

社会风险治理中的政府传播 研究：变迁，差异与革新

张洁 著



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS



社会风险治理中的政府传播 研究：变迁，差异与革新

张洁 著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

社会风险治理中的政府传播研究: 变迁, 差异与革新/张洁著. —广州: 中山大学出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 306 - 05828 - 7

I. ①社… II. ①张… III. ①社会管理—风险管理—研究—中国 ②国家行政机关—传播媒介—研究—中国 IV. ①D63 ②D630.1 ③G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 216255 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 章 伟

责任编辑: 章 伟

封面设计: 林绵华

责任校对: 赵 婷

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 13.5 印张 280 千字

版次印次: 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

本成果受到如下项目的资助与支持：

1. 2016 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目《风险争议中的认知差异与风险沟通研究——以食品安全事件为例》（项目批准号：16YJC860028）
2. 中山大学高等学校“大学生校外实践教学基地项目”——奥美—中大公共传播协同创新人才合作培养基地（项目经费号：17000-31911103）
3. “广州市大数据与公共传播人文社会科学重点研究基地资助项目”
4. 中山大学“三大建设”专项资助（项目编号 99123-18823306）

内容摘要

中国社会转型期的社会风险具有“时空压缩”“多症并发”的特征。社会风险治理的实质就是政府和其他治理主体针对“社会问题”和“公共事件”，通过各种形式的互动行为来调整和改变公共政策，从而降低社会危害、维护公共秩序、保障公共利益的活动与过程。风险治理包括社会风险识别、预警、消减、公共危机爆发、应急处理、情境恢复等六个阶段。“政府传播”是指政府组织及其成员通过各种媒介手段和沟通方式面向公众进行的信息传播活动。科学有效的政府传播是风险治理得以实现的基本条件和重要手段。

本研究属于新闻传播学与公共管理学的交叉领域，以“政府传播”为研究对象，以社会风险治理为研究的特定现实情境和理论视角，综合运用公共治理、危机传播和风险沟通等相关理论进行研究。

通过系统的文献研究，本书提出“社会问题”（风险）和“公共事件”（危机）之间是一种环状循环演化的关系，对政府传播的研究需要进一步突破救急灭火和舆情应对的窠臼。政府需要从形态各异的事件中寻找和认识社会风险源，充分利用焦点事件所聚集起来的社会关注和公共资源，通过与媒体、公众的沟通对话，处理和化解社会风险。风险治理的视角带有一种维护公共利益的取向，不以政府作为危机处理的单一中心。在正文部分，研究从风险演化全流程中观察政府的实际传播管理行为、影响因素，并结合多学科理论分析其规范性角色和改进对策。

首先是宏观的现实与理论分析，在转型社会、全球化、媒介化的共同作用下，风险情境中出现了政府传播管制失灵的状况。2003年“非典”事件以来，政府传播制度的宏观调整体现出政府对治理范围、主体责任、互动机制等方面问题进行的理性考量。但政府传播仍面临一系列体制性瓶颈。以风险治理的视角认识政府传播，需要厘清政府传播与风险治理基本要素之间的关系。从治理主体看，政府、媒体、公众构成了新的治理主体结构，需要对政府传播的角色功能作重新定位，也需要关注不同治理主体可能制造的风险。从治理对象看，社会风险具有现实性和建构性。由于风险的特性，风险治理中的“政府责任”具有多重维度，一是产生了动态变化性；二是原因型责任和解决型责任相互交叠；三是主观责任和客观责任有所区别；四是不同社会主体对政府风险责任的归因和感知存在差异。从治理工具角度看，政府传播作为“沟通性工具”，相比“管制



性工具”和“财政性工具”而言，是一种治理风险的柔性工具，应以维护公共利益为基本的价值取向。

本书依据政府对风险初始事件的原因型责任的高中低程度，参照相对客观的标准（法律法规和事实报道），将风险分为内源型风险、诱发型风险和关联型风险三类，以考察政府在不同风险治理情境中采用的传播观念与行为策略、内外部影响因素，以及相应的治理效果。经过多案例比较验证发现，在初始事件中，政府的原因型责任程度越高，政府越倾向于采用控制型传播策略（速度迟缓、内容有限、互动不强）；政府责任程度较低时，政府已经具备较好的意识和能力进行信息公开和社会互动。但是风险和危机处于动态变化之中，媒介、公众与政府对事件的事实感知、责任归因和解决期待都存在明显差异，再加之社会信任脆弱、社会结构失调等宏观问题，如果政府不能敏锐地发现并有效回应这些变化和差异，就会导致政府传播效果不佳，风险可能进一步扩散。当前，不同类型风险情境中的政府传播仍存在很多共同问题：面对信任危机的考验，具有一定的政府自利主义倾向，采用“运动”式治理而非制度化的解决方式，这些都制约了风险治理的效果。

复杂的社会风险语境下的政府传播正在发生渐进式的变革，经历着风险脱敏、制度更新和技术升级的过程。政府传播转型的外部压力和条件是各类危机事件的不断发生，新媒体技术和平台的发展，媒体的监督和推动以及公众的表达与行动。而内在动力是制度规范的力量，政府间的学习与竞争以及个体官员的积极意识和有益尝试。

未来，政府传播在理念上需要树立“全过程”的风险观，在公共利益的基点上强化自身的责任。同时，整个社会需要建立良性的风险共治机制。下一步的深入变革，有赖于政府进一步认清自身在执政理念、行政方式和权力结构上的角色困境，在国家治理能力现代化的大框架下，将政府传播嵌入全社会公共传播的结构，构建理性的公共对话和社会协商机制。

序 言

张洁的《社会风险治理中的政府传播》就要付梓。我作为张洁的博士生导师，祝贺她取得收获的欣喜之情，感慨她付出艰辛的敬佩之意，油然而生。

张洁在复旦大学攻读硕博连读学位以及尔后在中山大学执教的10余年间，一直关注国家和社会发展的重大现实问题，坚持以危机、风险治理和政府传播作为自己的核心研究方向，孜孜不倦，努力探索，并最终完成了此书。该书将政府传播置于转型期中国社会风险治理的框架中加以深刻观照，从理论上搭建起了政府传播的全新战略框架，对宏观的政府传播制度变迁和微观的政府传播运作实践进行了细致考察，并在此基础上以扎实的案例研究，进行了富有逻辑的论证和具有启发的阐释。这些，都让此书具有了相当的理论意义和应用前景。

该书既有一定的学理高度，又颇接实践运作的地气，这与作者满怀热情、潜心研究、勇于实践密不可分。2004至2010年，张洁在复旦大学新闻学院攻读硕博连读学位期间，一直是我所负责的“国务院新闻办省部级新闻发布评估组”的核心成员，她和团队指导老师、同学们一起对60余场省部级新闻发布会进行了评估分析，撰写单场和年度综合报告多达几十万字，并进行了多项的专题理论研究。这使得张洁成为我国最早参与中央和省部级政府新闻发布制度建设、效果评估、新闻发言人培训的第一批学子。张洁还先后参加了国务院新闻办《政府新闻发布工作手册》编写、国务院应急办“突发公共事件的新闻发布与舆论引导研究”等重要工作和重要项目。

2008年下半年，复旦大学新闻学院获得教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“大众传媒与化解社会风险研究”，年轻有为的张洁就投身到这一重大课题的子课题“政府运用媒体化解社会风险”的研究中去。在课题研讨过程中，她认为需要打破传统的“政府—媒体”二元思路，跳脱“传播中心论”，站在社会风险、公共治理的角度上认识政府的传播行为、影响因素和社会效果。虽然当时“治理”尚未成为治国方略，新闻传播学科的风险治理与风险沟通研究也刚刚起步，她还是颇具慧眼地决定以“社会风险治理中的政府传播”作为博士论文选题。现在看来，以这个前沿的思路和高度来展开跨学科研究，张洁不仅富有一定的学术敏锐性，而且具有相当的学术开拓之勇气。张洁博士毕业到中山大学执教后，我们还保持着密切的联系，也时常就相关学术问题进行

讨论和切磋。这些年来,她在中山大学还继续进行着危机传播、风险沟通、互联网与公共治理领域的研究,反复与该领域的一流学者求教和交流,她结合近年来的观察和思考,对自己的博士论文进行了三次大刀阔斧的修改,增改接近七万字。今日付梓的书稿,比原先的博士论文,观点又有升华,理论又有发展,实践又有进步。

通读此书,结合国家风险治理的复杂情境和近年来政府传播的发展变化,我认为该书有三个特点:

第一,与时俱进、框架完整。该书追踪社会风险和公共治理中外理论发展的前沿,紧密结合中国现实,阐释和解读“非典”以来政府传播制度与实践变迁的内在逻辑,并结合国家治理体系和治理能力现代化的需求,既有战略考量,又有战术设想,在“理论—制度—实践”三位一体的基础上提出了有针对性和创新价值的对策建议。如作者提出,政府不仅要关注危机事件的实体性危害,更要充分认识“风险—危机”的动态性、嵌入性和建构性,培育全流程的“大风险观”。在“风险—危机”建构和沟通的过程中,政府应当清晰地把握多元社会主体的认知差异,建立起一种有效面对争议、处理争议、包容争议的开放性认知体系,并在这个观念体系之上选择正确的行为模式和话语方案。

第二,贴近实践、高于实践。相比很多依赖于外部观察和二手资料的政府传播研究,该书选择从政府决策的内部视角切入进行观察,在深度访谈和内部资料的获取和分析上作出了很大努力。同时,基于危机情境、风险感知、归因差异等概念,在论述中拓展分析了公共管理学中的“政府责任”概念,将社会风险分为“内源型”“诱发型”“关联型”三大类,并对不同情境中政府传播的观念、行为、效果及其影响因素都进行了比较分析,提出了自己的独到观点。这在实证研究的路径改良和理论思路提炼上,都作出了有益的探索。

第三,阐释深刻、论述清晰。该书在理论推演和案例分析过程中都运用了丰实的文献和调研资料,但又能围绕研究问题作出自己的梳理和判断,进行逻辑严密、层次清晰的论述。特别值得提及的是,该书还回应和纠正了在这一研究领域的一些理论和实践误区,具有相当的学术说服力和责任感。

当然,书中也还存在一些不足,如跨学科分析框架的运用还欠成熟,理论抽象化的层次还不够高,等等,这些都有待于作者今后进一步提高和完善。但这都无碍于该书成为一本很好的佳作。

中国社会风险形势还在不断发生变化,风险治理是一个长期的、艰难的系统工程,政府传播面临的挑战仍然巨大。中央提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”,不仅是一种新的学术概念和学术表述,更是我国治国理政的重大决策。显然,该书对于破解当下中国政府发展的现实困境和理论难点,特别是在政府新闻传播、政府公共关系

乃至国家公共治理方面，都有很好的参考价值。

孟建

2016年8月7日

（作者系复旦大学新闻学院教授，博士生导师，国务院新闻办公室省部级新闻发布评估组组长，中国传播学会副会长，复旦大学国家文化创新研究中心主任，复旦大学国际公共关系研究中心主任）

引言 两场政府新闻发布会与国家风险治理模式的嬗变

2009年4月30日，国务院新闻办公室（以下简称“国新办”）首次就“我国加强人感染猪流感防控工作情况”举行新闻发布会。此次发布会，距我国内地首例确诊输入性甲型H1N1流感（以下简称“甲流”）病例，提前了11天。发布会上，卫生部部长陈竺兴奋地告诉中外媒体，猪流感快速诊断法已研制成功。他呼吁公众加强自我保护，还笑谈称八角茴香煮猪肉，是一剂预防猪流感的良方。从这天开始，中国政府针对“甲流”疫情开展了“科学、客观、适度”的风险沟通工作。世卫组织官员们称，“中国的努力为世界防控甲型H1N1流感作出重要贡献”，他们赞赏中国采取的一系列“负责任、具有前瞻性的积极应对措施”。

而就在6年前的另一个4月，同样面对突如其来、具有全球性影响的公共卫生事件，中国却完全是另一番景象。2003年4月3日，国新办首次就“中国防治非典型肺炎”问题举行新闻发布会。从2002年底广东佛山出现第一例“非典”病人，到这次发布会的召开，已经过去了将近5个月的时间。在政府信息封锁、媒体报道失语的5个月里，“非典”病毒已经迅速传入中国的二十多个省市、地区，并向全球蔓延。发布会上，时任卫生部部长张文康关于“中国疫情已得到有效控制”“中国很安全”的“负责任”说法，在一周后就成为国际社会斥责“中国说谎”的靶子。与病毒一起蔓延的，还有巨大的社会恐慌、公众对政府公信力的普遍质疑以及中国国际形象的一落千丈。

国新办作为我国国家级的、最权威的政府新闻发布平台，在国际上传播的是中国政府的声音。两场新闻发布会在发布时机、发布基调、发布内容、发布效果等方面迥然相异，这体现出中国政府在应对社会风险的过程中，信息传播的心态和机制已经有了很大的变化。从仓促应对到提前预防、从严控信息到迅速通报、从粉饰太平到坦陈问题、从承诺“政府全包”到倡导公众参与，这两场新闻发布会也从一个侧面展示了中国社会风险治理模式的演进。可以说，风险治理中政府传播的变化，是反映国家治理模式变化的一面镜子。同时，政府传播变化所带来的社会效应也反过来影响了国家治理模式。

正如公共管理学专家所言，“突发公共事件不断发生，危机常态化已现端倪。实践一再证明，认识危机，解决危机，局限于危机本身就显得捉襟见肘。危机的内核是风

险,将着眼点从危机转向风险,从如何预防和处置危机转向如何理解和管理风险,是认识危机的更高境界,也是解决危机的根本之道。”^①

习近平 2009 年 3 月 1 日在中央党校的讲话中指出,各级领导干部要努力提高六个方面的能力。其中包括“提高应对风险的能力”“提高维护稳定的能力”“提高与媒体打交道的能力”。这三项能力密切相关,政府想要更好地应对风险、维护稳定,就必须与媒体打好交道。在这一过程中,政府与媒体的关系需要跳出“命令与顺从”“控制与对抗”的既定框架,而走向一种合作治理的关系。近年来,党的十八大报告和十八届三中全会文件中,都多次提到我国正面临多种形式的风险挑战,强调“要建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”“提高抵御风险的能力”。可见危机与风险管理已经日益成为国家战略的重要组成部分,党和政府旨在从源头上防范和化解不稳定因素,提高政府预防风险、治理风险的能力。

虽然“非典”的教训使中国政府痛定思痛,认识到要进行有效的风险治理,政府传播必须迈向一个不可逆转的、透明的、开放的进程。然而实践反复证明,“历史不是直线前进的”^②。即使有了防控“甲流”的阶段成功,仍不足以证明中国的政府传播已经在这一进程中取得了理想的成绩。各地、各级政府的危机与风险管理意识、能力参差不齐,政府传播实战能力未能跟上。以 2015 年“8·12”天津港爆炸事件为例,12 日凌晨爆炸发生之后,现场视频和照片马上在网络上大量传播,@天津发布约四小时后才发布了第一条关于爆炸事故的官方微博。首场新闻发布会于第二天下午 4:30 举行,之后一周内虽连续召开十余次新闻发布会,但对核心事实信息语焉不详。期间关于伤亡人数的统计数据遭到网友质疑,企业方缺席新闻发布会引发猜测,“化工围城”话题热议凸显社会恐慌升级。

观察近几年来现实中社会风险治理的案例可以发现,政府仍然存在两种明显的错误倾向。一是政府仍然不够重视信息传播环节在其实际工作中的作用。各级、各地官员“不敢说、不愿说、不想说、不会说”的情况还很普遍,政府的社会沟通能力不佳。低效的政府传播使微小的风险事件被一再放大,形成巨大的社会破坏力。二是部分官员以为控制了媒体,形成了“良好”的舆论环境就能解决一切问题。一些政府组织满足于“息事宁人”的传播效果,把大量资源浪费在“摆平”舆论之上,“说”与“做”严重脱节。结果是忽视了事情处理程序的规范性,使潜在的社会风险不能得到根本化解,仍以各种新形式爆发出来。

如果政府传播仅被视为针对突发事件、公共危机的一种应急“救火”工作,只被

① 张成福,陈占锋,谢一帆. 风险社会与风险治理 [J]. 教学与研究, 2009 (5): 5.

② 亨廷顿. 民主的第三波 [A] // 哈维尔,等. 民主与民主化 [M]. 刘军宁,译. 北京:商务印书馆, 1999: 387.



当成政府在危机中维护其组织形象和局部利益的手段，那么政府传播只能“治标”，无以“治本”，甚至会使社会产生各种严重的并发症。从社会风险治理的视角出发，考察如何通过政府传播有效地进行社会对话、调试公共政策、化解社会矛盾、获取社会认同，是中国政府亟待解决的现实问题，也是本研究努力探索的方向。

目 录

引言 两场政府新闻发布会与国家风险治理模式的嬗变	1
第一章 导 论	1
第一节 研究综述与关键概念的框定	1
一、社会风险及其治理研究	2
二、政府传播与风险治理研究	12
三、风险治理中的政府传播：基于“问题—事件”整合认识	27
第二节 理论框架和研究问题	28
一、本研究中的“社会风险治理”	28
二、社会风险治理框架对政府传播的新解释	31
三、研究问题	32
第三节 研究方法及其他说明	33
一、研究方法	33
二、创新点及研究不足	35
第二章 中国社会风险语境与政府传播制度的变迁	37
第一节 转型社会、媒介化、全球化风险中的政府传播管制失灵	37
第二节 风险治理中政府传播制度的宏观调整（2003—2016 年）	40
一、传播主体：从中央主控型发布到地方责任型发布	43
二、传播内容：从局部类别化到全局广泛性的信息公开	44
三、传播对象：从政府内部信息通报到面向社会大众传播	45
四、传播渠道：从管理传统媒体到积极利用和规范新媒体	46
五、传播过程：从政府单向把关到多元互动沟通	47
六、传播规制：从惩处泄密者到保障舆论监督	48
第三节 风险治理中政府传播的体制性瓶颈	50
一、制度操作性有限和制度效应递减	50
二、协调机制欠缺和传播主体关系失衡	51
三、传播团队权责利不明确且专业水准不足	52



第三章 政府传播与风险治理的基本要素分析	54
第一节 风险治理主体分析：政府、媒体、公众关系的再认识	54
一、风险治理主体结构的变化	54
二、政府传播在风险治理中的角色功能	58
三、风险治理主体也可能是风险制造主体	60
第二节 风险治理对象分析：政府传播目标的重新定位	63
一、社会风险的现实性与建构性	63
二、基于“政府责任”维度的社会风险分类	67
三、政府对治理对象的认知偏差及其内在逻辑	72
第三节 风险治理工具分析：作为“沟通性工具”的政府传播	75
一、政府传播：风险治理中的柔性工具	75
二、“沟通性工具”不等于“媒介工具论”	77
三、政府传播应以公共利益为基本价值取向	78
第四章 内源型风险中的政府传播：从控制到沟通的动力机制	80
第一节 政府风险预警为什么缺席、失败	83
一、政绩观偏差导致的区域经济发展失调	83
二、地方媒体公信力扭曲带来的社会认知混乱	85
三、“内紧外松”传播加速危机爆发	87
第二节 压力—反馈中渐进的信息公开	88
一、群体性事件与“政策窗口”的开启	88
二、作为上级指令的“新闻口径”	90
三、谣言的“倒逼效应”	91
第三节 政府以党报为平台展开的柔性沟通	92
一、“处非”报道内容分析	93
二、区域稳定风险中的政府传播策略	100
第四节 政府传播中的刚性控制与柔性沟通	102
一、刚性控制产生和持续的原因	102
二、从刚性控制向柔性沟通转化的动力机制	103
第五章 诱发型风险中的政府传播：责任溯源与依法治理中的角色困境	106
第一节 突发企业安全事故与“有限政府”的传播定位	107
第二节 政府传播与多方力量博弈	111
一、接踵而至的媒体与积极应对的政府	111
二、围观的网民与舆论监督指向的变化	114
三、诉求多样化的业主与“依法处理”的两难	119

第三节 风险溯源与扩散中的政府传播责任	122
一、多元舆论环境与政府传播的“本位主义”	122
二、应急式政府传播模式的局限性	125
三、以法治为基础的多元治理制度有待完善	126
第六章 关联型风险中的政府传播：道德恐慌与信任风险	128
第一节 社会建构中的“特权阶层”与政府责任归因	128
第二节 “×二代”事件中的政府传播失误与突破	130
一、胡斌飙车案：质问公权“欺实马”	130
二、深圳“5·26”车祸：惯性怀疑与程序正义	134
第三节 政府传播定位：促进事实还原和理性对话	137
一、促成事实还原的复合结构因素	137
二、保障利益协调和理性对话	138
第七章 社会风险治理中的政府传播：变迁、差异与革新	140
第一节 政府传播渐进式变革的内外部动力结构分析	140
一、政府传播转型的外部压力和条件	141
二、政府传播转型的内在动力	146
第二节 不同类型社会风险中的政府传播比较	151
一、“政府责任”程度与政府传播状况的相关性分析	151
二、风险治理情境中政府传播的问题领域	153
第三节 构建国家治理现代化体系下的风险公共传播机制	159
一、新风险观下的政府传播理念变革	160
二、建立良性互动的风险共治机制	163
三、在深化改革中实现传播能力的协同进化	169
附 录	171
附录一 湘西非法集资事件《团结报》报道内容分析编码表	171
附录二 案例研究访谈列表	173
一、湘西非法集资事件访谈列表	173
二、上海倒楼事件访谈列表	173
三、“×二代”事件访谈列表	173
参考文献	175
后记	195

第一章 导 论

第一节 研究综述与关键概念的框定

“理论研究通常从概念开始，一是由于概念直接指向研究问题，同样的问题在不同的研究中可能会使用不同的概念，二是不同的概念背后隐藏着不同的学科与学术传统。”^①厘清研究所涉及的基本概念，梳理与这些概念相关的研究领域中的已有成果，从理论和方法两个层面对其进行整合与提炼，是本研究的一个重要起点。

“社会风险”“治理”“政府传播”——从标题中的三个基本概念出发，本研究将主要涉及社会学、政治学、公共管理学和新闻传播学几大学科。作者在文献研究的过程中发现，在国外理论界，包括政府在内的公共部门以及大众传媒的“风险沟通”（Risk Communication）早已被公认为“风险治理”中的重要环节和关键因素。研究中对于政府风险沟通的操作策略和方案、政府风险沟通的民主政治意涵、风险沟通与公共政策的互动关系、风险沟通对风险治理其他环节的重要影响有非常深入的探讨。而国内学界提到的“社会风险”不同于西方学者围绕科技、生态、环境、安全等议题所讨论的风险，而是主要指向中国转型期的各种社会问题。同时，在社会风险治理的视角下探讨政府传播的系统性论著还不多。中国传媒大学谢进川博士所著的《传媒治理论：社会风险治理视角下的传媒功能研究》也以“社会风险治理”为视角，但他的研究对象是传媒，而非“政府传播”。他从传媒参与社会治理的可行性、目标、机制、议题，传媒与其他社会治理主体的关系，治理传媒等多方面进行了探讨。

从具体的研究领域而言，与本书相关的研究成果主要分布于“中国社会风险预警、探析与防范”“社会风险治理模式及其变迁”“政府风险沟通与危机传播”“政府在突发事件中的新闻发布与舆论引导”几大主题中。其中前两个议题主要在社会学、政治学和公共管理学，后两个则由新闻传播学研究者研究较多。从作者围绕这些议题所研读的近五百篇核心文献来看，这些研究的发展水平不同，各有特色。

^① 童星，张海波，等．中国转型期的社会风险及识别——理论探讨与经验研究 [M]．南京：南京大学出版社，2006：143.



“我们不能仅仅把文献综述看作论文写作的一个步骤、程序，或者是有关方面的一个规定，更应该看到，这是知识生产过程的一个有机组成部分，它不是在重复别人，它是在说出自己。”^① 在研究综述中，笔者力图把握好三个结合点：一是中外社会风险研究的结合点，二是风险治理与政府传播的结合点，三是社会风险研究与公共危机研究的结合点。基于这样的理念和原则，以下笔者将从中外社会风险及其治理研究、政府传播与社会风险治理研究两大方面对已有研究成果作出具体综述，并作出综合述评。

一、社会风险及其治理研究

国内的“社会风险”研究是与全球范围内风险理论研究的盛行、与中国迈向“高风险社会”的现实紧密相关的。“高风险社会”是当下许多学者描述中国社会状态时常用的一个词，从现象上看，是指中国处于一种危机蕴藏的广度、深度、爆发频率都较高的阶段。胡鞍钢、郑航生、童星等很多学者都指出，中国当下的社会风险既不完全同于传统的社会风险，更不完全是后工业化、后现代化时期由知识的负外部性导致的社会风险，而是多种风险的混合体；从风险分析的角度看，表现为历时性的风险类型共时性地存在。中国正进入高风险时代，即是在这个意义上来说的。国内来自社会学、政治学、公共管理学、哲学的研究者较早地介入了这一领域。以下首先简述西方风险理论和国内“社会风险”研究的概况。

在西方，“风险”问题于20世纪50年代提出，一开始围绕着如何安全使用核能、如何控制和评估核能给社会带来的风险而展开讨论。半个多世纪以来，“风险”话语在不断发生演变，自然科学、社会科学诸领域的学者通常并不区分“风险”和“社会风险”，他们较少单独用到“social risk”之类的提法。换言之，西方学者虽然关注了现代意义上的由人为的、社会原因带来的，具有社会性影响的风险，但并没有形成一套关于“社会风险”的单独的、完整的、统一的理论体系。“风险”问题是一个庞大的研究领域，围绕着西方现代社会面临的各种风险及其规制方式展开。研究主题从核能、金融保险、环境、健康，一直延伸到生物技术、人工智能、恐怖主义等更为宽泛的新领域。研究视角则包括“保险精算的方法、毒物学和流行病学的方法、工程学方法、经济学方法、心理学方法、风险的社会理论、风险的文化理论”^② 等很多类。关于风险的界定，大致都归为两种：一是技术取向的，将风险看成一种概率，采用期望频数进行统计；二是“经济—社会—文化”取向的，将风险看成一种社会后果。在社会科学的风险研究中，大多采用后者。因此，“风险”本身就具有社会性含义。

自20世纪80年代末德国学者乌尔里希·贝克提出“风险社会”论题以后，“风

① 熊易寒. 文献综述与学术谱系 [J]. 读书, 2007 (04): 82—84.

② 奥特温·伦内. 风险的概念: 分类 [A] // 谢尔顿·克里姆斯基. 风险的社会理论学说 [M]. 北京: 北京出版社出版集团, 2005: 59.