
“韧性江苏”的内涵认知与建设路径

张海波

党的十九届五中全会发布的《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》提出建设韧性城市，这是贯彻新发展理念，统筹安全与发展的重要体现。中共江苏省委十三届十次全会提出建设韧性江苏要求，强调要提升风险预防和处置能力，建立预防响应、应急救援和物资储备等制度。进入现代化发展新阶段，我们要在全面理解韧性江苏内涵的基础上，科学设计推进韧性江苏建设的可行路径。

韧性江苏的认知内涵

韧性一般包括工程韧性、生态韧性和演进韧性，是指从扰动中快速恢复的能力、主动吸收扰动的能力、在经历扰动后适应和改变的能力。近些年，“韧性”概念频繁出现于防灾减灾救灾和应急管理领域，关于如何推进防灾减灾救灾，人类社会有三次理念上的进阶。第一次认识上的进阶发生在20世纪40年代，以《人类与洪水相适应》为标志，开启了人类生态学派关于灾害的研究，意味着人们从对灾害的恐惧转向对灾害的适应；第二次认识上的进阶发生在20世纪90年代，认识到应对灾害重在减轻灾害带来的损失，关键是降低灾害的脆弱性，联合国以此为理论基础发起国际减灾十年活动，推动发展中国家、欠发达国家重视减灾，实现可持续发展；第三次认识上的进阶发生在21世纪初，将防灾减灾的重点从降低脆弱性转向增强韧性。2005年，在日本召开的第二次世界减灾大会倡导提升国家和社区灾害韧性。2016年，联合国提出城市发展愿景——可以在韧性和永续的城市和人类社区定居、生产，并提高所有人的生活质量促进繁荣。这三次认识上的进阶体现了国际社会在推进防灾减灾救灾战略方面的显著变化：从恐惧灾害到减轻灾害，从降低脆弱性到增强韧性，从关注社区韧性，到强调城市韧性。

韧性城市是具备在逆境环境中承受、适应和快速恢复能力的城市，是城市安全发展的新范式。近些年来，在公共卫生事件和社会安全事件的应急管理中，“韧性城市”概念得到了进一步强调和应用。建设韧性江苏，就是要在省域范围内强化突发事件的事前预防、事中响应和事后学习能力，提升防范应对自然灾害、安全生产、公共卫生等领域的重大灾害的能力，持续提升省域范围的整体韧性，保障人民群众生命财产安全。

韧性江苏建设的路径选择

政府在韧性城市、城市可持续发展中扮演着十分重要的角色，党委政府应当承担起制定相关政策、分配社会资源、完善基础设施、教育市民增强风险意识等方面的责任，实现政府、社会、市民携手合作，同力同行。

政治社会路径。要深入贯彻党的十九届五中全会的相关要求，坚持统筹发展与安全，将安全发展贯穿江苏发展的全过程与各领域，进一步强化“生命至上、安全第一”的价值理念，全面防范、全力化解影响城市可持续发展的各种风险，切实做到以安全保障发展。要加强全局谋划和整体统筹，多措并举、多元融合，一体推进韧性江苏建设。同时，要提升全社会风险意识，积极引导全社会关注、支持、参与韧性江苏建设。

组织制度路径。以应急管理部门为中心的自然灾害和事故灾难管理，以卫健部门为中心的公共卫生事件管理，以公安部门为中心的社会安全事件管理，以金融监管等部门为中心的经济安全事件管理，共同组成了影响区域安全发展的四大子系统。快速准确应对不同类型风险，要在党委统一领导下，实现跨领域协同、跨层级协同、跨部门协同、跨区域协同。从跨领域协同看，重在加强政企、政社合作，以多元性提升韧性；从跨层级协同看，要进一步落实属地管理责任，实现应急指挥与协调的扁平化；从跨部门协同看，重在加强各职能部门的政治担当，最大程度上形成合力；从跨区域协同看，重点强调区域在应对风险方面的协同配

合。

工程技术路径。我们要切实将韧性建设的要求融入城市规划和治理中，提升城市基础设施的设防水平，注重关键基础设施的防护，加强对重点产业、产业链的保护，抓好粮食、能源等重要战略物资的储备。尤其是要坚持底线思维，加大投入，超前规划，注重资源的冗余，以应对巨灾造成的“浪涌需求”的冲击。为城市运行各系统之间的紧耦合进行备份，避免因大面积停电、断网等突发事件造成系统性风险。

韧性江苏建设的重点

建设韧性江苏，要按照四大类突发事件对经济社会发展可能造成的影响，聚焦四个重点领域，全面、持续提升省域范围的应急能力。

提升事故灾难的预防能力。建设韧性江苏，首先要加强风险辨识，对各类风险隐患进行摸底普查、登记造册，分析辨识其特质、危害，强化风险研判、风险评估，对致灾因子和灾害发生规律进行综合分析判断，提出防范意见，建立健全风险管理和隐患分级分类监测监控制度，提升风险化解排除能力。其次要坚持“分类指导、分级管控”的原则，构建属地领导、部门防控、社会支持、职责清晰的工作格局，明确方方面面的责任。最后要增强预警能力，利用专业技术监测体系和群测群防防御体系，构建各类风险人防、物防、技防监测网络，对可能引发危害危机的风险，及时预测预警。

增强极端自然灾害的响应能力。提升针对台风、龙卷风等极端自然灾害的响应能力，进一步加强监测预警系统和物资保障平台的建设，做好预警精准发布和多部门快速联动之间的衔接。在全球气候变化的条件下，要超前规划、未雨绸缪，重点提升针对巨灾的响应能力，增强面向以洪涝、台风、地震、寒潮、高温等为首发灾害的巨灾灾害链的应急救援能力。关于城市基础设施、交通通信、食品物资等要素的建设规划，不仅要考虑到城市日常生活的需求供给关系，更要考虑在重大突发事件下各种资源的承载力，以提升城市韧性。

提高应对突发公共卫生事件能力。“十四五”规划提出“提高应对突发公共卫生事件能力”的重大任务，这是我们党深刻总结新冠肺炎疫情防控经验教训，立足国情、放眼长远作出的重大决策，是对中国特色卫生健康发展道路的坚持与发展，也是对国家安全体系的巩固完善。在疫情常态化防控背景下，各地扬优势、补短板、堵漏洞、强弱项，不断完善应对机制，应对公共卫生事件能力有了进一步提升。“十四五”期间，要进一步提升针对可预见和不可预见的各类新发传染病疫情的应急指挥、流调、集中隔离、消毒、心理健康服务、社区管控、核酸检测、病例转运、医疗救治和医疗物资储备等多种能力。

提高社会安全事件的防范化解能力。要按照防范化解重大风险攻坚战的要求，完善社会稳定风险评估机制和社会矛盾多元化解机制，不断满足人民对美好生活的向往，从源头上避免各类群体性事件的发生。与此同时，依法严厉打击报复社会的极端犯罪行为和各类恐怖主义活动，建设更高水平的平安江苏，为江苏的高质量发展保驾护航。