

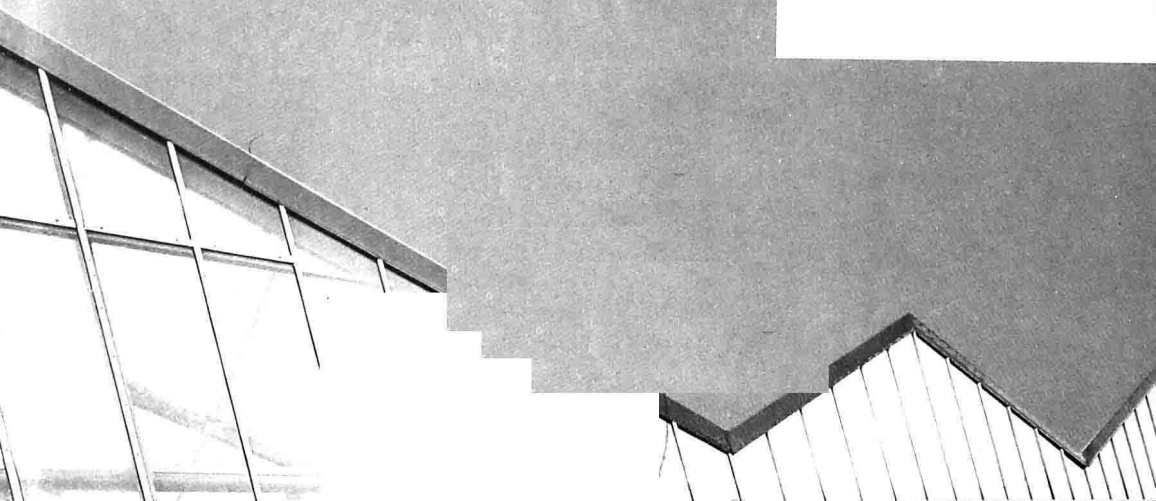
Gonggong Anquan Wenti Yu Gonggong Anquan Gan

赵玲 陈家华 王凯民 著

公共安全问题 与公共安全感

基于上海市民公共安全感 调查的研究

上海三联书店



Gonggong Anquan Wenti Yu Gonggong Anquan Gan

赵玲 陈家华 王凯民 著

公共安全问题 与公共安全感

基于上海市民公共安全感 调查的研究

图书在版编目(CIP)数据

公共安全问题与公共安全感:基于上海市民公共安全感调查的研究/赵玲,陈家华,王凯民著.—上海:上海三联书店,2015.2
ISBN 978-7-5426-4971-3

I. ①公… II. ①赵…②陈…③王… III. ①公共安全—研究—上海市 IV. ①D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 244062 号

公共安全问题与公共安全感 ——基于上海市民公共安全感调查的研究

著者/赵玲 陈家华 王凯民

责任编辑/冯 征

装帧设计/豫 苏

监 制/李 敏

责任校对/张大伟

出版发行/上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海惠敦科技印务有限公司

版 次 / 2015 年 2 月第 1 版

印 次 / 2015 年 2 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 280 千字

印 张 / 16.25

书 号 / ISBN 978-7-5426-4971-3/C·526

定 价 / 48.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-56475597

在全球化背景下,中国的市场经济转型,在创造着经济增长、现代化进程的奇迹的同时,也把我们带入了一个“风险社会”(risk society),我们正处在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之中。

发达国家有关社会风险与公共安全管理的先行探索,提出了诸如风险社会理论、公共危机管理的系统理论、结构不良理论、文化理论等有较大的影响的理论观点。这些理论对我们认识当前中国转型社会的风险和公共危机,具有一定启发意义。但中国转型社会的特殊性所提出的问题,超出了既有理论的解释能力。

基于对中国当前社会发展的基本判断,在统筹、集成文、理、医传统优势学科的基础之上,复旦大学面向国家、区域发展的重大战略需求,在“211工程”三期重点学科建设中设立了“公共安全与危机管理”项目。

本项目把研究聚焦于“中国长江三角洲地区公共安全与危机应对”,着重在三个方面开展研究:(1)当前中国转型社会公共安全的风险辨识与成因研究;(2)中国社会的社会风险和公共安全的测量指标体系研究,以及相应的数据资料的搜集方法、数据库建设、资料分析和模型建构研究;(3)基于以上理论研究和经验资料的社会风险和公共管理管理模式设计和政策研究。

本项目发挥复旦大学多学科的综合优势,在以问题为导向的研究实践中,集合了来自政治学、法学、管理科学、经济学、社会学、人口学、公共管理学、传播学、心理学等学科领域的专家学者,而以社会发展与公共政策学院为项目的组织协调单位。

经过4年的努力工作,在吸收、借鉴发达国家已有成果和经验的基础上,将公共安全的管理、公共安全的危机应对这一新兴、兼具理论性和应用性的交叉学

科,置于全球化和中国转型社会的背景中建设:以全球化背景下中国转型社会的制度安排、制度设计、制度变迁所可能产生的公共安全作为研究对象,着重研究与转型社会的制度安排有关的社会风险、公共危机及其管理;以长三角都市圈这一集中了各种社会危机与公共安全问题的区域社会为研究基地,把学科建设与决策咨询紧密结合起来,针对目前我国社会风险和公共安全管理中存在的基础研究不能为管理应对提供理论和技术的缺陷,解决社会风险和公共安全管理实践中的重大理论问题和技术难题,为之提供坚实的科学依据,在学科交叉融合中寻求公共危机管理的理论创新,孕育出新兴学科的增长点。

呈现在读者面前的这套丛书就是这个项目的主要学术成果,作者们从不同的学科背景出发,围绕公共安全和危机管理这个主题,进行了深入的理论探讨和对策研究。由于社会变迁进程的复杂性,丛书作者们的研究还具有学术探索性,所提出的一些学术观点和对策方案还需要经过更多的理论研究和实践检验。希望本丛书的出版能够为研究者提供有益的学术参考,为政府部门提供可行的对策思路,为广大读者提供有关公共安全和危机管理领域的基本知识,以推动本学科的发展。

感谢所有参与本项目研究的专家学者、学生和行政管理人员,感谢上海三联书店对本丛书出版所付出的辛勤劳动。

复旦大学社会发展与公共政策学院

彭希哲

2012年3月20日

引言：

把安全感纳入公共安全研究十分必要

公共安全问题 and 公共安全感既有联系又有区别。一方面,对于人类来说安全是一种状态,是事物或环境在某种特定条件下的性状,常被理解为在自然条件或社会条件影响下的一种客观状态。举例而言,我们判断一个煤矿是否安全,可以用一系列安全标准来衡量:矿源的地质、深度的影响,坑道防护、渗水和瓦斯预警的可靠程度等。如果人要得到相对安全的环境,必须要了解这种客观状态,进而用一定的安全标准来规范行为满足自身安全的需求。这些安全标准是人类大量社会实践的产物,是在活动过程中不断发展和总结的成果,也是安全感的客观来源,对客观安全的探索将会随着科技和社会的发展进步不断得到拓展和完善。

另一方面,安全又和个体的感受有关。正如前文分析,从客观安全的角度来看,随着科技进步,人们应该感觉比过去技术落后情况下安全,但现实情况并非如此。在当今“感觉不安全”是迅猛发展的转型年代公众共同的话题。不管人类技术如何发展和进步,客观安全状态如何改善,还是会出现新的不安全情况。正如中国社会面临的食品安全问题、环境污染问题让民众安全感受大打折扣,国际社会更面临从非典、禽流感等传染病到日本核电站的核泄漏等各种新的风险挑战。这些安全或风险问题有些是社会个体的亲生经历,还有很多则通过资讯媒体的报道传播让民众感到不安。随着网络等新型媒体的出现,当代社会的不安全感来源已由过去主要是一种直接的经历和体验向现在的间接感觉层面过渡,这是从封闭社会向开放型动态社会发展的必然趋势。另外,同样的环境不同个体的安全感受并不一样,有的感觉周围环境危机四伏,有的则感觉总体情况良好。这种主观感受表明,对于个体而言安全有时是一种相对概念,换言之,安全其实是相对的,但不安全却是绝对的。因此我们认为,安全不仅是一种物质技术的状态和条件,也是一种社会现象和过程,具有社会属性(何雨,2009)。从某种

意义上说,安全也可以看作是个体对自己安全状态的一种觉知。

由上面的分析我们知道,公众的不安全感不仅仅来源于客观环境及公共安全事件,也和个体的生理、心理、境遇、认知等因素有关,有时又受到政府管理、社会环境、经济条件、媒体信息等多方面因素的影响,这些都对政府的风险管理和危机治理能力提出了极大挑战。研究公众的安全感来源和因素既是维护社会稳定、抗击风险的有效途径,也是发现公共安全问题,及时进行风险预警,使风险前置管理落到实处的重要举措。

相关研究表明,公共安全感还是国民幸福指数的重要因素。国民幸福指数衡量人们对自身生存和发展状况的感受和体验。各种安全问题深刻影响人的安全感,又进一步影响其幸福感。安全感的缺失会导致国民幸福指数的降低,不利于人民生活质量的提高,也使得经济发展的成果产生的幸福感受下降。对于社会各阶层的人来说缺乏安全感会有不同的反应,一些中、上阶层的民众会通过移民等各种方式转移财富,以保护自己的生命财产安全,而底层民众则会质疑社会的公平正义,对政府的信任度下降。这种感受如果长期得不到政府管理部门的重视,势必影响社会的安定,也将威胁国家的长治久安。同时,公众安全感反映了人民群众生活质量状况。国外研究成果表明,有关生活质量的社会指标,如生活保障、安全保障、教育、卫生等方面,都设置“满意程度”的指标,这样才能丰富对社会发展和社会生活的认识。对公众安全感的调查研究是调查公众对社会安全与否的主观体验以及由直接感受和间接受感相结合而产生的综合心理感觉。此类研究可以从主观方面观察和考察社会的安全程度,与客观安全环境研究互为补充,相互印证,有利于全面、客观地评价和衡量社会状况,在相当程度上也可以起到补充、解释和说明客观统计指标的作用。可见,与流行的GDP、物价指数等“理性”的经济指标不同,公共安全感是公众对社会稳定性、秩序性的一种感性认识,更加注重人的心理状态和精神需求,蕴涵着“人本主义”的执政理念。物质生活和精神生活再丰富,如果没有较高的安全感,公众的幸福感也是要大打折扣的;而公众具有普遍的安全感,才能为个人的发展、社会的进步、民族的繁荣和国家的强盛提供坚实的保障(刘朝捷,2009)。

另外,公众安全感也是衡量社会安全状况的重要指标之一,是评价政府公共管理质量和成效的重要指标,是某一时期整个社会运行机制稳定与否、社会成员的生活安定与否的重要标志(王娟,2009)。公共安全的有效管理是保证国家正常秩序、促进发展、维护政府管理合法性的重要前提。每当公共安全事件发生

时,公众对政府、政策、官员的各种抱怨声都会不绝于耳,公民安全感的缺乏会影响政府公信力。政府面对危机和灾难,如何发动群众,让公众从不知情到恐慌再转向理智面对,这都和公共部门的组织与动员等管理能力有关,也都会影响公众的安全感。公众安全感往往还代表大多数公众的舆论,政策制定者可以通过这种公共舆论来调节政策。因此,公共安全感作为民众对社会平安状况的直接感受和综合反映,应该成为公共政策设计的重要依据。

综上所述,我们不应忽视公众安全感研究,在研究中要以科学客观的调查数据为基础,进行多层次、多角度的分析,了解当前各阶层的公众安全感的现状以及社会总体的安全状况感受,为科学制定相关政策奠定基础。在已有的公共安全感研究中,存在着概念不清、范围过小、研究方法单一等问题,主要集中于犯罪、社会治安对公众安全感的影响的研究,所涉及的因素主要和一些人口学变量有关,缺乏对各种社会因素、环境因素尤其是政府公共管理能力等方面对其影响的研究,对公众的主观认知对公共安全感造成的影响讨论也较少,而无论是社会阶层因素、公众对环境安全的认知因素,还是对政府管理的信心因素无疑对政府管理提供了更多的安全管理的途径和线索,更具有公共管理的研究价值。

本书将首先对国际、国内的公共安全问题进行梳理,运用从普遍到特殊的原理厘清上海市公共安全问题的特点和风险来源,对上海城市公共安全状况进行分析。在此基础上,以上海的客观安全状况为基础,融合了社会学、心理学、犯罪学、公共管理和公共政策的理论、观点和方法,厘清相关概念,根据公共安全感评价和相关实证研究的结论,确定一个普遍适用的、涵盖基本安全领域的公共安全概念体系。针对已有研究存在系统性和全面性不足,本书主要选取基于认知和知识型风险所引起的、与民众日常生活密切相关、受到公共管理能力影响较大的几类安全感,包括:食品安全、交通安全、治安状况、环境安全、公共卫生、消防安全与自然灾害,并按这一体系内容对上海近三年市民公共安全感调查数据进行深入的分析,主要包括以下内容:构建公共安全感评价的指标和方法,研究社会、经济地位、环境、认知因素等与公共安全感之间的关系,对公共安全感预警的计算方法进行探索性研究,截取群体性事件为侧面对其深入探讨。据此有针对性地提出政府公共安全管理的对策建议与路径选择。

总的来说,本书进行了多学科概念整合以使公共安全感研究更加适应公共安全现状,拓展了相关研究内容。在研究方法上,综合运用文献研究法、调查法、统计分析法和定量分析法,结合定性分析进行跨学科研究,理论和实证相结合;

在实证分析中,对公共安全感进行了多角度较为完整的描述;在数据的延续性上,以往研究受限于敏感数据的可获得性,没有形成纵向比较研究,政府在公共安全数据收集整理上没有形成系统性和长期性,而本研究采集了2010年~2012年连续三年的数据,对问题的说明更具有逻辑性和预测性。在相对缺乏科学严密数据的情况下,本研究有利于相关数据的补充,其分析和研究有利于对公共安全问题进行多角度把握。总的来看,本书可以弥补相关研究的系统性和全面性的不足,进一步丰富我国公共安全感的理论构建,也希望能对我国公共安全管理体制建设的完善起到一定作用。

引言:把安全感纳入公共安全研究十分必要	1
第一章 新形势下的公共安全问题和安全治理	1
第一节 全球公共安全问题的演变	2
一、公共安全问题的演变	2
二、全球面临的主要公共安全问题	5
第二节 新形势下中国公共安全问题分析	8
一、中国公共安全风险源解析	10
二、中国主要公共安全问题及现状分析	12
第二章 上海城市公共安全问题概述	22
第一节 上海城市公共安全现状	23
一、上海城市公共安全的优势分析	23
二、上海城市公共安全的特点	25
第二节 上海城市公共安全的影响因素及分类	28
一、自然因素	29
二、社会因素	29
三、自然和社会交织的因素	30
四、上海市公共安全问题分类研究	31
第三节 上海市公共安全情况分析	33
一、自然灾害	33

二、生态环境安全	35
三、社会安全	38
四、生产安全	41
五、公共卫生安全	42
六、食品安全	45
七、交通安全	50
八、消防安全	52
第三章 公共安全感研究综述及概念界定	53
第一节 安全感的内涵和外延	53
一、安全感的多维性	53
二、安全感是一种个体心理认知	54
三、与政府安全管理密切相关的安全感	56
四、安全感相关概念总结	60
五、公共安全感内涵和外延界定	61
第二节 公共安全感的测量与评价研究	64
一、国外公共安全感实证研究——以对犯罪恐惧的测量为主	64
二、国内公共安全感实证研究——以对治安安全感的测量为主	66
第三节 本章小结	82
一、对安全感概念的厘清	82
二、现有研究存在的不足	83
第四章 公共安全感理论研究	84
第一节 跨学科的理论研究	84
一、人格、环境与安全感——心理学相关理论	84
二、风险与公共安全感——社会学相关理论	87
三、政府管理与公共安全感——公共安全管理学相关理论	92
四、公共安全感相关理论的简单评述	96

第二节 公共安全感的形成:主观安全和客观安全的互动过程	96
一、安全的主观性和客观性	96
二、主观安全——主体对客观安全的心理认知	97
三、安全感的具体形成过程	102
第五章 公共安全感综合指数及评价研究	103
第一节 公共安全感评价研究相关理论	103
一、公共安全感综合评价的目的和必要性	103
二、公共安全感综合评价指标体系的设计	104
三、指标权数的确定	108
四、综合评价方法	111
第二节 公共安全感综合指数评价研究	114
一、数据的收集和处理	114
二、具体计算思路	116
三、公共安全感评价的结果分析	117
四、与其他机构公众安全感指数的比较	133
五、研究结论	134
第六章 公共安全感影响因素研究	136
第一节 公共安全感单因素研究	136
一、研究目的	136
二、调查方法和数据来源	136
三、研究方法	138
四、不同社会群体的安全感	139
五、其他影响因素研究	152
第二节 回归分析模型及计算	153
一、分析模型的选择	153
二、回归模型变量设置	155

三、回归结果分析	158
四、研究结论	164
第七章 公共安全感预警研究	166
第一节 公共安全预警理论研究	166
一、预警和预警机制	166
二、安全预警的方法和模型	170
第二节 基于民意调查的安全感预警方法探索	177
一、借鉴于顾客满意度指数模型的预警理论模型	177
二、基于模糊预测的预警数学模型	178
三、根据安全感预警系统的结论进行具体分析	183
四、根据安全感预警系统的综合分析	184
五、研究结论	185
第八章 环境安全感、政府信任与风险治理	187
第一节 邻避效应视角下的环境安全感与政府信任度	187
一、背景	187
二、邻避效应相关研究	188
第二节 邻避效应产生的社会风险及其治理	189
一、邻避效应与社会风险	189
二、实证研究	191
三、结论和建议	196
第九章 公共安全感与公共安全管理	198
第一节 公共安全感对社会安全状态的启示	198
一、社会群体与公共安全感	198
二、客观安全状态与公共安全感	201
三、主观认知与公共安全感	203

四、公共安全感与政府管理密切相关	204
五、公共安全感研究应进一步规范和加强	206
第二节 公共安全感研究对公共安全管理的启示	206
一、重视社会建设,创造公平感	206
二、加强公共安全信息公开,提升信任感	207
三、加强安全社区建设,提升控制感	209
四、完善风险预警机制,增列公共安全感指标	210
五、完善公共安全管理体系,提高管理效率	212
六、积极开展公共安全感研究,完善安全学科建设	213
参考文献	215
附录 公共安全感调查方案	227

第一章

新形势下的公共安全问题和安全治理

2011年,人类社会进入21世纪的第二个十年,世界在飞速向前发展。科技的迅猛发展互联网的力量让人们享受到种种过去无法想象的便捷生活,人与人的距离缩短到瞬间,电子信息技术为人类展现了一个截然不同于以往的世界;与此相伴黑客的互联网攻击也给各国造成了巨大的损失。自由贸易、新技术裹挟全球化的浪潮扑面而来,国际贸易的开展使国与国之间经济息息相关,人员来往频繁;然而美国的经济在2008年“感冒”让全球经济都“打喷嚏”。一方面,各国加强了军事互信合作,达成了各种合作协议,在反恐、全球气候变暖等方面进行不懈的努力,我们似乎应该进入了一个更加和平安全的世界;另一方面,艾滋病蔓延、SARS疫情疯牛病恐慌、全球毒品泛滥、全球环境污染与恶化、金融风暴、恐怖袭击事件等等问题却无时无刻不在威胁着人类的生存和发展。我们到了这样一个时代,套用狄更斯在《双城记》开头的一句话:“这是最好的时代,这是最坏的时代”。这是一个机遇和挑战并存的时代,也是危险和机会同在的时代。

中国,经济高速发展,2011年中国GDP总量已经跃升世界第二位,人们享受着前所未有的发展良机与和平环境,同时也面临着新的危机和挑战。城市化进程加速,社会利益分化导致社会矛盾加剧,监管体制漏洞使食品安全事故、矿山煤矿生产事故成为发展之痛,公共卫生的突发性、影响范围的广泛性也考验着政府的执政能力和管理能力,公民社会参与公共安全治理摆上了政府的议事日程。

人类面临什么样的危险和威胁?政治、经济和社会的发展给我们带来什么样的新问题、新挑战?面对危机我们应该如何应对?审视我们今天生活的这个世界,既有的问题还没有解决,新的问题又出现在面前。获得安全是人类一直不懈努力的方向,我们所要做的是:运用人类的智慧创造一个更加美好的时代,让安宁祥和成为每天的生活常态。

第一节 全球公共安全问题的演变

人类的历史就是一部与各种不安全因素作斗争的历史。在人类求生存、谋发展的艰辛历程中,危险和灾害考验着人类的智慧和能力,其中又孕育着发展良机,“危机”常常成为推动人类社会进步的契机。对公共安全的演变和发展的研究试图厘清我们所面临的潜在威胁,描绘一幅人类和自然灾害搏斗、保卫国家安全、保障劳动者生产安全、维护社会稳定和安全的多角度、全方位的画面。人类在漫长曲折的进步发展中,对公共安全的理解不断深化,公共安全所保护的领域也不断扩大,从强调抗灾到重视防灾、减灾,从传统的国家安全到包括人类社会各个领域的非传统安全,从强调保护生产者的安全科学到“大安全”概念的兴起,这些都表明人类在公共安全领域越来越重视人权和公共利益的保障,也是人类追求更加和平安宁、和谐发展的世界的努力。

一、公共安全问题的演变

人们对公共安全的理解有一个安全内涵扩展的过程,在这个过程中公共安全所涉及的范围逐渐扩大、领域不断拓宽、保护对象逐渐明确。其发展主要经历了三个阶段,即初始阶段、罪化阶段和泛化阶段。在初始阶段,公共安全主要是为了群体安全防御自然灾害和保护主权国家的安全;罪化阶段的公共安全主要针对威胁人身权利和社会稳定的危害公共安全罪行的惩罚;泛化阶段公共安全领域进一步扩展,既有维护市场秩序的考量,又关注食品安全、反恐等非传统安全领域的问题(李明,2008)。

(一) 公共安全问题的内涵的拓展

1. 从狭义到广义

在人类历史的发展过程中,由于生产力不发达,人类认识水平所限,公共安全所指范围比较狭窄,主要包括“来自自然灾害、治安事故和犯罪的侵害三个部分”(陈庆刚,2004)。随着经济社会发展、科学技术进步,人类的活动范围不断扩大,生活水平不断提高,公共安全的内涵也在不断发展和变化。广义的公共安全是指“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,包括整个国家、整个社会和每个公民生活各个方面的安全。(陈庆刚,2004)”广

义的公共安全和狭义的相比,在内涵上有了三个方面的扩展:一是安全意义的扩展。安全不仅指人的躯体不受伤害,而且还要保障人的心理处于健康状态;二是安全范围的扩展。安全大大超出了生产劳动的领域,其内容包含了生产、生活、科学实践以及人类的行为可能达到的诸多领域和场所中的安全问题;三是安全标准的扩展。安全需求的水平和质量要求也不断发展变化,具有了全新的时代内容和特征。人们总是在不同的时期、不同的生存条件下,不断提出新的更高的安全目标,废除和修订过时落后的安全标准(阎江涛,2009)。

2. 从传统到非传统

另一种值得关注的变化是从“传统安全”到“非传统安全”。主权国家的形成是传统安全的开端,它保护的是国家的主权和领土完整。但是,随着人类政治、经济、文化、科技的不平衡发展,国家所面临的威胁也有了新的特点,其危害程度和范围甚至改写了人类历史。除了传统的国家之间的战争和争端,没有明确军事目标,针对无辜民众的恐怖主义活动越来越猖獗;在全球范围,除自然灾害频繁发生,致命疫病也开始泛滥传播,环境污染则使人类生存发展的空间发生不利的变化。在这种情况下,非传统安全观逐步兴起。

“非传统安全”起源于冷战后西方国际安全与国际关系界,现在的“非传统安全”已经逐渐跨越了国际安全领域。有学者认为,“非传统安全”研究与“传统安全”研究的不同之处在于,它主要是以非国家主体为关注焦点,维护的是人权和公共利益(潘忠岐,2004)。目前,国际上公认的与“非传统安全”相关的术语还有“跨国安全”、“综合安全”、“人类安全”等,这里的非传统安全实际上和广义的公共安全所指范围比较接近,因为“公共安全”中“公共”实际范围有可能小于国家的范围,也有可能是涵盖全人类的国际社会。“非传统安全问题使安全理论研究从传统安全走向了传统与非传统并重、国家安全与公共安全结合的全面研究”(战俊红,2006)。公共安全应该是非传统安全领域的一个部分,它区别于传统安全的核心在于它把人的价值突显出来,着重从以人为本的方向考虑问题,其实质是关涉公民生命、公民权利、公共财产和公共秩序等问题的安全范畴(朱武雄,2010)。

综合这些内容可见,非传统安全所涵盖的问题比起传统公共安全有很多新变化。概括而言如下:恐怖袭击、极端宗教等非传统安全问题对市民的安全感破坏更大;非传统安全具有跨地域的扩散蔓延性质;非传统安全对城市及人类威胁更隐蔽,更难追踪防范;非传统安全与城市系统有互动性,两者可互为因果;非传