

## 张新平、袁晓勤：谈城市御灾

作者： 发布时间： 2004-7-19 16:33:03

# 城市御灾制度先行

——暴雨引起的对城市建设反思

本报记者 冯蕾

一周前暴雨突袭北京，对北京市的基础设施、管理水平、紧急应变能力提出了考验。遗憾的是，面对这一突发事件，我们的城市依然显得被动。一些人质疑，倘若这场暴雨的降临恰逢工作日会怎样？倘若正是奥运会举办期间又将怎样？北京暴雨过后，温家宝总理提出“要对城市建设进行一些反思”。

就在北京暴雨后两天，雷雨狂风又突袭中城，造成25人受伤、7人死亡。不仅仅是暴雨，短短的一年多时间，非典疫情、吉林市火灾等一再提醒我们，随着城市的发展，解决城市防灾减灾以及突发事件问题已经刻不容缓。

完善应急机制，让城市处变不惊

“当暴雨骤然来临时，我们最缺的并不是排水管，而是把所有应急资源有效调动的机制。”北京大学政府管理学院副院长赵成根教授说，只有建立完备的应急管理机制，城市才能处变不惊。应急预案的成熟程度是城市应急机制成熟程度最基本的标志。在制定应急预案时，就要尽可能把可能出现的紧急情况考虑进去，使法律法规具有弹性，具有可操作性，使应急工作有章可循。西方发达国家的危机管理制度值得借鉴。例如，对于每类突发事件，政府都有一整套细化的危机管理操作办法，包括法律体系、组织机构、资金配备。暴雨下到哪个等级，就规定配备多少警力。单靠一次紧急动员或一次紧急会议难以成功应对每一次突发事件。此外，科学的决策机制至关重要，这需要有一套完备的领导机构和专业化的应急队伍，在具体执行中，政府各部门要“协调作战”，按照既定应急预案，进行规范有序的应急操作。

然而，“在大自然面前，人类永远只是孩子”。赵成根教授说，危机的来临总是出乎人们意料，应急机制的建立不可能总是依靠预先的理性设计，更重要的是在经历每一次危机后，进行总结、反思，从而打破桎梏，提出新的应急制度。西方发达国家已拥有200—300年城市管理的历史，它们的应急管理机制已经十分成熟，这建立在它们对每一次灾难的深刻总结上。

正所谓“吃一堑，长一智”。从这个意义上说，北京的这场暴雨也是一件好事。正如去年非典疫情一样，促使我们的观念、组织、机制发生巨大的变化，也促进了应急管理机制的建立和完善。2001年，一场小雪导致北京交通瘫痪，北京市由交管、市政、环卫、气象多个部门组成的“雪天道路交通保障应急指挥部”，并制定了相关的应急预案，之后，北京的交通再没有因为一场雪瘫痪过；2003年“非典”爆发后，北京市加大了卫生防疫体系的建设与管理，初建成效；目前，北京市正在组织建设一个综合减灾应急指挥管理体系，今后两年内将可以启动，预案的主要内容主要针对暴雨、高温、地震等自然灾害，也包括一些人为灾害。

将防灾控灾纳入规划，让城市均衡发展

“反思这一问题，仅仅针对城市基础设施水平、综合管理能力、针对性的应急措施等进行补救是远远不够的，而迫切需要着眼于城市长远的健康发展，对城市规划、城市建设和城市管理中存在的深层次的矛盾和不适应的方面加以认真研究，以新的发展观为指导，建立能够有效应对灾难和突发事件的机制和体制。”中国社科院城市发展与环境研究中心副主任张新平说。

他指出，北京这一次大雨所造成的交通瘫痪，也同样暴露出城市规划存在的痼疾。他建议将“突发事件管理”纳入城市社会经济发展规划，把城市安全、防灾、减灾纳入规划中全盘考虑。实现城市现代化，保证城市安全始终应放在首位。在发展经济的同时，要不断提升城市抵抗突发事件能力，捍卫和保护经济发展的胜利果实，否则会前功尽弃。

中国社科院城市发展与环境研究中心袁晓勤博士说，目前，部分城市的规划体制、城市规划队伍、城市规划理念等还带有严重的计划经济色彩，普遍表现为重生产、轻生活，重收益、轻环境，重短期、轻长期、重地面、轻地下，遇到城市灾害也就束手无策。这就要求我们全面加强城市总体规划，加强对于综合发展战略的研究能

力。根据城市发展的不同阶段和主要矛盾，相应地组织研究城市的交通、环境、就业、居住、功能调整等方面的重大问题。调整城市规划编制机制，重视市场机制，尊重市场力量，增进规划方案的科学性和可实施性。而改革城市建设存在的体制性问题与政府职能转变有着密切的关系。现在的部分城市高楼大厦鳞次栉比，广场花园比比皆是，“形象工程”、“政绩工程”屡见不鲜，但是污水处理、排放和垃圾处理系统匮乏。原因之一是地下的基础设施工程投资高，不好看或者看不见。在发展城市经济的同时，需要建设好城市防灾控灾体系，一切从群众实际利益出发，完善城市平衡发展的制度框架。

当前，我国城市化进程正在逐步加快，2002年我国660座城市中，市区（含市辖区）人口超过100万的有171座，市区（含市辖区）人口超过50万的有450座。这些大中城市集中了全国25%左右的人口和70%左右的经济总量。袁晓勤说，以往提起现代化，人们通常想到一些显性指标，如人均GDP多高，人均绿地面积多少等，还有人认为只有高楼大厦宽马路才是现代化城市的象征，这是现代化发展的误区，导致一些城市只重视经济建设和绿化环保和环境改造，而忽视一些隐形的东西，如城市道路通行速度，各个功能模块的协调发展，城市管理水平等等。要想尽快缩小这种差距，从根本上来讲，还是应该从政府的职能转变入手，从缩小制度性的差距入手。政府部门需要给城市居民提供一个安全、有序的生活环境，满足城市居民基本需求，包括安全、就业、住房、交通、教育、医疗、基本社会保障等。这是政府一切工作的基础，也是经济社会统筹发展的必然要求。

文章出处：光明日报，2004-7-19

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客