

自觉治理：公共危机基层社会共治的行为动机及作用逻辑

蒋 澎

(南京大学政府管理学院, 江苏南京 210023)

摘 要:现代化使人类社会处在风险中,正处于社会转型期的中国所面临的公共危机风险也层出不穷,公共危机治理中,基层社会共治的意义日益凸显。在这次新冠肺炎疫情暴发公共危机中,N市的多元治理主体在情感场域影响下组成了治理共同体,开展的基层社会共治成效显著。在公共危机治理中引入情感场域维度,构建了自觉治理的理论框架。政府和社会可以营造更广泛的情感场域,构建多元社会治理共同体,开展更广泛、更科学、更高效的自觉治理,推动社会治理的共建、共治、共享和共荣,最终达成良政善治。

关键词:公共危机;情感场域;共同体;自觉治理

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2021)01-0064-09

一、问题的提出

公共危机被定义为“对一个社会系统的基本价值、行为准则、社会秩序等产生严重危险,并且在时间压力和不确定性极高的情景下,需要由以政府为核心的公共管理系统做出决策来加以解决的事件”^[1]。随着全球化发展,风险变得愈发不确定。作为风险社会的实践性后果,公共危机必将更加频繁地发生^[2]。“市场失灵”和“政府失效”迫使人们寻找“第三条道路”^[2]。以“去中心化”和“多中心”为核心论点的治理理论应运而生。治理不是一种固定模式,而是国家、市场或公民社会之间不断协调,最终达至共同治理的互动治理状态。治理要实现效

益最大化,能够自主决策的社会人、复杂人和拥有集权的政府必须合作^[3]。公共物品和公共政策的协同治理应该由政府组织其他利益相关者共同参与,形成共同决策,达成利益共识^[4]。联合国全球治理委员会1995年发表的《我们的全球伙伴关系》将治理权威地定义为:公共和私人及机构管理他们共同事务的各种方式的总和,是一个可以调解相互冲突或不同利益并且采取合作行动的持续过程^[5]。因此,面对全球性的突发事件及其带来的公共危机,不能再沿用“危机管理”的方式进行应对,必须要突破窠臼,尝试采取“治理”的方式。

现代化使人类处在自身所“制造”的风险中,正处于社会转型期的中国所面临的公共危机风险也层

收稿日期:2020-09-05

作者简介:蒋澎(1988—),男,江苏宜兴人,博士研究生,从事基层社会治理研究。

出不穷^[6]。我国是一个有着 14 亿多人口的大国,防范化解重大疫情和重大突发公共卫生风险,始终是我们须臾不可放松的大事^[7]。近年以来,我们成功防范和应对甲型 H1N1 流感、H7N9、埃博拉出血热等突发疫情,主要传染病发病率显著下降^[8]。2019 年 12 月 8 日,武汉市通报了首例新型冠状病毒引起的非典型性肺炎(以下简称新冠肺炎),至 2020 年 3 月初,湖北省以外新冠肺炎的日新增确诊人数已降至两位数,中国通过数月的治理,取得了抗疫的阶段性能效。公安、卫健、民政等政府部门在党中央领导下,履行政府的危机治理职能;社区、社会组织等基层行动主体,通过有组织或自发行动的方式参与基层自治,表现出巨大的治理能量。多元治理主体在公共危机暴发后迅速达成思想共识,构建了一个临时非科层制治理网络,并进行广泛的社会发动,多元主体从被动配合治理到主动的社会共治、协同治理,取得了很好的效果。

回顾这次疫情处置,值得研究的问题有:在一个非科层制的治理网络中,哪些行动主体参与了合作治理,合作治理如何进行,多元治理主体之间合作的动机、运行的机制。本文将采用案例研究的方法,选取对疫情处置十分及时有效的 N 市为例,对 2020 年 1—3 月 N 市因防疫开展基层社会治理的情况进行过程追踪,并深入分析其内在机理,探讨建构自觉治理的概念和理论框架。通过梳理 N 市抗疫情况,以小见大地为突发公共卫生事件应对和基层社会治理提供新的思路和经验证据,并进一步回应和丰富社会治理共同体、共建共治共享的社会治理格局构建等热门议题。

二、文献综述

有学者对 1985 年以来公共危机管理研究领域的核心文献进行了梳理分析,将国际学界公共危机管理划分为公共危机过程管理、风险感知与危机沟通、适应不确定的韧性管理三大领域^[9]。20 世纪 80 年代突出强调政府作用,90 年代更多关注社区和公民参与,21 世纪后则突出协作网络与参与式治理^[9]。但公共危机管理研究还未形成一个独立的、系统的研究体系,研究问题和概念还缺乏通约性^[9]。还有学者对近年来公共管理视角下的中国危机管理研究进行了综述,国内对危机前研究占比最大,危机全过程的研究次之,危机后研究最少;理

论检验类文章多,研究事件类仍以一般危机事件和社会安全事件为主,公共卫生事件、自然灾害和事故灾害较少^[10]。未来的研究应立足于突发事件,开发理论框架并寻求形成对话的共识和基础,推动研究走向深入和学术共同体逐步形成^[10]。

自韦伯科层制理论在西方公共管理中占主导地位以来,情感维度通常被视为“反理性的”“未被理性化的”“非正式的”,在工具理性面前应当被压抑和控制^[11]。直到 20 世纪 70 年代中期以来,一场“情感研究的革命”席卷了众多西方学科,“感受规则”“情感共同体”“情感体制”等观点被学者们相继提出,情感与政体、政治的关系被纳入研究领域^[12]。中国文化下的情感并非是西方人所谓的激情、情绪,而是合乎伦理的人之常情^[11]。受西方新公共管理运动影响,情感维度在我国公共管理学界的研究中相对缺位,情感的治理功能提及较少^[13]。近年来,随着“缘情治理”^[11]“心灵治理”^[14]“情感体制”^[12]等概念的提出,中国学者开始结合国情和文化底蕴,将个人情感与政治相联结,进行了富有理论和现实意义的研究探索,被称之为“重新拾起了国家基层社会治理的情感维度”^[13]。

通过文献回顾,我们发现以往的公共危机管理研究较多关注政府内部和政府与其他组织的协同治理,而在如今的风险社会,政府治理已经不能独自有效解决复杂的公共问题。治理实践中,利益相关者在达成共识后会形成新的独立主体。区别于政府主导的治理过程,独立主体在参与治理的过程中更具有协同合作的性质和多元治理的精神。我们还发现,近年来对情感要素的研究,多基于对理论概念的探讨和分析,或存在学理争论,或对情感维度的运用机制及其实践缺乏实证研究^[13]。情感是稳定公共秩序、达成治理目标的基础性条件,也是缔造国家基层的治理秩序,建构并汲取基层社会的合法性资源^[11]。因此,本文将情感维度与公共危机管理、社会基层治理相结合,以危机管理得当、治理效果明显的 N 市开展新冠肺炎疫情联防联控的情况为案例进行研究,归纳提出“自觉治理”及相关概念和理论框架,并对其治理形态和运行机制进行探讨。

三、案例描述:N 市多方共治的 疫情联防联控

N 市在此次疫情防控中,坚决采取“外防输入、

内防扩散”的系列措施,第一时间稳定了全市大局,最大限度调动和激发社会力量参与防疫,有效控制住了市域内的疫情。2月18日起,该市新增确诊病例归零,3月7日,该市全部确诊病例治愈出院,且未出现一起死亡病例,在突发重大公共卫生事件的治理上取得了阶段性的明显成效。

这样的成功案例源自上级党委和政府的正确领导,归因于属地政府一系列富有针对性的精准施策,也得益于N市多元治理主体形成的强大治理合力。因此,以N市联防联控相关做法为例进行归纳整理,研究和思考事实背后的因果逻辑,对于积极探索基层治理的崭新路径、逐步推广基层治理的经验做法、切实提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平而言,具有理论和现实的双重意义。

1. 三重维度叠加而成的情感场域

文化和地域认同:N市是一座历史文化名城,曾是多个朝代重要的政治、经济、文化中心,现有世界(非物质)文化遗产5项、全国重点文保单位50余处,自然名胜和人文景观数不胜数;近年来,经过不断地投资新建,该市已具备了便捷发达的交通网络、齐备先进的基础设施、一流的医疗卫生资源,民众有着极强的地域认同感和幸福感。与此同时,该市丰富的历史积淀也孕育出大量的精神文明财富,聚集了大量文化素养高、规范意识强的市民群体,形成了开明开放、博爱博雅、创业创新的市民精神,拥有着本土特色的语言语音和民俗活动,该市民众有着很高的文化认同感和归属感。在这样的市域范围内,高度的文化和地域认同感为情感场域的形成提供了绝佳的先天条件。

公私利益交集:由邻避性设施(环境风险设施以及污名化设施)引起的群体事件及其造成的社会无序和紧张状态,称之为邻避危机^[15]。当公私利益发生冲突时,“理性人”选择抵制这些设施设置。在防疫时,多元主体迅速达成一致的重要原因是公私利益有了交集,这是情感场域的利益基础。从公共利益角度看,“外防输入、内防扩散”是控制疫情最有效的手段,只要对病毒进行有效的物理隔离,就能遏制疫情蔓延。从私人利益角度看,疑似、确诊病例都会对个人及家庭安全造成威胁,可疑人员、车辆必须接受及时隔离、检测和消杀,尽量远离自己的生活范围。因此,公私利益的交集部分趋同为及时发现并处置患者和病毒携带者。

规章制度约束:依法治国是人类社会进入现代文明的重要标志。法治讲求权力的相对平衡和相互制约,通过规章制度,规定权利责任及相互关系,制度化约束社会成员的行为。后文将提及,疫情发生后,N市政府通过发布公告的形式规范民众的言行,对于不服从管理、以讹传讹的个人以及开展虚假宣传、制售伪劣假冒产品的不良企业,政府部门和执法机关都会通过强制手段予以管制教育、制约制裁。因此,国家强制手段的制约震慑同样是情感场域中的重要组成要素。

命题1:在N市疫情防控的情境下,文化和地域认同、公私利益交集、规章制度约束3个维度有助于为基层社会治理营造出一个独特的情感场域空间,多元治理主体将在情感场域的影响下进行疫情联防联控。

2. 多元治理主体及其治理方式

(1) 传统主体(政府与社区)

政府拥有市民让渡出个人私利集聚而成的公权力,是处理突发公共事件的重要主体。面对疫情,N市政府采取了4种治理方式:一是完善组织架构。成立新冠肺炎防控指挥部(以下简称N市指挥部),设置14个专项组,每日召开例会研究部署、统筹调度防疫工作。二是发布政府公告。1月23日,N市指挥部对社会发布1号公告,就途经武汉人员处置、个人防护、公共场所消杀等问题约法“七”章。1月24日—2月29日,陆续发布2—14号公告^①。三是改变城市响应等级。N市所在的省级政府正式启动突发公共卫生事件一级响应(最高响应级别)后,N市发布4号政府公告,号令全市卫健部门、医疗机构、疾控机构进入战备状态,一切可能引起疫情传播的社会活动全部暂停,一切社会资源接受统一调度。

① 2—14号公告分别为:《关于加强公共场所管理的通告》《关于在公共场所实施佩戴口罩相关措施的通告》《关于完善新型冠状病毒感染的疫情一级响应措施的通告》《关于加强近期全市交通管理和组织的通告》《关于进一步加强疫情防控期间小区管理的通告》《关于加强医疗机构新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通告》《关于对新型冠状病毒感染的肺炎密切接触者集中医学观察的通告》《关于加强建筑工地疫情防控工作的通告》《关于逐步启动全市企业复工复产的通告》《关于进一步加强疫情防控期间来N返N人员管理的通告》《关于支持企业组织返N务工人员有序来N复工的通告》《关于优化疫情防控措施加快复工达产的通告》《关于进一步严格复工复产期间疫情防控要求的通告》。

四是加强宣传引导。新冠肺炎是一种传染性强、病毒来源不详、传播途径未知的疾病,为及时击破谣言、以正视听,截至3月31日,N市政务新媒体发布疫情防控的宣传稿近8万篇^①,通过舆论营造了良好氛围。

社区是城市管理和社会治理的最小单元,网格化管理是落实社会治理精细化的实质性举措。在防疫中,N市共划分3000多个网格化片区,投入1.4万余名社工、8000余名干警为常备力量^②,各级党员干部、志愿者为机动力量。具体措施一是开展宣传教育,以送达居民的一封信、悬挂标语横幅等方式向居民宣传防疫知识、公布问诊信息等;二是强化人员管理,以社区一线工作者为主,志愿者为辅在交通要道设置卡口,24小时轮流值守,严格查验把关;三是严格管控重点人员,对国内外重点疫区、密切接触者进行备案,严格实施居家隔离、集中隔离等医学观察措施,杜绝扩散传播。

(2)新治理主体及其新模式(多主体的联合治理)

社会组织联防联控:社会治理离不开各类组织和机构的参与。这类主体既服从原有隶属关系的层级管理,又在属地政府协调下统一行动。N市共有隶属于中央各部委或省教育厅的高校53所,高校科层制级别高于属地政府,属于垂直管理,与属地政府相对独立。但在防疫时,属地政府与辖区高校共享信息、互通有无,开展合作治理。N市是驻军大市,军事管理区、部队非封闭式营区和院落众多。军队在日常运转中与属地政府完全独立,仅在双拥工作时合作共建。但在防疫时,军队主动向属地政府提供营区、院落的位置信息和人员数据,布置民兵力量和物资储备,进行共同管理。

企业(家)自治、捐赠与复产:企业(家)是社会经济组织的基本单元,不仅创造财富和价值,还自觉承担起社会治理的责任。一是自觉遵守。在疫情期间,企业(家)积极统计雇员信息,有序开展内部管理,严格执行停工停产政策;在疫情稳定后,遵照报批、备案审核等流程复工复产。二是主动作为。据统计,网易、阿里等上百家企业累计为武汉捐款超150亿元。宇通客车、利朗男装等企业放下主营产品,生产自己擅长领域内的救护车、防护衣等防疫物资;五菱、中国石化等众多企业进行生产转向,生产口罩、消毒液等防疫物资;部分婚庆企业及房地产商无偿将房车提供

给社区,作为24小时值守人员的移动岗哨^③。

广大人民群众参与治理:一是自觉遵守。疫情暴发正值春节,群众一改往日全面迁徙的态势,响应政府号召,深居简出应对疫情。根据“百度迁徙”2020年春运期间迁入与迁出的趋势显示,1月1日—3月10日,以1月23日N市指挥部发布1号公告为界,此前的迁徙规模与2019年(农历)同期基本相同,此后的迁徙规模较2019年(农历)同期明显下降。二是主动作为。在疫情防控中,群众一经发现湖北、武汉地区车辆,得知任何疫情严重地区人员回归居住的消息后,会采取自发报警、上报信息等方式积极参与疫情防控。1—3月,N市居民通过报警方式上报的疫情重点地区人员、车辆等相关警情超过3.7万条,日均600余条^④。

命题2:政府(部门、街道、社区)、社会组织、企业(家)、个人等治理主体在情感场域的影响下,组成了一个高度认同、协同有力的治理共同体,相互间自发协作,积极地进行联防联控和基层社会治理。

3. 多方共治背后的微观作用机制

利益机制:利益机制是互惠机制中的一种,是推动多元治理主体进行自觉治理的重要机制。利益的考量必然是多元治理主体参与社会治理的主要原因。疫情对多元治理主体的利益产生重要影响,关系到群众的生命健康、企业的复工复产、政府业绩等。不同治理主体都能通过主动参与疫情防控获益。反之,疫情防控不利势必造成多元治理主体的利益损失。

信任机制:信任是用来减少社会交往复杂性的机制,是在诚实和合作行为的共同体内基于共享规范的期望,对于破解集体性运行难题具有决定性作用^[16]。多元治理主体在情感场域的感召下,组成了治理共同体;N市政府获得了社会组织、企业 and 个人的信任,向社会各界发布注意事项和禁令;社区获得了企业 and 个人的信任,在上门排查、信息采集上得到理解和支持;企业 and 个人获得了政府机关的信任,举报的可疑人员、车辆行踪信息得到及时采纳和处置。正因为多元主体之间的相互信任,疫情在短期内得

①2020年4月N市宣传部门干部访谈。

②2020年3月N市某次社会和社区组工作会议上公开的数据。

③2020年4月各大官方媒体的新闻报道。

④2020年4月公安干部访谈。

到了有效治理。

认同机制:认同就个人而言,涉及思想、品质、人格等;就国家而言,主要涉及政治、经济、道德、文化乃至领土、人民、传统等,国家的公民对这些要素的认同就是所谓的社会认同^[17]。社会认同理论创立者塔杰菲尔将社会认同定义为“个体认识到他(或她)属于特定的社会群体,同时也认识到作为群体成员带给他的情感和价值意义”^[18]。个体如果没有获得满意的社会认同,就会离开社会群体或积极地想办法与该群体实现区分。有着文化和地域认同的多元治理主体在情感场域作用下,会在群体认同的建构过程中,通过社会比较产生群体认同的增强效应。近年来,N市在经济社会发展、基层社会治理、安全氛围营造等方面取得了明显成效,使得N市多元治理主体生活满意度和公共服务获得感高于周边其他城市,在疫情突发时,N市人员的群体(社会)认同使得多元治理主体更容易在疫情防控和社会治理上达成共识。

命题3:利益机制、信任机制和认同机制是多元治理主体在情感场域下开展自觉治理的微观作用机制。

4. 治理共同体治理的3个维度:认同自觉、行动自觉、评价自觉

多元治理主体在情感场域感召下,在利益机制、信任机制、认同机制的共同作用下,组成了自觉参加疫情防控的治理共同体。共同体认识到疫情防控的治理成效与自身利益紧密相关,积极主动地为疫情防控贡献资源和力量,多元治理主体的治理行为可以归纳成3个维度:认同自觉、行动自觉、评价自觉。

认同自觉:纵观历史,中华民族善于在全局与大义的指导下,运用国家权力、集中优势资源,将人民群众结成基于政治、命运和利益于一体的共同体,形成心手相连、共克时艰的人民战争局面。这是基于文化共识和家国情怀而达成的心理认同。这样的认同在地域归属感、自豪感的作用下得以增强,成为疫情治理中凝聚智慧力量的重要思想前提。N市政府在疫情初期通过大量的公告和有效的宣传,统一了民众的思想认识,安抚了民众的焦躁情绪,激发了民众的情感共鸣,形成了多元治理主体间的认同自觉。

行动自觉:在达成思想共识的基础上,疫情防控自觉治理共同体以联防联控的方式开展共治。这些治理行为以属地管辖范围或行业监管领域为分界,部

队、高校等社会组织落实属地管理责任,主动进行封闭式管理;行业协会、第三方机构落实行业监管职责,自觉实施规范化管理;政府则是两者兼顾,通过积极主动的治理控制疫情,并将治理成效作为重要业绩。

评价自觉:公共评价可以理解为客户“消费”公共服务之前的预期效果和实际体验间的差距。公共服务机构需要了解客户的差距感(即评价),用于改善公共服务的专业程度、服务质量。在防疫中,多元治理主体具备从不同维度、渠道、领域感受治理成效、甄别治理问题的能力。多元治理主体借助网络等新平台主动反映的问题、作出的评价、提出的建议,将有效提升基层治理实效。

命题4:多元治理主体的共同治理行为可以具体归纳为认同自觉、行动自觉、评价自觉3个维度。

5. 在新平台上、新规则下、新资源中的治理

在疫情防控中,原有主体、平台、规则和资源依然发挥着重要作用,但也应运而生出新的主体、平台、规则和资源,新主体及其治理已在前文表述,本段主要对新平台、新规则、新资源进行举例阐释。

新平台:由于网络、智能手机的普及,人们获取信息、评价信息、传播信息变得方便快捷。发布或转发消息已成为群众生活日常,人人都是“自媒体”。2月24日某网民在微博发文称皮肤研究所门口病人集聚,存在隐患。N市发现舆情后,立即通过属地政府疏导问诊人群。2月26日有居民向媒体反映,小区卡口管控过严,邮件快递无法投递,造成了扎堆取快递的问题,不利于疫情防控。N市指挥部获悉后,第一时间通告全市,要求自查整改、消除隐患^①。

新规则:公共危机下的社会治理是一个集体选择的过程,多元治理主体依据(非)正式规则,通过利益博弈、合作互利的方式,对公共事务进行有效治理,满足共同的利益诉求。这种诉求的建构,需要精神层面更高的规范、共享的信念和价值观。在疫情暴发时,民族认同、家国情怀、制度自信就是新规则。多元治理主体理智思考问题、质疑不当信息、谴责错误行为,共同为涤荡疫情防控的环境贡献智慧力量,主动树立核心价值、积极构建硬核内涵。例如,网友们对湖北省红十字会公布第一批次防控新型冠状病毒捐赠物资使用情况提出广泛质疑;民众们发起抵制野味、树立健康饮食的倡议,自发通过单位组织、网络捐赠等

① 2020年4月N市防疫工作指挥部社会社区组干部访谈。

方式为疫情的重灾区捐款捐物,共渡难关等。

新资源:城市化发展造就出了同居一个物理空间、彼此间脸熟但缺乏情感交流的“半熟人社会”。在认识而非熟悉的交往关系下,居委会、社区党组织等治理愈发低效,居民可以付出极小或为零的成本回绝社区活动、逃避社区公共事务。但在疫情暴发后,一些新的治理资源应运而生。例如,N市市民以小区单元为独立单位的楼栋长制度,居民中热心骨干组建的“线上”居民议事会等,借助于这些新资源,基层治理构建出新的议题网络,多元治理主体虽不能当面交流,但线上交流让多元治理主体摆脱物理空间限制,形成以网络为媒介的“熟人社会”。

命题5:新旧治理主体的主观能动性得到充分调动和激发,在基层社会治理中带来方式方法的创新,新平台、新规则、新资源应运而生,促进了治理效能的提升。

律,充分融合了中国特色社会主义制度优势和中华民族丰富文化蕴藏。主体自觉的特征要素有治理主体:地方政府、社会组织和个体广泛参与、积极作为并形成的一体网络;治理平台:传统的官网、政务热线和新兴的自媒体、融媒体;治理规则:民族认同、制度自信等价值观嵌入利益博弈协调和集体行动的过程并发生作用;治理资源:成熟的社区、自发成立的居民议事会等。这些要素都为社会治理的良性互动、互惠共治提供了重要保障。

自觉治理强调情感认同下的治理价值,这与法治、德治具有一定的区别,但又受到两种治理方式的影响(表1)。首先,自觉治理产生于非正式规则并对组织行为、个体行为产生影响,源于社会认同和利益博弈。这样的规则载体不同于法律与道德,却又与两者息息相关。社会认同源于法治运行下对正式规章的制度自信,利益博弈出自德治运行下的文化价值基础。其次,法律和道德强调对个体行为的约束^[13]。自觉治理更为积极和灵活地作用于组织和个体。再次,法治以权利为本,德治以责任为基^[19]。自觉治理强调利益观(制度自信、利益认同)和情感观(民族认同、文化认同)的有机融合。最后,自觉治理适用于中层和基层治理。

自觉治理是一种兼具传统性和现代性的治理形态,能够将基于文化认同和制度自信下的社会关系、社会资源和社会凝聚力整合起来。现代治理框架提倡社会分权、公民参与、依法自治,通过分权和明晰责任达成社会治理的活力^[13]。传统治理倡导和,在个体伦理和社会公德的作用下,利益相关者协作、协商、共治,形成治理合力。自觉治理与法治、德治或自治、共治并不冲突,而是一种有力补充和有效催化。在追求良政善治的国家治理探索中,无论是法治、德治或者兼而有之,宏观治理方针都需要最终具象化到具体的作用对象上。由于主体自觉的嵌入,被动地服从、配合治理的作用对象转变为主动地参与、实施治理的治理主体;也因为情感场域的培养,

表 1 自觉治理与德治、法治的区别和联系						
治理形态		规则载体	作用对象	价值取向	作用方式	适用领域
法治	正式法定规则	规章制度	政府行为、个体行为	权力观;权力行使、利益保障	被动他律	顶层到基层
德治	历史文化规则	道德观、核心价值观	个体行为	责任观;修齐治平、忠孝仁义	主动自律	顶层到基层
自觉治理	非正式规则	既有制度自信、利益认同,也有民族认可、文化认同	组织行为、个体行为	既有利益观(覆巢之下,安有完卵;邻避效应、自我保护),也有情感观(同胞情谊、救死扶伤、赈灾济民)	既有被动他律,也有主动自律	中层到基层

法治实施有了遵章守纪的意识基础,德治推行获得了见贤思齐的情感基石。因此自觉治理有机糅合了现代性中的分与传统性中的和,使得各类治理形态有了获得共鸣、达成共识、形成共同体的融合空间。

2. 理论框架:自觉治理的运行逻辑

21 世纪进入了网络时代,政府与其他行动者一起介入政策过程。公共政策的制定与执行或所谓的“指导社会”再也不是政府的单独行动或一两家的联合行动,由不同行动者组成的治理网络往往参与其中。即从“以政府为中心”的管理模式转向“以公众为中心”的管理模式^[20]。由于公私部门之间以及内部边界模糊,治理机制不再依赖政府的权力或强制,而是多元治理的互动和互相影响,是一个社会各个部分行使权力、权威和影响力,制定有关公共生活和社会进步政策和决定的过程。当多元行动主体都发自内心地认同一件事务,并心甘情愿地全身心参与其中,就能够形成强大的合力,推动事务向共同的方向发展。

图 1 展示了自觉治理的核心框架、组成要素和运行路径,在终端展示出自觉治理对法治、德治的补充关系,并能够促进共建共治共享的形成,基层社会治理的共建共治共享也将达至“共荣”的更高境界:一方面,共建共治共享将带来更好的治理成果、发展绩效,逐步实现共同繁荣的美好愿景;另一方面,共建共治共享将促成“多元治理主体”形成情感共鸣和精神归属感,与获得感、满意度、荣誉感共同作用,形成新的文化内涵。借鉴奥斯特罗姆的制度分析和

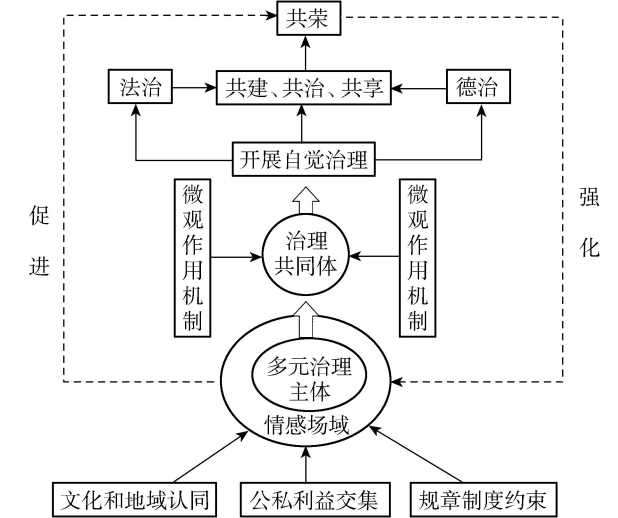


图 1 主体自觉作用于基层社会治理的理论框架

理平台、治理规则和治理资源 4 个方面。情感场域作用下的治理主体,受到微观机制的影响,以认识自觉、行动自觉、评价自觉的方式进行公共危机的社会治理,助力营造共建共治共享的社会治理氛围,这一氛围将促成共荣的形成,共荣又将对情感场域产生积极影响并正向作用于治理共同体。

疫情防控中,多元治理主体处于一个由多元素组合而成的情感场域中,该场域受到文化和地域认同、公私利益共识和规章制度约束等因素的影响。文化和地域认同主要指地方精神、声望荣誉,因经济发达程度、城市配套完备产生情感归属感;公私利益交集指因防疫需要,各主体让渡出部分私利,在减少占用医疗资源、共享私人信息等方面达成一致,形成个人利益与公共利益的交集;规章制度约束指各主体敬畏和遵循防疫制度,在公共场所自觉接受测温、报备登记等。被情感场域“包围”和影响的多元治理主体组合形成了治理共同体。利益机制、信任机制、认同机制等微观机制将对治理共同体产生影响,并产生主体自觉。治理共同体在新平台、新规则、新资源下出于主体自觉,对社会问题进行社会共治;新平台指以互联网为基础的自媒体、融媒体,且起始端掌握在多元治理主体手中,当多元治理主体自觉参与治理时,就能在认同、行动、评价维度上发挥最大效用;新规则从文化和地域认同出发,经过一段时期的自觉治理和跨区域合作交流,上升为家国情怀、民族认同和制度自信;新的治理资源由传统的线下社区、居委会逐步扩展到线上居民议事会、微信群等,基层自觉治理网络进一步织密织牢。

建立于情感场域之上的自觉治理,固然包含利益博弈的价值观,但也融合了公利高于私利、先于私利的“温情”设定,在理性工具人的基础上嵌入了符合客观现实的情感维度,让治理共同体成为有“温度”的有机体,在共建共治共享的社会治理格局中提炼出“共荣”的高阶目标。与此同时,共荣情感的营造也将反过来持续作用于情感场域的强化和良政善治的形成。

五、结论与启示

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出:“加强和创新社会治理。完善社会治理体系,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层

治理体系,完善基层民主协商制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[21]这一重要论述是十九大“打造共建共治共享社会治理格局”和十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》重要精神的继承和延续。虽然,疫情防控取得明显成效,但全国遭受了巨大的损失。正如习近平总书记在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时总结的那样:“这次疫情防控凸显了城乡社区的重要作用,也暴露出基层社会治理的短板和不足。要夯实社会治理基层基础,推动社会管理重心下移,构建党组织领导的共建共治共享的城乡基层治理格局。”^[22]我们必须吸取和借鉴经验教训,在新的公共危机来临前,构建出更为科学有效的治理体系。

1. 营造更广泛、更可靠的情感场域

情感场域是多元治理主体形成治理共同体的重要因素,是达成主体自觉、实现自觉治理的先决条件,因此在更大范围、更多领域、更高层次营造情感场域对提升社会治理的效果而言十分重要。一是要大力弘扬优秀文化和传统美德,通过传统媒体和新媒体、自媒体的宣传引导,树立积极向上、团结奋进的价值内涵,持续增强文化价值认同,培养公共意识和公共精神。二是要不断满足人民群众日益增长的美好生活需要,将改革开放的成果融入现实生活,让社会发展的红利惠及更多百姓,提升群众的获得感、满意度,持续增强地域(国家)认同、培养热爱地域(国家)的情感。三是要坚持运用法治思维和法治方式处置和应对公共危机事件,通过建章立制明确多元治理主体的“权力清单”,约束和规范多元治理主体的言行。国家层面上要进一步完善公共卫生应急管理体系建设,强化公共卫生法治保障、完善重大疫情防控体制机制、健全应急物资保障体系等。

2. 构建更多维度、更多层次的社会治理共同体

为应对此次疫情,N市的多元治理主体在目标一致的基础上,迅速组建形成了疫情防治的区域社会治理共同体,并在后续的治理中取得很好的效果。事实上,社会治理涉及政治、经济、文化、社会、生态文明诸多领域,社会治理共同体也需要进行更科学有效的构建。一是要赋予基层政府更多处置基层社会问题的自主权力,特别是在处理应急问题、公共危

机事件上,要授权基层政府发布预警、采取必要措施,必要时可以暂时性进入相应的应急状态,以免因为层层上报而贻误时机乃至上升为全国性事件。二是要分层分类开展社会治理共同体构建,加强基层社区的组织建设,夯实管理基础,开展和谐社区、活力社区打造等行动,加强民众的认同度和归属感;加强各级各类学校、机关、企事业单位内部的治理共同体建设,让师生、职工有机会、有意愿参与到各类组织的文化建设、议题决策、问题化解中来,通过以小带大、以点带面的方式,加速推动社会治理共同体的形成。三是要实现好、维护好、发展好人民的根本利益,杜绝和惩治公利侵犯私利、以公利谋取私利的行为,将集体与个体、公利和私利有机统一起来。

3. 开展更科学、更高效的自觉治理

参与N市疫情防控的多元治理主体,不仅在传统规则下、传统平台上、传统资源中开展自觉治理,也让一些社会发展新生产物发挥了社会治理的作用,催生出新平台、新规则、新资源,同样获得了很好的治理效果。因此,开展基层社会治理离不开理念创新和方法创新。一是要运用新的科技手段提高突发事件处置和应急管理能力,将大数据、云计算、人工智能、区块链等新技术运用到数据采集与分析、危机预警与监测、重点人员跟踪、物资调配等领域,有效提升基层治理的效率和水平。二是要搭建并疏通群众反映基层社会问题的各类渠道,方便群众反映社会问题、参与社会治理,让发端于基层的社会问题能及时进入相关部门的治理视野和处置程序,有效延伸至宏观政府治理的盲区和死角,尽快弥补治理末端的不足和漏洞。三是要积极构建基层社会治理的议题网络,以社区、居委会为依托,鼓励楼栋长制度、居民议事会等民众自治组织的组建,提倡居民开展线上、线下相结合的治理活动,全面整合社会资源、激发自治活力,不断织密基层社会治理的网络。

基于N市疫情联防联控的治理实践观察,我们发现多元治理主体在特定情感场域作用下,组成了主体自觉的治理共同体,在利益机制、信任机制、认同机制影响下进行自觉治理,为疫情防控作出重要贡献,成为政府危机治理的重要补充。自觉治理还能成为法治、德治的有力补充,为基层社会治理提供新的想象空间,推动社会治理的共建、共治、共享,最终实现共荣。而共荣又将会强化情感场域的作用效果,最终达成良政善治的良性循环。建立在深厚文

化底蕴和强大民族向心力基础上的情感场域具有鲜明的中国特色,制度自信是情感场域中的重要组成部分,这样的理论探索也是在讲进行讲好“中国故事”的有益尝试。

疫情防控的自觉治理经验是否具备可复制性? N市疫情防控的经验告诉我们,只要多元治理主体发自内心的认同社会治理,心甘情愿地全身心参与到治理中,相关利益主体的主观能动性就能得到充分激发,在政府正确决策的指引和健全规章制度的约束下形成强大有效的治理合力。推而广之,自觉治理理论框架中的多元治理主体、情感场域、微观机制、平台规则资源都在不同环境下客观存在,在危机应对、社会治理方面都具备借鉴意义,本文也为未来应对公共危机提出3个方面的建议。

当然,自觉治理的研究还有局限性。一是提炼出的概念和理论框架属于探索性研究,仅以N市数月的资料为依据还显不足,仍需拓展案例进行佐证。二是情感场域的打造存在不可度量性,文化和地域的认同度、公私利益的共识度、规章制度的约束度缺乏丈量标尺,效果考量只能唯结果论。三是情感场域的形成依赖于当地城市的发达程度、治理水平和居民平均素养,疫情防控治理低效的案例也客观存在,自觉治理的适用范围以及对治理效能的影响程度也还有待深入研究分析。四是自觉治理中认同自觉、行动自觉和评价自觉3个维度之间还欠缺明确边界,相互之间的逻辑关系还需进一步分析。这些不足可能将成为公共危机治理乃至基层社会治理未来研究的潜在领域。

参考文献:

[1] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海:复旦大学出版社, 2004:259.

[2] 张海波. 风险社会与公共危机[J]. 江海学刊,2006(2): 112-117.

[3] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海译文书店,2012:45-49.

[4] ANSELL C,GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Administration Research and Theory,2008,18(4):543-571.

[5] Our global neighborhood: the report of the commission on global governance[R]. Oxford: Oxford University Press, 1995: 23.

[6] 刘学民. 公共危机治理:一种能力建设的议程[J]. 中国行政管理,2010(5):71-74.

[7] 习近平在北京考察新冠肺炎防控科研攻关工作时强调 协同推进新冠肺炎防控科研攻关 为打赢疫情防控阻击战提供科技支撑[N]. 人民日报,2020-03-03(001).

[8] 习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障[N]. 人民日报,2020-06-03(001).

[9] 高恩新,赵继娣. 公共危机管理研究的图景与解释——基于国际文献的分析[J]. 公共管理学报,2017,14(4):141-152.

[10] 吕孝礼,朱宪,徐浩. 公共管理视角下的中国危机管理研究(2012—2016):进展与反思[J]. 公共行政评论, 2019,12(1):169-196.

[11] 王雨磊. 缘情治理:扶贫送温暖中的情感秩序[J]. 中国行政管理,2018(5):96-101.

[12] 成伯清. 当代情感体制的社会学探析[J]. 中国社会科学,2017(5):83-101.

[13] 蓝煜昕,林顺浩. 乡情治理:县域社会治理的情感要素及其作用逻辑——基于顺德案例的考察[J]. 中国行政管理,2020(2):54-59.

[14] 刘太刚. 心灵治理:公共管理学的新的疆域——基于需求溢出理论和传统中国心灵治理范式的分析[J]. 中国行政管理,2016(10):61-67.

[15] 侯光辉,王元地. “邻避风险链”:邻避危机演化的一个风险解释框架[J]. 公共行政评论,2015,8(1):4-28.

[16] 卢学晖. 城市社区精英主导自治模式:历史逻辑与作用机制[J]. 中国行政管理,2015(8):94-99.

[17] 江畅. 核心价值观的合理性与道义性社会认同[J]. 中国社会科学,2018(4):4-23.

[18] TAJFEL H. Differentiation between social groups: studies in the social psychology of intergroup relations [M]. London: Academic Press,1978:63.

[19] 张文显,徐勇,何显明,等. 推进自治法治德治融合建设,创新基层社会治理[J]. 治理研究,2018,34(6): 5-16.

[20] 竺乾威. 理解公共行政的新维度:政府与社会的互动[J]. 中国行政管理,2020(3):45-51.

[21] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报, 2020-11-04(001).

[22] 习近平. 在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话[J]. 求是,2020(7):4-11.

(责任编辑:吴 玲)