特大型城市公共安全风险新动向及其应对

□ 刘 博^{1,2}

- (1. 中共上海市委党校/上海行政学院 马克思主义学院, 上海 200233;
2. 上海习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心, 上海 200233)

[摘要] 伴随全面深化改革的持续推进,我国城市社会在保持快速发展的同时,公共安全风险的不确定性与复杂性也在逐步累积,特别是在发展全球化、观念多元化、生活网络化等因素影响下,一系列新议题对城市公共安全提出了挑战。这些问题不仅包含传统安全风险要素,同时结合新型公共物品、新生社会群体、新兴网络事件构成了城市安全风险的基本特征。针对问题,城市社会的风险治理需要在制度、技术、体系、人员与价值五个方面进行必要的政策设置与有效的工作实施。

[关键词] 特大型城市;公共安全;风险治理

[DOI编号] 10.14180/j.cnki.1004-0544.2018.05.017

[中图分类号] D631.4

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-0544(2018)05-0102-05

作者简介: 刘博(1983—),男,辽宁丹东人,中共上海市委党校/上海行政学院马克思主义学院副教授,上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员。

党的十九大报告提出,加强和创新社会治理过程中,非常重要的环节在于健全城市公共安全体系,在总体国家安全观的指引下,形成共建共治共享的社会治理格局。近年来在我国城市地区发生的一些重大公共安全事件,一方面危害了普通群众的生命财产,影响了社会运行秩序,造成了严重的社会后果,另一方面也对各级党和政府在面对这些突发事件时的应急能力与处置水平提出了新的要求。随着城市规模的迅速扩大以及人口的大量导入,当前我国城市公共安全体系的建设需要紧密地把握现实出现的新问题与新挑战,特别是在全面深化改革阶段,有必要厘清特大型城市公共安全风险的新特征是什么,风险的触发因素与传导路径是怎样的,以及如何构建与运行科学、完备、有效、平衡的风险防控体系及风险处置机制。从现实社会治理的角度来说,依法合理地城市公共安全进行维护,也是稳步推进城市化发展与现代化建设的核心与关键,也是提高保障和改善民生水平的基础与

保障。

一、城市传统安全风险的演化路径

现代化城市的形成与科学技术的发展密切相关,伴随城市物理空间的拓展、人口规模的扩大以及公共管理的形成,大型城市不断在世界范围内出现,并成为—个地区、—个国家经济社会发展程度的代表。而这些推动城市不断发展因素形成的同时也在很大程度上成为城市发展的风险因素,从国外对于城市公共安全风险的研究可以大体描摹出城市公共安全风险形成的基本路径。这些研究最早发端于20世纪30年代,逐步成熟于20世纪50年代,随着西方社会工业化的逐步完成以及信息化社会的到来,欧美等国家对于公共安全的研究逐步呈现多理论、多视角以及精细操作化的态势。归纳起来,国外相关研究基本上是从理论支撑与实践操作两个层面展开,理论层面主要是风险社会理论、安全国家理论以及政府责任管理理论三个方面,分别从现代社会发展的特征、国家建设的内在属性以及

政府的现代职能转型等视角来探讨后现代社会城市公共安全的基本特征以及发展态势;实践层面主要是围绕如何建设应急处置方式来针对城市社会各类型的公共危机事件,包括对公共风险的类型划分、危机事件应急处置的体系建设、风险治理的社会整合功能发挥、各类危机事件的经验总结以及社会组织参与公共安全维护等。

在相对完整的研究框架下,我国国内关于城市社会公共安全应急处置与维护治理的研究主要起步于20世纪90年代,这与中国的城市化发展阶段性密切相关。特别是在2008年以后,随着中国城市的快速发展,围绕城市社会安全以及风险防控的相关研究开始逐步增多,并根据不同主题深入细致地发展成为几条研究主线,而这些研究领域的形成也大体反映出我国城市传统安全风险的演化路径。

首先,城市公共安全面临的问题呈现出明显的复杂性、多元性与综合性。很长一段时期,由于我国城市化发展水平相对较低,城市公共安全问题上被分割成为几个单独的管理领域,例如由公安机关负责的城市治安工作,由各个单位、工厂负责的安全生产工作,这其中也包含消防工作。城市社会生产生活的单一性,以及城市人群组成的同质性决定了公共安全的管理工作基本上是以“防”为主的特点。而进入2000年以后,中国的城市化发展速度迅速提升,城市之间以及城市内部的联系与分工日渐紧密和复杂,城市化进程中所凸显的各类安全问题打破了以往单一的类型化特点,越来越多地展现出复杂性、多元化与持续性特点^{[1](p62)}。由此,开始形成了对城市公共安全管理存在问题的系列延吉,并围绕不同的问题类型形成了不同的研究分析视角^{[2](p98)},特别是在2008年奥运会之后,针对特大型城市公共安全所存在的隐患与漏洞的研究开始逐步成为城市管理研究的主流^{[3](p07)}。

其次,城市公共安全风险的积聚推动了应急管理体系建设的研究。特别是2010年以来发生的一系列重特大城市安全问题,对城市公共安全应急与管理的能力提出了迫切的要求。作为重要的考核指标,城市公共安全逐渐成为中国各级政府需要面对的主要工作任务,特别是对城市突发事件的应对和管理成为最近几年城市政府公共管理能力的主要评价依据^{[4](p134)}。而城市突发事件的频繁发生,一方面反映出城市发展水平的大幅度提升,另一方面也折射出传统城市安全问题正在发生显著的变

化。在信息化社会的影响下,城市风险的积累在一定程度上受到新兴技术的影响,并在特定情境下成为安全风险的诱发因素^{[5](p15)}。针对不同安全问题,结合不同城市的地域特点、借鉴国外经验,城市应急管理与公共危机事件处置成为我国各类城市安全管理体系的重要组成部分,并在系列研究的基础上对未来的城市安全趋势进行判断^{[6](p75)}。

再次,城市公共安全事件的社会影响日渐显著。以往城市安全问题表现出单一的线性影响效果,即事件与问题的产生往往局限在小范围的时空场景中,社会影响性有限。而随着我国城市社会的不断发展,在人群大量积聚、网络不断发展的时代,公共安全事件的影响逐渐成为社会性的公共议题,并吸引大量关注和讨论,很多时候,这些舆论情绪会进一步推动出现新的公共安全危机^{[7](p64)}。在这样的背景下,城市公共安全体系的研究就不仅要有理论分析,更要重视对策研究,特别是针对公共安全的社会影响,需要借助理论工具的分析,从角色、功能、类型等不同部分,探讨公共安全体系构建的组成部分与各自功能,对我国城市公共安全现状进行分析^{[8](p21)};同时,更需要充分地考虑中国社会转型的特殊阶段性因素,结合不同地域城市发展模式进行比较研究,在此基础上厘清社会问题产生的深层次原因,并提供相应的对策建议^{[9](p156)}。与此同时,当前中国城市社会的公共安全问题也与转型阶段中国社会的文化变迁与群体价值观念重塑密切相关,特别是社会性的公共安全问题,有必要根据不同学科的专业分析视角,研究事件全过程的演变轨迹与内在逻辑,研究不同事件应急处置措施的成败效果,同时也探讨突发性公共安全事件造成的深层次社会影响^{[10](p126)}。

实际上,当前我国城市安全风险的变化是与社会整体发展密切相关的,从以往的系列研究可以判断出我国城市公共安全防治体系构建的科学化、规范化与效率化状况。而城市传统安全风险的新特征,也同时为城市公共管理与社会治理提出了全新的要求。第一,城市公共安全风险的防控需要综合不同研究学科。以往的城市安全风险内涵单一,因此大多数研究的学科背景集中在公安系统与政法系统,研究的专业化层面得到保证的同时,却在视角分析以及问题解释层面明显乏力,尤其是当前我国频发的公共安全问题往往包含深刻复杂的社会因素,因此需要多学科、跨学科进行综合研究;第

二,围绕新议题的研究需要在理论深入与实践应对上进一步的提升。关于城市传统安全的很多研究更注重单一案例的分析以及实践操作的技术化问题,注重在管理层面上提供建议,未能在事件案例的规律性、逻辑性与预防性方面进行分析与总结,这主要是相关理论指导与挖掘的力度不够所致;第三,当前的研究需要对城市公共安全风险的新动向以及社会传导路径机遇作出准确阐释。城市公共安全风险不仅在特定事件发生的具体时空内影响巨大,更重要的是风险事件所带来的社会情绪传递及媒体舆论导向将使得事件在相当长的时期内仍然具有效应,同时这种效应往往会借助新媒体技术深刻地嵌入进社会结构层面中持续发酵,这种风险传导机制的厘清与把握是提升城市安全防控能力的关键环节。

二、城市公共安全风险的新特征

对我国城市社会的发展来说,城市规模的扩大以及城市内部空间的拓展,包括城市基础服务设施的建设,不仅在生产生活领域推动城市化水平的提升,也在群体活动以及城市管理层面上改变着原有的状态与结构。而风险则是现代社会发展必然伴随的重要因素,城市公共安全风险的界定与形成也必然与城市发展的阶段与特征密切相关。当前我国城市公共安全风险的新特征表现在五个层面。

其一,从总体来看,城市公共安全风险呈现“物一人”双重分化的基本态势。在新的发展阶段,对于我国城市化进程来说,一方面全球化影响下,经济曲折动荡风险作用于城市的生产环节、社会结构深度转型风险作用于城市生活环节、城市基建脆弱风险作用于城市安全环节,三种风险同时对我国城市的公共安全维护构成严峻的挑战。另一方面,职业分化产生的工作差异容易导致生产场所与生产过程的风险累积,利益分化产生的群体矛盾容易借助新媒体技术,以暴力化的特征破坏正常社会秩序。而对于特大型城市来说,人员群体多地域、大规模、短时间的快速聚集与流动进一步增加了公共安全维护与社会治安管控的压力与难度,也为特定暴力分子制造群众伤害与社会破坏提供了条件与机会。

其二,从成因来看,城市公共安全风险的扩大主要受制于三类因素:政府应对效率、群体情绪累积与媒体舆论导向。城市生活的流动性与多样性往往对政府公共管理的效度形成冲击,基层政府职

能部门在风险的管控过程中始终伴随紧张感与压力感,同时,很多公共安全事件的产生看似偶发,实则存在必然的逻辑链条——监管的源头失效、处置的过程失当、善后的结果失衡;群体的社会情绪往往伴随公共危机事件的进展而演化,部分个体或者群体在日常生活中的心理落差容易因不同危机事件的刺激而导致情绪的失控,进而引发暴力行为;而媒体舆论的导向具有双重性效果,公共安全事件的过度解读以及主观误读在一定程度上起到了扩散社会情绪并制造效仿对象的反向作用。

其三,从内容来看,城市公共安全风险主要涉及人口规模控制以及社会治理调整。城市公共安全涉及的内容在当前阶段主要围绕两个层面展开,首先是城市人口规模的控制问题,特别是特大型城市如何科学有序地进行人口安置,成为影响城市发展以及安全风险化解的重要因素。目前,我国特大型城市在公共安全领域亟需破解的问题是,在大量国内人口导入的基础上,积极有效地应对人群的规模化积聚效应带来的风险问题,这一问题与保障和改善民生的议题紧密相关,涉及不同人群在就业、教育、养老、医疗等方面的诸多需求与诉求,处置不当会引发连锁反应。其次,公共安全风险的内容主要涉及城市社会的治理问题,既包括物品层面的安全防护,也包括人员群体的矛盾调处。正是由于城市的快速发展,带动了群体生活条件的改善,人们对于日常生活的需求正在不断提升,体现在对城市公共管理、公共服务以及公共安全持续不断的要求上,而这也是城市社会治理的基本内容和重心所在。同时,消极低效的社会治理同样会产生新的社会问题,也在一些地区、不同领域造成公共安全风险的扩大和传播。

其四,从性质来看,城市社会中的群体冲突表现出隔离性与娱乐化特点。在我国经济社会快速发展的同时,城市文化价值观念的多样性也越发明显。与特定职业群体以及生活条件紧密相关的社会心态与情绪容易借助新媒体技术在社会各个阶层中传播,不仅在心理状态上影响城市社会各个群体,也在文化价值观念上割裂群体之间的沟通与交流。近年来发生的一系列影响重大的公共事件,不仅对城市公共安全与社会秩序产生破坏,同时也反映出同一个城市社会中,不同群体之间关系的冷漠化与隔离性,而缺乏有效沟通渠道的人群,在城市公共空间中很容易因为“小摩擦”形成“大冲突”。

与此同时,在社会心态淡漠化与隔离性的影响下,很多传统意义上本该严肃认真对待的话题与事件反而经常以一种娱乐化的方式在公共空间中呈现出来,人们对于公共焦点事件的戏谑与随意恰恰折射出城市社会文化价值的碎片化与片面化,一方面这种情绪是城市群体对现实社会问题的一种反映,需要政府相关部门充分重视并有效研究,另一方面,这些因素很容易在不同层面上累积社会安全风险,在特定因素的刺激与诱导下容易形成一系列的安全问题与事件。

其五,从趋势来看,城市公共安全风险及其暴力事件受到“民族主义”“民粹主义”“民权运动”三种社会思潮的影响。在当前多元化的社会思潮影响下,从城市公共安全治理来看,极端民族主义主要借助宣扬非法宗教主张,与境内外分裂势力勾结,制造有针对性的恐怖暴力活动;民粹主义更多的是通过煽动社会中下层民众,借助互联网的传播,突出阶层群体之间的矛盾,刺激鼓动个体或者群体以暴力形式表达利益诉求与社会情绪;民权运动则凭借“维权”的名义,表面上以司法公正与知识普及来处理社会矛盾,实际上这些行为往往有西方反华势力支持并裹挟民权人士的私人利益,根本目的是推动特定群体暴力抗法,破坏正常的社会建设,颠覆党和国家的执政基础。

三、城市公共安全风险防控的思路

针对城市公共安全风险的新动向与新特征,城市公共安全风险防控需要具有清晰的问题意识,即城市公共安全风险借助何种因素与条件形成了影响社会秩序的危机事件,其风险传导路径的基本特征是怎样塑造的。围绕这一问题意识,公共安全的风险应对与化解思路就需要将风险的事前预警、事中处置与事后防治有效整合,从而形成制度化、立体化、系统化的公共安全综合治理网络,并探索在源头上化解风险产生的因素。因此,针对当前我国城市社会出现的系列公共安全问题,一方面要分析特大型城市转型发展特征及其中不同社会群体的生活方式来探寻公共安全风险发生的内在根源与一般规律,分析社会性风险与群体性暴力相互转换的内在机制;另一方面需要进一步的讨论媒体舆论在公共安全事件中的双向作用,揭示当前公共安全风险隐匿线索、触发条件与运转机制,进而提出有效的应急处置对策与社会治理措施。从体系构建到对策实践,需要设置并加强以下几个方面的

工作:

第一,形成特大型城市公共安全共建共享综合治理体制建设。城市公共安全的维护涉及社会生活的多个领域,有效统筹与整合协同各类社会资源是应对公共危机的关键。共建共享共治综合治理体制的建设不仅需要技术层面上形成科学先进的侦破、监管、应急与善后支持体系,更需要重点研究如何将常规化的安全防控网络嵌入进日常社会运行过程中,系统分析公共安全防治体系的方向、目标、路径、方法、步骤、标准等链条环节,既构建信息化规模应用与社会多元主体协调互动的治理机制,更要重视搭建基层社会力量共同参与的平台,以社区治安为核心推动群众工作,以文化融通为手段扩展基层弹性,在此基础上,实现城市公共安全网络全面覆盖与有效运行。

值得强调的是,在当前的城市应急管理体系建设中,需要在新技术的支撑下,构建强核心、跨区域、多平台的统一联动体系。在各种类型的突发性公共安全事件中,前置预警体系建设十分关键,可以利用大数据技术加强社会治安综合网建设,在日常生活中形成立体化、系统化的社会安全防控网络,以信息化手段推动风险预警的准确性与科学性;在事件的处置过程中,除了具有果断有效的应急响应机制和现场处置方案,更为重要的是形成常规制度化的领导核心体系,明确危机处置过程中的权责分配;同时,更为重要得是,面对重特大公共安全事件,除了要在统一的指挥体系运行下,调动各个区域和多个职能平台的力量和资源共同应对事件,更要注重事件解决后的社会效果评估,注重相关群体的心理抚慰工作,避免矛盾以及风险的累积。

第二,培育特大型城市社会矛盾化解的多元路径与有效机制。特大型城市公共安全风险更多的是以人和群体为核心的社会矛盾的产生与反映,公共安全风险的防范不仅需要应急处置能力的提升,更需要在常态环境下对不同性质与类型的社会矛盾进行及时有效的预防化解。由于特大型城市群体生活方式的复杂性与流动的快速性,要实现相关社会矛盾问题的排查预警与调处化解,需要了解不同人群的生活状态以及行动逻辑,深入研究不同层面矛盾的生发、转化、扩散因素与基本路径,进而综合运用多种方式沟通、协商、应对与处置由于矛盾激化产生的公共安全事件。在实际的工作中,需要

将维权和维稳相统一,把源头治理、过程控制、应急处置有机结合起来,完善社会稳定风险评估制度,拓宽基层社会多方参与纠纷化解的制度化渠道,牢牢掌握预防化解社会矛盾主动权。

与此同时,城市社会矛盾的化解在根源上需要不断强化法治思维和法治方法,需要细化相关法规制度、提升职能队伍执法水平、生动宣传法治思维。社会的稳定和谐需要公平正义的法治精神弘扬,也需要各级政府在底线思维指导下化解社会矛盾与维护民众合法权益。遏制公共安全风险一方面在于形成制度化的城市运行巡视、检查方法,充分明确基层公共安全维护的法律规范依据,建立社会稳定风险评估机制;另一方面在于加强队伍建设,强化执法人员法治观念,重建社会信任基础。在平衡兼顾各方利益的基础上,搭建文化融通平台,激发社会力量参与,破除公共安全预警体系的单一化与碎片化,整合社会资源,进一步落实普通群众的权益诉求,从根源上消除诱发公共安全风险的客观基础与主观条件。

第三,注重特大型城市公共危机事件的网络动态管理与社会舆情引导。当前新媒体技术的广泛应用在为城市公共安全网络建设带来便利条件的同时,也增加了危机事件舆情引导的难度。部分公共危机事件借助网络平台迅速扩散影响,具有强大的“虹吸效应”,在很短的时间内,裹挟各种主观情绪,吸引大量围观群众,在一定程度上推动了危机事件的进一步扩大化,并造成了社会恐慌与民意扭曲,影响公共危机事件的处置。同时,网络空间本身也蕴含多重公共危机触发因素,作为现实社会的“倒影复制”,网络社会不仅具备现实社会空间风险产生的基本要素,同时又增添了新的不确定性因素。一些领域、一些群体的特殊性问题的刺激下很容易转化成危机事件,其危害效应往往超脱网络空间,形成线上线下力量交互影响的传导模式,放大了危机事件的破坏效果。因此,从公共安全风险的角度对网络平台的监管,应该以明确制

度化的手段和方式实现日常工作的常态化、动态化管理,一方面需要把握住在日常工作中如何实时收集、掌握、研读网络舆情的各种信息数据,使发现问题、分析问题、解决问题、核实反馈四个环节紧密相连;另一方面,需要研究如何增强政府各级部门信息发布、媒体沟通、舆情引导的能力,牢牢确立政府在危机事件中信息掌握的权威性与信息发布的公开性,并且在实际处置中遵循制度的规范性、体现法律的正义性、保障群体的权益性,进而避免在网络公共危机事件中出现“舆论坍塌”的现象与后果。

参考文献:

- [1]刘红波.智慧安全:城市公共安全管理新趋势[J].华南理工大学学报,2015(6).
- [2]曹惠民.风险社会视角下的城市公共安全治理策略研究[J].学习与实践,2015(3).
- [3]卢文刚.超大型城市公共安全治理:实践、挑战与应对[J].中国应急救援,2015(2).
- [4]陶鹏.从结构变革到功能再造:政府灾害管理体制变迁的网络分析[J].中国行政管理,2016(1).
- [5]曾大军.突发事件态势感知与决策支持的大数据解决方案[J].中国应急管理,2013(11).
- [6]董幼鸿.基于脆弱性理论范式分析公共危机事件生成的机理[J].上海行政学院学报,2014(5).
- [7]徐世甫.网络舆情:城市公共安全危机的新症候[J].南京社会科学,2012(4).
- [8]郁鸿胜.推进我国城市公共安全协调管理体系建设[J].中国城市建设,2015(15).
- [9]夏玉珍.高风险时代的中国社会问题[J].甘肃社会科学,2016(1).
- [10]李友梅.当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J].中国社会科学,2012(4).

责任编辑 杨 幸