

公共管理理论丛

# 国外大城市 危机管理模式研究

赵成根 ◎ 主编

**Study of Public Crisis Management in  
Foreign Metropolitan Cities**



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

X4  
7

# 国外大城市 危机管理模式研究

赵成根 ○主编

Study of Public Crisis Management in  
Foreign Metropolitan Cities



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

国外大城市危机管理模式研究/赵成根主编. —北京:北京大学出版社, 2006. 2

ISBN 7 - 301 - 10558 - 4

I. 国… II. 赵… III. 城市 - 紧急事件 - 处理 - 研究 - 西方国家 IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 010990 号

**书 名:** 国外大城市危机管理模式研究

**著作责任者:** 赵成根 主编

**责任编辑:** 都 娟

**标准书号:** ISBN 7 - 301 - 10558 - 4/D · 1461

**出版发行:** 北京大学出版社

**地 址:** 北京市海淀区成府路 205 号 100871

**网 址:** <http://cbs.pku.edu.cn> 电子邮箱: [ss@pup.pku.edu.cn](mailto:ss@pup.pku.edu.cn)

**电 话:** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

**排 版 者:** 北京高新特打字服务社 82350640

**印 刷 者:** 北京原创阳光印业有限公司

**经 销 者:** 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 23 印张 352 千字

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

**定 价:** 36.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

## 前 言

灾害和危机事件一直伴随着人类文明发展的脚步。自古以来,人类文明一直遭遇着形态多样的灾害事件的冲击,天灾人祸不知毁灭了多少人的生命,多少家庭的幸福,又不知有多少人类文明的成果毁坏在灾难之中。但是,灾难毁坏文明,灾难也锻造文明,面对汹涌而来的众多灾难的挑战,人类文明不但没有灭绝,反而不断地发展。灾难刺激了人类科技的进步,灾难推动管理创新和管理发展。西方发达国家大城市的危机管理系统正是在抗御大量自然灾害、技术事故和人为灾难的过程中,不断发展起来的。从近代西方国家的城市政府介入灾害应急管理起,经过长期的变迁和发展,西方国家的大城市在 20 世纪中后期,已经逐渐建立了综合性的全政府、全社会型危机管理系统,达到了很高的水平。

本书综合分析了西方发达国家大城市全政府、全社会型综合危机管理系统的基本结构和运行状况,并分别描述分析了美国的纽约市、华盛顿市、波士顿市、洛杉矶市,加拿大多伦多市,日本的东京市和横滨市,德国的柏林市和英国的伦敦市等发达国家大城市危机管理组织机制及其运行情况。在此基础上,以案例分析的方式研究了在应对“9·11”恐怖袭击事件、北美地区大停电、阪神·淡路大地震、东京地铁沙林毒气事件、伦敦地铁爆炸案等典型危机事件过程中,各国大城市危机应急机制的运行状况和经验教训。这是国内第一次系统地研究西方国家大城市的危机管理机制及其运行状况,对于我国处于初创阶段的城市应急机制建设,具有重要的参考借鉴价值。

本书的研究缘起于一项应急管理的科研项目。2004 年春季,中国行政管理学会受国务院华建敏秘书长的委托,承担重大科研项目“中央和大城市应急机制研究”,该项目由中国行政管理学会郭济会长亲自主持,邀请了北京大学、清华大学、中国人民大学、中国社会科学院等一批高校和研究机构的研究人员,以及国家发展改革委员会、公安部等相关部委和地方省市行政学会的研究人员共同研究。本人应邀主持其中两项专题研究:“发达国家大城市政府应急管理模式研

究”和“我国大城市政府应急管理模式研究”。在课题研究过程中,深感发达国家大城市在危机管理组织系统和应急机制建设方面取得的成就,对此有必要进行细致的研究分析,这对于我国处于初创阶段的城市应急机制建设,将有重要的借鉴价值。国内学术界对于西方国家大城市危机管理体制和相应的应急机制,尚缺乏深入的研究和了解,急需填充这一空白。正是基于这一考虑,在中国行政管理学会课题结项,提交了相关研究报告之后,课题组并没有解散,而是继续进行研究。目前奉献于读者面前的这部专著,就是我们的研究成果。

本书是集体合作研究的结果。作为科研项目主持人和本书主编,我主要负责从课题的设计、课题组的组成、个案城市的选定,到研究、写作和修改整个过程的组织工作。本书各章具体分工如下:

**第一章** 赵成根(北京大学政府管理学院副教授、副院长)

**第二章** 尹海涛(美国宾夕法尼亚大学沃顿商学院博士候选人)、王峰(美国南加州大学政策、规划和发展学院博士候选人)

**第三章** 余韶华(美国阿尔巴尼纽约州立大学刑事司法学院博士研究生)

**第四章** 阎小骏(美国哈佛大学政府系博士研究生)

**第五章** 湛学勇(美国南加州大学政策、规划与发展学院博士研究生)

**第六章** 金杨(美国宾夕法尼亚大学沃顿医学院博士候选人)、尹海涛

**第七章** 顾林生(清华大学公共管理学院访问学者、原联合国区域发展研究中心研究员)

**第八章** 顾林生

**第九章** 沈荣华(中国行政管理学会研究中心主任)、葛清芳(北京师范大学行政管理学系研究生)、洪毅(中国人民大学公共管理学院行政管理系研究生)

**第十章** 伊夫·科尔斯(英国考文垂大学博士)、肖恩·麦高夫(英国伯明翰大学教师)、余琦景(北京大学政府管理学院硕士研究生,承担本章翻译工作)、赵成根(承担本章编译和校对工作)

**第十一章** 于秀明(北京大学政府管理学院硕士研究生,负责编写纽约“9·11”事件案例)

**第十二章** 尹海涛、王峰

**第十三章** 刘增(北京大学政府管理学院本科生)、王雄军(北京大学政府管理学院博士生)

**第十四章** 刘红岩(北京大学政府管理学院硕士研究生)

**第十五章** 曾嘉坤(北京大学政府管理学院硕士研究生)

衷心感谢中国行政管理学会郭济会长、龚禄根副会长、高小平副会长、《中国行政管理》杂志鲍静主编和中国行政管理学会公共管理研究所沈荣华所长等在科研项目立项和研究过程中给予的鼎力支持,沈荣华先生还欣然惠赐他有关德国柏林危机管理系统的研究成果。在美国沃顿商学院学习的中国留学生尹海涛博士候选人在组织北美各大城市研究的过程中,做了大量的工作;清华大学公共管理学院顾林生博士承担日本东京和横滨两个城市危机管理系统的写作;英国考文垂大学伊夫·科尔斯博士和伯明翰大学肖恩·麦高夫博士专门为本书撰写了英国伦敦危机管理系统的最新发展一章;北京大学出版社张黎明总编、耿协峰主任、本书责任编辑都娟女士为本书的顺利出版做了大量艰苦细致的工作,在此一并表示诚挚的谢意。由于本书编著者水平有限,问题在所难免,热诚欢迎广大读者批评指正。

赵成根

2005年夏于燕园

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>第一章 国外大城市危机管理模式综合分析</b> | <b>1</b>  |
| 一、城市化和现代大城市危机管理所面临的新挑战     | 1         |
| 二、国外大城市的全政府型综合危机管理系统       | 7         |
| 三、国外大城市的全社会型危机管理网络系统       | 15        |
| 四、完善的危机应急系统                | 25        |
| 五、危机反应机制                   | 27        |
| <b>第二章 美国纽约市危机管理体系</b>     | <b>30</b> |
| 一、纽约市危机事态的种类               | 31        |
| 二、纽约市政府危机管理组织系统            | 36        |
| 三、纽约市的危机准备项目               | 40        |
| 四、纽约市的危机反应项目               | 47        |
| 五、纽约市的危机恢复项目               | 55        |
| <b>第三章 美国华盛顿特区危机管理</b>     | <b>60</b> |
| 一、美国危机管理的一般模式              | 60        |
| 二、华盛顿特区的基本状况               | 68        |
| 三、华盛顿特区危机管理组织体系            | 72        |
| 四、华盛顿特区危机管理的准备措施           | 77        |
| 五、特区危机反应计划的实施              | 81        |
| <b>第四章 美国波士顿市危机防范与处理系统</b> | <b>87</b> |
| 一、波士顿的城市特点和危机处理工作的困难       | 87        |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| 二、三级危机处理机制                | 89         |
| 三、全方位的危机应对系统              | 90         |
| 四、波士顿危机处理系统的显著特点          | 93         |
| <b>第五章 美国洛杉矶市危机管理体系</b>   | <b>96</b>  |
| 一、洛杉矶市危机管理体系的宏观背景         | 98         |
| 二、洛杉矶市危机管理体系的发展与现状        | 104        |
| 三、洛杉矶市危机管理体系的管理与运作        | 107        |
| 四、洛杉矶市危机管理体系的启示           | 117        |
| <b>第六章 加拿大多伦多市的危机管理体系</b> | <b>121</b> |
| 一、多伦多市危机管理的组织体系           | 122        |
| 二、多伦多市对城市居民在危机准备方面的要求     | 125        |
| 三、多伦多市危机应对系统              | 128        |
| 四、多伦多市危机应对行动过程            | 134        |
| <b>第七章 日本东京市危机管理体系</b>    | <b>139</b> |
| 一、东京市危机管理的总体背景情况          | 139        |
| 二、东京危机管理组织网络体系            | 147        |
| 三、危机管理法律框架、规划体系以及实施保障体系   | 152        |
| 四、东京都危机应急机制               | 160        |
| 五、东京都信息管理与技术支撑系统          | 170        |
| 六、东京各部门的专项危机管理的特点和协调体系    | 176        |
| 七、东京都区政府的危机管理体系           | 179        |
| 八、防灾、危机管理与社会参与            | 181        |
| 九、首都功能的安全保障与区域合作          | 187        |
| 十、国际大都市与危机管理              | 190        |
| 十一、案例分析                   | 193        |
| 十二、东京都防灾和危机管理的经验和启示       | 197        |
| <b>第八章 日本横浜市危机管理与应急处置</b> | <b>209</b> |
| 一、城市总体背景与危机环境             | 209        |



|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 二、危机管理基本方针和职责                       | 217 |
| 三、横滨市危机管理的组织体制                      | 220 |
| 四、横滨市恐怖事件应急预案                       | 228 |
| <b>第九章 英国伦敦市应急管理系统</b>              | 240 |
| 一、英国政府危机管理系统的发展                     | 242 |
| 二、英国应急规划的法律体系                       | 246 |
| 三、英格兰和威尔士的应急规划机制                    | 251 |
| 四、伦敦的应急规划机制                         | 255 |
| 五、结论                                | 263 |
| <b>第十章 德国柏林市的危机管理体系</b>             | 266 |
| 一、德国的监测和预警系统                        | 266 |
| 二、德国的民事应急计划                         | 269 |
| 三、德国紧急计划信息系统                        | 271 |
| 四、柏林市危机应急机制                         | 276 |
| <b>第十一章 案例研究:从“9·11”事件看美国应急管理体制</b> | 281 |
| 一、“9·11”事件回放——祸从天降                  | 281 |
| 二、事件应对之经验分析                         | 283 |
| 三、结论                                | 298 |
| <b>第十二章 案例研究:“北美大停电事件”与纽约市的危机处理</b> | 301 |
| 一、北美大停电事件                           | 301 |
| 二、纽约市成功应对危机事件                       | 302 |
| 三、北美大停电事件危机处理的经验教训                  | 303 |
| <b>第十三章 案例研究:日本阪神·淡路大地震的危机应对</b>    | 308 |
| 一、阪神·淡路大地震简要回眸                      | 309 |
| 二、阪神·淡路大地震的危机应对                     | 310 |
| 三、危机应对过程中暴露的问题与缺陷                   | 315 |
| 四、阪神·淡路大地震之后日本危机管理体系                |     |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 的改进                    | 322 |
| 五、小结                   | 328 |
| 第十四章 案例研究:东京地铁沙林毒气事件   |     |
| 的危机处理                  | 329 |
| 一、东京地铁沙林毒气事件经过         | 329 |
| 二、东京都和日本政府的危机应对        | 331 |
| 三、经验教训                 | 341 |
| 第十五章 案例研究:英国伦敦地铁爆炸事件及其 |     |
| 危机处理                   | 345 |
| 一、英国伦敦地铁爆炸事件经过         | 346 |
| 二、英国中央政府和伦敦政府成功克服危机    | 347 |
| 三、伦敦地铁爆炸危机管理中出现的两个问题   | 356 |

# 第一章 国外大城市危机管理模式综合分析

现代城市的发展,极大地提升了人类的社会生活质量,城市化也成为衡量一个国家现代化水平的重要标志。但是,现代城市人口集中,高楼林立,地下、地面甚至空中交通线路纵横交错,水、电、煤气、通讯网络等各种基础设施密布,城市还不同程度地履行着经济、金融、社会、政治等多种功能。所有这些都对城市管理能力提出了严峻的挑战。各种自然灾害、突发事件对城市居民的生命和财产安全、社会的经济政治秩序、甚至国家安全都可能造成巨大的影响。建立规范化的城市应急管理机制,快速、全面、正确地应对各种灾害事件,最大限度地减少危机的消极影响,创建可持续的稳定发展的城市环境,就成为城市战略管理中亟待解决的一个核心课题。

西方发达国家的城市化较早,在长期的城市管理实践中,已经逐步建立了一整套危机管理体制,这是我国建立现代大城市应急管理机制可资借鉴的宝贵财富。这里主要通过纽约、华盛顿、多伦多、东京、横滨、伦敦、柏林等国际大都市应急管理系统及其运作状况的研究,试图解读国外大城市危机管理的基本模式。

## 一、城市化和现代大城市危机管理所面临的新挑战

城市是人类社会文明的一种主要表现形式,城市化也是人类文明发展的一个主要标志。城市作为区域性的政治、经济、文化和军事中心,在人类历史上存在已久。城市产生于人类文明的早期阶段,在人类社会从原始社会向现代文明演进过程中,“用石墙、城楼、雉堞围绕着石造或砖造房屋的城市,已经成为部落联盟的中心”<sup>①</sup>。城市首先出现于古代东方。根据学者的研究,在公元前 7000 年前的西亚,就

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,人民出版社 1995 年版,第 159 页。

已经出现规模较小的早期城市。在公元前 4000 年到公元前 2000 年,在美索不达米亚、尼罗河流域、印度河流域、中国黄河流域以及西半球的墨西哥和秘鲁,都出现了一批城市。<sup>①</sup>在整个中世纪,随着社会生产力的发展,尤其是工商业和贸易的发展,人类的城市文明一直在不断发展之中,在古代中国,还曾经创造了非常灿烂的古代城市文明。

但是,在人类文明发展历程中,真正具有重要影响价值的是工业革命后的城市化运动。以蒸汽机动力为标志的第一次工业革命和以电力为标志的第二次工业革命,从根本上改变了人类延续了几千年的社会生产方式,工业革命标志着人类从农业文明向工业文明的转型,随着工业化和工业化基础上社会生产力的巨大发展,工业化国家的社会结构发生了相应的转型。作为工业化的一个重要社会后果,伴随着工业化的一个社会发展趋势就是城市化。现代大规模的工厂组织的发展,工业生产的聚集,产生了巨大的聚集效应,大城市随之而迅速发展。而城市综合经济效益的提高,又进一步产生强大的磁力,吸引着更多的工商业资本。工业的集中,造成人口和财富向城市的集中,新兴工业城市不断地涌现。

城市化是乡村人口向城市转移,乡村生产生活方式向城市生产生活方式转型的社会演进过程,是伴随工业化必然出现的社会发展趋势。19 世纪中后期,随着资本主义市场经济在西方发达国家的迅速发展,城市化成为各国现代化的共同趋向。在工业革命的策源地英国,城市化发展最为迅速。1800 年英国的城镇人口已超过 20%,1851 年英国成为世界上第一个城市化国家(城市人口比例超过 50%),19 世纪末更达到 75%。1900 年还只有英、奥、德三国进入城市化国家行列,到 1920 年,美国经过近半个世纪的发展,也成为城市化国家。20 世纪以来,随着现代市场经济在世界各国的普遍发展,一系列新兴工业国家的兴起,加上全球化、现代科学技术、现代交通的发展等一系列因素的综合影响,城市化的进程不断加快。根据《亚洲周刊》的报道,到 1994 年,已经进入城市化的国家主要有英国,城镇人口已占全国人口的 89%,其次是德国 86%,澳大利亚 86%,新西兰 85%,加拿大 78%,日本 77%,巴西 77%,俄罗斯 76%,美国 75%,法

---

<sup>①</sup> 谢本书:《东方城市的历史发展》,载《云南教育学院学报》1995 年 6 月,第 11 卷第 3 期。

国 74%, 韩国 74%, 墨西哥 73%, 意大利 69%, 伊朗 58% 等。<sup>①</sup> 在西方发达国家, 城市已经成为人类文明的一个主要载体, 同时, 与 19 世纪以前的城市相比, 现代城市的性质和功能也已经发生了革命性的变化, 从而对城市管理能力包括危机管理能力提出了严峻的挑战。

城市灾害的发生, 是自从城市产生之时起就已经存在的现象。远古以来的众多城市文明, 在各种自然的和人为的灾害和危机的冲击下毁于一旦, 而更多的城市文明则在成功应对灾害和危机的进程中不断发展和趋于成熟。人类城市文明和城市管理系统的变迁和发展, 就是在应对不断变化和发展着的城市灾害的过程中实现的。现代大城市的危机应急事件是由多种多样的灾害事件所构成的一个危机系统。现代城市所可能发生的危机、灾害事件, 随着社会生产方式和生活方式的变迁, 在全球化、信息化、市场化等一系列因素的影响下, 也在不断地显露出新的特点和发展趋势。

首先, 随着生产力的发展和科学技术的进步, 在现代社会城市化的历史进程中, 现代城市危机事态的种类不断增加。导致现代城市危机事态不断增加的因素是多种多样的, 主要包括:

(1) 在现代城市化进程中, 人类运用自己的智慧, 建立了发达的供水系统、供电系统、供气系统、供热系统、污水排放系统、通讯系统、四通八达的城市道路系统和地铁系统等城市基础设施系统, 发展了高度发达的现代城市服务业。这些城市生命线系统的发展, 解决了现代城市发展和城市运行的过程中, 曾经出现过的一系列城市问题, 满足了城市居民不断增长的社会生活需求, 是现代灿烂的城市文明的重要组成部分。但是, 现代城市文明的发展, 彻底改变了传统农业社会中人们之间“鸡犬之声相闻, 老死不相往来”的局面, 人们的社会生活从来没有像今天这样如此紧密地联系在一起。现代城市居民对高度发达的城市生命线基础设施系统和城市服务业的高度依赖, 就使城市在各种灾害面前变得非常脆弱, 往往城市系统的某一环节出现问题, 就会带来全局的瘫痪, 导致巨大的损失。

(2) 现代科学技术的发展, 使城市居民享受了科技成果所带来的各种丰厚的回报。但是, 也潜伏着相应的危机隐患。第二次世界大战结束以后, 尤其是 20 世纪 90 年代以来的信息化浪潮, 一方面极大

<sup>①</sup> 《亚洲周刊》, 1994 年 4 月 20 日, 转引自《光明日报》, 1994 年 5 月 15 日。

地方便了人们的生产和生活,推动了城市经济建设、城市规划和城市管理现代化的步伐,在 21 世纪初,高度信息化和网络化的新型“智能城市”、“数字城市”正在迅速崛起,城市社会生活的各个领域都在迅速地适应信息化浪潮的冲击,而发生相应的转型。例如,对城市和近郊的干线公路、地铁、铁路、供电、供气、供热、供排水、污水处理等城市基础设施和市政服务系统,通过引入计算机操作系统,大大提高了城市系统的运转效率。但是,城市生产和生活的信息化程度提高,又带来了新的城市危机。各个领域的现代科技成果的运用,都是一把双刃剑,都可能造成新的城市灾害。与现代科技相伴而来的生物病毒、有害化学物质污染、核辐射、电脑网络病毒等各种形式的灾害,随时都在威胁社会的公共安全。

(3) 由于人类对大自然的过度开发和掠夺破坏加剧,城市自然灾害的种类也在不断增加。例如,由于全球变暖和环境污染的加剧,导致温室效应、臭氧层破坏、酸雨污染、大气污染等自然灾害增多;由于气候变暖有利于多种病、虫、鼠、草害的滋生和繁殖,导致生物灾害不断增多;由于长期干旱、过量开采地下水、开矿等导致地壳形变、地下水水位降低、地面沉降、地裂和地面塌陷等突发性自然灾害;等等。

(4) 自古以来,城市就是动乱、政变、起义和革命的策源地,现代城市更成为各种社会矛盾和冲突的聚集点。一方面,大量流动人口的进入、城市不断加剧的两极分化,以及城市运转过程中不断衍生的各种城市社会问题,都可能周期性引发城市内部的矛盾和冲突;另一方面,城市作为一定区域的甚至是国家的政治、经济中心,城市也是区域内部甚至整个国家内部社会矛盾的聚集点,各种社会矛盾和冲突,都可能在城市爆发,引发不同规模的静坐、游行示威、动乱,甚至政变、起义和革命。随着现代恐怖主义的滋生和泛滥,城市还成为国内和全球范围内的恐怖分子发动恐怖袭击的首选地。

实际上,伴随着城市化和现代城市文明的发展,各种严重威胁城市公共安全和城市居民生命财产安全的危机事件,一直在不断地增加。许多学者都对现代城市所可能发生的灾害事件进行了分类。我国城市灾害研究者金磊将妨害城市可持续发展的致灾要素归纳为:地震灾害、洪灾与水灾、气象灾害、火灾与爆炸、地质灾害、公害致灾、“建设性”破坏致灾、高新技术事故、城市噪声危害、住宅建筑“综合症”、古建筑防灾、城市流行病及趋势、城市交通事故、工程质量事故

致灾等 14 类。<sup>①</sup>而邹其嘉则认为:“城市灾害通常被分为三类:自然灾害、技术灾害和社会灾害。强烈的破坏性自然事件称为自然灾害,例如,地震、洪水、龙卷风;由于人们认识和掌握技术的不完备或管理失误给人类生存造成的巨大破坏性影响,称为技术灾害,最常见的技术灾害是火灾和爆炸,其他的还有交通事故、核电站事故等;而人类的故意行为则归于社会灾害的范畴,主要有战争、骚乱、凶杀、恐怖主义等。”他还系统地描述分析了现代城市可能发生的主要灾种,如城市地震灾害、城市洪水灾害、城市气象灾害、城市地质灾害、重大传染病、火灾与爆炸、城市生命线系统事故、重大工业事故、城市环境污染公害、恐怖袭击、信息安全灾害等的具体情况。<sup>②</sup>根据美国纽约市危机管理办公室对纽约市可能发生的危机事态的界定,从建筑物的坍塌或爆炸、一氧化碳中毒、海岸飓风、传染性疾病爆发、地震、炎热酷暑天气、严寒天气、诸如龙卷风和雷电以及暴风雨等恶劣天气、火灾、有毒或者化学物质泄漏、公用设施故障,到社会秩序动荡、恐怖袭击等,可以发现,随时可能爆发的威胁人们的生命和财产安全的突发性事件,几乎涵盖了纽约城市居民生活的每一个层面。

第二,随着现代城市的发展和城市在国家政治经济生活中的地位的提升,城市灾害的规模也不断增大,对城市以至整个国家的经济政治秩序和人民生命财产所可能造成的损失不断增加,城市灾害的爆发呈现群发性和整体联动性的新特征。现代城市是人口和财富等各种社会要素高度聚集、社会功能高度发展的复杂的社会政治经济系统。20 世纪以来,随着社会经济的迅速发展,大量农村人口流入城市,导致城市人口激增。目前全世界城市和工业的占地面积只有地球陆地面积的 0.3%,但人口却占世界总人口的 40% 左右,而且这一比例还有进一步发展的趋势。1950 年全世界 500 万人口以上的超级大城市只有 6 个,100 万人口以上的特大城市只有 71 个,到 1982 年分别达到 25 个和 207 个。纽约、东京、北京、上海等都是人口超过千万的城市。同时,城市的经济密度越来越高,在有限的土地面积上,集中建设的摩天大楼和工商业设施中,集中了全球最大工商业公司的总部、银行和保险公司,现代社会经济发展所创造出的巨大财富,

① 参见金磊:《城市灾害学原理》,气象出版社 1997 年版。

② 邹其嘉:《城市灾害应急管理综述》,载丁石孙主编:《城市灾害管理》,群言出版社 2004 年版,第 21—50 页。

越来越集中于少数国际型大都市中。许多大中型城市是一定地域范围甚至是一个民族国家的政治、经济、金融和文化中心。现代城市的聚集性特征,使它同时也成为各种人为灾害和自然灾害极易爆发的地方,一旦发生灾害,不仅容易造成城市本身巨大的人员伤亡和财产损失,而且往往还会影响到与其相联系的整个地域的经济、政治和社会秩序。现代城市尤其是大城市,是作为一个复杂的巨系统而不停地运转着,一旦系统的任何一个环节出现问题,都可能导致全局的瘫痪。越是发达的文明,在灾害的冲击面前,越是脆弱。

现代城市的聚集性,使城市灾害具有多样性、时空耦合和链状分布等群发性<sup>①</sup>和整体联动性的新特征。以城市地震为例,现代大城市一旦遭遇地震的突然袭击,就可能使长期建设的城市变成一片废墟,造成惨重的人员伤亡和巨大的财产损失。同时,地震还可能严重破坏城市生命线系统。地震致使城区道路开裂、立交桥倒塌、铁路扭曲、机场损坏,毁坏城市的电力系统、通讯网络、上下水道、煤气管道等,使整个城市陷入混乱之中。地震灾害还可能引发一系列次生灾害,引发不同程度的水灾和火灾,各种危险品、易燃品、易爆品的爆炸,各种传染病的流行,城市社会秩序的严重混乱状态等。1995年日本阪神大地震、2001年美国纽约市所遭遇的“9·11”恐怖袭击事件、2003年8月北美地区大停电事件等一系列现代大城市的危机灾害事件,都充分地展示了现代大城市危机事件的群发性和牵一发而动全身的整体联动性的特征。

第三,现代城市灾害波及和影响的范围不断扩大。现代城市化是和全球化并驾齐驱的,第二次世界大战以后,尤其是20世纪70年代以来,随着现代市场经济的发展和交通、通讯技术的发展,全球化逐渐成为影响和塑造现代经济和社会结构的一种主要因素。全球化的世界,是一个高度开放和相互依存的世界,各种市场和社会要素冲破了传统文明所设置的种种壁垒,在一个自由开放的秩序中自由流动。全球化在带来全球范围的整体开放和相互依存程度提升的同时,也推动了民族国家内部和民族国家之间的区域性的开放和相互依存。人类文明的这一新的发展趋势,也致使一个地区、一个城市爆

---

<sup>①</sup> 高汝熹、罗守贵:《大城市灾害事故综合管理模式研究》,载《中国软科学》2002年第3期,第110页。



发的危机灾害,所可能冲击和影响的范围不断扩大。发生在任何一个地方的危机,都可能迅速扩散,冲击其他国家和地区,蔓延到整个区域甚至整个世界。近年来爆发的亚洲金融危机、伊拉克战争、朝鲜核危机等社会危机事件,疯牛病、口蹄疫、SARS 疫情、禽流感疫情等急性传染性疾病自然灾害,都波及到众多国家和地区,对世界各国的政治、经济都产生了严重的影响。

## 二、国外大城市的全政府型综合危机管理系统

人类文明发展史就是不断遭遇各种自然灾害和人为灾害冲击的历史,人类文明就是在不断回应危机挑战的基础上发展起来的。为了应对灾害事件的冲击,防止和减轻各种城市灾害的危害,现代各国都逐渐建立了城市灾害应急管理体制。在西方现代城市文明发展历程中,西方发达国家城市危机管理体制经历了一个发展历程。<sup>①</sup>

近百年来,各国的主要城市一般都是根据本城市可能发生的灾害特点,以主要灾害为基础,成立相应的危机管理部门,构成部门型、地方型危机管理体制。20 世纪 80 年代中后期以来,随着现代城市文明的发展,城市灾害事态出现一系列新的趋势,传统的单灾种、部门型危机管理体制的弊端凸显出来。一些发达国家根据现代城市综合防灾的需求,逐渐建立了综合灾害应急管理体制。日本的危机管理体系,大致经历了三个发展阶段。1961 年,日本政府在 1959 年爆发伊势湾台风灾害,造成巨大人员伤亡后,总结了传统的单项灾种管理的弊端和教训,制定了《灾害对策基本法》,形成了日本的多项灾害综合立法和规划、防灾减灾全过程综合策划和实施、政府和民间各种防灾主体综合成统一体系、防灾专业规划和国土规划综合起来的多灾种“综合防灾管理体系”,实现了日本灾害应急管理体制的一次重大变革。美国的综合应急管理体制是在 20 世纪 70 年代建立和发展起来的。1977 年,美国国防部资助的一个研究小组,在对美国政府的防灾体制进行研究之后认为:“缺少一个综合性的全国紧急政策及将联邦的责任分散在许许多多的联邦机构中,妨碍了各州对灾害情况的

---

<sup>①</sup> 邹其嘉:《城市灾害应急管理综述》,载丁石孙主编:《城市灾害管理》,群言出版社 2004 年版,第 53—56 页。