

解开“城中村”与老旧小区安全治理之“结”

三面财经

应急管理的“最后一公里”，如何成为“最前一道防线”？

中青报·中青网见习记者 赵丽梅
记者 张均斌

“城中村”和老旧小区的安全治理，是基层应急管理的“最后一公里”，也一直是难啃的“硬骨头”。

这是基层治理的一个“老大难”，也是一道“必答题”。即使做了20余年社区工作，浙江省衢州市柯城区三衢社区党支部书记余海雁仍坦言，“城中村”的安全管理像拆“盲盒”，总会有新挑战。在600多公里外，江西赣州章贡区新赣南路社区党委书记黄霖也深有同感。新赣南路社区，这个占地0.27平方公里的老旧小区，住着1810户人家，60岁以上老人占比超三成，不仅面临老旧房屋多、基础设施薄弱等“老问题”，还因紧邻景区，存在人流骤增风险，加上涉水隐患，安全治理压力格外大。

国务院安委会2024年年初部署开展安全生产治本攻坚三年行动以来，各地区、各有关部门和单位聚焦基层一线，坚持从源头防范化解风险。如今，两个社区正通过机制创新、资源整合与精准施策，探索基层安全治理的新路径，让应急管理“最后一公里”成为“最前一道防线”。

在“乱麻”中建起安全“新防线”

“城中村”与老旧小区的安全治理，难在“杂”与“散”。人口结构复杂导致需求多元，基础设施薄弱加剧风险隐患，而治理力量分散又使得问题难以及时解决。

三衢社区下辖的花园前新村是一个典型的拆迁安置型“城中村”。30多年来，370栋自建房在此拔地而起，如今大多成了出租屋。110余家外卖店扎堆聚集，让这里成了远近闻名的“外卖村”。余海雁用“六多六乱”概括社区曾经的治理难点：



7月31日，浙江省安全生产应急救援中心，救援人员正在训练。

中青报·中青网见习记者 赵丽梅/摄

点：外卖商户多、流动人口多、消防隐患多、老旧房屋多、群众投诉多、领导关注多；由此衍生出执照乱用、杂物乱堆、违章乱搭、污水乱排、私拉乱接、车辆乱停，安全形势严峻复杂。

面对这团“乱麻”，三衢社区在深入推进治本攻坚三年行动的过程中，找到了治理“新路子”——构建城市治理共同体“三循环”机制。余海雁解释，“三循环”分别是以街道、共建单位、联动单位为架构的社区共治“大循环”，统筹资源、破解跨区域难题；以社区、社会组织、物业服务企业为主体的小区自治“小循环”，聚焦小区日常管理与服务；以在职党员、网格员、志愿者为核心的楼栋善治“微循环”，这些人扎根楼栋一线，打通治理“最后一公里”。

“微循环”是闭环治理的“毛细血管”。花园前新村被划分为7个网格，每个网格设有网格长、网格员、网格志愿者，负责日常隐患排查、应急处置等工作，他们围绕“火、电、车、人、口”五类隐患，落实线路改造、设施配备等整改措施，形成“发现-上报-处置-反馈”的闭环机制。余海雁说：“确保问题真发现、真解决、真见效。”

去年3月19日，村里一个租户的电动自行车突然起火，网格员第一时间打电话告诉社区，社区应急消防服务站队员也冲了过去。余海雁回忆，当时火“噌”一下就蹿出去了，这是她第一次直观感受到电动自行车着火，“火势原来是这么猛。”于是，她和应急消防服务站队员以及房东一起快速处理了险情。

今年5月5日，村里一家外卖店的油烟机由于长时间未清理，油污堆积起火，店主第一时间利用店内自备的灭火器将火扑灭，未造成人员伤亡。余海雁感慨，一次又一次险情能快速化解，靠的是日常排查到位、应急工具配备、居民技能过关。

对于基层应急管理来说，解决安全隐患离不开硬件的改造。2022年，借着老旧小区改造的“东风”，花园前新村争取2180万元改造资金。工程队拆除1000多处占路台阶，拓宽6条消防通道和24条内部支路，连此前无法通行的小巷也能容消防车进出。她说，在2022年以前，大车开进村是想都不敢想的事。

如今的花园前新村焕然一新。原来租客进村找房，像进了“迷宫”。如今，小区门口网格图，门牌号、逃生通道一目了然，主要路口的疏散指示图清晰醒目，居民遇险能快速找到出口。

“多头管”变成“一人统筹”

在多元协同破解治理困局的基础上，新赣南路社区的“微循环”破局之道还在于基层管理上的精简，将“多头管”变成“一人统筹”。

机制创新为基层治理提效。江西积极推动加强基层应急管理体系和能力建设，及时防范化解基层安全风险隐患，筑牢守护生命的“第一道防线”。

“以前，村一级有安全员、灾害信息员、气象信息员、山塘水库管理员、河道巡护员、交通劝导员、食品安全协管员（信息员）等，虽然人多，但职责分散、相互割裂，经常出现灾情报送脱节和工作断档。”赣州市应急管理局党委书记、局长梅旭军说。

过去社区应急管理事务像“九龙治水”，安全员、灾害信息员、河道巡护员等岗位各管一摊，遇到复杂情况反而容易脱节。如今，新赣南路社区的90后应急管理员何雨薇统筹这些角色，牵头抓安全生产、排查整治和第一响应，提前摸排处

小工程藏大风险 如何筑牢安全“防护网”

对小散工程进行全链条监管，如同给施工方戴了一个“紧箍咒”，每一个环节都不能出现意外。

中青报·中青网见习记者 赵丽梅
记者 张均斌

在城市建设的拼图中，依法可不办理行政审批的各类小型建设工程，如同散落“小碎片”，被统称为“小散工程”。这些看似不起眼的小工程，因项目分散隐蔽、施工队伍鱼龙混杂、安全意识淡薄，成为安全生产监管的“老大难”，更一度是事故的高发地带。

“限额以下小型工程的监管，难就难在‘灯下黑’——看不清楚。”天津市住建委副主任王荃表示，这类工程投资小、工期短，且长期无需报备，监管部门难以掌握其安全隐患。

破解这一难题成为全国多地的共同课题。

国务院安委会2024年年初部署开展安全生产治本攻坚三年行动以来，各地区、各有关部门和单位深入实施、扎实推进，结合实际探索创新，取得积极成效。破解小散工程监管之困便是其中重要一环。

监管之困：小散工程为何成“高危地带”

近日，记者走进今年7月开放的天津市河北区天美艺术街区，各式雕塑与涂鸦洋溢着艺术气息，部分入驻商户正紧锣密鼓地装修，为街区焕新蓄力。

乐发装饰有限公司项目经理胡春勇正带领施工队，在这里负责一处170平方米西式烘焙店的装修。对他而言，这只是个“小活”，每个工种往往两三天就完工离场，人员流动性大。“天热时，工人不爱戴安全帽，我得天天盯着说。”他坦言，因工程小，安全教育和防护措施难免“打折扣”。

胡春勇口中的“小活”，正是典型的小散工程，这类工程依法可不办理行政审批。各地对这类工程的投资额和建筑面积的限定略有差异：湖南等地以30万元以下或300平方米以下为标准，部分地区则放宽至100万元以下或500平方米以下。

小散工程的风险，藏在“小”里。天美艺术街区是河北区城市更新的重要项目，河北区住建委副主任刘星佐一直在关注该项目的进展。据他介绍，巡查人员第一次去检查就发现该工地存在不少

隐患：工人踩着自制木梯高空作业、临时用电乱拉乱接、灭火器配备不足……然而，这些在大多数数人眼里都只是不起眼的“小”隐患。

这样的情况并非个例。刘星佐解释，小散工程点多面广、隐蔽性强，施工队伍专业性不足、安全意识薄弱，工具使用和操作规范“打折扣”。

更关键的是，长期以来，小散工程无需办理行政审批手续，甚至不用报备，直接成了监管“盲区”，施工单位违规操作成常态。

今年1月，在深圳市龙岗区的一起小散工程中，3名工人在自建房电梯井道里18米多高操作平台作业时，因平台承重方木超载断裂，未佩戴安全防护用品的工人坠落，又因井道未设安全护栏，最终坠至底坑死亡。7月11日，深圳市应急管理局公布的这起高处坠落事故调查报告显示，涉事企业无资质施工，却通过伪造材料完成小散工程二级备案，并取得《小散工程和零星作业开工令》。

类似事故一再敲响小散工程监管的警钟。

破题之路：从“监管盲区”到“全链条闭环”

面对监管困局，各地开始探索破局之道。天津市河北区的实践，正让小散工程监管从“盲区”走向“全链条闭环”。

作为老旧厂区、老旧房屋集中区域，天美艺术街区所处的鸿顺里街道装修改造工程不少。而整个河北区因2000年以前的房屋占全区总量55%、占天津市15%，老旧房屋密集，小散工程监管压力尤为突出。为此，河北区决定扎紧安全监管的“篱笆”，争取将隐患消除在萌芽状态。

这与国务院安委会部署的安全生产治本攻坚三年行动方向不谋而合。去年以来，国务院安委办在全国相继部署开展了燃气、电动自行车、建筑保温材料、人员密集场所动火作业等“一件事”全链条治理。对此，天津市委安委部署了11个重点领域安全生产“一件事”全链条整治行动，其中，天津市住建委牵头负责限额以下小型工程“一件事”全链条整治行动，明确了“街镇吹哨，部门报到”的工作机制，坚持“三管三必须”和“谁主管、谁负责”“谁审批、谁负责”“谁靠近、谁负责”的原则，着力构建全覆盖、多部门齐抓共管的格局。

“总结来说，就是三个字：保安全，因为安全是‘一失万无’的。”王荃表



7月29日，天津市河北区鸿顺里街道综合执法大队大队长孙韬拿着小散工程施工安全检查清单。

中青报·中青网见习记者 赵丽梅/摄

示，限额以下小型工程的全链条监管，是给施工方戴了一个“紧箍咒”，小散工程虽然投资小，施工工期追求“短平快”，但是每一个环节都不能出现任何意外。通过限额以下小型工程“一件事”全链条治理，让街道在小散工程监管方面从不专业变得半专业，并将其他相关部门更深入地整合在一起。

在河北区，这一机制正在落地见效。作为区级小散工程“一件事”全链条整治牵头部门，河北区住建委还发布了《小散工程安全生产监督暂行办法》，按照“三管三必须”原则，无论是街道、教育、卫生健康、城管等任何部门，只要涉及小散工程，都需履行行业主管责任。同时，河北区还推行“必查”制度，重点检查小散工程的施工资质、安全防护、用电安全等方面内容，并配套制定了相应的检查清单，为监管立起了“标尺”。

“清单就像‘说明书’，我们拿着它‘对账’补漏洞。”天津市河北区鸿顺里街道综合执法大队大队长孙韬介绍，在一次巡查胡春勇的工地时，巡查人员发现工人用自制木梯高空作业，执法队立即制止并联系了河北区住建委。“该停就得停。”住建委工作人员到场后明确要求：高空作业须系安全带、使用铁梯。

另外，河北区的监管更注重动态闭环。刘星佐解释，首次发现风险时，相关部门会同步纠错、作安全交底与培训，明确隐患边界和操作规范；社区与物业将小

散工程纳入日常巡查，并定期“回头看”跟踪问效，直至工程结束。同时实施分类分级监管：一般隐患现场整改，较大隐患评估后限期整治，重大隐患挂牌督办，违法行为依法严惩。

从业十余年，胡春勇明显感受到了小散工程的监管之变。他说，以前大活一般会在住建委报备，各方面必须符合要求。“像这种小活，短平快，我们干完（就算了），有时候能省就省了。”如今，街道常态化巡查，也让他时刻绷着一根弦，“小活不能因为活小，就不重视安全问题，否则可能酿成大事”。

从监管“盲区”到“闭环”，河北区的实践为全国提供了借鉴。目前，天津市正谋划出台全市小散工程监管办法，推广河北区的经验。

赋码加芯：织密动火作业“安全网”

在工程施工领域，动火作业是安全监管的重要环节。在小散工程中，动火作业若防范措施不到位，极易引发事故。目前，小施工、小焊接、小切割等作业行为普遍存在，加之从业人员专业素养不足、安全意识薄弱、作业条件简陋等问题，伤亡事故时有发生。

“赋码加芯”是织密动火作业“安全网”的关键。在设备内部植入北斗定位芯片和物联网终端。通过这一举措，监管部门可实时掌握设备存放位置、人员和设备移动轨迹、动火情况等数据，实现“见码知设备、以码管机器”的精准管理。

电焊工接活后，需先扫描设备二维码，完成人脸识别与实名认证，再上传实时拍摄的现场照片以及灭火设备情况，待审核通过后方可作业。

赣州市章贡区首先推广了该电气焊作业数字化监管平台。章贡区新赣南路社区90后应急管理员何雨薇每月要审核3-5次电焊作业申请，她审核时会重点关注三

项关键信息：“作业人员有没有资格证、现场配没配灭火器、环境够不够空旷”。

今年7月，她就因焊工未携带灭火器驳回了申请，直到对方配齐工具才重新审批。“作业过程中万一点着了什么东西，后果不堪设想。”

陈莉芳谈到，这套系统旨在解决监管人员面临的核心难题：搞清楚哪些人在城市作业、作业人员是否取得资格证、作业地点在哪里。一旦出现违规行为，监管人员能快速定位作业人员并处置，同时也为基层干部减轻了工作负担。

科技的介入不仅提升了监管精度，更打破了地域壁垒。针对设备跨区域作业“脱管”问题，系统通过大数据关联，自动把设备信息推送给作业地监管部门，实现“异地作业、属地监管”无缝衔接。若有人未提前报备就带设备出门，系统会立刻发出预警，社区监管人员能第一时间打电话提醒：“师傅，设备在移动，是不是忘了申报？”

“每拒绝一次，其实就是拒绝一次安全生产隐患。”陈莉芳介绍，截至8月初，该平台实时拦截安全措施不到位作业超4300次。数字化监管有了成效，赣州市零星电气焊火灾事故同比下降35.7%。

金华市武义县一直在探索动火作业监管，也深刻吸取了过往事故的教训。2023年4月17日，当地一起违规电气焊作业引发重大火灾，造成11人死亡。武义聚焦电焊作业“流动强、监管难、损失大”的痛点，创新推出“焊有序”平台，成为全国首个电气焊安全监管平台。

该平台的巧思藏在“人、机、码”的协同之中。借鉴共享单车“扫码骑车”的原理，给焊机“加芯赋码”后，只有持证焊工扫码才能开机，无证人员根本无法启动设备。这种从“人盯人”到“机管人”的转变，从源头筑牢了安全防线。

武义县应急管理局局长李浩介绍，针对电气焊监管“九龙治水”的局面，当地出台了《全链条电气焊作业安全管理指导意见》《“机管人、以管机”综合管理机制》等文件，明确13家部门的履职责任清单，打通了执法监管“最后一公里”。

从赣州到金华武义，这些探索让动火作业监管告别“粗放式”走向“精准化”。当科技为监管插上“翅膀”，曾经隐蔽的风险点变得可感可知。这张用数据织就的“安全网”，正以科技的力量守护着老百姓的平安。

当前，全国各地正在积极探索如何更好地监管小散工程。今年5月深圳发布《深圳市限额以下小型工程和零星作业安全生产纳管办法》，7月《湖南省住房和城乡建设领域小散工程安全生产管理暂行办法》正式实施，共同织密小散工程安全“防护网”。

前置审批成为花园前新村防患于未然的重要一环。余海雁介绍，社区联合当地相关部门，对商户开业进行前置审批。商家办理营业执照前，需经过消防评估、房屋鉴定，经社区盖章才能进入审批流程。该区将消防评估、责任承诺、房屋鉴定、教育培训作为执照审批前置条件，既掌握租户情况，又提前“排雷”。

起初，村里不少房东对此很抵触，觉得“多此一举”，后来经过社区网格员的劝说，房东们也才明白这本“经济账”：房子安全了，租金才稳，租户也愿意长租，社区应急消防服务站工作人员也会提前上门指导配齐消防设施。

在新赣南路社区，黄霖找到的破局新方法是“四个一”：织密老城区的安全网，即建强一支14人的应急队伍，打造应急服务阵地，织密71个网格，用好数字化平台。

硬件改造同样是赣州破局的重要一招。新赣南路社区的改造从“拆”字入手：拆除22个堵塞通道的柴间、16处违章搭建、十余栋危旧房和多处外墙，将22个独立分散的小区整合为连片“大社区”，打通并拓宽6条消防通道。

防盗网改造的紧迫感源于惨痛教训。2024年1月24日，江西省新余市一临街店铺发生火灾，事故导致39人死亡、9人受伤。火灾原因是负一楼正在进行冷库装修，冷库建设施工单位违规建设冷库时起火，瞬间产生大量有毒浓烟。因为整栋楼仅有一个狭窄楼梯，且地下一层与一层共用，无防火分隔，浓烟迅速蔓延至二楼。二楼培训机构外安装防盗网和广告牌，人员被困教室，无法及时逃生。

为吸取教训，江西多市开展“拆牌、破网、清通道”专项行动，新赣南路社区拆除819户封闭式防盗网，打开“生命窗”。

治理力量的延伸，不止于部门协同。花园前新村有100多位外卖员，这些外卖骑手也成为移动的“哨兵”，他们时常穿梭于村庄，成了应急治理的重要帮手。居住在村里的外卖骑手胡文成，在雨夜“捡到”两岁女孩，与民警一起帮助女孩寻找家人。另一外卖骑手姜勇，送餐途中发现台风造成两扇高空悬挂，存在掉落伤人风险，及时拍照通知社区。

从余海雁到何雨薇，一个扎根30年的“老书记”，一个90后应急“新总管”，隔着600公里，却用同一套逻辑作答这道治理难题：当治理单元下沉到楼栋、风险关口前移到审批、应急责任压实到“一人”，多力量合力筑牢守护生命的“第一道防线”，让“城中村”与老旧小区的安全治理，从“头痛医头”真正迈向“系统重塑”。