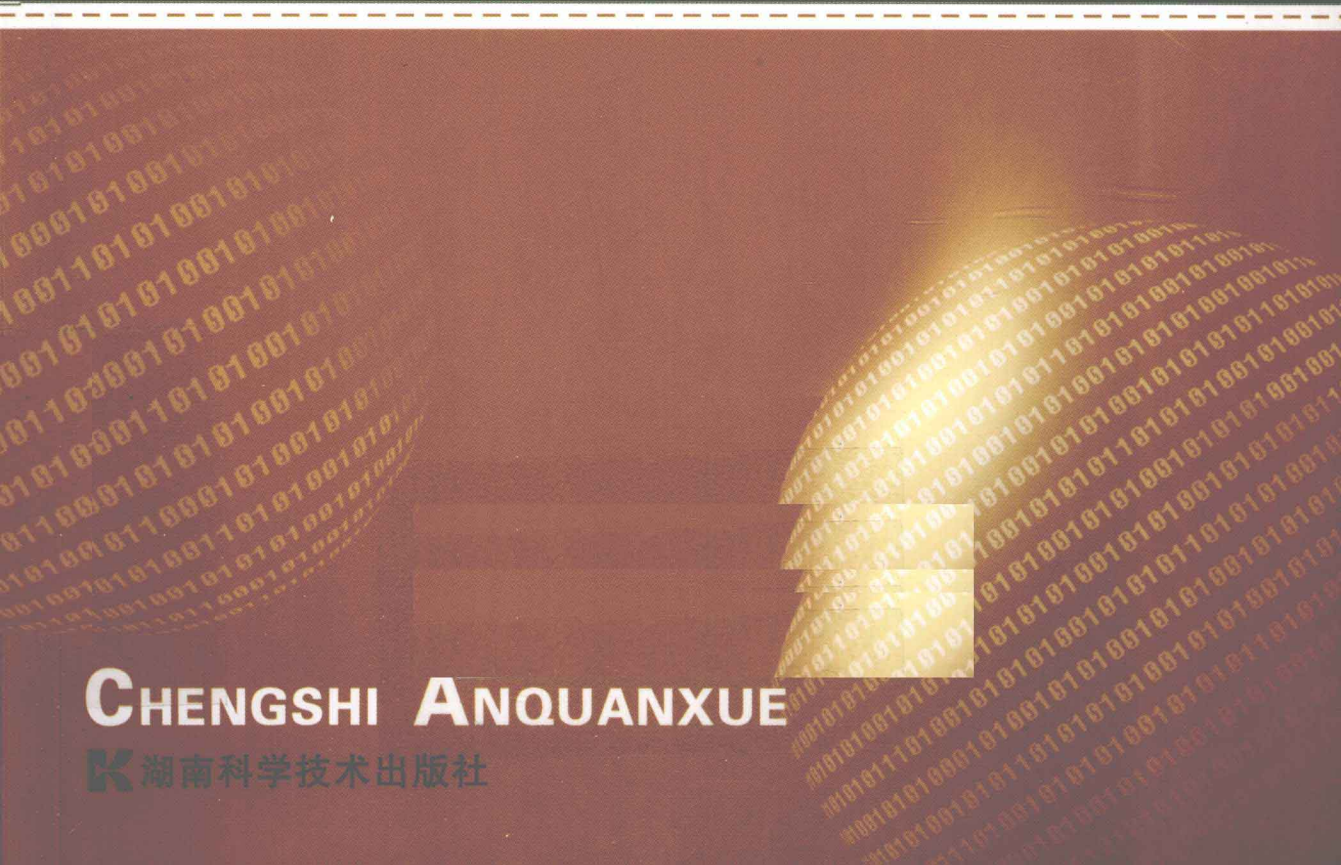
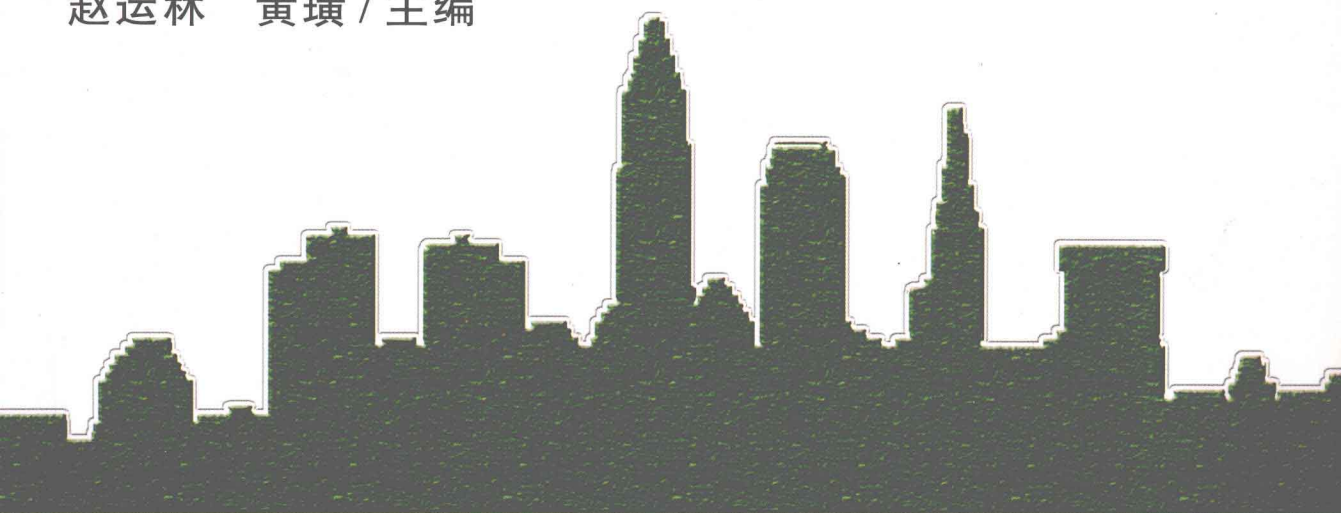


城市安全学

赵运林 黄璜 / 主编



CHENGSHI ANQUANXUE

 湖南科学技术出版社

城市安全学

CENGSHI ANQUANXUE

主编 / 赵运林 黄 璜

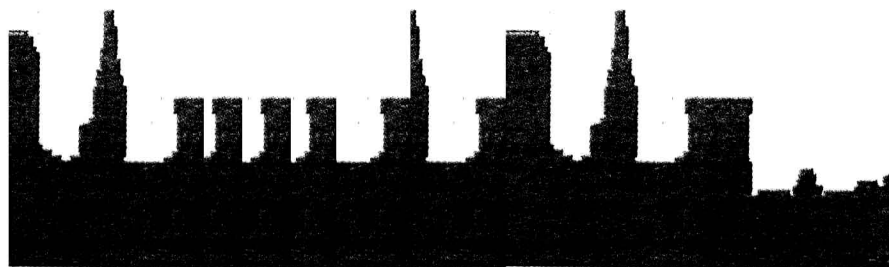
编委 / (按姓氏笔画排序)

王竹良 吕文明 刘乐娃

汤腊梅 李黎武 陈伯望

周小梅 赵运林 赵国敏

黄民水 黄 璜 董 萌



 湖南科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城市安全学 / 赵运林, 黄璜主编. — 长沙 : 湖南
科学技术出版社, 2010. 3
ISBN 978-7-5357-6052-4

I. ①城… II. ①赵… ②黄… III. ①城市—安全学
IV. ①X9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 015072 号

城市安全学

主 编: 赵运林 黄 璜

责任编辑: 刘堤地

文字编辑: 唐艳辉

出版发行: 湖南科学技术出版社

社 址: 长沙市湘雅路 276 号

<http://www.hnstp.com>

印 刷: 衡阳博艺印务有限责任公司

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址: 湖南省衡阳市黄茶岭光明路 21 号

邮 编: 421008

出版日期: 2010 年 3 月第 1 版第 1 次

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 17

字 数: 416000

书 号: ISBN 978-7-5357-6052-4

定 价: 28.00 元

(版权所有 · 翻印必究)

内 容 提 要

城市安全学是以科学发展观为指导,以社会学、生态学、经济学作支撑,以和谐城市建设为目标,探索城市安全的本质、机制和规律,研究城市安全的动态变化过程和结果、影响城市安全的因素和机制、危害城市安全的因素和根源、城市安全保障的基础和条件等基本问题,为现代城市建设提供安全观、安全战略、安全对策和安全措施的一门科学。

本书结合我国和谐社会建设的背景,以城市可持续发展为目标,对城市安全学的相关知识进行了全面、系统的阐述,同时详细介绍了城市安全、城市人口安全、城市政治安全、城市经济安全、城市文化安全、城市生态安全、城市交通安全、城市景观安全、城市信息安全、城市安全应急系统、城市安全评价与规划、城市安全与现代文明城市等内容,资料翔实,内容丰富。其中文化思潮、生态环境对城市安全的影响,恐怖主义及其对城市安全的危害的介绍对新形势下城市安全建设的实践具有重要参考价值;城市安全观、城市安全战略、城市安全保障体系等理论方面的分析对城市安全理念及意识的形成具有启迪和促进作用。

本书适于作为理科、工科、文科类本科生的公共课教材,也可作为城市管理、城市建设、城市研究的公务员、研究人员、教学人员重要业务参考用书。

编著者 赵运林 黄 璜

2009年12月

前 言

城市是人类政治、经济、社会、文化、科技、生活等活动的集聚地，其存在与发展依赖于社会、生态、环境、资源等要素。随着我国城镇化步伐的加快，城市人口与城市规模同步增长，城市安全已成为城镇人民日益关心的重要问题。城市安全不仅与居民的生活、生产密切相关，而且还与区域安全和国家安全紧密相连，尤其是美国“9·11”事件后，城市安全问题已引起了世界各国的高度重视。

党的十六届五中全会确立了“安全发展”指导原则，极大地促进了我国安全科学事业的发展，同时也为城市安全学提供了良好的发展机遇。加强本学科教材建设，是促进我国城市安全学健康发展的重要基础工作。我们在充分吸收现有教材成果和借鉴城市相关专业教材编写经验的基础上，于2006年启动了《城市安全学》的编写工作。

在参考了《安全学原理》、《安全管理学》、《安全人机工程学》、《安全系统工程》、《职业卫生概论》、《工业通风与除尘》、《化工安全》、《工业防毒技术》、《机械安全工程》、《电气安全工程》、《防火防爆技术》、《锅炉压力容器安全》、《安全经济学》、《安全心理学》、《风险管理与保险》等15种本科教材的基础上，求新觅异，以城市与安全两条主线，以社会、经济、生态三个对象，比较系统地阐述了城市安全学的内涵和外延。

本书力求满足城市安全学基本理论、基本方法、基本知识教学的要求，并力求反映城市研究和城市安全建设的新发展。全书立足现实，反映前沿，力求创新，既包括已经成熟并被公认的理论与学术思想，又反映城市安全学领域具有前瞻性与代表性的最新理论、技术和方法，并借鉴吸收世界上发达国家的先进理论、理念与方法。

本书共分为十二章：第一章绪论，由湖南城市学院赵运林教授编写；第二章城市人口安全，由湖南城市学院汤腊梅教授编写；第三章城市政治安全，由湖南城市学院刘乐娃教授编写；第四章城市经济安全，由天津城建学院赵国敏博士编写；第五章城市文化安全，由湖南城市学院王竹良副教授编写；第六章城市生态安全，由湖南农业大学黄璜教授编写；第七章城市交通安全，由湖南城市学院陈伯望教授编写；第八章城市景观安全，由湖南城市学院董萌博士编写；第九章城市信息安全，由华中科技大学黄民水博士编写；第十章城市安全应急系统，由湖南城市学院李黎武教授编写；第十一章城市安全评价与规划，由湖南城市学院吕文明教授编写；第十二章城市安全与现代文明城市，由湖南城市学院周小梅博士编写。

由于世界范围内城市化进程的加速，无论是城市安全学研究，还是城市安全建设，还远远落后于城市安全的需要。基于教学的责任，我们编写了此书，虽然尽了最大的努力，但仍有许多不足，只能是抛砖引玉，期望专家、学者和广大师生提出宝贵意见。

本书可作为土建类及其相关专业本科生的公共课教材，也可作为城市研究和其他相关学科研究人员的参考用书。

赵运林

2009年12月8日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 城市安全概述	1
一、城市安全的概念	1
二、城市安全与国家安全	2
三、城市安全与以人为本	3
四、城市安全的有限性	3
五、我国城市安全现状与发展趋势	6
六、我国城市安全立法与执法现状	7
第二节 城市安全学	9
一、城市安全学的定义	9
二、城市安全学的学科特征	9
三、城市安全学研究的基本原则	10
四、城市安全学的研究任务	12
第三节 城市安全学的理论基础	15
一、城市安全与城市系统	15
二、决策理论与行为科学	21
三、马克思关于人的全面发展学说	23
四、马斯洛需求层次理论	23
五、安全的哲学基础	24
六、科学发展观	26
第二章 城市人口安全	27
第一节 城市人口安全概述	27
一、城市人口	27
二、城市人口安全的内涵	31
三、城市人口安全现状分析	33
第二节 城市人口安全的数量特征	37
一、城市人口容量的特点	38
二、城市人口容量的主要制约因素及其作用机制	38
三、城市人口容量的预测方法	41
第三节 保障城市人口安全的对策与措施	44
一、我国人口安全与可持续发展	44
二、保障城市人口安全的原则	46
三、保障城市人口安全的对策措施	47

第三章 城市政治安全	52
第一节 城市政治安全内涵与特征	52
一、城市政治安全及其特征	52
二、全球化浪潮对我国政治安全的挑战	53
三、中国及世界城市政治安全问题	54
第二节 中国城市政治安全对策	57
一、城市政治安全的基本原则	57
二、积极应时全球化浪潮的我国城市政治安全战略	57
三、保障我国城市政治安全的对策	59
第四章 城市经济安全	61
第一节 城市资源安全	61
一、城市资源安全概述	61
二、我国城市资源安全问题	64
三、城市资源安全战略	66
第二节 城市无形资产安全	69
一、城市无形资产概述	69
二、城市无形资产分析	71
三、城市无形资产的经营管理	74
第三节 城市金融安全	75
一、金融安全与金融风险	75
二、金融安全风险的化解	82
第五章 城市文化安全	83
第一节 城市意识形态安全	83
一、城市意识形态安全的重要性	83
二、城市意识形态安全的理论分析	84
三、意识形态安全与政党的内在联系	86
四、坚持马克思主义在中国意识形态领域中的主体地位	87
第二节 城市建设中的文化安全	87
一、城市文化概述	87
二、城市文化建设	90
三、城市文化安全面临的主要威胁	94
四、确保我国文化安全的措施	95
第六章 城市生态安全	99
第一节 城市环境安全	99
一、城市环境安全现状分析	100
二、提高城市环境安全程度的对策	101
三、提高城市环境安全程度的措施	102
第二节 城市生物安全	104
一、城市生物安全的政策过程	104
二、生物入侵及其对策	105

三、城市生物安全的保障措施·····	110
第三节 城市卫生安全·····	113
一、社区公共卫生服务的特征·····	113
二、社区公共卫生服务项目界定原则·····	114
三、城市卫生问题的对策与措施·····	115
第四节 城市食品安全·····	117
一、城市食品安全现状·····	117
二、城市食品安全制度分析·····	122
第七章 城市交通安全·····	125
第一节 城市交通安全概述·····	125
一、我国城市道路交通安全的状况·····	125
二、我国城市交通问题分析·····	127
第二节 城市交通安全对策与措施·····	129
一、城市交通治理对策分析·····	129
二、城市交通安全对策·····	132
第三节 构建和谐城市交通·····	135
一、和谐道路交通的作用及其内涵·····	135
二、城市交通人性化·····	135
第八章 城市景观安全·····	139
第一节 城市景观安全概述·····	139
一、城市景观的概念及特征·····	139
二、城市景观安全的含义及特征·····	140
三、城市景观的基本形成要素·····	141
四、影响城市景观安全的环境要素·····	142
五、城市景观安全建设所面临的挑战·····	143
第二节 城市自然景观安全·····	144
一、水域景观安全·····	144
二、绿地景观安全·····	146
三、建筑景观安全·····	147
四、自然景观安全策略分析·····	149
第三节 城市人文景观安全·····	151
一、城市人文景观保护·····	151
二、保护地下人文景观·····	153
第九章 城市信息安全·····	156
第一节 城市信息化概述·····	156
一、城市信息化的背景·····	156
二、数字城市建设·····	157
第二节 城市信息化的发展趋势·····	160
一、城市信息安全的发展趋势·····	160
二、城市信息安全评价指标体系的构建·····	162

第三节 城市网络信息安全	162
一、城市网络信息安全概述	162
二、城市网络信息安全的现状	163
三、城市网络信息安全的保障措施	170
第四节 城市标识安全	175
一、城市标识安全的基本要求	175
二、城市标识安全措施分析	178
第十章 城市安全应急系统	182
第一节 城市安全应急系统概述	182
一、城市安全应急系统与城市公共安全	182
二、建立城市突发性重大事故灾害的应急机制	185
三、城市事故灾害应急机制	186
四、建立城市公共安全信息管理网络系统平台	186
五、综合防灾减灾的理念与实践	187
第二节 城市防灾与减灾	188
一、城市灾害特点与表现	188
二、城市地质灾害及防治	189
三、城市火灾及其防治	195
四、城市防洪	200
五、城市冰冻灾害防治	204
第三节 城市生物灾害的应急管理	210
一、城市生物灾害及其分类	210
二、现状	211
三、应急管理基本方法	212
四、应急方法与措施	213
第四节 城市防暴与反恐怖袭击	213
一、城市恐怖与暴乱事件的表现形式	213
二、社会治安	215
三、城市反暴力恐怖	215
第十一章 城市安全评价与规划	217
第一节 城市灾害的种类与特点	217
一、城市灾害的种类	217
二、城市灾害的特点	218
第二节 城市安全评价	219
一、城市安全性问题的根源	219
二、城市安全评价	221
第三节 城市安全规划	223
一、城市安全与规划研究现状	223
二、城市安全规划研究发展动态	226
三、城市安全防灾规划	228

第十二章 城市安全与现代文明城市..... 235

第一节 现代文明..... 235

一、生态文明的概念..... 235

二、生态文明的基本特征..... 236

第二节 生态文明城市概述..... 238

一、生态文明城市的概念..... 239

二、生态文明城市的主要特征..... 239

三、生态文明城市与现代城市的关系..... 241

四、生态文明城市的本质探析..... 242

第三节 生态文明城市形象塑造..... 247

一、影响生态文明城市形象的要素..... 247

二、塑造良好生态文明城市形象..... 248

第四节 城市社区精神文明建设..... 250

一、城市社区精神文明建设价值..... 250

二、城市社区精神文明建设的目标与原则..... 251

三、城市社区精神文明建设的主要内容..... 252

四、城市社区精神文明建设的基本途径..... 253

第五节 城市安全与生态文明城市的关系..... 254

一、城市安全是生态文明城市建设的重要组成部分..... 255

二、加强生态文明城市建设有利于实现城市安全..... 256

参考文献..... 258

第一章 绪 论

城市是人口、产业、财富高度聚集的地方，是现代经济、社会活动最集中、最活跃的区域，是现代社会人们生活和生产的重要场所。城市安全是城市居民生命、财产安全的基础，也是进行各种生活与生产活动的基本保障。随着社会经济的发展，城市所聚集的人口、财富迅速增长，人们对城市安全的要求日益增强，城市安全的重要性日趋突出。尤其是“9·11”事件发生后，人们开始对城市安全进行深层次的认识和反思，并加强对城市安全理论和实践的研究。城市安全涉及面广、影响因素多，是一个错综复杂的系统工程，科学、有效地保障城市安全，首先要研究城市安全危害要素的成因与特点，并在此基础上制定城市安全策略，建立与之相适应的城市安全体系，全方位、多层次地保障城市安全。

第一节 城市安全概述

一、城市安全的概念

城市安全目前还没有一个明确的概念，城市安全的核心是安全，要准确理解“城市安全”的含义，首先要从理解“安全”的定义入手。“安全”可分别从“安”和“全”两方面分析。“安”指不受威胁、没有危险，太平、安适、安逸、安稳、安康、安乐、安心、稳定等，无危则安；“全”指圆满、完整、齐备，或指没有伤害、无残缺、无破坏、无损失等，无损则全。“安全”通常是指各种事物（指天然的或人为的）对人不产生危害、不导致危险、不造成损失、不发生事故、运行正常、进展顺利等安顺祥和、国泰民安之意。在英语中，“安全”（security）的词根源于 sure，有“确信、万全”的含义，法语中的“安全”也有相同的词根 sure。sure 在演化为 secure（se+ure）之后，便表示“无忧无虑（careless）”。语言学家多数将这个英文词汇解释为一种主观上的“感觉”。但在法语中，“安全”有两个词，即 securite 和 surete。前者表示一种“感觉”，后者表示一种“状态”。从字面意义分析，与安全相对应的最基本概念是威胁和危险，而对威胁与危险的理解又包含主观认识与客观存在两个方面的内容。安全不仅表达了一种客观存在的事实或状态，而且也是一种心理感受，即使客观上不存在威胁，由于心理上感到威胁，也仍然会存在安全问题。同时，安全还是一种手段，即要具备达到安全的手段与实施途径，做到有备无患，心中有数。

另一个直接关系城市安全的概念是“安全城市”。“安全城市”的概念由于世界各国语言

习惯和研究侧重点不同，其含义也有所区别。在英语中，“安全城市”（Safe City）一般与阻止犯罪联系在一起，侧重于防卫；而具有防灾功能的城市则一般称为“防灾都市”（Resist Disaster City）。在日语中，“安全都市”的概念更倾向于防灾，有时也有“安全安心城市”之说，但“防灾都市”的说法更为普遍。

综上所述，城市安全可以定义为：城市中的任何阶层、任何资产、任何时间和任何社区，均处在客观上不存在威胁，主观上不感到威胁，同时其本身又具备某种消除威胁的有效力量和途径的稳定状态。

二、城市安全与国家安全

“城市安全”的内涵可源于“国家安全”的内涵。在古代，一个城市常具有一个国家的所有特征，它是由城市安全所受到的威胁和各个城市根据其特定的环境而制定的安全目标所决定的。另一方面，在国家的范畴内，城市是政治、军事、经济、文化的中心，国家安全是城市安全的结果，城市安全是国家安全的基础。

从历史上看，城市安全与资源是紧密联系在一起的，对资源的争夺主要是以战争这种极端的方式进行。战争造成家破人亡、生灵涂炭，是世界各国国家安全主要的和长期的威胁。因而建立一支强大的军队，保卫疆土不受侵犯，就成为维护各国国家安全的主要内容和追求目标。因此，从某种意义上讲，军事安全就等同于国家安全。不管是进攻性的还是防御性的国家，都以加强军备作为保障国家安全的主要措施。纵观几千年来的人类史，军事因素虽然是不少大国崛起的安全基础，但军事安全的“异化”则成为某些大国衰落的主要原因。保罗·肯尼迪在《大国兴衰》一书中指出：“如果一个国家把它的很大一部分资源不是用于创造财富，而是用于军事目的，那么，从长远来看，这很可能将导致该国国力的削弱。同样，如果一个国家在战略上过分扩张，它就要冒一种风险：对外扩张得到的潜在好处，很可能被它付出的巨大代价抵消了。”可见，战争作为竞争手段的选择，即使对于强大的国家而言，其作用也是有限的。

随着社会的发展，人们的利益范围不断扩大，竞争的领域和手段也在不断拓展，“国家安全”的内涵也在不断扩展。不同的时代，国家安全有不同的内涵和不同的侧重点。因此，国家安全的内涵具有动态性。今天，与军事等“传统安全”相对应的“非传统安全”问题日益突出，非传统安全所涉及的领域主要包括经济安全、信息网络安全、资源安全、环境与污染、国际恐怖活动与有组织犯罪等。由经济全球化所引发的经济安全问题，在非传统安全的所有领域中占有非常重要的地位；信息网络安全是非传统安全中最新出现且飞速发展的安全问题；资源的流动与争夺是非传统安全中一个斗争十分激烈的领域；环境与污染是涉及各国切身利益的全球性问题；如何处理吸收外来先进文化与继承本民族的优秀传统文化之间的关系已成为国家安全的深层次问题；国际恐怖活动与有组织犯罪也成为威胁各国安全的主要因素之一。当今只注意军事安全已非常不够，安全问题不仅涉及军事问题，而且呈现出综合性的发展态势。近年来，各种新的国家安全概念不断提出，其中，“综合安全”的新概念已成为时尚安全词汇，并很快为各国政治家和外交家所接受。国家之间的竞争实质上是综合国力的竞争，今天“国家安全”的概念已不再局限于传统意义上的军事安全，而且涵盖了经济安全、生态安全、资源安全、信息安全、文化安全等诸多方面。

正确理解国家安全的概念，必须区分“国际安全”与“世界安全”两个概念。“国际安全”是针对若干个国家而言，更多的是从国家关系这一国际政治层面去理解。而“世界安

全”则更多的是从全球化、“地球村”这一全球体系去解释。总的来说，随着全球化、一体化、信息化的发展，各国间的互动关系加快，相互依赖关系加强，一国在追求国家安全时必然还会受到“国际安全”与“世界安全”的制约。也就是说，“城市安全”、“国家安全”、“国际安全”、“世界安全”内部存在对立统一的关系。一方面，“城市安全”、“国家安全”不可能成为纯粹的一国行为，各国在追求城市安全与国家安全的同时，必须考虑到他国的反应及合作，从而使其城市安全和国家安全具有全球和国际的因素；另一方面，“城市安全”、“国家安全”、“国际安全”及“世界安全”又是对立的。由于世界仍是主权国家建立的体系，所以各国在追求“国际安全”与“国家安全”时往往更注重国家安全，其追求国际安全往往都是为国家安全服务的，超越国家利益追求国际安全及全球安全并不符合当前国际政治的本质。因此，“国家安全”是第一位的，而“城市安全”是“国家安全”的基础。

三、城市安全与以人为本

怎样的政府最受群众欢迎呢？坚持以人为本、执政为民的政府最受群众欢迎。坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发来谋事业、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需求，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。但加快发展的目的必须十分明确，这就是要增进人民群众的根本利益，让老百姓的日子越过越好。否则，发展就会失去意义。在城市发展的过程中，安全始终处于非常重要的地位，如果城市发展了，安全没有保障，那么就不能形成安全城市，居民就没有安全感，达不到以人为本的目的，城市也就不可能持续发展。

牢固树立以人为本的理念，就必须始终坚持一切以人民的利益为重，而安全是人民的根本利益，也是最高利益。坚持以人民利益为重，一定要处理好局部利益与全局利益、短期利益与长远利益的关系。不要忽视局部利益、短期利益，而应着眼于维护人民群众的全局利益、长远利益。城市安全既是局部利益，又是全局利益；既是短期利益，又是长远利益；既影响生产，又影响生态、生活。

四、城市安全的有限性

进入新世纪以来，世界范围内城市灾害频繁发生，城市安全问题被提到了空前的高度。我国各级城市的政府部门也高度重视城市的安全建设，拟定了各类突发事件的应急方案，开辟了城市紧急避难所，强化了城市防灾救灾机构，投入了大量人力、物力和财力。从价值角度来说，城市安全建设水平自然是越高越好，但从科学角度来看，城市能否绝对安全？安全建设有无边际效应？从宏观上应确立什么样的安全目标并采取何种对策？这都是城市安全所研究的内容。

1. 城市安全的有限性

在历史上，人类最初创造城市就是基于安全的需要。在城市发展过程中，一直存在着安全问题并不断进行着安全建设。古老的城墙和护城河、近代的消防设施与队伍、现代的防暴警察与反恐部队以及城市的地震预报、天气预报等，都是为了预防战争、火灾、恐怖袭击、地震等灾害而设立的。但是，尽管人们对城市的安全高度重视，但仍然不能完全防止或预报出所有的灾害，城市仍经常遭受战争、地震、洪水、海啸、火灾、瘟疫、工业事故等的折磨。例如，2008年的“5·12汶川大地震”给四川等省区人民的生命财产造成了巨大的损害。所以，尽管城市的安全建设不断得到加强，城市的安全能力却仍然有限。到目前为止，

世界上还没有哪座城市可以抵御所有种类和所有程度的灾害。

分析城市安全建设的历史和现实，发现所有城市的安全状况都有“历史有限性”，即城市无论在何种历史条件下，它的防灾能力都具有一定的限度。有一些灾害它完全抵御不了，有一些灾害它只能部分抵御，即便城市倾注了全力，也只能预测到部分灾害的来临，避免灾害造成的部分损失。例如，城市对某种传染病可以控制，但对另一种传染病可能一筹莫展；对低强度的地震能有所抗拒，但对高强度的地震则无能为力；小的水灾可以应付，但大的水灾却力量不足。每座城市都有自己难以抵御的灾祸，在灾害降临时都无法确保人身和财产的绝对安全。尽管城市安全是有限的，但不同城市的安全水平却有不同程度的差别，因此有必要提出“城市安全度”的概念，以便相互比较、衡量和确定安全建设的目标。在灾害学中，学者对于灾害作了分级，最有代表性的是马宗晋院士的划分法，把自然灾害按照造成损失的多少划分为五级（表 1-1）。

表 1-1 灾害等级表

灾害等级	特大灾害	重大灾害	严重灾害	较重灾害	较轻灾害
伤亡人数 (人)	死亡>10000 重伤>20000	死亡 1001~10000 重伤 2001~20000	死亡 101~1000 重伤 201~2000	死亡 11~100 重伤 21~200	死亡 1~10 重伤 1~20
绝对经济损失 (亿元)	>100 (1990 年价格)	10~100 (1990 年价格)	1~10 (1990 年价格)	0.1~1 (1990 年价格)	0.01~0.1 (1990 年价格)

资料来源：马宗晋，郑功成. 灾害管理学 [M]. 长沙：湖南人民出版社，1998.

鉴于此，对于城市的安全程度，我们可以设想出两个极端状态：绝对的安全和绝对的不安全。城市的绝对安全可以设想为城市能够消除、抵御表中所列所有程度的灾害，一个人员伤亡也没有；绝对不安全则意味着城市对表中所列最低程度的灾害都难以抵御，更不用说高等级的灾害。事实上，绝对安全和绝对不安全只是一种思维状态，实际上并不存在。现实城市的安全程度只能处于这两极之间，是相对的安全或相对的不安全。城市安全度就是处于两极端之间的程度，有的大、有的小。大的意味着抗御的灾害种类多些、程度重些，小的则相反。对于所有的城市而言，安全度再高也不会达到极限。一座城市，从历史上看，安全度可能不断提高，但仍会和极限存在相当的距离。城市的安全度不但总体上如此，甚至对某个单一的灾种，也不会达到安全的极限——比如肺结核，人类可以治愈，但并不能彻底根除。城市安全度的提升一般是比较缓慢的，其明显的变化常常以百年为单位。灾害与人类是水涨船高的关系，人类抗御某种灾害的能力提高了，而另外一种新的灾害又暴露出人类新的无奈。城市的安全度在若干年内总体上无大的变化，因此，对于城市的安全，我们不能追求极致，不能希望一劳永逸。我们能做的和应该做的，是在承认安全有限性规则前提下的相对进步。

2. 城市安全有限性的原因分析

安全的本质应该包括：预知、预测、分析危险；限制、控制、消除危险。所以，城市安全有限性的一般表现就是城市预知、预测、分析危险的能力低，限制、控制、消除危险的能力差。造成这两种能力低下的原因主要有 3 个方面。

(1) 城市始终存在险情和易损性。任何灾害的发生都有 3 个要素：潜在的险情，人类、社会的易损性与险情的显现，三者结合便构成灾害。城市存在多种险情，物质方面的险情有：地质险情（地震、地质断层、滑坡、火山等）、气象险情（暴雨、干旱、龙卷风、台风、大雾、大雪等）、疾病险情（各种病菌、人员密集、生态不平衡等）、火灾险情（可燃物质

多、可燃物质集中、燃火的设施多等)、技术险情(核物质、核设施、危险化学物品、生物制品等)、城市物质能量级别高(区域内物质与能量过多、过快)等。城市中也存在大量的人类险情,如不规范的操作、情绪波动、各种利益集团、种族、宗教、国家等相互之间的矛盾等。人类自身、人类建筑、人类社会组织关系都有较大的易损性。现代城市居民的抗病能力比起农业时代的人们有所下降,易于得病;城市的房屋越来越高,也更容易受到损害;城市的能源储存、供应场所源过分集中,能级加大,其易损性也增加;城市的电力、煤气、水利等生命线工程对于某些力量而言也是脆弱的。过快的汽车等交通工具,既是险情之一同时也有很大的易损性;复杂的技术生产体系,易损性累加其危害性也增大;城市的人类组织与人类关系规模大、层次多,其维系纽带松散而脆弱,因此也很易损坏;城市生活与生产活动丰富多样,易产生协调问题,失误、蛮干、瞎指挥、不照章办事等,这些也经常引起灾害。城市的险情与易损性两者是相对的关系。险情相对于城市状态而言,城市如果很“坚固”,险情就不成为险情;易损性是相对于险情而言的,如果险情极大,即使是“坚固”的城市也有易损性。但是它们此消彼长,城市的险情始终存在,人类的易损性也永远存在。这些致灾因子在任何时代、任何城市都难以彻底消除,因而就没有绝对安全的城市,我们能追求的只是两者间的动态平衡。

(2) 城市“安全与防灾”体系存在问题。具体有:①城市灾害的预报、预警机构有问题,或者灾害信息公开存在问题。有的城市灾害预报能力差,缺乏相应的预报机构或机构太弱;有的城市预警机制有问题,灾害决策主体不明,无人承担发布灾害信息的信息传播效率低。②城市政府、民众忽视防灾、安全建设,灾害和安全意识差,在能力范围内很多应该做的工作没有做,甚至为其他目的、工作而牺牲防灾、安全建设,抽调相关人力、物力、财力,解散相应机构,停顿相应研究,导致城市防灾与安全建设投入不足,抗灾能力薄弱。③城市防灾的具体设施有问题,我国少数城市医疗救护系统薄弱,车少人少;救火系统薄弱,街道狭窄、水源不足;防洪系统薄弱,大坝水准低,抗洪能力差。少数城市对防灾设施的管理混乱,协调性差。④城市防灾预案的编制与落实存在问题,没有编制预案,或预案质量低,使预案成为形式。因此,城市对于已知的灾害未形成现实的抗御能力,灾害发生时仍然束手无策。⑤城市防灾体制不完善,防灾的组织、规章、制度等不健全,缺口较大,或已有组织、规章、制度等不能充分发挥其作用,致使社会化的防灾能力不足。有些城市认识到防灾的必要性,但是建设力度不够;有些城市防灾的组织、规章、制度已经建立,但是作用发挥得不好;有些城市的防灾组织之间配合不密切,相互推诿。⑥城市的防灾制度、法律、政策等不完善、不配套,对于防灾救灾不利。

(3) 从宏观上分析,城市的生产力、科学技术、社会组织等欠发达,从根本上制约着城市的安全。城市的生产力总是相对发达的,防灾建设常落后于生产力发展。防御灾害的有效办法,一般都是工程建设,或者提高相应工程的物理化学品质。比如为了抵御江河的洪水,在沿江地带修建大坝,大坝越宽阔、越大,材料越坚固越好;为抗击地震,建筑物的地基越深、墙体越厚越好,使用的钢筋越贵越好。但是这些都需要巨大的财力、物力、人力。人类的生产力,在满足基本生存需要之外盈余有限,对于防灾建设力不能及。如果具体到一座城市,其财力可能更加紧张。

防灾建设需要生产力作为基础,但不少人认为,建设安全设施是一种额外的投入,只有生产比较发达、生活比较富裕、财力比较充足时才可以考虑。世界上一些发达国家的城市,防洪、防震、防传染疾病等的设施都比较完备,而发展中国家的城市这方面的设施则较差,

其道理就在于此。防灾抗灾，实现城市安全，科学技术起到很大作用，但这不等于说能够完全满足我们的安全需要。事实上，在每种科技成果之后，都留有一些遗憾和不足，如地震的预报，传染病的防治等。从哲学的意义上说，自然界与人类社会是无限的，科学越发达，我们未知的领域也越多，在一定时期内，人类的科学技术可以掌握某些自然规律、社会规律，但同时也有大量的自然和社会规律未能被人类所掌握，超出了人类的认识范围。具体到灾害，为人类认知的人们可以有所作为，但对于前所未知者就无能为力了。从矛盾的角度看灾害是矛盾的突然爆发，是矛盾的非常态的运动方式。当人类能够认识这些矛盾并采取恰当措施时，灾害便不成其为灾害。社会、自然、人与自然间的矛盾具有普遍性、发展性、复杂性，人类无法将其穷尽，城市防灾常常盲目与乏力。防灾与安全具体目标的实现要落实到人类组织的有序性和活动的理性化上。但是从根本上说，人类组织不会完全有序，人类活动难以彻底理性化。人类社会是一种最复杂的存在，社会管理是最困难的一种管理，在灾害面前尤其困难。人类永远处在秩序与无序、理性与冲动的矛盾中，这些矛盾的永恒性，造成了安全的有限性。

五、我国城市安全现状与发展趋势

20 世纪人类在科学、技术与经济领域取得的巨大成就，极大地改变了世界的面貌，带动了人类社会的进步。与此同时，现代信息技术与传媒的发展，则使社会安全问题的社会影响力得到极大的辐射。伴随着人口与财富集中化的趋向，自然灾害与工程安全问题日益变得突出而严重。现代城市具有人口密度大、经济密度大、生态环境压力大的特点，更容易产生安全问题，而安全状况直接影响到城市的发展，甚至直接影响到城市的生存。

1. 我国城市安全现状

人类防灾、减灾的能力落后于发展经济的能力，已成为制约社会发展的主要矛盾之一。据统计，1991~2000 年，我国每年平均灾害损失达 1600 亿元，这一数据相当于我国国民生产总值的 3.8%，我国国民收入的 27%。与此同期，在世界范围内，即 1991~2000 年的 10 年间，世界各地发生的灾害与前一个 10 年相比虽无显著异常，但因灾害造成的损失却比前一个 10 年增加了 3 倍，比 20 世纪 60 年代的 10 年增加了近 10 倍。近年来，我国城市安全事件的发生呈现如下特点：

- (1) 时间呈多频次，空间呈多领域。
- (2) 非传统的安全隐患已成为现代城市安全的重要威胁。
- (3) 单体的突发事件极易被放大为群体的社会危机。
- (4) 城市安全事件国际化程度加大。

造成我国灾害损失迅速增加的原因包括城市化进程的加速、处于经济社会发展的特定阶段、全方位对外开放、科技进步和工业化进程加快、城市发展历史欠账、公共安全管理相对滞后等。其中起首要作用的是城市化进程的加速，以 1978~2002 年为例：1978 年，我国城市化水平不足 15%，到 2002 年，这一指标已提高到 38.7%。城市规模的迅速扩大导致人口与财富的高度集中，也导致城市安全问题与灾害危害性的日趋加重。目前，在我国长江三角洲、珠江三角洲、京津唐地区业已形成现代化特征明显的城市群。在城市化进程加速的背景下，要加大力度开展现代化城市安全与防灾科学的基础研究与科技行动，发展以现代信息技术、现代控制技术、现代高新技术装备为支撑的城市公共安全与应急反应体系，合理地提高城市生命线工程基础设施抵御各种自然灾害和工程灾害的能力，提高现代化大都市在突发性

重大事故及灾害中的快速反应能力与抵御能力，以保证国民经济与社会的持续、快速、稳定发展。

2. 我国城市安全发展趋势

随着我国城市化进程的加速及农业人口的减少，城市安全将显得更加重要。尤其在以人为本的大背景下，城市安全将会成为城市建设的首要任务。城市安全与城市发展有密切的关系，城市发展得愈快，城市安全愈重要。现代城市的建设与运行明显地表现出三个发展趋势：一是城市的生产和生活对诸如交通、电力等工具和保障的依赖性更强，一旦出现问题，后果不堪设想；二是城市居民的救助对社会的依赖性更强，一旦需要救助，其他个体很难实现支持，必须依赖社会；三是城市设施的安全性更加脆弱，需要更强的安全保障，如现代城市的象征——高楼，与平房相比，其安全性更低，一旦出现问题，施救更加困难，其安全更需要保障。

在我国城市安全建设中，城市规划、城市改造、城市环境与生态建设将成为城市管理的热点问题。纵观国内外城市科学与城市管理的基本发展态势，城市安全与防灾、城市生命线工程将成为新世纪城市发展的全新主题。提高生命线工程系统的抗灾能力，合理地进行生命线工程系统的健康监测、系统改造与信息化管理，是保障城市安全的基石。为了实现城市安全的可持续保障，必须重点开展以下5个方面的研究与建设：城市突发性重大事故防范与应急反应关键技术；城市生命线工程系统综合防灾性能与灾害控制技术；生命线工程系统与重大工程的健康监测技术；现代化都市圈灾害环境影响与灾害危险性分析技术。

六、我国城市安全立法与执法现状

随着我国城市化进程的加快，整个政治、经济和社会生活发生了重大而深刻的变化，社会分化加大，社会流动加速，社会冲突加剧，城市法治建设面临着许多新情况、新问题，诸如执法依据不统一，执法水平有待提高，法治进程是由政治经济和社会发展的现状所决定，同时又反过来促进和维护政治、经济发展秩序，推动社会发展。法治城市是法治国家的前提，城市的法治化是一个国家法治建设的任务。

1. 地方立法未能发挥其应有的作用

地方立法是国家立法中不可或缺的组成部分，是行政执法活动和司法活动的依据，它反映出一个国家法治建设水平。但法律不是万能的。在立法中，立法的体制、权限、程序等方面都有进一步完善的潜力。

(1) 地方立法往往都是执行性立法，大多属于重复立法，即将国家最高立法机关的现行法律和国务院的行政法规再重复一遍。在具体内容上，大量照搬照抄上位法的规定。这不但未能增加上位法的可操作性，而且还造成了立法资源浪费，影响了法规质量和法制的统一。地方立法如果长期在这种模式和体制下进行，就很难发挥其应有的作用和价值。

(2) 立法起草部门在立法过程中比较多的是考虑部门利益，设置有利于部门利益的法条。有的立法起草部门在国家利益和个人利益、中央利益和地方利益、地方利益集团之间矛盾冲突中，利用立法契机，占据优势地位，异化了立法是利益表达、协调和分配的机制及维护人权的保障机制这一基本目的。因此，许多与老百姓生活息息相关的地方法规没有达到立法的初衷。

(3) 政府立法部门立法缺少前瞻性。在我国，许多立法者立法的初衷是为了解决经济和社会发展中出现的实际问题。立法目的多数主要是为了规范当前的运行秩序，而不是过多考虑