

西咸研究

(第 11 期·总第 259 期)

西咸新区研究院

2022 年 4 月 8 日

以“城市安全”推动创新城市发展方式实践的 思考与建议

西咸新区研究院课题组

发展是安全的基础，安全是发展的条件，对国家、社会、行业、城市、个人等任何主体而言，安全是头等大事。2014 年，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上首次提出了总体国家安全观，系统强调了“11 种安全”。2020 年，习近平总书记在中央政治局第二十六次集体学习时强调，要把国家安全贯穿到党和国家工作各方面全过程，同经济社会发展一起谋划、一起部署。3 月 31 日，习近平总书记在中央政治局常务委员会会议上指出，要坚持统筹发展和安全，发展决不能以牺牲安全为代

价。国家“十四五”规划也首次把统筹发展和安全纳入“十四五”时期我国经济社会发展的指导思想。基于此，一方面，总体国家安全观是全面、系统的，是把国家政治安全、经济安全和人民安全相统一；另一方面，是动态、平衡的，统筹经济社会发展与安全保障之间的互动平衡。

城市安全是城市赖以生存的基础，涵盖了城市从规划、建设、管理、发展的方方面面，包括经济安全、生态安全、社会安全、网络安全等，其本质上就是要回归到以人为本的发展模式，以人的安全和更广大群体的利益为核心，而非仅从城市自身考虑问题。纵览我国城市发展史以及近几年城市建设经验，大多数城市都将安全建设作为底线红线，将城市安全能够全面体系化并提到战略高度的目前仍是一片空白。西咸新区作为国家级新区，自设立以来在城市安全领域探索取得了一些经验成果，我们理应按照“总结成效、填补空白、推出经验”的原则，站在国家战略高度、城市历史演进维度、未来城市发展趋势角度、治理体系现代化深度，超前策划、系统谋划，在城市安全领域强化系统集成、大胆探索实践，走出一条具有引领性、特色化的建设路径，打造新时期我国创新城市发展方式标杆。

一、为什么要以城市安全推动创新城市发展方式实践

从国内外发展形势看，当前我国城市发展方式、产业结构和区域布局发生深刻变化，城市作为日益复杂的巨系统和生命体，各类事故隐患交织叠加、易发多发，加之投资安全、金融安全、

生态安全、网络安全等不同类型风险交相演绎，影响城市安全的因素日益增多，如果防范不及时、应对不力，就会传导、叠加、演变、升级，引发连锁反应，安全重塑成为城市发展的**重要指标**。

从落实总体国家安全观看，以城市安全破题是贯彻习近平总书记总体国家安全观重要指示要求，深刻把握我国“愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可”的历史方位的基础上，进一步落实十九届六中全会精神、国家“十四五”规划、国务院《关于推进城市安全发展的意见》等，加快实现城市安全发展治理能力和治理体系现代化的**重要内容**。

从当前疫情常态化防控看，习近平总书记在3月17日召开的中共中央政治局常务委员会会议上指出，要统筹好疫情防控和经济社会发展，最大限度减少疫情对经济社会发展的影响。以城市安全破题是坚持底线思维、居安思危、未雨绸缪、主动防范化解各类风险隐患，构建系统性、现代化的城市安全保障体系，全面提升城市安全的功能韧性、过程韧性、系统韧性，探索常态化疫情防控条件下的经济增长新动能、社会生活新模式、人员往来新路径的**重要举措**。

从创新城市发展方式看，近年来一些特重大安全事故暴露出城市安全风险底数不清、安全风险辨识水平不高、安全管理手段落后等短板，西咸新区作为国家级新区，要主动扩大创新城市发展方式“横切面”、贯穿城市安全“纵深面”，善于找准城市发展“命门”，把开展安全发展示范城市、韧性城市建设等作为**重要**

路径,进一步发挥西咸新区作为国家创新城市发展方式试验区的综合功能。

二、以城市安全推动创新城市发展方式实践的思路和步骤

坚持把城市安全贯穿到创新城市发展方式全过程,统筹发展和安全的思想自觉、行动自觉、创新自觉,综合考虑资源匹配和新区实际,坚持安全同经济社会发展一起谋划、一起部署,聚焦城市规划、建设、管理“链上”安全,生产、生活、生态“面上”安全,收支、融资、投资经济安全,政府、社会、市民主体安全,确定建设坐标、构建工作体系、加大数字赋能、打通生命周期、创新社会协同,形成全天候、系统性、现代化的城市安全体系,实现高质量发展和高水平安全的良性互动、动态平衡,打造我国城市安全建设范例。

第一步：全面摸底、构建体系。在全面梳理新时期城市安全的新情况、新风险,以及中省对城市安全的新部署、新要求,委托国内顶尖智库或团队,全面调研新区城市发展现状,立足城市“生命体”综合研判、系统谋划,做好城市安全顶层设计,构建体系化、闭环式、全周期的城市安全体系。

第二步：数字赋能、产研结合。针对当前常态化疫情防控,以“城市安全15件事”为先导,重点先从公共安全、应急安全等领域探索,统筹各类优质资源搭建研究平台,推动城市安全、智慧城市、韧性城市融通建设,利用国内外最先进数字化技术和手段集成信息、实时感知、数据共享,大力推动先进安全产品研

发和产业化，扩大新区在城市安全领域的品牌知名度和话语权。

第三步：共建共享、引领发展。在总结新区城市安全建设理论成果、实践成果和产业成果，进一步将新区城市安全维度向生态、经济、网络等领域拓展，并积极向相关国务院及相关部委和省市专题报告，同步建立完善产业相关标准体系、关键亟需的技术和产品标准、重点领域安全生产标准，将新区打造成为我国城市安全建设试验区，以城市安全推动创新城市发展方式实践。

三、以“城市安全 15 件事”推动创新城市发展方式实践的思考

（一）科学谋划新区城市安全“成长坐标”

制定一个安全提升规划。邀请国内顶尖智库或国家部委相关机构开展新区城市安全专题调研，明确科学内涵、时代使命、发展愿景，提出战略发展框架和核心体系，制定实施西咸新区城市安全总体提升规划，明确城市安全行动路径。**建立一套部省区联动机制。**采取战略合作、项目共建等方式，搭建省部区际定期联席沟通机制，协调推进重大合作事项，共建重大研究平台、产业合作平台，推动更多城市安全新理论、新成果、新产品在新区落地。**设立一个安全动态监测中心。**聚焦新包括城市生命线工程、公共安全、生产安全和自然灾害四个板块，谋划成立新区市政设施监测中心，全领域、全过程、全时段动态监测，实现“一中心览全域”。

（二）构建“全面统筹领导、联动响应处置”工作体系

搭建一套联动指挥体系。建立“新区+新城+街道+前端末

梢（社区、村、企业等）”联通的应急指挥信息系统，搭建“西咸应急通”APP，实现应急指挥信息第一时间获取、队伍第一时间响应、处置第一时间到位。**完善一套“大应急”协同机制。**建立新区统一领导、多部门联动的大应急协同机制，健全联合会商研判机制和短临监测预警机制，应急管理部门统筹、相关部门协同成立现场（移动）指挥部，实现安全处置“一网联动”。**打造一个校地融合范例。**发挥西安科技大学省部共建优势，在新区谋划建设国家（西部）城市安全研究中心，推进课题研究、规划编制、标准制定、技术咨询、人员培训等，培育研发一批风险监测预警、安全防护防控、应急处置救援及智慧安全云服务等创新型产业。

（三）打造数字智慧赋能城市安全的“最优答案”

布局一批感知监测系统。利用物联网、视频识别、航空遥感等感知技术，在新区四大板块布设各类物联传感器，构建自然灾害、事故灾难等立体化感知网络，建设多维度、立体化广域覆盖的城市安全风险感知数据采集和反馈体系。**制定一套动态管控方案。**加快新区现有智慧城市共性平台和应急联动指挥平台融通建设，以风险隐患点、危险源、重要基础设施和重点防护目标等信息为基础，对风险隐患进行实时分析研判、动态闭环管控，建立历史事故研判分析制度，大力提升数字化作战能力和应急处突效能。**打造一个精准处置平台。**统筹建设具有精准映射、虚实融合、模拟仿真为核心能力的数字孪生城市，实现城市风险自动发现、

城市运行规律主动洞察、人和物轨迹追踪回溯、事件精准定位管控、要素资源高效配置等，实现全域感知、系统决策、精准调控。

（四）打通贯穿城市安全领域的全生命周期闭环

探索一套城市规划设计标准。建立城市空间规划安全红线制度、“留白”空间制度，完善重大项目规划安全风险评估与论证机制，构建适应城市发展的高层建筑、大型综合体、大型游乐设施等“城市安全标准体系”。**建设实施一批平灾结合项目。**推动国际足球中心等大型体育场馆、展览馆等公共设施平灾两用快速转换设计，提高城市公共设施空间通用性。**试点建设一批韧性社区。**结合全市城市更新和建设管理服务提升重点工作，完善社区应急避难、医疗、消防等应急服务功能，探索建设韧性社区标准化试点，打通城市安全建设“最后一公里”。

（五）创新政府社会市民一体协同的安全共同体

创新一套社会力量参与办法。充分调动社会公众、第三方服务机构等参与城市安全建设，依托“西咸应急通”APP建立市民群众举报及先期响应机制，探索引导保险机构参与风险治理，推动商业保险机构开发个人巨灾保险产品。**锻炼一支“行家里手”队伍。**强化新区领导干部应急教育培训、应急演练，提升风险研判、危机预防、科学决策、快速应变、现场指挥、综合统筹能力，练就硬脊梁、铁肩膀、真本事。**建立一条安全培训链条。**常态化、分众化、精准化开展宣教培训，加快建设新区城市安全教育培训基地，同步建立一套从幼儿、学生、就业至退休的全链条安全培

训教育体系，打造城市安全建设人人有责、人人尽责、人人享有的命运共同体。

（执笔：西咸新区研究院综合处处长赵江，干部李宁）

附件：国内城市安全建设典型案例

附件

国内城市安全建设典型案例

一、深圳注重提升社会动员和源头防范能力

（一）加强城市安全法制建设。用足用好特区立法权，在城市安全发展、自然灾害防治和应急救援等方面开展创新立法，提升城市全生命周期、自然灾害全链条风险管控能力。出台《深圳市安全风险管控暂行办法》和《城市安全风险评估导则》《企业安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设通则》地方标准，形成全方位、全领域、全过程风险管控合力。

（二）超前防范城市安全重大风险。制定出台《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录(2016年修订)》，引导产业结构调整和投资方向，优化产业布局。高度重视风险评估，先后组织开展两轮城市公共安全风险评估，分类分级制定落实管控及应急处置措施，健全完善风险辨识评估、动态管控、联防联控机制。

（三）实施科技强安战略。按照“事前紧盯预防、事中强化应对、事后着重补弱”的工作思路，部署应用城市公共安全风险分级管控系统，实现全流程信息化管理、自动化测算、动态化管控、图层化展示。全面推广“应急一键通”APP，已有14万名企业负责人、5.9万名三防责任人安装使用，实现监测预警、视频连线、灾情直报“一键触达”。

二、合肥注重推进城市安全治理能力研究

（一）打造风险立体化监测网。成立城市生命线安全运行监测工作领导小组，统筹推进城市生命线安全工程建设，以物联网、云计算、大数据等手段，探索监测预防燃气爆炸、桥梁垮塌、城市内涝、管网泄漏等突发事件。截至 2021 年底，合肥市城市生命线安全工程已完成一期、二期建设，建成桥梁、燃气、供水、排水、热力、地下管廊六大专项，布设 100 多种、8.5 万套前端监测设备，打造监测感知“一张网”。

（二）增强风险响应处置合力。将公共安全科研项目作为重点社会民生项目，通过与清华大学合作共建公共安全研究院，打造公共安全领域产学研用基地。攻克城市高风险空间识别、跨系统风险转移和耦合灾害分析等核心关键技术，破解复杂环境风险监测感知的“卡脖子”技术难题，着力构建城市运行安全风险评价值和物联网智能监测技术体系。

（三）探索城市安全发展路径。以每天 500 亿条数据为基础，深度挖掘城市安全运行规律的基石。例如，在燃气安全方面，根据系统精准识别的高风险线路、风险点及空间风险量化模型推测，布设前端监测设备，让风险防控更加精准；结合城市地下管网地理信息系统，摸清燃气输送管线占压等隐患底数，对隐患逐一治理，提升本质安全水平。

三、成都注重做强监测预警“大脑中枢”

（一）精准识别风险。制定《成都市安全风险管理办法》《城市安全风险评工作导则》，分类编制 69 张安全风险辨识标

准清单和 14 项重大危险源辨识清单，在城镇燃气、输配电网、城市供排水、轨道交通等 4 个城市生命线工程和 10 个重点行业领域开展风险评估；建成城市安全风险信息管理系统，全市 1.2 万余家企事业单位动态辨识评估安全风险源 36 万余项，形成城市安全风险电子地图、风险管控明细表、风险信息库、应急资源库“一图、一表、两库”。

（二）建立联防联控机制。制定城市运行安全风险综合监测预警工作机制，健全风险定期报告、分析会商、分级管控等制度，每月定期向企业、行业部门、各级政府、市民群众精准发布预警提示。发布党委政府和领导干部安全生产责任、行业部门安全生产监管、自然灾害风险防治、消防安全职责“四张清单”，建立安全生产职能职责指定管辖和动态调整机制，夯实责任主体。

（三）强化科技赋能。搭建“一网统管”平台，建成网络理政中心，汇集全市 66 个市级部门、23 个县（市、区）267 个信息系统，共享各层级经济、市场监管、教育、卫健、旅游、住建、环保等领域政务数据，以及三大电信运营商人群热力数据、水电气管网数据 315 亿条，实体打造城市智慧服务中心、治理中心、应急指挥中心，为全面管控城市安全风险提供坚强基础保障。

送：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）。
