



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

以人为本：危机治理范式的核心理念

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2007-10-29 阅读：516次

蔡志强

（中共中央党校 党的建设教研部，北京 海淀 100091）

【摘要】在危机应对的过程中强化人本理念，有助于我们改变传统的危机控制模式，有效规避与化解危机，降低危机治理成本，实现社会和谐发展。

【关键词】危机治理；以人为本；利益；和谐

【中图分类号】D035 【文献标识码】A 【文章编号】1007-5801（2007）05-0090-03

【收稿日期】2006-09-08

【作者简介】蔡志强（1971-），男，福建莆田人，中共中央党校党的建设教研部讲师，法学博士。

在社会管理的基本理念中，人的生存和安全等基础性需要是政府治理和防范危机的底线标准，也是衡量政府责任与治理能力的客观尺度。“以人为本”不仅确立了社会主义和谐社会基本价值理念，同时也确立了社会治理制度安排和政策选择的新准则。

一、以人为本：危机治理的现代理念

公元前5世纪，古希腊的智者派创始人普罗泰戈拉提出了“人是万物的尺度”这一著名的哲学命题。尽管这个命题从一开始就遭到苏格拉底、柏拉图、亚里士多德的批评，但它却启迪了人对自身主体性的认识，直到黑格尔从认识史的角度肯定了这一命题所包含的深刻寓意。1843年，马克思在《黑格尔法哲学批判》导言中鲜明地提出了“人的解放”问题，指出“这个解放的头脑是哲学，它的核心是无产阶级”[1]。在1848年发表的《共产党宣言》中，马克思、恩格斯鲜明地指出：在消除了阶级和阶级对立的资产阶级旧社会之后的共产主义的“自由人联合体”那里，“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。由此，以人为本成为共产主义的价值表征和实现路径，并且必然经历一个从“以众人为本”向“以每个人为本”的历史转换过程[2]。

当前我们强调的以人为本的科学发展观，是马克思主义与中国现代化建设实际相结合的产物。以人为本不仅是科学发展观的核心理念，也是社会主义初级阶段社会发展的一个核心价值。尤其对有着几千年封建专制历史和文化积淀的中国来说，强调以人为本更是具有深远的意义。

具体到社会治理层面，以人为本对危机治理范式提出了新的要求。一是要把对个体生命价值的尊重与保护摆在首位。在我国传统体制下的社会管理思想中，多是在人民这个层面上理解“人”这个概念，往往理论上重视人民的主体地位，实践上却忽视个人的权利。社会治理特别是危机治理强调以人为本，首先就要摒弃这种错误思想，从体制和制度设计上充分体现对个体生命价值的尊重，保障每个人作为独立的行为体和智思体的正当权益。二是对个体合法权益和利益诉求的维护和保证。在尊重人的权利和生命价值的同时，政策的制定和实施要充分考虑到个体权益和利益诉求，不仅个人的发展权利能够得到有效维护，同时政府有责任为社会成员提供发展所需的公共产品。三是要以能够增进多数人的全面发展为依归。政策的制定和实施应当鲜明地体现对多数人权利的尊重和生命价值的追求。同时为了避免制度安排和政策选择损害部分群体的利益，还需要建构有效的制度体系以实现利益受损群体的补偿。四是创造条件引导和帮助个体实现自身的全面发展。

但是在现实的危机治理过程中，以人为本的思路有待于进一步确立并变成决策中的自觉。在各种危机治理中，出于习惯，人们仍然着眼于事，而非着眼于人，往往把对于事态的控制和对于秩序的维护等同于就是以人为本。但是，危机治理的人本理念，应当体现为以人的生存与发展、自由与权利需要为制度安排和政策制定的依据。即危机治理的全过程，都要体现出对人的价值的尊重和维护。这样一种治理理念要求我们克服那种片面的危机管理模式，使得危机治理既能够实现对于事态的控制与问题的解决，也能够实现对人的价值的尊

重与维护。

二、体现公平正义的制度安排

在社会生活中，人们在享有自身的自由与权利的同时，对于他人的自由与权利也应给予尊重与维护。但是在现实中，优势群体有时为了自身的利益会以非理性的方式要求政府对其他处在劣势地位的群体实行严格的管束。如对待城市流浪人员问题，城市的管理者往往基于城市居民对流浪人群的反感而对其采取强制管理措施。这种忽视不同人群的平等权利的管理方式，深刻地反映出歧视性制度安排背后的社会文化基因。在社会缺乏主动承担相应的救助责任的情况下，忽视人本关怀的制度安排，势必加剧不同群体之间的利益鸿沟，导致社会矛盾激化，并因此而使政府在处理类似问题上陷入两难境地。

中国传统文化一直存在着较为严重的主体性缺失问题。随着改革开放的逐渐深入，人们愈来愈关注自身的利益，同时，忽视他人权益的问题也日益凸显。受其影响，危机治理的有效性必须同时体现在对个体价值的尊重与提升两个方面，只有提升个体对社会的责任意识，人们才可能主动面对危机治理中的风险，而不再是逃避或者非理性参与。

在危机治理中，对人的价值的尊重与维护包括几个方面的内容：一是个体生命财产安全不受侵犯，并且在危机治理中生命价值远远大于任何物质财富的价值。二是个体对所处危机情境有知情权，即个体有权知道可能招致的生命威胁和财产损失，政府应及时提供相应的已经获悉的信息。三是个体对于他人的生命财产、国家的利益和公共利益同样负有维护和不损害的责任。四是危机治理中的个体价值是通过个体的实际参与来实现的，这种行为不仅提供了社会治理得以继续的根本动力，也构成了危机治理的道德基础。

人们是否愿意参与危机治理，直接与其价值能否实现和利益能否得到保障有关。基于危机可能造成人们利益受损的现实，人们参与危机治理的行为几乎一开始就具有持续的动力基础。因此，政府和社会在实施危机治理的过程中，需要把维护生命财产安全作为危机治理的第一目标。危机治理应当服务于政府与社会的利益实现与保障，特别是要服务于紧急状态下的公共利益与个体利益的维护与保障。不同的利益群体为了保护或争取各自的利益，必然谋求政治表达和政治保障方式。这些诉求渠道的畅通与否，直接影响人们对政府能力和危机的认知。

基于此，危机治理中要处理好国家、集体、个人三者间的利益关系。忽视个体实际利益而片面强调公共利益，或者过分强调个体利益而忽视公共利益，都会导致权力行使的偏差和社会参与热情的锐减。我国现有的政府危机治理体系中，由于社会普遍存在的对危机理解的不到位，加之现有绩效考核体系的影响，导致一些地方政府违背人本理念，将掩盖事实真相作为危机控制的一种方法加以采用。这种违背治理基本理念的危机控制方式，只能加剧危机并销蚀人们对政府的信任。

三、以人为本目标下危机治理的绩效评价

以人为本治理理念的确立，要求我们科学把握危机治理的绩效问题。由于危机治理过程不仅是一个控制和消除危害的过程，也是一个降低治理成本、提高治理绩效的过程。因此，危机治理的制度安排和政策选择要做“成本—绩效”分析。危机治理的制度安排在充分考虑维护利益的基础上，尽可能降低救治成本，提高治理效率。

危机的性质和危害性决定了人们在进行危机预防的时候，往往具有一种矛盾心理，特别是当危机不是当下或者近期可能发生的时候，人们的利益诉求会在很大程度上影响危机预警期的物质投入。危机预警的峰值管理概念就反映了这种矛盾。如人们在修筑江堤的时候，分别按照20年一遇，50年一遇，100年一遇，200年一遇的标准修筑大堤。但是一旦按照50年一遇的标准修筑的江堤遭遇百年一遇的洪水时，江堤可能溃决，而如果按照200年一遇的标准修建江堤，在遭遇10年一遇的洪水时，人们将认为这样的工程是一种浪费。所以危机治理的制度安排，更多地是着眼于防范和救治过程的利益对比，以及从社会长远发展的角度，比较危机治理行为，看哪一种更加符合社会发展的价值诉求。为了防患于未然，政府通常倾向于投入较大的成本进行危机预应。我国高致病性禽流感迅速传播的2004-2006年，虽然未见人—人传染的病例，但是卫生部在实施防治的过程中，都是从最坏的底线出发，采用“人—人”传染的防治方案施行。在非典危机中，基于对非典病毒的恐慌，很多城市管理者在办公场所、学校、交通工具、公园和其他公共区域大量使用消毒液，而过度使用消毒液对其他微生物链条的破坏也是显而易见的。但是，在当时情况下，人们宁愿以未来可能发生危机为代价，也要消除当下正在发生的危机。由此可见，在技术难以实现对所有问题有效解决的时候，以人为本的治理理念融入制度安排时，有可能在现实的危机治理中引发不计成本的政策行为。尤其是危机造成的破坏极大并且是不可逆转时，政府和社会在应对危机时，其治理过程更是不惜一切代价的。可见，市场经济中的成本核算，可以很容易地使生产者减少浪费，降低成本，但在危机治理中很难确定哪些环节是无效的，或者是可以被取消的。

因此，危机治理的制度安排首先是确定公共利益的满足与治理成本的均衡点，并为所有社会群体特别是弱势群体提供有效服务。其次，基于危机状态下人们的利益损益的不确定性，政府就需要借助“补偿准则”来规避制度安排的缺陷所导致的社会失衡。如果一个人的境况由于变革而变好，若他能够补偿另一个人的损失而且还有剩余，那么整体的效益就

改进了，这就是福利经济学的另外一个著名的准则：卡尔多—希克斯改进(Kaldor-Hicksi m-Provement)。有效的危机治理机制内在地包含了对危机治理制度执行失效的惩罚与补偿机制。危机治理中政府的作用发挥也正是在这样的逻辑下展开的。

那么，在以人为本的目标下如何控制危机治理的绩效呢？笔者认为，降低危机治理的成本要注意以下几个方面：1.危机治理机制运行和功能发挥的有效性；2.治理成本的最小和治理绩效的最优；3.对多元利益主体的社会诉求和公民责权利的重视与满足；4.对于公共权力运用的监督和节制；5.对社会力量的科学集聚。这是廉价政府在危机治理上必然的政策要求。经济学认为利益判断影响人们的行为倾向，在利益主体多元的情况下，这种影响的有效性取决于权力运行的一元导向和多元的利益协调机制。在一个有效的治理框架下，人们的价值和需求的满足过程同时也是一个社会资本倍增、社会和谐发展的过程。

[参考文献]

[1] 马克思恩格斯选集：第1卷[C].北京：人民出版社，1995：16.

[2] 高放.“以人为本”提法的由来[N].学习时报，2006-03-20.

(责任编辑 刘荣荣)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱：wil.liam@sina.com © 2004 电话：62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen