

公共安全文库

江西省高等学校“十二五”重点学科《宪法学与行政法学》建设项目
江西省高校人文社科重点研究基地—江西警察学院公共安全研究中心建设项目

公共安全及风险应对

GONGONG ANUAN JI FENGXIAN YINGDUI

主 编：邓国良

副主编：赵光伟



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

公共安全文库

江西省高等学校“十二五”重点学科《宪法学与行政法学》建设项目
江西省高校人文社科重点研究基地——江西警察学院公共安全研究中心建设项目

公共安全及风险应对

GONGONG ANUAN JI FENGXIAN YINGDUI

主 编：邓国良
副主编：赵光伟



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公共安全及风险应对/邓国良主编. —北京:法律出版社, 2014. 12
ISBN 978 - 7 - 5118 - 7285 - 2

I. ①公… II. ①邓… III. ①突发事件—公共管理—风险管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 284148 号



邓国良 主编

责任编辑 郑 导
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
版本 2014 年 12 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 廊坊市精彩印刷有限公司

印张 24.75 字数 280 千
印次 2014 年 12 月第 1 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张健伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7285 - 2

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《公共安全及风险应对》编委会

主 编：邓国良

副主编：赵光伟

作 者（以撰写者先后为序）

郭小亮 刘须群 才凤敏

柳 琦 罗斌飞 曾芳芳

总 序

黑格尔在其《精神现象学》的前言中写道：“我们不难看到，我们这个时代是一个新时期的降生和过渡的时代。人的精神已经跟他旧日的生活与观念世界决裂，正使旧日的一切葬入于过去而着手进行他的自我改造。现存世界里充满了的那种粗略和无聊，以及对某种未知的东西的那种模模糊糊的若有所感，都在预示着什么别的东西正在到来。”黑格尔所预示的正在到来的“东西”可能就是我們正处于的风险社会和人类自我制造风险的时代。风险社会既意味着人们面临着风险的处境，也意味着风险是对安全和保障之威胁。风险社会面临的风险主要是自然风险与人造风险，而人造风险事实上是人类自己制造的风险，人类既要为自己制造的风险付出昂贵的成本与代价，又要时时处处预防和应对人造风险，人类自己种下的苦果，又只能自食其果，这确实是一件很悲哀的事情。同时，风险概念也赋予了人们一种全新的思维方式，从风险的视角审视和分析社会问题，有助于增强公众的风险意识、安全意识、忧患意识与责任意识和预防、处置与应对风险的自觉行为。公共安全涉及公众或大多数人的生命、身体健康和财产安全，它表征一种良好的和持续稳定的秩序状态，而危及公众或大多数人的生命、身体健康和财产安全的危险既有来自自然的危险天灾人祸，也有来自人造的危险，不论是哪一种危险，一旦爆发会给社会带来

灾难性的后果,对公众的心理受挫与精神伤害的负面影响则是持久的,短时期内难以消除与忘怀。2001年发生在美国的“9·11”恐怖袭击事件,导致3000多人付出了生命的代价,至今在美国人心中烙下的恐惧、不安的心理阴影仍然难以释怀和挥之不去,则是佐证。

公共安全为官方认定为新兴学科,即中国“十一五”中长期科技发展规划(2006年国务院发布)中将“公共安全”作为一个重要学科门类提出来,由于公共安全的内涵与外延是一个很宽泛的概念,不同学科诸如自然科学、社会科学和人文学科对公共安全问题的研究其关注的内容与视野存在很大差异,自然科学主要关注的内容与视野偏重自然的危险天灾人祸,研究灾害发生的机理、流变以及通过监测技术预先发布警告,提前加以防范;同时也会关注、分析人造危险对自然危险的影响,如雾霾的形成与人为的环境污染具有内在的联系等。而社会科学和人文学科关注的内容与视野更多的是人造的危险,如公共卫生、生态恶化与环境污染、生产安全事故、产品缺陷、能源安全、网络安全、社会治安中的犯罪、权力腐败等。同时也会关注、分析自然危险中灾害、疫情等的公共政策、立法規制、风险评估、灾后重建、经费投入与保障等。尽管自然科学、社会科学和人文学科对公共安全问题的研究其关注的内容与视野存在很大差异,但仍然存在研究领域的交叉与重合,而其研究的目的与出发点亦有不同。当然,这也说明了不论是自然危险抑或人造危险都是人类社会必须共同面对的危险,都是对公共安全的危害,不可等闲视之。

公共安全学是研究和探索公共安全现象及其发展规律的科学,它着眼于如何维护和保障公共安全利益,防范、处置与应对公共安全风险。从公共安全学研究的范围与界域分析,可以分为广义的公共安全学与狭义的公共安全学,广义的公共安全学包括政治安全学、经济安全学、文化安全学、教育安全学、国土安全学、科技安全学、社会安全学、信息安全学、生态安全学、资源安全学、核安全学等;狭义的公共安

全学包括恐怖主义、邪教组织、违法与犯罪问题、网络信息安全、生态环境安全、资源安全、食品药品安全、社会安全事件、群体性泄愤事件、生产安全事故、医闹医暴、社会治安问题与治理、犯罪被害与犯罪预防等纳入本学科研究的视角,而这些问题正是威胁和影响公共安全的常态现象。因此,公共安全学的研究范围与界域主要限于狭义的公共安全学领域展开研究为宜,并主要以人造风险危及公共安全问题为研究视域。

学术研究需要一种问题意识,即善于发现问题、提出问题、直面问题、研究问题、回答问题、积极推动问题的解决,并提出解决问题的方案与路径,正如马克思指出的:“问题就是时代的口号,是它表现自己精神状态的最实际的呼声”,是“左右一切个人的时代声音”。科学研究从问题开始,以问题告终。正如英国政治学家戴维·米勒所言:“只有通过问题,我们才会自觉掌握一种理论,正是这个问题,激励我们去学习,激励我们去推进我们的知识,激励我们去实验,去观察。”德国哲学家海德格尔在《形而上学导论》一书中指出:科学研究就是要“使问题得以成立,使问题得以提出,迫使自己进入这一发问状态”。正是源于问题意识促使我们关注和研究公共安全问题,为了加强公共安全学科建设,打造科研创新团队,扶植学术骨干的成长,整合学术研究资源,提升科学研究的水平,搭建一个展示研究成果的学术平台,江西省高校人文社科重点研究基地——江西警察学院公共安全研究中心设立了《公共安全文库》。设立《公共安全文库》的目的与意义:一是着力打造“公共安全学科”建设和“公共安全学科”创新团队,积极扶植与培育青年学术骨干的成长与进步,实现公共安全学科研究由理念走向应用,由模糊走向清晰,由描述性研究走向探究式研究,由发现问题走向提出解决问题的方案与路径,形成一批有自己特色的研究成果;二是拓宽学术视野,善于从多学科、多层面、多视角对“公共安全问题”进行透析,加强对“公共安全学科”的基础研究、应用研究、策略研究与

协同研究,形成本学科的理论体系,使“公共安全学科”成为显学,有自己独立的学科地位;三是本着开放、宽容的精神,广泛吸收国内外各学科对公共安全研究的前沿成果,在借鉴“域外新观”的基础上,不断创新与自我完善。

作为新兴学科的公共安全学是一块需开垦的沃土,这是因为,公共安全涉及的范围十分广泛,可利用的理论成果和实践资源极为丰富,但从宏观上、整体上去研究和把握公共安全学科体系还很薄弱,如何划定公共安全学科研究的界域和构建其理论体系仍然是一个需要厘清与亟待解决的现实问题,只要我们始终不渝地坚守既定的研究方向,持之以恒,勇于进取,开拓创新,为建设公共安全学科而不懈地努力,必将有所作为,有所成效,公共安全学科建设任重道远。

江西省高校人文社科重点研究基地
江西警察学院公共安全研究中心
2014年10月12日

前 言

现代社会步入风险社会已成为不争的事实,人们对风险存在的客观性及导致的危险的认知是通过亲身体验或显而易见的现实而感悟,如暴力恐怖犯罪、邪教组织的肆虐、食品药品对生命与健康的危害、网络谣言的传播、交通事故、环境污染、医疗责任事故、安全生产事故、群体性泄愤事件、飞机失联、女大学生失联、校园暴力等行为或事件时有发生,无不危及社会公众的生命健康安全与财产安全,风险引发的危险也进一步促进了公众风险意识的觉醒,增强了人们防范风险的心理和行为的自觉,从风险的视角来看待社会现实问题已成为人们的一种思维方式。事实上,风险只是引发危险的可能性,并不等同于现实性,认识到风险是引发危险的可能性,可以帮助我们加强事先的风险防控,防止潜在的风险转化为现实的危险,防患于未然;或者在面临危险时而坦然应对,不至于束手无策。风险社会既然是社会进步与发展的必然产物,那么它的存在并不可怕,可怕的是人们风险意识的缺失以及对风险防控的无动于衷。公共安全面临的风险而导致的危险已成为显性的、严峻的社会问题,如2014年3月1日,云南省昆明市发生了一起严重暴力恐怖袭击案件,造成29人死亡、143人受伤的严重后果而引发政府和社会公众对暴力恐怖犯罪的警醒,不惜采取高压强力手段与预防措施加以应对;针对黑恶势力利用网络系统散布网络谣言,

利用信息网络实施诽谤,进行网络诈骗、敲诈勒索,渲染暴力和传播淫秽色情信息等违法犯罪活动,政府和社会各界积极探索网络社会治理的途径、措施与方式,净化网络环境;针对女大学生失联事件频发而引发社会公众纷纷出谋献策,如何防止其不至于被害,保障女大学生的安全;针对环境污染对人的生命、健康安全的危害,政府和社会各界强化治理污染的法律措施、行政管理手段,进一步加强生态文明建设等。由于公共安全关乎人民群众的生命健康安全和财产安全,其风险引发的危险不仅影响大、范围广,而且危害后果严重,加强公共安全的风险应对研究具有鲜明的时代性、现实性和很强的针对性。公共安全涉及的领域与范围十分宽泛,其研究界域的划定本身就是一个值得细细揣摩和探究的现实问题,本书研究的领域与范围只是一次初步的尝试,有待于进一步深化与完善。

本书由邓国良主编,赵光伟副主编,各章撰稿人分工如下:导论、第一章邓国良;第二章郭小亮;第三章刘须群;第四章才凤敏;第五章柳琦;第六章罗斌飞;第七章曾芳芳;第八章、第九章赵光伟;全书由邓国良统稿审定。由于作者的研究能力和知识所限,错误和疏漏在所难免,恳请读者批评斧正,以便再版时修正。

邓国良
2014年10月15日

目 录

前言	(1)
导论	(1)
一、安全是构成人类社会秩序的基石	(1)
二、国家安全是国家的核心利益	(5)
三、公共安全学科建设的构想	(12)
第一章 公共安全与安全风险	(20)
一、风险社会与安全风险	(20)
二、公共安全与安全风险	(32)
三、安全风险及其应对	(46)
第二章 暴力恐怖犯罪的风险应对	(60)
一、暴力恐怖犯罪的现状和特征	(60)
二、暴力恐怖犯罪的危害和原因	(71)
三、暴力恐怖犯罪的应对理念和措施	(83)
第三章 邪教组织的危害及风险应对	(104)
一、我国邪教组织的现状	(105)
二、我国邪教组织难以禁绝的原因	(115)
三、我国邪教组织危害基本评估	(123)
四、治理邪教的思路与建议	(130)
第四章 生态安全的风险应对	(137)
一、生态安全的意蕴	(137)

二、生态安全问题及其原因探析·····	(148)
三、生态安全风险应对理念、途径与措施·····	(159)
第五章 网络信息安全的风险应对·····	(175)
一、网络信息安全的意蕴·····	(175)
二、网络信息安全的现状·····	(178)
三、网络信息安全风险存在的主要原因·····	(189)
四、网络信息安全风险的应对理念·····	(193)
五、网络信息安全风险的应对途径与措施·····	(198)
第六章 食品药品安全的风险应对·····	(211)
一、食品药品安全的现状与发展趋势·····	(212)
二、食品药品安全应对的困境与原因·····	(223)
三、我国食品药品安全的风险应对·····	(229)
第七章 权力腐败的风险应对·····	(249)
一、权力与权力腐败·····	(249)
二、权力腐败的领域及现状·····	(254)
三、权力腐败的危害与原因·····	(264)
四、权力腐败的风险应对·····	(270)
第八章 群体性泄愤事件的风险应对·····	(286)
一、群体性泄愤事件的现状及发展趋势·····	(286)
二、群体性泄愤事件的危害与发生的原因分析·····	(293)
三、群体性泄愤事件的防范与应对策略·····	(305)
第九章 医暴医闹的风险应对·····	(329)
一、医患纠纷引发医暴医闹事件的现状·····	(329)
二、医暴医闹事件的危害及原因·····	(336)
三、医暴医闹事件的预防与应对策略·····	(355)
参考文献·····	(371)

导 论

一、安全是构成人类社会秩序的基石

人类社会的生存与发展,既需要保持一个健康稳定的秩序,也需要维护一个安全保障的状态,人类社会总是在一种安全稳定的秩序状态下不断前行,离开了一个安全稳定的秩序状态,社会就会处于利益纷争的混乱状态,就会阻碍人类社会的进步与发展。如人类社会存在的战争、犯罪、动乱、纷争等是安全秩序的破坏因素,只有依靠安全的力量才能免于战争、犯罪、动乱、纷争等的侵害。可以说,安全是人类的第一需要,没有安全,就没有秩序,秩序是凭借安全的力量来维系。安全始终是人类社会所追求的价值目标,这源于安全是人类社会生存与发展的最低限度的基本权利。“从最低限度来讲,人之幸福要求有足够的秩序以确保诸如粮食生产、住房以及孩子抚养等基本需要得到满足;这一要求只有在日常生活达致一定程度的安全、和平及有序的基础上才能加以实现,而无法在持续的动乱和冲突状况中予以实现。”^①平等地享有安全权不仅是社会正义的道德基础,而且也是每个人所追求并享有的切身利益。“我们每个人都如同其他人一样,应该

^① [美]E. 博登海默著:《法理学——法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第318页。

最大化地享有安全的权利。”^①只有每个人最大化地享有安全的权利,其自由、平等、公平的权利才有保障。

(一)安全是人所固有的自然、永存的权利

从权利理论的发展历史观之,安全权和自由、平等、公平的权利一样,是人所固有的与生俱来的、如影相随的自然、永存的权利,这种权利既是人在自然状态下必然享有的权利,也是人类生存与发展的前提与基础,没有安全权,其他权利都是虚置的。如 1789 年法国《人权和公民权利宣言》宣称:人生而自由平等,终其一生。任何政治结合的目的均在于保护人的自然、永存的权利。这些权利即自由、财产、安全及反抗压迫的权利。1948 年 12 月 10 日联合国第三届大会在巴黎通过的《世界人权宣言》所保护的权利包括自由权、平等权、生命和人身安全权等。人的安全权是人的基本权利,它主要是指生存安全、生命安全、健康安全和财产安全以及免于威胁或者侵害的权利,关注于个体在社会生活状态下如在家庭、工作、社区和环境里的安全、福祉与尊严,免于饥饿、疾病、失业、自然灾害、生态环境污染、犯罪和恐怖主义、社会冲突以及暴力与非暴力等的威胁。可以说,人的安全以及免于威胁或者侵害的权利是人类生存的底线,也是公权力机关竭力追求乃至实现的目标。人的安全权从自然、永存的权利理念到纳入法律的保护框架体现了权利观念的进步与发展,这意味着人的安全权不仅仅停留在理念层面自然权利的期盼中,而是进入了制度层面法定权利的规制中,受到法律的呵护。“人的安全乃是至高无上的法律。”(英国著名法学家霍布斯的名言)“在法律成为社会主要规范后,实现和保障社会安全成为法律的主要任务和价值追求,它是以人为本的理念在法律中的体现,是公平正义这一法律的终极价值。”^②当安全权由注重与关注

① [美]文森特·R. 约翰逊:《美国侵权法》,赵秀文译,中国人民大学出版社 2004 年版,第 142 页。

② 洪伟、余甬帆、胡哲锋著:《安全保障义务论》,光明日报出版社 2010 年版,第 11 页。

人的安全扩展至社会安全并纳入法律的框架内,则意味着安全权受到了国家的尊重与关注,表明了国家保障安全的鲜明态度,也为政府和执(司)法机关保护和实现人的安全与社会安全以及维护一个良好的、持续发展的社会安全秩序提供了有力的法律依据和坚实的法治基础。

(二)安全是社会生存与发展免于危险的稳定状态

从一般意义上讲,安全是指人类社会的生存与发展免于危险、威胁与侵害的一种稳定状态,即“无危则安,无损则全”。在汉语中,“安全的含义是指稳定、没有危险、不出事故、不受威胁。在英语里,‘安全’的词义也是指免于危险,没有恐惧的状态。”^①从“安全”的意涵中给我们传递的信息:一是安全是社会生存与发展免于危险的稳定状态,在这里特别强调安全彰显平安与稳定,影响安全来自于内部或者外部的威胁与危险,这种危险可以是隐性的、潜在的,也可以是显性的、公开的;不论是隐性的危险抑或显性的危险则意味着社会的生存与发展处于不稳定状态。例如,2008年9月发生在河北省石家庄市三鹿集团的“三鹿毒奶粉”事件,当“三鹿毒奶粉”事件尚未揭露时,其危险是隐性的、潜在的;当它曝光后其危险就是显性的、公开的。“三聚氰胺”事件发生后,证实三鹿生产的婴儿奶粉被发现导致多位食用婴儿出现肾结石症状。据卫生部通报,截至2008年12月底,全国累计报告因食用“三鹿牌奶粉”和其他个别问题奶粉导致泌尿系统出现异常的婴儿共29.6万人。这种显性危险造成的后果极为严重,威胁到人的生命健康权,使社会公众对选用婴儿奶粉等食品安全保持着高度的警觉。又如暴力恐怖活动,当它还处于筹划与预谋时,其危险是隐性的、潜在的;当它进入实施暴力恐怖犯罪活动时,其危险就是显性的、公开的,会给国家安全和公民的人身、财产安全造成实际的威胁与侵害,甚至给社会心理蒙上恐惧的气氛与不安。2014年3月1日,云南省昆明市发生了一起严重暴力恐怖袭击案件,多名统一着装的蒙面

^① 转引自傅勇著:《非传统安全与中国》,上海人民出版社2007年版,第1页。

歹徒手持利刃,在云南昆明火车站广场、售票厅等处疯狂砍杀无辜群众,造成29人死亡、143人受伤的严重后果。从2013年北京“10·28”金水桥事件到昆明“3·1”事件都是由新疆分裂势力一手策划和组织的严重暴力恐怖事件。新疆“三股势力”(即民族分裂势力、暴力恐怖势力、宗教极端势力)将暴力恐怖袭击已经延伸到疆外或内地,其造成的后果和影响是深重的,使内地人在强烈的震撼中感到恐怖主义与我们离得很近或者就在我们身边。二是安全意味着国家拥有管控危险和保障安全的能力。既然安全是社会生存与发展免于危险的稳定状态,那么在危险或威胁面临时,不论是来自外部危险或威胁抑或来自内部危险或威胁,国家可以依靠自身的力量调动现有的一切资源,采取相应的措施与手段来管控危险和保障安全,使社会处于免于危险或威胁的稳定状态。

(三)安全与危险共存

从人类社会发展的历程来看,安全与危险总是相生相伴、形影不离。这里所说的危险既可以是天灾,如水灾、火灾、地震等自然灾害;也可以是人祸,如战争、犯罪、环境污染、核泄漏等人造危险,不论是天灾还是人祸,都对人的安全或者社会安全构成威胁或侵害。人生来就有朴实的“安全感”的需求,在面临来自天灾或者人祸的威胁或侵害时,总是要寻求积极的措施加以防范与抵抗,如通过修坝筑堤来防止水灾;通过用水动泵的方式或者成立专业消防队来灭火;中国古代的张衡发明的“地动仪”是人类认识和测量地震的一大创举;人类通过发明火不仅可以吃到熟食而减少疾病,也可以防御野兽的侵袭;通过建造房屋抵御自然灾害;通过和平共处与妥善化解国与国之间的纷争与冲突而防止战争爆发的危险;通过预防与惩治犯罪而降低或弱化犯罪的侵害;通过环境治理措施而避免或减轻污染的危险等。可以说,基于对安全与危险共存的认知告诉我们:一是人的安全或社会安全与危险共存是长期的,由于危险存在的客观性和不可避免性,要消除所有

的危险也是不可能的,人类虽不能消灭危险,但却可以采取有效的积极预防的措施或手段来防范、减少或减轻危险的侵害。二是人类对自然灾害危险的消除虽无能为力,但却可以通过事先预防和事后救济措施来降低危险带来的损失;对于人类行为制造的人造危险,如环境污染,因社会矛盾和利益之争引发的群体性事件等,可以通过管理、监控、协商、对话、妥协等措施或方式来进行防范与化解。三是随着现代科学技术的发展和人们对危险认识的深化,极大地增强了预防、抵抗危险的能力,使危险对安全的威胁与侵害控制在较低的程度或范围内成为可能或现实。四是人们对安全观的认知是一个动态和发展变化的过程,从安全理念到安全权的法律规制,从注重个体的安全到社会安全,从关注传统安全领域的国家安全(主要包括国防和军事安全、政治安全)而拓展至非传统安全领域的研究,愈来愈重视经济安全、金融安全、能源安全、粮食安全、人口安全、文化安全、生态环境安全、信息安全、海洋安全、食品药品安全、传染病防治、恐怖主义、民族分裂主义、武器扩散、走私贩毒、跨国犯罪、海盗、洗钱等,从重视内部安全到重视外部安全,从注重国内安全到注重国际安全等。随着社会的进步与发展,安全的目标、内容及所涉及的范围发生了深刻的变化,维护安全的手段和途径以及管控危险的措施与能力也在发生变化,安全不再是一个国家的话题,而是世界性话题,维护安全不仅是各国政府必须面对并妥善处理的现实问题,也是国际社会极为关注与重视的问题,而且在反恐、反贪污贿赂、打击贩毒、海盗和跨国犯罪等领域,国际间的合作日益加强。由此可见,人的安全或社会安全秩序的维系与持续是在认知危险和依靠自身的力量预防、抵抗与化解危险的博弈中形成的,社会或政府只有不断地增强预防、抵抗与化解危险的能力,人的安全或社会安全秩序的维系与持续才有保障。

二、国家安全是国家的核心利益

从一般意义上讲,“国家安全是指国家安全利益不受威胁、侵害和