

建设韧性城市群 提升区域抗风险能力

汪 毅

习近平总书记在赴湖北省武汉市考察新冠肺炎疫情防控时强调，要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。新冠肺炎疫情的突发引起了公众对“韧性城市”的关注，以“韧性城市”为着眼点静观当前我国城市群的建设以及区域一体化进程，城市群已形成我国经济社会发展的主体空间形态，城市群之间的人员往来、经济联系已成为我国最重要的社会经济联系方式。省委书记娄勤俭强调，一体化是区域协调发展的高级形态，最大难点在于如何打破“行政区经济”束缚，打通要素流通“看不见的壁垒”。因此“，韧性城市”的概念可以进一步扩展为“韧性城市群”，通过激活城市本身所固有的“韧性基因”，建立区域内的“韧性纽带”，搭建可持续发展的“韧性网络”，来提升城市群的协同治理。增强城市群中各城市的共同防范风险能力、提升城市群韧性水平与治理能力，不仅是治理“大城市病”、探索超大城市现代化治理的重要手段，更是构成增强城市群可持续竞争力、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

突出设施韧性，构建区域协治的健康城市网络

城市群内部各城市之间人员活动频繁、城市生命线系统紧密相连，城市灾情极易发生连锁效应与放大效应。因此，风险防控与应急管理工作也呈现出跨域性与连锁性的特点。在此背景下，单个城市的应对能力显得尤为不足，迫切需要建立区域联动机制，构建区域健康城市网络。首先，共同开展城市群安全风险评估，加强区域风险管理，建立区域风险监测预警体系。识别可能面临的突发事件和各类灾害风险，对后果进行评估，并提出具体的风险应对措施。其次，利用前瞻性思维在单个城市内部完善城市公共服务与基础设施体系建设。设施配置不仅要考虑正常运行状态下的城市需求，更要提前应对可能发生风险时的应急需求。努力提升设施布局的模块化、网络化以及可替代性水平。根据各类设施的服务特征，统筹布局在一定程度上可替代的设施，提高风险时期设施利用的安全性。最后，在城市之间建立应急资源区域保障合作机制，通过城市群联动合作来弥补单个城市应对能力不足的缺陷。强化中心城市责任与担当，积极统筹与协调区域内各类资源，共同抗击灾害风险。同时，发挥中心城市和大城市设施完善、资源服务水平高的优势，主动为城市群里的中小城市分担风险、应对危机，加快形成网络化的区域基础设施，确保生命线通道畅通以及生命线系统的互动互助。

建立信息韧性，构建快速反应的智慧城市群

面对新冠肺炎疫情，以互联网、云计算、大数据、物联网等为代表的新一代信息技术在疫情监测分析、防控救治、民生保障、复工复产等多个方面发挥了重要作用。因此，一要加强区域数字基础设施统筹布局 and 共建共享，进一步加大区域“新基建”建设力度。重点提高 5G、云计算、物联网、智能终端等基础型信息设施的区域覆盖范围。二要加快数据融合，共建统一的区域综合防灾与风险预测管理信息平台。盘活各部门、各类型信息数据库资源，同时积极整合动态网络开源数据和商用数据，推进各级共享交换平台对接，支撑信息资源的跨部门、跨层级、跨区域互通和协同共享。实时采集、处理各项信息，通过云计算技术处理海量数据，运用城市群风险监测预警模型对各类风险实施动态监测，提高应对突发事件的处置能力。三要加强基础性数字化公共服务均等化，重点提升落后城市以及乡村地区数字化公共服务水平，缩小群体以及城市之间的数字鸿沟。四要推进智慧社区建设，筑牢社区基础信息收集的情报网，同时推动线上线下的管理服务。

强化经济韧性，建立职能优化的产业共同体

本次疫情的应对，反映出城市群内的中心城市往往能够较快恢复运转，而城市群边缘城市、中小城市的经济恢复问题则可能长期存在。在城市群的发展模式下，经济韧性作为区域消解危机的适应转变能力，需要构建功能互补、产业互动以及规模互借的多中心、网络化空间结构。一是形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。中心城市要着力提升城市能级与综合服务水平，推动部分产业向城市群里的中小城市转移，优化区域产业布局，带动区域协调发展。强化城市群中心城市产业管控与产业引导，限制和疏解非核心功能。同时，通过优化城市群产业职能分工，建设多中心、网络化城镇功能组团，进一步推进城市群人口规模结构优化，促进人口合理分布。二是推动城市群产业协同与技术合作，共同打造城市群“研究—研发—应用”创新链。加强城市群内产业分工协作，提升产业基础能力和产业链现代化水平，以市场需求和专业化分工协作为导向，促进城市功能互补、产业错位布局和特色化发展。三是在城市群内合理布局应急产业。根据区域风险评估，结合城市群内各城市的区位特征、资源禀赋以及产业特点，合理布局应急产业集聚区，提升区域突发事件持续性应急救援能力以及长期抵御风险能力。四是共同培育以新产业、新消费和新商业模式为代表的新动能，共同推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合。积极发展平台经济、共享经济、体验经济、数字经济，形成新的经济增长点，增强产业链韧性，共同推动产品创新、技术工艺创新、商业模式创新、组织方式创新。

构筑生态韧性，夯实城市群可持续发展基础

伴随着人口、产业的集聚，日益突出的生态环境问题成为制约城市群高质量发展的主要短板。生态环境系统具有整体性、相关性的特征，因此，需要从生态环境共同体的高度加强区域生态环境的共保联治。一方面要加强底线共同管控，夯实绿色发展生态基底。坚持生态保护优先发展理念，把保护与修复生态环境摆在重要位置。贯彻山水林田湖草是生命共同体的理念，合力保护区域内重要生态空间、共同保护区域等重要的生态系统。立足于区域资源禀赋和环境承载能力，加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线以及自然资源利用上线。另一方面要共护碧水蓝天，加强重点领域污染协同防治。联合开展大气污染综合防治，共同改善区域大气环境质量。强化能源消费总量和强度“双控”，进一步优化能源结构。推进跨界水环境协同治理、跨界水体水质信息共享和联保联治，强化污染源协同管理和集中式饮用水源地协同保护。此外，健全环境风险监管预警机制与协同应对机制。建立环境风险源管控清单，推动建立共同防范、互通信息、联合监测、协同处置的环境风险管理体系。

增强社会韧性，建立共克时艰的健康心态

新冠肺炎疫情不仅威胁了人民的身体健康与生命安全，也深刻地影响着人们的心理健康。构建韧性城市群，需将人民群众作为直接的利益相关者，培养健康的社会心态，共建健康美好城市群的社会韧性是一个重要维度。首先，加强安全意识教育，提升全民防灾意识。通过举行自然灾害、恐怖袭击、疾病传播等救灾演练以及运用线上线下多种方式宣传应急知识，加深对各类灾害的认识，增强民众应对灾害的有序性，提高自我防护能力与灾害期间生存技能。其次，加强风险爆发期间信息发布的及时性与权威性，减少因不知情而产生的社会恐慌情绪。聚焦公众关切与期盼，主动、精准地开展信息发布。再次，倡导包容性社会增长。让城市所有群体，都能最大限度地分享经济增长和社会发展的成果。营造出开放包容的文化氛围，增加群众的归属感与认同感，培养共情力，建立共同抗击风险时的情感联结。