



## 大安全观下的城市发展

□ 王义保

习近平总书记提出的总体国家安全观重大战略思想,是中国特色国家安全道路的重要指引。城市安全观是总体国家安全观在城市的具体化,具有综合性、全面性、系统性的特征。2018年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进城市安全发展的意见》,要求健全公共安全体系,打造共建共治共享的城市安全社会治理格局,并提出到2020年,将建成一批与全面建成小康社会目标相适应的“安全发展示范城市”,到2035年,将建成与基本实现社会主义现代化相适应的“安全发展城市”。“安全发展城市”的创建必须着眼于“大安全观”,全面提高城市安全的保障水平。

### 城市安全面临的风险挑战

“安全”是我们生活中使用频率颇高的一个词汇。“安”和“全”是两个象形字,“安”是“家+女”,“全”是“人+王”,意为“家中有女(有织有耕)为安,王以民为上乃全”,“安全”的意思为“有保障、无危险”。人类早期的安全是在与自然和外族的斗争中取得的,是一种传统安全。随着近代城市的兴起,需要应对日益频繁的社会危机和自然灾害,以公众的生命、健康和财产的安全为目标的公共安全成为一种非传统安全。在早期的城市,城市安全问题主要是指城市治安安全,现代城市安全的内涵早已超出狭义上的安全范畴,涵盖

了政治、经济、社会、环境等众多安全因素,呈现出“大安全观”视野下的新型公共安全态势。

近年来,我国城市公共安全问题频繁发生。2003年SARS病毒,2005年辽宁孙家湾矿难和吉林石化爆炸事件,2007年太湖蓝藻污染事件,2008年汶川地震,2011年温州动车追尾事故,2014年昆明火车站暴恐案和上海外滩踩踏事件,2015年天津港爆炸事故和深圳山体滑坡事故,2016年山东问题疫苗事件……各类城市安全问题引起了人们的广泛关注。随着风险社会的到来,各种潜在灾难和风险在城市公共安全领域迅速增加,“大安全观”范围内的城市安全问题愈来愈多。因此,“大安全观”视野下的城市安全问题除了包括自然灾害、城市安全生产、交通安全、公共卫生安全等安全问题外,也包括基础设施安全、食品安全、生态安全、网络信息安全、暴恐袭击和群体性事件等非传统性安全。

### 城市发展必须以“大安全观”为指导

总体国家安全观是城市发展“大安全观”的思想基础。总体国家安全观是习近平总书记在2014年主持召开中央国家安全委员会第一次会议时首次提出的,并明确提出“11种安全”,即构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技

安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。习近平总书记指出,贯彻落实总体国家安全观,必须既重视外部安全,又重视内部安全,对内求发展、求变革、求稳定、建设平安中国,对外求和平、求合作、求共赢、建设和谐世界。城市安全发展是内部安全的重要组成部分,是经济发展、社会稳定和平安中国建设的重要基石,是全面建成小康社会、深化改革开放的基础,也是贯彻“总体国家安全观”的重要阵地。

十九大提出的“安全感”理念是城市发展“大安全观”的思想源泉。十九大报告指出,要使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。安全感是保障和改善民生的重要载体,是人民实现美好生活的重要保证。城市发展中的各种安全问题都深刻地影响着人们的安全感,从而影响人们的获得感和幸福感,不利于人民生活质量和美好生活水平的提高。因此,城市安全发展要在“大安全观”指导下,健全防灾减灾、安全生产、公共卫生、交通、食品、其它社会安全在内的公共安全体系,打造共建共治共享的社会安全治理大格局。

《关于推进城市安全发展的意见》体现了“大安全观”的基本思路和框架。当前城市运行系统日益复杂,安全风险不断增大,《意见》出台的目的在于强化城市运行安全保障,有效防范事故发生,指导思想是建立以安全生产为基础的综合性和全方位、系统化的城市安全发展体系,全面提高城市安全保障水平,体现了“大安全观”的基本思路和框架。因此,“安全发展示范城市”的评价与管理办法及其评价细则,应该在“大安全观”指导下,构建一个以安全生产为基础的综合性和全方位、系统化的城市安全发展体系指标。只有这样,才能创建出一批增强民众安全感的、人民满意的“安全发展示范城市”。

### 城市安全发展的评价指标

安全既是一个城市发展的保障,也是一个城市生活质量和水平的重要影响因素。有形的地标容易测量,无形的安全却难以评价,因此,制定“大安全观”视野下城市安全发展评价指标需要注意以下三个方面。

城市安全发展评价指标既要有客观指标,又要有主观指标。从字源上看,“安”的组成是“宀+女”,指一位女子坐在一个房子里。这说明,“安”的内涵包括

“客观上不存在威胁,主观上不存在恐惧”。房子是客观的,安全的程度取决于房子的坚固程度,可以用客观指标来测量;而人的感觉是主观的,安全感取决于人的感受和体验,只能用主观指标来衡量。同样的,城市是否安全,既与基础设施的安全程度有关,也与人们对城市的安全感知有关。在由江苏省公共安全创新研究中心发布的《江苏省城市公共安全蓝皮书》(2017)中,较好地运用安全感方法测评了江苏省13个设区市的城市公共安全水平。

城市安全发展评价指标既要体现测评性,又要有引领性。强化安全风险管控,是城市安全测评的重要目标,有效的评价指标可以在一定程度上全面辨识城市安全风险点。城市安全是一种状态,“绝对安全”状态是不存在的,会随时间而发生动态变化。所以,安全评价指标首先要体现测评性,能够通过安全测评来强化安全风险管控,降低城市发展脆弱性。同时,安全测评指标要强化示范引领作用,把本来难以预测的风险发生的时间、地点、强度、规模,通过安全测评制定更为周全的安全预案,提高城市安全管理水平。

城市安全发展评价指标既要具有全面性,又要有系统性。近年来,影响城市居民生产生活质量 and 水平的安全问题不断发生,人们的安全感与过去相比发生了较大变化,这其中既有自然灾害,也有人类自身行为造成的不同类型的灾难。尤其是一些城市安全基础薄弱,安全管理水平与现代化城市发展要求不适应、不协调的问题比较突出,现代城市的运行系统和管理水平还相对滞后。因此,要在“大安全观”视野下,针对城市安全问题的多样性复杂性,构建一个包括源头治理、动态管理、应急处置等方面的完善系统,构建起涵盖社会治安综合治理、农产品安全、防灾减灾、安全生产、食品药品安全等领域的城市安全体系。**策**

(作者系中国矿业大学公共管理学院副院长、教授、博导,江苏省公共安全创新研究中心主任)

