

灾害情境下的风险治理:问题、挑战及趋向

——关于后疫情时代社会治理的探索

张成岗

摘 要 作为突发性公共卫生事件,新型冠状病毒肺炎疫情对我国风险治理体制及能力提出了极高要求。提升风险治理能力,促进突发公共卫生事件的有效治理,既要厘清该类事件背后隐藏的风险观念误区和认知性缺陷,更要探究风险治理的短期策略及长期路径,为系统治理公共卫生突发事件难题提供全面支撑,进而达到风险治理现代化的长期目标。现代性是建立秩序的过程,其中隐含着风险不确定性悖论。在本体论意义上,风险是实体论和建构论的统一;在现代性控制逻辑推动下,控制风险的行动内含着更大范围风险的可能性。面对全球性风险,着眼于局部地区的地方性风险规避路径已经失效,应当完善多元主体在风险治理中发挥作用的协同机制,通过新兴技术赋能疫情风险防控,构建有温度的政府治理体系,实现风险治理现代化。

关键词 风险;不确定性;现代性;后疫情时代;社会治理;风险治理

中图分类号 C913.9 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2020)05-0137-09

基金项目 国家社会科学基金重大研究专项项目(18VDL015);北京市社会科学基金规划项目(15ZXB015)

启蒙以来的现代性一直推崇“变化”和“新意”,西方社会对变革性、新颖性和现代性的追求,与对新的进步的渴望相结合构成了治理理论兴起的思想史背景;西方福利国家的政策危机、国际两极格局消失与新秩序的逐步形成构成治理理论登场的历史背景。西方的社会治理理论经历了由传统的官僚行政到新公共管理,由新公共管理到新公共服务,再到新公共治理的演变历程。1976年,在詹姆斯·马奇(James March)和约翰·奥尔森(Johan Olsen)出版的《组织中的二重性与选择》中,有文章题目首次使用“治理”,文章内容涉及大学组织中的决策。1989年世界银行对非洲情形的描述中开始使用“治理”一词;随着社会治理实践不断丰富,治理进入公共政策分析领域,成为经济学、公共管理、社会学以及政治学等多学科的研究主题,在世界各国的政府实践与学术领域均得到了广泛发展与运用。

20世纪90年代,“社会治理”出现在保罗·赫斯特(Paul Hirst)的著作《联合民主:经济与社会治理的新形式》中,用以阐释通过民主化以及向社会与公众赋权来解决大政府过载的问题。西方社会治理研究最初属于社会政策研究范畴,公共卫生领域的关注点主要包括对医疗及其风险的社会治理研究^[1](P1273-1284)、社区医疗案例比较研究^[2](P135-154)、欧洲后福利国家社会责任^[3](P244-265)、社会福利和卫生保健的社会治理^[4](P45-64)、社会政策改革^[5](P129-142)等。借鉴危机管理和风险管理理论,结合公共卫生特点,国外开展了大量突发公共卫生事件监测预警和应急理论的研究^[6]。在公共卫生应急能力建设层面,国外对各个医疗卫生机构的应急能力、各级机构之间相互关系进行了反思,社区卫生中心、社区卫生工作者、灾害脆弱性群体等得到持续关注。比如,Khan等人关注了基层公共卫生应急

能力,对公共卫生体系、医院、社区卫生中心等各级医疗卫生机构的突发公共卫生事件准备和应对能力进行了研究^[7](P1344)。

人类的生命安全与健康疾病问题一直是国家治理的重要议题,突发公共卫生事件研究是多学科关注的交叉领域。随着全球连通性增强,公共卫生突发事件和健康风险不仅影响特定国家或区域,而且还会超出该区域“嫁接”给附近或者较远的地区、国家和群体。伴随着人类面临的风险挑战形态与影响日益广泛、多元和复杂,诸多公共问题和集体行动困境破解都涉及“共受风险”与“协同行动”问题。在新型冠状病毒疫情全球大流行的情形下,人类应当如何面对这种百年不遇的巨大灾难,如何在科技支撑、文化诠释、伦理规约、社会治理、法治保障等各方面作出最好的回应,以减低病毒感染带来的诸种创伤,无疑是我们当下亟须检视、反省和回应的重要课题。本文将对特定疫情产生于其中的文明及其风险运行逻辑进行反思,对现代性秩序构建中产生的风险悖论、晚期现代性阶段的风险陷阱、全球化时代的风险规避与风险共生、面向后疫情时代的风险治理模式重构等进行探索和诠释,以洞悉突发公共卫生事件背后的风险社会本质及特征,为在更深层次理解新型冠状病毒疫情及其治理提供方向性启示。

一、风险社会成为国家治理亟须面对的新常态

风险灾害相伴于人类社会进程,公共卫生事件具有传染性、隐蔽性、复杂性、紧迫性等特性,一旦暴发,其影响力、辐射力与破坏力较为严重,不仅关系到公众个体生存生活状态,而且影响到地区甚至国家的经济运行、社会稳定和国家安全。人类社会的发展已经进入以全球化、社会自反性的强化、非传统社会形式聚集、新兴风险和传统安全交织等为主要特征的“晚期现代性阶段”。当今世界正经历百年未有之大变局,经历着新一轮大发展、大变革、大调整。风险构成了我们时代的重要特征,风险会给利益相关者造成健康、安全、财产等多方面损失。在风险全球化时代,风险社会正在构成国家治理亟须面对的新常态。

随着社会领域逐渐成长为新时代国家治理的核心领域,创新社会治理体制、推进社会治理领域创新、关注基层社会治理和领域细化、打造共建共治共享的社会治理格局成为理论界和实务界都必须回应的重要课题。风险治理是社会治理的重要组成部分,当前中国的社会治理研究面临着一系列新情况、新问题、新挑战,如何应对突发公共卫生事件是新时代国家治理重要任务。风险治理行动要确保风险本身内涵的不确定性不能被解散或被解构,而只能被有意识地接纳。风险社会是政府、公众和社会共同面临的治理情境,每个行动主体都有参与风险治理的权利和义务,政府应当通过多种渠道增加社会互动,建立起社会治理共同体成员之间互信、互赖、互惠的良好基础。作为国际关注的突发性公共卫生事件,新型冠状病毒感染肺炎疫情对我国风险管理体系、社会治理能力提出了极高要求,该事件既是对国家治理体系和治理能力的大考,也为我国完善社会治理体系,提升社会治理能力提供了契机。疫情防控效果以及能否最终战胜疫情在很大程度上依赖于整个社会的风险治理能力存量以及在灾害情景下激发的风险治理能力增量。

与2003年非典疫情相比,我国政府在应对措施、统筹能力等方面均有很大进步,此次新型冠状病毒疫情防控中也暴露出我国政府治理中存在的短板和不足,优化国家应急管理能力体系建设、提高防灾减灾救灾能力任重道远。中共十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出要构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。提升风险治理能力,促进突发公共卫生事件得到有效治理,既要厘清该类事件背后隐藏的风险观念误区、认知性缺陷和根源性诱因,又要从多重维度探究该类事件的风险治理中应当采用的短期策略和长期路径;既要通过合理机制设计实现治病救人、疫情防控等短期目标,又要立足长远达到全面认识新冠病毒根源、洞悉防控规律,系统全面治理具有极强外部性的公共卫生事件及其造成的全球性困扰,进而达到风险治理现代化的长期目标。

二、现代性: 秩序社会构建中的“确定性难题”

我国正处于新全球化、第四次工业革命与社会转型发展“三重叠加”的历史交汇期, 公共卫生、安全和环境等风险事件日益增多, 风险构成了我们时代的重要特征, “当代社会出现的风险是普遍存在的、全球性的、不可逆转的”^[8] (P83)。尽管世界上不同地区的各个民族历史发展进程多种多样, 每种文明在其发展过程中都在经受瘟疫和疾病的挑战却是一个基本事实。欧洲的“枪炮、传染病、钢铁工具和工业制成品”一度被视作欧洲人征服其他民族的直接因素, “在征服战争中同样重要的是在驯养动物的社会中演化的病菌……驯养动物的人成了这些新演化出来的病菌的第一个受害者, 而这些人接着又逐步形成了对这些新的疾病的强大的抵抗力”^[9] (P73)。人类文明是在一次次与瘟疫斗争以及一系列危机事件应对中不断成熟和发展的, 应当从文明演进和全球治理角度来理解疫情防控和社会治理能力现代化, 审慎地反思特定疫情产生于其中的社会及文明运行逻辑。

人类历史就是一个在风险中生存和发展的历史。风险语境构成新时代社会治理的常态化条件, 鲁曼在《现代性的观察》一书中曾经指出, 既不是必然的也并非一定不可能的“偶然性”是现代性最显著的特征之一, 因为它是现代社会无法避免的常态。我们正在进入“高风险社会”, 在社会变迁越来越不可预测, 越来越具有不确定性的时代, 现代性本身便是一种“风险文化”。在社会学意义上, 米歇尔·迪恩认为, 风险经常被置于对现代性的总体勾画和叙述中得到理解, 是人类当前社会形态下本体状态的一个重要特征, 风险是社会类型和社会变迁的重要标志, 在此意义上, 我们可以进入“风险社会”的议题之中。他进一步指出, 在治理意义上, 风险是“与我们如何进行治理有关的措施、技术和理性混合体的组成部分, 在这里, 风险是可计算的理性, 与管制、管理和规范人类行为的各种技术有关”^[10]。

通常认为, 源自 16 世纪晚期欧洲的现代性诞生是人类从传统社会进入现代社会的重要标志, 现代性意味着一个不断变化和求新的过程。欧陆学者关于现代主义的早期理论肖像包括“动态的”艺术、理性的“生活机器”等内容。受美国作为现代主义符号的电力系统、汽车工厂、管理组织等启发, 欧陆学者对“现代”运动进行了理论思考: 对他们来说, 秩序、规范、系统、控制等价值构成了现代主义。尽管现代性视域下“控制逻辑中的未预料后果”的风险概念在马克斯·韦伯那里并不是以“风险”的词汇呈现出来, 在《新教伦理与资本主义精神》一书中, 他已经开始描述了一个弗兰肯斯坦因社会, 在其中工业资本主义社会失去了控制并开始威胁到现代文明和人类自身^[11] (P37)。

现代性根基于三种力量, 即民族国家、科学技术以及资本主义的兴起, 其核心是为改善和提高生活水平而努力, 而且每个人都有参与改善和提高生活水平的权利和能力。在《现代性与矛盾性》里, 齐格蒙特·鲍曼在更为广阔意义上讨论了现代性对秩序追求的社会后果。他认为, 如果说传统社会是“没有理性反思的时代”, 那么现代性则意味着人类进入一个特定时段, 在此时段, “思考秩序”开始成为人类的紧迫任务。西方现代性是一种不可抑止的向前行进过程, 表现为“对事物秩序进行感知的性质”。现代性任务就是“建立秩序的任务”, 社会发展是不断从混乱和无序走向秩序和确定的过程, 在社会发展中“只要存在分为秩序和混乱, 它便具有现代性, 只要存在包含了秩序和混乱之抉择, 它便具有现代性”^[12] (P11)。

建基于理性基础之上的现代性是赋予世界以结构、控制或然性、限制或消除随机性的过程。在现代性世界里, 专家采用理性的方法, 依靠其科学知识来操纵世界以产生可观效益。世界碎片化是现代性的最大成就, 矛盾性 (ambivalence) 是现代性的终极产物, 是将某种客体或事件归类于一种以上范畴的可能性, 是一种无序状态, 是一种我们感到的极度不适的情形, 是在语言应当发挥语言功能之处语言功能丧失的状态。秩序和失序往往相伴而生, 追求秩序必然产生混乱^[12] (P5)。

文化是建构世界的积极过程, 鲍曼认为, 如果说社会是由人类选择塑造的, 那么社会学角色就是解释文化的性质, 说明人类选择扮演的角色, 而社会学家主要任务则是探索和确定在社会中存在的人类选

择空间。在晚期现代性阶段,不安全感笼罩着人类社会生活,“现代性的主要成本是具体的人类存在为换取安全感所付出的高额代价”^[13](P166)。现代性是“一种危险文化”,现代社会被描述为“风险社会”,现代人在享有前所未有选择自由的同时,又被抛入一种令人烦恼的不确定状态^[14]。现代性的不确定性具有两重维度:风险本身的不确定性和缺乏风险管理产生的不确定性,如果没有规则框架去引导行动者的选择,预测选择的后果将会变得十分困难。最大自由和最大安全通常不会在同一包裹中投寄出来,高水平的自由通常意味着低水平的安全;高水平的安全意味着低水平的自由。进行自主选择的演员数量越多,预言选择的结果越困难。伴随着诸多公共问题治理中“政府失灵”的出现,“保姆政府”正在许多领域里放弃自身责任,当民族国家的政府对社会和经济的广大区域解除管理时,也会产生很多麻烦,“与不断增加的自由选择同时出现的是不断减少的对任何一种选择的结果的控制和预测”^[13](P26)。

风险社会是当前社会治理亟须适应的新常态。在现代社会,已建立的风险计算的理论基础遭到了破坏,传统的统计学和数学计算已经不能在现代风险计算中发挥作用。由于风险实践的高度复杂性和其本身固有的不确定性,正如贝克所言,“任何专家都不能完全准确地预测、计算和控制科技发展给人类带来可能危害而形成的风险”。现代社会的风险是一种“被制造出来的风险”,风险源于人们的重大决策,并且是“由现代社会整个专家组织、经济集团或政治派别权衡利弊得失后所做出的决策”^[15]。

三、风险陷阱:晚期现代性阶段的风险控制困境

风险来源于人类的生产和生活实践,伴随着人类历史发展而不断演化。人类的风险意识历史久远,在远古时代,原始人为了提高劳动效率和抵御野兽侵袭,制造了石器和木器,作为生产和安全的工具。半坡氏族很早就知道在自己居住村落周围开挖沟壕来抵御野兽袭击;大禹治水和都江堰工程均是我国劳动人民对付水患的伟大创举;公元132年张衡发明的地动仪为人类认识地震做出了重要贡献。现代的风险概念不仅指生产和生活中“遇到危险的可能性”,经过长期的历史演进,其内涵随着人类活动的复杂性、深刻性、不确定性也逐步被深化,被赋予了经济学、哲学、社会学、政策学、文化研究等更广泛更深层含义,与现代性和现代文明相互嵌入、与人类的决策和行为后果紧密关联。贝克在《风险社会》一书中赋予“风险”以社会学含义:“风险是个指明自然终结和传统终结的概念,换句话说在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方,才谈得上风险。”^[16](P118)

风险概念表明人们创造了一种文明,以便使基于自己决定而造成的不可预见后果具有可预见性,从而控制不可控制的事情,通过有意采取的预防性行动以及相应的制度化措施战胜种种副作用^[16](P118)。自1986年以来,贝克发表了包括《风险社会》《风险时代的生态政治》《世界风险社会》《再论风险社会》等一系列著作和文章,从现代性和文化维度对风险概念本质进行系统阐释。贝克在早期从生态环境与技术关系维度切入,把风险定义为技术对环境产生的威胁,在其后续学术推进中,他不断扩大风险概念适用范围,使之与反思性现代性理论及文明论联系起来,从而抽象为一个具有普遍意义的概念,“风险是一种应对现代化本身诱致和带来的灾难与不安全的系统方法。与以前的危险不同,风险是具有威胁性的现代化力量以及现代化造成的怀疑全球化所引发的结果。它们在政治上具有反思性”^[17](P21)。

从根本上看,风险既是一种物质性存在,也是一种开放性社会建构。风险是与人类共存的,但只是在近代之后随着人类成为风险主要生产者,风险逐步结构化,才产生了现代意义上的风险社会。随着人类活动频率增多,活动范围扩大,其决策和行动对自然和人类社会影响力大大增强,现代社会的风险结构从自然风险占主导逐渐演变成人为风险占主导。人类具有冒险和寻求安全的双重本能,作为现代性社会核心构架的科层制与市场制度为这两种矛盾取向提供了实现环境和框架,无论是冒险还是安全取向的制度,其自身同样具有内置性风险,也就是制度运转失灵风险,即制度化风险。

在本体论意义上,风险是实体论和建构论的统一,作为社会生活市场化的一个重要后果,风险社会是一种客观存在,更是一种基于趋于理性计算的社会心态。风险是“预测和控制人类行为未来后果的现

代方式”,而这些后果是“彻底的现代化产生的意料之外的后果”,风险已经成为“政治动员的主要力量”、一种造成传统政治范畴过时的话语体系,是一种“虚拟的现实,现实的虚拟”^[18](P136)。风险概念反映了一个位于安全和毁灭之间的特定的中间地带,对风险威胁的感知决定着人们的思想和行动,正是文化感知和定义构成了风险,“风险”与“(公众)定义的风险”就是一回事^[19](P322-323)。

现代性是一项由国家实施社会控制和技术控制的项目,在控制逻辑推动下,人们逐步发现许多限制和控制风险的努力正在变成更大范围的不确定性和危险,安东尼·吉登斯将其称之为“人为制造的不确定性”。在新的不确定性面前,人们发现以科学的方式考察风险的概念(风险=事件×概率)时,风险就会以概率计算的形式出现,而这并无法排除最坏情况的发生。在现代性高级阶段,风险概念开始指向了一种独特的“知识和无意识的合题”,人类社会正在面临着风险陷阱挑战。现代人类控制自然的行为通过技术力量和人类僭越转化为了长距离行为,“与培根通过科学技术统治自然的力量相伴的灾难的危险不是来自这一观念履行的不够,而是来自这一观念履行所取得的巨大成功”^[20](P140)。

人类为何会遭遇风险陷阱或者说风险悖论?历史地看,在现代性初级阶段,由于工业技术发展所导致的现代性社会中的“好处”稀释了对风险的恐惧和批评,使得风险合法化并嵌入到制度决策内部,而残留风险的存在在更长远意义上进一步加剧了风险。在高端现代性阶段,残留风险已经超出社会控制,由此我们遭遇风险社会悖论。譬如,在环境风险治理中,尽管国家已经制定了环境法,但环境破坏问题仍日益严重;在公共卫生事件中,尽管国家已经出台了野生动物保护法,但野生动物的滥捕滥杀现象并没有得到根本改善,野生动物交易市场的扩大增加了人类与未知病菌接触的风险,我们仍在经受着源自野生动物的病毒侵害。

风险陷阱意味着一方面,基于传统的已有知识经验的风险认知、评估、决策和行动并不可靠,甚至还会带来更大风险。我们甚至可以认为众多的存量知识正在成为新风险发源地,知识为我们带来了风险。另一方面,知识缺乏或者说对于风险的“无知”“无意识”导致了更深层的风险恐惧。换句话说,在处理“人为制造的不确定性”时,一方面我们把拥有确定的知识作为风险抗衡工具意味着对风险的忽视,会使风险更加超出控制范围;另一方面缺失知识与风险对抗又会加重风险恐惧,因此我们正在遭遇风险陷阱。风险只会建议我们不应该做什么,而不会给予我们应该做什么的建议。面对风险,无论是无所作为还是回应过多都只会使风险进一步增强。因此,有时候专家并不能都成为风险应对中的依赖,“这些风险迫使每个人都为自己决策”,而这些决策根植于自身的风险感知,在此意义上,每一个人都可以成为风险专家^[19](P328-330)。

四、全球化时代的风险规避和风险共生

现代性是一个双重和双向的过程,既是传统与现代的互动,又呈现为全球化和地方性之间的平衡。人类社会的发展已经进入“晚期现代性”阶段,促使“简单现代性”向“反思性现代性”转变的原因是多方面的,全球化是其中一个关键变量,“对病菌来说,另一件好事是世界贸易路线的发展……这些贸易路线把欧洲、亚洲和北非有效地连接成一个巨大的病菌繁殖场”^[9](P212)。按照吉登斯理解,所谓全球化,首先指的是全球交往体系的形成,在这样一个交往体系中,时空边界进一步拓宽,个体和集体的生活领域大大开放,个体行为都与全球发展处于紧密联系之中。在全球化进程中,个体与个体、个体与集体、个体与社会、本土与全球、民族国家与世界体系之间形成一系列张力关系,“美国人周游世界和外国人移居美国的迅速增多,正在把我们变成另一座熔炉——这一次是病菌的熔炉,而这些病菌我们原先认为不过是在遥远的国度引起一些古怪的疾病而未曾予以理会”^[9](P213)。相应的,在现代性早期阶段被合法化的潜在副作用和残留风险也正在日益全球化,成为公众批判、科学审查、风险治理的主题。

现代风险出现在地理上的特定区域,具有地方性特征,同时还具有非特定性、普遍性、全球性特征,其形成有害影响的途径往往是不稳定、不确定和不可预测的。在传统观念中,安全危机被认为总是发生

在治安不好的地区,健康风险被认为总是发生在卫生基础设施和医疗条件不好的地区,环境危机被认为总是发生在那些肆虐掠夺自然资源的国家与区域,污染风险被认为可以随着大型化工厂的迁移从发达国家转移到第三世界国家。在全球化趋势下,等级式风险分配逻辑正在被打乱和失效,随着风险扩大,会出现风险分布平均化的局面。新风险与全体人类休戚相关,其全球性主要表现为影响范围的全球性与解决方案的全球性^[1](P222)。

现代的新兴风险与传统风险已经有很大不同,它是针对全人类的全球性风险,是现代化自身的风险。任何非西方社会在西方现代性冲击下必须朝着现代性方向发展,同样,现代性必须在与地方文化传统的互动和对话中才能获得其生存空间。新冠病毒对人类生命健康造成直接威胁,甚至会影响人类作为一个物种的存在。风险全球性的、常常是无法挽回的损害后果会在一定程度上导致金钱赔偿概念的失效,导致对后果进行预想性监控安全概念的失效,使源于某地的风险事故倾向于成为“开放结局式的狂欢”,对风险进行计算的理论基础被废除了^[21](P527)。

公共卫生突发事件和健康风险不仅会影响到某些特定国家或区域,而且还会超出该国家或区域传播到附近或者较远的地区和群体。全球化使得过去认为没有关系的独立事件发生了关系,“相互依赖的增强,意味着一些不幸事件的发生会产生更大的伤害性”^[22](P157)。现代风险的影响已经超出了地域和空间限制,单一系统的“安全边界”正在消失,各系统都难以“独善其身”,某个微小的地方性不利风险因素经过社会放大可能会在其他区域或国家引发巨大传播风险,带来更大范围的错误叠加与连锁反应。通过特定的传递机制,风险会被传递和转移给其他没有直接受到影响的人群,有些风险比如核辐射等,尽管在受害人身上可能暂时没有显现,但可能会影响子孙后代的生命健康。在风险命运共同体中,作为未来者的子孙后代是风险影响后果中软弱的、无力的他者,未来人一直被保持在行为接受方的位置,不能阻止我们去做我们认为值得做的所有事情,当代人是唯一的行动主体。

2020年3月11日(日内瓦时间),世界卫生组织宣布新型冠状病毒肺炎进入全球大流行状态,这意味着疫情已经出现全球或极广泛区域的传播。面对风险的全球性,仅仅着眼于部分群体和局部地区的地方性风险规避路径已经失效,所有风险规避和转嫁之路都已堵塞。面对风险人们无处可逃,唯一的选择就是大家一起行动起来面对风险,共同参与风险治理,在风险共生中把握机遇和未来。在风险全球化时代,由于风险行为的社会和经济外部性,一些人或一些国家所采取的风险管理行动可能会给其他人、其他国家造成损失。在全球化的今天,面对疾病快速传染扩散的突发事件,国境已然不是阻止病毒传播的屏障,单靠一国政府部门很难有效控制疾病在全球蔓延。世界各国是密切相关的,在疫情防控中,只要有一个国家失控,全球战疫就不会结束。通过本次事件,我国应该积极倡导或主导去建立全球公共卫生事件治理体系,因为唯有有效的全球合作和多元协同才能使疫情真正获得有效管控。

五、后疫情时代社会治理的挑战及趋向

从2003年SARS疫情重创到2013年H7N9疫情蔓延,再到2020年新冠疫情防控,重大突发公共卫生事件一直在考验着政府公共卫生管理的综合运作体系和整个国家风险治理能力。近年来,突发公共卫生事件的管理逐渐成了公共卫生和应急管理两个学科的结合^[23]。

管理风险是备受世界关注的治理问题,“我们生活在一个除了冒险别无选择的社会”^[24](P218),管理风险是提高国家治理能力的重要方法,是促进发展的有利工具;管理风险本身就是一种发展的力量,通过风险管理可以拯救生命、减少损失、释放机会、防止发展受阻或中断。目前新型冠状病毒肺炎依旧处于全球流行状态,在全球性风险面前,没有国家或地区可以幸免;尽管各国会因国情、制度、观念、应对条件和能力禀赋等因素不同,在防控方式、策略及模式上呈现出诸多差异,但应当成为共识的是:团结合作是国际社会战胜疫情的最有力武器。在应对全球公共危机的过程中,构建人类命运共同体的迫切性和重要性更加凸显,团结在“风险恐惧”周围的人类社区应当团结协作,携手应对疫情挑战。

中国在疫情防控中采用的新举国体制在面对突发疫情时,能够形成强有力的统一领导和统一决策部署,在短期内紧急调配各类资源集中力量办大事,迅速执行对城市和交通管制等方面的应急措施,体现出各个社区的有机凝聚力和广大人民群众在关键情境下表现出的守望相助。应当说,中国的疫情治理体系是全方位的立体化网络,遍布全国的医院筛查网络,覆盖全社会的社区管理网络,联防联控,全民积极抗疫。目前中国已经取得了全国抗疫的阶段性胜利,国内疫情得到控制,各地开始稳步复工复产。在富有成效的疫情社会治理体系背后,当代中国社会治理面临着的诸多挑战也不容忽视。

挑战 1: 社会治理能力需求和供给匹配性的挑战。处于时空压缩和快速现代化进程中的中国,其社会发展转型也呈现出传统性、现代性、后现代性思潮共在,农业文明、工业文明、信息文明并存的特点。不同风险挑战、不同社会矛盾在同一阶段发生,有时会出现不同利益群体的利益诉求相对合理又相互对立的情形,社会治理面临着极大复杂性,社会治理共同体能够供给的资源及能力与社会治理问题解决的巨大需求之间存在着匹配性的严峻挑战。

挑战 2: 风险不确定性对社会治理稳态特征的挑战。全球化趋势消除了风险边界,使得风险超越了地区和空间限制。西方既有社会理论特别是风险社会理论学说无法对在全球日益扩展的本土化风险实践提供合理解释,基于控制逻辑之上的风险治理策略已经不能奏效,在治理操作层面依旧沿用的传统风险决策和行动模式与充满不确定性和复杂性的风险实践之间不匹配将导致风险治理困境,进而会带来治理失效的多重效应。

挑战 3: 社会治理的系统性、协同性及可持续性挑战。当前中国社会治理面临诸多挑战的一个重要原因就是在社会治理弱化甚至缺位条件下政府承担过多角色而导致其治理系统性、协同性和可持续性变差。机构间的畅通合作对于应对突发卫生应急事件至关重要,多机构之间应具备相互信任的伙伴关系^[25]。理解突发公共卫生事件社会治理体系建设的关键问题,不仅需要从制度建设角度对各国疫情应对加以考察,更要结合社会治理实际需要,关注社会治理共同体多元主体如何在突发公共卫生事件情境下协同发挥作用。

挑战 4: 常态转换为应急态的社会治理机制亟待完善的挑战。突发公共卫生事件发展过程具有动态性,总体可划分为常态、常态转向非常态、非常态、非常态转向常态四个部分。社会治理是常态,突发公共卫生事件是非常态,如何构建社会治理常态与应急态转换的有效机制、确保社会治理模式在平时实现有效组织的常态化、在突发事件中又能发挥关键支撑作用,同样是社会治理亟待回应的挑战。

社会治理既是一种宏观治理结构,更是一种微观操作实践。社会治理要与特定阶段的国情和社会基本矛盾相适应,社会治理体系应当是适应特定“风险性质”和“环境特征”的整合型社会治理结构。党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标,十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出要构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。面向后疫情时代的社会治理既要做到“基层下沉”,构建以市域社会治理为着力点的社会治理新格局,又要关注“领域细化”,为适合中国国情的风险治理和应急管理体系构建提供全面支撑。后疫情时代的社会治理建设,应当注重以下维度:

首先,社会治理现代化过程中既要做到“基层下沉”,又要关注“领域细化”。应当加强风险研究与社会治理领域交叉研究,丰富和完善共建共治共享的社会治理制度建设政策工具箱、深入优化公共卫生应急管理制度,弥补突发公共卫生事件中社会治理这一交叠领域的理论赤字。突发公共卫生事件亟待被纳入社会治理研究视域,要注重社会治理体系中的“靶向治疗”和“精细化方案”,在全面分析重大突发公共卫生事件风险本质的基础上,系统梳理其社会治理体系及建设路径,对公共卫生应急管理领域社会治理研究薄弱具有“补短板”作用。风险治理的精细化进程需要推动社会治理和国家治理融合发展,形成高效的危机时期和常规时期的转换机制,推进社会治理现代化。社会治理能防范化解的风险应尽量避免发

展到国家治理阶段。

其次,推动社会治理研究范式从描述性、倡导性研究向关注动态适应性社会治理体系的“规范性研究”和“行动性研究”并重转换。社会治理共同体应当形成合力,以重大突发公共卫生事件的有效治理为出发点,提出具有可操作性的中国特色社会主义治理建设的系统性行动方案,为社会治理增加公共卫生服务能力和突发公共卫生事件应对能力模块,实现社会治理研究从以往静态的描述性、倡导性研究范式,转向关注动态适应性社会治理体系的“规范性研究”和“行动性研究”并重,还应从“科技支撑”维度,努力回应人工智能、大数据、区块链等新兴技术对社会治理体系构建的机遇与挑战这一新议题。

第三,社会治理建设要与特定阶段国情和社会基本矛盾相适应,社会治理体系应当是适应特定“风险性质”和“环境特征”的整合型社会治理结构。突发公共卫生事件是一种非传统风险。在新冠疫情防控战役中,不但要研究突发公共卫生事件涉及病毒的医学和科学属性,还要系统分析突发重大公共卫生事件的社会治理属性和应急管理属性,探索适应突发公共卫生事件发展规律的社会治理理论,在社会治理领域强化公共卫生应急管理维度的研究。

第四,通过风险管理促进风险韧性构建,推进以责任为核心的合作式治理,完善多主体在风险治理中发挥作用的协同机制。面向未来的风险治理能力现代化,应当通过新兴技术赋能疫情风险防控,重建社会信任、构建有温度的政府治理体系,以国情为基础,设计适合中国特点的合作式社会治理模式,为后疫情时代的社会治理提供整合性的治理方案和风险处方,提供一种多于各方加总的合超效应,可以“藉由跨域伙伴而促使政府政策创新与变革意愿”^[26](P3-8)。在疫情防控中,既需要政府用行政手段遏制疫情扩散,也应关注国家法治体系下政府、市场、网络三种治理机制的完善,给各种社会力量营造创新空间,激发社会动能,赋能各级决策者、社会和市场力量,以提升社会活力和快速反应能力。

总之,面对后疫情时代中国的社会治理,我们必须远离浪漫主义,固守理性立场。在自然面前,人类既不能过高地估计自己消除偶然性的应对方案,也不能寄希望于理想化的宗教式救赎,从而放弃抵抗和治理努力,更不能轻蔑地忽视风险,借此来麻醉自己。面向未来,我们应该直面风险,沿着风险感知、风险治理、风险共生的道路前行,团结合作,携手抗疫,走向以责任为核心的合作治理。面对风险治理能力现代化的必选项,我们任重道远!

参考文献

- [1] T. Brown. AIDS, Risk and Social Governance. *Social Science & Medicine*, 2000, 50(9).
- [2] J. Duff. Financing to Foster Community Health Care: A Comparative Analysis of Singapore. *Europe, North America and Australia Current Sociology*, 2001, 49(3).
- [3] Wendy Larner. Post-Welfare State Governance: Towards a Code of Social and Family Responsibility. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 2000,(2).
- [4] V. Verdeyen, B. V. Buggenhout. Social Governance: Corporate Governance in Institutions of Social Security, Welfare and Healthcare. *International Social Security Review*, 2003, 56(2).
- [5] T. Reddel. Third Way Social Governance: Where Is the State? *Australian Journal of Social Issues*, 2004, 39(2).
- [6] A. Jha, L. Lin, S. M. Short, G. Argentin, G. Gamhewage, E. Savoia. Integrating Emergency Risk Communication (ERC) into the Public Health System Response: Systematic Review of Literature to Aid Formulation of the 2017 WHO Guideline for ERC Policy and Practice. *PLoS One*, 2018, 13(10).
- [7] Y. Khan, T. O'Sullivan, A. Brown, et al. Public Health Emergency Preparedness: A Framework to Promote Resilience. *BMC Public Health*, 2018, 18(1).
- [8] Piet Strydom. *Risk, Environment and Society*. Buckingham: Open University Press, 2002.
- [9] 贾雷德·戴蒙德. 枪炮、病菌与钢铁: 人类社会的命运. 谢延光译. 上海: 上海译文出版社, 2000.
- [10] Mitchell Dean. Risk, Calculable and Incalculable//Deborah Lupton. *Risk and Sociocultural Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- [11] 张成岗. 技术与现代性研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [12] 齐格蒙特·鲍曼. 现代性与矛盾性. 邵迎生译. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [13] 丹尼斯·史密斯. 后现代性的预言家: 齐格蒙特·鲍曼传. 萧韶译. 南京: 江苏人民出版社, 2002.
- [14] 张成岗. 论后现代伦理中的责任. 哲学动态, 2011, (4).
- [15] 乌尔里希·贝克. 从工业社会到风险社会: 上. 马克思主义与现实, 2003, (3).
- [16] 乌尔里希·贝克, 约翰内斯·威尔姆斯. 自由与资本主义. 路国林译. 杭州: 浙江人民出版社, 2001.
- [17] Ulrich Beck. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Trans. Mark Ritter. London: Sage Publications, 1992.
- [18] Ulrich Beck. *World Risk Society*. London: Polity Press, 1999.
- [19] 芭芭拉·亚当, 乌尔里希·贝克, 约斯特·房·龙. 风险社会及其超越: 社会理论的关键议题. 赵延东, 马缨等译. 北京: 北京出版社, 2005.
- [20] Hans Jonas. *The Imperative of Responsibility, in Search of an Ethics for the Technological Age*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.
- [21] 汪民安, 陈永国, 张云鹏. 现代性基本读本: 下. 郑州: 河南大学出版社, 2005.
- [22] 安东尼·吉登斯. 现代性与自我认同. 赵旭东, 方文, 王铭铭译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998.
- [23] D. A. Rose, S. Murthy, J. Brooks, J. Bryant. The Evolution of Public Health Emergency Management as a Field of Practice. *Am J Public Health*, 2017, 107(S2).
- [24] N. Luhmann. *Risk: A Sociological Theory*. Berlin: De Gruyter, 1993.
- [25] S. Lewis. Emergency Planning and Response: Working in Partnership//Chloe Sellwood, Wapling. *Health Emergency Preparedness and Response*. Boston, MA: CABI, 2016.
- [26] Balloch Susan, Marilyn Taylor. *Partnership Working: Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press, 2001.

Risk Governance in the Context of Disaster: Problems, Challenges and Solutions

On Social Governance in the Post-Epidemic Era

Zhang Chenggang (Tsinghua University)

Abstract The novel coronavirus infected pneumonia epidemic, as a public health emergency, has raised a high demand for China's risk management system and capabilities. To improve the ability of risk management and promote the effective management of public health emergencies, we should not only clarify the hidden risk concept errors and cognitive defects behind such incidents, but also explore the short-term strategy and long-term path of risk management, so as to provide comprehensive support for the systematic management of public health emergencies. Modernity is the process of establishing order, which implies a paradox of risk uncertainty. In the sense of ontology, risk is the unity of substantialism and constructivism. Under the promotion of modern control logic, the action of risk control contains the possibility of a wider range of risks. In the face of global risks, the local risk aversion path focusing on local areas has failed. Therefore, we should improve the cooperative mechanism of multi-agent in risk management, enable epidemic risk prevention and control through new emerging technologies, build a governance system full of hominization, and realize the modernization of risk management.

Key words risk; uncertainty; modernity; post-epidemic era; social governance; risk governance

■ 收稿日期 2020-04-21

■ 作者简介 张成岗, 哲学博士, 清华大学社会学系教授、博士生导师, 社会治理与发展研究院院长; 北京 100084。

■ 责任编辑 何坤翁