

# 新业态领域中社会性风险的基本类型、 生成逻辑与整体性治理

毛胜根,周超

(广西师范大学 政治与公共管理学院,广西 桂林 541004)

**摘 要:**经济新业态已成为我国新经济发展格局的重要支撑点和驱动力,但也暴露出有关产品质量、权益受损、信息安全、社会稳定和国家安全等方面的社会性风险。鉴于“风险基因、制度、技术和行为”四要素对应的“底层逻辑、制度逻辑、技术逻辑和行为逻辑”对新业态社会性风险的生成有很强解释力。因此,在新业态社会性风险治理中,须树立整体性风险治理理念,构建党委领导、多元主体协同参与的风险防控格局,建立政府+平台的风险监管体系以及协调、整合与信任相融合的整体性治理机制。

**关键词:**新业态 社会性风险 风险生成逻辑 整体性治理

**中图分类号:**D630

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2024)05-0127-10

## 一 新业态社会性风险的现实关切与既有研究

促进新业态发展是我国新经济体系建设的重要战略。2020 年 7 月国家发改委联合工信部、人社部等 13 部门联合发文公布《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》,2020 年 10 月党的十九届五中全会将新业态作为新经济发展格局的重要支撑点。随着国家政策支持、市场需求扩张及数字信息技术发展,网络经济、共享经济、平台经济等各种新业态不断创生并蓬勃发展。然而,新业态在助力经济发展、促进劳动力就业、激活消费新市场的同时,有关产品质量低下、信息泄露、网络金融诈骗、消费者和从业者权益侵害等风险事件频频暴雷,致使经济层面影响新业态的可持续发展,社会层面影响人民群众的获得感、幸福感、安全感,治理层面考验着我

国治理体系和治理能力现代化水平。鉴于此,以总体国家安全观为指导来加强对新业态领域中社会性风险的基本类型、生成逻辑及防控策略研究,具有重要的理论价值与实践意义。

学界对新业态社会性风险及其治理研究主要集中在三个方面:一是新业态社会性风险类型,主要有政治安全风险、金融安全风险、社会安全风险、信息安全风险和身心健康风险<sup>①</sup>等。二是新业态社会性风险的生成原因,主要从企业规范度、政府监管度、公众防范度和共治理度<sup>②</sup>等几个要素指出监管主体责任欠清晰、部门协同监管不到位、市场主体缺乏自律性和社会责任意识较淡薄<sup>③</sup>等。三是新业态社会性风险的防控策略,主要从建设风险治理共同体和打造多元共治“大监管”格局<sup>④</sup>的前提下,以“政府+平台”二元监管模式<sup>⑤</sup>为基础,构建准则约束、协同监管、行业自律、

收稿日期:2024-06-15

基金项目:国家社会科学基金项目(21XZZ007)

作者简介:毛胜根(1976—),男,江西吉安人,博士生,副教授,主要从事基层治理、危机管理研究。

①张丽芬:《论新业态领域中的社会风险及其治理》,《北京社会科学》2021 年第 6 期。

②朱志萍:《新业态发展中的公共安全风险管理研究》,《公安研究》2016 年第 11 期。

③张丽芬:《论新业态领域中的社会风险及其治理》,《北京社会科学》2021 年第 6 期。

④冯彦杰,齐佳音:《新业态金融风险的回应性监管——以网络股权众筹平台为例》,《上海对外经贸大学学报》2020 年第 1 期。

⑤卓越,王玉喜:《平台经济视野的网约车风险及其监管》,《改革》2019 年第 9 期。

民众参与的四位一体解决路径<sup>①</sup>等。

已有研究为本文提供了有益参考,但也留存了亟待完善与强化的研究空间。第一,研究对象零碎化特征。既有研究主要聚焦于个别具体新业态的风险分析,忽视了对整个新业态领域中社会性风险的基本类型、生成机理的系统性研究,从而不利于从总体层面把握新业态社会性风险的治理。第二,对新业态社会性风险的生成机理及治理策略研究有待深化。既有研究虽从法律法规完善度、企业规范度、政府监管度、多主体协同度等制度性和行为性要素阐释新业态社会性风险的生成原因,但却很少关切甚至忽视“当代风险社会的风险普遍性、新业态的业态特性以及新业态技术化过程中的技术性风险”对新业态社会性风险生成的影响。鉴于此,本文立足于整个新业态,在归纳阐释新业态社会性风险基本类型的基础上,从风险基因、制度、技术和行为四个方面对新业态社会性风险的生成机理进行深入剖析,最后提出新业态社会性风险的整体性治理策略,以期解决“新业态社会性风险有哪些类型?其生成机理是什么?以及如何进行治疗?”这三个关键性问题。

## 二 新业态社会性风险的基本类型

新业态社会性风险的承载对象包括人、产品、信息、社会和国家。因此,依据新业态社会性风险所承载对象的差异,可分为权益受损风险、产品质量风险、信息安全风险、社会稳定风险和国家安全风险,这些风险又相互交织,呈现出复合性和连锁性的风险特征<sup>②</sup>。

### (一) 权益受损风险

新业态权益受损风险是指新业态发展中有关个人或群体在权利和利益方面风险受损的可能性,包括从业者和消费者的权益受损风险。第一,从业者权益受损风险,主要表现为未签订正式劳动合同、社会保险缺失、职业福利缺位、职业安全保障不足等。根据《人民日报》评论的数据,快递

员中有 90% 没有签订劳动合同<sup>③</sup>,大部分新业态从业人员都在超时和超负荷工作,没有高温津贴、健康体检、职业培训等职业福利待遇。如骑手职业所谓的“高收入”其实是建立在“高强度”“低保障”的基础上的,职业发展呈现焦虑性和短期性<sup>④</sup>。另据北京义联社会工作事务所的《新业态从业人员劳动权益保护 2020 年度调研报告》显示,30% 的外卖配送员对配送工作的职业安全保障“比较不满意”或“完全不满意”<sup>⑤</sup>。第二,消费者权益受损风险,主要是指消费者的知情权、隐私权和身心健康权等遭受侵害。据中国消费者协会发布的 2018 年“APP 个人信息泄露情况”调查显示,个人信息泄露总体情况比较严重,遇到过个人信息泄露情况的人数占比为 85.2%<sup>⑥</sup>。

### (二) 产品质量风险

新业态产品质量风险是指由于产品质量不合格或产品不合法而给消费者带来风险损失的可能性,常表现为网络经济中的假冒伪劣产品、虚假的产品信息、虚假的服务承诺、网络招嫖服务、低俗的短视频内容、网络贩卖或购买违规违禁产品(如毒品、野生保护动植物)等。据中国消费者协会《2021 年“618”消费维权舆情分析报告》指出,在 6 月 1 日至 6 月 20 日共计 20 天监测期内,通过舆情监测系统共监测到“吐槽类”“消费维权”信息 576 804 条,消费负面信息集中表现在产品质量、假冒伪劣、营销短信骚扰、快递和外卖配送等传统“槽点”上,如 6 月 7 日江西消费者购买的七度空间卫生巾内发现针头,6 月 17 日平台主播“驴嫂”夫妇被指涉嫌售卖假手机;另外,消费者吐槽较多的配送类问题主要有不送货上门、外卖超时态度差、乡村取件加收快递费等问题<sup>⑦</sup>。

### (三) 信息安全风险

信息安全风险是指因信息采集不当、信息泄露和信息滥用带来风险损失的可能性。近些年来,有关信息采集不当、信息泄露和信息滥用的信

①朱志萍:《新业态发展中的公共安全风险研究》,《公安研究》2016 年第 11 期。

②张丽芬:《论新业态领域中的社会风险及其治理》,《北京社会科学》2021 年第 6 期。

③李洪兴:《让快递小哥有保障有尊严》,《人民日报》2017 年 2 月 28 日。

④朱迪:《新业态群体的成长与共同富裕》,《学海》2022 年第 1 期。

⑤北京义联社会工作事务所:《新业态从业人员劳动权益保护 2020 年度调研报告》,http://www.yilianlabor.cn/yanjiu/2021/1909.html。

⑥中国消费者协会:《APP 个人信息泄露情况调查报告》,http://www.cca.org.cn/jmxf/detail/28180.html。

⑦中国消费者协会:《APP 个人信息泄露情况调查报告》,http://www.cca.org.cn/jmxf/detail/28180.html。

息安全形势严峻,据南都个人信息保护研究中心在调查 200 家移动金融交互类 APP 产品后,近九成的 APP 隐私政策合规度低,六成 APP 未经用户明示同意就收集用户的财产身份信息<sup>①</sup>。为此,2019 年国信办联合公安部等四个部门专门发布了《APP 违法违规收集使用个人信息行为认定方法》,其中指出“未公开收集使用规则、未明示收集使用个人信息的目的方式和范围、未经用户同意收集使用个人信息、违反必要原则收集与其提供的服务无关的个人信息、未经同意向他人提供个人信息、未按法律规定提供删除或更正个人信息功能或未公布投诉、举报方式等信息”等六个方面关于信息违规违法收集使用的规定<sup>②</sup>。

#### (四) 社会稳定风险

社会稳定风险是指因新业态带来的结构性失业、工作贫困和社会保障缺位等社会性问题以及由此引发的系列社会性案件威胁着社会稳定的风险。第一,新业态带来了结构性失业、工作贫困和社会保障缺位等社会性问题,影响社会稳定。新业态发展一方面使得传统实体企业和店面的从业者及文化素质不高者出现结构性失业,另一方面新增的大量灵活就业人员、兼职人员和自由职业者因工作和收入不稳定及收入水平偏低,工作贫困风险增加,另外,新业态从业人员的社会保障相对缺位,社保参与率较低。第二,新业态常引发系列社会性案件,主要包括交通类社会治安事件、网络犯罪事件、非法网络金融导致的群体性事件等,威胁着社会公共安全,影响着社会稳定。据报道,2023 年全国检察机关共起诉电信网络诈骗犯罪 5 万余人,同比上升六成多,起诉帮助信息网络犯罪活动犯罪 14 万余人,同比上升一成多,起诉利用电信网络实施的掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益犯罪 7.5 万余人,同比上升 106.9%<sup>③</sup>。

#### (五) 国家安全风险

新业态给国家安全带来的风险主要体现在两个方面。第一,国家网络安全风险。据国家互联网应急中心《2020 年中国互联网网络安全报告》指出,2020 年 CNCERT/CC 共接收境内外报告的网络安全事件 103 109 起,被远程攻击行为日均超过 2 176.4 万次,攻击主要来自境外,占比超过 75%。如东亚区域 APT 组织以及“海莲花”组织等多个境外 APT 组织通过供应链攻击方式对我国党政机关、科研院所等多家重要行业单位发起攻击,造成较为严重的网络安全风险<sup>④</sup>。第二,政治安全风险。政治安全是指国家主权、政权、政治制度、政治秩序以及意识形态等方面免受威胁、侵犯、颠覆、破坏的客观状态,是国家安全的根本<sup>⑤</sup>。在新业态领域中,不法分子和一些敌对境外组织通过网络或短视频的形式,恶意丑化中国,进行意识形态领域渗透,播放涉暴涉恐非法短视频和进行非法结社及集会等。如 2020 年 9 月份以来,“民运分子”在香港注册的境外劳工组织“中国劳工通讯”,持续关注国内 700 万“外卖小哥”群体,煽动境内外卖小哥组建工会,采取极端手段集体维权,妄图披着“劳工维权组织”的外衣发起“颜色革命”,进而实现颠覆我国政权的图谋<sup>⑥</sup>。

### 三 风险基因、制度、技术和行为:新业态社会性风险的生成逻辑

对于复杂社会现象必须从“三个分析层次上——彼此竞争和谈判的个人、处于冲突与协调中的组织、彼此矛盾和相互依赖的制度——同时展开研究”<sup>⑦</sup>。新业态社会性风险作为一种复杂的社会现象,是行动主体、客体及环境共同作用的结果。在当今风险普遍性的风险社会大背景下,网络虚拟性与链接关系复杂性的新业态客体特

①娜迪娅,蒋琳,李玲:《南都测评曝光 20 款 APP 无隐私政策后中国银行、趣店等 4 款已主动添加》,《南方都市报》2018 年 3 月 21 日。

②关于印发《App 违法违规收集使用个人信息行为认定方法》的通知(国信办秘字〔2019〕191 号),[http://www.cac.gov.cn/2019-12/27/c\\_1578986455686625.html](http://www.cac.gov.cn/2019-12/27/c_1578986455686625.html)。

③最高人民法院:《电信网络诈骗犯罪高发 检察机关 2023 年起诉 5 万余人》,[https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202403/t20240303\\_646932.shtml](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202403/t20240303_646932.shtml)。

④国家计算机网络应急技术处理协调中心:《2020 中国互联网网络安全报告》,人民邮电出版社 2021 年版,第 15—22 页。

⑤杨大志:《政治安全是国家安全的根本》,《解放军报》2018 年 4 月 20 日。

⑥张丽芬:《论新业态领域中的社会风险及其治理》,《北京社会科学》2021 年第 6 期。

⑦Friedland R, Alford R. “Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions”, In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, 1991, pp.232-267.



征、内含安全隐患的新业态技术性特征、行动者风险性行为及管理制度失灵的新业态主体性特征共同诱致着新业态社会性风险生成。其中,新业态客体性特征是风险生成的基础性变量,行动者的风险行为是关键性变量,制度性要素和技术性因素是控制性变量。

### (一) 风险基因:新业态社会性风险生成的底层逻辑

#### 1. 当代社会的风险普遍性是新业态社会性风险生成的社会基因

风险社会理论创始人乌尔里希·贝克指出,“风险社会已代替工业社会成为当今的主要社会形态”<sup>①</sup>。在风险社会中,“风险是日常消费的‘无票乘客’,风险无处不在”<sup>②</sup>。安东尼·吉登斯认为,在现代社会中,风险是我们大家所必须面对的<sup>③</sup>。因此,当代社会是一个世界性的风险社会,“风险”是当代社会的本质属性,它从根本上影响着现代社会发展。同样,现代化进程不断加速的中国社会,也不可避免地步入到风险理论者们所描述的风险社会之中,其风险的普遍性伴随着现代化进程日渐显性化。新业态作为中国式现代化进程中创生的一种新经济运行模式,在其运行和发展中不可避免地受到风险社会这个社会场域的影响,其风险的出现是中国现代化进程中的应然衍生物,是现代性“断裂”的一种具体表现形式,是风险社会中的风险普遍性在新业态中的一种折射,故而,当代社会的风险普遍性便成为新业态社会性风险生成的社会基因。

#### 2. 新业态网络性特征是新业态社会性风险生成的业态基因

新业态是基于新一代信息技术,以互联网为平台依托,对生产要素重组或构建新的经营组织方式而产生的新生产经营形态,呈现出链接方式网络虚拟性与链接关系复杂性的业态基因,孕育着新业态的社会性风险。第一,链接方式的网络虚拟性孕育着新业态社会性风险。一方面网络虚

拟性使得新业态运行面临网络安全威胁。据《2020年中国互联网网络安全报告》统计,2020年CNCERT/CC共接收境内外报告的网络安全事件103 109起,被远程攻击行为日均超过2 176.4万次,从而造成较为严重的网络安全风险<sup>④</sup>。为此,2020年1月,中央政法工作会议明确指出要把防控新型网络安全风险工作摆在突出位置来抓,以构筑新业态风险的“隔离带”。另一方面网络虚拟性易导致信息不对称、不充分和交易制约性减弱等问题。杨尊源指出,社交电商行为因链接方式的虚拟性使得他们在交往中存在反交往理性的风险,具体表现在主观真诚性缺失、客观真实性缺失和规范正确性缺失<sup>⑤</sup>。第二,链接关系的复杂性孕育着新业态社会性风险。新业态模式具有高度的整合性,它能够通过技术手段实现众多行动者在时空间的链接与整合,使得其运营存在复杂的链接关系。以网约车为例,当前网约车市场涉及快车、专车、拼车、出租车等多种消费服务模式,这就涉及平台、消费者、司机、车辆、出租车公司、汽车租赁公司、劳务派遣公司等众多行动者,这使得他们间构成了复杂的结构性关系,包括平台—消费者、平台—承运司机、平台—出租车公司、承运司机—出租车公司、承运车辆—出租车公司等16种结构关系<sup>⑥</sup>。新业态链接关系的复杂度越高,则涉及的行动主体间关系越复杂、利益纠葛与冲突越多,也使得新业态运行环节越多、运行链条越长,其后果是不仅使新业态的风险可能性越大,而且使其风险更具有隐蔽性,风险监管难度增大。

### (二) 制度性失灵:新业态社会性风险生成的制度逻辑

“社会风险归根结底是制度性风险。”<sup>⑦</sup>新业态社会性风险生成的制度逻辑在于制度性失灵,即制度的建构性缺位与实施性错位和失位。

#### 1. 新业态制度的建构性缺位

制度的建构性缺位是指制度供给在总量和质

① 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2004年版,第19页。

② 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2018年版,第34页。

③ Anthony Giddens. *The Consequence of Modernity*. Polity Press, 1990, p. 320.

④ 国家计算机网络应急技术处理协调中心:《2020 中国互联网网络安全报告》,人民邮电出版社2021年版,第15-22页。

⑤ 杨尊源:《社交电商行为生成机理、模式构造与风险解析——基于主体间性理论的思考》,《改革与战略》2020年第9期。

⑥ 卓越,王玉喜:《平台经济视野的网约车风险及其监管》,《改革》2019年第9期。

⑦ 杨雪冬:《风险社会理论述评》,《国家行政学院学报》2005年第1期。

量上满足不了制度需求。张玉指出:“我们把基于社会发展各影响因子的评价权重和转型经济结构的制约,而使治理‘结构性风险’的制度需求体现为制度构建性缺位的现象,称为制度的内部性风险”<sup>①</sup>。在新业态领域,我国的制度构建性缺位主要表现在有关劳动者权益保护、信息安全、网络产品质量、互联网金融等方面的法律法规制度还存在一定程度上的构建性缺失。以新业态从业者权益受侵害为例,对于从业者权益保护主要以《劳动法》和《社会保险法》为标准,但是,“我国现行劳动法并未对这种新型的劳动关系做出明确的相关规定,对于工作时间的区分也仅有全日制和非全日制,并未对这种多样性工作时间加以规定,故在适用法律、认定法律关系上难以具体应用。在司法实践中也存在缺乏统一的法律规范来界定新业态从业者与用工单位之间的关系,从而导致类似案件在不同法院的判决中产生不同的判决结果”<sup>②</sup>。“新业态就业人员的劳动保障权益侵害背后包含多种触发因素,主要归纳为法律法规的缺失和组织机构的缺位”<sup>③</sup>。另外,尹少成在研究快递新业态规制的法律框架时指出,“互联网+”快递新业态从产生之日起,就面临着法律依据不足的问题,这给政府规制带来了挑战。从快递新业态发展的实际需要而言,传统快递行业规制的法律规定显然不能满足新业态的现实需求”<sup>④</sup>。

## 2. 新业态制度的实施性错位和失位

新业态制度的实施性错位和失位是指政府监管部门、经营者(特别是平台企业)和行业协会等主体在实施和执行规制时“该管的没管,不该管的乱管”,即在规制实施中违背了“严格执法、公正司法”和“有法必依、执法必严、违法必究”的法治精神。目前我国有一系列的法律法规、政策、制度对产品和服务的生产、经营、运输等进行了制度性设定,如《产品质量法》《产品质量安全生产法》

《反不正当竞争法》《广告法》《中华人民共和国食品卫生法》《消费者权益保护法》《邮政法》《快递暂行条例》等。但是,当前新业态运行中暴露出来的诸如 P2P 乱象、长租公寓乱象、头部企业垄断、网络暴力和诈骗、就业人员权益受侵害等焦点风险事件,其原因除制度的建构性缺位外,更在于制度的实施性错位和失位,新业态运行中的监管部门、生产企业、平台经营企业及行业协会等制度执行主体在制度实施中没有严格遵守规定,在具体执行时存在错位或失位现象,致使新业态的监管出现无人监管或“九龙治水”等多头监管的尴尬现象。

## (三) 技术性风险:新业态社会性风险生成的技术逻辑

技术是把双刃剑。萨顿在对科技效应的评论中曾指出,就建设性而论,科技的精神是最强的力量;就破坏性而论,它也是最强的力量<sup>⑤</sup>。新业态是现代网络技术、信息技术、数字技术等新技术催生的一种新经济发展模式,在新业态运行“技术化”的过程中存在“本体性技术风险与主体性技术风险”。

### 1. 新业态的本体性技术风险

本体性技术风险又称技术内部风险,“风险不是外在于技术的社会特征,而是技术的内在属性之一”<sup>⑥</sup>。“每个技术环节上存在的合理偏差,累加起来就有可能形成技术风险。”<sup>⑦</sup>本体性技术风险主要存在于技术的设计与研发阶段,其风险源自人类理性限度和知识能力的不完善程度,因为“人类理性的限度使得如何科学地评价新科技的可靠性及其对环境的影响方面存在问题,即技术研发无法将它未来的所有境遇都考虑在内——无知总是存在”<sup>⑧</sup>。以计算机漏洞为例,“计算机漏洞就是一种无法避免的技术缺陷,计算机系统构建出的网络空间是一种不同于自然空间的新型人造空间,人们对这个新空间的认知与掌握尚处于初级阶段,围

①张玉:《转型社会“制度性风险”治理的理论演进及其路径选择》,《中国行政管理》2010年第7期。

②郭宇燕,王聪:《互联网经济下新业态从业者劳动权益保障的思考》,《山西高等学校社会科学学报》2021年第2期。

③钟仁耀:《新业态就业人员的劳动保障权益如何维护》,《人民论坛》2021年第27期。

④尹少成:《“互联网+”背景下快递新业态规制的法律框架》,《北京行政学院学报》2020年第4期。

⑤萨顿:《科学史和新人文主义》,陈恒六译,华夏出版社1989年版,第45页。

⑥赵万里:《科学的社会建构》,天津人民出版社2002年版,第26页。

⑦Perrow C. “A Personal Note on ‘Normal Accidents’”, *Organization & Environment*, 2004, 17(1): 9-14.

⑧罗永仕:《技术风险的规避是一种悖谬——以风险社会理论来看》,《学术界》2011年第3期。

绕新空间开发的技术产品也必然存在缺陷,计算机漏洞的存在反映了人对网络空间认知的局限性”<sup>①</sup>。据国家计算机网络应急技术处理协调中心数据,2021年上半年国家信息安全漏洞共享平台(CNVD)收录通用型安全漏洞13 083个,同比增长18.2%,CNVD验证和处置涉及政府机构、重要信息系统等网络安全漏洞事件近1.8万起<sup>②</sup>。

## 2.新业态的主体性技术风险

新业态的主体性技术风险又称技术外部风险,是指在新业态运行“技术化”过程中,“由于新技术成果在产品化、产业化的过程中所带来的一系列不确定性的负面影响或效应,可能致使个体、社会和国家利益受损以及人类生存环境遭受破坏的各种风险,包括对已有工物物和生态环境可能造成的物理性伤害,对个体的健康、安全、隐私、就业等基本权利可能造成侵害的风险以及给国家安全、社会公平、社会秩序带来冲击和不稳定的各种隐患”<sup>③</sup>。它包含两层意思:一是技术被恶意滥用。技术被恶意滥用主要是指技术占有者利用技术优势主观恶意地侵害他人权益。当前发生在新业态领域的信息被泄露、网络犯罪、恶意刷单、利用直播传播黄色内容等就是技术被恶意滥用的后果,正如复旦大学计算机科学技术学院在研究网络犯罪的监测技术时指出,网络犯罪涉及攻击形式、支撑技术、基础设施的协调配合,具体的攻击形式(钓鱼攻击、网络诈骗和恶意挖矿等)背后,通常有隐蔽的网络犯罪支撑技术对其提供保障与支持,这些技术虽然不直接和用户产生接触,但其在为具体的攻击方式增加隐蔽性、提高攻击效率和成功率方面起着重要作用<sup>④</sup>。二是技术并非被恶意滥用,但在新业态运行“技术化”过程中出现技术价值理性与工具理性的失调或断裂,从而带来新业态风险。马克思·韦伯的社会行动理论指出,人类行为的合理性是工具理性与价值理性的和谐统一。但是,现

代文明的全部成就和问题皆源于“工具理性”与“价值理性”的紧张对立<sup>⑤</sup>。在新业态领域,人们运用技术进行业态创新和风险治理时,常出现“对科技工具理性的过度关注,使得一部分人在获利的同时却侵犯了另一部分人的权益”<sup>⑥</sup>。如某些头部企业利用其技术优势实施垄断经营、平台企业利用技术过度收集消费者信息、个别政府监管部门利用治理技术对新业态进行过度管控等行为,都是因为对技术的工具理性过度关注而忽视了技术的价值理性,从而带来技术性风险。

## (四) 风险行为:新业态社会性风险生成的行为逻辑

### 1.行动者的风险行为是新业态社会性风险生成的关键性因素

所谓风险行为,是指行动者在面对事物或环境时所做出的可能导致风险生成的一种决策行动。安东尼·吉登斯指出:“在现代社会,人造风险取代自然风险成为主导风险,人类行动是现代风险的根源”<sup>⑦</sup>。“现代社会风险无论是制度化风险还是技术化风险,但最终是一种人造风险,‘有组织的不负责任’表明社会中的每个个体和组织都可能是风险责任的主体,每个人的任何一种选择都会产生风险,每个人所遇到的风险又因自己的选择差别而不同”<sup>⑧</sup>。同理,新业态社会性风险无论是制度化风险还是技术化风险,归根到底是一种人造风险,监管者、企业经营者、平台企业、从业者及消费者等行动者都是新业态社会性风险生成的责任主体,他们在面对事物或环境时所做出的行为选择是造成新业态社会性风险生成的关键。以网络购物中暴露出的有关产品质量低劣、价格欺诈等风险为例,这些风险生成与否,主要取决于监管者、经营者、消费者的行为选择及其形成的行为合力。如果监管者对经营者的主体资格、产品质量与价格等信息及经营行为进行事前事中

①赵阵:《技术风险的生成与治理——以计算机漏洞为例》,《自然辩证法研究》2021年第1期。

②国家互联网应急中心:《2021年上半年我国互联网网络安全监测数据分析报告》, [https://www.cert.org.cn/publish/main/8/2021/20210731090556980286517/20210731090556980286517\\_.html](https://www.cert.org.cn/publish/main/8/2021/20210731090556980286517/20210731090556980286517_.html)。

③张乐:《新兴技术风险的挑战及其适应性治理》,《上海行政学院报》2021年第1期。

④洪庚,杨森,叶瀚,等:《网络犯罪的检测分析技术》,《计算机研究与发展》2021年第10期。

⑤李善峰:《在价值理性与工具理性之间——文化保守主义思潮的历史评判》,《学术界》1996年第1期。

⑥安德鲁·芬伯格:《技术批判理论》,韩连庆、曹观法译,北京大学出版社2005年版,第17页。

⑦Anthony Giddens. *The Consequence of Modernity*. Polity Press, 1990, p. 320.

⑧张广利,王伯承:《西方风险社会理论十个基本命题解析及启示》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2016年第3期。



事后的全方位全过程全链条地认真监管,或经营者自觉抵制不良产品、透明公开产品价格等秉持合法诚信经营行为,或消费者对所购产品或服务进行认真的甄别与筛选、克制低价促销等冲动消费,他们其中一方或多方在行为选择上得当,则可以有效防止风险的发生,反之,如果他们的行为不当,则存在风险隐患甚至风险生成。

## 2. 风险感知与风险惯习:新业态行动者风险行为的母体

风险感知,又称风险认知,指人们对风险事物和风险特征的感受、认识和理解<sup>①</sup>,即行动者(包括个体或组织)根据他们的直观判断、已有经验、已有知识、环境刺激和已有信息等做出的对该事物或行为是否有风险、有怎样的风险和有多大风险的一种主观风险的判定,并以此作为采取风险决策行为的依据。“惯习是被结构化了的行动者身体的习惯状态,特别是一种性情倾向、一种趋向,一种取向。”<sup>②</sup>所以,风险惯习是指人们基于个人知识和世界认知而形成的对风险事件或情境的一种风险倾向和偏好,这种风险倾向是人们日积月累而形成的一种建构性风险定势,并能够作为一种行为触发机制,使行动者面对风险事物或情境时引发行动者行动。

风险感知与风险惯习共同孕育了行动者的风险行为,成为风险行为的母体。根据行动者的风险感知度不同,把行动者分为风险感知敏感者和风险感知迟钝者;根据行动者的风险惯习差异,把行动者分为积极行动者和消极行动者。故此,综合行动者的风险感知和风险惯习,可以把行动者的风险行为分为敏感积极型、敏感消极型、迟钝积极型和迟钝消极型四种模式,如图 1 所示。不同的风险行为模式引发风险的可能性程度(行为风险度)从低到高顺序依次为敏感积极型—迟钝积极型—敏感消极型—迟钝消极型,如图 2 所示。敏感积极型与迟钝消极型处于行为风险度两端,其原因在于敏感积极型行动者能敏锐感知风险并积极采取行动化解风险,故其行为风险度最低;反之,迟钝消极型行动者不但对风险感知迟钝而

且面对风险不作为,故其行为风险度最高。

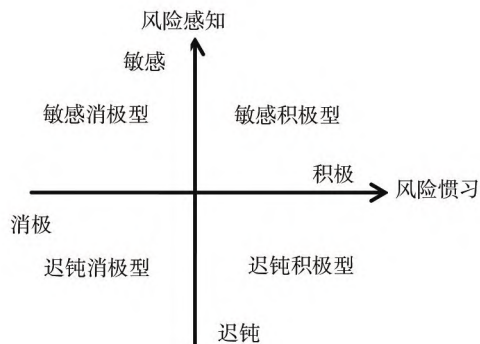


图 1 风险感知、风险惯习与风险行为关系

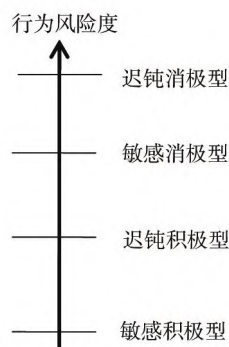


图 2 风险行为类型与行为风险度关系

综上所述,行动者的风险行为是新业态社会性风险生成的关键性因素,而行动者的风险感知、风险惯习是其风险行为的母体,共同孕育着行动者风险行为。

## 四 新业态社会性风险的整体性治理策略

整体性治理最初由英国学者安德鲁·邓西尔提出,后经学者佩里·希克斯的提炼和完善而发展成为整体性治理理论<sup>③</sup>。整体性治理是指对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合,不断从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合,为公民提供无缝隙的整体型服务的政府治理图式<sup>④</sup>。整体性治理的核心思想是通过“政府重新整合、简化治理

①王锋:《当代风险感知理论研究:流派、趋势与论争》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2013年第3期。

②Bourdieu P. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press, 1977, p.25.

③韩兆柱,杨洋:《整体性治理理论研究及应用》,《教学与研究》2013年第6期。

④Perri Six. *Holistic Government*. Demos, 1997, p.11.

网络”来回应治理“碎片化”问题,从而提升政府治理水平和绩效,其治理导向是以回应和满足公众的真实需求为价值目标,其治理机制是协调机制、整合机制与信任机制的相互融合。

当前新业态社会性风险治理存在着“主体性、制度性、系统性、技术性”等碎片化<sup>①</sup>治理困境。因此,为实现有效治理,必须从整体性治理视角重塑新业态社会性风险治理。

### (一) 树立以满足公众对风险治理有效需求为价值目标的风险治理理念

整体性治理以回应和满足公众的真实需求为价值目标。在新业态社会性风险治理中,公众的真实需求就是渴求对风险的有效治理,以便能共享新业态经济带来的发展成果。然而,新业态发展暴露出的风险及其治理碎片化后果严重削减公众的获得感、幸福感、安全感,因此要树立整体性治理理念以满足公众对风险治理有效的需求。为此,第一,提高新业态社会性风险的整体性认识。要认识到新业态领域中存在多种社会性风险,而且这些风险相互交织着呈现复合性和连锁性特征;要认识到新业态社会性风险生成是由“风险基因、制度、技术和行为”多个要素共同叠加的后果。在此基础上,通过对新业态社会性风险形势的整体性研判,做好风险防控与处置的系统性方案。第二,要建立群防群治的工作理念。公众既是新业态风险的直接受害客体又是风险的重要治理主体,公众对其利益受损的强烈维权需求与参与风险治理的强烈意愿经常交织在一起。因此,在新业态社会性风险治理中应树立群防群治的工作理念,利用先进的现代科学技术拓宽和完善公众参与渠道,充分发动群众和依靠群众对新业态经营中的违法违规行为积极举报、对其风险受损后果进行充分维权;政府相关监管部门及相关经营主体要强化责任意识,对公众的各种真实需求进行积极有效回应并采取建设性行动,从而营造出一种群防群治的治理局面,最终实现新业态社会性风险的有效治理。

### (二) 构建党委领导、多元主体协同参与的整体性风险防控格局

行动者网络理论指出,在行动者网络中,每个行动者都是制度与规则体系的承载者,他们扮演

各种角色,通过其在网络中的位置来维护自身利益与目标<sup>②</sup>。在新业态社会性风险治理体系中,党委、政府、行业协会、企业、从业者和消费者等行动主体通过“转译链接”的动态活动构成了一种主体性结构位置关系。具体而言,党委是领导者,在政治上、组织上和思想上起到领导作用,发挥总揽全局功能,对新业态风险防控作出战略部署和形成重大决议。政府是主导者,在党委的领导下,构建新业态风险防控体系,出台具体新业态风险防控政策,推动和监督各类主体的风险防控政策执行,并给予政策和资源的支持,调动多元主体共治的积极性。行业协会主要职责是制定和执行行规行约及标准,受政府委托对企业及相关从业人员进行资格审查、签发证照,协同企业对本行业产品和服务质量、竞争手段、经营作风进行严格监督,协同从业者和消费者进行维权等。新业态生产经营企业是风险防控第一责任主体,负责落实党委、政府和行业协会的风险防控政策规定并把它们转化为具体实施方案,强化企业内部风险控制体系建设,制定和落实具体安全生产标准,强化风险防控教育与培训等。行业从业者严格遵守行业职业准则和社会规范,坚守职业道德。消费者真实、理性消费,敢于同违法违规行为作斗争。总之,各行动主体的结构性位置关系及其行动逻辑表明,构建党委领导、多元主体协同参与的治理格局,能有效防范新业态领域中社会性风险生成的可能性,实现治理有效。

### (三) 完善以“政府+平台”为核心的新业态社会性风险监管体系

新业态经济是一种平台网络经济,平台网络是新业态经济的主要载体。在新业态风险防控中,必须紧紧抓住“平台网络”这一关键载体,建立以“政府+平台”为核心的监管体系,形成政府—平台—交易主体的监管链条。

#### 1. 完善政府对平台网络的监管体系

在初始阶段,国家为了扶植新业态发展而给予较为宽松的法规制度环境,但随着新业态的不断发展壮大,其暴露出的风险事故也与日俱增、频频爆雷,在此情境下,应进一步加强政府对平台网络企业的监管。第一,建立健全更为严格的平台

①张等文,解秀丽:《从碎片化治理到共同体构建:新时代社区治理的路径转向》,《中共天津市委党校学报》2022年第5期。

②陈成文:《市域社会治理的行动逻辑与思维转向》,《甘肃社会科学》2020年第6期。



网络企业准入与退出制度。政府需进一步建立健全法律、法规和规章,对平台网络企业准入的主体资格、经营范围、生产标准、市场准则等设立更为严格的限定,对平台企业的惩罚与退出设定更为苛刻的红线。在具体业务办理上,相关部门要“严格执法、公正守法”,确保政策执行不走样、不变形。第二,加强政府对平台网络企业经营的全过程监管。政府在秉承审慎监管的大原则背景下,利用现代科学技术构建实时动态监控平台,对平台网络企业的经营进行事前审核、事中追踪和事后处置的全程监控。在监管时要把握侧重点:在监控内容上,重点监管平台企业在经营中是否全方位执行和落实政府的相关规定,如平台企业是否设立和执行了相关的安全生产标准,是否为其员工缴纳社保等;在监控方式上,可以选择定期和不定期检查、常规检查和突击检查相结合的方式,做到松弛有度。第三,建立政府联动制度。跨越时空限制的新业态特性必须建立多方政府联动的监管机制。政府联动包括行政区域联动、政府层级联动和职能部门联动,在构建政府联动制度时,要摒弃传统各自为政的思想和作风,树立协同治理的大局思维,建立政府联席会议的体制机制,发挥统一指挥、综合协调功能。

## 2. 完善平台对交易主体的监管体系

平台对交易主体的监管体系包括平台的自我监管和平台对交易主体的监管。在平台自我监管方面,平台企业要建立完善的质量安全监控体系,包括成立质量安全监控管理部门,设定质量安全生产标准规范、规范质量安全生产管理流程、创新质量安全监控技术等。在平台对交易主体的监管方面,要建立真实信息的识别与审核制度。保证信息对称、充分和真实是新业态风险防控的重要手段,因此,在注册环节,平台要加强对注册交易主体(包括上游的生产经营企业和下游从业者)真实信息的识别与审核,其内容包括交易主体的资质与资历、过往经营中的诚信、社会和客户的评价、所提供的产品和服务质量等;其方式包括档案审查、实地考察、群众和客户走访、现场面试等。另外,要加强对交易主体的经营全过程动态跟踪,要充分利用互联网、物联网、大数据等现代化数字技术和智能

化手段,开发和安装相应的物联网设备、APP 应用程序等,设置定位、录音、视频、查询、监督、投诉举报等功能,使平台能及时有效和全方位地监控交易主体的运营情况,及时处理和化解风险。

## (四) 构建协调、整合与信任相融合的整体性治理机制

面对多生成因素叠加及多风险类型交织的新业态社会性风险,需构建协调、整合与信任相融的治理机制,以实现对新业态风险的整体性治理。

### 1. 协调机制

在整体性治理的语境中,“协调”就是指政府机构间为发展联合性和整体性工作,联合信息系统、机构间对话、共同规划和决策过程<sup>①</sup>。主要是围绕价值协同、信息共享、诱导与动员展开<sup>②</sup>。在价值共享上,党委、政府、企业、行业协会等多元主体需以回应和满足公众对风险有效治理的需求为价值追求,在尊重各方利益差异的基础上,以亲密的战略性伙伴关系为合作视角,通过民主协商方式形成价值共识。在信息共享上,各主体要摒弃各自为政的陋习,建立常态化的信息沟通机制,如建立常态化的协调机构、定期举行沟通协调会议、利用现代先进技术搭建信息共享平台等,共享信息,互通有无。在诱导与动员上,需要对各类主体所拥有资源进行充分挖掘并剖析各自资源优势与短板的基础上,秉承优势互补原则诱导和动员各类主体参与到风险治理中,诱导和动员的方式有组织诱导与动员、利益诱导与动员、文化诱导与动员、技术诱导与动员等。

### 2. 整合机制

根据希克斯的整合三维立体模型,整合包括纵横向政府权力的整合、治理功能的整合和公私部门的整合。纵横向政府权力的整合是指不同层级政府的纵向整合与相同层级跨行政区域、同级政府不同部门间的横向整合。在新业态社会性风险的治理中,在纵向层级上应建立中央与地方层级的专门领导统筹机构,负责统一领导相应层次的风险防控,在横向层面整合公安、网信办、质监、安监、消协等各职能部门,构建决策-协调-执行的三级运行模式。治理功能整合是指政府间不同

<sup>①</sup>Perri Six. “Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: a Preliminary Literature Review and Exploration”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004: 103-138.

<sup>②</sup>张翠梅,张文欣:《整体性治理视域下在线政务服务“跨省通办”的优化》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2024年第7期。

层级、不同部门在治理功能定位上的整合。在新业态社会性风险的治理中,中央层面主要负责统筹跨省级行政区域的全国性风险治理,地方层面主要负责本行政区域范围的局部性风险治理。公私部门整合是指在治理过程中引入市场、社会等不同力量实现合作治理。公私部门的整合要尊重各方的主体性地位,在求同存异的基础上发挥各自的资源优势,以平等协商的方式形成治理合力,以实现有效治理。

### 3. 信任机制

希克斯多次指出,组织联动的基础是信任与责任感,信任建立的方式主要有邀约各方共同厘清整合的目标使命、建立承诺、认同感和归属感、对相关专业人员进行整体性运作方式的培训等<sup>①</sup>。在新业态社会性风险治理中,信任机制的建设首先需要多元主体在合作过程中加强沟通,进行信息共享,这是信任建设的基础;其次要强化对各主体的信任动机、信任文化和协作意识的培

育,这是信任建设的支撑;再次,强化国家信用体系建设,这是信任建设的保障<sup>②</sup>。

### 结语

有效预防和化解新业态社会性风险是新业态健康发展的前提和保障。研究发现,新业态社会性风险生成存在四重逻辑,其中,现代社会的风险普遍性及新业态的网络性特征是基础性变量,行动者的风险感知、风险惯习及由此产生的风险行为是关键性变量,制度性要素和技术性因素是控制变量,这四个变量对新业态社会性风险生成这个因变量具有很强的解释力。因此,在新业态社会性风险防控治理实践中,应牢牢把握风险生成的逻辑,树立整体性治理的风险治理理念,构建党委领导、多元主体协同参与的风险防控格局,建立政府+平台的风险监管制度体系以及构建协调、整合与信任相融合的整体性治理机制。

## The Basic Types, Generation Logic, and Holistic Governance of Social Risks in the Field of New Business Formats

MAO Shenggen & ZHOU Chao

(School of Politics and Public Administration, Guangxi Normal University, Guilin 541004, China)

**Abstract:** New economic formats have become an important support point and driving force for China's new economic development pattern, but they also expose social risks related to product quality, damage to rights and interests, information security, social stability, and national security. Research has found that the "underlying logic, institutional logic, technological logic, and behavioral logic" corresponding to the four elements of "risk genes, institutions, technology, and behavior" have strong explanatory power for the generation of social risks in new business formats. In view of this, in the governance of social risks in new business models, it is necessary to establish a risk governance concept of holistic governance, build a risk prevention and control pattern led by the Party committee and coordinated by multiple entities, establish a risk supervision system of government + platform, and a comprehensive governance mechanism that integrates coordination, integration, and trust.

**Key words:** new business model, social risk, risk generation logic, holistic governance

(责任校对 葛丽萍)

<sup>①</sup>Perri Six. *Holistic Government*. Demos, 1997, p. 11.

<sup>②</sup>顾敏康,王者也:《守信激励的分配正义》,《法治社会》2022年第6期。