



公共安全

新时代公共安全形势的新要求

李雪峰

一是人民群众对公共安全的关切程度更高。当前，我国已基本实现小康社会，人民生活更为富裕，人民群众要求有更高的安全感。二是人民群众对公共安全风险的敏感度更强。互联网和新型媒体的飞跃发展，信息传播的速度、广度达到前所未有的高度，也使得安全风险信息的传播更快、使得负面消息的社会心理影响更大，在一定程度上使全社会的神经更为敏感。三是人民群众参与公共安全的愿望更加强烈。随着公共精神和志愿精神日益深入人心，安全社区建设和安全文化建设的不断推进，以及公益性社会组织的蓬勃兴起，人民群众参与公共安全事业的意愿更加强烈。

新时代安全风险治理方略

进一步从政治和战略高度认识公共安全风险治理的重要性，确立公共安全风险治理的政治性、战略性地位。习近平总书记指出：“我们党要团结带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。”其中的重大挑战与风险就包含着公共安全领域的挑战与风险。因此，公共安全风险治理是进行伟大斗争的一个有机组成部分，是建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的内在要求。在政治层面，要把公共安全风险治理作为落实以人民为中心的思想、落实以人民安全为宗旨的高度来认识，作为关乎国家安全、关乎中国特色社会主义事业发展的高度来认识。在战略层面，要把公共安全风险治理当作发展保驾护航的支撑要素来认识。在实现创新、协调、绿色、开放、共享的发展进程中，努力规避人为的风险、新兴的风险和非传统的风险。

进一步以系统治理和深化改革的思路完善公共安全治理体系，在制度层面构建全方位立体化的公共安全网。党的十九大报告中强调要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”，这一方针是完善公共安全治理体系的基本指导原则。公共安全应由公权力主导，进一步理顺公共安全治理体制，加强公共安全综合治理和统筹协调部门的力量，理顺“条条”与“块块”的关系，切实落实公共安全的“党委领导、政府负责”；人民安全应依靠人民的力量，进一步发挥社会力量在公共安全治理中的作用，发挥基层群众在风险隐患排查与防范中的作用，体现公共安全的“社会协同、公众参与”；公共安全问题敏感而复杂，关乎人民群众的切身利益，需要加强依法治理，完善公共安全治理各个环节的法律法规，夯实公共安全的“法治保障”。概括地说，为落实习近平总书记提出的“构建全方位、立体化公共安全网”的要求，在制度层面就要构建好党政主导的体制网络、人民参与的社会网络、法规支撑的法制网络。

进一步重视公共安全风险治理方法的作用，使风险分析成为公共安全风险治理的基石。风险治理是以风险分析为基础，包括风险沟通、风险处置在内的一系列方法的有机整体。风险治理体系要发挥作用，就要以科学的风险治理方法作为支撑。目前，风险治理方法总体上较为成熟，不少国家都把具体落实规范的风险治理作为国家公共安全战略举措来定位。在我国，由于风险治理落实不到位，各级政府往往对于各种风险缺乏精准的把握，尤其是对新兴风险和非传统风险不敏感，对风险的复杂性、连锁性、不确定性把握不准确，这就造成风险治理的粗放和低效。为落实“维护公共安全，要坚持问题导向”的指导思想，应特别突出风险分析方法中的地位。只有采用科学规范的风险分析方法，才可能准确把握风险的样式、概率与危害，从而准确地认识风险，为风险处置、风险沟通等提供依据。在美国“9·11”事件发生后，德国在《国家公民保护新战略》中提出，“先进的、保护社会免受危险的起点必须是风险分析”，并据此自上而下地推行规范的风险分析方法。借鉴国际经验，我们也有必要把风险分析作为公共安全风险治理的基石，全面推进风险分析方法，带动科学规范的公共安全风险治理工作。

此外，站在构建人类命运共同体的高度，我们还要加强公共安全治理的国际合作。通过参与公共安全国际治理体系的构建，与国外在公共安全治理经验分享上实现“文明互鉴”，参与国际灾害援助，为国际社会的公共安全作出贡献。当前，应着重以推进“一带一路”沿线的公共安全为契机，发挥我国在推动国际公共安全事业中的积极参与者和方向引领者的作用。

公共安全风险呈现新的特征

自然灾害风险更明显地表现出其纯自然性减弱的特征。随着防灾减灾事业的发展，我国应对传统水旱灾害、地震地质灾害等的能力有显著增强。但是近年来，各地由于暴雨气象灾害接连引发了大面积城市内涝，也发生了由强风暴雨袭击引起的长江“东方之星”客轮倾覆事件。这些事实表明，如果公共安全防范措施跟不上国家现代化的步伐，社会在自然灾害面前会显得更加脆弱。

生产和技术领域的风险越来越多地呈现新兴风险的特征。随着安全生产基础的夯实和监管力度的增强，我国传统工矿企业的安全生产形势向好。但是随着经济规模的扩大，发生了天津港“8·12”特大火灾爆炸事故，跨界跨境的大面积环境污染事故也时有发生。还有，随着新技术的发展，智能化技术也会给我们带来更多想不到的风险，这些新型风险都带有极大的不确定性。

社会生活领域的风险日益显露出“非传统”的特征。随着社会治理的进步，我国社会生活领域的安全形势持续好转，但恐怖主义威胁、邻避效应、网络安全问题等非传统安全风险日益凸显。而且这些风险还体现在网上网下互动、从经济风险向政治风险转化、从国外风险向国内风险转化等特征。

各种类型风险相交织，显现出复杂、连锁、不确定的特征。在公共安全风险防控能力不断提升的同时，自然与环境、生产与技术、社会与生活等领域的风险相互交织，显现出风险来源的复杂性、风险发展的连锁性、风险走向的不确定性特征。

公共安全需求显现出新的特点

随着我国社会主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，社会公共安全需求也呈现出新的特点。

把握好技术治理的四个原则

张丙宣

什么是技术治理？它侧重于运用计算机、物联网、信息通信技术（ICT）、传感器、APP、大数据等手段，以及由参数、编码、脚本等构成的技术标准体系来协调和重组多元治理主体的不同功能、资源与责任，实现具体问题与治理主体、解决方案的精准、智能匹配，达到高效治理的目的。在中国特色社会主义新时代，良好的技术治理必须把握四个原则。

以人为本原则

本质上，技术是人类活动的产物，它具有特定的社会属性和社会意义，赋权是技术的社会属性之一，也正由于这一特性，技术成为推动经济发展、社会进步以及提升政府治理绩效、增进社会福祉的重要力量。

现代社会的发展是人的发展，技术也应该促进和服务于人的全面发展、实现人类梦想的阶梯。技术治理应该以人为本，广泛应用于环保、教育、医疗、民生和社会服务领域，实现人的自由和全面发展以及人类社会的可持续发展。良好的技术既不是任何机构和个人奴役他人或自我束缚的工具，也不是人类对技术的盲目依赖，不是把人的判断交给技术，放弃人类独有的直觉、情感、思维、道德与经验，放弃未来发展方向中人的判断力，而应该是在技术进步中保持人类独立思考 and 判断的能力。

因此，良好的技术治理要以实现人的全面发展为宗旨，以人为本的技术治理应该本着便民、利民、不扰民的原则，打通为民服务“最后一公里”，全方位预防恶意扰民、侵害民众权益技术的研发和应用。

包容性原则

除了以人为本的原则，良好的技术治理还应秉承包容的原则，为社会各阶层带来更多的机会，提高社会的活力，促进社会的包容，实现社会福利的最大化。

技术治理涉及的主体是多元的，如技术研发公司、应用技术的公私部门、政府监管部门、作为用户的民众等。可以说，未来的技术治理必将包括人类社会的各个组成部分。然而，如何促成合作，避免冲突带来的灾难？良好的技术治理唯有秉承包容的原则，促成具有不同需求、利益、目标的各利益相关者目标兼容，进而形成共识，而不是实现个别利益相关者的诉求或利益的最大化，譬如技术研发公司的利益最大化。

因此，技术不是制造社会排斥和社会隔阂的工具，技术带来的机遇不应该被滥用和垄断，不应该助长社会两极分化、抑制社会创新。良好的技术治理是技术带来社会机会的开放性，并最大限度地为社会各阶层和各利益相关者分享；技术治理应该用于激发社会活力，拓展公共领域，增进社会的公平、互信、互惠、包容与合作的良性治理。

可控性原则

实际上，技术治理的安全风险已在社会、经济、政治等多领域广泛存在。譬如，个人信息泄露形成的地下灰色产业链，促使网络诈骗越发“精准”，频繁的网络攻击与通过互联网策动的颜色革命等，成为技术治理不得不面对的问题。技术治理的风险与危机表明，在诸如大数据、云计算、人工智能的技术研发和应用中，必须把安全可控置于重要的地位，并作为良好的技术治理的重要原则。

需要指出的是，技术不是无懈可击的，它的安全性是短期的。随着新技术的研发和进步，旧的技术将被超越，由旧技术带来的安全也将消失，从这个意义上讲，技术的安全性必须通过技术的持续进步才有可能。良好的技术治理不仅要确保眼前或短期的技术安全性，还应该考虑技术中长期的安全性。

为确保技术的安全可控，当前和长期一段时间内，政府应该把公私部门的大型数据平台纳入监管之下，尤其需要加大对银行、电信、证券、网络购物平台、物流服务平台、网络社

城市基层治理需探索新模式

核心阅读

当前，我国城市化快速推进，城市基层治理中原有的以居委会自治为核心的制度机制面临新挑战。必须提高城市基层治理能力、创新城市基层治理机制。

张立伟

城市基层治理的新变化

新的城市社会结构，需要新的治理模式。随着我国城市化进程的不断加快，城市规模在扩大、城市数量在增加，城市的社会结构也在更新变化。首先，城市基层治理的单元，原来是基层社区，但是社区单位随着人口数量增加，再作为基本治理单元有些难以为继。很多街道的人口数量都以十万计甚至数十万计，社区居委会辖区内的人口也都数以万计。其次，基层治理单元的细胞也在发生转换。原来的社区以及居委会，人口聚居大多以工作单位为基本依托，社区内基本上仍然属于熟人社会。而现在，随着商品房开发及人口增长，社区内的熟人社会转化成为陌生人社会。最后，更多城市社区是以更微观具体的单元建构起来，例如小区的形式。社区和小区之间的虽然重合，但更多是分割开来的，往往是一个居委会横跨几个小区。因此，以居委会为依托的基层居民自治制度，与现在的城市基层社会结构并不相适应。

新的法律依据、法治理念，需要新的治理模式。随着依法治国的推进，虽然《居委会组织法》没有作出修正，但与城市基层治理有关的法律制度开始逐渐增多。特别重要的是，2007年制定的《物权法》，将业委会、业主大会规定为业主的自治组织，并拥有法定权利。这为城市基层治理特别是以小区为单元的治理提供了最主要的法律依据，可以说，《物权法》的基本法定位，确立了业委会、业主大会的重要法律地位。此后，国务院以及相关部委出台的一系列与业委会等相关的法规制度和政策，也对业委会的治理功能提供了保障。法律制度上的创新，同样为城市基层治理模式的创

新，提供了重要的前提和制度空间。

新的利益需求、权利意识，需要新的治理模式。之所以要成立业委会、业主大会，规定其具有法定权利和功能，根本原因在于业主们的共同利益。什么是业主？其实就是所有权人，所有权是所有制的基础。《物权法》规定了业主们对小区共有部分的所有权和共同管理权。业主的共同所有权可以成为业委会、业主大会在城市基层治理中发挥重要作用的根据和基础。在现代城市中，业主们作为所有权人，权利意识、自主意识都有了很大提高，这也是城市基层治理模式创新的重要前提。

因此，上述内容都决定了新的城市基层治理，要以业主大会、业委会为主要形式的业主自治组织为主要依托，建构新的治理模式。目前，已有地方通过推进业委会组建的做法，开展了对新形势下城市基层治理模式的新探索，取得了一定成效。

新模式发挥作用的三重保障

创新城市基层治理离不开法律制度的有效保障。目前看，在基本的法律制度层面上，《物权法》提供了一个最基本的支撑。而民法总则关于特别法人的规定，从长远来看，也可以成为业委会法律地位的一个重要依据。尽管目前对于业委会特别法人地位的承认，并没有在法律上得到真正解决，但承认业委会的特别法人地位越来越成为大多数法学家的共识。随着实践的发展，立法机关、司法机关可以通过法律解释、司法解释的方式解决这个问题。在具体法规制度层面上，国务院制定的《物业管理条例》、民政部制定的关于业主大会和业委会的规章等，都能够为业委会提供制度上的保障。

创新城市基层治理需要自治共治等社会治理新理念和相应工作机制的支持。小区业主们作为物权的所有人，不仅在小区中的公共设施、公共区域的使用上有着共同利益，而且在很多公共生活方面的利益也是息息相关，例如孩子入学问题、老人养老问题、平时休闲娱乐生活等。在这些利益的处理上，大多都是一些特别具体的难题，单靠政府来解决，成本很高，难度很大，而且很有可能吃力不讨好。

现代社会中，人民群众的尊严感、尊重感、获得感，很重要地体现在自我治理权利的实现上。以业委会为依托，业主们通过协商、票决、感情联系的方式，与物业公司、政府部门等方面沟通协调，来处理共同利益的问题，将会在很大程度上实践自治、共识等治理的新理念，提升业主们的尊严感、尊重感、获得感。

交平台、房产中介平台等大数据平台的监管，加大打击网络售卖个人信息的行为，铲除地下黑色数据产业链。在企业新技术研发和政府监管中，除了需要工程技术和科技企业的参与，还需要来自哲学、法学、社会学、心理学、伦理学、教育学等跨学科专家的共同参与，预防技术研发和监管可能对人类伦理和价值观产生威胁。

技术与体制同步革新原则

良好的技术治理既强调技术研发和应用的重要性，也强调体制机制自我革新的重要性，本质上这是技术与体制的相互增效、双重变奏。技术的优势在于它显著的短期效应，也就是说，在短期内技术能够解决特定的社会问题，增强体制的韧性。然而，技术如果不能取得持续的进步，它将固化体制，降低体制的韧性。因此，良好的技术治理应该秉承技术与体制的同步革新。

良好的技术治理需要技术与体制的双重变奏。技术治理强调办好事情的关键不在于权力，也不在于强制命令，而在于治理各主体能够科学合理地运用新工具和新技术。那么，如何运用新技术新工具才能达到良好的治理效果呢？对政府来说，就是要同时扮演好“园丁”和“工程师”这样的双重角色。作为“园丁”，政府应该为技术创新创造公平稳定的环境，为技术的研发留出空间；作为“工程师”，政府应运用技术进行自我革命，运用技术协调职能部门、优化办事流程。

良好的技术治理是双向的过程：技术的进步和广泛应用推动体制的变革，体制变革促进技术效用的发挥。因此，良好的技术治理是技术和体制的同步变革、相互增效的良性互动。为预防和避免技术的短期效应对体制的长期刚性约束，未来的技术治理不应该是封闭的，而应是开放的，这就需要实现技术的更新与设备的兼容，实现技术进步与体制机制改革的同步。

国家治理

巩固基层治理新模式的着力点

以业委会为主要依托,重构新的城市基层治理模式是一个长期过程，面临许多艰巨的挑战和问题。

首要工作在于共识的形成、理念的转换。在城市基层治理问题上，各种认识需要沟通。有人认为需要加强管理，维稳任务很重，不能出问题，尤其是城市工作，要万无一失。有人认为要尊重老百姓的民主权利，充分给予他们自治空间。不同部门、不同层级、不同身份的人在这些问题上的认识可能很不一致，比如政法部门、民政部门、立法部门，还有物业公司、业主们，看法不一样。因此，要形成最大的共识，就需要充分研究、探索、讨论、沟通。

法律上需要提供进一步的保障。目前，较为突出的问题就是，业委会等业主自治组织，在基层民主治理结构中的定位尚不清晰。城市基层民主自治的基本法律依据是《居民委员会组织法》，而这部法律是1990年制定的，亟须修改。但是，这个问题没有受到应有的重视，主要原因是我们在城市基层治理的理念转化上不够到位。所以，《居民委员会组织法》的修改，应该尽快提上议事日程。在《居民委员会组织法》的修改中，还需将业主大会、业委会、小区等引入进来，明确它们在基层民主治理结构中的法律定位，明确它们与居民委员会的关系。

现实问题解决亟须进一步的制度机制创新。比如，有些地方开展了党建引领下的业委会建设，这方面面临的一个突出问题就是小区基层党组织与党员的关系问题。很多小区中的党员，其组织关系，都是在各个机关、单位，这些党员面临单位基层党组织和小区党组织的双重管理。所以，城市小区基层党组织在我国基层党组织中的定位有待明确，小区基层党支部与小区党员的关系，同样需要从制度上来明确。此外，利益激励机制问题也是一个很基础的问题。现在从很多小区业委会的工作开展，依靠的是党员的奉献精神，有必要形成一个长效机制。

管理视角