

编者按：5月11日，盐城市委常委会召开会议，讨论并原则通过《关于推进城市安全发展的实施方案》等事项，研究部署相关工作。会议指出，城市安全是新时代满足人民美好生活需求的重大课题，要进一步提高政治站位，树立“一盘棋”思想，强化系统思维，加强安全基础设施建设，全面提升城市安全风险防控能力。各地要把安全发展示范城市创建作为城市安全发展的重要抓手，通过创建活动，着力解决影响和制约城市安全发展的结构性矛盾、体制性障碍和政策性问题，全面提升城市本质安全水平。

安全，是城市建设的基本要素，是城市生活的必需品。离开了安全发展，城市的生活品质就会是“无根之木、无源之水”。城市发展与城市风险相伴而生，城市安全成为最基础、最重要的公共产品。然而，不可忽视的是，随着我国城市人口、功能和规模不断变化，城市的发展方式、产业结构和区域布局也发生了深刻变化，城市运行系统日益复杂，城市安全风险也在增大。当前，充分调动社会各方面积极性，优化配置城市管理资源，加强城市安全综合治理，全面弥补城市安全管理存在的漏洞和短板，有效解决影响城市安全的突出矛盾和问题，着力杜绝重特大城市安全事故，全力保障城市安全运行和安全发展，势在必行。

此次暴发的新冠肺炎疫情，来势汹汹，迅速蔓延，成为一起揪心的重大突发公共卫生事件。这次疫情不仅严重威胁人民群众的生命安全和身体健康，也对各地各部门的应急处置能力带来挑战。地方政府必须把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，从体制机制上创新和完善重大疫情防控举措，健全公共卫生应急管理体系，提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平。

城市安全的范围十分广泛，涉及城市生产安全、公共安全、社会安全、经济安全、环境与生态安全等方面，城市安全运行必须建立有效的城市安全风险分级管控、隐患排查治理和应急管理体系和机制。风险是对危险源导致不利事件或事故发生的可能性与后果严重性的综合度量，风险分级管控是根据风险大小、可接受风险水平和可投入资源情况来决定合理可行的管控措施。应急管理是指对突发事件预防与应急准备、监测预警、应急救援与处置、恢复重建进行全过程管理，必须坚持“预防与应急并重、常态与非常态结合”，着力加强应急准备，根据城市风险特点，完善应急预案体系、应急救援队伍体系、应急物资装备储备体系、应急救援指挥与协调机制、应急避难场所等应急设施，加强应急培训与演练，提升应急管理和救援能力。

本期推出“城市安全发展”专题，有针对性选取相关文章，从风险管理角度思考城市安全发展，推动城市治理体系和治理能力现代化，反思此次疫情中暴露出的我国城市在应对突发公共安全事件中存在的问题，揭示城市在发展过程中积累的潜在风险，探讨如何坚持国家总体安全观的内在要求，兼顾发展和安全两件大事，维护安全稳定的大局。希望能为相关政府部门提供一些有价值的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

本期专题·城市安全发展

- 02 发展与安全并进 推动城市治理现代化
- 04 城市空间聚集的安全风险及其防控
- 08 城市安全：机器空间与人的尺度
- 12 疫情背景下城市健康安全应急策略探讨

政坛经纬

- 14 用地审批权下放迈出了一大步

经济纵横

- 16 经济的药方，国家市场500年

文化漫步

- 18 疫情对公共文化服务发展影响的思考

悦读时光

- 封三 收费能救得了丰巢吗？

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧科

主 编：黄兴港

副 主 编：张安红

责 编：王智芹

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18751431986

邮 箱：417967615@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2020年5月14日

印 数：4800-5000

发展与安全并进 推动城市治理现代化

党的十九大指出，“人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。这反映了新时代人民对于美好生活的内涵关切和品质追求，不止于单靠发展所带来的物质水平提升和硬件环境优化。其中，“安全”作为要素指标之一，与“民主、法治、公平、正义、环境”一起，共同构成美好生活的必要保障。

安全是最基础、最重要的公共产品，也是新时代高质量发展的前提。发展决不能以牺牲安全为代价，这是一条不可逾越的红线。统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是党治国理政的一个重大原则。坚持总体国家安全观的内在要求是兼顾办好发展和安全两件大事，维护安全稳定的大局必须坚持立足于防，又有效处置风险。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央改变灾难推动型的治理模式，主动防范化解重大风险，自觉扛起保民平安、为民造福的政治责任，这既是十八大以来我国取得改革开放和社会主义现代化建设的历史性成就的重要组成部分，又是关键保障。

城市是经济社会发展的主要载体和动力。2019年，我国城镇化水平超过60%，这标志着我国基本实现城镇化，迈入城市社会。城市经济作为GDP的主要贡献者，主要城市群的GDP总额占到全国的80%以上。相关研究预计，到2030年，我国城市化率将升至75%，增加2.2亿“新市民”；我国5大超级都市圈的平均规模将达到1.2亿人、城际通勤铁路里程较目前增长8.5倍。

2019年11月，习近平总书记在上海考察时指出，城市治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。城市治理作为一项系统工程，各个细分领域的资源力量配置和体制机制创新考验智慧；这其中，安全是

衡量城市治理水平和发展质量的一条基准线。



新发展理念是由创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念构成的有机统一体系。共享是发展的归宿，践行共享发展的理念，本质是坚持以人民为中心的发展思想。发展的最终落脚点是人民，最终关怀是人民生活的不改善。共享理念坚持发展的成果由人民共同享有、惠及全体人民，这是中国特色社会主义制度的本质要求，也是党永葆执政之基的核心所在。

在发展的不平衡不充分问题当中，也包含着对于更多安全感的需求。德国社会学家乌尔里希·贝克曾表示，随着工业社会的高度发展，人们对于风险威胁的焦虑感、恐惧感愈发加深、蔓延，其关注和担忧从“我饿”转向“我怕”。风险既存在于传统的工业生产、建设工程、交通运输等领域，又包含了新兴的如新技术、新模式、新业态等引发的不确定性，无人能置身事外。

城市化的过程也是风险累积的过程。我国用几十年时间，走过了西方发达国家近两百年的城市化进程。高速度建设、高负荷使用、轻维护保养等客观现实，再加上人口大量流动、产业高度集聚、建筑设施高度密集，使得许多过去单一的“城市问题”演变成为交织的“城

市风险”。在城市这样一个巨大、复杂的运行系统中，各类风险耦合形成链式效应，使得单纯的事后应急已经越来越“不够用”了，必须关口前移，从风险管理阶段出发切实防范城市风险，营造安全有序的发展环境。

2019年11月，习近平总书记在主持中共中央政治局就我国应急管理体系和能力建设进行的第十九次集体学习时强调，应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命；要健全风险防范化解机制，坚持从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。这为我们从风险管理角度思考城市安全发展，推动城市治理体系和治理能力现代化提供了根本遵循。人民群众对城市安全的感受和信心，既来自于微观层面关乎民生的各项事务的精细化管理和风险防范，又来源于宏观层面对于体制机制的顶层设计和谋篇布局。

成都贯彻新发展理念的建设思路和实践为城市治理现代化提供诸多有益启发。2019年12月27日，成都市委十三届六次全会审议通过了《中共成都市委关于贯彻落实党的十九届四中全会精神建立完善全面体现新发展理念的城市现代治理体系的决定》(以下简称《决定》)。《决定》高度凝练地总结了成都三年来在建设全面体现新发展理念的城市现代治理体系中积累的有益实践，确立了“三步走”的总体目标，并通过前瞻性、系统性的制度架构设计，形成了对超大城市现代化治理体系建设具有诸多启发意义的蓝图。从城市安全发展、风险防范的角度来看，《决定》主要有以下重要特点：第一，亮出“宜居”作为鲜明标签，“让生活城市成为城市发展的核心竞争力”。以宜居、生活为核心导向的城市建设发展思路，直截了当地体现了以人民为中心的发展指导思想，直接反映了成都坚定贯彻落实新发展理念和高质量发展要求，提升城市内涵和品质的发展决心和信心；同时，这也是成都在已有基础上进一步强化城市自身优势的科学决策。第二，围绕“东进、南拓、西控、北改、中优”健全主体功能区差异化发展格局和产业空间布局，是因地制宜统筹发展和安全、从源头进行风险治理的重要体现。通过立足各区域实际，结合约束条件和潜力评估，明确其合理定位，促进各类要素合理流动和高效集聚，提高承载能力，为城市未来的健康可持续发展铺设了坚固基石。第三，《决定》中的一个重要方面，就是“建立完善社会治理制度体系，保持社会稳定维护城市安全”。城乡基层治理是四川省落实党的十九届四中全会精神的具体

实践，对于提升基层治理效能的城市治理共性难题，成都的《决定》提出了“构建党委领导双线融合的社会治理机制”的新思路。通过把党的领导一以贯之地落实到社会综合治理的各个方面和基层风险防控的各个载体当中，做好资源、制度等的衔接、协调和统筹，将推动基层治理跃升到基础更牢、服务更好、功能更优、活力更强的新台阶，形成建设安全发展示范城市的强大助力。

全面把握并科学防范城市安全风险，可从城市运行全生命周期的视角进行思考：在城市规划阶段，应统筹好环境、功能、形态，避免风险的肇始；在城市建设阶段，注重质量、安全、进度协调，降低风险形成；在城市运行阶段，时刻保持警惕，风险无处不在，避免风险的隐匿；在城市保障阶段，强调系统性，防止“木桶效应”，遏止风险的演变。其中，城市规划在城市防灾减灾、安全发展中具有战略引领和导向作用，规划阶段是风险治理的源头。在开展城市规划设计时，首先是顺应本地的自然和人文地理实际，尊重底线约束，结合区位、环境、承载力、产业适宜性等做长远打算，注重空间规划和产业布局的可持续性。其次是把风险评估列入总体规划，同时加强公共安全规划与总体规划的衔接，提升契合度。最后，始终保持一张蓝图绘到底的定力，切实维护规划的刚性、严肃性，对于方向明确的规划事项认真扎实予以推进实施。

社区作为城市的子系统，是城市治理的基本单元，是治理重心下移的落脚点。基层一线最能发现风险隐患、最能找到管理漏洞、最能知晓薄弱环节。社区是各类危险源的萌发地、各类灾害事故的承载体，因此也就成为防范城市风险的“前沿阵地”。基层安则全局安，社区风险管理和应急能力的强弱，是衡量城市应急管理体系成熟度和安全发展水平的重要标准。通过实施参与式社区风险评估，由技术专家和社区居民共同绘制社区风险地图并增进风险沟通，能够不断降低信息不对称，提升居民的风险意识。根据风险评估成果，结合社区现有的管理体系和流程制定风险精细化管理手册，可进一步为风险防范工作提供具体操作指南。同时，借助移动互联网、大数据、人工智能等新技术，融合基层安全生产现有业务、流程和网格化管理体系，搭建社区运行预警和综合管理平台，并完善居民对于风险进行自查自报的动态登记工具或模块，不断拓展风险信息源，进行滚动排查，能够有效推动社区各类风险辨识、发现并受控。

城市社会治理从国家自上而下的一元管理向多元社会主体共建共治共享转变，是我国社会治理体系和治理能力现代化的重要实践成果，并且正处于积极探索和进

城市空间聚集的安全风险及其防控

新型冠状病毒引发的肺炎疫情，发生在科技发达、社会安定、物质财富丰富的21世纪20年代的启始之年，其灾难性影响之巨大，在新中国成立以来，尤其是改革开放以来，是创纪录的。疫情爆发前期失控，有体制、治理和官员素质等方面的原因，具有主观不作为或胡作为特征，这是主要的；但从疫情扩散机理看，城市的空间聚集、城市空间格局的极化、城市空间规划的中心化理念，是疫情传播、灾害影响放大、加剧的客观条件。我国城市化已进入中后期阶段，亟需从城市安全的视角，检视城市空间聚集的脆弱性，反思我国城市规划的中心化理念与实践，规避风险，增进韧性，提升城市安全水平。本文分析所聚焦的，不在于城市治理的主观因素，而在于城市空间形态方面的外在或客观条件。

新型冠状病毒肺炎疫情蔓延

从2019年12月8日发现疫情，到12月底确认疫情元凶——2019新型冠状病毒，到2020年元月23日武汉封城，随后四川、浙江、广东、湖北等地迅即启动一级响应机制，其影响已经超越了2003年集中爆发于广东和北京的非典疫情，使全社会尤其是武汉及湖北其他城市付出了惨痛的生命健康代价，全国全部省级行政区域皆有疫情报道，有的省市确诊病例甚至超过千人；不仅是湖北，在全国范围内引致社会生活正常节奏几乎停摆，众多正常生产经营活动几近停滞；其国际影响可能会严重阻碍人类命运共同体建设，甚至在一定程度上干扰中华民族历史复兴的伟大进程。这一新型冠状病毒肺炎疫情所造成的灾害，不仅在中国，甚至在上世界上，都堪称21世纪的“新冠”，是创纪录的。

新冠病毒所造成的生命和健康代价，是巨大的、惨

一步优化的过程当中。充分发挥多元主体各自的优势，激发共治活力，在城市风险防范领域亦不例外；关键是依托何种机制调动各方参与形成合力的问题。保险机制的引入为推进多元共治提供了重要路径。利用安全综合险+风险主体自控+第三方技术服务，能够运用社会力量和市场方式分担各类风险、锁定损失、强化风险管控。通过推行综合保险的方式缓解政府资源投入的压力，将分散的风险点、风险主体聚合覆盖，做大市场规模，吸引保险机构介入。确保保险机构将一定比例的保费投入到风险预警、防控能力建设当中，从单纯的事后理赔向事前风险防控延伸。同时，通过浮动费率机制引导风险主体提升风险防范意识，积极主动开展自控。最终形成通过市场运作促进多元共治防范风险的格局。

以上海为例。2018年1月，经过历时五年多的筹备和酝酿，《上海市城市总体规划（2017-2035年）》正

式发布。规划更加突出以人民为中心的价值导向，更加关注“人”的需求。同时，规划严守土地、人口、环境、安全四条底线，力争实现内涵发展和弹性适应，探索走出高密度超大城市可持续发展的道路。在基层治理领域，上海强化党建引领促成合力，以融入、统筹为主要方针，在组织架构、功能划分和运行机制上不断探索，初步形成了条块协同、上下联动、一体推进的格局。在保险机制引入方面，上海探索了第三方监管平台在交通运输行业的应用，将保险业风险管理技术和资金引入城市交通运输安全管理；通过先行试点，将建筑工程质量潜在缺陷保险的实施范围逐步扩大到全市商品住宅和保障性住宅工程，不断完善实施方案的操作性和可复制性；此外，通过巨灾保险、社区综合保险的试验摸索，有效地将专业风控服务和技术引入社区风险评估、管控和应急文化宣贯等过程当中。（2020年1期 先锋）

痛的。生命无价，健康为要。新冠病毒感染死亡人数，已经远远超过了2003年的非典、中东呼吸综合症、埃博拉等重大传染性疫情。数以千计的危重、重症病人，有可能逃过死神，但治疗过程中可能留下的后遗症也可能伴随终身。数以万计确诊、疑似患者，在病痛之外还要面对对于疫情的心理恐惧，以及可能传染至亲的心理恐慌，遭受病魔和心理的双重折磨。那些照顾病人的亲人、医治病人的医护工作者，在防护可能不到位、物资较为匮乏的情况下，负重前行。尽管医疗费用可以计价，但生命健康的代价，对于遭受病魔的患者，是难以承受之重、不可计价的。

疫情封城而使正常的生活节奏几乎处于停摆状态，社会代价及其沉重。尤其是，新冠肺炎疫情肆虐在中国传统佳节——春节期间，使得亲人不能团聚、亲友不能相聚，群体性娱乐文化活动全面叫停，居家隔离生活物资短缺，必要的出行难以出户。封城、封村、封小区、封楼、闭户，不是一时一地，而是遍及湖北城乡，波及全国大部。这样规模的社会影响，已经超出了人们的想象和承受范围。

生产经营等经济活动的主体，除疫情防控需要而允许运营的部门外，在疫区和影响严重的地区都被封闭，尽管少部分可能居家工作、远程办公，但对于制造业来讲，多数只能处于“冻结”状态。旅游业、餐饮住宿业、交通运输业，乃至金融服务业、房地产业，打击首当其冲；工厂车间的一线工人，假期返乡，回程封堵，复工艰难。一年之计在于春，农民春耕相对于集中隔离的城市，可能正常运行，但农业生产资料的提供和保障，无疑也会受到影响。

贸易自由化，经济全球化，中国倡导并践行的人类命运共同体建设，在新冠肺炎疫情的冲击下，尽管不会中止，但必然要接受考验，经受挫折。2020年1月30日，世界卫生组织宣布，将新型冠状病毒肺炎疫情列为国际关注的突发公共卫生事件。尽管WHO总干事谭德赛认为没有必要采取限制国际人员流动的措施，但欧、美、日、东南亚，乃至非洲、拉美的许多国家对中国游客实施入境管制，多国航空停飞。在一些发达国家甚至出现因疫情对中国公民进行人身攻击的情况。中国治国理政的经验，也可能因此而受到国际社会，尤其是敌对势力的质疑。

2020年，是“十三五”的收官之年，是全面建成小康社会的目标年，在中华民族伟大复兴的历史进程中，有着十分重要的地位。持续数年的中美贸易摩擦，并不会因为2019年底中美贸易协定的签署而终结，以美国为

首的西方国家对中国特色社会主义道路的围堵封杀，也不可能偃旗息鼓。2019年，中国GDP逼近百万亿人民币，人均迈上一万美元的台阶，但离高收入国家人均水平的起点线，仍相距30%。2019年经济增速6.1%，第三、四季度已经低至6%。2020年第一季度集中应对疫情，可能要等到第二季度中后期才会步入正轨。

城市空间聚集的疫情扩散机理

新冠肺炎疫情蔓延成灾，显然有城市治理、卫生防疫、官员素养等方面的内在因素，但如同非典一样，其发端并形成灾变于巨型规模的中心城市，表明城市形态上的过度空间聚集，极有可能是外在的客观助推因素。如果剖析这些外部条件助推的扩散机理，主要包括：

首先是高密度、超高层居民住宅区的点状扩散。武汉作为“九省通衢”的国家中心城市，土地资源紧张，人口高度集聚，因而承担居住功能的住宅小区，多为集中连片开发的大型高密度、超高层单元楼房。例如，位于武汉市江岸区的百步亭社区，占地5.5平方公里，居住和生活人口超过18万，规划建设占地面积7平方公里入住30万人的百步亭新城。该社区现有人口密度每平方公里3.3万人，按规划建设后人口密度每平方公里4.3万人。居民住宅楼间距近、空间狭、超高层、单元房面积多在100平米左右。如此建筑高密度、大规模的城市社区，高度密集的人口居住生活在相对狭小的空间，进入自家必须要使用封闭环境的电梯。一旦出现疫情，如果认知不及时、管控不到位，快速扩散是必然的。据相关媒体报道，截止到2020年2月4日，社区内的安民苑55栋楼里，有33栋出现发热病状。有限封闭空间大范围感染的另一个典型例证是日本游轮“钻石公主号”，2020年1月20日从横滨起航，5日后经停香港发现感染病例紧急返航，至2月12日，确诊病例已经到达218人，感染率高达5.9%。如果低楼层、低密度，点状扩散的规模、速度、范围必然要小得多，管控难度也会小很多。

其次是大容量、高频次公共交通的线状外延，由于职住分离、城市摊大饼，地铁、电车、公交等公共交通，尤其是上下班高峰时间，摩肩接踵人挤人，即使严加防护，也有高风险。1000多万人口的大武汉，分武昌、汉口、汉阳三镇，为长江、汉水所分割，公交线路多、距离长、乘客多，疫情在市内线性外延，覆盖大容量公交线路通向的每一个角落。

再次是武汉作为中心城市资源虹吸范围内的周边辐射。湖北的城市和经济格局是一主（武汉）两副（宜昌、襄阳），武汉城市圈（1+8，武汉、黄石、鄂州、黄冈、孝感、仙桃、天门、潜江、咸宁）一城独大。武汉对这

几个周边城市，虹吸作用强，辐射效果大。从疫情发生情况看，这8个市的确诊人数和死亡人数，几乎占湖北省武汉以外的总数的一半。武汉城市圈确诊和死亡人数，占全省总数的90%左右。武汉辐射力较强的邻近省份河南、湖南和江西，三省确诊病例占湖北以外全国其他省（区、市）总数的1/4。

最后是国家中心城市之间区域互联的远程传播。在全国范围，武汉与长三角城市群地区（江、浙、沪、皖）、珠三角城市群（广东）、成渝城市群（川、渝）和京津冀城市群关联密切，这四个城市群所在省市确诊病例，占湖北以外全国总数的一半以上，其中武汉作为长江经济带的中心城市，与长三角和成渝地区的关联更为密切，长三角和成渝地区的确诊人数占湖北以外全国总数的1/3以上。珠三角地区广州、深圳的确诊病例是北京、天津的1.5倍左右。

上述四种传播机理或途径，显然与城市形态、城市规模、城市体系等空间聚集状况密切相关。城市空间聚集的密度越高、程度越强，则疫情传播的灾情越重。从新冠肺炎疫情传播的灾情影响程度上看，可以在较大程度上分析武汉作为中心城市与省内、省外人口和经济联系的紧密程度。封城、封社区、封村、封楼，就是通过强行物理隔离的方式，阻止疫情扩散。

城市空间高度聚集的风险效应

从城市空间格局上看，聚集程度越高，对各种外来冲击，尤其是突发冲击表现得就越脆弱，城市安全风险就越高。风险效应主要表现在规模、路径锁定、外溢加速和应对时滞等方面。

城市安全风险的规模效应，主要表现在人口聚集数量上。我国大城市的人口规模，动辄在300万、500万以上，一些具有优质公共资源垄断聚集权限的副省级区域性中心城市，多将人口规模过千万作为目标。一些区域性中心城市例如天津、武汉、西安等城市，就曾在2017、2018年放宽落户条件“抢人”扩容。人口是城市安全的核心要义，规模越大，聚集度越高，风险必然越大。对于传染性疫情，人口越多，对外界的联系必然也多，传播的覆盖面也就越广。这种风险的规模效应，不仅表现在公共卫生突发事件上，其他灾害例如地震、洪涝、战争，风险也随人口规模而非线性增加。

城市安全风险的锁定效应，主要表现在城市格局、功能和基础设施的物理固化而产生的锁定。城市功能分区、职住分离而引致的技术锁定，意味着城市居住社区规模必然大，产业园区必然集聚，单一中心的向心力，又必然产生向中心集聚而向四周扩散的物理通道，即交

通线路多、距离远、容量大、频次高。如果职住一体，通常的工作和生活半径在2公里左右，显然风险管控就简单得多了。城市居民住宅的高密度超高塔楼，遇到火灾，消防通道的畅通和消防水枪的作业难度更大。高层居民高空抛物伤人、儿童高楼坠落风险，也因楼高而增加。城市功能分区，城市道路和交通基础设施、楼房，一旦建成，安全风险，就存在技术层面上的物理锁定效应。



城市安全风险的放大或加速效应，在于现代技术所产生的二重性效果。现代城市捷运系统，城际快速交通、物流、经贸活动的频繁往来，是现代化的标志，但却加速并放大了疫情的传播；互联网信息的开放性和即时传播，由于不能立即甄别虚假和错误信息，极易造成社会恐惧心理，使得本来可控的灾难变得不可控，误导社会大众引致应对失策。当然这其中也有政府在城市治理中的不作为和胡作为，贻误战机，使风险失控。

城市安全风险的时滞效应，按常理讲，应该不存在，因为在规模聚集的情况下，大城市尤其是特大城市汇集大量的、优质的应急资源，有着尖端、强大的科研队伍和能力，完全可以快速反应，防范风险。即使如此，在行政层级权限不足而又出现决策犹疑的情况下，信息滞后、行动延误，以至于事态扩大，原本足够的应急资源，在风险急剧扩大的情况下，需要扩建或新建，而使有效应对时间不足。这一效应，既有城市治理的主观属性，例如地方政府应对疫情的授权或担当不到位，也有城市空间过度聚集而产生的对积极行动的后果的担忧。上千万人的城市，作出封城的决策，必须要谨慎，三思而后行。如果城市聚集程度较低，封城的决策，就像农村在疫情发生后立即作出封村的决定，几乎没有任何障碍。

城市空间规划的理性选择

我国城市的空间规划，从计划经济条件下的大中小并举，以中小城市为主，到市场经济条件下的效率优先而鼓励大城市尤其是特大城市发展，形成了日前社会优质资源随城市等级和规模而不断提升垄断地位的聚集情况。不论是计划思路还是市场导向，中国的城市化的源

动力是工业化，城市规划的理性不外乎经济理性、生态理性和安全理性，尽管在多数情况下需要三种理性的协同或折衷，但也必然有一种理性占据城市空间规划的主导地位。

从城市规划的经济理性上看，城市优质资源越集中，空间聚集程度越高，则规模效应越大，经济效率越优。新经济地理学的理论分析表明，资源越聚集，规模越大，则信息成本越低，劳动力、物流、服务成本越有竞争力。把首钢和燕山石化建在北京，把宝山钢铁基地建在上海，显然是因为北京、上海有人才优势、科技优势，尽管这些城市规模已经很大，自然生态和原材料供应并不具备显著优势，但符合经济理性并不必然符合安全理性和生态理性。首钢搬迁，显然是北京的环境容量不能支撑首钢的需要。这一经济理性的决策为生态理性所否定，使得原本的经济理性难以立足。2015年8月12日，天津滨海新区危险品仓库发生爆炸，事故遇难人数达165人，居民住宅受损高达一万户，显然部分是因为注重效率优先的空间资源聚集而忽略了城市安全。非典和新型冠状病毒肺炎疫情肆虐，亦与重视城市规模效应而对公共卫生安全的考虑不足有关。

安全理性下的城市空间格局，必然要求控制城市规模和区域的均衡协同布局。1950年代中期，苏联援建中国的156个大投资项目，几乎没有布局到具有显著人才和资金优势的东南沿海地区，1960年代启动的“三线建设”的内在理性显然不是经济效率，而是国家经济和战略安全。当然，改革开放后，经济效率优先，“三线建设”由于市场竞争力不足，国家财政投入减少“孔雀东南飞”，三线地区的优质人才、资本和技术资源大量流入东部地区，使得东部地区城市聚集度不断攀升。从公共卫生突发事件看，不论是非典还是新冠肺炎疫情，西部城市的管控，是相对有效的。符合安全理性的城市空间格局，与生态理性具有一定的兼容性，因而自然生态、环境容量也具有空间属性。

生态理性在城市空间规划上表现在两个方面。一是生态理念，强调多样性、稳定性、协同性，二是容量刚性。可见生态理性并不必然支撑经济理性，与城市资源的适度聚集与规模，是相容的，与超大型的规模和聚集，则是相冲突的。生态理性绝对不支持经济理性的专业化生产和规模供给，例如，2000多万人口的巨型城市北京，市内基本不生产农副产品，蔬菜、肉禽产品全部从外地远距离调入。城市尤其是大城市的农副产品，不可能也没必要自给自足，但从生态理性看，大规模远距离运输、贮存、保鲜，需要消耗大量能源，产生大量排放，而且

产品质量并不一定比本地好。北京、上海、广州、深圳等一线特大城市控制规模的进一步扩张，不仅是生态理性的要求，也是安全理性的需要。

城市空间规划中的资源聚集，如果基于经济理性的决策忽略生态理性和安全理性，可能最后经济理性也不能成立。2003年非典和2020年新型冠状病毒肺炎疫情引致的城市安全风险，就在相当程度上是对城市规模过大背后的经济理性的质疑、弱化甚至否定。三线城市建设的基础是安全理性，当时对经济理性可能是忽略的，但现在反过来看，从战略和宏观经济上看，其经济理性不断凸显。生态理性本身就具有经济理性和安全理性的内涵，北京非首都功能资源的疏解，长江经济带干支流两岸城市发展不搞大开发，共抓大保护，就是生态理性倒逼的遵循经济理性和安全理性的城市空间规划的体现。

防范安全风险的城市规模聚集与空间格局

2003年非典所引发的特大城市公共卫生安全风险的影响不可谓不大，但城市安全风险并没有引起足够重视，教训并没有被充分汲取。2020年春节期间爆发的新型冠状病毒肺炎疫情，城市安全风险再度失控，灾情之严重，远远超出了我们的想象。固然，我们需要从城市治理体系的视角严加审视，在体制机制上改进完善，也需要从城市规模如空间聚集格局上分析疫情蔓延的外部或硬件条件，在城市空间规划上进行调整，降低和防范城市安全风险。城市安全是城市高质量发展的核心要义，尤其需要避免城市体系和城市形态上的风险源。

首先，城市规模和空间聚集，需要协同考虑经济理性、生态理性和安全理性，将包括生态安全在内的安全理性放在更加突出或优先考虑的位置，增强城市的安全性。

其次，基于新冠肺炎疫情蔓延的扩散机理和风险效应，城市规模和空间资源的聚集是重要的外部条件的结论，我们需要在城市群的空间格局上，注重控制大城市，尤其是特大城市的规模，适度聚集，均衡空间发展。

最后，城市发展的优质资源，尤其是教育、医疗、科技研发，需要在更大区域内均衡配置，避免因城市等级不同而造成权力对优质资源的垄断。地级市乃至县级市，也可以而且应该有自己的世界一流大学，高新技术园区也可以而且应该布局在中西部的中小城市，以降低城市风险，提升安全性。

城市治理的扁平化，也需要中小城市和农村乡镇在空间规划上提升城市社区的韧性，具备相应的应急硬件设施，避免新冠肺炎疫情在湖北经济发展相对滞后地区严重缺乏医疗设施和基础物资而无力应急的局面。

(2020年4期 人民论坛·学术前沿)

城市安全： 机器空间与人的尺度

在这个世界，不是每一个国家都要经历美国那样的城市、郊区和多核心的城市化过程，但是“所有的国家都受一个城市发展的过程支配，产生了巨大的城市和区域的城市化”。今天的世界已经进入城市化时代，截至2019年，世界一半以上的人口都生活在大大小小的城市中，在未来的一段时期，人口大国中国、印度等国家的城市化将是世界城市化的主要区域。城市发展伴随着人类发展的目标，希腊建筑师道萨迪亚斯强调：“一个城市必须在保证自由、安全的条件下，为每个人提供最好的发展机会，这是人类城市的一个特定目标。”因此，在世界城市化浪潮中，研究社会安全在很大程度上就是研究城市安全，而研究中国城市安全，在很大程度上就要关注中国的社会演进。



研究的缘起：城市安全的类型及其话语指向

对于城市的定义，不同的学科有不同的理解。总体上，社会学家偏向于把城市定义为社会共同体，地理学家则重点关注城市的空间布局。而在加里·布里奇（Gary Bridge）看来，城市不单单是物质或生活空间，还是想象和再现的空间：“自从有了城市，反城市想象就很有说服力地出现在文学、艺术和政治语境中。城市被想象成失范、异化、腐败、不健康、不道德、混乱、污染、拥挤的场所，是对社会秩序的威胁。在这些想象里，城市居民需要加以遏制与控制，如果任其自然，城市将成为犯罪和潜在革命之地。”城市的扩张与城市的问题如

影随形，而把城市问题与社会安全捆绑在一起的思考则更加具有冲击力。

（一）城市安全的类型及其工具性解读

城市发展与安全相关，但是城市带来何种安全困境，学术界却有不同的解读。对于城市安全的定义，国内学者认为在城市发展早期阶段，城市安全主要是治安安全，现阶段的城市安全是指基于城市管理组织机构、志愿者群体以及全体城市社会成员共同的意志和努力所建立起的一种安全机制。应该说，这一定义从工具性的维度解读了城市安全的进展，并形成一种日趋开放性的学术立场。基于这样的思路，有学者进一步认为，城市安全包括城市生产安全、城市经济安全、城市食品安全、城市社会安全、城市生态安全和城市交通安全等六个方面。有学者认为，影响城市安全的事件有七方面：自然灾害、城市火灾、地下事故、交通事故、刑事案件、战争和其他灾害。

无论是六个还是七个分类，都说明了城市安全发生的具体领域，沿着这样的思路划分，学者还把城市安全推进到城市水安全、城市网络安全等领域。有学者通过对1993—2018年CNKI核心期刊中关于城市安全研究的论文进行统计发现，应急管理、突发事件、公共安全、城市灾害、应急避难场所、智慧城市、城市应急联动系统、城市规划、危机管理等词十分活跃，是城市安全研究领域的热点主题。从城市安全领域到城市应急管理，城市安全日益被理解成为一种工具意义上的特别性管理话题，但是从城市发生的历史维度，上述的所有问题有些并不属于城市特有，而是特定问题在城市的投射。

（二）城市扩张与安全的逻辑捆绑

城市发展也多伴随着各种各样的严厉批评，尤其是当城市扩张导致了一系列环境污染、交通拥挤、公共安全时，城市就必然成为人们关心的焦点话题。上个世纪初期，国际现代建筑学会也认为，正是机器时代失控的、无序的发展造成了城市的混乱。国内也有研究认为，

城市发展也多伴随着各种各样的严厉批评，尤其是当城市扩张导致了一系列环境污染、交通拥挤、公共安全时，城市就必然成为人们关心的焦点话题。上个世纪初期，国际现代建筑学会也认为，正是机器时代失控的、无序的发展造成了城市的混乱。国内也有研究认为，交通工具的增长是一种需要解决的交通问题，因为截至2017年底，中国机动车保有量达3.1亿辆，其中汽车2.17亿辆；机动车驾驶人达3.85亿人，其中汽车驾驶人3.42亿人。从分布情况看，全国有53个城市的汽车保有量超过百万辆，24个城市超过200万辆，7个城市超过300万辆，分别是北京、成都、重庆、上海、苏州、深圳和郑州。

从世界范围看，城市扩张确实带来了系统的复杂性，“从1982年至2000年间，纽约城市人口增长约10%，城市交通运输的里程也增长了约45%。20年前，平均每天的‘高峰时段’约3小时24分钟；而如今，高峰时段每天有七至八小时，翻了一倍都不止”。在建筑学家道萨迪亚斯看来，城市尤其是大城市的到来是不可避免的，迅速扩张的城市是人类的噩梦，城乡在内的所有人类聚居都出现了危机。从社会学的观点来看，‘人’在城市中已经被遗忘了，许多小镇和乡村中的居民也逐步产生了被遗弃之感。”

从交通等城市问题到人的遗忘，城市似乎日益体现为一个异端，但是从严肃的学术反思中，简单地把城市扩张与社会安全捆绑在一起并不公正。“城市增长并不是完全依靠人的需要推动的，或者说，城市增长并不完全依靠我们所说的人的期待所推动，实际上，城市增长还受到迫不得已的需要的需要的影响。”城市人口膨胀、交通困难和公共安全，是人类社会的现代性后果，但是城市本身也是现代性的产物，也就是说，如果没有人口和交通工具，城市就无法形成，因此以人口膨胀及其交通工具来批评城市的意义，起码在逻辑上是不完善的。

（三）城市运行及其安全管控

城市扩张是人类社会的一个产物，这一扩张是个总体性的评价。事实上在很多区域，由于资源转型、人口流失等因素，城市收缩也在同时发生。研究发现：2010—2015年，我国的单维度收缩城市以人口收缩城市为主，共计214个，占城市总量的33.70%；东北地区是各类收缩城市的主要分布区域。如果城市膨胀导致了城市治安等一系列问题，那么我们是否可以得出，收缩的城市更安全？事实上即使从狭义的治安的角度，立足人均治安案件的发生率，与中小城市或乡村相比，大城市也是安全的，无论是东京还是香港，虽然人口拥挤地域

狭小，但是这些城市却因为管理有序、社会安全而著名。因此，学者对于“收缩城市”批评往往并不是立足具体的城市个案，而是立足于全国性的区域发展，如有学者指出：“从国家发展的角度来看，‘城市收缩’有利有弊：一些地区由于自然、社会条件较差，‘城市收缩’将优化人口和产业布局，具有正面意义；但对地级以上中心城市而言，‘城市收缩’将不利于全国区域协调发展，不利于国家形成全面开放的新格局，并加剧一线城市的‘大城市病’。”

也就是说，专家承认中国人口流动的乡—城轨迹，但是希望不要形成大规模跨区域人口流动，因为后者将打破国家空间布局，使中西部地区发展失去必要的人力支持。但从城市个体来看，即使人口短期爆发给一线城市带来巨大运行压力，但城市人口累积的意义自然是不言而喻的。当然基于城市规模导致的城市治安压力，城市政府往往通过更加“精细化”的管理手段加以化解。如上海市金山区投入2.7亿元建设“雪亮工程”总目标是实现“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”，其中重点公共区域、重点行业和领域的重要部位视频监控覆盖率将达到100%，公共安全视频监控覆盖密度将达每平方公里15个以上。

城市安全的病理学分析

城市安全的密码在哪里？“雪亮工程”在多大程度上可以解决城市问题，这些至今仍有很大的讨论空间。但有一点可以确认的是，自人类文明以来，那些历史上宏伟的建筑纷纷崩塌了，而人类的都市生活依然继续。人类史总体上越来越清晰地证明，与其说城市史是建筑史，不如说城市史是人类社会史，“社会科学家对城市的起源感兴趣，因为早期城市化的进程包含了对社会结构起源的洞察。特别是，第一个城市社区的起源为下面这一理解提供了线索，即复杂的社会关系如何产生，以及强有力的纽带在常常无干系的居民间如何被维持”。因此，对于城市中人的活动的分析，就成为理解城市安全新的切口。从城市有机体的角度，城市安全是一个内在的组织问题，还是一个外在的影响后果？这一病理学的思维方式往往被城市研究者所忽视。

（一）城市安全的原发性与人的尺度

从城市的物理形态来看，城市无疑是建筑和街区、道路的集合，但从城市的社会形态来看，城市聚居催生了基于城市的社会体，也催生了城市的负面形态。“肿瘤病非入侵的外敌。它们和构建人体组织的物质系出同门。肿瘤同样是人体细胞筑就的噩梦，它们侵蚀生物秩序，破坏生物功能，假如一路绿灯，所向披靡，它们将令整

个复杂的生命体系土崩瓦解。”因此这些摧毁城市的要素与城市繁荣的要素彼此共存，从城市有机体的发展来看，那些深刻影响城市安全的因素大多是原发性的。

如果地理空间与人的活动无关，那么地理空间往往无法构成人类自我反思的对象。道萨迪亚斯对于人类聚居有一个明确的指导思想，那就是城市中的多种尺度并存，具体而言，未来的人类聚居在宏观上是非人的尺度，在微观上是人的尺度。城市无疑是人类的一种聚居场所，由于建筑技术的提升，城市这一聚居形式日益复杂化，但其作为人类居所的本质特征并无改变，因此，城市仍需确认人的主体性特征，若城市中人的主体性日益丧失，城市也就日益成为现代技术的集成，成为一个没有灵魂的建筑群，成为毫无生气的道路网络。因此，城市问题归根到底是人类社会的问题，人类社会结构的先天性缺陷将不可避免地带入城市，成为摧毁城市的终极力量。

（二）机器空间的介入及其交叉感染

1933年8月，国际现代建筑协会第四次会议在雅典通过《雅典宪章》，该宪章分析了城市的形成，并把城市问题指向了工业革命的结果：“自有历史以来，城市的特征，均因特殊的需要而定：如军事性的防御，科学的发明，行政制度，生产和交通方法的不断发展。由此可知，影响城市发展的基本因素是经常演变的。现代城市的混乱是机械时代无计划和无秩序的发展造成的。”《雅典宪章》批评了机械时代的城市混乱，但仍需面对城市持续性的全球范围的扩张。《雅典宪章》也无法清晰地看出，机器是城市爆发的结果还是城市爆发的原因。

道萨迪亚斯看到，城市甚至大城市是无法避免的，人口的增长和流动性导致了城市地理空间的扩张，也带来了社会空间的扩张，而从地理空间到社会空间，是城市规划到城市生活的转变。1996年，时任费城市长爱德华·伦德尔（Edward Rendell）曾说：“我们不可能有一个没有城市的社会。”因此，承认城市是人类生活的重要场所，也就意味着承认城市问题归根到底是社会问题，城市安全是人类社会安全的空间表现。

事实上，没有城市的社会可能很难存在，《联合国2005年人口统计年鉴》中列举了各个国家设立城市的人口标准，从200人到5万人标准不一，这样的标准也说明了根本无法摆脱城市的命运。人类社会自形成以来，就伴随着对美好生活的追求，但人类社会也始终伴随着自我摧毁的力量，这种力量或体现为动物性的掠夺、杀戮，或体现为社会性的集体抗争与冲突。

速度、高度与强度，机器空间与人的空间互相交织、相互依赖，这样的情形将存在很长时间。借助于工业革

命的成就，人们有多大意愿上依赖机器，就有多大可能感染机器的负面性，诸如城市环境污染、城市交通、街区停电等对于人类社会生活的破坏将日益强化，并构成新的城市问题。

（三）城市安全的摧毁性机制及其脆弱性检测

如果把城市看作是一个生命有机体，那么这一有机体自身是由诸多细胞甚至子系统组成的，城市安全问题恰恰体现为这些细胞和子系统都有被破坏的可能。从轻度到重度，城市安全可以体现为城市部分功能的损伤、城市自循环系统的部分障碍甚至重度的系统性溃败等三个阶段，交通瘫痪、街区衰退、城市溃败就可视为这三个阶段的具体表现。

从病理学的角度，人体病理学诊断包括活体组织检查、尸体解剖检查和细胞学检查。对于一个已经死亡的城市来说，任何治疗方案都不太重要，但对城市的检查仍有启发作用。对于一个正在死亡的城市来说，其主要表现是人口持续性的大规模流失，而这些人口流失的原因及其探索，对于普遍性的城市安全来说尤其具有价值。总体上来说，我们生活在历史上一个罕见的和平的时代，在大部分国家，由于战争对于城市的物理性破坏已经大量减少，但是在国家内部，一些城市依然极度危险。在拉丁美洲一些大城市里，严重的暴力犯罪使这些地方成为世界上最不安全的城市。从表象上看，这些犯罪是枪支滥用的后果，但从免疫系统来看，这些城市的国家机器部分失去了对于城市极端暴力的免疫功能。同时，基于国家与社会的二分法，城市安全是城市化过程的社会安全，也是城市运行中的系统性国家安全，这就要求从国家与社会两个权力结构运行情况进行分析。

城市安全的体系重置

城市安全事件的频发说明城市运作体系存在系统性障碍。即使城市走向虚拟治理，这种实体中存在的系统性问题仍然可以侵入虚拟网络。因此城市安全需要重置（Reset）城市体系，这种重置既涉及城市价值的重塑，也涉及城市功能的修复；既涉及城市管理工具性的强化，也涉及城市社会的组织化网络。

（一）强化城市社会的自我修复机制

在20世纪90年代，拉美地区进入了快速城市化进程，1995年该地区城市人口已达3.51亿，占地区总人口的73.4%。最高的委内瑞拉高达92.8%，此外还有墨西哥75.3%、巴西78.2%、乌拉圭90.7%、阿根廷88.1%、智利83.9%。城市化的进程需要不同的国家政策配套，如果国家政策缺位，社会力量将形成自身的城市化行动，在拉美地区的城市化进程中，由于公租房建设的滞后，

大量的自建房成为城市贫民窟的主要特征。1953年，委内瑞拉军政府发起了激进的“清理自建房运动”，该运动以强制性搬迁的方式，试图在贫民窟原址建设“超级住宅区”(Superbloques)，由于引发了激烈的社会冲突，该运动在5年之后自动停止。

“机体器官和组织的基本单位是细胞。细胞的生命活动是在体内、外环境的动态平衡中进行的。细胞和由其构成的组织、器官，以及机体，能对不断变化的体内、体外环境做出及时的反应，表现为代谢、功能和结构的调整。”由于贫民窟的普遍性与城市犯罪现象的频发，拉丁美洲的城市化一直饱受批评，甚至引发了上述的国家行动，但是总体上看，这一地区的社会问题正在好转，“1990年贫困率高达48.4%。只是在进入新世纪以来，随着经济持续快速增长，贫困率开始逐年下降，2013年降至22.6%”。城市社会有自身的修复性特征，伴随着城市化进程的结束，借助城市经济的发展与市民社会的完善，城市贫困等危及社会安全的现象有望逐步减少。

(二) 反思城市安全的过度防范

城市原有体系在老化的过程中主要体现为社会组织老化、主要组织再生功能差等，由于城市化进程伴随着大量的移民，恰恰弥补了城市的退化。在中国，人口日趋导入特大城市、发达地区性城市群已经是不争的事实，但是在国内学术界和实务界，对于城市移民的认识仍存争论，一种典型的担心就是，无序的城市化将导入大量的“低端人口”，导致城市功能下降和公共服务成本的增加。为了实现人口管控，一些特大城市往往采取降低非户籍人员公共服务水准、抬高城市准入门槛等政策进行限制，通过打击群租、拆迁非正规住宅甚至正规的农贸市场等措施疏散人口。

从国内“分灶吃饭”的财政体制看，城市政府往往担心移民加重城市管理的复杂性，但从公共治理的角度看，移民不是城市治理的对象，而是城市治理的主体。事实上，正是这些社会中持续更新的“细胞”有效弥补了城市原有体系老化的不足，因此城市治理中单纯以运动式、维稳式等方式治理特定群体，并没有指向城市问题的真正本质，反而容易形成病理学中免疫系统的“亢进”，最终导致城市组织体系的衰败。

(三) 重置城市运作民主体系

如果从工具层面理解，城市问题可以划分为城市规划、城市建设与城市治理的问题。同样，城市安全可以体现在类似的三个阶段。从城市政治的角度，城市是民主社会的发源地，是民主政治的训练场，直到今天，作为民主政治的一个场域，城市广场、建筑都赋予了很多

符号，美国革命后，身兼建筑师和政治家于一身的托马斯·杰斐逊就认为，古代罗马建筑表现了公民美德，是新成立的国家的典范，从而激起了古典主义建筑在全国的复兴。作为地方政府，城市政府承担着国家民主运行的重要职能，但随着城市化的进程，这种地方民主大多程度上能够实现公共治理的多元主义，达尔也没把握，他在《规模与民主》中坦言了这种忧虑：“城市化和人口数量的爆炸性增长引发了各层次的政府不受控制地增长，这已经成为人们心头挥之不去的梦魇。在美国，人们尤其关注的问题是，允许城市（尤其是大都市区和特大型城市）无限制地增长是不是一种明智的选择……如果现在存在着一个从弗吉尼亚州到缅因州之间的连续市区，我们是否有必要将其变成一个巨大而单一的自治型特大城市？”

虽然从达尔的一贯立场看，他不会给城市套上国家工具的外衣，但是达尔仍然担心，那种发轫于中世纪的城市自治方式日益无法适应城市规模的扩张，这也给城市安全提供了三种思考的入口。从宏观政治学来理解城市安全，说明雅典以来的城市民主具有强大的生命力，因此城市的失败多源自城市民主的匮乏；从中观政治学的角度，城市安全涉及权力结构的重构，涉及城市融合过程中新兴个体乃至社会组织的进入；从微观政治学的角度，城市安全是微观的交往安全，是社区和人群的日常生活。当个体进入特定街区时，也就进入了城市生活，进入了城市民主运转的过程，因此赋予普通市民以城市权利，赋予其参与城市公共生活的渠道，则是城市民主的重要内容。而那些阻塞性的政策设计，都将在每一个家庭、社区、街区、广场酝酿成严重的社会后果，最终导致城市安全的结构性破坏。

总而言之，随着人口的大量涌入，城市是否有必要存在已经不再是人们讨论的重点，而更好的城市与更好的城市生活悄然成为人类社会的重要命题，城市安全因此被视为城市发展与社会发展的双重结果。但是伴随着技术治理的崇拜，在城市安全的研究中，仍然存在着一种倾向，把工具性的城市问题与价值性的社会问题加以割裂，进而把城市问题具体化为管理问题，把管理问题细节化为街区管理，这样的工具性思维方式未能抓住城市的全部场景。从人类社会的发展史角度，城市是人类社会的居住场所，机器的介入应该服务服从于人类生活，而不是干预或破坏；从国家与社会的关系看，社会秩序优先于国家秩序，个体权利优先于整体义务，也正是在这样的意义上，我们需要重新反思城市安全的机器功能与社会的主体性意义。（2020年第2期 新视野）

疫情背景下城市 健康安全应急策略探讨

庚子新春，一场突如其来的“新冠”疫情由武汉爆发，席卷全国并波及全球，造成城市“封城”、居民宅家、企业推迟复工、学校延迟开学，社会经济、人民生活遭受前所未有的严重影响。尽管自“非典”以来，国家建立了一系列应急响应措施，但在此次疫情中也暴露出我国城市在应对突发公共安全事件中存在的问题。

城市高速发展带来的潜在风险

(1) 快速城镇化加剧城市人口集聚和空间扩张：在新型城镇化背景下，我国城镇人口规模快速膨胀，形成了城市群化发展模式，构筑了职能互补、分工协作的区域新格局；带来了各城市间、城市内部各组团间高频率的人口流动；同时，城市空间的扩张和高强度建设，形成了大面积高密度蔓延的城市基质。这些都加大了疫情的传染风险和防范难度。

(2) 高质量的交通设施增强可达性和流动性：随着高铁、机场、高速公路、城际轨道等基础设施的不断完善，以及居民私家车保有量的不断增加，大幅提高了时空可达性和出行机动性。但也促成了大规模、跨区域且高强度的人口和要素流动，对疫情防控造成极大的压力和不确定性。

(3) 城市公共卫生领域历史欠账较多：长期以来，城市建设过度追求效益和产出，对突发公共卫生事件的偶然性重视不足，导致在相关设施配置方面投入较少，致使疫情爆发时，能够诊疗收治的医疗机构数量和规模严重不足，基层医疗机构无法发挥“守门员”作用。

(4) 城市治理经验和应急响应机制存在不足：经过改革开放 40 年的飙车式发展，我国很多城市的规模和体量在较短时间内取得跨越式发展，客观上决定了我国大城市治理经验的不足。武汉的城市治理能力在国内尚属前列，但其糟糕的防疫举措，暴露出我国很多城市普遍的治理短板：缺乏维持城市正常秩序的成熟预案、缺少协调多部门有序运作的响应机制、医疗服务应急能力不

足等。

(5) 生活水平的提高促进居民日常休闲与交往：随着国民经济水平的提高，休闲旅游、文化娱乐越来越成为国民生活的必需品。居民的交往与流动更加频繁，也为疫情的扩散创造了客观条件。

传统规划模式存在的局限性

(1) 规划编制受各利益主体牵制较多：规划编制受“资本”和“权力”的影响，往往被经济利益主导作为实用主义的管理工具，形成了一种“命令—服从”的关系，导致城市规划极易偏离“以人民为中心”的宗旨。

(2) 传统规划模式局限于土地空间利用：传统规划侧重于功能与土地利用为导向，单一空间思维不仅忽视了城市“易致病空间”，而且也忽略了不同人群实际活动特征与使用需求，尤其忽视了“易致病人群”的特殊性。

(3) 城市规划与公共卫生学科融合不足：大城市优质医疗资源集中，具有较强的区域辐射效应，造成本就紧张的医疗资源雪上加霜。究其原因，在于规划编制中“千人指标”和“服务半径”的弊端；以及两学科交叉合作的深度不足，导致发展需求和前沿理念尚未较好融合。

(4) 新的规划技术和理念应用较少：基于大数据、信息化的新型规划技术手段，以及城市健康相关前沿理念探究较少；部分新型技术也局限于少量规划研究者，尚未成为一线规划师的常态化使用工具。

城市健康安全应急策略建议

(1) 营建健康安全的城市发展规模和区域联防联控机制：建议积极发展卫星城，推广组团式城市布局，用以疏解特大城市的人口规模和交通压力；并在都市圈城市合作机制中，建立有效的区域联防联控机制，在一定程度上可以降低防控压力、防止意外扩张。

(2) 构建“平战结合”的城市应急保障体系：加快建设安全应急保障机制，将应急保障体系建设纳入到政府的考评体系，确保各类设施建设到位。完善应急保障

动员、评价、监测和修复机制。制定城市应急预案，包括：隔离、疏散及物资配送体系规划，组建灾害防救组织和志愿者队伍等。

补充和完善国土空间规划，在空间规划编制中，要充分考虑各种极限风险情景，保障城乡空间健康、安全和韧性；增加针对公共卫生事件的防疫规划专篇，并积极探索城市健康安全建设的相关策略，引导城市形成绿色健康的生产生活方式。

多源“储备”应急防疫设施，定点应急医疗设施：在现行医疗卫生体系基础上，实行“平战结合”模式，即在未发生疫情时，作为应急“储备”的医疗机构以自身为单位，平时进行人员训练、物资储备以及提供医疗服务。当发生重大“疫情战”时，即刻转为“现役”医院。战略留白空间：规划要建立战略留白机制，既为当前无法明确的重大城市事件和项目预留弹性空间；又可应对不时之需，为城市安排应急避灾设施。其它应急空间：在设计时就要求大型公共建筑，如：体育馆、展览馆、学校等，应兼顾自身使用功能和改装为隔离病房的能力，从而提升特殊时期的应急救援效率，也避免重复建设。

加强安全应急宣传和教育，加强重大安全事件的防控意识、公共卫生意识、应急处理能力、自救互救技能等的宣传和培训，将其作为常态化教育培训的内容。

(3) 搭建融合“健康+空间”的城市智慧健康平台：

基于共享分析数据，建立“公共健康+空间规划”的动态交互信息平台，关联城市居民健康状况与城市空间分布情况。有利于指导疫情期间基本物资的空间流通配送；科学布局应急救治医疗体系，避免患者“医疗挤兑”；精准定位疫情分布，合理规划疫区等级和社区防控布点。实时公开信息发布，降低社会恐慌、避免“蝴蝶效应”。

(4) 提升面向健康防护的基层社区治理能力：基层社区是城市治理的基本单位，要抓住“十五分钟生活圈”建设的契机，强化基层在医疗基础环节的能力水平，实现社区分散诊断与医院集中治疗的适当分离。充分发挥基层社区的动员能力，实施群防群治、联防联控，网格化管理，广泛动员群众自我防护。

(5) 完善相关规范标准和法律法规：结合不同城市特点，分类研究医疗设施、应急设施的配建标准，出台相关技术规范。加强对城市集中动物交易、宰杀场所的选址论证，设定邻避要求、卫生隔离等管控标准，并颁布相应法律法规。

纵观历史，每一场重大事件都将推动城市治理的革新。作为规划从业者，“我们无法预知未来，但可以准备未来”，要深刻总结这次疫情的教训，为未来“健康城市”的规划和建设贡献力量。

(2020年1期 中国房地产业)

(上接第15页)

斗智斗勇，维系着微妙的平衡。有的地方腾挪有术，甚至在耕地上打起了主意。比如，耕地资源丰富的省份，组织村民上楼，将好的土地用作招商引资，还可以通过和经济发达地区置换土地指标，增加当地的财政收入。再比如，一个县里有一万亩耕地，又在山坡上开垦出了两千亩，县级政府就可以从原来的耕地中拿出两千亩的用地指标出售。

此外，于建嵘也担心，用地审批权的下放将给地方政府项目建设创造条件，将提高地方政府拆村整合土地的积极性。在没有明确土地财权分配问题的情况下，地方拆迁矛盾可能会进一步激化。

试点将永久基本农田变更为建设用地的审批权下放，是继农地入市试点后，国务院再次推出用地审批权下放试点。3月9日，农业农村部办公厅提出，今年要全面推开农村集体产权制度改革试点，实现改革试点省级全覆盖。

于建嵘认为，用地审批权下放，是国家加快农村集体土地入市的体现，有利于加快农村集体用地流转，盘

活土地资源。同时，也在实际上放松了对基本农田的保护，为未来的永久基本农田的保护埋下隐患。

“土地审批要以规划为依据，不是随便乱批的。赋予省级政府更大用地自主权并不是说可以超规划批地，而是要以规划为依据。”在王小映看来，《决定》并未涉及土地利用总体规划和用地指标的松绑。“中央划定、层层分解、用途管制”的体系没有改变，三条红线（耕地红线、生态红线、城镇建设开发边界红线）已通过规划划定，土地的规划权仍属中央。地方政府审批项目，还必须在相关的国土空间规划、土地年度利用计划和城镇开发边界的约束下进行。因此，不会影响耕地和建设用地的总量，也不会对房地产政策起到太大影响。

如果执法严格，不管国务院亲自审批还是委托省级政府审批，都不会出现太大偏差。但山东农业大学经济管理学院副教授孟光辉也表示，地方政府基于各种扩大建设用地的潜在动机，的确让人有审批扩大化的担心。“18亿亩耕地红线是一道底线，因此必须加以重视。”

(2020年8期 看天下)

用地审批权下放 迈出了一大步

农村土地审批权“下放”了。3月12日，国务院发文下放用地审批权，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的审批权下放到省级人民政府，同时试点在8个省级区域下放永久基本农田转为建设用地的审批权。本刊记者从多位土地问题专家了解到，用地审批权的下放，主要体现了行政权的下放，给与省级政府土地指标更大的调控空间，提高用地审批效率。永久基本农田和建设用地的土地总量仍按照中央规划执行，并未因审批权下放发生变化。受访专家表示，18亿亩的耕地红线不会受影响。



放权是正确的方向

《决定》提出，用地审批权的下放，是进一步深化“放管服”改革的举措，通过改革土地管理制度，赋予省级人民政府更大用地自主权。

“此次《决定》的出台，是对去年新修订《土地管理法》的具体贯彻落实。”在中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英看来，土地管理法修订之后，中央紧接着会出台一系列的相关政策，推进土地制度的改革和落实，《决定》只是其中之一。

现行《土地管理法》规定，国家实行土地用途管制制度，全国土地的管理和监督工作由国务院自然资源主管部门统一负责。国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。

2019年8月26日，《土地管理法》第三次修订。永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。“永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。”

对于此次《决定》，将北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆8个省级人民政府作为试点。党国英认为，主要解决现行土地政策中用地指标分配不均的问题。永久基本农田转为建设用地的审批权仍属于国务院，目前只是部分地方省级政府试点委托。

另一方面，在用地审批的实际工作中，很多内容都是由地方负责审批。全国各地的用地审批数量巨大，涉及用地审批的规定非常严格，“一亩都要中央批”。而且涉及到用地情况的调查，中央很难事无巨细负责，因此用地审批的很多工作在实际中都交由省级单位负责，现在审批权下放，无疑是正确的方向，以期地方政府拥有更多的用地自主权。

在经济高速发展时期，城市快速扩张，工业化加快，新开工项目数量多、规模大，建设用地和保护耕地的矛盾突出。2006年，为提高建设用地报批质量和效率，国土部门进一步从严土地管理，提高建设用地审查报批要求，严格控制申请占用基本农田项目范围，并要求补划基本农田的措施到位。

中国有着严格的土地制度，将用地审批权集中在中央，逐步控制整个新增建设用地规模的过度扩张，加强了对耕地的保护，也将建设用地供应总量控制在一个比较合理的区间。但中国社会科学院农村发展研究所研究员王小映告诉本刊记者，地方在推进基础设施建设时，非基本农田的农用地在转变为建设用地过程中，土地审

批权限由国务院统一行使，这在程序规范的同时，也导致地方推进基建项目的进度延迟。

很多县市反映，此前，一般情况下用地审批手续等个一年半载是常态，没有审批，项目不能开工，等审批下来后，投资人可能失去了投资动力或者资金情况发生变化。

“主要作用在于缩短审批时间，改善地方招商投资环境，对土地利用格局的影响不大。”王小映认为，用地审批制度属于长远的土地管理制度，需要根据社会发展的现状不断改革。此次将用地审批权下放，也是基于当前经济发展放缓，用地矛盾减弱的社会背景下进行的简政放权，通过审批权力下放，减少审批时间，调动地方政府利用管理土地的积极性。

协调用地刺激经济

目前，我国实行土地利用年度计划管理制度。国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督，测算全国未来3年新增建设用地计划指标控制总规模，编制全国土地利用年度计划（指标），将建设用地指标每年一次性下达到地方。

国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。按照土地管理法规定，非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。在耕地总体资源有限的情况下，用地指标成为经济快速发展地区的紧俏资源。

王小映介绍，以往土地规划计划管理体制下，土地指标分解兼顾了满足发达地区用地需求保障欠发达地区用地权益两方面，是效率与公平目标的权衡。但也存在现实性的问题，发达地区土地指标往往不够用，好的项目无法落地。欠发达地区土地指标用不完、用不好，造成土地浪费。

虽然在规划范围之内，但农用地转为建设用地也一直面临很多障碍。审批程序复杂，审批时间长，造成一些城市农用地转性困难。尤其是在一些城乡建设用地增减挂钩的地方，农用地转为建设用地是有制度保障，但是审批程序比较慢，这使得部分土地难以按时转性，影响了用地工作。

此次试点下放永久基本农田转为建设用地审批权的8个省级区域，主要集中在京津地区、长三角地区和珠三角地区。中国社会科学院农村发展研究所教授于建嵘认为，这些区域经济发展基础好，但区域内的发展并不平衡，用地矛盾也比较集中。于建嵘举例，江苏南部和江苏北部的经济发展水平差距就比较明显，用地需求也

不同。

为了协调用地指标，地区之间往往需要腾挪用地指标。找耕地资源丰富的地区进行置换，将区域内的永久基本农田转化为建设用地，获得用地指标。“上海多占一亩耕地用于建设，四川多复垦一亩地。”

用地指标腾挪，需要层层上报，从县、市到省级，再到自然资源部，最后由国务院审批。原有的审批程序复杂，用地指标腾挪会受到很大限制。党国英介绍，将审批权下放到省级政府，给与省级政府省内协调土地指标的自由，省内调节空间增大，可以灵活地协调用地指标。而且省级政府对所属地情况更熟悉，用地更能适应地方实际。

在我国，土地政策的确立和施行一直是长远的问题，在保护耕地的同时，试点土地流转，通过土地政策调整促进经济发展。用地审批权下放，给与省级政府更多的权力，可以实现省内用地指标置换。同时，缩短用地审批的时间，提高投资者的投资信心，增加投资也有利于拉动地方经济发展，同时也增加地方财政收入。

“三条红线”下的自主

当前经济下行压力大，稳投资、稳增长、稳就业的压力尤为突出。王小映认为，压缩审批时间，可以大大提高审批效率，省级政府可以更加灵活协调区域内的建设用地，对疫情过后推进经济增长，带动经济社会全面发展，迅速恢复灾后经济，发挥经济活跃地区的增长潜力等方面，释放出重要的政策信号。

市县地区有各种开发区、工业园区，用地需求巨大。与此同时，市县政府在土地出让中获取利益最大，往往会通过招商引资提高财政收入，形成土地财政格局，为了招商引资，市县政府可能会放宽对土地的管制。在用地审批权下放的同时，省级政府必须把守好用地审批的权力。所以此次《决定》堵住了审批权外溢的口子，强调，“各省、自治区、直辖市人民政府不得将承接的用地审批权进一步授权或委托。”

据了解，我国的建设用地实际上并不短缺，但存在“圈地”情况，“事情不大占地很多，稍微一个投资项目动辄就要用几千亩。建设一百个房间的宾馆就要一万亩土地。”党国英认为，用地审批权下放，省级政府按照国家规划，充分协调利用现有土地资源，并不会增加永久基本农田的占用。

随着经济发展由高速度转向高质量，再加上疫情的影响，地方财政将面临很大的困难。于建嵘认为，用地审批权力下放，也为地方增加财政收入打开一个口子。此前，在规避用地严格审批方面，地方和中央在博弈中

（下接第13页）

经济的药方， 国家市场 500 年

世界市场的发轫，可以追溯到 15 世纪末的地理大发现。随之而来的殖民浪潮，开创了一个崭新的全球经济时代，这个时代已经持续了 500 年。从那时起，由于国际贸易和分工的发展，人类经济活动的复杂性开始提升。此外，西欧一大批主权国家崛起，又带来了国家经济竞争的浪潮。于是，经济发展的实践提炼和国家竞争的需要，同时推动了经济理论的发展。

从 15 世纪末期开始，西方的知识精英不断对经济问题提出见解，并形成理论，逐渐成为一种自觉。在主权国家面临白热化竞争，或各国都出现共同的经济问题的时候，总有新的理论涌现，它们试图找到解决问题的方案。500 年来，有的成功，有的失败。新冠肺炎疫情是二战之后发达经济体最大的公共卫生危机，它带来了全球衰退的可能性。同样，它也再次给经济学提出了新的“采购需求”。然而，无论采用或发明什么新学说，它都始终逃不过一个范畴：国家与市场的博弈。

重商主义

在过去的 500 年，经济思想领域涌现出大大小小几十个流派，但如果拉长历史，真正具有划时代意义的经济学派别有三个：重商主义、古典主义和凯恩斯主义。今天各国的经济实践，都没有脱离它们的范畴。一直以来，有人并不把重商主义算作经济学。他们认为经济学的正统起源是亚当·斯密（1723-1790）的古典主义，而重商主义是前现代的东西，它更像是一种来自东方集权国家关于富国强兵的权术。

所谓重商，首先是相对于过去的重农而言。亚当·斯密在《国富论》中说，过去的人类社会，出现过两种让国家富强的政治经济学体系。一是重农主义，二是重商主义。《国富论》的写作时间是 18 世纪的下半叶，亚当·斯密将重商主义看成过去两三百年来（15-17 世纪）人类最主要的经济学思想之一。对有着“重农抑商”传统的中国人来说，重农主义很好理解，东西方的重农主义区别都不大。但重商主义则不一样，本质上，它兼具东方皇帝集权和西方契约主义的双重性。

在 15 世纪，也就是中国明朝前半段的时代，西方的民族国家开始发轫，除了四分五裂的德意志各个日耳曼城邦国家之外，英国、法国、西班牙和荷兰等国都已经成型，国家之间的竞争日趋激烈。特别在新大陆发现之后，随着贸易的扩大，美洲金银的开采，争夺市场和殖民地的竞争开始了。

在各国的内部，由于封建传统的存在，国王和贵族的博弈一直都在持续。国王为了扩大权力，必须用发展经济来证明自己的合法性和权威性。国王必须有强大的税收，来建立隶属于自己而不是贵族的国家军队。于是，以贸易竞争来积累财富，成为了首选手段。

国王所依托的力量，不是旧的田园贵族，而是新兴的商人阶层。国王向商人阶层出售特许经营的牌照，商人则通过缴纳特许经营费和税收，来支持国王。当然，他们自己也赚得钵满盆盈。比如，荷兰和英国差不多同时在 17 世纪初（中国明朝后期）建立了各自的东印度公司，给予它们在印度和东南亚进行贸易的特许权，两家公司的股本都以新兴商人的出资为主。

在重商主义指导下的国际经济活动中，特许商人和国王两者可以说是“各司其责”。商人要做的主要工作，是通过发展制造业、手工业，不断扩大出口，赚回金银。美洲金矿被发现之后，西欧各国展开了全球范围的金银争夺战——不是靠战争，而是靠贸易。金银在这个时代被看成是唯一的硬通货，是真正的财富，国家强大的核心标准即是谁拥有的黄金最多。

而国王的任务主要有三个。一是建立强大的陆军和海军，在陆地和海洋保卫商人们的利益；二是设置关税，将本国市场留给自己人；第三是整合国内的要素市场，降低内部成本，支持特许商人对外打贸易战。前两个任务很好理解，但第三个则比较特殊，它具有很强的现代性。比如，取消内部“关税”，提高了物流效率，降低了物流成本，其实也打击分疆裂土，收取“过路费”的贵族。此外，把依附于田园贵族的农民解放出来，充实到劳动力市场，也意味着旧贵族的逐渐瓦解。

一个有意思的现象是，这一时期的西欧国家甚至还用严刑峻法来惩罚那些不进入劳动力市场的人。亨利八世在任期间，英国绞死了7000多个职业小偷。亨利八世还颁布法律，那些身强力壮却不劳动的流浪汉，初次被发现将被割掉耳朵，再犯将被处死。为什么以大宪章而闻名的英国，在那个时代还会颁布这些反人权的法律？道理很简单，国王希望扩大劳动力市场的供给，压低工资，有利于特许经营的商业贵族。重商主义的精髓，从中足以窥豹一斑。

自由市场

在经济学思想流变的长河之中，重商主义是不可或缺的一部分，没有重商主义，就不会有资本主义的近代经济。

在国际范围内看，在重商主义的指导之下，从15世纪到17世纪，欧洲的民族国家展开了席卷全球的大规模“商战”，构建起了全球化世界最初的轮廓，也为工业革命打下了物质和制度基础—航海技术在这个时代达到了“前蒸汽机时代”的巅峰，而特许经营之下，股份制被发明用来分散风险，公司作为现代经济组织开始崛起。

在各国内部，重商主义的进步意义也是明显的。如果说火药和热兵器削弱了封建贵族的军事优势，那么在重商主义之下，国王、国家和特许商人的联合，则摧毁了旧贵族的经济和社会基础。借助于贸易积累的财富，国王和国家的财政不断充实，其权力也不断扩大。

同样，新兴商人地位也不断提高，教会对商业活动的压制成为了历史，商人成为独立而强大的政治力量。同时，新兴商人也开始通过各种特许契约制约着国王。于是，现代国家的治理框架开始形成，这是资产阶级革命之所以爆发的社会条件。

然而，重商主义的问题也是显而易见的，它至少有三个缺陷。首先，它对财富的定义出现了严重偏差。重商主义将金银看作财富的主要形式，出口商品的目的是为国家积累金银储备。造成这种“偏执”的原因，除了金银本身的贵金属属性之外，还在于当时的人类还没有进入信用货币时代（银行体系创造信用），人们只相信贵金属。等到美洲金矿开始大规模开采，贵金属产量暴增。于是，它们大量流入重商主义实践最成功的西班牙和葡萄牙，其结果是导致了国内严重的通货膨胀，最后损害了整个国家的经济。相反，在金银主产区南美洲缺乏影响力的英国，则没有出现这个问题。

第二，重商主义者没有看到分工的好处。重商主义者推崇关税，而且推崇一条龙式的最终产品出口。比如，英国曾一度禁止绵羊出口，即便绵羊生产的羊毛可能回

到英国的纺织工厂，织成纺织品再从英国出口。因为，在重商主义者看来，产业链内部贸易也会造成国家的财富损失。国家财富最大化的手段只有一个，就是必须全产业链一条龙通吃。

第三，重商主义的第三个缺陷是它有走向集权主义的风险。国王财力的增长，也同时带来了权力的扩大，对国内要素市场的整合，也削弱了可能制约国王的城邦和贵族。

重商主义的三个缺陷，最终是通过古典主义或者说自由主义的兴起来解决的。这个学派的开山鼻祖是亚当·斯密，他系统性地回应了重商主义的三个缺陷，并给出了解决方案。斯密认为，财富的存在形式不是金银，而是人类自己创造的产品和服务，金银的数量终归有限，但人类创造财富的能力却是无限的；分工是提高人类财富创造能力的最好办法，因为每个人，每个国家都有着自己的禀赋优势（斯密提出的是绝对优势），所以要降低关税，通过分工来发展国际贸易；人类必须用“看不见的手”，而不是国王来配置资源，市场机制的效率最高，福利的损失也最小。

亚当·斯密的古典主义论述，是现代经济学的理论基石。从18世纪到今天，古典主义的观点指导着人类300年的经济实践。至今，他们依然是市场经济国家关于经济问题最大的“政治正确”与不容动摇的核心价值观。

凯恩斯崛起

在亚当·斯密到凯恩斯之间，还有璨若星河的经济学家群体，比如在斯密绝对优势基础上提出比较优势的大卫·李嘉图，提出“生育陷阱”而广为人知的马尔萨斯以及引领了边际革命的马歇尔等。凯恩斯是马歇尔在剑桥大学的学生。

“凯恩斯主义”最广为人知的，是他创造性地解释了经济危机的根源，并提出了应对经济危机的方法论。



伦敦东印度公司的总部东印度大楼

在过去，古典主义经济学认为，在一个完全自由的市场经济中，供给会创造自己的需求，所以社会的总需

疫情对公共文化服务发展影响的思考

突如其来的新冠肺炎疫情对公共文化服务产生了很大影响。有些影响是直接的，具有冲击性、约束性，如场馆全面关闭、阵地服务全部停止；更多的影响则是间接的，具有预警性、启发性，如疫情中不同领域、不同层面出现的一些经验教训，启发我们对未来公共文化服务发展的相关问题加以思考，寻求改进。

对后疫情时期公共文化服务发展态势的总体判断

求始终等于总供给，达到一种自然的平衡。即使短暂出现不平衡，也会最终归结于平衡，这被称为萨伊定律。从人类历史的某种哲学视角来看，萨伊定律是一种真理，有着“天下之事，分久必合”的必然性。可是，经济危机对历史来说，的确是一种“短暂的不平衡”，但对一个个体来说则是人生的灾难和职业生涯的毁灭。所以，凯恩斯说出了那句有名的话“从长期看，我们都死了”。他在嘲笑，自由主义者对经济危机的放任自流和束手无策，将带来灾难。

凯恩斯首先找到了危机的根源，他创造性地引入了心理因素。经济危机是由于有效需求不足所导致的，而有效需求决定于消费和投资。消费决定于边际消费倾向，但根据普通人的心理规律，MPC一般是小于1的，因此社会总会存在消费不足。

而投资的积极性取决于资本持有者的预期收益，而预期收益受到资本的边际效率影响，而后者必然是递减的，所以预期收益最终也会递减，并等于利率，达到这个临界点是一种必然。预期收益等于利率意味着投资无钱可赚，之后，资本持有者将不再投资。

针对以上症结，凯恩斯找到了方法论：国家要适时推出财政政策和货币政策，财政支出会带来强大的乘数效应，拉动消费和投资。而货币政策则降低了利率，拉长了资本持有者预期收益等于利率这个临界点到来的时间，这将刺激私人投资。

疫情过后相当一段时期内，我国公共文化服务相对于过去十多年的高速度跨越式发展将会步入一个低潮阶段，主要表现为发展的支持力度、保障水平会降低，制约性因素会增多，扩张式发展短期内不再可能。这主要是由经济社会发展恢复时期民生事业的优先顺序、公共文化服务本身具有的特点以及行政管理体制改革的后续效应三重因素叠加所决定的。

实际上，今天以美国为代表的西方国家在应对经济危机时，采用的都是凯恩斯的那一套。而美联储的QE（量化宽松）既是为了稳定资产价格，也是希望增加货币供应，拉低长期利率，刺激私人投资。

凯恩斯是亚当·斯密之后，最具划时代意义的经济学家，他是宏观经济学的开山鼻祖，他的理论博大精深，以上的推演只是窥豹一斑。但今天，凯恩斯却被很多国家的治理者有意无意地曲解。举个例子来说，财政政策是有硬性约束的，过高的赤字将带来民众和议会政府对政府的问责，而货币政策的约束相对较弱，可能导致政府借机对普通国民收取“通胀税”。所以，凯恩斯曾强调，财政政策是主要手段，而货币政策只是辅助手段。

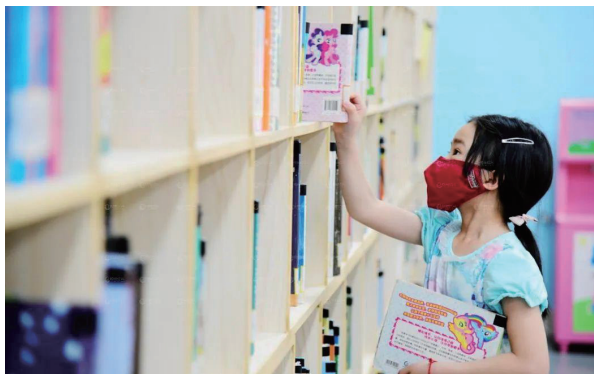
但今天，世界上很多国家都是以货币政策为主，而财政政策为辅。发钞国用货币政策向其他国家收取“铸币税”，而其他国家则用货币政策向国民收取“通胀税”，他们都是“伪凯恩斯主义者”。凯恩斯只提倡过温和通胀，因为他担心通缩带来的物价水平下滑，将摧毁厂商所剩无几的生产欲望。

伟大的经济学说是人类的智慧之光，但过去的理论不免被后人故意曲解和利用，就像中国的儒家学说会被帝王们肢解一样。新冠肺炎疫情带来了衰退风险，但另一种风险也在浮出水面：重启重商主义的贸易保护，借助于“伪凯恩斯主义”的国家扩权，以及以货币政策为手段的成本转嫁。
(2020年9期 南风窗)

突发的疫情使本已下行压力加大的经济形势更加严峻。一方面疫情防控期间经济活动几乎全面停滞带来的直接损失巨大，导致公共财政收入减少；另一方面促进经济恢复需要“六稳”（稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期）、“三保”（保民生、保工资、保运转），对公共财政支持的需求在增加。因此，进一步压减一般性支出，除疫情防控需要外，严控新的增支政策，是疫情过后相当一段时期各级政府公共财政支出的基本原则。

我国的公共文化服务是由政府主导的事业。政府主导最主要的标志就是以公共财政支持为主。过去十多年我国公共文化服务高速度跨越式发展，前提和基础就是各级政府公共财政投入的持续大幅度增加。如2005-2018年的14年间，全国文化事业费总量增加了6倍，年均增长16.2%。其中，2005-2012年间增长最快，达到年均增长20.2%。

当然，也要看到另外一种趋势：当经济出现下行压力，公共文化服务经费保障水平便随之下滑。如最近几年我国公共文化经费增长率就出现了下滑趋势，2013-2018年全国文化事业费增幅已经降到年均11.6%，其中2018年较2017年的增幅为8.5%，为近十多年来最低。再看中央本级财政的文化事业费支出，2015年达到最高点约37亿元，2016年为34亿元，2017年是30亿元，2018年约为28亿，也呈下滑趋势。这些数据一方面说明公共财政投入的大幅度增加是公共文化服务高速度跨越式发展的基础，另一方面也说明如果经济发展出现下行，公共文化服务这类并非基础性、刚性的民生需求，首当其冲是必然的。在疫情过后经济发展恢复的非常时期，各级党委政府不会把公共文化服务列入基础民生优先考虑，反倒会成为公共财政缩减预算的目标，这就使公共文化服务失去了大发展的基础保障条件和外部动力。



再从公共文化服务本身的特点来看。公共文化服务对人群规模聚集、频繁流动的依赖性非常高，然而，公

众经历了如此一场疫情，切切实实地接受了一次公共卫生教育，行为方式、闲暇利用方式、文化诉求都会发生一些变化。疫情过后，公众对公共文化场馆设施设备的配置、服务方式的选择都会有一些新的期待，对公共文化场馆的利用、对公共文化服务和活动的需求，也会经历一个由明显下降到逐步回升的过程。换言之，疫情过后一段时期内，公共文化服务将面临需求不足的局面。已经有了来自实践的例证：三月初有一些疫情低风险地区的公共文化设施已经有条件开馆，做法是实行预约进馆，但有的场馆却出现“零预约”现象，这就是需求不足的表现。旅游界有专家预测，旅游业要恢复到疫情前状态大体需要一年左右时间，公共文化服务的恢复期不会少于这个时间。所以，疫情过后一段时期内公众需求相对不足，是造成公共文化服务发展陷入低潮的另一个原因。

当前，影响公共文化服务发展还叠加着一个行政管理体制改革的后续效应问题。新一轮行政体制改革实现了组织机构的“文旅融合”，这对提升我国旅游业的文化含量、拓展中华文化的传播途径与方式，实现文化产业和旅游产业的深度融合具有重要意义。但体制改革后各地也出现了一个较为普遍的现象，即文旅行政部门主要领导的主要精力用在了抓旅游产业发展、抓文化产业和旅游产业的融合发展上，原本属于各级政府文化行政部门最重要工作任务的公共文化服务被“边缘化”了，这种现象在疫情前就已经显现。疫情过后，面对恢复经济、回补消费等艰巨任务，文旅行政部门自然会进一步加强对文旅产业发展的重视，这当然是促进经济社会全面步入正常轨道所必需，但客观上会进一步弱化公共文化服务在文旅行政部门整体工作布局中的地位。离开了党委政府的高度重视，离开了行政管理部门的强力推动，公共文化服务的发展在一段时期内受到影响也是必然的。

凡事预则立，不预则废。准确把握后疫情时期公共文化服务发展的总体态势，有助于我们理性地、符合规律地调整战略、部署工作、推动事业发展。后疫情时期，公共文化服务需要确立内涵式发展思路，做好在人财物等保障条件紧约束状态下过“紧日子”的准备。要深刻理解和践行通过“完善”公共文化服务体系来提高服务实效性的要求，工作重点需要进一步向变革服务理念、激发内部活力、调整服务结构、优化资源配置、提高服务效能上转移。当然，有些并非是疫情直接导致但有可能对公共文化服务产生较大影响的问题，如“文旅融合”对公共文化服务的冲击，我们也应该及时发现问题，研究对策，防止在“文旅融合”过程中文旅产业和公共文

化服务偏离协调发展的轨道。

公共文化机构危机应对的重点和机制

疫情再一次把突发危机应对提到了各行各业面前。其实，公共文化机构应该重点考虑的危机应对，是具有自身特点的、和日常公共文化服务密切相关的可能出现的危机，主要是资源存储安全和利用者人身安全，如涉及资源存储的火灾、水灾等自然灾害，涉人身安全的场馆空间防护、群体聚集意外伤害等。《公共文化服务保障法》《非物质文化遗产法》《公共图书馆法》《博物馆条例》等现行有效的法律法规对此都有原则性的规定。另外，公共场所安全、消防、卫生等方面都有一些专门的标准或规范。

在危机应对方面，疫情带给我们的最大启示是常态化机制建设问题。有效的危机应对建立在常态化的应对机制建设基础上。《公共文化服务保障法》规定公共文化设施管理单位要加强公共文化设施经常性维护管理工作（第二十条），《公共图书馆法》规定公共图书馆要定期对设施设备进行检查维护（第二十九条），所谓“经常性”“定期”，都是着眼于建立常态化机制的规定。国外公共文化机构设立集中闭馆日进行例行的内务整理、设施设备维护制度值得我们借鉴。以日本为例，图书馆、公民馆等机构每年都有短则一周左右、长则半月之多的例行闭馆日，如东京都立图书馆是每年10天，东京都新宿区图书室是每月一天，固定在每月第三周的星期四，福冈县立图书馆每年有15天，千叶市、札幌市的公民馆，虽然没有明示是哪一天，但在闭馆日说明中都清楚地写明设有为了设施设备维护的闭馆日。这种闭馆日不是馆员休假，而是全员进行内务整理、设施设备检修、系统维护等工作，实际上就是一种常态化的、定期的安全检查和运行维护制度。有了这个制度，许多危机隐患在萌芽状态就被消除了。目前我国的公共文化机构有不少是全年无休365天开放，根本没有停下来仔细检点、发现隐患的机会。应该承认，365天开放对改变公共文化机构开放时间“行政化”发挥了历史性的促进作用，但我国的公共文化服务发展到今天，开放时间应该逐步走向规律、规范、可持续迈进了。因此，借鉴国际经验，建立健全常态化的危机防范机制应该提上日程了，具体说，就是所有的公共文化机构每年都应该有集中的、定期的、制度化的、全员参与的内务全面整理、设施设备检查维

护的时间。疫情启示我们，没有一个好的防范机制，危机出现之后再消灭，将会付出沉痛的代价。防患于未然最好的危机应对之策。

公共文化服务的专业化发展

就政府的行政管理来看，这次疫情暴露出来的问题之一，是地方卫生健康系统“外行领导内行”、专业的事没让专业的人去干的现象比较严重，媒体曝光的某卫健委主任“一问三不知”现象就是典型表现。由此推及到公共文化服务领域，引发的一个思考就是公共文化服务的专业化发展问题。现代公共文化服务有一个国际性的普遍理念，强调公共文化服务在专业职务基础上运营，所以美国建立了比较严格的图书馆员职业资格制度，日本有图书馆“司书”制度，公民馆“主事”制度，博物馆“学艺员”制度，目的都在于促进公共文化服务的专业化发展。联系我国公共文化领域的现实看，近年来，包括关键少数、领军人物在内的从业人员专业化素养不足、公共文化机构管理运行“机关化”等现象不时可见，这是影响公共文化服务高质量发展的重要因素之一。《公共文化服务保障法》提出了推动公共文化服务专业化发展的要求，《公共图书馆法》规定公共图书馆的工作人员要具备相应的专业知识和专业技能。目前已经有一些地方性立法从规范图书馆长任职条件做起对从业人员专业水平要求加以细化、具体化，如《广州市公共图书馆条例》规定，市级公共图书馆的馆长应当具有正高级专业技术职称或者具有五年以上图书馆工作经验的副高级专业技术职称；区级公共图书馆的馆长应当具有副高级以上专业技术职称或者具有三年以上图书馆工作经验的中级专业技术职称。《贵州省公共图书馆条例（征求意见稿）》中也有类似的规定，即便是最基层的县级图书馆馆长，也要求具有中级以上专业技术职称或者具有三年以上图书馆工作经验的初级专业技术职称。总的精神是体现专业化，去“行政化”。满足人民群众美好生活的期待是今后公共文化服务的战略任务，高质量发展是未来公共文化服务发展的主线。高质量发展对公共文化服务的专业化水平提出了更高的要求。服务专业化的根本是人的专业化，简单地说就是让专业的人做专业的事。推动公共文化服务高质量发展，必须弥补这个短板。

（2020-5-11 图情档学界公众号）

