

[文章编号] 1672-7320(2010)02-0214-06

论利益相关者合作逻辑下的公共危机治理 ——以汶川“5.12”地震为例

胡象明 唐波勇

[摘 要] 现实中应对公共危机的思路基本上遵循的是“全能国家”逻辑,该逻辑既与公共危机的特性不相符合,又过于简单,甚至扭曲了现代政府治理的制度特征,因而在危机管理的实践中成效不彰。本文立足于利益相关者分析,以汶川“5.12”地震为案例,认为要科学合理地应对日益频发的公共危机,应对思路就必须由“全能国家”逻辑下的政府单边治理向“利益相关者合作”逻辑下的复合治理转型。利益相关者合作逻辑下的公共危机治理的要义就在于通过利益相关者间多元角色的互动,充分发挥各利益相关者的主动性与合作精神,从而提高公共危机治理的效率与回应性。

[关键词] 公共危机;利益相关者合作;单边治理;复合治理

[中图分类号] D01 [文献标识码] A

一、引言

利益相关者源自英文 stakeholder。Stakeholder 有“利益攸关者”、“利害关系人”、“相关利益者”等不同中文译法。据考证,《牛津词典》记载的利益相关者一词最早出现于 1708 年,它表示人们在某一项活动或某企业中“下注”(have a stake),在活动进行或企业运行的过程中抽头或赔本^[1](第 13-14 页)。“利益相关者”研究最早是从经济学中的企业理论开始的,20 世纪 60 年代斯坦福大学的一个研究小组受上演的一出名叫“股东”(shareholder)的戏的启发,利用另外一个与之对应的词“利益相关者”(stakeholder)来表示与企业有密切关系的所有人。他们发现,企业存在的目的并非仅为股东服务,在企业的周围还存在很多关系到企业生存的利益群体。因此,他们把利益相关者定义为:对企业来说存在这样一些利益群体,如果没有他们的支持,企业就无法生存^[1](第 14 页)。这个定义对于利益相关者的界定依据的是某一群体对于企业的生存是否具有重要影响。很显然,从后来对利益相关者界定的演进轨迹来看,这一定义是狭隘的。

20 世纪 80 年代以后,随着经济全球化进程的不断深入以及企业间竞争的日趋激烈,人们逐渐认识到早期仅从“是否影响企业生存”的视角来界定利益相关者的方法有很大的局限性。基于此,美国经济学家弗里曼给出了一个广义的利益相关者定义:利益相关者是“那些能够影响企业目标实现,或者能够被企业实现目标的过程影响的任何个人和群体”^[1](第 14 页)。这个定义不仅将影响企业目标的个人和群体视为利益相关者,同时还将受企业目标实现过程中所采取的行动影响的个人和群体也看作是利益相关者,从而正式地将政府、企业、社区、各种公民组织和个人等实体纳入利益相关者管理的研究范畴,

大大扩展了利益相关者的内涵。从某种意义上说,这一定义与当时西方国家正日益勃兴的企业社会责任观点相契合,从而受到许多学者的赞同,并成为日后关于利益相关者界定的一个标准范式。

在我国,利益相关者分析也是始于经济学的企业理论研究。20世纪90年代以来,不满于现实改革思路所遵循的所谓“股东至上”逻辑,经济学界的著名学者杨瑞龙等人在企业治理结构领域率先引入利益相关者分析。此后,利益相关者分析在我国的公司治理结构的理论研究和实践操作层面中得到广泛应用,产生很大影响,并向其他的社会科学辐射,成为分析相关问题的一个有用的分析框架。

通过上述梳理不难发现,利益相关者分析实际上是一个看问题的视角。本文尝试将利益相关者分析用于研究汶川“5.12”地震这一公共危机事件。笔者在四川地震灾区的调研过程中发现,公共危机影响的是利益相关者的共同利益和共同的价值观,危机事件中利益相关者的需求、态度与行动,与公共危机的成功化解抑或进一步恶化均有重要的影响。从利益相关者分析这一视角出发,就要求在应对危机的过程中充分发挥各利益相关者的主动性与合作精神,实现公共危机的应对思路由“全能国家”逻辑下的单边治理向“利益相关者合作”逻辑下的复合治理转型。

二、“全能国家”逻辑与公共危机的单边治理模式

国家早在原始社会组织解体的时候就产生了,但在相当长的一个历史时期,人们并没有建立起国家主义观念,国家主义观念是在近代社会生成的,是随着民族国家的生成而生成的。公民社会^①和政治国家的分离是国家主义生成的根本原因。在整个近代社会,国家主义表现为两种形式:一种是自由主义的;另一种是福利国家的。在20世纪,随着“行政国家”的出现,这两种形式有趋同的情形。因而,公民社会受到压抑和排挤,呈现出萎缩的景象,这也是国家主义极端化的表现^[2](第93页)。极端国家主义发展和演进的一个必然结果就是“全能国家”逻辑下的全知全能。全知全能的国家是国家政治、法律、公民的统一体。公民社会被塑造为与国家一体,而任何异议和怀疑都是“异己”的。被国家所塑造的公民及其组织是不成熟的、不独立的个体和组织,社会的创新空间被扼杀。由此塑造而成的政治和政府体制僵化而没有活力。“全能国家”逻辑虽然最大限度地维护了国家的整体性与统一性,但是也最大限度地阻滞了社会局部改进和创新的可能性。

“全能国家”逻辑在社会组织结构层面的“新颖”之处在于官僚制倾向于渗入和支配一切生活领域。整个生活都受制于有效的或有目的的合理性,“自愿的结合和以实现价值为主的双方一致同意的关系日益遭到破坏并被有目的的合理组织所取代。这些组织力求通过把一切情况当作问题——这些问题随后可以通过计算得到解决——来下定义和控制的办法实现它们各自的目的。”^[3](第28页)结果,官僚制无孔不入,不仅公共领域,而且包括日常生活领域,都被纳入到官僚制的组织结构之中去了。在社会生活的每一领域中,“权力的行使越来越倾向于依靠各种管理方法、专业化和科学技术。其结果是,各种官僚机构正在使自己形成一个无所不包的圈子,看来谁也不允许离开这个圈子。”^[3](绪论,第5-6页)

“全能国家”逻辑及其无孔不入的官僚制组织,使得整个近代社会在治理结构体系的设计和行选择上,都是从国家主义立场出发。国家只相信自己的政府组织,好像独立于政治国家的公民社会一定是反对政府的。因而,“全能国家”逻辑之下应对危机的治理结构体系和行为选择就只能是公共危机的单边治理模式。

在公共危机的单边治理模式下,国家和政府组织由于其所承担的社会服务职能以及其所拥有的权力和资源,往往被视为危机管理的唯一主体,至少是政府处于单一主体的地位上,其他社会组织和民众被置于被动和配合的执行地位。但在变幻莫测、纷繁复杂的现代社会,尤其是在危机环境中,政府仅仅局限于从“事件层次”来被动地应对危机,在“内适应”和“外适应”方面均出现了当代困境。

首先,官僚制的组织惰性带来危机意识的缺失。官僚制组织在其形成过程中的强大惯性带来组织惰性,使其对不确定性有一种近乎本能的拒斥,政治家和行政官僚普遍缺乏危机意识。“对政治家来说,预防远不及看得见的对危机的反应那样有吸引力。预防是静悄悄地进行的,但对已经出现的症状发起

全力以赴的进攻为政治家产生很大名声。……而且预防甚至在政府官僚政治内部也有威胁,因为它使有些专业技能的问题解决者……成为过时无用的人。”^[4](第 175 页)如果不从根本上改变官僚制组织的激励因素,想要政府成为一个有预见的政府,就如同堂吉珂德的理想一样,永远只是理想。

其次,从国家主义立场出发,“全能国家”逻辑下的全知全能将导致在危机决策过程中产生严重的信息问题。传统政府组织中的行政官僚对外为了维持组织边界,对内为了加强在权力金字塔中的权威,总是想方设法地控制各种信息,从而致使危机决策过程中产生信息时滞。信息鸿沟致使政府危机管理往往错过最佳的处理时机,更有甚者,由于时间压力、环境的复杂性和发展态势的不确定性等危机特性,致使决策者在信息不准确、不完全的情景下而匆忙做出的决策往往会恶化危机,形成新的危机链或成为日后重要的危机源。

最后,条块分割难以形成整体合力。眼下的政府管理与科学生产体系一样,基于分割、隔离、区别。“职权要分割,每一级的治理都要以排他的方式实施其职权。领域要分割,每个领域都由一个部门机构负责。行动者分割,每个人,特别是公共行动者,都有自身的责任领域。人与自然隔离,经济和社会隔离。这个隔离的原则在公共机构的运作中所分的层次更细,政治与行政要分离,领导和执行要分离,实施和评估要分离。对明晰的追求,出发点是良好的,即需要区分权力,明确责任,但是当问题相互关联时,当任何问题都不能脱离其他问题而被单独处理时,仅在一个层次上处理,由一个行动者处理,这种明晰就成了效率的障碍。”^[5](第 11 页)在危机情景中,由于各自权限、偏好等的不同,导致部门之间、地区之间的相互沟通与协作难以形成,不能有效发挥整体的合力,“每一个涉及许多管理部门的行动,不但不被看做为相互丰富和合作的机会,反而立即被看成引发冲突和竞争的新领域。”^[5](第 20 页)

“全能国家”逻辑下的全知全能,已被历史证明是人类的乌托邦。这一传统的政府管理理念在政府日常事务管理中尚且被人诟病,政府的日常公共事务管理都被要求从传统的政府管理模式向公共治理模式的转型,那么作为应对突发公共事件的危机管理就没有理由不从传统的政府危机管理模式向现代的公共治理模式转型^[6](第 50 页)。在变幻莫测、纷繁复杂的现代社会,尤其是在危机情景下,惟有在国家、社会、公民三者之间,在各利益相关者之间,通过各利益相关者平等地参与危机决策,并平等地相互监督,才有可能提高公共危机治理的效能,及时有效地化解公共危机。

三、“利益相关者合作”逻辑与公共危机的复合治理模式

在信息时代,在随着全球化而出现的风险社会中,加快决策的压力、日渐增加的问题的复杂性和不熟悉性正冲击着传统政府组织。在这种情况下,政府组织应对公共危机的办法有两种:一是设法进一步加强政府这个中心,不断增加越来越多的政治家、官僚、专家和计算机以竭力争取跑在迅速增加的复杂性的前面;二是通过群策群力,让“下面”或是允许“外围”作出更多的决定,来减轻作出决定的负担,而不是把作出决定的权力集中在已经紧张和乱了套的政府中心^[4](第 187 页)。

传统的政治官僚本能地会选择第一个办法,其结果却是机构臃肿,导致应对危机的效率低下,政府部门的“懒作为”和“烂作为”频频曝光,遭到民众的控诉。于是,许多政府在内外交困的情景下寻求变革,转向后一种授权的办法。他们把许多决定让“下面”(也就是基层政府部门)和“外围”(也就是与公共危机相关的当地社区、公司企业、非政府组织乃至家庭个人等各利益相关者)去做出,通过减少官僚制等级和授权给利益相关者的方法把一些决定授权给“下面”和“外围”,以发挥各利益相关者的能动性和合作精神,从而实现危机应对的群策群力。毕竟,公共危机影响的是广大利益相关者共同的利益和共同的价值观。比如自然灾害、环境污染、生态破坏,它们危害的是每一个相关个体和组织的利益,因此,各利益相关者基于自身利益的考量,都要求也能够在危机的治理过程中发挥其积极的作用并承担相应的责任。由此观之,无论是基于危机特性(随机性、不确定性、复杂性、多样性、全球性等),还是基于公开、直接参与的民主原则,在全球化的今天,公共危机治理主体的多元化都是不可违逆的趋势^[6](第 1 页)。

行文至此,利益相关者合作逻辑下的公共危机复合治理呼之欲出。那么,何谓利益相关者合作逻辑

下的公共危机复合治理?它又有哪些基本特征呢?我们认为,公共危机复合治理的要义就在于使应对公共危机的思路由原来的政府“单边治理”模式过渡到利益相关者合作逻辑下“复合治理”模式,通过每个危机利益相关者平等地参与危机决策,并平等地相互监督,以提高公共危机治理的效率和回应性。因此,一种运行良好的利益相关者合作逻辑下的公共危机复合治理模式应该具有以下三个基本特征:一是包括政府组织在内的各利益相关者之间必须保持自治和制衡的关系。尽管政府组织仍是公共危机治理中的核心力量,但并不是唯一的治理主体,它不能随意挤占其他利益相关者的位置,取代它们的功能,而应该利用其权威地位为后者的健康发展提供制度环境。而其他的利益相关者也不应该妨碍或任意削弱政府组织必要的权威,否则会造成整个社会秩序的动荡。相对独立和制衡的关系保证了整个社会应对风险和危机的责任不至于完全落到了某个组织身上,从而使其不堪重负,耽误了公共危机的治理时机和治理效能。二是各利益相关者之间能够相互渗透,构成分布均衡的空间网络结构,使危机治理的触角覆盖到局部、当地、地区乃至全球。在现代多元参与决策的主体网络系统中,虽然各个主体在空间上呈离散状态,分布在社会的各个角落,但是,他们能够通过彼此之间频繁互动而形成应急决策的整体合力,用动态的协作网络替代传统政府组织中机械、僵化的刚性组织层级。网络结构逐渐替代块状结构,使公共危机治理变得更富有弹性,与社会生活的变化更加贴近。三是各利益相关者之间要通过沟通、建设、合作、协调以及综合等行动产生彼此之间的信任。对政府组织来说,其信任来自合法性的稳定和有序的调整。其他利益相关者的信任来自对宪法和法律的遵守、社会排斥现象的减少以及社会团结的维系。

理论是灰色的,实践之树常青。理论的生命力和解释力,就在于它在多大程度上与社会现实相吻合并接受实践的检验,在于它在多大程度上能拨开笼罩在现实生活中的重重迷雾,让人心明眼亮。秉承这一理论旨趣,下面我们结合四川汶川“5.12”地震为案例,来具体阐述“利益相关者合作”逻辑下的公共危机复合治理机制。

汶川“5.12”地震破坏之严重、人员伤亡之多、救灾难度之大,都是历史罕见的。面对这一突如其来的重大公共危机事件,我国政府没有惊慌失措,而是紧急启动应急响应程序,积极吸纳与抗震救灾有关的各利益相关者参与到化解公共危机的进程中来,与他们进行协作与沟通,合作与监督,从而形成多元组织、多重层次和多方利益相关者共存共荣的公共危机复合治理模式^②。实践证明,政府主导下各利益相关者积极参与的公共危机复合治理机制在应对汶川“5.12”地震这一重大公共危机事件中是富有成效的。中国政府的抗震救灾工作无论是在国内民众,还是在国际媒体,都赢得了一片赞誉。通过对汶川“5.12”地震公共危机事件中包括政府在内的各利益相关者在危机应对中的具体表现,我们认为各利益相关者在公共危机治理的角色应定位在以下方面:

政府部门在公共危机治理中起着不可替代的主导作用。公共危机治理并不意味着就不需要政府,也不意味着政府作用的边缘化,它强调的是危机治理不仅仅局限于政府,也包括多元角色的互动。政府凭借其强大的资源调配权力和独一无二的强力潜能,在危机的复合治理中占据着主导位置。中央政府作为最高统一决策机构,主要负责宏观层面的发展与减灾工作。公共危机爆发前,政府部门要搞好监测与预警、物资储备、法律法规、标准规范,并与相关利益方沟通与合作,随时洞见社会环境中所包含的各种不确定性因素和致灾因子,将各种潜在的风险和危机化解在萌芽状态。公共危机一旦爆发,政府部门就要立即编制预案、指挥调度、救援保障,并积极与危机相关的利益相关者进行沟通与合作,寻求他们在公共危机的信息获取和决策执行方面的支持。汶川“5.12”地震发生后,政府部门立即启动应急预案,中央政府行政首长立即飞抵灾区,协调指挥各方救灾力量,起到了主心骨的作用。在此外,政府作为公共危机治理的权威性行为主体,在必要的时候要对各利益相关者进行协调乃至必要的控制,整合力量,形成公共危机治理的协力联动;危机结束后,评估灾情、厘定恢复能力,并调动各利益相关者的积极性参与到灾后重建中。仍以“5.12”地震为例,在灾中的救援过程中,政府在协调和导引包括志愿者组织、各种非政府组织参与救援过程中工作得力,对信息的发布、资源的发放和人员的调配都得到了其他民间组织和个人的认可。在灾后重建、恢复家园、恢复群众的正常生活的制度安排中,中央建立了“对口支援机制”,

并承诺中央财政将安排约 1 万亿资金用于灾区重建。政府部门的这些措施,在危机治理的全过程中都发挥了至关重要的作用,为夺取抗震救灾的胜利打下坚实的基础。

“突发事件的第一个反应者可能不是警察或消防员,而可能是当事人或目击者。”这是美国“9.11”事件亲历者的经验。城市的社区和农村的村组作为社会最基层的组织单元,在公共危机治理方面也是大有可为的,成为最好的社会成员应急知识培训机构。基层社区可以通过诸如开展普法知识讲座、进行安全知识培训、成立社区矛盾调解小组等形式在维护社会稳定、应对自然灾害、解决邻里纠纷等方面起到事半功倍的效果,社区通过这类安全法制建设将活动触角延伸到社会的每一个角落。而且,社区在公共危机一旦来临时,可以凭借日常的人情交往,发挥极大的社会动员能力,配合政府组织以及其他各利益相关者。基层社区就如同传统熟人社会中的村社组织,它可以通过实行一系列的非正式制度安排,与国家的法律法规等正式制度安排相互补充、相得益彰。因此,无论是灾前的备灾,灾中的应急响应,还是灾后的恢复重建,基层社区和村组的积极参与都是综合减灾、防范风险所必须倚重的力量。

此外,公司企业(尤其是保险公司)可以通过拓展保险业务的种类,拓宽保险业务覆盖的人群,使得在公共危机到来时,可以科学、合理地进行风险转移,在一定程度上减少特定人群的危害损失,实现风险分摊机制。在这一点上,中国和西方发达国家相比,还存在着不小的差距,亟待提高。通过比较 2005 年 8 月美国新奥尔良的“卡特里娜”飓风灾害和 2008 年 5 月中国四川的地震灾害就可见一斑,汶川地震的损失可能达到 200 亿美元,但能够进行保险理赔的只有 10 亿美元,仅占全部损失的 5%,灾区民众的参保率只有不到 2%;而美国的“卡特里娜”飓风,受灾地区共获得了 400 亿美元的保险赔偿,民众的参保率高达 50% 以上。据毕威马公司早前的数据显示,13 亿中国人中只有 4% 投保个人保险,而美国有 77% 的人拥有各种寿险。保险公司及其业务的发展与完善,在应对公共危机尤其是因自然灾害引起的公共危机中,作用不可低估。基于此,我们可以预见,由于运用市场的杠杆科学、合理地实现了风险分摊机制,美国飓风灾害的重建工作将会更为迅速和有效。

最后,家庭个人可以通过强化危机意识,实行危机教育,减少危机爆发的可能性。理论研究和实践经验都一再表明,危机意识与风险灾害呈明显负相关。也就是说,危机意识越强,危机教育开展得越广泛,爆发危机的概率以及危机所造成的破坏力就越小。我们应该把提高公民个人的危机意识和应急能力视为公民的社会责任。只有每个公民个人承担相应的社会责任,才能保证社会的和谐健康发展。责任感帮助人们努力挖掘人自身的本质力量和本性,强调自己行为客观的需要。在汶川“5.12”地震中被称为“史上最牛”的那位校长就是值得我们学习的榜样,通过多年的演练,在如此巨大的灾难面前能带领 2000 多师生全身而退,无一伤亡,难道这对于我们的正面激励还不够吗?面对不可预知的未来,面对随时都有可能“光顾”我们的危机,惟有未雨绸缪,在日常生活中不断提高个人的危机意识和应急能力才能尽可能将危机带来的痛苦减到最小。

四、结 语

在随着全球化出现的风险社会中,“全能国家”逻辑下的公共危机单边治理模式,无论是从公共危机本身的特性,还是从其自身的缺憾来讲,显然都不能科学有效地应对日益频发的公共危机。因此,在当前的公共危机管理的理论研究中,迫切需要在对现有研究成果进行梳理、分析的基础上,进行理论创新,塑造一个既能在危机的特性方面,又能在民主行政方面,都能满足公共危机的应对策略。我们相信,公共危机治理的利益相关者模式——它塑造了一个包括政府组织在内的具有高度包容性和参与性的多元主体多方联动、协同应对各种突发公共事件的模式——无论是从理论研究的必要性,还是从社会实践的可能性,都成为了公共危机治理结构的必然选择。但是,我们也必须清醒地认识到,“利益相关者合作”逻辑下公共危机治理机制在实践的运作中也还存在一些问题,其中遇到的最大问题之一就是怎样科学合理界定谁是危机的利益相关者。如果利益相关者本身都界定不清,那么就无法开展基于利益相关者共同参与的公共危机复合治理了。此外,因为复合治理强调的是利益相关者之间横向的合作共治,相

互之间并不存在垂直的隶属和控制关系,而不同的利益相关者所追求的利益要求之间不仅会有差异,而且很可能会有冲突,因而公共危机复合治理的有效性就取决于它是否能够动态地满足多维度的利益平衡要求。这些问题都是我们在推行利益相关者合作逻辑下的公共危机复合治理模式中需要认真探讨的现实问题。

注 释:

- ① 在中国学术界,公民社会常常又被称为市民社会和民间社会,它们是同一个英文术语 Civil Society 的三个不同中文译名。本文采用俞可平(2006)的定义:公民社会是相对独立于政治国家的民间公共领域,其基础和主体是各种各样的民间组织。
- ② 杨雪冬(2004)认为,复合治理贯彻了治理与善治的基本精神,即谋求各个治理主体之间的合作互补关系,复合的目标是就地及时解决问题、化解危机。本文进一步指出,在随着全球化而出现的风险社会中,发挥各利益相关者的能动性的复合治理无疑是化解世界范围内频发的公共危机的现实路径,在某种意义上甚至可以这样说,公共危机治理的精髓就在于践行复合治理。

[参 考 文 献]

- [1] 贾生华、陈宏辉:《利益相关者的界定方法述评》,载《外国经济与管理》2002年第5期。
- [2] 张康之:《论“后国家主义”时代的社会治理》,载《江海学刊》2007年第1期。
- [3] Keane, J. 1984. *Public Life and Late Capitalism: Toward a Socialist Theory of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [4] Osborne, D. & T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading: MassAddison-Wesley.
- [5] [法]皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主:试论治理的革命》,高凌瀚译,北京:三联书店2005年版。
- [6] 胡象明:《构建城市公共安全应急决策参与机制的必要性和可行性》,载《安全》2007年第12期。
- [7] 管克江、谢德良:《地震保险:中国还很缺乏》,载《环球时报》2008年5月21日。

(责任编辑 叶娟丽)

On Public Crisis Governance in the Logic of Cooperation among the Stakeholders

Hu Xiangming, Tang Boyong

(School of Public Management, Beihang University, Beijing 100191, China)

Abstract: In a risky society accompanied with globalization, the government-centered management pattern has been declined because of the characteristics of the public crisis, the compulsion character of traditional governmental pattern for crisis and the oneness character of the manager. The transformation from traditional governmental crisis management to modern governmental crisis governance can answer the public crisis more scientifically and rationally. The transition of public crisis governance is not only necessary but also possible. And the stakeholder pattern of public crisis governance provides a explicit manipulation directory for that, that is we must bring the stake-holders' positivity into full play and realize the compound governance.

Key words: public crisis; cooperation among stakeholders; single-governance; corporate-governance