

深入践行安全发展理念 探索特大城市治理新路

韩立明

党的十八大以来，习近平总书记站在坚持总体国家安全观、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，对安全发展工作作出一系列重要论述。习近平总书记强调，人民安全是国家安全的基石，要坚持人民至上、生命至上，始终坚守发展决不能以牺牲人的生命为代价这条红线；抓城市工作，要把安全放在第一位，形成全天候、系统性、现代化的城市运行安全保障体系；要树立“全周期管理”意识，探索超大城市现代化治理新路子。这些重要论述为我们推进城市治理和安全发展提供了根本遵循和行动指南。

近年来，南京深入贯彻习近平总书记重要讲话和指示精神，始终把安全摆在城市治理的突出位置，着力提升安全保障能力和安全发展水平，亿元 GDP 生产安全事故死亡率连续三年江苏最低，连续九年未发生重特大生产安全事故，入选国内十大最有安全感城市。特别是 2020 年以来，南京市认真落实习近平总书记对江苏开展安全生产专项督导“两个不放松”和“务必整出成效”的总要求，按照省委、省政府部署，统筹疫情防控、复工复产和安全生产，全面开展 32 个行业领域专项整治，共排查问题隐患 292 个，关闭取缔不符合安全生产条件的企业 163 家、停产整顿 338 家，有效化解了一批风险隐患，安全生产形势总体稳定。1-5 月，生产安全事故起数和死亡人数分别下降 77.3%和 82.1%。

新冠肺炎疫情超极限的压力测试，让我们对特大城市安全发展的极端重要性有了新认识。南京将深入践行新发展理念，全面贯彻中办、国办《关于推进城市安全发展的意见》，以创建国家安全发展示范城市为抓手，以全周期管理提升能力水平，加快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和治理体系，努力走出一条符合特大城市规律的治理新路子。

统筹规划布局，完善城市治理顶层设计。从规划源头抓起，统筹城市布局的经济、生活、生态和安全需要，构建支撑城市顺畅运行、保障城市安全发展的“四梁八柱”。南京正在深化编制国土空间总体规划，并结合“十四五”规划研究，按照“多中心、多层级、多节点”的要求，形成产城融合、职住平衡的空间组团，合理控制中心城区人口密度，构筑有效预防和应对突发事件的空间体系。更加注重防灾减灾、冗余设施和空间复合利用，加强体育、会展场馆等公共空间的可变性、混合性，提高应急改造能力。优化产业布局，推进“砸笼换绿”“腾笼换鸟”“开笼引凤”，严把招商项目安全标准，预留园区安全防护距离，不断提升产业、园区和企业的本质安全水平。

加强韧性建设，补强城市治理底板弱项。面对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件的相互影响和转化，增强安全韧性是抵御冲击的重要手段。要按照“城市是生命体、有机体”的理念，建设韧性城市。一是强健“骨骼”。加强交通、市政、防灾减灾等基础设施建设和安全管理，严把建筑安全质量关，优化城市路网和交通组织。加快城市老旧小区整治改造，确保今年完成主城区 406 幢危房改造任务。二是畅通“经脉”。保持供水、供电、供气和救援通道等城市生命线的畅通。南京在燃气管网改造、高层楼宇消防及消防通道、老旧小区排水排涝等方面还有“欠账”要补，我们将加大投入，尽快完成改造任务。三是促进“循环”。加强污水、污泥、垃圾以及危险废弃物的循环化处置，特别是严格管理 2300 余家产废单位，提高危废处置能力，消除重大安全隐患。四是建强“免疫系统”。健全公共卫生服务体系，在完善疾控体系和医防结合、联防联控上下功夫，提高突发事件特别是公共卫生安全事件的应急应变能力，构筑

保障人民生命安全和身体健康、守护城市安全的坚固防线。

强化风险管控，夯实城市治理基础支撑。南京作为特大城市，安全治理面临“五多五最”。“五多”：流动人口多，全市实有管理人口1031万，其中流动人口321万；生产经营单位多，市场主体共143万家，其中企业70余万家；高层楼宇多，超100米的高层建筑101栋；在建工地多，有2100余个，房建工程建筑面积超亿平方米；重大危险源多。“五最”：常住人口城镇化率全省最高，为83.2%；路网密度全省最高，高速公路、国省干线公路密度分别为每百平方公里9.3公里和17.7公里；长江岸线全省最长，为280公里，年均过境船舶约75万艘次；地铁运营里程全省最长，为378公里，在建线路132公里；地下管网全省最长，为16万余公里。面对复杂的城市生命体征，我们将坚持以防为主、以控为要，不断完善安全风险分级管理和隐患排查治理双重预防机制。一是加强风险识别。南京依托网格化社会治理体系和一体化信息平台，在综治网格上叠加应急格、安监格，在一体化平台上增加安全监管功能，已实现平台管理的企业单位30余万家，标注风险源20余万个。下一步将深化城市体检和风险评估，形成完善的四色安全风险分布图。二是深化隐患治理。坚持隐患即事故，将“一年小灶”“三年大灶”紧密结合，深入开展安全生产专项整治行动，聚焦危化品、交通、消防、燃气、建筑施工、公共场所等重点领域，拓展排查整治深度，全面消除安全隐患。三是严格监管执法。推行互联网+移动端执法，实现一个平台、一支队伍综合执法，健全纪委监委嵌入式监督机制，深化行政执法与刑事司法联动，真正做到严执法、重实效。

用好科技手段，提升城市治理保障能力。在疫情防控中，南京率先建立大数据研判专班，整合各层级各领域数据，推动了“城市大脑”运用；应急管理“181”综合监管平台（一平台八系统一终端）也于2020年1月上线运行，被国务院督导组列入“典型做法清单”。下一步，将强化科技创新手段运用，加快提升预警监测、预防救援、应急处置和危机管理等综合能力，让城市治理更智慧、更聪明。一是建立城市运行感、物联网等技术建设城市“安全眼”，丰富场景应用，实现“一网整合数据、一屏能观全局、一体应急联动”。二是健全基于重大事件的应急调度指挥系统，完善远程监控、线上跟踪、智能处置的综合治理体系，更大力度推动部门职能整合和业务流程重塑。三是强化安全科技创新和应用，加快危化品等重点行业机械化减人、自动化换人。



坚持改革创新，健全城市治理体制机制。以改革为第一动力，加快提升城市治理现代化水平。一是创新基层治理体制。坚持和完善“大数据+网格化+铁脚板”这个机制，按照“赋权、赋能、强基层、强队伍”的总体思路，推动治理重心下沉、权力下沉、资源下沉，不断夯实社区基层基础，激活城市治理的“神经末梢”。二是创新安全治理机制。健全部门联动监管、安全生产履职审计、企业主要负责人报告安全生产工作等制度，完善联合惩戒机制，推动“三个责任”“三个必须”落到实处。坚持依法治理，加强安全生

产地方性法规建设，解决区域性突出安全问题。按照“党委统一领导、政府集中指挥、实体协调运作”的思路，健全突发事件应急联动机制，建立专常兼备、反应灵敏、处置高效的应急救援队伍，提高协调能力和救援时效。三是创新多元共治机制。紧紧依靠市民群众，完善城市安全风险“啄木鸟”“吹哨人”制度，引导第三方力量参与城市安全管理，健全社会化服务体系，广泛开展安全宣传“五进”工作，营造共建共治共享的浓厚氛围。