

边界博弈视角下城市风险预警与防控

——基于上海市的调查实践

李琼¹ 杨洁²¹

(1. 华东理工大学, 上海 200237;

2. 上海交通大学, 上海 200030)

【摘要】:城市风险的广泛性与复杂性决定其识别与测量方法的各异,同时导致城市风险治理对策的各异。在应急管理部成立,应急管理体系需不断完善的背景下,基于边界视角构建“利益边界”“权力边界”与“权利边界”城市风险预警三维模型,可有效落实应急预警的城市治理实践,降低风险预判的专业性要求,并前置风险预警的政策环节。风险预警等级可划分为低度、中度、高度等级,经结合具体案例进行验证可以证明,风险事件中涉及边界因素越多,三大边界交织程度越深,引发城市风险的可能性越大,需采取的风险防控措施越复杂。

【关键词】:城市风险 风险预警 社会安全 风险边界

【中图分类号】:D630 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1002-6924(2021)3-0073-08

一、引言

随着国家总体安全观的提出与中华人民共和国应急管理部的成立,国家安全愈发成为国家治理的重要内容与中心环节,地方的应急管理实践也因此步入新阶段。这既符合国家整体利益的要求,也是对现实状况的组织与制度回应。我国社会当前正处在转型时期,客观存在的贫富差距、城乡二元化等作为经济增长和社会发展的伴生效应,并非以线性逻辑引发风险与危机,高强度的社会资本的流动使风险互相交织融合,它们在社会系统中组成互相联结的网状结构并不断动态延伸,直至与社会网络相重合,并随着利益的分化和重构加速风险在社会网络中的传导。风险管理的理论与实践都表明,社会系统越复杂,其蕴含的内在风险点就越多,系统中的“熵增”现象就越明显,风险管理的难度也就越大。^[1]城市各类风险的爆发成为愈发频繁的城市经济和社会活动的必然结果,城市风险的防控和应对在高频率的经济与社会活动下成为城市治理的常态化工作。

有学者提出,随着城市人口与建设规模的扩张,各种资源、市场、信息等在城市聚集,城市日益面临着诸如秩序失衡、人口对环境资源和公共服务的压力加大等结构性风险。当城市不能有效地实现自我更新,不能在制度和政策领域进行系统性的变革,这些风险就有可能引发剧烈的社会危机。^[2]2020年政府工作报告显示,我国常住人口城镇化率首超60%,其中上海市城镇化率达88.1%^[2],人口向城市的集聚催生了城市形态的演变与扩展,基础设施与建筑的相应配备使城市长期处于动态更新状态。当

¹**基金项目**:2020年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“基于贝叶斯网络模型的社会稳定风险评估与防控研究”(20YJA630034);2020年国家社会科学基金重大项目“基于灾变情境的应急社会学体系研究”(20&ZD151)。

作者简介:李琼,华东理工大学社会与公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向:应急管理与风险治理;杨洁,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,主要研究方向:应急管理与风险评估。

²①《我国城镇化率首次超过60%但成色有待提高》,见<https://news.sina.com.cn/c/2020-06-05/docircuyvi6918496.shtml>。

城市扩张迅速，广阔的消费市场在吸引人口涌入、创造物质财富和积累社会资本的同时，导致群体间新的竞争、矛盾、博弈或冲突的增加，使城市建设过程中的政治、经济、文化与社会风险交织联结，愈发具有多元性、不确定性与难控性。加之现代化社会下信息传播门槛持续降低，集发布者、传播者与接受者于一体的信息传播主体缩短了风险传递链条，扩大了风险作用边界，城市风险的预警与防控成为城市治理的规定环节。面对客观存在的社会风险和重大项目中的公众的安全问题、利益焦虑、权利欲望和三大风险心理，^①公共政策与项目的评价标准由“成本—收益”向“收益—风险”转变。^[3]

习近平总书记在2012年11月“落实党的十八大精神要抓好六个方面工作”时指出：对涉及群众切身利益的重大决策，要认真进行社会稳定风险评估，充分听取群众意见和建议，充分考虑群众的承受能力，把可能影响群众利益和社会稳定的问题和矛盾解决在决策之前。^②同年，中国共产党第十八次全国代表大会报告指出，要加强和创新社会管理，建立健全社会稳定风险评估机制。2015年，中办、国办发布《关于加强社会治安防控体系建设的意见》时强调：落实重大决策社会稳定风险评估制度，切实做到应评尽评，着力完善决策前风险评估、实施中风险管控和实施后效果评价……着力防止因决策不当、矛盾纠纷排查化解不及时等引发重大群体性事件。风险评估在制度中的常态化应对普遍城市风险的制度选择，是保障政府权威与公信力的必然结果，尤其随着社会主义民主政治的建设与公民权利意识的增强，城市各类风险事件的危害从扰乱社会秩序与阻滞政策执行扩散至对政策制定主体的质疑，威胁国家内部的稳定与团结，危及政权合法性。组织内部的稳定来源于成员对组织目标与组织行为的认可，在倡导国家总体安全观的新时期，制度体系对这一认可的回应不应仅仅集中于点状分布的风险评估制度，而要由点至面将其纳入更宏观更完善的应急管理体系，依据风险治理的多米诺骨牌理论^③与能量释放理论^④，提前打破城市风险的传递与聚集，重视城市风险防控与治理，构建完善应急预警与防控机制。

二、文献综述与问题的提出

随着城市发展建设中风险的多元与异化，风险治理理论在城市治理领域不断得到发展与实践，研究者基于不同的视角和理论，采取不同方法与指标对城市风险展开识别与测量。有学者用人口非正常死亡率、人均人行道占有率以及人均地面水资源占有率三项指征，作为评价城市风险性的依据进行研究^[4]。有学者引入利益相关者理论，提出重大决策稳评利益相关者为公众、政府、企业、专家等，政策实施本质上是政治手段参与社会价值的再分配，当前社会稳定风险归根结底是利益主体由于感知差异、利益争议等因素相互博弈的产物。^[5]有观点指出，厘清“风险感知—应对行为—社会冲突”的事态演化因果链，政府“好项目”、公众“不答应”的现实悖论激化后甚至引发社会冲突。^[6]也有学者通过多案例比较分析认为，城市社会风险包括政治政策类风险、项目进度类风险、社会安全类风险、舆情反馈类风险等，构建风险评估量表，并应用于诸多重大决策项目。^[7]

城市风险的广泛性与复杂性决定其识别与测量方法的各异，同时导致城市风险治理对策的各异，既有研究大致按主体将其划分为政府主导、技术运用与公众参与三个维度。政府主导的风险治理包括加强政府回应，打通风险沟通环节，^[8]通过资源整合完善城市风险治理的各项不足，^[8]从提升城市社会的文明自觉、生命自觉、伦理自觉及推进城市主体的身心自觉实现城市风险的防范与化解，^[9]加强社会资本培育从而提升城市风险与灾害治理的能力^[10]以及提升城市韧性^[11]等。技术运用主要集中于城市风险治理与先进技术的结合，如将城市公共应急管理 with 大数据时代的特点相融合，^[12]借助“互联网+”时代的各项技术打造公众参与城市风险治理的平台，构建响应的制度体系，^[13]将大数据应用至城市环境风险治理、城市公共与社会安全、城市健康风险治理^[14]等。公众参与的途径包括通过政府热线加强市民对城市风险治理的参与^[15]，加强社会组织参与城市公共安全风险治理^[16]以及创新社会治理，建立异地务工人员联谊会组织等^[17]。城市风险治理主体的丰富与途径的拓宽是提升风险防控与化解效率的

³①见 TAN S. The construction of social stability risk psychology Early—warning model for major projects—case study on nuclear power plant [R]. International Conference on Public Administration (ICPA 11th), 2015:728—737.

②习近平：《落实党的十八大精神要抓好六个方面工作》，见 http://www.gov.cn/lhdh/201301/01/content_2303402.htm。

③多米诺骨牌理论认为，突发伤亡事故的发生不是一个孤立的事件，而是一系列事件相继发生的结果。从社会环境、人的缺点、人的不安全行为，到物的不安全状态、事故、伤害，环环相扣。反过来看，如果移除这因果连锁中的任意一块骨牌，事故过程就可以被中止，达到控制风险、避免事故发生的目的。

④能量释放理论认为风险或者事故的发生是不断聚集的能量无规则或者意外释放造成的。若要降低风险或者事故的严重程度、遏制其负面影响，有多种可行措施，比如防止能量的聚集、减少已聚集的能量、防止已聚集能量的扩散、隔离易损对象、加强防护等。这一系列的措施其实都是对能量释放进行逐步消解的过程。

未来方向。作为风险的来源之一与风险威胁与损害的对象，将公众的感知纳入城市风险治理符合我国城市风险防控的政策趋势与现实要求。尤其 2016 年之后，我国迈入了“防范和化解重大风险”攻坚期，政策对于社会稳定风险的倡导发生了深刻转型，将其提升到国家安全体系的高度，相关研究进入了新阶段。政策导向和社会热词逐渐转为“防范和化解重大风险”“防范和抵御安全风险”等。2017 年党的十九大报告将防范化解重大风险摆在必须打好的三大攻坚战的首位，2018 年应急管理部的成立进一步昭示国家与社会安全在我国整体发展中的战略地位。这一背景下，如何提升城市风险识别的效率，使城市风险防控与新时代下不断完善应急管理体系的要求相适应，成为城市风险治理研究面临的重要问题。本文基于这一背景，以上海市多个实地调研的城市风险评估为案例构建模型，从公众参与的视角切入，以风险事件中主要利益相关者的风险感知测量结果为依据，解构城市风险应急预警机制可行的建构思路。

三、边界理论:城市风险的产生逻辑

随着社会转型时期矛盾与冲突的多元与频发，社会资本在不断积累的同时，也使风险成为社会网络的组成部分。新的社会时期中不断产生的新问题、新现象牵引着不同利益群体围绕新诉求展开群体间的博弈与动员，旧有的利益、权力与权利形成的边界在利益群体展开动员的过程中不断解构与分化，为维护原有边界，既得利益群体与新生群体展开博弈，招致风险与危机的爆发。此处的“边界”概念，并非传统意义上的物理区隔，而是指能够区分相互冲突的某些群体、组织或结构之间的自我规定，也是形成他们之间相互活动、彼此作用的重要中介，同时也是特定时空、历史时期的社会结构、系统的存在范围和活动领域。^[18]
³²齐美尔认为，个人及群体之间的界限概念使变动、扩展、入侵、融合更加易于理解，是邻里关系的紧张状态在空间上的表示……
^{[19] 466} 他们被一些明显意识到的边界所包围。^{[19] 464} 一个国家或社会正是基于这些边界及其构成，各个结构组织制度之间，才能形成良性互动的制度中介，进而给出了各个社会主体、组织结构之间的行动领域。^{[18] 1} 边界是一个健全社会利益分割、组织与制度分界的依据，一旦这些边界遭受冲击，边界内的固有的制度分割被冲破，社会之间的利益与制度等格局就会动荡与重新分化，不可避免地导致过程中的矛盾与博弈，引发危机与冲突，并扩散发酵成为威胁稳定的风险后果，进而导致群体性事件的产生与城市风险的爆发。

将边界概念引入群体性事件，构建城市风险的预警机制是现代化城市治理中风险冲突频发的内生需求，也是我国应急管理体系不断完善的外生动力。2020 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国土地管理法》第四十七条明确规定，县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，通过召开听证会、保证补偿落实等规定保障被征收人的一系列合法权利。《土地管理法》的修订是总体国家安全观践行背景下，国家法律对城市建设中各利益相关者的权利与利益边界的重新界定，是对我国拆迁征收等城市建设工作长期展开且争端冲突普遍存在这一现状的法律回应。在这一基础上，本文以作者曾主持、参与的上海市三个城市风险调查实践为例，将引发城市风险的各因素解构为利益边界、权利边界与权力边界三个维度，构建城市风险应急预警机制三维模型，为应急预警工作提供思路。

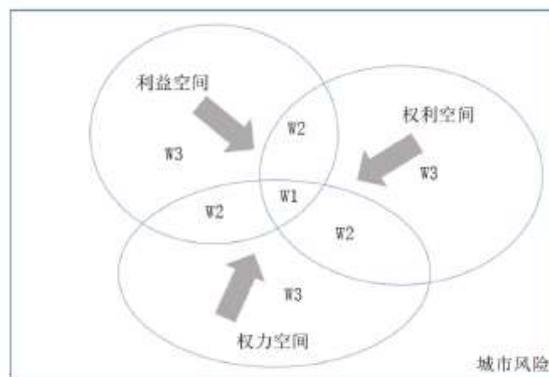


图 1 城市风险预警等级示意图

城市建设中的各项政策措施改变了标的群体所处的外部环境，冲击了政策主体之间原先的利益、权利和权力空间布局，空间布局的改变必然引起对应边界的扩张或萎缩，具有相同诉求的利益群体以实现诉求为目标展开群体动员，引发边界间博弈与重构，边界从不断分化直至趋于相对稳定的过程，为城市风险提供了产生与爆发的条件。根据引发风险的边界博弈逻辑，本文将预警(Pre-Warning)等级划分为W1, W2, W3三个等级(见图1)。当城市风险中利益空间、权利空间与权力空间互相交织产生边界间博弈时，将其划分为高度预警，用W1表示；当城市风险中利益空间、权利空间与权力空间任意两者的边界发生互相博弈时，将其划分为中度预警，用W2表示；当城市风险中利益空间、权利空间与权力空间任意一类边界遭受冲击并发生边界的位移时，将其划分为低度预警，用W3表示。

利益边界博弈指城市建设中各项目的推进引发城市风险中各群体的利益空间变动，从而导致的边界在原有规则下的向外拓展或向内萎缩。城市建筑的更新与城市面积的扩张带来城市内部产业布局的重新规划与产业结构的重新调整，更新的过程也是对旧有事物的淘汰过程与攻击侵入过程，涉及财富的分配与利益的重组。利益结构是社会系统的深层结构，是社会和政治运行内在动力的源泉^[20]，利益边界的划分决定了边界内利益群体的所得利益，各群体希望在利益结构中占据优势地位必然导致利益群体的利益摩擦、利益博弈与利益斗争。

权利是一定社会结构中以社会规范方式如法律、社会习俗、公共舆论、道德原则等所肯定的主体的行为自由，多表现为一种资格、选择、主张或利益。^{[19] 200}城市治理的新手段在引进新事物带来新变化的同时，必然会打破原先认定的规范、制度、原则。在旧有权利边界保护下的群体难以认同权利空间的萎缩，新生事物也难在传统的制度与规范下为自身权利找到合理合法的依据，新旧群体在自身权利诉求的驱动下以扩张权利空间为目的展开权利边界的博弈导致的一系列混乱与失序即为城市风险所在。

权力边界的博弈相对于利益于权利边界表现得更加隐晦且难以察觉，在城市的工程建设中，博弈的一方往往是政府本身。德国社会学家达伦多夫认为，冲突是由权力分配而非经济因素引起。因此，使各利益集团各司其事虽时常会有一些小冲突，但可以限制严重冲突的集中爆发。^[21]清晰明确的权力边界划分是维护社会稳定的重要条件。但是经济人特性下地方政府与公务人员为追求组织利益或政绩，选择突破既定的权力边界，以追求更大的权力空间，权力主体之间的利益关系在城市重大事项推进中遭受冲击，因此引发相应风险。

四、边界博弈:城市风险应急预警模型

基于边界理论，本文构建城市风险应急预警机制三维模型，从原点出发，将X轴设为利益边界(Interests)，Y轴设为权力边界(Power)，将Z轴设为权利边界(Right)分别用字母I, P, R代表。W3为分布在利益边界上的点{I1, I2, I3...In}与分布在权力边界上的点{P1, P2, P3...Pn}的点以及分布在权利边界上的点{R1, R2, R3...Rn}的点的集合，当城市风险事件的取值为In, Pn, Rn任一点，则属于W3集合内，为低度预警。P轴R轴组成的平面中的点{(P1, R1), (P2, R2)... (Pn, Rn)}与P轴I轴组成的平面中的点{(P1, I1), (P2, I2)... (Pn, In)}及R轴I轴组成的平面中的点{(R1, I1), (R2, I2)... (Rn, In)}的集合为W2，当城市风险事件的边界取值为三个平面内任意一点，则为中度预警。W1为P轴I轴R轴组成的三维空间内的点{(P1, R1, I1), (P2, R2, I2)... (Pn, Rn, In)}组成的集合，当城市风险事件的取值在集合范围内，则为高度预警。进而，结合实践案例，运用城市风险预警模型进行分析与验证，探究城市风险事件中社会风险与利益、权利以及权力边界的内在逻辑。

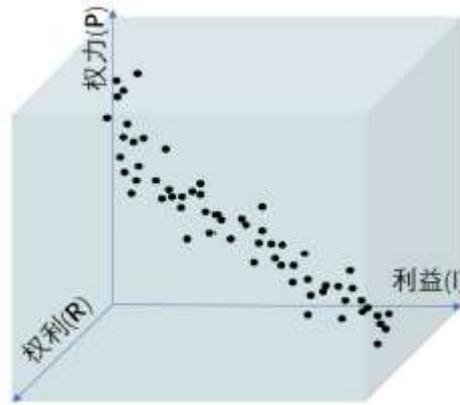


图2 城市风险预警三维模型

(一) 低度预警

1. 案例概述

为根据国家战略部署，落实国家十三五信息化规划和分级分类推进新型智慧城市建设的有关要求，完成以云数联动为核心的新型智慧城市总体框架设计，2018年，上海市拟于X镇打造涉及90个小区，10万余户居民的大型“智慧安防社区”，计划从应用管理系统、技防设施、人防措施三个方面布局，以进一步提高社区治安防控能力和公共安全水平。90个社区中2个为高度配置，14个为中度配置，74个为低度配置，依托智慧社区应用系统，实现门禁人脸识别、智能门磁、楼宇门控、地库门控等以安防为主、兼顾民生服务功能的一体化智慧社区管理平台。在访谈中作者发现，居民整体情绪平稳，态度乐观，对“智慧安防社区”呈现良好的接受态度，项目推进预期顺利，城市风险预警等级为W3低度预警。

2. 风险预警分析

权利边界:数据安全下的恐惧心理。权利空间的萎缩与边界的动荡成为“智慧安防社区”建设中较为突出的因素。信息化时代技术的高速发展使信息数据愈发具有两面性:一方面，它们是组成社会资本、结成社会网络的重要条件，在信息社会中，已经可以与物质、能源一样成为使拥有者获得自身利益最大化的重要博弈资本;另一方面，信息数据的恶意传播、泄露与不法使用已经成为威胁人的基本权利与财产安全的重要因素。“智慧安防社区”中，车牌识别、人像识别、WiFi嗅探、视频全覆盖、门磁、电梯监控等需要对居民人脸进行录入与识别，并对手机信息进行一定程度上的监控。设备运转的过程中，社区居民的大量个人信息被统一采集与上传至云平台，由云平台作为巨型计算中心、数据中心及用户中心进行统一处理。相关部门在基于信息集成提升社区治理能力与公共服务效率的同时，增加了社区居民面临的潜在数据安全风险，一定程度上也侵犯了居民的隐私权。项目访谈过程中，相关部门的负责人在基于本部门的工作内容对风险进行预测时，也表达了对这一点的担忧。

“越住在高档(社区)的可能对生活的要求更加高，对隐私之类的东西比较在意，低配的商品房就简单了，总体就是车辆识别，门口的那种。”(安管中心T主任)

“有的属于高档小区，但是建设年份偏早，设施不一定那么完善，但他们的维权意识、个人隐私保护意识肯定也不比新生的高档小区差，所以这方面可能有点问题，事先宣传和铺垫的工作比较重要。”(房管所W所长)

“都有的，小区有报警系统，我们这里也有，都是连通的。所以智慧社区对老百姓来说是个好事，对我们政府来说也是节

约了大量人力，创新了社会治理，至于其他方面，个人隐私方面，我们也可以通过技术手段，我们需要的时候可以看到，不需要的时候我们也不会去看。”（网格化中心 S 主任）

（二）中度预警

1. 案例概述

为实现“革新城市形象，与国际化大虹桥接轨”的目标，上海市于 2017 年启动 L 镇“城中村”改造项目。L 镇“城中村”地块改造总面积为 527.8 亩，前期投资约 100 亿，拆迁涉及 1000 余户老百姓与 30 多家企业，拆迁的房屋类型包括宅基地房屋、集资房、商品房、公租房等居住房屋，以及国有、集体土地企业、商办用房（门面房）等非居住房屋，涉及的房屋产权类型复杂、核心利益相关者复杂多样。作为 PPP 项目，L 镇政府在城中村改造项目中承担拆迁主体的责任，企业则是提供资金的责任，L 镇实行“原拆原建”的政策，即各类房型拆除后将在原地给予拆迁户补偿。访谈中作者发现，因 L 镇城中村改造面积大、改造房型多、现实情况复杂，部分被访者负面情绪明显，存在抗拒沟通的现象，并且已经采取了规模较小的抗争行为。博弈行为集中于利益及权利边界，城市风险预警等级为 W2 中度预警。

2. 风险因素分析

利益边界：利益诉求的非一致性。推进 L 镇“城中村”改造项目符合多个利益主体的整体利益方向，政府部门通过完成地块改造完成城市的建筑更新，民众能够得到补偿安置，因此项目阻滞主要来源于政策标的群体内部对于利益分配的不认同。作者发现在具体执行的过程中，补偿标准不同是造成利益空间的不稳定与动荡的主要原因。比如有国有土地与集体所有制土地适用不同的补偿标准，但是商品房与门面房却采取同样的补偿标准，宅基地补偿以户为标准每户 310 平方米而不以宅基地上的建筑面积为标准。L 镇政府在制定征收补偿办法时是依照规定和现实情况做出的决策，但是由于同一项目中适用标准的复杂使不同主体因不同的利益所得产生了心理落差，并采取各种行为进行利益空间的争取。L 镇需要动迁的门面房位于商品房的一楼，当年购入价格与商品房持平，且面积较小，与此次规划新建的门面房在面积与地理位置上的巨大差异使“原拆原建”难以适用门面房，因此 100 余位门面房主在对 L 镇未来房价的高度预期下，组建了微信群，共同约定以不同意拆迁为目的阻碍项目推进。宅基地的问题在于多子女与离婚户对利益的争取，不同建筑面积适用同样的补偿标准是 L 镇依据房屋搭建时的限高做出的公平决策，因此宅基地拆迁补偿中利益群体整体平稳，诉求激烈者难以采取大规模抗争行为，行动主要以信访为主。

“基本上了解下来，老百姓还是想搬迁，老百姓要求尽快征收补偿工作，解决居住环境恶劣的问题。”“老百姓想要补偿的标准比较高，这是利益方面最大问题，多子女和离婚户的事（利益诉求），矛盾也是比较大。”“钉子户主要是门面房，他们建了微信群聊，希望能抱团。门面房量大、群体多、抱团多、工作量大，风险比较大……不能预期以后的价格，只能按照现在的实地价格。”（L 镇动迁办工作人员）

“这是难度最大的一部分，门面房户主想要换门面房。考虑到价格收益的问题，门面房户主预期未来的收入会增长，不愿意换成商品房。我们对门面房的标准和公房一样，按照 1:1.4 的标准算。但门面房有奖励费，相当于速迁费，比公房更多，逾期取消。”（L 镇综治工作中心工作人员）

权利边界：利益主体的劳动权。L 镇“城中村”地块改造涉及 1000 余户居民，房型多样、主体复杂。利益主体的多元不仅导致利益诉求的多元，也导致权利诉求的多元，L 镇政府需对利益主体作出积极回应，避免其为争取权利空间采取的抗争行为。民众在“城中村”项目中权利保障的缺失导致的权利空间的萎缩可能促使其采取抗争行为，这一群体规模与其可能采取的抗争行为规模成正比。我国《劳动法》第二章第十条、第十二条对于国家在就业方面的责任作了明确规定：“国家通过促进经济和社会发展，创造就业条件，扩大就业机会。”“地方各级人民政府应当采取措施，发展多种类型的职业介绍机构，提供就业服务。”但案例中“城中村”地块改造将农民的宅基地置换成 310 平方米的商品房，导致缺乏就业能力的农民失去土地。《劳动法》将提供

就业机会和培训劳动者认定为国家的义务，但是这一问题在该项目中难以得到解决。

“在拆迁征收的过程中有两个问题目前尚未能解决，一是未到 80 岁、有重大疾病的老人的安置办法还待完善，征收时不考虑重大疾病补贴。其次是对老百姓的就业培训等问题，尚没有能力解决。”（L 镇征收补偿办工作人员）

（三）高度预警

1. 案例概述

2017 年，上海市 Q 区为建成生态宜居的现代化城市，增强区域综合竞争力，促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，开始逐步建立人口综合调控政策体系，分解出的任务之一是加强公共服务，完善梯度化服务体系，具体措施包括通过全面梳理随迁子女看护点现状与农名工子弟学校现状，制订管控计划与关停计划，加大公办学校来沪学生资格核验力度，明确公办学校中户籍学生占比目标和考核措施，在 2—3 年内对 Q 区内生源枯竭的农民工子弟学校实行逐步关停。2017 年 7 月首先关停的 4 所小学有 3 所在 H 镇，3 所学校共有学生 1428 名，其中上海学籍学生 874 名（90%的家长当时符合学籍要求，学生入学后，家长不继续缴纳社保），554 名学生非上海学籍（不符合上海市入学条件，由学校私自招生）。在政策执行过程中，H 镇爆发规模较大的群体性事件，学生家长情绪极其激动愤怒，并在向调研人员哭诉，表示“实在不行我就去南京路（游行）”，利益、权利与权力边界呈现明显的博弈现象，城市风险预警等级为 W1 高度预警。

2. 风险因素分析

权利边界：失去保障的受教育权。H 镇外来人口密集，经济发展程度较高。原来由政府委托办学的 7 所民办学校在 2018 年合同到期，H 镇呼应区委政府控制人口政策导向，将其中三所学校报告给镇党委政府，决定拆除学校。H 镇拟在学校拆除后对学生采用“新人新办法，老人老办法”分类施策，参照 2014 年上海出台的“两证”入学的政策，对 2014 年之后入学的学生需要重新审核，之前入学的学生不进行审核，直接安排学校就近分流。实地调研中发现，大部分家长在孩子取得入学资格后未继续缴纳社保，导致入学条件再次审核难以通过，且 H 镇居住证办理需 6 个月时间，当时已值 6 月，家长明显难以在规定时间内通过入学条件的审核，且来不及联系新学校就读，如果学校直接关停，大量学生面临休学失学风险，受教育权遭受威胁。“2017 年 6 月 12 日，家长突然被通知要拆迁学校，附近学校拆迁时，家长有询问，但是都被告知没有得到任何通知。”“没有收到拆迁通知，转学怎么转？学籍怎么转？没有相关文件正式通知。家长们都比较散，没有意见领袖。废弃的小学为什么不能让孩子暂用一下？没有正规的人为我们说话，一有意见领袖，就被抓起来。镇长有出来为我们说句话吗？没有政府部门出面向我们说话。”“我们不能接受孩子没有学上，不要求孩子能获得多好的教育，相比老家，已经对目前教育很满足。孩子没学上，家长真的能狗急跳墙。”（H 镇被关停学校学生家长）

利益边界：角色驱使下的利益选择。Q 区农民工子弟学校早期为私人性质，2008 年起，为贯彻落实《国务院关于解决农民工问题的若干意见》《上海市人民政府关于本市做好农民工工作的实施意见》和《上海市教育委员会关于进一步做好本市农民工同住子女义务教育工作的若干意见》，根据市教委的部署，三年内将区内所有已招收农民工子女的简易学校（私人举办）纳入民办学校管理体系，以保障随迁子女接受义务教育的权利。几所学校因具有私立性质，趋利性较为明显，管理建设中存在不规范行为，招收了没有学籍的学生并且向家长承诺转学籍。此外，学校区域存在大面积的违章建筑，皆属于学校自行改造与扩建，若进行拆除，学校私自搭建的建筑及其中设备难以得到补偿，学校教师的安置问题也尚未解决，维持现状是作为学校一方最合理的利益选择。学校延迟将关停消息通知家长，使家长难以提前做准备，存在将家长联合为利益共同体的心理，导致了通知下达后极其激烈的情绪反馈。

“我们来 20 年了，98 年来上海，小孩才 9 岁，回老家饭都吃不上，无法生存，就差去跳楼了。”“如果有相关规定设定相应门槛，家长们也有心理准备，也愿意自觉离开。但现在没有缓冲期，无法接受。年中驱赶，让家长们不知道如何计划。”（农民

工子弟学校学生家长)

“我们认为校长鼓动学生家长来上访，转移矛盾。4月份，给8所学校校长召开会议，明确要关停学校，但是校长没有及时告知家长。”(社会事业发展办公室N主任)

“Q区23所农民工学校2014年开始通过不同方式向政府部门反映、提交诉求，对老师进行培训，使老师可以跳槽，对有实力的学校进行合并，导致今天学生减少，学校萎缩，没有对老师、学校有步骤地进行安置，没有相关部门回应校长，政府无视。”(某农民工子弟小学校长)

权力边界:行政发包制下的政绩追求。制度经济学的国家理论认为，政府在公共管理中扮演双重角色:作为公共利益代表，政府会为长远公共利益进行制度创新;作为统治者，则会谋取个人或团体利益最大化。[22]行政发包制下，上级任务被层层分解后由各级政府具体展开工作。Q区区政府面临人口管控与教育公平的双重压力，但是H镇政府因无需承担教育工作，更倾向于采取较为立竿见影的措施手段快速实现人口的管控，从而忽略了教育公平。H镇政府在人口管控的压力与政绩追求下，加速学校关停步骤并且加设审核工作，其权力空间的扩大挤压了原有的权力边界，导致了明显的冲突与矛盾。

“区政府希望逐步关停，用两三年的时间。学生经费由区政府统筹安排，镇政府不管教育，唯一压力就是人口控制。”“学校关停是H镇自己提出要求的，不是区政府要求。H镇有7所学校，已经关了3所，还有4所。镇里要拆违，就把民办学校拆迁了，区政府希望别拆迁，拆迁是镇政府的决定。”“第一份告知书商榷了好几天，区政府也看过，所有人都确认没问题后，盖章确认。但是镇政府临时更改告知书内容，但没有向区政府进行详细报告。”(Q区教育局工作人员)

五、结语与讨论

风险评估工作在城市建设中的广泛开展是风险社会下规避和预防城市风险的有效实践，评估的时间点越在政策制定与执行的前端，其对城市风险的防控作用的效果越明显。但风险评估的结果因评估主体、评估方式及评估者的专业水平各异而具有较大差异，且难以克服部分地区仍然存在的“形式主义”弊端，评估的准确性和真实性难以控制，其在城市风险防范中的真实效用难以把握。城市风险三维模型的预警基于科学的风险调查实践构建，在政策环节上更前置于稳评工作，利益、权力与权利空间的挤压与边界的突破可依据政策的具体内容展开初步分析，于稳评工作开展前作出风险预判与预警。低度预警阶段，政府仍可通过常态化管理进行防控，通过消、减、防、缓等措施化解风险，遵照应急预案，各部门针对危机的类型分类负责，力求在低度风险阶段化解危机;在中度预警阶段，利益诉求不断升高的同时，很大几率伴有权利的执行困难或是权力主体的相互间博弈，又或是社会规范的冲击与权力重构的碰撞等。此时仍可使用应急管理的常态化模式进行响应，实施高效应急处置，各司其职，力图在中度预警阶段缓解舆论压力，规避突发事件的进一步演化;高度预警时，该风险已经上升为重大公共危机事件，发生概率极低，灾难性后果比较严重，仅仅依靠常态化的应急管理并不能够实行有效治理，此时应当采用统一领导、综合协调的非常态化的应急响应措施。在城市风险预警三维模型中，高度预警即分布于三维空间中的各点 $W1(Pn, Rn, In)$ ，各风险事件中利益、权利与权力边界的不同状态决定其在空间中分布的位置有所差异，各高度预警风险点之间在空间上的分布线性规律即城市风险治理需极力规避的“风险红线”，是城市风险爆发的预警“阀门”，也是未来城市风险治理的理论与技术需不断探索与精确定位的目标。

参考文献:

[1]童星. 风险危机管理研究新视角[J]. 江苏社会科学, 2008(6):1-6.

[2]李友梅. 城市发展周期与特大型城市风险的系统治理[J]. 探索与争鸣, 2015(3):19-20.

-
- [3]童星. 中国转型期社会风险与治理[J]. 中国党政干部论坛, 2017(5):7-11.
- [4]宋俊岭. 城市风险性评价指征[J]. 北京城市学院学报, 2006(3):40-43.
- [5]张玉磊, 朱德米. 重大决策社会稳定风险评估中的利益相关者参与:行动逻辑与模式构建[J]. 上海行政学院学报, 2018(5):70-81.
- [6]黄杰, 朱正威. 风险感知、应对策略与冲突升级——一个群体性事件发生机理的解释框架及运用[J]. 复旦学报(社会科学版), 2015(1):134-143.
- [7]李琼, 杨洁. 智慧社区建设中社会稳定风险的识别与测量——基于上海市 X 镇的实证研究[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2019(3):45-55.
- [8]詹承豫, 宣言. 城市风险治理中的风险沟通制度——基于 30 部法律规范的文本分析[J]. 行政法学研究, 2016(4):97-107.
- [9]李颖. 基于资源整合的城市风险治理研究[J]. 理论与改革, 2016(5):124-128.
- [10]陈忠. 城市社会的生命自觉与风险治理——一种城市哲学与文明批评史的视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018(2):48-56.
- [11]赵延东. 培育应对特大型城市风险挑战的社会资本[J]. 探索与争鸣, 2015(3):27-29.
- [12]肖文涛, 王鹭. 韧性城市:现代城市安全发展的战略选择[J]. 东南学术, 2019(2):89-99+246.
- [13]周芳检, 何振. 大数据时代城市公共安全应急管理面临的挑战与应对[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(1):117-123.
- [14]杨冬梅. “互联网+”时代公众参与城市风险治理新路径[J]. 行政论坛, 2016(6):103-106.
- [15]周利敏. 迈向大数据时代的城市风险治理——基于多案例的研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2016(9):91-98.
- [16]刘红波, 王郅强. 城市治理转型中的市民参与和政府回应——基于广州市 150 个政府热线沟通案例的文本分析[J]. 新视野, 2018(2):94-101.
- [17]董幼鸿. 社会组织参与城市公共安全风险治理的困境与优化路径——以上海联合减灾与应急管理促进中心为例[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(4):50-57.
- [18]李琼. 政府管理与边界冲突:社会冲突中的群体、组织与制度分析[M]. 北京:新华出版社, 2007.
- [19](德)齐美尔. 社会学——关于社会化形式的研究[M]. 林荣远, 译. 北京:华夏出版社, 2002.
- [20]李景鹏. 当代中国社会利益结构的变化与政治发展[J]. 天津社会科学:1994(3):31-37.

[21] (德)达仁道夫. 现代社会冲突[M]. 林荣远, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 3.

[22] 李琼, 吴姿怡. 政策抗争中地方政府风险收益与回应选择逻辑研究——基于三个地方政策抗争案例的比较分析[J]. 公共管理学报, 2019(3): 27-38+169.