

论公共安全合作能力建设 缘起、结构和路径

◎翟军亮 (中国矿业大学 文学与法政学院 江苏 徐州 221116)

◎吴春梅 (华中农业大学 马克思主义学院 湖北 武汉 430070)

摘 要:公共安全服务从垄断供给走向合作供给的历史转型需要以合作能力建设为支持以解决“合作规模很大而效果偏低”的问题。但学界有关公共安全合作能力建设的研究较少。基于此,在分析公共安全服务供给演变的历史趋势与转型之困的基础上,以协同合作和能力建设理论为基础,建构了涵盖微观—中观—宏观等三个层次的公共安全合作能力建设体系。其中,个体能力建设处于基础地位,组织能力建设处于中枢地位,环境能力建设起着保障作用。针对我国公共安全多重转型的现状,须以个体能力建设为基础、以组织能力建设为中枢、以环境能力建设为保障来强化三者之间的协同效应。

关键词:公共安全 协同合作 合作能力建设

中图分类号:D63 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2016)01-0041-05

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2016.01.008

公共安全服务供给是解决公共安全问题的核心工具。随着我国市场和社会力量的不断崛起,公共安全服务开始由单中心的政府管制模式向多中心协同供给模式转型^[1],公共安全服务总量极速提升,质量不断提高。但是,仍然难以满足日益增长的公共安全需求,公共安全系统依旧脆弱,公共安全事件依旧频发,造成的经济社会后果日益严重。表面原因在于我国公共安全协同供给所面临的“合作规模很大而效果偏低”的困境,根本原因在于多元主体间的协同合作能力偏低。国外学界已开始探讨如何通过合作能力提升来促进公共安全治理^[2],但国内学界尚未关注这一问题。十八届三中全会报告指出,要改进社会治理方式,激发社会组织活力,健全公共安全体系。在此背景下,探讨如何加强公共安全合作能力建设对有效应对公共安全挑战具有重要意义。

一、缘起:公共安全服务从垄断供给走向合作供给的历史趋势与转型之困

在阶段性问题的导向下,公共安全服务逐步实现了垄断供给→多元供给→合作生产→合作供给的转型。这种继承基础上的梯度发展态势既推动了公共安全管理向公共安

全治理转型,也催生了公共安全合作能力建设的内在需求。

(一)公共安全服务垄断供给

传统公共行政阶段,政府依靠科层官僚体制垄断公共安全服务供给,实行强制性供给,承担全面责任。例如,针对公民的秩序、规制和安全需求,建立了依赖于政府官僚体系尤其是警察体系的公共安全服务体系;针对潜在和发生的公共危机,建立了应急管理机构,出台了应急管理法律法规。但是,政府垄断供给直接导致公共安全服务供给领域开放性偏低,社会经济发展导致公民公共安全需求偏好多元化,再加上科层官僚制回应性偏低等原因,公共安全服务垄断供给陷入“效率悖论”,预示着新型模式的产生。

(二)公共安全服务多元供给

新公共管理阶段,公共安全服务供给开始通过市场化和社会化途径进行,即“建立一个可靠的、有效的、竞争性的、公开的公共采购体制,把提供公共物品和服务的生产转包出去,通过合同形式购进中间形态的产品与服务”^[3]。以西方国家20世纪70年代的公共服务民营化改革为始端,大量公共安全服务通过合同外包、特许经营、志愿服务、补助、政府间协议、使用者付费等形式交由市场和社会组织来

收稿日期:2015-07-25

基金项目:国家社会科学基金项目“美国矿山安全治理的政治过程研究”(12CZZ008);国家社会科学基金项目“新农村社会建设中的公共产品供给研究”(06BSH013);教育部博士点基金项目“能力建设条件下社会学习对农村公共服务决策优化的影响研究”(20130146110011);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“农村社会风险治理中的主体能力建设研究”(2014XT07)

作者简介:翟军亮(1986—),男,河南安阳人,博士,讲师,从事公共服务管理研究;吴春梅(1966—),女,湖北麻城人,院长,教授,博士研究生导师,从事公共服务管理研究。

提供。例如,美国政府通过雇佣安保公司来提供巡逻服务;英国警察局要求报警响应服务的用户支付一定的费用,看守所管理、法庭保卫、十字路口的交通疏导等支持性、辅助性警察服务以合同形式外包已经成为西方国家的通用做法。其次,公民是顾客,开始以需求者、消费者和评价者身份有限参与公共安全服务供给。例如,英国的“下一步”行动方案、公民宪章运动等均强调了公民在公共安全服务供给中的重要作用。尽管新公共管理运动通过竞争来提升公共安全服务供给效率,但竞争并不是万能处方,不能根治政府效率方面的弊病^[4]。一方面,通过竞争达致效率的提高需要政府不断提升其管理公私伙伴关系的能力,能够成为“精明买主”,需要加强政府的网络治理能力建设;另一方面,竞争引致“碎片化政府”的产生,需要加强跨部门合作能力建设^[5]。

(三) 公共安全服务合作生产

新公共服务阶段,公民权凸显,公民开始全面参与公共安全服务供给,并与政府等组织一起承担提供公共安全服务的责任,以公共安全服务社区化和合作生产运动为代表。实践中,典型体现为以美国为代表的西方国家盛行的以合作生产为基础的社区警务模式。合作生产,建立在“公共服务是公民和政府官员活动的共同产品”^[6]的认知基础上,是指“有明确意图的公民从事的一些行动,他们意欲拓展或贡献于公共机构的行动,并表现为共同的参与行为”^[7]^[81]。社区警务模式将社区居民参与与社会警务管理放在首要位置,强调通过警察与社区居民的共同努力来改变以职业化、效率与控制为特征的传统警务管理模式,并在警察局与邻里居民之间建立合作伙伴关系,实现治安服务社区化等目标^[7]^[81-83]。需要指出的是,虽然新公共服务理论通过强调公民对公共安全服务的全面参与,矫正了因新公共管理理论过度强调市场化所导致的公共安全服务碎片化、公民权被忽视等问题,并在社区层面取得了较大成功,但新公共服务理论并没有为多元主体间的协同合作提供具体的、制度化的框架或机制,仍需要深入探讨。

(四) 公共安全服务合作供给

公共价值管理阶段,公共安全服务通过构建主体网络和供给网络来实现合作供给。一是公共安全服务供给主体由政府、市场组织、社区组织和公民等组成,共同承担实现公共安全服务目标的责任。二是根据公共价值、环境、情景因素、任务性质、可用技术与资源等因素构建开放而实用的公共安全服务供给网络并根据上述因素的变化来调整网络。三是主体之间通过建立起彼此信任、合作关系来维护供给网络的整体功效,实现公共安全服务供给网络的良性运转。具体包括:主体之间应建立高质量的信任关系,形成资源共享、彼此依赖、互惠合作的公共安全服务供给网络运行机制,建立不局限于合同的、较为稳固持续的长远合作关系以利于应对社会环境的复杂性、多样性和动态性所带来的挑战,确保公共安全服务供给过程中各主体间互动关系的

稳定性。公共价值管理通过主体网络和供给网络的建构,在一定程度上解决了多元主体间的制度化合作机制问题,使公共安全服务的动态供给成为可能。但是,公共安全服务合作供给网络的良好运行,以高水平的网络设计、制度设计、网络管理能力为条件,且依赖于多元主体的公共精神和高水平社会资本存量,使其在具体实践中存在一定难度。

综上所述,科层管理向网络治理转型以及公民等主体参与广度、范围、深度和强度的不断拓展与加深推动了公共安全服务供给中政府部门之间的内部合作向政府、市场、社会、公民个体等多元主体间的跨界合作转型,推动了依赖于科层体制的权力线逐渐向依赖于网络的行动线转型,也催生了新的需求,即如何建构一种新的框架以增进跨界多元主体在初级合作基础上进行协同的可能性。毕竟,多元主体间很有可能面临“合作规模很大而效果偏低”的困境。在公共安全服务垄断供给中,科层体制中权力的强制性保证了政府内部合作的顺利运行。在多元供给中,公共安全项目及由此而产生的具有约束力的契约关系链接起政府与市场组织之间的合作关系。那么在公共安全服务合作生产和合作供给中,如何来保障政府、市场组织、社会组织和公民之间的合作关系有序、有效进行?进一步来讲,这种新的框架必须解决以下四个难题:一是公共安全问题治理理念层面,必须推动以政府本位为理念的思维模式向以公民本位为理念的思维模式转型。二是主体关系层面,必须解决如何有效推动政府回应向政府与公民平等合作转型这一难题。毕竟政府与公民之间中心—边缘关系已经深刻改变,将逐步实现强制→委托→回应→合作的转型。回应与合作的区别在于:回应是针对作为顾客和消费者的公民需求的被动反应,其基础理念来自市场;合作强调政府在与公民合作过程中所体现出的道德价值,在此过程中,多元主体既不是公仆也不是技术专家,而是特定情境中的社会行为主体^[8]。三是价值取向层面,必须解决由工具理性向工具理性与价值理性协调发展转型中所面临的“公共参与难题”,即如何将多元主体的多元偏好与目标与公共安全问题解决相结合,将不同层次的、实质性的多元主体参与纳入到公共安全问题治理中,实现以共识与信任为基础的集体行动。四是公共安全问题解决路径层面,必须解决由理性建构向社会建构转型过程中有效整合政府、公民等多元主体的参与行为并“依赖各种伙伴关系、协议和同盟所组成的网络来从事并完成公共事业”^[9]^[6]等难题,毕竟公共安全问题是在与公民休戚相关的现实政治、经济、文化和社会中产生和界定的,问题的解决也必须以社会实践为基础。正如金和斯蒂福斯所认为的:“我们正在远离依靠政府来解决我们自身问题的途径……然而……我们仍然缺乏支持社区治理或集体问题解决的框架和程序。面临的挑战在于开发出合适的结构和程序,在治理过程中有效地将(公共服务)的技术与专业知识与公民的有效参与整合在一起。这需要在公民与

公共管理者之间形成更为合作的关系和伙伴关系。这种伙伴关系强调公共问题的解决和公共能力的培养。”^[10]

二、结构：以推动协同合作为目标的公共安全合作能力建设体系

公共安全协同合作兼具协同和合作两种特性。协同是协调两个及以上不同主体资源有效实现既定目标的过程及能力^[11]。合作是指存在潜在利益冲突的人们能够建设性地探究他们之间的不同之处并且寻找一种可以超越自身对愿景局限性理解的共识对策^[12]。因此，公共安全协同合作关注的焦点不在于“合作是否存在”或“规模有多大”，而在于合作效果，即较之一般的合作，它不仅强调多元主体之间资源与要素的合理匹配以及由此产生的相互依赖、利益共享、风险共担的关系，更强调协同效应，即因结构整合、机制整合和功能整合而产生新的结构和功能。例如，公共安全协同合作能够有效利用多元主体间资源和优势，为公众提供无缝公共安全服务，消除公共安全服务碎片化供给的负面影响。

公共安全协同合作需要以合作能力建设为支撑来走向可操作化。从主体行为视角看，公共安全协同合作依赖于跨界主体的有效参与，而有效参与不仅依赖于各主体的参与意愿，更依赖于参与能力。毕竟能力是主体行动的基础，如果丧失了这种能力，那么他就不能再称之为行动者了^[13]。从主体关系视角看，公共安全协同合作依赖于以资源为基础的主体网络，因而依赖于构思网络、集成网络和管理网络的能力，“一个能力很强的集成商能够协调各种活动，处理各种问题，并保证高质量的服务供应”^{[9]68}。从合作过程视角看，公共安全协同合作是一个动态过程，需要开发高质量的运作能力，需要获取资源，二者相辅相成，共同构成公共安全合作能力发展全过程。从合作中的领导者视角看，公共安全从传统的科层官僚机制转变为网络服务运行模式依赖于合作网络管理者处理各种挑战的能力，如防止沟通失败、整合多元主体的多元甚至是相互冲突的目标、管理多元主体间竞争与合作关系、克服各种数据不足和能力缺陷等。

鉴于学界对公共安全合作能力及其建设的探讨较少，对公共安全合作能力建设的探讨可以借鉴学者们关于合作能力和能力建设的研究成果。首先，Hocevar, Thomas & Jansen 认为，国土安全领域中的组织间合作能力是指在追求公共或集体目标的过程中，组织进入、发展和维持跨组织间系统的能力^[2]。其次，能力建设理论认为，能力建设指一系列活动及其动态、持续和参与性过程，其旨在增加知识、增强能力与技能、改善个人行为、提升组织结构与过程，从而使组织能够以可持续的方式完成其使命与目标^[14]。以此为基础，公共安全合作能力是指在解决公共安全问题的过程中，多元主体进入、发展和维持合作系统的能力，以及由此延伸出来的作为整体的公民个体、组织和社会有效应对公共安全挑战的能力。公共安全合作能力建设是指旨在增

强公共安全领域中多元主体间合作能力的一系列活动及其动态、持续和参与性过程，它能够增加个体的公共安全知识和技能、改善个体行为、优化组织结构与过程，使作为整体的个体、组织和社会能够随着时间的推移，不断释放、增强、创造与保持合作能力。

公共安全合作能力建设具有如下特征。它具有动态性，能够随着合作伙伴、焦点、发展阶段的变化而变化。它具有可调适性，能够通过技术支持来增强。它具有可转移性，经验能够被移植到其他系统。它着眼于一种长期的战略目标，旨在通过提升政府等组织和个体的能力水平和优化他们之间的结构状态来实现公共安全治理所强调的信息、资源、能力连接和共享。较之之前以政府本位主义为内核的“政府回应”理念，它以政府、市场和社会组织、个体之间的“合作治理”为理念，以多元主体的能力提升为路径，以增进共识基础上的有效合作为目标，而合作治理意味着协商、参与、互助、理性沟通，在相互理解和包容的基础上达成共识，权力和资源的公平分配^[8]。它强调公民本位，主张改革与政府回应相适应的公民依赖式的服务供给模式，认为“具有参与动机与能力的公民及社团应该更好地参与地方可持续发展诸问题的规划与管理，以及后续的有关合作活动”^[15]，有助于促进公共安全问题的解决方案由理性建构向社会建构转型。它强调赋权增能，主张提升多元主体的参与知识与技能，优化参与行为，重塑治理过程。

借鉴能力建设理论和相关学者关于合作能力的研究成果，公共安全合作能力建设体系应该以个体能力建设、组织能力和环境能力建设为核心内容。它强调系统性，涵盖了微观、中观和宏观等三个层次，主张通过发展与参与活动相关的技能、知识等能力来促进公民有效参与，通过发展人力资本与社会资本，为致力于实现公共安全目标的合作行动奠定坚实基础，通过恰当的政策和法律框架，为实现公共安全合作治理创造有利环境。

公共安全合作能力建设中的个体能力主要是指个体运用自身所掌握的知识和技能参与公共安全治理的意愿和能力，主要由参与公共安全治理的知识和能力、意识和态度以及合作能力等要素组成。具体地，个体主要包括公民和公共管理者两类。对于公民个体而言，个体能力建设旨在巩固公民在公共安全问题治理中的基础与主体地位，增强公民的参与效能，解决公民参与不力等问题。对于公共管理者而言，个体能力建设有助于增强其构思网络、集成网络、跨网络开发有效的知识共享实践的能力^{[9]158}，明确其核心职责及其实现能力，将其核心职责定位于“组织各种资源（通常不属于自己的资源），创造公共价值”^{[9]7}。可见，个体能力建设为组织能力和环境能力建设发挥功效奠定基础。

公共安全合作能力建设中的组织能力建设主要是指通过提升政府等组织的能力来建构多元主体之间的协同合作机制。一方面，协同治理是一种公共政策制定和管理

开透明。二是建构和完善参与式政策过程。要完善可接近和制度化的公共协商机制与平台,构建支持多元主体在公共安全政策过程中具有实质影响力的制度安排。三是采取切实可行的措施来加强合作性组织文化建设,如通过制度建构来重塑地方政府与公民等主体之间的信任机制。四是建构制度化的资源整合机制。五是提升公共管理者的网络协调能力,扮演公共价值创造者角色^[20]。六是以公共价值创造为评估理念,完善体系化、规范化的公共安全合作治理评估制度,明确实施标准、途径与方法。例如,可依据公共价值管理理论确立以公共价值为标准的评估体系,不仅要评估公共安全治理的投入、产出等硬指标,更要评估公共安全服务供给结果、公民满意度、信任等社会资本存量增加程度、多元主体间的协作程度等难以测量的软指标。

(三)加强环境能力建设,强化其保障作用

加强环境能力建设,首先要充分发挥现有的国家公共安全制度和政策的保障作用,例如,要强化法治对公共安全合作能力建设的引领与规范作用,将公共安全合作能力建设纳入法治化轨道;整合现有的公共安全法律法规,强化对公共安全合作能力建设的普遍性指导,注重行业性与普遍性对接,强化公共安全法律法规的执行力度,注重常态性与紧急性对接,强化多元主体协同的法治化建设,明晰各主体职责,注重要素功能与协同效应对接。在此基础上,要充分挖掘和培育社会资本,增加多元主体进行协同合作的可能性。例如,可采取强化既有的互惠规范、发挥精英对合作行为的带动作用、扩大公民之间的信任半径等措施。

(四)统筹规划、系统设计、整体推进公共安全合作能力建设,强化其协同效应

公共安全合作能力建设是一个系统,强调构成要素基础上的整体功能。实践中,我国公共安全合作能力建设体系中个体能力建设、组织能力建设和环境能力建设呈现出相互脱节甚至碎片化状态。针对这一现实状况,要通过建构或完善公共安全合作能力建设体系的政策(或制度)框架来统筹规划各个构成要素的发展,并推进三者之间的有效衔接;要制定从整体上推进公共安全合作能力建设的路线图,完善支持措施,确保可行性和有效性。

参考文献:

- [1]钱洁,徐艳晴.我国社会公共安全协同供给模式的构建——基于城市社区安全供给的视角[J].行政论坛,2015(3):29-32.
- [2]HOCEVAR S, THOMAS G F, JANSEN E. Building Collaborative Capacity: An Innovative Strategy for Homeland Security Preparedness [C]// M. M. Beyerlein, D. A. Johnson, and S.T. Beyerlein (Eds.). Innovation through Collaboration. New York: Elsevier, 2006: 263-283.
- [3]欧文·E.休斯.公共管理导论[M].张成福,等,译.北京:中

国人民出版社,2007: 61.

- [4]唐纳德·凯特尔.权力共享:公共治理与私人市场[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2009:159.
- [5]尤金·巴达赫.跨部门合作:管理“巧匠”的理论实践[M].周志忍,张弦,译.北京:北京大学出版社,2011:235.
- [6]SHARP E B. Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept [J]. Midwest Review of Public Administration, 1980, 14(2):105-118.
- [7]全钟燮.公共行政的社会建构:解释与批判[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [8]VIGODA E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration [J]. Public Administration Review, 2002, 62(5):527-539.
- [9]斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·埃格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2008.
- [10]谢里尔·西姆拉尔·金,卡米拉·斯蒂福斯.民有政府:反政府时代的公共管理[M].李学,译.北京:中央编译出版社,2010:193.
- [11]BRYSON J M et al. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature [J]. Public Administration Review, 2006, 66(S1):44-55.
- [12]GRAY B. Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems [M]. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1989.
- [13]安东尼·吉登斯.社会的构成[M].李康,等,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998:76.
- [14]吴春梅,翟军亮.论农村公共服务决策中的个体能力建设[J].理论探讨,2014(1):149-153.
- [15]LYONS C S, et al. Participation, Empowerment and Sustainability [J]. Urban Studies, 2001, 38(8):1233-1251.
- [16]EMERSON K, et al. An Integrative Framework for Collaborative Governance [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1):1-29.
- [17]CUTHILL M. Capacity Building: Facilitating Citizen Participation in Local Governance [J]. Australian Journal of Public Administration, 2005, 64(4):63-80.
- [18]FILMER D, et al. Weak Links in the Chain: a Diagnosis of Health Policy in Poor Countries [J]. World Bank Research Observer, 2000, 15(2):199-224.
- [19]翟军亮,吴春梅,高韧.农村公共服务决策优化:目标系统结构、作用机理与影响效应[J].中国农村观察,2014,(1):50-63.
- [20]吴春梅,翟军亮.公共价值管理理论中的政府职能创新与启示[J].行政论坛,2014(1):13-17.

(责任编辑 朱永良)