

韧性治理:从公共物品脆弱性风险纾解到治理模式的创新

何继新 荆小莹

(天津城建大学经济与管理学院,天津 300384)

[摘要] 韧性治理是城市安全风险治理模式创新的重要指向,与公共物品脆弱性风险治理有内在的契合性。在公共物品脆弱性风险治理模式的转型期,传统的治理模式在实践中遭遇诸多困境,而在韧性治理实践中表现出治理主体、治理理念、治理动力、治理过程、治理绩效、治理能力等转变。在纾解路径上,需要将韧性治理理念融贯于公共物品脆弱性风险治理全过程,建构韧性治理甄别机制、基于韧性的脆弱性致因分析、推展智慧技术手段及韧性运行机制、推进韧性治理考评制度设计等,既切实纾解公共物品脆弱性风险治理在实践中遭遇的困境,推动公共物品风险治理从脆弱性向韧性模式的转变。

[关键词] 韧性治理;公共物品;脆弱性风险

[DOI 编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2018.01.006

[中图分类号]F810.455 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2018)01-0068-14

为推进包容、安全和可持续的韧性城市建设,在第三届联合国住房和城市可持续发展大会上,正式通过的行动成果文件《新城市议程》着眼于城市韧性建设与管理。而公共物品韧性治理作为建设韧性城市不可或缺的部分,能够保证城市成为多元、包容、创新、宜居、安康、幸福的现代城市。在公共物品韧性治理的具体施行过程中,目的是使城市具备韧性能力特征,包括适应外界扰动变化趋势、抵抗灾害、降低风险能力等,而这种韧性能力的获给、培育及其建设,在实践中面临着诸多困境,如设施“低端化”、专业人员“空心化”、韧性导入“薄弱化”、风险预测“迟滞化”、规划建设“边缘化”等。因此,在面临外部经济、社会、环境变化以及应对自然灾害压力的背景下,为提高城市承灾能力、自恢复调适能力,如何规划与设计实施公共物品韧性治理,如何保证公共物品韧性治理得到有效的推进?关键取决于政府、企业、社会组织和公共服务部门等参与主体在施行这一治理模式时,是否科学把握韧性治理与公共物品脆弱性风险治理的良性互动、能否清晰厘定韧性治理与公共物品脆弱性风险治理的内在契合、能否精准排查公共物品脆弱性风险、能否确切地探寻导致公共物品脆弱性风险的内在缘由、能否精确指明公

[基金项目] 国家社会科学基金项目“价值链视域的城市社区公共物品供给困厄与解围机制研究”(13BGL151);天津市教委社会科学重大项目“社会治理精细化背景下提升天津基层公共服务供给水平与政策促进研究”(2016JWZD32)

[作者简介] 何继新(1972-),男,吉林吉林人,天津城建大学经济与管理学院教授,博士。主要研究方向:公共服务运营管理。

共物品脆弱性风险纾解的路径选择,进而识别公共物品脆弱性风险纾解功能建设的重要环节及关键点,公共物品韧性治理的功能体系及模式机制,从而梳理出公共物品脆弱性风险纾解的策略设计,形成公共物品脆弱性风险治理系统模式的转向创新。而能否解决好这些问题可以考量创新城市公共物品脆弱性风险治理模式,有利于开展韧性治理模式的探索及应用。对公共物品脆弱性风险韧性治理纾解的理论和实践探索,既有助于解决公共物品脆弱性风险治理的实践困境,也是针对公共物品脆弱性风险问题进行的“针灸”式诊疗,又为完善和加强公共物品脆弱性风险防范和应对机制指明新的方向,更是实现公共物品脆弱性风险治理的创新。

一、韧性治理与公共物品脆弱性风险治理的内在契合

2017年1月,《中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》正式发布以来,公共物品脆弱性风险治理作为城市综合应对各类灾害的防御层面,成为城市公共安全建设的保障,也是对城市公共安全管理短板治理的全面转型,给城市脆弱性风险管理水平的提升带来新契机。而韧性治理的发展,要求全面审视城市公共物品灾害事故脆弱性风险,强调对城市公共物品供给系统事前预警规避、事后恢复及优化、整体性安全认知及把控,提升公共物品供给建设中的综合防灾减灾管理能力。

(一)公共物品脆弱性风险治理与韧性治理的内涵解读

1.公共物品脆弱性风险治理的完整阐释

基于城市化进程加速、社会治理环境复杂多变与自然灾害突发的情况,公共物品面对风险的应对能力、恢复力与适应性愈发脆弱,突出表现在公共物品风险识别辨析模糊、韧性功能结构缺失、寿命与服务能力存在短板、应对突发事件冲击的恢复力与适应性弱化。从公共物品脆弱性风险成因来看,公共物品自身复杂性、运行模式效率化、投入使用集中化、供给主体缩减、需求波动难预测等都是形成公共物品脆弱性风险的直接原因。2015年世界减灾风险大会发布的《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》以灾害风险的管理与发展为主题,将着力点集中在预测、规划和减少灾害风险方面,降低暴露程度和脆弱性,重点解决产生灾害风险的潜在要素,公共物品风险安全作为城市防灾减灾及风险规避的基本要素,需要加强对其脆弱性的关注。从公共物品脆弱性风险内在生成机理来看,治理过程中的内生风险和外在风险的随机扰动会造成公共物品的功能障碍,所产生负面效果的暴露就会转为公共物品脆弱性风险。有些学者分析了公共物品风险与脆弱性的相关性,公共物品本身的脆弱性更容易受到扰动冲击,当突发灾害事件对公共物品造成严重破坏时,风险将转化成脆弱性。从公共物品脆弱性风险影响因素来看,公共物品脆弱性所导致的风险的产生存在于公共物品治理的环节,增加风险水平的影响因素大致包括:公共物品投放使用重效率轻效力、治理过程监管的透明性、供需控制措施完善程度等。公共物品在稳定的城市安全系统中脆弱性表现不明显,但是当这些影响因素波动增大时会使其变得缺乏弹性,因此需要对公共物品进行韧性治理。从公共物品脆弱性风险治理路径来看,公共物品脆弱性风险纾解需要韧性治理方法的引入。公共物品脆弱性风险纾解的路径在于:预防和应对扰动需要系统的行动流程、设计构建公共物品风险韧性治理框架时要考虑风险问题、参与公共物品风险纾解的各主体有信息共享平台、公共物品风险韧性治理的管理流程要整合。

2.公共物品韧性治理的多维解读

从弹性理论视角来看,韧性治理作为解决公共物品脆弱性风险的关键,强调适应性与自恢复力。加拿大生态学家 Holling 指出弹性是系统快速恢复原有状态且能够保持功能结构的能力,Alberti 强调系统在结构变化和重组之前能够吸收与化解扰动的适应能力。国外学者研究韧性治理的定义在强调公共物品适应性和自恢复力的基础上,还强调掌握公共物品弹性水平的总体空间分布格局,识别存在脆弱性风险极高的公共物品治理区域,认识公共物品韧性治理的重要性,推动公共物品韧性治理规划能力建设。由于提高公共物品脆弱性风险识别与精细化规划是弹性研究的核心内容,对于弹性理论能够提高公共物品脆弱性风险识别的研究,需要基于现有韧性治理规划的评估,从而对公共物品脆弱性风险的功能与要素进行精细、精准分析解构。

从抗逆力理论视角来看,韧性治理作为公共物品脆弱性风险治理必不可少的治理方式,主张关注弱势与优势资源。学术界在研究公共物品脆弱性风险时关注的焦点往往是如何抵抗风险及风险所造成的不利影响。公共物品脆弱性风险既是城市复杂性及灾害不确定性冗杂作用的产物,也是公众对风险感知与实践干预的结果,是环境因素中单个或多种扰动因子累积所造成的公共物品结构变化甚至重组。抗逆力理论的引入,能够使公共物品脆弱性风险暴露在城市韧性治理的困境中,发现暴露于困境中的“易感”公共物品的抗逆能力,抵消韧性治理受困境影响的弱势或者优势资源的出现,降低或改变风险因素引致的消极治理结果,充分展示韧性治理在公共物品脆弱性风险治理中的积极性与适应性。

从系统安全理论视角来看,韧性治理作为降低公共物品脆弱性风险和提高韧性的新兴治理模式,其核心要义之一就是强调系统的可靠性、稳定性和抗干扰性。系统安全理论视角下的公共物品脆弱性风险纾解到韧性治理模式的转变,是指在公共物品系统的寿命周期内,基于公共物品系统安全的前提下,运用安全管理与韧性治理的方式,通过改善公共物品所在环境的可靠性,提高系统的安全性,识别风险源并将其破坏性降至最低,从而使公共物品在保持自身功能、成本范围及运转时间内达到最佳的安全程度,将公共物品脆弱性风险纾解的被动补救治理措施转变为公共物品韧性治理的积极主动化解风险的安全技术手段;将韧性治理作为新的治理理念引入公共物品安全治理这个复杂的系统,通过吸收系统安全理论技术与方法,采用韧性治理特有的包容、感知与应变的特殊性,推动公共物品韧性系统生成,形成独立的公共物品脆弱性风险韧性治理系统。

(二)韧性治理与公共物品脆弱性风险治理的契合

通过韧性治理的方式纾解公共物品脆弱性风险是提高公共物品韧性功能的基础保障,也为完善和加强公共物品脆弱性风险防范、应对机制指明了新的方向。落实韧性治理,需要保证公共物品的安全运行,保障公共物品免受外界灾害风险的扰动,建构公共物品韧性治理体系以抵御灾害风险带来的消极影响,维持公共物品良性有序生产生活功能结构。

第一,韧性治理的积极响应取向是公共物品脆弱性风险治理实践的价值指向。韧性治理是为解决公共物品适应外部环境变化和提高面临灾害的重组能力,以及城市系统的多元平衡与自组织性,政府、企业、组织机构等参与主体各司其职共同采取行动^[1],运用感知、应变的方式调和冲突和利益的持续过程。韧性治理是在建立弹性、包容、活力、韧性城市为目标的基础

上提出来的,探索韧性治理的积极响应取向,在于紧密契合复杂多变的公共物品脆弱性风险治理应用情境,强调积极或成功地适应和处置外部风险问题或威胁的能力,汲取以多元参与主体为基本单元的社会行为体的能力,即应付外部变化、维系自身利益的适应性、处置性和参与性能力,为社会公众提供保障生命健康、安全、幸福生活的目标取向,其核心关注乃是以人的自由发展为本。而公共物品脆弱性风险治理的提出有两个核心诉求,一是消除公共物品可能潜在及现实的安全风险,实现公众公共物品最大获得感和满意度的根本要求。二是当前公共物品安全风险问题频发,维系稳定公众生产生活秩序的必然要求。因此,在理念层面,公共物品脆弱性风险治理实践的价值指向亦是实现公共物品安全风险规避和脆弱性风险治理,关切任何一个公众群体及个体获及的公共物品安全利益,依然是建立在以人为本位的价值诉求基础之上。这与韧性治理的理念不谋而合,既是对控制、协调、可持续等传统风险治理方式的创新,又为实现公共物品韧性治理提供了理论依据和实践借鉴。

第二,韧性治理的多元主体协同合作治理格局为公共物品脆弱性风险治理提供了社会合作支撑。韧性治理强调合作包容性的多元主体协同治理,强调多元主体的需求,保障灾害扰动时地方政府、企业、社会组织等多元参与主体要协同合作、共同抵御灾害,以实现每个人的人身安全且财产损失最小化,同时发挥多元主体自组织能力,而这对公共物品脆弱性风险治理的开展无疑具有长效意义。众所周知,当前公共物品脆弱性风险凸显了城市面对灾害的脆弱性,长期以来的公共物品脆弱性安全风险治理过程中,政府的发展规划与行为偏好影响其治理水平^[2],以政府为主体的公共部门始终“身先士卒”扮演着难以替代的角色,不仅长期“独舞”,参与的社会组织、市场主体和公众个人被各种门槛排斥在外,多方式、多渠道、多主体协同合作推进公共物品脆弱性风险治理的格局举步维艰。而韧性治理正是聚焦于多元主体的协同合作,要在更大空间地域范围,整合更多资源,囊括更多不同的运作手段方式,协同更多目标策略的基础上,通过多个不同目标的有效整合、多渠道有效及富余资源的充分整合,实现基于合作包容的社会协同治理的合力聚合效应。这与公共物品脆弱性风险治理实践中统合政府—市场—社会主体力量、形成全社会参与的网络化整体性治理方略息息相关。

第三,韧性治理的综合应对机制设计为公共物品脆弱性风险治理提供了体制机制保障。目前公共物品脆弱性风险治理的体制机制仍存在着治理分类不明确、区域治理机制缺乏、行业治理机制不规范、主体责任机制不健全、统筹协调机制缺失等问题,实现韧性治理与公共物品脆弱性风险治理的契合是一项复杂的系统工程,需要积极探索和建立能够保持韧性治理与公共物品脆弱性风险治理二者持久契合的有效管理运行体制机制,进而为公共物品脆弱性风险治理提供体制机制保障。从分级治理分析,根据体制机制已有相关规定和风险影响程度,分级建立公共物品韧性治理体系,进而应对突发事件引发的风险;从区域治理分析,建立区域风险治理机制,细化职权分工并开展公共物品风险识别、评估及控制措施;从行业治理分析,依据风险治理规范标准,在政府及主管部门的监督与指导下建立公共物品行业风险治理体系;从主体责任分析,作为参与公共物品风险治理的责任主体,坚持“边评估、边控制”的原则,制定公共物品风险控制机制;从模式优化分析,强调韧性治理模式的导向作用,导入韧性治理模式创新机制,为公共物品脆弱性风险治理提供创新制度转向支撑。

第四,韧性治理的智能信息化建设为公共物品脆弱性风险治理提供了技术系统支持。韧性治理作为一种新兴的治理模式,其智能信息化建设在推进公共物品脆弱性风险治理方面前景广阔,利用智能及信息化建设可以提升城市风险识别能力、公共服务水平、灾害预防能力和灾后恢复能力。一方面,韧性治理的智能信息化建设为公共物品脆弱性风险治理提供了信息共享平台、结果预判参考、治理缺陷控制、风险态势感知、灾后恢复重建、长期动态跟踪等信息化手段,对于公共物品脆弱性风险治理具有重要意义,它既是实现公共物品脆弱性风险治理的基础支撑,也是公共物品脆弱性风险治理实践顺利推进的必要前提。另一方面,韧性治理的智能信息化建设是公共物品脆弱性风险治理的一项长期性基础工程,特别是公共物品安全信息数据库的建设是公共物品脆弱性风险发生、演变、调适的先决条件,能够保证系统间的信息交流与资源高效整合,也关系着风险治理不同合作主体的共同运作、快速反应及弹性调适。因而,智能信息化建设作为二者共有的基础性资源,成为韧性治理实践和公共物品脆弱性风险治理之间的重要联结技术资源。

二、公共物品脆弱性风险治理在实践中遭遇的困境

随着自然环境恶化、经济社会的发展以及公共物品规划设计建设滞后和维护失位,灾害发生的频率与所呈现的公共物品安全风险规模持续上升,公共物品脆弱性风险治理聚焦于灾前预防、灾中救援和灾后重建的工作全面展开。但公共物品脆弱性风险治理理论与具体实践之间仍存在较大差距,由于规划设计滞后、手段方式简单、专业能力水平低、技术支撑不足、治理效率不高等原因,使公共物品脆弱性风险治理在实践工作中陷入困境。比如风险对象识别“模糊性”、风险响应举措“被动性”、风险参与主体“分散性”、风险管理体系“粗放性”等,这些问题的存在不仅会降低公共物品脆弱性风险治理的效率,同时也会严重影响公众对公共物品安全的获得感,也不利于公共物品脆弱性风险治理的长效推进。

(一) 风险对象识别“模糊性”

公共物品脆弱性风险治理首先要对脆弱性风险治理对象进行精准识别,但是从目前实践来看,识别脆弱性风险治理的对象本质上就属于难点,脆弱性风险治理对象中“伪脆弱”的现象仍然是常态。同时,为了显示公共物品脆弱性风险治理显在绩效,管理者偏好往往将有限的资源支持输送到经济基础较好的区域,而在这些区域资源又有逐渐向公共物品基础较好的地域集中的趋向,进而出现了经济落后地区和面向脆弱人群的“脆弱仍脆弱”的乱象。这里,出现公共物品脆弱性风险治理对象识别“模糊性”现象的原因很多:一是公共物品脆弱性风险评估体系不健全。自从1980年从国外引进风险管理,并于2008年将风险表、风险预警系统应用于奥运场馆及公共市政工程建设风险的评估^[1],公共物品脆弱性风险评估工作作为新生事物才刚刚起步。脆弱性风险评估是公共物品安全风险治理的重要前提,也是治理机制的重要内容。由于公共物品脆弱性风险评估致因综合性、复杂性,风险信息基础滞后薄弱,风险评估项目及内容不明确,风险评估程序、方法及类别等级不规范,评估工作机制不健全,针对公共物品脆弱性风险评估问题始终未成体系,且公共物品脆弱性风险评估体系的不健全,难以达到对公共物品脆弱性风险治理对象的精准捕捉。

二是风险对象的技术筛选和操作不规范。公共物品脆弱性风险治理对象的识别虽然经过

了治理部门筛选和识别,但还是存在着走过场、自由裁量和“应识别不识别”的乱象。有些公共物品因为规划设计滞后、建设质量低下、运营维护失位、多重利益纷争纠结以及历史遗留问题等因素,往往缺乏安全监管,以及管理者有意规避,成为安全风险治理“隐藏的窝点”和潜在的风险火药桶。此外,如果政府及其他参与主体的工作过于“轻浮”、“暗箱操作”,不真正摸底调研,缺乏专业化、规范化操作,加之公共物品脆弱性风险治理对象的多变性、演进性等特征,那么公共物品脆弱性风险治理对象的技术筛选和识别就会流于形式。

三是风险识别方式经验化和粗糙化。即便是公共物品脆弱性存在风险,这种风险还是存在轻重缓急的差别程度,要真正确保风险治理对象识别的准确性,就需要完善风险治理对象识别系统,在风险治理的过程中进一步识别不同程度的风险治理对象,并针对不同程度的风险类别及程度等级制定与之相契合的风险治理方案。但公共物品脆弱性风险识别的实践折射出管理主体往往经验化操作,方式简单粗放,程序环节缺失,形式重于效果,致使公共物品脆弱性风险治理效率低下。

(二) 风险响应举措“被动性”

按照风险治理政策设计理念,公共物品脆弱性风险治理要利用其对外部环境的适应能力、灾害防御的学习能力和系统维持稳态的自组织能力等方式,来提高风险响应举措的精准性与针对性,然而在实践中风险响应举措的推行却是相对被动。比如,2016年,上海市政府为保障城市环境安全,强化环境风险防范,从经济效率上“倒逼”企业主动治理,但企业回应程度不高且怨声载道。同时,风险响应为公共物品脆弱性风险治理提供风险预警、灾害评估、决策咨询、监管规制、风险退出等多项响应功能措施,而这些措施在某些区域和一些公共物品安全应对上却收效甚微。例如,在西安地铁“问题电缆”事件中,存在没有明确的采购组织模式和关键设备材料采购目录,其产品大多未经有关机构检验,甚至弄虚作假蒙混过关,缺乏及时清除不合格材料的有效机制,协同监管反馈和互动缺失,这种“被动消极式”的风险响应方式实质上仍是被动消极粗放保守思维的延续,并无助于公共物品脆弱性风险高效和积极治理。

风险响应举措在实践中表现“被动性”的原因体现在多方面。一方面,重视“时间形象第一”和忽视“以人和安全为本”的“畸形政绩观”仍在延续。“急功近利”的管理思维以及“重部署、轻监管”的风险治理模式和“被动消极式”的风险回应方式,所折射的是被动消极、粗放保守治理理念的沿袭。另一方面,因地、因事、因人的风险响应举措设计精细化及针对性不强。公共物品风险治理要求针对不同物品、区域、服务对象的实际和风险类型、等级、致因的差异制定相应举措,这些均需要对公共物品风险开展认知和需求沟通及回应评估,但公共物品脆弱风险实践中却较多地采取管理主体“想当然”的“一言堂”做法,“自娱自乐”出台一些“头痛医头、脚痛医脚”的碎片化风险治理举措。此外,风险治理的参与主体对公共物品风险治理举措的响应参与度和学习性都有待提升,尤其是公众和社会组织协同政府参与公共物品风险治理的氛围并未形成。公众和社会组织是突围公共物品风险治理困局的重要参与者,提升公共物品风险治理绩效需要充分发挥公众和社会组织的积极作用,特别是做好与政府主体的有效协同。

(三) 风险参与主体“分散性”

公共物品脆弱性风险治理实践中,风险参与主体“分散性”的现象仍然在一定范围延续。

一是以政府为主的协同决策系统。韧性治理要求不同的公共或私人部门和机构共同管理,不同的运作规模共同整合,注重系统间的信息共享与交换,创造较短的反馈路径,保证参与主体间的共同运作及快速反应^[2],但公共物品在面对风险的实践中,往往停留在政府独断决策的层面而非参与主体协作模式的共同决策。二是社会组织参与的非正式合作包容治理网络。社会组织具有风险治理独特优势和作用,通过社会组织建立同政府、企业和公众个人合作包容的协同机制,能够大大提升公共物品脆弱性风险治理绩效,但社会组织资源禀赋及能力水平、管理主体的信任以及与管理主体协同机制不健全,这种非正式的合作网络往往被忽略而虚化,进而形同虚设。三是自组织参与机制。公共物品脆弱性风险治理正积极推进发挥社会组织及公众个人在其中的自组织参与作用,通过自组织机制规范、理性参与和协同管理主体开展公共物品脆弱性风险治理行为活动,但自组织参与也反映出更多地强调短期风险处置响应,而对中长期的治理问题缺乏参与主动性。

风险参与主体“分散性”究其缘由主要包括:

一是参与标准不够明确。公共物品脆弱性风险治理要求参与主体以复合方式、综合保障的形式成为互构关系,但在治理实施过程中多元参与主体的职能、权责、流程、关系、评估、监管等标准不够具体,使风险治理难以实施。二是参与机制不健全。参与主体共同治理的背后不只是治理效能的失实,也是治理效果激励制度、问责制度和监管制度匮乏的体现。三是参与平台缺失。公共物品脆弱性风险治理既需要管理主体内部互联互通,也需要不同治理主体间的协同合作,但现实是管理主体相关职能部门仍存在风险信息互联共享、风险联合激励及惩戒机制缺失,多数地方公共物品风险治理实践中并未建立各方主体参与的平台载体,社会及市场主体只凭自己偏好和政府管理主体准入意愿单方面参与即可。

(四)风险管理体系“粗放性”

韧性治理是实现公共物品脆弱性风险治理的创新手段。然而,在治理实践中治理粗放化、非专业化、不规范的问题时有发生。其一,公共物品风险决策管理不规范。在公共物品风险治理实践中,出现了决策理念滞后,决策程序走过场、走捷径,决策责任意识淡薄,决策导向偏颇等现象。2017年中央第一环境保护督察组对天津市开展环境保护督察意见,指出了天津武清区通过政府常务会研究出台了空气质量自动监测站周边大气环境保障方案,在监测站周边区域采取控制交通流量、增加水洗保洁次数等功利性措施,就是决策工作导向“走捷径”的治理偏颇。其二,公共物品项目风险控制不规范。为了保障公共物品项目的风险管控落地,国家从项目内部控制操作、社会稳定性、自然灾害、公私合作购买服务、政府监管、社会监督等方面建立了一系列风险管控的管理制度,然而这些制度的细化性及其统筹性不足,配套制度落实不够到位,项目建设实施内部系统性风险管控较为成熟,而项目外部非系统性风险以及运营维护风险管控问题层出不穷。其三,公共物品风险信息管理不规范。信息是公共物品风险管理的基础,实践上公共物品风险信息管理还很滞后,不仅没有建立分门别类和互联互通的公共物品风险信息库,还沿用传统上传下达的静态信息搜集方式,导致科学收集信息效率低下、随意性强且不能长期动态跟踪,风险预测预警的准确性不高、规律把握不准确、风险应对处置滞后及评估不科学、风险决策与管控能力不够,无法做到精准、高效、专业风险管理。同时,大数据、互联

网及物联网、虚拟仿真、移动通信、微生态创新等现代技术还没有广泛应用在公共物品脆弱性风险管理领域,导致全流程全周期导入风险信息困难,难以推展长期动态、精准、稳定识别、分析、判断风险信息。

造成公共物品脆弱性风险韧性治理“不规范”的原因主要包括:一是风险治理的制度设计不完善。治理的有序运行需要精细而科学的制度来实现,但现有很多公共物品脆弱性风险治理制度设计系统性和灵活性不强,目标和内容过于笼统抽象,系统整体综合评估不足,对实践中可能出现的问题缺乏灵活的处置、响应和调节机制。例如,对大城市严重交通拥堵风险治理的制度目标设置粗化及非科学性设置,交通资源配置方案兼顾不足,实践中的操作就可能遭遇困境,如果发生严重交通拥堵的城市就要立即以控制拥堵为目标,没有发生严重交通拥堵的城市就不需要控制拥堵转而以逐步改善为目标,那么城市交通拥堵算是治堵还是解堵呢?如果治堵管理中为了“一刀切”,实施严格控制而死守原则或不考虑实践差异化条件,好的制度也会遭到非议。

二是风险治理机制建设不健全。在公共物品脆弱性风险韧性治理的实践中,参与主体比较复杂模糊,政府管理主体“大包大揽”的现象屡见不鲜,社会组织、企业、公民等多方主体共同参与互构关系尚未形成,且这些参与主体往往利益取向分割、各行其是,缺乏沟通协调、协同合作,没有建立健全有效的协同合作治理机制。另外,公共物品脆弱性风险治理的监管机制乏力,很多公共物品风险监管更多是供给主体内部控制和政府部门的外部监督,且政府监督上存在灰色及空白地带,而社会外部监督更严重不足。例如,民间教育培训机构新教师伪造学历造假和明星教师包装的急功近利行为风险,反映了民间教育培训服务重注册和审批前置监督,缺失后期运营管理监督,且社会旺盛的教育需求对其监督“得过且过”,实践中的监督规制形如虚设。

三、韧性治理:公共物品脆弱性风险治理实践与创新

在公共物品脆弱性风险治理实践中,韧性治理在价值指向、社会合作、体制机制和技术支持等范畴与破解当前风险困境的政策取向及路径高度契合,印证了韧性治理是推动公共物品脆弱性风险治理政策举措落实的重要路径选择。同时,在公共物品风险治理内外环境动态复杂不断变化的背景下,亟需以一种积极、主动的理念去应对、调适风险,更需要弥补脆弱性风险治理的消极、被动、僵化的缺陷,而韧性治理恰恰能够通过主动应对、积极响应、反思学习和持续调适的新理念、新机制创新公共物品风险治理模态。公共物品脆弱性风险韧性治理的目标就是要主动积极让公共物品规避和抵御各种人为和自然因素的扰动冲击造成的负面影响,保障公共物品良好功能、良性秩序。从公共物品风险治理要素出发,结合公共物品脆弱性风险治理实践中出现的问题,相较于传统的脆弱性风险治理模式,韧性治理实践表现出如下转变:

治理主体从“单一化”转向多元化和广泛参与性。传统的公共物品脆弱性风险治理模式中政府往往作为主要掌舵者,更多地强调自上而下实施“单中心”管理,而建构协同政府和促进多主体资源共享协作不足,基层社会和公众网络参与风险治理能力滞后和低下,尤其是基层社区自组织能力发挥不充分,基层公众和社会组织不能广泛参与到公共物品风险减缓、准备、响应、重建和恢复等治理实践环节中去。基于韧性治理中的公共管理和城市治理理念,从韧性城市建设角度构建政府协同管理思路^[3],需要鼓励共享式公共治理、参与式公共决策,要求公

共或私人的机构和组织多元参与,吸纳基层社会社区居民和社会组织的内在活力,激发各利益主体的广泛参与性;由单一化权力中心向分权化结构转型,重视各个主体联动、协调、合作的网络联结功能作用,通过参与主体间的信息交换创造便捷的反馈路径,实现参与主体间的相扶持、互联互通和共同运作、快速响应。

治理理念从被动处置转向主动响应化和快速恢复性。传统的公共物品脆弱性风险治理注重发现风险因素并进行脆弱性评估,强调风险应对和处置。而面对不断变化的风险环境,需要在公共物品灾害发生后,把制定和实施前瞻性韧性治理规划纳入公共物品脆弱性风险治理的整体过程,实现对技术与资源配置的统驭,提高应对各种外在挑战的韧性能力,并用一种积极主动响应和包容吸纳的理念去抵御冲击与灾害。因此,在公共物品脆弱性风险治理向韧性治理模式转型的实践中,由于囿于各种灾害风险的资料精度和信度,技术和社会系统的脆弱性风险难以预测和估量,且不同地域空间资源环境以及操作可行条件存在差异性,就适应性策略而言,公共物品风险治理需要更精准的信息、更灵活的能力、更积极的响应、更快速的恢复来应对各种风险变数,以弥补脆弱性治理的被动响应处置缺点。

治理动力从固化分立转向多样态自适应和反省学习性。传统公共物品脆弱性风险治理动力局限于系统固化和目标分立,一方面,在复杂和动态的风险压力情境下,公共物品系统难以成为一个学习型系统,反思学习能力匮乏,缺少良好的亡羊补牢的前瞻性规划和伺机而动的动态适应性设计。另一方面,在面对风险灾害时,公共物品系统不能很好地将多个样态和目标有效地整合与协同起来,支撑多样态格局和多目标战略的发展,从而提高公共物品系统应对风险变化的响应能力。因而,韧性治理要求治理动力的多样态自适应和反省学习性,面对不断变化的气候、经济、社会、环境,在提醒参与治理的决策者的同时,把机械、固化回应的基准转化为选择前瞻性和适应性的规划设计理性,建立政府主导的多元参与主体的弹性、权变机制,识别、整合不同参与主体的价值取向,并设立不同目标尺度的评价标准体系。

治理过程从层级压力结构转向综合协作化和感知性。传统的公共物品脆弱性风险治理沿袭科层制度体系,分权化的结构使任务层层分解,形成内部分工、职位分等的层级压力结构体制,具有高效率、严密性、合理性、稳定性、普遍性等特点,但实则也存在形式合理与实质内容非理性的内部矛盾、活动行为僵化和视野思路狭隘等困厄,容易引发官僚主义,且束缚了各参与主体的能动性和积极性。因而,公共物品风险治理作为一个复杂、多变的系统工程,既需要参与主体多元协调,又需要构建多学科、多领域、多主体、多资源的综合协作机制;既要有政策制定与支持,又要有政策执行后的反馈与调适;既要制定统一的实施原则,又需要参与主体的个人风险和利益权衡感知,由此形成多元参与主体间的互动与竞合,实现治理过程从层级压力结构转向综合协作化和感知性。

治理绩效从单一维度转向多尺度和长效性。治理绩效与治理目标往往是相互贯通的,治理目标主要围绕公共物品的有效保护、合理配置和高效利用,其评估的基本价值取向为政府绩效、服务质量和公众需求等绩效指标^[4]。在传统的公共物品脆弱性风险治理实践中,治理对象的模糊性与差异性、治理情境的多变性与复杂性、治理过程的随机性与冗杂性、参与主体的多元化与不确定性,要求风险治理绩效应从单一维度转向多尺度、多维度、多层面的评价,引入

韧性评价指标对风险绩效进行监督与评估^[5],建构风险韧性治理绩效价值评估参考,基于自然灾害、经济、组织、社区和基础设施等韧性框架,综合公共物品风险治理领域韧性价值取向、责任机制和突发事件应急管理措施等,以实现风险治理绩效的长效性。

治理能力从强调处置转向全程管控和战略动态性。传统的公共物品脆弱性风险治理是低水平的(而不是缺乏)灾害风险韧性和有限的恢复能力,不能立足风险管控全过程全域化,将人类的能动性与世界大系统联系起来去理解风险脆弱性和韧性,不能用更加战略性而非规范性角度考虑风险治理可持续性,进而迫使公共物品的任何风险因素随机突变时陷入被动承受或盲目治理的困境。因此,韧性治理则要求治理能力向全程管控和战略动态性转变,在整个公共物品治理过程中融入智能化、信息化、网络化和平台技术,将风险治理实践与韧性治理的目标设计、规划建设、政策机制、绩效评估相结合,构建全过程韧性风险防御新系统,力图实现公共物品韧性治理的风险全程研判、战略顶层设计,并随机做出应对自调适策略,凸显治理能力的长效性。

四、韧性治理:公共物品脆弱性风险治理实践困境纾解路径选择

面对公共物品脆弱性风险治理的实践困境与难题,需要具体的风险治理工作更加条分缕析,从理论渊源到行动措施、从政策支持到实施执行、从资源配置到高效利用、从过程监控到绩效评估,都需要真正从传统的公共物品脆弱性风险治理向韧性治理转型。通过树立韧性治理的理念、建构韧性治理的甄别机制、基于韧性的脆弱性致因分析、利用智慧技术手段及韧性的运行机制、推进韧性治理的考评制度设计,以纾解公共物品脆弱性风险治理的实践困境。

(一)将韧性治理理念融贯于公共物品脆弱性风险治理全过程

理念是治理实施的行动指南。公共物品脆弱性风险治理的最终目标是使公共物品具有韧性,遵循韧性治理的理念,并将韧性治理理念融贯于公共物品脆弱性风险治理的全过程。

第一,强化综合协同治理理念。公共物品脆弱性风险治理是解决公共物品抵御突发事件与不确定因素能力的方法与策略,要求在治理的实践过程中强化综合协同治理理念。强化综合协同治理理念一方面要把以人为本、风险共享共建共治作为风险治理的出发点;另一方面要自觉抵制向度单一、主体单一、能力单一的现象,切忌参与治理主体一方独大。因此,在公共物品脆弱性风险治理向韧性治理转型的过程中,需要更加注重完善治理系统的沟通、协调、控制能力,在治理实践中更加注重点面结合、协同有力的综合协同治理平台,并确保韧性治理“以人为本”绩效评估真实有效。

第二,培育韧性治理底蕴文化。培育公共物品韧性治理底蕴文化是在承认环境不确定性和自身能力有限性以及尊重社会生态系统基本规律的基础上,能够指导现代城市公共物品可持续发展治理文化新概念。这需要从两方面切入:其一,韧性治理底蕴文化的建构、演进与发展离不开落地式的治理实践。多元参与治理主体要以韧性治理理念为向导,通过参与风险治理的实践与日常环境渲染形成韧性治理的思维和习惯。其二,韧性治理文化氛围培育和思维养成需要广泛宣传与政策引导。既要搭建宣传教育平台并营造韧性治理的文化氛围,也要制度政策的保障与引导,进而在实践中实现韧性治理的底蕴文化和价值理念认同。

第三,树立韧性治理绩效发展观。如何对韧性治理融入公共物品脆弱性风险治理的效果

进行评价?是重风险治理还是风险防御,是关注当前治理还是前瞻性规划,是看物质技术还是社会、生态等因素来评价?什么样的韧性治理绩效发展观就会产生与之相对应的治理效果。据此,要形成对公共物品韧性治理效果多尺度、相对应的评价体系,转变公共物品脆弱性风险治理的工作方式与运作机制,以公共物品系统抵御不平衡所具有的主动、维护、学习、应对与调适能力塑造和提升为最终价值诉求。因而,唯有树立韧性治理绩效发展观,才能更好地实现公共物品风险治理发展的目标,才能改善公共物品遭受风险冲击的实践窘境,才能提高韧性治理应用于公共物品脆弱性风险治理实践的现实成效。

(二)建构韧性治理甄别机制辨识公共物品脆弱性风险对象

公共物品脆弱性风险对象的精准辨识是韧性治理甄别机制的重心所在,是风险治理最重要的环节。为此,需要构建韧性治理甄别机制,将风险对象准确的识别和筛选。

第一,转变风险辨识思路,让社会多元主体参与识别和筛选。风险治理不能是政府主体的单一参与,要以包容竞进的原则鼓励企业、社会组织和公众共同参与,实现对风险的联合识别和筛选。同时,还要多管齐下、互联互通、点面结合,搭建风险识别的系统数据平台,增强多元主体的参与性,拓宽社会多元主体参与风险识别和筛选的渠道。

第二,完善识别机制和程序,提高风险对象辨识靶向。做到对风险治理对象的准确识别,需要完善识别机制和程序设计。机制上需要建立追责与激励机制,要追究在风险对象的识别上弄虚作假、敷衍了事或奉行“大约、大概”作风的治理主体责任,且通过正向激励机制,鼓励各主体通过互通联动开展识别。程序上需要对风险对象开展科学细致的调查和相关数据搜集整理,以及对韧性治理风险对象评价标准要做客观理解,初步确定风险对象范围,然后组织相应各方主体参与的评审会或第三方评估机构,发挥多元治理主体民主参与评议与决策的作用,确定风险对象。最后考虑到不同地域、不同类型公共物品风险状况的相对性,还要尽量在一定区域或一类公共物品范围内统筹使用韧性风险评估指标。

第三,细化多元评价标准,增进风险评测的精准及可操作性。风险评价的标准具有多样性,公共物品的规划建设、外界环境的变化、生命系统与服务系统的威胁等均是导致公共物品风险的重要因素,公共物品的脆弱性也是风险治理的重要参考标准。因此,从韧性指标量化的角度提出公共物品经济、社区、组织和灾害韧性评估指标,把韧性评估和量化决策分析与脆弱性风险对象识别结合起来,对风险尽可能做多尺度分析,细化多元评价标准,让政府针对风险对象治理精准对标,让民众参与风险内容有的放矢,增强公共物品风险治理工作的精细、精准度。

(三)基于韧性的脆弱性致因分析以增强公共物品脆弱性风险治理针对性

韧性治理旨在透过韧性理念解决公共物品脆弱性风险治理的实践困厄,看似良好的新理念新模式设计在实践中却难以与具体实践举措有效结合,根本原因是风险治理举措难以对症。有研究表明,近年来公共设施及公共服务安全事故频发,其中衍生的风险危害不断抵消所取得的实践成果,风险治理必须建立针对性的新视角^[6]。可见,增强公共物品脆弱性风险治理的针对性,关键取决于公共物品脆弱性治理实际,对脆弱性原因进行韧性分析。

一是脆弱性致因分析要协同合力且细致入微。公共物品脆弱性所发生的区域不尽相同,导致脆弱性风险的原因往往复杂多样,准确定位脆弱性风险的成因不仅是多元参与主体的目

标取向,也是考量参与主体治理能力的标准,更是多元主体间协同合力的最终绩效体现。为此,既要充分吸纳各利益相关者和民众的合理化建议,又要凭借社会组织及其他参与主体的专业分析能力,协同合力探求导致公共物品脆弱性风险的原因。

二是脆弱性致因分析要形成与韧性治理的耦合效应。韧性治理措施的制定需要基于差异化的脆弱性致因分析,由于导致脆弱性的原因多样性,那么韧性治理措施也要由多元参与主体合力制定。需要政府、企业、社会组织和公众个人的共同努力,多管齐下,制定一套完整的韧性治理措施“组合拳”,充分发挥韧性治理措施的优势互补和互通联动优势,形成脆弱性致因分析与韧性治理的耦合效应。

三是脆弱性致因分析要精准对标风险关键点位。以 Ewald 为代表的学者倡导风险“治理性”理论,将风险视为可规避、可计算、可预知的^[7],但由于区域风险识别分析标准化无法统一、抗逆力不同,工具性的移植治理措施不能达到预期效果,这种做法在实践中却屡遭壁垒。因此,公共物品脆弱风险韧性治理要求从“精准”、“精细”两个方面,定点位、定细节,精准对标风险关键点位,从查隐患、定对策的过程中细化,采取有的放矢的做法,对照事故案例暴露的风险点提出控制措施,组织人员收集安全风险警示素材并丰富问题库,分解主体分工职责并结合治理实际提出对策措施,不能在脆弱性致因分析不明确的情况下随意实施治理。

(四)利用智慧技术手段及韧性运行机制以保障公共物品脆弱性风险治理的规范性

利用智慧技术手段及韧性运行机制是实现公共物品脆弱性风险治理规范性的重要保障。公共物品脆弱性风险治理实践中的不规范现象已经成为制约治理成效的突出问题,亟需利用智慧技术手段以及构建韧性运行机制,实现公共物品脆弱性风险治理的规范化。

其一,智能化、云平台、大数据技术应用及信息的准确和动态管理。要利用智能化、云平台、大数据技术构建风险治理的信息化网络平台,将公共物品脆弱性风险监测、风险评估、风险治理对象资料与动态、多元参与主体间信息互动、资源整合等录入网络平台系统,并随时进行变更与调整,以确保风险治理信息的准确性、可靠性、有效性与适时性。

其二,管理过程的信息交换域透明运行机制。在政策机制不确定的环境下,公开透明且沟通充分前提下的风险决策更加适用,风险治理才更有效^[8]。因此以公开透明的原则贯穿风险治理对象识别全过程,建立管理过程的信息沟通制度和公共物品脆弱性风险治理的信息公示平台,发挥其在风险防御、灾害应对、信息互动等环节的作用。同时,吸纳多元利益主体制度化参与管理,构建政府主导的民主化网络治理模式,监督引导管理过程的每一个环节,保证信息交换域透明的运行机制。

其三,合作包容和权责明晰的管理机制。为改变原来公共物品脆弱性风险治理的政府一家独大以及政府系统行政体系权责不明的现象,需要重点从合作包容和权责明晰两个方面,建立合作包容、分工明确的多主体社会协同机制,明确规定行政体系规划、住建、市政、应急、卫生、交通、教育、民政等部门实行韧性治理目标、任务、资金和权责匹配制度,并厘清各政府部门的权责边界,建立责任下沉、监管有序、权责明晰的管理机制,按照自身韧性治理事权推进工作。

其四,资源共享整合机制。韧性治理要摒弃公共物品脆弱性风险治理的政府主导包揽式治理方式,必须建立社会资源集聚、各组织共同参与的运行整合机制,不仅需要横向整合规划、

住建、民政、交通、市政和应急等部门政府资源,还需要吸纳社会力量资源加入,此外应通过“赋权予能”在面对灾害情境下的公共物品脆弱性风险时引导和培育民众的自我应对调适能力,提高民众个人的自我风险抵御能力。

(五)推进韧性治理考评制度以提高公共物品脆弱性风险治理实效性

韧性治理考评是确保公共物品脆弱性风险治理效果的关键环节,在公共物品脆弱性风险治理实践中的考评制度有些止步于形式,因此需要推进韧性治理考评制度设计,保证考核落实有效。

第一,精细设计公共物品韧性治理考评指标。联合国减灾署提出脆弱性分析、评价与灾害减缓是实现韧性最终目标的策略,同时国外学者构建了诸多韧性评价指标模型、方法,认为韧性评价框架包括系统要素识别、脆弱性分析、韧性目标设定、决策者认知和韧性能力等五方面内容^[9]。但这些还是粗略的规定,仍然需要进一步精细设计,做到考评指标要具体且全面,既要考虑公共物品的整体韧性提升状况,也要构思内外生风险因素的综合影响;既要考虑公共物品韧性治理的现状,也要思辨公共物品保持脆弱性的原因,还要结合公共物品脆弱性风险治理向韧性治理转型的驱动因素,同时考评指标要灵活机动,因时因地施宜,便于操控。

第二,多元主体参与公共物品韧性治理考评。韧性治理的效果考评不能是政府单一的独揽型考评制度,需要吸纳社会力量和个人等多元主体共同参与,建立多元主体参与的考评和监管机制,强化责任统筹^[10]。非政府组织的介入,使韧性治理效果的考评更加透明公正,更加具有可信度。同时,在公共物品风险韧性治理考评中,专家技术人员与组织机构权力的同构既能够强调组织机构在其中角色扮演的重要作用,又促使个人成为韧性治理考评的理性调控者和计算者。

第三,采用多样化方法开展公共物品韧性治理评估。从公共物品韧性治理评估方法来看,定性分析与定量计算相结合、单因素与多因素评价整合等需要兼顾应用。同时,当前亟需大力开发韧性治理评估的技术工具,制定相应的计划与框架,促进韧性治理评估逐步发展为一整套内容健全、可信度高的评估体系。另外,多样化的方法在公共物品韧性治理评估时面临工具适用与价值重建等多方面的问题,还需要进一步的创新探索。

第四,精心设计推展公共物品韧性治理配套制度建设。考评结果若想发挥其作用,需要精心设计推展公共物品韧性治理配套制度。例如,奖惩与追责制度机制,监控并优化了治理流程的每个环节,从广义上看,也是政府在推进公共物品风险韧性治理理念、角色和责任的体现,从根本上杜绝了公共物品“伪脆弱风险”的现象。又如,韧性治理对象精准筛选、具体实施举措的契合等,都是检测多元参与主体是否有效参与治理的考评指标,要通过基层集体协商、需求利益表达制度的完善来保障任务内容设计符合目标考评标准,进而保证参与渠道畅通和多元主体的话语权。

参考文献:

[1]何继新,付杰.公共产品伤害事件治理与公众消费联动逻辑、引致动因及其多维路径构建研究[J].经济与管理评论,2016,(02):5-12.

[2]李齐云,朱洁,孔德馨,李征宇.我国省际基本公共服务均等化程度评价研究[J].经济与管理评论.

2015,(04):68-78.

[3]祝迪飞,方东平等.2008 奥运场馆建设风险管理工具——风险表的建立[J].土木工程学报,2006,(12):119-123.

[4]陈玉梅,李康晨.国外公共管理视角下韧性城市研究进展与实践探析[J].中国行政管理,2017,(01):137-143.

[5]郑艳,王文军,潘家华.低碳韧性城市:理念、途径与政策选择[J].城市发展研究,2013,(03):10-14.

[6]彭国甫.对政府绩效评估几个基本问题的反思[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2004,(05):6-11.

[7]Keith Shaw, Louise Maythorne. Managing for Local Resilience: Towards A Strategic Approach[J].Public Policy and Administration,2011,(01):43-65.

[8]朱正威,刘泽照,张小明.国际风险治理:理论、模态与趋势[J].中国行政管理,2014,(04):95-101.

[9]Deborah Lupton. Risk and Social Cultural Theory: New Directions and Perspectives[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

[10]U.S. Department of Health and Human Service, Food and Drug Administration. Managing the Risks from Medical Product Use: Creating A Risk Management Framework[M]. Task Force on Risk Management,1999.

[11]Francis R,Bekera B. A metric and frameworks for resilience analysis of engineered and infrastructure systems[J].Reliability Engineering&System Safety,2014,(121):90-103.

[12]何继新,韩艳秋.城市公共物品安全治理:问题生成、目标取向和行动原则[J].学习与实践,2017,(05):78-86.

(责任编辑:周杰)

Toughness Management: From Public Goods Vulnerability Risk Mediation to Governance Model Innovation

HE Jixin, JING Xiaoying

(School of Economics and Management, Tianjin Chengjian University, Tianjin 300384, China)

Abstract: Toughness management is the important trend of urban safety risk management model's innovation, which has intrinsic compatibility with the risk management of public goods vulnerability. During the transition period of vulnerability risk governance in public goods, the traditional governance model encountered difficulties in practice. However, toughness management in practice shows changes in governance subject, ideas, power, process, performance and capability, etc. In terms of the relief path, it is necessary to integrate the concept of toughness management into the whole process of public goods vulnerability risk management, construct the mechanism of governance discrimination, implement vulnerability causes analysis based on the toughness, apply the smart technology and toughness operation mechanism and promot the design of toughness management evaluation system. Which not only effectively alleviates the plight of public goods vulnerability risk management in practice, but also promotes the transformation of public goods risk management from vulnerability to toughness.

Key Words: Toughness management; Public goods; Vulnerability risk