

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 25 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 8 月 16 日

江苏加快韧性城市发展的对策建议

摘要：南通大学孙亚南研究认为，当前，江苏韧性城市发展呈现出总体稳中向好、经济韧性强劲、存量不够均衡、增量差距正在缩小等态势，同时也面临着顶层设计缺乏统筹、防灾意识有待强化、重点领域存在隐患等问题。对此，建议统筹发展规划，打造协同治理体系；加强应急防护普及，完善防御法律制度；构建风险排查机制，筑牢生命安全防线；夯实生态发展基底，加快智慧城市建设；提升社区管理能力，建构多元参与网络。

韧性城市是在面临自然和社会的慢性压力或受到急性冲击后，仍能保持抗压、存续、适应和快速恢复能力的城市。当前，各类灾害事件频发，台风、暴雨、突发疫情等促使世界各国对韧性城市建设高度关注。近年来，江苏在城市规划中强化忧患意识和底线思维，在《江苏省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纲要》中明确提出要建设韧性城市。南通大学孙亚南主持的江苏省社会科学基金项目“江苏省城市韧性水平测度与提升路径研究”，在深入调研的基础上，剖析江苏韧性城市发展存在的问题，提出加快韧性城市发展的对策建议。

一、江苏韧性城市发展的总体态势

课题组基于“十三五”期间江苏各地市统计数据，从生态、经济、社会、基础设施和社区5个维度，共选取25个代表性指标，运用熵值法综合测算了江苏省内各市的韧性水平。

研究测算显示，江苏城市韧性发展总体稳中向好，各市综合韧性水平呈逐年上升趋势，总涨幅均超60%。五大维度中，经济韧性最为强劲，突出表现在面对疫情影响，2020年第二季度我省实现了GDP增速由负转正，全年增速3.7%，显著高于全国水平。从存量上看，各区域间城市韧性发展差距较大，如苏南（宁、苏、锡、常、镇）韧性平均水平是苏北（徐、淮、连、盐、宿）的2.1倍、苏中（通、扬、泰）的1.7倍。但在增量上，发展差异正在逐步缩小，如苏北各市韧性增幅均超过150%，正在形塑近10年来增长最为迅猛的“苏北板块”，尤其是盐城，其韧性

总增幅达 178%。同时，苏南板块内韧性发展差距最大，其不平衡程度约为苏中和苏北板块内的 3 倍。在区域内部，城市间的极化效应尤为显著，如在苏南地区内，南京和苏州的韧性度分别是镇江的 2.7 倍和 2.8 倍，其原因在于南京的生态竞争力和社会竞争力水平全省领先，而苏州的基础设施建设、社区与经济韧性位列首位。

二、江苏韧性城市发展存在的主要问题

1. 顶层设计缺乏统筹。调研发现，目前，江苏韧性城市建设的思路存在多元化与不清晰等问题。具体而言，各部门多从各自履职的角度出发开展城市建设与管理，总体协调程度不高，没有形成整体性、系统性的区域协同治理。以城市应急合作为例，各主体之间的协作主要停留在地级市人民政府职能部门和毗邻的区、县之间，尚未形成高层推进、各级政府及其职能部门、非政府组织间的全方位应急管理合作体系和信息资源共享网络，“信息孤岛”现象依然存在。

2. 应急普及有待强化。应急知识的普及是韧性城市建设的重要方面。我省在安全生产、防灾减灾等方面的科普宣传、培训演练等尚不深入，措施方法都有待强化。虽然 2018 年江苏出版了《江苏省公众应急知识手册》，但是普及率和知晓度并不高。应急救援基础知识和实操技能尚未全面纳入学校教育课程，开设应急管理类专业的院校数量十分有限，鲜有综合性公共安全避险与应急性救护教育基地，多数民众危机防范意识和自救互救能力不

足。

3. 重点领域存在隐患。江苏 13 个设区市韧性发展重点领域环节既有共性，也有特质。共性方面，省内城市在路网建设、燃气管网改造、高层楼宇消防及消防通道、老旧小区排水排涝等方面多有“欠账”。个性方面，沿江、沿湖城市，水质安全是重点；化工产业集聚的城市，防范化工事故则是重中之重。此外，传统高危行业风险聚集、新型安全风险突出等问题也不容忽视。据《2020 中国应急报告》评价结果显示，江苏在风险识别和隐患排查方面能力欠缺，与山东、湖南、湖北、贵州等同处于第 IV 级。

三、江苏推进韧性城市建设的相关举措

1. 统筹发展规划，打造协同治理体系。一是省级层面应将韧性城市规划纳入各级国土空间规划体系，建立适合省情市情的韧性城市系列规划、指标体系和实施策略。二是各地要打破行政边界，主动对接毗邻地区，构建更大范围的重大风险防范链与协作应对体系。三是省内都市圈中心城市牵头制定都市圈应急管理协同方案，深化在社会重大风险联防联控、预案互补、应急演练与应急处置等方面的内生合作。通过发挥应急管理部门的综合优势和各相关部门的专业优势，建立更加完善的多部门联动、协同治理机制。

2. 加强应急防护普及，完善防御法律制度。一方面，大力推动应急防护知识的宣传普及，将应急自救知识技能纳入学校课程，

增强公众认知力与判断力。开展各类风险应急演练，提高公众防灾避险意识和自救互救水平，引导民众参与应急响应公共事务，了解身边和社区的风险分布。另一方面，尽快出台灾害公众防御法律制度，建议参考《深圳市台风暴雨灾害公众防御指引(试行)》和《深圳市台风暴雨灾害防御规定(试行)》等政策文件，以地方性法规的形式，明确停课和停工停产停业的具体条件，适度赋予社会主体一定的应急自主权。

3. 构建风险排查机制，筑牢生命安全防线。践行去中心化、分布式、小型化并联式的韧性城市建设理念，加强交通物流、通讯基建、能源供水等各类城市生命线的安全防护和保障能力。要以解决城市建设和平战转换的关键问题为突破口，建立城市“定期体检”机制，开展城市“风险普查”，记好“风险账本”。包括定期对城市防火、抗洪、交通安全等能力进行评估，加强城市桥梁、管廊、老旧电梯、建筑物结构和附属设施等市政公用设施信息化运维和监测预警，特别要加强对以隧道和管网等为主的地下设施的评估、排摸、整治和改造。

4. 夯实生态发展基底，加快智慧城市建设。一是加强生态空间管控，保护自然水系、预留行泄通道、留足调蓄空间、严控挖湖造景等；进一步强化林地绿地同建、老城添绿、新区建绿、倍增行道树、优化市辖区公园等优化绿地生态系统的做法。二是在新城开发或旧城改造中，加强广场、体育馆、学校等城市公共空间和空旷场地预留，形成就地避难、就近避难、步行避难等分级

分类疏散通道和避灾场所。三是以筑牢“智慧江苏”根基为目标，运用物联网和数字化进行风险监控、实时预警、提前干预，全面推进包括生产、生活、生态在内的城市数字化转型治理进程。

5. 提升社区管理能力，建构多元参与网络。一是以社区公共空间为最小单元进行统一规划和全局设计，增加公共卫生监测与应急用途的临时或永久设施。二是推动“大数据+网格化+铁脚板”的常态化风险防控模式普及应用，广泛动员具有专业知识背景的社区居民加入社区志愿者队伍；积极组织社区企业、物业、社会组织、志愿者、居民等力量进网格，强化网络互动、邻里互助。三是加大对基层灾害应急管理的经费、技术、设备等全方面支持力度，充分调动企业和社会组织等资源力量建立完备的应急物资配置机制，保证社区应急物资采购和调运的高效及时。

（作者孙亚南，系南通大学经济与管理学院副教授；尤晓彤，系南通大学张謇城市治理研究院研究员）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号