

公共危机治理中公民精神的价值与培育

陈第华

(福建师范大学公共管理学院, 福建福州 350007)

摘要: 年初南方罕见的低温雨雪冰冻灾害, 明显暴露了我们公民精神的缺失。公民精神内含着公共利益意识、权责意识、互信意识和宽容意识, 这些意识的彰显对提高公共危机治理效能不可或缺。公民精神的培育, 不仅要调整公民教育的内容体系, 发挥公职人员的模范作用, 而且要扩展公共生活空间, 让公民在实践中知晓和培育公民精神。

关键词: 公共危机治理; 公民精神; 公民参与; 公共利益

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2008)05-0022-05

公共危机的治理是一项艰巨的系统工程。“过去, 公共危机的管理, 其管理主体是政府单方面的、单向度的、半封闭式的”^[1]。但在时间压力和不确定性极高的情况下, 公共危机的化解, 需由多元主体共同参与的“治理”来替代单一维度的政府“管理”, 需要积极发挥广大公民的作用, 以形成强大的治理合力, 而公民精神的彰显是实现这种治理合力的重要前提。公民精神是解读现代社会发展程度的深层判断依据, 是公共危机有效治理的有力保障。

一、公民精神的内涵阐述

公民精神根植于现代意义上的公民。从根本上讲, 公民是一个人在公共生活中所扮演的角色。公民是他的称谓, 公民身份才是他的本质^[2]。公民身份是个人在一民族国家中, 在特定平等水平上, 具有一定普遍性权利与义务的被动及主动的成员身份^[3]。从现代意义上的公民内涵出发, 所谓公民精神就是指处于公共生活之中的公民所应该具备的基本精神, 是做一个“好公民”应具备的品质。具体而言, 这些品质至少包括以下几个方面:

(一) 公共利益意识

公共利益是对全体社会公民均有益的一切事物。公共利益具有公共性, 对其全体成员都不具有排他性。公共利益的非排他性为公民搭便车留下了可能的空间, 也成为强调公共利益意识的动因所在。因此, 公共精神所涵涉的公共利益意识要求公民个体克服搭便车的惰性, 超越仅对一己之利的狭窄视界, 主动承担责任, 积极参与社会公共事务的管理, 彰显公共利益。

(二) 权责意识

现代社会的公民身份要求所有社会成员都被视为具有同等尊严的同类公民, 公民精神也正是在这种独立平等的人格基础上形成的。但是公民间权责的等同并不意味着公民个体自身的权利与义务的平衡。伦理命题的天然界定就要求义务大于权利, 区别只是在于一种良好的公民伦理形式要求在权利和义务上保持最大可能的接近与平衡^[4]。特别是在危急状况下, 公民更要明确自己的

收稿日期: 2008-03-23

作者简介: 陈第华(1985-), 男, 福建福州人, 硕士研究生, 研究方向: 公共治理

责任，承担更多的对他人、对社会的义务。

（三）互信意识

现代社会的交往已从传统的“熟人社会”向陌生人社会扩展，公民的交往实现了公共性和复数化的转变。“熟人社会”交往的对象基本限于亲朋好友，在这些交往中，信任的程度是较高的。而“信任无论是在西方社会还是中国，总的来看呈现出一种‘差序格局’”^[5]。但是，越是在陌生的社会、在危急的情境下，信任越凸显其价值。缺失信任，团结与协作都无从谈起。信任的网络使得公民共同体更容易克服经济学家所说的“机会主义”，机会主义使得共同利益无法实现，因为每一个都采取孤立的行动，都有背叛集体行动的动机^{[6][10]}。

（四）宽容意识

理性参与的强化以及个体角色扮演的多元使得现代社会的交往日益扩大和复杂，人与人之间的矛盾因广泛交往而被放大。在公共危机中，公众都极度紧张、易怒、脆弱，使得矛盾更加频繁。为使矛盾不至于发展为冲突，人与人之间的宽容必不可少。宽容是指一个人虽然具有必要的权力和知识，但是对自己不赞成的行为也不进行阻止、妨碍或干涉的审慎选择^[7]。可见，宽容是有原则、有底线的，它的底线就是公正^[8]。在公共生活中，宽容才有可能摆脱共输或零和博弈，达致共赢。

二、公共危机治理中公民精神的价值

公共危机治理是政府和其他社会组织通过检测、预警、预防、应急处理、评估、恢复等措施，防止可能的公共危机，解决已发生的危机，维护社会安定和人民生命财产安全，甚至转危为机的活动。它具有公共性、突发性、紧迫性、不确定性、蔓延性等特性，仅靠政府的力量是很难做到危机应对的高效、协调和灵活的。公民作为公共危机的直接受害者或见证者，他们的反应在很大程度上决定了危机治理的成效，而且“公众有组织的自救行为往往能减少危机带来的损失”^[9]。因此，具有公民精神的公民对公共危机管理至关重要。在危机发展的三阶段，公民精神都可以发挥独特的作用。

（一）危机潜伏期，公民精神有助于摆脱集体行动的困境

大多数危机都有一个从量变到质变的过程。而潜伏期正是发生危机的各种诱因逐渐积累的阶段。这时候，危机虽未发生，但都有一些征兆。如能及时发现这些征兆，并且采取相应的措施，就可消除危机，避免可能造成的危害。但是，由于公共危机治理作为一种公共产品，从预防到善后处理都具有效益的非排他性，理性的个人对其都只保持着最低的关注度。亚里士多德认为，凡是属于大多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事物；对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物^[10]。

可见，在危机潜伏期，若人人均以自我为中心，即使他们发现了危机的征兆，但是由于人类的集体行动一直存在困境，即完全理性的个人会做出对集体非理性的行为，他们始终存在着搭便车的心态，从而错过了处理危机的最佳时机。而公民精神使公众视公共利益的维护和增进为己任，鼓励公民摆脱自利的倾向，积极参与危机的预警，改善公民与公民、组织和组织、公民与组织间的沟通网络，缓解冲突和减少不稳定因素，化解部分社会矛盾，减少社会动荡性危机产生的可能性，或将危机的影响控制在较小的范围内。

（二）危机爆发期，公民精神能提高危机控制的效率

公共危机一旦爆发，将使组织赖以运转的结构和机制遭受严重的破坏，社会趋于瘫痪和混乱，

其影响涉及众多的个体和团体。政府作为危机治理的一个主体,人、财、物等资源都有限,政府垄断的危机管理是低效率的。因此应动员全社会各种力量的参与,构建有效的危机治理网络。现代治理网络至少包括:“政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。”^[11]多主体参与的治理,发挥了各主体的独特优势,减少了政府的成本。而且,相互的信息沟通所建立的互信合作网络,也有助于危机的顺利解决。

此外,危机爆发后,政府为了减少损失,通常情况下都坚持“舍小保大”的原则,采取危机隔离以缩小危机的影响面。危机隔离必须对利益进行适当的取舍,而公民的生命权和绝大多数人的利益是最重要的。为保障公民的生命权和大多数人的利益,危机管理人员可能采取征用财物或限制公民行动自由等措施。这些举措法律虽都许可,但是倘若公民一味看重自己权利,不理解、不支持政府,无疑会给危机治理带来强大的阻力。因此高昂的公民精神易于树立共同的信任感,凝聚公众的力量,形成治理危机的合力。

(三) 危机善后处理期, 公民精神有助于整合资源以恢复社会正常秩序

控制处理危机阶段的结束,使危机治理进入了善后处理期。危机的善后处理为组织“提供一个至少能弥补部分损失和纠正混乱的机会”^[12]。危机善后处理包括恢复重建和总结反思,它是将危机转为机遇的关键时期。与危机爆发期危机处理一样,在善后期,资源的匮乏依旧是决策者最大的困难。但具有高度一致性、组织起来的社会民众本身就是一种蕴含巨大潜力的战胜困难的资源。具备公民精神的多元主体视危机的解决为己任,动员各方面的力量相互支援,整合社会资源,为恢复重建提供优质的保障,使社会尽快恢复正常。而且,经过危机的洗礼,公民精神作为社会资本也会实现存量上的增加,为社会的发展提供更强大的精神动力。

三、公民精神的培育途径

公民精神作为一种精神存量,为公共危机的治理提供了宝贵的社会资本。今年年初南方罕见的低温雨雪冰冻灾害,明显暴露了各界公民意识薄弱。在政府号召公众尽量减少出行的情况下,许多人仍固执地选择了出行,而当因客观原因滞留时,很多不知道如何自救和互救,只能被动等待政府的救援,有人情绪失控,有人晕倒,更增加了政府救援的难度。此外,在中国南方的这次冰灾中,中国NGO所发挥的作用并不明显^[13]。因此,公民精神的培育刻不容缓。

(一) 调整教育内容体系, 培养公民应对危机的意识和能力

长期以来,我们的教育内容体系中缺乏危机相关内容,或对危机存在片面认识,或危机教育的内容过于陈旧,不符合时代的需要。加强公众危机教育,应从这几个方面着手:一,在意识方面,科学认识危机。提高对危机的关注意识、防范意识,特别要重视对危机中公民道德意识的教育。因为只有具备良好的职业道德,处在危机管理一线的工作人员,才敢于面对困难;而社会公德对于整个社会凝聚力与合作网络的形成至关重要。二,树立正确的权责观念。公共危机作为一种非常状况,使政府面临着巨大的压力。为减少损失,通常要牺牲少部分人的利益。因此,在公共危机中,公民需做出一定的让步,牺牲一部份权利,承担着为政府减压的责任。三,危机生存能力教育。生存能力教育的首要目的是保存自我。只有保存了自我,帮助他人成为可能。因此,生存能力是公民危机教育中必不可少的部分。生存能力教育包括逃生、互救以及心理承受训练。公共危机教育应从家庭开始,以学校为主体,而社会是危机教育的延伸,构建全方位,多角度的公共危机教育体系。地震、海啸、台风、水灾等灾害等发生频繁的日本,各都道府县教育委员会基本上都编写有《危机管理和应对手册》或者《防灾教育指导资料》等教材,指导各类学校开展

危机预防和应对教育。由于有一整套预防和应对突发性危机的体制，举国上下都有着良好的危机预防和应对意识，即使一旦遇到突发性危机，公民基本上也都能比较冷静地应对。

（二）树立行为模范，发挥公职人员的示范作用

政府官员言行举止，不仅会影响政府机关工作效率，而且对于一个社会而言，还会起着一定的社会道德导向的作用。“再也没有什么东西能够像政府那样对人民的风俗习惯产生如此直接的影响”，“在不道德的国王统治之下，恶徒本身也变得高尚起来”^[14]。可见，公职人员的言行对群众、对社会有着巨大的示范、引领和辐射作用。

公职人员的示范作用，可通过宣教，但是“领导的行为比领导的语言更为关键”^[15]。当前，一小部分政府工作人员罔顾公共利益，遇到危机临场脱逃，甚至对公共危机熟视无睹；在灾后重建中挪用专项资金，大肆寻租腐败，在公众心目中造成了及其恶劣的影响。而且公职人员作为国家权力的执掌者，理应比普通公民具有更高的公共道德和公民精神要求。因此，应按照现行道德模范的标准，对各级官员进行认真考核，把那些无视公共利益，不诚实的官员坚决淘汰掉；同时，把道德考量和评价作为一种常态机制，运用到各级官员的考核体系当中，实行优胜劣汰，以此为公众树立鲜活的行为参照。更重要的是，广大公职人员应有道德自觉和行政良知，匡正自我言行，努力做公众的言行模范。在年初的抗冰活动中，公众受忘我抢险的广大官兵的感染，在贵州、郴州等地广泛地开展了“绿丝带”活动，市民自愿地结合起来，主动承担了抗灾任务。

（三）拓宽公共生活空间，培育公民参与意识

公共生活是培育公共精神的土壤，非营利组织和社区则是培育公民精神的重要载体。公民精神的养成不是一蹴而就的，也不是单纯的知识学习就能够得到的，而是在公共生活的实践活动中逐步习得的。公民精神本质上就是一种参与精神，社会公共性的澄明和维护有赖于每个成员对公共活动的参与和分担。对公共事务的关注和对公共事业的投入是公民美德的关键标志^{[6]100}。非营利组合和社区活动的很多项目都是邀请参与者全过程参与的，有的甚至是参与者自行设计，在工作人员帮助下逐步完善的，其间碰到很多问题都由参与者协商解决。随着个人对社会公共事务的参与，他渐渐认识到为了赢得别人的合作而注意别人观点的重要性。在参与中，他们付出了努力，得到了收获，对公民精神所蕴含的内涵才能理解得更透彻。个人参与得越多，他或她就能够参与得越好^[16]。公民通过参与各种非营利组织所形成的平等、互惠、信任、尊重、自律、合作等重要规范，正是公民精神得以发展的基石。

既然非营利组织和社区在公民精神的培养中发挥着如此重要的作用，那么鼓励它们的发展就是必要的。然而当前，我国的公民社团明显存在着国家权力的介入、依赖体制内资源、自治性差、独立性不强等缺陷，极大地限制了其作用的发挥。因此，政府对公民社团必须增加扶持的力度，同时理性放权，交还其自治空间。同时，社团也应加强自身能力建设，提高其活动能力、组织管理能力、资金筹措和运作能力。

总之，公共危机治理作为一项系统而艰巨的工程，需要公民精神的彰显。公民精神的培养和升华除了教育和行为引导之外，更重要的是来自公民内心的情感自律与自觉性。情感自律和自觉性才是公民不断提高道德认识、陶冶道德情操、锻炼道德意志、树立道德信念、培养道德能力、养成道德习惯的根本途径。

参考文献

- [1] 刘霞, 向良云. 公共危机治理: 一种不同的概念框架[J]. 新视野, 2007, (5): 50-53.

- [2] 焦国成. 公民道德论[M]. 北京: 人民出版社, 2004: 3.
- [3] [美]托马斯·亚诺斯基. 公民与文明社会[M]. 柯雄, 译. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2000: 11.
- [4] 晏辉. 公共生活与公民伦理[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2007: 99.
- [5] 王清原. 信任与公共性[J]. 河北学刊, 2005, (4): 99-103.
- [6] [美]罗伯特·帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [7] [英]米勒, 波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书[M]. 邓正来, 译. 中国政法大学出版社, 2002: 820.
- [8] 贺来. 宽容意识[M]. 长春: 吉林教育出版社, 2001: 171.
- [9] 肖鹏军. 公共危机管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 193.
- [10] [古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1996: 48.
- [11] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002, (1): 20-32.
- [12] [美]诺曼·R·奥古斯丁. 对力求规避的危机的管理[M]. 北京新华信商业风险管理有限责任公司, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 29.
- [13] 何崇之. 反思冰雪灾害: 应对公共危机机制有待系统建设[EB/OL]. [2008-02-25]. <http://www.nanfangdaily.com.cn/jj/20080225/zj/200802250040.asp>.
- [14] [法]霍尔巴赫. 自然政治论[M]. 陈太先, 哇茂, 译. 北京: 商务印书馆, 1989: 330.
- [15] [美]特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 173.
- [16] [美]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务而不是掌舵[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 50.

Value and Cultivation of the Civism in Public Crisis Governance

CHEN Dihua

(College of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, China 350007)

Abstract: The civism contains the consciousnesses of public interest, right and duty, mutual trust and tolerance. These are absolutely necessarily in advancing the efficiency of public crisis governance. In the early of this year, the infrequent low temperature and heavy rain and snow in the southward exposed the absence of the civism. In order to foster the civism, we must adjust the system of our education and bring officers' model into play. Also, in order to make the civism known and fostered in practice, we should extend the public room.

Key words: Public crisis governance; Civism; Civil participation; Public interest

(编辑: 杨峰)