

课题组：把握抗“非典”契机，加快城市建设

作者： 课题组 发布时间： 2003-11-13 19:25:39

随着“非典”疫情逐步得到控制，人们关注的热点逐步从防非典的技术问题转向类似突发事件的社会应对问题。有关这次“非典”事件对我国经济社会的负面影响及其对策各方面已多有研究。本文从抗击“非典”与城市建设的视角谈几点认识。

我国正处在以新型工业化和加快城市化推进全面建设小康社会、实现现代化的历史时期。城市作为国家和地区的经济中心、政治中心、文化中心和人居中心，由于其人口密度大、居民交往频率高、经济社会活动强度大，而成为这次“非典”的重灾区和抗击“非典”的主战场。“非典”疫情使城市付出了高昂代价，也暴露了城市建设与发展中的缺陷。以这次非典为契机，总结经验教训，增强前瞻性和现代意识，在加快城市公共服务设施建设的同时，努力提高市民社会的发育水平，对于提高城市应对突发事件的能力，减少城市建设成本具有重要现实意义。

第一，强化城市环境污染治理刻不容缓。德国生物学家、免疫学专家布格尔教授认为，近二三十年来，世界各地不断有新病毒出现的主要原因是由人类自身行为引起的。环境污染、人口极端密集、基础设施条件差等等都有可能成为新病毒产生的条件。科学已经证明，环境污染可以使病毒基因发生变异，导致新病毒的出现。“非典”最早发生于珠江三角洲地区，严重扩散于北京等经济发达、城市化程度较高的地区并非偶然。在这些地方工厂多而分散，环境污染严重，外来人员工作生活环境差，健康得不到保障。为了追求任期内的经济增长速度，保护当地企业竞争力，地方政府更多地把主要体现为外部效益的治理环境污染作为口号，热衷于表层的城市形象塑造；企业为了利润最大化，而把治理“三废”的成本外部化，又受不到应有的处罚，其结果必然是环境质量的整体下降，成为大规模疫情爆发的温床。事实上，由于城市地区人口密度大、工业活动更为剧烈，对环境系统的干扰和破坏更为强烈，环境破坏所造成的经济损失和社会影响更为巨大，因而治理污染、保护环境也就更加刻不容缓，更需要从制度设计上规范地方政府和企业环境行为。这也是今天我们提出城市是我国环境保护重心的依据所在。

第二、治理环境要增强前瞻性，要讲投入产出效益。为抗击“非典”，各级政府纷纷采取措施，其中最引人注目的是各地紧急新建、改建和扩建了一批“非典”定点医院，由此引发定点医院选址以及相关措施的配套问题。据《京华时报》2003年5月29日报道，北京市爱卫会办公室和农村饮水领导小组办公室调查发现，距“非典”定点医院1公里范围内的55个村、55口水井都不同程度的存在“非典”污染隐患，其中严重的有40口。为此，北京财政紧急拨款150万元用于安装污染严重水井的臭氧消毒设备和泵房防护设施。但未见作为污染源的“非典”定点医院采取措施的报道。这就导致了因定点医院选址不当、措施不力而加大防“非典”成本，甚至防“非典”目的落空的可能。

北京“非典”定点医院除小汤山二部为新建外，其他均为现有医院改建。早在定点医院选址之初，就有环境专家指出小汤山不宜建设大型传染病医院。因为小汤山地处北京地下水补给区，市区地下水均由燕山、西山山脉流经南口、小汤山一线，再经海淀、朝阳流入城区。小汤山地下水一旦被污染后果不堪设想。而一些改建的定点医院本来就地处繁华闹市，作为传染病医院而风险大增。城市规划建设对城市环境具有决定性作用，保护环境必须坚持预防为主、防治结合、瞻前顾后、规划先行。既要提高环境治理在城市规划建设中的地位，又要充分考虑环境治理的现付成本和总成本，正确处理环境效益与经济社会效益的关系。特别是在应对突发事件的紧急关头，更应权衡利弊，统筹规划。不计成本、不顾长远也是不负责任的一种表现。

第三、加强自组织建设是城市社区发展方向。抗击“非典”的实践证明，应对诸如公共卫生、地震地质灾害、火灾洪灾、人为事故等突发事件，不仅需要建立灵敏高效的国家救助机制，而且更需要建立居民自我动员、自我救助机制。社区是个人、家庭、单位参与社会活动的基本地域单元，也是城市政府实施行政管理的最基层的组织单元。面对突发事件，政府的反应总要有一定的滞后（9·11事件发生2小时后，美国总统才发表电视讲话），能够在第一时间做出反应的只能是事件发生地的社区。如果社区成员具有自我保护、救助他人的意识和知识，如果发生地社区具有相应的动员、组织能力，对于把突发事件损失减少到最低限度无疑将发挥重要的基础作用。城市社会是一个复杂的、混沌的巨系统，充满着不确定性。作为一种他组织力量，来自政府的管理和干预对于简单系统有较高的效率，但对于多样化的。复杂系统往往无能为力。从中国城市目前的实际看，要求街道办事处、居委会等政府派出机构

(或准派出机构)满足市民多样化需要,既不合理也不可能。社会系统内部的自我调整、主动调节机制是形成社会运行秩序的基础。这种自我调整、主动调节机制形成的过程就是自组织过程。国际经验表明,越是成熟的社会,其社区的自组织程度越高。因此,加强社区的自组织建设不仅是构建我国城市社会基层结构的需要,也是适应现代化城市发展的要求。

第四、外来人口应成为市民的平等一员。4月下旬开始,广州、北京等“非典”疫情严重的城市相继爆发了农民工返乡浪潮。5月15日全国防“非典”指挥部农村组组长刘坚估计,全国返乡民工约800万人,其中有400万人因“非典”返乡。“非典”疫区城市农民工大量返乡可能造成疫情大范围失控。从北方地区疫情报道看,初增病例省份均为输入型患者,“非典”传播与北京农民工返乡有很高的相关性。“非典”突发城市的农民工返乡的原因大致有四,一是长期身份排斥,特别是历次重大活动之前对农民工的清理、遣返,使农民工对所在城市缺乏认同感和归属感。疫情爆发之初,北京某外来人口聚居区的居委会曾发布公告,要求外地人限期离开,后虽被禁止,但也足以看出北京管理者和市民的习惯心理。二是农民工缺乏足够的信息和文化知识,影响对“非典”疫情的正确判断。三是农民工与雇主多无正规用工合同,雇主可随意解雇以减少“非典”风险。四是农民工多无医疗保险,看不起病。因此“非典”时期农民工返乡的根子在城市政府。为防控“非典”,各级政府相继出台了一系列保护农民工权益的措施,对于控制民工返乡发挥了重要作用。我们希望,各级政府保护农民工权益的措施不是权宜之举,将一些应该也能够固定下来的措施制度化,并以这次抗“非典”为契机,推进城市对外来人口管理制度的改革。其一,我国有7000万以上农民工在城市工作,承担着城市几乎全部的苦、脏、险、累岗位。他们是城市建设者,已经并将继续为城市发展作出不可或缺的贡献。给外来人口以平等的市民待遇,包括与市民享受同等的养老、医疗、失业、工伤、子女入学等社会保障权利,参加工作所在地的人大、政协、街道、居委会的民主选举权利等等,既是社会主义民主的本质要求,也是城市社会稳定、可持续发展的要求。外来人口没有平等的市民权利,何来对城市的认同感和归属感?其二,调整管理外来人口的思路,由防管型转变为服务型。加强城市劳务市场管理,特别是完善劳动法规体系,对雇主依法监督,为农民工提供法律救助。其三,关注和改善外来人口的居住条件。城市规划要把外来人口纳入视野,重视外来人口聚居地带的建设。一方面要严格农民工宿舍标准,改善卫生条件,加大对私搭乱建依法整治的力度;另一方面应对城乡结合部、郊区进行合理规划,结合实施农民上楼计划,为外来人口兴建一批符合标准的廉租小区。在一个人口高度聚、相互依赖的城市社会里,面对突发性事件,所有居民都是平等一员,不可能有市民和非市民之分。

文章出处: 中国社会科学院要报

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

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