

上海市第四期本科教育高地建设项目资助

普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

城市危机管理

许 敏 尹乃春 编著



清华大学出版社



普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

城市危机管理

许 敏 尹乃春 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书在吸收借鉴国内外城市危机管理最新发展成果的基础上,全面系统地构建城市危机管理的逻辑体系和知识框架。从法制、体制、机制三个不同角度梳理和分析城市危机管理的一系列理论与现实问题,并结合典型案例,深入探讨城市自然灾害、城市事故灾难、城市突发公共卫生事件、城市社会安全事件的应对措施和处置方略。

本书既可以帮助读者全面把握城市危机管理的理论与技术,也有助于培养和提高读者应对各类城市危机事件的能力。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

城市危机管理/许敏,尹乃春编著. —北京:清华大学出版社,2013.1

(普通高校“十二五”规划系列教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-302-30261-2

I. ①城… II. ①许… ②尹… III. ①城市—紧急事件—公共管理—高等学校—教材
IV. ①D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 233798 号

责任编辑:刘志彬

封面设计:汉风唐韵

责任校对:王凤芝

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:17.75 插 页:1 字 数:376 千字

版 次:2013 年 1 月第 1 版 印 次:2013 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:32.00 元

产品编号:046485-01

前言

现代社会发展过程中机遇与风险并存的“悖论”、环境的动荡性、人类的有限理性以及科学技术的发展所注入的不确定性,使得各种公共危机成为社会环境的常态。近年来,自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、社会安全事件频繁发生,给人民的生命财产造成极大的损失,也对政府的危机管理能力构成了严峻的挑战。尤其是在信息化、全球化、城市化的趋势下,城市整体结构功能优化、城市综合效益增长的同时,城市公共安全正面临着前所未有的威胁。而城市危机的“放大效应”与“连锁反应”也加大了其应对和处置的难度。

尽管我国在总结非典处置经验与教训的基础上,已初步建成以“一案三制”为核心的应急管理体系,明确了“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理”的应急管理体制和“统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效”的应急管理机制。但危机管理中仍存在一些突出的薄弱环节:应急预案缺乏演练、可操作性差;专业化的危机救援队伍建设落后;全社会的危机意识和自救协防能力低下;公民及社会组织在危机管理中的作用较小;等等。而现有的理论成果对这些问题尚缺乏足够的解释力。

不仅如此,城市危机作为公共危机的一种类别,具有有别于一般公共危机的特殊性。城市危机的频繁爆发及其危害后果暴露出当前城市系统普遍存在高脆弱性、抗击风险能力低下的问题。如何运用现有的理论成果有针对性地分析城市危机的特点、类型、成因、演进规律,并在此基础上,建立和完善城市危机管理体系,有效维护城市公共安全已成为城市政府迫切需要解决的问题。

本书在吸收借鉴国内外危机管理最新发展成果的基础上,全面系统地构建了城市危机管理的逻辑体系和知识框架。从法制、体制、机制三个不同角度梳理和分析了城市危机管理的一系列理论与现实问题,并结合典型案例,深入探讨了城市自然灾害、城市事故灾难、城市突发公共卫生事件、城市社会安全事件的应对措施和处置方略。全书分为导论、理论篇、实务篇、展望篇。本书既可以帮助读者全面把握城市危机管理的理论与技术,也有助于培养和提高读者应对各类城市危机事件的能力。

本书分为导论、理论篇、实务篇、展望篇四个部分,共12章,写作大纲的拟订、统稿、修改工作由许敏负责,各章具体分工如下。

许敏：第 1、2、6、7、10~12 章。

尹乃春：第 3~5、8、9 章。

在本书写作过程中，我们参阅了大量中外文献，吸收了许多学者的研究成果，在正文中不能一一标注，在此表示歉意和感谢！

由于时间和水平所限，书中不免存在不当甚至错误之处，恳请学界同仁和广大读者批评指正！

目 录

导 论

第 1 章 风险社会与城市危机	3
1.1 风险与风险社会	3
1.1.1 风险社会：人类社会发展的历史境遇	3
1.1.2 风险的概念、特点和分类	5
1.1.3 风险社会理论	8
1.2 认识城市危机	10
1.2.1 城市危机的内涵	11
1.2.2 城市危机的分类和分级	14
1.2.3 城市危机的诱因	16
1.2.4 现代城市发展与城市危机	17
1.2.5 城市危机的发展趋势	19
1.2.6 城市危机的发展规律	20
本章小结	21
关键词	22
思考题	22
案例分析 中国内地抗击“非典”大事记	22
拓展阅读	24
第 2 章 城市危机管理概述	25
2.1 城市危机管理的含义与性质	25
2.1.1 城市危机管理的内涵	25
2.1.2 城市危机管理的特点	29
2.1.3 加强城市危机管理的必要性	30
2.2 城市危机管理的理论与技术	32

2.2.1 城市危机管理的生命周期理论	32
2.2.2 全面整合的危机管理模式	35
2.2.3 城市应急联动系统	37
2.3 城市危机管理的研究与发展	40
2.3.1 公共危机管理的缘起与勃兴	41
2.3.2 城市危机管理的研究领域	43
2.3.3 我国城市危机管理体系的建设与发展	44
本章小结	47
关键词	47
思考题	48
案例分析 哈尔滨市政府应对水危机的经验和教训给人启示	48
拓展阅读	51

理 论 篇

第3章 城市危机管理法制	55
3.1 城市危机管理法制概述	55
3.1.1 城市危机管理法制的内涵	55
3.1.2 城市危机管理法制的特征	57
3.1.3 城市危机管理法制化的意义	58
3.1.4 我国城市危机管理法制的构成	59
3.2 国外城市危机管理法制状况及启示	60
3.2.1 国外城市危机管理法制状况	60
3.2.2 国外城市危机管理立法经验对我国的启示	63
3.3 我国城市危机管理法制的问题与对策	64
3.3.1 我国城市危机管理法制建设存在的问题	64
3.3.2 我国城市危机管理法制的完善	66
本章小结	70
关键词	70
思考题	70
案例分析 瓮安“6·28”骚乱事件的反思与启示	71
拓展阅读	73

第4章 城市危机管理的体制	74
---------------------	----

4.1 城市危机管理的机构设置	75
-----------------------	----

4.1.1 城市危机管理机构设置的特征	75
4.1.2 城市危机管理机构的设置原则	75
4.1.3 我国城市危机管理机构的设置	77
4.2 城市危机管理组织体系	80
4.2.1 政府及其部门	80
4.2.2 企业组织	81
4.2.3 非政府组织	81
4.2.4 社会公众	82
4.2.5 国际社会	82
4.3 典型国外大城市危机管理体制	83
4.3.1 美国洛杉矶市危机管理体制	83
4.3.2 日本东京市危机管理体制	85
4.3.3 英国伦敦市危机管理系统	87
4.4 我国城市危机管理体制	88
4.4.1 我国城市危机管理体制运转现状	88
4.4.2 我国危机管理体制存在的问题	89
4.4.3 我国城市危机管理体制的完善	91
本章小结	93
关键词	94
思考题	94
案例分析 2012 年广西龙江镉污染事件	94
拓展阅读	97

第 5 章 城市危机管理机制

5.1 监测与预警机制	98
5.1.1 监测与预警机制的含义与特征	98
5.1.2 监测与预警机制的构成	99
5.1.3 我国监测与预警机制的建立与完善	100
5.2 城市危机决策处置机制	103
5.2.1 决策处置机制的构建原则	103
5.2.2 决策处置的主要程序	104
5.2.3 决策处置机制的构建途径	104
5.3 信息沟通机制	106
5.3.1 信息沟通机制的作用	107

5.3.2 信息沟通机制的组成	108
5.3.3 健全我国城市危机管理信息沟通机制	109
5.4 善后恢复重建与调查评估机制	109
5.4.1 善后恢复和重建	110
5.4.2 调查与评估	111
5.4.3 我国城市危机管理恢复和重建机制的完善	112
本章小结	115
关键词	116
思考题	116
案例分析 天津“扎针”事件	116
拓展阅读	118

实 务 篇

第6章 城市自然灾害危机管理	121
6.1 城市自然灾害危机概述	121
6.1.1 城市自然灾害危机的概念	121
6.1.2 城市自然灾害危机的特点	122
6.1.3 我国城市自然灾害危机的基本情况	123
6.2 城市自然灾害危机管理的对策思路	129
6.3 案例分析：美国“卡特里娜”飓风	133
6.3.1 美国“卡特里娜”飓风介绍	133
6.3.2 政府处置措施	136
6.3.3 教训与启示	138
本章小结	144
关键词	144
思考题	145
拓展阅读	145
第7章 城市事故灾难危机管理	146
7.1 城市事故灾难危机概述	146
7.1.1 城市事故灾难危机的概念及其影响	146
7.1.2 典型城市事故灾难	149
7.2 城市事故灾难危机管理的对策思路	156

7.3 案例分析:英国“伦敦地铁爆炸案”	160
7.3.1 英国“伦敦地铁爆炸案”介绍	160
7.3.2 英国政府在危机中的表现及对我国城市危机管理的启示	162
本章小结	168
关键词	169
思考题	169
拓展阅读	169
第8章 城市突发公共卫生事件管理	170
8.1 城市突发公共卫生事件管理概述	170
8.1.1 城市突发公共卫生事件的含义与特征	171
8.1.2 影响城市公共卫生安全的主要因素	171
8.1.3 我国城市突发公共卫生事件的特征	172
8.2 城市突发公共卫生事件管理的对策思路	174
8.2.1 城市突发公共卫生事件的处理原则	174
8.2.2 我国城市公共卫生事件管理的基本对策	175
8.3 案例分析:三鹿“毒奶粉”事件	178
8.3.1 三鹿“毒奶粉”事件介绍	178
8.3.2 政府处置措施	179
8.3.3 教训与启示	180
本章小结	184
关键词	185
思考题	185
拓展阅读	185
第9章 城市突发社会安全事件管理	186
9.1 城市突发社会安全事件管理概述	186
9.1.1 城市突发社会安全事件的含义和类型	186
9.1.2 我国城市社会安全事件的特点	187
9.2 城市社会安全事件管理的对策思路	188
9.2.1 城市社会安全事件处置的基本原则	188
9.2.2 城市社会安全事件处置的方法	189
9.2.3 完善城市社会安全事件管理的对策机制	190
9.3 案例分析:湖北石首大规模骚乱事件	197

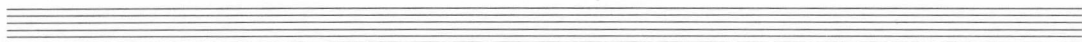
9.3.1 2009年湖北石首大规模骚乱事件介绍	197
9.3.2 政府处置措施	199
9.3.3 教训与启示	200
本章小结	202
关键词	202
思考题	202
拓展阅读	202

展 望 篇

第10章 城市危机：从管理到治理	205
10.1 危机治理的缘起与勃兴	205
10.1.1 “治理”的兴起	205
10.1.2 治理的内涵阐释	207
10.1.3 危机治理的引入	208
10.2 城市危机治理的主体与机制	212
10.2.1 城市危机治理主体	212
10.2.2 城市危机治理机制	216
10.3 我国城市危机治理的困境与对策	218
10.3.1 制约我国城市危机治理的主要因素	218
10.3.2 完善我国城市危机治理的对策	219
本章小结	223
关键词	224
思考题	224
案例分析 非政府组织在玉树抗震救灾中为政府救灾拾遗补缺	224
拓展阅读	226
第11章 城市危机管理的网格化	227
11.1 城市管理网格化概述	227
11.1.1 网格与网格化管理	227
11.1.2 网格化管理的技术基础	229
11.1.3 城市管理网格化的内涵与特征	230
11.1.4 城市管理网格化的方法与技术	231
11.1.5 城市管理网格化的实践	233

11.2	城市危机管理网格化的功能与内容	236
11.2.1	城市危机管理中引入网格化管理的可行性	236
11.2.2	基于网格化管理的城市危机管理机制	238
11.3	我国城市危机管理网格化建设的思路	240
11.3.1	推进城市危机管理思维方式的转变	240
11.3.2	推动城市危机管理与城市网格化管理的融合	241
11.3.3	优化城市危机管理网格化资源配置	241
11.3.4	完善城市危机管理网格化体系结构	242
	本章小结	244
	关键词	244
	思考题	244
	案例分析 上海市卢湾区、长宁区城市网格化管理工作试点情况	245
	拓展阅读	246
第12章	区域城市危机管理	247
12.1	区域城市危机与区域城市危机管理体系	247
12.1.1	区域城市危机	247
12.1.2	构建区域城市危机管理体系的必要性	252
12.1.3	区域城市危机管理体系的内涵与构成	253
12.2	国外区域城市危机管理模式分析	254
12.2.1	美国区域城市危机管理	254
12.2.2	日本区域城市危机管理	257
12.3	我国区域城市危机管理体系的建设	258
12.3.1	我国区域城市危机管理现状	258
12.3.2	我国区域城市危机管理体系建设的探索	260
	本章小结	262
	关键词	263
	思考题	263
	案例分析 雪灾地震台风与灾害应急机制	263
	拓展阅读	265
	参考文献	266

导 论



第 1 章

风险社会与城市危机

【学习目标】

通过本章的学习,把握风险社会与城市危机的关系,尤其是当前中国城市在全球化、信息化、城市化进程中所面临的各种风险;理解城市危机的内涵与特征;了解城市危机的产生原因与诱发机制;掌握城市危机的生命运动周期。

德国社会学家卢曼说,我们生活在一个“除了冒险别无选择的社会”^①,风险已经成为人类社会发展的历史境遇。在工业化浪潮和科技革命的双重推动下,风险出现了人化、制度化的特征,并迅速演化成为一种普遍性的灾难。当前,中国正处在社会转型风险和全球风险混合叠加的高风险时期,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等城市危机作为风险的实践性后果频繁出现,对城市经济、社会发展造成了严重影响。认清现代风险景观,并在风险社会视域中把握城市危机的特点、诱发领域、发展规律是危机应对实践的必然要求。

1.1 风险与风险社会

人类社会始终面临着各种各样的风险,人类文明的发展过程就是回应风险的实践性后果的过程。在自然科学和社会科学领域里对风险内涵有多种阐释,其中德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)和英国社会学家吉登斯(Giddens)对于风险的分析更为全面、深刻,他们在反思现代性的基础上提出了“风险社会”理论。

1.1.1 风险社会:人类社会发展的历史境遇

作为历史的产物,风险源于人类畏惧自然和强烈生存意愿的真实表达。在远古时代,

^① N Luhmann. Risk: A Sociological Theory[M]. Berlin: de Gruyter. 1993: 218.

生产力水平极其低下,凶猛的野兽、肆虐的山洪频繁威胁着人们,“自然界作为一种完全异己的、有无限威力和不可制服的力量与人们对立,人类就像牲畜一样慑服于自然界”。^①进入农业社会,生产力水平有了较大的提高,人类开始利用各种生产工具进行大规模的种植。人类所到之处,砍伐森林、烧毁草原,在与自然界的斗争中获得了局部性的胜利。但由于生产工具落后和对自然资源的无序利用,人类仍然难以抵挡由不合理的实践活动所带来的生态风险。伴随着私有制和阶级的产生,人类社会的冲突开始以暴力形式出现,阶级斗争成为人类面临的一种新的风险。18世纪,以蒸汽机的发明、推广、应用为标志的工业革命兴起,人类征服自然的实践活动愈演愈烈。一方面,人类改造自然的能力显著增强,物质财富日益丰富;另一方面,生态恶化和环境污染成为主要的风险源。人类利用先进的生产工具粗暴地干扰自然环境,对自然资源的掠夺性开发和严重破坏,使生态环境的破坏程度增大。与此同时,社会阶层的分化和不同利益集团的冲突导致人类社会的内部矛盾日益加剧,并以战争这种极端形式爆发,造成了毁灭性的后果。

在工业化浪潮和科技革命的双重推动下,人类社会在20世纪80年代开始了不断深化的全球化进程。全球化时代的到来加强了国际社会各行为主体之间的互动,这必然导致原来限于一个国家或一个地区的风险扩散到更多的国家或地区。这些风险在扩散过程中,彼此间还可能产生互动关系,引发新的风险源,增强风险的后果,最典型的事例如传染病的蔓延和外来物种的入侵等。同时,现代通信技术的发展也大大增加了风险潜在利益相关者的数量,诱发了信息不及时、不完整导致的社会心理恐慌。可见,工业文明时代的风险更具复杂性、多样性。

20世纪后期以来,人类社会进入了不确定性显著增强的后工业时代,德国学者贝克将这个时代的社会称为“风险社会”。与传统工业社会的风险相比,风险社会的特征主要体现在以下三个方面。

(1) 风险的人化。人化风险即“人为被制造出来的风险”或“人造风险”,“它是指由我们不断发展的知识对这个世界的影响所产生的风险,是指我们没有多少历史经验的情况下所产生的风险”^②。

(2) 风险的制度化。随着人类社会的发展,人们逐渐意识到,社会制度体系在规范社会运行、防范社会风险的同时,也可能由于制度功能的失效使制度本身成为一种现代社会风险,也就是“制度化风险”。

(3) 风险的普遍性。全球化背景下各类资源的加速流动以及各国家相互联系和依赖增强,加速了风险的扩散,加剧了风险的后果,形成一种普遍性的灾难。

当前,中国正处于社会转型风险和全球风险混合叠加的高风险时期。一方面中国正

① 马克思,恩格斯. 德意志意识形态.《马克思恩格斯选集》第1卷.北京:人民出版社,1995:76.

② [英]安东尼·吉登斯. 失控的世界[M]. 周红云译. 南昌:江西人民出版社,2001:22.

从传统社会向现代社会转型。在这场变革中,中国同时经历多重转变:

(1) 经济转型,即从计划经济向市场经济转变以及进一步向知识经济转变;

(2) 社会转型,即从以农业为基础的传统农业社会向工业和服务业为主导的现代城市社会逐步转变;

(3) 政治转型,即从以个人权威为基础的中央集权政治体制向民主与法制并重的多元治理体制转变;

(4) 发展转型,即从内向型、自我封闭的社会体系向开放型、国际化的社会体系转变。转型孕育着机遇与繁荣,同时也造成风险加剧和社会矛盾的激变。另外,全球化的进程加速了全球物质与信息的流动,使我国不可避免地卷入全球风险社会之中。近年来频繁发生的各类灾害事故,如“甲型 H1N1 流感”、“7·23 甬温线特别重大铁路交通事故”充分表明,我国已经步入高风险社会时期。在高风险社会的背景下,如何有效地化解社会风险,科学高效地回应风险的现实后果是政府迫切需要解决的重要任务。

1.1.2 风险的概念、特点和分类

风险不仅来自人类所处的自然环境和制度环境,也来自我们所做的每一个决定。到底何谓风险?风险是一种伴随着人类始终的状态还是现代产物?风险具有哪些特征,又有哪些表现形式?围绕风险概念出现了诸多问题,引起了学者们的关注和争论。

1. 风险概念的历史考察

由语源学可知,“风险”一词来源比较模糊,也充满了争议。有的学者认为这个词来自阿拉伯语,有的认为来自希腊语和拉丁语。有的学者认为它起源于14世纪的西班牙,有的学者认为它来自1319年的意大利文献。根据法国的语源学词典,埃瓦尔德(Ewald)将“风险”的法文词“Risque”追溯到意大利语并把它放在早期的近代海上贸易和保险的语境中来理解。法文“Risque”源自意大利文“risicare”,意谓胆敢。胆敢有动词的意味且根植于人类固有的冒险性,冒险意味有获利的机会。按照德国社会学家 N. 卢曼(Niklas Luhmann)的看法,现代意义的风险一词最早以印刷形式出现在16世纪的德国,于17世纪通过法语和意大利语进入英语世界。17世纪中期,英文的世界里才出现“risk”这个词。

根据安东尼·吉登斯的考证,在中世纪,除了一些与风险相关的概念外,没有任何真正的风险概念。“那时人们并不是从风险角度,而主要是从命运或上帝赐予的福与祸的角度考虑问题”。^①可见,生活在中世纪的人们还没有风险的概念,因为人们把危险当做命中注定,危险要么来自上帝,要么仅仅来源于人们认为是理所当然地存在着的世界。在十六七世纪,才有了风险这个概念,它早期出现在现代早期的航海贸易和保险业中,多数用

^① [英]安东尼·吉登斯,[英]皮尔森. 现代性——吉登斯访谈录[M]. 尹宏毅译. 北京: 新华出版社, 2000: 78.