



公共安全治理新格局丛书

New Patterns of Public Safety Governance Series

主 编 · 魏礼群

Chief Editor · WEI Liqun

执行主编 · 李雪峰

Executive Editor · LI Xuefeng



中国特色公共安全之路

The Path to Public Safety with Chinese Characteristics

李雪峰 / 著

LI Xuefeng

国家行政学院出版社

Chinese Academy of Governance Press



公共安全治理新格局丛书

New Patterns of Public Safety Governance Series

主 编 · 魏礼群

Chief Editor · WEI Liqun

执行主编 · 李雪峰

Executive Editor · LI Xuefeng



中国特色公共安全之路

The Path to Public Safety with Chinese Characteristics

李雪峰 / 著

Li Xuefeng

北京 · 国家行政学院出版社

Beijing · Chinese Academy of Governance Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色公共安全之路 / 李雪峰著 . —北京 : 国家
行政学院出版社 , 2018.11

(公共安全治理新格局丛书)

ISBN 978-7-5150-2271-0

I . ①中… II . ①李… 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 (2018) 第 270718 号

- 书 名 中国特色公共安全之路
ZHONGGUO TESE GONGGONG ANQUAN ZHI LU
- 作 者 李雪峰
- 策划编辑 张翠侠
- 责任编辑 曹文娟
- 出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 , 100089)
<http://www.nsapress.com.cn>
- 电 话 (010) 68920640 68929037
- 编 辑 部 (010) 68922480
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京尚品荣华印刷有限公司
- 版 次 2018 年 11 月北京第 1 版
- 印 次 2018 年 12 月北京第 1 次印刷
- 开 本 185 毫米 × 260 毫米 1/16
- 印 张 15.5
- 字 数 285 千字
- 书 号 ISBN 978-7-5150-2271-0
- 定 价 58.00 元

公共安全治理新格局丛书

编委会

主 任：魏礼群

副 主 任：范维澄

委 员：（以姓氏笔画为序）

丁 辉 于 军 马宝成 王满传

尹光辉 乔仁毅 刘 峰 刘铁民

许耀桐 杜正艾 李雪峰 张占斌

张仲宇 陈 安 胡 敏 夏保成

龚维斌

公共安全是社会安定、社会秩序良好的重要体现，是人民安居乐业的重要保障。我国公共安全事件易发多发，公共安全问题处理得好不好，直接关系到人民生命财产安全、社会和谐稳定以至国家安全。正如习近平总书记强调的，“公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局”。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把维护公共安全摆在更加突出的位置，作出了一系列部署。党的十八大提出要加强公共安全体系建设，十八届三中全会围绕健全公共安全体系提出了食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务，十八届四中全会提出了加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求。十八届中央政治局第二十三次集体学习专门讨论了公共安全问题。党的十九大又进一步重申“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力。”此外，党中央和习近平总书记就公共安全各领域工作作出了一系列新的部署。可以说，我国公共安全治理的新格局正在逐步形成。

“公共安全治理新格局丛书”，是阐释构建公共安全治理新格局的新理念、新战略、新政策、新措施、新方法的一套著作。丛书由国内相关领域的资深作者撰写，首批共包括六个分册：

第一分册，为《中国特色公共安全之路》。深入阐释习近平总书记关于“健全公共安全体系”“加快构建全方位、立体化的公共安全网”等战略思想，集中阐释我国公共安全治理新的总体理念、总体战略、总体政策，是全套丛书的总论部分。

第二分册，为《防灾减灾救灾新格局》。围绕防灾减灾救灾是“衡量执政党

领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面”等论述，全面阐释自然灾害应对领域新的战略思想与战略布局，以及各级党委政府应当落实的新工作格局。

第三分册，为《生态安全治理新格局》。从“坚决筑牢国家生态安全屏障”的高度，系统阐释生态安全的新理念、新战略、新思路。

第四分册，为《食品安全治理新格局》。以落实“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的思路，系统阐述食品安全治理体系，以及健全从农田到餐桌的每一道防线的工作机制。

第五分册，为《社会安全治理新格局》。以落实“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的总体思路，深入阐释社会安全风险治理的系统工作思路。

第六分册，为《网络安全治理新格局》。全面阐释习近平总书记关于“要树立正确的网络安全观，加快构建关键信息基础设施安全保障体系，全天候全方位感知网络安全态势，增强网络安全防御能力和威慑能力”的要求，系统讲述各级党委政府抓好网络安全新的思路、方法与策略。

本套丛书具有如下特点：

第一，高端权威性。全面、深入阐释党中央关于公共安全治理的理念、战略与政策，为各级领导干部抓好公共安全工作提供权威的参考指南。

第二，思路创新性。着眼于国家治理现代化和全面深化改革的思路，各专题著作都在论述公共安全治理理念、战略、政策的基础上，对公共安全问题加以深度剖析，凝练核心概念，总括工作思路，前瞻性地阐发创新公共安全治理的思路与布局。

第三，实践应用性。本套丛书以各级党政领导和专业部门领导干部为主要读者对象，以领导干部工作需要为切入点，努力将思路、政策、策略、方法等提纲挈领地清晰表述，使丛书成为好用、管用的工作指导读本。

第四，内容可读性。本套丛书以读者为中心，努力成为读者友好型读物，在行文表述上力求表述生动、图文并茂、以案释理，成为好读、好用的政务参考书。

魏礼群

2018年5月

从2003年抗击“非典”疫情到2012年党的十八大召开，我国经历了应急管理大发展的十年。以“一案三制”体系建设为核心的应急管理体系构建和应急能力建设取得了历史性成就。

党的十八大以来，我国进入了更加注重以公共安全治理统领应急管理的新时代。党中央把维护公共安全摆在更加突出的地位，作出了一系列重要部署：党的十八大提出要加强公共安全体系建设；党的十八届三中全会围绕健全公共安全体系提出食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务；党的十八届四中全会提出了加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求；党的十九大进一步提出“完善公共安全体系”的战略任务。

这一转变有着深刻的时代背景。随着全球化时代不确定性因素和非传统安全因素的增多，人类已经进入“全球风险社会”日益成为普遍共识。我国正处于经济转轨、市场转型、工业化和城镇化快速发展的关键时期，各种传统的和非传统的、自然的和社会的风险、矛盾交织并存，公共安全形势更加复杂严峻。可以说，公共安全问题处理得好不好，直接关系到全面建成小康社会宏伟蓝图的实现，关系到中华民族伟大复兴的历史进程。正如习近平总书记在中共中央政治局第二十三次集体学习时指出：“公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。”因此，做好公共安全与应急管理工作具有重要的战略意义和现实意义。

党的十八大以来，习近平总书记从战略全局高度对公共安全治理作出了一系列深刻论述。在论述总体国家安全观时，他提出“国家安全以人民安全为宗旨”“国家安全一切为了人民、一切依靠人民”；在论述公共安全治理目标时，他提出要“构建全方位立体化公共安全网”。对于公共安全治理的各领域和各方面，他都提出了重要的指导意见。可以说，习近平总书记的一系列论述和党中央的一系列战略部署已经清楚地勾画了一条新时

代中国特色公共安全之路。

当前，随着公共安全应急管理新体制框架的逐步建成，如何全面做好公共安全治理工作，以公共安全治理统领应急管理，成为各级党委、政府和社会各参与方关心的重要课题。本书在力图准确理解习近平总书记关于公共安全治理的论述和党中央关于公共安全的战略部署基础上，对于什么是中国特色公共安全之路、如何走中国特色公共安全之路，作出系统性回答，以期为公共安全政策制定者和实践者提供一份可资参考的“工作路线图”。

全书由以下几个部分构成：

第一部分，中国特色公共安全治理的知识基础。本书以“绪论：公共安全与公共安全治理”阐述公共安全与公共安全治理的意涵，以及公共安全治理的格局与格局演进，意在为全书奠定概念基础和历史背景。

第二部分，中国特色公共安全治理的基本指导原则。本书以“第一章 指导思想：公共安全治理的总体方针”概括论述党中央对公共安全治理作出的新谋划，系统阐述习近平总书记论总体国家安全观和公共安全治理的基本思想。

第三部分，各领域公共安全治理的基本原则与方针。本书以两个章节阐述这一问题。即“第二章 方向任务：公共安全治理战略（上）”“第三章 方向任务：公共安全治理战略（下）”。这两章就防灾减灾救灾、安全生产治理、生态安全治理、社会安全治理、食品安全治理和网络安全治理六个领域阐述了公共安全治理的地位作用、指导原则与战略思路。

第四部分，公共安全治理的四种力量。本书以四个章节分别阐述领导、管理、主体、保障四种力量。即“第四章 领导力量：坚持党对公共安全事业的领导”“第五章 管理力量：完善政府主导的公共安全治理体系”“第六章 主体力量：加强公共安全主体能力建设”“第七章 保障力量：提升公共安全保障能力”。这四章是对中国特色公共安全道路四个基本支柱或四个方面的系统阐述。

第五部分，公共安全治理的国际化延伸。推进公共安全国际合作是中国特色公共安全治理的重要组成部分和公共安全治理在国际层面的延伸。本书专设“第八章 涉外安全：推进公共安全国际合作”对此进行阐述。

综上所述，本书试图通过上述章节对中国特色公共安全之路给出系统回答。

在论述过程中，作者试图在介绍权威观点的同时，提出自己的见解和方案。这些见解和方案不是要给出“正确”的答案，而是期待与各位读者的对话。希望这种对话能够给中国特色公共安全治理实践贡献一份绵薄之力。

丨 绪 论 公共安全与公共安全治理 丨 / 1

第一节 公共安全的含义 / 1

- 一、本质视角：公共安全的基本含义 / 2
- 二、系统视角：公共安全体系 / 4
- 三、发展视角：内涵不断发展变化的公共安全 / 6
- 四、价值视角：具有多方重要价值的公共安全 / 7

第二节 公共安全治理的含义 / 8

- 一、治理本质：超越公共安全管理 / 9
- 二、治理范围：全方位的公共安全治理 / 11
- 三、治理过程：全过程的公共安全治理 / 11
- 四、治理手段：综合运用各种治理工具 / 13

第三节 中国特色公共安全治理的格局 / 13

- 一、1949—2002年的中国公共安全治理格局 / 13
- 二、2003—2012年的中国公共安全治理格局重构 / 15
- 三、2013年以来的中国公共安全治理新格局 / 16

丨 第一章 指导思想：公共安全治理的总体方针 丨 / 18

第一节 党中央对公共安全治理作出新谋划 / 18

- 一、加强公共安全治理的客观背景 / 18

- 二、党的十八届三中、四中、五中全会对公共安全作出重要部署 / 20
- 三、党中央对公共安全治理作出专题部署 / 23
- 四、党的十九大以来的公共安全新部署 / 24

第二节 坚持总体国家安全观 / 25

- 一、总体国家安全观的时代背景 / 25
- 二、坚持总体国家安全观的基本原则与任务 / 26
- 三、维护重点领域国家安全 / 29
- 四、维护世界安全 / 39

第三节 以习近平公共安全重要论述为指针 / 41

- 一、习近平公共安全重要论述的实践基础与基本特征 / 41
- 二、公共安全治理理念论 / 42
- 三、公共安全治理体系论 / 45
- 四、公共安全风险应对论 / 48
- 五、公共安全领导力量论 / 49

链接：习近平在中共中央政治局第二十三次集体学习时的讲话 / 51

第二章 方向任务：公共安全治理战略（上） | / 53

第一节 防灾减灾救灾 / 53

- 一、防灾减灾救灾的地位作用 / 53
- 二、防灾减灾救灾的指导原则 / 54
- 三、防灾减灾救灾的战略思路 / 56

链接：国家综合防灾减灾“十三五”主要任务 / 58

第二节 安全生产治理 / 61

- 一、安全生产治理的地位作用 / 62
- 二、安全生产治理的指导原则 / 63
- 三、安全生产治理的战略思路 / 64

链接：安全生产“十三五”主要任务 / 67

第三节 生态安全治理 / 72

- 一、生态安全治理的地位作用 / 72
- 二、生态安全治理的指导原则 / 74

三、生态安全治理的战略思路 / 75

链接：生态安全“十三五”主要任务 / 78

| 第三章 方向任务：公共安全治理战略（下） | / 81

第一节 社会安全治理 / 81

一、社会安全治理的地位作用 / 81

二、社会安全治理的指导原则 / 82

三、社会安全治理的战略思路 / 84

链接：国家“十三五”社会安全相关任务 / 88

第二节 食品安全治理 / 89

一、食品安全治理的地位作用 / 89

二、食品安全治理的指导原则 / 90

三、食品安全治理的战略思路 / 91

链接：国家食品安全“十三五”主要任务 / 93

第三节 网络安全治理 / 98

一、网络安全治理的地位作用 / 99

二、网络安全治理的指导原则 / 100

三、网络安全治理的战略思路 / 101

链接：国家网络空间安全战略任务 / 104

| 第四章 领导力量：坚持党对公共安全事业的领导 | / 108

第一节 党领导公共安全的必要性 / 108

一、党的宗旨决定党领导公共安全的崇高职责 / 109

二、党领导公共安全是新时代的必然要求 / 110

三、必须提升党驾驭风险的能力 / 111

第二节 党领导公共安全的角色与职责 / 112

一、公共安全战略领导者 / 112

二、重要公共安全任务的责任者 / 113

链接：《地方党政领导干部安全生产责任制规定》（节选） / 114

三、突发事件应对的指挥者 / 116

四、严肃党员领导干部的公共安全职责 / 117

链接：《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（节选） / 117

第三节 发挥基层党组织和党员的先锋作用 / 119

一、基层党组织的公共安全职责 / 119

二、党员在公共安全事业中的先锋模范作用 / 120

案例 4-1：党员突击队在舟曲抢险救灾中发挥重要作用 / 121

三、创新基层党组织和党员作用发挥的途径 / 121

案例 4-2：全国先进基层党支部——广西政府应急办党支部 / 121

第五章 管理力量：完善政府主导的公共安全治理体系 | / 124

第一节 改革政府公共安全管理体制 / 124

一、改革公共安全管理体制的必要性 / 124

二、构建完备的综合公共安全管理体制 / 126

三、构建高效的公共安全跨界协调机制 / 127

链接：组建应急管理部 / 129

第二节 推进城市全面安全治理 / 129

一、推进城市全面安全治理的必要性 / 130

二、构建城市全面安全治理架构 / 130

三、城市全面安全治理的保障 / 135

链接：《关于推进城市安全发展的意见》（节选） / 136

第三节 切实加强基层公共安全治理 / 139

一、加强基层公共安全工作的必要性 / 140

二、构建强有力的基层公共安全体系 / 142

三、基层公共安全治理的保障 / 143

案例 5-1：成都市开展综合减灾社区建设 / 144

第四节 完善跨区域公共安全治理 / 146

一、完善跨区域协调机制的必要性 / 146

二、推动多种形式的跨区域公共安全合作 / 148

三、推动跨区域安全合作深入发展 / 150

案例5-2：泛珠三角区域应急管理区域合作机制 / 151

第六章 主体力量：加强公共安全主体能力建设 | / 153

第一节 优化专兼结合的应急队伍建设 / 153

一、建设专兼职结合应急队伍的必要性 / 153

二、优化队伍结构 / 155

三、完善工作机制 / 157

四、提升专业能力 / 157

案例6-1：德国联邦技术救援署（THW）/ 159

第二节 优化社会力量参与 / 160

一、优化社会力量参与的必要性 / 161

二、完善社会力量参与的政策 / 163

三、社会力量参与政策的落地 / 166

案例6-2：雅安群团中心的探索、实践及成效 / 168

第三节 提升公众安全能力 / 170

一、提升公众安全能力的必要性 / 170

二、推动提升公众安全能力 / 172

三、引导安全教育 / 173

链接：公共安全教育的策略 / 175

第七章 保障力量：提升公共安全保障能力 | / 177

第一节 推进公共安全治理规范化、法治化 / 177

一、推进公共安全治理规范化、法治化的必要性 / 177

链接：我国应急管理规范体系 / 179

二、公共安全规范化、法治化的思路 / 184

第二节 发展安全应急科技 / 187

一、发展安全应急科技的必要性 / 187

二、发展安全应急科技的思路 / 188

链接：《“十三五”公共安全科技创新专项规划》重点任务 / 189

第三节 发展安全应急产业 / 192

一、发展安全应急产业的必要性 / 192

二、发展安全应急产业的思路 / 194

链接：应急产品服务的分类 / 198

第四节 提升应急资金保障水平 / 199

一、加强应急资金保障的必要性 / 199

二、加强应急资金保障的思路 / 200

第八章 涉外安全：推进公共安全国际合作 | / 202

第一节 推进公共安全国际合作的必要性 / 202

一、更好地履行国际公共安全义务的需要 / 202

二、实现“一带一路”建设事业安全发展的需要 / 205

三、维护中国海外利益的需要 / 206

案例8-1：侦破湄公河“10·5”案件 / 206

四、推动维护我国国内公共安全的需要 / 207

五、获得必要国际支援的需要 / 207

案例8-2：中国政府参与尼泊尔地震灾害的紧急应对 / 208

第二节 公共安全国际合作的新理念 / 211

一、以统筹国内和国际安全为出发点 / 211

二、以构建人类命运共同体为指针 / 212

三、以建设普遍安全的世界为目标 / 214

第三节 全面加强公共安全国际合作 / 216

一、加强参与公共安全全球治理 / 216

二、发挥各地方参与国际公共安全治理的积极性 / 217

三、加强安全领域的公共外交作用 / 217

第四节 推进“一带一路”建设的安全合作 / 218

一、建立“一带一路”建设安全合作机制 / 219



二、为重大工程项目保驾护航 / 219

三、营造有利于“一带一路”建设的良好社会氛围 / 221

 案例 8-3：中缅油气管道项目的安全风险应对 / 221

| 参考文献 | / 228

| 后 记 | / 230

丨 绪论 公共安全与公共安全治理 丨

公共安全及其治理的概念并非是显而易见和容易达成统一认识的。例如，什么是公共安全？发生在一家私营企业中的生产安全事故是公共安全的范畴吗？什么是公共安全治理？公共安全治理与政府应急管理有何不同？提出公共安全治理是要弱化应急管理吗？这些问题并没有简单的答案。

清晰的概念是正确认识事物的基础。公共安全和公共安全治理既是本书的核心概念，也是把握公共安全治理新格局的基础。鉴于概念本身的复杂性，且并非每位读者都能全面、深刻及准确地把握其含义，本章以两节的篇幅分别讨论公共安全与公共安全治理的含义。

此外，为了帮助读者深刻认识构建公共安全治理新格局的现实意义，本章专设一节讨论我国公共安全治理面临的挑战与任务。

第一节 公共安全的含义

对于公共安全，不同学者给予了不同的界定。有的从涉及人数的众寡角度下定义，认为“公共安全就是多数人共同的安全”。^①有的从人所享有的安全保障状态下定义，认为“公共安全是指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；最大限度地避免各种灾难的伤害；其生命财产、身心健康、民主权利和自我发展有着安全保障”。^②有的从安全所涉及的领域下定义，认为“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”。^③有的从人的生存环境特点下定义，认为“所谓公共安全，是指社会和公民个人从事和进行正常的生活、工作、学

① 夏保成. 公共安全管理 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2007.

② 张维平. 社会学视野中的公共安全与应急机制 [J]. 中国公共安全 (学术版), 2007 (2).

③ 郭济. 政府应急管理实务 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2004.

习、娱乐和交往所需要的稳定的外部环境和秩序”。^①

为全面深入地理解公共安全，我们从公共安全的本质层面、系统层面、发展层面和价值层面分别探讨其含义。

一、实质视角：公共安全的基本含义

习近平总书记指出，“公共安全连着千家万户”。公共安全与民生密不可分，涉及范围广泛而庞杂，其内涵需要深入挖掘，值得深刻领会。

（一）公共安全的定义

“安全”在汉语中不难理解。“无危则安，无损则全”，安全就是无危、无损的状态。与此相关，国家标准给“安全”的定义是不受威胁，没有危险、危害、损失。^②

“公共”的概念则稍显复杂。关于公共的概念主要有以下三种含义：一是作为名词，意为公众。唐代罗隐的《谗书·丹商非不肖》曰：“盖唐、虞欲推大器于公共，故先以不肖之名废之。”二是作为形容词，意为公有的、公用的。《史记·张释之冯唐列传》曰：“法者，天子所与天下公共也。”三是作为副词，意为共同。宋代苏辙在《论御试策题礼子》中写道：“臣愿陛下明诏，臣等公共商议，见其可而后行，审其失而后罢。”

以此为线索，公共安全也可以从这三个方面来认识：一是对应公共的名词属性，公共安全是公众安全。这强调了公共安全的主体性，即大家的、众人的安全。二是对应公共的形容词属性，公共安全是公有、共有的安全。这强调了公共安全的不可分割性和非排他性。三是对应公共的副词属性，公共安全是共治的安全。这强调了公共安全要由全社会共同来维护、共同来治理。

根据此分析可以认为：公共安全就是公众的安全，是公众的身心健康与合理权益不受威胁，没有危险、危害或损失的状态；它既是公众共同拥有的安全，也是全社会共治的安全。这一定义，既指明了公共安全的主体是公众，也指明了其基本特点是公众共同拥有，还指明了其实现途径是全社会共治。

（二）公共安全与其他安全概念的关系

与公共安全密切相关的概念有国家安全、生产安全等。这些概念之间有着密切的关

① 邓国良. 公共安全及风险应对 [M]. 北京: 法律出版社, 2014.

② 国家标准 GB/T 28001-2011《职业健康安全管理体系要求》。