

新常态下的城市社区建设

【编者按】社区是市民生活的家园和超大城市治理的底盘。面对突如其来的疫情，社区作为上海这座超大城市展开疫情防控的基本单元，成为整个社会的关切所在。一方面，形态多样的社区均必须在短时间内筑起因地制宜的抗疫模式；另一方面，应急状态下的社区组织衍生出许多令人瞩目的新功能和特色。这些前所未有的社区生活经验，使得“社区”这个概念在中国城市发展中的定位，也随着抗疫的展开而得到了新的审视与思考。为此，本刊特邀多位全程经历上海社区抗疫的专家学者，从不同视角分享对新常态下城市社区建设问题的探索，针对疫情防控给社区建设带来的新问题、新挑战，激发社区活力，夯实社区治理，在“人民城市人民建”的理念指导下，让社区建设为疫情防控和经济社会发展提供坚强有力的支撑。（金方廷）

超大城市应急管理中的社区参与

薛泽林 宋 雪*

社区是城市治理的基本单元，也是城市应急管理的前沿阵地。发挥社区在应急管理中的积极作用，对于完善超大城市应急管理体系至关重要。两年多来，社区虽然在新冠疫情防控中发挥了关键作用，但也暴露出了能力不足和参与不够的短板，且能力不足的短板又同社区参与不够、无法有效组织“人力、物力、智力”相关。正视超大城市应急管理中的社区参与短板，既不以“上帝”视角对现状

进行无差别的批判，也不以“鸵鸟”姿态选择性地无视问题，而是基于人的行为动机，客观分析超大城市应急管理中的社区参与，这有助于我们更加理性地思考现状并改进制度安排。

一、作为应急管理基本单元的社区

在西方社会，社区作为一个研究术语和政策术

* 薛泽林，男，1989年生。上海社会科学院政治与公共管理研究所副研究员、上海社会科学院创新工程团队“数字化转型与超大城市治理创新”首席专家。主要研究方向为城市精细化治理。宋雪，女，1991年生。浙江工商大学公共管理学院讲师。主要研究方向为公共政策分析。本文系国家社科基金青年项目“数字化转型背景下特大城市精细化管理长效机制研究”（项目号：21CZZ022）的阶段性研究成果。

语而存在。社区的概念悠久且多变，作为应对城市扩张和人际关系疏远的方式，社区被认为是个体形成归宿感和至少得到部分身份认同的途径。^①但是，模糊和难以定义一直是社区概念的一大特性，这也导致了社区概念虽然早在1887年的《社区与社会》中就被滕尼斯提及，但一直到20世纪80年代才再度受到关注。此时，社区概念的广泛应用既是描述城市生活和行为的工具，也是证明政治目标合理性的工具。随着城市人口的增加，人与人的关系疏远，理性推理构成了城市的突出特征。在这样一个陌生的社会里，个体在处理社会关系时不可避免地进行客观判断，无数人面对无数的变化开始变得麻木不仁，金钱利益一方面为众多人际关系搭建了框架，同时也意味着人与人的关系是建立在算计和潜在冲突的基础之上。^②这种城市冷漠带来的是城市生活的混乱无序、失去个性、相互疏离并充满竞争。^③但即便如此，社区作为一种观察城市的单元，可以为在城市中建立联谊关系提供环境，并为共同价值的支持和区域性保护提供依托。而其运作的基石则是社会的活动和认同感的表达。与此同时，作为一种政策术语，城市的超大规模和个体分散也导致政策的执行面临客体缺失的问题，尤其是对于西方选举制度而言，对于个人主义的过分强调不但加大了获取选票的难度，同时也可能导致政策的执行更加碎片化乃至无法实施。而社区作为一种模糊的概念，其对于“我们”的强调不仅可以在一

定程度上拉近候选人与民众的距离，同时也有助于在此过程中实现对于民众分散利益的整合。在西方政客眼里，社区与其说是一个实体，不如说是一种“法团主义”式的政策工具，它主要用来证明政策的合理性，因为它不仅传达了理解和本土化的内涵，还增强了国家和民间社团的新关系，特别是合作和共担责任的关系。

社区是应急管理的基本单元，已经是全球各国的基本共识。应急管理的核心任务是维护以“人”为核心的自然秩序，面对灾害风险多发的现代社会，作为人类聚居区的社区从20世纪80年代开始就引发了学界越来越多的关注，并先后发展出了“安全社区”“减灾社区”“可持续社区”“有准备社区”等新理念。就理论而言，将超大城市应急管理的主要关注点放在社区，是利用社区贴近基层民众、贴近现实生活、贴近危机现场的区位优势，发挥社区在危机管理中的基础性作用，以此实现有效预防、及时应对、迅速遏止、减少损失的目标。^④总结来说，应急管理中社区的作用包括4个方面：（1）在应急管理事故发生之前，社区作为政府应急管理预防体系的有机组成部分，承担着信息收集反馈、微小事故处置的职能；（2）在应急管理事故发生初期，社区作为距离社会公众最近的应急管理第一现场，承担着第一时间响应和处置的使命，即通过迅速采取有效措施，来降低灾害和突发事件造成的损失；（3）在应急管理事故发生中期，社

^①帕迪森：《城市研究手册》，郭爱军等译，上海：格致出版社，2009年，第248页。

^②Simmel, *The Metropolis and Mental Life, The Sociology of George Simmel*, New York: The Free Press, 1950, pp.409-432.

^③如在恩格斯和斯蒂芬斯的笔下，城市是对人的压迫，是贪污腐败和尔虞我诈的地方。卓别林的电影也直接或间接地批判了城市生活。

^④谢一帆、古雯：《论公共危机管理中的社区参与》，《华东经济管理》2006年第11期。

区作为应急响应的主要阵地，承担着组织来自政府、市场、社会和社区的各种资源，建立协同型应急管理体系的职能，以此实现应急管理处置的协同型模式；（4）在应急管理事故发生后期，社区作为社会公众聚集地，承担着事后修复的功能，协助相关专业机构做好硬件恢复和心理修复工作，尽快恢复社区韧性。

公众的积极参与是应急管理中社区功能发挥的基本逻辑假设。在西方语境下，社会作为政府和市场之外的补充和力量制约，发挥了关键作用。如托克维尔较早就提出了以社会制约权力的思路。^①卡尔·波兰尼则用“双重运动”来描述资本主义社会实现平衡的两条线索。在波兰尼看来，19世纪中叶以来的所谓“完备市场”并非是自发形成的，而是政府通过一系列法律、法规和制度构建出来的。在资本主义商品化在全球扩张的运动中，市场作用的充分发挥往往会导致社会不公平等问题的出现，这就导致了另一重运动——为了维护社会整体利益而反对资本主义商品化的社会运动的出现。这种运动是为了抵制市场的过度侵蚀，保护自己、保护社会。因此，以公众参与为基础的社会成长是包括应急管理在内的西方政治制度运作的重要特征。在我国，更多的学者从国家治理体系建构的宏观视角认为社会一方面能纠正市场机制的偏差，另一方面能弥补政府治理体系变革中的能力短板。在这样的背景下，社区参与有助于基层组织的再造、人民主体

地位的体现以及治理体系的可持续发展。

社区参与不足或处置不当会直接制约城市应急管理体系运作的成效。对于超大城市而言，城市生活的精彩来源于多样性，而巨量的多样性则为有效管理带来实际困难。即便在日常运作中，高度聚居的海量人口与多样流动性相互叠加并彼此催化，也极易引发大量的不确定性与风险性；而在应急管理状态下，对自然灾害和突发事件的处置不当还极易激活并放大超大城市的潜在风险，并由此导致更为严重的问题。如在上海的疫情防控中，长时期的“全域静态管理”使得人们的生活面临严峻挑战。一方面，城市面临内部交通断绝、物流断流、求助断援、生计断源等事件的冲击，^②作为人的主要聚居地，社区的物资供应成为重大短板，并诱发了其他风险。虽然中后期上海通过确定“保供单位”的方式开放了一批商超和物流，但与巨大的需求相比仍然杯水车薪。按照官方统计，上海常住人口中有家庭户964.46万户，^③在封控的状态下，如果按每个家庭每天收到一份物资，每个快递员日均派件量200件来算，上海需要快递员48223人；但4月21日上海新冠肺炎疫情防控新闻发布会上的数据显示，上海全行业有保供、寄递等一线在岗人员近1万人。^④保供人员的严重不足使得社区团购成为维持城市居民生活的基本模式，并诱发了其他问题。另一方面，“全域静态管理”也使得之前维护城市运转的各类专业人才全部被困家中，整个城市运作

^①托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，北京：商务印书馆，1989年，第213—218页。

^②唐亚林：《如何破解超大城市应急治理“最后一百米”之困》，《中国党政干部论坛》2022年第5期。

^③《上海举行第七次全国人口普查主要数据新闻发布会》，国务院新闻办公室，2021年5月18日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/shanghai/Document/1705205/1705205.htm>。

^④《上海目前有近1万名快递人员在岗，严格执行“2+2”检测模式》，上观新闻，2022年4月21日，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/475565.html>。

的重担全部压在了警察、医护人员和部分公务员身上，全市众多的居民社区只能依靠居委会、业委会、物业公司和志愿者进行自我管理和服务，但在缺少外部防护物资和生活物资的情形下，社区的应急管理行动举步维艰。对于应急管理中社区功能发挥的期许同社区功能运作不畅的矛盾，对于应急管理中社区志愿者参与的赞许和质疑的争论，几乎贯穿了疫情防控的全过程。

二、探寻社区公众参与的可行路径

在我国应急管理的制度安排中，村居社区单元构成了应急管理体系的最底层。如《中华人民共和国突发事件应对法》《国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见》《上海市应急管理“十四五”规划》等法规文件都强调了村居作为社区，是城市应急管理的最底层行动单元，同时也强调了社区参与的重要性。但在现实实践中，基层社区的公众参与却面临着双重困境。一方面，虽然社区居委会属于“基层群众性自治组织”，但在我国基层治理场域中，社区承担着不少行政事务，在一定程度上扮演着国家政权在城市基层治理中的“代理人”角色；^①且与这种关系相伴而生的是政府行政机构延伸及条线下沉，使得社区居委会在体制性的力量下发生功能性改变。^②另一方面，过多地承担行政职能，不仅弱化了村居社区服务居民的意识，也在一定程度上降低了社区激发居民参与社区治理的工作意愿，久而久之，村居社区更擅长作为政府

的“手脚”执行任务，而不擅长甚至“害怕”直接面对群众、组织群众。机制约束导致的居民与社区的制度性疏远是当下我国城市的社区参与所面临的主要问题。在疫情防控中，村居社区的定位不清也极大地制约了社区参与的效能。在“自下而上的信息报送”和“自上而下的行政指令”中，市区两级通过街镇和村居报送的信息汇总，可以对疫情有更加全面的了解，但村居社区却没有权限获取相关信息，社区干部面对来自群众的困惑“一问三不知”，拉开了社区同居民的距离，削弱了社区的权威性。再加上社区缺少物资和专业人员支持，各种综合因素导致应急管理中的社区参与同理想状态相差甚远。

对于应急管理中社区公众参与的呼吁，目前还缺少有力的落地抓手。在已有的研究中，学界和政府固然都意识到了应急管理中社区参与的重要性，呼吁社区参与的文献更是汗牛充栋，但长期的呼吁并不意味着问题的解决，2003年很多反思SARS教训的总结拿到现在仍然适用。如董瑞华对SARS防控的研究就发现，“社区对危机管理的认识和对灾害性危机的防范意识不足；社区危机管理体制与机制不够完善；社区的协调和决定权力比较小；四级网络建设有待加强；社区负责公共安全的专/兼职工作人员缺乏”是社区防控面临的短板。^③史卫东基于SARS事件对应急管理的社区参与提出了包括“如何理顺社区参与渠道以强化社区建设，社区居民参与如何由‘要我参与’转变为‘我要参与’，外来人口参与如何建立常态化机制”等几

^①王汉生、吴莹：《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家》，《社会学研究》2011年第1期。

^②赵吉：《条线下沉与权责失衡：社区治理内卷化的一种解释》，《城市问题》2020年第5期。

^③董瑞华：《论社区在灾害危机应急管理中的基础作用》，《理论前沿》2004年第10期。

点思考。^①但是，SARS的爆发虽然推动了国家应急管理体系的改进和完善，却并未对应急管理中的社区参与产生重大推进。近20年来，社区应急管理中“小灾不用防，大灾防也没有用”的认识仍然泛滥；对社区应急管理工作缺乏应有关注、支持和参与的问题也由于种种原因而仍未解决。在“老路”走不通的情况下，一些学者开始从技术角度寻找社区参与的“捷径”，希望将近年来在西方社会兴起的除了选举之外的“新式参与”同数字化技术相结合，以期找到社区参与的“弯道”。但遗憾的是，技术认知萌发时的“进场规制”、技术发挥效能时的“功能规制”以及技术运转过程中的“运行规制”，多重困境使得技术“悬浮”于治理之上。^②

以人为中心的应急管理社区参与路径探索仍然需要围绕人的需求展开。有研究认为，“理性”自启蒙运动以来，长期成为西方社会现代化进程的动力，为摆脱宗教等封建势力的束缚、迎来经济社会的巨大发展作出重要贡献；但这一过程也带来了“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以及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，引发一系列非理性且难以预测的后果。^③这种变化同时也带来了理性选择和集体行动的困境。尤其是在应急管理中，突发性事件往往导致城市秩序、价值的

短暂性缺乏以及未来的不确定性，但即便如此，个体和组织依然是理性的行动者。对一个组织来说，突发性公共危机为其利益维护、利益表达、利益扩散提供了难得的“窗口”，组织如果能抓住这个“窗口”，就能够在参与中更好地实现自我利益；对于社会个体成员来说，参与应急管理的过程也是维护自身合法权利、获得声望、增加物质收益以弥补财产损失的机会。这也意味着，任何一个公共危机都会对社会利益分配结构作出调整和安排，组织和个体成员如果能够积极行动、将自我利益诉求表达和应急处置结合起来，那就会获得主动参与的内在动力结构。^④这种内在动力的调整主要建立在3条基本原则之上：（1）应急管理中的社区参与必须实现集体利益和共同利益，且这种利益安排可以让所有的利益相关方共享；（2）应急管理中的社区参与需要利益表达，让不同的行为主体都有表达利益诉求的平等机会；（3）应急管理中的社区参与需要协调相互冲突的不同主体间的利益，如通过对因应急管理需要而暂受损失的利益相关方予以补偿等。

三、重申应急管理社区参与底层逻辑

超大城市应急管理的社区参与路径建构需要完善基于“需求—机制—能力—激励”的行动框架。基于对应急管理社区参与重要性、现状和困境的分析，超大城市应急管理社区参与制度设计的关键是

^①史卫东：《SARS阴影下的社区参与透视》，《上海城市管理职业技术学院学报》2003年第3期。

^②王磊：《情境、认知与策略：技术嵌入组织的逻辑》，《求实》2021年第3期。

^③乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，南京：译林出版社，2004年，第28—31页。

^④贾学琼、高恩新：《应急管理多元参与的动力与协调机制》，《中国行政管理》2011年第1期。

将关注点从宏观的制度层面重新带回到微观的个体层面，只有关注人的需求和利益才能更好地把握人的行为动机，从而更好地建立可行的制度。这种行动框架具体体现为：（1）明晰应急管理中的社区参与需求。这里的社区参与既包含村居作为一个组织参与到城市整体的应急网络之中，也包含个体作为行动者参与到社区的应急管理之中。对于村居而言，参与的需求在于应急管理的事后问责制度约束，确保自己无责任；对于个体而言，参与的需求在于通过自己的行动尽快走出危机状态，在减少个人损失的同时获得精神满足或其他方面的资源补偿，而这种精神满足和资源补偿也是缓解集体行动困境和“搭便车”行为的有效方式。（2）理顺应急管理中的社区参与机制。市场经济的发展使得“金钱关系”和“分工关系”成为城市运作的底层逻辑，而突发事件往往导致已有的关系减弱或者失效，应急管理需要建立的是一种“休戚与共”的共存关系，并通过打造集中而又开放的参与机制，最大程度地建立应急管理的社区利益共同体，这里的“集中”体现为指挥系统的集权高效，“开放”则体现为任何主体都可以参与。（3）提升应急管理中的社区参与能力。由想法到行动离不开资源和支持，应急管理中的社区参与能力提升包括两个层面，一方面是各个参与主体自身专业能力的提升，比如应急管理的专业知识、工作技巧、沟通能力等；另一方面是各个参与主体调度和应用各种应急资源的能力，比如如何将社区外部资源引入社区，如何将社区资源进行有效配置等。（4）强化应急管理中社区参与的激励。这种激励既包括负向的问责激励，又包括正向的补偿激励。对于村居干部、业委会、物业公司等组织化主体，激励主要以

事后的问责激励为主，表彰提拔激励为辅；对于志愿者和积极分子等个体而言，激励主要以参与中和参与后的精神激励和资源补偿激励为主，事故问责激励为辅。基于“需求—机制—能力—激励”的行动框架有助于构建起应急管理社区参与的完整闭环。

社区参与机制建设应将重点放在微观激励机制建设上。完善应急管理的社区参与机制需要将其置于社区治理创新的总体框架之下，充分认识到社区治理不是“阳春白雪”的“诗篇展示”，也不仅是唱唱跳跳的群众娱乐，而是实实在在的内生动力激发。这里，强化应急管理的社区参与要明确社区治理的两种状态，即应急管理状态和社区治理常态。在应急管理状态下，社区的应急管理需要把握两重属性，一是事务属性，即围绕有效控制危机而开展的各项工作；二是社会属性，即围绕人的需求和回应人的需求而开展的工作。对于事务性工作而言，其更多地需要依靠政府的“公权力”去运作并实现，有效的方法是在法律法规和政策的框架下实现权力和资源的集中，并将社区的工作需要融入城市整体的应急管理体系。通过组织的整合作用发挥，突破已有治理体系的条块分割困境，将能用的资源、需要的资源全部整合在一起，由权力集中的统一指挥中心调度使用，以此实现应急事务管理统一、高效、有序。对于社会性工作而言，其更多地需要志愿者和社会公众的参与，即通过打造开放式的参与系统，以社区治理的“党支部—居委会—业委会—物业公司”为骨架，以社区党员、社区骨干和志愿者为社区工作的有力补充，在“需求—机制—能力—激励”的总体制度设计下，完善应急管理的参与机制，一方面补充政府已有的应急管理资

源和能力的不足，另一方面也有助于挖掘社区的友善之光，从而实现价值凝聚。

应急管理毕竟是非常态的情况，城市和社区的运作更多还是处于常态化的状态。思想上的松懈再加上已有制度机制的制约，导致应急管理的教训往往一再重演，以至于我们从应急管理研究中获得的一教训就是我们不能从应急管理中汲取教训。出现以上问题的原因在于，我们在应急管理中面临的问题迫使我们去反思、总结出系统化的理论图景和改革方案，但是，如果我们经常用非常态化标准来设计常态化的运作机制，则常常面临期望过高、对人的理性认识不充分等“理论自负”，这也是“运动式治理”为何只能短期有效而不能长期见效的原因。因此，我们努力的关键不是将应急管理状态下的社区参与变为常态，而是要建立起能够由常态迅速转向非常态的简约高效的运作体系。其中有3点工作值得关注：（1）进一步完善社区融入城市应急管理的制度体系，并以“市—区—街镇—社区”体系为抓手，思考社区参与应急管理的人员如何保障、信息如何保障、资源如何保障等问题。（2）

进一步完善社区治理的骨干体系，在社区治理的实践中挖掘并维持一批有热情、有能力、有情怀的社区骨干，并同骨干一起开展定期的常态化工作，强化村居社区与居民之间的互动磨合，确保社区应急管理初期就有抓手，避免应急管理的“临时抱佛脚”。（3）进一步转变社区工作思路，变“为人民服务”为“与人民一起”，既要鼓励骨干的参与，也不拒绝居民的“搭便车”行为，因为只要不是“开倒车”，“搭便车”也是一种态度和新的参与形式。我们不能一厢情愿地期望所有人都能是“雷锋”，也不宜对其他人进行赞扬式的道德绑架，关键是要设计相关的制度机制，保障“雷锋们”的权益，让社会涌现出更多的“雷锋”。

本文提出了关于超大城市应急管理中的社区参与的一些思路，而关于社区如何建立起“平战结合”的治理新机制，如村居书记的作用如何发挥，治理资源如何调配，激励机制如何落实等，这些都需要更加细致的研究。

责任编辑：孙页