

公共危机管理中的 伦理问题

GONGGONG WEIJI GUANLI ZHONG DE LUNLI WENTI

赵清文◎著

 人民出版社

公共危机管理中的 伦理问题

GONGGONG WEIJI GUANLI ZHONG DE LUNLI WENTI

赵清文◎著



人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机管理中的伦理问题 / 赵清文著. —北京: 人民出版社, 2013
ISBN 978 - 7 - 01 - 012705 - 7

I. ①公… II. ①赵… III. ①国家行政机关 - 突发事件 - 公共管理
- 政治伦理学 - 研究 IV. ①D035 - 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 244443 号

公共危机管理中的伦理问题

GONGGONG WEIJI GUANLI ZHONG DE LUNLI WENTI

赵清文 著

责任编辑 姚劲华 曹 利

地 址 北京市东城区隆福寺街 99 号

出版发行 人 民 出 版 社

网 址 <http://www.rmsh.cepaph.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 环球印刷 (北京) 有限公司

版 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 16

字 数 271 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 01 - 012705 - 7

定 价 40.00 元

目 录

第一章 公共危机管理及其伦理属性	1
一、危机:我们当下的生存状态	1
二、公共危机产生的深层诱因	6
三、危机管理与公共危机管理:基本内涵和主要环节	11
四、公共危机管理研究的伦理学视角	20
第二章 公共危机管理的伦理原则	24
一、公共利益至上:公共危机管理的基本伦理原则	24
二、公共利益至上原则的实践要求	27
三、公共危机管理中的公正原则	36
四、公共危机管理中的人道原则	42
第三章 公共危机事件防范预警中的伦理要求	48
一、强化对科技的价值引导	48
二、实现人与生态环境的和谐	53
三、协调公平与效率之间的关系	66
四、增强忧患意识的伦理意义	77
五、公共危机事件防范中的审慎之德	82
第四章 公共危机事件应急管理中的伦理要求	90
一、公共危机事件紧急应对中的生命价值优先要求	90
二、尊重公众的信息知情权	96

三、危机应急管理中效率观的道德意义 101

四、社会力量参与危机应对中政府的伦理要求 108

第五章 公共危机事件善后处理中的伦理要求 113

一、以人道精神关怀公共危机事件的受害者 114

二、以公正的立场补偿与维护公众利益 117

三、以真诚的态度评估与问责 122

四、以明智的头脑主动学习和创新 128

第六章 公共危机协同治理语境下多元主体的伦理分析 136

一、公共危机管理中政府的伦理责任 136

二、非政府组织在公共危机管理中的作用及其伦理规则 144

三、公共危机管理中的企业社会责任 152

四、公共危机管理与媒体伦理 161

五、公民德性：民众参与公共危机管理的道德基础 167

第七章 公共危机管理活动的两种伦理导向：信念伦理与责任伦理 173

一、信念伦理：公共危机管理伦理的基础 173

二、责任伦理：公共危机管理伦理的现实选择 178

三、公共危机管理中信念伦理与责任伦理的统一 183

第八章 公共危机管理的伦理约束机制：制度伦理与德性伦理 189

一、公共危机管理伦理的制度保障 189

二、制度的伦理性与公共危机管理目标的实现 196

三、公共危机管理中德性伦理的价值 205

四、公共危机管理中制度伦理与德性伦理的关系及其实践要求 212

第九章 公共危机管理与道德建设 216

一、公共危机管理理念下道德建设的思路转变 216

二、借鉴传统文化资源塑造公共危机管理伦理文化 221

三、公共危机管理道德水平的提升路径	228
四、在公共危机管理中推进社会道德建设	231
主要参考文献	239

第一章 公共危机管理及其伦理属性

没有任何一个时代像我们今天一样使人类处于一个如此矛盾的世界之中：一面是飞速发展的科技、巨大的物质财富积累，让生活变得前所未有的舒适和便利；另一面是日益显现的危险、日渐严峻的灾难，让人们心理上感到空前并且仍在与日俱增的焦虑、悲怆甚至失望。“那是最好的年月，那是最坏的年月，那是智慧的时代，那是愚蠢的时代，那是信仰的新纪元，那是怀疑的新纪元，那是光明的季节，那是黑暗的季节，那是希望的春天，那是绝望的冬天，我们将拥有一切，我们将一无所有，我们直接上天堂，我们直接下地狱。”^① 英国 19 世纪著名作家狄更斯在《双城记》开篇所写的这段话如今仍被许多人频繁引用，或许对于充满焦虑、彷徨和期待的人们来说，永远都会觉得小说中“那个时代跟现代十分相似”。然而，同一百多年前比起来，这段名言对于今天的人们来说，不仅仅是文学作品中的文字，也不再只是多愁善感的小说家或者满腹忧虑的哲学家的悲叹，而是成为每一个人切身的感受。当这段话从人们的口中发出之时，它至少表达了人们对生存状态的这样一种判断，即我们正处于危机之中；同时，除非对于极端的悲观主义者来说，还包含这样一种期望，即我们应当努力设法走出危机。公共危机管理便是公共管理理论对这一现实的回应。

一、危机：我们当下的生存状态

自从进入工业化时代，人类对自己作为“万物之灵”的能动性和创造力表现出前所未有的自信，尤其是对于西方世界来说，20 世纪之前的四五百年时间可以说是充满希望、憧憬、自豪和荣耀的一段历史。经济上取得了大大超过此

^① [英] 狄更斯：《双城记》，石永礼、赵文娟译，人民文学出版社 1993 年版，第 1 页。

前几千年的成就，物质财富大量涌流；在个人主义的旗帜和自由、平等、法治、民主等观念下，建立并巩固了资本主义的政治制度；科技上的巨大进步使人类征服自然和改造自然的能力大大增强。然而，进入 20 世纪之后，在政治、经济、科技等各个领域中，都出现了一些前所未有，甚至让西方学者和政治家们措手不及的变化。面对着这一变化，我们有满足和欣喜，但更多的是遗憾和不安。经济上，资本主义制度与生俱来的痼疾——经济危机的发生频率越来越高、烈度越来越大，使生产增长的速度放缓，甚至倒退；政治上，大国之间利益的争夺白热化，最终导致给人类带来深重灾难的两次世界性的战争，在人员、财产等各个方面都造成了巨大损失；同时，资本主义矛盾的加剧导致了以马克思主义为指导的无产阶级革命的发生和社会主义国家的建立，首先在苏联，接着在东欧及亚洲、非洲、美洲的许多国家建立起了不同于资本主义制度的新的社会制度，结束了资本主义独霸天下的状态，并与资本主义国家形成了对峙的局面；科技上，科学技术的负面作用日益凸显，不论是对人类造成前所未有的威胁和恐惧的原子弹以及各种生物武器、化学武器的发明，还是生态、资源等领域日益显现的严重危机，都与科技脱不了干系。

第二次世界大战之后，人们并没有从战争的结束中欣喜多久，而是马上陷入新的忧虑之中。西方社会发展中的深层矛盾并没有解决，经济、政治、科技等领域内的问题依然层出不穷，甚至有日益恶化的趋势。

在经济领域内，经济危机仍然在困扰着资本主义国家的发展，并且出现了某些新的特征。经济停滞和通货膨胀的并存，让经济精英和政治精英们束手无策，除了个别国家之外，资本主义经济发展的速度大幅度下降。垄断企业在国家生活乃至国际生活中的影响力和控制力不断增强，这些以自身利益最大化为追逐目标的庞然大物左右着社会财富的分配，不但带来了人与人之间、国与国之间贫富差距的拉大和不公平现象的加剧，而且使政府成为它们手中的傀儡，决定着政府的政策走向和命运。企业界丑闻不断，贿赂政府官员、出售瑕疵商品、排放有毒废物，不但使企业自身的形象受损，而且导致了社会的动荡^①。

在政治领域内，东西、南北之间的对抗，西方阵营内部的明争暗斗，使得世界范围内紧张和不安的情绪一直存在。以两个超级大国的紧张对峙为背

^① 如 20 世纪 70 年代的洛克希德贿赂案，直接导致了日本、荷兰、意大利等多国政府垮台或政府首脑辞职。

景,无论是不断升级的核威慑和核恐吓,还是柏林危机、古巴危机、朝鲜战争、越南战争,都给包括本国人民在内的全球社会带来了巨大的恐慌和灾难。发达国家对发展中国家的资源掠夺,引起了发展中国家的不满和反抗,两次石油危机的出现,动摇了发达资本主义国家的经济秩序乃至整个社会秩序。西方国家内部也是危机和冲突不断,欧美国家的民权运动、反战运动、学生运动、女权运动、反对种族歧视运动等此起彼伏,强烈冲击着人们的价值观念和社会秩序。以各种“门”为代表的政治丑闻,则对政府的信誉造成了沉重打击。

在科技领域内,全球性的生态危机、物种灭绝、资源耗竭、环境污染以及大规模杀伤性武器的出现,都使人们重新思考科技的价值和导向问题。新技术尤其是生命科学技术和信息技术的发展,在文化、社会等领域内带来了一系列新的争论和问题。

在种种因素的交织之下,从风险和威胁的意义上说,危机已经不再是偶然性的,而是充斥于我们生活的方方面面。尽管如乌尔里希·贝克所说:“风险并不是现代性的发明。任何一个出发去发现新的国家和大陆的人——比如哥伦布——当然已经认识了‘风险’。”^①然而,今天人类所面临的风险和威胁,同传统社会比起来,已经具有了不同的特质。

人类所面临的风险和威胁的新的特质之一,在下面这个事例中可以清楚地得以体现:

❖ 案例 1

马尔代夫是印度洋上的一个群岛国家,素有“人间天堂”之称。然而,这个风景如画的胜地不久的将来就可能在人们的视线中消失。若全球海平面上升速率按照目前的 1.8 毫米/年累计,海水要淹没马尔代夫总共 1200 个岛屿的时间约是 84 年。现状已经不容乐观,首都马累周围都修了像城墙一样的防波堤,以抵御海水入侵。但在 2004 年 12 月的印度洋大海啸中,防波堤没能阻挡住海水冲进马累。在马累西北方的图拉杜岛,海水的侵蚀已将小岛东侧的椰子树拍打得露出树根。马尔代夫总统纳希德说,在全国约 200 个居民岛中,大约有 50 个面临海水侵蚀,其中 16 个需要立即采取行动。很多居民岛的地下淡水资源正在枯竭。纳希德已经想好了举国搬迁的最后退路:“我们

^① [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社 2003 年版,第 18 页。

认为这种情形在 60 至 70 年内还不至于出现,但必须从现在开始就有所准备。”他在就任总统后不久即宣布将成立一个主权基金,利用观光收入购买土地,以便赶在海水淹到头顶之前迁走全国 35 万国民。斯里兰卡、印度或者澳大利亚都是可能的迁徙目的地。但是,要迁居他国并非易事。环保组织 WWF 驻新加坡的气候变化政策专家戴安娜·麦克菲迪安说,足够的资金来源、有无国家愿意接收、新环境下的文化认同都是需要考虑的问题。在小岛国家里,也有跑在马尔代夫前面的。有消息说,南太平洋岛国图瓦卢已经与新西兰签订全民迁徙协议。单单新西兰方面透露的 2007 年的数字,就有 5000 多名图瓦卢人在新西兰安家了。图瓦卢由此成为第一个因海平面上升而举国迁徙的国家。2000 年 2 月 18 日,该国的大部分陆地国土曾被海水淹没,全国最高处仅高出海平面 4 米。^①

一般认为,这些岛国居民之所以成为可能要无处容身的“难民”,全球气候变暖是根本原因。而全球气候的这种恶性变化,则被公认是源于二氧化碳等温室气体的过度排放。众所周知,对于世外桃源般的这些太平洋和印度洋上的岛国来说,它们没有可能会过量排放二氧化碳等气体的大工业或者拥挤的以石油产品为动力的交通工具。超过地球承受能力的温室气体,绝大部分来源于欧洲大陆和美洲大陆。这一极端的事例表明,如果说传统社会中人为灾难的制造者和承受者很大程度上是一致的,人们所受到的惩罚总体上来说大部分还是“自作自受”,如过度焚林开荒导致土地沙化或者泥石流,受害者和肇事者基本上都是同一群体。但是,在今天的风险或者威胁面前,偿债者往往是根本没有同肇事者发生过任何直接交往的另外一群无辜者,甚至是人类全体。

与此同时,由于全球化浪潮的席卷,人与人之间的距离越拉越近,越来越稠密的商业网络、交通网络和传媒覆盖率给人们带来的不仅仅是便捷,同时也为风险和危机的传播与扩散提供了契机。在传统社会中,自身与外部世界之间、私人生活与公共领域之间、偶然性和必然性之间都有着严格的时空界限,秩序是人类生活的常态。“外界的危机偶尔袭扰边界,人类以边界为阵地,躲避、缓冲或抗争。袭扰既退,人类便回头在自己的边界内打理安定的生活。”然而,“如今,信息技术、全球化、市场利益至上、生态失调等变量

^① 本案例根据网易网《2050 年:将有十亿气候难民》(<http://discover.news.163.com/09/1103/10/5N6H0A4V000125LI.html>) 整理。

通过改造时空观和伦理的尺度，将传统的边界清除或遮蔽了。边界一旦消失，人类便会发现自己‘在危机中’，正如走出码头和栈桥，发现陆地就在海洋之中。依凭的边界不见了，危机将直接考验人类对自己的治理能力。”^①即使从最直观的角度来说，传统意义上那种以地区为单位的载体已经不存在了，在我们这个时代，危机已经将每一个人卷入其中。2009年冬天的某个午后，你打算找你最要好的朋友小酌两杯时，却得知他已经被隔离治疗，在“鸡犬之声相闻，老死不相往来”的时代里，你可能永远也弄不明白这与三四月间墨西哥的某人发烧有什么关联^②；某天上班时，老板很严肃地找你谈话，告诉你由于公司经营困难，不得不大幅度裁减人员，你可能也想不到你的失业竟然是欧洲某国提高进口关税措施实施的后果。而这样的事情每天都在我们身边发生着。

除此之外，根据贝克的理解，今天人类所面临的风险和威胁的另外一个新的特质是，“科学和法律制度建立起来的风险计算方法崩溃了”^③。

据记述，在19世纪，掉到泰晤士河里的水手并不是溺水而死，而是吸进这条下水道里恶臭和有毒的水汽窒息而死的。走过一条中世纪城市的狭窄街道，就像让鼻子遭受夹道的鞭挞。……那些年代里刺激着人的鼻子和眼睛的，从而可以被感受到的危险是明确的，但在今天，文明的风险一般是不被感知的，并且只出现在物理和化学的方程式中（比如食物中的毒素或核威胁）。……我所说的风险，首先是指完全逃脱人类感知能力的放射性、空气、水和食物中的毒素和污染物，以及伴随的短期和长期的对植物、动物和人的影响。它们引致系统的、常常是不可逆的伤害，而且这些伤害一般是不可见的。^④

在贝克看来，正是由于在风险社会中风险和威胁计算上传统客观方法的失效，使得“它们在知识里可以被改变、夸大、转化或者削减，并就此而言，它们是可以随意被社会界定和建构的。从而，掌握着界定风险的权力的大众媒体、科学和法律等专业，拥有关键的社会和政治地位”^⑤。因此避免和管理

① 胡百精：《中国危机管理报告2008-2009》，中国人民大学出版社2009年版，第10页。

② 2009年3月至4月，墨西哥和美国西南部上千人感染H1N1流感，导致100多人死亡，疫情迅速扩展到全世界，引起世界各国的广泛关注。

③ [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社2003年版，第19页。

④ 同上书，第18~20页。

⑤ 同上书，第20页。

这些风险意味着要对权力和权威进行重新认识。

在危机事件所伴随的风险和威胁面前，这种难以被精确预知的不利后果已经不再明显地停留于某个区域之内，每一个人都无法作为旁观者而置身事外。对于这一点，公众已经在做着有意识或无意识的反应。据报道，现今城市中的白领定期写遗书已经成为一种潮流。广州市公证处统计，近几年办理的遗嘱公证当中，45岁以下的年轻人占了5%的比例。在南京，做遗嘱公证年龄最小的竟只有19岁。除了做公证的，可能还有更多写了遗书的年轻人并没有公证。^①定期写遗书在年轻人中的悄然流行，既反映了人们法制观念的提高，同时也反映了人们对于生活状态的基本判断。在我们的生活中常常意味着巨大风险的危机已经由秩序扭曲的异化状态转换为被强加于我们生活之中的“常态”。风险和危机充斥于我们周围，可我们又不能明确指出它在哪里。承认这一点未免会给现代人带来发自内心的忧虑、焦灼和不安，但这毕竟是一个我们不得不面对的既存现实。

二、公共危机产生的深层诱因

在现代危机管理理念下，公共危机在诱因上被看作是与主体直接关涉的。人类不但是危机的承受者和应对者，还是制造危机状态和引发危机事件的直接责任者。

同其他动物的本能活动相比，合目的性是人类实践最显著的特色之一。然而，由于人类认识能力的局限以及客观规律展示过程的复杂性，人类实践活动的结果往往与预先设定的社会发展的目标相背离，有时甚至呈现出某些盲目性，从而使得人类活动中充满了矛盾纠葛。而危机的发生，从某种意义上说，正是矛盾积累和激化的结果。

人类需要满足过程中的利益矛盾首先表现为，在从自然界获取能量和资源时，人类对于自然秩序的改造如果超出了一定限度，过度干扰自然发展的正常规律，就会破坏自身的生存环境，从而威胁人类社会的安全。在导致公共危机事件的诱因中，自然灾害破坏力巨大，并且最难以把握。从自然科学的角度来说，自然界中灾变的发生是自然运动平衡的偶然性断裂，有其内在的运动规律。在这个意义上，灾变是自然界运动的一部分，它的发生具有不

^① 张一叶：《担心哪天遭不测 白领定期写遗书》，载《重庆晚报》2009年9月22日第17版。

可避免性。但是，与其他动物不同，人类从自然界中获取能量的过程是积极的、能动的。“动物仅仅利用外部自然界，单纯地以自己的存在来使自然界改变；而人则通过他所作出的改变来使自然界为自己的目的服务。”^① 在人类社会中，无论是低层次的生存需要还是各种更高层次需要的满足，从最终意义上说，都离不开自然界提供的资源和条件。因此，人类与自然界之间自始至终都处于一种矛盾的循环之中：作为自然的一部分，由于要不断从自然界中获取能量，人类无法脱离对自然界的依赖；为了自身的生存和发展，人类又要不断通过改造自然来向自然界索取满足自身需要的生活资料，成为自然秩序的改造者甚至破坏者。在这一矛盾的循环过程之中，人类对自然界的改造一旦超出了自然平衡的临界点，便会加速甚至直接导致平衡的断裂，从而使得人类行为直接或者间接地成为自然界中灾变的成因。

比如，一般认为，地质灾害是一种典型的自然灾害。在传统社会中，一提到地质灾害，人们能够联想到的往往就是地震、火山等剧烈的灾难性事件。然而，在今天，尽管地震等传统意义上的地质灾害仍然在威胁着人类的生存、吞噬着人类发展的成果，但滑坡、泥石流、土地荒漠化、水土流失、矿井突水、瓦斯突出以及地面沉降、裂缝、塌陷等地质灾害形式已经越来越严重地威胁和危害着人类社会的安全和稳定。根据国土资源部地质调查局的统计，2010年1~6月份，我国共发生地质灾害约19000起，比上年同期增长932%，接近十倍。其中，6月份比上年约增长15倍。^② 而这些地质灾害，绝大多数与人类的活动直接相关。可以说，正是科学技术的发展，人类干预自然进程、改造自然能力的增强，以及人类社会要求提升和速度的加快，导致了人力推进天灾效应的凸显。

在人类社会的早期，由于需要的低层次性，同时也由于自身的能力限制，人类在与自然界的能量交换中总体来说还是处于一种被动的状态。虽然也有因扩大耕地而焚烧森林等破坏自然环境的行为发生，但人类对于自然界自身循环系统的破坏是有限的，其影响往往都是局部的。同时，在传统社会中，灾害和危机被认为是偶然的、局部的、暂时的，它们来源于人类自身之外，不可预期，无法控制。不期而至的危机或灾难就像是“一根线上的断点，等

① 《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971年版，第518页。

② 《上半年全国地质灾害同比增近10倍 天灾中亦有人祸》，中国新闻网 <http://www.chinanews.com.cn/gn/2010/07-15/2402820.shtml>。

到危机结束后，我们还能像什么也没发生过一样，回到原先的生活秩序中，继续在这根线上发展”^①。在这种观念之下，灾难或者偶然发生的“危机”来自于天意、上帝，人们似乎很少把它们与自身行为之间建立起一种必然的、科学的逻辑关系，尤其是在“天灾”等自然灾害面前。

然而，随着现代化进程的出现和加速，传统灾害形式给人类生活造成的损失越来越大、新的灾害形式层出不穷的事实迫使人们不得不改变观念。物质福利日益提升的另一面，是人类不得不面对以前可能从来没有想象过的危机和不安。随着技术手段的进步，人类从自然界中获取的物质资料越来越丰富，同时也把自然界本身改造得越来越复杂和绚丽多彩。然而，人类物质财富增加的过程和自身力量展示的过程，也正是对自然的本来状态无情摧毁的过程，并最终导致了自然对人类的无情报复——自然灾害的频繁、加剧和破坏力增强。“在现代，灭绝人类生存的不是天灾，而是人灾，这已经是昭然的事实。不，毋宁说科学能够发挥的力量变得如此巨大，以致不可能有不包含人灾因素的天灾。”^②

人为因素所导致的“天灾”不但在频率上日趋增加，而且影响的范围不断扩大。如果说，传统社会中由于破坏自然运行的规律而使人类受到的惩罚是自作自受式的，而在现代社会中，大气污染、生态破坏等环境灾难使得更多的无辜者成为危机的牺牲品。即使我们谨小慎微地生活，即使我们没有什么过错，但还是不可避免地被笼罩在危机之中。因此，最近一百年来，对于社会历史发展过程的乐观的评价正逐渐被悲观的情绪所取代，这种悲观的情绪越来越迅速地在人们之中蔓延，由最初只是精英阶层中一种类似杞人忧天似的忧虑，已经慢慢成为普通百姓的共识。

我们的祖先自从人猿揖别之后，就不断为了自身的需要而改造自然界，从这个意义上说，我们这个时代的人是大自然大规模报复行动的受害者，却并不是唯一的责任者。尽管自然秩序总体失衡的加剧和节奏的紊乱是人类活动长期累积的结果，然而可以肯定的是，在进入工业时代之前，人类对于自然界的改造和破坏还是十分有限的。近代以来人类对于自然界大规模破坏局面的出现，从观念层面上看，一方面是由于科技发展背后的天人

① 杨明杰主编：《国际危机管理概论》，时事出版社2003年版，第3页。

② [英] 汤因比、[日] 池田大作：《展望21世纪：汤因比与池田大作对话录》，荀春生等译，国际文化出版公司1997年版，第36~37页。

二分、主客二元的哲学理念，另一方面则是由于欲望驱动下利益处置的失衡。

人类活动目的与结果的背离不仅体现于人类同自然界的关系之中，而且同样体现于人类对于社会的改造之中。“在我们这个时代，每一种事物好像都包含有自己的反面。我们看到，机器具有减少人类劳动和使劳动更有成效的神奇力量，然而却引起了饥饿和过度的疲劳。财富的新源泉，由于某种奇怪的、不可思议的魔力而变成贫困的源泉。技术的胜利，似乎是以道德的败坏为代价换来的。随着人类愈益控制自然，个人却似乎愈益成为别人的奴隶或自身的卑劣行为的奴隶。甚至科学的纯洁光辉仿佛也只能在愚昧无知的黑暗背景上闪耀。我们的一切发现和进步，似乎结果是使物质力量成为有智慧的生命，而人的生命则化为愚钝的物质力量。现代工业和科学为一方与现代贫困和衰颓为另一方的这种对抗，我们时代的生产力与社会关系之间的这种对抗，是显而易见的、不可避免的和毋庸争辩的事实。”^① 马克思在一个半世纪之前的这段论述，在今天的世界上仍然是一个无法否认的事实。

“人生而有欲，欲而不得，则不能无求。求而无度量分界，则不能不争；争则乱，乱则穷。”（《荀子·礼论》）随着剩余产品的出现，利益矛盾便在人类社会产生了。从此之后，人与人之间的利益争夺成为导致人类社会秩序失衡的重要威胁。尤其是进入近代之后，满足衣食住行等生存需要已经不再是生产的主要目的，对利润和财富的无休止的追求导致人类对本身具有稀缺性的资源的争夺越来越激烈。从冲突的范围上看，利益冲突已经不再是局部的问题，而是超越了国界的限制，波及的范围越来越广泛，具有了全球性的属性；从冲突的强度上看，利益冲突已经变得越来越频繁，对抗性和激烈程度越来越高；从冲突的目的上看，对资源的争夺已经不仅仅是为了满足生存的需要，财富的更大量攫取和积累越来越成为冲突的根源和诱因；从冲突的手段上看，随着技术的进步和冲突的激烈，利益争夺的方式已经不再仅仅限于传统的力量角逐。利益冲突上的这些新变化，使得混乱、风险和危机变得越来越普遍，对社会秩序的影响越来越深刻，成为当前我们生活于其中的危机状态的最显著的标志。

齐格蒙·鲍曼认为，在人类生活中，可靠性、安全性和确定性是三个重

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第775页。

要的要素，它们是人类自立和自信的条件，是理性之思考和理性之行动的基础。对于人类来说，三者缺一不可。在这三者具备的情况下，如果行动者遵循日常生活的惯例，就可免于不断进行选择的痛苦。因此，摆脱来自自然的、自身的和他人的危险，获得可靠性，便成为文明带给人最大的馈赠。然而，人类追求文明的结果却与初衷产生了极大的背离。“在通往选择与自我表现的更多个人自由的道路上，我们丧失了现代文明提供的大量可靠性，丧失了它承诺要提供给我们的更多可靠性。”^①这三个生活的要素“如今不断遭受猛烈攻击；这一种意识正在蔓延开来：生活路标的摇摆不定，生存方向的难以把握，都已不再被看作是暂时的麻烦，仿佛只要挖掘了更多的信息，发明了更有效的工具，便能克服；因此，与昔日的不确定性不同，当今的不确定性，安东尼·吉登斯用了个极为恰当的表述，是制造出来的，因此，愈益明显的是，生活在不确定性中，呈现为一种生活方式，且是唯一可行的生活方式”^②。生活的这种不确定、不可靠、不安全的状态，成为人们无法逃避的唯一存在方式。而这一切，又成为焦虑、猜忌、妄自菲薄、谨小慎微、迁怒好斗等情绪的重要根源。

鲍曼的上述分析，为我们从社会心理的角度了解当前人类在现代化背景下所面临的危机提供了一个视角，从一个侧面揭示了社会问题和社会危机的原因。然而，如果从更深层次上考察，近百年来“危机”一词日益成为主流语言，“人们甚至已经开始抱怨对该词的无度滥用”^③，这一局面的形成，又与以私有产权神圣不可侵犯为主要特征之一的市场经济制度和与其对应的生产方式本身直接联系在一起。在市场经济制度崛起和确立的过程中，自始至终存在着的是活动主体的分裂。一方面，大资本家集团掌握着政治和经济上的支配地位，控制着以公共权力为后盾的精神文化力量和舆论工具；另一方面，占人口绝大多数的劳动者集团在经济上、政治上处于被动的地位，同时受着文化和精神上的愚弄。活动主体的分裂，使得人类社会和人类自身的发展处于深刻的矛盾和对抗之中。“一些人靠另一些人来满足自己的需要，因而一些人（少数）得到了发展的垄断权；而另一些人（多数）经常地为满足最迫切的需要而进行斗争，因而暂时（即在新的革命的生产力产生以前）失去

① [英] 齐格蒙·鲍曼：《寻找政治》，洪涛等译，上海人民出版社2006年版，第8页。

② 同上书，第10页。

③ [德] 德克·格莱泽：《旅游业危机管理》，安辉译，中国旅游出版社2004年版，第1页。

了任何发展的可能性”^①；“生产的每一进步，同时也就是被压迫阶级即大多数人的生活状况的一个退步。对一些人好事的，对另一些人必然是坏事，一个阶级的任何新的解放，必然是对另一个阶级的新的压迫。”^②

因此，无论是源于自然界还是人类社会本身，危机都可以看作是人类追求自身利益的活动背离了主体意愿的结果。近代以来，技术的发展与市场经济制度的建立，产生于人类试图解决主体性矛盾的必然。然而，由此而带来了人类对自然干涉力量的加强，以及财富积累速度的加快和分配的复杂化，本身就蕴涵着极大的风险，以致导致了人类实践中事实后果与价值目标之间的极度失衡。面对着给人类带来巨大物质财富的市场经济制度，人们处于一种既留恋又无奈的情绪之中。一方面，从资源配置和财富生产的效率角度来说，到目前为止还没有一种制度能够超越它；另一方面，日益突出的精神资源匮乏、社会矛盾积聚又让人们觉得这种制度的确有修补甚至改革的必要。一次次的危机必然成为制度修补的契机，然而，危机强度与频率的日益增大又不断强化着人们对这种制度本身的忧虑。

矛盾不断加深的资本主义的境遇是解释现代社会中人类主体价值目标与实践后果相互背离并成为危机状态的主因的最好范例。然而，由于全球化浪潮、人类技术力量的整体提高、人类实践方式的相似性等原因，危机并非资本主义世界的专利，包括中国在内的发展中国家也面临着许多无法回避的挑战。由于迫切的发展要求和转轨、转型时期矛盾的激化，在中国等发展中国家，危机在某些方面甚至有更加突出的体现。

总之，人类实践活动中结果与目标的背离使得包含所有人在内的类主体在利益上可能遭受重大威胁甚至损失，不仅如此，在危机状态下，不同利益关系之间也会面临剧烈的冲突。因此，为了从根本上遏制危机，人们必须对社会发展的目标、道路，乃至个体的行为方式和生活方式，进行更为审慎地规划。

三、危机管理与公共危机管理：基本内涵和主要环节

无论是在中国还是在西方，“危机”都不是一个陌生的词语。这个词很早就书面语言和口头语言中被广泛地使用。但它作为学术语言被引入管理学

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1960年版，第507页。

^② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第177～178页。