

福田区构建公共安全体系研究

本项课题调研，主要以研究探讨如何构建福田区公共安全体系为核心内容，将从如何加强和完善公共安全管理能力与体制建设，提高综合预防和应对突发公共事件的能力，构建防灾减灾安全保障体系为重要研究内容。

一、公共安全体系的基本内涵

公共安全体系包括生产生活安全、食品安全、突发事件应急等诸多方面，涉及到人与人、人与社会、人与自然等基本关系的安全管理。物质资料的生产是人类生存发展的基础，是现代社会的活动，生产活动中的安全风险是人类面临的重大问题。分析我区的区域特点和实际情况，在公共安全体系中最主要、最基本的领域主要集中在安全生产及公共突发事件这两大部分。

构建公共安全体系的目标，就是以科学发展观为指导，以提升本质安全保障水平为出发点，以确保人民群众安居乐业为目的，全面构建经济社会发展的安全保障体系，对安全生产领域为主体的安全风险实行法制化、制度化、标准化、社会化管理，实现安全防范的积极保障，持续改进安全保障条件，建设本质安全型企业、安全保障型社会，实现安全发展。

二、总体思路及指导思想

我区公共安全体系建设主要包括以下三个方面内容：

（一）坚持安全发展的原则，按照市、区两级党委、政府关于打造高效政府、责任政府、民生政府、服务政府的要求，配合我区未来产业发展所突出的“**总**（总部经济）、**高**（高端服务业）、**新**（新兴产业业态）”等要求，结合中心城区发展需要，构建安全生产监管新机制新体制，强化督促、指导和协调，全面落实政府各监管部门的监管责任。

（二）贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，坚持标本兼治，在开展重点区域、重点领域、重大安全隐患整治的同时，通过执法监督、政策引导、宣传推广、指导服务等途径，督促各部门推动企业全面落实安全生产主体责任，建立和完善自我管理、自我约束的长效机制，实现公共安全环境持续改善，减少和避免各类事故的发生。

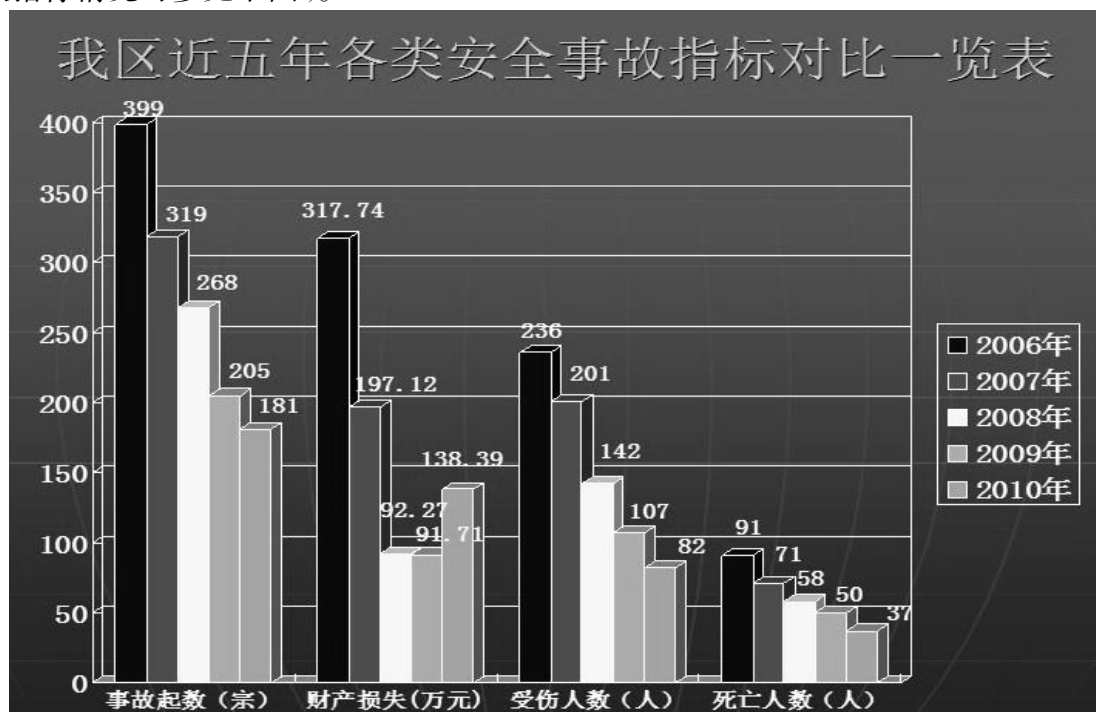
（三）坚持以人为本的理念，按照“平战结合”的原则，统筹规划、整合资源，建立和完善与城市功能相适应的统一指挥、分类管理、功能齐全、运转高效的公共安全应急管理体系建设，妥善处置各类突发公共事件。

三、十一五时期我区安全生产主要任务完成情况及实施成效

“十一五”期间，福田区的发展突出了中心城区的优势，经济增长总量和质量稳步提高、产业结构不断优化升级、第三产业繁荣兴旺、高新技术产业迅猛发展、综合经济实力跃上新台阶，政府投资力度加大、城区管理与建设成效显著，社会事业成绩突出、人民生活水平实现初步富裕，经济体制改革进一步深化、政府管理效率提高、民主法制建设不断推进。

“十一五”期间，福田区委、区政府始终高度重视安全生产及公共安全管理，相继采取了一系列重要举措，将安全生产纳入规范市场经济秩序的重要内容，颁布实施了多项政府规范性文件，安全监管工作逐步进入法制化轨道；对事故多发、人民群众普遍关注的重点领域集中开展了安全生产专项整治；加强了各级安全生产机构建设，加大了安全生产监督检查和行政执法力度，严肃追究事故责任。经过五年的共同努力，全区安全生产状况保持了多年稳定的态势。

（一）各类指标控制任务完成较为理想。2010年，我区共发生交通、火灾、职工伤亡、森林火灾及其它各类安全事故共190宗，死亡41人，受伤90人，直接经济损失约142.68万元。与“十一五”初期的2006年相比，事故宗数下降52.38%，死亡人数下降54.95%，直接经济损失下降55.10%；未发生重特大事故，安全生产形势达到了近年来的最好状态（具体事故指标情况可参见下图）。



“十一五”规划期预定的“五年内保持亿元GDP安全事故死亡率、工矿商贸从业人员生产安全事故死亡率呈现累计下降趋势”的目标也得到实现（具体指标对比情况可参见下表）。

序号	分类	项目	年度各类指标完成情况			2010 年与 2006 年同比
			2006 年	2009 年	2010 年	
1	生产安全	死亡人数(人)	6	6	3	下降 50%
		控制指标(人)	8	6	5	/
2	消防安全	死亡人数(人)	3	0	0	下降 300%
		控制指标(人)	/	0	1	/
3	道路交通	死亡人数(人)	82	44	38	下降 53.66%
		控制指标(人)	77	50	43	/
4	各类安全事故宗数		399	205	190	下降 52.38%
5	各类事故财产损失(万元)		317.74	98.95	142.68	下降 55.10%
6	各类安全事故死亡人数(人)		91	50	41	下降 54.95%
7	年度 GDP(亿元)		1167.98	1623.17	1832.63	/
	亿元 GDP 死亡率		0.0779	0.0308	0.0224	下降 71.25%
8	规模以上工业产值(亿元)		1322.12	985.97	938.32	/
	规模以上工业产值死亡率		0.0688	0.0507	0.0437	下降 36.48%
9	常住人口数(万人)		118.22	120.61		/
	10 万人死亡率		0.0770	0.0415		/
10	社会从业人员(万人)		98.36	100.83		/
	社会从业人员生产安全事故 10 万人死亡率		0.610	0.595		/

(二) 安全生产基层基础建设扎实推进，突出表现在基层监管机构队伍建设进一步加强。自 2006 年开始，10 个街道在完善安全管理委员会工作机制的同时，全部建立了安全生产执法队伍，区、街道两级专职安监工作人员近 140 人；并在区安委办的努力推进下，陆续建立了 17 支消防应急分队，目前已拥有应急队员人数接近 200 人。

(三) 安全投入力度进一步加大。区政府从 07 年开始建立了每年不少于 400 万元的安全生产专项资金，2010 年更是增至 500 万，并确保该项经费使用率不低于 70%；在区、街道两级的共同努力下，各单位保证了必要的业务经费投入，均配备了必需的办公设备、执法装备、劳动保护用品、应急救援装备，基层安全保障能力明显提升。

(四) 安全生产事故防范能力有效加强。近年来，通过落实开展“基层基础年、隐患治理年、安全生产年”等国家省、市、区各级政府关于安全工作的部署，全区上下以各

类专项整治行动为载体,扎实推进安全隐患排查治理,深入开展重点行业领域专项整治,严厉打击安全生产违法行为,有力确保了重点时段、重要活动、重点部位的安全稳定。全区每年组织各类专项行动不少于5次,年排查并治理安全隐患逾千处,有效推动了辖区安全生产向良好态势发展。

(五) 安全生产信息系统建设得到推进。为了实现科技兴安战略近年来我区陆续建立并完善了安全生产监督管理信息系统、安全生产行政执法系统、安全社区综合监管系统、安全生产数字化远程监测监控系统等信息平台,有效提高了辖区安全生产信息化管理水平,使企业基本信息、隐患排查治理情况查询及实时远程动态监控等功能得以便捷实现。

(六) 安全社区创建工作走在全市及全省前列。区政府自06年开始着手推进安全社区创建工作,作为深圳市乃至华南地区首个试点城区,截至目前,我区已建立事故记录和伤害检测点共881个,已有1个街道获得“国际安全社区”称号、8个街道获得“全国安全社区”称号,2010年底实现全区整体通过“全国安全社区”评审目标,成为华南地区首个获评“全国安全社区”称号的区级单位;2010年底,我区香蜜湖社区安全教育中心也正式投入使用。

四、“十一五”时期公共安全领域存在的主要问题

近五年来,区委区政府领导高度重视安全生产工作,区安委会成员单位各司其职,紧密配合,较好地完成了市政府下达的事故控制指标,辖区连续多年保持了安全平稳态势,但我们还要清醒地看到辖区安全形势依然严峻。

(一) 转型期暴露出诸多矛盾加大了公共危机的潜在风险。随着社会经济多年的快速发展,部分地区的经济差距较大,历史积淀的一些深层次矛盾逐渐显现并日益尖锐:作为中心城区,随着商贸、服务业高速发展,我区人口不断增多,户籍人口和暂住人口比例严重倒挂,人员素质参差不齐,导致各类突发公共事件的风险上升,社会治安形势日趋严峻;数量庞大的“出租屋”和“城中村”成为治安案件和突发事件的多发点;部分劳动密集型及个别从事非法生产经营的中小企业在安全生产、劳动关系管理等方面存在大量不规范行为,极易发生安全生产事故和劳资纠纷引发的群体性事件;随着城市现代化程度日益提高,水、电、气等重大国计民生工程密集,也加大了城市突发公共事件的风险。

(二) 应急管理体系自身的薄弱也降低了目前公共安全监管的效率。一是街道和社区应急管理力量相对薄弱,区级应急部门处置突发事件受到一定的制约,其协调和处置的效能还不能得到充分显现;二是区级应急机构及城管、公安、安监等相关职能部门的信息系统存在“信息孤岛”以至信息无法共享对接等现象,尚需整合;三是应急物资保障工作统筹规划不足,布局不够合理;四是现有预案体系存在着针对性不够强、预案之间缺乏有效衔接等问题,需要进一步细化、补充和完善;五是综合应急管理法规的滞后,导致目前的应

急管理职能被分割到政府各个职能部门，城市应急管理以单灾种管理为主，制约了应急资源的有效整合。

（三）部分重点区域、高危行业（领域）的安全形势仍然不容乐观。一是“四旧”等人员密集场所的安全隐患问题仍然较为突出，如旧城中村的旧楼房及老旧厂房使用时间长、安全基础设施落后，承租情况复杂，安全管理难度较大；二是消防安全形势不容乐观，伴随城市的高速发展，城市规划设计及消防安全布局不合理，造成消防管理工作难度相对较大，消防安全形势仍然严峻；三是交通安全工作不容松懈，人员密集场所的交通疏导工作压力增大，交通执法工作仍需加强；四是对一些专业化程度较高的行业，如建筑工地、地铁工地，相关政府综合监管的力度不够，基层人员的专业水平有限。

（四）宣传教育工作有待加强。一是辖区部分企业从业人员安全素质较低，安全生产意识较差，自我保护意识不够，违规违法操作易导致事故多发和人员伤亡；二是公共安全宣传力度不足，应急、安全生产、民防、地震相关常识急待普及。

五、我区未来几年构建公共安全体系的若干建议

（一）总体目标。到十二五期末，基本形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效、保障有力的突发公共事件应急管理体系，切实提高我区突发公共事件的预防预警、应急处置和应急保障能力，有效降低重大、特别重大突发公共事件的发生及其造成的生命财产损失。辖区亿元 GDP 安全事故死亡数争取达到 0.0207 人/亿元。

（二）构建公共安全体系的基本思路。

1、做好事故监测预警与防灾减灾工作。

组织开展公共安全网格化管理工作，充分利用我区安全监管信息系统及公共安全隐患举报信息平台，大力开展对各类突发公共事件风险隐患的排查工作，不断完善预测预警机制。

一是大力开展对各类突发公共事件风险隐患的排查工作。区、街道、社区及各部门认真开展风险隐患的调查、登记建档工作，全面掌握本地区、本行业的各类风险隐患，建立风险隐患数据库和分级、分类管理制度，为各类突发公共事件的监测预警和隐患治理提供基础信息。

二是建立事故隐患排查治理常态机制。建立并落实从企业主要负责人到每个从业人员的隐患排查治理和重大危险源监控责任，建立隐患拉网排查、挂牌整改、档案管理、追踪督办机制，实行责任、措施、资金、时间、预案“五落实”，实现隐患排查治理常态化；倡导各级行业主管部门要制定本行业领域隐患排查治理评估制度，加大隐患排查治理监管力度，重大隐患实行区、街道两级挂牌限期督办，对群众投诉举报的隐患实现 100% 查处，重大隐患限期整治率达到 100%。

研究制定我区有关《公共安全网格化管理的实施意见》、《安全隐患管理规范》、《公共安全重点场所管理规范》、《重大危险源管理规范》等方面的规范性文件。

三是深化隐患治理与惩戒机制建设。推动隐患分级分类处理模式，开展长期性综合整治，全力防范重特大安全事故的发生；继续深化三项铁制，严格落实责任制，修订完善相关考核激励与约束机制。

2、夯实高危行业领域安全保障能力。

深入开展重点领域安全专项整治，加强安全生产基础设施建设，巩固和夯实高危行业领域本质安全保障能力。全面加强对危险化学品生产、使用、废弃处置各环节的安全监管，依法整治烟花爆竹等易燃易爆物品生产秩序。加快对辖区危险地段防撞护栏等设施建设，加大高危路段、桥梁等整治力度，严肃查处交通违法违规行。依法规范建筑市场，加强招投标管理，坚决杜绝违规转包分包，严格建筑施工安全许可，推进建筑工地安全标准化建设，深入开展建筑施工安全专项整治。完善城市消防规划，加强消防装备建设，集中开展高层建筑、公众聚集场所、危旧房片区的消防安全整治；对中心商务区内所有高楼逐栋制定灭火救援预案，完善消防设施，落实消防安全责任。切实加强电梯、压力容器等特种设备安全生产工作。同时，要切实抓好旅游景区、各类学校等行业和领域的安全生产工作，严防群伤群死事故发生。

3、完善应急响应与事故救援体系建设。

建立健全安全预警体系，加强应对突发公共事件的能力建设。增强应对突发公共安全事件的能力，建立健全突发事件应急机制，完善信息采集和自动汇总机制、网络应急指挥机制、资源动员机制、社会治安保障机制等，把突发事件应急救援预案的管理纳入到统一的程序和制度中；要完善应急管理体制，建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制，形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制，有效应对各种风险，提高危机管理和抗风险能力；要按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则，建立统一高效的应急信息平台，建设精干实用的专业应急救援队伍，健全应急预案体系，加强应急管理宣传教育，提高公众参与和自救能力，实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动；要完善紧急状态下的政府应急机构和机制，明确公民、志愿者、专业团体、社会组织等的权利和义务，维护紧急状态下的安全秩序。

做好本地区、本单位的风险调查和隐患分析工作，查找突发公共事件的危险源，掌握重大隐患及可能造成的不利影响情况；初步完善较大以上级别突发事件现场处置模式，并深化全区应急救援队伍体系建设，进一步提升专业应急队伍救援处置能力，研究建立应急专家队伍。

一是在公安、武警现有应急队伍的基础上，进一步完善区级的专业事故处置队伍，加强梯次应急队伍力量体系建设，组建区级公共安全监管辅助力量和义工预备力量。

二是充分发挥应急分队、机关、企事业单位、志愿者团体等全社会力量的作用，扩大应急响应覆盖面。

三是根据应急工作需要，提高装备水平，增强队伍实战能力。探索以政府资助、协议租用、紧急征用等方式，调用企业、非政府组织等社会力量的设施设备参与应急救援工作的，同时购置一批大型专用应急设备。

四是建立健全公共安全专家队伍。建立专家参与应急工作的长效机制，鼓励专家针对我区公共安全管理工作的实际问题开展科研活动，积极发挥专家在预警、处置、评估、咨询、培训等方面的作用，提高公共安全管理水平。

4、抓好宣教与培训工作。

一是针对不同对象的特点开展应急知识教育。组织好“安全生产月”、“安康杯”等专题宣传竞赛活动，着力推进安全知识进企业、进学校、进乡村、进社区、进机关，在高危企业全面开展“零事故”活动，营造“关注安全、关爱生命”的社会氛围；尽快把公共安全和应急防护知识纳入学校教学内容，促进大、中、小学及幼儿园开设应急常识教育课程；把公共安全和应急防护知识纳入企业的培训范畴；加强对高危行业从业人员的安全知识教育培训，在职业资格认定考试中增加相关内容。

二是运用现代安全实景模拟教育基地平台，探索公共安全宣教新模式，正式全面启动现代安全实景模拟教育基地，面向企业从业人员的免费公共培训、面向普通居民的宣传及场景模拟教育。

三是加大公共安全宣传力度，普及应急、安全生产、民防、地震相关常识，增强市民逃生自救意识、技能，组织开发系列图文印刷品以及宣传资料，使公众了解应急预案的基本内容与要求，掌握各类突发公共事件的报警方式，知晓突发公共事件的避险、自救、互救等方面的常识，提高危机意识和应对突发事件的能力。

5、加强公共安全社会保障体系建设。

强化各级政府主管部门的安全责任，加强安全保障型城市管理和公共服务职能；以解决安全生产、突发公共事件等重大民生问题为切入点，优化公共资源配置，注重向街道、社区、企业倾斜，逐步形成惠及全民的安全保障服务体系；完善公共安全服务政策体系，改进公共安全服务方式，创新公共安全服务体制，提高公共安全服务质量；发挥各类社会组织在建设安全保障型社会中提供服务、反映诉求、规范行为的作用。

一是大力提升全民安全意识。各级宣传部门和新闻单位应把公共安全理念纳入社会主义

精神文明建设总体布局，坚持正确的舆论导向，在全社会范围内深入开展企业和社区的群众性安全文化活动；在深化企业 ABC 分类管理的基础上，建立安全诚信机制，培育全民安全诚信意识，健全企业安全“黑名单”公告制度，研究完善工商、金融、保险以及有关资质管理部门对“黑名单”企业的制裁机制。

二是全面推进安全社区建设。依托国际安全社区平台，发展以社区为中心的减灾战略，把创建安全社区作为公共安全体系的基石和基础平台，全面开展以街道、乡镇、大中型企业为单位的城区安全社区和企业安全社区的创建活动。大力倡导“社区安全我创建，我们社区最安全”理念，大力推广安全文化和安全科技知识，提高社区居民对安全的知晓率、参与率、满意率。大力推行“一对一”安全帮扶措施，对交通、工作场所、公共场所、学校、家居等安全风险进行预防、控制和消除，持续改进安全状况。

三是发挥社会组织的安全保障作用。推行社会化分工方式，充分发挥工会、妇联、共青团组织及各类社会组织在建设公共安全体系中提供服务、反映诉求、规范行为的作用。积极探索“小政府、大中介、专家担纲”的安全管理新模式，全面实施企业安全风险评估和分级分类管理制度，建立中小企业和事故多发企业安全管理、技术服务“托管”模式，持续提高全社会安全管理水平。实施特约监督员制度，健全安全生产举报奖励制度，充分发挥社会公众与媒体的监督作用。

(区安全生产监督管理局)