

何以可为？深圳应对突发公共危机事件的治理经验*

史敏 吴定海

(深圳市社会科学院, 广东 深圳 518028)

[摘要] 深圳作为国内人口密度最高、流动频繁的超大城市, 应对新冠肺炎疫情蔓延面临前所未有的压力, 但基于改革开放40多年积累的物质基础和治理体系的结构优势, 通过形成精准高效的抗疫政策体系、“一核多元”社区治理体系、坚实的经济基础、科技优势、舆论宣传、法治示范和韧性城市等治理特长, 较好应对了公共危机事件的风险治理。网络治理作为合作治理的行动路径, 是多元主体参与治理的重要取向。深圳利用市场化配置机制、政企合作机制和志愿机制, 调动快递服务业、物业服务业、社会志愿者等多元主体形成治理共同体网络, 为网络治理提供了经验观照。深圳的经验表明, 提高治理效能实现共建共治共享需要党委政府有序引导实现公共服务供给市场化。同时, 深圳注重培育公共精神形成治理的价值认同, 激发社会活力避免政府“大包大揽”社会事务, 为社会治理体系和治理能力现代化提供了“深圳经验”。

[关键词] 社会治理 社会力量 治理体系与治理能力 网络治理 深圳经验

[中图分类号] C913 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)01-0071-10

一、现实背景

新冠肺炎疫情(以下简称“疫情”)作为全球关注的突发公共卫生事件, 尤为考验城市的危机治理能力。深圳作为移民型超大城市, 人口密度高, 常住人口约1756万, 人口密度达到8828.1人/km²,^①居全国第一; 人口流动规模大、流动频繁、年轻化等特点突出, 外来人口占常住

人口70.84%, 是典型的移民城市, 生活方式呈现高节奏、非群体化生活等特征。同时, 深圳有16个通关口岸, 是全国口岸数量最多、通关量领先的城市, 2019年, 经深圳口岸出入境人员2.4亿人次、日均66.0万人次, 2022年上半年日均出入境约为1.15万人次, 在疫情防控上面临境外疫情“倒灌”的高压风险, 对于全国防疫工作来说其南大门地位再次凸显。深圳的城市特征决

收稿日期: 2022-09-23

***基金项目:** 深圳市政协2022年度重点课题“充分发挥物业企业作用, 促进社区治理体系和治理能力现代化”; 深圳市哲学社会科学规划课题“深圳生态现代化治理实践历程及其影响因素研究——生态现代化理论视角”(SZ2022D016); 深圳市社会科学院2023年度学术研究项目。

作者简介: 史敏, 社会学博士, 助理研究员, 主要从事社会治理、环境治理、社会政策研究; 吴定海, 新闻学博士, 党组书记、院长, 主要从事应用传播与国际传播、经济特区发展战略、现代城市文明等研究。

①数据来源于深圳统计年鉴。作为参照, 其他各超大城市的人口密度为: 北京人口密度为1334人/km², 上海为3925人/km², 广州为2585.1人/km², 香港为7060人/km²。

定了疫情具有高风险传播临界因素，尤其是自2022年伊始经历了变异毒株奥密克戎的反复冲击，奥密克戎的传播快、潜伏时间长、源头多、症状不明等特点，使疫情呈现多点散发、多频次、无规律，防控压力巨大。

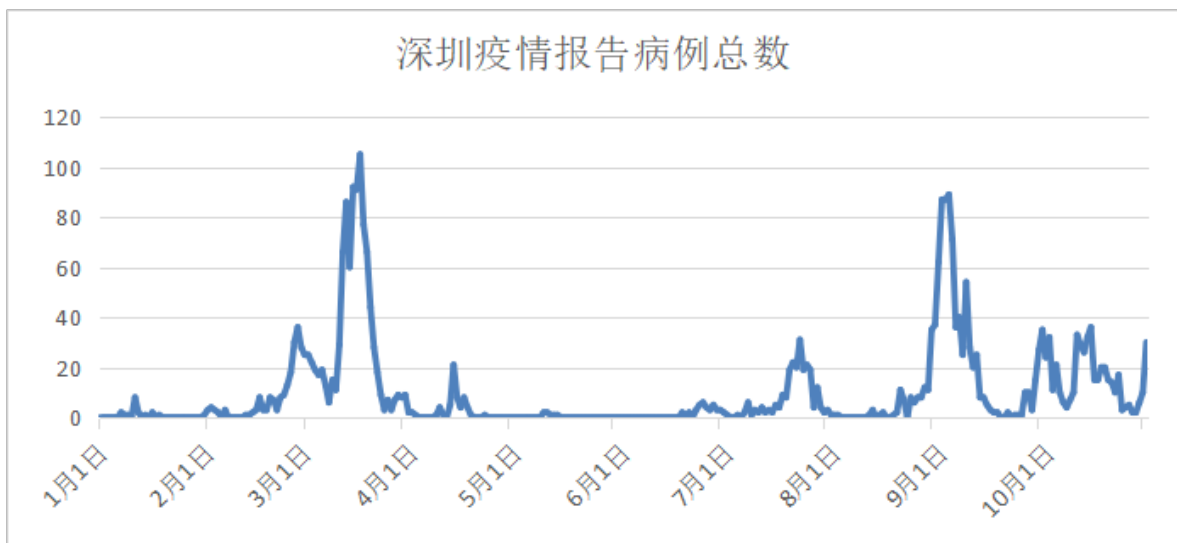
深圳经过40多年不断探索，构筑起具有韧性、包容性、开放性、协同性的社会治理体系，发展过程中注重培育和引导市场、社会组织 and 民众等各主体有机合作，激发社会活力，形成了“有限有为政府、有效有序市场”的城市治理特色。同时，多年高速发展积累的硬件方面的社会财富和软件方面的治理体系，在应对疫

情公共危机事件时发挥了基础支撑作用。2022年以来，深圳疫情总体保持在较低水平，未大面积爆发，单日社区传播数量一直未超过50人（见图1），单日疫情报告病例总数控制在百人左右（见图2）。深圳市委市政府灵活调整防疫政策和创新主导社会多元参与，有效控制疫情并最大程度地保持社会有序运行、城市安稳和谐，未发生物资短缺、抢购物资等负面事件，维持社会秩序的正常运转。展示出城市治理的灵活性、适应性和快速反应能力，提供了超大城市社会治理体系与治理能力现代化的“深圳经验”。



注：趋势图基于深圳市卫健委每日公开数据统计

图1 深圳2022年1月至10月每日疫情社区传播趋势图



注：趋势图基于深圳市卫健委每日公开数据统计

图2 深圳2022年1月至10月每日报告病例总数趋势图

二、社会基础: 深圳的社会治理结构与治理优势

改革开放以来,深圳一直高举中国特色社会主义和改革开放的旗帜,是体制改革的“试验田”和现代化建设的“排头兵”,在此过程中,积累的物质基础、建立的完整产业链、孵化的科技实力和构筑的社会治理体系是应对公共危机事件风险治理的关键所在。

第一,坚持走中国式疫情防控道路,构建精准科学、务实高效的抗疫政策体系。党中央统揽全局、举旗定向、果断决策,践行“人民至上、生命至上”,明确坚决遏制疫情蔓延势头、坚决打赢疫情防控阻击战的总目标。在坚持常态化疫情防控的背景下,深圳市委市政府贯彻习近平总书记关于疫情防控工作的重要指示精神,落实党中央国务院“动态清零”的统一决策部署,以科学防控、精准防控、人性化防控为主要原则,根据疫情实际情况灵活调整防疫政策,以“精准防控”实现疫情整体形势可控,遏制了多轮疫情的蔓延趋势,保持社会平稳运行,充分展现了“敢闯敢试、开放包容、务实尚法、追求卓越”的城市精神和力量。

第二,坚持共建共治共享治理理念,塑造“一元多核”社区治理优势。深圳多年来根据社会变迁动态调整社会治理方式,形成了市—区—街道—社区的“两级政府、四级管理,条块结合、以块为主”的社会治理体系,“街道社区制”是治理的基本结构。其中,严密、高效的社区治理体系为疫情防控提供了组织基础。深圳社区治理体系可简单概括为“一核多元”:组织结构上,社区工作站是最核心机构,现共有569个社区工作站,站内的社区工作者采取聘用制,每个工作站工作人员约为50~200人,^①相较于北京、上海、广州等其他城市来说,社区工作站模式形成了高学历、年轻化的专业治理力量。运转

机制上,以社区党委为“一核”、社区工作站为阵地,物业公司、社区股份公司、居委会、业委会、社工和志愿组织等“多元”社会组织参与,成为治理力量的有益补充。治理方式上,采取网格化管理,社区进一步划分为8764个网格,形成了严密的治理单元,并对网格建立规范评价体系,保证了治理的基本水平。社区是执行防疫政策的第一线,深圳在社区还成立“社区工作人员、社区医生、社区民警”的三人处置小组,灵活、高效应对疫情突发情况。社区是组织开展流调排查、核酸检测、隔离转运等疫情防控政策的基本单元和关键抓手。

第三,坚持构建完整的市场产业链,打造坚实的经济底盘。深圳作为经济特区,是中国改革开放的“窗口”,目的是为了突破传统计划经济体制的束缚,探寻有利于经济与社会发展的社会主义市场经济新体制。经过多年改革试验,深圳率先建立起较完善的社会主义市场经济体制,形成了“有限有为政府、有效有序市场”的治理模式,不过多干涉市场运行,尊重产权、尊重市场,发挥市场配置资源的基础性作用,社会基础经过市场化发展得以沉淀,^[10]取得了经济飞速发展的奇迹。1980—2021年深圳GDP从不足3亿元增至3万亿,经济总量位居亚洲城市前五,财政收入从不足1亿元增加到近1万亿元;聚集了一批具有国际竞争力和影响力的创新型产业集群,全市共有约2万家国家级高新技术企业、近300家世界500强企业分支机构、8家本土世界500强企业,上下游供应商构筑了富有韧性的完整产业链供应链,疫情期间产业生产受到冲击较小。2022年上半年,深圳在疫情防控空前压力下,GDP达到1.5万亿,同比增长3.0%。产业链供应链的稳定安全得益于疫情防控和经济社会发展双统筹政策的精心呵护。疫情期间,深圳加大对企业精准服务力度,实施“一企一策”“一厂一案”,保障市场主体有序生产经

^①原特区内居民小区以商品房为主,社区管理规范、成熟,管理面积小、人口多,社区队伍相对较小,总数在30~50人之间;原特区外居民小区包括城中村、商品房等多种类别,面积大、人口散,需要庞大的社区管理队伍,总数在100人以上。资料来源于笔者访谈深圳SQ社区书记。

营。为减少疫情防控对企业生产带来的不利影响，深圳出台《深圳市关于应对新冠肺炎疫情进一步帮助市场主体纾困解难若干措施》，为市场主体减负超750亿元，最大限度缓解疫情对经济民生的影响。同时，深圳市委市政府运用产业优势，协调防疫物资生产单位的正常生产，确保防护物资的供应。例如，国内医用敷料龙头企业稳健医疗实行“24小时生产不停机”的工作生产制度，采取分班制、超产奖等举措确保防护物资的供应，持续向社会、医院、社区、药店提供防疫物资。

第四，坚持用法治思维和法治方式，构建良法善治的治理机制。深圳拥有特区立法权，多年来积极推进法治城市建设，根据社会发展的客观需求及时进行立法探索，在社会立法和行政立法方面都取得了显著成就。首先，通过立法划清职责权限和通过政策稳定社会。疫情防控不仅是公共卫生问题更是法律问题，深圳2020年初出台《新型冠状病毒疫情防控期间重点领域行政执法工作指引》，2020年10月实施《深圳经济特区突发公共卫生事件应急条例》，两部法规梳理了政府的法定职责和权限，保障行政权力行使的边界清晰有效，确保关于疫情防控的重大决策和相关措施于法有据。针对疫情形势复杂多变的特殊性，深圳突出问题导向、因事施策，先后多次下发相关规定、灵活施策，彰显法治制度的稳定价值，给予社会民众和市场主体可预判的“安全感”。其次，把法治思维贯穿应对疫情的全过程，提升党员干部和人民群众的法治思维和法治能力。以疫情防控为契机，深圳在基层开展普法宣传，引导广大人民群众增强法治意识，依法支持和配合疫情防控工作，形成了危机下公平正义、透明有序的社会法治环境，为治理提供了合法性基础。

第五，坚持用舆论宣传营造良好社会氛围，凝聚民众的社会认同。深圳党委宣传部门依托媒体和互联网给社会治理带来的便利和契机，推动各行政部门运用现代信息技术，建立针对疫情“外防输入、内防反弹”的社会价值认同

观。首先，坚持公开、透明、及时、准确发布疫情信息。以往经验显示在重大公共危机事件发生时，如果权威信息发布不及时、不充分，不能第一时间占领舆论高地，极易产生网络谣言引发舆情“次生灾害”，不仅会误导公众、引起社会恐慌，也会对防疫工作形成巨大干扰。让民众更多知道党委政府“正在做什么、还要做什么”，对稳定社会信心至为关键。深圳通过官方媒体及时报道疫情动态，根据疫情形势召开新闻发布会，高效、公开、透明的信息发布形成“正向反馈”，构建了良好的“舆论基础”。同时，及时权威的新闻发布能够化解谣言传播风险。例如，党委宣传部门及时发布消息遏制了“下沙建方舱”“科兴科学园数万人员‘大撤离’”“深圳‘十一’封城”等网络谣言，消除社会恐慌情绪。其次，深圳利用主流媒体和新媒体展现多层次抗疫报道，提升传播效果和扩大影响力。以电视和报纸为主的传统媒体作为抗疫报道的主力军，及时报道政府举措、专家访谈、疫情述评以及疫情中涌现的人物事迹等权威信息。以“深圳发布”“深小卫”（深圳卫健委公众号）等为代表的新媒体平台则输出丰富新颖、幽默风趣的内容形式，缓解社会焦虑情绪和恐慌心理。最后，新媒体的交互式传播也协助打造政府“服务理念”，例如“深小卫”针对孕产妇无法就医的情况，通过后台留言“电话找我”及时安排就医，化解了舆论风险同时提高了政府公信力。舆论宣传维持了疫情防控大势和民众个体诉求之间的动态平衡，彰显了“以人民为中心”的价值归属。

第六，坚持发挥科技优势进行技术赋能，提高治理的数字化能力。深圳作为科技之城、创新之城，也注重运用科技优势进行技术赋权开展数字化疫情防控。例如，深圳充分利用“无人机+智能视频+AI”数字化巡检技术，为“三区”内的线路进行巡视维护；通过无人机立体喷洒消毒药液，提高防疫消杀效果；无人机运送核酸检测标本提高检测效率。又如，深圳利用健康码智能核验终端，实现“场所码+电子哨

兵+白名单”等数字化设施作为常态化疫情防控的重要手段,对人员轨迹查询、健康码核实、体温监测等基础事务进行智慧管理,核酸检测报告随时可查。将技术工具嵌入治理体系中,最大限度发挥治理的人力资源优势,实现“人防+物防+技防”的有机结合,通过数字化、信息化提高治理效率。

第七,坚持建设韧性城市,增强公共危机状态下的抗风险能力。韧性城市是城市发展的新范式,深圳初步构建了具有韧性的基础设施,主要体现为微观基础设施,具有应对各种风险的灵活性、稳健性和冗余性,是城市韧性的硬实力。例如,深圳聚焦医疗短板加大高水平医院建设力度,三甲医院增至21家,20天建成拥有800张负压病床、共1000张床位的市第三人民医院应急院区。再如,超前布局新型基础设施,借助国家发改委批复的基础设施高质量发展试点提高基础设施水平,已累计建成5G基站5.1万个,5G用户超900万户,在全球率先实现5G独立组网全市域覆盖。基础设施建设在疫情中发挥了积极作用,例如,深圳核酸检测点密布每个社区提供便捷的常态化核酸检测、公共场所扫码通畅、居家上网召开视频会议维持生产秩序、百万师生线上无障碍交流,保障了城市的基本运转。另一方面,城市基本民生服务保障能力的包容性和可靠性,是城市韧性的软实力。深圳自疫情发生以来,基本生产、生活仍然照常运行,城市快速响应和处置能力得到了充分彰显。例如,“慢生活”期间,深圳政府协调各大市场主体,保障生活物资正常供应,各农业龙头企业、农批农贸市场、商场超市、电商平台提前备足生活物资货源,民生物资货足价稳,通过网上购物、物流快递及时送达,维持社会运转秩序。

三、理论取向:网络治理作为新型合作治理的行动过程

2021年中共中央国务院出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,

提出“力争用5年左右时间,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系,健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制”。基层治理经历了从“统治型”“管理型”向“服务型”与“治理型”的嬗变,^[1]逐渐走向多元合作治理。治理涵盖多元、分散、网络性以及多样性的理念,主体多元化、协商合作机制以及公共利益最大化是当前治理的普遍取向。“多元”体现在两个方面:一方面是参与主体的多元化,赋予各主体参与公共事务的自主决定权以及自主开展活动的空间;另一方面是参与方式的多元化,各主体可以根据自身特点自主设定目标和行为方式。

尽管各地政府纷纷探索多元参与的制度设计,但是现实中普遍面临治理行政化、社会参与不足等问题,共建共治共享的治理实践仍处于探索阶段。社会治理强调“党委领导、政府负责”,各地实践中常常导致行政化、民众自主性参与不足。^[2]超大城市是“陌生人社会”呈现多元化和碎片化,受行政管理的惯性影响,“治理是政府的事情”仍是普遍的社会观念,民众难以达成治理共识和建立社会信任。社会组织发育不良、公民参与意愿不强等问题导致实践中多元治理结构常常流于形式,自上而下的行政动员仍然主导基层治理^[3],多元合作治理内生动力不足,建立治理共同体存在现实困境。然而,多元合作治理是实现共建共治共享的必由之路,以何种方式有效推动横向的社会参与激发社会内在活力并延续纵向治理秩序的合法性,成为治理领域的现实难题。^[3]

网络治理是应对混合治理实践而提出的理论,是合作治理的取向之一,为多元主体参与治理提供了可行的实践路径。该理论强调建立由政府、企业、社会组织组成的治理网络结构,确立共同治理目标、建立协商合作关系,不同行动者形成治理网络以解决公共事务。网络治理中需要“领头人”发挥领航作用,政府具有“驾驭”能力是扮演“领头人”的最佳主体,影响和

协调其他各类主体的行为,形成资源共享、相互依赖、互惠互利和相互合作的机制和非正式的组织结构,实现预期目的。^[4]网络治理的关键在于广泛参与、充分交流、相互信任和冲突的有效管理,要求综合运用行政、市场和社会动员等多种治理手段;^[4-5]强调政府要与社会增强互动、承诺和信任而非加强控制和科层化;^[6]要求综合运用国家机制与政府组织、市场机制与企业组织、志愿机制与社会组织多种利益主体和利益实现机制推进社会治理的发展。我国社会形成三大部门的社会主体:国家主体(第一部门)的政府组织、市场系统(第二部门)的企业组织和民间系统(第三部门)的社会组织。^[7-8]城市治理中的社会行为可以划分为强制性公益、强制性私益、志愿性公益、志愿性私益四种形式,第一部门属于强制性公益、第二部门属于志愿性私利、第三部门属于志愿性公益。^{[9](P32)}网络治理强调发挥三个部门的各自优势形成治理网络,其中,政府、市场和社会的角色定位、利益分配和关系调和等治理机制需要在实践中不断调整。深圳在政府引领、市场竞争、社会力量参与“三个引擎”共同驱动下,以惊人的发展速度实现现代化,形成“深圳模式”,其多年形成的治理价值取向与网络治理存在异曲同工之处。

深圳作为超大城市是典型的“风险社会”,社会原子化程度高,面对疫情突发公共危机事件,容易陷入集体行动困境。贝克认为城市作为共同体,风险事件会催生“风险政治”效应,形成社会各领域都积极参与的亚政治。^[11]但是,参与热情要转化成现实、有自觉的行动,需要借助特定的参与机制形成治理共同体。“共同体”作为非正式组织,可以通过社会事务将各类社会关系有机整合,汇聚资源和塑造价值认同。城市治理作为复合型公共事务,尤其是应对风险事件时,任何单一主体都不可能拥有足够的专业和社会资源解决公共事务,必须动员社会各类力量才能实现治理目标。其中,建立政府—市场—社会三维主体互动互补的网络结构,是解决集体行动困境实现资源配置最优化

的最佳路径。^[12]政府行使部分国家职能并具有因地制宜开展治理的创新自主空间,是治理体系的引导者和维护者,具有其他行为主体难以替代的核心作用,各治理主体互动互补是应对风险治理的最佳方式。^[13]

深圳在网络治理方面具有天然优势,多年来一直不断探索市场化公共服务供给机制,将需求与供给精准匹配,政府、市场和社会的合作渗透到城市治理各个领域。在应对疫情时,深圳仍然保持了城市特色,探索出政府、市场、社会多元主体互动参与的治理实践,尤其是快递服务业、物业服务业和社会志愿者在疫情防控治理中发挥了前所未有的作用。

四、协调各方:深圳构建网络治理的案例剖析

深圳凭借其完善的基层社区治理网络、全覆盖的物业服务企业、发达的市场机制、庞大的志愿者群体,初步形成共建共治共享的治理格局,为疫情防控奠定了坚实的社会基础。常规治理模式无法应对疫情防控庞大的公共应急需求,政府、市场、社会等主体组成“人人有责、人人尽责、人人享有”的治理共同体,形成广泛的社会基础成为必然^[14]。其中,政府主导是主要逻辑,市场机制是效率逻辑,社会参与是共同体逻辑。深圳以社区为基础,引导各类主体参与疫情防控的社会支持体系,快递服务业、物业服务业、志愿者等社会力量发挥了基础支撑作用,破解了公共服务“最后一公里”,尤其是物资配送“最后100米”的问题,将科学精准的政策体系最大限度转化为治理效能。

(一) 快递服务业:民生需求的市场化配置机制

深圳建立了市场合作治理机制应对疫情,坚持政府主导、市场配合,融合政府的强制性与市场的灵活性,合理把握市场的作用边界,政府界定关涉民生的企业主体发挥作用的方式、对象、范围和程度,通过快递服务保障市场发挥

配置效率满足民众需求。

首先,保障城市生活物资的储备和供应,稳定社会情绪。政府准许网络购物平台正常运行,并且利用平台的大数据统计社会紧缺物资,协调整合资源并通过购物平台进行投放,实现供给与需求的精准匹配。其次,保障快递服务业正常发挥作用,为“快递小哥”提供快速核酸检测的专用通道。深圳快递服务月业务量约4.2亿件,^①快递服务人员约为10万人左右,日均快递处理量为2500万件。在空间限制情况下,民众所有需求的满足都通过快递配送完成,快递服务需求量以乘积效应激增,对维持民众生活秩序具有关键作用。最后,在坚持市场效率的原则下,政府提供人文关怀解决应急需求。例如,深圳按下“慢行键”期间,网络媒体反映“部分外卖小哥无家可归”并引起社会关注,政府精准捕捉社会传递的治理需求,开放校舍、酒店驿站、应急场所等保障“快递小哥”正常工作生活。政府及时解决因市场主体参与治理衍生的社会问题,将体制内传统政治资源嵌入到体制外去代表民意,整合利益、引领社会;将体制外民间诉求纳入到体制内来有序释放,形成双向互动,及时化解舆情风险、提高政府的公信力,把政府政策的科学性、有效性充分转化为治理效能。

政府主导的另一个重要内容是警惕市场主体利用漏洞不当谋利损害民众利益的行为,尤其是市场无序参与造成的哄抬物价等治理风险。市场主体如果没有得到有效引导和控制,极易演变为治理风险。例如,快递服务业作为特殊时期的城市运力,从“理性经济人”角度出发,存在利用自由行动的特殊权限谋利的可能性,构成高价“跑腿”运送物资的风险。

(二) 物业服务业: 公共服务供给的政企合作机制

深圳借鉴香港屋村管理模式率先引进物管

解决商品房小区的管理问题,经过多年发展,深圳物业管理成为引领全国物业发展的风向标,在全国物管行业占领龙头格局,并在物业立法、管理模式、发展方向等方面不断突破引领行业发展。深圳《2021年政府工作报告》首次提出,要探索“智慧城市”“物业城市”治理新模式,紧接着出台了《“物业城市”改革试点实施指导意见》,开启了“物业城市”改革。特别是,针对城中村采用“政府+企业”形式进行物业管理,是构建政府主导、企业运作、社会广泛参与的新型城市治理生态圈的重要一环。

物业服务企业作为社区治理的利益相关方,具有四个方面的参与治理优势:第一是地理优势,物业作为一个正式组织驻扎在小区中,覆盖面广。截止到2020年底,深圳共有1533家物业服务企业,在住宅小区中覆盖率达到92.7%,在管本市面积6.76亿平方米。^[15]第二是人力优势,物业服务的对象涵盖绝大部分民众,同时物业从业人员基数大,深圳物业从业人员达68.13万人^[15]。第三是性质优势,物业服务企业作为服务型企业主要职责是为业主服务。同时,法律法规规定了其治理主体的地位,深圳2020年新修订的《经济特区物业管理条例》第五十七条第三款中指出,鼓励和引导物业服务企业参与基层社会治理,履行综合治理相关责任。同年6月通过的《深圳经济特区平安建设条例》的第四十八条中明确规定,“市、区组织协调机构应当统筹协调公安、住房建设等相关部门充分发挥物业服务企业在基层社会治理中的作用,引导、鼓励物业服务企业参与平安建设工作”。第四是制约优势,物业管理公司的权利来源是依据合同和业主公约授权,不能无限制地延伸到民众的生活中。^②然而,物业服务企业对居民住宅的“公共管家”职能通过物业合同可以明确约定,主要包括小区的保安、保洁、绿化、房屋和设施维护、车辆管理等领域。

^①该数据数字参见于深圳市邮政管理局的相关新闻报道, <http://gd.spb.gov.cn/gdsygzlj/c106051/c106067/c106073/202204/d6bf64fc92934163af7e84f78bd345b3.shtml>。

^②资料来源于深圳市政协组织的“物业企业在社区治理中的作用”专题座谈会,会上深圳市物业管理协会会长CY作的专题发言。

在社区治理中,能够发挥其法定合同的制约优势,弥补社区治理缺乏明确权责规范的不足。^[16]

物业服务企业在社区疫情防控围合管理中发挥了空间末梢的管理服务作用,也为未来将物业服务企业纳入治理体系提供了经验启示。深圳政府引导物业服务企业参与疫情防控,构建了治理的法治化、有序化渠道,物业服务企业承担了小区进出口管控、防疫消杀、快递外卖中转等疫情防控工作。2020年开始,深圳以0.5元/平方米·月的价格购买住宅小区物业服务企业疫情防控服务。2022年深圳市住房和建设局、深圳市财政局印发关于《深圳市物业服务企业疫情防控服务财政补助工作指引》的通知,提出“对2022年1月至3月期间为深圳住宅物业项目提供物业服务,并按市区疫情防控指挥部门要求向所在社区提供疫情联防联控服务、落实相关防疫要求的物业企业给予每平方米1元的补贴”。作为对比,深圳物业费用的平均价格为3.84元/平方米·月,政府补贴的力度较大。由物业提供的基础性公共服务,提高了民众的满意度和认可度。据深圳市物业管理协会统计,相较于以往常规状态下,疫情期间业主对物业行业的满意度明显提高很多,统计显示至少比非疫情时期高出两个百分点,与物业提供的疫情管理服务密切相关。^①

(三) 志愿者: 灵活补充治理力量的志愿机制

深圳创新治理的重要方面是以志愿机制推动社会治理的发展,志愿者成为深圳社会治理现代化的积极力量。治理网络是建立在达成共识、相互信任以及持续互动的基础上,联结成治理共同体形成集体行动。韦伯指出,并非共同的素质、共同的处境和共同的表现模式就会形成共同体,共同体关系需要建立在共同的情感和精神基础上。^[17]治理能否真正运转起来关键在于社会共识与集体认同,需要治理主体对治理制度有深厚、持久的认同,即公共精神。普特南认为公共精神对于治理制度绩效具有积极的

影响,具体表现为民众对公共事务的关注和积极参与,建立互惠合作和信任团结的关系。^[18]公共性是多元合作治理的价值归宿,也是公众参与公共事务的动力所在,是促进“社会团结”的重要机制。^[19]基层治理的一大难点在于民众社会认同和社会参与不足的“共同体困境”,^[14]缺少公共精神,个人成为原子化的个体,对公共事务漠不关心,社会凝聚力和信任感下降。在突发公共危机事件时,社会治理需要形成小社区、跨邻里、多层次、多主体的结构,发挥不同主体的资源优势,实现公共利益最大化。疫情将民众纳入生活共同体,公共精神对于维持治理秩序至关重要,志愿文化在塑造公共精神方面具有不可或缺的作用。

深圳多年来一直致力于塑造志愿文化,建设“志愿者之城”,在打造城市文明典范中明确提出要“成为新时代举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的引领者”,志愿文化已成为深圳软实力的重要部分。深圳人口结构具有年轻化、高学历的先天优势,常住人口中拥有大学(指大专及以上)文化程度的人口为506.6万人,每10万人拥有大学(大专及以上)人口28849人;^[20]2021年深圳平均年龄仅32.5岁,年轻的人口结构赋予城市较强的社会活力。^[21]在建设志愿城市过程中,年轻高学历的人口结构、移民城市文化与志愿精神培育不断融合,形成了公共理性、富有契约精神的城市文化,促进公众产生文化认同,并逐渐形成深圳的志愿“习惯习俗”。作为中国内地志愿服务的发源地之一,深圳目前已有283万名注册志愿者,占常住人口近15%,团体志愿服务组织1.5万个,年均参与志愿服务的志愿者达960万人次。一方面,志愿城市通过对城市治理的认同、参与、投入形成意义共识、观念共识、归属感和情感共识,塑造了居民的公共精神,赋予现实行动的意义感,激发居民参与公共事务的热情与动力,为网络治理提供了精神共识,提高治理效能。另一方面,志愿文化促进社会资本

^①资料来源于深圳市政协组织的“物业企业在社区治理中的作用”专题座谈会,会上深圳市物业管理协会会长CY专题发言。

的形成,提高城市的凝聚力和认同感。来源广泛的志愿者具有熟悉社区规则与秩序的优势,并且建立起自发性的横向参与的治理网络,培育互惠规范和社会信任,降低治理成本。

深圳的志愿者在疫情防控中不仅在具体工作中产生实际功能,而且还具有价值整合功能,形成社会的临时性共识,生成合作秩序。志愿者协助测核酸、卡口管理、社区秩序的维持、封控防控区扫楼、防疫物资转运、辅助解决疑难问题等基础管理工作,作为灵活的补充力量,促进疫情防控政策在末端落地,提供了流动性的公共服务。2022年度截至6月26日,深圳共有105万余人次参与防疫志愿服务,服务时长超过457万小时。深圳7天“慢行”期间,注册志愿者连续5天增长10万人以上。志愿者能够收集治理需求、治理偏好等信息,节省政府的信息收集成本并且快速应对社会治理需求。此外,由志愿者组成的自治机制能够化解社会矛盾,释放民众的紧张情绪,形成特殊时期的集体意识和共同遵循的集体伦理。

政府引导对志愿文化形成了放大机制。深圳在疫情发布中,要求“党政机关、事业单位除保证基本运转的人员外,其他人员一律就地转为志愿者,向所在社区报到;或按照组织统一安排,参与疫情处置”,政府的示范强化了社区的公共性、在地性、无边界、联结性,将社会互助作为解决宏大问题的微小对策。同时,公益类社会组织也发挥了平台枢纽作用,汇聚社会各界的慈善力量。近万名社工通过现场入户排查、体温测量与情绪安抚、心理慰藉相结合的方式,为抗击疫情注入专业力量。对于超大城市来说,公共危机事件既是挑战,也是机遇。深圳的志愿文化重塑了社区公共空间,激发了社会活力。

五、结语

深圳应对疫情,形成了既发挥行政调动资源又广泛联结社会的治理模式,政府、市场、社

会等治理主体形成复合多中心的治理网络,解决了公共服务供给的复杂性、相互依赖及动力机制等问题,为超大城市社会治理体系和治理能力现代化提供了新的实践路径。

城市治理归根到底考验的是社会治理体系、历史秉赋和社会经济基础。深圳在疫情防控治理中避免了政府包办一切的情形,释放社会活力,形成共建共治的格局。超大城市作为风险社会,一旦风险启动,城市治理就进入应急状态,依靠常规治理秩序无法应对,极易陷入治理失灵。深圳在治理中以构建治理共同体应对风险治理,政府、社会组织、市场主体、志愿者等都是治理主体,遵从了三大部门的运作逻辑,既相对独立又相互协调与合作,促进社会信任,共同管理公共事务。在政府主导下,发挥各治理主体的资源与优势,把纵向的政府管理与横向的社会自治相结合,展现了超大城市治理体系与治理能力现代化的实践蓝本。

深圳构建了社会治理的多元参与制度。政府定位于规则制定者、实施保障者、社会冲突调节者等角色;政务实施和舆论宣传开放透明,对于社会积极参与形成了良好的社会氛围。在政府主导下,社会力量并非需要依靠社会组织参与治理,通过合理的制度赋权将原有的社会力量转化为公共事务的治理力量,政府有效调控、社区高效衔接、市场有序运转、居民高度参与,达到治理的多元主体共赢。政府、市场和社会力量有效互动,提高治理的灵活性,形成了共建共治共享的“深圳经验”。

参考文献:

- [1]王佃利. 城市管理转型与城市治理分析框架[J]. 中国行政管理, 2006(12): 97-101.
- [2]曹志刚. 城市社区治理体系: 常态运转和偶态应急的静态差异与动态转换[J]. 学习与实践, 2022(1): 78-87.
- [3]李友梅, 肖瑛, 黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学, 2012(4): 125-139, 207.
- [4]孙柏瑛, 李卓青. 政策网络治理: 公共组合理的新

途径[J]. 中国行政管理, 2008(5): 106-109.

[5]刘波. 整体性治理与网络治理的比较研究[J]. 经济社会体制比较, 2011(5): 134-140.

[6]埃里克·汉斯·克莱恩, 基普·柯本让. 治理网络理论: 过去, 现在和未来[J]. 程熙, 郑寰, 译, 国家行政学院学报, 2013(3): 122-127.

[7]俞可平. 中国公民社会研究的若干问题[J]. 中共中央党校学报, 2007(6): 14-22.

[8]张兆曙. 城市议题与社会复合主体的联合治理[J]. 管理世界, 2010(2): 46-59.

[9]席恒. 公与私: 公共事业运行机制研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.

[10]谢志岩, 李卓. 深圳模式: 世界潮流与中国特色——改革开放40年深圳现代化发展成就的理论阐释[J]. 深圳社会科学, 2019(1): 97-159.

[11]贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004.

[12]高红. 城市基层合作治理视域下的社区公共性重构[J]. 南京社会科学, 2014(6): 88-95.

[13]王佃利. 城市管理转型与城市治理分析框架[J]. 中国行政管理, 2006(12): 97-101.

[14]王天夫. 构建社会治理体系 建设社会治理共同体[N/OL]. [2022-03-31] [2022-04-17]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662663278255887463&wfr=spider>

&for=pc.

[15]深圳市物业管理行业协会. 2020年度深圳市物业管理统计数据基本情况[R/OL]. (2021-07-18) [2022-04-19]. <https://new.qq.com/rain/a/20210714A02IS900>.

[16]陈家喜. 反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 71-76.

[17]韦伯. 经济与社会[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2019.

[18]普特南. 独自打保龄球[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018.

[19]李友梅. 中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J]. 学术月刊, 2012(7): 13-20.

[20]深圳市统计局. 深圳统计年鉴2020[M/OL]. (2021-11-20) [2022-05-10]. http://tjj.sz.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/tjsj/tjnj/content/post_8386382.html.

[21]深圳市统计局. 深圳市第七次全国人口普查[EB/OL]. (2021-11-20) [2022-05-10]. http://tjj.sz.gov.cn/ztl/ztszsdqcgkrpc/szrp/content/post_8772121.html.

【责任编辑 史敏】

How Could It Be: Management Experience of Public Health Emergencies in Shenzhen

SHI Min & WU Dinghai

Abstract: As a mega-city with the highest population density and frequent mobility in China, Shenzhen is facing unprecedented pressure to cope with the COVID-19 epidemic. However, based on the material foundation and structural advantages of its governance system accumulated over 40 years, Shenzhen has given full play to its governance strengths such as the Party committee and government's decision-making system, public opinion propaganda, rule of law demonstration and resilient city. Under the leadership of the government, the flexible construction of social participation in the governance community network can better cope with the risk management of public emergency events. As an action path of cooperative governance, network governance is an important orientation for multi-subject participation in governance. Shenzhen has made use of institutional empowerment, community empowerment and technological empowerment to mobilize multiple entities such as express delivery service industry, property service industry and social volunteers to form a governance network, providing experience and observation for network governance. The experience of Shenzhen proves that to improve governance efficiency and realize co-construction, co-governance and co-sharing requires party committees and governments to guide the marketization of public services in an orderly manner, cultivate the public spirit and form the value recognition of governance. The governance model in Shenzhen focuses on stimulating social vitality and avoiding the government taking over social affairs, which provides the "Shenzhen experience" for the modernization of social governance system and governance capacity.

Keywords: social governance; social strength; governance system and governance capability; governance community; Shenzhen experience