

# 社会公共安全风险防控机制： 困境剖析和集成建议\*

唐 钧

**[摘要]** 社会公共安全风险防控机制面临着多重困境。新生风险要求“识别—分析—定级”集成机制，交叉风险要求“确权—共担—追责”集成机制，复发风险要求“消除—干预—规避”集成机制。上述风险又交融汇总成的系统风险，加剧了风险防控机制的整体困境。因此要求社会公共风险防控的体系集成：以风险事项为抓手，集成“决策—履责—应对”的科学防控体系；以风险主体为主角，集成“主体—利益—秩序”的全员防控体系；以风险环境为平台，集成“安全—公共—社会”的深层防控体系。

**[关键词]** 社会公共安全；风险防控；风险干预；风险规避；集成机制

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 01-0116-06

社会公共安全风险防控是指针对社会领域的公共安全危机，开展预防发生、源头治理、控制危害、降低负面影响等一系列风险管理工作。从全球实践来看，各国普遍建立了社会公共安全风险防控机制，但防控机制面临着新生风险、交叉风险、复发风险带来的压力，并且交汇成为系统风险，综合导致了防控机制的困境。当传统的防控机制的成效式微，社会公共安全风险又呈现综合发展趋势，势必要求风险防控机制的集成建构。

一、新生风险的不确定性，要求“识别—分析—定级”集成机制

(一) 新生风险易导致识别机制失灵

社会公共安全的风险识别机制，是指全面收集信息，综合运用大数据识别、虚拟空间识别、现场实地识别等方法识别风险，分类列出风险清单并进行动态更新，为风险防控设定对象。

新生风险是由于风险环境变化或已知风险变异等情况而产生的风险，新生风险的风险源隐蔽或未被识别，给风险识别机制带来了多方面的困难，主要包括：(1) 新生风险的风险源未纳入识别范围；(2) 新生风险的识别无标准或标准界定不清；(3) 未进行传统风险的动态识别与实时监测，未能及时发现风险变种；(4) 对新生风险的识别设备与技术落后；(5) 识别人员因技能

未跟进而忽略新生风险等。

以法国巴黎2015年11·13恐怖袭击事件为例，一是“伊斯兰国”极端组织于境外策划并通过法国本土“内应”<sup>[1]</sup>来实施的“本土内生倾向”<sup>[2]</sup>的新型恐袭，未能被及时发现和提前处置；二是恐怖袭击策划者运用网络游戏做“伪装”进行沟通，<sup>[3]</sup>隐蔽性极强且未纳入识别范围，未能监测到；三是恐怖袭击策划者能够隐藏IP并及时消除聊天记录通信软件，<sup>[4]</sup>识别人员的技能尚无法跟进追踪；四是识别人员不足，<sup>[5]</sup>涉恐的关键信息在“噪音”的干扰下，很难被有效识别。这一系列的新生风险，最终酿成了恐怖袭击的惨重伤亡。

(二) 新生风险易导致分析机制失灵

社会公共安全的风险分析机制，是指综合运用多种分析方法与模型，对风险要素、风险所有权、风险特征等进行全面分析，为风险防控确权定性、预判后果。

新生风险由于无先例、无同类参照等特点，难以明确其风险特征和所有权者，不适用“概率—后果”(PR曲线)分析模型，给风险分析机制带来了一系列困难，主要包括：(1) 对单一新生风险发生概率、后果危害难准确分析；(2) 对多个新生风险之间的关联程度难以科学分析；(3) 缺乏新生风险的定级标准和定级方法；(4) 缺乏新生风险的有效分析技术和工具；(5) 对新生风险

\* 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”(项目编号：政法研2016-11号)

作者：唐钧，中国人民大学公共管理学院副教授、博士，危机管理研究中心主任，北京100872

的连锁反应、发展方向、演变趋势难有效研判;(5)对新生风险的防控效果难获得有效预估等。

以3D打印枪支技术为例,现有的枪支风险分析机制不适用于该技术,具体表现为:一是普通枪支通常通过序列号或销售凭据来管理,但3D打印枪支没有序列号和销售凭据,难纳入现有管理范围;二是普通枪支通常能被金属探测器检测,但3D打印手枪可以塑料为材质可躲过其检测,导致官方难准确掌握其现有数量,从而难对其引发枪击事件、暴力犯罪等风险准确分析;三是任何人可通过网络等方式获取设计图、原料、打印设备并运用3D技术打印枪支,其制造者和拥有者不受现有购枪背景审查的法律约束,其可能引发枪支滥用、非法武器贩卖等风险难有效分析;四是3D打印枪支技术目前难定性,<sup>[6]</sup>对其风险的管制性防控面临技术和制度等多方面的难题,<sup>[7]</sup>难预估防控效果。

### (三) 新生风险易导致定级机制失准

社会公共安全的风险定级机制,是指运用合适的风险定级指标,开展专项定级和综合定级,精准研判出高危风险,确定风险防控的重点。

新生风险,由于现有定级指标的不适用,或无法预估现有机制的实际承受能力,因此给定级机制带来了困扰,主要包括:(1)新生风险在兑现方式、传播路径、表现形式等方面呈现出新的表现形式,往往脱离了原有的定级框架;(2)新生风险能穿过现有防控机制的“漏洞”,导致现有措施在一定程度上的低效甚至失效。

以“网络恐怖主义”为例,此类恐怖主义的新变种,在特定情况下已不适用于传统的定级机制:一方面,“网络恐怖主义”利用社交媒体或网络游戏进行联络与传播,一定程度上能够“迷惑”反恐部门的监控<sup>[8]</sup>和研判;另一方面,“网络恐怖主义”常利用加密“暗网”等手段,<sup>[9]</sup>能够局部“隐形”;使得防控部门的风险定级更加艰难。

### (四) 新生风险要求“识别—分析—定级”的集成机制

新生风险的不确定性,导致了社会公共安全风险识别机制、分析机制、定级机制在特定情况下的失准,这就要求“识别—分析—定级”的集成机制。

第一,形势研判,把握先机。一是通过全面扩展风险源,覆盖全球的风险信息,覆盖广义社会风险;二是开展实时的社会公共安全风险形势研判,第一时间分析国内外高危风险的源头特征、演变特征、周期特征等;三是研判过程中开展预定级,筹备防灾减灾和预案更新,把握先机,提前防控。

第二,综合分析,全面研判。一是在风险源识别中,及时引入最新的分析成果,便于有效抓取有价值的风险,合理扩大风险分析的范围;二是在运用已有的“概率—后果”(PR曲线)等分析模型的基础上,应用“责任—影响”(RI曲线)等综合分析模型,开展全面研判;三是风险分析的相关结论,能适当地推行到风险定级

中去,推动风险定级的升级。

第三,明确承受能力,动态分析定级。一是全面把握当前实际的综合承受能力,既要包括物防技防人防等防卫力量,还要包括群众的容忍程度等社会心态因素;二是科学比对新生风险对于实际承受能力的威胁,分析和预估可能造成的危害程度;三是保持更新和动态定级,形成科学合理的风险定级。

以德国的安全信息收集与风险研判机制为例,目前基本形成“识别—分析—定级”的集成,具体而言:一是安全信息覆盖广义社会风险,内容涉及经济、政治、文化、科技、军事、战略等多方面,可分为应急情报、反恐情报、军事情报、战略情报四大类;二是安全信息通过内部外部、线上线下、人员收集、关键词抓取、技术侦察等多渠道进行收集,<sup>[10]</sup>力求全面;三是安全风险全面的研判,对风险发生的可能性及预期的损害规模做出精准评估,并按照重要性和紧急性对情报进行分类;四是发挥智库专业优势,开展涉恐的国内外形势研判、恐怖活动的风险评估,为政府提供反恐行动的决策建议;五是重视趋势研判,通过对安全战略挑战和战略危机的预测分析,形成国家安全战略报告,促进安全制度整改和应对方案更新;六是重视承受力评估,在全面了解本国的国家实力、军事实力、自然条件、社会状况、民族凝聚力等的基础上,形成战略安全行动方案。

## 二、交叉风险的权责模糊,要求“确权—共担—追责”集成机制

### (一) 交叉风险易引发确权机制失准

社会公共安全风险的确权机制,是指明确社会公共安全风险防控主体的所有权,以固化风险责任、落实防控实效。

交叉风险,是指覆盖多个风险领域、其所有权贯穿多个防控流程,或者需要多主体共同参与方能防控的风险。因风险所有权多样化或风险主体多元化,交叉风险在防控中易出现“所有权模糊”等问题,交叉风险的风险所有权在不同主体、环节、领域之间,易出现交叉或空白,导致“所有权模糊”,极大增加社会公共安全联动防控的难度。一是“所有权缺位”,欠缺相应的责任主体等;二是“所有权叠加”,由多个风险所有者承担,却无明确的责任人;三是“所有权脱节”,风险防控“上游—中游—下游”之间的节点管理存有“缝隙”甚至“断裂”,出现“上游点火无责、中游煽风无过、下游灭火不力却被查处”等恶性局面。

以法国巴黎2015年11·13恐怖袭击事件为例,风险防控的“上游”对难民的社会管理、对出入境的管理、对于爆炸物与枪支的管控等,“中游”对恐怖分子的风险识别与信息监控、对人群密集公共场所的进场安检与场中监控等,“下游”对突发事件的快速响应、对事故现场秩序的有效控制等,均存在一定的“所有权缺位”问题,使恐怖袭击得逞。

## (二)交叉风险易引发共担机制失灵

社会公共安全风险的共担机制,是指在确权的基础上,通过内部联动、群防群治等方式,社会全员加强联动与配合,共同防控社会公共安全风险。

交叉风险,易导致共担机制失灵。主要表现为:一是“孤岛效应”,风险治理系统内部联动缺位,区域之间联而不动;二是“部门壁垒”,相关部门之间,或未建立统一的统计口径、数据标准和数据仓库,或虽有统一但未做到实质上的联动互通;三是虽已建立联动制度,但具体落实存在现场混乱、未按照预案实施等问题,规范化、精细化、人性化等层面仍存在问题。

以分布在全球范围多个区域的恐怖袭击为例,虽然有国家、国际组织、跨国公司、个人等多种行为体参与防控,但由于各方应对恐怖主义的真实意愿与客观能力有差别,在开展联合反恐行动中,时不时出现各自为战、“孤岛效应”、“联而不动”等协调失灵和共担失误等问题,影响到联合反恐行动。

## (三)交叉风险易引发追责机制失效

社会公共安全风险的追责机制,是指通过绩效考核与责任追究制度,落实风险防控的所有权,确保风险防控的贯彻实施。

交叉风险难以切割,在实践中又通常采取集体决策等方式,综合导致了追责、问责的困难。以联合国的反恐为例,虽然联合国在促进全球联合反恐行动的过程中扮演重要角色并取得重要成效,但其集体决策的方式也影响到反恐效果,甚至出现追责难题。一是成员国若尚未能就恐怖主义的定义达成一致共识,<sup>[11]</sup>可能导致对以反恐名义发动局部战争的国家,责任难以明确;二是联合国下辖的反恐机构若因经费、人员等方面的不足而受到牵制,<sup>[12]</sup>导致个别反恐行动低效或延误,责任难以确定;三是若个别国家对联合国安理会决议有质疑,导致其决议得不到落实,事后也很难追责。

## (四)交叉风险要求“确权—共担—追责”的集成机制

交叉风险的权责模糊,导致了社会公共安全风险的确权机制、共担机制、追责机制在特定情况下的失灵,这也就要求“确权—共担—追责”的集成机制。

第一,贯穿“上中下游”全程的责任管理。一是贯穿全程的责任管理,“上游”“中游”“下游”各负其责:决策、监管、应急,清理交叉风险;二是落实责任倒查,明确终身负责,推动交叉风险的整顿;三是强化连带责任,推进责任共担,消除交叉风险。

第二,兼顾公共规则与私人利益的责任管理。一是建立健全公共规则,扩大有序参与,获得广泛认同后,应保障公共规则;二是调动多方利益主体参与风险管理的主动性和积极性,落实产权制度,共担公共安全风险,减少公共安全的肇事者;三是公共规则和私人利益的兼顾,在公共规则框架内,化解调处各类矛盾纠纷:既要保障公共规则的实施,又要兼顾特殊的、合法

合理的私人利益述求的调解;实现明确各自责任、共同承担遵守规则的责任。

第三,平衡公共秩序与公共利益的责任管理。一是通过落实风险所有权,形成囊括私人利益的公共利益格局,维护公共利益即保障私人利益;二是强化多主体的公共秩序责任,树立公共秩序是保障公共利益和私人利益的基础的理念,达成维护公共秩序即保障公共利益和私人利益的共识,社会各界能够主动承担起维护公共秩序和社会公共安全的责任。三是公共秩序和公共利益的平衡,在合法情况下,应捍卫公共秩序、保障社会公共安全,从而保障公共利益。

以美国“邻里守望”(Neighborhood Watch)为例,通过社区警民联合、共同预防社区内形形色色的各类犯罪:一是当好“信息员”,主动留意邻居和周边的情况,若发现可疑迹象,立即报警;二是做“专业”的报案者,能准确描述嫌疑人和嫌疑车辆等特征,提高情报的质量;三是争当守法好公民,不“违法”、不“越位”,不可执行私刑,也不可单独采取行动、贸然制止犯罪。通过“邻里守望”形成社区相关利益主体各负其责、各尽所能、有序参与、全力应对各类犯罪活动的局面。

## 三、复发风险的根深蒂固,要求“消除—干预—规避”集成机制

### (一)复发风险易造成消除机制失败

社会公共安全风险的消除机制,是指通过消除社会公共安全风险的根源、外部环境或所需条件,消除高危风险,实现根源治理。

复发风险,是指因相同的风险源或危机兑现机理,而频繁爆发危机的问题。若社会环境层面的根源未除,则复发风险频发,风险消除无法发挥功能,主要包括:一是未针对社会环境,开展高危风险的消除工作;二是对社会环境层面的风险源消除不彻底,留下安全隐患;三是消除高危风险的责任要求与风险所有权人的能力不对等,超出其能力范围。

以踩踏为例,印度等国家频发大型宗教集体活动的踩踏事故,<sup>[13][14]</sup>源于多方面综合因素:一是重大宗教节事活动中常出现人员聚集,高密度、非流通,人群难控难疏,易引发踩踏;二是某些宗教场所具有密闭、狭窄等高危地形特征,易发生人员拥挤、对冲,进而引发踩踏;三是对于大型宗教活动的管理存在漏洞,缺乏应急预案和安全预警,现场警力配合不足、人群疏导不力,综合导致踩踏事故的风险难以根除。

### (二)复发风险易造成干预机制失灵

社会公共安全风险的干预机制,是指通过相应的风险干预策略,阻止风险升级,降低风险等级。若社会环境不做本质性或关键性的改变,则复发风险常现,风险干预机制必然失效。

以美国频发的枪击案件为例,其复杂的社会环境问题<sup>[15][16]</sup>综合导致了控枪困难和仍会复发:一是持枪文化与美国的历史文化、宪政传统等相关,已成为社

会文化和生活方式的重要组成部分;二是美国民意和社会态度存在希望减少枪击案和买枪自保的矛盾,枪击案往往引发民众的购枪热情,加剧隐患;三是枪支问题与利益集团、政治势力利益等直接关联;四是枪击案件与美国社会贫富差距、两极分化等深层次问题有关,频发枪击事件映射出其在移民问题、同性恋问题、恶性犯罪、家庭暴力等诸多方面的矛盾冲突,已盘根错节、根深蒂固。

### (三) 复发风险易造成规避机制失效

社会公共安全的风险规避机制,是指减轻风险兑现的损失,防控“应规避的风险”。特定社会环境下,自然条件、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规避,反复出现。

一是自然环境决定特定自然灾害风险客观存在且持续造成负面影响。例如:特定区域的气象灾害、地质灾害等将长期客观存在。二是规划布局若未遵循科学的安全设计将导致特定灾害频繁爆发。例如:工业区若与居住区混合且未配套安全管理,则安全生产事故极易发生。三是民族、宗教、文化等方面的激烈冲突,易引发极端个体和极端行为。例如:全球范围内局部地区的极端宗教主义造成的矛盾冲突,已导致区域战争、恐怖袭击等安全风险长期蛰伏、剧烈爆发。

### (四) 复发风险要求“消除—干预—规避”的集成机制

复发风险的根深蒂固,导致了社会公共安全风险消除机制、干预机制、规避机制在特定情况下的失效,这就要求“消除—干预—规避”的集成机制。

第一,战术层:形成“消除→干预→规避”三重过滤模式。社会公共安全风险整改,不仅局限于简单化的“盯死、控牢”,而应根据风险的特定情况来配置策略,施行“风险消除→风险干预→风险规避”的“三重过滤式”集成机制。一是尽量排查和清除隐患,实现风险消除;二是若难以根除,则尽力干预风险,阻止其兑现为危机;三是若难以消除和干预,则努力规避风险,免于受灾。三重机制的循环,形成应对复发风险的社会公共安全风险防控格局。

第二,战役层:形成“危机爆发—制度整改”的良性循环。通过制度整改来应对社会公共安全风险,避免“制度不改、危机不断”的恶性循环。一是针对危机事件,形成深入制度层面的整改,通过修正原制度或出台新政策,争取在源头上处置问题;二是针对肇事者,形成完善相关法律法规来杜绝或减少其违法犯罪的言行,转化潜在的违法者为合法的维权者或社会保障的享有者,纳入法律法规框架内调处矛盾纠纷,避免社会公共安全危机。例如,我国已多次强调贯彻落实中央多次强调的社会稳定风险评估制度,提前消除因利益冲突而产生的极端行为,规避“邻避运动”及其可能引发的群体性事件;通过对信访制度的建立健全与调整优化,疏通正常维权渠道,规避极端个人与极端行

为的社会公共安全风险。

第三,战略层:形成“结构安全——总体安全”的宏观格局。通过国家战略和宏观规划,关口前移,在根上防控住易复发的社会公共安全风险。一是应用区域规划,力求“结构安全”。通过规划来消除或干预高危风险源,例如将靠近生活区的重污染或事故高发的工业区搬迁或取缔,来降低工业区污染或安全事故;通过房屋功能改进、加强监管、设置围栏、改善公共设施、改善街道照明等城市更新方法,降低犯罪率。<sup>[17]</sup>二是通过国家战略,力争“总体安全”。在“结构安全”的基础上,根据历史发展阶段特征和国情国力,针对难消除、难干预、难规避的社会公共安全风险,通过优化生产方式等战略调控,在“总体安全”的宏观架构中予以科学和合理的综合应对,努力实现联合国倡导的“与风险共存”。<sup>[18]</sup>

## 四、系统风险的整体困境,要求社会公共风险防控的体系集成

### (一) 风险事项为抓手,集成“决策—履责—应对”的科学防控体系

风险事项是社会公共风险防控的体系的抓手,围绕风险事项,应尽快形成科学决策为先导、科学履责为基础,科学应对为牵引的防控体系。

一是应对全风险的社会公共安全风险防控体系集成。科学拓展风险防控的范围,应用“生理——心理——社会”三维视角,全面防控人员死伤的风险、群众恐慌的风险、公信力损坏的风险等,并且高度重视社会公共安全风险的变异。在社会公共安全风险防控的体系中,应该将上述风险,纳入并集成在“决策—履责—应对”的环节中,敦促各方尽责尽心地施行防控。

二是贯穿全流程的社会公共安全风险防控体系集成。“风险上游”应科学落实风险评估机制和决策机制,全面消除或合理规避重特大社会公共安全风险;“风险中游”应强化监管机制,科学干预或妥善消除新生或交叉的社会公共安全风险;“风险下游”应提升科学应对机制,及时消除和快速处置突发的社会公共安全风险。在社会公共安全风险防控体系中,“决策—履责—应对”应集成在风险上中下游各个阶段,再通过贯穿全程的追责机制,形成各个节点皆能科学防控风险的局面。

三是覆盖全领域和全行业的社会公共安全风险防控体系集成。在全面推行风险防控的规范化和标准化的基础上,一方面重视社会公共安全风险的“传导效应”,切断公共安全相关领域和行业的连锁反应或渗透辐射,识别和遏制系统风险的可能性;另一方面注重“短板效应”的治理,不仅要实时识别和应对新生风险、交叉风险和复发风险,还要及时诊断和修复防控体系中的“最短板”,阻止系统风险的兑现。

以我国的“总体国家安全观”<sup>[19]</sup>为例,构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核

安全等于一体的国家安全体系;重视外部安全和内部安全,重视国土安全和国民安全,重视传统安全和非传统安全,重视发展问题和安全问题,重视自身安全和共同安全;遵循集中统一、科学谋划、统分结合、协调行动、精干高效的原则,聚焦重点,抓纲带目,紧紧围绕国家安全工作的统一部署狠抓落实……“总体国家安全观”不仅是科学的、符合公共安全风险规律的体系集成,更是为全球风险治理提供的最佳实践样本。

(二) 风险主体为角色,集成“主体—利益—秩序”的全员防控体系

社会公共安全的风脸主体是防控的主角;应形成明确风险所有权的主体,厘清各方的利益,维护公共秩序的格局。

一是主体发力,尽责尽义地防控风险,持续提升各自的风险承受能力。一方面,科学设置公共安全风险的联动应对和共担共治的格局,妥善借鉴“责任连带”、“同上同下”等国际经验,采取应急管理委员会、联席会议、协调小组等组织形式,关联利益相关或职责相关的人员和部门,通过强化整体责任来敦促全员负责。另一方面,持续增进各方主体的风险承受能力,在强化物防技防的基础上,通过各类社会组织的凝聚力和向心力,全面提升全员的“人防”,应对随时出现的新生风险,切实推动发挥各方主体能动性的社会公共安全风险防控集成体系。

二是利益牵引,驱动各方利益主体维护秩序,各主体主动保卫公共安全。各方主体不仅不肇事、不制造社会公共危机,还能主动参与安全防护;全面形成基于利益相关的社会公共安全风险的共担局面。一方面,强化为了公共利益和各方利益而实施社会公共安全风险防控的理念,明确各方的责任和义务,倡导在做足本职工作的同时,履行“第一反应人”等公共安全义务,打造人人有责、人人尽责的“命运共同体”,达成群防群治;另一方面,宣传社会公共安全危机损害公共利益和各方利益的事实,罗列社会公共安全风险的“负面清单”,引导群众主动规避安全风险,有效达成各方主体主观驱动的社会公共安全风险防控集成体系。

三是秩序反制,以维护公共秩序为底线,用公共秩序保公共安全和各主体的利益。建立健全公共秩序对于社会公共安全风险的反制机制,明确只有捍卫公共秩序才能保卫公共安全和各方利益。一方面,强化公共秩序的管理责任,监督考核相关各方维护公共秩序的责任,追查查处相关部门维护公共秩序不力的责任。通过责任管理,切实提升公共秩序,形成社会公共安全风险的秩序保障;另一方面,依法依规对极个别群众破坏秩序、影响稳定、恶化社会公共安全的事件严肃处理,改观不利于公共安全的社会氛围。通过秩序反制机制,规范约束社会公共安全风险,达成各方主体遵规有序的社会公共安全风险防控集成体系。

以美国纽约城市规划委员会制定与实施的“土地

利用审批程序”(Urban Land Use Review Procedure)为例,该程序是民众参与城市规划建设项目、表达个人述求与意见的法定程序:一是须经过该程序进行审批的项目与周边民众利益紧密相关,严格项目审批规则的同时兼顾私人合法合理利益的考虑,允许多方相关利益主体参与讨论和决策;二是将公众听证会(Public Hearing)作为固定程序纳入全流程,在民众依法依规参与的前提下,建设项目能尽可能满足民众的合法合理诉求;三是民众的意见和述求能进入决策程序并影响最终结果,以此保障民众合法权利;四是民众如有意见,可依据法定程序要求,在听证会上提出或由社区委员会(Community Board)集中陈述;五是在保障私人权益的基础上,若再有民众擅自实施违法言行,一视同仁,必将遭到执法部门的依法惩处,且不会获得社会舆论的同情。该程序实现了个体权益保护、公共利益捍卫、公共秩序维护在最大程度的兼顾,因而能有效化解可能存在的矛盾纠纷,规避“邻避运动”或群体性事件带来的社会公共安全风险。

(三) 风险环境为平台,集成“安全—公共—社会”的深层防控体系

在风险社会,应通过风险文化、公共规则,通过国家战略和宏观规划等,优化社会风险环境,形成深层防控体系。

一是以安全为社会基础的风险文化的养成。一方面提升全员的安全风险警觉,保持应有的社会公共安全的风脸意识和警惕性;倡导全民识别、预警新生风险和争做合格“第一反应人”的局面;另一方面,培养安全是社会各项工作的基础的全民共识,鼓励主动排查和消除隐患的社会氛围,强化安全自律,最终达成全员风险管理的行为自觉。以此构成全员自觉的社会公共安全的风脸防控体系集成。

二是以公共安全为治理导向的公共规则的完善。一方面建立健全以公共安全为导向的善治制度,通过完善社会治理的相关法律法规,在制度上保障群众的合法权益和合理述求,在根源上防控社会公共安全风险,保障各方主体的合法权益、能有序参与社会治理;另一方面,通过前置调解,敦促风险主体依法依规、自觉自愿承担风险责任,在制度上规避矛盾纠纷,甚至极端行为;并在必要情况下能够强化管控和强制维序。以此建构以公共规则为制度保障的社会公共安全风险防控体系集成。

三是以公共安全为战略目标的社会环境的优化。一方面,强化公共安全在国家战略中的重要性,通过国家战略和宏观规划,从整体上和中长期部署社会公共安全风险的消除策略和规避策略;另一方面,遵循社会环境对公共安全风险的影响规律,通过国家战略,动员社会全体、各领域和各行业,共同参与、群策群力,开展对社会环境的持续整改。以此构成力争根源治理的社会公共安全风险防控体系集成。

综上,社会公共安全直面的新生风险、交叉风险、复发风险、系统风险,交汇成了防控机制的整体困境;因此建议集成妥善决策、合理履责、科学应对、兼顾各方利益、完善公共治理、维护公共秩序、抓好风险事项、发动相关主体、优化社会环境等机制和体系,建立健全科学的、全员的、深层集成的社会公共安全风险防控体系。①

#### [参考文献]

- [1] 奥朗德表示:巴黎恐怖袭击是IS境外策划 内应帮助实施[EB/OL]. 人民网. <http://world.people.com.cn/n/2015/11/14/c1002-27816025.html>
- [2] 新华国际时评:巴黎恐袭一周年:血的教训不容淡忘[EB/OL]. 新华网. [http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/13/c\\_1119901871.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/13/c_1119901871.htm)
- [3] 巴黎系列恐怖袭击事件造成129人死352人伤[EB/OL]. 新华网. [http://news.xinhuanet.com/photo/2015-11/15/c\\_128429341.htm](http://news.xinhuanet.com/photo/2015-11/15/c_128429341.htm)
- [4] [5] 反恐,法国为何“防不住”:潜在目标多 监控难[EB/OL]. 新华网. [http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/17/c\\_128434151.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/17/c_128434151.htm)
- [6] 韩国3D打印空军陆军武器零部件以减少对外国依赖[EB/OL]. 人民网. <http://world.people.com.cn/n/2015/11/11/c157278-27804247.html>
- [7] 如何防范3D打印机用于私造枪支等非法用途?[EB/OL]. 人民网. <http://finance.people.com.cn/n/2014/06/17/c348883-25158619.html>
- [8] 全世界9成暴恐活动通过网络组织[EB/OL]. 人民网. <http://sn.people.com.cn/n2/2016/10/21/c378286-29183625.html>
- [9] 暗网已成非法交易温床 世界各国协力打击[EB/OL]. 新华网. [http://news.xinhuanet.com/info/2017-08/11/c\\_136517335.htm](http://news.xinhuanet.com/info/2017-08/11/c_136517335.htm)
- [10] 刘胜湘 许超. 德国情报与安全预警机制探析[J]. 德国研究, 2017(1).
- [11] [12] 曾向红. 全球化、逆全球化与恐怖主义新浪潮[J]. 外交评论(外交学院学报), 2017, 34(3).
- [13] 殷杰, 郑向敏, 焦念涛. 印度踩踏事故成因机理研究——基于扎根理论的探索[J]. 南亚研究季刊, 2016, (1).
- [14] 中央综治办三室 中央综治办秘书室. 公共安全事件案例选编[M]. 北京: 中国长安出版社, 2016
- [15] 新闻背景:从重大枪击事件看美国枪支管控[EB/OL]. 新华网. [http://news.xinhuanet.com/2017-10/03/c\\_1121760209.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-10/03/c_1121760209.htm)
- [16] 暴力频发,美国控枪争吵再升级[EB/OL]. 新华网. [http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/29/c\\_129620936.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/29/c_129620936.htm)
- [17] Designoutcrime——没有犯罪的城市环境研究[EB/OL]. 规划头条. <http://www.upnews.cn/archives/25372>
- [18] United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives. 2004. <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/657>
- [19] 习近平. 坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路[EB/OL]. 新华网. [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c\\_1110253910.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm)

(责任编辑 尚璇)

### Social Public Security Risk Management System: Problem Analysis and Integrated Suggestions

Tang Jun

[Abstract] The social public security risk management system faces many problems: the new risk requires an integrated system of ‘Risk Identification–Analysis–Assessment’, the cross risk requires an integrated system of ‘Responsibility Clarifying–Sharing–Blaming’ and the recurrent risk requires an integrated system of ‘Risk Elimination–Intervention–Aversion’. Blended and mixed, the systemic risk aggravates the whole problem, which requires the integration of social public security risk management system: firstly, take the risk individuals as starting point and integrate a scientific system of ‘Decision–Responsibility–Response’; secondly, take the risk owners as leading part and integrate a full system of ‘Subject–Benefit–Order’; thirdly, take the risk environment as platform and integrate a profound system of ‘Security–Public–Society’.

[Keywords] social public security, risk management, risk intervention, risk aversion, integrated system

[Author] Tang Jun is Associate Professor at School of Public Administration and Policy, Director of Institute of Emergency Management, Renmin University of China. Beijing 100872