

# 以人为本创新城市运行安全管理模式

## ——我国城市运行安全管理问题研究

周慧 中央党校出版社编辑室主任 教授 北京市安全生产专家 阎荣舟 中央党校经济学博士 中央党校中国干部学习网副总编

周慧 主编《安全与发展——中国安全生产理论与实践创新》《北京市安全生产发展战略研究》等著作。主持数十个国家部委、地方政府及企业课题。在全国较早提出“将安全生产作为一项基本国策，纳入国家社会的总体发展规划中”的建议，为国家制定相关政策提供了一定的理论支撑。

阎荣舟 参与“县域经济发展研究”、“国外产业经济学发展趋势”等社科基金课题研究，“城市运行安全管理”等中央党校校级课题研究，“江西集体林权制度改革研究”等重大委托课题研究。

随着城镇化速度不断加快，城市运行安全越来越重要。我国对城市运行安全问题的研究还处于起步阶段，城市安全问题突出。对此，中央党校组织“城市运行安全管理问题及对策研究”课题组，分析研究目前我国城市运行安全管理存在的问题，着重从建立城市运行安全治理模式入手，借鉴国外城市运行的先进管理经验，探讨如何加强和创新我国城市运行安全管理。

### 1 城市运行安全管理内涵

关于城市运行的概念，目前尚没有一个成熟的定义。结合已有研究成果，从内涵上看，城市运行有广义和狭义之分。

广义的城市运行是指构成城市的所有要素之间相互作用的过程和达成的状态，包括城市的经济、政治、文化等系统组成的多层次的动态过程。

狭义的城市运行是指城市具体某一领域或行业的运转状况，或者特定时间内城市的运转状况。

从外延上看，城市运行包括与维持城市正常运转相关的各要素，尤其是城市的基础设施、服务设施等硬件的正常运行，城市管理、公共服务、信息监测、统一协调、科学发展等职能的有效发挥及城市公共产品与服务的各要素共同作用于城市而产生的所有动态过程。

城市运行安全管理是城市管理的重要组成部分，是城市政府、社会组织（企业与非营利组织）及社会公众等城市治理主体对城市基础设施日常运转、公共事业正常运行、公共空间安全预防进行的程序化基础管理及城市运行安全事件的危机管理。

城市运行安全管理的目的是实现城市系统的各要素运转良好，正常、有序地发挥作用，稳定地进行物质、能量和信息等资源的交换，确保城市功能的有效发挥。城市安全运行是一个系统工程，城市的规划、建设、环境及结构对城市的安全运行起到至关重要的作用，但保证城市运行安全的关键因素是人。

作为城市的主人，城市功能服务指向的对象，人的素质、理念、行为对城市运行起至关重要的作用，因此，城市运行安全管理的核心是以城市居民为本的全流程管理，是城市各个治理主体协同作用的综合结果。为此，站在城市系统的高度，应将城市运行安全管理贯穿于城市规划、建设和运行之中。规划、建设和运行三者存在着一种互动、反馈的关系。其中，城市规划是城市运行的龙头，城市建设是城市运行的基础，城市安全地运行是城市规划和城市管理的最终目的。

### 2 我国城市发展现状

目前,我国的城市发展进入了一个全新的阶段。“改革”是推动我国城市发展的最大动力。我国城市的外观和格局、城市生活的内涵、城市和乡村之间的关系等,都发生了极大改变。截至目前,全国有设市城市 655 个,按照行政区划,地级及以上城市 287 个(包括 4 个直辖市和 15 个副省级城市),县级城市 368 个(包括 63 个省辖的县级市)。此外,有建制镇 19234 个。以不重复计算为原则,655 个城市的行政区域土地面积为 521.6 万平方公里,占国土总面积的 54.3%。

当前,北京、上海等城市正向世界城市发展,中小城市和区域性中心城市也逐步发展起来。在全国范围内,从北到南已经形成了环渤海经济圈、长江三角洲经济圈、珠江三角洲经济圈。从一定意义上讲,每个经济圈都是一个城市群。

### 3 城市运行安全问题凸显

在经济全球化的背景下,城市安全已经成为国家发展的战略重点。从世界范围来看,当前占全球土地面积 3%的城市,创造了全球 70%的产值,集中了超过一半的人口、80%的基础设施。全球形成了众多基于城市发展而形成的交通枢纽、金融中心、制造中心和文化科技中心,这些城市是国家、地区乃至世界发展的核心区域。

改革开放以来,我国的城镇化进程浓缩了西方发达国家几百年的现代化发展历程,同时,也带来了各种风险,城市运行安全面临诸多挑战。特别是目前我国正处于社会转型、经济转轨、社会矛盾凸显、国际斗争形势复杂时期,公共安全管理与经济社会发展的矛盾已摆在面前。

面对城市的迅猛发展,我国城市发展在安全建设方面总体相对滞后。特别是一些城市盲目贪大求快,增加了城市安全风险因素。面对高速推进的城镇化进程,一些城市运行安全管理不到位,特别是安全监管在机制、能力和水平上还存在诸多问题。

与城市规划相关的法律问题明显。

城市规划工作的法律环境有待进一步改善。《宪法》中有一系列规定与城市规划密切相关,但真正确保宪法原则在城市规划工作中得到贯彻执行,无论是理论层面还是实践层面都亟待深入研究。

由于时代的局限性,《城市规划法》中有不少条文亟须修订、补充。相关法律授权编制的各类政府规划中,与城市规划交叉、交错和界限不清的情况普遍存在,行政管理体制环境制约了城市规划社会职能的有效发挥。我国城市发展基本上是一个从统一的政府城市规划职能走向城市规划职能分置的过程。原本属于城市规划的一些综合性职能被分散到若干个政府机构中,因此很难真正发挥城市规划应有的宏观调控作用。

法律环境中不稳定因素的叠加与聚集,给城市的安全发展带来了无形的隐患,也给城市运行安全管理工作带来了严峻的挑战。

城市运行安全管理体制不完善。

我国大多数城市尚未建立网络化城市运行安全管理体系,仍然采用命令式的内向的安全管理模式,分段管理,缺少统一指挥,缺乏信息化的保障能力;职能分工不够明确,上下游环节之间存在管理盲区,不能适应动态管理的需要;缺少市场化的运行管理手段,从而产生城市运行的计划管理和市场需求之间的矛盾。

城市安全事件大多具有群发性和链状性的特点。一旦发生复合型安全问题,资源和信息在短时间内难以实现有效整合,就会降低政府工作效率,延误救灾时间。

比如,每个城市都有公安、消防、医疗、交通、防洪、防震、供水、供电、供气、环保等二十多个具有专业应急职能的机构及救援中心,有防洪、防震、防火、交通安全、公安、安全生产等七八个专业协调委员会或指挥部,这些机构分别属于不同的政府职能部门。当发生突发事件,各部门虽然都有各自的应急预案和措施,但如何统一行动、相互配合,事先各部门缺乏沟通协调。

城市运行安全管理人员的专业素质不高。

任何完善的制度都需要人来实施。目前,我国城市运行安全管理人员普遍缺少专业训练,缺乏实践经验,知识储备严重不足,直接影响了城市运行危机事件的处置效果。

社会公众危机意识不强。

目前,社会公众的危机意识、风险防范意识都比较淡薄,缺乏自救互救知识,主动参与程度低。然而,提高城市运行安全管理能力,需要全社会的参与。

以美国为例,美国公众经常参与应急培训,熟悉紧急疏散过程,具有较强的应急能力。2001年“9·11”事件发生时,双塔子楼里的工作人员超过2万人,只有几个楼梯可以使用,但在遭受袭击至大楼倒塌的两小时内,大部分人有序而安全地撤离,约有2000人遇难。因此,增强公众的安全意识,有助于提高城市运行安全管理能力。

#### 4 提高城市安全运行质量

城市作为政治、经济、文化、社会和生态文明“五位一体”的综合体,有其独特的运行规律和发展轨迹。无论是城市的发展历程,还是城市建设运营的管理探索,我国应从实际出发,在城镇化进程中,反思并回答“我们需要什么样的城市”、“城市运行的基本规律和特点是什么”、“城市运行的安全性如何保障”、“我们的城市应该怎么运行管理”、“城市运行安全管理的有效模式是什么”、“解决当前城市运行的各种问题的突破口是什么”等一系列问题。这要求我们必须在梳理城市发展历史的基础上,结合我国的发展战略,研究城市的发展规律,明确城市发展的理念,从完善城市运行管理的制度入手,借助技术条件,不断提高城市安全运行质量,形成有中国特色的城市运行治理模式。

把握城市运行管理方式转变的趋势。

全球化趋势。全球化正在导致城市与区域的空间重构,受“学习—互动—创新”、“数据—信息—知识—个性化”、经济社会极化效应等的影响,应推进城市区域网络化和全球化。

人文化趋势。城市发展越来越强调人与自然的和谐,越来越强调发展的生态性和可持续性,在城市运行管理中要求更多地考虑人的需要和可持续发展的需要。

协同化趋势。城市发展越来越要求人和人、人和组织、不同城市之间的协同效应,要求每个城市运行中的个体和模块都要从系统的协同运行角度做好功能调整,从而推动城市之间、城市内部不同模块、不同运行主体之间的协调机制建设。

明确当前城市运行管理面临的挑战。

新型城镇化的挑战。我国城镇化发展的历史表明,能不能处理好“三农”问题,能不能确保城乡一体化发展是影响城镇化的大问题。

转变落后管理理念的挑战。改革开放后,我国的城市发展,对城市功能、产业定位、日常运行监测、信息化管理、基础设施设计等问题关注不够,城市规划和管理理念滞后,不符合科学发展的要求。

新建投入不足的挑战。目前,我国城市建设的基础设施投入严重不足,应加强基础设施改造,提高基础设施的承载能力,以应对自然风险,规避人为的系统缺陷。

城市公共安全压力大的挑战。比如,城市在采取集中供电、供水、供热的模式下,发生社会突发事件等。

树立城市运行安全管理的正确理念。

自然理念。城市发展终究是为人服务的,如果脱离这一目的,那么城市发展就失去了意义。由于城市发展依赖于自然资源,因此,城市运行发展又必须考虑自然承载力。

人文理念。发展的主体是人,发展的目的也是为人,因此,我们必须树立以人为本的发展理念。这就要求我们深入调查研究,走群众路线,只有这样,才能使城市规划建设和运行管理融为一体,实现服务管理和运行的有机统一,提高城市主体的自我管理能力,消除城市运行的管理盲区。

科学理念。城市的发展建设以科学技术为支撑,除了对城市建设进行详细论证外,还应建立城市运行的科学管理体系,充分认识管理闭环性和层次性的意义,并根据发展需要科学分工,建立完善的管理体系。

创新理念。城市运行是动态的，因此城市运行管理也应是动态管理，即根据各种监测指标及时调整应急预案，不断创新管理办法和管理方式。

完善城市运行安全管理的制度体系。

优化管理体系。以优化职能、提高整体系统反应能力为基本原则，成立统一的城市建设战略规划部门、城市建设管理部门、城市运行监测部门，建立危机应对联动体系，加快城市运行管理部门的职能转变速度，提高城市公共管理的水平。

实行闭环管理。为确保管理反馈机制的高效运行，城市运行管理部门在工作中，下一环节的部门要成为上一环节部门的自然监督人和评价人，要由下一环节的部门对上一环节的部门进行绩效考核，而最后一环的城市运行受益人对城市运行的最高决策机构进行系统考核，对城市运行系统的效率进行总体评价。

法治规范责、权、利。通过充分调研，提高制度的有效性。其中，要坚持责、权、利在每个管理环节的时空统一性，避免出现有责无权无利、有权无责有利等极端管理行为。

不断推进城市运行安全管理创新。

加强系统管理。采用权责明确的网格化城市管理模式，建立社会联动机制，消除管理盲区，提高城市运行风险的预防水平，实现城市运行安全的常态化管理。

实施人本管理。完善激励机制，以责、权、利统一为基础，提高城市运行管理的行为效率，对关键部位做到预判，增强制度执行的效果。

推进科学管理、程序化管理与危机动态管理的有机结合。应消除信息交流障碍，依托信息系统建立良好的管理沟通渠道，对风险不确定性低的环节采用程序化管理模式，对风险不确定性高的环节实行动态管理和危机管理，实现关键风险重点控制。

在分类管理的同时，还要做好对每个风险点的监控，做好日常的风险预防，避免事故发生。