

城市绣花针丛书

刘建军 | 主编



俞祖成等

著

社区公共危机 管理指导手册

格致出版社



上海人民出版社

城市绣花针丛书 刘建军 主编

社区公共危机管理指导手册

俞祖成等 著

格致出版社

上海人民出版社

丛书总序

习近平总书记指出,城市管理应该像绣花一样精细。城市精细化管理,必须适应城市发展。要持续用力、不断深化,提升社会治理能力,增强社会发展活力。“城市绣花针丛书”这一名称就是来源于这一精辟论断。在过去四十余年的改革开放历程中,中国城市基层治理大致经历了一个从“区块化”到“网格化”再到“精细化”的发展过程。区块化的内涵就是构建以块为主的治理结构,街道功能的强化是其主要表征。网格化主要侧重于安全管理和综治管理,为城市的公共安全提供技术保障,这是技术治理的主要指向。精细化不仅体现为设施和环境的精细化,更体现在城市人文魅力的塑造和积极行动者的培育之中。在中国城市推进精细化治理的这一关键历史节点,“城市绣花针丛书”与大家见面了。我们期待这套丛书能够为“善治之花”在中国城市的绽放贡献绵薄之力。

改革开放四十余年的最大成果之一就是社会的成长和变动。一方面,社会作为一种积极的力量介入了基层治理和生活政治场景的重新塑造之中。另一方面,社会的剧烈变动使中国的国家治理承受前所未有的压力和挑战。复杂社会、房权社会、流动社会、网络社会、风险社会的出现,是历史上从未出现的巨大变局。因此,我们有如下的判断:健康而定型的国家治理体系取决于政党领导下的政府、社会与市场的相互协作。健康而定型的社会治理和基层治理取决于政府治理、社会自我调节和居民自治的良性互动。与西方将国家与社会视为互不相容甚至相互绝缘的

两个领域不同,中国一直在探索国家与社会的交集区域和互动机制。这就直接导致了中国的国家治理和社会治理不是在国家与社会的相互决定、相互排斥的逻辑机理中展开的,而是在国家与社会相互关联、交集和合作的逻辑机理中展开的。沿着这样的逻辑通道,我们熟知的社会保障、社会救助、社会公益、社会组织就应运而生了。不仅如此,依托社区公益基金而成长起来的社会财产、依托社区公益活动而成长起来的社会劳动,也就呼之欲出了。在未来的发展进程中,我们如果把“社会”这个空间的组织、资源、治理机制和治理过程做实了,那么国家与社会的良性互动和有效衔接也就顺理成章地呈现出来了。

毫无疑问,创新社会治理是中国国家治理体系现代化的重要使命之一。我们党不仅仅是一个执政党,更是一个领导党,是一个领导和代表人民进行治国理政的政党。这样一种独特的性质,决定了我们必须拥有长远而务实的治国理政的战略。创新社会治理是摆在党和政府、所有社会组织以及每一个公民面前的紧迫任务。社会治理的原点在哪里?撬动社会治理的支点在哪里?事实告诉我们,这一原点和支点就在社区之中。故社区治理的质量是对社会治理质量最为直观的测试。社区作为一种非科层化的生活空间,它对现代社会所缔造的大多数强制性的管理机制有天然的排斥感。社区治理的体系、结构、机制和过程必须服从于社区非科层化、扁平化这一基本属性。现代国家治理的秘诀可能就在于:把居民力所能及的事情交给居民共同体,把居民力所能及的事情交给他们的代表。这是现代国家基层民主与代议民主相互耦合的一种治理结构。显然,生活政治逻辑塑造的参与性、平等性协商共治就是社区治理的基本形态。塑造这样的治理形态有时候比营造巨大宏伟的政治场景更为艰难,因为它是对所有普通人的人性、公德、能力等各种民主禀赋的直接检验。只有走出社区政治冷漠过度、共识短缺、协商贫困的治理困境,才能从根本上

为现代化国家治理体系营造成熟稳健的心理基石、人格基石和人文基石。

《大学》开篇就提出“格物、致知、诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下”这一贯通古今的人生八条目。本来是一个由内到外、由心到形的人生线路,但是,越往后来,往往是“外”掩盖了“内”,“形”压倒了“心”。没有了“内”,丧失了“心”,国家治理和社会治理的原点和基点也就不存在了,习近平总书记所强调的源头治理的效能就无法释放出来了。所以,八条目说明中国社会生成的机理是以个体修养为原点逐渐向外扩展的。这种机理孕育出了一种关联主义的身心结构、知行结构、群己结构和社会结构。这四重结构就是我们编写“城市绣花针丛书”的学理背景。人不仅要处理行为与心智、个体与自然的关系,还要处理自我与小家、个体与社群的关系,更要处理个人与国家及其所在的群体、阶级与国家的关系。这就要求我们每个人必须拥有与他人、与社群、与国家相处的“认知工具”。认知工具的使命就在于人际关系和社会关系的人文建构。这是一个社会迈向善治的原始基础。正是在这个意义上,我们希望“城市绣花针丛书”能够为中国城市基层治理结构的完善提供知识资源、行动工具和专业方法。

我们在理解中国社会的构成时,不能陷入个人主义与集体主义的二分框架而不能自拔。关联主义的社会生成机理直接导致了中国社会注重从个体向外部的道德扩展。所以,这是一个有别于西方立体社会(即阶层社会或阶级社会)的水平社会。在这个水平社会中,个体身心的关联、个体知行的关联、个体与家庭的关联,家庭与社区的关联,社区与国家的关联,成为将不同要素串联在一起的联结机制。如果把社区置于这样的视野中来看,我们发现社区乃是“扩大的家庭”。所以,作为国家治理体系之重要组成部件的社区治理,则不能脱离恢复社会关系、缔造社会联结、培育社会资本、提高精神密度、催升社区温度、展示社区风度这一底线。换言之,社区乃是一个有温度、有温情、有温暖、有风度的情感空间与善治空

间。改革开放四十余年来,中国的社区治理一直在坚守这道底线。这是中国经济发展、社会治理的秘密所在。我们为什么要坚守这道底线?一个极为重要的原因,就是基于我们对人之属性的认识。马克思在《关于费尔巴哈的提纲》一文中提出“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上,它是一切社会关系的总和”。社会关系是由多重维度的关系组合而成的。现代人的行动空间和身份认同兼具私人性、社群性和国家性三种存在状态。人的社群性原理说明人不仅是自然人、家庭人、职业人、政治人,更是社区人。社区人是对人之社群性这一属性的外在表达。社区人恰好说明了人与其生活的社区的紧密关联。如果我们把这道关联开发出来了,并且通过一系列的制度设计和资源供给把这道关联固化下来,那么我们中国社会治理的基石也就确立了。

“城市绣花针丛书”就是基于这样的理念,对中国改革开放四十余年所孕育出来的新型生活空间和新型治理空间进行了系统的解剖。因为城市不仅是国家能量的象征,也是展现生活魅力的场所。我们第一批出版的《城市基层党建指导手册》《城市物权治理和物业管理指导手册》《居民自治指导手册》,就是要为基层治理者提供行动的知识和方法。基层党组织和社区党组织所具有的引领者、整合者、联结者和超越者的四重角色,直接决定着城市基层治理的方向和使命。改革开放所孕育出来的房权社会和物权社会,直接考验着基层治理吸纳新型社会要素、包容新型社会空间的能力。将来,我们还计划要出版《社区公共危机管理指导手册》《社区基金指导手册》《社区协商民主指导手册》《社区矛盾调处指导手册》《社区商业指导手册》《智能社区指导手册》等。我们试图通过我们艰辛的努力和积极的探索,为现代化国家治理体系培育一个个健康的细胞。“城市绣花针丛书”就是推进国家治理现代化的“细胞工程”。

我们坚信,在中国绝大多数人都是要回归社区的。社区就是由一个

个家庭组合而成但又超越家庭的生活共同体。社区治理的好坏,决定着国家治理体系的细胞是否健康。如果每一个中国人都生活在安全、祥和、温暖的社区中,将是中国国家治理之大幸。对于百分之九十九的人来说,如果能够把社区中温暖的社会关系视为最奢侈的财富,那么也将是人生之大幸!多年来,本丛书的所有作者都扎根城市社区,融入百姓生活,发掘社区宏旨,提炼治理要义。我们发现,承载民生关怀、彰显国家责任的社区,是中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的凝结与汇聚。社区建设、社区服务和社区治理,与百姓生活紧紧相连,与城市生命环环相扣,与国家命运息息相关。

通过社区发现中国发展的秘密,通过社区培育国家治理和社会治理的细胞,通过社区展示中国文化的魅力,这就是“城市绣花针丛书”所承载的使命。细微之处见真知,细微之处见大义。社区细胞的价值就在于此!“城市绣花针丛书”的情怀也在于此!

是为序!

刘建军

2019年2月15日于复旦大学

目 录

1	导言 构建具有中国特色的社区公共危机管理制度
4	第一章 社区为何要重视公共危机管理？
4	一、风险社会：作为“通货”的公共危机
12	二、参与式治理和专业化治理：社区公共危机管理的两种机制
15	三、微观治理优势的发挥
18	四、基层治理能力与公共危机管理
23	五、社区：公共危机管理的“源头”
26	第二章 社区如何做好公共危机预防？
27	一、准确认知社区公共危机管理的基本规律
32	二、社区公共危机管理的基础条件
38	三、社区公共危机管理的能力培训
44	四、社区公共危机管理的预案编制
48	五、社区公共危机管理的演练和预警

51	第三章 社区如何应对公共危机？
53	一、应急指挥机制
57	二、联防联控机制
68	三、信息管理机制
75	四、法律遵循机制
81	五、脆弱群体关怀机制
86	第四章 社区如何进行公共危机善后恢复与总结评估？
87	一、公共危机后的调查评估
91	二、公共危机后的救助工作
94	三、公共危机后的恢复工作
98	四、反思与改进
101	结语 强化社区公共危机管理能力建设
107	附录
109	附录一 中华人民共和国突发事件应对法
125	附录二 国务院办公厅关于加强基层应急队伍建设的意见
131	附录三 传染病防控中社区参与的关键知识
137	附件一 日本白井市自治会应对灾害危机的行动指南
187	附件二 美国 CARE 日常检查与报告表
199	后记

导言

构建具有中国特色的社区公共危机管理制度

2019年12月,湖北省武汉市出现新型冠状病毒肺炎疫情(以下简称“新冠疫情”)并迅速扩散,进而向全国各地乃至世界其他一些国家蔓延。这一突发公共卫生事件所引发的公共危机,对中国各行各业均造成较大冲击,同时也引起全球社会的广泛关切。诚然,正如中国外交部发言人所言,我国为应对这次疫情采取的有力措施,不仅在对本国人民负责,也在对全世界负责。在这场没有硝烟的战“疫”中,我们用中国速度为世界防控疫情争取了宝贵时间,用中国力量筑牢控制疫情蔓延的防线,用中国实践为世界防疫树立新标杆。对此,联合国秘书长古特雷斯也表示,中国为控制新冠病毒已作出了巨大和非凡的努力,值得国际社会称赞。

然而,我们也必须清醒认识到,新冠疫情在武汉爆发并扩散,进而在全国层面呈现蔓延之势,一定程度上反映出武汉市乃至湖北省在应对突发公共卫生事件方面缺乏健全的疫情预警机制以及疫情危机应对预案,同时也反映出具有准官方机构性质的中国红十字会系统在应对突发疫情方面缺乏健全的工作管理机制。此外更值得我们关切的是,随着疫情的扩散和防控压力的陡增,基层社区承受着几乎“不可承受”之压力。这种

压力集中体现为“基层社区迅速被各级政府视为疫情防控的最后一道承压阀”，并使得全国近 65 万城乡基层社区均成为“疫情防控的基础环节和前线‘战场’”。

从目前的发展态势来看，全国城乡基层社区迅速响应了各级政府的政策号召，正竭尽全力构筑基层社区疫情防控的严防密线。毫无疑问，城乡基层社区已成为中国打赢新冠疫情战的“最后一公里”所在地。这是紧急应对之举，亦是防控有效之举。根据我们的信息观察和调研了解，目前城乡基层社区在疫情防控工作中普遍面临工作人手不足、信息沟通不畅、防控手段单一、志愿者动员困难、居民情绪疏导方法欠缺、居民恐慌心理消解不足等诸多问题。在这些问题的背后，则反映出中国城乡基层社区在包括公共卫生危机在内的公共危机预防、应对和防控等方面缺乏健全的机制。

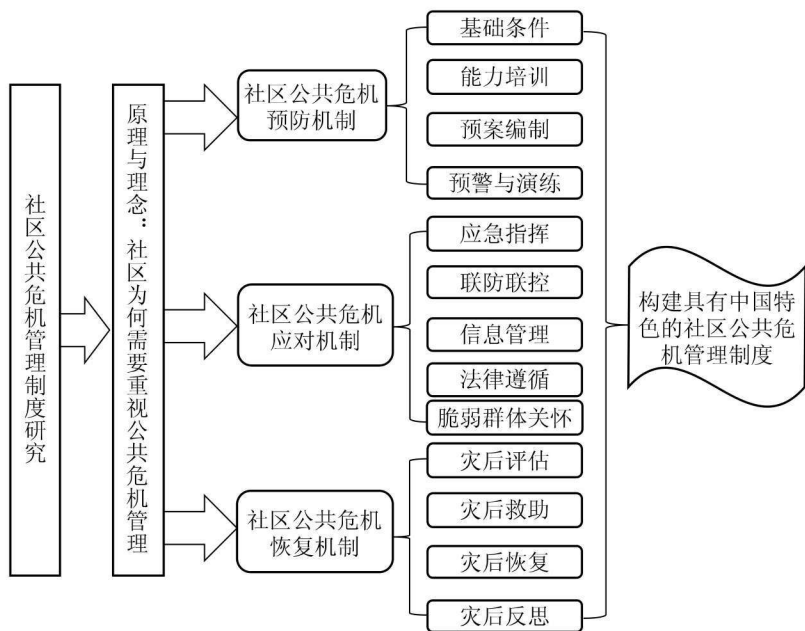
不过，令我们甚为欣慰的是，正如清华大学建筑学院刘佳燕副教授所指出的：“一夜之间，社区成为联防联控的前沿阵地，繁重的防控任务和巨大的压力迅速落到了基层干部和社区社会工作者的肩上。他们承担起宣传、防治、排查、统计、汇报、体温监测、场所消毒、邻里协调等大量工作，同时兼任信息员、观察员、宣传员、排查员、联络员、警卫员、辅导员、应急员、协调员、心理疏导员等职责，成为防范疫情社区传播的核心队伍。”^①毫无疑问，中国的基层社区干部（尤其是社区党员和社区志愿者）均能临危受命，勇于担当和奉献，以前所未有的牺牲精神为社区疫情的防控作出了巨大努力和牺牲，为中国政府最终打赢疫情防控战提供了最为坚实

^① 刘佳燕：《重新发现社区：公共卫生危机下的社区建设》，清华大学中国新兴城镇化研究院官网 2020 年 2 月 7 日，<http://tucs.tsinghua.edu.cn/info/rmwz/3316>，2020 年 2 月 29 日访问。

的力量之一。

公共危机,往往是“危”中有“机”。借助这次疫情防控所带来的经验和教训,我们应该让整个社会意识到,不仅各级政府需要提升公共危机应对能力,而且城乡基层社区也应尽快提升公共危机应对能力。在人类社会已进入“高度风险社会”这一时代背景下,中国城乡基层社区应在反思和总结这次疫情防控的经验和教训的基础上,通过官民协力的方式,尽快构建社区公共危机管理制度,以提升城乡基层社区在未来应对各种可能出现的公共危机之能力^①,进而推进社区“日常治理”与“应急治理”的有效融合。

本书的研究框架与研究路径如下:



^① 参见俞祖成:《尽快构建城乡基层社区公共危机管理机制》,《中国妇女报》2020年2月12日第1版。

第一章

社区为何要重视公共危机管理？

在当今时代,无论是在现实生活中,还是在网络化生存状态中,人与人的交互程度已经超过历史上任何一个时期。我们面对的社区已经远远不是美国学者威廉·富特·怀特在《街角社会》一书中所描述的那种意大利人集中聚集在一起的近乎封闭的科纳维尔社区了,也不是街角青年嬉戏闲荡的街角社区了。我们生活的社区已经显示出前所未有的开放性以及与整个城市、整个国家甚至全球社会的交互性。与此同时,随着人类社会改造自然的力度的提高,一个更为致命的反作用力也随之而来,那就是在改造自然过程中所产生的各种风险,笼罩着整个人类社会。大自然的报复,会让每一个人防不胜防。大自然的反作用力,是我们审视风险的重要源头之一。生活系统的开放性与风险社会的弥散性交织在一起,为我们在社区层次上防范公共危机提出了严峻的挑战。

一、 风险社会：作为“通货”的公共危机

中国改革开放 40 多年的最大成果之一就是社会的成长和变动。一

方面,社会作为一种积极的力量介入到了基层治理和生活政治场景的重塑之中。另一方面,社会的剧烈变动使中国的国家治理承受前所未有的压力和挑战。复杂社会、房权社会、风险社会、网络社会、流动社会的出现,是中国历史上从未出现的巨大变局。其中,风险社会、网络社会和流动社会的出现,对于我们理解作为“通货”的公共危机尤为重要。

(一) 在风险社会中,公共危机面前人人“平等”

这是我们理解当今社会公共危机的第一原理。在人类社会的发展历程中,任何时候都存在着风险。但是,如果那时的风险没有突破空间的边界并对所有人的生存生活乃至生命构成威胁,那我们就不能将其称为“公共危机”。14世纪席卷整个欧洲的“黑死病”、17世纪在英国任意肆虐的鼠疫,就是典型的公共危机。因为在这样的危机前面,所有人都难逃厄运。但是,真正的风险社会的降临,不是针对这些间歇性重大灾害而言的,而是从古典的工业社会的轮廓中脱颖而出,形成一种崭新的形式——工业的“风险社会”。风险社会是我们理解当今所有公共危机的理论原点。

对风险社会做出开创性研究的是德国学者乌尔里希·贝克。贝克深刻地指出,风险社会是指这样一个时代:社会进步的阴暗面越来越支配社会和政治,人类面临着威胁其生存的由社会所制造的风险,如工业的自我危害及工业对自然的毁灭性的破坏。所谓风险社会,是指由于某些局部或是突发事件可能导致或引发的社会灾难。现代社会就是日益复杂化的“风险社会”。贝克提出的生态主义视角下的风险社会观,对我们理解新冠疫情特别重要。他提出:(1)风险造成的灾难不再局限在发生地,而是

经常产生无法弥补的全球性破坏,因此风险计算中的经济赔偿无法实现;(2)风险的严重程度超出了预警监测和事后处理的能力;(3)由于风险发生的时空界限发生了变化,甚至无法确定,所以风险计算无法操作;(4)灾难性事件产生的结果多样,使得风险计算使用的计算程序、常规标准等无法把握。

尽管贝克对风险本身的分析释放出一种苍凉的气息,但他对于风险社会的出现并不悲观,而是认为这些新的风险具有政治反思性,能对制度变革产生推动。显而易见,在风险社会面前,依靠封闭的治理单元去划定疆界和分割空间的时代已经结束了。显然,当我们面对可能波及每一个人的公共安全议题、公共卫生议题、生态文明议题的时候,依靠地域分割、阶层和族群分割、居住空间分割的“保护性”治理,已经无法应对。很多公共议题具有了超地域、超阶层、超族群的特征,它与每个人的生活休戚相关。也就是说,很多公共议题已经成了穿透制度壁垒、财富壁垒、族群壁垒、地域壁垒和国家壁垒的“通货”。

就像贝克在《风险社会》一书中所说的,在古典工业社会中,财富生产的“逻辑”统治着风险生产的“逻辑”,而在风险社会中,这种关系就颠倒了过来。在对现代化进程的反思之中,生产力丧失了其清白无辜。从技术—经济“进步”的力量汇总增加的财富,日益为风险生产的阴影所笼罩。在早期阶段,这些还能被合法化为“潜在的副作用”。当它们日益全球化,并成为公众批判和科学审查的主题时,可以说,它们就从默默无闻的小角落中走了出来,在社会和政治辩论中获得核心的重要性。风险生产和分配的“逻辑”比照着财富分配的“逻辑”(它至今决定着社会—理论的思考)而发展起来。占据中心舞台的是现代化的风险和后果,它们表现为对于

植物、动物和人类生命的不可抗拒的威胁。与 19 世纪和 20 世纪上半期与工厂相联系的或职业性的危险不同,它们不再局限于特定的区域或团体,而是呈现出一种全球化的趋势,这种全球化跨越了生产与再生产,跨越了国家界线。在这种意义上,危险成为超国界的存在,成为带有一种新型的社会和政治动力的非阶级化的全球性危险。^①

(二) 在网络社会中,公共危机无藏身之地

风险社会降临的同时,依靠互联网支撑起来的网络社会也开始出现了。20 世纪末人类社会最伟大的创造之一就是网络空间的形成。时至今日,网络空间已经与个人生活、组织活动以及国家权力如此密不可分。可以说,相对于传统的物理空间、组织空间和制度空间来说,网络空间更具扩张力和延展力。网络空间对语言的塑造、对交往手段的革新乃至对国家治理和地方治理的影响,都是显而易见的。甚至可以毫不夸张地说,人们对网络的依赖就像对氧气的依赖一样,一刻都难以脱离。这印证了里根 1989 年在伦敦发表演讲时说的一句话:“信息是目前这个时代的氧气。”

网络空间的虚拟性(virtuality)、可扩展性(scalability)、去中心化(decentralization)、进入的低门槛化(low barriers to entry)、跨时空的交互性(interaction beyond time and space)等,决定了网络空间、网络政治与传统信息政治、实体政治的区别性和相对独立性。把网络的技术属性和政治属性割裂开来是不可取的。网络首先是技术的产物,但网络空间

^① 参见[德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社 2004 年版,第 6—7 页。

从一开始就显现出对社会的介入性和重塑性。这是网络技术与以往技术手段的最大不同。从一定意义上来说,网络具有某种天然的政治属性和社会属性。网络的技术属性和政治属性、社会属性是交织在一起的。技术决定论就认为“网络技术具有天然的政治性能”,网络技术与政治具有“天然的因果关联”。在这里,网络政治的颠倒机制特别值得我们重视。网络政治的颠倒机制不仅充分激活了传统权力安排遗忘和忽视的要素,而且还借助独特的“网络民主化修辞”将其推至政治前台。这主要体现在以下几个方面。

1. 非实体政治

传统的政治形态,无论是以国家为主体,还是以公民、政党和阶级为主体,都具有明确的边界性。但网络空间的弹性决定了网络政治的非边界性。这一空间不仅具有极强的经济意蕴,孕生了新型的组织形态和商务通道,而且也在改变着传统的社会结构,改变着人们的沟通方式和社会组合的途径。特别是网络空间的崛起,日益显示出其强烈的政治内涵,即作为展示公众意见的网络空间,正在孕育着一种有别于传统实体性社会的虚拟社会。时间、空间、政治、沟通、场所、身份、地位、购买、销售等所有概念和活动,在这一空间中都被注入崭新的理解。

2. 国家过滤机制的部分失效

国家对传统政治空间具有较强的驾驭能力。传统政治空间在容量上的有限性、进入成本的高昂和异类声音的风险性,使个体声音的扩展有着明确的物理边界和制度边界。网络空间对传统的有形政治空间的有限替代,正在改变着这一惯性。一般来说,网下政治虚弱的国家,是最容易激发网上政治诞生的。此外,现实中社会等级制度越强,阶层壁垒越严格,