



在全球化、知识经济、科技革命的浪潮冲击下，社会正在发生重大变化，我们正逐渐进入一个风险社会。社会风险对我国传统政府管理提出了严峻的挑战。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。风险社会的来临要求政府树立风险意识，建构风险应对体制，启动风险管理机制。

### 风险社会的来临

风险社会理论最早是由德国社会学家贝克于1986年提出的，在德文版的《风险社会》一书中，贝克首次使用了“风险社会”的概念来描述后工业社会并进而加以理论化，这是一个具有远见卓识的见解。随之，苏联切尔诺贝利核泄露事件、英国的疯牛病、美国的“9·11”事件和中国的SARS蔓延，一再地证实了这一理论。我们身处的世界的确发生了很大变化，“风险”代替了“危险”成为时代的重要特征。贝克认为，风险社会的突出特征有两个：一是具有不断扩散的人为不确定性逻辑；二是导致了现有社会结构、制度以及关系向更加复杂、偶然和分裂状态转变。风险社会与以往社会最大的不同在于人为风险的增多。吉登斯也认为风险是现代社会的特征，认为风险是随着现代化的发展而出现的，而现代社会的风险又可分为两类：一类是“外部风险”。外部风险就是来自外部的、因为传统或者自然的不变性和固定性所带来的风险。这是在工业社会头200年里占主导地位的风险，这种风险虽然严重，却由于经常发生而可以预料。另一类风险则是“人造风险”。所谓人造风险，指的是由于我们不断发展的知识对这个世界的影 响所产生的风险，是指我们没有多少历史经验的情况下所产生的风险。它是由人的发展、特别是由科学技术的进步所造成的。对于人造风险，历史上没有为我们提供可资借鉴的经验和知识，我们甚至不知道这些风险是什么，就更不要说对风险的精确计算，也谈不上对风险结果的预测，这就使人们陷入到前所未有的风险环境之中。[1]

概括起来说，现代风险社会的风险具有与以往社会的风险显著不同的特征：

其一，跨越时空性。传统社会的风险及其后果是限于某个区域的，即只涉及有限的人员范围和有限的地区。而现代化所引起的风险已变得无地域限制了，风险可越境交叉蔓延，从普遍意义上说已具有世界性，一种风险甚至与另一种风险同出一源。因此，新类型的风险既是本土的又是全球的。而这种本土和全球风险选择上的“时空压缩”进一步证实了贝克的世界风险社会的诊断。[2]

其二，不可感知性。以往的现代化的危险是从一幅幅图片中显示出来的，我们能亲眼看到，切身感知。而现在，随着技术的发展，与此息息相关的后果影响和种种危险，却是受害人根本无法直接感觉到的。尤其在全球化背景下，风险的冲突点与始发点往往并没有明显的联系，有时人们生活在远离危险源头的地方，却同样未能幸免。同时风险的传递与运动经常是潜在的、内在的，在不知不觉中，风险已在逼近。

其三，风险不可预测、不可控制性。传统社会风险由于局限于一定地域和可以直接感知，因此，风险是可计量的、可预测的、可控的，因而可以通过保险手段予以抵御。而在世界风险社会中，风险的前因后果已经不再是简单的线性关系，不再可能使风险具体化。现代社会的风险变得极其复杂，不可控制、不可预测。不断发展的技术和制度的完善，在为控制风险提供越来越完美解决办法的同时，却可能会带来新的更大的风险。

其四，具有更快、更强的扩散性和更大的易受伤害性。比如在新的全球电子经济中，基金管理者、银行、公司以及成千上万的个人投资者们只要轻轻点击鼠标，就能将大量的资本从世界的一端迅速传递到另一端。他们这样做时，就能够动摇似乎坚如磐石的经济，1997~1998年的亚洲金融危机就是这样。[3]同时，全球化使世界紧密地联系在一起，任何不幸事件一旦发生，就可能对整个系统造成影响，甚至造成更大的伤害。

其五，风险具有关联性。某些风险尽管总是受到否认，但是它却能顽强地存在，并且会悄悄地转化，转变为经济风险，导致市场瓦解，造成资本贬值；进而转变为信任风险，导致全体追随者的丧失，使全体政治成员受到侵蚀；最终转变为后果严重的政治风险；最严重时还会转变为社会风险，导致整个社会处于崩溃的边缘。当风险不能及时得到控制时，它会给整个社会带来相关的一系列连锁反应。

风险社会理论是西方学者在现代化发展到一定阶段，反思现代性危机的背景下提出的。风险社会理论认识到在盲目乐观主义支配下，人类社会发展过程中产生的很多问题。这些问题对政府传统管理提出了严峻挑战，但是，该理论尚没有从制度层面上进行深刻思考，也没有对社会结构深层的变化和政府管理的变革与角色转换给出令人满意的回答。

### 传统政府管理面临的挑战

直面风险社会，反观我国政府危机管理的现状，就会发现所存在的严重问题：

第一，政府官员普遍缺乏风险意识。在常态管理的环境下，经济快速发展阶段，人们往往容易盲目乐观、麻痹大意；一旦风险事件爆发，就只能仓促上阵，匆忙应对。

第二，政府管理体制不健全。我国现有的政府危机管理体系，主体依赖于各级政府的现有行政设置，缺乏专门机构和完善体系，尤其缺乏统一的危机管理综合协调部门。在重大风险发生时，机构的缺失，无法有序整合不同的部门和机构，更无法高效地协调各职能部门的联系和协作，不能有效地反应，必然导致局势失控。

第三，高度协调的快速反应机制尚未建立。由于长期实行计划经济体制，我国政府一直采用分部门、单一灾种的救援体制和危机管理模式，各部门相互独立、各自为政。这种模式在应对简单、单一的危机时尚能游刃有余，但在面对复合危机事件需要各种资源协同运作时，就显得捉襟见肘，而政府反应迟钝极易导致严重后果。[4]

第四，与政府风险管理相关的诸多问题也十分突出。比如，信息沟通问题变得日益复杂。在风险社会中，全球化和信息多元化使得政府的信息控制能力弱化，囿于传统的“外松内紧”宣传策略，甚至试图掩盖事实真相，不但无法达到目的，反而容易陷于被动，置自身于合法性危机和权威性危机之中。同时，在风险社会中，比风险事件本身更为可怕的是社会公众对风险不确定性的恐慌。实际上一旦政府采取主动，及时地披露信息，反而有助于人们对风险的客观合理的认识和评估，并据此采取理性的行为。因此，风险沟通和公众理性的确立尤其重要。

如上所述，传统的政府危机管理本身存在诸多问题，原因首先在于其管理对象的性质已经发生了重大变化，人造风险取代传统社会中的自然风险在当今社会占据了主导地位。当下的风险性质迥异于以往社会的风险，但政府管理的理念和措施却未跟上时代发展的步伐，大为滞后于时代，与现实脱节。其次，原有的政府危机管理主要侧重于危机爆发后的应对和恢复，而对危机的预测与预防工作做得不够。只重视事后的补救性管理，缺少对风险事件发生前可能性阶段的预防性管理。缺乏对风险的预测，使政府在风险来临时处于被动的撞击式反应而不是主动出击。第三，对管理缺乏动态的整体性进化和非线性发展的分析，管理本身的过程性和复杂性也受到了不同程度的忽视。在风险社会中，风险事件的复杂性、高度不确定性、跨越时空性、关联性其特征，必然要求政府转换思维方式，坚持非线性思维、整体思维、过程思维、关系思维等复杂性思维模式，这样才能有效应对社会发展提出的挑战。

#### 风险管理：超越政府危机管理

以政府风险管理取代传统的政府危机管理，实现政府管理模式的转型与超越，已经成为十分紧迫的任务。实现这种超越，需要对理念、机制、体制等诸多方面进行全方位的变革。

#### 第一，牢固树立风险意识。

当今社会，风险事件的频繁发生使风险已经成为一种社会常态，我们工作、生活于一个高度不确定性的环境中，因此，必须破除长期以来社会存在的“天下

太平，没有风险”的安全主义观念，政府应时刻强化成员的风险意识，在各类组织、社会公众中加强风险意识教育。

在我国，长期的和平年代已使政府和人们的风险意识淡漠，对各类风险事件缺乏应有的心理准备，以至风险事件爆发时，政府仓促应对、被动反应，民众则心理紧张，迅速蔓延成群体性恐慌，丧失应有的理性，降低了社会和个人应对风险的能力。同时，囿于传统观念的狭隘，政府往往认为风险是不好的东西，是工作失误的表现，因此对风险总是习惯性地予以回避和否认，然而，这种态度只会导致更大的风险。在风险社会，只有勇于承认风险的存在，直面风险，勇敢搏击，才能赢得胜利。

进入风险社会，政府和公众就应该树立较强的风险意识。政府对各方面信息应保持高度的敏感性和警惕性，这样事件发生时才能在第一时间作出反应。事实证明，政府快速反应在风险社会中具有决定性的意义。政府还应把风险意识贯穿于整个日常工作管理中，不断修正、完善自己的行为，从源头上避免风险的产生。而社会公众具有较强的风险意识则要求平时加强有关风险知识的了解，增强预防、处理风险手段的储备；保证生产工作的安全；采取科学、合理的生活消费方式。当风险来临时，注意保持健康的心态，客观、理性地识别风险、应对风险，做出理性的选择和行为。

## 第二，建立风险的全过程监控机制。

全过程风险管理机制，要求政府管理既要加强对危机爆发后的监控与分析，同时更要重视对风险前期的预防和管理，实现政府风险管理对政府危机管理的超越。总体上看，政府全过程风险管理主要包括两大部分，第一部分是风险事件爆发前的管理，此时风险处于潜在阶段，只是一种可能性，如果政府具有高度的风险意识，做好这一阶段的工作，那么将会阻止或延缓风险由可能向现实的转化，减少事件发生的机率。即便事件发生，也可以减少其所带来的负面影响和损失。具体来说，政府应加强风险识别与风险评估工作，深入分析转型期中国面临的风险类型，密切关注世界范围内其它国家发生的事件。政府在进行风险识别的基础上，还应对风险的性质、发生的可能、影响的规模等进行评估，以采取有针对性的举措。

政府风险管理的第二部分主要是风险事件爆发后，政府的应对及恢复工作，也就是传统的政府危机管理所关注的范畴。这一阶段，具有时间紧迫性，对管理能力提出了更高的要求，是风险社会对政府合法性的巨大挑战。政府应立足于现实，正确把握现代风险的全球性、高度不确定性、迅速扩散性、复合性等特征，采取恰当的有针对性的举措，加强综合协调能力和快速反应能力，并在组织上和制度上予以保证，才能收到良好的效果。

政府风险管理两个阶段密切关联，前期预防工作做好了将会减少风险事件爆发的可能性，减少事件来临时应对的压力和慌乱，变被动为主动，提高政府的反应能力。同时，对风险事件爆发后应对工作的得失进行实时总结，及时反馈给风

险预防工作，将会完善未来的风险前期预防管理，并最终形成政府风险管理的良性循环，大大提高政府全过程风险管理的总体效率。政府风险管理涵盖传统政府危机管理的阶段和内容，还包括政府在宏观层面上为防止风险的发生所作的一切预防性工作，是一个整体的、动态的、过程的、复合的管理。

### 第三，实现风险决策的科学化和民主化。

由于风险社会的复杂性和不确定性，相对于程序性决策而言，政府对风险事件的决策大都属于非程序性决策，很多事件往往是首发的，无先例可循，决策环境异常险峻恶劣，具有高度的不确定性，对政府决策的科学化和民主化是一个极大的挑战。

就决策的科学化而言，信息是决策科学化的前提。然而，在风险社会中，信息往往是有限的，传递是滞后的，并且易受其它因素的影响而产生失真和变形。因此，政府必须充分利用传统手段和现代手段，全方位地开拓信息收集渠道，尽可能在第一时间收集到第一手信息。在此基础上，政府应加强对信息的甄别，去伪存真、去粗取精、由表及里、深入分析，正确把握事件的本质。同时，政府应实时跟踪风险事件的进展，及时进行信息反馈，为决策科学化提供前提保证。

在现代政府决策过程中，由于高度的专业化和复杂性，专家智囊团介入决策系统，并且发挥着越来越重要的作用。依靠专家系统，有利于弥补政府认识的不足，有利于实现决策的科学化。但是，风险社会对专家系统提出了巨大挑战，新的风险特征使专家们的意见经常存有分歧，得出许多模糊的结论和备受争议的解释，有时甚至连风险是否存在都有争议。另一方面，由于所有形式的风险估算和应对策略，都暗示着对价值观和所中意的生活方式的考虑，有时还与权力和既得利益体系关系密切，这就使风险决策更加复杂、更加困难。在这种情况下，政策制定者们能够依赖的、清晰明了的、确定的建议是不存在的，政府决策缺乏现成的解决良方。

对于上述政府在风险社会中面临的挑战，对专家之间经常发生的分歧，解决之道不在于消除分歧，而应从制度变革上着手，形成一套适合的制度或机制，扩展对话民主，促进分歧各方之间不断对话，以便更为有效地确定应根据谁的观点进行决策。通过对话而不是权力或暴力去处理和解决各种矛盾与问题。同时，由于风险关涉到社会中每一个成员，与社会公众的利益密切相关，因此应增大政治过程的透明度，拓展对话的范围，充分利用现代科学技术手段，让公众参与进来，在政府、专家、公众三方之间开展积极的对话与交流。在此，政治的紧迫任务是赋予这种对话以一定的制度形式，以保证政府决策的科学化和民主化。

因此，作为风险管理者的政府，在产生风险决策的每一个步骤上都需要有一定的对话和协商程序，这一程序通常必须有专家、政府和社会公众参加，许多风险情形的复杂性通常意味着协商的范围必须是非常大的，有时甚至突破地区或国家的局限。

### 第四，建立反馈机制。

政府在风险社会中的决策是非常规决策，很多事件是首发性的，政府没有历史经验可资借鉴，没有现成的方案可供采纳，同时风险事件因果关系的复杂性使其发展方向难以预料，具有高度的不确定性。因此，在时间紧迫、信息有限、条件恶劣的情况下，政府应对风险不可能是一蹴而就的简单过程，只能是一个不断试错、不断纠错的探索尝试过程，这种态势要求政府必须高度重视反馈环节，建立灵敏、迅速的反馈机制，根据反馈信息，对决策前提进行不断的反思，及时调整方案，有时甚至需要对方案进行根本性的修正，乃至推倒原有决策方案，重新进行新的决策。只有这样才能适应风险社会决策的特点和要求，在不确定性中追求决策实施的有效性。

再者，政府风险管理是一个全过程的风险管理，对已发生风险事件的反馈有利于下一阶段政府的风险预防性管理。比如，美国在遭受“9·11”袭击后，反思其国家安全战略，发现忽视了本土的安全问题，因此，立即成立了美国国土安全部，追加了反恐资金，及时调整外交政策，有效防止此类事件的再次发生。我国非典的爆发，开始阶段政府反应被动，但根据反馈的信息，及时调整了战略，最终赢得了抗击非典的胜利。

政府反馈机制是联系政府前期风险预防性管理和后期风险事件爆发后管理的桥梁，它的有效发挥将决定政府全过程风险管理良性循环路径的建立，决定管理的总体绩效。因此，风险社会中一个政府反馈能力的强弱，将直接决定其风险管理的成败，进而决定其未来的发展前途。

从风险社会的角度分析和把握政府风险管理，不局限于已有的危机管理模式，而是从现实社会出发，构筑具有前瞻性的符合当代风险特征的政府风险管理，具有重要的理论意义和现实意义。在理论上无疑将丰富风险社会理论内容，同时使我国公共管理学更具有现实适应性和前瞻性。从现实角度讲，加强政府风险管理研究，必定会增强政府在风险社会中的适应能力和反应能力，提高管理效率，更好地维护社会秩序、保护公共利益、实现公共福祉。

文档附件：

编辑： 文章来源： 新视野

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]