

突发公共卫生事件下的国土空间规划思考

边军辉

西安市城市规划设计研究院

DOI:10.32629/bd.v4i5.3293

[摘要] 新型冠状病毒疫情的爆发,引发了全社会对公共卫生健康话题的讨论和反思,疫情防控工作同样也暴露了现有城乡规划和管理在城市群、城市、社区治理中存在的短板和问题。面对区域乃至整个国家内部高密度的集聚、复杂的交通网络、无边界的流动扩散、快速的信息传播,如何有效应对疫情的快速蔓延,成为摆在城市决策者、管理者、规划者面前的一道复杂难题。在下阶段国土空间规划中应对防疫有所侧重,在危机中总结经验并进行前瞻性地思考,才能探索更加健康、安全和可持续的人居环境。

[关键词] 国土空间规划; 韧性城市; 健康城市

1 疫情影响下的规划思维转变

城市规划与公共卫生防疫关系源远流长。18-19世纪英国城市无序发展带来疟疾、霍乱等传染性疾病的流行,推动了现代意义上公共卫生和城市规划的诞生。1984年世界卫生组织提出的“健康城市”概念,近期随着疫情的发展再次被业界广泛探讨,鼓励在该理念指导下,在区域、城市、社区等多层次上发展适合我国的健康空间规划与设计策略。此外,传统意义上与营造健康城市息息相关的精细化城市设计、有机疏散理念、城乡社区生活圈、开放小区、公交导向等理念,应用在疫情爆发的现实背景下所遭遇的一些困局,也提醒我们要进一步思考与探讨,重新了解各理论的应用背景和现实意义,反思适宜城市的规模结构、开放空间体系和建设用地的“图底”关系。

2 防疫过程中城市治理暴露的问题

2.1 城市群治理层面

区域内医疗资源的行政等级化配置导致的分布不均衡,各区域公共卫生防控治理水平层次不齐,都市圈内外围二级市县无论在经济发展水平、医疗卫生条件、应急管理能力和城乡居民素养等方面,都与

中心城市存在着巨大差距,凸显出资源配置导致的疫情防治的隐患短板。这些城市群治理暴露出的错位问题,对下一步的城市规划工作重点也提出了挑战。

2.2 城市治理层面

随着近年城市规模与密度的大幅扩张,高质量互联互通的交通基础设施网络的快速建设,都意味着此次疫情需要防范的风险广度、强度远远不同于以往。疫情暴露出传统意义上“国家交通地理中心”和“区域战略体系重心”的武汉在城市应急系统、城市管理体系、城市风险预测、高维度信息处理能力等方面,与其实际地位存在着的巨大落差。城市内在的区域地位与外在的管理系统的严重错位,是造成这次公共卫生事件的最核心原因。

2.3 社区治理层面

党的十九届四中全会提出了“加快推进市域社会治理现代化。推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务”的要求,以社区为基础,充分发挥城市人自下而上的积极性,是大城市应对各种挑战的基础。街道是城市的细胞,社区是城市运行的基本单元,社区生活圈就是防灾防疫圈,应充分发挥

规划在基层治理中的作用。未来应在规划参与基层治理过程中逐步培养的市民的城市意识、主人翁意识、社区空间意识和家园意识。

3 国土空间规划的防疫应对策略

3.1 坚持底线思维,梳理安全隐患空间

生态保护红线是生态安全的底线和生命线。只有严守生态保护红线,优化国土空间开发,引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应,促进各类资源节约集约利用,才能构建结构完善、功能稳定的生态安全格局。国土空间规划需要从城市生态环境的整体性、系统性和复杂性出发,坚持底线思维,在“双评价”阶段即梳理重大安全隐患事项和空间,并作为刚性底线管控,这一切对城市生态环境系统的底线把控,都是构建健康城市的前提。

3.2 实施全域管控,保障生产生活安全

国土空间规划强调全域管控。乡村对城市的意义重大,从人的全面发展和身心健康角度看,乡村舒缓的生活节奏、开敞的自然空间、熟人社会的亲切感,是拥挤、紧张、高效城市生活方式的极好平衡。一

方面乡村是城市的蔬果粮油供给地,另一方面乡村生活对人的免疫力塑造发挥重要性。因此,统筹建立新型城乡空间关系,对发挥国土空间规划在城乡基本单元的治理作用有着重要意义。应在新一轮国土空间规划编制中,将城市和乡村作为有机整体统筹谋划,推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化,医疗资源配置不能囿于传统的“中心—边缘“格局和”城—镇—村”等级体系,而应更加网络化、多中心化,推动城乡统筹协调发展,充分保障人民生活安全。

3.3 树立极限思维,建立防疫防控系统

对于未来的情景预判,除却目前不断强调的红线思维和底线思维外,我们也要有极限思维,做最坏的打算,譬如在疫情和自然灾害同时发生等极端情境下,我们的城市功能空间能否承载、如何应对,也是国土空间规划中需要重点关注解决的问题。目前现有的规划体系对不确定风险的灾害防控意识和应急响应能力显著不足,现有应急防灾规划存在宏观指导有余、细节规范不足,城市医疗卫生布局专项规划重点关注在医疗资源总量发展、服务体系建设等,强调布局的均等化,对应对突发公共安全事件缺乏有效的应急预案等问题突出。需要通过规划干预,将公共卫生安全应急思想贯穿到“五级三类”的国土空间规划体系中,建立集中和分散相结合的城市重大公共卫生事件防控系统,建设与公众

需求相匹配的医疗服务体系。

3.4 开展隐患排查,优化城市存量空间

我国的城镇建设空间已经进入优化存量、控制增量阶段,此次疫情爆发,敲响了优化存量的警钟。疫情爆发的武汉华南海鲜市场离汉口火车站不到一公里,其马路对面为华南眼镜批发城,北面则是武汉华南果品批发市场,距离市级社会福利综合大楼、武汉市第一中学以及武汉博物馆等教育、文化单位也较近。大型批发市场建于市中心火车站附近,是上世纪八九十年代的规划,早已不适宜当下的城市发展和健康城市发展的诉求。人流量密集的大中城市,大型市场不应建在城市中心区,更不应临近交通枢纽和公服设施,应早日搬至城市近郊地区,定期进行卫生防疫检查。此外,传统的城市规划热衷于建造高容积率高密度的大型社区,这类社区人口聚集度高,应对疫情,管理、隔离难度较大。未来的住区规划应降低容积率和建筑密度,充分保障通风和采光,同时适当缩小社区规模,重视社区规划,控制社区人口规模,以提升社区物业管理水平。

3.5 聚焦公共卫生,增加防疫专项规划

传统的城市综合防灾减灾专项规划主要考虑“地震、火灾、洪水、风灾、地质破坏”五大类灾害,传染病疫情在防灾减灾规划和医疗卫生专项规划中都少有涉及。但从非典和今年的新冠病毒肺炎疫情来看,频繁发生的传染病疫情对于城市的

危害已经不亚于地震、洪水等自然灾害,经济损失和伤亡人数两方面都相当惊人。新一轮的国土空间规划必须要将涉及公共卫生安全的疫情防控也列入防灾减灾专项规划中,通过分工协作实现联防联控,强化公共卫生安全保障。

3.6 建立留白机制,提高规划适应能力

“火神山”、“雷神山”两座应急医院的建立和“方舱医院”的改建,在一定程度上缓解了本次疫情的蔓延态势和感染患者的就诊压力。这警示我们在编制国土空间规划中,要做好应急空间预留和战略留白,以提高规划弹性适应能力。事实上,在各地省级国土空间规划的编制方案中,大多已明确提出建立留白机制,预留一定比例的建设用地,应对城市发展的不确定性。此外,在国土空间规划布局中,要统筹考虑各类应急设施和场所,将应急医疗设施纳入国土空间规划编制内容,并预留足够的空间和设施接入条件,避免在疫情发生时被动选址而对城市发展造成负面影响。

[参考文献]

[1]李晓宇,朱京海.韧性城市视角下的新型冠状病毒肺炎疫情解读与响应研究[J].规划师,2020(6):65-68.

[2]魏晓芳.突发公共卫生事件下对居民健身空间的规划思考[J].规划师,2020(6):69-71.

[3]周建军,桑劲.“冗余空间”:城市应急空间规划与管理思考[J].规划师,2020(6):36-39.