

经济·管理

公共安全管理的历史变迁考察

许超

[摘要] 风险社会使公共安全管理成为政府核心职能,但当前公共安全管理所涉领域众多,缺乏统一的内在解释逻辑。本文基于社会发展三阶段分析框架,沿着前工业社会、工业社会、后工业社会的历史变迁脉络,从公共性(Ⅰ)、公共性(Ⅱ)、理性作用三方面探讨公共安全管理的生成逻辑和演变特征,在此基础上提出当前公共安全管理所面临的挑战与危机:安全问题全球化、私人领域公共化、安全极权主义。

[关键词] 公共安全; 公共安全管理; 风险社会; 历史视野

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5072(2020)12-0090-12

一、问题的提出

随着风险社会的到来,公共安全问题逐渐从社会“默默无闻的小角落里走了出来,在社会和政治辩论中获得了核心的重要性”。^①很多学者认为现代性本身自带风险基因,安全问题内嵌于社会发展进程中无法消除,从而造就了现代风险社会。^②风险社会理论主要聚焦于风险社会对民主的影响研究。一般认为风险社会与传统民主模式存在冲突,有可能导致政治专制和极权,使传统民主政治面临着合法性危机。对于民主危机的消解,吉登斯在坚守既有西方民主框架的基础上提出了“第三条道路”以构建超越左与右的政治认同;哈贝马斯则寄望于建制外的协商民主,在公共领域构建公民对话和参与的空间。^③鲁曼则彻底否认了民主的所有可能,认为它对控制现代风险毫无用处。我国也有学者认为风险社会会削弱民主正当性,^④安全导致国内专制和国际霸权。^⑤除了民主理论之外,另一焦点是社会权力结构与安全风险的关系。一般认为两者存在着相互塑造关系:一方

作者简介:许超,中国矿业大学公共管理学院教授。

基金项目:国家社会科学基金资助项目“新时代居民公共安全感的结构模型建构与影响因素测度研究”(批准号:19CGL059)。

① [德] 乌尔里希·贝克著,何博闻译《风险社会》,南京:译林出版社2004年版,第7页。

② 参见[德] 乌尔里希·贝克著,何博闻译《风险社会》,南京:译林出版社2004年版 [英] 吉登斯著,周红云译《失控的世界》,南昌:江西人民出版社2001年版;高宣扬《鲁曼社会系统理论与现代性》,北京:中国人民大学出版社2005年版。

③ 参见[德] 哈贝马斯著,董世骏译《在事实与规范之间:关于法律和民主法治的商谈理论》,北京:生活·读书·新知三联书店2003年版。

④ 参见张康之《论风险社会中的治理变革》,《天津行政学院学报》2010年第1期。

⑤ 张洪根《论风险社会的恐慌政治学及其技术化进程》,《当代世界与社会主义》2009年第1期。

面社会权力结构造就了安全问题，国际分工不平等性导致了不发达国家安全问题，国内阶级及贫富不平等导致了国内安全问题；另一方面，安全问题又塑造了新的社会权力结构，贝克认为政治结构也跨越了传统的阶级分野，转而形成了安全知识精英、安全利益集团和普罗大众的对立。回到中国场景下来审视公共安全问题，有学者认为公共安全危机能促进中国政治合法性^①，也有学者认为会给中国共产党执政带来一定挑战^②，吴忠民则认为当前社会风险向政治风险转变的几率很小。^③

整体而言，当前相关研究议题比较丰富，但议题基本聚焦于现代性对安全的影响，对公共安全议题的诠释缺乏历史纵深感，使其难以形成统一的知识基础，难以形成持续性的知识积累。就中国场景研究而言，其呈现出理论和现实的双重依附性。一是对风险社会理论的依附性，以此来诠释中国协商民主和公民参与的合法性，缺乏理论自主性；二是对现实政治的依附性，致力于诠释中国政治体系在安全治理中的优势，而反思性研究相对匮乏。这些问题在一定程度上反映了我国公共安全管理缺乏自主和统一的解释逻辑。现实的尴尬反映了理论的供给不足，尤其是底层理论匮乏。本文试图从历史视野考察公共安全管理的产生逻辑，从社会发展的历史变迁中探寻公共安全及公共安全管理的演变特征，以为我们认识公共安全管理提供一种新的观察视角。

二、基本概念和分析框架

（一）基本概念和研究范畴

公共安全管理不是一个本体性概念，并不存在一个实体指向物，而是一个建构性概念，是基于目的指向的建构物。一般可从广义、一般和狭义三个层面来理解公共安全管理。广义的公共安全管理是把一切安全相关性领域都纳入公共安全范畴；一般的公共安全管理则是把和政治相关的安全移除出去，把涉及政府管理的安全领域称为公共安全管理；狭义的公共安全管理则是把一些由专门部门管理的专业性强的安全管理给排除出去，如安全生产、交通安全、化工安全、消防安全、食品安全等等，剩下一些难以界定具体领域和专属部门管理的安全领域还在享用着“公共安全管理”这个名称。

公共安全最初是因为很多工业生产事故和矿山安全事故进入大众视野，在“非典”及“汶川大地震”之后，危机及应急管理研究又开始成为热点，并日益成为公共安全管理研究中的显学，国内各高校纷纷成立安全及应急管理学院，国家则是成立了应急管理部对公共安全进行统筹管理。可见，公共安全管理研究的初衷在于社会上出现了大量危害人民生命及财产的安全事件。在学术领域，基本上将其纳入公共安全管理的范畴领域进行研究，并初步形成了关于此领域的学术共同体。在实践上基本局限在政府领域内的安全体制变革、安全制度完善、安全管理方法创新和安全技术研发。由此可以看出，我们所关注的公共安全问题并非政治层面上的安全。在公共安全管理引发关注之前，政治层面的安全问题就已经出现并得到持续性关注，意识形态部门和国家安全部门一直是我国的常设机构。同时我们也不是在狭义上使用公共安全管理概念。不应当把“公共安全”当

① 参见程竹汝、杜莲梅《论非典事件对我国政治的影响》，《政治与法律》2003年第6期；王宏强《“非典”时期的政治合法性研究》，《中共四川省委党校学报》2003年第2期等。

② 参见谭君久、翟桔红《SARS背景下中国政治体制的调适及其思考》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2003年第4期。

③ 参见吴忠民《关于社会风险转为政治风险的可能性问题：中国中近期社会安全前景的一种判断》，《山东社会科学》2019年第12期。

作其他公共安全概念独立后剩余领域的概念“托管者”，这样会使公共安全管理研究失去意义。我们是在一般意义上使用公共安全管理的概念，这个概念包括两层含义：第一，它是行政层面上的安全管理，从而排除了政治层面的安全管理，如国家安全、意识形态安全等。第二，它是对人民生命财产造成直接威胁的安全问题的管理，从而排除了国家经济安全、能源安全、国家粮食安全等国家宏观安全问题。第三，它应具有公共性，这是政府得以介入的前提和基础。第四，它是国家的一种目的性活动，即通过公共安全管理以减少个人和社会发展的不确定性。

(二) 分析框架

本文从两方面建构分析框架：一是历史纬度；二是逻辑纬度。两者汇聚在一起，即形成了我们认识公共安全管理历史变迁的基本框架。

1. 历史纬度

一般来说，历史研究多以时间轴展开，但这里内含一个假设：历史变化和时间具有高度相关性。对存在于同一历史进程中的一国历史来说，这种假设并无不妥。但对于涉及多国别的公共安全管理历史来说，基于时间轴的研究就会陷入困境，因为时间无法为我们提供有价值的信息。世界历史属于“多线程”发展，无论是政治体制还是生产方式都不具有时间的同一性。我们研究历史的目标不仅仅在于探寻事实(B)，还在从中发现事实(B)的影响因素(A)，即A对B的影响。当A和时间具有相关性时，我们就可以以时间轴进行研究。但当A和时间不具备完全相关性时，我们就需要开辟更多的纬度来观察。这里需要借助贝尔的理论，他提出了前工业社会、工业社会和后工业社会的概念，这也为公共安全管理历史研究提供了一个基本认识框架。前工业社会、工业社会和后工业社会的划分既是一个历时性概念，也是一个共时性概念。从整体上看，人类历史发展是沿着这个顺序进行的，工业革命的爆发使人类社会步入到工业社会，而信息革命又使人类社会开始进入到后工业社会。但对于某一特定时点来说，各地的发展并不是同步的，“后工业社会并不取代工业社会，就像工业社会并不消除经济中的农业部门一样”，^①这三种社会在这个世界上是并存的，分布在不同的国家和地区。即使在同一国家内部，也并不能说是完全一致的，也在某种程度上存在着这三种形态。总体来说，国家越发达，其后工业社会特征越显著，相反，国家发展越落后，其前工业社会特征越明显。

2. 逻辑纬度

一般来说，管理问题的形成和发展逻辑应包含三个要素：作为客观事实的管理客体存在、主体对客体的主观认识以及主体对客体的介入方式。投射到公共安全管理上，其要素就是：(1) 公共安全问题的存在，即公共安全问题是否具有广域上的“公共性”，具有多大广域上的“公共性”。这个公共性可以表述为公共性(I)。(2) 政府对公共安全问题的认识，即该问题是否属于政府管理的范畴，它取决于政府对“公私”关系的认识。只有脱离私人领域具有足够公共性的问题才会纳入公共安全管理范畴。这个公共性可以表述为公共性(II)。(3) 政府以何种方式进行公共安全管理，它取决于人类社会理性程度的发展。理性程度决定了公共安全管理的结果。从一定程度上说，理性既支配了公共安全管理的过去，也塑造了公共安全管理的未来。

把上述两个纬度进行叠加，我们可以得出如下分析矩阵，矩阵里的空白处就是我们接下来要探究的核心内容。

^① [美]丹尼尔·贝尔著，高铨、王宏周、魏章玲译 《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》，北京：新华出版社1997年版。

	前工业社会	工业社会	后工业社会
公共性(I)			
公共性(II)		(公共安全管理的历史变迁)	
理性程度			

三、公共安全管理的历史变迁

(一) 公共性(I): 安全问题的场域拓展

公共安全管理的前提是存在公共安全问题。作为人类最基本的生存需求,安全问题伴随着人类的产生而产生。但从安全问题到公共安全问题还需要具有足够的“公共性”,即它的问题场域是否足够大。比如安全生产问题在农业社会虽已产生,但并不具有普遍性,还没有上升为引人注目的“公共”安全问题。直至工业革命之后,机械化大生产占据主导地位时,工业安全生产才开始演变为公共安全问题。在不同的时代,由于安全问题的场域范围不同,从而形成了不同的公共安全问题。

第一,前工业时代催生了城市公共安全问题,更准确一些说,是前工业时代的城市塑造了公共安全问题。城市人财物聚集所带来的拥挤效应及扩散效应,使原来个体化或低概率问题很快成为“公共”问题。在前工业时代,虽然曾出现诸如古罗马城、唐长安、宋朝开封等百万以上人口的超大城市,但总体来看,城市人口比例依然很低,^①“没有形成一个全国性的城市体系,几乎每一个城市都在相对孤立的状态下发展着”。^②城市是政治和军事功能优先,经济功能始终是作为附属功能而存在。^③在这种情况下,公共安全管理只局限于少数城市中,并未成为全国范围内的普遍性和常态性问题。唯一的例外就是非人为因素所引发的自然灾害,尤其是旱涝灾害威胁到农业社会的根基。在中国古代为此会成立庞大的水政机构负责治理全国旱涝灾害。^④美国学者魏特夫甚至把“治水”视为解读古代东方专制社会的密码,认为整个国家都是建构在治水秩序之上的“治水社会”。^⑤

第二,工业社会塑造了全国性公共安全问题。工业化带来了人类社会发展的第一次“脱域化”。所谓“脱域”,是指“社会关系从彼此活动的地域性关联中,从通过对不确定的事件的无限穿越而被重构的关联中‘脱离出来’”。^⑥这里所说的脱域化是指工业化和城市化进程,在这个进程中,人在流动中脱离了原来生活的地域。同样,脱域运动也通过城市化和工业化重新塑造了公共安全问题。如果说是城市塑造了城市公共安全问题,那么城市化则使城市公共安全问题扩散为全国性问题

① 中国古代城市人口比例一直徘徊在 10% 左右,最高时宋代可达 20%。张鸿雁 《论中国封建城市经济发展的总体特点》,《中国史研究》1997 年第 3 期。英国工业革命前的 1750 年城市人口占到总人口比例的 21%,再向前追溯到 1520 年,城市人口比例为 5.25%。原文见 E. A. Wrigley: *People, Cities and Wealth: The Transformation of Traditional Society*, Blackwell, 1992, p. 162, 转引自谷延方 《重评圈地运动与英国城市化》,《天津师范大学学报》(社会科学版)2008 年第 4 期。

② 刘景华 《英国城市现代化的准备阶段:老城市的转型与新城市的兴起(1500—1750 年)》,《天津师范大学学报》(社会科学版)2011 年第 1 期。

③ 俞金尧、刘健 《权势创造城市:论农业时代的城市起源》,《杭州师范大学学报》2012 年第 5 期。

④ 姚汉源 《中国水利史纲要》,北京:水利电力出版社 1987 年版,第 426—430 页。

⑤ 参见[美]卡尔·A. 魏特夫著,徐式谷等译 《东方专制主义:对于极权力量的比较研究》,北京:中国社会科学出版社 1989 年版,第 13 页。

⑥ 参见[英]安东尼·吉登斯著,田禾译 《现代性的后果》,南京:译林出版社 2011 年版,第 18 页。

题。如果说城市化把公共安全问题从少数城市扩散到更多城市,工业化则把公共安全问题从城市内扩散到城市外。社会化大生产放大了公共安全问题的危险性。以食品为例,在农业时代,由于食品的工业属性和商品属性较弱,食品安全问题仅仅局限在小范围内。但在工业时代,食品的工业属性和商品属性使特定工厂的食品安全问题很快扩散为全国公共安全问题。但这种扩散只发生于主权国家范围内。“在工业化、城市化的那场脱域化运动中,造就了民族国家”,^① 主权国家的权威力量使公共安全问题一直囿于国家的边界内,没有溢出到国家之外。工业时代国家主要致力于国家之间的区分,而非融合。“200年来,世界似乎致力于把控制人类运动视为国家力量的唯一特权,致力于建立各种关卡来防止其他的——不受控制的——人类运动,并在这些关卡配备了警惕的、装备良好的哨兵。护照、签证、海关和移民控制——所有这些都是现代政府的发明。”^②

第三,后工业社会塑造了全球性公共安全问题,使公共安全管理从国家管理走向全球治理。后工业社会使公共安全问题进一步溢出,超出国家所设定的边界,演变为全球性问题。这源于新一波的脱域化运动,它伴随着两个特征:一是人的全球流动,打破了传统的民族国家边界;二是信息化打破了传统中人交往的物理边界,从而能在全球范围内实现无障碍的交流。这两个特征也使得民族国家的边界日益模糊。“地理上的非连续性不再重要,因为‘速度—事件’(speed—space)笼罩着全部的地球表面,它把每个地方几乎都变成了同样的‘速度—距离’(speed—distance),使所有的地方都彼此接近。”^③ 公共安全问题的脱域化是全球化时代的结构性和内嵌性问题,使全球各国再难独享安全,而是被绑定为一个安全命运共同体。当具有国际背景的恐怖主义者发动911事件时,恐怖主义就不再是单纯的国家内事件,而是成为一种国际性事件。互联网的出现更是进一步推动了恐怖主义活动的全球化。^④ 随着恐怖主义活动的全球性蔓延,打击恐怖主义活动也必须走向全球共治与合作。需要指出的是,全球化和国际化并不相同。国际化是传统国内问题的国际溢出,是国内问题的国外延伸,它所引发的往往是双边或多边国际关系问题,问题性质及管理模式依然没有超越传统主权国家的治理框架,国家通过严格的边境监管就可以“御敌于国门之外”。比如疯牛病问题,由于现在国际进出口贸易频繁,病源很容易传播到世界各地。但其问题性质依然属于传统工业社会的延续,各国可以采取进口管制措施来应对。但全球化不一样,它并非传统国内问题的国际溢出,而是经济社会结构的全球化分布,除非国家完全自绝于全球化进程之外,否则每个国家都或多或少地被嵌入其中。在全球化进程中,国家再也无法像工业时代一样拥有完全的权威,而是要牺牲掉部分主权而让渡于全球化主体。信息安全是被全球化卷入的最典型化领域,其脱域性和知识性特征最为显著。从技术供给来说,一开始就表现出全球化特征,谁占领了知识先机,谁就掌握了全球性标准,同时也就掌握了信息安全的入口和命脉;无论是万维网还是通讯标准之争,无不典型地反映出这一特征。从技术消费来说,它也呈现出典型的无边界性,电信诈骗日益国际化、网络恐怖主义就是这一特征的显现。面对信息安全的威胁,虽然国家本身还在进行着主权性抗争,但依然无法改变其全球化趋势,毕竟完全退出这一进程要付出极大的经济和社会代价。

① 张康之 《全球化、后工业化时代中的科学研究》,《学术月刊》2018年第5期。

② [英]齐格蒙特·鲍曼著,邹建立译 《被围困的社会》,南京:江苏人民出版社2005年版,第66页。

③ [英]齐格蒙特·鲍曼著,邹建立译 《被围困的社会》,南京:江苏人民出版社2005年版,第15页。

④ 也有人认为,恐怖主义主要源于反现代和逆全球化力量,是源于对现代化风险的迷茫和全球化的被压迫感。参见郭永良 《全球恐怖主义浪潮与中国国际反恐话语构建》,《公安学研究》2018年第2期。这与恐怖主义的全球化并不矛盾,当“反全球化”成为一种全球化现象时,恐怖活动也必将走向全球化。

(二) 公共性(Ⅱ): 公私边界的迁移与模糊

公共安全并不天然属于政府管理的范围。政府是否介入和以下问题相关: 该问题本身是否具有足够的公共性。此公共性非彼公共性, 前面的“公共性”是就影响范围而言的, 此处的“公共性”是就公共事务而言的。一个安全问题是否具有公共性, 一般是指该问题属于公共领域还是私人领域。这显然是一个现代性概念,^① 古人对此并没有理论的自觉性, 但不代表没有实践的自觉性。“在高度发达的希腊城邦里, 自由民所共有的公共领域和每个人所特有的私人领域之间泾渭分明。”^② 如何判定公私边界决定了该问题能否进入政府视野。对公私边界的理解主要受制于一个因素: 对人与人之间关系的认识, 即这种关系是建立在平等基础上还是不平等基础上。

前工业时代不平等关系广泛存在于各种人际关系之中。在这种不平等关系下, 很多当前具有高度公共性的安全事件都被排除在公共领域之外, 自然也被排除在政府视野之外。在不平等诸关系中, 最不平等的就是主奴关系。在主奴关系下, 奴隶不过是“一宗有生命的财产”, 是“优先于其他(无生命)工具的(有生命)的工具”。^③ 奴隶主对奴隶的处置完全属于私人事务, 国家权力自然也无从置喙。既然如此, 国家性社会救助自然不会把奴隶纳入其中。恺撒时期的贫困家庭免费领取谷物制度还要进行公民筛选, 通过筛选, 曾经将人数从 32 万人减少到 15 万人。^④ 在中国古代农业社会, 不平等广泛存在于父子、夫妻、君臣乃至师生等诸多关系之中, 所谓“君君臣臣、父父子子”、“三纲五常”、“天地君亲师”等说法皆是这种不平等关系的体现。这种不平等关系影响到公共安全管理的范围和视野。比如父对子、夫对妻、君对臣乃至师傅对徒弟的关系不对等, 使前者在一定程度上取得了对后者的合法伤害权, 这类伤害在一定程度上进不了政府管理的视野, 因为政府可能认为这是私人事务。当然它不同于主奴这种极端不平等状况。当伤害超过一定限度时, 就逾越了私人范畴而进入到公共领域, 政府就要介入了。这时安全问题就会上升为公共安全问题。

显然, 这种基于不平等关系的“公共性”到了工业时代就难以为继。因为它成长于农业社会, 无法适应工业社会的要求。这一点可以从美国废奴斗争中反映出来。美国南北战争前, 南方农业州主张保留奴隶制, 北方工业州主张废除奴隶制。这绝非出于北方工业资本家对奴隶自由的渴望, 而是出于对自由劳动力的渴求。到了工业社会, 这种基于身份的关系无法适应以雇佣自由为特征的工业化大生产。国家也试图去除掉这种不平等的身份标签, 使每个人都可以无差别地进入到劳动力市场。这样, 很多基于不平等身份而建构起来的制度必须重建。在去身份化的前提下, 人与人之间的不平等关系也就跃出私人领域而走向公共领域, 接受国家规制。在此基础上, 可以根据自愿原则缔结自由契约, 实现自我规制。这样新的公私观念就产生了。所谓私人领域包括两个部分: 一是完全个人化无关他人的部分, 个人拥有全部的自由, 并自担风险; 二是基于自由契约而建构起来的人与人之间的关系领域。在这个领域内, 只要不产生后果的社会溢出, 国家自然不会干预。在新的公私观念之下, 公共安全制度也必须调整自己的规制范围。在社会治安领域, 原来基于不平等身份而确立的暴力伤害权都已不复存在, 所有的“私力”暴力行为都被纳入国家管理的范畴。“家庭暴力”也不再是法外之地, 老师暴力惩戒学生也不再具有天然的正当性。

不过, 对于私人行为的社会溢出, 人们的判断标准往往是游离和混乱的。最为典型的莫过于安全生产领域。在美国 20 世纪之前, 自由劳动被视为政治和经济自由的核心制度, 工业事故属于

① 根据哈贝马斯的考察, 公共领域的概念形成于 18 世纪末。[德]哈贝马斯著, 曹卫东等译 《公共领域的结构转型》, 上海: 学林出版社 1999 年版, 第 2—3 页。

② [德]哈贝马斯著, 曹卫东等译 《公共领域的结构转型》, 上海: 学林出版社 1999 年版, 第 2—3 页。

③ [古希腊]亚里士多德著, 吴寿彭译 《政治学》, 北京: 商务印书馆 1983 年版, 第 11 页。

④ 马青平 《养老金和社会保障的理论与实践》, 北京: 经济科学出版社 2012 年版, 第 17 页。

雇佣双方的契约自由范畴,如果工人反对一项危险的任务,“他有权利去放弃他的工作,……如果他受到了伤害,……必须承受这后果”。^①但是随着工业安全事故的增加,其后果的溢出性越来越强,安全事故很难再躲避在契约自由的保护伞下而恣意生长。标志性案件是西滨旅社诉帕里什案。在该案中判定华盛顿州的女工最低工资法立法合宪,自此生产安全开始步出私领域而被纳入公领域范畴,诚如主审大法官休斯在该案判决中所言“妇女的健康、保护妇女免受贪婪和无良雇主的剥夺,还有什么比之更迫切的公共利益吗?”^②既然雇员安全被纳入公共利益范畴,政府安全生产监管也就有了正当性。就这样,“过去被推入私人领域的冲突现在进入了公共领域。群体需求不能指望从自我调节的市场中得到满足,转而倾向于国家调节”。^③时至今日,政府安全生产监管已是无孔不入,事无巨细,各国政府也都建立了庞大的安全生产监管机构和队伍。

到了后工业时代问题又发生了根本性变化。此时问题的核心不在于公私边界的迁移,而在于边界本身的模糊性。在工业时代,无论公私边界怎样迁移,但边界本身依然是清晰可辨的。但到了后工业社会,信息技术使得公私边界模糊起来,主要表现为私人领域公共化。私人领域公共化是指本属于私人领域的行为进入公共空间,从而使私人行为具有了某种公共性特征。显然,私人领域公共化会对人产生某种安全威胁,这种威胁既是心理上的,也可能是身体上的,从而形成“安全问题”。

在信息技术出现之前,私人事务基本上会囿于一定物理空间内,很少溢出到公共领域。即使存在溢出,但囿于传播手段和人们关注度差异,传播范围也非常有限,难以成为“公共性”问题。但信息时代改变了这一切。信息传播的跨物理边界的特征,使所有人都可能被暴露在公共空间内。这样它所带来的“安全”问题就不再是“小”问题,而是成为“公共安全”问题。相较于以往,私人领域公共化不仅仅表现在空间的变化,它还和网络结合在一起,又衍生出诸多内在结构性特征。首先是私人领域网络化,这种网络平台天然兼具私人性和公共性两种特征。它既可以是自我个性的表达,也可以成为信息传播的平台。诸如博客、微博、朋友圈、公众号等网络平台都成为了承载个人信息的“自媒体”。其次是隐私表达的主动化。很多普通人会在网络平台上主动分享自己的隐私,甚至暴露别人的隐私,以博得更多的流量收益。在这种情况下,对于很多普通人来说,曾筑起牢固围墙的公私边界完全被模糊掉了。以消费隐私为代价,每个人随时都可能成为“网红”,原来属于特定私人空间的行为和话语被人置于公共平台上接受社会审判。私人空间本意在于为个人创造一种随心所欲的可能性,它只接受个人的价值审视,但现在却成为了公众审判的对象。当私人空间话语和行为被纳入公众审判视野时,个人的悲剧也就开始了。很多私人行为可能经不起公众拷问。这种公众审判会极大压缩人们的话语表达空间,也会增强人们的不安全感。

私人领域公共化对政府安全管理造成很大挑战。如果说政府以往面对的是移动靶,虽然公共领域这个目标来回漂移,但目标本身是清晰的,只不过政府的眼光要随着时代变迁而变迁而已。但现在政府眼前却是一团迷雾,你根本看不清靶子在哪儿,分不清孰公孰私。这种模糊性使政府公共安全管理再一次站在十字路口:是否管?管什么?怎么管?对此各个国家也都在探索之中。一般而言,网络私领域已很难再称为纯粹私领域,某种程度上它是一种公共传播,在对社会发挥着影响,既然如此,就应将其纳入政府管制范畴。对于个人微博、微信公众号、朋友圈等私人空间危害公共安全的言论,应给予有效管控。对此各国都有共识,每个国家都会根据自己对公共安

① [美]约翰·法比安·维特著,田雷译《事故共和国:残疾的工人、贫穷的寡妇与美国法的重构》,上海:上海三联书店2008年版,第52页。

② 田雷《契约抑或身份:劳动法在20世纪美国的兴起与衰落》,《开放时代》2017年第6期。

③ [德]哈贝马斯《公共领域》,汪晖、陈燕谷主编《文化与公共性》,北京:生活·读书·新知三联书店1998年版,第131页。

全的理解对网络空间进行管控。现在的问题是：很多私人行为和话语被动公共化并产生社会危害后，应该怎么管理？是对行为人处理，还是对传播者处理？这涉及人的私领域还能不能得到有效保护的问题。从这个意义上说，在后工业社会政府面对公私边界模糊化的管理姿态时，不仅关乎到安全管理本身，其本身可能也在塑造着新的公共安全问题。严格的管控可能使人们的私领域进一步被压缩，这对个人来说可能并不是一个好消息。

（三）理性程度：公共安全管理的现代性之路

公共安全管理的方式和社会发展的理性程度相关。理性包括两个层面：一是客观层面，即这个世界是可认知的。虽然还有很多未解之谜，但依然相信它的可认知性，从而与神秘主义划清界限；二是主观层面，即我们对世界的认知程度，在多大程度上把握了世界发展的规律，主要体现在技术发展上。人类社会的发展就是一个理性不断发展的过程。如果说前工业社会是神秘主义占据主导地位的社会，那么工业社会就是理性占据统治地位的社会。到了后工业社会，面对种种不确定性，人们又开启了现代性反思之路。相应地，公共安全管理也经历了一个从神秘化到去魅化、从确定性到不确定性的过程。

在前工业社会，当安全问题超出时代的认知水平时，其管理更多诉诸神秘主义，在语言上表现为神话，在行为上表示为仪式。这种神秘主义反映在公共安全上，就是寄望于超现实力量和其他神秘力量来消除不安全感。借助于神秘力量安抚民众，这是中国封建时代灾害管理的典型特征，经年演进，逐步发展出一套专门礼仪。唐朝祈雨仪式的参与者包括皇帝、官员、法师等，整个祈雨的过程更是庄严盛大，甚至连祈雨的时间、地点都有严格的要求。^①对于古希腊和古罗马来说，囿于生产力发展水平的限制，他们的“迷信”活动比我国有过之而无不及。“在公共生活中，没有一件事是神不参加的。古人深信，神有时是他们最好的保护者，有时是他们最凶恶的敌人，因此在没有得到神同意的情况下，人们不敢贸然行事”。^②日常各种祭祀活动数不胜数，整个雅典城遍布庙宇，街头随处都能看到巫人、祭司、占卜者和释梦者。

神秘主义并不等于完全摒弃了理性。事实上，理性就发端于古希腊时期，那时就有了体现理性概念的“逻各斯”(Logos)和“努斯”(Nous)。中世纪后期，神学家阿奎那也承认了理性的地位，引入了理性和经验的因素来说明神学，把人看做理性动物。尽管阿奎那承认了理性作用，但最终仍是要求理性服从信仰，为信仰服务，其目的是“用理性来阐明信仰所指示的真理”。^③理性并未撼动宗教的统治地位，理性只不过是宗教面对世俗力量崛起所做的一种调和。理性还只能在神秘主义所施予的有限空间内发挥力量。在这个有限空间内，政府可以运用知识和技能解决公共安全问题。比如大兴水利以防水灾，采用积极的卫生措施以防瘟疫等。

需要强调的是，现代性公共安全管理不应当把宗教信仰和理性主义完全对立起来。虽然说宗教产生于神秘主义，但自从告别宗教统治之后，宗教的功能已经发生了很大变化，不再是理性的对立面，对宗教信仰并不妨碍人们对理性的态度，“宗教生活的根基在于道德良心和内在情感，而不在于知识理性”。^④而人类的情感需求是与生俱来的，也是永恒存在的，从这个意义说，公共安全的发展需要理性，但也不应完全排斥宗教的作用。对于很多人来说，面对灾难后的巨大

① 魏征《隋书卷七》“国城东北七里通化口外为风师坛，祀以立春后丑。因城西南八里金光门外为雨师坛，祀以立夏后申。坛皆三尺，牲并以一少牢”，中华书局1994年版，第147页。

② [法]库朗热著，谭立铸等译《古代城邦：古希腊罗马祭祀、权利和政制研究》，上海：华东师范大学出版社2006年版，第152页。

③ 徐大同《西方政治思想史》，天津：天津教育出版社2002年版，第79页。

④ 赵林《论基督教信仰之根基的内在化转变》，《世界宗教研究》2001年第2期。

悲痛,或许只有宗教信仰能使其恢复内心的平静。

工业时代则是一个理性占据统治地位的时代。工业社会本身就是理性发展的结果。科技的发展给人们带来了极大的富足,人们也相信科学发展会解决人类社会前进道路上的一切难题。“技术统治论的命题作为隐性意识形态,甚至可以渗透到非政治化的广大居民的意识中,并且可以使合法性的力量得到发展。”^①公共安全管理在工业时代获得了极大的成效,主要表现为财富和生命的增长。公共安全管理的意义在于使人免于人身和财产的威胁。但前提是你得有生命,你得有财产,其次才能谈得上如何免除威胁的问题。恰恰在这两个问题上,工业时代取得了切实的进步。“资产阶级在它不到一百年的阶级统治中所创造的生产力,比过去一切世代创造的全部生产力还要多,还要大。”^②物质丰盈对公共安全的影响是全方位的,它使人们免于物质的匮乏,从而夯实了整个公共安全的基础,大大提升了公众整体安全感。同时科学理性的发展带来了医疗技术和公共卫生水平的提升,使人均寿命在过去一百多年里有了大幅增长。在其他公共安全领域,技术的促进作用也是显而易见的。比如公共场所摄像头的运用,在很大程度上提升了治安安全水平和交通安全水平,使社会治安发案率和交通事故率显著下降。基因识别、人脸识别等技术的发展,则更是使违法犯罪分子无所遁形,大大提升了破案率。^③大数据、云计算、人工智能、物联网、新材料等技术的发展,全方位提升了公共安全管理水平。安全技术发展也催生了安全和应急产业,据国际知名咨询机构国土安全研究公司(HSRC)报告预测,到2022年全球安全市场将达到5460亿美元规模。^④我国也把应急产业当作一个战略产业来发展,国家四部委联合出台了应急产业规划,提出要在2020年使应急产业达到万亿级规模。^⑤从一定意义上来说,当代的公共安全管理已经成为一个技术高度依赖型领域,并且这种依赖程度还在不断增长。

对于这种技术统治,马尔库塞曾表达过他的忧虑,认为它是一种新的极权主义。“技术的进步扩展到整个统治和协调制度,创造出种种生活(和权力)形式,这些生活形式似乎调和着反对这一制度的各种势力,并击败和拒斥以摆脱劳役和统治、获得自由的历史前景的名义而提出的所有抗议。”^⑥贝克则认为风险就内嵌于以技术理性为特征的“自反性现代化”^⑦进程中,它是“由现代化自身所引发的危险和不安”。^⑧确实,在技术理性狂飙突进的同时,技术自身所带来的安全风险也在逐步呈现。这些新的安全风险具有如下特征:(1)风险种类更多。生化安全、核安全、信息安全、食品安全、环境污染等都是古人所未曾面临的安全问题。(2)后果更为严重。当前风险都带有显著的技术性特征,其后果更具毁灭性。比如核安全问题已经不再是哪一部分人的安全问题,它所带来的是全球性安全问题,是人类的生存还是毁灭问题。美国的各种科幻灾难大片也无不在展示人们对这些技术风险的忧心。(3)风险更难预测,进入后工业社会之后这种趋势更为明显。这主要源于三个原因:首先是生物技术的伦理风险难以预估。它超出了传统的以确定性为特征的自然科学路径,溢出到具有高度不确定性的社会伦理领域。比如克隆技术、转基因技术、基因编辑技术等。正因为如此,人们以高度审慎的态度看待这些技术发展,不能轻易将其应用到人类自身。正

① [德]哈贝马斯著,李黎、郭官义译《作为“意识形态”的技术与科学》,上海:学林出版社1999年版,第69页。

② 《马克思恩格斯选集》(第3版)(第1卷),北京:人民出版社2012年版,第405页。

③ 例如宁夏白银市20世纪90年代的高承勇系列杀人案在20多年后依赖于DNA鉴定技术得以告破,参见相关新闻报道。

④ 参见中国电子信息产业发展研究院编著《中国安全产业发展蓝皮书》(2016—2017),北京:人民出版社2017年版,第5页。

⑤ 参见《工业和信息化部、应急管理部、财政部、科技部关于加快安全产业发展的意见》,工信部联安全[2018]111号文。

⑥ [美]赫伯特·马尔库塞著,刘继译《单向度的人》,上海:上海译文出版社1989年版,第4页。

⑦ 贝克、吉登斯和拉什三人从不同角度探讨了“自反性现代化”的内涵,参见[德]乌尔里希·贝克、[英]安东尼·吉登斯、[英]斯科特·拉什著,赵文书译《自反性现代化:现代社会秩序中的政治、传统与美学》,北京:商务印书馆2014年版。

⑧ [德]乌尔里希·贝克著,张文杰、何博闻译《风险社会:新的现代性之路》,南京:译林出版社2018年版,第7页。

因为如此,我国某大学科研人员的“基因编辑”才会引发广泛争议。^① 争议不是因为人们知晓其风险,而是因为对风险难以预知。其次, AI 技术风险难以估量。传统技术的特征是人控制技术。而人工智能技术力图突破人力的局限,甚至改变人类与技术的深层联系,其“威力之大,堪比核武”,被公认是“对国家安全带来深刻变化的颠覆性技术”。^② 当人的制造物能够脱离人的控制,具有自主行为能力时,当机器可以“自动杀人”时,人类真正的灾难恐怕就要到来了。再次,制度自身风险日趋复杂。随着管理技术的日益精进,公共安全也从“风险制度”走向“制度风险”。为了实现更高层次的安全,现代国家设立了日趋复杂的制度体系。“由于社会往往会从复杂性中受益,逐渐积累起越来越‘尖端’的精密机制,社会的专业化程度越来越强,但恰恰是这样,社会也变得更加脆弱和更易崩溃。”^③ 就像一架大型精密仪器,任何一个小故障都可能导致整个仪器失灵或崩溃,从而带来更大的公共安全问题。

如果我们拿下有色滤镜,平心静气看待工业社会的发展成就,必须承认,工业社会对人类公共安全的促进是无与伦比的,也是史无前例的。当前公共安全问题属于发展中的问题,我们不能以停滞发展来解决发展问题,而应通过发展来解决发展问题。对于技术理性的忧心实际上是一种静态思维,只看到我们社会的脆弱性,没有看到我们社会还有“反脆弱性”^④ 特征,即我们还可以从风险中获得进步。公共安全从来都是在出现问题—解决问题的过程中发展起来的。这种过程反过来也推动了技术本身的进步。停止发展从来不是公共安全的模式,也不应成为公共安全的选项。当然这并非说可以无视这些忧心和警告。我们应当审慎面对这些警告,并认真给出解决方案,在发展中寻求解决安全问题。

因此,在后工业社会我们以何种姿态面对技术理性,这是一个重要问题。其实,从技术本身的发展来看,我们孰难分清何谓工业社会、何谓后工业社会。后工业社会并没有摒弃掉技术理性本身,而是强化了技术理性,技术对我们生活的支配程度并没有减弱,而是在不断增强。就后工业社会的典型标签“信息技术”来说,人工智能、大数据、云计算的出现是减少了对技术的依赖,还是增强了对技术的依赖? 显然是增强了依赖。马尔库塞当年所批判的技术统治现在依然存在,并愈加强化。显然,我们无法从技术理性本身来确立后工业社会的坐标,还需要发掘技术理性背后的更深层次特征来区分两者。

工业社会与后工业社会的分野并不在于技术理性的发展程度,无论我们对技术理性的统治反思有多深,也不可能返璞归真回到前工业时代寻找心中的桃花源。人类社会的发展必然是一个技术理性不断发展的过程,这既是逻辑的必然,也是历史的必然。但不同技术对人类社会的影响是不同的,它会塑造不同的社会运行逻辑。工业社会最为核心的特征是追求确定性,以减少人们面对未知世界的不安与恐慌,而技术理性恰恰就是实现这种确定性的工具和手段。就公共安全管理来说,政府一直习惯于以确定性思维解决公共安全问题,以减少或消除不确定风险。近些年被大量引进风险管理中的量化指标,就是一种极致的确定性管理行为,它试图在公共安全管理中建构起一种强烈而稳定的因果关系,以增强管理措施的精准性。但这种努力往往沦为学者自说自话的

① 2018年11月26日,南方科技大学贺建奎团队宣布,一对名为露露和娜娜的基因编辑婴儿已经于当年11月在中国诞生,消息发出后引发全球学界震动。科学家担忧,对人类胚胎进行基因编辑,意味着将会带来重大风险,包括引入不需要和未知突变的风险。参见《争议“基因编辑婴儿”:科学的应用一定是有限度的》,《21世纪经济报道》2018年11月28日,第6版。

② 参见哈佛大学肯尼迪政府学院贝尔弗科学与国际事务中心2017年发布的《人工智能与国家安全报告》。

③ [美]纳西姆·尼古拉斯·塔勒布著,雨珂译《反脆弱:从不确定性中获益》,北京:中信出版社2014年版,第6页。

④ 反脆弱性是美国学者塔勒布所提出的一个概念,他认为反脆弱性就是我们可以从风险中获得进步和发展。“有些事情能从冲击中获益,当暴露在波动性、随机性、混乱和压力、风险和不确定性下时,它们反而能茁壮成长和壮大”。参见[美]纳西姆·尼古拉斯·塔勒布著,雨珂译《反脆弱:从不确定性中获益》,北京:中信出版社2014年版,前言第XV页。

数字游戏。致力于确定性的公共安全管理在面对日益不确定的安全问题时,其管理的有效性也日益受到质疑。确定性知识图景在不确定性的社会中凸显其自身的知识困境。尽管20世纪以来已经对现代性进行了颠覆性批判和反思,但是并未抽离理性的根基,目标、发展、增长、进步、改造这些突出理性自信的词汇依旧频繁出现在很多国家的政策中。在国际竞争体系中,为了赢得某种优势,常常不知不觉地在经济科技发展领域放纵政府理性,致使人类社会一度生活在核战争、生态与粮食危机等不安全因素中。这种现代风险不仅对政府的公共管理能力提出了更高的要求,也提示人类应当约束自身的行为(尤其是政府行为)以免恶化风险累积。对于各国政府来说,也的确应该对政府过度的理性自信有所警醒。我们应从对传统理性知识的迷思中走出来,重新思考公共安全管理现代化的方向,以避免人类社会走向安全的现代化“陷阱”。

相较于工业社会,后工业社会的典型特征就是不确定性,反映在公共安全问题上就是风险的不确定性。按照德国著名学者贝克的说法,就是当前进入了一个“风险社会”,它内嵌于现代性之中,是一种自反性现代化。风险社会既是工业社会技术逻辑发展的结果,又是人们对技术理性反思的结果。从这个意义说,后工业时代的公共安全管理并没有改变工业时代的技术理性逻辑,但是希望在这个基础之上反思技术统治的负面后果,通过反思来发现以确定性为目标的技术理性何以把人类社会带入了一个风险“不确定”的境地。这种不确定性表现为“科学和法制迄今建立的风险计算都失效了”,^①传统的安全问题认识逻辑坍塌了,行为和结果之间的因果关系完全被模糊掉了。我们无法从后果来判断安全问题的根源,也无法从当前行为来预知它能产生何种后果。由于因果关系链模糊,安全问题往往依赖于社会建构,这时“风险界定的地位和途径由此在社会中居于关键位置”,“借助知识,风险变换样貌,或放大,或缩小,或渲染,或淡化”,^②从而进一步加剧了安全问题的不确定性。在安全问题社会建构的过程中,知识和权力成为了其中最为关键的要素。显然,此时公共安全管理已然迈出技术领域,而走向政治和社会领域。强势者可以利用自己的知识权力、经济优势对安全风险进行倾斜性分配,当知识和权力合谋时更是如此。这种分配不平等可能表现为国际间的不平等,比如高度危险性产业被转移到不发达国家,小国牺牲部分主权来求得大国的核保护。也可能表现为国内的不平等,比如利用知识优势建构新的安全标准来服务于特定利益团体。还有可能导致政治价值序列的变化,统治者把安全价值提升于自由、民主等其他政治价值之上,使之成为“帝王条款”。在这个帝王条款下,其他一切价值的牺牲都获得了合理性解释。这样,公共安全就不再仅仅是政治和社会的塑造物。当公共安全影响越来越大时,它就一定程度上塑造了新的政治结构和社会形态,塑造了新的公共安全管理模式。如果不加以警惕和控制,这种公共安全管理模式终究有一天会成长为骇人的巨兽,反过来吞噬掉整个社会,使我们从“技术极权社会”走向“安全极权社会”,这无疑是一场悲剧的开始。

(四) 基本结论

社会发展使公共安全管理出现了巨大的变迁。首先,社会发展使公共安全问题的广域性不断拓展,使其从前工业时代的城市化走向工业时代的国家化,再从工业时代的国家化迈向后工业时代的全球化,使公共安全的范围不断拓展。其次,社会发展使政府对公私边界的认识不断深化,同时也重新定义了公共安全问题,使前工业时代的诸多私人安全问题在工业时代不断进入公共安全领域,使公共安全的内涵不断深化。但在后工业时代,公私边界则日益模糊化,从而导致私域问题公共化,使公共安全管理又呈现出新的迷茫状态。第三,社会发展使得人们对公共

① [德] 乌尔里希·贝克著, 张文杰、何博闻译 《风险社会: 新的现代性之路》, 南京: 译林出版社 2018 年版, 第 7 页。

② [德] 乌尔里希·贝克著, 张文杰、何博闻译 《风险社会: 新的现代性之路》, 南京: 译林出版社 2018 年版, 第 8—9 页。

安全问题的介入方式发生变化，从前工业时代的神秘主义支配到工业时代的理性统治，到了后工业时代，以确定性为目标的理性管理与以不确定性为特征的公共安全问题发生本质性冲突，使得公共安全管理中的政治性日渐凸显，使得公共安全管理可能从技术理性统治发展为安全极权主义。

上述三类变迁汇流到一起，构成了当前公共安全管理的基本图景，它使公共安全呈现出高度的流变性和不确定性状态，也对今后的公共安全管理提出了巨大的挑战。面对这个新挑战，人类社会必须审慎应对，建构新的公共安全管理思维，既要注重公共安全管理，极力防范人类社会发展可能面临的新风险，又要防止走向安全极权主义，使人类社会自身被公共安全管理所反噬，最终走向自身所编织的安全牢笼。

English Abstract

An Investigation into Historical Changes of Public Security Management

XU Chao

Abstract: Public Security Management has become a core function in the risk society. However, although, public security management involves many fields, it lacks a unified logic of explanation. Based on three-stage analysis method of social development and the historical changes of pre-industrial, industrial and post-industrial society, this article explores generative logic and evolutionary characteristics of public security management from three dimensions: problem field, public and private boundary and rational development. Therefore, this article puts forward challenges and crisis that the public security management faces now: the globalization of security issues, the publication of private field and security totalitarianism.

Key Words: public security; public security management; risk society; historical changes

责任编辑 邹雅嘉
责任校对 王治国