

B 湖南城市蓝皮书(3)[®]
LUE BOOK OF HUNAN'S CITIES

城市公共安全

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

URBAN PUBLIC SECURITY

主 编/罗海藩
执行主编/童中贤 韩未名



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2010
版



湖南城市蓝皮书(3)

BLUE BOOK
OF HUNAN'S CITIES

城市公共安全

URBAN PUBLIC SECURITY

主 编 / 罗海藩
执行主编 / 童中贤 韩未名



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共安全/罗海藩主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 4

(湖南城市蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1382 - 2

I. ①城… II. ①罗… III. ①城市 - 公共管理 - 研究报告 - 湖南省 IV. ①D631. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 042697 号

湖南城市蓝皮书 (3)

城市公共安全

主 编 / 罗海藩

执行主编 / 童中贤 韩未名

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 邓泳红

责任编辑 / 桂 芳

责任校对 / 马 剑

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 23

字 数 / 394 千字

版 次 / 2010 年 4 月第 1 版

印 次 / 2010 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1382 - 2

定 价 / 59.00 元



本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）为社会
科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有
该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与
“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国
工商行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其
商标专用权。任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等
皮书名称商标专用权及其外观设计的行为均属于侵权行为，社会科学文
献出版社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的
违法行为进行举报。电话：010-59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问：北京市大成律师事务所

湖南城市蓝皮书编委会

顾 问 张春贤 周 强

名誉主任 戚和平 陈叔红 韩永文 龚建明

主 任 罗海藩

常务副主任 李友志 盛茂林

副 主 任 朱有志 冯伟林 赵运林

编 委 (按姓氏笔画排列)

邓可吾 邓治平 龙佑云 冯跃文

朱 翔 肖常锡 欧阳煌 周发源

郑卫民 袁 准 唐宇文 梁尔源

秘 书 长 邓可吾 (兼)

副 秘 书 长 李中标 韩未名 童中贤 郭立业

主要编撰者简介

罗海藩 原任湖南省委常委、组织部长，省人大常委会党组副书记、副主任。现任中国领导科学研究会副会长，中国城市经济学会副会长，湖南省城市经济学会会长，湖南省领导科学学会会长，湖南城市蓝皮书编委会主任等职。著有《城市化与湖南经济》，主编《省域城镇化战略》、《长株潭城市群转型》、《邓小平领导思想研究》等。在《求是》、《中国城市经济》、《中国党政干部论坛》、《中国人才》等报刊发表文章若干。入选《二十世纪湖南人物》。

童中贤 湖南省社会科学院城市发展研究所所长、研究员；兼任中国领导科学研究会理事，湖南省领导科学学会常务理事、副秘书长，湖南省行政管理学会常务理事、学术委员。主要著作有《超常规发展的领导艺术》、《领导大跨越》、《领导的艺术》（合著）、《长株潭城市群重构》（合著）、《长株潭城市群转型》（执行主编）、《省域城镇化战略》（执行主编）、《开创城市群时代》（执行主编）。在省级以上报刊发表论文 200 余篇。主持国家级课题 1 项、省部级课题 8 项，参与国家及省部级课题 10 多项。领导科学界曾专门举办“童中贤领导科学研究成果笔论会”。入选为“湖南省新世纪 121 人才工程”人选。

韩未名 湖南省社会科学院政治与公共管理研究所副研究员，湖南省科学社会主义学会理事。曾致力于党建和科学社会主义研究，主要合作成果有《永恒的生命线》、《党纪的功能与实施》、《新湖南 50 年研究》、《〈邓小平文选〉导读》等。近年主要从事城市、安全等问题研究，主要研究成果有《节约型社会研究》（副主编）、《长株潭城市群转型》（执行主编）、《省域城镇化战略》（执行主编）等。在省级以上报刊发表文章 40 余篇。主持和参加省部级课题 7 项，“十一五”国家出版规划重点图书 1 项，获省社会科学优秀成果特别奖 1 项。

前言

坚定不移地完成“十一五” 节能减排目标

罗海藩*

“坚定不移地完成‘十一五’节能减排目标”——是周强省长在2009年节能减排暨湘江流域水污染综合整治会上向全省提出的要求，也是中共湖南省委省政府完成国家下达节能减排任务，建设好“两型社会”，保一方和谐安全的坚定决心。

进入21世纪，因资源透支、环境污染引发的安全事件频繁发生，已严重威胁到公共安全和社会稳定，影响并制约着经济社会可持续发展。为此，国家制定了“十一五”节能减排目标计划，湖南根据中央的要求，决定在2006~2010年五年内，全省化学需氧量和二氧化硫排放量各削减10%，万元GDP能耗降低20%。同时还根据本省实际，主动将镉和砷纳入减排目标中，承诺五年将镉、砷排放量各削减25%，并明确地表水环境功能区达标率达到70%，80%的城市集中式饮用水源地水质达标，65%的设区城市（含吉首市）空气质量优良天数多于292天/年，等等。2008年针对实施情况，又将目标做了进一步调整，实施了重点加快湘江流域水污染综合整治、《湖南省主要污染物总量减排计划（2008~2010）》、《城市污水处理设施建设三年行动计划》等3个计划，并严格要求各地按计划项目进度表做好安排，确保所有项目在2010年底之前完工。

现在距“十一五”节能减排目标完成期只剩下最后一年时间，按照国家发改委2009年10月公布的最新考核结果，湖南2008年节能减排完成“国家大

* 罗海藩，湖南省人大原党组副书记、副主任；中国领导科学研究会副会长、湖南省领导科学学会会长；中国城市经济学会副会长、湖南省城市经济学会会长。



考”，根据国家发改委四项考核目标（即2008年万元GDP能耗降低目标、2008年万元GDP能耗降低率、万元GDP能耗累计降低率、“十一五”节能目标完成进度），湖南2008年不但考核结果为“完成”等级，而且“十一五”节能任务完成进度超过11个省（市）。

虽然成绩喜人，但同时我们也应清醒地看到湖南节能减排仍压力巨大。分析近五年的环境数据，我们发现：重金属污染物纵比排量虽减少，但横向与一同建设“两型社会”的湖北比，镉、砷、铅等重金属污染减排压力仍然较大。工业废水虽实现了减排，但生活污水排量在飙升，同时化学需氧量（COD）不降反升，严重影响到了“十一五”减排目标的实现。饮用水安全仍受到威胁。二氧化硫虽完成“十一五”减排目标无悬念，但结构调整与能源替代如不能及时跟进，减排成效仍难以稳固。种种现状表明，湖南节能减排还任重道远！

正因如此，周强省长在会上特别指出，湖南节能减排形势十分严峻，任务十分繁重，尤其是当前还面临国际金融危机对湖南节能减排带来的新情况、新挑战，必须把节能减排和湘江水质污染综合治理作为加快产业结构调整、推动发展方式转变的重要抓手，不断完善工作机制，创新工作方法。

同时他还要求各级各部门要进一步增强责任感和紧迫感，牢牢把握节能减排工作主动权，坚持以更加有力的措施、更加务实的作风抓落实，围绕扩内需保增长、建设“两型社会”和完成“十一五”节能减排目标，抓住国家扩大内需、支持环境保护和生态建设的有利时机，千方百计扩大环保设施和生态建设投资，努力实现经济建设与生态建设同步、经济发展与民生改善并重、经济效益与环境效益共赢。

省委省政府的坚定态度和决心，为湖南节能减排与结构调整坚定了信心、指明了方向、强化了责任；我们坚信，湖南人民在省委省政府的领导下，一定会在全国率先探索出一条具有湖南特色的“两型社会”建设新路子，实现人与自然的和谐发展。

目 录



前 言	罗海藩 / 001
-----------	-----------

环境资源安全篇

湖南城市环境安全报告	黄亮斌 韩未名 / 001
湖南矿山环境安全报告	龙服忠 韩未名 / 025
湖南资源型城市资源安全报告	李国清 韩未名 / 049
湖南城市水质水量安全报告	陈绍金 李广源 / 067
湖南城市能源安全报告	高建良 / 087
湖南城市粮食安全及保障机制构建	甘霖 兰录平 左梅生 / 099
湖南城市电力安全及保障机制构建	李西泉 张勇 陈凤 陈华胤 朱琛 / 113
三峡水库运行后对洞庭湖区城市安全的影响及应对	郭辉东 邓润平 / 132

公共安全篇

湖南城市消防安全报告	帅卫红 周海燕 / 143
湖南省道路交通安全报告	王赛兰 / 158
湖南高速公路安全及保障机制构建	刘东发 张胜军 / 171
湖南城市社会治安综合治理及保障机制建设	刘小春 黄湘燕 / 183



湖南城市公众安全意识现状调查与对策研究	张黎 / 197
湖南社会治安环境与公众安全感	梁乃文 / 219

应急管理篇

湖南城市应急联动系统指挥中心建设与实践	易志龙 蒋洲 伍拥军 / 229
湖南城市公共卫生应急管理体系建设与实践	陈碧云 彭再之 邓艳霞 赵卫华 / 245
湖南城市公共安全规划的构建	赵运林 / 258
岳阳市应急体系模式设计与构建	汪金教 / 277
南方雪灾对政府应急管理体制的启示	唐中明 / 302

安全论坛

湖南贸易安全、发展态势及政策建议	姜衡舒 / 307
保障湖南粮食安全的着力点	李斌 / 322
湖南湘西非法集资背后的思考	汤杰 / 331
长沙市雨花区黎托乡小作坊问题调查	刘文英 / 344
后记	/ 351

CONTENTS



Preface

Luo Haiyan / 001

On Environment and Resource Security

Report on City Environmental Security of Hunan Province

Huang Liangbin, Han Weiming / 001

Report on Mine Safety of Hunan Province

Long Fuzhong, Han Weiming / 025

Report on Resources Safety of Resource Cities
of Hunan Province

Li Guoqing, Han Weiming / 049

Report on City Water Quality and Volume of Hunan Province

Chen Shaolin, Li Guangyuan / 067

Report on Resources Security of Hunan Province

Gao Jianliang / 087

City Food Security and Security Mechanism building
of Hunan Province

Gan Lin, Lan Luping and Zuo Meisheng / 099

Building of City Electricity Safety and Insurance Mechanism

in Hunan Province *Li Xiquan, Zhang Yong, Chen Feng, Chen Huayin and Zhu Chen / 113*

Influences of the Three Gorges Dam on Safety of Cities in Dongting Lake

Area and the Countermeasures *Guo Huidong, Deng Runping / 132*

On Public Security

Report on City Fire Prevention and Control of Hunan Province

Shuai Weihong, Zhou Haiyan / 143

001



- Report on Traffic Safety of Hunan Province *Wang Sailan / 158*
Building of Express Way Safety and Insurance Mechanism
in Hunan Province *Liu Dongfa, Zhang Shengjun / 171*
Comprehensive Management and Security Mechanism Construction
of City Social Order in Hunan Province *Liu Xiaochun, Huang Xiangyan / 183*
A Survey of City Safety Awareness of Hunan Province
and Countermeasures *Zhang Li / 197*
Social Order and Public Sense of Safety in Hunan Province *Liang Naiwen / 219*

On Emergency-dealing Management

- Construction and Practice of the City Integrated Emergency
Response System of Hunan Province *Yi Zhilong, Jiang Zhou and Wu Yongjun / 229*
The Building and Practice of City Public Hygiene Emergency-dealing
System of Hunan Province *Chen Biyun, Peng Zaizhi, Deng Yansxia and Zhao Weibua / 245*
Planning and Building of City Public Safety of Hunan Province *Zhao Yunlin / 258*
Designing and Building of the Model of Yueyang City
Emergency Response System *Wang Jinao / 277*
Inspiration of the 2008 Snowstorm Disaster in Southern China
on Government Emergency Response System *Tang Zhongming / 302*

Security Forum

- Trade Security, Development Trend and Policy Suggestions
of Hunan Province *Jiang Hengshu / 307*
Focuses in Food Security Insurance of Hunan Province *Li Bin / 322*
Reflection on the Illegal Money Raising in Western Hunan *Tang Jie / 331*
A survey of the Workshops' Conditions in Lituo Township,
Yuhua District, Changsha, Hunan *Liu Wenying / 344*
Postscript */ 351*

环境资源安全篇



ON ENVIRONMENT AND RESOURCE SECURITY

湖南城市环境安全报告

黄亮斌 韩未名*

城市环境安全主要指城市水环境安全、空气质量安全和环境噪声安全，监测数据的高低涨跌，不仅反映城市环境质量好坏，更是直接影响甚至决定着城市社会经济的和谐稳定与可持续发展。湖南城市环境安全一直为人们所关注和重视，据湖南城市蓝皮书与湖南红网就湖南城市综合竞争力、城市投资环境和城市人居环境三大指标排名进行网络调查，结果显示：人们第一关心的是城市人居环境排名，其次才是投资环境与综合竞争力排名。这一方面说明，城市居民随着生活水平提高，更注重生活环境质量；另一方面也凸显人们对城市环境污染的忧虑和担心。从当前湖南城市环境安全状况来看，无论是建设“两型社会”，促进新型工业化城市化发展，还是提升全社会环保意识，加强全民对城市环境安全监督，都必须对湖南城市环境安全进行全方位审视与研究。

* 黄亮斌，湖南省环境保护厅；韩未名，湖南省社会科学院。



一 湖南城市环境安全评价

城市环境安全概指水、空气、噪声安全，同时也涵盖防止酸雨、固体废弃物等对环境安全的威胁。城市环境安全状态是相关部门根据国家环境保护指标的规定，对上述项目进行定期跟踪、监测和监督得出的客观数据，它是衡量一个城市或地区环境优劣与好坏的评价依据。湖南城市环境安全状况特别是近五年来的情况究竟怎样？现评价如下。

1. 水环境：达标率缓慢但稳步提升

湖南城市多沿湘、资、沅、澧四水系及洞庭湖水域而建，水质污染物主要有废水，化学需氧量（COD）、氨氮、石油类、氰化物、挥发酚、汞、镉、六价铬、铅和砷等，以废水、化学需氧量、氨氮污染较为严重。近五年的城市水质总体而言：污染状况得到改善，用水安全等级逐渐增高，监测断面达标率稳步上升，但局部污染仍然严重。水质监测等级分为六类，Ⅲ类以上水质达功能区标准。2004~2008年，五年间省控监测水质断面由73个上升至96个，增加32%，城市Ⅰ类水质由1个上升到3个，增长200%；Ⅱ类由23个上升至39个，增长70%；Ⅲ类由25个上升至41个，增长64%；污染较重的Ⅴ类水质，已由12个断面下降至1个，降幅高达92%；劣Ⅴ类由7个断面下降至6个，下降14.2%。全年监测断面功能区达标率由2004年的67.1%，上升至2008年的86.5%，提高19.4个百分点。

整体而言，城市水环境在缓慢但稳步地改善。达标水域特别是Ⅰ类优良水域有所扩大，但劣Ⅴ类水质有强烈的反弹趋势，必须引起高度重视。见图1、图2。

2. 空气环境：大幅改善但起伏波动

湖南城市空气以二氧化硫、烟尘、粉尘污染为主，其中又以可吸入颗粒物（PM₁₀）和二氧化硫（SO₂）污染较为严重。空气质量分为5级，Ⅱ级以上达功能区标准。近五年城市空气质量总体向好，但喜中有忧，呈波浪式前进。五年间，全省14个主要城市空气质量Ⅱ级达标，由2004年的2个城市上升到2008年的10个城市，增长400%；空气污染较严重的超Ⅲ级城市由2个降为0，个别城市空气中度污染的现象被彻底消失。空气达标率由14.3%上升到71.4%，提高了57.1个百分点，可谓大幅度提升。

但同时，城市空气质量又存在反弹趋势，一是2006年城市空气达标率已达

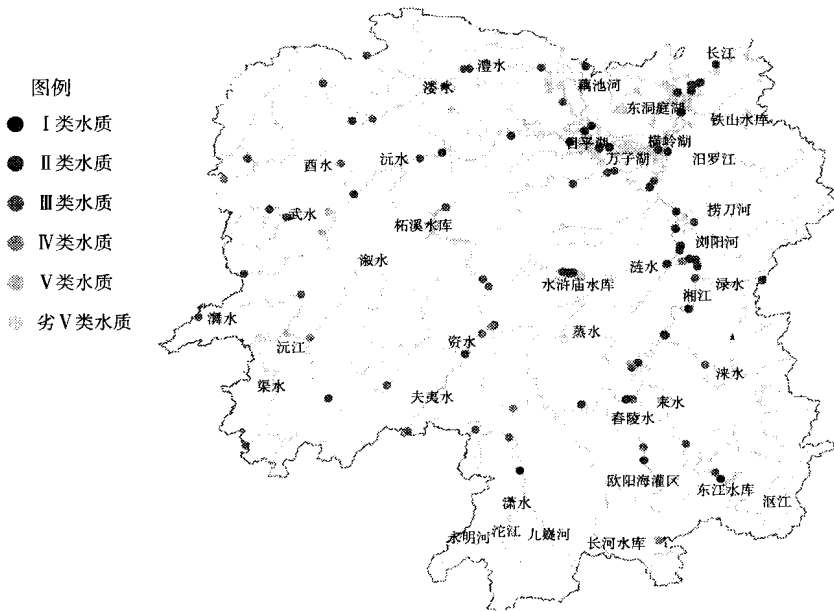


图1 湖南省地表水省控断面分布及水质状况图

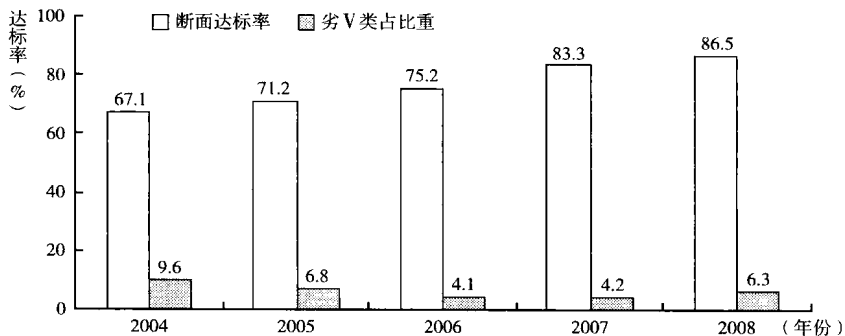


图2 近五年城市水质监控断面达标比较

64.3%，2007年反而降至50%，下降14.3个百分点，有两个城市空气质量由Ⅱ级降至Ⅲ级；二是2004年有10个城市空气质量超过Ⅱ级，为不合格，到2008年，其中的8个城市空气晋升为Ⅱ级，但另2个城市却降至Ⅲ级。见图3。

3. 声环境：达标率攀升但振荡反复

城市声环境包括城市道路交通环境和城市区域环境等方面，声环境噪声评价

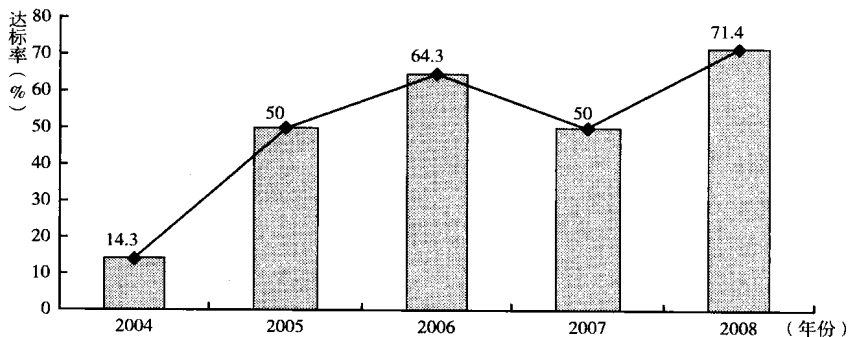


图3 近五年城市空气质量达标比较

是各地区依据国家对不同区域功能定位和噪声等级标准进行监控，得出的客观数据。五年间，湖南城市声环境安全总体呈反复振荡、阶梯式推进之势。14个主要城市中交通噪声和区域环境噪声平均等效声级达标的，由2004年的8个城市增至2008年的11个城市，达标城市个数增长37.5%；达标率由2004年的57.1%攀升到2008年的78.6%，增长21.5个百分点。但同时，城市噪声污染呈现时高时低的不稳定状态。声环境状况好时，达标率高达92.9%，即只有一个城市未达标，但这种局面很难保持和巩固。不过，总体上看达标率在升高，呈阶梯式发展态势。见图4。

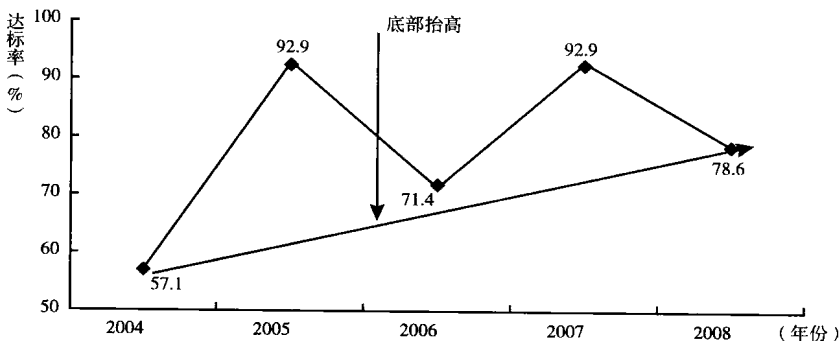


图4 五年间城市噪声平均等效声级达标比较

4. 酸雨：频率下降但污染依然严重

pH，是目前衡量降雨酸碱性的主要标尺：pH > 7，雨水呈碱性；pH = 7，



雨水为中性； $\text{pH} < 5.60$ ，降水为酸雨； $\text{pH} \leq 4.5$ ，降水为重酸雨。湖南由于空气中可吸入颗粒物（ PM_{10} ）和二氧化硫（ SO_2 ）的污染，全省 14 个城市都呈现程度不同的酸雨现象，尤其是 20 世纪 90 年代中末期至 21 世纪头几年，重酸雨现象非常突出，近五年虽有所缓解，酸雨频率开始下降，但整体上看，形势依然严峻。五年间，全省 14 个城市年平均酸雨频率虽由 2004 年的 76.4% 下降至 2008 年的 64.5%，降幅达 11.9 个百分点，但仍呈现酸雨分布范围广、降水 pH 低的特征。五年中，城市降水 pH 年均值范围中的低值都在 4.5 以下，这意味着每年都有一定比重的重酸雨现象发生；2006 年甚至连 pH 年均值范围中的高值都低于 5.60，也就是说，这一年的降雨基本以酸雨和重酸雨为主。见图 5、图 6。

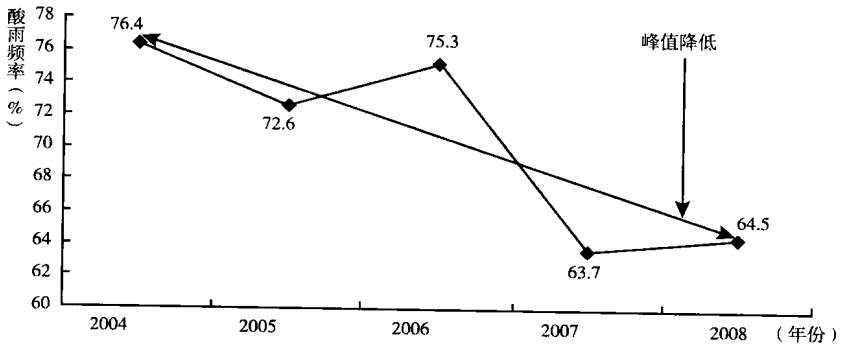


图 5 主要城市年平均酸雨频率比较

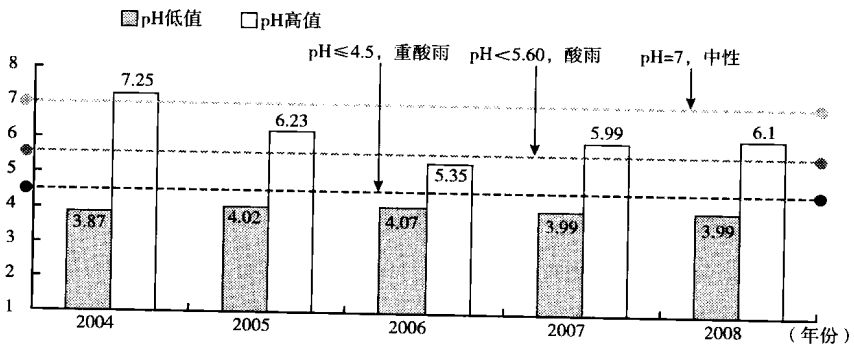


图 6 近五年城市降水 pH 年均值范围比较