

# 目 录

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 序言 .....                     | 邱柏生 1 |
| 绪论 我们从哪里探讨社会危机的缘起 .....      | 1     |
| 第一节 发展中的危机：社会危机治理的研究背景 ..... | 2     |
| 第二节 文献评析与研究的理论依托 .....       | 9     |
| 第三节 社会危机治理的多维分析视角 .....      | 17    |
| 第四节 本书的基本框架 .....            | 27    |
| 第一章 社会危机及其治理的理论建构 .....      | 33    |
| 第一节 社会危机治理的基本理论 .....        | 33    |
| 第二节 社会危机产生和扩张的机理 .....       | 51    |
| 第三节 当前我国面临的危机情境及其形态 .....    | 80    |
| 第二章 二元主体中社会危机治理的范式解读 .....   | 95    |
| 第一节 变革社会中的社会危机治理观 .....      | 95    |
| 第二节 社会危机治理的要素与功能 .....       | 116   |
| 第三节 危机治理范式的社会心理基础 .....      | 135   |
| 第三章 社会危机治理中的政府作用 .....       | 154   |
| 第一节 制度安排与社会危机治理 .....        | 154   |
| 第二节 意识形态调整与社会危机治理 .....      | 174   |
| 第三节 政府责任：社会危机治理的关键所在 .....   | 191   |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第四章 社会危机治理中的社会力量 .....     | 211 |
| 第一节 社会危机治理中的社会能力分析 .....   | 211 |
| 第二节 社会资本：社会危机治理的一个架构 ..... | 227 |
| 第三节 社会参与：危机治理的实践逻辑 .....   | 247 |
| 第四节 媒体应该发挥什么样的作用 .....     | 263 |
| 结语 .....                   | 274 |
| 参考文献 .....                 | 281 |
| 后记 .....                   | 300 |

## 序 言

这是一本阐述社会危机治理的专著，是蔡志强在其博士论文基础上修改充实而成的研究成果。

蔡志强历经三年甘苦写成的文稿终于要正式出版了。这对个人来说是一件大事。他要我给他的新书作序，我欣然允诺。尽管我意识到自己在这方面不是专长，但总算在这几年中伴随着论文指导，自己也琢磨着一些社会危机治理的理念问题，再说也可以尽到导师的一份情意，多少是对学生辛劳的一种肯定。在几年研究与写作过程中，蔡志强常常为一些一时理不清楚的问题苦苦思索、寝食不安。于是为此就会掀起新一轮的“车轮大战”：整日不是到处大量地翻阅资料，就是到处寻觅谈话对象以厘清思路和探寻不同的研究路径。我自然也是他经常交谈的主要对象之一。从论文初步开题到最后确定写作大纲的半年左右时间中，几乎每周都要碰头讨论，每次一两小时不等；开始写作后也平均每十来天要讨论一次。他做学问比较仔细，而我的风格则比较粗犷，有时在讨论中我常常会提出一些大跨度的想法，我也意识到仅仅凭宏大叙事式的做派是无法精细解读某一事物的详细过程的。而他每次都那么认真，会顺着我的思路去思考问题。我知道，从宏大叙事做派转向精细操作要花多大的努力和精力！当然，他有时也比较固执，认准的理是不会轻易放弃的。因此，在讨论问题的过程中，我常常要绞尽脑汁与他分析。说实在的，我赞叹他的这种执著精神！为此，作为导师的我，能给他的著述作序，也是我对他几年中跟我讨论问题时那种执著精神的回报，因为师生之间的交往事实上是一种教学相长的过程。

记得在最初的论文开题时，有导师从爱惜他的角度提出，研究社会危

机问题是不是有些敏感？言下之意，做这种题目有一定的风险。就当时的社会氛围看，大家都意识到“非典”到来对社会公共管理是一种挑战，也表明了一种公共管理危机，但当时人们并没有大胆地确认存在着社会危机，况且“社会”这一概念多年来总是给人以一种广泛性的内蕴，因此一提社会危机，似乎就意味着明示我们的社会已经到处是危机了。作为学生来说，当时的压力是可想而知的：不仅意味着前功尽弃，而且还要在未来的这段时间内重新确定研究课题。我对此意见是不以为然的，因此还是大胆鼓励他研究这一课题。他有些考虑开题会上作为一种综合意见的影响力，生怕落下“不听劝说”的名号，同时也有些担心一旦按原定的思路写下去，不要最后影响到论文答辩问题。我理解他的顾虑，但认为从本专业角度去研究社会危机治理问题应该是不成问题的。在讨论中，我只能以自己的经验和判断来鼓励他，认为既然“非典”使得人们开始认识到公共管理危机，表明人们对危机的认知发展是比较快的。因此，在今天似乎还不大好谈或不大敢谈的问题，到明天可能就成为一种社会常识。对于社会危机治理的研究，特别是对社会危机治理价值观的发展路径的研究可能也同样如此。何况科学研究总是要有一定的提前量，才能未雨绸缪。我以为我们这一代经历了较多的社会事件，应该具有一定的历史感，这种历史感不是仅仅凭书本知识堆积起来，而是亲身经历过的社会现实打下的时代烙印。这种历史感有时并不明晰，但仿佛已成为自己的一种潜意识，在思想的深处悄悄地发生着作用，指引自己去认识与判断眼前的现存。如果这种历史感与一定的理论感相结合，则会产生更明显的鉴别力和敏感性。于是我就凭着这种说不清的感觉，认为对社会危机的研究在不久的将来会普通化，对它的研究不但不危险，而且可能成为一种显学之举。但考虑到当时的氛围，作为一种缓冲，我建议他不要从那么广泛的视角去分析问题，而主要从对待危机治理的价值观之演变的角度去研究问题。这是一个比较难的视角，但一旦研究出自己的路径，就必定会有新意。他接受了我的建议，但实际做得比我建议的要好，这里不仅有形势发展之快的牵引缘故——很快人们就相继提出了政治危机、执政危机研究等问题，更有他自己的加倍努力。

他后来拓展了原先的研究框架，注意从价值、组织、制度三方面分析危机，并相应地分析了我国现代社会危机的治理范式，认为社会危机治理

的主体不仅包括政府,而且包括社会,只有社会与政府的精诚合作才能实现对社会危机的真正治理。他认为:核心利益的保障与实现是危机治理与价值建构的共同基点。对于危机治理机制的考察,往往需要从利益与价值的视角切入。而分析的维度则应该包括以下三个方面:价值维度、组织维度、制度维度。对于危机所作的判断,可以确立这样的思维:在特定的价值观背景和文化背景下,人们依据自身的价值判断和利益诉求来看待危机及政府控制危机的举措。而政府在实现危机的规避与化解的过程中,必然无法回避社会的价值观和群体的利益诉求,从而也无法避免在既定的价值观背景下施行危机治理的制度和技术策略。只有政府有足够的力量实现社会强制的时候,其治理才可能突破旧有的价值框架实现对治理范式的创造性转换,而这样的转换前提依然是社会思维范式的开始转变。这种情况下的价值转型和治理转型才可能得以顺利展开,危机的发生往往充当了触媒和催化的作用。基于这样的逻辑,作者从厘清利益相关者入手,从特定价值观背景下不同群体的价值-利益诉求的角度,寻求危机治理的制度变迁与技术适用,从而确证政府与社会在危机治理中实现契合的可能。

作者认为,危机常常源于我们的思想认识,但是对于特定危机的把握,人们往往需要经过一段时间之后,才会对危机产生更加深刻的认识。当我们试图解释危机的时候,我们其实是基于自身的文化认同和价值判断而作出基本的裁量的。换句话说,人们对危机的认识是一个过程,这种过程可以说已延续几千年,其间有反复,也有进展,而原先的认识水平就可能成为下一步认知危机的文化基础。在古时候,当人们最初主要与自然界作斗争的时候,就感知到许多不可把握的东西,人们将这些东西都看作是人们面临的危机,是人们需要认真对待的“对手”,他们将这些对手称为“山神”、“河伯”、“风师”等等。然而,如果与这些对手处理好关系,那么这些对手还会帮人们的忙。这里其实已经蕴含着好事坏事可以相互转化的辩证思想。可以认为,两千多年前的《周易》大量阐述了对危机(风险)的应有态度和对策,而老子在《道德经》中也明确提出“福矣祸所伏,祸矣福所依”的辩证的危机认知观。更为赞叹的是,当时老子就认为,谁知道祸福的界限呢?这并没有一定的边界,“正复为奇,善复为妖,人之悉也,其曰固久矣”。在他看来,正会变化为邪,善会还原为恶,人们对这些

变化的了解由来已久。也就是说,在春秋之时,人们普遍对认知危机已经达到比较辩证的程度了。

人们的思维方式并不是凝固的,有时也会变化,如“正复为奇,善复为妖”一样。在对待我们社会的危机问题上,我们曾经简单地重复着教条主义的话语,对危机采取着“鸵鸟”式态度。这种态度在“文革”时期达至高峰。当时普遍的社会认识是:因为我们实行的是社会主义制度,列宁曾经认为社会主义制度有无比的优越性,因此我们的社会不存在危机。这种简单的三段论推理方式,完全是对列宁思想的教条化对待。社会主义制度与资本主义制度相比,具有优越性,这是社会实践所证明了的。但这里不存在“无比”的问题,用“无比”的字眼,无疑有宣传的色彩。事实上,资本主义在它的发展过程中,也注意不断地汲取社会主义的长处。但是我们有时却将这些制度凝固化,看作是一成不变的事物,从而走向教条主义的泥潭,“文革”几乎将中国推向崩溃的边缘。“文革”结束后,人们痛定思痛,在邓小平的引导下,开始了改革的进程,从而使中国走向正确的发展路径。但是,前进的路程并不是一帆风顺的,还要遭遇到各种各样的危机,这就要求我们对危机有正确的认知和对策。于是逐步形成了危机治理价值观。

危机治理价值观最起码包括两个基本问题:一是对危机的认识,主要包含是否能够认识危机,认识什么危机,认识怎样的危机与怎样认识不同危机的影响力状况等。二是危机治理的价值观,即治理的目的是什么,怎样的治理才算有效等等。

关于认识社会危机,发生着认知性与情感性两种状况。就认知性状况看,存在着一条思想的连续谱,这条思想连续谱的两端分别是不认识危机与认识危机。两者有其不同的特征。不认识危机可以表现为两种情况,第一是人们主观上不想(也不愿)认知危机和确认危机,于是只得采取“鸵鸟”政策;第二是客观上由于认知能力的制约而无法认知危机。而认识危机则存在着认识什么危机与认识怎样的危机的问题,前者是指认识危机的种类问题,后者是指认识危机的程度问题,两者有联系又有区别。所谓有联系,是指认识危机的种类通常与认识危机的程度相协调,人们在认识到存在着经济危机、社会危机、政治危机等各种危机时,也会认识到这些危机的发育程度。然而,两者有时有区别,认识到危机的种类并不意味着一定能认识到这些危机的发育程度,因为这里还涉及认知能力问题,

即如果可能认识到危机表象,却未必能认识到危机形成的原因;能认识危机形成的原因,未必能解析危机形成的过程;能解析危机发展的过程,未必一定能预测危机的影响力及其后果,等等。事实上,人们对社会危机种类和发育程度的认识是在不断深化的,从最先认知经济危机、政治危机到今天认知到公共管理危机乃至合法性危机、信仰危机等,表征着人们对社会危机种类的认识不断丰富;同时人们对各种社会危机的发育程度的认识也在不断深化,从最初认识到危机的外部表征,后来认识到不同危机的过程性原因,继而揭示危机产生的结构性或体制性原因。例如,今天不少人们在分析某类危机发生的原因时,不再诉诸于“三年自然灾害”,也不再归咎于某个人的作为,而是归因于体制原因时,就是这种认识深化的现实证明。至于认识社会危机的影响力状况,是指认知各种危机对社会原有活动秩序、人们的社会生活以及社会心理状况的冲击、干扰、左右、制约等的状况或趋势,以及由此发生的对这些影响后果的性质评价,如将危机看作是“挑战”与“机遇”相统一的过程,认为有“危”才有“机”的见识,显然不同于将危机纯粹看成是一种恶的见解(这里更不要说黑格尔的“恶的无限性”的辩证思想)。即便认为危机是“挑战与机遇并存”的认知状况,其实也有内在差异,即挑战与机遇究竟是两种不同的因素,还是同一因素的不同影响,或者说是形而上学地看待危机还是辩证地看待危机,显然是两种不同的认知观。人们在社会实践中逐步认识到,首先,挑战与机遇有一定的区别,这种区别由它们内在的质的规定性所决定,但承认这种质的内在规定性,并不意味着可以割断事物之间的有机联系,并不意味着对概念内涵的理解不具灵活性,就可以孤立、静止、片面地看问题;其次,挑战与机遇在一定条件下又可以相互转化,在这种时候,两者的界限又是十分模糊的。但承认这种变化性,并不意味着就可以否认这种质的内在规定性,认为无所谓挑战与机遇的区分。这很容易发生被列宁所指出的现象:诡辩。列宁曾指出,诡辩就是对于概念灵活性的“主观的应用”。又说:“辩证法曾不止一次地作过——在希腊哲学史上就有过这种情形——通向诡辩法的桥梁。”<sup>①</sup>其实,诡辩是相对主义的一种形式表现,相对主义是诡辩

<sup>①</sup> 《列宁全集》第38卷,人民出版社1959年版,第112页;《列宁全集》第22卷,人民出版社1958年版,第302页。

的精神实质,否认事物有质的规定性,就可能滑向相对主义。在对社会危机的认知过程中,我们自然也要注意防止教条主义和相对主义两种倾向。同时,在具体的认知过程中,既要防止认知低下、麻木与理论敏感性迟钝,甚至像古希腊的犬儒主义者那样采取消极虚无的态度;又要警惕神经过敏、草木皆兵等。至于认识危机的情感性状况,主要指对社会危机认知的以下两种状况:在态度上表现为主动认知或者被动认知,在情感体验上表现为积极认知或者消极认知。很显然,在不同态度与情感的作用上,人们对同一个危机的感受会有所区别,甚至出现同一个危机对不同人们发生着较大差别的影响(或伤害)。

那么,危机的实质究竟是什么?尽管危机可以有许多的表现方式,如政治危机、经济危机、社会危机甚至一些更具体的危机,如粮食危机、安全危机等,还有一些无形或者称为软性因素的危机,如信用危机、认同危机、信仰危机等,但它们的一个共同特征是事物本身正常运作的突然失序、失态或功能紊乱,构成对本系统有序运行的极大威胁,并导致人们的心理失衡、紧张、焦虑、恐慌,思想或价值观上的无方向感、迷乱等。也就是说,危机是一种主客观因素的统一状况,它并不仅仅由客观因素所构成,也不仅仅由人们的心理状况所作用,而是在外部因素的强力刺激下所发生的人们心理状态的变异。动物或植物没有人类那样的心理,因此在外部的强力刺激下不会感受到所谓危机。尽管在一些强烈地震或大海啸之前,会发现有许多动物有异常反应,表现出惊慌、恐惧、慌忙逃窜等症状,但那不是它们的心理反应,它们意识不到危机,更无法应对危机,它们所能作出的反应仅仅是依据生理本能而已。而人类具有实践的类本质,这种实践离不开意识,因此,分析人们对社会危机的认识也不能脱离意识而纯粹客观化。社会活动的规律实际上就是人们的活动规律,它不像自然规律那样有其不依人的意志为转移的特性,而是无数人的意志的一种合力的表现。因此,我们对于危机的研究也同样如此。换言之,危机并不仅仅是一种纯粹的外部特征与状态,而是一种与外部状况相联接的内心状况。人们通常看到,在自然灾害如海啸突然来临之时,或者大规模人群集合中突然发生的惨烈踩踏事件,抑或“非典”早期的社会惊恐等,这些状况一般都被人们称之为危机表现。然而,真正的危机还不仅表现为物理性器物的受损,而是人们的心理伤害。一场海啸之后冲毁的房宇楼堂可以



在短短的几个月后重新建起,但人们的心理创伤却难以在相等的时间内完全抚平。因此危机的深层表现在于人们心理状况的异常。正是在这种意义上,人们确认,对个体而言,最大的危机是没有生存欲望,即“哀莫大于心死”;而对于社会或民族而言,最深沉的危机是价值观迷乱的危机,它表现为社会或民族没有自我意识,缺乏是非感和道德感,并且不知道自己正陷于深刻的危机之中。

人们的危机认知观还决定着他们对社会危机的种类进行排序,这种排序一般由人们依据他们对危机的影响程度的认识而定。也就是说,人们对各种危机的影响状况有不同的认知和评价。一般来说,危机最初总是表现为对某种正常态的背离,或者称之为“失常”,这里不用“非常”,是因为“非常”仅仅是描述了一种不够正常的状态,它的前提可能也是一种非常态,因此无所谓变化,也不会引起人们的心理反应;而“失常”更注重说明“失去正常状态”的一种动态过程,它的原本基础是一种正常状态,而现在却在快速甚至急剧地“失去”原状态,从而给人们的心理带来冲击或震荡。这种对常态的背离和冲击使得人们内心紧张或焦虑,担心这种非常态的持续会给大家的利益(包括性命)带来不同程度的损害。于是人们就对各种危机进行比较。比较的过程使得人们逐步形成判别各种危机程度的意向标准(我这里用“意向标准”这种说法,表明人们已开始认识到鉴别危机发育程度也应该有评价指标或参数,但究竟是哪些指标或参数,至今国内的研究还不够明确。但人们在心目中已形成对危机的初步判别标准,而不至于误将某高速公路上发生一起两车追尾的独立事故就认知为一场巨大的经济危机。这种初步的、约定俗成的判别标准,就是所谓的“意向标准”),人们对各种不同的危机有其不同的排序标准,而这些标准又依各种不同的危机而呈现出多样性,如对经济危机,可以按影响区域大小分为全球性经济危机、地区性经济危机和国别性经济危机等,以经济危机的类别,又分通货膨胀危机和通货紧缩危机等。在政治危机中,也有许多对危机的分类意向标准。值得注意的是,处在不同社会层次和地位的人们对危机的排序有区别,这里所说的社会分层,最起码可分成平民百姓、社会中间阶层、社会精英三大层面。平民百姓一般处于社会生活的底层,他们的日常生活经验和阅历大致限定了他们的视界和思维,因此他们相对比较关心与日常生活紧密相连的事务——主要表现为经济类事务;

而社会中间阶层的成员,由于社会经济地位和智识视界的缘故,他们不仅关心经济性事务,而且也关注一些政治性事务。而社会精英们则更注重从政治的大局上看待与把握问题。因此不同社会阶层人士对不同种类的危机(如政治危机、经济危机等)的感受性是有区别的,社会精英们对政治危机比较敏感,因为政治波动对他们的地位变化影响极大,而社会平民则对经济危机比较敏感,因为他们无力搏击如通货膨胀之类的危机,稍有经济上的“风吹草动”就会使他们的日子变得动荡起来。换言之,社会上不同的人们(或人群)对社会危机的认识存在着一些共性的内容,但也同时存在较大的差别性,有时甚至大相径庭,这在阶级对立的社会条件下更是如此。恩格斯曾经在《英国工人阶级状况》中指出,在资本主义社会里,工人比起资产阶级来,说的是另一种习惯语,有另一套思想观念,另一套习俗和道德原则,另一种宗教和政治。<sup>①</sup>而在阶级内部,不同成员对自身利益和阶级使命的理解也不同,恩格斯在分析英国工人阶级不同成员的阶级意识问题时认为:最清楚地意识到自己的利益的是产业工人,矿工们已经差一些,而农业工人几乎还完全没有意识到。<sup>②</sup>后来,经典作家进一步认识到在阶级内部会不断产生分化的现象,研究了“有技术”的工人与无技术的工人、旧工联和新工联的政治区别等。这种不同甚至对立的价值观使得不同阶级的人们对危机的认识存在着明显的反差,甚至对立的情况在中国也同样存在,如当年毛泽东同志在湖南发动农民运动时,农村的土豪劣绅对轰轰烈烈的农民运动恨之入骨、怕得要命,惊呼这是一个“痞子运动”,而广大农民和毛泽东则认为:“‘痞子运动’好得很!”当统治阶级呼吁重整社会秩序时,毛泽东则认为要“无法无天”等等,这里实际上就发生着对同一事物存在着不同甚至对立的评判!同样,在无产阶级成为社会的统治阶级之后,社会上依然存在着不同的人群和有不同的价值观,如果这些价值观之间的矛盾控制在“和而不同”的范围内,则是最好的意境,一旦这些价值观之间的矛盾演化成破坏性冲突,那么政策失灵、制度失效、行为失范的现象将成为常态,整个社会就会陷入最可怕、最严峻、最深重的价值观危机。因此,如何在社会共同利益的感召下形成人们的

---

① 参见:《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1957年版,第410页。

② 同上,第299页。

共识,建立社会常识认同机制,遵从社会共同的文化价值观,显然成为危机治理的一个重要前提,也是社会危机治理的关键纽结。

关于危机治理的价值观主要涉及治理的含义、治理的目的、治理手段与途径的有效性等问题。危机治理的含义究竟是什么?是指对本系统正常运作产生突然而又重大威胁的紧急事件或变故的平息、消解、因势利导地转渡等?还是对本系统在发生这些事件或变故之前的正常态的一种绝对恢复?如果仅仅是后一种含义,那么恢复事物的物理态是比较容易的,但要恢复人们的心理状态却是很困难的,况且有许多社会心态和集体心境是一去不复返的。这就需要有辩证的危机处置观,即既然危机已经发生,就努力促使它转型,使得一定意义上的“坏事”转变成警示、教育、训练人们的“好事”,好比现代医学的临床研究中有一种观点认为,人的感冒发烧是身体在一定状况下的应激状态,适度的高烧有助于杀灭身体中的癌细胞。同样,对社会危机的有效处置并转渡,可能对相关见识与能力的增长都起着重要的促进作用,这也就是哲学所说的事物的内在矛盾是推动事物发展的根本动力的观点,但其中关键在于善于认识矛盾和驾驭矛盾,而不是相反。在治理含义理解中还会涉及危机管理与危机治理有什么区别与联系的问题。一般认为,危机管理包含对危机事前、事中、事后所有方面的管理,即对危机前兆的预知及应对预案的计划,危机发生后进行处置时各种资源的调配、分工协作体系的架构与快速运作,危机处置的指挥与协调、危机处置过程中的冗余方案的谋划和实施、有效性评估及风险性预估以及对危机处置的全程控制等,一句话,危机管理也关涉一般管理所具有的计划、组织、领导、协调、控制等要素。而危机治理在运作内涵上与危机管理同义,如果说两者有区别的话,可能治理比较强调治理主体的多元化和广泛的参与性,即认为危机治理的主体不仅指政府和政治组织,更包含各种社会组织、民众等。在这种情境下,治理主体与治理客体的界分是比较明确的,主体就是众多治理者,而客体就是突发危险事件或变故。而危机管理可能比较强调管理主体的明确性,但有管理就会存在着被管理对象,那么在危机发生过程中被管理对象究竟是什么?是那些突发危险事件或变故?还是危机所涉及的人群?抑或两者都是?期间会发生许多复杂的关系矛盾。因此,用危机治理的字眼要比用危机管理的字眼有更大的周延性。

关于危机治理的目的性问题,似乎是一个明确而简易的问题,其实很复杂。它实际是解答危机治理究竟为什么。从大而化之的角度看,治理的目的总是为了解决问题,并且最终是为了人。但从资本主义社会的实际治理中就不难看到,有些危机治理手段并不成为真正解决问题的工具,反而成为少数政客实现自己政治目标的工具,更可怕的是,治理本身成为政客们“玩政治”(更准确说是“玩”政治)的手段。在这种条件下,人民的利益完全置于政客们的股掌之中。至于治理手段与途径的有效性问题,本身涉及价值评价,即判别什么样的治理才是最有效的治理、不同治理手段的成本与风险评估究竟如何等等。人们的思想认识在这些问题上历来分野较大。毛泽东是被人们普遍认为最善于把握政治危机的著名领袖之一,但他解决有些政治危机手段的价值性就引起人们的歧义。他最早提出要警惕西方的“和平演变”问题,认为西方将“和平演变”的希望寄托在我国“第三代第四代”身上,但后来居然演变到认为第一代就存在极大危险——“资产阶级就在党内”,认为当时党内就存在“资产阶级司令部”,于是要进行“无产阶级专政条件下的继续革命”,进而发动“文化大革命”。这种惨痛教训不能不令人深思!如今,我们同样会思考时下一些危机治理手段的价值性问题,并进一步研究与描述人们对这些价值性思考的表现形态和演变路线。

在今天,在面对一些社会危机时,人们必须思考如下的问题:那种“头痛医头”、“脚疼治脚”的机械治理观已经过时了,而系统思考下的综合治理观怎样才能真正指导人们的实践?这种社会危机治理观就是党中央大力提倡的科学发展观的具体表现之一。同时,不同的治理理念导致不同的治理后效。人们已经意识到,不同的治理方式与一定的社会发展形态相一致。统治通常与专制政治相一致,管理与威权政治相协调,而服务则与民主政治相统一。我党较早明确提出“为人民服务”的理念,标志着较早就已达到理论的成熟性,但理论上的成熟要科学转化为实践上的有效,确实还需要许多社会条件的支撑。

社会危机治理观的形成是一个过程,在这个过程中可能也肯定会有反复,更何况不成熟的理论总是与不成熟的实践相关联,如果人们对某种危机治理的实践还处于摸索之中,却指望他们立马形成明晰正确的理论,那是不现实的。在今天有许多重大的社会问题横亘在人们面前亟待解

决,如三农问题、党内腐败问题、国企改革问题、一些金融问题等显性挑战,还有不少如社会诚信危机、信仰危机、政治认同危机等隐性挑战,人们面对这些重大问题,总是力图通过各种制度设计或措施应对去解决这些问题中所蕴含的危机,但这些制度与措施是否有效,却是一个由实践多次检验的过程。这里还会涉及许多复杂的问题,如政府职能与社会功能的关系、危机治理的成本与效益关系、短期效果与长期效应的关系、刚性因素的治理与软性因素的治理两者的关系、危机治理进程中的生态关系与生态环境制约等等,需要人们在治理实践进程中不断探索研究。

总之,有关社会危机治理的研究是一片亟待开发的园地,应当引起人们的高度重视。其中尤其要重视研究本身。马克思曾经提出了研究方式与叙述方式不同的问题,他的《资本论》就是在研究基础上的最杰出的叙述表现。关于这一点,马克思在介绍他的《资本论》时认为:“在形式上,叙述方式必须与研究方式不同。”即研究是从事实出发,“必须充分地占有材料,分析它的各种发展形式,探寻这些形式的内在联系”。先有研究,然后才有叙述。“只有这项工作完成以后,现实的运动才能适当地叙述出来。这点一旦做到,材料的生命一旦观念地反映出来,呈现在我们面前的就好像是一个先验的结构了。”<sup>①</sup>这就是说,叙述是将反映许多事物质的内在规定性的概念、范畴按照一定的逻辑编排起来,它以一些基本范畴作为出发点。在危机治理研究过程中,尽管我们需要叙述的方式,但相比较而言,我们当前最缺乏研究的方式。那种缺乏研究基础的叙述方式,最终会演变成形式的空洞。

愿蔡志强在原有的基础上继续努力,在社会危机治理研究这片学术土壤上辛勤耕耘,获得更突出的成果。

邱柏生

2006年2月4日

---

① 参见:《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第217页。

## 绪论 我们从哪里探讨社会危机的缘起

“9·11”的硝烟、SARS 的惊恐、俄罗斯人质危机的阴霾、印度洋地震海啸 20 余万无辜生灵的涂炭和难以计数的时有发生的海难、空难和群体性公共危机，……各种危机在制造人类悲剧的同时，改变着确定性阳光下人们的思维模式和政府的治理范式。在一个个苦痛的案例中，关于危机的大量研究也在 20 世纪 80 年代以来逐渐展开。

在对大量危机研究文本的梳理中，这个源自于人类社会肌体本身的不甚规范的学术概念正在慢慢廓清。危机应对的各种方法正在被研究者提出来，现实中正在发生着的危机和理论中的苦心探究使得这个命题更具有人文价值和技术价值。当关于政府如何建构危机管理机制的研究在艰难进行的时候，突如其来的危机让人们发现，其实我们所阐述的许多理论并不能够有效解决各种危机及其对社会的创伤。在巨大的灾难面前，强大的政府无疑是应对危机最为有力的屏障，但是危机治理的机制运行却根植于一个健康成熟的社会。尽管 SARS 危机之后出版的多部著作都谈及重视社会在危机治理中的作用，但是大部分研究依然专注于政府管理层面。于是本书试图从政府-社会的事实框架中，从应对危机的原初理念入手，将危机作为社会常性概念，通过描述、比较和解释社会危机发生和演变的成因和政府与社会在处理危机的方式上的因应措施，研究中国这一超大型政府危机治理的制度基因及社会基础。为政府建造弹性社会，增强社会信用，整合社会资源，建立应急机制，实现危机应对从战役模式向制度推动常态模式转型，将危机发生可能带来的损失减到最低程度提供思路。

当现代社会的人们自得于“一切尽在掌握之中”的时候，人类对于资

源的消费和行为的无节制性最终导致我们对自身存活条件不可逆转的影响。<sup>①</sup>现代性和一体化潮流的背后,治理的规范连同发展的不确定性共同构建着我们身处的世界,并使得每一个自然事件和人为灾害都能够迅速波及世界的每一个角落。当利益主导的力量在消解资源配给的公平性时,变迁的价值和变迁的社会却更加需要一个强大的力量来维持既有的秩序和公意。而我们用流行的治理理论来对这个高度依存的庞然大物进行掌控和协调时,试图容纳众多社会群体的治理体系在建构社会平衡的同时,本身也成为这个动态平衡中不稳固和不确定的因素。特别是人们建构的所谓体系在廓清自身边界的时候,必然会形成内部与外部、系统与环境、朋友和敌人的结构判断,一旦彼此之间相关要素的相互作用加剧社会的不平衡时,灾难将因此发生。这就是本书所确定的危机情境。对于危机情境的设定,有助于我们把握社会发展中的危机,并提供灾害和突发性公共危机如何演变成为社会危机的研究的切入点。而不容置疑的是,无论个体还是组织和政府,都不可避免地要“至少遭遇过一次危机情境”。

## 第一节 发展中的危机：社会危机 治理的研究背景

对于中国的政府和苦难深重的百姓来说,危机是一个再普通不过的概念。纵观 5 000 年的华夏文明和 50 多年的建设历程,中国人民总是在与各种社会与自然危机的抗争中不断发展壮大的。依据汤因比的观点,人类创造文明的可能性不在于其超然的生物天资和地理环境,而在于他

---

① 现代社会发展进程中,随着社会分工的日趋精细化和社交的日渐频繁,技术力量在改变自然的同时也引发了自然基于自身保护而对于人类的威胁系统。史载,历史上死于来自欧洲病菌的美洲原住民,要比丧命于欧洲征服者刀枪下的多得多。以印第安人为例,15 世纪其人口约在 2 000 万,而在哥伦布“发现”美洲之后的短短 100 年间,就有 1 900 万印第安人死于欧洲传入的疾病,包括天花、麻疹、流行性感、伤寒、百日咳、肺结核等等。英国伦敦(公元 1664 年)再次爆发腺鼠疫,从 1664 年 8 月 8 日至同年 10 月 10 日,伦敦死于瘟疫的达到 49 705 人。1988 年的上海甲肝大流行,31 万人发病;1995 年再现的埃博拉病;1996 年在英国出现的疯牛病;1997 年以来肆虐全球的禽流感;1998 年在东南亚发生的尼帕(Nipah)病毒引起的脑炎;2000 年非洲发生的裂谷热;2001 年欧洲发生的口蹄疫流行;2003 年发生的“严重的急性呼吸系统综合症”(severe acute respiratory syndrome),都可视为自然对人类的警示。

对极端困难处境挑战的反应。从早期人类在大的危险中求助、在剧烈疼痛中减轻痛苦的“自然的呼声”，到为实现民族独立、人民当家作主的“怒吼”，及至发展中对自然与社会的“征服与改造”，危机以其独特的冷酷与暴戾，修正着人类的治理理念和行为方式。

危机的不确定性使得政府间基于对现代化的认识所建构的社会控制体系和安全机制越来越形同虚设。而技术发展带来的管理缺陷和制度变迁，都可能成为爆发社会危机或者出现社会危机后难以实现有效治理的泥淖。当这一系列危机事件惊醒了躺在确定性阳光下熟睡的人们，人类意识到，危机及其应对正在成为我们生活中必须随时予以关注的重要话题。危机治理成为现代政府的一项重要职能。政府必须采取措施化解危机，为人们创造幸福生活。

罗森塔尔 1989 年对危机作了以下界定：危机是指对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件。所谓社会危机，乃是指社会处于失序或者失衡状态，社会治理难以有效维持。在西方研究中，通常也把一个经济、社会的发展长期处于停滞、低迷甚至倒退状态，人们的不满情绪日益激烈的社会称之为社会危机状态。要理解社会危机，首先得理解社会常态，社会常态可以直接界定为社会秩序处于动态平衡的状态，同时也是政府和社会协调发展的状态。更进一步，是社会治理成本低廉，社会资源配置合理，人民安居乐业的持续发展状态。一般而言，发展的问题包括三个方面的问题：一是生产问题，二是社会关系问题，三是组织问题。我们知道，在邓小平理论的基本框架里，有三个压倒一切的任务：改革、发展、稳定。<sup>①</sup>这是发展中国家在实现社会发展过程中必须面对的三个基本命题。由此社会发展本身提供的社会稳定——当然首先是政治稳定，实际上构成了对政府的直接威压。基于中国经济社会协调发展的现实需要，稳定几乎成为这个社会治理系统最坚实的基础和最敏感的神经。然而，面对如此复杂的社会局势和巨大的发展压力，单纯依靠政府应对危机无疑是不切实际的。当政府成为社会失序唯一的责任人的时候，疲于

<sup>①</sup> 1985 年 6 月邓小平提出当前我们压倒一切的任务就是改革。1985 年 10 月和 1987 年 6 月，邓小平指出，发展是我们压倒一切的任务。1989 年 2 月、3 月、10 月和 1990 年 12 月邓小平四次谈到压倒一切的任务是稳定。



应付各地层出不穷的突发事故的各级政府,不可避免地要被放在社会的对立面。其在公共行政上的行为失当就势必成为危机扩散的触媒,而权力滥用则可能直接引爆社会危机。<sup>①</sup>

加强危机治理的研究,对当前我国进一步完善社会治理具有重要意义。笔者在大量收集资料和案例的基础上,试图从政治社会学角度对危机产生的原因及其治理的机制进行探讨,设定危机治理的边界和有效治理的理论框架与制度安排。并就社会群体的文化心理对危机治理的影响进行解读,提出政府和社会多元共治的思路。由于目前的研究主要集中在突发性公共危机的案例分析上面,本书的研究试图在厘清政府危机治理功能的同时,着力探讨社会在危机治理中的应对。

一个时期以来,关于中国面临着社会危机的言论一直没有间断。诸如 2003 年,章家敦的《即将崩溃的中国》、1998 年,黎鸣的《中国的危机》等著作时见书架。陆学艺先生曾经指出:如果社会结构不能调入良性轨道,中国有可能栽倒在类似 1998 年亚洲金融危机的经济泥潭中,长久无法自拔。培育中间阶层既是经济健康发展的保证,也是社会稳定的关键步骤。而胡鞍钢先生主持的《最严重的警告:经济繁荣背后的社会不稳定》报告,指出许多国家都是在经济持续高速增长之后陷入内乱和分裂的。20 世纪 90 年代中后期开始,中国改革结束了“人人都受益”的阶段,而进入了一个“部分收益、部分受损”的阶段。中国社会也进入了一个新的不稳定时期。孙立平教授的《90 年代以来中国社会结构演变的新趋势》用断裂来描述今日中国的社会现实。孙立平认为,什么样的政策能够出台和推行,主要受强势群体影响或左右。权力、资本和知识三种资源在合流,有可能造成强势群体和弱势群体的两极分化。丁元竹教授 2004 年主持对 98 名政府和非政府专家的调查显示,大部分专家预测 2010 年前有可能发生影响社会经济发展的重大危机,最有可能发生的领域为社会领域。学术界关于单纯的经济增长并不能推动中国社会走向预定的全面建设小康社会的目标的观点,实际上契合了科学发展观和构建和谐社会的思想。因而这些调查报告更多是反映了正在形成的我们称之为关

<sup>①</sup> 在许多政治学学者的分析框架里,国家与社会的冲突总是由治理本身引发的,美国学者詹姆斯·C. 斯科特对东南亚国家进行田野考察的时候,就试图解释,“为什么国家看起来似乎总是‘那些四处流动人群’的敌人”。