

主题栏目：非传统安全问题研究

DOI: 10.3785/j.issn.1008-942X.2011.11.141

主持人语：中国的崛起正持久地成为大国政治的重要议题。中国社会快速发展，也面临着诸多新问题与新威胁的挑战，即使是传统常有的灾害问题在全球化的背景下也具有了其“非传统”的特征。这些问题大多可被归为“非传统安全问题”或“非传统安全危机”进行分析。解决或应对这样的危机，需要从理念、体制、队伍、政策等方面进行全面探讨，不仅要在学理上进行深入的分析与梳理，而且还要在体制上进行深刻的反思与创新，至少中国要为世界提供自己的实践总结与理论范本。本栏目的两篇论文在这方面提供了新的思路，期待海内外学者继续惠赐大作。

本栏目特约主持人：[英] 英国伦敦政治经济学院 巴里·布赞教授 浙江大学 余潇枫教授

“现代民防”：安全治理新建构

余潇枫 廖丹子

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 随着安全重心从军事、政治等“高政治安全”逐步向经济、社会、环境等“低政治安全”下沉，安全维护的内容更加丰富与复杂，手段更加多元与综合，安全治理已成为非传统安全能力建设的“新范式”。我国安全维护的实践特别是民防建设更多地停留在传统安全的理念与框架下，在安全维护上存在的诸多困境使之无法全面有效应对常态化、复合化的非传统安全威胁的挑战。“现代民防”涵盖“战备民防”、“灾害民防”与“生活民防”三个维度，为新时期的安全治理提供了新的路径导向。我国应在“现代民防”的框架设计下，逐步深化现代民防的法律法规、反应机制、专业队伍与国际合作等方面的建设，建立现代民防体系，着实提升我国安全治理能力。

[关键词] 现代民防；安全治理；非传统安全；民防法

Modern Civil Protection: A New Construction of Security Governance

Yu Xiaofeng Liao Danzi

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: China is currently facing normalized and complex nontraditional security issues, greatly challenging the basic social order, people's lives, property and living environment. As a consequence, "security governance," which asserts public protection, mutual protection, other's protection and self protection, is now showing a strong tendency to replace the traditional

[收稿日期] 2011-11-14

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2012-01-18

[基金项目] 国家社会科学基金资助项目(08BGJ010)

[作者简介] 1. 余潇枫,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,哲学博士,主要从事非传统安全、国际关系、公共危机管理研究; 2. 廖丹子,女,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事非传统安全研究。

"security management" and "security control" and is therefore on the rise as an alternative "paradigm" to nontraditional security capacity building.

With the purpose of enhancing the capacity of security governance, the developed countries have gradually built up the modern civil protection system, comprehensively encompassing the defense of air bomb, war, nuclear threats, disaster, terrorist attack, and social disorder. Since the opening up policy was launched, China has been searching for its own pathways to a modern civil protection system. Nevertheless, the Chinese civil protection system remains insufficient in terms of idea, law, institution, and international cooperation. In view of this, the present paper, with the fundamental goal of human security, proposes the design of a Chinese modern civil protection system which includes "civil protection in war," "civil protection in disaster," and "civil protection in daily life."

To fully realize the goals of China's modern civil protection, this paper further puts forward the following suggestions. Firstly, the formulation of civil protection laws is necessary to provide standards and legal basis for the protection of human security. Secondly, an actionable civil-military commanding organization and state-civilian interactive response system are needed to make full use of the resources of military and societal actors. Thirdly, special military forces should be built up in response to war and major nontraditional security issues. Semi-military forces should be set up for regular nontraditional security management. In addition, an institutionalized cooperation system between the two types of forces is a must. Fourthly, the trust in and capacity reserve for the novel security concept, creative involvement and inclusive development should be enhanced for Chinese international cooperation to ensure the security of overseas Chinese and other peoples in the world.

This paper is based on the fact that China is facing the interrelated challenge of traditional and nontraditional security issues and that China is responding to the urgent pressure of promoting the capacity of security governance. In a word, by comparing the civil protection system of China and those of developed countries, the paper tries to find out the insufficiencies of China's civil protection, and to put forward new ideas of top design and application framework for improving the capacity of China's security governance in the new era.

Key words: modern civil protection; security governance; non-traditional security; civil protection law

冷战以来,随着“非传统安全威胁”的日益凸显,安全的维护方式开始从军事与政治的“安全管制”拓展到经济与社会的“安全治理”。安全治理作为“非传统安全能力建设的‘新范式’”^{[1]85},强调的是强制与自愿相结合的多种形式的合作与持续互动,体现的是一种刚性与柔性相结合的安全维护能力的合理建构。发达国家探索建立现代民防体系以有效应对综合化、复合化的安全威胁的实践,进一步反衬了在危机“常态化”与“复合化”的当下,我国传统的安全维护体制已经不能适应众多灾险与紧急事态迭出的挑战,而需要建立“公救”、“互救”、“他救”和“自救”相呼应的多元主体全方位参与的现代民防体系,探索、深化与重构我国社会转型期的安全治理方式。

一、“民防”与安全治理的困境

“民防”(西方常用 civil defense, 北欧常用 civil protection)的本意是“民众防护”或“民事防护”。

民防作为一个历史范畴,伴随于“人民防空”(人防)而产生,起初是指遭遇空袭时对民众发出警报并实施救护,现已发展为极具综合内容的安全维护理念。我国人民防空与野战防空、国土防空共同构成了国家防空体系,是国防建设的重要组成部分。民防作为人类安全发展史上的重要防护形式,有其特定的历史形成过程、多样的实践与探索过程以及对自身发展进行认识与反思的理论提升过程。伴随着人类灾难形式的变化及其带来的民众防护重点的调整,国际范围内的民防含义经历了从“防空”到“防战”、“防核”、“防灾”、“防毁”、“防恐”的拓展和延伸。随着新安全威胁的出现,民防的内涵又不断趋向多元与综合而逐步演进为“现代民防”,包含了“防毒”、“防暴”、“防险”、“防乱”等新的内容。综观世界发达国家的民防实践,基本经历了传统人防(单一防空)向现代民防(防战、防空、防灾、防险等多重防护)的转变过程,并始终以“人的安全”维护为其明确的目标。

世界各国尤其是发达国家极为重视现代民防建设,逐步建立了较为完善的现代民防体制,涵盖了法律保障、国家统管、重点防护、军民兼容、平战结合、媒体联动、社会参与、全民动员、社区行动、效益最优等方面内容,如美国“本土安全”的大民防体制,日本“主动预防”的全民性民防体制,韩国“民防卫队”的专业化民防体制,新加坡“民防消防一体”的社会化民防体制,俄罗斯“集中统一”的半军事化民防体制。这些各具特色的综合性现代民防体制均为安全治理提供了各自较为有效的路径与方式。

相比于发达国家业已完善的现代民防体系,我国整体而言还处于正向现代民防迈进并逐步与发达国家现代民防接轨的历史时期。改革开放后,全国各地尤其是东部沿海地区在单一战备人防向现代民防的转变中取得了重要突破,积极跟进城市公共安全管理体制改革,初步建成了涵盖法律法规、组织指挥、物质保障、队伍建设、宣传教育等内容的现代民防框架,如上海市民防办全面融合于城市安全管理而初步建立了现代民防体系,深圳形成了将民防委办与安监局、安委办、地震局等安全管理部门整合进应急办的“大部”制性质的民防应急体制,杭州市人防办(民防局)与相关应急管理部门探索建立了“平时分工、灾时联动”的“一办五中心”民防运行体制^①。在建设和谐社区与平安社区的目标下,一些地区还深入开展了社区民防建设,初步建成了社区民防体系,为社区的安全维护奠定了重要的制度与实践基础。近年来,我国民防整体抗毁能力、快速反应能力、应急救援能力和自我发展能力不断增强,在防灾减灾抗灾中的知识宣教、紧急救援与保护人民生命财产安全等方面发挥了重要作用。现代民防建设成为安全治理体系建设的重要内容,也成为推动安全治理体系改革的现实推动力。

当前,我国面临的非传统安全威胁已明显呈现“常态化”与“复合化”的特征。一方面,自然灾害(如地震、泥石流)、事故灾难(如工厂爆炸、列车相撞)、公共卫生事件(如流行疾病、食品卫生事件)、社会安全事件(如民族争端、境外国民安全)等频繁发生,“在危机中”^{[2]2-11}已成为对当前安全态势的普遍共识,危机常态化特征凸显。另一方面,随着科技与社会的不断发展,各种危机总是不可避免地叠加着技术、管理等人为因素而呈现“复合化”的特征,积聚与扩大了这种“复合化危机”造成的危害,增加了安全维护的复杂性与难度。在非传统安全威胁愈加“常态化”与“复合化”的当前,我国现有民众防护的能力储备不足,社会秩序与人民的生命财产安全未能得到有效维护与保障。其根本原因主要是现代民防所要求的理念、法律、体制、队伍建设存在重大缺失与困境。

一是理念困境,难以用更广阔的视野审视安全。一方面,与西方国家综合性广、包容性强的现代民防理论和实践相比,我国民防建设的法律法规、关联体制、组织机构、人员队伍等的理念更多地停留在军事战争安全的传统安全框架内,与其相应的安全维护方式更多的是自上而下的“安全管制”与“安全控制”,且以军事维度的考量为核心。另一方面,与在对外关系处理中将“高政治安全”置于无可替代的优先目标相比,非传统安全维护中的诸多“低政治安全”难以得到优先有效的维护

^① 需要说明的是,我国各地在“人防”或“民防”部门的挂牌名称上不一,如上海市民防办、杭州市人防办(民防局)、深圳市民防委办、北京市民防局。

与体现,以致人、环境与社会等安全的维护所需要的制度条件极为薄弱。

二是法律困境,难以用更权威的规范统筹联动。安全实践的法制化是安全治理的重要条件。我国长期的安全维护探索初步形成了以宪法为根本法,以突发事件应对法为基本依托,以相关单行法、行政法规、行政规章、应急预案等为重要内容的安全维护法律体系。但近年来,SARS、冰雪灾害、地震、安全事故等突发事件的应对暴露了安全治理法制建设的不足,突出体现在以下六个方面:其一,立法范围的局限。我国尚未出台以民众安全防护为主旨的法律(发达国家制定了以民众防护为宗旨的“民防法”),立法领域还未涵盖恐怖袭击等重大非传统安全议题。其二,对安全管理实践中紧急行政权的运用范围、启动程序、使用条件、使用规范、惩罚责任等的规定还不明确。其三,军队参与应急救援的法制建设不足。现有相关法律^①、行政法规^②、军事法规^③等对军队参与应急救援的范围、程序、责任、费用等作出了相关规定,但在军队具体参与救灾的启动程序、联合指挥、参与灾后重建、训练组织、紧急处置权限、征用、军事交通等问题上还不明确。其四,有法不依、执法不严现象严重。其五,法律共识缺乏,公共应急法制的公众知晓度、认同度、适应度和配合度以及社会心理状况等亟待进一步提高。其六,公民权利救济的相关规定不完善,对突发事件应对中公民财产被征用而损失的权益的补偿规定还存在不足。

三是体制困境,难以用更优化的方式配置资源。具体可概括为“高层缺位、中层缺合、基层缺腿、军地缺联、政社缺融”。“高层缺位”即中央还没有专门的领导指挥机构从总体上负责全国民防工作(法律规定中具有领导指挥责任的国务院应急管理办公室却在现实的安全管理实践中存在诸多执行难的问题);“中层缺合”就是省、市、区(县)三级安全管理部门在信息、技术、人员等方面缺乏纵横双向的合作与联动;“基层缺腿”就是乡(镇)、街道、社区没有专职民防机构与民防工作队伍,相关工作一般由其他相关部门兼负;“军地缺联”就是军队系统在发挥自身软件和硬件资源参与安全管理实践时需要的制度条件与实践基础尚属薄弱;“政社缺融”即政府与社会还未形成资源整合、力量融合的综合型安全维护体系。

四是队伍困境,难以用更有效的力量公共救援。一支专业、快速、高效的反应队伍是安全治理取得预期目标的基础要件之一。2008年汶川地震应对的“中国式救灾”模式着实证明了在安全维护中建立由专业救援队伍、专业工作队伍、专家咨询队伍、社会救援力量、志愿者队伍组成的全方位救援队伍的重大现实意义,其重要性在随后的青海玉树地震、贵州舟曲泥石流的紧急救援中再次得到彰显^[3]。当前,我国安全治理实践中的队伍建设不完善问题还十分明显,阻碍了公共救援“合力”的形成,主要体现在专业救援队伍装备不足;军地队伍间尚未建立常态化的联合训练与反应机制;部门与地方安全管理部门的专职工作人员的知识与能力储备不足;专家队伍实质性地介入救援工作的渠道还不顺畅,对专家队伍的长效管理机制还不完善;社会救援力量在自组织与服从统一秩序中存在利益、信息、协调与沟通等方面的张力和矛盾;志愿者队伍建立、管理、参与的路径、规范性与利益保障等方面还存在诸多不足。

二、“现代民防”的维度与价值指向

安全是人类生活最基本的需要,“人的安全”是一切安全的基点。国家的安全任务首先表现为

① 如《中华人民共和国突发事件应对法》(2007年)、《中华人民共和国防震减灾法》(1997年)、《中华人民共和国防洪法》(1997年)等。

② 如《破坏性地震应急条例》(1995年)、《突发公共卫生事件应急条例》(2003年)、《中华人民共和国防汛条例》(2005年)等。

③ 如《军队参加抢险救灾条例》(2005年)、《军队处置突发事件总体应急预案》(2006年)、《中国人民解放军政治工作条例》(2010年)等。

对国民的保护。有安全预见性的国家已经越来越重视民防工作“先行”,将现代民防作为国家安全建设的重要内容,并将组织设计、财政投入、工作重点、资源配置等更多地倾向现代民防领域。因而,建立与完善现代民防以深化和重建我国安全治理体系具有重大的紧迫性与现实意义。

现代民防可以界定为:政府主导下多方参与的对民众生命、财产及生存环境实行灾险防控与安全保护。这一界定,一是突出强调了人的安全这一价值目标,优先关切民众的生命、财产、健康与环境安全,这是现代民防的价值出发点,也是以现代民防进行安全治理新建构的价值规范基础。科学发展观的核心是以人为本,现代民防以人的安全为价值导向,紧密契合了当前我国安全治理体系新建构的整体要求。二是突出强调了对“灾”和“险”的“防控”与“保护”,除了各种具象灾害,还包含各种“危险”与“风险”;强调了对当前面临的诸多与生存、环境相关的安全问题的关注,如能源与环境、政府与政制、社会与文化等;还重视灾险前的“防控”、灾险降临时的“保护”和灾后重建与“修复”,强调了预防、救急与恢复的整体过程及平时的可持续建设与管理。这与安全管理突出强调“预防为主、预防与应急相结合”的理念是一致的。三是突出强调了政府“主导”和社会多元主体“参与”,强调政府、军队、社会的“共治”与“齐抓共管”,政府、军队、社会共同构成了现代民防的责任主体,形成网络式、跨界式的安全维护新路径。

现代民防涵盖了“战备民防”、“灾害民防”和“生活民防”三个维度。“战备民防”是为减少、消除战争状态下人的生命财产损失和环境破坏而进行的制度安排与行为举措。战备民防着眼于传统安全威胁下人的安全维护能力的准备,在维护国家安全的前提下对人的安全进行集中关切与保护,既强调军队战争能力与国家安全维护能力的重要性,也强调战争状态下军队、政府与社会维护人的安全能力的责任与要求。战备民防是立足于我国当前面临的传统安全威胁的现实而对人的安全维护进行的体制设计,是我国安全维护的一项长期的战略性工作,既构成了我国国防建设的重要组成部分,也构成了安全治理能力建设的重要内容。

“灾害民防”是指集中应对非战争性重大灾险而进行的制度与体制安排,它构成了重大非传统安全威胁中对人的安全维护的必要举措。与传统安全相比,非传统安全的指涉对象(谁的安全)、安全客体(谁导致不安全)与维护手段(谁保障安全)都要更加丰富与多元,指涉对象从国家延伸到了生态环境、民族文化、能源、单个或集体的人等多元主体,安全客体涵盖了环境、食品、能源、经济、信仰、文化等多元领域,维护手段也拓展到了政治、经济、文化等多维的国内、国际与全球解决机制和渠道。灾害民防应立足于我国面临的重大的、复合性非传统安全威胁的挑战与安全能力不足的现实,建立政府主导、军队有效协助、社会多元主体参与的非传统安全治理格局。

“生活民防”则以日常生活为防护领域,以社区、家庭和工作单位为基本依托,以自救互救为主要手段,对社区地域空间内聚居人群的生命财产及生存环境实行灾险防控与安全保护。生活民防主要针对发生在社区、家庭、商场、工厂、办公室等领域空间内的各种常态化威胁,如火灾、触电、中毒、冰雪、台风、交通事故、暴雨被困、生产安全事故等。生活民防构成了人的安全维护的最日常的基本内容,强调了自救与互救在日常危机应对中的重要性。

“战备民防”、“灾害民防”与“生活民防”是现代民防理念的具象化,为现代民防提供了规划的维度与具体实现的路径。人的安全是一切安全管理活动的出发点,现代民防的三个维度是针对不同安全情景下人的安全维护的路径设计的,为全面提升人的安全维护能力提供了新思考路径。现代民防的三维度划分适应了我国面临的传统与非传统安全威胁相互交织的现实,综合考虑了传统与非传统安全威胁相互交织、国家安全与人的安全相互复合、高政治安全与低政治安全相互渗透的现实。同时,现代民防的三个维度体现的是综合化的安全观的实践,符合国际民防综合化的大趋势,在理路上较好地处理了我国民防在推进安全维护过程中与国防、人防、民政、应急管理等的关系。

三、“现代民防”的整体实施框架

现代民防的实现需要建立统一高效联动、有能力应对重大复合性非传统安全威胁的安全治理体系,其整体实施框架包括法律制定、反应机制、专业队伍与国际合作四个方面。

(一) 制定“民防法”

现代民防展开的是全方位的安全维护活动,牵动着整个国家的安全资源,直接关系到国家安全与社会稳定,为其专门立法是必然之举。“政府主导的、由各种社会力量全方位参与的群防群治应急机制,究其根本而言是一个如何通过宪法、行政法来理性配置行政权与公民权的问题,进言之,一方面要通过立法授予行政机关以必要的防治突发事件的紧急行政权,另一方面又要依据法律来严格规范紧急行政权,以确保其在法定的范围内、以法定的方式良性运作。”^{[4]105}为建立民防行动标准、为对未履行民防义务或阻碍民防活动实施的行为追究责任而制定“民防法”,已成为发达国家民防较早的普遍实践。如美国有《联邦民防法》(1981年)、瑞士有《联邦民防法》(1995年)、韩国有《民防卫基本法》(1975年)等。在民防立法进程中,20世纪30年代立法的有英国、比利时、丹麦;40年代有苏联;50年代有美国、加拿大、以色列、荷兰、挪威、法国、东德、意大利、芬兰、新西兰、土耳其;60年代有澳大利亚、奥地利、瑞士、印度等;80年代以后,英国、法国、德国、瑞士等国都对其民防法进行了修订,以适应新的安全威胁的应对。

民防法的立法宗旨应是对不同威胁情景(主要分为战备、重大非传统灾险与日常危害)下的人的安全维护活动给予具体程序、标准的设定,以最大程度地保障人的安全。因此,民防法应明确具体安全治理活动的适用范围、启动程序、行动标准、指挥机构、社会动员、物资保障、灾后重建、预案管理、宣传教育、法律责任、监督制约等基本内容,为安全维护活动设定清晰的权力、权利、义务与责任边界。民防法既要与国内危机应对法(如戒严法、突发事件应对法、防洪法)、战争应对法(如人防法、国防动员法)和军队参与应急救援的相关规定(如军队处置突发事件总体预案、军队参与抢险救灾条例)保持内在规定性的衔接与一致,又要对不同安全情景下的人的安全维护活动进行必要的区分,如在军队参与应急救援活动中,要详细区分对抗性(如反恐、制暴、戒严与国际维和等)与非对抗性(救灾、军舰出访、军事援助与联合军演等)行动中对人的安全维护的不同要求。此外,随着我国将在更大范围内承担国际安全的维护责任,针对联合国维和行动、国际人道主义救援、与域外他国联合军演、在国际公共场域采取其他安全维护活动内容,民防法还要对涉外安全维护活动作出具体规定,综合考虑我国域外的安全应对现实,在遵守国际相关法律规定的前提下最大程度地保障域外中国公民与世界他国公民安全。

(二) 建立“军地联动”和“国家与社会共治”的综合应对机制

建立有效的领导指挥机构与反应机制是国内外安全治理实践的关键内容,也是我国应对重大非传统安全威胁的重要举措。实践证明,军地有效联动的指挥机构与反应机制的建立是应对非传统安全威胁的有效策略选择。根据《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》),我国在应对特别重大、重大突发性事件时,“县级以上地方各级人民政府设立由本级人民政府负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发事件应急指挥机构”(第8条)。然而,我国各级层面安全治理的“军地联动”机制存在不足:一方面,国务院与地方各级应急管理办公室(以下简称应急办)根据《突发事件应对法》履行“值守应急、信息汇总和综合协调”的职责,却在具体应急实践中难以有效调动、组织与协调各相关部门行动和资源,尤其是自身缺乏

专业救援队伍;另一方面,人民防空系统实行军政双重领导,大力探索“防空防灾一体化”,积极发挥军队资源参与应急管理,但在指挥、联动相关应急救灾部门和资源上还缺乏必要的法律依据和权威^①以及普遍的社会共识^②。而在实践中临时性、任务性、应急性地设立军地联合指挥机构与运行机制,虽为“军地联动”提供了适时的组织机构基础,但由于缺乏法制化、制度化的先期准备与后期持续建设,军地在联合反应中存在组织合作难、行动协调难、信息交流难、资源调动难等多方面问题。另外,军地联合行动机构在平时的预案制定、联合演练、信息共享上并未形成制度化、长效化的常态合作机制。

在现代民防的框架下,“军地联动”首先就要解决中央政府无专门民防机构的“高层缺位”问题。本文尝试提出拟建立军队参与其中的“国家民防应急管理委员会”(以下简称民防委),并成立“国家民防应急总局”作为其职能部门。在“民防法”的规定下,民防委实行国务院和中央军委双重领导,整合与联动国务院各部门和军队各部门资源,在重大非传统安全威胁发生时,负责议事协调与组织指挥,建立军地联合指挥机制,并形成快速联动、快速反应的联合响应机制。根据我国军地关系和军地合作救灾实践,民防委要着力解决三大运行机制:一是军地联合预警机制,二是军地联合指挥与反应机制,三是军地联合保障机制。在非传统安全威胁应对中建立军地有效的制度化合作模式是一个世界性难题,要紧密结合我国政府管理与军地关系的特殊性,设置适合我国安全治理实际的指挥与反应机构。民防委的角色定位于综合协调、组织与指挥,是军地联合应对非传统安全威胁的必要顶层设计,可以成为有效联动军地资源、提高安全治理能力的有益尝试。

同时,要重视“国家与社会共治”的治理体制建设。国家作为安全治理的正式与权威组织,享有最庞大的安全治理资源,尤其是其安全制度与规则为安全治理提供了必要的程序和规范,具有主要的发动、领导、组织与管理作用。同等重要的是,社会力量在人群动员、资源收拢、信息传播、心理调适、共识培育等方面具有国家所不及之优势,在安全治理中发挥了不可或缺的作用,这在汶川地震的“举国应对”模式中得到较好体现。安全治理导向的安全应对印证了国家与社会合作、互动、互利、共赢关系的重要性^[5],现代民防的实施需要建立国家与社会共治模式。有学者提出,新中国成立以来,我国应急体系呈现了从“强国家、弱社会”向“强国家、强社会”发展的特征,要建立“强国家、强社会”的中国应急管理模式,提升社会抗逆力(social resilience)^{[6]55}。另有学者认为,在一国危机的总体应对能力的客观存量既定的情况下,有必要着力提升社会本身的危机应对能力及社会对政府处理危机的协助能力,最大化地释放社会支持政府应对危机的潜能,即要建立一个立体的、综合的、军队与地方联动的、国家与社会合作的“大政府”危机管理模式^{[7]72}。

(三) 组建特种救援队伍与半军事化民防队伍

《突发事件应对法》第 26 条明确规定:“县级以上人民政府应当……建立或确定综合性应急救援队伍……设立专业应急救援队伍。”中央电视台《新闻调查》采访国家地震抢险队队长时报道:专业救援人员救援成功率是没有受过专业应急救援训练的军人的 5.6 倍^③。专业队伍一般通过四种方式建立,或按部门(卫生、通讯、交通等),或按灾种(自然灾害、公共卫生事件、生产安全事件、事故灾难),或按层级(国家、省级、市、县),或按突发事件的危害程度(特别重大、重大、较大与一般)。我国安全治理

① 如《中华人民共和国防空法》(1997 年)在军队的平战结合与担负多样化任务上,缺乏相应的启动程序与行动标准的规定。

② 我国人防部门缺乏指挥、联动的“共识基础”,是因为人防因战而建,其核心职责就是战时防空,政府与社会还未达成人防平时参与或指挥应急救援的普遍共识。

③ 转引自李一行、黄萍、孙兴旺《人民解放军参与地震灾害救援的法律依据分析》,载《防灾科技学院学报》2009 年第 2 期,第 117-121 页。[Li Yixing, Huang Ping & Sun Xingwang, "An Analysis of the Legal Basis for People's Liberation Army's Participation in Earthquake Relief," *Journal of Institute of Disaster-Prevention Science and Technology*, No. 2(2009), pp. 117-121.]

的实践经验和教训表明,按层级与突发事件危害程度相结合来建立专业救援队伍更加有效。

一是组建军队特种救援队伍,作为战备民防与灾害民防的重要应对力量。建立特种救援队伍是发达国家维稳、应急、救灾的普遍做法,如美国的“三角洲”特种部队与“海豹突击队”、俄罗斯的“阿尔法”特种部队、法国的国家宪兵干预队、英国的第22特别空勤团、德国的“边防军第9旅”等^{[8]94}。根据我国军队编制与军地合作的现实,可以在解放军现役队伍和武警部队中训练一支高度专业化、快速反应、有侧重、有针对性的特种反应队伍,在政府的要求下负责应对特别重大及重大突发性事件。要着重加强特种救援队伍在生化核武器、国际反恐、医疗防疫、边疆维稳、航空航海、交通运输、通讯信息等领域的专业能力建设,提高安全治理的核心能力。由于特种救援队伍担负的任务极其复杂、艰险,因此,需要具备极快的反应速度、超强的综合应对能力和既统一又灵活的行动策略。同时,特种救援队伍需要配备与担负任务要求一致的行动装备和工具,作为有效应战、应急、应灾的必备条件。在军队中建立特种救援队伍,其核心问题就是要处理好军队应对传统安全威胁与非传统安全威胁的关系。“(军队)核心军事能力是为打赢战争而形成的能力,指向明确,不可替代。”^{[8]343}特种救援队伍以应对战争威胁为主要任务,担负战争状态下的国家安全维护任务,在发生特别重大、重大的非战争威胁时,担负应急救援中的高难度、高风险任务。特种救援队伍规模小、装备精、能力高、反应快,是一支经过专业化训练的特殊的战备力量和应急救援力量,是实现现代民防目标的重要人才保障。

二是组建“半军事化”的民防专业队伍,由武警、消防、通讯、卫生、交通、航空、灾害应对等部门的应急队伍组成,是较大与一般的非传统安全威胁应对的常规力量。半军事化的民防专业队伍实行综合化、常备化、多部门协作联动,在地方政府统一领导下负责应对各种较大与一般的非传统安全威胁。半军事化民防队伍是灾害民防与生活民防在队伍建设上的重要内容,并作为特种救援队伍在应对特别重大、重大非传统安全威胁时的重要合作力量,因此同样也构成了战备民防必不可少的专业救援力量。

三是组建军民联合的专家队伍。“非战争军事行动虽然能远离战争而独立达成政治目的,但非战争军事行动中往往充斥着战争行动元素”,“有些元素甚至具备信息化战争的典型特征”^[9]。由于战争威胁和重大非传统安全威胁在紧急性与复杂性、生命救援与维护、快速组织与反应等方面具有相似性,军事战备专业人员的技能优势可在应对非传统安全威胁时提供预警预测、组织动员、指挥联动、物资投送等方面的帮助。因此,与军地联合指挥一致,军民联合的专家队伍具有重要的战略战术意义。军民联合的专家队伍由军事指挥专家、应急救援专业人才组成,既分工又合作,有重点、分任务、按阶段地为有效的预警、救援与重建任务提供专业、全面的知识指导。在此基础上,本文建议有条件的地方政府与地方高校、科研单位紧密联合,成立应急管理学院、研究院、研究协会等,以专家权威开展现场救援指导、以专业知识提供应急管理咨询、以专业技术支撑抢险应急、以理论研究引领人才培养。

为了实现专业队伍的可持续建设,应建立长效化的专业队伍管理系统。军队特种救援队伍与半军事化民防队伍的联合反应有赖于两种部队在平时的合作与互动。专业队伍需要在各自专业训练的基础上强化联合训练,通过联训制度、拉动演练、跨区域应急训练等形式,提高重大复合性非传统安全威胁的应对能力。

(四) 建立国际民防合作机制

非传统安全威胁的跨界性(跨国、跨区域、跨层次、跨部门、跨灾种)与人的安全价值目标的无边界性,使非传统安全威胁的应对必须具备全球和全人类的立场与视野,需要主权国家、地区组织、联合国的共同合作与努力。我国在国际社会不断增强的政治、经济、文化地位与影响,彰显了加强我国国际民防合作的重大意义。

改革开放以来,我国积极参与国际民防活动,取得了诸多成效,并在实践中不断完善着相关机

制与制度。首先是积极维护华人在海外的权益和利益(如 2011 年中国海陆空联合负责利比亚撤侨行动,成为冷战结束以来最大规模的撤侨行动)。其次是积极参与联合国国际维和、人道主义援助、国际反恐与救灾、打击海盗等非战争军事活动,以联合国常任理事国的责任大国形象,为国际和平与发展贡献了力量。再次是建立区域化的安全合作机制。我国与联合国组织、国际或区域相关机构、各国政府以及一些非政府组织在防灾减灾领域建立了密切的合作机制,如与联合国国际减灾战略秘书处成立“国际减轻旱灾风险中心”,与联合国外层空间事务司共同推动建立“联合国灾害管理与应急响应天基信息平台北京办公室”,建立了“空间和重大灾害国际宪章”等灾害应急空间信息共享机制,还大力推进《加强国家和社区的抗灾能力:2005—2015 年兵库行动纲领》和《亚洲减少灾害风险北京行动计划》的实施。在上海合作组织、东南亚国家联盟、中非合作论坛等区域合作框架下,建立了关于防灾、减灾、救灾及培训等方面的合作机制和行动计划。我国政府还积极向智利地震、海地地震、澳大利亚森林火灾、巴基斯坦洪水等重特大自然灾害提供国际援助,进一步提高了我国在国际民防领域的国际影响。

我国在积极融入国际民防、为国际民防担负责任的同时,还应积极创造适合我国能力与形象的国际民防合作机制。一方面,通过现代民防的建构与实践,不断提升国内、国际的安全治理能力;另一方面,在积极参与国际民防的步伐中自觉遵守国际法、国际规范与国际规则,在恰当的时机和条件下为国际民防活动建造更加完善、合理、互赢的行动标准与规范。以“互信、互利、平等、协作”的新安全观为指导,增强我国“创造性介入”^[10-11]与“包容性发展”^[12]¹⁵⁰方略的实施能力,并在更广阔的国际领域与空间为国际民防加强能力储备,在外交能力的提升中切实提高海外华人及世界各国的安全维护与保障能力。

[参 考 文 献]

- [1] 崔顺姬、余潇枫:《安全治理:非传统安全能力建设的新范式》,《世界经济与政治》2010 年第 1 期,第 84-96 页。[Cui Shunji & Yu Xiaofeng, "Security Governance: From the Perspective of Non-traditional Security Management," *World Economics and Politics*, No. 1(2010), pp. 84-96.]
- [2] 胡百精:《中国危机管理报告(2008—2009)》,北京:中国人民大学出版社,2009 年。[Hu Baijing, *The Report of Crisis Management of China (2008-2009)*, Beijing: China Renmin University Press, 2009.]
- [3] 夏明方:《历史视野下的“中国式救灾”》,《中华读书报》2010 年 12 月 15 日,第 13 版。[Xia Mingfang, "Chinese Style of Disaster Relief: A Historical Perspective," *China Reading Weekly*, 2010-12-15, p. 13.]
- [4] 应松年主编:《突发公共事件应急处理法律制度研究》,北京:国家行政学院出版社,2006 年。[Ying Songnian(ed.), *A Research on Legal Institutions of Public Emergency Management*, Beijing: China National School of Administration Press, 2006.]
- [5] 萧延中、谈火生、唐海华等:《多难兴邦:汶川地震见证中国公民社会的成长》,北京:北京大学出版社,2009 年。[Xiao Yanzhong, Tan Huosheng & Tang Haihua, et al, *Wenchuan Earthquake Witnesses the Growth of a Civil Society*, Beijing: Peking University Press, 2009.]
- [6] 张强、陆奇斌、张秀兰:《汶川地震应对经验与应急管理中国模式的建构路径——基于强政府与强社会的互动视角》,《中国行政管理》2011 年第 5 期,第 50-56 页。[Zhang Qiang, Lu Qibin & Zhang Xiulan, "An Outlook on the Chinese Model of Emergency Management Based upon the Review of Wenchuan Earthquake Response: An Interactive Perspective of a Strong State and a Strong Society," *Chinese Public Administration*, No. 5(2011), pp. 50-56.]
- [7] 欧阳景根:《国家能力理论视野下的政府危机管理能力》,《中国行政管理》2010 年第 1 期,第 71-74 页。[Ouyang Jinggen, "The Governmental Capacity of Crisis Management from the Perspective of State Capacity Theory," *Chinese Public Administration*, No. 1(2010), pp. 71-74.]

- [8] 李陆平主编：《军队与非传统安全》，北京：时事出版社，2009年。[Li Luping (ed.), *Armed Forces and Nontraditional Security Issues*, Beijing: Shishi Publishing House, 2009.]
- [9] 楼海强：《非战争行动的战争元素》，《解放军报》2008年6月10日，第6版。[Lou Haiqiang, "The Military Elements in Nonmilitary Actions," *The PLA Daily*, 2008-06-10, p. 6.]
- [10] 王逸舟：《创造性介入：中国外交的短板与解决方案》，《东方早报》2011年8月30日，第A14版。[Wang Yizhou, "Creative Involvement: Insufficiencies and Solutions," *Oriental Morning Post*, 2011-08-30, p. A14.]
- [11] 王逸舟：《创造性介入：中国外交新取向》，北京：北京大学出版社，2011年。[Wang Yizhou, *Creative Involvement: A New Direction in China's Diplomacy*, Beijing: Peking University Press, 2011.]
- [12] 王义桅：《超越和平崛起——中国实施包容性崛起战略的必要性与可能性》，《世界经济与政治》2011年第8期，第140-160页。[Wang Yiwei, "Beyond Peaceful Rise: The Necessity and Possibility of China's Inclusive Rise," *World Economics and Politics*, No. 8(2011), pp. 140-160.]

史实丰富、新见迭出的《英国小说发展史》

项晓敏

(杭州师范大学 人文学院, 浙江 杭州 310036)

由蒋承勇等六位高校专家教授撰写、浙江大学出版社出版的《英国小说发展史》，无论从英国小说史实的丰富性、体例的完整性，还是从论述的系统性、理论思辨的创新性来看，都是一部国内英国小说史研究的优秀之作。首先，《英国小说发展史》撰写理念新颖、思辨性强。作者注重将作品的内涵阐释与艺术审美分析并重，对英国小说发展中的一些学术研究或争鸣问题提出了独到的见解和具有突破性的阐述。对作家作品的论述不再局限于表面，而是深入作品的审美内涵、人物的主体意识，多层次、多视角、多手法地进行全新的系统阐释，填补了我国英国小说研究中的许多空白，使得对英国小说的研究更具学术性和理论性。在对重点作家经典作品的研究中，不是简单地对其进行社会历史学层面的分析，而是在吸收其小说批评的传统定论的同时，运用全新的诗学理念展开分析阐释。作者在论述中结合社会学、文化学、神话学、阐释学等方法，吸收接受美学、结构主义、女性主义、后殖民主义等文学批评成果，其论证的思辨性和研究方法的创新性都达到了很高的水平。其次，《英国小说发展史》体例完整、内容丰富，就国内现在能见到的英国小说史及其小说研究的成果来看，可以说是体例最完整、史料最充盈、论述最完备、内容最丰富的一部英国小说史研究专著。书中以六十多万字的篇幅阐述了三百余位小说家，并重点选取了七十余位作家以及数百篇作品进行深入论述。论证中旁征博引，言必有据，论述丰富，治学严谨，使专著具有较高的史料价值和学术研究参考价值，奠定了其在国内英国小说史和英国小说研究方面的权威地位。作者在论述中大量引入国内外相关的最新科研成果，立足于英国小说研究的学术前沿，从21世纪的视野中来关照英国小说及其英国小说史，使该书成为国内学者和国际学术界交流沟通与学术对话的平台。再次，《英国小说发展史》重点突出，现代意识强。在写作中，作者充分认识到我国学术界对20世纪英国小说的研究相对比较薄弱，国内读者对其了解也相对较少，为此将研究的重点放在了20世纪，篇幅安排上约占全书的一半多。在一部英国小说史的论述中，以如此大的篇幅容量来论述20世纪的英国小说，在国内的英国小说史研究中可谓是绝无仅有的，形成了《英国小说发展史》的一大特色。这种编排比例既突出了重点，体现了作者强烈的现代意识，同时也是英国小说史研究上的一种创新。书中20世纪英国小说创作中蔚为壮观的社会小说、政治小说、道德小说、女性小说、解构小说、后殖民小说、实验小说等，读来让人目不暇接。对20世纪作家作品选择准确、研究论述深入而全面，如对当时文坛还声誉不大的陶丽丝·莱辛，作者就用了11个页面来展开论述，对包括其代表作《青草在歌唱》、《金色笔记本》等在内的十多部作品进行了全面的论证阐释。在《英国小说发展史》发表后的一年，传来莱辛获得诺贝尔文学奖的消息，笔者欣慰地在自己的书架上通过《英国小说发展史》看到了对莱辛及其创作完整而系统的介绍阐释。

《英国小说发展史》作为浙江省哲学社会科学规划课题重点项目“英国小说发展史”的书面成果和国家“十一五”重点图书，获得了中国外国文学教学研究会科研成果一等奖，标志着国内英国小说研究的一个新的里程碑。根据中国社会科学出版社新近出版的《中国人文社会科学图书学术影响力报告》发布的消息，《英国小说发展史》入选“外国文学”类“国内最具学术影响力”的54种图书之一。该报告是根据2000—2007年间国内发表各类论文的学术著作引用数量统计分析得出的。这54种图书出版(或新版)于1979年至2006年，其中有鲁迅、朱光潜、钱钟书、伍蠡甫、蒋孔阳、杨周翰等名家的著作。