

从行政管控走向风险治理： 中国风险应对体系建设的发展历程与逻辑^{*}

刘 鹏

内容提要：2019 年底暴发的新冠肺炎疫情，再次让中国公众感受到了风险社会的洗礼与挑战。如何有效地建设国家风险治理体系，提升风险治理能力，从而构建一个高效能的风险应对体系，已经成为当代中国国家治理体系与治理能力现代化的重要任务。结合西方风险社会和风险治理的相关理论，本文回顾了中国风险应对体系建设先后经历的行政管控、风险管理、应急管理、应急治理和风险治理五个阶段，对每个阶段在治理主体、治理对象、治理工具和治理理念方面的主要特征进行了归纳，并总结了这五个阶段的四大发展趋势，即治理主体从单中心走向一核多元，治理对象从单一风险走向综合风险，治理工具从简单走向丰富，治理理念从以“个案事件”为中心走向以“系统风险”为中心。同时，本文对强调市场失灵、舆论应对和利益集团的西方传统的风险应对体系建设的“三角理论”框架进行了分析，认为其不能有效解释中国的风险应对体系建设发展的逻辑，提出应当将其重构为包含党政体系的风险自主性、市场转型的风险重构以及社会群体的风险感知的“新三角理论”框架。结合我国风险应对体系的现状与问题，本文还从风险评估、风险预警、风险管理和风险沟通四个角度分析了当代中国风险治理体系所面临的挑战，提出了优化当代中国风险治理体系建设的政策建议。

关键词：风险应对体系 行政管控 风险管理 风险治理 新三角理论

一、研究背景与问题

进入 21 世纪以来，随着全球化浪潮和信息化革命的不断推进，人类社会已经逐渐步入了一个全球风险社会，风险对包括中国在内的所有国家治理和政府职能的冲击和挑战，正在成为一种新常态现象，这在客观上也提出了现代国家风险治理的职能发展和研究的新课题，推动了有关风险规制应对体系（risk regulation regime）的理论和政策研究。^① 从 2003 年的非典疫情，到 2008 年

^{*} 本文为中国人民大学科学研究基金项目“中国风险治理体系及能力建设：历史演进、实证分析与理论阐释”（22XNL005）的研究成果。

^① C. Hood, H. Rothstein, R. Baldwin, *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

的汶川地震,再到2018年的长春长生疫苗事件,中国的社会公众已经深深感受到了风险社会的来临与洗礼,特别是2019年底暴发的新冠肺炎疫情,成为一场中国进入现代风险社会的“成人礼”^①,同时也是对中国风险应对体系建设的一次大考。与西方国家不同的是,从时间维度上看,西方国家经历的是一个从单一到复合、从自然风险到工业风险的线性发展过程,而在短时期内实现了压缩现代化(compressed modernization)^②过程的中国风险社会,经历的是一个多重非线性的发展过程;从空间维度分析,中国又是一个在人口、面积、发展不平衡性、风险多样性等方面的一个超大规模的复杂性社会,这两个特征决定了中国的风险应对体系建设有着明显区别于西方发达国家的路径和逻辑。

2019年1月,习近平总书记在中央党校(国家行政学院)省部级主要领导干部专题研讨班开班式上提出了“提高防控能力,着力防范化解重大风险,保持经济持续健康发展和社会大局稳定”的要求。^③2020年11月,在中共十九届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》全文中,“风险”一词一共出现了10次。^④2021年3月,全国人大正式通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,“风险”一词共计出现了54次,成为该文件中的高频词之一。^⑤由此可见,风险治理已经成为我国推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,也被视为未来五年中国经济和社会发展的重要任务。

与风险治理实践的迅速发展相比,现阶段,学术界关于中国风险应对体系的变迁和发展逻辑过程的研究并不多见,绝大部分成果主要是对中国应急管理体系变迁的理论解释和分析。例如,通过回顾2003—2008年间我国应急管理体系建设历程,高小平用“三点一面”来归纳这个发展过程,即通过起跑点、着力点、定位点的建设,形成了应急管理“点”与常态行政管理“面”的结合。^⑥薛澜从体制机构、机制与规则、能力与技术、环境与文化四个角度,把新中国应急管理系统的发展分为两个阶段,即新中国成立后至2003年非典事件的第一代应急管理系统,以及2003年非典事件之后的第二代应急管理系统的发展。^⑦詹承豫则提出了“情景—冲击—脆弱性”分析框架,探讨未来中国应急管理体系完善的方法与治理路径,同时提出了基于“能力—弹性—适应性”的应急管理体系完善路径。^⑧

此外,张海波、童星运用比较案例分析方法,归纳了中国应急管理社会变迁、治理转型、政府架构、政策体系、运行机制五个维度上的结构变化,提出了“彗星”结构与“彗尾”效应。^⑨钟开斌构建了一个“性质—主体”的应急管理协调分析框架,把应急管理协调分为四种类型,并将中国

① 澎湃新闻:《薛澜:疫情是中国进入现代风险社会的一个“成人礼”》,2020年3月21日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6633632,2021年3月22日。

② 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》,《社会学研究》,2010年第5期。

③ 习近平:《提高防控能力着力防范化解重大风险,保持经济持续健康发展社会大局稳定》,《人民日报》,2019年1月22日。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》,2020年11月4日。

⑤ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》,2021年3月13日。

⑥ 高小平:《中国特色应急管理体系建设的成就和发展》,《中国行政管理》,2008年第11期。

⑦ 薛澜:《中国应急管理系统的演变》,《行政管理改革》,2010年第8期。

⑧ 詹承豫:《中国应急管理体系完善的理论与方法研究——基于“情景—冲击—脆弱性”的分析框架》,《政治学研究》,2009年第5期。

⑨ 张海波、童星:《中国应急管理结构变化及其理论概化》,《中国社会科学》,2015年第3期。

的应急管理机构改革划分为四个阶段。^① 结合 2018 年应急管理部成立以来的新特征,朱正威、吴佳从体制效能、管理方式、组织性质和治理过程方面归纳了四个新的转型特征。^② 在风险治理方面,高小平、刘一弘总结了中国共产党百年进程中的风险治理轨迹,从历史、现实和制度三个方面对党的风险治理实践发展变迁及其理论创新进行了系统总结。^③

以上的研究文献都从各自不同的角度对中国应急管理的历史变迁和发展逻辑进行了总结和归纳,也提炼出了一些具有启发价值的理论分析框架。然而,单纯从应急管理的视角分析历史过程,一方面很容易将丰富的风险治理问题简化为应对突发事件,另一方面所得出的分析框架虽然具有中国特色,但对风险治理一般性价值的讨论以及与国际理论的对话稍显不足。当代中国风险应对体系建设经历了一个怎样的发展阶段?推动不同阶段变化发展的主要因素是什么?如何建立一个具有国际对话指向的理论分析框架,来理解中国风险应对体系发展过程背后的变迁逻辑?当代中国风险应对体系建设还面临着哪些问题和挑战?如何进一步优化中国的风险应对体系职能,推动中国早日建成现代化的风险应对体系?本文将围绕以上问题展开分析,首先从提出问题的角度,通过对风险应对体系建设的历史发展与特征的描述,追问其背后的制度变迁逻辑;其次从解释问题的角度,先引入一个西方理论中解释风险体系变迁的三角理论,进而用中国的经验材料对该理论体系加以验证和修正,从而发展出一个基于中国政府-市场-社会关系的新型三角理论框架;最后从解决问题的视角入手,基于中国风险应对体系的发展过程与独特逻辑,对未来优化风险应对体系建设提出政策建议(图 1)。

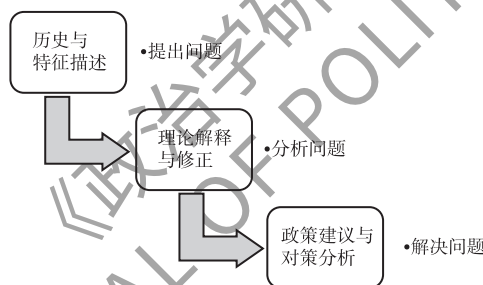


图 1 本文的分析思路框架图

二、当代中国风险应对体系建设的发展进程及其趋势分析

风险社会(risk society)的概念最早由德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)于 1986 年在其德文著作中提出,此后安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)、斯科特·拉什(Scott Lash)、玛丽·道格拉斯(Mary Douglas)、沃克·普利特维茨(Volker von Prittwitz)等诸多学者就风险社会及其相关的衍生问题进行了深入探讨。虽然他们对风险的理解重点存在差异,如贝克强调技术性风险,吉登斯更看重社会性风险,拉什对风险文化情有独钟,普利特维茨则基于政策失灵的两面性提出了著名的灾难悖论,但他们都非常重视对风险社会的形成原因和核心特征的研究,也分析了风险社会对于现代民族国家所带来的机遇和挑战,对全球化和现代性提出了深

① 钟开斌:《中国应急管理机构的演进与发展:基于协调视角的观察》,《公共管理与政策评论》,2018 年第 6 期。

② 朱正威、吴佳:《新时代中国应急管理:变革、挑战与研究议程》,《公共管理与政策评论》,2019 年第 4 期。

③ 高小平、刘一弘:《中国共产党的风险治理:百年回溯与理论思考》,《学海》,2021 年第 3 期。

刻的反省。^① 风险社会理论中的“风险”概念属于广义范畴,是指因为人类社会追求现代性所带来的系统性、制度性和概率性的致害威胁,特别是贝克所强调的新兴的技术性风险和社会性风险,而应急管理中的“风险”属于狭义范畴,更加强调对突发事件暴发之前的危险因素的分析。虽然两个不同层面的概念各有侧重点,但也存在基础的共识,即都认为风险的本质是现代化进程中一种不确定的负外部性挑战,不论是传统的自然灾害、地方流行病,还是现代的核能技术、基因工程,都被包含在这一共识性范畴中,而本文所指的风险,涵盖的就是这种风险本质的基础性共识。

风险应对体系的概念,是跟风险社会相伴而生的,主要强调现代民族国家在面对系统社会风险的挑战时,在职能重构、能力建设、组织制度、行政文化以及核心目标等方面呈现出来的一种不同于传统行政国家的新型治理形态,是传统政府在风险社会到来的时代背景下所作出的适应性嬗变。^② 风险应对体系不纠结于广义还是狭义层面的风险,而是强调行政国家对所有可能对人类社会带来致害威胁、且充满不确定性的负外部性挑战的应对,从外延上覆盖了突发事件应对、应急管理、风险评估、风险决策、舆情应对、风险沟通等多项内容模块。风险应对体系虽然有着一般性的面孔和特征,但仍然与不同国家的政治、经济、社会和文化条件密不可分。为此,我们需要对中国的风险应对体系建设发展历史进行回顾和分析,从而理清当下中国风险治理体系发展的源流。通过对应急与风险研究相关的史实与文献进行分析,本文把中国风险应对体系建设的历史区分为行政管控、风险管理、应急管理、应急治理和风险治理五个不同阶段。

第一,行政管控阶段(1949—1977年)。自新中国建立到改革开放之前,由于中国主要实施的是自力更生的计划经济体制,市场经济和全球化的风险尚未形成,因此中国所面临的经济社会风险总体较低,党和政府在行政管理体制上带有非常鲜明的政治导向,因此总体上聚焦于对各类突发事件事故的政治风险管控。在这一时期,虽然同样也有许多突发性事件的暴发,但政府应对的主要机制是基于强政党体制的资源动员和过程整合,并频繁应用运动式管控工具来消除事件的不利影响,风险管理或应急管理的相关职能都归属到常态化的行政管控中,并没有独立出来。此外,受政企合一和政社合一的管理体制的影响,党委和政府还习惯于在突发事件应对中直接向涉事企业和社会组织下达行政指令,并对相关组织的行为进行微观干预,以达到处理事件和风险管控的目的。典型的应对案例包括1960年山西平陆县61名民工集体食物中毒事件^③、1967年贵州摩天岭农场大用平铜矿特大瓦斯爆炸事故^④、20世纪70年代初期北京官厅水库污染事件^⑤以及1976年唐山大地震等^⑥。

第二,风险管理阶段(1978—2002年)。很多人都可能会习惯性地认为,中国是先引入应急管理,再进行风险管理,然而通过文献查阅发现,情况刚好相反。基于中国知网的文献搜索结果,笔者发现,虽然有关应急管理和风险管理最初的正式中文文献都在20世纪80年代中

① U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage Publications, 1992; A. Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford: Stanford University Press, 1991; S. Lash, *Reflexivity and Its Doubles—Structure Aesthetics Community*, in U. Beck, A. Giddens and S. Lash eds., *Reflexive Modernization*, Cambridge: Polity, 1994; M. Douglas, *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, New York: Routledge, 1994.

② 刘鹏:《风险社会与行政国家再造:一个行政学的阐释框架》,《学海》,2017年第3期。

③ 中国青年报记者:《为了六十一个阶级弟兄》,《人民日报》,1960年2月29日。

④ 本刊编辑部:《劳动保护安全生产60年大事记(三)(1966—1978)》,《劳动保护》,2009年第11期。

⑤ 段蕾:《新中国环保事业的起步:1970年代初官厅水库污染治理的历史考察》,《河北学刊》,2015年第5期。

⑥ 钱钢:《唐山大地震》,当代中国出版社,2017年版。

期,但在整个80年代到90年代末,风险管理相关主题的文献数量要明显多于应急管理。仅以1984—1999年期间的文献为例,这期间标题中含有“风险管理”字样的论文有2245篇,扣除其中跟英文译文直接相关的文章105篇,本土化的研究文献仍然有2140篇;而同期标题中含有“应急管理”字样的论文仅有41篇,数量差别比较悬殊。上述现象存在的主要原因是:这一阶段的风险管理内容主要涵盖的是企业财务、宏观金融以及工程管理风险,而并非后来的社会风险。这种文献的主题特征显然是跟中国20世纪70年代末以来所开启的经济体制改革密不可分。

1978年,党的十一届三中全会召开,提出把全党全国的工作重心转移到经济建设上来,同时指出要在自力更生的基础上积极发展同世界各国的经济合作。1984年,党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,明确了“公有制基础上的有计划的商品经济”的建设要求。1992年,党的十四大报告正式明确了建设社会主义市场经济体制的目标。2001年,中国正式加入世界贸易组织,标志着中国经济对外开放步入新阶段。这些重大的历史决定和事件,都大大推动了中国经济发展的市场化程度,加速了中国经济迈向外向型经济的步伐。市场化和全球化进程,一方面推动了中国经济的高速增长与繁荣,另一方面也带来了与之前计划经济时代完全不同的市场经济风险,特别是微观层面企业内部的财务风险、中观层面的工程风险以及宏观经济层面的金融和外贸风险。如何加强市场经济和全球化条件下的经济风险管理,成为这一阶段风险应对体系建设的主要内容。

例如1993年党的十四届三中全会发布的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,先后有5处提到风险,基本都是跟金融风险直接相关的内容。^①1996年全国人大八届四次会议通过了《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,全文中有8处提到风险,也都是指金融风险^②,这跟后来的情况具有非常显著的差异。这一阶段的典型事件是我国有效应对1997年亚洲金融危机挑战,特别是有效控制了金融危机对香港和广东地区的经济发展的可能冲击,由此对金融风险加强监管成为党和国家风险管理的重要战略目标,金融风险管理的理念也逐渐深入人心。在这一时期,党和政府虽然已经具有了比较明确的风险管理意识,但风险管理的对象主要限于经济和金融风险,管理的工具仍然带有比较浓厚的计划经济向市场经济转轨的色彩,对市场风险的管理以行政工具为主,经济工具为辅,强调产业政策主导的风险调控作用,市场主体和社会第三方组织发挥的作用仍然十分有限。

第三,应急管理阶段(2003—2012年)。包括危机管理、突发事件以及应急管理在内的系列概念,最早出现在中文正式文献中是在20世纪80年代中期,但其主要内容是对国外政府应急管理体系的介绍,或者是将应急与其他具体领域管理进行分列(如震情应急业务管理、急诊室护理管理与应急能力等),直到1995年中国才第一次出现了应急活动管理的概念,即国务院制订的《破坏性地震应急条例》,以及当时的卫生部制订的《核事故医学应急管理规定》。1998年的特大洪灾也引发了一些关于洪涝灾害应急管理的研究和讨论。但从总体上看,这些政策与研究成果的覆盖面和深度都十分有限。

2004年,党的十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,对聚焦于社会风险的应急管理政策和研究产生了直接的影响。2003年的非典疫情,是中国应急管

① 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《人民日报》,1993年11月17日。

② 《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,《人民日报》,1996年3月20日。

理政策与研究的重要起点,极大地推动了国家对于应急管理职能的全新认识。自2003年以后,不仅有关突发公共卫生事件应急管理的政策和研究文献急剧增长,而且有关自然灾害、安全生产、环境污染以及公共安全等领域方面的应急管理政策研究也得到了发展。虽然此时风险管理相关的文献仍然主要聚焦于金融和经济风险,但针对公共卫生、安全事故以及食品药品安全等社会风险的研究也开始逐渐增加。在政策方面,2003年上海市完成了《上海市灾害事故紧急处置总体预案》编制工作,这是省级政府中最早编制的应对灾害事故预案。2005年,国务院发布了《关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定》,不仅奠定了突发公共卫生事件应对的预案制度基础,同时还推动成立了国务院应急管理办公室。2007年,《突发事件应对法》通过并实施,标志着中国应急管理法制化道路的开端。此后,2008年四川汶川地震、2009年甲型H1N1流感疫情、2010年青海玉树地震等灾害和事件都极大地推动了新生的应急管理体系的建设。

在这一阶段,以突发事件应对为核心的应急管理成为中国风险应对体系建设的重要目标和内容,除了传统的行政工具之外,以《突发事件应对法》为核心、以“一案三制”为支撑的制度化法制保障得以全面确立。在政府机构设置体系中,应急管理功能也第一次从原有的相关性职能中独立出来,在国务院和各级地方政策层面建立了单设的协调性综合机构,许多地方政府也开始探索将应急管理工作纳入政府绩效考核体系中。不论是各级政府官员,还是社会公众,对于应急管理的重要性和价值都已经有了初步的认识。从管理的对象看,与之前侧重于金融和经济风险不同,以自然灾害、事故灾难、公共卫生以及社会安全事件为代表的社会突发事件应对成为更加重要的聚焦点。在应急管理阶段,虽然已经开始有一些社会组织参与到应急处置过程中,但政府在应对和处理突发性事件过程中仍然居于中心的地位。

第四,应急治理阶段(2013—2016年)。2013年11月,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确指出“创新社会治理体制”,并将其作为国家治理体系与治理能力现代化建设的重要组成部分,这是党在历史上第一次在正式文件中提出“社会治理”。与之前更强调行政主体中心地位的社会管理不同的是,社会治理突出社会组织在社会公共事务中的参与,更加强调政府与社会组织的协商合作。在这样的大背景下,以突发事件应对为核心、聚焦于社会风险问题的应急管理也开始在理念和政策上发生一些新变化,应急治理的相关政策和研究逐步开始涌现。

2015年11月召开的党的十八届五中全会再次提出要加强和创新社会治理,提出形成“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局”,这些理念也给应急治理体系的建设指明了新的方向。与传统意义上以政府为核心的应急管理相比,应急治理更加强调合作,提倡在突发事件应对过程中应注重政府与市场和社会组织的协商合作。^①相对于政府部门的强势地位,市场和社会组织不是可有可无、作为补充的“伙计”,而是取长补短、相得益彰的伙伴。应急治理的目标是建立一个基于突发事件的应对网络,同时更加突出包括行政、经济、社会和法治等多种治理工具手段在内的综合治理,从国家治理和社会治理的高度来重新审视应急管理工作的定位。

社会组织参与应急管理工作的实践始于2008年汶川地震救灾和重建工作,但其制度化和规范化的标志则是2015年民政部印发的《关于支持和引导社会力量参与救灾工作的指导意

^① 岳经纶、李甜妹:《合作式应急治理机制的构建:香港模式的启示》,《公共行政评论》,2009年第6期。

见》,这一指导意见从基本原则、重点范围、主要任务、工作要求四个方面对社会力量参与救灾进行了政策规范,对于规范社会组织参与自然灾害领域的突发事件应对治理奠定了初步基础。此后,社会组织的作用和功能也逐步扩展到安全事故、公共卫生以及危险化学品治理等领域,这一新型理念在这一时期的“威马逊”超强台风灾害、上海外滩踩踏事件、深圳光明新区特别重大滑坡事故、中东呼吸综合征(MERS)疫情等突发事件应对以及制订《危险化学品综合治理方案》等工作中都有所体现,社会组织和公众在突发事件应对、处置和恢复过程中的作用得到了明显强化。

第五,风险治理阶段(2017—现在)。随着应急管理理念的深入人心,以及政府对应急管理体系建设的逐步重视,中国应对突发事件的能力有了一定的提升,但对于如何有效预防和控制好突发事件暴发的风险源,却仍然存在明显的短板,狭义上以“事件”为中心的应急管理已经开始无法适应政府和社会公众日益增长的对于公共安全的需求,以“风险”为中心的风险治理开始顺势而生,这一变化首先体现在2017年的党的十九大报告中。该报告全文有7处提到风险,但除了一处指的是金融风险之外,其它各处都主要涉及社会风险,且报告明确提出“要坚决打好防范化解重大风险”攻坚战,并把该部分列为三大攻坚战之首,但其对于应急和突发事件应对鲜有提及,这就意味着传统的以经济和金融风险为主要载体的风险概念已经逐步转变为以社会风险为主,同时将重大风险防范和化解列为国家治理的重要目标和任务,这也是中国共产党在历史上第一次将重大风险治理相关内容写入党代会的报告中,表明中国共产党将新时期风险治理工作提升到了前所未有的战略高度,也标志着中国的风险应对体系建设超越了此前的应急治理,正式进入风险治理阶段。

从2017年开始,有关风险治理主题的研究文献开始明显增长,且内容涉及灾害、安全、健康、环境、舆情以及金融等诸多非传统安全风险。2019年1月,习近平总书记在中央党校(国家行政学院)省部级主要领导干部专题研讨班关于防范重大风险的讲话发表,更是引发了更多有关风险治理的研究和探讨,一些省级党委(如广东、江西、安徽、重庆)都成立了省委直接领导的防范化解重大风险工作领导小组,这表明党委已经成为直接推进风险治理体系建设的核心领导者。2019年年底新冠肺炎疫情的暴发,以及后续的应急应对和常态化疫情防控政策,让风险治理以一种更加常态化和生活化的治理形式进入国人视野。2020年11月,在《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中,“风险”一词在其中不仅出现频率高,而且涉及的范围更广,成为未来5—15年中国国家治理的重要内容和目标。

根据国际风险治理理事会(International Risk Governance Council, IRGC)的定义,风险治理是指国际社会、政府机构、产业组织、学术团体以及公民社会为了将社会风险的负面影响最小化而开展的內聚性合作行为,是将善治原则应用到风险识别、风险评估、风险管理以及风险沟通的综合过程。^①在中国语境下,我们认为风险治理,主要是党和政府通过与市场和社会组织协商合作,经过风险识别、风险估测、风险评价、风险控制等阶段,对风险实施有效的追踪与控制,从而让风险水平控制在相对安全的临界值以下的过程。相对而言,风险治理概念具有更强的包容性和灵活性,覆盖面也更宽,更适合中国风险社会应对的场景。

通过回顾以上历史发展进程不难发现,新中国成立70多年来中国风险应对体系建设先后经

① The International Risk Governance Council, *What is Risk Governance?* <https://irgc.org/risk-governance/what-is-risk-governance/>, 2021年3月22日。

历了行政管控、风险管理、应急管理、应急治理和风险治理五个阶段,每个阶段的基本特征如表 1 所示,从中我们可以总结出以下四大发展趋势。

表 1 中国风险应对体系建设五个不同阶段的特征比较分析

	行政管控 (1949—1977 年)	风险管理 (1978—2002 年)	应急管理 (2003—2012 年)	应急治理 (2013—2016 年)	风险治理 (2017 年至今)
主体	单中心垄断	非国家主体的非制度化参与		一核多元	
对象	政治风险	经济风险	社会风险		综合性风险
工具	政治运动 行政指令	经济、法律和行政监管工具		经济、法律、行政监管、社会协同、 公众参与和科技工具	
理念	个案事件	局部专业风险	应对系统化的多事件		防范系统风险
关键事件	1960 年山西平陆 县民工集体食物中毒事件	1997 年成功应对 亚洲金融危机	2003 年非典型肺 炎疫情应对	2015 年民政部印发 《关于支持和引导 社会力量参与救灾 工作的指导意见》	2019 年至今新 冠肺炎疫情应对

第一,治理主体从单中心走向一核多元。在行政管控阶段,党和政府是风险应对的唯一主体,到了风险管理和应急管理阶段,市场和社会组织开始逐渐参与其中,但这种参与仍然具有非制度化和非对称性的特点。进入应急治理和风险治理阶段之后,党和政府与市场和社会组织的合作有了更强的制度性基础,虽然党和政府的核心地位并没有改变,但多元主体的制度性参与推动了“一核多元”治理格局的形成,即以党委领导为核心,以政府权力为主导,以市场企业、社会组织、公民个人为风险治理多元参与主体的新格局。

第二,治理对象从单一风险走向综合风险。在计划经济时代,行政管控阶段的治理对象主要是政治风险,而到了风险管理阶段,随着市场经济的初建以及与对外开放的发展,经济和金融风险开始成为重要的治理对象。由于多年来经济快速发展所带来的社会风险不断积累,而社会管理一直相对比较薄弱,所以因社会风险失控而引发的突发事件不断发生,中国逐步进入了以社会风险治理为主的应急管理和应急治理阶段。到了风险治理阶段,治理对象已经超越了此前的单一风险,而扩展为多种复合风险的综合性风险,防控重大和系统性风险成为这一阶段的首要任务。

第三,治理工具从简单走向丰富。除了主体和对象,治理工具的多样性也是反映风险应对体系特征的重要维度。在行政管控阶段,国家习惯应用政治运动和行政指令的方式对风险源进行直接干预,进入风险管理和应急管理阶段之后,传统的政治运动工具不再奏效,而行政指令工具也逐渐转变为法律基础上的行政监管,法律和经济工具开始得到更多应用。除了以上的工具之外,社会协同、公众参与、科技支撑等新的治理工具也被频繁地使用到风险治理过程中来,风险应对体系的风险治理工具箱变得日益丰富多样。

第四,治理理念从以“个案事件”为中心走向以“系统风险”为中心。行政管控阶段缺乏对各类风险的系统应对机制,而更多的是调动整合相关资源,化解具体事件带来的社会问题,因此从本质上分析,仍然是以单纯的个案事件应对为中心。风险管理阶段虽然开始具备了以风险为基础的管理理念,但该阶段的风险范畴只是一种局部领域的专业风险,尚未上升到整体性社会风险的高度。应急管理和应急治理阶段则重新强化了以单纯的个案事件应对为中心的理念,只不过是行政管控时期的以碎片化的个案事件为中心,提升为以系统化的多事件为中心,聚焦于平息

和解决某些领域的系列事件。而在风险治理阶段,治理理念则将原有的个案事件、局部风险和系统化多事件应对进一步整合与优化,逐步升华为以控制系统风险为中心,强调对系统风险的有效管控。

三、理解中国风险应对体系建设的发展逻辑：
基于“三角理论”的修正与拓展

西方关于风险应对体系发展解释的经典理论是“三角理论”^①,即不同的风险应对体系主要由三个方面的因素综合作用形成:第一个因素是市场失灵压力 (market-failure pressure),即在自由式资本主义社会里,为了应对市场或民事侵权司法过程失灵所产生的要求政府采用适度比例应对的压力;第二个因素是舆论回应压力 (opinion-responsive pressure),即西方政体下政府为了应对社会公众舆论而产生的压力;第三个因素是利益驱动压力 (interest-driven pressure),即不同的组织化利益群体对政府的政治压力。这三个因素不仅可以有效解释不同风险应对体系的差异,也可以有助于分析不同风险体制的动态发展。这一“三角理论”的分析框架在政府、市场和社会三方力量比较均衡的西方社会里具有较强的解释力(图2)。

然而,结合以上中国式风险应对体系建设和发展的历史过程,我们可以发现,“三角理论”中的市场、舆论和团体因素虽然可以帮助我们分析中国风险应对体系的一些表面的原因,但从总体来看,这一理论并不能完全解释中国风险应对背后的体制变迁逻辑。例如市场因素虽然可以解释市场化改革之后中国针对市场经济风险的一些应对措施,但对于市场化之前以及市场化之后的社会及其他风险应对改革措施难以适用;舆论因素虽然可以解释部分突发事件引发的公众风险感知对风险应对体系的影响,但无法有效解释执政党和政府在风险体制中的主导地位;组织化利益因素虽然可以帮助我们理解一些重大风险立法和政策的出台,但这种基于事件基础的社会推动因素与西方的组织化利益集团具有明显的差异。究其根源,当代中国的经济社会发展格局,并不是政府、市场和社会三方力量相对均衡的西式多元主义社会,中国国家治理的特征也不是新自由主义下的“最小的政府,最大的治理”模式,而是中国共产党全面领导下的非均衡型治理模式,执政党具有历史和制度上的天然优势,党和政府居于中心地位,企业、社会则是国家治理的关键参与者,各类不同主体除了分工不同和各有优势之外,在整个国家治理体系中的地位是非对等的,功能也是非均衡的。^②

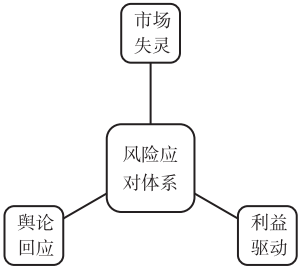


图2 西方风险应对体系“三角理论”框架

① C. Hood, H. Rothstein, R. Baldwin, *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 62.
② 刘鹏、刘嘉:《非均衡治理模式:治理理论的西方流变及中国语境的本土化》,《中国行政管理》,2019年第1期。

基于以上的非均衡治理特征,笔者认为要想将西方关于风险应对体系发展的传统“三角理论”应用在中国的场景下,必须进行一定程度的修正甚至重构,才能产生符合中国风险应对体系转型的“新三角理论”,即党政体系的风险自主性、市场转型的风险重构以及社会群体的风险感知,综合推动了以上五个阶段的中国风险应对体系的发展变迁。第一,党政体系的风险自主性,是指在中国的环境下,党政体系对于风险的认知、理解、判断及其治理行为,虽然会受到市场和社会因素的影响,但仍然能够保持相对强大的独立性和自主性,党政体系能够根据自己的逻辑对风险进行选择性的包容、管控和应对,这是中国风险应对体系建设自始至终都非常重要的关键变量。第二,市场转型的风险重构。中国经历了一个从计划经济到市场经济的重大转型过程,这种转型过程并不是西方国家所具备的,而这个剧烈转型过程对传统政治、经济、社会、科技风险进行了颠覆性的重构。在不同的阶段,这种重构所表现出来的格局和态势都有所差异,正是这些差异决定了不同时间节点上政府应对策略和方式的差异。第三,社会群体的风险感知。随着市场经济的转型和风险社会的到来,社会因素在中国风险应对体系建设中发挥了越来越重要的作用,但这种因素仍然主要表现为组织化程度相对较低的不同社会群体基于具体的关键性事件或者一些相关的具体议题,对不同风险的感知差异而牵引出来的对政府的压力,这种压力与市场转型的风险重构特征相结合进入国家视野之后,具有风险自主性的党政体系采取选择性应对策略,就构成了一幅中国式风险应对体系建设的生动图谱(图3)。

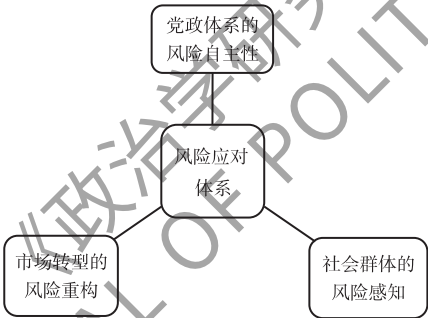


图3 中国风险应对体系的“新三角理论”框架

“新三角理论”能够为我们理解五个阶段的划分及其背后的逻辑提供非常有力的解释框架。在行政管控阶段,党和政府是风险应对的唯一主体,在应对工具上带有浓厚的政治色彩,这是因为在该阶段党政体系的风险自主性非常强,国家的政治逻辑在风险应对体系过程中占据极重要的主导地位。在风险管理和应急管理阶段,非国家主体在风险应对过程中的非制度化参与明显增强,特别是市场化改革所带来经济风险明显增加,导致经济和法律应对工具的广泛使用,这种特征在本质上是因为市场转型所带来的风险重构因素开始显现其重要性。在应急治理阶段,党政体系将非国家主体通过制度化方式逐步吸纳到风险应对过程中,非国家主体的风险应对参与逐步体现出一定的制度化趋势,应对的工具也开始出现多元化趋势,特别是社会协同和参与工具逐渐变得重要,由此也反证出社会群体风险感知因素后来居上,成为影响风险应对体系的重要动力来源。最后,进入风险治理阶段之后,国家、市场和社会三种推动力量的作用逐步融合,在继续保持党政体系的风险自主性的前提下,市场转型和社会群体的因素开始发挥更大作用,一套以党和政府为核心、其它非国家主体为补充的“一核多元”的应对制度体系正式形成(图4)。

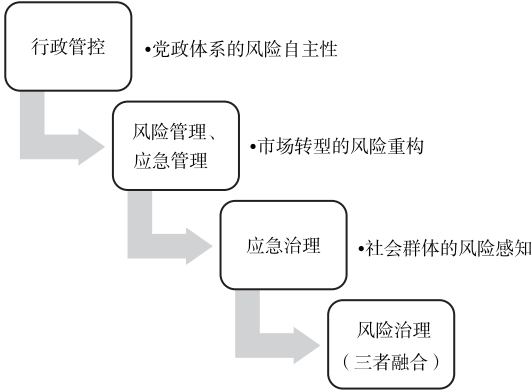


图 4 从“新三角理论”框架理解中国风险应对体系五个阶段的发展变迁

四、当代中国风险应对体系建设面临的挑战及其优化政策建议

从科学化、精细化、专业化和社会化的风险治理要求角度来分析,当代中国风险应对体系建设仍然面临着一些不可忽视的重要挑战,本文从风险治理中所通用的风险评估、风险预警、风险管理与风险沟通四个方面来总结挑战和提出建议。

第一,风险评估的专业化程度和相对独立性尚需提高。在一些重大风险治理领域中,尤其是在不明原因流行病、转基因与干细胞技术、人工智能开发、新型污染防治等新型风险领域,我国专业化的风险评估队伍建设、智能化的风险评估信息的搜集整合机制以及现代化的风险分析技术的应用仍然是薄弱环节。同时,风险评估的相对独立性仍然有所缺失,风险评估专家和机构很难做到真正的利益中立,因而往往会受到其他政治、经济、文化等相关因素的过度干扰而影响评估结果的科学性。

第二,风险预警的灵活性与透明度建设仍需加强。在我国,由于治理空间的广袤性和治理问题的复杂性,不同类型地区的风险特征存在较大的差异,对于风险预警的监测、研判和发布机制需要有更大的灵活性,而现阶段我国的风险预警机制仍然存在过于刚性的问题,对于微观和中观层面的风险预警机制建设和赋权还存在一些不足,导致风险预警过程存在一定的滞后性,结果从整体上影响了后续风险管理和沟通的效率。

第三,风险管理的决策机制亟需全面改革。中国的举国风险管理体制,在执行和协调方面具有独特的优势,但在决策机制方面仍然面临挑战。我国现阶段的风险决策机制在决策组织的设置与构成、决策方案的提出与设计、不同方案的收益成本和风险计算、决策结果的模拟预判等环节上都面临着与风险挑战不相适应的地方。

第四,风险沟通的路径与效果有待进一步深度优化。与以上三个环节相比,风险沟通仍然是最为薄弱的环节,行政官员仍大多从传统的政策宣传和科普教育角度来理解风险沟通,缺乏对信息共享和双向交流的深度关注,新闻媒体在涉及专业性强的风险事件时缺乏相应的报道准则,其科学性和严谨性需要进一步提升。

基于以上四个方面的挑战,笔者认为,未来中国风险应对体系建设需要同样从以下这四个方面来加以优化。

第一,积极推动风险评估的专业性和相对独立性的提升。建议推动设立专门的风险评估委

员会,并根据次级风险的专业性程度设置若干专家分会,明确风险评估委员会的法律地位和制度化运作机制,优化风险评估委员会的组成结构,注重吸收不同科学观点倾向的专家进入委员会,加大对新型风险的科学研究的投入,重视对严格的、本土化的科学试验的自主研究,提升我国自主化的风险评估基础能力。

第二,大力强化风险预警的灵活性与透明度建设。建议将风险预警作为当前应急管理和风险治理流程中的重要环节独立出来,同时明确中央与地方各级政府在风险预警方面的事权责任清单;适度放宽地方政府,尤其是基层政府在风险预警工作方面的权限,面临新型风险问题时,要给予地方政府一定的风险预警弹性空间。

第三,全面推进风险管理的决策机制改革。在风险决策方面,建议在一些重大风险决策领域,能够通过立法赋权给科学群体组织,让科学家能够真正对决策者的风险决策产生实质影响;同时在坚持中央政府的集中统一领导的基础上,进一步通过授权和委托的方式赋权给地方政府,特别是在应对不确定性非常强的风险时,可以进行紧急授权,并制定不同层级政府风险决策事权和责任方面的清单,完善不同层级政府间剩余决策权的分配,从而增强风险决策及其执行的灵活性和时效性。^①

第四,深度优化风险沟通的路径与效果。建议制定《良好风险沟通实践指引》,指导风险管理职能部门积极开展风险沟通平台建设,定期开展不同专题的、制度化的风险沟通交流会议,鼓励专家将自身的风险科学知识通过生动、活泼、形象的方式展示给社会公众,并接受社会公众的咨询。加强对报道风险治理相关问题的媒体记者的风险知识培训工作,引导媒体从科学、客观的角度参与风险沟通,提升媒体开展风险沟通工作的科学性、严谨性和专业性。另外,还要积极开展公民的风险文化教育,积极引导每个公民都成为风险治理的重要参与主体。

作者:刘鹏,中国人民大学公共管理学院行政管理学系(北京市,100872)、浙江工商大学公共管理学院(浙江省杭州市,310008)

(责任编辑:孟令梅)

^① 刘鹏:《科学与价值:新冠肺炎疫情背景下的风险决策机制及其优化》,《治理研究》,2020年第2期。