• 社会学研究 •

从风险管控到整体性治理：我国失散人口治理的转型

刘能, 邓玥馨

(北京大学社会学系, 北京 100871)

摘要: 社会成员的走失与失散现象嵌入在结构性的社会变迁中。在国家治理体系和治理能力现代化的进程中,我国失散人口治理呈现出从风险管控向整体性治理的转型。风险管控是自上而下社会管理视角下意在达成秩序建构和维护目标所采纳的策略,其制度分工表现为公安部门主导的犯罪控制实践,以及民政部门采纳的流动限制策略。之后,伴随着多元治理概念的提出,服务型政府改革、网络公共领域的兴起、大众媒体的宣传以及个体情感价值的提升等多重变迁性力量结合在一起,推动了当代失散人口治理迈向整体性治理态势,展现出跨机构协同、公私部门联合、公共利益整合及技术理性吸纳等四个面向,由此昭示失散人口治理作为一项集体性事业的生成性及回应性。

关键词: 风险管控; 整体性治理; 人口失散; 社会治理

中图分类号: C92 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2024)04-0057-08

国家治理体系和治理能力的现代化是一个不断推进的社会进程,包含一系列规范社会权力运行与维护公共秩序的制度及程序^[1]。在众多治理议题中,考察国家对于人口失散的应对方式,是当代中国社会治理体系建设中管窥福利责任承担和治理能力建设的一个特殊维度。人口失散是普遍存在且备受瞩目的社会议题,涉及复杂的家庭伦理、人口拐卖犯罪,以及暴力/酗酒等社会问题^[2],进而与个体生存尊严、家庭情感恢复及社会秩序安定相关联。现有研究相对不足,偏重探查我国失踪人口的时空性成因^[3]、保护现状及对策建议^[4],未能从国家治理维度对人口失散现象进行讨论。这与

本问题的理论和实践重要性并不相符:由人口失散现象引发的对特定群体的识别、搜寻及安置实践,贯穿私人及公共领域,关涉政体的政治立场及人口治理的多样形式,是一种“关乎人的政治”^[5](PP194-197)]。因此,本文尝试将国家应对失散人口的方式置于中国现代性进程的框架之下,探索其与我国社会治理转型的联系,进而描摹我国失散人口治理图景之转变,并解释该转变如何表征治理现代化的总体态势。

一、人口失散的现象阐释与治理议题

失散人口即一般意义上的下落不明者。“失

收稿日期:2024-05-13

作者简介:刘能(1970—),男,浙江嵊泗人,北京大学社会学系教授、博士生导师,教育部文科重点研究基地北京大学中国社会与发展研究中心研究员、副主任,主要研究方向为城市社会学、社会运动和集体行动;邓玥馨,北京大学社会学系博士研究生。

基金项目:本文系民政部社会救助司委托项目“民政寻亲服务体系规划”(2021004466)的阶段性成果。

散”区别于“失踪”,因为失踪有法律明确界定。《民法典》(第40条)确定宣告失踪的条件:“自然人下落不明满二年的,利害关系人可以向人民法院申请宣告该自然人为失踪人。”这种宣告失踪制度通过法院宣判,确认下落不明的法律事实,修正失踪人身份关系的非正常状态,其目的是保护失踪人、利害关系人及社会的整体利益^[6]。然而,由于家庭离散现象发生的不可预测性、走失时长的多样性以及所涉关系伦理的复杂性,社会广泛存在且分散分布着一批无法被法律界定为“失踪者”的下落不明群体。为区别具有明确法律意涵的“特殊的失踪者”和作为事实发生的“一般的失踪者”,本文采用“失散”而非“失踪”人口的概念,以指代那些未达到法律界定标准下落不明者,进而将广义的人口走失及家庭离散现象囊括在内。

下落不明发生通常基于走失个体“同现有社会关系的正常交流渠道断绝”及“行为轨迹丢失”两个过程^[7]。个体走失背后的结构性因素则至少涉及以下三种社会事实:非法人口交易、松散的社会联结和社会制度排斥。首先,人口买卖现象虽受户籍政策及法律的限制,但在传统生育制度的性别偏好和合法收养渠道受限的情况下,由于存在满足收养家户继嗣需要和给犯罪者带来可观经济收益等多重激励,因而人口贩卖市场始终存在^[8](PP1241-1253)。其次,如果个体存在较弱的社会联结,那么其发生失散的风险相对较高^[9],特别是容易引发因家庭矛盾或冲突导致的离家或弃养行为。再次,那些受社会制度(如医疗、劳动力市场、福利体系)排斥的底层民众,难以通过社会支持体系获得稳定的生计条件^[10],易造成由自持能力降低(如老弱病残)而导致的非自愿型失散。

由于失散现象的发生与多种社会事实相关,涉及私人领域的家庭生活与公共领域的社会安定,因此容易引起公共性社会关涉。此外,失散者的寻回过程,也在寻人信息的搜寻和扩散中,将不同的利害关系者及其他社会行为主体囊括在内——回应人口失散的责任主体不仅

包括承担自我管理责任的个体^[11]、具备抚养责任及关系复原需求的家庭、履行人口管理职能的国家机构,还有各类承担保护弱势群体责任的社会组织。从人口失散现象的发生及责任议题可知:人口失散现象要求多重社会行动者参与,涉及一系列有组织的预防与应对的策略行动,这不仅是私人领域的家庭事务——对家庭福祉的保护,也是公共领域中的集体关涉焦点——也即对社会稳定的关注,进而内在地包含着多元参与和合作的治理需求。由于回应失散人口的组织性需求首先表现在制度性支持领域(如公安部门的打拐行动),因而该问题的解决需要中心性的国家责任担当。这种回应责任的制度性和参与行动的多元性,推动寻亲成为一项社会事业(a social enterprise),进而与国家治理能力建设与转型议题相关。

二、人口失散作为风险及其机构化管控

早期国家应对失散人口的方式基于特定的制度环境。新中国成立后的“革命教化政体”强调国家对秩序建构的中心作用^[12],倾向用运动式治理的方式,自上而下调动资源^[13],目的是促进社会生产与稳定。在人口失散领域,失散现象所包含的潜在风险对社会安定提出了挑战。可以说,基于秩序建构的制度性背景,早期我国应对人口失散的策略主要表现为“风险管控”:一方面,将失散人口本身作为风险来对待;另一方面,则对失散现象所包含的潜在风险进行管控。这种风险管控策略以政府部门为主要行动者,并通过总体性制度分工,演变为公安与民政这两个主要部门的职责。

(一) 风险管控及其成因

人口失散成因的模糊性、发生的随机性及结果的不确定性,使之兼具个体风险、制度风险与社会风险的三重可能。对于走失个体而言,失散意味着一系列生存风险^①;对于国家而言,管理风险的能力是实施政策干预的基础,失败的人口管控则意味着管理能力及规范约束能力

^①从另一视角看,街头生活虽然意味着风险,但是从隐含虐待、人身威胁或社会孤立的家庭环境中出走,很有可能也是一种摆脱风险的方式^[11]。

之不足,从而导致合法性风险;对于社会成员而言,无论是与社会失范有关的非自愿型失散之发生,还是失散者将街头犯罪作为生存策略的结果,都会为其他社会成员带来风险。

风险本身仅为一种可能存在或潜在发生的因素^[14],作为可能性的风险最终在制度管理领域呈现出治理的迫切性,主要缘于20世纪80年代以后日趋严重的人口拐卖犯罪活动:该活动将潜在风险转化为影响公共安全的社会事件,进而呈现出该社会议题的严重性,并催生来自内部政治系统和外部社会公众的双重压力,使之成为失散人口治理的焦点。

由于风险管理涉及干预方法的选择、公开与透明度的把控,以及效率或效果的权衡,政府需要将风险管理的责任分配给最有能力控制风险的行动者^{[15](PPI-15)}。就早期中国制度背景的特殊性而言,在社会流动性增强的情况下,“精细社会组织机制的动员型社会”^[16]作为制度的遗产,倾向于集体主义的回应方式,依赖强制性法治科层体制来做出制度回应。可以说,早期国家应对失散人口问题的政策目标以秩序维护和秩序恢复为核心,管控风险的责任主要分配给具有地域管辖权、能够直接监管人口流动的公安和民政部门。这种正式的制度控制侧重于消除或减少已知风险的影响,并非强调识别、解决及防范风险的总体过程,具体表现为公安部门的“犯罪控制”和民政部门的“流动限制”这两大风险管控策略。

(二) 公安部门:打拐作为犯罪控制策略

早期公安部门关于人口失散的执法方式与拐卖人口的犯罪态势相关。20世纪80年代初期,拐卖人口犯罪的发案率急剧增加,发生地点从偏远落后地区向城镇及发达地区扩张^[17]。面对这种性质恶劣且有蔓延之势的人口买卖现象,负责处理人口走失和拐卖案件的公安机关,需要借助强有力的制度供给来打击人口犯罪活动。1983年公安部和全国妇联出台《关于坚决打击拐卖妇女儿童犯罪活动的报告》,将拐卖犯罪提上政治议程。同年8月25日,中共中央发布《关于严厉打击刑事犯罪活动的决定》,确定了拐卖犯罪的打击力度及行动导向。

在这一时段,对拐卖犯罪的处理主要以“打击—解救”为主的运动式打拐执法方式表现出来^[18]。1988年,公安部开展扫除拐卖妇女儿童等“六害”的统一行动,并分别于1991年、1993年、1995年和2000年组织了四次大规模“打拐专项行动”,进而形成条块联动、央地推动的运动式打拐局面^[19]。一般由县级以上政府从各部门抽调人选在公安局成立“打拐办”,随着打拐行动的开始而设立,并随其结束而取消。这使得打拐行动缺乏持续的组织领导及议事协调^[17],进而失去工作的连续性,只能应对特殊时期的政策动员。此外,财政的转移分配导致各地公安部门的财政能力差异巨大,所在地区可支配经费有限的公安部门难以负担持续的人口搜寻和解救工作^[20]。因此,这种基于政策压力传导的犯罪控制策略,并不适合日常人口失散事务的处理。

(三) 民政救助部门:收容遣送和流动限制

改革开放初期,民工浪潮对城市秩序造成冲击,引发社会失序。此时限制流动成为恢复秩序的手段,而收容遣送制度则可被视为这一时期代表性的制度性回应,是民政部门在当时情境下用于限制外来人口流动并打击人口流动带来的附属犯罪行为的一种政策工具^[21]。1982年颁布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》第一条规定,收容遣送制度的目的是“为了救济、教育和安置城市流浪乞讨人员,以维护城市社会秩序和安定团结”。“家居农村流入城市乞讨的”“城市居民中流浪街头乞讨的”和“其他露宿和生活无着的”人群在此制度的支持下,都将在接收救助的同时,面临被硬性转移地理位置的处境。由此可见,该制度的宗旨是将目标城市中的街头流浪者从空间上(以遣返原籍的方式)予以清除,进而实现目标城市的治安管理,维护当地的街头秩序。

由此可见,伴随着城市治理美学的兴趣变迁——从福利提供到秩序维护,收容遣送制度逐渐演化成为单纯的治安管理工作,其管制目的逐渐替代了救助功能^[22]。随着收容遣送的人员范围在政策支持下扩大至包括无合法证件、无固定住所和无稳定收入人员在内的“三无”人员。地方部门在具体执行中,甚至将收

容遣送的对象进一步推展至“三证”(身份证、务工证、暂住证)不全者^[21]。这种政策执行的违规滥用,加上与遣送费和强制劳动等相关的利益勾结,使得强制收容制度异化为一种非常规的限制人口流动的治安管理制度^[23]。2003年的“孙志刚事件”^①更是直接暴露出强制收容与遣送政策将流浪人口视为潜在风险的设定,以及这一政策背后隐含的限制人口流动的企图。这种对人身正常流动与安全构成威胁的政策设置,随着城市外来务工人员的日益增多,越来越没办法与人口加速流动的社会相兼容。

综上所述,早期国家对失散人口的管控策略,以公安机关的“打拐”行动为核心,以民政部门的“收容遣送”举措为辅助。两相结合,通过解救和安置工作,消减人口失散现象中影响公共安全的风险因素,进而恢复社会秩序、维护治安稳定。然而,这种风险管控策略在有限的制度治理能力背景下,尚未发展出有效的部门间合作机制。特别是国家部门的介入,通常发生在影响公共安全的社会事件已成既定事实的情况下。事后的直接介入虽有利于快速恢复秩序稳定,实则表现出消减已然发生的风险(此时已转变为社会问题)的消极应对意味。这种被动式防范非常容易导致两种结局,要么导致私力救济盛行,要么发展出一种意在掩盖风险的组织文化;因此这种被动风险管控的应对思路,急需被一种更为现代化的治理策略替代。

三、失散人口治理转型的结构性背景

随着社会流动的加速,以小型熟人社会为表征的风险管控的稳定社会基础逐渐消解。早期采用的这种先将特定人群识别为风险,然后要求职责机构事后管控的策略,无法再有效地应对日益显著的人口失散问题。与此同时,公共服务供给体系的发展也要求国家社会职能的

转型,这在某种程度上起着一种整合作用,使得原先单兵作战的应对力量得以联合起来。最终,这些转变推动了失散人口制度性应对范式的转型,即从特定部门的专职关涉,转向一种多元合作的社会治理局面,其中社会力量的广泛参与,尤其成为该转型过程中最为重要的推动因素。接下来,我们将对促成这一转型发生的四种结构性背景力量进行简要剖析。

(一) 公共服务提供事业进入深度改革区

随着市场经济体制下的“大政府”在短期内迅速成长,政府财政汲取的效率和能力大为增长,公共服务从“管理型”转变为“服务型”,其职能从偏重经济发展转向关注公共管理和提供社会服务。基于此,社会组织和私人领域也得到了发展。服务型政府的转向还意味着政府部门之间的综合协调配置^[13],表现为一系列横向部门协作机制的建立,消解了人口失散治理在早期部门分工管控阶段所遇到的部门间合作的规则性冲突,以及职能边界不清晰的问题。

(二) 网络公共领域的兴起

对失散者当前踪迹所在(正向寻亲)及流出社区(逆向寻亲)的寻找^②是一种强资源投入的行动,因而,对那些具备信息搜寻与扩散能力的社会性力量的有效动员,有助于寻人/寻亲行动的资源汲取与渠道扩展。这种具有内在公共性的寻人/寻亲行动,随着网络公共领域的兴起,逐渐发展为一项多元主体参与的社会性事业。其中,“微博打拐”这一案例充分体现出了网络社交媒体作为利益表达平台所起的作用。这种公众参与寻亲的自发性“打拐”行动,通过意见领袖的动员,融合互联网及现实世界的集体行动,使得网络社交媒介成为公众参与公共事务的重要平台,最终促使失散人口的回应主体从职能部门扩散到了公共领域。这种网络公共领域的兴起,推动个人和家庭层面的人口失散现象上升为社会议题,既为国家打拐及寻亲

^①2003年,广州收容所以三无人员为由,收押、拘禁湖北公民孙志刚,并将其殴打至身亡,最终引发制度转型的事件。

^②由于寻人行动存在多种形态,我们把那些由已确认某家庭成员失散的其他家庭成员(以及法理意义上或情感意义上最亲近的社会关系)发起的、寻找该失散者以期实现团聚的社会性企图统称为正向寻亲。与之相对应,便是逆向寻亲,意指当社会机构、社会组织或个体公民/公民的联合体发现或确认某个无法提供身份证明、无法清楚表明自己身份且处于非自持生存状态中的“流浪者”或“求助者”时,由该联合体所发起的、意在搞清楚这些“流浪者”或“求助者”的准确身份信息并帮助他们重返家庭和社区的所有社会性企图。

事业补给了社会资源,也为政府联合并整合社会力量提供了机会,进而成为行政吸纳民间力量的一个重要例证。

(三) 个体情感价值的提升

伴随着家庭成员情感交流的中心性日益凸显,代际关系呈现出相互依赖、互补互惠的特征^[24],在社会少子化和家庭原子化的趋势下,这种情感联系对家庭成员显得尤为重要。因而,单个或部分成员的走失为其他家庭成员情感上难以接受。另一方面,社会经济发展模式转型带来的生计替代虽为中国社会根除人口拐卖的犯罪活动提供了最佳契机,但在家庭成员情感价值提升的背景下,拐卖犯罪活动对于整个家庭和社会带来的负面效应也与日俱增,并最终跃升为一个具有中心性的犯罪问题。可见,人口失散现象经历了话语转型和定义更新的过程,也即从最初的人口福利受损问题,通过媒体曝光和情感展演,最终演变为一个核心的社会情感负载议题。这种情感上日益将人口走失看作是一种损失巨大且无法坦然接受的社会后果的趋势,也逐渐架构了国家部门及社会力量参与寻亲和人口解救的最终动机。

(四) 大众媒体的扩散

寻亲实践虽承载着情感能量与关怀^[25],但也需要借助外界媒介进行意义生产与价值传播。在人口失散及寻亲实践的一系列事实中,大众媒体针对“反拐寻亲”题材做出了大量报道。这些报道既提高了寻亲实践的社会认知,亦增加了寻亲群体获得援助的可能。例如,由央视策划的公益寻人节目《等着我》栏目从弱势群体的个体生命际遇切入,与转型期的社会问题对话,成为展示国家动员和全民力量参与的一项重要社会实践^[25];“打拐”题材电影(如《亲爱的》、《失孤》)叙述了寻亲原型人物的悲情经历与家庭伤痛,扩大了寻亲群体的社会性关注^[26]。大众媒体的信息扩散效应继而引发了普遍性的公众关怀,使寻亲成为社会舆论的中心议题,并在公共领域塑造出共享的同情心理及情感动员,从而将那些早已失去社会关注、原本不可见的边缘群体重新带回到公共情感治理和情感政治的现实之中。

通过剖析失散人口治理转型的结构性背

景,我们大致可以得出如下判断:服务型政府改革为人口失散治理事业提供了制度性支持,网络公共领域的兴起为寻亲事业的多元主体参与生产出了广泛支持的舆论空间,大众媒体的宣传则有助于传播寻亲事业的意义,而失散人口现象本身所承载的情感意义在这种结构性转型中得到进一步的强调。由此可见,人口失散治理事业持续将多元行动者囊括其中,并与社会文化和共同体的情感联系在一起。公共领域的情感成为影响政策过程的关键变量,这意味着人口失散的制度性应对策略已经逐渐摆脱了风险管控的思路,迈向一条更具现代性和整体性的合作治理道路。

四、整体性治理的转向及其表现

人口失散现象的成因、应对策略及其影响的总体评估跨越了不同的社会领域,既需要密集的资源投入及互通的信息渠道,也企盼多元的参与主体和有效的治理工具。当代人口失散治理实践实际呈现出“整体性治理”特征:那些具备相应意愿及能力的社会行为体被囊括到联合行动中,“从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合”^[27];以人民需要为治理导向,以提供公共服务为治理目标,以信息技术为治理工具,以协同、联合、整合为治理机制^[28]。这种联合策略进一步发展出有效的内外部双重整合机制。具体而言,当代人口失散的整体性治理表现为跨机构协同、公私部门联合、公共利益整合及技术理性吸纳这四个面向。

(一) 跨机构协同

失散人口的找寻与安置涉及治安、户籍、社会保障、就业、医疗、养老等多领域的工作,需要公安、民政、疾控、城管、社区等多个部门和机构实现跨主体的职能优化。其中,公安与民政的合作尤为关键:公安部门虽掌握着身份确认的核心技术,却没有安置的能力;民政部门虽承担着安置和救济的职责,却缺乏确认人口信息的工具。因而,建立公安与民政的联合机制对于提高寻人的制度性效率极为关键。具体而言,公安与民政联合下发的

一系列声明^①通过将失散人口的解救及安置工作议题化,实现职责范围以及合作规范的明确,进而清除横向部门协作的制度性障碍。2014年民政部颁发《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》,正式将寻亲服务纳入到救助站的工作日程中。民政寻亲业务,即帮助当前系统内收留的身份不明且缺乏自持能力的求助者找到家/重返家庭的服务,从救助人员的流入、在站管理,到最后送其返回社区的整个流程,涉及街头巡视联合体(包括公安、城管和民政救助部门)的救助需求识别、公安的身份确认、疾控的健康风险管理,民政救助的临时救助以及与原籍社区及其安置机构的对接工作,代表着社会治理的精细化转向,并集中体现了制度部门应对人口失散的业务转型与整合。

(二) 公私部门的联合

政府以购买的方式,通过私人部门生产与递送服务,能够利用其资源优势,更好地实现治理成本控制及社会服务的提供^[29]。由公安部刑事侦查局与阿里巴巴集团安全部共同开发,基于公安部门的打拐行动建立的“团圆全民”系统,以及由民政部门与北京字节跳动科技有限公司、北京缘梦公益基金会、百度在线网络技术公司三者合作,基于民政部门的寻亲业务建立的四方合作平台,都是以公私部门联合的方式实现服务提供的举措。这种公私部门的联合将利益相关者统一在共同的议题场域中,为寻亲实践带来技术、数据/信息流以及受众参与等优势补充,帮助政府部门最大限度地发挥职责,继而从源头上打击那些导致人口失散的越轨行动。需要指出的是,私人部门的参与意味着治理协调难度的上升。寻人实践涉及人口信息及人身安全的重大问题,对于市场的寻租行为具有极低的容错率。在制度规范的监督功能发展不完善的情况下,即使是一些暂时性的监管失误,也很容易发展为极具负面影响的公共事件,从而使公众对人口失散问题的感知及整体上的社会秩序判断产生负面评价。

(三) 公共利益的整合

人口失散现象的公共性,使得失散人口治理的目标导向应以多方利益的整合为主。除了制度机构以及社会机构,民间还分散存在着了一批以帮助失散人口回归家庭为宗旨的公益组织,其发起者多基于自身的寻亲经历,通过组织民间力量,投身到公益寻亲的工作中,通常面临着财政、人力资源等方面的多重约束。因而,对于这些民间力量而言,与正式部门建立起合作关系,能够提高这些公益组织的公信力,帮助其提升正向公益形象,进而强化其资源动员能力。从政府治理的视角来看,这些民间力量通过容纳不同领域的志愿者,积累了寻人成功的经验与资源,并构建出广泛而分散的行动网络。因此将这类民间力量纳入到公共部门的行动体系之中,有助于寻亲事业的展开和公共利益的实现,促进制度内治理目标的达成。当然,多方合作模式下多元利益诉求的存在,也会提升治理场域的复杂性,因此,整体性治理体系需要实现多元主体互动模式下的有效协商,从而避免不同利益主体之间因资源分配失调和目标磋商失效而造成不必要的社会治理失序。

(四) 技术理性的吸纳

失散者的身份和归属信息的找寻,不仅要进行实时且广泛的信息搜集与传播,也需克服日益加速的空间流动性所带来的身份归属与地理信息确认的难度。因而,一种有效的信息搜集与传播工具能够提高寻人成功率。这种工具性需求催生了我国失散人口治理这一治理场域围绕技术理性的吸纳实践:本文将其看作制度内部技术积累与制度外部技术引入两大进程所带来的一个双重结果。制度内部技术的积累,以公安部全国“打拐”DNA数据库为代表。长期以来活跃在打击人口拐卖犯罪第一线的公安机关,掌握着身份确认的核心技术,积累着DNA、人脸识别等生物信息,从而具备了寻亲的技术优势。这种技术优势的积累保证了寻人信息搜寻的准确性和有效性,进而提高了治理工

^①例如,2015年8月20日,公安部、民政部联合下发的《关于开展查找不到生父母的打拐解救儿童收养工作的通知》,规定“儿童被送交社会福利机构或者救助保护机构之日起满12个月,公安机关未能查找到儿童生父母或其他监护人的,应当向社会福利机构出具查找不到生父母或其他监护人的证明”,从而设定了机构间联合工作的条例。

具的效率。制度外部技术的引入,表现为互联网头部企业的信息技术优势向国家部门内部的迁移。以民政寻亲系统为例,民政部所开通的“全国流浪乞讨人员救助管理信息系统”,作为救助管理系统的寻亲合作平台,引入“头条寻人”项目的地图推送技术以及“百度”人脸识别系统。这种网络技术与流量优势的引入提高了确认失散者身份信息的效率,从而实现资源与技术的进一步整合。

综合以上分析,当代失散人口治理以地方性福利恢复为导向,通过提供寻人公共服务、整合多元主体、吸纳技术理性,体现出整体性治理的态势。这种治理模式反映的是政府权责的制度性逻辑,以及社会福利提供的救济考量。以公安部门“团圆行动”和民政部门“寻亲服务”为代表的失散人口整体性治理案例,将失散人口归属找寻的实践转化为弥补社会情感和福利损失的社会事业,也为观察某项公共事务治理从原本局限于家庭领域的自我救济和有限部门的内部治理,走向公共领域的整合治理这样一种转型,提供了一个很有特色的案例。

五、余 论

我国失散人口的制度性应对从风险管控的逻辑,经由多元主体的参与,转向一种整体性治理的态势。在人口失散现象所附载的情感及文化意义之中,这种与亲缘有关的制度性供给和社会性参与,强化了亲缘的象征意义及合法性——即血缘之亲理应相认、骨肉分离不可接受,同时也回应了社会联结作为治理目标的议题。通过梳理失散人口的制度性应对之转型,可以发现我国失散人口治理呈现出以下三种特征:首先,失散人口治理是一项生成性行动。政府部门作为公共服务的提供者,将寻人纳入其工作中,继而将多元行动者囊括进来,是一系列实践积累的结果。当代寻亲事业边界的扩展,例证了国家治理体系的现代化是实践推进和经验积累的双重过程,而多元行动者的加入也为效率和公平的双重实现提供了新可能。其次,失散人口治理是一项集体性事业。人口失散现象所承载的与亲情维系有关的情感价值,以及

关于家庭与社会责任的文化意义,使得这项事业内在地具备集体性的动员潜力,也带来整体性治理模式下机构合作的困境。因而,组织际的磋商以及核心技术的交换在寻亲组织合作中至关重要,并在未来存在更多的商谈可能。第三,失散人口治理是一项回应性举措。国家从风险管控转向寻亲服务是一个理性考量的过程。一系列影响恶劣的社会事件所带来的机构转型压力,使得政府部门在社会监督下有意识地转换了其管理职能与责任,寻亲在某种意义上成为挽回机构声誉、提升机构生存潜力的正当性动机。当寻亲成功,养育责任重新返回并纳入到地方性社会和家庭之时,组织声誉和正当性作为个体/家庭福利提升之外的额外动机,成为理解当代失散人口治理的一个重要因素。

总而言之,迈向现代化的失散人口整体性治理是一项尚待完成的工程。在寻亲过程中,人口的强制性转移存在的潜在风险有时也会削减治理转型带来的收益,使得生命正义与组织运作效率难以兼容;在寻亲后续中,失散者重返家庭,也会因弱势个体社会融入以及家庭的照顾责任问题,存在再次流失社会的可能性。这种公共治理、个体生命政治与家庭福利之间均衡关系的获得和维持,意味着我们需要一个整体性的福利供给模式。

参考文献:

- [1]陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑[J]. 中国社会科学,2019,(5).
- [2]Fyfe N R,Stevenson O,Woolnough P. Missing Persons:The Processes and Challenges of Police Investigation [J]. Policing and Society,2015,25(4).
- [3]李钢,薛淑艳,马雪瑶,周俊俊,徐婷婷,王皎贝. 中国失踪人口的时空格局演变与形成机制[J]. 地理学报,2021,(2).
- [4]李春雷,任韧,张晓旭. 我国被拐卖儿童救助保护现状及完善对策研究——基于对近年133个公开报道案例的分析[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2013,(6).
- [5]Edkins J. Missing:Persons and Politics [M]. Ithaca, NY: Cornell University Press,2011.
- [6]翟远见. 《民法典》宣告失踪制度的解释与补充[J]. 法律适用,2021,(10).

- [7] 裘树祥, 马跃忠. “失踪”本质及失踪人口的公安治理 [J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2015, (5).
- [8] Shuai H, Liu J. Human Trafficking in China [A]. Winterdyk J, Jones J (eds.). The Palgrave International Handbook of Human Trafficking [C]. Cham: Springer International Publishing, 2020.
- [9] 陈宇嘉. 逃家少年临时收容问题之研究 [M]. 台北: 秀威信息科技股份有限公司, 1999.
- [10] 刘能, 宋庆宇. 街头流浪现象的社会生产: 制度的和文化的解释 [J]. 学海, 2017, (2).
- [11] Malloch M S, Burgess C. Responding to Young Runaways: Problems of Risk and Responsibility [J]. Youth Justice, 2011, (1).
- [12] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释 [J]. 开放时代, 2011, (1).
- [13] 唐贤兴. 中国治理困境下政策工具的选择——对“运动式执法”的一种解释 [J]. 探索与争鸣, 2009, (2).
- [14] 乌尔里希·贝克. 风险社会 [M]. 何博闻译. 南京: 译林出版社, 2004.
- [15] Aven T, Renn O. Introduction: Concept of Risk [A]. Aven T, Renn O (eds.). Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications, Risk, Governance and Society. Berlin, Heidelberg: Springer, 2010.
- [16] 刘能. 公共卫生危机、决策约束和总体性社会的基础能力: 新冠疫情应对的社会学考察 [J]. 学海, 2020, (2).
- [17] 亦新. 浅析拐卖妇女儿童的犯罪活动 [J]. 社会, 1990, (7).
- [18] 王启梁. 对中国“反拐”刑事政策的扩展研究 [J]. 刑法论丛, 2008, 15(3).
- [19] 胡翔, 任惠华. 我国拐卖妇女儿童犯罪治理的进程与逻辑: 1983—2022 [J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2023, (2).
- [20] 王启梁. 正式社会控制为何失败? ——对云南平陆县拐卖妇女现象的田野调查 [J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2007, (2).
- [21] 余亚梅, 唐贤兴. 政府偏好与政策扭曲: 以 1990 年代的收容遣送制度为案例 [J]. 南京社会科学, 2012, (4).
- [22] 程波辉. 收容遣送制度变革: 动因、障碍与启示——基于思想观念、制度结构、主体行为的三维分析 [J]. 北京社会科学, 2014, (9).
- [23] 周超, 颜学勇. 从强制收容到无偿救助——基于多源流理论的政策分析 [J]. 中山大学学报(社会科学版), 2005, (6).
- [24] 杨菊华, 李路路. 代际互动与家庭凝聚力——东亚国家和地区比较研究 [J]. 社会学研究, 2009, (3).
- [25] 张兵娟, 路畅. 大型公益电视节目的情感传播与共同体价值建构——以大型公益电视节目《等着我》为例 [J]. 中国广播电视学刊, 2005, (1).
- [26] 张娟. 从《亲爱的》《失孤》看当代电影的社会倾向 [J]. 电影评介, 2015, (16).
- [27] 胡佳. 迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性 [J]. 南京社会科学, 2010, (5).
- [28] 翟云. 整体政府视角下政府治理模式变革研究——以浙、粤、苏、沪等省级“互联网+政务服务”为例 [J]. 电子政务, 2019, (10).
- [29] 敬义嘉. 社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析 [J]. 公共行政评论, 2011, 4(5).

责任编辑 黄杰

From Risk Control to Holistic Governance: Transformation of Governance of Missing Population in China

LIU Neng & DENG Yue-xin

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: In the modernization process of national governance system and governance capacity, the governance of missing population shows a transition from risk control to holistic governance. The risk control strategy is based on the top-down structural context of order construction, which is manifested through the totality of the institutional division of labor in the form of crime control by the public security department and mobility restrictions by the civil affairs department. Thereafter, with the reform of the service-oriented government, the rise of the online public sphere, the publicity of the mass media, and the promotion of the emotional value of the individual, the contemporary governance of missing populations has moved towards holistic governance, which demonstrates the generativeness and responsiveness of the governance of missing population as a collective endeavor.

Key Words: risk control; holistic governance; missing population; social governance