
基于“全球安全城市指数”的 上海韧性城市建设思考

卢溪¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】 上海韧性城市建设存在的不足是:重设施建设,轻政策投入;重传统灾害,轻新型风险;重短期应急,轻长效预防;重政府主导,轻社会参与。建设韧性城市是一个“积跬步,至千里”的长期过程,上海需要在精准施策、强化治理、源头防控等方面持续发力。

【关键词】 韧性城市 风险治理 全球安全城市指数

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)02-0101-005

上海由于城市规模的巨型化、人口的流动性,在各类风险和不确定因素面前表现出极大的脆弱性,这也逐渐成为制约城市健康、可持续发展的瓶颈。提升城市韧性,使之具备更强的抵御力、恢复力和适应力已是迫切之需。与传统的防灾减灾相比,城市韧性的范围覆盖公共安全的全领域,涉及自然灾害、事故灾害、公共卫生和社会安全等方面。英国经济人智库(The Economist Intelligence Unit)发布的“全球安全城市指数”(Safe Cities Index,简称SCI)是目前城市韧性领域的权威评价体系之一。本文以此为线索展开,分析上海的自身问题所在,并对上海韧性城市建设提出建议。

一、从“全球安全城市指数”看韧性城市建设

(一)“全球安全城市指数”评价体系

英国经济人智库自2015年开始发布“全球安全城市指数”,至今已发布2015年、2017年、2019年3个版本,入选城市从2015年的50个增至2017年的60个,2019年又对60个城市进行个别调整。指标数量从2015年的44个增至2017年的49个,2019年继续增至57个。每一版“全球安全城市指数”都有不同的关注点。2015年的“全球安全城市指数”力求全面、客观、准确地评估数字时代的城市安全,数字安全的引入是其最主要的特征。^[1]2017年新增的指标主要针对恐怖袭击带来的安全问题,以及政治冲突或社会动荡带来的不安定因素,关注点延伸至城镇化进程中不断扩张的城市人口引发的问题。^[2]2019年的“全球安全城市指数”聚焦于评估城市应对风险灾害的预防准备能力,形成了全面完善的城市韧性评估框架。^[3]评价指标分为数字安全、健康安全、基础设施安全和人身安全4个维度,每个维度的指标又分为“投入”和“结果”两大类(表1)。“投入”类指标侧重于考察城市在政策、人员、资金等方面对提升城市韧性所做的努力,“结果”类指标反映的是城市安全的客观现状。两者结合,不仅能够反映各城市天然的易受风险程度,还能够反映韧性基础设施和风险预防准备等情况。

表1 2019年“全球安全城市指数”指标构成

作者简介: 卢溪,上海市发展改革研究院经济研究所经济师。

领域	指标		领域	指标			
数字安全	投入	1	隐私政策	健康安全	30	环境政策	
		2	公民对数字威胁的意识		31	医疗服务可获得性	
		3	公私合作关系		32	每千人医院床位数	
		4	技术水平		33	每千人医生数	
		5	网络安全团队		34	食品安全	
	结果	6	本地恶意软件威胁风险		35	健康服务质量	
		7	电脑病毒感染比例		36	空气质量	
		8	互联网接入率		37	饮用水质量	
人身安全	投入	9	警察介入程度		结果	38	预期寿命
		10	社区巡逻			39	婴儿死亡率
		11	街道犯罪数据可获得性	40		癌症死亡率	
		12	使用数据驱动技术对付犯罪	41		生化放射性武器袭击数量	
		13	私人安全措施	42		城市紧急服务	
		14	枪支管控	43		运输安全执法	
		15	政治稳定风险	44	行人友好设施		
		16	刑事司法体系有效性	45	灾害管理/业务连续性计划		
	结果	17	危险监控	基础设施安全	投入	46	自然灾害死亡人数
		18	轻罪比例			47	道路交通死亡人数
		19	暴力犯罪比例			48	贫民窟居住比例
		20	有组织犯罪比例		49	基础设施被袭事件数量	
		21	腐败程度		50	机构能力和资源可获得性	
		22	吸毒比例		结果	51	大灾保险
		23	恐怖袭击频率			52	知晓灾害风险后的发展
		24	恐怖袭击严重程度			53	空运设施
		25	性别安全(女性被凶杀)			54	道路网络
		26	安全感			55	电力网络
		27	恐怖袭击威胁		56	铁路网络	

		28	军事冲突威胁			57	网络安全准备
		29	内乱威胁				

(二) “全球安全城市指数” 排名

在榜单中, 东京、新加坡、大阪连续 3 届蝉联前 3 位, 被认为是最具韧性的城市, 阿姆斯特丹和悉尼分列第 4、第 5 位。上海在 60 个入选城市中列第 32 位, 在数字安全、健康安全、基础设施安全等方面尚有不足, 仅人身安全维度排名高于平均水平(表 2)。

(三) “全球安全城市指数” 排名分析

其一, 城市安全的各个维度高度关联, 不可头痛医头、脚痛医脚。城市韧性是一个系统概念, 其各个维度都影响着人们的生活质量, 任一维度的问题与缺失都会迅速波及其他维度的安全。例如, 城市基础设施塑造人们的生活方式, 影响人们对通勤交通方式的选择。如果道路设施对行人足够友好, 驾车出行的人口比例便会降低, 进而使空气质量得到改善, 提升健康安全的水平。最易受到忽视的关联性存在于数字安全维度与其他维度之间, 医疗、交通、警务等城市服务背后的运行技术支撑一旦受到攻击, 便会造成多方面的影响。

其二, 高排位城市间差距甚微。榜单显示, 60 个城市的分数高低并非均匀分布, 而是有大量分差甚微的高分城市聚集在前列, 它们都具有相似的基本特征——有着能够便利获得的高质量医疗服务、专业的网络安全团队、充足的警务保障、安全的食品和清新的空气等, 能够保障人们安全方面的基本权利。

其三, 城市安全程度与人均收入水平呈显著正相关。富裕的城市不仅对安全保障类基础设施有着更高的资本投入, 对安全保障的政策意识往往也更为强烈。

其四, 城市安全更关乎治理, 信息透明度很重要。良好的信息透明度能够强化各方监督, 提升城市治理水平, 并可使公众对各类危险产生更充分的认知, 从而更有效地自我保护。

表 2 2019 年“全球安全城市指数” 排名情况

总排名		数字安全		健康安全		基础设施安全		人身安全	
1	东京	1	东京	1	大阪	1	新加坡	1	新加坡
2	新加坡	2	新加坡	2	东京	2	大阪	2	哥本哈根
3	大阪	3	芝加哥	3	首尔	3	巴塞罗那	3	中国香港
4	阿姆斯特丹	4	华盛顿	4	阿姆斯特丹	4	东京	4	东京
5	悉尼	5	洛杉矶	4	斯德哥尔摩	5	马德里	5	惠灵顿
6	多伦多	5	旧金山	6	法兰克福	6	法兰克福	6	斯德哥尔摩
7	华盛顿	7	达拉斯	7	华盛顿	7	墨尔本	7	大阪

8	哥本哈根	8	纽约	8	新加坡	7	悉尼	8	多伦多
8	首尔	9	多伦多	9	苏黎世	9	惠灵顿	9	阿姆斯特丹
10	墨尔本	10	伦敦	10	中国台北	10	华盛顿	10	悉尼
32	上海	37	上海	34	上海	34	上海	23	上海

二、上海韧性城市建设存在的问题

对照“全球安全城市指数”，上海在韧性城市建设过程中存在以下问题。

(一) 重设施建设, 轻政策投入

为实现各阶段韧性城市建设目标, 东京、阿姆斯特丹等城市从政策实施的各个环节给予支持, 包括建立较为完备的法律法规制度体系, 出台指导性较强的规范性文件, 编制具有针对性的规划和预案, 改革城市管理体制等。而上海建设韧性城市的手段依然集中于完善道路、电力、给排水、通信、应急避难所等基础设施建设, 在政策制定方面起步较晚, 尚未完成从“工程思维”到“生态思维”的转变。尽管“上海 2035”中已聚焦韧性城市建设的相关内容, 使之成为总体规划的一部分, 但与发达国家和地区较为成熟的韧性城市发展体系相比, 仍存在较大差距。一方面, 上海由于对城市面临的安全风险和发展形势缺乏有效预测和判断手段, 相关政策和规划制定往往缺乏科学性和精准性。另一方面, 上海对基础设施等硬件韧性建设之外的教育医疗、日常生活等社会福祉类软件韧性建设关注较少。

(二) 重传统灾害, 轻新型风险

随着城市规模的扩张、开放程度的提升和经济的发展, 超大城市面临的安全风险种类日益多元化。中国香港在城市发展战略规划中较早关注空气污染、水质下降、传染病等超大城市面临的公共健康问题, 并主要通过公共政策引导和空间规划调整予以应对。但目前上海的防灾减灾规划依然更多关注传统的台风、暴雨、地震灾害等由自然因素导致的安全问题, 而对与人体健康密切相关的问题以及人为社会灾害等新型风险较少关注。^[4]从“全球安全城市指数”中可看出, 在“四大安全”中, 上海在新型风险数字安全的排名最低(第 37 位), 得分低于平均水平 10 分, 这是明显的短板所在。不同于城市安全的其他维度, 数字风险的来源更为广泛, 并会对其他各维度的安全造成直接影响。

(三) 重短期应急, 轻长效预防

根据“全球安全城市指数”各指标得分, 高排位城市的共性优势往往更多在于它们防范准备的能力, 而不在于它们出色的风险应对能力。榜首城市东京针对地震、供水安全、恐怖袭击(暴力犯罪)、能源危机等问题, 在历史事件分析、数据分析以及现状分析的基础上, 从公共政策、空间措施、工程措施、行动计划等层面提出较为详细的应对方案, 做足了防范准备工作。显然, 如何“不得病”比如何“治病”重要许多。但由于城市的各类风险在初期破坏力有限, 并不清晰可见, 且管理层面职责范围模糊, 使得许多重要但不紧急的安全问题被忽略了。上海对各类问题暴露后的短期应急措施往往高效而有力, 但对各类隐患的长效预防力度就明显不足。

(四) 重政府主导, 轻社会参与

社会交往和志愿行动对提升城市安全起着主要作用, 世界主要特大型城市都较为强调市民的风险管理意识, 提高公共安全危

机发生时“第一反映人”的能力。^[5]东京通过推广使用装有简易逃生工具和食品的应急救援包,开展高频率的培训、教育和演练活动,向市民普及风险预防和自救互救的技能知识,促进政府、企业、社区、居民和志愿者团体携手合作。但上海在韧性建设方面较为依赖政府,社会自组织性薄弱,市民的学习能力和应变能力有待进一步提高,自助、互助、公共援助成为城市安全保障的主要力量尚需时日。

三、对于上海韧性城市建设的建议

建设韧性城市是一个“积跬步,至千里”的长期过程,上海需要在精准施策、强化治理、源头防控等方面持续发力。

(一)丰富安全内涵,制定精准政策

充分认识并确切了解城市所面临的综合安全风险,掌握城市安全防灾的薄弱环节,科学合理地制定城市安全防灾政策。对超大城市上海而言,在传统安全风险之外,由人口密集度、气候变化、城市重要程度、社会局势、资源有限性等因素引发的人体健康、资源安全和社会安全等方面的新型安全问题应受到广泛关注,具体包括数字安全、能源安全、公共健康、供水安全、公共场所事故等。深化各类城市安全风险的情景构建和推演研究,以前瞻性的视角综合考虑社会、经济、环境利益,制定有效、灵活的应对方案。可利用技术手段对不同变化情景下的风险进行预判,明确具体类型和发生概率,划定影响范围并估算可能的损失,由此提出相应策略和具体措施,形成精准翔实的行动指南。

(二)提升社区黏性,强化风险治理

以责任、利益和命运共同体意识为基础的社会关系网络的重构和修复对城市安全风险治理尤为重要。个体、邻里、城市的社会互动性和连接度极大地影响着城市对风险、灾害、危机的预防和应对能力。上海需要整合社会资源,搭建社区居民交流平台,构建“新熟人社会”,通过发展社区志愿服务,推进互动互助,形成互信合作的关系网络。同时,关注弱势群体的需求,普及各类城市安全问题的应对之策,包括突发疾病的预防和治疗、灾害逃生路径、网络安全注意事项等,提升市民尤其是弱势群体的自助和互助能力,强化以社区为基本单元的风险治理。

(三)巩固源头防控,聚焦隐患排查

上海城市运行的总体安全水平较为平稳可控,但隐患排查治理相对薄弱,应做好精细化治理,从风险处理向风险防御延伸。对轨道交通、地下空间、大型城市综合体、公园景区、文体演艺场馆等人流密集场所以及高空坠物、电梯故障等高发事故予以重点关注,确保各类风险源处于受控状态。以轨道交通为例,上海轨道交通少有安全事故发生,但轨道交通人员密集,与安全风险的流动传播关系密切,运行安全需要时刻关注。例如,早晚高峰期间由于设备故障造成的列车晚点和清空、汛期车站渗水、外来异物侵袭等事件依然多发,踩踏、恐怖袭击等事件也有发生的可能,需进一步加强源头防控,化被动为主动。

参考文献:

[1]The Economist Intelligence Unit.Safe Cities Index 2019:Urban Security and Resilience in an Interconnected World[EB/OL].<https://safecities.economist.com/safe-cities-index-2019/>,2019-09-03.

[2]The Economist Intelligence Unit.Safe Cities Index 2017:Security in Rapidly Urbanizing World [EB/OL].<https://safecities.economist.com/safe-cities-index-2017/>,2017-10-19.

[3]The Economist Intelligence Unit.Safe Cities Index 2015:Assessing Urban Security in the Digital Time [EB/OL].

<https://safecities.economist.com/safe-cities-index-2015/>, 2015-08-20.

[4]赫磊,戴慎志,解子昂,等.全球城市综合防灾规划中灾害特点及发展趋势研究[J].国际城市规划,2019,34(6):92-99.

[5]余淳珍.基于“全球安全城市指数”重庆超大城市风险治理研究[J].重庆行政(公共论坛),2019,20(3):51-54.