

超大城市社会治理创新的路径选择

——以解决公共安全危机为重点

冯春华 郭泽强

摘要 | 大城市在发展的过程中面临诸多风险和挑战，其中公共安全问题就是重要的风险来源，其破坏性随着城市的发展更加强烈，传统的风控和应对模式无法满足安全需求，引入社会治理能有效缓解官方治理“孤岛现象”，提高治理资源整合力度。针对超大城市面临的安全挑战，创新公共安全治理模式显得尤为重要，基层治理和互联网的蓬勃发展给城市公共安全治理提供了理论基础和技术支撑，解决超大城市“安全病”，推动安全治理创新要求：以人类命运共同体为核心强化安全治理共识，以构建数据链为基础前移安全治理重心，以基层经验为基础创新安全治理模式，以上下联动为重点提高安全治理绩效。

关键词 | 社会治理；创新；超大城市；公共安全危机

作者简介 | 冯春华，中南财经政法大学法学院硕士研究生。

郭泽强，中南财经政法大学教授，中南检察研究院执行院长。

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



整个城市属于一个“命运共同体”，城市安全则群众安全，城市陷入危机则群众陷入危机。必须坚持“城市安全靠人民，城市安全为人民”，这与习近平总书记提出的“人民城市人民建，人民城市为人民”一脉相承，群众是城市发展的动力，保障群众安全，消除城市安全隐患，是确保超大城市平稳运行的基础。解决城市“安全病”必须坚持科学预警，坚持有效防范，坚持全局把控，坚持基层合力，坚持科学治理，以大城市的发展实际为出发点，以当下的安全隐患为着力点，以历史的治理经验为

借鉴点，深入贯彻习近平总书记在“十三五”期间的发展新理念，发现超大城市发展过程中的“城市病”，找到解决超大城市安全隐患的“新处方”，探索超大城市危机治理的“新模式”，这是确保城市在轨道上平稳运行的重中之重。

一、问题的提起：大城市公共安全面临严峻挑战

城市作为一个地域性集合体，包含大气、水系、生物等自然地理要素以及人口、经济、交通等人文

地理要素，这些要素共同构成一个城市存在和发展的框架和基础，而且彼此依赖，不可或缺。因此，维持一个城市平稳运行，最重要的就是确保这些元素保持稳定，从这个意义上讲，这些元素也构成危害城市公共安全的风险因子。这些风险因子，大致催生了四大类型的公共安全压力：城市自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会公共安全事件，具体细分表现为资源安全、流行疾病、恐怖主义等^[1]。

反观当代城市现状，风险因子并非保持稳定，甚至部分时间段还呈现活跃状态。当风险因子转化为现实危害，会对一个城市的财产和人身安全造成严重损害。例如2001年美国“9·11事件”、2003年“非典”（SARS）、2011年日本核辐射事件、2014年上海踩踏事件、2019年新冠肺炎等。《中国城市公共安全发展报告》指出，我国城市公共安全面临四大严峻问题：第一，城市社会治安防控体系不健全。城市公共安全基础设施不完善，对社会治理把控能力不足。第二，城市事故灾难防御面临诸多挑战。灾难监测机制不完善，城市应急救援能力不足。第三，城市防灾减灾能力有待提高。城市应对突发自然灾害能力欠缺，政府和民众防灾减灾意识薄弱。第四，城市公共卫生形势依然严峻^[2]。

根据城市常住人口的数量划分，我国出现了大城市、超大城市和特大城市。从城镇化水平看，2019年我国常住人口城镇化率为60.6%^[3]，人口向城市大量涌入势必会推动小城市向大城市、超大城市转型。大型城市的公共安全与小城市相比，更具特殊性。集中表现在以下几个方面：其一，传导性强。一方面，危害传播速度快，波及面积大。大城市人口密集且财产集中，危害一旦爆发，能够在短时间内对人身和财产造成损害，例如呼吸类疾病能够依靠庞大的传播媒介急速传播；地质灾害会对城市造成毁灭性打击。而且，基于当前地域联系紧密的状况，地域界限的打破，使得一个城市的灾害很大程度会波及其他城市。另一方面，危害容易衍生，产生此生灾害。基于城市风险因子的互联性，彼此会产生影响，例如地质灾害会同时带来交通瘫痪、传染性疾病的滋生、引发社会矛盾等。其二，危害程度大。相比农村乡镇和小城市，即使同种灾害，在大城市的危害后果更为严重。其三，防控难度大。大城市作为一个庞大的系统，一个子环节的损害，就需要全面布控。灾害损害前，预警机制不健全，监测难

度大，很难及时发现灾害并有效布控。灾害发生后，救援难度大，全面有效的应急处理机制无法在短时间运行，研究超大城市的安全治理显得十分紧要。

二、社会治理在大城市公共安全危机中的价值分析

（一）社会治理的内涵分析

社会治理的产生并不是一蹴而就的，它是在社会的发展和变革中不断形成的，社会治理的前身是社会管理，社会管理讲究一个“管”字，管理的主体是国家和政府，管理的模式是自上而下的，从字面意思来看，社会管理带有更强的政治色彩，体现的是国家的意志。社会治理的提出要追溯到党的十八届三中全会，会上提出，推进国家治理能力和治理体系现代化是全面深化改革的总目标之一，社会治理的提出是社会进步的必然选择，是党对社会发展进程的正确把握，我们可以把社会治理的内涵简单概括为“二元三治”，即主体多元、形式多元、民治治理、系统治理、依法治理。社会的改革发展、群众素养的提高、法治观念的普及催生了社会治理的产生，社会治理是指吸收社会多方主体参与，把官方治理优势和非官方资源结合起来，改自上而下的管理模式为上下联动治理，推动治理模式多元化发展，践行民主法治的理念，形成系统的社会治理模式，推动社会治理法治化。

表1 社会管理与社会治理的比较

	社会管理	社会治理
治理主体	单一主体	多元主体
治理模式	自上而下	上下联动
治理方式	行政命令、强制等	民主协商、合作
治理规模	局部治理，存在滞后性	全方位治理，高效迅速
治理性质	强制性为主	刚柔并济

[1] 刘承水：《城市公共安全评价分析与研究》，《中央财经大学学报》2010年第2期。

[2] 中国社会科学院城市发展与环境研究所、中国博士后特华科研工作站、深圳市民太安风险管理研究院：《公共安全蓝皮书：中国城市公共安全发展报告》，社会科学文献出版社2017年版。

[3] 宁吉喆：《中国经济再写新篇章（经济形势理性看）》，《人民日报》2020年1月22日。

（二）社会治理的优势分析

随着城市化进程的加快，大城市的人口密度增大、流动性增强、资源紧缺，城市的承载压力远远超出实际的承载能力，极易出现生存环境恶化、传染病蔓延、抢占城市资源等公共安全危机，尤其是在人口集中的大城市，各种危害社会平衡的现象一旦爆发，容易引起恐慌，危及城市整体安全。例如2014年上海外滩的大型踩踏事件、2019年末新型冠状病毒的爆发都是大城市公共安全危机的重要体现，在此类大城市公共安全危机的应对过程中，仅凭政府的一己之力显得苍白无力，社会治理作为一种集大成者的治理手段，在治理大城市公共危机的过程中具有得天独厚优势：

1. 治理模式创新化、协调化，提高危机治理资源整合

政府及相关部门对大城市公共安全危机的治理模式仍然是“形式化的参与和被动的参与”^[1]，可以简单地归为“两步走”战略，第一步是事前监管，第二步是事后补救。事前监管不等于事前预测，事前监管相较于事前预测是较为被动的模式，监管通常是对被投诉、被举报的现象进行督促，责令其修改，从而防止公共安全危机的产生，基于监管资源的限制，相关部门很少具备超前意识，主动去了解涉及公共安全的事情，许多危机公共安全的事件往往与监管懈怠、监管失责存在着必然的联系。2010年7月28日南京化工厂爆炸事故中，街道办事处原主任就存在监管失责、玩忽职守的情形，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》六十八条第八款明确规定派出机关要搞好辖区内社会管理综合治理工作，第十一款也规定了要协助有关部门抓好安全生产工作的职责，作为政府的派出机关，该街道办事处的主任非但没有搞好综合治理工作，反而违规发布拆迁通知，给公共安全造成重大损失，事后防化部队进入爆炸现场积极开展各项后续救援工作。政府治理最大的特色就在于事后补救，但是有些遗憾是无法弥补的。社会治理敢于突破传统的两步走战略，在治理手段上进行创新，例如安徽省芜湖市推出的互联网网格治理模式^[2]，采用“全民社管”APP，公民对于涉及公共安全的问题和现象可以拍照取证进行上报，加强监管力度，满足了互联网发展的需求，方便市民参与社区治理；2020年湖北启动防洪二级响应，

在抗洪期间实现数字化创新，通过“钉钉”发布汛情预警，改变传统的通知难、执行难、落实难的困境，把政务搬到“钉钉”上，确保应急方案通知到位，执行情况一目了然，可谓是社会治理模式创新的一个典型。类似的社会治理模式创新能够有效整合社会资源，在安全危机治理中可以表现出超前的预警能力、惊人的应对速度，及时转危为机。

2. 治理手段柔性化、开放化，刚柔并济提高治理绩效

伴随着城市化进程的加快，大城市中的公共安全问题逐步凸显，主要集中在医疗卫生、食品安全、交通运输、工程建设等方面，人口密度和客流量加大给大城市的发展带来了较大的不稳定性，如2015年8月12日天津滨海新区发生爆炸，造成165人遇难，798人受伤；2019年10月重庆公交车坠江，全车人员无一幸免。此类威胁公众人身和财产安全事件频发，背后的原因令人发指。天津滨海新区爆炸是由于公司负责人违法取得经营资质造成的，重庆公交车坠江是因为乘客错过站与司机殴打导致的，法律可以对违规操作的负责人进行处罚，虽然是一种刚性处罚，但仅属于事后补救措施，面对城市公共安全不断出现的新情形，仅凭强制性处罚是无法解决的。社会治理就是在法治的基础之上提出“自治、法治、德治”三效合一，充分实现柔性手段和刚性手段相结合，自治就是自己管自己，提高公民的法治意识和治理能力，在上述的重庆公交车坠江事件中，政府不可能及时出来制止，这也是官方管理模式的弊端，社会治理主张运用群众的力量来进行治理，如果当时在场的乘客能够站出来，指出坐过站当事人行为的不妥，大家一起来管理这件事，就可以避免悲剧的发生。2020年安徽汛期，交警开展“多元化”道路安全宣传活动，通过线上互动鼓励群众自觉抵制违规驾驶行为，早在2017年还通过“农村文明户”“蓝丝带志愿者”“落实村规民约”等活动在群众心中形成内心自觉。德治作

[1] 张陶、曹惠民、王锋：《城市公共安全治理中公众参与困境与对策》，《城市发展研究》2019年第9期。

[2] 王培：《“互联网+”基层社会治理的创新路径研究——以安徽省芜湖市弋江区为例》，《内江科技》2020年第6期。

为一种柔性的手段，和自治是相辅相成的，这就要求在社会上形成一种相互约束的氛围，形成内心自觉和内心约束，从而减少危害城市公共安全的行为，自治和德治作为社会治理的柔性手段，与刚性的法律手段相结合，共同提高社会治理的绩效。

3. 主体全员化、联动化，解决官方治理“孤岛现象”

传统大城市公共安全治理的模式主要依靠的是政府，政府被视为全能型政府，哪里需要哪里搬，我们将其称为单一式治理模式，单一式治理模式的好处在于治理城市公共安全危机的主体是官方的，具有官方资源的支持，例如政府的命令有国家强制力保证实施，治理危机耗费的经费由国家财政负担，但是随着大城市人口的急剧膨胀，政府主导的单一式治理模式不能满足城市发展的需要，原因有四：一是政府与群众之间存在信息差，无法实现精细化管理；二是政府资源有限，在大城市安全危机治理中表现为“孤岛现象”；三是政府长期居于领导地位，遏制了非官方组织的发展；四是政府事后治理危机往往会掩盖自己在危机发生前的监督失责。以2014年12月31日上海外滩跨年踩踏事件为例，由于官方与群众之间存在信息差，错误估计了跨年当天的人流量，地点变化也未能完全告知游客，以往由武警、公安、志愿者等组成的安全防线当天被取消，导致警力配备不足，事发时缺少除警方以外的其他力量协助，导致场面失控，造成大规模伤亡。社会治理刚好能够弥补单一式政府管理的缺陷，社会治理并不是完全排除政府治理，相反，它是在单一式治理模式的基础之上丰富其内涵，我们将其称为联合式治理模式。在上海外滩事件中，如果充分发动微博、公众号等众多社交媒体的力量，及时告知游客场地的变化，就可以分散外滩的人流量，继续保持由志愿者等人组成的安全防线就不会出现场面失控的局面。2020年疫情造成就业人员压力剧增，为此阿里巴巴开放云客服招募绿色通道，为受灾区域失业人员提供在家上班的机会，实现数字化就业，为政府排忧解难。笔者认为社会的力量是不可估量的，社会治理正是吸收了广泛的社会力量，改变传统的单一式治理模式，发挥“群众了解群众”的优势，借助“群众帮助群众”的力量，实现“群众管理群众”的治理模式，将公民、社会组织整合到官方治理主体当中，实现全员治理、上下联动、协同互助，改变政府大包大揽的治理模式，解决官方治理孤独

无力的难题。

三、近代以来大城市公共安全危机的社会治理历程与问题梳理

（一）社会治理在大城市公共安全危机中的发展历程

保障大城市公共安全不仅是各级政府部门的职责，也是整个社会的义务。社会治理以单一式政府治理为主，辅之以全员联动式治理，政府是大多数治理方案的决策制定者和领导者，但是政府机构能力、资源有限，社会治理强调社会参与、全员互动、上下联动，能有效解决这一困境。近年来由于大城市公共安全事件剧增，社会治理在危机治理过程中的作用逐渐凸显，在大城市发生的安全事故中，社会治理的影子随处可见，但是随着社会的发展，社会治理也呈现出阶段性特征。结合重大安全事故的治理情况，可以将大城市公共安全危机的社会治理分为三个阶段：

1. 1931年洪水催生社会治理

新中国成立以前，仍然采取“中央集权式”的管理模式来应对城市重大公共安全危机，此种模式的本质仍然是国家治理，政府管理。但是1931年江淮地区的特大洪灾却催生了社会参与治理，此次洪水波及17个省，其中湖北、河南等都是主要受灾省份，洪水之后伴随着百姓流离失所、疾病传播，严重威胁百姓的财产和人身安全，实属百年难遇的城市重大公共安全事件。政府主要采取发放救济粮、以工代赈等方式进行事后救济，但是此次受灾地区甚广，受灾人数更是政府仅凭一己之力无法解决的，国家统一对安全事件进行救助，采取“一刀切”的方式，往往忽视了不同地区的特殊性，缺乏实践操作性，为了改变中央集权式管理的弊端，一些社会组织、机构逐渐参与其中，据1931年《救济水灾委员会报告书》记载，有大量慈善团体成立实粥厂对灾民进行赈灾，只是尚未形成规模化、系统化、规范化的治理体系，但这仍然是社会参与国家治理的良好范例，也是早期社会治理的雏形，不难发现，1931年洪水危机是推动社会治理发展的催化剂。

2. 公共安全事件频发促成初步稳定的治理机制形成（2003年SARS—2008年）

2003年SARS是近年来死亡人数较多的公共卫生事件。SARS在广东爆发伊始，政府及相关部门

未能及时、准确地发布相关信息，采取应急处理，导致病毒在医院和公共场合大肆传播，给群众的生命安全带来巨大损失。但是经历 SARS 非常态化的事件之后，国家逐步形成了初步的社会治理机制，主要体现在：（1）治理内容成文化、规范化，SARS 爆发之后，国家及时发布相关的政策性文件，积极应对类似的公共安全事件，例如《突发公共卫生事件应急条例》，形成了系统的公共安全治理机制；（2）治理机构专门化、协调化，2003 年国务院开始设立突发事件应急处理指挥部^[1]，采取专门的机构来治理突发危机，防止部门之间责任推脱、功能重叠；（3）治理模式开放化、合作化，鼓励国际交流合作，主张科学应对，贯彻统一领导和分级应对相结合的治理方式，逐步形成稳定的治理机制。

3. 公共安全新常态推动社会治理完善升级（2008 年地震至今）

2008 年汶川发生了 8.0 级大地震，造成近 7 万人死亡，是建国以来破坏力最大的地震；紧接着 2010 年玉树发生 7.1 级地震；2011 年上海轻轨追尾导致 271 人受伤，面临大城市屡屡出现的公共安全危机，我国治理危机的手段也在不断完善升级，2013 年党的十八届三中全会明确提出社会治理，这是与习近平总书记的“总体国家安全观”密不可分的，社会治理能力的提高是实现国家总体安全观的保障，在历史的失败和经验中，针对大城市出现的安全危机，治理的绩效也显著提高。以 2019 年底爆发的新型冠状病毒为例，该病毒一早爆发，就已经在微博等社交平台进行公开，在较短时间内引起重视，武汉作为重要的病毒爆发地，在第一时间做出了封城决定，减少可能感染人群的出入。在全国“一盘棋”的基础上^[2]，将疫情治理的重点主要集中在基层，各个社区、村委会的相关负责人严查春节外来人员，严格做到三登记：体温每日要登记、每日出入要登记、外来人员要登记，严格布控，守好疫情战役的根据地，通过这次疫情的治理，我们不难发现社会治理的力量之强大，效果之显著。通过长期的发展，大城市公共安全的治理模式已经实现了从单一式治理模式向联合式社会治理的转变。

（二）城市公共安全危机治理中的问题梳理

实现单一模式向联合治理模式过渡必然要经过

长期发展，引入社会治理，能够有效缓解政府管理“孤岛现象”。但从目前来看，社会主体参与公共安全治理的模式还不成熟，一些社会组织尚未发力；部分公共安全危机存在突发性，社会治理在危机预警方面存在缺陷。治理大城市公共安全危机，消除城市安全隐患，必须找出治理缺陷，从问题出发，完善城市公共安全治理模式。

1. 城市化进程加快与治理能力不协调

城市是一个复杂的社会机体、一个巨大的运行系统^[3]，伴随着城市化进程的加快，必然会出现治理能力与城市发展不协调的现状。鉴于大城市在教育、就业、环境等方面存在的优势，势必导致农村青壮年劳动力涌向大城市，这是经济发展的必然趋势，当然也会造成城市交通压力增大，资源、机会争夺，从而导致社会矛盾集聚，公共安全隐患凸显。在治理城市安全问题的过程中，政府作为顶端发力点，只能做出统一指挥，无法针对个别现象“量体裁衣”，这是由政府机关本身的资源限制决定的，也是由于非官方组织治理能力欠缺所导致的。这里的非官方组织指除了政府相关部门以外的其他社会主体，包括村委会、居委会等群众自治性组织以及基金会等其他非政府性组织。非官方组织都是以自治为核心，靠组织内部的规定活动，很难在组织外形成约束力，当非官方组织参与社会治理的时候，很难在群众中形成压力，这是由它的非官方性的特点决定的，官方组织资源受限、非官方组织能力受阻，造成城市发展与治理能力不协调的困境。

2. 事前预警机制不成熟造成治理滞后

《传染病防治法》第十七条、十九条规定国家建立传染病监测、预警制度，有效避免危机的重点在于事前防范，防范的关键在于预警机制的建立。

[1] 《突发公共卫生事件应急条例》第三条：突发事件发生后，国务院设立全国突发事件应急处理指挥部，由国务院有关部门和军队有关部门组成，国务院主管领导人担任总指挥，负责对全国突发事件应急处理的统一领导、统一指挥。

[2] 赵爱红、李爱娟、刘晓旭：《在抗“疫”大战中磨炼成长——新冠肺炎疫情防控阻击战对提高社会应急治理能力的启示》，《前进》2020 年第 5 期。

[3] 柴俊勇：《城市公共安全面临的挑战与思考》，《中国应急管理》2020 年第 3 期。

事前危机预警包括两个环节：一是形成预警信息，二是传递预警信息。从目前大城市产生的危机来看，事前预警机制尚不成熟，受到环境、人类活动等多种因素的影响，一个危机爆发的背后存在多个危险因子，使得危机预警遭遇瓶颈，现有的监测方法很难及时发现并迅速做出决断，尤其是前所未有的新生危机，例如2019年新型冠状病毒，这是史无前例的传染性病毒，触及社会治理的盲区，由于病毒源的隐匿性、传染的未知性、传播方式的不确定性，增大了预警的难度，在短时间内无法对其作出准确的判断、采取及时的预防措施，使得感染人群逐日上升，这从侧面反映了我国大城市公共安全危机预警的机制存在缺陷，缺少对城市风险因子的研究和判断。造成预警机制迟滞的另外一个原因在于传递信息阶段，为了防止不当言论引发社会混乱，《治安管理处罚条例》规定对捏造、歪曲事实、散播谣言等其他方式煽动扰乱社会秩序的行为进行处罚，相关的社交平台和政府部门加强审核公民发表的言论，这可以防止恶意谣言造成社会混乱，但也会阻碍预警信息的传播。李文亮医生就是典型的例子，他是2019年新型冠状病毒早期的发声者，却被公安机关叫去谈话并予以训诫。政府及相关部门缺乏对危机的预判，不能及时对言论的真实性做出判断，导致预警信息被埋没。预警是危机预防最关键的阶段，讲求及时高效，否则预警信息将失去意义，大城市也将陷入安全危机。

3. 事中应急模式局限性降低治理成效

公共安全危机产生后如何进行治理，及时摆脱危机，是整个危机中最关键的阶段，事中治理危机关系到整个社会的方方面面，涉及利益繁多，要处理好上级领导与基层主体之间的治理权限、处理好普遍与特殊现象之间的关系、协调好已经陷入危机城市与非危机城市之间的资源调配。现有危机治理模式的局限性主要有二：一是没有处理好资源的分配，公共安全危机期间，凡是受到影响的城市都处于混乱的状态之下，极易出现物资紧缺、集体失业、社会恐慌等社会问题，此时政府及相关部门的重心都在危机治理上，很难兼顾社会各方面的利益需求，2020年新冠肺炎疫情期间北京市丰台区就出现了哄抬口罩物价的药店，群众无法买到正常价的口罩，导致不法商家有机可乘；疫情期间陕西省安康市中心医院出现领导补贴高于一线防疫人员的现象，这都反

映了危机治理过程中资源分配失调的问题。二是没有抓好治理方案的落实，危机爆发以后，政府及相关部门通常会迅速响应，及时做出治理方案，下达给地方各级部门，但是却无法确保治理策略在每个地区实施，我国关于应急的法律法规较少，在实践中缺乏指南性、灵活性与普适性。应急方案由中央到地方，经管人层层变化，落实状况也无从得知。四川鲜店乡按规定对从武汉返乡人员进行体温检测和居家隔离；甘肃坪庄乡卫生院副院长朱明海在疫情防控期间应付差事，谎报虚报；2020年7月排涝救灾期间，湖北仙桃市城管执法人员擅离职守，此类流于形式的现象在基层中更为普遍，造成“应而不急，联而不动”的局面^[1]。

4. 事后缺乏总结性经验治理意识薄弱

事后进行总结，分析危机产生的根源，是防止危机再次发生的关键。我们所处的大城市通常处在常规的发展状态中，偶尔也会陷入非常态的状态，例如城市公共安全危机。但人们常常安于现状，危机到来之时积极应对，危机结束照常生活，危机再次到来又采取措施，陷入“危机一应对一再次危机一再次应对”的循环模式，缺乏事后总结性经验，危机治理意识薄弱。公共安全危机的产生原因可以运用“双要素驱动”模型来分析，将危机产生的因素归纳为源发性要素与促发性要素^[2]，又被称为原生型因素和助攻型因素，原生性因素通常是相对于暴雨、地震这类自然灾害而言的，造成这种安全危机的主导因素是自发的，不可控的；助攻性因素主要指人类不当活动引发的，比如食品安全危机。具备治理危机治理意识主要是针对助攻型因素而言的，很多危机追根溯源都是人类自身活动导致的，如2001年瘦肉精事件导致广西河源484人中毒；2018年重庆公交失控坠江事件等。这类由人类助攻产生的危险因子在产生、发展的过程中都是可以避免的，即使已经发生，也可以控制类似危机再次爆发。由于事后缺乏治理危机意识，导致众多因子结合在一起进而促成危机。危机爆发后，如果能对

[1] 李凡：《城市公共安全背景下应急联动体系探析》，《中国经贸导刊(中)》2020年第4期。

[2] 曹惠民：《治理现代化视角下的城市公共安全风险治理研究》，《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

食品安全问题监管到位,给公交车装上安全防护栏,就可以避免悲剧再次发生。这类危机产生之前,存在众多类似的案例,乘客扰乱乘车秩序,食品安全监管失责的案例可以信手拈来,而危机背后更多的是同情,缺少理性反思,没能形成总结性经验,未能通过完善治理策略、改进治理思路、提升治理能力消除危险因子,所以引发了源源不断的危机。

四、创新大城市公共安全社会治理模式

(一)探索联动治理模式,协调危机治理能力

在传统的社会治理的模式当中,政府始终处于主导地位,公民习惯了政府大包大揽的形式。但是大城市公共安全危机的波及范围广、传播速度快,政府很难协调社会主体之间的利益,满足众多群体的诉求,无法及时解决缓解城市公共安全危机,因此必须探索联动式治理模式。

我们倡导由公权力主导型的监管模式向社会共同治理模式的转变,政府主导的监管模式是少数人管多数人,社会联动治理的管理模式则是多数人管少数人。城市公共安全危及的社会主体众多,我们必须扩大社会治理的主体,将公民、有能力的企业、基层自治组织等社会群体纳入城市公共安全治理主体。湖北省抗洪期间,应急指挥部把控防洪抗洪全局,国家政策性银行联合支付宝为灾区民众提供“抗洪免息券”,阿里CCO为灾区人民提供就业机会,阿里云为长江水利工程提供支持,驻村干部等基层党员参与山洪防御,形成了“多主体参与、多部门配合、多种方式并存”的联动式治理模式,推动政府简政放权,大力培育发展社会组织,实现政府和基层有效贯通。建立上下联动的安全治理体系,使得治理主体配合,治理模式灵活,治理绩效提高,一是要继续坚持政府在大城市公共安全治理中的领导作用,倡导联动式社会治理模式并不意味着排斥政府的参与,政府仍然是危机治理的主要发力点,社会各方主体参与社会治理必须服从中央、政府、法律的相关规定,做到有序参与、依法参与、合作参与。二是要激发公民参与公共安全治理的热情,城市公共安全损害公民的直接利益,公民的建议能够代表广大群众的利益,有利于政府及相关部门了解群众,及时针对公共安全治理过程中的不当方案进行调整。

三是要鼓励社会组织参与城市公共安全治理,早期的社会组织发展能力有限,缺乏组织性、管理性、规范性,经过长期的沉淀,社会上涌现了一批具有组织纪律、人才辈出、财力雄厚的社会组织,能够有效缓解城市化进程加快带来的安全压力,摆脱政府监管资源有限的困境,改变政府治理的“孤岛现象”,形成“共建共治共享”的联动式社会治理局面。

(二)完善危机预警机制,实现治理重心前移

提前预警是转“危”为“机”最好的方式,要做好“三个第一”:第一时间反应、第一时间判定、第一时间决策^[1]。充分实现治理重心前移重点在于构建“数据处理链”,一是要加快危险因子数据的汇集,实现社会治理网络化、数据化、系统化。社会治理应该充分借鉴互联网的发展,加强对危害城市公共安全相关数据的收集和整理,形成社会治理与大数据相融合的发展态势,对已发生的公共安全事件进行数据汇集和整理,为剖析类似的安全事件提供数据支撑;二是实现安全危机相关数据的分析、评估,分析危险因子发生的主要区域、前提条件、发生规律;三是及时对公共安全危机做出预判和预警,鼓励专业人员对公共安全事件作出预判,形成城市公共安全治理情报,建立快捷、畅通的信息传递体系,城市安全管理必须以情报为基础和支持^[2]。2019年6月17日四川宜宾地震就用到了地震预警系统,利用地震波传到人耳的时间差提前发出预警,给人们提前预留出逃生时间;2020年7月21日恩施防汛抗旱指挥部发出撤离应急通知,这是恩施暴雨后最及时的紧急预警,有效避免了堰塞湖溃坝带来的安全隐患。基于社会治理预警机制取得的重要进展,应在此基础上推广到其他的安全治理领域,建立食品安全问题预警机制、地质灾害监测预警机制、传染疾病扩散预警机制等,提前发出危险信号,减少公共利益损失。形成“风险数据汇集—数据分析评估—风险预判预警”的数据处理链,为社会治理取得抢救先机,阻止危险因子转化为公共危机,这种“数据处理链”的构建在危机预警机制

[1] 王勇:《公共危机管理机制亟待完善》,《中国党政干部论坛》2015年第11期。

[2] 王秉、吴超:《情报主导的城市安全管理研究》,《情报理论与实践》2020年第4期。

中显得尤为重要。

（三）激发社会创新活力，提高事中应急成效

激发社会活力是社会治理模式创新的关键，可以提高事中应急处理成效。社会经验能够丰富治理理念，社会实践可以完善治理方案，现如今社会基层治理经验是独具地方特色的，可复制的，能为大城市的公共安全管理提供“智慧库”^[1]，推动公共安全治理模式创新。一是借鉴转化基层的治理经验，在山东日照“雪亮工程”的经验之上，我们可以推动公共安全危机公开化、透明化，及时暴露安全危机，做到全网共享、全民可知、全民共治，在此基础上探索新模式的安全治理模式；将青海玉树的“智慧党建平台”创建为“智慧公民安全平台”，借鉴其“基础在教育、重点在管理”的理念，加强对城市居民安全理念的教育，培育全民安全防范的意识，推动党员以外的居民参与公共安全监管、安全事故救援，转化基层治理经验，丰富城市安全治理理念，这是创新的基石。二是推出“互联网+社会治理”模式，借助数据网络为城市公共安全保驾护航。建立“互联网+安全监管”模式，打造城市“安全管理员”的公共监管模式，鼓励城市居民参与到城市安全管理中，能够随时上传生活中威胁城市公共安全的现象，由相关部门及时作出反应，保证在第一时间消除安全隐患；建立“互联网+危险报警”模式，为城市居民打造危险报警服务平台，在微信等常用社交平台建立公共安全报警模块，保障居民在遭遇公共安全危机时及时报警求救，对危险进行实时定位，并将报警信息传递给其他用户，避免损害范围扩大。建立“互联网+应急服务”平台，根据人口密度和危险发生规律，按区域合理分配应急人员和救灾物资，随时待命，利用互联网将各种涉及公共安全的数据进行整理、融合，打造城市公共安全管理数据库，推动城市公共安全治理模式创新，在湖北省抗洪防汛期间，支付宝与银行联合发布“无接触贷款”计划，有效缓解受灾农户资金周转困境，是“互联网+应急服务”的良好范例。基层创造的治理经验都是可借鉴、可复制、可转化的，这为城市公共安全治理注入了新鲜血液。

（四）运用双要素驱动论，强化事后风险意识

具备风险治理的共识，是治理城市公共安全危

机的第一步。当今社会已经步入风险社会^[2]，我们也应该改变治理意识。传统的治理意识仍然是经验主导型、事后补救型、被动应对型为主，不能适应风险社会发展的需要，建议在双驱动模型的基础之上强化危机治理意识，事后进行归纳总结，分析产生危险因子的因素，从而找到对应的治理策略。在防汛救灾中，长江水利工程欲采取机器学习引擎抗洪，充分利用历史暴雨和洪水数据分析，与当下的洪灾进行比对、归类、分析，建立与历史雨洪条件相似的模型，并在历史模型基础上进行完善，为暴雨洪水预警和防洪提供数据支撑，建立数字化模型和数据库，做到防患于未然。我们将历史上的危机归为两类：原生型因素主导的危机和助攻型因素主导的危机，通过归类，不难发现助攻型因素在危机的产生中占有较大的比例，原生型因素主导的危机也会受到助攻性因素的影响，通过提升对危机的认知能力，能够弄清各种危机产生背后的原因，做到“对症下药”，以源头治理的理念强化治理共识。助攻性因素很大程度上受到人类活动的影响，治理危机的重点在于减少助攻危机产生的因素，约束自身的行为。习近平主席提出“人类命运共同体”的理念，整个世界、整个国家、整个城市都是紧密相连的，公共安全治理是政府职责所在，是国家稳定之源，是世界和谐之基。维护城市公共安全，是全社会共同的职责，消除城市公共安全危机是城市发展最为重要、最为迫切的任务，所以要在全社会形成“携手消除危机、共创安全城市”的安全治理意识。在当下的风险社会中，各种危险因子还在蔓延，许多城市公共安全危机呈现出人造性、突发性、不确定性等特点，造成治理手段失灵，面对城市安全危机背后的危险因子，全员互动才是最有效、最有力的治理方式，树立命运共同体的理念、形成事后总结的风险意识、凝聚全社会治理的共识，避免类似危机再发生，使公共危机转危为机，才能战胜危险因子。

[1] 徐汉明：《市域社会治理现代化：内在逻辑与推进路径》，《理论探索》2020年第1期。

[2] Beck U., Lash S., & Wynne B., "Risk Society: Towards a New Modernity", London: Sage, 1992, pp. 45-92.