

结构互嵌与耦合机制:特大城市便民服务类“新基建”及其应急治理效能探究

王伯承

摘要:在深入贯彻落实总体国家安全观的背景下,特大城市防范化解重大风险的重要性和紧迫性变得越来越突出。鉴于城市基础设施建设与应急管理的密切关联性,基于S市的实证调查,研究发现便民服务类“新基建”从经济领域向社会领域的延伸,充分发挥了数据赋能、趋势研判、应急处置等作用,有利于解决当前应急治理塌陷的问题,形成了与应急治理的结构互嵌。具体表现为时空结构下的共现、经济之于社会的结构性再嵌入、“全灾种”“大应急”理念下治理结构顶层设计与底层诉求的贯穿、技术理性与目的理性的有效融合。究其原因,关键在于形成以人民为中心的升级改造机制,实现了理念耦合;形成以“双新”为契机的需求导向机制,形塑了实践操作耦合;形成以多元主体为依托的利益协调机制,建构了责任耦合;形成以提升风险意识为重点的全周期应对机制,优化了平时与战时的耦合。

关键词:便民服务类“新基建”;产业新动能;治理新动能;应急治理;平战结合

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.04.008

一、引言

在深入贯彻落实总体国家安全观的背景下,特大城市越来越多地面临来自城市空间、社会结构、社会秩序、城市生态环境等多领域风险的挑战和压力,防范化解重大风险的重要性和紧迫性变得越来越突出。特大城市人口密集度高,流动性大,潜在突发事件风险居高不下,因此建立完善的应急治理体系极其重要。从我国的应急管理体制的阶段演变来看,第一阶段是从新中国成立后到1998年大洪水暴发,长期重视单一灾害或同一险种^①,对于复合型、全局性的灾害关注不够;第二阶段是随着2003年“非典”的暴发,特别是2008年冰冻雪灾、2012年的汶川地震后,风险灾难的全局性、二次灾害的频发,使得综合全面的应急治理逐渐引起政府的关注^②,并形成了政府层面“一案三制”^③特色的应急管理模式;第三阶段始于2018年国务院机构改革,新成立的应急管理部整合了其他分散的、各自设置的负有应急职责的部门,各级地方政府则相应地组建了专门的应急管理职能部门,目的是让政府的应急管理更加专业、更加高效。此后,随着“全灾种—大应急”观念的持续深入,中国应急管理体制机制改革日益深化,2023年由应急管理部代管的国家消防救援局正式挂牌,应急职能部门进一步赋权增能。“上面千条线,下面一根针”,特大城市高效实施应急管理意味着更好地进行基层组织、基层动员、提升基层应对紧急情况的能力,最大程度地减少损失并保护民众的生命和财产安全。因此,在相关制度

基金项目:国家社科基金一般项目“全灾种视域下中外城市应急管理体制机制比较研究”(22BZZ092)。

作者简介:王伯承,上海海事大学马克思主义海洋文明与中国道路研究中心特聘研究员,副教授(上海 201306; bchwang@shmtu.edu.cn)。

① 钟开斌、薛澜:《以理念现代化引领体系和能力现代化:对党的十八大以来中国应急管理事业发展的一个理论阐释》,《管理世界》2022年第8期。

② 张海波:《中国应急预案体系:结构与功能》,《公共管理学报》2013年第2期。

③ “一案”是指制订修订应急预案;“三制”是指建立健全应急的体制、机制和法制。参见国务院办公厅国务院应急管理办公室:《全国应急预案体系建设情况调研报告》,《中国应急管理》2013年第1期。

建设不尽完善的大背景下^①,特大城市整体应急治理效能有赖于基层社区应急能力的提升。

以大数据、人工智能、物联网等为支撑的新型基础设施建设(以下简称“新基建”)的加速推进,正深刻而广泛地改变着特大城市居民生产生活的各个方面,特别是便民服务类“新基建”有效实现了基层赋能,从而提升了特大城市的应急治理效能。S市立足于长三角城市群和都市圈的核心区域位置,以便民服务类“新基建”为契机,有效契合了党的二十大提出的“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”^②要求。由此可见,“新基建”带来的不仅是一种产业新动能,更是一种可以提升特大城市应急治理水平的契机,特别是作为“韧性”城市对灾害风险的有效应对。那么,产业新动能与应急治理新动能是如何融通的,“新基建”对于特大城市应急治理效能的建构与提升是如何实现的,这些问题值得深入探讨。

二、概念界定、文献梳理与研究设计

(一)概念界定

2020年4月20日,国家发改委首次明确了“新基建”的范围,包括信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施三个方面,主要体现为以技术创新为驱动,以数字技术为核心,包括5G、特高压、双铁、新能源充电桩、工业互联网、大数据、人工智能等在内的七大领域。关于便民服务类的“新基建”,则是特指为居民提供更加便捷、高效的服务,主要涵盖八个主要方向:一是智能交通和智能停车系统,以提供更便捷的出行服务,减少交通拥堵;二是数字化政务与在线办事服务,提供更加安全、便捷的数字身份认证方式,方便居民进行各种线上服务;三是智能社区管理,提升社区安防水平,提高物业服务水平;四是数字化医疗健康服务,实现个性化的健康管理服务;五是智能化垃圾分类,引入智能感知技术,提高垃圾分类的参与度与投放准确性;六是打造共享经济平台,设置共享服务站点,方便社区居民;七是智能化教育,提供在线学习、培训等服务;八是推动无人配送技术应用,提高配送效率。

(二)文献梳理

城市基础设施建设与应急管理有着一定的内在亲和性,这在学术界已经成为一种普遍共识。在国内,诸多研究首先聚焦于我国应急领域关联的基础设施建设,主要包括排水与洪涝灾害管理^③、道路与应急物流管理^④、交通基础设施应急疏散管理^⑤、电网检测与恢复^⑥等基础设施系统的指挥调度;其次,与传统的基础设施建设相比,“新基建”将互联网、云计算、大数据等技术有效融合,力求适应特大城市管理复杂化要求,通过“数据治理”^⑦提高城市治理水平和资源利用效率^⑧,与传统基建形成一

① 譬如地方政府的应急管理局一般都由原来的安全生产监督管理局直接更名,依旧存在着理论上“大应急”、实践中“小应急”的冲突或不相契合。一方面,应急管理局一般只能负责自然灾害和事故灾难两类,而难以有效调动公共卫生和公共安全的相关资源;另一方面,应急管理局只存在于市、区两级,市级与区级镇级应急管理局的关系是以块为主,而不是拉条的,区应急局派发给街镇的应急通知和任务没有相应的科室对接。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

③ 卢文刚:《城市内涝灾害管理的问题及对策:以广州市为例》,《中国行政管理》2014年第1期。

④ 徐琴、马祖军、李华俊:《城市突发公共事件在应急物流中的定位——路径问题研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2008年第6期。

⑤ 陈小君、林晓言:《交通基础设施应急疏散管理机制研究——前景理论与时空分析的融合视角》,《经济与管理研究》2014年第8期。

⑥ 门永生、朱朝阳、于振等:《电网基础设施突发事件应急能力指标体系构建及评价》,《安全与环境学报》2014年第3期。

⑦ 刘露、杨晓雷:《新基建背景下的数据治理体系研究——以数据生命周期为总线的治理》,《治理研究》2020年第4期。

⑧ 杨渔樵、方俊、吴春虹:《新型城镇化基础设施建设PPP模式运行机制研究》,《统计与决策》2018年第6期。

种互补与再生关系;再次,“新基建”助力智慧社会建设^①,并依托大数据、物联网,优化物业服务管理,提升了居民居住品质,弥补了民生领域短板,有效赋能社会治理创新,等等。

在国外,城镇基础设施建设应急效能的相关研究也主要集中于紧急状态下水、电、气、热、通信、交通等设施及其管道的建设、管理与维护。譬如美国的《管道安全改进法(2002)》和《国家基础设施保护预案(2006)》^②,一方面强调国家监督与国家安全公共教育,以确保管线运行的安全性;另一方面为应对突发事故的紧急处置需要,管线设施的信息亦可以迅速转为民用。美国交通部下属的管道安全办公室(OPS)提交所有管线位置以及基本属性数据,向相关从业者提供数据参考,一般民众也可登录此系统,获取相关信息^③,进而实现了基层危机治理中社会参与的数据保障。日本也从完善基础设施建设入手,一方面重视传统的水电供应设施、紧急避难场所建设^④,另一方面构筑了严密、高效的应急信息化体系^⑤。此外,国外还强调家庭生活中的应急设施,诸如阳台逃生通道、折叠逃生梯子、室内家具固定支撑等。

综上,国内研究多是从市政建设视角下的行政管理角度切入,并且注意到了“新基建”便民服务的功能,然而对“全灾种”“大应急”背景下的应急治理效能的研究却相对薄弱;国外虽然强调了基础设施建设中应急管理的政府主导、民众参与,但是便民服务导向的智能化基础设施建设与更新相关研究则明显欠缺。因此,本研究综合国内外研究的不足之处,对便民服务类“新基建”的基本情况及其应急治理效能进行系统的探究。

(三)逻辑架构与案例介绍

中国“基建狂魔”的突飞猛进,推动了经济的高质量发展,同时形成了巨大的社会能力。2020年初中国特大城市应急治理的大环境,成为“新基建”加快推进的激发点,其目的是着眼于加快复工复产,从而构建了便民服务类“新基建”与应急治理的内在关联:一是从突发事件应急管理的“激发点”到复工复产、经济发展的“目的点”;二是基于产业新动能的“出发点”,在实践中归于满足社区民众生活需要、风险应对与社区善治的“落脚点”,最终为提升特大城市的“治理新动能”提供了契机与可能(参见图1)。

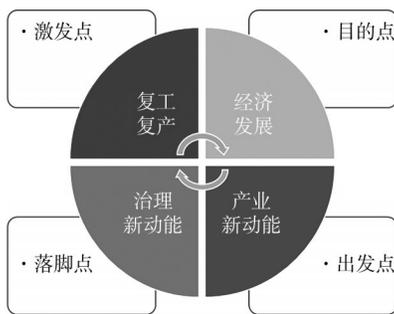


图1 便民服务类“新基建”与应急治理双向互构逻辑图

(资料来源:作者自制。)

S市作为长三角区域的核心城市,卓有成效地实施开展了《S市推进新型基础设施建设行动方案(2020—2022年)》(S市府〔2020〕27号)和《社区新型基础设施建设行动计划》(S市府〔2020〕65号),基

① 李晓华:《面向智慧社会的“新基建”及其政策取向》,《改革》2020年第5期。
 ② 张骥:《美国政府应急管理中的国家基础设施保护——美国〈国家基础设施保护预案〉解读》,《中国应急管理》2009年第1期。
 ③ Alexander D., “Towards the Development of a Standard in Emergency Planning”, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 2005, 14(2), pp. 158-175.
 ④ Tetsuya Akamatsu, Kayoko Yamamoto, “Suitability Analysis for the Emergency Shelters Allocation after an Earthquake in Japan”, *Geosciences*, 2019, 9(8), pp. 1-23.
 ⑤ 姚国章:《完善基础设施建设 应对公共突发事件——日本应急管理信息系统建设模式及借鉴》,《信息化建设》2006年第3期。

于5G网络、大数据、人工智能等技术的投入与使用,满足人脸识别、智能测温、安保系统、充电桩改造、配送终端等社区应急处置、居家办公的现实需要,形成了“新基建”配适的“应用场景”和“示范小区”,打造了特大城市社区“新基建”的典型发展路径,为便民服务类“新基建”的定位、建设内容和管理机制等提供规范指引。一方面推动城乡融合背景下的数字化转型,另一方面通过便民服务类“新基建”提升特大城市治理效能。2022年,S市顺利完成“社区新基建”三年行动计划,发布《社区“新基建”工作指引》,便民服务类“新基建”从经济领域向社会领域的延伸,在日常生活、休闲、养老、医疗卫生等领域下沉到社区,充分发挥了数据赋能、趋势研判、应急处置等作用,致力于解决特大城市基层应急治理塌陷的问题,形成了便民服务类“新基建”与应急治理的结构互嵌。基于此,本研究以S市为例,实地走访了城区、郊区、城郊结合部的超大型小区、拆迁安置小区、老旧小区等不同类型的社区,并实地观摩了便民服务类“新基建”设施的实际运行情况,结合与街道、社区负责人的座谈,对便民服务类“新基建”状况进行了深入系统的调查与研究。

三、特大城市便民服务类“新基建”与应急治理的结构互嵌

基于自身风险突发、复合叠加、时空压缩、危害全面等一系列新兴风险特质,特大城市的应急空间环境存在多重性、复杂性^①。2020年初,为了应对突发公共卫生风险与复工复产的双重压力,国家倡导下的便民服务类“新基建”加快上马,形成了与应急治理的结构互嵌。具体表现为时空结构下的共现、经济之于社会的结构性再嵌入、“全灾种”“大应急”理念下治理结构顶层设计与底层诉求的贯穿、技术理性与目的理性的有效融合。

(一)时空维度的共现:从“产业新动能”到“治理新动能”

从时间和空间维度来看,特大城市便民服务类“新基建”的启动契机,既是新型城镇化加快推进的需要,在同一时空维度下,同时又是应对重大灾害风险和及时复工复产的需要,可谓“一箭双雕”、一举两得。“新基建”的产业新动能表现为突破“老基建”的薄弱环节,加快技术自主研发及其应用。特别是基于不同便民服务应用场景的推广,激发产业链深度融合,推动多方参与共建共享,亦为国家治理现代化提供了有力的支持与保障^②。特大城市便民服务类“新基建”的布局从市区到郊区,链接线上与线下的城市运转,成为提升特大城市治理水平与社区基层应急治理赋能的一种具体呈现。S市在其“新基建”行动方案(2020—2022年)的指导思想中明确了社会治理的导向。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导……抢抓新型基础设施建设为产业复苏升级带来的重要机遇……高水平推进5G等新一代网络基础设施建设……加快建设人工智能等一体化融合基础设施,完善社会治理和民生服务智能化终端布局,着力创造新供给、激发新需求、培育新动能,为S市加快构建现代化产业体系厚植新根基,打造经济高质量发展新引擎。^③

为了有效应对重大灾害风险和及时复工复产的需要,S市在党中央密集部署“新基建”相关任务后,基于构筑产业发展新动能的需要,包括在线服务、远程办公助力复工复产,大数据、云服务、智能制造加速发展,都离不开社区便民服务类“新基建”的推动。同时,便民服务类“新基建”致力于完善公共卫生服务体系和应急管理体系,在突发应急的特殊时间维度与基层社区的空间维度实现了有效融合,形成了从“产业新动能”到“治理新动能”的双向互通。从更加宏大的时空维度来看,便民服务类“新基建”提升了社区韧性,正在不断弥补国家安全体系和能力现代化建设上的短板。

① 王伯承、张广利:《新时代特大城市地铁安全风险的社会学解析》,《中州学刊》2020年第1期。

② 李迅雷、徐驰:《以“新基建”推进国家治理现代化》,《人民论坛·学术前沿》2020年第10期。

③ 参见《S市推进新型基础设施建设行动方案(2020—2022年)》。

(二)经济之于社会的再嵌入:既是经济发展,更是风险应急

1955年,卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)在其著作《大转型:我们时代的政治与经济起源》中首次提出“嵌入”这一概念,并用于描述经济与社会的关系,经济只能被理解为社会互动的“既定过程”,社会中不可能存在一个完全分离的经济体系^①。“新基建”作为一项重要的经济与产业行为,相应地在实践中发挥了风险应急的社会效能。从“产业动能”到“治理动能”的转换角度来看,特大城市便民服务类“新基建”实现了经济之于社会的再嵌入。自从2018年国务院应急管理体制调整以来,产业政策已经成为驱动中国应急事业发展的重要力量^②。2020年《政府工作报告》中提出重点支持“两新一重”^③,进一步加快“新基建”建设进度。国家通过“新基建”来“应对短期经济波动、推动长期经济增长”^④的初衷明显;而便民服务类“新基建”则重在灾害风险冲击下的促消费与惠民生,升级了社区原有的生产生活模式。国家发改委《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》中强调的有序推进城市更新、健全便民服务设施、加快城镇老旧小区改造、增强抵御冲击能力、排查灾害风险隐患、健全灾害监测体系^⑤,目的就是在经济发展的同时,强化市政建设的社会功能,助力预警与应急响应联动,提升智慧化水平。

……一方面生鲜电商零售、“无接触”配送、新能源交通等快速发展;另一方面诸如开发社区地图、数字化管理平台、各种便民利民的小程序等综合应用系统和智慧生活场景,将社区“新基建”全面融入基层治理的各个方面。通过便民服务类“新基建”介入,实现门禁、安保物业管理服务加速智慧化、网络化和数字化,有利于风险隐患的及时发现和处置……^⑥

便民服务类“新基建”的大力推进,激发新的社区消费需求,为经济高质量发展注入强劲的动力。应对重大灾害风险后的恢复生产和助力产业升级,社区“新基建”依旧是重要的引擎和发起点。重大灾害风险冲击下催生的新业态在线上线下相互融合,便民服务类“新基建”进一步实现了社区生活服务关联的经济功能。随着中国城镇化进程的加速推进,人口流动性较大,管理复杂,环境、治安等方面的问题日益显现,视频监控和人脸识别系统开启使用,实现了全方位、立体化、全时空的视频监控防范网络,并在基层风险治理中发挥了巨大作用,提升了社区居民的安全感和满意度。一般来说,基础设施建设的更新换代,是为了实体经济高质量发展^⑦。然而重大灾害风险背景下,特大城市便民服务类“新基建”既满足了经济发展的诉求,也是灾害管理背景下基础设施的优化升级,这种“平一急”基础设施投入实现了常态化状态下保持经济活力与紧急状态下风险有效应对的契合。

(三)顶层设计与底层诉求的贯穿:从应急管理到全社会“大应急”

一般来说,应急管理是政府主导下的行政职责,而特大城市越来越强调全社会参与的“全灾种”“大应急”。在国家应急管理体制机制改革后,各级应急职能部门增权赋能,“大应急”治理体系日臻完善,然而基层应急依旧是其中的薄弱环节^⑧。因为国家“集中力量办大事”的顶层设计侧重于灾后治理,而国家安全体系和能力现代化还有灾前预防的环节,特别是事故灾害的风险源头往往起始于基层社区,如何消除底层风险,如何便利全体民众的应急参与就显得至关重要。鉴于“顶层设计与地方创

① 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社,2007年,第71—77页。

② 钟宗炬、吴晓倩、张海波:《产业政策如何驱动中国应急产业发展?——基于应急产业政策的文本分析》,《北京行政学院学报》2019年第3期。

③ 分别指新型基础设施、新型城镇化和交通水利等重大工程。

④ 姜卫民、范金、张晓兰:《中国“新基建”:投资乘数及其效应研究》,《南京社会科学》2020年第4期。

⑤ 参见《国家发展改革委关于印发〈2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务〉的通知》,发改规划〔2022〕371号。

⑥ S市X区M社区的访谈资料。

⑦ 郭朝先、方澳:《新基建赋能实体经济高质量发展的生成逻辑与优先策略》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第6期。

⑧ 容志:《让基层应急系统运转起来:城市生命体视角下的融通型结构》,《中国行政管理》2021年第6期。

新统合发展”^①的现实需要,特大城市便民服务类“新基建”服务于智慧城市建设、韧性城市建设,实现了顶层设计与底层诉求的互嵌——从政府主导的应急管理向全社会参与的“大应急”治理转变。

值得注意的是,特大城市运行与管理的智能化,除了强调国家层面的顶层设计及其规划,完善水、气、热、通信、电力等设施的的网络信息系统,还需要实现信息共享,加强档案数据库建设,为基层社会参与应急治理提供技术支撑。面对全局性的突发灾害事件,便民服务类“新基建”的底层赋能在“大应急”体系下应对突发危机的作用愈来愈凸显。服务于平战结合的“大应急”治理体系建设的需要,社区便民服务类“新基建”推进与发展的重要性已经形成了广泛共识。通过最新技术的创新性应用,将政府主导的应急管理有效转化为应急的“合作”治理,特别是基层在第一时间发现风险的“苗子”事件,通过及时的信息传导,人人都可成为风险治理的“吹哨人”“啄木鸟”,进而实现“全灾种”背景下特大城市全民参与的“大应急”与持续善治。譬如由S市内环最大的Z社区自主开发的管理软件,能够“一键处突”,实现了社区相关事项的全数字化、云处理和移动解决,过程量化操作,终端效率提升。

S市政府对应急管理工作提出了新的要求,即必须要动员全社会的力量和实现基层自主,同时也最大程度上实现了社区居民的自我组织、自我服务与自我管理,Z社区融合“新基建”带来的新技术,打造了智能化的应急反应平台“E控处突”——通过主动告警和被动告警,打造社区处理突发事件的有效路径,赋予社区更多自主权,以及为社会组织参与应急治理提供平台……^②

(四)技术理性与目的理性的融合:从“硬指标”到城市软实力

特大城市对抗风险冲击的能力是城市软实力的重要组成部分。特大城市基于自身超大规模的人口负荷,自带风险属性,必须使用“新基建”的技术赋能,方可有效应对特大城市和超大型社区的双重人口负荷和双重风险负荷,实现城市韧性治理^③。鉴于特大城市非常态下的软实力建设尚未引起充分重视^④,从“新基建”技术赋能的现实效果来看,应急基础设施投入的“硬指标”形成了特大城市“软实力”^⑤的一种前提保障。一般而言,在新兴科学技术运用到社会治理的过程中,普通民众并没有足够的知识和技能储备,因而必须由专家进行主导。科学技术服务于社会也表现出一种权力意志,成为权力和利益争斗的最有效手段^⑥。传统的技术治理将更多政治权力赋予工程师和科学家^⑦;但是在便民服务类“新基建”推进下,民众作为社区服务的承受者和使用者,有其主体性和必不可少的主观能动性,有效避免了工具理性指导下的科技繁荣、社会人文萎缩。社会治理创新强调多元参与下的资源链接,便民服务类“新基建”中人的因素和物的因素实现了更加有效的融合,就提升突发公共危机冲击下的基层治理效能而言,“新基建”的硬指标卓有成效地提升了城市软实力。

2021年,S市16个区共申报社区“新基建”示范点50个,累计建成5G基站5.4万个、社区智能末端配送万余个,社区智能安防1.4万个小区全覆盖、智能充电桩2万根以上,智慧早餐门店2千余个、智慧养老服务场景2千余个,智慧消防设备8千余台,智慧抢修终端配置和使用率达到100%,智慧电梯建设、物联网覆盖率持续上涨至23%……^⑧

便民服务类“新基建”蕴含的新兴科学技术转变为特大城市基层治理的有效手段。“把更多资源下沉到社区来,充实工作力量,加强信息化建设,提高应急反应能力和管理服务水平,夯实城市治理基层

① 张贤明、张力伟:《顶层设计与地方创新:国家纵向行政体系制度韧性的构建》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期。

② S市P区Z社区的访谈资料。

③ 董幼鸿、周彦如:《技术赋能城市韧性治理的系统思考》,《东南学术》2022年第6期。

④ 杨安华、江发明:《应急软实力:城市软实力的新向度》,《南京社会科学》2022年第9期。

⑤ 王伯承、纪晓岚:《上海城市软实力与超大型社区“大应急”治理体系建构》,《晨刊》2022年第2期。

⑥ 刘华杰:《科技元勘或科学技术论:从学术探究到社会治理》,《自然辩证法通讯》2021年第8期。

⑦ 罗教讲:《大数据时代社会治理的科技支撑》,《社会发展研究》2020年第1期。

⑧ 摘自S市民政局关于社区便民服务类“新基建”的统计数据。

基础”^①。便民服务类“新基建”有效契合了这一诉求,实现了技术治理、公共服务与民众参与的完美契合。随着城镇化的日益推进,为了能够有效容纳更多的人口体量,给城市发展带来活力,超大型社区成为一道“必选题”,同时也带来治理空间的复杂性、治理主体的游离性、治理压力的持续性,进而造就了超大型社区成为名副其实的问题社区。当前,诸如北京、上海等一线大都市的超大型社区建设的势头已经被逐渐遏制,例如从2011年开始,北京市规定新建社区不能超过3000户(9000人),1000—3000户(3000—9000人)已被列为北京新建小区的主流规模;5000户(1.5万人)则被定性为超大型社区,并且要求今后避免出现^②。可见,超大特大城市的基层治理难度大有历史遗留问题的因素。然而,相比之下以惠州、贵阳为代表的大量二三线城市的超大型楼盘和超大型社区正处于一个勃兴期——可能会重复一线城市超大型社区“治理难”的老路^③。以“新基建”为契机,应打造多维度的社区智能管理平台,为社区精细化治理提供硬件设施,同时服务于居民日常生活需要。此外,在提升超大型社区生活的舒适度与幸福感方面,从被动服务模式向主动供给模式转变,特大城市“新基建”的治理赋能和提升城市软实力正当其时。

四、特大城市便民服务类“新基建”及其应急治理的耦合机制

特大城市便民服务类“新基建”的加快推进,缘何能与应急治理实现相互融合与结构互嵌,关键在于形成了相应的耦合机制。特大城市应急治理主体是平等协商的多元主体,客体是公共利益最大化和风险的及时消弭;而便民服务类“新基建”立足于社区,深耕于为民服务,同时满足基层应急的实际需要,引导社区居民的自我组织与管理,为优化特大城市应急效能提供了契机和条件。

(一)理念契合:以人民为中心的升级改造机制

“人民城市人民建、人民城市为人民。城市是人集中生活的地方,城市建设必须把让人民宜居安居放在首位,把最好的资源留给人民。”^④鉴于市区基础设施的陈旧与老化,S市在便民服务类“新基建”上提早规划,实施“一区一策”,对于不同类型的住宅小区和居住人群,研究出台不同的便民服务设施配置指导意见,以求最大程度地满足社区居民对“新基建”的需求。优先支持大型居住社区、新建社区、老旧社区等薄弱区域的“新基建”发展,尤其是在新建社区开发建设的过程中,提前将智能化设施纳入土地规划中,减少建成后增添设施的工作难度。对于中心城区增添设施成本较高、空间不足的情况,以中心城区的信息优势和交通优势弥补空间劣势。

S市相关部门、街镇、社区积极引导“新基建”服务企业与相关产业,在满足居民需求的同时,更好实现经济效益、社会效益和安全效益的多赢。一是设施安装前,要综合考虑便捷性,适当考虑靠近社区门口的场地。二是征询居民意见,具有“邻避”效应的设施,放置在远离楼道的室内或者小区外。三是利用零星小块儿面积打造公共空间,实现更大范围上的资源共享。四是打造灾害事故的信息收集系统与社区灾害应急救援援助平台,充分保障社区安全与民众的及时有效参与。^⑤

① 习近平:《把科技的命脉牢牢掌握在自己手中 不断提升我国发展独立性自主性安全性》,《人民日报》2022年6月30日,第1版。

② 2010年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅下发27号文件《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,之后其他地区陆续出台“配套文件”。北京市委办公厅、市政府办公厅发布北京的配套文件,提出了上述硬性标准。参见王明浩:《北京市下发意见今后10年全面推进社区居委会建设》,https://www.gov.cn/jrzq/2011-09/05/content_1940188.htm,访问日期:2023年7月1日。

③ 截至2020年,全国容纳人口超过10万人的超大型社区有19个。最为典型的是北京回龙观(1994年建),人口超过50万人;北京天通苑(2001年建),人口超过25万人;2010年建成的惠州金融街巽寮湾和贵阳花果园,容纳人口分别超过80万和60万;2020年建成的遵义保利未来城市,容纳人口30万。

④ 习近平:《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》,《人民日报》2020年11月13日,第2版。

⑤ S市X区M社区的访谈资料。

从“基本生活保障”“便利性服务”到“安全保障”,特大城市便民服务类“新基建”回应与契合了“推进以人为核心的新型城镇化”^①的中国式现代化道路的发展诉求。便民服务类“新基建”为居民提供公共服务的工程设施及其配置,针对不同类型的住宅小区和居住人群,制定不同的配置指导意见,如在规划标准上,新区的标准要高于旧区标准;在投资与建设上,避免一刀切,减少低水平的重复性建设,充分发挥数字技术在社区管理与应急治理中的潜力。

(二)实践吻合:以“双新”为契机的需求满足机制

“双新”是指新型城镇化、新发展格局。“十四五”规划提出,要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局^②。新型城镇化既是高质量供给体系,又有着巨大的内需潜力,为构建新发展格局积蓄动能。特大城市便民服务类“新基建”,同时满足应急管理 with 加快推进城镇化需求,并且以构建新发展格局为契机,通过“新基建”刺激社区新业态、新消费与新的安全观念。便民服务类“新基建”服务于解决事项“小”而“微”,更好满足不同群体的生活需要与安全体验,实现了经济内部的“单循环”到经济社会双向协调的“双循环”。

“新基建”打造智慧社区,不管是诸多宣传与告知、便民服务的申请统计还是居家办公,都非常依赖线上平台和联网数据,“新基建”中加快推进5G网络、大数据应用正当其时。新型城镇化加快推进背景下,针对目前居民需求比较集中的智能设施,加快布局与建设,依托智慧城市,建立社区综合管理信息系统,社区线上云办公,确保居民日常生活、居家休闲与社区事务处理的顺利进行。对于老龄化程度较高的小区,发挥“物联网+”的重要作用,包括VR体验设备、魔镜设备、健康体检一体机等,将更多传感器设备嵌入社区“适老性”改造中,提高老人的生活质量,提升社区安全体验,等等。^③

鉴于特大城市的地域差异性,根据需求满足导向,在增加智能设施的可操作性和便利性方面,致力于满足不同年龄群体的需要,考虑在脱离智能手机情况下使用设备设施的可能性,包括指纹识别、面部识别等的运用。“城市工作做得好不好,老百姓满意不满意、生活方便不方便,是重要评判标准”^④。特大城市发挥人力资本优势、科技优势、信息优势、交通优势,弥补空间劣势,打造空间有效利用的新业态与新模式。便民服务类“新基建”通过布新除旧,将新型城镇化中的便民服务与提高人民生活品质落到实处,进一步推广受居民欢迎的智能“终端”,同时针对“新基建”设备存在过度安装、资源浪费的问题实施清退。总之,以“双新”为契机的需求导向机制,在关于投入何种智能设施方面,通过充分调研,实现“一小区一方案”,继而将便民服务类“新基建”纳入智慧城市建设体系——既能满足社区居民的自我服务、自我组织与自我管理,又能夯实特大城市风险防控与危机应对的现实需要。

(三)责任导向切合:以多元主体为依托的利益协调机制

便民服务类“新基建”项目的推进离不开“全社会”的积极参与,积极动员政府、社会以及市场相关主体的资源投入。通过责任落实“细”,S市便民服务类“新基建”项目在推进后的“新终端”管理上,明确企业、物业、业委会、居委、居民等各方的权利和义务,明确不同设备从引入、运行、退出等各环节的责任人和牵头人,以便各方共同参与管理。“处理好长期与短期、政府与企业、规制与竞争等方面的关系”^⑤,通过多元主体的责任导向切合,才能构建智能化、信息化的新型治理体系,将涵盖社区安全、便民、治理等各领域的终端,纳入智慧城市建设系统,并为社区工作者提供更加便捷的操作平台,推动基

① 朱鹏华、刘学侠:《以人为核心的新型城镇化:2035年发展目标与实践方略》,《改革》2023年第2期。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》2020年11月4日,第1版。

③ S市J区B社区的访谈资料。

④ 《全面贯彻新时代党的治藏方略 谱写雪域高原长治久安和高质量发展新篇章》,《人民日报》2021年7月24日,第1版。

⑤ 李晓华:《面向智慧社会的“新基建”及其政策取向》,《改革》2020年第5期。

层应急治理智能化、科学化发展。

针对“新基建”出现供不应求的情况,相应地加大资金扶持力度,而针对需求不稳定的“新基建”,明确退出机制,节省公共资源,否则亦容易形成安全隐患。要广泛使用最新科技,譬如社区云,社区云整合了居民、楼组长、业委会、社区工作者、物业公司等社区内外的资源力量,可将社区内部需求与外界援助资源相连接,促进危机事件中不同参与主体之间的沟通协作,提升应急治理的成效。^①

组织的效率取决于由组织所构成的总体理性协调其活动的的能力,而这种能力在相当大的程度上取决于人们能够以何种方式合作^②。新时代应急管理创新发展的关键是建立和完善以应急管理部为牵头组织的多主体协同网络^③,在国家治理体系与治理能力现代化的部署下,宏观的顶层设计已经有了很大改善。针对应急治理依然存在体制机制不畅问题,“新基建”设施的投入,盘活了全体民众,包括社区业委会、居委会、物业等及时做到对这些设施进行管理、维护,明确了责任人及其权利义务关系,也明确了供应商及其设施的维护与服务问题等。通过责任的嵌入与多元主体利益的协调,构建并夯实特大城市全社会人人参与的应急治理格局。

(四)“平一战”结合:以提升风险意识为重点的“全周期”应对机制

习近平总书记强调,“树立全周期管理意识,加快推动城市治理体系和治理能力现代化,努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子”^④,“要把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”^⑤。针对当前我国应急管理体制机制不通畅问题,需要打破单纯的科层制应急体系^⑥。然而形成弹性化危机应对格局,恢复组织韧性^⑦,则有赖于提升特大城市居民的风险意识,实现“全社会”风险共治。参与主体“多”,做好“平时”与“战时”的经验推广,在“全灾种”“大应急”的背景下,全社会人人都可以成为风险应急的“啄木鸟”“吹哨人”。2023年6月30日,国务院六部门联合发文,要求在超大特大城市推进“平急两用”公共基础设施建设^⑧,改善基层基础设施条件,营造干净卫生的居住环境。S市便民服务类“新基建”的推进和落地实施中,放宽新兴产品和服务准入社区的门槛,鼓励相关市场主体积极探索新技术、新模式,更好满足社区居民的便利化需求。比如:

在具体的设施设置上,不一定必须大而全,可以代之以更为精细化的设备,譬如通过增设无人智能废纸回收箱,减少干垃圾体量;引进湿垃圾就近无害化、无味化处理相关联的“新基建”设备,既经济又环保,还能增强居民垃圾分类的意识和现实行动力,避免公共卫生风险与疾病传播。^⑨

应急管理体制机制改革以来,特大城市应急管理体系从强调政府灾害管理日益走向“全灾种”“全过程”“大应急”治理。鉴于基层是应急的前线和关口^⑩,特大城市社区常态化运行与突发事件冲击下的“新基建”实施不同的运行模式,调整“平时”与“战时”智能设施的投放数量和频率,形成以提升风险

① S市P区Z社区的访谈资料。

② 米歇尔·克罗齐埃:《科层现象》,刘汉全译,上海:上海人民出版社,2002年,第212页。

③ 张海波:《新时代国家应急管理体制机制的创新发展》,《人民论坛·学术前沿》2019年第5期。

④ 习近平:《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》,《人民日报》2020年10月15日,第2版。

⑤ 习近平:《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》,《人民日报》2020年11月13日,第2版。

⑥ 张再生、孙雪松:《基层应急管理:现实绩效、制度困境与优化路径》,《南京社会科学》2019年第10期。

⑦ 程建新、刘派诚、杨雨萱:《科层组织如何实现应急状态下的组织韧性?——基层公共组织应对重大突发公共卫生事件的案例分析》,《中国行政管理》2023年第4期。

⑧ 包括打造具备隔离功能的民宿等旅游居住设施,改善“平急两用”设施周边及沿线的支线道路、垃圾污水处理设施、医疗废物和污水处置设施等配套基础设施等。参见《国家发展改革委办公厅等关于补齐公共卫生环境设施短板 开展城乡环境卫生清理整治的通知》(发改办社会[2023]523号)。

⑨ S市X区K社区的访谈资料。

⑩ 程万里:《提升基层应急管理能力的实施困境与路径选择》,《人民论坛》2022年第8期。

意识为重点的“全周期”应对机制,体现了相关设施的规划与运行上的“平一战”结合。同时,在社区服务宣传或应急演练中,动员志愿者向居民通报基础设施的增减变化与使用方法,培育居民便民服务“新基建”的使用与维护意识;并且因地制宜,有条件地采用预约制,提升“新基建”的使用效能。基于风险意识提升的全周期应对机制,实现了从经验管理向数字治理转变,真正做到应急前置、平战结合。

五、结语与讨论

特大城市上马“新基建”不仅包含产业增长的经济之维度,还包含提升城市治理效能的社会之维度。当前,针对特大城市的灾害风险与应急管理等问题,从本质上来说,便民服务类“新基建”为特大城市应急管理的内涵式发展提供了新的条件和契机。中国特色社会主义具有“集中力量办大事”的制度优势,在特大城市的场域下,便民服务类“新基建”的技术融入,进一步夯实了这种制度韧性,弥补了国家治理体系和治理能力在基层社区应对重大突发风险与公共危机的薄弱环节和缺陷。伴随着现代社会危机的不可预测性增强,特大城市应对风险的难度更大,风险与危机的蔓延层次、内容载体和治理主体都不断地向基层延伸和下沉,基层社区成为风险灾害的集中爆发地,同时基层负担与治理困境交织。因此,特大城市便民服务类“新基建”融入应急治理,充分发挥了数据赋能、趋势研判、应急处置等作用,助力于政府相应职能部门有效应对突发事件,使基层社区成为战胜突发事件和有效应对灾害风险的重要依托,真正做到“平战结合”与全社会参与的“全灾种”“大应急”。

同时,贯彻总体国家安全观,有效防范化解各类风险挑战视阈下特大城市便民服务类“新基建”也呈现出一些需要关注的问题。第一,不同区域、不同类型的设施建设和使用状况存在差别,公共危机不同阶段的设施利用也存在明显差异,突发事件的初始阶段相应设施的使用频率是最高的;危机消除后,设施的需求则快速减少,面临维护不善的问题。第二,在设施建设上,突发事件应急期间,“特事特办”操作下基础设施投入与建设相对顺利;危机解除后,相关便民服务设施的立项与投入,往往循章办事、旷日持久,难以有效落地。第三,“新基建”具有一定时效性,技术维护与技术升级受到一定程度的制约。生活服务类新基建的设置成本由街道或企业承担,居民区居委会、物业负责管理。然而,现实境况下经常出现因运营不善而导致设施烂尾,进而形成挤占社区公共空间的风险隐患。第四,中国特大城市的地域面积往往十分广阔,而郊区因人流量小,造成诸如一体机、热成像、人脸识别等一些先进设施的引入在社区管理人员看来只是“徒耗经费”,使用率不高。特大城市远郊地区和农村区域非户籍流动人口较多,民众的社区认同感不强,便民服务类“新基建”及其新技术的使用受到极大制约,部分民众可能因为数字鸿沟而难以享受到新技术的便利,造成应急管理的参与难题,进而给城市整体的安全体系和治理能力带来风险和挑战,尚需进一步引起关注和持续深入的研究。

Structural Embedding and Coupling Mechanism: New Infrastructure for People-oriented Services in Mega Cities and Its Emergency Governance Efficiency

Wang Bocheng

(Research Center of Marxist Marine Civilization and China Road, Shanghai Maritime University, Shanghai 201306, P.R.China)

Abstract: As the urbanization process rapidly advances, the importance and urgency of preventing and mitigating major risks in mega cities have become increasingly prominent. Considering the close relationship between urban infrastructure construction and emergency management, the development

of “new infrastructure” has emerged as an opportunity for mega cities to enhance their urban emergency governance capabilities. In particular, the extension of “new infrastructure” for convenient services from the economic domain to the social domain, such as its integration into communities in areas like daily life, leisure, elderly care, and healthcare, has fully leveraged its functions in data empowerment, trend analysis, and emergency response. This development helps address the current challenges in emergency governance and forms an embedded structure with emergency management. The integration of “new infrastructure” and emergency governance is manifested in four aspects. First, co-occurrence under the spatiotemporal structure is committed to the dual goals of “new industrial momentum” and “new governance momentum.” Second, the structural re-embedding of the economy into society encompasses both economic development and emergency response to risks. Third, the governance structure integrates top-level design and grassroots demands under the concept of “all-hazards” and “major emergencies.” Fourth, there is an effective fusion of technological rationality and purposeful rationality, with the concrete indicators of “new infrastructure” enhancing the soft power of cities. The successful integration and structural embedding of “new infrastructure” for convenient services with emergency governance in mega cities can be attributed to several factors. Firstly, a people-centered upgrading and transformation mechanism is formed, realizing conceptual coupling. It is committed to using advanced technologies to provide more convenient services for the orderly operation of urban communities and the lives of residents while offering a smart platform and technical support for community participation in emergency governance. Secondly, a demand-oriented mechanism taking “dual innovation” as an opportunity shapes the coupling of practical operations, simultaneously meeting the needs of emergency management and accelerating urbanization. Taking the construction of a new development pattern as an opportunity, it can not only meet the self-service, self-organization, and self-management needs of community residents, but also strengthen the practical needs of risk prevention and crisis response in mega cities. Thirdly, a mechanism for coordinating interests based on multiple stakeholders is established, constructing responsibility coupling. Through the convergence of responsibility orientations of diverse actors, an intelligent and information-based new governance system is built, incorporating terminals covering various fields such as community safety, convenience, and governance into the smart city construction system. Through the embedding of responsibilities and the coordination of interests of multiple stakeholders, the intelligent and scientific development of community emergency governance has been promoted. Lastly, a full-cycle response mechanism focused on enhancing risk awareness is formed, continuously optimizing and improving the integration of regular and emergency operations in the emergency governance of mega cities.

Keywords: New infrastructure for people-oriented service; New industrial momentum; New driving forces for governance; Emergency governance; Combination of peacetime and wartime

[责任编辑:陆 影]