

# 风险的政治化与政治的风险化： 对风险政治学的批判性尝试

潘 斌

(华东师范大学哲学系,上海 200241)

**【摘要】** 风险形塑与建构了现代政治生活,政治的正当性与合法性受到风险维度的考量与批判。风险社会就是政治社会,现代社会的风险已经高度政治化。风险的政治化表现为专家政治的凸显与亚政治的兴起。风险社会里政治生活也具有自反性特征,没有任何一种政治是安全性政治,政治的风险化表达为国际政治风险与国内政治稳定的政治事实。风险的政治化与政治的风险化二者双向互动而又相辅相成,构成了风险政治学的研究范式。

**【关键词】** 风险社会; 合法性; 正当性; 亚政治

**【中图分类号】**B262 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4145 [2014]03-0016-05

风险社会的来临是当下社会必然面对的时代际遇,无论是承认还是拒绝,它都将以显性或隐性的方式渗透到我们的日常生活与社会实践之中,深刻地影响与构建着当代社会的政治生活。在现代性的意义日益生成之际,风险与政治也不断融合与相互编织,政治的风险化与风险的政治化构成了现代社会政治领域的高度复杂性,政治向度已成为风险社会的焦点议题。

## 一、合法性与正当性: 风险政治学的理念与意涵

政治风险是指因某国发生的政治事件所带来的政治变化对经济文化等活动所构成的潜在威胁或可能损失。就规范性意义而言,政治风险是指或由于内部的政治信念、施政策略、决策方向的分歧或矛盾所导致的紧张对立与冲突,或是外部的国际争端、跨国冲突、地域战争等所造成的政局不稳的局面,内外交困的政局动荡极易导致政治风险转变为政治危机。简言之,政治风险就是不合理的政治行动导致政府陷入正当性或合法性危机。何谓政治合法性?它是在公民个人与国家之间建立起一种政治关系,公民有自愿服从国家的义务,而国家具备治理公民的权利,正由于义务与权利之间的相互勾连才使两者间的政治关系有充分理由与正当根据,即合乎法律的规范性要求。国家合法性的保证在于国家具有能吸引公民的优点与美德,能激发公民向往、追求并参与到价值与美德的实现过程之中。虽然丰裕的物质生活、悠久的历史文化与美好的生态环境是任何国家的美德优点所不可或缺的,但自由平等的社会理想、公平正义的政治信念也能激发公众孜孜不倦地追求与奋斗,甚至以死相趋。显然,任何政权要想持续性存在,就必须对公众释放善意与践行美德,如在灾荒之年开仓救灾、外敌入侵时抵御抗争、社会动荡时规范治理。但国家的合法性并不等于国家的正当性,一个国家无论具有多少优点与美德,它也未必能确立起统治国民的权力并使国民为其服务,相反,正当性是保证合法性的必要前提,合法性只是正当性的来源之一。韦伯提出了正当性的四个内在理据,即传统、信仰、信念、立法。政治正当性不仅是公民服从与国家权利之间的关系,也体现为个体与国家、社会组织的关系,个体的身份认同、族群认同,各种抗争性运动也在质疑与考量政治正当性。政治正当性的外延还应包括社会变迁以及新规范、新规则与新制度的理论构建与现实实践。如果从主客二分的视野来看,“政治正当性一方面有其客观面向,即要符合某种规范性乃至客观性,另一方面有其主观面向,即包括被统治者的主观意志表达。”

收稿日期: 2013-10-09

作者简介: 潘斌(1978—),男,湖北武汉人,哲学博士,华东师范大学哲学系副教授,研究方向为社会认识论、风险社会理论。

基金项目: 本文系作者主持的国家社科基金项目“和谐社会视野中的转型期中国社会风险问题研究”(项目编号: 08CZX003)的阶段性成果。

就其理论效果言,政治正当性一方面使统治者拥有统治的权利,另一方面使被统治者负有服从的义务”<sup>①</sup>。由于政治风险主要表现为对政治合法性与政治正当性的质疑与反驳,而政治正当性是构建政治合法性的前提与基础,因此理解政治正当性显然是审视与反思政治风险的首要课题。而当前政治正当性的任务就是:在一个价值多元、利益冲突的现代社会中,如何使各种关于公平正义的原则与理念达成一致,如何在多种正义的设想与方案之间不断协商以求共识。

理解现代中国的政治风险实质是探究政治正当性在中国的生成脉络与历史演进。许纪霖认为,与西方国家的政治正当性建立在自然权利、国家契约与历史正当这三重理由上不同,现代中国的政治正当性主要围绕着自由的正当性、民主的正当性与富强的正当性这三重主题展开,其正当性理据经历了四个阶段性的变化:天理—公理—公意—民意。<sup>②</sup>但民意本身的多元性、社会矛盾的冲突性与复杂性使得政治正当性本身又内蕴着自我颠覆的风险。政治正当性如何做到既保持客观性与普遍性的追求,又能满足多数人的民意要求,同时还能调和多元利益之间的冲突与纷争,这其实就是政治正当性不断实现与再挑战的过程。当前中国共产党执政的合法性与正当性已经被历史与实践充分证明,政治正当性的根本目标是使中国民众能过上“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的优良生活。

## 二、风险的政治化

风险社会就是政治社会,现代社会的风险已经被高度政治化。政治理念、政治决策与政治实践与风险的生成与治理密切相关,一个合理的政治行为能实现降低与规避风险的目的,而一个失范的政治行为却会不断放大与增生风险。随着风险日益入侵政治、经济、文化、宗教、环境与民族等领域,包括政治生活在内几乎所有的生活世界都被风险所贯穿与塑形,非政治化领域都被政治化,在此意义上风险社会也就是政治化社会。在政治化的风险社会中,所有的风险都在政治的投影下被重置与再造,而所有的政治决策都是一个不断消除风险与重构风险的过程,风险与政治已经深度切入到对方之中。从本质上来讲,风险政治化有两层内涵:(一)风险是政治系统运作的结果,任何政治决策在重建秩序之际也蕴含着再造风险的可能。复杂化的现代政治机制在力图建构和谐稳定的政治秩序的同时也敞开了广域丛生的风险之境,经由政治向度而增生的风险事实上已是现代民主社会最危险的敌人。(二)风险的政治化意味着应对政治化的风险离不开政治的再决策,政治再决策必须是按照现存的政治逻辑展开,必须符合现有的政治规则而做出决定,因此虽然能形成应对风险的政治方案,但新方案也可能是在放大风险甚至再造风险。风险政治化不是说风险只是由政治决策所产生,而是强调不合理的政治决策在制造与建构着风险。风险政治化不是说风险只表现为政治生活的结果与产物,而是说在诸多风险肇源中政治决策扮演了重要角色。

风险概念是对风险事实的抽象与概括,任何风险范畴都必然地显现为一定的风险事实,而当代风险的政治化就凸显为两大典型的现实事实。

(1) 专家政治的凸显。“专家政治”对应的英文词汇是 Technocracy,意指技术对社会发展有着重要作用,技术在不断社会化的同时社会也在不断的技术化,因此必需高度重视与发挥技术在国家治理中的重要作用。柏拉图的《理想国》中“哲学王”实际上就蕴涵着专家治国的理念。他认为一个理想国家的最高判据就是以知识为美德、以理性为原则,最高的统治者应该是能娴熟地操练哲学,因此治理国家的最佳角色只能是非真正的智者——哲学王——莫属。专家与政治的联盟在弗兰西斯·培根的《新大西岛》、洛克的《政府论》、霍布斯的《利维坦》中都得到阐释与倡导。在20世纪30年代,专家政治理论已成为主流的政治学理论,著名的专家政治学家斯科特(Howard Scott)认为,纯粹的政治运动实际是不发达社会的必然表现,而到了现代社会,这些政治问题应该由科学技术来加以解决,只有专家式的治国方式才能应对高度工业化的现代社会。专家政治与其他政治相比,“democracy [民主]意味着多数人的统治,plutocracy [富豪统治]意味着财富的统治,autocracy [独裁政治]意味着一个人的统治,Technocracy [专家政治]意味着‘科学和技能的统治’(the rule of science and skills)”<sup>③</sup>。Technocracy 表示以职业政治家为主体的专家群体将能较好地胜任日益复杂的政治事务。

<sup>①</sup>周瀛《政治正当性的四重根》,《学海》2007年第2期。

<sup>②</sup>许纪霖等《政治正当性的古今中西对话》,《政治思想史》2012年第1期。

<sup>③</sup>Howard Scott. *History and purpose of Technocracy*. INC Ferndale, 1984. p. 22.

虽然专家政治具有无可替代的优点,用制度与规范代替威权与经验,专业化的主体分工有助于保持处置风险的专业化与高效化,但过度的专业化也可能在建构新的政治危机,专家囿于自身知识的局限性在面对快速变化的复杂风险时往往应对不及,尤其是在面对复杂而深刻的政治事件的时候,任何滞后的反应都有可能酿成严重的政治灾难。专家政治更为深刻的风险后果还在于,并非所有的专家都能保持职业伦理与道德操守,一旦专家为金钱与权势所左右,则专家政治也无可避免地陷入其力争摆脱的封建主义政治困局,也即韦伯所叹惜的现代社会将落入“专家没有灵魂,纵欲者没有心肝”的境地。而一旦政府的公信力被滥用,专家政治极可能陷入“塔西佗陷阱”<sup>①</sup>,而政治信任的重建则是一个时间漫长而代价高昂的艰巨过程。

(2) 风险亚政治的兴起。风险社会是一种反身性的政治实践,任何政治决策都不可避免地风险化,风险政治实质就是不同风险主体如何认识风险与应对风险的过程,政治治理的差异也是风险认知与应对能力差异的映照。在传统社会里,政治是对等级制的维护、权力的捍卫与制度的坚守,目标是维系与延续现存统治的合法性,因此政治主体通常是议会、政府、法院等行政与立法机构。但风险社会里政治实践发生了显著变化,制度以外的政治主体的主体性苏醒,公民团体绕过选举政治与议会民主而逐渐走上政治前台,这也就是贝克所宣称的“亚政治”的崛起。

何谓“亚政治”?亚政治是超越了国家基本政治体制的政治,它涵盖了民族国家以及全球范围内的非主流政治形态,关注的重点是如何将社会中的行动主体纳入到政治讨论与决策的范围中来,使每一个体都有机会绕过主流政治身份而直接参与政治生活。亚政治之所以能成为与主流政治相抗争的社会事实,根源在于现代性的自反与风险社会的来临。按贝克的说法,现代性与民主化有着天然的勾连但又冲突不断,“民主化和非民主化、现代性和反现代性总是以一种矛盾的方式,通过如工业社会方案中的所宣扬的那种政治体系中的政治的专业性和可独占性模式而相互混淆起来。一方面,政治体系和其制度(议会、管理部门、行政部门等等)的中心化和专业化在功能上是必需的。……另一方面,这一对政治领导地位的独裁主义理解,随着民主权利的确立和接受而在体系上变得没有内容和不真实。在这种意义上,民主化最终成为一种政治的自我失势和非地方化,无论如何都会变成协商、监控和抵抗可能性的分化”<sup>②</sup>。亚政治兴起的目的是要与标榜集体主义的传统政治相抗争,因为它认为传统政治往往以民主、平等与公众利益之名而不断侵蚀个体应有的权益,为此必须发展出一种强调自我选择与担当的政治形式,而这在传统政治的框架之内始终无法实现。而风险社会的来临恰逢其时,它与现代社会的“个体化”进程不谋而合而共同推动着世界的风险再造。在风险社会里,每一具有自由意志而能自我选择与自我担责的个体都要直接面对巨大的“社会利维坦”,因而不得不以公民团体、社会组织的形式而回到政治生活中。贝克提到了两种亚政治形式,第一种是“社会领域里的非政治性的决策”,在此领域政治乌托邦已经让位于对副作用的推测,它对传统政治日益漠视而转向于对生活政治的关注,这也被称为消极的亚政治。第二种形式的亚政治就是公民团体、自发的社会组织及各种制度外的政治主体都逐步参与到政治实践中来。在风险社会中,传统政治的家长式做派与威权式作风不但不能消解风险反而招致更严重的风险。为了抗争传统政治,个体不得不以亚政治的面貌来参与政治实践,其形式多样而复杂,从集会抗议到网络抗争,从公民运动到消费方式,几乎用所有能用的方式实现政治参与,这也被称为积极的亚政治。与消极的亚政治相比,积极的亚政治更能促进个体参与到政治生活中并发挥更重要的角色功能,也更符合大众参与的民主政治旨趣。但显而易见的政治风险也是无法回避的,即变幻莫测的政治节奏、多头参与的相互掣肘、行事效率的相对滞后等。

亚政治的弱点和危机与其政治运动的特征密切相关,正是这种特质使亚政治具有自身的政治风险:(1) 自我授权的合法性与事后责任的隐匿性。亚政治的合法性不是来自于官方机构的正式授权,而是以自我任命、自我授权的方式参与公共政治生活。政治行动事前就预设了维护平等自由、环境保护与全球正义的价值观,但对事后所产生的负面后果往往消极逃避。(2) 自我组织的运作机制与分散无序的组织架构。亚政治的核心在于自我组织能力,它们政治行动的半径通常为教育、环保、生态、公民权等问题,因此往往在无需或未得官方授权的前提下便可自由参与并形成各种各样的利益团体。亚政治的风险后果还与主流政治相交

<sup>①</sup>“塔西佗陷阱”得名于古罗马时代的历史学家塔西佗。通俗地讲就是当政府部门失去公信力时,无论说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被认为是说假话、办坏事。

<sup>②</sup>乌尔里希·贝克,《风险社会》,何博闻译,译林出版社2004年版,第237页。

织,共同推动风险社会里的政治实践走向更大的不确定性。正因为如此,贝克的亚政治理论一经提出便充满争议,被批评为不合时宜。转型期中国社会虽然并非贝克所指称的严格意义的政治情境,但随着中国现代性进程的不断深入与风险社会的来临,公民社会在不断发育成长,形式多样的社会团体亦在不断形成,因此都在不断形成自我的组织结构与表达着独特的利益诉求。如何正确地引导其参与政治生活,发挥其积极的建设性作用,是贝克亚政治理论给予我们的深刻启示。

### 三、政治的风险化

政治组织的政治行为的目标指向是解决利益冲突与矛盾纷争,只要存在政治生活就意味着政治风险,因此没有任何一种政治形态是绝对安全性的政治,政治本身应该是风险性政治。政治风险化是自政治生活开端以来就有的,无论是古希腊的城邦生活,还是烽火连城的春秋战国,直至现代民主政治,政治生活无时无刻不与风险相伴随。政治生活不仅造就了个人的风险境遇,而且给人类历史打上了深刻的危机烙印,历史其实就是政治风险演化与再造的历史。政治风险化是政治运作的风险塑形,是政治形态从威权政治向大众政治、从解放政治向生活政治的转型,它来自于政治生活的二重性,即政治本质是通过理性化运作而使得公民能过上良善生活,确定性是政治生活孜孜以求的目标。但政治生活内蕴着自我拒斥、自我反驳的力量,即任何政治生活在建构秩序的同时也在破坏秩序,在致力于实现稳定和谐的同时也在酿造冲突与危机,这正是政治生活的自反性特征。不是所有的政治生活都能在理性化的轨道内精确运行,也没有任何一种形态的政治生活能实现完全的和谐与绝对的稳定,政治生活存在的合法性正在于调解与治理各种政治冲突所导致的风险与危机,政治风险化实质就是政治生活运行的意外后果与负面效应。更进一步,并非所有的政治生活都是以追求平稳有序的政治局面为目标的,不少政治决策的制定与出台的动机与意图正在于解构既有秩序、打破现存格局而重构政治地图,这无疑是一种“激进地卷入风险”的政治生活。因为风险既可能带来损失与危害,也意味着敞开了更大的空间与希望。按照风险发生的领域范围而言,政治风险大致可以分为国际政治风险与国内政治稳定两种类型<sup>①</sup>。

(1) 国际政治风险,是指因国际政治环境的波动对行为主体的安全或利益构成潜在威胁与可能损失,通常是指大国或所在国的政治人物更迭、执政党改变、路线政策转向、突发政治事件等政治异动所造成的不确定性。在宏观的国家主体层面主要表现为地缘政治冲突、国际政治争端、全球政治角力等问题,严重的国际政治风险可能引发地域冲突甚或民族战争;在微观的个人主体层面主要表现为东道国政治路线与政策的变化导致行为主体经济受损与利益缺失,较激进的方式是东道国采取征用或没收的方式剥夺投资主体的财产,而通过国有化的方式削弱与限制所有权则是相对较温和的方式。除此以外,外汇管制、进口限制、劳工管制、从严税收等方式也是重要方式。虽然全球合作与跨国交流已是现代社会必不可少的生存方式,但风险与机遇往往并存,而这其中国际政治风险则是风险的主要根源。在当前中国“走出去”的艰难旅程中,时刻会有复杂的国际政治风险以各种形式延缓、阻扰、妨碍中国的现代化进程,各种国际性风险的纷至沓来将会不断地挑战与考验中国人的政治勇气与智慧。对此我们必须有成熟的风险心理、强大的政治勇气、理性的政治智慧与合理有效的实践方法。

(2) 国内政治稳定。政治稳定是每一政治体系所冀求的价值目标,是政治实践所致力与追求的理想图景,政治实践的直接目的就在于构建稳定有序的政治生活。政治稳定的意涵丰富,包含有国家主权稳定、政权稳定、主导政府稳定、基本政策连贯一致、政治生活秩序平稳、社会政治心理成熟等内容。按照政治治理的逻辑展开来说,政治稳定包含稳定的政权体系、合理的权力结构与有序的政治过程。政治稳定依赖两个关键要素:一是政治认同,二是政治参与。政治认同是政治稳定的基础,政治认同的内容决定政治稳定性的效果,公民认同什么样的政治内容决定了他追求何种生活意义与价值目标,而稳定有序的政治局面将增强政治认同的活力。

政治认同的本质是政治合法性问题,合法性的建构不仅表现为取得政治统治权利的正当性,而且还在于成熟的政治心理,即大多数人能否对政府政策抱有理解与赞同的态度,社会能否对政治整理持有足够的政治

<sup>①</sup>项继权、马光远在《风险的政治学研究传统及新范式构建》中从国际、国内与个体三个层面划分政治风险。笔者认为政治风险属于社会性风险,个体的政治命运只是被社会地建构与形塑,不能从根本上影响政治风险的结构与方向,因此将政治风险划分为国际政治风险与国内政治稳定。

共识与价值认同。公众对现存政治体系的态度有三种:疏离、对抗与认同。具体说来,疏离是一种政治冷漠,生活的平庸化导致个体以“追求可怜的自我舒适”为满足,政治生活只不过是实现个人生活的调味品而已,个体逐渐丧失政治参与的热情而无视甚至远离政治活动。对抗是公民以抗争的方式对政府政策与政治治理进行温和的批评或激进的重构,但不得不承认的是,“公民的不服从”是民主政治应当确保的基本权利。认同是政治稳定的基础,但“在政治生活中,期待在基本问题上达成全体一致,在任何时候都是极为罕见的”<sup>①</sup>。真正的政治认同既要保持基本价值观与准则的一致,又要能宽容地对待差异,因此政治认同主要是基本认同,只有在基本认同实现的基础上才能走向高度认同。

但是,“一种政体如果要达到长治久安的目的,必须使全邦人民都能参加而且怀着让它存在和延续的意愿”<sup>②</sup>。也即是说,仅凭一致的政治信仰与价值观念并不能导向真正的政治稳定,政治稳定实质是政治实践活动,因此,政治参与是走向政治稳定的必经桥梁与保障。政治参与是指公民通过合法的途径与方式,对国家的政治决策、运作与结果表达关注与施加影响。无论是集权制还是民主制,都存在着政治参与,但是参与主体、开放程度与决策权限决定了政治参与的实质性差异。一般而言,政治参与存在三种参与途径:一是政治选举。选举表达了公民的共同意愿与意见,是保障公民基本权利不受侵犯的前提条件。二是政治结社。政治结社是指公民为了共同或相近的政治目标而组织成为政治共同体,结社的目的既有可能是为了共同体的特殊利益,也可能为了公众的普遍利益。三是政治表达,即公众在宪法规定与赋予的权利范围之内通过媒体、集会、游行等方式表达自己的政治观点与政治意愿,从而影响政府政策的过程。政治表达是最广泛的政治参与形式,它能在最大范围内进行政治动员,将不同力量汇聚起来而使政府明确感受到其利益要求与支持意向,以此来影响或塑造政治决策过程。政治参与满足了公民作为政治主体的角色心理,促进了公民对政治权威的认同;政治参与及时而有效地增强了政治反馈的功能,使政府能较早较快地解决各种社会矛盾;政治参与也发挥了政治安全阀的作用,为公民或利益群体表达自己的要求与愿望,促使政府关注与重视社会问题本身。但并非所有的政治参与一定有利于化解政治风险与矛盾,过度的参与将带来政治决策效率过低、行政成本增加的问题,特别是在一些发展中国家,“随着政治参与的扩大,当现有体制无法提供足够的参政渠道时,将会导致制度超载从而引发参与危机”<sup>③</sup>。

#### 四、结论与问题

风险政治学是风险视域下的政治学研究,研究的是风险环境里政治决策、政治运作与政治治理的运行路径与可能后果。与传统政治学的共同之处在于都将政治合法性与正当性视为核心问题,但显著差别在于,风险政治学关注的是社会风险对政治实践的影响与塑形,关注政治生活如何被风险建构与再造,着力于政治治理如何科学认识与合理应对风险。在风险政治学的语境里,风险社会就是政治社会,政治生活也高度风险化,风险与政治已经彼此相连而相互交织成现时代的政治图景。专家政治的凸显与亚政治的崛起既是风险政治化的必然后果,也反向确证了政治具有高度的自反性,即政治生活也内蕴着自我抗拒、自我反驳的力量,生产着秩序与规范以外的一系列意外后果与负面效应,而国际政治风险与国内政治危机则正是政治风险化的产物与后果。风险的政治化与政治的风险化内在相关而双向互动,共同构成了风险政治学的研究视域与范式。

但是,作为一种新的研究范式的尝试性建构,风险政治学研究尚存在如下问题:第一,风险是与人类实践活动相伴始终的社会现象,而政治是解决利益纷争的工具与手段,两个不同分类体系的范畴如何相互关联并编织成学术性的话语体系?第二,风险政治化的后果是什么?风险除了政治化之外,是否还存在其他的维度?第三,政治内蕴的自反性特质造成了政治的风险化与危机后果,但政治本身是欢迎还是回避风险?如何对政治的风险化与风险的政治化进行更本质的区别?而对上述问题的思考与探索必将进一步拓展与深化风险政治学的领域,使之能成为一种真正学术化、问题化的研究。

(责任编辑:周文升)

<sup>①</sup>约翰·罗尔斯《政治自由主义》,万俊人译,译林出版社2000年版,第417页。

<sup>②</sup>亚里士多德《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1996年版,第188页。

<sup>③</sup>孙关宏《政治学概论》,复旦大学出版社2003年版,第308页。