

突发公共危机治理中的风险沟通模式

——基于专家知识与民众认知差异的视角

肖梦黎 陈肇新

摘要 专家与民众之间存在风险认知差异,这极有可能影响风险沟通中各主体间的相互信任。公共决策需要专家来协助处理突发公共危机中的新型风险,若民众对专家的管控逻辑认识不足或存在偏差,就容易降低民众对公共决策机构的信任。为提升政府决策的科学性,需重构突发公共危机治理中的风险沟通模式。新型风险沟通模式要求我们在突发公共危机治理中,首先要重视专家与民众认知方面存在的差异,将系统性知识、经验性知识、隐性知识与直觉性知识等知识类型纳入双向沟通中。其次,政府决策要以科学计算为前提,借助“商谈—建构”范式来吸收不同群体的观点,强调彼此间的论证与说服,在增进理解的同时寻求可兼容的共识,建立批判性的信任。最后,政府机构在面对风险事件时,应妥善处理专家与风险决策者的双重身份,赋权专业化机构,积极引导公众的风险认知,提升公众对专家知识乃至公共决策机构的信任。

关键词 突发公共事件;风险沟通模式;风险感知;专家知识;公众参与;网络舆情;风险社会学

中图分类号 D90-052 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)06-0115-11

基金项目 上海市哲学社会科学规划青年课题(2020EFX007)

当前,我们正处在一个高风险社会之中,生物化学污染、金融危机、重大公共卫生等风险事件层出不穷。随着人类行为疆域的不断拓展,风险的“蝴蝶效应”正日益显现。在这种情况下,风险不仅不受时空限制,而且无法依照既有的因果关系和过失责任来追责^[1](P190)。更为突出的问题是,专家与民众对风险本身的认知差异可能会降低风险沟通中的信任度,制约风险规制的效果。在突发公共危机中,决策机关容易忽视不同主体对风险的认知差异,导致负面舆情扩张与风险决策失当等问题。为提升政府在此类风险事件中决策的科学性,我们需要重塑双向互动的风险沟通模式。

一、问题的提出

我们在面对新型风险时,很容易观察到两种现象:一方面,媒体大量引用专家提供的信息进行释疑,将专家知识作为解释风险事实的重要依据与新闻修辞的权威性来源;另一方面,专家知识也会在传播过程中引发质疑与争论,继而引发民众对知识与权力间共谋的怀疑。在这种场景下,我们可以观察到专家知识与民众意见的互动,比如专家会主动回应公众关心的问题,决策机关也特别注意回应民众的意见,积极借助网络平台与社交媒体反映的各种信息来核查具体的陈情。风险社会学(risk sociology)从认知科学与社会文化两个维度出发,把风险作为观察专家知识、民众意见与权力决断间相互博弈的抓手,探讨三者互动中风险的甄别、计算、分配以及伴随而来的行动选择和问责。“风险”概念深刻地塑造了人们

的抽象知识认知、具体行为模式和普遍行为预期,治理风险由此成为可能。为此,需要将知识与权力“共谋”而诱发的专家群体失信风险作为日常风险管控的重要内容,纳入国家治理体系的整体范畴。

在此延长线上,我们可以借助风险沟通的概念来进一步概括专家知识与民众意见间的风险分配与再生产机制^[2](P36)。所谓风险沟通,是指不同群体根据各自感知的风险内涵进行商谈与博弈,它统摄着个体、群体与机构间交换信息和观点的互动过程。在有效的风险沟通模式中,专家主导的技术理性式“独白”可以转化为以受众和信息为中心的对话式交流^[3](P1077-1079)。具体而言,科学家需要遵守科学研究应有的客观性与严谨性要求,不能从不充分的证据中轻易得出结论。专家对风险的评估与以受众为中心、重视启发式与锚定调整原则的风险认知模式相去甚远。这种认知差异容易使纯粹感知性的、非技术性的“愤怒”(outrage)成为放大风险的诱因,或者经由涟漪效应带来超越时间、空间与社会制度的负向影响^[4](P44-45)。

上述围绕风险认知的分配和再生产视角对专家知识与民众意见进行的分析表明,风险并非客观存在,而是主观认知建构的结果^[5](P7)。专家知识与民众意见间的风险沟通在本质上是努力弥合对风险的认知差异并且寻求最大共识的过程。另一方面,行政决策需要更加注重经济效益和过程管理,因此有必要把风险管理提前纳入决策过程,预测风险决策可能产生的各种影响,权衡不同方案的成本和收益。在此过程中,行政机关需要依托专家提出的科学意见来处理专业人士与公众之间的潜在冲突。专家知识与民众意见间的风险沟通,就进一步结构化为政府、专家与民众三方主体间平衡认知冲突和促进共识生成的动态机制。

从近年的社会热点和突发公共事件来看,现阶段我国出现系统性风险与结构性风险叠加情形的可能性不断增大,专家知识与民众意见沟通不畅带来的风险逐步显现,这一情况给国家治理体系与治理能力现代化的推进过程带来了新挑战。我们可以看到,无论是2015年“股灾”引发的证券交易制度改革的波折,还是P2P从野蛮生长到被强力监管引发的互联网金融领域的震荡,抑或是抗击新冠肺炎疫情初期舆论场上掀起的对专家知识乃至疫情防控措施的追问,这些围绕诸多特定事件展开的话语烈度不等的沟通与博弈,都印证了风险沟通在治理议题上的重要性。科学的风险沟通能有效弥合专家知识与民众意见间的认知鸿沟,疏通话语分歧,寻找动态的权利共识机制。

专家知识在风险评估与决策分析中占据的位置是什么?行政机关更倾向于以“理性—工具”的认知思路,还是“商谈—建构”的认知思路来识别与采纳专家知识?如何将公众对风险的认知纳入风险的全周期管理之中?更根本地,如何通过风险沟通来整合科学分析与价值判断,妥善处理危害与愤怒,继而通过双向对称的参与制度塑造公众信任?因此,本文首先归纳专家知识与民众意见在风险认知方面的差异,提取造成此种差异的不同知识类型,导出二者在风险管控议题上的不同逻辑,继而观察各类主体的行为预期和行为模式对风险沟通与信任塑造的影响,最终提炼出依法进行风险管控与风险决策的科学沟通范式。

二、专家与民众对风险的认知差异

在处理突发公共事件的过程中,作为决策者的政府部门时常面临严重的信息不对称问题。突发公共事件中呈现出的事态模糊、趋势不明、信息杂乱与瞬息多变,可能使决策者遭遇有效信息不足与无效信息过载的双重困境。政府决策部门应对突发公共事件的重难点就在于科学吸收专家知识的同时,妥善听取民众意见,并依托专家知识来缓和民众情绪。这种应对策略的依据在于专家与民众对不特定风险的认知存在差异,这种差异可能会放大民众对事件后果不确定性的忧虑,甚至造成他们的恐慌,从而影响政府决策的效果。因此,在理解政府如何吸纳专家知识与民众意见之前,首先要科学分析专家与民众在风险认知方面的潜在差异。

(一) 不同主体对风险本身的认知差异及潜在后果

专家与民众的风险认知差异,可以简单归纳为“科学界定风险,人们感知风险”^[6](P29-31)。专家系统作为一种脱域机制,能够超越具体沟通领域与言语背景,相对客观地鉴别风险。专家群体在鉴别风险是否存在、风险影响大小时,既承担着发现科学的义务,也是在行使风险评估与问题诊断的权力。通常认为,专家群体将概率作为研判风险的主要指标,例如,他们会以年度死亡率的估值为基准来判断风险,并考量诸如毁灭性可能、可控性、对未来世代的威胁等因素^[7](P4)。

在此基础上,专家群体主张遵循科学共同体的基本研究范式来诊断新型风险是否生成,依据科学上的因果关系来研判如何进行风险干预与处置。比如,在新冠肺炎疫情防控初期,专家对于该种新型病毒的认知是一个不断深化的过程,从“未见明显人传人”到“不能排除有限人传人的可能”、从“有限人传人”到“持续人传人”,这既符合科学研究的发展规律,也体现了专家在研判公共卫生议题上坚持的严谨立场。

与专家群体相对,受风险影响的当事人及其家属,与其他不特定的社会公众共同构成了民众一方。他们更多是采用直觉进行风险认知^[8](P63),因此认知模式是体验性、叙事性的,越靠近现场,情绪也更浓烈。例如,在邻避事件中,公众会在社交媒体上发布信息,也可能采取聚集、围堵涉事企业、拉条幅静坐等方式表达抗议。这种浓烈情绪的渲染反映了民众在面对未知风险时,切身感受到的无助和恐惧。风险本身是与“怕”(或者说是惊恐和失望)密切相关的。在这种情况下,但凡提及某种产品、某些活动的不利后果,无论这些后果发生的概率多么小,都会放大民众的风险感知,并进一步加剧他们的恐慌。另一方面,民众没有也无需接受类似专家群体那样的科学训练,因此他们“在思考风险时往往依赖某些启发效应或经验法则,来使自己的探寻简单化”^[8](P33)。这种将未知风险类比为过往相似经历的惯性降低了风险感知的难度,与专家知识形成了碰撞。归因偏差陷阱形成的认知差异在邻避事件中展露得十分明显,因此可以将邻避冲突看作是风险社会的竞技场。以上海市闵行区的沪杭磁悬浮项目为例,市民坚持认为磁悬浮项目会对周围环境造成严重的电磁辐射、产生噪音与振动等不良影响,环评机构与运营企业则通过科学与技术话语来回应公众质疑,建构起邻避项目的合法性逻辑,解释公众的担心可以在安全范围内加以解决^[9](P61-63)。在此必须指出的是,民众的该种风险认知模式很容易加剧认知偏差、放大对未知风险的情感代入效应,使其在风险议题上过度带入非理性立场。

在社交媒体高度发达的今天,民众的风险认知特征容易在舆论场上形成迅猛的声浪,导致专家知识、科学决策和民众意见之间的矛盾。政府的科学决策需要社会主体间不同意见的良性竞赛,一味考量民意的决策可能造成理性化程度不足或者预期目标落空。例如,在2007-2016年15起典型的邻避事件中,公众爆发集体性抗议的项目几乎全部停建或转移。公众被强烈的情绪左右,反而未能通过参与环评等方式合理表达意见^[10](P45)。更为重要的是,在社交媒体碎片化信息的定向投喂下,人们越来越倾向于采信佐证自己信念的事实,而非与自身信念相左的证据。因此,改变自身信念的过程就变得相当缓慢,我们不能乐观地寄希望于科学分析与事实根据可以消除对风险的认知分歧。另一方面,对风险的科学研究是一个渐次深化的过程,很难获得一锤定音式的、回应罕见风险的权威性证据^[7](P135-136)。检验风险因果关系的尺度定得越高,被认知的风险范围就越小,相应地,风险面前的认识之“墙”就会越高^[6](P76)。可见,让专家直接通过大众传媒向公众传递疾病防控和疫情形势变化的做法,实际上就是尝试用专家知识去拆“墙”。此举虽能确保信息的公开透明,但有时未能考虑到民众的风险认知特征,在一定程度上模糊了严谨的科学研究与大众传播的界限。重大公共卫生事件本就是极易触动民众神经的话题,“不排除”“可能”“明显”等表示学术严谨性的用语,可能让民众产生专家束手无策的错觉,加剧群体极化现象,动摇其对专家判断和政府决策的信心。

(二) 风险沟通中不同知识的竞争图景

专家知识与民众意见的矛盾表明,风险沟通中除了系统性知识之外,还至少存在着经验性知识、隐

性知识与直觉性知识三种知识类型^[11](P184-187)。系统性知识以经验观察为基础,具有普适性与抽象性。经验性知识^①建立在熟悉并长期接触某一物体或情况的基础上。它们与系统性知识形成互补关系,不应被视为持有真理主张的竞争者。一方面,经验丰富的专业人员可以把处在系统性知识边缘的、特定环境中的经验提供给风险管理者。经验性知识也能够佐证随机因果关系的可变性,为理论验证提供了极好的试验场。经验性知识的掌握者通常可以熟练运用科学家与决策者的语言,不会与专家群体存在交流上的障碍。比如,若公共卫生部门与医疗机构间缺乏足够的信息共享,就可能出现防控与治疗相分离的问题。另一方面,拥有经验性知识的临床专家在注重治疗的同时也可能忽略了疾病流行模式的嬗变。作为补充,掌握系统性知识的公共卫生队伍需要在第一时间深入现场,进行细致、缜密的流行病学调查。

隐性知识^②意味着一种本土性知识。对知识获得者而言,隐性知识构成一个社会或家族的共同经历,是自发且代代相传的。从风险沟通的角度来说,隐性知识能够穿越系统知识的更替周期,提供一个超出科学家观察间隔的长期视角,正如我国此次对新冠肺炎疫情的有效控制与此前成功抗击非典疫情的经验是不可分割的。

公众掌握的知识类型更多为直觉知识,又被称为“公共知识”,它们是基于个人经验与默会知识而形成的。如果了解公众的真实预期,就需要找准公众主张所依据的立足点,这是有效对话的基础。事实上,直觉知识蕴含诸多内容,既可能是一种直观认知,也可能是融合个人经验、专业知识与媒体针对性报道所形成的混合认知。因此,我们有必要将直觉知识进行分梳,弄清楚它们究竟来自专业经验还是媒体报道,从而判定是直觉的产物还是本土知识的代表^[12](P35-86)。

三、风险沟通中的信任难题

专家知识与民众意见在风险认知上的差异表明,科学理性和社会理性所依赖的不同知识类型是两种理性发生分裂的主要原因。此时,根据科学理性进行的实验活动与依据社会理性所展开的实践活动间可能产生裂痕,进而挑战风险沟通各主体间的相互信任。

(一) 专家与民众间风险认知差异导致的不同管控逻辑

正如贝克(Ulrich Beck)所言,风险事件中的主体都在绕开对方讨论问题:公众提出的价值问题无法得到专业群体的有效回应,专家对问题的回答也没有切中要害,难以安抚民众的焦虑^[6](P30)。在风险沟通过程中,民众更希望被告知,风险得到了有能力的专业人士的管理,因此风险小到让人们无需担忧。如果不能得到这种保证,民众就希望对风险知情,即便这样做可能使他们感到焦虑和不安^[13](P1327-1329)。倘若风险在专业人士的管控下仍有爆发的可能,或是相关专家的表述在事后被证明并不准确,又或者专家们迟迟无法在核心观点上达成一致,都可能降低民众对于整个专家群体的信任水平。

公共决策者需要依靠专家意见来形成风险决策,因此有必要在制度上进一步完善专家意见的适用过程。缺乏相应的制度设计可能造成两种不同的后果:一种是把对专家知识的不信任扩大到对公共决策机构的不信任;另一种是公共决策者出于种种考虑裁剪专家意见,或者将实际决策隐于专家的意见背后,不发表意见,从而回避风险。由于我国传统文化中偏重人际关系的信任而非对抽象系统的信任,民众本就不易形成对专家群体的信任。一方面,若决策机关在风险沟通中未能清楚阐明专家意见,民众就可能将对具体决策的不信任蔓延到决策机构甚至是政治系统之上。另一方面,没有话语本身也构成一

① 经验性知识起作用的经典事例是切尔诺贝利灾难发生后,牧羊人在苏格兰观察羊群时所利用的相关知识。尽管当时的大多数科学家认为辐射尘并没有影响苏格兰的牧羊业,但牧羊人基于既往经验注意到环境发生了重大变化,并向政府官员汇报了这一情况,后来证明牧羊人对沉降物的观察是正确的。

② 隐性知识提供了系统知识通常缺乏的局部特异性与长期视角。隐性知识与特定语境相关,脱胎于某种联想性的叙述,例如特定地区的原住民可向风险管理者提供自己收集的关于环境变化的长期观察资料。

种话语,决策者的这一立场会在风险沟通中引发更复杂的涟漪,阻碍风险沟通的有效进行^[14](P4)。

(二) 风险沟通中的信任构架

风险沟通中的核心命题是“风险=危害+愤怒”(Risk = Hazard + Outrage)^[15](P98)。在这里,危害和愤怒本质上都与信任相关。有些风险的实际损害很小,却导致了公众的狂躁不安;有些风险可能会产生较为深远的影响,却未必会引起公众大范围的焦虑。“风险的紧迫性是随着利益和价值的不同而不停变动的”^[6](P31)。有研究表明,对特定个人或机构的信任程度会明显影响人们的愤怒值与风险认知的结果^[16](P168-170)。由此可见,公众对于风险决策者的信任程度是影响公众风险认知的重要因素,也可以说信任是有效沟通的前提。对决策者的高信任度会影响人们对风险的感知程度,从而降低社会的不确定性^[17](P286-288)。当沟通者被视为可信的专家时,公众会更容易接受相关信息;当对组织者缺乏信任时,公众的风险感知会被放大,更可能将不信任蔓延至制定政策与做出决策的人^[18]。

在风险沟通中,我们需要区分两种与信任相关的要素:一种是风险信息本身的可信度影响要素(详见表1),另一种是风险信息传递者的可信度要素(详见表2)^[19](P200-217)。对传递风险信息专家而言,他们能够坦率地说明事件中存在的不确定性、言行一致、感知民众情绪并做出回应等特征,将显著提升其可信度。相反,若专家群体在披露风险信息时,延迟报告相关信息、不及时更新信息以至于前后矛盾、不能及时回应公众意见,则会显著削弱信息的可信程度。

表1 风险信息本身的可信度影响要素

风险信息本身的可信度要素	具体表现
积极方面	及时披露相关信息 定期更新信息 信息本身简洁明了 信息中不含有偏见 对公众的价值观、恐惧和担忧敏感 承认不确定性 有正当可信的消息来源 信息的组织较为完善 消息开头记录了积极的信息 消息有力而清晰 结论明确
消极方面	延迟或停止报告信息 信息前后不一致 满是行话 信息中带有偏见 不考虑公众意见 宣称是绝对真理 信息来源可疑 信息太晦涩 信息枯燥无味 需要信息接收者自己得出结论

信任存在着不同的层次:“我们信任你”可能意味着相信你能给我们正确的答案和可靠的信息;也可能意味着我们相信你是诚实的,并将告诉我们你所知道的一切;还可能意味着我们相信你的判断,决定依靠你做出明智、公正并符合公众利益的决定。很多时候,公众对专家的信任更像是最后一种层次的信任,这种信任“易于丧失而难于重建”^[20](P678-679)。摧毁信任的事件往往比强化信任的事件更易察觉,

坏消息的来源通常比好消息的来源更加可信。这是因为负面事件通常以定义明确的形式出现(比如事故、谎言、错误或其他管理不善等),而积极的事件在大多情况下是模糊的。对专家群体的不信任还意味着:如果专家知识在某些场景下与公众预期相悖,失望与不满就可能拓展到该专家所在的其他场合,导致不信任一旦出现就会持续深化。

表2 风险信息传递者的可信度影响要素

风险信息传递者的可信度要素	具体表现
积极方面	承认不确定性 回应公众的情绪 表现出专业能力 看起来与信息接收者相似 在该议题中有自己的利益 简洁明了 被视为“专业” 充满魅力、诚实可靠、利他、客观
消极方面	被视为局外人 技术性过强 傲慢冷漠

四、风险沟通过程的制度化

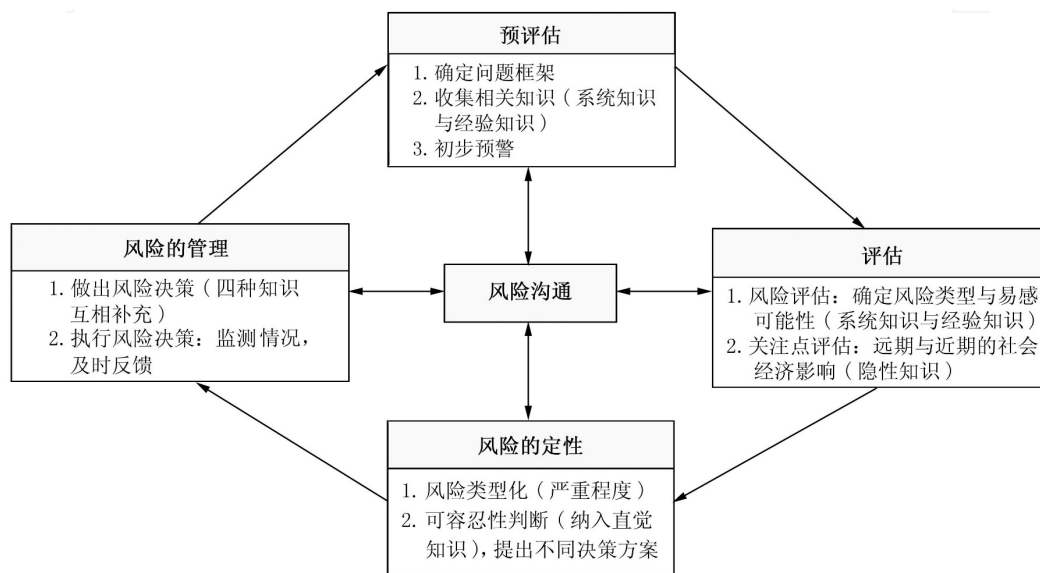
风险事件中专家与民众认知逻辑的不同使得二者间的信任可能出现裂痕。对既要采信科学意见,又要尊重并引导民众意见的决策机构来说,这种风险沟通中的对立不仅影响政府的决策效果,还可能损害政府自身的公信力。面对不确定性与未知风险时,决策者既要远离激情、保持理性,又要注意平衡民众的恐惧^[8](P33),风险沟通过程的清晰化与制度化就成为风险决策要追求的重要目标。

(一) 风险沟通中吸纳不同信源的机制设计

决策者将风险沟通纳入整体制度设计时,应当注重法律的作用。法律不仅为风险沟通创造了法治环境,也提供了程序上的合法性框架。法律通过明确风险沟通的前提条件、程序要件、沟通双方的权利等来保障沟通结果的实现,同时在规范层面界定了科学、民主、价值与专家知识等术语。由专家向公众单方面传递风险信息的DAD模式^①已被证明存在许多问题^[15](P97),风险评估与决策主体应该将系统性知识、经验性知识、隐性知识与直觉性知识四种类型的知识纳入双向的风险沟通过程中。就像哈贝马斯在商谈伦理学中所揭示的那样:“每一能言谈和行动的主体都可以参加商谈讨论;任何人都可以对特定主张提出问题,将不同的主张引入讨论;谈话者不应借助商谈之外的支配性强制来妨碍其他主体对上述两种权利的体验。”^[21](P8-9)不同类型的主体在风险沟通的平台上交换知识主张,从而使政府得以将多视角、相互参照的因素吸纳进风险决策(见图1)。

在风险的预评估阶段,问题框架的设置尤其重要。风险的问题框架很大程度上取决于不同群体对这个问题的经验,应首先由专家收集系统性的专业信息,再以经验性知识补足缺失的部分。预评估阶段需要捕捉利益相关方对风险问题的不同认知,尽力使不同群体达成初步共识。通过预警和监测来识别风险是否存在,评估不同主体对风险产生的情绪,确定是否需要对该风险进行干预。在风险评估过程中,有必要综合考察短期影响与长期影响,区分科学意义上的风险与社会经济意义上的风险。风险评估是一种概率上的危害性评估,主要的依据是与不确定性相关的随机模型。由于风险本身具有复杂性与

① DAD模式是风险沟通中的单向告知模式,即由精英向民众单方面决定、宣布与维护(decide, announce, defend)相关风险信息模式。

图1 风险沟通中不同知识的参与流程图^[18](P182)

模糊性等特点,决策主体通常难以对其因果关系进行准确测算。科学状态的有效性和确定性越低,决策者就越需要来自其他三个知识库的支撑。

在风险评估与风险管理阶段,不同知识系统间的融贯和补充应成为决策者、专家与公众沟通的重要手段。风险定性是其中最具有争议的环节,其难度在于由谁来决定风险的可容忍性。公众的直觉判断可能代表一种“隐藏”的智慧,对风险可容忍性的认定有着不可替代的作用。风险定性的过程中要有效区分决定者与受决定影响者,这其实溢出了风险概念所涵射的范围,进入了利益衡量与决策平衡的领域。风险管理的要义在于合理地进行风险决策,因此采用何种信源、重视哪部分群体的关切是至关重要的。风险沟通贯穿了整个风险治理过程,而非其中的一个特定阶段。这种对风险沟通的理解,可以使每个主体既成为其他知识的贡献者,又是他人知识的接受者。不同的知识系统也可以互相补充,系统知识受益于其他知识库的丰富信息,其他三种知识库则受益于科学家严谨连贯的因果建模与验证流程。

（二）风险沟通中决策机关吸纳专家知识的范式重构

在对未知的复杂风险进行决策时,政府需要综合考虑科学与价值在内的多方面因素,并依据专家知识形成风险决策。面对科学上的不确定性,政府机构可能采取理性—工具范式,也可能采取商谈—建构范式来吸纳专家意见,不同的模式选择对信任程度与问责形式均有影响。在理性—工具范式中,由专家知识来提供事实依据,行政机关将决策建立在专家知识库之上。它的优点是责任明确,行政机关可在一定程度上享有风险不确定时的责任豁免。但欧洲的“疯牛病”案例表明,即便遵循严格的理性—工具范式,行政机关在专家组建议的基础上采取了更多的举措,仍未能避免疯牛病的发生与蔓延^[22]。若在商谈—建构范式下审视这个问题,专家知识就仅是行政机关解决问题时的一种参考,其他群体的知识类型也可以成为决策的知识来源。这一范式致力于通过商谈过程来确保决策科学化与民主性的同时实现。在这个意义上,公共行政被视为一种具有建构作用的制度,通过持续不断的商谈来应对复杂风险^[23](P87)。虽然商谈—建构模式可有效助力问题的解决,但这更多是以模糊责任主体的方式实现的。反复多次的商谈过程可能会消解决策者的责任主体地位,引发问责的困难。无论采取何种模式,风险沟通都要遵循程序问题技术化与技术问题论证化的思路。决策者应制定适用专家知识的规则,确保规则清晰明确,具有可操作性。决策者在严格遵守程序规则的情况下,可豁免一定的实体责任,这样就可以鼓励行政机关积极作为。

风险决策应以科学计算为前提,坚持风险最小化的原则,鼓励科学范围内的争鸣与论证。吸纳专家知识的商谈过程应努力囊括不同群体的观点,毕竟公众本身也是由秉持不同价值观的群体所组成。风险事件中享有利益的群体必须参与讨论,决策者要尽一切可能帮助其充分表达自己的观点。此举既能使公众在论辩前接触不同渠道的信息,还能记录风险发展过程中的模糊点,进一步帮助民众理解风险决策的逻辑,使其更愿意承担决策结果。只有在证明了科学性、一致性以及与价值观的适配性时,风险决策的可选项才能在争论和反争论的交叉火力中留存下来。如果所有争论都经过了充分博弈,那么即便参与者对决策意见和行动方案仍持保留态度,也不妨碍生成共识。需要明确的是,协商一致只是风险沟通的可能结果,而非强制性要求。若所有参与者共同找到了一个新的选择,这个新选择比此前讨论时持有的选择更有价值,这就达成了真正的共识。但显然,只有在例外与非常态的情况下,才能找到此种共识。在现实中,更多的共识是一种“被容忍的共识”或者“宽容的共识”,也就是一些参与者自愿以个人或群体的损失来换取社会整体福利的增长。

风险沟通中存在着对风险信息本身的信任与对风险信息传递者的信任两个维度。在对风险信息传递者的信任维度中,需要关注机构能力与情感信念两个层面。信任问题与风险主体的脆弱性相关,民众希望专家群体与行政部门能够有效管控风险、履行职责,这也就成为一种他们对行政部门决策能力的期待。民众对专业机构的信任还存在于情感维度,专业机构对风险信息的表达方式、对公众情绪的回应能力等都可视为彰显信任度的方式。由于突发公共事件中存在认知分歧,民众对专业组织与行政机关毫无保留地信任是很难实现的,可转而寻求一种“可容忍的共识”与“批判性的信任”。如果将完全信任到直接拒绝视为一条信任光谱,中间部分还有许多可阐释的空间^[24](P971-972)。风险沟通中可追求一种批判性信任,即民众相信专业机构的能力,信赖其提供的信息,但仍保留自己对风险的认知,建设性地质疑专业机构提供信息的正确性。

在这个意义上,强化信任的核心在于增强民众的控制感,让风险承担者和受决定影响者都参与决策过程。风险沟通的流程设计应充分考虑到潜在的认知分歧与信任缺失,尽量在风险管理中分享权力。对风险承担者进行积极赋权是行之有效的方法,决策者可允许民众在特定突发事件中,聘请独立的专家验证风险评估结果,监控风险政策执行,从而真正实现兼具反思性与参与性的决策过程。

(三) 专业机构的重塑与对公众风险意识的引导

决策机构在采纳专家意见时,还需要处理好专家的双重角色问题,并向其充分赋权。例如,在我国的公共卫生管理体系中,行业专家可能同时也是决策者,容易导致双重角色带来的角色冲突。科学家的身份要求减少主观臆断,从充分的证据中得出结论,而风险评估者与决策者的身份又要从解决具体问题的角度出发,积极介入并尽快做出决策。既然决策冲突不可避免,那么“最好的办法就是公开承认这种冲突的存在”^[25](P1093)。当身兼双重角色的专家进入公众视野,却未明确其所使用的身份时,他混沌不清的立场极易摧毁民众对专家群体乃至科学本身的信任。换言之,专家在公共领域发声时需要区分两种活动,一是基于科学的客观分析,二是掺杂了价值与直觉的主观判断,但无论是哪一种活动,都要清晰、公开、诚实与客观^[26](P141)。在新冠肺炎疫情的防控中,提议设置方舱医院的王辰院士在面对央视采访时直言“我们现在对疫情的底数不甚清楚,在判断上的根据是不足的。在这种情况下,拐点不是人为可以预期的”^[27]。他在采访中体现出的谨慎和真诚获得了公众的赞同,专家亲临媒体前线进行风险问题解读的行为显著增强了说服力。与此同时,还应注意引入专家竞争机制,使不同领域的专家意见进行同台竞技。比如,打通公共卫生系统与医疗机构的联通分享,将防控与治疗相统一,把公共卫生专家与临床专家的意见都第一时间纳入风险评估与决策中。

理顺专家的双重角色,既能使民众更充分地认可专家知识,还能兼采专家身份与官僚机构的优势,同时实现对专业机构的重塑。专业机构的重新定位可以有效缓和系统信任缺失的困境。具体而言,专业机构首先需要制定一个融贯的风险规制体系,该体系的目标并非是要实现零风险,而是设置一个合适

的风险预警标准。目标与底线的设定可以使专业机构在处理风险相关事宜时,合理安排不同事项的优先次序^[28](P81-89)。其次,重塑专业机构要把握充分赋权与保持自主两个要点,方能深化公众信任。一方面,如果想让专业知识真正发挥作用,就要更多赋予专家决策权。机构设置上的有效赋权可以使专家群体拥有跨机构的权限,具有合理调配资源的能力,从而及时公布风险情形并采取相应举措。另一方面,机构的自主性可依赖专家群体的声望与权威来实现。系统内的专家应兼具高超的专业技能与优秀的科学素养,以满足社会需求的方式树立崇高的威信。专家型规制机构的权威不仅取决于民众的主观感知,更取决于其专业技术上的复杂度和精准度。在这种情况下,赋权专家型规制机构与提升其声望两者间是相辅相成的:专业型机构获得的规制权力越多,就越能提升规制机构的声望,吸引更多受过良好训练的专业人员。在越来越多的优秀从业人员加入后,该组织就可以更好地完成规制任务,提升公众信任度,反过来获得更多的授权。

专业机构还需要了解并尊重专家与公众间风险认知的差异,尽量用明示、无歧义、一以贯之的立场向公众传递信息。专家应仔细考虑风险沟通的内容形式,将风险情况针对特定公众进行准确表述。风险发展过程通常需要严谨的科学验证,毕竟前期认知有可能在事后被证明存在错误或有不完备之处。但在风险发生初期,仍然需要专业机构迅速把消息传播出去,因为早期的真诚沟通可以让人们做好应对坏消息的心理准备。与此对应,公众需要尽早参与风险沟通过程,并且公众的实质性参与要以充分的知情权作为保障。在做出风险决策前,决策机构与专家群体最好能明确列举潜在的反对意见并提出详细的应对阐释,这比仅仅陈述故事的一面或者直接提供隐晦的结论更为有效。全面、系统、权威与深度的信息传递有助于克服信息碎片化可能造成的风险放大后果。专业人士要实现与媒体的深度融合,对风险事件进行过程化、全景式与一致性的报道,呈现事态发展的可控性。决策者应该铭记:风险沟通的目标不仅要缓解公众的紧张情绪,更要培养知情、理性、致力于解决问题的合作群体。

五、结语

本文的分析表明,风险沟通中的专家知识与民众意见存在着不可忽视的认知差异,这种差异会深刻影响公共舆论并制约风险规制的效果。在治理突发公共危机的过程中,决策机关需要尝试找到描述、分析和回应风险沟通与风险规制的理论范式。这种新型理论范式的构建能促使风险规制有序化、科学化,增强风险沟通的效率与信度,最终实现理论对实践的指导。风险沟通模式的建构应将关注点聚焦在公共决策对专家知识与民众意见的吸纳上,从而回应风险社会学的经典议题,进一步为法律程序与社会治理的制度优化提供智力资源。

在模式建构方面,风险沟通作为一种受制于特定程序的角色分配体系,应秉承商谈过程中权力与机会均等的原则,让专家与民众的声音都被纳入决策过程。不同意见之间的互动过程塑造了一个沟通网络,将不同的认知加以综合,从而使风险决策中的各方可有意识地、切实地预测他者的预期。不同角色就位后,彼此间的相互配合能有效缓解民众面对突发公共事件时的负面情绪。风险沟通的另一层价值就在于限制恣意,阻止某一种价值的扩张达到独尊或普世的地步^[29](P7-10)。风险沟通的程序化可以通过对决策条件的限制来优化决策结果:先是由专家对议程进行合理化设定,然后不同参与主体针对认知冲突进行充分讨论并记录异议,最后由政府机构在此基础上运用裁量权进行决断。这样的风险决策过程即使无法达到罗尔斯所说的“重叠性共识”,也可以帮助人们在认清分歧的基础上努力达到可容忍的共识与批判性的信任。突发公共危机治理中风险沟通模式的建构,既可以有效弥合不同群体间的认知分歧以实现风险规制的目的,又可以避免问责机制的空转与实质性价值争论的激化,最终达到服务于风险管理 with 风险决定的目的,乃至实现社会治理法治化的宏伟目标。

具体到风险沟通模式的建构方案,首先,决策者针对专家与公众间的风险认知鸿沟,要合理设定风险规制机构的信息沟通责任,坚持程序问题技术化与技术问题论证化的思路,有效平衡利益相关方的多

元化诉求。其次,制度上要进一步明晰专业机构与专家的角色地位,将系统性知识、经验性知识、隐性知识与直觉性知识四种知识类型融入双向沟通过程。此举可以提升专业知识的清晰度与可接受性,充分调动民众参与风险决策,通过有公信力的程序装置来安置民众意见,加深民众对风险决策的理解,从而更易接受风险决策结果。最后,有效的风险沟通模式既要受众为中心,也要重视信息的有效传递。这种决策模式下的风险沟通,势必真正成为一种互动式的辩论,一个努力寻求汇聚点的动态共识生成过程。

参考文献

- [1] 乌尔里希·贝克.世界风险社会.吴英姿、孙淑敏译.南京:南京大学出版社,2004.
- [2] 林爱珺,吴转转.风险沟通研究述评.现代传播,2011,(3).
- [3] Andreas Klinke, Ortwin Renn. A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-based, Precaution-based, and Discourse-based Strategies. *Risk Analysis: An International Journal*, 2002, 22(6).
- [4] 曾繁旭,戴佳,王宇琦.技术风险VS感知风险:传播过程与风险社会放大.现代传播,2015,(3).
- [5] Niklas Luhmann. *Risk: A Sociological Theory*. Berlin: Walter de Gruyter, 1993.
- [6] 乌尔里希·贝克.风险社会.何博闻译.江苏:译林出版社,2004.
- [7] 保罗·斯洛维奇.风险的感知.赵延东、林土垚、冯欣等译.北京:北京出版社,2007.
- [8] 凯斯·R.桑斯坦.恐惧的规则——超越预防原则.王爱民译.北京:北京大学出版社,2011.
- [9] 马奔,王昕程,卢慧梅.当代中国邻避冲突治理的策略选择——基于对几起典型邻避冲突案例的分析.山东大学学报(哲学社会科学版),2014,(3).
- [10] 刘培,于晶.风险沟通的关键因素与策略框架——基于2007至2016年中国邻避事件的观察.当代传播,2017,(5).
- [11] Ortwin Renn. The Contribution of Different Types of Knowledge towards Understanding, Sharing and Communication Risk Concepts. *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies*, 2010, 2(2).
- [12] Ortwin Renn, Thomas Webler, Peter Widemann. *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Berlin: Springer, Dordrecht, 1995.
- [13] Ralph J. Alford. Informed Consent: A Study of Patient Reaction. *JAMA*, 1971, 216(8).
- [14] 季卫东.决策风险、问责以及法律沟通.政法论丛,2016,(6).
- [15] 张洁,张涛甫.美国风险沟通研究:学术沿革、核心命题及其关键因素.国际新闻界,2009,(9).
- [16] Vincent Covello, Peter M. Sandman. Risk Communication: Evolution and Revolution// Anthony Wolbarst. *Solutions to an Environment in Peril*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001.
- [17] M. Brooke Rogers, Richard Amlôt, G. James Rubin, et al. Mediating the Social and Psychological Impacts of Terrorist Attacks: The Role of Risk Perception and Risk Communication. *International Review of Psychiatry*, 2007, 19(3).
- [18] O. Renn, P. Graham. *White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach*. International Risk Governance council, Geneva, 2006-01. [2021-03-28] <http://lib.riskreductionafrica.org/bitstream/handle/123456789/638/5789%20-%20White%20Paper%20on%20Risk%20Governance.%20Towards%20an%20Integrative%20Approach.pdf?sequence=1&is-Allowed=y>.
- [19] Roger E. Kasperson, Pieter Jan Stallen. *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*. Berlin: Springer Science & Business Media, 1990.
- [20] Paul Slovic. Perceived Risk, Trust, and Democracy. *Risk Analysis*, 1993, 13(6).
- [21] 艾四林.哈贝马斯思想评析.清华大学学报(哲学社会科学版),2001,(3).
- [22] Obituary. "Prof Sir Richard Southwood". The Telegraph, 2005-11-03.[2021-03-28]<https://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/1502087/Prof-Sir-Richard-Southwood.html>.
- [23] 伊丽莎白·费雪.风险规制与行政宪政主义.沈岍译.北京:法律出版社,2012.
- [24] Wouter Poortinga, Nick F. Pidgeon. Exploring the Dimensionality of Trust in Risk Regulation. *Risk Analysis: An International Journal*, 2003, 23(5).
- [25] Philip Handler. Public Doubts about Science. *Science*, 1980, 208(4448).
- [26] 哈琳娜·布朗,罗伯特·L.戈布尔.风险评估中的科学家.金自宁译.交大法学,2013,(4).

- [27] 白岩松. 协和医学院院长王辰: 现在判断疫情拐点, 根据不足. 知识分子, 2020-02-06.[2021-03-28]<http://zhishifenzi.com/depth/newsview/8207?category=multiple>.
- [28] 史蒂芬·布雷耶. 打破恶性循环: 政府如何有效规制风险. 宋华琳译. 北京: 法律出版社, 2009.
- [29] 季卫东. 程序比较论. 比较法研究, 1993, (1).

Risk Communication Model in Public Emergency Management

From the Perspective of Cognitive Differences between Expert Knowledge and Public Opinions

Xiao Mengli (East China University of Science and Technology)

Chen Zhaoxin (East China Normal University)

Abstract There are differences in the perception of risks between experts and the public, which is very likely to affect the mutual trust among the parties in risk communication. Public decision-making needs experts to help deal with new risks in public emergencies. If the public's understanding of experts' ideas is insufficient or biased, distrust may extend to public decision-making institutions. To help government make better decisions, it is necessary to reconstruct the model of risk communication in public crisis management. Firstly, the new model of risk communication requires us to pay attention to the cognitive differences between experts and the public in public crisis management, and to bring systematic knowledge, experiential knowledge, implicit knowledge, and intuitive knowledge into the two-way communication. Secondly, government decision-making should be based on scientific intelligence. The "Communication-Construction" paradigm can be used to absorb the various viewpoints of different groups, emphasize on mutual debate and persuasion, seek for a tolerant consensus, and build critical trust. Finally, government should properly handle the dual identity of experts and risk decision-makers, empower professional institutions, and guide the public's risk perception actively so as to promote the public's trust in expert knowledge and public decision-making institutions.

Key words public emergencies; risk communication model; risk perception; expert knowledge; public participation; network public opinions; risk sociology

■ 收稿日期 2020-12-11

■ 作者简介 肖梦黎, 法学博士, 华东理工大学法学院讲师、硕士生导师, 法律社会学研究中心副主任; 上海 200237; 陈肇新, 法学博士, 华东师范大学法学院讲师; 上海 200241。

■ 责任编辑 李 媛