

· 管理学研究 ·

风险社会视阈下公共危机的应因之策论析

陈彪 蒋华林 邵泽义

(兰州理工大学 人文学院, 甘肃 兰州 730050)

[摘要] 随着经济全球化的日益加快, 当今的社会已经被异化为“风险社会”, 独具普遍性、突发性、不可预测性及共振性特质的风险时刻在拷问我国政府的公共危机管理能力。文章立足于风险社会的理性考量, 在对我国当前应对社会公共危机的制度现状检视的基础上, 进行了缺陷性分析并共时地提出了相契合的应因之策, 以期为我国社会系统工程实践中公共危机的治理与善治开拓出一条新的路径。

[关键词] 风险社会; 公共危机; 检视; 应因之策

[中图分类号] C93 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-3492(2008)09-0076-03

作者简介: 陈彪, 男, 甘肃靖远人, 兰州理工大学副校长, 研究员, 主要研究方向为思想政治教育学与社会风险管理。

人类社会自进入 21 世纪以来, 在发展步伐日益加快的同时, 随之衍生出来的各种社会风险也日渐频显, 当今的人类社会在不自觉中步入了风险时代。在全球化浪潮以势不可挡的趋势席卷世界时, 风险已经成为其伴生物, 中国也不可避免地被卷入了这一“漩涡”。长期以来, 我们习惯于社会常态下的管理, 而对社会非常态的风险则缺乏应对的经验。“风险社会”的来临, 对传统的公共危机治理机制提出了新的挑战, 随着非典的来袭、禽流感的爆发、年初南方地区大面积冰雪灾害及胶济铁路惨剧的发生以及当前四川汶川大地震, 给人民带来了深思。建立符合我国风险社会需要的新型危机应对机制已经成为了一项紧迫而现实的任务。

一、风险社会: 全球公共管理的必然面向

风险社会 (Risk Society) 概念由德国社会理论家乌尔里希·贝克 (Ulrich Beck) 首先提出, 并对现代社会中的“风险”概念进行了如下界定: “风险可以被界定为系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式。风险, 与早期的危险相对, 是与现代化的威胁力量以及现代化引致的全球化相关的一些后果。它们在政治上是反思性的。”^[1]

贝克和英国社会学家吉登斯 (Anthony Giddens) 在对现代化的反思中总结提出了“风险社会理论”。在吉登斯看来, “社会运动既是实践性搏击的原初动力又是其表现形式, 它不仅表现为社会运动, 还包含建立积极的社会机制”。所以有言: 风险固然可怕, 但更为可怕的是缺乏应对风险的社会机制。正如贝克所说, 风险是安全和毁灭之间的一个特定的中间状态, 是一种真实的虚拟, 它表现为可能性, 当这种可能性转化为现实性时就构成危机事件。斯科特拉什用风险文化的思想来解读风险社会, 认为: “风险文化储存于非制度的和反制度性的社会状态之中, 其传播不是依靠程序性的规则和规范, 而是依靠其实质意义上的价值。在风险文化时代对社会成员的治理方式不是依靠法规条例, 而是依靠一些带有象征意义的理念和信念”。^[2] 拉什提出的风险文化集中体现了人类对风险社会的自省与反思。而根据贝克难等人的观点, 与传统工业社会的风险相比, 风险社会具有自己显著的特征。

1. 风险的普遍性。风险是一种具有普遍性的社会现象, 它反映的不只是某个地区、某个领域发生的问题, 也不只是某些人群的个别感受, 它是人类在走向现代化和迈向全球化过程中所

遭遇到的共同问题, 是一种普遍性的集体反映。因此, 新型的风险既是本土的又是全球的。风险一旦发生, 其作用范围将跨越地理的界限, 在世界某一角落发生的风险很快就可以波及到世界其他地方。全球化背景下各类资源的加速流动以及各国家、人群的相互联系和依赖加强, 也造成了风险的普及性, 在这些风险的扩散过程中, 彼此间还可能产生互动关系, 产生新的风险源, 加剧了风险的后果。^[3]

2. 风险的突发性和不可预测性。社会风险虽然存在着发生征兆和预警的可能性, 但由于真实发生事件的时间、地点及后果具有一定的不可预见性, 无法用常规性规则进行判断, 更没有经验性的知识进行指导, 一切都是瞬息万变、出乎人们的心理惯性地运行, 极易使人们陷于被动和慌乱之中。关于监测的力度与精确度在很大程度上完全依赖于科学技术的发达与进步, 因而更进一步导致了风险的“扑朔迷离”与“不可捉摸”。

3. 风险的共振性。由于信息时代的发展, 事物之间的联系愈呈现多元化和共时的特征, 资源的有限性也会导致顾此失彼, 形成连锁反应,^[4] 进而引发其他的社会危机, 使危机的影响向广度与宽泛化发展。而对于危机引发的次生灾害也是附体相接的, 如特大地震灾害的发生不仅造成房屋和基础设施损毁及带来民众的伤亡, 而且影响教育、交通运输、工业生产、商业流通等, 震后还可能造成大面积的流行病疫情、洪涝、泥石流等次生连锁发生的灾害。

学界一般认为, 现代社会所面临的风险大致可分为四类:

(1) 社会政治风险, 如社会动乱、恐怖袭击; (2) 经济风险, 如金融危机、财政危机; (3) 科技风险, 如核泄漏、生态灾难; (4) 自然风险, 如自然灾害、瘟疫、地震、冰雪灾害等。每一种风险构成危机事件时都要有相应的危机处理机制才能使我们顺利度过危机, 使危机造成的损失降低到最低程度。

我国是世界上遭受突发灾害性事件影响最为严重的国家之一, 有 70% 以上的大城市、半数以上的人口、75% 以上的工农业产值, 分布在潮汐、洪水、地震等灾害严重的东部沿海地区, 我国每年因突发灾害造成的损失超过上千亿元。目前正处于社会利益格局调整加快、社会矛盾冲突增多、社会利益多元化的经济社会发展阶段, 我国仍然还是一个公共危机频发的国家, 如何应对形态各异的社会风险应成为考验我国政府和谐社会构建能力、考验我党执政能力的重要因素之一。

就风险的时代特征而言,传统的单一性、简单性和局域性的各种自然风险与人工风险已经嬗变为当代的复杂性、不确定性和全局性的复合风险,如果将前者称为典型风险或典型变局,则后者可称为“非典型风险”或“非典型变局”,眼下我们遭遇的四川特大地震就是这种风险和变局的代表。这类“非典型风险”或“非典型变局”的出现,意味着“风险社会”已经进入复杂多变的“非典型”阶段。^[5]作为公共危机管理一种必然面向,现实要求我们在制定对策时要针对性强,要“适销对路”,而危机决策通常被认为是一种典型的非常规化决策,具有显而易见的不可逆性,这样就要求在面临公共危机能够在相当有限的时间和有限资源的约束下做出重大决定和快速反应。

二、风险社会下我国公共危机治理困境研析

在公共管理领域中,公共危机是由相对于人类生活中正常的社会关系秩序而引入的一个概念。它意味着一系列终止事物正常进程和瓦解社会正常秩序(如海啸、地震、极端气候现象、恶性疾病流行、恐怖事件、种族冲突等)的事件正在迅速展开,对社会稳定的破坏力大大超过了正常水平,迫使以政府为核心的公共管理主体系统必须在时间、人员、物力、信息、策略等应对资源稀缺的压迫性约束条件下做出反应,采取控制或调节行为,以维持社会系统的生存与正常运转。

公共危机是对政府责任的挑战,也为政府制定和执行公共政策提出了严峻的课题。但由于特定的危机形势和政策系统的局限性,极易形成政策制定、执行的困难,甚至出现政策“无能”,如政策质量低劣,政策执行效率低下。这种政策“无能”与应对危机所迫切要求的政策需求之间形成尖锐的矛盾,极易使以政府为核心的治理主体陷入“政策困境”^[6]。现阶段我国公共危机管理的基本特征包括:(1)突发事件和公共危机事件与国家社会转型过程紧密相关;(2)国家公共危机管理体系正在学习中构建起来,但中央政府部门之间公共危机管理能力不均衡,部门之间横向协调应对能力有待提高;(3)地区之间应对公共危机管理能力差别较大,地方政府应对公共危机能力有很大的提升空间,纵向政府间等级协调应对能力有待提高;(4)社会力量在公共危机管理过程中的作用逐渐被认识;(5)公共危机管理过程各环节强弱不均,公共危机预警机制较弱,隔离公共危机能力相对较弱。^[7]而对于我国当前风险社会语境下公共危机治理现实困境的检视将成为化解政府公共危机处治迷思的必然前设。

(一)独立常设的危机管理与协调机构的缺省

我国现行的政府危机管理体系主要依赖于各级政府现有的行政设置,缺乏常设的政府危机管理机构或部门。一旦危机爆发,各个部门往往各行其是,各自为政,缺乏一个将政府各个相关部门组织起来共同行动、共同面对危机和解决危机的协调机构,缺乏专业技术人员和应急运行规则,跨部门协调能力不足。每当危机发生后,便临时成立工作小组应付危机,这种临时工作小组存在明显的不足,如不具有连续性;危机处理后经验不能够有效的保留;临时小组每次都需要大量的时间与相关的部门进行协调;没有一个有效的危机处理计划与危机处理操作方案。

(二)突发公共事件应急法制的健全

要让政府的应然选择变成积极负责的必然行动,尚需以法律的形式确定下来。虽然我国已经有一套用于危机事件处置的法律文件,但是目前尚无统一、规范和专门针对危机处置的专业法律。我国已先后制定了一些相关危机处理的法规,如对付重大自然灾害时的《防震减灾法》《国家突发公共事件总体应急预案》《国家自然灾害救助应急预案》《中华人民共和国突发事件应对法》等,对付公共卫生的《传染病防治法》等,可是这些法规

部门色彩很重,对突发公共事件发生时本部门的一些相关反应都做了规定,但对牵涉到的其他一些合作部门行为没有加以明确,相对分散,不够统一,有的同位法甚至存在冲突。此外我国已实施的一些其他法规如《物权法》《保险法》《价格法》《消防法》等没有对紧急状态下的特殊情况做出详细规定,导致政府行政过程中无法可依的状况时有发生,一定程度上影响到政府行政的规范性和稳定性。

(三)官方信息披露机制不到位、不及时

面对突发事件,及时和客观地披露信息非常重要。向社会提供真实可靠的公共信息,特别是提供涉及到重大公益的灾难性信息,是政府和媒体的社会责任。在全球化时代,公共信息不仅关系到本国公民的健康和生命安全,还直接同外国公民的健康和生命安全相联系。我国政府在处理突发事件时,信息披露的工作还有所欠缺。以非典事件为例,在非典疫情刚发生的时候,由于考虑到种种因素以及忙于内部机制的运作,政府没有及时向民众公布疫情,其结果适得其反,民众的警惕性并没有提高,受感染的概率却大大增强。同时一些小道消息广为流传,境外媒体也大做文章,报道一些不够准确、全面的信息,造成先入为主的视听效果,从而引起民众恐慌,严重影响到非典防治工作的有效推进。虽然我国的《中华人民共和国政府信息公开条例》已于今年5月1日正式施行,但该法例仍没有跳出我国法律那种口号性明显、可操作性不强的陈旧怪圈,使得该法律在实践中难以发挥它的应然作用。

(四)政府及民众危机意识的淡薄

危机意识是突发公共事件预防的起点,培养强烈的危机意识可以有效地减少突发公共事件发生的可能性,也能在突发公共事件发生的非常时刻也尽可能避免与减少突发公共事件带来的损害。在全球化背景下,环境、金融、病毒等都可能成为诱发突发事件危机的重要因素。随着国家与国家之间、城市与城市之间、部门与部门之间联系的日益紧密,在一定的时间、地点和特定的环境下都有可能诱发大规模的突发公共事件。但是,由于长期以来我国基本上保持着和平稳定的发展势头,各级政府部门将主要精力集中于经济建设,忽视了危机意识的培养,缺乏敏锐的危机判断能力,以至危机来临时缺乏应对的心理准备和有效措施。

三、风险社会下我国公共危机的应因之策

公共危机突发性强,具有很大的不确定性,常规状态下的社会管理方法有时会无法适应或无能为力,表现为“缺位”或“失效”,仅支持常规管理的理论和思维习惯在建立和维护公共危机应急系统方面也显得软弱无力或不敷需要。党的十六大报告提出了全面建设小康社会的宏伟目标,并把“社会更加和谐”作为要实现六项具体目标之一。在此基础上,党的十六届四中全会则更加旗帜鲜明地提出要构建社会主义和谐社会,要“把和谐社会建设摆在重要位置”。从社会安全运行的角度上讲,建设社会主义和谐社会,实际上就是要努力消除各种隐性或显性风险,缓解社会张力,促进人与自然的和谐、人与人的和谐以及人与社会的和谐,化解多向度社会风险。面对风险社会的到来,社会风险管理的内涵得到进一步扩展。社会风险管理更多地强调运用多种风险控制手段、多种社会风险防范与补偿的制度安排,系统、综合、动态、有效地处置新形势下世界各国面临的日趋严峻的社会风险,实现经济、社会的平衡发展和可持续发展。^[8]因而在风险社会的历史语境中建构起独具中国特色的规避各类在我国频发的社会风险并对其进行预防与调控机制就成为现实的急需。

(一)顺应大部制改革之势,整合组建国家公共危机管理常

设部门

公共危机发生时,最为关键和重要的乃在于由政府协调、组织、调配社会的人力、物力、财力,以期在最紧迫的时间内、在非程序化的决策中实现社会资源的最大整合。公共危机管理常设部门作为应急中心,是危机预防管理的核心部分,其作用是对各种潜在危机进行预测,为危机的处理制定有关策略和步骤,危机发生后,指挥中心立即做出反应,负责指挥危机的处理。它可以效仿新设的国家能源委员会的建制,以危机管理委员会的形式存在,由国家领导人担当委员会主席,从各个职能部门抽取核心的管理骨干担当委员会的委员,定期召开会议,实施专业培训,建立规范的制度、程序等。这一机构的主要职能应定位于:在前危机时期,部门职责在于负责制定危机管理的战略、政策和规划及危机的预防、应对的公众宣传教育工作;在危机期间,部门职责在于动员调配必要的社会资源并负责领导与协调,收集相观基础资料;后危机期间即危机化解后,部门职责在于管理、评估危机信息和危机风险,对危机期间收集到的基础资料建档并组织专家做深入研究。

(二)建构一套完备适用的风险管理系统

建构一套完备适用的风险管理系统,加强对社会风险的控制与管理,努力提高防范和应对能力。风险管理系统可由几个方面组成,即风险识别(风险预测)、风险分析(确定风险的驱动因素、分析风险来源)、风险评估(对风险发生的可能性和后果的评估)、风险计划(制定风险管理方案)、风险跟踪、风险应对(做出反应、执行行动计划)以及建立信息反馈机制、监督与评价风险管理效果。这样才能有效地应对各种风险的挑战,才能保障社会的长期稳定和持续健康发展。

(三)建立公开、顺畅、权威的沟通渠道,满足公众的知情权

社会在面临重大危机,人们的生存与安全受到威胁时,便会陷入极度恐慌之中。为了缓解或消除心理上的紧张与压力,人们必然要通过各种渠道去获知与危机有关的信息。当人们从正式渠道获得的信息不足时或者发生信息的严重不对称,将会引发更大的社会恐慌。因此,危机发生时,公众出于对危机的恐惧和对危机事件的不明真相,各种流言蜚语、以讹传讹的多面信息的出现是必然的,封锁消息反而会为流言的传播创造条件,在信息全球化的背景下任何政府想隐瞒事实真相已经成为不可能。故杜绝谣言的产生、避免发生群体性的社会恐慌,唯一的办法就是建立公开、顺畅、权威的沟通渠道,及时、全面、准确地告知公众事实真相,提高政府工作的透明度,满足公众的知情权,建立健全政府应对公共危机的信息定期(长期、中期、短期、临时)、及时(必要时可以滚动外发)发布机制,让流言止于权威。

(四)强化公民危机预防教育与忧患意识

传统的儒家文化养成了中国人以不变应万变的心性,向往“永世不易”的理想社会,危机意识淡漠。由于缺乏危机意识,当危机来临时,人们便毫无准备,手足无措,立即陷入恐慌之中,给政府处理危机的处置叠加上更大的困难。2003年“非典”事件中,老百姓的恐慌、无所适从并导致社会局面的失控即是一个显著的例子。因此,在危机预防管理中政府必须做到一是要警钟长鸣,提高公民的危机意识,树立危机观念,将其纳入到整个国民教育体系中去,作为必修内容并从小孩抓起;二是由政府主导于全国各地建设一批防灾防危机教育基地,大力普及有关危机常识及自救知识,让公民掌握正确的应对危机的措施与方法,明确个人在危机中的职责,加强危机的预防训练,并将其定期化、日常化;三是以社区或村组为单位定期不定期地进行当地易发频发危机应对实战演练,整体提高国民的危机意识和危机应对

能力,一旦发生危机,国民从个人做起从容应对危机。

(五)强化心理危机干预,培养公民健康的抵抗危机的心理承受力

心理危机干预是一门新兴学科,也是应对突发公共危机事件的重要组成部分。人的心理与躯体都是有结构的。当公共危机事件发生时,人们正常的生活受到干扰,内心的紧张不断积蓄并进入一种失衡状态,给人造成强烈的心理刺激,它将会突破心理防线,侵入心理结构,并迅速或逐渐瓦解心理结构。当心理结构被瓦解时,人会出现急性的精神症状。而蓄积的心理结构破坏,可以表现为在灾难发生时尚无突出心理问题,但随着事件延长,可能就会出现心理问题,有调查显示,唐山大地震后,约有10%的严重受灾者会发生创伤后应急障碍。故而强化心理危机干预尤其是对于未成年人群体心理危机干预在危机中、危机后是有着极为重要的作用的。具体心理危机干预工作的基本流程大体可以分为以下三步:首先是对直接受公共危机影响的群体调查访谈,分析现场心理刺激源,确定现场心理刺激强度;其次是制订出上述人员的心理危机动力模型,制订详细的干预方案;最后是运用先进的心理危机干预方法因势利导并进行定期不定期的跟踪调查。

(六)推进“全国哀悼日”的法定化

四川汶川大地震后我国首开在重大公共危机发生后致全国哀悼之先河,可以说是人间善良美德的体现,是社会文明进步的标志之一。国务院设立全国哀悼日的做法,是一个好的开始,是我国政府在人权、人性问题认知上的重大进步,是我国政府把“以人为本”的道德规范和价值观念以法律形式加以确认,是国家法制建设和道德建设共同的需求,有利于增强中华民族的凝聚力与国家软实力的提升。“全国哀悼日”法定化在国际上也有很多先例存在,如美国的“9·11”后与印度的海啸后,政府都宣布设立了全国哀悼日。

(七)做好危机后沟通安抚工作,提升政府形象

危机会给人民群众的生产和生活带来了相应的影响与损失,也使人们对政府的管理能力产生一定的怀疑,即使政府采取了积极而有效的处置方法,政府的形象在人们的思想意识里也不可能完全归位于危机发生之前。因此,危机的结束并不代表危机处理的结束,当人们度过危机之后,在后危机时段政府还应做好危机后沟通工作,向国民承诺政府今后的措施,表达政府的诚意,恢复国民对政府的信心,重新提升政府的形象。

[收稿日期] 2008-05-28

参考文献

- [1] [德] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻译. 南京: 译林出版社, 2004: 19.
- [2] [英] 斯科特·拉什. 风险社会与风险文化[J]. 马克思主义与现实, 2002(4): 52-63.
- [3] 吴志敏. 风险社会语境下的危机管理机制[J]. 贵州社会科学, 2008(1): 58.
- [4] [澳] 罗伯特·希斯. 危机管理[M]. 王成等译. 北京: 中信出版社, 2004: 13.
- [5] 段博文. 面向风险社会的公共政策架构[J]. 求是学刊, 2003(5): 37.
- [6] 丛志杰, 吕富媛. 公共危机治理中的政策困境及其化解[J]. 内蒙古大学学报(人文社会科学版), 2006(6): 36.
- [7] 赵春盛, 张玲. 我国现阶段的突发事件与公共危机管理[J]. 云南行政学院学报, 2007(3): 115.
- [8] 叶进, 邹驯智. 政府与社会风险管理探析[J]. 学习论坛, 2007(7): 48.

[责任编辑: 刘俊元]