



省公共安全创新研究中心研究成果

江苏省城市公共安全 蓝皮书 (2017)

BLUE BOOK OF PUBLIC SECURITY IN JIANGSU PROVINCE

王义保 许超 曹明 主编

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press



江苏省公共安全创新研究中心研究成果

江苏省城市公共安全蓝皮书 (2017)

BLUE BOOK OF PUBLIC SECURITY IN JIANGSU PROVINCE
(2017)

王义保 许 超 曹 明 主编

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

江苏省城市公共安全蓝皮书. 2017 / 王义保, 许超,
曹明主编. —徐州: 中国矿业大学出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-5646-3671-5

I. ①江… II. ①王… ②许… ③曹… III. ①城市—
公共安全—安全管理—研究报告—江苏—2017 IV.
①D630.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 207297 号

书 名 江苏省城市公共安全蓝皮书(2017)
主 编 王义保 许 超 曹 明
责任编辑 姜 翠
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885307 83884995
出版服务 (0516)83885767 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 江苏淮阴新华印刷厂
开 本 700×1000 1/16 印张 26.75 字数 520 千字
版次印次 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷
定 价 89.00 元

(图书出现印装质量问题, 本社负责调换)



《江苏省城市公共安全蓝皮书(2017)》

本书为：

◇ 中国矿业大学“五位一体”本科生实习实践环节的重要成果之一

本书得到：

◇ 江苏高校人文社会科学校外研究基地“江苏省公共安全创新研究中心”项目资助

◇ 中国矿业大学“行政管理”品牌培育专业资助

◇ 中国矿业大学本科生实习实践环节经费资助

《中国公共安全治理数据库》(CPSGD) 建设委员会

主 任：段鑫星

副 主 任：王义保 张长立

执行主任：曹 明 许 超

委 员：尹保华 刘超捷 王 锋 刘雪凤
李广文 周云圣 施 炜 马亚静
曹惠民 翟军亮 肖建英 张 辉
韦长伟 张 阳 刘 蕾 陈 静
李 明

《城市公共安全蓝皮书》 编辑委员会

主 编：王义保 许 超 曹 明

编 委：尹保华 周云圣 施 炜 翟军亮
张 辉 韦长伟 刘 蕾 陈 静
李 明

前 言



近年来,江苏省城市公共安全形势稳中向好,同时也存在一些突出问题和深层次矛盾。为了有效应对日益增多的各种城市公共安全问题,深入贯彻落实国家总体安全观,维护社会的长久稳定与安全发展,江苏省亟须找准问题、究其根源、形成对策,才能更好地推进江苏省城市公共安全建设,更好地建设“平安江苏”“美丽江苏”。为此,中国矿业大学公共管理学院于2016年7月暑期组织了15名教师带领160余名本科生,对江苏省13个地级市10329位居民进行了调查,采取分层随机抽样、问答式填写问卷的方法,获取了大量第一手资料,在有效甄别、筛选和整理数据基础上,借鉴国内外城市公共安全评价框架,设计出以城市居民的满意度为衡量指标的城市公共安全评价体系,运用SPSS 20.0软件和因子分析等统计方法进行了测算与分析,形成了关于江苏省城市公共安全的初步研究成果。

城市公共安全是国家公共安全的重要组成部分,直接关系到社会的稳定与发展。良好的公共安全状况是公民的基本需求,是城市竞争力和城市形象的重要表现,也是衡量城市政府公共服务能力的重要指标。江苏省城市公共安全评价指标体系包含治安安全、食品安全、交通安全、医疗卫生安全、生态安全、公共生活设施安全、社会保障安全以及信息安全8个方面。本书通过探索性因子分析方法,对城市公共安全八大方面34个问题进行分析,最终提取出19个公因子作为测量指标,全面系统地展现了城市居民对所居住城市的公共安全满意度,从而直接且客观地反映了城市的公共安全状况。

从数据结果看,总体上江苏省城市居民对城市公共安全的满意度处于中上水平,平均分为3.41。具体来看,城市居民对江苏省城市公共安全各分项满意度均处于中上水平,从高到低分别为治安安全、信息安全、公共生活设施安全、

生态安全、社会保障安全、交通安全、食品安全、医疗卫生安全。其中,居民认为“最不安全的问题(限选3项)”依次是食品安全(占比为61.1%)、交通安全(占比为51.1%)、医疗卫生安全(占比为36.0%)。显然,食品安全、交通安全、医疗卫生安全成了江苏省城市居民最为关注的、感观最差的城市安全问题。江苏各城市居民的城市公共安全满意度处于中上水平,由高到低分别为扬州、无锡、南通、宿迁、南京、常州、淮安、泰州、镇江、苏州、盐城、连云港、徐州。其中扬州(均值3.53)和无锡(均值3.51)的城市公共安全满意度最高,连云港(均值3.24)和徐州(均值3.23)的城市公共安全满意度最低。综上,江苏省城市公共安全总体形势较好,但在食品安全、交通安全、医疗卫生安全等方面还存在一些突出问题和深层矛盾,亟待解决。另外,不同城市所面临的城市公共安全形势和问题也各有不同,需要各城市根据情况开展具体工作,刻不容缓。

城市在为居民提供了便捷舒适生活的同时,也面临着日益严峻的公共安全问题。调研发现,江苏省城市公共安全在八大指标上面临较多问题,不同程度地增加了城市的运行风险,具体来看有以下4方面的问题。

(1) 城市非传统安全和新兴风险突出。城市食品安全、交通安全等传统安全与信息安全、生态环境安全等非传统安全相互交织,影响着江苏省城市的社会稳定与经济发展。调查显示,对于“最担心的食品安全”,70.0%的居民认为是“地沟油”,63.5%的居民认为是“食品添加剂”,61.7%的居民认为是“过期或有毒食品”。对于“最担心潜在的传染性疾病”,44.6%的居民认为是“禽流感”,42.4%的居民认为是“乙肝”,40.7%的居民认为是“艾滋病”。对于“最担心的环境污染”,59.8%的居民认为是“水污染”,50.3%的居民认为是“雾霾等空气污染”,43.5%的居民认为是“工业污染”。在网络安全领域,江苏省各城市用户数据信息泄露仍呈高发态势。截至2016年6月,江苏省是境内木马或僵尸程序受控主机的地区中数量(215 359个,占比为9.5%)最多的地区之一,信息安全亟待加强。

(2) 城市公共安全基础设施不足。健全的安全基础设施是城市公共安全的基本保障。调查显示,对于“本市相对不安全的场所”,54.7%的居民认为是“娱乐场所”,46.5%的居民认为是“车站周边”。对于“城市道路控制设施主要问题”,42.6%的居民认为是“人行道设置不合理”,33.7%的居民认为是“道路监控设置不合理”,29.5%的居民认为是“道路信号灯经常故障”,29.1%的居民认为是“道路没有标线或标线不明确”,上述数据表明道路安全设施不能满足居民需求。在小区安全基础设施上,36.8%的居民认为“最不满意的”是“防盗设

施”,29.7%的居民认为“最不满意的”是“消防通道与设施”。

(3) 城市安全管理制度建设落后。在江苏省城市公共安全感分项指数中,社会保障安全感指数仅为0.5312,位列第八,落后于其他安全感指标。问卷调查中,只有52.3%的居民同时拥有“社会养老保险与社会医疗保险”,15%的居民“没有社会养老保险和社会医疗保险”,59.8%的居民认为“医疗保险所支付费用在医疗费支出中的比重”不足50%,这意味着养老保险与社保制度建设存在提升空间。62.7%的居民认为“加强生态安全建设中最为重要”的是“政府的政策支持”,凸显了政策供给是提升生态安全的重要途径。42.6%的居民表明“支持建立企业黑名单制度”,54.5%的居民认为“目前的食品安全违法信息公开程度”处于“非常不透明或比较不透明”的状态,反映出食品安全监管等制度需进一步完善。

(4) 城市公共安全意识与理念薄弱。安全意识与理念是城市公共安全水平提升的内在动力。随着经济和生活水平的提高,人们的公共安全意识和理念也应该同时得到大力提升。然而调查中发现,事实并非如此。24.9%的居民反映家人或朋友“最近半年点击过虚假链接,或扫描过不可靠的二维码”,22.6%的居民“因电信(电话、网络)诈骗而损失过钱财”,17.5%的居民“手机或电脑没有设置屏保或开机密码”。在遇到小偷对他人行窃时,只有12.4%的居民会“马上出面制止”,38.1%的居民能够“悄悄给出暗示或警示”,17.8%的居民“想出手又不敢,视情况再做打算”,4.6%的居民甚至“当作没看见”。

随着江苏省城市外延的不断扩大,城市安全问题早已超出原本的范畴,呈现出新的态势和表现,为有效应对衍生的新的安全问题,追本溯源显得尤为重要。造成以上城市公共安全问题的原因主要表现在以下4个方面。

(1) 快速城市化凸显了城市安全的脆弱性。据2016年数据统计,江苏省城市人口为4989.59万,城市化率达到62.85%,比全国城市化率(57.35%)高出5.5%。苏南地区外来人口较多,如苏州市的常住人口已达1400万,其中本地人口仅有600万,给城市安全管理带来不可预期的复杂性。同时,快速城市化也考验着城市承载力,增大了城市安全脆弱性。如在交通基础设施方面,调查显示,对于“城市道路条件方面最突出的问题”,25.2%的居民认为是“路面不平,坑洼较多”,25.9%的居民认为是“道路较窄,车道较少”,19.1%的居民认为是“道路排水不畅”。

(2) 城市安全设施规划不合理。江苏省城市建设突飞猛进,基础设施网络脆弱,难以抵御外界危机的侵扰,安全问题随之发生。在关于水电气的问卷调

查中,最不满意的前三个原因分别是“维护不及时”(占比为 28.10%)、“消费情况不透明”(占比为 23.50%)、“质量不好”(占比为 21.40%)。除了价格因素外,其他选项也都超过了 10%,表明水电气的服务与质量距离老百姓的需求还有一些距离。在城市居民小区围墙问题上,“窄马路、密路网”是发达国家的普遍做法。城市道路规划不合理、大量封闭小区大院是当前城市交通堵塞的重要原因,然而拆除围墙又会降低居民安全感,调查中 55.2%的居民表示希望“保留围墙”。

(3) 城市公共安全建设重视不到位。由于对城市公共安全缺乏足够的重视,没有形成统一的公共安全管理体制和经常性的危机监测和应急工作,城市难以做到积极的防范和有效的协同应对。在关于城市交通事故救援问卷的调查中,43.6%居民认为“交警来得较迟”。在关于社会治安的问卷调查中,59.2%居民认为“需要强化公安执法部门的执法公正”,59.8%的居民表示应“加大打击违法犯罪的力度”。对于“最担心的医疗安全方面的问题”,68.0%居民认为是“医生开贵药、多开药、多余检查项目”,44.1%居民认为是“假劣药物”,49.7%的居民认为是“抗生素滥用”。

(4) 公共安全教育与宣传需要加强。居民对于城市公共安全的认知程度普遍较低,难以做到积极的防范和应变。如 33.5%的居民在“银行卡账户、邮箱、QQ 等使用大部分相同或相似密码”,还有 8.0%的居民使用“完全一样的密码”。调查中有 32.9%的居民“因受误导而购买了不想要的理财产品”,28.8%居民“参与了民间借贷或为他人担保”。居民信息安全意识的提高需要大力宣传和教育。调查发现,74.4%的居民通过“手机、互联网等新媒体”、59.7%居民是通过“电视、广播、报纸等传统媒体”获得公共安全知识的。可见,新媒体已经超过传统媒体成为公共安全知识传播的重要途径。

目前,江苏省快速的城市化进程有力地推动了经济社会发展和现代化建设,也集中显露出诸多城市公共安全问题 and 风险。参考国内外城市公共安全体系建设的先进经验,江苏省应该从以下方面加强城市公共安全建设。

(1) 强化全社会的公共安全意识,健全公共安全预警机制,实现公共安全的源头治理。城市公共安全治理最好的办法是将着力点和重心前移,在风险的源头下功夫,及时发现问题征兆,迅速消除安全隐患。不仅要强化公共管理者的安全意识,也要重视公民经常性的安全意识教育和培养。为了有效防控安全隐患,提升社会公众公共安全认知,需要建构科学的城市安全风险评估指标体系,健全城市安全风险预警机制,制定具有针对性的安全风险应急预案,提出可操

作性强的风险预防和应对策略,有效切断风险传播链条,规避或降低风险演化为突发事件和事故灾害的可能性。

(2) 优化城市公共安全治理结构,推动多元主体合作共治。城市公共安全风险具有复杂性、不确定性、风险扩散性等特征,需要政府、企业、社会组织 and 城市居民共同合作治理。政府在社会公共安全治理中要发挥主导作用,高度重视并提出解决公共安全问题的战略规划和措施,着力补齐合作治理短板、堵塞风险漏洞、消除安全隐患。要充分发挥政府内外政策咨询机构的专业优势,设立“城市公共安全治理”研究的专项课题或项目,开展城市公共安全协同治理的系统研究,为安全共治提供专业性、科学化的治理方案。要不断提升社会公众在城市公共安全治理中的参与度,通过安全社区创建,拓宽公众参与渠道;通过公共安全行动,切实提升社会公众自组织能力、公共安全险防范能力和自救能力。

(3) 完善城市公共安全治理制度,有效整合城市公共安全管理职能。城市公共安全治理的关键在于制度的不断改进与完善。2014年1月,党中央成立了“国家安全委员会”,这是国家层面的安全和危机处理常设机构,有利于提高国家在面对各种安全危机和挑战时的应变能力,应对国家安全所面临的多样性挑战。面对复杂多变的公共安全问题,可以成立“江苏省安全委员会”,建立健全公共安全管理组织体系,在城市管理中把公共安全职能部门整合起来,形成一个有机的系统,进行统一管理与协调,从而形成合力,实现管理最优化。要加快城市风险治理立法工作,用完善的法规确保城市公共安全风险治理工作依法有序开展。要理顺城市公共安全治理中不同职能部门间的关系,建立城市公共安全应急联动机制,提升城市公共安全治理能力。综合管理部门通过统一的城市公共安全隐患识别、预测与评估系统,及对开展公共安全监测、情报收集、传输分析和应急指挥,从而科学有效地应对各种城市公共安全事件。

(4) 加强城市公共安全基础设施建设,夯实城市公共安全基础。完善的城市安全基础设施是城市公共安全风险防范的物质基础。在城市发展过程中,要充分考虑城市化的速度以及外部性带来的人口、经济和资本等因素与城市自身承载力的关系。江苏省在城市建设发展进程中要汲取西方国家的“韧性城市”发展理念,在未来城市规划和建设中借鉴“韧性城市”综合示范效应,合理确定城市规模扩大、空间拓展、结构调整等方面的城市安全门槛,为优化城市发展规模、用地布局等提供安全技术支撑,集中力量防控易发、高发的风险点区域,降低城市灾害和事故风险,有效地提高城市的安全韧性能力。

目 录



前言	1
----------	---

第一编 总 论

第一章 城市公共安全范畴	3
第二章 国内外研究现状	20
第三章 评价指标分析	33
第四章 城市公共安全指数测算	52

第二编 分 论

第五章 治安安全	117
第一节 社会治安与公共安全概述	117
第二节 江苏省社会治安安全概况	126
第三节 江苏省城市社会治安安全问题的原因阐释	142
第四节 加强城市社会治安综合治理的建议	148
第六章 食品安全	154
第一节 食品安全概况	155
第二节 江苏省食品安全满意度调查	170
第三节 食品安全对策探讨	180
第七章 交通安全	187
第一节 交通安全概况	187

第二节	交通安全存在的问题	205
第三节	加强交通安全的对策	210
第八章	医疗卫生安全	214
第一节	医疗卫生安全概述	214
第二节	江苏省城市医疗卫生概况与居民安全感调查	218
第三节	加强江苏省城市医疗卫生安全的建议	241
第九章	生态安全	245
第一节	生态安全概述	245
第二节	生态安全评估体系	252
第三节	江苏省生态安全实证分析	274
第十章	公共生活设施安全	292
第一节	公共生活设施安全的理论阐释	292
第二节	江苏省城市公共生活设施安全的调查分析	297
第三节	江苏省公共生活设施安全案例分析	320
第四节	江苏省城市公共生活设施安全问题的归因	327
第五节	加强江苏省城市公共生活设施安全的对策	329
第十一章	社会保障安全	335
第一节	社会保障与公共安全	335
第二节	江苏省城市社会保障安全概况	340
第三节	江苏省城市居民社会保障安全问题之原因探析	360
第四节	加强社会保障安全的建议	366
第十二章	信息安全	370
第一节	信息安全概述	372
第二节	江苏省信息安全调查分析	378
第三节	结论与建议	404
附录		408
后记		411



第一编

总论

第一章 城市公共安全范畴



许超* 王莹

21 世纪以来,城市公共安全问题在世界范围内频繁发生。从 2001 年美国纽约“9·11”恐怖袭击事件到 2008 年席卷全球的金融危机,从 2003 年横扫中国的 SARS(非典型肺炎)病毒到 2005 年英国伦敦地铁连环爆炸事件,以及 2009 年中国乌鲁木齐的针刺事件和 2011 年日本福岛核泄漏事件……城市公共安全问题引起了国内外社会各界的广泛关注。随着风险社会和社会转型的发展,城市公共安全问题愈来愈多:食品安全问题堪忧,网络安全问题突出,生态环境事件频发,公共场所群死群伤事件激增,各种潜在灾难和风险在城市公共安全领域迅速增长。

一、城市发展与城市公共安全问题

城市是人类走向成熟和文明的标志,是社会经济发展到一定阶段的产物。城市一般是指人口集中、工商业发达、居民以非农业人口为主的城区。以城市为中心的社会、经济组织运行模式是现代化国家的重要标志。

(一) 我国及江苏省城市化进程概况

中华人民共和国成立时全国共有城市 132 个,城镇人口占总人口的比重只有 7.3%。经过 60 多年的发展,特别是改革开放后,我国城市数量急剧增长,目前全国(未包括台湾省)共有城市 659 个,其中包括 4 个直辖市,293 个地级市(截至 2016 年 9 月 30 日),360 个县级市(截至 2016 年 12 月),2 个特别行政区。江苏省当前共有 13 个地级市,21 个县级市(截至 2016 年)。

城市化是我国现代化进程的重要组成部分。城市化过程是人口、资源、社

* 许超,男,中国矿业大学公共管理学院教授,政治学博士,研究方向:公共安全治理。

会组织、行政管理的重新定位、分配和集中的过程,有序的、合理的、与国情协调一致的城市化可以实现资源利用、社会管理、行政效率的大幅提高,是现代化发展的必然要求。中华人民共和国成立后的前 30 年,中国城市化进程相对较慢,仅由 1950 年的 11.2% 上升到 1980 年的 19.4%。而同期世界的城市化水平则是从 28.4% 上升到 41.3%,发展中国家的平均城市化水平则是由 16.2% 上升到 30.5%。其中最主要的原因就在于严格的城乡“二元结构”,构成了城乡之间的壁垒,阻止了农村人口向城市的自由流动。改革开放以后,我国城市化水平迅速提高。究其原因,就在于随着经济的快速发展,城乡之间的壁垒逐渐松动并被打破,特别是乡镇企业的发展,使得中国的城市化呈现出以小城镇迅速扩张、人口就地城市化为主的特点。尤其是 21 世纪以来,我国的城市化水平有了突飞猛进式的发展。据统计,自 2002 年至 2011 年,中国城市人口比例以平均每年 1.35 个百分点的速度增长,平均每年增长约 2 096 万人。2011 年,城镇人口比重达到 51.27%,比 2002 年上升了 12.18 个百分点;人口数量增长到 69 079 万人,比 2002 年增加了 18 867 万人。农村人口 65 656 万人,减少了 12 585 万人。据国家统计局 2016 年发布的数据,到 2015 年我国城镇常住人口达 77 116 万人,比上年末增加 2 200 万人;农村常住人口 60 346 万人,减少了 1 520 万人;城镇人口比重为 56.1%。江苏省城市化水平走到了全国前列,截至 2015 年江苏省城市化水平达到 65.2%,高于全国平均水平 10% 左右。

(二) 当前城市发展中的公共安全问题

城市是社会进步的产物,也是社会进步的动力。城市本身也呈现出“五集中”的特征:一是人口集中,二是建筑物集中,三是生产集中,四是财富集中,五是灾害和事故集中。城市的这些特征为城市安全问题带来了巨大的机遇和挑战。

从机遇方面来讲,城市化的发展为公共安全提供了一个全面提升的机会与平台。首先,城市化进程中所积累的大量资金与技术,有利于建立更加完善的安管理与管理保障系统,各种新兴科学也为推进公共安全技术提供了契机。其次,城市化进程使城市基础设施有很大发展、服务效率和服务水平都有很大提高,为构建成熟完善的城市网络体系和扩大城市的生产生活容量奠定了物质基础。再次,城市化进程中所出现的各种社会问题也促使城市必须去调整各种社会结构,从被动调整到主动调整,使城市朝着解决矛盾的方向发展。当城市化进程对公共安全产生负功能时,可能出现城市社会结构中的局部功能弱化或在

城市社会结构变迁中出现社会负面问题,但城市社区会在城市社会主体主动或被动的选择中,去创造性地发展合理的城市社会结构与设施,使之在克服负面功能的范畴内实现正方向发展。

从挑战的角度来讲,城市在提供了便捷舒适生活的同时,也面临着日益严峻的安全性问题。城市成为多种灾害的载体,需要应对日益频繁的自然灾害和社会危机。相对脆弱的城市基础设施,屡见不鲜的食品安全问题,不断涌现的网络信息安全问题,以及经济安全问题和恐怖事件,都不同程度地增大了城市运行的风险系数,使得城市公共安全面临严峻挑战。希腊建筑师道萨迪亚斯指出:“人类城市发展的目标之一就是要保证城市在自由、安全的条件下,为公众提供最好的发展机会。”^①《全球城市历史》一书的作者乔尔·科特金认为,只有充分认识到安全的重要性,并通过积极大胆的方法解决安全问题,现代城市才能在新世纪生存和繁荣。^②良好的公共安全状况是公民的基本需求,是城市竞争力和城市形象的重要表现,也是衡量城市政府公共服务能力的重要指标。

与此同时,城市安全问题的外延也在不断扩大。在早期的城市,城市安全问题主要是指城市治安安全。而现在城市安全的内涵早已超出原本狭义上的城市治安安全的范畴,它涵盖了政治、经济、环境等众多因素,这也使城市公共安全问题呈现新的态势。就中国当前而言,城市公共安全主要面临以下问题。

(1) 城市规模急剧扩张,城市承载能力不足。随着规模扩张,人口密度变大,城市资源紧张,基础设施密集并呈现饱和状态。中国大中城市消防栓按照配置标准,约欠缺 52%,还有很多城市没有达到国家规定的防洪标准。城市建设没能跟得上城市规模发展的需要,这也加大了城市公共安全的风险。

(2) 工业化超前,内部产业结构不合理。2010 年全球城市化平均水平与工业率比值为 1.95,而中国城市化率与工业化率比值为 1.09。另外,很多城市内部产业结构不合理,化工厂、制造厂都位于市区,从而增大了城市的安全隐患。

(3) 传统安全与非传统安全并存,城市安全基础薄弱。随着城市化发展,非传统安全威胁正日益增加,并与传统安全相互交织,影响着人类的生存与发展。中国的城市基础设施建设长期落后于城市扩展和城市人口的增加。城市生命线网络越来越庞大,并长期处于高负荷运转当中,不仅造成了对来自外界危害

① DOXIADIS C A. Anthropopolis: city for human development[M]. New York: W. W. Noton & Company, 1975.

② 科特金. 全球城市史[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.