

社会公共安全的治理研究

唐 钧

〔摘要〕 全球的社会公共安全治理普遍面临三大困境：突发难防、人为肇事、顽固频发，究其原因，是社会公共安全的特性所致，表现在：风险属性的不确定性易导致危机突发，公共属性的人为因素易导致危机异化，社会属性的环境因素易导致危机固化。因此，应制定社会公共安全的全方位治理策略，即针对风险属性，要明确目标、灾前预防、灾后处突，践行危机防治；针对公共属性，需“上游”确权定责、“中游”监管调解、“下游”秩序管理，优化危机善治；针对社会属性，应整体上构建国家战略、局部中布局区域规划、节点里落实制度环境，完善危机根治机制。

〔关键词〕 社会公共安全；风险治理；风险防控；总体国家安全

〔作者简介〕 唐钧：中国人民大学危机管理研究中心主任，公共管理学院副教授（北京 100872）

“总体国家安全观”明确提出要保证“社会安全”，中共十九大报告进一步提出要“完善国家安全制度体系，加强国家安全能力建设”。社会公共安全，既是党和国家高度重视的重要领域，也是全球治理的热点难点问题。社会公共安全需要社会领域和公共范畴开展综合安全管理，通过树立“总体国家安全观”，治理安全风险、保卫民众生命财产安全、维护社会秩序，实现国家安全、社会安全和民众安全。

但全球的实践中，社会公共安全频繁面临各类危机，由于自然灾害、人为损害、社会环境等因素，造成人员死伤、财产损失、秩序破坏、公信力下降、负面影响、形象受损等后果。而社会公共安全的治理普遍面临着三大挑战：一是难防难控，危机突然爆发；二是人为灾难，危机异于常态；三是难以根除，危机顽固频发。鉴于此，社会公共安全应从属性分析的视角、在问题的实质性层面深化研究，提出创新性、全方位的治理方略。

一、社会公共安全的风险属性与危机防治

社会公共安全具有较显著的风险属性，其风险源的生成、危机的兑现、演变的连锁反应等皆在一定程度上具有风险规律。因此，全球的实践首先从风险防控切入，在最大程度上防控风险的不确定性及其损害。

（一）危机突发：社会公共安全的不确定性导致灾害

社会公共安全的不确定性是由于社会公共安全的风险具有变动性和相应的“不可预知性”和

〔基金项目〕 中央政法委委托课题“社会公共安全风险防控机制研究”（政法研 2016-11 号）

“不可控性”，导致一定程度上的难识别和难应对，因而呈现出危机突然爆发和难防难控的局面。

国际标准化组织发布的国际标准《风险管理原则与指南》(ISO31000:2009, Risk Management—Principles and Guidelines) 提出风险的多元后果 (an event can lead to a range of consequences) 和连锁反应 (initial consequences can escalate through knock-on effects)。^① 对于社会公共安全而言，其不确定性源于社会公共安全风险的三大特征：一是风险源繁多、动态变化、交互融合，具有复杂性与变动性；二是风险演变的速度快、势头猛、机理多、路径复杂，具有连锁反应和难以干预控制的特点；三是风险的消除、降级、阻止升级等风险应对的任务繁重，具有艰巨性和长期性。

社会公共安全的不确定性导致的危机突发，主要有两种状况：一是特定风险源演变的不确定性，导致未被识别或监测存在误差的风险，突然兑现为危机；二是风险升级的不确定性，中低危风险突发升级为高危风险，导致危机突然爆发。危机突发的后果通常较为严重。不仅是毫无防备或防御不足的突发状况易导致应对失误、人员死伤和财产损失，而且猝不及防的突然爆发易引发受灾群众的恐慌。更为严重的是，难以承受的突发危机易招致群众的质疑和问责，造成负面影响。

(二) 风险管理规律：对风险属性的安全管理

社会公共安全风险属性，表现为社会公共安全风险及其演变具有规律性和可防控性，鉴于此，可通过明确对象、归纳规律、提升承受力等方法，实施安全管理。

分类分级，明确风控对象。社会公共安全风险的分类和分级，是指面对纷繁复杂的社会公共安全问题，一方面缩小防控范围，另一方面突出管理重点，进而明确风控目标。在分类分级的过程中，设定评估标准是关键。根据国情和实地情况，应综合研判，可依据易导致较大规模人员死伤或财产损失、主体负有全责或主要责任、易产生连锁反应或引发系统风险、涉众型违法犯罪、涉及弱势群体利益、易引发恶劣社会负面影响等多项指标，来划定风险管理的范围。

总结风险规律，制定应对方略。对已发生的危机现象，可归纳出周期性、关联性、交融性^②等风险规律，从而抵消一定程度上的不确定性，并制定有针对性的风险应对方略。应重点开展关于风险爆发为危机的兑现规律、风险产生连锁反应的路径规律、风险演变恶化的升级规律等问题的研究，为制订科学的应对方案提供理论支撑。

提升风险承受能力，对冲危机。各国的实践表明：可通过提升风险承受能力，相应地降低风险等级，形成“对冲效应”，减轻损失或降低危害。在提升承受力的过程中，对社会公共安全风险治理的“最短板效应”应予以高度重视，只有克服“最短板效应”，方能切实提升真实的承受能力。以美国为例，特朗普总统于2017年1月27日签发“重建美国武装部队”指令^③，制订了开展“战备审查”、编制《国防战略》、实施“核态势审查”和“弹道导弹防御审查”等多个规划，希望全面提升美国防控社会公共安全风险的事实力度和承受能力。

(三) 危机防治：应对高危风险的全方位防治

危机防治是指基于风险属性和风险规律，明确防控目标、灾前全面防范、灾后科学处突，把可能的损害降至最低。

实时研判防治对象，全面识别高危风险。社会公共安全的防治，以高危风险的全面识别和实时研判为前提。第一，全面识别风险，掌握实时的风险状况。一要全面，适应信息“爆炸”的局面，从多渠道收集有价值的信息；二要准确，应用高新科技手段，尽力克服“信息干扰”、“信息噪音”

① 国际标准化组织：《风险管理原则与指南》，国际标准化组织官网，<https://www.iso.org/standard/43170.html>。

② 唐钧主编：《风险评估与危机预警报告（2015—2016）》，北京，社会科学文献出版社，2016。

③ 《国家安全总统备忘录》(Presidential Memorandum on Rebuilding the U.S. Armed Forces)，美国白宫官网，<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2017/01/27/presidential-memorandum-rebuilding-u-s-armed-forces>。

等问题，抓取关键性风险；三要动态，针对新生风险、风险新动态、风险环境新变化等，持续调整“风险清单”。第二，实时研判与动态定级，及时确定高危风险。一是专项研判和定级：针对事件或风险项进行“静态”定级；二是动态定级：在持续监测中分析风险变化，更改等级；三是“一票否决”式定级：对“不能容忍”或“不能承受”的风险，直接设定为高危风险。

各国在实践中均高度重视社会公共安全的风险识别和定级。德国联邦内政部早在 2002 年就编写了《德国危害预测手册》^①，全面识别国内社会公共安全风险，并形成“风险清单”。美国在 2015 年《国家安全战略》（The 2015 National Security Strategy）中明确列出了须优先应对的高危安全风险，包括对美国本土或关键基础设施的毁灭性攻击、大规模杀伤性武器的扩散和使用、爆发严重的全球性传染病等^②。

灾前全面防控，力争危机不发生。社会公共安全的防治，以危机发生之前的风险降级、风险预警、危机干预等防控工作为关键。第一，从源头上消除高危风险，清除危机根源；第二，阻止升级，防止风险恶化；第三，启动预警，做足防御。各国对于社会公共安全的灾前防控，皆竭尽全力。以美国为例，国土安全部为降低恐怖袭击风险等级，全面强化枪支、驾照管理，并严控生化与爆炸袭击，力求根治隐患^③；国土安全部警报系统（HSAS, Homeland Security Advisory System）^④ 将美国领土内的恐怖袭击预警分为三个等级，每一个级别都会触发政府部门相对应的反恐响应，同时会提醒民众做好相应的防恐自保措施。

灾后快速和科学的应急处突，争取危害最小化。社会公共安全的防治，以危机发生后的影响控制、科学应急处突、恢复重建等为保障。第一，遏制“连锁反应”，防止危机的影响扩散；第二，以民众生命为中心，以损害最小化为导向，科学应急处突；第三，维护秩序，确保安全稳定的社会环境秩序、新闻舆论秩序、生产生活秩序等；第四，提升“可逆”水平（disaster reversible），通过灾后重建能快速恢复到灾前状况。各国在社会公共安全的灾后应对方面，都尽力而为。以日本“3·11”地震后的重建经验为例，主要采取了三方面措施：一是提供灾民的救护救援，尽快恢复生活秩序；二是促进产业和经济的复兴，支援受灾企业恢复运营，加速生产领域的重建；三是在恢复和重建公共交通的同时，构建抗灾性能更强的基础设施。^⑤

社会公共安全的风险属性研究，实质上是通过风险规律的预判，强化灾前防御，提升应急和承受能力，这是危机防治的本质所在。中共十九大报告专门提出，要“增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾”，这也正是针对全球公共安全风险规律而提出的迫切任务，是践行“总体国家安全观”和保障社会公共安全的重要基础。

二、社会公共安全的公共属性与危机善治

实践表明，风险项的防治无法全面应对社会公共安全风险，因此，需要重视深层次的多元主体和人为因素的问题。不同于自然灾害、工业生产、疾病传播等相对具有风险规律的领域，公共范畴的人为因素通常难有规律可言，机理更复杂、防控难度更大，但人为因素导致损害的社会危害却更恶劣。对此，应运用公共治理规律，推动应对人为风险的多元主体公共治理机制的完善。

① 刘胜湘、许超：《德国情报与安全预警机制探析》，载《德国研究》，2017（1）。

② 《美国国家安全战略 2015 版》，美国国土安全部官网，<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>。

③ 《国土安全部反恐介绍》，美国国土安全部官网，<https://www.dhs.gov/preventing-terrorism>。

④ 《美国国家恐怖袭击威胁警报系统介绍》，美国国土安全部官网，<https://www.dhs.gov/national-terrorism-advisory-system>。

⑤ 刘学敏、李强：《日本灾后重建经验及启示》，载《中国科学报》，2015-03-27。

（一）危机异化：社会公共安全的人为因素导致损害

由于社会公共安全的风险涉及多元主体和多种利益立场，因此，社会公共安全的人为因素具有主观能动性，从而在风险管理方面呈现出更为错综复杂的致灾路径，容易导致难以预测和防御的情况发生。

社会公共安全的人为因素导致危机异化，从全球案例来看主要是三类原因：一是政策制定或执行存在瑕疵，导致损害极个别群众的社会保障等权益问题，引发极端行为；二是决策方案或执行存有失误，导致极个别群众误认为私利受损，引发冲突行为；三是利益规则或调解存在争议，导致多方主体未达成规则共识，利益述求和风险沟通不充分，利益补偿和矛盾调解无效果等，引发无序维权，甚至演变为社会骚乱、群体性事件、恐怖袭击等恶性事件。

社会公共安全的人为因素导致危机异化，从全球实践来看主要有两类表现：一类是个体的人为肇事，个体因私利或私愤，实施带有主观故意的违法违规行为；另一类是集群的群体行为，具有相同诉求的群体，开展抗议、施压甚至违法犯罪活动。

“人为因素导致的风险”会产生“更强烈的风险认知”^①，进而对社会公共安全产生更严重的影响。因此，社会公共安全的危机异化，后果可能更加严重：一是损害其他人的合法权益和公共利益；二是破坏公共规则和公共秩序；三是管理方负有疏于监管等社会责任。

（二）公共治理规律：对公共属性的责任管理

社会公共安全的公共属性，是指社会公共安全具有公共利益、公共责任、公共规则等特性。可通过确权来落实责任，达成公共规则，全面治理社会公共安全风险。

明确风险所有权是社会公共安全的基础。厘清社会公共安全的风险所有权，是落实风险治理责任的基础。社会公共安全的确权，实质上是要明确所有权主体和各主体的责任，便于考核、监督、问责、追责，既能保护民众的合法权益，又可减少由于责任模糊而产生的社会公共安全问题。

社会公共安全的风险所有权若不明确，容易导致责任归属不明，出现所有权“缺位”、“重叠”、“脱节”等一系列问题，必然导致治理漏洞和社会公共安全危机。因此，在社会公共安全的风险治理过程中，必须厘清各主体的所有权，形成所有权“无缝链接”的责任管理状况。以国家关键基础设施的安全风险防控为例，美国于2013年通过的PPD-21《总统政策指令——关键基础设施的安全性和灵活性》（Presidential Policy Directive—Critical Infrastructure Security and Resilience）^②明确了政府角色和职能，确立了政府部门之间及政府与关键基础设施所有者和运营者之间的信息共享和责任分担机制。

维护民众的合法权益是社会公共安全的重要责任。保护民众的合法权益，是落实风险治理责任的关键。社会公共安全视角的合法权益保护，既能履行法律赋予民众的正当权利，也是避免极端行为和减少社会公共安全事件的“抓手”。

民众的合法权益若受到非法侵害，其正当维权若受挫受阻，则有可能引发极端个体的极端行为，甚至集体的群体事件，将对社会公共安全造成威胁。因此，社会公共安全的风险治理应设置维护民众合法权益的公共治理规则，既要保障极少数弱势群体和贫困人群的生存发展权，还要满足多方利益相关主体的合法合理诉求，更要确保全体民众的权益免受非法侵害，从而形成民众合法权益

^① “Communication with the Public in a Nuclear or Radiological Emergency”, International Atomic Energy Agency, <http://www-pub.iaea.org/books/IAEABooks/8889/Communication-with-the-Public-in-a-Nuclear-or-Radiological-Emergency>.

^② “Presidential Policy Directive: Critical Infrastructure Security and Resilience”, The White House Office of the Press Secretary, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil>

有“兜底”、能保障的责任管理局面。以美国为例，通过公共住房（public housing）^①、粮食券（food stamp）^②、医疗救助计划（medicaid）^③、社会保险补助金（supplemental security income）^④等一系列社会保障措施，为弱势群体和贫困人群提供生存救济，维护普通民众的生存权，力图做好社会公共安全的“兜底”工作。

公共秩序是社会公共安全的坚实保障。维护公共秩序，是落实风险治理责任的保障。良好的公共秩序是公共治理规则得以实施的基石，也是捍卫民众免于非法侵害的屏障。若公共秩序受到破坏，则相关当事人就可能遭受权益侵害；虽然破坏秩序者也必被法律惩处，但整个过程却对社会公共安全提出了挑战。因此，从社会公共安全风险治理的视角，应达成全社会共同遵守的公共秩序，各主体承担起维护公共秩序和社会公共安全的责任，形成治理规则和公共秩序良性运行的责任管理格局。

（三）危机善治：应对人为风险的多元主体公共治理

针对引发危机的人为因素和社会公共安全的公共属性，危机善治要求在公共范畴，针对多元主体，遵循善治理念，围绕私人利益和公共利益，形成贯穿全程的个体规则和整体秩序，达成良好的公共治理和社会公共安全。

风险“上游”的关键是确权定责。在社会公共安全风险治理的“上游”环节，应做好确权定责，规范社会公共安全风险主体的所有权，规范其权利与义务。第一，确保风险所有权人的权责对等，防止“责任越位”或“责任缺位”；第二，前置评估，针对直接关系到民众切身利益且涉及面广的决策、事项、活动等实施风险评估，提前防范涉及公共安全、社会秩序、社会稳定等问题的风险；第三，强化风险所有权人的义务履行，群防群治。国际经验表明，确权定责确有成效。以美国为例，其“邻里守望”（neighborhood watch）^⑤模式，将警民紧密联合起来，美国警察作为政府代表和专业力量，帮助“邻里守望”组织发展壮大，并通过该组织及时掌握社区动态、了解安全隐患、处理安全事故与犯罪事件；社区居民则积极参与，主动留意邻居动向，若发现可疑迹象，立即报警，向警方汇报。这种模式有利于实现共同预防犯罪，切实改进治安状况。

风险“中游”的重点是监管调解。在社会公共安全风险治理的“中游”环节，应健全监管机制、完善调解规则，防范易造成非法侵害的人为风险。第一，加强监管，及时干预。一是加强内部风险督察，通过绩效考核、责任倒查等制度，形成严密的内部监管；二是健全外部社会监督，发挥社会组织、新闻舆论、人民群众的优势，形成主动的外部监管；三是重视对跨领域、跨部门、跨区域的风险监管，避免“责任真空”和治理漏洞。第二，设定调解规则，从源头上减少由于利益矛盾导致的社会冲突或社会危机。一是稳妥处理多主体间的利益关系，通过设定公认的利益协调规则等方法，提高沟通协商的实效；二是对直接利益相关主体的调解，在合法前提下，可通过物质赔偿和精神补偿等多项措施并举，满足其合法合理的诉求，避免极端行为的风险；三是对间接利益相关主体的调解，在合法合理的基础上，妥善回应其知情权、建议权等诉求，满足其免于被非法侵害和加强整改等合理诉求，避免发生集群事件。国际经验表明，监管调解的作用显著。以美国为例，纽约

① U. S. Department of Housing and Urban Development. “HUD’s Public Housing Program”, https://www.hud.gov/topics/rental_assistance/phprog.

② The Official Website of the City of New York. “SNAP (Food Stamps)”, <http://www1.nyc.gov/nyc-resources/service/1113/snap-food-stamps>.

③ The Official Website of Medicaid. “July 2017 Medicaid and CHIP Enrollment Data Highlights”, <https://www.medicaid.gov/medicaid/program-information/medicaid-and-chip-enrollment-data/report-highlights/index.html>.

④ The Official Website of Social Security Administration. “Supplemental Security Income (SSI) Benefits”, <https://www.ssa.gov/disabilityssi/ssi.html>.

⑤ “Neighborhood Watch”, 美国国家邻里守望官网, <https://www.NNW.org>.

“土地利用审批程序”(Urban Land Use Review Procedure, 简称 ULURP)^① 通过设置社区委员会审查环节和公众听证会制度,使项目周边居民能够参与到决策的风险评估中,允许民众参与城市建设项目审批、表达个人诉求与意见,其“知情权”和利益诉求均能得到较充分的保障,不同利益诉求之间的矛盾得到较好的调解,从而有效地规避了“邻避运动”(Not In My Back Yard)及其带来的社会公共安全危害。

风险“下游”的要务是秩序管理。在社会公共安全风险治理的“下游”环节,应加强秩序管理,确保民众免于因公共秩序失控而遭受损害。第一,保障民众有序参与的合法渠道,引导民众有序表达利益诉求、有序参与权益维护。以法国核电站建设为例,在法国《核透明与核安全法》(Act No. 2006-686 of 13 June 2006 on Transparency and Security in the Nuclear Field)^② 的规定和保护下,民众可以自愿成立和加入“地方信息委员会”(the Local Information Committee)和“核安全透明度和信息高级委员会”(the High Committee for Transparency and Information on Nuclear Security),地方民选议员、工会、企业及环保组织代表等长期追踪核设施的安全信息及影响,定期举行例会并代表居民与核电运营企业对话,组织公众研讨会,有序参与核设施的安全风险防控与监督。第二,依法依规维护公共秩序,必要时强制维持,并确保执法过程合法合理且全程无责。以美国为例,在纽约“土地利用审批程序”等允许民众有序维权的基础上,各州政府对于游行示威等威胁公共秩序的行为,通过立法等措施要求游行示威必须提前申请并获得政府许可,获得许可后的游行示威也要受到全程的警方监控,如出现问题,警方有权中止游行示威活动,防止出现扰乱社会秩序、危害社会公共安全的事件。

社会公共安全的公共属性研究,实质上是通过公共安全主体和相关利益群体的社会规律分析,厘清风险所有权、优化调处化解、维护社会秩序,从而最大限度地保障各方合法权益和社会公共安全,这是善治的本质所在。中共十九大报告在“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”的部分,专门强调“维护国家安全是全国各族人民根本利益所在”、“加强预防和化解社会矛盾机制建设,正确处理人民内部矛盾”、“健全公共安全体系”、“加快社会治安防控体系建设”等要点,也正是从善治层面,创新性地提出了社会公共安全的解决之道。

三、社会公共安全的社会属性与危机根治

联合国《与风险共存》(Living with Risk)的倡议提出:人类面临和承受的风险是多重环境因素共同作用的结果。^③ 对风险项的防治和人为因素的善治,能对社会公共安全产生较好的功效,但仍难以实现根源治理。这就要求从社会属性和系统风险的视角,综合分析社会公共安全的环境,进而开展宏观的顶层设计和微观的环境治理。

(一) 危机固化:社会公共安全的环境反制导致危害

社会公共安全的环境反制,是指基于传统“人定胜天”的风险防治思路并不完全适用于根植于社会环境中的安全风险,并且社会环境有可能反制风险防控,反过来助长风险升级甚至导致危机爆发。

① “Urban Land Use Review Procedure”, 纽约城市规划委员会官网, <http://www1.nyc.gov/site/planning/applicants/ap-plicant-portal/step5-ulurp-process.page>

② “Act No. 2006-686 of 13 June 2006 on Transparency and Security in the Nuclear Field”, 法国核安全局官网, http://www.french-nuclear-safety.fr/References/Regulations/Act-No-2006-686-of-13-June-2006_2006-06-13

③ “Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives”, <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/657>

社会公共安全的环境反制导致危机固化，主要原因有三个方面。一是特定阶段的路径依赖：在特定的阶段，受到生产方式、生活习惯、文化习俗等环境因素的影响，社会公共安全危机遵循某种路径而重复发生的状况。二是特定区域的风险累积：特定区域的自然环境、区域规划、文明冲突等因素，导致某些社会公共安全风险难以消除。三是特定行业的风险沉淀：特定行业的发展水平、生态环境、风险关联传导等因素，导致某些社会公共安全风险被沉淀下来。

社会公共安全的环境反制导致危机固化，在全球治理的实践中通常有三种主要表现形式。第一种形式是社会环境中的风险源难以根除而导致“风险固化”。由于环境因素的客观存在，某些社会公共安全风险趋于固化且难以根治。第二种形式是“全球环境气候”治理困难引发“危机顽疾”。社会公共安全风险具有全球性的“传导效应”和“渗透效应”，打破国别界限和有形保卫，给风险防控带来挑战。第三种形式是风险环境催生“风险变种效应”。社会环境若未被根治，风险源将长期存在，甚至可能导致风险变种，引发新生风险或风险新变化。

因此，社会公共安全的危机固化，其危害也极为深远。危害之一是社会公共安全的风险防控和危机应对的低效甚至无效；危害之二是战略或规划失误，甚至会被反作用，反受其害；危害之三是系统风险的作用，社会环境不变，则同类危机频发，并引发关联危机和连锁反应。

（二）环境适配规律：对社会属性的战略管理

社会公共安全的社会属性，是指社会环境与公共安全具有相互作用的特性。可通过适配，将治理与社会环境统筹考虑、有机结合。

社会环境可决定危机的系统格局。社会环境在纵向上决定着生产力、生产关系等当前社会发展阶段，在横向上囊括了经济、政治、民族、宗教、文化等综合因素。社会公共安全，实质上是社会环境中的一个组成部分。正因为如此，社会环境在一定程度上决定着社会公共安全的系统格局：既决定了现阶段的危机类型，还关系到危机的演变和关联因素，甚至影响着危机造成的损失和后果。因此，社会公共安全的治理，应高度重视社会环境的系统影响。

“危机根治”应适配具体的风险类型。社会公共安全的治理中，“危机根治”的实质并非消除所有的危机源，而是依据社会属性，根据社会公共安全的风险类型，合理适配应对方案，从而避免危机爆发或带来损害。国际标准化组织发布的国际标准《风险管理原则与指南》（ISO31000-2009 Risk Management-Principles and Guidelines）^① 将风险划分为可“消除风险”（removing the risk）、“规避风险”（avoiding the risk）、通过干预来“改变风险后果或发生可能性”（changing the likelihood or consequences）三种类型。具体而言，在社会公共安全的治理中，对于“可消除”的社会公共安全风险，应适配消除风险源等应对方案；对于“可干预”的社会公共安全风险，应适配阻止升级、干预危机爆发等应对方案；对于“可规避”的社会公共安全风险，应适配躲避风险源、避免遭受其损害等应对方案。

社会环境的整改要靠战略规划。社会环境的整改，要靠战略规划的整体统筹，从而通过对社会环境的综合整改，来实现对社会公共安全的系统治理。为了国家的社会公共安全，必须科学实施战略规划。建议适配社会环境，结合历史发展阶段、生产力与生产关系状况、外交、经济、文化、民族、宗教、文化等多种因素，短中长期结合，宏观微观兼顾，既要回应历史，还要直面现实，更要继往开来，依此制定和实施社会公共安全国家战略和区域规划。

（三）危机根治：应对社会系统风险的顶层设计

针对社会环境反制导致的危机固化和社会属性，社会公共安全的治理要求基于社会环境，通过战略规划和制度整改，达成长治久安。

^① 国际标准化组织：《风险管理原则与指南》，国际标准化组织官网，<https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>。

整体上,要构建“总体安全”的国家战略。“总体安全”的国家战略是在整体上、宏观上部署适应当前社会环境的战略,并能引领社会环境向着有益于国家安全的方向发展,从而防范和治理系统性的社会公共安全问题。

各国在社会公共安全国家战略方面的实践从未间断,通常会根据国际安全形势,依据本国国内的社会环境,结合历史发展阶段特征、生产力与生产关系状况,考量当前的国情国力,针对政治、经济、文化等因素与社会公共安全方向的交互融合状况^①,通过制定与实施国家战略,从以下三个方面进行部署,防范风险的发生:(1)更新和优化生产方式来减少或规避安全生产事故;(2)促进失业安置和提高就业率来降低潜在的犯罪隐患;(3)普及法制教育来减少犯罪率等。以美国《国家安全战略》^②为例,奥巴马执政期间发布了两份国家安全战略,从2011年版升级为2015年版时,依据国内外安全形势的变化对安全战略做出调整:一方面,2015年延续之前的思路,继续谋划运用综合国力来捍卫“美国的安全、繁荣、价值观和国际秩序”四项核心利益;另一方面,2015年版对美国国家安全形势的判断做了调整,认为“美国经济环境已大有好转,美国已摆脱大规模反恐战的重负,国家安全面临更多样化的挑战”,因此,美国应在暴力极端主义和恐怖主义、气候变化及其灾害、网络攻击、流行性疾病等多项安全问题上,皆加强风险防控。^③

局部中,要布局“结构安全”的区域规划。“结构安全”的区域规划是在国家战略的基础上,在局部实施更加精细化的规划,力求在社会环境的结构上达成确保社会公共安全的布局。各国在社会公共安全的区域规划方面日益严格,通常会根据该区域的整体发展状况与安全风险点的分布,科学部署,运用功能分区、空间布局等方法,加强对社会公共安全高危风险的隔离防护,并及时调整区域结构,从根源上消除“结构性”的社会公共安全风险。以新加坡的PX项目布局为例,其PX项目有整体规划,大多集中在距主岛约2公里的裕廊岛及其附近岛屿、填海造陆地块,该选址设计距市区约10公里,远离人口密集区,且采取严格的封闭式管理,从而规避了主岛屿的社会公共安全风险。^④在运营过程中,裕廊岛内部不同化工设施之间采用水渠等方式,进行区块隔离,规避火灾事故发生后的危害蔓延扩散,从而形成“结构安全”的规划设计。

节点里,要落实“制度安全”的系统整改。“制度安全”的系统整改,是争取在所有的社会公共安全的节点,施行以安全制度切实保障安全的做法。各国在社会公共安全的制度安全方面愈发重视,在危机事件后的整改过程中,不仅就事论事,更会深入到制度层面进行系统整改,通过改变社会环境,确保同类危机不再重复发生。以美国三角工厂1911年火灾(Triangle Shirtwaist Factory Fire in 1911)后的整改^⑤为例,一场导致146名女工死亡的工厂火灾,引发了美国社会的系统整改,主要包括:(1)社会理念的扭转。“社会达尔文主义”(Social Darwinism)观念被批判,“生命的价值重于财富”成为美国现代主流价值观的一部分,树立了公共安全优先的理念。(2)法律政策的完善。火灾事故后,《全国劳工关系法》(the United States National Labor Relations Act of 1935)、《社会保障法》(the United States Social Security Act of 1935)、《公共住房法》(the United States Housing Act of 1937)等涉及安全生产、劳工关系、公共服务、社会保障的法律法规逐步建立,提供了强有力的安全生产法律保障。(3)政治环境的改良。该场火灾成为多种进步力量推动社

① 唐钧主编:《风险评估与危机预警报告(2015—2016)》,北京,社会科学文献出版社,2016。

②③ The Official Website of the National Security Strategy Archive. “National Security Strategy”. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.

④ 《新加坡:将危险化学品工厂“请出”人口聚集区》,2015-08-15, http://news.xinhuanet.com/world/2015-08/15/c_1116265361.htm.

⑤ 《美国三角工厂1911年火灾专题》,美国康奈尔大学官网, https://trianglefire.ilr.cornell.edu/supplemental/timeline.html?e=bills_recommended.

会改革的动力，多名政界人士全力为促进安全生产、调解劳资关系、保障妇女儿童权益、提升社会福利、完善社会保障等议题持续发力，营造出良好的公共安全政治环境。也正是依靠上述在制度安全方面的多维努力，确保了美国免受工厂火灾的危机侵害。

关于社会公共安全的社会属性的研究，其实质是对社会环境因素作用于公共安全的机理进行深入分析，根据不同的社会环境和风险特质，选择性地应用消除风险源、干预风险兑现、规避不可抗力风险等风险管理战略，从而避免危机或损害最小化，这也是危机根治的本质。中共十九大报告在“新时代中国特色社会主义思想和基本方略”中再次强调“坚持总体国家安全观”，并专门指出，“统筹发展和安全”，“以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，完善国家安全制度体系，加强国家安全能力建设，坚决维护国家主权、安全、发展利益”等重大原则，这也正是从根本上系统性地创新了社会公共安全风险的根治之道。

综上，在借鉴全球公共安全风险治理经验的基础上，社会公共安全在客观上面临着单纯的风险管理技术很难有效防控的局面。因此，需要全面剖析社会公共安全的三重属性，并基于这三重属性提出全方位的治理策略，即基于风险属性的防治策略，基于公共属性的善治策略，基于社会属性的根治策略。与此同时，还需强化安全管理、落实责任管理、优化战略管理，从而有效回应全球公共安全的风格局，达成社会公共安全的有效治理和长治久安。

The Governance of Social Public Security

TANG Jun

(Institute of Emergency Management, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The global governance of social public security faces three common problems: the outbreak of crisis which brings the difficulty of risk prevention and control, the disaster which is human-made, the crisis which persistently exists and frequently occurs. It is found that these problems are caused by the attributes of social public security, which are, uncertainty of the “risk attribute” that makes crisis occur, the human factor of the “public attribute” that makes crisis hetero-normal, and the environmental factor of “social attribute” that makes crisis persistent. Therefore, a comprehensive management strategy of social public security is proposed as follows: Firstly, the “risk attribute” requires a crisis prevention strategy that clarifies the target, takes precautions in advance and handles emergency when crisis occurs. Secondly, the “public attribute” requires the crisis good-governance strategy that clarifies responsibilities in the “upstream”, supervises and mediates in the “midstream” and keeps order in the “downstream”. Thirdly, the “social attribute” requires the crisis permanently-control strategy that constructs national strategy on the whole, designs regional planning in the local scale and improves institutional environment at the node.

Key words: social public security; risk governance; crisis management; overall national security

(责任编辑 武京闽)