

从两极到综合： 社区应急治理的新维度

高和荣

摘要: 建立在方法论个体主义基础上的西方社区概念最初没有国家应急治理的意蕴。西方国家的社区应急治理主体主要由公民、邻里、互助团体及教会等组成,他们以自治的方式参与处理社区应急事件、实施灾后重建计划。而在坚持方法论集体主义、注重人不能无群的中国传统社会里,郡县以下的乡吏是灾害救助及疫情控制工作的主要依托,他们在上报灾情的同时实行贤人救助,甚至举行祭祀先贤乃至祈祷神灵以求度过灾难。以上两种应急治理理念、手段及方法论均不能适应现代社会应急治理的需要,这就要求对社区应急治理的历史与现实进行反思,站在推进治理体系与治理能力现代化的角度,超越社区应急治理的自组织与他组织理念、自在状态与自发状态、个体主义与整体主义方法论的两极对立,实现二者的有机整合,将社区作为国家应急治理的支点,扎实推进国家治理体系和治理能力现代化建设。

关键词: 社区应急治理; 国家治理体系; 社区治理

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2020.04.009

作者简介: 高和荣,哲学博士,厦门大学公共事务学院教授,台湾研究院兼职教授、博士生导师,两岸关系和平发展协创中心专家委员。

中图分类号: D669

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 1569(2020)04 - 0088 - 08

作为人们主要生活场所的社区是构成社会的基本单元,是各种灾害的承受主体与“第一现场”,理应成为预防和应对各类紧急事件的前沿阵地和最后屏障,在整个应急治理体系中发挥基础性作用。从应对本世纪初的 SARS、2009 年的甲型 H1N1 以及当下的 COVID-19 可以看出,正是由于我们把社区纳入到整个应急治理体系中,疫情才能得以有效控制,社会秩序逐渐恢复正常。在这种协同治理或者叫整合治理模式中,社区俨然成为国家与社会治理的有机组成部分,社区作为应急治理的重要抓手具有了“不证自明”的特征。可是,肇始于西方国家的社区概念,最初并没有国家治理的含蕴,而是更强调群体的“自我组织”与“自我维系”。这就需要我们反思:社区能否纳入到国家应急治理体系中,它究竟在何种层面上具有这个功能,社区成为国家应急治理体系一部分的合法性基础究竟在哪里,中西方社区应急治理的理论基础及理论分野究竟体现在何处,如何架起中西方社区应急治理的历史与现实、理论与实践的桥梁,以实现社会的善治? 这些是讨论社区应急治理如何可能时必须明确的问题。

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代提高和保障改善民生水平研究”(项目编号: 18Tzd043)。

一、思辨的张力: 社区应急治理方法论基础

在社会学史上,有关社区的性质与功能一直存在着两种相互对立的观点:方法论个体主义强调社区的独立性与独存性,认为作为“密切关联的传统纽带”“邻里朋友之间有着人身化稳定关系”的“社区”概念尽管产生得比较晚,^①但作为一种“社会事实”的社区却先于国家与政府而自在地存在并发挥功能,成为个体走进社会、最终结成城邦国家的最初组织,这种区域共同体是组成民族国家的基本单元。因此,社区具有先于国家与政府的自然本性,作为一个“共同体”具有自组织属性与特性,不应受到政府的管制,也不应纳入包括应急治理在内的整个国家治理范畴与体系中。与此相左,方法论集体主义注重社区的制约性与从属性,认为社区在空间范围上不仅是个体成群的生存场所,更是组成国家的最小单位,国家就是若干社区的集合;不仅社区文化及规范影响个体的行为方式,同时社区文化与规范要素也受到国家的制约;社区不仅是“观念上的区域”与“生活上的共识”,也是“文化上的认同”和“空间上的建构”的双重叠加;社区与国家不再分离,国家是社区在疆域、功能上的扩大和飞跃;社区与国家由此便不再是对立的两极,而是国家的有机组成部分,社区可以“常态化”地纳入公共政策视野中,成为公共政策的实施对象与“政策议程重要组成部分”。^②从这个角度看,应急治理自然就要覆盖到全部区域与各个社区。

从逻辑与历史相统一的角度看,上述两种相互对立的观点实质上就是自主性的社区建设与组织化的社区治理之间的矛盾统一问题,这就需要从个人与社会的关系中去把握国家应急治理体系能否覆盖到社区以及如何延伸到社区,进而在“群”“我”关系中把握社区在整个国家应急治理体系中的地位与相互关系,实现方法论个体主义与集体主义的统一。实际上,人是社区的主体,无论是方法论个体主义所追求的社区建设还是方法论集体主义所注重的社区治理,其实质就是如何将生活在这个空间中的人口有效地组织起来应对突发性公共危机事件的挑战,促进社区尽快恢复到原有状态,避免社会失范与社会失序。

从历史上看,秦汉以降直至明清,中国都采取郡(州)县治理方式,治理范围延至郡县,郡县以下的生产生活、社会事务等大都以保甲形式由民众自治,政府应对突发性公共危机事件的能力有限,事实上不得不依靠基层的自我防控。进入到当代社会,交通、通讯、卫星导航、互联网乃至物联网技术的发展极大地实现了时空压缩,地球村、全国一盘棋已经成为事实,一国范围内任何一个居住点发生的事情可能会瞬间为全国人民所知晓,此时的社区完全可以成为整个国家治理体系的一个基点。目前,中国的社区多达65万个,每个社区少则千人多则数万人,简单一句方法论个体主义所开展的应急治理很容易导致社区与社区之间、社区与街镇之间难以整合起来协同治理。只有实现方法论个体主义与集体主义的整合,在发挥社区主体性与能动性的同时将其纳入到应急治理体系中,最大限度地增强应急事件的防控力量,有效遏制应急事件的蔓延。从治理理论来讲,治理不仅只有国家层面特别是中央政府层面的治理方略,也不仅只有与个体主义一脉相承的市场主义的经济发展战略,还要有整合治理,也就是在发挥民众“自主治理能力”的同时克服政府单一主体治理“精度不够”、力量不足等问题。^③于是,面向民众日常生活的社区就成为国家与社会治理体系的基础和主要抓手,进而成为整个国家治理体

① 转引自安东尼·吉登斯《社会学》(第五版)李康译,北京大学出版社2009年版,第739页。

② 刘继同《由边缘到主流:国家与社区关系的历史演变及其核心议题》,《理论研究》2004年第1期。

③ 奥斯本《新公共治理:公共治理理论和实践方面的新观点》,包国宪等译,科学出版社2016年版,第35页。

系的基石。

从逻辑的角度看,社区是承载所有人口居家生活的“第一场所”,如果应急治理以省市县为重心,政府治理只能到达乡镇街一级,那么乡镇街所属的社区就难以有效地整合起来,众多人口将难以被有效地组织起来形成强大的治理力量并卓有成效地开展应急治理工作。反过来,如果社区能够在政府统一部署下制定好应急预案,一旦发生突发性公共危机事件,社区就可迅速掌握情况并加以防控,以最快的速度阻断突发性公共危机事件的蔓延链条,遏制突发性公共危机事件的扩散。由此看来,应急治理应当以民众日常生活载体的社区为重心,针对突发性公共危机事件构筑其第一道防线,进行果断处置,第一时间阻断传播源头和传播途径,最大限度地压缩传播范围,形成全民动员的突发性公共危机事件的社区治理格局。

另外,从应急治理载体看,应急治理通常是指对突发性特别是危害性强的公共危机事件的应对,因此,范围控制得越小越有利于应急处理。而最小的传播范围显然就是基层社区,社区要想在应急治理中发挥积极作用,就必须赋予社区一定的治理职能与治理权限,使之成为整个国家治理体系的一部分,甚至在特殊情形下代行政府的某些治理职能,以便有效地整合社区工作人员、志愿者、爱心人士以及政府相关机构。反过来,如果过于强调“个人主义”,社区将丧失应急治理功能,仅仅依靠志愿组织很难做到公共危机事件的有效应对。所以,综合方法论个体主义与集体主义,防控突发性公共危机事件的发生与扩散,扎实开展应急治理就具有深厚的历史与方法论渊源和基础。

二、超越集体主义:社会应急事件处理的扬弃

历史上,对于突发性公共危机事件及其应急治理,不同的民族处理方式有所不同,不同的时代也有各自的选择,从历史中汲取经验是历史赋予我们这个时代的责任。与西方人把那些靠“住房、工作、购物、学校、教堂、政府和娱乐活动”而组织起来的较小人群称之为“社区”不同,^①在相当长的历史时期内,我们称这种充满熟人关系的结构为“群”,强调“群”的自在性以及群内成员交往互动的自发性。那么,在“皇权不下县、县下惟宗族、宗族皆自治”的中国传统社会里,县以下的乡、亭、里、聚、落等组织如何进行应急处置与应急治理?它不仅为我们探索基层社区应急治理奠定了历史与文化基础,一定程度上也成为当今社会应急治理的反思维度。

首先,灾害救助及疫情控制工作主要依托郡县以下的乡吏开展。在传统社会里,郡县以上的官员由朝廷任命、享受朝廷俸禄并接受监管,郡县以下由地方根据编户情况设置亭长、里正、父老等职位,他们管辖各乡的社会治安、生产赋税及公共事务。若是发生地震或瘟疫等灾荒,朝廷更多地是颁发诏令、粮食接济或派遣有能力的医生开展救治。当然,那个时代的救济标准很低,疫情防控措施不可能十分缜密,应急事件发生后主要依靠民间社会,特别是那些不拿朝廷俸禄的亭长、里正和父老等负责社会治安管控、赋税减免以及生活救济项目实施等事务,在一定程度上减缓了灾害的扩散蔓延。例如,西汉初年的朱邑担任庐江桐乡的啬夫,灾情发生后他“存问耆老孤寡”,^②尹赏与其他乡吏一起处理“轻薄少年恶子,无市籍商贩作务,而鲜衣凶服被铠捍持刀兵者”数百人,^③有力地维护了社会稳定,避免社会秩序的失控。但在传统社会,疫情防控主要依靠经验治理,更有甚者祈求于巫术、神灵等救护主体,因而疫情防控的科学有效性难以保证。同时,救助对象比较有限,灾害及瘟疫的应对以及生活秩序的维持大多依赖于通

① 戴维·波普诺《社会学》(上),刘云德、王戈译,辽宁人民出版社1987年版,第183页。

②③ 班固撰,颜师古注《汉书》,中华书局1999年版,第2695、2720页。

过血缘关系、亲缘关系及熟人关系所建立起来的各类组织,具有自发性特征,治理的成效难以保证。

其次,实行贤人救助是应对灾害及疫情的主要方式。朝廷对郡县以下的管辖能力较为有限,更多地依赖基层民间组织或家庭个人的自我防控。就郡县来说,灾害或疫情发生后往往通过乡吏、亭长、里正、父老、什长以及绅士、乡贤等开展救助与防控,这从早期的乡里官员和地方三老向上申报灾情到五代后乡民自主向上申报灾害可以说明这一点。例如,《册府元龟》中载,“去岁齐州临邑民来诉灾沴,寻命使臣遍与通简,所望供输咸得均济”。^①一方面,乡部人员勘察并统计灾情,在规定的时间内上报各种类型的灾难,由上一级携带灾区里长、乡保等基层人员进行核验,以掌握鳏寡孤独者死亡后无法安葬的人数,由“乡部书言,霸具为区处,某所大木可以为棺,某亭猪子可以祭,吏往皆如言”。^②再如,西汉时期的汲黯到了河内,发现这个地方的人“伤水旱万余家”,瘟疫爆发,甚至“父子相食”,^③于是向汉武帝报告请求前往救灾。当然,受制于交通条件及资源集聚能力,往往贻误最佳防控和救助时机,甚至一些豪强与大户勾结起来,谎报灾情、疫情,鱼肉百姓,进而引发更大的风险和灾害。如王莽时期“流民入关者数十万人,乃置养赡官禀食之。使者监领,与小吏共盗其禀,饥死者十七八”。^④另一方面,为了应对灾害及疫情,乡里村落人家依靠自身的力量成立民间仓储,开展互助互济,缓解乡里民众之困。例如,西汉末期童恢的父亲仲玉“遭世凶荒”,于是他“倾家赈恤,九族乡里赖全者以百数”,^⑤第五伦则“独收养孤兄子、外孙,分粮共食,死生相守”,^⑥其他乡里人家、村落寺庙成立了悲田坊、养病坊等机构帮助乡民渡过难关。西汉时期的蜀人王褒“巡行病徒,为致医药,经理饘粥,多蒙济活”,^⑦东汉初期会稽发生严重的瘟疫,死者万数人,钟离意则“独身自隐亲,经给医药,所部多蒙全济”。^⑧

再次,祭祀先贤乃至祈祷神灵成为应急治理方式的补充。尽管上报灾情、实行贤人救助并开展自救是传统社会应对各种突发性灾害的重要手段,但是当灾情或疫情日益严峻甚至难以控制的时候,人们常常寻求形式化的乃至超自然的力量。皇帝通过下罪己诏、祭天、避正殿乃至改元等弭灾方式,以求得上天的原谅,保佑民众战胜疫情、渡过灾难。例如,唐高宗时期发生了旱灾,因而将“总章三年”改为“咸亨元年”,以安抚灾民心理、稳定社会秩序;民间则采取击鼓驱鬼、挂像辟邪、索鬼神祭祀以及祭拜先贤等形式祈求平安。《周礼》认为,人们可以通过“索鬼神”这一祭祀形式告诉上天、祈求神明救助百姓。《春秋繁露》中记载,因为水灾人们举行了祭祀,“县邑若丞合史、嗇夫三人以上,祝一人;乡嗇夫若吏三人以上,祝一人;里正父老三人以上,祝一人,皆齐三日,各衣时衣。具豚一,黍盐美酒财足,祭社。击鼓三日,而祝先再拜,乃跪陈,陈已,复再拜,乃起”;^⑨三国时期曹植认为,瘟疫的肆虐主要在于“阴阳失位”“寒暑错时”,他因此嘲笑那些利用鬼神玄学去就医消灾的百姓“悬符厌之”“亦可笑也”。^⑩宋朝之后,沿海地区均有祭拜妈祖的习俗,就是为了保佑其免受灾难。这些表明,向神灵求助是传统社会基层村落防控治理的手段,维系着乡民的社会交往与互动。

总体上看,在传统社会里,郡县以下的村落、亭里在灾荒或疫情来临时更多地依靠经验、常识等措施实行自救甚至祈求神明,地方政府的应急投入取决于其应急态度、应急能力以及对

① 王钦若等《册府元龟》,中华书局1956年版,第2113页。

②③④ 班固撰,颜师古注《汉书》,第2691、1773、3063页。

⑤⑦⑧ 范晔撰,李贤等注《后汉书》,中华书局1999年版,第1677、809、948页。

⑥ 刘珍等撰,吴树平注《东观汉记校注》(上、下册),中州古籍出版社1987年,第663页。

⑨ 张世亮等译注《春秋繁露》,中华书局2012年版,第594页。

⑩ 赵幼文校注《曹植集校注》,人民出版社1984年版,第177页。

乡吏的指挥与督察,朝廷的开仓放粮、病虫除灭、遣使巡行等措施主要集中在郡县层面上,平仓、义仓、义诊、施诊给药等大多建立在交通要道和市集要道,社仓基本上设置在大乡,或设于几个乡之间共用,最终到达民众手中的物资较为稀少。尽管朝廷采取了很多措施试图对村落进行管治,但受制于交通、通信等外部条件,难以有效管辖乡村里落,往往通过县以下的乡绅乡吏、里长等群体对乡村事务进行管理,以实现国家权力的下延,确保朝廷对乡村的某种管控。随着道路交通条件的改善,这种管控能力将有所增强,从而为今天的社区治理特别是应急治理提供了某些经验,成为我们超越传统应急治理的历史根据。

三、克服个体主义:社区应急治理自在化的反思

在传统社会里,人们把那些以家族或宗族为单位聚集生活在一起的共同体称之为“里”,若干个里构成“亭”和“乡”。一个里约100户左右,主要为1~2个大姓聚居而成的家族,因而他们的居住空间范围较为有限,血缘关系和亲缘关系明确,可以依靠伦理规范处置应急事件。而在西方,19世纪的滕尼斯等人称这样的社会组织为“社区”,只不过他们聚居的人口以业缘关系为主。那么,西方的社区如何面对应急事件?

第一,西方社区应急治理主体由公民、邻里、互助团体及教会等自发组成。中国传统社会中“里”或村落主要形成于农耕社会,人口集聚以及人口增长是一个自然的演进过程。与此相左,19世纪后期以来的西方社区建立在工业化、城市化基础上,人口流动性及变动性较强,社区的形成不是依赖于血缘关系的扩展、亲密关系的延续、人伦关系的恪守,而是依赖于个体的自主生长、业缘关系的联结、共同精神的感召以及宗教观念的浸润。按照哈耶克的观点,随着工业化、城市化进程的加快,这种共同体由原来的“亲密秩序”日益走向了“扩展秩序”;人际互动由原来所蕴含的大量本地知识,即经验与常识、文化和习俗,逐渐拓展为科学技术为主导的全球知识;人际关系演变为曹志刚等人所说的“人情冷漠的市场关系”^①“孤独的保龄球手”就成了现代社区人际关系的缩影,^②原子化成为社区生活的特征。于是,以扭转现代人原子化特性的社群主义得到了发展,其中最具代表性的活动就是睦邻运动,通过努力改善邻里关系,整合各相关主体,找出社区成员共享的价值,来激发他们自愿参与社区建设的潜能与动能。当发生突发性公共危机事件时,社区志愿者和社区居民通过募集捐款、维持治安和参与援建等方式应对灾害或疫情。例如,英国的一些社区居民成为睦邻监察员和社区支援员,整合相近的社区居民,共同维护社区秩序。“9·11”恐怖袭击后,纽约大学医学院附属医院急需用血,居民们在社区志愿组织的帮助下自发前往献血、提供“自己的帮助”,^③纽约的社区信用社和“纽约市联合之路”志愿者组织共同设立了“9·11”基金,以解决恐怖袭击造成的问题。^④可以说,在志愿组织、社会团体以及教会等机构的作用下,社区把他们素不相识的社区成员整合为一个有机整体,共同抵御灾害等应急事件的侵袭,夯实社区公民的有机团结,形成富有张力的社会系统。

第二,现代西方国家的社区早已不再是滕尼斯所讲的那个礼俗社区,不是那种独存于社会之外的一个“有界限的地域或空间形态”,而是与社会乃至国家紧密互动的有机体,疫情等灾

① Zhigang Cao, Zhiwei Cui, & Jin Zhang, “Networks, Markets, and Inequality: Comment”, *Markets, and Inequality: Comment*, 2019, January 3. <https://ssrn.com/abstract=3326380>.

② 普特南《独自打保龄:美国社区的衰落与复兴》,刘波等译,北京大学出版社2011年版。

③ 谢芳《美国社区》,中国社会科学出版社2003年版,第372页。

④ 傅小随等《社会治理组织体系深圳样本分析:党政体制、社区架构与社会组织》,中国社会科学出版社2015年版,第110页。

难同样冲击到社区,社区需要在应急事件处置中发挥功能。为此,美国在1997年实施的《冲击性项目》提出了“减灾型社区”概念,将社区作为减灾工作的主体,从居民、组织与制度等方面促使社区做好预防灾害工作。2005年美国提出并实施了应急管理全社区模式,实现社区私人部门、非营利组织、社区组织者、宗教组织领导者的合作参与,进而展现社区的自我组织能力。这表明,社区是灾难等应急事件防控以及灾后重建的场地:灾害和紧急事件发生时,人们可以通过契约关系和邻里关系克服困难。当然,社区内的关系也非社会学家们所想象的那么平等,应急事件发生后,精英可能会牺牲社区内经济资本或社会资本较少的人,社区内温暖和谐、志同道合地面对应急事件成了一厢情愿的“理想主义和浪漫主义”情怀。^①社区仅仅凭借自身的能力很难以迅捷地整合关系,完成抗击灾情和恢复发展的双重任务。

第三,社区以自治方式参与社区应急事件的处理。关于社区在紧急事件中的地位与作用、任务与目标、价值与旨趣等方面,新自由主义与社群主义存在着明显的差异。新自由主义强调社区的自在性以及政府对社区建设的不干预性,主张突发性公共危机事件来临时,社区照顾对象应该从社群主义的“普遍性”转向“选择性”。而社群主义强调发挥社区的作用,坚持社区内的公民参与及共同责任,注重整合各主体力量应对突发性公共危机事件,开展应急治理,增进社区福利。不过,新自由主义和社群主义都坚信,社区应该有自己的“公共利益”以及相应的组织形式,社区成员可以自主地筹建社区中心和各种类型的服务组织,选举社区日常事务和紧急事件应对的组织者,因而“地方政府和州政府均无权干预社区的利益”。^②所以,西方国家往往更多地排斥社区参与国家的应急治理,国家应急治理体系一般只整合到地方政府。例如,美国国土安全部作为全美最高的应急治理部门,以应对洪涝、飓风、瘟疫、恐怖袭击和战争等危机事件为主线,将联邦、州和地方政府整合起来,形成了自上而下的应急事件认定、决策和资源供给体系。这种将社区排除在应急治理体系之外的直接后果是,社区管控不严甚至不加管控,大大降低应急事件的防治成效。特别是这次新冠肺炎疫情,由于社区没有监管权及防控权,政府的政策目标与社区居民的生活需求不相一致,西方国家的应急防控政策时常遭到民众的反对,政策执行效果不佳。

第四,社区灾后重建计划的实施。灾后重建项目与计划是社区防控应急事件的有机组成部分,透过灾后重建项目和计划的制定与实施,可以连结各个主体、整合各个部门特别是政府、民营企业、非营利组织等,因而是增进社会团结的载体。通常,每当灾害发生后,西方国家均会发布一些资助社区建设的计划,为社区灾后重建提供物质、资金及项目支持,并依托社区工作者和相关人员开展相应的社区服务,提升社区公民应对突发性公共危机事件的能力。^③不过,西方国家的灾后重建项目计划的制定与实施是联邦、州、地区和社区博弈的过程,社区更多地只是项目的申请和执行,而社区究竟需要多少项目、援助资金或服务不足后如何补偿,还需要依靠社区自身的动员力量。不仅如此,社区减灾项目和计划的实施很大程度上依靠个人、邻里、社区组织、互助会等主体,依赖于志愿精神和邻里关系,一旦个人主义特别是极端个人主义泛滥以及市场主义的扩张破坏了良好的人际关系网络,改变了社区居民之间的整合方式,造成了社区人情冷漠和人际关系疏离,减弱了社区居民对社会关系的依赖,弱化了社区在突发性公共危机事件中的应对能力与抗击能力,就会使社区应急治理的成效大打折扣。

上述情况表明,19世纪晚期诞生的“社区”概念在100多年的建设中受到新自由主义和社

① Blackshaw, T. *Key concepts in community studies*. Sage, 2010. pp. 130 - 156.

② 托克维尔《论美国的民主》,董果良译,商务印书馆1991年版,第76页。

③ 王名等《美国非营利组织》,社会科学文献出版社2012年版,第188页。

群主义这两个理论派别及其实践取向的影响。他们的理论基础及理论内容虽然有所差异,但在社区应急治理这一领域都坚守了方法论个体主义,强调社区参与应急事件的主体性与能动性,注重社区重建项目与计划的公民、邻里及社会团体乃至教会等组织的参与性。所不同的是,新自由主义最大程度地坚持个人主义,在主体独立性基础上强调社区的自在性与自治性,由此引发了公民参与不积极和社会资本的萎缩,整个社会陷入到“独自打保龄球”的场景与状态中;而社群主义看到了个体“原子化”以及社会“麦当劳化”的严峻后果,诉诸道德评判,努力强调公民参与、公民权利与共同责任,将“幻想的社区”当作“真理的故乡”,希望社区公民志同道合地面对应急事件并努力加以防控,以形成一种埃兹奥尼所说的“超国家社群”,^①但这其实只不过是一厢情愿罢了。从社区角度看,西方国家的应急治理内容、手段及方式并非到达“终极真理”,仍处于“中途驿站”,是一项哈贝马斯所说的“未竟事业”。克服西方社区应急治理内容与形式、手段与方法的不足,搭建更加科学合理的社区应急治理体系,直面突发性公共危机事件的挑战,就成了这个时代的心声。

四、超越集体主义与个体主义:社区应急治理的新维度

社区是家庭的延伸,是个人从家庭走进社会以及从社会回归家庭的中介与桥梁。面对突发性公共危机事件,不同的国家在其不同的历史阶段,选择了不同的社区应急治理方式,产生了不同的治理成效,也带来了一些难以克服的矛盾和问题。反思中西方国家的社区应急治理历史与现实,面对国家与社会治理新格局、新机遇及新挑战,需要我们超越集体主义与个体主义,站在推进治理体系与治理能力现代化角度提升方法论整体主义,探索社区应急治理新模式与新方法,寻求更加科学合理的社区应急治理手段和方式。

第一,超越自在状态与自发状态的社区应急治理样式,实现两者的统一。社区究竟是什么,是个人成群的机械性共同体,还是若干个体基于共同认可的文化、生活价值观的有机体?社区在应急治理中是建构性的还是结构性的,是独立的主体还是应急治理的链条,社区的应急治理是自在的、自发的抑或是统一的?从应急治理本质上讲,有限人口数量、物质资源以及空间范围的生活共同体的社区不可能有效抵御无限扩散的灾害及瘟疫,这就需要拓展社区治理的领域、范围与功能,把各个社区整合起来结成国家以便协调行动,共同应对灾难,最大限度地减少灾害的损失,社区自然就成为国家治理特别是整个应急治理体系的一部分,它既是应急治理的对象,也是应急治理的组织者与实施者。事实上,民族国家产生后,任何社区都不是孤立的存在,即便在“宗族皆自治”的传统社会里,包括防控措施在内的朝廷政令仍然可以通过县以下所设置的乡吏、亭长、里正乃至什长等传递给黎民百姓。村落由此成了整个国家治理链条上的一个纽结,能够用较短的时间汇集更多的人财物资源,找到灾害及瘟疫发生的源头及解决办法,阻断灾害及瘟疫的传播,最大限度地保障人民的生命财产安全。所以,所谓“县以下”的宗族“皆自治”只是一般意义上的描述而非真实的景象,他们从来就不是“自发”地进行应急治理。同样,强调“自在”性的新自由主义及社群主义社区应急治理方案更难以奏效。因此,要将社区纳入到整个国家治理体系中去,使之成为整个社会应急治理链条中的基础性环节,既不否定社区在应急治理中的功能,也要避免无限地夸大,努力超越传统与现代、新自由主义与社群主义的对立,实现两者的统一。

^① Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers, 1993, pp. 144 - 146.

第二,超越自组织与他组织间的社区应急治理定位,实现两者的整合:社区究竟是自组织还是他组织学术界一直存在着争议。终极意义上,只要有人且人一旦结合成生活共同体并组成了国家,这样的村落或社区就是他组织,再也回不去自组织。当然,人们一般把较少地受到政府与市场的干预,而注重组织的自我培育、精神的自我塑造、服务的志愿开展等称之为自组织社区,这样的社区依靠共同认同的文化以及共享的价值观而得以发展。而把履行政府社会控制职能的社区称之为他组织。在一些学者看来,政权一旦进入到社区并对社区事务开展规制,民众就失去了社区治理的主体性地位,社区的本质就遭到遮蔽,社区的功能就被僭越。似乎只有减少政府对社区事务的干预,促进社区由他组织向自组织的转变才是社区治理的方向,进而可以提高社区居民参与社区应急事件的主动性与自觉性。这种观点在一定程度上体现在19世纪以前的西方社会和交通不发达的传统社会里,那时的社区或村落更具有自组织属性与特征。然而,在人口聚集且人口密度大、交通十分便捷、人类可以触及全球每个角落的当代社会里,这种不受政府管制及市场影响的自组织社区不可能真正存在,社区一定走向他组织。幻想将社区变回不受管制的自组织,只不过是另一种形式的“乌托邦”。实际上,当灾害或疫情发生时,恰恰需要将社区纳入到国家治理体系中实现政府、市场及社区的功能整合,使之成为政府机构应急防治计划、政策落实的前端和终点,进而发挥自身优势,组织民众有针对性地参与应急防治,传播防治知识,抚慰社区民众心理,稳定社会情绪,将社区由灾害发生地转变为防控主战场,实现防控技术一体化,最大限度地减少损失。

第三,超越方法论个体主义与集体主义,实现两者的综合。方法论个体主义与集体主义是社会理论一直争议的话题,也是社会学家分析社会现象、解决社会问题的不同视角选择。涂尔干视社会自成一格,强调要通过实证科学的研究,使社区应急治理中的管理技术、数字特征得到重视。韦伯坚持社会学研究的科学性,要求对社会行动进行“自我的理解”,以寻求充分的“因果解释”。后来演化为以帕森斯为代表的宏观分析学派和以米德为代表的微观分析学派,并深刻影响到霍曼斯、彼得·布劳等人。社会学方法论的这种分野反映在社区应急治理中深刻地表现为:方法论的集体主义以地理空间为界,将社区特征操作化、数字化,从量化数据中得到因果关系,同时倾向于提出技术化的管理对策,重视结构调整但忽视社区居民的能动性;而方法论个体主义能够探求社区行动者的行为意义,但面对应急治理的议题却只能进行简单的心理和文化解释,无法提供多层次的实践策略。实际上,当突发性公共危机事件发生后,依靠方法论个体主义难以建立完备而有效的应急防控体系,而依靠方法论集体主义也不能解决防范漏洞以及回应社区民众多样化的防控需求。只有实现方法论个体主义与整体主义的整合,才能在执行政府应急方案的同时整合起全社区力量,最大限度地减少应急事件处置中造成的不当,从而将社区目标与社会整体防控目标统一起来。

超越西方个体主义以及中国传统主义的两极对立的应急治理理念与方法,就不能把社区简单地当成熟人关系的生活共同体,不能把它当成一种自在的组织构成、一种纯粹自在的生存状态与样式,而应该将它作为一个能动的主体并成为应急治理的支点,使之自觉投入国家应急治理体系中并积极发挥作用。这就需要反思肇始于西方发达国家的社区治理理论在灾害与疫情防控中的角色、地位及作用,推进先秦以来的村落治理在当代中国的转型、发展与创新,克服古今中外的基层社区(村落)应急事件处置的薄弱环节,将社区作为应急治理的最前线,利用现代管理手段与技术,创新社区网格管理项目和内容、方式和方法、手段和途径,全面摸排落实各项应急事件处置方法,最短时间内弥合政府与民众的治理距离,推进国家治理体系和治理能力现代化。

(责任编辑:徐淑云 马丹)

ABSTRACTS OF MAIN ESSAYS

For a Common Cause: Engels' Great Contributions to Das Kapital

Li Jianping/Yang Zhenhuang

The paper discusses Engels' great contributions to Das Kapital in four historical stages: laying a foundation for das Kapital in the 1840s and laying the three foundations of practice, methodology and politics together with Marx; sparing no effort to support the creation of Das Kapital from the 1850s to 1867; adding luster to Das Kapital around the 1870s; perfecting Das Kapital between 1883 and 1895. The author tries to solve the historical mystery of Engels' persistent contributions to Das Kapital for half a century.

From Polarization to Integration: New Dimension of Community Emergency Management

Gao Herong

There was originally no implication for national emergency management in the Western community concept based on methodological individualism. The main body of community emergency management in western countries is mainly composed of citizens, neighbors, mutual aid groups and churches. They participated in dealing with community emergencies and implementing post-disaster reconstruction plans in an autonomous way. However, in the traditional Chinese society, which highlighted methodological collectivism and emphasized that people should not be isolated from each other, the work of disaster relief and epidemic control mainly relied on the rural officials below the county level, they reported disasters while at the same time asking for assistance from prominent personages, and even offered sacrifices to the sage, resorted to witchcraft and prayed to the gods for tiding them over. The above two emergency management concepts, means and methodologies cannot meet the needs of emergency management in modern society, thus requiring us to reflect on the history and reality of community emergency management. From the perspective of promoting the modernization of governance system and governance capacity, we should transcend the polarization between the self-organization and other-organization concepts for community emergency management, the state of being-in-itself and the state of being-of-itself, the individualist methodology and the holistic methodology to achieve the organic integration of the two, and advance steadily the modernization of national governance system and governance capacity by taking communities as the fulcrum of national emergency management.