

风险社会视角下城市公共安全治理策略研究*

曹惠民

摘要 近年来,我国公共安全事件不断发生,且公共安全事件发展的内在结构和外在表现与“风险社会理论”存在很高的契合度。为了促进城市管理者对于公共安全事件及其可能带来的潜在风险进行管控,需要从风险视角去全面审视城市公共安全风险的治理。城市公共安全的系统治理涉及到诸多利益主体,在“风险社会理论”的视角下,以城市公共安全风险治理的理论模型为基础,结合上海踩踏事故这一案例,探讨我国城市公共安全治理过程中存在的问题,有助于提出基于政府-社会协同参与的城市公共安全风险治理的具体策略。

关键词 风险社会 城市公共安全治理 协同参与 上海踩踏事故

中图分类号 D631

文献标识码 A

文章编号 :1004-0730(2015)03-0098-08

随着我国经济社会的发展,城市化进程加速推进,城市公共安全问题已经成为党和政府以及社会公众日益关注的重要议题。国家统计局相关数据显示,2014年我国的城市化率超过54.77%,城市的规模与数量都在快速增长。毫无疑问,城市化给经济社会带来了巨大的发展红利,但是城市所带来的这种经济社会的进步在某种程度上与其自身安全管理的脆弱成正比。随着城市规模的发展和越来越多的要素在城市聚集,发生在城市的公共安全风险呈加剧和增多的趋势,发生的领

域也十分广泛。2014年末发生在上海的踩踏事件、2015年发生的“海南马拉松瘫痪城市的争论”、哈尔滨的火灾等公共安全事故都在提醒我们,城市公共安全的管理机制创新迫在眉睫,这是我国城市实现稳定可持续发展的重要条件,需要我们从理论上予以回应。

一、风险社会与城市公共安全治理

我国的城市公共安全治理是在2003年非典

后随着人们对于应急管理体制的关注而逐步开展的。从城市公共安全风险发生的频率和强度来看,城市公共安全风险治理的现实依然严峻。但很多城市管理者并未从战略高度去关注城市公共安全风险,对城市公共安全事故的预控和应急能力明显不足。我国对城市公共安全问题的处理一般是召开紧急会议、成立临时领导工作机构,重在应急处理,忽视预防、监控与评估,缺乏完整的体系和流程设计。^[1]城市公共安全治理面临着严峻挑战,日常公共事务管理背后的风险更应被关注,我们需强化对于风险的预控和系统治理。风险社会理论恰恰为其提供了一个很好的视角。

(一) 风险社会理论

20世纪80年代,德国学者乌尔里希·贝克在《风险社会 通向一种新的现代化》一书中提出了“风险社会”的概念,^[2]贝克将“风险”界定为“系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式”。^[3]风险社会是指反思现代化和全球化可能给整个人类社会带来毁灭性损失的社会阶段。^[4]2015年初,中共中央政治局审议通过《国家安全战略纲要》,凸显了我国对公共安全治理的重视。在城市管理过程中,政府与其他社会主体都面临着现实或潜在的公共安全风险,这种风险在某种程度上不断积聚。“风险社会理论”能很好地描述和反映我国城市公共安全风险的结构特征和内在发展机理,为我们理解现代城市的公共安全治理提供了新的理论视角。

1. 制度主义学派观点。以贝克和吉登斯为代表。他们是“风险社会”理论的首倡者和构建者,认为制度最重要的东西是责任。他们两人关于风险社会的论述具有高度的互补性。贝克的理论带有明显的生态主义色彩,侧重于技术性风险,而吉登斯侧重于社会政治理论叙述,更强调制度性风险。他们认为风险与人的客观的生产、生活行为密切相关,

即风险本身可以被理解为现代化的衍生物,而且风险日益呈现外部特征内部化的倾向。人们日益对“风险是被人们制造出来的”这种观点达成共识,而代替传统的“风险来自于外部”的观点。从某种程度上讲,城市公共安全风险的集聚反映了我们制度的“缺失”以及不同社会主体对公共安全制度、公共秩序和规则的“无视”。

2. 文化意义学派观点。该学派认为风险本身是客观存在的,并没有量的增加或加剧,而是随着认识和技术的增长,人们对于风险的认知程度在提高,潜在的风险被更多地感知。风险社会的治理有赖于人的意识的现代化,有赖于人类自身的自组织行为,有赖于不同社会主体对于风险治理的价值认同和行为协同。风险文化依存于非制度性的社会状态之中,其传播不是依靠程序性的规则和规范,而是依靠本质意义上的价值或认同。对风险的治理不是依靠法规条例,而是更强调社会主体的自组织行为和习惯性的行为调适。日益广泛的公民安全教育本质意义上就是在创造一种“安全文化”,但是公共安全教育的投入以及人们对公共安全的认同仍然不乐观,也就是风险、安全并没有内化为人们的价值认同。

3. 不可知论的风险社会。以劳(Lau)的“新风险”理论为代表,他们认为风险社会的产生是由于出现了新的、影响更大的风险,如极权主义增长、民族性缺失等,以及某些局部的或突发的事件能导致或引发潜在的社会灾难,如金融危机等。这种观点认为风险是由于人们行为可能性不断增加以致改变了社会本身的结构而引发的。

风险社会的到来超越了传统意义上的治理范畴和危机应对理念。公共安全涉及的社会主体日益多元,公共安全风险本身的来源也日益复杂且难以预测,因此对于城市公共安全风险的防范和预控,我们必须从传统的“管理”模式转向现代的

基于政府与社会高效协同的“治理”模式,从整体上用系统思维去构建城市公共安全治理的网路,实现城市公共风险管控主体多元化、技术精细化、安全教育普及化以及社会公众的广泛、有序和有效参与。

(二)城市公共安全治理的内涵

目前学界并没有对城市公共安全治理概念给予规范的界定。王雪丽在《城市公共安全治理中的“府际关系”问题研究》一文中首次明确提出了城市公共安全治理的理念^[9],但是并没有给出确切概念。我们认为城市公共安全治理既是一种制度,同时也是一种价值共识。它是政府与其他社会主体通过彼此间的互动与协作,而构建的旨在预防和控制公共领域现实或潜在的风险的管理制度和公共安全价值共识的总称。与传统的公共安全管理相比,城市公共安全治理有其自身的鲜明特征,二者可以从主体、目的、手段和功能四个维度进行比较,使我们更加准确地把握城市公共安全治理的概念。(详见表 1)

很多学者认为城市公共安全管理与城市公共安全治理内涵一致,我们则认为前者更多地强调政府自上而下的“管控”,主体相对比较单一,主要手段是公共资源和公共行政权力;而后者强调政府与其他社会主体之间的协同治理,依靠多元社

会主体的互动参与,注重对潜在公共安全风险的预控,目的在于防控城市公共安全风险的爆发,保护社会公众的生命、财产安全,减少整个社会的经济损失与心理创伤,维护城市公共领域的稳定和有序,进而将潜在风险消灭在摇篮中,尽最大可能降低公共安全风险对于社会公共利益和价值的损害。

二、我国城市公共安全风险的来源分析

随着我国城市化进程的加快,城市公共安全风险点或风险来源日益多元和复杂化。民族、宗教、城市的承载能力等要素都有可能是城市公共安全风险的来源或风险点,对这些风险源或风险点的识别应是我国城市公共安全治理体系构建的基本依据。因此,政府要建立整体性治理思维,协调不同社会主体之间的关系,对城市公共安全治理进行布局。笔者将结合 2014 年底发生在上海的踩踏事件,对我国城市公共安全风险的来源作具体分析。

(一)政府的风险预控机制

基于政府在城市公共安全风险治理过程中的地位及其所掌控的资源,政府依然是城市公共安全治理的核心主体。现阶段,政府应对公共安全

表 1 城市公共安全管理与城市公共安全治理的对比表

比较对象 比较维度	城市公共安全管理	城市公共安全治理
主体	政府和国家有关部门为主	政府之外,社会公众和NGO组织也成为公共安全事务管控的核心主体
目的	管理和控制,主要是提供相关的制度和政策,事后的处置,侧重于对于风险本身的管控	主要是公共安全治理的预防和监控,侧重于事先预防和管控,强调自我控制和管理,主要侧重于对于人自身行为的自组织
手段	硬法为主:政策、规定和制度(包括法律),侧重于静态管控	软法为主:信任、合作,彼此间的协同机制以及人自身的自觉更重要,侧重于相关社会主体之间的动态平衡
功能	以“头疼医头脚疼医脚”为主	以“治未病”为主

风险的能力还远远不够；统一的保障机制尚未形成，相关的治理措施难以适应现代公共安全治理的需要。^⑥政府决策者和城市管理者的公共安全风险意识不强，对潜在的风险估计不足，其导致的一个直接后果就是预防手段和措施准备严重不足。政府内部各部门之间缺乏统一、协同的应急机制，也是导致公共安全风险的重要原因。从公共安全风险发展的情势来看，公共安全风险的预防和防范尚没有内化为政府部门决策者和城市管理者行为的约束条件，在潜在风险积聚、爆发前，政府和城市管理者往往被暂时的平安所“迷惑”。就上海“12.31”事故调查报告来看，相关部门缺乏公共安全风险防范意识，对重点公共场所可能存在的大量人员聚集风险未作评估，预防和应对准备严重缺失，事发当晚预警不力、应对措施不当，是这起拥挤踩踏事件发生的主要原因。^⑦地方政府及城市管理者对公共安全潜在的风险麻痹大意、放松监管甚至作为不当，都是公共安全风险来源。

(二)相关政策制度的完善程度及其执行情况
公共安全治理的政策制度的完善程度及其执

行情况是城市公共安全风险的一个体制性来源。首先，政策和制度的完善程度决定着包括政府的各社会主体的行为是否“有法可依”，这考验的是政府和城市管理者对政策、制度的设计和创新能力是否满足城市公共安全治理的实践需求；其次，政策和制度的执行情况即是否能够被政府和城市管理者切实贯彻执行，这考验的是政府和城市管理者对对应然的公共安全治理政策、制度执行的“忠诚度”。客观上讲，我国公共安全政策、制度不可谓不全面，而城市公共安全事故依然频发，根本原因就在于相关的责任人重视程度不够，具体表现在对相关政策、制度的漠视。由于公共安全风险在没有爆发之前人们往往难以感知，这使得许多管理者并没有将公共安全风险预控纳入到城市自身发展战略规划中来，不愿意在危机事件预防上花费过多经费，对城市公共安全抱着侥幸心理，得过且过。^⑧就上海市踩踏事件而言，政府和相关部门的工作人员在某些环节的作为不当或不作为是这次事件发生的直接诱因。（详见表 2）从表中可以看出，黄浦区政府常务会议应该说对可能出现的潜

表 2 黄浦区政府及部门的公共安全职责及其履行情况对照表

部门	黄浦区政府	黄浦公安分局	黄浦区市政委	黄浦区旅游局	黄浦区外滩风景区管理办公室	上海市公安局
应该承担的 职责	依法负责本行政区域内的突发事件应急管理的领导工作	负责本行政区域内重大节庆、重要人员密集场所的安全保卫工作方案和专项安全保卫应急预案的制定与实施	负责本行政区域内市容市貌和外滩风景区等重要地区的管理	负责本行政区域内旅游经营活动的指导和监督管理	具体负责外滩风景区内市容景观等公共事务管理的组织和协调工作	负责全市范围内公共场所安全保卫工作的指导监督管理
职责的履行 情况	对新年倒计时活动场所变更后的风险预判不足；对政府相关部门落实区政府常务会议要求的情况未进行检查督促；未建立健全预警机制；未严格按照中办、国办要求“严格执行24小时专人值班和领导带班制度”；事件发生后，未按规定及时向市政府报告	未落实区政府常务会议提出的具体要求，未研究制定专门的应对方案；对12月31日监测到的人员流量变化情况风险评估不足，未及时提出预警；应对处置措施不到位；未及时向本级政府和上级主管部门报送突发事件信息；对上级主管部门的要求执行不力	未落实区政府常务会议提出的具体要求	作为历年新年倒计时活动以及2015年新年倒计时活动的承办方，对活动场所变更风险评估未充分评估，变更信息向社会公众告知不充分	未具体落实区政府常务会议提出的工作要求；未依法制定外滩风景区内相应的应急预案	对黄浦分局落实相关制度和规定的具体情况的监督检查不到位；对黄浦公安分局12月31日外滩风景区安全保障工作的检查指导督促不够

在公共安全风险有相关的预案和工作要求,但是区政府没有进行检查督促、各相关部门未落实区政府常务会议提出的具体要求,从而为潜在公共安全风险的积聚和爆发提供了条件。这种有令不行、有禁不止的情况在其他城市公共安全事务治理的过程中同样存在。

(三) 社会团体或组织的风险意识和防范能力

城市的社会组织或团体在公共事务中扮演着重要的角色,它们通过运作大规模群体活动,如体育赛事、音乐会等满足了社会公众的文化生活需要。但是这种大规模群体活动对这些社会团体规避潜在公共安全风险的治理能力却是极大的考验,组织能力有余而(风险)防范能力不足,可以说是政府之外的社会团体组织大型群体活动的基本特征。这些社会团体对群体活动有可能引发的公共安全风险的治理能力参差不齐,有的考虑到成本甚至有意无意地“弱化”或选择性地漠视对潜在公共安全风险的系统预控措施,缺乏周密的应急方案。另外,这些社会组织与政府之间的协同治理能力和风险治理网络的构建在我国尚处于一个比较低的层次,政府与社会之间还没有形成一个无缝对接的防范网络。这都可能成为风险的来源。上海市 2015 年新年倒计时活动的各个组织方之间就缺乏充分的沟通和协调。

(四) 社会公众的自身原因

社会公众也是城市公共安全治理的重要主体。公共安全教育(包括对公共安全风险的预测、判断能力等方面)水平和自组织能力是影响和制约社会公众的风险治理能力的核心要素,这两方面要素也可能成为城市公共安全风险爆发的内在诱因。前者主要是指社会公众所接受的公共安全教育及预防潜在风险的技能教育(公共安全风险发生前的);后者即社会公众在公共安全风险发生后的自组织能力,这种能力主要表现在自我保护、

自救和互助能力(公共安全风险发生后的)。公共空间的组织秩序意识和相关的应急知识储备的欠缺,如紧急情况下的推搡、起哄与恐慌等,是我国社会公众参与城市公共安全治理的最大障碍,同时也是公共安全风险发生的直接原因。许多群众缺乏风险防范观念,对危机的征兆反映不敏锐,应急避险的常识少,自救互救的能力差。此外,社会公众尚未形成与政府和其他组织高效协同的公共安全文化,基于共识的安全价值观尚未构建,这是公共安全风险发生的间接来源。

(五) 城市公共安全基础设施的避险系数

城市基础设施的建设规划中对公共安全风险的评估与预测以及避险功能的完善程度,决定着城市基础设施的避险系数。随着城市规模的扩张,人口密度越来越大,潜在的风险也开始诱发,这也从根本上考验着城市的承载能力和风险规避能力。城市本身的承载力在特定时间内是一个相对稳定的数值,所以城市基础设施及其运行管理即成为客观物质条件中的短板,为此,在城市建设规划时就要对潜在公共安全风险进行评估。但我国多数城市规划缺乏专业化、精细化、人性化的公共安全风险评估,公共安全基础设施设防标准偏低,运行系统较为脆弱,这导致城市本身的避险能力较差,安全“欠账”较多。特别是对城市公共安全进行监测、预警、调查、评估的信息网络系统建设滞后,是城市公共安全风险的物质诱因。

三、我国城市公共安全治理的策略选择

由于风险本身的诱因多种多样,因此城市公共安全风险治理也必须充分发挥不同社会主体的能动性,强调彼此间协同参与,注重对城市公共安全风险的预控。通过调动城市管理者的主观能动性、强化制度的建构和贯彻以及社会公众的协同

参与,促进公共安全治理绩效的提升。我们可能无法准确预测或防止突发事件的发生,但绝对可以通过提高自己的应对能力、及时得当的处理来减少突发事件向恶性危机转化的可能性。^[9]海恩法则给了我们有益的启示,海恩法则指出:每一起严重事故的背后,必然有 29 次轻微事故和 300 起未遂先兆以及 1000 起事故隐患。基于海恩法则,文章提出了城市公共安全治理的模型,探讨城市公共安全风险的治理路径。(详见图 1)

(一)强化政府风险意识,完善风险监管和预控机制

根据海恩法则,城市公共风险治理最好的办法是将着力点和重心前移,在事故的源头上下功夫,及时发现事故征兆,立即消除事故隐患。强化风险意识是城市公共安全治理的主观条件。为有效预控风险,政府必须从战略上强化风险意识,风险预控的理念和机制应该成为政府行政行为发生的前置决策要素。首先,要构建各级政府和城市管理者的公共安全责任地图。其次,要强化政府内部各部门之间的协调与合作,建立风险预控信息的共享机制和治理行为的协作机制;第三,要充分发挥政府内外的政策咨询机构的专业优势,开展城市公共安全治理的系统研究,为风险预控提供专业性、精细化的治理方案;第四,政府部门内部要完善城市公共安全风险的执纪问责机制,保障政

府内部公共安全的预防机制实现高效协同,做到未雨绸缪,防患于未然,进而彻底“封堵”政府内部管理、执行层面可能出现的风险来源。

(二)建立“约束”各社会主体行为的制度体系有效地管理和降低风险,保护人类安全和公民福祉,保障社会有序运转,是政府的基本职能,也是政府的基本政治责任。除了安全意识的灌输与教育,城市管理者对于公共安全风险预控的一个最有效也是最常见的途径就是建立“约束”各社会主体行为的制度体系,强化制度本身对于各社会主体行为的约束与限制。

就政府而言,应该突出对政府行为自身的约束与控制,合理控制其行为边界,为城市公共安全风险的防范和预控构筑第一道安全阀,这方面的制度设计应该包括三类:第一类是义务性制度,这是政府这一城市管理的核心主体必须切实贯彻和执行的。如与公共安全风险防控相关的法律、条例和规定;第二类是保障性制度,这是保证城市公共安全治理顺利进行的支撑性制度。如城市规划、建设时的约束性和限制性规定,又如政府在风险预控过程中对相关资源和权力的调配权力也要通过制度确定。这类制度是政府协调相关部门和主体的政策依据,是保证风险预控与防范顺利进行的重要条件;第三类是追责类制度,这是构建政府公共责任地图、有效约束政府行为的重要要件。从本质上讲,

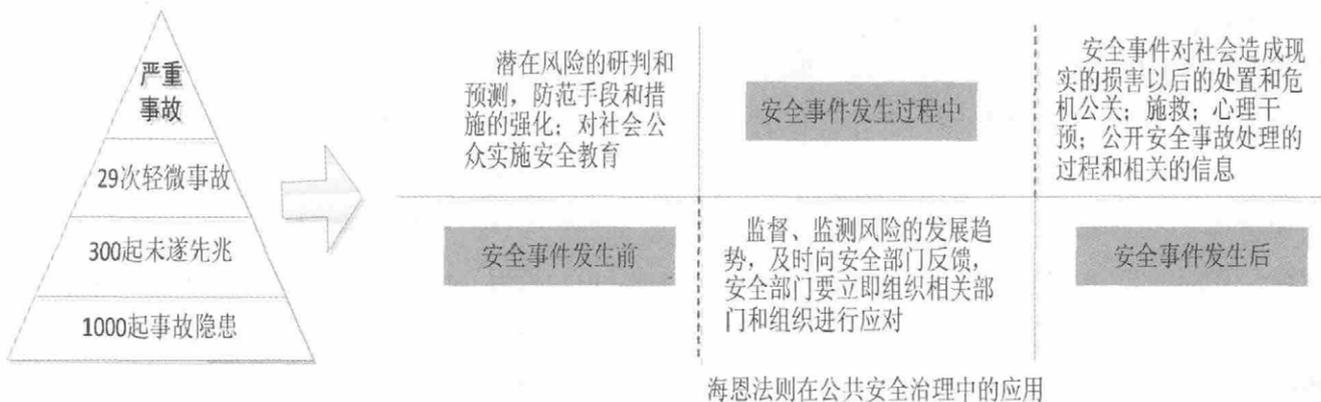


图 1 基于海恩法则的城市公共安全治理模型

它也是前两类制度的一种“保障”，如果政府及其相关部门对公共安全风险治理的制度和政策不作为或作为不当时，可以启用追责制度。通过追责类制度的构建与贯彻，从制度上为政府行为“戴上紧箍咒”，充分发挥政府和城市管理者对城市公共安全风险防范或预控的能动性。风险社会的运行越来越要求各方承担自身造成的风险的责任，应当明确规定相关主体的风险责任，建立责任落实和责任追究机制。

就政府之外的社会主体而言，同样有三类制度，但其具体内容、性质和表现形式与约束政府行为的三种制度有所不同。第一类是责任性制度，需要通过制度来确定社会主体的行为边界即可为与不可为的相关规定；第二类是保障类制度，这是社会公众与政府和其他社会主体之间实现复合型的协作治理的必要保障；第三类是追责类制度，社会公众同样要为自己的行为承担应有的公共安全责任，接受司法和社会舆论的监督与控制。

(三)实现社会公众自组织能力与公共安全风险防范、自救能力的有机统一

考虑到城市公共安全风险自身的特征和发展机理，复合治理战略也许是人们应对它的最优策略选择。风险本身来源的多元性和复杂性客观上要求我们必须坚持复合治理、系统治理的基本原则。这也就是说，城市公共安全风险的防范和预控不再是政府和少数主体的责任，也应是政府与其他社会主体协同治理的结果，这是现代城市公共安全治理的关键。真正高效地处理公共安全问题则需要政府与社会的协同互补，高效运作，这样才能让政府与社会组织发挥其各自的特点和优势。^[10]对此，我们要充分发挥不同社会主体在城市公共安全风险治理过程中的能动性，促进政府、非政府组织、企业、家庭以及个人等主体对于公共安全风险的科学认知，强化彼此间的协同与合作，特别是

作为社会细胞的个体要充分提升自身的风险意识和风险防范、自救和互助能力。风险预控应该是社会公众自身行为的优先考量，特别是要强化社会公众在公共场合的秩序意识和规则意识，这是城市公共安全风险预控的社会基础。

另外，社会公众和政府以及其他社会主体之间的协作和互动必须充分考虑其行为作用和依赖的空间载体——环境。各社会主体之间的互动和协作必须与环境的变化实现高度耦合，实现动态的平衡。我们强调的系统性治理必须是考虑特定环境的一种行动逻辑。不同的社会主体要在特定的环境中明确彼此应该承担的风险治理职责与行为域及行为边界，依赖于公共安全风险治理的专业机构、专业人员的专业性和职业化，使得公共安全风险协同性防范和预控在科学、专业的指导下进行，实现公共安全风险防范的社会化、专业化和科学化。

(四)提升城市公共安全基础设施，将风险预控嵌入城市的规划与建设

城市基础设施本身的避险系数同样是城市公共安全风险防范的物质基础。在城市发展过程中要充分考虑到城镇化程度的增加以及由此所带来的对于人口、经济和社会资本的集聚效应，相对于城市有限的承载力，城市规模的扩张却在不断加剧，这就成为潜在公共安全风险的爆发点。为了克服持续扩张的城市规模与有限承载力之间的矛盾，城市在建设之初就要充分考虑城市基础设施本身的避险功能，将公共安全风险避险和防控的功能嵌入到城市规划、建设和发展过程中。每个城市都要根据自己所处的地域特征、城市对于人口和资本的吸聚效应、城市未来发展的空间和潜力等因素调整、完善城市基础设施本身的避险功能。这就要求城市管理者重视城市的整体规划，对城市面临的或可能面临的公共安全风险进行评估，并

将评估结果嵌入到城市基础设施建设过程中,或据此对城市基础设施进行改造或修缮,从而有效增加城市基础设施的避险系数。

四、结论

城市公共安全风险防控是随着我国城市化程度的不断提高而呈现的一个现实课题,日益受到党和国家以及全社会的关注。我国并没有形成多元、专业的城市管理者队伍,目前的城市管理依然以政府管理为主,政府之外的社会主体参与程度有限。另外,我国目前的公共安全风险治理依然是以应急和事后的处置为主,事前的预防和监控并没有成为我国城市公共安全治理的常态。基于此,笔者在强化预控和事前管控的思路下对城市的公共安全治理进行了初步研究。未来城市公共安全治理需要不断采集城市公共安全风险管控的具体数据,笔者也期望通过实证研究去探讨我国城市公共安全风险的治理因素和完善路径。

注释:

[1]刘承水:《关于城市公共安全管理思考》,《城市问题》2007年第4期。

[2] Ulrich Beck. *Risk society: Towards a new modernity*. Sage, 1992.

[3](德)乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,上海,译林出版社,2004年。

[4]张铭轩:《城市公共安全服务多主体合作机制研究》,东北财经大学,2012年。

[5]王雪丽:《城市公共安全治理中的“府际关系”问题研究》,《云南行政学院学报》2013年第2期。

[6]陈道银:《风险社会的公共安全治理》,《学术论坛》2007年第4期。

[7]上海外滩陈毅广场拥挤踩踏事件联合调查组:《外滩拥挤踩踏事件调查报告》,http://sh.sina.com.cn/news/b/2015-01-21/detail-iawzunex9244541.shtml。

[8]朱广黔:《城市公共安全管理现状及对策》,《人民论坛》中旬刊,2013年第10期。

[9]刘影、施式亮:《城市公共安全管理综合体系研究》,《自然灾害学报》2010年第19期。

[10]张一楠:《社会参与:转型社会公共安全治理新路径》,《党政干部学刊》2014年第8期。

* 本文系2015年度民政部委托课题“基于耦合理论的城市基层社区治理创新研究”(项目编号2015MZR0252607)、中央高校基本科研业务费资助项目“基于耦合理论的社会公共安全治理机制研究”(项目编号2014XT07)、中国矿业大学2014年度人才引进项目资助“转型期社会稳定风险评估指标体系研究”的阶段性成果。

作者简介:曹惠民,中国矿业大学文法学院讲师,江苏徐州,221116。

(责任编辑 杨瑜娴)