



极端高温天气下城市安全与韧性建设

——2003年欧洲热浪事件的警示

□ 崔 群

在近5年的全球风险报告中，极端天气气候事件的发生频次和影响强度均快速增加，已经成为影响人类社会的首要风险因素。2003年的欧洲，进入6月以来，意大利气温比常年同期偏高6℃至10℃，瑞士气温创200年来最高，法国高温为150年来所未见。这场欧洲历史上最致命的气候灾害，造成至少30000人死亡，引发了多地供水和水污染问题，同时严重影响了农作物和畜牧业，让全球意识到了极端高温的威胁，被称为“欧洲热浪”。

那年的夏天,世纪热浪席卷欧洲

极端高温会导致中暑和脱水，诱发心肌梗塞和心律失常，加剧哮喘和慢性阻塞性肺病。2003年是过去500年中欧洲最热的一年，其经历的热浪在两个高峰期表现尤为明显：第一次在6月，第二次在8月初。根据联合国环境规划署的初步评估，热浪导致的死亡人数超过30000人。以受影响最大的法国为例，在8月1日至20日期间超额死亡14802例，死亡率比1999—2002年同期平均值增加了60%。

高温和干旱还诱发了自然界一系列连锁反应：葡萄牙森林火灾烧毁了431000公顷的土地，相当于其国土面积的5%；阿尔卑斯冰川损失了5%—10%的冰盖质量，冻结线升高；意大利的波河水位下降至有记录以来的最低水平，严重影响了农业灌溉和工业用水。森林覆盖减少、空气污染增加、农作物枯萎、野生动物死亡，折射出热浪给生态系统带来了不可逆转的影响。

此次灾害造成的经济损失也非常惨重，涉及农业、能源、交通、旅游等多个领域，仅森林火灾和干旱的损失就高达131亿欧元。法国、德国和意大利的主要作物大范围减产，核电站因过热停机，对粮食和能源安全提出

了严峻的挑战。此外，机场关闭、航班取消、铁路中断等问题频发，高温导致道路变形、电力线路受损，让欧洲在基础设施维护方面额外支出了数十亿欧元。

高温下欧洲多国给出失败答卷

2003年欧洲热浪何以发生？一方面，从危险性来看，亚速尔反气旋和西非洲际辐合区的异常北移、土壤湿度不足、高海表温度增强、大气环流模式改变和城市热岛效应加剧了高温天气的强度和持续时间。另一方面，从暴露度和脆弱性来看，高度集中的人口和基础设施暴露在高温环境中，老年人、儿童、慢性病患者、低社会经济地位者、社会孤立者以及户外工作者均是脆弱人群。以法国为例，75—94岁年龄组超额死亡率为70%，95岁以上年龄组超额死亡率为120%。与此同时，多国出现了急救系统过载、医护人员短缺、医疗设施不足的问题。

此外，由于欧洲多个国家的预警失灵、准备不足、决策迟缓 and 响应失败，进一步放大了事件的后果。2003年以前，只有里斯本和罗马拥有真正的热浪警报系统，其他国家没有应对预案，在热浪袭击后未能采取及时行动。如法国气象部门在8月7日就发布了高温警告，时任总理拉法兰及其政府直到8月14日才要求将应急计划扩展到全国范围。

热浪带给我们的警示

从2010年俄罗斯的热浪、2017年澳大利亚“愤怒的夏天”、2021年美加热浪，再到近期印度和墨西哥等地的高温天气，我们不得不面对的事实是，高温热浪事件已成为多发频发的极端气象灾害。为此，不断提高城市的气候适应性和应灾韧性尤为重要。

全流程开展热舒适空间规划，给城市“降降温”。针对热浪现象，需从总体规划、空间布局及功能设计入手，优化“源（产热与降温）一流（通风）一汇（隔热与避险）”的城市环境。一是冷源降温上，推广使用绿色屋顶、清凉路面、气候适应性建造技术，提高植被和水系覆盖率，健全城市蓝绿交织的生态空间。二是通风散热上，控制建筑高度和密度、建筑布局形式和建筑体量，利用湖泊、河流、山体等生态冷源建设通风廊道，为城区引入新鲜和冷湿空气。三是空间隔热上，完善防暑避灾场所规划，高效利用和灵活转换人防工程、地铁站点、图书馆等空间设施，增设遮阳棚、爱心驿站和口袋公园等。

构建全体系韧性治理的安全网，为城市构筑“防护墙”。热浪不是单个部门、单一环节所能解决的，需要建设高温评估准备、高温决策预警和高温减缓适应等复合型治理体系。首先，在热浪发生之前，根据历史数据、城市热岛效应、人口的社会经济特征等开发热浪脆弱性指数，制作城市风险地图，基于情景模拟编制和演练预案，编制并发布公众健康防护指南。其次，在热浪发生之初，启动高温健康风险预警系统和智慧化应急决策平台，根据高温时空动态变化、公共服务设施分布、人群活动演进规律等，制定精准的干预措施。最后，在应对热浪中，建立气象、卫生、规划和应急等核心部门间信息共享、资源交换、联合行动的平台，通过政企合作、政协协同、网格共管，整合实施热缓解措施，系统应对热健康风险。

全方位推进健康服务水平的提升，为城市提供“良医方”。热浪虽不

是重大传染病，卫生系统也需做到预防为主、准备周全和科学处置。一是要医防融合，医疗机构与疾病预防控制机构应密切协作，针对慢性病患者等高危人群提前实施健康评估、健康教育和健康干预。二是要医养结合，发挥医院、养老机构、社区和家庭多方的集成效益，如通过专项培训提升养老机构护理人员、基层公共卫生人员和老人家属的“第一救治人”能力。三是提高应急医疗的“浪涌”能力，优化各级各类机构救治人员、床位、设备和药品等卫生资源配置。四是发挥健康监测功能，利用急诊入院率、与热相关疾病的报告病例数、死亡率等实时数据，政府部门与老年学、公共卫生、重症监护、应急管理、环境科学和气象学等跨学科专家团队共同开展循证决策。

全社会关心关爱特殊群体，为城市增添“人情味”。极端高温天气导致城市脆弱人口发病率和死亡率上升，这是令人痛心的现象。为此，一是推进高温适应型社会建设，优化现有健康服务、社会救助和劳动者保护政策，面向环卫工人、建筑工人、外卖送餐员等户外劳动者发放降温装备和高温津贴。二是改进公共资源分配与规划，瞄准住房密度高、没有安装空调、开放空间少，以及老年人口、患病人群和低收入家庭集中的热脆弱性高的社区，增加冷却装置、纳凉空间和服务群众中心。三是促进邻里之间的守望相助，动员社区志愿者和居民，通过定期探访、电话问候等方式，关注独居老人和行动不便者。四是注重社会的人文关怀，加强与社会福利机构、非政府组织和医疗机构的合作，实施高温紧急救援项目。

风险治理与应急管理

典型案例

破解“小马拉大车”难题的三个途径

□ 柳 颖

在基层治理中，“小马拉大车”问题是一个长期困扰基层治理、一直没有得到很好解决的老问题老现象，也是影响基层治理体系和治理能力现代化的重要问题。“小马拉大车”问题，通常用形容基层治理中任务、责任、目标、规模与能力、权限、实力、基础不匹配，造成“马疲车挤”“看得见管不着”，甚至“政策走了样”等现象出现。现实中，“任务层层下沉”“材料频频催更”“工作强行摊派”的问题依然存在。今年4月，习近平总书记重庆考察时强调，“为基层减负要明确权责，不能什么事都压给基层，基层该承担哪些工作，要把职责事项搞清楚”。由此可见，推动“减”“赋”“赋能”，关键在于牢固树立和践行正确政绩观上下功夫，从思想深处解决好“政绩为谁而树、树什么样的政绩、怎样树好政绩”的问题，决不能让“减”“赋”“赋能”本身成为新负担。

基层治理中之所以存在“小马拉大车”问题，主要原因在于三个方面。其一，基层这匹“小马”拥有的职权相对较小，缺乏充足的权限与资源。随着社会治理的重心不断下移，区县和乡镇两级承担的任务事项常常超过自身能力。与此同时，一些基层工作的摊子越铺越大，要求更高，责任更大，“小马”和“大车”之间不对称的矛盾突显。其二，部分上级机关部门缺乏“换位意识”，较少站在基层的角度看问题、办事情。有的“随意加码”，文件要求一个标准，具体执行又是更高的标准。特别是时间紧任务重的工作，意味着绩效考核的周期更短，对基层而言往往更为紧迫，基层干部感叹“难做到”。其三，不切实际、过多过滥的考核评比，常常出现

“不接地气、奇葩任性”的考核指标。在考核重压之下，部分干部疲于应付差事，焦头烂额，甚至出现一味追求“材料生花”“数字政绩”等现象，工作跑偏致使政策走了样。

解决“小马拉大车”难题的关键，在于破解基层政府资源有限性和任务无限性的困境，并通过“为马赋权”“为车减负”“车马协同”三向发力，为基层减负赋能。

首先，为“小马”赋能，做好“加法”，健全保障机制。通过“扩权赋能”、健全干部关爱机制、提供“过河”途径等方式，有效解决基层权能不足的问题。

一是推动“扩权赋能”突破基层“权小责大”难题。一方面，通过“减上补下”等方式加大编制人力资源向基层倾斜力度，让基层发挥出应有的战斗力。另一方面，要进一步健全权力监督机制，在为基层扩权赋能的同时，防止基层自主权滥用，从而增强基层政府资源的使用规范。二是对基层干部工作生活中出现的困难，要充分子以理解支持和帮助。在基层改革创新中，确保“容错纠错”机制落实到位，进一步落实好“三个区分开来”，为实干者撑腰、为担当者担当，形成干部为事业担当、组织为干部担当的浓厚氛围。同时，持续加大对基层干部学习培训、身心健康等方面的关心关爱力度，为其安心干事、放心打拼创造更好条件。三是既要给基层下达“过河”的任务，又要为其提供“桥”和“船”。一方面，以信息化手段推动基层减负增效，引导多方力量参与基层治理，探索实践新路径。另一方面，进一步把权能落下去，把各类政策和资源沉下去，把优秀的干部

派下去，让基层有“劲”更有“径”。

其次，给“大车”减负，做好“减法”，促进基层松绑。破解“小马拉大车”难题，要一体推进“权责相当”“精简事务”“科学考评”三个方面工作，为基层缓解压力。

一是开展好基层治理不良现象检视整改和专项整治，合理划分职能部门和乡镇（街道）条块事权。具体执行中，需要厘清不同层级、部门间的权责边界，建立健全村（社区）工作事项准入制度，及时剥离清理不应承担的行政化工作任务，科学设置考核评比和督查检查项目，不要求签订各类责任状或实施“一票否决”。二是想方设法将基层干部从数据、报表、材料中解放出来。与群众在一起、为群众解决急难愁盼，是基层干部的天职。在实践过程中，一方面，坚决杜绝把时间和精力都用在各种评比、考核、台账上。另一方面，需要坚持源头治理、上下联动，规范整合党政群机构设立的各类工作机制，制定印发一系列事项与措施清单，切实减轻基层负担。三是优化基层督导考核，促进“绩效问责”制度化改革。基层干部队伍作为国家制度体系的直接参与者和实践者，无疑是国家治理现代化进程中最为关键的因素和动力源泉。因此，需要积极推动基层减负，发挥督导指挥棒的正向作用。一方面，明确目标和方法，将督察考核结果与干部奖惩以及晋升相结合。另一方面，建立过程和结果导向相结合的绩效问责机制，平衡激励和惩戒的尺度，为基层干部营造干事创业氛围，促进基层治理能力提升。

最后，将“车马”协同，做好“乘法”，提升治理效能。推动“减”

“赋”落地落地，需要进一步推动基层治理精细化管理、高效化服务，形成同频共振的强大治理合力，畅通联系服务群众的“最后一公里”。

一是推动政府服务平台一网通办、一网统管，提升效率。一方面，推动各类网格“多格合一”，规范优化网格管理的服务事项、内容、办理机制和流程。另一方面，不断完善联系服务群众机制，全面实行基层干部直接联系网格制度，经常性走街串户访民情、解民忧。二是搭建数字治理平台，提升基层治理数字化水平。一方面，持续开展使用移动应用程序、在线平台、数据分析工具，实现数据整合和智能分析。同时，做好平台数据的维护和更新，满足街道数据核查工作。另一方面，强化网络通信基础设施，确保信息传输畅通。同时，积极引导公众参与社区事项，形成共建共治共享的良好局面，提升网格化服务管理工作的效能和满意度。三是理顺基层“条”“块”关系，推动县（区）乡镇（街道）联动。一方面，发挥委引领作用，推进各方联动，需要从“小马拉大车”的“枷锁”中解脱出来，把更多时间和精力投入到知民情、解民忧、办实事、促发展上去，让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充足。另一方面，强化乡镇党委统一指挥和统筹协调能力，不断提升基层治理效能，推动基层治理体系和治理能力现代化。



近期，中央政治局就促进高质量充分就业进行第十四次集体学习。习近平总书记在主持学习时强调，促进高质量充分就业，是新时代新征程就业工作的新定位、新使命。保障就业市场平稳，是宏观调控的重要“底线”。推进创业创新带动就业增收是培育和催生经济社会发展新动力的必然选择，是扩大就业、实现富民之道的根本举措，还是激发全社会创新潜能和创业活力的有效途径。近年来，农民工返乡入乡创业呈现良好的发展态势，激发了全社会创新创业创造活力，助推了脱贫攻坚，加快了乡村振兴，促进了城镇化和城乡融合发展，稳定扩大就业效果逐步显现。但同时，随着农民工返乡就业创业的增多，一些问题也逐渐显现出来，制约了返乡入乡创业。因此，加大对返乡农民工就业创业帮扶，有力有效促进他们就近就地高质量充分就业，对于促进我国城乡协调发展、农民生活富裕、社会和谐稳定具有重要意义。

返乡农民工就业创业面临哪些问题和挑战

随着我国农村经济的快速发展和城镇化进程的加快，越来越多的农民工选择返乡就业创业。但是，返乡就业创业依然面临着不少挑战，给返乡农民工就业创业工作带来新的问题。

农民工素质与经济高质量发展要求不相适应。据国家统计局《2023年农民工监测调查报告》显示，农民工平均年龄已达43.1岁，50岁以上农民工所占比重从2019年的24.6%上升到2023年的30.6%，农民工平均年龄持续提高，加上一些大中城市在某些行业、领域出现清退大龄农民工现象，返乡大龄农民工逐年增加。同时，农民工中初中及以下文化程度的占到66.7%，还存在教育程度和职业技能水平较低现象。可以说，返乡农民工已成为就业市场中需要重点帮扶的群体。

就业创业帮扶工作存在短板。近年来，为帮扶农民工返乡就业创业，各地政府在场、地、税、金融、信贷、创业服务等方面提供了一系列优惠政策，但还存在一些短板。

一是由于存在经费不足、信息化水平不高等问题，部分基层帮扶政策落实不够到位，一些返乡农民工对政策缺乏全面了解。有些县城范围内的农民工返乡创业园主要面向招大引强，返乡农民工创办的一些小微企业难以进入园区。二是由于有的创业项目体量较小、能够提供的担保较少，返乡农民工难以申请到较大额度的创业担保贷款，其他融资产品又少，融资难、融资贵问题仍然存在。同时，相关部门对创业项目的持续性帮扶不够，缺少有效的创业风险补偿机制。三是就业创业培训精准度不高，结合当地特色产业和返乡农民工就业创业需求的培训较少。虽然农民工规模性欠薪问题已被有效遏制，但有些小微企业和返乡农民工工资支付不规范，出现劳务纠纷风险较大，返乡农民工劳动权益保障仍面临较大压力。

县域生产生活条件亟须改善。党的十八大以来，我国县域基础设施虽有很大改善，但与返乡农民工追求的现代化生产生活方式还存在较大差距。大致归纳为，公共服务和商业娱乐资源主要集中在县城，一些乡镇农村道路、供水、能源、通信等基础设施不健全，文化娱乐设施落后，人居环境质量需要提升，优质教育、医疗和商业资源缺乏，交通通信不畅、用水用电费贵、运输物流成本高等问题比较突出，返乡农民工就业创业还面临较多困难。

如何有力有效促进返乡农民工高质量就业创业

当前，随着农民工总量不断增长，就业结构和流向也出现新的变化，特别是随着我国新型工业化步伐加快、以人为核心的新型城镇化持续推进以及乡村振兴战略全面实施，越来越多农民工选择在县域范围内就地就近就业。因此，需要进一步加大就业支持力度，优化就业创业环境，促进返乡农民工高质量就业创业。

返乡农民工就业创业

有力有效促进

□ 李 青

多渠道拓展就业岗位。经济高质量发展是解决就业问题的基础，促进返乡农民工就业创业根本要靠发展当地经济，拓展就业岗位。一是持续优化营商环境，加大招商引资力度，做大做强当地主导产业和特色优势产业，打造更多就业增长点。二是落实和完善稳岗返还、专项贷款、就业和社保补贴等政策，提高对制造业、服务业、中小微企业的精准支持，提升其稳定和扩大就业能力。三是加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系、服务体系，促进三产融合发展，做大做强乡村特色富民产业，使返乡农民工在农村也能稳就业、好创业。四是加大重点工程项目建设投入力度，在组织实施高标准农田建设、重大水利设施建设、农村人居环境整治等重大项目建设中，采取以工代赈方式，吸纳更多返乡农民工就业增收。

切实提升就业创业帮扶质效。今年《政府工作报告》要求“突出就业优先导向，加强财税、金融等政策对稳就业的支持”，为返乡农民工就业创业工作提出了方向。一方面，要充分发挥政府的主导作用，加强基层公共就业服务平台建设，健全返乡农民工就业动态监测，统筹“春风行动”“招工大篷车”“直播带岗”等线上线下招聘对接，规范发展零工市场，打造“家门口”就业服务圈。同时，精准摸排不同类型返乡农民工培训意愿，根据当地产业发展和企业用工需求，开展多形式、多层次的就业创业培训，提升返乡农民工职业技能和创新创业能力。另一方面，提升返乡农民工创业服务水平，在县区级开发区内和一些乡镇、村因地制宜建设农民工返乡创业园，加大园区用地和资金支持。同时，对返乡创业农民工加大税收减免返还、财政奖补，适当放宽贷款担保条件，建立创业风险基金，鼓励商业保险公司开发专门的创业保险产品，为返乡创业农民工提供全方位服务。

加快县域基础设施和公共服务能力建设。推进以县城为重要载体的城镇化建设，提升县城综合承载能力和治理能力，是加快推进农业转移人口市民化进程的重要途径。一方面，学习运用“千万工程”经验，改善农村水电路信等基础设施和人居环境，加大商业、文化娱乐设施改造升级，建设宜居宜业和美乡村。同时，推进县城内义务教育、医疗卫生优质均衡发展，为返乡农民工提供优质教育和医疗卫生条件。另一方面，加强劳动监察执法，严格规范经营主体用工行为，切实保障返乡农民工工资收入。同时，加大基层社会保障工作力度，将符合条件的返乡农民工都纳入到相应的社会保障制度之中，更好维护他们的合法权益。

