《学术界》(月刊)
总第263期,2020.4
ACADEMICS
No.4 Apr. 2020

都市圈应对突发重大公共卫生事件的空间治理〔*〕

——以新型冠状病毒疫情为例

吴宗友,管其平

(安徽大学 社会与政治学院,安徽 合肥 230601)

〔摘 要〕作为突发重大公共卫生事件的新冠疫情,凸显了武汉都市圈在风险预警、信息共享、物资保障、救援协调、复工复产等应急治理过程中的疏漏与短板。从空间社会学理论视角审视和反思"中国之治"背景下都市圈应急治理,不难发现,"时空压缩"下都市圈高频流动给疫情联防联控与复工复产带来严峻挑战,行政壁垒形塑的空间区隔导致都市圈疫情联防联控与复工复产的显著困境,都市圈空间规划与突发重大公共卫生事件的空间实践不相匹配,社会空间的疏离甚至断裂使都市圈应对突发重大公共卫生事件的社会基础脆弱。基于此,应该在都市圈地理空间一体化前提下完善多重空间重组,建构都市圈有效应对突发重大公共卫生事件的空间治理新策略,将空间作为重要的治理工具和治理资源。

〔关键词〕都市圈;新冠疫情;空间治理;空间重组

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.04.004

恩格斯基于人类历史经验曾断言:"没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的。"[1]某种意义上可以说,人类文明发展史就是一部与自然及人为灾害进行斗争的波澜壮阔的空间(包括社会空间)治理过程,这在20世纪以来的历史进程中表现得尤为明显。2015年党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,首次提出空间治理的概念,这是针对我国蓬勃发展的都市圈建设而进行的顶层设计。该建议明确提出要"以市县级行政区为单元,建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系"。作为空间性概念的都市圈,是推动我国经济发展与社会转型的核心区域。一方面,都市圈往往跨越不同层级的行政单元;另一方面,都市圈又是多重

作者简介:吴宗友,安徽大学社会与政治学院教授、博士生导师,安徽大学区域经济与城市发展研究院特聘研究员,教育部高等学校社会学类专业教学指导委员会委员,研究方向:社会治理及文化社会学;管其平,安徽大学社会与政治学院博士研究生,研究方向:社会管理与社会政策。

〔*〕本文系教育部文科重点研究基地重大项目"中国网络社会的现实基础、本土特色与运行模式研究"(19JJD840003)的阶段性成果。

空间的聚合,其内部不同的地理空间中往往嵌入了差异化的制度、社会、文化等其他非物质性的空间结构,其外部则连接着其他都市圈。基于这种社会事实,当面对突发重大公共卫生事件时,各自守土有责、又不以邻为壑地协同应对是都市圈疫情防控的应然之举;而在疫情得到初步控制后的复工复产包括社会重建,则需要在都市圈内不同行政单元之间,乃至不同的都市圈之间打通行政壁垒和非正式制度(地方文化、社会惯习)等因素造成的空间区隔,实现空间联动,这更是迫切的现实之需。本文基于空间理论审视现代化语境下都市圈空间治理方面呈现出的碎片化、分散化、无序化现状,从空间重组的角度探讨都市圈在遭遇突发重大公共卫生事件期间的空间治理策略,以期为建立科学高效的都市圈空间治理体系、实现治理能力的现代化提供若干建议。

一、空间治理:都市圈突发重大公共卫生事件应急治理的新视角

空间是人类与自然互动、人类社会活动及日常生活所必需的基本条件,是人类认识世界和自身的基本维度,但空间作为理解社会运行与发展的一个基本范畴却长期被忽视。从社会学研究来看,将空间作为一种学术概念和分析工具予以论述,最早可以追溯到埃米尔·杜尔凯姆(Émile Durkheim)、格奥尔格·齐美尔(Georg Simmel)等古典社会学家。其后,芝加哥学派代表罗伯特·E·帕克(Robert Ezra Park)以及伯吉斯(Burgess)等学者把空间视角运用到具体的城市问题研究中并取得了重要成果。二战后,伴随主要资本主义国家经济社会的快速发展,城市化大规模推进,催生一系列社会问题与社会矛盾,引发学者们的深入思考。以亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)、戴维·哈维(David Harvey)、爱德华·索亚(Edward Soja)等为代表的社会理论研究领域的重要学者,自 20 世纪 70 年代以来,深入探讨社会结构、社会正义、社会交往以及社会流动等社会现象与空间之间多维度的复杂关系,在进一步丰富、深化空间内涵及其概念外延的同时,也为人们深刻认识城市变迁、城市社会问题、城市治理提供了崭新的理论路径和分析视角。其中,亨利·列斐伏尔将城市空间分为物理空间、社会空间以及精神空间(表象空间),运用“空间三元辩证法”(空间实践、空间表象、表象空间之间的辩证关系),将社会空间概念创造性地引入空间理论的探讨,深刻阐释了城市空间的实践逻辑;爱德华·索亚提出以空间为核心的“社会—历史—空间”三元结构,强调空间不仅是社会活动的客体性条件,同时也是社会活动的主体性建构之产物;戴维·哈维则以广阔的学科视野对空间(与时间)问题进行深入研究,展开关于时空压缩、空间正义、空间的社会建构等现象的系统论述。审视这些堪称空间社会学经典理论的研究成果,不难发现空间视角的核心旨趣蕴涵着这样的理论共识:社会形塑了空间(空间的社会性),又被空间所塑造和隐喻(社会的空间性)。换言之,空间是在感性化的社会实践过程中成为人们认知的对象并被作为“产品”而创造出来(社会性的空间),同时具象化的空间又作为能指(符号)和资源参与社会建构,并在此过程中对人们的认知和行为产生深刻影响。因此,都市圈突然遭遇的新型冠状病毒肺炎重大疫情(以下简称新冠疫情)及其防控就不是简单的地理空间内的突发重大公共卫生事件,也非简单化地将空间作为阻断疫情传播的工具以增加社交距离的问题,而是因为空间的多重内涵以及空间与社会的互构作用,成为复杂的、系统性的空间治理问题,是“国家治理体系和治理能力的一次大考”中的关键所在。

都市圈不仅是一个地理空间联合体,更是一个社会空间共同体。2019 年 2 月国家发改委在《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》中指出,都市圈是城市群内部以超大城市、特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心[2],以一小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。基于空间思维,都市圈可以分为三个层次。首先,超大

城市、特大城市或大城市构成的核心空间;其次,以一系列不同规模、等级的中小城市为主体构成的毗邻空间;最后,与都市圈有着密切联系的外接空间。都市圈通过高速铁路、高速公路等便捷的交通方式实现“核心—毗邻—外接”空间的联合与再联合,构成了地理空间意义上的区域共同体。在物质性空间背后隐藏的是基于各种复杂关系的社会性空间。因此,都市圈也是一定技术条件下以大城市为核心的经济、政治、社会以及文化等诸多综合因素聚合的社会空间联合体。正如曼努尔·卡斯特(Manuel Castells)所云:“空间作为一种社会产品,永远由一个特定的关系来界定,这种关系是不同的社会结构、经济、政治和意识形态,以及来自这些因素所形成的社会关系的联合而成的。空间永远是一个历史性的集合体和一种社会的形式,这种集合体或者形式通过他们所表达的社会过程来形成其意义。另外一方面,空间能够对其他社会关系形成特殊的影响,途径是,通过他们构成的结构性示例形成的特殊形式。”[3]都市圈整合地理空间的过程也是社会空间一体化的过程。就我国都市圈形成的自然因素和国家制度设计而言,都市圈主要是基于经济发展的地域整体性、优势互补性、历史与文化同源性、社会心理同质性等因素的空间聚合而确定的,具有超高的人口密度、多元且分化的人口结构,其跨界流动与空间通勤非常频繁,在社会认知层面上具有较强的空间感知度与地域认同感。但是都市圈往往在行政单元上又被分割为(甚至是跨省际的)不同行政区域,这在客观上存在空间权力及空间利益上的人为分化,造成都市圈空间治理方面难以避免的碎片化、分散化、无序化状态。据人民日报等官媒报道,在湖北省除武汉以外的其他地市解除封城以后,黄冈市黄梅县外出返工人员需要通过江西省九江市火车站出行,九江市与黄梅县仅一江之隔,人员往来频繁,黄梅县在空间区域上属于九江都市圈核心的毗邻空间,民谚有“一座九江城,半城黄梅人”之说,但是由于行政区划的省际分割,两地在疫情防控的地方政策及其执行上缺少联动,造成今年 3 月 27 日在九江市长江一桥处,两地警务人员发生了包括肢体冲突在内的争执,引发外界普遍关注。可见,都市圈如何因应行政区隔而在地方性制度(政策)、社会等空间维度实现协同治理,是都市圈有效应对突发重大公共卫生事件的必要前提。换言之,都市圈这种空间共同体所具有的地理属性、社会属性和行政分异性,为分析现代化语境下都市圈在遭遇突发重大公共卫生事件时的应急治理提供了基本视角。总之,都市圈治理体系与治理能力的现代化必然要建立在都市圈空间治理体系及其治理能力现代化的基础之上。

二、都市圈突发重大公共卫生事件应急治理的空间困境

“现代化的建设也是城市化的发展,都市现实的危机比某种其他的危机更为重要、更为根本。”[4]从目前我国许多都市圈治理的实际状况来看,地理性空间的整合并没有真正实现社会空间和行政区域的耦合,相反,在都市圈地理空间一体化的背后隐含着其他空间的显著性分异。这种一体化与空间分异的对垒现象,给都市圈应对突发重大公共卫生事件带来了新挑战。

其一,“时空压缩”下都市圈高频流动给疫情联防联控与复工复产带来严峻挑战。戴维·哈维针对现代交通方式和信息传递的革命性变革提出了“时空压缩”概念,他指出:“资本主义的历史具有在生活步伐方面加速的特征,而同时又克服了空间上的各种障碍,以至世界有时显得是内在地朝着我们崩溃了。”[5]其意在于强调因交通运输和通讯技术的革命性变革而引起人口、物品以及信息流动在时间和空间方面的深刻变化,空间不再成为跨区域流动的障碍,地球变成了真正的“村落”。在“时空压缩”背景下,现代社会人们的日常生活、社会生产以及物质产品,具有传统社会无可比拟的流动性,整个世界成为了高速流动的网络,每座城市皆是这个巨大的流

动之网上的一个节点。正是在这个意义上可以说,因快速通勤而跨界联体的都市圈不只是静态的地理空间,更是一个高速流动的社会空间。从流行病学的角度而言,应对科学界并不清楚且传染性极强的新型冠状病毒,主要的防控措施就是实行严格的空间管制,降低人员的流动性与聚集性,增加社交距离,避免人际接触可能导致的交叉感染。但是都市圈高度的“时空压缩”引起人口的高频流动则给都市圈联防联控与有序复工复产带来了严峻挑战。就此次新冠疫情爆发地湖北武汉来看,武汉三镇作为武汉市“1 +8 都市圈”的核心空间,历来被称为“九省通衢”,且是拥有千万以上常住人口的超大城市,其以高铁为代表的交通网络辐射全国。都市圈内部其他城市(黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、潜江、天门等周边 8 个大中型城市)也以汽车、高铁实现了“一小时通勤圈”与“一日生活圈”,使都市圈内各个空间单元都紧密相连。这种便捷高频的跨界流动直接造成武汉从疫情初现端倪到“封城”,有近 500 万人从疫情中心向外“逃离”,分散于都市圈毗邻空间以及外接空间。从毗邻空间来看,武汉都市圈中的其他 8 个地市也成为新冠肺炎感染的重灾区,感染者以及疑似者也大部分来自武汉都市圈的核心空间。从外接空间来看,新冠疫情能在较短的时间内肆虐全国,主要是病毒借助于快速的空间流动从武汉都市圈迅速传播至一个又一个都市圈。“时空压缩”推动下的高密度、高速度的空间流动,使都市圈在没有采取“封城”“封路”的情况下,无法做到对人员流动的疫情监测,都市圈内城际之间的联防联控难以实现有效协同,这加剧了疫情扩散与异地传播的风险。在外防输入(输出)、内防扩散的严格空间管制措施实行之后,疫情发展得到了有效遏制。但是都市圈存续的内在张力则以刚需的方式要求尽快结束空间管制,否则经济与社会都将在“时空压缩”形成的流动性压力下难以为继。换言之,特殊时期的空间管制只是暂时有条件地中断了原有都市圈内的流动性,而都市圈作为地域性的生产共同体、经济共同体加入了全球产业链,市场的压力迫使都市圈必须尽快复工复产。由于疫情的空间管制尚未解除,大规模跨界流动所依赖的公共交通仍然断裂,大量复工复产人员无法通过这种便捷而低成本的“时空压缩”方式及时输送。尽管不同政区之间采取了点对点包车、包机、专列等一站式接送的方式实现务工人员的输送,但这样的输送不仅成本高昂而且能力有限,无法从根本上解决都市圈恢复社会生产的人员需求问题。再有,在严格的空间管制解除后,随着复工潮、返城潮的到来,大量的人口回流必将再一次对都市圈新冠疫情跨界联防联控带来难以预测的挑战。

其二,行政壁垒形塑的空间区隔导致都市圈疫情联防联控与复工复产的严重困境。“空间是政治性的。空间不是一个被意识形态或者政治扭曲了的科学的对象,它一直都是政治性的,战略性的。”[6]都市圈作为一个跨行政区的地理空间一体化系统,同时也是各级行政权力在地理空间和社会空间上的分化与博弈。新冠疫情凸显了都市圈内行政权力主导下的制度空间在跨界应对疫情中的明显不足。首先,都市圈内跨界协调机制不完善。都市圈由不同的行政单元组成,有的行政单元还分属于不同的省区。受行政区分异和地方利益的影响,都市圈内各行政单元大多立足于本地的疫情防控与复工复产需要,缺乏救援措施、救援物资、救援人员跨行政区域的统筹安排,疫情中后期复工复产所依赖的人力以及物资也因为缺乏都市圈整体协同和协调机制而常常受阻。前文所述江西九江市与湖北黄梅县两地警务人员在长江一桥处因为复工复产的跨界流动而起争执一事,就是都市圈应对突发重大公共卫生事件跨界协调机制不畅的具体表现。黄梅县作为九江都市圈核心的毗邻空间,在常态化的生产生活期间,两地人员及物资流动频密,而且黄梅县没有火车站,九江市因而成为黄梅县人口向外流动的主要通道。但是在遭遇突发重大疫情的特殊时期,这种都市圈空间的一体化和

人员的高速流动被省际之间缺乏整体协同和协调机制的地方性防疫政策所阻断,换言之,行政壁垒形塑的空间区隔使都市圈疫情联防联控与复工复产面临着严重的困境,此类现象在我国其他都市圈也不同程度地存在。这亟需对都市圈制度空间予以顶层设计上的优化治理,最大限度地减少行政区隔造成的都市圈内空间障碍。其次,同一行政区域内部所谓的“条块分割”和多头管理体制下的部门之间权责不清,也造成协同抗疫的整合困境。平时这些不同的“条”“块”、不同部门按照行政的惯性维系着(低效率的)“正常”工作状态,但是一旦遭遇突发重大疫情,需要低成本高效率地整合力量阻断疫情传播、救治病人并维持社会正常运转之时,这种行政空间的分异就造成了应急机制严重受阻,无法应对汹汹疫情和民众的燃眉之急,导致救援物资躺在仓库里而不能被及时合法有序地共享,救援人员抵达前线却不能快速到位等等后果。此次武汉红十字会在疫情期间饱受诟病即是其例。此外,都市圈与外接空间在面对重大突发公共卫生事件时,因为空间的分异和彼此利益诉求的差异,往往存在着地方性空间之间防疫政策不一和防疫行动有别的情况,这会阻碍超越地方性空间的全域性防控部署以及资源调配,也同样影响着跨区域复工复产的有序推进,表现在疫情级别认定、社会成员流动、人员通勤、物资流通、健康码互认等等方面。

其三,都市圈空间规划与突发重大公共卫生事件的空间实践不相匹配。空间实践是指人们生产、利用乃至消费特定空间的过程。亨利·列斐伏尔曾用空间表象(representations of space)与表象空间(representational spaces)这对概念来分析抽象的、专业化的空间规划与具象的、感性的空间活动之间的辩证关系。他强调空间表象“是被概念化的空间,是科学家的、规划师的、城市学家的、技术官僚式的土地商人以及工程师的空间……这是在任何一个社会(或生产方式)中占据统治地位的空间,在这里,空间的概念倾向于一种被设计出来的符号体系”。[7]可见列斐伏尔认为对于人们的空间实践来说,作为符号体系而呈现的空间规划即空间表象起着关键性的作用,某种意义上主导着、决定着以日常生活为基础的经验性的表象空间。医院作为表象空间的一种具体形态,关涉社会的本体性安全,在人类与相生相伴的重大疾疫不断斗争的社会实践中发挥着十分重要的作用。医院的规模与功能决定于城市空间的整体规划。随着现代工业文明和城市化的快速发展,都市圈密布各类产业、政府机关、事业单位以及社会组织,汇聚了各个行业的人们生活工作于此,是人口高度密集区,天然地成为潜在疫情的高风险区。这次武汉新冠疫情,凸显了都市圈应对突发重大公共卫生事件时的空间困境。在武汉疫情爆发前期阶段,当权威专家明确指出存在人传人危险之后,随着疫情的迅速蔓延,加之自媒体助推的社会恐慌,发热及咳嗽病人纷纷涌向为数有限的大医院,医疗资源出现严重的挤兑现象,医院里人满为患且无力接纳更多病人,疫情一度失控,发生了包括医护人员感染在内的严重交叉感染。造成这种情况的原因固然是多方面的,而武汉这座拥有常住人口一千余万的超大都市,在空间规划中没有充分考虑人口高度集聚对重大疫情防控的空间需要,导致收治重大传染病患者的专科医院(应对突发重大疫情的关键空间)数量有限,重大疫情期间可用于医学隔离的空间不足,这也是重要原因之一。雷神山、火神山和方舱医院的临时建设,就是城市空间规划与突发重大公共卫生事件的空间需要不相匹配的例证。从某种意义上说,严格实行社区封闭措施,要求人们居家不出,也是一种应急性地将私人和公共空间征用为疫情防控的空间资源,但它是以社会系统停摆为沉重代价的。

现阶段都市圈的空间规划(空间表象)主要目标在于经济功能的最大化,聚焦常态化的生产性空间的需求满足,缺少都市圈应对突发重大公共卫生事件的应急性空间预案。这是空间表象与表象空间在城市生产与生活的空间实践中的

严重脱节。另外,都市圈的空间规划缺乏应急性空间治理的必要设计。应急状态下的治理逻辑与日常状态下的治理思维有着重大区别,从空间角度而言,应急性的空间治理需要在特殊时期能够对常态化的空间给予使用功能的即刻变更。比如,考虑到重大疫情突然爆发并迅速蔓延对医疗空间的突增式需求,应该在有关非医疗空间类的公共场馆设计上做好预案,使得供水、供电、排污以及空间分割等结构性能,能够满足应急性改造的特殊需要。但是,在目前的城市场馆类公共空间规划建设中很少有这样的潜在功能设计。

其四,社会空间的疏离甚至断裂,使都市圈应对重大公共卫生事件的社会基础脆弱。按照亨利·列斐伏尔的观点,社会空间可以理解为在特定社会(生产方式)背景下,社会关系的结构形态。人们在交往与互动中逐渐建构起共享的社会规则与价值系统,形成一定的社会关系,并进而结成满足人们不同需要的社会共同体——社会空间。社会空间并非是哲学式的概念抽象,而是与各类物质性的具象空间密切结合,并将具象空间作为符号和象征来表达和呈现自己——社会关系(包括权力关系)。近十余年来的大规模城市化,在促使城市物理空间发生空前变迁的同时,更催生了城市原有社会空间的显著分化,形成许多新的社会空间。大量农村人口转化为新市民,他们将农村社会的交往规则、风俗习惯带入都市社会的日常生活世界;同时快速城市化推动的社会流动促使不同地缘、业缘以及不同亚文化的居民共同生活在同一个社区,人口结构的异质性、社会阶层的分异性等特征进一步显现。这些因素造成在原有空间解构的基础上形成的城市新空间,虽然人口密度很高,但是短期内很难凝聚成具有强烈认同感和情感维系纽带的社会共同体,社区社会组织或者力量弱小,或者有名无实,因此社会关系的暂时疏离甚至断裂则是社会空间内的客观事实,这是当下都市基层社会治理必须要面对的客观现实和需要解决的迫切问题。这种情况一定程度上造成快速城市化背景下的都市圈,在遭遇重大突发公共卫生事件时社会基础(社会力量)脆弱的现实困境。其具体表现有二:一是在都市圈特定城市内部,因为社会空间的疏离,造成社会区隔甚至社会排斥,难以有效整合力量形成群防群控的局面,特别是在疫情严重的地区,光靠人数有限的社区工作人员根本无法承担起社区防控、社区服务等繁重的任务。这就难免会引发一些令群众不满或不利疫情防控的事件,武汉社区防控中所出现的有关问题即是其例。二是在都市圈不同城市之间,跨行政区域的社会空间疏离乃至断裂就更为明显,因为群体认同、社会情感、历史背景、集体记忆等方面的整体性差异,社会排斥现象更为常见,加之彼此地方性利益的博弈,造成都市圈内城际间的疫情联防联控存在着许多社会空间障碍。

三、空间重组:都市圈应对突发重大公共卫生事件的空间治理策略

物理性空间的整合只是社会转型与经济发展的表层,在网络社会(又称流动空间)快速发展的基础上,实现社会空间(包括心理空间)的有机整合才是社会转型与经济发展的实质。都市圈新冠疫情联防联控的事实表明,以行政区域为空间边界的治理模式很难适应高速流动的都市圈社会重大疫情防控的客观现实。行政主导下的差异性治理手段,在解决跨界治理问题时效果不佳,有时还会制造人为冲突,增加疫情防控的社会成本。基于以上分析,本文认为,应该在都市圈地理空间一体化的基础之上完善多重空间的有机重组,建构都市圈有效应对突发重大公共卫生事件的空间治理新策略,将空间作为重要的治理工具和治理资源。

首先,构建都市圈治理共同体,消除行政壁垒和体制障碍,经由制度空间的重组,进而促进社会空间的融合,提升都市圈在遭遇突发重大公共卫生事件时的协同应对能力。传统的城市治理是基于行政架构、以政府为主体的地方性空间治理,具有显著的空间封闭性、治理主体单一性

和治理手段行政化等特征,已经不能适应当代信息技术飞速发展,社会组织日益成长,网络空间无处不在且深度嵌入社会空间的城市化发展现实,更难以应对城市化新阶段突发重大公共卫生事件的应急治理。在快速交通条件下以大都市为核心、“一小时通勤圈”为基本范围的都市圈难以因循传统城市治理的模式,亟需创新治理理念。都市圈的空间结构决定其应对突发重大公共卫生事件的应急治理,应该建立跨市(包括分属不同省区的城市)协同的体制与机制,借以协调不同行政主体的空间治理行动。为此,需要适时建立都市圈治理共同体,打破条块分割,最大限度地减少不同城市间的行政壁垒和体制障碍,加快都市圈不同城市之间制度、政策的趋同性改革步伐,消除碎片化治理的制度基础,实现都市圈制度空间的重组。建议成立都市圈党建联盟委员会,由都市圈主要城市(县区)的中共党委有关负责人组成,作为协同治理的领导机构,以党建引领都市圈内跨界城市治理,整合市场组织、社会组织、高校和科研院所有关智库、疾控中心等机构,形成党委领导、政府主导、市场和社会力量等多元主体积极参与的协同应急模式。在此基础之上,根据突发重大公共卫生事件应急治理的需要,构建分区、分级、分类的多元主体合作机制,形成跨越行政单元的专业化应急体系,明确不同应急主体的责任,并在生产生活实践中保持常态化的应急演练,确保在需要时该应急模式能够即刻激活并高效运转。此外,都市圈作为一体化的地理空间,必须摒弃各自为政的封闭式传统规划理念,全面加强空间表象层面的顶层设计,实行都市圈空间发展的统一规划。这样,才能在都市圈党建联盟委员会的引领下,构建统一的文化发展战略和社会发展规划,促进社会空间的融合与一体化。为此,需要积极培育都市圈各类社会组织,大力开展社会与文化服务,强化都市圈社会认同,促进社会各阶层之间的良性互动,富于成效地建设适应都市圈发展的新民风新文化,促使维系都市圈社会共同体的非正式制度更加稳固,消除社会区隔,弥合阶层断裂,增强社会凝聚力,厚植都市圈社会资本,真正在根本上夯实都市圈应对突发重大公共卫生事件的社会基础。

其次,建立都市圈数字资源中心,构建网络空间(流动空间)共同体,打破数据壁垒,消除流动空间鸿沟,实现网络空间重组基础上的信息精准服务,提升科学决策能力,高效应对重大突发公共卫生事件。大数据、云计算以及人工智能所构成的“核心大脑”在此次新冠疫情防控中发挥了巨大作用,这开拓了都市圈治理的新模式。曼努尔·卡斯特认为:“作为一种历史趋势,信息时代的支配性功能与过程日益以网络组织起来。网络构建了我们社会的新社会形态,而网络化逻辑的扩散实质地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。”[8]因此,都市圈跨界空间治理中网络空间扮演着非常重要的角色,它不仅是实现高效、精准治理的工具,更是空间治理不可或缺且无可替代的治理资源。都市圈无论在常规治理还是应急治理过程中,均要充分利用大数据、云计算与人工智能技术,依托互联网建立都市圈网络空间共同体,打破行政区域分异下的数据壁垒以及“条”“块”之间的数字鸿沟,实现网络空间一体化以及数字共享,并在此基础上对社会空间进行重组,优化空间实践。第一,在成立都市圈数字资源中心的基础上组建统一高效、覆盖全区域空间的数字管理应急平台,实现对都市圈各行政区域之间的人、地、情、景、物等空间资源的数字化处理和“全景式”联系,密织重大疫情的智慧化防控网络。这样可以确保在突发重大公共卫生事件之时,能够第一时间完全清楚地掌握所有可以调配的应急资源,因应疫情防控的动态需要,科学精准地调度、分配急需物资,合理配置专家力量和其他非物质性的防控资源。比如,此次新冠疫情期间百度科技公司通过人口迁徙的地图,动态化地展示了人口迁移的轨迹与特征,给各个地区的疫情防控与后期的复工复产提供了重要的信息支撑。第二,都市圈的空间治

理尤其是重大疫情防控的精准施策,必须要建立起快速反应的扁平化科学决策模式。因为基于早期工业文明的传统科层制决策方式已无法适应信息时代突发重大疫情的防控需要,这次武汉疫情爆发初期的政府决策反应从反面充分例证了构建信息时代扁平化决策模式的迫切性。这就需要尽快完善都市圈智慧城市的基础设施建设,建立以大数据、云计算以及人工智能技术为核心的都市圈跨行政区域的智慧化决策与指挥系统,充分发挥智慧平台在分析研判潜在疫情风险,以及预测疫情发展态势方面的独特作用。第三,在网络空间重组基础上,依托大数据、云计算技术,增强都市圈社会流动的风险感知与预警能力。如前文所述,在“时空压缩”的(后)现代社会,高速流动是其重要特征,没有社会的流动,就没有社会的生产。都市圈是一个巨大的流动性社会空间,因此积极应对新冠肺炎这样的重大疫情,其重要举措理应包括在确保安全的前提下,尽快复工复产,恢复社会正常秩序。因为智能化技术能够准确定位社会成员的空间位置,描述其空间流动轨迹,完全可以借此掌握疫情期间人员流动与返程务工人员的流动信息,实现疫情防控与复工复产的“流动化管理”及“智慧化服务”,这在本质上是利用流动空间(网络空间)来重组和定位空间流动(社会空间),实现都市圈疫情防控和复工复产的科学化、精细化、高效化、有序化管理。

再次,都市圈空间治理要兼顾常态化与应急化两种状态。较之传统社会而言,(后)现代社会多样性、流变性、风险性特征更加凸显,而且随着全球化、城市化和网络化的深入推进,传统风险与非传统风险将在社会空间叠加呈现。因此,都市圈的空间治理必须因应这样的现实,对社会空间予以重组。要统筹都市圈常态治理与非常态治理,善于从应急角度来思考常态化治理,居安思危,防患未然,让常态化的治理模式中蕴含着应急治理的思维和预案,使两者互为表里。这样的常态化治理因其高度的预警机制,能够对突发重大公共卫生事件等社会风险保持必要的敏感,在风险源头检测以及风险性质预判上为风险管控把好最重要的关口,最大限度保障都市圈风险处置与正常的生产生活并行不悖。城市文明的发展史表明,城市每次遭遇重大危机与挑战,都会在此后的治理中吸取教训,并将非常态时期的经验教训上升为新的治理理念和具体措施,从而促进城市的发展。此次新冠疫情防控期间武汉等城市采取的很多措施都可以纳入到都市圈的新常态化治理之中,比如,倡导适度保持社交距离,养成戴口罩、勤洗手的文明生活习惯;加强社区一线的服务力量,建立驻地机构与社区之间的常态化联动机制;大力发展社会组织尤其是志愿组织;提升红十字会的应急反应能力;注重对市民尤其是在校学生的风险教育,提升其风险防范意识和能力;加强突发重大公共卫生事件的应急演练等等。这些重大疫情社区防控经验既是应急治理举措,也是现代都市常态化治理的题中应有之义,而且是通过对社会空间进行系统性重组与再造来付诸实践并实现其目标的。

此外,都市圈空间治理必须把防范和化解突发重大公共卫生事件的风险放在极其重要的位置。在建立并完善前文所述前瞻性、跨界协同的应急体系与应急机制外,还要优化都市圈空间结构,科学重组一般性与应急性物理空间。比如,都市圈要合理规划产业结构以及产业布局,在统一规划空间表象的基础上,实现一般性产业空间与应急性产业空间的合理配置,使都市圈内产业结构的空间布局得以优化,提升面对突发重大公共卫生事件时应急物资的供给能力。再如,目前我国的都市圈建设中没有充分考虑应对突发重大公共卫生事件所必需的医疗空间。为此,应在新冠疫情防控经验基础上,科学规划、建设都市圈传染病医院等应对突发重大公共卫生事件的特殊空间,同时要对某些场馆类公共空间进行适医化改造,并通过制度形式要求场馆类公共空间在规划、设计时做好可用于医疗空间改造的预案。这类基础性的物理空间在常态化时期是都

市民众日常生活场域,在紧急状态下则可征用为应急性医疗空间,而且这种转换能够快速实现,做到“疫时医用”“疫后他用”。

四、结　语

进入本世纪以来,在仅仅间隔 17 年的时间内 SARS 与 COVID - 19(新型冠状病毒肺炎)疫情就分别在两个都市圈相继爆发,给整个社会系统的有序运行造成了巨大冲击,这不能不引起政府和社会各界的高度关注。同时也应看到,兼具自然性与人为性的重大公共卫生事件往往扮演着社会进步反向推力的角色,它虽然在形式上是破坏性的,但却实质上推动着公共卫生法治保障、疾病预防控制体系、重大疫情防控救治体系、应急物资保障体系、健康文化体系等方面的发展与完善。因此要在疫情中和疫情后努力探索都市圈现代化治理新路子。

随着我国从“乡土社会”向“城市社会”的剧烈转型,都市圈化越来越成为社会形态的重要发展趋势。而要正确理解并科学应对都市圈的各种问题,必须首先认识到,都市圈包含着由地理关系、行政关系、社会关系、文化关系(基于风俗习惯的日常生活实践)等构成的地理空间、制度空间、社会空间、表象空间等多重空间内涵。由于当下都市圈内城市化进程向纵深层面的快速推进,加之网络空间对地方性社会空间的深度嵌入,促使都市圈这个巨大系统在较短时间内发生了一系列系统关系的重构、责任与权力(利益)的再分配,即都市圈多重空间的深度重组,这增加了都市圈空间治理的复杂性。因此,当下中国都市圈的有序发展,必须因应其空间的新变化、新问题,确立空间治理的新思维,由此出发,系统性施策,才能富有成效地进行都市圈综合治理。地理空间构成都市圈治理的物质基础,制度空间指向都市圈治理的法治建设,社会空间反映都市圈治理的社会建设,表象空间关注都市圈治理的日常生活实践包括人们的空间想象。多重空间之间不是彼此孤立而是互嵌互构的动态关系,只有从整体上系统把握都市圈空间治理的多重维度及其相互影响,才能事实上构建现代化语境下的空间治理体系,也唯有在不同的空间内涵上随着时代发展分别提升相应的治理能力,才能真正实现空间意义上的都市圈治理现代化。换言之,都市圈空间治理的要义在于面对复杂的矛盾和严峻的挑战时,需要改变传统的自上而下行政命令式的平面化治理思维,深入分析都市圈空间的多重属性,有机整合并优化多元治理资源,多管齐下,分类施治,精准施策,协同共治,实现方向明确的立体化全景式治理,系统性提升治理能力与绩效,进而实现总体治理目标。

注释:

〔1〕《马克思恩格斯全集》(第 39 卷),北京:人民出版社,1974 年,第 49 页。

〔2〕2014 年 11 月国务院发布的《关于调整城市规模划分标准的通知》明确界定:城区常住人口 100 万以上 500 万以下的城市为大城市,其中 300 万以上 500 万以下的城市为Ⅰ型大城市,100 万以上 300 万以下的城市为Ⅱ型大城市;城区常住人口 500 万以上 1000 万以下的城市为特大城市;城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市。

〔3〕Manuel, Castells, *Urban Question: A Marxist Approach*, London: Edward Arnold, 1977, p. 430.

〔4〕〔6〕〔法〕亨利·列斐伏尔:《空间与政治》,李春译,上海:上海人民出版社,2008 年,第 63、46 页。

〔5〕David, Harvey, *The Condition of Post Modernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford: Wiley - Blackwell, 1989, p. 221.

〔7〕Henri, Lefebvre, *The Production of Space*, Oxford: Wiley - Blackwell, 1991, pp. 38 - 39.

〔8〕〔美〕曼纽尔·卡斯特:《网络社会的崛起》,夏铸九、王志宏等译,北京:社会科学文献出版社,2001 年,第 569 页。

〔责任编辑:刘姝媛〕