

社会公共安全 管理要论

王占军◎编著



 知识出版社

社会公共安全 管理要论

王占军◎编著

 知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会公共安全管理要论 / 王占军编著. — 北京:
知识出版社, 2017.8

ISBN 978-7-5015-9571-6

I . ①社… II . ①王… III . ①公共安全 - 社会管理 -
中国 - 高等学校 - 教材 IV . ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 183099 号

社会公共安全管理要论 王占军 编著

出版人 姜钦云
责任编辑 邢树荣
装帧设计 李墨洋
出版发行 知识出版社
地 址 北京市西城区阜成门北大街 17 号
邮 编 100037
电 话 010-88390659
印 刷 北京柯蓝博泰印务有限公司
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 16.5
字 数 270 千字
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5015-9571-6

定 价 39.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

当前，随着工业化、市场化、城镇化的快速推进和迅猛发展，人类的社会生活正经历着前所未有的变化。在这个特殊时期，一些问题不可避免地产生：人口、资源、环境压力持续加大，人与自然的的关系日趋紧张，自然灾害、环境保护、社会保障、求学就业、收入分配、医疗卫生、食品安全、公共卫生安全、生产安全等问题愈发突出，社会个体安全感不断减弱，社会信任感持续降低。区域经济发展不平衡，社会贫富差距不断扩大。社会关系愈发错综复杂，个体失落感和相对剥夺感进一步增强，社会信任度和社会容忍度进一步下降，个体的行为自控力进一步降低，规则意识进一步削弱，道德评判标准发生错位，导致社会个体异常行为、越轨行为甚至违法犯罪行为急剧增多。这些问题严重影响公众的安全、公共安全和平安社会的建设，继而影响社会经济建设。如何保障社会稳定？怎样创建平安社会？是新时期各方面都必须高度重视和需要认真解决的事关国家和社会发展的基本问题。

安全是社会存在与发展的前提，平安建设至关重要，其直接决定着社会治安状态和生存发展环境，直接影响着社会个体行为、社会管理效果、社会发展成就。其建设和发展流程通常可表现为：安全环境创造——个体安全维护和保障——个体对政府的信任感——规则遵从感——行为自控力——安居乐业——个体生活幸福感——社会建设自觉性——社会发展——维护社会发展——安全环境，等等，进入良性循环，社会长治久安；否则社会可能陷入恶性循环：安全环境被破坏——社会问题凸显、加剧——个体安全受到威胁——危机感增强——社会信任度降低——个体行为愈发功利化——个体规则意识下降——违规行为增多——社会安全威胁增多——个体生活幸福感降低——社会建设自觉性下降——社会发展受阻——安全环境破坏加剧——社会矛盾增多——社会区域混乱——安全环境恶化——秩序被破坏——社会混乱加剧——安全缺失，等等。

平安建设的本质要求是安全，社会平安应当是区域社会安定有序与不受伤害

或伤害威胁的社会正常发展状态，是对可能出现的自然灾害、社会异常行为或突发事件等产生的实际伤害或伤害威胁的有效消除或防范抵御。要追求安全，则必须尽其可能将危险性降至最低，所谓 $S(Safe) = 1 - D(Dangerous)$ ，故凡是客观方面存在的危险因素或安全威胁因素和主观方面感受到的安全威胁，如违法犯罪、意外事故灾难、自然灾害、公共卫生事件以及社会骚乱等危险因素都是平安建设要消除或避免的要素，而消除这些危险要素的方法、路径和措施，均是平安建设的内容，自然也成为衡量区域平安建设的重要指标。结合社会治安形势和安全发展要求，依法强化社会公共安全产品供给，强化特殊地域、特殊人群、危险物品等的有效管控，强化特殊事件的有效预防和处置，强化平安社会环境建设，有效维护社会公共安全，成为新形势下社会发展之亟需。

本书通过系统编排与设计，以期将公共安全的主要影响因素进行合理链接、有机整合，使其得以互相验证、互为补充，形成行之有效的社会公共安全管理系统。全书共分九章，主要内容包括社会公共安全管理概述、社会公共安全产品供给、平安社会环境建设、特殊人群管理、大型活动安全管理、危险物品管控、社会突发事件应急处置、群体性事件防控、道路交通安全维护等。

本书由王占军等人撰写完成。王占军负责确定编写框架、设计编写大纲、拟定编写体例。各章具体编写分工为：王占军撰写第一章、第二章、第三章第三节和第四节、第四章、第五章、第六章、第八章第一节至第六节，杨瑞清、张艺撰写第八章第七节，熊俊撰写第三章第一节和第二节，万甜撰写第七章，马兢撰写第九章。全书由王占军负责统稿，各部分编写内容，文责由编写者自负。

在编写过程中，本书参考了大量的资料，整理归纳了相关专家、学者大量的理论研究成果。同时，希望本书的编写能够促进大家对公共安全的关注，为实现民族复兴的“中国梦”起到积极的推动作用。

王占军

2016年2月

第一章 社会公共安全管理概述

| | | |
|-----|------------|----|
| 第一节 | 公共安全的含义 | 1 |
| 第二节 | 公共安全的影响因素 | 3 |
| 第三节 | 社会公共安全管理原理 | 10 |
| 第四节 | 公共安全管理任务 | 14 |
| 第五节 | 公共安全管理原则 | 17 |
| 第六节 | 公共安全管理方法 | 21 |

第二章 社会公共安全产品供给

| | | |
|-----|-------------------|----|
| 第一节 | 社会公共安全产品的界定 | 34 |
| 第二节 | 社会公共安全产品的分类 | 35 |
| 第三节 | 社会公共安全产品供给的现状分析 | 36 |
| 第四节 | 社会公共安全产品供给的主体分析 | 49 |
| 第五节 | 新形势下公共安全产品供给的路径选择 | 51 |

第三章 平安社会环境建设

| | | |
|-----|------------------|----|
| 第一节 | 综合治理是平安社会环境建设的基础 | 77 |
| 第二节 | 安全需求是平安社会环境建设的核心 | 78 |
| 第三节 | 区域平安建设指标体系的建构 | 83 |
| 第四节 | 公共安全管理环境的营造 | 98 |

第四章 特殊人群管理

| | | |
|-----|-------------------|-----|
| 第一节 | 特殊人群与治安高危人群的演变与界定 | 105 |
| 第二节 | 特殊人群管理的困境 | 110 |
| 第三节 | 特殊群体有效监管的路径分析 | 114 |

第五章 大型活动安全管理

| | | |
|-----|-------------|-----|
| 第一节 | 大型活动的界定 | 122 |
| 第二节 | 大型活动的安全管理责任 | 123 |
| 第三节 | 大型活动安全管理要求 | 125 |
| 第四节 | 大型活动安全管理路径 | 126 |

第六章 危险物品的管控

| | | |
|-----|-----------|-----|
| 第一节 | 危险物品的特性 | 134 |
| 第二节 | 危险物品的管控范围 | 138 |
| 第三节 | 枪支弹药的管理 | 141 |
| 第四节 | 管制器具的管控 | 148 |
| 第五节 | 民用爆炸物品的管理 | 165 |
| 第六节 | 剧毒化学品的管理 | 174 |

第七章 社会突发事件应急处置

| | | |
|-----|--------------------|-----|
| 第一节 | 社会突发事件的分类与特征 | 179 |
| 第二节 | 社会公共安全危机事件的预警 | 181 |
| 第三节 | 社会公共安全危机事件的舆情监控与引导 | 186 |
| 第四节 | 社会突发事件应急处置策略 | 189 |

第八章 群体性事件的防控

| | | |
|-----|-----------------|-----|
| 第一节 | 群体性事件的界定 | 194 |
| 第二节 | 新形势下群体性事件的特点 | 198 |
| 第三节 | 群体性事件的现场处置要求 | 201 |
| 第四节 | 群体性事件的现场处置机制建设 | 210 |
| 第五节 | 建设群体性事件的处置联动机制 | 214 |
| 第六节 | 群体性事件的现场处置策略 | 218 |
| 第七节 | 区域群体性事件应急处置机制研究 | 226 |

第九章 道路交通安全维护

| | | |
|-----|---------------------|-----|
| 第一节 | 道路交通安全与交通事故、交通冲突的关系 | 235 |
| 第二节 | 影响道路交通安全的主要因素 | 238 |
| 第三节 | 道路交通事故的安全预防 | 240 |
| 第四节 | 道路交通事故黑点及防治 | 242 |
| 第五节 | 道路交通安全评价 | 248 |
| 第六节 | 道路交通安全隐患的排查和治理 | 252 |

参考文献

第一章 社会公共安全管理概述

公共安全问题是事关国家安定和人民群众生命财产安全的重大问题。当前,我国正处于社会转型期,影响公共安全和社会稳定的各类问题和隐患大量存在,公共安全管理任务日益繁重,公共安全管理目标同管理现状之间的矛盾愈加突出。公安机关作为社会治安安全管理的主管部门,应当充分认识公共安全管理的重要性,强化安全意识,树立安全管理理念,依法加强社会治安安全管理,尽可能消除各种不安全因素,预防、控制、严厉打击危害公共安全的违法犯罪行为,预防治安灾害事故的发生,保障公共安全和社会治安稳定,为社会主义现代化经济建设创造良好的社会环境。

第一节 公共安全的含义

“无危为安,无损为全”,安全常与危险作为互相印证与解释的一组概念而存在。所谓安全,一般指没有危险、不受威胁、不出事故或遭受伤害的一种状态,是形容相对模糊的状况,难以具体绝对衡量,《现代汉语词典》解释为“没有危险”。¹危险,一般指来自某种个别危害而造成人的伤害和物的损失的机会。《现代汉语词典》解释为“遭到损害或失败的可能性”。²世界上没有绝对安全的事物,任何事物都包含着不安全因素,具有一定的危险性。当危险性低于某种程度时,人们则认为是安全的。其根据安全威胁与造成危害后果可能性的大小来判断,当“危险”的“量”积累到一定的程度就会产生“威胁”,而“威胁”积累到一定

1 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(第6版).北京:商务印书馆,2004:7

2 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(第6版).北京:商务印书馆,2004:1349

的程度,则发生“质”的突变——产生伤害。

安全感主要是指社会公众对与自身人身、财产和生产生活等密切相关利益的安全与否的心理感受。涵盖的内容涉及社会管理的方方面面,包括人身安全、财产安全、卫生安全、经济安全、交通安全、环境安全,等等。平安则意味着客观上没有现实危险因素的威胁,主观上没有产生恐惧感。当然,个体情况不同,则安全需求不同,安全感受自然也有很大差异,而处于同一客观状态下的不同社会群体或具有不同社会文化背景的人对安全也会有不同的认知,社会个体随着社会地位的提高和财富的增多,其安全需求也会相应增加。“秩序总是意味着社会中存在着某种程度的关系的稳定性、进程的连续性、行为的规则性以及财产和心理的安全性。”³社会发展需要安全做保障,其是社会发展的基本要求,是社会公众生产生活的根本需求,“平安”强调一种安全存在状态和心理感受,是一定时期社会管理者(统治阶级)以及社会大众所普遍规定(追求)的一种稳定有序、没有威胁和危害的社会状态,主要表达社会公众要求安全、和谐生活的愿望以及为达此愿望而付出的努力和追求。

而公共安全是社会团体和个体从事正常生产、经验、生活和工作的必要秩序状态,是不特定多数人生命财产维持安全的状态,是人类的基本社会要求。美国行为学家马斯洛在1943年发表的论著《激励和人》中指出,人类最基本的需求是维持人自身生存和生命延续的生理需要、安全(健康)保障的需要,其次才是社交活动、尊严、地位、自我实现的需要。马斯洛的需求层次理论中,人必须首先解决自己的衣、食、住、行,即生理要求,同时还必须创建保障人进行一切活动的安全条件和卫生环境,包括生理活动在内的安全需求。两者相依并存,互为条件,不能分离。这就是安全第一公理。当然从广义角度看,公共安全也包括特定个体的生命财产安全。它是一个综合性的整体概念,包括自然安全、经济安全、社会安全等众多领域。

3 张文显主编.法理学[M].北京:高等教育出版社,1999:227

第二节 公共安全的影响因素

公共安全是经济和社会发展中的一个重大问题，尤其在当前经济、社会发展与社会转型并存时期，公共安全的影响因素众多，涉及社会政局稳定、经济发展态势、管理主体、管理理念、管理制度、管理对象、公众素质、社会环境等诸多方面，稍有差池，就可能对社会发展和人们生命财产安全造成严重威胁甚至致命危害。据统计，中国目前每天发生各类事故近 1000 起，因事故死亡人数近 200 人，平均每五天就要发生一起重大事故。2011 年中国共发生各类事故 347728 起，死亡 75572 人，虽然事故总量和死亡人数持续下降，但安全形势依然严峻。中国国家安监总局总工程师、新闻发言人黄毅认为，“不能简单地把安全生产形势严峻归结为某一种原因，而是要综合起来加以分析，采取综合治理的措施，只有这样才能解决制约安全生产的矛盾和问题。”⁴而自 2006 年以来，各高级人民法院官方公布的刑事犯罪总量持续高位运行，全国刑事案件总量平均每年在 476 万起左右，其中严重犯罪占到相当比例。中国人民大学法学院教授、刑事法律科学研究中心执行主任刘明祥在接受财新网记者采访时表示，“改革开放以来流动人口数量巨大，人财物流动频繁，贫富差距过大、社会矛盾尖锐等社会问题依旧存在，这些都不可避免地导致刑事案件在现阶段持续高位运行。”但“刑事案件数据短期内继续增长是正常现象，只要持续增加的幅度不大，其实就是正常、可控的社会形势”。⁵

目前，按门类划分，影响公共安全的因素主要有：一是自然因素。包括地质灾害，如地震、滑坡、崩岸、塌陷、泥石流等；气象灾害，如暴雨、洪涝、旱灾、风灾、雹灾、雪灾、霜冻、雷击、雾凇、雨凇、寒潮、沙尘暴潮、海浪、海啸、海难等。二是卫生因素。包括人体卫生安全，如各类传染病、流行病、职业病、

4 中国每日发生各类事故近千起 死亡近 200 人 [N]. <http://www.chinanews.com/gn/2012/03-27/3776086.shtml>.

5 2014 中国地方司法观察：刑事案件总量持续高位运行 [N]. <http://topics.caixin.com/2015-03-12/100790430.html>.

突发病、中毒等；动物防疫安全，如各类传染病、流行病、突发病、中毒等；水生物防疫安全，如鱼、虾、蟹、贝等。三是社会因素。包括刑事安全，如打、砸、抢、盗、杀、烧、炸、绑架、毒品等；社会动乱，如暴乱、非法集会游行、非法宗教活动等；社会灾难，如火灾等。四是生态因素。包括海洋生态安全，如赤潮、海岸带侵蚀、海水入侵、海水污染、渔业生态失衡、海岸工程毁坏等；自然生态安全，如动植物群及物种保护、生物多样性保护、农作物与树林病虫害、森林火灾、水土流失等。五是环境因素。包括废气、废水、废渣、噪声、毒气、腐蚀性物质、光化学雾、放射性危害等。六是经济因素。包括生产安全，如爆炸、各类事故等；金融安全，如信贷、外汇、股市等；交通运输安全，如铁路、公路、航空、海运、管道、索道、重要桥梁等；能源安全，如煤、油、电、气、水、火、热等。七是信息因素。包括国家机密、计算机信息、网络信息、核心技术、商业秘密等。八是技术因素。包括重要公共技术设施保护，如电视台、电台、通讯等重要信息枢纽等；高新技术的负面危害，如克隆技术、转基因技术等。九是文化因素。包括民族矛盾、文化冲突等。十是政治因素。包括政治动乱、国家分裂、政治斗争等。还有国防因素，包括外敌入侵、主权危害等。⁶

当然，随着我国社会的进一步发展，经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，各种矛盾相互交织、持续积聚，公共安全的影响因素也会愈发复杂甚至在很大程度上越发呈现不确定性，对公共安全维护和保障带来新的挑战。如“失意群体”⁷的持续增多、“恐怖活动”的演化⁸等。德国社会学家乌尔里希·贝克在《“9.11”实践后的全球风险社会》一书中明确指出：“现代世界已经演变成了这样的—一个世界，在这个世界中，我们按照可测算风险的语言进行思考和按照可测算风险的语言采取行动的两者之间已经呈现出巨大差异，在这个世界中，我们用与技术发展相同的速度创造出无法测算的不确定性。伴随着过去关于核能问题的决策和我们当今时代关于基因技术应用、人类

6 雷仲敏.我国城市公共安全管理模式构想[J].上海市经济管理干部学院学报.2004(1)

7 失意群体是指遭受生活挫折后无信心希望、无法纪意识、无精神信仰的群体。这类群体在遭受挫折后丧失对未来的生活信心，容易采取暴力方式报复社会。编者注

8 新形势下恐怖活动政治主张呈现泛化趋势，平民被杀伤的可能性持续增加。编者注

基因、纳米技术、计算机科学等问题的决策，我们开始进入了一个不可预测、不可控制、不可言传的局面，这种局面将使地球上所有的生命面临灭绝的危险。”

以涉危治安灾害事故⁹为例，会发现公共安全影响因素众多，安全管理责任重大。

纵观已发涉危事故，无论发生在合法经营厂家，抑或发生在非法生产、经营网点，当事人的管理缺陷造成事故隐患存在，几乎都是事故发生而不能回避的主要原因。危险物品产业作为高危产业，担负产业管理的各职能部门管理职责，同产业本身经营管理者的管理责任环环相扣，任一监管环节出现疏漏，就可能酿成灾害事故。

监管症结之一：新经济体制下政府职能转变和企业管理体制转变对安全管理模式造成了巨大冲击。

新经济体制下政府职能和企业管理体制转变同安全管理模式的变更尚不相适应，成为涉危事故难以有效控制的根本原因。20世纪90年代以前，我国采取“国家监督、行业管理、群众监督”的企业负责安全管理体制，与当时的计划经济体制相适应。而随着政治、经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的逐步建立，国有企业走向市场，企业形式多样化。甚至有些原先的行业主管部门也变为企业，担负了市场经营和安全监管的双重职能。2002年11月1日实施的《中华人民共和国安全生产法》虽然明确规定了国家安全生产的运行机制，即“国家监督、政府（行业）管理、中介服务、企业负责、群众监督”的“五方结构”模式，但实行几年来，却成为事故高发的几年。政府原有的安全管理模式在变革中受到市场经济管理创新体制的挑战，而与新经济体制相适应的新的安全管理机制和模式却未建立起来，使政府外部管理和企业内部管理都受到削弱，必然造成管理的失控。2014年12月1日，新修订的《中华人民共和国安全生产法》开始施行，明确规定“安全生产工作应当以人为本，坚持安全发展，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，强化和落实生产经营单位的主体责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制”。其进一步明确了

⁹ 刘晓彬，王占军. 涉危治安灾害事故的社会预防研究 [J]. 江西公安专科学校学报. 2007

各方安全职责，确立了安全生产监管执法部门地位，有效落实了主体责任和监管职能，积极构建了适应社会主义市场经济体制的安全管理机制，在一定程度上强化了安全监督管理职能，有助于缓解安全经济矛盾。

监管症结之二：市场经济条件下急功近利的风气带动部分企业和管理者盲目追求经济效益而淡化安全意识，忽视安全投入。

许多危险物品生产企业在发展经济的过程中为追求利益的最大化而尽可能地减少对事故预防的投入，不对企业不良生产环境进行改善，不对工人进行严格培训，不对落后生产工艺进行改进，违章操作现象普遍存在，甚至明知存在事故隐患，仍存侥幸心理。有的企业明显不具备安全生产条件，却强行进行生产；有的企业采取隐蔽手段，非法生产；有的经营业主，视公安机关和安全生产监督管理部门“整改通知书”为一纸空文，我行我素，甚至想方设法逃避安全检查。许多危险物品经营企业缺乏人的生命价值高于经济效益的理念。他们将追逐最大利润作为企业的根本目标，因此想方设法降低成本，包括矿工劳务报酬、劳动保护和安全生产设施成本以及矿难发生后的赔偿等。

企业在安全生产投入上的先天不足，后天不良，思想漠视，使事故隐患处处暗藏，事故的发生就不再偶然。广东江门“6·30”特大爆炸事故的发生，直接原因为某工人使用气钉枪打钉时，将气钉击在烟花塑胶筒底座上端的斜面上而引爆烟花，进而引起其他厂房和原料仓库发生大爆炸。但深层次的原因却是该厂未对该工人进行专业技术和安全知识培训，就将其安排在危险工序车间。同时，在未办理审批报建手续的情况下，擅自在厂区的原料仓库、半成品和包装车间之间扩建4座工房，严重违反烟花爆竹安全生产规定，为事故的发生埋下了安全隐患。

监管症结之三：“疏”和“压”的两难选择，有关部门缺乏合理引导。

如何管理小型危险物品生产、经营企业或作坊，一直是令监管部门深感棘手的问题。以烟花爆竹的管理为例，根据公安部颁布的《烟花爆竹生产厂设计规范》的要求，生产烟花爆竹的工厂、作坊必须远离城镇、居民点和重要交通要道，同时在厂房的布局上，应坚持小型、隐蔽、分散的要求，做到生产区和生活区严格分开，危险车间和一般车间严格分开，危险品仓库和一般原材料仓库严格分开。这是预防事故发生和减少事故损失的前提条件。但在许多农村，受资金、技术困扰，

农民生产者无力改善生产条件、更新技术设备，大多在自己家中，利用传统手工艺进行生产，生产区、生活区、仓库混杂在一起，家中的厅堂、卧室、房前屋后，甚至厨房到处都是生产或存放原料、半成品、成品的场所，所有的配药、装药、搓引、切引、上引、固引、封装等工序全在家中完成，而且手工配药、拌药，至多配置一台爆竹筒机。生产的安全主要靠经验和细心来保证，有的村民房子不够用，就在茅草屋中加工生产，做饭、睡觉、生产爆竹全在一起，安全隐患可想而知。上栗“3·11”爆炸事故之所以造成33人死亡，其主要原因就在于该个体鞭炮厂（实际上是个体作坊）厂址选择不合理（三面紧靠民房），厂房布局不合理（各操作间无充分间隔、60多人集中在几十平方米房间里集体生产），严重违反了“少量、多次、勤运”的烟花爆竹安全生产规定。但让家家户户的作坊式经营不折不扣地落实诸多安全条件和设施，无异于赶鸭子上架。资金困扰和技术有限是关键性的两大问题，尤其是资金缺乏，农民根本无力改善生产条件、更新设备，再加上大多数农民生产者法制意识淡薄，刻意逃避检查，造成了“三无小作坊”的大量存在。

“三无小作坊”没有严格规范的质量控制体系和产品检验程序，在生产过程中多装、少装、漏装、倒装药物等现象时有发生，甚至生产国家明令禁止的剂量大、感度高、威力强的烟花爆竹，产品的质量得不到保证。

在这种情况下，政府有关部门如何合理引导至关重要。江西省曾一度大力取缔“三无小作坊”，在烟花爆竹产区扶持建立烟花爆竹生产基地，提倡有条件的农民生产者到基地内生产，但相当多的农民生产者却“无条件”。而且，烟花爆竹产业是某些农民的谋生手段，除了做爆竹他们别无其他技能，不得不将烟花爆竹产业作为唯一谋生之道。当政府不能为他们寻求更好的谋生之道时，他们只能想方设法，铤而走险，私人秘密制造烟花爆竹。农民生产者中有句话“与其饿死，不如炸死”，所以，仅采取“取缔”的手段，力度远远不够。在基本生存问题得不到解决时，取缔只能确保一时，盲目高压，只能使地下爆竹作坊变得更多、更隐蔽、更难查处。烟花爆竹行业如此，其他相关危险物品行业也存在类似问题，以至于大事故不多，小事故不断，成为困扰基层监管者的“老大难”问题。

监管症结之四：“地方保护”严重，事故查处机制的不完善，监管制度难以有效落实。

随着市场经济的大发展，经济指标往往成为衡量政绩的重要标准。尤其经济落后地区，政府财政收入比较困难，其传统产业如烟花爆竹产业成为当地财政收入的重要支柱。“上栗县人多地少，相对贫穷……进入生产旺季，全县烟花鞭炮企业和作坊大大小小、林林总总，约有3000多家。近两年，这个行业对全县财政收入的贡献率一直在70%以上……烟花爆竹与小煤窑一起，成为上栗县‘一黑一红’两大经济支柱……时间一长，一些地方干部就形成了独特的‘发展观’：要挣钱，靠冒险。”¹⁰其他地方情况也大致相同。在这种情况下，为了发展地方经济，增加财政收入，解决安置就业，尽早脱贫致富，作为担负烟花爆竹这一高危产业监管责任的地方政府有关部门，往往忽视监管责任，对于不符合安全生产条件的烟花爆竹生产厂家、作坊，不仅不予制止、协助取缔查禁，反而大力支持鼓励，为非法生产大开绿灯，甚至于暗中庇护，协助逃避查禁、排除职责管理，“双庙子镇政府（乙方）和华美彩光声响有限责任公司（甲方）（辽宁铁岭12·30爆炸事故方）签署的合同上有条款：该企业为重点保护单位，自企业开工建设之日起，任何部门和个人不得在企业建设期间到施工现场进行检查和收费。”¹¹

地方不能够正确处理发展经济和安全生产的关系，“睁只眼，闭只眼，明制止，暗保护，得过且过”，以致危险物品非法生产、违规生产、违规经营发现得了，查处不了，取缔不了。“上栗县烟花鞭炮业处于混乱无序、危机四伏的境地，不能不说与个别地方、有关部门态度的暧昧和宽容有着直接关系。当初政府在放手搞活烟花鞭炮业的同时，由于忽视了依法规范发展这个前提，使成千上万的家庭作坊自发而上。如果按规范，恐怕60%的个体企业要关闭整改，而对这个问题，基层有关人士竟认为，烟花鞭炮业给上栗县提供了70%的财政收入，不能管得太紧，正是这种暧昧与宽容，使非法生产者找到了滋生的土壤，以至于恶性发展到不可收拾的地步。”¹²原上栗县公安局局长段太中早在1999年即一针见血地指出了地方保护主义对烟花爆竹产业发展的弊端。而事故查处机制的不完善则导致事故未能引起足够重视，管理者和经营者刻意瞒报事故，追求私了，千方百计

10 新华社“新华视点”报道组.“愿悲剧不再重演——江西萍乡‘3·11’爆炸事故追踪”[N].南昌晚报.2000.5.16

11 盛大林.“重点保护”不能保护违法行为[N].大河报.2004.1.6

12 新华社“新华视点”报道组.愿悲剧不再重演——江西萍乡‘3·11’爆炸事故追踪[N].南昌晚报.2000.5.16

逃避责任追究。地方政府同企业勾结，共同逃避责任追究。官商勾结，执法人员直接或间接参与企业利益共享或腐败，加剧了监管漏洞。

监管症结之五：重整治打击，轻防范管理，忽视安全防范宣传教育。

在危险物品行业管理中，某些地方行业管理者对加强危险物品管理工作的重要性认识不足，忧患意识不强，监督管理和日常安全检查工作往往不到位，管理流于形式。对辖区内非法生产、违规销售，不能及时发现和处理。更有甚者，以“发证代管理，收费代管理，无收费不管理”，“收费卖证”成为某些管理部门的敛财之道，“关系证、金钱证、人情证”大行其道，违规生产、非法生产、违规销售、非法倒卖也就借此“大开绿灯”。而日常的安全检查则“说在嘴上，写在纸上，停留在会上”，没有落在实处。“整改通知书”年年发，安全生产规章制度却难以有效落实。事故一旦发生，小事故则欺上瞒下，自行处理。大事故则只能服从上级“严令整顿”，缺乏事前的预先自觉防范管理，“整时一阵风，整后松一松”。日常的安全防范宣传教育，更成为一句空话，有些地方仅同管理人员签署安全责任书，而不检查督促落实。宣传力度不够，直接影响了群众的法制观念、安全生产意识。当然，管理任务的繁重同管理力量相对不足的矛盾也是困扰产业实际管理工作的重要因素。

监管症结之六：权责交叉、多头管理、管而不力导致监管混乱，使部分地区造成事实上的“真空监管”状态。

根据《危险化学品安全管理条例》的规定，危险化学品管理涉及经济贸易综合管理部门、公安部门、质检部门、环境保护部门、铁路部门、民航部门、交通部门、卫生行政部门、工商行政管理部门、邮政部门等十个部门，其监管职责各有分工，但职责定位不明确，权限划分模糊导致各部门似乎都有管理权，而管理权又都有限。如危险化学品的运输管理，公安部门负责对危险化学品道路运输安全实施监督，而运输车辆归交通部门管，运输车辆的槽罐归质监部门管，运输企业资质归工商部门管，而企业管理又归安监部门监督。各部门多头管理、交叉管理必然导致管理混乱、催生管理盲区。另外，执法力量和执法权限难以有效均衡也是执法不力的原因之一。取消行政审批前，危险物品管理的大部分执法权限都在公安机关，公安机关既有执法权又有执法力量，而取消行政审批后，伴随职

责权限的重新划分调整，原由公安部门承担的部分职能划归安监等部门。但相应配套权责机制的不完善又导致公安部门有执法力量却无执法权，安监等部门有执法权但缺乏执法力量或执法力量不足，执法时心有余而力不足。事实上现有的行政管理体制条块分割，政出多门，在割裂的体制格局下，各个部门似乎都有责任，但事实上没有哪个机构有足够的资源和力量去真正承担起这样重大的责任。而多部门的集中整治这种短期效应只能治标不能治本，实是无奈之举。如何协调取消行政审批后安全管理问题？如何确定调整职能转换后各监管部门的执法权限、执法依据、执法力量、执法责任与利益等问题？这些都成为亟待解决的问题。而监管缺失必然滋生腐败，腐败更姑息了安全隐患的存在。

第三节 社会公共安全管理原理

所谓管理，是管理者为了有效地实现组织目标、个人发展和社会责任，运用管理职能进行协调的过程。¹³ 而管理职能，则具体指计划、组织、指挥、协调、控制等职能。

公共安全管理则是社会管理者和社会一般群体对于公共安全的追求以及由此产生的对于影响或危害公共安全的制约因素的管理行为，包括对危及或可能危及公共安全的人、事、地、物的管理，以消除安全隐患、维护安全秩序、保障公共利益。其涵盖面非常广泛，一般包括自然灾害的妥善处置、经济安全的有效维护、公共卫生事件应对、事故灾难处理、社会治安安全维护等，涉及众多管理部门，如公安机关、安全生产监督管理部门、环保部门、卫生部门、工业和信息化主管部门、质监部门、工商管理部门、交通运输部门、体育行政主管部门等政府管理部门，危险物品从业单位、大型活动举办单位、有关特殊地域的管理经营单位等社会单位管理部门。当然，社会单位管理部门往往具有管理的双重属性，对于行业内部而言是管理者，同时也是政府管理部门的监管对象。当然，针对政府危险物品管理部门内部的危险物品使用者而言，其也具有管理者和被管理者的双重属性。其管理过程涵盖危险物品生产、储存、经营、运输、使用、销毁等各个环节，

¹³ 周三多等编著. 管理学（第五版）[M]. 上海：复旦大学出版社，2013：11