

后疫情时代公共安全治理的内在逻辑

张雅勤

【摘要】随着新冠肺炎疫情防控从应急性超常规化向常态化转变,我国逐渐步入后疫情时代。在常规化疫情防控和全面推动复工复产的背景下,公共安全治理不仅是一个技术性命题,更成为一个宏大的政治命题,直接关系到国家安全、社会发展和人民幸福。公共安全治理是国家治理的重要内容,因其专业性与复杂性而在主体观、价值观、效用观和方法论上显现出不同于一般国家治理行为的典型特征,因此更需要理顺国家本位与社会本位、权力中心与权利中心、政绩导向与问题导向、管控思维与疏导思维之间的辩证关系。只有这样,才能厘清公共安全治理所深蕴的思维逻辑、价值取向与行为规范,才能深入把握后疫情时代公共安全治理的基本规律与内在逻辑,从容面对未来的安全风险与挑战。

【关键词】后疫情时代;公共安全;安全治理;内在逻辑

当今世界正经历百年未有之大变局,“风险和不确定性已经成为现代化过程中人类无法回避的社会议题”^[1],由国际国内各种高复杂性和不确定性因素带来的公共危机、社会风险、突发事件等交织叠加,使我国的公共安全面临许多前所未有的新问题和新的挑战。一场突如其来的新冠肺炎疫情的肆虐与蔓延,把维护公共安

全尤其是保障人民群众的身体健康和生命安全提到突出位置上。防控新冠肺炎疫情是对我国公共安全体系与公共安全治理能力建设的一次大考,更是对我国治理体系和治理能力的一次大考。随着新冠肺炎疫情防控从应急性超常规化向常态化转变,整个社会的经济发展以及人们的日常生活逐渐回归正常,我国逐渐步入后

作者简介:张雅勤,管理学博士,武汉科技大学文法与经济学院教授,湖北省非营利组织研究中心副主任。研究方向:国家制度与政府治理。

基金项目:湖北省教育厅人文社科重点项目(18D013),湖北省非营利组织研究中心重点项目(NPO2018003)

疫情时代。在此背景下,公共安全治理如何适应并引领疫情防控常态化,健全公共安全体制机制,保障人民身体健康和生命安全,将直接关系到国家安全、社会发展和人民幸福。公共安全治理是特殊的国家治理活动,反映着国家及其政府在公共安全领域的思维逻辑、价值取向与行为规范,因此不仅需要对公共安全治理体制、治理能力、治理技术等具体问题进行广泛研究,还应该对“为了谁、依靠谁、如何做”等内在逻辑作出深刻反思,明确并端正公共安全治理的主体观、价值观、效用观和方法论,如此才能深入把握后疫情时代公共安全体系建设的内在逻辑和基本规律。这是后疫情时代公共安全治理的逻辑起点,也是把公共安全治理融入国家治理现代化的根本依据。

一、国家本位与社会本位相得益彰的治理主体观

公共安全治理是一种通过人的主观能动性化解社会公共安全风险、推进社会进步的主体行为。那么,谁是建设公共安全治理体系的主体?推进公共安全治理主要依靠什么力量?这些问题是后疫情时代公共安全治理的元问题,因为它们从根本上决定着公共安全治理体系的权力配置、责任结构与行动框架。对于公共安全治理主体的认知,一般存在着国家本位和社会本位两种思路。国家本位的公共安全治理主体观认为,公共安全是一种纯粹的公共产品,国家是维护公共安全、规避社会风险的唯一主体力量;没有强有力的国家力量,公共安全就难以保证,甚至无从谈起。因此,国家本位的公共安全治理主体观将国家及其政府视作维护社会公共安全、履行安全保障职责的全权责任者,而社会仅仅是国家公共安全治理的受众。这种公共安全治理主体观忽视了社会机体在维护公共安全、防范社会风险中的主体责任和主体力量,尤其弱化了人民群众在实现公共安全治理中的能动作用。进入新时代,我国高度重视社会建设,

社会组织、企事业单位和人民群众在公共安全治理中的主体作用愈益凸显,国家力量和社会力量的相得益彰有力化解了各种社会矛盾和问题,充分彰显了公共安全治理主体观向社会本位发展的趋势及其强大的政治与社会效应。习近平总书记的“坚持以人民为中心的发展思想”,更是为坚持社会本位的公共安全治理主体观提供了全新的理论指导和根本的思想遵循。不同于国家本位的公共安全治理主体观,在社会本位的视阈中,公共安全体系是一个由多元主体形成的社会系统,国家及其政府主动鼓励和吸纳市场主体、非政府组织、人民群众等多元社会力量参与其中,从而形成全方位、多层次、立体化的公共安全保障新格局。

“任何一个行动者,不论是公共的还是私人的,都没有解决复杂多样、不断变动的问题所需要的所有知识和信息;没有一个行动者有足够的力量有效地利用所需的工具”^[2]。当今,面对日益复杂的公共事务和多元化的公众服务需求,国家及其政府的单打独斗已无法全面应对挑战,在社会中寻找优质对象与其开展合作共治已经成为一个关键的战略举措。随着国家治理向多元合作治理转型,作为国家治理体系的重要内容,公共安全治理体系逐渐淡化国家本位的特征,在实践中愈来愈显现出社会本位的导向。首先,在主体结构上,十九大报告中所提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的多元共治结构已然成为公共安全治理体系的基本设计原则,不再是只有政府唱“独角戏”,公共安全治理领域已成为人人有责、人人出力、人人尽责的“合唱台”。其次,在治理机制上,公共安全的维护既依赖于国家机构的法律机制和行政机制,也依赖于市场主体的市场机制和社会组织的服务机制,还依赖于组织或个人的先进信息技术机制。再次,在治理行为上,国家机构、市场主体、社会组织、人民群众的主体性都被调动起来,通过沟通互动、诉求回应、协商合作等方式共同履行维护公共安

全的职责。最后,在治理权责上,既发挥党组织总揽全局、协调各方的核心功能,也强化政府在公共安全治理中的主体责任;既发挥社会组织灵活化解社会危机和灵敏应对社会问题的组织优势,又充分调动人民群众参与社会治理的积极性,形成群防群治的网格化公共安全治理体系,并且通过推进国家安全职能的社会化、市场化改革创新,重塑国家主体和相关非国家治理主体之间的监督约束、合作框架和权责体系,通过各要素的相互调配与有机组合不断增强公共安全治理能力。习近平总书记在2020年3月10日专门赴湖北武汉考察疫情防控工作时深刻指出,抗击疫情主要有两个阵地,一个是医院救死扶伤阵地,一个是社区防控阵地,坚持不懈做好疫情防控工作关键靠社区。^①显然,基层和社区在这次抗击新冠肺炎疫情中发挥了不可取代的阵地作用,这是公共安全治理模式从管控向共治发生转变的典型标志,是新时代公共安全治理在主体观上的重大飞跃。

当然,确认和强调公共安全治理的社会本位主体观,绝不是否认或者削弱国家在维护公共安全中的重要作用,而是对国家公共安全治理职责与功能提出更高要求。正如“元治理”理论的倡导者鲍勃·杰索普所言,在多元治理主体共同参与公共事务管理的格局下,可能会出现治理主体的对立冲突、主体间界限模糊、合作行动失调等治理失灵的情况,因此国家需要承担起元治理的角色,设计更合适的制度规范和制度远景,促进各个领域的自组织发展,协调组织间的目标、空间和时间尺度、行动及后果等。^[3]英国学者伊恩·路德和尼尔·沃克在《安全的文明化》一书中也明确提出,安全是十分重要的公共物品,因此国家承担着培育和发展宜居的、富有活力的政治共同体的重要任务,并因此成为安全文明化过程中的关键角色。^[4]在坚持社会

本位的公共安全治理中,国家依然扮演着公共安全威胁的识别者、社会风险的回应者、化解社会矛盾的组织者以及公共安全的监测者和评估者等不可或缺的角色,依然在资源调配、组织统筹、利益协调、绩效评估等方面发挥着无以替代的元治理功能。可以看到,面对武汉“封城”后的新冠肺炎疫情,党中央、国务院以“举国体制”实施统一领导和综合协调,这正是国家及其政府在公共安全治理中发挥元治理功能的典型体现。可见,社会本位强调更好地整合市场、社会组织和国家主体的力量,突出的是国家与社会的携手合作,而非二者之间的零和博弈。可以预见,在后疫情时代,国家与社会之间必然需要构建起更加紧密的团结合作、责任共担关系,相应的,公共安全治理的主体观更需彰显国家本位与社会本位的有机统一,要求社会主体进一步发挥作为国家主体的重要合作者、辅助者、监督者的作用,但是并不取代或者削弱国家及其政府在公共安全治理中的重要地位,促进共建共治共享的治理行动有机地内嵌于法制统一、政令协调、高效权威的公共安全领导体制之中。

二、权力中心与权利中心有机统一的治理价值观

作为国家和社会治理的重要内容和关键环节,公共安全治理必须鲜明地回答“为了谁”的问题。这是公共安全治理的根本价值选择,深刻影响着国家安全治理资源的分配结构与配置方式,甚至从根本上引导着公共安全职能的目标、方向与重心。随着时代的发展,社会公共安全与国家安全已经不是泾渭分明的两个领域,公共安全已经逐渐渗透到国家安全之中,并成为国家安全的核心内容。^[5]相应的,公共安全治理价值观也深蕴于国家安全观之中,不同导向的国家安全观必然塑造出不同的公共安全治理

^①参见:习近平在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作[EB/OL].(2020-03-10).http://www.xinhuanet.com/2020-03/10/c_1125692140.htm.

价值取向。如果一个国家仅仅关注政权、领土、军事、治安等国家实体安全,相对忽视与人民群众生活密切相关的社会公共安全,公共安全治理就容易形成权力中心的价值导向,即仅将国家核心利益的维护、国家权力的稳固、国家意识形态的稳定等高度政治化的问题作为公共安全目标,仅以国家权力的权威性与强制性来维护政治稳定、经济增长与社会发展。而当一个国家不仅重视国家实体安全,并且将人民群众的身体安全、生命安全和权利保障等要素均纳入公共安全的重要范畴,公共安全治理就会形成权利中心的价值导向,即将公共安全视作事关人民群众根本权益的民生问题,因而在公共安全治理过程中既重视高度政治化的国家安全问题,也将公共秩序、公共卫生、环境保护、食品安全等低政治化的社会公共安全问题作为治理的重点。

显然,新形势下的公共安全治理如果沿袭权力中心的价值定位,必将显现出诸多与后疫情时代要求不相契合的特征。首先,在安全问题的识别上,往往着眼于政权、领土、资源、人口、治安等传统要素,而忽视自然灾害、突发疫情、食品安全等关涉民生的安全隐患。其次,在安全维护手段上,由于不能全面体察社会危机或者无法有效回应公共诉求,往往注重行政的、强制的方法,缺乏适应动态安全治理需求的柔性方法与长效机制。再次,在安全关系的建构上,权力中心价值观容易催生权力傲慢心理,以致对社会主体在公共安全治理中的作用与力量缺乏认识,难以充分调动社会力量平等、主动地承担公共安全责任的积极性,致使基层组织和人民群众游离于公共安全治理体系之外。习近平总书记在许多场合反复强调,平安是百姓解决温饱之后的第一需求,是人民幸福安康的基本要求,是改革发展的基本前提;没有安全和稳定,一切都无从谈起。可以看到,新冠肺炎疫情的袭击与蔓延,把重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系等公共安全方面的短板尤其

是权力中心治理价值观的不适应性进一步凸显出来,而坚持以人民为中心,切实维护好人民群众的自主权利和切身利益,正是总结教训、补齐短板的关键所在。

如果说基于国家中心主义的权力中心治理价值观是传统公共安全观的基本特征,那么坚持以人民为中心的权利本位治理价值观就是新时代公共安全观的根本属性。我国是中国共产党领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家,人民当家作主是国家运行的基本原则。作为国家的一项重要职责,公共安全治理不仅要关注政权安全、领土安全、军事安全、治安安全等以政治权力为中心的公共安全,而且要高度关注与人民群众利益密切相关的生命安全、健康安全、环境安全、交通安全、生产安全、信息安全等社会安全,切实坚持以保障和实现人民群众的权利为中心。“治国有常,而利民为本”。遵循人民本位,坚持权利中心的公共安全治理价值观,从本质上要求将维护人民群众的身体安全和生命安全以及满足人民群众安居乐业的基本需求作为公共安全治理的逻辑起点、行动议程和追求目标,将实现和维护人民权利作为公共安全体系建设的核心价值取向。达到这一目标需要从两个方面着力:一方面要不断满足人民群众在教育、就业、住房、医疗、养老、环保、交通等民生领域的基本需求,不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感,从人民群众的切身利益出发夯实公共安全治理的社会基础;另一方面要及时、妥善地处理好人民群众关注的热点、难点、堵点和痛点问题,化解公共安全危机,消除公共安全隐患,畅通人民群众利益诉求和利益表达的渠道,最大程度地降低公共安全治理风险。

权利是权力的基础,权力是权利的保障。尽管有学者认为,“在政治,包括国际政治中,权力的逻辑和生命的逻辑常常面临难以调和的冲突”^[6],但事实上,在公共安全治理过程中,权力中心与权利中心并非一对不可调和的矛盾。习

近平总书记在论述总体安全观时深刻指出：“国家安全工作归根结底是保障人民利益，要坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，为群众安居乐业提供坚强保障。”^[1]这一重要论述深刻阐释了以人民为中心的发展思想在国家安全工作中的核心地位，深刻彰显了公共安全治理权力运行的价值取向应以人民至上、生命至上为基本出发点和根本目标，也深刻回答了公共安全治理过程中权力与权利的有机辩证关系。后疫情时代，我国在发展中所面临的国际竞争可能会更加激烈，国内环境也将更加复杂和更具风险性，在常态化的疫情防控中，国家一方面要运用公共权力来动员国家力量和调动社会资源用以开展防控和救治，有效保障人的安全、社会安全、财产安全，另一方面也要始终坚持“没有个人的安全就没有国家的安全”的信条，将安全需求视作人民的基本权利之一，运用公共权力着力解决社会发展不平衡和不充分的问题，应对人民群众越来越差异化、个性化的利益诉求和安全需要。

总之，在后疫情时代背景下构建新时代的公共安全治理体系，就是要把强化权力与保障权利有机结合起来，在运用国家权力坚决维护国家主权安全和核心利益的同时，必须更多地把保护人民群众的利益和生命安全作为行使公共权力的出发点与落脚点，把维护人民群众利益、实现人民群众合法权益的最大化作为公共安全治理的核心目标，并通过优化权力的层次组合以及提升公共治理效能等途径，更加主动、有效、及时地回应人民群众的利益诉求，不断夯实国家安全权力的社会权利基础。

三、政绩导向与问题导向互为补充的治理效用观

公共安全治理直接关系到国家发展、社会进步和人民安康，必须高度重视其实际成效，来不得半点形式主义。因此，树立正确的公共安全效用观至关重要。公共安全治理效用观不仅

体现为治理主体对公共安全治理功能与作用的认知，而且直接关涉整个公共安全治理的行动逻辑和价值指向，也在很大程度上决定着公共安全绩效考核的思路与方式。公共安全治理是一种主观见之于客观的治理行为，与治理主体的价值取向、理念动机和行为方式密切相关，能够深刻反映各级政府行政人员尤其是领导干部在公共安全问题上的价值认知、行政作风与决策偏好：如果是扎扎实实地从问题出发，必然会直面困难，从人民群众反映最强烈的问题入手，狠抓公共安全薄弱环节，厘清思路，分析原因，补齐短板，消除隐患；如果将公共安全治理的效用定位在彰显政绩、擢升仕途上，就会把公共安全当成政绩工程、面子工程，在治理过程中就很容易导致避重就轻、文过饰非的弊端，甚至隐瞒问题、掩盖矛盾，形成以政绩为导向的错误的公共安全治理效用观。

显然，政绩导向的公共安全治理效用观与权力的公共性本质及功能背道而驰，是管控型治理思维和压力型体制环境的不良产物，是当前在公共安全治理领域中亟须坚决制止的形式主义现象。在“稳定压倒一切”的思维定势下，一些地方政府往往是在压力型体制环境下履行公共安全治理职能。这种体制在公共安全治理中主要表现为两个基本特征，其一是将安全治理绩效与领导政绩挂钩，其二是实行安全责任“一票否决制”。这两个特征固然能给地方公共安全治理带来一定的成效，却由此形成了政绩导向的公共安全治理效用观，也就是从政绩出发而不是从问题出发。在这种观念指导下，一些地方的领导干部把彰显政绩作为公共安全工作的根本目标，而对深层次的社会问题和社会风险不愿触及，生怕影响政绩和仕途，因而缺乏勇于担当的精神和彻底化解的决心。具体表现诸如遇到问题绕着走，能拖则拖、能盖则盖，大事化小、小事化了；为了政绩有意隐瞒安全隐患，掩盖社会矛盾，追求表面上的风平浪静；更有甚者不惜血本进行无原则的交易和收买。毫

无疑,政绩导向的公共安全治理效用观与权力的公共性相悖,是一种政治成本畸高、政治风险极大的维稳模式。在有关推进新冠肺炎疫情防控和社会经济发展工作的会议上,习近平总书记尖锐指出:“总体看,在抗疫斗争中我们的干部队伍是好的,是经受住考验的,但也有少数干部表现不佳甚至很差。有的不敢担当、不愿负责,畏首畏尾,什么都等上面部署,不推就不动;有的疲疲沓沓、拖拖拉拉,情况弄不清、工作没思路;有的敷衍应付、作风飘浮,工作抓而不细、抓而不实,仍然在搞形式主义、官僚主义;有的百般推脱、左躲右闪,甚至临阵脱逃。这些都是对党对人民极端不负责任的,决不能容忍!必须坚决纠正!”^①这一掷地有声的重要论述,无疑是对政绩导向的公共安全治理效用观及其行为的深刻剖析和严肃警示。

在后疫情时代,我们将面对更为复杂的社会结构、深入调整的利益格局和深刻变化的思想观念。无法预料的自然灾害、事故灾难和社会安全与公共卫生安全风险等,犹如悬在地方党政领导者头上的达摩克利斯剑,时刻考验着执政者的公共安全治理智慧,倒逼着领导干部必须立足公共安全实际,摒弃政绩导向的公共安全治理观,改变安全治理绩效的畸形考核机制。公共安全治理面对的是社会矛盾与风险,考验的是各级领导干部的担当与勇气,这就需要确立以问题为导向、以有效化解社会矛盾和风险为目标的公共安全治理效用观。习近平总书记针对新冠肺炎疫情防控工作反复强调,要“沉下心来、扑下身子,坚持问题导向,分层级理清影响落实的问题,一个一个去解决,把工作落到实处”^②。公共安全工作也是如此,要以切切实实地研判各种社会风险、解决社会安全问题为抓手构建公共安全体系,狠抓工作落实。

强化问题意识、坚持问题导向,勇敢地直面问题、果断地解决问题,是习近平总书记一再强调的领导作风和工作方法,也是加强公共安全治理所必须秉持的科学理念和科学方法。表面上看,政绩导向与问题导向是两种截然不同的效用观,但事实上二者并非绝对对立不可调和,因为“官僚化官员的行动目标是复杂的,包括权力、收入、声望、安全、个人舒适,也包括对理念、机构或者国家的忠诚,卓越工作的骄傲感,服务公众利益的渴望”^③。可见,政绩与问题本身并不矛盾,二者能否统一于公共安全治理实践,关键在于各级领导干部的安全政绩观是否以公平正义为价值取向,是否以解决社会隐患为行动旨归,是否以维护人民群众权利、让人民群众满意为评价标准。总之,政绩导向与问题导向互为补充的公共安全治理模式应包括四层内涵。

其一,正确的安全问题认知。对于公共安全,存在刚性安全和韧性安全两种认知观。刚性安全是一种简单化和绝对化的安全认知,非此即彼、非黑即白,甚至把人民群众正当的利益诉求视同暴力犯罪一样性质的安全问题,导致执政者时刻处于高度紧张状态,试图运用一切资源来维护安全稳定。后疫情时代的公共安全治理需要树立韧性安全意识,也就是将社会矛盾、风险、冲突视作转型社会中的常态化现象,认同安全问题与发展问题是“鸟之两翼、车之双轮”,相辅相成,不可分割,更不可对立。

其二,完善的安全治理制度。传统与现代意义上的公共安全治理模式,其差异不在于社会当中有没有矛盾,而在于国家制度能否有效化解社会矛盾和冲突。处于后疫情时代的中国亟需依靠法制而不是权力来提升解决利益矛盾和社会冲突的能力,通过公共安全治理制度建设推动国家安全治理制度体系的成熟与定型,不断提

^①参见:习近平:在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[EB/OL].(2020-02-24).http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/24/content_5482502.htm.

^②同^①。

升调适和解决利益矛盾与社会风险的能力。

其三,成熟的风险防范机制。维护公共安全是现代国家的核心职能,尤其是在后疫情时代,各种安全隐患和潜在风险可能长时间并存于社会中,我们不仅要亡羊补牢,解决业已凸显的安全问题,更要未雨绸缪,化解影响社会稳定的潜在风险。在强化政府公共安全治理能力、提升公共安全治理政绩的同时,加大对社会自治组织和基层社区的培育力度,不断提高基层社会自我管理和化解矛盾冲突的能力,优化国家、市场、社会三者之间的安全治理和风险防范的合作机制。

其四,以人民满意为标准的安全绩效评价机制。习近平总书记明确提出,“坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民”。党委、政府以及有关领导干部在公共安全治理上是否有成绩、是否有效果,不能仅以上级主管部门的绩效考核指标为标准,而是归根到底要看人民群众满意不满意、高兴不高兴、放心不放心。

四、管控思维与疏导思维相互支撑的治理方法论

方法是过河的船和桥,方法论“是一切科学技术的根本理论基础,是一切科学技术、一切实践活动的动力学”^[9]。实施公共安全治理,方法至关重要。公共安全问题敏感而复杂,关乎人民群众的切身利益。公共安全治理方法是否科学、得当、可行,是衡量一级政府和领导干部是否具备公共安全治理能力的重要标志,也是评价整个国家公共安全治理体系是否优化的关键指标。关于安全治理,习近平总书记主张:“运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升安全治理效能,着力推进社会治理系统化、科学化、智能化、法治化,提高预测预警预防各类安全风险能力,增加安全治理的预见性、精准性、高效性。”^[10]当前我国已经形成了包括安全风险分析、安全风险沟通、安全风险处置等一系列具体方法在内的安全治理体系,虽然治理方

法复杂多样,但如果站在方法论的高度,则可以从管控与疏导两个思维角度进行概括与划分。

公共安全治理的管控思维建立在集权型社会秩序观之上,延续的是计划经济体制下的社会管控理念。以这种理念为指导的公共安全治理通常运用自上而下的强压式手段,通过严格的制度安排和严密的安全措施对公共安全问题进行监控与处置,从而实现常态化的社会控制。其优点是制度严密、管理有序,便于随时掌握和控制社会秩序状态,也有利于短时间内有效预警和遏制社会失序。其缺点也显而易见。一方面,投入的资源与成本不断增加,并随着公共安全治理目标要求的提升以几何倍数递增,社会服从成本高;另一方面,管控所赖以实施的公权力一旦运用过度或者缺乏监督,有可能导致权力滥用,引发政府信任危机甚至新的社会冲突。可以看到,在公共安全治理实践中,管控式思维的具体表现就是刚性维稳,即通过政府强权压制社会中的反对声音或力量,甚至将人民群众正当的利益表达视为对社会稳定的扰乱和对社会秩序的破坏,因而习惯用“堵”而不是“疏”的方式,也就是用压制性手段来治理公共安全问题。对人民群众的过激情绪和上访行为不是耐心听取、细心疏导、依法办事,而是采用驱散、限制、截访等强制性手段进行运动式治理,结果不仅难以解决问题、平息事态,反而留下更多的问题隐患。比如,在此次新冠肺炎疫情防控的前期,为达到快速阻断疫情传播的目的,某些地方没有做好群众工作,而是采取简单粗暴的方法,造成了一定程度的不良影响。总之,单纯的管控式治理方法习惯于用行政命令的手段对待问题和矛盾,甚至以行政代替法制,以个人权威取代法治权威,不仅加大了公共安全治理成本,而且加剧了一些地方的治理危机和政治风险,与公共安全治理的宗旨和目的背离。

“堵则溢,疏则顺。”大禹治水“与其堵而抑之,不如疏而导之”的疏导之法,同样适用于今天的公共安全治理。实现由“堵”向“疏”的转

变,需要建立解决公共安全问题的长效机制。一是坚持以群众路线为“道”,探索柔性化安全治理方式。多到基层群众中去走访、蹲点、帮扶,立足于解决人民群众关注的热点、难点、堵点和痛点问题,在践行党的群众路线基点上形成公共安全治理共识。二是坚持以疏通渠道为“途”,拓宽人民群众利益诉求渠道。完善政务公开、决策听证、公共协商等机制,使其真正成为上情下达、下情上传的重要媒介,同时保障利益表达机制适度向弱势群体倾斜,彰显民生关怀。三是坚持以信息技术为“器”,提升公共安全治理的协同能力。以物联网、移动互联网、云计算等新兴信息技术为支撑,促使治理主体之间实现信息共享和互联互通,提高公共安全与应急管理部的协同能力,形成精细化、智能化、一体化的安全风险防控体系。

应当注意的是,在公共安全治理领域,管控思维与疏导思维、“堵”与“疏”之间的结构性张力其实是可以弥合消解的。《中华人民共和国国家安全法》明确规定:“国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展国家安全专门工作,可以依法采取必要手段和方式,有关部门和地方应当在职责范围内提供支持和配合。”可见,国家的公共安全职能相对于其他职能,无论是在行为主体上还是在履行方式上,都体现出更多的权威性与强制性。但是,这绝不意味着维护公共安全可以无视民主法制,与以人为本的宗旨相悖。习近平总书记再三强调,维护国家安全要“既重视国土安全,又重视国民安全,坚持以民为本、以人为本”。这从多方面论述了“人的安全”特别是“国民安全”的本原性、核心性、目

的性和主体性。真正贯彻以人民利益为宗旨的国家总体安全观,在公共安全治理方法上必须坚持管控思维与疏导思维、“堵”与“疏”相结合。在实践中也可以看到,比如,为实现社会控制和社会治安安全,现代国家纷纷建立起以法律强制力为基础的威慑性管制体系,而同时,又以心理学为依托进行犯罪干预和矫治,通过辨认潜在个体、预测“犯罪前兆”及“犯罪危险因素”分析实现社会控制。^[11]又比如,在面临城市公共危机时,政府领导和相关专家需要作为权威,一方面要通过管制行动对安全问题的解决进行政策规划和执行指导,增强权威的服从性;另一方面也要通过公关行动对人民群众进行心理干预和状态调整,正确疏导民意。^[12]这些都是公共安全治理领域将管控与疏导相结合的典型措施。

可以预见,在后疫情时代的境外疫情输入防控、境内人员流动和复工复产推动等工作中,各级政府要进行公共安全治理的方法论创新,实现“管”与“疏”的有机结合与相互支撑。一方面要强化政策调控、组织动员、指挥协调、资源调度、集中管理等措施,提升常态化疫情的防控能力,甚至在有可能出现的特殊时期和紧急情况下采取强力管制措施,如此才能打赢这场同病毒斗争的持久战;另一方面也要坚持积极的政策导向,综合运用货币政策、财政政策和收入政策帮助生产活动恢复正常,并进一步鼓励社会公益组织发挥力量,通过工会、共青团、妇联等人民团体广泛动员群众、组织群众、凝聚群众,在困难帮扶、矛盾疏导方面形成常态化,汇聚起防疫决胜的磅礴力量,确保后续复工复产工作和脱贫攻坚任务的顺利完成。

【参考文献】

- [1] Ulrich Beck. Risk Society: Towards a New Modernity[M]. California: SAGE publications, 1992: 18-20.
- [2] Christopher Hood. Paradoxes of Public-sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains[J]. International Public Management Journal, 2000(1).
- [3] Bob Jessop. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development[J]. International Social Science Journal, 1998(155):32.
- [4] 伊恩·路德, 尼尔·沃克. 安全的文明化[M]. 张嘉珂, 任勇, 译. 北京: 中央编译出版社, 2019: 2-4.
- [5] 罗海藩, 主编. 城市公共安全[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 55.
- [6] 唐士其. 观念与机制的变革——从新冠疫情看未来的全球公共安全治理[J]. 国际政治研究, 2020(3): 10.
- [7] 习近平主持召开国家安全工作座谈会强调牢固树立认真贯彻总体国家安全观开创新形势下国家安全工作新局面[N]. 人民日报, 2017-02-18(1).
- [8] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕[M]. 郭小聪, 等, 译. 郭小聪, 李学, 校. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 2.
- [9] 高小平, 侯丽岩. 危机管理方法论初探[J]. 中国行政管理, 2005(5): 74.
- [10] Lawrence W. Sherman. Problem-oriented Policing[M]. New York: McGraw-Hill, 1990: 140-141.
- [11] 习近平. 坚持合作创新法治共赢携手开展全球安全治理——在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲[N]. 人民日报, 2017-09-27(2).
- [12] 金国华, 主编. 城市公共安全社会心理研究——对特大型城市上海的调查与分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 2014: 246-247.

The Internal Logic of Public Security Governance in the Post-Epidemic Era

ZHANG Yaqin

[Abstract] With the change of COVID-19 epidemic prevention and control from surprise to normal, China is gradually stepping into the post-epidemic era. Public security governance is not only a technical proposition, but also a grand political one. It has a direct bearing on national security, social development and people's well-being. Public security management is an important content of national governance, but its specialization and complexity in the subject, the values, the benefit and the methodology shows different from general governance behavior characteristic, thus more need to straighten out the national standard and social standard, power center and right center, achievement orientation and problem orientation, control thinking and guide thinking. Only in this way, the logic of thinking, value orientation and code of conduct in public security governance can be clarified, the basic laws and internal logic of public security governance in the post-epidemic era can be grasped, and future security risks and challenges can be faced calmly.

[Key Word] post-epidemic era; public safety; security governance; internal logic