

发展与安全失衡引发重大城市危机

——墨西哥圣胡安尼科储油设施爆炸事故

□ 吴 佳

进入工业文明以来，以燃料动力为主的能源行业在现代工业生产中扮演了重要角色。在加速生产力发展、推动城市现代化的同时，大量化工企业的安全事故始终未能断绝，给生命财产和社会稳定蒙上了阴影。发生在1984年的墨西哥圣胡安尼科储油设施爆炸事故，被称为人类历史上最大规模的液化气爆炸事件之一，所产生的破坏力，无时无刻不在向全球的人们敲响关于安全使用天然气的警钟。

一场持续 36 个小时的城市爆炸与火灾

1984年11月19日，墨西哥国家石油公司在圣胡安尼科的储油设施发生爆炸，爆炸和火灾持续了36个小时，工厂内当时储有11000立方米的液化丙烷和丁烷气体，整个工厂在事故中被摧毁。此次事故投入了100多辆消防车，还有直升机参与灭火抢救工作。但由于火势太猛，除了全力冷却燃烧中的储罐外，几乎无法扑灭附近其他火源。

统计显示，由于爆炸发生地处在人口密集区，大量周边市民为之付出了惨痛代价。一些爆炸事故中心地带的居民甚至来不及反应，在顷刻间化为灰烬。附近小镇的4万居民以及山丘上的6万贫民成为油气爆炸的直接受害者，因爆炸事故被疏散的市民数量达到了31万之多。爆炸和燃烧波及站区周围1200米内的建筑物，估计毁损民房1400间以上，造成约650人死亡、6000人受伤、近3.1万人无家可归，财产损失超过2000万美元。

安全治理体系滞后于发展速度带来的重大风险

随着工业文明的加速演进，石油化工的开采、运输和生产，已经

成为现代工业的重要驱动力。在广大发展中国家，大量农村人口在工业化的浪潮中涌入城市，城市人口和规模急剧扩张。然而，安全治理体系却滞后于发展的速度，使得大量安全风险广泛存在于城市生产生活之中。无数次灾难都表明，这些风险的引爆给市民的生命健康和财产安全带来巨大的破坏性后果。梳理上世纪发生在墨西哥的安全事故，液化气站爆炸、天然气泄漏火灾、炼油厂爆炸等能源使用造成的重大灾害几乎都在该地区“上演”了一遍。墨西哥的能源化工行业和城市安全似乎陷入了怪圈，从本质上讲，这些重大城市危机发生的根源，在于发展与安全的失衡，在于系统性的安全治理体系和能力没有在经济快速增长的过程中得到有效兼顾和平衡。这些失衡主要体现在不合理的城市规划、不完备的风险监控体系以及不科学的应急处置方式等方面。

不合理的城市规划。爆炸发生地处在城市郊区，虽然未在城市中心，但仍具有一定规模的人口数量。灾难发生时，附近小镇居民全部受到直接影响，这显示出墨西哥的工业区布局存在严重隐患。将高危能源产业布局在人口稠密的区域，极易放大事故引发的社会后果。有数据指出，作为拥有巨大城市人口体量的墨西哥，在当时布局了13万家工厂，包括75家炼油厂、石油公司储油站和多家煤气站。这样的城市规划无疑为不断发生的“人祸”埋下了伏笔。现代城市安全不仅仅包括生产层面的技术细节，更是城市规划需要谋划的系统工作。如果不能解决基础性的安全规划，无异于将大量城市居民暴露在重大风险之下。

不完备的风险监控体系。根据事故调查报告和大量公开信息，墨西哥市政当局对易燃易爆危险品管理存在严重的漏洞。在事故发生的具体原因上，事故调查报告显示，储运站内一条连接球形储罐和卧式储罐的管线发生破裂，泄漏液化油气并形成蒸气云，由该储运站内部的火源引燃，导

致蒸气云爆炸，并引起大火。此外，一些专业媒体也提出，附近居民盗用燃气、运输中的摩擦起火等，均有可能引发爆炸事故。官方的事故调查和媒体的新闻报道，都显示出政府部门的监管疏漏。不论是输油管道破裂、运输摩擦等技术原因，还是居民盗用的治安原因，都意味着安全生产的监控体系发生了重大疏漏，从而引发了这场世纪灾难。

不科学的应急处置方式。爆炸事故发生时，巨大的震动声和火势，给周围的人群带来了严重恐慌。应急救援初期，由于大量居民涌向街头，城市交通近乎瘫痪，救援车辆甚至一度无法到达现场，相应的抢救工作被一再拖延。由于灾难的突发性和剧烈的破坏性，在有效引导和组织缺失的情况下，大量市民完全下意识地逃跑和自救，这又进一步加重了社会层面的失序，放大了爆炸事故的破坏性后果。科学疏散计划的缺失、火势控制乏力、救援迟缓等应急处置的综合表现，使得大爆炸引发的城市危机愈加严重。

发展与安全的失衡将如何处置

面对这场40年前的世纪灾难，一个不容忽视的事实是：能源化工领域的安全事故仍然时有发生。如何走出这样的安全生产困境，是人类治理文明需要正视和回应的重大议题。

真正树立发展与安全并重的理念。发展是基础、安全是底线，发展与安全要动态平衡，相得益彰。现代社会中，发展与安全越来越紧密地联系在一起，两者关系上的失衡会引发层出不穷的社会问题。大

量事故的发生，虽然有这样那样的具体原因，但究其根本，对安全问题的忽视才引发了系统性的治理难题。近年来，互联网、大数据、人工智能等先进的监管手段不断应用在安全生产的各个领域和各个环节。但所有技术上的演进，都不能替代强烈的安全责任意识，以及科学的安全发展理念。这些新兴技术的应用，还需要在理念上为其提供鲜明的价值理性，更好地实现“以高质量安全保障高质量发展”。

强化重大安全生产事故应急处置的模拟演练。回顾历史上频频发生的能源化工安全事故，几乎都有一个共性，即事故发生后的应急处置常常效率较低。由于不确定性因素的不断累加，彻底消除安全事件具有较大难度。因此，切实提升应急处置能力，是有效保障人民群众生命和财产安全的重要途径。对此，要系统梳理各类重大安全生产事故教训，依据这些关键教训开展情境建构，覆盖真实场景的风险要素，形成跨行业、跨部门、跨群体的整体性应急管理体系。

提升石油化工行业和社会全体的安全意识和技能。传统能源行业，不仅具有潜在的爆炸和火灾风险，也同样在生态环境上具有重大安全隐患。它对社会和生态的影响，往往具有显著的系统效应。防范和化解此类风险，需要行业内的每位从业者与每一位社会成员不断增强安全意识，提升安全防护和应急处置技能。政府部门应当将行业和社会层面的安全文化建设作为重要的公共管理内容，尤其针对学校、社区和企业等，广泛且深入地构建安全生产文化。通过社会安全文化的塑造，为系统性改进能源化工领域的安全生产能力提供持久动力。

风险治理与应急管理典型案例

建立自然灾害的跨区域协同治理体系

□ 黄新典

习近平总书记在北京、河北考察灾后恢复重建工作时强调，“大涝大灾之后，务必大建大治”，要求“加快完善防洪工程体系、应急管理体系，不断提升防灾减灾救灾能力”。防灾减灾救灾事关人民生命财产安全，是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面。我国地形地貌多样、地质结构复杂，自然灾害类型众多但分布相对集中，区域性特征明显，而灾害影响的范围往往会突破行政区划的范围。实践告诉我们，各地区单凭一己之力，抵御重大自然灾害的能力与效果非常有限。为此，通过建立区域间“一体多元”的合作关系，不断发展既能共同行动达成协同目标，又可实现资源互补多主体协同机制，才能有效发挥合力，降低灾害带来的各种风险。

跨区域应急协同治理面临一些现实问题。在大安全大应急框架下，我国建立了一系列区域联动和防范救援救灾一体化应急管理机制并取得了诸多成就。但是，对于基层政府来说，直接应对各种自然灾害，各地的实际情况不尽相同，一旦自然灾害真正来临时，往往不能采取相对及时有效、科学合理的应急措施，在跨区域应急协同治理中仍然面临“一体化有余，多元性不足”的现实问题。主要表现在以下几个方面。

联动机制不健全及法律体系不完善。一方面，受制于行政管辖原因，遭遇自然灾害时，跨区域协同在现实中面临模式和标准不统一、信息难以共享，救援力量缺乏有效衔接，先期处置联动机制不健全等问题。另一方面，当自然灾害发生

时，响应常按照行政取位高低来配置指挥权，缺乏标准化、制度化的跨境处置流程。同时，由于各区域经济社会发展水平差异，无法有效衔接跨境救援力量，法律法规层面仍然存在部分分割、协调不足等问题。

指挥决策机构职权不清及体系层次不畅。一方面，在现行“行政问责、党政同责、一岗双责、失责追责”的行政问责制下，由于条条、块块以及条块之间的隔阂，基层政府跨境应急协同治理指挥决策权常常会出现多头指挥的现象。另一方面，鉴于区域相互之间互不隶属、职权来源不同的现状，这可能带来责任不明或者混淆的问题，在跨境应急协同实际运行中难以切换自如。同时，就基层政府的目标和功能而言，其专业化水平也难应对错综复杂的自然灾害事件。

政府与社会合作共治协同不足。政府和社会作为应急管理两大治理主体，目前政府在保证一体化方面相对成熟，但社会参与多元性较弱。一方面，社会力量对协同参与应急管理的目标认识上存在差异，主要是利益诉求和分配认识不一、合作机制与成效持不同意见、参与程度与方式有不同理解，导致社会力量在参与应急管理过程中常承担补充作用，面临实际困境。另一方面，社会组织在政府主导的协同治理框架内开展活动，对其参与的权力与责任认识模糊，甚至产生“搭便车”的行为，加之事后缺乏有效的激励政策自主性受限，参与协同成效不明显。

提升自然灾害协同治理效能的几点建议。应急管理部成立后将综合性消防救援队伍纳入，自然灾害

应急管理的横向一体化大为加强。纵向上，应急管理所涉及的多元权责主体已覆盖六个层级，其中包含社区和村这类基层自治组织。区域间的一体多元关系实则包含政府主导的法定参与先行，社会协同的志愿参与为辅。基于此，建立跨境应急协同治理机制是基层政府应急管理改革和基层治理创新的重要方向，也是破解风险社会治理难题的有效途径。具体而言，应从以下几个方面发力。

加快推进跨境自然灾害协同立规立法。一方面，根据《突发事件应急预案管理办法》规定，鼓励相邻、相近的地方人民政府及其有关部门联合制定应对区域性、流域性突发事件的联合应急预案。据此，针对特定自然灾害影响，相邻或相近行政区域需要加快联合应急预案的编制与管理，让预案在自然灾害突袭时真正具有有效的操作性。另一方面，我国抵御自然灾害的应急准备机制、预警响应机制有较大的优化空间。因此，要选择与地区具体实际相匹配的协同立法模式，在一体化与多元性之间实现平衡，构建全面、科学、有效的跨境自然灾害应对法制体系。

加强跨境协同治理联动机制构建。自然灾害事件的影响范围越大，跨境多主体协同联动的需求就越强。因此，应加强跨区域协同治理联动机制的构建。一是信息平台要完善自然灾害监测预警、协调调度、联动指挥、联合值守等功能模块，实现基层政府及各部门的信息共享、资源调配和行动协同。二是要建立跨境联合值守工作机制，落实联合值守工作职责，在自然灾害方面构建联合规划、联合协商、联

合决策的值守新模式。三是针对自然灾害具体影响，相邻的行政区域要加强对联合应急预案的演练，提高相关人员的应急素养和应对能力，增强各主体跨境协同能力。四是在应急准备方面，基层政府要针对具体灾害统筹人才、物资和设备，突发灾情险情时确保能迅速组织力量前往处置，并为相邻区域提供支持。五是要针对具体灾害和隐患开展科研合作，提高跨境协同的科学性和针对性，共建共享专家库，吸纳企业和社会组织的力量参与合作。

强化跨境应急管理决策机制建设。整合跨区域、跨部门的力量与资源，构建高效的跨境应急管理决策机制，是建立综合防灾减灾救灾体系的重要内容。基于区域协作的类型，要从决策机制上实现顺畅和信息共享，使各类自然灾害跨境应急问题发现更及时、处理更到位。一方面，持续更新标准化应急处置流程，构建快速响应机制提升决策效率。同时，还要不断对应急预案和现有响应机制进行科学评估和进一步改进。另一方面，在决策机制运作方案中，须建立一套打破区域边界、合理统筹资源的跨区域优化运作方案，以保障各区域间的高效合作、促进应急协同效应的有序形成、提升跨境应急管理决策的最大效能，全面提高应对重大突发事件的能力。



中央经济工作会议强调，织密扎牢社会保障网，健全分层分类的社会救助体系。社会保障体系是国家依法保障和改善民生的基本制度，在补齐民生短板、促进社会公平、增进人民福祉上发挥积极的作用。党的十八大以来，我国社会保障体系建设持续发展，在消除绝对贫困、保障和改善民生、促进共享发展等方面取得了显著成效。但离扎实推动共同富裕的要求还存在一些差距，包括制度体系整合还没有完全到位、社会保障范围仍有漏洞、部分人群保障不足、再分配作用较小等，同时还要面对人员流动性强、就业形态多样、人口老龄化加剧等多层次现实挑战。因此，从切实保障和改善民生出发，需要在以下几方面加大工作力度。

构建与经济社会发展相适应的制度体系

基本保障在整个社会保障体系中处于基础地位。在完善基本保障制度的同时，还要准确把握人民群众多层次多样化保障需求，发展补充保障。为此，需要通过深化改革进一步完善与经济社会发展相适应的制度体系。一是扩大基本保障项目范围，根据人民群众的保障需求及其变化趋势，稳步建立长期护理保险制度，不断健全儿童福利制度，织密社会保障安全网，为人民生活安康托底。二是优化基本保障项目设计，扩大生育保障覆盖范围，加快实现职工基本养老保险和职工基本医疗保险法定人群全覆盖，积极推动灵活就业人员、新业态从业人员参加职工社会保险制度，建立健全分层分类的救助制度体系，逐步缩小不同群体之间的基本保障待遇差距，增强制度公平性、可持续性以及对经济社会发展和人口结构变化的适应性。三是及时调整现行制度，准确定位现行基本保障制度，优化基本保障相关的制度设计，健全基本养老保险、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，以制度之治公平惠及全体社会成员。同时充分考虑发展实际，既尽力而为又量力而行，努力促进社会保障水平与经济和财力可持续增长相匹配，确保社会保障制度持续健康运行，实现社会保障与经济社会发展良性互动，为健全多层次社会保障体系奠定了坚实的基础。

扩大社会保障体系的覆盖范围

随着城镇化步伐的加快、人口老龄化持续加速、就业方式多样化，部分农民工、灵活就业人员、新就业形态就业人员等人群还没有纳入社会保障，还存在保障覆盖面窄、城乡发展不平衡、保障水平不高的情况，亟需精准施策、对症下药，把更多人纳入社会保障制度体系，坚决兜牢基本民生的底线。一是提高参保扩面的精准性。加强与部门的数据共享和动态维护，建立人力资源社会保障系统和跨部门之间的信息推送机制。利用数据技术作为精准参保的依据，进一步摸清底数，精准扩面，及时将新落户人员纳入参保登记范围。精准识别未参保人员并进行分类施策，做到应保尽保和法定人群全覆盖。二是进一步完善社会保险政策。放开灵活就业人员在就业地参加企业职工基本养老保险的户籍限制，组织尚未参加企业职工基本养老保险的灵活就业人员，按照规定参加城乡居民基本养老保险。探索契合新就业形态群体的参保机制。

三是提升社会保险经办便利化水平。加快优化全国统一的社保公共服务平台，提高社保经办机构的服务效率。一方面，统一标准、简化流程，加强部门间的业务协同，利用网络实现线上线下深度融合。推行证明事项告知承诺制，为用人单位和个人提供全网式、全流程、无差别的方便快捷服务。另一方面，加大政策宣传力度，鼓励职工依法维护自身权益，增强履行缴费义务的自觉性和主动性。

夯实社会保障体系的制度基础

社会保障体系中的各基本保障项目，是为满足人民群众基本风险保障需要而设置，旨在保障人民群众的基本权益，不仅关系到人民群众基本保障权益能否有效落实，而且关系到补充性保障能否健康发展。经过长期努力，我国已经解决了绝对贫困问题，现行基本保障体系中的诸多项目为之作出了重要贡献。未来，不仅要巩固已有反贫困成果，而且还要解决相对贫困问题。为此，夯实社会保障体系

如何构建多层次社会保障体系

□ 罗晓燕

的制度基础是关键。一是建立基本保障各项目保障待遇的统筹协调机制，逐步统一基本保障制度和政策，努力减少地区之间及群体之间的差异，减少和避免出现矛盾，明确制度落实的进度表和路线图。二是拓展基本保障筹资渠道。明晰财政、用人单位和社会成员个人在各项项目中的出资责任或比重。完善社会保险参保缴费规则及激励约束政策，降低缴费负担和参保门槛，确定统一的缴费基数，规范征缴相关各主体的行为。三是建立社会保险精算制度。科学厘定社会保险费率，定期开展社会保险基金运行情况分析，建立社会保险基金运行风险预警监测系统。四是完善社保基金保值增值和安全监管体系，从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作，筑牢风险防控体系，从制度、技术、监督体系等方面构建风险防控机制，守护好人民群众的每一分“养老钱”“保命钱”。五是建立社会保障制度政策目标实现度评估机制和风险评估机制，正确处理好社会保障与民生难题的共建共享关系，让社会成员对基本保障有理性的预期。对社会保障领域的重大政策进行风险评估。

健全分层分类综合救助体系

分层分类社会救助体系要求针对不同类型的困难家庭和人员提供有针对性、差异化的救助帮扶，目的是形成分层次的梯度救助格局。一是积极推进社会救助制度转型升级，实现“覆盖全面”目标。二是持续推动分层分类综合救助体系构建，落实“分层分类”要求。一方面，对低收入群体进行科学合理的分类，按照绝对困难群体、相对困难群体和其他困难群体三大圈层进行分类管理。另一方面，对收入群体的救助需求进行准确识别和研判，充分发挥社会救助兜底保障和促进发展的双重功能，为实现救助的供需匹配奠定基础，以实现需求牵引供给。三是推动社会救助制度系统集成，强化“综合高效”救助。全面推行社会救助服务“无差别受理、同标准办理”。四是拓展社会救助方式。发展服务类社会救助，探索救助新模式，推进政府购买社会救助服务。五是发展中国特色慈善事业。加强党对慈善事业的全面领导，进一步完善慈善领域制度建设。引导慈善力量自愿开展慈善帮扶活动，给予税收优惠、费用减免等激励政策。

