张成岗 | “风险均等”：走向以责任为核心的合作式治理

**“风险陷阱”：残留风险与共受风险**

现代性是建立秩序的过程，其中隐含着风险不确定性悖论，在现代性控制逻辑推动下，控制风险的行动往往内含着更大范围风险的可能性。面对全球性风险，着眼于局部地区的地方性风险规避路径已经失效，应当深刻理解风险分布的均等化对国家治理能力的挑战，完善多主体在风险治理中发挥作用的协同机制，通过新兴技术赋能疫情风险防控，构建有温度的国家治理体系。

在现代性早期阶段，风险被理解为一种支撑着现代性拓展的控制逻辑之“未预料后果”，主要反映了一种计算不可预测后果的方式，而计算的方法包括统计概率、保险精算法、制定预期监控的标准等，其目的是试图控制不可控制，预测不可预测，现代性的“控制”逻辑贯穿始终。在当时的语境中，无论外在自然环境还是内在生活方式，都被认为是可以被控制和征服的。

在“控制逻辑”推动下，人们逐步发现许多限制和控制风险的努力实际上正在变成更大范围的不确定性和危险，吉登斯将其称之为“人为制造的不确定性”。在新的不确定性面前，人们发现以科学方式考察风险概念（风险=事件×概率）时，风险就会以概率计算形式出现，而这并无法排除最坏情况的发生。

在现代性高级阶段，风险概念开始指向了一种独特的“知识和无意识的合体”，人类社会正在面临着“风险陷阱”的挑战。“风险陷阱”意味着在处理“人为制造的不确定性”时，一方面我们把拥有确定知识作为风险抗衡的工具，会导致对风险的忽视，使风险更加超出控制范围；另一方面缺失知识与风险对抗又会开启恐惧大门，加重风险恐惧。人类为何会遭遇“风险陷阱”？历史地看，在现代性初级阶段，由于工业技术发展所导致的现代性社会中的“好处”稀释了对风险的恐惧和批评，使得风险“合法化”并嵌入制度决策内部，而“残留风险”的存在则在更长远意义上进一步加剧了风险。在现代性的高级阶段，“残留风险”已经超出社会控制。

我国正处于新全球化、第四次工业革命与社会转型发展“三重叠加”的历史交汇期，风险构成时代的重要特征，公共卫生、安全和环境等风险事件日益增多，给利益相关者造成健康、安全、财产等多方面损失，尤其在风险全球化时代，风险语境正在构成社会治理亟须面对的新常态。伴随着人类面临风险挑战形态与影响的日益广泛、多元和复杂，诸多公共问题和集体行动困境破解都涉及 “共受风险”（shared risk）与“协同行动”问题。重大公共卫生突发事件影响到每一个人，疫情防控没有旁观者，没有人能置身事外，没有人能独善其身。风险管理是一个在不确定性条件下多方利益主体博弈的政治和社会过程，政府必须适应在不确定情景下进行风险决策和行动的现实挑战，具备风险事件治理意识以及辨识、选择、控制与转化风险危机的治理能力。只有建立面对特定风险的政府、市场、社会、专家、公众等多元参与的合作治理模式，才能适应未来复杂多变的“风险社会”。

**风险分布的均等化与全球风险合作**

人类社会发展已经进入“晚期现代性”阶段，该阶段的特征通常被描述为：全球化、社会自反性的强化、非传统社会形式的聚集、新兴风险和传统安全交织等特征。促使“简单现代性”向“反思现代性”转变的原因是多方面的，全球化是其中一个关键变量。但“对病菌来说，另一件好事是世界贸易路线的发展，……这些贸易路线把欧洲、亚洲和北非有效地连接成一个巨大的病菌繁殖场” 。按照吉登斯的理解，全球化首先指全球交往体系的形成，时空边界进一步拓宽，个体和集体生活领域大大开放，个体行为都与全球发展处于紧密联系之中，“美国人周游世界和外国人移居美国的迅速增多，正在把我们变成另一座熔炉——这一次是病菌的熔炉，而这些病菌我们原先认为不过是在遥远的国度引起一些古怪的疾病而未曾予以理会” 。在现代性早期阶段被合法化的“潜在副作用”也正在日益全球化，成为备受关注的公众议题。

全球化趋势消解了风险边界，使得风险超越了地区和空间限制。不仅一个群体、一个地区、一个国家受到风险威胁，全球范围各个群体都会受到风险威胁。公共卫生突发事件和健康风险不仅会影响某些国家或区域，还会超出该区域“嫁接”给附近或者较远的地区和群体。现代风险出现在地理上特定区域，具有地方性特征，同时还具有非特定性、普遍性、全球性特征，其形成有害影响的途径往往是不稳定、不确定和不可预测的。风险分布是一个涉及利益重新配置的公共问题，在全球化趋势下，等级式风险分配逻辑正在被打乱和失效，出现了风险分布的均等化趋势。

在全球化的今天，面对疾病快速传染扩散的突发事件，国境已然不是阻止病毒传播的屏障，单靠一国政府部门很难有效控制疾病在全球蔓延。风险的全球本土化性质决定了我们利用现代性第一阶段建基于控制逻辑之上的风险治理策略已经不能奏效。在疫情防控中，只要有一个国家失控，全球的战役就不会结束。通过本次事件，我国应该积极倡导或主导建立全球公共卫生事件的治理体系，唯有有效的全球合作和多边协同，才能使疫情真正获得有效管控。

与财富分配逻辑“等级化”“阶层化”逻辑不同，风险分配遵循的是“公平性”原则。尽管在主观上，我们“并不能排除以一种分层或者等级分明的方式分配风险”，但在客观上“风险以平均化的效果展示”。在疫情肆虐的当代社会，每个人都在受到威胁，病毒没有国界，疫情没有种族。在高度现代性阶段，风险正在成为一种传统社会生活形式（如阶级与地位、家庭邻里等）的瓦解者，围绕着风险恐惧的新的社会整合正在兴起。被 “风险社会”所搅动起来的危险会促使受害者联合起来形成一种促进风险治理的行动性力量，“每个人都倾向于参加自卫军”。在全球风险分布的“均等化”趋势下，应加快风险治理范式的行动转向，推动构建人类命运共同体。尤其在应对全球公共危机的过程中，人类命运共同体构建的迫切性和重要性凸显，在“风险恐惧”周围的人类社区应当团结协作，携手应对疫情挑战。

**风险共生：走向以“责任”为核心的风险治理**

社会治理既是一种宏观治理结构，更是一种微观操作实践，社会治理体系应当是适应特定“风险性质”和“环境特征”的整合型社会治理结构。从个体来说，应当完成从以风险控制逻辑为基础的“危机斗士”角色，到以风险共生逻辑为基础的“具有互动性和系统性的风险管理者”角色的转换；从管理方式来说，应当实现从面对风险无准备的、临时性反应到以主动、系统和综合的方式管理风险转变。一分预防胜过十分治疗，应当通过风险管理构建强健的风险韧性，确定风险治理全周期中的优先项，更加注重风险预防。以不确定性、复杂性为特征的风险事件正在成为社会治理亟须应对的常态变量，面向未来，应进一步加强社会协同，促进风险防控全球合作，强化以“责任”为核心的风险治理能力建设。

首先，加强风险治理“战役”中的知识供给，为治理体系构建提供“科技支撑”。风险战役中特别需要关于风险产生、传播和分配的相关知识供给，科学技术处于风险治理“战役”的前线，“风险社会是科学技术的终极舞台”。新冠疫情防控战“疫”对风险治理中的知识供给水平和能力提出了极高要求，不仅需要研究突发公共卫生事件涉及病毒的医学和科学属性，还要系统分析突发重大公共卫生事件的社会治理属性和应急管理属性，探索适应突发公共卫生事件发展规律的社会治理理论。风险治理主体应善于利用风险数据资源作为制定预判、监管、干预等治理措施的重要依据,使应对措施更具针对性、前瞻性和科学性。

其次，以公平原则为基础构建全球风险责任分担体系。人类发展过程中风险和机遇同在，责任纲领在一定意义上可以保证收益的可持续获取和对风险的公平分配。在风险防控中，发达国家显然不只是“旁观者”，即便人们尚抱有一种把风险事故隔离在他人区域的怀旧想法，这种情况发生的概率也越来越低。在伦理学理论中，当罗尔斯对“作为公平的正义”的呼吁，被指向每一个特殊个体对他们自身在政治或社会安排中可能拥有的位置及命运进行伦理价值评判时，公平原则成为必选项。罗尔斯指出，公平“不受现存需要和利益的限制”，应当成为基本原则。在风险和发展共存的社会情境下，人类社会需要“负责任的发展” ，在风险分布中，应当接受相关主体处于不确定性风险的本来状态，在不确定性情景中重新考虑风险决策，并以此为基础形成全球性责任分担机制，突破狭隘的利益决策模式，构建更具系统性和精细化的责任决策模式。在疫情防控中，公平要成为风险化解和风险治理的基本原则，而不能仅停留在目标层面；在风险社会中要根据公平原则做事，而不仅仅是瞄准特定目标，“有目的”地做事。

再次，构建以有效治理为核心的合作式风险治理机制。面对风险全球性，仅仅着眼于部分群体和局部地区的地方性风险规避路径已经失效，所有风险规避和转嫁之路都已堵塞。风险不受地域和时域限制，面对风险人们无处可逃，唯一选择就是大家一起行动起来共同参与风险治理,“如果人类保持文明的状态或者保持进入文明的状态，相互联合的艺术必须得到提高与加强”。人人皆有参与风险治理的权利及义务，应当构建以有效治理为核心的合作式风险治理机制，在机制构建中提高法治保障水平，弥补在应急管理过程中法治思维和法制约束的缺位。合作式风险治理是“包括共同参与、共同出力、协调融合、沟通共识等‘合作式’的结构机制”。

最后，注重预防性伦理构建，为风险治理提供牢固伦理支撑。风险社会的伦理规范应当被对风险恐惧的探索（Heuristics of Fear）所引导，风险伦理是一种前置式预防伦理，更重视后果发生前的过程，要给“对厄运的预测”以更多注意。人类需要对在风险中存在情形之不确定性和无规则性进行反思。在自然面前，人类不能过高地估计自身力量，也不能过高地估计人类消除偶然性的方案。面对风险，人类不能放弃抵抗和治理努力，更不能轻蔑地忽视风险，麻醉自己。面向未来，在风险伦理规范指引下，我们应该直面风险，沿着感受风险和解决风险的道路不断前行，走向与风险的共生。

本文原载《探索与争鸣》2020年第4期·抗疫与国家治理现代化专刊