



中国政策科学研究会国家安全政策委员会

CNSF

ZHONGGUOZHENGCEKEXUEYANJIUHUIGUOJIAANQUANZHENGCEWEIYUANHUI

# 城市发展 与

# 国家安全

第六届中国国家安全论坛论文集

◆ 主 编：巴忠倓

◆ 副主编：糜振玉 俞源

- |     |                      |
|-----|----------------------|
| 顾秀莲 | 科学建设城市 保障城市安全        |
| 蒋明君 | 生态安全是构建和谐社会和可持续发展的基础 |
| 杨宜勇 | 城市发展与安全的思考           |
| 刘静波 | 加强城市风险预防功能 控制灾难威胁    |
| 顾定国 | 超大规模城市社会安全管理         |
| 廖作斌 | 构建和谐社区 促进城市安全发展      |

时事出版社

# 城市发展与国家安全

——第六届中国国家安全论坛论文集

主 编：巴忠倓

副主编：糜振玉 俞 源

时事出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市发展与国家安<sub>全</sub>——第六届中国国家安全论坛论文集/巴忠<sub>倓</sub>主编.  
—北京:时事出版社, 2008. 6  
ISBN 978-7-80232-161-8

I. 城… II. 巴… III. ①城市—发展—中国—学术会议—文集②国家安全—中国—学术会议—文集 IV. F299.2 D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 080076 号

出版发行: 时事出版社  
地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号  
邮 编: 100081  
发行热线: (010) 88547590 88547591  
读者服务部: (010) 88547595  
传 真: (010) 68418647  
电子邮箱: shishichubanshe@sina.com  
网 址: www.shishishe.com  
印 刷: 北京百善印刷厂

---

开本: 787×1092 1/16 印张: 17.625 字数: 314 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

主 编 巴忠倓

副主编 糜振玉 俞 源

编辑委员会委员

朱国林 孔令铜 乔 良

王湘穗 孙 峰 华 野

王宪磊 郭毅敏 吕 伟

张杰刚

统 稿 朱国林 孔令铜

# 贺 信

论坛组委会：

今天，我因事不能出席论坛，请转达我对顾秀莲副委员长、郝建秀副主席的问候！并向出席论坛的专家学者们致意。

本届论坛的主题是“城市发展与国家安全”，这是我国经济社会发展的重要课题。

城市是经济、政治、文化的中心，在国家经济社会发展中具有极为重要的作用。在国内外新形势下，我国改革开放的事业迅猛发展，但也出现了涉及经济、政治、社会、文化、生态等安全方面十分突出的问题。这就需要我们以中共十七大精神为指导，用马克思主义中国化的最新成果，深入贯彻落实科学发展观，分析当前和今后在城市发展与国家安全方面所出现的新问题、新矛盾，研究应对之策。

希望参加此次论坛的专家、学者，以崇高的使命感及严谨的治学态度和睿智，为中国特色的社会主义的城市发展与国家安全出谋划策，做出新的有益的贡献！

预祝论坛取得圆满成功！

赵书起

2007年12月7日

# 目 录

## 科学建设城市 保障城市安全

——在第六届中国国家安全论坛上的讲话…………… 顾秀莲 (1)

## 深入贯彻落实党的十七大精神 着力推动城市安全科学发展

——在第六届中国国家安全论坛上的讲话…………… 巴忠倬 (6)

生态安全是构建和谐社会和可持续发展的基础…………… 蒋明君 (14)

对中国特色城镇化发展新阶段与城市安全的几点认识…………… 傅崇兰 (25)

城市发展与安全的思考…………… 杨宜勇 (45)

## 探析工业化、城镇化、市场化、国际化深入发展进程中的

城市安全…………… 张海生 刘希风 (71)

试析 21 世纪城市安全的新内涵…………… 林利民 高 辉 (84)

加强城市风险预防功能控制灾难威胁…………… 刘静波 (89)

以危机管理推动中国行政改革…………… 陈洁华 (97)

## 超大规模城市社会安全管理

——上海城市安全和社会和谐总体构想…………… 顾定国 (119)

普京重拳城市反恐 确保国民安宁…………… 万成才 (149)

德国应对恐怖主义威胁的主要措施…………… 何 兰 (153)

切实强化政府公共安全管理的主导地位…………… 郭斯兰 (159)

企业应设立现代意义上的“安全管理总监”…………… 陈 硕 陈 利 (176)

昆山市的发展与江苏城市化进程的思考…………… 桑登平 (186)

城市发展必须注重自身的自然和人文特色·····	王占和	(198)
对城市发展中人防建设的思考·····	赵金魁	(204)
我国内地大城市防空袭的思考·····	郭建军	(209)
城市安全发展与国防建设的思考·····	唐武文 张泽宇	(214)
城市信息化建设与国家安全·····	王宁	(220)
构建城市公共突发事件应急机制问题 研究·····	李梦鹤 孙向东	(227)
对建立特大城市处置突发事件跨部门军地联动指挥 决策机制的思考·····	欧阳维	(237)
城市重要军事目标的危机管理及应急 防护·····	杨承军 杨莹 裴垒	(242)
构建和谐社区 促进城市安全发展·····	廖作斌	(248)
城市安全与犯罪预警方法初探·····	陈利	(262)
第六届中国国家安全论坛 ——聚焦城市发展与国家安全(摘要)·····		(273)

# 科学建设城市 保障城市安全

——在第六届中国国家安全论坛上的讲话

顾秀莲

各位专家学者、各位来宾：

很高兴来参加中国政策研究会国家安全政策委员会主办的第六届中国国家安全论坛，首先对会议的召开表示热烈的祝贺。对与会的各位专家学者、各位来宾致意。这次会议的主题是“城市发展与国家安

全”，我感到，这个主题抓住了我国经济社会发展现阶段的关键。长期以来，中国一直是一个以农业和农村为主的国家，在现代化进程中，城市在我国政治、经济、文化和社会生活各方面越来越成为主导者。如何解决好城市的发展和安

全问题，关系到我国全面建设小康社会的战略全局。下面我就“科学建设城市，保障城市安全”的问题，谈几点意见。

## 一、我国正处在城市化快速发展 发展的关键时期

城市化是社会生产力发展的必然产物，是一个国家或地区在实现现代化



过程中的必由之路。在城市化过程中，农村人口向城市聚集，导致了物质利用效率和生产效率的提高，促进了技术的快速发展，使工业化得以实现。人们在创造前所未有的物质财富的同时，也在创造新的精神财富和新的生活方式。人口集中，导致学校、医院等构成现代社会基础的各种机构的出现，便捷的交通与通讯设施推动了人们的生产方式、生活方式和行为方式向着现代化的方向转变。因此，城市化水平是衡量一个国家现代化程度的重要指标。根据联合国有关组织的统计，截至到今年，世界各国已经有 50% 以上的人口生活在城市。可以说，全世界步入了城市化时代。

建国初期，我国作为一个传统的农业国家，城市化水平仅为 10.6%，大约只有 4000 万人口生活在城市；到 1978 年，我国的城市化水平也只达到 17.9%，也就是只有 1 亿多点的城市人口。改革开放以来，我国城乡建设经济发展迅速，城市化水平迅速提高。根据国家统计局发布的报告，到目前为止，我国城市总数达 661 个，城镇人口已达 5.77 亿，全国的城市化水平已达 43.9%。2006 年我国地级及以上城市的生产总值超过 13 万亿元，占全国 GDP 的约 63.2%，其中仅环渤海、长三角和珠三角三大城市群地区的生产总值就占到全国 GDP 总量的 37.4%。这些都说明了我国的城市化进程已经驶入迅速发展的快车道，城市已经成为拉动我国经济建设发展的主导力量。

世界城市化发展规律表明，一个国家城市化水平达到 30% 时，城市化进程就会加快。据有关方面预计，到 2020 年，我国城市化水平将达到 55%，也就是说，今后每年我国的城市人口将以近一个百分点的速度提高，相当于每年新建一个 1200 万以上人口的特大型城市。这可能是人类历史上一个国家最大规模的城市化运动，对其带来的方方面面的影响，我们必须给予高度的重视。

## 二、要认真研究城市发展和城市安全中存在的问题

大家都知道，改革开放后，我国的城市化快速发展。由于我国原有的城市基础设施建设滞后，规划经验不足，管理体制落后，人口素质不高，特别是对于城市快速发展导致的环境和公共安全等问题，缺乏系统的研究和科学的认识，导致在城市发展和城市安全中出现了一系列问题，诸如环境污染、交通

拥堵、传染病扩散、水资源和能源匮乏、贫富差距扩大、犯罪增加等等。国际国内的经验表明，城市化迅速发展、社会面临巨大转型的时期，也是各种社会矛盾多发、社会矛盾易受激化的高风险时期。我们在看到城市化在给我们带来效率、便利和进步的同时，也要正视城市化带来的问题。对我国的城市发展和城市安全中存在的一些特点或问题，我们必须有清醒的认识。

一是几千年的农业社会传统对我国城市化进程的不利影响。农业社会最大的特点是自给自足的生产生活方式，因此不需要集约化的城市管理体系。比如污水排放，在农村的条件下可以自然排放，利用自然界的自净功能和一些简单的工程设计，就不会对环境造成严重的长期污染。可是在城市中，这样的方法就行不通。现在我们很多城市的污水处理系统和排水系统不完善，经常污染环境。暴雨来临时还会出现内涝，甚至发生人员伤亡。再就是道路交通的整体设计规划和管理、公共服务等方面的问题也很突出，这些都说明我们缺乏对城市建设和管理的经验，对类似问题的认识还比较肤浅，习惯于用管理农村的方法来管理城市。

二是计划经济体制形成的城乡二元结构制约了城市化的发展。长期以来，我国采取了工农产品剪刀差的方式，使农村支持城市和工业化的发展，但发展起来的城市和工业对农村和农业的“反哺”则严重不足，这就造成了城乡间发展不均衡，收入分配不均衡，贫富差距不断扩大的问题。尽管近年来“三农”问题已经成为中央和全党高度重视的问题，投入了很大的力量去解决，但与城市建设投入的巨资相比，对农村的投入还是比较少。我国还远没有建立起足以支撑大量城市人口的现代农业，这已经成为制约城市长期稳定发展的因素。

三是庞大人口数量的农村劳动力进入城市。改革开放以前，我国80%以上的人口生活在农村，城镇与农村有严格的户籍制度分别管理。现在数以亿计的农村富余劳动力转移到城市，并且为城市发展贡献了力量，但是在现有户籍制度管理下，他们不能真正地享有城市市民的公共福利和平等权利。这些被称为“流动人口”的劳动力，往往要付出很高的代价在城市就业和定居，一旦环境发生不利的变化，他们更容易受到影响，由此带来严重的社会治安问题。同时，城市吸纳农村劳动力，也给城市劳动力带来就业压力，城市出现了较高的失业率。由此可能引发严重的社会矛盾。

四是生态环境面临严峻考验。最近几年，我国的环境污染事件频频发生，如四川沱江工业废水污染、松花江苯污染、太湖蓝藻、滇池水质恶化等等。这些突发的污染事件不仅威胁着居民的生活，而且由于各种有害垃圾的数量远远超出目前能够妥善处理的范围，大量日常生活中产生的空气污染和

垃圾污染也在时刻损害着人们的健康。据有关报告披露，如果环境污染得不到有效治理，2020年前，我国的空气污染将导致60万城市人口过早死亡，每年发生2000万例呼吸系统疾病，550万例慢性支气管炎和健康受损病例。这不仅会给个人和家庭带来痛苦，也会给社会带来严重的负担。

五是一些政府机构对城市危机的控制与处置能力不足。在经济全球化、信息网络化的时代，各种事件的影响和传播速度大大加快，特别是在城市，对自然灾害、重大事故反应迟钝，对拆迁、公共安全的偶发事件处置不当，都有可能放大成一场社会危机。而目前我们各级政府危机处理水平还不高，还难以适应城市化快速发展的需要。以上这些问题，都需要我们认真研究和解决。

### 三、要创造性地寻求中国特色的 城市化道路

胡锦涛总书记在十七大报告中指出：科学发展观“是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想”。我们一定要以科学发展观为指导，立足我国社会主义初级阶段这个基本国情，深刻认识城市发展和城市安全面临的新课题新矛盾，创造性地寻求中国特色的城市化道路，全面建设小康社会。

为实现科学建设城市、保障城市安全的目标，我建议可以从以下几个方面入手，加强研究并提出积极有效的解决措施：

一是要完善我国城市建设和安全的法律法规体系的建设。我国已经制定了一些关于城市建设的法律和法规。日前，全国人大常委会审议通过的《城市规划法》对城市减灾防灾提出了明确的要求，但总的来说，我国城市建设和安全的法律法规体系还不够系统配套，特别是对城市危机的管理和处理还没有实现有法可依。需要加大力度，尽快立法。

二是政府部门对城市建设和城市安全建设要有科学的认识 and 战略眼光。要从全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的战略高度，从城市社会和经济综合协调发展的角度，去谋划城市发展与安全。要认真总结我国城市化的经验教训。我国在城市化发展方面已经积累了许多独特的经验，也有一些教训，需要我们进行认真总结。同时，要虚心学习外国特别是发达国家城市

化的经验。发达国家有许多经验值得我们学习，也有许多教训值得我们借鉴。比如，如果我们能及早汲取伦敦治理空气和泰晤士河治理污染的经验，就可以避免我们许多城市重走先污染、再治理的老路。

三是要实现城市发展与人民生活方便的统筹兼顾。根据科学发展观，我国城市发展必须坚持“以人为本”的方针，城市的发展必须满足人民群众日常生活的需要，不能一味贪大，不能盲目提出瞄准所谓“国际化大都市”，而应该致力于建设环境和谐、适宜人居住的城市。

四是要加强对城市发展和城市安全研究。不论城市发展还是城市安全，都是一个复杂的系统工程，需要通过深入调查和缜密研究才能提出科学的解决方案。所以必须加强对城市问题的调查研究工作。

中国政策科学研究会国家安全委员会的领导和同志们，在这方面做了大量的工作，这次会议既是对前期研究工作的一次总结，也是对今后工作的推进和部署。因此，我向大会的召开表示衷心的祝贺，预祝会议圆满成功！

谢谢大家！

二〇〇七年十二月七日

# 深入贯彻落实党的十七大精神 着力推动城市安全科学发展

——在第六届中国国家安全论坛上的讲话

巴忠倓

尊敬的顾秀莲副委员长、郝建秀副主席，  
各位专家学者，各位领导：

中国共产党第十七次全国代表大会号召全党高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。

第六届中国国家安全论坛的主题是“城市发展与国家安全”。之所以选择“城市发展与国家安全”作为论坛主题，是因为我国城市安全形势的发展，需要我们研究应对我国城市安全面临的挑战。城市安全集中体现了国家利益、人民利益。特别是大城市，往往是一个国家、地区的政治、经济和文化中心。在全球化、城市化的背景下，城市安全已经成为我国国家安全中重要的战略问题。

我报告的题目是：《深入贯彻落实党的十七大精神，着力推动城市安全科学发展》。

## 一、世界城市安全形势

从世界范围来看，当前占全球土地面积 3% 的城市，创造了全球 70% 的产值，集中了超过一半的人口和 80% 的基础设施。全球形成了众多基于城市发展而形成的交通枢纽、金融中心、制造中心和文化科技中心，这些城市是国家、地区乃至世界发展的核心区域。

冷战结束后，传统安全和非传统安全交织，城市安全显得更加脆弱。现代城市高度依赖基础设施，水、电、交通、通讯等等网络，造就了现代生活方式，也造成城市安全问题的多元性和多发性。如：2003 年“8·14”纽约大停电使城市完全瘫痪；2002 年东京地铁故障，半小时近 10 万人滞留，交通陷入混乱。由于人口高度密集，以及城市间人员交流频繁，疫病流行、自然灾害等，都会给城市带来沉重的承载压力。以每年冬季爆发的流感为例，全球 200 个主要城市用于流感防治的费用，就相当于这些城市财政支出的 8%，超过了同期教育投入的水平。

现代城市目标大、薄弱点多，也成了恐怖袭击的重点对象。特别是攻击一些具有特定意义的大型城市，更能给对方的社会心理造成严重的影响。美国“9·11”恐怖袭击、伦敦地铁爆炸案、日本东京地铁毒气事件、印尼巴厘岛爆炸案等，不仅造成巨大的经济损失，而且带来了社会恐慌和政治动荡，对整个国家乃至全球安全造成严重威胁。因此，城市安全是世界各国共同关注的战略问题，并从组织、机制、立法等方面采取多种措施构建城市的安全保障体系。

## 二、我国城市发展与安全的现状

改革开放以来，我国城市的数量和规模迅速增加，城市建设量大、面广，传统的城乡二元结构发生重大变化。目前，国内生产总值的近 3/4 和第三产业增加值的五分之四以上都来自城市；全国绝大部分文化事业、文化产

业、先进医疗卫生设施、科研机构、高等院校，以及机场、铁路编组站、沿海和内河港口都集中在大中城市。城市化在促进市场拓展、推进新型产业化、培养高层人才、创新科学技术、解决农村富余劳动力出路等方面发挥了重大作用，但这些变化也带来各种社会矛盾，从而使城市安全面临多样性挑战。

## （一）城市发展迅速，地位提升

根据建设部门统计，从1978年至2005年，全国城市总数从193个增加到661个，城市等级规模也发生了巨大变化。特大城市从13个增加到54个，大城市从27个增加到85个，中等城市从59个增加到226个，小城市从115个发展到296个。2005年末，全国设市城市的建成区面积为3.25万平方公里，城市范围内人口密度为870人/平方公里。

至2006年末，全国城镇人口5.77亿，城市化水平为43.9%，比2005年提高0.9%。2006年全国城市的全社会固定资产投资为9万3千多亿元，占全社会固定资产投资的85%；城市人均全社会固定资产投资1.6万多元，是改革开放初期（1980年）的40倍。全国设市城市（不含市辖县）完成城市市政公用设施固定资产投资额达6000多亿元；城市供水综合生产能力2.4亿立方米/日，污水处理厂处理能力6000余万立方米/日，城市用水普及率92%，燃气普及率83%，污水处理率56%，生活垃圾无害化处理率54%，建成区绿化覆盖率33%，城市人均公共绿地面积8.3平方米，房屋集中供热面积26.5亿平方米，城市道路长度26万公里，每万人拥有公交车辆约98标准台。随着改革开放的力度加大，经济迅速发展，我国城市发展面临前所未有的机遇，城市在经济社会发展中的地位大幅提升。

## （二）城市安全面临的挑战

当前，城市安全内涵正随着安全环境的变化，由以军事安全为主要内涵的传统安全观念，向包含政治安全、经济安全、金融安全、生态安全、信息安全、交通安全、居民生活保障安全、防止恐怖主义、疾病蔓延等诸多非传统安全问题在内的综合安全观念转变。

城市安全是指城市在政治、经济、军事、社会、文化、生态环境、人身健康以及资源供给等方面保持的一种动态稳定与协调状态，以及对自然灾害

和社会与经济异常，或突发事件干扰的一种防范能力。城市化进程既是积聚财富的过程，也是积聚风险的过程。城市规模越大，功能越复杂，潜在的危机也就越容易诱发。当前，我国城市发展的特点是：一方面经济社会的基本功能在全方位扩展，对全社会的贡献增大，人民生活水平不断提高；另一方面，城市在人口、资源、环境、公平公正、公共保障等方面社会矛盾日益显露，处理不妥就容易导致经济失调、社会失序、心理失衡、道德伦理失落，从而危及城市安全。

我国70%以上的大城市、半数以上人口和76%以上的工农业产值分布在气象灾害、海洋灾害、洪水灾害和地震灾害严重的沿海及东部平原丘陵地带。自然生态本来就十分脆弱的城市由于人口和工业的迅速增加和高度集中，承载能力受到严重挤压。全国平均每年有2亿人受灾，因灾害造成的经济损失都在1000亿以上。这些灾害所波及的地区，几乎都与城市有关。禽流感、松花江水苯污染、乌鲁木齐大面积停暖、重庆开县天然气泄漏、无锡太湖遭遇大范围蓝藻，以及一些城市遭受洪涝灾害等灾难性事件频发，已经对我们发出了不容忽视的警示信号。

同时，随着社会的转型，在政治、经济和社会等各个领域也都发生了程度不同的危机事件。近年我国发生多起严重的安全事故，尤其是矿井重大安全事故接连不断，重大交通事故频频发生，在一定程度上已经成了社会经济生活中挥之不去的阴影。各地严重的治安案件数量有增无减，地区性的恶势力有所抬头。在近年来出现的一些群体性事件中，参与及波及的人数有所增加，规模不断扩大，对抗性不断加剧，暴力性、危害性也有所增长，组织性趋向明显，加上一些大众传媒，特别是网络这一新兴传媒的推波助澜，使一些事件的负面效应以几何级数增大，增加了处置的难度。

### （三）城市安全管理滞后

当前尽管通过各级政府的努力，我国城市管理体系不断健全，但在危机对策和安全管理方面，还面临着一些历史的、现实的问题：统一的危机防范与救助系统尚未完全形成，危机应对缺乏必要的人力与物力支持，综合性风险评估薄弱，危机决策水平不高，应对危机的社会参与度不足，信息共享欠缺，法律法规的制定有待完善，危机管理中还存在着某些死角等等。

尤其需要看到的是，在城市发展的固有矛盾与传统安全问题还没有得到很好解决的情况下，发展中出现的新矛盾和非传统安全问题又接踵而至，两



者交织在一起，使城市安全问题更趋严重复杂。

### 三、我国城市发展与安全的指导 方针与应确立的理念

通过以上分析我们认识到，城市安全直接关系到国家和人民的利益与生存。城市安全任何时候都是国家安全的重要部分，要把城市安全提到国家安全的战略高度来认识与应对。城市安全的核心是要具有驾驭、控制、解决危机的能力。研究和落实城市发展与安全，必须自觉以科学发展观为指导方针，解放思想，求真务实，努力使城市发展与安全走上科学发展的道路。

推进我国城市安全科学发展，应确立以下理念：

#### （一）确立坚持以发展解决矛盾的理念

发展是中国解决所有问题的主要途径。我国城市发展与安全产生的矛盾，大多数是发展过程中的矛盾，也只有靠继续发展来解决。解决经济社会生活中的各种矛盾，如降低和消除贫富差距，解决看病难、上学难、住房难的问题，维护城市稳定和安全，都要靠发展；解决人们的思想认识问题，坚定信念，也要靠发展。我们必须依照党的十七大精神，始终不渝地坚持发展，着力把握发展规律，创新发展理念，转变发展方式，提高发展质量与效益，实现又好又快发展，解决城市发展与安全难题，将城市发展与安全这两只轮子同时推向前进。

#### （二）确立“以人为本”推进城市发展与安全的理念

“以人为本”是城市发展与安全的价值取向问题。要始终把实现好、维护好、发展好广大人民的根本利益，作为城市发展与安全工作的出发点和落脚点，做到发展为了人民，安全为了人民，发展、安全依靠人民，发展、安全成果由人民共享。人民生活水平提高、社会心理和谐、生态环境安康，才能使城市建设与安全走上健康发展之路。