

韧性治理：后疫情时代重大公共卫生事件的常态化治理路径

王 磊¹,王青芸²

(1. 南京大学社会学院,江苏南京 210023; 2. 西华大学社会发展学院,四川成都 610039)

摘 要:自新型冠状病毒肺炎疫情在全球暴发以来,各国应对方式主要表现为“强国家,弱社会”式刚性治理和“弱国家,强社会”式柔性治理两种模式。以美国为代表的国家采取自下而上的柔性治理造成风险应对失效,而我国采取自上而下的刚性治理模式使疫情得到有效控制。然而,“流动性”与“精准性”的风险社会治理内在矛盾使刚性治理存在治理风险。为了应对疫情常态化治理的要求,在柔性治理和刚性治理之间存在应对重大公共卫生事件的韧性治理机制。通过韧性治理自发性、自适性、主动性的动态治理模式,进行政府韧性、社会韧性、公民韧性和环境韧性建构,可有效应对风险社会的流动性、随机性、复杂性和不可控性。

关键词:重大公共卫生事件;韧性治理;刚性治理;柔性治理

中图分类号:D63;R197.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2020)06-0075-08

2020年,世界范围内正在经历着由新型冠状病毒肺炎(COVID-19)引发的重大公共卫生事件。以美国特朗普政府为代表的新自由主义国家在面对疫情时否定风险治理的国家强制性,过于突出柔性治理中的自发性、自愿性和民间性,最终导致疫情加速暴发,疫情不仅未得到有效控制,甚至还有加速蔓延之势。此次事件中,中国最早控制住疫情,在感染率、病亡率和治愈率方面均领先于别国,取得抗疫的阶段性成果,率先进入后疫情时代,这要得益于中国“全面防控”“全域动员”和“全民参与”的科学治理

体系和措施。在“非典”的治理经验和应急管理体系下,中国重大公共卫生事件的治理更体现出刚性治理的特征。疫情暴发后,党中央统揽全局、协调各方,确立由最高领导人统帅的决策机制与联防联控执行机制,通过重灾区的“封城”“停运”,非严重地区的分級管制,运用“排查、检测、监测和隔离”的强制手段有效切断传染源头,实现“全面防控”。此外,中国政府进行“全域动员”,采取科研力量集中攻关、医护资源统一调配、各省志愿者对口驰援,实现优势治理资源的及时调度。虽然中国实践表现出

收稿日期:2020-06-28
基金项目:国家社会科学基金一般项目(17BSH131);中国博士后科学基金面上资助项目(2020M671422)
作者简介:王磊(1980—),男,云南大理人,博士后,副教授,从事社会治理与社会政策研究。

明显的优越性,但同时也暴露出刚性治理在面对风险社会时的不足,具体表现为:地方政府行政反应机制回弹速度慢造成行政惰怠,部分社会组织失信行为造成社会秩序回弹混乱,疫情初期民众恐慌与淡薄的防疫意识导致基层治理主体主动性薄弱,治理成本高昂等。究其原因,在于以应对确定风险的最优决策方式和自上而下的刚性治理体制在面对风险社会不确定性、复杂性和流动性特征时具有的治理风险。

另外,此次抗疫还表现出柔性治理的特征,利用网格化管理,将治理主体由国家下沉至基层社区、由专业人士扩展至普通公民,通过信息共享、普及知识、行动监督、心理支持实现了疫情治理的“全民参与”,形成抗疫合力,这对之后我国控制东北疫情和北京“新发地”疫情并实现第二季度国内生产总值比上年同期增长3.2%起到重要作用。由此,尝试引入韧性治理这一整合刚性与柔性治理的形态,运用可变性治理主体和系统性治理路径,拓宽突发事件治理渠道,以减轻突发公共卫生事件频发的风险社会中的社会脆弱性,增强社会恢复力,降低治理成本,加强社会黏性。通过韧性治理,将柔性治理弹性附着于刚性治理表层,从而形成具有系统性、自适性、主动性特征的动态治理形态,通过韧性能力提升以有效应对具有风险延续性的后疫情时代。

一、“流动性”与“精准性”： 风险社会治理的内在矛盾

疫情全球暴发进一步强化了风险社会的“流动性”特征,这与传统治理模式的“精准性”治理形成内在矛盾。首先,风险社会具有“空间流动性”。现代性因社会分工而构成强大的复杂性,这种复杂性伴随社会个体化加剧逐步转变成风险的复杂性与不确定性^[1]。个体从原先作为最小单位的家庭中分离,形成个体原子化空间区隔,促进个体在物理空间和虚拟空间自由流动。个体化在重大公共卫生事件中表现为风险携带者的加速流动,加剧风险在时空所构成的地域环境中的风险传播与扩散。社会系统致使风险跨越边界^[2],人为的社会系统空间建构使风险在不同领域间流动,某一领域的风险发生将触及社会系统空间的风险叠加,以地域化精准防控的空间设计将被彻底瓦解。其次,风险社会具有“样态流动性”。风险的随机性、不确定性和复杂性决定其并非以某一固定的样态显现,无论是自然灾害、

人为风险还是公共卫生事件,从风险溯源、风险形态、风险扩散至风险消亡均表现出样态的复杂性。因“空间流动性”特征促使风险在系统空间的流动导致风险的样态也表现出“流动性”。例如,新型冠状病毒肺炎在传播过程中就出现了溯源难以确定、传播过程复杂、病毒形态变异和病毒存活延续的复杂样态。风险的“样态流动性”决定了风险治理难以进行精准防控。最后,风险社会具有“结果流动性”。风险的“样态流动性”决定了风险治理结果不是从根本上消灭风险,而是要将风险从一种样态转换成另一种样态,期间遵循风险的“能量守恒定律”。传统治理的善治结果在风险社会并不一定表现为善治,只是在表面上对风险样态的扭曲理解,最终治理结果并非具有稳定性。人为风险结果,可能变成自然风险结果,例如,人类经济发展带来的环境污染,将加大风险的防控难度。因此,以精准的治理评估标准去评价治理结果将难以适应风险的“结果流动性”。

现代治理制度将社会置于高风险之中,同时又在一定程度上削弱了风险引发的后果。贝克与吉登斯作为制度主义者,均认为风险有其垂直的制度性结构和等级秩序^[3]。一方面,为了应对风险,我国以一种刚性逻辑进行精准的治理方式,表现为精细性、控制性、统一性的特征来降低风险对社会产生的冲击:其一,刚性社会治理具有精细性。政府在刚性治理中,充分调动社会资源进行精细治理。政府借由社会政策实现与社会治理的互嵌,使得社会治理能够在技术层面拥有行为、工具与主体支持,从而深入政治、经济、社会层面,以保障不同维度治理精准性^[4]。其二,刚性社会治理具有控制性。当前,我国社会治理仍无法摆脱行政性及指标化的治理目标特性,在该导向下,在社会治理中扮演重要角色的政府,其治理行为更注重确保风险可控,对于资源利用、治理模式选择均向有效控制倾斜,这即使得治理行为在不同层面、面向不同群体均具有明显的控制性^[5]。其三,刚性社会治理具有统一性。刚性体制之所以能快速调动资源并开展行之有效的治理,就在于对价值导向、权利输出、资源配置和结果评价的统一性,在复杂的社会中通过中央政府的精准统一,最大限度地避免因资源分散而造成的风险放大。

另一方面,我国刚性治理的内在逻辑却与风险社会特性存在内在矛盾:首先,当前我国风险治理的逻辑仍处在“发现—治理”阶段,这使得精准性社会

治理无法对风险的“空间流动性”进行精准预测。精准化社会治理保留固化的行政空间,当面对突发事件时,治理速度无法适应风险的超高速运转,社会脆弱性依旧顽固,缺少必要的主动性预警机制。其次,风险治理中的控制性难以应对风险“样态流动性”中的不可控性。长期以来,风险治理所需的专业性使得公众将风险应对推至专家与政府视为理所当然,风险治理主体被限制在专业领域,形成治理行为的路径依赖。一如哈耶克所说,人们更习惯于从事被视为正确的事而非质疑其正确性^[6]。然而,风险的不可控性所需的动态性反应行为对控制性治理行为的有效性势必造成冲击,使得控制性治理行为无法满足公众的信任,由此触发“情绪风险”^[7],产生公众恐慌。最后,社会治理的统一性难以应对“结果流动性”的随机性风险。以精准化标准进行风险治理就必须实现治理结果的可评估性、可测量性和可复制性,而这将难以应对风险结果表现的不可控性、随机性和复杂性。风险的随机性发展态势加剧了政府对治理行为进行决策的不确定性,由此增加政府决策难度和评价难度。

在风险社会,面对重大公共卫生事件时,“发现—探索—溯源—认知—应对”的治理程序已经难以适应风险速度、广度和深度的变化趋势。风险社会资源的固化和阶层化难以应对风险的流动性特征,刚性治理的精准性和风险社会的流动性形成内在矛盾,制约了刚性治理的功能发挥。公民对于风险有自发的主观感受及认知,科学的管理机制会由于自身系统性而导致信息的不透明,于公众之间形成恐慌,进而在风险面前产生的主观性认知也将变得被动与僵硬。由此,吉登斯认为,在现代公民对社会生活全面参与的背景下,不能仅仅依靠“专家”这一单一主体力量,还应让政治家和公民们参与进来^[8]。将预警主动性转移至灵活性较强的中间政府、基层政府、社会、市场、公民,让社会资源可以灵活分配,进一步扩大风险的社会自决,实现柔性治理。然而,以重大公共卫生事件为代表的危机事件往往需要急速的资源调度和社会控制,这又成为柔性治理的软肋。因此,建立适应风险社会的危机处理长效机制成为各国风险制度设计的当务之急。

二、“柔性—韧性—刚性”： 风险社会治理的机制差异分析

在新型冠状病毒肺炎暴发以后,以美国为代表

的自由主义意识形态国家,采取自愿性、自助式和提醒式的“弱国家,强社会”式柔性治理方式,注重疫情应对中的市场与社会主体行为作用,而非政府强制性行为方式。美国选择具有权力分散式结构特征的复合式公共卫生治理体系,以联邦疾病预防与控制中心作为中枢,各州政府于联邦政府与地方之间进行双向互动,以形成各州、地方因地制宜的治理模式选择^[9]。在联邦一级,联邦疾病预防与控制中心通过提供总体战略指导、技术信息和专门知识,协助州和地方公共卫生伙伴强化实验室能力,并领导大规模的疫情应对。州和地方公共卫生部门必须在社区一线与医疗机构、学校、企业、地方应急机构、政府官员和公众一起应对卫生紧急情况,并促进危机后恢复。从优势来看,柔性治理给予个人更多选择疫情应对方式的自由,能有效激发个体内生动力和风险应对意识,提升风险应对的社会动员能力和个人处理能力,增强风险应对的社会资本,降低风险应对成本。从劣势来看,柔性治理中政府控制力下降,将影响风险应对速度和效率,难以实现资源的有序调动和分配,表现为西方国家在疫情暴发时的急速扩散和难以控制,特别是特朗普政府在抗疫过程中过于强调柔性治理中的社会力量,弱化政府的控制力优势,导致资源配置失衡,进而形成群体和地区差异,加剧了社会不公和社会排斥,造成社会恐慌和社会动乱。例如,美国以联邦疾病预防与控制中心作为中枢确保全国医疗救助资源,但是过于强调各州和地区的社会力量容易忽视地区间治理能力差异和防控资源差距,低度的统一性削弱了整体性防控能力,加之自由主义福利体制所形成的福利资源分配不公强化了风险分配不公。美国是由不确定的联邦拨款和自由支配的地方拨款构成的应急系统,拨款会伴随危机转变状态而减少,而这与危机事件后回弹所需的资源之间存在一定的矛盾,一旦资金投入紧缩,若个人健康保险得不到保障,那么人民在面对重大突发公共卫生事件时就没办法得到必要的保障^[10]。在疫情暴发期,因生活得不到保障而出现的种族冲突和社会暴乱都是具体表现。

以中国为代表的刚性治理具有威权主义特征,在 COVID-19 抗击过程中表现出自上而下的集中行动优势。以党中央为领导的“中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组”在疫情暴发初期迅速启动应急响应,高效建立患者集中收治医院并组织各地自发组建

地方精锐医疗团队、物资和资金驰援湖北。居家隔离、封路封城、延长春节假期、推迟复工时间这一系列连贯的行为使得疫情在暴发阶段得到十分有效的控制^[11]。可见,刚性治理在应对重大公共卫生事件中表现出了高效性、精准性和一致性的治理优势。进入后疫情时代,党中央提出“六稳六保”,有序开展“复工复产复学”,实施减税降费、消费券投放和“地摊经济”等措施帮助居民尽快恢复生产生活,有效实现了经济恢复和社会稳定。然而,刚性治理亦体现出弊端:一方面,地方应急管理体制在行政系统中逐渐被行政化,治理过程中并未与其他应急力量进行有序合作。在未进行系统准备的前提下进行封城,引起公众恐慌,造成人员的不必要流动。基层医疗机构收治能力与二级以上医疗机构之间存在资源的结构性失衡,使得病患集中向二级以上医疗机构涌入,促使人群聚集、医疗机构收治一度瘫痪。另一方面,与“非典”时期相比,我国基层治理的单位型样态已经转向原子化个体样态,刚性治理的触角已经不能完全抵达至家庭,过于强调政府作用的“强政府,弱社会”刚性治理行为所构成的社会基础已经发生改变。

值得注意的是,我国抗疫的成功经验展现出了柔性治理的特征。此次疫情防控中,街道社区等基层政府、党组织、群众自治组织(居委会、村委会)的工作人员在政府的刚性要求下成为基层抗疫的绝对主力,在摸底排查、入户寻访、宣传教育和服务供给等工作中发挥关键作用。在中国共产党群众路线的指引下,社区党员团员和社区志愿者被动员起来,在基层社区抗疫工作中起到模范带头作用,进而发动社会组织、市场组织、居民自组织、居民等柔性社会力量参与疫情防控,通过应收尽收和不漏一人的刚性目标结合党员志愿者模范带头和社会力量激活参与的柔性手段,最终达成疫情有效防控的效果。基层柔性力量的崛起是风险社会中中国社会进行自我调适的行为表现,这为后疫情时代实施常态化风险治理提供了社会基础。可见,单一的刚性或柔性治理模式,已经难以满足风险跨区域流动和急速传播的特征,中国的抗疫经验为从刚性治理向柔性治理进行空间扩张提供了有益参考。在刚性治理区间和柔性治理区间之间的弹性空间,则成为更具包容性、可变性和积极性的韧性治理进行风险治理的有效区间。

韧性是20世纪70年代生态学应对生态系统的动态性本质所提出的整合性概念,指一个复杂系统

在面对外部干扰或内部变化时吸收干扰并保持系统主体间稳定状态的能力^[12]。此后,韧性概念扩展到个体和组织心理学、供应链管理、战略管理、安全工程、社会科学领域和“耦合社会生态系统”^①。虽然各学科领域的概念有一定差异,但韧性的核心均指个体和组织在受到冲击和影响时恢复到稳定状态的能力^[13]。在最初的表述中,面对事件动态变化中不可避免的高度不确定性和系统性特征,韧性更倾向于适应和转化。而在沃尔克等关于韧性思维的讨论中,韧性的核心是变革,即出现韧性由有界系统向无界系统的应用转变^[14]。福克认为,社会系统与生态系统一样具有动态性特征,面对社会生态系统的变化性,应该通过建立环境的适应性、培育组织的多样性、知识学习的整合性和促进自组织的跨域性措施来建立社会韧性^[15]。在各国应对风险社会所带来的动态性、复杂性和不确定性背景下,韧性治理理念被引入风险社会治理。凯尔尼在其有关复杂性理论应用于政治学与公共政策的研究中指出,在科层制行政体系中,可采用柔性治理方式以适应环境变迁,但在此过程中需注意产生的非线性发展结果^[16]。人类行为的主体性,即个人积累的经验与公共性之间需要进行一次跨越。公共政策的提出,若不能被公民、专家或是社会组织等具有个人应对能力的群体充分吸收与有效反馈,容易导致政策误读,这对于紧急事件的应对极为不利,因此需要通过韧性治理进行主体性和公共性之间的社会生态系统耦合。超越新自由主义者对具有强烈自我意识的新自由主义进行批判,强调国家在治理中的代理机制的重要性^[17]。行为主义者认为,在韧性治理所处社会生态系统中,韧性的跨区间协调在生态管理中并不仅仅表现在空间上,也包括时间、制度、司法等领域,而且,不同区间的韧性不能相互替代^[18]。2002年,在联合国可持续发展全球峰会上,“韧性”概念得到强调;2011年,联合国开发计划署在《朝向人类韧性》的报告中强调,危机已成为一种系统性特征^[19];2013年,洛克菲洛基金会启动“全球100韧性城市”项目,韧性逐渐转移至城市发展规划中;2014年,斯德哥尔摩恢复中心提出韧性治理这一依赖于不同层

①耦合社会生态系统是指具有自组织性和非线性特征,在面对内生性和外生性风险时,各子系统内异质元素之间跨域相互作用和子系统间相互反馈的复杂系统。

次人员与组织网络的治理形式^[20]。由此,韧性治理作为应对风险社会的创新性治理模式被逐渐应用于生态治理、灾害治理、风险治理与城市治理。

在国家治理层面,韧性是指一个国家和社会在面对风险和长期压力源时所反映出的吸收干扰、适应变化、自我组织和不断学习的能力,主要特征是国家与社会在面对各自和共同责任时反映出的强力社会合作。在国家治理过程中,韧性的强弱决定了国家治理系统内关系的稳定性,若韧性消失,则表现出治理的脆弱性和系统的非稳定性。因此,韧性治理是指政府在风险社会通过适应性领导建立政府与社会之间的正式与非正式契约关系,实现互信互利,以公平公正地提供信息和公共资源,满足社会需求,且通过政府的包容性激发整个社会凝聚力,帮助建立各治理主体的信任框架、伙伴关系和环境适应的主动性,最终实现社会免疫系统建立。其中,韧性治理的善治应具有合作方式多样性、资源利用高效性、治理主体凝聚性、压力应对适应性、治理系统稳定性和危机应对常态性特征,可通过组织类别的多样性、跨域交流的频繁性、环境改变的适应力、主导部门的控制力来对韧性治理进行测量。

从韧性治理过程来看,韧性被视为预见、准备和适应变化条件的能力以及承受、应对和迅速从断裂中恢复的能力^[21]。可见,韧性治理从时间上可划分为适应与恢复两个阶段,治理的时间被延长,这从本质上区别于通过治理压缩时间周期的刚性治理目标。甘杜森等通过对泛政府治理环境的诠释,认为自适应周期在特定的尺度范围内运行,而系统的韧性依赖于多尺度下结构和动力学之间的相互作用,这就造成社会治理的系统性与风险环境的复杂性交叠。此间,风险的发生存在多米诺效应,治理行为为适应风险则需要不断伸展作用空间以降低复杂空间所产生的内在风险,即韧性的运作构造了时空。韧性思维强调韧性治理在风险环境中与风险是交互影响的关系,这种互构性使得韧性治理与传统的风险分析及应对方法须共生,即在刚性治理和柔性治理之间进行治理时间的延长和治理空间的伸展,以建构可变的韧性治理时空。在风险社会治理中,没有一种固定的治理方式能够完全适应风险。在以政府行为为主的刚性治理区间和以社会和市场行为为主的柔性治理区间中,形成了多元行为主体互动的韧性治理区间,该区间具有明显的动态性,能根据风险的流动发

生态地自我适应和自我恢复。根据风险的发生范围进行治理行为的自我调适,并形成恢复阶段治理惯性,从而达到善治之目标。韧性治理就是以这种动态治理的方式进行治理边界的时空延展,以应对风险的复杂性和不确定性(图1)。

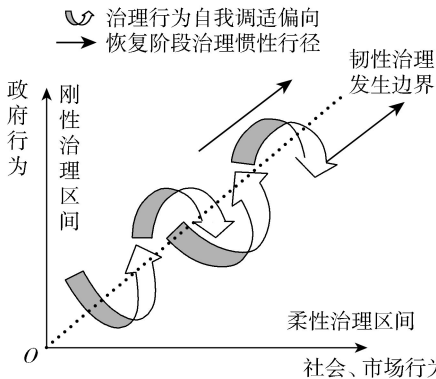


图1 韧性治理：刚柔并济的治理行为动态交互过程

事实上,现代社会的复杂性使得社会系统中诸多构成要素相互关联。当风险发生时,与其将风险责任归咎于单一主体,不如将责任主体交织,将抗风险作为责任溯源之先的治理目标,将抑制突发性公共卫生事件的恶性传播作为治理逻辑。自上而下的控制势必会造成对自下而上的自由反应机制反应能力的削弱^[22],但缺少政府刚性行为的支撑,则会造成地区间、个人间差距而引发治理秩序混乱,就此出现社会动荡。为实现必要的跨区域、多层次应对,政府,特别是地方政府仍然是启动公共卫生应急管理机制的关键利益相关者,需要承担元治理的角色^[23]。后疫情时代的常态化治理路径需要政府以保障其控制力为前提,在风险预警决策机制中建构最广泛主体构建的治理系统,建立主体间常态化交互机制,培育风险应对的自适应机制和韧性治理的常态化机制,以实现多元主体的互信互助互利,进而强化社会凝聚力,为韧性治理建构良性发展空间。

三、韧性治理： 重大公共卫生事件的治理路径

在风险社会治理语境下,重大公共卫生事件的韧性治理路径将流动于刚性治理和柔性治理之间,构建具有韧性的抗风险解压区间。一方面,国家、省、市、县(区)、乡镇(街道)、社区和社区网格形成层级分明和权力集中的刚性治理主体兜底平台,以保障治理资源及时调度,并形成风险快速反应机制

风险未知程度 ↑

治理阶段	风险未知程度	对应时期
韧性治理常态化	高	再生期
对风险后果进行修复	中	修复期
风险相对可控	低	可变期
自发风险感知	更低	适应期

当风险发生时,治理主体通过4个阶段体现韧性治理的反应机制:第1阶段,适应期。由风险感知中心自发对风险进行第一道紧急治理,对未知风险构建治理网络,留存治理空隙,让除政府之外的其他治理主体能够感知全员性和即时性动态治理行为反应,以对韧性空间进行迅速填充,实现信息共享、资源共享和合作放权。第2阶段,可变期。该阶段风险的感知已经相对可控,未知的风险在韧性空间中属于“已知可控”,这就需要在韧性空间中包容政府失败、倡导社会参与、公开信息系统、达成社会谅解、调整行政程序、实现专家治理,将可变变得可控,将未知变为已知。第3阶段,修复期。此时经济韧性、社会韧性、公民韧性和物理韧性开始自动进行风险修复,韧性治理进入常态化治理阶段,政府继续进行刚性管控和动态性调整,市场、社会先行自发对造成的损害进行修复,政府根据社会需求进行经济和社会政策的必要调控。第4阶段,再生期。风险常态化被认同、韧性空间的存在被认同,可通过已知的行为模式应对未知风险,这要求在政府引导下开展常态化的制度建设、经济建设和社会建设,对社会风险认知、风险防控能力和社会恢复能力进行社会投资,将韧性治理变成常态化风险治理模式(图3)。

一方面,可以继续探索以中国共产党领导的“刚性治理目标+柔性治理方法”模式,创新党的群众路线在风险社会治理中的韧性特质,突出党与人民群众的天然联盟优势,进一步加强党与人民群众的密切联系,提高社会凝聚力水平;另一方面,可以从政府韧性、社会韧性、公民韧性和物理韧性4个维度进行韧性治理的中国化探索。

• 80 •

学高效的决策,因此,需要不断增强政府工作人员风险预测、风险分析、风险应对、风险修复的能力,加强城市管理者对风险演化和风险沟通规律的认识^[24],进而完善政府风险政策设计、风险系统完善和风险资源调配的能力。

二是提升社会整合能力,强化社会韧性。社会韧性强调在社会面对风险时能够在短期内快速恢复社会正常状态的能力,这就需要社会各要素间有较高整合水平和社会结构本身具有较强黏性。其一,培养社会互信机制,降低社会整合成本。社会互信机制的建立需要具备公平的社会福利制度、完备的社会法律体系和共识的社会价值理念,在良好的社会制度氛围中,社会各主体更愿意主动参与风险防控,共享社会资源,倡导志愿精神,过滤虚假信息,有效实现社会凝聚。其二,培育风险社会文化,建立社会危机防控意识。社会缺乏对风险的感知容易造成风险的放大化。在风险社会,通过媒体宣传、社区教育、学校教育等方式进行常态化风险现状介绍,从风险类型、风险发生、风险预防和风险应对等方面在全社会进行宣传教育将会形成具有积极性的风险文化,以此建立起全民的风险防控意识,进而促进以风险治理为目标的社会团结。其三,加大政府社会投资,提升弱势群体能力。社会投资主要以社会服务的形式提升弱势群体的就业能力、生活能力和社会融合能力,实现弱势群体社会质量提升,具体表现为以社区为平台提供就业服务、家庭服务、社区活动等社会服务,旨在以发展性视角培育弱势群体社会融合的能力和生计能力,亦可实现社会韧性和经济韧性的协同促进。

三是提升公民自身能力,重视公民韧性。在此次疫情防控斗争中,全国动员、全民参与、联防联控、群防群治,形成了疫情防控的基础性力量。社会的庞大主体是公民,具有较高风险防控能力的公民能够成为韧性社会中强有力的支撑。其一,提高公民知识水平,培育认知韧性。在风险社会,公民需要通过终身学习来不断积累知识,构建起自我知识框架,才能对海量信息进行有效甄别,以作出合理的风险判断和行为选择。认知韧性就是在应对风险社会的复杂性和易变性时,公民能通过自我不断学习而提升认知水平的能力,这就需要持续提供公民终身学习机会,提高学习能力和培育学习氛围,实现公民能动的持续学习。其二,建立心理调适机制,培育心理

韧性。风险过程中所出现的心理危机问题容易被忽略,并造成严重后果,通过充分整合心理医生、心理咨询师、社会工作者和社区工作人员等资源,形成“社区化教育+常态化走访+个性化辅导+动态化转介”的危机心理干预机制,培育公民在风险社会中能对抗重压的心理韧性。其三,促进邻里互帮互助,培育人际韧性。风险社会的流动性疏远了人际关系,难以形成风险应对的人际合力,这需要建立以社区为本的邻里互动关系,通过打造社区公共空间,共享社区资源,形成社区文化,促进人际互动。人际韧性表现为从社区居民到社区主人的人际互动空间扩展,风险发生的人际韧性从基本居住层面的人际互动扩展到帮扶社区弱势群体的志愿人际互动,在风险发生背景下人际韧性的形成,通过人际互通将可尽量避免残疾人和孤寡老人的非正常死亡。

四是扩充基础设施冗余度,建构物理韧性。公共基础设施建设是应对重大公共卫生事件的基础物质保障,在以需求为导向的精准化治理中,公共基础设施的冗余度往往有限,难以应对具有突发性特征的危机事件,而且重大公共卫生事件具有极强的传染性和扩散性,若没有充分的公共基础设施冗余度,将会使事态急剧恶化。因此,常态化的风险社会治理路径需要建构具有较强物理韧性的基础设施。其一,设计具有灵活性和可变性的公共基础设施。在建筑设计中包括大型体育馆和剧场在内的公共基础设施应该具有危机救助和临时医院功能的考量,以适应风险场景。其二,增设具有活动性和便捷性的医疗服务设施。在满足常规医疗需求的基础上,适当增设重大公共卫生事件可能应用的医疗服务设施,增强设施设计的通用性。其三,提升公共基础设施的信息化和智能化。通过大数据和资源共享及时掌握可用基础设施的进步信息,通过智能化匹配和资源整合在风险发生时快速进行资源配置,以通过信息的整合扩大基础设施的冗余度。

四、结 语

韧性不是对任何一种治理模式的否定或是单一治理模式的替换,而是存在于刚—柔之间的一种动态自我调适,这是源于社会应对风险的自我选择,是治理结构的调整,也是风险社会治理主体创造力和自适力的体现。韧性治理的自我调适激发出我国市场主体与社会主体的治理参与动力,这也体现出政

府的治理能力。诚如吉登斯所言,风险伴生着各种机会,已经投入常态化使用的治理机制本身就不适应于非常态化的治理环境,正是此次新型冠状病毒肺炎疫情的发生,促使我们再一次对现有治理机制进行思考,如何在刚性和柔性治理之间寻找到赋有韧性的良性互动方式,这对于后疫情时期的治理环境和重大公共卫生事件常态化治理,都具有十分重要的意义。

参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社,2004.
- [2] 杨安华,童星,王冠群. 跨边界传播:现代危机的本质特征[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2012,42(6):5-15.
- [3] 乌尔里希·贝克,王武龙. 从工业社会到风险社会(上篇)——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考[J]. 马克思主义与现实,2003,14(3):26-45.
- [4] 王磊. 嵌入性:社会政策与社会治理的内在逻辑[J]. 治理研究,2020,36(2):120-128.
- [5] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理,2014,30(2):24-28.
- [6] HAYEK F A. The three sources of human values [M]. London: London School of Economics and Political Science, 1978.
- [7] LUPTON D. Risk and emotion: towards an alternative theoretical perspective [J]. Health, Risk & Society, 2013, 15(8):634-647.
- [8] 安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 郑戈,译. 北京:北京大学出版社,2000.
- [9] 王聪悦. 美国公共卫生治理:沿革、经验与困境[J]. 当代世界,2020,40(4):49-56.
- [10] DUCHIN J S. US public health preparedness for Zika and other threats remains vulnerable[J]. Disaster Medicine & Public Health Preparedness, 2016, 10(2):298-299.
- [11] TAGHRIR M H, AKBARIALIABAD H, MARZALEH M A. Efficacy of mass quarantine as leverage of health system governance during COVID-19 outbreak: a mini policy review[J]. Archives of Iranian Medicine, 2020, 23(4):265-267.
- [12] HOLLING C S. Resilience and stability of ecological systems[J]. Annual Review of Ecology & Systematics, 1973, 4(1):1-23.
- [13] BHAMRA R, DANI S, BRUNARD K. Resilience: the concept, a literature review and future directions [J].

International Journal of Production Research, 2011, 49(18):5375-5393.

- [14] WALKER B H, SALT D. Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world [M]. Washington D. C. : Island Press,2006.
- [15] BERKES F, COLDING J, FOLKE C. Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- [16] PAUL C. Complexity theory in political science and public policy[J]. Political Studies Review,2012,10(3):353-366.
- [17] SCHMIDT J. Intuitively neoliberal? Towards a critical understanding of resilience governance [J]. European Journal of International Relations, 2015,21(2):402-426.
- [18] WAGENAAR H, WILKINSON C. Enacting resilience: a performative account of governing for urban resilience[J]. Urban Studies,2015,52(7):1265-1284.
- [19] United Nations Development Programme. Towards human resilience: sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty [M]. New York: UNDP,2011.
- [20] MASTERSON J H, PEACOCK W G, ZANDT S S V, et al. What is resilience? Planning for community resilience [M]. Washington D. C. : Island Press,2014.
- [21] IGOR L, JEFFREY K, JAMES H, et al. Risk, systems and decisions [M]. Benin: Springer Nature Switzerland AG,2019.
- [22] CHANDLER D. Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity[J]. Resilience, 2014, 2(1):47-63.
- [23] XIANG G, JIANXING Y. Public governance mechanism in the prevention and control of the COVID-19: information, decision-making and execution[J]. Journal of Chinese Governance,2020,5(2):178-197.
- [24] 詹承豫. 中国城市风险沟通决策的影响因素研究[J]. 治理研究,2019,35(5):13-21.

(责任编辑:高虹)

