

伦敦火灾：给世界消防带来哪些启示

□ 柴 华



2017年6月14日凌晨，位于英国伦敦肯辛顿区的高层住宅（格伦费尔公寓）发生火灾，共造成70多人死亡，是英国自二战后最严重的一次火灾事故。16号公寓4楼厨房的大型冰箱冷冻柜发生电气故障引发着火，是该起事故发生的直接原因。其中，外墙铝复合材料防雨板中含有高度易燃的聚乙烯材料，是火焰在建筑物上下和周围迅速蔓延的主要原因。英国多家媒体认为，此次大火暴露出英国安全监管方面的诸多漏洞。当前我国城镇化及工业化进程不断推进，城镇人口密度不断增加，高层建筑迅速崛起，有效提高了城市空间利用率。但由于高层建筑结构复杂、人员密集，一旦发生火灾，火势蔓延迅速、人员疏散困难、救援难度大，极易造成重大人员伤亡和财产损失，严重威胁城市公共安全和社会发展。为此，我们要从伦敦火灾中吸取教训，扎实做好城市重大风险防控工作。

打破思想固化下的“想不到”，助推城市风险防控“动态化”

据英国《格伦费尔高层公寓火灾初步调查报告》显示，伦敦消防部门的领导层在此次事件中表现不佳，在准备和计划方面都存在严重不足，没有达到国家的指导标准。首先，到达现场的消防队指挥官没有正确处置和反应，在火灾发生后，较长时间采用“留守”策略，没有意识到火灾蔓延的威胁，没有及时撤离楼内居民。从伦敦消防局00时54分接警到02时47分改变错误的“留守”策略，历时近两小时，致使多人错失逃生良机，最终命丧火场。而英国之所以采取“留守”策略，是因为符合消防规范要求建筑物在建筑设计上具备将火灾区隔在起火单元房内的功能，但此次火灾由于外墙材料的原因从外部蔓延，这种情况下“留守”策略明显不适用。显然，思想固化下的“教条式”法则极易脱离现实，造成思维局限或策略单一，进而引发风险扩大。

为此，在面临重大安全风险时，首先，要通过情景构建等方法预测可能出现的最坏情况，从领域覆盖、区

域跨域、危害程度等方面加大对城市各类潜在风险的排查力度，突破思维固化条件下的“想不到”或“想不到”，实现从“想不到”到“覆盖全”的跨越，推进风险防控对象覆盖全面。其次，要立足现实情形，“对症”方能“下药”，锚定特定风险靶向发力，分类分级科学施策，紧抓重点人员、重点物料、重点区域等要素，坚持对风险点、风险链、风险体进行深入剖析和准确评估，精准切断风险传播路径，推动从“覆盖全”到“精准化”的转变。最后，要结合事态发展情况，通过构建反馈调节机制等及时调整风险防控策略，力争将风险化解在源头，采取动态切换策略把控风险演化进程，避免风险升级恶化，促进从“精准化”到“动态化”的切换。

弥补制度漏洞下的“管不到”，推动城市风险防控“层次化”

城市风险防控体系的建立是一项复杂的工程，需要体制、机制、标准等要素共同建设，并不是简单地搭建一个平台就能解决所有问题。伦敦此次事故，一是单一主体在风险识别上“看不到”导致“管不到”，没有认识到高层建筑外墙可燃性保温材料一旦起火，会造成大楼主体燃烧，且最外层防水材料与隔热物料间的空隙形成“烟囱”结构，会进一步加速火势蔓

延。二是安全标准“门槛低”导致“管不到”，发生火灾的高层居民楼外墙材料虽然在英国符合建筑标准，但一些外墙材料技术先进的国家于2012年就规定高层建筑外墙禁用高度易燃材料。三是机制建设在源头把控上“力度低”导致“管不到”。涉事建筑物因资金、工期等原因没有安装喷水系统，无法将火灾风险消除在萌芽状态。由此可见，在进行城市重大风险有效识别的基础上，弥补制度漏洞首先要从意识、机制、技术等多个层面构筑风险源头“防线”。同时，要通过统一城市风险防控多元参与“战线”，具体回答“谁来防控”的问题。此外，要提高安全标准准入“基线”，以适应新的风险形势，多措并举推动城市风险防控“层次化”。

冲破能力桎梏下的“办不到”，推进城市风险防控“要素化”

作为社会要素高度集中的区域，城市在给人们提供便利生活的同时也孕育着巨大的风险。通过伦敦火灾再

结合要素理论不难发现，事发前承接格伦费尔公寓大楼翻新工程的莱登公司为追逐商业利益，选用最廉价的可燃性外墙保温材料是导致火势迅速蔓延的重要原因。同时，指挥官没有实施现场应急疏散计划，指挥策略失当。可以清楚看到，英国在物料安全监管上存在诸多漏洞，譬如建筑材料安全准入标准较低、建筑设计存在先天隐患、未及时巡检电气线路等，物料方面安全把关不够，管理方面环节漏洞频出。此外，涉事建筑物未安装喷淋系统等消防设施，不能及时阻隔风险传播路径，伦敦消防队存在“系统性失效”，未能有效将风险消除于萌芽状态，环境方面监测预警缺失。因此，伦敦火灾的背后，需要我们冲破能力桎梏下的“办不到”，推进城市风险防控“要素化”。

首先，冲破物料保障能力桎梏，需要在总体安全方面精准把控。一方面，借助基础科学针对物料本身进行本质安全设计，尽可能地消除残余风险，力争将风险化解在源头。另一方面，结合防护层分析和功能安全保障，通过设置若干防护层及安全相关系统，确保从总体层面提高系统安全的可靠性。其次，冲破环境保障能力桎梏，需要及时地进行风险监测预警。就不可抗力因素而言，必须在认识自身局限的基础之上，依靠最新科技加强环境监测预警能力建设，用以规避重大风险。就非不可抗力因素而言，要借助科技手段建设风险监测预警网络和综合信息平台等，筑牢风险防控防线。最后，冲破管理保障能力桎梏，需要通过构筑风险识别多元参与防线、提高风险评估安全准入标准、加强风险监测预警系统建设、运用风险控制动态调整策略等，不断强化管理环节间的有效连接，进行闭环系统设计，推动实现城市重大风险全过程管理及系统安全设计。

风险治理与应急管理

典型案例

黄河流域水环境治理须强化“一盘棋”意识

□ 王 滔

习近平总书记11月7日在中央全面深化改革委员会第三次会议上指出，加强生态环境分区管控，要落实主体功能区战略。黄河流域覆盖9个省（区），横跨东、中、西三大区域，上、中、下游水环境情况各异，在“共同抓好大保护，协同推进大治理”理念引领下，贯彻落实好主体功能区战略，必须持续推进黄河流域生态保护与高质量发展的耦合协调，统筹考虑黄河流域岸上水里、地上地下、上游下游关系，着力推动水资源、水环境、水生态等流域要素系统治理，建立权责明晰的流域协同治理体制和各方参与的流域协同治理机制，提升水环境治理成效，为推进流域高质量发展筑牢根基。

注重治理规划的协同实施。黄河流域经范围广、涉及地区多，推进流域水环境治理，必须强化规划引领保障，推动各地积极主动作为。为此，在推进黄河流域水环境保护中，必须加强生态环境分区管控，把握好全局和局部关系，增强“一盘棋”意识。可以说，黄河流域水环境治理是一个上、中、下游联动、水中和岸上联合的整体性、系统性工程，各个部门的任务不同，各个地域的实际不一，要强化国家规划总体牵引，注重部门规划整合统筹，落实省（区）规划协调推进，在规划实施中完善部委间、省（区）间联合会商机制，着力找准规划的结合点，及时解决实施的矛盾点，不断提升规划实施的高水平保护和高质量发展效益。

强化环境治理的协同监管。贯彻落实主体功能区战略，需要统筹推进，凝聚治理合力，提升治理成效。一是深化

法规的引领保障。《中华人民共和国黄河保护法》的制定颁布并于今年4月1日起施行，为黄河流域生态保护提供了坚强有力的法律保障。为此，在贯彻落实主体功能区战略、加强生态环境分区管控上，要充分考虑黄河上、中、下游不同的环境状况、区域特色、功能定位、禀赋特征，沿黄省（区）要结合地区实际，制定出台更加具体、富有特色的流域水环境治理地方法规，在国家法律统一引领保障下，进一步提升分类和分区治理保护成效。二是加强标准的协调统一。近年来，黄河流域省份围绕流域水污染防治分别出台了地方排放标准，比如《河南省黄河流域城市污染物排放标准》《陕西省黄河流域污水综合排放标准》，但是地方制定标准时更多考虑本地水环境状况、流域经济发展等实际，需要进一步加强标准制定的协调联动。三是强化执法的联合实施。黄河流域省份要完善自上而下的部门联合执法机制，对流域内各类水环境问题的实施联合执法、一体纠治，消除水环境监管盲区。同时，还要自上而下加强司法部门的司法协作，推动黄河流域9个省（区）司法部门建立协调配合机制，实现全流域生态环境司法保护治理“一盘棋”。

深化支流治理的协同推进。黄河流域地表水受到不同程度污染，特别是一些支流污染问题突出，对黄河水质稳定达到Ⅱ类影响和威胁较大，必须加大支流污染协同治理力度。一要坚持“一河一策”。坚持省级统筹、市县落实，对于污染较重或不能稳定达标河流，全面排查摸清支流的水资源、水环境和水生

态现状，研究制定“一河一策”治理方案，明确治理规划、治理路径、治理责任，统筹市县力量，协同推进治理。二要强化工程治理。实施“清水入黄河”工程，发挥重大项目在黄河流域水污染治理中的关键作用，综合实施垃圾清理整治、河渠截污治污、河道清淤疏浚、生态引水调水等河湖水生态环境综合治理工程，指导支持有条件地区在污水处理厂下游、支流汇入口等关键节点，实施人工湿地水质净化工程。三要注重工作创新。一方面，黄河流域省、市贯彻落实好主体功能区战略，要统筹开展美丽河湖评选创建，以区域示范创建带动全域整体提升。另一方面，要健全完善黄河流域生态补偿机制，通过设立补偿基金、治理基金等，提升共抓大保护的系统性、整体性效益。在实际工作中，要全面推进入河排污口“查、测、溯、治”，实施入河排污口“一张图”精准管控。同时，完善水环境监测体系，建立问题及时预警、污染追溯、闭环处置全链条管理机制，提升支流综合治理成效。

提升领域联动的协同成效。贯彻落实好主体功能区战略，需要认清黄河流域水污染表象在河里、根子在岸上，坚持工业废水、农田退水、城乡污水统筹治理。首先，在工业废水治理上，要引导企业认真履行治污主体责任，推进污水处理设施提标改造。同时，深化“零排放”探索实践，对流域内的煤化工废水、焦化废水、燃煤电厂的脱硫废水、石化高盐废水、印染废水等高污染、高耗水领域，全面开展企业内部废水循环利用。其次，在农田退水治理上，一方

面，实施源头控制，优先种植需肥需药量低、环境效益突出的农作物，着力提高养殖和畜禽废弃物综合利用效率。同时，开展生态截污，结合美丽乡村建设，选择承担农田排水面积大的骨干沟渠，利用水生生物、适宜藻类对沟渠受污染水体进行治理修复。另一方面，强化末端治理，在沟道下游或末端，利用排水区域废弃池塘及低洼荒地，建设人工湿地，改善沟渠水质，助力流域支流水环境质量改善。最后，在城乡污水治理上，突出城市溢流污染控制和农村生活污水治理。一方面，流域部分城镇地区由于基础设施不完善、雨污分流不彻底、汛期污水溢流等问题，要坚持源头、过程、末端治理相结合，加大基础设施建设投入，推进雨污分流改造和污水处理厂扩容，建设调蓄池控制雨污合流污染和雨水径流污染，提升溢流污染治理成效。另一方面，在农村生活污水处理上，要坚持“遵循规律、因地制宜、生态优先、资源利用”原则，以“就近就地实现农村生活污水资源化利用、生态化处理”为导向，因地制宜、分类施策，采取集中式、分散式、资源化等多种治理模式，科学推进实施。

（作者系河南省生态环境厅党组成员、副厅长）



2023年10月，习近平总书记任在中央政治局第九次集体学习时强调要构建互嵌式社会结构和社区环境。早在2014年5月第二次中央新疆工作座谈会上，习近平总书记提出推动建立各民族相互嵌入式社会结构和社区环境的重大论断。2023年8月，习近平总书记在乌鲁木齐听取新疆维吾尔自治区党委和政府、新疆生产建设兵团工作汇报时强调要“加快建设互嵌式社会结构和社区环境，促进各族群众交往交流交融”。这一系列重要论述深刻阐明了加快建设民族地区互嵌式社会结构和社区环境，是新形势下做好党的民族工作和民族地区各项工作的迫切要求，是铸牢中华民族共同体意识和推动中华民族共同体建设的必由之路。

加快建设民族地区互嵌式社会结构和社区环境面临的挑战

互嵌式社会结构即各民族群众共居、共学、共事、共乐，在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助，你中有我、我中有你，谁也离不开谁。民族互嵌式社区是各民族交往交流交融的新样态，是催生各民族守望相助“石榴籽”效应的实践载体。当前，建设民族地区互嵌式社会结构和社区环境在完善社区环境、社会条件、社会结构载体方面存在较大提升空间，大致归纳如下。

互嵌式社区环境还不够完善。民族地区城乡发展较我国整体而言存在一定差距，民族地区社区工作的指导思想、法律法规等贯彻执行还存在难度。在少数偏远的民族地区甚至没有依法治理社区事务；有的民族地区没有结合自身实际制定政策、出台办法；也有的地区在实践中对政策理解不到位，把实现各民族全方位嵌入简单理解为空间上的“民族混居”，“一刀切”式的倡导互嵌式居住，没有具体情况具体分析。

互嵌式社会条件还不够健全。当前民族地区基层治理体系还不健全，基层社会治理能力还存在短板。在民族基层社区中，党组织和党员干部参与民族事务治理的方式方法有待创新。一方面，民族地区基层社会事务的治理过程需要党组织、政府、居民、社会力量等多主体的共同参与，但是现实中社会力量和居民的参与程度比较低。另一方面，由于经济水平相对落后，大数据、云计算、人工智能等信息技术在民族地区社会治理中的应用还比较薄弱。

互嵌式社会结构载体单一。互嵌式社会结构和社区环境需要出台政策，需要统筹城乡建设规划和公共服务资源配置，需要各民族在经济、社会、空间、文化、心理等方面全方位嵌入。但是从不同民族地区实际情况看，多聚焦于单一的空间嵌入，文化嵌入、经济嵌入、社会嵌入、心理嵌入等多要素交融的嵌入形式在民族地区还比较少。尤其是对民族地区交往交流交融起重要作用的社会和人文因素嵌入使用不多，嵌入载体还比较单一。

加快建设民族地区互嵌式社会结构和社区环境的有效路径

推动各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境的建立，既是实现各民族交往交流交融的关键实践举措，也是铸牢中华民族共同体意识的重要环节。因此，需要通过以下路径，推动中华民族共同体建设。

打造互嵌式社区环境。互嵌式社区环境需要建立良好的公共秩序和公共精神。一是坚持依法治理社区民族事务。在民族地区坚决以《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民族区域自治法》和相关法规依法处理社区事务。二是进一步完善社区相关制度。结合民族地区实际，构建互嵌式社区环境体制机制，总结民族地区治理有益的经验做法、制定扶持民族地区发展的政策并定期进行评估。三是加强社区正面

互嵌式社会结构和社区环境

□ 王小彬 王静雅

舆论宣传。采取线上线下相结合的方式，完善铸牢中华民族共同体意识宣传教育体系。同时，加大对法律法规和民族政策的宣传力度，重点宣传各族群众在党的领导下打赢脱贫攻坚战、民族团结等方面的中国故事，营造民族团结氛围。四是打造共同居住的社区新格局。在民族地区城镇化进程中，推动各族民众在保障性租赁住房、调配公租房等方面进行互嵌式居住，创造共居共学、共建共享、共事共乐的社区环境。

完善互嵌式社会条件。互嵌式社会条件的完善，离不开民族地区治理体系和治理能力现代化水平的提升。一是加快建设互嵌式社会结构和社区环境的立足点在于基层，需要不断加强基层干部队伍建设。二是发挥基层党组织在民族事务治理中的引领作用，激发各族群众积极性和主动性，共同来办群众的事。三是社会网络是行动者社会性存在的基础，民族地区的经济行为和和社会行为依赖于各种社会网络，除了党组织和政府负责民族事务治理外，还需要经营主体、社区居民等参与进来，提高民族事务治理效率。四是运用大数据技术和互联网信息平台，实现社区治理信息实时互通共享，提升沟通效率。

塑造互嵌式社会结构。社会是人类生活的基本形态，社会结构的塑造离不开经济、社会、文化、空间和心理等方面的总体统筹。一是加大财政和政策支持力度，吸引发达地区社会资本投资民族产业，推动民族地区经济和产业结构升级，为民族地区互嵌式社会结构夯实经济基础。二是加大教育、医疗、生活等配套设施供给，提高在就医、求学、就业等方面的公共服务水平，满足各族居民的基本需求，为民族地区互嵌式社会结构提供民生保障。三是通过在民族地区开展群众文化活动践行社会主义核心价值观，培育中华民族共同体意识，为民族地区互嵌式社会结构塑造文化载体。此外，还要以各民族传统节日和优秀传统文化作品为载体进行互学互鉴、创新交融。四是加强民族地区居民沟通议事平台建设，为居民打造休闲、娱乐活动的公共场所，利用数字技术建设线上公共空间等，为民族地区互嵌式社会结构搭建空间平台。五是顺应时代发展要求，鼓励不同民族居民相互沟通、增进信任，建立并完善共同学习、工作和活动等制度，将铸牢中华民族共同体意识潜移默化地嵌入心中、融入血液、铸入灵魂，为民族地区互嵌式社会结构培育心理环境。