



全面推进韧性安全城市建设

思而观

治理之道

安全是城市发展的基本前提，是城市有序运行的重要基础，是人民群众幸福生活的根本保障。有效防范化解各种风险，推进城市安全治理，必须牢固树立安全发展理念，加快推进高质量韧性城市建设，提升城市本质安全水平，把城市发展建立在更加安全、更为可靠的基础之上。

城市面临的风险更加严峻复杂。改革开放40多年来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。历史经验表明，城镇化深入发展的关键时期，往往也是各种风险挑战多发并发的时期。在我国城镇化持续推进的过程中，各种矛盾问题和安全威胁在短时间内不断累积、相互叠加、集中呈现，给城市安全带来挑战。

风险类型更加多样，存量风险持续累积，增量风险不断涌现，变量风险时有发生。在存量风险方面，地震、火灾、洪水、风灾、地质破坏等自然灾害以及交通事故、传染病疫情、人为破坏事件等传统安全威胁持续存在，并可能随着城市化快速推进而变得更为严重。在增量风险方面，新材料、新能源、新工艺的广泛应用和新产业、新业态、新领域的大量涌现，滋生了不少人们不熟悉甚至全新的非传统新型安全威胁。例如，无人驾驶、无人机等新的高科技产品可能带来失控风险，分布在城市人员密集区域或地下空间的新型储能、光伏发电、氢能以及新能源汽车充电桩等设施可能存在安全隐患，密室逃脱、VR体验馆、电竞酒店等新业态场所，以及极限运动体验、水上冲浪、空中滑翔等新活动方式可能出现意外情况。在变量风险方面，城市作为一个开放的复杂巨系统，一些安全威胁在酝酿、发生、发展过程中可能受到各种因素的扰动而发生突变，爆发各种预想不到的“黑天鹅”事件。

风险结构更加复杂，不同风险跨越类型、时间和空间，相互交织形成一个风险综合体。在跨类型耦合方面，自然的、社会的、政治的、经济的、技术的等各类风险之间可能相互叠加、相互传导，形成级联效应。在跨时间扩散方面，城市的规划、建设、管理是一个长周期过程，不少城市安全威胁具有迟滞效应，经过较长时间累积，当能量累积到一定阈值时可能突然集中爆发。在跨空间扩散方面，随着城市群建设和区域一体化进程加快，城市内部以及城市群之间的人员往来、经济联系、信息交流日益紧密，各种风险因素在城市内不同区域之间以及不同城市之间的溢出效应日益明显。

我们需要警惕哪些城市新兴风险

新兴风险是指以往未出现过的全新风险或在新的环境条件下重新出现的熟悉风险。那么，当前我们主要面临哪些新兴风险呢？

人工智能、数字安全和网络安全风险。一般来说，智能城市中技术依赖性越大，个人、家庭、公司、政府和国家安全面临的危险就越高，如交通混乱、勒索软件、网络入侵等。技术依赖性风险也包括技术赋权与技术赋能时可能产生的新技术、新产品和新服务被误用、滥用的风险，如大数据和人工智能对个人隐私、商业秘密和国家安全的威胁。随着大数据中心等新型信息基础设施的建设，数字安全风险不断涌现，既涉及数字时代出现的新技术、新要素及新关系的安全，也覆盖数字应用衍生的安全，还包括数字产业所涵盖的安全问题，凸显为一个复杂多变的综合风险集，传统的回应型法治模式难以应对不断演化、传导、叠加、升级的数字安全风险，后端管控显得捉襟见肘。生成式人工智能技术的应用更加剧了网络安全的复杂性和威胁性。另外，无人机、无人驾驶汽车、物联网等颠覆性技术带来了一系列创新机会，但潜在风险如技术意外后果和安全漏洞也值得警惕。

风险后果更加严重，在物理空间、心理空间、虚拟空间叠加演化，造成一系列复合性影响。在物理空间方面，城市可能出现城市内涝、路面坍塌、地铁侵限、燃气爆炸等，造成人员伤亡和财产损失；断水、断电、断网、断路、断气等极端特殊情况还可能导致整个城市突然陷入瘫痪和混乱状态，给城市运行和市民生产生活带来较大影响。在心理空间方面，城市风险可能给民众带来恐慌、焦虑、抑郁等一系列心理创伤甚至形成长期持久影响，一些重大安全威胁还可能引发城市失序失稳。在虚拟空间方面，全媒体时代信息化快速发展使得全社会对城市安全的关注度大大提高，网络传言谣言极易滋生和快速传播，形成网上网下叠加效应，给公众心理和城市形象造成影响。

城市安全治理存在薄弱环节。经过几十年的发展，我国城市安全治理体系和治理能力有了很大提高，但还是存在不少薄弱环节，“认不清、想不到、管不到”问题仍然比较突出，与有效应对复杂多变的城市安全形势、城市经济社会快速发展形势还不适应，与最大限度保障城市安全运行和公众生命财产安全的要求还有差距。

治理理念存在偏差，重发展轻安全问题比较突出。改革开放以来，我国城市长期保持平稳有序运行，导致有的城市管理者存在麻痹侥幸心理，安全发展理念树得不牢，对城市运行管理中的各种潜藏安全风险重视不够，防范应对工作抓得不实不细，城市安全治理基础比较薄弱。有的灾害风险控制线约束不力，主动适应区域人口变化、产业升级、经济结构调整等力度不够，城市空间格局和生产生活空间布局不够科学，“城市病”问题突出。有的在城镇化快速推进中建筑用地急剧扩张，林草地、耕地急剧缩减，重要河流水面被侵占，地面硬化率持续上升，导致天然蓄滞洪空间减少，发生洪涝灾害的风险持续加大。有的在资源配置中安全潜绩为发展显绩让路，在国土规划、产业布局、招商引资、工程建设过程中降低安全投入，放松安全准入门槛，致使不少安全隐患长期累积叠加。有的没有开展系统风险评估，对城镇化进程中的各种安全风险认知不足、底数不清、情况不明，对发生各种重大风险“没想到”。

基础设施比较脆弱，难以防范抵御多重复合冲击。我国城市基础设施是随着经济社会发展而不断推进建设的，安全投入总体比较有限，历史欠账还比较多，防灾减灾和抗灾救灾能力存在不小差距。在防灾减灾方面，工程性防御和非工程性防御措施不足，灾害风险调查和重点隐患排查、地震易发区房屋设施加固、防汛抗旱水利提升、地质灾害综合治理和避险移民

搬迁工程实施时间还不长，其效果还需要经过较长时间才能充分显现。在抗灾救灾设施方面，不少城市交通、水利、农业、通信、电力等基础设施设防水平比较低，排水防涝设施存在短板，部分中小河流防洪标准偏低，病险水库隐患突出，难以承受超常规灾害的冲击。城市风险隐患智能感知和多点触发能力、应急保障能力不强，水上救援、城市高层建筑和地下管廊救援以及扑救储能、光伏等设施火灾等专业性强的场景救援行动能力存在短板。

治理体系不够健全，体制机制还不够成熟定型。城市化的快速发展以及城市风险新的发生机理、分布特征和演化规律，对城市安全治理工作提出了新的更高要求。总的来看，我国城市安全治理还存在不少亟待研究解决的体制性障碍、机制性梗阻、制度性漏洞，跨部门、跨地区、跨军地力量和资源整合不够，城市安全治理现代化水平还有待提高。在部门协同方面，上下游、左右岸、干支流，水情监测、流域协调、研判预警、应急抢险以及水库、河道、堤防、蓄滞洪区尚未形成全周期全要素闭环系统。在区域协同方面，城市内部不同区域以及城市群内部的协调机制尚未理顺，行政主体有时相互掣肘，难以实现对跨区域风险的一体化会商研判和协同联动处置。在条块协同方面，地方与铁路、民航、高校等垂直直管单位之间权责不够清晰，信息共享共通也不够。在军地协作方面，地方与军方之间应急救援保障紧急审批的固定机制尚未建立，在巨灾应对中即时互联不够。

社会基础比较薄弱，公众综合安全素养有待提高。基层是安全防范的“第一道防线”，公众是安全防范的“第一主体”，但我国不少城市基层单位和公众还存有较强的侥幸心理，自救互救能力不足。从基层单位来看，乡镇（街道）、村（社区）干部工作内容庞杂、岗位变动频繁，投入工作以兼职队伍为主，老龄化严重、装备配备水平低、战斗力不强。从公众来看，防范避险意识淡薄，自救互救能力不强。在近年几起城市特大暴雨灾害中，虽然气象、水利等部门多次发布红色预警信号，但很多人仍然认为强降雨预警是“小题大做”；降雨发生后，一些山区村的泄水沟流水基本与路面平齐，村民仍处于松懈状态。

加快推进高质量韧性城市建设。韧性城市是城市安全发展的新范式。适应我国城市化快速发展的趋势和城市风险复杂多变的态势，必须加快推进韧性城市建设，将韧性理念进一步嵌入城市规划、建设、管理各领域、全过程，加快建设全天候、系统性、现代化的城市安全保障体系，筑

牢城市运行安全防线。

增强空间韧性。分级分类开展全要素、全过程、全空间的城市风险评估，全面摸清城市发展过程中的长期结构化风险趋势和短期苗头性风险态势，在此基础上精准识别、科学划定城市风险区和风险防治区划图。强化红线约束机制作用，健全城市灾害综合风险基础数据库并动态更新，前瞻性统筹市域城镇和村庄规划建设，严格控制区域风险等级及风险容量，加快形成宜居、韧性的空间格局和生产生活空间科学布局。推进城市平急两用公共基础设施建设，完善应急避难场所规划布局，健全避难场所建设标准和后评价机制。

增强工程韧性。依托第一次全国自然灾害综合风险普查结果，把风险防治融入城市重大战略、重大规划、重大工程，实现发展和安全互融互促。加强灾害防御工程建设，持续推进灾害风险调查和重点隐患排查、重点生态功能区生态修复、地震易发区房屋设施加固、防汛抗旱水利提升、地质灾害综合治理和避险移民搬迁等重点工程。推进轨道交通、桥梁、供水、供水、排水、供热等城市生命线安全工程建设，适度提高关键基础设施的抗灾设防标准。高标准建设海绵城市，全域系统推进城市防洪排涝治理、黑臭水体治理、水系周边环境治理。

增强管理韧性。按照优化协同高效的原则，理顺城市安全治理体制机制，整合跨地区、跨部门、跨行业力量和资源，融一体化监测、智能化预警、多信息融合、整体式管控于一体，提高集成化防范准备和一体化联合作战能力。坚持以制度建设为主线，把韧性理念纳入地方性法规和政府规章，研究制定大灾巨灾情景专项应急预案，组织编制韧性城市规划指标体系和专项规划。强化关键技术研发与应用，提高“五停”（停工、停产、停课、停运、停市）、“五断”（断水、断电、断网、断路、断气）极端情况下的城市运行和抢险救援能力。

增强社会韧性。全面践行人民城市理念，积极开展韧性素养宣传教育，把韧性城市理念 and 安全教育纳入中小学校和高校素质教育，逐步形成人人主动提升个体韧性、自觉践行韧性城市理念、积极参与韧性城市建设的良好氛围。强化基层建设，充分发挥基层党组织、基层群众自治组织、工会、共青团、妇联、红十字会、城市协管员队伍、应急志愿者队伍及其他社会组织和社会公众的作用。加强政府支持和政策引导，充分发挥社会力量和市场机制的积极作用，加强安全应急科技发展和产业支撑，形成多方参与、协同融合的良好格局。

〔作者系中央党校（国家行政学院）应急管理研究院副院长〕

当前，新技术新业态

快速发展给城市安全治理带来前所未有的新挑战，对城市安全综合治理提出新要求。新技术新业态带来的新风险呈现出几个主要特点。一是放大性。随着数字技术和网络平台的发展，网络成为人们生活和工作不可或缺的部分，形成除了物质空间、精神空间以外的第三个空间，一旦网络出现问题，可能会放大原生灾害带来的负面效应，使城市正常秩序出现崩盘或失序状态。二是复杂性。随着信息化、数字化、网络化、智能化的快速发展，人们的生活工作学习几乎都与网络平台联结在一起，人的行为与网络技术成为一个复杂的系统，该系统在带来便捷和智能化的同时也导致了城市系统的脆弱性。三是系统性。随着科技日益嵌入经济、社会和文化等多领域，很多新业态相应出现，如网约车、网络购物、网络短租房等，对城市治理体制机制带来巨大冲击，原有按部门职责和边界进行的监管模式，因新技术的应用和新应用场景的出现而遇到新挑战和

新要求。

面对城市运行中新技

术新业态带来的新风险，

传统以发展型为主的城市治理机制越来越不适应现有风险

综合体治理的需要，亟须创新城市运行安全综合治理的机

制和路径，提升城市运行安全综合治理工作能力和水平。

一是通过整体性治理推进平台性组织结构优化，提升城市安全综合治理的统筹水平。针对新技术新业态风险治理的碎片化和悬浮化现象，需要克服传统科层制层级反应慢、信息不对称和资源统筹不够的弊端，坚持整体性治理理念，聚焦平台性政府组织结构建设和优化，建立跨部门协作平台和载体，加强各部门之间的协同和联动，实现信息共享和资源共用，提高各部门之间综合治理的协同能力。比如北京“街乡吹哨，部门报到”和“接诉即办”的城市治理模式，打破了条块分割、资源割裂的困境，实现了多元主体

高效协同、资源快速整合和应急响应迅速的目标。

二是基于敏捷性治理推动风险治理流程再造，提升城

市安全风险治理的快速响应能力。由于新技术新业态带来的

新兴风险具有系统性、复杂性和突变性等特点，风险防

控需要实现全链条、全生命周期的综合治理。未来可根据

敏捷性治理的要求构建城市运行安全治理流程的再造机

制，主要包括“网络+网格”机制，实现城市运行安全风险

全面监控；“技术+组织”机制，实现城市运行安全风险

快速响应；“平台+主体”机制，实现城市运行安全风险协

同应对；“线上+线下”机制，实现城市运行安全风险动态

管理。对可能存在的新兴安全风险实现快速、敏捷治理，

缩短和优化风险治理的流程，以提升对新技术新业态带来

的新兴风险的治理能力和水平。

三是以协同性治理推进城市安全风险防控的共同体建

设，形成多元主体共同治理的格局。面对新技术新业态带

来的城市新兴风险，需要确立大安全大应急的框架，需要

政府、市场、企业和个人等多元主体共同参与，释放共建

共治共享的优势和潜力，在合作行动中实现多元治理主体

的相互嵌入和功能上的相互依存，共同发挥多元主体在城

市新兴风险防控中的功能和作用。如城市社区中的民宿，

租户通过网络直接与订房平台发生联系，连房东也未曾见

过房客，监管部门、社区等各主体之间信息不对称，公安、

市场监管、城管等专业部门也缺乏监管依据，使这一新

业态新模式目前在很多城市出现监管的“真空”，这就

需要政府、市场、社会和个人等多元主体协同治理，形

成城市风险防控的共同体，将社区民宿潜在的风险控制在

萌芽状态和成灾之前。

四是以精准化治理提升技术赋能的水平和能力，增强

城市安全风险防控精准度和颗粒度。面对新技术新业态带

来的新兴风险，传统风险管控手段和工具往往会失灵，需

要通过技术的革新解决手段粗放与精准化治理之间的内在

矛盾。新技术新业态带来的风险有些具有潜在的或者即时

突变的特点，传统方法难以识别和感知，可运用系统仿

真、大数据分析、机器学习、地理信息系统、复杂网络分

析法对城市复合风险演化作出判断，以更准确地定位风险

区域并进行预警，同时揭示技术赋能精准治理的影响因

素，进一步考察技术赋能精准治理的成效与可持续赋能水

平。由此，通过技术赋能提高新技术新业态风险的感知能

力，精准识别风险的领域和诱因，做到精准发现和快速定

位、快速融合资源，提高城市安全风险快速响应能力和综

合治理水平。

（作者系上海市委党校公共管理教研部主任）

□ 邹东升

新产业、新业态、新模式风险。随着科技迅猛进步与社会转型发展，新材料、新能源、新工艺被广泛大量应用，新产业、新业态、新模式大量涌现。这些新兴风险不仅影响城市居民的生产生活，甚至还会威胁城市的基本安全稳定。新业态和新模式快速发展带来的金融安全问题，如P2P爆雷引发的社会稳定风险；新型灵活就业市场饱和和风险，如外卖骑手、网约车等饱和和预警可能导致就业市场竞争激烈，影响社会稳定；若无人驾驶出租车、网约车全面投入使用，将对职业驾驶员群体带来冲击。此外，我们还面临着如何应对“机器换人”带来的失业潮这种世界难题。

生态风险、生物风险。气候变化已成为最受关注的新兴风险之一，其影响日益显著，导致的极端天气事件使得自然灾害频率和严重程度上升，森林火灾、水文灾害频发，直接威胁人类生存和健康，当前全球许多城市都经历了严峻考验。地下水和地下空间不合理的开发利用与地面沉降、海平面上升、海水倒灌等危险叠加耦合，成为城市地下空间安全重要的新兴风险评价因素，这不仅对环境带来了影响，还可能引发一系列社会和经济问题。近年来，全球生物安全风险问题愈发突出，重

大新发突发传染病、动植物疫情不断发生，生物技术门槛不断降低，生物技术误用、滥用、滥用风险明显加大，生物安全严峻形势不容忽视。新一轮生物科技变革以及与人类社会互动衍生的更广泛的生物安全问题，已经逐渐触及人类安全观念和现代文明的内源性危机或挑战。

超大城市治理风险。新兴风险治理也成为超大城市治理亟待关注的新议题。伴随着区域经济规模效应和集聚效应的功能发挥，超大城市发展方式、产业结构和区域布局发生了深刻变化，呈现出人口流动性增强、信息技术迅猛发展、新兴产业集聚、空间脆弱性突出等特征，尤其是在加快发展新质生产力的过程中。例如，5G基站、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网七大新建领域可能产生的新兴风险。而它们的叠加效应、放大效应、溢出效应和链式效应，极大地考验着超大城市的安全治理体系和风险治理能力水平。

此外，在有效预防各类突发事件的同时，我们还需关注个人极端案事件对社会秩序造成的破坏、对人民生命安全带来的威胁。个人极端案事件指的是一个人针对

特定或不特定多数人使用残忍的暴力手段实施的造成严重伤亡和重大社会影响的行为，相对于群体性事件而言，具有不可预见性、目标不确定性、手段直接性等特点，容易造成严重的社会恐慌。个人极端案事件在劳动争议、邻里矛盾、婚恋纠纷、交通肇事、精神卫生、危爆物品、特殊人群等重点领域多发。在快节奏的现代社会中，社会焦虑、社会戾气和社会凝聚力的侵蚀可能导致社会动荡和不稳定，需要着力打造友好型社会，畅通利益表达渠道，通过协同治理防止社会极化，通过危机心理干预舒缓个体焦虑、通过依法惩治打击极端犯罪。

新兴风险具有公共风险特征，仅通过市场机制或社会机制难以得到有效控制，需要政府承担规制的主体责任。而且，新兴风险并非只是单一风险，往往交织叠加，当前的城市公共安全治理体系已难以满足新兴风险多样化、复杂化的特点，亟待通过加强风险监测预警、完善应急机制、提升公众安全意识和增强政府治理能力等措施来有效应对，构建有效防范和化解重大风险的新兴风险治理体系。

（作者系西南政法大学城市治理与发展研究院副院长）