

# 重大决策事项的 社会稳定风险评估研究

朱德米/著

A Study of Conflict-Sensitive Social  
Impact Assessment on Public  
Decision-Making in China



科学出版社

# 重大决策事项的 社会稳定风险评估研究

朱德米/著

A Study of Conflict-Sensitive Social  
Impact Assessment on Public  
Decision-Making in China

科学出版社

北京

**图书在版编目 (CIP) 数据**

重大决策事项的社会稳定风险评估研究/朱德米著. —北京: 科学出版社, 2016.3

ISBN 978-7-03-047703-3

I. ①重… II. ①朱… III. ①社会稳定-风险评价-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 049427 号

责任编辑: 侯俊琳 牛玲 张翠霞 / 责任校对: 胡小洁

责任印制: 张倩 / 封面设计: 无极书装

联系电话: 010-64035853

电子邮箱: houjunlin@mail.sciencep.com

**科学出版社 出版**

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

三河市骏杰印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

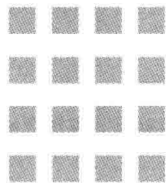
2016 年 4 月第一版 开本: 720×1000 1/16

2016 年 4 月第一次印刷 印张: 11 1/2

字数: 186 000

定价: 68.00

(如有印装质量问题, 我社负责调换)



# 前 言

2006年，我国的四川、江苏、浙江等地开始进行在大型工程 and 项目审批过程中引入社会稳定风险评估（**conflict-sensitive social impact assessment, CSSIA**）的尝试，把类似于环境影响评价、安全评估、社会影响评价等事先评估的做法引入社会治理层面。自此以后，社会稳定风险评估得到快速的发展，特别是党的十八大以后，党和政府高度重视社会稳定风险评估的建立、健全和落实。社会稳定风险评估从当初大型工程和项目领域拓展到重大政策领域，从社会稳定风险评估拓展到经济、生态和社会的风险评估。风险评估已成为当前重大行政决策必经程序的刚性要求。为了分析和研究的需要，以及与实践形成话语对接，本书把“大型工程、重大项目、重大政策”等概括成为“重大决策事项”。

社会稳定风险评估是指在重大事项决策时，需要预先对社会

稳定带来的影响进行分析、评价，并制定相应的措施和应急方案，以实现源头治理、动态化解的目的，减少、降低或缓解社会矛盾和冲突。其实质是对社会不稳定进行预测与化解。维护社会稳定（简称维稳）是当前中国党和政府工作部门中具有特定含义的专用术语，包含着“群体性事件”“群体性行动”“集体行动”等含义，也包括聚集人群数量、抗议的激烈手段等多种意义。从狭义层次上看，社会稳定风险评估仅仅指重大决策事项对维稳的影响。从广义层次上看，社会稳定风险评估包括对社会秩序的影响、对社会矛盾和冲突的影响，而不仅仅停留在狭义的群体性事件或群体性行动等特定含义上。本书是在广义层次上来运用社会稳定风险评估概念。

本书以参与性对话为基本研究方法，对上海、南京、淮安、无锡、常州、温州、昆明、武汉、兰州等地社会稳定风险评估实践进行详细调查，并积极参与实务操作，及时把部分研究成果转化为这些地方的社会稳定风险评估制度安排。

本书研究以制度安排（institutional arrangement）为分析基本单位，其主要内容有：社会稳定风险评估制度安排的学理基础、成长与绩效、决策的制度安排与风险源关系、制度安排与风险治理，以及风险测量的关系、健全制度安排的路径选择。

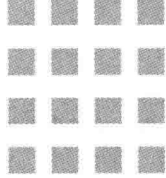
本书以有效性和民主性作为制度安排分析的逻辑起点。有效性是指在急剧转型社会的背景里，社会稳定风险评估能够切实回应社会秩序建设和社会治理的需要，精确地解决社会稳定问题。

民主性是指社会稳定风险评估在于把民众事后可能发生的抗争转移到事前的公民参与，把民众的意见、建议、利益、需求及偏好导入到相对封闭的、单一的党政主导决策过程，从而推动决策过程向民主、开放、多元方向转变。有效和民主二者是相辅相成、相互支撑的关系。

尽管作者是国内最早开展对社会稳定风险评估研究的学者之一，但限于学术研究的功力，呈现在读者面前的“产品”还存在着不足。来自读者的真诚批评是激励作者进一步研究的动力。

朱德米

2015年12月于上海



---

# 目 录

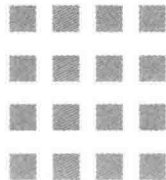
---

前言	i
<b>第一章 绪论</b>	<b>1</b>
第一节 转型秩序与制度	1
第二节 相关性、机制与决策过程	8
第三节 制度安排分析框架	12
本章小结	17
<b>第二章 制度安排的学理基础</b>	<b>18</b>
第一节 国家与社会	18
第二节 决策与评估	21
第三节 抗争与参与	25
第四节 战略预见	30
第五节 风险管理	34
本章小结	38
<b>第三章 制度安排的成长与绩效</b>	<b>39</b>
第一节 成长历程	39
第二节 文本比较	43
第三节 绩效评估	48

本章小结 .....	53
<b>第四章 决策与风险源 .....</b>	<b>54</b>
第一节 决策者的有限理性 .....	54
第二节 决策结构 .....	56
第三节 决策过程 .....	60
第四节 政策变迁 .....	63
第五节 政策缝隙与风险源 .....	66
本章小结 .....	75
<b>第五章 制度安排与决策过程转型 .....</b>	<b>76</b>
第一节 群体与行动 .....	76
第二节 软约束与硬指标 .....	80
第三节 抗争与参与 .....	84
第四节 规则与机制 .....	91
第五节 分析与协商 .....	93
本章小结 .....	95
<b>第六章 制度安排与风险治理 .....</b>	<b>96</b>
第一节 风险治理 .....	96
第二节 演变动力评估 .....	99
第三节 演化机制的评估 .....	102
第四节 演化机制评估实践 .....	106
本章小结 .....	109
<b>第七章 制度安排与风险测量 .....</b>	<b>110</b>
第一节 风险测量基本原理与指标筛选 .....	110
第二节 风险测量指标建构 .....	116
第三节 风险测量实践操作 .....	119
第四节 风险测量案例分析 .....	121
本章小结 .....	124



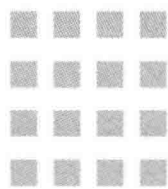
<b>第八章 健全制度安排的路径选择</b> .....	125
第一节 运行状况 .....	125
第二节 运行机制 .....	129
第三节 组织与实施.....	133
第四节 责任追究与考核和考评.....	135
第五节 质量审查与评判.....	139
第六节 关联制度安排的衔接.....	141
本章小结 .....	143
<b>第九章 制度安排的理论化</b> .....	144
第一节 风险社会与政治制度应对能力 .....	144
第二节 风险社会的民主治理 .....	146
第三节 风险评估理论化的探索 .....	150
第四节 民主治理与未来战略 .....	152
本章小结 .....	155
<b>第十章 持续推进制度安排的发展</b> .....	156
<b>参考文献</b> .....	160
<b>后记</b> .....	165



# 表目录

表 2-1	大型工程项目社会稳定风险评估的分级全息建模分析	36
表 2-2	基于分级全息建模的政策风险识别	37
表 3-1	评估对象的比较	44
表 3-2	评估的内容	45
表 3-3	评估程序	46
表 3-4	评估结果运用和决策实施跟踪比较	47
表 3-5	责任追究	47
表 3-6	决策事项统计	49
表 3-7	试点地区典型案例	49
表 3-8	村民关于第七期建设项目的调查问卷情况统计表	52
表 3-9	试点地区公众参与统计	52
表 4-1	新旧集体土地房屋拆迁政策比较	70
表 4-2	P2 和 P3 区位基准价的差异	71
表 5-1	出警数量规定的变化	79
表 5-2	近几年来因重大群体性行动而被免职的官员	84
表 5-3	钼铜项目、排海工程、PX 项目环评公众参与的阶段和时间	88
表 5-4	钼铜项目、排海工程、PX 项目环评相关信息公示情况	88
表 5-5	钼铜项目、排海工程、PX 项目环评公众参与方式	90
表 7-1	社会影响评价和社会风险评价结合的必要性	111
表 7-2	社会影响评价指标对比	113

表 7-3	风险模型	114
表 7-4	风险评估的构成	114
表 7-5	社会影响指标	116
表 7-6	风险形成的指标	117
表 7-7	风险类型与概率	118
表 7-8	政府管理实践中的风险等级划分	118
表 7-9	社会稳定风险测量框架	119
表 7-10	S 市重大决策事项社会稳定风险评估主要参考因素	119
表 7-11	C 市风险调查内容	121
表 7-12	原 N 区征地各类对象及新老政策待遇主要差异汇总	122
表 7-13	P 区社会稳定风险测量	123
表 8-1	三种评估方式的比较	135
表 8-2	问责的情形与社会稳定风险评估的关系	136
表 8-3	社会稳定风险评估的责任追究	137
表 8-4	淮安市重大事项社会稳定风险预测评估化解制度考评办法	138
表 8-5	江苏省社会稳定风险评估工作综合评价	138



# 图目录

图 1-1	制度安排与风险治理 .....	13
图 2-1	国家与社会强弱关系分析 .....	20
图 2-2	公众行为光谱 .....	29
图 2-3	环境与战略空间框架 .....	33
图 2-4	社会稳定风险评估的学理基础 .....	38
图 6-1	对戴维斯 J 曲线的修改 .....	102
图 6-2	风险演化机制 .....	104
图 7-1	社会稳定风险测量的基本原理 .....	112
图 8-1	评估的组织与实施 .....	134

## 第一章

# 绪 论

从更长的历史时段来看，当下中国维护社会和政治稳定的努力既是近代以来现代化过程的一个部分，又是中国共产党与人民群众、国家与社会、政府与公民之间关系转型的焦点。从 1840 年以来，中国被迫启动后发式、外源型现代化，转型与秩序成为 19 世纪下半叶、20 世纪及 21 世纪上半叶不同时代中国面临的最紧迫挑战。一个具有内生变革动力并能够依靠自身力量推动创新的“良好社会秩序”常常与我们“擦肩而过”。因此，也许我们在讨论当下的维稳时，应该去关注中国近代以来现代化进程所留下的“遗产”，将时间性纳入社会科学分析范畴。历史的维度与眼光必然成为学术考察之源。另外，考察维稳又要置于当下中国特色社会主义实践进程——正在经历人类社会规模最大、发展变革最深刻的现代化进程。国家主导型的发展道路影响到经济、社会和文化等各个方面，城市化、工业化、市场化、信息化、全球化等多重发展交杂在一起。没有稳定的社会和政治作为基础，多重发展将失去根基。因此，维稳成为多重发展和多种关系之间的聚焦点。本书将从这个宏观背景出发，来研究社会稳定风险评估制度安排在当下的价值和意义。

## 第一节 转型秩序与制度

研究的宏观背景是以转型、秩序与制度的关系分析为核心。转型社会

的秩序构建需要系统的、全方位的努力。它是意识形态、价值观、道德行为规范、法律和制度，以及人们的行为在互动过程中相互调适的过程，最终形成一种适应人口、职业、阶层自由流动的良好秩序。意识形态为良好社会秩序提供了主流价值基础。价值观给人们的行为提供了精神动力和源泉，从而形成了对良好秩序的认同。道德行为规范为社会行为提供了内在的心理约束，并为人们相互交往提供了联结纽带。在人们行为选择日益个体化的过程中，法律和制度为个体提供了非人格化的规则体系。法律和制度的非人格化规则体系使人们的行为选择具有一个稳定的预期判断，赏罚分明的奖惩体系成为激励来源。制度不仅是一套符号系统，具有规范和认知功能，而且还是实体性物质形态，具有相应物理载体。制度具有多层次分析特点，联结微观-中观、微观-宏观、中观-宏观接触点。制度是意识形态和价值观的物理载体，是维护道德行为规范的“卫士”。转型社会的秩序系统建构实质上是制度系统（interinstitutional system）的再造。转型、秩序与制度形成了内在的关联。

科学的研究起源于对社会现象的解释和理解。以平等为核心价值的社会主义运动扎根于人民群众，依靠人民群众。“水能载舟亦能覆舟”的治理训诫成为历代执政者的道统法则。历史、传统、经验与当下民众的抱怨与抗议成为社会科学研究关注的大课题。打破周期性历史定律首先需要的是解释为什么会形成紧张的社会关系。他者的经验和启示毕竟有着知识的局限性，中国文本的复杂性难以用现有的知识成果来理解和解释。毕竟它是一个具有悠久历史和独特文明价值体系的国度，毕竟它是人口规模最大、空间差异显著、多次进行过“实验”的国度，毕竟这是多重发展夹杂在一起的过程。本土社会科学研究者必须以新的眼光和新的理论高度来审视当下中国发生的“故事”。研究就是社会科学进行科学化和本土化的努力。以近代新教革命、工业革命、启蒙运动、民主革命为审视对象的社会科学知识体系无法满足对中国复杂文本的解读。对专业知识增长的兴趣激励着在改革开放时代成长的学者。这一代学者既具备与西方学者对话的能力，又是在一个变动快速的社会里成长起来的，对这个时代有着深切的体验和认知。

包括专业研究人员在内的中国知识分子都有着强烈的责任感和使命感，有着极大的兴趣参与当下中国发生的伟大进程。知识参与的过程首要的是讲清楚“中国故事”。讲清楚的“要求”是解释和理解当下正在发生的复杂社会现象。专业知识的解释是寻求因果关系逻辑，形成对复杂社会现象的一种解释。新的知识体系的产生是与实践不断对话的过程。当下中国社会科学知识体系的建构不仅是实践过程的反映，更为重要的是知识也在建构实践，通过知识体系的扩散和传播，深刻地影响着政策的选择和制度的变革以及价值观的塑造。知识与实践的对话机制正在改变社会科学研究的逻辑，学术研究不再停留在“事后诸葛亮”阶段，而是成为实践的一个部分。逻辑基础的转换将带来研究议题、研究议程和研究方法的转变。哲学社会科学创新也许就从这里发端出来。这个鲜明的特征将成为中国社会科学与世界社会科学对话的基础。

转型社会良好秩序的构建，其实质是治理的制度体系更新。制度是规则，约束或激励人们行为的内在机制。它以成文或不成文的形式表达出来。制度逻辑视角的含义是在社会系统中分析个体、组织与制度相互关系的理论分析框架。其核心是在制度构建的场域内个体和组织的行动者如何受到制度的影响，以及如何进行行动的计算和行动的选择。行动者的利益、认同、价值等都嵌入到制度逻辑。制度是把个体、组织，以及不同类型的规则联结在一起<sup>①</sup>。

制度逻辑展开的层次有：制度能否得到遵守，即制度的力量；什么类型的制度才可能得到遵守；制度的效果与发展、变迁之间的关系。

好的制度能否得到普遍的遵从是社会发 展程度的标志之一。制度的差距就是发展程度的差距。比较政治学研究揭示出这一点。制度力量体现在两个方面：一是能够运转起来，得到普遍的遵守；二是相对稳定。遵守制度意味着人们能够根据制度提供的预期进行行为选择，同时也暗含着其他人也遵守制度，尤为重要的是在可见的未来，制度能够持续运转。行动者的选择受到制度的约束，减少了未来的不确立性。换言之，制度具有非人

---

<sup>①</sup> Patricia H. Thornton, William Ocasion, Michael Lounsbury. *The Institutional Logics Perspective—A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press, 2012: 2.

格化的特征，就是通常所说的“制度面前人人平等”。反之，无论什么重要的人物不遵守制度都将受到惩罚。

史蒂文·列维茨基（Steven Levitsky）和玛利亚·维多利亚·穆里奥（María Victoria Murillo）所著的《制度力量的差异》把制度力量分解为两个变量：制度遵守与制度稳定。通过对发展中国家政治制度化进行研究，他们发现制度执行弱的原因有五个：①创建制度的人本来就没有打算让制度运转起来，而是迫于国内外的压力来“装饰门面”；②创建制度的行动者缺乏权力、能力和资源来确保所有的行动者来遵守制度；③创建制度的行动者拥有正式的权威，但实际的权力掌握在其他行动者手中；④整个社会自觉遵守制度的程度比较低，制度运转完全依赖国家强制力，运行成本比较高；⑤经济社会高度不平等<sup>①</sup>。制度执行弱体现在制度的约束力具有人格化特征，有权势的人拥有超出制度的选择权和自由裁量权，可供选择的空間越大未来不确定性就越大。行动者往往对别人的行为无法形成稳定的预期。制度力量越弱，制度更替越频繁；变革制度成本越低，越缺乏维持制度长期运转的内生动力。制度不稳定最根本的原因是强势者不遵守规则，或者主要的政治竞争者破坏规则。稳定的制度体现在时间维度上。制度的制定是一个长期的过程，各方行动者拥有充裕的时间来评估制度可能的结果，计算制度对其利益的影响程度，从而决定是支持还是反对该项规则。危机时期是考验制度是否稳定的关键阶段。制度能否得到遵守和能否发挥功能存在着典型的“路径依赖”（path dependence）。如果制度能够有效运行并形成了良性循环，未来的选择和应对危机会更加依赖制度。如果制度替代成本很低，随意性很大，制度发展和变革就会陷入“不稳定陷阱”。行动者预期制度不可能长久下去，不愿意投资制度，制度将不能产生足够的支持力量或合法性。

那么什么类型的制度才能够得到遵守？这是诸多学科发展关注的主题之一。经济史和政治史提供了丰富的思想资源。从哲学层次上看，能够得到普遍遵守的制度都是人类社会追求的共同价值观体现，如民主、自由、

<sup>①</sup> Steven Levitsky, María Victoria Murillo. Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 2009, 12: 115-133.



法治、平等。但在具体层次上，制度型构存在着差异，从来就不存在普遍适用的制度安排。因此，对不同型构制度的比较成为学术史上长期存在的研究主题，从亚里士多德到今天的新制度主义（包括经济学、政治学、社会学等在内）提出了层出不穷的解释范式。当代学者从制度史的角度，通过长时段和大跨度的国际比较来提炼出好制度的共同特征。

美国学者戴龙·阿席莫戈鲁（Daron Acemoglu）和詹姆斯 A.罗宾逊（James A. Robinson）采取了上述研究思路来分析“为什么国家会失败”议题<sup>①</sup>。他们从全球高度对富裕国家和失败国家进行对比。空间相邻的两个国家为什么经济发展程度差异那么大？流行的“地理假说”“文化假说”“无知假说”对大时间和空间跨度的国家比较都出现解释不足。他们提出了“制度假说”，从制度维度来论证国家为什么会失败。制度分为经济制度和政治制度两种类型。经济制度影响经济运行以及激励人们的行为及其选择，所有的经济制度都是社会力量特别是执政的政治联盟创建起来的。政治由不同的规则约束，为社会确立博弈的规则，这些规则也对政治生活形成激励作用，它决定着政府的选择以及社会发展的目标。政治制度既决定着政治权力在社会中的配置又受到政治权力结构分配的影响。戴龙·阿席莫戈鲁和詹姆斯 A.罗宾逊对经济制度和政治制度进行了类型划分，划分为抽取性（extractive）和包容性（inclusive）两种类型。抽取性经济制度的特征是缺乏法律和秩序、产权得不到保护、垄断导致市场机制无法有效运行，以及缺乏一个公平竞争的环境。抽取性政治制度的特征是权力集中在少数人手中，缺乏法治、政治家缺乏约束与制衡等。与此相对立的制度类型是包容性制度。包容性经济制度强调机会公平、产权保护、市场机制成熟等。包容性政治制度特征是政治制度允许更多的参与，多元主义、法治、权力的约束与制衡等。它们的关系有四种：抽取性经济制度抽取性政治制度、抽取性经济制度包容性政治制度、包容性经济制度抽取性政治制度、包容性经济制度包容性政治制度。

在戴龙·阿席莫戈鲁和詹姆斯 A.罗宾逊看来，国家失败的原因从制

<sup>①</sup> Daron Acemoglu, James A. Robinson. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business, 2012.