

深圳城市安全与风险治理经验

刘红娟

摘要：伴随着深圳城市的扩容，人口的海量增加，城市治理理念和手段都进入到一个新的阶段。应用高科技手段解决城市安全风险的整治活动，取得了很好的成效，成为深圳的一大特色和亮点。通过总结深圳城市安全风险治理的经验，我们认为，应用高新技术在治理上进行创新，在深圳经验的基础上再向全国推广，并在立法上得到追认，是非常值得研究的。

关键词：深圳；城市安全治理；高新技术

中国分类号：D630.8 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）01-0088-03

中国的特大城市北上广深已步入40年的快速发展期，上千万人口的涌入，造成城市无序发展，在城市治理中留下了很多历史遗留问题。城市火灾等灾害，曾经造成城市建筑和市民生命财产的巨大损失，也成为城市安全与风险治理的巨大难题。高科技和互联网，一方面增强了城市治理手段，另一方面也带来了安全风险，尤其是社会风险，网络欺诈的手段急剧升级，为城市治理带来了新的难题。以深圳为例，伴随着城市的扩容，人口的海量增加，城市治理理念和手段都进入到一个新的阶段。应用高科技手段解决城市安全风险的整治活动，取得了很好的成效，亦成为深圳城市治理的一大特色和亮点。通过总结深圳城市安全风险治理的经验，我们认为，应用高新技术在治理上进行创新，在深圳经验的基础上再向全国推广，并在立法上得到追认，是非常值得研究的。

一、国内超大城市的安全风险频发，存在很多治理隐患

中国的超大型城市存在着很多安全隐患。例如，

2017年6月22日发生的杭州绿城蓝色钱江公寓18楼突发大火事件。起初焦点在于什么人放火，之后有受害人家属和邻里提出了诸如报警事件、消防栓是否出水以及是否存在涂改消防记录等多个质疑。该事件在近期随着纵火犯被执行死刑，受害人的家属提出准备起诉物业管理部门和消防部门，再次在网上形成热门话题。在一份声明中，死者家属控诉绿城物业五个罪状：夜巡流于形式、保安阻止家属破门救人、防火警报系统失灵、消防栓无水、房屋建材不达标。^①根据新浪财经的《老马失蹄？绿城陷纵火案风暴眼》的调查报告，接受调查的人数为1727人，对所提出的调查问题“你认为绿城是否应该为悲剧负主要责任？”回答应该的917人，占53.1%；回答不应该的419人，占24.3%；回答不好说的391人，占22.7%。对所提出的调查问题“你认为物业服务不到位是否为普遍现象？”回答普遍的1571人，占90.9%；回答不好说的98人，占5.7%；回答不普遍的58人，占3.4%。通过这一问卷调查，我们可以得出结论，对于城市安全隐患，人们普遍担忧得不到可靠而有效

^① 李一帆：《致命1小时48分：“绿城蓝色钱江纵火案”始末》，新浪财经，2017年6月29日。

的处置,尤其对于物业管理的担忧非常突出。

而深圳的安全风险和公共安全隐患的问题,可以用处在“风暴眼”中心位置来形容。2008年9月20日发生的龙岗“舞王大火”是一起由于无证经营、装修材料易燃、政府疏于管理,而造成了43人死亡的重大安全事故。^①而2015年12月20日,位于深圳市光明新区的红坳渣土受纳场发生滑坡事故,也造成了73人死亡,4人下落不明,17人受伤(重伤3人,轻伤14人),33栋建筑物(厂房24栋、宿舍楼3栋、私宅6栋)被损毁、掩埋,90家企业生产受影响,涉及员工4630人,事故造成直接经济损失为8.81亿元。这两起安全事故背后的原因都是城市安全治理缺失。对于光明的滑坡案,国务院调查组认定,这起事故是一起特别重大生产安全责任事故。调查组对110名责任人员提出了处理意见。

尽管各地政府都把治理看作头等大事,城市安全风险的发生,仍不可避免。2014年12月31日,在新年来临之际,上海发生死亡36人的踩踏事件,也暴露出城市安全管理工作中的风险意识的缺乏,防灾与应急管理能力薄弱、更缺乏反思性的制度设计。

二、深圳市“城中村”风险治理的经验

2017年,深圳常住人口已达1252.8万,实际管理人口已超2000万,^②社会治理滞后于经济发展,资源环境承载压力较大,区域发展不平衡不协调等问题引发一系列“大城市病”,尤其是城市安全风险巨大,给深圳经济社会可持续发展带来很大制约。

由于历史原因,深圳的“城中村”现象相当普遍。据统计,全市共有“城中村”437个,建筑138036栋,其中居民住宅113351栋;“城中村”居民住宅最高为20层,最大建筑面积4000平方米;城中村总人数约442万,其中流动人数332万,常住人口110万;“城中村”内共有公共娱乐场所1098家,家庭作坊5650家,商铺82272家。城中村经营、生产场所大多未经消防审核验收,消防隐患严重。主要表现在四个方面:

一是消防车道、防火间距不符合规范要求。由于“城中村”没有统一规划、建筑布局不合理,楼与楼间距过小,消防车道狭窄,一旦发生火灾消防车

无法到达火场实施救援。加上楼与楼间距严重不足,很容易造成火烧连营。二是市政消防水栓严重不足,欠帐率高。三是公共娱乐场所消防隐患严重。“城中村”公共娱乐场所绝大多数设在居民住宅楼内,由于村民住宅楼安全疏散通道均按居住建筑设计,现有的疏散出口和楼梯只能满足住宅人员安全疏散需要,作为公共娱乐场所无论从出口的数量和楼梯的宽度均达不到国家规范标准,不能确保人员的安全疏散要求;村内娱乐场所经营者将住宅改为公共娱乐场所后,为节省投资,没有按照公共娱乐场所的消防安全要求设置火灾自动喷淋系统、火灾自动报警系统、室内消火栓等消防设施,达不到自防自救的消防安全条件。四是经营场所消防安全管理混乱。村内经营场所管理人员和从业人员消防安全意识不强、素质不高,场所内疏散出口通道占用堵塞,电线乱拉乱接,用电用火随意,防火责任制不落实,管理不力。

针对深圳“城中村”的火灾隐患,深圳市政府多年来实施了很多治理办法,体现了由浅入深、由表及内的城市安全风险治理理念。

一是采取整治行动。2006年初深圳市政府开展一场专项整治行动,多次指示要求抓好消防隐患综合治理,保证人民生命财产安全,并提出:抓安全工作要用重拳,用重典,真正树立法律和执法者的权威。整治行动,共查封娱乐场所828家,消除火灾隐患6000多处,有力地推动了全市火灾预防工作的开展,保障了深圳的和谐与平安。二是大力推进公共消防设施建设,夯实防控火灾物质基础。三是加大投入,加快“城中村改造”。《深圳市“城中村”(旧村)改造总体规划纲要(2005—2010)》已于2005年获深圳市人民政府批准并公告,市政府加大资金投入,本着“条件成熟一个,马上改造一个”的原则加快“城中村”改造步伐,彻底解决“城中村”防火间距、消防车道、消防水源不足等根本性问题。四是积极发展消防力量,抓紧筹建“城中村”专职消防队。要求每个村至少组建一个专职消防队,配备1至2台轻型消防车和消防摩托车,每车配备5—8名消防队员,以适应初期火灾扑救需要。五是加强消防宣传教育,提高群

① 《国务院安委会办公室通报深圳特别重大火灾事故》,新华网, <http://www.sina.com.cn>, 2008年9月23日。

② 《综研专访:破解大城市病,深圳启动超大城市可持续发展新征程》,澎湃新闻——问政,2018年3月29日。

众消防安全意识。进一步健全完善街道办事处消防宣传组织、宣传职能和管理制度,通过设立消防教育专栏、消防安全标识、举办消防培训班等形式宣传消防法律法规,普及防火灭火和逃生自救知识。

三、深圳市治理电信诈骗的经验

深圳作为一个移民城市,有着大量的外来人口,陌生人社会使众多的诈骗犯罪成为城市安全风险上的一个集中领域。而电信网络诈骗已经超过其他犯罪,高居榜首,是城市安全风险的一个重灾区。从2004年出现第一宗电信网络诈骗案件,到2015年以每年30%的速度在递增。

深圳面对这种情况,为了改变过去公安单打独斗的局面,成立了领导小组,并下设六个工作组,全部设在专项办。专项办在深圳公安局刑事侦查局,领导小组由深圳市委副书记、政法委书记挂帅,副组长是深圳市政府的副市长、公安局长。2016年8月16日,建立了全国一流的反诈中心——深圳反诈中心,第一个实现了打、防、管、控、建一体化。从接警开始,银行止付,通讯关停,案件侦破,到警情处置完,最后还要指导防范,指导宣传,指导机制建设。

深圳反诈中心为市民和企业挽回了巨大的财产损失。现在,深圳市的破案率能达到21%,而全国平均破案率才13%。对于市民来说最关心的是追回损失。深圳市在全国第一个开展24小时资金支付,为预防诈骗安装了一个安全门,所有深圳的银行主动向央行和自己的总行要权限、要资源。同时,深圳市是全国首个敢于把冻住的钱,在案件没有侦破之前提前还给市民。2016年冻住了4.4亿元,而全市的损失是7.2亿元,也就是说,替深圳市民挽回了一半的损失。这些钱如果按现行的法律,在刑事案件没有侦破之前,扣押的赃款是不能返还的,只有等刑事案件侦破之后,作为一笔证据,证明了是你的才能返还。因此,从2016年起,深圳在全国第一个由人民银行、银监局、银行协会、公安局、中级人民法院、人民检察院六个机构联合发文,把没有破案的资

金,明确了的钱,提前还给老百姓。走出国门打击诈骗,展现深圳公安的巨大威力。深圳公安从2015年就开始走出国门,他们在巴厘岛打掉了一个台湾籍诈骗集团,现场抓获总共21个诈骗分子。2017年6月,深圳公安和检察院一起行动,在缅甸逮捕并带回了86名诈骗分子。

利用高科技技术打击伪基站,使诈骗伎俩无计可施。深圳反诈中心,利用高科技技术打击诈骗活动。天上麒麟系统在盯着,地上各个派出所民警、巡防队员都有专用手机侦测伪基站的信号,只要靠近它,马上就会报警。在深圳城市街道的每个摄像头下面,都安装了一个测伪基站信号的芯片,只要伪基站经过那个摄像头,它就会自动抓拍。中国(深圳)移动公司还组织了12台车、120人的队伍,每年投入200万,365天全天候在路上进行巡逻伏击。深圳反诈中心,则盯着麒麟系统,哪个地方只要一出现伪基站,马上指挥一线的移动侦测车、派出所负责去抓。

通过这一系列卓有成效的做法,2017年深圳反诈中心取得了七个全国第一。实现了电信诈骗案件警情数和立案数双下降,这是在全国同比上升6%的大背景下取得的。深圳的被骗资金拦截率和返还的绝对数都在全国排名第一,2016年拦截是4.46亿,2017年上半年是“2.25亿元。深圳的打击率在全省排名第一,在广东省打击电信诈骗的战果中占41%。深圳在全国第一个向骚扰信息全面宣战,2017年6月1日,“两高”关于公民个人信息追究的司法解释出台的当天,深圳第一个打响了公民个人信息专项行动第一枪。通过2017年开展的两次行动,打掉了39个窝点,缴获了80多万条公民个人信息。深圳市消费者委员会敢于担当,它代表中立第三人来进行认定,只要是三次三人以上、未经他人许可进行拨打,同时影响到他人正常生活的,就可以被认定为骚扰信息。

参考文献:

[1] 李一帆.致命1小时48分:“绿城蓝色钱江纵火案”始末[EB/OL].新浪财经,2017-06-29.

[2] 广东深圳光明新区渣土受纳场“12·20”特别重大滑坡事故调查报告答记者问[EB/OL].新华社,2016-07-15.

作者:刘红娟,深圳市社会科学院国际化城市研究所
副研究员、博士

责任编辑:李荣华