

公共政策视角下韧性城市建设初探

□ 邓高锐 吴 峻

[摘要] 近几年来, 各类公共卫生突发事件发生的频率维持在一个相对较高的状态, 不仅打乱了人们正常的生产生活秩序, 而且严重破坏城市的各项实体经济, 导致城市内各行各业出现紊乱的局面, 无法顺利开展相关工作。在城市建设过程中如何透过公共政策的视角理解韧性城市的本质, 强化城市建设的自身公共政策属性, 缓解这类突发性的灾害事件对城市公共管理带来的冲击和干扰, 是摆在城市规划工作者面前的一项难题。

[关键词] 公共政策; 韧性城市; 公共空间

[文献标识号] A **[中图分类号]** TU984 **[文章编号]** 1672-7045 (2020) 11-075-03

我国城镇化进程自改革开放以来呈直线上升趋势, 城市人口规模以迅猛的速度增长, 不仅提高了城市经济生产效率, 也提高了各类公共基础设施的利用效率, 与此同时, 城市问题也开始出现。城市内部系统在抵御突发公共卫生事件方面缺乏稳定性, 如非典(SARS)、甲型H1N1流感等突发公共卫生事件, 许多城市在应对这类风险面前缺乏有效措施, 甚至导致严重后果。韧性城市这一概念的兴起为应对城市危机、稳固城市安全系统方面提供了新的方向和思路, 韧性城市重在提升城市面临风险冲击和干扰时自我恢复的能力, 通过城市系统内部的自我调节从而达到恢复稳定的平衡状态的能力, 笔者拟从公共政策视角来探讨如何建设韧性城市。

1 韧性城市概述

近年来, 由于各种灾害以及突发公共卫生事件频发, 韧性城市这一概念逐渐得到广泛重视, 成为城市规划关注的焦点。韧性城市(Resilience City)是一个从物理学领域逐步演化而来的概念, 在拉丁语中“resilio”寓意为“韧性”, 本意是“恢复到自然初始状况”^[1]。20世纪70年代开始, “韧性”系统首先在自然生态方面展开研究, 随着时间的推移范围逐步扩大到社会生态系统中。21世纪初, 韧性的理念在城市内部某些系统得到初步应用, 随之产生了韧性城市这一概念, 提高城市防范各类风险的能力, 提升城市的综合治理能力是构成增强城市可持续竞争力、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容; 不仅如此, 韧性城市需要城市在规划建设管理中考虑各类安全隐患及风险, 采取趋利避害的有效适应行动。

2 公共空间在韧性城市建设中的重要性

公共空间可以理解为公共领域, 是指在城市中不受其他条件限制, 居民可以任意进出并自由使用的空间。公共空间不仅包括室外公共空间, 也包含室内的公共空间, 在面对公共突发事件时, 公共领域承载了市民的日常生活行为, 是治理社会的重要工具, 也是保障城市居民公共健康、提高卫生质量的重要空间载体, 更是维系社会关系的网络载体, 面对公共突发事件; 也是帮助城市恢复运作、建立公共信息渠道以及处理负面效应的重要部分。在深受各种类型以及不同时间段的灾害链影响下, 在控制灾害影响范围且恢复至初始状态的过程中, 公共空间既有空间优势又有社会优势, 在这种情况下, 韧性城市更需要公共政策在公共空间中协调各方利益, 将技术型规划与公共政策之间的关系把握准确。

3 韧性城市的公共政策属性

韧性城市理论在实践过程中未充分体现出公共政策属性, 具体表现在以下几个方面:

(1) 缺乏系统性的理论支撑。在实际建设中, 规划工作者过于强调其技术性, 而对公共管理部分保持轻视的态度, 导致方案缺乏保障机制。

(2) 缺乏应对突发公共卫生事件的综合性方案设计。未全方位看待突发公共卫生事件对城市带来的影响, 在其发作期、延续期以及痊愈期未引起重视。

(3) 缺乏在公共卫生事件方面的综合管理框架。公共卫生突发事件对各个行业的冲击十分激烈, 其后果十分严重, 产生了连锁效应, 因此需要多层级、跨部门的协同应对机制, 在实现未来的城市蓝图梦中应

注重预留紧急方案的生成。

（4）规划编制具有一定的难度，韧性城市的规划需要大量数据，如公共卫生突发事件爆发的起因、感染范围以及精确的感染人数，需要具体分析。

（5）与现有规划不能进行良好地衔接。我国现有的城市规划种类复杂，相关规划之间不能很好地衔接，“多规合一”在现阶段处于实践状态，如何实践韧性城市规划与其他规划对接，增强其可操作性是重要任务。

（6）缺乏公共参与的有效渠道。在规划过程中，一般由行政部门主导操作，公众缺乏参与，导致规划决策缺乏公众监督，涉及公众利益的规划很难满足大众的公平需求，导致规划难以实施和操作。

4 利用公共政策工具建设韧性城市

韧性城市的规划不能单一依靠简单的技术工具，需要精准度高、针对性强的公共政策工具，公共空间行动更应符合公共政策的要求，从而对韧性城市中的公共空间优化策略、方案实施以及管理运营进行保障。从城市使用者角度出发，公共部门公开各种实时数据及公共管理领域部分的具体决策，使相关工作人员安心、齐心面对防疫工作。在今后的城市建设中，需要有效的公共政策来保障城市公共应急管理机制。具体措施如下：

（1）政府应发挥“牵头”作用，为各类职能部门指明一个明确的方向，最小单元为“街道”，树立标准进行区分划定，实行社区网格化管理，如发生灾害时和发生灾害后等，各个部门应该如何行动，明确各个部门之间的事权边界和从属关系。

（2）在韧性城市建设中，城市居民的日常出行、所需医疗条件及食品供给、贸易物流以及公共安全等需要与城市的基础设施良好对接，如何让广大人民群众在家能够安心生活，同时让疫情无法波及更广大的范围，都离不开基础设施的保障供应。一是要提高基础设施的质量和时效性，如农贸市场、超市等场所承担着物资供应的重要场所，若不能保证安全和及时，会对周边的居民造成极大的威胁。二是利用基础设施对传染源进行控制，如自来水厂、交通设施等，通过对这类基础设施的控制，切断传播途径，同时提高基础设施自身的防疫水平。三是建立全面的培训机制，对基层公共服务人员进行专业化培训，使其能更好、更快地履行岗位职责。

（3）推进新型社区建设，游乐园的公共绿地不仅

是社区居民健身、娱乐及交流的重要场所，同时具有净化空气、抑制传染病传播的作用。在公共卫生事件突发时，可作为临时的避难场所。无论在储备紧急医疗物资，还是在居民健康检测，社区医院无疑是非常重要的方面，因此在城市建设中，从服务半径、人口规模、交通可达性等多个方面来确定社区医院的等级及位置。

（4）建立统一的防灾管理机构是韧性城市建设的必经之路^[2]，是保障各项工作有序进行的关键。在现实中发现，如果没有一个统一的管理机构，很难在公共领域发生混乱时进行有效控制，在防疫期间也难以保证效率。我国城市防灾管理水平较低，因此需要注重与各部门的协作关系，增强管理水平。

（5）需要制定相关的技术准则和法律法规，增进市民与公共部门的联系，增强市民对公共部门的信任，促进社区凝聚力，可借助大数据工具与公共空间的相关措施进行结合，如人工智能，区块链、大数据与高速移动互联网，利用其形成数据收集网络、数据平台以及公共资产运营平台。一个具备时效性和准确性的城市数据库不仅有利于城市在城市危机评估方面提高效率，而且提高了在灾害突发之际预留方案的实践性。

（6）应转变管理观念。改革开放以来，住房城乡建设处于空前的发展状态，城乡规划的概念也得到了升华，涵盖社会、经济和空间等多个层面，韧性城市的建设应在以下部分提高城市的韧性：一是提高经济韧性，公共卫生突发事件在经济方面对我国造成很大的消极影响，投资、出口以及消费受到冲击，其中对服务业、旅游业、交通运输业等的冲击属于“致命性”打击，很多领域也大多无法正常开工。因此，在经济发展层面的管理，不应只注重经济增长速度，更应逐步向注重经济结构健康稳定性转变，实现功能转换、催化新兴业态。二是注重在社会层面的管理，逐步加强对社会弱势群体利益的关注，创造优美的人居环境，在韧性城市的建设中注重社会公平性的体现，如推行合理的住房政策、养老政策、就业政策等。

5 结语

韧性城市是近几年来国内外城乡规划领域的热门话题，公共卫生突发事件让城市的脆弱性毫无保留地暴露。提高城市防灾减灾的能力，建设满足现代人生活需要的韧性城市仅仅停留在技术层面是远远不够的，需要

利用公共政策的工具去解决公共中的安全、卫生等问题。在韧性城市的规划编制中，真实强调规划的公共政策属性^[3]，考虑公共政策是由国家政府和权威机关作为主体，其工作服务对象是人民群众，需要协调各方利益，通过政策引导促进城市公共利益的实现，密切关注广大人民群众的利益，规划思维模式应从“自上而下”向“自下而上”转变，避免“计划性”和“技术性”的思维干扰，在公共政策视角下全方位提高城市的韧性，面对公共卫生突发事件，能够达到“灾前预防”和“灾后快速恢复”的效果，建设可持续和具有防御屏障的城市。

（上接第71页）

4 结语

融水传统苗族村落应对复杂的地理条件发展出独具特色的村落形态与建筑特征，也是一种民族文化的体现，面对社会不断变迁发展，仍保持着其鲜明的聚落民居特点，本文着重于国里屯民居建筑的现状研究，通过实地测绘的方法，探索苗族民居的村落形态和建筑特征，为苗族建筑文化的传承和延续提供理论依据。

[参考文献]

- [1]李先逵.干栏式苗居建筑[M].北京:中国建筑工业出版社,2005.
[2]谢荣幸,包蓉.贵州黔东南苗族聚落空间特征解析[J].城市发展研究,2017,24(4):52-58.

[参考文献]

- [1]李云燕.韧性与安全可持续:关于城市空间适灾理论概念框架的思考[J].城市建筑,2017(21):122-125.
[2]翟国方.韧性城市建设须提上议事日程[J].城市规划,2016(4):110-112.
[3]周梦琪.从城市规划建设角度探讨韧性城市与可持续发展[J].现代园艺,2019(12):134-135.

[作者简介]

邓高锐，长江大学城市建设学院，硕士研究生。
吴峻（通讯作者），长江大学城市建设学院副教授，硕士研究生导师。

- [3]戴民强主编.融水苗族[M].南宁:广西民族出版社,2009.
[4]韦玉姣.广西壮族、侗族传统村寨及建筑的演进研究[D].南京:东南大学,2019.
[5]石拓.中国南方干栏及其变迁研究[D].广州:华南理工大学,2013.
[6]谢小英.广西古建筑[M].北京:中国建筑工业出版社,2015.
[7]蔡凌.侗族聚居区的传统村落与建筑[M].北京:中国建筑工业出版社,2007.
[8]周知.西南传统建筑屋顶空间形态研究[D].重庆:重庆大学,2008.

[作者简介]

赵 冶，广西大学土木建筑工程学院建筑学院，高级工程师。
黄思源，广西大学土木建筑工程学院建筑学院，硕士研究生。
谢小英（通讯作者），广西大学土木建筑工程学院建筑学院，副教授。