



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

城市安全

首都国际化进程研究报告

URBAN SAFETY AND SECURITY
BEIJING'S INTERNATIONAL PROCESS STUDY

段 霞 孟祥青 / 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

城市安全 首都国际化进程研究报告

段 霞 孟祥青 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市安全: 首都国际化进程研究报告 / 段霞, 孟祥青主编. —北京: 中国经济出版社, 2010. 8
ISBN 978 - 7 - 5017 - 9803 - 2

I. ①城… II. ①段… III. ①城市发展—国际化—研究报告—中国—2010 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 037015 号

责任编辑 乔卫兵 张梦初
责任印制 石星岳
封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社
经 销 者 各地新华书店
承 印 三河市佳星印装有限公司
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 26.25
字 数 467 千字
版 次 2010 年 8 月第 1 版
印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 9803 - 2
定 价 48.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

编 委 会

编委会主任：文 魁 史秋秋

副 主 任 丁立宏 陈之昌 朱铁臻 陈 岳 卞洪登

主 编：段 霞 孟祥青

编 委：（按姓氏笔画）

冯 培 梁守德 陈光庭 陈 剑

李义虎 乔卫兵 程文进 王彦京

郑红霞 林利民 李而炳 王曼怡

赵喜玲 张 强 李湛军 杨发喜

卢海峰 郎丽华 王晓红 王 颖

编 辑：张艳君 陆 辉 吴西亮 曹 健

王 玺 张浩智 刘 颖

序

奥运后，北京进入城市国际化进程加速发展的新阶段。面对中国国情国力和国际地位的新变化，以及首都在国家工作大局中所承担的重要任务，北京市委按照科学发展观的要求，提出瞄准建设国际城市的高端形态，从建设世界城市的高度，审视首都的发展建设。“世界城市”的概念一提出，立刻引起社会各方面的极大关注，什么是“世界城市”？为什么要建“世界城市”？如何建“世界城市”？这些问题，也必然对首都的国际化进程产生重要影响。同时，世界城市的新目标，也必然给城市安全提出新的课题。

应该说，世界城市的形态演化和理论进展始终是和经济全球化和城市国际化进程紧密联系在一起。从 20 世纪初，盖德斯（Patrick Geddes, 1915）最早提出世界城市概念，并定义为“世界最重要的商务活动的绝大部分都须在其中进行的那些城市”。到 20 世纪末，以费里德曼（John Friedmann）和萨森（Saskia Sassen）为代表的世界城市主流理论，认为世界城市是后工业时代全球经济一体化条件下的一种特殊现象，其功能是充当全球金融资本运动的空间节点和国际移民的集散地，我们可以看到，世界城市的特质是城市功能辐射世界，城市服务面向全球。成为世界城市的关键在于营造满足国际资本、商品、技术、信息、人员等生产性要素合理流动的城市环境和基础条件。北京建设世界城市的历史进程也是其从国家首选——到东亚首选——再到亚太首选——最终建成世界城市的国际化战略实施的过程，这个过程，北京始终

面临着安全的挑战。

所谓安全危机是城市居民共同的生存基础或社会秩序面临破坏或严重威胁的一种临界状态。在全球体系中，城市发展过程中出现的自然灾害、意外事故、公共卫生、社会治安等突发事件以及经济安全、社会动荡、意识形态领域的斗争等各种危机都有可能演化成城市国际化进程中直面的难题。信息与传媒的发达既可能有助于危机的解决，也可能加速危机的蔓延。像北京这样的人口高度密集、流动人口很多、党政军机构、国内外各类组织和跨国公司云集的城市，即使是一个小的局部问题处理不好都可能影响城市的国际形象和持续性发展，形成安全危机。如何应对，反映着我们这座城市安全危机的处理能力与城市管理的国际化水平。

建设世界城市，是民族复兴伟大事业的需要，是中国特色社会主义的重要组成部分。但资本没有祖国，世界城市也会对我们这一目标形成多方面的挑战；中国的世界城市既要服务全球，更要服务并服从于民族复兴，我们的城市不允许引入社会分化；我们要充分利用国际资本，积极参与资本的国际化运作，但城市建设必须始终以人民利益为主导。因此，需要下大气力研究首都国际化进程中的政治风险和可能造成国际负面影响的多灾种共生性问题。我们要积极学习国外先进的城市管理技术、危机解决方案设计理念，帮助公众提高自我保护和救助能力，帮助首都北京乃至中国其他城市在国际化进程中迎接各种危机挑战。

首都经济贸易大学“首都国际化进程研究基地”是市教委长期支持的科研创新平台项目，经过五年多跨学科、多机构的学术资源整合和产学研一体化研究模式探索，形成了一支由城市管理和国际关系交叉学科领域在京学者组成的研究团队，取得了一些标志性的研究成果。在出版《首都国际化进程研究报告》（2008）、《奥运后首都国际化进程的新趋势与新挑战》（2009）两本学术著作后，今天将基地关于城市国际化进程中的安全问题研究方面的成果呈现在各位面前，著作从多层次、多角度、多领域研究了城市国际化进程中的安全问题。我们期望这本研究报告不仅体现研究者对首都国际化进程中的安全现状、问题和对策的思考，国外研究的新动态和新进展，更要探索国际化进程中的城市安全规律，为北京乃至中国其他城市的国际化发展提供智

力支持。当然，《研究报告》的许多分析还是初步的，需要进行更深入更细致的分析讨论。因我们能力所限，缺点和错漏也在所难免，需要我们不断更新、修订和完善，希望广大读者批评和指正。

文 魁

2010 年 8 月 9 日于风格与林苑

目 录

序	1
第一章 首都国际化进程中的安全危机及其应对	1
北京国际化进程中的安全问题	3
城市危机预警机制存在的主要问题及对策	18
化解两对矛盾，推动首都持续稳定发展	24
构建符合世界城市建设理念的城市安全体系	30
第二章 首都国际化进程中的公共安全问题	39
公共安全威胁的类型、特点与对策	41
人口问题与城市安全	47
水资源风险与水安全对策	56
地下空间开发与城市安全	74
从“安全奥运”看场馆安全	85
农民失地与农村可持续发展	90
提升北京公共卫生安全应急能力的思考	97
第三章 首都国际化进程中的经济安全问题	105
宏观经济运行压力	107
金融安全及其应对策略	118
财政风险程度及趋势判断	130
对外经济贸易与产业结构风险	133

第四章 首都国际化进程中的文化安全问题	147
意识形态建设与国家安全的维护	149
抵御西方文化渗透与国家文化安全	155
城市主题文化是城市文化安全的重要保障	162
世博会对举办地城市国际化进程的安全挑战	169
第五章 首都国际化进程中的突发事件应对	179
有效预防突发事故灾难	181
城市突发事件下的市民恐怖心理疏导与媒体引导	191
灾难事件报道中的视觉传播规律	218
首都危机事件国际传播的有效控制	232
北京市应急管理体制存在的问题及其改革思路	238
北京市突发事件应对地方立法的逻辑思路	248
第六章 公共安全文化教育与法律体系的建立	257
城市公共安全文化教育	259
首都公共安全法律体系	266
第七章 国际城市的危机管理经验	277
国际城市面临的公共安全问题	279
日美国际城市危机管理经验	285
日本的地震对策	294
新斯科舍省的公众参与与安全规划	308
外军如何应对城市等要地突发事件	315
附录：回首“2009 城市国际化论坛”	320
参考文献	400



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

第一章 首都国际化进程中的 安全危机及其应对

安全危机是城市居民共同的生存基础或社会秩序面临破坏或严重威胁的临界状态^①。具有突发性、公共性、扩散性、紧迫性四大特征，往往要求行为主体在时间压力和不确定性极高的情况下对其做出关键决策以化解威胁。

随着经济全球化以及科学技术的突飞猛进，大多数国家的首都城市功能趋向国际化，不仅在一国之内起影响或控制作用，而且在本区域或世界范围内起影响或控制作用。北京市委市政府已经明确提出要按照城市国际化的最高层次——世界城市的最高标准来谋划、推动北京的经济社会发展，北京正处于国际化进程加速发展时期。

北京作为一个人口高度密集且流动性很强，党政军机构、国内外各类组织、新闻媒介机构、文教科技机构和跨国公司云集的具有国家政权象征的城市，面临城市国际化进程中的诸多安全危机问题，这些问题使首都安全面临着极大的威胁和挑战。根据北京城市安全危机的特点，借鉴国外城市危机处理经验和理论，建立一个科学系统的城市安全管理常态机制和城市应急指挥系统，有效预防危机，降低安全风险是本章研究的重点。

北京国际化进程中的安全问题

一、北京城市国际化进程中可能面临的 8 大危机类型

北京国际化过程从某种程度上就是北京参与经济政治全球化的过程，全球化一方面促进了物质、资本、人员、技术和服务的迅速聚集和频繁流动，另一方面也引发了世界不同民族之间的利益、文化冲突。伴随着首都国际化进程不断加快，北京出现了影响城市安全的诸多新问题，如生态环境、经济、社会、文化、人身健康、资源供给等。随着城市的国际化，城市与人口规模也在扩大，城市在为人们提供着越来越多舒适功能的同时，也潜伏了越来越

^① 生存基础，包括人类生存所必需的资源、环境，如土地、空气、水，以及住所、食物等生活必需用品，现代城市还包括通信、交通等设施；社会秩序，包括人与人之间已经确定的关系、人们共同认可的行为规范，以及为保护共同利益而确立的政治制度、法律法规。以上任何一个因素的缺失、失效或突然大规模减少，都会造成城市正常运行的中断，甚至瘫痪。

多的灾难和威胁。首都在应对可能发生的军事危机时也面临着抵御能力不足等挑战。此外，还要考虑到北京作为社会主义国家的首都，城市国际化过程中的安全危机的特殊性和地域性特点。

主要涉及以下 8 种类型的灾害：

1. 自然灾害型危机

自然灾害型危机一般包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

北京地处我国暖温带半湿润气候向中温带半干旱气候过渡区，有较重的旱涝风雪雾雷等气候灾害，尤其是每年的三伏期间和降水气候主汛期，北京城市热岛效应明显，热浪、暴雨、洪涝、雷电冰雹和雷雨大风出现的概率较大。近年来，随着通信计算机网络系统的快速发展，电视机等家用电器和闭路电视网迅速普及，北京城镇郊区每年平均有数十起因雷电感应或雷电侵入电子系统而使家电或公共设施系统遭受损坏的事件。如 2001 年，北京就有 30 次因雷电感应或雷电波入侵引起的类似事件，使计算机局域网络系统、电话程控系统、公用闭路电视系统、电源控制系统、自动报警系统以及银行医院等单位的电视监视系统等部分瘫痪或遭受破坏。北京城区的冰雹次数相对较少，一旦发生，后果严重。1969 年 8 月 29 日午后，北京地区曾遭受一次强冰雹天气袭击，损失巨大。天安门城楼上的宫灯被砸，西长安街三分之二的路灯被毁^①。

另外，北京还属于温带大陆型季风气候，每年一到冬春季节，西伯利亚冷空气通过古北口南口等山区峡谷长驱直入侵入北京，有时伴有强烈的沙尘暴，给首都的生态环境造成严重威胁。同时，由于北京处在华北地震带北翼，受河北山西地震带包围，在历史上就是多震的地区之一。根据近 3800 年的统计，北京曾经发生过 5 级以上地震 80 次，其中 7 级以上大震 6 次。1994 年召开的全国地震减灾会议上，已将北京列为全国 60 个处于 6 级 8 度地震威胁的城市之首^②。1976 年唐山大地震的影响同样也给北京地区造成了较大的财产损失。更重要的是地震会带来较强烈的社会负面效应和给人们带来巨大的心理压力。随着北京国际化进程的加快，自然灾害所引发的安全危机的影响越来越大。

① 金磊．北京学研究应关注城市综合减灾的主题．北京联合大学学报，2001（1）：53.

② 卞有生．北京城市环境安全及突发重大环境灾害应急救援行动预案研究．中国工程科，2003（5）：7.

表 1-1 北京市自然灾害指标集

一级指标	二级指标
气象	大风
	干旱
	高温
	大雾
	冰雹
	雷击
	寒潮
	霜冻
	阴雨
	雪灾
洪涝	
地震	
农业	病虫害
林业	病虫害
	大火
地质	泥石流
	塌陷
	滑坡
	地面沉陷
	土地盐渍化
	土地沙漠化

表 1-2 北京市事故灾害指标集

事故灾害	火灾与爆炸	
	交通事故	与气象和地震灾害交织在一起的
		轨道交通安全事故
	工程质量事故	
	生物化学灾害	
	生产安全	
	集会、大型事故（踩踏）	

2. 事故灾难型危机

事故灾难型危机主要包括各类安全事故，如飞机爆炸、坠落，火车、汽车相撞等交通运输事故及液氯泄漏，环境污染和建筑物事故等。

北京有 1000 多万人口，机动车的拥有量近 350 万辆，还有 300 多万以上的流动人口。随着北京社会经济的高速发展，各种交通工具与日俱增，但是道路通行能力却远远无法满足现有机动车的需求。截止到 2002 年底，北京市汽车保有量接近 200 万辆。驻京各大部队、各军兵种、总部机关等拥有车辆 20 万。外地在京的企事业单位长期使用的外地车有 5 万多辆，每天还有过境的外地车 10 多万辆，即当年北京实际汽车拥有量约为 240 多万辆。因此，交通安全变得越来越突出。仅 1997 年交通事故已有近 6 万起，被记录的驾驶员交通违章达 800 多万起。2001 年，北京就因大雪造成交通瘫痪，2004 年 7 月，北京又因突降暴雨导致交通局部瘫痪。

北京也存在着严重的火灾隐患。从 20 世纪 90 年代以来，北京的火灾情况每年都有所恶化。北京地区易燃易爆危险源在市内分布星罗棋布，初步统计具有易燃易爆危险的化工企业 610 家，危险品存放点 600 多处（包括库房、油气罐站等），危险品经销单位 2900 多家（包括液化气换瓶站、汽车加油站等），危险品运输车辆 3960 辆，燃气管线 3000 多公里（包括煤气、天然气和液化石油气），城市燃气用户 260 万户。1997 年，北京连续发生三起严重事件：5 月 15 日首钢精苯车间三个苯罐起火；6 月 27 日东方化工厂油品罐区特大爆炸火灾；7 月 14 日北京化工厂油车爆燃事故。

带有标志性的、重要的建筑物安全。北京是全国敏感性建筑物和核心单位最多的城市之一。仅为 2008 年奥运会新建的工程就达 19 个，改扩建 13 个，需要改造训练场馆 58 个。奥运会场馆的建筑、建设安全，不仅涉及奥运安全

进行,更关系到北京市公共安全问题。^①

3. 公共卫生安全型危机

公共卫生安全危机主要包括人体卫生安全、水安全、生物防疫安全、传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害以及其他严重影响公众健康和生命安全的放射性物质安全。

2003年北京发生的“非典”疫情,不仅给国家和社会造成了巨大的财产损失,更引起了极大的社会恐慌,严重打乱了百姓的正常生活。北京的水安全危机也比较严重。目前,北京市可利用淡水资源人均占有量不足300立方米,为全国人均的1/8,世界人均的1/30。据有关部门预测,2010年北京市年可供水量为34亿~41亿立方米,平水年将缺水11.82亿立方米。

此外,水污染严重。全市每年约有10亿立方米未经处理的污水排入河道、渗井、渗坑,加之过量施用化肥和农药以及垃圾的不合理堆放,使得河湖水体和地下水受到严重影响。据对81条2150千米的河段监测,有56.4%的水体受到不同程度的污染;城市下游河道多为超类水体,基本没有生物存活;河道长期断流,湖泊萎缩,湿地干涸;城近郊区地下水水质较差和极差的,占测点总数的47.31%,郊区地下水符合饮用水标准的也仅占一半;地下水超采量超过40亿立方米;东郊地面沉降面积已达800平方千米,累计最大沉降量850毫米,并仍在扩展之中。水污染加剧了水资源的危机,地面沉降又制约了深部地下水的开发。与此同时,地下取水过度。1995年,全市地下水已累计超采40亿立方米,其中规划市区超采18亿立方米,形成了以规划市区东部为中心的地下水降落漏斗面积2000平方千米。由于北京市的水管理体制表现为条块分割、相互制约、职责交叉、权属不清,造成“水源地不管供水,供水的不管排水,排水的不管治污,治污的不管回用”管理脱节漏洞,从而无法实现水资源的合理开发和集约利用。

近年来尽管北京的大气质量有所好转,但是主要污染物的平均指数仍超过国家标准,空气质量二级和好于二级的天数仅占全年的1/3左右。工业废水与生活废水严重破坏了北京城市水源。由于受工业化影响,北京市的地下水硬度、矿化度和硝酸盐含量普遍上升,大大超过饮用水标准,严重威胁了首都人民的生活质量和生命安全。特别由于北京位于华北大平原的北部,三面环山,仅东南面为平原。这种大簸箕似的地形很不利于污染物的扩散,不利于改善大气环境。北京市内三、四环路一带建有很多气罐站,尤其是西郊、

^① 刘激扬,李引擎.现行防火规范与奥运场馆的防火设计.消防科学与技术,2003(4):285.

北郊、南郊 3 个液化石油气罐瓶厂和酒仙桥 751 厂煤气罐安全隐患严重。据测算，如果北郊罐瓶厂 1000 立方米液化石油气罐泄漏，就可影响到二、三环附近，而如果化工二厂液氯设施发生毒气泄漏事故，就可影响到使馆区直到天安门广场一带，给城市安全造成不小的潜在危险。

随着我国核技术向民品方面的转向，放射源的应用领域也越来越广泛，涉及各个行业。北京市约有 1500 多个放射性同位素与射线装置单位，密封源 7156 个，总活度达 57087TBq；每年发出放射性货包不低于 95 万件，总活度为 471TBq，其中密封源 202667 件，活度达 353TBq。这期间，放射源的安全管理是否到位，关系到首都的放射安全，关系到广大人民群众的健康，也关系到核技术在民品应用中的发展前景。

4. 社会治安型危机

尽管北京的安全环境相对来讲比较稳定，是一个犯罪率较低的城市，但近年来北京地区外来人口犯罪有持续上升的趋势。1990～1996 年，平均每年以 5.3 个百分点递增。经过持续不断的打击整治，外来犯罪人口所占比例仍达到 53.9%。在一些外来人口聚居地区和繁华复杂场所，外来人口犯罪比例高达 70%～80%，个别地区达 90% 以上，并且呈现出犯罪年龄低龄化的趋势。

以海淀区为例，海淀区是北京市外来人口比较集中的地方。海淀区检察院提供的数字表明，从 1997～2001 年，外地来京未成年人犯罪人数占该区未成年人犯罪人数的 55%。2002 年 1～9 月，外地来京未成年人犯罪数占未成年人犯罪数的 60%。另外，北京市的毒品犯罪形势依然十分严峻，并且呈现出毒品犯罪团伙化、犯罪手段多样化、毒品犯罪低龄化趋势。2003 年前 11 个月里，北京市共破获贩毒案件 1400 余起，抓获毒品犯罪嫌疑人 1460 余名，查获吸毒案件 3600 余起，缴获各类毒品 63.4 公斤。2003 年北京市破获的 36 起特大毒品案件中的 90% 为团伙作案，藏毒运毒的手段不断翻新，给社会治安造成了不小的压力。^① 随着外来人口的增加，盗窃、欺诈等犯罪现象也在上升。

北京作为中国的首都，经常举办体育赛事、国际和国家会议等各种重大活动，经常有外国政要、商业巨头来京，安全问题十分突出。以 2008 年北京奥运会为例，届时将有 10500 名运动员来京，加上奥运会举办对国内旅游和北京市民出游的刺激作用，奥运前后，游客人数将超过 1 亿人次。如此数量众多的国内外客人入境、入京，势必会在旅游接待、交通住宿等方面给奥运

^① 北京 2008 年奥运会申办委员会：北京 2008 年奥运会申办报告，2001（3）：12。