

“韧性城市”视域下嘉兴高铁新城的规划与建设

周敏华¹ 朱欣毅² 张瑜³ 周国光⁴ 陈华⁵¹

(1. 中共嘉兴市委党校; 2. 嘉兴市人民政府办公室; 3. 嘉兴市发展改革委员会;
4. 嘉兴市卫生健康委员会; 5. 嘉兴港区管委会, 浙江 嘉兴 314001)

【摘要】: 通过实地调研、对比分析, 对“韧性城市”视域下打造嘉兴高铁新城开展研究, 阐述了将“韧性城市”建设理念融入嘉兴高铁新城的必要性, 分析了存在的问题及在规划建设中应避免出现的现象, 提出建议如下: 一是要高水准实施城市防洪工程提标改造; 二是要高定位布局建设消防基础设施; 三是要高能级优化医疗卫生网络; 四是要高层次实现智慧网络共振。

【关键词】: 嘉兴 韧性城市 高铁新城 风险治理 对策建议

【中图分类号】: F127.55 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1671-3079(2021)04-0098-05

打造韧性城市是城市风险治理的新思路, 是提高城市治理水平的新体现。嘉兴地处中国最具发展活力和潜力的长三角区域地理中心, 其高铁新城在未来将拥有大量的人口集聚和活跃的经济形态, 但其面临自然灾害、公共安全等风险的可能性显著增大, 应将“韧性城市”理念渗透到其规划、建设、管理的全过程, 以提高其应对风险的能力。

“韧性”一词(源于拉丁语“resilio”), 其最初含义是“回复到原始状态”。随着相关学科的发展, “韧性城市”的概念也在不断演进, 不同专家和机构对此的解读各有不同。联合国国际减灾战略(简称 UNISDR)将“韧性城市”定义为“具有吸收未来的对其社会、经济、技术系统和基础设施的冲击和压力, 仍能维持基本相同的功能、结构、系统和身份的城市”。^①倡导地区可持续发展国际理事会(简称“ICLEI”)则认为, “韧性城市”指“城市能够凭自身的能力抵御灾害, 减轻灾害损失, 并合理地调配资源以从灾害中快速恢复过来”。^②其实, 可以从两个维度来理解城市的韧性: 从功能维度看, 主要有六大能力, 灾害或冲击前的预见能力和预防能力, 灾害或冲击中的稳定能力和抗击打能力, 灾害和冲击后的快速复原能力和再次繁荣能力; 从要素维度看, 城市构成主要有“人、物、运行系统”三大要素, 基于此, 城市韧性的要素应该既有物质层面的, 也有精神层面的, 还有体制机制层面的。物质层面涉及“点”(如建筑、综合体、地下空间等各类场所)、“线”(如水、电、气、热、互联网、交通网等基础设施线路)、“面”(如社区、校园、园区等区域); 精神层面包括公众的认知、技能、文化和城市精神等; 体制机制层面包括机构设置、制度安排、机制协同等方面。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出, 要建设海绵城市、韧性城市, 提高城市治理水平。这是“韧性城市”首次出现在中央重要文件中, 标志着韧性城市发展在中国城市建设中已经驶上了快车道。

¹作者简介: 周敏华(1963-), 女, 浙江嘉兴人, 中共嘉兴市委党校副教授, 研究方向为区域经济。

网络首发时间: 2021-07-02 10:23:35 网络首发网址: <https://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20210702.0900.002.html>

²①参见 https://www.360kuai.com/pc/9a2a54c57cde89adf?cota=4&kuai_so=1&tj_url=so_rec&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1。

②转引自龙瀛《建设“韧性城市”, 提升应对风险挑战能力》, 参见 https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2020-11/06/nw.D110000gmrb_20201106_4-02.htm。

为将韧性城市理念渗透到嘉兴高铁新城规划、建设、运行的全过程，课题组在认真梳理韧性城市概念的基础上，实地调研了嘉兴市应急管理局、嘉兴市自然资源和规划局、嘉兴市卫生健康委员会、嘉兴市政务数据办公室、嘉兴经济技术开发区等部门（单位），并与万科嘉兴公司、高铁新城规划设计团队的专业人员进行座谈，收集、研判、分析嘉兴高铁新城在规划设计、开发建设和运行管理过程中，已经出现或潜在影响城市韧性的问题、风险和隐患，提出对策建议，希望为市委市政府决策提供一定参考。

一、嘉兴高铁新城纳入“韧性城市”视域的必要性

（一）嘉兴高铁新城的高端定位，赋予其新城建设样板的示范意义

2021年4月，习近平同志考察浙江时赋予浙江“努力成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口”的新目标新定位，嘉兴奋力打造成为“重要窗口”中的最精彩板块，使高铁新城成为嘉兴城市的门户地标、城市未来生活的典范城区、长三角创新共享先行区、高品质现代江南宜居区、新时代智慧低碳样板区。可见，未来的高铁新城是“品质嘉兴”建设的“龙头”，更是最精彩板块的“棋眼”。这一定位可以说涵盖了经济韧性、基础设施韧性、城市生态韧性、城市治理韧性的要求。

（二）嘉兴高铁新城的重要地位，赋予其展示治理现代化成果的重要使命

长三角是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，自2018年长三角一体化发展上升为国家战略后，上海、杭州、南京等城市，已开始着力充实包括韧性城市在内的全球城市2.0功能，规划和建设韧性城市，已成为今后城市发展的主要趋势。高铁新城作为“大嘉兴”未来建设的重中之重，是展示嘉兴城市治理现代化的重要窗口，也是参与长三角区域内城市竞争的主战场，必须主动对标纽约、伦敦等全球高端城市，积极借鉴国内外城市的实践经验和先进做法，在城市规划、建设、运营、治理等各个方面超前谋划，全面提升。

（三）嘉兴高铁新城的密集人口，赋予其提高安全韧性方面的更大责任

高铁新城规划面积50km²，布局了大量高端住宅、高端酒店、高端写字楼，即将引入金融、咨询、会展等商务机构，社区、学校、医院等公共服务机构也将入驻，是未来嘉兴城区双中心之一。高铁新城预计人口容量达到45万人至50万人，大规模人口集聚意味着风险类型增加、风险点增多。因此，最大限度提高高铁新城的韧性程度，不仅是高铁新城有效抵御和应对重大突发风险与冲击、实现可持续发展的重要支撑，更是坚持以人民为中心的发展思想、落实“把人民群众生命安全和身体健康放在第一位”的政治责任。

（四）嘉兴高铁新城目前的开发阶段，更便于科学规划和合理统筹城市各类韧性要素

城市是一个开放的复杂巨系统，韧性城市建设包含的元素非常庞大。一张白纸可以画最新最美的图画。嘉兴高铁新城尚处于开发设计方案征集阶段，目前规划建设的50km²区域内，已开发的空地地块为16km²，仅占32%，而在高铁嘉兴南站周边5km的规划核心区的土地基本处于尚未开发的状态。在一片待开发的“处女地”上勾画韧性城市的蓝图，所需投入的成本和所面临的掣肘远远少于在建成区进行调整和重构，其前瞻性和科学性也可以得到更有效的保障。

二、“韧性城市”视域下嘉兴高铁新城存在的问题

（一）从城市防洪角度看，高铁新城大半区域尚待“入围”

韧性城市理念产生的本源是抵御灾害、减轻灾害程度，建设城市防洪工程就是抵御洪水灾害的有效手段之一。嘉兴中心城区防洪工程(俗称“大包围”)始建于1999年，有效保障了中心城区市民的生命财产安全。嘉兴市中心城区的“大包围”最南端到南郊河，而整个高铁新城，约有80%的区域都在南郊河的南面，未纳入“大包围”。目前，这部分区域的建设项目，暂时用抬高地面的方法来满足城市防洪需求，但这种零打碎敲的方法，不但费工费时，且不能从根本上解决问题。如再遇类似1999年6月嘉兴水灾^③，以高铁新城目前的城市防洪设施，将毫无抵抗能力。

(二)从消防安全角度看，高铁新城区域缺少“呵护”

随着城市高层建筑数量增多、密度加大，高层建筑火灾的发生几率也随之增大。火灾前的预警、火灾时的救援、火灾后的修复，考验着城市的消防韧性。调研发现，高铁新城消防保障能力还有待提升。一方面，消防站数量不足。根据国家住房和城乡建设部、国家发改委联合发布的《城市消防站建设标准》，消防站的布局一般应以接到出动指令后5分钟内消防队可以到达辖区边缘为原则。按照该标准，高铁新城应建7个一级消防站，但目前却仅有1个二级消防站。另一方面，高空消防硬件不足。嘉兴市本级共有3辆云梯车，其中最高的55m，实际可攀登至住宅的15层左右。目前，高铁新城范围内的高层建筑物普遍在15层以上，而今后的高铁新城还将建设200m以上高层建筑。当前高铁新城的消防救援硬件水平很难保障未来其大规模的高层建筑群。

(三)从智慧城市建设角度看，高铁新城软硬件不够“适配”

韧性城市的规划建设、运行管理离不开智慧化的手段。实地走访高铁新城的企事业单位、住宅小区和在建项目后发现，在信息化适配方面，嘉兴高铁新城还有一定差距。一是缺乏统一的建设标准和规范要素支撑。由于高铁新城区域分属南湖区和嘉兴经开区，缺乏统一的硬件标准和接口标准，从而无法实现畅通的硬件共享和链接，导致出现重复投资的浪费现象，也难免存在信息安全隐患。二是缺乏长远前瞻性的规划和顶层设计。高铁新城的智慧城市建设没有与其他市政建设工程进行统筹规划和设计，在基础设施的智能化改造的端口兼容方面，尚未实现协同一致。如高铁新城内的一些商业建筑和住宅小区，没有预留足量的充电桩，不能满足今后电动汽车充电的需求。三是缺乏专业的运营人才和长效管理机制。智慧城市建设缺乏系统规划管理的专业人才和技术团队，缺乏运营管理的长效机制，极大程度上阻碍了高铁新城智慧城市建设的步伐，调研中发现，高铁新城的科技企业中，网络管理运营人才严重不足。

三、设计规划中应避免影响城市韧性的现象出现

嘉兴高铁新城承载着嘉兴快速融入长三角、大幅提升城市竞争力、切实增加市民获得感的重任。为了让理想的新城能高质量地呈现，应该在设计规划中避免影响城市韧性的现象出现。

(一)完善配套，满足“刚需性”诉求，避免出现建成即超负荷的现象

在高铁新城的设计规划中，对于车位设置、电力负荷、排污容量等配套设施，往往在建设之初，就存在设计容量偏小的情况。目前，高铁新城某些区域就出现频繁提升电力负荷的情况。因此，有必要在高铁新城建设中充分考虑需求，为城市扩容提供配套的韧性。

(二)提高标准，注重“品质化”发展，避免出现建成即落后的现象

目前，嘉兴城区的标志性项目与嘉兴的城市定位尚不匹配，特别是涉及民生的教育、医疗等硬件设施档次整体水平不高，低于周边地区平均水平。因此，有必要在高铁新城建设中提高项目建设标准，增加硬件设施的韧性。

^③①1999年6月300,嘉兴水灾，全域被淹。

(三)科学规划，思考“留白式”布局，避免出现建成即饱和的现象

传统的规划设计缺乏整体考量，倾向于提前“把指标用尽、把白地占满”。但随着城市的飞速发展，人口、产业、公共需求都在不断变化，提前用尽规划指标，则后续项目建设发展就会陷入无地可用、无空间可落的窘境。因此，有必要在高铁新城规划中，科学设置留白区域，提高规划的韧性。

四、提升高铁新城城市韧性的建议

嘉兴高铁新城作为样板工程，应充分引进先进的城市建设发展理念，将韧性城市理念融入规划建设之中。

(一)高水准实施城市防洪工程提标改造

一是尽早将高铁新城全域纳入城市防洪工程范围。高效推进城市防洪品质提升工程，把握干流与支流间防洪标准的平衡点，构建科学的城市防洪大包围，为高铁新城全域筑造防洪保护圈，增强高铁新城的防洪韧性。二是提升高铁新城城市防洪建设标准。根据水利部太湖局正在编制的《长三角一体化发展水安全保障规划》，已把嘉兴城市防洪标准提高到200年一遇，而高铁新城城市防洪建设标准应高于此标准。科学地建设城市防洪系统，协调好防与水的关系，在源头降低自然受灾概率。三是打造高铁新城城市防洪精品工程。打破传统的城市防洪“有界”感观，结合景观节点，将高铁新城都市水闸打造成水上驿站，堤坝增加临水空间，密布植被，涵养水土，为人民群众提供环境更加优美的滨水新空间，用水环境为高铁新城营造个性亲水文化。

(二)高定位布局建设消防基础设施

自2020年1月《嘉兴高铁南站片区站城一体综合规划与设计》公告以来，嘉兴高铁新城各个专项规划正在如火如荼地推进。要在规划编制过程中，充分考虑城市消防需求，科学编制消防专项规划，避免后期消防布点与城市规模的不匹配。尤其是要从已发布的高铁新城上位规划来分析，根据高层建筑密度，严格按照每7km²配建一级消防站，合理配置二级消防站。根据实际情况，鼓励高层建筑增加消防停机坪。同时，将高铁新城作为全市消防救援“一键畅行”的试点，通过人工智能技术实现自动控制交通信号灯，缩短消防车地面通行时间，为生命救援开辟“黄金通道”。

(三)高能级优化医疗卫生网络

一是建设国际化的医学中心。在高铁新城区域内对标国际化和长三角领先标准，按“1+X”^④的思路，规划建设医学中心。医学中心不但要满足高端人群就医需求，更要借助高铁新城站城一体的枢纽地位，打造辐射全省、全国乃至全球的医学品牌。二是建立高铁新城疾控分中心。考虑到高铁新城的重要地位，有必要在高铁新城建设嘉兴市疾控分中心。引入国际最先进的公共卫生应急管理设备和技术，建成覆盖全人群、全生命周期的健康数据库。按24小时运作开展高铁新城全人群病毒检测的标准，布局配置市域检测力量。三是加大高铁新城基本医疗卫生资源的供给保障力度。建议区域内至少规划建设1家由市级医院托管的智慧化社区卫生服务中心，预留若干社区卫生服务站，并随着人口流入进行扩容和增点，便于绝大部分居民以此为依托实现在线诊疗、在家等药。由此，既促进资源利用最大化，又确保高铁新城内形成规范高效有序的分级诊疗体系。

(四)高层次实现智慧网络共振

一是在高效化建设方面，打造“万物互联”的统一体。要坚持智慧城市与新城同步规划建设，超前规划布局移动、高速、泛在、安全的数字智能基础设施，并在新城基础设施同步建设感知系统，构建信息相通的智能城市体系、多功能监测体系和数字化标识体系。二是在常态化建设方面，打造“平战结合”的统一体。要将智慧城市、韧性城市的建设和管理平台有机结合，

^④①指1家上海名院分院+若干一流专科医院。

建设成为融合日常运行下智慧和灾害情境下充满韧性的未来新城。三是在集约化建设方面，打造“软硬交互”的统一体。智慧城市建设中，已搭建的硬件要在相当程度上为韧性城市建设所用。同时，智慧城市建设中从各行各业收集到的海量信息也应共享，作为韧性城市建设所需的数据。四是在体系化建设方面，打造“交叉融合”的统一体。创新智慧新城运营体制机制，将移动互联网、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术与城乡建设需求深度整合，构建“智慧中心”，实现城市智能化规划建设管理。

参考文献:

- [1]徐驰.我国城市政府建设韧性城市问题研究[D].哈尔滨:黑龙江大学,2019.
- [2]谭刚.深圳需要建设成为全球韧性城市发展范例[J].开放导报,2020(4):83-89.
- [3]王东杰,谢川豫,王旭东.韧性治理:城市社区应急管理新向度[J].江淮论坛,2020(6):33-38,197.
- [4]杨江,李琴,陈金明.基于韧性城市理论的城市水灾害防御对策研究——以成都东部新城为例[J].四川水利,2020,41(3):5-8,13.
- [5]姜宇.关于微型消防站的建立和区域联防的探讨[C]//中国消防协会.2016 消防科技与工程学术会议论文集.2016:786-789.