

# 城市公共安全风险综合治理路径探析

叶 超

中石化江钻石油机械有限公司 湖北 潜江 433124

**摘 要:** 作为城市公共安全风险规避的关键, 公用设施安全治理中蕴藏了巨大的公共风险规避价值内涵。研究提出结合城市公共风险规避的城市公用设施安全治理方略, 将对国内城市公用设施安全治理与城市公共安全风险规避发挥借鉴意义。

**关键词:** 治理现代化; 治理体系; 治理能力; 城市公共安全; 风险

## 引言

城市系统的复杂性使得综合治理成为城市风险治理的主要途径。基于城市日益呈现多尺度交织、系统性脆弱和差异性认同的风险特征, 本文探讨了应对不同类型风险和城市建设目标。

### 1 城市公共安全风险治理的研究现状

从目前研究现状来看, 就研究内容而言, 多集中于政策制度和管理对策等方面, 主要聚焦于风险外围的应急管理理论和相关的技术方法等。基于风险自身生成、发展规律的公共安全治理体系创新的研究则比较少。因此有必要对城市公共安全风险进行系统研究, 城市公共安全风险自身生成、发展规律的研究应该成为城市公共安全风险治理现代化的理论依据。国家要从顶层设计上强化城市公共安全风险整体性治理的战略和相应的制度设计、安排, 以城市公共安全风险治理机制的系统整合为核心, 突出城市公共安全治理的绩效取向。城市公共安全风险治理能力的现代化应该以资源和要素的整合为纽带, 在政府的主导下, 有目的地提升社会公众对于风险的认知能力、预控能力和应急处置能力等。本研究旨在丰富城市公共安全治理的理论体系, 帮助人们正确理解城市公共安全治理“现代化”的内涵, 促进城市公共安全治理绩效的提升, 实现城市公共安全的中国之治。

### 2 城市公共安全风险特征分析

#### 2.1 多尺度交织

在时间尺度上, 根据突发事件在时间轴上发生的可能性和后果的持续时间, 城市风险对事件的演化过程可分为快来、快来、慢去、慢来、慢去四类。“来得快去得快”是突发性的, 持续时间短, 如工伤事故、交通事故; “来的慢, 去的慢”是突发的但遗留的时间长, 比如传染病、危化品/核泄漏; “来得慢去得快”反映的是风险从积累过程到临界点的突然爆发, 但持续时间短, 如沙尘暴、经济危机等。“慢来慢走”表示累积爆发后的残留效应持续时间较长, 往往难以恢复或不可逆, 如环境污染、生态破坏等。随着事件的演变, 上述四种时间尺度可能会体现为一个连锁过程。

在空间尺度上, 根据风险载体的尺度, 突发事件风险的演变可以分为微观、中观和宏观三个层次。微观层面的紧急灾害影响特定的载体, 如个人、群体或建筑/设施; 中观层面

的影响范围是局部地区, 没有外延, 比如城市内涝、交通拥堵等等。宏观层面的影响范围往往是跨区域的, 可能是大范围的致灾因素造成的。由于城市之间的相互关系和高度复杂性, 一场紧急事件总是在不同的空间尺度上产生影响和相互作用。

#### 2.2 差异化认同

城市的发展呈现出不平衡的特点, 同时, 城市中不同群体的异质性增加。最典型的例子就是城市不断吸收和分化不同背景的人, 形成文化差异、复杂的职业结构和基于特殊利益的复杂社会关系。再者, 风险科学正在向“后常态科学”发展——面对各类风险尤其是新兴风险的高度不确定性, 理科专业所能提供的往往是有限的证据范围。再加上规范与价值的冲突, 科学理性因为不确定的解释而无法明确主张其客观依据。正如美国学者贾萨诺夫所说: “所谓的‘中立’专家充其量只是一个神话。”基于专家安全评估的政府决策越来越不可接受<sup>[1]</sup>。

考虑到公众的智慧和专家的错误, 我们必须允许公众参与与处理不确定性, 并形成扩展的同行社区。强调对社会和政治方面风险的表达、感知和解释。多元化利益相关者的参与和监督是对传统科学评估的补充, 但也增加了风险管理的无序性。公众对社会风险的认识往往来源于生活经验和常识, 在一些问题上可能持有与专家不同的观点。城市风险管理必须考虑成本收益分析, 其原则是合理可行的最低(Alarp尽可能低), 即任何系统都有风险, 考虑到资源的利用和成本, 不可能完全消除风险; 而且, 系统的风险水平越低, 进一步降低的难度就越大, 其成本往往呈指数级增长。例如, 在宏观层面上, 如果飓风预测技术的投入与可能的收益不成比例(如大于防护设施或灾后重建的成本)或解决方案的实施不切实际, 则认为飓风的风险水平是可容忍的, 特别是增加技术投入可以降低风险的水平可能是微乎其微的。但在微观层面, 承担巨大风险的人未必认同和接受成本收益分析的结论。但由于风险认知主体的视角、成长背景、文化习惯等原因, 这样的想法会有显著差异, 很难达成共识<sup>[2]</sup>。

认知主体的认知水平、风险偏好、价值观、生活方式、科学素养差异较大, 对风险的感知和接受程度不一致, 形成了城市风险在参与者范围(从政府代表到普通民众)、沟通和

决策方式(参与者之间如何互动及其角色)、监管程度(从仅仅为了个人利益/教育到直接监管)三个维度的身份差异。除了使用常规的科学方法进行评估,差异化的身份迫使更多的公众参与方式,如听证会、投票、民意调查等形式,尝试应用并建立风险沟通和信息反馈机制。

### 3 建构公用设施安全整体协同的网络化治理机制

构建公共设施安全风险统筹协调的网络治理机制,对于改变公众参与安全治理意识薄弱的状况,构建城市公共设施安全治理网络,完善城市公共设施安全治理长效机制,提高城市公共设施治理综合效率具有特殊意义。结合当前公共服务供给治理的网络化浪潮,基于城市公共设施的公开性、公平性、人性化、智能化、系统性等特点,改变以往的社会公共安全科层治理模式,在多元主体协商合作的基础上,通过各组织间的合作协商,形成公共设施安全风险治理的整体协同网络化治理模式。就风险规避而言,随着科学技术的发展、城市化和城市更新的加快,城市公共设施安全风险来源变得更加多样,类型更加不确定,扩散的影响更加明显<sup>[3]</sup>。

新形势下,城市公共设施安全风险治理应着力构建统筹协调的网络机制,通过调整和规范社会主体间的协调关系,提高政府、企业和社会的多元行为协调能力。将网络化治理与整体性治理相结合,基于网络化治理下的网络化组织结构模式和技术运作,用整体性治理打破传统安全治理的碎片化,共同应对风险。因此,针对城市公共设施频发的安全问题,形成一套反应迅速、权责明确、多方参与、全过程控制、科学处置的城市公共设施安全风险治理机制,是风险社会公共设施安全管理的必然要求,也是以政府为核心、企业、社会、城市居民等多主体参与、组织间相互合作协调、信任合作为关键机制和统一目标的风险规避新格局。

### 4 施展公用设施质量安全风险评价、预警调控与追溯体系

对于公共设施本身而言,风险防范的前提在于对公共设施的展示质量进行安全风险评估,从而提高公共设施的风险规避系数,达到从事故源头规避风险的目的。公共设施的安全风险可以通过多个内外部样本参数的变化来反映。通过建立相关参数和指标的度量工具和评价体系,建立风险评估和预警控制机制,可以及时有效地发现公共设施安全管理中的薄弱环节,有利于有针对性地进行应急处置和规避,从而最大限度地减少风险带来的损失和不确定性。同时,通过科学准确的风险预测,可以增强居民对公共设施风险管理的信任和参与,为居民风险规避意识的形成、居民与政府的良好互动、联控联防等提供保障。提高风险事故的应急响应效率。此外,根据海恩定律中风险发生前、发生中、发生后的可追溯性原则,公共设施的安全管理不仅要处理事故本身,还要探究事故的起源和终结,形成事故追溯机制,从而对具有类

似风险的事故进行调查,减少类似安全事故的再次发生,将大多数公共设施安全问题解决在萌芽状态<sup>[4]</sup>。

### 5 促进公用设施安全风险治理与安全产业结合

城市公共设施安全治理蕴含的丰富的经济、社会、文化、科技、福利等价值,涉及城市生产生活、公共安全、公共福利、社会安定秩序、城市品牌形象等诸多方面。它是现代城市建设和发展不可或缺的组成部分和核心。近年来,一系列公共设施安全事故频发,反映出加强城市公共设施安全风险的紧迫性。特别是公共设施安全,不是单纯的技术创新和管理体制问题,而是制度建设、产业发展、公共安全参与、社会联防联控的综合管理体系。城市安全治理的紧迫性必将撬动城市安全产业的快速发展。安全产业广泛而深入地应用于城市安全治理领域,能够产生良好的物质、经济和社会环境综合效益,让城市安全更加“安全”。培育城市公共设施安全产业市场,规范市场秩序,鼓励专业化发展,促进产业集聚,注重专业人才培养。以开发监测、避险、防护、应急救援等技术和产品为主要方向,推进公共设施安全相关产品的普及、标准化和系列化,形成以政府为主体、企业为重要力量、市场为导向、产学研相结合的公共设施安全产业技术创新体系,成为城市公共设施安全管理的重要保障和支撑。因此,公共设施的安全治理和安全产业应该齐头并进。公共设施安全产业的规范发展构成了公共设施安全的基础保障。

结语:在风险沟通过程中应发布准确有效的信息,采取双向平等的沟通机制,目的是建立起决策层和公众之间的信任和差异化认同。例如专家对新兴技术的解释无法得到公众的认可,技术的应用和方案的确定并没有征求公众的意见,公众的知情权与表达权被相对忽视,都会造成了一些群众对政府或专家的不信任,进而影响了相关政策的制定与实施。

### 参考文献

- [1]杨雪冬. 风险社会理论述评[J]. 国家行政学院学报, 2005, (1).
- [2]裴岩, 郭太生. 中美重要基础设施安全保护比较研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2008, (2).
- [3]夏玉珍, 吴娅丹. 中国正进入风险社会时代[J]. 甘肃社会科学, 2007, (1).
- [4]何继新, 付杰. 公共产品伤害事件治理:研究回顾、关键问题与逻辑框架[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015, (6).

作者简介:叶超,1977年3月出生,男,汉族,湖北潜江人,中石化江钻石油机械有限公司,职称初级政工师,大专学历,研究方向:综合治理,公共安全,人防物防技防技术,无人机技术。邮箱:yczuzhou@yeah.net。