

# 国家治理现代化进程中的政治安全风险研究

黄新华, 何 雷

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 政治安全是国家安全的重要组成部分。国家治理现代化进程中的政治安全风险具有多样性和复杂性的表征, 表现为信息安全风险、环境安全风险、反恐安全风险、公共安全风险和政治认同风险。社会结构变迁脱节、产业结构调整滞后、民族分裂势力抬头、利益分配机制不完善、多元意识形态冲击等构成了政治安全风险产生的诱因。政治安全风险直接威胁着国家政治稳定、经济发展、社会秩序、民族团结和政府信任, 针对政治安全风险的不同表现和产生诱因, 采取措施规制政治安全风险是国家治理现代化进程的必然要求。

**关键词:** 国家治理现代化; 政治安全风险; 信息安全风险; 环境安全风险; 反恐安全风险; 公共安全风险; 政治认同风险

中图分类号: D63; D089

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2015)04-0093-07

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2015.04.016



政治安全是国家安全的重要组成部分, 寻求政治安全的过程也是规避政治风险的过程<sup>[1]</sup>。近年来, 有关政治安全研究的文献逐渐增多, 但是对政治安全风险的研究仍处于起步阶段。“风险”通常与危机、危险相联系, “风险的最关键的意义是指其隐含的不确定性或者危险本身”<sup>[2]3</sup>。从政治稳定性与可持续性角度看, 政治安全风险可以界定为潜在的威胁和侵害一国或地区社会秩序稳定和政治持续发展的不确定因素的总和。引发政治安全风险的因素随着政治、经济、社会环境的变化而变化。区别于军事威胁下的领土安全与主权安全, 政治安全风险更加直接地制约着一国政治秩序的稳定与经济的持续发展。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>[3]</sup>全面深化改革将促使国家治理模式发生巨大变革, 政府、市场与社会内部的制度结构以及三者之间的关系也面临深刻重构。国家治理现代化进程中的制度变迁效应不仅会成为影响经济绩效的一个重要变量, 也会成为社会发育的一个重要根源。

但是随着利益格局的深刻变化, 社会结构日益开放, 社会矛盾将更加突出, 潜藏的危机会不断显现。应对社会由半封闭状态转变为对内对外的开放状态, 规避国家治理现代化进程中的政治安全风险是全面深化改革的应有之义和必然选择。

## 1 国家治理现代化进程中政治安全风险的表现

国家治理现代化的进程是一个制度变迁的过程。制度变迁是指制度的替代、转换和交易过程, 它的实质是一种效率更高的制度对另一种制度的替代过程。影响政治安全风险的潜在因素与国家治理现代化进程紧密相关。在国家治理由传统的管控型治理模式向多元参与的现代化治理模式的变迁中, 政治、经济与社会结构的相应调整, 会使政治安全与经济安全、社会安全相互交织, 表现出复杂性与多样性的特征。

### 1.1 信息安全风险

20世纪90年代以来, 电子计算机的普遍应用, 标志着信息时代的来临。“信息技术革命至少和18世纪的工业革命一样, 是个重大历史事件, 导致了经济、社会与文化等物质基础的不连续模式。”<sup>[4]35</sup>中国互联网络信息中心《第35次中国互联网络发展状况统计报告》显示, 截至2014年12月, 中国网民规模达6.49亿, 全年共计新增网民3117万人; 互联网普及率为47.9%, 较2013年底提升了2.1个百分点。

收稿日期: 2015-03-26

基金项目: 福建省社会科学研究基地重大项目“地方政府购买公共服务的机制设计与实践应用”(2014JDZ006), 项目负责人:

黄新华; 福建省社会科学规划重点项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”(2014A004), 项目负责人: 黄新华。

作者简介: 黄新华(1968—), 男, 博士, 厦门大学公共事务学院教授, 博士生导师; 何雷(1988—), 男, 厦门大学公共事务学院博士研究生。

点。信息技术的迅速发展以及互联网的广泛普及促进着“网络社会”的兴起与繁荣。网络社会不同于现实社会,具有虚拟性、开放性、全球性的特征。正因为如此,网络社会也是一个高风险的社会,网络社会中的信息安全风险由此也成为政治安全风险的表征之一。网络社会的虚拟性打破了人际交往与社会活动的地域性与实体性的限制,从而更易于导致违法犯罪行为的滋生;网络社会的开放性决定了网络社会在信息传播与获取方面是平等的,即作为“自媒体”的网民无论身份、职业、背景都可以毫无差别地分享网络信息资源,然而,未经甄别的海量网络信息资源也往往易于误导社会舆论和影响社会行为;网络社会的全球性特征更是缩短了国家之间的距离,密切了世界各国之间的联系,然而在网络社会提供便捷的同时,情报窃取、黑客攻击等跨国犯罪严重威胁着国家的政治安全。

### 1.2 环境安全风险

2011 年,中国经济发展超越日本成为全球第二大经济体,然而,在经济高速增长的背后是环境的不断恶化。中华人民共和国环境保护部 2014 年 11 月公布的《2013 年环境统计年报》显示,全国突发环境事件 712 次,其中重大环境事件 3 次,较大环境事件 12 次,一般环境事件 697 次。2005—2013 年间,有关环境信访案件的民众投诉数量居高不下,在 2010 年以前,环境投诉途径主要是通过信件与上访,而 2011 年以后,电话或者网络投诉数量更是直线上升,至 2013 年通过信件、上访、电话、网络途径投诉的环境信访数量总数达到 1 369 275 件(见表 1)。日益增多和日趋扩散的环境群体性事件表明(如各地频发的环境 PX 事件),环境安全问题不仅关乎着社会公众日常生活的健康发展,而且还直接决定着政治发展的稳定性和可持续性。因此,国家治理现代化进程中的环境安全风险构成了政治安全风险的重要表征。

表 1 环境信访工作情况

| 年度   | 来信总数(封) | 来访批次(批) | 来访人次(次) | 来信、来访已办结数量(件) | 电话\网络投诉数(件) | 电话\网络投诉办结数(件) |
|------|---------|---------|---------|---------------|-------------|---------------|
| 2005 | 608 245 | 88 237  | 142 360 | —             | —           | —             |
| 2006 | 616 122 | 71 287  | 110 592 | —             | —           | —             |
| 2007 | 123 357 | 43 909  | 77 399  | —             | —           | —             |
| 2008 | 705 127 | 43 862  | 84 971  | —             | —           | —             |
| 2009 | 696 134 | 42 170  | 73 798  | —             | —           | —             |
| 2010 | 701 073 | 34 683  | 65 948  | —             | —           | —             |
| 2011 | 201 631 | 53 505  | 107 597 | 251 607       | 852 700     | 834 588       |
| 2012 | 107 120 | 43 260  | 96 145  | 159 283       | 892 348     | 888 836       |
| 2013 | 103 776 | 46 162  | 107 165 | 151 638       | 1 112 172   | 1 098 555     |

数据来源 《2013 年环境统计年报》(2014-11-24)

### 1.3 反恐安全风险

恐怖主义是指任何个人、集团和国家,使用或威胁使用毁灭性手段,残害无辜,制造恐怖,威胁另一个人、集团和国家,以达到某种政治目的或社会目的的犯罪<sup>[5]53</sup>。恐怖主义的暴力性活动具有破坏力强、危害性大、影响范围广的特点,易于造成严重的社会恐慌,是国家政治安全风险最直接的表现。数据统计表明,国内恐怖事件从 2011 年开始凸显,2013 年和 2014 年均达到 8 件,国内恐怖事件的发生率达到一个峰值(见表 2)。恐怖事件的发生主要集中在少数民族地区和边远地区,例如 2014 年发生的“3·1 昆明火车站暴力恐怖案件”“4·30 乌鲁木齐火车南站暴恐袭击案”“5·22 乌鲁木齐公园北街暴恐袭击案”“7·28 喀什地区莎车县暴恐案”等一系列暴力恐怖事件。国

家治理现代化的进程同时也是社会利益矛盾多发突发期,民族分裂主义与恐怖主义势力更易于相互融合,从而增加了暴力恐怖事件发生的可能性,反恐安全风险因此成为国家政治安全风险的又一重要表征,严厉打击各种形式的恐怖主义活动是国家治理现代化进程中政治安全与政治发展的重要保障。

表 2 2009—2014 年国内恐怖事件发生数量统计<sup>[6]</sup>

| 年代 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----|------|------|------|------|------|------|
| 数量 | 2    | 0    | 4    | 1    | 8    | 8    |

注:2009—2014 年上半年数据主要根据文献《基于中文文献的反恐情报研究分析》,2014 年下半年恐怖事件结合网络信息统计有新疆喀什“6·21 恐怖袭击事件”、新疆莎车“7·28 恐怖袭击事件”、新疆轮台“9·21 恐怖袭击事件”、新疆莎车“11·28 恐怖袭击事件”。

#### 1.4 公共安全风险

公共安全泛指社会公众开展日常生活、学习、工作、交往和娱乐所必需的稳定的社会秩序和外部环境,保障公共安全是国家和政府为“稳定社会发展而提供的一种公共服务”<sup>[7]3</sup>。国家治理现代化转型所依附的是社会形态由传统社会向现代社会的转型。“中国现代化建设快速推进的过程中,经济发展与社会发展的严重不协调,导致了利益分配失衡和改革成本分担的不合理”<sup>[8]13</sup>,从而造成公共安全风险高发的态势。国家治理现代化进程中面临的公共安全风险主要包括主观原因造成的公共安全风险(如群体性事件)和客观原因造成的公共安全风险(如地震等自然灾害)。由于不同群体的多元利益需求增加以及矛盾冲突的加剧,主观性公共安全风险呈现上升趋势,局部性的群体性事件通过现实社会与网络社会的交互作用,很可能扩散为危及政治稳定和政治秩序的全国性事件。因此,公共安全风险构成了国家政治安全风险的重要表征之一,规避公共安全风险是国家政治安全与经济发展的必要前提。

#### 1.5 政治认同风险

政治认同是指人们在政治生活中产生的认可、同意的情感倾向和亲近、接纳的心理归属,它是一种心理活动,也是一种政治态度,在本质上是社会成员对政治权力的认同<sup>[9]</sup>。如果说国家制度是现代国家构建所必需的“硬件”,那么多民族国家公民的政治认同就是“软件”<sup>[10]</sup>。因此,社会公众的支持与政治认同是国家政治安全的重要基础。但是,在国家治理现代化进程中,中国由传统社会的“同质性”社会形态转变为现代社会下的“异质性”社会形态,在物质基础不断丰富的同时,社会公众的精神文化层面上的需求表现为多样化与复杂化的特点,这在客观上对国家治理能力提出了更高的要求。异质性社会形态的开放性特征促进了社会文化与意识形态的多元化发展,然而也加剧了不同意识形态之间的冲突,意识形态之间的冲突往往会削弱社会公众政治认同的心理基础,从而对政治稳定和政权的合法性造成潜在威胁,政治认同风险由此成为国家治理现代化进程中政治安全风险的最值得关注的问题。

## 2 国家治理现代化进程中政治安全风险的诱因

诱因是一个心理学名词,是指能够引起有机体定向行为并能满足某种需要的外部条件。诱因理论强调外部刺激引起动机的重要作用,认为诱因能够

唤起行为并指导行为。国家治理现代化进程中政治安全风险的诱因,讨论的是国家治理由传统向现代转型过程中,诱发政治安全风险的各种因素。

### 2.1 社会结构变迁脱节

现代社会区别于传统社会的明显特征是现代社会是一个实体性的传统社会与虚拟性的网络社会相互交织发展的社会形态。传统社会的人际交往方式主要属于依存于特定空间范围内的面对面的交往,即“实体交往”,而网络社会的人际交往方式打破了物理空间与社会空间的限制,通过网络媒介不同地点、不同地区、不同国家的社会公众可以实现“零距离”的社会交往(即“缺场交往”),缺场的网络交往不仅不是虚拟交往,相反却是反应敏捷、传播快捷、功能强大的真实交往<sup>[11]</sup>。但是,在国家治理由传统迈向现代化的进程中,国家治理的权力分配、制度确立、机构设置都是围绕于“实体交往”的社会形态而构建的,伴随着传统社会向现代网络社会的转变,“实体交往”的社会结构开始变迁为“实体交往与缺场交往交互存在”的社会结构,停留在传统社会下的国家治理的实体设置,造成社会结构变迁的脱节,导致了“缺场交往”的网络社会中国家治理的缺失,从而易于诱发政治安全风险。此外,网络技术的脱节进一步加剧了社会结构变迁脱节,网络社会的发展和网络安全维护需要独立网络技术的支撑,然而现阶段国家网络核心技术和设备大多是舶来品,缺少自主可控的高新网络安全技术,网络安全产品和关键领域安全设备主要依赖进口,尤其是主流防火墙技术和杀毒技术大都来自国外<sup>[12]</sup>,如果这些技术与设备出现初始性的安全漏洞或病毒搭载,将会严重影响国家政治安全。

### 2.2 产业结构调整滞后

产业结构是指各产业部门在国民经济中的构成及其比例关系,产业结构调整是针对原有国民经济中各产业部门比例关系的重新整合。产业结构的比例不但制约着社会经济发展,也会对自然生态环境产生直接影响。粗放型产业结构往往造成资源的巨大浪费和自然生态环境的破坏,工业化在带来经济产值飞速增长的同时,对环境的破坏程度也呈现几何级数增长。统计数据表明,从2009—2012年国内生产总值所占比重为第二产业>第三产业>第一产业,2013年国内生产总值为566130.2亿元,其中第一产业生产总值56957.0亿元,第二产业生产总值249684.4亿元,第三产业生产总值262203.8亿元,所占比例分别为10%、44%、46%,第三产业略大于

第二产业。然而,在产业结构调整取得一定成果的同时,2009—2013年,第二产业中工业所占比重持续上升,远超建筑行业所占的比重(见表3)。工业的发展需要消耗大量的能源,据《2014年中国统计年鉴》统计,2013年能源消费总量为375 000万吨,其中煤

炭占能源消费总量的66%,石油占18.4%,天然气占5.8%,水电、核电、风电9.8%,煤炭的消耗成为环境恶化的主要污染源之一。从资源消耗的角度看,产业结构调整仍然比较滞后,工业产业所带来的环境污染加大了环境安全风险的发生率。

表3 2009—2013年三大产业国内生产总值表(单位:亿元)

| 年份   | 国民总收入     | 国内生产总值    | 第一产业     | 第二产业      | 工业        | 建筑业      | 第三产业      |
|------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 2009 | 340 320.0 | 340 902.8 | 35 226.0 | 157 638.8 | 135 239.9 | 22 398.8 | 148 038.0 |
| 2010 | 399 759.5 | 401 512.8 | 40 533.6 | 187 383.2 | 160 722.2 | 26 661.0 | 173 596.0 |
| 2011 | 468 562.4 | 473 104.0 | 47 486.2 | 220 412.8 | 188 470.2 | 31 942.7 | 205 205.0 |
| 2012 | 518 214.7 | 519 470.1 | 52 373.6 | 235 162.0 | 199 670.7 | 35 491.3 | 231 934.5 |
| 2013 | 566 130.2 | 568 845.2 | 56 957.0 | 249 684.4 | 210 689.4 | 38 995.0 | 262 203.8 |

数据来源:《2014年中国统计年鉴》(2014-10-12)

### 2.3 民族分裂势力抬头

中国是一个由多民族组成的国家。有多民族的存在,就有可能产生民族问题。民族问题既包括民族自身的发展,又包括民族之间、民族与阶级、国家之间等方面的关系<sup>[13]</sup>。近年来,由于受到各种因素的影响,民族分裂势力有所抬头,2013—2014年发生的16起暴力恐怖事件,大部分发生在少数民族地区或者多民族边远地区。由于民族分裂势力往往与恐怖主义相结合,从而对国家政治安全造成了直接的威胁,特别是经济全球化发展日益深化的当前社会,民族分裂势力更是与国际恐怖主义接轨,民族分裂活动和恐怖主义暴力袭击更加表现出国际性、组织性、突发性的特点。例如,“东突厥斯坦伊斯兰运动”“东突厥斯坦解放组织”“世界维吾尔青年代表大会”“东突厥斯坦新闻信息中心”这四大恐怖组织的共同特点都是企图通过制造暴力恐怖事件,造谣煽动民族矛盾,制造社会恐慌,进而破坏民族团结,分裂国家,严重威胁着国家政治安全。

### 2.4 利益分配机制不完善

改革开放以来,随着社会经济的快速发展,人民群众的基本生活得到了满足,然而在国家治理现代化进程中,物质财富日益丰富的同时,地区之间、城乡之间、行业之间、居民之间的收入差距日益扩大。国家统计局2015年3月11日公布的《2014年国民经济和社会发展统计公报》数据显示,2014年,全国居民收入基尼系数为0.469,虽然略低于2013年的0.473,但是仍然高于国际社会基尼系数0.4的最高警戒线。凸显的收入差距所反映的是利益分配机制的不完善,异质性社会形态下的社会公众多元化的利益诉求难以得到均衡的情况下,往往易于造成社

会公众“公平感”心理的普遍缺失,缺失的“公平感”容易产生“溢出效应”,即由社会公众对社会利益分配的不公平感,转向对主导社会利益分配和公共服务提供的公共部门的不信任感,在不对称信息的误导下易于引发具有暴力倾向的群体性事件,进而造成政治安全风险隐患。

### 2.5 多元意识形态冲击

意识形态是具有符号意义的信仰和观点的表达形式,它以表现、解释和评价显示世界的方法来形成、动员、指导、组织和证明一定的行为模式或方式,并否定其他一些行为模式或方式<sup>[14]368</sup>。意识形态是社会的思想上层建筑,是一定社会或一定社会阶级、集团基于自身利益对现存社会关系自觉反映而形成的理论体系。意识形态能够促进社会公众对国家政治、经济、社会发展广泛的心理认同,从而对一国政治稳定、经济发展、社会安全发挥着“安全阀”的作用。但是,经济全球化在使世界各国相互依存同时,以互联网为交往媒介的网络社会的产生与发展打破了国与国之间的物理空间和社会空间的局限,从而形成了网状结构的“地球村”。“对一个传统社会的稳定来说,构成主要威胁的,并非来自外国军队的侵略,而是外国观念的侵入,印刷品和言论比军队和坦克推进得更快、更深入。”<sup>[15]141</sup>在“地球村”中信息的传播与交流畅通无阻,信息交换快捷便利低成本的同时,不同意识形态的输入,特别是内含“西方中心主义”的信息文化产品的涌入,客观上会对社会主义核心价值观造成了一定程度的冲击。在虚拟环境和网民心理因素的作用下,信息可能出现碎片化、去中心化现象,负面信息极易被聚集、放大,加之虚假信息充斥,不可避免地恶化了网络舆论环

境,削弱了政府公信力,使民众的不满情绪积蓄<sup>[16]</sup>,从而削弱了社会公众政治认同的心理基础。

### 3 国家治理现代化进程中政治安全风险的影响

如果说社会结构变迁脱节、产业结构调整滞后、民族分裂势力抬头、利益分配机制不完善、多元意识形态冲击的共同作用形成了国家治理现代化中政治安全风险的诱因,那么必须进一步探讨的问题就是政治安全风险的影响,厘清政治安全风险对国家政治、经济、社会显性和隐性的危害。

#### 3.1 威胁政治稳定

在国家治理现代化进程中,在现实社会与网络社会交互发展的混合社会结构形态下,网络社会发挥着与现实社会相同的社会功能,然而,国家治理往往是基于现实社会而建构的实体结构,网络社会中的国家治理的软体结构尚未完善,网络社会中的冲突因此很难得到有效规制。当网络冲突社会走向现实社会就容易威胁政治稳定。与此同时,随着国际竞争的不断加剧,西方社会鼓吹的“中国威胁论”以及通过介入邻国关系、挑起纷争的行为也会极大地威胁着国家政治的稳定。此外,民族分裂势力与国际恐怖主义的结合,通过采取暴力性恐怖袭击活动,制造政治恐慌,也对国家政治稳定产生了直接的威胁。加之现代社会是一个开放性社会,多元意识形态的涌入,特别是“西方中心主义”的侵入,往往会造成社会意识形态的冲突,削弱国家政治认同的心理基础。

#### 3.2 阻碍经济发展

政治安全是一国或地区经济发展重要的外部环境,政治安全风险直接制约着经济发展的持续性与稳定性。国家治理现代化进程中,受国内外政治经济环境的影响,政治安全风险对经济发展的持续与稳定产生了更大的影响。例如,信息作为网络社会日益重要的生产要素,随着经济全球化的发展,已成为各国知识经济发展的关键载体。然而,信息安全风险直接削弱了国家知识经济发展的根基,加大了经济结构由传统农业经济、工业经济向知识经济变迁的“摩擦阻力”。此外,环境承载能力决定着—国经济发展的张力,环境安全风险冲击着国家经济发展的环境承载能力。《2013年环境统计年报》显示,2013年我国环境污染治理投资总额为9 037.2亿元,占国内生产总值的1.59%,占全社会固定资产投资总额的2.02%,比上年增加9.5%。可见,日趋增

长的环境治理投资直接消耗着经济发展的成果,限制了经济发展的张力和提升空间。

#### 3.3 扰乱社会秩序

国家治理现代化进程中,由于利益分配机制不完善导致的社会冲突,直接诱发了政治安全风险的产生。具体而言,一是社会经济快速发展的现代社会,传统的利益表达机制难以满足社会公众的利益诉求多元化发展的需求,导致社会多元利益表达不畅;二是日益扩大的分配差距和收入差距促使社会公众,特别是社会底层公众心理上产生“利益被剥夺感”;三是互联网络高速发展与普及的自媒体时代,网络谣言与煽动性言论往往容易成为群体性事件产生的催化剂。在利益表达渠道不畅、心理上的“利益被剥夺感”以及煽动性谣言催化的共同作用下,国家政治安全风险引发的矛盾和问题易于引发连锁反应,造成更大的社会冲突,扰乱正常的社会秩序。

#### 3.4 破坏民族团结

《中华人民共和国宪法》第四条明确规定“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫,禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”民族区域自治政策作为国家基本政治制度而付诸实施。然而,由于传统历史、文化与国际环境的影响,特别是在国家治理现代化进程中,少数民族分裂势力无视国家整体利益和民族团结法律政策,为了达到分裂国家的目的,往往通过散布民族分裂主义谣言,煽动少数民族群众,扭曲宗教信仰,采取暴力恐怖袭击活动等不法手段,激化民族矛盾,挑起民族争端,从而破坏了全国各民族团结共荣的和谐局面。

#### 3.5 削弱政府信任

政府信任是建立在政府对公民利益诉求表达回应性基础上的,公民对政府是否满足其利益需求心理预期的动态性取值集合,其实质就是政府对公民利益诉求的回应与公民对政府忠诚度的投入。政府信任的来源主要包括三个层面:首先来自于一种关于认知与利益的道德选择(道德层面),其次来自于基于经验与利益的认知判断(认知层面),最后在公民与政府具体的交往互动关系中形塑(行为层面)<sup>[17]</sup>。在道德层面,由于社会变迁结构脱节导致的网络社会“缺场交往”过程中的国家治理体系尚未建构和完善,网络社会中潜藏的信息安全风险削弱了社会公众对国家治理能力关于认知与利益道德选择的信任;在认知层面,由于西方多元意识形态与

文化冲击造成的政治认同风险在一定程度上混淆了政府信任基于经验与利益的认知判断。在行为层面,由于利益分配机制的不完善导致的收入差距不断扩大,社会公众利益表达渠道不畅所引发的公共安全风险,降低了社会公众对政府部门的信任程度。

#### 4 国家治理现代化进程中政治安全风险的规制

“在现代国家所依赖的正当性基础中,有少数几个当属确定无疑、毫无争议,保护其成员的外部性和内部安全这个目的就属于其中之一。”<sup>[18]</sup><sup>134</sup> 规避国家治理现代化进程中的政治安全风险,为人民群众提供一个政治稳定、经济发展、社会和谐的安全环境,必须针对政治安全风险的表现、诱因和影响进行有效的风险规制。

##### 4.1 信息安全风险的规制

信息安全风险的产生主要是由于社会结构变迁的脱节,网络社会中的国家治理体制建构尚未完善,无法有效规制网络社会中的冲突,因此建立和完善网络社会中的监管体制是规制信息安全风险的关键。首先,网络社会法治化建设是信息安全风险规制的保障,必须建构网络立法的综合规划,加强网络立法的整体规划和前瞻性,跟进网络发展的趋势和动向,分阶段、步骤和分层级完成网络立法进程<sup>[19]</sup>,通过相关网络社会活动法律、法规、政策的制定,对网络社会冲突的治理提供法律上的依据和政策上的支持。其次,加大对信息技术研发的支持力度,培养互联网络技术人才,强化产、学、研结合,组建专业的国家信息安全保障队伍,发挥着“网络警察”的功能。最后,政府应制定一个整体性框架来培育协同的信息安全治理环境,促进政府、社会、公民积极广泛地参与,从而实现对信息安全风险的协同治理<sup>[20]</sup>。

##### 4.2 环境安全风险的规制

环境安全风险的产生与产业结构调整滞后直接相关,产业结构调整滞后,第二产业比重仍然较高,并且第二产业的构成多为高耗能、高污染、高浪费的制造加工业,不合理的产业结构冲破了自然环境自净能力的承载负荷,造成环境安全风险。因此,在新常态下促进经济发展必须及时调整产业结构,发展低碳经济和循环经济。首先,调整能源生产结构,积极探测开发天然气、水电、核电、风电等清洁能源,促进产业结构优化升级,发展结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系,提升产业核心竞争力<sup>[21]</sup>。其次,加强环境规制,

提升新增行业与企业的环境污染程度准入门槛,开发与推广新型环境治理工具(如“排污权”交易),促进工业生产部门对本企业的污染程度的控制。最后,加强中央与地方、地区之间政府部门在环境治理方面的合作,加大污染严重的发达地区的环境污染治理投资,通过资金、技术援助等方式帮助落后地区治理环境污染<sup>[22]</sup>。

##### 4.3 反恐安全风险的规制

随着经济全球化的深入发展,民族分裂势力有所抬头,并且与恐怖主义相衔接,暴力恐怖活动具有国际性、组织性、隐蔽性的特征,从而在客观上加大了国家打击恐怖主义活动的难度。中国近些年来频发的暴力恐怖事件,其根源就在于民族分裂势力作祟,因此反恐安全风险规制的重点在于对民族分裂势力的瓦解和促进全国各民族的团结。首先,坚决打击一切从事民族分裂主义的活动,加强民族团结的思想教育,加强不同民族文化间的对话与交流,以开放包容的心态对待不同民族间的文明,用交流交融代替冲突对抗,提升少数民族的文明进程<sup>[23]</sup>。其次,强化对少数民族地区的财政支持与投入,完善少数民族地区的公共服务提供及基础设施建设,提高少数民族地区居民的物质生活水平。再次,合理进行舆论引导,在尊重少数民族宗教信仰自由的基础上进行有效的宗教管理,以防被民族分裂分子利用。最后,加强与世界各国在反恐安全领域的交流与合作,共同打击跨国暴力恐怖活动。

##### 4.4 公共安全风险的规制

公共安全风险包括主观原因导致的公共安全风险和客观原因造成的公共安全风险。客观原因造成的公共安全风险规避超出人类当前的能力控制范围,但是,加强灾害地区的救助和灾后重建能有效降低公共安全风险破坏性的进一步扩大。主观原因引致的公共安全风险通常与利益冲突和利益分配机制不完善相关,因此建立和健全完善的利益分配机制是规制主观性公共安全风险的重要保障。首先,“以工促农、以城带乡”,促进新型工业化与农业产业化的协调发展,实现生产要素在城乡之间的自由流动,优势互补,从而缩小城乡差距,实现共同发展。其次,加快推进收入分配制度改革,坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,初次分配与再分配要注重效率与公平的关系,再分配要更加注重公平,建立和完善第三次分配机制,努力提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重,努力实现居民收入增长和经济发

展的同步<sup>[24]</sup>。最后,加强对落后地区的财政转移支付,建立与健全社会保障制度,保障弱势群体的合法权益,进一步缩小地区之间、行业之间的利益分配差距,让发展成果更多更公平地惠及全体人民。

#### 4.5 政治认同风险的规制

政治认同对政治安全具有支持性作用,它制约着政治安全的发展方向并决定着政治安全的质量<sup>[25]</sup>。国家治理现代化进程中,政治认同主要包括以下几个方面:对执政党的认同、对政治体制的认同、对政府的认同、对社会主义核心价值观的认同。政治认同风险主要源于多元意识形态的冲击,特别是网络社会的开放性特征,不同意识形态价值观的涌入,在一定程度上削弱了政治认同的基础。政治认同风险的规制,首先要加强网络社会的信息监管,在充分尊重信息自由的前提下,对涉及西方中心主义意识形态的信息和文化产品进行及时的甄别与抵制,因此网络时代的国家治理并不会削弱,而是由刚性控制转化为柔性控制,从显性控制转为隐形控制<sup>[26]</sup>。其次要加强执政党的执政能力建设,做到依法执政、民主执政与科学执政相结合。再次要建构社会成员制度化的政治参与渠道,为政治稳定和对政权合法性提供支持<sup>[27]</sup>。完善参与机制,提升公民的政治参与程度,进一步推行政治信息公开透明,增强政府的公信力,有利于提高社会公众对政治体制与政府部门的信任程度。最后要适应大数据时代的需要,充分利用互联网资源和技术多层面、全方位地开展教育与宣传活动,培养社会公众的文化自信与制度自信,在实践中发展和完善社会主义核心价值观体系。

#### 参考文献:

- [1] 虞崇胜,张星.政治安全研究的西方政治学资源[J].北京行政学院学报,2013(2).
- [2] 珍妮·斯蒂尔.风险与法律理论[M].韩永强,译.北京:中国政法大学出版社,2012.
- [3] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16.
- [4] 曼纽尔·卡斯特.网络社会的崛起[M].夏铸九,王志宏,等,译.北京:社会科学文献出版社,2001.
- [5] 李智慧.反恐学[M].北京:人民出版社,2003.
- [6] 刘武英,等.基于中文文献的反恐情报研究分析[J].情报杂志,2015(1).
- [7] 郝永梅,等.公共安全应急管理指南[M].北京:气象出版社,2010.
- [8] 钱进,王友春.公共安全危机策论[M].南京:江苏人民出版社,2010.
- [9] 彭正德.论政治认同的内涵、结构与功能[J].湖南师范大学社会科学学报,2014(5).
- [10] 吕建明,乔贵平.当代中国政治认同的构成特点与提升途径[J].中共天津市委党校学报,2014(3).
- [11] 刘少杰.网络化时代的社会结构变迁[J].学术月刊,2012(10).
- [12] 左文君,叶正国.论网络安全规制模式的转换及其立法完善[J].电子政务,2015(1).
- [13] 郑群.反恐背景下当代中国民族分裂问题透视[J].中国人民公安大学学报:社会科学版,2009(5).
- [14] 戴维·米勒,韦农·波格丹诺.布莱克维尔政治学百科全书[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2002.
- [15] 塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,等,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1989.
- [16] 王君泽,等.革命2.0:互联网时代的国家政治安全风险——以互联网作用下的埃及政局突变事件为例[J].电子政务,2012(9).
- [17] 张成福,边晓慧.重建政府信任[J].中国行政管理,2013(9).
- [18] 乌尔里希·K.普罗伊斯.风险预防作为国家的任务——安全的认知前提[G]//刘刚.风险规制:德国的理论与实践.北京:法律出版社,2012.
- [19] 左文君,叶正国.论网络规制模式的转换及其立法选择[J].学习与实践,2014(12).
- [20] 陈美.国家信息安全协同治理:美国的经验与启示[J].情报杂志,2014(2).
- [21] 张志新,等.低碳经济视域下中国产业结构调整与发展模式转变研究[J].东岳论丛,2014(1).
- [22] 闫文娟,等.环境规制、产业结构升级与就业效应:线性还是非线性?[J].经济科学,2012(6).
- [23] 纪亚光,马超.基于文明对话视角解决新疆民族宗教问题探析——以伊犁哈萨克自治州为例[J].西南民族大学学报:人文社会科学版,2015(1).
- [24] 孔泾源.“中等收入陷阱”的国际背景、成因举证与中国对策[J].改革,2011(10).
- [25] 陈果,魏星.论政治认同和政治安全之间的关系[J].社会科学研究,2013(6).
- [26] 曾润喜,徐晓林.国家政治安全视角下的中国互联网虚拟社会安全[J].华中科技大学学报:社会科学版,2012(2).
- [27] 房正宏.政治认同的合法性价值:分析与建构[J].社会主义研究,2010(4).

责任编辑:蒋英州

## 本期作者简介



潘屹，1957年11月生，中国社会科学院社会学所研究员，中国社会科学院研究生院教授。中国社会科学院社会政策研究中心副秘书长、中国慈善联合会理事，中国社会福利研究专业委员会副秘书长、理事，中国老年学学会特邀理事，中国家庭文化研究会常务理事，中国-北欧社会福利研究网络理事，亚洲社会质量研究会中国代表。北京大学中文系新闻专业学士（1982），芬兰坦佩雷大学社会政策和社会工作硕士（1996），英国剑桥大学社会和政治科学博士（2012）。

曾就职于民政部办公厅综合研究处、政策研究室、《中国社会报》，2013年被选派赴欧盟就业、社会事务与包容总司工作。

主要从事社会福利，社会政策，福利思想，福利国家、制度、模式比较，社会服务等方面的研究。参与国家社科基金重大课题“普遍整合社会福利体系的基础设计”及“社会工作理论和实践”；主持国家老龄委、联合国人口基金会“国外家庭养老支持政策的比较分析和评估研究”；主持民政部“社区综合养老社会服务体系框架设计”；主持中国社会科学院与澳大利亚社会科学院联合资助的“中国澳大利亚老年友好社会建设”。出版《中国农村福利》等专著，发表《社会福利思想和福利制度辨析》《完善社会政策体系，创新社会治理体制》《当代中国社会福利改革的指导思想与实践》《中国国家福利的重构》《以积极的老龄化理念解决养老现实问题》等论文数百万字。



胡象明，1959年生，湖北崇阳人，法学博士。曾任武汉大学政治学系党总支副书记、政治学与行政管理学系主任、公共管理学院副院长、政治与公共管理学院副院长，1995年晋升为教授，2001年被聘为博士生导师。2005年调入北京航空航天大学，任公共管理学院副院长、教授、博士生导师。兼任全国政策科学研究会副会长、中国行政管理学会常务理事、中国行政体制改革研究会理事等学术职务。主持国家社会科学基金重大项目、重点项目，教育部人文社会科学百基地重大项目，以及中央编办、国防科工局、国务院应急办、国家核应急办及其他省部级课题20多项。在《中国行政管理》《政治学研究》《哲学研究》《探索》等学术刊物上发表学术论文近100篇，出版《大型工程的社会稳定风险管理》《公共部门决策的理论与方法》等专著、教材10余部，部分成果被《新华文摘》《人大复印报刊资料·公共行政》《北京日报》等报刊转载，部分成果受到国务院参事室、国家核应急办等部门领导的重视。

在《中国行政管理》《政治学研究》《哲学研究》《探索》等学术刊物上发表学术论文近100篇，出版《大型工程的社会稳定风险管理》《公共部门决策的理论与方法》等专著、教材10余部，部分成果被《新华文摘》《人大复印报刊资料·公共行政》《北京日报》等报刊转载，部分成果受到国务院参事室、国家核应急办等部门领导的重视。



黄新华，1968年8月生，福建建宁人，经济学博士。现任厦门大学公共事务学院党委副书记、教授、博士生导师，厦门大学公共管理（MPA）教育中心主任。兼任中国政治学会常务理事、福建省青少年研究会副会长。2006年获“福建省十佳青年社会科学工作者”称号，2009年入选教育部新世纪优秀人才支持计划，主要研究领域为公共管理、公共政策与政治学理论。主持国家社科基金项目、教育部人文社会科学规划基金项目、福建省社科基地重大项目、福建省社科基金重点项目等30余项，各级政府委托项目10余项，出版著作11部（专著、编著和主编），在国家级权威和核心期刊上发表论文100余篇，研究成果获8项省市社会科学优秀成果奖。

在国家权威和核心期刊上发表论文100余篇，研究成果获8项省市社会科学优秀成果奖。