公安机关聚焦城市本质

安全提升治理能力的实践与探索

张 锐[[1]](#footnote-1)

**内容摘要：**现代城市风险复杂多元，跨领域风险与复合型危机日益增多，以公安机关为主的末端治理模式难以满足现代城市的安全治理需求。近年来，广州公安在党委政府和上级公安机关领导下，充分调动社会各方力量、整合各方资源，通过持续的风险治理，系统重塑城市安全体系，增强城市防范事故的能力，取得了一定的实践成果。本研究以广州公安的实践与探索为蓝本，梳理总结符合城市发展规律的经验做法，以期为超大城市公安机关社会治安治理工作提供参考。

**关键词：**超大城市 本质安全 安全治理

安全是城市发展的先决条件。习近平总书记深刻指出，要加强城市运行安全管理，增强安全风险意识，加强源头治理，防止认不清、想不到、管不到的问题。随着我国城市化进程明显加快，城市人口、功能和规模不断扩大，发展方式、产业结构和区域布局发生深刻变化，新产业、新业态、新领域大量涌现，城市运行系统日益复杂，安全风险不断增大。一些城市安全基础薄弱，安全治理水平与现代化城市发展要求不适应、不协调问题比较突出。注重城市发展中的本质安全问题，成为解决很多城市经济结构不平衡、高危行业密集、城市安全隐患多等问题的必然选择。近年来，广州公安在党委政府和上级公安机关领导下，聚焦城市本质安全，充分调动社会各方力量、整合各方资源，系统重塑城市安全体系，通过持续的城市安全治理，增强城市自身防范事故的能力，使各类不安全因素始终处于有效控制状态，将风险降至并保持在群众可接受范围。本课题试对广州公安的实践与探索进行研究，以期为新时期公安机关在城市安全治理中的定位、理念及路径提供参考。

一、城市本质安全治理理念的提出

城市安全是总体国家安全的重要组成部分，指的是在城市区划范围内，社会安定有序，人民生命健康、财产安全，经济社会系统良性运行的状态。受多方面因素影响，城市安全系统的复杂性与脆弱性不断增加。相较于传统应对式的安全治理模式，建立完善从源头消减危险因素并将风险控制在可接受范围内的新型安全治理模式，更有利于实现城市的可持续发展，对社会善治具有极为重要的现实意义，

（一）当前城市安全治理存在的短板

随着我国城市化进程持续加快、规模不断扩大，外部与内部、网上与网下、结构性与偶发性各类风险因素交织叠加，城市安全治理的重要性日益凸显。传统的强调安全防御为主的城市安全治理，在应对城市安全风险新趋势时出现不适应性，主要表现在：

1.治理理念落后。从总体上看，城市安全治理理念滞后于城市发展速度。一是重应对、轻预防。从近年来我国发生的城市重大安全事件中可以发现，城市治理缺乏风险防范意识，忽视对安全隐患的排查，往往到出事之后才仓促应对，导致本该可以避免的风险逐渐演化为重大危机事件。如当前疫情冲击和经济下行多重影响下，经济金融领域新的风险不断产生、加速暴露。二是重技术、轻文化。随着互联网、信息技术与大数据的广泛运用，城市安全治理在技术方面投入较大人力物力，建立起城市应急指挥信息共享平台，但是在城市居民危机意识和应急能力培养方面仍然有所欠缺，全民共治的城市安全文化氛围尚未完全形成。三是重条块、轻聚合。城市各子系统之间有着千丝万缕的联系，城市安全问题发生时，往往夹杂着复杂的原生与次生灾害；传统的城市安全治理模式难以有效整合资源对群发性、链状性特征极强的城市安全风险进行协同呼应处置。以此次全球新冠疫情为例，各个城市面临的不仅仅是对居民健康安全的挑战，还有对治理体系漏洞、社会安定、经济发展的冲击。

2.治理主体相对单一。现阶段我国城市安全治理主体以政府为主，缺乏多元社会主体的积极有效参与。目前，在“大政府、小社会”的社会治理模式下，城市各级党委、政府基本承担着所有公共安全产品和服务的供给，包揽了包括风险预测预防、应急准备处置、危机善后恢复等的大部分安全治理事务。特别是以公安机关为主的末端治理模式，对于复合性的城市安全风险治理面临诸多掣肘，在信息获取上无法第一时间获得有力支撑，在法定职责上与公共职责拓展严重不同步，在应对处置上缺乏源头化解手段很难做到“标本兼治”。以广州为例，作为国家中心城市，实际管理人口超过2000万人，外籍人员和领事馆多，高科技企业外贸企业云集，电信网络诈骗等新型违法犯罪问题突出，个人极端及暴力恶性案件偶有发生，交通消防领域安全隐患量大面广，各种新业态层出不穷，城市安全风险涉及多部门、多行业、多领域，亟需强化多元主体间的互动协作。

3.治理体系综合协调能力弱。随着城市环境、资源、人口间的矛盾不断加深，跨地域的复合型突发事件时有发生，传统的城市安全治理体系中，同一风险灾害的管理职能分散在不同部门，容易出现各个部门职能交叉重叠、互相推诿的问题。特别是面对多元主体日益增长的治理需求，传统的垂直管理模式易出现空白和漏洞。在新兴业态管理工作中，如寄递物流等行业涵盖交通运输、基础设施网络、技术设备、商务流通、投资融资等多方面，在政府管理层涉及多个部门，一旦合力不强、监管缺位，极易导致行业安全风险、治安隐患排查化解流于形式，造成预测预警预防能力浅层弱化。在重点领域（个体）管控工作中，如因民政、卫生与公安机关等相关部门协调联动机制不健全，对疑似精神障碍患者及家庭困难无力购买药品接受救治的严重精神障碍患者管控工作难以有效落实。在落实企业安全生产主体责任工作中，如物流寄递企业三个100%落实不到位、实名制认证核验不一致问题屡禁不绝；民爆物品企业安全制度不落实、隐患排查整改不主动，违规违法现象偶有发生。

4.治理技术不成熟。运用智慧技术是提高城市风险监测分析效率、降低城市灾害风险、确保城市良性发展的必由之路。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进城市安全发展的意见》中提出，强化城市安全运行保障，有效防范事故发生，加快实现城市安全管理的系统化、智能化，深入推进城市生命线工程建设。近年来发生的城市安全事件及事故，反映出城市安全治理技术还存在一些薄弱环节。一是城市安全风险信息化建设尚处于起步阶段，实现信息的全面覆盖和实时整合存在难度。二是风险监测手段仍然薄弱，大量依赖人工监测、巡视，“弱信号”、苗头难以及时发现。三是风险治理技术仍有进步空间，资源整合、信息共享力度及智能分析、辅助决策水平均需进一步提升。

（二）城市本质安全治理的内涵及特点

城市本质安全是城市安全中最关键的部分，一旦破坏将严重危害社会安全有序、危及居民生命健康和财产安全、影响经济社会良性运行的内核。本质安全治理即聚焦城市安全最关键部分，从根本上提高预防事故、防御灾害、应急处理的能力，使不安全因素得到有效控制。城市本质安全治理的核心是在党委政府领导下，以风险预防为主的城市可持续发展思维，突出危机和压力下多元主体的自组织能力，强调对突发公共安全事件的适应性，注重提升智慧城市治理技术。

1.城市主体的本质安全化。人的本质安全是基础，具有先决性、基础性、引导性作用。城市本质安全治理首先是治理主体的本质安全化。一是提升各级政府和企业安全决策层的领导力。城市党委政府将抓好城市安全列为履行职责的第一要务，科学制定城市安全运行战略，将安全运行要素系统化，对安全运行的各种短板问题进行标本兼治、重在治本的总体谋划和通盘考虑，采取综合性、系统性的应对策略，重点提升在顶层设计、资源整合力、主体组织、应对处置力等方面的领导力。二是提升城市治理各主体的安全管控力。充分认识城市高速运行中存在的脆弱性，切实落实城市风险防控策略，补齐风险源登记制度短板，对责任主体、风险指数、应对措施做到底数清、情况明，实现对城市安全运行风险的全面辨识、超前预测、科学预警、动态防御，提升风险预控力。以严谨的标准、严格的监管、严厉的处罚、严肃的问责，全面加强安全监管工作，提升监管力。一旦发生突发事件快速投入到应急处置工作中，在应急响应、安排部署、组织力量、现场处置、物资保障、善后工作等环节快速反应，依法有力有序有效处置，提升处置力。三是提升公众和市民的安全执行力。实施文化兴安战略，强化市民群众的本质安全认知，提升全民本质安全素质，培养塑造社会“本质安全型人”。养成“安全第一”的良好工作和生活习惯，大力开展自救互救知识的普及和培训，推动自救互救技能进社区、进家庭、进企业、进学校。

2.城市环境的本质安全化。城市环境的本质安全体现在经济、社会、生态、组织等多个领域，既包括硬件环境也包括软件环境。一是完备的硬件设施是城市本质安全治理的物质基础。落实科技强安战略，提高城市生活设施、企业生产设备的技术水平，变被动技术为主动技术、变数据技术为信息技术、变危险报警为风险预警，改造优化城市安全环境。结合城市更新行动，合理预留防灾避难和安置重建空间，增强城市的海绵体功能。在运用科技手段时，力戒建筑工程与信息工程的简单套合，真正给硬件设施插上智慧的翅膀。二是配套的软件环境是城市本质安全治理的有效保障。通过持续的锻长补短、强基固本，以制度变革为主线、以技术创新为驱动，加强防范化解城市风险的顶层设计和综合处置，逐步完成城市安全常态化治理和应急保障体系拼图。

3.城市治理的本质安全化。坚持“安全第一、标本兼治，系统治理、综合施治”，通过城市安全治理体系筑牢安全屏障，从全过程、全要素、全场景着眼，形成事前预警、事中应对、事后恢复的全周期管理闭环，构建城市抵御风险的免疫系统。一是事前重在见微知著，强化预警预案。全面实施城市体检，健全完善风险评估机制，准确摸清既有的“风险存量”。科学开展监测预警，有效遏制潜在的“风险增量”。特别延伸监测触角，提高事前预警的灵敏性和准确度，为迅速激活预案创造条件。二是事中重在凝心聚力，积极妥善应对。严格落实城市安全的领导责任、监管责任和主体责任。向科技借力，打通数据孤岛，打造物联、数联、智联的城市一体化应急指挥平台，提高风险决策的指挥和协调能力。三是事后重在恢复调整，全面复盘重建。总结固化风险处置工作中积累的经验，反思问题、补齐短板，针对性地优化完善工作机制。同时，在重建工作中保障充足的物资供应和良好的公共秩序。

二、广州公安聚焦城市本质安全治理的实践与探索

近年来，广州市公安机关深入贯彻落实习近平总书记“坚定不移贯彻新发展理念，统筹发展与安全，推进国家治理体系和治理能力现代化”的指示精神，聚焦城市本质安全，加强党对社会治理工作的领导，在党委政府和上级公安机关领导下，充分调动社会各方力量、整合各方资源，不断完善“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的城市安全治理体系，全市案件警情、刑事立案数连续5年（2017年-2021年）同比下降，影响群众安全感的两抢、入屋盗窃等犯罪类型创下历史新低（2021年实现“两抢”零发案251天），人民群众安全感常年保持在95%以上，社会治安持续向好，高质量高水平的平安广州建设成效明显。

（一）聚焦优化顶层设计，构建“党政统一领导、部门依法监管、单位责任到位、社会积极参与”的“大安全”体系。在党委政府领导下，以城市安全治理现实需求为导向，以安全治理核心领域、人员密集场所及重点部位安全防范、突发案事件应急处置为重点，从顶层设计层面完善现有法律、制度、规划等，推动形成系统完备、建设科学、衔接配套的“大安全”体系。一是持续优化城市安全治理体系。完善矛盾纠纷多元化解机制，加强人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”，推动落实属地责任、源头责任，最大限度减少“民转刑 ”“刑转命”案件和赴省进京集访问题发生，构建新型城市安全治理体系。完善全市“1+32+2”（1个通则、32个行业分则、2个专项标准）反恐重点目标防范管理标准体系,推动各级反恐办实体化运作，压实主体责任。深化市域社会治理试点和社会治安防控体系建设示范城市创建，升级优化“三维多元”社会治安防控体系[[2]](#footnote-2)，加强前瞻性的方案部署和规划措施，明确专业化组织架构体系，实施“精准防范、精准勤务、精准治理”。二是系统重塑人员密集场所安防体系。市委平安广州建设领导小组出台《关于进一步加强人员密集场所安全防控工作的实施意见》，明确责任主体单位，落实落细落小安全防控措施，推动人员密集场所安全防范工作界限明晰、责任到位。根据人员密集场所风险类型和特点构建场所安全风险防控机制，分类施策、分级管控，严密防范各类安全隐患，严格监管安全薄弱环节，实现安全管理精细化、规范化。三是织密学校、医疗机构等重点部位防控网。在市委市政府领导下，会同教育部门出台《广州市公安机关维护中小学幼儿园安全“五统一”工作规范》，构建“五统一”防护机制[[3]](#footnote-3)，狠抓安全工作落实，筑牢校园安全屏障；会同卫健部门制定实施《广州市公安机关维护医院安全六项工作规范》，全面规范医院人防、技防、物防建设以及医院周边治安防控、涉医违法犯罪、警医联动等六方面工作，推动全市“平安医院”创建工作迈上新台阶。四是创新社会面治安防控最小应急单元建设。党委政府高度重视，明确在市委平安广州建设领导小组框架下开展最小应急单元建设[[4]](#footnote-4)，制定《广州市社会面治安防控最小应急处置单元建设方案》，统筹全市37个部门、11个区、174个镇（街）、2759个村（社区），依托社区基础网格和警务专业网格、将最小应急单元按照A、B、C、D四类[[5]](#footnote-5)进行分级分类嵌入网格化建设，全力打造“八统一”的最小应急单元队伍，基本实现重点区域全覆盖，与专业力量、广州街坊互为补充，极大提升了社会面防控震慑力。

（二）聚焦治安突出问题，构建“党委政府领导、条块整体推动、全社会参与、全警参战”的打击整治体系。在党委政府领导下，以城市安全治理突出问题为标靶，以打击防范电信网络诈骗犯罪、扫黑除恶、毒品犯罪、反走私综合治理等工作为内容，从净化城市安全环境角度，整合有关组织机构、信息渠道、协调网络、专业队伍和保障系统等因素，加强纵向、横向、内外联动，构建全方位的打击整治体系。一是构建“全民反诈”工作格局。市委市政府层面出台《关于广州市构建全民反诈工作格局的意见》等文件，推动全市各级党委政府把此项工作列入社会治理体系重要内容。以推进平安建设为抓手，建立电诈案件高发区、街镇、行业挂牌整治制度，进一步压实治理电信诈骗的主体责任。依托广州市反诈中心，加强与银行、电信运营商及支付宝等互联网企业合作，实行市区两级联动配合，充分发挥预警劝阻在压减案件、精准宣传方面的积极作用；协调人民银行广州分行、广东银保监局，进一步加大银行卡非开户本人使用、银行卡买卖等行为的主动发现及管控。线上及时发布高发类警情预警，线下开展常态化、多样化的防诈骗宣传，织密市、区、所、社区四级防范宣传网络，构建“全民反诈”工作格局，推动全市电诈警情持续下降。二是完善扫黑除恶常态化工作机制。市层面加强扫黑除恶长效机制建设，推动成立市、区扫黑除恶工作机构，持续健全防范整治、举报奖励、依法惩处、督导督办、考核评价、组织领导等常态化机制。大力实施《反有组织犯罪法》，持续打击“村霸”“套路贷”等黑恶势力犯罪及“保护伞”，持续治理信息网络、金融放贷、工程建设、交通运输等重点行业领域突出问题，铲除有组织犯罪滋生土壤，全市涉黑恶警情、案件连续下降，整体打击战果持续走在全省前列。三是深化禁毒人民战争。强化党政主责，各区党委政府落实属地责任，区党政主要领导为禁毒工作第一责任人。禁毒委成员单位围绕禁毒工作重点目标任务和各自职责，在重点整治、示范创建、预防教育、执法监管、人员管控、物品管制等方面主动靠前、务实行动。以创建全国禁毒示范城市为契机，充分发挥群团组织作用，引导专业领域人才及资源贡献禁毒力量，落实涉毒违法犯罪举报奖励政策，让人民群众真正成为禁毒人民战争的参与者和受益者，全市禁毒工作成效评价连续5年全省排名第一。四是打造反走私综合治理新格局。全市“一盘棋”推动反走私工作，将其纳入社会治安综合治理和平安广州建设大局统筹推进，充分发挥地方政府的基础作用和打私领导小组各成员单位的职能优势，狠抓责任落实。充分发挥市打私办组织统筹协调作用，制定印发多项全市性工作方案，研究制定涉走私冻品先行处置办法和“三无”船舶快速认定处置、勘验核查机制。运用约谈提醒通报和挂牌整治方式，压实属地政府主体责任和成员单位部门主管责任，处置涉走私冻品、“三无”船舶一大批，打击成效持续排名全省前列。

（三）聚焦民生诉求领域，构建“党政主导、部门联动、齐抓共管”的综合治理体系。在党委政府领导下，以满足群众对城市安全的新要求新期待为宗旨，以道路交通安全秩序、外国人管理、民生服务等领域为突破，结合群众急难愁盼问题健全完善机制，研究优化城市安全治理措施，构建高效能的综合治理体系。一是强力推进道路交通安全秩序综合治理。依托市大整治办，开展全市道路交通秩序大整治行动，首创网格化整治机制，整合全市32个职能部门、11个区政府、176个街镇力量，常态化召开部署调度会议、制发指导性文件，形成适合广州实际的交通综合治理全新路径和长效机制，国省道示范路、“平安村口”“一灯一带”建设率达100%。依托市预联办，压实各级交通安全监管主体责任，推动亡人事故领导到场处置机制，发挥1371个农村交通安全劝导站作用，开展交通安全宣传教育，连续三年在全省交通安全考核评比中位列第一。制定缓堵“十项措施”，推动全市从堵点改造、施工监管、公交优先、智慧交通等方面综合施策；打造广州智慧新交管联创中心，通行率提升10-20%；开通便民服务车线路67条，解决超300万居民“最后一公里”出行问题。二是全面提升外国人服务管理效能。进一步完善党委领导、38个政府职能部门组成、市区两级外籍人员管理工作联席会议机制，深化98个外国人服务管理工作站，强化平台建设和“四本台账”工作，整合行政资源、提升管理效能。深化跨区域协作，与佛山、东莞等毗邻城市签订外管合作协议，与边境城市建立遣返合作机制、畅通遣返渠道。强化跨部门协作，与民政、卫健、财政部门出台外国人救治救助办法，与教育、外专、市场监管部门制定外籍教师管理办法，与税务部门建立综合治税机制，与教育、外事部门建立联动审核机制，推动外国人服务管理效能持续提升，妥善处置了一系列涉外敏感案事件，全市涉外警情同比持续下降。三是深化公安放管服改革。通过大数据和信息化应用重组业务流程，推动审批环节更少、办事效率更快、服务效果更优。自主研发860多台自助办证设备，涵盖市、区、派出所和社区，实现办证“全天候”“就近办”。在全市建立电子身份认证信任基础，积极推动“数字政府”建设，为优化营商环境打好管理“组合拳”。首创车管业务“全国E通办”，打通户政业务“跨省寄递”链路，探索企业事项异地办，实现208项事项“跨域通办”，各项可量化指标在全国32个重点城市公安机关中位居榜首。

（四）聚焦治理主体建设，构建“令行禁止，有呼必应”的基层治理体系。在党委政府领导下，以提升城市安全治理水平为目标，以智慧新警务、出租屋及流动人口管理、社区网格化、群防群治等为阵地，强化城市治理主体能力建设，构建与城市发展相适应的基层治理体系。一是加强智慧新警务建设。将智慧新警务置于数字化发展与智慧城市建设大局中统筹谋划，高水平建设公安应用大基座，高标准建设一体化数据采集治理、全警全域应用、一体化运维、安全纵深防御体系，多维度提升创新能力水平，让城市运转更聪明、更智慧。积极探索人工智能、区块链、5G等新技术与公安应用场景的融合落地，不断提高民警运用大数据、智能化手段预测预警预防各类风险的能力水平。目前，大数据平台数据种类和数量已接近或超过深圳、杭州、南京等先进城市，走在全国前列。二是推进出租屋、流动人口及社区网格化治理工作。市委平安建设领导小组下发《广州市开展“五合一”专项整治行动深化城市综合治理的意见》，围绕出租屋大排查、“三非”外国人治理、社区反诈宣传、非法枪爆刀具治理、寄递渠道安全管理专项工作，建立全市出租屋分类分级管理、日常巡查和常态化倒查、处置工作机制，累计完成942万套（次）出租屋信息摸排工作，排查流动人口1千多万人。深化“四标四实”成果应用，统筹推进2万个标准基础网格和1791个警务专业网格融合，扎实开展基础信息采集，配齐警格社区民警辅警，用活用好网格员，实行网格事件“采办分离”，形成“事件信息采集-排查建立-任务派遣-事件处置-反馈核查-综合评价”闭环工作机制。三是发挥群防群治队伍作用。市委平安建设领导小组下发《关于加强专业力量与“广州街坊”群防共治队伍联动 提升社会面防控能力的工作方案》，在“令行禁止、有呼必应”基层党建引领下，充分发动“广州街坊”等群防群治力量广泛参与社会面安全防范工作，构建“以专业力量为主、半专业力量为辅、其他群防群治力量为补充”的基层巡防格局，建立联席会议制度，组建镇街推进小组，做强社会面联动巡防力量；围绕不同时期重大安保维稳任务，累计发动1265万人次“广州街坊”群防群治力量佩戴红袖章上岗巡逻，有效维护社会稳定。

三、公安机关聚焦城市本质安全提升治理能力的启示思考

广州公安在党委政府领导下围绕城市本质安全治理的实践，是超大城市公安机关主动适应城市安全新形势和城市治理新要求的创新尝试，也是打造共建共治共享社会治理格局的积极探索，对新时期公安机关在城市安全治理中的定位及作用发挥具有一定的启示意义。

（一）坚持党委政府领导是城市本质安全治理的根本原则。城市安全治理刻不容缓，无论是在常态化的治安防控工作中，还是应急管理工作中，要从根本上提升多元主体的自组织能力及城市本质安全水平，都需要强有力的领导力量来协调各方治理资源。广州公安城市本质安全治理的实践充分证明：一是发挥党委政府总揽全局、协调各方的领导核心作用。从风险防控到打防犯罪、从民生服务到基层治理，党和政府作为领导力量，能把各职能部门、行业、企业、社会、公众等城市安全参与主体的管理服务力量组织起来，编织成类似被子一样的网络即“安全被”[[6]](#footnote-6)，覆盖到城市运行的每一个角落。不仅为城市安全运行提供了充分保障，而且不留任何空隙，保障市民基本生活和生产活动的正常、安全、有序开展。二是创建完善平安建设工作协调机制。充分发挥党委政法委职能作用，在基层政府层面全面建设平安建设协调机制，加强城市安全治理调查研究，从政策、机制、力量等方面强化保障，推动平安建设融入经济社会发展全过程。认真实施平安建设条例，完善“纵考地区、横评部门”的平安广州建设考评机制、重点工作走访检查机制、专项督查“以考促改”机制，压实政府职能部门主责，有效整合资源力量，协调解决重大问题，形成“问题联治、工作联动、平安联创”的良好局面。

（二）多领域风险管控是城市本质安全治理的基本视域。城市安全是一个复杂、开放的巨大系统，尤其是在经济社会高速发展的条件下各类风险隐患交织叠加。广州公安城市本质安全治理坚持系统思维，聚焦城市安全治理现实需求、突出问题、民生诉求、治理主体能力，全方位提升城市复合风险管控水平。一是体制更加科学。在党委政府领导下，充分实现职能转变、业务梳理、流程再造，用新发展理念实现城市安全治理体制的全方位优化重构，解决机构分散、职能交叉、政出多门、多头管理的弊端。如依托网格化治理格局建设，将基层矛盾纠纷排查化解、出租屋与流动人口管理、社区反诈宣传、外国人管理等基础工作嵌入其中、整体推进，实现警务效能警力无增长改善。二是机制更加优化。在防范风险、打防犯罪、综合治理等方面建立跨城市、跨部门、跨行业应急联动长效机制，有效解决条块结合松散的问题，及时堵塞管理漏洞。如充分发挥市扫黑办、打私办、预联办、大整治办等综合协调机构作用，统筹管理、整体推动涉及多部门、多领域的城市安全问题，最大限度形成工作合力。三是治理更加精准。通过动态捕捉各领域可能影响社会安全稳定的“弱信号”，及时发现可能影响城市安全的风险隐患，深入研判可能影响社会治安的新型犯罪，依托城市本质安全治理模式，提前介入、综合施策，实现精准防范、精准治理。

（三）多方共建共治是城市本质安全治理的主要模式。从安全发展战略的对象维度，城市安全治理的战略主体主要包括政府、行业、企业、社会与公众。广州公安城市本质安全治理的探索在一定程度上实现了上述五大战略主体对城市安全的共建共治。一是政府统筹规划。坚持在党委政府领导下开展城市安全治理工作，高起点谋划、高标准建设，充分发挥平安建设领导小组作用，推动从市层面制定政策、整合资源、调配力量。如在“数字政府”建设、流动人口和出租屋管理、校园和医院安保、道路交通安全等领域均形成了较好的共建共治局面。二是行业协同联动。统筹发展与安全，通过政策规范、政府监管、宣传引导等手段，推动行业主体参与到城市安全治理工作中来。如在网约车、寄递物流、外卖送餐等新业态管理工作中，提前研判风险、及时发现问题，推动落实各项安全管理措施。三是企业自律实施。通过持续的城市安全治理优化营商环境，向企业传导共建共治的安全文化理念，发动企业主体自觉落实城市安全制度机制。四是社会广泛支持。加强安全文化主题宣传活动，鼓励高校、科研院所、专业机构参与城市安全风险辨识、研究、咨询、评估和防控，协同提升城市安全风险防控水平。五是公众参与监督。健全安全风险举报奖励机制，用好各类服务、举报热线，动员全社会力量维护城市安全。强化全民安全教育，制作公益安全教育产品，广泛开展企业安全文化和安全社区建设。

（四）全过程监测反馈实施是城市本质安全治理的重要手段。各类风险作为城市安全治理的对象，具有从萌芽到发生、发展再到爆发的规律特点。与之相对应，城市安全治理也应建立风险“发现—干预—评价—再发现—再干预—再评价”的处置闭环，实现全过程监测反馈实施。一是开展城市安全风险评估。重点评估风险防范措施落实情况、防范和应急处置能力、更新风险等级、划分风险控制责任等。如在各重大活动安保防护期，广州公安实行牵头警种对突出风险和存在问题梳理排查，形成“收集—使用—反馈清零”的工作闭环及“滚动排查、主动进攻、动态清零”的勤务闭环。二是加强监测预警与数据共享更新。建立城市安全风险信息动态更新制度，根据情况变化和风险控制实施成效，适时更新风险信息，调整风险防控策略。如广州公安建设全方位多功能前端感知系统，以大数据平台为基础对各类不稳定因素进行全量汇聚分析，建立完善情报线索研判核查和群体性事件预警机制等。三是强化安全风险防控和应急准备。督导重大风险防控责任主体制订风险控制方案、细化风险防控措施。对发现的各类问题，依法依规采取措施；对发现的风险隐患，督促涉事单位按照轻重缓急整改消除；对发现的跨部门、跨领域、跨区域重大风险，及时启动综合协调机制，强化协同防控力量，调整应急处置方案，落实应急处置准备，适时发布预警或提示信息。

（五）全方位提升治理水平是城市本质安全治理的必然要求。城市本质安全治理的目标是实现城市安全风险最小化，将城市安全风险水平控制在可接受的范围内，这就要求治理主体全方位提升风险减缓与预防、诊断与预警、响应与处置等方面的治理水平。一是提升风险减缓与预防水平。对重大城市安全风险实施情景构建和脆弱性分析，找准风险发生的频次、强度和危害等规律特点，确保每一个重大风险源都有监督和管理主体。制定实施城市规划安全评估论证机制、重大项目安全风险评估机制，全面提升超大城市防范化解重大安全风险的韧性。如近年来广州公安围绕新业态管理、地铁新线开通、道路交通规划、新型违法犯罪等领域向党委政府提出系列治理建议。二是提升风险诊断与预警水平。积极探索开展大数据与物联网应用，综合运用人工巡查巡检、自动传感装置等管理和技术手段，实现对城市重大安全风险实时动态感知监测。建立重大安全风险定期研判机制，采用人工智能、专家参与、会议研究等方法，对城市面临的重大安全风险进行精准分析，并提出预警及防范建议。三是提升风险响应与处置水平。在现有应急预案的基础上，编制重大安全风险应急响应方案，科学设计响应流程，建立预案和响应方案演练、评估和更新机制。以应急指挥中心为中枢，理顺应急指挥体系，强化多方协同综合保障。建立网络舆情和社会心态监测系统，及时回应社会关注，引导正能量社会舆情。如近年来广州公安围绕突发疫情、自然灾害、暴恐袭击等传统风险和非传统风险优化细化应急预案，加强区一级应急处突力量建设和科所队值班备勤制度，常态化组织开展跨警种、跨部门、跨区域应急处突演练，有效提升市、区两级公安机关应急处突能力。

四、结论

广州作为国家治理前沿的超大城市，城市安全治理已经积累起一定的理论和实践经验。在国家治理体系、治理能力现代化和市域治理现代化新要求，社会复合性风险层出不穷及先进技术不断涌现的新形势下，超大城市公安机关如何在城市安全治理中充分发挥职能作用，是一项关系国家稳定和长远发展的重大课题。广州市公安机关通过城市本质安全治理在诸多领域的生动实践，为城市安全可持续发展提供了治本之策。阶段性的治理成果为探索尝试注入了信心，过程中发现的短板问题也为下一步优化明确了方向，期望具有“广州特色”的城市安全治理经验能为超大城市公安机关在城市治理与自身建设方面提供一些参考。

参考文献

[1]武玉梁.城市本质安全状况指标体系构建研究[J].安全,2011(11):26-29.

[2]肖文涛.韧性城市：现代城市安全发展的战略选择[J].东南学术,2019(2):89-99+246.

[3]张英菊.城市危机管理粗放化现状与精细化转型研究[J].广西社会科学,2016(7):154-157.

[4]陈晔.现代化视域下城市公共安全体系建设研究[J].法制与社会,2021(5):96-98.

[5]曹惠民.治理现代化视角下的城市公共安全风险治理研究[J].湖北大学学报（哲学社会科学版）,2020(01):146-158.

[6]唐钧.社会公共安全的治理研究[J].中国人民大学学报,2018(3):50-59.

[7]埃莉斯·韦克菲尔德.社会发展与警务变革——公共领域的社会化警务[M].北京：中国人民公安大学出版社，2009:33.

[8]董幼鸿.新时代公共安全风险源头治理的路径选择与策略探讨：基于系统脆弱性理论框架分析[J].理论与改革,2018(3):49-61.

1. 张 锐：广东省广州市副市长、市公安局党委书记、局长。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 搭建“一图、两云、三级、四库、五网、六机制”，打造大数据强力支撑、实体勤务多元布局、网络社会有效延伸的“三维多元”社会治安防控体系，完善“数据+感知+勤务”整体架构，实现社会治安防控“多维覆盖、布局优化”。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 力量配置统一、技防设施统一、物防设施统一、勤务规范统一、应急处置统一。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 社会面最小应急单元是指由单位、场所、重点目标等安全防范责任单位负责组建，能够开展正在进行的严重违法犯罪行为及其他危害公共安全的突发事件先期处置，兼顾日常治安秩序维护的最小人员编组。 [↑](#footnote-ref-4)
5. A类包括学校、医院及其他治安保卫重点单位；B类包括大型商场、商圈及城市综合体、标志性建筑、批发市场、旅游景区、展馆场馆、交通枢纽、公共娱乐等人员密集场所；C类包括其他企事业单位；D类由村居委、物业小区、单体居民楼宇、沿街商铺、各类公园、广场等大型露天公共场所构成；全市共组建最小应急单元23269个，其中A类6079个、B类5518个、C类4487个、D类6785个。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 埃莉斯·韦克菲尔德.社会发展与警务变革——公共领域的社会化警务[M].北京：中国人民公安大学出版社，2009:33. [↑](#footnote-ref-6)