
建设更具韧性的安全发展城市

薛宏伟 杜永吉 王婧

城市是一个复杂的社会系统，不可能彻底远离风险，但可通过增强韧性，让其拥有更强的能力来应对风险。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于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》，提出建设“韧性城市”，反映了城市发展向内涵提升、品质提高转变的时代要求。长期以来，江苏十分重视城市的安全发展建设，城市韧性不断提升。作为建设美丽宜居城市的题中之意，“韧性城市”写进了江苏“十四五”规划和二〇三五年远景目标中。建设更具韧性的安全发展城市，正在成为江苏建设高质量平安中国示范区和安全发展示范城市的重要内容和推动城市治理现代化的重要抓手。

从城市安全发展的角度来说，今天的“韧性城市”具有更加丰富的特质。

更具韧性，要求城市安全发展的内涵更加丰富。从安全发展的理念出发，“更具韧性”的城市不仅要能够有效应对和解决来自大自然的冲击和损害，也要能够及时妥处和消除社会风险所带来的破坏和影响。此外，防范次生灾害也不容忽视。特别是，当自然灾害与社会风险相伴而生时，风险叠加交织，更会影响城市安全。

更具韧性，要求城市安全发展的特性更加鲜明。在城市安全发展中，不仅有常态风险，也有特质隐患。因此，既要不懈防范常态性风险，又要积极关注“特质隐患”，即每个城市或某一类事件中特殊性的风险隐患。江苏13个城市的发展既有共性、更有特质，如南京高楼较多，高层防火压力大；沿江、沿湖城市，水质安全是重点；化工产业集聚的城市，防止化工事故则是重中之重。针对“特质隐患”，城市治理要在事前预警、超前研判时，把握走向、留有冗余，在制定措施、进行处置时，从法律规范、风险评估、社会适应、事中监督等多角度进行调控，防止政策措施偏离预期。

更具韧性，要求城市安全发展的能力更加全面。既关注“韧性”指标，又关注“韧性”应对；既提升“硬件”体系，又关注“软件”实力建设。在“韧性”视角下，城市安全风险治理在很大程度上不仅取决于城市设施、物资贮备、力量准备等可见投入，也与看不见的“软件”密切相关，如有效的应急管理指挥体系、智能化的信息系统，以及平和的社会心态、完善的法律法规、健全的社会组织。特别是在城市人口、规模不断扩大，功能不断增强，运行系统日益复杂的背景下，更需要城市在组织、制度、文化等领域呈现敏锐性、回应性、包容性和调适性。

基于城市高质量安全发展考量，鉴于韧性城市具备的系统性适应能力，打造更具韧性的安全发展城市要从以下四个方向着力。

一是理念引领顶层设计，增强城市发展韧性。以韧性理念指导城市规划。要将韧性城市理念作为指导性原则融入城市经济、社会、文化、生态等各个系统，覆盖空间规划、设施建设、系统运行、协同治理等各个方面，贯穿理念拓展、规划部署、执行细化等各个流程，实现统筹布局和全面推进。明确韧性城市发展目标。随着各类要素持续向城市聚集，城市安全发展将始终面临各类传统和新型风险因素的挑战。打造更具韧性的城市，要注重增强城市的综合应急能力以及应对未来挑战的适应和创新能力，重点提升城市应对风险的吸收能力、防御能力和适应、学习提升能力，建立事前预见、事中可控、事后提升的全周期闭合链条。优化城市韧性指标体系。城市韧性指标通常包含基础设施、经济、制度、社会韧性等多个维度。在韧性指标选择上，要注重江苏本土特色，突出各个城市的安全风险特质，兼顾物质因素和社会因素，平衡技术因素和人文因素，体现个体、社区、城市和城市群等不同维度韧性的联系和互动，根据城市发展战略和水平进行动态调整，及时对接规划部署与执行。

二是加强城市安全设施建设，增强基础设施韧性。城市基础设施是韧性城市建设、发展、运营的根本，是保障城市公共安全的基石，其自身可靠性、相互关联性和灾害适应性是城市韧性的重要构成。完善平战结合的基础设施建设。充分规划现有空间，以多中心和混合功能为建设目标，实现老城区和新城区建设联动，强化固定防灾避险场所和预控应急场所布局；完善生命线工程建设，保障城市水电油气管道的系统冗余和灵活性；加强现有基础设施维护升级，并制定交通物流、市政能源、通讯保障等应急方案和通道；将居民小区的生活功能与安全功能相结合，建设综合性智慧小区。推进新旧基础设施建设融合发展。推进人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设，以及传统基础设施数字化、网络化、智能化改造，提升城市公共安全应对效率。强化跨区域基础设施一体化建设。如长三角城市群地缘相邻、产业集聚、往来密切，突发安全事件易产生辐射性、整体性、破坏性影响。要在强化跨区域基础设施一体化建设、完善区域基础设施运营管理机制基础上，充分利用数字资源优势，统筹协调域内资源，增强城市群协同抗击风险的空间韧性。

三是突出社会参与，提升基层治理韧性。构建“公助+共助+自助”常态治理的“韧性模式”。坚持和推进“大数据+网格化+铁脚板”的防控经验，形成政府、社会、市民多元共治、齐抓共管的城市治理格局，将各主体潜能转化为风险防控的强劲韧性，共同推动公共安全网络构建。打造基层治理单元的“韧性社区”。加强社区公共服务设施和应急空间、物资准备，将防控资源、服务、力量汇聚下沉到社区，将社区打造成为城市安全发展的基本单元，增强城市韧性的“动力源”。同时，以人为本培养城市居民“精神韧性”。社会心态和公众舆论是城市韧性的重要支撑，应正面引导取得社会认同，为城市韧性打造“防波墙”、增添“粘合剂”。

四是强化科技支撑，科技赋能城市韧性。科学技术的发展进步是推动韧性城市建设的外部动因。大数据、人工智能、云计算、5G和物联网等新一代信息技术的广泛应用，打破了政府、社会和企业之间以及私人部门之间的信息壁垒，已成为重要的治理工具。而科学技术与经济社会的高度融合，也深刻影响国家治理理念和实现路径。党的十九届四中全会明确指出，要“重视运用人工智能、互联网、大数据等现代信息技术手段提升治理能力和治理现代化水平”。为此，要鼓励社会各界挖掘各类信息技术在韧性城市安全发展中的契合点，建立合理、规范、实用的技术标准体系，加大科研经费投入，形成易于韧性城市建设的技术体系和模式。切实发挥大数据的预测分析和知识服务、人工智能“头脑”智慧化感知、区块链信用赋能作用，实现数据共享、风险测算、态势感知、恢复重建和后续跟踪，全面提升城市风险识别能力、公共服务水平、灾害预防能力和灾后恢复能力，使城市运作更高效、管控更精准、服务更到位。