

# 对风险社会理论的再思考及政策适应

司马媛 童星

(司马媛 南京大学政府管理学院 南京 210093)

(童星 南京大学政府管理学院教授、博士生导师 南京 210093)

**摘要** 全球风险社会正在形成,凸显了对“风险社会”理论进行再思考的必要。这一思考主要沿着风险从“潜隐”到“显现”再到公众对其适应性“反应”的路径展开,涉及风险的实在论与建构论之争、专家系统的介入以及风险信号的加强和衰减。高风险社会改变了公共政策制定的环境,转换了公共政策议程的设置模式,拓展了公共政策的公共性,更新了公共政策的评价标准。为应对风险话语下的社会,我国风险管理需要重新定位政府行动的策略谱,谨防风险应对制度化演变为制度化风险,积极构建复合治理秩序以及重新设置公共政策的评价标准。

**关键词** 风险社会 公共政策 复合治理

**中图分类号** :C911 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-0730(2011)12-0093-06

“风险社会”理论最早由德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)于1986年提出,20余年过去了,其理论价值非但没有褪色,反而随着全球化、现代化进程的纵深发展和近年来国际国内发生的一系列重大风险和灾难事件,如甲型H1N1流感、全球金融危机、日本核危机、欧洲毒黄瓜、台湾塑化剂等,愈发彰显了它的解释力和现实意义。可以毫不夸张地说,贝克的预言正在成为现实:全球风险社会正在形成,风险话语已经成为当前乃至今后人类社会的主要特征。

## 一、对风险社会理论的再思考

德伯拉·勒普顿(Deborah Lupton)总结了三种研究风险的范式,分别是由玛丽·道格拉斯(Mary Douglas)等为代表的利用文化人类学方法研究风

险的“文化/象征”理论,安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)和贝克为代表的“风险社会”理论以及埃瓦尔德(Ewald)等人借助福柯(Foucault)的理论提出的“治理性”理论<sup>①</sup>。在这三种理论中,本文主要针对吉登斯和贝克的风险社会理论进行阐述,一是因为他们主要是从制度主义的角度去理解风险的产生,并在反思现代性基础上提出重建现代性的方案,对未来不失必要的乐观;二是他们的理论在解释社会现实、风险事实和政策供给时更具有说服力。当然其他两种研究范式也有值得借鉴之处,本文限于篇幅不作赘述。

贝克和吉登斯是“风险社会”理论的首倡者和构建者,他们的理论论述可谓相得益彰、高度互补。前者更侧重技术性风险,带有明显的生态主义色彩;后者则更强调制度性风险,并深入剖析了现代性风险在微观上对个人日常生活的影响。本文

围绕风险(事件)演进的过程,对他们的理论进行梳理和思考。

(一)潜隐:怎样理解风险?——实在论与建构论之争

处于潜隐状态的风险,在它进入人们的意识和认知范围前往往是不可见的。如贝克所说,风险不同于毁灭,它不涉及已经发生的损害,但风险确实有一种毁灭的威胁。风险话语开始于我们对安全和发展信仰的信任终结之处,停止于潜在的灾难变成现实之时<sup>[2]</sup>。因此,风险位于安全与毁灭之间的中间地带。风险概念所要表达的正是这样一种独特的现实状态——可被称为“不再-但还没有”:不再信任/安全,但还没有毁灭/灾难。风险作为一种有威胁性的未来,成为影响我们当前行动的参数。

那么,风险社会到底是源于实际风险的增多还是源于人们对潜在风险的感知增强了呢?这便涉及风险的实在论和建构论之争。道格拉斯的“文化/象征”理论更偏向于认为风险是人为建构的,很多学者都依此批评贝克是一个“实在论”者。然而贝克本人反驳了这种批评,用他自己的话来说,“我可以同时使用实在论和建构论,只要这些元叙事能有助于理解我们所处的世界风险社会中复杂而又矛盾的风险‘本性’”<sup>[3]</sup>。也就是说,在现代风险社会中,争论风险是实然的还是建构的已经没有什么大的意义,应该采取的态度是实用主义的,实在论和建构论都只是实现预防、识别、控制、规避风险这一目标的手段。风险既是由科学知识产生的,是作为制度、技术理性和实践的社会建构;又有其现实的一面,即风险最终根植于从“不可见”到“可见”之中。只有当我们把风险想象成一种现实,或者更准确地说,想象成一种逐渐形成的现实(becoming real)时,我们才可能理解风险的社会具体化。同样,只有当我们把风险想象为一种建构时,我们才可能理解其无限延迟的“本质”<sup>[4]</sup>。因此,风险的实在论与建构论是可以互相补充的,风险就是一种“虚拟的现实”和“现实的虚拟”,是主观认知与客观存在的辩证统一。

(二)显现:风险话语的界定、编辑与转化——专家系统的介入

现代社会是一个功能上高度分化且各部分功能高度依赖的社会,非人格化的制度和专家系统广泛建立。这种抽象体系的存在及维持极大地依赖于对信任的需要。而包含在现代制度中的信任模式,就其性质而言,实际上是建立在对“知识基础”的模糊不清和片面理解之上的<sup>[5]</sup>,也就是齐美尔(Georg Simmel)所谓的“欠充分的归纳性知识”,所以信任源于信息的不完整。在现代风险社会中,这种“知识依赖型”的风险文化的特点尤其鲜明。

与风险相关的知识一经获得,隐形的风险立刻能够显性化,并进入公众的意识与判断层。而一旦风险变得可见,公司、政策制定者和技术专家联盟便开始了一场竞争激烈的角力——对风险的界定。角力的目的,一则是平息争论,对风险进行合法性论证,解构公众的焦虑,重获他们的信任;二则是借助对风险界定的契机,建立一套话语,对风险进行编辑和转化,从而逃避和推卸其风险制造的责任。结果便是风险被制造出来,却没有主体愿意承担治理责任,从而加剧了风险的危害。

更严重的后果是,这种“有组织的不负责任”导致了专家系统与公众之间的信任危机。以核危机为例,由于在技术论证和决策过程中操作的“黑箱化”,公众讨论和民主参与的范围受到限制,这种公众疏离的过程在鼓吹专家知识统治、技术专制、专家治国的情况下更加明显。专家系统是独白式而非对话式的,个人与专家之间的知识鸿沟决定了后者在风险社会中的强话语权和优势地位。风险临界的阈值如放射量的合理水平、食品添加剂的安全范围等等量化风险可接受性的判定,都是由专家来决定的,这种不平等的“依赖式”信任关系在大量风险凸现的今天日益被动摇和削弱了。

与此同时,对科学和技术知识的态度又具有某种悖论关系,由信息不对称和知识的缺乏产生的对专家系统的信任,恰恰滋生了对它的怀疑和质询。随着现代发达的传媒技术、信息传播、通讯手段的发展,专家地位及其权威正在不断接受挑

战,专家信用急剧贬值。作为抽象体系的载体和代言人,这种状况可能直接危及公众对制度的认可和接受,进而威胁公共权威的合法性。如果没有了信任,系统就无法在不确定性和有风险的环境中激发其支持性的行动<sup>[6]</sup>。一旦这种信任变成了选择性的,制度运行的成本便会大大提高,集体行动的可能和社会抵御风险的能力也将大大降低。

(三)反应:对风险的适应性反应——风险信号的加强与衰减

就对现代性的风险景象做出适应性反应而言,可以按全部/部分、接受/不接受两个维度来划分,其中部分接受和部分不接受都是有选择性地接受的表现,从而可以形成三种类型的适应性反应。

第一种是实用主义态度,它属于对风险选择性地接受。克里斯多夫·拉希(Christopher Lasch)在其《无情世界的安息地》中,描述了当外在世界越来越具有一种带威胁性的外貌时,生活就成了通过锻炼、节食、药物、各种精神养身法等手段对健康和富足永无止境的追求,他们不再关心作为挫折根源的外部世界,自己的健康才是唯一值得关心的事<sup>[7]</sup>。有人形容这种状态是一种自恋式的享乐主义,而吉登斯的理解为,与其说这种对“生存”和自我实现的关心是一种对外部世界的退却,倒不如说它是一种实用主义的参与,不仅是个人对几乎无法控制的外部世界的自恋式的防卫,而且部分地也是面向全球化影响对日常生活环境冲击的一种积极调适<sup>[8]</sup>。当然,这种对风险的态度还是以自我利益为导向的,是滞留在个体层面的调适,是一种原子的调适、封闭的调适。它还需要付出心理代价,不闻不问外部世界的背后掩盖的是埋藏于个体深层意识当中的存在性焦虑。

第二种是犬儒式的悲观主义,它偏向于对风险的全盘接受。犬儒主义是一种通过幽默或厌倦尘世的方式来抑制焦虑在情绪上影响的模式<sup>[9]</sup>。悲观主义不是一种行动方案,而是一种沉溺于颓废、无为、堕落、自我放逐的精神状态,而且,就其极端形式而言,它只会导向一种麻痹性的消沉。

第三种是激进地卷入,吉登斯称其为针对已察觉到的危险之根源的实践性搏击<sup>[10]</sup>。这是一种面对风险的积极、乐观的行动方案,其在实践中可以体现为各种社会运动的勃兴。

在风险的适应性反应中,还有一类现象值得关注,那便是公众对不同风险的敏感度具有差异。从技术层面上定义的风险表现为风险强度与发生概率的乘积,然而有些风险频繁发生却乏人问津,有些风险发生概率极低,公众乃至社会团体却投以极大的热情。典型的例子就是人们对核辐射的恐惧而对交通事故则习以为常。这里涉及的便是风险信号在社会文化、制度、个人心理等作用下,在传媒、政府、企业等风险放大站的渲染下所发生的放大或衰减效应。风险的经验给予人们一个重新创造和解释风险的机会,对风险的信号进行选择、排序,不同群体和个人选择风险事件的某些部分,把它们串到焦虑的锁链上,与此同时,有意无意地忽略风险事件的另外一些部分,认为对它们并不需要加以注意<sup>[11]</sup>。

公众乃至政府对风险信号的加强与衰减,必然会导致风险放大(risk amplification)即风险被社会建构后其程度被放大,以及风险过滤(risk filtration)即对风险产生错误认识,低估其程度或只感知到部分风险。这两种情况传导到政策制定领域,分别会产生政策越位和政策缺位。政府有其风险偏好,对关乎其自身利益的风险会过分关注,从而出现政策越位,浪费过多的资源,而对与政府自身利益关系不大的风险,则常常会予以过滤,由此产生政策缺位,缺乏对风险必要的防范而造成损失<sup>[12]</sup>。

## 二、风险社会下的政策环境转变

### (一)改变了公共政策制定的环境

社会由传统向现代演进过程中,风险的来源发生了改变,由原先主要是自然导致的外在风险转变成主要是人为制造的内在风险,并且带来了比以往任何时代更大程度上的不确定性。这种风险和问题制造的环境的转变对现今公共政策的制

定是一个巨大的考验。如果说传统的风险还遵循着控制逻辑,还可以通过一系列概率计算和模型方法将风险予以外部化的话,那么现代社会中围绕着“保险”概念(以金钱和未来来对付风险)建立起来的“风险”测量与补偿制度已经崩溃,在风险社会中,控制逻辑已经从内部坍塌了。从一定程度上说,我们如今生活在一个失控的世界。在这样一个充满不确定性和非决定性的政策环境中,公共政策的制定不可避免地呈现出滞后性,于是公共政策与风险事件事实上变成“脱缰-围堵”的被动应付关系,这样出台的公共政策显然不会是好的政策,其政策目标的实现也将大打折扣。

#### (二)转换了公共政策议程的设置模式

随着风险引发的突发事件波及范围和影响越来越广,政府或专家等权威想再独揽政策制定或风险话语的主导权已不太现实。技术生产和政策产生过程的“黑箱”被迫开放,政策和技术不能再被简单看作是“给定”的,它们也是被建构、被体验、被反对以及被享用和被消费的<sup>[13]</sup>。高风险社会中突发事件的暴露给政府制造了强大的压力,使得各种利益集团、政府官员、新闻媒体和一般民众对存在的问题有了直观感受,容易超越利益纷争而达成一致,进而迫使决策者迅速调整政策议程<sup>[14]</sup>。因此,公共政策的议程设置必须体现公共性,通过决策过程中的“程序正义”来保证多元主体的民主参与,从而实现善治。

#### (三)拓展了公共政策的公共性

现代风险的发展带来了公共领域的拓展与私人领域的再造,传统民族国家内部的公私分野受到冲击,风险愈发呈现全球化和个人化的双重特征。这种公共性的扩展体现在两个方面:第一,增加的风险种类和升级的破坏性后果,使得任何一个社会行为者的决策和行动都具有更大的“外部性”,因此风险作为决策和行动的副产品,其公共性提高了;第二,风险治理形成的秩序正在成为全球性的公共物品,虽然杜绝不了“搭便车”的存在,但对风险秩序的破坏迟早会在责任承担上进行补偿,即风险的制造者或暂时远离风险源的国家或

群体迟早会受到风险波及<sup>[15]</sup>。在这个意义上,扩展了的公共性是指全球范围内人类的共存与发展。因此在民族国家内部,风险治理将不仅是政策制定者的责任和义务,也是整个共同体、所有社会成员的责任。每一个个体都应该意识到自己的风险主体地位,承担起预防、分担和治理风险的责任,从而共同维护我们共同生活的环境和空间。

#### (四)更新了公共政策的评价标准

风险社会改变了阶级社会财富分配的逻辑,如果说贫困是有等级的(光化学)烟雾则是民主的。风险社会不是一个可以在政治争论中选择或拒绝的选项,相反它是发达工业化的一种无法逃避的结构情境,在此情境中,由该系统所生产的危险已经“侵蚀并破坏了当前由最深谋远虑的国家建立起来的风险计算的安全系统”<sup>[16]</sup>。这使得公共政策的评价标准从传统的“成本-收益”之比变为“收益-风险”之比<sup>[17]</sup>,政策制定者要在风险可接受水平与风险的分配正义之间寻找最佳平衡点,在某种程度上,这类似于效率与公平的关系。一方面,我们要承认,风险不仅仅只有负面功能,相反,风险中也孕育着机会,我们不能因噎废食;另一方面,我们要考虑实现经济-科技繁荣和生活富足的风险在多大程度上是可接受的。虽然可以说风险社会中并没有“他者”可以幸免,就环境风险而论,“从长远来看,我们确实坐在同一条船上,但是这种论调对划船的奴隶来说并没有什么说服力”<sup>[18]</sup>。不同阶层间深刻的利益冲突并不能被忽视,况且,如果不是终极灾难,财富依然可以提供相对的保护,因此财富占有的不公平必然会影响到风险分担的不公平。

### 三、对我国风险管理和风险治理的启示

吉登斯在分析现代性时指出,“我们今天生活于其中的世界是一个可怕而危险的世界,这足以使我们去做更多的事情,而不是麻木不仁”<sup>[19]</sup>。近几年来,我国在自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件等方面的风险暴露得越来越多,而公

共政策显得越发僵化和不合时宜。因此,在风险社会的环境中,我国风险治理应当考虑以下几方面的改进:

#### (一)重新定位政府行动的策略谱

如前所述,风险社会是一个“知识依赖型”社会,这种知识政治有着双重涵义。一方面,更多更先进的知识(多数人是在一种积极意义上来看待它的)正在成为新风险的发源地,如遗传学、基因工程、核能、生化技术等领域知识的获得;另一方面,相反的论断也同样真实,风险来自于“无意识”,人们对尚未感知到的风险的知识处于一种潜在状态。在这种背景下,“如何在一个不确定的语境下做出公共决策”的问题越发凸现出来。这构成了政府行为策略连续谱的两个极端<sup>[20]</sup>。如果我们固守只有确定的知识才能促使行动,而倾向于否认风险,将会延误应对风险和突发事件的最佳时机;如果我们以知识的缺乏作为行动的背景,则我们对抗风险的行为又将显得不够安全。因此,可取的做法应该介于其间,既不是“不为”也不是“乱为”。以 2003 年的“SARS 事件”为例,其爆发之初由于病原体、传播途径以及危害的不确定等,政府和新闻媒体“集体失语”,不愿公布疫情的相关信息;后来随着病原体和相关疫情信息的获知和确认,新闻媒体开始主动披露,政府开始积极承担责任,并对信息予以公开透明,配合国际组织,从而有效遏制和成功化解了这一重大公共卫生风险的威胁。

#### (二)谨防风险应对制度化演变成制度化风险

我国已经基本建立了相对完善的社会制度,有效防范社会运行和现代化建设中的各种风险,如不断完善市场经济制度来防范经济风险,不断完善社会预警机制来应对生态风险,不断完善社会保障制度来缓解社会风险等。但是制度的创建并非一劳永逸,近几年来,由于制度安排上的漏洞、制度运转上的失灵,导致了原本内化风险的制度本身演变成制度化的风险。比如信访制度设立的原初目的是了解社情、聆听民意,为社会转型期潜伏和压抑的社会不满和对立情绪提供纾解的渠道,从而发挥“社会安全阀”的功能。然而,在制度

的实际运作中,片面强调维稳和防范群体性事件,导致信访制度的扭曲和失效,将领导接访、下访异化为“截访”和“吓访”,非但没有化解风险,反而滋生了更多的矛盾,埋下了更多的冲突和不安定的因素。

#### (三)积极构建复合治理秩序

拓展了的公共性决定了国家中心治理秩序的失效,要应对现代风险和不安,必须构建新的复合治理结构。由于风险变成了一种“非自愿的消极货币”<sup>[21]</sup>,即使没有人愿意接受或承认,它依然无孔不入地存在。因此,如果继续奉行实用主义或漠不关心的做法,将没有人可以幸免,惟有团结与积极行动,才有重建未来的希望。复合治理要求实现决策结构的开放,要由专家与决策者之间的闭门协商转化为利益相关者之间的公开对话<sup>[22]</sup>。将多元主体都纳入公共政策的议程设置中来,尤其要关注网络舆情。随着越来越多的政府机构开通微博,网路已经成为另一个表达民意、影响政治决策的重要途径。复合治理也是防范“有组织的不负责任”,培育整个共同体成员的公民精神、风险共担意识,重建公民与专家、公共权威信任纽带的重要方式。我们常常看到地震前民间许多关于地震可能发生的声音被忽视,专家和政府官员还频频出来辟谣,诸如此类不合时宜的声明,令专家信用急剧降低,甚至危及政府的合法性和公权力的权威。因而通过搭建复合治理的平台,既能够满足各方参政议政、表达诉求的愿望,又能够博采众长,发挥各个风险治理主体的优势,还能够重建公众对制度的信任以及政府与专家的合法性权威,进而降低制度运行成本,提高社会和谐程度、抵御风险系数和集体行动能力。

#### (四)重新设置公共政策的评价标准

公共政策的好坏不能再依据传统的“成本-收益”原则来衡量,而应该高度关注政策所造成的难以度量的风险,将其纳入政策议程中,由各利益相关者经过协商论证后做出决定。因此在风险社会中,没有最好的政策,只有可以接受的政策<sup>[23]</sup>。可接受的政策并不意味着没有风险,只是相对于政

策的收益和风险的危害来说,损失是可接受的。

此外,政策制定者还需要在风险可接受水平与风险的分配正义之间寻找最佳平衡点,通过社会管理和公共服务对客观风险进行再分配,提高弱势群体的财富地位,从而缓解他们不利的风险地位。如果政府依旧按照不平等的逻辑进行社会管理,风险分配也摆脱不了“马太效应”的窠臼,那么社会结构的紧张和社会冲突将愈演愈烈,社会风险也将不断累积,进而给整个国家带来潜在的不稳定因素和频发的威胁。例如 2004 年安徽阜阳的劣质奶粉事件,由于地方政府在平衡诸目标的过程中,优先选择了为吸引资本而“弱化管理”的政策,而非选择维护公民利益所必需的“强化治理”政策,导致原本处于经济劣势的农村地区成为劣质奶粉的加工和泛滥地,将处于弱势地位的农村婴幼儿暴露在巨大的食品风险当中,这样的政策显然是不能为公众所接受的。

注释:

[1]Deborah Lupton, 1999, *Risk and Sociocultural Theory: New Directions and Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press 载于《风险社会与秩序重建》,北京,社会科学文献出版社 2006 年,第 2 页。

[2][20][21]乌尔里希·贝克:《再谈风险社会:理论、政治与研究计划》,载于《风险社会及其超越:社会理论的关键议题》,北京出版社 2005 年,第 322 页,第 330 页,第 332 页。

[3]Beck, U, 1998, *World Risk Society*, Cambridge: Polity.

[4] 约斯特·房龙:《人工智能时代的虚拟风险》,载于《风险社会及其超越:社会理论的关键议题》,北京出版社 2005 年,第 267 页。

[5][8][9][10][19] 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,

南京,译林出版社 2000 年,第 24 页,第 109 页,第 120 页,第 121 页,第 9 页。

[6]尼克拉斯·卢曼:《熟悉、信赖、信任:问题与替代选择》,转引自郑也夫编:《合作关系的建立与破坏》,北京,中国城市出版社 2003 年,第 130 页。

[7]Christopher Lasch, 1977, *Haven in a Heartless World*, New York: Basic, p140.

[11]卡斯帕森:《风险的社会放大效应:在发展综合框架方面取得的进展》,载于《风险的社会理论学说》,北京出版社 2005 年,第 174~175 页。

[12]陶鹏、童星:《我国自然灾害管理中的“应急失灵”及其矫正——从 2010 年西南五省(市、区)旱灾谈起》,《江苏社会科学》2011 年第 2 期。

[13]阿兰·艾尔温:《风险、技术和现代性:重新定位核能的社会学分析》,载于《风险社会及其超越:社会理论的关键议题》,北京出版社 2005 年,第 128 页。

[14]Kingdon, J. W, 1995, *Agenda, Alternatives and Public Policies* (2nd ed), New York: Harper Collins.

[15]杨雪冬等:《风险社会与秩序重建》,北京,社会科学文献出版社 2006 年,第 288 页。

[16]乌尔里希·贝克、约斯特·房龙等:《风险社会及其超越:社会理论的关键议题》,北京出版社 2005 年,第 10 页。

[17][23] 张海波、童星:《高风险社会中的公共政策》,《南京师大学报》(社会科学版) 2009 年第 6 期。

[18]露丝·利维塔斯:《风险与乌托邦的话语》,载于《风险社会及其超越:社会理论的关键议题》,北京出版社 2005 年,第 315 页。

[22]乌尔里希·贝克、吉登斯、斯科特·拉什:《自反性现代化》,北京,商务印书馆 2001 年,第 11 页。

(责任编辑:羽林)