

建设韧性安全城市，夯实基层韧性治理

张婵娟

中共上海市普陀区委党校

DOI:10.12238/pe.v3i2.12410

[摘要] 面对现代社会风险的扰动与冲击,加强基层韧性治理既是推进新时代基层治理现代化的重要路径选择,也是贯彻落实2023年总书记在上海考察时首次提出“全面推进韧性安全城市建设”的指示。基础不牢,地动山摇,韧性安全城市建设离不开基层韧性治理的加强,尤其是作为现代社会应对风险的重要单位、治理末梢的社区,在重大突发公共事件的防控中发挥着不可替代的作用。本研究聚焦于探讨何以提升基层社区治理韧性,增强社区的抗风险效能,破解当前社区治理结构中资源配置内卷化、主体参与差序化以及治理体系互斥化等困境,调适社区风险治理的结构张力,系统提升基层社区治理韧性水平,筑牢超大城市安全防线。

[关键词] 基层; 韧性治理; 治理体系

中图分类号: F287.2 **文献标识码:** A

Building Resilient and Safe Cities: Strengthening Grassroots Resilient Governance

Chanjuan Zhang

Shanghai Putuo District Party School

[Abstract] In the face of disturbances and shocks from modern social risks, strengthening grassroots resilient governance is not only an important path to advance the modernization of grassroots governance in the new era, but also a response to President Xi Jinping's instruction during his visit to Shanghai in 2023 to "comprehensively promote the construction of resilient and safe cities." As the saying goes, "Without a solid foundation, the earth will shake and the mountains will tremble." The construction of resilient and safe cities cannot be achieved without the strengthening of grassroots resilient governance. In particular, communities, as important units in modern society for responding to risks and the end nodes of governance, play an irreplaceable role in the prevention and control of major public emergencies. This study focuses on exploring how to enhance the resilience of grassroots community governance and improve the community's risk resistance capacity. It aims to address the current dilemmas in community governance structures, such as the internal involution of resource allocation, the differential participation of stakeholders, and the mutually exclusive nature of governance systems. By adjusting the structural tensions in community risk governance, the study seeks to systematically enhance the resilience level of grassroots community governance and consolidate the safety line of megacities.

[Key words] Grassroots; Resilient Governance; Governance System

引言

党的二十大报告提出:“坚持人民城市人民建、人民城市为人民,提高城市规划、建设、治理水平,加快转变超大特大城市发展方式,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市。”建设韧性安全城市的提出,凸显强调城市安全和紧急情况的应对,强调安全之于城市发展的重要性,更强调保障人民生活安定和民生福祉的决心。不同于西方话语体系倡导减少政府干预、片面强调社区及个体治理责任的韧性理解,我国治理环境中的社区韧性,生成于以街

道、居委会为轴心的政策资源网络以及各利益相关主体间的风险治理互动,即社区治理结构的抗风险能力是社区韧性形成的关键所在。“韧性治理”社区治理的新探索为社区治理赋能增效,在今后,如何韧性治理持续为社区治理发挥效能成为当下关键议题。

1 我国基层韧性治理的“长板”与“短板”

“居安思危”“有备无患”是中国传统治理思想中的精华和瑰宝,也成为了“中国之治”的重要内容之一,显示出较强的治理韧性。我国城市韧性治理的“长板”主要表现在以下四个方

面:从“人民至上、生命至上的核心理念”、“敢于斗争的风险自觉”、“高效权威组织领导”、“灵敏应变的能力建设”成为中国共产党成功防范各个时期重大灾害风险实践的理论逻辑。同时,我们也要看到在基层治理中还存在一些短板和瓶颈,制约了治理的韧性水平。特别是“7.20”郑州特大暴雨灾害、“2.31”南京火灾等事件,暴露出城市在风险研判、应急准备、指挥协调、物资供应、社区应急管理等方面还存在诸多问题和不足。

2 基层韧性治理挑战困境

当前阶段,我国社区治理结构长期呈现“资源配置内卷化”“主体参与差序化”以及“治理体系互斥化”等内在张力,频繁引致风险共担失灵、社区韧性匮乏的治理窘境。具体表现如下。

2.1“单向度资源下沉—风险冗余错位”的内卷化

我国社区治理资源形成于街道、职能部门纵向输送,这主要源自社区行政化建设的驱动。为完成街道等上级摊派的考核指标,社区一般将大量时间、精力投入至资金项目争取,而非包括风险治理在内的其他“非核心”业务之上。在此基础上,街道等基层部门的治理内容、向下输送的任务及资源则一般基于自身利益考量,从而可能与社区自身实际治理资源需求存在一定偏差。作为其结果,单向度的行政资源下沉时常造成社区冗余错位、资源虚置的窘境,导致社区既定资源禀赋难以缓释冲击,限制了韧性的稳定呈现。

2.2多重利益主体参与治理样态的差序化

我国社区治理中,居委会往往是“集中代理”风险处置事务的责任主体。相较之下,其他利益主体时常在风险治理中呈现选择性参与姿态。居委会时常被动沦为公共事务兜底者。与此同时,受限于“权责不对称”等困境的居委会又往往无法有效遏制风险蔓延。治理行动中存在居委会全面兜底、其他利益主体相对缄默且行动涣散的差序化治理参与样态。社区治理难以生成表征韧性的内生性集体行动与风险共担格局,作为差序式风险治理的结果,象征风险共担的社区共治共建格局难以形成,无法形成稳定的风险共同体。

2.3基层治理职能的碎片化

基层风险治理体系的组织动员力、资源汲取力较为有限,基层政府开展偶态治理亟需在短时间内整合多方人力、物力等资源,暂时搁置部门利益分化。这种运动式治理的政治动员强调借助一致性行动方案打破层级差序的常规科层程序,强化治理灵活性与资源整合力以解决重大社会问题,并成为我国化解基层风险的重要工具。但是偶态治理实践中,地方政府往往倾向于在风险规模逾越基层控制范畴时持续启用政治动员以应对常规治理的失效。作为其结果,社区无法在地方治理体系的支撑与援助下迅速重建秩序、恢复基础功能。这些基层风险治理体系存在“常态治理碎片化—偶态治理动员化”的转换阻滞与交互掣肘,可能引致“基层治理体系—社区治理场域”间无法维持良性互动,梗阻社区韧性稳定形塑。

3 对策建议

总体来看,梗阻社区韧性生成的主要因素并非散落在设施、制度、组织、社会资本等繁杂板块,而是能够被系统地归置为“资源配置内卷化”“主体参与差序化”与“治理体系互斥化”等社区治理结构的内在困境,完善路径也以此为靶向,从如下几个方面着力。

3.1夯实韧性文化根基,强化社区风险治理内生动能。

增设成长性学习机制以形成风险意识持续演进、迭代的治理模式同样是社区韧性的重要构成。在学习主体上,强化社区干部的忧患意识,不断增强其危机管理与应急领导的能力,在实践反思中察觉漏洞、提炼经验,推动学习型社区组织的成长。在学习内容上,集成专业性力量,建立社区风险治理案例数据库,摆脱既有“唯单一灾种”的对焦学习式思维,将学习内容扩展至复合灾种的处置,广泛吸收多领域知识进行交叉学习。积极开展安全文化建设,努力形成“人人关心安全、人人注重安全、人人享有安全”的良好氛围。

以党建式社区承诺牵引风险自治能动性,通过培育公共意识来加强组织成员对组织价值观的认同感与归属感,这对于社区凝聚力的提升同样具有关键作用。借助党建文化扎根基层等方式来打造。日常情境的党建文化渗透,比如在主题教育等集体活动中彰显社区党员敢为人先的可贵品质与高尚精神,增进公众对于基层党组织、党员的深厚情感基础与执政认同。风险事件中,社区领导者应充分统合党员干部身先士卒,投入救援,激活居民公共性情感能量,动员其积极参与风险共担,维护社区安定秩序。

3.2推进社区冗余科学化,实现风险防控增效提质

增强治理资源多向度统合,首先,增强对治理资源的归类与整合,统计、研判常见风险信息,建立有关人力、物力的资源信息库,促进资源信息清晰化、透明化、公开化,提升查询、调用资源的效率;其次,促进“一体化”的条块资源统合,推进跨部门资源共享,优化人力、医疗设备、食品储备等资源在风险治理过程中的配置;最后,推进风险治理资源调度平台、载体的搭建,凭托平台吸附并整合多样化的社区社会资源,引导资源合理流动,规避资源流动僵化等低效配置窘境。

推动资源冗余数字化及治理工具迭代,治理工具滞后、资源迭代缓慢是社区风险防控失灵的关键因素。面对不确定性的社区治理环境,亟须推进数字化资源建设以优化、创新治理工具,提高风险治理的韧性。首先,推动智能设施、装备技术更新以及网格信息技术迭代,扩大数字化工具覆盖面积,加快智慧社区建设进程,强化风险预警能力;其次,增强治理主体驾驭数字工具的能力,规避技术进步与操控失灵间的数字鸿沟,从而通过“互联网+”或大数据等手段预警、研判、评估风险走势,提升治理灵活性;最后,摆正技术治理的辅助角色,谨防陷入以数字工具替代社区网格掌握民生动态、治理环境的技术误区。

3.3构建主体协同治理格局,增进社区风险共担成效

社区既要落实自上而下的应急安排,更要致力于激活公众自治的优势潜能。一方面,在街道党工委牵头下构建社区大党委

体制,构筑多主体参与的功能性平台,形成“体制性吸纳”下的社区风险共担格局,推进社区党组织、居民、志愿者组织、辖区企事业单位等主体有序参与应急预案、准备、响应、恢复、学习等风险治理环节;另一方面,由单一权力中心向赋权化结构转型,政府应发掘公众、社会组织及企业间联动、协调的横向链接功能,在资源互补、信息交换中实现互联互通,提升风险治理能动性 & 敏捷性。

设置居民参与的风险协商机制,民主不但是一种权利,更是形成社区集体行动、公共精神的重要依托。尤其在充满不确定性的风险社会中,风险既客观存在又时常是多主体建构下的易变式价值判断。谁来定义风险、谁为公众作出风险决策,此类问题可尝试由社区协商民主作出回应。这不但消减了政府主导下的高昂治理成本,也能够激发公众能动性、主体性。治理者应当在充分尊重居民合法权益基础上,借助民主评议会、民主恳谈会等平台引导居民交换意见诉求、辩论谈判,在开放公平的环境下促成社区利益共识与集体认同,增强公共事务的理性化参与能力。

3.4 健全风险处置联动机制,提高基层体系支撑效能

加强基层部门协调以形成整体性治理,破解风险治理中基层部门结构碎片化、分散化困境。以系统化思维、信息技术为指引,依托大数据、人工智能等信息技术来平衡部门利益冲突,打通部门间权力、信息壁垒,增强部门间协同联动效能,推动基层法治建设以建构基层风险治理联动体系,明确风险治理的主体地位、部门职能、处置流程、预案设计,确立跨部门联合执法、综合执法体制机制。

4 结语

本研究聚焦于探讨何以提升基层治理韧性,通过制度优化和技术赋能,构建“平时能自治、急时能应急、难事能共治”的基层治理体系,破解当前社区治理结构中治理资源配置内卷、治理主体单一、治理体系互斥等困境,提升基层治理的韧性水平,筑牢超大城市安全防线。

[基金项目]

本文是“上海市应对重大公共危机事件的韧性治理研究,项目编号2022SHB015的阶段性研究成果之一。

[参考文献]

- [1]朱婉菁.城市社区韧性治理共同体的理论探源与逻辑建构[J].理论与改革,2025,(01):126-141.
- [2]王刚,吴嘉莉.提升特大城市社区韧性的现实挑战与行动路径[J].国家治理,2024,(24):76-80.
- [3]薛可,李思晨.破圈与再塑:数字文化产业塑造国家形象的可见性[J].同济大学学报(社会科学版),2024,35(03):19-29.
- [4]涂俊礼,康海轩.互动、破圈、裂变:新媒体环境下党史文化传播效能研究[J].新闻潮,2024,(06):37-39.
- [5]刘威,孙梦妍.社区数治韧性:从理论之维到实践之维[J].学术论坛,2024,47(02):79-89.
- [6]任园园,张勤.演进韧性视角下城市社区治理转型:从结构到过程的建设路径[J].南京社会科学,2024,(02):65-73+85.

作者简介:

张婵娟(1990--),女,汉族,河南省商丘市人,博士,中共上海市普陀区行政学院,讲师,研究方向为党史党建,基层社会治理。