

中国社会稳定风险评估实践框架 及关键着力点^{*}

刘泽照,朱正威

(西安交通大学 公共政策与管理学院,陕西 西安 710049)

摘要:推进国家治理体系与治理能力现代化,创新社会治理体制,其本质特征之一是倡导运用现代法治方式和社会协同理念化解社会矛盾。社会稳定风险评估是中国构建国家风险治理体系,在社会转型期和“维稳”的双重时代背景下力图整体推进的社会治理创新实践和制度化努力,业已形成了一套较为完整的运行模式和工作典型。然而,现实中仍然存在着若干极具挑战性的难点问题,亟待进一步探究完善,这主要涵盖决策定位、问责结构、评估工具、层级差异、风险感知等方面,这些问题构成了“稳评”机制实施的关键领域。当前,应在巩固既有实践框架基础上,正视难点问题,强化评估中的风险沟通与治理导向,将社会稳定风险评估置于国家与社会的双向互动过程来考察。

关键词:社会稳定;风险评估;治理;实践框架;难点;亨廷顿

中图分类号:D46.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2014)05-0050-08

一、中国当代高风险社会中的稳定问题

(一)“不稳定”趋为社会转型期中国发展运行常态

20世纪70年代,美国著名学者亨廷顿在其著作《变革社会中的政治秩序》中,通过对发展中国家在现代化过程中普遍存在的社会失序问题的探讨,建构了独具特色的政治秩序理论模型,认为经济发展、社会变革与政治秩序之间并没有直接的因果关系。经济发展、社会改革有时会促进政治稳定,但更多情况下会成为政治不稳定的催化剂。传统社会向现代社会的转型往往会加剧政治的不稳定,“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”^[1],倡导运用历史、动态的眼光去考察转型期国家的社会秩序问题。亨廷顿的研究成果对于转型期的中国社会发展实践具有较为典型的启示价值。

当前,中国正对应着社会发展序列谱“非稳定态”的时空阶段,这与国家整体社会转型、制度转轨、改革深化的宏观背景相映照,其间彻底打破了传统政治治理体制环境下形成的社会平衡态,快速发展变革中人为“被制造出来的风险”^[2]和“社会转型风险”^[3]急剧累积,并在不同地区、人群、行业、部门系统中以不同张力迅速扩散和叠加。社会转型的速度、强度与破除固化利益藩篱的难度持续增大,社会个体诉求呈现典型“碎片网格化”的复杂态势,“相对剥夺感”与社会报复心态显性滋长,其中源自经济社会发展中政府重大工程项目、重大公共政策、重大改革诱发的利益冲突和群体纠纷集中频发,对地区稳定及社会舆情态势构成严峻挑战。现实表明,在社会转型期,发展既可能

^{*} 收稿日期:2014-03-07

作者简介:刘泽照,西安交通大学公共政策与管理学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建立社会稳定风险评估机制研究”(11&ZD034),首席专家:朱正威。

是一项利好预期的“政绩”目标,也可能是一个充斥较高风险的运行过程,权衡取舍之间考验社会的制度化程度和政府风险治理能力。风险治理是现代国家治理体系中不可或缺的重要组成部分,要求科学理性认知发展中诱发社会风险的一系列不稳定问题,变革政府公共政策的议程设置模式,由传统单一的精英决策模式更多地向公共选择模式转变,逐步激活并建构一个适应中国社会发展情境,具有较强社会“吸纳”能力的政治体系和风险分担与化解机制。

(二)传统异化的“维稳”困局

“维稳”是一项具有中国特色,被提升到治国安邦层面,带有极强政治意义的重要工作。然而,在相当一段时期里,某些地方的“维稳”实践往往偏离了既定的制度设计初衷,忽视了对于正当权益诉求的制度化吸纳,却形成了机械的“政治泛化”倾向,挤压公共领域生长空间,最终反过来对政府执政本身造成一定负面影响。

首先,“维稳”行为义理之困。一直以来,“稳定”被视为中国改革与发展的基础前提。“维稳”对于各级政府尤其是地方基层政府的政治意义超乎寻常,甚至上升为与地区经济发展并驾齐驱的重要政治目标。然而,据广泛调查研究,许多地区发生的所谓危害社会稳定的案件,其实并非政治事件或严重刑事案件,往往只是民众利益诉求表达或官民博弈的策略方式,不恰当的“维稳”控制反而激化了原始矛盾,刺激冲突升级并持续扩大化^[4]。从近年来被认为影响基层社会稳定的诸多突发冲突、群体性事件来看,多数表现为民众正常的利益诉求、信访问题长期得不到有效解决,诸如土地强行征用、房屋暴力拆迁、企业改制、环境污染、人员非正常伤亡、公共安全事故等事件诱因,多与一些地方政府干部或公共部门内部腐败,假借地方经济发展之名贪污敛财、官僚作风、黑箱操作相关,而某些公务人员执法犯法,行政不作为、乱作为,决策不公正等行为则进一步加剧了地方不稳定形势。

其次,“维稳”运作动力之困。时下,中国稳定政治色彩浓厚,与官员仕途紧密关联。“维稳”作为各级政府尤其是地方基层政府一项重要工作职能,通过现有科层体制下的考核制被日益刚性化、工具化,“包干化”,以自上而下层层分解考评干部政绩,成为基层工作中与GDP并行的“指挥棒”。然而,在“压力型体制”^[5]下,不顾具体实际情况的单一“管控型”^[6]倒逼模式无法从根本上保障地区稳定秩序,反而在一定程度上会激励乱作为、胡作为现象。当地方官员极力为避免地区风险冲突在任期内爆发时,“维稳”的手段多会畸化。有的不惜动用地方强制力量或金钱攻关,甚至出现一些地区默许黑恶势力介入,以期换取短期内地区稳定的表象,而留下的现实结果往往是“民间怨气、官民对立情绪一天天积累”^[7]。

再次,“维稳”运行成本之困。调查中发现,由于缺乏社会公众有效认同,不少基层政府不得不依靠非理性的高额投入来维持维稳工作的正常运行,并日益成为一些地区财政沉重的负担。有研究显示,在各地公共安全投资不断增多的情况下,相对于经济发达地区而言,那些经济落后地区承担的财政负担更为沉重,地方政府则面临“维稳”行政低效的艰难困境^[8]。尽管目前还没有权威的全国“维稳”成本统计,“但仅就部分地区的情况来看,维稳支出增长率每年在两位数以上,维稳经费相当于甚至超过政府的民生支出,似已成为普遍现象”^[9]。高额支出的行政“维稳”模式一旦超出地区支付能力,其依靠金钱维系的“虚幻稳定”将无法持续,而且会遗留下更为严重的社会公共安全隐患。事实上,在一个转型社会,如果缺乏制度建设和程序设计,制造矛盾和冲突的“机理”问题没有解决,则需化解和调节的社会矛盾与冲突只会越来越多,“维稳”的压力也会越来越大,科学的社会治理也将无从谈起。

二、中国社会稳定风险评估实践体系

针对发展中重大决策的社会稳定风险评估(以下简称“稳评”)是提升政府治理能力,建构具有当代中国特色风险治理体系的重要探索之一。对于这一厘定中国时下“发展”与“稳定”、“维稳”与“创稳”的政治制度化实践,我们所要追探的最为直接的课题就是治理体系的规划问题,包括风险治

理中的执行者、行动框架、运行过程、环境、方法和路径的搭配问题,以及治理体系输出中对于社会风险面、破坏性因素化解能力的政府创新性。

理论上,“稳评”被定位于社会治理的“关口前移”,预判源于重大决策发生集体事件、社会冲突乃至动荡对抗的可能性及其危害程度,不仅是为政府公共政策制定的公正性和应急决策提供一种科学程序,同时也是建构新形势下国家——社会关系,从“制度上重构信任”^[10]的交互性动态过程。在实践中,经过若干年的探索,“稳评”已经逐步形成了一些可资借鉴参考的地区典型和工作机制,如四川遂宁探索提炼出的“稳评五五工程”体系;江苏淮安率先研发建立“稳评”信息化管理系统,实现“稳评”工作网上督察、网上报备、网上研判等新举措;上海积极引入社会力量,尤其是咨询公司、监理公司等商业力量参与评估,确立了政策评估与工程项目评估有差别,一般评估和重点评估相结合的“双轨模式”等。基于理论研究与地方实践,从操作层面上讲,中国“稳评”基本框架实际可归总于评估主体、评估范围、评估方向、评估流程、评估工具等核心环节。

(一)评估主体

面对现实中冲突的政策环境和多元利益需求,“稳评”必须充分考虑利益主体的差异性偏好,并以此为基础建立利益诉求回应的多维视角。同时,“稳评”不是简单为区域重大决策风险指数进行“测分”或“排序”,而是通过诊断和评估系统的风险状态,正确认识和把握本地区稳定态势、民众认同感、政府信任度,借以构筑政府、民众与社会力量的良性互动模式,实现区域稳定状态的整体性探测与监控。实际上,“稳评”是一个整合不同利益偏好的多方社会选择过程^[11]。

有关“稳评”主体,一直以来较为突出的论断多集中于“谁决策、谁评估、谁负责”。姑且对其不做出正误预判,在当前行政决策机制、问责体制尚存问题的背景下,由政府一方完全承担评估必定存在重大缺陷,也有悖“稳评”制度的创设初衷。现实“稳评”标的常常建立在公共利益与私人利益的交叉边界之上,或者公益对私益的部分侵害空间之中,故相关利益主体的缺位对任何一项公共性评估而言,破坏性都将难以回避,官民冲突在社会转型期基本信任缺失的状态下无法避免。“治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取行动的持续的过程”^[12],故作为风险治理创新的“稳评”主体必然不应是单一的政府。社会第三方引入“稳评”虽不啻为有益的尝试方向,然而无法完全实现的价值中立和固有的“主观误差”^[13]注定仅仅依赖第三方也难免出现重大弊端。诚然,探讨“稳评”主体并非也无法达到评估过程的“最优态”,而只能追求限定条件和有限利益缺损下的“满意解”,在此过程中,需要主导者、组织者和参与者的良性统一。从当代我国发展背景和现实出发,我们认为,比较理想的评估主体模式应建立在巩固政府作为主导者的现存基础上,更大倾向地融入、吸纳相关专家、专业第三方、利益相关者、公共传播媒介等进入评估圈层内,并使之具有畅通、恰当、实质性的表达力量。换言之,各级政府公共部门是重大决策的直接责任主体,在重大决策提出、调研、实施、评估、风险监控等各环节占据核心地位,是“稳评”主导性力量;党委、维稳部门占据全局性方向把握地位,充当职能性、专门化主体角色;相关利益群体、第三方等则是评估的社会主体,也是必不可少的制衡性主体。多元主体协同评估模式,旨在强化公共政策的着力点及控制点,“在共同分担社会责任的基础上形成治理机制”^[14],促成“减压阀”功效,最大程度消减有碍社会稳定的风险性危害。

(二)评估范围

中国地区环境、发展状况异常复杂,不同区域由于自然地理、人口态势、经济发展、民族宗教等因素的不同,影响地区稳定的风险源、监控域、着力点也会有不同。近年来爆发的广东“乌坎事件”、四川“什邡钨铜事件”、浙江“宁波PX事件”、南通“启东事件”、江门“鹤山反核事件”和杭州“余杭中泰事件”,虽同为县域基层治理范围内引爆的大规模集体性群体冲突,但矛盾触发点却迥异,故而对重大决策可能造成社会失序、不稳定的源头和演变进程应当具体剖析。

我们认为,针对社会转型期的中国发展实际,当前“稳评”的重大决策着眼点应归于以下领域:

一是城市建设和社会管理过程中的重大决策,如旧城改造、房屋拆迁、公用事业价格调整等;二是国家地区重大固定资产投资项目建设,尤其涉及相当数量民众切身利益的项目选址、土地征用、移民安置、环境污染等;三是机关、企事业单位改革,重点包括国有集体企业重组改制中的产权转让、人员安置、社会保障等,机关事业单位政策性机构改革中的人员分流安置、福利待遇变动等;四是社会事业政策及改革,如养老、医疗、就业、最低生活保障等民生政策的重大调整,重大卫生疫情预警、防控等;五是区域性重大公共项目活动组织、后勤保障、应急管理;六是其他涉及民众利益的重大决策及社会敏感问题。

(三)评估方向

针对社会风险的公共性评估往往涉及众多部门及环节,有的评估实体对象甚至占据较长的时间跨度,是一项典型的社会系统工程,需要建立一套完整的逻辑框架支持和评估主攻方向。如由美国多个研究机构学者合作开发的 Political Instability Task Force(PITF)国家脆弱性评估项目^[15],着重从“有效性”和“合法性”两个角度评价社会风险。立足中国当代社会转型发展实际,地方“稳评”的科学方向应当是合法性、合理性、可行性、安全性和可控性“五位一体”的良性统一,并以此为基础创设适合中国情境的若干评估指标体系。

1. 合法性评估

旨在评估重大决策的制定、出台和上马是否符合国家大政方针政策,运作过程是否符合国家法定程序,决策主体是否具有法定性,决策内容是否与现行法律、法规相符,是否有充分的法律政策支持依据;改革所涉及政策变动、利益调整对象和范围是否界定准确,有无与法律法规相抵触关系等。在依法治国的政治理念下,任何有悖法律的公共决策与改革都必然有损政府公信力而不可持续。

2. 合理性评估

公共政策(项目)的特殊性质决定其必须以公共价值为基础,充分体现和遵从社会公意,以公共利益为依归。重大决策合理性评估要求审慎研究决策是否反映了绝大多数民众意愿,是否符合经济社会发展科学规律,是否坚持把改革力度、发展速度和社会可承受程度有机统一;是否兼顾了多方群体利益,平衡现实利益与长远利益,整体利益与局部利益关系。中国的实践表明,合法而合理性不足的公共决策往往是触发民众不满的现实诱因之一,若得不到民众理解和支持而强行实施,难免引发社会冲突与不稳定。

3. 可行性评估

旨在评估重大决策出台的时机是否成熟;是否依据科学规律及手段经过严谨的可行性研究论证,充分考量到时间、空间、人力、物力、财力等客观制约因素;实施环节或方案是否详实、周密、可操作等。

4. 安全性评估

旨在评估判断相关利益方对重大决策有无强烈、非常规反应及特别要求,以及背后是否存在某些隐性纠葛关系;有无发生个体及群体性上访、群体性事件、重大社会治安问题的导火索和触发点。我们认为,社会稳定风险评估,要高度重视利益相关者风险感知的差异性及其应对行为,要把是否建立有效的风险沟通机制、有序的公众参与机制以及矛盾化解机制作为“稳评”的重要内容。

5. 可控性评估

针对重大决策,结合地区客观实际和具体情况综合分析,识别与评价区域内不利社会稳定的风险子类及其类属的防控薄弱点,评估对可能的安全隐患、群体冲突是否具备相应的预警监测手段、应急处置预案、恢复重建计划、危害影响消除措施等。换言之,在可预见的风险视域内,评估重大决策组织部门是否具有驾驭全局、掌控局势、化解矛盾的系统能力。

(四)评估流程

中国“稳评”框架的构建执行,旨在当代“发展—风险—稳定”的综合交叉视角下,创新社会风险

感知、风险沟通的评估路径,并在此基础上确立对应于不同风险类属的重大公共决策选择结构。仅从实践的轨迹来看,尽管“稳评”的具体操作路径随地区有所差异,但当前作为一项由政府主导的施政行为过程,一般均遵循了若干流程化的执行步骤,包括组建专门机构,明确责任主体;联合相关部门,收集多方数据;综合运用工具,预判风险等级;审查评估报告,完善应急预案;履行审批程序,确认评估结论(参见图1)。在此过程中,“稳评”的制度设计尤其强调完整严格的科学论证和周密翔实的工作方案,重视统一指挥领导与部门协调联动下不同利益群体参与及回应机制的建构完善。

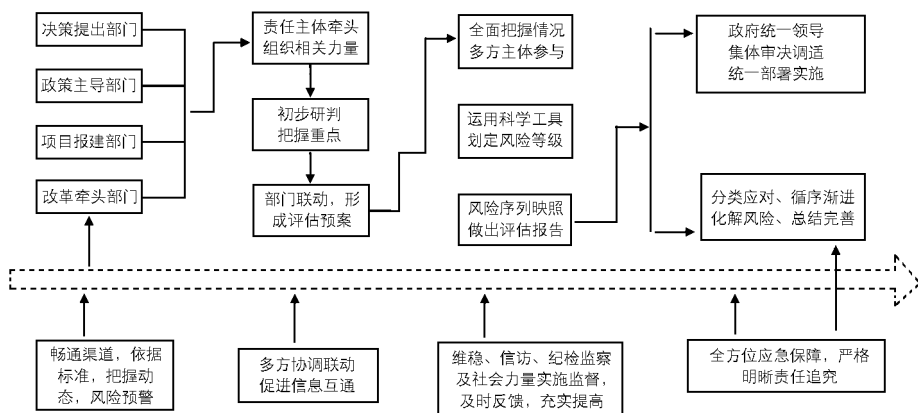


图1 “稳评”实践的基本运作流程

(五)评估技术

从理论研究与既有地方实践出发,中国“稳评”的具体评估工具或方法可大致分为定量与定性技术两类。但在不同环境、不同事项背景下应用效果不尽相同,甚至迥异。一般而言,对于“稳评”前的社会风险态势把握,初始阶段通常在立体化舆情监测的基础上以采用民意调查、公开听证、访谈协商手段为主,通过与相关利益群体及专业人士的动态交互对接,谋取重大决策公共性风险信息与社会反应动向,并立足特定区域情境,结合已发生的类似案例进行历史性分析,进而得出决策初期的总体风险态势。该阶段惯常运用案例分析法、要素比较法等,其关键核心点是拓展公共政策的信息公开与官民“双向沟通”渠道,通过开放性的互动,把握真实风险点。

更进一步的评估则从学理上归于科学化析理层次,包括借鉴风险分析常用的指标、指数、概率、模拟等数量工具,依托评价模型和综合指标体系,以量化形式厘定风险源状况。目前,国际上比较流行的风险评估方法包括蒙特卡洛模拟法、类型识别模式(taxonomy-based model)、分级全息建模(hierarchical holographic modeling, HHM)、风险评审技术、成本—收益分析法等,我国也有专门部门整合了相关工具方法,并以国家标准形式予以发布^[16],数据采集则借助先期阶段获得的权威出版物、问卷、量表、质性访谈以及专家法等。在该过程中,社会稳定指数和风险预警指标体系的建立是重点,而系统仿真技术、复杂性科学的应用有助于更进一步向社会真实景象“逼近”,进而对影响社会稳定的风险演化趋势进行预测。

三、社会稳定风险评估运行实践难点及着力点

当前,在突出构建现代国家治理体系及治理能力现代化的时代背景下,“重大决策社会稳定风险评估”作为社会治理创新的重要内容,被置于一个新的高度,明确写入执政党的决议纲领^[17]。然而,不可否认的是,受现行决策体制、科层文化、行政结构、风险感知等主客观因素的约束影响,“稳评”的有效实施依然面临现实中的多重梗阻及群体理念偏差,发展推进中无法回避这些问题,也是健全社会稳定风险评估机制必须直面的关键性环节。

(一)决策程序落地问题

尽管“稳评”获得了国家层面的认可,但获取地方政府层面的广泛、科学性认知还尚需一段路要

走,现实中不少地区尤其是一些基层政府机构部门对“稳评”的战略地位和运行模式依然存在诸多模糊性观念,在决策程序定位上认知不足。在对一些地方的实地调研中发现,由于“稳评”工作实际需要在重大决策步骤前增加一道程序,这即意味着随之而来的较大人力、物力、财力投入,甚至需要其他一些隐性成本支出才可能完成相关评估环节,无形中将会增加额外工作负担与协调难度,同时受制于现行行政管理“条条框框”与“属地管理”权限,某些重大决策风险的引发主体与化解主体之间客观上存在“纵向错位”问题,由此使得一线部门对于“稳评”的现实抱怨声往往大于赞许声,形式化倾向大于实质性践行。甚至还有一些地方部门决策者片面认为“稳评”工作有碍地区经济发展,或是以为发一些调查问卷,办几场座谈,写一份报告,即是完成了评估程序,又或以部门领导主观判断为依据,选取部分重点项目“走走程序”,其它则省略弃评。换言之,“稳评”实践过程中存在主观的“操纵”性因素,决策程序如何落地,目前很大程度上缺乏明确的制度性规范。

此外,从决策与“稳评”时序来看,目前执行层面一般多为重大决策在前,组织结构内部已基本确定,而后进行相关社会稳定风险评估,极少是两者次序倒置,即仅将“稳评”视为公共决策或项目确立后补充追加的“可选项”,却未曾当做重大决策前的“必备程序”。鉴于此,当前应该在坚持组织内部正常行政审批程序的同时,积极推动将“社会稳定风险评估”工作法制化、规范化、程序化,以国家法律或行政法规文件的形式将“稳评”明确纳入地方政府重大决策体系,维护其应有的刚性地位,使之真正成为重大决策前不可或缺的“必备程序”和法定步骤。

(二)问责的结构性问题

中国发展实践和体制特征进一步表明,政治问责与行政问责对于公共部门决策、行为、行动过程和结果至关重要。为树立“稳评”的刚性程序,必须确立适合“稳评”特点的公共问责制度,而这在我国现实体制环境下却趋为难点之一。目前,尽管对于党政领导干部的责任追究逐渐规制化,并陆续出台了若干官员问责条例,但多停留于原则性规范层面,在问责主体、问责客体、问责标准、问责强度、问责效力等领域存在诸多冲突模糊点。实践中屡屡出现的应急转移式问责、弹性问责、柔性问责等现象扭曲了国家公共问责应有之义及制度严肃性,引发公众对既有问责体系的诸多质疑。而“稳评”机制自身的特殊性不仅决定了问责功能具有制度执行上的特殊地位,同时也不得不正视随之而来的复杂性结构问题,即“稳评”既有重大决策结果落地后的多主体责任响应,也有执行前的预防督查行为,既包括机构部门主要负责人“一把手”的拍板事实,亦涵盖形式上的党政“集体决定”痕迹,故“稳评”的系统性、专业性、多主体特征常常令责任归属交叉模糊,此其一。其二,源于我国特有的自上而下科层制条块体制,地方“稳评”实践中往往游走于政治系统与行政系统、决策系统与执行系统、高层系统与基层系统的不对等权力架构之间,权责利与信息资源失衡,这也给问责带来现实中的困惑和障碍。

尽管如此,问责作为行政体系内主体行为的惩戒手段和刚性约束机制必须得到强化拓展。需强调的是,“稳评”问责属于典型的风险问责,不仅应当关注某些官员个体因工作失责而“撤免去留”等常规问责,即问个人之责,更需追问整个行政体系深层面的“制度之责、政策之责、结构之责、价值之责”^[18]。这是因为,官员个人行为无不是浸染于特定的政治文化之中,载有鲜明的体制化印记,是某种政治规范下的行为表征,这对于长期受传统官僚文化与集权文化双重影响的中国行政官员而言尤为深刻,故没有体制根源处的纠偏。即使某些个体责任明晰,得以暂且追究,从长远来看也仅可能是“治标不治本”之术。

(三)工具的兼容性问题

社会稳定风险评估是具有中国特色的社会治理创新,但目前总体尚处于实践规范中,在评估流程尤其是具体的评估工具、方法、手段上没有也不可能形成全国统一的模式。虽然可借鉴西方经济风险预警^[19]及企业管理领域风险控制原理的某些做法,但不可能简单移植照搬,“水土不服”是面对诸多中国问题时的典型表征,而国内创设的某些有关“稳评”指标的研究成果^[20]尚无迹象表明可

以大规模应用于中国地方实践。由于对社会稳定风险大小强弱还缺乏客观量化标准,加之影响中国社会稳定的现实因素极具复杂性、不确定性和随机性,级量式评测工具难免偏颇,而在社会风险评估测量上的任何“单线突破”都未免过于乐观。

进一步而言,获取并解析中国社会稳定秩序真实的风险资源信息,仅仅依赖单一的风险分析工具、手段必有“失真”之弊,往往缺乏对风险问题的社会层面进行深入挖掘,不准确亦不可靠。但可以肯定的一点是,在“稳评”的评估方法上将战略与战术、定性与定量、经验与实证、历史与文化相结合似应坚持的一种正确思路。面对中国问题,“稳评”要把现代风险监测分析工具、评审技术同执政党发展过程中形成的一整套群众工作方法紧密结合,深刻洞察发展中的基层民众心理特征变化,贴近一线实际,在扎根社会的互动实践中寻求适合中国“稳评”特点的科学路径。

(四)层级差异问题

根据中央维稳办的调研结果,截至2012年,“所有省区市和地市州盟都建立了风险评估机制”^[21],但从整体来看,“稳评”工作在全国范围运行还很不平衡。一方面,推进典型覆盖面多聚集于沿海沿江大中城市或传统重点经济区域带,广大县区基层区域,尤其乡镇级别几为空白;另一方面,一些地方即使建立了“稳评”的相关制度条例、实施办法,但限于公文宣传层面,实质性和有针对性的评估操作尚待完善,且各地对于“稳评”的认知参差不齐,评估实效性、民意认同度也偏差较大。而从行政序列来看,中国政府属于典型的“中央—省—市—县—一乡镇”五级机构建制,每一层级机构部门的政治行政目标、发展战略重点、组织文化驱动、政策执行方向以及直接面对的公众群体特征迥异,且受地域文化影响,沿海与内陆、东部与中西部、城市与农村、民族区与非民族区、高层机构与基层部门之间的行政效能、民主开放性差异甚大,故“稳评”在不同层级的实施模式与推进重点不可能标准化。

(五)评估中风险感知问题

一段时期以来,无论理论抑或实践层面,“稳评”过程多侧重强调利用成本——收益分析、环境风险分析等经济、技术领域的评估,并将其置于项目(决策)的可行性分析之中,而缺乏对公众心理层面(如焦虑、恐惧等)、文化伦理层面(如信任、关系质量等)的分析评估,致使公众的主观风险与政策制定者、科学精英们所界定的风险存在落差的情况被严重忽视。换言之,群体间的风险感知差异问题在“稳评”实践中并没有得到应有体现。事实上,“受影响群体总是以个体生活和观察经验以及受害者的方式去界定风险”^[22],社会集体抗议行为一定程度上是个体基于风险感知背景下的理性选择和本能反应,故公众对风险的认知,更多是主观上的,包括对风险的辨识、计算和评估等,这其中也包含着价值判断。纵观近年来爆发的一系列有碍社会稳定的重大决策突发事件,其合法性、技术性评估领域日臻成熟,但外部社会反应却极为强烈,实际上夹杂了民众对于风险的复杂情感和信任危机,绝不容低估。

弥补风险认知鸿沟,亟待推动履行风险沟通的社会进程,建立政府公共部门与普通民众之间就公共决策主题进行有效倾听、对话、乃至争辩的通道,使社会稳定风险评估机制在信息、资源、情感、心理的动态交互过程中发挥其风险识别和风险减缓的制度化作用。风险沟通同时也体现了风险建构主体对于营造一种积极的、开明社会关系的期望,这种关系的基础本质上是维系决策者与实施者、专家与公众、政府与公民之间稳定的社会信任。

四、结 语

中国政府推行的社会稳定风险评估机制融合了多个环节和多个目标,是一项复杂的系统工程,尽管理论界与实践领域的探索已有时日,但尚存疑点与难点,不可能一蹴而就或简单移植,有待检验完善。当前迫切需要以中国的实际问题为导向,在社会治理的思路框架内审视“稳评”的实施地位,通过强化政府——社会——公众三者关系的互动为国家风险治理建立一种反思性的制度安排,

提供不同利益主体之间开展建设性对话的公共空间。

我们认为,在中国转型期的时代背景和现有行政体系框架下,“稳评”的有效推进离不开体制内的支持。“稳评”运行机制的研究路径和制度创设必须置于中国社会改革深化、政治环境变迁、行政伦理重塑的复合视阈内,将政府行为与价值规范协同考察。唯有如此,才有可能洞悉“稳评”的体系全貌及关键问题所在。应按照“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的国家社会治理创新总要求,更加注重“稳评”机制的开放性和交互性,更加注重从顶层设计高度搭建风险议题讨论的公共领域,破除或最大程度减少行政系统内部的主观“操纵性”因素,变消极限制性评估为积极保障性评估,这不仅是中国未来社会稳定风险评估工作有赖于良性运行的社会基础,也是促进政府重大公共决策科学民主进程、缓解系统风险的必然趋势。

参考文献:

- [1] (美)塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,译. 上海:上海三联书店,1992:38.
- [2] (英)安东尼·吉登斯. 现代性与自我认同[M]. 赵旭东,等译. 上海:上海三联书店,1998:135.
- [3] 胡鞍钢,王磊. 社会转型风险的衡量方法与经验研究(1993—2004)[J]. 管理世界,2006(6):46-54.
- [4] 温铁军,郎晓娟,郑风田. 中国农村社会稳定状况及其特征:基于100村1765户的调查分析[J]. 管理世界,2011(3):68-76.
- [5] 荣敬本,等. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 中央编译出版社,1998:3.
- [6] 刘刚. 管控型稳定:当前我国农村基层稳定的一个分析框架[J]. 东南学术,2012(2):36-45.
- [7] 应星. “气场”与群体性事件发生机制:两个个案的比较[J]. 社会学研究,2009(6):105-121.
- [8] 谢岳,党东升. “维稳”的绩效困境:公共安全开支视角[J]. 同济大学学报:社会科学版,2013(6):90-100.
- [9] 于建嵘. 变“刚性稳定”为“韧性稳定”[J]. 人民论坛,2009(10):8.
- [10] 尹保红. 特殊与普通的嬗变——论风险社会中信任模式的重构[J]. 西南农业大学学报:社会科学版,2012(12):72-75.
- [11] 朱正威. 健全社会稳定风险评估机制[N]. 光明日报(理论版),2013-10-08.
- [12] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:2-6.
- [13] 唐钧. 风险沟通的管理视角[J]. 中国人民大学学报,2009(5):33-39.
- [14] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理,2014(2):24-28.
- [15] International Risk Governance Council. Improving the Management of Emerging Risks[R]. Geneva, 2011.
- [16] 国家标准化管理委员会. 风险评估——风险评估技术[M]. 中国标准出版社,2012.
- [17] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[R]. 新华社,2013-11-15.
- [18] 张海波、童星. 公共危机治理与问责制[J]. 政治学研究,2010(2):50-55.
- [19] 宋林飞. 中国社会风险预警系统的设计与运行[J]. 东南大学学报:社科版,1999(1):70-76.
- [20] 彭宗超,曹峰等. 社会生态系统治理视角下的中国社会稳定风险评估理论框架与指标体系新探[J]. 公共管理评论,2014(15):43-59.
- [21] 中央维稳办召开全国社会稳定风险评估工作座谈会[EB/OL]. 法制网,2012-09-14. <http://www.chinapeace.org.cn/>.
- [22] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 南京:译林出版社,2003.

责任编辑 张颖超