



公共安全

GONGGONG ANQUAN
WEIJI CELUN

危机策论

钱进 王友春 著

凤凰出版传媒集团

江苏人民出版社

公共安全

G

ONGGONG

危机策论

ANQUAN WEIJI CELUN

钱进 王友春 著

凤凰出版传媒集团

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共安全危机策论/钱进,王友春著. —南京:
江苏人民出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 214 - 05623 - 8

I. ①公… II. ①钱… ②王… III. ①紧急事件—公
共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 107339 号

书 名 公共安全危机策论
著 者 钱 进 王友春
策划编辑 杨建平
责任编辑 曹 斌
出版发行 江苏人民出版社(南京市湖南路1号A楼 邮编:210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京市湖南路1号A楼 邮编:210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
照 排 江苏凤凰制版有限公司
印 刷 者 合肥杏花印务股份有限公司
开 本 960×1304毫米 1/32
印 张 9.875 插页 4
字 数 300千字
版 次 2010年6月第1版 2010年6月第1次印刷
标准书号 ISBN 978 - 7 - 214 - 05623 - 8
定 价 22.00元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

自 2003 年“非典”爆发以来,我国政府和学界人士对构建突发公共安全危机事件的应急管理制度的紧迫性和必要性取得了共识,公共安全危机的应急管理体系建设的理论和学术研究方兴未艾,在各方面均取得了较大的进展。突发公共安全危机事件的应急预案、管理体制、机制和法制(“一案三制”)建设不断得到建立和完善,形成了综合化、系统化的应急管理系统,并在应对突发公共安全危机事件的实践中发挥了重要的指导作用。在学术研究领域,对突发公共安全危机事件应急的研究不断得到深入和细化,与我国应急管理制度的实施和进一步完善形成了良好的互动。

我国地域辽阔,是一个灾害多发的国家。同时,我国经济发展进入一个新的阶段,按照国际通行的情况,在人均 GDP 达到三到五千美元时,正是社会问题多发期。目前,我国正处在突发公共安全危机事件的高发时期。而且在未来可预见的很长一段时间内,突发公共安全危机事件高发的态势都很难有根本性的逆转。首先,洪涝、雪灾、地震、空难、矿难、流感等自然灾害、事故灾难和公共卫生事件频频发生。其次,在社会安全事件领域,改革开放的举措带给我国经济社会发展巨大成就的同时,也积累了许多体制性、结构性的矛盾。现阶段我国进入了经济转轨

和社会转型的关键时期,不同利益主体之间的关系复杂交织并进行着重新分配,各种不稳定的因素不时涌现。群体性事件在 2008—2009 年的频发正是具体生动的写照。但与此同时,政府现有的危机管理能力并不足以完全应对突发公共安全危机高发的态势,仍亟待提升。

我们比以往任何时代都更加真切地体会到贝克所言的“风险时代”。

自乌尔里希·贝克于 1986 年在《风险社会》一书中描述了令人不安的风险社会图景以来,全球风险社会已经成为当代学术研究中极具解释力的理论框架。全球化的进程把风险带到世界各地,将风险社会转型成为全球风险社会。加之我国正处于转型期的特殊国情,制度性风险、阶层性风险等大量存在并不断转化为危机,都呼唤我们建立系统完善的公共安全危机管理体系,所谓的“公共安全危机管理”。本书定义为公共安全危机管理,是政府针对突发危机事件的管理,主要是指政府在公共安全危机的产生、公共安全危机的预防、公共安全危机的处置过程中,为减少、消除公共安全危机的危害,恢复社会稳定和秩序,根据公共安全危机管理预案而对公共安全危机直接采取的决策和处置。

针对公共安全危机管理的研究,本书在章节编排和内容撰写上颇具特点,综合来看,主要有以下四个方面值得注意:

1. 将社会风险纳入公共安全管理研究领域。本书在范式层面上将“风险”概念纳入公共安全危机领域,重视风险管理的相关理论和操作。从“风险”到“危机”的范式转换,可以用作厘清目前我国公共安全危机的纷繁复杂的形态,标志着我们当前的公共安全管理应该具有从事后到事前、从被动到主动的历史转变。

2. 建构全面综合的危机管理流程。从全面风险管理、公共安全危机预警到公共安全危机应急处置、公共安全危机后的恢复重建和治理评估,建立了清晰完整的危机管理流程。结合我国“一案三制”的建设,对公共安全危机管理的众多环节进行了不同程度的全面概括和操作上的细化。

3. 注重理论性和操作性的结合。公共安全危机管理是一个应用性

较强的研究领域,本书的研究理论性和应用性并重。注重政府应急管理的实际操作,可以作为政府工作人员的工作指导参考。

4. 对相关问题重点阐述。公共安全危机管理中的舆论应对和法制建设都是公共安全危机管理中应加以着重研究的问题。同时,对于公共安全危机管理重要力量的公安机关的研究也颇具特色。

中国公共安全危机的研究仍须深入,在已有的框架下或者细化,或者开拓新的研究领域。相信本书的面世有助于本领域的进一步发展和政府公共安全危机管理的进一步完善。

童星(南京大学政府管理学院教授,
社会风险与公共安全危机管理研究中心)

目 录

序 1

第一章 社会风险与社会转型 1

第一节 全球化与社会风险转型 1

第二节 转型期中国社会风险形态 16

第二章 公共安全危机的界定与处置 31

第一节 公共安全危机的概念 31

第二节 公共安全危机基本形态与现状 36

第三章 公共安全危机的管理体系 45

第一节 我国公共安全危机管理沿革与问题 45

第二节 公共安全危机管理体系的建构 54

第四章 公共安全危机的风险评估与预警 72

第一节 公共安全风险与风险管理 73

第二节 风险评估 75

第三节 应急能力评估 84

第四节	制定应急预案	92
第五节	公共安全危机预警机制	106
第五章	公共安全危机应急处置	118
第一节	公共安全危机应急处置基本理论	118
第二节	公共安全危机的应对决策	129
第三节	加强公共安全危机应对处置能力建设	139
第六章	公共安全危机恢复重建与治理评估	148
第一节	公共安全危机恢复重建	148
第二节	公共安全危机治理评估	156
第三节	公共安全危机治理的改进	175
第七章	公共安全危机治理的舆论应对	181
第一节	公共安全危机的新闻传播特点	182
第二节	公共安全危机中媒体、大众的互动机制	193
第三节	危机事件中的舆论引导	201
第八章	公共安全危机治理的法制建设	213
第一节	公共安全危机管理中的法制问题	213
第二节	公共安全危机管理法制的原则与目标	220
第三节	公共安全危机治理的法治应对	227
第九章	公安机关公共安全危机治理能力建设	238
第一节	公安机关公共安全危机治理的资源保障	238
第二节	公安机关公共安全危机治理的科技支撑	248
第三节	大力提升公安机关公共安全危机治理能力	255
第十章	公安机关群体性事件防治	266
第一节	群体性事件概论	267

第二节	公安机关与群体性事件	277
第三节	群体性事件的预防机制	283
第四节	群体性事件的现场应对	291
后记		303

第一章 社会风险与社会转型

“9·11”恐怖袭击事件、雪灾、地震以及海啸已经在新世纪给人类带来了一次又一次的巨大灾害,人类似乎随着全球化步入一个风险时代,各种政治、经济、文化、网络与治安事件还不断对人类造成影响,同时,全球风险社会已经成为一套极具解释力的话语体系。然而对于风险社会与全球化的定义与相互关系的理解成为这套解释体系的基础话语,利于人们理解风险社会。处在转型期的中国社会正在进入风险社会时代,转型期中国社会的风险形态与特征是全社会共同关心话题。

第一节 全球化与社会风险转型

一、全球化和风险社会

德国社会学家卢曼说,我们生活在一个“除了冒险别无选择的时代”。风险在我们的生活中无时不在,这一点我国古代哲学家老子就说过“福”。可见,自古以来人们就意识到了风险的存在。而现代风险话语更加强调从工业理性到价值理性的转变,这种转变伴随着全球化进程并且使人类进入风险社会。

1986年德国社会学家乌尔里希·贝克在出版的《风险社会》一书中

就第一次提出了风险社会理论。几乎与此同时就发生了切尔诺贝利核电站泄漏事件,为贝克的风险社会理论提供了现实案例。^①同时,英国学者安东尼·吉登斯和斯科特·拉什也对现代社会中的风险问题做出回应。在《失控的世界》一书中,吉登斯这样描述道:“核战争的可能性、生态灾难、不可遏止的人口爆炸、全球经济交流的膨胀以及其他的潜在全球性灾难,为我们每个人都勾画出了风险社会的一副令人不安的危险前景。”^②拉什也表达了同样的担忧,“伴随风险文化时代而来的也许是人类许许多多的惶恐和战栗,并且不再有小规模的恐惧和焦虑”。^③

1. 风险社会

关于风险社会这一概念的理解主要有三大流派,即现实主义、文化主义、制度主义。大致形成了三种理论范式:一是以玛丽·道格拉斯为代表,利用文化人类学方法研究风险的“文化一象征”理论;二是艾瓦尔德等人借助福柯思想而提出的“治理性”理论;三是吉登斯和贝克为代表的“风险社会”理论。

玛丽·道格拉斯把风险意识看作是人们应对紧张的一种手段,因为他们可以找到抱怨或指责的对象。这种分析是建立在文化是一个社会的认知手段和保护方式的基础上的。道格拉斯认为,风险是一种在当代西方社会维护文化边界的手段。风险主要被用作抱怨的借口,“有风险的”群体或制度被视为危险的。有“风险的”他者会对个人的身体健康或所从属的共同体或社会的象征性形态产生威胁。对风险的理解必然是通过文化假定完成的,因此是共同分享的惯例或期望,而非个人主义的判断或个体决策者的“认知”帮助。风险在解释出错的事情或可预料的不幸时起到了“辩论资源”的作用。而且,由于与科学的中立性有关,风险已经在西方社会中占据了主导地位,同时,对风险的“原罪”和“禁忌”看法继续使人们认为来自非西方社会的“他者”是危险的。在他们看来,

① 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 南京:译林出版社,2003.

② 安东尼·吉登斯. 失控的世界[M]. 南昌:江西人民出版社,2006.

③ 乌尔里希·贝克,芭芭拉·亚当等. 风险社会及其超越[M]. 北京:北京出版社,2005.

西方社会对环境破坏的担忧并不是来自环境威胁的不断增加,而是由于边缘群体的进一步边缘化削弱了社会团结。在这种情况下,边缘群体被迫使用生态灾难的手段来保护自己。

“治理性”论者利用的是福柯思想。他们认为,从16世纪以来,一个巨大的专家知识网络已经形成,与之相伴的是围绕这些知识的建构、再生产、传播和实践而出现的各种机器和制度。这是现代自由主义政府体制出现的结果,它强调维持秩序和规则依靠的是自愿的自我训诫而非暴力或强制。因此,风险被理解为政府使用其训诫权力的一种战略,用来控制和管理人口,以最好地实现人道主义。随着社会的“规则化”,那些严重脱离规则的人就被视为“带有风险”。主张这个理论的学者更强调在政府话语或战略中“风险”的地位和作用。与“风险社会”理论者类似,一些“治理性”学者也关注风险的自我管理以及不断提高的风险“私人化”。但是他们很少谈到大型组织在哪些方面应该对风险负责,而这又与“文化”理论者和“风险社会”理论者有所区别。

以德国社会学家乌尔里希·贝克、英国社会理论家安东尼·吉登斯为代表的“风险社会”理论家们的分析,侧重于后现代社会中加深人们对风险关心程度的宏观结构因素。他们认为,在后现代性条件下,风险不仅大量出现而且全球化了,因此比过去更难以被计算、管理或避免。在他们看来,现代性不再是毫无疑问的过程了,而是产生了许多危险或“缺陷”。后现代性的核心制度——政府、工业和科学是风险的主要制造者。在贝克看来,如果说,工业社会的核心问题之一是财富分配以及不平等的改善与合法化。那么在风险社会,伤害的缓解与分配则成为核心问题。在古典现代性中,财富和权力是其标志性概念,而风险和不确定性则是反思现代性的概念。贝克认为,随着现代科技的发展,生产效率的提高,财富分配和不平等问题得到了有效的改善,但是人类面临着新出现的技术性风险,比如核风险、化学产品风险、基因工程风险、生态灾难风险等,这些风险摧毁了现代制度应对风险所依托的理念与方法:风险

计算或计算理性。^①

在贝克的分析中,有一个概念特别值得重视,即“有组织地不负责任”。他在《风险社会》一书发表两年之后又发表了《解毒剂》一书,副标题是“有组织地不负责任”。在书中,他指出,公司、政策制定者和专家结成的联盟制造了当代社会中的危险,然后又建立一套话语来推卸责任。这样一来,它们把自己制造的危险转化为某种“风险”。他用“有组织地不负责任”这个词来揭示现代社会的制度为什么和如何必须承认潜在的实际灾难,但同时否认它们的存在,掩盖其产生的原因,取消补偿或控制。“有组织地不负责任”实际上反映了现代治理形态在风险社会中面临的困境。具体来说,这种“有组织的不负责任”体现在两个方面:一是尽管现代社会的制度高度发达,关系紧密,几乎覆盖了人类活动的各个领域,但是它们在风险社会来临的时候却无法有效应对,难以承担起事前预防和事后解决的责任;二是就人类环境来说,无法准确界定几个世纪以来环境破坏的责任主体。各种治理主体反而利用法律和科学作为辨护之利器而进行“有组织的不承担真正责任”的活动。

在以上三种理论中,以贝克和吉登斯为代表的风险社会理论已经被系统地引介到我国,并且被国内学者所熟知。比较而言,他们对于风险的分析更为全面深刻,尽管依然带有一种制度结构替代另一种制度结构来应对当代失去结构意义的风险的缺陷。此外,这三种理论都是在“大理论”层次上来研究风险的,很少使用实证方法来分析人们在日常生活中是如何理解和面对风险的,更没有分析个人风险的认知困境,因此,其中还有巨大的空间可以拓展。

2. 全球化与风险社会的关系

全球化是我们所处时代的重要特征之一。在全球化过程中,商品、服务、资本、劳动力和观念的流动,对各国的政治、经济、文化有着深刻影响。全球化背景下,单个国家被置于经济全球化体系,并承担体系中

① 张海波. 社会风险的研究范式[J]. 南京大学学报(社会科学版), 2007(2).

的分工责任。世界是一个整体,相互影响,相互渗透,一国的危机会直接影响到其他国家。风险社会也成为了全球化的重要特征。

首先,关于全球化的定义与特征。英国著名学者戴维·赫尔德在《全球大变革——全球化时代政治、经济与文化》一书导论中,把当代西方理论界关于全球化问题整合归纳为三种认识维度:(1)激进的全球化主张,主要的代表人物是日本著名观察家和评论家大前研一和英国社会学家阿尔·布劳,他们认为,全球化是一种前所未有的现象,“全球经济的崛起、全球治理机构的出现以及文化在全球的扩散和交融都被视为出现一个全新的世界秩序的证明。”(2)温和的全球化主张,戴维·赫尔德称之为变革论者,他认为主要代表人物是英国社会学家安东尼·吉登斯,德国社会学家乌尔里希·贝克,他们认为全球化的当代模式是前所未有的,全球的国家和社会正在经历一场深刻的变革过程,努力适应这个相互联系更加紧密,但是非常不确定的世界。(3)怀疑论者的批评,以赫斯特、汤普森为代表人物,他们认为全球化在本质上是一个神话,掩盖了国际经济不断分裂为三个主要地区集团、国家政府依然强大的现实。安东尼·吉登斯认为:“全球化并不是我们今天生活的附属物,它是我们生活环境的转变,它是我们现在的生活方式。”不管人们是欢呼还是咒骂全球化,一个不容否认的事实呈现在人们面前:全球化就在人们的生活世界中,逐渐成为不争的事实。对于知识分子而言,全球化已经成为了我们所处时代的知识语境,是当代知识分子认识、关照、介入现实的新工具。^①

关于全球化的本质与特征,英国著名社会学家安东尼·吉登斯认为:全球化的本质就是流动的现代性,在这里,流动指的是物质产品、人口、标志、符号以及信息的跨空间和时间的运动;全球化就是时空压缩,全球化使得人类社会成为一个即时互动的社会。德国教育部副部长格

^① 戴维·赫尔德.全球大变革——全球化时代政治、经济与文化[M].北京:社会科学文献出版社,2001.

尔茨对全球化的过程和本质体认尤深,他认为全球化使这个社会成为突然加速的社会。

关于全球化的本质特征,西方许多学者尤其是西方左翼学者认为,全球化是资本主义的全球化,是美国等西方发达国家推动和策划的。历史发展结果是许多我们已知的和未知的多种合力进行多向度交融而产生的,全球化不可能是有着强力意志的某些国家独自驾驭的结果。中国融入全球化的历史进程,是历史和现实发展的必然。巴西著名学者多斯桑多斯来中国作学术演讲时对这个问题是这样说的:“我们仍然生活在全球资本主义占主导地位的时代,这是我们理解当今世界现实和变化的基础。”德国著名社会学家、风险社会理论的倡导者乌尔里希·贝克在1998年出版的《什么是全球化》一书中指出:“全球化既是一种新知识的象征,同时它本身也是经验文化。这种历史经验的传播通过现代信息和资本的全球流动,带来了一系列的新情况、新的行为展望和远景预期。”

最后,全球化与风险社会的关系。

西方有关学者在反思切尔诺贝利核事故和“9·11”恐怖事件之后,认为:风险不是只拘囿于某一地区或领域,全球化的快速进程把风险带到世界各地,风险社会已经转型成为全球风险社会。主要代表人物是德国学者乌尔里希·贝克和英国学者安东尼·吉登斯。乌尔里希·贝克提出“风险社会理论”,他著有《风险社会》、《反思现代化》等著作。贝克认为:我们生活在文明的火山口上,风险威胁的潜在阶段已经接近尾声了。不可见的危险正在变得可见。对自然的危害和破坏——越来越清晰地冲击着我们的眼睛、耳朵和鼻子。风险社会理论是对未来世界也是对现实世界将可能存在和业已存在的“社会疾病”经过详细地了解分析之后得出的一个诊断性结论。该结论是预见性和判断性的统一。贝克的进一步解释是,“作为一种社会理论和文化诊断,风险社会的概念指现代性的一个阶段;在这个阶段,工业化社会道路上所产生的危险开始占主导地位。”比较工业社会与风险社会最大差异,贝克睿智拈出人类普遍的情感反映:“阶级社会的推动力可以用一句话来概括:我饿! 风险社会的集

体性格则可以用另一句来概括:我怕!”吉登斯对“反思性现代性”的简要解释是“对进行中的社会生活的监控性”。贝克说:“我们的世界是个世界风险社会。必须将它理解为这样一种现实,它进行自我侵害的程度超出了我们的想象。”^①

贝克认为,风险是指明自然终结和传统终结的概念。或者换句话说:在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方,才谈得上风险。贝克对风险概念作了八点总结:

(1) 风险既不等于毁灭也不等于安全或信任,而是对现实的一种虚拟;

(2) 风险指充满危险的未来,与事实相对,成为影响当前行为的一个参数;

(3) 风险既是对事实也是对价值的陈述,它是二者在数字化道德中的结合;

(4) 风险可以看作是人为不确定因素中的控制与缺乏控制;

(5) 风险是在认识(再认识)中领会到的知识与无知;

(6) 风险具有全球性,因而它得以在全球与本土同时重组;

(7) 风险是指知识、潜在冲击和症状之间的差异;

(8) 风险指一个人造的混合世界,失去自然与文化之间的两重性。

根据贝克的理论以及风险社会理论在西方的最新发展,我们可以把全球风险社会概括为如下:

(1) 现代风险具有高度不确定性。风险源自人类对自然与科技完美的幻想。风险的来源不是基于无知的、鲁莽的行为,而是基于理性的规定、判断、分析、推论、区别、比较等认知能力,它不是对自然缺乏控制,而是期望于对自然的控制能够日趋完美。在今天,科技日益渗透到人类生活的每个角落,人类对科学宗教般的虔诚,使生产到消费的链条中呈现了高度不确定性。

^① 乌尔里希·贝克,自反性现代化[M].北京:商务印书馆,2004.

(2) 现代风险表现为显现的时间滞后性。我们总是在风险转化成危险或者事实的时候,才意识到风险的存在。

(3) 现代风险的发作具有突发性。风险的积累都是从量变到质变的过程,把握风险从量变到质变的度尤为困难,渐变与突变是风险发作的形式,生态脆弱以及人类对地球疯狂掠夺的速度,促使风险呈现形式多为突变的形式。

(4) 现代风险具有超越常规性(因为科技的应用所带来的损害往往大过其功能)。风险的呈现形式随着科技形式的千变万化,而使人感觉到迷茫和困惑。

(5) 现代风险具有超常的传染性。随着全球化日益渗透到人类生活的各个方面,人的频繁交往和社会安全的幻觉使风险具有超常的传染性。

(6) 现代风险的传播与渗透具有全球性。“9·11”事件之后,世界范围内恐怖主义盛行,并很有可能在未来的一段时间内进入泛滥期。阿拉伯世界与美国之间关系的变化也在一定程度上影响到西方国家之间的关系,导致了整个国际社会对恐怖主义的紧张度增加。恐怖主义泛滥对金价、油价、股市、汇市和债券市场都会产生比较强烈的影响,这也加剧了投机因素。从全球化的角度看,“9·11”事件的主要意义是恐怖主义组织因跨越国家疆域而弥漫全球各地,从而使恐怖攻击活动得以穿透特定国家的主权界限,而对全球、区域或国家产生极大的威胁;恐怖活动威胁了每一个个体的人身安全、民族国家政治、经济与社会的安定,甚至可能引发全球性(族群、宗教与文明)的军事冲突,从而使得国家及国际安全的含义更加扩大及复杂化。

(7) 现代风险具有人们无法回避的临近性。城市拥挤、居住空间的狭小、避难场所的缺失,人们在面对风险时所表现出的慌乱无措和影响,都使风险具有无法回避的临近性。^①

由于风险具有不可预测性、显现的时间滞后性、发作的突发性和超

^① 乌尔里希·贝克. 风险社会再思考[J]. 马克思主义与现实, 2002(4).