

构建一体化的长三角公共安全防控体系

王树华 宋颖弘

党的十九大提出“实施区域协调发展战略”“建立更加有效的区域协调发展新机制”。长三角地区在区域一体化发展过程中呈现出区位优势互补、功能要素融合和区域创新协同等重要特征。同时，也应该清醒地认识到，当前长三角地区公共安全在新时期呈现出新变化、新特点，给公共安全治理带来了新压力、新挑战，迫切需要在长三角区域一体化发展上升为国家战略的新形势下提出新思路、新举措。

长三角公共安全形势呈现新变化、面临新挑战

长三角地区涵盖上海市、江苏省、浙江省和安徽省一市三省，以占全国 16%的人口和 2.2%的土地，贡献了全国近四分之一的经济总量，已成为国家经济发展的重要载体和依托。当前，随着长三角区域发展一体化上升为国家战略，作为区域经济社会发展的重要保障，公共安全特别是跨区域公共安全的重要性进一步凸显，各领域对公共安全需求不断上升。但从总体上看，当前长三角地区公共安全形势依然比较复杂，公共安全治理任务依然比较繁重。

首先，从国际发展经验看，当一个地区的城市化率超过 60%时，城市将进入快速发展期，同时也是人口、资源、公共卫生、环境等因素的社会矛盾制约比较严重、突发性灾害极易发生的时期。目前，长三角地区的城市化率接近 70%，正处于城市化的快速增长期和社会矛盾凸显期。其次，从区域人口结构来看，在长三角地区生活、就业、学习或经商的外地和外籍人员数量相对较多并来源复杂。据统计，近年来长三角地区流动人口近 5000 万人，外来人口和社会弱势群体对公共服务的诉求与政府供给之间的矛盾在部分地区逐渐显现。再次，网络通信诈骗等新型犯罪不断增多，但网络金融、电子支付等领域仍存在监管盲区，对公共安全治理提出了新的挑战。

长三角公共安全治理存在的突出问题

传统的以行政区域内部自防自控为主的工作模式已不能有效应对长三角当前错综复杂的公共安全形势，突出体现为两大问题：一是公共安全治理“系统性”不够；二是行政区之间公共安全治理“协同性”不够。公共安全治理“系统性”不够。一是长三角各地总体规划更多侧重于经济与社会发展，缺乏对公共安全风险防范的统筹考虑。同时，各地对公共安全的政策实践仅仅集中在一般应急管理和防灾减灾层面，而从区域可持续发展和安全发展的角度对公共安全进行全方位的战略部署仍显不够。二是各地防灾规划大多侧重于专项防灾，缺乏对整体防灾意识的系统把握。这实际上是一个全国普遍性存在的问题。虽然从国家到各省、市地方政府都出台了综合防灾减灾规划，但从各地实际情况来看，多数地方的防灾规划涉及城市空间的内容分散于各单灾种规划中，且涉及的内容多是针对某个功能空间体系的局部研究，忽略了城市空间系统的整体防灾研究。一旦发生连锁性的城市公共安全事件，现有的防灾设施便难以从整体上提供城市的安全保障。

公共安全治理“协同性”不够。一是对应急资源的利用管理缺乏区域协同。当前长三角地区在突发事件应急协作方面虽取得一定成效，但各行政区域之间的突发事件协调机制仍然不够完善，跨区域突发公共事件“应而不急、联而不动”现象仍然存在。二是对新型犯罪的监督管理缺乏区域协同。尤其是对于网络金融、电子支付等领域的监督管理仍然存在一定“盲区”，对人民群众财产安全和利益的侵害难以全过程

监控和追溯。

多措并举，加快构建一体化的长三角公共安全防控体系

公共安全防控体系建设是一项系统工程。从结构层次来看，公共安全处在承上启下的地位，下有个体、企业、团体等私域安全，上有国家安全；从参与主体来看，公共安全既包括履行监管责任的政府，也包括承担主体责任的企业，还包括发挥重要作用的社会力量。在安徽芜湖召开的 2019 年度长三角地区主要领导座谈会明确提出，要坚持以树立“一体化”意识和“一盘棋”思想为重点，进一步构建多主体、多领域、多层次的工作推进机制。

因此，有效推进长三角地区公共安全治理，必须立足公共安全的系统属性，紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，用系统思维与系统方法指导公共安全防控体系构建。要科学分析公共安全形势的新变化、新特点，以习近平总书记关于长三角区域一体化发展重要指示要求为指引，从全局视野和长远角度对公共安全防控体系的各要素、各领域进行统筹规划，做好公共安全体系建设的顶层设计和战略部署，着力构建一体化的长三角公共安全防控体系。

规划引领，实现公共安全防控科学化。将公共安全纳入长三角经济社会发展的总体规划中，在制定长三角地区经济社会发展规划的同时，同步制定公共安全规划。确立安全规划在区域整体发展规划中的刚性地位，克服只考虑经济因素而忽视公共安全防控的倾向。

制度先行，实现公共安全防控法治化。公共安全工作的效能来源于科学完备的制度保障。为此，要在城市群层面建立覆盖全面、内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的公共安全制度体系。制度的生命力在于严格的、不折不扣的执行。为此，要提高政府各部门对公共安全制度的熟知度和认同度，让制度真正成为各部门开展公共安全工作的行为规范和行动准则。

防治结合，实现公共安全防控长效化。进一步健全长三角公共安全应急管理体制和社会治安防控体系，做到“预防为主、防治结合”，把主要公共安全资源投入到事前监督检查上，尽量杜绝人为的公共安全事故，尽量降低自然安全事故所带来的损失，切实做到“重防范”；在公共安全事故发生后，要积极采取措施，制定科学及时的处理方案，切实做到“重治理”。

部门协同，实现公共安全防控联动化。传统的公共安全工作，是一种“各人自扫门前雪”的部门化、碎片化管理模式，部门业务分割、政府部门分割，公共安全体系各个子系统自成一体，相互独立，无法发挥整体合力作用。以系统化思维推动长三角地区公共安全治理，必须着力于构建“横向协同”的公共安全应急联动反应机制，充分利用和发掘各领域知识、各方面信息、各种技术手段，建立统一指挥、分工明确、信息共享、协同联动的工作机制。推动重点部位联动防控、重大风险联动稳控和重要领域联动管控，提升联动指挥能力。加强重要情报和情况信息通报，启动建设长三角一体化情报指挥联动工作平台。健全跨区域公共安全信息收集与快速响应机制，细化完善情报线索传递、核查、反馈机制，提升核查处置联动能力。

区域协调，实现公共安全防控一体化。加强公共安全治理一体化，构建跨区域的协调管理体制必不可少。推动长三角地区在突发自然灾害防治、重大风险防范化解、污染联防联控、群体性事件应对、新型犯罪惩治等领域实现“城市群与城市”“城市与城镇”“城镇与乡村”三个层级的协同，实现“人员”“设施”“行动”三个方面的联动，将公共安全治理工作网络覆盖到都市圈每一个角落，精准清除公共安全治理“盲区”。

教育引导，实现公共安全防护社会化。公共安全知识涉及社会生活的各个领域，对公共安全管理具有持久、潜在的影响。要加强公共安全知识的宣传、教育、培训和演练，提高大众的安全意识和安全素养，奠定安全文化建设的社会基础。此外，针对长三角地区人口密集、城市化程度高的特点，应进一步理顺和优化各行政区域公共安全防护体系，注重对安全风险点和突发性安全事件防控并重的同时，建立兼顾政府主导和社会参与的多主体公共安全治理方式，整合都市圈内各层次各类型职能部门，从政策层面吸引、激励社会组织积极参与其中，在多主体参与的前提下倡导并建立不同参与主体之间的平等交流、协商合作的互动模式。