



城市安全呈现系统脆弱性

从系统安全角度来说，我国城市风险度高的原因在于城市建设、发展、管理过程中，在安全问题上存在系统脆弱性，这也是我国安全问题在当前一个阶段普遍面临的重大问题。

学习时报：随着现代化水平的提高以及城市规模的扩大，城市安全风险治理形势不容乐观。当前我国城市安全风险的主要类型和特点是怎样的？

刘铁民：近年来，我国安全事件出现了一个新特点，即往往发生在大城市，尤其是重特大安全事故，如“12·31”上海外滩踩踏事件、“8·12”天津滨海新区爆炸事故、“12·20”深圳滑坡事故、“11·18”北京大兴西红门镇火灾事故等。以往我们往往称之为生产安全事故，但生产安全事故要具备三个基本特点，一是发生在生产作业场所，二是发生在生产经营活动中，三是受害主体主要是从业人员，也就是在工厂从事劳动的工人。但以上提到的事件并不具备这些特点，所以虽然最终定为生产安全事故，但实际上是公共安全事件。

这些公共安全事件，类型比较齐全，因素也非常复杂。从这些事件发生的时间、地点、演变经过及后果来看，差别较大，但也有共性。当一类事件反复出现，而且发生在不同地方，成为一种全局性、普遍性的问题时，我们一般认为是系统上、结构上出了问题。从系统安全角度来说，我国城市风险度高的原因在于城市建设、发展、管理过程中，在安全问题上存在系统脆弱性，这也是我国安全问题在当前一个阶段普遍面临的重大问题。系统脆弱性是一种结构性缺陷，也可称之为结构性风险。由于是系统结构风险，每一个环节上都可能会出现一定的失误，如事前的安全评估、事中的应急救援及事后的应急处理等；每一主体也都存在或多或少的失误，如行业主管部门、综合监管部门、企业等。如果自然条件、工程技术、城市管理、执法能力及公众的安全素质等方面都出现了脆弱性，那么城市风险就不可避免的增加，尤其是在城市高速发展的过程中。

西方的城镇化大概已有500多年的历史，而我国的城镇化主要是在改革开放之后才真正发展起来，所以我们很难在这样短暂的一个历史时期解决这一过程中的所有问题。同时，在这一过程中如果过于强调速度，就容易使城市建设发展的核心目标发生重大偏移，即城市化的核心目的是形成新的生产和生活方式，而非仅仅追求硬件设施的完善甚至地标类建筑的建设。同时，对于城市病的出现，很大程度上是由于文化思维尚未达到现代城市文明的高度，没有真正做到“以人为本”的要求。也正因如此，生活方式、社会活动、安全生产等需求在一定程度上没有得到满足，这是城市发展模式中存在的主要问题。

钟开斌：关于主要类型，按照引致后果的原因，城市安全风险可分为自然风险、技术风险、社会风险、健康风险、经济风险等不同类型。当前，我国城市安全风险基本包括了这些主要类型。

在自然风险方面，统计表明，我国70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区。在技术风险方面，我国城市高层建筑、大型综合体、综合交通枢纽、隧道桥梁、轨道交通、燃气工程、排水防涝、垃圾填埋场、渣土受纳场、电力设施及电梯、大型游乐设施等基础设施安全保障任务重，8·12天津滨海新区爆炸事故、12·20深圳滑坡事故等给我们敲响了警钟。在社会风险方面，极端个体的极端行为、暴力恐怖袭击和意外公共安全事件等在很多城市不同程度存在，容易造成群死群伤。这方面的典型案例如北京“10·28”暴力恐怖事件、昆明火车站“3·01”严重暴力恐怖事件、上海外滩“12·31”陈

中共中央办公厅、国务院办公厅今年1月初印发了《关于推进城市安全发展的意见》，4月份再次印发《地方党政领导干部安全生产责任制规定》。当前，城市安全的重要性毋庸置疑，如何认识当前城市安全风险、安全治理的薄弱点在哪儿、如何有针对性地借鉴国外经验，这些问题亟待厘清。为此，我们特约请了相关部门人士、专家、地方政府领导等就此展开三方会谈。

——编者

城市安全发展 如何解决系统脆弱性问题

主持人：王翠娟

刘铁民 中国安全生产科学研究院原院长、研究员
钟开斌 国家行政学院应急管理培训中心教授
林 涛 江苏省南京市秦淮区委书记

易损性、灾害的连发性、资源再生能力和环境自净能力的有限性，给城市造成的破坏往往需要几年甚至几十年才能恢复，有的甚至无法复还，不仅会影响当代经济社会生活，而且也可能影响后代生存的发展空间。五是不确定性。城市作为一定地域人口高度集聚的地区，安全风险范围广，发生的时间和地点都有很大的随机性。

城市安全治理需加强风险治理理念

城市管理是一个综合性、系统性工程，涉及的职能部门和管理层级多，需要用系统思维进行综合治理。但城市安全治理危机救治主体单一，社会参与程度不高；城市安全治理技术落实情况不乐观，治理能力尚弱；缺乏系统的法制支撑；缺乏组织化的保障等。

学习时报：近年来，一些城市甚至大型城市相继发生重特大生产安全事故，给人民群众生命财产安全造成重大损失，暴露出城市安全管理存在不少漏洞和短板。您认为当前我国城市安全风险治理存在哪些主要问题？

刘铁民：解决城市系统脆弱性问题，需用系统性、结构性的方法，而不能“头疼医头、脚痛医脚”。城市的公共安全问题，主要表现在三个方面。首先，安全是无处不在的，无论是城市总体规划还是个体建筑，都还没有坚持安全发展的理念。其次，在城市运行过程中，尤其是高速运行中，风险治理不足。一方面，前期城市规划不够科学，另一方面，缺乏危害辨识、危险评估和风险治理，或者说虽然意识到风险可能发生，但未采取坚决有效的风险治理措施，实际上就等于在默认或等待事故的发生。再次，应急准备不足，突出表现在对于生命的抢救上。再如城市住宅多以高层建筑为主，而有些高楼的防火系统往往形同虚设，一旦底层或中层发生火灾，很快就会向上蔓延，逃生就会非常困难。与此同时，公民的安全素质有时会决定生死存亡，而目前这一领域的情况也不容乐观。

钟开斌：一是重视程度不够。全社会对“高风险的城市”认识不足，很多城市没有落实安全发展的理念，重发展、轻安全的现象比较突出。一些城市管理者对城市安全隐患和薄弱

环节不予重视，心存侥幸，“不愿花钱买笑声，宁可赔钱听哭声”。

二是安全基础薄弱。由于城市建设历史欠账较多，城市安全运行设施跟不上，不少城市安全隐患可能会长期存在并在特定时辰酿成重特大安全事故。

三是管理体制不顺。城市管理是一个综合性、系统性工程，涉及的职能部门和管理层级多，需要用系统思维进行综合治理。长期以来，我国城市安全管理体系体制机制改革建设明显跟不上城市发展速度。由于城市管理条块分割、权责不清、职责交叉，城市安全工作中存在很多交叉点、结合部，部分安全隐患久拖不治或久治不愈，最终酿成大祸。

林涛：一是危机救治主体单一，社会参与程度不高。首先，政府的公共安全意识参差不齐，那些奋战在城市安全一线政府机构，如公安、安监、药监等部门公共安全意识强，特别是危机意识浓厚，而有的部门却意识缺位，认为是事不关己，安全政策执行不力。其次，一些非政府组织、民间团体公共安全参与热情不高。一方面，这与其自身发展不够成熟、尚处于初级阶段，以及专业化水平低有关；另一方面是政府在城市安全领域的大包大揽，严重消解了社会组织的参与热情。再次，普通市民的公共安全意识严重匮乏，市民对公共安全的迫切需要与现实中对社会公共安全缺乏信任存在矛盾，同时普遍缺乏公共安全意识和基本的危机应对能力，城市安全文化尚未形成。调查数据显示，城市居民中接受过危机应对和生存救济方面知识和能力培训的不到10%。许多被调查者知道利用灭火器、打求助电话、准备常用的应急药品和手电筒来应付突发事件，但绝大部分的调查对象没有采取火灾报警器、煤气泄漏报警器、准备防燃物品等措施来预防危机的发生。

二是城市安全治理技术落实情况不乐观，治理能力尚弱。首先，专业技术人才缺乏。面对一些技术性很强的安全风险，需咨询特定专业领域的专家“智囊团”意见后才能作决策，而我国目前政策咨询系统不健全，信息系统汲取能力薄弱，政策制定人员没有经过危机状态下紧急决策的训练和教育，危机处理能力不强。其次，在当前我国现代城市安全风险治理的能力构成中，传统方法和技术占比大，现代科学技术和方法贡献度低，治理的专业性不强。

三是缺乏系统的法制支撑。从立法角度来看，我国在公共安全方面的研究起步较晚，虽已颁布了《国防法》《防震减灾法》《传染病防治法》

等一些与城市安全风险治理有关的法律法规，但这些立法多为单行法，法律的部门特征明显，不利于跨部门的合作和全国的总动员，致使政府在紧急状态下权力行使范围模糊，法律与制度规范还没有成为危机处理的主要规则。此外，对公共安全领域一些违法行为的惩罚力度不够。

四是缺乏组织化的保障。首先，缺乏综合的应急协调指挥中心和危机管理体系。我国城市危机处置在横向上是分散管理，各部门各自处理分管领域的应急事务，危机发生时，各种应急管理资源难以有效地协调和调度，各部门往往互相等待、推诿，耽搁了危机救治的最佳时机。其次，我国危机管理的制度化不足。当危机爆发时，经常采用临时组建领导小组的应急处理模式，临时抽调各部门的人员和资源应对危机。这种应对模式虽然对城市危机的应对处理和灾后重建起到重要作用，但由于领导小组成员临时抽调、事后解散，没有稳定性，不利于积累经验，更难以建立完善的预警机制。再次，缺乏风险管理相关研究。现代社会风险复杂多样，综合风险管理是一门跨学科、跨门类的综合性学科，虽然国内也成立了一些研究基地，很多高校设置了安全专业，但由于起步晚，受到的重视不够，与我国管理实践的需求相比仍有较大差距。

城市建设与安全文化齐头并进

城市安全是城市发展过程中一个永恒的主题。从西方发达国家的城市发展经验来看，一是应加强安全基础设施建设，二是开展安全风险评估，三是动员社会有序参与，四是加强新兴技术应用。

学习时报：城市安全风险治理是世界各国都面临的一大问题，在这方面，国外有哪些做法和经验值得我们借鉴？

刘铁民：城市安全是城市发展过程中一个永恒的主题，即使在城镇化率较高的欧洲，也发生过多次非常惨烈的公共安全事件，是在不断解决问题的过程中得到推进的。

第一，注重从城市规划入手，保障基础设施安全与城市建设同步发展。如地下管网问题，西方发达国家城市建设往往基础设施先行，而后开

展居民区、商业区等的建设。再如，公共建筑如教堂、歌剧院等，往往是石头建筑，也是基于防火等安全的考虑。随着城市规模越来越大，安全管理也就越来越严格，尤其是在城市发展的审批和管理过程中。第二，西方发达国家的城市安全管理主要是靠一套完善、系统的制度化建设实现的。第三，公民的安全素质，即安全意识与能力较强。我国公民在学校、社会及其他领域接受安全教育的机会不多，这一点需在今后的安全工作中进一步加强。

今年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进城市安全发展的意见》，提出到2020年，要“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”，这是非常有必要的。通过这样的形式推动城市安全，不仅仅能够提升城市基础设施及管理能力的水平，还能够推动城市安全文化，建立现代城市文明。

钟开斌：一是加强安全基础设施建设。纽约、伦敦、东京等国际化大都市在城市发展中非常注重安全，并把安全贯穿城市规划、建设、运行和管理的各个环节，加强城市安全硬性和软性基础设施建设。例如，2016年12月，东京出台《打造“都民优先”的新东京——东京2020年发展计划》，提出以2020年为目标，打造“3个城市”，即安全之城、包容之城、智慧之城，安全被摆在城市发展非常重要的位置。

二是开展安全风险评估。很多西方发达国家的城市都将风险评估纳入城市管理职能，以风险评估为基础，开展城市防灾减灾规划和应急预案编制，真正实现了预防为主、关口前移、标本兼治。如美国2000年发布的《减灾规划》(DMA2000)，要求在灾害发生前编制应急预案；根据《东京都震灾预防条例》的规定，自1975年开始，东京每5年开展一次不同地区地震综合危险度评估工作。

三是动员社会有序参与。在城市安全管理中，西方发达国家在城市发展中比较注重抗逆力建设，提高全社会的安全意识和应急能力。例如，美国提出了“全社会力量”的概念，动员全社会力量全面加强应急管理工作。在进行风险评估和减灾规划编制的过程中，纽约制定了综合性的社区参与战略，推动私人部门、研究机构、社会组织以及市民有序参与。

四是加强新兴技术应用。在开展城市安全管理工作中，纽约、伦敦、东京等国际化大都市充分运用无线通讯技术、地理信息技术、数据库技术等信息技术，率先推动大数据在城市治理中的应用，实现信息资源共享，提高城市安全管理的精细化水平。