要是从所面对的突发事件或危机的产生因素或发展过程入手，对与公共安全相对应的危机进行分类，分类的角度也较多，如按危机的性质和对人群的影响划分，可分为冲突性危机和一致性危机；按危机发生的领域可分为经济危机、社会危机和政治危机等。按危机发生的原因可分为内生型危机和外生型危机等。按危机发生、发展和演变的规律可分为突发性危机和演变型危机等。由于安全问题的覆盖面广，对危机的分类只是所有公共安全问题中较为严重紧迫的部分，也不能穷尽公共安全的所有类型。

（三）本研究对公共安全类型的划分

本研究首先按照威胁安全的因素，将公共安全分为由客观（自然界）因素引起公众不安全感的灾难（即天灾），和由主观（个人或群体）因素引起公众不安全感的的事件或情境（即人祸）。后者是广义的社会公共安全的范畴。从广义上说，社会公共安全是指使由主观因素引起公众不安全感的的事件或情境出现的概率降到最低，从而维持社会秩序和社会稳定，实现整个社会系统良性运行的状态。其类型涉及社会生活的方方面面，如经济安全、食品安全、药品安全、生产安全、信息安全、环境安全及社会治安等。本研究只对社会公共安全做狭义的理解。狭义上对社会公共安全理解，主要是围绕对违法犯罪的预防和治理及对群体性事件的处置等与警务工作相关的领域，是维护社会治安基本秩序，实现社会稳定和良性运行的状态。本研究将社会公共安全置于风险社会

情境下,从公共管理的视角探讨其内涵与外延。

二、风险社会情境下对社会公共安全的概念界定

(一) 社会公共安全:基于多学科的概念解析

在西方语系中,社会公共安全的概念相对模糊,其对应的概念主要为“social security”或“public security”。对于社会安全(social security)的理解主要包括以下两种:一是将社会安全等同于社会保障。它作为一个法律概念,是在美国1935年颁布的《社会安全法》(Social Security Act)中最早被使用的,该法案的内容主要涉及的是为那些值得援助和亟待援助的民众提供救助。在美国,“社会安全”概念由“经济安全”一词演变而来,目前包括社会保险、社会扶助、妇女与儿童保健三大体系。英国学者赫尔认为,“社会安全”一词在第二次世界大战前没有清晰的明文界定,而第二次世界大战后这一词汇不但代表人们对心理上安全感受的追求,也包括人们对经济上安全保障的渴望,即免于匮乏的自由。^①马歇尔认为,“社会安全”一词在早期曾与“社会保险”相区分,是以全民为对象的,是个人在社会生存自然享有的保护权利之一;后期意义上有所转变,涵盖的范围已扩大到公共救助与社会保险两类在内。^②而国际劳工局及欧盟认为,社会安全方案包括医疗救助、工伤救助、退休保障、社会保险、失业救助、儿童福利等。我国港台地区学者也沿袭了西方的理解,多将社会安全等同于社会保障,如认为社会安全是指一种社会制度,此制度旨在保障人们平时及遭遇紧急事故时维持基本生活水平所需的安全,不过各国的实施方式及项目,则依不同时间与空间而可能有相当大幅度的更迭与调整。^③二是认为“社会安全”是社会领域的安全,与权利和社会公正内容关系密切,其最基本的概念是“认同”。英国学者奥利·维夫认为:“社会安全是一个社会在不断变幻的环境中和潜在或现实威胁下保持自身基本特征的能力。也就是说,它是将演变控制在可接受的限度内,语言、文化、联系、宗教、民族身份以及习俗传统模式的可持续性。”^④

西方国家对社会安全的界定都是在法学与社会学层面上基于对社会安全制度的理解。中国政府将公共安全事件分为四大类,即自然灾害、事故灾难、公众卫生和社会安全。我国《突发事件应对法》中将社会安全事件与“自然灾害、事故灾难、公共卫生事件”相对,同属于突发事件的一类。有学者认为,

① 詹火生,杨莹,张菁芬.中国大陆社会安全制度.五南图书出版有限公司,1993:15.

② 詹火生,杨莹,张菁芬.中国大陆社会安全制度.五南图书出版有限公司,1993:18-19.

③ 詹火生,杨莹,张菁芬.中国大陆社会安全制度.五南图书出版有限公司,1993:12.

④ [英]巴瑞·布赞,等.新安全论.朱宁译.浙江人民出版社,2003:12.

社会安全事件是指“在社会安全领域发生的，因人为因素造成严重社会危害，需要采取应急处置措施的事件”^①。这一界定是对社会安全事件的狭义理解，用这一逻辑分析社会安全不够准确和全面。在中国大陆学者的研究中，除了将社会安全定义与社会治安相对应的概念外，还有一种从广义界定社会安全的概念，如有学者认为，社会安全是指整个社会系统能够保持良性运行和协调发展，而把妨碍社会良性运行与协调发展的因素及其作用控制在最小范围内。^②此外，从系统论视角看，社会安全是综合的立体式的安全体系，也有人称之为“社会安全网”（social safety net）。从广义上说，社会公共安全是广义社会安全的一个重要组成部分。有学者指出，社会公共安全是指不特定多数人的生命、健康和公私财物的安全。^③有学者指出，社会公共安全限定于维护治安稳定的狭义范围，是指严密防控违法犯罪，有效应对并解决各种社会治安问题。^④这些界定将社会公共安全限定在与社会治安相对应的领域，从学术分析的角度上说，存在局限性。

（二）本研究对“社会公共安全”的概念界定

本研究按照对社会安全事件的分析，结合我国对公共安全四个方面的分类，围绕社会治安与犯罪预防等相关事务，对社会公共安全做相对狭义范畴的理解。需要说明的是，从广义而言，社会公共安全的概念应包括“社会稳定”，而维护社会的稳定和长治久安是任何政府社会公共安全供给的重要内容。由于本研究主要从管理学视角探讨社会公共安全供给问题，故不从政治学意义上专门探讨“维稳”问题，但研究中会涉及与社会稳定相关的问题，主要是从公共管理的角度将其作为社会公共安全供给中的一个方面进行探讨。本研究认为，社会公共安全是与国家安全、政治安全、经济安全、信息安全、食品安全、生态安全等相并列的公共安全的一种。本研究将社会公共安全定义为：社会公共安全是指在一定社会共同体内，基于对犯罪活动的有效预防控制及实现良好的社会治安秩序，使社会公众免于遭受生命、健康、人格尊严或财产方面的侵害，并能获得较高程度的安全感和可靠的安全保障。社会公共安全涉及在一定社会共同体内，公众的生命、健康、人格尊严、财产等与社会治安秩序相关的安全，其实质是对法定的以生命和公私财产为核心的安全利益的维护和保障。

① 周定平. 社会安全事件应对研究. 中国人民公安大学出版社, 2008: 4.

② 贾江华. 社会安全: 意义与结构. 求实, 2004 (11).

③ 廖志恒. 论治安秩序本质. 武汉公安干部学院学报, 2005 (1).

④ 刘文成, 赵毅, 章杰. 社会治安防控体系与社会公共安全. 理论与现代化, 2008 (1).

（三）对社会公共安全的构成与要素的分析

基于对社会公共安全的上述界定，本研究对社会公共安全的构成与要素做以下分析。

1. 社会公共安全是一种以公众的社会公共安全感为基础的持续的状态。首先，社会公共安全是需要不间断供给的公共物品和服务，以及由此形成的一种持续性状态。其次，衡量社会公共安全状况的标准应由客观的社会安全保障措施与社会公众的主观感受相结合，两者缺一不可。而在风险社会背景下，具有持续性特征的公众社会公共安全感更能体现社会公共安全。最后，社会公共安全的核心，是在对犯罪活动的有效预防和控制的基础上实现社会治安的良好秩序，这种秩序是以公众的生命、健康、人格尊严、财产等法定基本利益得到维护和保障为基础的整体社会的有序状态。

2. 社会公共安全失序状态纵向层次划分的依据是公众安全所受威胁的程度。社会公共安全状态可分为有序状态与失序状态两种。社会公共安全失序状态是指由于违法犯罪行为的出现，社会公共安全领域偏离原来的秩序状态，对公众的生命、健康、人格尊严或财产等方面造成损害，致使公众的社会公共安全感降低。依据公众所受安全威胁的程度，社会公共安全失序状态可分为四个层级：一是社会公共安全局部失序。即因偶发的轻微犯罪对个别公众的生命、健康、人格尊严或财产造成损害或损失，社会公共安全的平衡状态被打破，并使相关公众产生社会治安领域的不安全感。二是社会公共安全出现缺失。在一定范围内出现暴力犯罪，造成少数公众的生命、健康、人格尊严或财产等的严重损失，引起一定范围的公众产生对整体社会公共安全的不安全感。三是社会公共安全失衡或失范。因全社会对某一或某些类型的犯罪未进行预防或未实现对其有效预防，出现有组织暴力犯罪，产生了较为严重的后果，并对社会秩序造成一定程度的影响，引起一定范围的社会恐慌。四是社会公共安全危机。即由于全社会犯罪预防工作整体缺失或不力，引起大规模有组织犯罪，社会公共安全问题已经涉及很广泛的区域或领域，造成该区域内公众的生命、健康、人格尊严或财产等利益受到严重侵犯，影响了正常的社会生活秩序，所有公众的不安全感激增，社会恐慌大面积扩散或蔓延。

3. 社会公共安全涉及的领域类型。本研究所述的社会公共安全，是与警务工作直接相关的对人的生命、健康、人格尊严、财产等利益的维护与保障。主要涉及以下领域：道路交通安全，即对道路交通安全法规体系内的公共利益的保障；财产安全，即受法律、法规保护的公私财产的权益不受侵犯；生命与健康安全，即受法律、法规保护的公民生命与健康权益不受侵犯；人格尊严安全，即公众的肖像、名誉、隐私等方面的权益不受侵犯；社会公共秩序安全，