

## 重大风险治理：实践探索与研究走向

张海波

**摘要：**在世界风险社会的背景下，重大风险治理已经成为中国当下国家和社会治理的优先议题。社会科学研究要回应重大风险治理的现实需求，必须跳出社会学等单一学科的视野，大力开展以现实需求驱动的跨学科研究。从现实需求看，中国重大风险治理经历了从以社会安全为中心的风险治理到以公共安全为中心的风险治理和以国家安全为中心的风险治理的演化，这一独特的治理实践亟待基于中国情境的理论解释。在过去的十余年中，“风险-灾害-危机”连续统作为一种基于中国情境的跨学科分析框架，尝试为中国重大风险治理提供更具整体性的理论解释。在推进国家安全体系和能力现代化、以新安全格局保障新发展格局的过程中，“风险-灾害-危机”连续统还可做进一步发展，融合复杂适应系统理论，为提升中国重大风险的治理能力提供更有效的理论参照。

**关键词：**重大风险 重大风险治理 “风险-灾害-危机”连续统  
复杂适应系统 跨学科研究

---

\* 本文为国家社科基金重大专项“防范化解重大风险研究”（17VZL018）；国家社科基金重大项目“提升我国应急管理体系和能力现代化水平研究”（20&ZD160）阶段性成果。

①作者简介：

张海波，南京大学政府管理学院教授，博士生导师，南京大学社会风险与公共危机管理研究中心执行主任，研究方向：应急管理、社会治理。邮箱：zhb@nju.edu.cn。

## Governance of major risks: practical explorations and research directions

Haibo ZHANG

### ABSTRACT

In the context of the world's risk society, major risk governance has become a priority issue in China's current national and social governance. In order to respond to the practical needs of major risk governance, social science research must go beyond the vision of a single discipline such as sociology and vigorously develop interdisciplinary research driven by real needs. In terms of practical needs, major risk governance in China has experienced an evolution from social security-centered risk governance to public security-centered risk governance and national security-centered risk governance, and this unique governance practice is in dire need of theoretical explanations based on the Chinese context. Over the past decade, the "risk-disaster-crisis" continuum, as an interdisciplinary analytical framework based on the Chinese context, has attempted to provide a more holistic theoretical explanation of major risk governance in China. In the process of promoting the modernization of national security system and capacity, and guaranteeing the new development pattern with the new security pattern, the "risk-disaster-crisis" continuum can be further developed to integrate the theory of complex adaptive systems, and provide a more effective theoretical reference to improve China's major risk governance capacity.

### KEY WORDS

Major risks; Major risk governance; "Risk-disaster-crisis" continuum;  
Complex adaptive systems; Interdisciplinary research

## 一、重大风险治理：一个现实需求与理论研究的契合点

社会科学研究正呈现出三种范式并驾齐驱的格局。

第一种范式是面向实践需求的政策研究，强调对解决重大现实问题有实际价值。这一取向有合理性，因为学术研究是“公器”，需要追求公共福祉的改进。其不足在于，实践需求频繁发生转移，面向实践需求生成的知识往往以“碎片”的形式存在，无法有效地积累。

第二种范式是面向学科的理论研究，追求知识的创新，强调新知识与既有知识的联系和区别。这一取向也有合理性，如果知识不能积累，文化就难以传承。其不足在于，学科是人为划分的产物，面对浑然一体的客观世界和社会实践，囿于专业视野的理论研究往往缺乏解释力和指导力。

第三种范式是跨学科研究，即对上述两种范式的调和。一方面，面向实践需求尤其是重大现实问题的研究，所涉及的知识必然超出单一学科的范围，在多学科知识交互的过程中，有可能发展出跨学科研究。另一方面，跨学科研究是多学科研究的延伸、单一学科研究的扩展，也必然以学科为依托。在最近 20 年中，跨学科研究无论在解决现实问题还是在追求知识创新上都表现出明显的优势，但在以学科划分为纽带的知识体系中，跨学科研究得到的认可和重视却远远不够。既然跨学科研究是前两种研究范式的调和，那么就应当努力寻找实践需求与理论研究的契合点，尊重跨学科研究的内在逻辑。

无论采用哪一种范式，研究者都须将其身处时代的个人困惑与时代困惑结合起来，并聚焦其中相对稳定的部分——社会结构。在赖特·米

尔斯（Wright Mills）的笔下，这被称为“社会学想象力”（米尔斯，2005：4）。当代，社会风险管理研究正在成为“社会学想象力”最为重要的载体，在全世界范围内，风险管理的重要性都在上升。随着世界风险社会（world risk society）的不断演化，“黑天鹅”和“灰犀牛”对世界各国的治理能力都提出了严峻挑战。在中国，防范化解重大风险已经成为国家和社会治理的优先议题，是各项工作的重中之重，也是当前中国社会科学研究需要面向的重大现实需求<sup>①</sup>。

中国重大风险管理研究最早源于社会学的社会风险管理研究，迄今已有 30 余年的历史，并且已从单一学科研究走向跨学科研究，形成了一定的知识积累和知识创新。本文从中国重大风险管理的实践探索出发，以“风险 - 灾害 - 危机”连续统为例，展现现实需求驱动跨学科研究的内在逻辑，探讨重大风险管理的理论研究的未来走向，为下一步的理论发展提供参照。

## 二、重大风险管理的实践探索：兴起与演化

风险是与安全相对的范畴（Aven，2014：15–20）。重大风险是指重大的安全隐患，在实践中表现为需要在国家层面进行制度设计并予以应对的风险。改革开放以来，重大风险管理的中国实践大致可以划分为三个阶段。

<sup>①</sup> 参见新华网：《习近平在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话》，2019 年 1 月 21 日。[http://www.xinhuanet.com/photo/2019-01/21/c\\_1124022412\\_2.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2019-01/21/c_1124022412_2.htm)。

## （一）以社会安全为中心的风险治理

以社会安全为中心的风险治理的主要目标是维护社会稳定。从改革开放初期的“稳定压倒一切”到进入“深水区”时的“发展是硬道理，稳定是硬任务”<sup>②</sup>，中国一直高度重视保持社会稳定。除在特定时期对某些特定风险采取特殊措施之外，中国在维护社会稳定的实践中先后建立起三套常态化的制度体系。

**一是社会保障体系。**在全世界范围内，社会保障都被视为“社会安全网”。中国在发展市场经济的进程中，“单位制”逐渐解体，其维护社会稳定的功能不断弱化，社会保障制度逐步成为维护社会稳定的主要依靠。尤其是在1998年启动国有企业改革之后，一些不适应市场经济的企业被淘汰，初步建立起的城镇职工养老、失业保险保障了数量庞大的“退休”和“下岗”职工的基本生活水平，避免了社会震荡。时至今日，随着覆盖面的扩展，社保制度已经具有普惠性，作为民众的一项基本福利权利，成为维护社会稳定的基础。当前，经济下行与中美贸易摩擦叠加，企业面临的不确定性大增，尤其是民营企业生存困难，就业吸纳能力下降，大规模失业风险上升，社保体系在维护社会稳定中的作用愈发显得重要。

**二是信访体系。**信访工作的初衷并非是维护社会稳定，而是中国共产党群众工作的重要组成部分，信访部门是党和政府密切联系群众的重

---

<sup>②</sup> 参见中国新闻网：《胡锦涛：发展是硬道理，稳定是硬任务》，2011年7月1日。  
<http://www.chinanews.com/gn/2011/07-01/3150785.shtml>。

要渠道（张海波，2017）。2005年，《国务院信访条例》发布，信访开始成为国家层面的正式制度，承担起维护社会稳定的功能。当时，群体性事件高发，尤其是社会泄愤类或“无组织-无直接利益诉求”群体性事件，通常伴有暴力等违法犯罪行为，严重影响社会稳定（童星、张海波，2008）。由于集体上访和群体性事件的边界非常模糊，且存在着由集体上访向群体性事件转化的可能性，导致群众上访对社会秩序的威胁被放大。在一段时期内，国家信访局以信访总量考核地方部门社会矛盾治理绩效的做法被严重异化，“拦访”、“截访”盛行，反而加剧了社会矛盾的积累和激化（张海波，2016）。随着信访总量考核制度的废除，以及网上信访平台的建设与应用，信访在化解社会矛盾中的作用得到提升（张海波等，2016）。

2017年，党的十九大报告指出，中国社会的主要矛盾已经转化为人民群众日益增长的美好生活需要与发展的不平衡不充分之间的矛盾。在教育、医疗、住房、环保、食品药品安全等与民生息息相关的政策领域，民众的美好生活需要与政策供给之间的矛盾将进一步凸显，信访体系在化解社会矛盾、维护社会稳定中的作用显得更为重要。2022年，中共中央、国务院印发的《信访工作条例》施行，重新强调信访工作作为党的群众工作的基本定位。《信访工作条例》全面总结了党的十八大以来信访工作的改革经验，针对2005年条例遗留的问题作出了重大修订，为新时期信访工作提供了全面的政策指导和制度支持（廉如鉴，2023：11）。随后，党的二十八报告提出，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，专章部署推进国家安全体系和能力现代化，专节部署完善社会治理体系，明确要求在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新

形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态（习近平，2022：54）。

**三是社会稳定风险评估体系。**在过去的十余年中，由于生态环境的恶化和民众环保意识的兴起，“邻避冲突”高发。在这种情况下，一些地方政府开始探索对重大工程立项、决策制定和政策出台进行社会稳定风险评估（简称“稳评”）。2012年，中央维护稳定工作领导小组及其办公室（简称“维稳办”）推动“稳评”在全国范围内扩散，发挥了积极作用，显著减少了“邻避”冲突。据中央“维稳办”不完全统计：在2013-2017年间，全国各地对约37.63万起重大决策事项进行了“稳评”；因评估结果为“高风险”而停止决策的事项有2807起，占比0.75%；因评估结果为“中等风险”而暂缓决策、待采取措施消除风险后予以决策实施的事项有9674起，占比2.57%；因评估结果为“低风险”而予以决策实施的事项有36.38万起，占比96.68%（孔祥涛，2019）。凡是评估结果为“低风险”的重大事项，均得以顺利实施，无一发生群体性事件，无一重蹈“一上就闹、一闹就停”的覆辙（孔祥涛，2019）。近年来，在国务院推行“放管服”改革的背景下，一些前置审批程序纷纷被取消，导致一些地方政府对重大工程立项社会稳定风险评估必要性的认识也在下降，这是要引起关注的现象。然而，需要特别指出的是，在党的十九大报告提出的社会主要矛盾转化背景下和党的二十大报告提出以新安全格局保障新发展格局的要求下，社会稳定风险评估不但不能削弱，还需要更加重视（张海波，2019）。

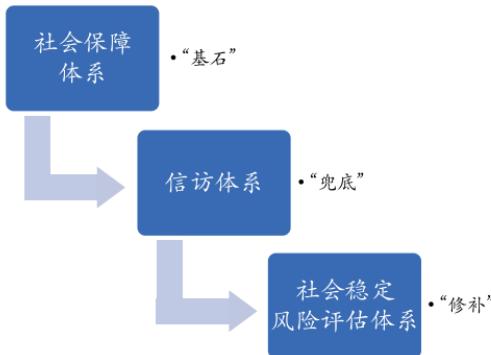


图 1 以社会安全为中心的风险治理的“三大支柱”

上述三项制度设计具有内在一致的逻辑，相互补充，共同构成中国以社会安全为中心的风险治理的“三大支柱”。其中：社会保障体系的制度化水平最高，由《社会保险法》等多部相关法律保障，是维护社会稳定的“基石”；信访体系的制度化水平次之，主要由《国务院信访条例》保障，在维护社会稳定中发挥“兜底”作用；“稳评”体系的制度化水平最低，主要由中央“维稳办”发布《全面推行重大事项社会稳定风险评估工作实施意见》保障，在现行制度之外，为保障民众表达利益和权利诉求提供临时性的“修补”。从作用方式看，社会保障体系适用面广，信访体系次之，“稳评”体系最为特定。从制度化水平看，这三项制度的刚性依次递减，弹性依次递增。

## （二）以公共安全为中心的风险治理

2003 年“非典”之后，中国开始建设以“一案三制”（应急预案、应急体制、应急机制、应急法制）为核心的综合应急管理体系，统一应

对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件，覆盖从预防与准备、预警与监测、救援与处置，直到善后与恢复的全过程。这是全世界覆盖范围最广的综合应急管理体系（高小平，2007）。2007年，《突发事件应对法》颁布，标志着“一案三制”综合应急管理体系基本形成（童星、张海波，2012）。经过十余年的实践，该体系显著提升了公共安全治理尤其是应急响应的能力。

在预防与准备、预警与监测、救援与处置、善后与恢复四个阶段中，前两个阶段属于风险治理的范畴。在过去十年中，公共安全风险的预警和监测能力得到了一定程度的提升，主要体现在突发公共卫生事件和一些现有技术能力能够预警和监测的自然灾害中；应急准备能力提升，应急预案基本实现“横向到底，纵向到底”（张海波，2013）；大量应急避难场所以修建或明确，针对政府公务员的应急管理培训也已常态化。

2018年启动新一轮中央和国家机构改革之后，应急管理部成立，作为国务院组成部门，聚焦于自然灾害和事故灾难的管理，应急管理对象覆盖的范围缩小（张海波、童星，2018）；公共卫生事件的应急管理依托于公共卫生系统；社会安全事件的应急管理依托政法委系统。随着综合应急管理职能的分割，不仅应急管理部有可能将更多的政策注意力分配于自然灾害和事故灾难的风险治理，而且不限于应急响应（童星，2018）；公共卫生事件和社会安全事件也实现了风险治理与应急管理职能各自统一于一个主管部门，这也有助于增强对相应公共安全风险的重视程度和治理能力。2019年底新冠肺炎疫情爆发后，公共卫生应急管理体系补短板、堵漏洞、强弱项，应急管理的覆盖对象再次扩展。党的二十大报告专章部署推进国家安全体系和能力现代化，专节部署提高公

共安全治理水平，要求坚持安全第一，预防为主，建立大安全大应急框架，推动公共安全治理模式向事前预防转型（习近平，2022：54）。

### （三）以国家安全为中心的风险治理

2012年党的十八大后，中央提出“总体国家安全观”，成立国家安全委员会，要求统筹内部安全与外部安全、传统安全与非传统安全。2015年7月，新《国家安全法》颁布，标志着中国以国家安全为中心的风险治理体系初步形成。“总体国家安全观”最初涵盖政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等11大类（张海波，2016）。《国家安全法》又将信息安全扩展为网络与信息安全，并新增公共安全，金融安全，外层空间、国际海底区域和极地安全，海外中国公民、组织和机构安全等类型<sup>①</sup>。

在“总体国家安全观”下，防范化解系统性金融风险被作为国家安全风险治理的重中之重。2017年11月，国务院成立金融稳定与发展委员会。在2018年新一轮机构改革中，地方政府设立的“金融发展办公室”（简称“金融办”）多升格为金融监管局，成为地方政府组成部门。2023年3月16日，新的《党和国家机构改革方案》发布，中央金融委员会、中央金融工作委员会同时成立，旨在加强党中央对金融工作的集中统一领导，前者负责金融稳定和发展的顶层设计，统筹协调、整体推进、督促落实，研究审议金融领域重大政策、重大问题等；后者统一领导金融系统党的工作，指导金融系统党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等。

<sup>①</sup>参见《国家安全法》第二十、二十五、二十九、三十二、三十三条。

随着中央金融委员会的设立，国务院金融稳定与发展委员会的机构设置不再保留，相关职能也转入新设立的中央金融委员会。2023年5月，根据新的《党和国家机构改革方案》，国家金融监督管理总局挂牌，作为国务院直属机构，统一负责除证券业之外的金融业监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理与防范处置，依法查处违法违规行为。

综上，中国重大风险治理的涵盖范围不断扩展：从以社会安全为中心的风险治理到以公共安全为中心的风险治理，再到以国家安全为中心的风险治理；以公共安全为中心的风险治理涵盖了以社会安全为中心的风险治理；在“总体国家安全观”下，国家安全涵盖了公共安全和社会安全，以国家安全为中心的风险治理涵盖了以公共安全为中心的风险治理和以社会安全为中心的风险治理（张海波、童星，2022）。中国重大风险治理实践的演化路径见图2所示。

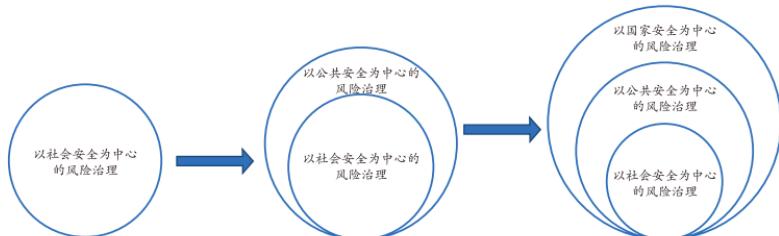


图2 重大风险治理实践的演化路径

这一演化本质上是对世界风险社会的适应：以社会安全为中心的风险治理主要面向中国在社会转型特定历史阶段的重大风险，同时也涉及部分

风险社会的挑战（如“邻避冲突”）；以公共安全为中心的风险治理在全世界主要国家都被高度重视，有相当一部分公共安全风险是风险社会的共性问题，例如全球气候变化条件下的极端灾害问题、全球化流动性加速条件下的新型传染病问题等；在当今世界政治、经济格局都发生深刻变化的条件下，国家安全的边界、内涵和形式也发生变化，催生了以国家安全为中心的风险治理。

以社会安全中心的风险治理、以公共安全中心的风险治理和以国家安全中心的风险治理的叠加与融合，源于社会安全风险、公共安全风险和国家安全风险的耦合与共振。公共安全风险、国家安全风险的爆发都必然影响社会稳定，而社会安全风险、公共安全风险的爆发也都可能威胁国家安全。

重大风险治理实践的演化对风险治理能力提出了更高的要求。在过去 40 年中，中国的社会稳定和公共安全都得到了有效保障，社会安全风险和公共安全风险的治理能力并不低，甚至高于其他多数国家。现在的问题是，随着国家安全风险的增加，而且其中多数为陌生风险，这些陌生风险与社会稳定风险和公共安全风险的耦合与共振必然改变风险传递的路径，造成难以预知的后果。因此，重大风险治理的关键是发展面向新形势、新变化的适应能力，以应对未知风险的挑战以及重大风险的耦合与共振。这是中国风险管理研究亟待回应的重大现实需求。

### 三、中国重大风险治理的研究走向：从单学科研究到跨学科分析

对上述需求的回应涉及社会科学多个学科的研究。其中，社会学在社

会风险研究上成果最多，也最具有长期传统，其源头甚至可以追溯至孔德（August Comte）的社会静力学和社会动力学。在“社会风险管理”这一主题上，中国社会学近 30 年的研究进展可以从理论和方法两个层面进行梳理。

在理论上，主要以翻译、消化和吸收西方理论为主。其中，传播最为广泛的是主要由德国社会学家贝克（Ulrich Beck）、英国社会学家吉登斯（Anthony Giddens）和拉什（Schott Lash）等共同提出并发展的风险社会理论，该理论的主要价值是在总体上提升了风险语义的地位，在某些领域甚至使风险语义超越经济语义而占据主导（周战超，2003）。此外，达伦多夫（Ralf Dahrendorf）的社会冲突理论、道格拉斯（Mary Douglas）的风险文化理论和卢曼（Nikolas Luhmann）关于风险的社会学研究也都在理论研究中得到关注。

在方法上，主要是将社会学研究的通用方法应用于中国情境，大致有两条线路。一是基于社会指标法的社会预警研究。其中，最具代表性的研究成果为宋林飞于 20 世纪 90 年代中期提出的社会风险预警综合指数，涵盖警源、警兆、警情三个维度，包括经济、政治、社会、自然环境、国际环境领域的 50 个具体指标（宋林飞，1995）。二是基于田野调查的社会抗争研究。其中，最具影响力成果是欧博文（Kevin O’ Brien）和李连江提出的“依法抗争”（rightful resistance）概念（Kevin O’ Brien & Lianjiang Li, 2006）。这两项研究都引发了一系列的后续研究，对于面向学科的学术发展具有引领作用。

然而，从中国社会风险管理的现实需求来看，上述研究能够提供的启示有限。中国的社会风险管理，因为与公共安全风险管理、国家安全治理的叠加和融合，不仅社会学研究，任何单一学科的研究都难以涵盖。因此，

中国的社会风险管理研究亟待跳出单一学科视野，探索多学科、跨学科路径。

在多学科视角下，学术研究已经引入并基于中国情境进行消化和吸收的理论资源还有许多。例如，在心理学领域，斯达尔（Chancy Starr）指出，安全本身并不是问题，“多安全才算安全”才是问题，公众对自愿风险和非自愿风险的可接受程度存在着巨大的差异（Starr, 1969: 1232-1238）。斯洛维克（Paul Slovic）在此基础上区分了“接受到的风险”（accepted risk）与“感知到的风险”（perceived risk），通过因子分析揭示了“感知到的风险”的内部机构（Slovic, 1987: 280-285）。进而，卡斯帕森（Roger Kasperson）强调了风险的“社会放大”（social amplification），识别了风险社会放大的关键节点（Kasperson et al, 1988）。虽然这些研究主要聚焦于个体层面，但风险管理也涉及数量庞大的个体，对于个体心理和行为特征的揭示有助于理解社会风险管理的复杂性。

在最近二十年中，国际学界关于“系统性风险”（systemic risk）和“新兴风险”（emerging risk）的研究尤为值得关注、引入、消化和吸收。从近二十年的实践看，系统性风险和新兴风险均对中国重大风险管理适应能力提出了严峻的挑战。例如，2008年的南方雪灾和2015年的股灾都是典型的系统性风险，都对中国的社会秩序形成了巨大的挑战；2019年底爆发的新冠肺炎疫情则是典型的新兴风险，是新中国成立以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件，对中国是一次危机，也是一次大考<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>中华人民共和国国务院新闻办公室：《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书，2020年6月。

2003 年，国际合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development，简称 OECD）发布题为《21 世纪正在兴起的系统风险：一个行动日程》（*Emerging Systemic Risk in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action*）的研究报告指出：系统风险是 OCED 国家面临的一种新的风险类型，这类风险影响社会正常运行所依赖的系统——健康、交通、环境和通信等，其特征是极度的不确定且可能产生广泛的不可逆转的伤害。系统风险的一个典型场景是：重要的生命线系统（技术的、基础设施的、生态的）被严重损毁于一场自然或人为的巨大灾害或一系列的事件（OECD, 2003: 32）。系统风险实质性地改变了风险管理的情境：首先，重大风险的兴起不再有确定的规律；其次，需要用向前看的立场来看待风险；再次，由于这些驱动因素之间的交互与反馈，风险管理需要采用一种整体方法。风险的处置更加依赖于适应和自组织，公众、企业和社区都需要用创新的方式来应对新的风险环境。与此同时，风险管理将更少地基于历史纪录，而更多地依赖于能够预期风险的本质和变化的方法（OECD, 2003: 48）。

2005 年，国际风险治理委员会（International Risk Governance Council，简称 IRGC）发布“风险特征与风险治理的基本概念”项目的第一份白皮书：《风险治理：迈向一种整合的方法》（*Risk Governance: Towards an Integrative Approach*）。作为 2003 年 OECD 报告的延续和发展，该白皮书首次提出“新兴风险”概念，并用“风险治理”代替“风险管理”和“风险评估”，强调风险决策涉及的一系列行动者的角色、视角、目标和行动之间的协同和调和（IRGC, 2005: 12）。2010 年，IRGC 发布题为《风险的涌现：贡献因子》（*Emergence of Risks: Contributing*

*Factors*) 的白皮书, 对“新兴风险”进行界定: 新的或在陌生情境中显现的熟悉风险 (IRGC, 2011: 8)。在 2011 年白皮书中, IRGC 全面剖析了导致新兴风险之“土壤”, 包括 12 个因素: (1) 科学上的未知性, 既包括“已知的未知物” (known unknowns), 也包括“未知的未知物” (unknown unknowns); (2) 安全边距的减少, 连通性和紧耦合导致系统面对扰动时更加脆弱, 增加了新的风险发生的概率; (3) 正反馈, 放大了变化或扰动, 从而放大新兴风险发生的可能性与后果; (4) 风险易感性的变化, 新兴风险对于不同的人群有不同的后果; (5) 利益、价值和科学的冲突, 导致早期风险管理的失败, 从而放大了新兴风险的后果; (6) 社会变迁, 既可能导致潜在的伤害, 在有些环境下也能减弱伤害; (7) 科技进步, 如果监管滞后, 科技进步的负面后果就会被放大; (8) 时间难题, 有些风险需要很长时间才能显现, 使得风险难以探查; (9) 沟通, 不及时、不完整、误解或缺乏沟通会导致风险被放大或复杂化; (10) 信息不对称, 其本身就是一种风险的来源, 或者导致不信任和不合作行为而放大风险; (11) 不正当的激励, 导致过于冒险的行为或降低风险防范; (12) 恶意动机和行为, 在一个高度互联的全球化社会, 扩大了风险的影响范围 (IRGC, 2011: 6-7)。

不难看出, 这两项研究都不再局限于社会学的单一学科, 都呈现出明显的跨学科研究的特征; 也不再面向学科问题, 而是面向实践需求。笔者团队在借鉴吸收上述成果的基础上, 尝试基于中国的社会和政治情境开展理论创新, 并跳出单一学科的局限, 在多学科研究的视野下, 将“政治 - 社会” 取向的风险研究、“工程 - 技术” 取向的灾害研究和“组织 - 制度” 取向的危机研究进行整合, 初步发展了基于“风险 - 灾害 - 危机”

连续统的跨学科知识体系和分析框架<sup>①</sup>。“风险 - 灾害 - 危机”连续统的核心思想是 在风险社会的背景下，风险和危机之间存在潜在的因果关系。灾害的发生将风险和危机之间潜在的因果关系显性化；因此，风险、灾害、危机是三种相互关联的状态，“风险 - 灾害 - 危机”是一个连续的过程，“风险治理 - 灾害治理 - 危机治理”也是一个连续的过程。在中国的社会和政治情境中，各类具象灾害被抽象为突发事件，针对各类灾害的治理被界定为应急管理。因此，“风险治理 - 灾害治理 - 危机治理”具体表现为“风险治理 - 应急管理 - 危机治理”（童星、张海波，2010）。这一分析框架不是体现了风险研究从单一学科向多学科、跨学科的发展，也建立了风险灾害危机演化机理的理论研究与风险治理、灾害治理、危机治理的实践探索之间的紧密关联。

在过去的十余年中，这一成果得到了推广和传播，形成了三大学术平台：一是风险灾害危机研究多学科论坛，自 2015 年创办至今，已举办 8 届，推动了相关的多学科知识的跨学科交流；二是《风险灾害危机研究》集刊，自 2015 年更名至今，已出版 17 辑，推动了相关的跨学科研究成

<sup>①</sup>该理论体系和分析框架的主体部分参见童星、张海波：《基于中国问题的灾害管理分析框架》，《中国社会科学》，2010 年第 1 期。其早期成果是对源于社会学的风险预警研究和源于行政学的应急管理研究进行整合，参见童星：《社会学风险预警研究与行政学危机管理研究的整合》，《湖南师范大学社会科学学报》，2008 年第 2 期。在其后续的研究中，进一步整合了“安全”概念的相关研究，参见张海波：《面向风险社会的知识生产》，《公共行政评论》，2016 年第 1 期；张海波：《中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理》，《中国行政管理》，2016 年第 8 期；丁翔、张海波：《大数据与公共安全：概念、维度与关系》，《中国行政管理》，2017 年第 8 期；童星：《“灾害”研究的四个关键概念——多学科透视下的公共政策意涵》，《南国学术》，2018 年第 4 期。

果的发表；三是风险灾害危机多学科研究微信公众号，自 2015 年创办至今，已推送文献近千篇，推动了相关的跨研究成果的传播和扩散。2020 年以来，国家先后启动了应急管理学科建设的试点和国家安全学学科的建设，前者被公认为典型的交叉学科，后者国家专门设立的交叉学科门类下的首批两个学科之一。基于“风险 - 灾害 - 危机”连续统的跨学科知识体系和分析框架在应急管理学科和国家安全学学科自主知识体系的建构中，都可以提供一个可参照的样本。从其对重大风险治理实践的影响看，“风险 - 灾害 - 危机”跨学科知识体系和分析框架主要在三次重要的体制机制变革上发挥了基础理论研究的支撑作用：一是基于“有组织 - 有直接利益诉求”群体性事件到“无组织 - 无直接利益诉求”群体性事件的转化关系，分析了信访总量登记排名在客观上导致的将社会矛盾排斥在制度外的政治风险，相关的政策建言为信访总量登记排名制度的废除提供了理论参照<sup>①</sup>；二是从全灾害管理和全过程管理的张力出发，主张以在全灾害管理上适度的“退”换取在全过程管理上适度的“进”，为应急管理部的设立和将职能转向突发事件的风险预防提供了理论参照<sup>②</sup>；三是在“风险 - 灾害 - 危机”连续统的基础上，进一步提出了应急管理全过程均衡理论，为《突发事件应对法》的修改工作提供了理论参照<sup>③</sup>。

近年来，基于“风险 - 灾害 - 危机”连续统的跨学科知识体系和分

<sup>①</sup> 参照张海波、童星：《信访制度改革与社会管理创新》，《天津社会科学》2012 年第 3 期，其中核心部分入选中宣部、全国社科规划办《成果要报》。

<sup>②</sup> 参照童星、张海波：《关于进一步整合应急管理职能、成立国家应急管理局的政策建议》，上报国务院办公厅，得到国务院应急办负责同志的重视并作出批示，2014 年 9 月。

析框架在经验研究中取得了新的进展。对 2008 年“汶川地震”、2010 年“玉树地震”、2011 年“甬温线动车事故”、2013 年“芦山地震”、2014 年“鲁甸地震”、2015 年“天津港危化品爆炸”、2016 年“阜宁龙卷风”、2018 年“山竹台风”、2019 年新冠肺炎疫情的长时段田野观察和多案例研究显示：在中国情境中，作为应急管理关键功能的应急响应是复杂适应系统（Complex Adaptive System，简称 CAS），即数量庞大、背景不同的行动主体，包括组织化的行动主体和个体化的行动主体，通过交互适应，实现协同行动，驱动社会系统从灾害造成的“混沌”（chaos）状态回归有序状态<sup>①</sup>。

---

<sup>③</sup> 参照张海波：《应急管理的全过程均衡：一个新议题》，《中国行政管理》2020 年第 3 期。应急管理部《政策研究》全文转载，作者受邀担任应急管理部《突发事件应对法》修改工作专班成员。

<sup>①</sup> 其中，关于“汶川地震”“芦山地震”“鲁甸地震”“阜宁龙卷风”应急响应的研究成果已经部分发表，参见 Zhang, H., “Collaboration in Emergency Response: Evolution from the 2008 Wenchuan Earthquake to the 2013 Lushan Earthquake,” in Caroline Brassard, David Giles, Arnold Howitt, eds., *Natural Disaster Management in the Asia-Pacific: Policy and Governance*, Springer, 2015, pp.69-84; Zhang, H., 2016, “The Emergence of An Adaptive Response Network, April 20, 2013, Lushan, China Earthquake,” *Safety Science*, 90: 14-23; Zhang, H., Tao, Z., “Evaluating China’s Paired-Assistance Policy (PAP) in Response to the Wenchuan Earthquake: A Sustainability Perspective,” *Sustainability*, 2018, 10(10): 3732; 张晓苏、张海波：《社会组织在应急响应中的功能与角色——基于芦山地震的实证研究》，《风险灾害危机研究》第 1 辑（2015）；张海波、尹铭磊：《应急响应中的突生组织网络——鲁甸地震案例研究》，《公共管理学报》，2016 年第 2 期；陈武、张海波：《极端灾害应急响应中的组织适应与信息流动：阜宁龙卷风案例研究》，《西南民族大学学报》，2018 年第 6 期；孙思、童星：《微信在灾害应急管理中的价值——以 6.23 阜宁特大龙卷风灾害为例》，《风险灾害危机研究》第 7 辑（2018）。

2008 年的“汶川地震”应急响应在最大程度上展示了社会系统进入“混沌”状态后，举国上下——党委、政府、军队、国有企业、事业单位、民营企业、社会组织、志愿者，甚至包括国际性援助者，如何通过一个复杂交互过程实现对极端灾害的适应。参与“汶川地震”应急响应的行动主体，尤其是组织化行动主体，其数量规模之大、背景之多元、交互适应之复杂，远超其他的突发事件。通过“玉树地震”“芦山地震”“鲁甸地震”“天津港危化品爆炸”“阜宁龙卷风”应急响应的持续改进，行动主体之间的交互关系不断演化，尤其是政府和军队之间的跨系统交互、政府和社会之间的跨部门交互、中央政府和地方政府之间的跨层级交互都进一步优化。应急管理部成立之后，在“山竹台风”的应急响应中，政府内部的跨部门交互也得到优化。在 2019 年底爆发的新冠肺炎疫情的应对中，我国应急管理体系在武汉保卫战、湖北保卫战阶段展现出来的特色与优势也是其作为复杂适应系统的优势，即通过各行动主体的协同行动实现集体绩效最大化，主要的机制包括：一是中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组，为集中化协同机制的形成提供了组织保障；二是中央赴各地指导组提升了纵向维度的府际协同；三大规模“对口支援”促进了横向维度的府际协同；四是国务院联防联控机制驱动的政府内部的跨部门协同（张海波，2020）。

基于“风险治理 - 应急管理 - 危机治理”的连续过程可以推断：既然应急响应可以趋近于复杂适应系统，那么重大风险治理也可以趋近于复杂适应系统。实际上，中国的大风险治理也需要发展复杂适应系统，只有通过规模庞大、背景多元的行动主体之间的交互适应和协同行动，才能应对不同重大风险的耦合与共振。

重大风险治理趋近于复杂适应系统的论断，也可以从众多关于风险社会的知识中寻找到支撑。例如，贝克强调风险的“不可计算性”、风险制造的“有组织不负责任”和风险后果的“飞去来器效应”（王武龙，2003；Ulrich Beck, 1992: 23），按照这些观点推论，风险的治理必然是复杂适应系统；卢曼理论中有一个重要概念——“自我塑成系统”（autopoietic system）（Niklas Luhmann, 1993: 176-180），这与复杂适应系统强调的多主体交互的涌现性异曲同工；卡斯帕森强调“风险的社会放大”，瑞恩主张“包容性风险治理”（inclusive risk governance）（Renn, O., 2017: 367），OECD 和 IRGC 均倡导“整合性风险治理”（integrative risk governance）（OECD, 2003: 32; IRGC, 2005: 12），这些分析框架的共性就是将风险治理视为复杂适应系统。实际上，复杂适应系统本身就蕴含了治理的思想，不仅强调多主体交互，也强调多主体交互的适应性、涌现性，因而更有思想深度；而且“复杂适应系统”作为概念提出也早于“治理”概念，这份思想遗产值得继承和发扬。

贝克指出：“与阶级社会的‘平等’理想不同，风险社会追求的目标是‘安全’，它标志着一个新时代的来临。在这个时代中，人们出于恐惧的心理而不断走向联合：焦虑的共同性替代了需求的共同性。在这种意义上，风险社会的形成标志着一个新的社会时代，在其中产生了由焦虑转化而来的联合（乌尔里希·贝克，2008: 4）。”在世界风险社会的背景下，以安全为中心的重大风险治理将是主导社会变迁的决定性力量。在过去 40 年中，中国经济社会发展取得的巨大成就不仅得益于经济的长期繁荣，也得益于对重大风险的积极治理，两者互为依托，互相促进，缺一不可。基于中国情境的社会风险管理研究是发掘中国经验的另一个

“支点”，理应在加快建构中国自主的知识体系中扮演更为积极的角色（张海波、陈武，2017）。基于“风险 - 灾害 - 危机”连续统的跨学科知识体系和分析框架自提出至今不过十余年，还需要做进一步的发展，尤其是要与复杂适应系统理论进行深度结合，作为现实需求驱动的跨学科研究的“先行军”，作出更有价值的探索和示范，为中国重大风险的治理提供更有效的理论参照。

## 参考文献

- 高小平 (2007). 综合化：政府应急管理体制改革的方向. 行政论坛, (2), 24-30.
- 孔祥涛 (2018). 推进重大决策社会稳定风险评估治理. 中国党政干部论坛, (11), 57-61.
- 赖特·米尔斯 (2005). 社会学的想象力. 陈强、张永强译. 生活·读书·新知三联书店.
- 廉如鉴 (2023). 《信访条例》与《信访工作条例》对比及信访工作的政治属性研究. 载翟校义、伊彤主编. 信访与治理研究. 中国出版集团中国民主法制出版社.
- 宋林飞 (1995). 社会风险指标体系与社会波动机制. 社会学研究, (6), 90-95.
- 童星、张海波 (2008). 群体性突发事件及其治理——社会风险与公共危机综合分析框架下的再考量. 学术界, (2), 35-45.
- 童星、张海波 (2010). 基于中国问题的灾害管理分析框架. 中国社会科学, (1), 132-146+223-224.
- 童星、张海波 (2012). 中国应急管理：理论、实践、政策. 社会科学文献出版社.
- 童星 (2018). 中国应急管理的演化历程与当前趋势. 公共管理与政策评论, (6), 11-20.
- 王武龙 (2003). 从工业社会到风险社会（上篇）——关于人类生存，社会结构和生态启蒙等问题的思考. 马克思主义与现实, (3), 26-45.
- 乌尔里希·贝克 (2008). 什么是全球化？全球主义的曲解——应对全球化. 常和芳译. 上海：华东师范大学出版社.

习近平 (2022). 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 人民出版社.

张海波 (2013). 中国应急预案体系: 结构与功能. 公共管理学报, (2), 1-13+137.

张海波 (2016). 中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理. 中国行政管理, (4), 126-132.

张海波 (2016). 全面改革窗口期的信访制度改革. 南京社会科学, (2), 77-85.

张海波、童星、倪娟 (2016). 网络信访: 概念辨析、实践演进与治理创新. 行政论坛, (2), 1-6.

张海波 (2017). 大数据与信访治理. 南京社会科学, (10), 61-67+120.

张海波 (2019 年 7 月 31 日). 发展完善社会稳定风险评估体系. 中国社会科学报.

张海波 (2020 年 8 月 25 日). 积极推进应急管理体系和能力现代化. 中国社会科学报.

张海波、童星 (2018 年第 6 期). 综合应急管理: 偏离与演化. 中国社会科学内部文稿.

张海波、童星 (2022). 中国应急管理效能的生成机制. 中国社会科学, (4), 64-82+205-206.

周战超 (2003). 当代西方风险社会理论引述. 马克思主义与现实, (3), 53-59.

Aven, T. (2014). What is safety science? *Safety science*, 67, 15-20.

IRGC. (2005). *White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach*.

- IRGC. (2011). *White Paper on Emergence of Risk: Contributing Factors.*
- Kasperson, R. E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H. S., Emel, J., Goble, R., & Ratwick, S. et al. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk analysis*, 8(2), 177-187.
- Kevin O' Brien. & Lianjiang Li. (2006). *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press.
- Niklas Luhmann. (1993). *Risk: A Sociological Theory*, New York: De Gruyter.
- OECD. (2003). *Emerging Risk in the 21st Century: An Agenda for Action*, Paris: OECD Publications.
- Renn, O. (2017). *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*, London: Routledge.
- Starr, C. (1969). Social benefit versus technological risk: what is our society willing to pay for safety? *Science*, 165(3899), 1232-1238.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285.
- Ulrich Beck. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage Press.