

突破都市“安全瓶颈”

“城市病”的苦恼犹在眼前，更紧迫的安全风险已悄然逼近。上海“11·15”大火，数亿城市居民感同身受。生活在高楼里的人们，发出一个疑问：城市在带来更多富足和便利的同时，有没有带来更多安全问题？

非典、城市内涝、雨雪瘫痪，快车道上飞速前行的中国都市，在这场大火之后，有望再次自省，审视自身与国际级都市的差距。

一系列“短板”，固然是这轮举世罕见的城市化不可避免的产物；探其原本，仍在于政府社会管理能力的滞后，在于均等化公共服务的缺失。摆在中国多数大城市面前的困境是：一个低标准的城市化，正勉力应对高度累积和放大的城市系统性风险，终将面临各类“安全瓶颈”。治本之策，还在于下决心提高城市化的质量。



理念：均等公共服务

政府提升社会管理能力，提供均等公共服务，这是提高城市化质量的根本路径。

北京的天通苑社区是一个典型案例。在我国城市高速发展时期，像许多社区一样，这个庞大的经济适用房社区，在建设初期没有也难以估算人口的容纳量和相应的配套设施。几十万居民在较长时间内面临上下班时极度拥堵的交通，寥寥无几的公立学校和医院，以及匮乏的文化娱乐场所，严重不足的社会治安执法力量。

缺乏政府提供的基本公共服务，这部分城市居民将暴露在不可预料的安全风险之中。相应而言，公共安全是一项基本公共产品，类似消防站点的合理布设、加强建设社区警务室建设、提供社区公共医疗服务等等，都是均等公共服务的题中应有之义。在一些经济适用房和保障房社区，必须考虑综合公共服务，通过设置必要的社区停车场、预留消防通道、建设避难场所等措施，也才能保证公共安全产品的有效提供。

及至城郊接合部“棚户区”的合理规划改造，也是降低大城市安全风险紧迫的课题。这需要城市管理者在认识上高度重视，在财政上下决心倾斜。

有的城市在修建地铁的时候，由社区居民联合签名向政府呼吁，促使城市规划部门在社区增加了站点。由此可见，增加市民对城市公共政策的参与度，有益于增强决策的互动，吸纳合理诉求，促进政府提供均等化的公共服务。

从西方国家的情况看，政府力量是一方面，另一方面则要靠社会自治。

在德国，城市保有大量消防兼职人员，政府提供免费兵役、财政补贴等倾斜政策，并予以部分费用支持。日本政府对消防志愿者设立资格认证、许可和日常培训制度，以提高其专业救援能力，目前总人数已接近94万人。我国台湾地区，高层住宅居民住宅都有专门的应急预案，每年组织一到两次逃生演练，一般由物业或者居民自发组织，并有包括警察在内的公共部门人员的协助。

这在我国大陆也是可行的。设置政府的专门基金、组织引导社区自治力量，提高全社会的防灾自救意识和能力。进一步而言，政府应探索与社会力量合作，将现代城市生活的风险理念、规则理念，贯穿到日常教育的细节中。

国外大城市管理普遍接受了“风险管理”的理念，值得国内借鉴。比如，日本政府在城市规划中对防火通道、防火街区、避灾点、社区消防水源、生命线工程的抗震防灾、重大项目建设、灾后城市恢复、巨灾保险等内容系统考虑，增强了城市的安全标准。英国政府把内阁紧急事务秘书处（类似我们的国务院应急办）打造成风险管理平台，传播好的经验，提供防灾避险指导，加强政府与公众的沟通，倒逼城市基础建设和日常管理能力的进步。

反观上海“11·15”大火事故，政府承担着超常责任。由于企业违章施工、部门监管不力，公民保险意识不强等原因，城市政府将为本应由市场、由商业保险承担的部分责任埋单。这笔支出，如果投入到城市基础建设的强化、监管能力的提升、公共服务质量的提高上，效果岂不更好？

政府职能定位不准确，就要以有限资源，承担无限责任。社会管理体制不创新，就难以跳出这样的循环。

（据《瞭望》）

城市应急“缺口”

仅以火灾为例，高层建筑消防救援，即是大都市的一个安全“缺口”。

配置先进云梯车不能简单解决超高层建筑的安全问题。现有技术下最先进的大型云梯车，动辄上千万元，伸展长度却难以突破110米，其对工作环境也有较严苛要求。比如，体积大，对道路宽度要求较高，时常受树木、架空管线等影响；重量大，伸展作业时两侧四个支脚要求路面具备相应承压能力。

从实践来看，大型云梯车从出警到现场真正实施灭火作业，至少需要20分钟。而一栋20层高的建筑物，在缺乏必要消防自救能力的情况下，从起火到形成立体火势，仅需10多分钟。

消防直升机的效果也不尽理想。无论喷水灭火还是救援，直升机受火灾烟雾和热气流、周围高层建筑等情况影响，很难接近失火点，应对城市高层建筑消防存在局限性。

此外，消防部门受限于站点建设、消防水源等因素，仅能强化自

身出警能力。至于到达火场后，饱受消防通道不畅、供水压力不足、消防栓无水等问题困扰。

从国际范围来看，高层建筑火灾防范需通过强化消防安全标准，加强内部消防设施、器材，以及相应的建筑材料、建筑防火分区等安全措施来实现。

但目前，我国许多城市老旧高层住宅内部的防火分区仍存在一定问题，部分建材防火性能也难以保证。而一些别墅、高档商品房小区与城区老旧住宅、经济适用房、廉租房小区在管理、公共设施配备等方面存在的对比与差距，更值得关注。

另外，城市化程度更高的邻国日本，近年来已经对老龄化下的城市消防救援问题开展重点研究。这对我国快速向老龄化发展的一些大城市，一样是重大挑战。

火灾以外，内涝、地震、极端天气、传染病、大规模断电等等，防范稍有不慎，都将成为大都市的“死穴”。

近年来，我国的“一案三制”（预案和法制、体制、机制）工作已经取得很大进展。但实事求是讲，我国目前的公共安全工作中需要破解的问题太多。仍以消防救援为例，现场如何划分现场警戒区、救援后的现场恢复标准如何，都还没有权威的操作细则。

再比如近年来多有发生的生命线工程事故。有的地区地上建筑非常美观，地下管线则老旧失修，且相关基础资料缺失，一旦发生管线破裂，甚至连布局图都没有，给应急处置工作带来很大困难。

在一些国家，已经注意加强城市基础信息数据管理。比如，英国、日本、俄罗斯等国若发生地

快速扩张的“先天病”

供暖等管理部门相互分隔，缺乏必要的信息共享和协调。

比如，城市中小学校、医院等

部门建筑设施应提高抗震标准。由于前期资金投入较大，此前较长一段时间部分城市回避了该问题，对一些防震技术的推广也热情不高。

再比如，城市垃圾处理也成为一大难题。垃圾或填埋或焚烧，环保安全如何保障，已经在一些大城市暴露出问题。

消防站点的设置，受限于大城市寸土寸金的商业规划。在英国、德国等发达国家，城市消防站点的布局相对合理，并配备专业消防力量，若人手不够，还随时可召集消防志愿者，且分工明确，训练有素，有明确的编组和技术专长。合理布局加上志愿者的有效有序参与，极大提升了消防能力。

在更多城市开始普及的地铁，其安全也值得高度关注。2003年韩国大邱地铁数百人死亡，其教训十分深刻。目前，我国地铁线路中多是单向线路，一旦出现紧急情况，逃生和救援存在一定难度。虽然制订了相应的预案，但真要发挥

作用，需要进行有针对性的实战演练，并不断完善预案。同时，在地铁等重要设施的规划中，进行科学的风险评估，着眼于城市的长远发展，适当增加资金投入，就可以有效避免一些问题的发生。

这些规划管理中的先天不足，绝大多数已经得到城市管理者的重视，但安全是谁来解决、怎样解决，有关的管理职责缺乏明确界定，甚至没有人愿意负责，那么提升城市管理水平就仍是一句空话。

当然，大城市虽然财力富足，毕竟也有限度。“补旧账”投入很大，可以分阶段分批次进行，但应提上重要议事日程，排出优先性，有针对性地加以解决。另外，相当一部分城市现在面临新区建设，在未来不久将面临城市更新的课题，做好更科学更周全的规划，用更高的标准来要求城市建设，是完全可行的。

一些事故过后，政府付出大量资金用于赔偿善后，以安抚社会。实际上，有限的公共资源应更多投入社会保障、教育、医疗、安全等基础公共服务，以及即将到来的“老龄化城市”等一系列战略问题，更符合社会公众的整体利益。



今年4月24日凌晨，重庆赛博电脑城发生火灾