

# 目 录

序言 .....	邱柏生 1
绪论 我们从哪里探讨社会危机的缘起 .....	1
第一节 发展中的危机：社会危机治理的研究背景 .....	2
第二节 文献评析与研究的理论依托 .....	9
第三节 社会危机治理的多维分析视角 .....	17
第四节 本书的基本框架 .....	27
第一章 社会危机及其治理的理论建构 .....	33
第一节 社会危机治理的基本理论 .....	33
第二节 社会危机产生和扩张的机理 .....	51
第三节 当前我国面临的危机情境及其形态 .....	80
第二章 二元主体中社会危机治理的范式解读 .....	95
第一节 变革社会中的社会危机治理观 .....	95
第二节 社会危机治理的要素与功能 .....	116
第三节 危机治理范式的社会心理基础 .....	135
第三章 社会危机治理中的政府作用 .....	154
第一节 制度安排与社会危机治理 .....	154
第二节 意识形态调整与社会危机治理 .....	174
第三节 政府责任：社会危机治理的关键所在 .....	191

---

第四章 社会危机治理中的社会力量·····	211
第一节 社会危机治理中的社会能力分析·····	211
第二节 社会资本：社会危机治理的一个架构·····	227
第三节 社会参与：危机治理的实践逻辑·····	247
第四节 媒体应该发挥什么样的作用·····	263
结语·····	274
参考文献·····	281
后记·····	300

## 序 言

这是一本阐述社会危机治理的专著，是蔡志强在其博士论文基础上修改充实而成的研究成果。

蔡志强历尽三年甘苦写成的文稿终于要正式出版了。这对个人来说是一件大事。他要我给他的新书作序，我欣然允诺。尽管我意识到自己在这方面不是专长，但总算在这几年中伴随着论文指导，自己也琢磨着一些社会危机治理的理念问题，再说也可以尽到导师的一份情意，多少是对学生辛劳的一种肯定。在几年研究与写作过程中，蔡志强常常为一些一时理不清楚的问题苦苦思索、寝食不安。于是为此就会掀起新一轮的“车轮大战”：整日不是到处大量地翻阅资料，就是到处寻觅谈话对象以厘清思路和探寻不同的研究路径。我自然也是他经常交谈的主要对象之一。从论文初步开题到最后确定写作大纲的半年左右时间中，几乎每周都要碰头讨论，每次一两小时不等；开始写作后也平均每十来天要讨论一次。他做学问比较仔细，而我的风格则比较粗犷，有时在讨论中我常常会提出一些大跨度的想法，我也意识到仅仅凭宏大叙事式的做派是无法精细解读某一事物的详细过程的。而他每次都那么认真，会顺着我的思路去思考问题。我知道，从宏大叙事做派转向精细操作要花多大的努力和精力！当然，他有时也比较固执，认准的理是不会轻易放弃的。因此，在讨论问题的过程中，我常常要绞尽脑汁与他分析。说实在的，我赞叹他的这种执著精神！为此，作为导师的我，能给他的著述作序，也是我对他几年中跟我讨论问题时那种执著精神的回报，因为师生之间的交往事实上是一种教学相长的过程。

记得在最初的论文开题时，有导师从爱惜他的角度提出，研究社会危

机问题是不是有些敏感？言下之意，做这种题目有一定的风险。就当时的社会氛围看，大家都意识到“非典”到来对社会公共管理是一种挑战，也表明了一种公共管理危机，但当时人们并没有大胆地确认存在着社会危机，况且“社会”这一概念多年来总是给人以一种广泛性的内蕴，因此一提社会危机，似乎就意味着明示我们的社会已经到处是危机了。作为学生来说，当时的压力是可想而知的：不仅意味着前功尽弃，而且还要在未来的这段时间内重新确定研究课题。我对此意见是不以为然的，因此还是大胆鼓励他研究这一课题。他有些考虑开题会上作为一种综合意见的影响力，生怕落下“不听劝说”的名号，同时也有些担心一旦按原定的思路写下去，不要最后影响到论文答辩问题。我理解他的顾虑，但认为从本专业角度去研究社会危机治理问题应该是不成问题的。在讨论中，我只能以自己的经验和判断来鼓励他，认为既然“非典”使得人们开始认识到公共管理危机，表明人们对危机的认知发展是比较快的。因此，在今天似乎还不大好谈或不大敢谈的问题，到明天可能就成为一种社会常识。对于社会危机治理的研究，特别是对社会危机治理价值观的发展路径的研究可能也同样如此。何况科学研究总是要有一定的提前量，才能未雨绸缪。我以为我们这一代经历了较多的社会事件，应该具有一定的历史感，这种历史感不是仅仅凭书本知识堆积起来，而是亲身经历过的社会现实打下的时代烙印。这种历史感有时并不明晰，但仿佛已成为自己的一种潜意识，在思想的深处悄悄地发生着作用，指引自己去认识与判断眼前的现存。如果这种历史感与一定的理论感相结合，则会产生更明显的鉴别力和敏感性。于是我就凭着这种说不清的感觉，认为对社会危机的研究在不久的将来会普通化，对它的研究不但不危险，而且可能成为一种显学之举。但考虑到当时的氛围，作为一种缓冲，我建议他不要从那么广泛的视角去分析问题，而主要从对待危机治理的价值观之演变的角度去研究问题。这是一个比较难的视角，但一旦研究出自己的路径，就必定会有新意。他接受了我的建议，但实际做得比我建议的要好，这里不仅有形势发展之快的牵引缘故——很快人们就相继提出了政治危机、执政危机研究等问题，更有他自己的加倍努力。

他后来拓展了原先的研究框架，注意从价值、组织、制度三方面分析危机，并相应地分析了我国现代社会危机的治理范式，认为社会危机治理

的主体不仅包括政府,而且包括社会,只有社会与政府的精诚合作才能实现对社会危机的真正治理。他认为:核心利益的保障与实现是危机治理与价值建构的共同基点。对于危机治理机制的考察,往往需要从利益与价值的视角切入。而分析的维度则应该包括以下三个方面:价值维度、组织维度、制度维度。对于危机所作的判断,可以确立这样的思维:在特定的价值观背景和文化背景下,人们依据自身的价值判断和利益诉求来看待危机及政府控制危机的举措。而政府在实现危机的规避与化解的过程中,必然无法回避社会的价值观和群体的利益诉求,从而也无法避免在既定的价值观背景下施行危机治理的制度和技术策略。只有政府有足够的力量实现社会强制的时候,其治理才可能突破旧有的价值框架实现对治理范式的创造性转换,而这样的转换前提依然是社会思维范式的开始转变。这种情况下的价值转型和治理转型才可能得以顺利展开,危机的发生往往充当了触媒和催化的作用。基于这样的逻辑,作者从厘清利益相关者入手,从特定价值观背景下不同群体的价值-利益诉求的角度,寻求危机治理的制度变迁与技术适用,从而确证政府与社会在危机治理中实现契合的可能。

作者认为,危机常常源于我们的思想认识,但是对于特定危机的把握,人们往往需要经过一段时间之后,才会对危机产生更加深刻的认识。当我们试图解释危机的时候,我们其实是基于自身的文化认同和价值判断而作出基本的裁量的。换句话说,人们对危机的认识是一个过程,这种过程可以说已延续几千年,其间有反复,也有进展,而原先的认识水平就可能成为下一步认知危机的文化基础。在古时候,当人们最初主要与自然界作斗争的时候,就感知到许多不可把握的东西,人们将这些东西都看作是人们面临的危机,是人们需要认真对待的“对手”,他们将这些对手称为“山神”、“河伯”、“风师”等等。然而,如果与这些对手处理好关系,那么这些对手还会帮人们的忙。这里其实已经蕴含着好事坏事可以相互转化的辩证思想。可以认为,两千多年前的《周易》大量阐述了对危机(风险)的应有态度和对策,而老子在《道德经》中也明确提出“福矣祸所伏,祸矣福所依”的辩证的危机认知观。更为赞叹的是,当时老子就认为,谁知道祸福的界限呢?这并没有一定的边界,“正复为奇,善复为妖,人之悉也,其曰固久矣”。在他看来,正会变化为邪,善会还原为恶,人们对这些

变化的了解由来已久。也就是说,在春秋之时,人们普遍对认知危机已经达到比较辩证的程度了。

人们的思维方式并不是凝固的,有时也会变化,如“正复为奇,善复为妖”一样。在对待我们社会的危机问题上,我们曾经简单地重复着教条主义的话语,对危机采取着“鸵鸟”式态度。这种态度在“文革”时期达至高峰。当时普遍的社会认识是:因为我们实行的是社会主义制度,列宁曾经认为社会主义制度有无比的优越性,因此我们的社会不存在危机。这种简单的三段论推理方式,完全是对列宁思想的教条化对待。社会主义制度与资本主义制度相比,具有优越性,这是社会实践所证明了的。但这里不存在“无比”的问题,用“无比”的字眼,无疑有宣传的色彩。事实上,资本主义在它的发展过程中,也注意不断地汲取社会主义的长处。但是我们有时却将这些制度凝固化,看作是一成不变的事物,从而走向教条主义的泥潭,“文革”几乎将中国推向崩溃的边缘。“文革”结束后,人们痛定思痛,在邓小平的引导下,开始了改革的进程,从而使中国走向正确的发展路径。但是,前进的路程并不是一帆风顺的,还要遭遇到各种各样的危机,这就要求我们对危机有正确的认知和对策。于是逐步形成了危机治理价值观。

危机治理价值观最起码包括两个基本问题:一是对危机的认识,主要包含是否能够认识危机,认识什么危机,认识怎样的危机与怎样认识不同危机的影响力状况等。二是危机治理的价值观,即治理的目的是什么,怎样的治理才算有效等等。

关于认识社会危机,发生着认知性与情感性两种状况。就认知性状况看,存在着一条思想的连续谱,这条思想连续谱的两端分别是不认识危机与认识危机。两者有其不同的特征。不认识危机可以表现为两种情况,第一是人们主观上不想(也不愿)认知危机和确认危机,于是只得采取“鸵鸟”政策;第二是客观上由于认知能力的制约而无法认知危机。而认识危机则存在着认识什么危机与认识怎样的危机的问题,前者是指认识危机的种类问题,后者是指认识危机的程度问题,两者有联系又有区别。所谓有联系,是指认识危机的种类通常与认识危机的程度相协调,人们在认识到存在着经济危机、社会危机、政治危机等各种危机时,也会认识到这些危机的发育程度。然而,两者有时有区别,认识到危机的种类并不意味着一定能认识到这些危机的发育程度,因为这里还涉及认知能力问题,

即如果可能认识到危机表象,却未必能认识到危机形成的原因;能认识危机形成的原因,未必能解析危机形成的过程;能解析危机发展的过程,未必一定能预测危机的影响力及其后果,等等。事实上,人们对社会危机种类和发育程度的认识是在不断深化的,从最先认知经济危机、政治危机到今天认知到公共管理危机乃至合法性危机、信仰危机等,表征着人们对社会危机种类的认识不断丰富;同时人们对各种社会危机的发育程度的认识也在不断深化,从最初认识到危机的外部表征,后来认识到不同危机的过程性原因,继而揭示危机产生的结构性或体制性原因。例如,今天不少人们在分析某类危机发生的原因时,不再诉诸于“三年自然灾害”,也不再归咎于某个人的作为,而是归因于体制原因时,就是这种认识深化的现实证明。至于认识社会危机的影响力状况,是指认知各种危机对社会原有活动秩序、人们的社会生活以及社会心理状况的冲击、干扰、左右、制约等的状况或趋势,以及由此发生的对这些影响后果的性质评价,如将危机看作是“挑战”与“机遇”相统一的过程,认为有“危”才有“机”的见识,显然不同于将危机纯粹看成是一种恶的见解(这里更不要说黑格尔的“恶的无限性”的辩证思想)。即便认为危机是“挑战与机遇并存”的认知状况,其实也有内在差异,即挑战与机遇究竟是两种不同的因素,还是同一因素的不同影响,或者说是形而上学地看待危机还是辩证地看待危机,显然是两种不同的认知观。人们在社会实践中逐步认识到,首先,挑战与机遇有一定的区别,这种区别由它们内在的质的规定性所决定,但承认这种质的内在规定性,并不意味着可以割断事物之间的有机联系,并不意味着对概念内涵的理解不具灵活性,就可以孤立、静止、片面地看问题;其次,挑战与机遇在一定条件下又可以相互转化,在这种时候,两者的界限又是十分模糊的。但承认这种变化性,并不意味着就可以否认这种质的内在规定性,认为无所谓挑战与机遇的区分。这很容易发生被列宁所指出的现象:诡辩。列宁曾指出,诡辩就是对于概念灵活性的“主观的应用”。又说:“辩证法曾不止一次地作过——在希腊哲学史上就有过这种情形——通向诡辩法的桥梁。”<sup>①</sup>其实,诡辩是相对主义的一种形式表现,相对主义是诡辩

<sup>①</sup> 《列宁全集》第38卷,人民出版社1959年版,第112页;《列宁全集》第22卷,人民出版社1958年版,第302页。

的精神实质,否认事物有质的规定性,就可能滑向相对主义。在对社会危机的认知过程中,我们自然也要注意防止教条主义和相对主义两种倾向。同时,在具体的认知过程中,既要防止认知低下、麻木与理论敏感性迟钝,甚至像古希腊的犬儒主义者那样采取消极虚无的态度;又要警惕神经过敏、草木皆兵等。至于认识危机的情感性状况,主要指对社会危机认知的以下两种状况:在态度上表现为主动认知或者被动认知,在情感体验上表现为积极认知或者消极认知。很显然,在不同态度与情感的作用上,人们对同一个危机的感受会有所区别,甚至出现同一个危机对不同人们发生着较大差别的影响(或伤害)。

那么,危机的实质究竟是什么?尽管危机可以有许多的表现方式,如政治危机、经济危机、社会危机甚至一些更具体的危机,如粮食危机、安全危机等,还有一些无形或者称为软性因素的危机,如信用危机、认同危机、信仰危机等,但它们的一个共同特征是事物本身正常运作的突然失序、失态或功能紊乱,构成对本系统有序运行的极大威胁,并导致人们的心理失衡、紧张、焦虑、恐慌,思想或价值观上的无方向感、迷乱等。也就是说,危机是一种主客观因素的统一状况,它并不仅仅由客观因素所构成,也不仅仅由人们的心理状况所作用,而是在外部因素的强力刺激下所发生的人们心理状态的变异。动物或植物没有人类那样的心理,因此在外部因素的强力刺激下不会感受到所谓危机。尽管在一些强烈地震或大海啸之前,会发现有许多动物有异常反应,表现出惊慌、恐惧、慌忙逃窜等症状,但那不是它们的心理反应,它们意识不到危机,更无法应对危机,它们所能作出的反应仅仅是依据生理本能而已。而人类具有实践的类本质,这种实践离不开意识,因此,分析人们对社会危机的认识也不能脱离意识而纯粹客观化。社会活动的规律实际上就是人们的活动规律,它不像自然规律那样有其不依人的意志为转移的特性,而是无数人的意志的一种合力的表现。因此,我们对于危机的研究也同样如此。换言之,危机并不仅仅是一种纯粹的外部特征与状态,而是一种与外部状况相联接的内心状况。人们通常看到,在自然灾害如海啸突然来临之时,或者大规模人群集合中突然发生的惨烈踩踏事件,抑或“非典”早期的社会惊恐等,这些状况一般都被人们称之为危机表现。然而,真正的危机还不仅表现为物理性器物的受损,而是人们的心理伤害。一场海啸之后冲毁的房宇楼堂可以

在短短的几个月后重新建起,但人们的心理创伤却难以在相等的时间内完全抚平。因此危机的深层表现在于人们心理状况的异常。正是在这种意义上,人们确认,对个体而言,最大的危机是没有生存欲望,即“哀莫大于心死”;而对于社会或民族而言,最深沉的危机是价值观迷乱的危机,它表现为社会或民族没有自我意识,缺乏是非感和道德感,并且不知道自己正陷于深刻的危机之中。

人们的危机认知观还决定着他们对社会危机的种类进行排序,这种排序一般由人们依据他们对危机的影响程度的认识而定。也就是说,人们对各种危机的影响状况有不同的认知和评价。一般来说,危机最初总是表现为对某种正常态的背离,或者称之为“失常”,这里不用“非常”,是因为“非常”仅仅是描述了一种不够正常的状态,它的前提可能也是一种非常态,因此无所谓变化,也不会引起人们的心理反应;而“失常”更注重说明“失去正常状态”的一种动态过程,它的原本基础是一种正常状态,而现在却在快速甚至急剧地“失去”原状态,从而给人们的心理带来冲击或震荡。这种对常态的背离和冲击使得人们内心紧张或焦虑,担心这种非常态的持续会给大家的利益(包括性命)带来不同程度的损害。于是人们就对各种危机进行比较。比较的过程使得人们逐步形成判别各种危机程度的意向标准(我这里用“意向标准”这种说法,表明人们已开始认识到鉴别危机发育程度也应该有评价指标或参数,但究竟是哪些指标或参数,至今国内的研究还不够明确。但人们在心目中已形成对危机的初步判别标准,而不至于误将某高速公路上发生一起两车追尾的独立事故就认知为一场巨大的经济危机。这种初步的、约定俗成的判别标准,就是所谓的“意向标准”),人们对各种不同的危机有其不同的排序标准,而这些标准又依各种不同的危机而呈现出多样性,如对经济危机,可以按影响区域大小分为全球性经济危机、地区性经济危机和国别性经济危机等,以经济危机的类别,又分通货膨胀危机和通货紧缩危机等。在政治危机中,也有许多对危机的分类意向标准。值得注意的是,处在不同社会层次和地位的人们对危机的排序有区别,这里所说的社会分层,最起码可分成平民百姓、社会中间阶层、社会精英三大层面。平民百姓一般处于社会生活的底层,他们的日常生活经验和阅历大致限定了他们的视界和思维,因此他们相对比较关心与日常生活紧密相连的事务——主要表现为经济类事务;

而社会中间阶层的成员,由于社会经济地位和智识视界的缘故,他们不仅关心经济性事务,而且也关注一些政治性事务。而社会精英们则更注重从政治的大局上看待与把握问题。因此不同社会阶层人士对不同种类的危机(如政治危机、经济危机等)的感受性是有区别的,社会精英们对政治危机比较敏感,因为政治波动对他们的地位变化影响极大,而社会平民则对经济危机比较敏感,因为他们无力搏击如通货膨胀之类的危机,稍有经济上的“风吹草动”就会使他们的日子变得动荡起来。换言之,社会上不同的人(或人群)对社会危机的认识存在着一些共性的内容,但也同时存在较大的差别性,有时甚至大相径庭,这在阶级对立的社会条件下更是如此。恩格斯曾经在《英国工人阶级状况》中指出,在资本主义社会里,工人比起资产阶级来,说的是另一种习惯语,有另一套思想观念,另一套习俗和道德原则,另一种宗教和政治。<sup>①</sup>而在阶级内部,不同成员对自身利益和阶级使命的理解也不同,恩格斯在分析英国工人阶级不同成员的阶级意识问题时认为:最清楚地意识到自己的利益的是产业工人,矿工们已经差一些,而农业工人几乎还完全没有意识到。<sup>②</sup>后来,经典作家进一步认识到在阶级内部会不断产生分化的现象,研究了“有技术”的工人与无技术的工人、旧工联和新工联的政治区别等。这种不同甚至对立的价值观使得不同阶级的人们对危机的认识存在着明显的反差,甚至对立的情况在中国也同样存在,如当年毛泽东同志在湖南发动农民运动时,农村的土豪劣绅对轰轰烈烈的农民运动恨之入骨、怕得要命,惊呼这是一个“痞子运动”,而广大农民和毛泽东则认为:“‘痞子运动’好得很!”当统治阶级呼吁重整社会秩序时,毛泽东则认为要“无法无天”等等,这里实际上就发生着对同一事物存在着不同甚至对立的评判!同样,在无产阶级成为社会的统治阶级之后,社会上依然存在着不同的人群和有不同的价值观,如果这些价值观之间的矛盾控制在“和而不同”的范围内,则是最好的意境,一旦这些价值观之间的矛盾演化成破坏性冲突,那么政策失灵、制度失效、行为失范的现象将成为常态,整个社会就会陷入最可怕、最严峻、最深重的价值观危机。因此,如何在社会共同利益的感召下形成人们的

<sup>①</sup> 参见:《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第410页。

<sup>②</sup> 同上,第299页。

共识,建立社会常识认同机制,遵从社会共同的文化价值观,显然成为危机治理的一个重要前提,也是社会危机治理的关键纽结。

关于危机治理的价值观主要涉及治理的含义、治理的目的、治理手段与途径的有效性等问题。危机治理的含义究竟是什么?是指对本系统正常运作产生突然而又重大威胁的紧急事件或变故的平息、消解、因势利导地转渡等?还是对本系统在发生这些事件或变故之前的正常态的一种绝对恢复?如果仅仅是后一种含义,那么恢复事物的物理态是比较容易的,但要恢复人们的心理状态却是很困难的,况且有许多社会心态和集体心境是一去不复返的。这就需要辩证危机处置观,即既然危机已经发生,就努力促使它转型,使得一定意义上的“坏事”转变成警示、教育、训练人们的“好事”,好比现代医学的临床研究中有一种观点认为,人的感冒发烧是身体在一定状况下的应激状态,适度的高烧有助于杀灭身体中的癌细胞。同样,对社会危机的有效处置并转渡,可能对相关见识与能力的增长都起着重要的促进作用,这也就是哲学所说的事物的内在矛盾是推动事物发展的根本动力的观点,但其中关键在于善于认识矛盾和驾驭矛盾,而不是相反。在治理含义理解中还会涉及危机管理与危机治理有什么区别与联系的问题。一般认为,危机管理包含对危机事前、事中、事后所有方面的管理,即对危机前兆的预知及应对预案的计划,危机发生后进行处置时各种资源的调配、分工协作体系的架构与快速运作,危机处置的指挥与协调、危机处置过程中的冗余方案的谋划和实施、有效性评估及风险性预估以及对危机处置的全程控制等,一句话,危机管理也关涉一般管理所具有的计划、组织、领导、协调、控制等要素。而危机治理在运作内涵上与危机管理同义,如果说两者有区别的话,可能治理比较强调治理主体的多元化和广泛的参与性,即认为危机治理的主体不仅指政府和政治组织,更包含各种社会组织、民众等。在这种情境下,治理主体与治理客体的界分是比较明确的,主体就是众多治理者,而客体就是突发危险事件或变故。而危机管理可能比较强调管理主体的明确性,但有管理就会存在着被管理对象,那么在危机发生过程中被管理对象究竟是什么?是那些突发危险事件或变故?还是危机所涉及的人群?抑或两者都是?期间会发生许多复杂的关系矛盾。因此,用危机治理的字眼要比用危机管理的字眼有更大的周延性。

关于危机治理的目的性问题,似乎是一个明确而简易的问题,其实很复杂。它实际是解答危机治理究竟为什么。从大而化之的角度看,治理的目的总是为了解决问题,并且最终是为了人。但我们从资本主义社会的实际治理中就不难看到,有些危机治理手段并不成为真正解决问题的工具,反而成为少数政客实现自己政治目标的工具,更可怕的是,治理本身成为政客们“玩政治”(更准确说是“玩”政治)的手段。在这种条件下,人民的利益完全置于政客们的股掌之中。至于治理手段与途径的有效性问题,本身涉及价值评价,即判别什么样的治理才是最有效的治理、不同治理手段的成本与风险评估究竟如何等等。人们的思想认识在这些问题上历来分野较大。毛泽东是被人们普遍认为最善于把握政治危机的著名领袖之一,但他解决有些政治危机手段的价值性就引起人们的歧义。他最早提出要警惕西方的“和平演变”问题,认为西方将“和平演变”的希望寄托在我国“第三代第四代”身上,但后来居然演变到认为第一代就存在极大危险——“资产阶级就在党内”,认为当时党内就存在“资产阶级司令部”,于是要进行“无产阶级专政条件下的继续革命”,进而发动“文化大革命”。这种惨痛教训不能不令人深思!如今,我们同样会思考时下一些危机治理手段的价值性问题,并进一步研究与描述人们对这些价值性思考的表现形态和演变路线。

在今天,在面对一些社会危机时,人们必须思考如下的问题:那种“头痛医头”、“脚疼治脚”的机械治理观已经过时了,而系统思考下的综合治理观怎样才能真正指导人们的实践?这种社会危机治理观就是党中央大力提倡的科学发展观的具体表现之一。同时,不同的治理理念导致不同的治理后效。人们已经意识到,不同的治理方式与一定的社会发展形态相一致。统治通常与专制政治相一致,管理与威权政治相协调,而服务则与民主政治相统一。我党较早明确提出“为人民服务”的理念,标志着较早就已达到理论的成熟性,但理论上的成熟要科学转化为实践上的有效,确实还需要许多社会条件的支撑。

社会危机治理观的形成是一个过程,在这个过程中可能也肯定会有反复,更何况不成熟的理论总是与不成熟的实践相关联,如果人们对某种危机治理的实践还处于摸索之中,却指望他们立马形成明晰正确的理论,那是不现实的。在今天有许多重大的社会问题横亘在人们面前亟待解

决,如三农问题、党内腐败问题、国企改革问题、一些金融问题等显性挑战,还有不少如社会诚信危机、信仰危机、政治认同危机等隐性挑战,人们面对这些重大问题,总是力图通过各种制度设计或措施应对去解决这些问题中所蕴含的危机,但这些制度与措施是否有效,却是一个由实践多次检验的过程。这里还会涉及许多复杂的问题,如政府职能与社会功能的关系、危机治理的成本与效益关系、短期效果与长期效应的关系、刚性因素的治理与软性因素的治理两者的关系、危机治理进程中的生态关系与生态环境制约等等,需要人们在治理实践进程中不断探索研究。

总之,有关社会危机治理的研究是一片亟待开发的园地,应当引起人们的高度重视。其中尤其要重视研究本身。马克思曾经提出了研究方式与叙述方式不同的问题,他的《资本论》就是在研究基础上的最杰出的叙述表现。关于这一点,马克思在介绍他的《资本论》时认为:“在形式上,叙述方式必须与研究方式不同。”即研究是从事实出发,“必须充分地占有材料,分析它的各种发展形式,探寻这些形式的内在联系”。先有研究,然后才有叙述。“只有这项工作完成以后,现实的运动才能适当地叙述出来。这点一旦做到,材料的生命一旦观念地反映出来,呈现在我们面前的就好像是一个先验的结构了。”<sup>①</sup>这就是说,叙述是将反映许多事物的内在规定性的概念、范畴按照一定的逻辑编排起来,它以一些基本范畴作为出发点。在危机治理研究过程中,尽管我们需要叙述的方式,但比较而言,我们当前最缺乏研究的方式。那种缺乏研究基础的叙述方式,最终会演变成形式的空洞。

愿蔡志强在原有的基础上继续努力,在社会危机治理研究这片学术土壤上辛勤耕耘,获得更突出的成果。

邱柏生

2006年2月4日

---

<sup>①</sup> 参见:《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第217页。

## 绪论 我们从哪里探讨社会危机的缘起

“9·11”的硝烟、SARS 的惊恐、俄罗斯人质危机的阴霾、印度洋地震海啸 20 余万无辜生灵的涂炭和难以计数的时有发生的海难、空难和群体性公共危机，……各种危机在制造人类悲剧的同时，改变着确定性阳光下人们的思维模式和政府的治理范式。在一个个苦痛的案例中，关于危机的大量研究也在 20 世纪 80 年代以来逐渐展开。

在对大量危机研究文本的梳理中，这个源自于人类社会肌体本身的不甚规范的学术概念正在慢慢廓清。危机应对的各种方法正在被研究者提出来，现实中正在发生着的危机和理论中的苦心探究使得这个命题更具有人文价值和技术价值。当关于政府如何建构危机管理机制的研究在艰难进行的时候，突如其来的危机让人们发现，其实我们所阐述的许多理论并不能够有效解决各种危机及其对社会的创伤。在巨大的灾难面前，强大的政府无疑是应对危机最为有力的屏障，但是危机治理的机制运行却根植于一个健康成熟的社会。尽管 SARS 危机之后出版的多部著作都谈及重视社会在危机治理中的作用，但是大部分研究依然专注于政府管理层面。于是本书试图从政府-社会的事实框架中，从应对危机的原初理念入手，将危机作为社会常性概念，通过描述、比较和解释社会危机发生和演变的成因和政府与社会在处理危机的方式上的因应措施，研究中国这一超大型政府危机治理的制度基因及社会基础。为政府建造弹性社会，增强社会信用，整合社会资源，建立应急机制，实现危机应对从战役模式向制度推动常态模式转型，将危机发生可能带来的损失减到最低程度提供思路。

当现代社会的人们自得于“一切尽在掌握之中”的时候，人类对于资

源的消费和行为的无节制性最终导致我们对自身存活条件不可逆转的影响。<sup>①</sup>现代性和一体化潮流的背后,治理的规范连同发展的不确定性共同构建着我们身处的世界,并使得每一个自然事件和人为灾害都能够迅速波及世界的每一个角落。当利益主导的力量在消解资源配给的公平性时,变迁的价值和变迁的社会却更加需要一个强大的力量来维持既有的秩序和公意。而我们用流行的治理理论来对这个高度依存的庞然大物进行掌控和协调时,试图容纳众多社会群体的治理体系在建构社会平衡的同时,本身也成为这个动态平衡中不稳固和不确定的因素。特别是人们建构的所谓体系在廓清自身边界的时候,必然会形成内部与外部、系统与环境、朋友和敌人的结构判断,一旦彼此之间相关要素的相互作用加剧社会的不平衡时,灾难将因此发生。这就是本书所确定的危机情境。对于危机情境的设定,有助于我们把握社会发展中的危机,并提供灾害和突发性公共危机如何演变成为社会危机的研究的切入点。而不容置疑的是,无论个体还是组织和政府,都不可避免地要“至少遭遇过一次危机情境”。

## 第一节 发展中的危机:社会危机 治理的研究背景

对于中国的政府和苦难深重的百姓来说,危机是一个再普通不过的概念。纵观 5 000 年的华夏文明和 50 多年的建设历程,中国人民总是在与各种社会与自然危机的抗争中不断发展壮大的。依据汤因比的观点,人类创造文明的可能性不在于其超然的生物天资和地理环境,而在于他

---

① 现代社会发展进程中,随着社会分工的日趋精细化和社会交往的日渐频繁,技术力量在改变自然的同时也引发了自然基于自身保护而对于人类的威胁系统。史载,历史上死于来自欧洲病菌的美洲原住民,要比丧命于欧洲征服者刀枪下的多得多。以印第安人为例,15 世纪其人口约在 2 000 万,而在哥伦布“发现”美洲之后的短短 100 年间,就有 1 900 万印第安人死于欧洲传入的疾病,包括天花、麻疹、流行性感冒、伤寒、百日咳、肺结核等等。英国伦敦(公元 1664 年)再次爆发腺鼠疫,从 1664 年 8 月 8 日至同年 10 月 10 日,伦敦死于瘟疫的达到 49 705 人。1988 年的上海甲肝大流行,31 万人发病;1995 年再现的埃博拉病;1996 年在英国出现的疯牛病;1997 年以来肆虐全球的禽流感;1998 年在东南亚发生的尼帕(Nipah)病毒引起的脑炎;2000 年非洲发生的裂谷热;2001 年欧洲发生的口蹄疫病流行;2003 年发生的“严重的急性呼吸系统综合症”(severe acute respiratory syndrome),都可视为自然对人类的警示。

对极端困难处境挑战的反应。从早期人类在大的危险中求助、在剧烈疼痛中减轻痛苦的“自然的呼声”，到为实现民族独立、人民当家作主的“怒吼”，及至发展中对自然与社会的“征服与改造”，危机以其独特的冷酷与暴戾，修正着人类的治理理念和行为方式。

危机的不确定性使得政府间基于对现代化的认识所建构的社会控制体系和安全机制越来越形同虚设。而技术发展带来的管理缺陷和制度变迁，都可能成为爆发社会危机或者出现社会危机后难以实现有效治理的泥淖。当这一系列危机事件惊醒了躺在确定性阳光下熟睡的人们，人类意识到，危机及其应对正在成为我们生活中必须随时予以关注的重要话题。危机治理成为现代政府的一项重要职能。政府必须采取措施化解危机，为人们创造幸福生活。

罗森塔尔 1989 年对危机作了以下界定：危机是指对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件。所谓社会危机，乃是指社会处于失序或者失衡状态，社会治理难以有效维持。在西方研究中，通常也把一个经济、社会的发展长期处于停滞、低迷甚至倒退状态，人们的不满情绪日益激烈的社会称之为社会危机状态。要理解社会危机，首先得理解社会常态，社会常态可以直接界定为社会秩序处于动态平衡的状态，同时也是政府和社会协调发展的状态。更进一步，是社会治理成本低廉，社会资源配置合理，人民安居乐业的持续发展状态。一般而言，发展的问题包括三个方面的问题：一是生产问题，二是社会关系问题，三是组织问题。我们知道，在邓小平理论的基本框架里，有三个压倒一切的任务：改革、发展、稳定。<sup>①</sup>这是发展中国家在实现社会发展过程中必须面对的三个基本命题。由此社会发展本身提供的社会稳定——当然首先是政治稳定，实际上构成了对政府的直接威压。基于中国经济社会协调发展的现实需要，稳定几乎成为这个社会治理系统最坚实的基础和最敏感的神经。然而，面对如此复杂的社会局势和巨大的发展压力，单纯依靠政府应对危机无疑是不切实际的。当政府成为社会失序唯一的责任人的时候，疲于

<sup>①</sup> 1985 年 6 月邓小平提出当前我们压倒一切的任务就是改革。1985 年 10 月和 1987 年 6 月，邓小平指出，发展是我们压倒一切的任务。1989 年 2 月、3 月、10 月和 1990 年 12 月邓小平四次谈到压倒一切的任务是稳定。

应付各地层出不穷的突发事件的各级政府,不可避免地要被放在社会的对立面。其在公共行政上的行为失当就势必成为危机扩散的触媒,而权力滥用则可能直接引爆社会危机。<sup>①</sup>

加强危机治理的研究,对当前我国进一步完善社会治理具有重要意义。笔者在大量收集资料和案例的基础上,试图从政治社会学角度对危机产生的原因及其治理的机制进行探讨,设定危机治理的边界和有效治理的理论框架与制度安排。并就社会群体的文化心理对危机治理的影响进行解读,提出政府和社会多元共治的思路。由于目前的研究主要集中在突发性公共危机的案例分析上面,本书的研究试图在厘清政府危机治理功能的同时,着力探讨社会在危机治理中的应对。

一个时期以来,关于中国面临着社会危机的言论一直没有间断。诸如 2003 年,章家敦的《即将崩溃的中国》、1998 年,黎鸣的《中国的危机》等著作时见书架。陆学艺先生曾经指出:如果社会结构不能调入良性轨道,中国有可能栽倒在类似 1998 年亚洲金融危机的经济泥潭中,长久无法自拔。培育中间阶层既是经济健康发展的保证,也是社会稳定的关键步骤。而胡鞍钢先生主持的《最严重的警告:经济繁荣背后的社会不稳定》报告,指出许多国家都是在经济持续高速增长之后陷入内乱和分裂的。20 世纪 90 年代中后期开始,中国改革结束了“人人都受益”的阶段,而进入了一个“部分收益、部分受损”的阶段。中国社会也进入了一个新的不稳定时期。孙立平教授的《90 年代以来中国社会结构演变的新趋势》用断裂来描述今日中国的社会现实。孙立平认为,什么样的政策能够出台和推行,主要受强势群体影响或左右。权力、资本和知识三种资源在合流,有可能造成强势群体和弱势群体的两极分化。丁元竹教授 2004 年主持对 98 名政府和非政府专家的调查显示,大部分专家预测 2010 年前有可能发生影响社会经济发展的重大危机,最有可能发生的领域为社会领域。学术界关于单纯的经济增长并不能推动中国社会走向预定的全面建设小康社会的目标的观点,实际上契合了科学发展观和构建和谐社会的思想。因而这些调查报告更多是反映了正在形成的我们称之为关

<sup>①</sup> 在许多政治学学者的分析框架里,国家与社会的冲突总是由治理本身引发的,美国学者詹姆斯·C. 斯科特对东南亚国家进行田野考察的时候,就试图解释,“为什么国家看起来似乎总是‘那些四处流动人群’的敌人”。

于发展的危机的意识。当然这种意识是由大量的可供衡量的事件支撑的。本书并不重点探讨我国是否已经存在或者即将发生什么样的社会危机,而是试图建构一个由学者理论推演和社会发展实践证实的危机情境。在这样一个可以证实的危机情境下结合已经发生的危机来分析危机治理的相关问题,揭示我国社会发育与治理成长的脉络。

就目前中国的社会发展情况,发生社会危机的系数在增大,但是一些学者认为还不足以引发严重的社会危机。其理由大致有以下几点:(1)中国持续增长的经济提供了社会稳定的基本条件;(2)社会自由度和社会宽容度进一步提高;(3)中国政治更加开明,政府更加自信;(4)稳定发展的社会成为人们的共识。

从历史哲学的角度看,危机始终与中国的社会发展同行,任何危机的存在,必然内蕴着发展的契机。社会的演进同时寓意着增强人们抵抗危机的能力。社会的每一次演进与跃迁,都伴随着制度的变革,而制度变革又往往与当下的社会危机契合。按照约瑟夫·熊彼得的观点,社会发展的过程必然包含着必不可少的“建设性破坏”,这无疑会加剧我国社会结构调整的阵痛和潜在危机,因为社会体制转型本身具有的社会振荡容易与其产生共振,从而导致利益调整难以到位,所以我国学术界不时有中国改革“闯大关”的各种思潮和观点。社会发展说到底是为了增进社会福利和实现社会保障与救助,这期间的利益格局设定和协调,就与建设性破坏相呼应,成为我们常说的眼前利益与长远利益、局部利益与全局利益的关系。我国自从改革开放以来,对社会保障的研究已经受到了许多学者的关注。但是从总体上说,大多数人主要关注的是对弱势群体的经济保障。其实收入维持、经济保障对任何社会的公民来说都是必要的。而了解国际社会中国社会政策的研究趋向,对广义的社会福利(well-being)给予关注,以避免社会排斥,甚至社会危机也是很必要的。

党的十六大后中国的社会发展面临着许多新的情况,其中最为重要的是社会从变革的框架转向建设的框架。社会的经济、政治、文化发展从政策推动转向制度推动。社会发展的重点将从实现经济建设为重点转向实现全面的国家建设与和谐社会建设。这就要求社会从分化的发展转向整合的发展,从利益的失衡发展状态走向平衡发展状态,即实现从先富到共同富裕的过程。相应地,未来社会的发展势必要逐步实现政党、国家和

公民社会互动的发展。改革开放 20 年,我们很好地解决了物质资源贫乏的问题,避免了社会大的动荡,但是现代社会的演进要求我们进一步解决制度匮乏的问题。要考察中国社会的发展态势,逻辑起点在于对中国国情的正确把握。(1) 中国是在生产力水平较低条件下,并且是在发展不平衡的情况下建设社会主义的;(2) 中国是在一个有十几亿人口的大国建设社会主义的;(3) 中国是在一个农民占大多数,工业化程度不高的情况下建设社会主义的;(4) 中国是在一个有着 2 000 多年封建统治的情况下建设社会主义的;(5) 中国是在一个国际共产主义运动处于低潮的国际环境下建设社会主义的;(6) 中国是在一个西方发达国家已经实现现代化、工业化,经济日益全球化的情况下建设社会主义的。这实际上构成了中国社会发展的基本内涵。也正是这样一些因素的存在,决定了我国在社会发展的关键时期存在着远比其他发展中国家更多的困难,这些历史遗留的必须接受的困难也就预示着必须面对的风险和可能存在的种种危机。

那么,中国在社会发展过程中存在的危机究竟体现在哪些方面?

(1) 社会现实中的危机。包括社会层面的危机:1957 年“反右扩大化”,1959 至 1961 年的三年困难时期,1966 至 1976 年的十年“文化大革命”,1989 年风波,及至 20 世纪 90 年代末出现的法轮功邪教组织,以及可能存在的精神危机;自然层面的危机:洪涝、海啸、暴风雪、SARS 危机、禽流感等等。基于研究的需要,本书所探讨的社会危机主要聚焦于政府和社会可控状态下的而非恶化至政府无力控制的危机。但是社会危机的治理失位或者无效,则可演化成严重的政治危机,即我们熟知的暴力运动。

(2) 发展过程相伴的危机。应该看到,改革开放前,除了政治斗争引发的危机,我国社会秩序在很长时间内还是比较稳定的,美国学者詹姆斯·R. 汤森和布兰特利·沃马克认为,原因主要是社会缺乏地理上的流动性,政府在减少违反规定的机会和尝试方面取得的成功,带有平均主义和节俭性质的社会主义,以及人们较少的隐私空间和干群之间的熟识程度,降低了社会秩序失范的危险。<sup>①</sup>但是社会的发展无疑改变了上述状

<sup>①</sup> [美] 詹姆斯·R. 汤森、布兰特利·沃马克著:《中国政治》,顾速、董方译,江苏人民出版社 2003 年版,第 234—235 页。

况。进入 20 世纪 90 年代以来,我国社会结构进入全面分化和重新整合时期,资源配给的变迁、政府职能的梳理、政策制度的调整,社会发展过程中出现的诸如三农问题,城乡社会保障与社会福利问题,城市化、工业化进程中的房屋拆迁问题,失地农户利益维护问题,弱势群体保障以及大量剩余劳动力的安置<sup>①</sup>,环境质量等一系列社会问题,以及思想与道德领域的信仰、信念和信任危机,形成了社会发展过程中的诸多不稳定因素,并导致各种潜在和显在的危机。时有发生权力滥用和市场失灵造成的社会矛盾激化,国内社会贫富差距继续加大,一些社会不公问题的进一步凸现,上述问题的持续累积和解决迟滞,形成社会发展过程中特有的危机情境,一旦社会管理出现纰漏,突发性公共安全危机就极易在社会层面展开,形成社会危机。此外,全球化背景下日益复杂的国际关系中,基于利益诉求而不断被挑起的文明冲突与贸易摩擦,不断演化的恐怖主义危机,社会领域中的贫困与反贫困以及与此相关的社会融合与社会排斥等同样构成了对中国社会的危机侵入。<sup>②</sup>

这些危机表现为:(1) 人均收入差距拉大。<sup>③</sup>(2) 社会保障和社会救助体系缺损。(3) 群体性公共安全危机和恶性暴力事件激增。(4) 公共治理中的基层政府运转失灵。<sup>④</sup>(5) 旧有制度安排的弊端开始频频出现。<sup>⑤</sup>(6) 经济飞速发展重压下被忽略的安全危机的频频发生。

发展进入关键时期的中国被认为已经进入安全生产事故的多发期。国内有许多文章使用了这样一个观点:通过对一些国家安全生产形势的分析,人均 GDP 在 1 000—3 000 美元这个区间,社会处于危机频发阶段,

- 
- ① 全国目前存在的近 1.2 亿农民工和未来很长一段时间内存在的近 4 亿富余劳动力的就业问题。
  - ② 全球化在带来资本主义财富积累的同时,也带来了贫困的积累。据世界银行统计,1993 年全世界每日生活费不足 1 美元的绝对贫困人口为 13 亿,1999 年则增加到 15 亿;有关统计资料表明,40 年前,全世界最富的人口和最穷的人口人均收入是 30 : 1,而现在上升到 74 : 1。在占世界人口 1/6 的发达国家集中了全球 80% 的财富,而占世界人口 60% 的 63 个发展中国家的收入却只占全球总收入的 6%。从美国来看,美国 26.1% 的财富集中在 10% 的最富裕者手中,而 10% 的最贫穷者只占有 1.7% 的财富。
  - ③ 北京市统计局公布的北京市社会发展指数的评价分析报告显示,北京市居民人均可支配收入差距由 2000 年的 3.1 : 1 扩大到 2003 年的 4.7 : 1,这标志着贫富差距在拉大。
  - ④ 一个明显的表现就是上访事件激增,上海 2004 年 1 000 余人共 6 000 多人次进京上访,20 世纪 80 年代上海市的信访科至今已经发展为下辖 6 个处的信访局。
  - ⑤ 如孙志刚案件,农民工非正规就业遭遇政府门槛等一系列问题。

中国目前正处在这个阶段。我们对中国及其他发展中国家社会发展的分析同样证明了库兹涅茨曲线<sup>①</sup>具有一定的合理性。该曲线包含着两层涵义。其一,当一个国家的经济处于由较低水平向较高水平发展的时候,对经济的强烈关注和对利益的渴求,容易导致社会发展的结构性失衡,不断追加的经济投入和利益创造,容易使社会陷入一种利益盲动状态,这种状态包括重复建设、工程的草率上马。一些未经科学论证和严格审批的项目上马并运营若干年后,存在的弊端逐渐暴露并往往受到忽视,由此导致突发性公共安全危机频发。<sup>②</sup>而这里面涉及的问题远非单纯的经济驱动的结果,还包括了政策施行与制度约束的规范性。<sup>③</sup>其二,人均 GDP 达到 1 000—3 000 美元的时候,公民基本的生存保障得到解决,人们的受教育程度更高,参与社会管理的意识逐渐增强。民主意识的增强一度被认为是克服危机的有效途径,但是大量事实却证明两者之间没有必然联系,其发生关联的原因恰恰是社会发展本身和制度管理滞后造成的,加上我国特有的社会发育状况,决定了这个时期政府权力的回让缺乏相应的社会支撑,民主意识的增强往往导致社会民主化过程中的自由化倾向。公民更加愿意享受权利,而无法确证自己的社会义务,从而使得民主“变成”危机频发的原因。这便是笔者所谓的发展中的危机,这种危机的发生并不能够改变中国社会民主发育的进程,实际上这种危机也是在可控的范围之内,由政府推动的公民社会的发育可以在未来的社会发展中承担起相应的社会责任,并最终实现对社会危机的化解与规避。这是本书的一个

- 
- ① 1955 年,美国经济学家西蒙·库兹涅茨以当时西方发达国家经历过的社会收入分配演变的统计资料为依据,提出了著名分配差别的“倒 U 形曲线”,他认为收入分配的长期变化轨迹是“先恶化,后改进”,各国经济发展由初期收入分配比较平等开始,在其发展过程中,为提高经济效益,必须扩大收入差距,使社会不平等日趋严重;当经济发展进入高水平阶段,收入分配差别又逐渐缩小,不平等状况逐步改善。该假说的核心是推定经济发展的特定阶段效率与公平是绝对对立的,为效率必须容忍数代人的不公平分配,付出诸如丧失人格尊严、品质恶化、性格扭曲、种族和性别歧视、金钱压迫、不安全感、社会动乱等惨重代价。但是笔者以为,这种所谓经济发展的“必经道路”不应作为我国处理增长与分配关系的普遍模式。
- ② 仅在 2004 年 1—5 月,全国共发生各类事故 366 159 起,死亡 52 719 人,其中,工矿商贸企业共发生伤亡事故 5 164 起,死亡 5 693 人(据国家安全生产监督管理局公布数据)。
- ③ 例如在 2004 年年底出现的巨能钙事件,当媒体向国家卫生主管部门质询是否含有有毒物质的时候,得到的答复是正在调查中,从而引发公众对政府的指责。指责者认为这些保健品都是经过国家食品监督部门检测合格后才可以面市的,但是几乎所有的保健品风波都是由媒体揭露其质量缺陷后,政府才有相应的反应。人们由此质疑行政主管部门是否真的在履行公共利益维护的职能。

基本观点。

某种意义上,危机都是人类非理性、不合理的生产方式、生活方式和行为方式的结果。因此,危机治理的一个重要政策选择在于把危机治理与经济社会的可持续发展紧密结合起来,在经济社会的发展过程中尽量减少那些可能引发灾难和危机的因素。在认识危机的过程中,人们往往把价值判断与现实举措混淆起来,把社会存在的危机一味认定为政府治理能力的缺陷导致的,把政府的举措无一例外地与利益调整联系起来。这样一种文化思维的存在,在日常的治理中构成了对政府行为的压力系统。人们在谈及改革开放过程中出现的一系列社会问题的时候,往往不去认真思考何以政府全力禁止的东西人们会如此乐于参与,及至出了问题,所有的责任却要由政府承担。人们习惯于将改革开放过程中不必然引发的问题归咎于政府治理的缺失,很少考虑社会在这些问题上面应当担负的责任。这一方面反映了政府在社会治理的主导作用和引导与强制的功能;另一方面也形成了治理对社会产生的责任要求。

但是任何危机的存在,必然内蕴着发展的契机。现代性存在自我颠覆的因子,危机的治理恰恰表明了社会具有自我批判的力量。而这样一种自我批判力量的生成,对于提高社会的整合能力,完善治理机制,维护社会公义,实现和谐发展无疑有着重要的意义。

## 第二节 文献评析与研究的理论依托

危机治理作为一种正在开始成型的理论,西方国家在 20 世纪 80 年代开始对社会风险与企业危机问题进行大规模的研究。此后开始将危机作为现代性的重要主题进行研究,并讨论政府如何进行风险(或危机)管理。“9·11”事件后,政府危机治理成为研究重点,但是国内研究还处于刚刚起步阶段。从危机治理价值变迁和治理成长的视角探讨社会危机治理的基础问题,寻求社会危机治理和公民社会发育的研究至今稀缺。

1986 年,英国的行政学家胡德在英国组织了一次研讨会,讨论政府如何进行风险管理,并出版了论文集《偶然事件与设计:当代关于风险管理的争论》。1997 年,美国的罗伯特·希斯在其《危机管理》(*Crisis*

*Management for Managers and Executives*)从风险入手,对危机情境、危机中的人和危机管理的各个环节作了细致分析,提出危机管理的“4R模式”。劳伦斯·巴顿则从管理心理学视角对组织危机管理进行研究,并探讨了环境要素对危机的影响。2001年美国“9·11”事件后,许多学者将注意力转移到社会危机与危机管理研究上,他们从各个角度切入探讨政府如何帮助公民预防风险与危机。例如,保罗·斯洛维奇在《风险观》一书中探讨风险管理与公共政策的问题;胡德在《政府的风险:理解风险管制体制》中探讨风险管制的相关问题;各种专业领域研究风险管理的专著也有出版,如罗伯塔·卡若尔的《风险管理手册:卫生保健组织专用》。而在“9·11”之后,危机治理的研究开始在社会学、传播学和政治学领域广泛展开。人们开始关注媒体对危机及其治理的影响,并积极寻求媒体在化解公众恐慌方面的作用发挥。

国外在20世纪80年代以前对危机管理的研究主要是运用经济学方法对经济和企业管理的不问题进行研究,此外还包括了对危机的心理学研究。自从20世纪60年代初危机管理理论在国际学术领域作为一门独立学科出现以来<sup>①</sup>,各国政府日益重视危机的治理研究,设立专门的研究机构,对古巴导弹危机、疯牛病等各类危机事件进行总结,并结合社会学中的社会冲突理论、心理学中的认知失调理论、经济科学里的发展经济学、制度经济学等从不同角度深入分析,试图提供完善危机治理体系的理论指导。1984年德国社会学家贝克在《风险社会》中将风险作为后工业社会的重要特征,引发人们对现代社会新的考量。罗伯特·希斯将风险作为可计量的危机加以界定。后来吉登斯、纳什等社会学家将危机作为现代性一个重要的主题进行研究。哲学界在对后现代哲学的研究中也认为不确定性是后现代哲学的突出特征。政策科学的崛起提供了政治学界研究危机的新的基础,以色列的叶海卡·德罗尔《逆境中的政策制定》一书,将各国普遍存在着的社会紧张状态称为逆境,从政策科学的视角探讨了逆境中的统治方式和政策制定的缺陷。将逆境中的政策制定视为内在的、动态的相互作用的社会过程,并从内生与外生的两个方面加以考察。

---

<sup>①</sup> 哈佛大学肯尼迪政府学院艾黎森(G. Allison)根据1962年的古巴导弹危机写成的《决策的本质》一书,开始了危机管理的理论研究。

后来一些政治学家吸收行为主义方法和价值哲学的一些观点,论证政治的不确定性,指出政治本身的高度不确定性特征导致我们无法对政治作科学的预测。斯科特·拉什通过文化理论和文化研究来凸显风险的文化框架激进化。德国的乌尔里希·贝克认为,是文化的感知和定义构成了风险。“风险”和“(公众对)风险的定义”完全是一回事。1960年出版的S. M. 利普塞特的著作《政治人:政治的社会基础》一书在分析民主政治的社会条件的时候,指出稳定的民主政治是冲突与一致的平衡。

从文化或者文明角度分析社会危机与冲突的研究成果相对较多,哈贝马斯从晚期资本主义的危机倾向出发,在分析马克思主义的危机理论和韦伯的合法化理论后,界定了社会科学的危机概念,并对经济危机、合法化危机、合理性危机、动机危机加以探讨。关于文化冲突和资本主义文化矛盾所作的研究也比较深入。当然这种研究因为契合了传统的政治性危机研究,因而更多地带有意识形态色彩,但是在治理视野的危机研究应该是一致的,而这方面的研究历史则要长得多。危机本身并不作为研究的最终目的,通过对危机的分析,获取政治稳定的资源,归纳出解决危机的方法,才是危机研究的学术归宿。因此,社会政治稳定往往成为危机研究的最重要学术着眼点。发展中国家在经济社会发展中最大的不确定因素,就是稳定问题,这也是危机治理研究的价值所在。美国学者丹尼斯·皮拉格斯的《政治稳定与冲突管理》,专门探讨了政治稳定的条件、政治控制、政权合法性与政治危机等问题,阐述了政党与政府管理、控制危机发生、强化社会动员和社会整合、巩固政权等与实现国家政治稳定的关系。在方法上,通过比较政治分析的方法,对全球视野下不同国家在不同文化背景和政治体制下发生的危机加以比较分析,是当代危机研究中较为普遍采用的方法。<sup>①</sup>

国内的研究起步较晚,但是我国学者对于危机的解读以及为克服或者消解危机所开列的种种理论与实践方法,应该说已经比较深入和具体。

<sup>①</sup> 美国学者桑德斯曾对1948—1967年间136个不同政体下发生的社会危机进行了考察。格尔和麦克利兰德则对1800—1970年间全球范围内336个不同政体下发生的危机现象,尤其是各类政治冲突进行了分析。著名学者亨廷顿对发展中国家,尤其是亚洲、非洲、拉丁美洲那些处于转型进程中的发展中国家与地区,面临的社会不稳定的困境、频繁发生的政治暴乱与民族宗教冲突,进行了大量比较分析,取得了丰厚的理论成果。参见马小军:《国外社会危机理论研究评介》,《学习时报》2002年9月7日。

许文惠、张成福教授在 1998 年出版了《危机状态下的政府管理》一书,该书从变革社会的视角,对危机的成因及政府相关的因应措施作了描述性研究,并初步形成危机管理的研究范式,可算我国危机管理系统研究的肇始之作;2003 年清华大学的薛澜等学者在《危机管理——转型期中国面临的挑战》中,从行政管理学的角度,分析了“9·11”后全球危机形态的变迁,探讨了我国危机形态的特点、问题,结合我国实践提出了现代危机管理体系的基本框架,提出了我国将处在一个危机频发的重要阶段。《学习时报》从 2003 年开始较为系统地介绍其他国家的危机管理及其研究情况,并结合 SARS 危机探讨了社会危机中的组织行为和政府的应急管理机制,形成《国家与政府的危机管理》一书,2003 年迟福林主编的《警钟——中国: SARS 危机与制度变革》一书,从制度变革的角度探讨了 SARS 危机对中国政府的公共卫生体制改革、信息制度、社会机制、农村改革、法律制度、社会经济发展战略以及国际交流合作的影响。由于我国是自然灾害比较严重的国家,李文海等学者对灾害学加以研究,力图给政府如何处理灾害事故提供建议。2003 年的“非典”危机后,中国关于危机治理的研究开始展开,冯惠玲、邓伟志、刘长敏等专家学者和一些政府公务员都做了大量研究,并出版了论文集和专著。2004 年 1 月,“危机管理:全球的经验 and 警示”研讨会在昆明召开。来自中国内地各行政学院和印度、尼泊尔等国的部分专家学者出席了会议。会议探讨了我国危机管理的现状,指出危机管理是一项系统工程,危机管理需要契合我国社会的基本情况。2004 年 11 月 18 日,“科技、媒体与重大危机应对”国际研讨会在北京召开。会议探讨了危机治理的技术手段,以及媒体在危机治理中的作用发挥。此后,在实践环节,我国各级政府在突发性公共危机的应对机制建设和人员培训工作方面也已经逐步展开。但是到目前为止,对于政府管理职能转变和制度建设背景下的危机及其治理长效机制的研究,国内还比较少。寻求危机的柔性管理和危机中政府与社会的责任的研究至今鲜有文章。目前国内外关于危机及其应对的研究,虽然都着眼于降低损失,减少发生频率,确保人们的生命财产安全。但是应对危机的方式却更多立足于对事件的处置,具有鲜明的管理色彩,“以人为本”的危机治理理念尚在形成之中。并且,各国的危机处理机构都较少涉及治理主体的研究。或者已经意识到要注重社会的参与,但是专门的社会动员

的研究依然不多。

此外,众多学者逐渐意识到,对危机的管理或者治理必须从剖析危机形成的要素与原因入手。在分析危机成因方面,目前的研究主要有:核武器效应、国际格局变化、穷则生变、民主化带来动荡、文明的冲突、自然的报复等多种成因理论。由此许多学者提出了危机治理(管理)的相关理论渊源,包括全球化理论、危机周期理论(如芬克 1986 年提出的四阶段生命周期理论,斯特吉 1994 年提出危机不同生命周期的沟通方式等)、社会安全阀理论、社会燃烧理论(2001 年牛文元在《社会燃烧理论与中国社会安全预警系统》提出)<sup>①</sup>、政府职能理论、文化领导权理论、紧急状态下公私两权平衡理论等等。但是从社会角度考量危机治理,从治理的深层价值角度探求危机成因的研究相对较少。基于表述的需要,本书将学术界关于危机研究的其他成果融入各个章节加以评析。

值得一提的是,中央党校政法部王贵秀教授在 1996 年第 10 期的《理论前沿》发表了题为《创建危机学刍议》一文,提出建立“危机学”的构想。并尝试提出危机学的基本研究框架,应该说这是关于危机治理研究的前瞻性预设。实际上,在中国人民大学、北京大学和清华大学等高校,已经开始成立研究机构从多学科角度对危机治理加以系统研究。

本书研究遵循马克思主义基本理论,同时依托以下基本理论展开探讨:

(1) 社会冲突理论:马克思、齐美尔、韦伯的著作代表了冲突理论的开端,达仁道夫、科塞、特纳、柯林斯、穆尔、蒂利等人则将冲突理论一直带

<sup>①</sup> 社会燃烧理论认为,自然界中的燃烧现象,既有物理过程,也有化学过程。物理过程中主要指物质的平衡和能量的平衡,化学过程中主要指物质的变化以及变化所依赖的基本条件。燃烧所必备的三种基本条件即燃烧物质、助燃剂和点火温度,缺乏其中之一,燃烧都不可能发生。社会物理学应用该项原理,将社会的无序、失稳及动乱与燃烧现象进行了合理的类比。(1) 引起社会无序的基本动因,即随时随地发生的“人与自然”关系的不协调和“人与人”关系的不和谐,可以视为提供社会不稳定的“燃烧物质”;(2) 一些媒体的误导、过分的夸大、无中生有的挑动、谣言的传布、小道消息的流行、敌对势力的恶意攻击、非理性的推断、片面利益的刻意追逐、社会心理的率意放大等,相当于社会动乱中的燃烧“助燃剂”;(3) 具有一定规模和影响的突发性事件(如突发的特大自然灾害、外国入侵、地方割据、中枢层分裂等),通常可以作为社会动乱中的导火线或称“点火温度”。牛文元指出,中国在推进现代化的整个历史时期,在改革力度不断加大的过程中,已经、正在或将要暴露出各类深层次的矛盾和问题,构成可能危害社会稳定的直接或潜在因素。当这些因素的“效应累积”总量等于或大于国家有序组织可能承受的临界值时,在某个或某几个“导引”条件激活下,即会对国家或区域稳定造成巨大危害。

到了 20 世纪末 21 世纪初。按照马克思的观点,资源分配的不平等产生了固有的利益冲突。而韦伯则认为,不平等的系统中并不总是发生革命性的冲突,冲突的发生高度依赖能够把被统治者动员起来的“魅力型领袖”。<sup>①</sup>危机治理既是一个技术性管理与心理机制控制的问题,同时必然还是一个政治性的社会问题。如达仁道夫(R. Dahrendorf)所说,在现代社会的运行中,一定程度的社会冲突是无法避免的。社会现象本身充满着辩证关系,同时呈现出相互矛盾的二重层面:即稳定与变迁、整合与冲突、功能与反功能、价值共享与利益对立等,因此,既要从社会均衡角度研究社会危机,又要从社会压制角度研究社会危机。蒂利的资源动员理论从一个侧面证明,现代社会的运行中不可避免的社会冲突需要合理的社会强制,尤其像中国这样一个处在重大转型中的社会。合理的社会强制在于促进社会的团结与和谐,从而保持社会规范的稳定和社会秩序的稳定,增强社会整体应对危机的凝聚力。社会危机是一个社会经常存在的现象,但一个成熟的社会,都应有一套相应的应对危机的机制。从控制论的角度来说,处于转型期的中国社会面临的问题是:一方面,原有的社会控制体系逐渐失效,而新的控制体系和应对危机的能力都尚未成长起来。这本身就是对社会公共安全的直接威胁。比如,在 20 世纪 60 年代,三年自然灾害中国死了那么多人,整个社会仍然能够被有效控制,人们面对危机,但是社会没有陷入不可逆转的失序中。但 2003 年的 SARS 危机和当下时发的群体性公共危机则深刻表明,中国旧有的社会控制系统已经不能够适应频发的现代危机。冲突理论认为,社会分层是社会冲突的根源,是无益的,是造成人类不平等的主要根源,同时也是可以避免的。这种与功能主义理论不同的观点提供了我们反思危机的另外一个通道:倾向于自利的人为了争夺稀缺资源而引发冲突;但是个体的脆弱性决定了人们彼此之间必须通过合作实现对稀缺资源的拥有。而我国社会经济生产方式同时提供了这种合作的可能。

(2) 风险社会理论。乌尔里希·贝克认为,我们正在见证的不是现代性的终结,而是现代性的开始。他从连续性和非连续性的相互掺杂中

---

<sup>①</sup> 参见[美]乔纳森·特纳:《社会学理论的结构》(上),邱泽奇译,华夏出版社 2001 年版,第 164—165 页。

总结出风险生产和分配的逻辑比照着财富分配的逻辑而发展起来,从而使危险成为超越国界的存在,成为带有一种新型的社会和政治动力的非阶级化的全球性危险。传统意义的“阶级”、“核心家庭”、“专业工作”模式乃至“科学”、“进步”、“民主”的理念的基础也在现代性的反思中瓦解和粉碎。<sup>①</sup>我国政府危机管理是基于对后工业社会的界定而展开的。尽管我们目前还处在现代化与工业化并行时期,但是世界市场的形成必然把中国卷入风险社会的中心地带。而技术进步在带给人们丰厚的物质及至精神财富的同时,也破坏了传统工业社会的自然平衡结构和发展秩序,制造危害人类自身生存的要素,社会系统已经不再是一种对称性结构。危机管理既是一个技术性管理的问题,也是一个心理机制控制的问题,因而,对危机的管理与防范既要遵循常规性思维,运用线性思维和因果定律找出危机的来源;又要采取非常规性思维处理突发性的事件。技术演进中的不确定性表明人类思维与管理的技能应该从传统的线性思维和因果关系管理的逻辑向非线性思维和混沌管理的结构上转换,风险社会理论为解释当代社会危机提供了深刻的理论平台。

随着冷战结束后世界形势的根本性变化,国际性危机与各国国内危机日益呈现新的形式与特征。在战后两极格局体制下,国际冲突与危机频发,各国国内政治、经济、民族、宗教矛盾激化引起的社会危机不断,这样一种大的社会环境与国际背景中逐步形成的当代危机治理理论(theory of crisis management),也由此面临着创造性转换的新时期。

(3) 新制度主义理论。制度是政治活动的要素,制度是具有整体性特征的规则集合。新旧制度主义对于制度的概念阐述存在着如下区别:旧制度主义的制度主要指带有结构性、整体性、历史性等特征,与法律有着密切联系的规范。新制度主义则更加侧重于规范的结构性和稳定性、对个体行为的影响性以及价值共享性等。J. 奥尔森、R. D. 帕特南、J. 马奇、艾莉诺·奥斯特洛姆等提出了一系列关于制度主义的新观点。哈耶克认为,制度变迁的最终结果是自然选择的而非主观设计的产物。制度通过构建政治行为,在政治运行的过程中打上自己的烙印。人们的制度选择影响着后来者进行选择时所用的规则。还有观点认为,制度变迁的

<sup>①</sup> 参见[德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2004年版,第3—10页。

完成是以正式制度的设计为标志。特定的制度产生于特定的行为过程中并作用于特定的制度参与者。制度参与者的参与形式、行为结果亦受到相应的制度约束。新制度主义理论关于制度约束性的观点要求人们从心理学和人性理论出发来考察制度的作用。在他们看来,制度是用以消解或者抑制人的有限理性、人性中存在的包括机会主义、逃避责任等阴暗面所必需的,同时也是抑制或者克服社会管理中的不利后果所必需的。对于制度约束性的认识,马克思主义倾向于强制制度的约束作用,“而理性选择论则强调制度的被创造性”。<sup>①</sup>

同时,新制度主义经济学派将国家政府看成“经济人”,即国家政府在制定执行政策时要做成本-收益分析。一方面,作为公共利益的代表,国家需要着眼于社会的长远利益进行制度创新。另一方面,作为“经济人”的国家政府的执行者,基于个人或团体的利益需要,必然会为统治者谋求最大利益。当统治者与国家的公共利益不一致时,牺牲社会的利益而谋求统治者的个人或集团利益的行为就会发生,公共政策的制定和执行则因此发生偏离。如果政府是一项政策的既得利益者,就会阻止政策的更新,即便出台一项政策也常常是为问题的解决设定一定的条件,以期政策施行有利于保护自己的利益不受损害。于是带有强制性的制度设计就成为社会危机的一大渊藪了。本书使用这一理论,并非用以确证制度安排天然的歧视性和社会危机的无可避免性,而在于寻求制度强制的合法性与合理性基础。

(4) 权变管理理论。行为科学和管理科学的研究和应用对社会危机的治理产生了重要作用。在考察社会管理活动的时候,我们会发现,为了进一步提高管理的绩效,人们总是致力于寻找最为有效的管理理论和方法。任何有效的管理方法都存在着与治理实践及其环境的适应与符合程度的问题。在这个实践环境下有效的方法在另外一种环境下就可能是无效的,甚至可能恶化形势,加剧危机。这种思想就是权变管理思想,由此而生的权变管理理论(contingency theory of management)认为,管理的理念和方法要随着组织所处内外条件的变化而变化,没有什么是一成不

<sup>①</sup> 参见[美]罗伯特·格拉夫斯坦:《制度约束问题》,原载《美国政治学杂志》第50卷,1988年,第577—599页。译文载于《国外政治学》1989年第5期。

变的。治理的基础是对组织的管理与协调。以 F. E. 卡斯特和罗森茨维为代表的权变管理学派在系统观点的基础上,将组织看作是具有开放性、适应性、有机性、整体性的系统,这个系统内部各分系统之间存在着相互作用、相互协调的关系。社会作为一个大系统,它由各个分系统组成,由可以识别的界限与其环境超系统区别开来。同时该组织系统同环境超系统之间也发生着物质、信息和能量的交换过程。而权变系统所具有的不确定性会对组织系统形成种种制约关系。在组织变革的价值目标上,他们强调了组织发展的效益、创新以及组织成员的满意感。权变观点就是要研究组织与其环境之间的相互关系和各分系统内与各分系统之间的相互关系,并确定各变量的关系。发生危机的不确定性的存在提供了权变理论新的研究对象,也使得权变理论在危机治理过程中产生着重要的影响。

此外,本书还借助经济学相关理论帮助解读危机管理的成本与收益,以及管理的强度与社会持续发展的关系问题。并借助结构功能理论探讨了危机治理中社会分层的存在是不可避免乃至不可或缺的。正如汤因比所言,分化是生长的标志,一致是解体的标志,社会的稳定和发展有赖于适度的社会分层的存在。

### 第三节 社会危机治理的多维分析视角

历史上众多的社会危机表明,重大的社会结构调整总是借助事件展开。社会发展的这个基本逻辑,确定了社会危机治理的价值认定,即对于危机的有效治理必然包括了组织健全、制度成长和文化变迁三方面的价值。而对于危机的处置则存在道德价值与工具价值的评判标准。我们所建构的人类社会是一个社会文化的体系,危机治理的任何分析维度或多或少都要受文化影响,危机的发生总是与特定的文化积淀相联系。美国政治学家加布里埃尔·A. 阿尔蒙德在 20 世纪 50 年代即对政治文化加以界定:一国居民中当时盛行的态度、信仰、价值观和技能。从发生学的视阈看,文化是一种观念和策略。而在 D. 克莱因伯格看来,文化是社会环境的整个生活方式。在 C. S. 福特看来,“文化就是

用知识解决问题”。<sup>①</sup> 基于对文化的上述表达,本书分析框架包含了以下逻辑:社会治理的紧急状态与常规治理模式、危机治理的技术与治理理念、危机判定的价值标准与价值变迁。由此,我国政府危机治理的逻辑起点和制度底线是尊重与实现人的价值,维护社会发展的秩序。当然,社会危机的治理,在某种程度上直接取决于一个国家的法治水平,只有法律才能够保证人们持久地拥有自由,也才能够保证自由地拥有不至于危及社会的治理,才能够实现对于权力滥用的规避和制裁。但是限于重心和篇幅,本书将不再论述法律在危机治理中的作用。

核心利益的保障与实现是危机治理与价值建构的共同基点。对于危机治理机制的考察,往往需要从利益与价值的视角切入。而分析的维度则应该包括以下三个方面:价值维度、组织维度、制度维度。我们对于危机所作的判断,可以确立这样的思维:在特定的价值观背景和文化背景下,人们依据自身的价值判断和利益诉求来看待危机及政府控制危机的举措。而政府在实现危机的规避与化解的过程中,无法回避社会的价值观和群体的利益诉求,从而也无法避免在既定的价值观背景下施行危机治理的制度和技术策略。只有政府有足够的力量实现社会强制的时候,其治理才可能突破旧有的价值框架实现对治理范式的创造性转换,而这样的转换前提依然是社会思维范式的开始转变。这种情况下的价值转型和治理转型才可能得以顺利展开,其间危机的发生往往充当了触媒和催化的作用。基于这样的逻辑,本书从厘清利益相关者入手,从特定价值观背景下不同群体的价值-利益诉求的角度,寻求危机治理的制度变迁与技术适用,确证政府与社会在危机治理中实现契合的可能。这也是本书的分析框架。

在此,笔者试图借助帕森斯和希尔斯<sup>②</sup>关于政治取向的理论对危机及其治理的维度加以分析。帕森斯的“取向”研究提供的基本理论可以用来解读危机的以下内涵:(1)认知的取向,即关于危机发生与治理的机制,以及治理主体的角色与作用的认识,危机治理输入与输出的知识与信仰。(2)情感的取向,即不同主体对于危机治理措施、人们采取的行为的

<sup>①</sup> 参见[美] 罗纳德·H. 奇尔科特:《比较政治学理论——新范式的探索》,高钰、高戈译,社会科学文献出版社1998年版,第237页。

<sup>②</sup> Talcott Parsons and Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action*, 1951.

感情。(3) 评价的取向,即人们关于危机及其治理的判断和见解,特别是那些涉及价值的标准和准则,可以和信息与感情相结合的危机治理因应措施,都是人们借以评价的重要内容。实际上,社会群体的价值取向能够直接映射政府与社会行为的绩效,政府和社会采取的各项政策在现实上都要放在社会群体的价值观体系中加以考量。而这本身就是危机及其治理解读的一种范式。于是政府与社会行为的基点就往往被先验地确定在既有的文化背景和价值体系中了。一旦突破,要么成功解决危机,要么本身成为下一次危机的隐患。

危机治理作为系统结构,包括了实体性的危机处置和观念性的危机规避。而危机治理的取向必然包括以下几个方面:一是结构方面,包括制度、组织和技术等。二是治理过程方面,如危机决策、政府管理和社会参与等。三是危机治理的认识方面,如政府举措的目的、危机治理的原则与依据等。四是危机治理的主体,包括危机中的权威确立、核心机构的作用,以及危机治理的参与主体等。其间,政府对社会资源的调配和作为社会资源内核的文化如何发挥作用,实现危机的克服与规避,就成为危机治理取向的价值基础。多元文化的存在,多元社会组织的存在,使得人们行动的目标不再过分集中在单一的利益上面。多元合作的一个结果就是鼓励人们建立社会信任和缩小因利益纷争而导致的社会断裂。同时,流动社会生活方式的同质化,也可以消除社会差异。

#### 一、危机治理的价值维度分析

“价值”原是经济学的概念,是指在交换过程中的物的有用性。19世纪后价值的含义被延伸到哲学领域,“成为对经济、道德、审美乃至逻辑的各种各样问题提供统一研究的一个方面,与此相适应,价值也就具有了最广义的善的含义”。<sup>①</sup>1917年韦伯发表了题为《“伦理的中立性”在社会学 and 经济学中的意义》一文,提出了“价值中立性”(value neutrality)的方法论原则,试图建立科学的规范原则,避免个人的价值观对科学论点解释的多样性。但是韦伯同时承认价值具有根本意义的重要性。在他看来,一切行动最终都是在价值中孕育的,也正是价值决定了政治、经济和宗教领域中的斗争。“因此,一个社会科学家在分析一个行动时,必须要了解行

<sup>①</sup> 苏国勋:《理性化及其限制——韦伯思想引论》,上海人民出版社1988年版,第267页。

动背后隐藏的意义,也就是要探讨这个行动所表现的价值。”<sup>①</sup>

如前所述,对于危机及其治理的研究,我们无法避开既有的价值观的影响。价值认同影响政策选择和制度合法性。任何社会政策都隐含着价值倾向和政治承诺。一般而言,“社会政策”既是为全体人民实现公民权利提供的通道,也是为理性政府实现有效行政提供的工具。笔者以为,如果没有一种对于彼此价值的比较与认知,人们将难以真正进入我们预设的基于伙伴关系的规划与制度之中,因为规划建立在共同愿望的基础上,而愿望则建立在价值的基础上。

危机常常源于我们的思想认识,但是对于特定危机的把握,人们往往需要经过一段时间之后,才会对危机产生更加深刻的认识。当我们试图解释危机的时候,我们其实是基于自身的文化认同和价值判断而作出基本的裁量的。SARS之后,危机治理逐渐成为学术界和政府管理普遍关注的问题,各级政府组织均就可能发生的社会危机寻求合理的解决预案。当我们重新解读被我们广泛重视但又时时忽视的危机的时候,我们会发现,寻求治理理念的出发点,其实就是既有价值观下的社会参与。在中国,我们为什么会这样界定危机?我们对于危机的认识为什么会有这样的发展过程?为什么我们的危机会有这样的表现形式?它又是如何在社会中蔓延的?我们何以有这样的危机治理范式?危机价值观的变迁又是如何影响我们的危机治理过程的?这一切,实际上构成了社会危机治理的另外一条逻辑。笔者试图在中国自身的价值体察中,探求中国社会危机治理的基本思路,从而廓清治理理念如何影响制度设计和政策选择,建构公民社会发育过程中责任政府的价值取向。社会危机治理的意义,就在于对作为整体的人的价值和利益的满足,并通过完善治理推动社会的发展。

社会的发展常常被先验地表现为技术的进步和财富的积累与增长,而我们对于社会结构的解读也往往是从结构自身的有用性展开的,这便是我们分析社会问题的基点。在既有的价值体系中,人的价值一直是被高扬的旗帜,在这面旗帜的引领下,人们有共同的利益指向,有共同的行为趋赴。但是,既定的标准却往往用有用价值替换了生命价值。于是我

<sup>①</sup> 苏国勋:《理性化及其限制——韦伯思想引论》,上海人民出版社1988年版,第275页。

们会发现,目前东西方关于危机治理的种种文本,都成为一种应对突发事件的预案。以人为本似乎已经融入我们的血液,成为制度选择和政策制定的前提,但是所有关于管理学和社会学的案例都在指出,当危机发生的时候,重要的问题是如何避免影响扩大,确保组织的形象和效益不受破坏。这就是一种价值判断,当然首先是基于利益诉求的价值判断。也正因为如此,我们会发现,在过去发生的许多危机事件中,一些政府官员何以会有捂盖子的心态。事实上,任何一个组织或者个人在作出行为选择的时候,其利益需要就成为指导行为的首要动因。而我们对于危机的界定恰恰就是要求人们在不确定性极高的情况下做出合乎逻辑的判断,并采取有效的措施(包括应激的和预设的),这就使得危机治理在一开始就打上价值认定的烙印,并确证了价值认定与危机治理制度设计的关系。一旦制度设计和政策执行与社会群体的价值认同产生错位或者落差,公共事务危机将因此伴生,从而使得政府或者其他组织对于危机的处置本身可能形成新的危机。

此外,我们还要看到,价值体系会随着社会环境影响下人们认识的变化而发生变迁。但是,价值秩序的变迁并不依赖于社会演进中产生的关于社会问题的认识论。社会新知识的输入与社会价值体系的流变实际上是变动不居难以衡量的。而人们对于社会知识的积累程度也不能够成为我们有效克服危机的理论前提。一如我们对世界的认知一样。如下图:



当我们的社会知识存量为 A 或者 B 的时候,两个圆圈之外的部分为人们未知的领域,圆周则代表我们对于未知领域的预测。当知识存量从 A 上升到 B 的时候,实际上我们可能面对的未知因素也越多,难以预期的不确定性也越多。吉登斯则从人们对现代生活的反思来解读这个现象,他认为,通常情况下,关于社会生活领域的知识越是完善,未预期的后果就越被限制住,不期望发生的后果就会越来越少。但是对现代生活的反思阻断了这种可能性,反思本身构成了第四类因素。他认为问题的关键不在于没有一个稳定的社会世界让我们去认识,而在于对这个世界的认

识本身,就存在着不确定性和多变性。<sup>①</sup>

我们对于价值和文化的分析,有时候会在操作层面上迷失了政策与技术的效果,因为任何危机的认知都存在着不同群体之间的种种分歧。与政治学者的分析不同的是,西方的一些管理学者在论及危机治理的时候,提出了一种观点,即操作层面上的危机治理与价值无涉。这种观点在西方政府那里得到了很好的认同。无涉价值的观点使得政府在实施危机处置的时候可以直接依据政府所获信息加以裁量并快速实施行动。但是在实践的过程中,人们往往发现,这种价值无涉的前提是人们对自身的利益诉求没有异议。如在美国,“9·11”能够毫无疑问地被政府界定为恐怖事件。遗憾的是,任何危机的解决都必须在单一利益目标下才能够做到与价值无涉,而这种单一利益无疑是由最为强大的那个组织来确定的。一旦这个价值招致质疑,危机应对的措施则可能演化成更大的危机。正是因为如此,俄罗斯总统普京 2004 年底在接受中央电视台采访的时候,明确表示,国际反恐联盟必须有一个统一的标准,不能够一个事件发生在这个国家是恐怖主义事件,在另外一个国家发生就被认为是争取民族独立的正义事件。判断恐怖主义的标准不是该组织喊出了什么口号,而是他们做了什么。由此可知,所谓价值无涉,实际上是价值一维,也就是判断尺度的选择标准。而本书恰恰要寻求在危机治理中是否能够确立以及如何确立这样一种一维的或者可以协调的价值标准,以此实现危机治理的绩效。实际上这个价值最核心理念一直就是对群体生命的尊重和济护。遗憾的是,无论是卢旺达大屠杀、“9·11”事件,还是 2004 年 12 月 26 日的印度洋海啸,危机对于群体生命的剥夺几乎没有遭遇障碍。而政府和社会的责任就在于降低和避免这种灾难的危害。一旦政府或者社会的行为加剧了灾难的后果,那么危机则直接转化为治理的危机。

所以关于危机治理中的价值无涉,前提必然是价值的相对确定性。即从治理主体一方所设定的基本价值尺度,诸如稳定、服从和对事态控制的力度。而就危机本身而言,对公意的确证在危机治理的过程中是必须考虑的,但是也是一个艰难的指向过程,因为治理本身包括了政府的管

<sup>①</sup> 参见[英] 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社 2000 年版,第 39 页。

理。在特定环境下,当这种管理过程与社会利益相悖的时候,我们就会发现社会强制成为治理的常性思维。于是人本思想就得让位于现实的事态控制。这样的理论依托引出了对危机治理多元主体可能存在的困境——即政府的管理模式不能够维护所有人的利益的时候,危机是否就不能够得到有效控制?由此我们形成危机治理的利益分析维度。

谈及视角和维度,社会科学难以避开的是制度设计和政策实施所追求的基本价值,即正义。但是人们逐渐发现,一旦所有的制度都需要价值分析的时候,制度设计将举步维艰。蒂特马斯(Richard M. Titmuss,1974年)认为,一方面社会政策必然与价值选择有关,只要涉及政策,就关系到需求(目标)以及满足需求的方法(手段)的问题。但是,另一方面,对于任何给定的政策的“对错”问题,社会科学都没有最终的答案。我们所能做得到的,是更清楚地揭示需要社会正视的价值抉择。也就是说,蒂特马斯认为社会政策本身是以一定的价值观念为基础的,所以具有不同的价值取向的政党、政府会制定不同的社会政策。而从利益角度所进行的分析,将有助于克服价值对制度的束缚。从善治的角度出发,任何决策或者制度的确立,必须充分考虑各个群体的利益要求,哪怕是最少数人的合法利益,政策制定与选择都不能够侵害到这部分群体的合法利益,社会群体实际上也是据此判断公共政策的合法性和是否带有歧视性的。而危机的特点恰恰是需要在最危急的时候做出决定的。核心利益的保障与实现是危机治理与价值建构的共同基点,理论上的纠偏无疑是实践变革的前提。而这期间涉及的正义、自由、公正、责任,必然成为与危机治理偕行的核心概念。<sup>①</sup>人类在任何时候都不能认为自己掌握了完全的真理,这是危机治理中社会宽容的基础。

<sup>①</sup> 柏拉图在《理想国》的前四章里,将对正义的讨论置于成就一个和谐的城邦背景之下,从而得出结论:正义就是正确的分工,各司其职([古希腊]柏拉图:《理想国》,商务印书馆2002年版,第172页)。亚里士多德认为正义在于公正地分配和矫正,因此正义寓于平等之中——但这是在承认奴隶制前提下的平等。霍布斯则倾向于认为安全高于自由和平等,主权在他的理论里被假定为是正义的,但是其前提是主权所代表的是“按约建立的国家”。近现代以来,在自由与平等发生冲突的背景下,罗尔斯提出两项正义原则以调和两者的冲突。在基督新教兴起后,宗教世俗化将正义从宗教的“束缚”中释放出来以后,反而在正义观念方面给人们带来更大混乱,以至于在20世纪,世界上产生了“以自由为目的,却给人类带来奴役后果的极权主义这一巨型利维坦”。因此,在这个时代讨论正义问题无疑意义重大,同时也面临着更大的难度。

## 二、危机治理的组织维度分析

从我们对于危机的界定可以知道,危机本身涉及政府和社会两个主体,并且危机的发生也多在社会层面上推演。从政府治理的角度看,危机的存在可同时危及政府与社会。危机的发生和治理,都要从政府和社会两个维度加以考量。这里的政府,主要指公共行政部门,社会则包括社区、社群、企业、非营利组织等。现代化的演进、社会的变迁,使社会各阶级、阶层结构发生了新的变化,出现了不同的利益群体。主要包括,中等收入者与民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等“六种人”,是社会发展中凸现的新的利益群体。不同的利益群体,会产生不同的政治和经济要求。而在一定的政治体系中,当利益表达的渠道被阻隔时,社会成员就会产生挫折感、不满感,以及不安感和恐惧感。上述群体和组织构成了危机处理的多元主体。政府作为多元利益主体的统合者,不仅要分配利益也要实现国家的利益。作为一个相对独立的社会行为组织,政府是由若干成员构成的,每个成员的利益是借助政府的机构来完成的,所以政府制定的公共政策会涉及政府与社会主体的利益。而政府与社会之间的利益协调和治理冲突,构成了危机形态的内在矛盾。

从组织制度层面来看,中国的国家管理体制是建立在人民民主专政的基础上的,人民代表大会制是国家基本的管理制度,人民代表大会是国家最高权力机构,代表人民行使国家权力,监督政府执行人民赋予的权力。长期以来,我国各级政府一直承担着超大型社会发展和秩序维护的全部责任。随着经济结构的变迁和社会组织的分化,西方的政治结构理论也和全球化一起来到中国,不少学者根据中国的实践提出了节省型政府(效能型政府)、有限权力政府(而非全能型政府)、责任政府等概念,其实这些概念在现代社会实践中普遍存在,但是经济结构变迁后社会结构的分化加剧了不同利益群体的政治诉求。人们对于降低政府管理成本,提高政府管理绩效的要求,一方面有利于国家管理体制的改革,推进政治结构和社会资源的合理配置;但是,另一方面也容易形成一种急躁的,甚至完全背离基本国情的政治诉求。

帕特南在对意大利的制度变迁进行的长达 20 年的研究显示,公民化背景对制度运行的方式是重要的。“解释好政府的最重要的因素是一个

地区的社会政治生活接近公民共同体理想状态的程度。”<sup>①</sup>笔者以为,治理理论是建构在社会持续和谐发展的基础上的。规避社会性危机或者使得突发性公共事件不至于扩散成为社会危机,重要的一点在于危机治理主体的政策要能够契合社会大系统所确立的社会行为方式和心理需求。而在发展的过程中,这种契合需要一种有效的社会保障机制。按照国际劳工组织对社会保障的定义,社会政策包括社会保障之下的对失业、生病、年老时的收入维持,以及家庭津贴、医疗照顾、住房、社区服务、教育。就20世纪90年代以来的发展趋势看,社会政策研究更关注穷人和无权者,更强调社会责任,更注重社会整合、阻止疏离。社会政策从供给方面来说,已不仅仅是指政府的供给,而是包括国际的、国家的、社区的、族群的等多元主体在内的多元化的社会供给;从需求方面来说,也不仅仅是基本的物质生活需求的保障,而是包括社会关系、社会参与、精神需求等多方面的基本需求的满足。社会政策越来越关注社会公平、社会整合、社会合作,以及避免社会排斥,<sup>②</sup>并因此扮演了危机治理的重要角色,即国家与社会的支持才是问题得以解决的基础。

国内外不少经济学者倾向于把“经济人”作为分析人类经济行为和市场经济的基点。应该说,“经济人”假设提供了对制度安排和组织运行绩效评价的一个向度和标尺。但是在这种假设下,“经济人”倾向于在手段和目的之间作利益最大化计算,而价值、信仰、道德和情感则被排除在经济分析的框架之外;把资本主义政府谋取私利的特性推广到所有的政府。利己主义作为经济人假设所包含的一种哲学意蕴,将使得我们难以有效分析组织在社会演进中如何实现人类交往的利他行为和自我的价值满足。在政府失灵和市场失灵的双重压力下,危机的救治和规避就真的“只有一个上帝可以救赎我们”了,这显然在危机治理的环节中生硬地截断了其他要素(诸如政党、社会信任等要素)的积极作用。<sup>③</sup>马克思曾从历史唯物主义的观点出发,将利己主义看成特定历史条件下的产物,是人本身的

① [美] 罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版,第139页。

② 杨伟民:《社会政策与公民权利》,《江苏社会科学》2002年第3期第35—40页。

③ 英国古典经济学家亚当·斯密在《国富论》中主张“自私人”,而在《道德情操论》中主张人性既不是完全利他,也不是完全利己,利己心和利他心都是人性中自然存在的不同侧面。

发展在“物的依赖性”的社会背景下所表现出来的人的行为特征。马克思认为,在社会历史发展中,人的自我实现表现为三种历史形式:一是前资本主义社会,由于个人从属于集体,人的自我实现表现为个人的自我牺牲;二是在资本主义商品经济条件下,个人追求自身利益最大化,人的自我实现表现为利己主义;三是在共产主义社会,由于“人的依赖性”和“物的依赖性”消除,生产力高度发展,个人的自我实现表现为个人本身的发展和社会发展的和谐一致。由此可知,人性是一个不断发展和丰富的东西。实际上,经济活动中的人不仅具有利己性,而且具有利他性。这种自利以利他的人性,确立了组织存在的基本形态:彼此的关联性、相互的依存性与独立性。

### 三、危机治理的制度维度分析

我们说,危机治理的任何分析维度或多或少都要受文化影响,但是从治理的技术有效性来分析,制度运行无疑更多地依赖文化特别是政治文化的支撑,否则制度运行以及技术采用都可能发生偏差,使得制度与技术的绩效出现弱化趋势,从而无助于危机的克服与消除。制度的选择与确立固然要考虑“两利相权取其重,两害相权取其轻”,但是正如帕森斯所指出的那样:在谋求利益最大化的过程中,难以确保人类总能理智地行动。因而制度建设在与社会有机契合的过程中,公开化与程序的合理性将有助于建构制度的动态决策机制,并使得重建的法律和道德成为人们的共识。对于危机所作的制度分析,恰恰不在于提供制度如何解决危机,而在于指出,制度安排中的缺陷和特定物质条件下的制度歧视需要随着时间的推移和社会的变迁而适时做出调整,以确保制度对社会整合以及冲突控制与协调的有效性。否则,由制度保障的行为合法性容易同时保障危机发生的合法性,并使得危机的发生难以用现有制度来处置。

制度的维护和运行需要一套完整的技术系统,社会资源配给中的信息不完备容易形成现代技术系统的不确定性,这种不确定性构成了对制度的规范,并对政府实施有效治理产生影响。技术系统的这种不确定性所具有的时代特征在适当的阈域内能够实现制度的合理性,并能够对国家治理模式加以校正。从制度维度分析的危机治理,包括两个方面的内容,即对危机治理进行体制背景和体制内容的研究,试图以此解释危机划分的标准、危机处理路径选择的动因,分析公众对危机的态度与偏好的本

质,以及对那些危机制造者与受害者的组织方式。对体制本身的探讨,将着力于体制设计的社会心理基础,以及这一体制依循的文化认同和价值归属,还有起决定作用的利益配置。据此界定危机显在的类型、规模与演进趋势,从而探讨实现国家控制与社会协调的机制,进而对政府危机治理的体制缺陷,以及危机治理政策决策过程中专家、政治家、公众与利益相关者的制度性关系给危机政策本身产生的不确定性进行分析,提出完善措施。与此同时,危机治理作为一个过程,时间维度的介入决定了危机治理的信度和绩效表现为制度和政策施行的动态性、内在连续性,各要素之间的相互作用的社会过程。危机的存在提供了制度完善的动力机制,有助于提高社会调节和应激的能力,从而避免了人类发展过程中的灾难性、毁灭性的后果。

在此基础上,从规避危机的持续治理出发,回到原初的价值层面,我们就会发现,社会危机的规避与消解,与其说是一种技术规范,不如说是一种理念形成的过程。社会危机与社会政策有关,危机规避又与社会保障和社会福利有关。在利益决定人们行为取向的时候,制度安排却能够规范利益驱动的行为取向,并保障了社会基本的价值和社会政策的连续性,从而在治理中维护了这种价值核心,避免了大的社会动荡。

## 第四节 本书的基本框架

本书试图从价值-组织-制度的分析框架出发,对我国现代的社会危机治理范式加以分析。在浩繁的案例和累牍的文本中,已知的和未知的知识、显在的和潜在的规律使得人们对于危机的解读往往力不从心。本书只能够在尽可能广泛的领域划出一个圈,而后对这些已知未知的知识加以梳理,初步提出理论预设,并进行证实和证伪。同时竭力跳出扑面而来的各种危机案例,试图对我国已经发生的危机和潜在的危机进行思考。对于危机所作的研究恰恰表明:社会危机的发生与社会治理的成长,有着内在的联系,而这两个变量之间,我们可以看到政府,特别是政党在其间的作用发挥。政党和政府作为制度资源和智力资源的提供者,要能够有效节制和引导制度与权力配给中的自利倾向。但是当我们把一个个危

机案例平铺展开时,我们发现,制度和政策选择无不是特定历史阶段的产物。中国共产党强有力的社会组织能力和社会实际提供的贫乏乃至缺失的物质资源和文化资源,就使得制度选择必须符合当时的利益诉求。比如,1956年的户籍制度,1982年的收容遣送办法,都是基于当时城市可供配给资源的有限性而出台的,但是这种应急的制度最终因为社会普遍的利益分享格局的不公平而成为部分学者眼里的不良法律。应该说,在社会危机和制度成长与社会发育这两个变量的关联中,执政党主导的政府是实现危机治理和制度设计的根本。而基本的制度选择和危机发生与处置的方式,与我们所处社会基本的价值判断和文化背景息息相关。本书试图解决的基础问题就是文化确定的价值观如何影响我们对于危机的判断和处置,政府如何实现既定背景下危机治理的制度安排与政策施行。“政府-社会”的二元互动与多元治理可以促成公民社会发育,增进社会协调,提高政府治理能力,降低危机发生频率与危害。而这样一个过程,就是治理成长的过程。

本书研究的基本思路 and 主要观点:

本书依循辩证唯物主义和历史唯物主义原理,通过比较研究的方法、批判原则与建构原则并举的方法,综合运用冲突理论、制度主义理论、权变理论和风险社会理论对社会危机加以廓清,并着力分析社会危机形成的原因和治理实现的途径。研究从对危机形成的社会机理探析开始,重点探讨了社会危机治理中政府和社会的作用,分析了危机价值观变迁与社会治理成长的内在逻辑关系,借此折射出党和政府在治理理念演进和促进治理成长,引导公民社会发育方面的基本路径。试图为我们这个超大型社会实施有效的治理,化解和控制社会危机提供思路。

在国内外众多研究成果的基础上,笔者采用多学科的理论与方法对危机情境和治理框架加以分析,具体从两个层面上展开。(1) 微观层面上。运用社会心理学的成果与方法,对危机状态下的社群及危机参与者的价值观和行为进行分析。以期对公众在危机状态下的行为动机、对政府治理的态度与认同感、对个体参与危机及其治理的倾向与程度加以解读,从而描述当前我国社会危机的特点和参与者的行为特征,进而廓清社会危机的标准。(2) 宏观层面上。通过对局部性危机和制度性危机的分析,试图解读在社会结构调整时期,社会成员与政府的疏离导致的公共事

务危机的具体原因;探求国家使用政治强制力的合法性,以及实施强制力的方法与控制程度;探讨直接映射社会危机的社会治理和制度安排的价值依据,探讨责任政府应然与实然的危机治理范式。并试图提出社会危机柔性治理的基本思路。这是本书的创新点。

本书的另外一个创新之处在于从价值-组织-制度这样一个视角对危机治理进行剖析,并形成以下基本观点:(1)危机是内蕴于社会深层的,在现时代,危机治理的环境与市场紧密联系,而市场本身就包括了风险。全球化背景下的危机或者说风险具有世界性质,即危机不仅是内生的,同时还是外生的,加之我国的政府在社会转型的同时,必然出现特有的社会风险,就共同构成当前中国社会危机的基本环境。(2)社会危机的实质与治理过程有关,危机治理是政府的基本职能,政府提供危机治理的制度资源。(3)作为常性概念,频发的社会危机凸显政府治理和社会发育的基本问题,并建构着危机治理的基本理论。(4)危机治理的有效性在于政府-社会-个人的良性互动,有效的危机治理必须重视社会参与和社会资本的运营,克服市场失灵和可能存在的政府失灵。当危机发生时,不同行为主体的利益产生冲突,并对该社会的社会整合提出质疑,信息对称下人们的心理弹性预期和社会宽容度的提高是维护政府公信力、克服社会危机的基础性资源。(5)通过对责任目标下政府与社会互动的危机治理分析,指出危机与危机价值观的变迁和治理成长的关系,从而使得植根于我国文化土壤中的危机治理能够有效克服现代危机对我国社会发展形成的巨大压力。

本书研究的切入点是危机及其治理的认知差异。危机治理的认知性问题,实际上是危机解读的第一部分,它表明处在特定阶段的政府与社会对自身以及身处环境的认识。这种认识包括对作为社会主体的政府、社会和个人思想、行为的认识。危机治理本身反映了行为主体认知水平和治理的信息量,而且反映它的特性、准确性以及组织、处理信息的能力。中国社会的强动员能力存在于政府手中,社会自身较难实现制度化动员,但是可以实现非制度化参与。这是本书考量制度安排的基点,也是我国社会的基本情况。

政治文化建设和公民社会发育作为社会资源有效配置的土壤,同时也是制度确立和运行的基础。以社会公正和政治民主为基因的公民社会

的建构与完善,政府和公民身份认同问题的解决,有利于政府实现对社会资源的有效动员和合理配置,并克服因道德障碍导致的权力滥用和不同利益阶层的冲突。<sup>①</sup>维克多·埃尔指出:文化的基本原则之一,就是为政治活动和经济活动提供一个相互影响的场所,谈论文化就是以某种方式谈论政治和经济。<sup>②</sup>参与的价值就在于人们可以确证自身在社会发展中的应有地位、目标取向和积极作用。参与型政治文化的建设,对提高透明度,增进公民的知情权,实现危机的消解与转化,具有现实意义。

基于上述学术期待,本书试从学理上对社会危机治理的基础性问题展开初步研究。全书共分为三大部分,包括绪论和四章。第一部分着重讨论危机治理的基本理论和基本范式,包括第一章和第二章。第二部分从“政府-社会”互动的层面对危机治理中的政府作用加以分析。第三部分具体分析“政府-社会”多元主体中社会力量的承载。

绪论部分,我们从哪里探求危机的缘起。这是本书的破题部分。本书以发展中的危机入题,交代了研究的背景,并对现有的研究成果加以述评。考察了人们对危机的基本判断以及危机治理的元点,指出基于价值-组织-制度的分析维度可以有效解读我国社会发育不完备给政府危机治理带来的障碍。明晰了社会危机的实质是治理的危机,社会危机的化解与规避既是政府的职能,也是社会的责任。社会需要在危机治理中承载相应的功能,从而试图破解全能政府与社会发育的悖论。笔者以为,将危机视为社会常性概念,并非为了使社会长期处于紧张状态,恰恰是为了克服危机状态下社会的严重失序和治理的失灵,进而较好地降低治理成本和提高政府管理的绩效。

第一章,社会危机治理的理论建构。这是运用发生学方法对危机生成的社会基础进行价值探讨。主要在三个层次上展开:一是传统的自然原因分析。分析公共事务危机产生的历史背景和文化基础,解读危机发生的常规路径。二是从我国正在变革的社会实际出发,探讨技术依赖和价值观演变对人们社会参与行为的影响,探讨危机治理的可行性基础,即可控性因素。三是从动态层面分析了我国社会危机形成的物质条件和精

<sup>①</sup> 秦晖认为,中国的贫富分化是通过“统治-服从关系基础上的分配,而不是通过自由交易行为造成的”。

<sup>②</sup> 转引自潘一禾:《观念与体制——政治文化的比较研究》,学林出版社2002年版。

神条件,以及社会危机的基本特征和表现形式,初步提出危机治理的理论框架,强调了社会危机的实质是治理问题。

第二章,价值观变迁中的危机治理范式。本章首先探讨我国变革中的社会危机治理观。提出传统的自然观和社会控制理念影响着我国社会危机的形态和治理范式的选择标准。在此基础上,进一步从结构功能角度分析了我国社会危机治理的基本要素、治理框架和功能发挥,指出有效的危机治理过程是“政府-社会”二元主体的互动共治过程。在特定的价值体系中,政府的政策制定与施行必须体现公众的利益诉求,以实现治理的绩效。同时指出,建构凸现人本理念的危机应对机制乃是降低危机救治成本,提高治理绩效的根本选择,提出了危机治理长效机制的理论预设。

第三章,危机治理中政府的作用分析。危机治理作为政府的一项基本职能,决定了政府在制度供给中的价值取向。本章从政府与社会互动的视角,从内源性和外生性角度寻求危机治理的制度安排,探讨了社会缺位情况下政府政策制定如何契合社会需求,实现制度安排与社会共有习惯的契合,避免危机时期政府失灵和社会失灵的双重压力。指出基于社会救助与济护的社会强制是必需的,也是基本的选择。并反思危机治理中意识形态演进对危机认知与治理的影响,指出组织推进型的危机应对必须转化为政党主导的制度推进型的危机应对,明确从管理到治理转型需要完善危机中责任共担的机制,从而廓清政府的责任。

第四章,危机治理中社会力量的负载。本章首先从公民社会的界定入手,揭示公民社会隐含着人类对于危机的解读,指出面对危机,政府强制和国家权威的内在合理性。而公民社会的本义也要求在应对危机的过程中,必须统合国家与社会的职能,协调两者的利益,充分运行政府与社会的角色。由此,本书着力分析了社会在危机中的自组织能力和危机应对能力。提出社会的有效参与是危机治理的必然要求,以信任为核心的社会认同和社会宽容的培育,是化解和规避危机治理的重要资本。现代社会非专业人士对于专家系统的信任,克服了不确定性带来的危机感,有效地维护了社会的基本信任,决定了人们在现代技术危机中对强大组织的信任和服从。同时从社会力量负载的视角,分析了危机治理中社会参与的实践逻辑,指出信息公开和自由设限是媒体在危机中作用发挥的保

障。并试图从危机治理的权力落实对中国非政府组织的发育提出粗浅看法。

全书在现实关照与批判分析的基础上,提出危机治理的现代路径,寻求政府与社会的契合。技术依赖增进了科学发展观的价值,而重新解释的危机提供了人们思维创新的抓手。危机意识的培养和责任伦理的确立需要思想政治教育机制的有效调适,而柔性治理的基础还在于政府与社会的价值一致。

# 第一章 社会危机及其治理的理论建构

作为社会发展过程中对人类生存与发展构成威胁和促进的社会现象,危机的存在与演变成为人们共同关注的话题。人们对于危机的关注,源于危机对于社会生活的破坏和对既有秩序的冲击,危机可以影响人们的生存状态和行为方式,并通过极端的方式促成了社会治理的完善。工业社会频发的危机,决定了对于危机的科学认知和治理成为发展中的人类社会的常性方式。本章着重从价值层面审视危机及其对治理成长的作用。

## 第一节 社会危机治理的基本理论

### 一、危机及社会危机治理的概念梳理

#### (一) 危机的基本涵义

危机(crisis)作为一个学术概念,最早是与认同(同一性)概念相关的关于身体机能失调的概念。认同是美国精神分析医生埃里克森(Erikson)自我发展理论(theory of ego development)中的一个专用术语,是指青少年对自己的本质、信仰和一生中的重要方面前后一致及较完善的意识,即个人的内部状态与外部环境的整合和协调一致。他认为,个体进入青年期,其意识分化为理想的自我和现实的自我,要建立起自我同一性就必须使理想的自我和现实的自我达到统一。为此,要么努力改变现实的自我以保持与理想的自我的一致,要么改变理想的自我以符合现实的自我。埃里克森指出,青年自我同一性的建立与其此前发展所建立起来的

信任感、自主感、主动感有直接关系。埃里克森将青年在社会适应上产生一种心理上的困难称为危机,而这种“危机已不再含有灾祸临头的意思。它现在已被承认是指一个必要的转折点,一个决定性的时刻,在这一时刻中,发展必须向一方或另一方前进,安排生长、恢复和进一步分化的各种资源”。<sup>①</sup>因此,埃里克森将此危机称为发展性危机,并不表示只有负面的含义。相反对个体自我成长有正面促动作用,是一种正常现象,故而又称为常性危机(normative crisis)。

汉语危机的语义,《辞海》谓之“成败的紧要关头”。《辞源》解释为“潜伏的祸端”。晋时陆士衡《豪士赋》序曰“众心日侈,危机将发”。唐朝刘禹锡在《刘梦得文集》“二题敬器图诗”中曰“羸相功成思税驾,晋臣名遂叹危机”<sup>②</sup>。《汉语大词典》将危机作出以下解释:(1)亦作危几,潜伏的祸害或危险。三国吕安与《嵇茂齐书》云:常恐风波潜骇,危机密发。(2)指危险的装置。(3)指严重困难的关头,如经济危机。<sup>③</sup>《语言大典》则释为“其结果会造成决定性区别的紧急关头,也可理解为将出现重大变化时,事态所处的不稳状况”。按照1984年版《袖珍牛津辞典》(*The Pocket Oxford Dictionary*)的解释,危机(crisis)的含义一是危险和非常困难的时期;二是决定性的瞬间。以上种种解释,可以看出,危机至少包括以下几个方面的内容:(1)可能出现的危害。(2)社会或组织的发展偏离既有的规律,处在紧要的转折关头,可能遭致打击,也可能转危为安,化险为夷。(3)危机表现为外在力量或者内在要素对既有状况的冲击和改变。(4)需要人们作出迅速的反应和采取措施。这一点是真正意义上的“成败关头”。罗伯兹1991年对危机作出以下定义:危机是一个心理失去平衡的时期,个体遇到了由重大问题所导致的危急后果,或处于危险的情境之中,而其无法采用以往的应对策略应付此情境。<sup>④</sup>作为不确定性特点鲜明的概念,危机是相对于人类生活常态的社会生产生活秩序而言,危机的发生直接导致社会处于非均衡、非常态的危急状态,并易于对社会的基本

① [美]埃里克·H.埃里克森:《同一性:青少年与危机》,孙名之译,浙江教育出版社1998年版,第2页。

② 《辞源》,商务印书馆1995年版,第235页。

③ 《汉语大词典》,汉语大词典出版社1998年版。

④ Albert. R. Roberts, *Contemporary Perspectives on Crisis Intervention and Prevention*, Engle wood cliffs N. J. : Prentice Hall, 1991, p. 256.

价值和行为模式产生冲击与威胁,在一定区域乃至全球范围内造成经济损失或秩序动荡。人们日常界定的危机主要有以下两类:一是难以确定的自然灾害和人为因素引致的突发事件,前者如地震、旱涝灾害、台风等,后者如核泄漏、火灾、质量事故等。二是社会群体的冲突导致的事件,如战争、恐怖主义事件和其他暴力事件引发的危机。危机概念有“潜在的祸端”这一含义,但它并不是“失败”、“崩溃”、“垮台”、“毁灭”、“灾难”等等必然来临的同义词。通常情况下,危机通过种种迹象预示着某种隐藏的危险、可能的祸害。但是正如庄子所言:“安危相易,祸福相生。”<sup>①</sup>只要人们能够对危机成因和发展的进程作出科学预测,进行有效的控制、引导和转换,大多是可以化险为夷、转危为安的。在实践中,危机还指“发展的良机或重要关头”,由旧事物向新事物或某事物的旧质向新质的转变、跃迁的关键时刻。甚至包括了我們通常说到的“挑战”以及前进中的“困难”。

长期以来,人们对危机存在许多误解。一是总以为危机是资本主义社会所固有的,社会主义社会是不可能有什么危机的;二是视一切危机为不祥之兆,总是与危害性、毁灭性相关联,而无法判定其背后存在的发展“契机”。这种危机认知观影响着人们在危机中的行为取舍。实际上,危机存在于任何一种社会形态下,在社会生活的各个领域都可能发生,并且与社会发展偕行。我国在社会主义建设的历史进程中,危机也同样存在,难以避免。危机既存在于社会发展的停滞、倒退时期,也出现在社会发展的上升、前进阶段。托克维尔(De Tocqueville)在《旧制度与大革命》中分析法国大革命的起源时,指出法国大革命发生的前夜恰恰处在社会经济发展的上升期而非萧条期。在这一阶段,由于贫富差距迅速拉大,个人预期所获收益小于个人损失的价值,个人即可能加入集体性行为。社会参与在此通常被视为理性选择的结果,而非所谓暴民心理使然。从危机分类看,有经济危机(如工业危机、农业危机、财政危机、金融危机等)、政治危机(政府危机、内阁危机、政党危机等)、思想文化危机(信仰危机、信念危机、信任危机以及教育危机等)。此外,还有诸如环境危机、人口危机的生态危机,直至家庭危机等等,不一而足。此外,从危机演化的程度看,可以分为潜在危机和显在危机。危机对人类而言,并不仅仅具有消极意义。

<sup>①</sup> 《庄子·则阳》。

因此,根本的问题不在于有无危机存在,而恰恰在于如何对待危机。

在我国话语环境中,直到 20 世纪 80 年代以前,危机一直不是一个严格意义上的学术概念,所以人们对危机的定义纷繁复杂,危机界定方式也是多种多样:描述性的、历史性的、规范性的、心理性的、结构性的,甚至是遗传性的。其次是我们对危机的分析维度的不同,有性质分析、成因分析、影响效果分析和对象性分析维度,还包括了将危机作为事件的静态分析和作为过程的动态分析。那么,从最原始的定义出发,如何看待社会危机呢?有人形象地将社会问题视为社会有机体所患的慢性病,即社会演进过程中由于治理或者物质条件的缺失引发的社会发展的阻滞。社会危机则是社会病患的急性发作。社会问题与社会危机都存在对个人或社会群体造成损害,冲击社会秩序,易于造成社会偏见和社会隔阂,有一定的持续性等特点。但是社会危机通常需要更加有针对性和时效性的预案方案,因为社会危机具有突发性和更加深远广阔的破坏性。社会危机一旦爆发,往往直接指涉治理主体,如果处理不好,容易形成社会变故的病源。对危机的认知包括两个标准,其一是危害的标准,即危机对社会的实际破坏程度;二是机遇的标准,即行动收益和成本的限度,当然危机治理本身是很难确定成本的。有些时候为了挽救生命,面对特大危机必须不计成本。

## (二) 作为常性概念的社会危机治理

有危机就有危机治理,所谓危机治理(crisis management),最早用于企业生产经营活动,此后逐渐应用于社会生活的各个领域。是指组织为应付各种危机情境所进行的信息收集与分析、问题决策、计划制订、措施施行、政策调整、经验总结和制度修复的全过程。其目的在于预防、消除或降低危机所带来的威胁和损失。并努力实现危机转换,变危险为机遇,使政府或者社会组织克服困境,进入新的发展阶段。本书是指政府和社会组织为了控制发生危机的因素而对市场和社会过程进行干预的过程。社会危机治理同时具有应急性、长期性、权变性、心理约束性和博弈互动性等基本特性。

社会危机治理的过程包括以下三个方面的基本内涵:第一,对危机及其成因的科学把握。这是危机的识别过程,即对危机或者可能发生的危机要能够作出科学界定。实施社会危机治理,前提就是准确界定危机,

确定其为实在的危机而非臆想的危机,并区分潜在危机与臆想危机的区别。在此基础上实现危机的预警,政府和社会对群众中存在的不安和社会心理隐患要有足够的辨别能力,对可能产生的危机及其根源要有清醒的把握。通常情况下,除非突发性的自然灾害和疾病流行,危机的发生还是有先兆可循的。要确证危机及其成因,以及其间存在的机遇。第二,实现对危机的治理。在此我们需要廓清一个边界,即危机的可能和危机的发生是两个完全不同的概念,我们不能因为存在危机的可能而认为危机的发生是合理的,并忽视对危机的积极防范。除非不可抗力造成的灾害,许多危机是可以有效化解和规避的,有效的社会危机治理机制可以将危机造成的损失降到最低。因此,实现对危机的治理,就是降低灾难发生的频率和损失,减少难以遇见的事件发生而采取主动措施的过程。惟其如此,才可能实现危机的规避和化解,才可能论及维护秩序和社会安全。而这样一种采取主动措施的过程,实际上是危机得以规避和化解的长效机制运行过程。也就是说,风险社会的危机是一个常性概念,社会危机治理过程是社会治理的基础性环节。第三,危机的善后工作。主要表现为提供社会重新达到平衡状态所需要的帮助,使得社会恢复到危机以前的行为水平甚至更高的水平。因此危机的另一方面也意味着是一种机会,通过社会危机治理推动社会发育,促进制度成长和发展目标的实现。基于这三层涵义,社会危机治理通常遵循以下几个步骤:(1)危机的预防与规避;(2)危机治理的措施预应;(3)危机的确认;(4)危机的控制与解决;(5)从危机中吸取教训或者获利。危机的突发性特征决定了社会危机治理的时效性;不确定性特征要求在危机治理的全过程植入社会参与的制度基因;危机事件的实质要求政府和社会组织在不确定性状态下给出具体明确的因应措施,决策的效果与组织和群体的安危紧密相关。

应该明确,不能将危机治理等同于危机处理。所谓处理就是解决,它并不十分明确行为主体、手段、方式等的相互关系及属性。因此,在计划经济模式下,可以理解为行为主体单纯是政府,其行为方式主要依赖行政方式,并且大量采取战役式、运动式的手段,是一种自上而下,相对被动的解决危机的过程。尽管这种处理过程在表象上也以大量人员的参与为特点,但他们在参与过程中对信息的了解不对称,对具体处理进程的部署与

顺序并不完全知晓,往往由于信息沟通受阻的缘故,在完成上一步骤工作后,会消极等候下一步行动的指令,这通常会耽误危机处理的时机。而治理过程则明确行为主体的多样性,既包括政府,也包括企业、社会团体、非营利组织等。其间信息的有序流动和主体角色、责任的确定、政策制定与施行的及时到位,以及对于危机治理程序与方式的把握,可以较好实现对危机的化解与规避。

将危机处置过程确定为治理的过程,也是社会实践的内在要求。从2003年的SARS危机来看,首先,“非典”期间和“非典”后的一段时间,人们普遍感觉到此类危机给政府的管理体系带来的巨大挑战和压力。“非典”将国家现存的应对突发性危机的能力不足问题迅速放大了,各级政府在应对危机方面的机制阙如和共产党及中央政府在危急关头的强势介入形成了巨大的反差,也凸现了政府依循常规实现危机管理存在的弊端。其次,从社会层面来看,危机的基本特征和直接伤害除了人民生命财产遭受损失,很重要的一点就是人们的日常生活秩序遭到破坏,以及危机撞击引发的社会心理的脆弱和普遍的社会恐慌(或者社会愤怒)。亦即危机发生与蔓延的直接后果是政府与社会的利益或者价值同时遭受损失,这样一种即时对政府和社会具有强烈创伤的危机的发生,决定了危机中的政府与社会不可避免地要成为社会危机治理的共同主体,或者称之为利益一致原则。这个原则同样适用社会群体与政府间的冲突,即此类问题的解决需要通过妥协求得利益一致,以此克服最终使用暴力进行社会强制。这样一种危机处置的范式,实质上就是治理的过程,现代社会,社会危机难以单纯通过国家或者仅仅通过民间组织得以有效解决,甚至严格意义上的一个国家或者一个地方通过自身的努力解决现代社会危机的可能性都很小,它需要协调各方来实现资源整合。这就决定了社会危机的解决是一个实然的治理过程,也是应然的治理过程。

综上所述,社会危机治理是指为了有效维护社会秩序,推进社会和谐发展,实现危机消解和规避的目标,政府与社会组织运用权力和手段对社会资源实行计划、协调、控制、管辖,同时积极动员社会群体的有效参与,并提高其应对各种危机和获得济护与安全保障的能力的过程,并通过法治原则规定政府、各种社会组织及社群和个人的权、责、利关系,由此形成

的克服危机的目标、战略、组织管理体系、政策和制度规范及行为模式的有机整体。也就是说,社会危机治理包括了危机状态下的社会强制、公民参与、利益协调和创伤抚平,还包括了日常治理中为了规避危机而制定的各种规范和采取的一系列措施。

## 二、从管理到治理:社会危机治理理论的新发展

“现代世界已经演变成了这样一个世界:在这个世界中,我们按照可测算风险的语言进行思考和按照可测算风险的语言采取行动的两者之间已经呈现出巨大差异;在这个世界中,我们用与技术发展相同的速度创造出无法测算的不确定性。伴随着过去关于核能问题的决策和我们当今时代关于基因技术应用、人类基因、纳米技术、计算机科学等问题的决策,我们开始进入了一个不可预测、不可控制、不可言传的局面,这种局面将使地球上所有的生命都面临灭绝的危险”,<sup>①</sup>“在一个变化来得惊人的时代,……我们全都看到经营得异常好的公司和管理得非常好的城市……突然周围的环境变了,它们也就垮掉了”。<sup>②</sup>不确定性使得危机治理本身成为最为复杂的社会系统工程。

关于危机的定义凸现了政府管理的基本内涵,但是我们对于危机的研究却表明,现代社会的多元性和复杂性表明单纯的行政管理并不能铲除危机发生的土壤,也不能够实现危机的有效克服。因而在社会危机层面提出治理概念,应该是现代社会发展的应有之义。而治理理念的确立,需要建立在公平、正义的社会基础上的。按照马斯洛的需要层次理论,人的需要分为生理的、安全的、社交的、自尊的需要和自我实现的需要。其中安全的需要是居于第二层次的需要。包括了对于自身免受恐吓和人身攻击的需要,对安全稳定的需要和对体制、法律、秩序的需要以及对保护者实力的需要。作为缺乏性动机,安全需要不是仅凭个体的努力就能够得到满足的,只有这些环绕其左右的基础性需要基本得到满足,人们才可能实现更高一级的需要。而满足个体的这些基础性需要,却提出政府治理和防范危机的底线标准,成为衡量政府责任与治理能力的尺度。一旦

① [德] 乌尔里希·贝克:《“9·11”事件后的全球风险社会》,王武龙译,《马克思主义与现实》2004年第2期第71页。

② [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改造着公营部门》,周敦仁译,上海译文出版社1996年版,第204页。

这些基础性的需要都无法得到满足的时候,提供公共产品的政府和社会组织就成为攻讦的首要对象。

当前我国正处在社会结构调整的关键时期,经济与社会的发展提出了社会治理新的问题。从目前情况看,中国的社会危机通常会在三农问题、下岗失业人员再就业问题、城市化过程中的拆迁户和失地农户的利益补偿问题、公共权力的滥用问题等冲突中爆发。中国现存的最大的人口迁移和超大规模的经济体,本身成为危机迁延和激发的关节点,极易导致社会风险转化为社会危机。在这样的背景下,自然灾害及其他突发性公共危机都可能引发社会的连锁反应,使得单一的社会事件变成复杂的有着密切关联的社会危机,而政府对于危机的应对能力和处置方法又同时界定了危机的另外一条界线:即危机仅仅是一个单个的事件,还是具有冲击政府治理的社会性危机。在这样一个变革时代下的危机探讨,我们不得不从治理的界定开始。

治理(governance)一词源于 govern,在古法语中用 gouverner。词源来自拉丁语 gubernare,有“驾船,掌舵”之意;转意为“指挥,领导,统治”。在希腊语中 kybernan 意为“驾船,掌舵”;转意为“指挥,领导,统治”,带有强烈的主导意愿。management 一词源于 manage,拉丁语 manus 有“手”之意。意大利语 maneggiare 指“用手加工;运用,使用,操纵,控制;驾驭、训练(马匹)”,<sup>①</sup>意指通过技术手段实现控制。从 20 世纪 90 年代以来,国际社会越来越关注“治理”理论。治理(governance)意为政府主导的管理,也译作政治管理。毛寿龙则认为 governance 是指有关治理的模式,他称之为“治道”<sup>②</sup>。他认为,治道学研究的是政治生活中的公共行政问题,是在市场经济条件下政府如何界定自己的角色,如何运用市场方法管理公共事务的道理。<sup>③</sup>对于词义的这种争议,恰恰说明人们对于治理所涉及的主体与方式的分歧,同时表明社会需求与政府能力之间的关系实际上构成了社会冲突的基因。关于政府治理能力的研究在 20 世纪 70 年代就已经开始,期间法国的米歇尔·克罗齐、美国的塞缪尔·亨廷顿以及日本的绵贯让治对西方国家的民主危机与治理能力作了较为深入的研究。

① 意大利语 mano 意为“手”。

② 毛寿龙、李梅、陈幽泓:《西方的治道变革》,中国人民大学出版社 1998 年版,第 2 页。

③ 同上,第 7 页。

进入 20 世纪 90 年代后,治理遂成学者关注的热点。<sup>①</sup>

西方国家的治理变革即公共行政的现代化,主要源于三个方面:解决经济衰退、消除官僚主义、节约财政与满足公民的社会需要。改革的重点在于实现更多的市场和更小而有效的政府,放松管制、公共领域引入竞争机制、建立公共领域的内部市场以及强化信息技术的应用。谈及政府治理,哈耶克、阿瑟·塞尔顿等消极自由主义学者(也称为自由至上主义者)都强调避免使用政府,认为大政府是坏政府。“在市场过程的引导下,纵使恶人也会行善,而在政治引导下,哪怕是善人也会作恶。”<sup>②</sup>他们认为政府尽管是必要的,但是主张建立适当的制度机制,去限制政府,制止合谋。米尔顿·弗里德曼在其《资本主义与自由》一书中分析约翰·F. 肯尼迪的名言“不要问你的国家能够为你做什么,而要问你能够为你的国家做什么”后指出,自由社会中的人们应该这样思考问题:什么通过政府来做,什么不用政府去做,如何防止我们建立的用以保护自由的政府侵害我们的自由。<sup>③</sup>在哈耶克看来,无知的人类在努力满足自己的欲求的过程中与他人交往。基于交换的需要,每一个生产者和消费者都在交换的网络中相互联系。进步自由者强调社会正义,强调个人的社会责任,强调利用政府的权威来促进平等。而哈耶克等人则痛恨进步自由主义者的平等观,他们倾向于尊重自己所认为的美德。认为人们只是根据规则采取行动,根据规则收益或者受损。所以有些自由至上主义者甚至痛恨政府有意去促进美德,认为自由选择就是美德,政府的强制并非美德。而公共选择学者的基本观点也是强调个人自由至上,主张有限政府,甚至是无政府。<sup>④</sup>这种完全依赖社会忽视政府作用的治理观在复杂性社会中无疑是缺乏实践基础

① 20 世纪 90 年代以来,美国学者艾莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)、文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)、麦金尼斯(McGinnis)、詹姆斯·沃尔夫(James. F. Wolf)、简·库依曼(Jan Kooiman)、R. A. W. 罗兹(R. A. W. Rhodes)、马克·特纳和戴维·休姆(Mark Turner & David Hulme)、奥利弗·E. 威廉森(Oliver. E. Williamson),英国学者彼得·塞尔夫(Peter Self)等从制度分析、公共选择等角度对政府的治理和治理的相关要素加以研究,提出了许多重要思想。并迅速引发国内的一系列研究,其中毛寿龙、俞可平、李景鹏、刘军宁、谢庆奎等学者在这方面都进行了深入研究。

② Arthur Seldon, *Capitalism*, Cambridge, Mass, Basil Blackwell, 1990, p. 239.

③ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1962, pp. 1-2.

④ James Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.

的。布坎南等人的公共选择理论的基本观点认为,应尽可能将决策交与个人。只有当市场解决手段确实比公共干涉解决手段代价更高的时候,才选择国家。但是公共选择理论实际上发展了诺齐克最弱意义国家的理论,不仅仅将国家职能界定为守夜人的角色。

法国学者皮埃尔·卡蓝默和安德列·塔尔芒认为,所谓公共管理,是人类社会赋予代表体系、机构体系、程序体系和社团体系自愿管理自己的能力。这种意识(自愿)、组织(机构、社团)、概念(代表体系)、适应新情况的能力,是人类社会的一个特征。人类最初论及公共管理的文献之一,是《圣经》中约瑟关于法老梦境的叙述。面对气候的偶然性——七年丰、七年荒,——王权有责任在允许强制执行的合法、公正的条件下预测、征收、存储和重新分配谷物。<sup>①</sup>由此可知,管理在本质上内在地源于对于灾难和危机的防范需要。当然,我们还可以从其他宗教文献中看到管理的另外一个意思:即确立权威以实现对其规范的崇敬与信守。这两层涵义至今依然是管理丰富体系中的核心价值。而我们实际上涉及的治理,在其本质上包括了这两个方面的内涵:一是使社会得以正常运转的日常公共管理;二是社会适应变化与震荡的公共管理。在现代社会,人类演进所形成的一系列日臻完善的制度与模式,可以确保社会正常运转的相对协调。即便是有些规则未臻完善,但是人们对制度的信守与尊崇也会使得秩序不至于被破坏。但是当我们处在急剧变迁的社会环境里面的时候,原本良好的运行机制则可能难以为继,社会必须创造出能够应对新的挑战的新机制、新模式。这种变迁是我们在绪言中界定的发展的危机的实际起源,它是基于社会文化和社会体系演进引发的。

治理的目的旨在最大限度地增进公共利益。俞可平教授指出,“统治”由政府行为组成,其权威是政府,施威方式通过自上而下的发号施令,施威领域以国界之内为限;“治理”则是指由公民社会组织承担的公共管理,以及民间组织与政府部门合作进行的公共管理活动,其权威不一定是政府机关,而主要通过合作、协商、伙伴关系、确立共同目标等方式来实施

<sup>①</sup> [法]皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒:《心系国家改革——公共管理建构模式论》,胡洪庆译,上海人民出版社2004年版,第1—2页。

对公共事务的管理,是一个上下互动的管理过程。治理的范围可以是特定领土界限内的民族国家,也可以是超越国家领土界限的国际领域。一些西方政治学者认为,随着全球化时代的来临,人类政治过程的重心正在从“统治”走向“治理”,从“善政”(good government)走向“善治”(good governance),从民族国家的政府统治走向全球治理(global governance)。<sup>①</sup>“善治”的本质特征,在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖的合作关系。德国总理施罗德提出,国家现在已经不可能通过自己的行动解决所有问题了,新治理的核心是公民社会。在西方社会,“治理”理论被视为弥补市场失灵和政府失灵的手段之一。现代社会日益发育的公民社会和迅猛发展的全球化进程提供了治理理论的基础。随着政府日益将部分权力返还给公民社会,社会在国际和国内事务中发挥着越来越大的作用。公共权威和公共秩序越来越通过建立全球治理体制、调动公民社会的积极性、协调不同利益需求、推动不同主体之间的合作来实现。而信息技术革命改变了人类的管理方式,提高了人们的管理效率,它为公民社会广泛参与治理提供了有效的技术手段。并为协调越来越分化的国内阶层和国际范围不同组织参与全球事务管理创造了条件。

从我国实际来看,公民社会发育滞后的情况下谈论治理未免太早,并且确实缺乏相应的能够承担政府回让出来的权力的社会力量。但是从2003年以来政府防治“非典”、禽流感等的措施来看,治理理念已经渗透政府行为的各个方面,治理形态在我国已经获得了成长的初步条件:(1)为人民服务的宗旨和“公共利益最大化”相统一。(2)以人为本成为应对危机的基本目标,生命价值和人民健康比经济利益更重要。(3)党和政府日益重视发挥社区和民间组织的作用,政府不再将自己看成惟一的权力实施主体。(4)政党引导下的社会参与日趋理性和规范化,信息传播渐趋对称,决策更加注重民主化、科学化。(5)我国政府日益重视“管理”之外社会协调与服务方法的采用。(6)我国已经初步建立适应市场经济需要的一系列制度。政府与社会的协调更趋规范,社会管理的权

---

<sup>①</sup> 罗兹概括了六种关于治理的涵义:最低限度的国家、公司治理模式、新公共治理、好的治理、社会控制体系以及自组织网络。

力在向社会回归。<sup>①</sup>由此,我们进一步将治理界定为:由公众或社会组织(包括政府)承担的公共管理,以及民间组织与政府部门合作进行的公共行政活动,政府仅仅作为参与治理的一员,通过其对社会资源的调集与配给,谋求社会的进步、公众利益的实现与维护。不同于传统意义上的“统治”,治理在承认政府权威的同时,强调由民间组织和政府共同担负公共行政的责任,政府和社会通过合作、协商、伙伴关系、确立共同目标等方式来实施公共行政。

这里需要从政府对公共事务的管理探讨治理的可能性,公共事务就是伴随社会发展过程发生的关系国家、集体、个人共同利益的社会性事务。“公共事务包括公共物品的生产与供给和公共服务的设立与开展。”<sup>②</sup>公共事务即政府提供公共利益、公共目标、公共服务以及创造具有公益精神的意识形态等。政府作为这些目标的实现手段之一,必须保护国家安全,通过法律手段惩治违规者,提供社会福利以及保护国民财产等等。亚里士多德在《政治学》中指出,一个秩序良好的共和国,应该由法律而不是人来统治。英国著名行政法学家威廉·韦德所指出的,“法治”的第一层含义是,“政府行使权力的所有行为,即所有影响他人法律权利、义务和自由的行为都必须说明它的严格的法律依据”。其第二层含义是,“政府必须根据公认的、限制自由裁量权的一整套规则和原则办事”。<sup>③</sup>政府根据公共事务的处置原则承担公共事务的相应责任,并鼓励社会组织和社会成员的积极参与。其成果由社会利益相关者共同享受,普遍获益。这种现象称为公共事务的非排他性和不可分割性。公共事务的“公共”性质决定了企业通常不愿意承担这些无利可图的事务,其结果是政府必须将这些耗费巨大成本的公共事务责任承担起来。从这里我们知道,公共事务的非营利性和责任共担的实际需要,为民间社团组织与政府共担公共事务责任提供了实践依据,并创造了极大的机会和生长空间。但是由于我国过去长期实行高度集中的计划经济体制,政府不得不对经济、社会活动进行全方位的管理和控制。社会发育的滞后进一步加剧了全能政府

① 蔡志强:《注重政府与社会在危机治理中的协调》,《学习时报》2005年12月5日。

② 王敏、王乐夫:《公共事务的责任分担与利益共享——公共事务管理体制改革的思考》,《学术研究》2001年第11期第73页。

③ [英]威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第25页。

的职能扩张和机构膨胀,而社会治理的日趋复杂化和精细化,使得政府在实际治理的过程中变得不堪重负,容易造成政府失灵,构成治理的危机。变革社会中的危机治理理论因此获得了对治理本身的创造与转换的功能。

综上所述,危机治理包括以下几方面的内容:一是在危机状态下,政府与社会的政策实施必须以最小的成本获取最大的效益。二是指在实现危机化解与规避的过程中,通过激励机制和管理手段保证危机治理的有效性。三是指政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。四是指建立在信任与互利基础上的社会协调网络。由此可见,危机治理是指国家协调各种公共的或私人的机构和个人实现危机的控制、化解与规避的诸多方式的总和。这种治理既包括正式的强制公众服从的制度和规则,也包括公众确证符合其利益的各种非正式的制度安排。这样的定义,同时廓清了危机治理中的社会参与的内涵与本质。危机治理的过程同时也是国家在各种不同的制度关系中运用权力引导、控制和规范公民的行为,合理配给资源,以最大限度地济护危机受害者,维护社会秩序,减少损失乃至增进公共利益。它不同于管理,管理带有作为主体的政府强制的意义。不少学者强调危机管理,其实质在于明确危机管理是政府的一项重要职能。确切地说,基于危机对社会公共安全、稳定造成较大影响,政府有责任、有义务在时间压力和不确定性极高的情况下,对其做出关键决策。通过提高政府对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力,及时、有效处理危机,恢复社会稳定,恢复公众对政府的信任。所以,危机管理是指政府为了控制对人体健康有潜在危险的因素而对市场和社会过程进行干预的过程。但是在中国这样一个超大型社会里,强调有效的社会参与,无疑是降低治理成本,克服与规避危机的重要环节,也是明晰政府责任的前提。危机治理概念的确立,在理论上提供了社会在危机中所必须承载的责任与功能,也使得危机治理成为社会治理的常性概念,成为契合社会发展过程的基础性制度安排和政策选择。政府要积极鼓励各种非政府、非营利性的民间组织以及利益集团参与社会治理,增强整个社会的自组织性。

### 三、社会危机的基本特点

1980年,福斯特(Foster)提出危机的显著特征:急需快速作出决策,

并且严重缺乏必要的训练有素的人员、物质资源和时间来完成。<sup>①</sup>1992年,格林(Green)注意到危机治理的一个特征是“事态已发展到无法控制的程度”,一旦发生危机,时间因素非常关键,减少损失将是主要的任务。危机治理的任务是尽可能控制事态,在危机事件中把损失控制在一定的范围内,并遏制和扭转失控事态。<sup>②</sup>叶海尔·德罗尔(Yehzekel Dror)在《逆境中的政策制定》一书中指出:“危机应对(危机决策)对许多国家具有极大的现实重要性,对所有国家则具有潜在的至关重要性,危机越是普遍或致命,有效的危机应对就越显得关键。危机中作出的决策非常重要,而且不可逆转。”

社会危机的形成可能是长时间的,其爆发则需要一定的触媒,用中国话说,不外是“天灾”和“人祸”。譬如,美国的“9·11”恐怖袭击事件,完全是“人祸”造成的;而中国的“非典”爆发流行而造成社会危机的原因,则主要是“天灾”(这里讲的“天灾”除了通常所认为的自然灾害以外,也包括各种其他“自然的”或“天然的”因素引致的灾害)。但是,应该指出,所有因“天灾”造成的社会危机,其中一定有“人祸”的因素。要实现对危机的预警,就需要了解社会危机的基本表征。

### (一) 社会危机的表征

1. 暴力犯罪增加 无论是印尼发生针对华人的危机,还是俄罗斯人质危机,任何一次大的社会危机,都伴随着大量的暴力事件。另一方面,当社会危机处于潜伏期的时候,频发的暴力事件也往往表明一个社会正处在可能失序的状态中。研究表明,当个体或者群体通过其他途径不能够实现其目标时,亦即当个体或者群体别无选择而只有侵犯这一出路时,个体通常会采用侵犯行为来达到目的,即个体的侵犯行为是有个体的预期结果推动的。对个体的人身侵犯、恶劣的生活环境以及第三者煽动(third-party instigation),都可能促成暴力行为的发生。

2. 群体性公共危机增多 由于社会危机多表现为人们之间基于利益或者价值的冲突,从而使得危机往往以部分群体对相关政策或者利益安排的不认同为特点。特别是我国正处在社会结构调整的重要时期,利

① [美] 罗伯特·希斯:《危机管理》,王成、宋炳辉、金瑛译,中信出版社2004年版,第13页。

② 同上。

益的重新调整和一些地方出现的公共行政中的粗暴管理,使得目前我国的群体性事件处于多发状态,大量群体性事件的爆发,本身就构成了对地方治理的冲击。例如,1988年,湖北钟祥县全县村组干部与群众闹冲突就达164次,交手打架42次。<sup>①</sup>20世纪90年代中期左右两湖、江西等地出现的多起农民抗费抗税的事件中,组织者多为有知识有组织能力的退伍军人或者教师。2004年10月6日发生的深圳北环路抗议事件、重庆万州“10·18”事件,2004年10月24日陕西咸阳“维权堵铁”事件,2004年10月27日四川汉源上马瀑布沟“保地静坐”等危机事件,参与者都在数千至数万人之众。这里需要指出的是,当下,上访越来越多地成为一些群体和个人普遍采取的方式。目前国内一些学者将上访视为社会危机。笔者以为,由于上访群体或者个人往往带有对地方管理人员和组织的怨恨和愤怒,在行为过程中容易导致失范,构成了对政府治理的压力,但是如果并没有造成社会失序,则不能够算是危机,实际上上访恰恰是群体对政府依然信任的表现,但是下级政府的信用却明显降低。

3. 流言和谣言广泛传播 在危机状态下或者危机潜伏时期,普遍存在流言和谣言广泛传播的社会现象。由于危机本身带有信息缺损和危机中的组织和个人对信息的屏蔽与扭曲现象,所以流言或者谣言的传播往往能够折射出既定环境下人们的普遍心态或者心理预期。在特定环境下,我们对于危机所作的规律性界定则可能成为人们心理预期下的现实实践。与人们对地震或者海啸的预期不同,当人们都认为明年会发生通货膨胀的时候,也许明年通货膨胀就如同人们预期的那样发生了。所以对于流言和谣言的及时捕捉,有助于对危机相关要素作出及时判定,从而有利于危机的控制和解决。这个问题我们将在下文进一步探讨。

4. 社会监督系统普遍意义上的失语和监督失灵 监督失灵可能源于社会普遍存在的对危机的麻木心理和大意心理,也可能源于社会本身的信息传递的渠道阻塞。特别值得注意的是,当社会群体已经预感可能发生不测,而政府对传播的各种信息却无法作出合理判断的时候,危机的

---

<sup>①</sup> 朱光磊:《大分化·新组合——当代中国各阶层分析》,天津人民出版社1994年版,第283页。

发生就几乎不可避免。美国“9·11”事件发生后,众议员维尔顿在谈论美国情报系统的时候说:根本就没有情报可言,这是一次严重的行为。缺乏信息导致了此次袭击没有被阻止。我们的政府辜负了美国人民。<sup>①</sup>2004年发表的“9·11”委员会报告显示,“9·11”事件前有大量的异常信息出现,但是政府职能部门在此次信息获取方面犯有严重的失职行为。2001年8月份的时候政府各相关部门均收集到大量异常信息,但是彼此之间缺乏沟通使得“9·11”最终爆发。<sup>②</sup>西班牙马德里连环爆炸案发生前,当地媒体也曾经收到过警告传真,但是由于没有人知道阿拉伯文,结果这个警告被忽视了。这样一个失灵的监督系统,至少表明缺乏信息感知的敏感性或者预警信息发生较大偏差,导致对异常信息的获取失灵。

5. 政府公信力降低 政府公信力包括政府自身的自信和公众对政府的信赖两方面。对危机的应对过程可以提升也可以降低政府的公信力。这里所讲的政府公信力的降低,主要是指危机前期,社会之间的冲突不再寻求当地政府解决的现象。在我国,农民的抗议和暴力事件已经成为地方政府公信度下降的一个标志。用以实现社会弱势群体济护的信访制度,现在成为社会公众强制性的制度安排。即人们一旦发生什么事情,都不再诉诸基层组织而直接求助于高一级组织乃至中央人民政府。在许多人看来,这种越级上访的效益远高于在基层的长时间的损耗。而实际上,这样的制度安排最后迫使政府无限制地扩大此项功能,并在事实上削弱了地方政府的职能履行,即地方政府的公信力缺失。而地方政府为了规避上级的责任追究,往往对上访者加以严密“监视”,结果反倒使得冲突演化成为危机。其实质隐含着一些基层政府对于危机存在担心和对于自身缺乏自信。

6. 社会不满和社会恐慌加剧 对此需要明确的是,一定范围内的社会不满或者社会恐慌其实是一种社会常态。我国正在进行的改革本身是涉及利益调整的过程,其间社会结构、政治结构、利益结构、权力结构的调整,会使得一些既有的获利者失去其获利基础,这些人会表现出对改革和

① 陈曦等:《帝国噩梦——“9·11”美国惊世恐怖事件纪实》,中国社会科学出版社2001年版,第61页。

② 参见美国“9·11”独立调查委员会:《“9·11”委员会报告》,世界知识出版社2005年版,第356—391页。

社会政治变迁的不安,有的甚至会从改革的支持者、拥护者转而反对改革。另一方面,由于社会改革存在着不完善的一面,许多在竞争中处于弱勢的群体也会由于失去生存保障而出现恐慌。再者,社会转型时期的制度与利益变迁,改变了人们惯常的思维方式和行为习惯,许多人一时无法适应急剧变迁的社会形势,可能引发社会不满和恐慌。存在适度的社会紧张和不满,并不意味着危机就要发生,但是一旦不满和恐慌情绪弥漫在整个社会中的时候,潜伏的危机则可能随时转化为剧烈的社会动荡,并抵消改革积累的一切成果。从近年来一些个案发展成为普遍性的社会事件,说明我国目前存在个体不满转化为群体不满,小事件引发大危机的客观条件。只要社会存在不断加剧的紧张和恐惧心理,就可以判定社会危机的存在。

### (二) 现代社会危机的基本特点决定着危机治理的基本原则

从我们对危机所作的界定来看,危机具有的不确定性、突发性、危害性、影响的持续性等特点对社会治理提出了更加严峻的挑战,重塑治理理念,改革政府职能,增强社会能力就成为危机应对的长效机制。同时也是危机对治理成长所具有的最大贡献。

1. 不确定性和不可预见性要求建构弹性化政府 危机的不确定性特征决定了人们只能够在常态社会里预设可能发生的事情,但是这种预测有时候往往是无效的和虚拟的,因为人们确定的危机生成要素和治理方案有时候只是设计者的一厢情愿。例如美国世贸中心在1993年遭受汽车炸弹袭击之后,为了防止出现新的危机,业主投资5000万美元加强了安全防范。依照建筑结构设置了三道防范措施:首先是在周边安装车辆探测系统和警报装置;其次是在楼内安装监控设施、读卡设备、邮件检测系统、巡更系统;第三是办公室楼层安装了可视对讲系统、防盗与紧急警报系统、出入口管制和电视监控等,甚至连卫生间都安装了读卡器。这样严密的监控体系在“9·11”袭击中形同虚设。因为人们几乎无法想像会用民用飞机来撞击大楼。同样,美国政府严密的军事部署也被恐怖主义劫持的飞机镂空。在这样一种不确定性极高的危机中,政府对于危机预设的制度与政策极易失去绩效,因而建设弹性化政府就显得十分迫切。所谓弹性化政府,通常指政府有应变能力,能够有效回应新的挑战。即政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方

式回应新的挑战。<sup>①</sup>

2. 突发性和紧迫性要求政府具有极强的决策能力和治理水平 一个事件会成为危机,往往与当下的社会治理缺陷相联系。而危机的突发性和紧迫性特点,决定了危机应对的实质是非程序化决策问题。即要求政府在不确定性状态下给出具体明确的因应措施,决策的效果与组织和群体的安危紧密相关。基于危机对社会秩序和公共安全造成的影响,政府在不确定性极高的情况下,在较短时间内对事件做出关键决策,并动员社会各界的有效(如自然灾害)或者有限(如恐怖事件、毒气泄漏和这次的“非典”事件等)参与实现对危机的有效处理,尽快恢复社会稳定,恢复公众对政府的信任。这个过程需要政府具有极强的决策能力和具备危机应对的灵活性。而紧急状态下社会的宽容和社会耐受危机的能力无疑显得十分重要。治理能力的增强同时表现为社会抵御危机的心理承受力的增强,以及在政策失灵的情况下能够有效发挥社会的功能。

3. 强大的破坏性和危害性要求危机治理机制具备强大的补偿功能和社会恢复能力 加缪在《鼠疫》中描写说,在灾难面前,很多人在失去了自主后,他们把全部希望寄托在上帝身上,希望上帝能够出来拯救他们。任何危机的发生,都会在其后的生活与行为中留下或深或浅的印记。特别是危机引致的心理创伤往往需要很长的时间才能够得以消弭。无论是卢旺达大屠杀,还是印度洋海啸,无论是“9·11”事件还是 SARS 危机、矿难,危机对于个体生命的毁灭,对社会心理的创伤,对经济的破坏以及对人类价值的围困与绞杀都是极其严重的,现代社会的危机所具有的破坏性和危害性越大,政府和社会在治理危机过程中所面临的问题也越复杂。复杂社会的关联性致使许多危机造成的破坏是全局性的,从而其救治过程也是漫长且不易立即见效的。为此,政府和社会在施行危机治理的过程中,一项重要的职能就在于实现对危机创伤的抚慰和社会秩序的恢复。

4. 危机影响的广泛性和持续性决定了危机治理过程是一个与发展相伴的常性过程 危机造成的影响不仅仅限于危机发生地,人们普遍认为,危机的存在具有很强的扩散性,而对于危机的防范基本的原则就是确

---

<sup>①</sup> [美] B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱民、夏宏图译,中国人民大学出版社2001年版,第87页。

定“城门失火，殃及池鱼”的这种关联性。在“非典”期间，100多个国家对中国往访团组和人员采取限制措施，甚至拒绝发放签证。这样一种非常手段的使用，无疑是有助于危机影响范围的缩小，同时也说明了社会交往本身可能扩大危机的影响范围，加深危机的影响力。另一方面，危机对人们的思想观念和行为的改变是深刻且持久的。2001年的“9·11”事件至今已经近5年了，但是人们的记忆依然深刻。对于美国政府和社会来说，危机带来的影响将时刻影响着政府的内政外交。2004年，布什在其发表的“国情咨文”中就反恐问题指出：“美国仍然是一个处于战争中的国家，保卫美国人民的安全，打击恐怖主义是美国最大的责任。”2005年2月2日，他在“国情咨文”中再次强调了这一点：美国仍然面临恐怖分子的威胁。美国将把反恐战争打下去，直到取得最后胜利。相应地，布什连续三年在其“国情咨文”中提到改革社会保障体系和永久性减税的政策。<sup>①</sup>

应该看到，全球化背景下的国家治理形态越是发达，其所面临的综合性挑战就越多。随着科学技术的进步，社会生产力的发展，利益群体的分化和多元化，国内政治、经济、文化和社会生活的各个方面日趋成为一个有机的系统。这一系统中的某一支系统或要素受到损害，均会立即引发全局性的问题。全球化背景下国际关系的日趋复杂和交往的深入，也使得国家之间的互动频率大大增强，任何一国的危机爆发，都会打破或影响到整个系统的均衡，影响相关国家的内外政策。因此，现代意义上的危机几乎都具有全球影响力，这就要求我们改变既有的治理理念，从全球视角考察危机可能产生的因素，并在危机治理中寻求国际合作。这也是避免政府和社会陷入更为严重危机的重要途径。

## 第二节 社会危机产生和扩张的机理

中国是一个自然灾害等各种危机频发的社会。但是灾害本身并不会

---

<sup>①</sup> 2004年，布什在“国情咨文”中指出：“必须控制医疗保健成本，扩大医疗福利受益面”、“为进一步刺激经济和增加就业，国会应当通过永久性减税计划。”2005年的“国情咨文”指出：“美国现行的社会福利制度正走向破产，必须进行改革”、“将控制政府开支，使减税措施永久化。”

直接导致社会危机,社会危机的成因除了技术本身的不确定性外,主要还在于制度和人,包括不同利益与价值归属的主体间利益或者文化的冲突,以及管理者的失职、权力使用的失当和责任意识的缺失,当一个社会出现治理主体责任缺位的时候,各种危机都可能迅速引发群体性公共危机。其次是制度安排的失误以及制度本身的缺陷,包括了运行过程的缺陷和有缺陷的制度被严格执行。现代社会中,政府不是作为人民利益的对立面而存在,代表人民根本利益的政府要在治理中防范危机,就需要很好地实现对社会的协调与控制,并从社会中获取用以克服危机的不竭源泉。基于此,笔者试图从价值分析的维度探讨社会危机的制度成因,进而寻求危机治理的切入点。

### 一、现代性:不确定性和技术依赖建构着的危机发展逻辑

#### (一)现代性的危机情境预设

海德格尔写于1947年的《论人类中心论的信》中提出了“人不是存在者的主宰,人是存在(即人类生存条件)的看护者”的观点。但是技术进步彻底改变了人类行为的“看护性”。考察人类社会的发展历程,社会发展与技术演进息息相关。人类社会的划分,无法避开技术烙下的历史印记,我们界定的每一个时代都有着技术引致的明显特征。技术的发展改变了社会的结构和治理的条件,当我们过去无从知晓的信息在互联网、手机上即时传递的时候,社会治理将不再存在所谓的信息绝对屏蔽的可能。技术迅速改变了治理的层次,改变了公共机构的作用范围,使国家控制和调节的传统手段变得无效,进而改变了治理的目标。于是危机情境在现代性的后果中逐渐浮现。

在农耕时代,自然灾害和小范围的社会事件往往因为技术的落后和信息传播、社会交往的局限,多数人的生活常常不受影响。而在现代社会,我们将不能够平静地面对哪怕一点灾难,比如城市断电,就意味着停水、停地铁、停电梯、破坏生产乃至停止供暖,人们上街游行则可能阻断交通造成城市瘫痪,如果政府处理不及时,这些事故(西方国家直接将其定义为危机)就可能演化成对政府的不满,构成社会危机。2003年美国、加拿大部分城市的断电事件引发了城市的管理危机,2005年的台风也导致美国民众对政府的救助能力产生强烈的不满。而2005年3月美国得克萨斯城炼油厂的大爆炸竟然使得国际油价再次上涨,让一些国家应对不

及。从公共安全的角度来说,有时候一个小小的疏漏可以导致日臻精细的现代管理系统瘫痪,一个小病毒能够直接改变城乡社会的运行状态。对于政府而言,社会发展与秩序维护的难度无疑增加了许多。也就是说,发展的社会本身就内蕴着不可控的风险,危机治理的意义在于预见危机和避免危机。而我们对于危机判断的前提,就是关于危机的情境预设(见表 1.1)。

表 1.1 前现代与现代文化中的危机情境

前现代(前工业)社会	现 代 社 会
危机情境: 1. 来自自然的危机,诸如地震、海啸、洪水、暴风雪,以及疫病的流行等; 2. 来自战争、奴役、盗抢、族群纷争等人类暴力的威胁; 3. 来自宗教或者巫术的影响导致的危机。	危机情境(除了前现代类似威胁外,还包括以下因素): 1. 管理失范引致的海难、空难以及其他人类暴力威胁; 2. 来自现代性的反思性的威胁和危险; 3. 文明的冲突引发的族群暴力危机; 4. 全球化引发的不同国家、族群之间的利益冲突; 5. 战争、恐怖主义的威胁和个体不确定的威胁; 6. 技术进步使得社会交往方式发生了巨大的变革,由此引致的信任体系的变迁而带来的危机; 7. 治理进程中诱发的利益冲突和制度缺陷引致的各种危机。

(参见[英]安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社 2000 年版,第 109 页。)

笔者在此借用吉登斯的分析框架,简单列举了两个历史时期的危机情境。从以上分析我们可知,现代社会不可避免地存在着日益增加的危机情境。这些诱因的存在使得危机的发生几率、影响范围与危害性远远超越了人们所预想的地步。我们知道,传统与现代的结构断裂本身制造着一系列危机情境,透过危机情境,可以感知现代社会中本体性的不安全因素较过去大大增加。在物质世界主宰的大量危机情境中,信任建构的社会网络是个体得以保有安全的重要环节。而凸现人类彼此不信任的暴力行为的滥用则成为社会危机得以发生的一个重要原因。

吉登斯在分析现代性的时候,提出现代社会发展的“断裂论”,认为现代的社会制度在某些方面是独一无二的,其在形式上异于所有类型的社会秩序,他认为这是现代社会种种危机的开端。<sup>①</sup>他同时使用脱域(dis-embedding)来描述社会关系从彼此互动的地域性关联中,从通过对不确定性的时间的无限穿越而被重构的关联中“脱离出来”。指出所有的脱域机制都依赖于信任,因此信任在本质上与现代性制度相关联。现代意义上的人类社会是个全球化的社会。所谓全球化,通常被定义为世界范围内的社会关系的强化,这种关系以这样一种方式将彼此相距遥远的地域连接起来,即此地所发生的事件可能是由遥远的地方的事件而引起。诸如中东地区的产油情况可以影响美洲或者欧洲国家的经济。全球化还导致此地的危机事件可能对另外一个地方的社会产生相反的作用。诸如资本的全球化一方面带来富国财富的极大积聚,同样可能导致贫国的经济衰败。在这样的情况下,任何国家的治理都难以按照一国的固有思路展开。如果没有相应的防范危机的预案,社会危机则可能在没有任何征兆的情况下爆发。

长期以来,人们普遍认为贫穷和暴力之间是有着密切关联的,经济和社会的落后是政治动乱的根源。<sup>②</sup>而在亨廷顿看来,是“现代性蕴育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”。他认为“产生政治动乱的原因,不在于缺乏现代性,而在于为实现代性所进行的努力。如果贫穷国家出现动乱,那并非因为他们贫穷,而是因为他们想致富”<sup>③</sup>。这样的逻辑恰好契合了现代社会本身具有的不确定性导致的危机频发。如果我们进一步深究为什么现代性易于导致危机,我们可以清晰地看到物质利益和技术因素在其间交互作用的痕迹,即现代性下务实的物质激励和对于通过技术谋求利益的迷信将使得规则强制因为价值缺失而难以实现对人们的精神引导。制度运行本身形成的利益群体促使更多的人试图通过

① 参见[英]安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第3页。

② 研究报告显示,在1955—1960年间的70个国家里,人均国民总产值与爆发革命的频率之间的相关量是-0.56;1958年至1965年的8年中,遍及赤贫国家的暴力冲突是富裕国家所发生的暴力的4倍,87%的赤贫国家经历了严重的暴力冲突,只有37%的富裕国家有同样的经历。[美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店1989年版,第37页。

③ 同上,第38页。

握有的强大工具力量来实现利益的满足。这就在现实上形成了一种利益悖论：利益维护需要制度与规则，而扩张利益却经常需要破坏制度与规则。破坏的力量取自于（而非源自于）技术进步，这便是技术不确定性的根源之一。人们因此希望通过社会教化来实现危机的克服与规避。期待着道德与信任建构的世界能够避免类似恐怖主义危机对无辜百姓的伤害。

### （二）技术依赖的价值逻辑

那么，技术的不确定性又是如何催生危机情境呢？如前所述，人类用以“征服”自然，实现发展的基本路径其实就隐藏在技术之中。对于技术的利用满足了人们的生存与发展需要，并维系了人与自然的这种关联。随着技术的进步，人们越来越多地从自然界获取自身发展的物质资源，并进一步促进技术进步。这个进程在现代社会被急剧加速。正如卢梭指出的那样，当一个把一切工具都收集到自己身边的文明人与一个赤手空拳的人较量的时候，人们会马上承认：具有随时可以使用的一切力量的、永远在准备着应付任何事故的，也可以说本身自始至终就具备了一切的那一个人，占着何等的优势。<sup>①</sup>这样一种拥有技术，并且具备随时应付各种事件的能力和意识的人所具有的优势，构成了人们的确定性生活方式和社会运行模式。这种与生俱来的优势加上霍布斯认为的人类天生是大胆的，只想攻击和战斗的事实，使得危机不可避免地成为社会发展中的基本现象。而人们对于技术的依赖在张扬这份技术优势的同时，也创造了足以毁灭人类的危机。人类对技术的依赖与病人对医生的依赖在心理学上没有太大的区别，但是在社会治理上，不同群体对利益的纷争加剧了人们对更高、更强的技术与管理模式追求，并以占有这种优势以满足自己的需求为目的。人类这种以自由主动者的资格参与其本身的活动，使得强势主体可以借助技术手段达成对自然和社会规则的违背。人们受到自然规则的支配，但是人类总是能够意识到自身有服从和反抗的自由，于是与自然的斗争和对自然的改造成为社会发展的另一脉络。而在社会层面上，当一部分群体对另一部分群体加以支配的时候，对利益的争夺通常从对技术力量的拥有开始。

<sup>①</sup> 参见[法]卢梭：《论人类不平等的起源和基础》，李常山译，商务印书馆1997年版，第76页。

20世纪50、60年代开始,人们即开始反思技术的极端发展所引起的一系列社会问题。1955年4月5日,罗素起草了后来被人们称为《罗素-爱因斯坦宣言》的废止核战争、呼吁世界和平的宣言。4月11日爱因斯坦首先在宣言上签名。但是在初期,罗素与爱因斯坦商议的拟请签名的15名科学家中有10人没有签名,直到当年7月9日宣言才得以在伦敦公开发表。这份宣言在初期遭到的冷遇恰恰说明了当时及其后相当长一个时期人们对于技术的热衷和迷信,科学精英们在寻求技术创新和发明的同时,并不在意对技术的价值判断,其后果往往导致人们在形成技术依赖后,可能引发技术群体和社会大众对技术伦理责任的推卸。正如巴伯所言:“这种态度的危险是,社会可能会把科学家认为是一个无责任感的群体,为保护社会本身,必须反对该群体。”<sup>①</sup>当然,对于技术价值的分析并不能仅限于此,作为《罗素-爱因斯坦宣言》的积极支持者,布里奇曼却对部分人文科学家把技术的社会责任强加给自然科学家,让自然科学家独自承担过重的社会责任感到强烈不满,他告诫自然科学家别承担“轻率强加的责任,这种承担对于我来说有过多的让步的味道,并且也是缺乏自重的”<sup>②</sup>。倘若这种约定得以成立,技术本身的发展就不可避免要成为技术控制者实现对社会生活或者政治生活加以管理的工具。

而在西方的技术世界里“维护天然的自然”的哲学家海德格尔,在20世纪30年代就发出了“拯救地球”的呐喊,<sup>③</sup>1966年9月23日德国《明镜》记者在采访海德格尔之后,用他的一句话作为采访录的题目:“只还有一个上帝能够救渡我们。”<sup>④</sup>奥托·珀格勒在其1990年出版的《海德格尔的思想之路》中,对这句话做了如下解释:“‘只还有一个上帝能够救渡我们’,这指的是,在无尺度的技术行动中,只有在下述情况下才有拯救,即当我们又为我们的生活寻找到一种尺度,正如雅典人在高居于城市之上的庙宇中的女神那里找到了这样的尺度。”<sup>⑤</sup>海德格尔意识到技术无节制

① [美] 伯纳德·巴伯:《科学与社会秩序》,程志敏译,三联书店1991年版,第273页。

② 同上,第267页。

③ 继海德格尔之后,关于技术的反思预讨论在20世纪50年代达到高潮,并在80、90年代再次兴起。

④ 1976年海德格尔逝世后,下半年发表了这篇采访录。

⑤ Otto Poggeler, *The Paths of Heidegger's Life and Thought (Contemporary studies in philosophy and the human sciences)*, Flynn 1990, p. 403.

的发展可能威胁到人类基本的生存条件,才借助雅典的女神,提醒人们在技术世界中找到适当的尺度。遗憾的是,直到严重的生态危机开始影响到人类的生存的时候,人们才在 20 世纪 80 年代开始真正重视海德格尔早在半个世纪前发出的“拯救地球”的呼吁。也还是在德国,社会学家贝克从社会学意义上确立了技术进步引致的不确定性对人类社会构成的重大威胁。指出了风险已经成为后工业社会的基本特征。

当我们把目光越过今天哲学界长篇累牍地讨论的现代性危机(其实更多的是一种精神危机)时,我们看到,海德格尔不赞成人们只是将技术看成工具和手段,在他看来:“不管我们对技术持激烈的肯定或者否定,我们始终不自由地束缚于技术。然而,最糟糕的是,当我们把技术看作某种中立的東西时,我们就受技术的摆布,因为人们在今天所特别热衷的这一观念使我们完全看不见技术的本质。”<sup>①</sup>人要求对事物的绝对统治和支配,形成了技术时代。海德格尔在其报告《技术问题》的结尾指出:技术使人“只追求和从事在预定中被展现的东西,并从这里得到一切尺度。因此,其他的可能性,即人宁愿更多地和始终更始源地探讨未隐蔽事物的本质和它的未隐蔽状态,就被关闭了,以便把所需要的对展现的从属关系看作他的本质”。<sup>②</sup>在海德格尔那里,“克服”现代技术的目的其实就是给无限制的技术发展划定一条界限,即以不破坏大自然为限度。他认为,人不是存在的主宰,人是存在的(人的基本生存条件)看护者,技术的本质——框架,是极度的危险,科学的观念绝不能囊括自然的本质,他力排西方人以自然事物为计算对象的科学和技术,力排西方人单纯的科技效用观点,为开花的树争取它本来就应具有的开花结果的权利,为天然的自然争取它本来就应具有的的地位和价值。<sup>③</sup>但是遗憾的是,技术本身提供的解决危机的钥匙被人们对技术的确定性认知锁在了保险箱里面。技术由此获得了由人类社会治理过程赋予的对社会加以强制的自由。

### (三) 社会生产发展逐步瓦解着固有的秩序框架

马克思指出:“一切历史冲突根源于生产力和交往形式之间的矛盾。”<sup>④</sup>

① [德]海德格尔:《报告和论文集》,弗林恩 1978 年版,第 9 页。转引自宋祖良:《拯救地球和人类未来》,中国社会科学出版社 1993 年版,第 51—60 页。

② 同上,第 29—30 页。

③ 参见宋祖良:《拯救地球和人类未来》,中国社会科学出版社 1993 年版,第 121 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 81 页。

“我们视为社会历史的决定性基础的经济关系,是指一定社会的人们用以生产生活资料和彼此交换产品(在有分工的条件下)的方式说的。因此,这里面也包括生产和运输的全部技术装备。这种技术装备,照我们的观点来看,同时决定着产品的交换方式,以及分配方式,从而……决定着统治和从属的关系,决定着国家、政治、法律等等。”<sup>①</sup>撇开社会制度,单纯来看待技术手段的作用的时候,我们发现,当人们以无与伦比的豪迈气势,动用所能够想象和设计出的强大的工具对所有地球上我们已知和未知的领域发起冲击的时候,以开放的眼光建构起一个个封闭的城市的时候,我们自得于人类技术能力对人们行为的改变,并确信这种能力正在使得我们的生活变得更加美好,社会管理因此更加有效。技术参与管理的过程,使得向往和平的人们有能力在既定的政治理念下实现经济的发展和社会的稳定,克服苦痛的杀戮和激烈的冲突。布雷顿森林体系提倡“好的治理”,并认为没有好的公共机构,经济的发展是不可能的。国家对于经济发展的干预实际上成为经济有效发展的决定性因素。人们相信,技术进步了,经济发展了,社会繁荣了,危机就减少了。每一次危机带来的恐慌都能够随着危机的克服而迅速消解,都加剧了我们对于自身能力和治理范式的迷信。然而,从科学家对技术的伦理责任的实际承担以及整个技术伦理学的实际效能发挥来看,一切并未像人们预料的那样好。正如德国学者格鲁恩瓦尔德所说的:“但直到目前为止——也没让人看出它们对技术发展有何重大影响。越来越多的人感到,技术伦理学一直未能跳出毫无实践意义的动听说教的圈子。”<sup>②</sup>

社会秩序问题集中地体现为社会基本结构和制度安排所体现的正义与合法性问题,它在危机治理的语境下至少包括三个基本方面:一是社会权利与义务的公平分配(这种公平分配主要表现为资源和利益的分享),这是现代社会治理的合法性基础;二是社会基本价值(效率创造)与价值分配(利益分享)的有效合理,它是衡量社会效率和社会公正的标准;三是多元文化之间的平等、理解和宽容,它在更深远的意义层面上,构成了社会公正的内在尺度和价值维度。并使得不同利益群体之间的冲突与

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第505页。

② [德] A. 格鲁恩瓦尔德:《现代技术伦理学的理论可能与实践意义》,《国外社会科学》1997年第6期第10—14页。

危机的避免成为可能。应该看到,经济与技术发展实现的不同国家、族群以及其他社会组织之间的利益分化,往往导致事实上的政治强权、经济霸权和文明扩张,从而使得国际和国内的秩序确立难以获得普遍正义的支持,因而最终难以形成具有普遍合理性的、有效性的秩序约束力。社会失序的推演形成的社会动荡,将使得人们“不仅未能创造出一种公平合理的人类社会新秩序,而且连我们自身应有的作为个人、作为家庭成员、作为社群分子、作为国家公民和作为人类一员的基本美德和责任也遗失或‘遗忘’得差不多了”<sup>①</sup>。

再者,资本的全球化同时带来了危机发生与蔓延的全球特征。亦即全球一体化可能导致经济强国转嫁乃至输出危机,将危机造成的损失分解到各个国家来分担。另一方面,全球化也使得一些国家几乎无法在他国的危机事件中幸免于难。以跨国公司的资本流动为例,跨国公司可以为东道国提供经济发展所需要的资金,带来先进的技术和管理,创造许多就业机会,但是,跨国公司为了进入东道国市场,必然要求政府减少干预,放松对经济的管制,并不断地从东道国政府中取得对各项资源的主导和控制,以其管理理念、价值观念冲击该国政府的管理传统。导致政府的权力作用难以消解来自跨国公司的压力,最终的结果必然是对政府社会治理的制度干预政策作出适度修改以满足其需要。这种修改一旦涉及基本的法律制度,往往意味着一国政权管理的动摇。这种由于资本引发的国际的关系变迁,常常被一些经济学家和政治学家尖锐地认为是资本的全球流动正在实现资产阶级的全球联合。其结果是迫使资本输入国政府在行政管理的方式方法上放弃或者部分放弃原有传统。这个过程常常会因为追随着资本而来的社会力量凝结成为一种外生式危机。即他国价值观或者技术与管理范式的生硬切入,改变着政府与社会的行为方式。基于此,各国政府都在试图通过主动应对的公共行政改革来有效规避由于社会交往的扩大而引发的危机。戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府》一书中指出:“由于全球性的竞争也使得美国人民的平均生活水平在下降,因此美国的选民们拒绝交纳更多的税赋。这两方面相结合产生了新的压力,迫使政府大大改变了自

<sup>①</sup> 万俊人:《公正·秩序·责任》,《光明日报》1999年2月5日。

己的行为。”<sup>①</sup>社会危机治理由此获得了常态的社会思维动力。

## 二、嬗变中的价值观模糊了群体社会行为的指向性

我们知道,人们总是在自身价值的体察中明确角色并实施社会行为的,在一个政府主导型的稳定的社会价值体系中,尽管变革的阻力加大了,但是社会秩序的维护则变得更加容易。从这一角度审视的社会,尽管中国古代民变纷起、灾祸不断,但是危机治理的技术手段却相对单一和有效,其原因在于人们一维的价值思考维度。但是工业社会却破坏了我国传统的社会架构,并为主体的多元利益诉求寻找到了相应的价值介质,于是传统的价值体系不得不做出结构性调整。为更好地解读现代社会危机与价值变迁的关联,笔者依旧从现代性特征入手,对导致社会价值观变迁的外在因素做粗浅探讨。

首先,生产方式的变化提供价值观演变的技术路径。技术进步引致的社会变迁,直接反映在社会生产方式的变化上。新经济时代科学技术的发展改变了传统的以群体集中的体力劳动为特征的生产方式。工业化程度的提高体现为信息化、知识化基础上社会组织外在的超大结构和内部功能的精细化、小型化、网络化。相应地,财富关系也伴随着技术进步呈现鲜明的“知本”特征,尽管学术界开始用新经济来替代一度成为社会焦点的知识经济,但是,知识可以创造财富的巨大资本,无疑成为这个时代人们普遍的行为基点。而与之相伴的基于知识的习得与外化的社会运行与管理生态愈益将知识作为社会的资本加以运营,战略与决策的民主化、科学化就成为“知产阶级”实现利益、创造社会财富的基础。这种转变改变了人们的交往方式和行为取向,进而在现实层面上引发了新的价值观与旧有价值观的激烈冲突。生产方式的这种变革,提供了社会价值观演变的技术路径。

其次,人们交往方式的变化改变了基本的价值观判断。马克思主义认为,社会生产只能在人们之间的交往过程中展开,而交往活动也是因生产活动不可缺少的环节而发生和发展的,两者构成了完整的社会实践活动。我们知道,交往作为人的发展的基本路径,在其与人的发展交互作用

---

<sup>①</sup> [英] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改造着公营部门》,周敦仁译,上海译文出版社1996年版。

的过程中,必然表现为以下三个阶段:即以人的依赖关系为基础或统治服从关系(自然发生的或政治性的)为基础的交往;建立在交换价值基础上的一切产品、能力和活动的私人之间的交往;自觉联合起来的自由人联合体的个人之间的交往。新经济时代在实现生产方式转换的同时,个人主体也获得了自己的有效发展空间。但是网络时代的海量信息和信息传播的超越时空的特点,在突出了人们的交往主体性的同时,也带来了基于提高速度和降低成本的技术能力。这种技术将社会交往引入数字化时代,数字化生存应运而生。数字化在缩短交往的空间距离,降低交往成本的同时,实际上也将人们基于交往而形成的利益诉求与价值建构带入一个扁平化的空间——即一切以时间的节省和利益的实现为基础。现代性在提升社会发展速度,改善人们基本的物质生活和社会交往的同时,也使得人们在追求效率的过程中,容易因此忽视普遍的精神价值追求。当交易的需要和节约成本的需要成为人们交往的基础的时候,理想和价值的高扬就容易为人们所忽视。而当人们置身缺乏新的价值框架提供依傍的环境时,其行为容易造成社会其他环节的失范。

第三,思维方式的变化导致了对旧有价值的否定。人的思维方式是历史地形成和发展的,它与不同的社会生产方式直接相关。社会化生产跨越文化与时空的特点和实际上生产过程的精细化与去主观性特征,使得人们的思维方式发生了异于传统模式的变迁。但是,我们在考察思维发展的轨迹的时候,却发现有这样一种悖论:一方面,人们的思维方式从既有的生产方式中产生;另一方面,思维方式的演变同时呈现非线性特点。许多研究者普遍认同这样一种说法:直观思维是渔猎经济时代的思维方式,形象思维是农业经济时代的思维方式,逻辑思维或分析性思维是工业经济时代的思维方式。事实上,一种创造力的激发却需要人们放弃既有的思路而实现对事物探究路径的改变。在现实生活中,人们习惯从既有的经验中去寻求新问题的解题方式。这种思维模式恰好印证了危机治理中人们基本的行为反应,但是技术进步本身引致的不确定性需要我们有新的突破固有范式的思维方式,因此超越经验思维和分析思维的整体性思维方式就成为这个时代基本的思维方式。这种思维方式的特点是思维的系统性、综合性、非线性和创造性,它有助于人们在对社会环境作出较快判断的时候,及时树立新的、符合人们基本利益诉求的价值体系。

但是这种价值体系本身又是易变的,不稳定的。甚至在人们进入成年后,仍然可能改变人们原有的价值认知模式。

第四,生活方式的变化对价值观的影响。生活方式是指不同的个人、群体或全体成员在一定的社会条件的制约和价值观念指导下形成的满足自身生活需要的全部活动形式与行为特征的体系。我们知道,人们主体意识的提升既是社会生产生活方式变化的结果,同时也是引发新的生活方式变迁的前提。现代生活中日益丰富的生活产品在满足人们基本需要的同时,也进一步刺激了人们的高消费欲望。当拥有社会财富的多少日益成为衡量人们能力的标准的时候,社会“增加或消费更多的物质财富就是幸福”的价值观普遍流行,这种生活方式带来贫富两极分化的不公正性,容易引发社会群体的行为失向。

最后,“每一种技术或科学的馈赠都有其黑暗面。”<sup>①</sup>例如人们在接受互联网络所带来的福祉的同时,也承受着来自电脑黑客、计算机犯罪以及信息膨胀和失真造成网络空间有可能被信息垃圾所充斥的各种负面影响。正如埃瑟·戴森所尖锐指出的:“数字化世界是一片崭新的疆土,可以释放出难以形容的生产能量,但它也可能成为恐怖主义者和江湖巨骗的工具,或是弥天大谎和恶意中伤的大本营。”“它是一个虚弱的宣传工具,但却是施展阴谋的好地方。”<sup>②</sup>因此许多西方学者担心,宪法可以保障我们享有言论自由的基本权利,“却无法保障我们远离诸如色情和恐怖主义者的侵扰与威胁”。<sup>③</sup>不同的文化形态、价值观念在网络中不断的冲突或交融,以及西方信息大国通过对政治、文化、教育资源的垄断而实施的有意识的价值强制和规范设定,足以削弱他国优良的文化道德传统和基础。信息传递速度的加快和网络承载量的急速发展形成的工具理性正在改造着我们的文化基础,网络还赋予这种挑战全面性、渗透性、长期性及和平性的特点,在潜移默化中使社会的基础价值体系发生倾斜和扭曲。<sup>④</sup>在此,笔者并不认为技术系统的变迁就一定导致危机,而是试图说明,在

① [美] N·尼葛洛庞帝:《数字化生存》,胡泳、范海燕译,海南出版社1996年版,第26页。

② [美] 埃瑟·戴森:《2.0版数字化时代的生活设计》,胡泳、范海燕译,海南出版社1998年版,第17、19页。

③ [美] 尼古拉斯·巴任:《透视信息高速公路革命》,李振译,海南出版社1998年版,第166页。

④ 参见李微、蔡志强等:《青年学生人生价值重构——基于技术进步与社会发展的思考》,《思想理论教育》2004年第11期第18—21页。

存在一种扩张性价值体系下的技术演进,可能提供了这种价值扩张新的方式。

通过对价值变迁的分析,我们可以较好地解释这种变迁对治理成长可能产生的影响。

当前我国市场化过程引发的社会不公和利益分化问题,民主化过程激起的社会失控问题,制度施行的失效问题几乎都能够从价值观层面找到认知原因。而此类问题引发的种种社会失范和危机事件,凸显了危机管理的失效和管理的困境。另一方面,社会危机的发生再次冲击了人们旧有的价值观体系。社会发生的这些危机由此遭至新的质疑:政府认定的危机对于百姓来说是不是危机?人们为什么会有这样的危机认知过程和行为方式?

我们从危机产生的内在机制分析,可以发现人们对秩序的破坏常常源于他们交往过程中的利益需要或者价值冲突。个人偏好和欲望的满足需要适当的物质资源。而资源的稀缺性使得人们的欲望与需求难以得到有效满足,为了解决资源匮乏问题,人们除了诉诸自身的努力外,还求助于他人和组织的额外收益。我们知道,市场制度实际上就是人类利用互惠性质的交易来满足参与者的社会性需求的机制。而市场运行的成本意味着市场本身也会成为稀缺资源,一旦有价值的市场制度变得稀缺,人们就会进一步开发市场制度,或者寻求其他能够节约市场成本的组织和机制。在资源稀缺的条件下进行的市场运作,人们改善自身处境的途径往往限于以下两个方面:一是通过他人的利他行为来改善自己的处境。二是利用自己相对于他人的比较优势通过损及他人利益来改善自己的处境。即人们交往中基于利益的矛盾一旦无法通过有效机制的妥善解决,冲突将由此而生。由于互害性交易的成本十分高昂,人们往往会自动组成特定的组织,以增强自己在政治市场中抵制他人或者组织对自己利益的侵害。于是利益相同或者相近的人或团体就会聚积起来以维护自己的利益,进而扩大自己的利益。博弈论中的“囚徒困境”实际上也是政治中对于双方均无利有害的范式选择过程,这种选择的理性化往往会导致一种非理性的行为模式。于是我们可以推定,对于危机所作出的成本——收益分析在很大程度上取决于人们在解决问题的时候是否提供了足够多的渠道——尽管这些渠道有时候是朝三暮四乃至似是而非的。当我们试

图通过理性经济人来解读危机发生的物质条件的时候,我们会陷入另外一种无奈之中,那就是群体心理的非理性状态。例如,人们在一家商店花费 30 元可以买到一个保温杯,而在数百米之外的另外一家商店花费 25 元就能够买到,这时候多数人会选择到卖 25 元的这家商店购买保温杯。但是如果是买笔记本电脑,在一家商店的售价是 11 000 元,10 公里外的另外一家商店的售价是 10 900 元,但是购买者未必会去另外一家商店买价格更加低廉的那台同样品质的电脑。理性经济人的预设在此遭遇心理学的非难。由此我们发现,变迁中的制度设计在无法获取基本的价值标准的时候,任何制度的预设可能的结果在于寻求“囚徒困境”中的纳什均衡(也叫非合作均衡)。即通过规则强制实现对人的行为与欲望的节制,但是规则的泛滥往往抹煞了规则本身。有效的办法就是提供政府用以安排制度的支点。这个支点存在于社会治理的绩效之中,即人们参与社会治理的程度和社会对公众利益实现和维护的程度。

三、传统文化与现代社会的认知冲突影响人们对危机的判断和应对

学术界对于危机的界定,实际上更多的是一种文化界定。也就是说,危机与人们普遍的文化认同有关。人们的文化心理决定了他们在危机情境中的价值判断和行为取舍,也决定了人们对于危机治理措施的认同与参与。孔飞力在分析中国 1768 年的妖术大恐慌时指出,尽管当时中国处在康乾盛世的顶端,然而“关于世间存在着妖术的可怕意念,却从社会的各个层面都反映出来,……整个社会竟然感受到同样的危险,下层的民众与上层的权贵竟然受惑于同样的不测,这本身就暗示,社会上存在着一个有着紧密联系的文化网络”<sup>①</sup>。“在这里,统一性与多样化是并存的:在这个国家里,一方面,形形色色的事件分别发生在最高层与最底层,但它们之间存在着密切的相互联系;另一方面,社会就像一面多棱镜,将人们对叫魂的看法以各种各样的色彩反射出来。”<sup>②</sup>在我国传统的文化认知里面,社会流动总是与不稳定联系在一起。因而对于人口流动的控制,就成为维持社会稳定的重要措施。“在官僚们的心目中,不管是什么人,凡四处流浪的乞丐都是对公共安全的一种威胁。那些居无定所、没有家室

① [美] 孔飞力著:《叫魂——1768 年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海三联书店 1999 年版,第 33 页。

② 同上,第 34 页。

的人也是无法纳入控制的人。”<sup>①</sup>

我们关于危机的界定是与危机情境相关的,而在危机情境生成之前,存在着楔入人与环境之间的虚拟环境。一旦虚拟事实的刺激引发人们针对这种虚拟的环境而采取行动的时候,那么这个虚拟的环境就变成了危机得以发生的真实环境。我们知道,人们的社交圈子一旦形成,成员之间由于共同的态度和愿望会联系得非常紧密。此时经济地位将不再成为重要标准,人们通过自身的内在要求在社会上塑造着自己社交圈的形象。而正是这些社交圈子中存在不同经济地位的人,群体间的模仿就成为交往的一种方式。上流社会被下层社会模仿、富人被穷人模仿、掌权者被从属者模仿、城市被乡村模仿。这样一个圈子的存在,使得危机成为特定文化中人们可以共同感知且反应相似的参与活动的过程。

社会参与是主体对社会生活各个方面,如经济、政治、文化等方面现状与活动的关心、了解与行为投入。参与行为是人们对社会生活的某种愿望与需要。为此,笔者将危机中的社会参与作如下分析(图 1.1):

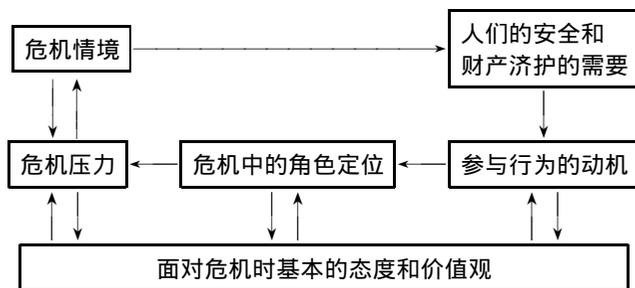


图 1.1 危机中的社会参与分析

人们的参与过程存在着这样的逻辑:首先是危机情境的形成,对社会和个体产生危机压力,危机可能导致的对人们生命财产的危害突出了人们对安全和财产济护的需要。这种需要引发了人们关于有效维护生命财产的动机,并促使人们在危机中实施有利于生命财产济护和危机化解的行为,这个行为过程就是我们所说的危机中的角色定位,它涵盖着基本

<sup>①</sup> [美] 孔飞力著:《叫魂——1768 年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海三联书店 1999 年版,第 55 页。

的责任意识。当危机治理中的角色定位和行为实施符合危机治理的内在逻辑时,将直接减缓危机造成的社会压力,从而逐渐克服危机情境,化解危机。但是我们从上图可以发现,影响人们在危机中的参与行为的要素还包括了人们面对危机时基本的价值观。不同的价值观影响着人们对于危机的判断。对危机作出的不同判断直接增强或者削弱危机压力,并对社会的危机情境产生影响。当人们不认为某个事件是危机的时候,就不存在危机压力,危机情境也无从建构。这其中,危机情境与危机压力也是相互作用的一对范畴,它们同样深刻地影响着人们的价值观。危机的发生总是能够直接冲击人们的价值体系,从而改变人们的行为方式。另一方面,人们的价值观决定了人们在危机中是采取躲避行为还是抗击行为,是采取有限的参与还是全力以赴的参与。而这个过程同时决定了危机处理的基本范式和最终效果。危机中的参与主要指社会群体在危机治理中的基本行为选择。它包括公民为了保障和表达自己的利益,而对政府管理以及政策的支持或者反对,同时还包括不同危机情境下不同利益主体对危机本身持有的基本态度和行为模式。而我国变动社会的价值观体系的分化与重组,同时构成了我国危机治理传统模式与新的范式并存的变动格局。

与此同时,文化认知也逐渐楔入价值演进和治理变迁的过程,从而使得危机治理的过程往往因为价值裂变而更加复杂多样,这在苏联解体后的俄罗斯等国显得尤其突出,苏联解体后,这个国家一度陷入崩溃的边缘,不断恶化的生存状况和加剧的贫富分化,使得人们开始怀念苏联的种种好处。但是在另外一方面,人们对于苏联政权的失望又使得人们不再希望回到过去的生活中,于是俄罗斯传统的文化认知在人民窘迫的生活境遇中发生了裂变。人们关于斗争的哲学似乎在一夜之间复苏了。俄罗斯著名社会学家、俄罗斯科学院哲学研究所研究员瓦莲秀娜·费多托娃 1994 年 5 月在法国《解放报》上发表《俄罗斯与西方死胡同》一文,她指出:“人们正在创造仇恨富人和普遍愤怒的一切条件。集体农庄的邻居们放火烧毁新个体庄员的房屋和收获物。在这个乞丐国度里,只要你积蓄一小笔钱,就会遭到抢劫”,“人民对治安越来越感到失望。卡涅夫斯基的纪录片反映了 10 至 12 岁儿童的思想状况:男孩子们说要当强盗和诈骗者,女孩子们说要当妓女。这就是改造人民尝试的初

步结果！”<sup>①</sup>由此我们再回到马克思主义关于人们社会心理的经典描述中：“一座小房子不管怎样小，在周围房屋都是这样小的时候，它是能满足社会对住房的一切要求的。但是，一旦在这座房子近旁耸立起一座宫殿，这座小房子就缩成可怜的茅舍模样了。这时，狭小的房子证明它的居住者毫不讲究或者要求很低；并且，不管小房子的规模怎样随着文明的进步而扩大起来，但是，只要近旁的宫殿以同样的或者更大的程度扩大起来，那末较小房子的居住者就会在那四壁之内越发觉得不舒适，越发不满意，越发被人轻视。”“我们对于需要和享受是以社会的尺度，而不是以满足它们的物品去衡量的。”<sup>②</sup>因此，任何危机的发生，其实都无法存在于既有的社会文化之外。同样的，在中国这样一个均贫富思想根深蒂固的社会里，贫富差距的拉大，极易导致人们的不满和抗逆。因而对人们意识的塑造和对危机的价值观培养，应该考虑文化的影响。

社会文化影响着社会体系中的组织和个人的角色和行动，现有的社会价值观和治理结构也影响着社会文化的变迁。当人们一边学习一边行动并通过行动来学习时，文化和结构、态度和行为之间就不断发生相互作用。按照阿尔蒙德和鲍威尔的论述，态度类型影响政治生活中正在进行的的活动，构成这些活动的基础，同时也受到这些活动影响。<sup>③</sup>一位心理学家对一群3岁儿童做过这样一个实验：当他用浆糊把骷髅画贴在玻璃瓶上面时，那些小孩会恐惧地大叫“毒药”！如果他把那幅骷髅画贴在墙壁上，那些3岁小孩会兴致勃勃、神采飞扬地喊道：“海盗！”因为挪威的海盗船上面飘扬的也是这样的图案。同样，如2004年开始在全球特别是亚洲范围流行的禽流感，尽管在中国也一度蔓延到16个省市，但是并未像2003年的“非典”那样引起社会的强烈恐慌。从社会的普遍心理分析，由于禽流感在过去的中国农村是一种比较常见的禽类疾病，在物质资源相对匮乏的情况下，许多村民都是把感染禽流感的鸡宰杀后吃掉，也较少发生因此而死亡的案例。当然，不能够否认，“非典”的发生在很大程度上提高了人们公共危机的防范意识。政府在禽流感中的果断行为和人们从

① 转引自：《新华文摘》1995年第10期第10页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第367、368页。

③ [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、小G.鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第30页。

“非典”危机中获得的防范危机的能力,使得他们能够坦然面对禽流感等疫病。

在危机治理的政策实施过程中,传统文化也会影响治理绩效。长期以来,发展缓慢的公民参与的历史以及造成这种状况的各种社会环境因素,必然在人们的心理上形成文化积淀,这种积淀构成了我国公民社会参与的传统文化环境。由于传统文化是在自然经济时代生长起来的,村落家族文化的宗族性、等级性、礼俗性、封闭性、稳定性和非主体性特征构成了这种传统文化的基本特征。传统政治下低水平的政治诉求使得人们表现出最大限度的政治忍耐力,其政治诉求仅限于争取必要的生存空间和有限地改善生活境遇。这样低水平的政治诉求在制约我国政治发展的同时,也形成了社会固有的主体意识缺失的文化,人们几乎很难意识到自己实际拥有的权利和对于他人实际权利的尊重与维护。“文化大革命”时期,个人崇拜之风和集体无意识的运动和斗争之所以发展至癫狂状态,不能否认是这种特定的传统政治心理在作怪。在危机状态下,共同的诉求使得人们很难从长远角度考虑自身的价值需求,其行为带有基本的应急特征。所以在“非典”期间,人们几乎很少考虑“非典”患者的权益和其他人的权益而直接要求政府对来自疫区的人实行最为严格的人身限制,相关群体也认可其他人对自身行为的限制,这种参与在我们的文化传统中被确定为负责任的行为。而在类似“孙志刚案件”和农民工问题上,无论是管理者还是普通市民,人们似乎没有意识到他人的价值与尊严是不容忽视的。这在一个层面上反映出我国公民社会发育还有相当漫长的道路要走,治理的成长还有待政府与社会的共同努力。

#### 四、特定环境下的制度缺陷容易成为危机发生的诱因

危机治理的概念解析表明,突发性事件或者灾害演化成为社会危机的前提实质上是政府的治理问题。这种治理的绩效除了与权力是否滥用有关外,直接与治理的制度安排相关。在特定历史时期基于对某个群体或者地区的利益保障而设定的制度,可能会在若干年之后成为人们反对政府管理方式的一个理由。

在社会生活中,人们为了能够和平相处,减少冲突,而发明种种行为准则,这些行为准则确保了人们交往和利益获取的尺度,从而有效地降低了冲突和纷争,因此这些价值标准和规范就权威地表达了公共利益。亚

当·斯密认为,个人之间的和平竞争通过看不见的手的引导,化私为公,个人的富裕导致集体的繁荣,因此个人之间的竞争过程就体现了公共利益。霍布斯指出,公共利益得以确定的最重要条件,是共同的权力以及以此为基础的法律。他认为,在人人相互处于战争的状态中,不可能有任何不公道的事情,因为不存在任何是非以及公正与不公正的事情。

我国社会正处在发展的关键时期,对于日益复杂的社会问题,制度供给上的短缺也是较为突出的。一方面是由于我国制度安排本身的缺乏,另一方面是由于我国在计划经济时代的许多制度至今已经不适用了。而通过制度安排维护发展秩序,是社会用以维持治理的基本思路。邓小平曾经指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要,这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”,“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。<sup>①</sup>“制度规范人类行为的力量多源自于它们的不变性。但是,环境发生变化,不变的规则组合也会产生伤害,因而需要调整。毕竟……制度本身不是目的:它们只是追求自由、繁荣、和平一类基本价值的手段。”<sup>②</sup>亨廷顿认为,没有强有力的政治制度,社会便会缺乏去确定和实现自己共同利益的手段。<sup>③</sup>他指出:“随着社会势力日益盘根错节,政治制度必须相应地变得更加复杂化和权威化,而恰恰是此种政治演进在 20 世纪正在实现现代化的国家里没有发生,那里社会势力强大,政治机构弱小。立法机关和行政机关,公共权威和政党仍然都是脆弱而无组织的。国家的发展落后于社会的演变。”<sup>④</sup>我国社会发展中由于物质短缺而历史形成的一些制度正在日益成为社会发展和群体交往的阻碍。这些带有倾向性的制度安排,逐渐显示其有失公意的一面。因为一旦一种制度只是维护一部分人合法地享有利益,而另外一部分人却无法在该制度内寻求相应的利益实现与维护可能,那么这种制度通常会被认为是有失公允的。但是我们知道,任何

① 《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 333 页。

② [德]柯武钢、史曼飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆 2000 年版,第 464 页。

③ [美]塞缪尔·P. 亨廷顿著:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店 1989 年版,第 23 页。

④ 同上,第 11 页。

地方法规的出台,都存在对原住民的利益济护和保障的基本需要。我国事实存在的条块分割较为严重的情况和不同地区发展失衡的现实,也使得这种利益分野具有内在的合理性。但是交往方式的改变和市场的跨地区运行,就会使得这些制度带有对“他者”的强烈排斥作用,这样一个过程,极易在一个地区或者一个国家内形成大的交往和流通障碍,从而使得社会不平等在利益分割面前成为死结:原住民希望当地政府阻止过多的外来人口对他们资源的使用和利益的侵蚀,外来人口希望国家出面将交往壁垒拆除,给他们以平等获取生存发展需要的条件。这个过程在发展中的中国显得尤其漫长和痛苦,也是社会动荡和危机滋生的重要土壤。

此外,我国物质资源的相对短缺和社会发育的迟滞,以及其他一些原因,使得政府在社会治理方面存在以下几个突出的制度性特点:一是治理主体一元化和发育的严重滞后。除了政府之外,不再有社会机构来有效承担公共事务职能。政府长期处于社会公共事务的核心地位,成为包揽一切的超大政府,甚至一切社会公共福利均来自政府。二是各级政府行政部门重叠庞大,低效率高成本运行。三是社会治理过程有着较为突出的战时特征和强制色彩。计划经济时代各级政府和相关机构均习惯于运用行政命令、宣传教育、群众运动、义务劳动、综合治理的模式开展工作。这种体制上的原因使得政府在应对危机的时候,容易形成单一的社会强制范式,从而不利于从根源上消除社会危机的隐患。

#### 五、转型期中国社会危机成因的文本解读

对于社会结构调整中的中国危机情境的考察,必须考量我国既有的社会历史条件,任何无视社会自然和历史条件而对危机治理中的政府横加指责的所谓关爱都是不责任和缺乏理论基础的。当然,我们无法回避资源短缺给这个人口大国带来的一些无法规避的制度歧视。在此笔者试就社会争议较多的制度性歧视作简单的案例分析,以期能够对制度性缺陷促发的社会危机提供学理分析的现实文本。文本包括密切关联的三个案例。其一是城市对农民工流动和工作的限制,其二是关于收容遣送的制度安排,其三是备受关注的教育公平问题。对这三个案例的解读可以多少涵盖我国社会危机中的政府、社会和个人的行为取舍,体现着治理

理念的演进过程。

### （一）农民工问题——社会变迁对制度的倒逼

根据国家统计局的资料,目前我国有农村流动人口 1.2 亿。这些脱离了农地外出务工的人员,形成了一个数量庞大而又十分特殊的阶层,在今天的中国有个专有的名称,叫农民工。农业部提供的数字显示,目前我国离开户籍所在地半年以上,进入城镇在二、三产业单位打工的农民工约 9 200 万人。至“十五”期末,我国农村新产生的富余劳动力约达 3.9 亿人,这些从农业中释放或者剥离出来的劳动力,相当部分将到城镇寻找就业机会,加入新产业工人队伍。他们将成为中国政治稳定和社会发展中的一支重要力量,但是处理不好,大量剩余劳动力的存在势必造成政府和社会巨大的就业压力。<sup>①</sup>农民工本身不是一个问题,但是大量的农民工涌入城市后,对城市原有的运行机制和资源配置产生了重要影响,在制度安排存在着滞后和缺陷的情况下,农民工问题开始出现。我国农村改革的深入,农村人地关系的疏离促使大量的农民工开始进入工业生产的各个领域。这些离开土地进城务工的农民,在 20 世纪 80 年代至 90 年代,他们被城市管理者和一些研究者称为盲流。此后该概念逐渐为农民工和外来务工人员所替代。而对于农民工的称谓则凸显了我国旧有户籍制度在社会群体划分上的尴尬。

我国城乡分割的户籍制度始于 1958 年,在 1957 年以前,我国城乡之间的人口迁移基本上是自由的。但随着优先发展重工业的战略的实施,政府对人口迁移控制越来越严格。在“一五”计划实施后不久,城市就无法吸收到城里谋生的农民。政府曾于 1953、1954、1955、1957 年 4 次发文指示,劝阻农民不要盲目地流入城市。1957 年 12 月中共中央、国务院发布了《关于制止农村人口盲目外流的指示》,采取强有力的措施,禁止农民进城。<sup>②</sup>自 1958 年后,由于急于向全民所有制过渡和“大跃进”使国民经

- 
- ① 中国国家人口和计划生育委员会主任张维庆 2004 年 10 月 23 日表示,未来二十到三十年间,中国人口三大高峰将相继到来。张维庆预计,2020 年,中国 15 至 64 岁适龄劳动力将高达 9.4 亿,占总人口的 65%左右,给就业带来巨大压力。与此同时,老年人口比重将从现在的 7%增加到 11.8%,预测当峰值到来时,65 岁以上老年人口比例将高达 23%,这将给中国的社会保障体系提出严峻挑战。[http://news.163.com/2004w10/12714/2004w10\\_1098554791760.html](http://news.163.com/2004w10/12714/2004w10_1098554791760.html)。
- ② 参见甘满堂:《城市外来农民工街头非正规就业现象浅析》,《福建省委党校学报》2001 年第 8 期。

济遭受巨大挫折之后,城镇自身劳动力都难以安排,粮食供应及生活设施都出现极度的困难,更谈不上为农村进城人口提供就业和生活机会。在这种情况下,政府实施彼此封闭的二元就业制度,即城镇中的“统包统配的低工资——高就业制度”和农村中无条件的“自然就业制度”<sup>①</sup>。1958年1月以主席令的形式颁布了《中华人民共和国户口管理条例》,将中国公民划分为“农业户口”和“非农业户口”两大类。此后,不仅城乡之间的流动受到限制,城与城之间、乡与乡之间的迁移也受到严格的限制。随着一系列旨在把农村和城市、农业人口和非农业人口严格区分的制度和体制的施行,城乡分割的二元体制最终形成,导致了农村居民长期不能到城市就业。这种不准农村居民入城就业的政策一直到1984年才废除。2004年的中央1号文件中第一次把农民工作为我国产业工人的重要组成部分提出来。

农民工问题的出现使得旧有的城乡管理制度出现较为严重的施行困境。随着农民工的大量进入城市,城市资源的稀缺性加剧,在城市体制没有根本改革的情况下,拥有福利保障的城市居民,天然具有获得社会资源与占据竞争方面的优势,形成区别于农民工和村民的身份优势意识。这种心态实际上已内化为一种市民性格,并以此确定他们的群体取向,导致城市居民存在对农民工的歧视。农民工在职业、教育、人格等方面遭致的歧视,阻止了农民工对城市与市民的认同与适应,引发了农民工对身处城市的疏离,使他们成为城市中既缺乏保护也缺乏约束的社会群体,给城市的治理带来巨大压力。

基于维护城市居民资源使用的目的,农民工的强制性约束就成为一些地方政府管理的主导思想。李强教授所做的调查发现,在北京的农民工有大约1/4到1/3的人被工商、税务、治安管理人员查抄过,很多农民工受到过罚款的处罚。1999年底北京市劳动局公布的《2000年本市允许和限制使用外地人员的行业、职业范围》,将限制外来务工人员谋职的职业(工种)从34个增加至103个,也就是说103个职业限制使用外来务工人员。进城务工就业的农民工需要登记办理的证、卡少说也有五六项,收费手续多达十几项,每年至少要交费五六百元,而且必须年年审核、年年

<sup>①</sup> 辜胜阳:《当代中国人口流动与城镇化》,武汉大学出版社1994年版。

交纳,子女教育还需缴纳“借读费”等等。<sup>①</sup>这一系列政策的施行,以法规的形式维护了城市居民对农民工的歧视和排斥,在事实上激化了城乡群体的对立。<sup>②</sup>另一方面,二元制条件下的社会保障机制的运行需要确立城市管理强约束力的制度安排。由此,许多城市管理者的意图采取刚性措施规范城市中的非正规劳动力市场。许多农民工因此经常受到城市管理部门处罚。李强教授所做的调查显示,在外来失业民工中,2000年和2002年,分别有52.3%和45.5%的人遇到了3个月及以上的失业,外来民工本来在城市中就处于十分不利的地位,长期的失业必然引发严重的社会问题。以往的研究已经证明,外来人口的失业与犯罪有密切的联系。由于城市中完全没有针对他们的保障体系,所以面临生存危机的农民工除了违法几乎没有出路。据统计,上海、北京、广州、深圳等城市的犯罪,外来人口犯罪占总犯罪的比例分别约为:70%、46%、50%、97%。<sup>③</sup>

从制度安排的角度来看,二元结构确立的制度运行,排斥了农民工在流入地就业和社会保障等方面的权益。使得农民工在体制待遇上与市民的落差合法化了,并使已经进入城市的农民工被迫付出很高的成本在城乡之间流动,在城市正式的就业体系之外寻找那些不受任何保护的边缘职业和底层职业。从而加大了他们生活和工作中的各种风险。在二元结构思维下,许多城市政府基于资源稀缺的现实,必须从市民的利益出发,采取限制农民工的工种类型和工资待遇等歧视的做法,并借以维护城市下岗、失业工人在竞争中处于有利地位。

一个庞大的农业人口的存在,任何国家都很难通过利益格局的调整让他们分享到工业化成果。马克思在一百多年前就指出:现代化的历史是“乡村城市化”<sup>④</sup>。面对农村庞大的剩余人口,城市和农村显然都是无法消化的。只有通过加快小城镇建设和实现户籍制度改革,彻底改变城乡分离的户籍管理模式来克服大量农民工不断涌现的问题,才能够消除利益享有方面的失衡状态。但是按照这样的逻辑,我国城镇化水平要

① 李强、唐壮:《城市农民工与城市中的非正规就业》,《社会学研究》2002年第6期。

② 当然,在农民工问题上我们也看到人们认知的可喜进步,2003年后,江苏、上海、北京等许多地方取消农民工子女入学的借读费,2005年北京开始取消外来人口限制条例。

③ 李强、唐壮:《城市农民工与城市中的非正规就业》,《社会学研究》2002年第6期。

④ 马克思:《经济学手稿》,《马克思恩格斯全集》第46卷下册,人民出版社1980年版。

从目前的 36.09% 达到世界 50% 的平均水平,意味着要将 2 亿人口从农村转入城镇,规模相当于新添 200 多座百万人口的大城市。而且中国每年还新增劳动力约有 1 000 多万,其中有 700 多万是在农村,其难度可想而知。发达国家城镇化进程中,居民在城乡之间的流动是与工业化和城市化进程自然而然地结合在一起的。而在中国,作为生产力最活跃的要素,人力资本的合理流动却遭遇户籍管束。当前,这种户籍限制在不少城市已然松动,一些城市也试图通过购买住房、开办公司等方法替代传统的户籍管理制度。<sup>①</sup>这些通过提高经济门槛来取代身份门槛的做法,尽管无法完全解决二元制结构带来的一系列弊端,但是表明政府试图通过市场推动与政府推动的有机结合来解决农民工问题。在城乡差距还难以缩小直至消弭的情况下,人们难以适应社会结构变迁带来的社会震荡。如果歧视农民工的客观因素依然存在,相关的歧视性制度与政策不被废止,那么,在人们的思想观念中的偏见就不容易改变,以牺牲农民利益为前提的不平等做法势必不利于制度对社会的有效推动。农民工问题的出现迫使政府实行户籍制度、就业制度、社会保障制度等的社会改革,将进城农民工纳入正式的城市社会管理和服务体系之中,使他们成为一个既受到保护又有约束的社会群体。

## (二) 从孙志刚案件看制度歧视引发的社会危机

2003 年,孙志刚案件被中央电视台评为年度十大新闻。这个最终导致收容遣送制度废止的案件,把二元结构下的农民工问题迅速放大了,它使得许多人再一次清楚地看到我国的城市管理中存在着不容忽视的歧视性制度。

收容遣送工作在我国始于解放初期。基于解放前期在城市存在的大量乞讨、流浪人员,1949 年 11 月,中央人民政府把流浪乞讨人员救济与妓女改造一起统称为生产教养工作,统一交由政务院内务部主管,内务部社会司负责政策指导,具体管理由内务部指导的中国人民救济总会负责。20 世纪 50 年代,内务部在全国各地设置了 900 多所生产教养院,统一收容了 40 多万流浪乞讨人员。实行“政治思想教育与组织劳动生产相结

<sup>①</sup> 据《南方日报》报道,从 2004 年 1 月 1 日起,广州市将正式以准入条件取代现行入户政策和城市基础设施增容费政策。新制度规定在 3 年内个人累计缴纳个人所得税达到 10 万元并连续 3 年在广州居住、就业(创业)和缴纳社会保险的,可入户广州。

合,改造与安置相结合”的方针,帮助他们改变游民习气,培养劳动观念,学会生产技能,使其成为自食其力的社会主义新人。1961年,旧中国遗留下来的流浪乞讨人员改造基本完成。此后,我国政府逐步把原来设在农村的生产教养院改变为生产农场,把设在城市的生产教养院改变为收容遣送站所。

改革开放后,城乡人员流动迅速加大,一些涌入城市寻找发展机会的农民工成为新的流浪乞讨人员,也发生了一些人因为生活发生严重困难而对城市居民的生活加以侵扰的事件。基于此,1982年5月,国务院发布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,规定将“家居农村流入城市乞讨的,城市居民流浪街头乞讨的,以及其他露宿街头生活无着的”人员予以收容遣送。同时还明确规定了收容遣送管理体制、经费保障等规定,突出强调了收容遣送的社会救助性质。同年10月,民政部、公安部根据国务院《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》制定并发布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则(试行)》。随着农村人口大量向城市流动,许多地方逐渐忽视了这项制度的救助性质,将该制度作为整顿社会治安的强力措施,要求通过立法将收容遣送制度中一些做法加以制度化、法制化。由此,国务院于1991年5月以国阅文件的形式印发了《关于收容遣送工作改革问题的意见》,认为收容遣送工作不再单纯是社会救助工作,而要扩大收容范围,并提出了实行约束性管理方法,要求对于不属于社会救济对象的应当收取食宿费及返回原籍路费,对有劳动能力的,尽可能组织他们参加自筹食宿费的劳动。1995年7月,中央办公厅、国务院办公厅转发了中央综治委《关于进一步加强流动人口管理工作的通知》,再次具体规定收容遣送对象“主要是无合法证件、无固定住所、无正当生活来源的流浪乞讨人员”。收容遣送制度逐渐成为地方流动人口管理和社会治安综合治理的强制性手段,并在执行中发生流变,引发了大量社会问题。1998年以前,北京市每年收容遣送4万至6万人,1999年遣送高达149359人,其中最多的一个月组织了123节车厢,每天向遣送人员供应的馒头就达5吨。上海市整个20世纪80年代,年均收容遣送总量不超过一万人次,1993年收容遣送人数达到4万人,1996年达到8万人,1997年超过10万人。而就全国来看,2000年全国共有742个收容站,收容遣送的总人数超过293万人次。但真正属于收容遣送对象的流浪乞讨人员所占比例不

足 15%，有些地方甚至不足 5%。绝大多数是务工不着或者未办理暂住证的人员，一些民工刚下火车还来不及办理证件或找住所就被收容起来，甚至出现为完成指标撕毁证件强行收容的现象。一些单位则将其作为创收的手段，收不到钱就不放人，或者随意延长收容对象的劳动时间，甚至干脆将收容遣送站交由私人老板或包工头“经营”。<sup>①</sup>引起了人民群众的不满，损害了党和政府的形象。

孙志刚案件发生后，许多学者认为，《广东省收容遣送管理规定》是对弱者的侮辱和侵害，这个地方性法规规定的要被收容的七类人都不是法律上被认为损害他人或者损害公共利益的人，因此强行限制他们的人身自由是不合理的，也是不合法的。<sup>②</sup>收容遣送制度暴露了人们思想中固有的全能政府观念，他们以为政府包治百病，可以解决社会上任何问题。而试图将有碍观瞻、无力自助，或者所谓潜在的危及城市安全的外来人口送离城市，本身就有悖治理的初衷。孙志刚案件在另外一个层面上表明这是城市居民和城市管理者利益共谋的结果，正是公民对自身社会角色的认知错位和对于他人权利的忽视确立了那些执法人员的行为标准，因此也可以说是我国公民社会发育严重滞后的结果。通常情况下，城市流浪人员是社会问题，应该首先由社会对其实行救助和疏导。而城市居民将责任归于政府的时候，地方政府的过激行为就因此成为有效维护城市居民利益的责任政府的行为。

但是在另一方面，收容遣送制度被国务院迅速废止后，惮于收容遣送的恶名和孙志刚之死的舆论，执法部门在失去这部控制性法规之后，一度出现了治理的真空状态。一些个体和黑恶势力控制的群体，开始大量对公众进行滋扰，并出现偷窃、抢劫等严重违法事情。清华大学西门派出所的一位领导 2004 年 2 月告诉笔者：收容遣送办法废除后，后续的制度难以跟上，在社会舆论的压力下，他们对那些强行乞讨和侵扰居民生活的人员“几乎不知道该怎么办”，居民对此意见很大。深圳有关部门则直接要求，那些强行乞讨和存在偷窃行为的人员，警方可以大胆将其拘留。这种

① 参见民政部政策研究中心编：《中国社会福利与社会进步报告（2003）》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 250—252 页。

② 萧瀚：《就孙志刚之死再谈恶法》，<http://www.cc.org.cn/wencui/030623200/0306232020.htm>。

现象表明治理转型过程中我国社会难以避免的短期失序状态。

### （三）从教育制度的变迁看制度安排的危机

所谓教育公平,是指社会成员均等享有教育资源且个人受教育权利不被剥夺的过程。表现为个人受教育的权利、机会和起点的公平。确保教育公平,不仅是坚持科学发展观,落实以人为本治理理念的需要,也是维护社会公平和正义的底线保障。教育不公涉及国家安全问题,由于不公平的教育机制扭曲了人们的基本权利,并侵袭、耗蚀社会既有的正义体系和价值观念,在西方国家被视为严重的社会危机,教育不公的存在会因为教育本身对社会群体和个体的示范作用而强烈地扩张社会不公,并为未来社会可能存在的利益侵犯预设了合法性空间。

这里我们从基础教育和高等教育两个层面分析教育公平问题。应该指出的是,改革开放近 30 年来,教育事业的发展是举世瞩目的。基础教育和高等教育无疑是新中国历史上发展最为快速的时期。但是也要看到,旧有的教育制度的安排存在着对当前教育事业的阻滞问题。中国总体较为落后的教育体制和稀缺的教育资源使得这项涉及未来中国社会发展态势的事业同样被制度牵引到“公平与效率”的刀尖上加以考量。

有限的教育投入和社会捐助教育的薄弱,使得我国基础教育在很长一段时期内存在严重的资源配置失衡问题。基础教育面临着是优先满足大多数儿童的教育需求,还是使一小部分人优先受到较好的教育的困境。而高等教育的精英教育模式直接激发了重点学校制度的生成,并加剧了基础教育领域内部资源配置的失衡,导致在地区间、城乡学校之间差距的拉大。重点学校和一大批基础薄弱的“差校”乃至“垃圾学校”在“应试教育”的指挥棒下有着毋庸置疑的合法性,教育不公由于教育资源的稀缺性而进一步合法化了。并在城乡二元格局下转化为一种忽视地区差别和城乡差别的“城市中心”的价值取向:(1) 无视城市和农村学生、发达地区和贫困地区学生在教育环境、教育资源上的巨大区别,主要以城市学生的学力为依据制定的全国统一大纲、统一教材和统一标准。(2) 国家的公共政策优先满足甚至只反映和体现城市人的教育需求,教育投入在不同地区呈现两极分化的趋势,教育资源的占有也呈现两极分化的态势。越是富裕的地方,越能够获得超量的资源,越是落后的地方,越是难以获得平

等的教育资源配给。<sup>①</sup>而在西部地区,由于乡级财政无力支撑基础教育,教育设施简陋的贫穷地区的学生得不到鼓励去追求知识,甚至有些地方教师的任务只是控制课堂秩序。孩子们离校时,他们得不到有效的训练,也难以获得生存和发展的良好技能。(3)通过提高经济门槛人为加剧教育歧视和排斥。例如,农民工子女在城市入学要支付远比城市孩子高昂的费用。这项政策一直延续到2004年才开始在各省市逐步得到废止。基础教育这种不公实际上体现了政府和社会共同的责任缺失。一个乐于资助演唱会、兴建庙宇而无视子孙后代教育环境改善的社会无疑不是一个负责任的社会。

在高等教育方面,20世纪90年代以来引起全国人民强烈关注的高等教育入学机会不公则被认为凸现了制度设计的歧视性<sup>②</sup>。作为当代中国人才选拔与培养的最重要机制,高考一直是全社会持续关注的焦点,分数面前人人平等几乎成为奉行公平、公正原则的高考的标志,高考由此成为公信力最强的考试制度。但由于考生录取是采用以省为单位确定招生名额,划定录取线的办法,各省市区的录取名额实际上是按计划体制下形成的优先照顾城市考生的准则划分的,因此出现同一份考卷,各地录取分数线线的极大差异。往往外地只能上专科的考分,在北京等地就可以上重点大学了(参见表1.2、1.3)。随着社会民主化程度的提高,这种不公平日益引起高考大省学生及家长的强烈不满,并最终导致连续多年在全国人大会议上有代表提出议案要求解决教育不公问题。教育部也多次出台政策,裁定部分省市自行命题,各地的考卷不再相同,从而在分数上失去可比性。但是由此出现了另外一种比较方式,2003年,教育部吴启迪副部长指出,我国高等教育已经进入大众化阶段,北京市高等教育的毛入学

① 参见杨东平:《教育公平的理论和在我国的实践》,《东方文化》2000年第6期。又如,关于教育收费问题,以福建为例,2004年福建全省基本废除初考,适龄小学生以就近入学的原则进入各中学就读。由于重点中学制度在现实上成就了一些中学的名气,于是撤销了初中部的“前重点中学”(现在叫一级达标校、全国示范高中)依然保留着强大的初中师资。这些名校纷纷成立私立校中校,将初中部以私立校的名义完整保留,并向社会招收高价学生,每名学生每年交纳3000元到1万以上不等的学费。这些“私立”初中部使得九年义务教育制度形同废制度。仅福建闽北某中学,初中三个年级就分别设立了18个平行班,学生达数千人。福建闽南最著名的某中学,初中一个年级多达24个班级。

② 2001年,山东青岛三名女生栾倩、姜妍、张天珠,状告教育部以制定招生计划的形式,使得各地录取分数不一,造成了全国不同地域考生之间受教育权的不平等,违反了宪法中关于公民应享有平等受教育权的规定。

率达到 49%。而同期云南高等教育的毛入学率只有 12%。结果许多竞争激烈的高考大省的考生选择了高考移民,到户籍限制不如京沪等地的新疆、宁夏、海南等教育薄弱存在政策性倾斜的地方参加高考,挤占当地的录取份额。<sup>①</sup>

表 1.2 1999 年北京、湖南、湖北高校录取分数线

	重点文科院校	重点理科院校	一般文科院校	一般理科院校
北 京	466	460	447	421
湖 南	556	537	524	495
湖 北	544	566	523	535
最多相差	90	106	77	114

资料来源:《中国青年报》,2000 年 3 月 9 日。

表 1.3 2000 年部分省市高考第一批录取分数线

	北 京	浙 江	山 西
文 科	462	560	549
理 工 科	469	573	544

资料来源:2000 年各省招生办公布录取线统计。

国家教育科学“十五”规划课题“我国高等教育公平问题的研究”课题组,于 2005 年 1 月发布了一项调查研究结果——《高等教育入学机会:改善中的差距》,课题组只得到了北京某高校 2003 级不同家庭子女 429 名学生的高考录取分数,从这个局部的调查结果可以看出,“低阶层”家庭子女的平均录取分数普遍高于“高阶层”的子女。总体而言,平均分从高到低依次为:农民、下岗人员、个体经营者、工人、职员、中高层管理人员和技术人员,与他们的社会地位大致相反。平均分最低的是高级管理技

<sup>①</sup> 2001 年,石河子一中一名考生以 650 多分的高分,报考清华大学,有关部门查明他系福建而来的“高考移民”,随即取消其录取资格,他当年的大学梦因而破灭。2005 年的海南“高考移民”李洋在清华大学取消其录取资格后,被香港城市大学录取。

术人员阶层子女,为 571.3 分,比农民阶层子女的平均分 610.1 分低 38.8 分,比下岗失业人员阶层低 35 分,比工人阶层低 26.2 分。<sup>①</sup>这组数据反映了我国社会深刻的教育情结,即许多贫困家庭对子女的教育投入是为了改变他们的命运,是为了实现子女向上流动的梦想而节衣缩食,忍耐巨大的生活压力的。从这个意义上说,教育公平同时成为社会贫困群体忍受艰难的价值底线,显失公平的教育政策将破坏他们对政府和社会的基本信任。

### 第三节 当前我国面临的危机情境及其形态

一、社会存在的贫富分化激化了各种社会矛盾,隐含着社会危机发生的合理性

改革开放以来,我国各项事业得到持续快速发展,人民生活不断改善。但在另一方面,与社会发展相伴的贫富差距正在不断地被拉大,其危害性后果也日益显现。1998 年世界银行的一份报告指出,中国自 1985 年以来的贫富分化“创造了世界记录”;2004 年 11 月 20 日出版的英国《经济学家》周刊也著文指出:中国不平等现象的确变得更加突出。<sup>②</sup>欧洲舆论在指出中国“出现严重的贫富悬殊”的同时,警告“如果继续不顾一切代价只追求经济增长,这种发展势头将不可能持久”。<sup>③</sup>那么中国是否出现了严重的贫富分化问题?这些问题究竟会给中国社会发展造成什么样的后果?这里我们从我国改革开放 20 年来基尼系数的变化来看看中国是否存在贫富分化问题。<sup>④</sup>(表 1.4)

① 《谁的孩子输在起跑线上?阶层差距正通过教育传递》,《中国新闻周刊》2005 年 2 月 4 日, <http://news.163.com/05/0204/15/1BC0OHMVI0001124T.html>。

② 《中国经济增长向内地延伸》,《英国经济学家周刊》2004 年 11 月 20 日。

③ 《参考消息》2004 年 12 月 2 日。

④ 基尼系数是一种用以反映收入或者财富分配不平等程度的指标,基尼系数为 0 的时候,表示财富或者收入分配完全平等;基尼系数为 1 的时候,表示财富或者收入分配绝对不平等。国际上一般认为,基尼系数小于 0.2,即为绝对平均状态;0.2—0.3 之间,属于比较平均的状态;0.3—0.4 之间,为正常状态;超过 0.4 就算进入不平等的警戒区域,超过 0.6 则表明收入差距过分悬殊,社会进入动乱随时发生的危险区,也就是社会陷入危机社会中。

表 1.4 中国全国居民收入和城、乡居民收入基尼系数一览表

年 度	城镇居民收入 基尼系数	农村居民收入 基尼系数	全国居民收入 基尼系数
1978	0.16	0.212	
1980	0.16	0.241	0.250
1982	0.15	0.232	0.249
1985	0.19	0.227	0.266
1988	0.23	0.303	0.313
1992	0.25	0.313	0.340
1994	0.30	0.321	0.362
1997	0.29	0.329	0.379
2000	0.32	0.354	0.417
2003	0.34	0.368	0.461

资料来源：国家统计局：《中国国情国力》；以及胡联合、胡鞍钢整理来自南开大学的部分数据。

从以上数据可知，尽管目前我国的贫富差距还没有达到像一些西方学者所分析的那样，认为中国的贫富分化将导致国家和社会“以灾难而告终”，但是不可否认，这种差距正在逐步拉大，并且呈加剧趋势。这对于处在现代化进程中的发展中大国，无疑是一个严重的趋势。在改革开放初期的1978年，我国城乡居民的收入差距不大，全国基本上处于平均状态。1978年至2003年，我国城镇居民的收入不平等程度从0.16上升到了0.34，扩大了112.5%；而全国居民收入的基尼系数到2000年即突破0.4的警戒线，2003年我国则达到0.461，开始出现了较为严重的贫富差距，超过了印度、印尼等周边发展中国家。若按照世界银行的数字，1999年全国按人均收入计算的基尼系数就已达0.456。国家统计局城调队2002年的调查数据显示，我国城市居民财产基尼系数高达0.51，城镇最富有的10%家庭的财产占全部城镇居民财产的45%，而城镇最贫穷的10%的家庭的财产只占全部城镇居民财产的

1.4%。即十分法不良指数<sup>①</sup>计算的财产差距为32倍<sup>②</sup>,表明已经进入比较严重的平等状况了。另据世界银行的统计数据,1998年我国收入最低的20%的人口的收入约占总收入的5.9%;而收入最高的20%的人口的收入则占总收入的46.6%,是前者所占比重的7.9倍,并且这个差距还在继续拉大之中。从家庭储蓄看,户均储蓄最高的20%的家庭占有全部城镇储蓄的64.8%,而户均储蓄最低的20%的家庭只拥有1.2%的人民币储蓄,两者差距高达54倍。此外,国家统计局、劳动和社会保障部、全国总工会1999年的一份调查显示,1.3%最富有的城镇家庭占有全部城镇居民金融资产的31.43%;而43.73%最贫穷的城镇家庭只占2.99%,即这1.3%家庭平均拥有的金融资产是43.73%的家庭拥有的金融资产的350多倍。在农村,这一差距更为巨大。居民储蓄和占有资产的这种巨大差距的背后,隐含着时下剧增的失地农民以及城市拆迁户群体性事件的深刻根源,也是我国信访制度难以有效改革的现实背景。我们再以城乡居民储蓄为例,超过8万亿的储蓄中,占总人口70%的农村居民只占约1万亿。国家发改委经济研究所的研究也显示,我国现在存在着收入越来越向高收入居民集中的趋势。而更加令人关注的是,城乡之间的收入差距也在进一步扩大之中,<sup>③</sup>如果考虑到城镇居民享有的各种福利,我国目前城乡居民的实际收入比已经达到6:1。<sup>④</sup>有关专家指出,城乡收入差距比中国大的国家只有南非和津巴布韦两个国家,如果计入实物性收入和补贴,我国的城乡差距居世界首位。<sup>⑤</sup>此外,地区间的发展不平衡和收入差距也在扩大之中。<sup>⑥</sup>适度的收入差距有利于克服计

① 五分法与十分法收入不良指数是用以判定收入差距的测度方法,所谓五分法就是指收入水平最高的20%的家庭或者人口平均收入水平与最低的20%的平均收入水平之比。由于许多国家和地区的人口规模大,又出现了十分法的测度方法。

② 参见常兴华:《共同富裕——全面建设小康社会中的收入差距》,《财经论坛》2003年第3期第7页。

③ 我国城镇居民家庭人均可支配收入与农村人均纯收入之比,相对差距从1978年的2.57倍扩大到2003年的3.23倍,绝对差距从1978年的209.8元扩大到2003年的5850元。

④ 参见胡联合、胡鞍钢:《中国贫富分化的基本特点及其对违法犯罪活动的影响》,载《“转型发展中的收入分配:中国经验与国际比较”国际研讨会论文集》2005年1月。

⑤ 按国际劳工组织发表的1995年36个国家的资料,绝大多数国家的城乡人均收入比都小于1.6,只有3个国家超过了2,中国是其中之一。

⑥ 参见胡鞍钢:《中国地区差距报告》,辽宁人民出版社1995年版;《地区与发展:西部开发新战略》,中国计划出版社2001年版。

划经济时代绝对平等(实际是绝对平均)的分配体制。但是当前这样一种贫富差距存在,一定程度上与权力不正当使用和市场不完备发育有关。在中国缺少一个庞大的中等收入群体的社会里,我们传统的斗争哲学和目前社会普遍存在的仇富心态,容易导致广大低收入群体对政府制度安排和政策施行的强烈不满,并容易引发政府与社会群体以及不同利益群体之间的冲突。

从政治参与的实践分析,贫富差距的拉大将阻断相当部分群体正常的利益表达渠道,甚至剥夺其合法的利益。其结果是,当公众依旧信任政府的时候,他们将普遍采用有利于降低利益支付成本的手段求助于更高级政府,信访也将因为百姓群体性行为的频发而制度化,地方下级政府的权威因此削弱。而当公众不再信任任何一级政府的时候,对抗和暴力冲突就很难避免,危机由此产生并迅速蔓延。因为,“蔑视社会秩序最明显最极端的表现就是犯罪”,而这种犯罪,按照马克思的观点,实质上是对既有统治关系和社会秩序的斗争。这也正是必须引起政府和社会高度重视的地方。根据胡联合、胡鞍钢的研究,我国贫富分化的一个直接危害就是严重影响社会秩序和公共安全,刑事犯罪高发,治安事件频发,人民生命财产安全受到很大威胁,社会稳定受到不同程度的影响。<sup>①</sup> 相关数据也佐证了这个研究结论,例如,我国的犯罪率一直是世界较低的国家之一。但是现在却逐渐上升,1978年我国的刑事犯罪案件只有53万件,到2001年猛增至445万件;治安案件1986年有111万多起,到2003年达到600多万起。2001年全国违法犯罪案件达到1017万件,2003年进一步增加到1038万起。主要暴力事件从1985年的7.2539万件增加到1997年的27.7354万件,及2003年的近55.0043万件;每10万人案件发案率从1986年的155起增至2003年的804起,其中暴力案件发案率从1985年的6.8起激增至2003年的42.6起,按照胡联合和胡鞍钢的研究,我国社会犯罪活动与基尼系数有着明显的正相关关系,与城乡收入差距也呈现正相关关系。目前基尼系数每上升一个百分点,全国违法犯罪案件、治安案件将分别增加46.8万起和27.05万起。由此可见,贫富分化的存在构成了事实上的危机情境,并提供了一些危机事件的道德基础,从

<sup>①</sup> 参见胡联合、胡鞍钢:《中国贫富分化的基本特点及其对违法犯罪活动的影响》,载《“转型发展中的收入分配:中国经验与国际比较”国际研讨会论文集》2005年1月。

而给政府的治理带来极大困难。

## 二、城乡分治导致社会出现严重的“断裂”现象

陆学艺教授将我国城乡二元结构称为“城乡分治，一国两策”的格局。这一格局并未随着社会流动的加大而改变，仅仅是使得僵化的二元对立转变为流动的二元对立。这种对立造成了农民工身份归属的困境，既使社会管理出现混乱，也使得农村居民和农民工无法享受城里人所能享受到的许多社会发展和管理服务。“公共管理的困境之一，是由于政策设计上的缺陷，外来人口往往陷于一种政府服务的真空之中，在许多情况下，实际上过的是一种没有政府的生活。他们不把政府当成自己的政府，他们常常是向同乡组织、亲友组织甚至带有秘密社会色彩的组织寻求本应当由政府提供的‘服务’。”<sup>①</sup>这种状况的持续演进，导致中国的城乡矛盾突出地表现为农民工与城市居民的矛盾，而不是表现为村民与市民的矛盾。

现在人们将农民、农村、农业的“三农”问题，认为是关系中国稳定与发展的头等大事。改革最早的农村在经过一个时期的短暂发展之后，旧体制的延续逐渐遏制了农业市场化和产业化发展，在农业生产力、农民收入的提高停滞不前的同时，农村的危机时有发生。相关的研究将这些危机分为以下几个方面，首先是农村的贫困化。其次，农村的生存环境存在恶化趋势。第三是部分农村基层组织存在空转现象。农民过重的负担不仅导致农村的贫困化，而且使治理形态趋于暴力化，农民实际生存条件恶化，农村正常的社会秩序受到严重影响，村级自治成为普遍呼吁却难奏功效的方法。同样，正如本书将危机背景置于现代化的环境中一样，曹锦清在大量的田野调查基础上，证实了内地农村的社会危机之严重和基层政权制度的不适应。他在《黄河边的中国》中指出，中国农村的现代化“似乎只有三个方面”：一是持续走稳产、高产的老路。二是找到一种将千百万分散、狭小、雷同的家庭农场与国内、国际大市场联系起来的有效组织。三是尽可能割断那些经济重心已转入城市的农民与承包土地的联系。<sup>②</sup>他意识到了中国农业现代化的基本出发点就是人均一亩多的耕地。但是城乡分治的局面实际上已

① 赵树凯：《沉重的脚步：1999年民工潮回顾》，载《2000年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社2000年版，第223页。

② 曹锦清：《黄河边的中国——一个学者对乡村社会的观察与思考》，上海文艺出版社2000年版，第81—82页。

经不可能让农民可以放心地舍弃那一亩三分地的生存本能了。而现有的土地制度难以继续支撑农业增长和农民收入的提高,农民面临的风险水平上升,自我保障能力日渐下降,这才是最为突出的问题。中国著名农村问题专家温铁军多次强调土地承包制或两田制为农民提供了最基本的保障。但是核心的问题是社会保障体系必须进入农村。否则,农民仅仅依赖土地的平均收入,在扣除种植成本、口粮和各种税费摊派后,还要内部消化所有源于市场、自然和生命的风险,则极可能引发农村新的危机。

另一方面,农村公共卫生保障体系的缺失在现实中造成人们对自身生存环境的漠视和无助感,一个巨大的农村群体的生命风险如果难以规避,那么对生命的感知将使得他们在危机状态下往往采取极端的做法来解决问题,报纸曾多次报道的农民工用跳楼等极端做法讨还工资的事件,与他们长期以来生命缺乏应有尊重和济护不无关系。<sup>①</sup>而这种公共卫生保障方面的二元断裂结构,则可能直接加剧危机情境。医疗保障的缺失是2003年“非典”期间农民工纷纷逃离城市的原因,一旦感染“非典”,他们可能耗尽全部家产也难以挽回生命。实际上,当政府明确农民工可以被免费救治的时候,农民工的行为就显得理性多了。

正如王亚南先生所说:“我们有理由相信,我们的恐慌确实是由农村的、生产力不足的、经常的、持续的诸实质,来涵盖它的全部内容,如果这个论点能够成立,则在其他一极的都市的、生产过剩的、周期发生的现象,就很可看为在我们那种‘本格’的恐慌的基础上发生着作用的。我们显然不能把命题反过来,说后者是前者派生出来的结果。”<sup>②</sup>农村的社会危机势必驱动农村人口加速向城市流动而随之蔓延到城市,带来新的社会问题。而从城市来看,尽管城市职工享有一定的社会保障,但是城市下岗失业人数持续增加,必然加剧城市内部的冲突。我国城镇居民登记失业率

① 据20世纪90年代末期的调查,在一些贫困山区,由于无力支付医疗费用,农民患病未就诊的比例有72%,应住院而未住院的达到89%。在2000年世界卫生组织对191个会员国进行的医疗卫生公平性评价中,中国排在倒数第4位,其中一个重要原因就是绝大多数农民享受不到医疗社会保障且缺少最基本的医疗条件,大量的医疗资源集中在城市特别是大城市里。根据哈佛大学一位学者的研究,中国政府资助的医疗保健费用中的68%被中国最富有的20%的人所享有。孙立平认为,这种医疗资源的配置不仅直接造成资源分配的不平等,而且由于拉高医疗市场中的价格而进一步恶化了贫困群体的就医条件(参见孙立平:《断裂社会中的农村医疗》,《经济观察报》2004年12月23日)。

② 王亚南:《中国半封建半殖民地经济形态研究》,人民出版社1957年版,第257页。

1998、1999 年均为 3.4%，2000 年为 3.5%，2001 年达到 3.6%，2002 年达到 4.0%，到了 2003 年，这个比例上升到了 4.3%，全国城镇登记失业人数为 800 万人。<sup>①</sup>这部分群体生活困难，政府的保障措施更多的是只能解决衣食而难以助其摆脱贫困，构成城市的贫困化的主体。特别是内地城市的贫困化问题，大部分工人下岗后，由于流动力弱、适应性差，往往迅速陷入赤贫，参照中国民政部 2001 年社会保障绿皮书，1999 年城市贫困人口规模在 1500 万人左右。对于这部分群体，国家力图实施应保尽保的政策，但是限于资金匮乏，1998 年全国领取失业保险金的人数仅为 58 万人，2000 年达到 190 万人，2002 年全国领取失业保险金的人数为 440 万人，2003 年为 415 万人。<sup>②</sup>但是，这样一个救助体系的存在，仅仅依靠政府的力量是难以有效解决的。而在社会缺乏援助项目的时候，政府的再就业计划就显得十分窘迫。再者，中国目前就业人数的增加基本上是着眼于城镇人口的就业问题，从农村土地中析出的人口却始终未能列入就业计划，实际上农村大量的流动人口涌入城市本身就可能直接与城市中的下岗工人问题、城市建设中的拆迁问题、中国社会开始出现的老龄化问题<sup>③</sup>等汇合，从而对社会治理形成巨大的压力，如果政府未能有效解决其生存和发展的基本问题，则可能成为危及城市公共安全的一大隐患。从这个意义上说，历史遗留下来的一系列问题开始对寻求新发展的政府产生较大的阻碍作用，而试图在较短的时间内解决问题几乎是不可能的。从这个层面说，社会危机成为发展进程中的中国无法回避的问题，这就需要党和政府有强大的整合与协调能力，需要社会有强大的自组织能力和宽容的精神，要能充分理解国家在解决上述问题所做的努力和面临的困难。

### 三、对经济增长的过度追求弱化了和谐社会的物质基础

长期的物质匮乏使得中国的百姓和政府对于发展经济有着深切的期盼。许多学者在分析中国的社会危机时，常常会将经济发展作为解决危

① 资料来源：劳动和社会保障部办公厅，<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/GB2002.htm>。

② 同上。

③ 国家统计局的数字表明，2000 年中国 60 岁以上人口 1.26 亿，已超过 10% 这一老龄化社会的门槛。在大中城市，社会老龄化程度更深，如北京、上海，老龄人口超过 14%。同时，关系这部分人口基本生活保障的社会保险（退休金）账户却出现严重的总体亏空，多达 2400 亿（吴强：《中国的社会危机与社会控制》，来源：世纪中国 <http://xueshu.newyouth.beida-online.com/data/data.php?321b=xueshu&.id=shehuiwei>）。

机的重要途径。的确,大量存在的社会危机都和利益息息相关。应该说,经济发展是社会发展的重要指标,但是危机治理过程本身也是协调社会促进发展的过程。简单地认为危机只是长远利益和眼前利益、全局利益和局部利益的冲突无疑是不完整、不科学的。

如果我们把危机成因的视角再放宽一点,我们会发现,人与自然的和谐发展从来没有像现在这样急迫而严峻。从全球范围看,对于利益的争夺不仅导致南美洲大量原始森林消失,还表现为和穷国同样对人类未来负有重大责任的发达国家拒绝为减少对自然的破坏支付起码的代价。美国一再拒绝在限制温室气体排放的《京都议定书》上签字,就表明一种不同的利益标准对于人类行为的决定作用是何其大。正是这种国家经济利益的考虑,使得他国必须为发达国家的资源耗费支付本该由发达国家支付的代价。由此,回到我国社会发展的现实,人们可以深切感受到中央提出建构和谐社会在物质层面和精神层面的紧迫性和艰巨性。晚唐诗人杜牧在《阿房宫赋》中仅用6个字就写尽了人与自然的悖论:“蜀山兀,阿房出。”似乎人类的生存与发展需要的满足总是以对自然的破坏为基础。尽管我们很早就意识到了这种危机,但是危机本身的“不曾发生”或者说可能在“遥远的未来发生”,就无法节制人们对于当下利益的追求。实际上,我国的舆论宣传在很早就指出西方国家先污染后治理的弊端,但是自身经济的发展还是带来了对自然的严重破坏。不计生态成本的工业化进程使急于求成的国人付出了沉重的代价。从自然灾害发生频率来看,20世纪50年代中灾以上出现的频率是12.5%,60年代是43%,70年代是60%,80年代是70%,90年代则是每年都有中灾以上的灾害发生。90年代,我国因灾害产生的直接经济损失每年占GDP的3%—5%。<sup>①</sup>恩格

<sup>①</sup> 就水污染问题而言,国家水利部于1995年完成的中国水资源质量评估结果表明,受污染的河长已从1984年第一次全国水资源质量评估时的21.8%上升到46.5%。著名的“三河三湖”已成为我国污染最严重的水域(“三河”指淮河、海河、辽河,“三湖”指太湖、滇池和巢湖),淮河流域近50%的河段已经失去了使用价值,100多万人饮水困难,有些地方的癌症发病率高出平均水平50倍,豫、皖、苏、鲁4省数十个县市的人民群众生命健康受到严重威胁。世界银行的报告说,如果把污染给中国国民经济造成的损失折合成美元计算,那么水污染每年给中国造成至少40亿美元的损失;大气污染每年造成的损失则高达500亿美元。此外,西北地区的沙漠化、草原面积退化,由此引起的黑风暴灾害给国家和社会造成巨大损失。仅1993年5月4—6日的一场黑风暴即导致死亡85人,受伤264人,受灾牲畜85万头,作物及果树受灾面积达75万公顷,42对列车中断运输,直接损失7.25亿元(《生态危机:“人口”该负多大责任?》,《人口研究》1999年第2期第30—41页)。

斯的警告似乎成为工业社会中自然对人类的宣言了：我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行了报复。每一次胜利，起初确实取得了我们预期的结果，但是往后和再往后却发生完全不同的、出乎预料的影响，常常把最初的结果又消除了。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民，为了得到耕地，毁灭了森林，但是他们做梦也想不到，这些地方今天竟因此而成为不毛之地，因为他们使这些地方失去了森林，也就失去了水分的积聚中心和贮藏库。……因此我们每走一步都要记住：我们统治自然界，决不像征服者统治异族人那样，决不像站在自然界之外的人似的——相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界和存在于自然之中的；我们对自然界的全部统治力量，就在于我们比其他一切生物强，能够认识和正确运用自然规律。

单纯追求增长目标的行为也带来了其他一系列相关的后果。各种频发的矿难、火灾以及桥梁坍塌、大楼倾倒事故；社会治安状况恶化、食品质量降低、艾滋病、流感等高强度传染病暴发和流行等等，固然与自然物质条件相关，但是管理者和社会力量在公共事务上的集体失位也是显而易见的。社会危机实际上多是借助这些事件演化开来，即单个的事件常常隐含着治理本身存在的缺陷。我们以火灾和矿难为例，在职能部门严格管理和采取强制整改措施的情况下，具有不可控性的灾难的发生就容易得到人们的谅解。同样，职能部门的管理遭遇社会组织的漠视和不作为的时候，灾难的发生就更多归咎于社会组织自身。而如果灾难的发生恰恰是地方政府和社会组织利益共谋而忽视安全隐患的时候，那么人们有足够的理由谴责政府和组织的玩忽职守与无视生命。对于最后一种结局，政府和社会组织就会为了规避责任而采取掩盖、隐瞒事故真相的做法。实际上，在“非典”中，在“孙志刚案件”中，甚至在拆迁居民的上访问题中，人们的判断也是依循这个路径展开的。当然其间涉及人们基本的价值认知问题，即人们可能根据自己的利益需要将责任归咎于某个特定的组织或者个人，包括将责任全部归咎于政府。这种关联性的存在决定着发展中的政府与社会对于危机的基本态度。

#### 四、流言与谣言：社会危机的风向标与报警器

危机状态下的社会,通常也是一个流言、谣言四起的社会阶段。流言、谣言的传播,实际上是一个危机情境的建构过程,所以流言、谣言本身能够成为社会危机,并且能够导致治理的失效,使得危机在更深层次上蔓延和持续下去。

流言(gossip)是指没有确切的可信依据而在群体中相互传播的信息。蔡沈解释为:“流言,无根之言,如水之流自彼而至此。”在中国,“流言”一词最早出现在《尚书·金縢》中,“武王既表,管叔及其群弟,乃流言于国日,公将不利于孺子”。谣言(rumor)则主要指恶意的攻击,是谣言制造者故意捏造、散布的假消息。流言与谣言的区别在于动机不同,其共同点是都缺乏确证的事实依据,但是都能够广泛传播。由于危机情境下,流言和谣言的传播较往常有更快的速度和更广的范围,并且流言对意识形态的影响重大,所以加强对流言或者谣言传播的研究,对克服危机的扩散或者避免大的社会恐慌具有重要意义。

1942年,纳普(Nape)将流言分为三大类:(1)愿望流言(wishful gossip),反映了人们某种要求、期望、未实现的梦想与未满足的需求。(2)恐怖流言(bogle gossip),这种流言多发于社会危机时期以及人们对某些事物产生明显的恐惧和悲观绝望情绪的时候。在危机状态下,由于信息不完备,人们容易对官方宣传的信任度下降,对此类流言信度增加。在我国历史上,常常出现一个政权的反对者通过大量的谏谣散布来制造社会恐慌或者预示现有政权的不合法性,如黄巾起义时的“苍天已死,黄天当立;岁在甲子,天下大吉”。还有妇孺皆知的《三国演义》中童谣唱的“千里草,何青青,十日卜,不得生”等等。这类流言往往随着社会和文化的变化而变换内容。如在“非典”时期的广东与北京,关于封城的流言,关于药品和粮食价格上涨的流言,都引起了社会的恐慌和相应的价格上涨。1988年的抢购风潮在很大程度上与流言的失控有关。(3)攻击流言(aggressive gossip),这类流言与恐怖流言相似,产生于社会危机形成与扩散时期,通常源于群体之间的矛盾,其作用在于制造分裂或者寻求自身的合法性支持。攻击流言在当代国际关系中普遍存在,特别是美国“9·11”后,基地组织多次警告美国将实施新的攻击。而在中东地区,流言则更是漫天飞舞。在纳普调查的1089个流言中,攻击性流言占多数,达66%,

攻击性流言多指向政府和军队,愿望流言只占 2%,恐怖流言则为 25%,其余 7%无法分类。<sup>①</sup>

流言在社会群体中以各种方式蔓延后,就容易形成一种社会心理环境,成为一种社会压力,给个人和组织带来消极影响。《战国策》中有这样一则故事,有一个和曾参同名的人杀了人,有人跑去告诉曾参的母亲说曾参杀了人,曾参的母亲不相信。过了一会儿,又一个人跑来说曾参杀了人,曾参的母亲还是不信,当第三个人跑来报信的时候,曾参的母亲相信自己的儿子杀人了。流言的反复传递,容易使人信以为真。流言在传递的过程中,人们往往根据已有知识,照自己的理解将流言加以“磨平”或者“削尖”,使之合理化,从而容易营造一种情境。社会不同群体基于自身的利益诉求和文化认知,对流言所作的削尖或者磨平,使得流言不断流变,一旦与其他社会环境契合,就极易产生强大的社会冲击力量。如果易于导致社会失序的流言的蔓延趋势无法得到遏制,就容易造成社会恐慌。特别是在危机状态下,人们焦虑不安的情绪进一步弱化了其对刺激的耐受力,周围环境反复折射或者传递同样的信息的时候,以讹传讹的流言就会变成骇人听闻的事实了。这种事实在群体求安全或者求认同的本能驱动下,往往导致人们非理性行为的发生,进而直接影响正常的社会秩序。众所周知,流言本身所具有的传染性使其成为危急时刻或者关键时期人们普遍采信的基础信息。事实上,只要存在社会竞争和冲突,存在秘密,就有了产生流言的土壤。1985年,苏联学者谢克芬在其名为《流言》(Sherkovin)的专著中指出:现代社会,流言的散布和媒体宣传几乎就是并驾齐驱的。他认为,流言是社会情绪(social moods)和社会舆论的重要表现形式。一个地区流言传播的情况,可以揭示该地区人们对于政策的信任程度。我国古代设立的采风官员,实际上也承担着对这些民意的调查与收集工作。由于流言是融合社情民意的重要途径,并且具有极强的连锁性和传染性,因而一些社会主体往往通过操纵流言来影响公众行为和政府的政策实施。例如在一些地区出现组织或者个人利用部分公众对基层干部的不满,煽动围攻政府办公场所;“非典”期间,一些组织和个人通过传播流言加剧社会紧张和社会恐慌,从中牟取利益或者获得满足。

<sup>①</sup> 参见时蓉华:《社会心理学》,浙江教育出版社1998年版,第547页。

由于社会心理从来就是一面凹凸镜,对于事实真相不是放大就是缩小,所以在危机时刻,常常会对负面的事物加以夸大,由此加剧人们的非理性行为。而潜在的隔阂、猜忌与不信任可能进一步促成流言、谣言的泛滥。

我国古代的社会危机总是伴随着大量的流言和谏谣。从中国的历史上看,流言和谏谣存在的两个最基本的环节:一是存在社会不满或者社会恐慌,二是对危机情境的预设。前者直接指向当时的社会实际,并带有寻求合法性依据的色彩,如黄巾起义前的舆论制造:“金色虾蟆争努眼,翻却曹州天下反。”<sup>①</sup>等于告诉当时的统治者和老百姓,曹州的王仙芝、黄巢、尚君长要起义了。后者则带有对未来所进行的带有指导性的预测色彩(如我国历史上十分有名的《马前课》、《推背图》)。在西方国家,更有诸如诺查丹马斯预言《《诸世纪》》和《圣经》中关于人类社会走向的预言。这种预言设置的危机情境是相当含糊的,但是正是由于其含糊性,每每发生社会危机的时候,人们就会试图从这些预言中寻求危机发生的所谓依据。这样一种过程往往会由于一些人不负责的牵强附会而产生严重得多的社会连锁反应。因为人们对这些预言的了解程度较高,一旦情境契合,预言就会对危机的演化起着推波助澜的作用。

下面我们通过一则流言来分析社会危机中的公众心理预期和行为参与。

2005年1月,一则关于有人企图在上海制造爆炸事件的谣(流)言在沪上快速传播,上海许多人的邮箱和手机里面都收到来自亲友同学各个版本的提醒。内容摘要如下:

(1) 近期请不要到人口密集地区(如地铁人民广场站、徐家汇站等),也不要到上海的标志性建筑(如金茂大厦、东方明珠等)附近。上海各窗口单位都已接到公安部门的通知。……这两天上海轨道交通站里的垃圾筒都换成开放式的了。记得一年多以前莫斯科地铁爆炸案后,上海的地铁也作了类似的准备。另外,联想到“9·11”事件是以美国报警电话911为记号的,那么1月10号很有可能是一个危险的日期。……所以大家还是多多注意吧,特别是坐地铁的,坐经过大桥、隧道等交通要道公

<sup>①</sup> 《旧唐书·黄巢传》。

交线路的人们。

(2) 根据可靠消息,最近上海非常紧张,由于有一名××分子在巴基斯坦被捕,被引渡回中国,目前××分子威胁说春节前将在上海制造人弹事件。提醒大家近期不要到人相对集中的地方去,请告知家人、朋友。……绝对不是谣言,是局里的朋友说的,他们已经开过会了,所以过年大家就不要往人堆里扎了。

(3) 希望不是真的吧!好像公安局的人证实过了!反正为了自己的小命,当心点总是没坏处的。最好警察早点抓住这帮坏人。

分析这些主要是通过邮件、BBS 和手机短信四下传播的谣(流)言,可以看到如下提示:(1) 上海可能遭至爆炸危机。(2) 爆炸实施的缘由是××组织为了制造影响,向政府施加压力。(3) 爆炸地点是主要的标志性建筑和可能引发巨大社会恐慌的地方。在这些流言中,除了上述“预期事实危机”外,我们还可以看到鲜明的传播者的雕琢痕迹。其一是将可能发生事件的地点具体化,在上海生活的人们对这些地方有着天然的关注。二是危机情境的营造,包括对人们需要经过的路段、桥梁和隧道的提示。三是通过众人熟知的危机事件加剧人们的危机感,包括指明“9·11”事件是契合美国报警电话,110 是中国的报警电话,甚至将上海轨道交通站中的垃圾箱改造与莫斯科地铁爆炸的警示联系起来,以此制造紧张气氛,增强流言的可信度。四是通过 BBS 的评论推波助澜,以增进这种紧张气氛。

多数人在收到这些流言邮件或者手机短信的时候,首先是对事件持怀疑态度,之后可能会将其告知亲友。于是信息从网络圈子或者手机圈子向潜在公众传播,如果同时有几个版本的信息向自己传播,并且信息的削尖与磨平之后的核心提示更加明晰、真实,人们就会信以为真,这种真实感不是相信爆炸会成为现实,而是相信政府已经获取了上述信息,并且相信政府已经有了相应的危机预案。这种判断带有鲜明的危机记忆和中国治理传统的色彩,即人们总是从过去的历史中寻找现实行为的合理性依据。因为有政府特别关注社会稳定的环境,就有了政府担心社会恐慌的行为选择的逻辑。但是,这则信息的传播在上海市民中造成的紧张感并不突出,从 2005 年 1 月 6 日到 10 日,上海并未出现恐慌心理。究其原

因,一方面是对政府持有的信任感使得人们并不担心谣言成为现实。市民对上海市政府持有很高的信任感和认同度。另一方面是因为谣言明示了可能发生爆炸的主要方位,而这些地方人们在主观上是可以避免的,因而即便真的发生事件,很少有人会担心自己受到伤害。再者,在恐怖危机频发的国际社会,中国一直是一个管理严格、相对安全的国家,人们不太容易相信上海会发生此类事件。从而使得此类流言或者谣言难以引起人们的普遍关注,或者即使关注了,也不会相信。但是这种带有暗示性的流言传播具有很强的示范效应,很容易引发对社会持有敌意的人的心理共鸣,一旦他们由一个“预设危机”的旁观者变成参与者,就可能在政府管制之外对社会造成冲击。因而在 2005 年 1 月 12 日,上海市政府发言人焦扬向媒体公开澄清所谓“东突”将恐袭上海的流言。指出“肯定是谣传”,并呼吁不知情者不要不负责任地将谣言随意传播,她强调上海是一个安全的城市。由于各国的危机事件连同类似流言已经激活了上海的危机预警机制,在 2003 年 SARS 危机后,上海即制定《上海市突发事件应急联动处置暂行办法》,2004 年又斥资近亿元在全国率先建立了城市应急联动中心,以应对各种危机。上述举措对此番流言的扩散形成了相应的消解。

同样是谣言,2005 年 1 月 17 日发生在智利一个海滨的谣言却产生了真实的灾害。这一天,三名年轻人恶作剧地在海边一边大喊“大浪来啦”,一边发足狂奔。迅速引发海边游客集体狂奔,各种关于海啸的呼号以超乎想象的速度蔓延开来,导致当地居民数万人匆忙逃离,连电视台都出动记者报道人们逃跑的情况,警告人们注意安全,结果很多人从严重超载的汽车上掉下来摔伤。此后政府反复告示公众这是谣言,智利没有海啸发生。但是依然有许多人躲在山上不肯下来。<sup>①</sup>另一方面,我们看到,在危机已经发生的情况下,深圳打工者关于中国“非典”患者超过一万的手机短信在物质利益的诱导下迅速传播了 200 余万条(该短信带有请将短信转发给多少人,则转发者的手机将被自动充值若干元的利益诱导),这在当时无疑极大地加剧了危机形成的恐慌和社会失序。这样的谣言被公众相信,并非由于谣言具有的冲击能力,恰恰是“非典”期间人们面对正在发生的危机和无法掌握的信息已经预设了这样的恐慌。智利的海啸谣

<sup>①</sup> 据 2005 年 1 月 18 日中央电视台“新闻 30 分”报道。

言,也是因为2004年12月26日那场招致印度洋周边国家近20余万人死难的海啸给人们留下的巨大的心理冲击。

从以上分析可知,及时阻断危机治理中的流言传播,将极大降低社会救治的成本,并能够培养人们的自信心和成熟心态。<sup>①</sup>霍布斯在《利维坦》中指出:“说到人们的感情,它们分开来时是温和的,就像一块点燃了的木块的热度;汇集一处就像很多木块,互相燃烧,特别是他们用言辞互相攻击的时候。”流言或者谣言的传播在客观上会造成社会恐慌或者社会不满,从而在社会心理层面破坏了社会用以维持基本秩序的信任体系。在一个对陌生人有恐惧心理的社会里,基本的社会安全便难以保障。实际上,对于陌生人的恐惧有时候与技术无关,1768年中国的妖术大恐慌中人们对于和尚与道士的惊惧<sup>②</sup>和驻伊拉克美军对穆斯林群体的紧张是一样的。频频发生的人体炸弹事件使得驻伊美军对所有试图接近他们的人心存恐惧,以致屡屡发生枪击平民乃至外国公民的事件,伊拉克整个社会的治理陷入极度紧张和混乱之中。在这种文化冲突构筑的危机情境下,流言与谣言的传播无疑更加具有杀伤力。

① 2003年5月23日至25日,南京大学社会学系与南京舆情调查分析中心的关于“非典”的调查结果表明,有超过40%的受访者表示,并不是从主流媒体最先知道“非典”的有关信息的,其中疫情出现较早的广州有近60%的受访者是从非正规渠道最先得知有关“非典”的信息。而“非典”期间流言的传播路径主要以“听别人说”(56.7%)、“与人交谈”(如通过电话等)(19.4%)与“网络”(14.2%)传播为主。正式公开报道“非典”疫情前,四处传播的流言,造成了巨大的社会恐慌,北京、广州等地出现的抢购风潮等与此不无关系。

② 1768年,自6月份叫魂谣言从江南传播开后,民间社会为了自保,长江沿岸到处可以听见这首咒人的歌谣:“石匠石和尚,你叫你自当。先叫和尚死,后叫石匠亡。早早归家去,自己顶桥梁。”当时的官僚们害怕这种防范妖术的符咒会煽起对妖术更大的恐慌,严令下属加以制止。但是老百姓基于自保的需要,更为警觉的防范手段在京畿附近流传开来(参见[美]孔飞力著:《叫魂——1768年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海三联书店1999年版,第187页)。

## 第二章 二元主体中社会危机治理的范式解读

我国社会结构的调整在改变人们的价值观的同时,也影响着人们在危机中的行为取舍。政府在对危机进行治理的过程中,治理的范式相应地要根据变化了的社会作出适时调整。危机治理的功能转型显示着政府治理理念的现代演进,也表明了“政府-社会”二元互动治理范式的逐渐成长。

### 第一节 变革社会中的社会危机治理观

在前文从价值观角度分析危机成因的基础上,我们进一步探讨社会危机治理观的变迁,以期把握社会心理和危机治理的文化背景,减少危机应对中的机制空转和运转失灵,避免措施失当引致的危机扩散。

#### 一、中国古代自然观与危机治理的价值取向

靠天吃饭的生产、生活方式和择水草而居的耕读文化形成了我国古代的危机认知观和治理的基本范式,也深刻地影响着工业时代我国政府与社会的危机治理。自然观是人们关于自然的根本看法,人生活在自然中,某种意义上就是自然的一部分,然而,人与自然有其协调融合的一面,也有其对立对抗的一面。历史上,人们从不同的角度、以不同的态度看待

自然,从而形成了迥异的自然观。<sup>①</sup>不同于西方文化强调征服自然、战胜自然的思想,中国的文化传统更加倾向于人与自然的和谐过程。

考察中国的自然观可以发现,中国社会是一个“天民”观念强于“皇民”观念的社会,人们对于天意有着莫名的惊悚与顺从。中国人对天灾人祸的理解,同时并存相悖的两个取向。一方面是人定胜天,另一方面认为人难以抗衡天灾人祸的命运安排。

在古代社会,人类对大自然的强大威力既无力抗拒,也无法理解。对沧海桑田过程中时发的地震、火山、洪水、雷电、雪崩、瘟疫等自然灾害,及至凶禽猛兽,都怀有敬畏心理。农耕社会较弱的社会生产能力,使得靠天吃饭的古代先民既希望五谷丰登,又无法完全掌握五谷生产的命运,大自然因此获得了至高无上的权威,“有灵”之万物一旦喜怒无常便会给人类的农业生产带来毁灭性的灾难。古人基于农事而形成的一系列祭祀、祈祷活动多为祈佑消灾去难,雨顺风调,国泰民安。而一旦各种自然现象反常、灾害连绵不断之时,中国古代哲学倾向于以人文主义的自然观看自然。《周易》指出:“有天地然后有万物,有万物然后有男女。有男女然后有夫妇,有夫妇然后有父子。有父子然后有君臣,有君臣然后有上下。有上下然后礼义有所错。”<sup>②</sup>这一方面表明了人是自然的产物,是自然界的一部分,另一方面表达了先民尊天崇地的自然观。《周易·系辞》指出:“显诸仁,藏诸用,鼓万物而不与圣人同忧,圣德大业至矣哉!”“显诸仁”即指天地的根本性质是生;“藏诸用”表明天地含有万物生成的内在功能。《文言》指出:“夫大人者,与天地合其德,与日月合其明,与四时合其序,与鬼神合其吉凶。先天而天弗违,后天而奉天时,天且弗违,而况于人乎?”意思是大人(包括国君、圣人)在天地间具有调整、引导自然(先天:自然

① 关于中国的自然观,许多学者认为它完全不是西方意义上的自然观。德国人类学家恩斯特·卡西尔在他著名的《人论》中也有过阐述:“为了组织人的政治的、社会的和道德的生活,转向天上被证明是必要的。似乎没有任何人类现象能解释它自身”,而要借助于“天这种充满魔术般的,神圣的和恶魔般的力量”。李约瑟在《中国科学技术史》第二卷中也曾花费大量笔墨论证中国古代并无西方意义上的自然概念,甚至连“自然法则”这样在西方文化中显得如此“自然”的概念,在中国传统文化中也找不到。陈鼓应先生则指出:“所谓道法自然,是说道以它自己的状况为依据,以它内在的原因决定了本身的存在和运动,而不必靠外在其他原因。可见自然一词,并不是名词,而是状词。也就是说,自然并不是具体存在的东西,而是形容‘自己如此’的一种状态。”由此,中国古代的自然观实际上是一种有机和谐的伦理秩序,一种“把宇宙想象为一种由意志的和谐所充塞的部分和整体的等级制度”。

② 《周易·下经·序卦》。

变化之前对自然加以引导)的功能。同时又必须遵循自然的变化规律。这种对于自然有所因循,又有所改造的思想,几千年来基本确定了我国社会人与自然的基本关系。到汉代以后,天人协调思想逐渐融入天人合一思想中。人们认为人的道德原则和自然规律是一致的,主张自然现象、自然规律与人间政治、人伦道德、人性相统一,人生的理想是天人协调。<sup>①</sup>其实质是论证人间政治秩序、伦理规范及人性规范的合理性、绝对性和永恒性。

这种认知的形成,一般被理解为人类向上天的“借力”的过程,因为人本身的力量极其有限,为了达到避免自然灾害和社会动荡,人遂向上天、大自然甚至人本身借力。李约瑟曾指出,天愈来愈被看作是产生自然界诸种模式的一种非人力现象,被看成是形成宇宙模式的整个等级制度的各个部分,在其中每一种物体都作用于其他各种物质,不是通过机械的推动,而是通过与其自身内在性质的一致合作。中国古代的世界观中,人虽然被看成是生命的最高形式,但并未获得对其他生灵为所欲为的特权。人在宇宙中的作用是帮助天和地的转变与养育过程,是人与天、地三位一体的过程。中国最早的诗歌之一——《击壤歌》首先展示了天人合一的传统文化特色:帝尧时代,天下大和,百姓无事。有五十老人击壤于道,口吟诗歌道:“日出而作,日入而息,凿井而饮,耕田而食。帝力于我何有哉?”这首诗歌描述了中国古代民情古朴的老百姓自觉按照上天(自然)的规律行事,自然而然地生活的情景,无为而治、天人合一的治理境界获得了“景星曜于天,甘露降于地”之祥瑞。由此看来,中国古代哲学视阈中,认识天不是为了利用它、改造它,而是为了认识人、规范人。天人合一作为一种思维模式,其实质是以“天道”论证“人道”。

道是中华传统文化的根源,也是古代自然观的逻辑起点。“道”作为天地万物的本原和宇宙的最高原则,它与“自然”浑然一体,是一而二、二而一的关系。老子鲜明地表达了这个观念:“人法地,地法天,天法道,道法自然。”基于道的丰富特质和内蕴基础,中国古代自然观的核心精神“天人合一”、“天人感应”由此获得了逻辑层面上的价值:即人与天地万

<sup>①</sup> 参见张岱年、程宜山:《中国文化与文化论争》,中国人民大学出版社1990年版,第60—62页。

物的合一、人与自身天性的合一,以及人的道德、价值与自然精神、自然规律的合一。天人合一的对应关系,确立了王权自然意义上的合法性与合德性。统治者由此获得了调动百姓、凝聚力量、抵御外侮最为便捷有效,也最符合当时实际的理论武器。《荀子·王制》指出:“天地者,生之始也;……故天地生君子,君子理天地;……君臣……与天地同理,与万世同久,夫是之谓大本。”《管子》曰:“天,覆万物,制寒暑,行日月,次星辰,天之常也。治之以理,终而复始。主,牧万民,治天下,莅百官,主之常也。”<sup>①</sup>君主由此具有赞天地之化、成古今之变、握必然之理的能力。这种天人合一的自然观基础上形成的价值观,维系着中国古代社会的基本秩序。使得君主(皇帝)获得了神化、自然化和皇化的统一,而臣民则成为卑贱、无知、谬误、罪过的载体。<sup>②</sup>

值得注意的是,中国传统文化中的“天”,是一个特殊的政治伦理概念而非自然概念。“天地之物,有不常之变者,谓之异,小者谓之灾。灾常先至而异乃随之。灾者,天之谴也;异者,天之威也。谴之而不知,乃畏之以威……凡灾异之本,尽生国家之失,国家之失乃始萌芽,而天出灾害以谴告之。谴告之而不知交,乃为经异以惊骇之。惊骇之尚不知畏恐,其殃咎乃至。以此见天意之仁不欲陷人也。”<sup>③</sup>这一理论把人世灾变等自然现象,当作上天对帝王的谴告:先以一般灾害谴告帝王之失,使之思过;如不反省,再以异象警示;仍不知收敛,则天命不再眷顾苍生黎民,祸患将会接踵而来。<sup>④</sup>因为天人观念(天命)在当时深入人心,帝王们对上天“谴告”的绝对权威不敢违抗和懈怠,相应的政策改良或者罪己思过便往往成为此间社会政策的调整契机。既然天行赏善罚恶之事,人就应当想方设法知天之意,得天之命,以顺应天道。这同时在君主们的心理上设置了一个自我约束的警戒线,即对于百姓的苛政以及过度的骄奢淫逸必然遭至天

① 《管子·形势解第六十四》。

② 参见刘泽华:《中国的王权主义》,上海人民出版社2000年版,第265—278页。

③ 《春秋繁露·必仁且知》。

④ 李淳风所撰的《乾坤变异录·天部占》中对此亦有表述:天道真纯,与善为邻。夫行事善,上契天情,则降吉利,赏人之善故也。舜有孝行,恩义仁信惠爱行于天下,感应上天,尧让其国,风雨及时,人皆歌太平,无祸乱,此天之赏善也。行其不善之事,则天变灾弥,日月薄蚀,云气不祥,风雨不时,致之水旱,显其凶德,以示于人。若乃知过而改之,则灾害灭矣。实际上,这在西方的宗教典籍中也有着十分突出的表述。比如圣经中关于上帝给人类的警示,无不使用惩戒手段规制人类行为。

遭。倘或统治者一意孤行,民间的动乱和起义就容易获得合法性支持。频发的灾祸也就往往成为一个王朝失去其全部合法性基础的标志,所以中国古代社会的民变常常伴随天灾发生,这些农民暴动,“实无一而非由于灾荒所促发,即无不以荒年为背景,此殆已成为历史之公例”,<sup>①</sup>一旦获得成功,“替天行道”的起义领袖就拥有了行使王权的新的合法性。

但是在另一方面,荀子在其《天论》中提出“天人之分”思想:“天行有常,不为尧存,不为桀亡。应之以治则吉,应之以乱则凶。强本而节用,则天不能贫;养备而动时,则天不能病;道而不贰,则天不能祸……本荒而用侈,则天不能使之富;养略而动罕,则天不能使之全;倍道而妄行,则天不能使之吉……故明于天人之分,则可谓至人矣。”由此,荀子提出了“从天而颂之,孰与制天命而用之”的天道观。在他看来,天是一种可以把握与控制的一般事物。此后,王充的“天道自然论”,贾思勰的“人定胜天论”,柳宗元、刘禹锡的“天人交相胜”等理论,对当时的危机认知和社会治理也产生了一定影响,但是始终没有成为社会治理的主要思想。天人合一、天人感应理论在沧海桑田的历史演变中,化为一种集体无意识,一直影响着当前我国社会危机的民间认知。柯武钢和史曼飞在分析较小的东亚国家在“新儒学社会”中创造的物质上的成功的时候指出:“尽管在东亚新兴工业国家中发生了无处不在的‘文化革命’,但是令人惊讶的是,对传统规则的固守依然是那么绵延不绝;因此,无人会将当代日本社会或香港社会与欧洲社会或者美国社会相混淆,尽管它们都具有全球消费者社会的技术和标志。”<sup>②</sup>

## 二、传统自然观影响下的危机意识

史料记载,从公元前 206 年到 1949 年的两千多年中,全国各地发生的较大洪水灾害就多达 1 092 次,平均每两年一次。<sup>③</sup>李约瑟在其《科技简史》中根据《史记》记载指出,中国是 12 年一大饥,6 年一小饥。从 1993 年到 2003 年间,仅气象灾害给我国国民经济带来的直接经济损失就达到

① 邓云特:《中国救荒史》,商务印书馆 1937 年版,第 144 页。

② [德]柯武钢、史曼飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆 2000 年版,第 464 页。

③ 参见骆承政、乐嘉祥主编:《中国大洪水——灾害性洪水述要》,中国书店出版社 1996 年版,第 1 页。

21 146 亿元。而在疫病流行方面,殷墟甲骨文即有“虫”、“蛊”、“疢疾”及灭虫的记载。《史记》已用“大疫”表示疾病的流行。从公元前 369 年起到明朝末年(1647 年),仅正史就记载了 95 次疾病大流行,238 年有流行或大流行。<sup>①</sup>许多疫病都不同程度地引发社会动荡。在社会危机方面,我国国民变次数堪称频繁,仅以 19 世纪到 20 世纪不到百年的时间统计,1836—1911 年全国共发生民变 5 872 次。<sup>②</sup>如此频繁的内忧外患锻造了中华民族坚忍的品格和极强的社会自组织能力,并使得每次剧烈的社会冲突都换得相应的社会调适,以至于人们因此认为所谓的危机是不足以动摇社会治理的基础的。

《周易》所演化的社会预应及其对社会变易之道的探询使其成为中国社会危机治理的最早典籍之一,所谓易,含有简易、变易、不易(变)三层意思<sup>③</sup>。这种对于社会变易的冥想,实际上是中国古人对社会不确定性及其背后可能的确定性的把握,对后世的危机认知和处置有着重要的影响。孔子在解释《周易》的时候指出:“危者,安其位者也;亡者,保其存者也;乱者,有其治者也。是故君子安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱,是以身安而国家可保也。”<sup>④</sup>《贞观政要》指出:“思所以危则安矣,思所以乱则治矣,思所以亡则存矣。”这种互为倚易的危机意识在很大程度上保证了灾难深重的中华民族历久弥新、愈挫弥坚的民族性格。

中国古代在分析人们社会心理的时候,将人的欲求作为基本的社会动因看待。《管子》把人的欲求分为两大类:生理欲求和社会欲求。并且以“贫贱——富贵”来表示生理欲求;“危艰——存安”来表示安全欲求;“忧劳——逸豫”来表示精神欲求;“灭绝——生育”来表示繁衍欲求。人的安全欲求是与危机、秩序紧密相连的。

中国人对于危机有着天然的惊悸情结,因为危机总是和天灾人祸紧密相连,也恰恰是这些常发的危机,使得中国自古以来就注重激励人们以积极的态度来警惕和对待危机与灾害。当然,大量存在的危机事件也使

① 18 世纪末,从云南省开始爆发的鼠疫。这次瘟疫传遍当时清朝的南方各省直至香港,并很快在亚洲的其他国家逐渐蔓延开,死者逾百万,仅云南省死于瘟疫的人数就多于十万。

② 数据根据费正清《编前揭书》下卷第 658 页和周积明、宋德金《中国社会史论》下卷第 618 页统计。周积明、宋德金:《中国社会史论》下卷,湖北教育出版社 2000 年版,第 618 页。

③ 黄寿祺、张善文:《周易译注》,上海古籍出版社 1989 年版,第 15 页。

④ 《周易·系辞下传》。

得中国人对危机有着近乎麻木的态度。以至于现代社会的一些学者要反复强调国民的忧患意识和危机感,以警示中国人对关系社会生存和发展的危机问题的思想重视和行为自觉。危机意识总是与责任意识相联系,在我国传统价值观中,儒家思想强调知识分子(君子)对小民的强烈的责任意识(仁义),并对他们的统治(德治)给予合理化的理念;而墨家思想则坚持要使从事生产活动的一般民众能平等博爱(兼爱)并且能相互增进物质上的利益(交相利),以求社会安定的社会理念。战国时期,由于当时社会生产力的迅速发展,逐渐引发人们物质上的要求,并产生利害关系上的冲突,这使得个人与个人之间、集团与集团之间出现了激烈的生存斗争状态。不仅如此,诸侯国之间的战争致使既有价值和道德观念动摇,旧有的人际关系受到破坏。在一些知识分子自然而然地逃避现实的同时,更多的知识分子奔走呼号,意在激发社会强烈的危机意识,期望人们在任何情况下,把握事物的负面作用,时刻防范事物的消极因素对发展常态的逆转。这个过程体现的是政府和社会的责任。回到现代社会,我们知道,社会的基本结构首先在于确立以社会心理特征为基础的社会理念和社会的核心价值目标。一个时期以来,党和国家的领导人多次反复强调要有忧患意识,要居安思危。其目的就是要避免不确定性对社会生活和人们生命财产的破坏。<sup>①</sup>危机意识是常态社会中组织生存与发展的普遍法则。危机意识的培养和有效的危机预警机制可以使危机治理达到最优。这种危机意识实际上就是一种责任意识,是人们对社会稳定与发展持有的强烈关注。这样的责任意识,在工业社会内蕴着政府、社会和个人的价值选择和制度建构。<sup>②</sup>并确保群体参与的正确指向,避免危机中社会群体的破坏性参与。

居安思危是中国传统思想中危机意识的基本表现。《庄子》中有这样一个典故:蹇裳履步,执弹而留之,睹一蝉方得美荫而忘其身。螳螂执翳

① 俄罗斯总统普京 2004 年 10 月在接受中国媒体联合采访时说:我再一次强调,我和我的政府班子,不应该过多看着高兴的事情。这会阻碍我们前进的步伐。人应该更多地审视自己所犯的过错。……我始终坚持一个原则,首先是不说假话,说真话。……要让人民了解自己国家的情况。这几年我们取得了一些成就,但是我们也清楚地看到有许多事情我们并未做成。参见中央电视台东方时空“高端访问”,2004 年 10 月 17 日。

② 蔡志强:《思想政治教育应重视危机治理研究》,《思想理论教育》2003 年第 10 期第 12—17 页。

而搏之，见得而忘其形。异鹊从而利之，见利而忘其真。庄周怵然曰：“噫！物固相累，二类相召也。”捐弹而反走，虞人逐而啐之。<sup>①</sup>依庄子看，当时人们只追求眼前的利益，只是个可怜的存在，如同埋头于此而不知面临死亡状态的微物一般。庄子认为，个人生命和无限的自由较世俗的成功或理念性的名分更为重要。庄子将当时刻薄的社会现实喻为干涸的水池。与其争论人们之间相互施爱的“仁义”或“兼爱”等理念性且教条性的名分，倒不如去体会变化不已的“道”。就像忘我地生活在浩瀚江河中的鱼那样。“泉涸，鱼相与处于陆，相吹以湿，相濡以沫，不如相忘于江湖。与其誉尧而非桀，不如两忘而化其道。”<sup>②</sup>庄子认为，无论对于宇宙万物的自然世界或人类社会，作为自然秩序的法则以及普遍存在的原理的“道”是无所不在的。天地有大美而不言，四时有明法而不义，万物有成理而不说。<sup>③</sup>

传统文化中这种刻意将危机与治理相联系的文化心理，绵延至今就成为社会和政府共同的意识形态基础。当人们提及危机的时候，政府就要被置于是否全心全意为人民服务的尺度上翻来覆去地加以考量，从而使得危机变成一个带有很强意识形态色彩的冲击工具。这样一种价值设定，在现代社会危机的多样性背景下，无论对政府或者社会，都是不利于危机的化解和规避的。

前面我们说过，中国的自然观倾向于人与自然的协调，所以中国的危机观也突出了这种被破坏的和谐与平衡。这样一种避免破坏和谐的危机意识，还体现在民间宗教上。中国传统自然观主宰的民间宗教对于中国社会的整合也起到了重要作用。中国的民间信仰多崇尚自然系统的和谐与均衡。并以风水、五行和社会生活中的神秘力量的作用等种种失衡状态来解析吉凶。中国人相信天意注定的“命”，但是同时也相信变动不居的“运”。这样一种辩证的自然观，决定了我国社会蕴涵着的可供调集的深厚资源。中国的民间宗教传统认为，在天灾人祸中无条件地救济灾民、修桥补路，甚至振兴地方经济、驱逐瘟疫等，都可以

① 《庄子·外篇·山木第二十》。

② 《庄子·内篇·大宗师第六》。

③ 《知北游》。

算是功德。<sup>①</sup>这个过程,可以被理解为社会危机治理原始的社会参与过程。

### 三、社会危机治理的价值观转型

危机治理观的变迁总是伴随着社会结构的调整和人们对于自然与社会改造的深入展开的。而社会结构的调整和制度的变迁,也往往借助社会事件展开。价值观的这种变迁和应对危机范式的改变,缓慢而深刻地影响了我国治理形态的演变,社会民主不断发展下的危机治理变迁折射出我国治理形态的生成过程。

#### (一) 危机的治理理念更加科学、到位

社会危机的发生,在特定环境下日益对政府的管理产生冲击,在极端严重的危机状态下,会导致社会结构作出重大的调整。汤普森认为,骚乱有时候会成为旧制度正在结束的一种信号。<sup>②</sup>骚乱常常是一种理性的反应,它不是发生在绝望的人群中,而是发生在那些觉得有一点力量帮助自己的人群中,如物价暴涨,就业机会减少,而他们又看到大宗物资运出自己所在地区。骚乱有时候被人们理解成为一个过渡阶段的标志,认为是“作为一种财产和权力的体系内历史动力的组成要素”<sup>③</sup>,亚当·斯密对饥荒持有极端的观点,他在分析东印度公司不适当的规章和不明智的限制导致孟加拉饥荒后认为,饥荒产生的原因,只是由于政府企图以不适当的、粗暴的手段来救治缺粮造成的困难。<sup>④</sup>我们对于历史上危机的考察,提供了我们这样的认知依据,即我们在解释危机的时候,几乎都必须求助于这样一些词汇:正义、责任、权利、宽容。这说明任何关于爱与宽容的措辞,以及政府和社会在危机中负有的责任,实际上形成了危机中基本的物质生活的交流模式。也就是说,危机在本质意义上被自己的话语系统建构着,而社会正是通过危机强化着基本的价值理念和行为取向。因而我们指出的危机治理,应该是社会价值转型中治理生成的过程。

① 宋光宇:《宗教与社会》,转引自范丽珠:《中国民间信仰对全球化时代文明共生的价值》,上海市社会科学联合会编:《当代中国:发展·安全·价值》下卷,上海人民出版社2004年版,第128页。

② [英]爱德华·汤普森:《共有的习惯》,沈汉、王加丰译,上海人民出版社2002年版,第283页。

③ 同上,第308页。

④ 参见[英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》下卷,郭大力、王亚南译,商务印书馆1996年版,第96—97页。

治理的生成本身是社会发育的结果,同时也是人们日益广泛而复杂的交往的结果。治理所界定的责任和权利,蕴含着社会对个体行为的价值定位。在社会治理中,治理的有效性经常被理解为对政府政策与制度的遵循和执行程度。囿于我国公民社会发育缺失的实际,我国解放后很长一个时期都十分重视对人的思想改造——尽管这个改造本身未必是着眼于培育公民社会,但是初衷无疑是希望能够迅速培养起一个能够担负国家和社会建设重任的人民群众。而我们知道,社会群体参与治理的重要途径就是通过教育,一方面培养参与的技能,另一方面改造人们的价值观。或许是基于这样的思考,毛泽东十分重视教育的作用。他在1963年2月的中央工作会议上指出:“我国出不出修正主义,两种可能:一种可能,一种是不可能。现在有的人三斤猪肉,几包烟纸就被收买。只有开展社会主义教育,才可以防止修正主义。社会主义教育、干部教育、群众教育,一抓就灵。”<sup>①</sup>同年5月9日,毛泽东同志在《浙江省七个关于干部参加劳动的好材料》上批语,提出三大革命运动(阶级斗争、生产斗争、科学实验)是共产党人免除官僚主义,避免修正主义和教条主义,永远立于不败之地的切实保证。并指出:“这次教育运动完成以后,全国将会出现一种欣欣向荣的气象,差不多占地球四分之一的人类出现了这样的气象,我们对国际主义教育运动的贡献也就会更大了。”<sup>②</sup>但是随着运动的进行,毛泽东等主要领导人对于阶级斗争的形势和出修正主义的危险性的估计愈益严重,<sup>③</sup>社会主义教育运动被认为是树立阶级斗争、反修防修、社会主义和共产主义思想的意识形态运动。认知上的偏差导致20世纪50年代的社会主义教育运动推动了大跃进的展开,60年代的“社教运动”为发动“文化大革命”提供了思想理论和斗争方式的准备。这样一种政治化、刻板化了的教育模式,进一步将人们的思想禁锢起来,并且使得许多知识分子进入失语状态。此后中国开始的一系列非理性的社会运动,使得公民社会的发育被直接阻断,并在两个方面加深了社会危机,一是社会控制日

① 参见朱育和等编:《当代中国意识形态情态录》,清华大学出版社1997年版,第48页。

② 同上,第49页。

③ 1965年1月,中央发布《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》(即“23条”),明确规定运动性质是社会主义和资本主义的矛盾,运动的重点是整党内那些走资本主义道路的当权派,并统一将城乡社会主义教育运动一律简称“四清”(清政治、经济、组织、思想)。

益成为应对治理问题的手段和方式,人们乐于通过简单的暴烈的运动来实现对事件表面上的平息;二是思想的高度集中统一和群众极易被动员起来,导致社会对危机缺乏应有的反思和自我批判能力。特别是社会和政府在很大程度上对于危机的认知是不一致的,社会理性面对危机的有效参与能力被破坏了。从而使控制式管理成为公务人员的常态思维,对于社会力量的动员仅仅被作为政府能力的体现而存在,而不是通过社会自身的作用实现对危机的预警和应急、规避与化解。当然,无论是西方发达国家,还是发展中国家,强大的动员能力至今依然是一个政府或者政治组织能力的重要组成部分。但是从管理到治理的一个最根本的区别就是被动员起来的社会是否有能力在政府的主导下自主应对危机,承担相应的治理责任。特别是在危机频发的转折时期,人们关于危机的认识越深入,政府越要从危机应对的独立作为中退出来,积极寻求多元共治的基本模式,这个过程将与社会治理形态的生成相一致。政府能力和社会能力在从管理向治理转变的过程中不是一个此消彼长的博弈过程,而是相互协调的过程,是“强政府——强社会”缓慢形成的过程。在这个过程中,政府需要转变观念,同时通过新的教育手段将社会从旧有的控制中释放出来,使其自觉承担社会责任。

## (二) 政府和社会对危机性质的认识日益拓展和深化

在政府一元管理的模式下,政府和社会对危机的认识都是比较模糊的。许多人的感觉里面,危机总是与政治权力的更替有关,与经济运行体制的崩溃有关,与社会暴动有关。结果导致其他层面的危机或作为社会矛盾处理,或者干脆被忽视了,而一些没有关联性的群体性事件被作为危及国家安全的政治危机来处置。对于危机缺乏合理分层的扁平化认识,使得我国各级政府在很长一个时期里,多是采取严格且剧烈的强制手段来处置危机。这种认知缺陷导致我们没有应对危机的常态制度,这一点鲜明地体现在我国的法律法规中。2004年前,我国所有的法规都没有涉及紧急状态的法令。如我国的戒严制度只适用于“动乱、暴乱或严重骚乱”三种情况。<sup>①</sup>从而使得政府在应对类似“非典”、洪水、群体性公共危机等危机的时候没有可供裁量的制度性标准。这种危机认知观的另外一个

<sup>①</sup> 参见1996年3月1日颁布的《中华人民共和国戒严法》第二条。

结果就是党和政府不得不反复强调正确处理人民内部矛盾,以此克服地方政府在处理公共危机中的粗暴做法。我们知道,首例“非典”病例起于2002年的11月,但是在“非典”广泛流行的时候,直到2003年4月30日前,人民日报都没有将“非典”与危机联系在一起作为标题,30日开始明确将两者联系在一起,作为文章标题。<sup>①</sup>此前所有媒体涉及危机字眼的文章标题,大多是我们传统意义上认知的政治危机、经济危机和社会性暴力事件。对于危机性质的这种认知实际上构成了对社会治理的倒逼,即一方面各种频发的危机要求政府采取日益多样的方法予以治理,另一方面各级地方政府却担心危机字眼对社会的冲击而不敢承认危机的存在,导致我国地方政府和公众在面对危机的时候存在更加严峻的紧张感和恐惧感。为此,对危机加以科学分类就成为我们正确应对危机的开始。

同样,危机本身也改变着人们的认知和判断。美国“9·11”危机之后,恐怖主义成为国际社会防范危机最频繁使用的字眼之一。《布莱克维尔政治学百科全书》中,恐怖主义可以被简洁地定义为强制性恐吓,或者更全面地定义为系统地使用暗杀、伤害和破坏,或者通过威胁使用上述手段,以制造恐怖气氛,宣传某种事业,以及强迫更多的人服从于它的目标。基于“9·11”危机给人类造成的共同灾难,美国的强硬打击态度得到了大多数国家的理解和支持。马克思主义认为,政治权威结构把国家建构为独立于社会而存在的组织,具有使用暴力维护这些结构的权利和义务。<sup>②</sup>恐怖主义究其概念来说是世界上的一部分势力对另一部分势力排斥性认识的结果。在“9·11”之前,美国公众很难将俄罗斯打击车臣恐怖分子认为是正义的,其价值观是否认那些反对政府的有组织的暴力是恐怖活动。而在缺乏公众的认同和忠诚的情况下,国家的暴力行为是无法作出价值判断的,俄罗斯人对车臣危机的看法与美国人的看法无疑有着巨大差异。不同国家、不同社会及至不同群体的价值分野,形成了政府危机治理原初的价值冲突。这也正是为什么“9·11”事件在欧美社会群体中被公认为恐怖主义危机,而在部分伊斯兰教群体的眼里却成了真主力量的展示。

① 这一天《人民日报》以《应对危机:营造积极健康心态 构筑坚固心理防线》为题,首次将“非典”与危机联系起来。

② [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海人民出版社2000年版,第103页。

利比亚领导人卡扎菲就曾经说过：“帝国主义者无视人民的意志和历史的规律，当解放斗争引起他们的愤怒时，他们就将其定义为恐怖主义。”而早在 1988 年，当时的美国副总统布什在一封致美国人民的公开信中就说道：“恐怖分子就是攻击我们所珍视的制度和亵渎我们价值观的罪犯，这一点是非常清楚的。”<sup>①</sup>这是基于不同民族国家基础上的国家价值观强烈冲突问题。但是，对危机的界定还是有其基本的标准。人们对于危机的判断都可以据其是否与人类基本价值相悖离而展开。

从我国社会危机治理的实践中，我们可以看到，在相当长的一个时期内，我们的社会治理有着很深的战争情结，我们党所具有的强大的社会动员和社会控制能力使得一些地方政府不愿意去寻求社会危机治理长效的制度安排，更多的是把所有事情都作为战役来打。例如 1998 年的洪涝灾害中，随处可见“抗洪战役”的字眼，在 2003 年的“非典”危机中，“战役”、“斗争”也是使用频率极高的字眼。通过 google 搜索引擎输入“抗洪战役”和“抗洪斗争”，分别显示有 15 000 余条和 49 100 余条相关信息。输入“非典斗争”、“非典战役”分别显示有 218 000 条和 81 500 条相关内容。实际上，在危机状态下，人们普遍使用着这些能够激发人们战斗热情的字眼，甚至期盼着这样一个全民参与的热火朝天的景象。而在另外一方面，如果离开了这些话语，我们的危机表达会出现严重的障碍，甚至失语现象。这样一个战役情结，使得政府的动员能力一次次被强化。一旦危机发生，则政府号召、人民投入，全社会处于非常紧张状态。日常管理中却鲜有相应的常态危机治理的制度执行过程。这样的一种危机治理的强制模式，应该说在应对许多危机上面是效果明显的，特别是在“非典”期间，政府的作用几乎成为危机治理的根本力量。以致经济学界和社会学、政治学在评价此次危机治理的绩效时产生了巨大的分歧。政治学的分析显示“非典”危机反映了社会发育的严重缺陷，这种缺陷可能导致治理成本的加大，但是许多经济学家却认为政府的强动员恰恰节约了社会成本。

应该指出，危机呈现常态的现代社会，战役式的社会强制的弊端也是突出的，其一是公众长期处于被动接受动员状态，对危机的责任相对缺

---

<sup>①</sup> Walid Amin Ruwayha, *Terrorism and Hostage-Taking in the Middle-East*, France (Paris): les presses SPPI, 1990, p. 299.

失,社会组织方式简单且易被组织,即容易被非政府组织动员。其二是政府的强制性依赖使得政府应对危机的能力弱化和僵化,简单的号召和缺乏细致有效的社会心理疏导的政府命令,也容易使政府忽视强制下可能存在的危机。其三是容易造成政府忽视对社会发育的持续推动。一个强大的政府和大而不强的社会,决定了任何危机都可能冲击政府的治理与政府的信度。第四,作为战役来打的危机治理范式,不利于制度与政策的安排。我们知道,危机治理涉及社会生活和政府行为的方方面面,危机的克服需要政府各部门联动,社会各群体协调,危机发生的信息和资源共享,以及专业知识在控制危机方面作用的发挥,这一切都需要通过完善的制度加以推进。特别是在危机渐趋频发的社会里,只有实现了危机治理从运动状态向常态的制度规范,才可能保障危机治理的规范性、长效性,降低危机应对的成本。

任何一个国家对于危机的认知都有一个逐渐成熟的过程,对危机的判断也是一个日渐深入的过程。往往是在危机惩罚了人类之后,人们对于危机的应对才更加从容,社会也更加宽容。政府和社会也正是在解决危机的过程中,完善着对于危机的认识。同样,艾滋病在诸如博茨瓦纳和其他一些国家带来的惨重打击,也使得全球不同意识形态、不同制度的国家联合起来共同抵抗这个正在给人类造成巨大灾难和严重社会问题的疾病。这样一种全球合作的形成,本身就表明人们开始将危机作为人类发展共同面对的问题。

从危机自身的发展逻辑来看,既然作为社会发展进程中不可避免的现象,任何危机的存在并非以毁灭社会既有秩序为目的,社会本身的自组织能力和原有的制度积淀和风俗规范,可以在很大程度上避免危机对核心价值的粉碎,但是危机发展的内在逻辑要求社会针对危机的发生机理适时调整政策和制度,确保危机不会因循既有路径反复发生。而人类对于危机的防范和应对,实际上是社会治理及其制度成长的推动力量之一。我们不能说病毒是确保一个人健康成长的要素,但是几乎无人能够避免生病的事实表明,正是这样一些疾病的存在,保证了人体机能的适度紧张并增强了人类抵抗各种疾病的能力。同样,危机的存在犹如疫苗一般,适当的危机压力确保了社会发展的动态平衡,并可以避免社会出现不可逆转的大衰败。从这个意义上说,危机凸显的治理缺陷和制度缺陷提供

了人类“亡羊补牢”的机会。对于危机性质的科学理解,可以有效缓和治理中的主体冲突,为通过制度解决问题创造有利环境。

### (三) 对危机成因的理解日趋多元

在第一章成因分析的基础上,我们进一步指出,人们对于危机的感知往往与自身利益的损益相联系。人的最原始的感情就是对自己生存的感情;最原始的关怀就是对自己保存的关怀。<sup>①</sup>当财富作为一种社会符号发生作用并满足人们的需要的时候,通常情况下,最强者或者最弱者把他们的力量或他们的需要视为一种对他人财产上的权利,而这种权利按照他们的看法就等于所有权,所以平等一旦被破坏,继之而来的就是最可怕的混乱。<sup>②</sup>人类的恶性由此形成。“在战争中,生命上的冒险虽是大家共同的,而财产上的冒险,则只有富人自己的。……而且财富既是用暴力得来的,也能被人用暴力夺去,他们是没有任何理由可以抱怨的。即使是那些全凭自己的勤劳而致富的人们,也几乎不能为他们的财产所有权找到更好的根据。”<sup>③</sup>但是社会本身的有序性发展要求避免持续的利益纷争,并杜绝利益纷争升级为战争状态。因此基于国家安全需要的制度安排被引入利益协调的过程中,这也是规避社会危机的基础性工作。

危机的反复发生深化了人们对危机成因的认识。复杂社会的治理趋向于将责任扩展到不同的社会力量,危机的危害性和影响的广泛性促使社会成员更加关注危机成因及蔓延的基本规律,并积极规避危机对其财产和生命的侵害。人们由此认识到危机并不总只关联政府的责任,还涉及自身在危机中的参与行为。由于危机总是与人们的利益相关联,人们开始关注政府行为之外的自身产权(property-rights)关系问题。产权原属于经济学名词,这里引入危机治理中,旨在说明人们基于自身利益维护而必然产生的应对危机的行为。所谓产权是财产拥有主体的一种行为性权利。正如德姆塞茨所言,产权意指使自己或他人受益或受损的权利,“产权是社会的工具,其意义来自于这样一个事实:在一个人与他人做交易时,产权有助于他形成那些他可以合理持有的预期”。这种预期包括了人们在危机中的自我防范行为,也包括了少数人在危机中的获利行为。

① [法] 卢梭:《论人类不平等的起源和基础》,李常山译,商务印书馆1962年版,第112页。

② 同上,第126页。

③ 同上,第127页。

与之相伴的是,人们逐渐感受到危机的复杂成因。从而对政府的治理过程产生理解与参与愿望。

另一方面,经济领域产权关系的调整也伴随着社会的振荡和群体的不安。我们对于危机原因的分析表明,对利益的分配很大程度上左右着社会危机的生成与蔓延。所以经济学界和政府都在一定意义上把中国的所有制改革称为闯关。当厘清产权关系的改革势在必行的时候,政府就已经开始面对结构性调整所引致的危机情境。这样,对于危机的情境预设就需要契合社会结构的调整要求。人们对于自身产权的关注在形成社会结构调整的压力的同时,社会成员也将感受到这种压力可能引发的危机,并很容易根据各自的理解采取行动。这种具有高风险的危机应对过程,本身使得社会危机的治理过程成为涉及广大社会成员的系统工程。

我国传统的政治思想中,统治的形式和实质都在于百姓对政令的接受和对权力的服从。普通百姓对政治权利的诉求很容易被视为对统治的威压和侵犯,往往容易被视为危机而加以压制。这种政治环境的形成,导致了我国臣民文化在很长时期内难以消除,并使得政府与社会之间的交流缺乏足够的弹性空间,容易造成政府与社会的紧张博弈。这也是我国传统政治思想的不良遗产之一。它使得危机应对的范式日益单一化,造成危机预警扁平化——即除非发生严重社会冲突,其他可能的危机都被简单的管理湮没了。而危机发生后,为了维持统治秩序,政府动用控制手段实行强制就成为唯一的选择。在这样的思维下,所有的危机无一例外地要从政府管理的角度被解读。这样的危机成因分析一方面容易使政府的危机治理陷入两难境地,另一方面也会由于忽视危机的其他成因而致使危机得不到及时解决,一旦危机沉淀形成人们基本的行为习惯后,社会治理的成本将被进一步扩大。而现代性引致的危机逐渐改变着人们的思维,现代化本身包含着文化的冲突与重建,这样一种新成长起来的文化逐渐改变着人们的价值观念和行为规范,也使得人们对频发危机的成因认知更加多元,也更加深入。当危机作为一种常性概念被公众认可后,危机成因固然还是与治理有关,但是人们将从多维视角重新审视危机的影响要素,并确立自身在危机中的角色意识,这个过程正在被越来越多的组织和个人感知和认可。

危机的发生机理显示,单个的社会事件或者突发性的灾难要转化成社会危机,必须有具体的触发机制和社会环境,社会危机的发生,折射出

社会相应领域存在的问题。实际上,危机的发生就是一次对社会存在问题的放大过程,也是对政府和社会能力的考验与训练过程。我们对于危机所作的原因分析,在本质上就是对社会运行机制的缺陷分析,是对治理理念的调整和对社会协调机制的修正过程,而危机能够实现转化的前提就在于能够确证危机产生的原因,并且能够实现适时或者即时的调整与改变。

对危机成因的多元分析,并没有减少政府在危机治理中的责任,恰恰相反,随着危机分类的细致化和成因的多元认知,政府在应对不同危机中的责任也被进一步廓清。在这种情况下,任何试图放弃责任和规避对危机解决的行为都将是不被认同的。这就要求政府公务人员从更加复杂的治理结构中梳理信息、解决问题、提供服务、协调关系。惟其如此,才可能避免单个危机事件转化为社会性、全局性危机。实际上危机成因的科学归纳也是政府权力的合理回归的过程。责任政府对于危机的责任无疑不是承担所有危机造成的损害,而是通过有效的预警和协调实现对危机的合理规避与降低损失。一个只能穷于应付接踵而至的各种危机的政府无疑不是一个善于治理的政府,也很难说是一个负责的政府,所以改变治理理念,完善政府行为就成为政府公务人员实现积极的危机应对的开始。

#### (四) 对社会危机的应对方式更加综合

现代社会危机成因的多样性,决定了危机治理手段与方式的复杂化和多样化。危机治理理念也随着社会对危机认识的深入而更加科学、到位。

##### 1. 从被动应对转向积极预防

危机应对过程包括预警、处理和善后等几个步骤。危机的治理过程存在着治标和治本的不同方式。所谓治标过程,通常是指危机发生后对危机的处置与善后,也包括了对危机信号的预知和对危机苗头的遏制。治本过程则是指应对危机的长效机制,特别是从源头、从危机生成的机理入手,化解和克服危机。对危机的处置方式不但与治理理念有关,同时与社会物质条件和制度条件有关。由于现代危机本身与不确定性紧密关联,危机治理的标本兼治显然不同于其他事件的标本兼治。所以政府和社会实际采取的危机应对方式并不能够作为衡量政府能力的标准。但是在另一方面,对危机预警的有效性和措施的及时到位则反映了政府和社会应对危机的能力。有效防范危机,通过积极应对降低危机造成损失就成为政府责任的重要部分,也成为治理理念成熟的基本特征。相应地,培

养公民应对危机的成熟心态也日益成为人们关注的焦点。

我国传统危机处置中有着极其丰富的危机治理的经验。由于中国是一个自然灾害较为严重的国家,中国古代在实施危机救治的过程中逐渐形成了疏导和节制相结合的处置危机的基本思路。在灾后重建方面也形成了较为有效的措施。例如在传统的救济思想中,有几个至今依然有效的治理办法。

一是赈灾。中国传统的忧患意识集中体现在政府对于未来可能发生的灾害的预备上。一方面,统治者希图通过藏富于民来规避灾难造成的百姓流离。另一方面政府又通过官府积聚物资,以备危机状态下的社会救济与民生保护。赈灾在中国历史上对社会稳定有着十分重要的地位。

二是养恤。即通过灾后实行休养生息政策,弥补危机给人民造成的损失,使社会恢复元气,实现发展。

三是节约与自力更生。中国民间一直是一个厉行节约自力更生的社会,为了尽快弥补灾害造成的损失,政府官员往往号召社会通过自力更生、艰苦奋斗、邻里互助来实现自救。这些在应对危机过程中形成的优良品质,一直被视为中华民族的传统美德。并一直影响着今天的社会济护思想。特别是在新中国成立以后,由于社会形态的不同,中国一直是在被其他大国压制的状态下实现自己的经济与社会发展的。这样一种危机情境和中国传统文化的契合,使得我国政府十分强调自力更生的作用,并一度倾向于依靠自己的力量来克服危机。一些学者在责难政府自我封闭、放弃外援的时候,并未意识到其中存在国际社会对政府的文化倒逼问题。

另外再有就是危机巫术的运用。危机巫术的运用有别于巫术引发的危机恐慌。是指在人们恐慌无助的时候,通过巫术提供人们克服危机的精神寄托。但是这种方法在现代社会非但无助于危机克服,反倒容易加剧恐慌。

上述危机应对的方式在现代治理理念下正在逐步转型,人们对于危机的认知越到位,相应的制度安排、技术应用和应对措施越有效,越完备。手段也日益综合,对危机的防范也逐步成为常性制度,成为社会治理的重要组成部分。政府和社会在当下频发的危机中,逐渐意识到相应地改良社会条件、改良自然条件应该是有效预防危机的重要内容。危机治理逐步从传统治理理念向现代危机治理转型。

## 2. 从动员型参与转变为自主型参与

美国政治学家亨廷顿在研究了发展中国家的政治发展之后,认为政

治稳定取决于政治参与和政治的制度水平。他提出了一个形象化的比率：政治制度化/政治参与=政治稳定。即当政治参与的要求增加时，政治制度化水平不变，则国家的政治稳定性将降低；当政治参与要求提高，而政治制度化水平也相应提高，甚至高于政治参与要求时，国家的政治稳定性则提高。<sup>①</sup>但是在中国的政治传统中，由于制度供给的贫乏，人们高涨的参与热情更多的是依靠社会强动员来实现的。美国学者白瑞琪在《反潮流的中国》<sup>②</sup>一书中认为，毛泽东善于采用政治和经济大动员模式，注重发动群众和地方组织力量，鼓励自力更生和公众参与的阶级斗争。在政治发展上，毛泽东喜欢用迅速的政治攻势去克服民众的惰性，随后再伴以群众运动来纠正过分的行动和错误。这样一种非制度化的，带有鲜明战争动员色彩的模式实际上在很长历史时期中一直持续着，并且日益成为一些地方政府固化的应对社会危机的模式。这种简单的，甚至有时候是暴烈的动员方式，在应对自然灾害的时候可以有非常迅疾的资源调集能力，但是在利益关系日益复杂的现代社会，往往容易激化不同社会力量的冲突，造成新的危机。应该说，一个日渐成熟的危机治理方式，必然是危机治理主体的多元化、技术手段的复杂化、社会参与的理性化过程。实际上，从我国政府目前的危机治理对策看，社会参与的广泛性和针对性正在加强，社会对于自身的角色定位也在初步形成之中。在危机治理中，政府治理理念的转变、民间力量的崛起和国际社会的援助，都将使得危机治理的动员方式更加有效，也更加民主化、规范化、制度化。

### 3. 危机治理的决策过程更加科学

危机的复杂性和不确定性培养了科学的决策观。“当前，影响和平与发展的不确定因素在增加。传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织，恐怖主义危害上升。……人类面临着许多严峻挑战。”<sup>③</sup>日渐复杂的危机成因要求危机治理过程是一个严谨、规范、严密、科学的决策过程。这个过程是建立在对危机信息的有效获取，建立在对危机成因和发生规律的科学把握上。卡尼曼、特弗斯基等人认为，人们有某种习惯的偏见。根据某些客观的标准，当人们期望合理的行动时，偏见使这些行动减少了合理

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，三联书店1989年版，第56页。

② [美] 白瑞琪：《反潮流的中国》，中央党校出版社1999年版。

③ 党的十六大报告。

性。即人们按照惯例行动,往往不如按其他方式行动更为合理。这种习惯性偏见的一种表现是过高估计不可能事件的可能性。另一种表现是当人们进行选择时,常常受到与选择结果无关的各种因素的干扰。<sup>①</sup>过去我们对于危机简单化的处置观使得一些领导人在进行危机决策的时候,倾向于将人定胜天的基本思路等同于大无畏精神的激发。<sup>②</sup>在应对危机的时候,也像日常公共行政中的决策一样实行“三拍”(拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人),这样一种非理性的决策过程与过去治理中的科学性缺乏有紧密联系。其一是缺乏量化的测量与预警标准。<sup>③</sup>其二是缺乏按客观规律办事的制度化标准。<sup>④</sup>其三是思想僵化,缺乏灵活性。其四是官僚主义思想的严重影响。这一点在危机治理的价值观变迁中显得尤其突出。正如邓小平指出的那样,书本上没有的,文件上没有的,领导人没有讲过的,就不敢多说一句话,多做一件事,一切照抄照搬照传。把对上级负责和对人民负责对立起来。<sup>⑤</sup>邓小平曾经批评一些干部:“往往把领导人说的话当做‘法’,不赞成领导人说的话就叫做‘违法’,领导人的话改变了,‘法’

- 
- ① [美] 科尔曼:《社会理论的基础》,邓方译,社会科学文献出版社1999年版,第16页。
- ② 我们会看到在一些煤矿瓦斯爆炸中,当地救护人员在没有任何防护措施的情况下进入坑道实施救护,第一批下井人员没有上来,就再派人员下井,导致救护人员窒息死亡。在“非典”中一些领导鼓励医护人员摘除口罩面对媒体,以表示他们不怕“非典”。
- ③ 1979年3月21日陈云在中央政治局会议上《坚持按比例原则调整国民经济》的讲话中指出:过去说,指标上去是马克思主义,指标下来是修正主义。这个说法不对,踏步也可能是马克思主义。……“文化大革命”中的军管时期,将军们管经济,有些人经验少,胆子大。像程世清,全国那时:产汽车六七万辆,他说江西也要搞六七万辆,哪有那么多钢板?全国进口粮食的任务,他要江西包下来。过去,江西长时期每年只上缴十五亿斤粮食。那时,全国每年进口粮食一百零七亿斤,江西全年只产一百九十七亿斤稻谷,折合一百三十三亿斤大米,他把全国的进口粮食都包下来,江西老百姓只剩下九十七亿斤稻谷,那还不造反!这些人胆子大,他们说搞什么就搞什么。参见中共中央书记处研究室、中共中央文献研究室编:《坚持改革、开放、搞活——十一届三中全会以来有关重要文献摘编》,人民出版社1987年版,第22—24页。
- ④ 邓小平1978年在中央工作会议闭幕会上做的题为《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话中批判了权力过分集中的官僚主义。指出这种官僚主义常常以“党的领导”、“党的指示”、“党的利益”、“党的纪律”的面貌,这是真正的管、卡、压。许多重大问题往往是一两个人说了算,别人只能奉命行事。这样,大家就什么问题都用不着思考了。他特别批评了思想僵化的问题,指出:思想一僵化,条条、框框就多起来了。“坚持中央的统一领导”,变成了“一切统一口径”。违反中央政策根本原则的“土政策”要反对,但是也有的“土政策”确是从实际出发的,是得到群众拥护的。这些正确政策现在往往也受到指责,因为它“不合统一口径”。参见中共中央书记处研究室、中共中央文献研究室编:《坚持改革、开放、搞活——十一届三中全会以来有关重要文献摘编》,人民出版社1987年版,第6页。
- ⑤ 同上,第7页。

也就跟着改变。”<sup>①</sup>将这样的治理思路置于危机应对中,势必造成事实上的对于百姓利益的忽视和对于自身政绩的过度重视。为此他强调,为了保障人民民主,就必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。

从治理的角度分析,危机的存在与克服在现实上成为对社会力量的整合与引导的过程,也成为社会制度和群体心理在紧急状态下的测试过程。任何先进的技术都无法克服不确定性可能带来的危机,这个事实决定了对危机的治理预案需要一个充分掌握信息的畅通渠道。如同微软的操作系统,用户在使用过程中一旦发生意外,系统就会请求用户向微软发送错误报告。也正是数以亿计的用户的实践和大量黑客的攻击,使得微软的操作系统日臻完善,操作更加简单,黑客的存在实际上维护并增强了微软操作系统的安全性能,进而提高了用户对该系统的依赖程度,并排除了其他软件对该系统的搭便车现象。同样,从社会功能的角度来看,社会危机的发生连同一个时期以来大量出现的矿难,在政府积极应对的情况下,实际上激发了公众的安全防范意识,提高公众面对突发事件的心理承受力,更重要的是有利于促成政府危机治理机制的完善与创新。正如诺曼·奥古斯丁所说,每一次危机既包含着导致失败的根源,又孕育着成功的种子。发现并善于实现这个潜在的成功机会,是整个危机治理的精髓。而错误地估计形势,则可能导致事态进一步恶化。这一方面需要政府和社会组织有强势的决策能力,另一方面需要一个运转灵活的危机治理的应急机制。实际上,“非典”之后,中央和各级政府都开始着手在全国范围和地区范围内建立起一个比较完善的突发性公共危机应急机制,一个全国性的危机治理体系正在不断完善之中。

经济、政治、文化的全球化趋势,不同的价值观冲突、治理绩效判断与评价标准的偏差,使得后工业时代的不确定性严重制约着人们对社会危机治理的科学决策,而危机成因的多样性和人们不同的价值观,进一步催生了不同危机的不同处理方式。科学的危机决策观、价值观的构建,有助于变动社会中危机治理生态的生成。

---

<sup>①</sup> 中共中央书记处研究室、中共中央文献研究室编:《坚持改革、开放、搞活——十一届三中全会以来有关重要文献摘编》,人民出版社1987年版,第10页。

## 第二节 社会危机治理的要素与功能

通过对危机治理价值观的分析,我们可以知道危机治理本身是一个不断演进的过程。<sup>①</sup>它受到危机的性质和危机环境的影响,并与危机状态下一定群体的利益要求相联系。由此,进一步分析影响危机治理相关要素和基本结构,把握危机治理的功能就成为危机治理的基本前提。

### 一、社会危机治理的基本结构

我们习得的各种知识,使我们习惯于认定自身处于一个开放的体系,人们从中吸取或摒弃各自认为有助于或者无助于自身发展的东西。人们在解读组织结构的时候,天然地将自身发展必需的物质与精神体系分为内部的和外部的、个体的和集体的、朋友的和敌人的,并使得这些相互对立的系统依循自身的结构运转,同时在运转过程中确立与其他体系之间的联系。为了更有效地发挥危机治理机制的功能,就需要从危机治理的结构中分析相关要素的关联性。

所谓结构,通常指事物系统的诸要素所固有的相对稳定的组织方式或联结方式。两个以上的要素按一定方式结合组织起来,构成一个统一的整体,其中诸要素之间确定的构成关系,就是结构。皮亚杰把结构定义为:“一个由种种转换规律组成的体系。……结构包括了三个特性:整体性、转换性和自身调整性。”他认为,一个结构是由若干成分组成,这些成分服从于能说明体系之为体系特点的一些规律,这些所谓组成规律不能还原为一些成分简单相加的联合关系,而是把不同于各种成分所具有的种种性质的整体性质赋予全体。这些用以确立整体特性的组成规律从性质上说就起着结构的作用。结构本身的流变就是结构的转换性,而结构的自身调整性产生结构的守恒性和某种封闭性,它决定了一个结构本身固有的各种转换不会越出结构的边界,只会产生总是属于这个结构并保存该结构规律的成分。<sup>②</sup>危机治理的结构包含着危机治理相关要素之间

<sup>①</sup> 法国管理学家费尧认为,危机治理不是一个点,而是一条线,是相互联系的运动过程。

<sup>②</sup> 参见[瑞士]皮亚杰:《结构主义》,王宪钊等译,商务印书馆1984年版,第2—10页。

的有机联系,并确保要素得以在既有社会运行环境中发挥作用。为此首先需要确立危机治理的基本要素(图 2.1)。

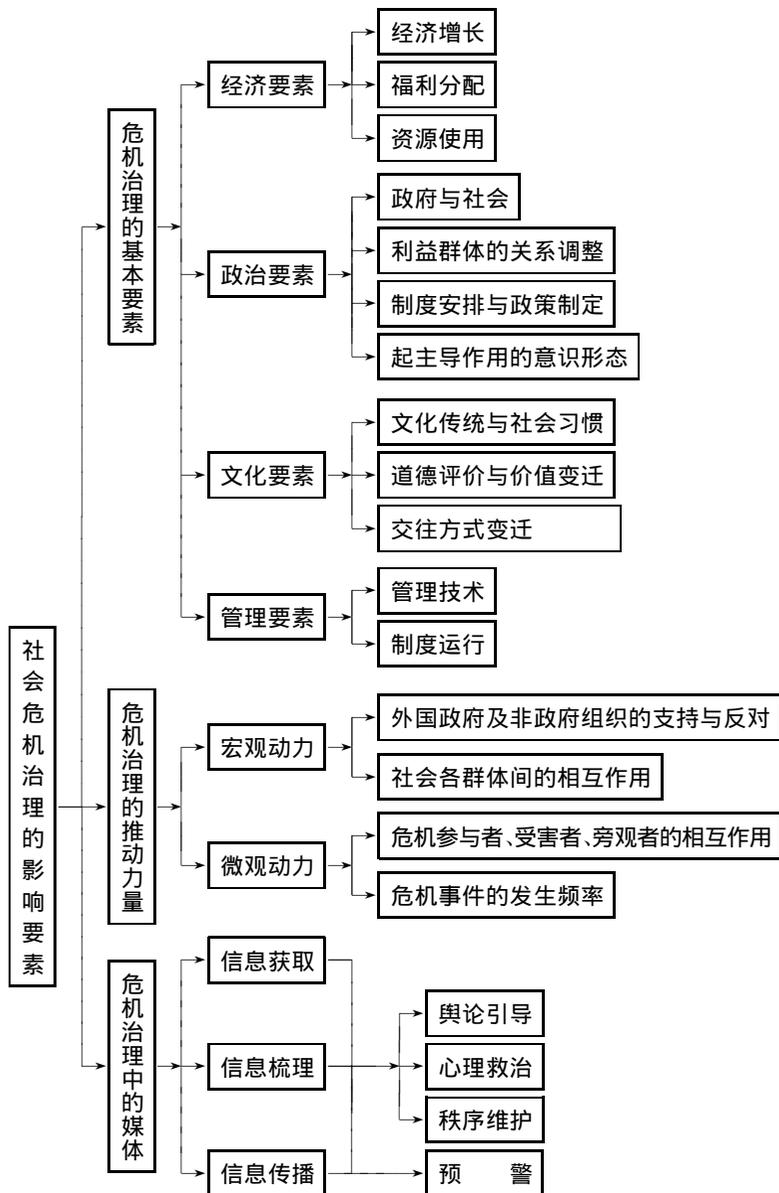


图 2.1 社会危机治理的结构分析

从危机的成因分析中,我们可以确立危机治理的基本结构所包含的几个分系统。首先是危机治理的基本要素系统。包括:(1)经济要素(经济增长、福利分配、资源使用);(2)政治要素(政府与社会、利益群体、制度安排与政策选择、意识形态);(3)文化要素(文化传统与社会习惯、道德评价与价值变迁、交往方式的变迁);(4)管理要素(管理技术、制度运行)。其次是危机治理的动力系统包括宏观动力(外国政府与非政府组织、社会各群体间的相互作用)、微观动力(危机受害者、参与者、旁观者,危机事件的发生频率)两方面。第三,由于现代危机治理中媒体正在成为不可或缺的重要力量,因此需要提取危机治理的信息传播过程(信息获取、信息梳理、信息传播)加以分析,以确定媒体对危机及其治理的实际作用(舆论引导、心理救治、秩序维护和危机预警,此外包括对公共行政的监督)。上述要素共同构成了危机治理物质结构、精神结构和技术结构。这几个结构的相互作用构成了危机治理的综合系统。

从图 2.1 的要素分析中,我们可以抽取危机治理主体性结构的基本要素:(1)不同性质、规模的危机情境下的利益相关者,以及基于特定利益和价值要求形成的人们的集团;(2)危机治理过程中控制事态、化解危机,表征利益关系,规范人们行为的制度与政策;(3)拥有最为强大的社会控制能力与资源动员能力的组织机构——国家,以及承载相应责任与功能的社会力量。三者构成危机治理的一般结构:利益相关者——制度——国家(政府)与社会。由此我们进一步得出危机治理的评价性要素,实际上也是我们评价危机治理机制的基本标准。它包括以下几个方面:其一是政府反应的准确性与即时性;其二是信息传播的对称性和及时性;其三是技术使用的合理性和适当性;其四是社会参与的广泛性和有序性。上述要素的综合运行构成了具有特定功能的危机治理的基本范式。

人们熟悉的俄罗斯方块游戏,要求参与者在极短的时间内将形状各异的方块叠加起来,使其成为一个啮合严密的完整体系。这些有着不同形状的“方”块经过科学组合,得以形成一个完整的严丝合缝的整体,它说明,对于要素的合理安排,可以使得整体的管理达到最优。

根据权变理论的基本观点,我们不妨将社会看作是一个具有开放性、适应性、有机性的整体。在这个系统内部以及系统与其所处的环境超系

统之间存在许多不确定性因素,这些因素制约着社会运行的基本目标。由此,危机治理的结构必须是开放的、具有很强适应性的可调节的多元体系,它能够适应各种非程序化的事件,对这些非程序化的事件实施有效制约,并通过系统内部结构的自我调整和网络式、低规范化的关联克服产生冲突的要素,寻求尽可能满意的结果,实现对危机的规避。

## 二、社会危机治理的主体分析

马克思指出:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”<sup>①</sup>社会危机应急机制实际上直接反映了日常治理中提取资源和利益分配的矛盾。而这种矛盾是由危机治理中的利益主体先验地确定的。因而对于危机治理主体及其基本利益诉求的分析就显得十分必要。

### (一) 利益相关者确立了危机治理主体的内在联系

利益相关者<sup>②</sup>一词是用以表示与一个组织的决策有着利害或者利益关系的人。其实质是指那些可能受到一个组织的行动的很大影响的人,或者说承担着决策所带来风险的人,他们与这一决策有着利害关系。<sup>③</sup>罗伯特·希斯将危机治理中的利益相关者分为:顾客、客户或者消费者、用户、企业成员、投资者、债权人和债务人、供应商、服务机构、政府组织、邻近的相关组织,以及媒体代表和施压集团成员。<sup>④</sup>

经济学家们普遍认为,在现实的经济活动中,物质资本所有者常常在资本市场上扮演投机者的角色,他们只关心市场上价格差所造成的套利机会。亚当·斯密著名的面包师和屠夫是为其自身利益而非为了行善(即提供我们的晚餐)的评论尽管有过激之处,<sup>⑤</sup>但是很能说明问题。例如,投资者对组织的关注更多的是基于对自身资本回报的关注。真正关

① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第82页。

② 美国著名的经济学家科斯于1937年提出了“企业契约理论”,将企业的性质概括为“是生产要素的交易,确切地说是劳动与资本的长期的权威性的契约关系”。倘若博弈的结果是没有哪一方占绝对优势,那么产权各方只能共同分享企业的剩余索取权和控制权,企业的各项重大决策和活动也只能从产权各方的共同利益出发,为各方的共同利益服务。据此在90年代的企业管理中形成了利益相关者理论。

③ 在日本和欧洲大陆,公司被认为是具有独立人格、品性和抱负的机构。它存在的目标是为了一系列利益相关者,典型的利益相关者包括消费者、用户、旁观者、联邦、州和地方政府的机构、供货人、债权人和零售商。

④ [美] 罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,中信出版社2004年版,第54页。

⑤ 有的学者指出,我们经常放心地打交道的面包师或屠夫并不是在店铺上写着忠于股东的利益的那种人,而是像其他商人一样,是以他的面包或他的肉为骄傲的人。

心企业经营与发展的,是那些企业管理者和职工。因此,企业的发展除了关注物质资本所有者的利益外,必须重视具有创新能力的领导者和员工的支持。物质资本所有者也只有寻求与人力资本所有者合作,才可能创造更大的价值。而在企业经营中,只有具有创新能力的人力资本所有者和物质资本所有者的合作,才能够实现价值增值。利益相关者的基本理论表明:(1)企业组织是一张利益相关者缔结的契约网络。(2)契约网络中的各契约人享有平等的拥有企业组织的所有权。(3)这种共同治理结构可以使企业达到长期稳定发展的目的。<sup>①</sup>利益相关者理论指出了组织发展的重要思想,股东至上并非具有天然的合理性。基于这一理论,组织不但要考虑投资者的利益诉求,还需要给其他行为参与者相应的利益维护和暗示,如在企业正常经营的情况下不会辞退员工等等。这样一种事实存在的关系合意,形成了人们行动过程中的基本契约。利益相关者的存在,使得共同治理获得了合法性地位,而共同治理过程也成为人们实现利益,维护秩序的基本范式。

由于组织对利益相关者存在一种受托型的责任,利益相关者有很多利益受到组织行为的影响,因此,组织在决策时必须考虑到利益相关者的利益,否则就存在对契约的破坏和规范的违背。利益相关者理论提供了这样一种危机治理内涵:(1)有关的组织和政治共同体应该确证利益相关者的核心价值,并使其尽可能契合不同组织和个人的价值标准。这个核心价值是用以实现治理目标并指导利益相关者的行为的,它会随着社会变迁而发展。在此基础上,政府或社会组织在其职能范围内对利益相关者承担义务。(2)政府或者社会组织在制定政策的过程中应提供利益相关者参与其中表达其态度、愿望和需要的空间。但是在危急状态下,政府和组织可以根据实际情况对利益相关者的利益要求作出临时性回应。(3)所有对利益相关者有影响的决策必须与社会既定的基本价值规范相一致。(4)危机治理中的决策涉及不同利益相关者的利益冲突的时候,以决策过程中最为重要的治理行为涉及的利益规范具有优先地位。这是危机治理决策所必须遵循的重要原则,否则决策将难以进行。

---

<sup>①</sup> 参见杨瑞龙、魏梦:《公司的利益相关者与公司股利政策》,《上海经济研究》2000年第4期第9页。

## (二) 危机治理中受害者、反应者(卷入者)、旁观者

危机中的社会群体可以划分为以下三类:受害者,直接或间接遭受危机影响的群体;反应者,包括那些身处危机现场但未曾接受过专门训练的旁观者和受害者,他们往往能够在训练有素的应对者的帮助下提供志愿帮助;旁观者,罗伯特·希斯将旁观者分成两类:一类确实身处事发现场,是真正的旁观者;另一类能够看到事发情况,是虚拟的旁观者,他们实际看到的可能只是危机中被歪曲的一面,但他们都确信自己是事件的目击者。<sup>①</sup>旁观者人数的多寡以及他们对于舆论产生的影响通常会左右人们对于政策的判断。社会组织在进行信息传播的过程中,通常将公众分为非公众、潜在公众、知晓公众和行动公众。根据公众与事件的关系密切程度的不同采取不同的信息传播方式,传播不同重点的信息内容。这种传播的技术设定可以带来不同的危机情境,形成参与强度的差别,使得危机参与呈现由核心层向外的参与泛化与弱化的特征。关于旁观者,在政治学的大量论述中,都将其作为独立的其价值形态对政策施行有着重要影响的群体。卢梭从最原始的秉性出发,指出旁观的动物对受害的动物所起的共鸣越深,怜悯心就越强烈。而使人敛翼自保、远离一切对他有害东西的人的理性,却在整个社会的危险发生的时候荡然无踪。所以卢梭这样讽刺那些理性哲学家们眼中的社会:当骚乱发生时,或当街头发生争吵时,贱民们蜂拥而至,谨慎的人们则匆匆走避;把厮打着的人劝开,阻止上流人互相伤害的正是群氓,正是市井妇女。<sup>②</sup>卢梭界定的人类不平等包括两个方面:一是自然或者生理上的不平等,由年龄、健康、体力以及智慧或者心灵的性质的不同而产生。二是包括某一些人由于损害别人而得以享受的各种特权。<sup>③</sup>利益相关者确定了危机治理中利益集团存在的基础。利益集团的存在实际上是在国家组织之外寻求个人利益的保护要求。

对处于危机中的不同社会群体,人们基于利益的驱动安排着自身的社会角色。危机的一个重要特征是社会失序,制度运行遭致阻碍,从而出现管理漏洞。因此会出现一些人利用危机牟取私利的现象,比如1998年

① [美] 罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,中信出版社2004年版,第15—17页。

② [法] 卢梭:《论人类不平等的起源和基础》,李常山译,商务印书馆1962年版,第102页。

③ 同上,第70页。

洪涝灾害中,有少数干部将部分捐赠物资据为己有,在“非典”期间,有些不法商贩哄抬物价,甚至会出现一些群体蓄意加剧危机以牟取暴利的现象。比如在 1801 年的英国粮食危机期间,城市管理者与地主和农场主共同密谋以抬高粮价。<sup>①</sup>我们对于危机情境的界定揭示了危机中不同群体的利益关联。我们知道,暴乱和严重的战争的直接利益,对危机中的主客体都已经没有什么意义,但是在战争威胁也就是特定的危机情境下,不同的主体却能够出现或者遭遇重大损失,或者得到可观的利益的差别。因此,决策的过程和处置的过程才是真正意义上影响危机态势的因素。因此,对于危机中利益主体的界定以及可能存在的利益谋取者的界定,往往成为危机治理的重要环节。另一方面,这些牟利群体的存在扩散了社会危机,但是危机中的公众并不把危机归因于这些以垄断方式囤积居奇或者趁火打劫的人,而是将其归因于政府公务人员的打击不力和管理不善,还有可能存在的公务人员的贪婪和掠夺。汤普森在分析英国 1801 年粮食危机的时候,考察了饥荒时节由一种共同的意念乃至一种团体的道德经济学派生的社会抗议模式后指出,骚动一再成为社会灾难,因此,即使花很大的代价,人们都要避免它。这种代价会在暴涨的市场“经济”价格与群众确定的传统的“道德”价格之间达成某种平衡。可能通过搞家长制的人的干预,可能通过农场主和商人谨慎的自我抑制,或者是通过慈善和捐助用钱疏通部分群众来平衡解决。<sup>②</sup>因此,危机治理不但涉及制度和政策问题,还涉及政府与社会的关系协调问题。

### (三) 政府与社会: 社会危机治理的二元主体

治理概念用于危机处置中,本身包含着政府、社会、个人共同参与的过程。前文我们关于危机治理价值观的变迁分析也表明,危机的特点和危机治理的复杂性确立了社会在危机治理中的基本责任。这样的逻辑框架下,政府与社会的多元共治是危机治理概念得以发挥的基础性环节。

从分类学角度分析,危机治理的结构必须在以下方面体现治理结构的多元化特征: 首先,危机治理要素构成在横向上应该涵盖政府、社会、

<sup>①</sup> 参见[英] 爱德华·汤普森:《共有的习惯》,沈汉、王加丰译,上海人民出版社 2002 年版,第 216—237 页。

<sup>②</sup> 同上,第 244 页。

社群、个体公民,因而治理范式应该包括这两个基本的诉求:一是在治理体系上包括了政府管理与协调的制度与机制,社会的约束与协调的制度与机制,社群的自主治理的制度与机制,以及个人的自我管理与协调机制。二是上述结构在运行的过程中,不同主体的参与构成了一个均衡的运行结构。这个体系构成机制运行的新的范式。这就意味着在治理中必然涉及对政府与社会之间、公民之间、社群之间、利益集团之间的行为关系和利益关系。

危机的应对通常不是由单个的个体所能够完成的。当危机发生的时候,我们需要把自己和他人组织起来以共同应对危机。这样一个需要群体、组织乃至国家和国际社会合作以解决的问题,要求危机治理的主体要能够把掌握的治理技巧推及日常管理和行动中去,以使主体能够从容应对,赢得生存与发展的机遇。作为最为强大的社会组织,政府拥有对社会实行干预的强大力量。危机的特点决定了人们在危机状态下对强有力的政府济护的迫切需要。危机治理毫无疑问应该成为政府的重要职能。<sup>①</sup>社会力量通过政府的凝聚和指引,实现着对危机的克服与规避。“政府-社会”共治结构的形成,在危机治理中有着以下基本特征:(1)政府利益、社会利益和个人利益可以实现共同发展。(2)政府政策施行可以得到社会的积极响应和有条件执行。(3)在治理中,政府与社会是一种伙伴关系,这种伙伴关系的前提是利益与价值一致原则。(4)面对危机,政府与社会之间具有明显的良性互动功能。

政府应对危机的重要职能在于建构一个有效的危机治理系统,这也是危机治理的基础性环节。政府通过机制运行,实现危机治理的规范管理,降低危机造成的损失,这实际上构成了政府治理能力和绩效的重要内容。有效的危机治理系统由硬件系统和软件系统组成。<sup>②</sup>硬件系统包括危机治理的组织机构如决策中枢机构、咨询参谋机构、危机处置和执行机构,以及管理危机所需要动员的物质资源;软件系统则是由各种处理危机的方案、计划等组成。这一管理系统从职能上包括了国家安全、警察、消

① 危机治理是政府的一项基本职能。我国公众对此有着一致的认知,比如在抗击“非典”的过程中,政府的有效应对使得公众对政府的支持率升到95%以上。参见《检察日报》2003年5月28日。

② 陈尧:《当代政府的危机管理》,《行政论坛》2002年第4期。

防、医疗、卫生、交通、社会保障等方面。其中,危机治理决策中枢机构是最核心的部分。当危机发生以后,最初作出反应的就是决策中枢机构,决策中枢机构能不能在最短的时间内作出反应、作出反应的方式以及领导、指挥危机治理工作的过程,是衡量一个国家危机治理的主要因素。如英国早在1904年就建立了“帝国防务委员会”;美国1947年成立了“国家安全委员会(National Security Council,简称NSC)”<sup>①</sup>,1979年又成立联邦危机管理局(简称FEMA),其职责就是运用各种减缓、预防、回应和恢复等手段管理各种人为的和自然的危机,在危机情况下它的权力甚至比总统和国会还大;法国政府建立了由总统领导,由外交、内政、国防、财政等部长组成的“最高国防委员会”;日本的内阁政府中设立有“国防会议”以及“内阁综合安全保障委员会”;德国联邦政府内设置了“联邦安全委员会”;澳大利亚国防部下设“自然灾害局”;以色列国防部下设“复兴局”;瑞典商业部下设“经济防务厅”等。印度政府专门设有“危机管理小组”,其职责是监视随时可能发生的各种灾害,协调救援行动,调拨救灾物资以及协调恢复交通和电讯等事务,该小组平时由内政部秘书负责。韩国在金大中政府时期建立国家安全保障会议作为外交安全政策的最高机关。<sup>②</sup>一个完备的领导决策中枢组织系统、制度运行系统以及具有科学决策能力的领导者,将有助于在不确定性极高的情况下作出符合治理需要的决策,并使其以最优方式运行。

贝克指出:“全球风险社会的核心涵义取决于大众媒体,取决于政治决策,取决于官僚机构,而未必取决于事故和灾难发生的地点。”<sup>③</sup>对于危机的确定和治理也一样,危机在某种程度上与我们的制度安排和政策选择有关。危机状态的另外一面就是制度上的失误。“这种失误通过权威

① 美国“国家安全委员会”(National Security Council,简称NSC)是杜鲁门总统1947年根据美国《国家安全法》创设的。其宗旨和任务是:“……就有关美国内、外交和军事政策向总统提出建议,从而使各军种及其他政府部门更有效地进行合作,就与我们实际的和潜在的军事力量有关的美国的目标、义务和风险作出评价,从而能够向总统推荐可行的选择,考虑涉及与国家安全有关系政府部门共同关心的事务和决策,并向总统推荐可行的方案。”

② 参见北京太平洋国际战略研究所:《应对危机——美国国家安全决策机制》,时事出版社2001年版,第4页;李军:《韩国的危机管理机制》,《学习时报》,http://www.studytimes.com.cn/bike/viewnews.html?id=5788。

③ [德] 乌尔里希·贝克著:《“9·11”事件后的全球风险社会》,王武龙译,《马克思主义与现实》2004年第2期第72页。

机构宣称某种危险可以被控制而得以合法化。”<sup>①</sup>对于一个社会和政府而言,面对各种危机,最重要的战略选择应是建立一套比较完善的公共危机治理机制,并在此基础上不断增强政府以及整个社会的危机治理能力。为了有效地预防和应对各种危机,制定切实可行的危机治理战略、规划和保障制度是极其重要的。它有助于明确危机治理的目标,指导行动,统一调配资源,强化危机治理的能力。

政府对社会危机的干预,实际上是一个涉及面很广、错综复杂的公共政策的制订和执行过程。正确的决策必须以充分可靠的信息为依据。但由于这种信息是在无数分散的个体行为者之间发生和传递的,政府很难完全占有,加之现代社会经济与社会活动的复杂性和多变性,增加了政府对信息的全面掌握和分析处理的难度,因此很容易导致政府决策的失误,并对危机的化解与规避产生难以挽回的负面影响。政府进行危机治理,必须基于对危机运行状况的准确判断,制定控制政策,采取必要手段,这在实践中是有相当难度的。即使判断准确,政策工具选择和搭配适当,干预力度也很难确定。而干预不足与干预过度,均会造成政府在危机治理过程中的能力缺失,这种缺失可以被视为政府失灵的表现。用“失灵”的政府去干预“失序”的社会,则可能使危机进一步扩散。但在另一方面,社会危机仅凭社会的力量无法消解,危机克服最终还需要政府的协调与控制,这就要求政府不可能以“守夜人”的身份存在于社会秩序之后。此外,社会危机治理不是一个市场化的治理过程,因为市场本身对于资源的配置是以利益的最大化为前提的,而社会危机常常是由于权力主体或者市场主体将利益作有利于自身的配给,致使利益丧失者运用非常规手段来维护或者夺取其“本该拥有”(有时候可能也是不该拥有)的那部分利益。这样的情况只能由公义基础上的政府的强力介入才可能得以解决。因此,有效的危机治理必然是在协调政府与社会的关系的基础上,在保证政府对社会资源配置起优化与监督作用的前提下,实现政府与社会的协调互补,从而实现社会自我管理和政府适时干预的最优组合。

### 三、社会危机治理的功能分析

在我国现阶段,多发的危机、变化着的治理价值观和多元利益主体的

---

<sup>①</sup> [德] 乌尔里希·贝克著:《“9·11”事件后的全球风险社会》,王武龙译,《马克思主义与现实》2004年第2期第72页。

共同参与强化了我国社会危机治理的基本功能。

### （一）危机治理过程形成的几种权力

基于对危机治理的要素与结构的分析,笔者归结出危机治理过程中形成的几种基本权力。

1. 知识性权力 危机本身的多元成因和不确定性特征决定了危机治理过程涵盖了对信息的获取与分析。现代社会立体信息获取系统使得人们更易于获得信息,但是也使得信息发布和传播更加自由,从而使危机治理主体对危机治理相关信息的获取更加复杂多样。同样,拥有危机治理关键知识的个人、群体或者组织在危机治理中将起到关键性作用,那些处于能够运用和控制当前信息、制订应对方案的个人和组织将拥有权威分配资源的权力。“知识资本代表了在一个组织中的知识、知道如何做以及技巧。”<sup>①</sup>因而知识资本被作为重要的资源和财富在社会资本运行中普遍发挥着作用。计算机网络则由于所有有条件的人均可共享的知识而创造出一个更加扁平和民主的参与主体。

2. 资源性权力 危机治理的过程需要大量的资源,包括人力资源、资金、技术设备、补给与赈恤、社会组织机构的参与等。这个过程所体现的资源调集与配给能力的组织机构,将拥有对社会权威分配资源的权力。而能够提供该项资源的组织或者个人,也因此获得了危机治理中的重要权力,这种权力与危机的性质和所提供资源的性质有关。如在“非典”爆发初期,由于人们对“非典”的成因不清楚,对防范“非典”途径也不是很明了。一时间,关于板蓝根和醋能够防治“非典”的流言,使得板蓝根和白米醋在广东身价暴涨,一瓶食用米醋的售价可高达50元。政府出面澄清流言和平抑物价后,此类物品的价格迅速回落,但是消毒液、口罩及相关物品的产销却一直走旺。

3. 决策性权力 社会危机中的决策主体包括了政府和社会,不同主体依据各自的判断采取规避危机或者减少危机损失的策略。但是对危机的治理通常由权威职能部门的负责人作出。相关部门因为它们可以提出或者制定政策来影响危机治理的绩效而获得了相应的权力。这种权力在危机状态下不仅仅为政府专有,还包括了社会组织乃至公民群体。例如

<sup>①</sup> Tobin, D. R., *The Knowledge-enabled Organization*. New York: AMACOM press, 1998.

在伊拉克战争中土耳其的国民通过全民表决的方式拒绝了美国要求土耳其政府利用其领土建构进攻战线的要求,从而也拒绝了美国作为交换的经济援助。在“非典”期间,河北的一些村落为了阻断“非典”的蔓延,村民集体出动,将公路挖开以阻止北京出来的人进入河北。当然,这种权力也包括了一些冲突主体制造社会危机的决策性权力。

4. 网络性权力 我们知道,全球化和一体化浪潮使得危机情境的消除和危机的规避与化解,不能仅仅依赖信息获取、资源调集与配给、治理主体的决策,同时还要拥有合作解决危机的能力。这种合作包括了政府职能部门之间的合作、政府与社会组织的合作、社会组织与社会组织之间的合作以及国际间的合作,也包括了作为社会资本的道德、信任的网络体系。从治理的层面看,危机的发生本身就带有鲜明的价值冲突的色彩,网络性权力的存在表明利益群体之间的利益与价值协调,组织系统内外的关联,信息渠道的畅通等的可能性和必然性。上述结构性权力的存在,我们可以在逻辑上揭示出危机治理的基本功能及其对社会治理本身的影响和作用。

#### (二) 危机情境与危机治理功能界定

作为一种常性现象,危机的发生具有相应的不可抗性。由此,我们在预设危机治理的制度时,必须采用一种形式,使得危机的预警机制能够得以持续敏感地保持发动状态。在此笔者使用波德模式对危机的制度设定和政策安排做情境预设。所谓波德模式,指的是荷兰填海造陆的海埔新生地。在新生地上,风车必须 24 小时不停地抽水,一旦停下来,大家就有灭顶的危险。该模式意指每个人都强调实际、合作、制定计划、努力工作。波德模式指出了危机治理的一个基本问题,即常在的危机意识和危机治理理念,也就是说,在特定涵义上,危机治理是不能够试错的。对于危机的把握是难以用精确的语言加以规范,只能够通过危机所触发的社会安全模式来实现对危机的屏蔽与控制功能。由此危机治理更加强调核心理念和完善的运行机制,确保克服危机的一整套系统的有序运行。其间包括了治理的硬件和软件设施以及信息的输入输出系统,以及社会资本运营。危机治理理念一般包括以下几方面的内容:(1) 开放、稳定、协调发展的社会所必需的经济、政治制度安排;(2) 强大的文化、政治、道德感染力和凝聚力;(3) 完善的危机预警机制和相应的理论指导;(4) 对于应

激的战略谋划和技术使用；(5) 国内和国际的有效管理,包括有效调动国内和国际资源(尤其是非军事资源)；(6) 教育水平高、有强烈危机意识的公民,明确自身的角色和责任。

危机治理中功能发挥,即指政府与社会参与社会危机治理的活动与行为,是政府部门和一些介于政府与企业组织之间的非营利组织通过对社会公共活动与公共事务的协同管理以实现危机的治理。危机治理中的社会主体包括政府组织、企业组织和非营利组织。美国学者理查德·库珀把政府的职责和功能从一般意义上划分为四个方面:一是维护国家主权、建立法律基础与法律秩序的守夜人的职责与功能;二是社会保障的职责与功能;三是调整生产结构的职责与功能;四是约束个人行为的职责与功能。<sup>①</sup>但是危机治理的过程需要政府改变既有的单向度的行为方式,确立与社会协调的综合功能。

### (三) 社会危机治理的基本功能

危机治理要素与结构所体现的权力影响我国社会危机治理的生态模式,并决定着危机治理过程中的政策选择。<sup>②</sup>危机治理权力的生成内在地制约着社会危机的发生发展。

1. 预警与防范 将危机预防作为危机治理的首要职能,无疑是化解危机既简便又真正成本低廉的办法。要预防危机,首先要将所有可能会对政府与社会造成麻烦的事件一一列举出来,考虑其可能的后果,并且估计预防所需的花费。而后安排应对计划。危机治理需要政府通过对技能的运用,来提高政府和社会防范危机的能力,并努力引起政府和社会对潜在危机的重视。德斯蒙德·芬内尔在主持对1987年伦敦皇家十字勋地铁站火灾调查时指出,一个组织对危机情境反应迟钝、敷衍了事的做法,反映了它轻视非常态事件的组织文化。我们对于一系列危机的探究可以发现,危机是由一系列细小事件逐渐发展起来的,一个政府无法预知危

① [美] 理查德·库珀:《政府与经济》,《国外行政学院概览》,国家行政学院出版社1999年版,第122页。

② 危机治理在一定意义上可以定义为一种决策情境。在此情境中,决策者认定的重大安全和核心价值观受到严重威胁或挑战,突发性意外事件以及不确定前景造成了高度的紧张和压力,为使组织在危机中得以生存,并将危机所造成的损害限制在最低限度内,而在有限的时间里所做出的重大决策和反应。危机应对可以被视为由几种不同阶段所组成的一个连续的过程,即危机的预测、危机的发现、危机应变策略的建构、危机的回应(包括隔绝处理和复原)等。

机,必然无法迅速实现政策施行从正常状态转向紧急状态。

当前危机治理的一个重要趋势是从对危机的被动应对转为积极的预警。所谓危机预警,包括对危机的确认、对危机的分析与评估,以及对危机的监控等一系列活动。实行危机预警的目的在于防范危机。预警的前提是政府在日常的管理中,建构一整套运行顺畅的信息获取系统。通过良好的沟通和有效的信息交流,整合和协调危机治理的行动。及时收集、传递和共享信息,纾缓危机,降低危机的损害。更重要的是,一旦出现灾难和危机,信息沟通和交换可以保证政府做出及时和准确的决策,协调危机应对各方的行动。因此,有效地监测、收集、梳理和传递危机爆发前的异常信息是危机预警的重点,囿于认知的缺陷和手段的不足,很多时候人们对于危机前期的信息表征缺乏判断。危机中的信息获取失误通常是由以下传播特征造成的:一是信息本身的微弱和不确定,不同危机的信息显示是各不相同的,并且常常夹伴着大量信息噪音。二是人们易于忽视那些显而易见的信息,尽管其内容非常重要。三是个人或组织有时会故意妨碍对这些异常信息的监测,或变更信息的传递渠道和传递过程。四是缺乏足够的力量对信息加以监视、记录、确认、分析和传递。五是孤立地监测相关信息,缺乏信息交互的综合分析,从而使得单个的强烈信息依然难以形成对整体局势的判断,导致人们无法测定存在的问题。六是大量信息被获取之后,却没有办法使这些信息引起决策者的重视。这一点在美国“9·11”委员会调查中也一再被提及,2001年8月,美国联邦调查局和中情局的信息监测系统已经是警报连连,但是中情局始终没有将米德哈、哈兹米和穆萨维的情况和恐怖分子即将发动袭击的威胁报告联系起来。<sup>①</sup>

危机治理的预警机制要求解决常态的治理体系的运行与危机潜在与爆发状态时的控制与化解机制的平衡。我们知道,危机治理要成为现代社会的常态思维,但是小危机频发并不意味着全面危机正在形成或者即将发生。在这样的情况下,任何将社会治理置于危机状态下的政策选择和政策实施都是代价高昂且不利于社会稳定发展的。这就要求构建危机

<sup>①</sup> 参见[美]美国“9·11”独立调查委员会:《“9·11”委员会报告》,史禹等译,世界知识出版社2005年版,第495—496页。

治理机制运行的预警机制,确定危机发生的关节点和安全阀域。只有确切的信息显示社会正在面临危机或者突发危机的时候,才能够启动危机应急预案。<sup>①</sup>并且要能够保证常态下这两个机制之间的平衡运行,在危机发生的时候却能够实现这两个机制之间的无障碍切换。艾莉诺·奥斯特罗姆在《公共事务的治理之道》中提出需要这样一种常态的冲突解决机制,“虽然冲突解决机制的存在并不能保证占用者就能够维护制度的延续,但是如果如果没有这样的机制,就很难设想任何一个复杂的规则体系能够维持下去”。同时她指出:“大多数成功案例中的制度安排都是公共体制与私人体制的多方面的结合。”<sup>②</sup>实际上,在危机预警中,如果没有社会纠偏机制或者相应的惩戒机制,潜在的危机都可能被放任而在社会层面上泛滥开来。因而在制度设计和治理结构的安排上要形成一套完整的危机防范与规避以及危机处置的网络体系,这个体系要能够包含危机治理各个环节顺畅运行的基本条件,包括相应的责任厘清和技术落实,以及社会补偿机制。

卢梭指出,“一只机警而忠心的看家犬只有在盗匪来临的时候才紧急叫喊起来,于是全家的人便都惊醒并作戒备。但是人们厌恶那些不断扰乱公共安宁、好吠叫的狗,他们的接连不断而不适时的警报,会使人们在必要的时候,反而不再听信了”。<sup>③</sup>对于危机的预警,至少包括以下几层含义。其一,通过社会变化着的信息捕捉到危机的可能。任何社会危机的发生,都有着显在和潜在的讯息。正如汤普森所言:“饥饿使用它自己的先遣队。已经经历过饥饿的人不仅能从天空,而且还能从田野看到它在

① 在经历了2003年的多起公共突发事件后,2004年底北京市政府公布了《北京市突发公共事件总体应急预案》,《预案》指出,北京是一个突发公共事件频发的城市,主要突发公共事件可划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类13分类34种。《预案》将突发公共事件划分为四类,由低到高划分为:一般(Ⅳ级)、较大(Ⅲ级)、重大(Ⅱ级)、特别重大(Ⅰ级)四个级别。与之相对应,据突发公共事件即将造成的危害程度、发展情况和紧迫性等因素,由低到高划分为一般(Ⅳ级)、较重(Ⅲ级)、严重(Ⅱ级)、特别严重(Ⅰ级)四个预警级别,并依次采用蓝色、黄色、橙色和红色来加以表示。《预案》规定,各种颜色预警信息发布后,市应急委员会办公室、各突发公共事件专项指挥部、各区县和相关委办局应立即做出响应,进入相应的应急工作状态。除了政府之外,专家顾问组将成为应对突发公共事件的重要人员,他们将负责向政府提供科学而有效的决策咨询方案。同时《预案》对报警处置及新闻报道工作、信息发布工作都作了详细规定。

② [美] 艾莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年版,第159、162页。

③ [法] 卢梭:《论人类不平等的起源和基础》,李常山译,商务印书馆1997年版,第57页。

报告饥荒的到来。每一年,人们在炎热的夏季月份里,一个星期又一个星期地以日益增长的焦虑仔细察看着饥饿的预兆。”<sup>①</sup>其二,确证危机的可能性,及时提出警报。这点对于各国的政府危机预警系统来说都十分重要却又极其艰难。人们可以感知制度执行或者政府管理的某个环节出了问题,但是我们很难说清楚什么时候会发生危机,或者潜在的危机何时爆发并产生多大的破坏。如果无法作出科学判断,危机预警的效果便不能够取得预期效果。“狼来了”不但增加了危机防范的成本,也容易形成社会麻木心理。其三是启动应急预案,实施危机规避。例如在2005年3月28日印度尼西亚发生的8.5级地震中,东南亚临海国家均发出了海啸紧急警报,并采取了相应的防范措施。包括泰国在内的许多国家的海滨居民紧急撤离。尽管此次没有造成大的海啸,但是政府的这一预案实施还是得到了居民的欢迎,社会成员的安全感因此进一步增强。

2. 控制与协调 美国前国防部长罗伯特·S. 麦克纳马拉曾经说过,今后的战略可能不复存在,取而代之的将是危机治理。危机治理需要协调组织机构、决策机构、沟通机构、控制机构等诸机构的功能,并实现社会群体的参与和组织。这几个方面的要素和机制相互联系、相互作用,构成一个有机整体。危机治理整体功能的优化取决于危机治理机构的协调和创新能力,并表现为对事态的有效控制。它包括:(1)明确的目标导向,严格的制度规范。(2)清晰的机构层次和职能边界,合理的分工与协作,恰当的管理幅度。(3)信息的透明度和对称性,包括决策中枢机构、技术与执行机构、物质保障机构、危机区域、危机受害者、危机治理参与者各个方面信息传递畅通、交互便捷和有效运用等等。(4)机构运转动力,包括体制内和体制外的动力,来源于物资因素、政治因素、人的价值观念和道德、公共舆论压力等。(5)监督机制,包括对危机中战略执行过程和结果的反馈、修正、监督等。

危机治理过程的控制机制包括刚性控制(政权控制、法律控制、政策控制等)和柔性控制(习俗控制、道德控制、舆论控制等):(1)政权控制。

---

① [英] 爱德华·汤普逊:《共有的习惯》,沈汉、王加丰译,上海人民出版社2002年版,第282页。

公共行政主体通过对政治权力的运用,实现对局势的控制。(2) 法律控制。包括两个方面,其一是通过法律安排,对参与行为做合法与非法的界定,并形成具体的制约条文,以确保社会的基本行为规范。但是危机行为本身就可能是对法律法归的藐视与冲击。因此,法律控制的第二层含义就是政府或者其他组织对正在生成或者已经爆发的危机依法进行干预。(3) 政策控制。较之于法律控制,政策控制更加宏观,政府可以通过灵活的政策调控,实现危机中各方面的协调,并实现控制过程的制度化。但是政府制定与施行的政策也往往因为本身的易变性而容易失去对危机的节制功能。(4) 习俗控制。尽管危机本身就存在现有价值与习俗的冲突问题。但是作为一种社会力量存在,习俗对人们的行为影响依然十分巨大。特别是在整合社会、协调利益方面具有十分重要的作用。习俗所凝结的价值观可以实现对人们行为的约束和对危机的控制。(5) 道德控制。密尔指出:“一个有信仰的人和九十九个仅有利益的人是同等的社会力量。”<sup>①</sup>作为柔性管理方法,道德和习俗一样对社会群体的行为以及认知产生重要的影响。道德作为约束人们行为的规范,本身可以积淀成为价值习惯,并形成社会舆论,制约着人们在合德性缺失的情况下对于社会秩序放肆的破坏。(6) 舆论控制。舆论对危机的演变具有举足轻重的作用。我们对于舆论的分析可知,舆论既可以遏制危机,也可以对危机的扩张产生推波助澜的作用。但是通常情况下,舆论具有即时性和可变性,危机治理主体是可以通过对舆论的积极引导弱化或者缓和利益或者价值的冲突,并控制危机。

关于危机的控制功能分析可以看出,实际上控制本身包含着对危机中冲突各方的协调过程。单纯的刚性控制在危机尖锐化的过程中容易导致控制失灵,因而在危机治理中,更加灵活的危机应对将有助于消除危机产生的要素,这个过程突出地表现为协调过程。协调过程也包括了刚性协调和柔性协调,涉及对原则和利益的合理调整。由于社会危机往往是信息不完备情况下群体之间的利益或者价值的不一致产生的,协调的过程在于提供危机中不同主体的回旋空间。社会危机治理中的协调过程包括以下几个方面:(1) 利益协调。危机中不同利益主体的利益关联度的

<sup>①</sup> [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆 1982 年版,第 14 页。

增加,往往造成危机应对的尖锐化,利益协调的基本原则在于规避合法利益的被侵害和保障公共利益的共享问题。(2)沟通协调。沟通的目的在于实现危机各方的信息均衡,增进彼此的了解,消除误解和隔阂,营造危机处置的适宜环境。(3)妥协协调。如果我们把危机中的对立双方视为一对博弈主体,零和博弈在危机中通常是不存在的,当任何一方都不愿意支付过多的利益损害的时候,妥协过程往往是避免双输局面的次优选择。协调的基础就在于危机冲突各方都清楚自己行为的实际目的和可能实现的利益或者价值诉求。由此危机中的受害者、卷入者和旁观者都存在自己可预期的利益底线和顶点。而妥协的协调过程在于寻求各方均能够接纳的利益均衡点。这一点在各国的危机中被广泛使用。(4)社会解释。当现实的物质条件和技术手段无法实现危机参与主体的诉求时,合理而有效的社会解释就显得极其重要。社会解释的过程和沟通的过程一样,旨在提供人们可信的基本信息。从危机的成因我们可以知道,有些匮乏型的危机发生并非不可避免,而在于资源(物质、制度等方面)配给上的偏差,而此时危机控制主体与危机现实相左的社会解释往往会导致危机的急剧扩散。因此,提供合理的符合实际的解释就成为获得认可和支持的重要途径。

此外,市场作为社会劳动系统中的控制机制,对危机治理同样具有重要的作用。按照哈贝马斯的理解,市场除了具有控制论意义上的社会控制功能外,它把生产资料所有者和雇佣工人之间的权力关系加以制度化,“具有意识形态的功能……具有一种无名的力量”。<sup>①</sup>

3. 济护与保障 济护与保障作为社会治理的基本功能,在危机状态下具有更为鲜明的抚慰效果,强大救助能力的政府和社会能够在确保生命价值的同时,纾解危机造成的恐慌或者愤怒,提供危机中的群体以安全感。

危机治理的济护与保障功能可以进一步划分为以下三种即时性和延续性相关联的功能:其一是基于人们生命价值济护的微观功能。无论是何种类型的危机,除了国家利益受损外,必定有平民的利益遭致损害。因

---

<sup>①</sup> [德] 尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海人民出版社2000年版,第35页。

而在危机发生的第一时间,相关力量的及时到位和积极救助对于挽救生命、降低损失、防止恐慌蔓延具有重要作用。危机治理的意义就在于面临突发公共危机的时候,社会力量能够和政府协调一致,以维护公众生命安全为第一原则,对危机中的受害者和卷入者实施救治与济护,提供有力的物质和精神保障。其二是基于人们生存与发展权利保障的中观功能,市场竞争遵循“弱肉强食”的淘汰机制,但是社会治理却需要为处于弱势的群体和个人提供济护与保障。这实际上是政府通过再分配校正市场初次分配所造成的贫富差距问题。人们对于社会事务的积极关注,必须有一个最低限度的物质水平。美国学者科恩指出,社会成员如不享有最低限度水平的物质福利,任何社会也不能指望长久维持自治;使公民体力情况恶化并迫使他们主要或完全关心自己或家庭生存问题的经济条件,是不可能产生有生气的民主的。显然,贫困中的群众,是难以获知参加公共事务的足够信息,对公共事务进行有效的讨论,进行有效率的组织,并接触他们的代表的。因此,在发展市场经济过程中,需要根据国情建立起相应的社会保障制度。这是社会危机治理所需的一项长效机制。其三是基于社会稳定与协调发展的宏观功能,这也是有效治理的基础。社会保障和社会福利制度既是市场经济体制完善过程中对政府提出的职责要求,这在我国的社会价值框架内,也是一个国家意识形态和基本制度的重要特点。而我们在前文已经论证了这一点:所有制调整未必是引发社会危机的原因,恰恰是分配过程导致了频发的社会危机。作为发展中国家,贫困人口庞大和经济相对落后的现实决定了中国社会保障制度存在着客观的历史缺陷,制度运行的基础较为贫乏,而社会协调发展无疑是避免危机的重要安排。这就要求政府对社会既有问题和潜在问题采取积极的行动,通过调查及时获悉社会发展可能给公众带来的新问题。并制订相应的对策,消除环境变化对政府与社会构成的显在与潜在影响,促成政府治理和公共政策的施行,使政府和社会在未来的机遇、威胁和竞争中增强自身的适应能力。对这些机遇或威胁的界定本身就是危机治理的核心内容,政府和社会越早认识到存在的威胁或机遇,越早采取适当的行动,就越有可能控制和避免危机。

这里需要解决一个基本的问题,就是如何防止不良社会习惯对制度安排的破坏。在现实的生活中,我们可以明显感觉到传统的思维和习惯

势力对于制度的侵蚀与扭转,并使得制度的效能发生逆转。例如,在北京、上海以至于全国的许多地方,基于对城市低收入群体特别是失业人员的生活保障,政府职能部门都会出台相应政策提供济护,如下岗人员优先提供就业岗位,创业免收部分税收。这些济护手段的出台,本身就是对社会资源所作的有利于低收入群体的配置。但是在实际的操作过程中,这些济护手段反倒维护了另外一种社会不公。如在城市里设置的报亭,许多是提供给下岗失业工人用以维护家庭生活需要的,但是在实践过程中,人们发现,一些人通过这些政策获得报亭后,再转手租给农民工或其他人员经营,个人从中渔利。再者,城市社区服务中心提供给再就业工程的经营项目是可以免征多种税收的,比如餐饮服务业,其利润因此十分可观。而实际上提供给这些人员的项目,也多被一些人转租出去,于是在社会上出现了另外一种奇特的景观:“低收入”食利阶层。只不过他们享有的不是自身财富所带来的收益,而是由国家政策提供或者创造的这部分收益,与诚实劳动无关,与他们拥有的城市居民身份有关。而在城市里面真正需要济护的其他人员,却因此游走在制度提供的福利空间之外。

### 第三节 危机治理范式的社会心理基础

在传统的危机管理过程中,以人为本的思路在各国的危机治理中很少得到充分体现,虽然许多学者认为克服危机就是人本关怀过程。所谓危机治理的人本理念,实质是基于人的生存与发展、自由与权力需要的制度安排和政策制定。即危机治理的全过程,都要体现出对人的价值的尊重和维护。这样一种治理理念要求我们克服那种对人不对事或者对事不对人的单纯的危机管理模式,使得危机治理既能够实现事态的控制与问题的解决,也能够实现对人的价值的尊重与维护。

#### 一、危机治理过程涵盖着对社会心理的疏导功能

在第一章我们分析了流言与谣言传播形成的危机心理。在危机应对的各种制度安排和政策施行中,我们更多的是看到政府为控制事态而设置的各种管理条令,其间也涉及防止恐慌心理扩散的预应措施。但是危

机管理过程中人本思想的相对淡漠,导致政府和社会常常会采取过度的强制措施,对他人的行为不加节制地予以限制。甚至在一些国家,政府通过保持一定程度的社会紧张以维持最低限度的社会秩序。这种状况在紧急状态下可以获得公众的支持,但是在常态社会里,这种以管理为基本手段的危机应对,本身就是对人的尊严的漠视,长期持续下去,将导致社会成员安全感的丧失。

对危机的治理同时是一个对参与者的心理引导和价值引导的过程。无论是危机中的参与者还是危机治理中的参与者,只有政策的实施符合了他们基本的需要,政策施行和制度运行才具有现实意义上的绩效。危机及其治理过程中的参与者的行为都受动机的驱动。动机(motivation)是直接推动个体或者群体活动以达到一定目的的内部动力。人的动机在其本质意义上是社会性的,因而动机也被称为社会动机。从动机的定义看,动机具有两种基本属性:一是活动性,即个人怀有某种动机之后,能对其行为产生推动作用;二是选择性,个体或者群体在动机的推动下,其行为总是指向某一目的而忽视其他方面,具有强烈的指向性,从而表现出明显的选择性。因而当个体或者群体的行为的方向性不符合社会要求,则动机越强烈,对社会的消极意义也越大。需要激发动机,动机推动行为,而后引起新的需要,激发新的动机,最后又推动新的行为(如图 2.2)。

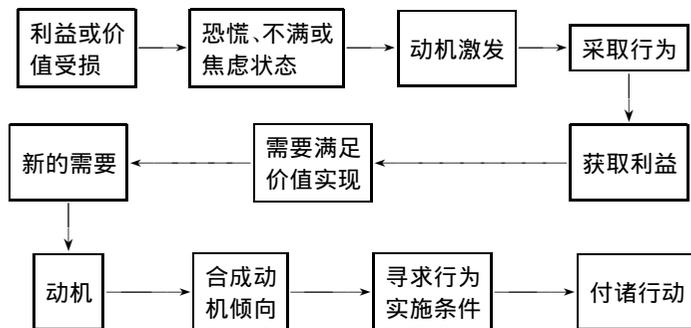


图 2.2 危机治理的行为动因分析

以上分析包括了既有需要的实现过程和新的需要的满足过程。这里面包含着危机治理的实际功能,一方面社会危机治理必须提供人们合理或者基本需要满足的制度与物质条件;另一方面,危机治理还必须满足或

者节制人们被激发出来的新的需要。而后一种需要的满足或受挫往往容易抵消前一次需要实现带来的满足感。所以在实践中,危机治理通常预设人们的目的是难以完全实现的,危机治理过程需要对这种社会心理予以适度干预,以避免难以实现的目标造成个体或者群体的被压迫感。在实践中,一些管理者往往对这样的价值引导过程产生厌烦,容易认为是参与者试图通过行为强制迫使管理者让步,从而采取一些过激的行为来压制其需要,实际上这个过程恰恰是造成新的危机的过程。正如在拆迁问题上,住户与拆迁者之间的利益协调在难以达成均衡的时候,管理者的耐心也同时遭遇极度的挑战,所以我们会看到一些极端的行为不时发生。而实际上,管理者无疑是明白利益协调过程对拆迁安置具有的极端重要性,但是往往是这种认知上的偏差和技术运用上的无效性导致双方均失去耐心。所以我们经常可以看到拆迁地区悬挂着类似的横幅:“早动迁早受益,晚动迁不受益。”这种话语固然有其对拆迁居民利益诱导的实际效果,但是这种诱导因为带有鲜明的非政策倾向乃至政策强制而失去人文关切,反而容易激起部分居民的不满,从而使得管理者面对所谓“钉子户”除了暴力强制,几乎无法实现拆迁目的。如果在安置地缺乏应有的基础保障,这种强制造成的心理伤害就会潜伏下来,并容易在适当的时候被引爆。相反,对安置地居民充满人文关怀的利益维护则可能使他们较快融入新的社会体系中,从而化解拆迁带来的被剥夺感。

要理解潜伏下来的危机,这里需要借助另外一个心理学概念:意向(intention)。苏联心理学院士彼得罗夫斯基(Petarovaki)在1976年界定的动机包括了以下几个部分:兴趣、信念、意图、理想。同时他指出还有一种未被意识到的动机——意向。彼得罗夫斯基认为,意向是一种活动的动机,是没有明确意识到的需要。一个人具有模糊不清的意向时,思想上并没有弄清楚是什么东西在吸引、鼓舞自己,模糊不清的意向预示着未来的意图。彼得罗夫斯基进一步证明,意向不是天生的和经常起作用的生物决定的行为因素,意向是形成人们行为动机的一个低级阶段,是在社会制约的影响下,在社会生活过程中形成的。<sup>①</sup>这个关于社会潜在心理的意向的证实,提供了我们考量社会潜在危机的一个路径,即社会反常的

<sup>①</sup> 参见时蓉华:《社会心理学》,浙江教育出版社1998年版,第247—250页。

骚动和失序,通常与我们的制约机制失灵或者规则强制的不适宜有关,而规范的被破坏恰恰说明一种新的思潮或者行为正在发生。这个时候,群体和组织都不可能预见即将发生什么事情,但是可以感知将要发生一些事情,而危机的预警机制正是要建构在对这些原始状态的失序和振荡的把握上。这种把握对于个体和群体而言,就是社会认知的过程,是指个人或者特定组织对于他人的心理状态、行为动机和意向作出推测与判断的过程。这个判断过程源于人们先验的用来认识和解释世界的图式(schema),人们通过基本图式来感知、推理相关信息并实施行为应对。即通常情况下,人们的政策认知过程有着以下逻辑(图 2.3)。

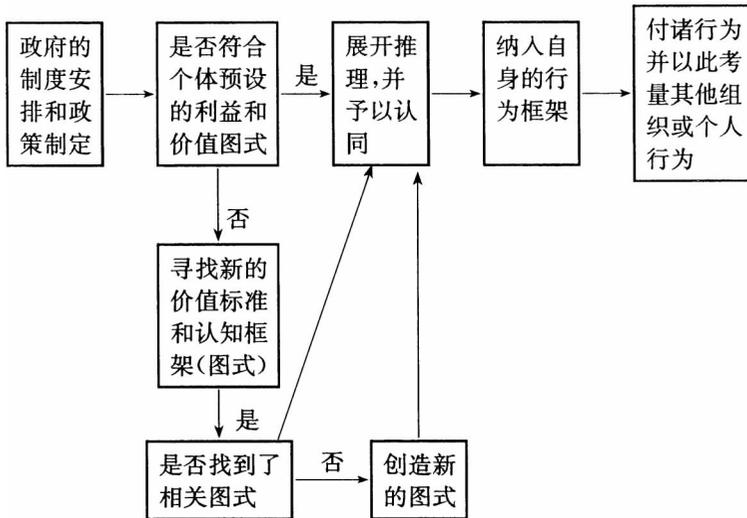


图 2.3 人们对于危机治理制度安排和政策施行的认知图式

上述人们对于危机的认知过程,形成了普遍的社会心理,制度安排和政策制定的有效性取决于与这种认知逻辑的契合程度或者改造程度。而事实上,寻求对认知路径的改造是一个相当缓慢的过程,并且在危机化解后,人们还是习惯于按照旧有的习惯来看待政府的治理措施。因此紧急状态下的有效的做法可能还在于依循人们的既有思维施行政策。这个合理契合人们心理过程的治理凸显危机治理的人本理念。

在实践中我们发现,对于危机表述的不同,人们的认知过程也会发生

偏差。<sup>①</sup>通常情况下,当给以积极的框架(frame)时,人们可能避免冒险,倾向于有把握的选择,而给以否定的框架时,人们更可能冒险。例如1988年有一组关于癌症治疗的实验(Levin, Schnittjer & Thee)是告诉一组被试者成功率为50%,告诉另外一组被试者失败率为50%。结果这两个不同的框架导致了不同的评价。被告知有50%成功率的这组疗法获得了更加有效的评价。同样,在2003年的“非典”危机中,“非典型肺炎”(Atypical pneumonias)和“不明原因肺炎”这两种不同的名称,在社会上引发的恐慌无疑是不一样的。3月15日世界卫生组织将这种首先在广东发现的疾病改称为严重急性呼吸系统综合征(SARS)。这样的称呼也许更加符合人们对于危机的认知标准,因为“严重”具有直接的危机心理暗示作用,而不明原因则更加接近制造恐慌的倾向。

此外,人们在心理上倾向于把积极事件归因于“小价值”,把消极事件归因于“大代价”。<sup>②</sup>由于人们对于积极结果和消极结果理解上的不同,导致人们对消极性事件趋于冒险,而对积极性事件则避免冒险。因而在危机状态下,对治理措施的安排有时候需要考虑对公众参与行为的激发和遏制过程。对公众心理的正确疏导,可以提高危机治理的绩效。而将危机视为常性概念,认可危机对治理成长的作用,可以避免危机给治理主体带来的压力。

## 二、以人为本——危机治理的现代理念

现在人们有个共识,治理的过程是个制度安排的过程,制度制定得越周详,越能够有效克服危机。为此,各国政府都致力于法规的制定与颁布,致力于所谓信息公开的通报。仅以法国为例,“现行生效的法律有8000多个,法令有80000个左右,30年来通过的新法律数量每年增长

① 例如,一种感冒正在流行,医学家已经研制出两种疫苗来战胜它,囿于经济限制,只有一种疫苗能够广泛用于接种,医学家提出两种情境。第一种情境所提供的条件如下:如果用疫苗A,200人将获救。如果用疫苗B,有三分之一共600人可能获救,三分之二共1200人可能无法获救。问被试者:你若负责大众接种,该选择哪种疫苗,结果许多受试者选择了疫苗A(Tversky & Kahneman, 1981年)。第二种情境所提供的条件如下:如果用疫苗C,400人会死亡;如果用疫苗D,有三分之一的可能性无人死亡,三分之二共600人可能死亡。问被试者该选择哪种疫苗。结果大多数被试者选择了疫苗D。

② 1979年坎尼蒙和托维斯基(Kahneman & Tversky)用期望理论(prospect theory)加以解释。该理论认为,获得一个积极的事件(如收到5美元)和具有同样重要的消极事件(如丢失5美元)是不同的。得到5美元在心理上是小报酬,失去5美元在心理上是大损失。参见时蓉华:《社会心理学》,浙江教育出版社1998年版,第266页。

35%，法令数量每年增长 20%”，每年由中央政府发布的通报数量“肯定超过 10 万件”。<sup>①</sup>在这样一种规则泛滥的社会里面，技术对于规则的支撑使得规则更加具体和具有绝对性。而这样一种精细且复杂的规则势必加剧行政运行的复杂化。因而人们很难从实际的规则中有效获取简洁的济护。这种现象的存在与我们对于同一性和多样性的平衡的认识偏差有关，也与政府对赋予职能部门的责任的控制模式有关。当我们追溯到规则产生的本源时，我们才发现，规则因人类而产生，而非人类因规则而产生，对于人本的支撑才是规则得以科学运行的前提，技术只有服务于人们的现实需要，它对于规则运行的节制与支持才是有效的。我们在前文述及的人们对于制度或者政策的认同是受到人们的文化背景和习惯左右的。具有普适价值的习俗有助于整合利益，维护秩序，但是习惯一旦与新的制度安排不兼容或者相冲突，将进一步增加危机治理过程的复杂性。

#### （一）自由与权利：危机的克服力量还是催生力量

谈到人本，人们自然而然想到个体的自由与责任问题，想到社会对个人自由权利的保障问题，同时想到知情权问题和个人实际利益的获得与保障程度问题。危机治理的人本理念的确无法绕开这样一些基本命题。

美国学者罗尔斯认为，作为公平的正义，应符合两个正义原则：一是每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利；二是社会的和经济的的不平等应这样安排，使它们被合理地期望适合于每一个人的利益，并且依系于地位和职务向所有人开放。只是在一个资源配给一度出现偏差的社会里，人们存在着一种对于权力主体的怨恨情绪。这种不加引导的情绪积淀在很大程度上加剧了社会信用体系的破坏，从而易于出现一些极端行为，<sup>②</sup>严重时会导致群体性公共危机。

美好的自由与权利理念在缺乏公民社会基础的现实中遭遇冷嘲热

① [法]皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒：《心系国家改革——公共管理建构模式论》，胡洪庆译，上海人民出版社 2004 年版，第 32 页。

② 据《民主与法制》2004 年 2 月号（下）报道，大学生崔殿军毕业后招聘到黑龙江省某市环保局工作。按规定，试用期合格即可转为正式职工。出身贫困家庭的崔殿军，为了给大家留下好印象以便转正，工作上积极努力，同事们有求必应。他还无偿为局长的女儿辅导功课。然而，他的努力最终还是付之东流。单位上仅有的两个转正指标给了两个领导的亲戚。崔殿军将全部怨气发泄在局长身上，淋汽油火烧局长后服毒自杀，造成两人殒命的惨剧。

讽：你有认同政府管制我的制度安排的自由，我有不认同你的认同的自由。你有选择维护制度的自由与权利，我有选择改革制度的自由与权利。利益尖锐冲突的群体在这个问题上却能够发出同样的声音：自由与权利，多少暴力假汝之名！

2003年11月3日，人民网就广州有人提出在繁华路段和交通要道设立“无丐区”进行了网上调查，共有26865人参与了调查。其中表示同意，认为有利于维护城市形象和正常生活的占30%，认为有歧视之嫌，侵犯了乞丐的权利的占28%，认为想法可以理解，但是不符合法律规定的占40%。<sup>①</sup>同样，2003年12月23日，人民网就北京有人建议立法禁止地铁行乞、卖艺进行了网上调查，共有41743人参与了调查。其中认为合理的局部限制，符合公众利益的占34.06%，认为行乞者的权利不能忽视的占44.23%，认为应设法解决行乞者的民生问题的占21.7%。<sup>②</sup>以上两组数据具有很强的表征意义。因为尽管网络调查的信度相对较低，但是能够上网的人多是具有较高文化程度的群体，并且参与的是此类社会问题的调查。这两道调查题目均在2003年8月15日国务院废除收容遣送制度之后出来的。但是仍然分别有多达30%和34.06%的参与者认为这种限制是合理的。人们在享有自身的自由与权利的同时，对于乞讨行为的厌弃导致相当部分群体倾向于对乞讨人员的行为强制。并且在现实中，会有越来越多的人因为城市流浪人员的乞讨问题责难政府没有采取强制行为予以管理。这种管理文化的存在深刻地反映出歧视性制度安排背后的社会文化基因，自由与权利成为强势群体可以反复拿捏的双刃剑。在社会缺乏主动承担相应的救助责任的情况下，忽视人本关怀的制度安排势必加剧不同群体之间的利益鸿沟，导致最后的社会冲突不可避免，从而使得政府在处理类似问题上陷入两难境地。

#### （二）对人的价值的维护：危机治理范式生成的道德基础

中国传统文化中一直存在着较为严重的主体性缺失问题。随着改革开放的逐渐深入，人们对于自身的利益关注越来越强烈，但是在另一方面，对自身和他人的价值忽视却日益凸显出来。受其影响，危机治理的有

<sup>①</sup> 参见“人民网”的调查。

<sup>②</sup> 同上。

效性必须同时体现在对个体价值的尊重与提升上面,只有当个体的价值被唤起,人们才可能主动承担危机治理中的风险与责任,而不再是非理性的参与或者逃避。

从危机治理的过程看,对人的价值的尊重与维护包括这几个方面的内容:一是个体生命财产安全不受侵犯,并且在危机治理中生命价值优先于物质价值。二是个体对所处危机情境有知情权。即对个体可能遭受的生命威胁和财产损失有权知道,政府应及时提供相应的已经获悉的信息。三是个体对于他人的生命财产同样负有维护和不损人利己的责任,对国家的利益和公共利益负有维护和不破坏的责任。四是危机治理中的个体价值是通过个体的实际参与过程来实现的。人们在危机中基于维护自身与他人价值的需要,勇敢地进入不确定性中,这本身构成了价值的提升过程。即人们基于责任而采取的应对危机的行为提供了社会治理得以继续的根本动力,这个动力构成了危机治理的道德基础。

在美国“9·11”事件中,数千名消防人员在最短的时间内进入被撞击的世贸中心南北高塔,很多已经下班的消防员分别从消防队、值班小队(有些人已经被明确告知不必去了)或者家里赶来应对。消防员进入高塔逐层搜救受伤人员,有些消防员甚至爬到接近撞击区的78层以上部位搜救受伤人员,塔内的平民也积极参与救助,许多平民有序地从楼梯上互相帮助着逃生,甚至有一个人从南塔91层走了下来。<sup>①</sup>当整体撤离的命令下达后,不知南塔倒塌的消防员依然一边逐层下撤一边搜寻伤员,最后343名消防员在塔楼倒塌中遇难。<sup>②</sup>调查委员会在其报告中指出,“9·11”事件带给平民和第一应对员的教训是:你们(也就是我们)是袭击的主要目标。报告同时指出:“对于第一应对员来说,‘9·11’恐怖袭击已经彻底改变了一切,因为没有人相信,我们能阻止任何形式的恐怖袭击,所以平民和第一应对员将会再一次走向应对危机的最前线。”<sup>③</sup>面对如此严重的灾难,“9·11”调查委员会提醒公众将走向应对危

① 但是也有许多处在撞击区以下的拨打“9·11”报警电话的人在接线员要求他们留在原地别动的常规知识误导下留了下来,后来证明这些呼叫者全部遇难。

② 参见美国“9·11”独立调查委员会:《“9·11”委员会报告》,史禹等译,世界知识出版社2005年版,第401—435页。

③ 同上,第450页。

机的最前线,这是一个成熟的社会最基本的价值诉求。同样,我国“非典”期间的医护人员,<sup>①</sup>2004年成功控制住宁波化工厂那场危及整个城市上百万人口的特大火灾的消防人员,开县井喷事件中逐家通知熟睡中的人员撤离而自己却被有毒气体窒息身亡的教师,深入印度洋海啸灾区的支援医疗队,以及许多在危机中站在第一线的平民,他们都在用自己的生命济护着他人的生命价值,正是这样一种行为自觉确保了我国尚在幼年的公民社会的有序发展,维护着人类道德的基础。

此外,危机治理的人本关怀还在于对细微环境变化的预知上。俗话说:“千里之堤,溃于蚁穴。”危机的预警与防范,需要对一些细小的变化有着清醒的认识。危机的影响是多方面的,忽略它们任一方面的代价都将是高昂的。例如,2004年重庆万州的“10·18”事件,起因仅仅是一名水果批发市场的临时工殴打棒棒工时谎称自己是公务员。哈尔滨宝马车撞人的单个事件却再次引发人们关于贫富分化背景下的社会愤怒。2005年3月31日美国女植物人特丽·夏沃之死引发美国乃至世界法学界、医学界、社会学界的伦理思考,美国部分民众的抗议游行和各国民间的支持并不能够改变法院判处拔除特丽·夏沃进食管的判决。从这样一些单个的案例引发的巨大反响的背后,我们可以发现是日常治理中的种种缺陷得不到及时纠正或者人类演进中技术引致的伦理迷误而积淀下来的危机情境,将治理引向价值的深处。1992年安德鲁飓风过后,美国的电话公司发现,它们在南加利福尼亚州短缺的不是电线杆、电线或开关,而是日间托儿中心。当飓风将托儿中心摧毁之后,电话公司的野外工作人员需要有人在家照看孩子,这就导致在最需要的时候工作人员反而减少了。这一问题的最终解决,是通过招募一些退休人员开办临时托儿中心,从而将父母们解脱出来,投入到电话网络的恢复工作中去。而这一切,都体现着人本理念对危机及其治理的实际影响。

### (三) 对个人利益的维护:危机治理的物质前提

对个人利益的维护包括对危机状态下的平民利益的维护,也包括

---

<sup>①</sup> 2003年5月17日,全国非典型肺炎防治组疫情分析专家徐德忠指出,我国医务人员在“非典”确诊病例中的比例最高,而病死率较低。全国累计确诊病例的职业分布中医务人员比例最高,占15.2%,其次是工人,占10.7%,再次是学生,占10.4%。在“非典”的流行中,医务人员是高危人群,医院感染、医院暴发是常见的流行方式。

对危机治理主体的个人利益维护。关于利益,赫西曼曾经指出过其起源:在中世纪末,这个词便被用作委婉之词,表示债权人对利息的要求无可非议。<sup>①</sup> 斯宾诺莎认为,个人利益的概念是客观的,因为利益不能根据人对利益的主观情感来加以表达,而是要根据客观的人性来加以表达。他说:“一个人愈努力并且愈能够寻求他自己的利益或保持他自己的存在,则他愈具有德性,反之,只要一个人忽略他自己的利益或忽略他自己存在的保持,则他便算是软弱无能。”<sup>②</sup> 爱尔维修明确指出:“个人利益是人类行为价值的唯一而普遍的标准。”<sup>③</sup> 危机治理的政策形成过程,实际上是政策主体依据社会的价值与利益要求,对各利益主体的利益关系进行调整的过程。作为社会治理的重要范畴,危机治理需要服务于政府与社会的利益实现与保障,特别是在紧急状态下的公共利益与个体利益的维护与保障。为此,政府通过治理措施的制度化来实现利益维护。不同的利益群体或利益阶层为了保护或争取各自的利益,必然谋求政治表达和政治保障方式。这些诉求渠道的畅通与否,直接影响人们对政府能力和危机的认知。

人们乐于参与危机治理过程,直接与其价值实现和利益满足的实际需要有关。希克对此有过精辟的论述:“当人的某些需要得不到充分满足时,它就会使人产生一种想去满足它的要求,……而利益正是人们为满足这种客观引起的需要而出现的一种集中的、持续时间较长的意向。这种意向反映在人的行动上就是不断地、努力地、顽强地、有时甚至是热情地追求这种需要的满足,也就是贯彻和实现他们的利益。”<sup>④</sup> 基于危机可能造成人们利益受损的现实,人们参与危机治理的行为几乎一开始就具有持续的动力基础。但是要看到,忽视个体实际利益的公共利益维护过程,其结果是难以实现人们对权力行使的允直允公。忽视和过分强调个体利益,都会导致权力行使的偏差,以及社会参与热情的锐减。正如皮埃尔·卡蓝默所言:“官僚主义是一种既破坏公民自

① [美] 詹姆斯·S. 科尔曼:《社会理论的基础》,邓方译,社会科学文献出版社1999年版,第28页。

② [荷] 斯宾诺莎:《伦理学》,贺麟译,商务印书馆1958年版,第171页。

③ 转引自周辅成:《西方伦理学名著选辑》下卷,商务印书馆1987年版,第47页。

④ [捷] 奥塔·希克:《第三条道路——马克思列宁主义理论与现代工业社会》,张斌译,人民出版社1982年版,第31—32页。

由也破坏公务员自由的方式,官僚主义是以部门的、标准的答案取代全局的观念。……官僚主义,说到底是隐藏在平庸的废话后面的真实利益的掩饰。”<sup>①</sup>我国现有的政府危机治理体系中,由于社会普遍存在的对危机理解的不到位,加之现有绩效考核体系的影响,导致一些地方政府违背人本理念,将掩盖事实真相作为危机控制的一种方法加以采用。<sup>②</sup>“捂盖子”行为在山西左云“煤矿透水事件”、“广西南丹矿难”等危机事件中表现得十分突出。当然,由于此类危机直接冲击了社会既有的价值体系和公共利益,公众和媒体的持续介入扩大了事态,却有效地解决了危机,并使得社会治理更加符合人本理念。<sup>③</sup>

### 三、成本与效益:危机治理的工具价值分析

对于危机治理的成本-效益分析,不同于市场经济的损益分析。由于危机造成的破坏有时候是不可逆转的,所以实际上政府和社会在应对危机特别是类似恐怖主义危机或者其他严重危害人类生存与发展的危机的时候,其治理过程往往是不惜一切代价的。另一方面,市场经济中的成本核算,可以使生产者克服不必要的环节,减少浪费,有效降低成本,但是危机治理通常很难确定哪些环节是无效的,或者是可以被取消的。因为危机事件的发生,往往是由于忽视某个细小的环节而引致的。

在危机治理中有一个峰值管理概念,如人们在修筑江堤的时候,分别按照20年一遇、50年一遇、100年一遇、200年一遇的标准修筑大堤。这

- 
- ① [法]皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒:《心系国家改革——公共管理建构模式论》,胡洪庆译,上海人民出版社2004年版,第35页。
- ② 美国的托马斯·萨斯曼在《电子政府与人民知情权的辩证分析》一文中指出:“在民主社会,公民有知道和被告知政府在做什么以及为什么要那样做的基本权利。保密是具有腐蚀性的:它与民主的价值背道而驰,并且削弱了民主的进程。它是建立在治理者和被治理者之间互不信任的基础之上的;同时,它又使互不信任更加恶化。”(《当今要论》2001年第11期第38页)
- ③ 论及对个人利益的维护,我们无法避开利益相关者中的受害者、施害者和旁观者在危机现场的具体利益维护过程。《三联生活周刊》报道过这样一个危机事件,2004年7月7日的长春人质事件中,长春警方出动100多名警员和几十辆警车实施救助,应急响应比较迅速,但是由于缺乏专业的人质解救技能,加之对劫持者的心理瓦解操作失误(连续换4个谈判人员贴着车窗与劫持者近距离谈判,现场上万名围观者和近百名着装警员让劫持者无法产生可以拿到钱和能够逃掉的感觉),以及未能预见枪支可能卡壳的问题,以致劫持者在一枪未毙命的情况下将人质在10秒钟内割破喉管和动脉,导致人质不治身亡,劫持者当场毙命。人质解救事件在上万人的围观中失败,此事被媒体称为中国应对人质危机史上的一个标志性事件。这一失败的危机处理过程,实际上凸显两个人本误区,其一是上万人的围观加剧了危机情境,造成事实上对劫持者和被劫持者的生命忽视。其二是在无法给劫持者以逃亡可能和危急状态下将其一枪毙命时,被劫持者的被杀几乎难以避免。

些大堤分别在防治 20 年、50 年、100 年的洪水时,能够发挥其防洪功能,但是一旦 50 年标准修筑的江堤遭遇百年一遇的洪水的时候,江堤可能溃决,如果都按照 200 年一遇的标准修建,在遭遇 10 年一遇洪水的时候,人们将认为这样的工程是一种浪费。所以对于危机所作的成本-效益分析,更多的是着眼于防范和救治过程的利益对比,以及从社会长远发展的角度出发,比较危机治理行为是否更加符合社会发展的价值诉求。也就是说,危机治理的成本降低要体现在以下几个方面:(1)危机治理机制运行和功能发挥的有效性;(2)治理成本的最小和治理绩效的最优;(3)对多元利益主体的社会诉求和公民责权利的重视与满足;(4)对于公共权力运用的监督和节制;(5)对社会力量的科学集聚。这是廉价政府在治理上必然的政策要求。经济学认为利益判断影响人们的行为倾向,在利益主体多元的情况下,这种影响的有效性取决于权力运行的一元导向和多元的利益协调机制。

在经济领域,完备的市场制度的预设是不存在信息费用或者交易成本的,这种无交易费用的世界是由制度分析学者科斯提出的,称为“科斯世界”。将其引入危机治理,我们不妨也假设,由于危机损及社会群体的利益,危机治理中的社会成员天然具有参与的本能。社会治理不存在政府动员的费用和社会参与的费用。如果信息是完全的,即社会对于身处环境的任何变迁和所有要素都是熟知的,那么这种情况下政府的任何政策制定都可以完全依照公民的选择来施行。但是实际上,从投票到政策执行,任何政治管理和社会参与都不是免费的。而危机情境的存在本身就是信息不对称和不确定性的表现,因而不对称或者说不完备的信息,必然是这个社会的常态。在信息不完备的情况下,公民的参与及政府的管理都需要支付较高的成本。任何治理的成本在现实意义上都受到信息对称水平的制约。按照科斯的理解,如果市场交易不需要成本,那么企业的存在就没有意义,企业存在的理由就在于节约交易成本,由此推定,政府存在的理由,必然是社会治理成本最低的一种政治选择。但在另一方面,这样的逻辑判断潜藏着严重的社会悖论,我们前文说过,公民过分积极的社会参与势必增加治理的成本,为了减少公民全员参与造成的财富浪费,需要政府履行治理的大部分职能,而政府职能的扩大往往造成另外一个层面的成本增加。一旦增加的成本连同显在的公共行政效率低下为公民

所不能够容忍,公共事务的危机必然要在科斯的逻辑下逆向展开。所以人们在审慎地提出政府为纳税人服务,受纳税人监管的同时,更深的思考应该是公共利益的满足与治理成本的均衡点应该如何确定。从这个意义上说,危机治理的本质不仅在于为纳税人服务,而是为所有社会群体特别是弱势群体提供有效服务。由此,关于危机治理的绩效实际上首先体现在政策制定的帕累托改进上。<sup>①</sup>在市场失效的情况下,一项正确的措施可以消减福利损失而使整个社会受益。这也是危机治理中政策选择的一个理论原则。但在危机状态下,通常的情况是有人有所得就有人有所失,于是我们试图借助经济学家们提出的“补偿准则”来规避制度安排的缺陷导致的社会失衡,如果一个人的境况由于变革而变好,若他能够补偿另一个人的损失而且还有剩余,那么整体的效益就改进了,这就是福利经济学的另外一个著名的准则——卡尔多-希克斯改进(Kaldor-Hicksim-Provement)。有效的危机治理机制内在地包含了对危机治理制度执行失效的惩罚与补偿机制。危机治理中政府的作用发挥也正是在这样的逻辑下展开的。

但是在另一方面,由于危机价值观转变的缓慢,我国社会频发的危机造成地方所承受的巨大压力一时难以有效纾解。在没有被授予“试错权”的条件下,地方政府会预期,其积极改革的行为极有可能因引发社会失序而招致严厉处罚,即使改革在未来能够取得显著的绩效,但却不足以抵消官员当下受到处罚带来的损失,加上失败可能导致公众利益不可逆转的损害,地方政府将宁愿选择四平八稳的方针来推进社会发展,也不愿意尝试具有较高风险的那种“抓住机遇、乘势而上”的跃进式改革。如果将这个因素考虑在内,危机治理的成本-效益分析框架将更加复杂,也更加具有不确定性。但是公众在进行危机造成的损失评价的时候,往往连带着治理的其他缺陷,从而使得一些地方政府倾向于将增长作为发展,将大规模基础设施建设作为发展的成果加以展示,以致在西部地区出现“方圆几百公里范围内建有数十个大型机场,高速公路通车后日车流量不足200辆等现象”。<sup>②</sup>同样,“非典”期间,不少学者指责一些地方政府在危机处理

① 即在不减少一方的福利时,通过改变现有的资源配置而提高另一方的福利。帕累托改进可以在资源闲置或市场失效的情况下实现。在资源闲置的情况下,一些人可以生产更多并从中受益,但又不会损害另外一些人的利益。

② 孙早:《西部发展中的政府意志与市场制度变迁》,《战略与管理》2001年第6期第12—20页。

过程中严重的社会强制问题,认为在一些领导者的思想中,社会稳定、经济指标和国家声誉占有比人民的生命更为重要的位置,由此导致危机管理行为上的不到位甚至错位。“随着市场转型的深入,政府应当更多地转向社会工作。政府不应当以经济发展为借口,忽视甚至漠视人民群众的生命。”<sup>①</sup>这种观点在政府工作人员那里是无法得到认同的,毕竟,如果不是这样一个责任政府,“非典”是难以有效控制的。但是也说明政府的治理机制还有待完善。

#### 四、民主思想与社会危机治理变迁

关于社会危机治理的功能解读到最后都无法也无需绕开民主问题。民主作为社会发展的重要特征,也成为学术界用以解决社会危机的重要手段。但是在实践过程中,民主化和民主实施过程中的技术落差,反倒形成了对社会秩序的冲击。人们民主意识的增强促发了社会成员对权利的诉求。而制度资源和物质资源的匮乏加剧了这种失序,从而使得民主进程显得如履薄冰。我们知道,公民社会发育直接与社会民主的推进有关,社会民主反过来影响着公民社会的发育。在缺乏民主条件下的“公民社会”发育必然是不完全甚至畸形的公民社会,缺乏发育健全的民主极有可能本身就是社会危机的孵化器。本书第三、四章的论述,实际上也是围绕这个问题对危机中的政府与社会作用进行解读,试图寻求民主与社会稳定的和谐演进。

我们在建构“政府-社会”和谐共治的危机治理模式的过程中,必然涉及日常治理中社会参与的制度安排和社会对政府管理的参与和评价。从危机治理的视阈看,我们所确定的那种正式的参与(主要通过一般的投票或选举表现出来)并非人们社会参与的唯一渠道。在普通群众中,在咖啡馆、出租车、餐馆、田间地头、私人宅第、宗教活动场所以及乡村宗族的祠堂和院社,人们随时都可以进行涉及政府治理的谈论,而且基于现实生活中的问题,可以有很多牢骚。我们对于危机的研究显示,牢骚文化不大可能转化为积极的反抗,但它确实既代表了一种针对管理过程的日常抵触形式,又代表了一种有其自身正当性的政治文化形式。任何一个时代任何一个国家,再严格的社会控制和再有效的审查和自我审查机制都不可

<sup>①</sup> 《中国经济时报》2003年4月21日。

能克服人们的此类言论。而牢骚通常也是社会群体日常抵抗形式以及表达不同意见的渠道之一。它可能是纯粹政治性的,也可能只是空泛的街谈巷议。但是在公共层面上,从诸如城市建筑的色调、农贸市场的远近、街道乱扔的垃圾、带到餐厅的宠物、收费的厕所以及沿街乞讨的人员、四处摆摊的非正规就业大军,到诸如生儿育女等事情,日常生活的几乎每个方面都会跌入政治领域中。其结果是造成了这样一个社会:直接的政治参与渠道可能被严格限制,而生活的几乎每一个方面又都被政治化了。人们往往因此对社会民主加以评判:我是不是有了民主,我的民主是不是受到压制了。实际上,对于民主所作的这种解释,恰恰不利于公民社会的发育。公民社会界定的民主,内在地包括了对权威的服从和对于自身角色所负有责任的准确定位。这种过程成为包括中国在内的各国治理形态生成的过程。

社会民主可以有效防止管理中的一些弊端,但是不能保证良好政治的实现。社会民主可以表述为公平竞争和普遍参与,然而在现实生活中,不可能要求每个人都平等地参与政治事务,过分强调的政治参与势必导致社会生活的结构失衡。其结果只能回到通过低水平的均贫富来实现公众的心理平衡。处于社会变革时期的民主制度容易出现危机:一是变革社会旧有的制度运行受到了威胁;二是社会变迁增进了社会群体的参与需求,而实际的参与机会并不多;三是新的社会结构和制度在初期难以满足人们的治理预期,从而难以塑造新的合法性。在现代社会,人们往往认为民主的合法性取决于政府的绩效。亚洲一些国家诸如韩国的经验则表明,政府在经济方面的绩效并不能够有力维护政治强制的合法性,其间还涉及政府的信用问题。而民主运行的特点,又使得民主的危机反过来引发了其他的社会危机。

1978年12月,邓小平在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》中指出:“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”<sup>①</sup>随着我国民主政治建设的发展,各种民主机制逐步建立和完善,决策的科学化、民主化程度进一步提高。除了人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第146页。

政治协商制度、职工代表大会等民主参与形式外,又逐步形成一整套比较完备的民主监督、民主参与的制度、政策和法律法规。公民的民主意识逐渐成熟,对自身拥有的权利认识更加到位,对政治民主的社会期望也大大提高,参与社会治理的能力和要求也进一步增强,从而较好地促进了政府危机治理的生长。另一方面,现代民主大都是代议制民主,这意味着治理过程更多的是由人民的代表而非全体人民亲自参加政治权力机构、管理公共事务,其间存在一个授权与被授权的关系,这种关系使民主政治具有责任政治的基本属性。民主的基本原则是主权在民,一切政治权力属于人民。由此,“政府-社会”框架下的危机治理过程,就成为政府与公民间的协调与责任确立的过程:一方面,民间组织与公民必须服从政府在危机治理中的权威地位和政策指导,以避免政策施行的错位和失位,维护基本的社会秩序;另一方面,人民是权力的所有者,政府的制度安排必须尊重人民的意志和权利要求,即便是在危机状态下的政策安排也必须符合人民的根本利益,对人民负责。“只有当受治者同治者的关系遵循国家服务于公民而不是公民服务于国家,政府为人民而存在而不是相反这样的原则时,才有民主制度存在。”<sup>①</sup>社会民主确立了危机治理必须直接或间接对人民负责的基本原则。

吉登斯在分析现代性后果的时候,指出全球化倾向的现代性可能导致的危机包括战争的工业化、生态破坏和灾难、极权的增长、核冲突和大规模战争以及经济增长机制的崩溃。为此他提出了超越现代性的后现代性的秩序轮廓。

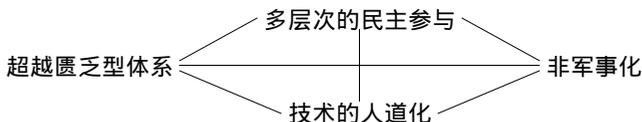


图 2.4 吉登斯超越现代性的后现代性的秩序轮廓

在此,我们暂且不去涉及吉登斯关于现代性超越是否就不是社会主义的论述,我们至少可以得出的一个结论是,就全球范围来看,对市场的规制,以及不能够改进大多数人生活质量的无休止的经济增长,都不

<sup>①</sup> [美] 乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,东方出版社 1993 年版,第 38 页。

可能实现对现代性的超越,有效的做法是全球范围内的利益协调和政治协调。全球化使得领土扩张的意义不再像前现代时期那样大,但是社会集团在推进技术进步的同时却把眼睛盯在了利益的获得与满足上。避免现代性可能导致危机的办法之一在于增进民主。但是最为关键的是,当地球上再也没有神志清醒的人的时候,剩下的就只能是“昆虫与青草的王国”了。<sup>①</sup>

吉登斯在感慨现代性危机的时候,治理过程对于技术的强烈依赖却进一步彰显权力对民主内在的约束力。这种由技术权力生成的约束力有效地维护着社会最低限度的秩序。钟佳欣在《资本主义下之产物——现代性捷运之空间权力探讨》一文中,通过对台湾捷运交通管理的具体描述,对现代性管理下捷运如何实现对空间权力的规制做了细致分析。文章指出,捷运空间本身的巧妙设计便是不愿意让旅客的思维有附着点,这种现代理性空间设计的权力控制,微妙且不露痕迹地控制着每个人的思维,使之丧失主体性。于是搭乘者只能跟着整个空间的运作而进行着无意义的动作,如进站、等车、排队进车厢、坐下、到站、出站等一连串被规范好的行为。现代社会的技术系统中,个体被激发起来的自我意识和隐私观念受到技术平和而执着的监控。任何个体只要身处公共场所,他就要遭遇隐私被剥夺的情况。例如机场、商场宾馆乃至教室,人们的行为无时无刻不被特定的摄像头密切关注。<sup>②</sup>这种精致的低调监视,使人们因自己随时被监看而循规蹈矩地守法着,每个人都知道自己被监视,被权力所笼罩,但又必须无可奈何地服从这个空间通过技术设定的秩序。在一个隐私观念日益强烈的社会里,人们基本的价值观又是如何接纳这种监视呢?我们知道,人们只有在一种情况下愿意接受这样一种权利空间的强制,即为了获得相应的利益维护和保障(诸如防止人身和财产被侵害等)而放弃相应的个人权利。因此我们会发现,在深夜的街角,或者在一些妇女公共活动场所,为了保障妇女和其他单身行人的夜间安全,管理者往往在一些显著位置安装摄像头,对过往人群进行大张旗鼓的放肆的监控,这种空间

① [英] 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第151页。

② 中央电视台《今日说法》披露,南京小门浴室“为防止顾客财物丢失”,在男子更衣室安装摄像头,被控在公共场所侵犯个人隐私。上海某中学在教室内安装摄像头,将拍摄到的在教室里两名学生接吻的镜头曝光,被学生诉讼侵犯隐私。

强制权力的直接暴露和渲染,反而使得人们在它的严密控制下拥有自由的空间,获得了免于恐惧的自由,因为人们相信自己处于一个安全的环境中而得到满足。在现代社会,人们让渡出来的这种权利,换得了另外一种称之为安全的自由。这个案例表明,在社会治理的过程中,人们实际上存在着自觉接受社会强制的心理。也就是说,基于信息对等情况下的利益交互过程,可以保障社会强制的合理性和合法性基础。治理主客体之间互相配合信赖,形成了关于利益和权利维护的新型契约。这样一种契约观念的确立,确保了社会主体能够在享有自由的情况下让渡相应的权利,因为这种让渡实现了秩序维护必要的空间。当然,为了确保人们被监督的压力不至于太强,规制者往往会通过满足人们潜在的窥视愿望来弱化隐私被侵犯的感觉,也就是我们通常论及的权力主体的互换过程。例如在上海的外滩和许多高层建筑某些位置,经营者会安置一些望远镜之类的观测仪器,来满足人们对于他人窥测的目的。一些商厦和企业也会专门开辟一些场所,让人们通过一些管窥洞孔看到人流的情况和他人的影像。这样一种主体易位的过程,使得被监视者也获得了象征性的监视窥探的权力,“并在实践的过程中,获得一种颠覆现代性秩序的快乐。”

最后我们再从地铁乘坐来讨论规则强制下的人本问题。许多初到上海地铁站的人在熙熙攘攘的地铁站人流中很容易感受到威压和不自在,并且无法知道关于地铁的森严管理的实际作用,他们不知道哪条线叫地铁一号线,哪条线叫二号线,面对投币售票机会显得束手无策,面对售票员的上海话会显得紧张无助,过闸门查票时,不知道票从哪里插入,不知道要将票的哪一面朝上,更加不知道坐错了方向该怎么办,一旦有人提醒他们只要不出去或者坐到终点站,随便下来就可以在地铁里面来回坐着,直到到达他们想要去的那个站。这种“像是给人们一个学习弹性空间般的假装友善”在初坐地铁的人们那里,却有着真实的宽容和心理抚慰作用。下车后他们可能迷失在人民广场的地铁站里或走错出口,他们很难理解人民大道和西藏路的概念,无法知道这个出口走出去是否会是自己想要去的那个地方。但是,人们可以在一次又一次的学习与适应中,或快或慢地暗自熟悉地铁的乘车原则并日渐自信,同时获得技术确立的价值认同。

我们对于权力空间的表述试图揭示这样一个现象,即在一个技术提

供着日益丰富的有利条件的空间里,人们会努力适应这些规制并享用技术提供的便捷,但是对排除在这些技术之外的群体,人们会有天然的歧视心理,这种歧视心理才是加剧其他群体技术惊惧的重要因素。这一点我们可以从俯拾皆是城乡流动群体那里得到最终印证。因而在危机情境下,对于无法享有技术优惠的群体,惊惧积压的压抑感使得他们无需也不愿意承担相应的强制性责任。也就是说,在“非典”期间,我们是无法责罚那些不听劝阻四下逃离京城或者其他城市的农民工的,因为他们无法在现有条件下享有城里人同样的医疗保障。我们在他们不享有医疗保障体系的情况下,要求他们顾全大局,实际上是要求他们承担生命财产受损的风险。而这些缺乏技术习得途径的群体的本能逃避,就不可避免地将风险和危机扩散了。因此,在社会福利与社会保障难以完全到位的情况下,有效的办法只能是选择对多数群体的技术教化和适当的利益代偿。即城市的公共设施要向农民工开放,并且有便捷的方式教会这些技术系统之外的群体,使得他们不至于在技术惊惧中有太多的不自信和不信任。

我们知道,治理成长与公民文化息息相关。公民的参与过程包括了对政策的认同和遵从,还包括了对治理结构和政策制定程序的参与。而我们对于公民文化的认知,确证了稳定的民主社会的成员“在政治上是复合性质的,是地域民、顺民和公民的复合体”<sup>①</sup>。当权力“没有任何障碍可以阻止它前进和使它延迟前进时,自由就要遭到破坏”<sup>②</sup>。因而民主的实质还在于公民在参与的过程中能够自由地表达意愿,并免于不合理的强制与压迫。这是危机治理人本理念的价值核心。当然,民主本身包含的自由意蕴决定了治理过程具有一定的试错性,一个理性的政府和社会应当允许通过谨慎的试错实现社会的和谐发展。

---

① 毛寿龙:《政治社会学》,中国社会科学出版社2001年版,第121页。

② [法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,商务印书馆1988年版,第289页。

## 第三章 社会危机治理中的政府作用

在危机中,政府不可避免地要通过运用公共权威,来实现对公民权利和社会秩序的维护。这其中包括了两层含义:一是权力行使必须符合大多数人的利益;二是权力行使必须有效克服危机,实现社会的良性发展。这是支配政府危机治理的内在价值准则。基于此,政府在危机治理中的作用在于提供有效的制度供给,在科学决策的基础上实施有效政策,畅通信息渠道,维护社会稳定发展。其间包括了对危机的社会强制、预防和处理危机过程中的政府责任问题。中国共产党作为我国最具先进性和影响力的执政组织,其作用的有效发挥可以更好地维护政府的决策过程和危机治理政策的执行过程。

### 第一节 制度安排与社会危机治理

这里讲的制度安排包括两个方面,一方面是已有的制度安排对危机治理的作用;另一方面是政府为了维护社会发展秩序和规避社会危机而作的制度安排和政策规定。不同的制度安排可以导致危机治理的不同效果。许多时候,恰恰是既有制度的不合理或者执行偏差导致了危机的发生。基于此,本章着力探讨制度安排的公正性、合理性,如何规避价值冲突,以及紧急状态下的制度运行对危机治理的意义,从而在社会治理过程中植入应对危机的制度基因。

#### 一、危机治理制度安排的理论分析

诚如叶海卡·德罗尔所言,所有的政策制定都会遇到逆境因素。我

们在讨论危机治理的制度安排时,实际也包含了常态下制度与政策对逆境的预设,即制度弹性。因为无论是历史中的危机还是现实中的危机,当一个社会处在危机状态时,政府管理和社会整合中存在的种种弊端和本质缺陷很容易被暴露出来,因而有效的制度安排通常是总结危机经验教训而产生的,而一个制度或者政策也往往是基于治理过程中解决问题的需要而出台的。

#### (一) 合法性与合德性:危机治理制度安排的价值基础

所谓制度,现实层面上包括了成文法、不成文法,也包括了政策、惯例,还内在地体现了道德(公德、私德)与责任的精神。正因为如此:“制度的精神,它在公民心里造成的印象,是该制度所起作用的一个最重要部分。”<sup>①</sup>科学的制度安排,必须是能够得到公众认可并自觉维护的过程。这个过程所体现的制度绩效,笔者称之为制度的合德性与合法性。只有具备合法性和合德性的制度安排,才可能对社会和谐发挥积极的作用,否则,制度的设计与施行则可能由于存在对公众合法利益的褫夺而成为恶的制度,进而动摇政府的权威。

所谓合德性,是指对危机治理的制度本身具有的道义性质进行道德判定,这种道义既来自制度本身所内含的广义道德性质,符合公理,又来自公众所认同的惯例。制度安排契合了社会运行的道德核心,即在公意的基础上获得了合德性。合法性(legitimacy)问题的研究在西方学术界已延续了上百年,卢梭在分析“政治秩序何以持久”这一问题时,就指涉合法性这个核心问题。其他诸如布丹的君主主权说、霍布斯的“利维坦”、洛克的契约论、孟德斯鸠的法的的精神以及菲尔默的君权神授等观点均涉及了政治秩序的合法性基础。在卢梭的社会契约思想中,生而自由的人却无往不在枷锁之中。“即使是最强者也决不会强得永远做主人,除非他把自己的强力转化为权利,把服从转化为义务。”他进一步指出:“强力并不构成权利,而人们只有对合法的权力才有服从的义务。”<sup>②</sup>卢梭在此意指,人民拥有的公意(*general will*)是政治合法性的唯一基础,也是执政者的终极价值。由此我们可以这样界定合法性的内涵,即社会成员对社会政治、经济制度的认同,这种认同被看作有效统治和政治稳定的基础。一致

① [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆 1982 年版,第 151 页。

② [法] 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 1982 年版,第 8 页。

化的意识形态是政治合法性的理念基础,人们对既定统治秩序的服从不仅包括习惯、自身利益,还包括人们对合法性的信仰。惟其如此,人们的社会行为才可能符合合法性的信念支配。<sup>①</sup>一旦这种信仰或者信念遭遇危机的时候,人们的认同与维护既有制度和政权的信心和热情亦随之削减。因此,哈贝马斯指出:“政治系统需要尽可能投入各种不同的大众忠诚,所产出的则是由权力机构贯彻的行政决定。产出危机表现为合理性危机(Rationalitätskrise),即行政系统不能成功地协调和履行从经济系统那里获得的控制命令。投入危机则表现为合法性危机(Legitimationskrise),即合法性系统无法在贯彻来自经济系统的控制命令时把大众忠诚维持在必要的水平上。”<sup>②</sup>而根据亨廷顿的观点,如果政府行为表达了有关各方进行冲突和达成妥协这一过程的结果,那它就是合法的。政府机构及其制度本身具有公共利益的特点。如果政府只代表利益集团或社会组织的利益,那么它就只有部分的合法性,而不能具有普遍的合法性。<sup>③</sup>在中国的古代政治思想中,合法性直接表现为君民关系,从民贵君轻到水能载舟,亦能覆舟,形象地揭示出合法性的核心价值在于维护公意。马克斯·韦伯则从社会学层面解释了合法性的三种类型:一是基于传统的合法性;二是基于领袖人物超凡感召力之上的合法性;三是基于合理合法准则之上的合法性。由此,政治权威也分为传统的政治权威、个人魅力的权威和理性的权威等。<sup>④</sup>韦伯之后,帕森斯从结构功能的角度分析了现代公民政治的社会基础。他指出,无权者之所以服从有权者的指挥,原因在于有权者行使着代表整个社会作出具有约束力的决策的权力。公民社会对公民权利和义务的确定提供了政府角色的合法性源泉。政府的强制性威胁或制裁能够实现对无权角色的约束与控制。但是政府制度安排和权力行使的合法性必须要符合自然法则所确立的公共价值和规范。利普塞特则认为,政治权力或政治体制的合法性,是指“政治体制使人们树立了和坚持对当今社会来说现存政治制度最理

① 在韦伯的合法性理论构建中,被统治者的信仰观念和认同观念是两个关键因素。

② [德] 尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海人民出版社2000年版,第64—65页。

③ 参见[美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店1989年版,第25—26页。

④ 参见毛寿龙:《政治社会学》,中国社会科学出版社2001年版,第62—63页。

想的信念的能力”<sup>①</sup>。利普塞特同时指出了合法性与有效性之间的关系,认为效率很高但缺乏合法性的社会要比效率相对低但合法性高的政权更加稳定。但是从长期看,保持较高效率的政治制度也可以得到合法性。在现代社会里,这种高效率体现为经济的持续发展和社会的长期稳定,即政府的合法性需要其有效性来维护。合法性基础在人民和政府间确立起一种交换原则:人民守法,政府履行其合法性基础所规定的义务作为报答。<sup>②</sup>林肯指出:政府存在的合法目的是为人民去做他们所需要做的事,去做人民根本做不到或者是以其各自的能力不能做得很好的事,而对人民自己能够做得很好的事,政府不应当干涉。<sup>③</sup>

既然合法性体现为对基本制度的认同,那我们是否可以认为,一项制度权威地确定了人们的关系,便拥有了持久的合法性呢?其实不然,任何制度的运行都会在其周边形成一个获利者群体,这个群体势必要竭力维护该制度的存在。但是制度的受害者或者制度之外的群体和组织却往往因为利益损失而寻求对制度的突破。此时,制度的合法性问题便容易被人们重新提起。如前所述的教育公正问题、户籍改革问题、下岗就业问题等等,许多资源紧缺时代的政策安排,到了改革的关键时期,由于人们民主意识的增强而屡遭质疑。

综上所述,危机治理层面阐述的合法性包括了治理主体实施政策的合法性与制度和政策施行的合法性两个方面。而社会群体则通过政府或者政治制度的价值是否符合社会群体的基本价值观念来判断政府和制度的合法性。一旦彼此的价值观难以达成一致,危机便由此发生。

## (二) 利益与价值的契合:危机治理制度运行的基本原则

制度安排的一个原则是在增进特定群体利益的同时,不损及其他群体的合法利益,即制度安排上的“帕累托最优”。危机状态下的制度安排,有着鲜明的利益特征,即当一个制度或者政策的实施,不是带来利益的满足而是降低利益的损耗和丧失的时候,基于两害相权取其轻的原则,不同的利益群体还是乐于接受政府做出的决策。这种制度或者政策推行之所

① [美] S. M. 利普塞特:《政治人:政治的社会基础》,张绍宗译,上海人民出版社1997年版,第55页。

② 参见潘一禾:《观念与体制——政治文化的比较研究》,学林出版社2002年版,第103—105页。

③ 同上,第174页。

以有效,不是因为人们可以由此获利,而是担心不这样做,自己的利益会在危机中遭受更大损失。由此,不同群体间自觉地达成一个新的利益均衡点,也就是损失最小的利益均衡点,并且积极提供该均衡点之下的各种支持。这实际上是社会危机治理有效性的动力之一,而群体对危机判断的一致性政策推行的基础。这种利益均衡在政治学领域直接体现为制度均衡。道格拉斯·C. 诺斯指出:“制度均衡是这样一种状态,即在行为者的谈判力量及构成经济交换总体的一系列合约谈判给定时,没有一个行为者会发现将资源用于协议是有利可图的。要注明的是,这一状态并不意味着,每个人对现有规则和合约都满意,只是由于改变合约参加者游戏的相对成本和收益使得这样做不值得。现存的制度制约确定和创立了均衡。”<sup>①</sup>

制度的功能设计总是依据一定的价值体系和行为模式展开的,但是制度的现实作用却往往未必与设计时的预期相一致,也就是制度本身存在着思想层面和现实层面的两种适用性。<sup>②</sup>危机状态下的决策过程既是事实判断过程,也是价值判断和伦理选择过程。特别是在紧急状态下,决策者在决策过程中往往要面临价值冲突的困境,其中最主要的就是效率准则与公平准则的冲突,包括秩序优先还是生命财产优先的政策制定。这种冲突的激烈程度有时候与制度执行的模糊程度有关,而危机的产生与最终克服也往往与此类模糊性所形成的解决方案有关。基于这样的认识,制度强制下的社会治理备选方案就成为克服危机与冲突的重要路径。这个路径通过制度的合理运行来增强预案的可预见性,从而克服不确定性带来的灾难性危机。

另一方面,制度本身具有的约束性和强制力,容易造成危机的扩散和应对迟滞,从而丧失有效的时机。由此,在设计制度的过程中,要考虑制度设计的外生变量和内生变量。D. 菲尼指出:“作为一个制度变化的需求与供给的启发式分析框架,它除了提出各类制度的定义外,还得具体说明有哪些内生变量,有哪些外生变量。”<sup>③</sup>

① [美] 道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘宇英译,上海三联书店 1994 年版,第 115 页。

② 韦伯曾经指出,由于观察方式的不同,可能形成“法律理论的、思想的‘法律制度’与实际的经济行为的整体没有任何直接的关系,因为两者处于不同的层次上”。[德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》上卷,商务印书馆 1997 年版,第 346 页。

③ [美] V·奥斯特洛姆、D. 菲尼:《制度安排的需求与供给:制度分析与发展的反思》,王诚等译,商务印书馆 1992 年版,第 135 页。

我们知道,任何制度的存在都有其内驱力,从治理的角度看,危机治理的制度安排乃是一个防范危机的制度过程,同时也是一个危机控制与化解的政策预设过程。基于对危机的常规判断,危机治理的制度安排存在着较大的制度弹性,这保证了确定性的制度预设对不确定性危机的防范功能。政府的制度设计往往需要将各社会团体和公民纳入制度结构之中,这些制度的现实参与者将主动遵照制度,维护制度运行的权威性,并且从制度运行中获得利益保障和维护,这使得制度结构获得了动态平衡的特点。不过,制度实际运行中必然还存在权益受损的制度参与者,基于化解危机和维护公义的需要,必须制定补偿性的制度来化解这种利益受损所导致的危机。由此可见,根据利益确定的制度包括两类:一是受益性制度规则,它以利益集团为保障对象,直接维护制度参与者的权益;二是补偿性制度规则,它以现行制度下利益未获满足甚至受损的制度参与者为济护对象。

诚如卢梭所言,人们有足够的理智来觉察一种政治制度的好处,却没有足够的经验来预见政治制度的危险。<sup>①</sup>在政治实践中,制度本身引发的危机又是如何产生的呢?这就需要对制度产生的背景进行分析。

按照马克思的观点,制度运行一段时间后,将滋生附属于这一制度并与该制度息息相关的利益阶层(即食利者的没落阶级),它们将成为既有制度的最有力维护者。其次,特定文化背景的制度运行一个阶段后,可能形成特有的制度文化,比如美国的蓄奴制,久而久之就成为一种符合习俗的合法规范,其实质是制度性歧视由于习惯而被漠视。再者,经济学上普遍涉及的“搭便车”的必然性使得作为公共产品的制度安排也容易存在这种搭便车现象,惯有的习俗和存在缺陷的制度设计会由于人们习惯于容忍坏的制度的约束,从而成为社会常态。

在当代政治逻辑中,人们倾向于强调制度设计在理性基础上的科学性和合理性。<sup>②</sup>但是哈耶克等人在分析建构理性主义和进化理性主义的基础上,提出制度变迁的成功不在于集体理性的强大和准确,相反,它必须体现公共权威对既往惯例、习俗以及民俗民规的吸纳与认同。一方面,

① [法] 卢梭:《论人类不平等的起源和基础》,李常山译,商务印书馆 1962 年版,第 128 页。

② 参见[英] 弗里德利希·冯·哈耶克:《理性与进化》,载《法律·立法与自由》第 1 卷,中国大百科全书出版社 2000 年版。

那些惯例、习俗以及乡规民约经过长期的治理实践已经被证明是行之有效的,但另一方面,不同的政治习惯所形成的公民文化,则会对制度本身产生显著的影响和改造作用。阿尔蒙德等人对公民文化的研究表明,公民文化是村民文化、臣民文化和参与者文化三者的混合体,而公民个体,则是村民、臣民和参与者三种个性倾向的混合,每个成熟的公民都会根据政治事态的发展变化、自己的社会地位、工作性质以及对政治体系的不同理解,而随机选择自己与政府打交道的态度。所以,公民文化是对高效政府工作的最好的支持,也是最好的监督。真正的民主政体总会积极地建设公民文化。<sup>①</sup>

### (三) 共有的习惯: 危机治理制度安排的协调性原则

正如密尔所言,当一项制度,或者一套制度,具有民族的舆论、爱好和习惯为它铺平道路时,人民不仅易于接受,更会从一开始便尽其所能去维护这种制度,并努力付诸实施,必能产生最好的结果。任何一个立法者在考虑措施时不利用这种现成的习惯和感情,将是一个重大的错误。<sup>②</sup>我们关于习惯的分析表明,习惯的持久性特征和人们对习惯法的认同,会使惯例具有制度性的规范作用。为此,政府既需要对习惯加以改良和引导,又必须在制度安排中考虑到人们的共同习惯,以规避制度安排与习惯的冲突。而危机治理则需要把握人们接纳新事物以及适应新情况的能力。把制度的“优点突出出来,就不仅为了使人民接受或要求这个制度,而且为了实行这个制度而对民族进行思想教育的方法之一,并且往往是能够采用的唯一方法”<sup>③</sup>。

由此可知,习惯实际上是基于利益需求和同一性的一种民间文化。爱德华·汤普森将其称为“劳动人民的文化”<sup>④</sup>。布尔迪厄认为,习惯乃是由惯例,世代沿袭的希望,既对习惯法加以限制又揭示其可能性的规则、规范以及既由法律也由邻里的压力构成的约束力等组成的活生生的环境。<sup>⑤</sup>

① 潘一禾:《观念与体制——政治文化的比较研究》,学林出版社2002年版,第192—193页。

② [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第11页。

③ 同上,第12页。

④ 参见[英] 爱德华·汤普森:《共有的习惯》,沈汉、王加丰译,上海人民出版社2002年版,第1页。

⑤ Pierre Bourdieu, *Outline of Practice*, Cambridge press, 1977, Chap. 4.

“习惯几乎是对任何权利的要求、使用和实施的合法性的辩解之辞”，<sup>①</sup>因而成为利益表达与纷争的场所。“而实践和规范都在习惯环境缓慢发生变异的过程中进行着一代人的再生产。”<sup>②</sup>杰拉尔德·赛德尔指出：“习惯做的事情在于……它们可以保持对集体行动的需要、集体对利益的调整，以及在共同参与的习惯的领域和范围内，集体表达其感情和情绪，提供一种排斥局外人的边界。”<sup>③</sup>

习惯作为不同社会群体之间行动和力量妥协的最终结果，有两个基本标准：一是共同的习俗，二是时间久远。因此习惯具有很强的社会整合能力和深厚的社会心理基础，能够较好地协调规范和制度并使其与社会心理相契合。习惯本身表征着惯例与权力的冲突，并在现实层面上体现为冲突的介质。在我国农村社会中，人们的日常生活纠纷、邻里关系维护乃至解决重大问题，往往不是靠法律等正式规范来解决的，而是靠乡规民约和习惯传统。当这些非正式渠道仍旧能使人们获得利益满足且不受责罚时，人们自然就将其合法化。在这个意义上，危机是作为对习惯的背离而存在的。当制度或者公共行政破坏了固有习惯的时候，社会就不可避免地出现动荡，而一旦损及特定群体的利益和价值时，不可逆转的冲突就容易演变成社会危机。因此，政府的制度安排和政策施行必须规避其与习惯的严重冲突，并借由习惯势力推动秩序演进和公共行政的展开。话虽如此，但几乎所有的制度安排都存在着如何协调习惯的难题。习惯有时候几乎成为一个社会的原初动力，抗衡着政府企图改变的社会现实。于是加勒特·哈丁的《公共地悲剧》便获得了习惯层面上的真理性，即公共资源因为不归任何人占有和保护，就注定存在一种被过度利用的无情的经济逻辑。换言之，习惯势力的存在，稳固地维持了社会既定利益格局的缓慢演进，同时也降低了制度施行应体现的理性与效益。例如2004年初，上海市首次施行每月一天的公园免费日，第一个免费日当天，共青森林公园一下子涌入超过平常数倍的游人，多达万人以上。许多草坪、栅栏和公共设施因超负载而损坏，而摩肩接踵的游人也因为拥挤嘈杂的空间而怨声载道。由此我们发现，为避免公共地悲剧，城里人不希望乡下人挤

① [英] 爱德华·汤普森：《共有的习惯》，沈汉、王加丰译，上海人民出版社2002年版，第5页。

② 同上，第6页。

③ 同上，第11页。

占城市的公共设施,张村的人不希望李村的人使用本村的打谷设备,习惯势力下的所有规则所关心的无非是确保本群体的公共资源不被外人使用。实际上在 18 世纪的欧洲,就有大量类似的法律条文规定了公共利益的共有性。1744 年的英国的北安普顿,那种古老的规则被人们反复重申:“兹命令牧羊人将不得饲养任何其他人的家畜……而只能饲养属于本镇居民的家畜。”<sup>①</sup>正如汤普森所言,在普通民众得到更大文化空间的剧烈的政党倾轧年代,已经创造了一种以王室和民族纪念日为中心的、人民自主参与其中的生机勃勃的政治文化。<sup>②</sup>但是习惯本身对社会演进的阻滞作用也十分突出。鲁迅先生曾经说过:“中国人向来有点自大。只可惜没有‘个人的自大’,都是‘合群的爱国的自大’,这便是文化竞争失败后,不再见振拔的原因。”合群的爱国的自大是“党同伐异”,而“个人的自大,就是独异,是对庸众宣战。除精神病学上的夸大狂外,这种自大的人,大抵有几分天才,——照 Nordau 等说,也可说就是几分狂气。他们必定自己觉得思想见识高出庸众之上,又为庸众所不懂,所以愤世嫉俗,渐渐变成厌世家,或‘国民之敌’。但一切新思想,多从他们出来,政治上宗教上道德上的改革,也从他们发端。”<sup>③</sup>标新立异往往就从寻求对习惯的突破开始。而路德维希·冯·米塞斯认为:“人类的进步大都是通过以下方式实现的:即从一小部分人偏离大多数人的思想和生活习惯开始,直到他们的行为最终得到大多数人的认同和接受,从而形成了人的概念和生活方式的更新。”<sup>④</sup>

习惯的合法性有时需要通过程序的公开性来实现。正如 19 世纪的英格兰仍然存在买卖妻子的现象一样,它首先需要某种形式的公告和宣传,而后在某一天,丈夫用缰绳套在妻子的脖子、腰或者手上,将她带到市场上,在形成购买协议后,把手中的缰绳交付给购买者,以示丈夫乐意把妻子交给他人持有。此仪式之后,买卖妻子的行为便在习俗上获得了合

① [英] 爱德华·汤普森:《共有的习惯》,沈汉、王加丰译,上海人民出版社 2002 年版,第 140 页。

② 同上,第 83 页。

③ 鲁迅:《热风·三十八》,人民文学出版社 1980 年版,第 17 页。

④ [奥] 路德维希·冯·米塞斯:《自由与繁荣的国度》,韩光明等译,中国社会科学出版社 1995 年版,第 90—93 页。

法性。<sup>①</sup>正如凡勃伦所指“今天的制度——也就是当前公认的生活方式”<sup>②</sup>,习惯由此而获得制度的特征。

习惯在左右或者抹杀制度功能的同时,制度也在努力克服着习惯的负面影响。亚当·斯密曾着力考察了社会效益产生的制度性前提,他把“习惯性地维护既有的权威与惯常政府形式相关的公共事业感造成的结果”<sup>③</sup>当作一切社会组织中起作用的心理因素。在他看来,符合习惯和道德规范的制度性机制是能够克服破坏性倾向并引导个人的积极性,使之服务于公共事业的。那么,究竟什么样的习惯可以实现制度的合法性和有效性?“自然的”本身的模糊性使得我们很难从那些经典著作中找到确切的答案。但是几乎所有的制度变迁最后都在风俗与规范之间搭建了一条若隐若现的通道。卢梭在其《论人类不平等的起源和基础》一书序前的《献给日内瓦共和国》中指出,“人们同时也会鄙弃这样一种人,他们惯于以改良为借口忽视旧日的习惯,由于矫正小的弊端,反而引起更大的弊端”。<sup>④</sup>他认为,有了政府官员的道德和贤智人民对官员的信赖,“即使偶有不幸的误会搅乱了大家的和睦时,人们就是在盲目和错误中,也都能够保持一定的节制,大家依然互相尊敬,共同遵守法律”。<sup>⑤</sup>

共有的习惯是国家权力运行需要解决的基础性问题。由于习惯本身反映着惯例与权力的冲突,并体现为彼此之间的利益协调,因而习惯的养成和维护有赖于社会契约的存在。而体现自律与互惠价值的契约观念建立,便于缓和社会层面上不同利益主体间的冲突。契约作为一种交易行为,其道德性依赖于交易的公平之中。“自律”的理想突出了缔结契约是人们的自愿行为,而“互惠”理想则强调了契约应具有公平性质。由危机所确立的国家强制的合理性来源于社会生活本身。作为社会力量相互妥协的产物,国家强制的核心价值还是对责任的理性约定。而政府对共有习惯的维护和引导,需要从制度层面上还原人的基本价值,“把人的世

① 参见[英]爱德华·汤普森:《共有的习惯》,沈汉、王加丰译,上海人民出版社2002年版,第443—514页。

② [美]凡勃伦:《有闲阶级论》,蔡受百译,商务印书馆1964年版,第139—140页。

③ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来主编,中国政法大学出版社2002年版,第754页。

④ [法]卢梭:《论人类不平等的起源和基础》,李常山译,商务印书馆1997年版,第54页。

⑤ 同上。

界和人的关系还给人自己”，<sup>①</sup>避免对合法利益的剥夺和社会交往的破坏。

## 二、危机治理中的制度运行与政策制定

### (一) 对危机的预知决定了政府的制度安排与政策制定的内容

作为现代社会最为强大的组织机构，危机治理是政府的一项重要职能。如果政府在危机面前束手无策，那么，自组织能力再强的社会也难以实现对危机的克服和规避。一位历史学家这样描述面对金融危机的罗马人：“政府的举动就像一个被吓坏了的小孩，面对失控的快车，只会推动所有的操纵杆，按下所有的按钮。”<sup>②</sup>而使按钮发挥作用的关键，还在于制度安排和政策制定必须契合危机治理的实践。于是危机决策的艰难由此形成：不确定性极高的危机状态下，我们的制度能否确保决策的有效施行？既有制度在危机状态下是否仍具有相应的社会控制和整合能力？此外，危机中的政府是否能够正确把握危机治理的基本规律？众所周知，制度一旦确立，就具有了评价和导向功能。正如马克斯·韦伯所言，法与制度的关键功能就在于提供了个人获益行为的可预计的机会。制度实际上确立了一种标准或行为方式，这种对未来行为的预见性功能为危机治理中的制度设计提供了依据。

按照惯例，制度被理解为根源于共同标准的、用于组织社会生活的超组织模式。在危机频发和价值观迭变的现代社会中，要维持频繁的社会交往和人际交流，维护社会发展的基本秩序，我们需要重新建构制度概念，特别是对符号和实践之间的关系需要重新思考。制度是人类活动中一种超越组织之上的模式，个人和组织通过制度生产并再生产他们的物质生活。政府为制度安排所做的一切努力，最终必须返还给社会，并对大量理论包裹着的超组织的、标准化的组织结构来源做一一分析，提出一套关于危机状态下组织的选择性的概念化方案，包括依照多重的制度逻辑来构建社会的方案。在此，不确定性、风险与危机、权力和利益都会被概念化，并被安放在我们所观测的制度环境之外加以测量。我们关于危机情境的预设，就是要使那些构成不确定的因素，以及由此可以忍受的风险

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第321页。

<sup>②</sup> 转引自[以]叶海卡·德罗尔：《逆境中的政策制定》，王满传等译，上海远东出版社1996年版，第3页。

程度和危机爆发情况下政府对社会秩序的维护能力,都在一个确定的环境中以一种特殊方式从制度上被严格而笼统地界定。而特定的语境下,<sup>①</sup>关于危机的各种表述正在政府对民生和社会秩序的强烈关注中,从新的意识形态范畴和公民范畴上被创造出来。我们可以看到,当社会转型作为一种含混不清的概念被广泛使用时,与转型过程相伴的利益分野,制度变迁,价值重建,治理成长……却正被日益清晰地勾勒出来。社会动员不仅起于团体的组织能力,而且起于对有意义生活所必需的组织环境的瓦解破坏。那些针对制度变迁的社会运动,其世界观决定了他们可能使用的策略类型(Friedland and Hecht, 1989年、1990年)。当社会发生冲突时,人们可能从他人关于变革的暗示中被调动起来,去保护既有的制度和惯例,也可能致力于输出一个新的制度符号和惯例,并通过它来影响和改造另一个制度。<sup>②</sup>

现代性使得当代社会的主要制度既相互依赖又相互矛盾。例如,官僚政治政府可能依赖于民主机制来使其决议合法化,并缓冲外在的政治环境,使其常规化。但是,无论在调和政策的采用上,不同利益主体的势力较量上,民主程序的扩展对官僚政治的合理性无疑都造成了威胁。或者,资本主义的市场可能依赖家庭来实现劳动力供给成本的最小化,但与此同时,劳动市场可能廉价出售家庭的劳动能力以维持再生产。诸如此类的众多案例表明,制度冲突或许是一个社会中政治冲突最重要的基础。而通过这样一个冲突过程,社会的制度结构得以改造。而政府此时的作用就在于主动适应社会变迁,引导社会理解那些冲突以及可能引发的治理危机,并分析那些影响并决定组织和个人行为的制度环境。这是政府在实施制度安排和危机治理中需要重视的一个环节,实际上也是社会民主化基础上维护治理绩效的最为节约的办法。而这样一个过程,也是政

① 实际上,语境的存在建构着政府对于危机或者其他暴力行为的理解。福柯在《必须保卫社会》借助中世纪英国的话语,指出起义被表达为绝对权力:如果要重建更加公平的正义,那么人们有起义的权利就不是因为不能让人听到他们的声音并且必须打破秩序。起义,现在以一种历史的必然为自己辩护:它回应战争这种社会秩序,它将结束这场作为历史最后高潮的战争〔法〕米歇尔·福柯:《必须保卫社会》,钱翰译,上海人民出版社1999年版,第98页)。

② Roger Friedland, Robert R. Alford, Bring Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions, Walter W. Powell and Paul J. Di, ed., *The New institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991.

府将治理的基础回归社会的过程。

作为一种支配力量,制度是在人们相互博弈的过程中建构起来的,康芒斯将制度解释为“集体行动控制个人行动”<sup>①</sup>,吉登斯则认为:“制度是社会中的互动系统,它们能够长时间延续并能在空间上进行人员配置。”他在对制度分类时指出:“如果意义(解释性规则)是主要的,而支配(分配性和权威性资源)位居第二,再次是立法(规范性规则),那么将产生‘符号秩序’。如果按权威性支配、意义、立法秩序组合,就会产生政治制度化,如果按照分配性支配、意义、立法排列,就会出现经济制度化,如果按照立法、支配、意义的秩序排列,就会产生法律制度化。”<sup>②</sup>制度的规律通过动态的行为互动模式展开,并对群体或者个体行为具有强制性约束,制度可以克服行为者的随意性带来的危机治理的障碍,“抑止着人际交往中可能出现的任意行为和机会主义。制度为一个共同体所共有,并总是依靠某种惩罚而得以贯彻。没有惩罚的制度是无用的”。<sup>③</sup>制度以其强制的性质,克服着冲突与矛盾外化的张力。

## (二) 社会强制: 政府危机治理的重要路径

社会强制(即社会控制)是政府危机治理的主要手段之一,指的是通过规范体系约束人们的行为,并保障公民利益免受侵害。这个由19世纪美国社会学家罗斯(Edward A. Ross)创立的社会控制理论在现代中国却明显地少有人提及。在我国传统政治思维中,论及社会强制,人们往往联想到政治高压,即通过行政和技术手段,使用重典乃至暴力来强制社会成员,使其慑于国家权威而放弃对政策的冲击和反抗。<sup>④</sup>在传统的危机管理中,控制就意味着对民意的压制和对信息的封锁。对社会强制的曲解,不但强化了政府对危机中民意的强制,也极大地影响了社会强制实践的科学发 展。实际上,危机本身的危害性和迁延性特征,决定了适度的社会紧张和有效的社会强制是合法并且合德的。首先,社会强制作为危机治

① [美] 康芒斯:《制度经济学》上卷,商务印书馆1962年版,第87页。

② 参见[美] 乔纳森·特纳:《社会学理论的结构》,吴曲辉等译,浙江人民出版社1987年版,第572页。

③ [德] 柯武钢、史曼飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华,商务印书馆2000年版,第32页。

④ 我国在20世纪80年代前政府过程中的社会控制,主要依靠严格的户籍制度(城乡分隔)、单位制度和政治运动来实现,90年代后的社会强制逐渐向正式制度和技术性手段转化。

理的一种技术性手段和制度化政策,在“法治”国家的目标下,本身可以被纳入法治范畴而加以规范。其次,技术本身的精细化和规范化,一方面使得社会强制具有了物质前提,另一方面也决定了社会强制的必然性。在一个精密庞大的管理体系中,技术的强制性要求规制人们的行为,并通过规制保障了人们的自由不受侵害。其三,危机预警的基础是对信息的有效获取。这个过程本身包含着对人们的行为强制。而在媒体方面,频发的危机要求政府对媒体保持适度的控制和引导,以降低社会救助的成本,保障社会秩序的稳定。再者,技术本身的不确定性要求政府加强对网络等现代讯息系统的监管,大规模的社会恐慌和社会失序在现代讯息工具的高速传播下能够被迅速放大,因此,加强信息载体特别是网络安全的管理在某种意义上就成为预警的重要环节。

社会强制的目标是维持社会规范和社会秩序的稳定,增强社会应对危机的凝聚力。作为基于社会民主诉求的一种社会管理方式,它内在地包括了对政府强制力量的合法使用和对政府柔性管理的制度安排,是社会协调的重要范畴。因此,它的存在需要得到政府的认可和公众的支持。在一个极权政治或民主化程度不高的社会里,单纯的社会强制易于导致强制失灵,并放大和加速社会危机的爆发。只有社会民主发育得越健全,社会强制的功能才越能够被限定在有效范围内,危机治理才能获得持续的制度化支持。

如前所述,危机放大了社会治理的缺陷,同时也在一个高度集中的时空中放大了政府的应对能力。一个政府要想实现对危机的有效控制,前提就是政府行为的合乎公意和政府权威的不受侵害。“权威关系是支撑政府的基石,权威对政府之要紧,如同对市场制度的要紧一样。”<sup>①</sup>在此,笔者试图强调,合法性基础上确立起来的政府权威,决定了政府在危机状态下实行社会强制的合理性。即危机治理中的政府权威不可避免会衍生出社会强制力量,社会强制本身可能成为危机治理的制度运行基础。当面对恐怖主义、外敌入侵、暴乱等社会严重危机的时候,社会强制几乎成为任何一个政府无可回避的选择。这时我们发现,危机治理中,国家的这

---

① [美] 查尔斯·林德布罗姆:《政治与市场——世界的政治经济制度》,王逸舟译,上海三联出版社 1996 年版,第 10—14 页。

种强制性在通常情况下有利于压抑少数人的恣意妄为,保障大多数人的利益与民主期望。但是如果这种强制用过了头,或者侵害了大多数人的民主权益,就容易形成对自身价值的颠覆,而这种颠覆的重新修复则需假以漫长的时日。这种强制用在处理不同国家之间的危机时,往往形成无休止的文明冲突;而国内危机问题可能相对简单,也可能更加复杂。因为在适用同一法律的国度内,是不允许对制度与法规的认知发生严重的价值歧义的。一旦发生严重的价值冲突,政策施行必然受阻,国家强制就成为双刃剑,可能同时造成政府和社会群体的严重情感伤害。这一价值观冲突所导致的危机,其影响较之于物质利益冲突要深刻长远得多,因而制度安排在防范价值失衡方面的作用就显得尤为重要。

应当承认,在社会民主还不够完善的情况下,这种工具主义的社会强制有被滥用的危险,并且,由于社会结构的重大调整而形成的制度真空在降低社会强制实际效果的同时,容易对潜在的社会危机产生激发作用。例如在城市改造过程中,在国家关于拆迁户补偿的一系列政策被职能部门认真施行之前(关于拆迁、用地补偿问题,详见第四章),社会强制的结果只能够导致普遍的反对和对抗,上访和极端事件时有发生。在处理此类危机时,政府要重视通过社会组织、借助社会习惯和市场力量来进行社会强制,即从单纯的迫使服从转变为与社会力量共同实现行为约束。从发展趋势看,政府借助发达的社会组织体系,如企业、行业协会、社团及其他非政府组织,能够更加有效地协商(Negotiate)各层次、不同群体间的利益冲突,降低危机治理制度的运行成本,促进经济和政治系统的良性运作。此外,现代意义上的社会强制包括了社会保障和福利政策实施,社会组织 and 宗教力量的协助,道德的柔性管理等非正式制度安排。此外,我国还具备一条纾解社会冲突的特殊渠道——信访制度。信访制度实际上是通过制度强制实现对权力主体的公共行政行为的控制,保障人民群众特别是上访者的正当利益。

在实践中,作为符号表征的制度的强制力和规范性必须被突出出来,即政府的制度安排首先必须是可行的。这种可行性要求在制度安排的过程中,要考虑到习俗的势力和规范的实际可操作性,以及两者冲突时制度实际的符号表征。一个形同虚设的制度板着脸孔存在于人们的政治和社会生活中,其扭曲的符号象征对其他制度权威的削弱作用是可想

而知的。因此,即便最简单的制度安排,也必须考量其法理依据和利益渊源。惟其如此,危机状态下的制度权威才能够确保理直气壮的社会强制力,并获得最终的认同。

### (三) 控制失当: 政府危机治理的适度性和危机迁延性

政府权威和社会强制合法性的确立,在民主化程度较低的社会中运行,容易造成公共权力的不当使用。正如恩格斯分析的那样:“政治权力能给经济发展造成巨大的损害,并能引起大量的人力和物力的浪费。”<sup>①</sup>“凡当权的人行为傲慢又贪婪自肥,公民一定议论纷纭,众口喧腾,不仅会指摘这些不称职的人,而且也批评授权给这些人的政体。”<sup>②</sup>

制度性歧视和有缺陷的制度在运行中形成的分利集团以及围绕制度生成的食利者群体,是导致制度性危机的根本原因。制度性危机爆发具有极强的迁延性,人们对制度的不认可容易使社会控制处于瘫痪状态。因此,有效的制度安排需要克服制度设计与运行过程中的弊端,确保制度本身的长期有效和制度变迁符合社会基本的价值判断,维护社会公义。惟其如此,制度本身生成的危机才可能被限制在可控的范围内。另一方面,危机的治理需要一套完整的应急预案,以确保危机中的制度在安全模式下运行,不至于导致制度瘫痪。由此,政府制度安排的基本原则首先是紧急状态下的价值与权利维护。因此,科学的制度安排必然是着眼于社会秩序稳定和社会持续发展,通过发展克服产生危机的不利因素。

从制度运行的环节看,政府负有的公共职能以及市场制度在公共产品(Public goods)上的局限性决定了政府分配资源的合理性。但是危机的发生与蔓延也反映了社会治理中可能存在严重的政府失灵(government failure)问题。政府失灵是现代社会的可怕梦魇,也是危机扩散的重要环节。林德布洛姆曾经这样形容政府失灵,就是政府“只有粗大的拇指,而无其他手指”<sup>③</sup>。它是指个人对公共物品的需求在代议制民主政治中得不到很好的满足,公共部门在提供公共物品时有浪费和滥用资

① 参见恩格斯:《致康·施米特》,《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第483页。

② [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1983年版,第232页。

③ [美]查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场:世界的政治经济制度》,王逸舟译,上海三联书店1994年版,第91页。

源的趋向,致使公共支出规模过大,政府行为并非想像或理论上那样“有效”。政府干预的无效性和失当性,使相关机制难以正常运作。

在美国经济学家詹姆斯·M.布坎南等人的公共选择理论中,政治领域的缺陷被证明是可能的。在他们看来,“一切传统模式都把经济决定视为制度的内在变化,而把政治决定视为外部因素,人们拒绝就这些外因的规律及其生产进行探讨,在这种情况下,公共选择理论的宗旨却是把人类行为的两个方面重新纳入单一的模式,该模式注意到,承担政府决定的结果的人就是选择决策的人”。<sup>①</sup>人的自利性和政府自利性的契合形成了政府失灵的价值内核。政府部门追求私利的“内在效应”极大地影响了政府对资源配置的优化,导致政府行政不为人们所支持。布坎南指出:“政府作为公共利益的代理人,其作用是弥补市场经济的不足,并使各经济人员所做决定的社会效应比政府进行干预以前更高。……(但是)有些政策的作用恰恰相反。它们削弱了国家干预的社会‘正效应’,也就是说,政策效果削弱而不是改善了社会福利。”<sup>②</sup>政府失灵理论虽然有其明显的错误,但它指出了利益集团的影响力,以及政治家和官僚的利己主义等因素的存在必然导致无效或低效,甚至有害的公共政策产生。由此,社会危机的产生不在于政府干预,治理的选择在于政府如何干预,正如布坎南所指:“要改变一种游戏,或者竞赛的结果,改变参加竞赛的人并不重要,重要的是改变竞赛规则。”危机状态下,使政府强制与社会自制相结合,使政党引导和政府推动相结合,使党员的先锋模范作用和公民的积极参与相协调,这正是危机治理有效性的重要组织资源和制度资源。

此外,由于政府对社会的干预首先具有公共性,即不以直接盈利为目的,对公共产品的投入又难较成本,因此缺乏降低成本提高效益的直接利益驱动;另一方面,政府所处的“某些迫切需要的公共产品(例如国防、警察、消防、公路)的垄断供给者的地位”<sup>③</sup>,决定了掌握资源分配特权的政府在没有竞争对手的情况下容易丧失对效率的追求,并容易导致寻租行为的发生,例如当企业或者个人放弃正当竞争,以非法形式获得政府对其

① James. Buchanan, *The Theory of Public Choice*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1972.

② 王慎之:《西方经济思想库》第3卷,经济科学出版社1997年版,第316—317页。

③ [美]丹尼斯·缪勒:《公共选择》,王诚译,商务印书馆1992年版,第146页。

各种利益的庇护,垄断性地使用某种市场紧缺资源时,将从中得到市场之外的利益满足。而一些大权在握的政府官员则极有可能“受非法提供的金钱或其他报酬引诱,做出有利于提供报酬的人从而损害公众和公众利益的行为”<sup>①</sup>,这种对部分主体利益的维护和漠视其他群体利益的现象,与许多公共突发事件最终演化为危机不无关系。

#### (四) 危机治理促成制度、政策的完善与修复

危机在冲击政府的制度安排的同时,对政府的制度修复和政策施行也往往起到了积极的推动作用。当危机治理被视为社会治理的常性概念后,危机治理与政府的制度安排和政策制定之间就必然产生内在的和谐与互动关系。因为,危机的发生突出了制度安排和政策执行的缺陷,危机对政府治理的冲击增强了政府应对能力,并提高了政府和社会的自我调节能力,训练了社会的适应性,增强了社会宽容度,这就可能避免常发的公共危机给社会造成大的破坏,并可能降低严重的危机所带来的灾难性后果。

制度对危机的控制与规避是一个预设过程,危机的冲击可以检验制度在维护秩序和实现治理方面的能力,对危机的积极应对有助于增强制度的弹性,并提高制度的自我修复与补偿能力。正如艾莉诺·奥斯特罗姆所言,虽然冲突解决机制的存在并不能保证占用者就能够维护制度的延续,但如果没有这样的机制,就很难设想任何一个复杂的规则体系能够延续下去。<sup>②</sup>任何一个制度的设计都需要相应的纠偏和补偿制度,而任何一个有预见性的纠偏和补偿制度都应该能够弥补既有制度运行中暴露出来的问题,维护既有制度对社会的协调与整合能力,这种相互关联的制度设计能够确保社会在危急状态下的基本秩序和运行效率,从而较好地克服危机预应中不适当的制度强制,因为任何对现有运行制度与规则的否定和逆转,都可能使得该制度在常态社会运行中的权威受到削弱。从这个意义上说,政府和社会在危机中习得的这种能力,实际上成为治理生成的重要环节。一个智慧的政府,往往善于从危机中获得发展的良机,而与

① [美] 阿诺德·海登海默:《对腐败性质的分析》,引自王沪宁编:《腐败与反腐败——当代国外腐败的研究》,上海人民出版社1990年版,第18页。

② [美] 艾莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年版,第159页。

发展良机相伴的,就是政府的社会治理能力进一步提高。因此,危机内在地蕴涵着社会和谐发展的契机。危机作为价值冲突和利益纷争的总爆发,它以一种极端的方式维护或修正了政府和社会既有的价值观和行为模式。而另一方面,我们还能够从历史上寻找到另一种为了实现新的制度安排而引发的危机。正如叶海卡·德罗尔指出的那样:“危机决策不过就是控制危机并使其转化为原先的状态。尤其是,当政策和政策范式有必要更改、现实需要根本变革时,以做出震惊历史之举的形式来引发危机,并利用危机变革现实就成为主要的政策制定方式。”<sup>①</sup>由此,防治危机需要追求制度安排的“度”。只有把握好了这个度,危机治理才可能锻造一个弹性政府和宽容社会,才可能使得制度执行不至滞后于瞬息万变的社会。

我国历史上俯拾皆是的关于危机和治理选择的记载构成了我国特有的危机治理的制度背景。《淮南子》中记载了后羿射日的故事:“逮至尧之时,十日并出,焦禾稼,杀草木,而民无所食”,<sup>②</sup>后羿仰射十日,中其九日,万民皆喜。这是人定胜天的精神体现,也是凡事皆有度的生动描述。老子在《道德经》第十一章中是这样理解和把握“度”的:“三十辐共一毂,当其无,有车之用。埴埴以为器,当其无,有器之用。凿户牖以为室,当其无,有室之用。故有之以为利,无之以为用。”意思是车轮中心有空虚之处,可以安置车轴,才成其为车;陶泥做成的器皿,有空虚之处,可以容纳别的东西,才成其为器皿;房屋有空虚之处,可以住人,才成其为房屋。喻指凡事都应留有余地,才可实现其功能。现代社会中,制度安排的目的是解决社会问题,此作用能否发挥也在于制度本身具有的或代步、或盛物、或住人的功能。因此,一方面必须防止制度设计过于精密的倾向。金融大鳄索罗斯的经济活动证明了一个事实,即精密设计的制度背后隐藏着巨大缺陷,其结果只能是频繁地对相关制度进行更为精密的修正,然而修正后的制度同样难以防范新的危机。另一方面,制度的运行需要相应的社会宽容度,社会宽容是制度运行的基础,并能够将适当范围内的试错造成的损失控制在较小范围内。制度运行的效果需要时间来衡量,而系统

① [以] 叶海卡·德罗尔:《逆境中的政策制定》,王满传等译,上海远东出版社1996年版,第181—182页。

② 刘安:《淮南子·卷八·本经训》,http://www.guoxue.com/zibu/huainanzi/hnz008.htm。

的功能也往往体现为一个制度能否在较长时间内保持效能。在现代化进程中寻求制度运行的有效性,很大程度上要体现为制度本身的不断演进。我们对危机认知的深化,同时提供了社会治理成长的知识 and 实践条件。

应该说,在“孙志刚案件”、“非典”等公共危机事件发生之后,我们很清楚地看到危机在促成制度变迁和治理生成方面所起的重要作用。“孙志刚案件”促使国务院当即废止自1982年5月起施行的收容遣送制度,并将全国所有的收容遣送站改为乞讨流浪人员救助站。北京市人大也将废止1995年7月开始实施的《北京市外地来京务工经商人员管理条例》,此举被认为“体现对外来人员的尊重”。违宪审查制度也因为“孙志刚案件”为人们所熟知。“非典”危机凸现了我国公共卫生防疫体系的严重缺陷和紧急状态下相关法律、法规的缺失。此前相关制度对危机的界定还是直接危及国家安全的“战争状态或者类战争状态”。“非典”危机以及频发的城市拆迁上访事件所暴露的制度安排缺陷,在2004年我国新修订的宪法中都给予了修正,从而使这类危机事件的处置有法可依。<sup>①</sup>人民群众的根本利益由此获得了一个民本政府在根本大法上强有力的体恤与济护。“南丹矿难”、“海城豆奶”事件、“非典”危机以及2003年底的“重庆特大井喷事故”,直接催生了我国的新闻发言人制度和媒体宣传自由度的制度建设,目的是维护公众对身处环境的知情权。2005年1月26日,国务

<sup>①</sup> 我国原宪法第六十七条规定全国人民代表大会常务委员会行使的职权中包括“决定战争状态的宣布”(第十八项)、“决定全国总动员或者局部动员”(第十九项)和“决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严”(第二十项),第八十条规定国家主席有权“发布戒严令,宣布战争状态,发布动员令”,第八十九条规定国务院有权“决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严”。可见,紧急状态下我国政府的合法性选择是戒严,而根据1996年3月1日颁布的《中华人民共和国戒严法》第二条的规定,戒严制度只适用于“动乱、暴乱或严重骚乱”三种情况。对于“非典”之类的严重疫病、美国“9·11”之类的恐怖袭击以及洪涝、海啸、地震等严重自然灾害,我们缺乏应对紧急状态的相关法律依据。法规的匮乏和弹性不足,使政府的政策应对陷入无法可依的尴尬境地。因此,2004年后宪法中的相关条款已做了修改。宪法第六十七条、第八十九条中的“戒严”修改为“进入紧急状态”。宪法第八十条“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定,……发布戒严令,宣布战争状态,发布动员令”,修改为“发布特赦令,宣布进入紧急状态,宣布战争状态,发布动员令”。特别值得注意的是,随着我国城市化进程的加快,由于房屋拆迁而引发的社会冲突频繁出现,政府进一步加快了相关立法,并将公民财产保护明确写入宪法。《宪法》第十三条规定“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权”、“公民的合法的私有财产不受侵犯”。《宪法》第十条第三款“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”,修改为“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用,并给予补偿”。

院第 79 次常务会议原则通过《国家突发公共事件总体应急预案》，预案对国务院应对突发公共事件的组织原则和基本措施作了具体安排。各地方政府也按照国务院要求，纷纷制订突发性公共危机的紧急预案；2006 年 1 月 6 日，国务院授权新华社全文播发了《国家自然灾害救助应急预案》；2006 年 1 月 8 日，国务院授权新华社全文播发了《国家突发公共事件总体应急预案》；我国应急预案框架体系初步形成。危机的频繁发生也增强了人们的问责意识。<sup>①</sup>2004 年一些地方政府在疫病信息发布、事件通报上的时间迟滞遭至舆论批评。应该肯定，这样一个过程既是责任政府成长的过程，也是治理成长的过程。我们对危机的界定，也因此价值上获得了对政府责任的认同。

## 第二节 意识形态调整与社会危机治理

我们的研究显示，社会固有的文化习惯和意识形态很大程度上决定了我们对危机的认知和对治理范式的选择。意识形态宣传在某种意义上建构着我们的危机价值观以及政府和社会在危机中的行为方式。特别在我国制度比较匮乏的转折时期，计划经济时代确立的意识形态在整个社会仍有着较为浓厚的色彩。在这种制度匮乏和意识形态滞后的情况下，工业社会的频发危机过多地依赖战争模式和政府控制来化解，致使有学者提出了意识形态危机这一概念。而从我国社会危机治理的实践看，一个由先进理论武装的具有强大凝聚力和战斗力的中国共产党的存在，在现实中能够较好地解决由于制度匮乏和技术滞后而可能导致的严重社会危机。对此，笔者试探讨意识形态对危机治理的影响，以及中国共产党在危机治理中如何弥补政府治理的缺陷，推动我国社会治理的成长。

① 2003 年 5 月 23 日至 25 日，南京大学社会学系与南京舆情调查分析中心对北京等 5 大城市进行了“非典”舆情的第二次大规模调查。调查中，74.1% 的受访者表示，“非典”危机的背后也隐藏着机遇。68% 的受访者认为，“非典”流行有助于健康生活方式的形成。56% 的受访者认为，“非典”流行将迫使人们对以往推行的公共政策进行必要的检讨，从而有助于推动公共政策，包括公共卫生政策的完善和医学科学事业的发展。此外，在同意“‘非典’虽然是灾难性事件，但还存在积极一面”的受访者中，分别有 24%、22%、9.8% 的人认为，“非典”事件有利于公民意识的提高、政府形象的改善、新闻媒体改革步伐的加快等（《危机促进成熟：灾难蕴含机遇》，《人民日报》2003 年 6 月 3 日）。

### 一、意识形态：影响危机治理的看不见的手

任何国家都有其国家意识形态。作为社会统合集中表现的意识形态,往往成为人们区分国家治理形态的基本标准。意识形态是社会交往的产物,主要指反映一定阶级利益的思想、观念、理论体系,是与社会经济基础及其上层建筑相适应的代表统治阶级利益的情感表象和观念的总和,是以思想的形式表现出来的占统治地位的物质关系。马克思在《德意志意识形态》中曾明确指出,意识形态是阶级社会中与统治权力相联系的一种“虚假意识”;而在列宁的有关论述中,意识形态主要是作为一个描述性概念来使用的。列宁认为,意识形态是反映一定的社会存在、体现某一社会阶级根本利益的社会意识。

意识形态是具有符号意义的信仰和观点的表达形式,它以表现、解释和评价现实世界的方法来形成、动员、指导、组织和证明一定的行为模式或方式,并否定其他一些行为模式或方式。这个名词是法国启蒙哲学家德斯图·德·特莱西于1796年首创的,意在表示一种可能存在的“观念科学”。<sup>①</sup>他认为凭借理性人类就可以认识和理解社会的运行规律,而目标则是拯救人类和为人类服务。马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中,指出以特拉西为首的意识形态专家在哲学上的这种观念论搅乱了人类对情境的正确判断,使人类对自己行动的真正源泉迷惑不清。意识形态一词的哲学渊源可追溯至英国哲学家培根的“偶像说”(Idola),指错误的观念或成见,以一种曲解的方式对世界进行的解释,而这种曲解就存在于曲解者的心智和表达之中。1929年,德国社会学家卡尔·曼海姆出版了《意识形态与乌托邦》一书,他将意识形态分为两种形式:第一种是统治阶级为维护自己的权力不可避免地扭曲思想,目的是掩饰个人的私利,即具体的意识形态;第二种是为某个有抱负的阶级指出一种乌托邦未来而实施的思想扭曲,目的是塑造特定的世界观,即整体的意识形态。诺斯则将意识形态与经济发展联系起来加以考察,认为意识形态是人们关于世界的一套信息,是使个人和集体行为范式合乎理性的智力成果。而本书所指的意识形态是特定人群或团体所共有的特定的社会意识、价值、信

<sup>①</sup> 参见[英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来主编,中国政法大学出版社2002年版,第367—368页。

仰、态度乃至行为准则。它具有很强的社会控制力,又与危机状态下人们决定利益取舍的特定价值判断密切相关。事实上,意识形态根源于人们的这一信仰,即事情的发展能够比现实更好。成功的意识形态可以有效地克服人们“搭便车”的行为,大大降低制度安排的费用。因此,它基本上是一个改善社会的计划。但由于其价值上的僵硬性、利益性、行动性和政治性,扭曲了其认知性的特点,从而使意识形态招致恶名。

西方社会中首先对意识形态的角色和作用进行系统研究的是阿图塞(Louis Althusser)。他认为意识形态能够发挥使人不自觉地隶属于国家、认同于国家的建构主体作用。其作用体系包括四个方面:(1)把个人建构成主体;(2)主体隶属于更大的主体;(3)主体和大的主体相互承认,主体和主体相互承认,以及最后主体承认它自己;(4)在此基础上达成彼此的同一性。<sup>①</sup>泰尔朋(Goran Therborn)进一步指出,首先,意识形态不单是使人隶属于现有的体制而已,它还使人有资格进行有意识的社会行动,包括渐进的或革命的变革。因此,意识形态不只是作为“社会的水泥”而存在;其次,意识形态应被视作社会的过程,一个对我们讲出来的复杂的“建构”或“说教”(address)的社会过程;第三,意识形态是受物质条件制约的。<sup>②</sup>事实上,由于阶级社会的意识形态总是带有鲜明的阶级特征,在现实中也总被认为是由阶级塑造的,阶级斗争推动着意识形态的变革,因而我们对意识形态的变革也往往被认为是对社会治理的基础加以改造,其实这是一个误解。意识形态本身是一个正在发挥作用的社会过程。

保尔·里克尔从三个层次阐述意识形态:首先,意识形态是对现实的一种变形和掩饰;其次,没有标准、规则和一种求助于公共话语修辞的社会符号体系,任何社会都不可能运转。这是一个权力机构赖以合法化,并要求每一个人放弃一部分权力的必要阶段;第三,意识形态具有一种整合功能。任何团体的存在与维持都必须具备一种稳定而持久的形象,这种形象表明了意识形态现象中最深刻的层次。<sup>③</sup>提出文化领导权理论的

① Louis Althusser, *Ideology and Ideological State Apparatuses, in Lenin and Philosophy and Other Essays*, London: New Left Books Press, 1971, p. 166.

② 参见[瑞典]G.泰尔朋:《政权的意识形态和意识形态的政权》,陈璋津译,中国台北:远流出版事业股份有限公司1990年版,第5—6页。

③ 转引自[法]皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒:《心系国家改革——公共管理建构模式论》,胡洪庆译,上海人民出版社2004年版,第120—121页。

葛兰西认为,统治集团主要依靠说服、教育等意识形态化的途径来实现对从属集团的精神和道德领导。密利本德认为那些控制国家的人都在利用国家的“合法化力量”,如政府、大众传媒、教育等向民众进行意识形态灌输。哈贝马斯则特别强调社会整合和社会认同。意识形态是一个社会或团体成员对其周围环境及自身存在的一套感觉、认知和信仰体系。意识形态最基本的特点就是将世俗的目标化为神圣的信仰,并在其信奉者中形成一种强大的凝聚力和义务感,从而为社会和团体提供合法性支持。当人们论及某种理论和观念的意识形态特征时,其实在谈论这些理论和观念是如何建构或者改造人的主体性问题,因而意识形态的核心往往在于对个体利益和价值的整合。寻求个人和集体之间、个体自由要求和社会秩序维护之间,个人利益与群体利益的平衡问题构成了当前意识形态的基本内容。其统合程度构成意识形态的基本特征,也决定了社会危机治理的范式。

但是意识形态也有其消极功能。“随着每次社会制度的巨大历史变革,人们的观点和观念也会发生变革”,<sup>①</sup>而意识形态的变革有其特殊的相对滞后性,在被新的意识形态完全取代之前,不会立即消除其影响和作用。这一特性决定了滞后的意识形态具有压制创新、破坏进步集团的合法性作用,容易导致政治集团分裂并助长搭便车的现象。塔尔蒙指出:“高度情感化的集体政治行动势必抹杀私人生活领域,富有激情的群体可以施加极其暴虐的压力,政治扩大到人类生活的所有领域,不留丝毫余地,这是走向极权主义的最为便捷的途径。”<sup>②</sup>

意识形态的上述特点决定了一个社会主要的意识形态总是与政治权力保持着密切关系,而政治权力也必须通过意识形态的一致性而获得合法性支持。意识形态能够为政治集团的政治行动提供合法性的理由,并能够动员政治集团的所有成员采取集体行动,同时规范和协调不同群体间的利益关系。这种取得社会认同的过程就构成了合法性的主要内涵。合法性最深厚的基础存在于一定社会的经济关系所决定的利益关系,对社会各阶级或阶层利益的满足是政治合法性的物质基础。意识形态最主要的功能就在于宣扬社会利益的一致性。在谈及意识形态作用的时候,

① 《马克思恩格斯全集》第7卷,人民出版社1961年版,第240页。

② 转引自毛寿龙:《政治社会学》,中国社会科学出版社2001年版,第191页。

需要面对的另一问题就是当一些人希图通过社会强制使人屈从时,其实在特定的环境下,人们会选择抗争而不是选择活下来和服从。在这个时候,意识形态的社会统合作用会因为危机的爆发而丧失。于是服从和不服从就容易形成人们对正当性和社会认同(同一性)的疑虑。当正当性不复存在的时候,社会认同则破裂,危机因此发生,这样的危机直接影响政权的稳定。人民会服从是出于对规范的遵从和强制的认可,是接受现状或对现状的改良感到满意。意识形态对危机发生与治理的最大影响就在于,人们不是根据正确的认知来行动,就是根据错误的观念来行动。行动的结果同时验证了意识形态的正误。

## 二、我国社会意识形态的演变及其对危机治理的影响

按照泰尔朋对意识形态结构所作的假设,<sup>①</sup>所有的意识形态都在肯定(affirmations)和惩罚(sanctions)的物质母体内运作,这个母体决定着它们之间的相互关系。在现有的物质环境里,对意识形态作用的考量往往容易将人们引入马克斯·韦伯所论及的社会体系的“正当性危机”上。因为现有的意识形态总是从旧的意识形态中变革而来的。社会生产力变革所引发的生产方式变革成为新的社会动力,改变并改造着现在的意识形态、历史沿袭而来的意识形态以及群体内部固有的意识形态,从而实现了对人们归属感的整合。也就是说,社会结构、社会环境和自然环境以及社会关系的演变共同构成了意识形态演变的决定性力量。因此,意识形态的固化往往导致其本身与社会发展的不适应。事实上,社会变革的内在动力受生产力和生产关系的制约,各种自然灾害和突发事件本身不是社会变革的条件和依据,但是恰恰是事件演示的危机揭示并解读了社会矛盾,提供了我们反思社会基本制度与秩序的机会,并促成了社会治理的完善和人们的自由发展。在这样的逻辑背景下,意识形态的演变就具有了清晰的发展脉络和变革的合理性,意识形态本身的强大社会功能才能持续有效地发挥作用。

<sup>①</sup> 在这里,泰尔朋认为,物质的母体不是像包含着人、意识形态和现实的三位一体的东西那样运作着的,它是在不同意识形态之间的竞争和冲突、不同现实解释之间的竞争和冲突,或者有关什么东西是存在的、好的和可能的不同建构之间的竞争和冲突三者中作为决定性因素而运作着的。……一个特定的意识形态政权和其他的意识形态政权发生关系,是由同其相关的肯定和惩罚来决定的(参见[瑞典]G.泰尔朋:《政权的意识形态和意识形态的政权》,陈璋津译,中国台北:远流出版事业股份有限公司1990年版,第42—47页)。

朱育和等在分析新中国建立初期意识形态的几个特点时指出：第一，党在意识形态领域的工作是紧密围绕党的中心任务和中心工作进行的，起着重要的宣传和理论导向作用。第二，大张旗鼓的群众运动是意识形态工作的主要形式。第三，意识形态工作在这一时期开始形成一些相对稳定的方法模式，如有组织地演讲座谈、整风学习、结合个人思想实际的自我批评、注重通俗化等等。<sup>①</sup>到“文革”期间，意识形态领域的阶级斗争长期性和尖锐性被进一步扩大，意识形态的地位、作用空前提高。其斗争的根本方针是“全面专政”，强调意识形态领域的斗争“只能是群众自己解放自己，不能采用任何包办代替的办法”，“要充分发扬无产阶级专政条件下的大民主”。<sup>②</sup>在领导和队伍建设上，强调工人阶级和贫下中农在上层建筑包括文化领域的领导权。这种严密的政治防范，严格的政治审查，排斥异己力量的暴烈运动形成了一个时代最深刻的社会危机，并在此后的社会发展中不断表现出其根深蒂固的影响。朱学勤教授指出，1949年后的中国建立的是一个总体性社会，全体国民在三种身份制度下被确定等级：户籍制首先把人划分为城乡等级；人事档案再把城市人分为干部和工人；在工人中又有全民和集体所有制的划分。人们只能因犯错从升降下，不能出于非政治原因从下而上。这种由一体化意识形态统治的总体社会，事实是有国家而没有社会。<sup>③</sup>还有人甚至认为1958年前后中国泛滥的极“左”意识形态在此后很长一个时期“彻底消灭了一个民族说真话的勇气”。胡乔木在分析中国为什么会犯20年的“左”倾错误时指出，连续成功地领导中国革命二十年以上的毛泽东相信，社会主义加上群众运动将是万能的武器。而正是对群众运动的盲目动员、阶级斗争的思维惯性、过高社会主义目标的狂热、国际局势的过度判断，以及中国文化的落后和民主意识的缺乏等原因导致了长时期的极端“左”倾错误的发生<sup>④</sup>，它严重束缚了中国共产党科学意志的表达与实现。

事实上，我们对危机的恐惧和认知偏差，除了自然历史因素构成的文

① 参见朱育和：《当代中国意识形态情态录》，清华大学出版社1997年版，第21—22页。

② 《把无产阶级文化大革命进行到底》，《人民日报》1967年1月1日。

③ 参见潘一禾：《观念与体制——政治文化的比较研究》，学林出版社2002年版，第197—198页。

④ 参见胡乔木：《中国为什么会犯20年的“左”倾错误》，转引自张化、苏采青：《回首文革》，中共党史出版社2000年版，第7—14页。

化背景外,还来自于人们对改革开放前意识形态领域的斗争所构成的深重记忆。一旦涉及危机,人们不自觉地会联想到政治方向,敏感地意识到其中是否存在敌我的思想分歧,而关于危机的判定是否存在攻击政府的嫌疑,于是,危机讨论往往被意识形态化了。当这样一种危机记忆成为人们的常性思维并左右着他们的话语和行为时,他们表现出来的忌讳谈论和审慎自保的态度也就不难理解了。

我国从反右扩大化直至“文革”这段特殊历史时期的社会运动,逐渐形成了我国特有的社会参与模式,即国家的强动员能力和社会持续的政治参与热情。大规模的社会参与直接与意识形态紧密关联,对公共事务的参与在失范的政治热情导引下,变成一种空泛甚至无意识的形式主义的演示活动,每个人在这场演示闹剧中热情而又审慎地维护着自己的利益。正如托克维尔指出的:“利己主义是跟世界同样古老的一种恶习,它的出现与社会属于什么形态无涉。个人主义是民主主义的产物,并随着身份平等的扩大而发展。”<sup>①</sup>在那个物质匮乏的年代,当政治热情成为社会活动的基本动力时,利己主义也在放肆地滋生蔓延。趋利避害作为一种生存的本能也好,需要也罢,在现实世界中实现了与社会意识的契合。而意识形态所建构的强烈集体主义精神在无休止的残酷斗争和对个人尊严的无情践踏中被巧妙地异化了,以至于改革开放后的人们突然惊奇地发现,人怎么都变得自私了。旧的意识形态营造出来的精神境界与人们的比较认知之间巨大的差异迅速引发了人们新的精神危机。

1980年5月,一封署名“潘晓”的读者来信《人生的路呵,怎么越走越窄》发表在《中国青年》杂志上。文章述说着这个23岁女青年(潘、黄晓菊)的迷茫:我目睹了这样的现象:抄家、武斗、草菅人命;家里人整日不苟言笑;外祖父小心翼翼地准备检查;比我大一些的年轻人整日污言秽语,打扑克、抽烟;小姨下乡时我去送行,人们一个个掩面哭泣,捶胸顿足……我有些迷茫,我开始感到周围世界并不像以前看过的书里所描绘的那样诱人。我问自己,是相信书本还是相信眼睛,是相信师长还是相信自己呢?……为了寻求人生意义的答案,我观察着人们。我请教了

① [法]托克维尔:《论美国的民主》下卷,董果良译,商务印书馆1988年版,第626页。

白发苍苍的老人,初出茅庐的青年,兢兢业业的师傅,起早摸黑的社员……可没有一个答案使我满意。如说为革命,显得太空不着边际,况且我对那些说教再也不想听了;如说为名吧,未免离一般人太远,“流芳百世”“遗臭万年”者并不多;如说为人类吧,却又和现实联系不起来,为了几个工分打破了头,为了一点小事骂碎了街,何能奢谈为人类?……有人说,时代在前进,可我触不到它有力的臂膀;也有人说,世上有一种宽广的、伟大的事业,可我不知道它在哪儿。人生的路呵,怎么越走越窄,可我一个人已经很累了呀,仿佛只要松出一口气,就意味着彻底灭亡。

文章发表后,《中国青年》收到了6万多封读者来信,从当时的中央书记处书记胡乔木到普通的山区青年,千百万人关注并参与了这场人生意义大讨论,当年《中国青年》杂志的发行量达到了369万份。此后有人指出,1978年关于真理标准的大讨论标志着中国政治思想的重大转折,1980年的这场讨论则标志着中国人生态度的转折。诚然,一两个大讨论本身不可能实现社会意识的重大转型,但讨论本身至少表明人们思想意识上正在发生的剧烈嬗变,这种嬗变仍然受到了传统意识形态的羁绊,当时不少人还是将这场讨论视为对社会秩序的冲击。从80年代的人生意义大讨论,到90年代的艰苦奋斗精神大讨论,到我们现在所面对的信仰、信任、信心的“三信”危机。意识形态自身也在发生着流变,而其间释放出来的价值真空,构成了学术界讨论了无数次的精神危机。

意识形态除了影响危机认知外,也深刻地影响着危机治理过程。由于意识形态具有很强的实践性、阶级性、掩蔽性、相对独立性等特征,决定了意识形态一旦生成并以特定方式存在,就能够以相对独立的方式对社会行为产生影响。如前所述的社会强制问题,危机一旦被意识形态化后,政府的强制就有了引致冲突的可能,这也是意识形态对政府行为最为深刻的挑战。又如改革过程中一度出现严重的意识形态阻滞问题,原因在于传统意识形态对改革调整范围的界定,一旦突破界限,就必然产生对基本制度的怀疑和否定的舆论。比如在所有制结构调整问题上,由于我们对社会主义性质和所有制本身的认识偏差,以致关于所有制结构的比例探讨长期与社会主义的制度安排紧密结合,而公有制占51%或49%的区

别就成为核心的关键问题。与此同时,对公有制的控制力的分析又多缺乏信度,这使得我国的经济改革在治理理念上一度出现危机。换个角度,我们也可以沿着所有制结构调整的轨迹来考察意识形态调整的大致轨迹。<sup>①</sup>所有制变革,事实上造成了社会结构的分化与重组,不同社会群体实现了利益的再调整,并形成了多元的分配格局,同时为人们实现自身的价值提供了不同方式和可能。<sup>②</sup>同时,这样一种渐进的改革方式也扭转了人们的意识形态观念,人们逐渐走出单一的政治视角,形成了问题研究的较为宽松的社会环境。

由此可知,一旦忽视社会现实而试图通过政治强制力来推行乌托邦理想,这种灾难是毁灭性的。而长期以来的政治泛化和市场发育不完善情况下的非政治化共同导致了意识形态的危机。限于苍白说教的意识形态难以整合社会群体的利益需求,从而无助于社会基本价值的重建和危机的规避,而另一方面,对危机的恐惧记忆再次引发了人们在特定时期的失语和集体失忆。人们一面担心社会重新陷于动荡,另一面又期待某种新的动荡来改变现有的利益格局。政党执政的合法性也在这种意识形态危机中被提出。对中国社会意识形态的考察可知,只有在执政党的现实绩效与保持意识形态的相对独立之间形成一种良性互动关系,才能有效地确保一个政治体系的合法性,这也是笔者将一个长期处于发展滞退状态的社会称为处于危机中的社会的原因。当人们期望用某种确定性的东西来消除社会中诸多混乱无序时,那种大一统的意识形态的空泛说教恰恰容易失去其塑造功能而流于形式,并使公众对主流渠道的意识形态

① 1978年之前,我国大陆的经济制度表现为典型的“一大二公”。一方面,全社会的产权制度表现为比较单纯的“全民所有制”和“集体所有制”;另一方面,国民生产、分配和交换实行政府大包大揽的计划化。直到1978年,在党的推动下,我国开始试行农业家庭的联产承包责任制,这种以土地分户经营为特征的承包制在1983年成为主要的农业生产制度安排,也成为所有制改革和经济结构调整的先声。直至1984年开始实施国有制、集体所有制以及个体和私有制的组合变化。我国前期的改革是一种增量改革,即在不触及公有制这一根本“制度”的前提下,在公有制的边缘发展多种经济成分,通过活跃市场来实现所有制自身的结构调整,对私有经济和其他经济成分的扶持与发展,直接促成了经济结构的多元调整,推动社会经济优化。90年代中后期,随着改革的进一步深化,经济改革进入存量改革阶段,即对公有制本身进行改革,国有企业改革不可避免地被提到议事日程上,这场国有经济的战略性调整在90年代后期被归结为“有进有退,有所为有所不为”。公有制向混合所有制、社会所有制的变迁成为推动经济持续发展的制度性动力源。

② 参见蔡志强:《所有制结构变迁与社会阶层分化——对社会主义本质的一点思考》,《东南学术》2004年第1期第113—116页。

态宣传丧失信任。此外,总体性意识形态同时承担着社会整合和工具理性的双重功能,这种功能要求本身的矛盾,必然产生一种互相削弱的效应:缺乏自下而上的沟通,缺乏凝聚民众意见的必要的组织形式,因而与政策层次有较大的距离,并缺少可处理性。

而在实践中,我们也看到,社会结构调整中利益的多元化与旧有意识形态二者交互作用的结果,必然是传统思想政治教育的效果普遍降低;而另一方面,旧意识形态下人们的管制观念在技术的作用下反倒被扩张了,特别是利益格局变迁所引发的社会分化加剧了一些公务人员的不平衡感。为了彰显其掌握的行政权力对他人具有的奖励影响力和惩罚影响力,一些官员逐渐失去了说服教育的耐心,转而通过管制和压服来影响人们的行为。毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中反复强调:我们的同志一定要懂得,思想改造的工作是长期的、耐心的、细致的工作,不能企图上几次课,开几次会,就把人家在几十年生活中形成的思想意识改变过来。要人家服,只能说服,不能压服。压服的结果总是压而不服。“企图用行政命令的方法,用强制的方法解决思想问题,是非问题,不但没有效力,反而是有害的。……凡属于思想性质的问题,凡属于人民内部的争论问题,只能用民主的方法去解决,只能用讨论的方法、批评的方法、说服教育的方法去解决,而不能用强制的、压服的方法去解决。”<sup>①</sup>随着社会发展导致的社会问题日趋复杂,社会对有效的思想政治教育的需求也就越大。但是旧的意识形态依然顽固地左右着个别群体的思想与行为,比如革命思想影响下的粗暴行为和皇权思想影响下将公众视为权力对立物的行为,导致了转型时期尖锐的社会对立与冲突。我们常常见城管人员将那些从事非正规就业(当然也包括从事贩卖盗版光盘等非法经营)的农民工驱赶得满街跑;在旧房拆迁过程中,说服教育,耐心劝导往往被停水断电、推墙破门所替代;而对一些反复上访的群众,个别地方政府不是设法解决问题,而是采取看死盯牢甚至人身强制的办法,以防止他们越级甚至进京上访,其结果是一些万般无奈的上访者采取极端方式自残或者伤害他人。

意识形态作为维护国家和人民根本利益的工具,在社会结构调整的

<sup>①</sup> 《毛泽东著作选读》下册,人民出版社1986年版,第762页。

关键时期应该发挥其积极的社会协调作用,有效动员社会力量,强化理念一致和行为一致,强化社会对党和政府的认同意识,规避危机对政治权力的冲击。但现实中意识形态的此项功能正在衰退之中,面对社会日益多元的思想和利益诉求,现有的意识形态在整合上显得有些力不从心。

### 三、中国共产党:危机治理的领导力量

意识形态所具有的动员力量,同时也是社会力量的组成部分。作为对人们主体性的改造力量,意识形态的作用绝不仅限于对阶级意识或社会民主的建构上,还应当体现在对社会观念、制度和权力的调控上。从直接口号式的社会动员上,我们可以清楚地看到这种整合背后强烈的群体认同,亦即人们普遍信赖政党和国家的目标指向,这种归属感一方面源于中国共产党在危机时候的动员与济护能力,另一方面体现了中国共产党在实际生活中的不可替代性。

#### (一) 中国共产党的现代化推动意识形态变迁

按照李景鹏和毛寿龙的理解,政党产生的原因在于,人类社会到特定历史时期已经有了实现民主的条件,但全体人的直接管理是不可能的,这就形成了民主条件下少数人管理多数人的政治模式,即政党政治。<sup>①</sup>处在全球化和后工业社会风口浪尖的中国共产党,要在经济相对落后的情况下带领 13 亿人迈向小康社会并沿着社会主义道路继续前进,首先要面对的就是发展中的社会危机和党的自身建设问题。由于中国共产党在我国社会演进中具有不可替代的作用,社会和国家的意识形态在很大程度上直接受中国共产党的基本纲领、路线、方针、政策的影响。中国共产党本身的现代化程度就直接影响着意识形态的现代化演进,进而也影响着危机治理的范式。由此,在危机治理过程中,执政党必须面对两个压力:一是政党实现自身现代化保持先进性的压力;二是实现社会治理理念和意识形态的转型,推进危机治理的制度化带来的压力。由此,中国共产党一方面必须克服外部社会环境条件带来的各种历史惰性和消极影响;另一方面要着眼于政党政治新的生态,勇于和善于超越自己在以往发展中确立并行之有效但已不适应当今社会前进需要的那些思想观念、组织形态、运行机制和活动方式,运用新的实践、新的经验和新的理论观点去解决政

<sup>①</sup> 毛寿龙:《政治社会学》,中国社会科学出版社 2001 年版,第 232—233 页。

党在现代化进程中面临的各种新问题。只有解决了这一点,政党对危机治理的作用才有所依托。

中国共产党在社会治理中的领导地位,决定了党的基本理论、基本纲领、基本路线能够被迅速宣传并以其先进性克服意识形态的滞阻性。但作为执政党,其所代表的现实利益必须超越工人阶级而实现对全体人民利益的维护和实现。这个过程使党在自身的现代化演进中需要进一步扩大执政基础,实践“三个代表”落实科学发展观。马克思主义认为,人类迈入文明时代的基础是社会划分为阶级,所以它的全部发展是在经济的阶级矛盾中进行的。<sup>①</sup>很长一段时间,我们惯于从阶级斗争的视角审视一切,许多问题都要进行斗争意义上的性质判断。另一方面,我们对一些问题的看法依然束缚着理论的进一步深化。例如,在马克思主义语境中,生产资料所有关系、使用关系和社会分配关系确立了阶级划分的标准。但回首《共产党宣言》发表以来的150多年,资本主义的经济结构、产业结构和阶级结构的新变化以及社会主义发展的新态势,都要求我们以新的眼界来重新审查固有的阶级分析模式,甚至用新的标准来衡量当今社会结构和阶级结构所发生的变化。必须说明,本书在此处涉及阶级概念,旨在强调在我国社会发展的关键时期,现实存在的贫富差距拉大正在相当部分群体中制造着不满情绪。当利益群体日益分化时,意识形态色彩依然浓郁的阶级界限是否需要进一步明晰,笔者以为未必是可取的。马克思曾经指出,取代资本主义生产方式的社会主义生产方式,将实现劳动者和生产资料所有权的结合,把生产资料由“奴役和剥削劳动的工具”,“变成自由集体劳动的工具,以实现个人所有权”,建立联合起来的社会个人的所有制有助于实现阶级向阶层的转变。我们目前对公有制的解读或许正是实现从阶级到阶层演化的基础。面对我国现存的一个掌握巨额社会资产的阶层,社会主义不需要通过褫夺其劳动成果来遏制资产阶级的形成,但是可以通过市场发育和政策引导实现利益的再分配,使各个阶层的利益行为有助于社会主义的发展。中国共产党在代表最广大人民群众的根本利益上,一个基本要求就在于作为执政党,必须维护和实现各个阶层的合法利益,并将其纳入社会发展的范畴。这就要求共产党通过自身的合

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第177页。

法性资源,消除旧有意识形态对人们思想的禁锢,推动意识形态从纯粹的斗争哲学转变为现实的发展哲学。必须让公众意识到需要通过政府实现社会治理和相应的制度安排才能克服贫富差距引发的社会危机,而非通过暴力实现财富的平均化。另一方面,面对治理危机,共产党自身的先进性提供其推动意识形态转型的理论基础,而传统意识形态的斗争情结如果不能得到有效的限制和规避,在治理存在缺陷的情况下,政府的功能和政党的执政地位都将受到威胁。

(二) 政党通过自身的严密组织和先进性,有效地实现社会整合,化解着危机生成的因素

在危机治理过程中,社会发育的不完备势必将政党的作用极大地彰显出来。中国共产党在长期执政过程中形成的对社会利益的维护能力,对政府工作的指导能力以及对自身组织完善的能力,使得其在危机中能够成为社会精神的集中体现,维护广大人民群众的根本利益。在危机治理和制度设计中,中国共产党往往通过理论引导和政治实践,将证明是科学有效的思想向社会和政府宣传,把党的意志上升为国家意志,进而推动政策的制定。中国共产党的历次大会上提出的重要思想,都成为国家与社会发展的重要理论依据。另一方面,中国共产党通过强大的社会感召力,推动公众对社会问题认识的深化。比如,1980年9月25日,中共中央发表了《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,信中要求所有共产党员、共青团员响应国务院的号召:一对夫妻只生育一个孩子。《公开信》被看作是中国人人口政策转变的重要标志,计划生育此后便加速走向前台,在两年后中共十二大上被确定为基本国策,以法律形式加以施行。

从实践上看,新中国成立初期中国共产党实现了人民当家作主人的迫切愿望以及良好的执政绩效,使党拥有了巨大的合法性资源。广大群众对意识形态的认同更多是因为党在新中国成立初期的各项政策主张满足了当时社会各阶层的利益需求,获得了最广大人民的拥护与支持。过渡时期总路线的施行,“一化三改”的开展,尽管存在不少缺陷和问题,但在当时总体上还是符合大多数人民利益,得到广泛肯定的。国家的高度统一、抗美援朝战争的胜利、国民经济的迅速恢复,证明了党维护民族和国家利益的强大能力。中国共产党通过执政的有效性奠定了政治合法性

的基础,并使得马列主义毛泽东思想也得到了公众的普遍认同。此后的改革开放也是党通过实现国家经济的迅速发展和社会的稳定、人民生活的富足,而确保了意识形态宣传的有效性。一个欣欣向荣的国家,其政策施行总是能够获得最广大人民群众的支持和参与的。党所拥有的凝聚力和号召力,直接体现为它能够始终代表人民群众的根本利益,充分发挥人民群众的积极性、主动性和创造性,在社会不断发展的基础上,使人民群众不断获得切实的经济、政治和文化利益。基于此,我们谈论的政党作用的发挥,首先是政党在危机治理中的同一性问题。在此背景下,根据我国目前的阶级状况而确定的意识形态认同在现有条件下还是有利于社会力量的动员和组织的。

中国共产党在危机治理中的作用发挥,主要体现在以下几方面:首先,党的宗旨和党对社会主义事业的核心领导地位,决定了党在危机状态下能够起到其他任何组织难以达成的作用。作为一个有着严格纪律的政治组织,其领导核心和战斗堡垒的组织功能决定了在应对突发公共危机时,中国共产党拥有比其他组织更强的战斗力和凝聚力;其次,中国共产党作为执政党长期以来形成的忧患意识和责任意识,决定了党对危机有着深刻的理解和正确的把握,并可以通过其基层组织实现对危机的预警;第三,有效的共产党员先进性教育和培训,保证了党员在特定环境下能够起先锋模范的带头作用。邓小平指出:“中国共产党党员的含义或任务,如果用概括的语言来说,只有两句话:全心全意为人民服务,一切以人民利益作为每一个党员的最高准绳。”<sup>①</sup>当国家和人民的利益遭受损失时,党的组织制度和党员的内在自觉性能够促使党员个人在危难时期挺身而出,当然这种行为的发生有其社会激发机理。在危机中,党员成为群众关注的重点,一个党员如何履行自己的职责不仅有其制度强制,同时还具有道德强制,如果临阵退缩,不仅将受到组织的严肃处理,还将遭受公众对他的强烈谴责。而现实中,政党对党员实行的教育,也会使得多数党员在危机状态下具有高于一般群体的道德自觉。如果多数党员在危机状态下畏缩不前甚至牟取私利,那么政党用以引导社会的趋赴理念必然已经损毁殆尽。

如果将视线从理论转向现实,我们会发现,政党对社会事务的价值影

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第257页。

响和理论指导,实际上是以权威的方式校正了制度运行和政府管制的缺憾,弥补了危机引发的政府信度降低所造成的社会整合能力不足。这一点在我国社会发展的几个关键时期都有明显的表现。比如对“四人帮”的粉碎,对“八九”风波的果断中止,“九八”抗洪以及抗击“非典”过程中共产党员先进性的自觉表现等等。再看我们前面涉及的“三农”问题导致的种种冲突,中央关于“三农”问题的政策推动无疑在现实层面上极大地缓解了可能出现的农村社会危机。1982—1986年,中共中央连续5年发出一号文件,着力解决农业经营权和所有权问题,使农村在改革开放先期获得了长足的发展势头,并为城市改革提供了巨大的物质基础和制度基础,到1984年,中国粮食产量达到了历史最高点。党的十六大首次提出了统筹城乡发展的思想,此后的中央农村工作会议多次就“三农”问题作出重要部署。2004年、2005年的中央一号文件再次将农业问题作为重中之重。如2004年一号文件着力部署增加农民收入问题,2005年一号文件则重点解决农业综合增长问题。党在解决“三农”问题上的重要举措,在实践中也收获了较好效果。2004年我国在农业上终于遏制住了连续5年滑坡的势头,农民人均年收入增加314元,增幅达6.8%,创造了历史新高。正如前文笔者所述,在中国社会结构调整的主要时期,中国共产党执政能力的提高实际上为危机化解和有效规避形成了重要保障。

另一方面,在既有意识形态中,我们长期片面地强调党和国家的利益高于一切,而忽视了应有的个人利益。这在一定程度上压抑了党员和人民群众的积极性和创造性。社会主义市场经济体制的建立改变了我国社会的利益结构,多元的利益主体和价值取向使利益原则得到了社会的普遍认同,人们开始追求合法利益的合理性。此时,强调党员干部必须具备非利益倾向的价值观就显然有些尴尬。而当大部分党员默默奉献,尽职尽责时,小部分拥有权力的党员对个人利益的谋取势必造成社会和党内其他成员的不满。前文说过,制度的运行必然会产生一个从该制度获利的周边利益群体,面对此类难题,党的宗旨受到前所未有的冲击,而我们在埋怨党的思想政治教育收效甚微时,可能并未意识到经济发展条件下党员利益需求的激发与党的宗旨的约束之间形成的巨大落差。这种情况下,意识形态就很容易将一些社会问题激化。因为既有的意识形态宣传和人们原有的意识形态记忆都强烈地表达着对极少数党员不法行为的愤

怒。也就是说,在西方国家,权力腐败会导致人们对政府的不信任并敦促政府采取行动克服腐败,而中国的腐败问题则会引发信仰危机、信任危机、合法性危机等一系列严重得多的危机。因为几乎所有政府官员的行为都会被人民拿到党的旗帜面前做道德考量和理念分析。高扬的价值要求和少数党员不受约束的私欲满足之间的落差,足以使人们忽略党在谋求国家独立和人民富强中作出的艰苦卓绝的努力。这也正是一些官员对危机持有强烈警觉的一个重要原因。为了避免对自身工作的遭致群众和上级的否定,他们通常的做法就是声称没有危机,或在危机发生时极力加以掩饰,唯恐上级追查。

基于这样的思考,我们提出意识形态的转型问题。所谓转型,并非要降低党的标准或改变其价值,而是在确保共产党员先进性要求的目标下,通过重新界定意识形态,完善教育机制,放弃那些不合实际的说教,将意识形态回归到对社会群体进行号召与激励的合适位置上,使人们能够将践履党的宗旨和合理追求个人合法利益统一起来。也使得社会能够将党的宗旨和少数党员的违法犯罪行为区别开来。

### (三) 实现由依赖式的危机应对方式向政党推动的制度式危机治理范式转化

作为一个超大型社会的政府,在社会发育不完备的情况下,要实现人民的公共意志存在着技术上的困难。面对工业社会频发的危机,单纯依靠政府治理正在成为不可能。中国共产党这一当代中国最具力量的组织资源,不可避免地要在危机治理中承担着巨大的责任并发挥重要作用,人们也总是相信党在关键时刻会维护人民群众的根本利益。在资源短缺、制度匮乏的条件下,政党作用的发挥可以避免危机扩散。但也要看到,提供制度资源的国家能力的培养,以及成熟的公民社会的发育,才是解决社会危机的治本之策。因此,政党应当从战役式的危机管理中退出来,通过对政策的推动提供危机治理的有效机制,从而将危机治理引到依靠制度和社会力量展开的常性轨道上来。20世纪90年代以来,随着市场经济的发育和政党推动法治的完善,法律法规正在成为越来越倾向于独立思考 and 自由行为选择的社会成员信守的标准。这样的背景下,政党推动危机治理制度化的物质条件基本成熟,一个由政党领导的,在法治的理性思考下行动的政府,将是一个能够抵御任何风险和危机的成熟政府。

党的十六大提出了建构经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的更高水平的小康社会的目标,从而在指导思想确立了社会治理的基本框架。中国共产党对社会发展的预设和政府的制度安排与技术设计,能够逐渐解决并克服较长时期以来我国在社会发展过程中产生的诸多问题。一些学者在分析社会危机的成因时,倾向于认定经济增长是解决社会危机的根本选择。当然,这种危机源自资源短缺的观点有其合理性,但我们的分析进一步表明,并非贫困就能够导致危机。只有当多数人的贫困成为少数人富裕的基础之时,社会危机才可能以政治危机的形式爆发。社会利益的配给所产生的危机才是最根本的。英国著名的可持续发展研究专家斯塔古的研究表明,政治与经济的关系并非如现代人理解的那样是截然对立的,社会经济与民众政治权益之间也并非一种非此即彼的取舍关系。“食品优先于自由”的现代观念是成问题的。而20世纪70年代最贫穷国家的社会经济指标显示,在民众政治权益得到较好改善的穷国,其人口的期望寿命、婴儿存活率和人均国民收入均较政治上权权压制的穷国进步更大,这意味着民众的政治权益的改善有助于消除贫困并防止环境恶化。<sup>①</sup>

公平与效率作为一对矛盾并非不可调和,一个社会的和谐发展也不是单纯的经济增长过程。因此,作为中国社会主义事业领导核心的中国共产党,提出的科学发展观与和谐社会理念,有助于纠正长期以来将经济指标作为主要标准的政绩观。首先,党需要协同政府以建设和谐社会的一系列指标为依据,建立一套合理的官员政绩评价体系,通过制度形式对政府官员的职责加以界定,以此规避官员在行政过程中的急功近利倾向。其次,确立科学的发展观,摒弃那些由长期的革命理论所建构的不适合社会发展需要的路线、方针和社会治理基本方法。第三,通过执政为民理念的强化和执政能力的提高,克服长期执政过程中产生的官僚主义、高高在上等毛病。一个有能力的执政党和一个自信政府,在意识形态上应该能够正确处理“让人说话,天不会塌下来”与“坚持正确的舆论导向”、“舆论一律”两者的关系。应该说,十六大较好地解决了执政地位引起的角色

<sup>①</sup> 王治河:《后现代思潮与可持续发展:全球化与后现代性》,广西师范大学出版社2003年版,第71页。

变化可能带来的角色错位。政党推动了意识形态和领导本质的合理回归，“立党为公”和“执政为民”的理念使政府对社会的责任和政党对人民的责任更加清晰地被摆到服务的位置上了。诚如毛泽东所言：“一切群众的实际生活问题，都是我们应当注意的问题。假如我们对这些问题注意了，解决了，满足了群众的需要，我们就真正成了群众生活的组织者，群众就会真正围绕在我们的周围，热烈地拥护我们。”<sup>①</sup>再次，政府权力的合理回归，要求社会责任的相应到位，在一个公民社会发育不完备的社会里，政党在危机治理中的推动作用同时体现为对公民社会发育的推动。这个漫长的过程还包括了通过公民教育实现公民社会参与的技能训练。为此，中国共产党需要通过建构自身权力运行的责任、保障和监督等制度，以及推动政府相关制度的制定来维护社会基本的运行秩序，建构防范危机扩散的社会法律秩序，实现社会危机治理由政党推动向制度推动的根本性转变。

### 第三节 政府责任：社会危机治理的关键所在

长期以来，人们总是抱怨政府管了许多管不了、管不好、不该管的事情，而社会化的企业也做了许多做不了、做不好、不该做的事情，反而成为一级政府组织。政府在社会治理中没有扮演好其份内的社会化服务的组织者、协调者和裁判者角色。而危机治理，在实践上同时也是一个治理主体的责任廓清过程，即政府作用的界定过程。危机治理的责任，其一是对危机造成的后果负责，其二是对危机事件的克服与化解负责。基于此，除了制度安排和资源配给，政府在危机治理中还必须承担危机甄别与预警、社会救治与济护、秩序维持等责任。

#### 一、关于政府在危机治理中的责任的界定

“维护秩序和……安全……，看来已几乎成为政治组织和政治活动的普遍目标，它无疑是政治体系和政治活动所提供的主要价值之一。”<sup>②</sup>从根本上讲，政府成立的目的是建立稳定的秩序，而秩序是保障人的生

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年6月第2版，第137页。

<sup>②</sup> [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第459页。

命、财产、自由和安全的首要条件。能否妥善地处理危机事件一直是判断政府各职能部门能力的主要标准,而不确定性使危机在某种程度上成为不可避免的事实。但是,危机的可能和危机的发生是两个不同概念,除非不可抗力造成的灾害,许多危机还是可以有效化解和规避的。为此,政府在制度上应当为社会群体的行为选择提供相应的正向激励,包括赋予社会团体相应的权力,保持适度的新闻自由,建立社会危机沟通机制,改革各级政府信访机构职能,发挥其社会稳定的安全阀作用等。在联系与交往日益紧密的现代社会,还需要通过全球合作,获得谅解与支持,以提高危机救治效率、降低救治成本。反之,政府对危机处理的不力或不当,极易导致公民对政府效能的质疑,从而削弱政府权威,并形成社会失范的隐患。

对政府的责任界定,往往是从政府的公共性开始的。从柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》中的城邦正义精神开始,维护正义体现了政府的公共性。后来的政治学家如洛克、卢梭、密尔、边沁等多从一种公共契约精神出发去论证政府的公共性。包括对财产的保护(洛克)，“执行法律并维持社会以及政治的自由”(卢梭)，<sup>①</sup>提供公共福利,使社会总体的福利达到最大化(边沁),以及“造就更好的人民,而手段就是教育人民和利用他们所达到的最高品质”(密尔)<sup>②</sup>。马克思主义则是从阶级角度分析政府的公共性,指出“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力”<sup>③</sup>，“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益相互冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量。这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且又日益同社会相异化的力量,就是国家”。<sup>④</sup>所以,即使古代的亚洲国家,一切政府都不能不执行一种经济职能,即举办公共工程的职能。由此可见,国家具有维护社会“秩序”和举办公共事业的功能,这种功能所体现的国家(或政府)的公共性界定了政府

① [法] 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 1996 年版,第 76 页。

② [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆 1997 年版,第 26 页。

③ 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,人民出版社 1972 年版,第 114 页。

④ 同上,第 166 页。

的责任。在此,笔者试图结合我国社会危机存在的现实,从以下几个方面厘清政府在常性危机治理中的基本责任:(1) 社会在应对危机和日常管理中由于社会主体缺位、自我管理成本递增、公共产品以及信息不完备等原因出现的自我管理失效,需要政府创造条件推动社会增强自我管理的能力。(2) 努力减轻贫困和改善收入分配状况。(3) 维护人们获得自身生存和发展的权力,例如教育、医疗卫生和住房等。(4) 维护与社会秩序相关的强制规定(比如教育、社会保障、城市发展、就业等规定)。(5) 维护子孙后代更好地生存与发展的权力。

西方学者认为,政府在公共目的背后隐藏着对自身利益的追求,这一特性称为政府的自利性。卢梭认为:“在行政官个人身上,我们可以区分三种本质上不同的意志:首先是个人固有的意志,它只倾向于个人的特殊利益;其次是全体行政官的意志,这一团体的意志就其对政府的关系而言是公共的,就其对国家——政府构成国家的一部分的关系而言则是个别的;第三是人民的意志或主权者的意志,这一意志无论对被看作是整体的国家而言,还是对被看作是整体的一部分的政府而言,都是公意”,“按照自然的次序,则这些不同的意志越是能集中,就变得越活跃。于是公意总是最弱的,团体的意志占第二位,而个别意志则占一切之中的第一位。因此政府中的每个成员都首先是他自己本人,然后才是行政官,再然后才是公民;而这种级差是与社会秩序所要求的级差直接相反的。”<sup>①</sup>这就是说,政府本身存在内在的利益需求,这种需求包括了公务人员的个人利益,部门机关等团体的利益以及阶级和国家的利益。“在市场经济条件下,政府也是多元利益主体之一,也要寻求自身的最大利益。”<sup>②</sup>因此,政府职能要实现从追求权力到提供服务的转变,就不能不承认部门的基本利益和公务员私人利益的合法性。但现代政府恰恰是在部门规划的过程中产生了部门利益和部门意志,并形成“条”与“块”的部门利益交叉,以及中央整体利益和地方局部利益的冲突。西方国家危机治理的经验表明,公共行为的机能障碍有时是十分顽固的,危机防治功能发挥的失灵并不总能引发人们所期待的政治思考。一方面,公共机构的改革与演进取决

① [法] 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 1996 年版,第 83 页。

② 陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社 1996 年版,第 6 页。

于公务人员的意愿,而行政部门的领导则倾向于一个驯服的,能迅速满足自己意愿的行政部门;另一方面,任何一个政府改革措施的推进都需要一个缓慢的文化演变过程,有的甚至长达十几年、数十年。但是大多行政部门往往满足于最简单的、立竿见影的规划以及表面上的权限重新划分,人们热衷于接二连三地制定或撤销命令,使得政府犹如以前的军队一样疲于应付。因此,西方社会指责政治家“更像是一个纵火的消防员”<sup>①</sup>。如果这些部门再利用职权与民争利,或在部门之间争夺利益,这种自利性就极易走向职能的无节制扩张和权力滥用,最终弱化政府的责任,损坏政府的信用。这一点在我国社会发展中也有体现,如2000年3月发生在郑州市的市区两级政府之间所谓的“馒头办”之争,就是因为管理馒头生产能带来收益而出现的权力之争。<sup>②</sup>

我们知道,国家利益不同于政府机关的利益,更不同于国家公务人员的利益,三者之间的分野是清晰的。当国家利益被混同于政府部门的利益时,往往会出现一些地方政府或个人为了政治、经济中的某些特殊利益,出于地方保护主义或一己私利的需要,钻政策不完善的空子,在政策制定和贯彻中作有利于自身利益的倾斜。斯蒂格勒在分析政府官员的自利性时指出:“一个理性的人必然受到对其行动有影响的刺激机制的支配。无论他自己的个人欲望是什么,如果某种活动将带来惩罚,他必然会取消这种活动;如果能带来较大利益,将会吸引他趋于这种活动。”<sup>③</sup>我们经常看到,中央政策在一些地方执行过程中发生偏差,这种偏差除了认知上的缺陷和政策与当地实际的不完全适应外,一个重要原因还在于公共行政主体的自利性,即如果政策或制度的施行于我无利甚至不利,则必然缺乏执行的动力。这正是某些地方政府强制收缴宣传农民减负政策小册子的根本原因。一旦公共权力被职能部门变成维护自身利益的特权时,社会群体的合法利益势必被褫夺,政府管理的危机由此产生。在“海城豆奶”事件中,教育局在提高学生体质、维护学生健康的目标设定中,以主管部门的身份要求各中学订购学生课间餐豆奶,结果在中毒事件发生后,遭

① [法] 皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒:《心系国家改革——公共管理建构模式论》,胡洪庆译,上海人民出版社2004年版,第10—13页。

② 《中国青年报》2000年3月16日。

③ [澳] 欧文·休斯:《公共管理导论》,彭和平等译,中国人民大学出版社2001年版,第13页。

到人们对教育主管部门是否从中获利的质疑。在全社会共同打击假冒伪劣商品的过程中,也屡屡出现一些地方政府从自身利益出发,消极打假甚至保护造假。而在南方某地的打假活动,权力甚至摇身一变成为制假贩假者的保护伞,制假者为了维护地方保护者的“打假绩效”,在机器行将淘汰时“通知”当地主管部门前来打假,这是一种典型的利益共谋现象。由于公众是通过政策执行者的工作来感知政策的,政府的行为偏差将直接导致公众对政策严肃性和执行权威性失去基本的信赖,如果政策执行再违背公众的基本利益,那么在紧急状态下,政府运转则易于出现失灵现象。

在我国现阶段,地方政府可能存在的自利性还表现在对本地经济发展的强烈关注上。政府将发展经济,增加社会财富作为工作的重中之重,但是作为追赶型经济在许多地方却遭遇到增长的极限。一些地方政府在错误政绩观的推动下,放任企业的超量生产行为。国家安全生产监督管理局研究中心和中国煤炭工业发展研究中心的一项调查显示:2003年,我国原煤年产量为17.28亿吨,而当年底,全国上报具备安全生产保障能力的矿井和露天煤矿2090处,生产能力约11亿吨/年。这意味着2003年有1/3的原煤产量是没有安全保障的。全国27个产煤省区中有20个超产。新华社2005年2月20日播发的消息指出,超产是我国矿难频发的祸首。一方面是经济利益刺激下的不断超产,另一方面是安全欠账不断攀升。安全监管局统计数据显示,截至2003年底,原国有重点煤矿安全欠账高达164亿元,主要生产设备老化、超期服役的约占三分之一。2005年1月,国家安全生产监督管理局局长王显政指出,目前我国安全欠账高达500亿元。<sup>①</sup>2004年,中央高层领导关于安全生产工作的重要批示多达198件次。为了加强安全生产法制建设,国家在2004年出台了1部法规、15个部门规章、5个安全行业标准和70多个规范性文件。然而就在这一年,还是有许多重特大事故发生。仅2004年10月至2005年2月,河南大平、陕西陈家山、辽宁孙家湾等国有煤矿特大事故接二连三地发生了,死亡人数分别达181人、166人、214人。致使国务院总理温家宝在2005年1月19日、2005年2月25日的国务院常务会议上连续两次研究安全生产问题。同样的事情也发生在航空业领域,内蒙古包头空难发生后,人们

<sup>①</sup> 《瞭望东方周刊》2005年第2期。

以为国家和航空公司会加强安全管理,这段时间乘坐飞机应该是最安全的,但是该航空公司却在空难发生后的一周内连续两次发生严重的飞行故障,导致北京到上海的机票一时降至 250 元仍鲜有人问津。此类事件表明,存在缺陷的制度和缺乏持续严格的常性管理,危机的发生几乎无可避免。

## 二、行政问责:从责任分担到共担责任

我国人民民主专政的国体性质确立了人民作为国家主人,是国家权力主体的根本地位。政府部门和公务人员全部活动的依据来自人民所授予的权力。国家基本的政治制度保障了人民群众有权通过代表机关对权力行使者提出要求,以监督权力行使体现人民的意愿。如果行政机关及其官员违背了人民群众的意愿,不适当地行使了权力或者权力行使不到位,则要受到追究,这是我国施行的行政问责制的政治基础。在危机特别是突发性灾难爆发时,迅速蔓延的无助感和恐惧感迫使人们急于寻求组织的有力济护,强调政府的职能有助于避免危机扩散,此时,政府的反应速度和处理能力就成为危机控制或扩散的关节点。

2003 年的“非典”危机中,各地政府先后有数百名官员被追究行政责任。仅湖南一省就有包括常德市委秘书长在内的 200 余人受到问责。2004 年开始,我国政府全面启动行政问责制度。一些在特大突发性公共危机中负有领导责任的领导人引咎辞职,比如中国石油公司总经理因为重庆开县井喷事故引咎辞职,吉林市市长因中百商厦大火引咎辞职,北京密云县县长因“密云县元宵节踩踏致人伤亡事件”引咎辞职,浙江海宁市市长也在海宁特大火灾后引咎辞职。2005 年初,国务院决定给予河南大平、辽宁孙家湾煤矿特大事故中负有领导责任的河南省分管副省长行政警告处分,辽宁省分管副省长停职检查,对其他数十名相关责任人均作出处理。<sup>①</sup>媒体声称中国政府引发危机“问责风暴”。所谓行政问责制度,即任何国家机关及其工作人员,在运行公共权力的时候,都具有可问责性。如果其行为违反相关法律或职务要求,必须承担相应的法律责任和失职责任。在中国政府的治理传统上,一个城市或部门的最高行政长官对自己所辖范围内的突发性公共事件负责,是没有太多先例的。虽然在 20 世

<sup>①</sup> 据《中国青年报》2005 年 11 月 23 日报道,重庆市“行政首长问责制”实行一年多来,已经问责 49 人,追究领导干部 87 人。

纪 80 年代,也出现大兴安岭的火灾导致林业部长免职,“渤海二号沉船事件”导致石油部长免职,火车对撞事故导致铁道部长辞职,但在相当长的时期内,无论职务高低,除非被追究法律责任,主动承担领导责任提出辞职的人并不多。那么,行政问责制究竟对危机治理将产生什么样的效果?根据我们前面关于危机成因的分析,公共危机事件的发生及其后果在很大程度上与政府或其他社会组织的行为有关,前述的几起特大灾难包括近年发生的多起重大矿难、火灾,多与相关部门的管理缺位有关。这种情况下,危机治理除了紧急状态下的应急处理外,其善后的基本内容必然包括对责任的廓清和职能履行情况的质询。早在 1994 年乌鲁木齐火灾事件甚至更早的大兴安岭火灾发生时,就已经有学者就中国公共行政提出了职能履行的责任问题。在当前的权力运行框架内,如果一个地方或者部门行政首长不能够对其职责范围内的经济社会活动负相应的领导、监督和保障责任,那么该地区的社会稳定、经济发展和人民亲善就不应该作为其绩效评定的标准。但是我们知道,公共利益的存在和治理特点决定了领导人必须对其职责范围内的一切事务承担相应责任,以此确保政策施行和社会治理的绩效。

政府职能部门的行政职责是依靠行政职务的承担者来实行的。我们知道,公共政策是政府为解决社会公共问题而制定的行为准则,它以国家权力作后盾,有极强的公共权威性和普遍的社会影响力,政府官员是公共政策执行的主要负责人,他们同时拥有相当的政策制定权,这就决定了政府官员在公共政策过程中的特殊地位和重要作用,他们的个人素质、能力和操守与政策实施的效果也利害攸关。当政府职能部门行为不当引发危机或者导致危机扩散,其责任人理所当然会受到政府的问责、媒体的质询、公众的批评。这一特点决定了职能履行的明确性,即承担某项工作而未能完成或出现过错时,其责任归属必须是明晰的。当人们无从知道责任归属的时候,责任实际是不存在的。由此,基于确保责任的需要,公共行政中“必须有一个人承担全部的毁誉褒贬”。密尔在分析代议制政府中的行政责任时指出,分担责任会削弱乃至破坏责任,“分担责任的方式有二:其一只是使责任削弱,另一则使责任遭到完全破坏”。<sup>①</sup>尽管分担责任

① [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆 1982 年版,第 191 页。

者仍然负有责任,并且在需要承担法律罪错时,一样会受到法律的惩罚。但在分担者过多的情况下,每个人都可能有大量的理由来为自己开脱,认为自己不应该对事件负责。因此,在行政上强调“齐抓共管”其结果只能是有利可图的事情抢着抓,无利可图且不利于自身利益的事情却少人抓无人管。因此,从有效防范危机发生的角度出发,将责任人的职务、福利乃至生命和公共危机捆绑在一起,有助于从根本上克服人为因素导致的危机发生和危害扩散。这也是行政问责制得以推行的价值依据。价值认同影响了政策选择和制度合法性,只有责权利相符的制度安排和权力运行才具有合法的社会基础,行政问责制符合了社会治理的核心价值。

对危机的行政问责至少应该包括以下内容:一是对危机预警反应迟钝,制度执行不力,或者无视危机的存在,导致危机扩大化。例如2003年3月19日的“海城豆奶”事件,事发4小时后,相关部门才获得消息,17小时后当地政府才有反应,但此后近20天里,相关部门对这起导致2500个学生发生不良身体反应的事件没有明确说法。而信息的封锁迅速引发了学生家长的愤怒,媒体由于无法获取信息而对事件的不完整报道更加剧了这种对立,4月1日,千余名学生家长上街并到火车站阻滞列车,人们用激烈的行为表达对政府公信力的质疑。2001年12月7日导致北京全城主要公交系统瘫痪的一场小雪,使成千上万的下班者靠步行到午夜以后才疲惫不堪地回到家里。事后职能部门的缄默引发了人们关于政府承担相应责任的强烈要求。由此可见,除了民主和公正,强大的济护能力和有效的社会保障都是责任政府的应有之义。二是职责失位,压制危机中的受害群体,致使危机升级并最终付出了更高成本。湖北嘉禾强制拆迁过程中,提出“谁不顾嘉禾面子,谁就被摘帽子”、“谁影响嘉禾发展一阵子,我就影响他一辈子”的极端口号。对拆迁居民实行株连九族式的政府强制,激起了社会公愤。<sup>①</sup>当地政府在媒体披露事件后,却变本加厉地打击报复甚至逮捕公民,致使矛盾进一步加剧,政府把自己推向公众的对立面。

对于行政问责制的把握,还需要从政府与社会的关系角度来廓清危机治理的责任,这里的所谓责任实际上是利益共担基础上对政府与社会的角色所作的边界廓清。笔者以为,由于重大的社会结构调整总是借助

<sup>①</sup> 在中央电视台的东方时空·时空连线中,有关嘉禾的“株连九族”等节目先后播出四期。

一些事件展开,所以对危机的损益界定,必须与治理的机制运行本身分离,即我们在寻求责任承担者时,不能将危机可能带来的治理效益列入其中。危机所提供的后事借鉴应当被列入对政府和社会角色的重新确立上。惟其如此,制度安排和责任廓清才能有助于提高治理行为的绩效。明确了这一点,应该可以规避一些人所谓的“交学费”的逻辑。此外,社会群体角色之间内部冲突是通过责任分担来化解和规避的。在解决公共安全问题上,政府由于掌控了全部或者大部分社会资源,具有强大的社会动员能力,无疑应该承担更大的责任。行政问责的另一种形式就是对政府责任的追究。这种追究在日常意义上有助于激励政府公务人员大胆履行职责。<sup>①</sup>行政法学家施瓦茨认为“低级官员通常工资很低,要求他承担履行职责所固有的风险,用自己的钱赔偿受他的侵权行为损害的人,那也是不公正的”<sup>②</sup>。如果政府官员履行职务越不积极,他本人就越安全;履行职务越积极,他面临的风险就越大,那么慑于这种责任的威胁,行政官员将无法按照公共利益的要求果断地履行职责。最后,行政问责还包括了政府的不当干预所引发的社会危机。在一个全能政府中,社会干预成为政府责任的基本要求。而尼古拉斯·斯特恩(Nicholas Stern)则指出,发展中国家希望通过政府的作用来加快经济发展,但是政府过度干预的绩效普遍令人失望。政府的不当干预造成的社会失序,相关责任人应该被问责。由此可知,政府实际担负的责任,常常会受到社会环境的影响,这对决策质量提出了极高要求,失位和越位都会导致质疑和问责。

### 三、危机状态下的政府职能发挥

我们对危机中政府的责任界定,厘清了危机状态下的政府职能是在确保生命财产安全的前提下,实现对危机的有效控制。在此笔者将探讨危机控制过程中的政府责任履行问题。

#### (一) 社会动员与危机应对的及时性

在危机状态下,政府的能力要体现在能否在最短时间内运用最有效

<sup>①</sup> 在19世纪70年代以前,由于受国家绝对主权论、国家无过失论及不能违法论、国王不能为非的普通法的影响,政府不承担侵权赔偿责任。政府公务人员履职过程中侵害了人民的权利,由政府官员自己负责。1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议正式通过《中华人民共和国国家赔偿法》,标志着我国正式全面实施政府侵权赔偿责任制度。

<sup>②</sup> [美]伯纳德·施瓦茨:《行政法》,徐炳译,群众出版社1986年版,第524页。

手段集中社会资源解决危机。这种能力不仅仅体现在政府能够调集多少资源,还体现在对社会资源的有效配给上。现代社会危机有着极强的针对性和技术性,因而对危机的救治需要政府对危机治理中专业人员的全力参与和非专业人员的有限参与之间的界限作出科学规范,明确不同群体在危机中的责任与义务。从国家治理的视阈出发,社会治理的有效性必须体现在治理成本最小和治理绩效最优上,体现在对多元利益主体的社会诉求和公民责权利的重视与满足上,体现在对危机中利益相关者的协调和对公共权力运用的监督和节制上,体现在对社会力量的科学凝聚上。紧急状态下,政府能力的有效性取决于权力运行的一元导向(即无论采取任何应对措施都必须得到无障碍地施行)和多元的利益协调过程,这个过程就是我们所说的社会动员过程。

所谓动员,是使主体的言论符合对象基本的利益和价值需求,并使对象的行为符合主体的目标设定。在中国的社会主义建设和危机治理历史上,随处可见政府强大的社会动员能力。特别在危机中,政府的动员能力有时直接决定了危机发展态势。例如,在1998年的抗洪抢险中,解放军、武警部队投入长江、松花江流域的总兵力达36.24万人,动用车辆56.67万台次,舟艇3.23万艘次,飞机和直升机2241架次。全国参加抗洪抢险的干部群众在8月下旬达到800多万人,其中长江流域670万人。国家防汛抗旱总指挥部从全国各地紧急调拨了编织袋2亿多条、编织布1400万平方米、无纺布286万立方米、橡皮船2415只、冲锋舟760艘、救生衣59.92万件、救生圈7.74万只,……各地调用的抢险物料总计130多亿元。1998年全国共有3.5亿人次受到各类灾害的影响,紧急转移安置2082.4万人次。中央全年下拨抗洪救灾资金83.3亿元,安排救灾化肥20万标准吨,救灾柴油50万吨。<sup>①</sup>此外,铁道部门、民航系统、交通部门、通信部门、电力部门、公安部门、新闻宣传部门之间通力合作,最终保障了社会稳定和灾后的恢复工作。“非典”中,我们也看到,政府部门有效地调动全社会的力量参与到抗击“非典”一线中来。例如,北京昌平小汤山非典型肺炎野战医院从拍板到建成到医护人员、医疗用品全部到位,病人入住仅用了7天7夜的时间。这家医院建设,最多的时候,工地上同时

<sup>①</sup> 根据民政部1998年民政事业发展统计报告和国家防汛抗旱总指挥部数据统计。

有7 000人在日夜奋战,如此庞大的数据和如此庞杂的社会参与系统,体现了中国政府非凡的社会协调动员和应急能力。但是我们要看到,这种动员过程依旧是靠传统的行政手段及其依附性体制实现的,社会在危机治理中的自觉能力依然十分弱小。

即便是最严重的危机,绝大多数人对最终克服危机也是持有信心的。这种信心一方面源自人文关怀,另一方面源自于对政府和技术的信赖,这是危机期间社会群体普遍参与的心理动因。如果这种信心支持一旦遭受打击,就容易引发危机逆参与,即公共危机可能引发民众破坏性的参与。对政府而言,则容易因为责任缺失引发逆动员,即社会力量的集结源自于政府本身的行政失误。这种危机除了技术失败,通常与政府的处置不当有关,包括危机治理措施失当和平常政策的制定与施行不当。这些问题累积到一定程度,极易在社会事件的促发下产生危机,并使政府的应急措施失效。如1995年11—12月,法国因政府公布的社会保障体制改革方案而爆发了波及所有大中城市的全国性大罢工。这个拥有5 800万人口的国家里有380多万人次参加了示威游行,成为1968年学生运动以来规模最大、持续时间最长、影响最深刻、同情者最多、损失最惨重的一次社会运动。而2005年10月至11月发生的巴黎骚乱,更是导致9 000余辆汽车被焚毁。“巴黎骚乱事件”引发了国际社会和各国政府对公共治理中存在歧视问题的深刻反思。

### (二) 信息对称是责任政府危机治理的应有之义

危机治理中的政府责任除了科学决策和有效的制度安排,很重要的一点就是对治理范式的采用和对信息的梳理与传播。当下国际国内发生的一系列公共危机之后,信息公开成为社会讨论的热点问题,并且成为影响政府信用的重要因素。笔者在此用“信息不对称”来代替“信息公开”,目的是表明危机状态下的不同主体对信息的掌握是不同的。实际上任何国家和组织都不存在完全意义上的信息公开,信息完全公开有时反倒无助于危机处理。众所周知,广告是信息公开的载体,但厂商提供的广告更多列举的是商品的优点,而不可能向顾客暴露其商品的瑕疵。这就是典型的信息不对称状态,即公众囿于自身知识所限,无法对商品作出科学判断,而这种知识不对称造成的信息获取上的不对称恰恰实现了商家的利益满足,竞争中高新技术使用和市场规划,更是许多企业不能够公开的秘

密。完全意义上的信息公开将使得市场竞争缺乏动力。而在危机状态下,恐慌中的人们对政府的依赖性将极度增强,此时一旦政府提供的信息存在不对称,其他信息渠道的开放性将使得流言的传播不可避免,这种不对称的信息落差将进一步加剧恐慌情绪,甚至造成无法收拾的混乱局面。1768年的“叫魂”大恐慌席卷了中国12个省份,超过2亿人(占当时中国人口的一半)卷入其中。<sup>①</sup>2003年“非典”期间一个所谓的“圣婴”流言亦在不到半个月时间里蔓延至全国十几个省市区。

如前所述,在我国传统的危机管理观念中,危机意味着政府的失职和政府控制能力的不足。计划经济的意识形态建构起来社会文化心理以及我国的官僚评价机制和责任导向,形成了一些官僚“报喜不报忧”的处事态度和“捂盖子”的政治潜意识。官员们行政过程中对权力的过分自信与迷恋,形成领导者特有的“内紧外松”的危机处理模式,信息控制和社会强制因此成为危机治理的常性思维(当然这种思维与我国长期的物质匮乏和制度匮乏有关)。这样一种价值合理性引致的工具合理性无形中扭曲了责任伦理。<sup>②</sup>而另一方面,技术与社会发展现实上为人们获取大量信息提供了立体的渠道。这样,传统行政生态下形成的封锁信息做法极易引发新的社会危机。例如,“非典”发生初期,一些官员急于宣布北京是安全的,说1300万人口的北京仅有22个病例,表明“非典”已经得到控制。<sup>③</sup>这样一种极其危险的错误信息传播,一旦面对责任和生命价值的追问和

① 参见[美]孔飞力:《叫魂——1768年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海三联书店1999年版,第1页。

② 清华大学《国情报告》(2003年5月6日):“非典”期间,居民对于政府信息透明公开的要求十分迫切,并希望政府建立健全流行病预防和监控体系。央视调查表明,93.1%的人赞成政府在防治“非典”的过程中信息完全公开。清华大学《国情报告》(2003年4月30日):北京美兰德社会经济信息调查所在4月19—23日对北京、上海、广州、沈阳、西安和成都6个城市的855位市民进行的随机电话调查显示:3/4的市民认为公民对SARS疫情有知情权;只有不到1/7的市民认为,政府为了维护社会稳定,应该控制部分信息。

③ 在2003年4月3日召开的关于非典型肺炎的新闻发布会上,时任卫生部部长郑重宣布:“在中国工作、生活、旅游都是安全的!”4月4日,鉴于一些国家政府就中国非典型肺炎发出旅游劝诫,国家旅游局一位副局长在外国(地区)驻京旅游及民航企业代表处人员参加的吹风会上说“大家不都是很健康吗?北京市民不都很健康吗?大家可以想一想,非典型肺炎在广东最初的病例,可以追溯到三几个月前,而这几个月,每月到中国内地旅游的人都有七八百万,在座各位所在的公司都组织了少则几千、多则几万的旅游者来中国内地旅行和旅游,有几个人感染上了疫情?”4月10日,时任北京市市长在会见日本东芝株式会社社长冈村正时说:“对于1300多万人口的北京市,22个病例所占比例并不大,而且已经得到有效控制,完全没有担心的必要。”

考量,政府信用将被迅速销蚀。<sup>①</sup>中国人民大学舆论研究所的一项调查显示,2003年4月20日之前,北京市民给政府打分平均为46。<sup>②</sup>即使在相关领导被撤职后,仍有高达26.8%的公众不相信政府发布的非典数据。<sup>③</sup>这一根本事实对我们政府敲响了警钟:危机状态下,政府面对公众和媒体的信息公开,实质是对人民生命财产价值的最大尊重和维护。这既是政府的责任,也是政府信用的基础。从2003年4月20日开始,党中央、国务院果断采取了一系列有力措施,扭转了“非典”前期的混乱局面:一是将非典型肺炎列入我国法定的传染病进行依法管理。明确提出要以对人民高度负责的态度,及时发现、报告和公布疫情,决不允许缓报、漏报和瞒报;二是承认政府在前期的“信息统计、监测报告、追踪调查等方面的工作机制不健全,疫情统计存在较大疏漏,没有做到准确地上报疫情数字”,在4月20日当天北京公布的确诊病例和收到疑似病例数成倍增加;<sup>④</sup>三是每天公布一次疫情;四是针对前期工作中存在的问题,中央决定免去相关责任人的领导职务;五是对世界卫生组织提出的一些建议给予高度重视,指出“这对推进防治工作的开展发挥了积极作用”。四月的这一天因此被看作是防治“非典”的关键转折时刻,甚至被一些学者称为“中国公共管理的重要日子”。到2003年5月1—4日,南京大学社会学系师生对北京、上海、广州、重庆和南京5大城市进行的舆情调查显示,接受调查的市民均认为中央政府对“非典”的“高度重视、态度积极”,2/3市民认为,政府处理危机的能力“较强”或“很强”。其中上海市政府获得的赞赏最高,达89.6%。其余依次是重庆70.1%、南京68.4%、北京58.4%、广州50.0%。数据分析表明,危机状态下公民对政府信心指数的增减,主要与政府的反应速度和处理能力密切相关,宣传报道的及时性和真实

① 2003年“非典”期间,世界卫生组织网站上公布的专家组考察报告指出:“(北京)只有少数医院每日汇报病例,接触跟踪体系存在问题,无法系统执行。这将导致疾病的扩散。”4月12日,世界卫生组织说:“今天没有收到来自中国的报告。”4月16日下午,该组织在北京举行新闻发布会,专家组直言不讳地批评“北京的军队医院没有向北京市卫生部门公布其非典型肺炎死亡病例”。专家组组长 Alan Schnur 认为:“北京 SARS 病例的实际数字会超过官方公布的数字。”Wolfgang Preisler 博士说:“我建议中国政府向国际社会和国内公布所有的确诊病例、疑似病例和观察对象。这样有助于建立信任,减少谣言。”

② 《检察日报》2003年5月28日。

③ 《危机促进成熟 灾难蕴含机遇》,《人民日报》2003年6月3日。

④ 当天公布的数据显示,截至4月18日,北京已经确诊的非典患者339例,比卫生部门4月14日宣布的37例患者飙升了近10倍。

性也是决定因素之一。<sup>①</sup>5月23日至25日开展的调查数据再次显示：超过80%的受访者对当地政府与中央政府所采取的防治措施，表示满意或比较满意。“非典”事件也使民众对政府的信心增强。<sup>②</sup>

另一方面，从制度实施的角度分析，信息的梳理可以为人们遵守制度和执行政策提供指向性。人们通常认为信息公开有助于提高制度执行的效率，但有时候，对制度本身的模糊理解反倒可能较好地维护制度的施行环境。人们发现，许多依靠政府强制执行的现有政策本身并不合理，只是由于政策制定的历史久远而使这些习惯性法规获得了合法性。正如，一位法国啤酒商因为产量超标而遭致严厉惩罚，其年轻辩护律师在查找法律依据时才发现这条法规竟是1870年德法战争结束时，德国人为保护本国啤酒生产而强加给法国人的，而法国政府一百多年来竟然不折不扣地“以卓越的职业意识来保护德国的啤酒”<sup>③</sup>。可见，人们对规则的起源知之越少，便越不敢触及它。这也是各国政府并不积极向公众公开此类信息的一个原因。但对一项坏制度的刻意维护，只能够积累风险，引发危机。为了防范危机，一些国家奉行的是事件过程的信息完全公开。但这样一个信息完全公开的过程，需要国民具有极高的危机意识和自我防范能力，其中包括一个高度发育的可以负载巨大社会责任的公民社会，惟其如此，才不至于造成过度的社会恐慌。正是出于这种考虑，长期致力于公民社会建构的日本政府明确提出在2011年前，建立全民危机警报系统，直接向国民报告地震、海啸乃至导弹袭击等各种自然灾害和突发事件的全部信息。

### （三）实现政府权力向社会回让可以克服治理本身的弊端

危机治理中的政府职能发挥与政府公共性限度是密切相关的。<sup>④</sup>而

① 《政府积极果断处理危机，公众的信任度明显提高》，《人民日报》2003年5月23日。

② 《危机促进成熟 灾难蕴含机遇》，《人民日报》2003年6月3日。

③ [法]皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒：《心系国家改革——公共管理建构模式论》，胡洪庆译，上海人民出版社2004年版，第33页。

④ 政府公共性限度问题在西方资本主义国家主要经历了三个阶段：一是自由竞争的资本主义阶段，政府公共性被锁定为保护私人产权，维护公共秩序、市场秩序、安全及自由、正义、公平等价值，政府扮演“守夜人”角色；二是福利资本主义阶段亦即政府公共性扩张阶段，这一时期，追求福利国家成为各国政府的首要目标，政府承担了更多本来应由社会来承担的职能，如提供医疗、住房等，职能膨胀、机构膨胀成为这一时期政府特色；三是新公共管理阶段亦及公共性缩小阶段，发生于20世纪80年代末以来的英美等资本主义国家。这一阶段大量的由政府去实现的公共目标转由市场、企业或社会团体等第三部门去实现。这种趋势被称为西方政府的治道变革，实际上是政府公共性缩小并逐渐被社会取代的过程。

政府公共性的缩小,实际上就是政府职能重新界定的过程,也是政府责任和社会责任的厘清过程。重新界定政府职能,是危机治理的必然要求,也使政府-社会共治的危机治理模式成为可能。

政府对经济社会活动的干预职能,需要配备相应的机构和人员。柏林大学阿道夫·瓦格纳教授在19世纪就提出:政府就其本性而言,有一种天然的扩张倾向,特别是其干预社会经济活动的公共部门在数量上和重要性上都具有一种内在的扩大趋势,这被西方经济学界称为“公共活动递增的瓦格纳定律”。政府的这种内在扩张性与社会对公共产品日益增长的需求相契合,极易造成政府干预职能的扩张和机构人员的膨胀,最终由日益庞大的财政预算和财政赤字为此买单。<sup>①</sup>而谈到政府治理或者政府责任,我们还必须面对一个概念,即公共产品的分配和使用。亚当·斯密在《国富论》中将政府的职能界定为“守夜人”,而主张政府对经济自由放任的新自由主义者则认为:“斯密提出的第三项义务是政府应当肩负的一项正当义务,其目的在于维护和加强自由社会;但政府也可以以此为理由,无限扩大自己的权力。”<sup>②</sup>1974年罗纳德·科斯发表了《经济学上的灯塔》,通过灯塔的私人收费表明即使是纯粹的公共物品,由私人提供不仅可能,而且将更有效率。1997年中共十五大召开前夕,福建泉州的民间投资建设当地的跨江大桥——刺桐大桥并由投资者收费的案例,再次显示了公共物品的供给可以甚至应该引入市场机制的理念。

1993年,时任法国总理的爱德华·巴拉杜尔在给审计法院院长的信中提到,很多年以来,政府机构的组织就是以职能和机构的增加为特征的。每一次改革都使机构更加复杂、扩大和重叠。<sup>③</sup>回首我国已经实施的6次大的政府机构改革,也未能有效克服机构臃肿、职能交叉的历史积弊。能否实现公共事务管理的责任共担,关键取决于政府职能转换能否到位,把一贯由政府直接承担的公共事务转为政府和社会力量共同承担,以打破政府作为公共事务管理的唯一主体、全能主体的格局,逐步实现公

① 金太军:《市场失灵、政府失灵与政府干预》,《中共福建省委党校学报》2002年第5期,第54—57页。

② [美] 米尔顿·弗里德曼等:《自由选择》,胡骑等译,商务印书馆1999年版,第34页。

③ [法] 皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒:《心系国家改革——公共管理建构模式论》,胡洪庆译,上海人民出版社2004年版,第10—13页。

共事务管理社会化。现代社会治理中一个重要的实践逻辑就是,政府虽然是专门的公共管理权威机构,但不是唯一机构。在其他社会组织能够提供高效优质的公共物品和公共服务的领域,政府应该退出,“有所为有所不为”的政府才可能激发社会的自我实现能力。政府需要通过公共政策、公共管理和公共服务标准、目标、原则的制定和监督执行,提高社会服务的质量,促进公众权益和福利的扩大,以维护社会发展的基本秩序,保证民本政府的宗旨落到实处。同时,政府需要运行高效率的教育管理体系,着力培育高素质治理人才,提高公民社会参与的技能,使公民社会的发育有助于规避治理的危机。在政府-社会-个人的利益共振中,监督机制的增强和部分公共权力返还给社会,将克服公共权力非道德运作可能导致的官僚主义和权力腐败,减少政府失灵和社会冲突,从而在根基上节制危机发生。为了强化政府治理危机的能力,政府有必要建立统一领导、分工协作的组织体制。危机发生的不确定性需要政府与社会形成一种密切的伙伴关系,把危机治理的网络扩展到整个社会,形成一个信息交互畅通、责任共担的危机治理网络。这样一方面可以避免政府失灵导致的治理缺陷,另一方面可以更好地协调利益关系,缓解政府与社会直接的利益冲突。特别需要指出的是,政府在引导社会发育的过程中,必须注意克服社会组织发育的行政化趋势,避免社群和民间组织的“第二政府化”及其成员的“官僚化”倾向。

基于上述分析,一个具有社会强制内在张力的政府,将使社会治理成为一个多少带有政府与社会、社会不同群体或者阶层之间博弈性质的利益协调过程,这个过程实际上构建了社会和谐发展的基础。政府的作用除了支付必须的治理成本外,更重要的是协调社会内在矛盾,这种协调在现实上带有利益调整和权力让渡的性质。政府需要将自身不该管、管不了且管不好的那部分权力向社区转移,向地方组织转移,向市场转移,以实现责任共担,并尽量降低由政府行为导致危机发生的几率。

(四) 危机治理的长效机制包含着对社会保障与社会福利的科学理解

政府危机治理的逻辑起点和归宿是社会发展的有序性和对群体利益的有效维护。因此,社会转型过程中社会救助与福利保障,往往能够较好地化解可能发生的危机。一个负责任的政府,需要考虑经济发展过程中

解析出的大量社会问题,其中最迫切的,可能就是弱势群体的利益保障问题。威廉·冯·洪堡在1792年抨击了冯·达尔贝格(K. Th. Von Dalberg)关于“政府必须关心民族的物质的和道德的幸福和福利的原则”,认为国家的基本任务是“保障人的自由”以及“关心公民的‘负面的福利’,即保障公民的权利不受外敌的侵犯和不受公民的相互侵犯”。<sup>①</sup>这种典型的自由主义的“守夜人”功能在不确定性的现代治理环境中是很难发挥实效的。许多学者也为防范我国未来严重危机的发生开出了社会救济与社会福利的药方,然而面对一个庞大的社会弱势群体,政府的政策制定恐怕连基本的济护都难以做到。近4亿的剩余劳动力,渐露端倪的失业率,人口老龄化的逼近,教育资源的短缺,这一切归结为一点就是:政府如何可能包下十多亿人口的福利?当一个人“穷到要饭和饿肚子的时候,蔑视一切社会秩序的倾向也就愈来愈增长了”<sup>②</sup>。因此,除了经济发展,完备的社会保障体系就成为政府应对社会危机的长效机制。在欧洲多数国家,社会福利是国家通过税收满足人民的健康照护需要,保护家庭和个人免遭失业可能带来的威胁,并通过积极的劳动力市场参与政策来增加个人的生存机遇。社会福利事业和公众权力被紧紧地连接在庞大的社会制度网络中。1994年有人说道,在美国,社会福利则等同于纳税人对社会弱势群体和个人的支持与资助(Gilbert),“社会福利就是对生活困苦的穷人们的施舍,比如那些被排斥在只有劳动人群才可能获得的社会保障之外的穷人”<sup>③</sup>。基于此,政府需要建立并逐步完善社会保障体系,以构造一个以社会化为标志的生活安全网络,包括失业救济、伤残保护、优抚安置、社会福利和保险、贫困扶助(包括救济式扶贫、开发式扶贫、智力扶贫)等,同时还必须完善税收和分配制度,使社会财富的积累和配给符合基本的公平原则。

但从实际看,我国的社会救助体系是相当薄弱的。1993年4月,上海市在全国率先实行居民最低生活保障线(人均120元/月)和职工最低工资收入线(人均210元/月)。这项自1993年6月1日起施行的政策拉

① [德]威廉·冯·洪堡:《论国家的作用》,林荣远、冯兴元译,中国社会科学出版社1998年版,第7—8页。

② 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第400页。

③ E. O. Hort:《瑞典——依旧是文明版的工作福利制度》,[美]尼尔·吉尔伯特:《激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究》,王金龙译,中国劳动社会保障出版社2004年版,第221页。

开了我国社会救助制度改革的序幕。此后每年,最低生活保障线随着物价上涨而调整一次。1996年上海市颁布了《上海市社会救助办法》,1997年、1998年再次扩大救助对象,并在1998年完成了在全市基层社区设立社会救助办事处的工作。尽管如此,民政部1999年的一份调查数据依然显示,上海市社会救助对象还存在以下问题:在吃的方面,一个星期,这些贫困家庭吃肉的天数平均为1.89天,有35%的家庭只有1天能够吃上肉。这些贫困家庭每月平均吃油5.5斤,平均每人每月吃油2斤。有36%的家庭1个月来没有买水果吃;在衣着方面,半年内,家中成年人没有买过新衣服的占91%,有孩子的家庭中,没有给孩子买过新衣服的占80%;在住的方面,冬天没有取暖设备的家庭占86%,冬天家中洗澡有困难的占94%;在健康方面,有17%的孩子因为营养不良经常生病,孩子生病时不会马上被带去看病的占21%;在教育方面,负担不起学校杂费的家庭占20%,负担不起学校其他交费的占15%;在休闲方面,不会掏钱让孩子看电影或者上公园的均占97%,不会花钱给孩子买报刊书籍看的占35%。<sup>①</sup>而从全国来看,1998年我国有城市低保对象233.7万人,<sup>②</sup>2002年则达到2053.6万人,同年,农村低保人数达到407万人,年支出保障资金13.6亿元。<sup>③</sup>从低保金额看,2002年全国低保人均月补助水平为54元,中西部有14个省份低于50元,其中,山东、河南、吉林、江西、湖南、海南、西藏都低于40元,最低的江西和海南为28元。<sup>④</sup>农村低保全国人均月补差额不足30元,约有1/3以上的省份人均月补差额不足20元,个别省份人均月补差额只有10元。<sup>⑤</sup>

应该看到,最低生活保障制度的实施,大大提高了社会救济的法治化和规范化水平,使贫困群众不致因生活困难而陷入绝境,因此被称为城乡居民的“最后一道防线”。许多学者也将实施“低保”作为解决城市贫困问题的根本途径。从数据看,笔者认为,作为社会救助的重要手段,低保更

① 民政部政策研究中心:《中国社会福利与社会进步报告·1999》,社会科学文献出版社2000年版,第308—319页。

② 民政部政策研究中心:《中国社会福利与社会进步报告·2000》,社会科学文献出版社2001年版,第73页。

③ 民政部政策研究中心:《中国社会福利与社会进步报告·2002》,社会科学文献出版社2003年版,第45页。

④ 同上,第42页。

⑤ 同上,第45—51页。

多体现的是政府对弱势群体的强烈关注和积极扶助,这道底线安全网有助于理顺群众情绪,化解社会矛盾,维护社会的稳定,成为防范社会危机的重要手段。但也要看到,国力维艰,在税制、社会捐助体系不完备的情况下,政府其实很难将低保的包袱永久地背负下去。我们对危机的分析也表明,单纯的社会救助或福利保障,并不能够实现社会预设的公平原则。城乡社会保障危机凸显了中国社会体制转型过程中公民社会权利的缺乏和国家职能定位的模糊,这不能用通常意义的市场失灵或政府失灵来解释,根本解决还在于社会责任的真正确立。在西方国家,公民社会权利的内涵之一即国家、社会与公民的新型关系,社会力量作用的发挥构成了社会保障的基础。基于此,笔者以为当务之急一方面需要通过政府力量筹集社会资金,并大力引导社群和非营利组织的发育,以提供社会保障的物质资源;另一方面,需要调整社会保障的基本理念,提倡社会群体通过适量的社会工作来赢取相应资助。在美国,虽然不同形式的社会援助项目成为不少贫困家庭的主要生活来源,但儿童津贴(ADC)联邦项目1971—1978年间关于福利待遇金额对福利领取者的影响程度所做的一项研究——“西雅图/丹佛生活费收入水平实验”(SIME/DIME)显示,那些得到最低保证性收入的单身女性家长的劳动参与率要比那些没有得到保证性收入的人低50%(SRI,1983年)。相关的其他研究也表明,任何所谓的保证性收入都会对工作积极性产生负面影响(美国社会保障协会,1997年)。怀斯曼(Wiseman)1984年的研究同样表明,在其他所有变量恒定的情况下,福利待遇水平每提高10%,就业可能性就会降低25%。难怪美国审计总署(GAO)1994年对美国社会资助计划进行评估后,得出这样的结论,试图通过所谓的模式化方法或对就业与援助服务加大投资力度等方式,都无法从根本上降低福利领取者对福利救济的依赖性。为此,美国通过了“个人责任与工作机会法案”,并开始实施更加严格的“贫困家庭临时援助”(TANF)项目。该项目更加强调福利领取者必须承担社会责任,履行相应的义务。<sup>①</sup>此外,在英国、意大利、荷兰以及新西兰等

<sup>①</sup> 详见朴农湖、芮贝卡·A·范·沃黑斯:《美国:推动人们从福利走向工作》,[美]尼尔·吉尔伯特:《激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究》,王金龙译,中国劳动社会保障出版社2004年版,第175—191页。

国,都将人们参加工作作为推动社会保障政策未来的发展方向。<sup>①</sup>现在欧美的许多社会改革都以增添了激励机制,例如要求人们参加工作,进行职业培训,甚至还通过一些惩罚性措施强迫人们摆脱失业的困境。<sup>②</sup>在瑞士,“宁愿工作,不要福利”成为主要城市的行动原则。当然,我们必须面对这样一个国情事实,2003年全国城镇登记失业人数为800万人,城镇登记失业率为4.3%,但另一个事实却是有许多原本可以通过社会协作展开的工作并没有人去做。

笔者之所以提出这样一种观点,旨在希图通过激活社会保障体系中的群体参与社会工作,进而促进公民社会的发育。一个人人关注他人生存和生活质量,明确自身责任的公民社会的发育,可以有效地弥补政府和市场在危机治理过程中的不足。在社会治理中,政府的职责是“掌舵”而非“划桨”。市场经济下政府的作用以及政府与市场、社会的关系调整,政府把社会可以自我调节和管理的职能交给社会组织,把群众自治范围内的事情交给群众自己依法办理,进一步厘清政府与社会的权力边界。这并不意味着政府放弃对社会危机的责任。长期来看,政府责任的廓清,对完善社会应急机制,提高社会资源配给的效能应该能够起到较好的效果。

---

① 1991年,新西兰政府出台了一份题为“社会援助:何谓有效的福利制度”的补充文件。文件模糊地暗示福利政策未来的发展方向是推动人们去工作。1998年10月1日,经济资助和就业服务机构分别从社会福利部和劳工部分离出来,合并成为一个独立的与社会福利部和劳工部平行的政府机构,即新西兰工作和收入局(WINZ),作为一站式的服务机构解决人们的经济资助需求和他们的培训要求,帮助人们求职。践行“从福利到工作(WTW)”(甘地尔1997年对“从福利到工作”是这样定义的:任何鼓励或促使人们从福利转向有偿工作的政策干预)的政策。WINZ还积极推动“从福利到小康”的概念,动员社区和商界领袖们去推动地方就业。罗斯·麦凯:《工作导向型改革:新西兰的新方向》,尼尔·吉尔伯特:《激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究》,王金龙译,中国劳动社会保障出版社2004年版,第75—100页。

② 例如,在美国,联邦国会通过的联邦紧急法令提出“适当工作”的概念,即如果一份工作的工资相当于失业者最后一次领取工资数的70%,那么他就必须接收这份工作。在此基础上,1995年美国成立了公共领域安置办公室(ORP),ORP执行这样一项行政服务工作:登记、盖章和管理等。自此,美国政府的福利津贴支付要根据福利受益人是否参加了积极的劳动力市场计划而界定。如果不遵守这项规定将会受到包括停薪60个工作日在内的一系列惩罚措施。

## 第四章 社会危机治理中的社会力量

政府作为一个作用巨大的社会角色,它自身固有的价值体系、运行方式和制度逻辑决定了危机治理的范式和绩效。但是,用以实现危机治理的公共权力并非处于社会之上,它也是社会的一部分。因此,政府与社会之间的关系,构成社会危机治理的网络体系。在这个体系中,政府与社会形成了一种真正意义上的伙伴关系。而这种伙伴关系能否得以确立,一方面取决于政府能否承认社会的责任与权力,确认与社会的契约关系,确定自身作用;另一方面取决于社会是否能够承载政府回让的权力以及因此而生的治理能力与责任。这无疑是危机治理得以在制度与文化的剧烈振荡中建构的基础。本章试图解读社会力量在危机治理中的角色与承载。

### 第一节 社会危机治理中的社会能力分析

危机治理中的社会能力指的是社会应对危机的自组织能力,包括社会处置危机、修复危机创伤的能力,同时也包括了社会规避危机的能力。这种能力通常表现为人们在危机中的行为能力,即人们能否迅速自组织起来,有效地参与到危机的处理过程中,并确保社会秩序和生命财产的安全。这个过程要求人们对自己在危机中的角色和责任认识清楚,行为到位。社会能力的发育蕴含在公民社会的发育过程中。

#### 一、公民社会发育是承载危机治理的丰厚土壤

##### (一) 公民社会隐含着人类对于危机的解读

“社会”概念表征着经由“公民”以“契约”缔结成的总体。我们称之为

“公民社会”或“契约社会”。公民社会有别于中国传统的血缘关系建构的“差序格局”的社会。是区别于“我与你”之外的“他在”。<sup>①</sup>这就意味着社会从存在与运行是依靠一整套完备的规范展开的,它内在地确定了社会组织、群体和个人的职能和权利,蕴涵着社会危机解决的钥匙。

关于公民的记载,最早见诸古代希腊、罗马奴隶制法典。但是那时的公民,仅指一小部分享有特权的自由民,占人口大多数的奴隶不享有公民的权利。公民社会(Civil Society 通常译为市民社会)一词源于拉丁文 *civilis societas*, 约在 14 世纪开始为欧洲人采用,其含义则是西塞罗于公元前 1 世纪提出的。它不仅指单个国家,而且也指业已发达到出现城市文明的政治共同体的生活状态。这些共同体有自己的法典(民法 *ius civile*),有一定程度的礼仪和都市特性(野蛮人和前城市文化不属于市民社会)市民相互合作,依据市民法生活并受其调整,享受着城市生活和商业艺术的优雅情致。<sup>②</sup>近代公民社会始于 17 世纪,这一时期的公民社会指的是一种建构在新兴的近代民族国家之上的政治社会,甚至与国家同义,而非当代学者所指的与国家相对的非政治领域,从而使其真正地成为近代公民社会理论。与公民社会概念相对的是自然状态。霍布斯将“*Civitas*”与英语中的“*State*”(国家),尤其是“*Commonwealth*”即国民共同体等同。<sup>③</sup>洛克则明确指出,只有“*Commonwealth*”才能“最确切地表达人们的那样一种社会”。<sup>④</sup>霍布斯与洛克将契约作为人类从自然状态进入到公民社会状态的介质,从一个侧面反映出国家与社会的未加区分。自然状态“是文明社会中生活所使用的所有发明与风俗习惯均被祛除的一种状态”<sup>⑤</sup>。而公民社会则是文明状态、相对完善的状态。霍布斯认为,自然状态是一种战争状态,是一种每个人都有自我保存的自然权利,可以将一切事物和其他一切人置于自己的绝对权力之下的状态,是一种“一切人反对一切人”、“正如狼对狼”的状态。“人们不断处于暴力死亡的恐惧和危

① 林安梧:《后新儒学的社会哲学:契约、责任与“一体之仁”——迈向以社会正义论为核心的儒学思考》,《伦理学》(中国人民大学复印报刊资料)2002年第2期。

② 《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社2002年版,第132页。

③ [英] 昆廷·斯金纳:《霍布斯与作为纯粹虚拟人的国家》,袁柏顺、马德普:《中西政治文化(论丛)》,天津人民出版社2001年版。

④ [英] 约翰·洛克:《政府论》下,叶启芳译,商务印书馆1964年版,第81页。

⑤ Pufendorf: *On the Natural State of Men*, by Michael Seider, New York: The Edwin Mellen Press, 1990, p. 110.

险中,人的生活孤独、贫困、卑污、残忍而短寿。”<sup>①</sup>而国家中是理性在统治,存在的是和平、安全、富裕、显赫、社交、高雅、知识、仁爱。<sup>②</sup>普芬道夫指出,人类脱离自然状态,进入国家,其原因不是因为贫穷,而是因为自然状态下几乎不能保证安全。“在自然状态下,每个人只凭自己的力量来保卫自己,在国家中可以通过所有的人的力量来保卫自己;自然状态下没有人敢保证自己辛勤劳动的成果得到保卫,而在国家中每个人都可以确信乎此。”<sup>③</sup>当时的思想家们之所以将公民社会与自然状态相对,并将其与国家等同,原因是当时的社会陷入一种巨大的危机感之中。对17世纪上半叶的人来说,“似乎社会本身处于危机之中,而且这种危机在整个欧洲都十分普遍”。1643年一个英国牧师说,“当今正是摇摇欲坠的岁月”,“而且这种摇摇欲坠十分普遍,巴拉丁领地,波希米亚、日耳曼尼亚、加泰罗尼亚、葡萄牙、爱尔兰、英格兰”,整个欧洲似乎同时陷入了同样巨大的悲惨境地之中。<sup>④</sup>正是出于对文明社会解体的担心,正是为了防止文明生活中断或倒退到类似于自然状态那样的境地,为了使人们能够拥有一个安身立命之所、繁荣发展之基,人们普遍地求助于国家这一架构来维持文明社会,并以政治权威及对政治权威的服从来维持国家。<sup>⑤</sup>

18世纪末19世纪初,市民社会获得了现代涵义,也从国家的代名词转变成为存在于国家和家庭之间的独立社会活动领域的专有名词。洛克指出,政府的权威来自于人民同意的或者默认的契约。在马克思眼里,市民社会是国家的发源地:市民社会“这一名称始终标志着直接从生产和交往中发展起来的社会组织,这种社会组织在一切时代都构成国家的基础以及任何其他的观念的上层建筑的基础”<sup>⑥</sup>。当然,公民社会的观念不

① [英] 托马斯·霍布斯:《利维坦》,黎思复等译,商务印书馆1985年版,第94—95页。

② Samuel Pufendorf, *On the Duty of Man and Citizen According to Natural Law*, edited by James Tully, Translated by Michael Silverthorne, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 118.

③ Ibid.

④ H. R. Trevor-Roper, *The General Crisis of the Seventeenth Century*, In *Renaissance, Reformation, and Absolutism: 1450 - 1650*, edited by Norman F. Cantor & Michael S. Werthman, New York: Thomas Y. Crowell Company, Inc., 1972, p. 252.

⑤ 参见袁柏顺、丛日云:《17世纪“公民社会”概念解析》,《辽宁师范大学学报》2001年第6期第109—112页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第41—42页。

仅限于通过契约来约束国家以保护个人的自由和基本权利,还包括中介组织(非营利组织)的发育。诚如罗伯特·奈斯比特所言,中介组织是自由民主的真正源泉,在个人与现代宏观制度之间起到了很好的沟通作用,当然也保护个人对抗国家。同时,它重新强调的“社群”(community)有助于克服放肆的个人主义。<sup>①</sup>公民社会既对抗国家的影响,也制约放肆的个人主义,并对个人社会化加以影响,使其学会互相合作。公民社会理论的核心观念在于私人领域和公共领域之间存在着一个由众多的自愿结合的组织构成的网络结构。现代社会,众多非营利组织的存在会因此获得相应的政治权力,但是在大多数情况下它们只是从事行政管理的工作。因为政府对非营利组织的资助的增长制约了非营利组织的政治活动。

#### (二) 公民社会发育与危机治理是一个交互作用的过程

在加尔通(Johan Galtung)看来,失范问题已经成为这个时代普遍的生存状态。后现代社会抹平了社会关系所固有的垂直维度中的权威感和水平维度中的归属感,一方面使人们在日常生活中显得孤立无助,使社会陷入无结构和无组织的状态,另一方面又为建立新的原始模式提供了契机。<sup>②</sup>亨廷顿也指出:“社会与经济现代化对政治体制所起的破坏性影响有许多形式。社会和经济的变化必然使传统社会与政治集团瓦解,并削弱对传统权威的忠诚。”<sup>③</sup>但是公民社会的发育强化了人们对于行政权力的服从。由于公民角色本身包含着作为公民的权利,据此公民可以在服从政府官员的同时,要求政府官员提供服务和保护。公共权力体现公意的程度以及在危机中的济护与救治效果,体现着治理的基本功能,也反映了社会对政府公务人员合理使用行政权力的基本要求,正因为如此,政府的合法性才获得公民的持续维护。“相互负有义务的功能作为一种约定俗成的形式保证了个人权利的有效性:所谓我们对于某一个体有义务,就是说我们对他的权利作了承诺,这是以这个个体也将赋予我们权利为

① 毛寿龙:《政治社会学》,中国社会科学出版社2001年版,第244页。

② 渠敬东:《缺席与断裂——有关失范的社会学研究》,上海人民出版社1999年版,第72—78页。

③ [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店1989年版,第40页。

先决条件的。”<sup>①</sup>权力主体的行政信度要体现在对于政策和人民需要的合理贯彻中,体现在解释政策的一维性。特别是在危机状态下,如何确保人民生命财产安全,实现社会资源的合理配置,保有基本的社会信任,对政府意义重大。权力的使用过程,实际上就是政府-社会-个人共同作用的协调过程。这个过程是公民社会的基本特征,也是社会可能产生人为危机和克服与避免此类危机的过程。这样一种过程要求政府引导和推动公民社会发育。

正如恩格斯所言:“权威与自治是相对的东西,它们的应用范围是随着社会发展阶段的不同而改变的。”<sup>②</sup>公民社会发育的基本内容实际上包括了对权威的认定和对自治所应该具有的能力与智慧的把握。从“全能政府”向“有限政府”的转变意味着政府要把相当一部分职能转移给社会,但是政府向社会转移职能的范围和进程不仅是自身职能定位的问题,还取决于社会自身的自治能力。所以,确立有限政府的一个重要方面就是扩大社会的自治能力,它包括:(1)社会主体在经济上成为独立自主的实体,这是社会自治的前提。(2)社会中介组织特别是非赢利组织的有效发育,中介组织是联系政府与公众(企业)的纽带,在市场经济条件下,中介组织的建设一方面是增强社会“自我管理、自我服务、自我教育”能力的重要方式,同时,社会组织本身所具有的结构性张力扩大了公众在行政决策中的影响力。(3)保障社会能力的制度空间。即一方面社会作用的发挥不应构成与政府意志的冲突和违背,另一方面政府应维护社会自身作用正常发挥的有效机制。

具体分析我国社会发育的状况,可以清晰地看到现代化过程对社会功能发育的促发。中国的现代化在初始阶段有着明显的应激特点,政府与市场对现代化的推动过程促成了国家与社会关系的调整,并导致了国家与社会间的结构分化,造成了自由空间的出现和不断扩大,而以产权的多元化和经济运作市场化为基本内容的经济体制改革则直接促进了一个具有相对自主性的社会的形成。正如亚当·斯密在论及市民社会的时候,借由《国富论》阐发的思想:商业社会及其所隐含的自由意义,使整个

① [法]让·马克·思古德:《什么是政治的合法性?》,《外国法译评》1997年版第2期。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第553页。

社会的活动统一起来,我国 20 多年的改革实践也正是通过市场发育提供的自由流动的资源 and 自由活动的空间,逐步形成包括国家、垄断集团精英、民间精英与社会大众在内的四种基本“社会-政治”力量<sup>①</sup>。而俞可平认为,体制外经济的发展,政府权力的下放和职能的转变,私人利益得到承认和鼓励,产权概念开始明确,个人的生活方式开始远离政治,“所有这些变迁都表明,个人自由活动的空间已经明显增大,政治国家与市民社会之间的界限正在变得明晰起来,一个相对独立的市民社会正在中国逐渐显形”。<sup>②</sup>俞可平借此界定的市民社会,在政府与社会之间划出了分明的职能界线。这样一种特点表述,其科学性自不待言,但是会造成人们对公民社会自身发育的隐忧。不少学者指出,政府对公民社会发育的失之节制容易导致现有社会朝着不利于社会发展的方向发育:一是逐步走向政府的对立面,成为与政府(政党)对立的政治力量,并成为社会变迁的导火索。<sup>③</sup>二是容易形成反社会的力量。中国固有的封建传统和家族观念,容易使改革过程中的部分群体形成帮派势力、犯罪团伙或邪教组织,对社会稳定构成威胁。第三,没有形成有效的市民社会法则。嬗变中的价值原则和制度变迁引发的冲突与失位,以及社会发展中存在的贫富分化与社会公正问题,使得尚在发育中的市民社会难以形成一套整合社会的有效原则。基于此,政府在发育社会的同时要面对市民社会发育带来的治理危机。而我国历史形成的城乡差别难以在短期内消除,城乡二元结构背景下的现代化历程,本身内蕴着极大的不确定性。这进一步加剧了我国公民社会发育的风险。但是,缺乏一个强大的公民社会,我国的社会主义事业发展也必然是畸形的。

基于上述原因,笔者认为,需要将目前中国市民社会发育过程中自上而下的政府推动和自下而上的自然生成(即市场推动和民间社会力量的促动)两种路径有机统一起来,以此克服国家推进模式所形成的社会政治泛化和市场推动导致的利益集中化,从而尽可能避免社会发育本身造成

① 参见中国战略与管理研究会社会结构转型课题组:《中国社会结构转型的中近期趋势与隐忧》,载《战略与管理》1998年第5期。

② 俞可平:《社会主义市民社会:一个新的研究课题》,《天津社会科学》1993年第4期。

③ 参见景跃进:《“市民社会与中国现代化”学术讨论会述要》,《香港中国社会科学季刊》1993年第4期。

的价值失范和秩序失衡。

## 二、危机治理中的社会能力

### (一) 危机心理形成了人们在危机治理中的自觉行为指向

处在危机状态中的人们,会形成与紧急环境相应的危机心理。危机心理包括以下表征:一是危机引发的社会恐慌。社会恐慌多由地震、洪水、海啸等自然灾害,以及爆炸、投毒等恐怖事件或战争引发,当然也包括特定时期的政治高压,如生活在德国法西斯专制时期的犹太人。二是危机引发的社会愤怒。这是在突发性危机爆发后,由政府公共行政的失位、越位和不作为等原因引起的,包括外在压力对一个族群或者国家的利益和价值的侵害,如外敌入侵、他国干涉本国事务等,日常管理过程中的权力滥用也会引发社会愤怒。三是潜藏在记忆深处的对“经验危机”的恐慌,即危机并未发生,但人们从已有的危机记忆和历史经验中感受到压力,并由此产生的对危机自觉的心理警惕和行为应激,笔者称之为“危机记忆”。在危机情境下,人们的行为将依循既有的危机知识和经验存留的记忆而展开。前两种危机心理都具有极强的社会弥漫性和感染力,并迅速改变人们的日常行为方式,引发人们的应激反应,从而加剧或者减缓社会失序。在危机发生时,惯常的危机会因为相关制度和政策实施的缺陷,刺激人们的心理,引发其他的危机情境。如在切尔诺贝利核电站危机中,惊慌的人们纷纷到银行提款,引发了银行危机,政府的隐瞒同时引发了人们的信任危机。在“非典”期间,广东、北京等地也出现了因药品、食品涨价而发生的市场危机,危机中少数人牟取暴利的行为,直接成为危机扩散的驱使者。笔者将这种危机扩散称为“涟漪效应”,即一种危机同时引发多种危机。在公民社会发育健康,制度运行顺畅的社会里,这种涟漪效应随着危机应急机制的启动和民众的有效参与得到控制和柔化。而当社会存在制度缺陷和民主化结构失衡时,这种涟漪效应会被迅速放大成“潮涌效应”,即由于不恰当的管束和存在缺陷的制度运营,使危机中的群众将常态环境下蕴集的不满和抗逆心理急剧释放,形成类似杭州湾汹涌激荡的钱塘潮一样的社会冲击力,进而引发较大范围内的社会失范。为此,常态下的政府组织要通过转变政府职能、培养社会认同、协调社会关系等工作帮助公民重视自身担负的社会责任,增强社会参与的效能。

危机记忆普遍存在于我们的文化积淀中,并固执地影响着人们的行

为。中国人对危机强烈的忧患和对拥有恒产以规避生存危机的迫切需要形成了我们固有的民族自守与自立意识。即便到了现代社会,农耕文化的积淀依然左右着人们的行为取舍。一方面,越来越多的人从土地的束缚中脱离出来,另一方面,恒产意识使多数居民不愿放弃已有房宅,农民也不愿意放弃在某种意义上不再决定其生活状况的土地。这种独特心理实际上体现了一种流变了危机意识,在沿海发达地区尤为突出。福建沿海地区普遍有出洋打工的传统,<sup>①</sup>对于财富的追求和艰难的“讨海”生活使得许多人具有极端强烈的冒险精神和赌博心态。改革开放以来,福建民间除了合法的劳务输出,偷渡行为也屡禁不止,人们无法理解当地的百姓为什么宁愿借高利贷花费高达10—40万的巨资给“蛇头”以期在海外艰难谋生,也不愿意待在家里从事明显轻松的耕作或者做小生意。应该说,这些“小农”们通过正常的劳务出口甚至偷渡出国后,他们接触了西方的价值观和生活方式,社会认知会发生相应变化,但是事实却不尽然,这些人赚钱后多在国内盖置房产。并且,这些远离了农具的人们多不会轻易放弃国内的土地,许多土地撂荒的家庭为了防止政府将土地收回,将土地出租甚至免费借给其他人耕种。应该说这期间凸现的仍然是人们的这种潜在的危机本能。这点在国务院发展研究中心的刘守英1995年对浙江乐清港沿村的实地考察中也可以得到验证。该村在1994年底曾对全村的土地制度进行一次大的调整。他们称为“集体保留所有权,每个农户保有占有权,承包土地者拥有使用权”,它与原来制度不同的是,只要是这一村子里的成员,就可以在名份上给你保留一份成员权,而不管你是否还使用。当村里将该决定通过各种方式转达到在各地做买卖的村里人以后,没有一个人肯放弃他对土地的这份权利,甚至有一户为了这份权利

① 闽粤沿海移民海外的现象最早可以追溯到唐朝,近代现代福建人海外谋生之风日盛,张庆松博士在其《美国百年排华内幕》中列举了19世纪末到20世纪初美国排华中移民美国和遣送回国的相关数据。改革开放后出国务工再次在福建等地形成热潮。仅以福清为例,福清市统计人口118万,而目前在海外的福清人即达62.8万,一些村子40岁以下的男子大多在国外务工,其中部分是偷渡出去的。时下连续发生的一系列偷渡惨案和伊拉克绑架事件,使得这个问题引起国际社会的关注。资料显示,1978—1995年,我国海外移民平均每年为10—18万人,其中非法移民约占20%。我国每年非法偷渡行为者约8—10万人,偷渡成功比率约为20%—40%,真正偷渡成功者(包括在海外抓获者)约每年两万人。至1998年底,仅福建一省就捕获境内外“蛇头”1400多名,截获偷渡人员两万多人,被遣返的多达三万多人。

专门坐飞机从意大利赶回来的。<sup>①</sup>人们的这种习惯究竟在多大程度上保有了社会稳定,很难有个量化的分析,但民间对危机的莫名担忧和防范,实际上降低了政府社会动员的成本。一个没有危机防范心理的社会中,人们对危机产生、发展的规律一无所知或知之甚少,只能产生麻木不仁、安于现状、自我感觉良好的心态。而一旦危机发生,则势必陷于被动状态。正如社会学家默顿(R. K. Merton)所言,有关社会危机的预言往往因为这种麻木的态度而成为自我实现的预言。但人们这种潜在的危机本能并不足以保障人们应对现代危机。当危机发生,人们从已有经验中获得的基本的路径依赖难以克服时,反倒可能加剧社会恐慌。这时候的危机心理只在危机善后中才可能发挥作用,这一点在“非典”危机中得到了充分的印证。人们在“非典”期间的过度惊慌和“非典”结束后的迅速恢复常态使得许多学者怀疑“非典”是不是一种危机。但是至少这种危机心理提供了解读治理范式的重要文本,人们如能理性地把握危机,形成合理的危机感,将会产生强烈的进取精神,释放出克服危机的巨大能量。

而当人们对危机有了普遍的了解时,通常会产生乔·贝利在《悲观主义》一书中描述的那样的想法:老是倾听我们所面临的危险,这本身就有一种麻木的作用。这种对危机的心理麻木既来自于技术本身形成的铠甲式的屏障,人们相信没有渡不过的危机,也来自于反复谈论所产生的厌烦心理,由于它是如此地令人耳熟能详,于是成为我们姑妄听之的呼告和祈祷。我们不断地与这些问题发生撞击,以至于它们本身也成了难以驾驭的(危机)背景的一部分。<sup>②</sup>再者,人们对危机的预设,实际上因为难以确证而始终颇存争议。正如核战争没有爆发时,人们无法肯定这种危险是否真的有效,然而一旦爆发时,所有的顾虑和怀疑都不复有任何意义了。这样一种预设的危机情境,在实践上就要求我们对危机的现实经验和对危机的理解都有充分的把握。事实上,现代生活中的人们并没有也不可能因为危机的潜伏而时时如惊弓之鸟,而前提就在于一个有效的控制机制下的人们有着基本的生活规范和共同信仰。

我们知道,一种观念在征服世界的历程中,无论怎么含混不清,肯定

<sup>①</sup> 参见刘守英:《中国农地集体所有制向何处去》,《中国经济时报》2000年2月18日。

<sup>②</sup> 转引自[英]安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第112页。

都是因为与什么事物契合。危机心理和危机记忆与危机情境的契合,提供了常规的危机应对范式。人们积累的教训和经验一旦契合后来发生的危机,就容易依循旧有路径而展开救治,救治行为的施行效果就能够迅速地被人们感知,一旦组织程序上的危机应对和社会的这种危机记忆形成良性互动,就能迅速达成危机状态下的社会一致,否则就会造成更大动荡,这既是危机自增强机制的组成部分,也是危机治理过程的重要安全阀域。因此在危机的不同阶段,对危机心理的疏导和记忆的合理激发可以避免过度的恐慌,从而增强社会宽容的弹性,提高人们的信心,并确保社会紧张不致出现不可逆转的机制瘫痪。

### (二) 危机治理中社会能力的二元特征

社会能力通常表现为社会参与中的行动指向一致。但危机状态下,不同性质的危机使社会能力内在地包含了与政府行为一致的能力和与政府行为相悖的能力。我们知道,社会共同体的公民身份“首先是由积极参与公共事务来标示的”<sup>①</sup>。一方面,社会要求公民参与社会生活的各个环节,公民社会的规范和价值体现并加强了重要的社会结构和社会实践;另一方面,一些人要求公民拥有不参与的权利。不少西方学者认为,发展中国家所提倡的社会参与,乃是公共权力想要摆脱对最贫困群体的责任,“因为公共权力已经没有能力承担了。”<sup>②</sup>在他们看来,发展中国家的民主还没有涉及建立真正的协商对话,更谈不上从普通公民的日常观念出发,制定一个共同的规划。因而所谓的参与就是将公民拖进政府的领域,让他们加入或者参与由政府自己确定的规划。实际上,他们的研究同样忽视了一个前提,即政府在进行规则强制时,其基本理念是怎么确立的。笔者认为,不同价值观背景对个人价值认知的影响恰好构成了这种规则实施的分歧。但有效的社会动员是什么,其基础无疑与人们当下的利益和基本的价值取向有关,否则,再严厉的规则强制都难以实现人们行为取向的一致性。

二元取向的社会能力在既定利益目标下可能有以下行为选择:

- 
- ① [美] 罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版,第100页。
- ② [法] 皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒:《心系国家改革——公共管理建构模式论》,胡洪庆译,上海人民出版社2004年版,第57页。

(1) 服从并支持政府的政策安排；(2) 作为旁观者对政府的安排持观望态度,既不主动参与,也不反对政府的政策施行；(3) 不认同政府的政策安排和行为规制；(4) 反对并阻止政府的政策执行。例如地震发生时的行动一致和房屋拆迁时的群体行为一致是不同的,既有对规范的遵从(地震)也有对规范的抵制(群体起来抵制搬迁)。分析这类问题时,我们往往使用利益分野的思维范式。在面对自然危机时,公众依赖强大的政府来减少自身可能遭受的损失。此时的政府着眼于公众安全和利益维护的行为容易得到人们的认同。而住房拆迁过程中,职能部门基于城镇发展的需要和公众关于自身利益的现实需要往往存在较大落差。从总体上说,在重大工程涉及大量动迁居民行动的时候,由于政策补偿及社会动员的有效,广大拆迁户的利益(无论眼前的还是长远的)有了基本的保障,他们是顾全大局的,其行为是能够与政府要求相一致的。但是一些地方政府利用公共权力,更多地考虑开发商利益而忽视乃至损害动迁居民的利益,从而引起动迁居民的反感。再者,在城乡重大工程建设中,职能部门在向广大动迁居民的动员中,存在简单化的倾向,导致两者的不和谐。由于拆迁地段通常是地价升值潜力大的繁华地段。政府考虑的是城市发展的总体布局和城区落后面貌的改观,这一点在作为旁观者的公众看来可以理解,但对事件的卷入者而言,就包括了利益的损益分析和生活方式的改变问题。深入分析人们的抵制行为,我们还会发现,搬迁涉及的交通问题、子女入学问题、安全问题、拆迁补偿问题以及原有的邻里关系问题等这些对职能部门而言次要或难以迅速解决的问题,却可能是拆迁户的首要问题,特别是那些在繁华地段有自己商业经营的住户,哪怕只是摆一个小摊,他们就足以获得养家所需的物资,迁离繁华地段对他们更是难以接受的。此时所谓的伙伴关系实际上没有任何规则可循。无论在政府还是拆迁户那里,长远的利益契合已经被当下的现实问题取代了,人们会认为确立共同观念的基础已经消失了。政府倾向于把结果看得比产生结果的方法更加重要,倾向于把公众作为对象看待。这种由于科层制度造成的思维背景下的行为直接导致了公众对政府决策的抵触、反感,乃至直接的破坏,于是城市建设工作在现实层面上就形成了政府与民众之间的利益冲突。如果这种政府强制导致了旁观者的逆向参与,或者有其他政治组织的介入,那么拆迁问题就有可能演化成为损害政府形象的政治危机。

在这个问题上形成的冲突,实际上隐含着社会危机情境的塑造过程。笔者 2004 年 7 月在福建闽西某市的主干道上依然可见这样的标语:单位和个人利益必须服从城市建设的大局需要。在我们承认私有财产合法性时,这种利益冲突通过什么方式来消弭?也许唯一的动员方式就是价值一致。闽西作为革命老区,长期以来强调的群体奉献实际上一直是老区文化的重要组成部分,为国分忧几乎成为其精神文明的基础与核心。就全国范围看,这种文化氛围下的个体利益诉求已经被压缩至很小的空间,而放弃价值一致的目标,其结果必然是冲突的不可避免。发展的危机从来没有这样鲜明而普遍地呈现于我们周边。面临这种冲突时,社会必须实现彼此之间的利益协调,通过协商方式实现共赢,以避免两败俱伤的情况发生。这个过程一方面需要社会着眼于自身利益的合理表达,另一方面也体现着政府社会治理的基本理念能否被有效贯彻执行。<sup>①</sup>我国目前发生的诸多社会危机,被人们认定是政府公共行政的失范导致的结果。此结果破坏了社会的自组织能力,使得社会能力表现为对政府治理的否定而非对社会自治的培养。一些学者从“孙志刚案件”中抨击了政府强制对公民社会发育的扭曲:“我们无法相信,一个只是忘带了身份证或者暂住证的公民,在城市行走时经常会被派出所的干警抓走,稍有意见就殴打、收容——在这样的气氛里,能够生长出自尊爱群的公民意识。”在一个政府与社会被分裂为博弈两极的环境中,社会能力的培养的确是难以见效的,而政府强制下的社会破坏能力却容易被激发出来。

<sup>①</sup> 也正是在这样的背景下,政府出台了新的住房拆迁补偿办法和土地征用补偿办法。以失地农民的利益补偿为例,根据 2004 年国土资源部公布的新版“征地补偿标准”,如果给予被征地农民的土地补偿费和安置补助费合计按 30 倍计算,仍不足以使农民保持原有生活水平的话,当地人民政府将从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。根据《中华人民共和国土地管理法》,征收耕地的补偿费用主要包括土地补偿费和安置补助费。其中,土地补偿费为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 6 至 10 倍;安置补助费为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 4 至 6 倍,最高不得超过 15 倍。如果按照这个标准仍不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省级人民政府批准,可以增加安置补助费,但“两费”总和不得超过土地被征收前 3 年平均年产值的 30 倍。目前,有些地方在执行这个补偿标准时往往就低不就高,有些地方财政吃紧,就干脆压低补偿安置标准,甚至拖欠被征地农民的补偿安置费。在土地市场治理整顿中,全国清理出拖欠、截留、挪用农民征地补偿费高达 150 亿元。为此,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》明确提出,土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限,仍不足以使被征地农民保持原有生活水平的,当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。目的就是在考虑执行法律规定的补偿标准的同时,想方设法使被征地农民原有生活水平不降低。

社会能力的另外一个问题是社会的自组织能力。从我国社会发展实践看,社会的被组织能力较强,但自组织能力较弱(这种较弱的自组织能力有时体现为社会被动员能力的超乎想象的惯性,一旦被动员起来就难以停下来)。这种现象一方面源自于社会团体本身发育不健全,另一方面是政府严密组织下的强动员能力阻断了社会自组织能力的培养。许纪霖教授在《“非典”时刻的反思》一文中提到上海通过动员将医务人员列入“非典”救治后备队的案例,指出“非典”期间的神圣情感一旦被纳入动员机制后,就丧失了其神圣性。他认为“非典”期间的政府动员模式“不给你一个自我升华的机会”,“一个人做好事,在被迫的情况下和自愿的情况下感受是不一样的,被迫做好事享受不到道德的收益,在政府动员模式下,把献身者的道德快感都剥夺掉了……虽然这次政府的强势动员模式非常有效,却失去了一次最好的全民道德提升机会。”<sup>①</sup>许纪霖教授深刻地指出了政府在社会动员能力上的问题。但从社会参与的角度审视时,我们发现,公民在“非典”中的道德提升还得依靠政府动员,也就是说,个体的道德自觉在群体性危机中无法被聚合起来。实际上,无论是“非典”初期还是肆虐的关键时期,医护人员都必须守护在最前沿直面“非典”病毒。职业操守决定了行业行为规范,逃避责任的医护人员任何时候都有,但不会是这个职业的积习。我们在此要探讨的是,如果没有政府的动员,社会中有哪个组织能够承担起这份责任?“非典”之后,我们发现经济学家和政治学家以及社会学家的评价不尽一致。这种不一致本身反映了人们对危机治理绩效判定的不一致。

由此可见,一个社会在危机中把责任全部推给政府,各种组织行为更多地带有政府强制的色彩时,社会缺位腾出的巨大空间只能由政府强制来执行。社区建设十几年之后,“非典”再次将社会推回到单位中国的起点上。在危机状态下,急于寻找社会的政府只找到了下级,而这些苦心经营十几年的社区所能够发挥的最大作用还是作为政府下级的作用。这就不能将责任完全归咎于政府了。在一个社会负载能力较弱的时期,我们很难去评述政府行为的绩效,但由此却可以判定社会在危机状态下的规则失忆,即社会无法确立自身的规则意识和角色意识。如果我们一定要

<sup>①</sup> 许纪霖:《“非典”时刻的反思》,《中国青年报》2003年5月28日。

认为,真正意义上的规则意识,是公民在权利平等前提下自由自主的规则自觉,而不是“强者制定规则,弱者服从规则”,对规则的遵守,不需要所谓“规则意识”的特殊培养,只需要对规则的平等参与和自由博弈。那么,政府回让出来的权力,究竟在中国可以有什么样的平等参与和自由博弈?对这个问题的回答,前提在于对社会自组织能力和社会资本的把握。即如果中国社会强大的自组织能力只能够抹平权威却难以确立组织的角色与责任,那么危机的治理就只能按照一维的方式持续下去。

### (三) 日趋多元的利益主体与社会的自组织能力建构

现代中国的社会分层日趋丰富,陆学艺先生提出的十大阶层和党的十六大提出的“六种人”,都表明中国正处在一个利益主体更加多元的时代。利益的多元化,使不同阶层或者群体间的行为一致存在困难。西方学者认为,社会不平等构成了个体社会分层的基础。社会分层实际上就是在传统、习俗或法律的基础上制度化的社会不平等体系,不同分层中的人们有着获取社会报酬的不同机会。按照帕森斯的观点,社会分层是社会稳定和生存不可或缺的基础。正如社会管理中一些重要的职位需要由那些在重压之下训练出来的能够承担巨大社会责任的人才来担任,而分层社会中的政府向人们提供了由低层向高层流动的通道,鼓励人们克服重重困难为社会做出贡献。而冲突理论认为,社会分层是社会冲突的根源,是人类不平等的主要根源,是应当也可以避免的。这种与功能主义理论不同的观点提供了我们反思危机的另一个通道:倾向于自利的人为了争夺稀缺资源而引发冲突;但个体的脆弱性决定了人们必须通过合作实现对稀缺资源的共同拥有。我国社会经济生产方式提供了这种合作的可能。按照格尔哈德·伦斯基的观点,在现代社会,工业生产需要一支具备较高技术和知识能力的流动的劳动者队伍,于是下层的劳动者也拥有了人身自由,获得了教育和培训的机会。工业化导致越来越多的社会财富向中间阶层靠拢,社会流动的增强则使分层的标准日益模糊,人们在人格上获得了平等的地位,在政治上拥有了相同的公民身份。现代社会的发展正在逐渐抹杀不平等历史创伤。因此,人们通过合作克服自身冲突以应对危机就具备了逻辑上的合理性。实际上,社会分层的变迁取决于社会经济政治的发展状况,也取决于社会政治力量的对比以及传统上的公共选择规则。政治领导人可以通过公共政策实现对社会分层的牵引,

将社会分层控制在既不危及政治稳定和政策施行,又能够保障社会活力的限度内。这样一个过程,同时也是社会自组织能力的培养过程。

社会分层为建立于自发性、自由性和自愿性之上的共同体(私人社团组织)提供了一个基础,相对于政府的强制性、行政性组织方式,自组织容易被看成类似“压力集团”的组织形式。A. D. 林德赛指出:“社会的共同生活是由个人通过诸如教会、行会、各种组织等各种社会关系维系的,社会的宗教、科学、经济生活也是借助于此而得以发展的。每一种生活均有其各自的发展,其中存在一种自动、自主和自由的领域。该领域不能被国家通过强制机制而占据。”<sup>①</sup>在阶级矛盾激烈的资本主义时代,马克思是反对以压力集团为基本形式的自组织论的。他主张无产阶级在其先锋队的精英分子(共产党)的组织领导下发动无产阶级革命,夺取资产阶级的政权。压力集团及自组织理论在马克思看来是无政府主义或阶级调和理论的变种。从我国目前的情况看,随着市场经济的发展,各种社会组织也在蓬勃发展中,政府和社会必须共同致力于在个人、社群与国家之间寻求一种安全合理的组织参与模式。西方学者对发展中国家的一系列研究显示,大量的结社是有效自治(self-government)必要的一个前提。<sup>②</sup>在分析社会自组织能力时,我们首先要探讨的是不同利益主体建构的社会组织的基本特征。我们知道,社会组织常常通过一些基本的理念来形成象征、统合公众情感,进而形成共同体,人们的情感倾向于在象征下达成一致。基于实现目标的需要,组织会形成相应的规范、意识和组织分工。社会组织的这个特征同时决定了其内聚力,即组织成员对该组织的认同感、归属感以及从组织中获得信心与力量的有力感。正如李普曼指出的那样,谁抓住了这些能够将目前的公共感情包容起来的象征,谁就控制了制定公共政策的大多数机会。<sup>③</sup>危机状态下,当个人对外界情况不明而焦虑不安时,社会组织的这种内聚力能够提供人们基本的安全感和动力机制,而内聚力强的组织成员会更强烈地期望得到组织的帮助,更愿意留在组织中,承担组织规定的任务,并从工作中增强自信心和安全感,成员对自己所属

① A. D. Lindsay: *Modern democratic States*, London: Oxford University Press 1962, p. 245.

② [美] 罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版,第103页。

③ [美] 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海人民出版社2002年版,第167页。

的组织以及对自身的评价亦随之提高。

另一方面,在当前阶层分化整合更加复杂、非根本的现实利益冲突日益明显的情况下,不同群体受利益驱役,存在着形成自身利益共同体,寻求利益代言人,表达自己在治理中的强烈愿望的需要,并且这类组织已经在形成之中。<sup>①</sup>社会分工和利益结构的精细化使得人们“宁愿在相当小的集团里活动。我们都享受过共同努力所带来的幸福,我们都感到同一小批具有共同目标的人在一起的必要”。“不是太大的组织,使人们的参与和作用不至于在共同的责任中变得渺小和微不足道。”而且,“在自由的,有责任感的集体里,人们变得认真、耐心、有才华、不僵化,这是同其他集体进行竞赛性竞争所需要的”。<sup>②</sup>这些团体在参与社会的过程中会发现他们更加容易通过共同的利益表达来满足自身的实际需要,“较之实现的小集团总收益,集团的总成本更小。在此情形下,小集团的每个成员发现,一旦他为集体利益去行动,他从中获得的收益超过了他为之付出的成本,此时,个人利益会与集体利益相一致。”<sup>③</sup>因此,越来越多的利益群体倾向于参与到一个不太大的集团中,并且乐于组织起来行动。这种民间的自组织力量,通常情况下不具备形成政治力量或政党的条件,但自组织建构的集团由于能够统合相关群体的意志和行为,其利益表达往往能够直接与政党发生冲突。一旦一些群体认为执政党没有照顾到自身的直接利益时,这种自组织能力就日益外显,表现为对政策的不支持乃至反对,或者政治参与的冷漠,使政党、政府的动员缺乏社会基础。正因如此,笔者认为需要在责任共担的前提下实现政府对社会发育的引导与推动,以避免公民责任缺失情况下社会能力对政府治理能力的伤害。

也要看到,随着我国社会的发育,其自组织能力为政府更好地协调人

① 仅以农民组织为例,据统计,到1994年,以农民自我组织、自我管理、自我服务为基本目标的各种农民自组织已达12万多个,会员超过450多万户,涉及140多个农村行业门类。这些农民自组织分别被冠以协会、研究会、农技协会、联合会、促进会、研究所、服务站、合作社等,实际上是内容各异的果农协会、棉农协会、辣椒协会等(国务院发展中心:《当前农民自组织》,《管理世界》1994年第6期)。但是由于地方政府引导不力,一个时期里,中国出现许多带有非制度性、非程序性、地下性的自组织形式,甚至在一些地区出现严重的地方宗族势力和黑恶势力组织,给社会治理带来巨大的压力,并阻碍了公民社会的健康发育。

② 参见[捷]别洛策尔科夫斯基:《自由、权力和所有权》,吉林人民出版社1994年版,第87页。

③ [美]曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁、郭宇峰、李崇新译,上海三联书店1995年版,第64页。

民内部矛盾、形成科学决策创造了有利的外部环境。一个自组织能力较强的社会,有助于形成不同利益主体之间的相互制约,从而保证最终结果不致特别有利于某一社会成员而对其他成员造成不应有的伤害。康芒斯甚至认为,市场机制本身并不会给经济社会中各个集团带来公平的结果。如果没有压力集团通过必要的改革来施加压力,政府所倡导的集体行动并不能消除各个集团力量对比悬殊的状况,因此,压力集团成为实现公平合理的经济秩序不可或缺的工具。<sup>①</sup>本特利也认为,“集团压力的结果是政府政策的一种(并且是仅有的一种)决定因素”。<sup>②</sup>我们知道,政府的决策过程实质上是平衡社会各集团利益并追求整体利益最大化的过程。在自组织能力弱小的社会,不同的阶层和团体之间将由于各自的利益指向难以形成妥协,而使政府的决策成本大大提高,社会将因此失去危机中强大的整合能力。

## 第二节 社会资本：社会危机治理的一个架构

在危机发生时,社会易于陷入巨大的恐慌和不安之中,此时,维持最大限度的社会信任与宽容,将有助于迅速恢复秩序并有效克服危机创伤。有效配给社会资本,本身就是人类实现社会良序的内在需求。基于此,我们主要分析社会的认同、信任和宽容建构的社会网络在危机治理中的作用。

### 一、社会资本理论确立了现代社会危机治理的基本架构

社会资本是指普通公民的民间参与网络,以及体现在这种约定中的互惠和信任的规范。<sup>③</sup>18世纪苏格兰哲学家大卫·休谟(David Hume)使用一个简单的案例来说明人们彼此之间信任与互惠的重要性:“你的玉米今天成熟了,明天我的玉米也可以收割了。让我们做一件有利于彼此的

<sup>①</sup> John Rogers Commons, *The Economics of Collective Action*, University of Wisconsin Press, 1970.

<sup>②</sup> Bentley Arthur Fisher, *Process of Government: A Study of Social Pressures*, Evanston, Principia Press, 1949.

<sup>③</sup> [美] 罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版,第1页。

事情吧,今天我给你干活,明天你来帮我干活。……我这样做是为了自己,是期望得到回报。……如果我让你自己干,你也这样待我,那么我们将因为缺乏相互信任和保障,都失去丰收的果实。”<sup>①</sup>可见,布尔迪厄 1986 年曾写道:由于社会资本能够使人们用更少的物质资本干完自己的农活,从而促成了自发的合作。占有不同资本优势的人们可以通过“体制化关系网络”保持和扩大自己的资本,这样拥有社会资本的人往往会积累更多的社会资本,而参与者也获得了解决问题的更大力量。自发合作所建构的社会网络还促使了信任的传递和扩散,作为社会资本的信任属于公共用品,在使用过程中非但不会减少反倒会不断增加。因而在危机治理过程中,社会资本的有效使用往往能够倍增治理的绩效,这也是社会危机治理自增强机制的动力所在。这种信任体系同时还降低了社会交易的成本。某一时间或范围内的反复交换行为,往往鼓励了普遍互惠规范的发展,遵循这一规范共同体所拥有的社会网络可以更有效地约束投机,以解决集体行动问题。基于此,一个发育完备的社会信任与互惠网络,将极大地减少危机冲突与摩擦的可能。也正因此,笔者认为,克服社会危机的治本之策还在于建构“强政府、强社会”。就中国目前的发展状况看,要实现“小政府、大社会”并非不可能,但确立有效的社会运行机制需要我们正视既有文化传统的影响。在一个大而乏力的社会中,小政府的目标是难以实现的。同样,仅有一个强大的政府,超大规模的社会将不可避免地将政府的能力消解在频发的危机中。从这个意义上说,社群发育和可承担责任的非营利组织的培养是政府所必需的。

有关社会资本的概念出现于 1977 年的有关文献中。1980 年,法国社会学家皮埃尔·布尔迪厄(Pierre Bourdieu)在《社会科学研究》上发表了题为“社会资本随笔”的短文,正式提出了“社会资本”概念,并把它界定为“实际或潜在资源的集合,这些资源与由相互默认或承认的关系所组成的持久网络有关,而且这些关系或多或少是制度化的”。詹姆斯·科尔曼(James Coleman)1988 年对社会资本进行了理论表述。在《社会资本在人力资本创造中的作用》一文中,他把社会资本定义为“许多具有两个共同之处的

<sup>①</sup> 转引自[美]罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,江西人民出版社 2001 年版,第 191 页。

主体：它们都由社会结构的某些方面组成，而且它们都有利于行为者的特定行为——不论它们是结构中的个人还是法人”。科尔曼认为：“社会资本的定义由其功能而来，它不是某种单独的实体，而是具有各种形式的不同实体。其共同特征有两个：它们由构成社会结构的各个要素所组成；他们为结构内部的个人行动提供便利。和其他形式的资本一样，社会资本是生产性的，是否拥有社会资本，决定了人们是否可能实现某些既定目标。”<sup>①</sup>布尔迪厄认为，社会资本是一种通过对“体制化关系网络”的占有而获取的实际的或潜在的资源集合体。哈佛大学社会学教授罗伯特·D. 帕特南 1993 年出版的《使民主运转起来》一书<sup>②</sup>及此后发表的一系列评析美国的自发社群组织、公民参与和“公民心”等问题的文章，引发了社会资本的讨论。讨论的结果使得许多政治学者相信，社会资本是公民社会的黏合剂，社群的自我调节，结合民主国家及其机构的威权，可以使许多集体行为的问题得到解决。在国内，也有两种代表性观点：一种认为社会资本从形式上看就是社会关系网络；<sup>③</sup>另一种认为社会资本是行动主体与社会的联系以及通过这种联系摄取稀缺资源的能力。这里的社会联系，可以分为两个方面：一方面可以是指个体与所属的组织、团体以至国家关系。另一方面，就是指个体的社会关系网络。<sup>④</sup>世界银行在国家财富指标研究中也指出，社会资本在社会学文献中除了包括网络之外，还指一系列规范和组织。<sup>⑤</sup>弗兰西斯·福山则充分肯定了社会资本的实质。他认为社会团体中人们之间的彼此信任，蕴涵着比物质资本和人力资本更大且更明显的价值。高信任度的社会，组织创新的可能性更大。

① [美] 詹姆斯·S. 科尔曼：《社会理论的基础》，邓方译，社会科学文献出版社 1999 年版，第 354 页。

② 在《使民主运转起来》一书中，帕特南借用“社会资本”概念具体说明了意大利南北文化差异。作者引用史学家的观点，认为在 12 至 16 世纪意大利北部实行共和制的城市，大众参与公共政策的程度，在中世纪世界中是独一无二的，是“封建沙漠中的绿洲”。民风也以信任和互助为主。而南方长期居统治地位的实际是异族王朝，这加剧了统治者与臣民之间的猜疑，并且为了维护垂直的统治和剥削关系，摧毁了横向的社会组织纽带。至 14 世纪初，南北两种政治体制的特征已发展得相当充分。政体和文化传统不是凭空出现的，南北地区的经济基础有很大不同。北方城市国家依赖商贸和金融业，而南方则以农业为基础，前者需要更多的社会信用和相互信任，以保障合同和法律的有效性。

③ 张其仔：《社会资本论——社会资本与经济增长》，社会科学文献出版社 1997 年版。

④ 边燕杰、丘海雄：《企业的社会资本及其功效》，《中国社会科学》2000 年第 2 期第 88 页。

⑤ 王伟中：《地方可持续发展导论》，商务印书馆 1999 年版。

关于社会资本的种种论述,至少可以得出以下结论:(1)社会资本主要是由公民与信任、互利、合作相关的态度和价值观构成。(2)社会资本是社会生活中朋友、家庭、社区、工作以及公私生活联系起来的人格网络。(3)社会结构和社会关系中的社会资本有助于推动集体的行动。<sup>①</sup>在信任基础上的普遍互惠,社会资本包括制度性因素如法制,但大多数社会资本形式如信任,是“道德资源”。帕特南甚至认为,“公民共同体合作的社会契约基础,不是法律的,而是道德的”。<sup>②</sup>在一个组织良好的社会共同体中,当它的成员们作出承诺时,他们便自然希望对其承诺有一种回应性的承认;这便构成相互性的信赖与遵守义务的共同约定。正是这种承诺与约定的共同性,开始了合作的事业,在具有相互信赖的前提下,人们利用对这些原则的普遍接受来扩大互利互惠性的合作体系。个人对合作利益的信赖促使人们彼此约定履行某些义务并赋予共同体以权力。社会共同体因此获得合法性,获得超越个人的力量。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出了货币作为资本的作用:“资本是集体的产物,它只有通过社会许多成员的共同活动,而且归根到底只有通过社会全体成员的共同活动,才能运动起来”,“因此,资本不是一种个人力量,而是一种社会力量”。由此我们不妨认定,以信任为本质特征的社会关系网络和道德网络建构的社会资本,它对集体行为或组织行为的整合所形成的巨大社会力量,势必对政府功能、公民参与、制度创新、社会规范以及社会信任、社会凝聚力等产生重要影响,对社会的稳定和危机的克服具有十分重要的意义。

科尔曼认为,社会资本是影响个人行动能力以及生活质量的重要资源。因此,人们尽力创立这种资本。但是,创立社会资本的行动往往为行动者之外的人带来利益,因而,创立社会资本成为不符合行动者利益的行动。其结果是许多社会资本原是其其他行动的副产品。当然,科尔曼关于社会资本的存在与发展的要素分析使得人们容易认为危机本身会消解社

① 纽顿在这三个层次论述社会资本的的含义的基础上,进一步提出了社会资本的三种模型,用以解释社会资本与现代社会的关系。他提出的三个模型是:(一)深度信任的迪尔凯姆模型,(二)浅度信任的托克维尔模型,(三)现代社会中的抽象信任。

② 参见[美]罗伯特·D.帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版。

会资本,<sup>①</sup>科尔曼认为信任的源泉是理性选择理论的核心问题。社会网络性质的差异能够影响这些网络中个体之间的信任水平。由此可知,人们所处的文化背景成为建构危机中的理性行为过程中的重要因素。而在中国传统文化浸淫下的社会信任体系有着天然的柔韧性,即人们在面对危机的时候,往往最容易产生应急性的信任。由此,危机对于社会资本存在要素的消解不是一个必然的过程,危机治理的过程本身是确立社会信任的过程,只要信任体系不被消解,社会资本的运行就取得了有效的环境。危机治理中着力建构的这种基于自由与平等以及和谐发展需要的信任体系,可以促成社会资本的壮大,进而遏制危机对社会结构的毁坏。

笔者以为,作为一种社会力量的凝结,社会资本对危机治理的影响至少还包括以下几个方面的表现:(1) 社会资本网络是建立在对道德与价值认知的相互包容基础上的,它能够在广泛的区域乃至全球范围内(通过国际组织)发挥作用。(2) 社会资本的形、发展是与市场的拓展、社会的发育偕行,并互为条件的。马克思曾经毫不讳言作为资本的货币对资本主义文明所具有的积极意义。同样,在一个危机具有全球特征的工业社会里,危机可以跨越意识形态和社会制度在世界的各个角落蔓延,社会资本的运行同样对全球经济、政治、文化产生深远影响并在危机中实现了人们的联合。(3) 社会化大生产和分工的日益精细化,使得生产资料日益集中起来,使财产也呈现积聚特点,城市化又进一步导致人口的密集。这样一种集中的过程,强化了社会的功能,即社会资本只有成为社会协调发展的重要力量,才可能通过一个强大的社会来实现危机规避与化解。

由于危机带来的威胁具有广泛性和普遍性,社会也因此成为共同命运所组成的共同体。在这样的共同体中,没有了政府就失去了社会安全,没有了社会公众的参与,民主和公民社会就失去了合法性,而没有了合法性,社会将成为危机社会,安全将不复存在。因此,危机治理需要建构政

---

① 科尔曼认为,影响社会资本生成与消解的因素包括:(1) 关系网络的封闭性。以此保证信任的维持。(2) 稳定。“社会组织或社会关系的瓦解会使社会资本消失殆尽”,他甚至认为“个人流动将使社会资本赖以存在的相应结构完全消失。”(3) 意识形态。“意识形态形成社会资本的途径是把某种要求强加给意识形态的信仰者,即要他们按照某种既定的利益或某些人的利益行动,而不考虑其自身利益。”科尔曼认为个人主义的意识形态会对社会资本的形、成起消极作用。(4) 官方支持下的富裕或需要的满足,这种因素还降低社会资本的价值,并使其无法更新(参见[美]托马斯·福特·布朗:《社会资本理论综述》,木子西译,《马克思主义与现实》2000年第2期)。

府——社会的和谐主体。同样的,危机具有的全球特征要求注重国家之间、地区之间的合作。这种合作过程,会由于社会资本的调集获得双赢,相互合作的国家将增强彼此的实力并互相提供方便。

## 二、认同:寻求克服危机的元点

从危机的成因分析中我们得知,对技术的依赖使人类不得不在现代技术与传统价值的张力中进行选择。这种选择在危机治理中表现为对治理范式的采用以及对政府制度安排和政策施行的认同。认同过程包括了三方面:一是人们自然产生的对强大组织的依赖形成了对政府的认同;二是对社群的归属感形成了人们的身份认同;三是对维护自身利益的迫切需要,形成了制度认同。这样一种认同的获得就使政府和社会拥有了危机治理的基础。

从治理的角度分析,社会对公共政策持有的基本态度可分为几方面:第一,认同政府的制度安排和政策施行,包括对政策的拥护和支持。第二,对政府政策与制度的不认同,包括对制度和政策的不支持与不服从,甚至对政府强制的反抗。第三,对政府公共政策在认知上认同,但情感上由于侵害了本人利益而不认同,或者在情感上认同,但认知上还有一定障碍。这些认同的实质在于政府治理理念和行为与人们利益的攸关程度。一旦这种治理理念和行为与人们的基本需要和终极追求契合了,政党的合法性和政府的效能就能得到最大限度的保障。戴维·米勒指出,现代国家的文化出现了支离破碎。这些国家的成员由于种族关系、宗教信仰、个人道德观、生活价值观念等差异,其个人认同正在变得千差万别。在这些领域里,人们不再像以前那样有着彼此的一致性了。<sup>①</sup>不同利益群体共同生活的基础是文化认同和利益互惠,同时也是对公民社会中自身角色所承载的责任的把握。<sup>②</sup>这个基础就是我们所说的认同(identity)。

### (一) 认同是社会危机治理合法性的重要根据

所谓认同(Identification、Identity),也有学者译为同一性,是人们在

<sup>①</sup> David Miller, *Citizenship and Pluralism*, *Political Studies*, 1995, XLIII, pp. 432 - 450.

<sup>②</sup> T. H. 马歇尔在 1950 年出版的《公民与社会阶级》一书认为,公民身份就是社会的所有成员公平享有的所有权利。如果所有的权利得到充分的发展,公民身份就具体地表现为社会正义的观念。罗尔斯则认为,自由民主社会的成员具有个人和公民双重身份,作为个人,每个人都有自己的善恶标准以及宗教信仰。但是作为公民,人们能够在正义问题上达成一致。

社会生活中产生的一种感情和意识上的归属感和行为感,是人类所特有的认知方式和结果,它与人们的心理活动有密切的关系。弗洛伊德在对人类生物本能研究的基础上建立了认同理论。identification 是人类从自身出发,经过与他人的参照、比较,最终观照自身的认知过程和方式。而 identity 作为认知结果,表明的是本社会行为体区别于他社会行为体的规定性,或是社会行为体之所以为“我”而非“他”的规定性。<sup>①</sup>它形成的是一种自我定义和“A 与非 A”的结构。被称为同一性之父的艾里克森在 1950 年的定义后来被广泛使用:“一个人对他人的含义的内在一致性和连续性方面的内在自信。”为了界定同一性,艾里克森强调了三个重要的组成要素:连续性(continuity)、一贯性(consistency)和一致性(sameness),并指出这三种要素构成了基本的同一感。<sup>②</sup>这就是说,首先,人必须体验到内部一致性,才能保证行动和决定不是任意的,获得确定一致的价值观、原则和社会期望,进而指导和规范着一个人的行为;其次,内部一致感是跨时间连续的,即过去的行动和对将来的希望被体验为与现在的自我相关;再次,同一性在社会关系和角色中体现,社会关系和角色支持并证实整合、连续的同一性。在建构主义那里,认同的形成是“基于他人的社会承认之上的一种自我表象,这种自我表象的内容要和其他行为体对该行为体的再表象取得一致性”<sup>③</sup>行为体在社会实践活动即互动中明晰彼此身份特征,界定“自我”与“他者”,以及各自的利益,建立各种行为规范。身份与利益结合起来共同构成行为体的行动。积极的认同关系使行为体在认知上把他者看作是自我的延伸。科尔曼(James S. Coleman)在其《社会理论的基础》一书中提出了七类认同:对直接亲属的认同、对国家的认同、对雇主的认同、对主人的认同、对势力强大的征服者的认同、对社区的认同、法人行动者对其他行动者的认同。斯图尔特·霍尔认为,身份认同的理想并没有表示出来的东西是,一个“属于自我的稳定核心,自始至终在没有变化地表现出来,并穿越和经历了全部的历史变迁”<sup>④</sup>。

① 郭树勇:《建构主义的“共同体和平论”》,《欧洲》2001年第2期第18—25页。

② Kit Welchman, Erik Erikson, *His Life, Work and Singificance*. Philadelphia: Open University Press, 2000, p. 50.

③ [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海人民出版社2000年版,第285页。

④ 转引自[英]齐格蒙特·鲍曼:《共同体》,欧阳景根译,江苏人民出版社2003年版,第15页。

社会作为一个“照顾和分担”(caring-and-sharing)的共同体,通过福利制度实现了人们对防止个体不幸的集体保障的信赖。但他认为“良好社会”只是一个虚幻的概念。于是,在人们相信他们归属于其中并可望寻找到庇护所的想象的总体性中,在曾经由“社会”占领的地方出现了一片真空。那个具有强有力手段以修正社会不公的国家正在从人们的视野中消失。在一个被无情地个体化和私有化的世界中,安全感也必定是一个由“自己完成”的任务。哈贝马斯指出:一种被正确理解的权利理论,要求有一种承认的政治,这种承认的政治能够保护个体在他或她的身份认同得以形成的生活背景中的完整性。<sup>①</sup>

### (二) 归属感: 寻求安全与济护的避难所

心理学意义上考量的认同是个人的内部和外部的整合和适应,而认同混乱则指内部和外部之间的不平衡和不稳定,两者构成了认同对认同混乱的发展性危机。这种危机在个体看表现为自身社会定位的迷茫,在群体看则反映了群体归属感的缺失。这种缺失有时候并不为我们所认知,它像一个自闭的青年一样,内蕴着认同的混乱和迷茫,并能在社会发展过程中越过对问题的解决而进入另外一个阶段,成为现实中影响社会自我发展的重要因素。我们关于认同的界定,是基于信任基础上的归属意识,是社会认同的核心元素。<sup>②</sup>人们只有归属于某一群体,才能产生安定平和的心理情绪,并依靠集体的力量促进物质和精神需要的满足。但另一方面,由制度与秩序界定的人们的归属关系容易为社会发展引致的冲突所破除。例如在阶级社会,当人们开始觉悟到自己处于被剥削、被压迫的地位并对这种状况强烈不满时,就会不甘心现有的归属,不认同既有的社会秩序,从而提出新的秩序要求,以重新获得自己满意的归属。

共同体可以赋予被选择的个体身份认同以牢固稳定的基础,然而,进行身份认同奋斗的人们畏惧最终的胜利,要比畏惧一连串的失败更为严重。<sup>③</sup>认

① 转引自[英]齐格蒙特·鲍曼:《共同体》,欧阳景根译,江苏人民出版社2003年版,第74页。

② 在心理学视阈中,同一性包括了很强的依赖性。艾里克森论述的同一性强调母亲与婴儿的相依性(mutuality)。一方面婴儿在接受照料时,把母亲的爱和品质加以内化,为对母亲的自居作用打下了基础;与此同时,婴儿也把自己的情感投射给母亲,一开始就有一种互相调节的社会性情感和态度。并将其视为青年同一性形成的基础。参见郭金山博士论文:《同一性的自我追求——大学生自我同一性的研究》。

③ [英]齐格蒙特·鲍曼:《共同体》,欧阳景根译,江苏人民出版社2003年版,第77页。

同的归属特点表明,人们迫切需要一个共同体来恢复安全感,建立信任感。特别在变迁剧烈的社会里,人们希望与其他人建立有意义的互动关系,因为过去的确定性和忠诚已经化为乌有了,人们便寻求新的归属。这就产生了群体对社会治理目标与方式的服从与支持的问题。正如亚里士多德所言,一种政体如果要达到长治久安的目的,必须使全邦各部分(各阶级)的人民都能参加而且怀抱着让它存在和延续的意愿。<sup>①</sup>因此,治理的制度安排与政策施行需要获得社会成员基于内心自愿的认可、支持与服从。

基于上述分析,当前需要特别注意的是,我国的二元制结构正逐渐引起人们新的认同困惑。长期以来,我国划分工人和农民的标准是户籍和职业。自从1958年以来,严格的户籍制度在客观上使农民除了极特殊的机会(招工、参军转干、升学等)之外,极难获向工人阶层流动的机会。户籍制确立的属地管理和身份管理也导致了今天农民流动的最大制度成本和农民工的认同障碍。由户籍制衍生的其他一系列政策和制度,如教育制度、保障制度、医疗制度等导致了农民工融入城市社会的制度性障碍,形成了社会对农民工“经济上吸纳、身份上拒斥”的角色断裂现象。尽管来到城市的农民工已经基本像市民一样的生活、工作,但就身份而言,他们仍未被户籍制度和城市居民所认同。拥有福利保障的城市居民天然具有获得的社会资源与竞争优势,形成他们强烈的身份优势意识。这种心态实际上已内化为一种城市的市民性格并形成群体取向,致使政府要花费大量的成本来解决农民工在职业、教育、人格等方面实际遭遇的歧视问题。缺乏城市与市民认同的农民工,成为游离于城市的既缺乏保护也缺乏约束的社会群体。而农民根深蒂固的土地情结,也使他们对城市的归属心理始终无法产生。<sup>②</sup>这样一种认同危机主要表现为两方面:一是农民

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1996年版,第188页。

② 有学者指出:“其实在上世纪五六十年代,许多工作都很光荣,即使你不上大学,即使你不成为社会的精英力量,你可以保持最起码的做人的尊严。这就涉及人类学最核心的问题:人的尊严问题。不能让不成功的人丧失最起码的做人的尊严。”(《东方早报》2005年4月1日13版阎云翔访谈记)这就涉及人类学最为核心的问题:人的尊严问题。当社会倾向于用一种物质化的筛选机制(例如文凭、金钱)去选人,就很容易造成许多社会不平等现象,其中一些不平等现象是以侵犯人的尊严作为基础的,这是十分可怕的社会现象,会导致社会的认同分裂。“这种由各式各样的歧视所聚焦的人格歧视会导致一定的‘仇富’心理,甚至产生一定程度的‘敌视城市’心理,使得一些务工者不把自己务工所在的城市看作是自己生存的家园,而是一个异己物,因此不会爱护它,甚至有时会破坏它。这是一种不得不警惕的社会心理现象。”(参见邱柏生:《调适社会心理气氛与构建和谐社会》)

工离土务工,却依然认定自己是农民。这种复杂的边缘人心态使他们很难进入城市原生社会体制中,交往圈子也多限于由差序格局确定的老乡关系、业缘关系;二是从事工业生产,却依然被看作农民。20世纪90年代后,超过半数的农民工很少有务农的经历,许多人是由校门直接走上外出务工经商道路的,有的连基本的务农常识也没有,但我国户籍制度仍然决定了他们的农民身份。这里有一个经常被研究者忽视的问题,那些长期在外流动且在一定程度上已被城市文明所同化的不具有劳动技能的农民,其中相当一些人如果返回农村将无法适应农村社会生活,他们已不能成为农村社会发展的人力资源。如果对这样一个散布于全国各地多达1.2亿的庞大群体的认同危机疏于引导,就很容易导致群体性的非理性、非制度化参与。此外,那些被迅速边缘化的城市低收入居民和下岗工人中也存在着认同危机,社会保障并不能够完全解决这一危机。而最有效的办法就是培养社区认同,并通过社区援助确保他们的利益。

### (三) 对治理的认同与社会参与的有效性

就危机治理而言的群体在社会认知上的认同,是建构在对危机状态的无差别判断上的。即社会不同主体承认存在危机,并且能够从既往的危机事件里获得对危机情境的确证,同时保有着不拘泥于已经发生的危机所留下的刻板印象而对现代社会危机存在一种内在的敏感性。惟其如此,社会参与和整合才拥有现实的社会基础。

认同包含以下基本范畴:(1) 社会群体在社会治理的历史、现实以及预期目标之间主观上的一致性;(2) 认同提供了综合不同利益群体的社会角色、社会期望、群体定位以及利益表达的社会心理机制;(3) 为组织和整合生活中的行为提供了框架或结构,从而保证了危机情境下参与的一致性;(4) 帮助社会群体或组织预防由社会危机引发的政策施行或秩序维护的失败;(5) 为不同组织或群体提供社会比较的基本尺度,确保其社会危机中的位置与其社会角色的统一;(6) 为政府与社会的协调提供价值基础,并为实现基于危机而产生的社会需要和集体行动提供动机。因此,危机治理中的认同(同一性)为不同社会主体确立了明确的价值取向、行为目标和治理信念。一旦这种同一性发生混乱或由于现代技术难以实现有效的社会整合,我们就可以明确社会危机的存在了。另一方面,我们对危机的把握本质上是处理同一性和多样性关系。协调的过程在于

确立一个共同的认知标准,形成一致性,使人们得以相互依存,但结果是我们具有更加丰富多彩的多样性。在社会治理体系运行的各个环节,都可以看到这种同一性和多样性的共同要求。一方面,人们倾向于对自身命运和价值的把握,强调自主性和创造性;另一方面,人们普遍赞成一体化管理的规范性。危机治理的概念由此获得一种新的阐释:分化本身不是造成危机的原因。于是,我们在危机治理的过程中,或许可以尝试这样一种范式:分散人们对共同远景的适应性,以克服危机的传播与扩散。当然,分化的直接后果往往是弱化了人们对规则和制度的尊崇。如果不能创造一个协调同一性和多样性的新机制,社会将在自我封闭的极端专制和自由主义泛滥的极端自由中颠覆。这个时候,技术社会不容置疑的相互依存性将把人们抛进黑暗寒冷的冰海之中。

人类身处的这个利益多元的世界,富裕群体和贫穷人群之间的差异性有时是致命的危机。当富国责怪穷国的人口无度地膨胀时,当他们十分慷慨地推介甚至强制推行自己的价值观时,他们也在向其他群体传递这样的信息:他们并不愿意改变自己生活方式和意识形态的任何内容。如果我们将这样一种现象返照国内冲突,解决危机的办法有时候简单到了极致:不要试图去改变他们既有的生活方式。那么,剩下的工作就是通过机制运行实现同一性与多样性的协调,这个协调的出发点和归宿就是认同。“一个人之所以有一个人格,是因为他属于某个共同体,是因为他接受整个共同体的各种制度(institutions)并且使它们转化成他自己的行为举止。”<sup>①</sup>

我们对政府职能的分析可知,政府的行为不可能达到“帕累托最优”(每一个社会主体都受益),实践中总有一部分人的利益绝对或相对受损,这在转型时期尤为突出。因为改革是一种利益关系的调整,改革中贫富差距拉大和财富的相对集中,就容易使社会各阶层(暴富阶层除外)感到一种相对剥夺感。“端起碗来吃肉,放下碗来骂娘”的现象部分反映了这一问题。此外,当一些民族对本民族的政治价值和政治系统的认同高于国家认同时,往往形成对国家政治结构的直接冲击。因此,改革的顺利推

<sup>①</sup> [美] 乔治·赫伯特·米德:《心灵、自我与社会》,霍桂柱译,华夏出版社1999年版,第176页。

进,需要公众在公共行政民主过程中建立起对政府的信任,树立一种政策内化的意识。从中国改革的实际看,公众对公共决策和公共权威的认同和内化是公共行政顺利展开的基础,而行政民主由于实现了公众意志和利益的表达,也有助于这一认同和内化过程的实现。人们的生活方式决定了他们的文化模式归属,这种归属意味着他们一方面受到所属社会环境的塑造,另一方面也在塑造着他们归属的社会背景。这种社会公众与社会文化的交互作用过程,无非呈现认同或否定两种趋向,最终导致实践强化或抛弃改造两种结果。当然,文化理论并不足以解释社会内部和族群内部的冲突与危机。<sup>①</sup>阿尔蒙德在《公民文化》一书中将墨西哥的公民文化称作是“离异与渴望”的政治文化。1910年的墨西哥革命创造了墨西哥人们强烈的认同感和自豪感,然而较低的现代政治参与能力和强烈的参与热情,容易造成社会发展的不稳定,并形成价值观的冲突。因此,和平时期对革命语境的话语转换对危机克服就有十分重要的现实意义。

### 三、信任与宽容:推动政府与超大社会的参与互动

作为与认同平行的概念,信任是人类社会得以维系的根本。包括社会基本制度,政府法律以及道德规范在内的所有组织、制度发挥作用的前提都在于人们的认同与信任。

#### (一) 信任确保了社会和谐与秩序

一般而言,人们往往将政府的治理绩效与他们的生活事件直接联系在一起。例如,当社会出现通货膨胀时伤及社会成员的基本利益时,人们往往将怀疑转至政府控制经济的能力上,甚至怀疑整个政治系统的价值和能力,从而引发抗逆心理。肯尼思·阿罗指出,每一起商业交易都内在在地含有信任成分,……人们似乎有理由认为,经济落后很大一部分程度是由缺乏互相信任造成的。<sup>②</sup>

《牛津英语辞典》将信任定义为“对某人或某物之品质或属性,或对某

<sup>①</sup> 笔者于2003年在《冲突世界的兼容文明》一文中探讨过文明的基本特性,从文化自身的发展特点提出了文明所具有的内聚性和扩张性,多元性和一维性,迁延性和包容性,坚韧性和脆弱性,以及普世意义上的平等性和潜藏的民族狭隘性,不同文明背景下的族群和社会群体在面对危机的时候,其社会心理和行为选择必然存在差异,这种差异通常通过治理措施和社会动员的范式表现出来。

<sup>②</sup> Kenneth J. Arrow, Gifts and exchanges, *Philosophy and public Affairs* 1(Summer 1972), p. 357.

一陈述之真实性,持有信心或依赖的态度”。而在卢曼看来,信任应该被理解为与风险(risk)有关的产生于现代的概念。<sup>①</sup>福山认为,信任是在一个社团之中,成员对彼此常态、诚实、合作行动的期待,基础是社团成员共同拥有的规范以及个体隶属哪个社团的角色。<sup>②</sup>信任首先意味着人们已经意识到危机的存在。当人们决定从事某一活动时,通常要考虑到其他的可能性包括可能的危机或风险。信任的存在,内在地涵盖了对可能危机的规避,或至少将其降至最低。因此,信任源于对可能危机的承认和对安全的预期。而这种安全构成了社会交往的基本情境。在这种情境下,一系列危机或被消解或被控制在最低限度。此时,社会群体内部与群体之间的信任便构成了社会稳定的内核。

现代生活中,匆匆行走的人们每天要面对许多陌生人,两个陌生人彼此扫视后各自走开。这种在霍夫曼称为“世俗的不经意”所展示的不是冷漠,而是礼貌的疏远的刻意控制。在“非典”期间的北京地铁里,一个人用力咳嗽几声,他身边就会出现一个无人区域,因为几乎所有人都知道咳嗽是 SARS 的典型病征之一。所以那时的人们拼命忍住咳嗽的唯一理由只是害怕失去路人陌生的信任。当年盛传京津的公共汽车站边艾滋病扎针事件,致使社会公众间弥漫着彼此不信任感。即便抓住个别人证明他们使用的针没有艾滋病病毒,人们仍然存有挂一漏万的恐慌和担心。因此,当缺乏有效的社会强制与协调,这种不信任感的泛滥将迅速转化为社会敌视,从而使恐慌变成为社会性危机。可见,这样一种细微的自我控制,却彰显出社会信任网络社会活动之间的基本关联,如果信任体系遭到破坏,则认同不复存在,危机治理也失去其施行基础。

信任的建构首先基于交往的需要,是社会交往过程中形成的有利于实现彼此利益和价值满足的契约和规范。它是一个社会在长期运行中逐步培养起来的,既不能由政府预设,也不因某种压力而改变。作为危机治理环节的信任体系,则是以政府为主加以维护的。因为危机的发生容易形成更加紧密的信任关系,也极易造成信任的缺失。郑也夫先生说:“国

① Luhman, *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives*, Diego Gambetta ed., *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford: Blackwell, 1988.

② [美] 弗兰西斯科·福山:《信任——社会道德与繁荣的创造》,李宛蓉译,远方出版社 1998 年版,第 35 页。

家没有丝毫的力量去创造信任,却拥有足够的力量摧毁社会中的信任。一个社会中流行的信任是其伟大历史和传统的恩惠。它的形成就是该民族的文明史。它的消失是缓慢的。但失去了想要找回来,需要几代人的时间,需要一个世纪的光阴。”<sup>①</sup>

当论及政府和社会基于信任之上的参与互动,我们不得不引入这样一个基础概念:技术。笔者在前文已经论证过技术依赖导致的不确定性构成了社会危机的内在要素,但在超大型社会中,技术依赖几乎无可避免。无论是社会治理和日常生活维护,技术在现代生活中已经须臾不可离。那么是否危机就永远不可避免?如果危机不可避免,那么技术进步是否真如哲学家们描述的那样,人们的幸福感衰微,技术正在把人类引入现代化的陷阱之中?我们知道,技术进步使社会分工日趋精细,专业化和规范化成为工业社会的一个基本命题。社会发展为人们提供全面发展机会的同时,繁杂精细的技术门槛决定了只能精于本行。这样,不同技术领域的专家系统便应运而生。吉登斯在其“脱域论”中谈到了象征系统和专家系统,笔者在此就社会体系中的信任机制谈谈专家系统问题。例如,当我们乘坐地铁、轻轨或者飞机时,绝大多数人并不知道如何驾驶车辆或者飞机;当我们操作电脑时,绝大多数人并不通晓设计程序和硬件制造。此时,我们把自己的一部分权利让渡给了专门从事此类工作的专家系统。也就是说,当我们乘坐飞机或地铁这些交通工具时,就进入了一个由不确定性建构的系统之中,我们固有的知识在这里是不起作用的,所有行为都必须依循这个系统中专家设立的规范。而我们之所以敢于进入这种不确定性系统,前提就是非专业人士对专家系统的信任。人们一方面责骂技术进步导致幸福感递减时,一方面又都心安理得地享受技术带来的便捷,这就是技术依赖。而专家系统的存在同时增加了非专业人士作为独立个体的路径依赖,哲学家们因此诟病人类的“异化”。然而这种技术依赖却有效地维护社会的基本信任,并确立社会群体在各自领域的权威地位,这种熟悉领域的权威和陌生领域的依赖者,决定了人们在现代技术危机中对强大组织的信任和服从。除非这个专家系统频繁地出现问题,比如飞机连续失事,社会长期动荡,经济始终不景气,那么人们的信任基础将

<sup>①</sup> 郑也夫:《信任论》,中国广播电视出版社2001年版,第127页。

被削弱直至不复存在。而一旦信任系统失灵,社会动员就只能依靠暴力维持,并最终陷入以暴制暴的泥沼。笔者在此阐述的信任基础问题,实际上构成了社会机制运行的前提——信任的制度化。制度化的信任克服了不确定性带来的危机扩散,并使多数危机能够被系统预警。

## (二) 信任提供了政府行为和社会参与的基础

我们知道,在复合性的公民文化中,人际关系的准则以及对社会环境的普遍信赖渗透了政治态度,并缓和了态度分化引发的危机。这种信任网络中的公民文化有助于维持一个稳定、有效的民主政治程序,从而保证政府应有的权力和应负的责任。

在前现代社会,技术落后导致时空的低水平延展,决定了人们交往的有限性。因此,亲缘关系、邻里关系、宗教关系等等构筑了精致而温馨的传统信任体系。而现代生活的不确定性使人们产生强烈的寻找可信赖的个人或组织的心理。信任成为社会存在的基本要素,但却缺乏制度性地组织起来的人际联系。不确定性因素的增加要求政府将信任机制作为社会资本加以有效运营。按照德茹维内尔的观点,共同体意味着信任的制度化,公共权威的关键职能就是增加全社会普遍存在的相互信任。相反,社会文化中的信任缺失将给公共制度的建立带来极大的阻碍。那些缺乏一个稳定和效能政府的社会,也同样缺乏公民之间的相互信任,缺乏民族和公众的忠诚心理,缺乏组织的技能。“不同家族、村寨或者部落成员间潜在的或实际存在的敌视行为就是他们的政治文化。”<sup>①</sup>当然,任何信任的前提,都与人们的文化认知有关。不确定性可以促成社会群体之间和群体内部的信任,也可能引发彼此间的怀疑,这种对专家系统的信任和怀疑的交互状态也容易在社会不同系统之间形成紧张关系。但这种紧张关系本身是以安全为预设的,个体自身常态下的安全可以消弭怀疑带来的危机感。所以通常情况下,并非所有人经常处于不安全状态,只有处在预警系统中的人们才更多地保持这种与危机相伴的紧张感。

随着资本主义生产的发展,“一种崭新的力量——信用事业,随同资本主义的生产而形成起来。起初,它作为积累的小小助手不声不响地挤

<sup>①</sup> [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店1989年版,第26—27页。

了进来,通过一根根无形的线把那些分散在社会表面上的大大小小的货币资金吸引到单个的或联合的资本家手中;但是很快它就成了竞争斗争中的一个新的可怕的武器;最后,它变成一个实现资本集中的庞大的社会机构。”<sup>①</sup>信用制度越来越成为社会生产的物质支柱。“信用制度是资本主义的私人企业逐渐转化为资本主义股份公司的主要基础。”<sup>②</sup>我们经常说政府要取信于民,就是政府要通过自身对公共权力的合法使用获得公众的信赖和认可,这是政府信用的基本内容。信用的前提是政府行为符合社会基于有效治理而设定的基本职能,而公众对政府的信任在危机治理中则成为稳定社会秩序的重要保障。例如,俄罗斯地铁危机和2003年3月11日在马德里发生的导致192人死亡和1500多人受伤的列车连环爆炸事件,并没有中止人们的社会交往。人们保持着适度的紧张,却一如既往地乘坐地铁和列车,其原因一方面是人们知道爆炸行为的不确定性和防不胜防;另一方面还在于人们相信政府或者管理者会着意维护他们的安全。这种谨慎的信任还在于日常生活中确立起来的信任网络,这个网络在危机状态下最大限度地降低了危机对人们心灵的创伤。但如果政府在长期的社会治理中难以确保公众的利益和安全,那么政府信用的丧失将导致危机进一步扩大。

正如美国学者古尔伯特·罗兹曼所指出的:“在中国,政治是统帅,政府被其成员认为是驱动社会其他部门——经济的、教育的等等——走向现代化的主要来源。”<sup>③</sup>“中国的政治势力就像中国的河流一样。河堤所承受的压力是巨大的,但却看不见;只是在河堤崩溃时才认识到它的张力的存在。”<sup>④</sup>在中国这样一个有着两千多年封建专制传统的社会中,危机治理的有效性很大程度上直接取决于政府推动的作用,包括了政府的政策选择和政府推动社会的民主参与,甚至包括政府通过教育实现人们在危机治理中的参与。奥斯特罗姆认为,政治动员型必须向社会自主型转变。他说:“动员大批的人进行暴力斗争,在伟大的民主革命中或许有其

① 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社1975年版,第687页。

② 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社1975年版,第498页。

③ [美]吉尔伯特·罗兹曼主编:《中国的现代化》,沈宗美译,江苏人民出版社1995年版,第276页。

④ 同上,第405页。

作用,但民主政体的长期活力靠的是民主的人民的自治能力。这意味着民主体制的建设是自下而上的。每一个人必须学会成为自己的治理者,学会如何与他人协作,这正是人类选择所要做的。家庭、邻里、村庄、社群,都是其基础。但还有必要构造县、省、国家和国际性的组织,以顾及范围更为广泛的人类协作模式。”<sup>①</sup>应该看到,近现代中国有别于其他国家的曲折发展历史和当时落后的社会生产,使工业社会背景下的政府推动作用尤其重要。缺乏强力政府行为的社会企图寻求稳定发展几乎是不可能的。就当前中国的情况,要改变人民的参政程度,提高社会的自主能力,首要问题依然是增强执政党和政府的领导和决策能力,维护政府较高的信用。一个由信任建构的社会网络和一个有着很高信用的政府,将有效实现危机中的社会动员和资源配置,而社会在危机治理中自觉的组织能力发挥,也将在信任网络中降低社会救治的成本。

### (三) 宽容是一个负责任的社会应有的品格

塞巴斯蒂安·卡斯特利奥在指责基督教徒以所谓的“真正教会”的名义将成千上万无助的人(异端)拖到刑场上烧死、斩首、绞死或溺毙时指出:“人们是如此坚信他们自己意见的可靠性,或者更加确切地说,是他们的错觉肯定了他们自己意见的可靠性,以至于常置他人的意见于不顾”,“一方的顽固,导致了另一方的顽固,其结果是精神上的不宽容,其结果‘是残忍,是野蛮,是干兽性行为的欲望’”。<sup>②</sup>他认为,只有宽容才能把人从野蛮中拯救出来。

社会宽容源自于人类的道德倾向。子贡曾经问孔子:有一言而可以终身行之者乎?孔子回答:“其恕乎?己所不欲,勿施于人。”指出了宽容乃是一个人一生的修为。<sup>③</sup>孟子在谈到人性问题时指出,人有恻隐之心、羞恶之心、辞让之心、是非之心。穆勒也指出:“功利主义的道德观确认人类有为别人福利而牺牲自己的最大福利的能力。”<sup>④</sup>在马克思主义看来,人的道德能力首先来自道德意识,而道德意识的产生又在于人们的经

① [美]文特森·奥斯特罗姆:《复合共和制的政治理论》,毛寿龙译,上海三联书店1999年版。

② [奥]斯·茨威格:《异端的权利》,赵台安、赵振尧译,三联书店1986年版,第169页。

③ 《论语·卫灵公篇》第十五。

④ [英]约翰·斯图亚特·穆勒:《功利主义》,程宗华译,商务印书馆1957年版,第18页。

济地位和生产关系。恩格斯指出：“人们自觉地或不自觉地，归根到底总是从他们阶级地位所依据的实际关系中——从他们进行生产和交换的经济关系中，吸取自己的道德观念。”<sup>①</sup>这里，恩格斯非常清楚地阐明了人的道德意识与道德能力产生的社会经济动因。他还特别指出了无产阶级所具有的高尚的道德能力和崇高的历史责任感。“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”<sup>②</sup>在危机治理层面上论证人的道德能力，其实质在于明确人们与最终利益紧密联系在一起的责任，乃是解释人们应对危机相濡以沫的历史钥匙。从人类社会看，责任政府的道德行为和社会的利益诉求相一致是社会危机得以化解的重要原因。

政府和社会在关系过程中确立起来的责任，形成了集体意识，对整个社会成员具有约束和强制作用。而危机状态下，集体意识所规定的社会界限因为群体所置身的危机情境而不断被突破。危机中个体和群体的求生、求利的欲望极易泯灭信仰和规范的约束力，从而使社会控制陷入瘫痪。当人们面对危机时，对陌生事物的拒斥感、深切的无助感和寻求庇护与济护的紧迫感，往往会自发形成一种暂时的情感认同。这种下意识的认同一经公众人物确证极易迅速凝为一股宏大的力量。但这种力量背后的目标如果被组织或者个人反复削尖，也极易成为维护或冲击社会秩序的直接行为。在此情境下，共同体中的人们对“他者”的行为反映着一个社会的宽容程度。我们熟知的危机中，这类缺乏宽容精神的事情在1957年“反右”扩大化和“文革”期间俯拾皆是，在此笔者不再赘言。而“孙志刚案件”中，我们同样看到这样的缺乏宽容的任意排斥行为。实际上，制度预设造成的社会性歧视一直根深蒂固地存在于现实生活中，与一贯倡导的宽容和谐精神形成了鲜明对立。对农民工的排斥心理并不是不需要农民工，而是意识深处的等级观念在作怪。“非典”期间，我们也同样感受到了这种不宽容的排斥力量。今天我们反思“非典”危机时，会发现当时人们普遍把对“非典”病毒的恐惧与对“非典”病人的恐惧等同了。许多“非

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第133页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第262页。

典”疑似人员、隔离人员也成为排斥对象，一些地方对他们的行为强制甚至不逊于阶级敌人。而动物的命运就更加可悲，除了被认定为“非典”元凶的果子狸外，自2003年4月底开始，很多城市掀起了整治宠物的高潮，在南京、武汉、西安、石家庄、成都、长沙、兰州、深圳等大中城市，狗被列为重点打击的对象，地方政府部门先后出台了关于捕杀无证犬和禁止有证犬出入公共场所的规定，以致中国小动物保护协会将此事提高到政治高度上疾呼：“和陪伴了我们千百年的忠实伙伴一道，向全世界展现现代中国的良好形象！”<sup>①</sup>实际上，宽容精神和不宽容精神并立于整个“非典”过程中。一方面是政府动员社会齐心协力、同舟共济抗击“非典”，另一方面是社会存在的歧视和怨怼不断地冲击着人们的思想。因此，政府在推动公民社会发育过程中，除了文化教育以及危机规避的常规技能培训外，还应当把公众的认同意识、责任意识当作社会资本有效运营，并融入以法律制度和公共政策为特征的制度运行框架中，使国家、社会和公众在公正、理性、宽容、妥协的基础上保持动态的平衡。

由此，对危机的探讨再次无法绕开价值设定。人们的危机心理决定着我们是否认同相应的治理理念和制度安排。上述的不宽容现象折射出人们在寻求社会公正时，常常会被制度与文化预设的成见所左右。成见“是对我们自尊心的保护，投射在这个世界上的我们自身的意识、我们自身的价值观念、我们自身的立场和我们自身的权利。因此，成见充满了被它们所吸纳的情感，它们是我们传统的堡垒，在这个堡垒的庇护下我们可以继续心安理得地坚持我们的立场”<sup>②</sup>。成见一旦形成，我们的注意力就不自觉地受其牵引并左右，就不自觉地对一切与其相抵触的事实视而不见。这种视而不见反映了人们行为的选择性。我们不能说城里人对乡下人的歧视源于城乡户籍制度，但户籍制度无疑维护了城里人的这种优越感，并顽固地将农民工和其他外来人口视为问题制造者。于是我们会得出与社会资本成因相类似的观点：通过危机来消解危机中凸现的成见。在危机中，这种成见可能会由于彼此之间的不宽容而更加尖锐，也可

<sup>①</sup> 《生活时报》2003年5月。

<sup>②</sup> 就像亚里士多德对奴隶持有的成见一般：有些人天生就是自由的，有些人天生就是奴隶。因为他们有着奴隶的天性（[古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1996年版第1卷，第五章）。

能会随着人们在危机中对共同利益的维护而暂时消解。因为在危机面前,富人与穷人的差别意义不复存在。对危机的惊惧本能,使敌对者也能够成为伙伴。对危机中受害者的无差别利益的理解就是我们所谓的宽容的表现,汉语中的“落井下石”、“可以同患难,不能共享福”恰恰在文化层面解释了危机心理的变化规律。在精心培育的宽容环境里,危机可以消弭彼此的尖锐对立和成见,而相互对立的主体,则可能因为宽容而达成妥协,从而克服危机形成的紧张与利益共损。“只有当我们习惯于把我们的观点看作我们通过自己的成见得到的局部经验时,我们才能真正做到对反对者的宽容。”<sup>①</sup>在1998年的洪涝灾害中,自然提供的生物间和谐相处的境况实际上凸显了这样一个基本生物性价值:在一个可能导致共同利益受损的情境中,人们将会最大限度地克制自身的攻击性以避免所获利益小于损失利益。而当危机损及最基本的生存时,这种利益一致营造了不同群体之间最大限度的宽容和责任。危机中的宽容意识还表现在人们对不同文明和意识形态下的其他群体在遭受灾难时的悲悯与同情,这是公民社会最基本的德性。寻求国际合作和不同利益群体之间的协调在此获得了天然合理性。因此,印度洋海啸会引起包括无数中国人在内的国际社会的广泛参与。很难想象,如果没有国际社会提供的援助和救治,没有人类共有的同情与悲悯,海啸导致的灾难会如何演化。

宽容精神在追求理性阳光的过程中确保了人性的崇高禀赋。利己及人,使他人得益,在他人与社会的利益彰显中实现自身的价值满足,这就是宽容的社会基础。这种内蕴着道德与责任的社会宽容,同样彰显着深切的忧患意识和危机思想。正如范仲淹的“居庙堂之高则忧其民,处江湖之远则忧其君”,顾炎武的“天下兴亡,匹夫有责”,林则徐的“苟利国家生死以,岂因祸福避趋之”等等。我们在分析人们的参与意识时,同样看见了人们在担负起的社会责任背后对潜在危机及可能造成的个人伤害的预见。这种以预见为背景的参与行为,使社会拥有了克服危机的不竭动力,也使这种高扬的价值能够感召人们在面对危机时无畏趋赴,并使不同利益群体获得了可供杯释嫌隙的价值基础。

<sup>①</sup> [美] 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海人民出版社2002年版,第102页。

### 第三节 社会参与：危机治理的实践逻辑

危机治理过程中的社会参与,包含两方面内容:一是公民对政府对危机所采取的公共政策的认可和监督;二是对公共利益的自觉维护与积极参与。笔者在本章所界定的社会参与,并非全体社会成员对危机事件的参与,而侧重对参与的职能界定,以及对参与方式和行为的引导。危机状态下,政府要努力使人们相信周围的环境、外部的世界符合他的愿望,自己与他人参与危机治理的行为将有利于他的生命济护和利益保障。

#### 一、危机治理中社会参与的基本特点

“参与”即“预闻而参议其事”<sup>①</sup>,从管理学角度看,参与的实质意味着组织管理者与其他成员地位平等,相互信任,民主协商所面临的问题,让成员在目标的确立、决策的形成、利益的分配以及人际关系的协调等方面广泛地介入并表达意见,以更好地实现组织目标和个人的多种需要。由此可知,社会参与的目的在于满足参与者的归属感和自我实现的需要,其途径是加入一定的组织。由于在现实中社会参与更多地表现为政治参与,因此人们通常直接用“政治参与”一词来替代含义宽泛的社会参与。政治参与旨在参与社会活动并影响社会价值的权威性分配,是“人民通过投票、组党、加入政治的利益集团等活动,用以直接或间接地影响政治之决定的行为”等。<sup>②</sup>社会参与有两个基本特点:一是自愿性,二是选择性。公民社会参与的程度,一般取决于现实的社会治理系统是否提供了充分、有效、平等的参与通道,危机状态下则取决于政府和社会群体的危机应对举措。社会群体的本质属性之一就是参与性。由于各团体代表了各自的利益群体,为了争取和维护个人和团体的利益,危机状态下的人们会产生参与决策过程以便影响政策制定的冲动,并要求代议制作为人民参与公共事务的间接民主形式。密尔指出:“代议制政体就是,全体人民或一部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权。”<sup>③</sup>人民要行使自

① 《辞海》,第317页。

② 陶东明、陈明明:《当代中国政治参与》,浙江人民出版社1998年版,第104页。

③ [英]J.S.密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第68页。

己的主权,只有以间接民主的形式,通过自己的代表组成代议组织来进行。“代议制集中了社会各部分和整体利益所必需的知识,它使政府处于成熟状态。”<sup>①</sup>政府自身的权力扩张欲望和失灵可能,决定了必须有广泛的公民参与来弥补政府和市场的缺陷。密尔在充分肯定代议制的同时又指出:“代议制民主容易产生的危险有两种:代议团体以及控制该团体的民意在智力上偏低的危险;由同一阶级的人构成多数实行阶级立法的危险。”<sup>②</sup>因而我们将其视为一种“次优”选择。

从我国社会危机治理的现状看社会参与的特点。

#### (一) 历史遗留的臣属型参与文化导致社会参与具有强动员色彩和从属性特征

在日常公共行政中,公民的参与,最大的政治功能和价值在于通过影响政府的行政和决策,使国家政治体系的运作避免或减少对“公意”(general will)的偏离。“从中国历史的发展来看,传统政治文化的巨大历史惯性一直左右着中国政治发展的方向”<sup>③</sup>,它抑制了公民的主体地位,阻碍了公民政治参与的积极性。从传统儒家思想中解析出的“权威崇拜”、“清官思想”、“与世无争”等以小农意识为特征的政治思想和政治意识,使精英政治在我国的存在有其深厚的社会基础,并形成了社会文化中臣属型政治文化和普遍的从属性参与倾向。这种政治文化的存在遏制了人们主体意识的生成。<sup>④</sup>人们尽管知道自己是“公民”,并关注政治,但一般以被动方式卷入社会运动,并把自己视为驯服的客体而非积极的主体。其参与动机是受到他人的命令、动员、暗示乃至强制等成的。“非典”期间街道居委会的强动员之所以如此有效,与人们的这种从属性有一定关系。同样,许多公众人物和私营企业主在“非典”期间的集体失声,从一个侧面反映了这种参与缺失。再看农民工歧视问题,该问题恰恰不是农民工自己提出的,他们更多是被动接受社会既定的制度安排,现有体制下的农民工

① [美] 托马斯·潘恩:《潘恩选集》,马清槐译,商务印书馆 1981 年版,第 246 页。

② [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆 1982 年版,第 101 页。

③ 参见程道平等:《当代中国政治发展的背景及其理论建构》,《理论探讨》2000 年第 2 期第 10 页。

④ 按照阿尔蒙德的观点,政治文化有三种类型:参与型(participant)、臣属型(subject)和地区型(parochial)。参与型政治文化,其核心是国家责任意识。在“参与型”政治文化中,人们知道自己是国家的“公民”,对政治非常关心,公民有较高的“政治能力”。

群体几乎还没有主体意识。一个缺乏主体意识并存在认同危机的巨大贫困群体的存在,本身就on易成为其他组织进行社会动员的力量。

### (二) 社会参与具有明显的非理性特征,高参与低效能的特征明显

由于历史的原因,在国家与社会的二元构建中,国家一直占据强势地位,而社会发育相当薄弱。民间力量的存在又使社会对政府的强制具有耐受性的同时,兼具极强的破坏性,一旦其利益遭致严重损毁,社会的自组织能力就会被迅速激发并直接冲击政府治理。一些学者简单地认为中国没有规模化的政治参与,实际上中国古代许多改良政策都是从老百姓那里获得合法性支持。另一方面,受社会经济文化条件的制约和社会力量缺位的影响,公民在危机中的参与带有十分突出的角色困惑。正如亨廷顿所说:“高水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随,而且社会和经济更发达的社会,也趋向于赋予政治参与更高的价值。”<sup>①</sup>美国政治社会学家安东尼·奥罗姆对此指出:“处于较高社会经济地位的人参与政治的比例必然要比处于较低社会经济地位的人高些,这种差别确实可以反映出那些较低社会地位的成员在各方面不利条件,诸如仅享有较低级别的信息和较少的闲暇时间。”<sup>②</sup>囿于我国公民教育的滞后,人们难以掌握参与政治、管理国家生活所必需的知识和技能,其相应的政治责任感、民主意识和法律意识也较为欠缺,人民当家作主、管理国家和社会事务的权利难以有效落实,自主参与意识也较弱。阿尔蒙德和维伯在考察美国、英国、西德、意大利、墨西哥等国公民的基本政治态度时指出:“这五国的任何一国中,正是那些受过教育的人,最有可能坚持参与的规范,而可能较少主张个人在其地方共同体有积极参与的责任的,则是那些只受过小学教育或更低的人。”<sup>③</sup>我国目前还处于社会主义初级阶段,各地经济发展、社会民主建设很不平衡,参与主体的指向存在较大的盲动性。这种盲动性对政治系统决策的影响,一方面表现为政治泛化,造成狂热的参与过度;另一方面表现为参与冷漠,导致公民主体性萎缩,造成了国家与

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,汪晓寿译,华夏出版社1989年版,第174页。

② [美] 安东尼·奥罗姆:《政治社会学——主体政治的社会剖析》,张华青等译,上海人民出版社1989年版,第290—291页。

③ [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维伯:《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》,徐湘林等译,华夏出版社1989年版,第201页。

公民的隔膜。

### （三）危机治理中的社会参与存在趋利避害的特征

虽然总体上看,我国的公民社会发育还不健全,但在党和政府的长期培训下,公民的参与意识和参与能力已经有了较大提升,单纯的参与热情正逐步被理性的信息沟通、利益表达意愿所替代;另一方面,在公众的积极参与社会事务背后,社会参与的利益原则也日渐突出,呈现出趋利避害的特点。究其原因,一是许多公民由于社会运动中的政治挫折和危机记忆的影响,对参与过程产生恐惧和规避的心理;二是现代化进程中各种利益群体不断涌现、分化、组合,使人们更加注重个人和小团体的利益满足,这种利益分化分散了人们的参与热情;三是社会成员在占有社会资源、经济资源上的现实不平等,阻断或影响了人们的社会参与。利益原则在社会中被普遍认同,一方面促进了社会利益分化和利益主体的确定,另一方面也强调了利益分配在社会参与中的驱动作用。

### （四）制度化与非制度化参与并存

制度化参与是法治基础上的公民参与和政府对公民参与的管理,主要包括选举、结社、政治表达三种方式。应该看到,我国政治参与机制还存在不完善的地方,社会结构调整也易于导致部分公民产生较强的社会挫折感,这就容易产生非制度化、非理性化的参与。究其原因,一是利益表达不充分或者缺乏持续性;二是由于组织化程度低,社群与政府机关之间缺少缓冲和磋商的地带,不利于冷静客观解决问题;三是无组织状态,往往以手段的不当而掩盖利益表达的合理性,使问题得不到解决,最终导致非制度化政治参与。应该说,任何一个社会都有良性参与和恶性参与并存的现象,正如危机中救助行为和趁火打劫行为的并存一样,非制度化的利益表达有时会演变成一种参与式危机。“如果制度准备不足,扩大政治参与可能导致政治不稳定”<sup>①</sup>,这种危机在当下有加大的趋势。

在此需要强调的是,许多学者普遍认为公民的参政能力与社会经济水平、公民个人受教育程度以及家庭经济状况、个人收入等密切相关,认为受教育程度较高、收入较高的人们比受教育程度低、较为贫穷的人们参与政治的程度高,因此农民尚未具备足够的参政愿望和相应的参政能力。

<sup>①</sup> [日] 蒲岛郁夫:《政治参与》,解莉莉译,经济日报出版社1987年版,第55页。

越来越多的实践已经表明这种逻辑是有问题的。亨廷顿曾经指出：“广泛的参与可以提高政府对人民的控制，如在集权国家那样；或者可以提高人民对政府的控制，如在许多民主国家那样。但在所有现代国家里，公民是直接参与政府事务并受其影响的。”<sup>①</sup>人们的受教育程度和经济水平固然影响着公民参与的广度和深度，但参与绩效并不完全受其制约。现实制度安排中那种因农民受教育程度低而忽视农民平等参与权利的做法，实质上褫夺了农民通过参与锻炼以提高其社会能力的权利。我国一些农村地区时有发生群体性突发公共危机，实际上与农民参与机制的缺失有关。农村中非制度化、非理性的参与行为很容易因为利益表达的现实障碍而被激发，一旦被证明有效，危机事件就会频频发生。

#### （五）公民的社会参与由动员型向自主型转换

动员型参与具有较高的参与率，但参与者大多缺乏主动性。历史经验告诉我们，以大规模群众运动为主要特征的动员型政治参与在较短时间内对改造社会可能有效，但对社会发育却是不利的，并且最终不利于政府职能转变和危机中的责任共担。因此，党和政府在保障民主，维护公民参与方面做了大量的工作。公民参与社会管理不再被视作义务，而被视作一种权利。

### 二、公共危机中社会参与的机理分析

#### （一）社会参与涉及的民主问题

恩格斯认为，人类自己创造着人类的历史，但是人类创造历史的活动不能超越历史地形成的十分确定的前提和条件，经济的前提和条件归根到底是决定性的，但是政治等因素的前提和条件，甚至那些存在于人们头脑中的传统，也起着一定的作用。<sup>②</sup>自 20 世纪 70 年代以来，自由主义和社群主义的争论伴生出一个基本命题：个人权利与公共利益，何者优先？这个持续至今的争论很大程度上影响了社会组织的行为选择，善与公正的考量不可避免，这似乎成为“非典”之后人们对政府与社会职责再思考的圭臬。但人们很少反思民主大麾下社会的行为合德性问题。我们关于善的界定，实际上成为政府与社会责任难以厘清的重要环节。此时，危机

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，三联书店 1989 年版，第 32 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1972 年版，第 477—478 页。

状态下的社会参与行为选择的基点是：大多数人的生命财产不受损害和社会秩序的有效保障，生命权利优先于社会秩序。而这种选择的最大困境在于，当情势需要作出牺牲时，我们是否有足够的理由作出合法的选择。就如1998年长江抗洪的关键时刻，是否炸开荆江大堤以确保中下游的安全是一个艰难的抉择。社会群体同样面临对这种决策的认同和参与困境，他们的认同过程与决策者的选择过程都必须考虑一个最基本的概念：利益。于是，对利益理解的分野就成为社会参与运行的基础。

在危机阶段，人文关怀和技术信赖可以克服人们对危机的恐惧心理，而此前提是社会群体的责任意识和民主意识。按照阿尔蒙德的观点，参与型政治文化所设计的政治人格是具有强烈民主性质的自主人格。公民的参与理论即民主理论，包括了民主精神的各个范畴，如民主意识、参与意识、自由意识、平等意识、权利意识、法制意识等。这些范畴与协调精神、整合意识等共同构成了参与理论的基本内核。在此价值内核影响下，个体和群体才能建构这样的人格特征，即“意味着视自己为一个自由的，负有责任的人，而不是无意识的受控于他人的期待或冲动的工具”<sup>①</sup>。社会的民主、平等意识强化了对他人生命财产的普遍尊重，参与意识凸现了对他人的关心与济护，而法制意识则有助于克服人们在危机状态下的无序和混乱，使危机治理更加有序、规范。参与型政治文化的确立，明晰了社会的职能和社会在危机各个阶段的作用发挥，并使人们形成合理的危机心态和舆论传播方式，使人们的精神不偏离基本的价值标准和道德规范以便于利益冲突的协调，从而实现对危机的治理。亨廷顿曾指出：“在处于现代化之中的社会里，扩大政治参与的一个关键是将群众引入国家政治，这种乡村动员或‘绿色起义’在政治上对后来处于现代化之中的国家来说，比现代化先驱国家重要得多。”同样，危机治理过程本身就包含着社会群体自觉参与社会管理的过程。

## （二）社会参与行为的合法性边界

社会参与方式与社会民主化程度相关；而民主化所确立的乃是参与的合法性问题。这种合法性包括治理秩序的有效性和参与行为的合德

<sup>①</sup> [美] S. M. 乔兰德：《健全的人格》，许金声等译，北京大学出版社1989年版，第15页。

性。我们知道,韦伯界定的“合法性”表现为统治者的规范强制和被统治者的自愿服从。但危机中社会参与的有效性或者政府管理的有效性还必须体现行为的道德合理性,即社会参与在价值判断上必须符合正义原则。按照哈贝马斯的观点,合法性意味着某种秩序被认可的价值,而这种被认可的价值是与一定历史时期的社会规范相联系的,由当时的社会规范认可这种秩序是有价值的。由此我们可以理解人们在“非典”时期普遍认同政府基于防治危机而采取的一些非常措施。如许多地方明确规定,任何从“非典”疫区回来的人员一律隔离半个月,而一些公众甚至采取了封锁、断路、限制人身自由等更加极端的措施。许多在北京工作的人对在“非典”期间赴外如过街老鼠一般的境遇记忆犹新。这种行为在2003年的3—5月份几乎没有得到任何阻止,直到《中国青年报》率先发文质疑。

由此可知,公民在危机治理中的参与有着与日常治理无二的责任驱动。根据阿尔蒙德的观点,公民参与政治生活的责任感和实际参与之间存在着差距。在稳定的民主制下,公民不是“积极的”参与者,而是潜在的积极公民。成功的民主与成熟的公民之间存在着“无兴趣-卷入-影响-后退”的相互影响模式。表面上看,公民们对政府决策的兴趣远不如对身边事情感兴趣。然而一旦某种政治争端持续且严重地影响到特定集团或阶层的利益时,部分公民对政府官员的要求就会增加。如果政府有关部门能够对这种间歇性增加的民间政治需求做出有效回应,政治的重要性就会再一次在公民内心降低,政治局势将恢复到常态,即政治稳定。<sup>①</sup>因此,我们获得了社会参与的一个基本规律:社会参与与公民自身利益和价值的同一性程度相关,公民是否参与取决于这种参与需要的强烈与否,常态下的公民参与不直接指涉政府的功能发挥和责任履行,并且其行为往往是理性的,不激烈的。但危机中的政府缺位却可能导致迥异的参与模式,其一是导致强参与,即社会主体或自发起来节制危机,或对政府强制的叛逆与指责,使危机扩散;或完全作为旁观者,出现参与冷漠。而参与冷漠除了政策实施没有损及社会主体的利益外,另一重要原因就是政策失当。危机治理中很难确保国家、集体和个人三者利益的高度统一,但日常管理

<sup>①</sup> 参见潘一禾:《观念与体制——政治文化的比较研究》,学林出版社2002年版,第215—220页;[美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、西德尼·维伯:《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》,徐湘林等译,华夏出版社1989年版,第520—535页。

中忽视、限制、削弱乃至“牺牲”个人利益的制度选择,会导致长期得不到利益代偿的社会主体对公共事务的冷淡、应付乃至抵触。从而形成政府和社会的博弈过程,增加了危机治理的成本,并使“囚徒困境”成为不同利益群体必须面对的现实难题。

此外,人们的心理习惯也会左右其社会参与。比如危机中人们的参与是倾向于循规蹈矩的决策还是风险性的决策,倾向于正式组织的权威还是非正式组织的权威,倾向于个体活动还是集体行动?这些都会对危机治理过程造成影响,并经由传播过程中的削尖与磨平,在社会上产生不同的参与效果。“非典”期间,党和国家领导人出现在抗击“非典”第一线的信息经由媒体向社会传播,立即在全社会产生极强的抚慰和激励效应,增强了人民对党和政府的信赖。但在人为掺假的重庆火锅危机上,政府和行业协会的组织者与管理者带头吃火锅,就不容易获得人们的认同。人们根据常识判定,领导人吃的火锅和老百姓吃的火锅是不一样的。这样的社会发动在特定环境下,非但难以化解危机,甚至可能因为过多的人为色彩反而增加人们的不信任感。

### (三) 不同的危机情境影响着社会参与的方式

危机治理中的参与过程包括两个阶段:一是反应阶段,包括对危机的认知以及事件本身给人们带来的身心冲击引起的应激参与;二是恢复阶段,即对利益的把握和对危机的控制性参与。

不同的危机类型,人们的参与方式也不同。社会群体根据自身与危机情境的关系程度决定行为取向。发育完备的公民社会中训练有素的社会群体,通常能清楚地知道自身在危机中应该承担的那部分社会功能,从而确保有效的社会参与。而在我国,政府的全能特点和平铺化社会决定了蕴藏民间的社会力量在缺乏政府引导时,容易呈现高参与和低制度化的特点。1998年的抗洪中,军民从一开始就把严防死守作为管束洪水的途径。那种“百万军民护长堤,亿万人民齐支援”的感人场面成为一个时代的精神写照。而“非典”危机时,人们将减少人员流动作为参与的有效方式。恐慌使许多北京学生和享受医疗保障的农民工一起逃离京城,医院义工严重缺乏。而非疫区的人们则广而告之,全体动员,厂矿企业、妇联、街道办事处齐上阵,把“非典”病人和“非典”病毒一起挡在家园之外。这个时候,疫区与非疫区群体、感染者与未感染者的参与内容和方式

都不相同。

美国学者英格尔斯指出：完善的现代制度以及伴随而来的指导大纲、管理守则，本身是一些空的躯壳。如果一个国家的人民缺乏一种能赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础，如果执行和运用着这些现代制度的人，自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变，失败和畸形发展的悲剧结局是不可避免的。再完美的现代制度和管理方式，再先进的技术工艺，也会在一群传统人的手中变成废纸一堆。<sup>①</sup>与面对危机时人们的积极参与不同，常态社会下还存在一种笔者暂且称之为“参与疲软”的社会参与。这种参与疲软多出现在一些社会问题的解决上，由于社会问题是一种社会常态，人们往往不将其与危机联系在一起，加之问题的解决往往需要全社会的广泛参与，而实际的社会回报难以立现，当社会主体确认其行为难以获得预期回报时，其参与热情将因此降低。当政策执行或行为实施有益于他人却未必有益于自身时，相当部分群体会因为无法获得预期的利益而放弃参与。典型的案例就是1998年希望工程的最后一轮劝募活动。中国企业主和其他高收入群体的参与疲软留下了社会诟病中国企业界和娱乐界的口实，并引发了人们对这些群体的不信任和日常冲突。与“非典”期间中国娱乐界的群体无意识相比，姚明等一些公众人物的责任参与就显得弥足珍贵。

### 三、社会力量在危机治理中的作用发挥

现代社会危机治理的复杂性、技术性和综合性特征，决定了公民个人的社会参与绩效是十分有限的。危机本身具有的巨大破坏力要求充分调动社会组织的力量来共同应对与化解。在此笔者从实践层面进一步廓清不同社会力量在危机治理中的作用发挥。笔者以为，危机治理过程实际上是政府、社区、民间组织、企业和媒体共同发挥作用的过程，人们的社会参与也主要依托这个共同体展开。

#### （一）社区居民

社区（community）居民主要指生活在同一区域内的与特定利益和价值相联系的构成共同体的公民集合。在鲍曼看来，共同体（包括社区、社群）是一个温馨的地方，一个温暖而又舒适的场所。“在共同体中，我们能

<sup>①</sup> 转引自殷陆君：《人的现代化》，四川人民出版社1985年版，第4页。

够互相依靠对方。”<sup>①</sup>他认为共同体是一个我们将热切希望栖息,希望重新拥有的世界。它总是被“安全地想象为一个充满确定性与信赖的舒适的庇护所”<sup>②</sup>。一个功能完备的社区的存在,非但能实施危机中最及时的济护,也能够及时地把握与传递危机信息,更好地维护成员利益。随着我国单位制度的逐步衰弱,社区的功能正在逐步增强。中国自1993年推进社区建设以来,社区建设已经有了长足发展,并开始承担起一部分社会责任。西方国家关于城市空间向生态空间转换的研究,表明社区作为与现代技术和现代治理相关联的概念,正在实现人性化的社会服务过程中,发挥着克服危机要素生成的重要作用。功能完善的社区在协调冲突、保障安全、减少犯罪,特别是维护人们基本的归属感方面能起到明显的积极作用。但在我国现有的社区发育过程中,政府角色和职能转换的相对迟滞与社区自身发展动力的缺失,政府政策落实的基本思维还是找下级。社区被看做是政府的延伸部分,居委会虽然在名义上是自治组织,本质上还是作为政府的基层办事机构而存在并发挥作用的。按照这样一种思维惯性,政府推动社区发展时,社区往往自觉不自觉地因循传统的行政体系来发展自己,从而使政府在返还给社区权利或者寻求社会功能发挥时,并没有真正找到社会,更多的还是停留在找下级的阶段。在遭遇突发性事件时,就容易出现这样的思路:找到下级就意味着实现了社会动员。然而一旦出现的危机导致政府与公民发生剧烈冲突时,社会具有的政府色彩就可能使社区失去其全部的正向动员能力,相应的责任重新返还给党和政府。因此,社区发展的基本目标应该是行政化色彩相对较弱的社区自治。社区发展的原则应该是以人为本、合作互利、奉献爱心和民主自治。社区要逐渐从侧重向政府负责转向更多地向本地居民(也包括驻区单位、常住外来人口等)负责。

## (二) 民间组织

在我国,民间组织分为两类:一类是社会团体,另一类是民办非企业单位。即我们通常说的非政府组织(Non-government Organization)、非营利组织(Non-profit Organization)、第三域(The Third Sector),1998年颁

① [英] 齐格蒙特·鲍曼:《共同体》,欧阳景根译,江苏人民出版社2003年版,第3页。

② 同上,第13页。

布实施的《社会团体登记管理条例》将社会团体定义为中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织。根据业务的不同,可以将社会团体分为行业性、学术性、专业性和联合性四类。

二战以后的几十年来,由于政府机构演变的迟缓和政府在考虑公民需求与承担社会责任方面愈发艰难,社团尤其是非政府组织在全球获得了极大的发展。特别是20世纪90年代以来,国际非政府组织已经成为战后兴起的“新社会运动”中的重要力量。按照德国慕尼黑出版的由最权威的国际社团组织编辑的《国际组织年鉴》显示,目前国际非政府组织已近30000个,地区性和国内的非政府组织数量更为庞大。一些重要的国际非政府组织的成员数量惊人,例如国际绿色和平组织,其成员由来自158个国家和地区的300万人组成;而世界自然基金会,其成员则由来自31个国家和地区的470万人组成。国际非政府组织的活动领域也从传统的工会领域,扩展到裁军与军备控制、消除贫困、反对种族歧视、环境保护、反战、反毒品、维护人权等,同时还涉及根除暴力、争取民权、扩大妇女权益、保护儿童、促进少数群体利益、反腐败等。<sup>①</sup>这些民间团体在某种意义上成为西方国家公民面对国家时唯一真正的代表。这样一个庞大的群体提供了危机治理中国际合作的重要资源。非政府组织在危机状态下的社会应急能力往往取决于它与政府的协调程度。在这方面,发展中国家存在的许多贫民服务机构作为国家的替代者,提供了社会危机治理的新的资源。

多数西方国家都存在着为数众多的民间组织,这些民间组织构成了社会治理的重要力量,对政府的政策制定和施行产生着巨大的影响。这些民间组织中,相当一部分组织具有鲜明的意识形态色彩,像日本的农业协同组合(简称“农协”)<sup>②</sup>以及经济团体联合会(经团联)。它们对日本的政党政治有着十分突出的影响,经团联雄厚的社会民众基础甚至决定了自民党的存在方式。同样的,在美国,大量存在的宗教团体从来不直接参加社会管理,但却被视为最主要的政治设施,支撑着美国个人主义的政治

<sup>①</sup> 苏长和:《国际非政府组织:第三种力量》,《文汇报》2001年11月12日。

<sup>②</sup> 1985年“农协”成员达到806.8万名,其中正式成员为554.2万名,准成员为252.8万名,日本几乎所有的农户都被组织到“农协”中来。

文化和政治结构。瑞典的工会组织是欧洲最发达的社团之一,90%—95%的蓝领都加入了总工会,其会员在20世纪80年代即已突破200万,占全国就业人口的1/2以上。而白领工人则都参加职员中央组织,其会员约占全体白领工人的75%。瑞典工会与社民党极其良好的关系和工人对社民党的持续支持,使社民党拥有了长期执政的深厚社会基础。自20世纪70年代以来,还有越来越多的非意识形态的民间组织日趋活跃。仅德国目前就有5万个公民组织,150万名骨干成员。20世纪50年代中期,雅斯贝尔斯就称这种由公民自发组成的团体为“社会的技术性的集体”,这些组织在结构上比较松散,其成员为了一种共同的兴趣、利益或目标自愿聚集在一起,意识形态色彩和宗族色彩都十分淡薄。相比之下,这种组织更易于整合个体力量,形成了一种不容忽视的社会资本,在社会治理过程中构成与政府、企业、党派等组织同样举足轻重的平衡力量。这种完全公益性的民间组织甚至是“草根NGO”在中国发育迟缓。我国目前存在的各种非营利组织也大多是教科文卫系统的组织(参见表4.1),还有大量的行业协会和部分带有意识形态色彩的利益组织的存在。

利益组织的存在容易形成对政府治理的压力,但在危机状态下却往往限于自身利益难以实现有效参与,这是目前中国民间组织的一个特点。此类民间组织的利益色彩浓厚,一旦涉及危机中如何保障社会公益,其局限性也是显而易见的。这些利益团体在我国社会资源缺乏的情况下,其日益频繁的活动也可能形成对政治资源的大量占有,并可能造成公民参与政治和社会活动的失序现象,这是我国公民社会发育应该予以重视之处。

表 4.1 2003 年部分省市民办非企业单位  
登记数字与人口总数对比表

地 区	总人口(万人)	登记数(个)	教育类(个)	卫生类(个)
全 国	126 583	96 338	52 315	24 041
山 东	9 079	29 147	11 107	13 689
广 东	8 642	6 057	4 831	50
江 苏	7 438	3 781	2 003	522

续 表

地 区	总人口(万人)	登记数(个)	教育类(个)	卫生类(个)
浙 江	4 677	7 422	6 169	212
辽 宁	4 238	2 056	1 294	62
福 建	3 471	1 009	620	30
上 海	1 674	2 426	1 674	53
北 京	1 382	1 070	891	3
天 津	1 001	1 125	659	11

资料来源：民政部政策研究中心编：《中国社会福利与社会进步报告(2003)》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 244 页。

表 4.2 我国民间组织管理情况（单位：万个）

名称(单位)	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
社会团体	16.56	13.67	13.06	12.88	13.33	14.12	15.34
民办非 企业单位	—	0.59	2.27	8.21	11.12	12.45	13.53

资料来源：民政部政策研究中心编：《中国社会福利与社会进步报告(2003)》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 288 页；《中国青年报》2004 年 12 月 10 日。

我国影响广泛、普遍存在的组织是各级工会、妇联、共青团等群众团体，但这些团体更多地表现为党和政府的辅助机构，其影响力和功能与一般社团不同。随着改革开放的深入发展，原本统一的利益格局开始呈现多元化。一些具有利益色彩的团体开始出现，个体也开始寻求结社或参与社团来实现和维护自身的利益。利益格局的重新调整形成了类似西方“压力集团”利益组织，他们在保障和实现成员的利益方面发挥了重要作用，并使人们的社会参与带有越来越明显的群体性背景，增强了公民社会参与的内驱力；另一方面，各类非营利组织进入公共事务领域，与政府共担责任，可以较好地防范市场失灵和政府失灵。例如，我国“希望工程”、

志愿者组织、社区服务机构及慈善团体等非营利组织,通过实施扶贫帮困、再就业、救助社会弱势群体等活动,能够缓和社会矛盾,降低危机隐患。这些组织对公共事务的参与扩大了社会责任的覆盖面,增进了社会资源的有效利用,增加了公共物品和公共服务的有效供给,社会成员与政府间的信息交流将因此更加频繁。这既有助于日常的社会治理,也利于危机状态下政府对社会力量的快速动员。

从政府的角度看,我国民间组织已成为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带,成为推动经济发展、社会进步和人的全面发展不可缺少的重要力量。从我国危机治理及社会发展的实践看,我国“政府-社会”的基本框架应该是“强政府、强社会”的格局,民间组织作为与政府、企业并列的第三部门,将承担起政府、市场退出的部分社会工作。因此,一方面要通过立法给予民间组织以财政支持,另一方面政府更要转变观念,真正认识到民间组织不可替代的作用。从发生学的角度分析,我国民间组织的发展需要政府的推动和市场的激发,但另一个方面,民间组织在社会治理中的责任共担本身就是公民社会发育的基本要求。一个无力承担社会责任的社会组织,没有存在的意义。基于我国社会既有能力的分析,在危机治理的过程中,需要社会与政府共同实现防范与化解危机,并在危机治理中发挥自身的积极影响。惟其如此,一个和谐的公民社会才能出现。

社会群体对非政府组织的信任和归属感,决定着团体自身能否承担社会给予的责任。团体成员对组织的信任和归属感,能够促使社会成员在不同范围、不同层面参与政治生活。社会生活中,几乎每个人都自觉或不自觉地归属于某一团体,甚至同时属于几个团体。公民希望依靠团体力量来表达要求和维护利益,具备了团体意识,就会倾向于通过团体活动来影响和推动政治系统的决策过程。这就把分散的弱势个人整合起来参与社会治理,扩大了社会参与的广度和深度,而且团体参与对危机治理的影响力远远大于个人参与。但目前我国社会发育的成熟度偏低,公益性民间组织在我国民间组织中的比例太小,具有正式身份者较少,这在很大程度上不利于社会公益精神与志愿精神的成长,社会的自我批判精神和自我修复能力也难以在短期内生成,因而在危机状态下无法发挥应有的作用,以致每遇到社会事件,公民首先想到依靠政府管理的力量,而很少

借助民间组织,尤其是公益与志愿组织来解决问题。这种缺乏政府减压阀的社会发育状况,除了强化社会利益纷争中的政府责任之外,其后果就是政府无法从各种矛盾和冲突的核心脱身。这也是许多政府官员害怕危机字眼的机制性原因,因为在社会不愿意承担责任时,政府往往被逼至危机制造者的角落。有危机就意味着政府行政失当,这种教条化的危机认知非但不利于危机治理,也不利于公民精神的培育。当政府本身成为利益纷争的参与者时,其政策施行和社会动员肯定不会得到公众响应;而公民无法或无意在各个社会领域参与公益活动,所谓的公民意识便难以建构。

需要指出的是,我国长期缺乏专门规范非营利组织的实体内容的法规条款或政策文件,包括对非营利组织进行规范、监督和培育、扶持的系统完善的政策性文件。这也表明政府一度不够重视对民间组织发育的引导,使非营利组织在我国社会危机治理中的作用一直处于低迷状态。为此,需要政府对公益性民间组织予以扶持和帮助,包括尽快完善相关审核登记和备案监管制度,加快“民间组织无主管”构想的制度化推进。在建设政府评价体系的同时,积极引导多元化评估体系的建设,促使更多的公益性民间组织活跃于社会的各个层面。

### (三) 企业

企业作为一种社会力量,在中国有着十分独特的存在方式,在计划经济时代,国营企业和集体企业几乎就是中国工业社会的全部,而依照政府规制建构的企业运行模式也使企业成为一个五脏俱全的小政府。“企业办社会”一直是计划经济时代中国城镇居民的基本行政模式,企业有自己的子弟幼儿园、小学、中学,有自己的劳动服务公司,甚至子女就业也存在着“接班”、“顶班”的父业子承范式。职工的所有社会福利和保障都由企业(实际上是由国家)承担了。在这样一个“单位中国”中,企业形成了极其强大的社会整合能力,体现为对单位强烈的归属感和依托感,一切矛盾和社会冲突完全由国家解决。20世纪80年代中后期,市场经济的发育开始冲击企业模式,习惯了国家包下来的国企社群面对砸“三铁”(铁饭碗、铁交椅、铁工资)一时间惊惶失措,以致人们将惊惶直接指向国家基本制度,砸“三铁”成为要不要社会主义的尖锐问题,所有制改革成为是不是走资本主义道路的敏感问题,这些由意识形态确立的传统观念几乎将所

有社会问题直接与社会主义挂钩,国企转制也因此更加艰难。而其他所有制企业将职工的社会福利与保障推向社会后,从改革中获得了长足的发展机遇。反观我国企业在改革开放中逐渐的“去政治化”,特别是非公有制企业的迅猛发展,使大量企业不再以准政府的形式运行。然而国有企业转制产生大量的下岗人员一度造成较大的社会与经济失序,不少私营企业主则将吸纳下岗工人数,缴交税收额作为对社会贡献的实绩加以宣扬。这样一种转型造成的文化归因,实际上与企业应该承担的社会公共性职能是不相吻合的。其结果也表现为危机治理中的企业缺位。

1999年6月底全国登记的私营企业主281万人,注册资本总额8177亿元,雇佣员工1503万人,经营各类企业128万家。到2000年,全国登记的私营企业主就达395.35万人,拥有注册资本总计13307.69亿元,雇佣员工2011.65万人,经营各类企业176.18万家。截至2005年6月底,全国登记的私营企业主达398.42万人,从业人员高达5565.0万人,注册资本总额54295.0亿元。这样一个飞速发展的私营经济和私营企业主构成的社会阶层,必然要求广泛地参与到政治领域中,表达他们的政治诉求,通过自己的活动影响并推动政治系统决策过程。在治理机制不完善的情况下,其利益诉求和社会责任缺位使其不愿或难以承担相应的危机治理责任。实践表明,庞大的企业群体存在,其员工的组织性和协调性,在危机状态下应当能成为政府治理危机的重要参与力量。但目前我国企业在参与社会的过程中,其作用发挥与人们的期望还存在较大差距。<sup>①</sup>私营企业主作为改革的最大获利群体之一而成为矛头指向焦点。有人将此归咎于富人不仁,也有人将其归于地方政府对税收的兴趣高于对企业捐献的兴趣,还有不少人认为中国目前的机制导致难以形成一个稳定的有社会援助能力的阶层。但在有效的社会动员下,企业还是能够发挥巨大的作用的。1998年的特大洪涝灾害中,全国组织发动了新中国成立以来规模最大的救灾捐赠活动,紧急募集境内外捐赠款物达134亿

<sup>①</sup> 2003年以来,胡润和《福布斯》杂志相继推出的中国内地百富排行榜、大陆纳税企业百强排行榜、慈善家排行榜中的数据显示,一些企业在税收和社会公益事业上存在规避行为。2004年5月,在慈善家排行榜中位列首位的金源房地产公司董事长黄如润在胡润的“中国内地百富排行榜”上面却名落孙山。而百富排行榜中仅有17人进入了50位慈善家的榜单,其他83位没有进入。

元,为中国有史以来接收捐款捐物最多的一年,其中很大一部分为企业捐赠。“非典”期间,全国工商联在2003年4—5月,连续3次向各地方工商联、商业协会发出通知和倡议,要求企业积极参与抗击“非典”的活动。截至2003年5月23日,江西省工商联民营企业会员共计捐款171.3万元,浙江省的民营企业为防治非典型肺炎捐助的现金和物资超过6000万元。实际上,企业在危机治理中的作用发挥,不仅是捐赠,还包括通过科研力量提供智力支持,通过职工群体和市场机制稳定社会秩序,甚至包括紧急状态下协调政府与民间组织的关系等等。

#### (四) 媒体

大众传播媒体在危机治理中扮演十分重要的角色,发挥着巨大作用。媒体在危机化解、问题解决和社会创伤的抚慰方面,往往能够起到其他力量难以达到的效果。

### 第四节 媒体应该发挥什么样的作用

危机治理中,介于政府和公众之间的媒体成为一股重要的社会力量,成为提供人们基本事实的载体,它深刻地影响政府和公众的行为方式。危机时期,遭受突如其来的冲击的社会群体往往出现不同程度的恐慌和忧虑,在这个时候,人们会比平常更加迫切地关注媒体,通过媒体更多地获得对于形势的多方信息。另一方面,危机可能引致的社会愤怒,也需要通过媒体加以纾解和引导,组织和个人都需要通过媒体获得合理的解释,由此形成媒体对危机的监测作用和对人们的引导作用。此外,媒体在保证公共权力的正确行使,促成并维护社会机制的有效运行,推进信息公开,保障公民的知情权等方面负有重要责任,媒体对社会危机治理的意义不言而喻。

#### 一、媒体:危机扩散还是危机治理的重要力量

危机中的媒体主要包括了我们熟知的大众传媒。即电视、报纸、广播。还包括了网络、电话、手机短信等新兴媒体。传播学者拉斯韦尔将大众媒介的功能概括为监视社会环境、协调社会关系、传承社会文化。媒体在危机治理中的作用取决于诸多因素,其中包括风俗习惯、危机性质、公

民的社会结构、占主要地位的道德观念以及政府对媒体的掌控情况等等。这些因素影响着人们对经由媒体披露的事实的态度,由于大多数人不可能在媒体披露的事件现场,从而使得媒体提供的信息成为大多数人对情境作出判断的基本依据。特别是在危机情境下,处于紧急状态下的人们迫切希望获知具体的信息以采取行动,因此媒体成为现代危机治理不可或缺的一部分。但在另一方面,媒体既可以对危机起到推波助澜的作用,也可以起到迅速沟通信息、及时化解和克服危机的作用。现代社会的任何危机及其治理都无法避开媒体打下的烙印,具有鲜明的传媒参与的特征。

我国的传统媒体多为受国家经济扶持的事业单位,其资产属于国有资产,由党和政府直接掌控。这个特点决定了媒体在许多时候代表着党和政府的意志,传播着党和政府的声音,其宣传带有很强的权威性。因此,媒体对社会问题的披露和监督往往因为其所承载的权威性和社会性而对被批评者产生政治和社会威压,迫使其对被传媒动员起来的舆论作出回答。但另一方面,经济和组织上对政府的依赖使得媒体也因此受到政府较大的影响。加上我国媒体自身发育比较落后,良莠不齐的问题较为突出,从而影响了媒体的总体公信力。一些存在于“体制外”的媒体,往往因为其对政府较小的依赖性而获得较大的自由裁量的空间。他们或者成为公众意见表达的重要通道,或者成为社会问题的揭批者。在我国社会发育不完备的情况下,还有一些媒体容易成为利益的追捧者,通过制造新闻来影响公众。所有这些存在的媒体,在危机中构成了对社会与政府的微妙博弈。

现代技术的广泛运用,使得信息传播的介质更加多样,也使得危机的扩散具有即时性和跨地域性。电话、手机、网络正在成为新的媒体,手机短信和网络在危机治理中的作用当下正被人们逐步感受到。劳伦斯·巴顿指出:“当危机发生时,互联网迅速成为最终的信息源。”<sup>①</sup>自互联网1994年5月在中国大陆首次登陆后,现在已经有了爆炸性的增长,拥有了1亿1千多万用户,并仍在高速攀升。网络以它巨大的亲和力与影响力深刻改变了人们的思维方式和行为模式,渗透到了社会的各个领域当

① [美] 劳伦斯·巴顿:《组织危机管理》,符彩霞译,清华大学出版社2002年版,第105页。

中。由于网络的扁平化、交互式特征,使得一个危机事件能够在极其短暂的时间里以多主体的方式在 BBS 上被反复传播和改造,倍增的信息又进一步吸引了更多群体的关注,特别是电子邮件的群发功能,使得海量信息能够迅速营造出危机情境。另一方面,网络的发展对公民社会参与的影响无疑是巨大的,它用全新的方式诠释了政治参与的方式、途径、意义和结果。<sup>①</sup>温家宝总理 2005 年在记者招待会上专门指出,网民在网络上面给他提了几百个问题。<sup>②</sup>2003 年“非典”期间,我国至少处理了 107 起通过手机短信和网络传播的谣言。前文提及的深圳打工者编写的关于中国“非典”患者超过万人的短信被迅速传播了 200 余万次,这位青年也成为第一个通过手机短信散布谣言被判刑的人。实际上,在 2003 年 2 月 10 日之前,传统媒体的集体沉默,使得大量的信息是通过手机和网络向全国扩散的。而手机短信在信息发送方面的隐私性使其在信息传播上更具有不可控性,我们可以通过以下数据看到短信在信息传递上的发展态势。2000 年,中国手机用户全年发送短信 10 亿条,到 2004 年飙升至 2 177 亿条,中国手机用户短信发送量 5 年增长了 217 倍。而 2005 年的春节黄金周期间,手机用户的短信发送量即高达 100 亿条。仅上海移动在大年三十这天就收发短信 2.3 亿条。<sup>③</sup>可以想象,手机的即时性和超越时空性完全可能将一条信息或危机场景在最短时间内以最迅捷的方式传递到遥远的地方,而其信息的相对不完备(手机受字数限制,彩信受图片格式所限),其信息的可塑性更强,更容易被曲解和误读,并且几乎是无法屏蔽(网络中的不良信息可以删除),其隐秘性和迅捷性使法律或制度难以施行有效制约。这些迅速传递的信息与主流传统媒体传播的信息叠加后形成的差异,提供了社会流言传播巨大的想象空间。这是危机治理需要关注的一个新课题。

---

① 这种参与具有的动员效果十分巨大。2005 年 4 月 16 日,上海发生的数万人参与的抗议日本修改教科书和加入联合国常任理事国的游行,就是典型的通过网络和手机实现集结的事例。在市公安局没有批复的情况下,尽管有许多网民也在网络上面劝导大家理性面对问题,但是人们通过电子邮件直接将游行路线、集结地点、组织方式、使用口号、需要携带的如西红柿、臭鸡蛋、矿泉水等物品,以及各种注意事项,甚至如何协调与警察的关系,都十分清楚地传递给所有邮件的接收者,所以使得这次未经批准的游行得以成为政府也知道一定会发生,但是又不能够使用暴力制止的行为,社会组织的能力因为网络的存在迅速被扩大了。

② 参见《文汇报》2005 年 3 月 15 日报道。

③ 参见《青年报》2005 年 2 月 19 日报道,第 15 版。

## 二、媒体通过引导舆论决定危机治理的方式

尽管媒体的公信力强弱不一,但是从实践层面看,媒体对于舆论的引导作用是其他传播工具难以企及的。舆论(public opinion)通常情况下被认为是个人意见的集合,是社会全体或者大多数人共同信念或者情操。《布莱克维尔政治学百科全书》将舆论视为一个被任意使用而且远非精确或明晰的概念。舆论这个概念包括两个要素:一是舆论与受到争议的或可能引起争议的问题有关。二是舆论在理性上应该是可以被辩护的。由此,公众舆论可以被定义为:由人口的某些重要部分所持有的对某些有争议的问题的一系列看法。<sup>①</sup>1977年出版的英国《大不列颠百科全书》指出:舆论的含义至少包括以下四个方面的要素:(1)必须有一个问题;(2)必须多数人对这个问题发表意见;(3)在这些意见中至少要有某种一致性;(4)这种一致的意见会直接或者间接地产生影响。

社会舆论一直是公众用以表达基本思想的途径,而舆论也总是借助各种媒体来宣传公众的要求与呼声。由于舆论总是涉及社会的安定与人们的生活,因而在面临一系列社会事件、社会问题、社会冲突以及社会运动的时候,公众通过社会现象产生共同话题,参与舆论制造。公众本身具有的自发性和松散性使得舆论本身具有一定的流动性和层次性。即不同的群体对同样的话题可能产生不同的认知与判断。从舆论本身的扩散过程看,首先是问题形成,其次是引发社会议论,再次是意见的汇集和归纳。在前工业社会,舆论的传播是通过人群的流动形成的。在微观上是以议论圈的形式展开,即群体对某一问题加以议论,形成议论圈,随着人群的开散,原议论圈的人再与别人形成新的议论圈。从宏观上看,舆论传播表现为像水池波澜一般从中心向四周扩散的过程。而在现代媒体的运作下,舆论的制造和传播具有新的特点,他可以使得不同区域的不同群体在同一时间内对同一话题做出反应,并且这个反应能够被迅速折射给众多的参与者,由此引发更多的讨论,从而使得问题更加泛化或者更加尖锐。媒体对舆论传播的直接影响,加大了舆论对政府和社会的监督功能、鼓动功能以及行为指导功能。密尔指出:“舆论本身就是一种最大的积极社会

<sup>①</sup> [英]戴维·米勒·韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来主编,中国政法大学出版社2002年版。

力量。”<sup>①</sup>

李普曼认为,对于舆论进行分析的起点在于认识活动舞台、舞台形象和人那个活动舞台上自行产生的形象所作的反应之间的三角关系。<sup>②</sup>由于人们对周围环境的认识总是存在着差别,而笔者前文所述的虚拟环境却用一种精确性将这种差别给抹平了。我们不妨假设,个体的行为依据都不是直接而确凿的知识,而是他自己制作的或者别人给他的图像。当他把世界想象成为一个平面的时候,他就会避免自己靠近那个想象的世界的边缘;当一个掘金者掘到一块像是黄金的泥土的时候,刹那间他会真的以为自己掘到黄金了,人们对于世界的想象方式,决定着人们在特定时刻将要做出的行为。而媒体在很大程度上能够制造出这种环境,它能够使得群体面对问题的时候产生强烈的一致性,<sup>③</sup>因为危机之外的大量群体是根据他们获知的信息而采取行动的。媒体制造的危机情境容易使大量旁观者卷入事件并对政府的政策施行产生即时高压,一旦政府反应迟滞,就可能在现实上加剧危机。因此,控制媒体并引导舆论就成为政府在紧急时期为维持稳定而运用的固定方式,而信息透明度和媒体审查就成为舆论主体和舆论对象冲突的焦点。新闻自由于是成为媒体的共同呼声——且不论这种自由是基于吸引公众还是化解危机的需要。<sup>④</sup>

按照李普曼的观点,没有某种形式的审查制度,就没有严格意义上的宣传。为了宣传,就必须在公众与事件之间设置某些屏障,在一个人创造出他认为明智而可取的虚拟环境之前,必须限制他接近真实环境。而与舆论有关的环境是通过许多渠道折射出来的:通过源头上的检查与保

① [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆 1982 年版,第 14 页。

② [美] 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海人民出版社 2002 年版,第 14 页。

③ 我们知道,社会现实分为“客观现实”(Objective reality)、“媒介真实”(Media reality)与“主观真实”(Subjective reality)。客观现实指某种外在于人的客观实在,常被人视为“事实”并借常识判定;媒介真实是对客观真实的符号化再现;主观真实则是以上两者相叠加在个人的头脑中形成的对世界的看法或认识,即个人意识。按这个理论,在现代社会,在个人内心与客观现实之间,已经不可避免地插入了一个媒介真实,它不断影响、限定和修改着个人的态度与行为。

④ 美国学者丹尼斯指出:“美国新闻界生活在各种规定和规则、惯例与限制当中。从世界标准看,它是相对自由的,尽管附带有所有这些对其自由的限制。即使对美国新闻界所处的这些条件作最浮光掠影式的表面审视,也会告诉我们它不是真正自由的。”(Everette E. Dennis and John. Merill, *Media Debates: Issues in Mass Communication*, New York: kongman, 1991, pp. 5-6) “在任何时候的自由系统总是在那个时候存在的限制或控制系统。”(黄旦:《新闻传播学》,杭州大学出版社 1998 年版,第 106 页)

密,通过另一端的物质与社会障碍,通过飘忽的注意力,通过贫乏的语言,通过涣散的精神,通过无意识的情感丛,通过损耗、暴力和千篇一律,此外还有事实本身的朦胧与复杂。他们共同损耗着感性认识的清晰度和公正性,用虚构替代切实可行的理念。<sup>①</sup>由此人们在直接接近他们所看到的事物时可能会产生误解,同时又没有人能够决定他们将如何误解,除非他能决定他们到哪里去看和看什么。因而审查制度在某种程度上得到人们的认同。<sup>②</sup>对媒体的审查可以控制舆论,但是媒体本身不是舆论,那些不符合公共利益而加以隐瞒的事实,在现代信息网络里很难被完全屏蔽,刻意信息压制和舆论一致容易引发人们的不信任感并使得人们不再相信政府在公共事务上的利他性。政府部门将因此丧失话语权,甚至使得危机进一步激化。由此,信息的公开性和真实性就成为媒体和政府危机治理中共同谋求的基本利益。而信息的真实性实际上有时候与政府强制无关,反倒与媒体和公众有关。

就旁观者而言,几乎所有的社会学与心理学的实验都证明了社会群体在描述危机事件的时候,会对事件进行改编,“绝大多数事实似乎都在某种程度上经过了有意加工”的。<sup>③</sup>基于旁观者所处的地位和观察习惯,他们的选择性和可能的创造性倾向,往往使事件在传播中变得面目全非。这是旁观者对政府决策过程具有重大影响的原因之一。但对流言传播的分析显示,多数时候人们的这种添枝加叶或添油加醋并非出于恶意。在哥廷根召开的一次心理学会议期间,一批训练有素的观察家接受了一次实验:

在会议大厅不远的地方有一个公共庆典活动,其中还有一个化装舞会。突然,会议厅的大门被人撞开,一个小丑冲了进来,一个持枪黑人在后面狂追。他们在大厅中央停下来厮打;小丑倒下了,黑人扑上去开枪射击,然后两人一起冲出大厅,整个事件持续不到 20 秒。

会议主席要求这些观察家们当即写出一篇报告以备司法调

① [美] 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海人民出版社 2002 年版,第 62 页。

② 同上,第 35 页。

③ 同上,第 65 页。

查。交上去的 40 篇报告中,关于主要事实的错误低于 20%的只有 1 篇,有 14 篇的错误为 20%—40%,有 12 篇达 40%—50%,13 篇高达 50%以上。并且其中有 24 篇纯粹是杜撰了 10%的细节,有 10 篇的杜撰成分高于 10%,低于 10%的只有 6 篇。<sup>①</sup>

在这个案例中,人们根据自己的现实生活经验来描述大厅中发生的事件。实际上,我们前面反复提及的信息被削尖和磨平,也是由于人们所处的环境和知识背景决定了人们对信息的传播。对人而言如此,对媒体也一样。无意的虚构或许难以追究责任,但恶意的掩盖和利益共谋,将导致媒体社会公器的神圣地位遭致损毁。<sup>②</sup>

### 三、媒体在危机治理中的功能发挥

从危机治理的环节看,媒体由于其迅捷的传播方式和广泛的覆盖领域,在化解危机消弭冲突上具有特殊的效果。同样,不负责任的媒体运作则可能对危机的发生与蔓延起推波助澜的作用,历史上和现实中此类案例屡屡发生。因此,笔者认为,媒体在危机管理中的基本标准应该是:维护人的价值和生命尊严,维护社会运行的基本秩序,实现危机治理的有效性。媒体要在危机事件管理中实施其有效性,必须强化若干功能。

#### (一) 有效沟通信息

前文已述,社会危机预警往往取决于对信息的掌握程度,而政府与公众的双向沟通有利于把危机控制在萌芽状态。美国贝尔电话实验室工程师、狭义信息论的创始人申农给信息下的定义是“两次不确定性之差”,即指人们获取了新知识之后,改变了原有的不确定性,增加了确定性,但就总体来说,对对象仍是不完全了解,所以是又一次的不确定。<sup>③</sup>20 世纪 80 年代危机治理刚刚兴起的时候,企业危机管理的重要环节就是必

① 案例录自 [美] 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海人民出版社 2002 年版,第 67—68 页。

② 2003 年 9 月,山西繁峙“6·22”特大爆炸事故中,矿主与繁峙县委县政府有关人员串通一气,隐瞒事故真相,虚报死亡人数,把 38 人死亡改成“2 死 4 伤”上报,他们除了“层层把关”全面造假外,还用钱物来堵媒体记者的嘴——11 名新闻记者采访事故过程中收受当地有关负责人及非法矿主赠送的现金、金元宝。因此,矿难事故发生后,尽管当地群众一再通过种种渠道反映实情,可这些记者因为收受贿赂而“集体”失声,新闻的舆论监督功能招致破坏。

③ 居延安:《公共关系学》,复旦大学出版社 2001 年版,第 93 页。

须“掌握应付媒体的有效技巧”，因为“外界对危机的看法依赖于他们所收到的信息”。<sup>①</sup>为确保企业形象，企业危机管理的重要环节在于协调媒体对危机的报道，避免事态扩大，对企业形象造成破坏。实际上，对任何接受者而言，接受信息的程度和所接受信息的信度，直接影响了他们的价值判断和行为取舍。社会群体反复接受某类信息，必将促使人们将据此确立他们的信息评价标准。媒体作为信息传递的基本工具，其功能在于把握现代信息传播的规律，准确捕捉信息，对信息进行及时梳理和传播，引导人们把握真实情况，增强人们的选择能力和参与能力，保障危机治理的成效。

“知情权”这一概念，最早是由美国最高法院大法官詹姆斯·威尔逊在1791年第一届美国国会上提出来的。针对“国会议事录”应否向国民公开的问题，他指出，“人民有权知道”他们的代表正在做什么和已经做了什么。后来，这一概念逐渐得以推广和应用。通常所指的公民知情权，即事件相关者了解事件真实情况的权利。公民对国家重要决策、政府重要事务以及社会上当前发生的与普通公民权利和利益密切相关的重大事件，有了解和知悉的权利。危机来临时，由于危机不确定性影响已大大超乎事件的本身，一般公众很难对危机做出全面的分析，大多都会倾向于将危机发生的主要责任归结到管理部门，要求获得及时、真实、透明的信息反馈。此时媒体需要第一时间向政府和社会进行事实传播，让群众及时了解事态进程，创造有利于危机处理的环境。而处理不同危机时，媒体的介入与传播重点是不一样的。如对“南丹矿难”，媒体的穷追猛打最终使其真相大白。此类事件的曝光，即使在当时损害了地方政府的形象，但长远看来却维护了政府总体形象和社会公信力。但面对类似“非典”的危机时，媒体的第一要务在于通过有效的信息沟通，引起全社会自我保护和保护他人的普遍警觉，而非制造轰动效应。

## （二）客观传播真相

我们知道，危机情境的存在本身就是信息不对称和不确定性的表现。不对称或不完备的信息，必然是这个社会的常态。媒体的作用就在于着力克服由信息不对称而造成的误解和谣言传播。特别是在谣言四起时，更要本着科学精神和实事求是的态度，准确分析信息，通过媒体的有效覆

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·希斯：《危机管理》，王成、宋炳辉、金瑛译，中信出版社2004年版，第130页。

盖,阻断谣言传播。在“非典”危机中,由于媒体的集体失位,一度出现谣言传播的状况,但此后媒体作出了迅速有效的反应,一方面请专家出面解释疑难,引导人们客观看待“非典”,另一方面,许多记者深入一线,用大量详实的数据和鲜活的事实遏住了谣言,避免了恐慌加剧。在危机时期,所谓的真相实际上就是媒体在有效信息下的事实报道。最忌讳的是事实不明情况下的简单定论,其结果只能是将自己置于两难境地,并最终导致媒体公信力的丧失。“9·11”事件发生后,美国各大媒体迅速作出反应,努力在民众心里引起足够的防护警觉。与此同时,各大媒体对纽约和华盛顿连遭恐怖袭击一事所发表的评论在承认暴露美国防卫漏洞的同时,着力强调美国有能力应对恐怖袭击,从而最大限度地控制了恐慌。由此可见,事实报道的基础在于尽可能全面地提供足够作出合理判断的对称信息。

### (三) 积极协助动员

危机的化解和处理,需要全社会的支持与协助,此时,高效而迅捷的社会动员尤为重要。媒体要明确危机时期的首要任务:即确保生命价值的不受损害,降低灾害损失,防止人为扩大危机。我们知道,开展社会动员,实现社会参与,通过思想政治工作动员社会力量参与革命和社会主义建设一直是我们党的重要法宝。而现代社会,媒体无疑是社会动员最为重要的载体,在危机状态下,最大限度地实现社会动员事关全局。“9·11”事件后,美国媒体意识到反复播放血腥场面容易加剧恐慌,转而纷纷报道各地群众积极参与社会救助的事例,使人们意识到此时最需要做的是参与到危机救援中去。一些媒体甚至提请百姓把钱仍然留在股市上,像平常那样从银行里取钱、给汽车加油、买东西、团结邻居等。这样细致入微的社会动员,极大地恢复了人们的自信,维护了社会稳定。同样,“非典”时期,我国媒体在协助动员中也发挥了重要作用。政府的动员措施在电视画面上滚动播出,许多媒体协助政府寻找“非典”接触者,呼吁全社会对患者和疑似病人给以帮助和支持,网络和报纸向人们详细介绍全国各地抗击的有效做法。在全社会对“非典”的普遍了解基础上,人群之间传递的不再是谣言和恐慌,而是彼此的关切与鼓励。媒体对医护人员事迹和社会各界协作抗击“非典”的持续报道,并不失时机地纠正人们旧有的生活习惯和生活方式,都极大地增强了人们抗击“非典”的信心。当然在另一方面,也有学者指出中国媒体在“非典”动员中的集体幼稚和低水平

重复。大量缺乏心理学规范和危机救治规范的宣传反倒加剧了社会恐慌。在“非典”危机中,媒体自身素质存在的问题,恰好放大了危机治理中动员的一个重要环节,即需要科学规范专业人员的全力参与和非专业人员的有限参与之间的界限,使人们明确自己在“非典”事件中的责任与义务,使动员本身成为有效动员。这是“非典”留给中国政府与社会的共同财富。

#### (四) 着力维护稳定

社会组织在进行信息传播的过程中,往往根据公众与事件的关系密切程度采取不同的信息传播方式,传播不同重点的信息内容。这种传播的技术设定可以带来不同的危机情境,形成参与强度的差别,使危机呈现出由核心层向外的参与泛化与弱化特征。针对危机事件形成的社会恐慌,特别是类似“非典”这样对人的生命财产具有严重威胁的危机,媒体的传播重点应该首先是政府与社会的举措和危机对人的伤害情况,以引起人们的高度重视。同时通过社会资源的合理调集和媒体覆盖,提供有效信息,避免谣言泛滥。危机状态下,危机自身的不确定性和不同群体的利益诉求往往容易导致行为者的选择偏差,此刻媒体的及时介入尤为迫切。例如在“非典”早期,尽管包括专家系统在内的多数人不知道究竟流行了什么病,但媒体的集体失语对广州 2003 年 2 月 10 日前的谣言四起、人心惶惶无疑负有责任。其次是采取有效措施,对危机带来的恐慌与情绪失控实施心理救治。由于危机状态下社会的正常秩序被破坏,容易形成社会心理的脆化与弱化,人们的心理承受力陷入低迷状态,此时心理救助尤为迫切。第三是及时引导社会参与。如“非典”疫情严重的关键时刻,党的总书记和政府总理出现在抗击“非典”第一线的信息通过媒体向社会传播时,党和政府遏制“非典”的举措和全社会齐心协力应对危机的感人场景被广为传播时,极大地鼓舞了民众士气并维护了社会稳定。人们普遍意识到,人的生命价值高于一切,为此要学会宽容、互助和自律。这虽然不是媒体本身的功能,但是媒体作用的发挥,促成了危机社会的良性管理机制,并且提升了人的尊严。

#### (五) 媒体传播中应注意的几个问题

这里要特别强调媒体的责任意识。危机时期,媒体的监测作用会被公众前所未有地重视,并成为人们行为的主要引导者,因此,责任媒体乃至个人的责任行为就显得尤其重要。许多媒体由于缺乏危机意识,在危

机发生初期往往难以遏制抢新闻的心态,忽视了新闻传播的基本伦理规范,甚至置科学于不顾,急于制造所谓独家新闻,在客观上使矛盾激化,甚至在危机处理中形成障碍。基于此,在特定情况下,有选择性地为新闻“设限”是必要的。如“9·11”事件后,基于对事件本身的强烈关注和稳定社会安抚民众的责任,素以新闻自由自称为美国媒体对以“自由设限”换取国家与生命安全的普遍心理表示认可并支持。

在危机治理中,媒体还需要解决以下几个基本问题:首先是对所传播事实的客观性认定的问题,危机发生的不确定性决定了事实传播客观性把握的难度。由此带来的第二个问题是危机管理中如何科学维护媒体的传播信度问题。第三个问题是新闻大战中如何避免传播加剧社会恐慌和危机蔓延的问题。2003年的“非典”危机中出现的假新闻,非理性的抢新闻,甚至不负责任地对危机态势进行非科学的分析。从前期的失语到后期大量低水平重复的战役语境的设置,中国媒体自身存在的专业缺陷暴露无遗。对于危机分析和社会影响预测的不到位,使公众对媒体的公信力产生怀疑乃至否定,其结果是,最后公众无法确定媒体报道有哪些是正确的,哪些是错误的。此外,媒体还必须注意如何通过后续报道,化危机为转机,克服危机给社会发展造成的不利影响。当然这实际上是在权力主体作用的层面上界定媒体的责任问题。

我国危机治理的实践表明,社会缺位是加剧全能政府的因果链中的重要环节。在工业社会,技术进步和资源损益打破了社会系统以及人与自然的平衡结,传统的秩序不复存在。人类在创造物质财富的同时,也制造了危害自身生存的要素,因而社会系统不能依靠自组织的方式来完成协调运转。因此,危机的蔓延与治理与政府管理和社会参与绩效有关,对危机的预防与处理就不能不从社会参与切入。全球化与现代性在冲击传统的国家力量的同时,国家返还给社会的权力大大增强了社会的力量,并极大地拓展了社会自我发展和自我实现的力量。社会参与程度的增强使得人类获得了一种新的处理危机的范式。这种参与的目的旨在激励群体实现对于政府返还给社会的那部分权力的有效使用,而不单纯是制约权力或指责政府。

## 结 语

对社会危机治理的研究,起于 2002 年底,其间多次反复,甚至包括大的框架修改。原因就在于这个概念实在有太多的认知性问题难以解决。20 世纪 80 年代兴起的危机管理研究更多的是一个技术性范畴,甚至至今没有形成一个严整的理论框架。所以,本书实际上所能够做的,还是一个十分基础的尝试。

综观危机治理研究的逻辑框架,首先在于确定危机的性质,明确危机治理的内涵及其作为常性过程的现实作用。对社会危机及其治理的概念、理论的分析与阐述,有助于廓清危机治理的基本框架和我国社会治理的成长轨迹。而对我国危机的成因分析可以发现,除了全球一体化带来的外力冲击,危机生成与发展过程中物质与制度资源的短缺有关,更与治理机制的缺陷密切相关,危机在一定意义上表现为治理的危机。因此,常性危机治理作为社会治理应然和必然的过程,协调政府与社会关系,明确两者的责任和功能,实现政府与社会二元架构下的多元共治就成为应对危机的重要范式。同时,我们知道,危机的生成往往与人们的利益、价值的冲突相关,社会结构的调整涉及利益的重新分配,危机很难确保不成为这种冲突演化的结果。因而核心利益的保障与实现是危机治理与价值建构的共同基点。

对于危机及其治理的研究,我们无法避开既有价值观的影响。如果没有一种对于彼此价值的比较与认知,人们将难以真正进入预设的基于伙伴关系的规划与制度之中。由于人们总是在自身价值的体察中明确角色并实施社会行为的,在一个政府主导型的稳定的社会价值体系中,社会变革的阻力加大了,但是社会秩序的维护则变得更加容易。从这一角度

审视传统的社会,尽管中国古代民变纷起,灾祸不断,危机管理的技术手段却相对单一和有效,但是工业社会却使我国传统的社会架构解体,并为主体的多元利益诉求寻找到了相应的价值介质,于是传统的价值体系不得不做出结构性调整,这个调整过程一直延续到现在。危机产生后,人们依据自身的价值判断和利益诉求来看待危机及政府控制危机的举措。政府在实现危机的规避与化解的过程中,也无法回避社会的价值观和群体的利益诉求,从而也无法避免在既定的价值观背景下施行危机治理的制度和技术策略。只有政府有足够的力量实现区别于传统社会的强制,并且社会的思维范式开始转变的时候,才可能突破旧有的价值框架实现对治理范式的创造性转换。这种情况下的价值转型和治理转型才可能得以顺利展开,而危机的发生往往起到了触媒和催化的作用。基于这样的逻辑,本书分析的利益相关者,危机的受害者、反应者与旁观者将作为二元主体的一部分对危机治理过程构成复杂的影响。从特定价值观背景下不同群体的价值-利益诉求的角度,寻求危机治理的制度变迁与技术适用,从而确证政府与社会在危机治理中实现契合的可能就成为本书的一个分析框架(即“价值-组织-制度”的分析框架)。在这个框架里面,不同主体的利益诉求,社会心理和意识形态的变迁,危机记忆对治理路径的固化,以及制度性危机造成的不同主体之间的认同困境与冲突。共同作用于危机治理的范式,政府与社会的协调也被置于这样的背景下加以考量。

通过西方国家应对危机的资料分析,以及对时下我国频发的各种危机和政府与社会应对危机过程中的政策选择和制度安排的考察,我们发现,完备的组织架构和技术手段对危机治理固然重要,但是危机治理本身还需要从社会参与的角度,从“政府-社会”责任共担和能力互补的层面展开。现代社会频发的危机使得治理的复杂性和难度加大,它也同时成为政府常态治理能力和社会自组织能力的衡量标准。单纯的危机管理显然不能够适应社会危机的现代性演变,因而公民社会的有效发育和社会民主下人们责任和角色的到位,就成为契合危机规避与化解的长效治理机制。

我们在预设危机治理的制度时,必须采用一种形式,使得危机的预警机制能够持续敏感地保持发动状态。在此笔者使用波德模式对危机的制度设定和政策安排做情境预设,提出了现代社会的危机意识和危机治理

理念。传统的危机应对只能够通过危机所触发的社会安全模式来实现对危机的屏蔽与控制功能,而现代危机治理更加强调核心理念和完善的综合运行机制,确保克服危机的一整套系统的有序运行。危机治理理念一般包括以下几方面的要素:(1) 开放、稳定、协调发展的社会所必需的经济、政治制度安排;(2) 强大的文化、政治、道德感染力和凝聚力;(3) 完善的危机预警机制和相应的理论指导;(4) 对于应激的战略谋划和技术使用;(5) 国内和国际的有效管理,包括有效调动国内和国际资源(尤其是民间非军事资源);(6) 教育水平高、有强烈危机意识的公民,明确自身的角色和责任。

在社会演进的过程中,留在人们心灵深处的危机记忆会成为人们改造社会的基本动因,这种危机记忆就是我们现实的规划能力,对发展的需要和对于避免危机的强烈渴求,使得人们重新解释传统的价值得以服务于人们的共同意愿。斯科特认为,所有权的调整不是引发社会动荡的原因,导致社会动荡的根本原因是分配制度的调整。城市化和工业化进程中失地农民的利益维护,拆迁居民的安置和利益补偿都成为政府治理中风险性极高的政策过程。多种所有制形式下的分配,以及生产要素分配标准在一定意义上的不确定性,容易形成普遍意义上的利益分化。加之客观存在的主体多元和权力失范,往往因此形成非市场因素造成的贫富分化,形成社会冲突。

应该指出,危机呈现常态的现代社会,战役式的危机管理的弊端也是突出的:被动接受动员的公众对危机的责任相对缺失;政府的强制性依赖使得政府应对危机的能力弱化和僵化;容易造成政府忽视对社会发育的持续推动。一个强大的政府和大而不强的社会,决定了任何危机都可能冲击政治的治理与政府的信度。危机的克服需要政府各部门联动,社会各群体协调,实现信息对称和资源共享,以及专业知识在控制危机方面作用的发挥。这一切,都需要通过完善的制度加以推进。只有实现了危机治理从运动状态向常态的制度规范,才可能保障危机治理的规范性、长效性,降低危机应对的成本。

危机治理中利益相关者-制度-国家与社会的主体性结构,包括了以下评价性要素:其一是政府反应的准确性与即时性。其二是信息传播的对称性和及时性。其三是技术使用的合理性和适当性。其四是社会参与

的广泛性和有序性。上述要素的综合运行构成了具有特定功能的危机治理的基本范式。危机治理过程会形成相应的权力,包括了知识性权力、资源性权力、决策性权力、网络性权力以及技术强制下的空间权力。危机治理过程实际上是政府、社区、民间组织、企业和媒体共同发挥作用的过程,人们的社会参与也主要依托这个共同体展开。通过社会能力的增强规避政府和市场“失灵”,避免社会失序。社会危机治理不是一个市场化的治理过程,因为市场本身对于资源的配置是以利益的最大化为前提的,而社会危机常常是由于权力主体或者市场主体将利益作有利于自身的配给,致使利益丧失者运用非常规手段来维护或者夺取其确定“本该拥有”(有时候可能也是不该拥有)的那部分利益。这样的情况只能够由公义基础上的政府的强力介入才可能得以解决。因此,有效的危机治理必然是在协调政府与社会的关系的基础上,在保证政府对社会资源配置起优化与监督作用的前提下,实现政府与社会的协调互补,从而实现社会自我管理和政府适时干预二元主体的最优组合。

作为最强大的社会组织,政府拥有对社会实行干预的强大力量。危机的特点决定了人们在危机状态下对于强有力的政府济护的迫切需要。社会力量通过政府的凝聚和指引,实现着对危机的克服与规避。“政府-社会”共治结构的形成,在危机治理中有着以下基本特征:(1)政府利益、社会利益和个人利益可以实现共同发展。(2)政府政策施行可以得到社会的积极响应和有条件执行。(3)在治理中,政府与社会是一种伙伴关系,这种伙伴关系的前提是利益与价值一致原则。(4)面对危机,政府与社会之间具有明显的良性互动功能。

政府把社会力量联合在一起,通过确立共同准则,将有效降低组织内部的冲突和共同应对来自外部的压力。当然,局部利益的存在特别是公民社会的失位,这种关系的确立是十分艰难的。但是需要这样一种伙伴关系来为各种关系的契合提供基础,从而使得危机中治理的成本得以降低。这种伙伴关系的确立,是建构在实践基础上的信任关系的结果。另一方面,“政府-社会”结构会因为社会中缺乏实际的责任承担者(包括中等收入群体的缺失)而出现失范,计划经济时代,社会秩序完全依赖于政府权威和政府强制的有效性,一旦政府试图将权力回让给社会,或者政府难以实现不同利益群体的利益实现和维护,社会就容易陷入一种自发的

失序状态。此外,“政府-社会”结构还容易表现为一元化的高度一致。即由于公民社会本身的发育不健全,社会自治和自组织能力一直处于较弱状况。一旦危机是由公共行政的缺憾引致,其共振效应极易使得局部性的矛盾或紧张状态潜藏着全局性危机的可能。从危机治理的角度出发,我们急需一个由政府和市场共同推动的,发育日趋健全的公民社会来和政府一起承担发展的责任,规避发展的危机。

研究表明,社会危机的发生与社会治理的成长,有着内在的联系,而这两个变量之间,我们可以看到政府特别是政党在其间的作用发挥。政党和政府作为制度资源与智力资源的提供者,要能够有效节制和引导制度与权力配给中的自利倾向。应该说,在社会危机和制度成长与社会发育这两个变量的关联中,执政党自身的先进性提供了危机治理新的理念,推动人们从旧的意识形态束缚中解放出来。并将实现由依赖式的危机应对方式向政党推动的制度式危机治理范式转化。民主化的基本意义之一是政治权力日益从政治国家返还公民社会。在各种政治模式之中,民主制度和民主的政治结构更可能给社会的发展带来活力和持续的动力。大众民主时代使作为“体现人民大众的政治目的的唯一有效手段”的现代政党,成为国家政治结构的中心;而全球化时代国家与社会之间边界的变化,将使作为国家权力主要运行者的现代政党成为国家寻求与社会合作治理的重要中介力量。<sup>①</sup>

危机治理理论确立了社会在危机中所必须承载的责任与功能。一个社会在危机中把责任全部推给政府,各种组织行为更多地带有政府强制的色彩时,社会缺位腾出的巨大空间只能由政府强制来执行。而从我国当下的危机治理情况看,在危机状态下,急于寻找社会的政府只找到了下级,我国苦心经营十几年的社区所能够发挥的最大作用还是作为政府下级的作用。为此,常态下的政府组织要积极鼓励各种非政府、非营利性的民间组织以及利益集团参与社会治理,增强整个社会的自组织性,培养社会认同,协调社会关系等,帮助公民重视自身担负的社会责任,增强社会参与的效能。一个发育完备的社会信任与互惠网络,将极大地降低危机救治的成本和发生的可能。作为克服危机的一个元点,认同是社会危机

<sup>①</sup> 林尚立:《变革时代的执政逻辑》,《学习时报》2003年2月10日。

治理合法性的重要根据,其隐含的归属感构成了危机中人们寻求安全与济护的避难所。对治理的认同是社会参与有效性的基础,危机治理中的认同为不同社会主体确立了明确的价值取向、行为目标和治理信念。而分化的后果往往是弱化了人们对规则和制度的尊崇。我们倾向于把信任与宽容作为政府与超大社会参与互动的动力源,是因为信任源于对可能危机的承认和对安全的预期,它确保了社会和谐与秩序,提供了政府行为和社会参与的基础,并缓和了态度分化引发的危机。在这个问题上,亲缘关系、邻里关系、宗教关系等等构筑的精致而温馨的传统信任体系,往往在紧急状态下发挥着其他技术手段难以达成的社会安抚效果。

谈到危机治理中政府与社会的作用发挥,就需要涉及政府、社会对自身责任的认知与履行能力。密尔指出:“对任何政治制度来说,首要问题就是在任何程度上它们有助于培养社会成员的各种可想望的品质——道德的和智力的,或者说,道德的、智力的和积极的品质。在这方面做得最好的政府,就很可能在其他一切方面是最好的,因为政府的实际工作中一切可能的优点正是有赖于这些品质(就它们存在于人民中来说)。”<sup>①</sup>意即政府对人们道德与智慧的培育提供社会善治的基础性资源——具有优良品质的人才。而教育,无疑是培养公民意识和危机意识,提高人们规避危机和社会参与技能的重要途径。《维也纳宣言》也明确指出:“致力于民众的教育是所有国家的科学家的一个责任,要向民众传播对于由科学空前的增长所带来的危险和潜力的广泛理解。……特别是教育应当强调一切形式的人类关系的改造,应该取消对一切战争和暴力的颂扬。”<sup>②</sup>

党的十六大提出了建构经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的更高水平的小康社会的目标,从而在指导思想确立了社会治理的基本框架。“构建和谐社会的系统工程的作用过程,这种系统过程涉及制度安排、政策实施和各项工作的有效开展等一系列主观因素,而这些因素之间的协调性又是影响建设和谐社会效度的关键。”<sup>③</sup>危机治理中政府与社会的契合涵盖

① [英] J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆 1982 年版,第 26—27 页。

② 陈恒六:《从科学家对待原子弹的态度看知识分子的社会责任》,《政治学研究》1987 年第 6 期第 72 页。

③ 邱柏生:《调适社会心理气氛与构建和谐社会》。

了以下几个方面的内容：（1）政府理念与社会认知的契合；（2）制度建构与技术保障的契合；（3）政府强制与社会协调的契合；（4）国家利益与社会价值的契合；（5）应急政策与治理长效的契合；（6）政府责任与社会责任的契合等等。这既是危机治理的需要，也是和谐社会治理成长的应有之义。由于笔力不逮，本书只分析了危机治理中社会的承载。而对于社会如何发育并行使治理的权力，本书没有涉及。

汤因比指出，人类创造文明的可能性不在于其超然的生物天资和地理环境，而在于他对极端困难处境挑战的反应。现代技术的不确定性使得危机成为工业社会的基本现实，<sup>①</sup>危机治理成为现代政府的一项重要职能，成为社会与个人都必须正视的基本命题。如何治理危机，不仅是政府的责任，也是社会的责任。不确定性的危机从根本上改变了传统管理的既有思路和工作模式，涵盖社会参与的有效治理研究应该是理性面对危机和科学处理危机的开始。而对社会危机治理的研究，还期待着日后的继续深入。

---

① 2005年4月，上海发生了两件值得关注的事情。一是2005年4月16日上海部分市民通过网络、手机等现代信息工具，在公安局未批准的情况下，实现了数万人参加的抗议日本入常和修改历史教科书的自组织游行。二是4月15日清晨，上海轨道交通2号线出现电脑主、备用系统同时死机的现象，导致自动调度系统无法启用，地铁公司随即启动紧急预案，用人工信号调度机车，25分钟后恢复正常。由于未进入上班高峰，对乘客造成的影响不是太大（参见2005年4月16日《青年报》）。主、备用系统同时死机的概率仅为十亿分之四至十亿分之六之间。这两件事情再次显示了技术系统对治理的影响。

## 参 考 文 献

### 中 文 文 献

1. 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版。
2. 《马克思恩格斯选集》第 3 卷,人民出版社 1972 年版。
3. 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,人民出版社 1972 年版。
4. 《马克思恩格斯全集》第 2 卷,人民出版社 1959 年版。
5. 《马克思恩格斯全集》第 7 卷,人民出版社 1961 年版。
6. 《马克思恩格斯全集》第 46 卷下册,人民出版社 1980 年版。
7. 《毛泽东选集》第 1—4 卷,人民出版社 1991 年版。
8. 《邓小平文选》第 1 卷,人民出版社 1994 年版。
9. 《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版。
10. [美] 詹姆斯·R. 汤森、布兰特利·沃马克著:《中国政治》,顾速、董方译,江苏人民出版社 2003 年版。
11. [美] 乔纳森·特纳:《社会学理论的结构》,邱泽奇译,华夏出版社 2001 年版。
12. [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,学林出版社 2004 年版。
13. [美] 罗伯特·希斯:《危机管理》,王成、宋炳辉、金瑛译,中信出版社 2004 年版。
14. [美] 罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,江西人民出版社 2001 年版。

15. 苏国勋:《理性化及其限制——韦伯思想引论》,上海人民出版社 1988 年版。
16. [英] 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社 2000 年版。
17. [古希腊] 柏拉图:《理想国》,郭斌等译,商务印书馆 1986 年版。
18. [美] 道格拉斯·C. 诺思、罗伯特·托马斯:《西方世界的兴起》,厉以平、蔡磊译,华夏出版社 1989 年版。
19. [美] 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘宇英译,上海三联书店 1994 年版。
20. 潘一禾:《观念与体制——政治文化的比较研究》,学林出版社 2002 年版。
21. [美] 埃里克·H. 埃里克森:《同一性:青少年与危机》,孙名之译,浙江教育出版社 1998 年版。
22. [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改造着公营部门》,周敦仁译,上海译文出版社 1996 年版。
23. [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来主编,中国政法大学出版社 2002 年版。
24. 毛寿龙:《政治社会学》,中国社会科学出版社 2001 年版。
25. 毛寿龙、李梅、陈幽泓:《西方的治道变革》,中国人民大学出版社 1998 年版。
26. [法] 皮埃尔·卡蓝默、安德列·塔尔芒:《心系国家改革——公共管理建构模式论》,胡洪庆译,上海人民出版社 2004 年版。
27. [德] 威廉·冯·洪堡:《论国家的作用》,林荣远、冯兴元译,中国社会科学出版社 1998 年版。
28. [英] 威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社 1997 年版。
29. 朱光磊:《大分化,新组合——当代中国社会各阶层分析》,天津人民出版社 1994 年版。
30. 陈曦等:《帝国噩梦——“9·11”美国惊世恐怖事件纪实》,中国社会科学出版社 2001 年版。
31. 美国“9·11”独立调查委员会:《“9·11”委员会报告》,世界知识出版

- 社 2005 年版。
32. [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店 1989 年版。
  33. [法] 卢梭:《论人类不平等的起源和基础》,李常山译,商务印书馆 1997 年版。
  34. [法] 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 1996 年版。
  35. [美] 伯纳德·巴巴:《科学与社会秩序》,程志敏译,三联书店 1991 年版。
  36. 宋祖良:《拯救地球和人类未来》,中国社会科学出版社 1993 年版。
  37. [美] N. 尼葛洛庞帝:《数字化生存》,胡泳、范海燕译,海南出版社 1996 年版。
  38. [美] 孔飞力著:《叫魂——1768 年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海三联书店 1999 年版。
  39. [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社 1987 年版。
  40. [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维伯:《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》,徐湘林等译,华夏出版社 1989 年版。
  41. [德] 柯武钢、史曼飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆 2000 年版。
  42. 民政部政策研究中心:《中国社会福利与社会进步报告·1999》,社会科学文献出版社 2000 年版。
  43. 民政部政策研究中心:《中国社会福利与社会进步报告·2000》,社会科学文献出版社 2001 年版。
  44. 民政部政策研究中心:《中国社会福利与社会进步报告·2002》,社会科学文献出版社 2003 年版。
  45. 民政部政策研究中心:《中国社会福利与社会进步报告·2003》,社会科学文献出版社 2003 年版。
  46. 曹锦清:《黄河边的中国——一个学者对乡村社会的观察与思考》,上海文艺出版社 2000 年版。
  47. 时蓉华:《社会心理学》,浙江教育出版社 1998 年版。
  48. 张岱年、程宜山:《中国文化与文化论争》,中国人民大学出版社 1990

- 年版。
49. 刘泽华：《中国的王权主义》，上海人民出版社 2000 年版。
  50. 骆承政、乐嘉祥主编：《中国大洪水——灾害性洪水述要》，中国书店出版社 1996 年版。
  51. 周积明、宋德金：《中国社会史论》下卷，湖北教育出版社 2000 年版。
  52. 黄寿祺、张善文：《周易注释》，上海古籍出版社 1989 年版。
  53. [英] 爱德华·汤普森：《共有的习惯》，沈汉、王加丰译，上海人民出版社 2002 年版。
  54. [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，郭大力、王亚南译，商务印书馆 1996 年版。
  55. 朱育和等编：《当代中国意识形态情态录》，清华大学出版社 1997 年版。
  56. [美] 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社 2000 年版。
  57. [美] 詹姆斯·S. 科尔曼：《社会理论的基础》上、下，邓方译，社会科学文献出版社 1999 年版。
  58. 中共中央书记处研究室、中共中央文献研究室编：《坚持改革、开放、搞活——十一届三中全会以来有关重要文献摘编》，人民出版社 1987 年版。
  59. [瑞士] 皮亚杰：《结构主义》，王宪钿等译，商务印书馆 1984 年版。
  60. [德] 尤尔根·哈贝马斯：《合法化危机》，刘北成、曹卫东译，上海人民出版社 2000 年版。
  61. [荷兰] 斯宾诺莎：《伦理学》，贺麟译，商务印书馆 1958 年版。
  62. 周辅成：《西方伦理学名著选辑》下卷，商务印书馆 1987 年版。
  63. [捷] 奥塔·希克：《第三条道路——马克思列宁主义理论与现代工业社会》，张斌译，人民出版社 1982 年版。
  64. [美] 乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1993 年版。
  65. [法] 托克维尔著：《论美国的民主》，董果良译，商务印书馆 1988 年版。
  66. [美] 斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济——政府在市场经济中的

- 角色》，郑秉文译，中国物资出版社 1998 年版。
67. [英] J. S. 密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆 1982 年版。
68. [美] S. M. 利普塞特：《政治人：政治的社会基础》，张绍宗译，上海人民出版社 1997 年版。
69. [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》上卷，林荣远译，商务印书馆 1997 年版。
70. [美] V. 奥斯特洛姆、D. 菲尼：《制度安排的需求与供给——制度分析与发展的反思》，王诚等译，商务印书馆 1992 年版。
71. [奥] 路德维希·冯·米塞斯：《自由与繁荣的国度》，韩光明等译，中国社会科学出版社 1995 年版。
72. [美] 凡勃伦：《有闲阶级论》，蔡受百译，商务印书馆 1964 年版。
73. [法] 米歇尔·福柯：《必须保卫社会》，钱翰译，上海人民出版社 1999 年版。
74. [美] 康芒斯：《制度经济学》上卷，于树生译，商务印书馆 1962 年版。
75. [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1996 年版。
76. [美] 查尔斯·林德布洛姆：《政治与市场：世界的政治经济制度》，王逸舟译，上海三联书店 1994 年版。
77. [美] 丹尼斯·缪勒：《公共选择》，王诚译，商务印书馆 1992 年版。
78. [美] 阿诺德·海登海默：《对腐败性质的分析》，王沪宁编：《腐败与反腐败——当代国外腐败的研究》，上海人民出版社 1990 年版。
79. [以] 叶海卡·德罗尔著：《逆境中的政策制定》，王满传等译，上海远东出版社 1996 年版。
80. [瑞典] G. 泰尔朋：《政权的意识形态和意识形态的政权》，陈璋津译，中国台北远流出版事业股份有限公司 1990 年版。
81. 金观涛、刘青峰：《中国现代思想的起源——超稳定结构与中国政治文化的演变》第一卷，中国香港中文大学出版社 2000 年版。
82. 胡乔木：《中国为什么会犯 20 年的“左”倾错误》，张化、苏采青：《回首文革》，中共党史出版社 2000 年版。
83. 王治河：《后现代思潮与可持续发展》，载：《全球化与后现代性》，广西师范大学出版社 2003 年版。
84. 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社 1996 年版。

85. [澳] 欧文·休斯:《公共管理导论》,彭和平等译,中国人民大学出版社 2001 年版。
86. [美] 米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼:《自由选择》,胡骑等译,商务印书馆 1999 年版。
87. [美] 尼尔·吉尔伯特:《激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究》,王金龙译,中国劳动社会保障出版社 2004 年版。
88. [英] 昆廷·斯金纳:《霍布斯与作为纯粹虚拟人的国家》,袁柏顺、马德普:《中西政治文化》(论丛),天津人民出版社 2001 年版。
89. [英] 约翰·洛克:《政府论》下,叶启芳译,商务印书馆 1964 年版。
90. [英] 托马斯·霍布斯:《利维坦》,黎思复等译,商务印书馆 1985 年版。
91. 渠敬东:《缺席与断裂——有关失范的社会学研究》,上海人民出版社 1999 年版。
92. [俄] 别洛策尔科夫斯基:《自由、权力和所有权》,林英译,吉林人民出版社 1994 年版。
93. [美] 曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁、郭宇峰、李崇新译,上海三联书店 1995 年版。
94. 张其仔:《社会资本论——社会资本与经济增长》,社会科学文献出版社 1997 年版。
95. [英] 齐格蒙特·鲍曼:《共同体》,欧阳景根译,江苏人民出版社 2003 年版。
96. [美] 乔治·赫伯特·米德:《心灵、自我与社会》,霍桂柱译,华夏出版社 1999 年版。
97. [美] 弗兰西斯科·福山:《信任——社会道德与繁荣的创造》,李宛蓉译,远方出版社 1998 年版。
98. 郑也夫:《信任论》,中国广播电视出版社 2001 年版。
99. [美] 吉尔伯特·罗兹曼主编:《中国的现代化》,沈宗美译,江苏人民出版社 1995 年版。
100. [美] 文特森·奥斯特罗姆:《复合共和制的政治理论》,毛寿龙译,上海三联书店 1999 年版。
101. [奥] 斯·茨威格:《异端的权利》,赵台安、赵振尧译,三联书店 1986

- 年版。
102. [英] 约翰·斯图亚特·穆勒:《功利主义》,程宗华译,商务印书馆 1957 年版。
  103. 陶东明、陈明明:《当代中国政治参与》,浙江人民出版社 1998 年版。
  104. [美] 托马斯·潘恩:《潘恩选集》,马清槐译,商务印书馆 1981 年版。
  105. [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,汪晓寿等译,华夏出版社 1989 年版。
  106. [美] 杜赞奇:《从民族国家拯救历史——民族主义话语与中国现代史研究》,王宪明等译,社会科学文献出版社 2003 年版。
  107. [美] 安东尼·奥罗姆:《政治社会学——主体政治的社会剖析》,张华青等译,上海人民出版社 1989 年版。
  108. [日] 蒲岛郁夫:《政治参与》,解莉莉译,经济日报出版社 1987 年版。
  109. [美] S. M. 乔兰德:《健全的人格》,许金声等译,北京大学出版社 1989 年版。
  110. 殷陆君:《人的现代化》,四川人民出版社 1985 年版。
  111. [美] 劳伦斯·巴顿:《组织危机管理》,符彩霞译,清华大学出版社 2002 年版。
  112. [美] 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海人民出版社 2002 年版。
  113. 黄旦:《新闻传播学》,杭州大学出版社 1998 年版。
  114. 《北京日报》2003 年 2 月至 6 月。
  115. 《广州日报》2003 年 2 月至 6 月。
  116. 邴正:《当代人与文化——人类自我意识与文化批判》,吉林教育出版社 1998 年版。
  117. [德] 阿尔弗雷德·许茨:《社会实在问题》,霍桂桓、索昕译,华夏出版社 2001 年版。
  118. [德] 哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东、王晓钰、刘北成、宋伟杰译,学林出版社 1999 年版。
  119. [英] 汤因比:《历史研究》,曹未风等译,上海人民出版社 1997

- 年版。
120. 林红莉:《中国行政救济理论与实务》,武汉大学出版社 2000 年版。
  121. [美] 塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,新华出版社 1998 年版。
  122. [美] 露丝·本尼迪克特:《文化模式》,王炜等译,三联书店 1988 年版。
  123. [美] 丹尼尔·贝尔:《资本主义文化矛盾》,赵一凡、蒲隆、任晓晋译,三联书店 1989 年版。
  124. [德] 贡德·弗兰克:《白银资本——重视全球化中的东方》,刘北成译,中央编译出版社 2001 年版。
  125. [美] 汉斯·摩根索:《国家间政治》,徐昕译,中国人民公安大学出版社 1990 年版。
  126. [美] 托马斯·唐纳森、托马斯·邓菲著:《有约束力的关系——对企业伦理学的社会契约的研究》,赵月瑟译,上海社会科学院出版社 2001 年版。
  127. [英] 保罗·格里斯利:《管理价值论——企业经营理念的变革》,徐海鸥译,经济管理出版社 2002 年版。
  128. 郑观应:《盛世危言》,北方妇女儿童出版社 2000 年版。
  129. 何怀宏:《契约伦理与社会正义》,中国人民大学出版社 1993 年版。
  130. [美] B. 维纳著:《责任推断:社会行为的理论基础》,张爱卿等译,华东师范大学出版社 2004 年版。
  131. [英] 柏特兰·罗素:《社会改造原理》,张师竹译,上海人民出版社 1959 年版。
  132. [英] F. A. 哈耶克:《致命的自负》,冯克利、胡晋华等译,中国社会科学出版社 2000 年版。
  133. [法] 阿尔贝·雅卡尔:《我控诉霸道的经济》,黄旭颖译,广西师范大学出版社 2001 年版。
  134. 茅于軾:《中国人的道德前景》,暨南大学出版社 1997 年版。
  135. [美] 弗朗西斯·福山:《信任——社会美德与创造经济繁荣》,彭志华译,海南出版社 2001 年版。
  136. [俄] 尼古拉·别尔嘉耶夫:《论人的奴役与自由》,张百春译,中国

- 城市出版社 2002 年版。
137. [古希腊] 亚里士多德:《尼各马科伦理学》,苗力田译,中国社会科学出版社 1999 年版。
  138. 王逸舟主编:《全球化时代的国际安全》,上海人民出版社 1999 年版。
  139. [英] 拉尔夫·达仁道夫:《现代社会冲突》,林荣远译,中国社会科学出版社 2000 年版。
  140. 北京太平洋国际战略研究所:《应对危机——美国国家安全决策机制》,时事出版社 2001 年版。
  141. 千高原编著:《问题管理》,中国纺织出版社 2002 年版。
  142. [美] 菲克:《危机管理》,韩应宁译,中国台北经济与生活出版事业公司 1987 年版。
  143. [美] 诺曼·R. 奥古斯丁:《危机管理》,陈松译,中国人民大学出版社 2001 年版。
  144. [美] J. 多尔蒂:《争论中的国家关系理论》,阎学通等译,世界知识出版社 1987 年版。
  145. [德] 赫伯特·马库塞:《当代工业社会的攻击性》(1956 年),《法兰克福学派论著选辑》,商务印书馆 1998 年版。
  146. 张晓明:《伟大的共谋——市场经济条件下的利益关系研究》,中国人民大学出版社 2002 年版。
  147. 郭庆松:《当前中国城镇失业人口问题研究》,中国人口出版社 1999 年版。
  148. 吴振坤主编:《20 世纪共产党执政的经验教训》,中共中央党校出版社 2002 年版。
  149. 王长江:《现代执政党执政规律研究》,上海人民出版社 2002 年版。
  150. 王俊豪:《政府管制经济学导论——基本理论及其在政府管制实践中的应用》,商务印书馆 2001 年版。
  151. 黄进兴:《优入圣域——权力、信仰与正当性》,陕西师范大学出版社 1998 年版。
  152. [英] 汤林森·冯克利:《文化帝国主义》,冯建三译,上海人民出版社 1999 年版。

153. [英] 边沁:《道德与立法原理导论》,时殷弘译,商务印书馆 2000 年版。
154. 陆学艺主编:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社 2002 年版。
155. [美] 阿尔文·托夫勒:《未来的冲击》,孟广均等译,新华出版社 1996 年版。
156. [美] 约翰·罗尔斯:《政治自由主义》,万俊人译,译林出版社 2000 年版。
157. 冯贤亮:《明清江南地区的环境变动与社会控制》,上海人民出版社 2002 年版。
158. 席宣、金春明:《文化大革命简史》,中共党史出版社 1996 年版。
159. 胡海鸥:《道德行为的经济分析》,复旦大学出版社 2003 年版。
160. [法] 皮埃尔·勒鲁:《论平等》,王允道译,商务印书馆 1988 年版。
161. 许文惠、张成福:《危机状态下的政府管理》,中国人民大学出版社 1998 年版。
162. [日] 谷川道雄:《中国中世社会与共同体》,马彪译,中华书局 2002 年版。
163. 邓云特:《中国救荒史》,北京出版社 1998 年版。
164. 黎鸣主编:《中国的危机》(论文集),改革出版社 1998 年版。
165. 邵道生:《现代化的精神陷阱》,知识产权出版社 2001 年版。
166. 董小燕:《西方文明:精神与制度的变迁》,学林出版社 2003 年版。
167. [美] E. A. 罗斯:《社会控制》,秦志勇、毛永政译,华夏出版社 1989 年版。
168. 鲁鹏:《制度与发展关系研究》,人民出版社 2002 年版。
169. [美] D. 波普诺:《社会学》,李强等译,中国人民大学出版社 1999 年版。
170. [美] 查尔斯·林德布罗姆:《决策过程》,竺乾威译,上海译文出版社 1988 年版。
171. [美] 温森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙译,上海三联书店 1999 年版。
172. [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,余逊达等译,

- 上海三联书店 2000 年版。
173. [美] 安吉洛·M. 科迪维拉:《国家的性格》,张智仁译,上海人民出版社 2001 年版。
  174. [英] 赫伯特·斯宾塞:《国家权力与个人自由》,谭小勒译,华夏出版社 2001 年版。
  175. [英] 弗里德利希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》上、下,邓正来译,三联书店 1997 年版。
  176. [英] 弗里德利希·冯·哈耶克:《个人主义与经济秩序》,贾湛等译,北京经济学院出版社 1989 年版。
  177. [美] 丹尼尔·W. 布罗姆利:《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》,陈郁等译,上海三联书店、上海人民出版社 1996 年版。
  178. [美] 詹姆斯·M. 布坎南:《自由、市场与国家》,平新乔、莫抚民译,上海三联书店 1989 年版。
  179. [美] 丹尼斯·C. 繆勒:《公共选择理论》,杨春学等译,中国社会科学出版社 1999 年版。
  180. [美] M. J. 列维:《现代化的后来者与幸存者》,吴萌译,知识出版社 1990 年版。
  181. [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马绒、时宪民、邱泽奇译,学林出版社 2001 年版。
  182. [法] 米歇尔·克罗齐埃:《科层现象》,刘汉全译,上海人民出版社 2002 年版。
  183. [美] 彼得·布劳:《社会生活的交换与权力》,孙非等译,华夏出版社 1984 年版。
  184. 苏力:《制度是如何形成的》,中山大学出版社 1999 年版。
  185. [美] 丹尼尔·贝尔:《后工业社会的来临》,高铨、王宏周、魏章玲译,新华出版社 1997 年版。
  186. 王绍光:《多元与统一》,浙江人民出版社 1999 年版。
  187. 夏书章主编:《行政效率学》,中山大学出版社 1996 年版。
  188. [美] 哈罗德·德姆塞茨:《竞争的经济、法律和政治维度》,陈郁译,上海三联书店 1991 年版。

189. [美] 詹姆斯·C. 斯科特:《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,社会科学文献出版社 2004 年版。
190. [英] 伯兰特·罗素:《权力论》,吴友三译,商务印书馆 1991 年版。
191. 朱光磊:《中国的贫富差距与政府控制》,上海三联书店 2001 年版。
192. [美] 詹姆斯 N. 罗西瑙主编:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,江西人民出版社 2001 年版。
193. [美] B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱民、夏宏图译,中国人民大学出版社 2001 年版。
194. 陈佳贵主编:《中国社会保障发展报告(1997—2001)》,社会科学文献出版社 2001 年版。
195. 林尚立:《当代中国政治形态研究》,天津人民出版社 2000 年版。
196. 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社 2000 年版。
197. [美] 魏特夫:《东方专制主义》,徐式谷等译,中国社会科学出版社 1989 年版。
198. 毛寿龙:《中国政府功能的经济分析》,中国广播电视出版社 1996 年版。
199. 刘广明:《宗法中国》,上海三联书店 1993 年版。
200. [美] 奥利弗·E. 威廉森:《治理机制》,王健等译,中国社会科学出版社 2001 年版。
201. [美] 奥斯特罗姆等编:《制度分析与发展的反思——问题与选择》,王诚等译,商务印书馆 1996 年版。
202. [美] 巴林顿·摩尔:《民主和专制的社会起源》,拓夫等译,华夏出版社 1987 年版。
203. 刘小枫:《现代性社会理论绪论——现代性与现代中国》,上海三联书店 1998 年版。
204. 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,浙江人民出版社 2000 年版。
205. 薄贵利:《中央与地方关系研究》,吉林大学出版社 1991 年版。
206. [法] 阿兰·图海纳著:《我们能否共同生存》,狄玉明、李平沅译,商务印书馆 2003 年版。
207. [法] 路易·迪蒙著:《论个体主义》,谷方译,上海人民出版社 2003 年版。

208. 谢贵安:《中国谰谣文化研究》,海南出版社 1998 年版。
209. 郑永廷等:《社会主义意识形态发展研究》,人民出版社 2002 年版。
210. 邱柏生:《思想教育接受学》,山西人民出版社 1992 年版。
211. 朱学勤:《道德理想国的覆灭——从卢梭到罗伯斯庇尔》,上海三联书店 2003 年版。
212. [埃及] 萨米尔·阿明:《资本主义的危机》,彭姝炜、贾瑞坤译,社会科学文献出版社 2003 年版。
213. [加] A. 布莱顿、[法] P. 赛蒙等:《理解民主——经济与政治的视角》,毛丹、潘一禾等译,学林出版社 2000 年版。
214. 黄建钢:《政治民主与群体心态》,中信出版社 2003 年版。
215. [德] 卡尔·曼海姆:《重建时代的人与社会:现代社会结构的研究》,张旅平译,三联书店 2002 年版。
216. [德] 尤尔根·哈贝马斯:《包容他者》,曹卫东译,上海人民出版社 2002 年版。
217. 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社 2003 年版。
218. 迟福林:《警钟——中国: SARS 危机与制度变革》,民主与建设出版社 2003 年版。
219. 孙立平:《断裂——20 世纪 90 年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社 2003 年版。
220. 阎梁、翟昆:《社会危机事件处理的理论与实践》,中共中央党校出版社 2003 年版。
221. 学习时报编辑:《国家与政府的危机管理》,江西人民出版社 2003 年版。
222. 冯惠玲主编:《公共危机启示录》,中国人民大学出版社 2003 年版。
223. 刘长敏主编:《危机应对的全球视角——各国危机应对机制与实践比较研究》,中国政法大学出版社 2003 年版。
224. 李经中编著:《政府危机管理》,中国城市出版社 2003 年版。
225. 王成兵:《当代认同的人学解读》,中国社会科学出版社 2004 年版。
226. [美] L. J. 宾克莱:《理想的冲突——西方社会变化着的价值观念》,马元德等译,商务印书馆 1994 年版。

227. [美] 丹尼斯·古莱特:《靠不住的承诺——技术迁移中的价值冲突》,郝立志译,社会科学文献出版社 2004 年版。
228. [美] 乔纳森·弗里德曼:《文化认同与全球性过程》,郭建如译,商务印书馆 2003 年版。
229. 余新忠:《清代江南的瘟疫与社会——一项医疗社会史的研究》,中国人民大学出版社 2003 年版。
230. [美] 约翰·杜微:《决策过程》,傅传统译,上海人民出版社 2004 年版。
231. [法] 塞奇·莫斯科维奇:《群氓的时代》,许列民等译,江苏人民出版社 2003 年版。
232. [美] 休·考特尼等:《不确定性管理》,北京新华信商业风险管理有限公司译,中国人民大学出版社 2000 年版。
233. 彭澎:《政府角色论》,中国社会科学出版社 2002 年版。
234. 刘建军:《单位中国——社会调控体系重构中的个人组织与国家》,天津人民出版社 2000 年版。
235. 王绍光:《分权的底线》,中国计划出版社 1997 年版。
236. 邱柏生:《调适社会心理气氛与构建和谐社会》。
237. 万俊人:《公正·秩序·责任》,《光明日报》1999 年 2 月 5 日。
238. 杨伟民:《社会政策与公民权利》,《江苏社会科学》2002 年第 3 期。
239. 王敏、王乐夫:《公共事务的责任分担与利益共享——公共事务管理体制改革与开放的思考》,《学术研究》2001 年第 11 期。
240. 马小军:《国外社会危机理论研究评介》,《学习时报》2002 年 9 月。
241. [德] 乌尔里希·贝克:《“9·11”事件后的全球风险社会》,王武龙译,《马克思主义与现实》2004 年第 2 期。
242. [美] 罗伯特·格拉夫斯坦:《制度约束问题》,《美国政治学杂志》1988 年第 50 期,译文载于《国外政治学》1989 年第 5 期。
243. [美] 罗纳德·H. 奇尔科特:《比较政治学理论——新范式的探索》,社会科学文献出版社 1998 年版。
244. 苏长和:《国际非政府组织:第三种力量》,《文汇报》2001 年 11 月 12 日。
245. 程道平等:《当代中国政治发展的背景及其理论建构》,《理论探讨》

- 2000年第2期。
246. 郭金山:《同一性的自我追求——大学生自我同一性的研究》(博士论文)。
247. 郭树勇:《建构主义的“共同体和平论”》,《欧洲》2001年第2期。
248. [美]托马斯·福特·布朗:《社会资本理论综述》,木子西译,《马克思主义与现实》2000年第2期。
249. 边燕杰、丘海雄:《企业的社会资本及其功效》,《中国社会科学》2000年第2期。
250. 许纪霖:《“非典”时刻的反思》,《中国青年报》2003年5月28日。
251. 刘守英:《中国农地集体所有制向何处去》,《中国经济时报》2000年2月18日。
252. 景跃进:《“市民社会与中国现代化”学术讨论会述要》,《香港中国社会科学季刊》1993年第4期。
253. 俞可平:《社会主义市民社会:一个新的研究课题》,《天津社会科学》1993年第4期。
254. 中国战略与管理研究会社会结构转型课题组:《中国社会结构转型的中近期趋势与隐患》,《战略与管理》1998年第5期;[法]让·马克·思古德:《什么是政治的合法性》,《外国法译评》1997年第2期。
255. 袁柏顺、丛日云:《17世纪“公民社会”概念解析》,《辽宁师范大学学报》2001年第6期。
256. 林安梧:《后新儒学的社会哲学:契约、责任与“一体之仁”——迈向以社会正义论为核心的儒学思考》,《伦理学》(中国人民大学复印报刊资料)2002年第2期。
257. 金太军:《市场失灵、政府失灵与政府干预》,《中共福建省委党校学报》2002年第5期。
258. 李宝梁:《从超经济强制到关系性合意——对私营企业主政治参与过程的一种分析》,《社会学研究》2001年第1期。
259. 杨瑞龙、魏梦:《公司的利益相关者与公司股利政策》,《上海经济研究》2000年第4期。
260. 范丽珠:《中国民间信仰对全球化时代文明共生的价值》,载上海市社会科学联合会编:《当代中国:发展·安全·价值》下,上海人民

- 出版社 2004 年版。
261. 《生态危机：“人口”该负多大责任？》，《人口研究》1999 年第 2 期。
262. 孙立平：《断裂社会中的农村医疗》，《经济观察报》2004 年 12 月 23 日。
263. 胡联合、胡鞍钢：《中国贫富分化的基本特点及其对违法犯罪活动的影响》，《“转型发展中的收入分配：中国经验与国际比较”国际研讨会论文集》2005 年第 1 期。
264. 赵树凯：《沉重的脚步：1999 年民工潮回顾》，载《2000 年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2000 年版。
265. [德] A. 格鲁恩瓦尔德：《现代技术伦理学的理论可能与实践意义》，《国外社会科学》1997 年第 6 期。
266. 常兴华：《共同富裕——全面建设小康社会中的收入差距》，《财经论坛》2003 年 3 月 7 日。
267. 《政府积极果断处理危机，公众的信任度明显提高》，《人民日报》2003 年 5 月 23 日。
268. 《危机促进成熟 灾难蕴含机遇》，《人民日报》2003 年 6 月 3 日。
269. 李强、唐壮：《城市农民工与城市中的非正规就业》，《社会学研究》2002 年第 6 期。
270. 陈尧：《当代政府的危机管理》，《行政论坛》2002 年第 4 期。

## 英 文 文 献

1. Bentley Arthur Fisher, *Process of Government: A Study of Social Pressures* Evanston: Principia Press, 1949.
2. Henry F. Goode, Jr., “*Risk Management in the Arizona Public Universities*,” Diss. Arizona States Universities, PhD, May 2001, 6-8.
3. Goldberg, Andrew C., *Avoiding the brink — theory and practice in crisis management: a study of the programme in arms control and crisis management* edited by Debra van Opstal & James H. Barkley, The Center for Strategic and International Studies, Washington: Brassey’s (UK) Ltd., 1990.

4. *Crisis Management and Decision Making, Simulation Oriented Scenarios* edited by Uriel Rosenthal and Bert Pijinenburg, Erasmus University. Rotterdam; Kluwer Academic Publishers, 1991.
5. *Contemporary perspectives on Crisis Intervention and Prevention* edited by Albert. R. Roberts. Engle wood cliffs NJ; Prentice Hall, 1991; 256.
6. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago; University of Chicago Press, 1962; 1 - 2.
7. James Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago; University of Chicago Press, 1975.
8. Michael Stohl, *The Politics of Terrorism*, New York; MARCEL DEKKER, INC. , 1986; 2.
9. Robespierre, Discourset Rappports de Robespierre, See Michael Stohl, *The Politics of Terrorism*, New York; Marcel Dekker, Inc. , 1986; 3.
10. James. Buchanan, *The Theory of Publis Choice*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1972.
11. Samuel Prfendorf, *On the Duty of Manand Citizen According to Natural Law*, edited by James Tully, Trans. Michael Silverthorne. Cambirdge; Cambridge University Press. 1991; 118.
12. H. R. Trevor-Roper, "The General Crisis of the Seventeenth Century," *Renaissance, Reformation, and Absolutism: 1450 -1650*, edited by Norman F. Cantor & Michael S. Werthman, New York; Thomas Y. Crowell Company, Inc. , 1972; 252.
13. David Miller, Citizenship and Pluralism, *Political Studies*, 1995, XLIII; 432 - 450.
14. Luhmann, Niklas, "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives," edited by Diego Gambetta, Trust; Making and Breaking Cooperative Relations, Oxfoed; Blackwell, 1988.
15. Everette E. Dennis and John Merill, *Media Debates: Issues in Mass Communication*, New York; Kongman, 1991; 5 - 6.

16. Glancy, David Arthur, “*Coalitions, Congressional-Executive Branch Relations and Public Opinion: A Study of Post-Cold War Crisis Management and the Persian Gulf Crisis*,” Diss. Fletcher School of Law and Diplomacy (Tufts university), PhD, 2002.
17. Al-Momani, Naill M. H. , “*Improving crisis management capability in response to earthquake catastrophe by using information technology: Sensitivity analysis for earthquake scenarios*,” Diss. The Geogre Washington University, DSc, 2002.
18. Edited by George Cvetkovich. Ragnar E Iofstest, *Social trust and management of risk*, London, Earthscan Publications. June, 2000.
19. Paul C. Stern and Harvey V. Fineberg, editors. *Understanding risk: Informing decisions in a democratic society*, Washington, D. C. : National Academy Press, 1996.
20. Paul C. Stern and Harvey V. Fineberg, editors, *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington, D. C. : National Research Council, National Academy of Sciences, National Academy Press, 1996, p. 249.
21. Budd, Eric N. , *Democratization, Development, and the Patrimonial State in the Age of Globalization*, Lanham, MD: Lexington Books, 2004.
22. Mark Turner & David Hulme, *Governance, Administration and Development: Making the States Work*, London: Macmillan Press, 1997.
23. Louis Althusser, *Ideology and Ideological State Apparatuses in Lenin and Philosophy and Other Essays*, London: New Left Books Press, 1971.
24. Gilliland, N. , “*From entitlements to incentives: the changing philosophy of social protection*,” *International Social Security Review*, 1992: 45.
25. Berghman, J. & Cantillion, B. ed. , *The European Face of Social Security*, Aldershot: Avebury, 1993.

26. Louis Althusser, “*Ideology and Ideological State Apparatuses*,” Lenin and Philosophy and Other Essays, London: New Left Books Press, 1971.
27. Walker, Warren E. , *The use of scenarios and gaming in crisis management planning and training*, Santa Monica, CA: Rand, 1995.
28. Bertrand Robert and Chris Lajtha, “A new Approach to Crisis Management,” *Journal of contingencies and crisis management* 10 November 4 2002. pp. 181 - 191.
29. Michael Byers and Terrorism, “The Use of Force and International Law after 11 september,” *International Relations* 2002; 16(2).
30. There no Rules (George w. Bush), “International Order after September 11,” *International Relations* 2002; 16(2).
31. James Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology* 94 (Supplement). 1998.

## 互 联 网

1. 吴强:《中国的社会危机与社会控制》,来源:《世纪中国》, <http://xueshu.newyouth.beida-online.com/data/data.php3?db=xueshu&id=shehuiwei>.
2. 李军:《韩国的危机管理机制》,《学习时报》, <http://www.study-times.com.cn/bike/viewnews.html?id=5788>。
3. [http://news.163.com/2004w10/12714/2004w10\\_1098554791760.html](http://news.163.com/2004w10/12714/2004w10_1098554791760.html).
4. 萧瀚:《就孙志刚之死再谈恶法》, <http://www.cc.org.cn/wencui/030623200/0306232020.htm>。
5. <http://news.163.com/05/0204/15/1BOOHMVI0001124T.html>.
6. 劳动和社会保障部: <http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/GB2002.htm>。
7. [http://zqb.cyol.com/gb/zqb/2004-10/16/content\\_967717.htm](http://zqb.cyol.com/gb/zqb/2004-10/16/content_967717.htm).

## 后 记

这本专著是在我的博士论文基础上修改的。

博士生三年的学习时光，从白天图书馆浩淼书海的淘漉，到静夜击打破旧键盘的清越；从漫漶百家观点的冥思，到数十万字读书笔记的点滴收获。经年的辛苦终于迎来了寂寥夜空的几点晨星。我和我那间被同学戏称北区冰窟的宿舍，也终于告别从留学生楼弧面压过来的刺骨寒风。在此，抄下当时写的几句自嘲的话：沪上乍暖春还寒，斗室刺骨风穿堂。欲操巨笔舞冷月，怎奈手足使唤难。弯腰抱膝图暖意，门窗塞报为驱寒。匡衡凿壁勤学早，书生夜半捂被忙。博士论文写作过程的这种艰辛应该是大多数人学术操练和智慧习得的真实写照。

我能够潜心于危机治理问题的研究，首先要感谢我的导师邱柏生教授，这个研究方向是他根据我的研究兴趣提出的。他严谨的态度、深刻的洞见和宽广的视野，以及对我的严格要求和学术宽容深深地影响着我。平均不到两周一次的汇报和交流，逐渐厘清了我的思路，坚定了把这个题目深入下去的决心。从最初的选题确定直至定稿成文，每个环节都凝聚着邱老师的心血。我要感谢肖巍教授，他的缜密慧识总能解开我的学术困惑，他多次和我讨论框架，缕析义理，每每见到我都乐于帮我析解困顿。感谢杜艳华教授，她如沐春风的学术导引和细致的观点推敲让我受益匪浅。感谢秦绍德教授，他扶掖后人的热情鼓励和高屋建瓴的运思，总能给我以启迪和思考。感谢桑玉成教授，他总是耐心地倾听我的想法，用温和的提问破解迷津。感谢徐宗良教授，他的心理学学术底蕴使得我敢于从心理学角度探讨危机的成因。感谢导师组，他们对学问的执着和对学生的关爱让我一生受益。

我还要感谢林尚立教授对我的精到指点；感谢清华大学曹德本教授、

刘书林教授对我选题的指导；感谢武汉大学黄钊教授、北京大学祖嘉合教授、中国人民大学吴潜涛教授的热情鼓励与启发；感谢中央党校的王长江教授和高新民教授，他们对我的指导和扶掖让我能够进一步审视政党与社会危机治理的关系问题；感谢陈锡喜教授、蒋云根教授、方世南教授、王秀阁教授、沈国权教授、顾钰民教授、李承教授、胡近教授在答辩与评阅过程中对我论文提出的宝贵意见；感谢母校福建师大的郑传芳教授、李建平教授、陈永正教授、陈桂蓉教授、苏振芳教授、林修果教授、潘玉腾教授、陈建国副教授、游小波教授；感谢复旦社科部姚惠福副教授、司徒琪惠副教授和我的好友沈壮海教授、林兵武、陈炎铭、高建春、林颢……他们给予我的关心和支持使我对寂寞的学习生活甘之如饴。

感谢上海人民出版社的徐晓明博士，这本专著能够出版，得益于他付出的大量劳动，实际上从博士论文到专著的这几个月是在和他的反复交流中度过的。

感谢我的同窗李微、章延杰、严峰、袁莉莉、张怡、林燕凌，他们对我论文的反复析解让我很是感动，彼此之间的观点共享使得本书多了一些生气。几个“啜两口粗茶也算小康”、天天算计着复印便宜还是买书合算的穷酸书生就这样理性而快乐地度过三年紧张的学习时光，直到大量的钱都化作了满屋子的书和资料。

我还要感谢当时在复旦做博士后的郭金山副教授、徐晓旭副教授、朱春奎副教授，以及林竞君博士、林晓云博士、李瑞昌博士、姚宇博士，不同专业背景的他们为我的论文提出了很多有见地的意见。感谢王涛博士、徐黎等诸位同学好友，他们从国内外为我提供了很多帮助，对他们我一直心存感激。

我要感谢我的家人，多年来，他们替我承担着大量生活和工作的压力，并给了我学业上巨大的鼓励。感谢远在福建农村勤俭的父亲母亲，生活的重担使得他们过早地衰老了。30多年了，长年在外工作、学习的我还没有好好报答过我的父亲母亲，我感谢父亲母亲给予我的关爱与支持。

古榕苍苍，浦江泱泱。感谢师长，感谢复旦。感谢生活让我能够静处北京，继续艰辛的探索。

蔡志强

2005年4月15日于复旦大学

2006年3月23日于中央党校