

【社会学】

DOI:10.15986/j.1008-7192.2021.04.007

基层社区风险治理的“社区为本风险管理模式”转向

——基于芜湖市N社区的实地研究

杨倩云¹, 张 军^{1,2}

(1. 安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230601; 2. 安徽大学 社会治理研究中心, 安徽 合肥 230601)

摘要:基层社会风险的频繁出现为稳定的社会秩序带来挑战,而传统自上而下的风险防控模式在应对多变性、弥散性风险时存在短板。“社区为本灾难管理模式(CBDM)”以“社区为本”“赋权于民”的原则与防范实践,能够有效弥补我国风险管理模式的不足。基于对N社区突发事件应急管理风险防控的个案研究,发现基层社区风险管理的CBDM模式虽已初具雏形,但尚面临“自上而下模式固化”“悬浮式伙伴关系网络的低效”“资源调动的协同调配不足”“排他性监测与制度性反思缺位”等诸多困境。基于既有治理困境分析,提出了风险治理理念转变、社区为本机制转向、协同共治行动导向、强化底层反馈的监测与评估的综合性应对策略,以期有效治理基层社会风险提供支持。

关键词:CBDM模式;风险管理;风险共同体;风险社会;基层社会治理

中图分类号:D669.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2021)04-0048-08

一、基层社会风险管理的迫切需求与防控短板

自党的十八大以来正式提出“社会治理”理念以来,学界对这一命题展开多角度、多范式的研究。目前学界既有从制度、法律、范式的角度对社会治理进行建构的理论关怀,如范如国^[1]在复杂网络结构范式下构建出社会治理的多元主体复合、多中心协同治理、资源、价值、利益整合的协同创新机制,也有在经验层面对社会治理展开的多元化探讨,葛天任等^[2]早已认识到长期以来主导我国社会治理的“自上而下”管理模式在资源配置、针对性和有效性上是欠缺的,其更多的是“管控”“应对”而不是“治理”,与民众诉求错位。社会治理现代转型的核心要义应为基层社会自治,其需要发达的社会自治功能性团体等中介组织和社会自治力量的参与^[3]。基层社区作为社会的细胞,能有效动员与协调各类组织、个人融入社会治理的进程,但基层社区治理的研究偏重常态治理,忽视了“风险社会”中

社区、社会的风险应对、管理与治理。当前我国基层社会正呈现出社会心态风险、生态风险、突发事件应急管理风险、金融风险几类主要风险动向,促使风险治理向风险共同体理念打造、多重量配合的风险应对总体制度体系构建、风险预防综合性行动策略构想的综合治理体系的转向^[4]。鉴于新冠疫情的防控经验考究,突发事件应急管理风险因事件本身的突发性、快速传播性具有十分强大的破坏力,是基层社会维护地方稳定的重大绊脚石,因此也是亟需基层社会予以重视的风险管理类型。

《中华人民共和国突发事件应对法》中将突发事件定义为突然发生,造成或者可能造成严重的社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件^[5]。针对此类事件的风险管理,学界已有很多有价值的探索,首先是对此类风险的性质界定,如吴志敏^[6]指出城市突发公共事件具有突发性、紧急性、扩散性和重大危害性;马克等^[7]在前述突发事件定义的基础上总结出突发风险事件的五个特点,即使使巨大

收稿日期:2021-01-18

基金项目:安徽省哲学社会科学规划重点项目“农村青年助力安徽乡村社会治理路径研究”(AHSKZ2020D30)

作者简介:杨倩云(1999-),女,安徽大学社会与政治学院硕士研究生,研究方向为基层社会治理;张 军(1980-),男,安徽大学社会与政治学院教授,博士生导师,研究方向为基层社会治理和经济社会学。E-mail:13635538551@qq.com

损失、减缓经济发展速度、对社会心理产生消极影响、引发社会动荡、带来连锁反应。其次是对此类事件风险管理机制分析,如陈安等^[8]认为应对突发事件的发生机理进行分析,在此基础上有针对性地开展风险评估及防控、灾害预测及预警、应急处置及救援的全生命周期应急管理,以更进一步地健全我国目前的应急管理体制机制。现有研究为分析突发事件应急管理风险积累了一定的知识储备,同时结合现实经验,可将此类风险的基本特征概括为以下几点:发生时的突然性和难以预测性、发展进程中的迅速扩散性、事中事后强大且广泛的破坏性。在前文提及的几类风险动向中,其是更具联动性的风险类型,它的发生极有可能因连锁反应带动其他风险爆发,因此在基层社会风险治理中应当予以首要关注。

然而尽管既有研究提出了各种系统性的突发事件应急管理机制,但其更多是一种自上而下式应急管控,基层社区却作为其中的一种执行机构,没能挖掘出社区一级更大的潜力。我国新冠肺炎疫情防控的成功客观上反映了基层社区在应对突发事件应急管理风险时的高效力,如在新冠肺炎疫情期间,社区的“志愿者+社区社会组织”实务模式在防控疫情蔓延、平复居民心态、链接生活物资等方面发挥了重要作用^[9]。基层社区的突发事件应急管理潜能有目共睹。国外对于基层社区在突发事件应急管理中的系统研究与实践相较于国内起始更早,也更为重视社区一级的能动性。卡塔尤恩·贾汗吉里(Katayoun Jahangiri)等^[10]对一些国家基于社区的灾难管理模式进行比较分析,指出为实现成功的灾难管理,社区在灾害管理的不同周期都应有相应的参与。阿布·卡拉姆·阿扎德(M. Abul Kalam Azad)等^[11]以孟加拉国的政策与实践剖析了以社区为本的灾难管理模式及其显著特征,呈现了该模式对孟加拉国灾害损失减少和灾后恢复健全的显著有效性。该模式在孟加拉国等国应对台风等自然灾害的经验中渐趋成熟,在全球环境与格局日益复杂的当下,各国面对的不仅是自然灾害的侵袭,更为隐性、破坏力更广的现代风险亟需警惕。国内学界对该模式尚未进行系统研究,但该模式中“社区为本”的核心原则已在社会工作的服务模式中有过体现,如吴越菲等^[12]提出进行以“社区为本”超越“社区导向”的灾害社会工作服务模式重

构。“社区为本灾难管理模式”本身即来源于对突发事件应急管理风险的防控经验总结与修正,其社区为本、赋权于民的原则与我国“以人为本的社会治理”要求不谋而合,对现代社会的风险治理有着强有力的借鉴意义。在我国基层社会风险治理转向、创新中也大有用武之地,探索适合我国国情的社区为本风险管理模式应运而生,在风险叠加和多变的当下尤为如此。鉴于此,本文将以N社区突发事件应急管理风险的防控实践为例,探讨基层社区在风险治理中存在的问题与未来转向,以期在基层社会有效治理风险提供支持。

二、社区为本灾难管理模式的理论框架

社区为本灾难管理模式(community-based disaster management)简称CBDM模式,该模式强调社区居民的主体性和能动性,致力增强社区评估其在人为和自然灾害面前的脆弱性的能力,并开发必要的策略和资源来预防和减轻已识别的危害的影响,并在危害发生后进行及时响应、修复和重建^[11]。阿扎德(M. Abul Kalam Azad)等在对该模式的解读中揭示出四种基本要素:包容性社区参与、建立平等的伙伴关系网络、共同式资源调动、监测与评估。该模式风险治理过程的具体分析框架如图1所示。

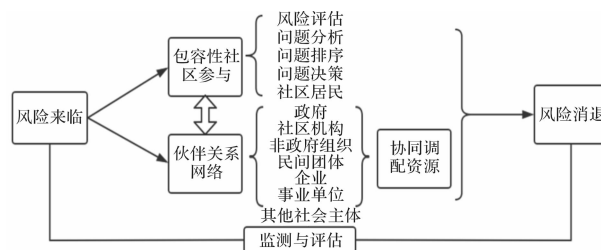


图1 CBDM模式框架

1. 包容性社区参与:对理性分化的弥合尝试

“理性”自启蒙运动以来,长期成为西方社会现代化进程的源动力,为摆脱宗教等封建势力的束缚、迎来经济社会的巨大发展做出重要贡献;但这一过程带来了“理性的裂变”,即“工具理性”与“价值理性”的日益分化。贝克将工具理性和价值理性的分离视为现代风险的起源,其认为资本主义社会对金钱、利益、效率、进步的过度追求蒙蔽了人们对自然的敬畏、对社会发展规律的遵循、对情感的感受和共情,人与人、人与社会、人与自然的关系出现异化,且引发一系

列非理性且难以预测的后果^{[13]28-31}。

然而工具理性蔓延并非为西方社会独有,我国在社会主义现代化建设的过程中同样存在工具理性甚嚣尘上现象,在基层社会风险治理中突出表现为政府自上而下管控式应对模式居主导,追求相对稳定的局面控制和即时效益,忽视了各种社会力量的参与。相关研究表明,人民直接参与灾难管理活动具有治愈的效果,灾难的受害者可以通过发声与增强抗灾力的行动表达自己^{[14]45-60}。CBDM模式倡导包容性的社区参与,即将所有利益相关者(包括残疾人、儿童、孕妇等弱势群体)都纳入风险评估过程,对问题进行分析、排序和决策。这一实践关注并动员弱势群体,让基层草根增权,将风险管理与社区发展相联系,充分彰显出平等、包容、公正、民主的价值理性,反噬着单纯的工具理性,使风险管理向更符合人性与物性的方向进行^[15]。

2. “共同体世界”打造:建立平等的伙伴关系网络

风险的此起彼伏既带来一定危机,也蕴含着一些发展新机,正如贝克所言,全球风险创造出一个“共同世界”,一个只能共享的世界,一个没有“外部”“出口”“他者”的世界^[16]。这意味风险管理无法依靠单一主体治理,只能融入共同体世界合作解决。同样在共同体中风险对每一个体都会带来影响。长远来看,工业社会中阶级、阶层概念在风险社会中显得解释力不足,人们成为相对平等的个体,并面临风险的个体化趋势:即因个人选择不同而产生的风险在数量、类型、程度上呈现差别。风险个体化趋势促使个人风险意识提高,进而更主动采取自我保护措施,更积极参与现实的改革^[17],如共同构筑风险管理的伙伴关系网络。

实践表明,风险管理需要跨学科、跨部门的有机协调,以及多元行动者的协同努力,CBDM模式中平等的伙伴关系网络囊括所有利益相关者,包括社区居民、政府、社区机构、非政府组织、社会组织、媒体私营部门、国际组织与捐助机构等等。社区成员作为风险最直接的波及者,基于平等理念的伙伴关系方法需要以社区和地方机构为重点,但仍然秉承与其他社会主体的平等合作关系。此源于风险社会之“扁平化”的结构状态,即风险社会的结构不是由阶级、阶层等要素组成,也不再是等级式、垂直型的,而是由个人作为主体组成的、网络型、平面扩展

的、扁平化社会结构^[15]。为适应此类结构,风险管理需要借助平等的伙伴关系网络,进而形成多元主体在抗险中的合作关系,如此基础风险的有效治理才能逐渐达致。

3. 协同的资源调动:对“有组织不负责任”的回应

现代风险的成因复杂性与后果难以计算性,致使风险责任主体难以辨别,责任主体自身不敢担责,各责任主体致力于利用政治、科学、制度等进行“有组织不负责任”的辩护。现代社会为追求理性、效率而建构的各类精细化部门分类与职能分工在风险社会中却遭遇困境:一方面部门分工及其职能分化加剧了风险;另一方面它们未能在风险面前表现出卓越的应对能力,且容易互相推诿,模糊了责任主体。“有组织不负责任”体现的是这样一种逻辑:现代风险由工业制造出来,被经济外部化,被法律制度个体化,被自然科学合法化,被政治形塑得表面无害^[15]。

结果,不少基层政府采取大包大揽的方式,料理各类风险后果并调动资源重建良性社会。但政府资源调动方式往往体现为大型的、外援性、投入式的,良性社会运行更多是被“推着走”,这样的重建效果不佳且政府压力过大。同时因信息、知识、技术的传播和普及,越来越多的大众愿意参与治理进程,“有组织不负责任”回应治理需求,“政府包办”的治理效率日渐低下,基层风险治理亟待信息开放和共同治理。贾汗吉里(Jahangiri)等^[18]认为,风险管理之所以成功,很大程度上取决于地方机构,而不是更为宏观的政府和非政府组织。CBDM模式在孟加拉国的应用中,清晰展现出社区成员的资源调动在紧急情况下发挥了先锋作用。一方面,共享知识与想法可以帮助地方政府机构采取适合本地区、基于需求的行动,以减少意外风险;另一方面,共同参与和伙伴关系让社区成员能发起响应及恢复活动,共同筹集资金和物资,分担灾害恢复活动的责任以减轻政府机构负担,一定程度上削弱了灾害管理中舞弊行为的势头。

4. 制度性反思:监测与评估

监测与评估涉及对风险的两种不同反思,监测旨在抵制“知识与权力的共谋”,评估则强调制度性反思。现代社会中专家力量与政治权力形成了紧密联合体,政治权力的实施需借助专家知识构建一

套合理的话语体系,从而掩盖政治利益;专业知识的再生产也依赖政治为其提供生存空间,营造与公众的距离感并获得其权威。知识与权力一体同构的关系隐蔽催生了技术风险与制度风险,却又构建一系列制度与规则将之转化为由他人承担的风险^[17]。而打破这一机制需要监测与制度性反思并举。

CBDM 模式总体上体现为一种动态框架,其在全程中强调大众的参与和监督,监测模式运行透明度,评估实施的有效性并灵活调整,从而形成监测与评估的文化,可帮助当地社区和居民形成基于风险的行动框架。在孟加拉国的实践中,社区为本的灾害管理模式还被纳入国家政策与准则中,并在地方建立善治组织,同时政府还利用此模式在民间建立起风险文化,确保其角色和职责能得到地方级灾难管理模式委员会的分配^[11]。这一制度性反思不同于吉登斯在对现代性的分析中所指出的“以不在场的专家系统之知识为中介对社会活动进行反思性监控”,而是跳出专家知识的桎梏与局限,以实际经验及大众对话语体系的把握展开反思。

三、基层社区既有风险防控模式的运行困境——以 N 社区为例

我国风险防控更多由国家承担,由于社会参与力量不足,在风险防控中常常存在一定弱项。随着全球社会进入反思性现代化时代,快速的经济社会发展伴随着风险及不确定性增加,灾难也在不断上演,而 CBDM 模式由于有效的应对方式得以在一些国家日渐盛行,并大大减少了孟加拉国、伊朗等国的灾难损失。该模式被相关灾害管理组织视为“范式的转变”:即从被动的、自上而下处理模式转变为主动的、基于本地资源降低风险与脆弱性的、以社区为中心的管理模式^[19]。现代化进程中社会结构的潜在变迁、多元价值理念的交融与日渐显现的矛盾冲突不断出现,促使社会反思自上而下模式的有效性,并引发 CBDM 模式在我国现有风险防控模式中适用性的思考与探索。为探究这一问题,需要选择特定的实地调查点,对我国基层社会风险防控既有模式的运行予以考察,鉴于此,笔者对芜湖市 N 社区在应对突发事件应急管理风险时的防控模式进行了实地研究。

N 社区地处芜湖市 Y 区商业中心地段,辖区内共有 9 个生活小区,现共有住户 4 100 户,总人口约 1 万人。N 社区突出特点有:一方面地处商业中心,辖区内外商业与社会机构齐全,基础设施完善,交通便利,人口流动频繁;另一方面 N 社区所属街道于 2019 年刚进行区划调整,上级机构合并后更有利于区域间连片整体发展,N 社区正在融入该区域的区域一体化与城市基层治理水平提升的进程,其既有一般传统城市社区特征,也彰显着新型城市社区的变化。

1. 风险治理惯习僵化自上而下防控模式

不同于腾尼斯笔下“地域生活共同体”,我国社区是作为社会治理的基本单元而存在,承担了一定的行政职能。国家为有效推进基层社会建设,倡导社区居委会动员社区居民参与社区文化、环境、治安等方面的建设,却不重视居民在居委会组织网络以外进行自主利益表达^[20]。行政职能承担过重一定程度上弱化了社区服务居民的功能,降低了居民的自主性与能动性。面对基层社会风险,基层政府成为应对风险的主导力量,社会与市场力量参与渠道受限、参与力量不足。社区居民参与常常体现为一种补充力量,并形成风险防控的惯例性行为,体现为一种风险治理与政府有关、与自我行为关联不大的行为“惯习”(habitus)。这种惯习严重制约着基层风险防控效率,正如布迪厄指出的,惯习成为某个场域固有属性的外在表现,这里的场域便是社会治理中不同主体位置之间客观关系的空间,这些位置由主体在竞夺各种权力与资本分配中所处的地位所决定^[21]¹³¹⁻¹⁵⁶。于是,该场域中形成的惯习又在类似场域中表现出来,使自上而下防控模式在我国基层社会风险管理中逐渐固化。

在 N 社区风险防控中,这种自下而上的线型模式还有更为鲜活的表达形式:“大脑-干活”模式。这一近乎调侃的总结在 N 社区居委会工作者之间广泛传播,她们称自己为执行上级部署的“工具人”。当风险来临,N 社区有专门的接收上报人员进行任务传达、压力传导,统一听上级部门指令,风险减弱后,同样层层安排撤退,社区收尾。N 社区一位居委会工作者透露道:上级发布的应急管理文件都有一套安排好的模式,什么时候进入一级响应,什么时候进入某个环节等都有指挥。这种固化的模式与流变的风险之间形成巨大张力,并难以从中

途自发注入新能量,居民参与甚至是一种“添乱”。因此N社区风险防控中的社区参与表现为招募而来的志愿者,其参与风险治理工作延续了线型模式,主要服从居委会部署,而不是CBDM模式中通过自我评估危害与脆弱性进而有针对性的采取行动增能的过程,由此难以克服风险防控中理性的裂变。

2. 防控理念错位悬浮式伙伴关系网络

我国基层社区的风险管理与CBDM模式较为相似之处在于伙伴关系网络的建立。在上述强有力的线性模式作用下,基层社会在风险防控中仍能建立起有凝聚力的伙伴关系网络。各级党政机关、非政府组织、民间团体、企业等都是应急管理网络中的一个结点,并能够相互协商与协调,情况越紧急凝聚力越强。然而虽然其拥有集中于强烈凝聚力的突出优势,但是对“平等”“下沉”理念的忽视,致使其在抗险中效力低下。

得益于其地理位置优势,N社区在灾难应急管理中既有物业、社工、保安、社区工作人员组成的社区内部正式网络,也有外部党政机关、医院、警察局、民间团体等构成的更大网络的支持与帮扶。在基层社会,社区工作者联合物业、社工、志愿者在全社区逐户走访掌握第一手资料,与居民建立直接联系,在互动中形成一种归属感,营造出“共同体”氛围。然而一些居民的不理解仍广泛存在,原因在于伙伴关系网络没有下沉至普通大众。尽管网络中各个结点之间配合良好,但其发挥作用的过程就像一张笼罩在基层社会的网,广大居民只有少数志愿者在这张网上,更多人只是被“覆盖”而未实现有效“连接”。此外民众的社区精神与利他意识尚未达到一定高度,在灾难来临时会理性权衡利弊后行动,存在部分利己主义者。N社区在今年前后两次灾难管理中志愿者的招募情况差异明显,与民众更直接相关、情况更紧急的风险招募而来的志愿者数量更多,积极性明显更高。比如,在新冠肺炎疫情防控时期,不少居民受内在价值驱动和群体带动^[22],积极参与与自身利益切身相关的疫情防控志愿服务,为打赢疫情攻坚战做出重要贡献。

在风险来临时,党组织与党员往往冲在风险第一线,加之近年来国家高度重视服务型政府建设,也一定程度上促使社区居民对政府依赖程度过高,

N社区居委会工作者们甚至戏称,他们在风险防控中同时充当着居民保姆。这些抗险过程中的阻力与低效皆因伙伴关系网络的“悬浮性”,亟待将居民从思想和行动上连接入网。

3. 悬浮式伙伴关系网络弱化资源的“协同调配”

在计划经济时代,国家在统揽资源分配中占据主导地位;而伴随市场经济的蓬勃发展,社会建设资源调配方式变得多元,国家、市场、社会均有机会对资源进行协调配置。如前所述,我国基层社会风险防控中的伙伴关系网络总体体现为一种较为正式并由党政机关撑起的大网,相应的党和政府在危急关头承包起资源调动的主要功能,社会力量在资源调配中也应发挥其功能。比如,N社区在应急管理初期,曾使用市委组织部划拨的一笔党费来购买应急物资以及慰问一线工作者与遇难者,除此之外,还应发动社会组织、市场力量,将更多资源用于风险防控之中。这是因为,由于风险社会的不确定性,化解风险并非一蹴而就,党政部门为主体进行资源配置难以承受长期战线风险管理诉求,于是N社区风险防控工作出现党政主导式向社会各主体协同合作式过渡,中后期开始向社会各界募集物资,缓解了党政机关压力。但是物资服从市应急指挥部调配,需要警惕寻租关系引发的舞弊行为与资源浪费现象。

我国现有的风险管理伙伴关系网络没能融入社区居民之中,一方面使应急资源调动受限,在面向社会的物资筹集时,没有充分利用居民自有的社会网络关系来提高资源调配效率;另一方面对当地民众共享的知识与想法考虑不足,导致地方机构难以采取适应本地区且基于现实需求的行动,为决策风险滋生埋下隐患。总体上看,N社区应急管理中的资源调配有向CBDM模式靠近的趋势,但尚未形成共同式资源调配形式。

4. 制度性反思缺位致使监测的排他性

CBDM模式得以在孟加拉国等国延续使用,其主要原因在于贯穿全程的监测与评估,基于平等理念的开放式监测与反思贯彻于风险治理过程,社会大众拥有了一定话语权。在我国的社会治理与风险管理过程中,监测同样占据重要位置,但却局限于专门部门,并与自上而下的线性模式配合,形塑成“大脑-执行-监督”结构网。

N社区风险防控工作特定时间节点形成专门人员督查与巡视制度,其内容体现为上级领导、监察机关监督下级工作人员的工作表现,并对这种表现进行评价,给予奖励或惩罚。这种方式的弊端有二:一是监测权的排他性,我国应急管理中形成的伙伴关系网络没有有效地将社区居民带入,在自上而下式应急管控中居民扮演受管者角色,由此造成当地居民作为风险最直接的影响对象和应对措施有效性的的重要体验者,却被排除在监测权之外,背离了“以社区为本”“赋权于民”的初衷;二是监测内容错位,风险防控工作中需要监测的是风险应对方案的合理性与适用性、抗险过程中各环节配合度以及风险防控作用对象与保护对象的反映等实质性内容,仅监督工作人员表现无异于隔靴搔痒。

上述问题归根结底在于制度性反思缺失。一方面是“大脑-执行-督查”结构网的无差别覆盖,该模式在我国社会常态治理与应急管理中居于主导地位,无法顾及地区、环境、形势的差异,致使风险防控中的监测无差别涉及上级部门对下级工作表现的内容;另一方面是风险治理理念偏差,长期以来我国强调风险管理与管控,偏重应急管理,忽视风险的预防与治理,风险防控的监测工作与应急管理理念相适应,必然造就排他式监测。然而风险治理是需要不断反思的系统性工程,利于社会良性运行的风险治理理念及体系亟待建立。

四、基层社区风险防控的 CBDM 模式转向

风险社会具有高度反思性,前期反思工作质量直接影响下一阶段境遇,而 CBDM 模式凸显反思性元素,其四项基本要素均有更为深层的所属,社区参与与立足社区为本的机制根基,伙伴关系网络与共同式资源调动突出风险应对中的协同共治,监测与评估强调赋权于民的底层反馈,为我国社区风险治理提供了有效的模式借鉴。针对我国社区既有风险治理模式短板,迈向注重参与和反思性的 CBDM 模式治理,需要从以下几方面努力。

1. 从应急管控到风险治理的理念塑造

在指导理念上,需要培育主动的“风险治理”理念。当前基层社会风险防控中出现的各种手足无

措、慌乱、失序,本质上是顶层设计中核心理念存在弱项,即偏重应急管控,对突然爆发的风险习惯于进行快速而强力的遏制。而风险爆发有长时间的萌芽与酝酿期,且在充满不确定性的风险社会,被动式应急措施不仅治标不治本且会催生次生风险,因此急需做好风险的预警与常态治理。要达致风险治理的常态化最重要的是在文化与观念层次吸纳“风险”与“反思”的理念,让民众更清楚的认知其生存的世界,在个人层面上做好警惕与预防,才能促使更大范围的社会总体提高风险治理的效度。拉什等风险文化理论持有者提出应对社会风险不仅要从制度层次上规避,更重要的是建构合理的风险文化来自省,建立起新的反思性社会,即风险文化时代^[23]。时下中国的基层社会风险防控不仅需要逐渐摒弃应急管控思想、融入风险治理理念,还需积极营造风险文化,唤起大众的风险意识,将风险意识融入民众的生活之流中,自下而上形成常态化的风险治理理念。N社区在风险防控实践中经常出现民众不理解的问题,反思性文化的建构与传递也为常态化风险治理工作减轻了阻力。

2. 从自上而下到社区为本的机制转换

在运行机制上,亟待遵循社区为本的主体机制。N社区过于坚固的自上而下模式既让执行者缺乏自我效能感,也无法准确评估危害并有针对性的施策。贝克在如何应对风险的问题上提出用亚政治取代现行社会制度的观点^[23],即传统政治形式必须打开其边界以吸收更广泛的意见与知识。因此未来的风险治理应致力于实现范式转变,逐步确立起社区为本的根基。社区为本的机制一方面强调包容性的社区参与,即将所有利益相关者都纳入风险的评估、商议与处理进程;另一方面致力于将风险治理与社区发展相融合,不应以牺牲社区发展为代价进行风险治理。然而软化我国自上而下风险管理模式的道路是崎岖的,根据文化堕距论,观念与制度维度的文化在变迁速度上慢于器物文化,相应地,在治理中就如先前提到的应首先培育反思文化与治理理念,再打造顺应时势的社区为本模式,建立相关的居民组织,使社区居民参与到风险治理进程。例如可在社区内部建立风险评估小组,按职业或其他标准将所有成员划分为若干组,对风险或危害进行评估、对问题进行重要程度排序、商议施

策并确定其优先顺序;抑或在居民区建立各类智能化风险感知及预警设备等,都是在器物层面上向社区为本机制转向的努力。

3. 从党政统揽到协同共治的行动转向

在具体行动上,急需采取集下沉伙伴关系网络与共同式资源调动为一体的协同共治行动。风险社会的个体化一方面意味着个体不同的境遇、反应会引发不同的风险后果;另一方面也昭示着整合不同个体向同一方向与目标发力有助于风险破坏程度降低及风险应对效率提高。当前基层风险治理已具有包含强大凝聚力的伙伴关系网络,但需致力于将此网络下沉至普通居民,建立一种社区内部基于平等伙伴关系理念的非正式网络,将社区居民联系成一个“共同体”并纳入已有网络中,培育集体意识,配合政府及正式网络在危急关头迅速传播信息并组织分工,形成能动性的居民应急主体,适应风险社会扁平化的社会结构。同时配以共同式资源调动,每个人都是风险社会中的一员,都有贡献自身资源应对风险的需求与义务,未来风险治理中的资源调动必然是群体性资源与个体社会资本、物质资源与智力资源于一体,如此推动基层社会风险防控的行动转向。如个体拥有的物质资源投入、人际关系的动员等都是“协同共治”的具体展现。

4. 从任务导向到底层反馈的综合监测

在过程监测与结果评估上,需要赋予底层民众权利、重视群众意见。作为共同体世界的风险社会需要合作式风险管理思维,以往由上级部门实施的、受任务驱使的监测与评估亟待秉承包容性原则,转向接收底层反馈的监督与评价。底层反馈是制度性反思最有说服力的来源,一方面,在抗击风险过程中,监督部门不应再坐以待毙式的等待上级传导监督任务,而要主动并及时与社区居民深入联系,赋权于民,整合民众意见为参照系来考察应对方案的可行性、各项举措的有效性;另一方面,由于各地区在地域文化、经济社会发展水平、人口结构、地理环境等方面存在较大差异性,社区为本的管理模式同自上而下模式一样不能进行无差别覆盖,而是要在每一次风险过后对管理模式予以反思,收集当地民众的体验与想法,评估该应对模式在本次实践中的收获与不足,总结改进之处,在协作与实践摸索中摸索适合自身的 CBDM 模式。

五、结 语

N 社区在应对突发事件应急管理风险时的防控模式暴露出基层社会在面对现代风险时所面临的困境,现代社会在高度分工的同时也高度依赖,基层社会中的生态风险、心态风险、金融风险、突发事件应急管理风险之间是联动的,防控模式也是可以互相借鉴的。本文基于基层社区突发事件应急管理风险所探讨的“社区为本风险管理模式”转向对基层社会其他风险类型的防控具有一定的借鉴意义。我国与孟加拉国、伊朗等国同属发展中国家,且有延续千年的民族文化及根植于心的认同感,“社区为本的风险管理模式”有肥沃的土壤生长。加之国家致力于实现“以人为本”的社会治理,CBDM 模式在我国拥有广阔的发展前景,目前亟待结合我国基层社区自有特点在理念、机制、行动、监测与评估上转向 CBDM 模式,弥补我国基层社区在风险管理中的偏差与不足。笔者对 CBDM 模式在我国基层社区中应用与转向的探讨属于反思性解读,更为实际的改良工作需要国家与社会在实践层面加紧付诸实施。

参 考 文 献

- [1] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(4): 98-120, 206.
- [2] 葛天任, 薛澜. 社会风险与基层社区治理: 问题、理念与对策[J]. 社会治理, 2015(4): 37-43.
- [3] 周庆智. 基层社会自治与社会治理现代转型[J]. 政治学研究, 2016(4): 70-80, 127.
- [4] 张军. 基层社会风险动向与治理策略转向[J]. 国家治理, 2020(27): 9-12.
- [5] 国务院. 中华人民共和国突发事件应对法: 2007 年第 30 号[EB/A]. [2021-05-05]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_778165.htm.
- [6] 吴志敏. 城市突发公共事件风险治理机制的构建研究[J]. 财政监督, 2017(11): 83-86.
- [7] 马克, 刘岩. 突发风险事件的不确定性与应急管理创新[J]. 社会科学战线, 2011(8): 1-5.
- [8] 陈安, 周丹, 师钰. 突发事件机理分析与现代应急管理全生命周期建设[J]. 中国经济报告, 2019(4): 122-130.
- [9] 张军, 刘雨. 新冠肺炎疫情防控中的“志愿者+社区社会组织”模式服务效力及其反思[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(3): 79-86.

- [10] JAHANGIRI K, LZADKHAH Y O, TABIBI S J. A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran[J]. Disaster Prevention & Management, 2011, 20 (1): 82-94.
- [11] AZAD M A K, UDDIN M S, ZAMAN S, et al. Community-based disaster management and its salient features: a policy approach to people-centred risk reduction in bangladesh[J]. Asia-Pacific journal of rural development, 2020, 29(2): 56-71.
- [12] 吴越菲, 文军. 从社区导向到社区为本: 重构灾害社会工作服务模式[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2016, 48(6): 101-110, 167.
- [13] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博文, 译. 南京: 译林出版社, 2004.
- [14] LÓPEZCARRESI, ALEJANDRO, MAUREEN, et al. Disaster Management: International Lessons in Risk Reduction, Response and Recovery [M]. England: Routledge Press, 2013.
- [15] 张广利, 王伯承. 西方风险社会理论十个基本命题解析及启示[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2016, 31(3): 48-59.
- [16] 贝克, 邓正来, 沈国麟. 风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J]. 社会学研究, 2010, 25(5): 208-231, 246.
- [17] 杨雪冬. 风险社会理论述评[J]. 国家行政学院学报, 2005(1): 87-90.
- [18] JAHANGIRI K, LZADKHAH Y O, TABIBI S J. A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran[J]. Disaster Prevention & Management, 2011, 20(1): 82-94.
- [19] VICTORIA L P. Community-based disaster management in the philippines: making a difference in people's lives [J]. Philippine Sociological Review, 2003, (51): 65-80.
- [20] 杨敏. 作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. 社会学研究, 2007(4): 137-164, 245.
- [21] 皮埃尔·布迪厄. 实践与反思——反思社会学导引[M]. 李猛, 李康, 译. 北京: 中央编译出版社, 2004.
- [22] 张军, 刘雨. 新冠肺炎疫情防控中的“志愿者+社区社会组织”模式服务效力及其反思[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(3): 79-86.
- [23] 张广利, 许丽娜. 当代西方风险社会理论的三个研究维度探析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2014, 29(2): 1-8, 16.

The Direction Turning of the “Community-based Disaster Management Model” in Grassroots Community Risk Management

——A field study based on N community in Wuhu City

YANG Qian-yun¹, ZHANG Jun^{1,2}

(1. School of Sociology and Political Science, Anhui University, Hefei 230601, China;

2. Research Center of Social Governance, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: The frequent occurrence of social risks at the grass-roots level has brought challenges to the stable social order, and the traditional top-down risk prevention and control model is inadequate when dealing with variable and diffuse risks. Therefore, taking the idea of “community-based” and “empowering the people” as the principle in precautionary practice, “the community-based disaster management model (CBDM)” is capable to make up for the deficiency of China's risk management model effectively. Based on the case study on the risk prevention and control practice of N community's emergency management, the paper finds that although the “CBDM” model of grassroots community risk management has begun to take shape, it is still faced with many dilemmas, such as the solidification of top-down model, the low efficiency of suspended partnership networking, the insufficient coordination and allocation of resource mobilization, the absence of exclusive monitoring and institutional reflection, etc.. According to the analysis of existing governance dilemmas, this paper proposes a comprehensive coping strategy, including the transformation of risk governance concept, the turning of community-based mechanism, the action orientation of collaborative governance, and the consolidation of monitoring and evaluating The feedback from the bottom, in order to provide support for the effective governance of social risks at the grassroots level.

Key words: CBDM model; risk management; risk community; risk society

【编辑 王思齐】