

Journal of

Risk, Disaster &

Crisis

Research (No.1)

在今天的全球风险社会和中国高风险社会中，风险、灾害、危机管理的重要性已无须多言。如果说风险社会意味着一个时代性的转变，那么人类如何与风险、灾害、危机共生，就是我们这个时代最为重要、紧迫的研究主题。

风险灾害危机研究

（第一辑）

童星 张海波 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMY PRESS

风险灾害危机研究

(第一辑)

Journal of

Risk, Disaster &

Crisis

Research (No.1)

童星 张海波 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

风险灾害危机研究. 第1辑/童星, 张海波主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7628 - 5

I. ①风… II. ①童… ②张… III. ①社会管理 - 风险管理 - 中国 - 文集 ②突发事件 - 公共管理 - 中国 - 文集 IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 130861 号

风险灾害危机研究 (第一辑)

主 编 / 童 星 张海波

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周映希

责任编辑 / 周映希

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.75 字 数: 173 千字

版 次 / 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7628 - 5

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

主 编 童 星 张海波

国际顾问 Louise Comfort University of Pittsburgh
Arnold Howitt Harvard University

学术委员会（以姓氏拼音为序）

高小平 中国行政管理学会

龚维斌 国家行政学院

胡象明 北京航空航天大学

彭宗超 清华大学

闪淳昌 国务院参事室

童 星 南京大学

肖唐鏢 南京大学

薛 澜 清华大学

张 强 北京师范大学

张海波 南京大学（执行）

张康之 南京大学

朱正威 西安交通大学

竺乾威 复旦大学

编辑委员会（以姓氏拼音为序）

郭雪松 西安交通大学

雷尚清 四川大学

李瑞昌 复旦大学

刘 冰 北京师范大学

吕孝礼 清华大学

马 奔 山东大学
唐桂娟 上海财经大学
陶 鹏 南京大学 (执行)
王 林 重庆大学
王郅强 华南理工大学
魏玖长 中国科技大学
吴晓林 中南大学
吴晓涛 河南理工大学
张海波 南京大学
钟开斌 国家行政学院
周 玲 北京师范大学
周利敏 广州大学

前 言

在今天的全球风险社会和中国高风险社会中，风险、灾害、危机管理的重要性已无须多言。如果说风险社会意味着一个时代性的转变，那么人类如何与风险、灾害、危机共生，就是我们这个时代最为重要、紧迫的研究主题。

南京大学社会风险与公共危机管理研究中心一直致力于风险、灾害、危机的跨学科研究，至今已有十年。在这十年中，中国又相继经历了南方雪灾（2008）、汶川地震（2008）、玉树地震（2010）、舟曲泥石流（2010）、温州动车事故（2011）、芦山地震（2013）、鲁甸地震（2014）等重大突发事件，在灾难中前行。十年中，伴随着管理实践的进步，我们的研究也在不断发展，从最初的理论引介到跨学科理论框架，再到规范的实证研究与积极的政策建言，在探索中发展。目前，南京大学社会风险与公共危机管理研究中心已经是江苏省和南京大学哲学社会科学重点研究基地，也设有社会风险与公共危机管理的二级学科博士点，形成了稳定的研究队伍，承接了一批国家重大、重点研究项目，这些都为我们进一步推动风险灾害危机的跨学科研究奠定了基础。

在我们构建的跨学科理论框架中，风险、灾害、危机既代表了不同的学科传统、研究范式，也代表了从风险到危机转化过程中的重要节点。因此，我们将刊物取名为“风险灾害危机研究”。这既代表了我們倡导跨学科研究的学术理想，也表明了我们兼容并包、博采众长的办刊理念。因此，我们欢迎任何学科关于风险、灾害、危机的研究成果，只要研究符合社会科学的学

术规范。

2014年，我们有幸获得了美国唐仲英基金会的慷慨资助，以南京大学社会风险与公共危机管理研究中心为基础建设多学科研究平台，出版《风险灾害危机研究》便是其中的任务之一。我们希望通过五年左右的时间，将《风险灾害危机研究》办成一份高质量的学术刊物，推动国内的风险、灾害、危机的多学科研究。

需要特别指出的是，《风险灾害危机研究》实际上并非一份新创的刊物，而是已有了将近十年的出版历史。2005年，南京大学社会风险与公共危机管理研究中心正式成立；2006年，我们便推出了《公共管理高层论坛》第1辑，迄今已经出版了10辑，风险灾害危机一直是其中的主要栏目。今天，借美国唐仲英基金会资助建设南京大学社会风险与公共危机多学科研究中心的契机，我们正式将《公共管理高层论坛》更名为《风险灾害危机研究》，交由社科文献出版社出版，除此之外，我们基本保持了与《公共管理高层论坛》一致的风格。因此，本书既是《风险灾害危机研究》的第1辑，也是《公共管理高层论坛》的第11辑。

我们希望这份刊物能够为国内的风险、灾害、危机研究提供一个跨学科的平台，也希望《风险灾害危机研究》能够得到国内外同行的支持与帮助。

南京大学社会风险与公共危机多学科研究中心

2015年3月

目 录

CONTENTS

- 决策论证与大型工程项目社会稳定风险化解 雷尚清 / 1
- 危机情景下政府危机信息的释放模式与策略研究 魏玖长 / 27
- 基于文本分析的甲型 H1N1 流感防控评估之比较研究
——兼论对今后我国公共卫生事件应急管理的启示
..... 王邗强 张 洋 / 42
- 从灾难中学习：我国事故调查的反思与改进 马 奔 毛庆铎 / 57
- 国外农民抗争研究：学术传统及其争论 刘 莉 肖唐鏖 / 69
- 廉政风险科技防控系统的内生风险及治理
——基于安徽省 M 市的实证研究 高钊翔 童 星 / 106
- 灾害与群体：基于社会脆弱性视角的国外研究述评 陶 鹏 / 116
- 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 张晓苏 张海波 / 129
- 志愿失灵、灾后志愿者身份建构和人际互动：一个微观的视角
..... 崔 剑 / 150

决策论证与大型工程项目 社会稳定风险化解

雷尚清*

摘要：大型工程项目在我国的经济社会发展中具有关键地位，但是也日益成为社会稳定风险事件的一大诱因。“利益相关者-问题-手段”框架可以对此进行解释。大型工程项目的利益相关者包括政府、项目方、专家和当地民众，按照影响力大小可以细化为上层、中间层和下层三个层次。通常，上层利益相关者主导项目的需求识别、方案制定等论证过程，中间层利益相关者充当了辅助的角色，反对的专家和项目所在地民众无法实质参与论证过程，因此其意见和诉求没有得到充分体现，导致持续的质疑和群体事件发生，政府和项目方不得不匆忙应对。但是，政府和项目方采取的应对手段离从源头上和根本上化解风险存在一定的差距。为此应构建“政府、项目方、专家、当地民众实质参与的科学化、民主化、程序化”项目决策论证制度，以缩短这一差距，从源头上阻隔大型工程项目的社会稳定风险因子，实现大型工程项目的良性治理。

关键词：大型工程项目 社会稳定风险 源头治理 决策论证

* 雷尚清，四川大学公共管理学院，讲师，研究方向为公共政策理论、风险治理、应急管理。

一 引言

长期以来，项目是我国经济社会发展和政府管理中一种极为独特的现象。财政转移支付多以项目的方式进行，地方政府若拿不到项目则无法弥补财政缺口，无法履行管理和公共事务职能，甚至本以市场经营和竞争为生的众多企业也多通过申请各级政府的专项资金项目来提高自己的收益率。因此项目不仅是一种体制，也是一种能够使体制积极运转起来的机制；同时，它更是一种思维模式，决定着国家、社会集团乃至具体的个人如何构建决策和行动的战略和策略。^[1]大型工程项目也是如此。作为投资大、参与主体多、建设周期长、影响面广、风险高的工程，大型工程项目不仅对当地的经济社会发展有巨大的促进作用，也蕴含着巨大的风险源。稍有不慎，则可能引发群体性事件和暴力冲突事件，成为社会稳定风险的重要导火索。因此对大型工程项目社会稳定风险化解的研究具有极大的理论和现实意义。

国内学界对大型工程项目社会稳定风险化解的研究主要从以下几个方面展开：①风险社会及其预警的视角，认为风险社会是当今的时代特征，应从基本动因、助燃剂、导火线三个方面构建社会稳定预警系统^[2]，实现专题、综合两个层次的大型工程项目风险预警联动^[3]。②公众风险认知的视角，认为公众对风险的认知、理解、行为与社会稳定密切相关，政府应该关注关键节点^[4]，舒缓公众焦虑^[5]，帮助公众建立合理的社会预期^[6]，区别对待公众的自保、传播和对抗行为^[7]。③公众参与和协商民主的视角，认为“邻避”效应下专家共同体主导大型工程技术参数和边界条件的做法无法满足公众的参与需求^[8]，公众参与意愿与大型工程项目的社会稳定风险显著相关，因此应根据公众的行为态度、主观规范、自我效能感和控制力建立长效参与机制^[9]，在政府、公众、项目方之间形成有效的协商^[10]。④利益相关者的视角，认为大型工程项目包含核心型、战略型、外围型三类利益相关者^[11]，因此应构建包含利益相关者审计、利益相关者分析和利益相关者参

与的“利益相关者导向型风险评估”模型^[12]。⑤风险评估机制的视角，认为目前的大型工程项目社会稳定风险评估机制在指标体系、“第三方”参与、机构独立性、制度建设、评估程序、结果应用、思想认识、风险点识别、问责机制等方面存在缺陷，未来应该将其放在“风险-灾害-危机”的大视野下，从风险管理的角度对这些方面加以完善^[13]。⑥政策过程的视角，认为公共政策过程及其利益调整、分配中存在社会稳定风险，因此要从系统、全面、战略的高度优化决策过程，细化利益分配方案^[14]。⑦社会支持度的视角，认为邻避情结和补偿问题导致了大型工程项目总有极少数反对者，解决的关键是使补偿超过预期邻避情结^[15]。

总结这些研究可以发现，当前关于大型工程项目社会稳定风险化解策略的文献已较为全面，并呈现由宏观体制与微观个体分析向决策体制与决策过程转化的趋势。尽管这些研究的结论是透彻深刻的，所提出的化解策略也是正确的，也有一些研究注意到应从优化决策程序的角度化解大型工程项目的社会稳定风险，但它们仍存在以下缺陷：①一些研究者提出的化解策略没有根植于真实情境，操作性和实用性有待提高；②较少有从决策论证视角系统地提出化解大型工程项目社会稳定风险策略的研究文献，尤其是，目前还没有研究者设计出程序化的决策论证机制，以保障多个利益相关者通过对话、论证实现项目的公共利益和共赢局面。为此，本文基于利益相关者-问题-手段框架，力图从公共决策论证的角度探索大型工程项目社会稳定风险的化解之道。

二 利益相关者-问题-手段框架

康晓光认为，可以用“群体-问题-手段”三维框架分析中国大陆的政治稳定性。从资源占有情况看，大陆的社会成员包括精英和大众两类群体，每类群体关注的社会问题不同，社会问题的存在也导致某些群体心生不满，因而可能通过一定的手段对抗现行制度，如果这样，不稳定状况就可能出现，关键在于政府如何权衡。^[16]这一思路有助于本文的分析，更重要的

是，作者在二维平面上建立了群体 - 问题 - 手段三个变量之间的二维矩阵关系，由此可以揭示那些影响不稳定的因素及其相互关系的整体图景，直观地指出对稳定威胁最大的群体、问题和手段以及它们的组合，因此是一个简单有力的分析工具。不过，群体概念用来分析大型工程项目社会稳定风险不够精确，因为大型工程项目的参与者是相对清晰固定的，而且更多地具有利益损益的性质，因此本文用“利益相关者”代替该框架中的“群体”，特指对大型工程项目有某种利益诉求，受该项目影响同时也能不同程度地影响该项目的个人、群体和组织。问题和手段则与该文一致，指利益相关者的行为导致的各类问题，以及解决此类问题的方式和工具。这就是本文的“利益相关者 - 问题 - 手段”分析框架。

“利益相关者 - 问题 - 手段”分析框架与“社会稳定风险”的内在逻辑链条是：①大型工程项目中存在不同的利益相关者；②部分利益相关者的行为导致广泛、严重的问题；③受这些问题危害的利益相关者感到在现行体制内无法解决这些问题；④他们拥有集体行动的手段，并且采取了行动；⑤维护现行制度的力量无法预知这些反抗行为的发生；⑥社会稳定风险事件发生。简言之，社会稳定风险事件之所以会发生，是因为存在对现行制度不满的利益相关者，他们感到有必要对抗现行制度，而且他们确实有能力和机会采取行动，并且取得了成功。

众所周知，不同的利益相关者对不同的问题有不同的反应，在面临不同的问题时采取的手段也不尽相同，因此我们可以采取化繁为简的方式，用二维矩阵来形象直观地描述利益相关者、问题、手段之间的关系。三个变量有三种不同的组合。第一种组合，利益相关者 - 问题矩阵（用 A 表示）描述利益相关者与社会问题之间的关系，矩阵元素 a_{ij} 表示利益相关者 i 对问题 j 的不满程度。第二种组合，利益相关者 - 手段矩阵（用 B 表示）描述利益相关者与各种集体行动手段之间的关系，矩阵元素 b_{ij} 表示利益相关者 i 运用手段 j 的可能性。第三种组合，问题 - 手段矩阵（用 C 表示）描述了社会问题与集体行动手段之间的关系，矩阵元素 c_{ij} 描述了社会问题 i 激发集体行动手段 j 的可能性。表 1 是其具体示意。

表 1 利益相关者 - 社会问题的二维矩阵 A

利益相关者 \ 社会问题	问题 1	问题 2	问题 3	……	……	问题 q
利益相关者 1	+					
利益相关者 2			+	+		
利益相关者 3		+		+	+	
……			+			+
……				+		
利益相关者 n	+				+	+

三 利益相关者 - 问题 - 手段的现实考察

1. 利益相关者分析

王进等人认为,从紧迫性、影响性、主动性的角度看,大型工程项目的利益相关者包括核心型(建设单位、承包商)、战略型(勘察设计单位、材料设备供应商、投资人、监理单位、政府部门、运营方、高层管理人员)及外围型(员工、工程项目所在社区、环保部门)三大类。^[17]这一分类比较科学,但由于类型较多,分析时多有不便。在公共政策的视野中,政策主体通常包括官方的和非官方的两大类,前者指国会议员、政府首脑、行政人员和法官,后者指政党、利益集团、普通公民。^[18]据此,本文将大型工程项目的利益相关者分为政府、项目方、专家和当地民众四种类型(见表2)。政府主要指决定大型工程项目是否上马以及如何建设的个人(主要是决策者)或组织(如各级政府),是大型工程项目的最终裁决者,发挥着议程设置、方案选择、利益协调的功能,起到了程序控制与决策平台的作用,与王进等人类型中的政府部门和环保部门一致。项目方是指负责设定、争取、实施项目的个人、群体或组织,即王进等人类型中的建设单位、承包商、材料设备供应商、投资人、监理单位、运营方、高层管理人员、员工,其职责是撰写项目建议书、项目计划书、项目可行性报告、项目社会稳定风险评估报告,

按既定规划建设项目，并从中获取利润、社会美誉度等利益。在专业分工越来越细、工程质量要求越来越高以及大力发挥智库作用的背景下，专家学者在大型工程项目中的作用日益凸显。作为智力支持者，专家主要发挥事实判断功能，为大型工程项目的方案和实施过程提供理性的决策外脑，同时为弱势群体代言，监督项目运行，达到优化大型工程项目的目的。在某种程度上，勘察设计单位发挥的就是这种作用。除此之外，项目立项阶段参与具体论证的专家学者也属于这类利益相关者。当地民众是指直接受项目影响的普通公民，比如，因为工程建设他们需要搬迁，或工程的生产过程或产品（如排放的废气、废水、废渣）会影响到他们未来的工作生活，它对应王进等人类型中的工程项目所在社区。作为直接受项目影响的利益相关者，当地民众的意见和诉求决定着项目能否顺利实施，他们也会有自己的损益判断、风险认知和项目预期，因此在大型工程项目实施过程中不可忽略当地民众的诉求。

表2 大型工程项目的利益相关者种类

类型	含义	具体构成
政府	发挥议程设置、方案选择、利益协调作用的个人或组织	决策者、各级政府
项目方	负责设定、争取、实施项目的个人、群体或组织	建设单位、承包商、材料设备供应商、投资人、监理单位、运营方、高层管理人员、员工
专家	发挥理性决策外脑、代言人和监督者角色的个人或组织	勘察设计单位，项目生命周期中参与方案设计与抉择的专家学者
民众	直接受项目影响的个人或群体	项目所在地的社区及其居民

在现实中，不同利益相关者的影响力是有差异的，因此研究者们划分出直接利益相关者/间接利益相关者^[19]、首要利益相关者/次要利益相关者^[20]、内部利益相关者/外部利益相关者、核心利益相关者/蛰伏利益相关者/边缘利益相关者^[21]、核心利益相关者/战略利益相关者/外围利益相关者^[22]等类型。大型工程项目的利益相关者也可以做类似的划分。不过，直接/间接、首要/次要、内部/外部的二分法过于简化，不能描述复杂的现实，因此本文采用三分法的思路，将大型工程项目中的利益相关者分为三种类

型。不同于现有的三分法划分，本文采用社会阶层“上层-中间层-下层”的思路，将大型工程项目的利益相关者分为上层、中间层、下层三个层次。上层利益相关者是指能够决定项目是否建设、如何建设、利益如何分配的个人、群体或组织，通常包括政府（含决策者）、项目方中的建设单位、承包商、投资人和高层管理人员。中间层的利益相关者能在一定程度上影响项目运行，但其影响力比上层利益相关者小，比下层利益相关者大，主要包括勘察设计单位、材料设备供应商、监理单位、运营方、参与项目咨询论证的专家学者。下层利益相关者主要受上层和中间层利益相关者的影响，被动地接受项目方案和相关结果，属于这一类的利益相关者是项目方普通员工、项目所在地的社区及其居民、被排斥在项目咨询与论证过程之外的专家学者。这样，大型工程项目的利益相关者组成了一个颇具影响力的金字塔，处在塔尖的上层利益相关者影响力最大，中间层和下层的影响力分别次之，且依次递减（见图1）。



图1 大型工程项目的利益相关者层次

2. 上层、中间层利益相关者与社会问题的产生、积聚

通常，大型工程项目包括需求识别、方案制定、项目实施、结束交付四个阶段。需求识别阶段的主要工作是撰写项目建议书、进行项目可行性研究、初步设计项目方案、决定项目是否建设，方案制定阶段的主要任务是进行技术设计、编制造价预算、细化实施方案、制订项目的详细计划、订立相

关的合同，项目实施阶段的主要工作是按计划和预算实施项目，如制造构件、进行土建作业、实施安装工程等，结束交付阶段的主要工作是施工者试验具体的构件、建筑或产品，建设单位等验收合格后施工者将其交付建设单位，后者开始使用相关的产品，并跟踪评估。在这些阶段中，资源投入水平随着项目的推进而逐渐提高，因此若能在需求识别和方案制订阶段，尤其是需求识别阶段充分吸收项目方、专家学者、受项目影响的民众的参与，准确研判项目的可行性报告和初步设计方案，在此基础上做出科学合理的决策，就能够最大限度地避免项目“轰轰烈烈上马、匆匆忙忙收场”现象的发生，提高其经济、社会效益，同时规避公众的邻避情结，减少专家学者对工程项目的质疑批评，达到各方共赢的局面。不过在现实中，需求识别和方案制订通常都是政府和项目方的单方面行动，以至于专家学者和普通民众的意见、诉求得不到全面、充分的吸纳，其结果是决策者的偏好和项目方的逐利动机代替了全面、充分、科学、合理的论证，表现如下。

在论证开放度上，政府、项目方、专家、民众参与论证的程度是有差别的。政府决策者及发改委等强势部门主导了论证的具体议程和方案抉择，项目方中的建设单位、投资人、承包商、高级管理者因为能从项目中获得实实在在的利益和利润，因此上马工程的动机十分强烈，即使项目遭到了政府的反对和阻碍，他们也会千方百计地进行游说，使之成为政府的重要议程，并获得其支持。而且，大型工程项目通常能够给当地政府带来巨大的经济利益，拉动就业和消费，契合地方政府的利益预期，也有利于主要领导者的晋升，因此政府在某种程度上与项目发起者有共同的利益，二者很容易组成联盟，“想办法把项目‘论上去’而不是‘论下来’”^[23]。而专家学者虽然能够提供科学中立的咨询意见，但是在决策者面前也不得不让步，因为如果持续反对工程上马或者提出尖锐批评意见，他们会被逐渐排斥在项目论证过程之外，而那些强烈支持上马的专家学者则被留下来继续论证项目的可行性，专家论证成为“挑选专家的游戏”^[24]。“想办法把项目‘论上去’而不是‘论下来’”以及“挑选专家的游戏”排斥了客观中立的专家学者进行科学论证进而提出科学意见、使得项目方案更加优化的可能性，也在很大程度上

导致项目所在地的社区及其居民的意见和诉求被忽视、被代表，使得后者要么根本不知道要在自己家门口建一个大型项目^①，要么虽然知道要建项目，但是无法参与具体论证过程，只能被动地接受政府的通告、补偿方案、安置措施，处于阿斯汀公民参与阶梯中的“无参与和象征性参与”阶段。此其一。其二，由于反对的专家学者和当地民众无法实质性地参与论证过程，因此他们也不能决定论证中哪些议题应该纳入论证，每项议题应该怎样被讨论，最终决策是如何做出来的。这些都是由政府和项目方主导的。因此无论是论证参与者还是论证议题的专家学者和民众的作用都较小，论证几乎被政府和项目发起人所垄断，封闭运行和暗箱操作色彩较浓，开放度较低。

在论证理性程度上情况也是如此。由于对项目的证立主要由政府和项目发起人做出，其他利益相关者较少参与，因此政府和项目发起人的态度、基调、观点主导着项目论证过程，建设性的专业意见不被他们重视。支撑政策主张的根据和理由也取决于政府和项目发起者，论证围绕如何建而不是该不该建进行，需求是既定的，论证是为了满足这一需求，对之进行细化，使其成为可能，而绝不能是不可能或不可行。为了达到这一目的，论证表现出两大特点。其一，参与者使用的语词随着论证结果的需要不断变化，前后不一致，且缺乏深度交流对话，违背了理性论证所要求的“论证语言应该前后一致且深度对话”的原则。其二，政府和项目发起人垄断了论证的主流话语体系，“政府的话语是垄断性的、一元化的，它唯我独尊，畅行无阻，声调高，嗓门大，不允许其他声音捣乱。偶尔有一些噪音或杂音，也根本无法引起人们的关注……为了需要，独白的话语也可以允许一些不同意见的出现，制造出公共话语生机勃勃的‘虚假繁荣’，但真正的意见却被这种压制性、专断性的权力结构所湮没”^[25]。因而论证是一种单向的信息传播过程，

① 最典型的是什邡钨铜项目。2012年6月29日，什邡市灵杰镇上一块巨大的空地上，一场盛大的奠基典礼在这里举行。四川什邡宏达集团正式宣布将在这里投资104亿元建设钨铜项目生产基地。由于这场典礼，附近的村民才知道原来自己家门口要建一个大型工程项目，而之前他们全部被“蒙在鼓里”。据报道，什邡市将通过该项目而获得超40亿元的年利税收入，因此当地政府就替百姓做了一回主。7月3日市委书记接受采访时也承认与民众沟通“不到位”，导致他们不了解、不理解、不支持该项目，因而开始群体反抗。