

风险社会的第三种治理形态^{*}

——“转换态”的存在方式与政府应对

刘一弘 高小平

内容提要:风险社会意味着风险已渗透到社会的各个角落,这表明人类所面临的危险不再以孤立事态、固化形态、单一状态出现。在政府和社会对危机注意力达到峰值之前,风险所蕴含的能量酝酿已久并蓄势待发,而标志性突发事件发生以后,风险的能量也不会快速转化,这就在常态与应急态之间出现了第三种模糊形态——可称之为“转换态”。相对于以规则为基础的常态和以问题为导向的应急态,转换态的本质体现了现代治理的复杂性和不确定性。对转换态的治理,既区别于常态中的平常心“治未病”方法,也不同于应急态中的集中精力“下猛药”方法,而需要兼用这两种方法之所长,统筹发展与安全,针对转换态的特殊机理,科学规制,综合施策,将中国制度优势转化为治理能力。

关键词:风险社会 转换态 应急管理 风险演化 风险治理

一、问题的提出

中共十九大报告提出“统筹发展和安全”的要求,将其确立为“我们党治国理政的一个重大原则”^①。新冠肺炎疫情的暴发,是新中国成立以来遭遇到的最大的“发展和安全”尖锐对立的危机事件。如何处理好经济社会发展与新冠疫情防控之间的关系,是对国家制度和治理体系的极为严峻的拷问。从2019年12月在武汉出现已知病例,到2020年1月23日武汉封城,实施举国体制机制应对,再到2月23日,习近平总书记出席统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议,通过视频直接面向全国17万名干部进行动员部署^②,至3月18日,武汉首次实现新增确诊病例零报告,全国新增本土确诊病例首次实现零报告,3月19日,湖北省以外省份连续7日无新增本土确诊病例,3月27日,中共中央政治局会议强调“要在疫情防控常态化条件下加

* 本文为国家社会科学基金重大项目“国家治理现代化与行政管理制度体系创新研究”(17ZDA105);国家自然科学基金面上项目“重大突发事件触发政策优化的机理与路径分析(72174201)”的研究成果。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日。

② 《毫不放松抓紧抓实抓细防控工作,统筹做好经济社会发展各项工作》,《人民日报》,2020年2月24日。

快恢复生产生活秩序”，正式提出“常态化防控”^①。这一起传播速度快、感染范围广、防控难度大的突发公共卫生事件，在中共中央统一指挥、统一协调、统一调度下，各地各部门各司其职、协调联动，紧急行动，迅速取得重大成果。

从全国范围看，如果说实施举国体制机制应对疫情是进入应急状态，那么，之前的一段时间既非社会正常运行状态，也不是严格意义上的应急状态；而3月27日召开的中央政治局常委会会议提出“常态化疫情防控”和“加快恢复生产生活秩序”^②之后的时间，社会出现了类似的“双态并存”特征：一方面逐渐回归正常状态，另一方面应急状态在一定程度和范围内仍然存在。截至目前，在国际疫情日趋严峻的背景下，国内疫情出现反复性局部爆发，社会生活无时不受疫情的影响，但疫情应对已不是政府和社会的唯一中心工作。政府采取的方针是“两手抓”，既要解决常态工作中千头万绪的任务，也要时刻警惕和处置疫情卷土重来。上述情况，为应急管理研究提出了一个新的命题：我们应该如何理解介于应急态（指应急响应状态）和常态（指常态社会和常态管理）之间的“模糊”状态？政府是否需要对于“双态并存现象”建立特殊的制度安排来应对？

本文提出将常态与应急态对接的“模糊状态”界定为转换态，认为这是风险社会的第三种治理形态，并以此为切入点，分析常态、应急态、转换态这三个概念之间的现实联系。

研究“转换态”有三层意义：第一，回应当下疫情防控过程中建立“防控常态化”的现实命题；第二，完善国家治理体系中的薄弱环节，构建统筹发展和安全的协同性制度，增强国家整体治理能力；第三，培育适应风险社会所需要的新型社会文化，将传统的危机意识、应急意识提升到常态与应急态融合的新理念形态，深刻理解安全与发展的辩证关系。

二、理解常态与应急态对接的“模糊状态”

在“应急管理”的话语体系和制度建构中，通常将“突发事件发生与结束”作为区分常态和应急态之间界限的标志。对于具有明显时间节点的事故灾难，应急管理的全周期管理具有科学性，使得应急管理超越应急响应成为政府常态化工作职能的一部分。但由于风险演化具有很大的不确定性，现实中常态和应急态之间的划分和联系远非这么简单。同时，如何界定“突发事件”？也越来越模糊不清，人们对它的认识更是见仁见智。例如，美国联邦政府在1976年颁布《全国紧急状态法》以来，至今已由历届总统宣布过59次“美国进入紧急状态”，其所实施的紧急状态中有32次现在仍然有效。很显然，这是从管理层面来说“突发事件”，而并非一定是事件本身发生了明确无误的节点。除此之外，很多突发事件本身已经结束，但是对于社会和政府系统的影响一直持续。

社会和管理的形态是随着生产力、生产关系发展而改变的。人类从农业文明迈向工业文明的一个重要标志是形成科层化的管理制度，它和近代大机器生产模式、企业管理模式、政府组织模式一样，是工业化发展的产物。科层制结构形态在工业化、标准化、规模化、专业化以及效率原则的推动下使得不同组织越来越趋于同质化，诸如教育、卫生、安全等公共服务领域纷纷运用行

^① 《中共中央政治局召开会议》，《人民日报》，2020年3月28日。

^② 2020年3月27日召开的中央政治局常委会会议提出“常态化疫情防控”、“加快恢复生产生活秩序”，代表了技术层面的阶段性胜利；9月8日全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会召开，则具有阶段性胜利的重要政治意义。

政科层制度提供大规模标准化服务。同时,科层制保证了基于权威决策的社会法制规则的施行^①。以此为基础,政府对科层制产生了依赖性和“耐药性”,习惯于用“手段-目的”简单线性路径解决高度复杂性问题,并将这种通过“强制、模仿以及规范”等同构方式来实现组织调适性运作的工作路径结构化^②。然而,后工业社会无情地打破了这个“规律”。以前在很大程度上属于可预知的未来变得扑朔迷离,把风险的外部环境与主体结构融为一体的认识论遇到了新的挑战,固守科层制对不确定对象做决策常常出现“有组织的不负责任”现象^③。

由此,我们在风险和危机管理中需要跳出“以事件为中心”下定义的坐标系,重新考量把“突发事件发生与结束”作为区分常态和应急态之间界限的标志是不是简单化了。很显然,我们以往说的“突发事件”往往更具有可测量标准,以伤亡和损失为依据的客观判断多于主观感知。尽管如此,在风险演化为突发事件的过程中,时间、地点、程度、范围等因素都有极大的随机性,且管理主体和社会对于这一过程的认知具有一定渐进性、局限性和差异性。事实上,现代化背景下的经济全球化和技术变革渗透到社会的各个角落,反而成为风险的根源。风险的社会扩散伴随着风险严重性而放大^④。当风险成为社会的内在要素,并且高风险、多危机成为社会显著特征的时候,常态和应急态之间的划分就会变得模糊。

目前,学术界对于社会常态与应急态并存的这一客观状态有不同程度和侧重的描述。特纳(Barry Turner)最早提出孵化期(incubation period)来描述事前风险演化^⑤。目前研究将突发事件爆发之前的风险潜伏,称为“潜伏期”,并提出用风险管理、应急准备、应急减缓等概念来对应。风险潜伏期概念主要强调管理对象(风险和威胁)的特点。这个常态向应急态转换的关键期,在应急结束以后也会出现。当事件在峰值过后开始快速消退,这个阶段通常被称为应急管理的“恢复”阶段,果断地结束“战斗”,从建立在问题导向基础之上的命令指挥模式恢复到以规则和程序为基础的社会常态。因此,应急管理用“恢复期”来概括如何让突发事件的影响彻底消失,恢复到灾前常态。现代应急管理理论中的“4R(reduction, readiness, response, recovery)”框架中提出减少、准备、反应和恢复概念,从管理上做出了一定程度的回应。尽管如此,在过去几十年里,政治视角研究取代功能视角研究成为危机管理研究中的基本视角^⑥,将危机作为动态过程,试图打破常态与应急态相分离的窠臼,应急管理并非管理“意外”。学术上,“棘手问题”^⑦和“制度危机”^⑧等概念帮助我们理解突发事件的影响并非随着事件结束而消失。同时,脆弱性^⑨、“风险社会”^⑩和“黑天鹅”^⑪等概念都表达了常态与应急态相互渗透的含义。

① P. D. Gay (Ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford: OUP Oxford, 2005, p. 39.

② P. DiMaggio, Walter P., “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 1983.

③ 乌尔里希·贝克:《风险社会的再思考》,《马克思主义与现实》,2002年第4期。

④ R. E., Kasperson, Renn, O., Slovic, P., Brown, H. S., Emel, J., Goble, R., ... and Ratick, S., “The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework”, *Risk Analysis*, Vol. 8, No. 2, 1988.

⑤ B. A. Turner, “The Organizational and Interorganizational Development of Disasters”, *Administrative Science Quarterly*, 1976.

⑥ P. ‘t Hart, “Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No. 1, 1993.

⑦ C. K. Ansell, Jarle Trondal, Morten Øgård, eds. *Governance in Turbulent Times*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

⑧ A. Boin, and Paul ‘t Hart., “Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors”, In *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*, New York: Springer, Dordrecht, 2000, pp. 9—31.

⑨ W. J. Rittel, Horst, Melvin M. W., “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences* Vol. 4, No. 2, 1973.

⑩ U. Beck, and Brian W., *Risk society: Towards a New Modernity*, Vol. 17. New York: Sage, 1992.

⑪ N. N. Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Vol. 2. New York: Random House, 2007.

在实践领域,如何界定常态与应急态也是不很明确的。以中国应急管理为例,从1949年到20世纪80年代末,除了在自然灾害管理中有类似应急管理的实践应用,其他领域基本都属于常态管理。20世纪90年代开始,随着将自然灾害救助延伸到防灾抗灾减灾全过程,国家逐渐进入现代灾害管理时代,从管理意义上对应应急态有了初始程度的把握。进入新世纪,国家以“一案三制”为框架,构建覆盖四大类管理对象的综合应急管理体系,应急管理全过程包括四个阶段:预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建。2005年《国家突发公共事件总体应急预案》和2007年《中华人民共和国突发事件应对法》准确描述了围绕事件所产生的人身、财产、环境和经济影响是危机的物理表征。2012年以来,以总体国家安全观为统领,中国逐步形成了风险、灾害、安全一体化的大安全格局,统筹发展与安全^①。中国应急管理实践逐渐“关口前移”,发展风险治理。

尽管如此,我们发现,不论是突发事件前的“潜伏期”还是事后的“恢复期”,都是管理层面的一个抽象概念,是撇开了具象中诸多“偏离”现象而概括出来的定性分析结果,而将其中涉及细节性的指向和技术性的内容统一归并到应急管理中了。例如,人们在危机刚刚爆发、一时难以识别和感知其“反常性”的时候,容易按照“惯例”行事,或依循业内“潜规则”去盲目冒险,以至于错失启动应急态的关键“窗口期”。在危机“退潮”后,人们通常按照这样的定义来理解恢复期——对灾害损失进行评估,制定恢复重建计划,进行具体的救助、补偿、抚慰等,这可以认为属于常态管理范畴。可见,潜伏期和恢复期都可以存在于常态社会中,如果运用应急管理的方式反而可能成了“例外”的过度反应。相反,如果仅仅在常态中处理潜伏期和恢复期,一旦演化为危机事件,如此行为事后又会被批评为“消极”不作为应对,出现过度问责的现象。

通过对此次新冠疫情的观察,我们发现,新冠疫情所表现出的阶段性特征远非常态和应急态这两个管理形态特征所能概括。在中国疫情防控取得决定性胜利以后,党和国家之所以提出“常态化防控”,正是基于这种介于常态和应急态之间的模糊状态的特殊性涉及整个社会形态和政府的战略规划所作出的准确理解。如果简单套用传统的“应急恢复期”来应对,疫情极有可能卷土重来。

究其根本原因,风险社会不仅要解决应急状态下的管理问题,还要解决常态中的风险治理问题,使得社会既能持续在常态中运行,又能对突发事件有警觉、有预防^②。特别是要解决好常态中实施的管理与应急情景中实施的管理之间的对接,使之协调发展。因此,处于常态和应急态之间的模糊状态将成为风险社会中的一般的、普遍的状态。这就从社会建构和治理创新的意义上提出了一个新问题。

鉴于此,笔者认为“双态并存现象”的本质是过渡形态,是风险社会固有的、特殊的、第三种形态——转换态^③。转换态的概念概括了这一较为模糊的阶段,将常态和应急态协同起来,亦即“统筹发展和安全”的关键内容。

三、超越潜伏期和恢复期的社会“转换态”

要理解转换态是如何发生的,我们仍然要回到对作为划分标准的突发事件的理解上来。无

^① 刘一弘、高小平:《新中国70周年应急管理制度创新》,《甘肃行政学院学报》,2019年第4期。

^② 高小平:《基于DCD的“安全-发展”协同治理绩效评估框架探讨》,《安全》,2021年第1期。

^③ 高小平、张强:《再综合化:常态与应急态协同治理制度体系研究》,《行政论坛》,2021年第1期。

论是应急管理、灾害管理抑或是危机管理研究,其所面临的共同对象最初都来自突发事件。而这类突发事件是相对客观的和具象的。在此基础之上形成了以技术为核心的管理实践和认识。从西方危机管理研究来看,20世纪80年代这种趋势开始转变,其中最具代表性的定义为:危机是“对社会系统的基本价值和规范框架的严重威胁,要求管理者在短时间内和高度不确定环境下迅速决策”^①。后来,有学者对危机做了一个更具政治学意义的定义,即“危机就是对支持目前政治社会秩序的象征性框架的偶然性冲击”,也即危机意味着现行的制度、政策以及公共领导的合法性、公信力以及威信受到质疑和威胁^②。

可以看出,他们倾向于将危机定义为一个问题潜伏与长期累积的渐进过程,集中表现为深层次的社会政治问题或脆弱性被偶然事件引发而集中暴露,对经济和社会产生破坏作用,也为组织、制度和政策变革创造机会。过程是本质,事件是表征。突发事件仅仅是旧秩序断裂与新秩序形成的衔接点,要求决策者快速做出判断,完成过程转换。由此,关于危机认知和理解会表现出多样性、动态性以及社会建构的特点,即危机事件的内涵和方向需要被赋予特定意义。围绕事件所产生的人身、财产、环境和经济影响是危机的物理表征,而对于危机紧急性、威胁性和不确定性感知形成的集体不安全感以及社会情绪焦虑、恐慌等公共价值和秩序波动,体现了危机的社会本质^③。危机具有自然性和社会性两个维度。

进而,以突发事件为节点,动态过程中风险演进和回归常态的节奏为两个变量,我们可以将突发事件分为四类(表1)。这一过程,如果将风险理解为社会的一种存在形式,“风险”范畴意味着不确定性或严重性,位于安全与危机的中间状态,不同条件会使它向安全或危机两个方面转化。从不确定性风险到确定性隐患,最终发展成为突发事件,能量聚集得以爆发。人类行为可以在风险转化为突发事件过程中做出干预,将风险控制在安全范围内。在突发事件爆发以后,能量逐步消解转化,直到不需要特别注意或特殊处理,最终回归常态。

表1 风险演化与突发事件分类

客观+认知		能量消解-回归常态	
		短	长
能量聚集-风险转化 到应急态	短	I 偶然型事件	II 持续型事件
	长	III 爆发型事件	IV 演化型事件

来源:作者自制

可以看到,在4种类型中,类型I偶然型事件风险转化和回归常态的时间较短。突发事件以具体事件为核心,偶然性较高,具有明确的开始和结束。常态和应急态之间界限明确,要求在高度不确定性下快速决策。类型II持续型事件表现在风险潜伏演化的时间较短,但发生以后的风险负面影响和能量转化时间较长。此类事件发生具有一定的偶然性,致灾因子在演化过程中并不明显,或者以人类目前的认知和技术很难提前预测和防范。但其影响往往对现行系统、制度或政策破坏性较大,社会属性较高。类型III爆发型事件表现在风险潜伏期较长,管理主体在处理中

① U. Rosenthal, Boin A., Louise K. C., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, New York: Charles C Thomas Publisher, 2001, p. 5.

② P. 't Hart, "Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No. 1, 1993.

③ 刘一弘:《危机管理的意义建构——基于“甲流”事件的政府话语分析》,《公共管理学报》,2017第14期。

不作为或作为失当,未能及时制止或者减缓风险演化的进程,风险最终以事件形态集中爆发且持续时间较短。类型Ⅳ演化型事件是风险社会中最为常见的形态,兼具了前面三种类型事件的特征且社会性和自然性都最为复杂,挑战人类认知、技术、管理甚至社会形态。

除了类型Ⅰ突发型事件,在其他三种事件类型中,我们能够发现从常态进入应急态,以及从应急态回归常态的过程中存在一个演化环节,可称之为“转换态”。风险社会中的典型表现如生态灾难和核事故等具有演化型事件的核心特征。演化型事件与传统灾难和安全事故相比,紧急性、威胁性和不确定性是一个逐步高涨再消退的过程。在去中心化的风险社会中,传统灾难和事故也逐步向演化型事件转变。复杂系统理论认为,现代社会的技术系统带来了复杂性。一方面,复杂性使小故障可能在人们毫无意识的情况下演化为大事故;另一方面,复杂性能够阻碍对于小故障的识别和修复^①。因此,突发事件具有历时性演进的特征^②。在非线性的演化轨迹中,它们可能缓慢出现,也加速爆发,停滞期或逆转期交替展开。例如,新冠疫情从零星发生到全面爆发再到持续威胁,给政府和社会带来巨大挑战,人们对此却始料未及。其共同的特点是,从风险演化为突发事件经历了一个时间较长的过程,且隐藏的风险通过一系列可控事件表现出来。风险犹如零星的“火星”,不易被察觉或容易被忽略,但一旦爆发必成燎原之势。

此外,受到复杂系统理论的启发,有学者提出空间扩散也理应是现代社会中突发事件的特征^③。复杂系统内部以及系统之间是高度依赖和耦合的,这意味着风险和事件的空间扩散特征。因此,演化型事件可能具有外溢性。风险或者事件存在于局部,进而外溢到不同的制度空间和地理空间。社会复杂系统决定了重大突发事件很难孤立发生和结束。

因此,演化型事件不是完全以单个事件为核心,具有时间反复性和空间扩散性。例如,中国国内疫情在2020年3月取得决定性胜利之后,各地相继进入复工复产的恢复阶段,应急响应级别相继下调。面对突然爆发的北京新发地疫情,政府和社会突然又紧张了起来。此后,青岛、大连、新疆、黑龙江等地相继零星爆发,将疫情防控拉入一个持久的状态。再后来,在2020年底和2021年初发生的北京顺义疫情和河北石家庄等地疫情处置中,政府几乎采取了超出前一阶段疫情复工复产的“恢复期”严格程度的各种措施,形成了应急态与常态的胶着状态。

我们可以观察到,在被一系列如火星般的风险所包围的现代风险社会,不论是历时演化还是空间扩散,突发事件是一个动态过程,经历了风险演化、集中爆发到逐步消退等环节。也许客观存在的风险演化过程能够在小范围内引起专家和政府的担忧,但往往被视为缺少紧急性而未引起足够的持续重视。或者人类对于如此演化过程缺少知识,形成了“已知的未知”和“未知的未知”,有意无意地让风险任其发展。

从能量增减理论的角度看,风险转化为突发事件会存在一个临界点,成为系统平衡的关键变量。而临界点是外部干预的最后时刻。一旦演变为具有强烈表征的事件全面爆发,这一过程就会迅速进入应急态。各国政府的工作重心是如何让外部干预在风险临界点之前发生。

我们对演化型危机有一系列疑问,演化型危机事件为什么没有清晰的开始和结束?演化型危机事件为何在前期不能被及时察觉?从技术上看,演化型危机事件临界点如何界定?也许从风险到突发事件再到消退有一个客观的临界点,能量爆发到一定程度会自然消减(但事实上临界点是很难确定的,例如,西方一些国家通过计算机模拟技术,试图寻找临界点以达到“社会免

^{①③} C. Perrow, *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies* (Updated edition), New Jersey: Princeton University Press, 2011, pp. 62—100.

^② B. A. Turner, “The Organizational and Interorganizational Development of Disasters”, *Administrative Science Quarterly*, 1976.

疫”而政府不采取直接干预措施。目前看来,这一方法是失败的)。

因此,从管理的角度,我们需要建立一个转换态,以更好地理解处于常态和应急态之间的不确定性状态。

四、“转换态”的一般性特点

我们将转换态看作是一种风险存在状态、一种针对该社会状态所实施的管理形态、一种对此类状态的人化改造的认知范式,一种将上述三者在现代治理中实现相互联系的统一体^①。目前,我们对于“转换态”的理解犹如其本身特征,具有模糊性,很难做出精确的定义,但可以从某些具体案例的发展过程中总结“转换态”所具有的一般性特点。

第一,从发展阶段来看,由于演化型事件没有一个明确的开始或结束,相应的转换态可以分为事件前转换态和事件后转换态(见图1)。

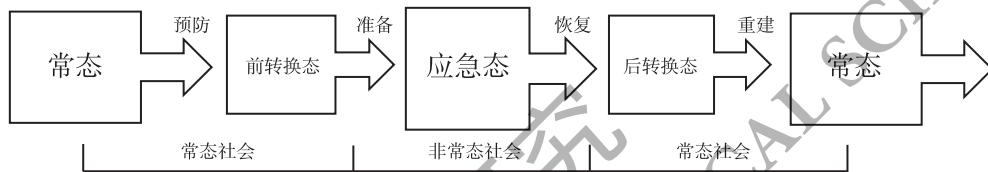


图1 社会管理形态演化图^①

产生前转换态的主要根源是风险演化的过程。在演化过程的前端是以微小形式存在于常态中的风险,然后风险在范围和强度上逐步增加,转化为具有确定性的隐患形式存在,直到出现具有大范围扩散和全面爆发的威胁。在前转换态的演化过程中,如果管理者察觉到风险并且在风险即将转化危机的临界点前主动干预,自觉把社会从常态拉入应急态或应急转变——转换态,那么这个转换态就是显在的管理形态;如果管理者未察觉或虽然察觉到风险但犹豫不决而未做出政策干预或启动应急预案,那么这属于客观潜在型转换态。

后转换态与社会系统脆弱性密切相关。应急态的后端以恢复重建的形式存在于常态中,但局部仍然处于事件应对过程中。严格地说,不是突发事件造成常态与应急态的区分,而是风险的社会扩散能力(时空)使突发事件发生所蕴含的能量客观上不可能转瞬即逝,迫使社会状态客观地分为常态与应急态。转换态是常态与应急态能共居于一个整体的媒介。例如,2020年9月8日,全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会的举行可以被认为是疫情防控在中国进入防控常态化管理阶段的标志。中央和各级地方政府的工作重心发生变化。这里的工作重心既不是常态下的经济社会发展,也不能等同于应急态中的疫情防控。

第二,从管理主体和管理对象来看,转换态所表现出来的特征具有很强的异质性,不同角度、不同身份、不同立场之于转换态会产生迥然相异的观察结果和分析判断。

如前所述,风险必然会向安全或危机两个方面转化。但是,这个转化过程是怎样的?或者说

^① 转换态的这个特点,我们可以将之看作语词多义性与实践多态性的统一。如“公共行政”,既可以是一种政府管理行为,也可以是一门学问,还可以是一种意识。

^② 高小平:《基于 DCD 的“安全—发展”协同治理绩效评估框架探讨》,《安全》,2021年第2期。

是什么因素促成这种转化呢？合乎逻辑的追寻就把我们引向了对风险状态下的行动主体的关注^①。演化型事件的社会性特质决定了不同主体对于这一演化过程的理解和定义会有所差异。一般来说，在这种状态下，都需要产生一种定义风险的权力，从而推动共识形成集体行动。

就管理主体而言，在转换态下政府所面临的价值选择具有一定的冲突性，需要在安全和发展之间做出恰当平衡。管理主体表现出来的行为因人而异，决策共识不高。具体来讲，政府注意力有一个转换的过程。在前转换态，政府注意力是从分散到集中的过程，而后转换态是政府注意力从集中到分散的过程。对于潜在的威胁和风险及其表现出来的征兆，由于种种原因并未被管理者重视。虽然威胁和风险演化是缓慢的过程，但政府高度重视和突然行动是有明确时间节点的。因此，演化过程中的行动主体可以化风险为安全，或者把风险推向危机状态，也可以积极引导转化风险所爆发出的能量，回归常态。

就管理客体而言，时间和空间扩散性决定了在转换态条件下风险的威胁性、不确定性和紧急性往往不具有极端性。如果说应急态和常态之间的区分是威胁性、不确定性和紧急性的程度（极端性的两头），转换态在威胁性、不确定性和紧急性三个方面介于两个极端之间，但在量的规定性上有很大不同。相对于应急态而言，转换态的紧急性消退得最为明显；威胁性从直接的和可感知的转换成间接的和模糊的状态；不确定性依然存在，但是对于立即决策的压力并不是很高。

第三，从发展目标来看，常态社会对于发展目标较为明确，应急状态下对于安全的渴望在政府和社会之间也高度一致。只有在转换态下，发展和安全两个目标的冲突较为明显，共识很难达成，集体很难行动。前转换态中，当社会开始关注潜在风险和安全的时候，政府仍然将注意力集中在发展与稳定。而在后转换态，应急状态下形成的“万众一心、众志成城”的高度共识逐渐分散，整个社会的重心有所偏移。随着高度紧急性逐步消失，社会面对突发事件的压力共识逐步降低。对于事件的原因、过程、措施以及结果都会出现认知分化。而这种分化又是发生在重大突发事件或直接威胁尚未完全结束之前。尚存的威胁和演化特征不足以让社会完全认可政府的号召和措施。对于政府政策和措施配合度在下降，甚至会产生抱怨和冲突，认为是过度反应或者扭曲执行。因此，社会共识降低会给政府处理重大突发事件带来不利影响，甚至形成对权威的挑战。

这一阶段，除了需要平衡发展与安全之间的冲突以外，最重要一个标准是恰当性和满意度，即人民满意。互联网上流传这样一个“段子”：有女记者问某医生：“您觉得中国抗疫在世界上处于怎样的水准？”医生答：“中国抗疫成绩要问中国的老百姓，他们心中有一本账，老百姓满意就好，就像你找男朋友，别人的评价对你并不重要，你自己觉得适合就是最好的。”这段话生动说明对政府绩效评价的社会性和差异性。其中，主体间目标共识性越高，对政府的评价也越高。

第四，差异性、多样性、动态性是转换态的典型特征。政府和社会能够对某一件事情达成共识是暂时的、相对的、有条件的，而出现迥异的态度和反应则是经常的、绝对的、无条件的。例如，临近性会直接影响政府组织如何反应^②。差异性也表现在不同部门和地区采取的应急措施上。2020年12月26日，在北京等多地疫情防控形势吃紧、防控政策升级的情况下，江西有“千人同

^① 张康之、熊炎：《风险社会中的风险治理原理》，《南京工业大学学报》（社会科学版），2009年第8期。

^② B. Howell, Michael W. , Matthew G. , Christine H. , Elizabeth M. , Joel S. , Rosemary S. , *Timeline of Response Operations to Eradicate Exotic Newcastle Disease in 2002 – 2003*, Alexandria, VA: The CNA Corporation, 2004.

吃杀猪饭迎新年”现象^①。转换态中的基本治理形态是一个复杂的巨系统性的问题。各国政府在抗疫中的政策和做法悬殊,公共卫生专家的观点不尽相同,究竟“真理”在哪里,恐怕也不是人们凭据一时一地所作所为所能发现的,而是需要经过实践和历史的检验方能下结论。

总之,转换态是安全与发展结合的典型形态,转换态的特性决定了它是构建常态和应急态兼容的治理制度体系的关键。在一般意义上说,转换态与常态、应急态不在一个原来设定好的制度框架体系中,其表现形式更加复杂,演化机理更为隐秘,变异性更为凸显。如果政府具有很强的常态与应急态协同治理的能力,能够及时准确抓住临界点,能够有效适应需求迅速配置资源,社会秩序态势在处于转换态中的轨迹将展现为快速上扬型的曲线。反之,如果政府只在常态治理中具有较强的管理能力和资源配置能力,缺少将风险危机管控渗透到常态治理体系中的能力,则处于转换态中的行动轨迹将展现为平缓,甚至是下跌型的曲线。

五、“转换态”如何衔接常态和应急态

判断是否属于“转换态”虽然不如判断常态和应急态那么简单明了,但终归可以通过一般现象加以辨析,真正困难的是如何识别常态(或应急态)与转换态的“临界点”。

在风险社会,以经典科学为基础的管理理论和管理技术面对以超级系统性、极高复杂性、不可计算性等为特征的对象性,往往捉襟见肘。过分执着于运用已有体制、权力和认知模式去判断形势,不仅不能发挥风险治理的积极作用,反而很可能导致转换态中风险加重加速。

对转换态的科学性问题,就目前的研究看,还远没有达到能够建构理论的程度。现代循证医学、精准医疗、转化医学、系统医学、中西医结合等科学的研究和临床应用或许可以为我们思考转换态的科学性问题提供借鉴。比如,中国在新冠疫情防控中的运用大数据等技术进行流行病学调查,助力精准防控的管理措施。

我们不妨改变策略,设想在不同的管理形态之间寻找现实的“通用工具”,即通过研究转换态阶段试图采用常态中实施的管理或应急态中实施的管理,以及这两方面的对接问题,为转换态阶段的管理提供“转型”方案。

(一)将中国制度优势外化为转换态中治理资源优化配置的能力

我们首要应该将国家制度优势引入转换态研究的视域。对常态治理的挑战在于,层级制的治理模式、自上而下的治理结构不能适应风险社会的特征。而应急态的行为模式又不能无限制扩大到包括转换态在内的非完全应急状态。由于在转换态下既不能施行常态中的通用方法,也不能完全采用应急管理的惯例,这常常成为现实中最考验综合化协同治理能力的难题。恰恰在这里,为“有特色”的体制机制发挥特殊作用留出了空间。如果情况紧急,转换态中可能应用比后面应急态中施行的应急管理更加严厉的措施,比如直接动用举国体制机制,使得社会转为“战时状态”。更多的情况下,在转换态阶段政府可以根据危机爆发的速率渐次推进管理转轨,在这里“步调一致”地达成共识是最难做到的,这在中国但却是制度优势和能力优势。

调动各方面积极性,共建风险识别机制,同心纠正认知偏差,是科学施行转换态治理的关键。在这方面,中国制度也具有一定优势,而且是深入到制度内核中的嵌入式元素。坚持全国一盘棋和资源供给的市场多元化有机结合,坚持把集中力量办大事和分散风险防大事统一起来,把对口

^① 中工网:《江西德兴:千人同吃杀猪饭迎新年》,2020年12月30日,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1687499550242212744&wfr=spider&for=pc>,2021年3月5日。

支援和自力更生结合起来的基本制度优势。坚持统筹运用综合国力,开展全方位的人力组织、物资保障、科技攻关、资源运输,把救援资源和保障力量集中到第一线,区分领域、层级确定各方面资源的配比的制度动员优势。坚持发挥不同层级、不同权威和不同形态的跨部门协作的灵活组织模式的赋能性制度优势^①。这些制度优势在中国1998年抗洪、2003年抗击非典疫情、2008年抗击汶川地震、2010年抗击玉树地震等重大突发事件中都有充分表现。要将中国抗击重大突发事件的经验上升到理论高度,通过机构设置、资源整合、制度规范等方法总结为制度形态,不断彰显治理突发事件的能力。

(二)破除“无限责任”“绝对安全”“一刀切”等认识误区

“无限责任”“绝对安全”“一刀切”是在常态社会中经常被滥用的管理理念。转换态的客观存在要求冲破这些认识误区。演化型事件对于政府最大的挑战来自于这一演化过程中政府的“不为”或“错为”引发的信任危机。社会公众的认知和政府的实际能力形成的落差要求“一刀切”达到“绝对安全”目标的错误思想最终造成“过度问责”。从事后的总结回顾,制度、组织和个人都可以为重大突发事件的发生负责。

具体来讲,对前转换态重点要破除“无限责任”的认识误区,对后转换态重点要破除“绝对安全”的认识误区,对转换态与常态、应急态的连接点重点要破除“一刀切”的认识误区。前转换态中的核心矛盾是对社会的暗流涌动需要政府及时做出回应。后转换态的存在击破了人们追求绝对安全的梦想。理想中的、让常态阶段在时空中无限延长、扩大,让应急态阶段无限缩短、减小,这种可能性因为有了后转换态而趋向于零。因为转换态本身是要占据时间和空间的,它的存在必然导致常态不会成为无限大。即使应急态做到无穷小,当与作为常数的转换态相加,其代数和不是无穷小,而仍然等于那个常数。同时,“一刀切”是简单粗暴地复制某些特定应急态下整齐划一的措施,显然不适合转换态在统一性与多样性中取得均衡,以保证用不同的策略达到衔接应急态和常态的双重目标。这是为什么事后“追溯性”问责是不符合科学规律的原因所在。

作为一种思维方法,“无限责任”“绝对安全”“一刀切”的管理理念并非一无是处,但是在做具体决策的过程中必须十分谨慎,尤其是当这些决策的执行被理解成一种集体行动的时候,这种理念意味着政治制度的完满性,而在现实生活中决策权必然是分散的,政治和行政体系不是分析危机事件的唯一或核心场所^②。在社会高复杂性和高度不确定性条件下,政治的根本属性就是合作^③,包括不同管理形态和手段的协同。同样,制度和社会需要具备基于合作与学习机制在韧性治理中主动适应与自我调适的能力^④。

此外,风险和威胁更多地存在于社会,社会是决策的主要信息来源。从一定意义上来说,政府的反应多半是滞后的。特别是面对未知风险,这种滞后更为明显。而目前应急管理或者说国家治理现代化改善的目标是如何缩小这种滞后鸿沟。鸿沟既体现在时间上,也体现在频率上。因此,有效的预警机制能够让政府决策者及时地针对风险演化的实际情况做出决策,及时做出决策既包括可以决策、获得信息;也包括能够决策,涉及权力和担当。

其中,继续加强和完善预案建设是基础性工作。应急管理不能仅仅依赖预案,也不能因为突发事件的高度不确定性而放弃预案。预案是把突发事件中的隐性的常态因素和应急管理历史经验

^① 钟开斌:《找回“梁”——中国应急管理机构改革的现实困境及其化解策略》,《中国软科学》,2021年第1期。

^② 乌尔里希·贝克:《风险社会》,第230页,译林出版社,2004年版。

^③ 张康之、熊炎:《风险社会中的风险治理原理》,《南京工业大学学报》(社会科学版),2009年第8期。

^④ 朱正威、刘莹莹:《韧性治理:风险与应急管理的新路径》,《行政论坛》,2020年第5期。

中带有规律性的做法进行总结、概括和提炼,形成有约束力的制度性条文。没有擅长应对“已知的已知”的预案,不可能就应对“未知的未知”提供基本制度保障,尽可能地降低应急响应的不确定性。在这里,预案作为政策的灵活性与制度结构的稳定性相得益彰,共同实现治理绩效^①。就新冠肺炎这一突发事件而言,在常态化防控时期,对于政府来说,要具有随时监控威胁卷土重来的动态、随时启动应急响应的能力。对于社会来说,之前保持的良好习惯一定要坚持,包括戴口罩、勤洗手、社交距离、听从指挥、相信科学,等等。

(三) 政府需要在客观指标基础上重视政府绩效评价的社会属性

演化型事件体现出,对于突发事件的理解不能仅仅停留在客观的事件层面,而要意识到有更多主观认知的因素蕴含其中。其演化过程是集体认知的产物,是超出个体事件的动态过程,是基于客观事实的主观认知。如果对于演化型事件所蕴含的风险和威胁没有一个集体共识,那么对突发事件的认知也很难达成。而社会层面的共识形成和技术层面的演化或有一个匹配的问题,匹配度越高,应对能力就越强。匹配度高意味着共识形成时间周期较短,共识消退时间周期较长,从而为政府应对提供更大的社会空间和合法性支持。

在转换态下,发展和安全两个目标的冲突较为明显。简而言之,政府和社会之间对于当时社会状态的认知存在差异。政府工作从以经济建设为中心,到“一手抓经济建设、一手抓疫情防控”,再到“多手抓”。前转换态中,当社会开始关注潜在风险和安全的时候,政府仍然将注意力集中在发展与稳定。当突发事件经历了高涨期之后,形势得到很好的控制。政府和社会都希望快速回到正常轨道上来。但政府注意力惯性使然,在应急态下建立的高效问责机制会完全照搬到转换态中。很多地方和基层政府,为了主观避责,层层加码,不计成本地人为增加疫情防控的程序。绝对的安全意味着成本无穷大,但已经取得的来之不易的防控成果又不能因为疏忽大意而轻易丢弃。“无症状感染者”“变异毒株”的出现让人感觉防不胜防,对防疫常态化工作造成一定干扰。在社会共识降低的背景下,政府的公信力和合法性会受到挑战。这一阶段的核心矛盾是社会注意力转换与政府注意力惯性之间的矛盾。

因此,疫情防控常态化不能被简单理解为防控措施常态化。当民众对于政府政策和措施配合度下降(例如,社会对长时间隔离的不理解、对加强健康码跟踪的不理解、对大规模核酸检测的不理解)的时候,政府行为更需要面对外部监督和对人民负责。由此,政府需要通过建立灵活的沟通渠道,及时公开疫情防控工作进展,主动影响公众认知,增加公共支持力度,保持公共管理行为效率和社会合理性之间的平衡。

(四) 建立“治未病”的政治理念和治理机制

“预防为主”的思想最早出现在中国古代医疗卫生界。《黄帝内经》提出“不治已病治未病”的思想,不仅是对防病养生谋略的高度概括,也对治国理政富于启发。“治未病”思想包括未病先防、已病防变、已变防渐等丰富内容,告诫人们不但要治病,更要防病,不但要防病,还要阻止病变的发生和控制发展的趋势,掌握主动权。中国历代医家都极为重视“治未病”,不断发展“治未病”的技术。同样,中国历代贤明的政治家也将居安思危、未雨绸缪、有备无患等思想作为治理国家的根本原则,他们看重的不仅是这些理念对稳态社会的警示作用,而且更重在将这一思想与“防不胜防”连贯起来,树立不确定性中蕴含了确定性的辩证思维,在不稳定中求和谐。

1. 摄生防病。摄生就是保养身体、持养生命。只有强身才能防病,只有摄生才能强身。摄生防病对政治上的启发,就是要始终抓住“发展”这个执政兴国的纲领,坚持发展是硬道理,把办

^① 燕继荣:《制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化》,《政治学研究》,2020年第2期。

好中国自己的事情,作为解决一切问题的基础和根本。

2. 要“三早”施治。早发现、早诊断、早治疗也是中国传统医学的精华。清代名医陆懋修(其子为晚清著名状元大学士陆润庠)以《论语》《礼记》等经典为依据证明了“疾是病之前兆,病是疾之后果”这一思想。“三早”施治原则对于“转换态”尤其适用,任何组织和个人都不可能先知先觉,但应该追求早知早觉的风险治理格局。

3. 要既病防变。疾病发生后,必须认识疾病的原因和机理,掌握疾病由表入里,由浅入深,由简单到复杂的发展变化规律,争取治疗干预走在疾病恶化的前头。社会风险“既病防变”体系的建立,关键是要创建新的政治机制,走出人类“自觉的政治与不自觉的政治”的历史循环,摒弃造就风险社会的不自觉的政治,建构起属于风险社会的政治,即基于人类命运共同体的、为了人的共生共在去处置风险的自觉的政治^①。

研究转换态,科学治理转换态,正确处理常态、转换态和应急态的联系和区别,最终目的不是搞出一套对“三态”分而治之的策略;相反,是为了更好地在系统性风险和复杂性危机中寻求对治理的整体性理解和实现适时、适度、合理切分“三态”的专业化方案,追求每次由一种状态变为另一种状态的敏感性、效率和精准度,降低决策和管理成本,减少风险危机对社会的破坏。

一个健康的社会,在遇到风险积聚到即将逼近危机临界点的时候,能够按动开始键,主动把社会模式由常态改变为转换态,又在危机即将结束的时候按动恢复键,迅速将社会从应急态回到转换态,再通过转换态把社会拉回到常态,这样的社会就是我们要构建的发展与安全相统筹的和谐社会,这样的风险治理过程就是科学的风险治理模式。

作者:刘一弘,中国人民大学公共管理学院(北京市,100872)

高小平,中国行政管理学会(北京市,100017)

(责任编辑:林立公)

^① 张康之:《论风险社会中的政治》,《江苏行政学院学报》,2020年第4期。