

“泰坦尼克号”海难悲剧的教训

□ 邹积亮

“泰坦尼克号”是当时世界上体积最庞大、设施最奢华的英国皇家邮轮，号称“永不沉没”。1912年4月10日，“泰坦尼克号”处女航行，从英国南安普敦出发驶往美国纽约。4月14日23时40分，行驶至北大西洋纽芬兰附近海域时撞上冰山，4月15日2时20分，船体断裂后完全沉没。船上共有2200余名乘客及船员，仅700余人生还，1500余人遇难，是20世纪最严重的海难之一。“泰坦尼克号”沉船震惊了全球，警醒世人重视海上航行安全和公众风险意识。

风险意识缺乏，忽视海冰警告

4月14日22时55分，“加州人号”在“泰坦尼克号”以北的海域抛锚过夜，并向附近的所有航行船只发出遭遇冰山的警告。事实上，当天“泰坦尼克号”多次收到来自其他船只的海冰警告，包括“波罗的海号”“美洲号”“加州人号”等。针对海冰风险警告，船长史密斯为了创造从英国到美国纽约最快的航行记录，仅是吩咐瞭望台要多加注意，船只依然保持最高航速航行。23时39分，当瞭望员发现行进前方的冰山，距离仅约450米，船只减速、立即调转方向、试图绕行冰山等一系列操作都为时晚矣。瞭望员发出冰山警告37秒后，“泰坦尼克号”右舷撞上了冰山，剧烈摩擦造成船体右侧吃水线以下多处开口，冰冷海水瞬间涌入船体，16个水密隔舱中的5个进水。而“泰坦尼克号”设计上最多能承受4个水密隔舱进水，沉没难以避免。

法规制度滞后，疏散撤离无序

20世纪初的北大西洋，海运十分繁

忙，1903年至1912年英国海上运送旅客高达350万人次，其间遇难人数不到100人。英国《1894年商船法案》规定，一艘10000吨或以上的船只应携带16艘救生艇，总容量为272.5立方米，可以容纳960人，该法规并未对更大吨位船只救生艇配备提出额外条款。“泰坦尼克号”作为当时世界上规模最大的航运客轮，注册总吨位为46328吨，配备了16艘木制救生艇和4艘可折叠救生艇，可容纳1178人，大约是当时船上人数的一半，其救生艇配备数量已经超过了法律规定标准。然而，“泰坦尼克号”从发生撞击到完全沉没仅仅历时2小时40分，只有700余人登上救生艇，几乎所有跳入海中或跌入海中的人都因冰冷休克而死亡。

究其原因不难看到，在船舱大量进水、船体逐渐下沉情况下，船长下令开放救生艇进行人员疏散，但由于事前没有针对救生艇开展操作演练，即便船员应急操作清单张贴在指定位置，却很少有人阅读或熟练掌握救生艇操作流程，以致在灾难发生后出现不知所措、手忙脚乱的混乱局面。同时，由于沉船不是立即发生，舱内比甲板上相对温暖，乘客对于是否要离开船舶犹豫不定，甚至在第一艘救生艇下水时，人们仍然不相信危险即将到来，只有28人搭乘了原本可以容纳65人的救生艇。此外，船上没有配备公开的警报系统，很多三等舱的乘客没能被及时告知发生的情况，被困在下层舱区区域，丧失逃生时机。最为致命的是，在救生艇配备数量本已短缺的情况下，由于指挥人员现场指挥协调能力不足、疏散指令不够明确、人员疏散混乱无序，20艘救生艇竟然有470余个舱位空置。

应急通信疏失，延误救援行动

“泰坦尼克号”沉没的那一夜，海

洋深处隐藏的重重谜团却比冰冷海水更加深邃，这些秘密随着时间的流逝，变得更加扑朔迷离。“加州人号”是当时距离“泰坦尼克号”最近的船只，令人遗憾的是，“加州人号”的电报员在当晚发出最后一条冰情警告后就关闭了电报机，未能及时收到“泰坦尼克号”发出的求救信号。当“加州人号”的电报员重新值班时，他们才知道了这场灾难。在“泰坦尼克号”沉没之前，曾发射火箭求救，“加州人号”甲板上的船员看到从一艘未知的船上发射的火箭，但他们猜测其可能是回应或其他识别信号，并没有引起重视。

收到求救信号的皇家邮轮“喀尔巴阡号”是唯一一艘营救“泰坦尼克号”灾难幸存者的船只，在沉船约一个半小时后抵达现场，并在事故发生后九个半小时救到最后一名生还者。事后，英国贸易委员会、美国参议院对“泰坦尼克号”沉没事故调查认为，如果“加州人号”能够及时收到“泰坦尼克号”的求救信号，在完全沉没之前赶到现场，通过救生艇进行人员转移，应该可以拯救更多生命。

事后反思与制度改进

“泰坦尼克号”沉没灾难凸显了当时海上航行安全管理的严重缺陷，这场灾难推动了海事法规制度的重大改进，促进了执行更为严格的海上航运安全措施。1913年，第一届国际海上人命安全会议在伦敦召开。会议制定相关规则，要求任何船只必须为每位登船者提供救生艇空间，且每次航行都要开展救生艇演习，以确保船员知道在紧急情况下如何行动。同年，各国在海事安全条例上

达成共识，通过了《国际海上人命安全公约》，规定客轮上的无线电通讯必须24小时开启，同时加装二级备用电源，以免漏掉求救信号；任何船只都必须与邻近船只及沿岸陆上电台保持联系。此外，《国际海上人命安全公约》规定，船上发射红色火箭必须被解释为求救信号。

1914年，为监测大西洋的冰山情况、破坏性障碍物和危险季节期间的海上安全问题，13个参与跨大西洋航行的国家代表达成协议，由美国海岸警卫队成立国际冰情巡逻队，各个协议国家分担北大西洋冰层监测费用，直到今天还在监测和报告北大西洋上可能威胁航行的冰山。

海洋是地球上最广阔的空间，也是最繁忙的交通路线之一。据统计，全球有410万艘渔船在海上作业，另外还有各种各样的游艇、邮轮、军舰和私人船只。这些船只在海上穿梭，不可避免地会面临各种风险和危险。尽管“泰坦尼克号”海难已经过去100多年，但这场灾难给人们带来的教训是显而易见的。号称“永不沉没”的“泰坦尼克号”，用1500余名乘客和船员的生命作为代价告诉世人一个道理：意识不到危险就是最大的危险。

同时，“泰坦尼克号”海难也在警示人类，在海上交通日益发达的时代，我们需要不断地提升航运安全水平，包括船只安全设计、航运科技、通信导航和安全系统，也需要增强安全风险意识，提高船长等指挥人员的应急处置能力，增强船员的安全培训、应急演练和救援能力，加强每位乘客的安全风险意识和自救互救能力，以应对各种突发情况。

风险治理与应急管理

典型案例

城市更新：打造家门口的“诗与远方”

□ 秦国伟

中央经济工作会议指出，实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。城市更新是满足人民日益增长的美好生活需要的必然选择，与城市的可持续发展密不可分，是城市不断走向现代化的现实需要。当前，我国城镇化发展步入中后期，城市建设由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重，从有没有转向好不好，进入城市更新的重要时期。因此，在城市更新中，以解决城市发展中的难题和短板为突破点，及时调整应对措施，在韧性城市和智慧城市充分融合建设方面持续着力。

把全局和局部的关系在规划时处理好，做到统筹兼顾。处理好全局和局部的关系，需要把控好产业、人口、功能等布局，对城市更新的范围、对象、规模、时序等进行统筹安排。

坚持政府引导。城市更新是存量规划的重要手段，是增量规划的现实抓手。在城市更新规划编制中，不仅需要坚持生活空间、土地利用和产业发展多规合一，整体考虑城市商务、工业、居住、生态、文化、休闲等功能，还要以国土空间总体规划为基础、以城市更新为导向，细化城市更新单元，统筹分配各更新单元详细规划空间的相关指标，实现单元弹性平衡，消除现有规划与城市总体需求的偏差，使城区空间结构、用地布局及规模更加合理。

坚持因地制宜。在推进城市更新中，应充分考虑自身的环境条件和土地资源情况，坚持因地制宜地开展规划编制，以提高规划编制的适应性和可实施性。此外，还要充分考虑城市经济社会发展水平、发展定位等因素，依据城市总体发展布局，合理确定城市更新方向和目标，确保城市更新工作规范运作、有序推进。同时，考虑到各地城市历史人文环境的不同，在统筹地方社会、文化、空间、时间等多个维度的基础上，探索区位特色、自然资源特色、生态环境特

色、文化特色等多领域协同的更新规划路径。

坚持公众参与。实施城市更新行动，应充分尊重业主意愿，提高城市更新的公开度和透明度，保障业主的知情权、参与权、受益权。一方面，要建立健全平等协商机制，妥善解决群众利益诉求，坚持“问需于民”“问计于民”“问效于民”。另一方面，在实施老旧小区等城市更新项目前，开门纳谏征集“金点子”，充分征求群众对小区改造的意见建议。比如，在施工中，积极发动群众参与，将群众监督贯穿设计施工验收全过程，让居民成为城市更新项目的“评卷人”，确保把群众诉求办到实处。

坚持系统思维，实质性推动基础设施和公共服务全面提升。城市更新过程中应结合城市自身历史文化脉络和发展逻辑，在功能扩展、服务保障、文化传承、品质提升、活力韧性、智慧宜居上综合发力。

优化基础设施建设。一方面，持续解决好居住、就业、教育、医疗、养老等群众关心的实际问题。通过有计划地改造或再建，更新城市中已不适应现代化城市生活的区域和功能，进而满足人民不断增长的美好生活需要。另一方面，城市更新须从改善群众身边、房前屋后人居环境的实事、小事为切入点，以社区生活圈为更新单元，整体把握该区域居民的生活习惯、人际关系以及不同群体的复杂关联，积极营造满足支持和承载社会交往行为需求的邻里社交空间。

加强历史文化保护和特色风貌塑造。城市历史文化是城市内涵、品质、特色、活力的重要标志。从要素层面看，要保护的不仅是无形的单体建筑、街巷街区等，还有无形的非物质文化遗产，比如浙江的桑蚕丝织技艺、江苏的昆曲和古琴艺术、安徽的霍山石斛制作工艺等，这些非物质文化遗产既是涵养当地人文底蕴的文化

要素，也是激活城市生命力的重要资源。从时间层面看，我们不仅要保护好古代历史文化遗产，也要保护好近现代历史文化遗产和当代重要建设成果。只有做到空间全覆盖、要素全覆盖，才能多层次、全方位地展现一个城市的历史风貌，实现城市功能的提升和传承的良性互动。

推动优质绿色空间打造。城市绿色空间作为城市景观中不可或缺的重要组成部分，在城市更新和城市建设中发挥着重要作用。为此，在规划设计、整治建设工作中，应始终贯穿以人为本的理念，在绿道出入口设置上，充分考虑市民便利性，让市民抬脚即可进公园。在绿道坡度设计上，满足适老化、适幼化需求，在坡度较大区域，通过架空桥、架空栈道、之字路等优化线路，基本实现无障碍通行。同时，做实城市微更新。通过点面结合方式，大力实施城市“增绿”等工程，全面梳理、挖掘老城区空间，结合拆违治乱、老旧小区改造，规划建绿与插缝建绿相结合，建设口袋公园，实施立体绿化，将市民“推窗见绿、出门入园”的美好愿景照进现实，打造家门口的“诗与远方”。

坚持问题导向，实现城市全生命周期的智能化和精细化管理。实现城市更新效果长久保持，必须坚持精细化、智能化、长效化城市管理，为城市更新与城市建设提供机制保障，不断提高居民生活的获得感、幸福感、安全感。

开展城市体检。统筹城市建设发展的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，有针对性开展城市体检工作。从构成城市安全风险的各项要素入手，对涉及城市安全发展的各项指标进行系统梳理，进一步完善城市体检指标体系。一方面，开展城市体检工作要坚持政府主导、多方参与的工作机制，动员群众参与城市体检问卷调查，倾听人民群众对城市发展与空间建设的需求与建议。另一方

面，加强城市体检结果运用，把城市体检发现的问题作为城市更新的重点，聚焦解决群众急难愁盼问题和补齐城市建设发展的短板弱项，有针对性地开展城市更新。

推动技术赋能。一方面，持续探索城市大脑运营机制，不断完善数据隐私保护和信息安全相关机制，推进“数字+”社区、教育、交通、医疗、文旅等场景建设，促进重点领域数字化运用，提升城市基础设施和公共服务智能化运营水平，为城市更新提供智慧支撑。另一方面，从未来发展层面来看，以人工智能为代表的新型信息革命正在推进，城市居民生活方式正在发生转变。为此，面向数字化转型，城市更新需要创新开展包括降低碳排放、提高能源效率以及减少垃圾产生等促进环境可持续性的系列活动，以确保数字基础设施能够满足未来需求。

实现多方共治。一方面，压紧压实城市更新项目责任链条，健全管养机制，建立城市更新事前、事中、事后的全过程监管，确保上下贯通、协调联动，持续营造整洁、和谐、有序的城市环境，让居民切身体会到城市更新带来的美感和参与感。同时，推动齐抓共管，有效整合民政、住建、人社等部门基层治理的资源，形成工作联动、问题联治、平安联创的治理格局。另一方面，充分发挥各类治理主体和各层级党组织的积极作用，融入职能部门、社会组织、企业、居民等多种治理资源，建立基层各治理主体共建共治共享的联动机制，形成“协同共治”治理模式，实现多方参与、融入共赢，为城市更新构建有归属、有温度、有活力的城市治理新模式。



农村养老如何更好推进体系建设

□ 杨健

中央经济工作会议提出，要有力有效推进乡村全面振兴，切实保障和改善民生。农村养老服务是我国养老服务体系建设的的重要组成部分，也是养老服务城乡均等化发展的短板。第七次全国人口普查数据显示，全国乡村60岁、65岁及以上老人的比重分别为23.81%和17.72%，比城镇分别高出7.99和6.61个百分点。就较高的农村老年人口比重而言，现有农村养老服务供给与城市相比依然存在较大差距，难以满足大多数农村老年群体日益增长的养老服务需求。因此，不断完善农村养老服务体系建设的，推动农村养老服务高质量发展显得尤为迫切和重要。为此，应以积极应对人口老龄化与乡村振兴双重国家战略为契机，精准识别农村老年人养老需求，以创新性服务政策稳步提升养老服务质量水平，以乡村全面振兴为养老服务发展提供原动力，以提升社会支持水平为老年人社会参与赋能，从而使农村老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

以老年人养老需求为中心，精准施策。农村地区经济社会发展的非均衡性，决定了农村养老问题的多样性与复杂性，农村养老服务更需要精准化施策。首先，应建立健全养老服务需求精准识别与动态管理机制。可通过农村实地入户调查、利用互联网技术等方式收集存储老年人服务需求信息，并建立信息数据库，将老年人基本养老需求真正摸清。据此对老年人进行分类管理，建立动态追踪监测机制，以便高效准确地提供养老服务。其次，地方养老服务政策应符合区域实际。在农村经济欠发达地区，养老服务政策应侧重于兜底保障，重点加强对独居、高龄、失能失智等特殊困难老年群体帮扶，以满足老年人基本养老需求。而在农村经济相对发达地区，可根据当地的实际情况，积极运用市场化、社会化机制介入长期照护领域，探索长期护理保险制度与农村养老服务政策的衔接，设计并建立商业保险机构参与长期护理保险服务的新路径，以提高老年人健康养老服务水平，满足其多层次多样化的养老服务需求。

创新服务供给，提升农村养老服务水平和需求满足程度。尽管我国正在努力消除城乡二元发展差距，但农村基本养老服务供给依然是基本养老服务体系建设的短板和弱项。因此，应当从以下四个方面着手。一是探索农村养老机构经营模式改革，通过社会化运营提升服务质量和水平。具体而言，可采取公建民营模式，对农村福利院等传统养老机构升级改造，通过引入有能力的企业进行专业化运营，并在养老机构中嵌入卫生室、护理站等服务资源，建立县—乡—村三级养老服务综合服务体系。在实际工作中，积极构建县级区域性养老服务中心、乡镇养老服务综合体、农村养老互助点三级服务网络，通过三者有机结合来实现养老功能叠加、设施综合利用和资源共享辐射互补作用，为老年人提供综合性服务。三是开展多样化的农村互助养老模式。多样化是指以农村幸福院为依托，采取“志愿服务+居家养老”“志愿服务+互助幸福院”“低偿服务+时间银行”等多种形式开展互助养老。通过多样化的农村互助养老模式，在现实中可以有效解决村与村之间距离远、机构养老难以全覆盖的难题。四是优化农村医疗卫生服务资源布局，满足农村老年人基本健康与急救需求。一方面，加快推进医疗卫生资源县域统筹，加强乡村两级医疗卫生及医疗保障服务能力建设，满足老年人基本就医需要。另一方面，建立健全农村老年人急救体系，如通过农村集体配置急救车、增加急救站等措施，以满足老年人医疗救助急需。

以乡村全面振兴为契机，促进农村养老事业产业协同发展。提升农村集体经济发展水平，是保障村庄充分发挥养老职能的核心支撑。一是立足农村自身资源优势与禀赋，尝试在生态资源条件好的农村地区，吸引社会力量开发旅居养老，并结合当地自然禀赋，形成季节性地方推介目

录，加强跨区域养老机构之间的协作，培育发展旅居养老产业。二是在环境优美的农村地区，可以通过适老化改造建设康养旅游基地，促进养老和旅游业态深度融合发展。一方面，鼓励相关企业开发老年特色旅游产品，拓展老年乡村旅游等新业态，以增强乡村人气和凝聚力。另一方面，通过开发建设康养小镇、生态观光农业等，做长农村产业链，使之与农村养老互嵌，以此为农村养老提供坚实的物质基础。三是落实国家养老服务供地政策，为养老产业发展提供保障。一方面，加快推进农村集体经营性建设用地入市试点，积极盘活存量集体建设用地，优先保障农村基础设施、公共服务空间和产业用地需求。另一方面，积极落实利用农村集体建设用地发展养老服务设施的国家政策，让地方农村养老产业发展真正得到政策保障。

提升社会支持水平，为农村老年人社会参与赋能。只有老有所为、老有所乐，老年人才真正享有幸福晚年。一是建立老年人定期寻访制度。通过依托村民自治组织和邻里互助志愿者，针对特殊困难老年人建立定期巡访制度，以此不断完善农村独居、空巢、高龄老年人关爱服务体系。这种方式还有助于及时督促家庭成员履行赡养义务，营造孝老爱亲的和谐氛围。二是不断丰富老年人精神文化生活，解决好老年群体“精神慰藉”问题。一方面，村集体应为老年人提供参与社区事务及精神文化活动的场所。另一方面，要依托社会组织 and 志愿者，定期组织老年人文化活动，让老年人老有所养、老有所颐养。同时，鼓励专业志愿者介入关爱老年人相关服务全过程，使老年人享受到更加专业的高品质服务。三是依托社会组织，促进老年群体积极参与社会公益活动。可通过专业化培训，动员农村低龄老人参与到照顾高龄老人等公益活动中去。建议将老年人自愿参与社会公益活动的行为作为公益性岗位服务列入政府购买目录，并给予一定的物质和精神奖励，以补充本地养老服务人才队伍的不足，进而有助于化解农村老年人生活照料难等问题。

