

文章编号:2095-0365(2011)03-0033-06

# 社会风险治理的公民社会责任

唐旭斌

(安徽审计职业学院基础部,安徽 合肥 230601)

**摘要:**肇始于西方社会的风险社会理论对中国社会的发展同样具有指导价值。当前的中国社会面临市场、市民社会、政府、自然多方面的风险。中国的社会风险既不能解释为国际经验,也不能归咎于改革开放。从社会风险治理主体的角度分析,中国的社会风险治理体制存在缺陷。以政府为主导地位的风险治理体制要让位于由公民和政府共同负担的复合风险治理体制。公民问责和公民担责是公民承担风险治理责任的基本内容。

**关键词:**社会风险;历史解读;理论分析;公民责任

**中图分类号:**D61      **文献标识码:**A

中国30多年的高速发展取得了举世瞩目的成就,经济、政治、文化、社会各个方面都发生了深刻的变化。但是,中国社会在快速转型和迅速成长的过程中也累积了大量的社会风险。为此,适时、有效、科学地治理社会风险成为中国进一步发展过程中的重要任务。不同学者从各自角度和不同层面研究了中国的社会风险并提出了处置风险的理论和方案。在历史解读、理论分析中国社会风险的基础上,从公民承担治理社会风险责任的维度提出自己的观点。

## 一、社会风险的主要表现

风险社会理论是由德国社会学家贝克于1986年首创。其后,在吉登斯、道格拉斯、卢曼、拉什等学者的共同推动下,这一理论发展成为具有国际影响力的揭示和把握现代社会的重要话语方式。对于风险社会的探究,西方学术界呈现出两种具有代表性的理论分析范式。贝克、吉登斯等人站在客观主义的立场,强调风险是全球化时代毋庸置疑的客观社会现实,认为人类正处于从古典工业社会向风险社会的转型过程中。道格拉斯、威尔德韦斯等人则从主观主义立场出发,反对风险的人为假定和预设,认为“人们感觉风险的增

多,是由于处于特定风险文化背景中的人们的认知程度提高了。”<sup>[1]</sup>上述两种分析范式中,前一种风险社会理论成为当今风险社会解释的主流理论。这种理论对现代性进行了建设性的批判,既反对现代科学理性的无限扩张,也不赞成后现代主义力图解构现代性的倾向。吉登斯就认为,风险社会并不与现代社会相隔离,只是现代社会的新的阶段,与工业化阶段相区别,风险社会是“反思性现代性”阶段。<sup>[2]</sup>风险社会理论对观察和研究中国社会显然具有重大的参考价值。这不仅是因为中国积极参与经济全球化,中国社会无法置身于世界风险社会的大背景之外,同时,由于正处于从传统工业化向新型工业化的过渡期,中国社会一方面要经受社会加速转型带来的风险考验,另一方面还必须面临发达工业化国家已经基本遏制的传统社会风险。所以,可以得出这样一个结论——中国正步入风险社会时代。

人类社会是由自然环境和社会实践两个方面构成。为此,发生学意义上的社会风险就有“自然风险”和“社会风险”的区分。现代社会学理论把广义社会划分为国家、经济、市民社会三个领域。<sup>[3]</sup>由此,从风险形成领域的角度,可以把社会风险大致分为市场、市民社会、政府和自然四个层面。

收稿日期:2011-06-16

基金项目:安徽省教育厅人文社会科学研究项目(2011SK605) Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

作者简介:唐旭斌(1975—),男,讲师,博士生,研究方向:马克思主义中国化,当代中国政府与政治。

### (一) 市场层面的风险

健康的市场经济必须具备两个最起码的条件,即恪守规则和充分竞争。如果违背这两个基本条件,市场的风险就会由此孕育。具体来说,其一,践踏市场规则。我国不少企业为了追求利润,肆意践踏市场规则,公然生产和销售包括食品在内的各种假冒伪劣乃至有毒有害商品。近年来,从三鹿奶粉到苏丹红,从地沟油到瘦肉精,一再挑战着人们的心理承受底线。其二,丧失充分竞争。在我国市场主体中,近年来出现了一种“国进民退”的现象,即国有企业在国家的支持上逐步做大做强,而民营企业的生存空间却日益恶化。<sup>[4]</sup>“国进民退”的现象违背了市场经济自由竞争的最基本原则,给我国国民经济埋下隐患,潜伏着更深刻的社会危机。

### (二) 市民社会层面的风险

市民社会就其内涵而言包括文化生活和社会生活两个方面。当今中国文化生活方面最大的风险在于人们的信仰出现危机。2011年,有关机构曾进行了一项关于国人生活信条的大调查。调查显示,92.6%的被访者认为今天是一个信仰缺失的时代。其中,在被问到信仰与精神品质中最难做到的是哪些时,58%回答是正义,37.3%回答是信任,36.1%回答是理想与追求。<sup>[5]</sup>社会生活方面的风险表现在两方面:一是社会贫富差距持续扩大;二是群体性事件不断增加。据学者研究报告称,2005年,城镇最高与最低收入10%家庭间的人均收入差距约31倍。城乡合计,全国最高与最低收入10%家庭间的人均收入差距约55倍。<sup>[6]</sup>不仅如此,这种社会贫富差距已呈现固定化和代际传递的趋势。<sup>[7]</sup>此外,群体性事件不断增加。根据资料显示,1993年全国群体性事件为0.87万起,到了2005年,该数字上升到了8.7万起,2006年达到9万起。<sup>[8]</sup>而且,群体性事件的参与人数也不断增加,参与人数从1994年的73万人次暴增到2004年的376万人次,增加了4倍多。<sup>[9]</sup>

### (三) 政府层面的风险

政府最大的风险在于丧失公信力。而丧失公信力的表现就是违背政府的两大基本原则——高效和廉洁。就前者而言,我国政府行政管理费占财政总支出的比重不断增加,大大超过同期西方国家比例水平。<sup>[10]</sup>同时,各级地方政府服务意识

差、工作相互推诿的现象仍然比较普遍。同政府效率相比,政府廉洁的风险更加严重。据媒体统计,2010年被法办、移送司法机关和立案审查的副部级以上的政府官员(包括央企高管)一共20人。其中,被法办的12位政府官员(包括央企高管)中,平均受贿(包括贪污)金额达977万元,还不包括有些官员的巨额来源不明财产。<sup>[11]</sup>更让人担忧的是,在政府高官不断因为腐败问题落马的同时,科级上下的底层官员腐败现象也日益泛滥。据媒体披露,2001—2011年,10年中涉及千万元人民币以上的科级(包括以下)官员至少有17人,6个涉案金额近亿元或上亿元。<sup>[12]</sup>

### (四) 自然层面的风险

自然层面的风险主要包括三个方面。一是突发性自然灾害引发的社会危机。我国是一个自然灾害频发的国家,尤其是近几年来发生的地震、泥石流等灾害给事发地的正常社会秩序和大量人群生命财产安全造成了巨大危害。二是长期粗放型经济增长方式导致的生态环境污染。中国目前的多项生态指标一直呈恶化趋势。资料显示,2004年,中国的环境事件是67起,2009年却增加到171起。这些污染事件涵括了水、大气、土壤、固体废物等各种类别。<sup>[13]</sup>三是人员和物质流动带来的外来物种的侵入。世界上具有危害性的动植物物种已有不少已经侵入中国。这些外来物种在中国大量繁殖会引发一系列的问题。其中包括生物环境破坏、生物多样性消失、农林牧业损失以及人类健康受到影响,等等。

## 二、风险社会的历史解读

综上所述,中国已经进入了风险社会。无需讳言,中国当前所出现的社会风险是伴随着改革开放的历程逐步产生的。也就是说,改革开放所引发的中国社会的整体转型是社会风险频发的时代背景。具体来说,有三种主要力量推动了中国社会的全方位、深层次的变革。它们分别是:市场机制发育支撑的高速经济增长、渐进增量式的制度改革与制度转轨以及随开放进程深入而推进的有控制的全球化。<sup>[14]</sup>所以,从某种程度上说,中国在迈向现代社会的过程中,产生各种社会风险具有特定的历史阶段性特征。但是,不能据此得出以下两种结论:一是把中国社会风险的主要原因归结为所谓的“国际经验”或“国际惯例”;二是将

指责的矛头指向改革开放政策本身,进而全盘否定改革开放。

前一种论调认为,对于一个经济在短时间内急速发展的国家,当它的人均GDP达到1000至3000美元时,这个国家就进入了所谓的“社会矛盾凸显期”。它一定会面临各种社会风险的压力。这样的解释,实际上是把中国社会出现的问题,当作是在社会转型期经济发展到一定水平时必然产生的社会现象。事实上,人均收入和现代社会滋生的各种社会问题之间没有必然的联系。国外经济学界根据社会统计数据作出的试图解释某些社会现象的努力,是与特定的社会制度、经济政策以及许多其他因素密切相关的。不能把某些特定条件下得出的结论推广到普遍性和必然性的层次去加以理解和接受。

就第二种论调而言,要做具体分析。应该说,20世纪90年代以来,随着改革的深入推进,高速发展过程中产生的问题日益突出。但是,不能因此认为中国改革开放的大方向是错误的,更有甚者,希望中国回到毛泽东时代,搞第二次文化大革命。<sup>[15]</sup>这种观点其实是基于两大历史事实的误判。第一个误判是,因为中国社会已然出现了大量社会风险而无视改革开放给中国社会带来的巨大历史性进步。第二个误判是,改革开放之前的中国社会是一个基本上没有社会风险的社会。

改革开放的目的是解放和发展社会生产力,实现国家现代化,让中国人民富裕起来,振兴伟大的中华民族。<sup>[16]</sup>应该说,改革开放30多年,这一目标很大程度上得到了实现。具体来说,其一,发展了生产力。1978—2006年间,中国GDP总量年均增长9.7%,2006年是1978年的57.5倍;其二,增强了综合国力。2006年,中国经济总量上升到世界第四。其中,国家财政收入是1978年的34.2倍,进出口贸易总额是1978年的85.3倍,外汇储备是1978年的6385倍。其三,改善了人民生活。中国的贫困发生率从1978年的30.7%下降到2006年的2.3%。1978年中国农村贫困人口为2.5亿人,到了2006年减少到2148万人。中国的人均预期寿命,也从1978年的68岁,增加到2005年的72.4岁。<sup>[17]</sup>改革开放之前,中国的一般民众没有普遍感知到社会风险。但这并不是说那个时期的中国社会有多么美好,而是因为当时中国社会体制的刚性作用使然。1978年之前的中国社会是一个完全消亡在国家之中的社

会,社会实际上沦为国家意志的执行人,从而切断了现代社会风险的主要源头。也就是说,这一时期的中国社会呈现出高度集权的特征。这样一个被高度控制的社会,在其演变发展过程中呈现出双重趋向。一方面,由于高度控制经济和社会领域,国家在杜绝了社会风险滋生的同时也窒息了社会的创造活力;另一方面,缺乏活力而导致的“社会贫困”必然引发全面的社会危机。为了消除或者掩盖社会危机,国家又不得不不断发动政治运动来强化对社会的控制,直至发动“文化大革命”,从而使整个国家滑向崩溃风险的边缘。

### 三、风险原因的理论分析

当前中国社会风险的发生原因,既不能草率地解释为国际经验,也不能表面化归咎于改革开放,应该从更深层次的政治社会学理论角度来探究。

有学者用“断裂”来形容和警示中国社会风险的严重性。这种观点认为出现断裂社会的原因有三个方面。一是中国从生活必需品时代向耐用消费品时代转变。由于没有形成适应耐用消费品时代的消费模式,广大农民被甩在工业化过程之外。<sup>[18]</sup>二是社会资源配置从扩散走向重新积聚。这种资源重新积聚的趋势导致中国形成一个具有相当规模的弱势群体。<sup>[18]</sup>三是政府在一些社会公共功能弱化的同时,政府行为出现经济化、企业化的现象。这直接导致社会经济生活的失序,社会资源配置的非公正化。<sup>[18]</sup>还有学者认为,中国社会出现的社会风险与社会转型中形成的排斥性体制有关。这个体制有如下特征:第一,代表权力主体的政治精英、代表资本主体的经济精英和代表文化主体的知识精英,在合法地享受着社会经济成果的同时,在共同的利益的驱使下,对现行体制具有基本的认同感,形成了具有相对稳定边界的社会集团。第二,广大工人和农民的边缘化程度不断加强,成为了社会弱势群体。第三,这种二元社会的排斥性体制具有刚性,社会核心组织层对边缘群体表现出排斥效应,使社会结构显现出明显的断裂带。<sup>[19]</sup>

上述两种观点都是从社会风险发生学角度分析了风险社会的根源,拟从社会风险的治理体制角度加以探讨。从社会学意义上讲,任何社会都有社会风险,以市场经济和工业文明主要特征的现代社会尤其如此。正如乌尔里希·贝克所言,

“我们是见证人——作为主体和客体——是发生于现代性内部的一种断裂的见证人。现代性正从古典工业社会的轮廓中脱颖而出,正在形成一种崭新的形式——(工业的)风险社会。”<sup>[20]</sup>所以,风险出现并不可怕,可怕的是缺乏完善而有效的风险治理体制。从当前社会风险频发的现实出发,有理由可以认定中国社会风险的治理体制存在问题。任何一种风险治理体制都需要特定的治理主体。从治理主体性质的类型来说,社会风险治理的主体只能是政府和公民(包括联系起来的公民)。社会风险治理体制的基本内涵可以界定为政府和公民在风险控制中的地位、功能以及相互关系。中国社会风险治理体制的缺陷就在于风险治理主体的单一化。也就是说,政府承担起解决所有社会风险的责任,排斥了公民在应对风险方面的社会责任。换句话说,以政府为主导地位的风险治理体制已经越来越不适应现代风险社会,需要构建一种由政府 and 公民共同负担的复合风险责任体制。

之所以要构建复合的风险责任体制,一方面是因为风险治理主体不足必然导致治理效果的低下。另一方面是因为,政府在承担治理社会风险的责任方面存在天生的内在的限度。这种限度体现在政府能力的有限性和政府干预的负面性两个方面。第一,政府能力的有限性。所谓有限性主要表现为政府决策的失误、政府行为的低效和政府立场的非公正性。正确的决策来源于决策者对决策对象相关信息的全面掌控和决策者处理和应变问题的素质。现实情况下,各级政府很难同时具备上述两个方面的条件,况且,现代社会风险的复杂性、不确定性和快速扩散性加剧了决策者失误的可能性。政府行为的低效,既表现为政府在应对社会风险时的不计成本、挥霍浪费,也表现为政府部门之间的职权划分、协调配合和部门观点差异影响到风险处理的效率。政府立场的非公正性在于政府部门或者某些官员往往是某些社会风险事件的直接关联体,出于自身经济或政治利益的考量,它们未必能做出客观公正的处理对策。第二,政府干预的负面性。任何政府的干预行动都需要配备相关的组织机构、物质资源和人力资源,这必然造成政府规模膨胀的巨大压力。此外,只要有政府活动的地方,寻租行为就有发生的可能。社会风险事件中的利益关系人为获得有利于自己的处理政策会想方设法去影响政府部门和

政府官员。

## 四、公民承担风险责任的实现路径

公民承担起治理社会风险职责的实现路径有两个向度:一是公民问责,二是公民担责。公民问责是指,基于政府在承担风险化解方面可能的“失责”,让政府的授权者履行起监督的责任。公民担责是指,鉴于政府无法单独有效治理复杂、多量、流变的社会风险,让公民肩负起风险治理的责任。

### (一)公民问责

#### 1. 理由与优势

和所有代议制制度一样,中国的人民代表大会制也存在着容易发生的弊端——受到和社会普遍福利不同的利益影响的危险。<sup>[21]</sup>在权力所有者和权力行使者分离的情况下,为了规避掌权者有害的利益倾向,权力授予者的问责就成为必要。公民问责不仅有理论上的充足理由,也具备其他问责形式所没有的优势。现实制度体系中,有立法问责、司法问责、行政问责(主要是上级行政机关的问责)等多种问责的制度安排。但这些问责本质上都是政府体系内的同体问责。公民问责比起上述问责形式更具有监督和追究的自觉性和独立性。

#### 2. 缺失与重构

现行的体制设计在实现公民问责权利方面存在下列体制性缺失。其一,参与体制匮乏。国家虽然出台了一系列涉及问责政府部门的法律法规。<sup>①</sup>但对于公民的问责问题很少提及,更没有具体的操纵性规定。其二,反馈体制虚化。现行法律在政府如何回应公民的批评和监督方面几乎是空白。其三,保障体制软弱。公民充分履行问责政府的权利建立在切实保障公民的知情权和举报权之上。尤其是公民的举报权,现行法律法规没有保护举报人的具体措施和程序规定。为此,需要从以下方面重构我国的公民问责体制。首先,畅通问责渠道。近年来,网络监督事件的时有发生使得许多学者热衷网络问责渠道。实际上,网络问责只能是公民问责的一种形式,不应该成为一种主要方式。因为网络问责的优势更多地体现在技术层面,它在涵盖面、理性程度、可靠性等方面都存在需要克服的问题。<sup>[22]</sup>从根本上说,国家应该在现有的制度框架内逐步强化公民的问责权

利。其次,建立回应机制。国家要尽快建立一整套的回应公民问责的机制。这一机制要包括回应的主体、回应的时间、回应的方式等关键问题。最后,完善保护制度。立法部门应该制定一部专门保护举报人的法律。其中,要对举报人的保护措施进行详细而完备的规定。

## (二)公民担责

### 1. 内涵与价值

公民担责的内涵有两个层面:一是指公民对自己负责;二是公民对其他所有利益相关者负责。所以,公民担责不是让每个公民个体去承担治理社会风险的职责,而是指按照公平、公正、公开的规则和程序让所有利益攸关者进行协商和博弈。显然,公民担责在实现方式上等同于现代民主政治生活的一项重要内容——公民参与。民主政治社会中,“对于重要权威性的决定,其控制权力分布于全体人口之中。要指望普通人能够积极地参与政府的事务,明白决策是怎样作出的,并使他自己的意见广为他人所知。”<sup>[23]</sup>公民担责(公民参与)的价值就在于它是代议制民主制度的补充和完善。在人民代表大会制度之外,我国公民还应有其他多样、生动、有效的意见表达、利益诉求的平台和途径。公民担责(公民参与)在捍卫公民基本权利、防止公共权力滥用、促进公共政策科学化民主化、增进社会生活的和谐和安定等方面具有重要的意义。<sup>[24]</sup>

### 2. 困境与展望

目前,我国的公民参与在一些领域和方面取得了一些成就。但是,整体上看,我国的公民参与没有形成规范的制度,更没有上升到法律的层面。由于缺少制度基础和法律保障,现有的一些公民参与实践显得碎片化、偶发化。而且,我国现在各地进行的公民参与的方式简单、技术落后。在公民参与实践中,采用的只有听证会、论证会、座谈会和公开征求意见等方法。其实,在一些发达国家有许多活泼、高效、吸引人的公民参与方式和技术。诸如:市民评审团、市民调查群、焦点小组、公共辩论等等。<sup>[25]</sup>为此,需要着重从以下两个方面来发展我国的公民参与。其一,培育公民社会。一般学者都把公民社会视为国家和市场之外的所有民间组织和民间关系,其组成要素是各种非政府和非企业的公民组织。<sup>[26]</sup>其实,一个成熟的公民社会不仅是指各类民间组织。它还应包括具有自治民主精神的现代公民、具备独立人格的公共知识分子、不被政府完全控制的独立媒体。只有这样的公民社会才能进行有效的公民参与。其二,探寻参与途径。在国家现有政治制度和法律规范约束下,要依据特定问题特定环境努力探寻公民参与的实现形式。一旦某种公民参与形式取得良好成效就应该及时总结经验,让经验变成模式。浙江温岭的“民主恳谈会”就是探寻公民参与实现形式的标志性案例。<sup>②</sup>

## 注 释:

①主要有《行政监察法》、《行政处罚法》、《国家公务员法》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等法律法规。

②具体内容参见陈朋所著《民主恳谈:生长在中国改革土壤中的基层民主实践——基于浙江温岭“民主恳谈”的案例分析》,载《当代中国政治研究报告》第7辑,第156-176页。

## 参考文献:

[1]刘岩.“风险社会”三论及其应用价值[J].浙江社会科学,2009(3):65.  
 [2]庄友刚.跨越风险社会——风险社会的历史唯物主义研究[M].北京:人民出版社,2008:58.  
 [3]何增科.市民社会概念的历史演变[J].中国社会科学,1994(5):75.  
 [4]杜光.“国进民退”的危害和根源[J].炎黄春秋,2010(3):1-2.  
 [5][作者不详].中国人的信仰世界[N].南方周末,2011-4-28(E31).

[6]王小鲁.我国收入差距分析及对策[J].国家行政学院学报,2007(4):19.  
 [7]王春光.警惕我国贫富差距的代际传承和固化问题[J].中国党政干部论坛,2006(9):34-35.  
 [8]杨敏.群体性事件之政府答卷[J].决策,2009(1):26.  
 [9]王利平.政治体制改革与社会稳定[J].炎黄春秋,2010(2):11.  
 [10]唐敏.我国行政成本高出世界平均水平25%五大原因造成[J].决策探索,2010(5):25.  
 [11][作者不详].2010年,哪些高官落马或被法办?[N].

- 南方周末,2011-01-20(A10).
- [12]千万级“小官巨贪”十年查处愈多,科级腐败已成隐患[N].南方周末,2011-03-31(A1-A2).
- [13]徐楠.中国环境污染“拐点”在哪里?[N].南方周末,2010-08-05(C10).
- [14]杨雪冬.改革路径、风险状态与和谐社会治理[M].//俞可平,李慎明,王伟光.马克思主义视域中的和谐社会建设.重庆:重庆出版社,2007:226.
- [15]马立诚.交锋三十年——改革开放四次大争论亲历记[M].南京:江苏人民出版社,2008:278-281.
- [16]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[M].北京:人民出版社,2007:7.
- [17]高尚全.只有改革开放才能发展中国[M].//高尚全.改革历程.北京:经济科学出版社,2008:36-37.
- [18]孙立平.断裂——20世纪90年代以来的中国社会[M].北京:社会科学文献出版社,2003:47-49,63-67,147-155.
- [19]于建嵘.抗争性政治——中国政治社会学基本问题[M].北京:人民出版社,2010:37-38.
- [20][德]乌里希·贝克.风险社会[M].南京:译林出版社,2004:2.
- [21]蒲兴祖,孙关宏,王邦左,等.从《理想国》到《代议制政府》[M].成都:四川人民出版社,1990:380.
- [22]刘旭涛.“网络民主”不应该成为民主政治主渠道[J].人民论坛,2010(4):22-23.
- [23][美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德;西德尼·维巴.公民文化——五个国家的政治态度和民主制[M].北京:东方出版社,2008:152.
- [24]俞可平.思想解放与政治进步[M].北京:社会科学文献出版社,2008:224.
- [25]蔡定剑.民主是一种现代生活[M].北京:社会科学文献出版社,2010:183.
- [26]阎健.民主是个好东西:俞可平访谈录[M].北京:社会科学出版社,2006:193.

## Social Responsibility of Citizens in Social Risk Management

TANG Xu-bin

(Department of Basic Courses, Anhui Audit Vocational College, Hefei 230601, China)

**Abstract:** The theory of risk society from western society can be used to guide the development of Chinese society. The current Chinese society faces risks of the market, civil society, government and natural aspects. China's social risks should not be interpreted as international experiences, nor be attributable to the reform and opening policy. From the angle of the subject of risk management, China's social risk management system has shortcomings. Government-led risk management system must give way to the composite risk management system including citizens and government. Accountability and responsibility of citizen constitute the basic content of responsibility of citizen risk management.

**Key words:** social risk; historical interpretation; theoretical analysis; civic responsibility

(责任编辑 王丽娟)

(上接第32页)

## Analysis of “Freedom” in Kant's Ethics

GONG Qian

(College of Humanities, Guizhou University, Guiyang 550025, China)

**Abstract:** When modern philosophy with Didacticism as the leading spirit walks into the dilemmatic position, Kant's appearance changed this situation: On the one hand, he conciliates the basic contradiction between the Empiricism and Rationalism; On the other hand, he takes “free” as foundation of its theory, not only to discover new way of metaphysics, but also open the new eyesight of ethics. Kant's “practical freedom” is entrusted with the unique dignity of human rationality, but there exist many questions in his theory worthy to be explored.

**Key words:** Kant; freedom; practical freedom

(责任编辑 王丽娟)