

转型期社会风险的治理原则

● 唐 钧

“风险社会”（Risk Society）的概念自德国社会学家贝克（Ulrich Beck）正式提出后，越来越受到正处于转型期国家的关注。社会风险在转型过程中呈现出高度的不确定性和危害的广泛性，而全球化、信任危机等诸多因素又加剧了社会风险的负面影响。转型期的社会风险治理成为必须直面的重大议题。

转型期的社会风险治理，是指在社会转型过程中，识别和研判可能引发社会矛盾并导致社会冲突的潜在社会问题，通过提前防范和科学应对，规避和处置社会风险。转型期的社会风险由于各国的国情不同，呈现出一些不同的特征，但也表现出共性规律，治理原则也存在共性要求。

一、社会风险的不确定性与源头预防的原则

社会风险的不确定性，表现为三个方面：一是风险源的不确定性，难以精确预估风险源的等级和优先顺序；二是风险兑现的不确定性，难以准确把握何时何地、以何种方式爆发危机；三是危害的不确定性，难以量化评估危害范围和损害程度。正是由于社会风险的这种不确定性，要求风险治理源头防治。

社会风险的源头预防，在转型期有三大重点：防灾处突、防范公权力变异、防治公共资源分配和使用失当。我国已经针对公权力风险开展了官员廉政风险防控，针对公共资源风险开展了国企风险管理规范，但目前仍处于初始阶段，在预防手段等方面仍需改进。

因此，社会风险源头预防的原则要求：一是显性风险源的防治，例如预防四类突发公共事件^①，阻止公共危机的爆发和减低其综合损害；二是高敏感领域的防治，例如强化评估拆迁征地等方面的社会风险；三是以社会危害最小化为目标来倒推源头治理，

例如持续强化风险排查和提前治理重特大隐患。

二、社会风险的变异特征与主动防治的原则

转型期社会风险的变异，呈现出连锁反应，甚至“蝴蝶效应”的特质，使得微小事件都可能造成恶劣的社会危害。社会风险在演变过程中往往由单一风险引发连带性风险、次生性和复合性风险。一是事件本身的发展可能引发连锁反应，如风险源周边发生突发风险事件，事件自然扩散时，可能危及风险源。二是风险应对不当可能引发连锁反应，风险事件发生后，如处置不及时或应对不科学，容易主动引起连锁反应，导致事件升级和危害扩大。因此，要求主动防治。

社会风险的防治往往缺少主动性，表现为三方面：一是风险意识薄弱，预见性差。不善于排查化解潜在风险，甚至无视潜在风险，对潜在风险的敏感性不高，难以提前发现并处置潜在风险。二是风险控制能力不高，导致事故频发。对显性风险的把握不到位，缺乏对已暴露风险的准确判断，进而难以实现对风险及其危害的事前控制，任由其发展蔓延，最终导致发生危机和危害扩大。三是管理制度欠缺，仓促应对。风险责任权属不清、反应迟缓、综合协调不畅。

因此，社会风险的主动防治原则要求：一是培养风险意识和风险文化；二是明确前馈控制的导向；三是建立健全风险全程控制制度。

三、社会风险的共生特征与整体防治的原则

转型期的社会风险具有共生特征：一是自然风险与人为风险的重叠；二是内生型风险与外生型风险的复合；三是结构性风险与非结构性风险的互为因果。在社会风险管理的起步阶段，往往主动忽略或被

动地顾不上实施整体防治，其后果是处置已爆发的危机时非常被动，甚至原本用来应对危机的手段也经常演变为更大的危机源，引发更大的危机。因此，社会风险的共生性特征要求整体防治。

社会风险的整体防治原则要求有三点：一是实施风险管理的风治理。针对风险应对方案，尤其是危机管理措施，要充分地开展风险研判和风险预防，严防因风险管理而引发的社会风险。二是内外兼修的风险防治。针对公权力异化等内生型风险和安全生产等外生型风险，采取整合式的风治理措施，在内外结合的过程中布控社会风险。三是技术结合管理的风险防治。将针对自然风险的技术措施和针对人为风险的管理措施紧密结合起来，开展识别、研判和防控等措施。

四、社会风险的同类特征与规范精细的原则

社会风险具有一定程度上的同类共性特征，可以归类管理，进而根据其共性规律，推进规范化和精细化的风险管理。对现阶段的突发公共事件管理，特别是当前频发高危的公共事件，采取编制预案、分类管理、分级负责、属地管理为主、专业应对等“一案三制”的管理方式，实现了基本规范化的应急管理。但整体而言，社会风险的规范化尚处于起步阶段：一是规范化的普及率仍待拓宽；二是规范化的实际操作仍需改进；三是精细化尚需全面提升。

因此，社会风险治理的规范精细的原则要求：一是静态层面的规范化管理程序、方法和工具等规定。二是常态层面的长效机制，能真抓实干，贯彻落实。三是动态层面的规范化流程，尽快形成“规划—推行—实施—改进”的良性循环，持续推进规范精细化的进程。

五、社会风险的综合特征与协同整治的原则

社会风险具有综合性，单一事件往往牵连众多的相关利益群体和相关连锁反应；而专业化的风险管理趋于分类分级的精细化。若缺乏合理的制度设计，上述情况必将导致社会风险应对的“责任本位”和“部门壁垒”，也即在孤立的局部趋于精致的风险防治，而在整体的全局却有“缝隙”和“漏洞”，甚至

出现不同管理主体之间的脱节和矛盾。

因此，社会风险的协同整合治理原则要求：一是通过统一部门间的风险管理术语体系，打破内部沟通障碍；二是通过统一部门之间的数据信息库，兼容和共享风险信息，实现实时的风险沟通；三是通过落实责任连带制度，通过责任分工认领、责任倒查等多种措施，实现整体责任的“无缝隙”和应对处置的“联而能动”。

六、社会风险的升级特征与动态治理的原则

社会风险源的紧密交织和相互激发，使得社会风险处于随时更新和持续升级的状态中，而社会风险治理的治理架构却是长期固化或定期更新的。这样就容易导致风险治理的失误：一是风险治理制度不适应新生的社会风险，导致无法可依、有法难依；二是知识更新滞后导致风险准备不足，表现为对新的风险形式敏感性不高，忽视可能产生严重危害后果的新风险；三是在应对新生风险时束手无策、失误频出。因此，要求用动态更新来回应升级中的社会风险。

因此，社会风险的动态治理要求：一是知识层面，尽快形成系统的风险案例库，通过收集实时的风险信息，持续更新社会风险特征与规律，形成社会风险的知识管理系统。二是制度层面，建立健全风险学习和风险沟通机制，通过持续的、定期的知识学习提升风险管理技能。三是技术层面，持续关注和定期重新评估中低危等级的小风险，做好随时提高小风险的等级，并形成社会风险管理模式的动态调整，能够从低危风险等级的管理模式快速切换到高危风险等级的管理模式。

七、社会风险的社会属性与综合评估的原则

社会风险具有典型的社会属性，即特定的社会关系网络、错综复杂的社会影响路径等综合因素，导致风险评估不仅仅是技术层面的统计，更需要管理层面的效率计算和社会层面的效益分析。而在社会风险治理的起步阶段，容易出现社会风险评估的简单化，仅仅用死亡人数作为最重要的指标来评估风险等级，这不仅会人为缩小甚至隐瞒风险的恶劣程度和严重后

果，有时甚至还会误导决策和错误处置。因此，必须进行综合评估，考量综合的社会指标来支持风险策略的抉择。

因此，社会风险的综合评估原则要求：一是逐步形成“生理—心理—社会”三段式社会综合评估指标体系，在个体层面评估生命财产状况和心理状况，在社会层面综合评估社会恐慌状况和公信力状况。二是以公民为中心开展社会风险评估，将政府委办局分工为导向的“切割式”评估模式转变为以公民的生命周期和生活轨迹为导向的评估模式，呈现社会风险的整体状况。三是凸显公信力评估的重要性。社会风险管理的检验标准，最终是用公信力指标为衡量标尺，保持甚至提升公信力的风险管理才是社会视角的绩优选择。

八、社会风险的民本特征与共同治理的原则

人民群众是转型期社会风险治理的最终评委。社会风险治理具有民本特征，须以公民为中心来开展，发挥社会各界的优势共同治理。转型期常见的失误：一是违背民本的评判标准，在法律尺度之外若不兼顾社会责任等公德指标，极易形成舆论压力，引发社会稳定风险；二是不重视社会心态的整体研判，迎合了极少数人的需求而遭到了大多数人的反对；三是不擅于形成共同治理、优势互补的治理局面，政府越界担责却屡被诟病，少数群众的“邻避效应”（Not In My Backyard）却常在多数群众的自利导向中演变为社会冲突。因此，社会风险要践行共治原则。

因此，社会风险的共治原则要求：一是完善多元主体参与评估的模式，倾听和考量不同利益相关群体的真实诉求，并邀请专业机构、专家学者、公共媒体等第三方进入评估过程。二是完善社会风险的沟通机制和动员机制，保障群众的知情权，以群众能接受的方式开展社会动员，鼓励群众的积极互动和有序参与。三是建立健全充分发挥社会各界优势的治理格局：政府具有权威优势，在信息发布和风险处置等方面处于强势和优势的位置；社会组织则可弥补政府具体领域专业性不足的缺憾，更好地在小范围内社会动员的优势；群众则可充分发挥数量优势和关系自身利益的主动性优势，做好邻里

守望，成为社会风险最前沿的“哨兵”，当好“第一反应人”，快速自救互助，并形成既理解配合又协助治理的有利社会氛围。

九、社会风险的公共特征与稳固秩序的原则

社会风险关涉公共利益，因此，社会风险治理将影响到相关的一系列社会公共事务，社会风险治理具有公共性。转型期突出表现为“社会倒逼”：极少数群众通过社会舆论施压来改变公共决策、甚至导致社会秩序的局部“失范”，深远地影响到社会秩序的长治久安。因此，社会风险治理要从公共特征切入。理顺并稳固了社会秩序，才能保障社会风险治理得以追求公共利益和保障公共属性。

因此，社会风险的稳固秩序原则要求：一是清理整顿社会秩序的重大隐患。可通过法律、管理、科技、道德等方式快速扭转局面。二是维护社会秩序。社会秩序是公共安全的规则保障，理想的社会秩序，一方面是将犯罪的社会风险降至最低，另一方面是社会恐慌的风险降至最低。因此，社会秩序问题往往是公共安全的前兆，社会秩序的维护是深层次的公共安全预警和预防的难题。通过对社会秩序的系统治理，可以提前化解较大比例的、根深蒂固的公共安全风险源，建构起公共安全的“社会缓冲带”。三是鼓励群众的秩序自觉，达成社会风险观念共识：维护社会秩序本身就是规避高危风险的行为，可在最大程度上避免灾难和减少损失；通过有效的社会动员，培育群众的风险文化与知行合一。

综上，转型期的社会风险治理，在战略层面应遵循源头预防和主动防治的原则；在战术层面应实施规范精细、协同整合、动态治理的原则。而这两大层面还不足以应对社会风险，因此在社会层面还需践行综合评估、共同治理、稳固秩序的原则。

^①四类突发公共事件指自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

（作者单位：中国人民大学公共管理学院）

注：本文系国家自然科学基金重大项目“基层政府社会管理体制创新研究”（11&ZD032）的成果。