

# 研究城市规划中的风险管理与应对方法

许珈铭 黄文龙

广西方泽建筑设计有限责任公司

**摘要：**在城市发展的过程中存在着一些公共安全风险事件，稍有疏忽，将会对城市的发展进度产生直接影响，甚至会阻碍城市的发展，基于此，在城市规划阶段应提升风险管理意识，通过有效的管理手段，应对可能出现的风险问题，避免因规划不当或规划不全面，而导致大规模危害事件发生，造成不必要的损失，为城市居民提供良好的生产生活基础，保证人们的经济情况及基本的衣食住行。本文围绕城市规划的风险管理展开讨论，首先概述了城市规划的内容，分析了城市规划的意义，阐述了城市规划的内容要点，最后给出了城市规划风险管理的应对建议，旨在借助本文的论述，为从业者提供一些参考，使其更好的开展城市规划工作，提升风险管理的水平，促进城市健康、稳定的发展。

**关键词：**城市；规划；风险；管理；应对

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.013

城市规划是一项综合性较强的工作，其复杂性及宏观性特征明显，是依据国家法律法规和政策引导，对土地的利用价值进行合理调整、使城市的空间组合更加优化、基础设施更加完善，生态环境得到有效保护，化解城市各主体间的矛盾、结合市场实际情况及发展需求对开发活动进行调整、维护公共利益、风险管理控制，为城市居民提供舒适的城市环境，使其更好的工作与生活，促进城市进入良性发展阶段。

## 一、概述

城市规划主要是指为实现某段时间内城市的社会及经济发展目标，而确定的城市建设规模、性质以及发展方向，合理利用土地资源，综合部署和安排空间组合及各项建设工作，城市建设及管理时以此为依据，在保证有效配置空间资源、合理利用土地的前提下，辅助完成城市社会及经济发展的目的<sup>[1]</sup>。

## 二、城市规划的意义

城市规划有助于帮助城市创收。首先，合理的规划方案，能够推进城市的经济发展。现阶段，各城市在大力的发展自身经济，在规划方案中对城市的各项资源进行合理配置，将经营设为目标开展一系列的开发创建活动，从而为城市的各项经济活动创造有利条件，营造良好的竞争氛围，对不良的商业行为进行严厉打击，在确保企业获得短期经济收益的基础上，追求长远的经济利益，推进各企业的持续性发展；其次，城市规划以社会各阶层的基本需求为基础，最大限度地保证公共利益，修复并保护生态环境，在保证并逐渐提升人们的生活质量的同时，推进社会经济稳步、健康发展，各项效益同

步提升<sup>[2]</sup>。

## 三、城市规划的内容

### （一）平衡自然生态

城市规划应侧重于城市的绿色发展，避免出现只注重眼前利益，而危害生态环境等情况发生，建设可持续发展的生态城市。首先，规划人员应合理进行土地开发，在保证绿化面积的基础上，提升土地资源的利用率。规划阶段，规划人员应从整体角度出发，对土地资源开发利用过程中的复合性问题进行分析，结合城市发展的实际情况及未来发展需求，合理布局空间结构，避免发生土地资源浪费等情况；其次，全面考量城市的绿色容积率，按照城市的空间结构及土地利用情况，将植物与建筑有效结合，增加城市建筑的生态价值，缓解城市热岛效应；最后，降低生态环境污染，借助绿色环保材料及技术，发展工业产业，减少工业生产过程中的污染物排放，避免工业生产活动对生态环境的影响，强化工业园区道路两侧的景观建设，在美化园区的同时，净化空气，提升工业园区的空气质量。

### （二）设计道路交通

道路交通是城市重要的民生设施，道路交通规划与城市建筑、土地资源、园林景观等规划内容密切相关，道路交通体系的完善程度直接影响城市交通运输、人们出行的质量，关系着城市功能的发挥，因此，规划人员应结合城市的实际交通需求及未来的城市发展方向，对现有的公共交通模式进行优化改进，高效利用现有的土地资源进行交通线路规划，依据道路交通的环境情况，划分车道、设置站点。同时，规划人员还应考虑到了道路交通运行中的能耗问题，借助绿色能源提升道路交通的运输能力，有效缓解道路交通的运行压力，尽量降低交通拥堵问题发生的概率。此外，还应做好道路交通体系中的景观设计，提升道路交通的环保性，使交通体系逐渐实现低污染、低碳排放的转变，促进道路交通行业的持续发展。

### （三）建筑设计

城市规划与建筑设计是相互关联、相互促进的关系，建筑设计需要以城市规划的内容为指导，服从于城市整体规划方案，不能仅考虑自身的功能性，还应结合周边建筑及环境因素，确保建筑外形设计与周边环境及城市的历史文化相符。因此，在建筑设计时，应依据城市的实际发展规模以及经济实力，按照城市的生态环境保护要求及城市密度，合理布局土地资源，如合理布局建筑群、设置建筑的朝向、高低层等问题，结合城市的区域划分方案，明确工业区、居民区以及商业区等不同

功能的建筑地块信息，使建筑设计符合城市建设发展需求，同时，重视建筑能源设计，在不影响城市正常发展的基础上，对生态环境进行有效保护，为人们提供一个适用、健康的建筑空间。

### （四）公共空间

每座城市都有具有代表性的公园、广场、图书馆、博物馆等利民惠民的公共空间，这些空间为人们提供休闲、娱乐及放松的场所，属于公益性质的项目，在此类项目规划时，规划人员应充分考虑城市的负载能力，通过科学、合理的布局空间组合，分散城市发展阶段所面临的压力，分散城市中心区域的功能，避免出现中心区域人口密集及交通堵塞等情况，增加中心区域的活动性。同时，为了提升城市园林规划的水平，规划人员应结合所在地的环境要素、城市的人文特征等，创建具有城市特色的园林景观，增加城市公共空间的观赏性及功能性，改善城市的居住环境<sup>[3]</sup>。

### 四、城市规划中的风险管理及应对策略

现阶段，针对城市发展过程中面临的风险与应对问题的研究很多，不同学科关注的视角有所不同，如生态学主要关注城市发展过程中生态系统可能遇到的问题，以及其对城市的影响；管理学科重点研究城市的治理框架、政策以及制度等问题；规划学科着重于系统性研究，以同一目标为基础，综合运用分析自然环境、模拟风险场景、规划物质环境、构建管理体系等多种方法。虽然视角不同，但各学科普遍认同在出现风险前通过模拟与评估城市规划方案，有助于提升城市的应对风险的组织与适应能力。现阶段，城市发展过程中可能面临的风险主要包含三点，即群体风险、衍生风险、本体性风险，其中群体风险与社会管理问题相关，衍生风险是由城市发展规划相关问题发展而来，本体性风险与自然环境或区位问题相关。在城市规划中如何对风险问题进行管理与应对，提升城市应对突发性公共事件的能力，降低风险导致的影响与损失，需要深入探索与研究，通过现有实践资料及参考文献，可以从三个方面入手：

#### （一）以底线思维为指导，细化管理目标

城市规划不仅是城市发展的政策性基础与指导，也是城市稳定运行与生态安全的基本底线。在城市规划的各个阶段，规划人员都应充分了解城市发展的现状，并模拟与评估规划方案落实后，城市遇到风险的应对能力。在准确评估后，对各类控制线进行科学划定，组合配置城市的各类空间资源，以此推进城市的高质量发展，同时，为城市应对未来可能面临的风险预留出一定的弹性空间，进而建设安全、健康的城市环境。风险管理目标主要反映在评估体系方面，在确定管理目标后，需要细化管理目标，将其分解、细化到风险管理的各个方面，这主要是通过构建评估体系实现的，细化的评估体系能够在城市规划的初期就将管理目标落实到各个环

节，在规划实施阶段，以细化的管理目标为指导，开展各环节的开展。一般情况下，风险管理的评估体系包括面向过程型、面向部门型、面向设施型以及面向问题型等四类，四类体系是相辅相成的关系。

#### （1）过程型

过程型体系重点关注风险管理与应对的过程性，即在风险源识别阶段开始，通过风险评估以及应对风险的能力建设等步骤，步骤不同，所涉的操作部门及评估内容及目标也不同。

#### （2）部门型

部门型是在相应的城市框架指标体系下，评估城市的各个部门组织在面对风险事件时的服务能力、管理能力以及保障能力等，依据评估的结果，明确城市规划中风险管理的目标，进而提升规划方案的科学性、合理性，进而对各项基础设施进行优化布局。

#### （3）设施型

设施型是预测并分析评估城市的各类基础设施，在面对不同类型突发事件或灾害时的承受能力、遭到破坏的程度、各项功能的恢复速度及恢复程度，分析评估政府、社会团体以及广大居民面对险情的应对能力。按照评估结果，对风险管理的目标进行明确，以确定的目标为基础，对各类基础设施进行合理的布局与优化，制定详细的应急处理方案，同时，在规划方案中为一些重要的基础设施预留充足的冗余空间，全面提升城市发展过程中应对风险的能力。

#### （4）问题型

问题型是按照城市环境以及城市发展的实际情况，全面、系统的预测城市发展过程中可能遇到的风险源、对风险类型进行详细分类、划分风险等级、明确风险的影响范围等，对现有的物质环境、制度内容以及应对风险的主体进行全面的评估。其中风险类型主要包括公共设施破坏、公共卫生事件、极端天气等类型。按照评估结果，根据不同的风险情况，制定相应的管理目标<sup>[4]</sup>。

#### （二）基础设施优化，为城市发展提供空间支持

首先，规划人员应按照城市的人口规模，进行多情景模拟与规划，在城市空间上进行相应的留白，为城市未来发展预留充足的空间，进而有效处理发展过程中可能出现的不确定风险。现有资料分析发现，以往城市规划采用的预设发展目标的方式，无法使城市有效的处理发展过程中遇到的各类风险问题，导致此种情况，主要是由于工具理性不能够有效应对城市发展过程中的不可控因素。从突发风险应对能力、城市空间发展、生态缓冲等多个角度分析，适当的留白可以提升城市的弹性，提升城市的综合能力。在配置各类基础设施时，可以在配置方案中设置一定的弹性空间，使基础设施可以服务于更大的人口范围。同时，在留白时，规划人员还应重视复合利用、高效集约建设用地，避免因单一的利用土地或同质化的景观规划，而导致城市的生态韧性下降。

在城市规划方案中应用留白时,生态用地不得减少,应充分发挥规划方案的预控功能,保留并扩展生态廊道;在土地开发的边界处预留建设用地,从而满足城市未来发展的建设用地需求以及重大事件的用地需求。值得注意的是,留白并不是要荒废或闲置土地,使在确定具体的开发方向、时间前,对其开发行为进行严格控制的一种建设行为,在规划期限内,留白位置的土地,可以按照现状用途继续使用。

其次,规划人员应以城镇圈为依托,对城镇圈内的空间资源进行统筹配置。某城市规划配置医疗设施时,考虑到个别医院的运行效率较高,在方案中加大了优质医疗资源的利用率,然而,因各级别、各类型医疗机构存在分工协助机制不通畅情况,没有形成相互衔接、上下联动的分级诊疗网络体系,医疗服务资源,如设备、技术、人员等资源的共享水平相对较低,进而不能落实各级医疗服务机构的功能性定位,导致过度利用优秀医疗资源情况,且由于没有有效的约束居民的就医行为,使得重复就医等医疗资源浪费问题。同时,部分区域方案中,配置的医疗资源较为薄弱,导致资源分配不均,如相比于其他地区,中心城区配置的床位资源较多,使得中心城区周边及郊区等位置配置的床位资源明显不足,甚至部分郊区区域的千人床位数低于2张。基于此,在配置医疗设施时,规划人员按照“主城区-新城镇”的城乡规划体系,按照城镇圈的布局方式,在规划方案中设置了多个医疗服务圈,将其作为基本的医疗资源单位,确保各级医疗机构的配置数量、床位规模的均衡性,进而为城镇圈范围内的居民提供基本的医疗服务,在遇到公共卫生风险问题时,可以以城镇圈为单位,进行有效的隔离管控,防止出现跨区域的交叉感染风险。

### (三) 创新城市区域及部门的风险管理的协同机制

现阶段,虽然部分城市在规划方案中已经建立了风险管理体系,但是对体系的运行情况进行观察及分析总结,可以发现,风险管理体系中存在着一些不足,不利于对风险进行有效的防控,基于此,为了更好的提升城市的风险应对能力,规划人员应借助于机制创新,提升城市各区域、各部门之间的协同能力,以此提升城市的韧性。

#### (1) 创新区域风险管理的协同机制

部分城市在风险管理方面,缺少有效的、完善的区域协同机制,使得突发性公共事件发生时,无法在领导层面进行统一的指挥管理,且城市的各行政区域之间缺少有效的协同配合手段,使得公共事件处理的效果低下,规划方案中缺少风险联防及联控机制,使得城市各行政区域的风险管控部门或人员只能使用自身有限的资源,独立的对风险问题进行处理,在公共事件波及的范围较大,或面临的风险等级明显大于单一区域设定的风险应对等级范围时,可能会因不能有效的配置城市各区

域间的风险应对资源,而导致风险管理的质量及效率较低,不能有效控制风险的范围及程度,危及城市居民的生命、财产安全。因此,在规划方案时,规划人员应创新机制,建立可以跨区域的风险管理机制,如构建大规模的跨区域风险指挥中心、物质储存中心以及救助中心等,同时,制定了系统的、完善的风险管理制度,明确的划分了风险管理的责任与义务,确定各区域的分工,将风险管理责任层层落实,提升其风险管理意识,进而积极的防控与应对风险问题,提升城市整体的风险管理能力。

#### (2) 创新部门风险管理的协同机制

在城市规划时,规划人员应创新各个管理部门之间的风险管理协同机制。在公共安全事件发生时,需要统筹规划各项资源设施,并统一调配城区范围内的各项资源,不仅需要城市建设、土地规划等部门的配合,还需要市政管理等部门的协助,只有加强各部门之间的相互协调、快速配合,才能将事件范围及危害程度控制在最小范围内,因此,在方案规划时,规划人员应综合分析并探索影响各部门之间配合的因素,并制定相应的协调机制,提升各部门的配合度,提升城市应对风险的弹性,进而提升城市应对风险问题的能力<sup>[5]</sup>。

### 结语

综上所述,随着城市的发展与扩大,遇到的风险问题也在逐渐增多,作为公共政策手段,城市规划的有效应用,不仅可以促进城市快速、有序的实现发展目标,还可以使城市高效、合理的处理突发性的风险事件,为城市居民提供基本的生活保障。因此,在实际工作中,规划人员应掌握规划要点,同时,从目标管理、空间支持、创新机制等方面出发,细化管理目标、适当的留出冗余空间、构建完整的风险管理体系、明确各方的职责与义务,进而促进城市各区域、各部门之间的协调管理,提升城市应对风险、控制风险的水平与能力,为城市的健康、持续发展提供保障。

### 参考文献

- [1] 龙盈凤. 城市规划中的风险管理与应对思考[J]. 科学咨询, 2021(016): 53.
- [2] 曹惠民, 杨帆杰. 韧性城市规划与公共安全风险的精准治理——以雄安新区为例[J]. 新建筑, 2021(1): 11-15.
- [3] 王伟, 朱小川, 刘谦, 田颖, 张吉康. 风险社会应对: 国土空间规划治理范式转型与路径创新[J]. 城市发展研究, 2021, 028(003): 50-57, 91.
- [4] 邓遥, 欧阳新加. 深圳市城市轨道交通运营安全风险分析及管控措施[J]. 城市交通, 2021, 019(005): 105-110, 130.
- [5] 杨猛. 城市轨道交通市域线工程风险管理探讨——以苏州市轨道交通S1线为例[J]. 现代城市轨道交通, 2022(S01): 135-140.