

基层公共安全治理网络何以更具韧性? *

——基于 D 街道的案例研究

郑桂贤 钟 爽 廖泽舜

[摘要] 近年来,我国基层治理日益呈现网络化特征并显示出绩效差异。然而,既有研究鲜少从韧性视角审视公共安全治理网络何以更加可靠。本文基于网络韧性的“过程—结构—功能”框架,对 D 街道的案例分析发现:第一,基层高可靠性网络建构过程包括创造并制度化主体间的网络联结以扩展资源,进而在技术、组织层面将协作规范嵌入网络,促进异质性主体信息和绩效的同步感知,最终通过党政关键组织的引领促使网络形态随着情境变化及时切换。第二,基层依循“创制联结—规范嵌入—关键组织引领”三重关联步骤,优化了网络结构并提升了公共安全治理网络的冗余性、敏捷性和适应性,最终增强其整体韧性。第三,这一过程蕴含权责赋予、感知与重构的逻辑,并推动网络治理效能多维提升,包括化解冲击、抑制风险及平战结合。本研究界定基层高可靠性网络的多维特征并揭示其生成机制,这对当前公共安全治理模式转型和韧性治理提供了新的视角以及学理支撑。

[关键词] 基层公共安全;网络韧性;创制联结;协作规范;组织引领

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2025) 09-0131-14

一、引言

基层公共安全是国家稳定发展的基石,也是风险社会中亟待回应的时代命题。^[1]《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中明确提出“增强乡镇(街道)应急管理能力。强化乡镇(街道)属地责任和相应职权,构建多方参与的社会动员响应体系。”然而,随着风险社会的到来,传统风险与新兴风险交织,风险耦合性与扩散性增强,社会治理结构日趋复杂,基层公共安全治理面临着日益繁重的负担。与此同时,公众对公共安全

治理成效的感知和要求也不断提高。作为国家与社会的“调适装置”,街道可以发挥转换传导、政治统筹、社会团结和情感连接等功能,促成国家与社会的有机统合。^[2]当前,在可支配权力与资源相对固定、局限的条件下,基层如何善用治理工具维护本地区安定有序的局面成为新的着力点。^{[3][4]}从实践趋势来看,近年来基层公共安全治理主体逐步向企事业单位、社会组织、普通公众等多元主体拓展,并开展了“多网合一”“最小应急单元”“第一应急响应人”等实践。这一类实践隐含的逻辑是依靠多元主体的

* 基金项目:北京市社会科学基金项目“韧性安全视角下特大城市基层多元主体暴洪应急体制机制研究”(编号:24GLB017)
作者:郑桂贤,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生,广州 510275;钟爽(通讯作者),北京航空航天大学公共管理学院教授,北京 100191;廖泽舜,中山大学政治与公共事务管理学院研究生,广州 510275

网络化力量,基层能更好地预防、甄别和应对复杂多变的风险,从而推动公共安全治理模式转型。^{[5][6]}

然而,基层公共安全治理网络(下称网络)的形成与完善面临着诸多挑战,构建有效的治理网络是应急管理实践与研究的重难点。^[7]正如 Duhaime 所言,“网络组织并非天然具备产生协调效应的能力,仅仅形成网络并不能自然产生显著的绩效。”^[8]目前基层治理的普遍困境在于,虽然初步搭建了治理网络,但未能进一步完善或整合。这导致在突发事件发生时,部分网络主体参与意愿不足、协作效率低下抑或缺乏统一指挥等,最终使得治理网络在外在冲击下溃败或失灵,网络结构性缺陷和内在脆弱性由此体现。^{[9][10]}这一困境显示,初步建构起网络雏形并非治理的终点,追问“网络何以可靠有效”才能触及其本质。目前社会治理亦强调从社会秩序的刚性稳定向社会秩序的韧性稳定转变。^[11]公共安全治理网络的运用不是追求表面的网络化的合作形式,而是注重其预防、控制、抵御风险并从中恢复的能力,这恰是其韧性程度的彰显。^[12]此时需要探讨的问题便转化为:基层公共安全治理网络何以更具韧性?这一问题实质上包括两个子问题,一是治理网络的韧性何以体现?二是其对应的生成机制是什么?

相关研究围绕着以下两个方面展开:第一,廓清网络韧性内涵。网络韧性(Network Resilience)指代复杂系统抵御冲击并维持核心功能的能力。它起初被用来衡量网络数字系统在面对破坏性事件,如网络攻击、网络故障、网络失效时的预防、抵御、恢复和适应能力。^[13]此后网络韧性的内涵从技术层面向社会治理领域延伸,随后被推广至诸多领域。^[14]公共安全领域的网络治理中亦需关注其韧性水平,因为公共安全治理需要联动多部门或组织形成立体、全面的网络以共同应对突发事件。^{[15][16]}作为一种复杂网络系统,公共安全治理合作网络具体可区分为府际协作网络、公私关系网络、社会间合作网络三类。^[17]这实质上构建了韧性生成的载体,并揭示了网络结构与其韧性间的内生关联。第二,阐释网络韧性的生成机制。从网络结构上看,在应急过程中通过网络双重形式(科层的和自发的)可以激活网络韧性。^[18]此外,有研究揭示应急网络中横向协作中的纽带策略

(Bonding)和分层协作中的桥接策略(Bridging)均有利于提高灾害应对韧性。^[19]从治理途径上看,韧性体现为“政府—市场—社会”多元主体间关系在制度和技术形塑下呈现出科学、高效的联结状态。^[20]

总的来说,现有研究廓清了网络韧性的内涵并呈现了其与公共安全治理的内在关联,同时从网络结构和治理途径初步揭示韧性如何生成。但仍然存在如下不足:第一,应对主体方面,相关研究在聚焦基层公共安全治理时更多关注如何建立高可靠性、更具韧性的科层组织,而对基层如何塑造更高可靠性的网络(High-Reliability Networks)缺乏完整的揭示。^{[21][22]}第二,应对阶段方面,现有研究更聚焦突发事件发生后应急协作网络的形态与功能,而较少关注基层组织对网络的前瞻式、主动式的设计。但研究表明,事前紧密的友谊网络、备灾网络与事后的应急协作网络密切相关。^[23]基于上述原因,现有研究对基层公共安全治理网络如何更具韧性缺乏充分回应,亦未基于中国本土化的实践形成完整的解释框架。本文着眼于网络韧性,以沿海发达城市 G 市 D 街道的“基层公共安全实践”为场景,分析在对公共安全需求极高的复杂街区之中如何逐步建构、完善治理网络并提高其韧性的。

二、文献综述

(一) 基层公共安全治理与网络形塑

公共安全治理指通过多元主体的广泛参与和相互合作,实现公众免于人身伤害或财产损失的价值目标和客观结果。^[24]由此,本文所指的基层公共安全治理网络是在基层社会单元(如街道、村镇等)层面,由政府部门、社会组织、企事业单位、居民等多元主体共同参与,通过各类治理制度、技术等构建起来的旨在维护基层公共安全、防范和应对各类安全风险的协作组合。现有研究从以下三个方面提出可能影响基层公共安全网络的结构与效能的路径:

第一,科层调适路径。该路径强调科层组织在公共安全治理网络中占据的核心位置。从内部视角来看,部门机构的设置和改革等会对网络产生影响。^[25]因为科层组织在进行治理时会面临内生结构困境,例如治理体制碎片化等瓶颈,^[26]继而导致科层化结构在突发事件应对中的僵化和适应缓慢问

题更为突出。因此,有学者认为能够应对风险的最佳结构是去中心化的。^[27]这也是基层寻求网络化治理的原因。从外部视角来看,在我国网络化治理并非如传统叙事中的完全去中心化的,科层亦会对网络形成改造的作用。^[28]例如有研究认为在基层公共安全治理中,党的领导起到了明显作用,它通过重塑网络形态最终提升了基层韧性。^{[29][30]}这一类观点是基于网络与科层制并存互生的观点,例如,Lowndes 和 Skelcher 认为,在网络的形成和巩固阶段,科层制能够促进组织间合并和网络内权力关系的形成。^[31]

第二,社会参与路径。该路径强调网络构建需依托社会主体(社会组织、企事业单位、公众等)的广泛且深度合作,其积极参与是网络得以形成的基础。从网络结构而言,政府与社会各主体的合作可增强各组织韧性,使网络在突发事件中更具适应性,这有助于克服科层制集中化与僵化的弊端^[32]。当网络重心过度集中于单一参与者时,过高的工作负荷易致网络崩溃,而核心—外围网络结构能保障信息在参与者间的顺畅流动,提升网络灵活性。^[33]在实现机制上,培育社会自治力量、创新传统治理模式,可推动公共安全治理网络的拓展,实现利益互融、资源互补与成效提升。^[34]反之,若组织间网络失序,或主体参与意识不足,社区应急定力与活力将被削弱。^[35]

第三,技术赋能路径。技术赋能路径强调数字技术(如大数据、人工智能等)在基层公共安全治理中的应用,能够显著提升治理效能。它强化了公共安全各相关主体的风险感知、风险沟通和集体选择能力,并促进了治理网络主体间的相互约束、监督和信息传递。^[36]在此基础上,形成了基于数据要素聚合的风险识别机制、基于数据关联分析的风险研判机制以及基于部门业务协同的风险防控机制,推动了从传统治理向“政府主导—社会协同—企业参与”的网络型治理体系转变。^{[37][38]}然而,技术运用也存在局限性,如技术发展可能滞后于公共安全需求,导致“技术利维坦”现象,即技术的过度依赖可能掩盖体制问题。此外,还存在治理共同体缺失、技术革新替代体制变革等风险。^[39]在具体实践中,不同层级和类型的主体在数字协同治理网络中的角色和影响力存

在差异,当基层机构和社会公众的参与程度与影响力相对薄弱时,技术赋能作用将难以充分发挥。^[40]

综上所述,既有研究从三个维度探讨了基层公共安全治理网络的优化路径:科层组织通过自我调整与权力配置,塑造网络结构;社会主体通过广泛参与扩大了网络规模,分担了治理压力;而技术赋能优化了信息传导机制,促进了网络主体间的紧密协作。然而,现有研究仍存在以下不足:首先,理论视角较为碎片化,缺乏整合科层、社会和技术要素的系统分析框架,以完整串联网络韧性的外在影响因素;其次,对网络韧性的认识较为分散,同时缺乏统一的衡量维度,这导致对网络可靠程度的认识难以系统深入;最后,忽视了网络结构演化与治理机制之间的动态耦合关系,使得日常治理的相关研究难以与应急协同网络结构形成关联和对话。针对上述问题,本文引入网络韧性的“过程—结构—功能”三维分析框架,旨在突破现有理论瓶颈,为揭示基层公共安全治理网络的韧性生成机制提供见解。

(二) 理论及分析框架: 网络韧性实现的三重机制

网络韧性 (Network Resilience) 指网络整体在面对风险甚至危机等非预期事件时抗干扰的能力。相关研究认为,提升网络韧性需要实现鲁棒性设计、早期预警指标、自适应响应和修复等功能。^[41]韧性的4R属性最早是 Bruneau 等人提出的,他们将韧性的维度界定为冗余性、敏捷性、能动性、稳健性等属性,这些属性分别代表了系统在面对扰动时的不同应对能力,这被广泛应用至不同类型的韧性测量中。^[42]此外,结合中国情境下的基层实践与应急协作网络方面的特性,本研究据此将基层公共安全治理的网络韧性的内涵进一步确定为冗余性、敏捷性和适应性三个维度(如下表1)。

根据网络化治理理论,一个良好网络的形成依次需要历经的关键环节包括塑造伙伴关系、建构协商机制和发挥元治理 (Metagovernance) 功能。同时,需要应对内部和外部合法性、效率和广泛参与、稳定性和灵活性等之间的张力。^{[43][44]}基于上述理论及应急协同网络的相关文献,可以提炼以下网络韧性实现的过程机制:首先,形成治理网络需要有一定数量的异质性参与主体。相对核心网络成员,外围

表1 网络韧性维度与对应结构

网络韧性维度	具体表现	网络结构特征
冗余性 (Redundancy)	网络通过提供额外的组件、路径或资源来增强其在面对故障或干扰时的抗干扰能力。	网络节点较多，网络规模较大。
敏捷性 (Agility)	系统快速响应和恢复的能力，即在面对干扰或故障时能够高效、灵活反应以解决问题。	网络连通性好，节点间距离较短。
适应性 (Adaptability)	网络能够根据外部环境的变化动态调整自身结构和功能的能力。	关键节点中介中心度高。

资料来源：作者自制。

主体是否能够在事件应对时稳定参与是治理成效的关键影响因素，稳定参与主体数量的增加将显著提升网络冗余性。^[45]其次，当成员数量增多，不同主体间的协作与配合需要建立在一定的规则上，即体现为组织和技术层面互操作性(Interoperability)的增强。^[46]这可以保障协作的顺畅和高效，进而体现为网络敏捷性的提升。最后，网络整体形态需要适时变化，例如在扁平化或垂直化形态之间切换(Switch)，以促使其不断适应新的环境，这体现为适应性的提升。^[47]具体来说，研究表明网络的结构特征例如异质性、密度和对称性等是影响韧性的关键因素，因而治理网络形成与完善过程亦是网络韧性的提升过程。^[48]基于此，本文提出“过程—结构—功能”分析框架，追溯基层公共安全网络完善过程，理解其网络结构演变与其网络韧性(及所带来的功能)之间的关系，即通过“网络成员数量—网络成员协作—网络形态变化”三个步骤由浅入深从不同方面提升网络韧性(如图1所示)。

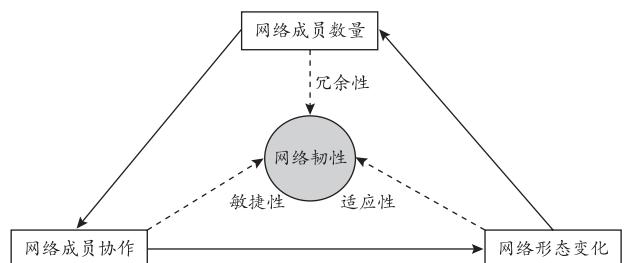


图1 分析框架

三、研究方法与案例选取

(一) 方法介绍与研究思路

本研究运用案例分析法，理解与探究基层安全治理网络形成并提升韧性过程和关键机制。案例研究通过历史数据、档案材料、访谈、观察等方法收集数据，运用可靠技术进行事件分析，从而得出普遍性结论。通过对典型案例进行追踪、梳理和总结，力

图阐释基层政府如何搭建公共安全治理网络并增强其韧性以最大程度保障本街区的平稳运行。基于此，本文聚焦G市D街道案例，基于网络韧性视角厘清上述过程，并通过捕捉其中的关键性步骤、结构，以增强案例结论外推性。

(二) 案例简介与选取理由

D街道是K省G市下辖的一个街道，总面积2.88平方公里，常住人口近十万人，共有14个社区居民委员会和1个城中村，是G市典型的老旧城区。辖区内有省委、战区、省政协等党政机关和机团单位；有历史街区等文物古迹，以及知名重点商务楼宇、旅业以及商业街。近年来，D街先后获全国文明单位，市平安示范街道，市社会治安综合治理先进集体等称号，其下辖社区获评为全国减灾示范社区、市基层应急管理“五个一”示范社区等。同时，D街道所在的Y区连年获得全市公共安全方面公众满意度第一名的荣誉。

然而，D街道是人口流量密集、区域属性复杂、公共安全需求极高的街区。只有在一个完备的、具有韧性的基层公共安全治理网络的前提下，该街区才能最小化风险爆发的可能，以应对疫情等突发事件。此外，该街在公共安全治理方面有许多创新举措，在推动基层公共安全体系建设中取得重要成效。同时，其发展变迁过程反映着基层安全治理形势变化与内在运行逻辑。在2022年11月—2023年7月期间，本团队对该案例进行了追踪与调查，通过走访街区并访谈相关工作人员与群众、结合各类文件与报道资料等(见表2)，总结其公共安全治理实践模式。

表2 访谈人员列表

编号	所属单位或身份	时间
A1	街道办事处领导	2023年6月
B1	街道党政办领导	2023年6月
B2	街道党委办公室工作人员	2023年5月
C1	街道应急办公室领导	2023年3月
C2	街道网格中心工作人员	2023年4月
D1	街道综治办工作人员	2023年6月
D2	街道安监中队工作人员	2023年6月
E1	S城中村社区居委会主任	2023年3月
E2	S城中村社区网格员	2023年3月
E3	街道群众1	2023年4月
E4	街道群众2	2023年4月
F1	相邻H街道应急办领导	2023年3月
F2	相邻G街道应急办领导	2023年3月

资料来源：作者自制。

四、案例分析:D街道公共安全治理网络形塑过程

(一)背景:治理目标与发展脉络

D街道位处K省的特殊位置,对公共安全需求极高,该街区的稳定与安全是其重要的组织目标,就如D街道党工委书记所言:“D地区特殊的地理位置和环境,要求我们一切工作要走在前列。本地区党政军首脑机关集中、名校汇集、经营性企业多、城中村治安情况复杂。”从2010前后至今十多年,D街道的公共安全治理实践大致分为初探期(2013年前后)、筑基期(2015年-2019年)、挑战期(2019年-2022年)和深化期(2022年后)四个时期,体现其对安全治理重视程度之高。

在初探期,D街道联合公众和社会组织等搭建初步的公共安全治理网络,提出“户户联防、人人为警,店店相望”防线等,这成为G市甚至K省逐步推行公共安全治理的经验来源或雏形之一(如“最小应急单元”)。在筑基期,街道安全治理基础进一步夯实,并获得多项荣誉,如全国文明单位、市平安示范街道、市社会治安综合治理先进集体等,其下辖社区获评为全国减灾示范社区、市基层应急管理“五个一”示范社区等。

但伴随时代发展,多种风险危机也给D街道提出了更多且艰难的挑战,这标志相关工作进入挑战期,如疫情、安全生产事故、重要政治活动节点等,这是对公共安全治理网络的考验:“疫情初期我们的负担很重,只留一两个人维持部门处理日常事务,办公室统一协调把各个部门的人都排班派出还是不够用。因为缺乏经验,很多事情我们都是有心无力。”(街道党政办B2230515)。在这个阶段街道需要不断调整和适应,出台或修改相关的公共安全治理制度和办法,以维护其所在辖区的稳定与安全局面。

党的二十大报告提出,“坚持安全第一、预防为主,建立大安全大应急框架,完善公共安全体系,推动公共安全治理模式向事前预防转型。”相应地,D街道进入深化期,其结合已有经验,促进上下级融合,综合运用多项网络治理工具,整合分散的应急资源。多阶段的探索和发展也使得该街道在基层公共安全治理方面的经验更加可靠。作为人口流量密集、区域属性复杂、对公共安全需求极高的街区,D街道

的公共安全实践充满挑战与张力,是一个理解基层公共安全治理网络的合适窗口。

(二)过程:基层公共安全治理网络韧性提升

由于特殊的地理位置和治理挑战,D街道长期聚焦于基层公共安全治理实践,其多阶段的发展过程体现在搭建一个完善且具有韧性的基层公共安全治理网络。具体而言,D街道完善其公共安全网络的过程分为以下三个步骤:

1.创制联结:提升稳定参与成员数量

拥有一定数量的网络成员是公共安全治理网络形成的基础,但更现实的问题是确保成员的稳定参与,这常成为突发事件应对实践中的难题,因为危机之中网络成员之间不稳定的联系会导致响应能力变弱。D街道通过对单位场所、辖区能人、普通公众三类主体进行多种互动以形成强有力的联结,即创造并制度化网络联结的过程。

首先,政府向单位场所进行权责赋予以创制网络联结,使得政府的警务力量与社会的属地管理资源被整合在一起。有研究曾揭示社会公共场所(例如沿街的商铺等)对公众在应对突发事件中的支撑作用。^[49]与此对应的“最小应急单元”是D街在公共安全治理方面链接公共场所力量的典型实践做法。最小应急单元是快速有效应对社会治安突发事件的第一道坚固防线,指:“由单位、场所等安全防范责任单位负责组建,形成社会治安突发事件先期处置的机制、平台、阵地和队伍,受属地派出所指导监督,服从派出所区域联动调度。”最小应急单元的管理部门是街道派出所,其根据辖区警格对所负责的最小应急单元进行对接和指导,如提供培训和设备等,从而将一线单位人员和平台吸纳为公共安全风险应对的“站点”和“前哨”,使公共安全网络分布更全面。同时,强化了各单位自身主体责任,单位负责人与政府签订相关协议,促使其对安全问题进行自我检查与处理,体现社会层面的权责赋予:“要求单位负责人第一时间应对突发事件,实际上就是把责任具体细化,每个人都要对自己所处的地方有责任感。只要是挂了最小应急单元,就会有对接人,一看哪个单位有事,马上就可以联系最小应急单元负责人。”(社区居委会主任E1230306)街道公共安全任

务通过权责赋予层层分解,社会力量通过调整互动关系得以整合,并以更精细化的方式安置到基层公共安全治理网络中(派出所—警格—单元)。而早在2014年D街道便开展了类似的探索,当时该街道与全街300多个机关、企事业单位和社区居委会签订平安建设工作责任状,形成了平安建设工作齐抓共管工作合力。当年D街道也获评G市第一批平安示范街道。这一做法也大大扩充了网络主体的数量,以形成更多的网络联结。

其次,除了全面铺开形成基本的治理网络体系,街道还需重点强化对辖区能人的网络联结。辖区能人主要是辖区内的重点企业和事业单位及其相关负责人,其掌握着经济、文化和社会等各方面资源。根据相关评估,D街道所在区域社会资本韧性方面表现良好。^[50]这是D街道独特的优势,而在公共危机中更应充分利用既存的社会组织与社会规范以形成本地区的高社会恢复力。这一方面有赖于正式联络制度,正如街道党政办工作人员所说:“街道和社区及企业有专门的挂点联络制度,每个街道领导或部门都需要定点联系特定社区和重要企事业单位,其中还有不少单位负责人是人大代表,这使得他们在疫情之中可以更好地被发动起来。”(街道党政办B2230515)辖区能人在拥有向街道领导方便对接权限的同时,也承担了一定的社会应急责任。如在疫情之中,许多企事业单位积极行动起来,如A公司多次向各核酸检测点输送志愿者,维持现场秩序;C药企利用医药行业资源,先后多次向D街道捐赠抗疫物资;T保险公司向街道一线的抗疫人员及社区居民捐赠保额1亿元的保险等。另一方面,非正式互动也是强化联结的方式:“其实,这些企业愿意慷慨解囊同时也是源于街道领导平时与他们的互动交往。企业遇到困难有时候会求助领导,而企业在安全生产等方面有问题而业务部门搞不定的,也会由领导约谈,压实各单位的安全责任。”(街道党政办B2230515)由此良好互动形成的社会资本在建立和维持协作网络方面发挥着重要作用,街道领导通过权责赋予使辖区能人更能“急街道之所需”,这保证了网络成员在数量提升之余亦还能稳定参与安全治理。

最后,D街道通向普通公众个体进行权责赋予

以创制联结,通过撬动街道的人力资源以更好防范化解安全隐患。例如平时戴着“G市街坊”红袖章的志愿巡逻队伍会在街头出现,这支隶属于街道综治办的巡逻队伍由行政人员与社区志愿者等共同组成,是安全隐患问题发现与处置的另一道防线,而早在2015年该街道便积极率先探索,当时D街道各类群防群治队伍人数就达到1294人。此外,D街道应急办逐步推动社区依托物业等建立起微型消防站,例如S社区居民(如网格员等)也被部分吸纳成为防火小队的一员,该创新做法在G市也曾获得表彰:^①“在城中村建筑环境如此复杂的地方,灭火小队的存在至关重要,因为他们能够在短时间内响应,将火情迅速扑灭。如果等到消防车来再行动,那么火情势必将成倍扩大。”(社区居委会主任E1230306)这均是联防联控的重要体现,通过微小投入撬动社会层面更庞大的人力资源,这些灵活的个体或小团体为网络的完善做了重要补充,成为突发事件应对的有生力量,例如在面对突发事件时根据相关部门指示形成立体防控。

权责赋予是创制公共安全治理网络联结的重要方式,而这也是网络化治理的重要特征。然而,其主体类型与作用存在区别:地区公共单位的权责赋予促使网络全面铺开,而辖区能人的互动则强化了其中重点网络节点,对公众的权责赋予则使得网络薄弱之处能够及时得到补充。从网络结构来看,网络的规模和密集程度将得到较大提升。它一方面增加了共同参与公共安全治理的主体数量,另一方面通过制度安排促使多类主体在治理过程能发挥实际作用而非停留于表面合作,这增强了治理网络的冗余性。这本质上是通过权力共享和责任共担拓展汲取公共安全治理资源,如属地管理资源、企事业财物资源、基层人力资源等。

2. 嵌入规范:减少异质性主体协作困难

具有一定数量的网络成员并保障他们的稳定参与是网络形成和运作的基础,然而过多异质性主体的加入会带来协作的困难。同时,由于公共安全事件应对的时间紧迫性,网络自身须具备敏捷性以实现应急的效能发挥。在异质主体形成的网络中嵌入

^① D街道的消防队伍先后获评总队“基层建设先进中队”支队“四星级规范党组织”“执勤岗位练兵先进中队”“先进基层党组织”。

协作规范显得格外重要。具体来说,协作规范的嵌入可以体现在技术和组织两个层面。

第一, D 街道在技术层面通过数字平台的推广和使用,以减少公共安全治理多主体间的信息差。上述“最小应急单元”等项目中网络参与主体都加入了特有的数字平台,例如利用“立码报”系统和可视化对讲机,联动应急、公安部门和就近单位以实现“1分钟自救、3分钟互救、5分钟增援到位”。而 D 街道日常治理中应用最为广泛的是“YX 先锋”这一移动工作平台,它于 2020 年正式在全区推广使用。当出现棘手治理难题,治理主体在移动端可发起事件工单,通过政务工作群联络相关上级(例如区或街道)责任主体,依托综合指挥调度中心等迅速调度治理资源,实现及时的应急响应:“平台的推广和使用可以方便我们了解社区的一些状况,我们对网格员也有基础要求,每天他们都需要巡视打卡,每周需要报送和解决一定数量的工单,这均在后台有备案。”

(街道应急办 C1230305)这可以实现简单事件快速认领,复杂事件协调联动,事件流程实时监控,各环节精确到秒,确保应急事件及时处置。就如社区网格员所说:“以前遇到问题不知道找谁解决。有了这个 APP 后,遇到任何解决不了的问题,我们就上报系统。然后系统上各个部门都可以看得到,领导们也可以看得到。”(社区网格员 E2230307)基于委托代理关系,上下级部门间常常存在信息差,该政务工具的使用本质上为公众、网格员、社区领导、街道部门、区级部门等上下联动提供了一个平台,社区等一线人员掌握的治理信息与街道、区相关部门实时共享。如 2023 年“泰利”台风期间,D 街道发生光缆掉落影响数百户居民出行问题,当班街道领导赴现场调度:“先是通过数字平台上报区三防应急工作群和电话联系区相关职能部门进行应急处理,继而安排车辆和人员临时架起线缆避免交通阻塞。”这使得多主体间的信息感知是同步且敏捷的,同时为问题的识别、解决提供了技术手段,这成为突发事件应对的规范。

值得注意的是,技术层面上数字平台的使用之所以能够成为协作新规范是因为其重构了绩效体系,即通过问责驱动上下级协同治理安全隐患。如街道部门与社区居委等处于庞大行政体系末梢,由

于信息与权力的不对等,下级常常难以向上反馈甚至推动相关部门解决问题。而数字平台能够较好地解决这一难题。借助数字平台等将协作规范嵌入其中,上下级关系得以重构。如相关工作人员表示:“在网格化管理工作交流群里面,区领导都在群组里面,事件上报情况、事件实时处置进度,群内的领导都能看见相关信息的,到时间系统会自动催办的,分管领导也会收到报警提示信息。如果一直没办好的话,领导必然会追问这个事情,而且,如果涉及特别敏感或是特别紧急的事情,职能部门如果没能处理好被派发到工单的话,相关分管领导也会派人处理,就有时间限制的时限,要求在时限内处置好工单。”(街道应急办 C2230426)除了 YX 先锋,政务微信群、调度系统、视频监控系统等数字化工具的运用,都使得街道应急响应速度更快,上下级协同更紧密,这使得 D 街道基层公共安全治理网络更具敏捷性,同时这也一定程度回应了公共网络问责困难的问题。

第二,政府通过优化组织机构设置实现职能融合与互补,做到协作规范的嵌入。为更好统筹街道应急指挥和社区应急力量,D 街道所在区从 2021 年开始了改革,在街道层面设立应急管理办公室并与网格综合指挥中心合署办公,意在整合基层三防、安监、网格员等应急力量,搭建专业的应急队伍。根据 D 街道的部门职能介绍,应急管理办公室(网格综合指挥中心)的工作范围是:“全面统筹辖区应急管理和网格化服务管理工作。负责健全应急管理组织体系,推进应急平台对接,各类应急事件的信息上报,组织和协调各类应急救援工作等。”这使得应急过程中对社会力量的对接和动员更加方便及时。此外,日常网格化管理亦是安全风险防范与治理过程。就如街道应急办负责人所说的:“在我看来,网格化是一个工具,它是做好突发公共事件应对的一个有力的抓手。”(街道应急办 F1230326)在社区管理的层面,网格员兼任消防队员、由居委成员与出管所成员共同担任 AB 角网格员的部门合作创新做法也陆续推行,以减少各类安全隐患问题。另外,D 街道也成立了综合治理委员会等统筹机构,整合应急办、综治办、网格办等部门的力量成立综合治理中心,以协同多部门应对安全治理难题。这是一种“逆部门化”

的改革倾向,即公共安全相关的部门内部网络节点也需要进行有机整合,促使原先不同部门主体间的协作规范实现同步,而这也相应传导到更多科层外的主体:“合作惯了,大家都知道那种共同合作的方式,就是你习惯了之后,你也会在其他工作里面也会有体现的。”(街道党政办 B2230513)

协作规范的嵌入本质是一套标准化的工作流程的导入,促使网络多主体间的互操作性得以增强。在本案例中,协作规范嵌入过程是在技术层面将信息和绩效的感知嵌入多主体,实现了上下级逆向信息传递,在组织层面通过部门改革实现融合与互补,促进了横向部门间的沟通交流。从网络形态看,这意味着各主体间的距离将会缩短且会有额外的联通路径产生,治理网络的敏捷性由此体现。信息沟通与问题识别成本的降低,也提升了基层公共安全治理的效率,使其在识别问题时更加精准,协同解决问题时协作更加顺畅,最终做到防微杜渐。

3. 关键组织引领:促进网络形态的适时变化

除了具备一定数量的网络主体与协作规范之外,基层治理网络还需要有对环境和事件变化形态的能力,这也成为一种学界的共识。反之,网络合作与规范成为另一种僵化的治理形式。适应性体现为当威胁发生并干扰到系统或其要素时,网络相关主体确认问题、建立优先级和调动资源的能力。就如过往研究揭示的,在领导型组织治理的网络中,核心成员可以自行做出决策和管理网络活动。^[51]而基层公共安全治理网络的适应性亦很大程度上来源于关键组织的引领,这亦是基层能动性的体现。D 街道通过关键组织(例如街道党政部门)引领促使网络形态适时变化。

首先,在建立优先级方面,街道通过注意力施加引领整体网络,以使其聚焦核心任务。在我国松散关联的制度环境中,统合治理是强化网络化管理的关键。这在街道的公共安全治理过程中同样重要,D 街道所在区率先构建“区—街—社区—网格—楼栋—责任区”六级组织体系,而基层党政部门借助领导地位推动网络中各主体进行紧密协作,其推动力度与领导的意志主张密切相关:“我们街道的领导同时也是区人大的领导,对安全这个工作十分看重,

安全是我们的首要目标,遇到有什么安全隐患问题,他也会亲力亲为督促解决,不允许拖沓情况出现。”(街道党政办 B1230618)各网络主体将围绕着“公共安全”等领导关注的议题进行协作,以凸显其议题中心度的提高。而这种注意力亦可能伴随特定组织的成立而进一步集中,例如在 2024 年的安全生产的专项行动中,D 街道成立了街道安全生产工作领导小组,由街党政主要领导任组长,办事处班子成员为副组长,各科室及居委会负责人为成员,自上而下传导对于安全生产任务的关注。

其次,确认优先级后需要对问题进行识别和确认,街道领导通过联合巡查等持续对核心任务施加关注并链接各部门,以形成基层公共安全治理专项行动的集体合力:“一般是‘领导(副处以上)+值班干部(值班科室)+安监队员+劳动监察队员’的配置,当然如果需要的话各个部门也会派人参加,这样出现对应的问题就可以立刻跟进处理,例如违建、消防、卫生等问题。”(街道安监队 D2230613)在各类重要时间节点,巡查队伍至少会做到一天出动一次或两次:“这样不同的部门间也可以了解对方的工作,减少信息差。因为有街道领导参加,这样也是变相对业务部门工作的考察,这也算是一种激励。”(街道党政办 B2230513)例如在某次安全生产重点防护时期,全街副处级以上领导全部下沉一线,分别带队对辖内的高层建筑、“三小”场所、出租屋、建筑工地、人员密集场所、老旧房屋等重点场所进行安全生产大检查,共计出动检查人员 24464 人次,检查各类场所 3058 处,发现和整改隐患 7417 处,处发出文书 2139 份,其中查处安全隐患数量全区排名第一。联合巡查是对常态化部门工作的重要补充,它可以创造更多临时性的网络联结点以更高效发现和解决安全问题,而这所释放的信号也会传递至其他外围网络主体,最终使得多主体间行动关联程度和工作目标一致性更高。

最后,应对优先级最高的问题需要进行额外的资源调动。街道通过组织架构调整以促使横、纵形态的网络能够适时发挥功能和优势。例如对科层内部,街道面临重要安全治理议题时,统筹权限会由一般的业务部门上移至党政办等领导部门,由党委统

一指挥协调,例如重大会议或节日活动、疫情应对及其他突发事件(如自然灾害或者生产事故)等:“我们称之为专班制,比如前段时间电动车的安全隐患问题比较大,我们就会狠抓重新制定消防制度,成立专项小组,集中力量整治好这些关键的公共安全问题。”(街道党政办 B2230526)。例如在某次电动车整治行动中,街安委办便组织街执法办、城管办、居委会、保障中心上门对未及时完成整改的业主开展联合行动 15 次。此外,当情况更为紧急时,各部门工作任务和权限等可能会有所变化:“疫情期间,不管是什么部门,有多少人,全都要投入到各自对应片区的疫情防控工作中,例如排查和打疫苗、核酸检测等工作。”(街道应急办 C1230306)这是一种适应性的任务型组织网络,即围绕着核心任务进行工作部署。备受关注的“工作专班”在网络视角下是切换其形态,重新集中和分配资源的做法,即街道党政部门通过高位推动,根据实际情况对各部门的任务和职能进行再安排和确认,从而最大化整合各部门的资源。

对于科层外的网络主体而言,其网络形态也会随着切换。例如,日常公共安全治理中,D 街道开展“网格+党员+志愿者”的工作模式集结红棉老兵队伍,他们面向辖内特殊家庭、退役老兵家庭自主提供上门消防安全隐患排查和整改服务,促成“红色+”志愿力量与民生需求的有效衔接。而疫情期间在组织引领下这也成为重要补充力量:“在街道和各社区退役军人服务站的号召和动员下,退役老兵、党员志愿者纷纷加入核酸检测志愿服务队伍中,测温、扫码、维持现场秩序等,这缓解了疫情防控人手不足的问题。”(街道党政办 B2230526)此外,“G 市街坊”群防共治项目更是已将网络形态切换制度化。相关规定指出,常态工作时,该组织实行“非战时”去中心化模式,通过各类社会组织、平台群组聚合群众结合兴趣活动参与群防共治;然而,在启动社会面治安整体防控等级响应时,政府可借由其实现自上而下、以专带群开展警民联防、自主防控、企地联防、区域联防、整体防控等立体防控,震慑、防范、协助打击各类违法犯罪活动。通过前述所创造的制度化网络联结,各社会主体例如企事业单位、社会组织、居民自治组织等均能够在应急时发挥相应的作用,同

时由于协作规范的存在,网络主体通过一种稳妥、有序的方式被置于科层体系可控的行动框架之中,同时汲取其资源作为应对突发事件时的补充。

D 街道通过关键组织引领例如注意力施加、联合巡查、组织架构调整等促进网络形态适时而变,即常态工作时更多依靠普通网络主体进行治理,而当突发事件影响较大时则切换为领导者治理网络,由关键组织牵头而非平等或中立机构协调整个网络。它在网络成员稳定参与和协作规范嵌入的基础上对网络进行高度集中控制,而在日常运作时是采用权责赋予给予基层更多主体决策和行动的自主性。换言之,关键组织引领的本质是权力的临时集中化,在网络结构上体现为节点重要性或中介中心度的提高,因而多主体间的互动变成层级化的、有具体指向的状态(如图 2 所示)。

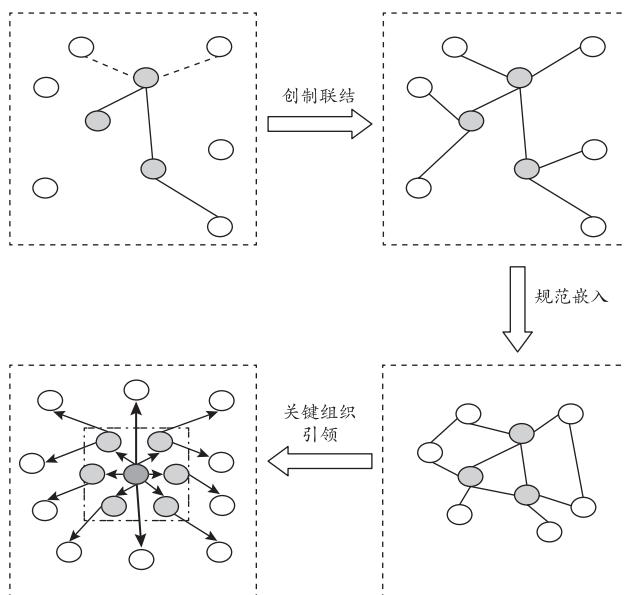


图 2 网络结构变化过程^①

资料来源:作者自制。

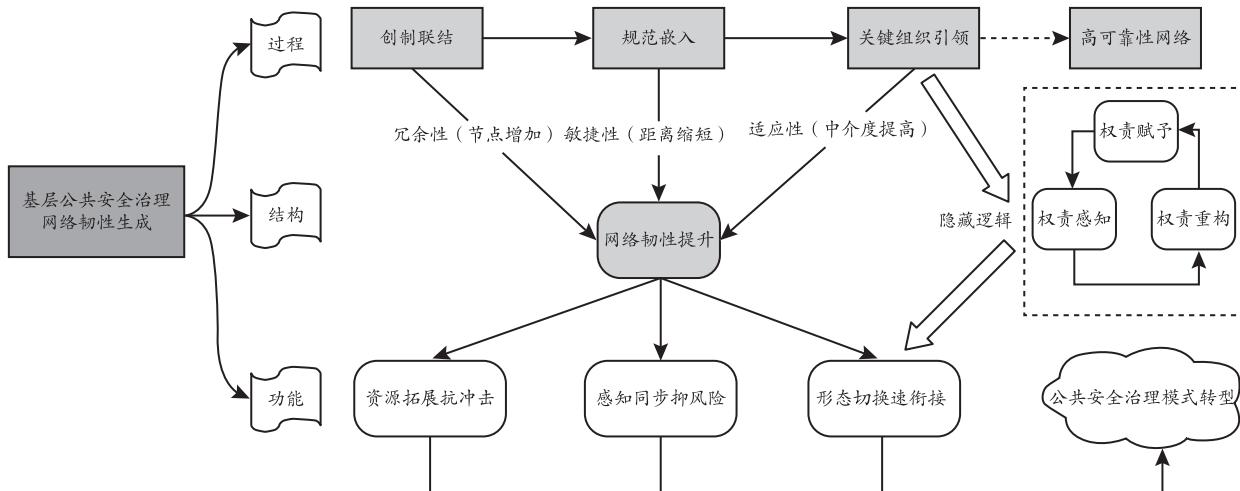
(三)结果:基层公共安全网络韧性提升的多维成效

D 街道网络化治理及韧性的获得离不开所在基层政府的部署。例如,该区通过健全“党的组织网、社区服务网、居民自治网、社会组织网”等网络,实

^① 第一阶段为创制联结,在这个过程中不同主体间新的连接会产生或者巩固,网络的规模和密集程度将得到较大提升,这提升了网络的冗余性;第二阶段为规范嵌入,此后各主体间的距离将会缩短且会有额外的联通路径产生,运作更加高效,这体现了网络的敏捷性;第三阶段为关键组织引领,在网络结构上体现为节点重要性或中介中心度的提高,因而多主体间的互动在特定事件发生时变成层级化的、有具体指向的,这体现了网络的适应性(灰色圆形代表科层主体,白色圆形代表社会主体)。

现了立体化的社会面治安防控。相关测评显示,该区居民安全感和治安满意度多年位居全市第一。而D街道作为其中基层治理的典范,多年来联动机团单位、社会组织、商户和居民等多方,促进形成了多主体、全方面、全过程参与的安全治理网络,以在人口流量密集、区域属性复杂(历史景区、老旧小区、党政机关所在地)的治理挑战下维持本地平安稳定。

经过如上案例分析,可以明确“创制联结—规范嵌入—关键组织引领”是D街道公共安全治理网络形成和韧性提升的核心路径。其背后蕴含着权责配置的动态变化过程,即“权责赋予—权责感知—权责重构”,这优化了治理网络的结构并分别提升其冗余性、敏捷性和适应性。而网络韧性的强化给治理带来了多方面的成效(如图3所示):



资料来源:作者自制。

第一,资源拓展抗冲击。资源困境与资源局限性是基层公共安全治理需要直面的关键难题。当基层想要达到更加系统和精细化的治理效果时,广泛拓展、整合、吸纳科层组织外的资源是首要动作。其中,这些资源可以包括属地管理资源、企事业单位财物资源、基层人力资源等。就如D街道派出所所长所言:“在联防共治促平安方面,我们积极扩大治安防控‘朋友圈’”。而当资源更加丰富时,基层抵抗外在冲击的能力即会更强,这便是其冗余性和稳健性的体现。例如新冠疫情或者台风等事件发生时,基层可以迅速找到配合开展工作的队伍,抑或募集到相关的物资,甚至利用辖区内的科技企业开发事件应对的专门APP和智能系统,这会缓解科层体系内部的各类资源紧缺现象。当然,这需要在平时通过各类途径建立稳定联系,并通过小成本撬动高质量服务:“我们希望社会主体更多参与进来,但那是理想状态,具体落实还是需要实实在在的东西,动员公众开展相关工作有时候需要支付一定补贴,例如村居中的志愿联防小队,但是效果很明显。和物业一起建设的微型消防站等合作也是因为找准了共同的利

益,说白了他们物业也不想自己的小区出事。”(街道应急办 C1230313)这是一种对主体间关系的“前瞻性”的设计和“有意的”强化。韧性更强的网络能够有效将受到的冲击扩展到更多节点,以降低其受到的干扰程度。

第二,感知同步抑风险。D街道通过技术工具和组织变革将协作规范嵌入多主体,促使其能够更充分、同步感知信息和绩效,这使得及时发现和控制风险隐患成为可能:“我们需要更多人手帮忙维护社会的治安,其实很多情况他们肯定处理不了,但是他们帮忙发现问题并上报,我们应对起来就好很多。”(街道综治办 D1230615)例如,利用数字平台将各类风险的发现与报送常规化,上下级共享相关信息,及时解决安全隐患问题,做到“防患于未然”:“等上级发现问题反过来告知、指示你行动,这种‘信息倒灌’其实是我们做应急时的大忌,这说明你工作不够扎实。”(街道应急办 C1230306)在组织模式方面,D街道派出所通过将辖区的地域划成数十个警格,继而细分成多个最小应急单元,联动企事业单位参与基层治理,冗余性和敏捷性更强的网络能够及时将

风险的发现与处置相联系。韧性更强的网络因其节点间路径更短能够更快地将风险隐患或苗头控制和消除在萌发阶段,推动公共安全治理模式从模糊化向精细化,从事后处理向事前预防转变。

第三,形态切换速衔接。D街道通过权责赋予形成制度化联结,以广泛吸纳社会力量参与公共安全治理,同时还将常规部门与应急部门合署办公(综治办、应急办和网格办等),联结常态与应急态治理,这有助于基层公共安全体系时间维度上的转变和连接,同时关键组织的引领促使网络形态切换以适应应急情境:“公共安全事件的应对思路就是如此的,如果事事等到区里研究完再进行指示,那你就慢下来了,我们经常要提前一步进行思考和行动。”(街道党政办B2230513)同时,就如有研究指出,非正式网络的存在能够为正式的应急网络的产生提供基础。^[52]需要注意的是,这些关系最终都汇聚于基层的党政关键部门,例如“G市街坊”队伍的主管单位是当地的平安促进会,最小应急单位的对接单位是街道派出所,而红棉老兵等组织是依托于党组织网络的基层扩展等。此时,一旦遇到科层难以单独应对的公共危机或突发事件,居于网络中心的关键组织引领便可以促使网络形态转变,使得基层的大量可用资源被充分集结、妥善利用,并使得各主体以更加结构化的方式被组织起来韧性更强的网络能够更好做到常态治理与应急治理的衔接,即平战结合。

五、结论与讨论

本文基于网络韧性视角,提出基层治理网络韧性提升的“创制联结—规范嵌入—关键组织引领”三重关联机制。这一机制从治理机制层面凸显了多元共治、技术创新与党政引领在应急实践中的联系、定位与新趋势;^[53]从网络结构上看,它优化了网络连通性、效率和节点重要性等指标,使网络更具韧性以更能应对外界冲击和扰动。

这一发现有利于澄清以下学理讨论:首先,中国基层公共安全网络化治理并非完全平行和去中心化,而是以稳定联结为前提,以关键组织引领为兜底,体现“统合治理”的实践特征。其次,多主体协同存在“松散关联”与“紧密耦合”两种取向,二

者并非截然对立,而是可在不同阶段切换形态,这与大型社会组织在公共危机中参与应对的逻辑一致。^[54]最后,网络韧性提升是一种领先的、主动地设计,体现公共治理模式从应对到预防的转型,而“权责配置”是其隐藏主线。^[55]其中,创制联结赋予多主体权责,协作规范强化其权责感知,组织引领重新分配权责,在动态循环中提升网络韧性,以实现党政力量、社会力量与市场力量的动态平衡与良性互动。

此外,本研究深化了对基层公共安全治理网络化的思考:第一,将网络韧性概念引入基层公共安全治理领域,契合网络化治理趋势,有助于理解不同网络的绩效与性能差异。第二,依循网络韧性生成过程,凝练基层公共安全治理创新措施的内在关联,从整体化视角理解举措在网络韧性生成中的作用,将关注点从单一组织转向整体网络,呼应过往研究关于应急管理结构应向兼容科层结构与网络结构的混合结构演化的观点。^[56]第三,网络韧性提升是网络结构优化的过程,借助这一概念,可更好地理解日常治理措施如何助力应急网络的快速生成与良好运作,如强化关键节点作用、发展数据信息共享等。^[57]这也更能揭示应急协同网络复杂系统适应性表现的前因,而非仅是系统随机变化。

在基层治理中,网格化、数字网等网络元素广泛运用且呈现融合趋势,如“一网统管”“多网合一”“党建+网格”等,这是治理精细化与效能化的必然选择。然而,需从更普适化的网络概念理解这些措施的关联及其对基层公共安全治理的作用,其中韧性程度是需重点关注的指标。本文关注的是经济发达地区,其特殊的区位、丰富的社会资本和技术力量促使多方关注、支撑基层公共安全治理网络的完善。而经济较弱地区如何利用自身资源和特点提升网络韧性,仍需深入研究。但这将成为一种普遍化的实践趋势,就如相关文件指出应急管理中需赋权基层,例如乡镇、街道等组织。作为公共治理单元,它们具有科层系统与社会共同体的双重角色,应在公共安全治理转型中主动作为,而非被动执行任务。总之,基层公共安全治理需关注网络建构、运营与整合,通过网络工具以最小成本实现善治目标。

[参考文献]

- [1] 张丽娜,孙书琦.超大城市基层社区公共安全风险治理困境与提升研究——基于北京市社区的调查分析[J].中国行政管理,2021(12).
- [2] 容志,刘伟.国家与社会关系中的街道治理:调适功能及其实现机制[J].人文杂志,2025(1).
- [3] 詹承豫,徐培洋.基于系统韧性的大安全大应急框架:概念逻辑与建设思路[J].中国行政管理,2023(8).
- [4] 孙金阳,龚维斌.城市公共安全风险治理的现实困境及其破解路径[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(4).
- [5] 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[J].中国行政管理,2021(6).
- [6][15] 宋慧宇.协作共治视角下公共安全网状治理结构研究[J].社会科学战线,2021(10).
- [7][55] 钟开斌,薛澜.中国特色应急管理理论研究的基本图谱[J].中国社会科学,2025(1).
- [8] Duhaime, Irene M. Determinants of Competitive Advantage in The Network Organization Form: A Pilot Study. *J. Econ. Bus.*, 2002, 35: 413–440.
- [9] 翟军亮,吴春梅.论公共安全合作能力建设:缘起、结构和路径[J].行政论坛,2016(1).
- [10] 王莹,王义保.社会公共安全治理中公众参与的模式与策略[J].城市发展研究,2015(2).
- [11] 刘朝晖.新时代公共安全治理的一体化建构研究[J].社会科学辑刊,2020(2).
- [12] 芦恒,胡真一.中国式现代化过程中基层社会治理的“韧性逻辑”[J].南开学报(哲学社会科学版),2024(3).
- [13] Goldman H G. *Building Secure, Resilient Architectures for Cyber Mission Assurance*. McLean: The MITRE Corporation, 2010. pp1–18.
- [14] Artimo O, Grassia M, De Domenico M, et al. Robustness and Resilience of Complex Networks. *Nature Reviews Physics*, 2024, 6(2): 114–131.
- [16][57] 康伟,杜蕾,曹太鑫.组织关系视角下的城市公共安全应急协同治理网络——基于“8·12天津港事件”的全网数据分析[J].公共管理学报,2018(2).
- [17] 李礼.公共安全合作网络治理的结构与形式[J].求索,2012(7).
- [18] Lai C H, Hsu Y C. Understanding Activated Network Resilience: A Comparative Analysis of Co-Located and Co-Cluster Disaster Response Networks. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2019, 27(1): 14–27.
- [19] Jung K, Song M. Linking Emergency Management Networks to Disaster Resilience: Bonding and Bridging Strategy in Hierarchical or Horizontal Collaboration Networks. *Quality & Quantity*, 2015, 49: 1465–1483.
- [20] 朱涛.社会治理现代化:理解维度、治理结构与发展趋势[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(6).
- [21] Berthod O, Grothe-Hammer M, Müller-Seitz G, et al. From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: the Dynamics of Network Governance in the Face of Emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2017, 27(2): 352–371.
- [22] 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[J].中国行政管理,2023(4).
- [23][52] Kapucu N, Hu Q. Understanding Multiplexity of Collaborative Emergency Management Networks. *The American Review of Public Administration*, 2016, 46(4): 399–417.
- [24] 严佳,张海波.公共安全及其治理:理论内涵与制度实践[J].南京社会科学,2022(12).
- [25] 李雪峰.以机构改革为契机,构建公共安全治理新格局[J].行政管理改革,2018(7).
- [26] 盖宏伟,牛朝文.从“刚性”到“韧性”——社区风险治理的范式嬗变及制度因应[J].青海社会科学,2021(6).
- [27] Daniels, R., Kettl, D., & Kunreuther, H. *On Risk*

- and Disaster:Lessons from Hurricane Katrina. Philadelphia:University of Pennsylvania Press, 2006. pp243–254.
- [28][43] 谢琦, 陈亮. 网络化治理的叙事重构、中国适用性及理论拓展[J]. 行政论坛, 2020 (3).
- [29] 何艳玲, 王铮. 统合治理:党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J]. 管理世界, 2022 (5).
- [30] 钟爽, 王晓曼. 危机情境下党建引领医院韧性的形成路径——基于我国44家三甲医院公共卫生事件应对的案例分析[J]. 中国应急管理科学, 2024 (8).
- [31] Lowndes V, Skelcher C. The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 1998, 76 (2):313–333.
- [32] Quick K S, Feldman M S. Boundaries as Junc-tures: Collaborative Boundary Work for Building Efficient Resilience. *Journal of Public Admin-istration Research and Theory*, 2014, 24 (3): 673–695.
- [33] 李宇环, 文佳媛, 王红梅. 城市公共安全应急协作网络评估:基于响水“3·21”爆炸事故的全网数据分析[J]. 城市发展研究, 2021 (9).
- [34] 杨安华, 杨航. 城市小区安全自治如何夯实国家安全基层基础——基于长沙市J小区业主自管的案例研究[J]. 城市发展研究, 2024 (5).
- [35] 张春华. 面向风险治理的国外韧性社区经验和启示[J]. 学术探索, 2024 (1).
- [36] 李燕凌, 苏健. 数字赋能公共安全治理模式转型的制度创新研究——基于动物疫情防控模式转变实践的分析[J]. 中国行政管理, 2023 (10).
- [37] 吕志奎, 易雅婷. 数据驱动的城市公共安全风险协同治理机制探析[J]. 中国高校社会科学, 2023 (1).
- [38] 沙勇忠, 王超. 大数据驱动的公共安全风险管理——基于“结构—过程—价值”的分析框架[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2020 (2).
- [39][53] 张伟, 康敏. 技术治理视角下公共安全治理现代化的逻辑、风险与防范[J]. 学习与实踐, 2023 (5).
- [40] 沙勇忠, 陆莉. 公共安全数据协同治理的逻辑框架与网络形式——以兰州市食品安全领域为例[J]. 信息资源管理学报, 2022 (3).
- [41] Artimo O, Grassia M, De Domenico M, et al. Ro-bustness and Resilience of Complex Networks. *Nature Reviews Physics*, 2024, 6 (2):114–131.
- [42] Bruneau M, Chang S E, Eguchi R T, et al. A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities. *Earth-quake Spectra*, 2003, 19 (4):733–752.
- [44][美] 斯蒂芬·戈德史密斯, 威廉·D·埃格斯. 网络化治理:公共部门的新形态[M]. 孙迎春译. 北京:北京大学出版社, 2008. 82–93.
- [45] Robinson S E, Eller W S, Gall M, et al. The Core and Periphery of Emergency Management Networks. *Public Management Review*, 2013, 15 (3):344–362.
- [46] Jaeger P T, Shneiderman B, Fleischmann K R, et al. Community Response Grids:E-Government, Social Networks, and Effective Emergency Management. *Telecommunications Policy*, 2007, 31 (10–11):592–604.
- [47] Berthod O, Grothe-Hammer M, Müller-Seitz G, et al. From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks:the Dynamics of Network Governance in the Face of Emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2017, 27 (2):352–371.
- [48] Gao J, Barzel B, Barab á si A L. Universal Resilience Patterns in Complex Networks. *Nature*, 2016, 530 (7590):307–312.
- [49][美] 埃里克·克里纳伯格. 热浪:芝加哥灾难的社会解剖[M]. 徐家良, 孙龙, 王彦伟译. 北京:商务印书馆, 2014. 85–129.
- [50] 杨莹, 林琳, 钟志平等. 基于应对公共健康危害的广州社区恢复力评价及空间分异[J]. 地理

学报,2019 (2).

- [51] Provan K G, Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 2008, 18 (2):229-252.

- [54] 侯光辉,李馥琪,郑桂贤. 大型慈善社会组织

是如何获得应急动员能力的? ——一个案例研究 [J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2024 (2).

- [56] 张海波. 中国应急管理的适应性:理论内涵与生成机理 [J]. 理论与改革, 2022 (4).

(责任编辑 高山)

How Makes Grassroots Public Safety Governance Networks more Resilient? —A Case Study of Street D

Zheng Guixian Zhong Shuang Liao Zeshun

[**Abstract**] In recent years, grassroots governance in China has increasingly exhibited networked characteristics alongside performance disparities. However, few studies have examined how public safety governance networks can be more reliable from the perspective of resilience. Based on the “process–structure–function” framework of network resilience, this paper analyses the typical case of Street D and finds that: First, the process of constructing a highly reliable network at the grassroots level involves creating and institutionalising inter-subjective network links to expand resources, then embedding collaboration norms into the network at the technological and organisational levels, facilitating the simultaneous perception of information and performance by heterogeneous subjects, and ultimately, under the leadership of key Party and government organisations, the network configuration adapts promptly to changing circumstances. Second, the grassroots follow the triple linkage of “creation of linkages–embedding of norms–leading by key organisations”, which optimises the network structure and enhances the redundancy, agility and adaptability of the public security governance network, and ultimately strengthens its overall resilience. Third, this process implies the logic of empowerment, perception and reconfiguration, and promotes the multidimensional enhancement of network governance effectiveness, such as shock mitigation, risk suppression, and peacetime–wartime integration. This study defines the multidimensional characteristics of grassroots high-reliability networks and reveals their generative mechanisms, offering new perspectives and theoretical support for the transformation of public security governance and resilience governance.

[**Keywords**] grassroots public safety, network resilience, creating connections, collaborative norms, organisational leadership

[**Authors**] Zheng Guixian is Ph.D Candidate at School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275; Zhong Shuang is Professor at School of Public Management, Beihang University, Beijing 100083; Liao Zeshun is Master Candidate at School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275