



论风险社会中的公共治理变革

彭宗峰

(南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210023)

摘要:随着风险社会的生成与发展,建立在工业社会与福利国家基础上的公共治理模式已不能适应社会治理的新需求。风险社会一方面消解了工业社会及其公共治理结构,另一方面也拓展了公共治理的制度性空间。风险社会作为社会转型的特定阶段,其发展的目标模式应当是一种合作性社会。随着风险社会中合作性社会因素的生成,传统的公共权力治理结构也需要实现向良善治理的转型。

关键词:风险社会;公共治理;二重性;合作社会

中图分类号:D63-3

文献标识码:A

文章编号:1004-0544(2014)04-0153-04

自 20 世纪 70、80 年代以来,随着世界性的市场化转向以及全球性的资本扩张,“经济——技术”系统再次被赋予“自由”去重构现代社会的基本制度安排。“经济——技术”系统以其工具理性改造着福利国家改革所释放的制度空间,为塑造一种新型社会形态提供了重要的动力。然而,“经济——技术”系统也是形成现代社会分化性社会网络的核心机制。尤其是在社会转型的过程中,由“经济——技术”系统所引致的社会分化和社会差异既不能在原有的社会整合机制中获得秩序,也尚未找到一个相对合理的新型社会团结机制达致秩序。在这种转型社会形态中,必然存在着诸多失序和风险,而风险如果不能及时合理地加以治理,就会引发危机。历史经验表明,自全球性的市场转向以来,生态危机、科技危机、制度危机的事件不断增长,全球陷入了一种风险恐惧之中。对这种社会形态的理论思考,则表现为一种关于“风险社会”的知识范型。这一知识范型为揭示当前社会的特征与发展趋势提供了一个重要的视角,并为构建新型社会及其治理结构提供了一个可能的向度。

一、风险社会及其二重性

“风险社会”的知识范型是由乌尔里希·贝克首倡并加以系统阐述的。自贝克之后,“风险社会”成为了观察当前转型社会的一种重要视角。贝克从一种生态主义的视角探讨了风险社会的特征,认为人类社会已经从一种“财富分配”的社会转向一种“风险分配”的社会。在风险社会中,人们具有一种平等的地位,谁都不可能脱离风险社会而自存。然而,风险社会并不是简单的风险再生产的社会,其在历史维度上具有解构和建构的双重意义。贝克把风险社会与“自反性现代化”联系在一起,自反性现代化是指“创造性地(自我)毁灭整整一个时代——工业社会时代——的可能性。

在这里毁灭的对象是西方现代化的胜利成果”。^[1]这也就意味着风险社会是对工业社会的一种批判和重建,工业社会的历史遗产要在风险社会中被审查、批判和再造。这样风险社会就具有了与工业社会不同的含义。在贝克看来风险社会至少有以下含义:(1)既不是毁灭也不是信任/安全,而是“真实的虚拟”;(2)是有威胁的未来,(始终)与事实相反,成为影响当前行为的一个参数;(3)既是对事实也是对评价的陈述,它在“数字化的道德”中结合了起来;(4)控制或缺乏控制,就像在“人为的不稳定”中表现出的那样;(5)认识(再认识)冲突中表现出来的知识或不知;(6)由于风险的“全球性”而使全球和本土同时重组;(7)知识、潜在冲突和症候之间的差别;(8)一个人造的混合世界,失去了自然与文化之间的二元性。^[2]其实,这就意味着风险社会具有一种启蒙的意义,其本质向度在于寻求一种替代工业现代性的可能性空间。

其实,贝克的风险社会理论是对 20 世纪中后期高度发达的工业社会以及福利国家改革所释放的制度空间所做的思考。工业社会发展到福利国家阶段时已经达到顶峰,在一个高度组织化的社会中,“国家机器把其防务和扩张的经济、政治需要强加在劳动时间和自由时间上,强加在物质文化和精神文化上……势必成为极权主义。”^[3]这样的一个庞大而复杂的机器的运转必然要以削弱民主和自由为代价,而经济生活也在国家共同体的干预下获得再生产。然而,福利国家在 20 世纪中后期就不再具有优势,严重的经济危机以及政府债务负担已然引起了社会的信任危机和治理危机。随着新公共管理运动的兴起,全球范围内的国家都开始消解福利国家的意识形态和制度设置,转而寻求市场化和社会化的理念和机制。这样就在福利国家改革所释放的制度空间中,“经济——技术”系统再次获得重塑社会生活的



“自由”权利。然而“经济——技术”系统是现代社会重要的分化机制,容易引发社会失序和信任危机。其实,福利国家的改革效应,引发了两种危机的交叠。其一是国家危机,也就是国家治理神话的“祛魅”,其二是市场危机,也就是市场神话的“祛魅”。在这两种危机的交叠中,人们很容易发现建立于工业社会意识形态基础上的“市场——国家”范型的失效。

风险社会具有一种解构工业社会的向度。首先,风险社会消解了建立在工业化基础之上的组织化,释放了一种新的个体化能量。工业社会中的身份认同机制在新的个体化过程中不再有效,一种工业集体主义的理念不再能包容新型的社会公众。随着工作场所和工作机制的灵活化,个体开始成为自身工作的组织者。这样个体化也就更深入的削弱了福利国家的基础,而贝克认为风险社会的“整体趋势是生存的个体化形式和状况的出现,它迫使人们为了自身物质生存的目的而将自己作为生活规划和指导的核心。”^[4]其次,风险社会消解了国家治理的有效性。福利国家的改革本身就是对国家治理有效性的质疑,在市场化转型之后,其实社会治理的结构就不能再被设想为一个单向度、单层级的结构,而是需要一个多维立体的视角。风险社会在拓展治理结构方面有着重要的意义,而且表现为从民族国家向上拓展为国际和全球,向下拓展为地方。风险社会的拓展机制表达了对一种新型社会治理结构的需求。其三,风险社会消解了工业现代性的一些基本的价值和意识形态,比如基础主义、理性主义、普遍主义、主客二分等。基于理性主义的思考在工业现代性中表现为工具理性和形式主义,致使社会在技术统治的意识形态下不断制造社会风险和危机。

风险社会的解构向度其实是一种冒险,在消解了工业现代性所建构的秩序中,新型的社会秩序并不能立刻呈现而只能以风险的方式表现出来。因为尚未形成一种新的社会团结机制,所以风险总是具有一种不确定性和无法预测性。福利国家改革后,国家认同相应的减弱,在市场性的个体化和全球化的推动下,新的社会个体和群体开始生成。在社会结构的松散网络中不同的个体和群体依据自身的价值和利益行动,必然会有冲突。从全球范围看,资本的全球流动生成了其全球性的人格代表,形成了一个资本流动的不均衡的结构。从社会认同的角度看,原先对于民族国家的认同现在开始分散化,一方面“社会凝聚力不能在民族(或国家)层面运作的国家来保证,但可以通过能生产忠诚感、社区认同与归属感的地方政府来维持”;^[5]另一方面“公民在这种全球背景中行动起来,并以各种各样的方式来施加他们的影响”。^[6]在这样的分化网络中由于认同基础和原则的差异必然存在相应的冲突风险。当然,风险并不必然引发危机,而且可能是一种机遇。这也就是说风险社会中存在着重构社会秩序的因素。其一,虽然风险社会带来个体化,但“个体化预设了前提条件,也就是社会规范、法律和准则的内化”。^[7]比如新型个体在新型网络媒体的基础上开始表达自身的意愿,通过相互的沟通交流,一种新型的公共舆论生成机制开始浮现,一种积极主动的公共领域建构进程开始启动。其二,一种新型的社会文化开始形成。尤其是在生态

环境保护方面,“超越现存人类的包容”、“对责任的强调”以及“迈向全球公民身份”等理念开始生成。在环境保护运动的推动下,诸多新型的社会机制逐步建立并不断完善。一种全球生态公民身份的理念逐步被人们所接受并加以积极建构。

总的说来,风险社会具有二重性。一方面,风险社会解构了工业现代性的基本社会结构和秩序,并引发了诸多社会危机;另一方面在社会危机的深层理念中蕴涵着对于一种新型社会形态的诉求,其以诸种社会运动的形式表现出来,并引发社会治理结构的变革。

二、风险社会中的公共治理嬗变

有什么性质的社会就需要什么性质的治理。工业社会的治理结构其实是在“经济市场——民族国家”的二元论视角上建构起来的。历史经验表明工业社会的治理结构经历了两个阶段,即“市场自由——国家保护”阶段以及“垄市场断——国家干预”阶段。虽然新公共管理运动释放的是“自由市场”的信号,但“国家保护”并不能被再次拾起。因为工业社会发展到福利国家已经把它自身的潜能发挥到了极致。在工业社会向后工业社会转型的过程中,一种新型的社会形态开始以风险社会的形式表现出来。而工业社会的“经济市场——民族国家”的治理体系不能再解决这些风险。

首先,风险社会拓展了“经济性个体化——政治性民主化”的关系。随着资本的全球化扩张,经济性个体开始在全球范围内流动。这包括一些全球性商人以及国际流动的劳动力。这些个体及其可能的群体其实已经形成了不自觉的全球性经济公民的角色,他们在全世界范围内流动,促进经济增长。在最基础的公共治理层面上,他们被各国承认拥有相应的经济权利和人身自由,也就是一种全球性的经济公民身份。但是在政治和文化权利方面,这些个体仍然要受到民主国家的限制,他们在积极公民参与上并未形成一种全球特征。譬如欧盟,“一方面是在超民族层面上实现经济和管理系统性整合;另一方面则仅仅在民族国家层面上才有效进行的政治整合”。^[8]

其次,风险社会拓展了“社会性个体化——政治性民主化”的关系。社会性的个体化其实是在一种文化意义上来说的,也就是一种社会认同。福利国家消解后,个体对共同体的认同也从民族共同体转向地方共同体以及全球共同体。在新公共管理运动中,授权社区成为一种改革的向度,而在新公共服务理念中,社会的自组织也成为一种价值偏好。因为在地方性的小群体内,人们能够相对经常的接触和交流,再加上社会中存在的互助和志愿机制,一种小范围内的公共领域就被激活了。这种地方性的认同显然对国家认同形成了一定的排斥,那么国家层面的公共治理怎样协调地方层面的公共治理就需要在风险社会中重新表述和建构。与社会性个体化的地方转向相反的全球化转向也挑战了国家层面的公共治理。在现代网络技术的交往结构中,一些志愿组织开始走出国家的范围,在全球范围内发挥其治理功能。在一定意义上,一种全球公民社会正在形成。全球性的社会认同的形成也必然拓展民族认同的结构,为形成



新的社会认同做准备。

再次,风险社会拓展了“虚拟性个体化——政治性民主化”的关系。随着网络信息技术的发展,虚拟性的个体开始在一个符号化的世界里生成他们的文化以及公共领域。随着政府电子化和信息化的发展,电子民主和网络民主也初现端倪。围绕着公共舆论的生产、传播和治理,网络公民与电子政府的关系也发生了相应的转变。尤其是在即时互动技术出现之后,网络民主的发展更是深刻的改变着公共治理的空间和结构。

风险社会拓展了公共治理的空间,同时也拓展了公共治理的方式。从一个“公共领域——私人领域”与“自上而下——自下而上”二维构造的分析框架中,我们可以看到,风险社会对于公共治理方式的改造。在福利国家的官僚体制中,国家垄断了治理的权力,为了整合所有的社会阶层,官僚体制以民族主义和技术主义的意识形态实行全面的管理。也就是说,在福利国家的官僚体制中,私人领域更多的被公共领域侵占,社会自下而上的治理过程几乎不能发挥作用,尤其是在选举政治中,人们普遍表现出一种政治冷漠。正如马尔库塞所描绘的单向度的社会一样。“技术的进步扩展到整个统治和协调制度,创造出种种生活(和权力)形式,这些生活形式似乎调和着反对这一制度的各种势力,并击败和拒斥以摆脱劳逸和统治、获得自由的历史前景的名义而被提出的所有抗议。”“大多数人对民族目标和由两党支持的政策接受,多元主义的衰落,企业和劳工组织的沟通,都证明了对立面的一体化”。^[9]而风险社会则在国家改革释放的制度空间内,基于市场性自由改造了公共治理的方式。此起彼伏的新社会运动,新的社会团结的生成都在国家政治结构之外形成一种公民政治的结构,其自下而上的表达一种新型的公民身份,拓展了公共领域的范围。比如生态主义的兴起,使人们重新定位人与自然的关系,从一种技术统治中超脱出来,走向一种和谐文化。与生态文化相伴随的就是一种生态公民身份和生态政治。这些生态公民身份的表达和生态政治运动的兴起,自下而上的改变了公共治理的方式和公共治理的内涵与外延。而且,自下而上的公共治理向度,对于消解国家治理的管理主义,构建一种合作治理结构具有重要的作用。

三、重塑公共治理结构

风险社会的二重性及其对公共治理结构的扩展必然引发公共治理结构的变革。公共治理结构的重建需要以风险社会提供的社会条件为前提,但新型的公共治理结构是对风险社会这一过渡性社会阶段的超越,它需要以一种合作社会为价值导向。在当前的风险社会中,公共权力的治理结构仍然以国家管理主义为主导,这种公共权力的治理结构是与风险社会相冲突的,而合作性社会更不可能以国家管理主义的公共权力治理结构为秩序框架。因而伴随着风险社会转向合作社会,国家管理主义的治理结构也应相应的转向良善的公共权力治理结构。

风险社会向合作社会的转型,要以风险社会所提供的条件为前提。首先,风险社会使得人们对社会的构成有了新

的理解。在新公共管理运动的市场化转型中,人们同样也关注了家庭、邻里和社区等社会机制。“家庭、家族、邻里、工作群体、友谊圈、志愿性协会都是个体确定归属感与对他人表达承诺的方式。”^[10]这些机制运行的原则与企业 and 市场运行的原则不同,它们更多的是一种社会团结的机制,在市场化大力推进社会分化的过程中,这些社会团结机制起了重要的稳定作用。这些地方性的社会整合机制借助于一种人道主义和类意识并通过网络社会的中介就有可能形成一种全球性的社会认同和信任机制。其次,风险社会使得人们对社会外延的认知不再局限在民族国家的范围内。工业社会主要是在民主国家的范围内来治理社会,但风险社会打破了这一思维定式,使得人们对社会的深度和广度都有了新的认知。就风险社会的启蒙功能而言,“全球风险的一个主要效应就是它创造了一个‘共同世界’(common world),一个我们无论如何都只能共同分享的世界,一个没有‘外部’、没有‘出口’、没有‘他者’的世界。”^[11]再次,风险社会提供了一个不均衡的社会总体图景,一方面随着资本的全球化,一种全球性市民社会已然形成,但是公共权力的治理机制和文化认同机制并未形成一种全球性的特征。这固然是一种矛盾并可能引致风险,但这也为防止全球同质化提供了空间。因而合作性社会的建构并不能以同质化为原则,而应寻求在多个层次和多种领域的合作。

风险社会向合作社会的转型,需要一种文化整合机制。当然这种文化整合机制既不是对民族国家民族主义的认同,也不是一种文化同质化的文化霸权主义。它需要一种尊重和包容的机制。合作社会的文化整合机制应该是一种文化民主化机制。文化民主化的一种可能的向度是一种新型的共和主义理念。赫曼·范·冈斯特仁的建构具有一定的启发意义:“公民是自主的、忠诚的、能够明确判断和履行统治与被统治的双重角色”、“多元主义的组织”、“政府必须承担领导责任”、“一种平等的政治地位”、“一种责任”“所有的领域”。^[12]这就意味着文化整合机制需要在所有的领域中以积极的公民身份和负责任的政府来塑造。

风险社会向合作社会的转型,需要对公民政治领域加以建构。公民政治领域其实不同于官僚政治,也不同于传统的选举政治,它是在共同体的成员资格的道德理念引领下形成的一个特殊的政治领域。它是从市民社会出发来建构的一种公民社会,其在与公共权力政治相接触时,以一种公共舆论和政治行动表现其功能。在网络社会的背景中,随着舆论生产、传播与治理机制的转型,一种新型的网络公民政治领域也开始发挥其特定的公共舆论批判功能。

这样由市民社会、政治社会等领域以及文化及其民主化为社会团结原则的诸多机制就推动着风险社会向合作社会的转型。然而这些机制并不能单独发挥作用,它们还需要在公共权力治理结构中表达自身。这就需要公共权力治理结构的转型。风险社会要突破的公共权力治理结构就是在民族国家基础上建立起来的国家管理主义。国家管理主义的公共权力治理结构以国家垄断社会治理权力为特征。随着国家改革与市场化转型,国家管理主义的基础逐渐转变。公共治理也开始利用市民社会和公民社会来发挥治理



功能。这就为风险社会改造公共治理结构提供了制度性空间。从价值取向上看,公共治理结构的应该从垄断的管理转向良善的治理。

公共权力治理结构从垄断管理向良善治理的转型,首先需要对市民社会和公民社会授权并予以信任。风险社会使得市民社会和公民社会在治理上的功能呈现出不同于国家的管理功能,它们在培育社会信任和防范社会风险方面比国家更灵活、更接近问题的解决情境。在国家分权的过程中,公共领域的范围也不断扩展,市民社会和公民社会本身内在的公共性也会被激活。公共领域从国家向社会和个人的扩展,其实表达了一种相对完整的公共性结构。公共性结构内含着三种不同的公共领域:一种是政治权力性公共领域;一种是公共舆论性公共领域;还有一种是生活世界的公共交往。在一定程度上,生活世界的公共交往为生成公共舆论提供了前提条件,而公共舆论为改造公共权力提供了重要的批评机制,而公共权力领域的改造又反过来促进生活世界的公共交往与公共舆论的再生产。公共性在市民社会和公民社会的运行则为改造国家垄断管理提供了重要的前提。

其次,公共权力治理结构从垄断管理向良善治理的转变,需要对公共权力的不同层级体系加以合理建构。风险社会使得公共危机的治理不再局限于国家的层面,全球性的公共治理以及地方性的公共治理都在不同程度上发挥着重要的作用。因此协调地方、国家与全球的公共治理,扩展公共性的纵向结构也是改变公共权力垄断治理的一个重要方面。公共权力的分层体系不能依据官僚制形式加以建构,应当赋予公共权力治理分层体系以灵活性,网络式和协商式是一种可能的模式。

再次,公共权力治理结构从垄断管理向良善治理的转变,需要建构一种新型的政治文化。政治文化是公共权力运行的价值导向,直接关系到公民与共同体的公共利益。传统的政治文化以民族国家为范围在个体与共同体之间进行建构。至少来说有三种政治文化:一种是自由个体主义的政治文化;一种是共同体主义的政治文化;一种是共和主义的政治文化。当然它们都存在一定的合理性和局限性。因而不能以一种单独的政治文化为主导来建构新的政治文化,但要在个体与共同体之间保持平衡。这样新型的政治文化就需要一种反思的能力,不断地调整各种要素之间的关系。政

治文化的建构也不能仅仅停留在国家的层次上,要向下扩展以获得一种丰富的政治认同,同时也要向上扩展以获得一种基本的共识。同时这种政治文化也应该建立在民主化和协商的基础之上。

总的看来,风险社会的生成与发展消解了工业社会及其治理结构,同时也为构建新型社会及其公共治理结构扩展了制度性空间。风险社会作为社会转型的特殊阶段,其发展的目标模式是一种合作性社会,顺应合作性社会的生成趋势,公共权力治理结构也需要在突破传统模式的基础上实现有效转型。当然,一种合作社会与良善公共权力治理结构生成与发展的可能性,需要建立在对风险社会及其二重性的深刻认知与积极应对的基础上。

参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克等.自反性现代化[M].北京:商务印书馆,2004.5.
- [2] 乌尔里希·贝克.风险社会再思考[J].马克思主义与现实,2002,(4):49.
- [3] 马尔库塞.单向度的人[M].上海:上海译文出版社,2008.4.
- [4] 乌尔里希·贝克.风险社会[M].南京:译林出版社,2003.106-107.
- [5] 彼得·桑德斯.自由社会的公民身份[A].布赖恩·特纳编.公民身份与社会理论[C].长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.92.
- [6] 里查德·福尔克.全球公民身份的建构[A].巴特·范·斯廷博根编.公民身份的条件[C].长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.149.
- [7] 安东尼·艾略特.公民身份的再造[A].尼克·史蒂文森编.文化与公民身份[C].长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.74.
- [8] 尤根·哈贝马斯.公民身份与民族认同[A].巴特·范·斯廷博根编.公民身份的条件[C].长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.37.
- [9] 马尔库塞.单向度的人[M].上海:上海译文出版社,2008.3-4.
- [10] 彼得·桑德斯.自由社会的公民身份[A].布赖恩·特纳编.公民身份与社会理论[C].长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.95.
- [11] 贝克,邓正来,沈国麟.风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J].社会学研究,2010,(5):209-210.
- [12] 赫曼·范·冈斯特仁.公民身份的四概念[A].巴特·范·斯廷博根编.公民身份的条件[C].长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.56-57.

责任编辑 杨小民