



北京市哲学社会科学“十一五”规划项目

北京市教育委员会专项资助

北京市哲学社会科学研究基地报告

首都社会安全 研究报告

2007

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
首都社会安全研究基地

 同心出版社



中国社会科学院
国家哲学社会科学文献中心

哲学社会科学 研究报告

2007

中国社会科学院
国家哲学社会科学文献中心
国家哲学社会科学文献中心

国家哲学社会科学文献中心



北京市哲学社会科学“十一五”规划项目
北京市教育委员会专项资助

北京市哲学社会科学研究基地报告

首都社会安全 研究报告

2007

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
首都社会安全研究基地

图书在版编目 (CIP) 数据

首都社会安全研究报告/北京市哲学社会科学规划办公室编.
—北京: 同心出版社, 2007
(北京市哲学社会科学研究基地报告·2007)
ISBN 978-7-80716-512-5

I. 首... II. 北... III. 治安管理-研究报告-北京市-2007
IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 036241 号

北京市哲学社会科学研究基地报告·2007

首都社会安全研究报告

出版发行: 同心出版社

出 版 人: 刘霆昭

地 址: 北京市建国门内大街 20 号

邮 编: 100734

电 话: 发行部: (010) 85204603 (外埠)、85204612 (本市)
总编室: (010) 85204653

E-mail: txcbzbs@bjd.com.cn

印 刷: 北京雅艺彩印有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2007 年 5 月第 1 版

2007 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 1/16

总 印 张: 560 印张

总 字 数: 8500 千字

总 定 价: 1080.00 元 (共 36 册)

同心版图书, 版权所有, 侵权必究, 未经许可, 不得转载

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

主 任：陈之昌 郭广生

副 主 任：李建平 叶茂林 刘 娟 赵 清

编 委：（按姓氏笔画排序）

车庆珍 王 鹏 叶茂林 刘 娟 陈之昌

肖 龙 张庆玺 李建平 李增锐 赵 清

郭广生

执行主编：陈之昌

首都社会安全研究报告编委会

主 任：刘 舒

副主任：熊一新 仇加勉

编 委：（按姓氏笔画排序）

马亚雄 王大为 王新华 仇加勉 田全华

刘 舒 汪 勇 郝宏奎 郭太生 熊一新

主 编：仇加勉

副主编：王新华



序

从2004年起至今，在市委宣传部的领导下，市社科规划办与市教委在北京地区高等院校联合建立了28个北京市哲学社会科学研究基地，同时市社科规划办也单独在市委党校、市社科院等科研单位建立了8个研究基地和研究中心。目前，研究基地和研究中心的总数已经达到了36个。这些研究基地和研究中心涵盖了北京市经济、政治、文化、社会建设和党的建设的各主要方面，比如，马克思主义研究基地、中国都市经济研究基地、北京现代制造业研究基地、北京文化发展研究基地、北京社区建设研究基地、北京新农村建设研究基地和北京政治建设研究中心等，这些研究基地和研究中心已经和正在发挥重要的社科理论研究和宣传作用。

两年多来，各研究基地和研究中心充分发挥科研平台的优势，紧紧围绕首都政治、经济、文化、社会 and 党的建设的实际，围绕“新北京、新奥运”战略构想和建设社会主义和谐社会首善之区的具体要求，从物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会建设，以及党的建设等方面，对首都的发展进行了深入研究，已经取得了明显成效。各研究基地和研究中心在各自的平台上开展了大量科研和学术交流活动，在研的市级和基地项目总计约480项，项目总金额约3800多万元，在国内外刊物上发表重要论文1200多篇，出版专著210部，举办较大规模的国际国内学术研讨会70余次，聘请国内外300位专家进行了学术交流，极大地提高了北京哲学社会科学研究基地和研究中心在国际国内的学术声誉和社会影响力。

2005年和2006年市社科规划办和市教委等单位分别组织出版了18册和30册研究基地年度报告，这些年度报告集中反映了研究基地和研究

中心的研究成果，分别从不同研究领域、不同角度对当前北京经济社会发展过程中的一些热点、难点问题和学术前沿问题进行了研究和关注，在理论研究的基础上提出了对策建议，旨在为市委、市政府以及有关部门的决策服务，为推动北京经济社会发展提供智力支持。年度报告出版后在社会上，尤其是广大哲学社会科学工作者中间引起了较大反响，极大提高了研究基地和研究中心的知名度和影响力，各研究基地和研究中心编写年度报告的热情高涨。在此基础上，市社科规划办决定 2007 年继续组织各研究基地和研究中心编写出版年度报告。

2007 年度报告由 36 本研究报告组成，除一个新成立的研究基地外，其他 35 个研究基地和研究中心各编写一本，另外，按照市委宣传部的要求，由北京创新研究基地协同北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心特别组织北京市 18 个区县编辑了《北京区县创新报告》。这些研究报告分别由各研究基地和研究中心组织编写，最后由市社科规划办和市教委指定专人负责统稿、审定。

本研究报告在出版过程中得到了同心出版社，特别是刘霆昭社长的大力支持，在此表示衷心感谢。

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

2007 年 4 月

前 言

安全问题,是关系奥运会能否成功举办的首要问题。“安全奥运”,是“绿色奥运”、“科技奥运”、“人文奥运”的前提和保障。在自然灾害频繁、技术灾难凸显、恐怖活动猖獗、民族与宗教冲突加剧、不安全因素增多的现代国际风险社会的背景下,奥运安全面临十分严峻的形势,受到了前所未有的严重挑战。北京奥运会举办在即,各项筹备工作已接近尾声。为确保奥运安全,我们必须以更开阔的视野和更务实的态度,汲取、借鉴国外的成功经验,紧密结合我国的现实情况,认真研究解决影响奥运安全的一系列重大问题。

本报告围绕奥运安全这一主题,从宏观和比较的角度,着重研究探讨了奥运安全管理体制问题、奥运安全应急管理机制问题、奥运安全风险评估问题、奥运安全反恐问题、奥运期间社会治安防控问题、奥运期间突发公共事件问题、奥运期间轨道交通安全问题、奥运安全与涉外警务、历届奥运安全保卫经验与启示等。在分析北京奥运会潜在的安全隐患的基础上,针对奥运安全保卫工作的薄弱环节或者可能危及奥运安全、需要引起社会高度关注的问题,提出了具体对策建议,供有关部门参考,以期对奥运安全保卫工作有所裨益。

奥运安全是一个重大研究课题,也是一项涉及方方面面的系统工程。作为初步研究成果,本报告难免存在诸多不足,敬请读者多提宝贵意见,我们将努力改进,继续深入进行研究。在本报告的编写过程中,北京市哲学社会科学规划办公室、北京市教育委员会和北京奥组委有关部门的领导及其他同志给予了热情指导和大力支持,有关专家审阅了部分文稿,在此表示衷心的感谢。

首都社会安全研究报告编委会

2007年1月

目 录

第一章

奥运安全管理体制研究

- 一、北京奥运会面临的安全形势 (1)
- 二、奥运安保工作的基本特征及安全管理体制设计
的要求与原则 (6)
- 三、北京奥运会安全管理体制的基本架构 (9)
- 四、北京奥运会安全管理的运行机制 (13)

第二章

奥运安全应急管理机制研究

- 一、北京市应急管理机制的进展 (17)
- 二、奥运会的特点及奥运应急管理中应注意的问题 (21)
- 三、奥运应急管理机制的构建策略 (26)

第三章

奥运安全风险评估研究

- 一、风险社会时代的风险 (33)
- 二、奥运安全的风险识别 (38)
- 三、奥运安全的脆弱性分析 (42)
- 四、奥运安全风险的等级划分 (47)

第四章

奥运安全反恐问题研究

- 一、加强奥运反恐工作的重要意义 (50)
- 二、奥运面临的恐怖威胁 (52)
- 三、针对奥运的恐怖活动的特征 (55)
- 四、奥运反恐的基本对策 (58)

第五章

奥运期间社会治安防控问题研究

- 一、多元主体参与, 综合手段兼施, 构建治安
全天候监视网: 消除时间死角 (71)
- 二、合理布局, 精心设计, 构建治安全方位防
控网: 消除空间死角 (77)
- 三、采用多种手段, 有意培养, 构建治安自我
防控网: 消除心理死角 (83)
- 四、打造归属感, 创建和谐人文环境, 构建治
安社会防控网: 消除社会死角 (88)

第六章

奥运期间突发公共事件问题研究

- 一、突发公共事件的含义、特点和分类 (93)
- 二、突发公共事件对奥运安全的影响 (95)
- 三、奥运期间可能发生的突发公共事件及诱因 ... (97)
- 四、奥运期间突发公共事件的宏观应对视角 (101)
- 五、奥运期间突发公共事件的微观应对视角 (106)

第七章

奥运期间轨道交通安全问题研究

- 一、首都轨道交通的基本情况及运营特点 (110)
- 二、首都轨道交通与奥运安全 (111)
- 三、影响首都轨道交通安全事故与事件的种类 (114)
- 四、奥运期间首都轨道交通运营安全对策 (119)

第八章

奥运安全与涉外警务

- 一、涉外警务概述 (134)
- 二、加强和改进涉外警务工作确保奥运安全 (136)
- 三、几点建议 (148)

第九章

奥运安全保卫工作经验与启示

- 一、重视情报信息工作 (151)

二、重视反恐防恐工作	(155)
三、做好奥运会立法工作	(160)
四、加强安全保卫力量	(161)
五、加强奥运会期间的交通管理	(165)
六、果断处置群体性事件	(167)
七、强化消防安全工作	(169)

第一章 奥运安全管理体制研究

李元 台运启^①

2008年北京申奥成功的当天,国际奥委会主席罗格在回答记者关于对下一届奥运会有何要求时说:“下一届奥运会的承办城市,首先必须是一个安全的城市。”公安部长周永康也指出:“安全保卫工作是办好奥运的第一要素和前提条件,没有安全保证的奥运会是一个低水平的奥运会。”北京奥组委在提出“绿色奥运、科技奥运、人文奥运”的同时,也提出了“安全奥运”的口号。因此,北京必须以一流的社会安全环境迎接数以百万计的观众、媒体、体育代表团、旅游者。现代盛会常常伴随着危险,特别是在非传统威胁日益增加的今天,尤其如此。这些危险大都是人为所致。从奥林匹克运动诞生至今,由于受到众多因素的影响,早已不是单纯的体育竞技比赛,而是一个涉及政治、经济、文化、社会、安全等诸多因素在内的重大综合性活动。

近几届奥运会的直接参与者一般都超过三万人,聚集的观众和旅游者更是超过百万人次。奥运会既裹挟了巨大的利益,又牵扯了错综复杂的矛盾。在各种国际争端和某些国家的内部矛盾不断激化的形势下,安全问题日益成为奥运会是否举办成功的关键问题,举办城市的安保压力也就越来越大。因此,如何设计及建立一个安全、有效的奥运安全管理体制是举办城市首先要关注和解决的问题。

一、北京奥运会面临的安全形势

奥运会在吸引全世界人们目光的同时常伴随许多不安全的因素。从1904年圣路易第三届奥运会开始,“恐怖主义”一直是令奥运会举办国头痛的“顽疾”。1968年2月墨西哥奥运会遭到暴力组织的恐吓;1972年慕尼黑奥运会发生的“黑九月事件”;1996年亚特兰大奥运会的爆炸案

^① 李元:中国人民公安大学法律系讲师;台运启:中国人民公安大学治安系讲师。

等。恐怖与暴力等威胁无孔不入、无所不在。不仅如此,现代奥运会还面临着诸如火灾、水灾、电力供应、交通、环境污染、突发流行疾病、网络黑客和病毒等突发事件的威胁。可以说,虽然不同的举办城市都有自己特殊的安全问题,但面对的共同安全问题主要是恐怖主义、暴力事件等突发事件。现代奥运会始终面临着严峻的安全形势,2008年北京奥运会也不例外。

(一) 恐怖活动仍将是北京奥运会面临的最大威胁

1. “四独”问题首当其冲

所谓“四独”问题,是指长期以来的“台独”、“藏独”、“疆独”、死灰复燃的“蒙独”及涉及的相关国家问题。

(1) “台独”问题。台湾岛内分裂势力在某些国家的默许或者支持下,总是不失时机地抓住一切机会实施其分裂祖国的图谋。可以说,台独势力绝不会放过2008年奥运会,千方百计预谋和实施破坏活动。

(2) “藏独”问题。以达赖喇嘛为首的藏独势力,在过去几十年中一直为西藏独立而四处游说。近几年,“藏独”势力多次派出私人代表访问北京,与中央政府接触,主张“以主权换治权”、“藏人治藏的保障”等,未来西藏问题可能更加复杂。各种迹象表明,藏独势力不会在2008年奥运会上“无声无息”。

(3) “疆独”问题。“疆独”问题主要是“东突”问题。中国于2005年宣布一些与“东突”活动有关的组织为非法组织,并予以取缔,对境内外的一些“东突”恐怖分子发出了逮捕令。买买提明·艾孜来提、多里坤·艾沙、阿不都古力·卡拉卡等“东突解放组织”核心人物,不仅接受了伊斯兰极端宗教思想,组织暴力恐怖培训,还在境外长期从事暴力恐怖活动,制造了多起抢劫、杀人案件,造成人民生命、财产重大损失。虽然我国对“东突解放组织”暴力恐怖进行了有力打击,但“东突解放组织”及其余孽的恐怖暴力活动已成为我国安全问题及2008年奥运会安全问题的一大隐患。

(4) “蒙独”问题。应该说建国以来的“蒙独”势力相对平静,但是近几年,“蒙独”势力在国际敌对势力、恐怖主义及“三独”势力(“台独”、“藏独”、“疆独”)等国内外因素影响甚至鼓舞下,死灰复燃,要求成立“大蒙古国”的呼声又有所抬头。特别是个别国家及有关势力

的默许及暗中支持,使问题更为复杂。在“三独”问题已经公开化的情况下,“蒙独”问题具有一定的隐蔽性,容易被忽视。因此可以肯定,“蒙独”势力不会在2008年北京奥运会上“无所作为”。

2. “法轮功”问题不容忽视

邪教组织是社会的毒瘤,已成为危害社会和民众的一股邪恶势力,尤其是邪教组织实施的恐怖主义犯罪已严重地危害了公共安全。我国已宣布并确定“法轮功”及其组织为邪教组织并予以取缔,但“法轮功”并未消失,在一定范围内有不同程度的存在。在这些顽固的“存在者”看来,大众是“非我族类”,是攻击的对象。正是出于这种奇特而阴暗的心理,“恐怖邪教”的行为往往充满突发性、隐蔽性、暴烈性。

(二) 群体性事件

群体性事件,是指在一定社会背景下形成的群体为了共同的利益或需要,在不确定诱因和不确定时间中,突然引发的公开干扰社会秩序,造成不良社会影响,乃至可能危及社会稳定的集群行为。当前,我国经济社会发展已进入人均GDP从1000美元向3000美元跨越的关键阶段。根据对世界发展进程的一般规律的研究,一个国家或地区发展到这个阶段,往往是社会矛盾最为突出时期。在今后一段时间内,群体性事件不仅将大量存在,甚至还会有所上升。加之长期以来未能消除的“崇上心理”,使人们认为只有上级,特别是中央机关才能解决自己的问题,致使许多群众对作为中央党政机关所在地的北京市情有独钟,使北京市成为群体性事件的集中地。有的群体性事件的组织者和参与者为了解决自己的问题,可能在奥运会举行期间或者之前在北京或者其周边地区制造群体性事件,以扩大影响,促使问题的解决。

(三) 暴力问题

1. 体育集群行为失控引起的暴力

在集群行为中,参与者之间为陌生人,一般处于匿名心态。一旦有什么风吹草动,参与者极易产生理性控制转让和情绪交叉感染。群体情绪极易失控,从而引发闹事甚至骚乱等突发事件。1985年“5·19”事件及2002年甲A“9·8”事件便是明证。体育集群行为失控引发的暴力问

题是历届奥运会和大规模运动会都会出现的一种突发事件,只是时间和地点不同而已。由于奥运会参与群众人数多、成分复杂、情绪激昂,既难以预料又难以控制,闹事可以引发各种各样的其他突发事件的发生,从而导致暴力行为的产生。

2. 非理性的民族主义情结

竞技体育在给人们带来快乐的同时,某些不该发生的事件也会给快乐蒙上一层阴影。例如足球运动拥有世界最多的爱好者和观众,足球情结牵动球迷的心,但是因足球而引起的暴力事件困扰着这一运动。喝倒彩、谩骂、殴打等粗暴行为都是引起事端的导火索。特别是在某些相互敌视的国家、有民族矛盾或者民族敌对情结的运动队之间的比赛,往往是民族主义情结超过体育运动比赛本身,甚至把体育比赛看作是民族之间的比赛,使本应纯洁的体育比赛不再纯洁,极易出现比赛双方支持者的冲突乃至暴力行为。

3. 运动员利益争夺

自竞技体育商业化以来,针对运动员的暴力事件就没有停止过。巨大的商业利益给运动员人身安全带来隐患,著名运动员越来越多地成为犯罪分子袭击的目标,体育明星被殴打、抢劫甚至被杀的事情时有发生。1994年美国花样滑冰锦标赛冠军南茜·克里根被人用金属棒打伤腿部,受害者说:“他们的目标很明显是我的双腿。”年仅18岁的欧洲青年拳击冠军拉图什科是极有希望在悉尼奥运会上夺冠的选手,他在莫斯科郊外一座体育场门外惨遭枪杀。当地警方称,拉图什科在走出体育场时,头部和胸部中了八枪。世界花样滑冰冠军博金斯卡亚的汽车在莫斯科市中心的公寓前突然爆炸,事后她认为这件事的目的是破坏她对这个赛季重入锦标赛的准备,她说:“除了嫉妒,我找不出任何原因,这纯粹是人性的嫉妒。”

(四) 公共设施类突发事件

交通、污染、城市垃圾、城市建设污染等环境问题也不容忽视。能否对这类突发事件采取相应的措施,对于2008年北京奥运会的组织者来说,无疑是一次严峻的考验。

1. 通讯设施

在社会迅速发展的今天,信息交流的高效、畅通,已经成为社会发

展的重要基础。日新月异的通信技术正在越来越深刻地改变人类的生活，影响到人类生活的方方面面。奥运会这样四年一届的全球盛会，成为对主办国家通讯技术发展水平的一次集中展示的舞台。从比赛现场的信号传输、媒体的新闻报道传递，到整个信息协调工作的进行等，都对奥运会安全提出了严峻的考验。现代通讯技术越发达，其脆弱性越突出。在这个日益依赖信息技术的社会，一旦通讯出现问题，不仅直接影响比赛的顺利进行，还可能影响安全保工及突发事件的处置工作。特别是在突发事件处置过程中，一旦现代通讯出现问题，就无法进行有效的指挥和控制，将会使问题更加严重。在现代运动会安保工作预案中，一般都未对在现代通讯出现问题的情况下如何利用传统通讯工具做出安排，这也是极易忽视的安全问题之一。

2. 交通问题及场馆通道

奥运会拥有世界最大的人气指数，同时北京也是世界著名城市和旅游胜地。届时，将会有大规模的人群在较为集中的时间内汇聚北京，大量的人流、物流进出、停留在北京，交通承载力及交通安全时刻考验着北京。可以设想，奥运会的每天每一场比赛的观众用“人头攒动”来形容都不为过。各种场馆的人流通道及其周围的环境在几个小时或更短时间内能否适应巨大的人流“冲击”问题已摆在我们面前。慌乱、嘈杂、拥挤等问题造成的“践踏”以至流血事件，将严重威胁奥运会的安全。

3. 城市防灾

举办北京奥运会时，北方正值盛夏，暴雨很有可能带来工程设备破坏、人员伤亡、交通阻断等后果。2002年7月10日一场历史罕见的大暴雨袭击了北京，一夜之间，北京城区不少地方形成积水。积水没有得到及时处理，很大原因是由于有关部门责任不明，耽误了处理时机。城市水污染灾害因废水（包括工业废水与生活废水）引起的城市水源破坏、饮用水质量下降、工业用水奇缺的现象以及人类活动排放的污物污染水源等灾害问题，也是影响奥运会安全不可忽视的因素。

4. 网络上的黑客和病毒

从全球范围看，计算机病毒造成的直接损失每年近2000亿美元。病毒种类也在成倍递增，广泛使用的间谍软件，让现有监测系统难以侦察，网络恐怖事件和黑客的攻击手段层出不穷，这些安全隐患无一不在威胁着北京奥运的安全工作。

二、奥运安保工作的基本特征及安全管理体制设计的要求与原则

(一) 奥运安保工作的基本特征

从以往奥运会安全保卫工作的一般规律看,奥运安保具有规模超大、工程复杂、筹备漫长、开放性强、风险性大、经费庞大等基本特征。^①

1. 规模超大

奥运会是超大规模的国际体育盛事。数以万计的运动员、各国政要聚首举办城市,整个世界聚焦于举办地。世界上各种势力,不论是针对举办国还是针对其他参赛国、地区,目标都将瞄准奥运会举办城市。非超大规模的奥运安保不足以满足各方安保需求。

2. 工程复杂

奥运安保是一项复杂的系统工程。在短时间内同时涉及一国的海、陆、空领域(包括举办城市以及举办国的全境)。防范对象涉及国内外各种势力。因此,奥运安保需要建立比通常情况下更为有效和密切的机构间协作关系。北京奥运安保也不例外,需要由举办国中央政府的统一和直接领导。

3. 筹备漫长

目前,世界上没有哪一个大型活动安保工作能像奥运安保这样,需要长达7年的准备时间。在这7年里,要考虑奥运安保行动的思路;制定战略规划;编制安保运行计划;确立安保工作模式;根据举办国的实际情况确定安保行动的范围和规模等。参赛的运动员、教练员来自一百多个国家和地区,还有多国的政府官员在奥运会期间来到举办城市,必须把每个代表团的情况和特殊要求考虑进去。既要防止可能发生的恐怖袭击,也不能忽略每场比赛的交通组织工作。

4. 开放性强

作为全球性的体育盛会,奥运会本身就是一个开放性的系统。虽然是一个城市举办奥运会,但奥运会是国际性的体育盛事,必须以国际化

^① 吕实珉:《奥运安保的概念和基本特征》,《北京人民警察学院学报》,2006年1月,第1期。