

2016年

城市风险与应急管理论坛

Urban Risk and Emergency Management Forum 2016

论文集



洪 毅 主编

国家行政学院出版社

2016年

城市风险与应急管理论坛

Urban Risk and Emergency Management Forum 2016

论文集

洪毅 主编



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“2016 年城市风险与应急管理论坛”论文集 / 洪毅主编. — 北京: 国家行政学院出版社, 2016.9

ISBN 978-7-5150-1859-1

I. 2… II. ①洪… III. ①城市管理—风险管理—中国—文集 IV. ①F299.22-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 218398 号

书 名 “2016 年城市风险与应急管理论坛”论文集

作 者 洪 毅 主编

责任编辑 陈 科

出 版 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010) 68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2016 年 9 月北京第 1 版

印 次 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 170 毫米×240 毫米 16 开

印 张 16.75

字 数 300 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1859-1

定 价 48.00 元

目 录

第一部分 城市公共安全与防灾减灾

城市群建立地震预警系统的几点思考	3
城市公共安全发展战略研究	11
韧性城市社区建设与防灾行动规划	17
加强城市公共安全规划研究提高区域中心城市应对风险能力	26
基于气候风险视角的适应性城市建设研究——以山东省为例	35
风险社会视角下城市公共安全治理问题研究	42
推进全面安全治理，提升城市安全水平	49
加强城市非工程震灾防御体系建设的几点思考	57

第二部分 应急管理工作实践

北京市西城区在城市社区风险治理中的经验与启示	67
我国特大城市流动人口服务管理创新路径探析——以广州为例	74
南昌市应急管理社会组织管理创新研究	84
渤海沿岸城市的生态风险及治理——以潍坊市为实证分析	93
基层应急管理的问题及对策——基于重庆的调研	101
城市“街区制”条件下居民住宅小区开展应急管理工作的挑战与创新	110
中国应急预案：功能与问题	
——以天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库	
特别重大灾爆炸事故为例	115

皖南中小城市老旧小区消防生命通道改造研究	125
青岛市应急宣教培训模式研究	133

第三部分 应急管理理论研究

我国城市社区应急管理建设模式研究	143
智慧城市建设中的风险管理问题研究	151
街区制对城市社区公共安全的挑战与应对	159
构建城市应急管理中的政府与公众良性互动关系研究	166
危机事件管理中舆论机制和应对路径研究	174
社会组织参与灾害应急的法律对策研究	184
公安消防部队应急抢险救援中的外媒应对策略研究	192
城市化进程中的新疆城市民族关系研究	199
基于资源整合的城市风险治理研究	209

第四部分 公共安全科技创新

结构化案例库系统对应急管理的支撑	221
基于 Google Earth 的城市典型风险识别——以滑坡灾害为例	229
城市系统满负荷压力测试研究	244
灾害阈值研究结果应用在防灾减灾救灾体制改革中的探索	254



第一部分

城市公共安全与防灾减灾



城市群建立地震预警系统的几点思考

曹金龙

(北京市海淀区政府 北京 100089)

伴随信息化和经济全球化的发展,城市群已成为世界城市化的主流趋势。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》在拓展区域发展空间方面明确提出:发挥城市群辐射带动作用,优化发展京津冀、长三角、珠三角三大城市群,形成东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原等城市群。2015年12月召开,中央城市工作会议强调指出:要以城市群为主体形态,科学规划城市空间布局,实现紧凑集约、高效绿色发展。据不完全统计,2012年中国城市群总面积占全国的25%,却集中了全国62%的总人口、80%的经济总量、70%的固定资产投资、85%的高等学校在校学生和98%的外资。但是城市的地震应急处置与风险防控系统却滞后于城市的发展,这无疑给防震减灾工作带来了巨大的挑战和深刻的影响。地震预警系统已上升为防震减灾服务体系的重要内容和提升城市群品位的重要标志。我们必须牢固树立安全发展理念、强化融合发展意识,着力解决突出矛盾和问题,深入扎实地推进城市群地震预警系统建设,为区域发展的主要空间提供良好的地震安全生态,保护人民群众生命财产安全,促进经济社会永续发展。

一、城市群建立地震预警系统是践行防震减灾宗旨的必然选择

地震预测是当今的世界性难题,但启动与推进城市群地震预警系统建设,实现地震实时预警,是保护人民群众生命财产的首要环节和必然选择。

一是职能所系。城市群作为我国国民经济的支撑点、“大国重器”的集聚区和全国地震重点监视防御区,建立地震预警系统是履行政府职能的客观要求,是贯彻以人为本执政理念和党的十八大关于“加强防灾减灾体系建设,提高气象、地质、地震灾害防御能力”论述的具体体现。随着五大发展理念的牢固树立和全面建成小康社会奋斗目标的如期实现,各级政府坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、保护人民生命财产安全放在首位,大力加强防灾减灾体系建设。因此,我们必须顺应防灾减灾普遍受到各级高度重视、各界高度关注的大好

趋势,乘势而上,加速推进城市群地震预警系统的建立。

二是发展所需。目前,我国的改革与发展方向已由单纯追求 GDP 上升到实现人与自然统筹协调发展的新阶段。党的十八大将防震减灾作为生态文明建设的重要内容,纳入建设中国特色社会主义的“五位一体”的总体布局。建立地震预警系统并实施有效的预警,是实现人与自然和谐,规避自然灾害的重要举措。我国地震预警发展现状与发达国家比较,存在显著的时间差和技术差。早在 1989 年,日本就开发出了世界上第一个实用性的地震预警系统;1996 年阪神大地震后建立了高敏度地震观测网;2004 年建成了全国性的地震预警系统。在当今地震无法预测的情况下,建立地震预警系统是目前世界发达国家和地区的普遍选择。我们要适应区域经济由传统的省域经济与行政区经济向城市群经济转变,追踪世界发展趋势,紧跟世界地震预警技术发展潮流,加速建立城市群地震预警系统。

三是形势所迫。伴随城市群崛起,我国传统的省域经济和行政区经济逐步向城市群经济过渡,城市群的区域增长极作用越来越明显。城市群快速推进,服务业迅速发展,信息化不断提升,导致产业分布越来越区块化,社会人群区域集聚越来越突出,由此带来的社会孕灾环境将更加脆弱敏感,承灾体将更加暴露易损、致灾因子将更加复杂多样,一旦发生大震巨灾,不仅会造成严重的直接灾害,而且将破坏自然或社会原有的平衡或稳定状态,从而引发次生、衍生灾害,造成种类繁多、破坏严重、影响深远的复合性灾害。我国地处太平洋和欧亚地震带之间,是世界地震多发国之一,地震活动具有频度高、强度大、震源浅和分布广的特点,地震烈度Ⅵ度以上地区达国土面积的 60%,全国 2/3 的百万人口城市位于地震烈度Ⅶ度以上的高烈度区。2008 年四川汶川地震以来,我国大陆强震活动呈现异常变化趋势,先后在青海玉树、四川芦山、新疆于田发生了 7.0 级以上地震。对如此复杂的震情形势,我们必须高度警惕,主动作为,加速推进地震预警系统建设。

四是融合所趋。当今社会,区域内之间的资源共享与统筹布局、功能互补与合作共赢已成为经济社会发展的主流趋向,从 5 个国家级城市群(京津冀、长三角、珠三角、长江中游和成渝城市群)、到 9 个区域性城市群(哈长、山东半岛、辽中南、海峡西岸、关中、中原、江淮、北部湾和天山北坡城市群),以及 6 个地区性城市群(呼包鄂榆、晋中、宁夏沿黄、兰西、滇中和黔中城市群)经济集合平台无不体现融合发展的泱泱大势。随着城市群域各城市在防震减灾工作中的融合互补愈加明晰和常态化,在城市群建立地震预警系统,在融合中一路同行,

是新时期防震减灾工作大势所趋，是新形势下转变防震减灾理念，提高地震预警能力的必然选择。新形势下我国的发展格局，将按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，全面推进落实五大发展理念，这些新思想、新观点、新论断既为我国经济社会可持续发展提供坚实的支撑，也为防震减灾融合发展拓展了更多的空间和途径。防震减灾工作不仅要与经济社会发展全局相融合，而且要实现防震减灾工作体系内的区域融合。

五是民众所盼。科学研究发现，人对安全的追求，是与生俱来的本能。汶川地震后，我国及周边国家和地区地震频发，地震安全的社会关注度和敏感性日益凸显。随着物质生活不断改善，人们对防御和减轻地震灾害的要求越来越高，对地震预警的要求也越来越高，期盼更有效的地震安全保障。据有关资料介绍，当地震发生时如果预警时间为3秒，可使人员伤亡比减少14%；如果为10秒，人员伤亡比减少39%。预警时间短暂（1~5秒）可以就地紧急避险、做好心理准备，预警时间较长（10~20秒），可以进行人员的疏散，并尽快关闭城市供电、燃气、化工设施，手术室等，启动应急措施。所以，加速推进城市群地震预警系统建设是人民对“减轻地震灾害损失”的期盼，是防震减灾最根本的宗旨。

二、城市群建立地震预警系统有着难得的历史性机遇

潮起海天阔，扬帆正当时。随着以城市群为主体形态国家战略日渐清晰和以信息化技术为核心的智慧城市风浪迭起，城市群地震预警系统建设的机遇纷至沓来。

一是城市群发展是多位一体同步推进，为城市群地震预警系统建设提供了前所未有的战略发展机遇。随着国家城市群发展规划的编制和加速推进，城市群经济成为一个有机整体，利益相互渗透、相互融合，形成城际基础设施相连相通、产业发展互补互促、资源要素对接对流、公共服务共建共享、生态环境联防联控的局面，共同构成一个相对完整的城市“集合体”。党的十八大把防震减灾纳入生态文明建设的同时，进一步指出“把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”。习近平总书记在中央政治局第23次集体学习时强调指出“要把防灾减灾救灾作为经济社会发展和城乡建设规划的重要内容”。多位一体同步推进的发展布局，不仅能有效地提升城市群发展能力和发展品质，而且要求防震减灾工作要与城市群发展同步推进，提供服务保障。防震减灾作为生态文明建设的重要内容，对于需要区域协同、合作联动的

城市群地震预警系统建设来说，无疑是一个难得的战略机遇期。

二是韧性城市、智慧城市的勃兴，为城市群地震预警系统建设注入了跨越发展的催化剂。伴随城市的快速发展，环境破坏、生态过载等环境要素导致城市的脆弱性，正逐渐成为影响甚至制约城市生存和可持续发展的重大问题，建设韧性城市，提高城市抵御潜在灾害风险的应对能力和防灾减灾能力，已成为刻不容缓的课题。信息化、智慧化时代的到来已经成为不可阻挡的历史潮流。智慧城市，是新一轮信息技术变革和知识经济进一步发展的产物，是工业化、城市化与信息化深度融合，并向更高阶段迈进的表现，也是当今城市群发展的趋势和特征。韧性化、智慧化建设是一个多因素、多变量的系统工程，如何利用信息技术催生城市群地震预警系统建设就是韧性城市、智慧城市发展的一项重要内容。目前，我国城市正处于韧性化、智慧化加速推进的重要阶段，城市群地震预警系统建设空间十分广阔。韧性城市、智慧城市的勃兴孕育了新的契机，为提升防震减灾能力、加速地震预警系统建设注入了新的生机活力。我们要顺应时代潮流，以韧性城市、智慧城市建设为动力，以构建城市群地震预警能力为目标，积极推动应用新技术、新设备、新工艺和大数据、云计算、物联网、智慧工程等现代信息技术，进一步挖掘、整合和配置城市群地震预警各类有形和无形资源，努力实现韧性化、智慧化与地震预警的深度融合，实现城市群地震预警目标的高度融合。

三是国内外地震预警系统建设的实践，为城市群建立地震预警系统提供了借鉴。地震预警系统已在日本、墨西哥、土耳其以及我国台湾、美国加利福尼亚州等国家和地区建成并投入使用，并获得了很好的减灾效果。日本在这方面进行了多年的探索，积累了宝贵经验，曾多次利用电视台向民众发布地震警告。“3·11”日本大地震时，当地震波传到东京前 30 秒，很多住宅的地震报警器就启动了，为民众赢得了宝贵的避难时间；正在转播国会参院会议的电视画面突然中断，警报响起，电视屏幕立即切换到专用的地震预警画面，播音员紧急播报地震预警信息：“请小心将要发生的强烈震动”。据《中新网》报道，“4·20”四川芦山地震时，由成都高新减灾研究所建设的地震预警系统对该次地震初发进行了成功预警，为雅安市区及成都市区分别提供了 5 秒和 28 秒的避险时间。我国于 2010 年启动了地震预警系统建设，先期在福建等地开展了实验性网点建设。一些新建的重大交通工程、能源工程也在积极推进地震预警和紧急避险技术系统的研发。要认真吸取国内外地震预警系统建设的经验教训，为城市群建立地震预警系统提供前车之鉴。

四是监测预报工作的建设成就，为城市群建立地震预警系统奠定了基础。1966年邢台发生7.2级地震后，各大中城市加强了地震监测预报工作，1975年海城地震后，规划优化、扩充完善了地震前兆台网，形成了形变（含重力）、磁电和地下流体三类前兆观测。经过40多年的发展，大中城市地震监测台网已具备一定规模，形成了数据采集、存储和传输一体化，数据汇集、整理存储和分析一体化的地震监测预报体系。我国陆域测震能力已普遍达到2.5级，华北、东北、华中、西北、华东地区基本达到2.0级，首都圈等人口密集地区可达到1.5级，并已初步建成了“空间、地表、深部”相结合的覆盖地区的数字化、网络化、立体化地震观测体系以及地震速报系统、地震应急指挥系统。各大中城市还建立了比较完善的灾害应急预警系统及人民防空警报系统。这些成就，为在城市群建立地震预警系统奠定了良好的基础和可资利用的资源。

三、城市群建立地震预警系统应确立的基本思路

在城市群建立地震预警系统，是一个全新的历史性课题。它涉及区域广、承载大量实际工作，极具时代性和挑战性。必须确立“整体规划、协作共建”的基本思路，以期又好又快地到达“彼岸”。

所谓整体规划，就是将城市群作为一个整体，构建地震预警战略联盟，对地震预警系统建设进行通盘规划，全域推进，实现地震预警系统的全面覆盖，实现城市群地震预警系统规划和建设过程的全域横向贯通。

所谓协作共建，就是打破原有的行政区划组织开展防震减灾工作的点形、线形工作模式，建立以城市群为区域协同推进地震预警系统建设的块状工作模式，从以“条”为主转为“条块”结合，从依靠行政区划为主转变为城市群域多个城市统筹协调、横向共建、共同打造，实现国家与相关省市的纵向协作和城市群域多个城市的横向联系，有效整合预警资源，形成分工明确，联合推进的新格局。

构建城市群地震预警系统，核心在区域一体化，关键在互融联动。主要基于两点考虑：一是地震预警的特殊性。地震预警是定点（现地）预警和中近程（异地）预警的总和。它是指强震发生初期，在严重灾害形成之前发出警告并采取措施的行为，其基本技术途径是利用纵波和横波、地震波和电磁波传播的速度差。强震初期，靠近震中的地震仪检测到地震波（主要是最先到达的纵波），自动信号处理系统很快分析识别并确认是强震之后，通过预先设置的通信系统和播报机制，第一时间向邻近的城市或者重要工业设施发出警报信号，告知地震波袭击即将到来，人员紧急避震，重要工业设施关闭运转，高速列车减速或停车等。定点

预警,是利用强震初发,震中附近范围内纵波(每秒 5.5~7.0 千米)和横波(每秒 3.2~4.0 千米)的到时差来实现的。纵波先到达地表,使地面发生上下颠簸;随后横波到达地表,使地面发生水平向振动,这是造成建筑物破坏的主要因素。我们可以把这种提前到达的纵波视为地震预警信号,警告人们在破坏性更强的横波到来之前尽快采取合理的避震方法。中远程预警,是利用地震波与电磁波传播的速度差来实现的,因为电信号传送速度(每秒 30 万千米)要比地震波传播速度(每秒几千米)快很多,这就为被预警的城市或重要工业设施赢得了十几秒甚至几十秒的应对时间。根据地震波的破坏力随着距离增大逐渐衰减的规律,中远程预警的作用范围,不能太远。据此,地震预警通常对地方震(震中距小于 100 千米)和一定距离的近震(震中距 100~500 千米)有作用,对 500 千米以外的近震和远震,即离震中距较远的城市或重要工业设施,预警的价值很小。二是合作建立地震预警系统可以弥补财力和科技力的不足。据研究分析,两个城市合作建立地震预警系统比一个城市独自研发建立节省 30% 的费用,而多省市联合研发建立则可节省 50% 的费用,弥补各城市财力和科技力量的不足,做到优势互补,降低投资风险。

《中国新型城市化报告(2012)》明确指出,大中小城市与小城镇协调发展方面,重点发展大城市,将有限的资金用于建设和发展大城市,形成以大城市为中心的城市群和城市带,以此推进城市化进程。城市群地震预警系统建设要以区域性、地区性核心城市为牵头单位,履行协作联动职能,强化规划的战略性和前瞻性、互融性,组织编制好城市群地震预警系统规划,及时启动起步,有序推进建设,实现规划、建设和管理一体化。其他城市要根据总体规划,各负其责,密切协作,形成构建城市群地震预警系统的强大合力。

四、城市群建立地震预警系统应采取的基本举措

建立城市群地震预警系统,只有机遇和思路还不够,还不能变成现实,还必须付诸实践,切实采取有力措施。

一是进行顶层设计,分步骤、分阶段实施。进行科学合理的顶层设计,是建立城市群地震预警系统的前提。没有科学的顶层设计,就无法对城市群地震预警系统建设进行规范和统一;没有规范和统一,就无法取得建设过程的协调发展及建设成果的整体效益。推进城市群地震预警系统建设,首先要从城市群地震预警系统建设的整体高度出发,进行总体规划,发挥规划的引领作用,在制定规划时,坚持领导、专家和群众相结合,不仅要体现政府的建设理念,也要体现专家

学者的专业水平，还要体现城市居民的避震需求。整体规划地震预警实施过程中的强地震识别、预警信息发送和避险措施三个环节，明确各省市的分工和职责，统一技术设计方案、技术标准、设备类型、软件结构体系等，使地震预警系统工程建设在设计生产、使用维护、技术管理等方面实现规范化、标准化。要实事求是，突出重点区域、主要城市、重要职能系统、重要环节建设。要制定一个城市群地震预警系统建设时间表，做到时间上同步推进、空间上互为一体，用时间、节点引领系统互融建设。

二是建立完备的震情信息系统，把城市群所有测震台站联为一个整体。完备的震情信息系统是地震预警系统的“中枢神经”，它不仅连接每个测震台站，而且与地震应急指挥系统、震情发布系统、自动紧急处置系统联网。面对大震强震，预警工作显得尤为重要，及时的震情预警是减轻灾害损失的前提。要积极探索和实践，以科技为支撑，推进预警报知系统创新，积极开展国际合作与交流，跟踪国际地震预警科技前沿，不断提升城市群地震监测预警能力和水平。要加大经费和科研投入，建立和完善地震预警手段，提高预警能力，给生命更多的呵护和保障。重大基础设施和一些重要工业设施要建立自动紧急处置系统，通过预置地震强度阈值的方法进行地震预警，当地震动幅度超过给定的阈值时，通过自动或手动装置，关闭或调整核电站、煤气管道、通信网络等生命线管网，通知正在驶向震害区域的火车停车，取消飞机着陆，封闭高速公路，关闭工厂生产线，医院暂停手术，人员撤离到安全地带，等等。避免或降低次生、衍生灾害的发生，为直接提升防震减灾能力提供支撑和保障。

三是融合预警信息发布渠道，提高预警覆盖面。要加强地震预警信息传递手段的建立完善。目前，城市群灾害预警系统还不完善配套，互联互通更是薄弱环节。2012年“7·21”北京抗击暴雨就充分显示了这个弊端。当时，虽然气象部门通过广播电视发布了暴雨警报，但居民大多数在上班或外出，没有及时收听收看，结果造成严重的后果。如果当时气象台、广播电视台与人防警报器联通，通过人防警报器发放暴雨灾害警报音响，并通过电声警报器的高音功能播发音音信号，完全可以避免或减少人员伤亡。有鉴于此，必须实现地震预警信息传递手段的多样化和互联互通，确保警报信息传递的稳定、可靠和不间断。首先，要实现地震预警信息传递手段的多样化。除了广播、电视这些传媒以外，应当充分利用人防警报器发放震情警报。目前，许多城市警报音响覆盖率已经达到100%，无论白天还是夜晚，居民无论是在家中、单位还是在户外，都能听到警报音响信号。同时，还应当充分利用短信、微信、微博、QQ等媒介和利用道路、社区、

学校、商场等公共场合的电子显示屏，多渠道及时发放警报信息，以覆盖更多人群。其次，要实现地震预警信息传递手段的互联互通。地震预警信息的传递应当与政府应急管理有关部门及广播电视、防空警报、无线（移动）通信等实现互联互通，以确保警报信号传递的不间断和全覆盖。

城市公共安全发展战略研究

高蕊

(国家安全生产监督管理局信息研究院 北京 100029)

摘要：城市公共安全是一个多层次、较复杂的巨系统，与城市社会、文化、经济、政治、环境等诸多因素相关。本文阐述了城市公共安全发展战略的内涵，分析了城市公共安全面临的挑战和存在的问题，研究了城市公共安全发展战略的框架、实施途径以及措施保障，对城市公共安全进行统筹规划、整合资源，制定具有全局性、长远性的公共安全战略和政策具有重要意义。

关键词：城市 公共安全 发展战略

安全是公众的基本需求，也是城市的健康基因。城市公共安全是一个多层次、较复杂的巨系统，与城市社会、文化、经济、政治、环境等诸多因素相关，呈现多元化趋势。城市公共安全水平，直接反映出城市的基本发展条件和稳定水平，关系城市兴衰。因此，对城市公共安全进行统筹规划、整合资源，制定具有全局性、长远性的公共安全战略和政策具有重要意义。

一、城市公共安全发展战略的内涵

城市公共安全是城市生产生活、运行发展和功能作用的一种无风险状态，是一个能反映城市健康正常、稳定和谐的决定性指标，也是确保城市繁荣与发展、国家稳定与发展、社会和谐与进步的关键指标和基本保证。

城市公共安全发展战略是为预防和控制各种重大事件、事故和灾害的发生，保护人民生命财产安全，减少社会危害和经济损失，有计划、有组织地制定和实施一系列策略。

全面的系统的公共安全战略思维，从战略层面整体协调处理城市公共安全与社会经济环境的关系、公共安全管理内部系统的关系以及公共安全问题发展的各个阶段的关系，确立城市公共安全未来发展的战略目标，对公共安全进行全局性的谋略。

二、城市公共安全面临的挑战和存在的问题

在经济新常态下，城市环境、社会时代发生重大变化，城市公共安全面临许多新的挑战 and 实际问题，大致有以下几个方面：

1. 城市公共安全管理不能满足自身需要

应急管理框架体系存在缺陷和不足，在实际管理过程中，往往是“头痛医头，脚痛医脚”，不能在全局上确保安然无恙和主动有力。这是一种战略缺失，既缺乏战略思维、战略眼光和战略能力，也没有把城市安全管理摆上城市发展应有的战略地位。这从根本上制约着城市安全管理力度和成效的提升，不能满足不断增长的公共安全需要。

2. 城市管理的体制、结构和方式不能充分满足城市公共安全管理的需求

纵向上，城市的决策、执行、反馈和监督存在脱节之处，政策的制定与执行的公众参与都很少；横向上，部门分割、各自为战、重复建设、职能交叉、监管盲区等问题，导致力量分散、效率不高，无法为安全管理提供有力的配套支持。从根本上制约着城市公共安全管理的有效性和实际潜力，使城市风险获得更大的肆虐空间。

3. 社会大变革、人口大流动、城市大膨胀、公共设施大增加，进而引发更多的“城市病”“社会病”和安全隐患

老矛盾未解决，新问题即发生，直接或间接引发大量城市风险，形成一个来自城市社会自身的大规模风险源。在没有综合、高效的现代城市管理保证下，这个风险源不断持续扩大，从而积累和诱导出越来越多、越来越大的紧急事件和常规事件。

三、城市公共安全发展战略框架

城市公共安全发展战略理念，首先把公共安全摆在一切工作的首位，建立起辩证的安全第一的观念，当安全与发展、安全与管理、安全与教育、安全与生产等发生矛盾时，安全优先。城市公共安全的建设和管理，既要突出增强城市应急管理能力，更要加强全面风险管理以全面确保城市公共安全，反映出全社会对于加强城市公共安全的战略期待和战略需要。有学者提出城市公共安全发展战略框架构建：综治与联动战略、分治与分动战略、立体保障战略等（如图 1 所示）。