

# 社会公共安全治理中公众参与的模式与策略

王莹<sup>1,2</sup> 王义保<sup>1</sup> (1. 中国矿业大学 文法学院, 江苏 徐州, 221008; 2. 盐城师范学院 行政管理系, 江苏 盐城 224001)

**【摘要】**我国的社会公共安全治理面临政府有效性不足的现状, 公众参与公共安全治理存在着意识、动力与能力的约束, 而转型社会的多元性特征决定了公共安全治理需要公众的积极有序参与。公众作为参与治理中的主体作用应该被关注。文章提出了我国社会公共安全治理从以政府为单一中心的管理走向政府与公众参与的合作治理的必然性。在此基础上, 结合治理理论与公众参与的实践, 提出我国社会公共安全治理中公众的社会网络化参与模式与实现策略, 包括要构建透明化的法治政府, 引入非政府组织的参与, 培养公民的参与意识与能力以及创新公众参与的制度。

**【关键词】**公众参与; 公共安全; 治理

**【中图分类号】**C93 **【文献标识码】**A

## 1 问题的立论与提出

公众的积极有序参与, 既是我国社会公共安全治理的现实需要, 又是我国社会公共安全治理的发展趋势。伴随着人类社会从工业社会走向信息社会, 人类面临的风险越来越多, 且被全球化的交往网络所放大。随着改革开放的推进, 我国被深深地卷入到全球风险社会之中。风险社会带来的种种公共安全问题已经严重影响我国社会生产与生活的各个方面, 并威胁到人民的生命与财产安全。然而, 传统官僚制政府的局限使政府公共安全管理的有效性不足。幸运的是, 随着全球风险社会的来到, 全球市民社会也不期而至, 它使公众参与公共事务的管理有了相应的平台。作为公共事务管理的重要领域, 公共安全治理也应该是公众能够参与的事业。全球市民社会的兴起为人类公共事务的管理从以政府为单一中心的管理走向政府与公众参与的合作治理提供了基础与可能。公众积极有序的参与可以使更多的公众参与政府的政策制定和执行, 不仅有利于促进政府与公众间的团结, 更有利于发挥群众的集体智慧推动社会公共安全的有效治理。公众积极有序的参与不仅是社会主义

民主的实现途径, 更是实现群众路线的重要保证, 已经成为我国社会公共安全治理的重要组成部分, 也为社会公共安全治理提供新的动力。

社会公共安全, 乃是相对于传统意义上的“国家安全”来说的, 国家安全是国家权力专属的职能领域, 也是国家可以使用其强制性暴力的正当理由; 而社会公共安全, 则明显具有社会性, 包含的内容更加宽泛, 强调了它已经不再是国家权力可独占的领域, 应当要充分体现其参与性, 确保公众参与的权利。社会公共安全区别于传统的国家安全的核心就在于它能突显人的价值, 能从人本的方面去思考安全问题。公共安全的实质是关涉公民生命、公民权利、公共财产和公共秩序等问题的安全范畴, 它关注的是与公众相关的公共领域的安全问题<sup>[1]</sup>。“公众参与”指出了公众在公共事务管理中参与和决策的作用, 成为公共事务管理创新的协调机制。目前, 国内不少学者对公众参与社会公共安全治理的价值、障碍、方式等方面做了探讨。但是, 公众究竟以何种模式参与社会公共安全治理, 公众参与社会公共安全治理的实现策略是什么, 还需要进一步的探索和研究, 本文以治理理论为分析框架, 着重从社会公共安全治理的实践出发, 探讨公众参与公共安全治理的模式与实现策略。

## 2 社会公共安全治理中公众参与的理论及实践

目前我国社会公共安全的态势总体上是稳定

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金资助(项目编号 2014XT07)。

的,但面临的风险和问题却在不断增多:一方面要应对全球化、信息化带来的各种矛盾和风险,另一方面要应对国内社会转型而带来的脆弱和不稳定性。2014年1月,人民网发布的《近三年全国突发公共事件分布》数据显示:根据对全国舆论生态造成影响的深度和广度,最后统计全国范围内2011年1月到2013年10月形成比较重大舆情事件的突发公共事件总计92件<sup>[2]</sup>。社会矛盾凸显,各类突发事件、自然灾害频发,使社会公共安全面临的态势日趋复杂、严峻,社会公共安全问题的治理已经刻不容缓<sup>[3]</sup>。

### 2.1 治理与善治

社会公共安全属于非排他性公共物品,存在着“搭便车”的可能,因而就需要由政府来提供,但是政府机构的官僚主义、僵化守旧、滥用权力,往往会导致政府失灵,不能有效解决问题,甚至令政府自身成为制造麻烦者。由此,“治理”作为政府与市场之外的另一种解决途径,便应运而生。“治理”一词是由全球治理委员会在1995年倡议并推广的,而治理理论是以奥尔森和埃莉诺·奥斯特罗姆两位的理论为基础。一般认为,奥尔森的理论侧重“集体行动的困境”。埃莉诺·奥斯特罗姆则用案例证明,集体行动是可能的,理性的行动者能够通过谈判、建立机制来实现合作。奥氏“多中心治理”的精髓在于构建一种合作机制,来有效分散利益和风险。她强调人的“理性”并不在于自利,而在于有达成合作的能力,她始终认为基层民众有原创力和自治能力,吸引民众参与公共治理,比单靠政府单方的治理更理想。基于奥斯特罗姆的理念,“治理”的第一步,就是政府要放权和授权。用奥斯本·盖布勒的话来说,“政府应掌舵,而不是划桨”。

治理理论中最有影响的理论是“善治”,善治是使公共利益最大化的过程,是国家与市民社会的一种新颖关系,是两者结合的最佳状态。有四大要素构成善治:“公众得到安全保障,法律得到尊重;公共机构进行有效的行政管理;责任政府的全面实现;信息灵通,政治透明。”<sup>[4]</sup>我国的政治学家俞可平在《治理与善治》一书的引论中曾写道:“从全社会的范围看,善治离不开政府,但更离不开公众。从某个小范围的社群来看,可以没有政府统治,但是不能没有公共管理。善治有赖于公众自愿的合作和对权威的自觉认同,没有公众的积极参与和合

作,至多只有善政,而不会有善治。所以,善治的基础与其说是在政府或国家,还不如说是在民间社会。”<sup>[5]</sup>治理和善治理论告诉我们,单独的政府治理或社会治理都不是社会公共安全治理的最优方式,在应对社会公共安全问题时,最有效的对策是政府充分动员广大公众及其民间组织的资源,发挥其优势,应对突发事件,让公众积极有序地参与到社会公共安全治理中,实现政府与社会的互动,促使我国社会公共安全治理的合法性、透明性、回应性、责任性。

### 2.2 公众参与社会公共安全治理的实践

2008年,汶川地震发生后,国家启动了地震灾害应对的一级响应,成立了以温家宝总理为总指挥的抗震救灾总指挥部。在地震救援中,公众参与发挥了突出的作用。全国人民踊跃参加为灾区献血、募捐等活动;灾区社会公众积极开展自救与互助,如受灾较轻的民众为重灾区免费送水送饭,有的人甚至刚走出废墟就又加入了志愿者的行列;车友、无线电爱好者等志愿者自发组织起来,赶往灾区参与抢险救灾;众多非政府组织以其灵活的形式自下而上对震灾做出了迅速的反应,与政府自上而下的应急模式形成互补之势;企业勇于承担社会责任,向灾区慷慨捐款捐物。在汶川地震救援中,政府、企业与第三部门之间相互配合,形成了政府主导、全社会共同参与的格局。其中,公众的力量起到了非常重要的作用,政府也越来越重视在社会公共安全治理中与公众的互动与协调配合,公众的参与也越来越制度化、规范化,最终使地震给灾区带来的损害降到了最低点。

2013年4月20日,四川省雅安市芦山地震发生后14分16秒,中国地震局才正式发布地震的消息,而由民间机构成都高新减灾研究所开发的“地震预警和烈度速报系统”,在地震发生后的5秒,即通过各种信息平台,向公众发布了地震警报<sup>[6]</sup>。5秒与14分钟的时间差距,可能导致较大的伤亡率差别。官方机构层级节制的科层化机制,会延误公共安全治理的最佳时机,不能快速有效地应对突发性社会公共安全事件。民间机构的出现,使政府在社会公共安全事件处理中的绝对中心地位受到了严峻的挑战。随着公共安全形势的日益复杂化,政府不能再垄断对安全问题的处置权。一般来说,社会公共安全,可以分为“天灾”与“人祸”。“天灾”通

常就是无法避免的自然灾害,关键是应对和善后,但如果政府机构反应迟缓、应对不力,“天灾”往往会转变为“人祸”,进而发展为社会危机,甚至政府危机。如果政府在社会公共安全治理中不能有效分散风险,这些风险最后必定转向政府机构,使之成为众矢之的。至于“人祸”,政府管理不善更会招致民众的诟病。由此,向社会适当放权,做到“还权于民”,建立一种公众参与社会公共安全治理的体制与模式,对于保障公众权利和维护社会稳定,对于保证政府行政的合法性与有效性,都是一个良好的解决之道。

### 3 社会公共安全治理中公众参与的模式

“政府失灵”构成了公众参与社会公共安全治理的必要性,市民社会的发展又为公众参与提供了可行性,但是“必要性”与“可能性”并不必然导致公众参与的现实性。公众参与的发生还依赖于构建一个公众可以积极有序参与的模式。

#### 3.1 公共治理中公众参与模式的分析

1969年,谢里·安斯坦在《美国规划师》协会杂志上发表了著名的论文《市民参与的阶梯》(A Ladder of Citizen Participation),文章的最大贡献在于发现了一种具有8种层次的公众参与模式。按公众参与的程度,从低到高分别为:操纵,引导,告知,咨询,劝解,合作,授权,公众控制。操纵,是政府按自己的意愿和要求组织并操纵公众参与的过程。引导,是政府通过公众参与的形式让公众支持自己的决策。操纵和引导其实并不是真正的公众参与。告知,是政府将信息告诉参与者,让参与者了解情况。咨询,是政府公开听取参与者对相关决策的意见。这两种参与模式的问题是信息从政府官员到公众单向流动,公众几乎没有任何反馈的渠道以及与政府协商的权力,尤其是当信息在治理的较晚阶段被提供时,公众根本没有机会去对治理产生影响,所以说,这样的参与只是表面的参与。劝解,包含了伟大的妥协精神,是公众参与发展的一个重要阶段。与告知和咨询相比,首先从受众来说,包括更加广泛的公众,而不仅局限于参与者,政府和参与者形成了双向的交流互动,另外,参与者的介入时间比之前的四种模式都要提前,但因最终决定权仍属于政府,所以也只是较深层次的表面参与。合作、授权、公众控制,与前几种参与模式的不同在

于,在保障公众知情权的情况下,公众全程参与公共治理,发表看法,就参与内容与政府相互协商、共同决策。在我国,公众参与公共治理的模式尚处于探索阶段,公众参与大部分通过公示、听取意见、咨询、听证等形式,与真正意义上的公众参与还有一定的差距,公众尚处于被动告知与接受的地位。而且,目前我国现有的参与模式也不能起到提高公众参与水平和效果的作用,因而公众参与必须在国家治理体系变革的基础上,设计出合理的参与模式。

#### 3.2 社会公共安全治理中公众参与网络化模式的提出

公众参与社会公共安全治理的模式受制于国家治理模式,折射出国家治理模式的变迁和进步。目前我国正从传统的治理体系转型为现代的治理体系,治理的理念强调治理主体的多元化和主体之间的多维互动合作,治理的机制从自上而下的单项控制走向多层次多维度的合作共治,治理模式从国家全能管控转向社会网络治理<sup>[7]</sup>。在这样的治理体系下,分散的个体公众参与公共安全治理在实践中难以实现,因此,创新社会网络化的公众参与模式是公共安全治理的基本导向。社会化参与模式是公众与政府公共安全治理系统构建合作网络,不同背景的网络成员在社会中形成多维的互动关系,共同参与多元化社会公共安全问题的决策与治理。在这种模式中,整个网络层次的目标是网络能够建立的关键,而网络成员的相互沟通合作是网络目标实现的前提,网络成员自愿遵循社会公共安全治理的规则和程序,对网络层次的目标负有责任。

##### 3.2.1 公众参与者

公众参与者通常有四种类型,即:受到社会公共安全事件影响或怀疑会受到影响公众、专家学者、感兴趣团体和新闻媒体。各个类型又有细分,详见图1。

由图1可见,社会化参与事实上是在互联网、座谈会和听证会现场、非政府组织以及社区等等公众参与平台上政府与公众间的平等对话,强调的是政府与公众群体与组织的多向互动以及信息的传递、交流和反馈。对于决策者而言,信息共享是其决策的前提。社会化公众参与要求以政府为主体,构建良好的公众参与平台,以使公众积极参与到社会公共安全治理的各个环节中,发挥各

自的作用。

### 3.2.2 公众参与模式框架

社会网络化的公众参与不是仅限于公众个体

的参与,而应包括个人、组织及社会在内的三个参与层次。基于此,对于社会公共安全治理中公众参与模式的构建,应该包括三个部分的内容(图2)



图1 公众参与群体

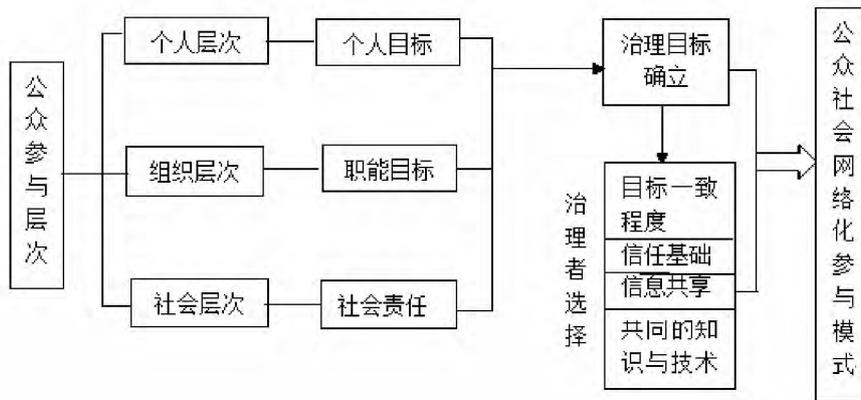


图2 社会公共安全治理中公众社会化参与模式框架

由图2可见,公众参与三个层次表明网络成员是来自不同领域、不同区域的不同个体、部门或组织。不同背景的网络成员基于个人目标和情感、组织职能目标以及社会规范和责任形成复杂的网络关系,共同决策多元化的网络问题。社会化参与模式是政府与公众参与者合作建立的一种组织治理架构,目标一致是实现网络间合作的前提,信任与共同的知识与技术则是网络间合作的基础,信息共享有赖于合作渠道畅通。社会化参与模式的构建可以看作是公众与社会公共安全治理系统之间协调目标、建构信任、沟通信息、共同解决社会公共安全问题的网络整合过程。

## 4 社会公共安全治理中公众参与的实现策略

### 4.1 构建透明化的法治政府

维护公共安全是政府的重要职责,也是政府权力专断最重要的正当理由。要保证政府不滥用权

力,就必须构建现代奖惩系统和法治框架,确保公众的合法权益不受到政府滥权行为的侵害。只有构建一个法治化的责任政府才能维持社会的稳定与公共安全,应对随时可能发生的危机和紧急事件。而要建立法治化政府,透明化是最有效的途径。透明化可以打破政府对公共信息的垄断,让公众行为本身成为信息源。公众作为社会公共安全最直接的当事人,需要即时掌握有关的资讯,没有透明就没有真正的参与。目前我国已经建立了政务公开机制,进一步构建公共安全信息交流平台,系统有序地开放政务数据,使公权力的受众共享利益相关的信息,促进社会公共安全治理中公众的积极有序参与,能够为社会公共安全治理从以政府为单一中心的管理走向政府与公众参与的合作治理提供良好的基础。

### 4.2 引入非政府组织

传统的治理结构和治理方式,更多地考虑正式组织的行动和正式权威的作用,但是由于目前转型

社会公众诉求趋向多元化,公众内部的非政府组织的作用需要被充分考虑<sup>[8]</sup>。非政府组织是民间志愿组织,是独立于政府与企业之外,以服务大众为宗旨、以促进社会公益为目标的社会组织。社会公共安全治理中公众社会化参与模式的优势在于网络成员的平等协商和持续互动,而传统的治理更强调效率。公众之间的关系作为一种社会资本,在社会网络中形成的非政府组织,在具体的治理行动中更容易形成目标一致的行动。比如,在城市发展的拆迁改造上,群众与政府意愿和利益预期是不同的,甚至是对立的,如果处理不好轻则影响政府在群众心中的地位,重则会引发更为严重的公共安全问题。而非政府组织的介入将政府从这个矛盾对立中解脱出来,由非政府组织去做群众的工作,政府只是去协调非政府组织与群众间的关系,这样大大降低了公共安全问题的产生与发展。政府应当认识到非政府组织在社会公共安全治理中的协同作用,在政策上放宽准入,在资金方面给予资助,在技术和管理方面给予支持,为非政府组织的健康成长提供良好的发展空间。

#### 4.3 培养公众的参与意识与参与能力

由于受传统文化的影响,“官本位”思想和“臣民”意识在一定范围内仍然存在,部分公众虽然有较高的参与热情,但缺乏社会公共安全治理的专业技能,也不清楚自己的权利义务,更不懂参与社会公共安全治理的基本规则和程序,导致现阶段我国社会公共安全治理中公众参与存在着参与意识和能力不足的现状。而转型社会的多元性特征决定了公共安全治理需要公众的积极有序参与。这样的使命在赋予公众更大权利的同时,也要求公众承担更多责任,对公众参与的素质和能力提出了更高的要求。因而在社会公共安全治理中构建公众参与的社会网络化模式必须要培养公众的参与意识与能力。要想培养公众的参与意识与能力,首先政府要主动转变长期形成的自上而下的命令习惯,强化官民双向互动的意识,以合作的姿态吸收公众参与到公共安全治理中来。其次,要加强社会公共安全治理知识教育与技能培训,通过形式多样的教育实践活动,培养公众参与的技能,提升公众参与的能力。第三,要大力发展社会教育科技文化事业,提高全社会的政治文化素养,逐渐唤起并普遍培养公众所必备的主人翁意识、理性思维和公共精

神<sup>[9]</sup>。当公众具备了参与社会公共安全治理的意识与能力,就能有效促进公众与政府的相互合作与支持,共同应对可能发生的各类公共安全事件,实现公共安全治理的有效性与其公平性。

#### 4.4 创新公众参与的制度

成功的公众参与,除了公众参与意识与能力的提高,还需要政府与整个社会的支持与配合,尤其对政府来说,要为公众提供和创造更加完善的参与制度来鼓励公众的积极参与。第一,我国应当制定与公众参与相关的法律法规,从制度方面保障公众参与权的实现,建立与法律法规相一致的内外激励机制,鼓励公众的积极有序参与。第二,政府可以学习西方发达国家“购买公共服务”的做法,在资金方面为公众参与提供适当的资助,当公众参与风险较大的公共服务项目时政府应提供必要的保险与补偿,以确保公众参与可持续性的发展。第三,我国可以尝试实行参与者注册的制度,给每位志愿参与者颁发相关手册并认定其参与服务的时数和质量。同时,通过对积极参与者的人文关怀,在全社会营造人与人之间相互尊重、相互扶持的良好氛围。第四,授予有突出贡献的参与者荣誉称号,并对其今后的学业、事业发展给予适当的优先,以激发公众参与的潜能<sup>[9]</sup>。总的来说,政府可以通过构建公众参与的社会网络化模式来加强与公众的接触与合作,通过制度创新,下放权力,放松管制等为公众参与社会公共安全治理创造更多的渠道与机会,如此,才能激发公众参与的积极性和活力,才能促进政府对社会公共安全的有效治理。

社会公共安全治理中公众参与的理论与实践都已表明:公众在公共安全治理中将扮演越来越重要的角色,政府应采取多种方式培育积极有序的公众参与,促进公众与政府间相互配合、相互补充,共同应对可能发生的各类公共安全事件,解决转型社会中出现的含公共安全问题在内的各类社会问题。应该说,社会公共安全治理中公众参与的社会网络化模式是公众参与模式的创新,但要实现真正的公众参与,我们依然任重道远。对于公众参与,如果没有相应的法律与制度作保障,再好的参与模式都难以发挥作用,公众参与依然会流于形式。因此,我们应该在立法的基础上,健全参与程序,完善参与机制。同时,借鉴国外的公众参与经验,学习先进方法,培育市民社会,加强社区自治,从根本上

来落实和完善社会公共安全治理中公众的积极有序参与, 以实现社会公共安全治理中公众的真正参与。△

#### 【参考文献】

- [1] 朱武雄. 转型社会的公共安全治理——从公民社会的维度分析[J]. 东北大学学报, 2010(9): 416.
- [2] 近三年全国突发公共事件分布[EB/OL]. (2014-01-08). [HTTP://politics. people. com. cn/n/2014/0108/c1001 - 24056003. html](http://politics.people.com.cn/n/2014/0108/c1001-24056003.html).
- [3] 马振超. 中国社会公共安全面临的突出问题及态势分析——非传统安全视角[J]. 中国人民公安大学学报, 2014(3): 118.
- [4] [法] 玛丽-克劳德. 治理在国际关系中的正确运用[J]. 国家社会科学(中文版), 1999(2): 22.
- [5] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 11.
- [6] 陈周旺. 社会公共安全的公众参与[J]. 探索与争鸣, 2014, (8): 24.
- [7] 徐琳. 公民参与视角下的中国国家治理能力现代化[J]. 新疆师范大学学报, 2014(8): 36.
- [8] 锁利铭. “公众参与”与我国区域水资源网络治理创新[J]. 西南民族大学学报, 2014(6): 148.
- [9] 仲逸智. 公共危机治理中的公民积极参与——基于公民主体角色与责任的研究[J]. 河南社会科学, 2013(12): 55.

作者简介: 王莹(1978-), 女, 汉族, 江苏大丰人, 中国矿业大学公共安全治理协同创新中心博士研究生、盐城师范学院行政管理系讲师。研究方向: 公共安全治理。

收稿日期: 2014-11-11

## The Mode and Strategy of the Public Participation in the Governance of Social Public Safety

WANG Ying, WANG Yibao

**【Abstract】** Public safety governance of our country face the situation of insufficient effectiveness by government, public participation in public safety governance has constraint in consciousness, motivation and ability, but a diversity of characteristics and the transition of society determines the public safe governance need active and orderly public participation. People as the main role in governance should be concerned. This article puts forward the necessity of social public security governance in China from a single center's government management to cooperative governance of the government and public participation. On this basis, combined with the theory of governance and the experience of public participation, offering the mode of a social network participation in China and the implementation strategy, including to build a transparent government under the rule of law, introduces the informal organization participation, cultivating citizen participation consciousness and ability and the innovation of the system of public participation.

**【Keywords】** Public Participation; Public Safety; Governance