



城市经济 安全管理

● 徐凤云 主编
● 辽宁人民出版社

序言

城市经济安全管理是一部系統研究城市经济安全与安全管理对策的专著，是城市经济科学中的一朵新花。它的問世对城市经济理论的发展和城市经济建設的繁荣，必将有重要理論意义与實踐意义。

任何城市都是一定規模的公共建築物及經濟政治文化生活集中自然地区与經濟地理的空間存在方式。城市產生和发展史，是人類社會以很少產生和發展的过程，也是人類与多种自然灾害搏斗的历史。随着城市的发展，在提高了抗御各种自然灾害能力的同时，又在一定程度上破坏了自然

中斷与環境，造成了自然災害；尤其是由于
由于人口和產業過於集中而來的城市病，諸如
交通事故、環境污染、社會犯罪等，與自然
災害一起，嚴重的威脅着人民的生命和財產之
安全。因此，提高城市安全度，探討科學
理論依據，制定社會公共的對策與措施是
城市經濟、社會發展的重要保障。

中華民族具有悠久的民族、城市建
設安全管理的思想，早在夏、商、西周時期我
國城市產生的初期就有了萌芽，但是隨著
發展與開闢，有關城市之科學和經濟安全
及科學的研究還不多。目前現代化建設，發展

主 编 徐凤臣

副主编 吴彦书 贾瑞符

作 者 徐凤臣 吴彦书 贾瑞符
张连生 王中玲

前 言

当今世界，城市化的进程日益加快；城市经济在蓬勃发展；城市科学研究方兴未艾；城市人民迫切希望生产和生活环境的安全；整个国民经济要在战胜一切灾害中稳步发展。我们这部关于城市经济安全管理的专著，就是在这种背景下奉献给广大读者的。

城市经济安全管理是城市经济管理不可缺少的重要组成部分。古今中外的城市从其诞生之日起，就具有一定的安全防护与管理职能。因此，城市经济安全管理思想源远流长。特别是近百年来，随着城市化与城市科学的发展，许多国家的城市科学工作者进行了城市安全管理科学的研究，我国部分学者也开始步入此领域，且多从灾害学研究中涉及了城市经济安全管理的部分内容，写出了一些颇有见地给人以启发的篇章。

科学知识具有连续性、继承性和更新性，所以人类知识的长河永流不息，一浪高一浪，澎湃前进。我们的研究正是在历史与现在他人已有的研究基础上，有选择的继承并力图创新。本书以一切危害城市经济安全的非安全因素为研究对象，采用了广义的灾害概念，将城市灾害划分为纯由自然因素造成的自然灾害，由人的行为与物质两种因素造成的人文灾害和纯系人的错误决策造成的社会灾害三大类别，并以此为理论基础安排了全书的内容结构。实践证明，战争、犯罪、社会经济政治体制及方针政策的失误所造成的社会灾害损失不次于自然灾害和一般人文灾害所造成的损失。因此，提出了有形损失与无形损失和三种灾害的概念，进而建议研究和建立自然灾害学、人文灾害学和社会灾害学，扩展灾害

学的研究领域，为建立健全灾害学体系奠定理论基础；同时创立比灾害经济学研究对象更为广泛的安全经济学或经济安全学。本书的研究成果将为此开辟有益的探索之路，并愿与有志之士合手攻关。

我们从经济学角度，系统研究城市经济安全管理的基本理论、原则及政策，探讨各种灾害规律，力求使本书具有理论价值与应用价值。为此，各章节内容的基本结构是：首先，用国内外翔实的丰富资料和一些图表，说明某种灾害对城市经济安全破坏的严重性；接着，研究和分析这种灾害的成因、特点及其规律性；最后，根据上述研究成果结合国内外的有关经验教训和我国的国情，提出防治灾害的基本对策与具体措施。同时，为了深入研究基本理论和密切结合实际，对有争议的理论问题和实际问题，本着积极争鸣与探索的精神进行了商榷与探讨，以求达到抛砖引玉之目的。

由于城市经济安全管理，是一门涉及经济学与自然科学多学科交叉的边缘科学，既是城市经济管理学的分支，又是现代城市科学的组成部分，还是灾害学及未来的安全经济学或经济安全学的一个重要领域，必须由具有不同科学知识与经验的人们共同攻关，才有可能取得研究成果。所以，我们这个课题组成员包括专门从事城市经济理论研究人員、大学经济理论教员及省市政府和医疗卫生部门的实际工作者。同时，我们还得到了许多理论工作者及实际业务部门工作者的大力支持。所以，本书是多方面协作的成果。

由于课题重大，我们的理论准备不足，对许多新问题的研究仅仅是开始，缺点错误在所难免，希望读者批评指正。

编者 1988年11月于沈阳

目 录

序言.....	闻世震
前言.....	1

第一篇 绪论

第一章 城市经济安全管理的重要意义.....	1
第一节 城市化与不安全因素的增多.....	1
第二节 城市经济安全管理的作用.....	13
第三节 城市经济安全管理的基本任务.....	20

第二篇 城市经济自然灾害与管理

第二章 城市地震水灾与防治.....	24
第一节 城市地震及对策.....	24
第二节 城市洪水灾害与对策.....	34
第三章 城市水荒疾病与防治.....	48
第一节 城市水荒与对策.....	48
第二节 城市疾病的防治.....	57

第三篇 城市经济人文灾害与管理

第四章 城市生产安全管理.....	68
第一节 生产事故的严重破坏性.....	68
第二节 生产事故产生的原因.....	76
第三节 生产安全技术规程.....	83
第四节 生产安全管理制度.....	90

第五节 生产安全技术管理.....	94
第五章 城市交通安全管理.....	102
第一节 现代城市交通事故的严重性.....	102
第二节 城市交通事故因素分析.....	107
第三节 城市交通事故对策.....	115
第六章 城市用火安全管理.....	124
第一节 火灾对城市经济的严重威胁.....	124
第二节 城市火灾的起因及其规律性.....	130
第三节 城市火灾对策.....	136
第七章 城市环境安全管理.....	147
第一节 城市大气污染与防治对策.....	147
第二节 城市水体污染与防治.....	155
第三节 城市垃圾与处理.....	165
第四节 城市噪声污染与控制.....	160
第五节 城市经济环境综合防治的战略方针.....	170

第四篇 城市经济社会灾害与管理

第八章 城市犯罪及对策.....	176
第一节 城市犯罪总论.....	176
第二节 城市刑事犯罪.....	184
第三节 城市经济犯罪.....	188
第四节 城市法制建设.....	201
第九章 城市防卫建设与管理.....	207
第一节 战争及其对城市安全的破坏.....	207
第二节 城市防卫的战略地位.....	217
第三节 城市人防建设的基本原则.....	219

第四节	城市防空的现行措施·····	224
第五节	关于完善我国人防建设体系问题·····	229
第十章	管理体制与安全关系·····	235
第一节	有形损失与无形损失·····	235
第二节	经济体制与经济安全关系·····	239
第三节	政治体制与经济安全关系·····	246
第四节	思想政治路线和方针政策与 经济安全的关系·····	252

第五篇 城市经济安全管理体系建设

第十一章	城市经济安全管理效益·····	257
第一节	城市经济安全管理效益的含义·····	257
第二节	经济安全管理效益指标内容及体系·····	263
第三节	提高城市经济安全管理效益的 基本途径·····	273
第十二章	城市安全保险事业·····	279
第一节	社会救济·····	279
第二节	劳动保护·····	286
第三节	劳动保险·····	293
第四节	城市财产与人身保险·····	299
第十三章	城市经济安全管理体系建设·····	308
第一节	建设城市经济安全管理体的 客观必然性·····	308
第二节	城市经济安全管理体的现状·····	316
第三节	完善城市经济安全管理体系·····	321
后 记	·····	328

第一篇 绪 论

第一章 城市经济安全管理的 重要意义

城市经济安全管理，是现代城市经济管理的重要组成部分。研究城市经济安全管理，是城市经济科学研究的重要领域。要系统研究城市经济的安全管理理论、原则及对策，首先必须从城市经济安全管理的重要性问题谈起。这是我们进行研究的出发点、动因和依据。为此，本章分析现代城市的不安全因素，进行安全管理的作用及安全管理的的基本任务。

第一节 城市化与不安全因素的增多

一、中国历代灾祸概况

城市是由原始社会末期社会出现第三次大分工之后，在社会生产力和商品交换发展的基础上产生的，至今经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会，具有5000多年的悠久历史。城市的产生是社会分工的发展和人类文明的象征。但是，如同历来文明与野蛮并存，并在与野蛮的斗争中发展一样，城市的产生和发展史，也是一部与天灾

人祸斗争的历史。因此，城市灾祸史便是人类灾祸史的一个领域或组成部分。

所谓灾祸，是人们无法根除并对生命和财产安全造成破坏的自然和社会现象，亦称自然灾害、人文灾害和社会灾害。由于城市与农村并存，即使城市化很高的国家也没有消灭农村，并且城市永远挺立在自然和社会空间中，一切天灾人祸都必然直接或间接地威胁和破坏城市的安全。所以，不能孤立地研究城市的灾祸史和安全问题，有必要首先从总体上概述和分析我国自秦汉以来的灾祸。

中华民族是勤劳、勇敢的民族，有史以来顽强地与大自然各种灾害搏斗，在进入奴隶制即阶级社会以来，又在阶级斗争、内战、外患及各种社会矛盾中生存和发展。仅据很不完全的历史资料记载，由公元前246年的秦朝开始，其中1844至1860年除外，到1900年清朝灭亡前的2129年间，全国共发生的天灾和人祸总计15,693次，其中旱灾、水灾等自然灾害7,430次，内乱、外患等社会灾祸8,263次。为了解天灾人祸的历代分布情况、灾害结构及研究其规律性，列“中国历代天灾、人祸统计表”如表1—1。

由于历史资料记载不全，分类不细，后果不祥。因此只能作大体分析和参考。

从表中可见：

1、在自然灾害中，水灾比旱灾多101次，即1.54%，相差不大；

2、在社会灾祸中，内乱比外患多1,028次，即12.4%，相差较多；

3、在天灾人祸总数中，人祸比天灾多1,833次，即

表1—1 中国历代天灾人祸统计表

朝代	年代	天				灾				人			
		旱灾	%	水灾	%	其他	%	内乱	%	外患	%	其他	%
秦 汉	前246—公元24	39	28	32	24	66	48	200	69	76	26	14	5
后汉三国	25—205	73	28	58	22	132	50	414	63	227	36	6	10
晋	265—420	99	38	73	28	90	34	175	21	448	71	69	8
南北朝	420—589	109	48	79	37	32	15	167	23	481	69	59	8
隋 唐	581—907	157	34	205	44	97	22	871	68.5	381	26	127	5.5
五代	907—960	32	40	42	52.5	6	7.5	319	80	74	19	5	1
宋	960—1279	383	30	465	37	411	33	356	23	916	61	249	16
元	1280—1643	283	33	373	43	204	24	620	94.5	16	2.4	21	3.1
明	1644—1843	444	35	495	41	235	24	756	57	515	38	78	5
清	1861—1900	1016	37	924	34	776	29	650	72	86	9	168	19
合 计	2129	2635		2746		2049		4248		3220		796	

资料来源：根据《中国历代天灾人祸表》整理。

5.26%，相差也不大。

这说明，天灾与人祸对人类的威胁力几乎同样严重，而在人祸中防止内乱要比防止外患还重要。当然，这只是据不完全的统计资料所作的现象分析，从中只能得出一个概率结论。如表1—1所示，在不同时期，天灾与人祸的比例会发生较大变化，不能简单的一概而论。但是，历史是不可忘记的，前人的经验值得总结，自然现象变化也有规律性，在深入进行社会主义现代化建设和改革的伟大历史时代，研究历史，古为今用，尤为必要。

二、世界部分城市灾害破坏情况

为了说明城市经济安全管理的重要性，有必要对世界城市受灾情况进行统计分析。为避免重复，仅将公元前有文字记载的毁于灾害或遭受严重破坏的城市列表如下，而公元后世界城市灾害情况，本书将在以后各章中进行分述。仅据不完全记载，将公元前世界城市灾害情况列表1—2：

下表说明，在各种自然灾害中城市难以幸免，而有些灾害则直接摧毁城市或使之遭到严重破坏，同时有些属于社会灾害，如战争毁灭城市古而有之。有些城市毁于灾害永不复生；有的城市毁而重建；有的城市受破坏后地址变迁。但城市在各种灾害的破坏中并没有被消灭，相反却不断发展、增加、扩大，而且越来越雄伟壮丽。这深刻地说明了城市不是简单的人群和建筑物的集合点，而是人类社会生产力的象征。正如马克思主义所揭示的社会生产力不断发展是一个绝对规律一样，社会经济精华集聚地——城市也将永远前进。这种无可阻挡的力量，是由人类征服自然、主宰世界的本质决定的。

表 1—2

公元前世界部分城市灾害简表

国 别	受 灾 城 市	灾 害 类 别	发 生 时 间	破 坏 程 度
巴 比 伦	埃利都、巴德提比拉、 拉拉克、西伯尔、苏路帕克	洪 水	3500	全部淹没
巴 基 斯 坦	摩亨佐·达罗	洪 水	1700	灭
伊 朗	果丁	地 震	1600	灭
印 度	"死丘"	地 震	1580	灭
希 腊	铁 拉	火 山	1500	灭
印 度	哈斯提纳普尔	洪 水	900	讲武堂灭毁
中 国	成周(洛阳)	火 灾	593	严重破坏
叙 利 亚	西顿(赛达)	地 震	529	烧毁建筑物、城墙
雅 典	雅 典	战 火	480	烧毁全部建筑物、大部
罗 马	罗 马	战 火	390	分档案、文物、书籍

国别	受灾城市	灾害类别	发生时间	破坏程度
中国	临淄、彭城(徐州)	地震、洪水 片崩	179	死伤数人
中国	寿春	风灾	178	毁民房数间,死伤数人
中国	彭城	风灾	175	毁民房
中国	迎太墓	疾疫、饥荒	146	被罗马军队占领
中国	河内()	火灾	140	烧千余家
中国	燕城、蓟	大雨、风	80	城墙倒塌,宫中7棵大树
中国	治狄道(临洮)	两次地震	47	拔倒16棵
中国	临淄、彭城	地震、大雨雪	37	毁屋宇、城阙、民房,死 众入,大雨雪深5尺,树 折、屋坏死4000多人
中国	诸城	大雨	30	松柏树上为巢死鼠无数淹 4郡32县、土地15万余顷
中国	长安	鼠灾	29	房屋4万余所
中国	济南等地	日食、地震、 山崩、大水	29	

资料来源：根据《灾害学》杂志，1986年创刊者高建国《纪元前世界灾害简明参考年代》整理。

三、城市抗灾史简述

城市抗灾斗争史，就是城市人民与自然灾害、人文灾害及社会灾害斗争的历史。这方面的历史资料很不全面，因此，我们的考察和研究必然遇到很大的困难。然而，正如鲁迅先生所说：“世上本来没有路，走的人多了，也便成了路。”我们大体上可根据城市发展的历史阶段及有关城市规划的历史资料进行考证和分析。城市的产生和发展可分为三个历史阶段，城市防灾抗灾斗争史也可相应划分为如下三个阶段：

第一个阶段，由原始社会末期到工业革命前，即从公元前3500年到18世纪中叶，历经奴隶制社会和封建社会，大约5千年时间。这是城市从无到有、从小到大、缓慢发展的阶段。这个阶段中，城市防灾抗灾斗争多以迷信思想和防敌自卫为基础。公元前4,000—3,100年间，在尼罗河、美索布达米亚、叙利亚一带出现的小城镇，平面结构有的是正方形、椭圆形和矩形，也有的由于迷信宗教，盛行用占卜方法决定城市的平面规划，由主要僧侣抓沙撒地，落沙所呈现的图形，便是未来城市平面规划的依据。古代伊朗的都城埃克巴塔那的中央城堡平面结构是根据当时人们对宇宙的认识安排的，即用金、银、红、蓝、琥珀、黑、白色的7道墙分别代表太阳、月亮、火星、水星、木星、金星、土星，又分别代表星期日及星期一至星期六，表达了向往平安和吉祥的市民心愿。为向往光明和防止火灾，古伊朗的弗拉斯巴城据说是拜火教教祖的诞生地，特设有拜火神庙，在达拉伯城的山上点燃不熄的圣火。古罗马城布局分4块，象征着他们认为的宇