第 1 章
风险社会与城市危机

学　　习　　目　　标

通过本章的学习，读者可以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，认识城市危机的特征与分类，并掌握城市危机的发展规律。

德国社会学家卢曼（Luhmann）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，中国正处在城市结构性变革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 风险社会视域下的城市危机

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不乏对风险内涵的诸多阐释，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。早在远古时代，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类，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。[②] 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耕植。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风险。18 世纪以后，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，使生态环境的震动频度增大。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，并以战争等极端形式爆发，造成了毁灭性的后果。

① LUHMANN N. Risk：A sociological theory[M]. Berlin：de Gruyter, 1993: 218.

② 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯选集：第一卷[M]. 北京：人民出版社，1995：76.

在工业化浪潮和科技革命的双重推动下，人类社会在19世纪80年代开始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和地区。这些风险在扩散的过程中，彼此间还可能产生互动关系，引发新的风险源，增加风险的后果，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（Beck）将这个时代称为“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：一是风险的人化。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。[①] 二是风险的制度化。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的再生产机制，于是就出现了所谓的“制度化风险”。三是风险的普遍性。全球化背景下各类资源的加速流动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。

中国城市发展的日新月异，在现代高速发展的同时带来了更多的现代化风险，如能源大量消耗、环境污染增加、生态系统脆弱、全球变暖、自然灾害增多等，各种各样的风险日益集聚。当前，我国工业技术的发展使我们逐渐能够应用化工产品与工业技术提升生产力，但对相应危险化工品的管理也提出了更高的要求。一旦管理不当，危险化工品将会造成更大的城市危机。例如，2015年8月12日，在天津港存放的硝化棉由于天气干燥，管理人员管理不当发生了危险品爆炸事故，事故造成165人遇难的严重后果。因此，自2019年以来，习近平总书记从总体国家安全观和国家治理体系和治理能力现代化的角度提出，要加强防范化解重大安全风险和应对处置各类灾害事故的能力，推进我国应急管理体系和能力现代化，应对现代化的城市风险。另一方面，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“全球变暖危机”“2020年新冠疫情”等，充分表明全球的社会生活已经高度关联在一起，在地球某一角落发生的危机有可能影响至每一个人。因此，在城市发展现代化和全球化的背景下，如何有效地化解城市公共危机，科学高效地回应危机的现实后果是当前需要解决的重要任务。

① 吉登斯. 失控的世界[M]. 周红云，译. 南昌：江西人民出版社，2001：22.

1.1.2 城市危机：风险社会的实践性后果

1.“风险社会”理论的提出

在对风险内涵、风险文化等要素的研究中，形成了一些比较有代表性的理论，如凡·普利特威茨（Von Prittwitz）的“灾害理论”及斯科特·拉什（Scott Lash）等人提出的“风险文化”理论等，其中具有较大影响力和解释力的是贝克和吉登斯提出的“风险社会理论”。尽管风险社会理论称不上是一个完整独立的理论体系，但其对于现代性的深刻反思为我们审视社会疾走带来的伤痛、修正发展模式提供了重要思路。

在工业现代化完成之后，人类对科学技术产生无限的敬仰和依赖，科学理性操控了人类从日常生活到政治实践的一切活动，并逐步控制着自然，人类获取丰厚的价值回报。然而工业化、现代化的到来却招致了前所未有的大量的灾难，这引起了人们对于科学理性和现代化的反思与批判。到 20 世纪下半叶，随着人们对现代性问题的认识愈加复杂和深入，对现代性的批判与反思也愈加激进。风险社会理论正是在反思现代化危机的背景下应运而生。

在西方学术界，对“风险社会”问题较早地进行深入研究并提出系统的思想与理论的学者当属德国社会学乌尔里希·贝克和英国社会学家吉登斯。贝克在其 1986 年出版的《风险社会》一书 中第一次使用“风险社会”这一概念，描述了全球化过程中所产生的人类充满风险的社会，并提出了“风险社会”理论。贝克通过对人类现代化历史进程特别是自工业化以来人类活动所造成的一系列后果进行反思后指出，人类社会正处在从前工业社会向风险社会转变的时期，这一转变正在全球范围内潜在地发生。此后，苏联切尔诺贝利核泄漏事件、英国的疯牛病危机、美国的“9·11”事件和新冠疫情等全球性危机的发生，一再地证实了这一理论并使得这一理论成为西方学者研究的焦点。

贝克提出：在社会所决定并因此而产生出来的危险破坏和（或）取消福利国家现存的风险计算的既定安全制度时，我们就进入风险社会。[①] 在风险社会，对由技术的、工业的发展所制造的危险的难以预测性的认同，驱动了对社会环境基础的自我反思与对占统治地位的习俗和“理性”原则的评价，在风险社会的自我概念中，社会变为反思性的。反思现代化主要包含两个要素：一是进一步的现代化对工业社会的基础形成威胁，从而迫使工业社会在现代化作用下进入风险社会；二是在知识增长和不变性增强的条件下，对现代化自身进行反思。[②] 对科学等理性思维采取积极反思而不是否定、拒绝的态度，是贝克反思现代化理论区别于后现代思潮的核心所在。贝克主要是从技术性风险和生态主义视角来看待风险社会，并认为风险社会的概念只是指现代性的一

① 贝克. 世界风险社会[M]. 吴英姿，孙淑敏，译. 南京：南京大学出版社，2004：101.

② 贝克. 风险社会[M]. 何博闻，译. 南京：译林出版社，2004：188.

个阶段，在这个阶段，工业化社会道路上所产生的威胁开始占主导地位。风险社会概念在三个参照系领域内带来了划时代的系统性转变：一是现代工业化与自然资源和文化资源之间的关系；二是社会与其自身所产生的、超越了社会对安全的理解范围的威胁与问题之间的关系，人们一旦意识到这些威胁和问题的存在，就很可能动摇旧社会秩序的根本假设；三是工业社会文化中的集体的或具体团体的意义之源（如阶级意识或进步信念）正在枯竭、失去魅力。贝克风险社会理论对工业社会发展观反思的前提是：站在资本主义的立场，如何改良资本主义制度，以便唤起人们的政治参与热情，提高资本主义社会现代生产的竞争力。

与贝克相比，吉登斯的风险社会理论有两个鲜明特点：一是他对制度性风险的强调，二是他分析了风险社会对个人日常生活的影响。在他看来，现代性的四个制度支柱（即世界民族国家体系、世界资本主义经济、国际劳动分工体系和世界军事秩序）在全球化的过程中都有可能会带来严重的风险；其发生及影响更加无法预测；其风险的危害程度可能是全球性的，甚至危及人类的整体存在。但他认为这些新风险并不比以前更加影响社会生活，因为人们的自我保护意识在不断增强。吉登斯对比性地提出人们所面临的风险环境的变化，传统意义上的风险环境主要指：一是来自自然的威胁，如传染病的流行，洪水或其他自然灾害；二是来自掠夺性的军队、强盗、地主军阀等人类暴力的威胁。[①] 而现代意义的风险环境主要为两类：一类是“外部风险”，指来自外部的、因为传统或自然的不变性和固定性所带来的风险，这是在工业社会前两百年里占主导地位的风险；另一类风险则是“人造风险”，指由于我们不断发展的知识对这个世界的影响所产生的风险，它是由人的发展，特别是由科学技术的进步造成的。由于人造风险产生和结果的不可预知性、风险应对的不可借鉴性，使我们只能被动地等待风险来袭而束手无策，人们陷入前所未有的风险环境之中。变化的风险环境导致风险的个人化，一方面每个人的任何一种选择机会都会产生风险，并且选择的数量不断增加；另一方面每个人所遇到的风险又因自己选择的差异而不同。风险的个人化使人们在风险面前会更加积极主动地采取自我保护措施，从而提高了个人的风险意识，并且能够更加积极地参与改革现有的制度。

总结以上观点我们可以得出这样的认识，风险社会是工业现代化的一个负面结果，它指的是现代社会可能面临的危急状态和灾难性危险。风险社会中人类面临的风险主要由外部风险（是指以时间序列为依据可做出估计的风险，如自然灾害等）转变为由人类的科学理性和文化知识制造出来的“人造风险”，而这种人造风险既不容易觉察体验到，也无法依据传统的时间序列做出估计，这标志着人们进入了风险社会。[②] 现代风险环境下，除了个人要增强风险意识，如何调整、改

① 吉登斯. 现代性与自我认同[M]. 赵旭东，等译. 上海：三联书店，1998：4.

② 同上：8.

变现有的不适应制度也成为应对风险的重要因素。

2. 城市危机的产生

在风险社会的视域下，现代的工业生产和高科技给人类带来发展的同时也带来了高风险。贝克在现代风险社会中强调了“系统性”“不确定性”和“全球性”三大特征，这三大特征使现代风险会造成更加难以控制的风险。近代以来人类社会得到快速的发展，进一步推动了城市的巨大发展，由于城市人口密度大和信息传播迅速使城市危机产生更大的影响。

传统社会是相对稳定的、低风险的社会形态，它所面临的风险多是非人为的风险，诸如自然灾害等风险因素；而现代社会是高速变迁的、高风险的社会形态，所面临的更多是人为的、制度性的风险。城市化进程既然体现为传统农业社会向现代城市社会的变迁，那么在城市化过程中，我们将不得不面对新旧多元社会风险，其中不可避免地既有传统社会风险，也有现代社会风险，甚至有重叠性社会风险。城市社会风险的种类和数量迅速增加，其所具有的危害性远非传统农业社会风险所能比拟。具体而言，在现代城市社会中，由社会风险演化而来的城市危机发生会对整个城市进程产生很大影响，一是城市灾害事故易发多发，而且极易引发连锁反应，加上城市经济发展快、财富集中，灾害造成的损失就大。城市是全球交往的基本连接点，风险沿着各城市进行扩张和加剧，正所谓华盛顿打一个喷嚏东京也会因此而伤风。二是正在步入城市化和现代化的城市，随着工业、人口、财富的快速积聚，人口迁移和结构的变化，居民生活方式的改变，集中了大量的人口和生产要素，成为社会生活和社会发展最前沿的领域，在城市快速成长的同时，城市也成为新社会风险最突出的领域，新社会风险也会威胁城市的发展。

事实证明，大多数风险均以公共危机的形式在城市地区爆发。例如，“12·31”上海外滩踩踏事件、“8·12”天津滨海新区爆炸事故等都是发生在城市并引起严重社会影响的危机事件。这些事件一次次地警示我们，城市危机已成为城市管理不可避免的问题，如何有效地防范和应对城市危机已成为城市管理者必须面对的重大挑战。

1.2 认识城市危机

在考察公共危机和城市危机概念之前，有必要厘清“风险”与“危机”的关系。“风险”与“危机”都是与现代性相关的概念，具有不确定性、不可预测性等共同特点。但“风险”与“危机”分属两个不同的话语体系，“风险”是经济学话语，“危机”是管理学话语。“风险”与“危机”的差别体现在对决策的不同态度上。由于“危机”的管理是一种强实践性的活动，因而强调“决策”；而对“风险”的分析更在于

提出一种新的现代性，强调“自反性”，因而反对决策。换言之，风险取决于决策。这意味着危险的来源不再是无知而是知识；不再是因为对自然缺乏控制而是控制得太完善了；不再是那些脱离了人的把握的东西，而是工业时代建立起来的规范和体系。[①] 更为重要的是，任何风险在发生之后，就不能称之为“风险”，只能称之为“危机”，而“危机”在发生之后仍称为“危机”。“风险”是“因”，“危机”是“果”，二者之间有一定的因果关系。[②]

1.2.1 城市危机的内涵

1. 公共危机

“危机”一词最初是一个医学术语，指人濒临死亡、游离于生死之间的状态。到了 18、19 世纪，“危机”一词被逐步引入政治领域，表明政府体制或政府面临的紧急状态，是相对于政府常规决策环境的一种非常态的环境。随着适用范围的不断拓展，各主要工具书和专家学者从不同角度对危机进行了解释和定义。例如：《韦伯辞典》将“危机”一词定义为有可能变好或变坏的转折点或关键时刻；现代汉语词典对危机的解释为“危机的祸根，如危机四伏”“严重困难的关头，如经济危机”。

中西方学者对危机也给出了众多的定义。

C.F. 赫尔曼从决策的角度指出，危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势，在这种形势中，决策集团做出反应的时间非常有限，且形势常常朝着令决策集团惊奇的方向发展。[③]

福斯特（Foster）发现危机有四个显著特征：需快速做出决策，并且严重缺乏必要的训练有素的员工、危机资源和时间来完成。

罗森塔尔（Rosenthal）从整个社会系统的角度将危机定义为对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其做出关键决策的事件。[④]

巴顿（Laurence Barton）强调危机管理过程中沟通的重要性，认为危机是一个会引起潜在负面影响具有不确定性的大事件，这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉等造成巨大的损害。[⑤]

---

① BECK U. Risk Society: Towards a new modernity [M]. London: Sage Publications, 1992: 183.

② 童星，张海波，等. 中国转型期的社会风险及识别——理论探讨与经验研究[M]. 南京：南京大学出版社，2007：21.

③ Hermann, Charles F., ed. International Crises: Insights From Behavioral Research [M]. New York: Free Press. 1972: 13.

④ Rosenthal Uriel, Charles Michael T., ed. Coping with Crises: the Management of Disasters, Riots and Terrorism[M]. Springfield: Charles C. Thomas Publisher Ltd. 1989: 10.

⑤ 希斯. 危机管理[M]. 王成，等译. 北京：中信出版社，2001：18-19.

中国学者薛澜认为，危机通常是在决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战，有关信息很不充分，事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情境的汇聚。①

潘光认为，危机乃指事物发展过程中因若干方面矛盾激化而导致的一种打破常规的恶性状态。这一界定比较强调危机爆发的原因和危机爆发后所呈现的状态。②

余潇枫以非传统安全危机为视角，通过对危机的历史“现实”和理论“逻辑”分析，将危机定义为由自然或人为的突发事件引发的、导致系统正常运行失序或中断的急难状态，即危机是不安全状态的急难状态。③

中外学者从不同的角度解释了危机，但却对公共危机的内涵鲜有界定。那么什么是公共危机呢？公共危机是指社会偏离正常轨道的过程与非均衡的状态。公共危机的影响范围和危害程度涉及社会层面，它的出现和爆发严重影响社会的正常运作，对生命、财产、环境等造成威胁、损害，超出了政府和社会常态的管理能力，要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。④

值得注意的是，在社会生活中“突发事件”常常成为危机的代名词。但国际主流社会倾向于采用“危机”一词，因为它比突发事件更好地反映一个“突发事件”持续的过程对社会的影响。从严格意义上讲，突发事件并不完全等同于危机。并非所有突发事件都是危机，有些突发事件因危害程度和紧急程度都较低，难以归入危机范畴。如果突发事件不对人民生命财产构成危害，如球迷欢庆胜利的游行，也不属于危机事件。同样，多数危机事件具有突发性的特征，但有些危机也具有缓和性。例如，有时特大型洪水形成也是一个逐步推进的过程，台海危机也有一个长期酝酿的过程。但一般来说，我们所说的危机事件都有突发性特征，突发事件如果性质比较严重或向性质严重的方向发展，一般可归于危机的范畴。

2. 城市危机

根据公共危机发生和影响的地域划分，公共危机可以分为城市危机和农村危机两大类。城市危机是由自然或人为因素引起的，对城市居民的生命财产安全构成威胁，影响城市系统正常运行的突发事件。这其中既有城市由于处于一定的地理位置和气候环境等自然条件造成的“天灾”，也有城市社会和经济活动经常遭遇的“人祸”，更有“天灾”和“人祸”相交织，致使城市危机的危害扩大蔓延，殃及周边甚至更大范围的地区。

伴随着城市化进程的加快，城市危机也愈发呈现多样性和复杂性的趋势。城市的人口密集，容易引发公共卫生事件，传播性极强，或者在社会公共安全方面，社会矛盾激化引起社会冲突和群体性事件的情况容易产生，这些都会产生广泛的社会和政治

① 薛澜，张强，钟开斌. 危机管理——转型期中国面临的挑战[M]. 北京：清华大学出版社，2003：53.
② 潘光. 当代国际危机研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，1989：1.
③ 余潇枫. 非传统安全与公共危机治理[M]. 浙江：浙江大学出版社，2007：16.
④ 张成福，党秀云. 公共管理学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001：302.

影响。西方马克思生态异化理论认为科学技术为人类带来丰裕的物质生活的同时，带来了严重的社会和环境问题，资本的日益扩张和全球化的趋势，城市异化现象越来越多，且传染性越来越强。全国第七次人口普查报告显示，2020 年我国常住人口城镇化率达到 63.89%。城市的发展促进了人类文明进步与生产力提高，人类生活质量也得到快速提升。但是，在城市化进程中，也发生了一系列城市空气污染、洪涝灾害、房价过快增长、公共安全事件和贫富分化等城市异化现象。广州大学南方灾害治理研究中心主任周利敏认为，城市异化广泛存在于当今全球城市的经济、政治、生态和社会系统中，城市中爆发的生态、环境、安全及就业等一系列问题是城市异化的外化表现，如何防范和治理城市异化风险成为全球城市共同面临的重大现实问题。①

1.2.2 城市危机的特征与分类

1. 城市危机的特征

城市作为一个国家国民经济和社会发展的重要载体，由于具有人口数量多及密度大、建筑及设施密集、活动密集等特点，城市居民往往更加依赖于城市通信、水电、道路交通等基础设施，如有危机发生，可能会伤害到较多人的生命安全，也会影响到更多城市居民的生活秩序。城市危机具有以下特点。

（1）突发性。城市危机往往是在意识不到、没有准备的情况下突然爆发。危机的突发性并不意味着危机是空穴来风和不可预防的。相反，危机的爆发从本质上来说是一个从量变到质变的过程，酝酿危机的因素总是逐渐积累起来的，爆发只是一种表象或结果。也就是说尽管危机的爆发看似偶然，但其蕴含着必然性因素。如果酿成危机的过程没有得到重视或被有效控制，危机的爆发在所难免。相反，如果在危机量变的过程中采取了及时、有效的干预措施，危机的爆发概率和危害程度则会大幅度降低。

（2）不确定性。所谓不确定性，按照法兰克·奈特（Frank Knight）的界定，是指人们不可能或无法对问题进行客观分析。面对不确定性，人们的行为在很大程度上依赖于“对自己正确估计机会的估计”，也就是说，在不确定的情形下，人们只能对问题给出主观分类并赋予这种主观分类以一定的主观概率。在危机情境下，不确定性尤为明显。城市危机的不确定性不仅表现为其发生的难以预测，而且其发展趋势也无法有效判断，城市危机从始至终都处于不断的发展变化中，其发展演变速度快，方向不确定，应对处理不当极易使其恶化升级，引起连锁反应。正是因为城市危机的不确定性，所以城市危机的实质是非程序化决策问题，其管理应对一般无先例可循。在当前全球化的背景下，城市危机的发展规律及范围更加难以预测，进一步增加了其不确

① 周利敏，姬磊磊. 城市异化风险的全球治理及中国启示[J]. 同济大学学报（社会科学版），2019，30（1）：61-74.

定性，一旦得不到有效的控制，则会进一步产生次生危机，演化为更加严重的城市危机。

（3）紧迫性。城市危机的一个重要特征，就是其处理时间的紧迫性。由于危机事件发展迅速，在出现时往往已经造成一定的后果，如交通堵塞、人员伤亡等，因而必须迅速控制事态发展，及时采取应对措施，缓解、防止事态升级扩大。这要求相关责任人必须在第一时间做出决定，即使在信息不充分、资源有限的条件下，也要快速果断地决策，否则将会贻误处置危机的最佳时机。

（4）连带性。城市危机的发生一般都不是独立的，一种灾害或事故的发生常常会导致一连串其他种类灾害或事故的发生，即在原生灾害与次生灾害之间存在着一定内在联系。这就可能使城市危机不断扩散，形成“连带效应”。所谓“连带反应”，就像一粒石子投进池水里引起阵阵涟漪那样，初始的危机事件会对外部产生一系列的负面影响，所引起的冲击破坏可能包含石子撞击池底、在水面及周边溅出水花和涟漪荡漾而引起的波动。米特罗夫（Mitroff）和皮尔森（Pearson）把这种由于危机初期管理不善而造成的涟漪反应称为“连锁反应”。在如今经济全球化的背景下，一个领域内的危机极其容易影响到其他领域，造成更大规模的城市危机。这就要求城市管理者尽快控制危机的传播，防止产生“连锁反应”。

（5）跨区域性。城市危机是特指在城市区域发生的公共危机。由于城市是一定规模及密度的非农业人口及非农业产业聚集的地方和一定层级地域的经济、政治、社会和文化中心，所以城市具有高度的集中性。这种集中包括人口、资本、消费、文化等要素的集中。城市的集中性使城市危机一旦发生就会对城市的正常运行产生巨大影响。当然，城市危机的区域性并不是绝对的，危机的衍生性和扩散性会使在某一城市发生的危机波及其他城市和地区，转变成为跨地区的公共危机。

（6）两面性。城市危机是危险和机遇的综合体，是组织命运“转化与恶化的分水岭”，这充分体现了危险与机遇的辩证关系。城市危机会构成对社会正常秩序和核心价值的破坏和威胁。它的破坏性在于打乱了政府机关的正常工作秩序，影响了城市管理目标的实现，侵害人民的生命财产安全。但危机带来破坏的同时，本身也蕴藏着机遇。正如诺曼·R. 奥古斯丁（Norman R. Augustine）所说“每一次危机既包含失败的根源，又孕育着成功的种子”。如果城市政府和社会能从危机中吸取教训，积极反思，则能将危机转化为促进城市变革和制度创新的推动力，从而有助于城市的健康发展。

2. 城市危机的分类

探讨城市危机的类别和级别是应对危机事件发展的前提，它既可以为科学分析危机事件提供坚实的基础，也可以指导危机管理实践活动的顺利开展。

按照不同标准，我们可以将城市危机划分为不同的类别。例如，按危机产生的诱因分类，危机可以分为外生型危机、内生型危机、内外双生型危机。外生型危机是由于外部环境变化给城市带来的危机。内生型危机是由于内部管理不善所引发的危机。

内外双生型危机是外部环境变化和内部管理不善交互作用的结果。

按危机中的不同利益主体分类，可以分为一致性危机和冲突性危机。在危机情境中，当所有相关的利益主体具有同质的要求时，就属于一致性危机，如自然灾害；当各相关利益主体具有不同的要求时，或者说存在两个或两个以上不同要求的利益主体时，就属于冲突性危机，如军事冲突。

根据我国转型期政治经济文化实际和危机的发生过程、性质和机理，可以将城市危机主要分为以下四类，如表 1-1 所示。

表1-1 城市危机的类型

城市危机的类型	典 型 事 件
自然灾害	水旱灾害、气象灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害
事故灾难	重大交通运输事故、重大安全事故、生态破坏事故
公共卫生事件	传染病疫情、食品安全、动物疫情
社会安全事件	重大刑事案件、涉外突发事件、恐怖袭击事件、经济安全事件、规模较大的群体性事件

（1）自然灾害。主要包括水旱灾害，台风、暴雨、冰雹、风雪、高温沙尘暴等气象灾害，地震、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等海洋灾害，生物火灾和重大生物灾害等。重大自然灾害是我国城市常见、频发的突发事件类型，分布广、损失大，平均每年造成 1 万多人死亡，2000 多亿元的经济损失。据统计，我国 2020 年共出现 33 次大范围降水过程，平均降水量 689.2mm，较常年偏多 11.2%；出现 58 次大范围短时强降雨、雷暴大风和冰雹等强对流天气过程，全国 1367 个县（市、区）遭受风雹灾害，造成 1514 万人次受灾，93 人死亡失踪。①

扩展阅读1.1

2020年全国自然灾害基本情况统计

（2）事故灾难。主要包括民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故，工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故，造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故及通信、信息网络、特种设备等安全事故，核辐射泄漏事故，重大环境污染和生态破坏事故等。据有关部门统计，2020 年我国发生各类生产安全事故 3.81 万起，死亡 2.74 万人。②

（3）公共卫生事件。主要包括传染病疫情，群体性不明原因的疾病，食品安全和职业危害，动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。如鼠疫、霍乱、传染性非典型肺炎，食物中毒，重大动物疫情及外来有害生物入侵等。近年来虽然我国人民医疗保健水平有了较大提高，但仍有多种传染病尚未得到有效遏制，公共卫生

① 中华人民共和国中央人民政府.应急部发布2020年全国自然灾害基本情况 [EB/OL]. （2021-01-12）[2021-08-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/12/content_5579258. htm.

② 中华人民共和国应急管理部官网. 全国安全生产简报第1期. [EB/OL]. （2021-07-09） [2021-08-15]. https://www.mem.gov.cn/awhsy_3512/aqscjb/202107/t20210709_391456. shtml.

事件仍严重威胁着人民生命和健康。2019 年新冠疫情暴发并迅速传播，截至 2022 年 8 月 15 日，我国内地累计报告新型冠状病毒肺炎临床诊断确诊病例 23 万例，死亡 5226 例。[①] 突发公共卫生事件不仅严重威胁着人民健康和生命安全，也影响了我国经济发展、社会稳定和对外交往，造成巨大损失。

（4）社会安全事件。主要包括重大刑事案件、涉外突发事件、恐怖袭击事件、经济安全事件及规模较大的群体性事件等。这类事件具有突发性强、规模大、易升级等特征，必须引起政府足够的重视。尽管我国长期政治稳定，人民安居乐业，但影响国家安全和社会稳定的因素依然存在。例如，个人极端的暴力犯罪，造成人员严重伤亡和不良的社会影响。随着时代发展，违法犯罪活动日趋组织化、职业化、智能化、国际化，境内外各种敌对势力加紧勾结聚合，图谋策划暴力、恐怖活动，恐怖主义现实危害上升，恐怖主义活动是社会安全事件中破坏程度最为严重的一类。此外我国的城市公共安全还面临诸多新的挑战。例如，近年来，随着人们环保意识的觉醒和维权意愿的增强，在自利性动机和社区保护的交互作用下，垃圾焚烧站、PX 项目等各类邻避设施的兴建和运营时常引发冲突，并从小范围的“街区行动”向大规模的“群体性事件”演化，影响了公共安全与社会稳定，也造成某些重要公共设施供给受阻。如何消解邻避设施建设和运营过程中的深层次社会矛盾，防止邻避冲突在网络发酵下转化为重大社会安全事件已成为城市危机管理的新议题。

扩展阅读1.2

余杭中泰垃圾焚烧厂事件

为了有效处置各类突发公共事件，2008 年国务院颁布了《特别重大、重大突发公共事件分级标准（试行）》的规定，实行危机分级管理制度。依据突发公共事件可能造成的危害程度、波及范围、影响力大小、人员及财产损失等情况，将突发公共事件由高到低划分为特别重大（Ⅰ级）、重大（Ⅱ级）、较大（Ⅲ级）、一般（Ⅳ级）四个级别。

特别重大突发公共事件（Ⅰ级）：指突然发生，事态非常复杂，给国家公共安全、政治稳定和社会经济秩序带来严重危害或威胁，已经或可能造成特别重大人员伤亡、特别重大财产损失或重大生态环境破坏，需要国家和政府统一组织协调，调度各方面力量和资源进行应急处置的紧急事件。

重大突发公共事件（Ⅱ级）：指突然发生，事态复杂，对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁，已经或可能造成重大人员伤亡、重大财产损失或严重生态环境破坏，需要调度多个部门、相关单位力量和资源进行联合处置的紧急事件。

① 中华人民共和国国家卫生健康委员会官网. 截至8月15日24时新型冠状病毒肺炎疫情的最新情况. [EB/OL]. （2022-08-16） [2022-08-18]. http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202208/f116e9be06074d14a468ac5cd1989928.shtml.

较大突发公共事件（Ⅲ级）：指突然发生，事态较为复杂，对一定区域内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成一定危害或威胁，已经或可能造成较大人员伤亡、较大财产损失或生态环境破坏，需要调度个别部门、力量和资源进行处置的紧急事件。

一般突发公共事件（Ⅳ级）：指突然发生，事态比较简单，仅对较小范围内的公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成严重危害或威胁，已经或可能造成人员伤亡和财产损失，只需调度个别部门、力量和资源就能处置的事件。

1.2.3 城市危机的生命运动周期

城市危机与其他类型的危机一样，其发生和发展，都有一定的规律可循。为了有效管理危机，学者们全面分析了危机发展的基本态势，并构建了危机运动的不同模型。其中，基本的三阶段模型、芬克（Fink）的四阶段模型和米特罗夫的五阶段模型被广泛接受。

1. 三阶段模型

该模型为伯奇（Brich）和古斯（Guth）等很多危机管理专家所推崇。它将危机的发展分为事前、事中、事后三大阶段，每一阶段可再划分为不同的子阶段。针对公共危机的不同阶段，分别采取预警、应对、善后措施。

2. 四阶段模型

芬克用医学术语对危机的生命周期进行了描述，他将公共危机的发展划分为四个阶段。

征兆期——有线索显示有潜在的危机可能发生。

发作期——具有伤害性的事件发生并引发危机。

持续期——危机的影响持续，同时也是努力清除危机的过程。

痊愈期——危机事件已经完全解决。

3. 五阶段模型

危机管理专家米特罗夫从管理的角度将公共危机的发展分为五个阶段。

信号侦测——识别新的危机发生的警示信号并采取预防措施。

探测和预防——组织成员搜寻已知的危机风险因素并尽力减少潜在损害。

控制损害——危机发生阶段，组织成员努力使其不影响组织运作的其他部分或外部环境。

恢复阶段——尽可能快地让组织运转正常。

学习阶段——组织成员回顾和审视所采取的危机管理措施，并整理使之成为今后

的运作基础。

一般来说，可以将危机的发生和发展划分为潜伏（酝酿）、发作（紧急）、持续（高潮）、解决（消退）四个阶段，如表 1-2 所示。

表1-2　危机的发展阶段

阶　段	特　征
潜伏阶段	危机发生前各种先兆出现的阶段。社会系统或组织较长时间地积累矛盾，处于量变阶段。这是预防、解决突发事件最容易的时期，但是却没有明显标志，事件没有发生或未引起人们关注而不易被人察觉
发作阶段	关键性的标志突发事件发生，时间演变迅速，出人意料。它在四个阶段中持续时间最短，但是社会冲击、危害最大，会马上引起社会关注
持续阶段	危机得到控制，但是并没有彻底解决，时间段影响还在持续，若应对不当，还有激化升级的可能
解决阶段	问题逐步得到妥善解决，人们关注度逐渐下降，社会系统或组织渐渐恢复正常状态。此阶段是消除事件影响，进行组织再造和改革的有利时机，处理得好，不仅可以避免以后类似事件的发生，还可以使组织进入新的发展周期

风险是人类社会发展的历史境遇。作为风险的实践性后果，城市危机是由自然或人为因素引起的，对城市居民的生命财产安全构成威胁，影响城市系统正常运行的突发事件。它具有突发性、不确定性、紧迫性、连带性、区域性、两面性的特征。根据我国转型期政治经济文化实际和危机的发生过程、性质和机理，可以将城市危机分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、社会安全事件四类。依据城市危机可能造成的危害程度、波及范围、影响力大小、人员及财产损失等情况，可以将城市危机由高到低划分为特别重大（Ⅰ级）、重大（Ⅱ级）、较大（Ⅲ级）、一般（Ⅳ级）四个级别。城市危机与所有其他类型的危机一样，其发生和发展，都有一定的规律可循。为了有效管理危机，学者们全面分析了危机发展的基本态势，并构建了危机运动的不同模型，比较有代表性的有基本的三阶段模型、芬克的四阶段模型和米特罗夫的五阶段模型。一般来说，可以将危机的发生和发展划分为潜伏（酝酿）、发作（紧急）、持续（高潮）、解决（消退）四个阶段。只有掌握了城市危机整体的生命运动周期，才能更好地、有针对性地防范和应对城市危机，从而缓解城市危机对城市正常经济社会秩序和城市居民生命财产安全的影响。

风险（risk）；风险社会（risk society）；危机（crisis）；城市危机（city crisis）；

城市危机的生命运动周期（life cycle of urban crisis）

1. 现代城市发展与城市危机的关系是什么？
2. 如何理解危机是危险与机遇的综合体？
3. 如何对城市危机进行分类与分级？
4. 你认为城市危机的产生和发展有何规律？请结合典型案例进行分析。

互联网技术绝对安全吗?

进入 21 世纪以来，中国互联网技术得到了快速发展。在这个信息爆炸的网络化大变革时代，谁掌握了数据就掌握了主动权，大数据正不断改变着人们以往传统的思维方式和生活方式，尤其深刻改变着社会的经济结构和人们参与国家的政治生活方式。现阶段，以云计算为代表的新一代信息技术发展迅猛，运用云技术打造更加科学便捷的政务工作平台，不仅是大势所趋，而且更加符合政务信息化工作的内在需求，有助于提高效率、节约资源、扩大工作范围。对于档案机构来说，云计算的高速发展，政务云服务可以有效管控数据资源，破解当前政务信息化建设面临的难题。

浙江省地处我国经济发达的长三角地区，服务居民数量巨大，行政机构众多，自 2014 年开始政府数字化转型的道路，首先提出电子政务建设的云基础设施战略，建设电子政务“一朵云”，同时构建政府服务“一张网”，成为全国政府数字化转型的先进典型。浙江省在数据化转型的道路上进行探索，提供包括数据资源管理、数据资源开放和数据资源共享等服务，打破部门之间的数据壁垒，真正实现“数据跑”代替“群众跑”，对跨部门的业务进行流程再造，实现“减时间、减流程、减环节”。

但带来便利的同时，政务上云面临着更多更复杂的风险和挑战，首先就是“数据资源是否足够安全，将面临哪些安全风险及如何应对”的问题。国家档案局办公室于 2020 年 5 月发布《关于档案部门使用政务云平台过程中加强档案信息安全管理的意见》，要求充分认识到政务云平台的不足，避免：对档案数据和应用系统控制和监管手段的掌握不充分，单位管控能力不够；单位未同政务云平台管理方、服务方划分责任，安

全责任不明确；未准确划分档案数据上载范围，数据上载界限不清，导致涉密及敏感信息外泄。各级档案部门必须高度重视，加强使用政务平台的安全管理。

21 世纪大数据和云技术的发展使政府和公众处理信息更加便利，但新兴技术的运用蕴含了更加复杂的风险，结合案例分析新兴技术应用可能诱发的城市危机事件。

第1章

案例分析参考答案

[1] 贝克 . 风险社会 [M]. 何博闻，译 . 南京：译林出版社，2004.

[2] 容志 . 城市应急管理：流程、机制和方法 [M]. 上海：复旦大学出版社，2019.

[3] 杨雪冬，等 . 风险社会与秩序重建 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2005.

[4] 张海波 . 应急管理的全过程均衡：一个新议题 [J]. 中国行政管理，2020（3）：123-130.

[5] 王宏伟 . 总体国家安全观视角下公共危机管理模式的变革 [J]. 行政论坛，2018，25（4）：18-24.