

CHENGSHI
GONGGONG
ANQUAN
ZHILI
YU
DIFANG
SHIZHENG
YANJIU

城市公共安全治理
与地方实证研究

黄传英 著



黄传英，现任中共南宁市委党校法学教研部主任，法学副教授，连续两届被评为广西党校系统优秀教师。南宁市第六批优秀青年专业技术人才和第七批学术技术带头人，南宁市应急管理专家库成员和南宁市反腐倡廉理论研究中心特约理论研究员。长期从事政府应急管理和廉政建设内容的教学和研究工作。

城市公共安全治理 与地方实证研究

黄传英 著

广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共安全治理与地方实证研究 / 黄传英著. — 南宁: 广西人民出版社, 2019.7

ISBN 978-7-219-10853-6

I. ①城… II. ①黄… III. ①城市—公共安全—安全管理—研究—南宁 IV. ①D630.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 139816 号

责任编辑 寇晓暘

责任校对 罗 雯

装帧设计 陈晓蕾

责任排版 梁少芳

出版发行 广西人民出版社

社 址 广西南宁市桂春路 6 号

邮 编 530021

印 刷 广西昭泰子隆彩印有限责任公司

开 本 787mm × 1092mm 1 / 16

印 张 16.5

字 数 271 千字

版 次 2019 年 7 月 第 1 版

印 次 2019 年 7 月 第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-219-10853-6

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

前 言	001
-----	-----

上篇 基础理论

第一章 概念界定：城市公共安全治理的基本概念	005
一、有关城市安全治理与风险防控的研究现状	005
二、城市公共安全治理相关概念	008
第二章 理论支撑：城市安全治理与风险防控相关理论	019
一、风险社会理论	019
二、危机管理理论	024
三、整体性治理理论	028
四、其他相关理论	032
第三章 现实需求：城市公共安全治理与风险防控的现实必要性	034
一、城市公共安全事件的发生	034
二、城市公共安全受到严重威胁	040
三、城市常规治理与应急管理存在短板	042
四、城市公共安全应急管理的现实需要	046
第四章 常规治理：构建城市安全治理风险防控机制	048
一、当前城市安全治理与风险防控的基本情况	048

二、城市治理与风险防控存在的主要问题及原因分析	049
三、构建现代城市风险治理防控机制的对策建议	050
第五章 非常规治理：城市安全应急管理“一案三制”建设	060
一、全面推进应急预案体系建设	060
二、建立从上到下的应急管理体制	065
三、应急管理法制建设	068
第六章 运行机制：构建科学高效的城市安全应急机制	071
一、机制与应急管理机制	071
二、应急管理机制构建的基本原则及主要节点	073
三、城市公共应急机制构建的整体框架内容	077

中篇 地方实证

第七章 现状审视：B省A市城市公共安全面临的挑战	095
一、B省A市城市风险的现状审视	095
二、B省A市城市公共安全的典型案例分析	100
第八章 实践探索：B省A市城市公共安全治理的主要做法	109
一、建立集常规与非常规管理于一体的城市应急联动中心	109
二、建立以常规治理为重点的城市社区网格化管理模式	116
三、建立城市视联网监控系统	122
第九章 一案三制：A市城市公共安全应急管理概况	124
一、应急管理“一案三制”建设的基本情况	124
二、A市城市公共安全应急管理存在的不足	134

第十章 路径选择：加强城市安全应急管理的对策建议	137
一、促使应急管理理念的全方位转型	138
二、进一步完善应急预案体系建设	138
三、构建完备科学的应急管理组织体系	142
四、建立健全相关法律法规和政策措施	143
五、运用整体性治理理论加强应急管理运行机制建设	143
第十一章 教育培训：A市城市应急培训基地的建设	152
一、应急培训基地建设的必要性	152
二、应急培训基地信息化系统建设	155
三、应急基地培训课程建设	162
四、应急管理教学科研团队建设	164
下篇 专项研究	
第十二章 经验借鉴：国内外城市安全治理的实践模式	169
一、国内城市公共安全治理的主要做法	169
二、国际城市公共安全应急管理的实践借鉴	175
第十三章 区域合作：城市公共安全治理跨区域合作建设	185
一、城市群加强区域应急合作的必要性	186
二、制约跨区域合作机制建设的障碍因素	187
三、国内区域应急合作实践与启示	189
四、构建北部湾区域应急合作的对策建议	190
第十四章 社会动员：有序引导社会参与城市安全治理	194
一、社会参与城市公共安全治理的现实必要	195
二、当前倡导社会参与城市公共治理面临的难题	197

三、影响社会参与城市公共安全治理的主要原因	200
四、化解社会参与城市公共安全治理难题的对策建议	201
第十五章 食品安全：构建食品安全长效管理机制研究	207
一、南宁市食品安全管理总体情况分析	208
二、当前南宁市食品安全存在的主要问题及原因分析	210
三、构建食品安全长效机制的几点建议	213
第十六章 地铁安全：城市轨道交通安全问题研究	220
一、城市轨道交通建设与运营公共安全事件	221
二、影响城市轨道交通安全管理的主要因素	222
三、现阶段南宁城市轨道交通现状及主要做法	225
四、当前南宁城市轨道交通存在的主要安全问题	229
五、国内外城市轨道交通安全管理的做法与经验借鉴	230
六、进一步加强南宁轨道交通安全管理的对策建议	233
第十七章 扬尘治理：构建扬尘污染综合治理长效机制	236
一、南宁市扬尘污染的主要来源	237
二、南宁市扬尘污染治理的有益探索	238
三、南宁市扬尘污染治理取得的重大成效	241
四、当前扬尘治理存在的主要问题及原因	243
五、建立健全南宁扬尘治理长效机制的对策建议	244
主要参考文献	249
一、中文原著	249
二、中文期刊	250
三、硕博论文	255
后 记	257

前 言

在汉语中，城市是“城”与“市”的组合词。“城”主要是为了防卫，并且用城墙等围起来的地域。《管子·度地》说“内为之城，外为之廓”。“市”则是指进行交易的场所，“日中为市”。现代意义上讲的城市，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^①。包括住宅区、工业区和商业区并且具备行政管辖功能。在工业化和信息化时代，由于政治、经济、文化、教育、卫生等各个方面聚集其中，因此城市对一个国家的发展非常重要，没有现代化的城市，就没有国家现代化的未来。而其中，安全又是城市发展的基石，如果城市不注重安全建设，城市生产生活就会变得脆弱，不安全，甚至“凶险”。党的十九大报告指出：“统筹发展与安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。”^②近年来，随着城市的不断发展，人们渐渐发现，现代化的城市生活，远非期待中那般幸福与安定，城市正成为风险与危机最大的滋生与酿造地，人们在创造城市的同时也为自己制造了无穷的风险，城市里的风险似乎躲藏在每一个人的身边，如上有密集的高楼坠物之忧，下有无处不在的井盖踏空坠井之患，行有横冲直撞的机动车之恶，吃有非法添加剂之乱等等，这给城市居民生活带来了巨大的威胁和破坏。如何治理城市中的社会风险，构建以人为本的宜居城市、和谐城市，是当前城市治理与风险防控研究的焦点和前沿问题。

党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。落实到一个城市，就是以经济建设为中心，以社会建设为重心，以民生建设为核

^① 李德文：《城市复杂区域公共安全分析及评价研究》，西安科技大学博士论文，2013。

^② 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2017，第19页。

心，推进城市由“管理”向“治理”的务实转变。习近平总书记在2015年12月14日主持召开中央政治局会议时指出：“要提高城市管理水平，落实城市管理主体责任，改革城市管理体制，理顺各部门职责分工，严格安全监管，健全城市应急体系。”2015年12月23日，中央城市工作会议提出，尊重城市发展规律，要把安全放在第一位，把住安全关、质量关，并把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节各个领域。这是自1978年后，中央层面重启最高规格的会议专门研究城市工作问题。2017年和2018年中央又连续两次召开城市工作会议，均把城市安全放在重要位置，这说明历经四十年的改革开放，我国城市发展已进入新的发展时期，城市建设成为现代化建设的重要引擎。城市这个集人口、建筑物、各类活动密集的居住地，正发生巨大的变化，城市公共安全事件在各个领域都有可能发生，不管是发生在城市的空中区域，还是发生在城市的水域；不管是发生在城市的实体空间，还是虚拟空间，一旦发生公共安全事件都会对城市公共安全造成巨大的威胁。在城市里，传统的安全生产事故、高层火灾、食品安全、城市内涝等安全问题普遍存在，随着城市化的发展，出现了一些新的威胁，如暴恐事件、信息安全事件、环境污染事件等等。而这些新型事故一旦出现，极易造成巨大经济损失，同时又可能造成大量的人员伤亡，给整个城市社会稳定造成极大的影响。没有城市安全，何谈让生活更美好，未来城市安全，需通过城市大数据进行风险评估，找出城市安全薄弱点，防患于未然。为此研究城市公共安全问题已成为当前各级城市政府治理城市面临的焦点和前沿问题，必须摆在重要日程进行面对，当然城市安全问题是一个老生常谈的问题，但也是一个常讲常新、常究常新的新课题。

城市公共安全关系到城市居民的生命财产安全和城市经济社会协调发展全局性的战略问题。城市发展如果忽略城市安全，将会毁于一旦，更谈不上持续发展与和谐发展。那么如何有效保障城市公共安全是城市管理者和广大居民共同关心的问题。因此，本书从城市治理与风险防范的基础理论研究出发，分上中下三篇，论述城市公共安全治理的基本理论、地方实证分析和专门领域研究的专项内容，通过分析城市安全潜在风险及治理现状，找出存在的问题，通过借鉴国内外先进城市经验做法，提出加强城市治理与风险防控的可行性对策建议，构建起现代城市公共安全治理与风险防控机制，以期对城市治理的现实工作提供一定参考。

上篇 | 基础理论



本篇从城市公共安全治理的基本概念出发，对有关城市安全治理与风险防控的研究现状，城市安全治理与风险防控相关理论，尤其是风险社会理论、危机管理理论、整体性治理理论作了重点阐述。在此基础上，对伴随城市化进程加快而更加凸显的城市公共安全问题与风险防控的现实必要性进行了分析，认为城市作为现代社会最核心、最重要的构成单位，其公共安全问题已渗透到了城市各个角落和运行的各个环节。在21世纪的今天，要让人们在城市生活得更加美好，有更多的安全感和获得感，必须加大城市风险理论研究和城市治理理论研究，尤其在治理上，必须加强常规治理与非常规应急管理有机衔接，构建科学高效的城市安全管理机制，才能更好地维护城市的安全。



第一章

概念界定：城市公共安全治理的基本概念

随着城市的不断发展，人们渐渐发现，现代化的城市生活，远非期待中那般幸福与安定，城市正成为风险与危机最大的滋生与酿造地，人们在创造城市的同时也为自己制造了无穷的风险，城市里的风险似乎躲藏在每一个脆弱的身边，这给城市居民生活带来了巨大的威胁和破坏。如何治理风险社会中的城市，构建以人为本的宜居城市、和谐城市，是当前城市治理与风险防控研究的焦点和前沿问题。

一、有关城市安全治理与风险防控的研究现状

（一）国外关于城市安全风险治理的研究

国外有关风险理论研究最早是在1986年德国学者乌尔里希·贝克在自己的《风险社会》一书中首次提出，“风险社会”概念出现宣布人类风险社会的到来。此后有关风险研究，基本上都以贝克的理论为起点的。有关城市风险治理领域理论研究因各国国情不同其关注点各不相同，但整体上都是从城市防灾与防卫两个视角入手。如日本作为研究城市公共安全较早的国家之一，其研究的重点是减灾和防灾，在1996年日本神户大学成立了都市安全研究中心，代表日本关注城市安全的研究，因为日本的地理条件特殊，属于岛国位于地震带上，城市经常受到地震、台风等自然灾害威胁。在日语中就有“都市安全”和“安全安心城市”的说法，这说明城市公共安全理念深入到每一个居民心中。

欧美国家十分重视人身安全防护设计方面的研究，如英国在1998年实施了减少犯罪、减轻人们对犯罪的恐惧感的城市安全计划；美国根据联邦调查

局公布的犯罪数字，每年都会评选出美国最安全的城市供公众参考；加拿大警方每年根据地方提供的罪案统计资料结果进行最安全的城市评选。这是由于欧美国家存在较为严重的社会问题，城市安全关注的焦点集中于加强政府与公民的合作。在英语中“Safer City”和“Safe City”都表示“城市安全”。

作为国际组织的联合国更是对城市公共安全问题进行关注，联合国早在1987年就召开了减少城市不安全性会议，时隔两年即1989年又召开了提高城市安全度会议，通过召开会议的方式来寻找行之有效的对策以保证人身的安全和社会治安的稳定。从1994年开始，联合国关注安全的重点放在平民和居民生活方面，并直接将其写入联合国发展计划报告。到1996年联合国把“国际减灾日”的主题定为“城市化与灾害”，1998年联合国把“世界人居日”的主题定为“更安全的城市”，2005年在北京召开的国际减灾大会提出要提高国家和社区的减灾能力等等，这些主题的设定，就是要更好地保护城市公共安全，最大限度调动各国公众的防灾减灾自觉性。

到了21世纪初，国外开始打破原来仅限于防灾与减灾的局限，高度关注非传统城市安全问题，加深对城市整体性公共安全的认识。道萨迪亚斯(C.A. Doxiadis)指出：“一个城市必须在保证自由、安全的条件下，为每个人提供最好的发展机会，这是人类城市的一个目标。”^①2006年6月第三届世界城市论坛会议在加拿大温哥华举行，提出了“The Secure City”即城市安全的倡议。各种威胁给城市规划设计、政府政策和城市设计提出挑战，未来城市安全研究方案应该寻求适应性安全、预防性安全和人类安全。三者间关系被提上议程。

国外学者关于城市公共安全研究内容，集中体现在公共危机管理方面。在城市治理领域最有影响的研究著作主要包括罗森塔尔(Rosenthal)的《危机管理：应对灾害、暴乱与恐怖主义》、巴顿(Barton)的《组织危机管理》、希尔斯(Hills)的《危机管理》以及沃尔森(Wolfson)的《应对危机四伏的生活：突发事件管理导论》等。

(二) 国内关于城市安全风险治理研究

国内关于风险社会的研究集中出现在21世纪初以后，初期阶段研究集中在哲学和社会学领域。其后，随着研究国外风险社会成果的深入和国内多起

① 董晓峰、王莉等：《城市公共安全研究综述》，《城市问题》2007年第11期。

公共危机事件的发生,引发国内学者更深层次的思考。学术界开展了如何应对突发事件和保障公共安全的探讨,内容涵盖灾前城市综合减灾规划,灾中应急预案、救援措施,灾后综合灾情评估体系等,研究领域向城市可持续发展的范围延伸。在早期对城市公共安全治理研究主要集中于单一层面的防灾减灾研究上,随着城市发展,研究领域开始从单一层面逐渐扩展到城市防灾、城市治安和城市防卫三方面。到21世纪,城市公共安全问题变得复杂,从2002年开始,中国科协对安全科技进行综合专题研究,在生产安全、职业危害预防与控制、生态与环境安全、资源与能源安全、信息安全、城市安全减灾、食品安全、突发公共卫生事件控制、交通运输与物流安全等方面有研究项目^①。也正是这个时候广西南宁在2002年建成全国第一套城市应急联动系统并投入运行,江苏南京承诺要建成全国最安全城市。2003年辽宁沈阳开始着手创建城市安全调研阶段的20个工程。2004年中国城市规划学会开始筹建城市安全与防灾规划学术委员会并开展城市综合减灾规划。同时,关于城市公共安全风险评价的研究也不断增多,如关于城市洪水灾害易损性评价、城市燃气管道系统风险评价、道路交通安全的评价、生态安全或环境安全的评价。很显然研究领域已从被动抗灾转向主动防灾过渡。

对国内城市应急管理的研究,较多学者从应急管理体系的角度进行研究。学者雷仲敏指出城市公共安全管理要强化立法,明确定位政府和社会团体在应急管理中的角色,要通过整合分散资源,建立信息管理系统,构建一个由政府、社会、公众和企业等多方主体合作参与到城市公共安全管理,实现公共安全管理体系的系统性和完整性;学者张芳山提出了我国公共安全模式要大胆借鉴国外管理的优点,孙斌提出在管理体系构建上应该加强社会公共应急管理机制。

国内外关于风险社会城市治理研究的成果说明城市危险源种类繁多,城市治理与风险防控非常迫切。为有效应对和解决城市发展中安全问题,需要各级政府城市管理者对可能导致城市公共安全问题的诸多危险源进行有效辨识,对其可能引起的城市公共安全问题展开系统分析,并有针对性地建立防范机制,减少影响城市公共安全事件发生因素的增加。

^① 金磊:《城市综合减灾须要未雨绸缪》,《科技潮》2006年第3期。

二、城市公共安全治理相关概念

（一）城市公共安全

从安全到公共安全，再到城市公共安全，这一概念的外延在逻辑上是一个从宽到窄的过程。城市容易发生公共安全问题，这是由城市的属性和特点决定的。城市是一个集经济、政治、文化等要素于一体的复杂区域，其正常运转有赖于各个要素之间的良性互动与结构稳定，但是巨大的复杂性使其正常运转面临着威胁，容易催生城市公共安全问题^①。

1. 安全与公共安全

安全是我们日常生活中出现得较为普遍的词语，简单来说就是没有危险。在《现代汉语词典》中，安全解释为“没有危险；平安”。《辞海》对安全的定义是“没有危险；不受威胁；不出事故”。从安全的定义来看，公共安全就是公共领域没有危险，不受威胁，不出事故^②。但对公共安全的界定，学者们从法学、国家安全、社会学、公共管理学及心理学等角度给出了不同解释。本书从公共管理学的角度进行分析认为，公共安全是指公共领域的基本价值、基本规范、基本利益等未受到威胁，从而能够沿着公共生活的固有逻辑或者人们的预期正常前进的状态^③。也可以是指在人类生产过程中，将系统的运行状态对人类的生命、财产、环境可能产生的损害控制在人类能接受水平以下的状态^④。主要强调公共安全还是安全范畴，其范围是公共领域，相对于安全来讲，范围较小，属于安全概念的外延。它是指多数人的生命、健康和公私财产的安全，具体来说在自然灾害、安全事故、公共卫生和社会安全事件发生过程中，将人员伤亡或财产损失控制在可以接受的状态。

2. 城市公共安全的基本含义

随着城市环境恶化、人口增多、经济和社会问题集中出现，城市公

① 宁卫杰：《城市公共安全焦虑研究》，南京大学硕士论文，2015。

② 宁卫杰：《城市公共安全焦虑研究》，南京大学硕士论文，2015。

③ 赵汗青：《中国现代城市公共安全管理研究》，东北师范大学博士论文，2012。

④ 刘文婕：《南昌市城市公共安全管理问题研究》，江西财经大学硕士论文，2012。

共安全面临更大的威胁,各种突发事件爆发可能性更大,城市风险防控越显重要。城市安全是城市可持续发展、健康发展、稳定发展的前提和重要保障。为了保障市民生命和财产安全,将城市风险威胁控制在最低范围内,政府采用法制化、规范化的防控手段加以干涉,尽量保持社会生活的正常秩序。城市公共安全有广义和狭义之分,狭义的城市安全主要指与人身安全和财产安全密切相关的安全,即城市治安安全^①。广义的城市公共安全指城市及其人员、财产、城市生命线等重要系统的安全,是城市及其公民、财产的安全和安全需要的满足,是城市依法进行社会、经济和文化活动以及生产和经营所必需的良好内部秩序和外部环境的保证^②。城市公共安全主要由政府和社会提供有效的预防措施,减少或避免各种事故和灾害的发生,保障人民生命财产安全,减少社会危害和经济损失。城市公共安全专门研究城市中由于自然因素和人为因素所导致的事故灾害及给城市带来的风险^③。本书主要强调的是广义的城市公共安全,涉及社会、经济和文化以及生产和经营等所有领域内容内部秩序和外部环境的正常运转。

3.城市公共安全事故类型

威胁城市公共安全的因素很多,主要有自然因素、生态环境、社会、经济、公共卫生、技术、信息等因素组成,不再是单纯的军事或灾害范畴。对城市公共安全事件进行分类,主要依据产生事件的原因、机理、过程、性质和危害对象等条件,同时也要考虑城市自然地理特点和经济社会发展水平以及应急资源分布和政府组织结构等情况。本书从突发事件的关联性、相似性进行归纳,进行合理分类,将影响城市公共安全的事件分为四类:自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件(如表1)。

① 廖爱红、侯福均:《基于逼近理想点和层次分析法的城市安全评估》,《公共安全》2009年第14期。

② 董华、张吉光:《城市公共安全应急与管理》,化学工业出版社,2006。

③ 刘茂、赵国敏、陈庚:《建立城市公共安全系统的研究》,《中国公共安全》2005年第1期。