
上海安全韧性城市建设面临的问题和对策

赵来军¹

(上海理工大学 200093)

【摘要】: 上海应积极探索创新城市治理的新模式、新路径,建立市、区、街镇各级城市运行综合管理中心,进一步完善城市“一网统管”,推进城市精细化管理,提升城市治理的科学化、精细化、智能化水平,增强城市面对灾害和突发事件的应急处置能力,确保城市各领域、各环节运行更安全、更顺畅、更高效、更可持续。

【关键词】: 安全韧性 城市社区云 城运中心 公共安全

【中图分类号】: D630.8.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)02-0066-009

一、安全韧性城市内涵界定和研究框架

(一)内涵界定

安全韧性城市是指一个城市系统以及它的组成部分跨时空尺度组成的社会生态和社会技术网络在面对干扰时,能够凭借其动态平衡、冗余缓冲和自我修复等特性,维持或迅速恢复期望功能的能力,并能在灾后迅速进行适应性调整、可持续发展的城市。安全韧性的城市具备以下特性:一是组织层面具备自组织力,即市民个体、居民社区、社会组织具备自我行动力,对城市因灾受损部分进行主动修复,强化自力更生的能力。二是社会层面具备协同性,即城市政府部门在应急处置过程中需打破壁垒,互联互通,并引入“政府—市场—社会”的“三元共治”协同机制。三是技术层面具备智慧性,即运用互联网、云计算、大数据等科技,建立城市综合防灾减灾智慧信息系统,提高风险预警、信息共享、趋势研判和应急决策的智能化水平。四是环境层面具备适应力,即城市能够根据外部环境的变化而主动适应,做到自主调整、灵活变通。五是经济层面具备学习力,即城市能够从重大事件中学习相关经验,分析原因,创新经济体制和发展模式。六是基础设施层面具备冗余性,即包括水、电、气等城市生命线工程和基础设施等具有一定的安全裕度和抗逆能力,在经历重大冲击后依然能够保持有效、正常运转,依然能够提供基本公共服务。

(二)研究框架

本文梳理韧性城市的内涵,并构建评价韧性城市的评价指标体系,在此基础上,从组织韧性建设(上海市城运中心)、社会韧性建设(基层社区治理)、技术韧性建设(社区云)3个维度展开调研和分析,最后探索公安机关在上海安全韧性城市建设中发挥的重要作用,同时以新冠肺炎疫情防控为例,分析上海公共卫生安全韧性建设,通过组织赋能、社区治理赋能、技术赋能来提升上海安全韧性城市建设。经总结和提炼,形成本文的研究框架(图1)。

作者简介: 赵来军,上海理工大学管理学院院长、教授、博士生导师。

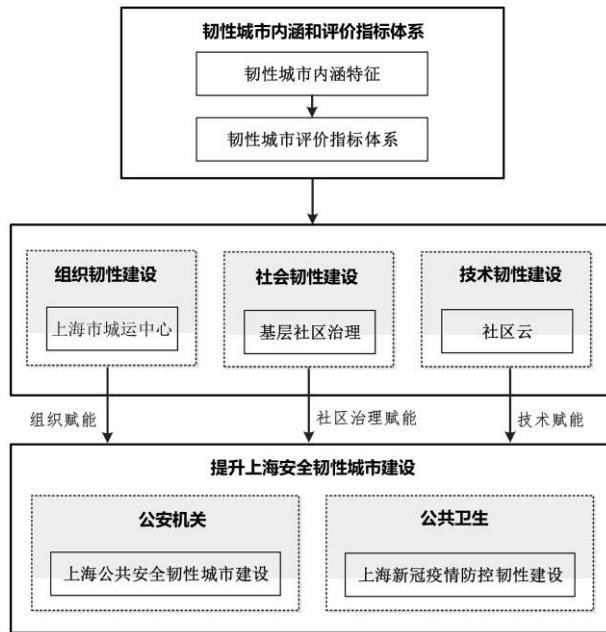


图 1 研究框架示意图

二、组织韧性：基于城运中心的安全韧性研究

（一）上海市城运中心的现状

1. 城运中心职责

上海市城运中心承担的职责范围包括：制定城市运行智能化管理战略、编制智能化发展规划和专项规划、城市运行管理和应急处置系统规划建设和运行维护、城市运行状态监测分析和预警预判、应急事件联动处置等工作。

2. “一网统管”

“一网统管”的目标在于解决城市管理中的盲点问题，打通部门数据壁垒，有效整合治理资源，推动城市治理向智慧化和精细化迈进。通过整合接入多部门的基础数据，实时反映城市运行态势。

目前，“一网统管”已覆盖上海所有市级委办局和有关单位，以及部分区、街/镇。该系统围绕城市动态、城市环境、城市交通、城市保障供应、城市基础设施 5 个维度 86 个一级指标，直观反映城市运行的宏观态势。

（二）上海市城运中心发展中存在的问题

1. 线上管理边界线模糊

常规形态下，行政区划在线下具有明确的地理边界，相应的各政府部门在线下也具有明确的管理边界和明确的部门条块分工。然而进入智慧城市阶段，因为线上流程是扁平化的，线下纵向分割的管理方式如何迁移到线上，面临部门职能调整重构和部门之间深度融合的过程。

2. 数据共享和开放依然不足

从顶层设计看，缺乏统一的技术标准、数据标准和接口标准，使得数据在产生之初就不具备较好的兼容性。数据共享开放和数据产权相关的法律法规尚不健全，进行数据共享开放可能会带来信息安全、社会舆论和个人隐私方面的风险。在缺乏适当激励而又面临环境风险的情境中，各政府部门在“理性计算”之下，很容易形成部门间的数据保护壁垒。

3. 信息安全管理面临不确定性

信息共享通常伴随着信息安全风险，但信息安全是共享的前提，信息安全问题直接关系到国家的安全与稳定，同时关系到每个市民的切身利益，“一网统管”建设，既要提升效率，更要保障安全。网络从原来相对封闭、隔离的状态向互联、开放的状态转变后，网络边界变得模糊，网络安全管控变得复杂。

4. 城运中心机构发展不均衡

目前，市、区、街/镇各级城运中心实体机构建设存在发展不均衡的问题：一是在上海各区、街/镇分别建有城运中心实体机构，但上海市级城运中心仍是虚拟机构，无法达到纵向贯通一体化。二是区级城运中心由各区独自建设，有的区发展较快，城运中心有独立办公场地，专业工作人员已达数十人，而有的区发展较慢，城运中心没有专门场地，专职工作人员少。

(三) 基于城运中心提升上海安全韧性的对策建议

1. 推进法制保障，加强顶层设计

上海需要立足城市全局，加强顶层设计，推进数据开放和信息安全方面的法制建设，统一谋划并继续深入推动“一网统管”。探索和加快在政府数据开放和隐私保护以及网络安全方面的大数据立法，清理和修订阻碍数据共享开放和利用的法律法规，推动政务信息资源共享开放和利用，明确政府部门之间数据共享和开放的方式、范围和限度，明确各部门政务数据管理及共享、开放的义务和权利，盘活城市数据资源。

2. 推动体制改革，加强城市协同治理

上海作为超大城市，生命体征更复杂，城市精细化治理更需系统性思维，强化整体协同，以全周期管理提升能力水平。以城市运行“一网统管”为牵引，围绕“高效处置一件事”，需要更大力度推动部门职能整合，使城市治理各方面紧密协同。在现有数据管理体制基础上，进一步整合数据管理职能，探索给予城运中心直属机构的类型及较高的行政序列，以提高城运中心的整合协调能力，加快形成跨部门、跨层级、跨区域运行体系，加强城市协同治理能力。

3. 优化合作机制，实现跨部门跨层级联勤联动

针对城运中心大量事件处置需要跨层级、跨部门联勤联动的特点，统一优化重构跨部门合作机制，重塑精细化治理业务流程，遵循全局站位、统筹协调和可持续发展的原则，做优事项标准、做实责任清单、做强考核问效，进一步优化加强跨部门合作机制，落实基层工作减负和实战增效，强化市、区、街/镇、居/村之间无缝衔接，形成统一高效、互联互通的管理体系，从而打破层级壁垒，有效支撑自上而下的指挥决策以及自下而上的执行上报。

三、社会韧性：基于基层社区的安全韧性研究

(一)基层社区安全韧性建设现状分析

1. 筑牢消防安全保障

以杨浦区某街道为例。2020 年，该街道平安办持续开展消防安全隐患排查整治工作，全年共出动检查人员超过 1632 人次，检查单位近 2000 家，始终形成高压态势。同时，平安办也牵头引导各社区进一步完善各类消防实事工程，为某大楼应急增配灭火器 40 套，为多层小区保养维护灭火器 800 余具，配备“微型消防站”16 个，建立智能停车棚、充电桩，做到社区全覆盖。

2. 建立安全生产长效管理机制

该街道辖域内存在潜在安全威胁的场所主要有人员密集场所、危险化学品使用单位、生产加工企业，其中安全生产重点监督检查单位 10 家，危险化学品重点监督检查单位 7 家，影棚 2 处。街道安监站以危险化学品使用单位、人员密集商务楼宇、建筑工程工地、影棚等事故易发企业为重点巡查对象，定期开展滚动排查，检查管辖范围内企业安全生产情况，2020 年共开展安全生产检查 2508 家次，查出隐患 639 条。

3. 营造社区宜居环境

目前，该街道在社会治安方面存在隐患的风险主要包括房屋群租、黄赌毒和非法客运等。街道治安队持续开展隐患排查整治工作，对重点房屋以及闲置厂房、建筑工地、街面商铺、规模租赁房等各类“非正规”落脚点开展全面排查，截至 2020 年 10 月底，共检查单位 1766 家，整治群租 18 起、“三合一”生产场所 2 处，整改率达 99%。

4. 建设基层法治队伍

2020 年，该街道继续挖掘、整合街道法治资源，引入上海百合花法律服务中心的社区法治专员 9 名，强化基层法治队伍建设，提升街道行政执法效能。为辖区内 16 个居委公共法律服务工作室、2 个睦邻中心以及 131 家企业提供全方位的法律服务，全年累计提供法律咨询 1659 件，服务人数达到 2500 余人次。

(二)基层社区安全韧性建设中存在的主要问题

1. 消防设施维护责任不明

街道大部分消防设施由街道出资建设，而属地社区缺乏维保的承担主体和责任意识，导致大部分消防设施处于托管状态。老旧小区非机动车充电桩匮乏，楼道充电与“飞线充电”现象依然未能杜绝，存在较大安全隐患。街道“微型消防站”能做到 24 小时接收火灾隐患信息，但并不能做到 24 小时全人值守，无人值守时只能依托居民的扑救知识和能力。

2. 安全生产监管存在隐患

部分街道存在一些“三合一”生产场所，深藏在小区之中，未办理营业执照，成为安全监管盲区。小型生产经营者安全生产意识薄弱，在安全检查中被查出问题后，不愿投入经费进行安全生产整改。某大学科技园区实验室，学生更替频繁，安全管理培训始终滞后于学生流动。两家旧厂房内的摄影棚是新业态，安全生产隐患较大，而相应监管尚未到位。

3. 社会治安力量缺乏有效整合

部分街道没有充分发挥居委、物业、业委等社会力量积极参与社会治安以及综合治理工作，对社会力量的整合缺乏有效机制。由于场地限制，实体化的综治中心还未建立，街道综治办与派出所、司法所缺乏有效协调，没有真正形成协调一致的工作合力；基层综合治理基础薄弱，各职能部门综合治理作用难以有效发挥，齐抓共管的机制没有真正形成。

4. 居民法律意识有待提升

街道居民法律意识较薄弱，群众咨询、学习法律往往抱有实用心态，与自己当前切身利益没有关系的，学习积极性就较差。街道社会力量的法治资源没有有效盘活，未能有效下沉到基层社区，居民与优质法治资源存在一定距离。居民“情理法”的思维模式，与行政人员“法理情”的思维模式相冲突，给双方的沟通带来障碍。

5. 自管小区监管仍存空白

部分街道目前还存在一些“三无”的自管小区，自管小区如何靠自治实现集体账户的创设、社区集体经费的花销、社区公共事项合同的签署以及资金的监管，存在法律空白。

(三)提升基层社区安全韧性的对策建议

1. 开展消防安全韧性评估

聘请安全评估专家，对街道老旧小区房屋、高层建筑进行消防安全韧性评估，充实消防设施，强化重要消防设施的减灾作用。按照“因地制宜、便民实用”的原则，分步推进建设露天零散充电桩或充电柜，切实解决非机动车充电的安全隐患。坚持网格化巡查社区消防安全隐患，落实消防安全责任。加大社区居民初起火情的灭火应急能力，强化生活圈的自救能力。

2. 建立安全生产长效监管机制

针对部分街道小型生产经营者安全意识薄弱的问题，帮助经营者算好安全生产的经济账、长远账，层层压实责任，狠抓整改落实。针对影棚等新业态的安全隐患，建立相应的监管措施。聘请安全专家对安监站社工开展定期的集中培训，提升安全监察的专业技能和水平。搭建街道内重点安全监管企业安全责任员的交流平台，分享各自企业的先进经验及失败教训，强化风险防控，建立长效管理机制。

3. 强化社会治安综合治理能力

积极落实联防联控、群防群治，动员社会力量积极参与到社会治安工作中，充分发挥综治社保队人员、网格员、志愿者等多元主体作用，全力构筑点面、网上网下相结合的立体化动态社会治安防控网络。加快建立街道层面的实体综治中心，尽快实现与“一网统管”的深度融合。建立精简高效的综治社保队伍，全面提高综治队伍综合素质。

4. 自上而下配置法治资源

加强基层法治体系建设，把创建“全国民主法治示范社区”作为进一步推动社区基层民主法治建设制度化、规范化的重要举措，在街道层面自上而下地配备法治资源。为居民配备法治教育指导员，助力社区居民提升法律意识，运用法治思维和法律手段解决问题；法律团队下沉社区，提升居委、物业、业委依法管理社区的水平；司法所协助街道开展工作，为街道工作提供法律咨询服务，实现街道法治化治理。

5. 强化社区安全文化认同

深入开展形式多样、丰富多彩的安全社区文化活动，吸引更多的居民群众参与，从而提升居民安全文化素质，减少犯罪事件的发生。加大宣传教育力度，动员居民积极参与社会安全治理工作，积极宣传街道在打击、防范、管理、教育等社区安全各个环节的亮点，不断发现、培养典型，发挥示范效应，营造良好的社会治安环境。

四、技术韧性：基于“社区云”的安全韧性研究

（一）上海“社区云”社区韧性治理的现状

1. 社区治理数据统计

为完成街/镇下达的数据录入任务，各居/村委采取责任到人的方式负责本辖区内人口、房屋等信息数据录入，目前“社区云”平台构建了较为完备的社区常住人口信息数据库，为社区日常管理和服务提供了便利。

2. 社区治理台账记录

根据市民政局的要求，各居/村委工作人员在“社区云”中存储会议记录、走访接待记录、活动开展记录、问题处置记录等，提升了考核检查的科学性和实效性。

（二）上海“社区云”推广应用中存在的主要问题

1. 基础数据库标签不标准、数据不权威、系统不协同

一是顶层缺乏对社区基础数据库标签的有序引导。上海在市级层面没有社区主题数据库构建的引导细则，各区基本上自行构建社区云的数据库框架；各区对数据标签的设置较为混乱，各居/村常常自行设定数据标签。二是主题数据库部分信息与实际情况存在一定的出入。“社区云”主要数据来自公安系统。公安系统在新生儿和死亡人口方面的信息比较及时准确，但对流动人口的信息更新较为滞后。三是多个相对独立的基础数据管理系统协同不够。除了市级层面主推的“社区云”外，一些单位还根据自身管理需要开发了不同的信息管理系统。但各个系统间彼此独立，信息孤岛问题严重、维护成本巨大。

2. 应用平台存在工作量增加、权限不足、卡顿崩溃等问题

一是部分居/村委干部使用“社区治理”应用平台之后，工作量不减反增。在“社区云”推广之前，一些居/村委已实现了工作台账电子化。在“社区云”推广后，部分居/村委要分别在不同的平台输入电子台账，增加了工作量。二是“社区云”赋予社区工作者的权限不足。社区工作者普遍反映，“社区云”中与居民相关的信息只能查阅，不能整体导出，以致在需要上报纸质材料时，又不得不重新制作数据信息表，未能达到为基层减负的目的。三是“社区云”系统承载能力有限。在上级部门布置相关任务后，很多居/村委干部集中在某个时间段登录“社区云”系统，导致系统卡顿、崩溃。

3. 居民“社区云”使用率低、在线互动交流少

一是居民登记注册和使用率低。目前“社区云”登记注册率整体比较低。以杨浦区为例，注册率最高的街道也只有10%左右，大多数街道只有6%左右。而且，登记注册的主要是老年人，中青年群体对“社区云”知者甚少。二是居民通过“居社互动”应用平台互动交流较少。整体上，多数居民会通过微信等方式互动交流，只有极少数居民通过“居社互动”应用平台交流。

(三) 基于“社区云”提升社会治理韧性的对策建议

1. 建立基础数据库的动态标准化更新机制

一是不断完善数据设置标签，提升社区治理智能化水平。通过设置完备的数据信息标签，将全市居/村委数据放在单张大表上分析统计，提升基础数据库的价值，为各业务部门开展工作奠定大数据基础。二是拓宽数据来源，增强数据真实性。在公安系统提供主要信息的基础上，要求居/村委工作人员承担起及时更新小区流动人口变化等相关信息的职责，确保平台上人员数据信息的及时可靠。三是加强“社区云”与不同部门信息管理系统的融合，促进多个部门之间的数据共享。明确“社区云”在基层治理的主平台作用，将其他各个系统功能模块整合进入“社区云”。对于功能重合的部分，应以“社区云”功能模块为主。

2. 提升居/村委干部使用“社区云”平台的便捷度

一是简化居/村委干部填报台账数据。借鉴嘉定“社区云—智慧报表”等经验，要求各区制定标准化的居/村委台账规范目录，让居/村委干部更为便捷地填报相关数据。二是合理提升居/村委干部的数据使用权限。在法律与安全允许的情况下，扩大基层工作人员“社区云”数据使用权限，提高系统操作便利性、使用流畅性，激发基层工作人员使用“社区云”的积极性。三是合理引导各社区错峰使用“社区云”平台。针对系统卡顿等问题，鼓励各区合理引导社区错峰使用“社区云”平台。

3. 培养社区居民使用“社区云”的习惯

通过多途径宣传推广上海“社区云”。鼓励各居/村委通过设置宣传牌、宣传志愿者等形式，加大线下宣传力度。在市级层面，通过电视、广播、网站、微信公众号等途径，进一步推广上海“社区云”，培养社区居民使用“社区云”的习惯。

五、公安机关：上海公共安全韧性城市建设

(一) 上海公安机关工作现状特点

1. 民警职能综合化

上海为了避免各职能交叉，提高效率，不同条线逐渐综合化，提出一线综合执法民警的概念，融合巡逻、社区警务、执法办案、交通管理等职能，每个民警承担更多任务。派出所综合窗口过去的职能主要是户口办理，现在逐渐拓展至处理交通违章、出入境办理等事务。

2. “智慧公安”建设发展迅速

上海公安系统从2017年起大力推广“智慧公安”理念，利用先进科技信息手段，为公安民警智慧决策、治安防控、警务处置、疫情防控等工作赋能，极大地提升了民警工作效率和防范化解各类安全风险能力，助力公安机关守牢安全底线，让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实，更有保障，更可持续。

3. 非接触型犯罪快速增加

智能监控系统的普及化使接触型犯罪能得到及时的处置，不少类型的接触型案件能得到100%的解决。因此，接触型犯罪日渐减少。与此同时，非接触型犯罪日渐增多，尤其以网络诈骗最为严重。目前，大多数网络诈骗属于境外诈骗，诈骗犯罪分子往往藏匿境外，无法对网络诈骗从根源上进行清理。

4. 突发事件中公安部门主要配合专业部门工作

新冠肺炎疫情防控中公安部门主要配合卫健委工作，处理涉疫警情、维护辖区稳定，配合阻击疫情扩散。在疫苗接种、居家隔离、小区封闭等涉疫事项上，警察配合卫健委开展防疫稳控工作。在疫情防控期间的居家隔离、集中隔离，公安部门上门安装连接警务系统的楼道监控、房门红外报警等设备，开展疫情稳控工作。在流行病调查方面，主要通过车牌、人脸、手机等追踪的技术支持流调工作。

(二) 上海公安机关在安全韧性城市建设中存在的主要问题

1. 基层公安民警长期超负荷工作

一是职能综合化使民警负担持续加重。随着民警职能综合化，派出所承担了更多职责，工作任务增多，工作量加大，导致工作质量下降。二是信息化建设增岗未增员。随着智慧公安建设，科技提高工作效率的同时对工作的要求也提高了，管理的精细化程度大大提高，工作需要更加细致，工作量随之增加。三是非涉警工作分流不够。公安部门每天要处理很多非涉警工作，城运中心分流非涉警工作可以减轻公安部门的工作压力，但目前具体的运行模式还未厘清，城市运行中心处置权有限，还需要公安“兜底”，非涉警工作分流不够。

2. 突发事件中公安部门韧性不足

一是防疫物资冗余度不足。新冠肺炎疫情暴发初期，公安部门的口罩、防护服严重匮乏，而一线民警要开展人员排查，强制隔离点执勤等工作，防疫物资不足导致一线工作的警务人员暴露在交叉感染的风险中。二是涉疫预警机制不完备，缺乏演练。疫情暴发初期，由于事先没有任何疫情演练，待到涉疫警情不断增多，才采取相应措施，之前没有做到全灾种的应急演练。三是部门间协同不到位。疫情防控指挥部下达命令，公安系统、街道办和卫生部门组成三位一体的防控工作组，相互配合阻击疫情。但在疫情暴发初期，3个部门间沟通不畅，协同受阻。四是应对突发事件发生时，时间紧任务重，公共关系的处理、警员情绪的稳控，公安机关应对能力存在不足。有时虽然处理速度很快，但是效果不一定理想，公关关系应对缺乏韧性。

3. 公安人才队伍建设不足

由于工作压力大、收入不高、长期加班等原因，公安部门吸引高质量人才越发困难。目前公安系统的人员主要来源于公务员报考人员、退伍军人及警察专科学校毕业学生，然而退伍军人、公务员考生往往不愿意选择公安机关。长此以往，公安机关的人才素质就会下降。

(三) 上海公安机关提升安全韧性的对策建议

1. 加大非涉警任务分流力度

公安日常接到的110警务信息中，相当部分是求助等非警情信息，应分流该部分信息至城市运行中心，由城市运行中心负责响应求助，并分配给各职能部门(如工商、城管、税务、应急等部门)的专业人员。加大各区建设城运中心投入，提高各级区、街/镇城运中心人力配备，明确工作任务，合理设定各个职能部门的处置权，避免非警情工作由公安部门“兜底”的情况。

2. 加强“智慧公安”建设

随着智慧城市建设的深入，加强“智慧公安”建设，优化涉警工作的应用系统，避免各系统间彼此独立，向技术要警力，防

止信息系统给基层工作人员增添工作负担。通过构建立体化、网络化、模块化公共安全系统，深化智能分析，为突发事件预防预警、重大安全隐患风险识别等服务，提高社会公共安全治理效率。

3. 推动应急管理关口前移

对于危险化学品、火灾(高层住宅、老破小房屋、电子厂火灾)、疫情、自然灾害、特种设备等常见事故易发高发重点领域，要严守安全底线，加强监测监控，以更大力度补齐短板弱项，本着“宁可十防九空”的理念，加强事前备灾能力建设，推动应急管理关口前移，加大事前安全投入，强化应急资源储备。

4. 多部门协同应对非接触型犯罪

通过提高民众防范意识，降低非接触型犯罪数量。多部门合作开展专项整治攻坚，特别是针对高危人群，如学生、老年人等，通过社区、学校等部门开展宣传教育，提高民众风险意识，从根本上降低非接触型犯罪数量，而不是仅依靠公安部门在非接触型犯罪发生前进行干预。

5. 加强公安队伍人才建设

要从根本上提高公安部门的吸引力，改变目前公安民警超负荷工作现状。三年制警察专科学校及警察本科院校建设是未来发展的重点，保障专门人才供给。随着“智慧公安”的推广，职能扩充后新增业务增多，建立轮训轮岗制度，分派民警前往警校参加培训，确保民警的业务能力跟得上业务更新的变化。

六、公共卫生：上海新冠肺炎疫情防控韧性建设

(一)新冠肺炎疫情下上海公共卫生韧性建设实践

2009 年，上海成立公共卫生应急指挥中心，针对突发公共卫生事件整合相关数据，建成突发公共卫生事件应急信息系统，提高了突发公共卫生事件的应急处置能力。新冠肺炎疫情暴发后，上海及时出台《上海市公共卫生应急管理条例》等法规，为疫情防控提供有效的指导和法律依据。

2019 年 12 月 31 日，上海市疾控中心上报《关于武汉“聚集性不明原因肺炎事件”的舆情监测及我市不明原因肺炎发生风险和防控工作建议的报告》。2020 年 1 月 7 日，长三角三省一市疾控中心开展区域联合风险评估，上海快速响应，2020 年 1 月 13 日出台“新型冠状病毒感染性肺炎”专题风险评估报告。2020 年 1 月 13 日，全市防控工作动员部署，22 日成立新冠肺炎疫情防控工作领导小组，两天后启动重大突发公共卫生事件一级响应。

(二)新冠肺炎疫情下上海提升公共卫生韧性的经验

1. 智慧高效的应急指挥体系

2020 年 1 月 22 日，市政府办公厅印发《关于成立上海市新冠肺炎疫情防控工作领导小组的通知》，上海成立市级新冠肺炎疫情防控工作领导小组，由市委书记和市长任双组长，下设 10 个专项小组、1 个专家组，实行集中办公，统筹协调全市疫情防控工作。2020 年 4 月，上海出台《关于完善重大疫情防控体制机制健全公共卫生应急管理体系的若干意见》，提出至 2025 年，上海要建设成为全球公共卫生最安全城市之一。2020 年 11 月 1 日出台的《上海市公共卫生应急管理条例》明确提出建立“党委领导、政府负责、多方参与的公共卫生社会治理体系”。

2. 精细化管理手段

上海采取尽可能精确和量身定做的措施，并且尽可能少地限制公众的生活，体现了以人民为中心的社会治理思想。在疫情的高中低风险地区的划分标准方面，为了应对新冠肺炎疫情联防联控机制科学划分、精准管控等工作要求，依照疫情的变化，上海根据一个街道或是社区在 14 天内有无新冠肺炎病例、有多少确诊新冠病例，来划分高中低 3 个风险等级，不盲目扩大。上海对高风险区域实行“内防扩散、外防输出、严格管控”的策略，持续尽全力做好疫情防控期间的全市交通管控工作。当高风险区域疫情得到有效控制后，再有序地增大复工复产范围。对中风险地区实施“外防输入、内防扩散”的举措，尽快有序复工和恢复正常生活。对低风险区域实行“严防输入、统筹兼顾”的战略，取消道路通行的限制举措，并全面恢复生产生活秩序。

3. 专业化防控技术

以上海市疾控中心为“大脑”的防控体系，牢牢守住上海城市公共卫生安全“底线”，承担了重要的疫情防控任务。上海市新冠肺炎疫情防控工作领导小组疾控组主要由市卫生健康委、市疾病预防控制中心的卫生行政管理人员、专业人员等组成，相关专业机构抽调骨干力量全面参与。在市新冠肺炎疫情防控工作领导小组统筹协调下，疾控组组织制定疫情防控技术策略措施，组织排查传染源、切断传播途径，阻断疫情社区传播和蔓延。

在疾控组统筹协调下，上海做到了对所有病例一查到底，感染来源一清二楚，所有密接者应搜尽搜、应管尽管，实验室检测样本不过夜、无积压。疾控组与交通口岸、机场海关等部门紧密配合，运用信息化、互联网技术，建立健康动态观察和社区、单位“发热零报告制度”，组织开发建设“入沪人员健康动态观察系统”，通过信息化手段加强信息采集和协同管理，助力提高道口、社区等一线工作效率，配合公安等部门建立完整的来沪人员健康状况基础数据库，及时发现高风险人群，规范落实健康管理措施，降低疫情传播风险。

4. 网格化社区管理模式

上海城市网格化管理是指按照统一的工作标准，由区人民政府设立的专门机构委派网格监督员对责任网格内的部件和事件进行巡查，将发现的问题通过特定的城市管理信息系统传送至相关部门予以处置，并对处置情况实施监督和考评。上海城市网格化管理以技术为手段，将城市管理领域中的各种管理服务资源集成起来，以街/镇、社区为基础，在管辖范围内，以 1 万平方米的区域为基准划分单元网格，建立城市网格化的管理信息平台，实现市、区、专业处置部门和网格监督员四级联动的管理模式和信息资源共享系统。

5. 及时有效的信息沟通机制

为使市民第一时间了解疫情信息，稳定民心，政府与市民之间建立畅通的沟通渠道，上海制定了有效的新闻发布机制，即针对群众关切，精心设计发布主题，召开新闻发布会，邀请相关职能部门负责人、专家和一线防控人员发布疫情防控相关权威信息。根据防控工作开展情况，组织媒体对社区防控、道口管控、医疗救治、物资保障等进行专项采访。发布渠道包括电视、网络媒体等，如“上海发布”的微博、微信公众号、抖音平台等。

6. 社会全员参与、群防群控

上海疫情防控取得阶段性的成果，很大程度上取决于社会的全员参与、群防群控的战略实施，以及在政府主导下的社区自治和居民自治。政府主导形式主要是以新闻发布会的形式，指导社会进行疫情防控的应对。公共卫生社会治理关键在于政府统一领导下的社区自治、居民自治和企业自治，实施有效的自我管理和自我控制。疫情防控期间，社会各界给了疫情防控最大的支持。社会各界踊跃通过捐款捐物、出人出力，线上线下同时发力，支援抗疫一线。上海公共卫生疫情防控的成功还来源于上海市民较

高的公共卫生安全意识和文化素质，以及积极主动的公共卫生防范和自我保护措施，这些措施有效地配合政府做好疫情防控工作，使政府制定的防控政策和措施得以很好地贯彻和实施。

参考文献:

- [1] 范维澄. 安全韧性城市发展趋势[J]. 劳动保护, 2020(3):20-23.
- [2] 李文琳, 马汉鹏, 曹宇锋, 贺倩. 安全韧性视角中政府应急能力评估体系研究[J]. 中国管理信息化, 2022, 25(1):209-213.
- [3] GB/T40947-2021, 安全韧性城市评价指南[S].
- [4] 容志. 构建卫生安全韧性: 应对重大突发公共卫生事件的城市治理创新[J]. 理论与改革, 2021(6):51-65, 152.
- [5] 李瑞奇, 黄弘, 周睿. 基于韧性曲线的城市安全韧性建模[J]. 清华大学学报(自然科学版), 2020, 60(1):1-8.
- [6] 孙立, 李婉璐, 郑忠齐. 韧性城市视角下城市体检评估指标体系研究[J]. 北京规划建设, 2020(4):128-132.
- [7] 周诗伟, 黄弘, 李瑞奇. 城市基础设施韧性评估与敏感性分析[J]. 武汉理工大学学报(信息与管理工程版), 2020, 42(3):189-195.
- [8] 王莹. 韧性视角下新时代城市安全风险治理策略研究[J]. 领导科学, 2020(16):37-40.
- [9] 刘璐, 申霞, 王会权. 大数据驱动下安全韧性城市的建设[J]. 城市管理与科技, 2019, 21(5):38-41.