

以韧性城市建设助推无锡城市治理

陆伟

日前，北京、湖北、广州、青岛等多地党报的报道中都提到了“建设韧性城市”。“韧性城市”是2020年习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上提到的重要概念，也写入了“十四五”规划纲要。无锡市第十四次党代会报告中提出“打造现代治理新样板，在率先建设秩序优良活力彰显的现代化上走在最前列”。2021年5月21日以来，由境外输入病例引发的关联本土新冠肺炎疫情让韧性城市的话题再次广受关注。同时，随着经济社会快速发展，“刚性”环境中的人口集中和空间聚集加剧了自然现象对城市的影响，不仅是像郑州暴雨引发的洪涝等自然灾害，生态环境、电力需求、能源供需等方面的不确定性风险也变得频发。城市的脆性增加，传统的经验估算已经失灵，从源头的系统性稳定和结构性防控入手，重新审视、定义韧性城市的内涵，建设具有较强的维持和恢复能力的韧性城市，成为常住人口已达746.21万的无锡的必然选择。

一、韧性城市建设的机遇与挑战

近几年，韧性城市建设开始从狭义范畴的“灾后重建型”升级为广义范畴的“发展范例型”。部分地区陆续提出并开始实施的智慧、海绵、绿色、宜居、可持续发展和两型等城市建设，均属于韧性城市的总体范畴。韧性城市理念，是对城市抵御一切不确定风险同时迅速恢复能力提出的高要求。越是在全球占据突出地位、具备不可替代角色功能的城市，其构建韧性城市的紧迫性就越强。我国一线城市均在韧性城市建设上持续发力。

北京于2021年9月出台的《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》指出，把韧性城市要求融入到城市规划建设管理发展之中，优化城市“硬件”空间布局，提升韧性城市软硬件水平，强化大型公共设施平战转换，确保水电油气热等城市生命线安全。科学划定、严格管控战略留白用地，加强防灾避难空间建设。完善应急响应体系，织密基层应急响应动员和服务网络，强化应急演练。积极培育城市社会韧性，抓好宣传教育，提升社会公众应急素养，做好信息发布。坚持项目化、工程化推进，把韧性城市建设贯穿于城市更新、老旧小区改造等工作中。

上海“十四五”规划纲要明确提出“共建安全韧性城市”。“安全韧性城市”强调通过创新构建弹性适应的基础设施体系、建立灵敏高效的应急能力体系、健全数字智能智慧运行体系和完善社会风险全周期防控体系，全面提升防范风险、抗压适应、弹性再造、智慧管理能力，为城市营造安全韧性的发展环境。这是在一般“韧性城市”意义的基础上，更加有所聚焦。

2021年深圳将建设“韧性城市”首次写入市政府工作报告。报告提出，深圳要高标准建设韧性城市，加强城市生命线系统建设，完善居民生活必需品、城市能源等战略物资和应急物资保障体系；推进“双水源”工作、菜篮子小镇、国际食品谷等项目，超前布局各类基础设施建设；建设海绵城市，提高城市防洪排涝标准和能力，打造国际一流的安全发展示范城市。

然而，纵观国内韧性城市的实践，韧性城市建设还普遍存在着三大通病。一是建设路径不明。尽管各地相继提出建设韧性城市的目标，但不少地方对韧性城市的建设内容和实施路径还不够明确，也不清楚怎样评价城市韧性。韧性城市建设应该是一把手工程，既需要政府各职能部门参与，也需要企业和社会共同努力。但在一些地方，由哪个部门牵头建设韧性城市尚不明确。二是机制权责不清。一些地方还存在重建设轻运营、重硬件轻软件等问题，传统粗放的城市治理思维依然根深蒂固。当前，部分城市的安全风险防控体制机制还远未健全。统筹协调城市安全风险领域的力度有限，一些领域安全风险防控职责分工笼统，权责不清，上下游环节之间存在盲区和交叉重复，细分领域还不完善。追责问责机制不健全，缺乏督促落实风险防控责任的抓手。部分乡镇板块的重大安全风险防控力量比较薄弱，人员的专业素质跟不上变化了的实际，经验欠缺。三是应急能力不强。疫情大考的

结果表明，一些干部的综合能力和驾驭能力亟待增强，存在风险治理能力、精细治理能力、依法治理能力、智慧治理能力、社群治理能力、专业治理能力六个跟不上。有的地方工作不推不动“等安排”，防范风险“慢三拍”。有的地方社区治理还停留在“纸笔时代”，未跨越“数字鸿沟”，群众工作遭遇“灵魂三问”。

要避免韧性城市“新瓶装旧酒”，就要跳出简单的防灾救灾思维，确立系统多元的风险防控理念。作为长三角区域中心城市，同时也是苏南国家自主创新示范区、国家传感网示范区等国家战略支点城市的无锡，在科技创新方面积累的优势，既能推动无锡成为中国有代表性的智慧城市之一，也为韧性城市发展打下坚实基础。为此，无锡应积极提升韧性城市理念，推动广义韧性城市建设，谋划建成在全国现代化建设最前列框架下与自身不断攀升的城市能级相匹配的韧性城市发展范例。

二、竞跑韧性城市建设赛道的对策与建议

习近平总书记强调，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。无锡建设韧性城市就要学习南京、武汉、重庆等对城市进行“体检”，诊断出薄弱环节，再有针对性地改善“体质”，从而提升城市“免疫力”。这就要求把城市运行和社会治理各个环节运转作为完整的链条，进行总体性设计，从而形成系统、完备、协调的能够承受灾害和恢复健康的强有力的韧性城市，进而提升无锡城市治理能力和治理体系现代化水平。

（一）下好先手棋，打好主动仗，构建全生命周期的城市风险防控体系

一是要建立保障安全的城市规划机制。强化“十四五”期间的国土空间规划与城市安全治理有机衔接，注重空间留白，优化生态空间、避难空间和安全生产空间布局。探索制定公共场所、公共基础设施、自然灾害、道路交通等安全专项规划。找准风险主要诱因，准确把握风险造成的主要损失和次生灾害，并作为城市重大决策的前提条件，建立健全重大安全风险建设项目“一票否决”机制。在蠡湖未来城等区域加强城市安全与应急基础设施规划建设，逐步提升基础设施安全标准，实现各类型城市安全与应急基础设施和城市生产、生活基础设施同时规划、系统推进、同步投运。搭建“智理”架构，推动全场景治理。通过丰富数字化的应用场景，打造基于各种传感器和物联网的社会治理和服务监管及基础设施等领域的智慧全场景系统，提高市政基础设施运行效率和安全性能。有序推进综合管廊、城市绿廊、地下空间等韧性基础设施建设。

二是提升安全风险诊断与预警能力。运用大数据、“互联网+”“城市大脑”等科技手段，构建多维度、立体化、广覆盖的城市安全风险感知数据采集体系，实现对城市重大安全风险的实时动态感知监测。健全无锡公共安全风险预警指标体系，强化风险预警分级管理。优化既有“情指勤舆”云治理平台，对城市海量信息进行分析研判，加强城市风险筛查、风险识别。加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设，以“产业大脑+未来工厂”为核心，探索经济政策仿真推演，用AI模型为复工复产提供决策依据。提升经济韧性，增强产业链、供应链、价值链、生态链、创新链抗冲击能力。

三是创新全域智慧协同体系。充分利用无锡现有数字治理体系和能力的优势，进一步研发和应用一系列模型和算法，比如动态风险评估和动态决策辅助等，从而提升各类防灾和应急工作的精密智控水平。统筹传统安全与非传统安全，全面提升城市运行的功能韧性、过程韧性、系统韧性。搭建城市信息模型平台和城市运行管理服务平台，做强“城市大脑”、做细“神经末梢”，健全具有渗透性、基础性、全面性、引领性的“城市大脑”体系，在经开、新吴等地打造更多城市管理智能便捷应用场景，构建“多脑协同”的智慧城市治理体系。夯实韧性城市基本单元，构建“社区发现、镇街呼叫、部门响应、协同整治”基层安全风险治理体系，形成社区应急“准备—响应—处置—恢复”全过程闭环。

（二）图之于未萌，虑之于未有，增强城市安全风险治理能力

一是增强城市应急管理能力。建设智慧应急平台，推动各类应急指挥系统融合建设，健全多部门协同预警发布和响应处置机制，持续提高应急管理数字化治理水平，打造数字应急先行区。推进基层网格化应急管理体系建设，加强预案动态调整机制，健

全横向到边、纵向到底的应急预案体系。加强应急演练，提升应急处置能力。健全应急救援力量体系，推动应急力量逐步从各细分领域型向建立综合性应急救援力量体系转变的无锡特色应急救援力量体系。善于从重大突发事件中总结经验教训、汲取智慧力量。把应急处突能力列为领导干部培训和考核的重点内容，从制度上予以保障。

二是提升城市风险适应性治理能力。除了提升硬件设施韧性外，软件的韧性建设同样不容忽视。坚持风险治理“一盘棋”，加强综合部门、专业部门分工协调，推进城市风险治理综合执法，形成职能优化、协同高效、权责明确、运转灵活的城市风险治理体制。建立城市风险信息管理平台，绘制城市“风险地图”，对城市风险进行动态跟踪。探索建立基层安全顾问制度，推动开展社区应急防灾技能提升实项目。在全社会开展好安全宣传教育，提升市民安全知识。要继续发挥好在疫情防控中发挥显著作用的志愿者平台、互助小组等社会组织的作用，运用社会组织力量搭建城市的神经系统。推进实施安全生产责任保险，建立完善巨灾保险制度。在推进无锡城市更新行动中，特别是当前在梁溪、滨湖的老旧小区改造中，把握好社区微电网等基础设施布局的均衡性；改造升级地下管网，增强防洪排涝能力等。力争以每个城市微单元的韧性的提升，助推全无锡城市的抗风险能力的显著增强。

三是完善全域主体责任应对能力。提升领导干部风险研判、危机预防、危机决策、现场指挥、风险沟通、安全发展“六种能力”，构建一个党委政府统一领导，各地区各部门协同，多方参与互动的重大安全风险防控责任体系，做到责任落实无空档、监督管理无盲区。制定重大安全风险分级防控责任清单，完善好主体责任和岗位责任清单，在预警、响应等环节上确保无缝对接，形成整体合力。健全防范化解重大安全风险追责问责机制，加强对生产经营单位落实较大、重大风险管控情况的监督检查，重点管控存在监管真空或职责交叉的风险。

（三）复盘短板项，扣紧责任链，健全防范化解重大风险的体制机制

一是构建“大安全”一体化运作机制。牢固树立“大安全、大应急、大减灾”意识，加强公共卫生、安全生产、自然灾害、食品药品监管等重大领域风险识别预警、防控机制和能力建设，构建适应无锡能级不断跃升的“城市安全风险全过程综合管理”模式。全面实施城市安全大“体检”、隐患大排查，开展主动风险管理，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制。借助专门机构、专业智库，大力开发风险地图管理平台，推进安全风险动态辨识和持续更新。

二是建立安全风险评估长效机制。在二市五区中按照“分区域、分级别、网格化”原则，从生产运行、生活运行、社会运行等方面，对城市存在的安全风险进行全面、全方位的辨识和评估，建立风险点清单数据库，绘制“红、橙、黄、蓝”四色等级安全风险空间分布图，实施重大安全风险差异化动态管理。构建可信度高的第三方双安全评估模式，推动开展重点领域及基层安全风险与减灾能力调查评估。充分利用城市安全风险评估成果，结合安全风险清单，细化制定风险管控方案。

三是强化城市安全风险防控保障机制。制定完善社会力量参与城市安全风险防控的政策法规，建立健全城市安全风险辨识评估、监测预警、分级防控等相关政策、标准和规范性文件。鼓励发展城市应急产业，大力研发和推广城市适用的风险防控、应急处置、个体防护等技术和产品，为城市风险治理提供坚实物质和技术支撑。加大安全风险防控和隐患排查投入力度，统筹保障安全风险防控资金，确保专款专用，优化升级技术装备配备。