

依托基层党建堡垒,群租“顽疾”迎刃而解;借助共建共治共享,打通社区服务“最后一公里”;凭借精细的“绣花”功夫,让城市更有品质更有温度……迈向卓越的全球城市,上海对标国际最高标准、国际最好水平,用心用情、精准发力、久久为功,为超大城市精细化管理这一世界级难题探索“上海答案”。

仰望城市“天际线” 守住安全“地平线”

城市风险管理亟待实现三大跨越:从“亡羊补牢”转向“未雨绸缪”,从“事后应急”转向“事前防控”,从“大包大揽”转向“社会共治”

□ 有之炘 陆文军 李 鲲

去冬以来,一系列安全事故令人触目惊心:12月,广东珠海凤凰山突发大火;同月,天津市河西区友谊路与平江道交口的城市大厦38层发生火灾,10人因此死亡;而就在两起火灾前不久,北京大兴区西红门镇一场导致19人丧生的大火,至今还“烧”疼着全国人民的心。

随着经济发展、城市扩张进入快车道,人口数量、流动速度不断增长,城市风险也在不断酝酿、发酵。靓丽的“天际线”代表着城市形象,安全的“地平线”则是城市基石。眼下,我国城市风险管理亟待实现三大跨越:从“亡羊补牢”转向“未雨绸缪”,从“事后应急”转向“事前防控”,从“大包大揽”转向“社会共治”。

安居乐业须居安思危

回顾近年来国内城市发生的各种重大事故、重大风险,背后都存在某些共性因素:即风险防范意识不强,对风险点的管控能力不足,缺乏长期治理的恒心,缺少久久为功的决心。

城市人口高度密集、高速流动,事故风险隐患无处不在。在安全运行风险剧增的背景下,有必要全面构筑具有前瞻性的城市风险管理体

系,才能对可能发生的各种风险做到心中有数,把风险化解在源头,降低各类突发事件发生的概率,提高城市安全水平。

构建风险管理体系的首要条件是树立居安思危的风险意识。“城市风险客观存在、具有不确定性,但除了自然灾害等不可避免的因素外,几乎所有的风险都是可预防且可控制的,关键在于是否有足够的风险意识。”同济大学城市风险管理研究院院长孙建平表示,“若想安居乐业必须居安思危,城市运行中最大的风险,就是意识不到风险。”

对此,孙建平建议,相关管理部门增强风险意识,加强风险管理理论普及,把工作重心从“事后应急”转向“事前预警、事中防控”,树立底线思维;同时,加强社会风险管理的宣传和对公众安全风险知识的科普力度,在全社会形成共识。

建立完整的预警系统至关重要。这其中既包括覆盖各领域的综合预警平台,即规划、识别、分析、应对、监测和控制的全生命周期风险评估系统,形成城市运行风险预警指数实时发布机制;也包括跨行业、跨部门、跨职能的“互联网+”风险管理大平台,并以平台为核心引导相关职能部门和运营企业进行常态化风险管理。

《半月谈》记者采访发现,如今

更多信息化、高科技手段运用到了城市风险预警系统中来。上海市公安局指挥中心副主任曹军介绍,通过腾讯的LBS系统(地理位置服务热力图)配合通讯运营商的基站数据,民警的视线可以从点提升到面,看到整个区域的人流动态,还可以对接下来5分钟~10分钟的人流数据进行预测,为现场实施安全决策提出科学依据;风险地图可以展示灾害风险评估结果,通过图像标识把风险、灾害、救助等信息反映在地图上,把灾害风险可视化、形象化,从而提高公众安全意识。

城市发展需要高瞻远瞩的“规划师”,需要客观冷静、精确找出城市安全漏洞的“化验师”,还需要人人有勇气去做城市风险的“监督师”,这些构成了城市安全的“地平线”。

要“工具箱”也要“保险箱”

去年6月在英国伦敦格伦费尔公寓发生的火灾,虽然6分钟后第一辆消防车就赶到了现场,有200多名消防员参加灭火,但大火还是迅速吞噬了大楼,造成至少70人死亡。

这引发了一系列值得思考的问题:为什么伦敦这个社会管理水平和科技水平先进的城市,面对这场大火还是显得如此无助无奈?到底

是什么原因导致了这个结果?对我国城市风险管理有何启示?

安邦咨询首席研究员陈功分析认为,伦敦公寓火灾既有规划、建筑材料、消防、应急等方面的问题,也有政府治理能力欠缺的原因。城市风险的特点,决定了风险防控需要各部门的专业合作与统筹协调。

孙建平认为,鉴于城市风险系统性、复杂性、突发性、连锁性的特点,在城市风险防控工作中,政府既要有一套通过各种行政手段、管理机制组合应用解决问题的“工具箱”,又要有一套完整的机制,作为安全的“保险箱”。“目前来看,我国城市的风险管控机制尚不完善,‘保险箱’还不保险,风险管理工作存在碎片化、系统性和协调性不足的问题,直接影响了城市安全管理的效率和能力。”

当前,中国城市新经济增长点层出不穷,但是与新经济相匹配的风险防控理念、技术、标准都非常缺乏。如果新产业、新业态的蓬勃兴起是经济加速发展的“助推器”,那么适应时代发展的风险管理技术体系和标准体系就是城市安全运行的“阻尼器”,二者相辅相成,缺一不可。

引入市场化管理手段

好的机制可以有效调动、整合资源,提升工作效率。若机制不健全,风险来临时人们便会手足无措。事实上,仅靠政府无法完全满足风险管理需求,还需要引入市场化管理手段。

业内人士建议,城市风险管理需要政府部门统一规划、引导支持,但绝不能由政府唱“独角戏”,必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,鼓励社会组织、基层社区和市民群众充分参与。

上海有一家名叫“音速”的青年志愿服务中心,是上海第一支民间应急救援队。理事长严洪所带领的团队经常深入社区、学校、商务楼宇、大型园区等场所开展消防综合演练,让市民亲身感受火灾现场,学会火场逃生、火灾扑救、应急救援基本知识,得到市民高度认可。

“通过消防演练、安全体验营,可以让体验者掌握必备的安全常识,帮助企业或社区排查安全隐患及风险。我们主动发现小问题,向有关部门提出解决建议,就可以避免大问题的发生。”严洪说,发达国家十分重视志愿者在应急力量中的作用,不少居民参加过应急培训项目,通过考核并进入社区的专业急救人才库,一旦社区有灾情出现,志愿者可以迅速发挥作用,这样的做法值得借鉴。“期待建立更有效的激励机制,激发民间治理力量。”

住房和城乡建设部政策研究中心研究员翟宝辉说,各个职能部门应了解清楚自己管辖范围内可能存在哪些安全隐患,在此基础上建立统一协调机制。现在,很多城市都建立了城市综合管理委员会,由一把手牵头,把辖区内所涉部门,包括铁路站点等机构都纳入进来,联动工作,这是一种很好的措施。

相关人士认为,引入市场保险机制,通过保险费率的杠杆作用,可以倒逼高层建筑管理者更好地落实消防安全管理责任。凭借保险业的风险管理技术和资金,能在一定程度上促进整改风险隐患,为灾后恢复提供经济补偿,转变政府“大包大揽”“全面兜底”的传统管理模式。

城市视点

城市发展离不开安全这块基石

□ 王石川

“人民的安全应是至高无上的法律。”中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于推进城市安全发展的意见》,正是深刻诠释以人民为中心的发展思想。

安全是人类生存和发展最基本的需求之一。对于生活在城市里的人们来说,城市安全并不抽象。比如,不担心被高空坠物砸中,也不害怕脚下的马路突然坍塌;不担心无妄火灾“光顾”,也不担心爆炸事件突袭。一言以蔽之,城市安全与公众的生命息息相关。

安全是城市发展最基本的基石。衡量一座城市有没有魅力、有多少潜力,不能只看大楼高不高、马路宽不宽、广场大不大,不能仅仅关注空气新不新鲜、公共服务健不健全,更应该优先关注安全有无保障。没有基本的安全支撑,城市的公共生活就不可能按照既定逻辑正常运转,城市的内在价值也无法生动显现出来。

“人们来到城市,是为了生活;人们居住在城市,是为了生活得更好。”推进城市安全发展,应刷新传统的管理理念。有学者认为,城市公共安全应尽快从“应急管理”升级到“全面管理”。没有健全的应急管理机制,一遇突发的公共安全事件就会手忙脚乱,左支右绌。但是,仅擅长应急管理还不够,更应该在全面管理上做足文章。如对重点人员密集场所、安全风险较高的大型群众性活动,尽早开展安全风险评估,建立大客流监测预警和应急管控处置机制,将可能出现的问题萌芽消弭于无形之中,这在科技创新时代并不难做到。

多年前就有研究指出,一个国家和地区年人均GDP超过3000美元后,经济和社会发展中的各种问题会凸显出来,城市公共安全将随之进入一个高风险阶段。因此,管理机构对安全问题早发现、早报告、早预警的同时,还应该早防范。推进城市安全发展,还应健全公共安全体系。从地方各级党委和政府的领导责任,到部门监管责任,再到企业主体责任,每个责任链条都不松懈,做到责任落实无空档、监督管理无盲区。同时,公众参与不可少,社会监督不可缺。

推进城市安全发展,应把安全纳入文明建设的范畴。一说到城市现代文明,人们很容易想到鲜亮富丽的文化坐标,想到气韵悠长的文艺作品,还可能想到看不见却感受得到的城市精神……而按照《意见》所称,安全发展是城市现代文明的重要标志。一定程度上说,一座城市越能为市民提供更有保障、更可持续的安全感,市民就越有归属感;一座城市安全系数越高,越让人向往。

让城市变得更美好,让市民更有安全感,就应该坚持源头治理,以消除各种安全隐患为基点,以建设安全城市为己任。从根本上来说,强调安全本身就是为了让人过上更有尊严的生活,城市安全的营造,其目的当是为了让所有的市民都过上更美好的生活。只有当钢铁架下有人情味、高楼广厦里有万家灯火的时候,城市安全治理才有意义。毕竟,没有对人的尊重,城市现代文明将失去旨归。

现代城市编辑部
主任:雷茂盛 执行主编:王丽娟
新闻热线:(010)56805152
监督电话:(010)56805167
电邮:cityweekly2001@126.com



鉴于城市风险系统性、复杂性、突发性、连锁性的特点,在城市风险防控工作中,政府既要有一套通过各种行政手段、管理机制组合应用解决问题的“工具箱”,又要有一套完整的机制,作为安全的“保险箱”。



长春:全力清雪保出行安全

近日,吉林长春持续降雪天气。长春市容环卫局连续两天组织1.4万余名环卫工人进行循环清雪作业,保障市民出行安全。图为清雪车在长春市朝阳区东朝阳路清理路面积雪。

新华社记者 张楠 摄

延伸阅读

两办出台意见要求促进城市安全发展体系建设

持续推进形成系统性、现代化城市安全保障体系,加快建成以中心城区为基础,带动周边、辐射县乡、惠及民生的安全发展型城市

本报讯 中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于推进城市安全发展的意见》,要求促进建立以安全生产为基础的综合性和全方位、系统化的城市安全发展体系,全面提高城市安全保障水平。

据国家安全生产监督管理总局有关负责人介绍,到2020年,我国将建成一批与全面建成小康社会目标相适应的安全发展示范城市;到2035年,将建成与基本实现社会主义现代化相适应的安全发展城市;持续推进形成系统性、现

代化的城市安全保障体系,加快建成以中心城区为基础,带动周边、辐射县乡、惠及民生的安全发展型城市。

这位负责人表示,要严密细致制定城市经济社会发展总体规划及城市规划、城市综合防灾减灾规划等专项规划,居民生活区、商业区、经济技术开发区、工业园区、港区以及其他功能区的空间布局要以安全为前提;加强城市棚户区、城中村和危房改造过程中的安全监督管理,严格治理城市建成区违法建设;完善高危行业企业退城入

园、搬迁改造和退出转产扶持奖励政策。

要建立城市安全风险信息管理平台,建立大客流监测预警和应急管控处置机制;加强广告牌、灯箱和楼房外墙附着物管理,严防倒塌和坠落事故;加强老旧城区火灾隐患排查,推行高层建筑消防安全经理人或楼长制度,建立自我管理机制。

要全面落实城市各级党委和政府对本地区安全生产工作的领导责任、党政主要负责人第一责任人的责任,加强负有安全生产监督

管理职责部门之间的工作衔接;充分运用移动执法终端、电子案卷等手段提高执法效能,完善执法人员岗位责任制和考核机制。

要将生产经营过程中极易导致生产安全事故的违法行为纳入安全生产领域严重失信联合惩戒“黑名单”管理,完善城市社区安全网格化工作体系;同时,国务院安全生产委员会将负责制定安全发展示范城市评价与管理办法,拟定命名或撤销命名“国家安全发展示范城市”名单。

(叶昊鸣)