

城市群发展中的风险防控： “扬子江城市群”公共安全治理机制构建¹

鲁 烨

（扬州大学 改革与发展研究室，江苏 扬州 225009）

【摘 要】：“扬子江城市群”作为江苏策应国家“一带一路”倡议、长江经济带建设和长三角城市群发展战略的具体实践，在城市区域发展中具有区位优势互补、功能要素融合和区域创新协同的重要功能。通过对“扬子江城市群”公共安全治理的区域特征进行梳理分析，窥视其公共安全薄弱点，以期立体化构建出符合城市群区域一体化发展特点、实现“城一镇”联通大数据的公共安全治理体系，助力“扬子江城市群”公共安全治理体系优化与治理能力提升。

【关键词】：扬子江城市群；区域一体化；公共安全治理；联动协同机制

【中图分类号】：C912.81 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1007-7030（2017）06-0045-06

党的十九大报告指出，建立更加有效的区域协调发展新机制，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化。中共中央、国务院印发的《长江经济带发展规划纲要》和国家发改委颁布的《长江三角洲城市群发展规划》也明确要在“十三五”时期将长江经济带覆盖的区域作为世界级城市群建设的重点区域，“到2020年基本形成经济充满活力、高端人才汇聚、创新能力跃升、空间利用集约高效的世界级城市群框架”。“扬子江城市群”在整个长江经济带区域的政治、经济和文化发展中都具有举足轻重的作用，推动“扬子江城市群”规划建设，也是贯彻落实习近平总书记“长江经济带一盘棋”融合发展战略思想的具体体现。区域经济体的建设离不开良好的公共安全环境，特别是在社会转型加速和全面建成小康社会的关键时期，我国在社会发展过程中面临着诸多亟需解决的矛盾和问题：社会不同利益群体间的各种利益冲突日益凸显；一些社会不公平现象引发的群体事件增多；党和政府的公信力和执政基础在某些地方受到挑战；国家管理体制、社会管理机制与社会发展需要之间的协同时常出现滞后。^[1]如何在实现区域经济稳步发展的同时有效防范各种公共安全风险，将区域公共安全管理机制中的“被动应对”转化为“主动治理”，从而实现公共安全领域治理能力提升与治理体系优化，保障城市群整体发展的能级提升，是当前社会转型期城市群公共安全协同治理的重要命题。

一、博弈演化：“扬子江城市群”区域公共安全表征解析

2014年习近平总书记在江苏考察时赋予了江苏“两个率先”的光荣使命，指明了“新江苏”建设发展的方向和“目标内涵”。实现“两个率先”，“聚力创新、聚焦富民，高水平全面建成小康社会”，构建和谐稳定的发展环境尤其重要。特别是“扬子江城市群”位于“一带一路”和“长江经济带”交汇区域，是“长三角”区域跨江融合发展的重要协作平台，其区域公

¹【收稿日期】：2017-10-20

【基金项目】：苏中发展研究院2017年度开放课题立项项目（szfz201703）

【作者简介】：鲁烨，扬州大学改革与发展研究室助理研究员，博士研究生，教育部思政司选派访问学者（2016-2017），主要从事公共管理及社会治理研究。

共安全对保障经济社会发展的重要性不言而喻。

1. “扬子江城市群”在“长江经济带”中的区位内涵要素

从国际范围内城市群建设的实践经验来看，城市群建设基本遵循以工业化与城市化促进城乡一体化，进而培育中心城市及城市群，最终激活并强化城市群和都市圈的区域辐射与带动功能的发展路径。“扬子江城市群”的出现，也基本符合这一发展规律。首先，在空间分布与功能发挥上，“扬子江城市群”位于“长三角城市群”的北翼区域，在江苏范围内包含了宁镇扬、苏锡常两个都市圈和南通及泰州两个地级市，加之已经纳入国家长三角城市群规划的盐城市，共 9 个城市。它们在地理空间上相互叠合，功能要素上互为补充，区域一体化程度较高，经济贡献度增长较快。根据《2016 年江苏省国民经济和社会发展统计公报》，截止 2016 年末，江苏城镇化率达 67.7%，区域发展协调性进一步提高，苏中和苏北对全省经济增长的贡献率达 45.3%，沿海地区对全省经济增长的贡献率达 18.4%。在经济与社会发展宏观战略上，“扬子江城市群”作为围绕国家“长三角世界级城市群”建设的江苏实践，旨在打造跨江融合发展的一体化城市集群，从而加快构建江苏沿江现代城市发展体系，疏解中心城市功能、协调城乡发展，强化城市群各个要素之间的功能互补，充分发挥“扬子江城市群”在区位功能上的调节与疏解作用。但也正是由于城市群中不同个体间的差异性和层次性，导致在区域一体化建设进程中进行要素整合时，客观存在着非主动式的不同行政主体间的政策博弈与排斥，区域公共安全领域的资源整合和要素融合也存在制约和阻滞。

2. “扬子江城市群”融合发展进程中的公共安全形势

“十三五”以来，“扬子江城市群”在长江经济带中的经济活跃度和区域影响力不断提升，但也面临着错综复杂的公共安全形势。首先，从区域人口构成上看，在“扬子江城市群”范围内生活、学习、就业或经商的非本区域和外籍人员数量相对较多，地域来源复杂；其次，从区域经济的发展形态来看，随着经济发展进入新常态，扬子江城市群地区经济由高速增长转向中高速增长，传统产业和行业转型升级压力较大，一些市场竞争力较弱的企业经营困难，劳资纠纷、民工讨薪等问题存在激化和增多的可能；第三，伴随着“扬子江城市群”地区的城市化进程加快，区域内的社会转型矛盾加剧，特别是社会弱势群体对公共服务的诉求与政府供给之间的矛盾逐渐显化^[2]，加上不同社会群体之间的贫富差距、生活环境污染、P2P 等涉众型经济犯罪等带来的社会矛盾风险日益增长，社会弱势群体中的企业职工、退转军人、民办教师等造成的群体性事件呈现多发态势。同时，一些具有针对性的网络通信诈骗等新型犯罪不断增多，尤其是对于网络金融、电子支付等领域的监管仍存在盲区，对人民群众安全和利益的侵害难以全过程监控和追溯，增加了城市群公共安全监控的难度和不确定性。^[3]

二、风险隐没：“扬子江城市群”公共安全薄弱环节要素分析

习近平总书记曾多次强调“总体性国家安全”的概念以突出公共安全在经济社会发展过程中的重要性。近年来，随着我国城镇化进程的不断推进，巨型城市与都市圈初步发展成熟，城市群发展过程中的公共安全问题也日益凸显。特别是进入社会转型期以来，区域经济社会发展与社会群体诉求之间的矛盾往往难以调和，时常升级为群体事件，甚至演化成公共安全危机，城市群公共安全危机呈现出集群性、突发性和多元性的特征。所以针对“扬子江城市群”区域公共安全防护“布点”与治理“盲区”进行现状分析，可以为系统优化其公共安全治理体系提供参考。

1. 突发事件（危机）应急处置得力，公共安全风险治理能力相对不足

公共安全管理理论认为，在城市群公共安全防护过程中，政府应该充当具有主导作用的管理主体，即政府应通过公共权力进行资源配置，开展公共安全动态监控和应急处置。长期以来，“扬子江城市群”各市在城市建设发展的同时，也高度重视区域公共安全防护，通过综合治理、专项行动和阶段性“严打”，构建出立体化多维度的公共安全防护体系，营造了平安江苏的良好治安环境。但近年来，江苏省部分城市曾先后出现影响社会稳定的公共安全突发事件（危机），如 2016 年央视关注的常州某学校“毒地”事件，是由修复未达标的化工厂工业用地违规用于校园建设的环保监控问题，演化为群众对政府的信任危机；

同年度的江苏高考“减招”事件则更为敏感，引发了省内社会群体及舆论高度关注，在多个城市引发规模较大的群众聚集事件，一定程度上对政府公信力产生了负面影响。在上述突发事件（危机）的处理过程中，各级政府机关在认真研判突发事件的成因后，果断采取行之有效的措施，以政策释疑、舆论引导和冲突干预等方式进行危机管控，及时消解了突发事件造成的不良影响。但从公共安全风险治理的角度而言，政府在面对复杂多变的“风险社会”时，公共安全风险主要源于人的决策及其行为，是现代性的必然结果，也是一种“有组织的不负责任”^[4]；传统单一的公共安全治理结构已经疲于应对多元多维的风险发生机制，诸如“打压”“遮盖”“管制”等形式的危机应对方式虽能暂时缓解矛盾冲突，但难以完全消解矛盾根本，甚至有时会诱发负能量的蓄积，进而引发更为严重的公共安全事件。对于“扬子江城市群”的跨区域综合安全风险治理来说，其公共安全事件的成因及应对更为复杂，对时效性与协作性的要求也更高，亟需对区域内的公共安全风险治理能力进行优化提升。

2. 城区公共安全风险防控软硬件保障逐步完善，“城一镇”连接盲点监控乏力

公共安全作为一种特殊的公共产品，具有“无界化”和“联动性”的特点，需要突破传统的时空限制，才能构筑显性和隐形的安全防控之盾。习近平总书记在中央城市工作会议明确指出：“城市发展、安全第一，要把安全工作落实到城市工作和城市发展的各个环节、各个领域。”^[5]目前，江苏省公共安全职能部门初步建立了以各地市公安指挥中心为主体、多部门联动的公共安全指挥平台，同时依托“警民结合、专兼协同、群防群治”的管理模式，出台了《江苏省突发公共事件总体应急预案》，逐步完善了区域公共安全风险防控的软硬件保障。但综观“扬子江城市群”区域内的“城一镇”空间分布，不难发现在不同行政区域间的城镇连接点普遍存在着“邻避现象”，即在行政区域的交界叠合处存在着公共安全监控“盲区”，具体表现为：一是城乡警务统筹协调不够，公共安全治理力量相对城区频现不足，专职驻村（社区）民警和协警等常规安保力量较弱，社区居民（村民）群防群治参与度不高，一定程度上导致区域内治安案件多发，潜在的安全风险有所增加；二是公共安全监控技术手段相对薄弱，突发事件（危机）处置能力仍然有限，鉴于技防投入成本较高和城乡结合区域人口密度较低的原因，在公共安全防控的技术投入上，城乡结合部往往难以达到城区的技术标准和科学分布，这就在技术层面弱化了行政区域叠合处的公共安全防控能力；三是叠合区域内人员构成相对复杂，人员流动性较城市更为明显。由于城乡结合部外来流动人口数量相对较多，其中不乏逃避法律制裁或有犯罪前科人员，这就使得不同社会群体间矛盾冲突的隐蔽性更强，加之此类区域的经济发展水平往往与城市存在一定差异，更容易引发偷盗、抢劫等犯罪事件发生。上述区域公共安全风险防控的阻滞因素产生叠合效应，加之时空上的距离效应，主城区内的公共安全人力与技术资源难以及时介入，这就在客观上造成了城市群内不同行政区域“城一镇”连接处盲点安全监控乏力，安全风险防控能力较弱。

3. 城市群经济要素共享程度日益提升，公共安全治理体系整合优化不足

相较于传统的行政区域管理，针对城市群的区域公共治理“突破了以单位行政区划的刚性约束和政府统治为要义的行政区域管理的缺失，成为‘复杂性社会’下区域公共问题治理的基本框架”^[6]。所以对于“扬子江城市群”的概念界定而言，它既是显性地理区域范围内的城市发展集群，也是隐性大数据时空概念下区域城市一体化建设的集合体。目前，“扬子江城市群”内的宁镇扬都市圈、苏锡常都市圈以及沿江经济带已经步入稳定发展阶段，同城化与一体化的发展态势已经初步形成，江苏周边的宁合都市圈也已经基本成熟，“扬子江城市群”涵盖城市在经济一体化层面已经基本实现要素共享。但从区域公共安全治理体系一体化建设的进程来看，不同行政区域管理主体间的要素整合与信息共享还存在一定缺陷：首先是区域内各行政管理主体之间尚未在制度层面真正形成一体化合作共赢的共识，现有的公共安全区域合作还基本停留在合作处置、应对具体的公共安全事件上，并未就区域公共安全治理一体化形成法律或制度层面的可操作性文本；其次是在组织层面还缺乏协调不同区域政府职能部门协同开展公共安全治理的专门机构或平台，各区域内的公共安全职能部门间的行动与利益调和尚未形成联动协同机制；三是在实践操作层面，在不同行政区域间还缺乏多方认同的区域性公共安全政策指导，不同区域的职能部门之间还未能呈现出清晰的纵向及横向的多中心合作网络，区域范围内的信息要素尚未得到有效整合。所以，要实现“扬子江城市群”公共安全治理体系的一体化，需要对当前的公共安全治理体系整合优化。

三、区域协同：“扬子江城市群”公共安全治理体系优化设计^②

党的十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。目前，在以城市群为主体形态推进城市化的进程中，区域协同对于健全城市群公共安全治理体系的作用极为重要，应按照中央“加强风险治理、提高风险治理能力”的方针政策，基于江苏“一案三制”为核心的城市应急管理体系，重视加强协调，着力补齐短板、堵塞漏洞、消除隐患，不断提高区域一体化公共安全风险治理能力与水平。

1. 遵循城市群空间分布客观规律，科学建构公共安全管理运行机制

江苏沿江地区作为长三角的北区核心，具备较为典型的现代城市群特征，从城市群的空间分布客观规律和“扬子江城市群”的现状来看，区域内常住人口近 5000 万，面积达 4.85 万平方公里，经济发展与城镇化进程均呈现梯度化特征。发达国家城市管理的国际经验显示，通过科学规划，合理建构城市群间公共安全管理运行机制，可以显著降低公共安全事件带来的危害。所以针对“扬子江城市群”人口密集、城市化程度高的特点，应进一步整合各行政区域公共安全治理框架，注重对安全风险点和突发性安全事件防控并重的同时，建立兼顾政府主导和社会参与的多主体公共安全治理方式，整合城市群内各层次各类型职能部门，并从政策层面吸引、激励社会组织积极参与其中，在“多元主体”参与的前提下倡导并建立不同参与主体之间平等交流、协商合作的互动模式。此外，由于“扬子江城市群”构成主体的复杂性，以及应对公共安全事件时的复杂性和高风险性，应着力对城市群公共安全应急指挥体系进行系统的科学设计，并进一步设计城市群应急指挥组织结构，建立应急指挥决策实体、应急指挥平台和应急救援任务三个层次的联动体系^[7]，辅以配套的合理责任承担机制，合理区分各主体间、地区间的激励机制和惩戒责任。

2. 强化“大都市”与“小城镇”联动，精准清除区域公共安全治理“盲区”

“扬子江城市群”经济发展水平在整个长三角中处于前列，城镇化水平较高，但除了中心城镇以外，还有广袤的村镇区域，区域协调发展的“一盘棋”格局尚未完全形成。从城市管理的现状来看，随着基层组织和信息基础设施的日益完善，中心城镇的公共安全治理水平较高，但从乡镇交界区域来看，公共安全治理在组织上条块分割，职权上相互交叉，治理能力不足的问题还一定程度上存在。因此，应进一步重构乡镇一级公共安全治理组织，强化“扬子江城市群”中的“大都市”与周边“小城镇”协同，在充分强化村镇基层组织安全“治理”与“自理”结合的基础上，实现人员、设施、行动三方面的联动。一方面加强公共安全管理人员的交流联动，充分适应中心城镇和村镇区域的不同社会情况，丰富治理经验，尤其是提升公共安全信息搜集、识别、分析方面的能力，提升快速响应和决策的能力；另一方面根据不同情况与中心城镇实现应对公共安全事件的行动联合和工作协调，将公共安全管理的工作网络延伸到城乡每一个角落，用好基层民防组织和社会群体力量，进一步加强区域信息基础设施的建设和基层政府的信息化水平，建立健全以政府网络为核心，其他现代通讯技术为辅助的政府内部信息传递网络，将人防技防和群防群控在时空上高度融合，实现政府内部公共安全信息的及时、准确传递，精准清除公共安全治理的“盲区”。

3. 创新城市群“大数据”共享机制，加快形成公共安全治理体系

2016 年 9 月 21 日，时任江苏省委书记李强在南京就推动长江经济带发展进行的专题调研中进一步要求沿江地区加大融合发展力度，突出一体化。^[8]而传统的公共安全治理应对方式是一种“头疼医头，脚疼医脚”的被动应对方式，城市公共安全以事件或危机应急处置为起点、倒追原因的管理思维模式，在复杂的现代城市社会必然会遭受思维局限和行动瓶颈^[9]，现有公共安全应急预案的覆盖范围和作用效度都在逐渐削弱。随着大数据应用的快速发展，公共安全领域内的信息化趋向愈发明显，公共安全治理开始借助大数据进入主动化阶段。需要通过对公共安全信息基础设施的建设，强化信息的采集与储存，从而对海量的社会安全风险数据信息进行半结构化或非结构化的数据分析，最终离析出有效信息。特别是“扬子江城市群”区域内人员流动频繁和经济活动非常活跃，这就对公共安全领域内的大数据共享提出了更高的要求。我们要充分认识到人类个体的认知思维和分析

^②①部分内容参见鲁烨《构建“扬子江城市群”公共安全治理机制》，《新华日报》（思想周刊），2017 年 8 月 2 日第 13 版。

能力在面对海量非结构数据时显得极为渺小，在大数据时代，城市公共安全治理最重要的资源就是大数据本身，所以在区域公共安全治理体系框架内，应进一步开放并共享各类可能会影响社会稳定安全的数据，尤其是对政府官方数据和民用具有防控能力的数据进行有效共享和利用，保证大数据信息在公共安全领域的高效流通，并进一步完善信息公开制度、数据互联共享办法，确保不同需求主体都能成功获取和低成本使用。通过城市群间数据的共享和分析结果的互通，整个“扬子江城市群”将具备更强的数据筛查、要素分析和风险防控的能力，帮助政府机构、社会组织、公民个人利用大数据技术更好地预防公共安全问题的发生。

四、结 语

在社会生活中，公共安全就像是阳光和雨露，“受益而不觉，失之则难存”^[10]。也正是由于公共安全的无处不在和瞬息万变，才需要构建出“多方协同、社会共治”的现代社会公共安全治理体系。鉴于“扬子江城市群”本身立体化的时空属性，决定了针对其区域范围内的公共安全治理首先要按照其行政区划的组织管理，开展各方协同的“多中心”组织化治理；其次要充分体现其地理空间上的横向连接与纵向联动特征，从而实现“多中心”地域化治理；此外，还要借助新兴技术手段，强化不同行政区域及职能部门之间的层级联通，实现“智慧化”治理，切实提升公共安全治理的效能。当前，打造和谐平安“扬子江城市群”，主动融入“长江经济带”建设，实现长三角区域的协同发展，迫切需要将公共安全作为一种公共服务供给，在制度保障、组织协同和社会参与的多元要素作用下，构建符合区域社会经济发展和地域特点的“多元共治”的公共安全治理体系。

[参考文献]:

- [1]鲁烨, 金林南. 泛道德化批判之思: 道德治理与共同价值观会通及其路径[J]. 北方论丛, 2015 (4): 138-141.
- [2]吕鹏, 范博深, 贾蓁蓁. 公共安全治理策略研究以暴力事件的产生及其舆论传播为例[J]. 中国软科学, 2017 (3): 47-51.
- [3]温志强. 城镇化背景下基于利益视域的群体性突发事件预警管理研究[J]. 管理世界, 2014 (2): 170-171.
- [4]Ulrich Beck. Risk Society: Towards a New Modernity[M]. London: Sage Publications, 1992.
- [5]中央城市工作会议在北京举行习近平李克强作重要讲话[EB/OL]. (2015-12-22) [2017-01-22]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117544928.htm.
- [6]金太军. 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学, 2007 (6): 53-65.
- [7]郭景涛, 余廉. 城市群重大公共安全事件应急指挥协同关系研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2016 (2): 16-21.
- [8]李强就推动长江经济带发展进行专题调研时强调——依托黄金水道建设黄金水岸[N]. 新华日报, 2017-09-22 (01).
- [9]孙粤文. 大数据: 现代城市公共安全治理的新策略[J]. 城市发展研究, 2017 (2): 79-83.
- [10]公共安全呼唤社会共治[N]. 人民日报, 2015-06-01 (05).