

# 西咸研究

(增刊·第6期)

西咸新区研究院

2021年7月21日

---

## 本期导读:

1. 习近平对防汛救灾工作作出重要指示 要求始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位 抓细抓实各项防汛救灾措施
2. 国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见
3. 国家发展改革委就《关于加强城市内涝治理的实施意见》  
答记者问
4. 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》
5. 如何加强城市应急管理能力建设
6. 韧性城市，韧在何处

# 习近平对防汛救灾工作作出重要指示 要求始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位 抓细抓实各项防汛救灾措施

7月21日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对防汛救灾工作作出重要指示。

习近平指出，近日，河南等地持续遭遇强降雨，郑州等城市发生严重内涝，一些河流出现超警水位，个别水库溃坝，部分铁路停运、航班取消，造成重大人员伤亡和财产损失，防汛形势十分严峻。

习近平强调，当前已进入防汛关键期，各级领导干部要始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位，身先士卒、靠前指挥，迅速组织力量防汛救灾，妥善安置受灾群众，严防次生灾害，最大限度减少人员伤亡和财产损失。解放军和武警部队要积极协助地方开展抢险救灾工作。国家防总、应急管理部、水利部、交通运输部要加强统筹协调，强化灾害隐患巡查排险，加强重要基础设施安全防护，提高降雨、台风、山洪、泥石流等预警预报水平，加大交通疏导力度，抓细抓实各项防汛救灾措施。

习近平要求，各地区各有关部门要在做好防汛救灾工作的同时，尽快恢复生产生活秩序，扎实做好受灾群众帮扶救助和卫生防疫工作，防止因灾返贫和“大灾之后有大疫”。

（来源：新华社）

# 国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见

国办发〔2021〕11号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

治理城市内涝事关人民群众生命财产安全，既是重大民生工程，又是重大发展工程。近年来，各地区各部门大力推进排水防涝设施建设，城市内涝治理取得积极进展，但仍存在自然调蓄空间不足、排水设施建设滞后、应急管理能力强不强等问题。为加快推进城市内涝治理，经国务院同意，现提出以下意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会、五中全会精神，认真落实习近平生态文明思想，牢固树立总体国家安全观，按照党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以人民为中心，坚持人与自然和谐共生，坚持统筹发展和安全，将城市作为有机生命体，根据建设海绵城市、韧性城市要求，因地制宜、因城施策，提升城市防洪排涝能力，用统筹的方式、系统的方法解决城市内涝问题，维护人民群众生命财产安全，为促进经济社会持续健康发展提供有力支撑。

（二）工作原则。

——**规划统筹，完善体系。**统筹区域流域生态环境治理和城市建设，统筹城市水资源利用和防灾减灾，统筹城市防洪和内涝治理，结合国土空间规划和流域防洪、城市基础设施建设等规划，逐步建立完善防洪排涝体系，形成流域、区域、城市协同匹配，防洪排涝、应急管理、物资储备系统完整的防灾减灾体系。

——**全面治理，突出重点。**坚持防御外洪与治理内涝并重、生态措施与工程措施并举，“高水高排、低水低排”，更多利用自然力量排水，整体提升城市内涝治理水平。以近年来内涝严重城市和重点防洪城市为重点，抓紧开展内涝治理，全面解决内涝顽疾，妥善处理流域防洪与城市防洪排涝的关系。

——**因地制宜，一城一策。**根据自然地理条件、水文气象特征和城市规模等因素，科学确定治理策略和建设任务，选择适用措施。老城区结合更新改造，修复自然生态系统，抓紧补齐排水防涝设施短板；新城区高起点规划、高标准建设排水防涝设施。

——**政府主导，社会参与。**压实城市主体责任，明晰各方责任，加强协调联动，形成多部门合作、多专业协同、各方面参与的社会共治格局。加大投入力度，创新投融资机制，多渠道吸引各方面力量参与排水防涝设施投资、建设和专业化运营管理。

**（三）工作目标。**到 2025 年，各城市因地制宜基本形成“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，排水防涝能力显著提升，内涝治理工作取得明显成效；有效应对城市内涝防治标准内的降雨，老城区雨停后能够及时排干

积水，低洼地区防洪排涝能力大幅提升，历史上严重影响生产生活秩序的易涝积水点全面消除，新城区不再出现“城市看海”现象；在超出城市内涝防治标准的降雨条件下，城市生命线工程等重要市政基础设施功能不丧失，基本保障城市安全运行；有条件的地方积极推进海绵城市建设。到 2035 年，各城市排水防涝工程体系进一步完善，排水防涝能力与建设海绵城市、韧性城市要求更加匹配，总体消除防治标准内降雨条件下的城市内涝现象。

## 二、系统建设城市排水防涝工程体系

（一）实施河湖水系和生态空间治理与修复。保护城市山体，修复江河、湖泊、湿地等，保留天然雨洪通道、蓄滞洪空间，构建连续完整的生态基础设施体系。恢复并增加水空间，扩展城市及周边自然调蓄空间，按照有关标准和规划开展蓄滞洪空间和安全工程建设；在蓄滞洪空间开展必要的土地利用、开发建设时，要依法依规严格论证审查，保证足够的调蓄容积和功能。在城市建设和更新中留白增绿，结合空间和竖向设计，优先利用自然洼地、坑塘沟渠、园林绿地、广场等实现雨水调蓄功能，做到一地多用。因地制宜、集散结合建设雨水调蓄设施，发挥削峰错峰作用。

（二）实施管网和泵站建设与改造。加大排水管网建设力度，逐步消除管网空白区，新建排水管网原则上应尽可能达到国家建设标准的上限要求。改造易造成积水内涝问题和混错接的雨污水管网，修复破损和功能失效的排水防涝设施；因地制宜推进雨污分流改造，暂不具备改造条件的，通过截流、调蓄等方式，减少

雨季溢流污染，提高雨水排放能力。对外水顶托导致自排不畅或抽排能力达不到标准的地区，改造或增设泵站，提高机排能力，重要泵站应设置双回路电源或备用电源。改造雨水口等收水设施，确保收水和排水能力相匹配。改造雨水排口、截流井、阀门等附属设施，确保标高衔接、过流断面满足要求。

（三）实施排涝通道建设。注重维持河湖自然形态，避免简单裁弯取直和侵占生态空间，恢复和保持城市及周边河湖水系的自然连通和流动性。合理开展河道、湖塘、排洪沟、道路边沟等整治工程，提高行洪排涝能力，确保与城市管网系统排水能力相匹配。合理规划利用城市排涝河道，加强城市外部河湖与内河、排洪沟、桥涵、闸门、排水管网等在水位标高、排水能力等方面的衔接，确保过流顺畅、水位满足防洪排涝安全要求。因地制宜恢复因历史原因封盖、填埋的天然排水沟、河道等，利用次要道路、绿地、植草沟等构建雨洪行泄通道。

（四）实施雨水源头减排工程。在城市建设和更新中，积极落实“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，建设改造后的雨水径流峰值和径流量不应增大。要提高硬化地面中可渗透面积比例，因地制宜使用透水性铺装，增加下沉式绿地、植草沟、人工湿地、砂石地面和自然地面等软性透水地面，建设绿色屋顶、旱溪、干湿塘等滞水渗水设施。优先解决居住社区积水内涝、雨污水管网混错接等问题，通过断接建筑雨落管，优化竖向设计，加强建筑、道路、绿地、景观水体等标高衔接等方式，使雨水溢流排放至排

水管网、自然水体或收集后资源化利用。

（五）实施防洪提升工程。统筹干支流、上下游、左右岸防洪排涝和沿海城市防台防潮等要求，合理确定各级城市的防洪标准、设计水位和堤防等级。完善堤线布置，优化堤防工程断面设计和结构型式，因地制宜实施防洪堤、海堤和护岸等生态化改造工程，确保能够有效防御相应洪水灾害。根据河流河势、岸坡地质条件等因素，科学规划建设河流护岸工程，合理选取护岸工程结构型式，有效控制河岸坍塌。对山洪易发地区，加强水土流失治理，合理规划建设截洪沟等设施，最大限度降低山洪入城风险。

### 三、提升城市排水防涝工作管理水平

（一）强化日常维护。落实城市排水防涝设施巡查、维护、隐患排查制度和安全操作技术规程，加强调蓄空间维护和城市河道清疏，增加施工工地周边、低洼易涝区段、易淤积管段的清掏频次。汛前要全面开展隐患排查和整治，清疏养护排水设施。加强安全事故防范，防止窨井伤人等安全事故，对车库、地下室、下穿通道、地铁等地下空间出入口采取防倒灌安全措施。

（二）实行洪涝“联排联调”。建立健全城区水系、排水管网与周边江河湖海、水库等“联排联调”运行管理模式。加强跨省、跨市河流水雨工情信息共享，健全流域联防联控机制，坚持立足全局、洪涝统筹，提升调度管理水平。加强统筹调度，根据气象预警信息科学合理及时做好河湖、水库、排水管网、调蓄设施的预腾空或预降水位工作。

（三）提升应急管理水平。完善城市排水与内涝防范相关应急预案，明确预警等级内涵，落实各相关部门工作任务、响应程序和处置措施。加强流域洪涝和自然灾害风险监测预警，按职责及时准确发布预警预报等动态信息，做好城区交通组织、疏导和应急疏散等工作。按需配备移动泵车等快速解决城市内涝的专用防汛设备和抢险物资，完善物资储备、安全管理制度及调用流程。加大城市防洪排涝知识宣传教育力度，提高公众防灾避险意识和自救互救能力。

（四）加强专业队伍建设。建立专业队伍或委托专业机构负责城市排水防涝设施运行维护。加强排水应急队伍建设，强化抢险应急演练，提升应急抢险能力。充分发挥专家团队在洪涝风险研判、规划建设、应急处置等方面的专业作用。加强政府组织领导，强化城市管理、水利、自然资源、生态环境保护、交通等执法队伍协调联动。

（五）加强智慧平台建设。建立完善城市综合管理信息平台，整合各部门防洪排涝管理相关信息，在排水设施关键节点、易涝积水点布设必要的智能化感知终端设备，满足日常管理、运行调度、灾情预判、预警预报、防汛调度、应急抢险等功能需要；有条件的城市，要与城市信息模型（CIM）基础平台深度融合，与国土空间基础信息平台充分衔接。

#### **四、统筹推进城市内涝治理工作**

（一）优化城市布局加强竖向管控。编制内涝风险图，探索



划定洪涝风险控制线和灾害风险区。充分考虑洪涝风险，优化排涝通道和设施设置，加强城市竖向设计，合理确定地块高程。新城区建设要加强选址论证，合理布局城市功能，科学确定排水分区。

（二）强化规划管理与实施。尊重自然地理格局，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界以及城市蓝线、绿线等重要控制线，保护山水林田湖草等自然调蓄空间。依法划定河湖管理范围，保护城市河湖水系。严格实施相关规划，在规划建设管理阶段，落实排水防涝设施、调蓄空间、雨水径流和竖向管控要求。

（三）统筹项目建设。加强城市内涝治理项目储备和前期工作，加快开工建设一批重大项目，做到竣工一批、在建一批、开工一批、储备一批。严格把控工程质量，建立城市排水防涝设施工程质量终身责任制。将城市排水防涝设施建设改造与市政建设特别是洪涝灾后恢复重建、污水处理设施建设、城镇老旧小区改造等有机结合，优化各类工程的空间布局和建设时序安排，避免反复开挖、“马路拉链”、“遍地开花”。统筹防洪排涝、治污、雨水资源化利用等工程，避免相互造成不利影响。

（四）强化监督执法。严查违法违规占用河湖、水库、山塘、蓄滞洪空间和排涝通道等的建筑物、构筑物。严格实施污水排入排水管网许可制度，防止雨污水管网混错接。依法查处侵占、破坏、非法迁改排水防涝设施，以及随意封堵雨水排口，向雨水设施和检查井倾倒垃圾杂物、水泥残渣、施工泥浆等行为。强化对

易影响排水设施安全的施工工地的监督检查，及时消除安全隐患。

## 五、保障措施

（一）落实工作责任。实行国家统筹、省负总责、城市具体落实的管理体制。城市政府是内涝治理工作的责任主体，要严格落实主体责任，建立多部门统筹协调的工作机制，形成工作合力，把治理内涝作为保障城市安全发展的重要任务抓实抓好。省级政府对本行政区域内各级城市内涝治理工作负总责，要加大指导、组织、协调、支持和监督力度，将内涝治理工作纳入政府工作绩效考核体系。国务院相关部门要做好顶层设计，加大支持、指导和督促力度，结合城市体检评估等工作，建立城市内涝治理评估机制。

（二）加大政府投入力度。中央预算内投资加大对城市内涝治理的支持力度。将城市内涝治理领域符合条件的项目纳入政府债券支持范围。地方政府按照尽力而为、量力而行的原则，加大城市内涝治理资金投入，统筹城市建设维护资金、城市防洪经费等支持城市内涝治理重点领域和关键环节，加强资金绩效管理，探索建立“按效付费”等资金安排机制，切实提高资金使用效益。

（三）多渠道筹措资金。探索供水、排水和水处理等水务事项全链条管理机制，吸引社会资本参与。探索统筹防洪排涝和城市建设的新技术新模式，采用“分级设防、雨旱两宜、人水和谐”的城市公共空间弹性利用方式，整合盘活土地资源和各类经营性资源。

（四）加强用地保障。将城市内涝治理重大项目纳入国家重大项目清单，加大建设用地保障力度，确保排水防涝设施、应急抢险物资储备的用地需求。在地下设立建设用地使用权的，应优先保障城市排水防涝设施建设。排水防涝设施用地应纳入土地利用年度计划，防止侵占排水防涝设施用地。

（五）建立健全工作制度。各级城市政府要建立健全有利于城市排水防涝设施系统化管理的各项工作制度，明确职责分工，加强部门协调联动。统筹规划建设管理，因地制宜推广“厂网河（湖）一体化”运营管理模式。结合审批制度改革，协调做好岸上岸下、堤内堤外、地上地下等建设项目审批。

各省（自治区、直辖市）政府要认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，在“十四五”时期加快治理城市内涝，组织本行政区域内各级有关城市行业主管部门牵头编制本城市内涝治理系统化实施方案，明确时间表和路线图，按照5年内见到明显成效的目标落实具体项目并列入系统化实施方案；在此基础上，各省级行业主管部门牵头组织编制本行政区域内城市内涝治理实施方案，并连同各级有关城市系统化实施方案，于2021年6月30日前一并报国家发展改革委、住房城乡建设部、自然资源部、水利部备案。

国务院办公厅

2021年4月8日

（来源：中国政府网）

# 国家发展改革委就《关于加强城市内涝治理的实施意见》答记者问

近日，国务院办公厅印发《关于加强城市内涝治理的实施意见》（以下简称《实施意见》），国家发展改革委有关负责同志接受采访，回答记者提问。

问：请问出台《实施意见》的背景是什么？

答：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持新发展理念，坚持人民城市为人民，对城市建设和发展作出一系列重大决策部署，推进形成新型城镇化发展新格局。党的十九届五中全会明确提出，增强城市防洪排涝能力，建设海绵城市、韧性城市。习近平总书记指出，要把治理内涝作为保障城市安全发展的重要任务抓实抓好。李克强总理强调，要加强排涝管网等建设，推进海绵城市建设，使城市既有“面子”、更有“里子”。韩正副总理等领导同志对城市内涝治理提出明确要求。

各地区各有关部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，大力推进城市排水防涝设施建设，城市内涝治理取得积极进展，但仍存在自然调蓄空间不足、排水设施建设滞后、应急管理能力强不强等问题，“城市看海”现象时有发生，与全面提升城市安全保障水平的要求和人民群众期盼还有较大差距。

为此，根据党中央、国务院决策部署，国家发展改革委牵头起草了《实施意见》，近日国务院办公厅印发实施。《实施意见》

对“十四五”时期加快治理城市内涝作了顶层设计和总体部署，旨在系统建设城市排水防涝工程体系，提升城市排水防涝工作管理水平，统筹推进城市内涝治理工作，力争5年内见到明显成效。

问：请介绍城市内涝治理的总体思路。

答：《实施意见》提出，治理城市内涝事关人民生命财产安全，既是重大民生工程，又是重大发展工程。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实习近平生态文明思想，牢固树立总体国家安全观，按照党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以人民为中心，坚持人与自然和谐共生，坚持统筹发展和安全，将城市作为有机生命体，根据建设海绵城市、韧性城市要求，因地制宜、因城施策，提升城市防洪排涝水平，用统筹的方式、系统的方法解决城市内涝问题，维护人民群众生命财产安全，为促进经济社会持续健康发展提供有力支撑。

《实施意见》明确了四条工作原则：一是规划统筹，完善体系。统筹区域流域生态环境治理和城市建设，统筹城市水资源利用和防灾减灾，统筹城市防洪和内涝治理，结合相关规划逐步建立完善防洪排涝体系，形成流域、区域、城市协同匹配，防洪排涝、应急管理、物资储备系统完整的防灾减灾体系。二是全面治理，突出重点。坚持防御外洪和治理内涝并重、生态措施与工程措施并举，“高水高排、低水低排”，更多利用自然力量排水，整

体提升城市内涝治理水平。以近年来内涝严重城市和重点防洪城市为重点，抓紧开展内涝治理，全面解决内涝顽疾，妥善处理流域防洪与城市防洪排涝的关系。三是因地制宜，一城一策。根据自然地理条件、水文气象特征和城市规模等因素，科学确定治理策略和建设任务，选择适用措施。老城区结合更新改造，修复自然生态系统，抓紧补齐排水防涝设施短板；新城区高起点规划、高标准建设排水防涝设施。四是政府主导，社会参与。压实城市主体责任，明晰各方责任，加强协调联动，形成多部门合作、多专业协同、各方面参与的社会共治格局。加大投入力度，创新投融资机制，多渠道吸引各方面力量参与排水防涝设施投资、建设和专业化运营管理。

问：请介绍城市内涝治理的目标任务。

答：《实施意见》提出，到 2025 年，各城市因地制宜基本形成“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，排水防涝能力显著提升，内涝治理工作取得明显成效；有效应对城市内涝防治标准内的降雨，老城区雨停后能够及时排干积水，低洼地区防洪排涝能力大幅提升，历史上严重影响生产生活秩序的易涝积水点全面消除，新城区不再出现“城市看海”现象；在超出城市内涝防治标准的降雨条件下，城市生命线工程等重要市政基础设施功能不丧失，基本保障城市安全运行；有条件的地方积极推进海绵城市建设。到 2035 年，各城市排水防涝工程体系进一步完善，排水防涝能力与建设海绵城市、韧性

城市要求更加匹配，总体消除防治标准内降雨条件下的城市内涝现象。

《实施意见》从三个方面部署了重点工作任务。

一、系统建设城市排水防涝工程体系。一是实施河湖水系和生态空间治理与修复，增加雨水调蓄空间；二是实施管网和泵站建设与改造，提升城市排水防涝能力；三是实施排涝通道建设，提高雨洪行泄能力；四是实施雨水源头减排工程，提升城市地面蓄水、渗水能力；五是实施防洪提升工程，降低外洪入城风险。

二、提升城市排水防涝工作管理水平。一是强化日常维护，汛前要全面开展隐患排查和整治，清疏养护排水设施；二是实行洪涝“联排联调”，建立健全城区水系、排水管网与周边江河湖海、水库等“联排联调”运行管理模式；三是提升应急管理，按需配备移动泵车等快速解决城市内涝的专用防汛设备和抢险物资；四是加强专业化队伍建设，建立专业队伍或委托专业机构负责城市排水防涝设施运行维护；五是发挥智慧平台作用，建立完善城市综合管理信息平台，整合防洪排涝管理相关信息。

三、统筹推进城市内涝治理工作。一是优化城市布局加强竖向管控，合理确定地块高程，科学确定排水分区；二是强化规划管理与实施，保护山水林田湖草等自然调蓄空间；三是统筹项目建设，加强项目储备和前期工作，加快开工建设一批内涝治理重大项目；四是强化监督执法。

问：如何确保《实施意见》得到贯彻落实？

答：《实施意见》要求，各地区各有关部门要认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，在“十四五”时期加快治理城市内涝，取得明显成效。为此，《实施意见》在抓落实方面提出了五点要求。

一是落实工作责任。实行国家统筹、省负总责、城市具体落实的管理体制。城市政府是内涝治理工作的责任主体，要严格落实主体责任，把治理内涝作为保障城市安全发展的重要任务抓实抓好。省级政府对本行政区域内各级城市内涝治理工作负总责。国务院相关部门做好顶层设计，加大支持、指导和督促力度。

二是加大政府投入力度。中央预算内投资加大对城市内涝治理的支持力度。将城市内涝治理领域符合条件的项目纳入政府债券支持范围。地方政府按照尽力而为、量力而行的原则，加大城市内涝治理资金投入，探索建立“按效付费”等机制，切实提高资金使用效益。

三是多渠道筹措资金。探索供水、排水和水处理等水务事项全链条管理机制，吸引社会资本参与。探索统筹防洪排涝和城市建设的新开发模式，整合盘活土地资源和各类经营性资源。

四是加强用地保障。将城市内涝治理重大项目纳入国家重大项目清单，加大建设用地保障力度。在地下设立建设用地使用权的，应优先保障城市排水防涝设施建设。排水防涝设施用地应纳入城市土地利用年度计划，防止侵占排水防涝设施用地。

五是建立健全工作制度。各级城市要建立健全有利于城市排水防涝设施系统化管理的各项工作制度。统筹规划建设管理，因



地制宜推广“厂网河（湖）一体化”的运营管理模式。协调做好岸上岸下、堤内堤外、地上地下等建设项目的审批。

（来源：发展改革委网站）

## 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》

2018年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进城市安全发展的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于推进城市安全发展的意见》全文如下。

随着我国城市化进程明显加快，城市人口、功能和规模不断扩大，发展方式、产业结构和区域布局发生了深刻变化，新材料、新能源、新工艺广泛应用，新产业、新业态、新领域大量涌现，城市运行系统日益复杂，安全风险不断增大。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。近年来，一些城市甚至大型城市相继发生重特大生产安全事故，给人民群众生命财产安全造成重大损失，暴露出城市安全管理存在不少漏洞和短板。为强化城市运行安全保障，有效防范事故发生，现就推进城市安全发展提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时

代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，强化安全红线意识，推进安全生产领域改革发展，切实把安全发展作为城市现代文明的重要标志，落实完善城市运行管理及相关方面的安全生产责任制，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，促进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，有效防范和坚决遏制重特大安全事故发生，为人民群众营造安居乐业、幸福安康的生产生活环境。

## （二）基本原则

**——坚持生命至上、安全第一。**牢固树立以人民为中心的发展思想，始终坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条不可逾越的红线，严格落实地方各级党委和政府的领导责任、部门监管责任、企业主体责任，加强社会监督，强化城市安全生产防范措施落实，为人民群众提供更有保障、更可持续的安全感。

**——坚持立足长效、依法治理。**加强安全生产、职业健康法律法规和标准体系建设，增强安全生产法治意识，健全安全监管机制，规范执法行为，严格执法措施，全面提升城市安全生产法治化水平，加快建立城市安全治理长效机制。

**——坚持系统建设、过程管控。**健全公共安全体系，加强城市规划、设计、建设、运行等各个环节的安全管理，充分运用科

技和信息化手段，加快推进安全风险管控、隐患排查治理体系和机制建设，强化系统性安全防范制度措施落实，严密防范各类事故发生。

**——坚持统筹推动、综合施策。**充分调动社会各方面的积极性，优化配置城市管理资源，加强安全生产综合治理，切实将城市安全发展建立在人民群众安全意识不断增强、从业人员安全技能素质显著提高、生产经营单位和区域安全保障水平持续改进的基础上，有效解决影响城市安全的突出矛盾和问题。

**（三）总体目标。**到 2020 年，城市安全发展取得明显进展，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；在深入推进示范创建的基础上，到 2035 年，城市安全发展体系更加完善，安全文明程度显著提升，建成与基本实现社会主义现代化相适应的安全发展城市。持续推进形成系统性、现代化的城市安全保障体系，加快建成以中心城区为基础，带动周边、辐射县乡、惠及民生的安全发展型城市，为把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国提供坚实稳固的安全保障。

## **二、加强城市安全源头治理**

**（四）科学制定规划。**坚持安全发展理念，严密细致制定城市经济社会发展总体规划及城市规划、城市综合防灾减灾规划等专项规划，居民生活区、商业区、经济技术开发区、工业园区、港区以及其他功能区的空间布局要以安全为前提。加强建设项目实施前的评估论证工作，将安全生产的基本要求和保障措施落实

到城市发展的各个领域、各个环节。

（五）完善安全法规和标准。加强体现安全生产区域特点的地方性法规建设，形成完善的城市安全法治体系。完善城市高层建筑、大型综合体、综合交通枢纽、隧道桥梁、管线管廊、道路交通、轨道交通、燃气工程、排水防涝、垃圾填埋场、渣土受纳场、电力设施及电梯、大型游乐设施等的技术标准，提高安全和应急设施的标准要求，增强抵御事故风险、保障安全运行的能力。

（六）加强基础设施安全管理。城市基础设施建设要坚持把安全放在第一位，严格把关。有序推进城市地下管网依据规划采取综合管廊模式进行建设。加强城市交通、供水、排水防涝、供热、供气和污水、污泥、垃圾处理等基础设施建设、运营过程中的安全监督管理，严格落实安全防范措施。强化与市政设施配套的安全设施建设，及时进行更换和升级改造。加强消防站点、水源等消防安全设施建设和维护，因地制宜规划建设特勤消防站、普通消防站、小型和微型消防站，缩短灭火救援响应时间。加快推进城区铁路平交道口立交化改造，加快消除人员密集区域铁路平交道口。加强城市交通基础设施建设，优化城市路网和交通组织，科学规范设置道路交通安全设施，完善行人过街安全设施。加强城市棚户区、城中村和危房改造过程中的安全监督管理，严格治理城市建成区违法建设。

（七）加快重点产业安全改造升级。完善高危行业企业退城入园、搬迁改造和退出转产扶持奖励政策。制定中心城区安全生

产禁止和限制类产业目录，推动城市产业结构调整，治理整顿安全生产条件落后的生产经营单位，经整改仍不具备安全生产条件的，要依法实施关闭。加强矿产资源型城市塌（沉）陷区治理。加快推进城镇人口密集区不符合安全和卫生防护距离要求的危险化学品生产、储存企业就地改造达标、搬迁进入规范化工园区或依法关闭退出。引导企业集聚发展安全产业，改造提升传统行业工艺技术和安全装备水平。结合企业管理创新，大力推进企业安全生产标准化建设，不断提升安全生产管理水平。

### 三、健全城市安全防控机制

（八）强化安全风险管控。对城市安全风险进行全面辨识评估，建立城市安全风险信息管理平台，绘制“红、橙、黄、蓝”四色等级安全风险空间分布图。编制城市安全风险白皮书，及时更新发布。研究制定重大安全风险“一票否决”的具体情形和管理办法。明确风险管控的责任部门和单位，完善重大安全风险联防联控机制。对重点人员密集场所、安全风险较高的大型群众性活动开展安全风险评估，建立大客流监测预警和应急管控处置机制。

（九）深化隐患排查治理。制定城市安全隐患排查治理规范，健全隐患排查治理体系。进一步完善城市重大危险源辨识、申报、登记、监管制度，建立动态管理数据库，加快提升在线安全监控能力。强化对各类生产经营单位和场所落实隐患排查治理制度情况的监督检查，严格实施重大事故隐患挂牌督办。督促企业建立隐患自查自改评价制度，定期分析、评估隐患治理效果，不断完

善隐患治理工作机制。加强施工前作业风险评估，强化检维修作业、临时用电作业、盲板抽堵作业、高空作业、吊装作业、断路作业、动土作业、立体交叉作业、有限空间作业、焊接与热切割作业以及塔吊、脚手架在使用和拆装过程中的安全管理，严禁违章违规行为，防范事故发生。加强广告牌、灯箱和楼房外墙附着物管理，严防倒塌和坠落事故。加强老旧城区火灾隐患排查，督促整改私拉乱接、超负荷用电、线路短路、线路老化和影响消防车通行的障碍物等问题。加强城市隧道、桥梁、易积水路段等道路交通安全隐患点段排查治理，保障道路安全通行条件。加强安全社区建设。推行高层建筑消防安全经理人或楼长制度，建立自我管理机制。明确电梯使用单位安全责任，督促使用、维保单位加强检测维护，保障电梯安全运行。加强对油、气、煤等易燃易爆场所雷电灾害隐患排查。加强地震风险普查及防控，强化城市活动断层探测。

（十）提升应急管理和救援能力。坚持快速、科学、有效救援，健全城市安全生产应急救援管理体系，加快推进建立城市应急救援信息共享机制，健全多部门协同预警发布和响应处置机制，提升防灾减灾救灾能力，提高城市生产安全事故处置水平。完善事故应急救援预案，实现政府预案与部门预案、企业预案、社区预案有效衔接，定期开展应急演练。加强各类专业化应急救援基地和队伍建设，重点加强危险化学品相对集中区域的应急救援能力建设，鼓励和支持有条件的社会救援力量参与应急救援。建立

完善日常应急救援技术服务制度，不具备单独建立专业应急救援队伍的中小型企业要与相邻有关专业救援队伍签订救援服务协议，或者联合建立专业应急救援队伍。完善应急救援联动机制，强化应急状态下交通管制、警戒、疏散等防范措施。健全应急物资储备调用机制。开发适用高层建筑等条件下的应急救援装备设施，加强安全使用培训。强化有限空间作业和现场应急处置技能。根据城市人口分布和规模，充分利用公园、广场、校园等宽阔地带，建立完善应急避难场所。

#### **四、提升城市安全监管效能**

（十一）落实安全生产责任。完善党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的安全生产责任体系。全面落实城市各级党委和政府对本地区安全生产工作的领导责任、党政主要负责人第一责任人的责任，及时研究推进城市安全发展重点工作。按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责的原则，落实各相关部门安全生产和职业健康工作职责，做到责任落实无空档、监督管理无盲区。严格落实各类生产经营单位安全生产与职业健康主体责任，加强全员全过程全方位安全管理。

（十二）完善安全监管体制。加强负有安全生产监督管理职责部门之间的工作衔接，推动安全生产领域内综合执法，提高城市安全监管执法实效。合理调整执法队伍种类和结构，加强安全生产基层执法力量。科学划分经济技术开发区、工业园区、港区、

风景名胜区等各类功能区的类型和规模，明确健全相应的安全生产监督管理机构。完善民航、铁路、电力等监管体制，界定行业监管和属地监管职责。理顺城市无人机、新型燃料、餐饮场所、未纳入施工许可管理的建筑施工等行业领域安全监管职责，落实安全监督检查责任。推进实施联合执法，解决影响人民群众生产生活安全的“城市病”。完善放管服工作机制，提高安全监管实效。

（十三）增强监管执法能力。加强安全生产监管执法机构规范化、标准化、信息化建设，充分运用移动执法终端、电子案卷等手段提高执法效能，改善现场执法、调查取证、应急处置等监管执法装备，实施执法全过程记录。实行派驻执法、跨区域执法或委托执法等方式，加强街道（乡镇）和各类功能区安全生产执法工作。加强安全监管执法教育培训，强化法治思维和法治手段，通过组织开展公开裁定、现场模拟执法、编制运用行政处罚和行政强制指导性案例等方式，提高安全监管执法人员业务素质能力。建立完善安全生产行政执法和刑事司法衔接制度。定期开展执法效果评估，强化执法措施落实。

（十四）严格规范监管执法。完善执法人员岗位责任制和考核机制，严格执法程序，加强现场精准执法，对违法行为及时作出处罚决定。依法明确停产停业、停止施工、停止使用相关设施或设备，停止供电、停止供应民用爆炸物品，查封、扣押、取缔和上限处罚等执法决定的适用情形、时限要求、执行责任，对推诿或消极执行、拒绝执行停止供电、停止供应民用爆炸物品的有



关职能部门和单位，下达执法决定的部门可将有关情况提交行业主管部门或监察机关作出处理。严格执法信息公开制度，加强执法监督和巡查考核，对负有安全生产监督管理职责的部门未依法采取相应执法措施或降低执法标准的责任人实施问责。严肃事故调查处理，依法依规追究责任单位和责任人的责任。

## 五、强化城市安全保障能力

（十五）健全社会化服务体系。制定完善政府购买安全生产服务指导目录，强化城市安全专业技术服务力量。大力实施安全生产责任保险，突出事故预防功能。加快推进安全信用体系建设，强化失信惩戒和守信激励，明确和落实对有关单位及人员的惩戒和激励措施。将生产经营过程中极易导致生产安全事故的违法行为纳入安全生产领域严重失信联合惩戒“黑名单”管理。完善城市社区安全网格化工作体系，强化末梢管理。

（十六）强化安全科技创新和应用。加大城市安全运行设施资金投入，积极推广先进生产工艺和安全技术，提高安全自动监测和防控能力。加强城市安全监管信息化建设，建立完善安全生产监管与市场监管、应急保障、环境保护、治安防控、消防安全、道路交通、信用管理等部门公共数据资源开放共享机制，加快实现城市安全管理的系统化、智能化。深入推进城市生命线工程建设，积极研发和推广应用先进的风险防控、灾害防治、预测预警、监测监控、个体防护、应急处置、工程抗震等安全技术和产品。建立城市安全智库、知识库、案例库，健全辅助决策机制。升级

城市放射性废物库安全保卫设施。

（十七）提升市民安全素质和技能。建立完善安全生产和职业健康相关法律法规、标准的查询、解读、公众互动交流信息平台。坚持谁执法谁普法的原则，加大普法力度，切实提升人民群众的安全法治意识。推进安全生产和职业健康宣传教育进企业、进机关、进学校、进社区、进农村、进家庭、进公共场所，推广普及安全常识和职业病危害防治知识，增强社会公众对应急预案的认知、协同能力及自救互救技能。积极开展安全文化创建活动，鼓励创作和传播安全生产主题公益广告、影视剧、微视频等作品。鼓励建设具有城市特色的安全文化教育体验基地、场馆，积极推进把安全文化元素融入公园、街道、社区，营造关爱生命、关注安全的浓厚社会氛围。

## 六、加强统筹推进

（十八）强化组织领导。城市安全发展工作由国务院安全生产委员会统一组织，国务院安全生产委员会办公室负责实施，中央和国家机关有关部门在职责范围内负责具体工作。各省（自治区、直辖市）党委和政府要切实加强领导，完善保障措施，扎实推进本地区城市安全发展工作，不断提高城市安全发展水平。

（十九）强化协同联动。把城市安全发展纳入安全生产工作巡查和考核的重要内容，充分发挥有关部门和单位的职能作用，加强规律性研究，形成工作合力。鼓励引导社会化服务机构、公益组织和志愿者参与推进城市安全发展，完善信息公开、举报奖

励等制度，维护人民群众对城市安全发展的知情权、参与权、监督权。

（二十）强化示范引领。国务院安全生产委员会负责制定安全发展示范城市评价与管理办法，国务院安全生产委员会办公室负责制定评价细则，组织第三方评价，并组织各有关部门开展复核、公示，拟定命名或撤销命名“国家安全发展示范城市”名单，报国务院安全生产委员会审议通过后，以国务院安全生产委员会名义授牌或摘牌。各省（自治区、直辖市）党委和政府负责本地区安全发展示范城市建设工作。

（来源：新华社）

## 如何加强城市应急管理能力建设

应急管理是国家治理能力的重要组成部分，党的十八大以来，应急管理能力建设受到了高度重视。党的十九届四中全会提出，构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，优化国家应急管理能力体系建设。改革开放以来，中国经历了世界上规模和速度都史无前例的城镇化进程。随着城镇化的不断推进，城市的人口规模和空间范围都在迅速扩张，城市在国民经济和社会发展中的地位与作用不断凸显。作为各类要素资源和经济社会活动高度集中的空间，城市的应急管理能力建设一直是一个受到各方关注的焦点问题，既关系到城市的安全运行与

可持续发展，也关系到国家应急管理能力的整体提升，因而加强城市应急管理能力建设至关重要。

**强化城市应急管理的理念更新。**城市应急管理能力的系统提升，离不开应急管理新理念的引领。一是强化全过程的理念。城市应急管理是在人员和资源集聚空间内发生的由事前、事中和事后三个阶段构成的完整过程，应当树立全过程的应急管理理念，不仅应重视突发公共事件的应急处置，而且应重视突发公共事件的预防准备和情境恢复，以实现突发公共事件的科学防范和有效应对。实际上，应急管理的理想状态是将突发公共事件的发生遏制在萌芽状态，这就尤其需要坚持预防为先的原则，扎实做好日常的应急防范工作。二是强化协同理念。城市应急管理是一个系统工程，涉及跨领域、跨边界、多主体职责的履行和作用的发挥，应强化协同理念，着重推进党政协同、部门协同、政社协同以及城市间的协同，构建既分工明确又协同有力的应急体系，形成强大的城市应急管理力量。三是强化沟通理念。突发公共事件的突然发生可能在短时间内给公众带来心理压力并造成恐慌情绪，对于人口和经济社会活动高度集中的城市空间尤其如此。因而应强化沟通理念，在城市突发公共事件发生后，及时通过多种媒介方式发布政府的权威信息，与公众进行有效的沟通，防止由于信息不透明而造成谣言传播，降低和消除公众的恐慌情绪。

**夯实城市应急管理的法制保障。**法制具有稳定性和可预期性，是城市应急管理能力和提升的坚实保障。一是加强城市应急

管理立法。近年来，国家高度重视应急管理立法，已经出台了一系列应急管理法律法规，为城市应急管理工作的推进提供了重要的法制规范。城市有地方立法权的主体应根据国家应急管理立法的目标和要求，制定与上位法相衔接的实施细则，促进上位法更好的落实。与此同时，城市也应立足本地实际和应急管理的具体需要，加强应急管理的专门立法，构建完善的城市应急管理法制体系，对城市应急管理的目标、原则、主体、职责、流程等各方面进行规范。二是完善城市应急预案。应急预案是应急法制的重要组成部分，城市应急管理所处环境的动态性和复杂性决定了城市应急预案需要根据环境的动态变迁及时完善。与此同时，城市应急预案本身又是由政府预案、部门预案、企事业单位预案、社区预案等具体预案构成的完整体系，应促进政府预案与部门预案、企事业单位预案、社区预案有效衔接，构建有机衔接的城市应急预案体系。三是强化应急管理的规划支持。城市作为各类资源和要素高度集中的空间，其应急管理能力与城市规划的水平密切相关。因此，应着力提升城市规划的水平，以科学和权威的城市规划为城市应急管理能力建设提供有力的支撑。

**强化城市应急管理的主体协作。**应急管理由前后衔接的多个环节有机构成，是一个复杂的系统工程，城市人口和资源的空间聚集性更凸显了应急管理的复杂性和重要性。这决定了必须在党的统一领导下强化多个主体间的协同合作。一是强化政府的主导作用。政府作为公共管理职能的履行者，承担着突发公共事件应

应急管理的基本职责，是应急管理的主导力量。为此，应进一步明晰政府在应急管理中的权责边界，强化政府的主导作用。二是调动企业的参与积极性。企业既具有参与城市应急管理的社会责任感，也有自身的参与资源，是城市应急管理的重要参与主体之一。应充分调动企业参与城市应急管理的积极性和主动性，激发企业的社会责任感，更好发挥企业在城市应急管理中的作用。三是促进社会组织的参与。专业性的社会组织在城市应急管理中可以发挥重要作用，应大力促进专业性社会组织的规范发展并积极动员其参与城市应急管理，充分发挥其功能优势。四是激发社会公众的参与热情。城市应急管理目标的实现关系每一位市民的安全，城市应急管理工作的落实也需要每一位市民的参与和支持。这就要求不断提升社会公众的应急素养和能力，充分激发社会公众的积极性，大力促进公众的自觉有序参与。需要注意的是，企业、社会组织和公众的参与不是松散的，而应当在党的统一领导下与政府力量有机协同，从而形成应对突发公共事件的最大合力。

**加强城市应急管理的机制创新。**城市应急管理能力建设离不开机制的创新。一是构建城市应急联动机制。城市应急能力的提升需要构建政府统一指挥、部门协同合作、社会有序参与的应急联动机制，形成条块结合、运转高效的应急管理网络。二是创新社区应急协同机制。由于社区应急资源和力量相对薄弱，提升城市应急管理能力，应当创新社区应急协同机制，有效统筹和凝聚社区范围内各类主体的资源和力量，以落实城市应急管理的支点

作用。三是健全城市应急信息公开机制。应健全城市应急信息公开机制，通过扩大信息公开的渠道、创新信息公开的形式、加强信息公开的技术支持等方式不断提升城市应急信息公开的效果。

**强化城市应急管理的技术支持。**当前，大数据、云计算、人工智能等新兴技术在城市应急管理中发挥着越来越重要的作用。提升城市应急管理能力，应强化城市应急管理的技术支持。一是加大城市应急管理全过程的技术支持。城市应急管理包括多个环节，不同环节的侧重点不一样，对技术的具体需求也存在差异。应根据应急管理不同环节的特点和需要，加大新兴技术在城市应急管理预防准备、监测预警、应急处置、情境恢复各环节中的应用，如预防准备环节运用信息化技术实现对应急信息的动态把握和应急物资储备的实时监管，监测预警环节运用大数据、云计算等技术实现对公共风险的实时监测、准确预报和动态预警，应急处置阶段运用人工智能等技术实现对突发公共事件的智能化处置，情境恢复阶段运用信息化技术助力突发公共事件结束后的心理援助，强化技术对城市应急管理全过程的支持。二是加大城市应急管理技术的研究开发力度。应急管理技术的研究开发是一个需要大量投入的系统过程。城市应立足自身实际，与相关高校、科研机构和企业合作，优先加大急需技术和装备的研究开发力度，提升城市应急管理的科技含量。三是促进城市应急管理技术应用的实时更新。当前技术发展日新月异，城市应急管理技术也是如此。这就要求对技术应用进行实时更新，以适应城市安全管理形

势和技术发展态势的需要。在进行城市应急管理技术应用和更新决策时，有两个方面需要注意。一方面，城市应急管理技术的应用和更新往往需要投入巨大的人力、物力、财力，这就需要在决策时理性平衡城市应急管理目标和成本投入，以实现最大的综合效益。另一方面，城市应急管理技术应用和管理不当也可能带来一些潜在问题，如数据安全风险、个人隐私信息的泄露风险等，这就要求对技术应用设置边界，做到依法、合理、适度的应用，并对已应用的技术依法加强管理，避免技术的不当使用。

（来源：学习时报）

## 韧性城市，韧在何处

面对城市安全的时代大考，在“十四五”即将到来的关键窗口期，重新审视、定义韧性城市的内涵，正当其时。那么，当我们谈论“韧性城市”时，我们应当关注些什么？

### 何谓“韧性城市”

2020年8月，中共中央、国务院关于对《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年-2035年）》的批复中首次提到“建设韧性城市”，而在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中，再次出现了“建设海绵城市、韧性城市”的表述。

在工程力学领域，韧性指“回到最初的状态”，“韧性城市”



则强调一座城市在面临自然和社会的慢性压力和急性冲击后，特别是在遭受突发事件时，能够凭借其动态平衡、冗余缓冲和自我修复等特性，保持抗压、存续、适应和可持续发展的能力。韧性城市能够快速分散风险、自动调整恢复，从而有效抵御外来冲击和减缓内部灾害。

“韧性指标”是衡量韧性城市建设水平的一大参考，包括城市空间布局是否合理、组织动员是否顺畅、治理方式是否有效等，其焦点更侧重在事先预防方面，即强化风险意识，让城市拥有充分准备去抵御“非常态状况”的冲击。

越是在全球占据突出地位、具备不可替代的角色功能的城市，其构建韧性城市方略的紧迫性就越强。记者了解到，一些国外大城市已开展起韧性城市的建设实践。如伦敦出台《管理风险和增强韧性》报告，纽约推出“一个更强大、更具韧性的纽约”计划等。

在国内，北京、上海、南京、成都等地也以政府工作报告、城市总体规划等形式，强调了韧性城市的重要性。

### **韧性城市建设为何重要**

当前，无论是大城市还是小城市，其人口、建筑、财富、生产等要素均持续集中。城镇化进程加快使城市面临的不确定因素和未知风险不断增加。突发性传染病、恐怖袭击、气候灾害已成为全球各大城市的共同挑战。

面对新变局，一些城市的发展观仍然局限在单纯的“谋增长、

快增长”层面，城市的整体安全度大多不在优先考虑的层面。对于可能遭遇的“非常态状况”，一些城市的防范意识仍不够强。

“当前城市建设的短板主要体现在健康、安全和基层民生保障方面，这也是左右城市可持续发展的主要因素。”中国城市规划设计研究院院长王凯说，唯有细化、优化城市规划，方能在外环境突然变化时，让城市仍具备强有力的抵御冲击、适应变化及自我修复能力。

因此，城市建设仅强调“抗灾”已难以很好地应对风险，以“耐灾”为核心的“韧性城市”治理思路，适应了全面提升城市的弹性和安全性、保障可持续发展的时代要求。

尽管各个城市的规模、发展阶段乃至灾害隐患都有所不同，但建设韧性城市一定是宏观层面的必然选项。

### **优化“三链”，提升城市“柔性”**

专家认为，从“十四五”开始，关于城市基础设施、交通通信、食品物资等要素的建设规划，不仅会考虑到城市日常生活的需求供给关系，更将考虑在重大突发事件下各种资源的承载力，以提升城市韧性。

城市要提升韧性，务必要先提升“柔性”。这里的“柔性”，指的是城市在面对突发灾害时所表现出来的灵活性。

简单举个例子，对于一些应急装备和物资，一座城市可能大多数时间都用不着，但仍然要具备短时间内生产、转产相关物资的能力。这样，危机发生后激增的“弹性需求”方能被有效满足，

保障城市资源在短时间内快速供给。

防疫期间，国内一些城市能够组织所在地企业在短时间内跨界生产口罩、呼吸机等物资，就是其产业链足够“柔性”、足够多元的体现。

提升城市“柔性”，增强城市整体安全性，重在“三链”。除了上面提到的产业链，还有城市链和信息链。

构建城市链，主要考虑的是当前城市群的发展态势。随着城镇化的发展，城市人口的流动已从城市内流动转变为城市间流动，风险防控越发呈现出跨域性与连锁性特点，更容易牵一发而动全身。

因此，城市群之间更需要长效化、可持续地强化政策同步、标准统一、结果互认。通过发挥中心城市和大城市设施完善、服务水平高的优势，开展城市群安全风险评估，建立区域风险监测预警体系和应急资源保障合作机制，统筹重要战略资源、科学确定管控级别、有效降低救灾成本。

此外，还要升级信息链，持续提升应急反应速度。

下一步，各城市应重点提高5G、云计算、物联网、智能终端等基础型信息设施的区域覆盖范围，支撑信息资源的跨部门、跨层级、跨区域互通和协同共享，借助大数据技术进行评估分析，判断是否存在供给缺口或冗余，保障重大风险灾害时期的正常生活。

### **锻造心理韧性，构建“软支撑”**

打造韧性城市，既要周密布局基础设施、物资储备、产业发展等“硬资源”，也要提升社区组织动员能力，涵养成熟的民众

心态，悉心培育公民科学素养，构建“软支撑”。

作为城市治理的基础性单位，社区是民众参与韧性城市打造的最直接载体。面对风险时立即展开行动，形成“自下而上”的修复功能，能够对城市的防御、恢复、反弹起到关键作用。

相关人士建议，未来应重点建设结构合理、素质优良、充满活力的社区工作者队伍，提升社区在危机面前的响应能力。

涵养成熟的民众心态，是为了让市民在灾难面前保持积极、坚强的面貌。有媒体报道，作为辐射全国的心理咨询与危机干预热线，“希望 24 热线”今年上半年接到的求助学生来电数超过去年全年，其中不乏小学生。未来，各地应强化对于市民的心理咨询与干预，提升市民的归属感和向心力，建立共同抗击风险的情感联结，以便在危机来临时迅速提振心理防线。

培育科学素养，是为了让市民在风险面前不因恐慌而自乱阵脚，让城市的危机动员更高效。因此，要大力度地普及科学知识，加强安全教育，提升防灾意识。运用线上线下多种方式宣传、推广应急知识，普及突发情况下的生存技能，并适时举行自然灾害、恐怖袭击、疾病传播等救灾演练。

（来源：半月谈）

---

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及  
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。

---