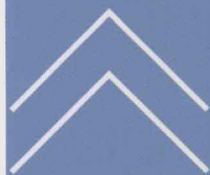


重大事项 社会稳定风险评估理论与实践

聚焦一项制度性创新的研究

徐贵权 崔 健 管爱华等著



凤凰出版传媒集团

江苏人民出版社

重大工程安全风险评估理论与实践

——聚焦一项制度性创新的研究

徐贵权 崔健 管爱华等著

凤凰出版传媒集团

▲ 江苏人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

重大事项社会稳定风险评估理论与实践 / 徐贵权,
崔 健, 管爱华等著. - 南京: 江苏人民出版社, 2010. 5
ISBN 978 - 7 - 214 - 06226 - 0

I. ① 重... II. ① 徐... ② 崔... ③ 管... III. ① 社会秩序 - 风
险分析 - 中国 IV. ① D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 078737 号

书 名	重大事项社会稳定风险评估理论与实践
著 者	徐贵权 崔 健 管爱华等
责任编辑	许尔兵
出版发行	江苏人民出版社 (南京市湖南路 1 号 A 楼 邮编: 210009)
网 址	http://www.book-wind.com
集团地址	凤凰出版传媒集团 (南京市湖南路 1 号 A 楼 邮编: 210009)
集团网址	凤凰出版传媒网 http://www.ppm.cn
印 刷 者	淮安扬子印务有限公司
开 本	787×1092 毫米 1/16
印 张	21
字 数	250 千字
版 次	2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷
标准书号	ISBN 978 - 7 - 214 - 06226 - 0
定 价	50.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

序

正确处理改革、发展、稳定三者的关系,使之呈现良性互动的基本态势,是各级党委、政府和各有关部门必须高度重视并着力研究解决好的一个重大课题。在实践中,关系较大范围群众切身利益的重大政策、事关人民群众切身利益的重大决策、触及较多群众切身利益的重大改革措施、重大建设项目等重大事项,始终是牵系改革发展稳定大局的敏感点。毫无疑问,重大事项是改革发展不可或缺的推进载体,是改革发展的加速器。没有重大事项的出台实施,改革就缺乏必要的力度,发展就缺乏强劲的动力、有力的杠杆、凸显的平台。但是,稳定是改革发展的基本前提,如果重大事项的出台实施引发了稳定风险,严重影响了社会稳定,那么重大事项就无法顺利出台实施,改革发展就势必受挫。总而言之,没有稳定什么事情也办不成。

经过 30 多年的改革开放,我国的经济社会发展跃上了新的台阶,站上了新的历史起点,迎来了更好的机遇,但同时,伴随着经济社会的快速发展,我国又进入了社会矛盾凸显的特殊历史阶段,维护社会稳定工作面临

着严峻的挑战,压力明显加大。在这种背景下,重大事项的出台实施何以能够避免成为社会矛盾的爆发点、社会不稳定问题的导火索呢?很显然,我们制定政策、作出重大决策在指导思想上必须绷紧维护改革发展稳定大局这根弦,在工作举措上必须创立新的机制,建立好的制度,从根本上预防和减少社会矛盾的发生,夯实社会持续和谐稳定的基础。近年来,淮安等地积极探索,勇于实践,以社会稳定风险评估为重大事项出台实施的前置环节,以维护人民群众的切身利益为出发点,以群众满意和拥护支持为基本前提,积极开展社会稳定风险评估工作,旨在实现改革发展稳定共生共长、和谐统一的实践创新、机制创新、制度创新,取得了明显成效,不仅得到了中央和省委、省政府的充分肯定,而且得到了社会各界的广泛好评。

开展重大事项社会稳定风险评估工作没有现成的经验可供借鉴,不仅需要勇于实践和探索,更需要不断总结、提炼,达至理性认识、形成理论,加以引领。徐贵权、崔健等同志有感于重大事项社会稳定风险评估的学术理论研究严重滞后于实践的现实,基于对重大事项社会稳定风险评估制度之价值的深切认知,出于重大事项社会稳定风险评估制度推广与完善的祈盼,坚持学术探究与理论阐释、实证研究与理性思维、宏观研究与微观分析相结

合,潜心研究,撰写本书,第一次系统地初步探讨了重大事项社会稳定风险评估制度的一系列基本问题,主要涉及重大事项社会稳定风险评估制度的缘起、重大事项社会稳定风险评估制度的要素及其相互关系、重大事项社会稳定风险评估制度的运行机制及其现状和走势等。本书不失为迄今为止我省针对重大事项社会稳定风险评估制度研究的最具学术含量、理论深度因而具有较大份量的研究成果。本书的出版,期望对各地开展重大事项社会稳定风险评估工作具有重要的启迪和指导意义。

社会稳定风险评估工作是一件新生事物,徐贵权、崔健等同志的研究也只是初步的,研究成果的价值还有待实践的检验和升华,有关观点和主张也存在着值得商榷之处。希望作者以本书的面世为新的起点,进一步深化和拓展对重大事项社会稳定风险评估制度的研究,取得更为骄人的研究成果。同时,我更期望重大事项社会稳定风险评估制度研究能够引起政治学界、公共管理学界、社会学界广大专家学者的高度关注和重视。

中共江苏省委常委 政法委员会书记
江苏省维护稳定工作领导小组组长
林祥国

2010年3月16日

前 言

我们所处的时代,是一个充满激情与智慧的时代,是一个更加需要创新、急切呼唤创新的时代,是一个创新更加关乎发展、创新价值的彰显度超过以往任何时代的时代。创新是多层面多维度的,包括科技创新、理论创新、制度创新、实践创新等等。重大政策、重大决策、重大改革、重大项目等重大事项社会稳定风险评估制度,是基于实践要求应运而生的一项制度性创新,其意义重大且颇有生命力,应当引起学术理论界的广泛关注和深入研究。

一、关乎大局、着眼大局的制度性创新

重大事项社会稳定风险评估制度的构建,是一项带有政治性的诉诸实践的制度性创新,是一项在贯彻落实科学发展观,坚持改革开放,推动科学发展,促进社会和谐,全面建设小康社会的新形势下,基于实践的呼唤,回应实践要求的制度性创新。重大事项社会稳定风险评估制度,在实践中已初步显示出它的价值,随着实践的深化与拓展,其价值必将得到更加充分的彰显,它作为一项意义重大的制度性创新必将成为人们的普遍共识。

正确处理改革、发展与稳定的关系,保持改革、发展、稳定三者之间的良性互动,是改革开放以来中国共产党领导人民不断开创中国特色社会主义事业新局面,争取社会主义现代化建设新胜利的一大法宝和成功经验。在整个改革开放和社会主义现代化建设

的进程中,无论在全国还是在地方、部门或行业,重大政策、重大决策、重大改革、重大项目等重大事项,都具有举足轻重的意义,都是事关改革、发展与稳定三者关系状况的敏感点。能否实现改革、发展和稳定三者之间的良性互动,根本在于重大事项本身是否符合社会发展进步要求,是否符合最大多数人的根本利益要求,关键在于重大事项及其出台或实施能否得到人民群众特别是利益相关者的理解和支持,是否能避免引发社会稳定风险。应该说,由于我们党在改革开放和社会主义现代化建设过程中始终强调要保持改革、发展、稳定在动态中的相互协调和相互促进,要把改革的力度、发展的速度和社会可以承受的程度统一起来,要把不断改善人民生活作为处理改革、发展、稳定关系的重要结合点,在社会稳定的前提下推进改革发展,通过改革发展促进社会稳定。所以,一系列重大事项的出台实施在总体上是产生了改革、发展、稳定三者之间良性互动的社会效果。但不可否认的是,也有一些全国性、地方性、行业性的重大事项,由于本身缺乏合理性、合法性,或者虽然在根本上是合理的,但它并没有兼顾、协调好相关各方面的利益关系,或者出台或实施的时机不当,或者没有得到人民群众特别是利益相关者的理解和支持,质言之,这些重大事项均隐含着社会稳定风险。因而,这些重大事项的出台或实施,不可避免地引发了群众的不满,遭到了群众的反对,甚至引发了群体性事件,影响了社会稳定,结果,为了维护社会稳定,重大事项不得不黯然退场,或暂缓出台或实施,或者作重大调整,或者在付出很大代价后才得以实施,教训极其深刻。事实表明,关于如何正确处理改革、发展和稳定关系的问题,在总体上、客观上解决好了决不等于在所有问题上都可

作如是观,决不等于每一个重大事项的出台都不会对社会稳定造成负面影响;理论上解决好了决不等于在实践中也能解决好;一些人、一些地方解决好了决不等于所有人、所有地方都解決好了。问题的真正解决,需要具备主客观条件,需要一个过程,但问题必须解决。

进入新世纪新阶段之后特别是在全面建设小康社会启动之后,人民群众在“三个代表”重要思想和以人为本的科学发展观以及执政方式转变的影响下对党和政府工作的期望、要求越来越高,主体意识、权利意识、利益敏感性、利益诉求越来越强烈,改革、建设、发展中的重大事项越来越因为关乎民生而显得比以往任何时候都更加敏感,重大事项的出台或实施变得越来越谨慎。尤其在2003年非典疫情发生后,全党全社会防范风险的意识明显增强,建立社会风险评估和预警机制,以及应对自然与社会突发事件应急预案已成为中央和地方各级政府的普遍选择,政府的危机管理水平显著提高。同时,我们党审时度势,提出了构建社会主义和谐社会战略任务。在此背景下,从2005年起,我国一些地方的党委、政府从维护社会稳定的高度重新审视重大政策、重大决策、重大改革、重大项目等重大事项的抉择和实施,强化了对重大事项的社会稳定风险的考量,开始建立和实施重大事项社会稳定风险评估制度,取得了良好效果。在实施重大事项社会稳定风险评估制度的实践中,四川省遂宁市、江苏省淮安市、山东省烟台市、广东省深圳市等地率先进行了有益的探索。目前,重大事项社会稳定风险评估制度已在全国绝大部分省、市、自治区实施,重大事项的社会稳定风险评估已开始成为人们的一种思维方式。

重大事项社会稳定风险评估作为一项带有政治性的具体制度,它的聚焦点是重大事项,它的基本价值承当是改革、发展中的重大事项顺利出台、实施与社会稳定的和谐统一,是改革、发展、稳定三者之间的良性互动,它的根本价值取向是在改革、发展中维护和促进社会稳定。

重大事项社会稳定风险评估,是重大事项出台、实施的前置性制度安排,也是一项前置性工作。它是一种社会稳定风险预警机制、防范机制,也是一种过滤机制。它致力于未雨绸缪,从源头上防范和化解重大事项出台实施后的社会稳定风险,它不赞成亡羊补牢般的事后处置,更拒斥非理性的鲁莽的重大事项抉择行为。凡事预则立,不预则废。重大事项社会稳定风险评估,有利于决策者了解、把握重大事项对社会稳定带来的风险,增强社会稳定风险意识,尽可能将重大事项的社会稳定风险消除在萌芽状态,或者在重大事项出台、实施过程中自觉规避社会稳定风险或掌握化解社会稳定风险的主动权,做到胸有成竹、遇险不乱、处置得当,从而降低重大事项实施的社会成本,提高重大事项社会效益的增量。重大事项社会稳定风险评估作为一种过滤机制,可以避免那些经过科学的社会稳定风险评估被确认为社会稳定风险过大且无法避免或者即便可以避免也得不偿失的重大事项的出台或实施,避免铸成大错,留下遗憾。

重大事项社会稳定风险评估,是实现改革、发展、稳定三者良性互动的必不可少的保障性制度机制,是以健全的价值理性为支撑的充满智慧的制度性选择,是一项着眼大局、意义重大的制度性创新。

在新世纪新阶段,我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的过程仍在继续,改革必须继续深化,发展依然是硬道理、依然是党执政兴国的第一要务,工业化、城镇化进程不可逆转,新农村建设必须推进。在这个过程中,重大政策、重大决策、重大改革、重大项目等重大事项,虽然不是改革与发展的全部,但它无疑是改革与发展中的关键性环节和主导性选择,是改革与发展不可或缺的推进载体和爆发点,具有改革与发展的引擎功能。可以说,没有重大事项,改革必然缺少力度,发展势必乏力,全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴,发展中国特色社会主义的进程必将迟缓。但是,历史和现实一再昭示我们,在当代中国,稳定压倒一切。稳定是改革、发展的必要基础和前提,只有保持稳定,改革和发展才有可能,我们才能从容而坚定不移地深化改革,我们才能一心一意谋发展、聚精会神搞建设。没有稳定,社会纷争不已,社会冲突不断,群体性事件此起彼伏,社会秩序混乱,民无宁日,党和政府就只能把主要精力集中在平息纷争、解决冲突、恢复秩序等重建稳定的工作上来,而且混乱的社会秩序也极有可能在政治上为别有用心的势力所利用,从而引发政治危机,哪里还说得上什么改革和发展,甚至改革与发展已经取得的成果也会被葬送。同时,社会稳定是社会和谐的基础,没有社会稳定便没有社会和谐。因此,在我们以重大事项为抓手推进改革、谋求发展的过程中,就不能不考虑重大事项对社会稳定的影响,就不能不考虑重大事项的社会稳定风险,就不能不考虑重大事项的社会稳定风险能否防范和化解,就不能不考虑重大事项出台、实施的社会成本。重大事项社会稳定风险评估,正是基于以重

大事项为契机和平台,实现改革、发展、稳定三者之间的良性互动的理性思考、深谋远虑而作出的制度性抉择。它既反对无视稳定片面推进改革与发展的鲁莽,又拒绝放弃改革、发展而保稳定的幼稚,它深知价值理性偏执的巨大社会危害,它所蕴涵的是促改革、谋发展与创新稳定相结合,实现改革、发展、稳定三者良性互动的健全的价值理性。我们不能不说,它是一种意义重大的制度性创新。

二、必要的选择:直面制度性创新的 理论思考与学术探究

重大事项社会稳定风险评估制度,是一项实践先行,学术探讨、理论与阐释滞后的制度。目前,虽然全国绝大多数省、市、自治区都已开始实施重大事项社会稳定风险评估制度,但这项制度还没有引起学术理论界的重视,关于重大事项社会稳定风险评估制度的学术理论研究几乎还是一片空白。这应当引起学术理论界的关注。

一项制度的有效实施,需要有良好的舆论环境。针对重大事项社会稳定风险评估制度的学术理论研究,也是一种舆论导向,这种舆论导向可以为重大事项社会稳定风险评估制度的有效实施创造良好的舆论环境,给人以实践的勇气与信心。倘若仅有实践,而学术理论界对其却是置之不理,那么久而久之,人们对自己实践的价值就产生怀疑,从而失去实践的价值感和坚定性。

一项制度的有效实施,需要有深刻的制度认知、理性自觉。理论上的成熟是实践上自觉而坚定的必要条件。重大事项社会稳定风险评估制度的有效实施,需要有自觉性、坚定性和创造性。这种

自觉性、坚定性和创造性的重要来源,就是人们对该制度精神实质、基本理念与原则、运行机理与主要流程,以及实施重要性、必要性等有深刻的理解和把握。知之甚少,便难以形成实施该制度的理性自觉,而往往只能是形势逼迫下的无奈选择;知之甚少,便难以有实践上的坚定性,而往往会因为实践上的挫折与困难而摇摆不定、裹足不前;知之甚少,便难以有创造性的实践,而往往只会照搬照抄,只求形似而不求神似;知之甚少,便难以兑现该项制度的价值承诺,无法通过该制度的实施赢得重大事项顺利实施与社会稳定相得益彰的良好局面,甚至会使该制度成为不具有合法性、合理性的重大事项的挡箭牌、护身符,或者成为改革与发展的障碍。而聚焦重大事项社会稳定风险评估制度的学术研究、理论探讨,有利于人们形成对该制度的认知和实施该制度的理性自觉。

一项制度的有效实施,需要有力的学术支持。目前,重大事项社会稳定风险评估制度的建构与实施,已从星星之火迅速演化为燎原之势,成为全国绝大多数省、市、自治区深化改革、谋求发展过程中维护社会稳定、促进社会和谐的一项制度性选择。这足以说明重大事项社会稳定风险评估制度的价值。但是,这项制度的建构与实施才只有短短的几年时间,正处于全国各地相互学习、自主探索阶段。应该说,虽然重大事项社会稳定风险评估制度的基本框架业已形成,各地也创造积累了一些成功经验,但是这项制度的一些基本问题,诸如重大事项社会稳定风险评估究竟在怎样的领导体制、管理体制中才更具有权威性、有效性,责任主体究竟怎样界定才能避免错位?评估的范围究竟怎样界定才能避免过与不及?建立怎样的责任追究机制才能为评估的实质性开展和评估的权威性提供有

力保证等等,都需要通过学术研究、理论探讨加以厘清。只有这样,重大事项社会稳定风险评估制度才能逐渐走向规范、健全和完善,重大事项社会稳定风险评估,才能定位准确、运行规范、操作得当、富有成效。

综上所述,不难明白,聚焦重大事项社会稳定风险评估制度的理论思考和学术研究,是必要的具有开创性的理论思考与学术探究。

三、本书的基本内容

近几年来,我们在组织、参与淮安市重大事项社会稳定风险评估工作的实践中深切地感受到重大事项社会稳定风险评估制度的重要性,以及研究这项制度的意义,并且萌生了组织力量进行专题研究的执著意向。在这个问题上,淮阴师范学院政治与公共管理学院参与淮安市重大事项社会稳定风险评估工作的专家学者与淮安市维护稳定工作领导小组办公室的同志,可谓是不谋而合、一拍即合。于是我们商定以《重大事项社会稳定风险评估制度研究》为题向政府有关科研主管部门申请立项,并获得了江苏省教育厅、淮安市科技局等部门的批准。经过近半年的广泛调研,我们以江苏淮安等地重大事项社会稳定风险评估工作实践为基础,集中集体智慧,坚持理论思考与学术探究相结合,对重大事项社会稳定风险评估制度进行了初步的开创性研究。呈现在读者面前的《重大事项社会稳定风险评估理论与实践——聚焦一项制度性创新的研究》一书,就是我们的初步研究所取得的主要成果。

本书的基本内容,主要由以下三大部分组成:

第一部分:基础理论研究部分,主要由第一、第二章构成。这一部分以改革、发展、稳定三者之间的良性互动为思维框架,以重大事项为逻辑起点,探讨了重大事项在当代中国改革与发展中的地位 and 作用,以及重大事项与民生、民生问题的关联性,强调民生、人民群众的利益是重大事项的敏感点。在此基础上,探讨了重大事项与社会稳定的关联性,强调重大事项因关乎人民群众利益而存在着社会稳定风险,并揭示了重大事项社会稳定风险评估理念生成与确定、重大事项社会稳定风险评估从理念到实践转变的必然性、进步性,以及对于实现以重大事项为契机和平台,开创改革、发展、稳定之间动态和谐新局面,推进中国特色社会主义事业发展的重大意义。

第二部分:基本制度研究部分,由第三至第七章构成。这一部分旨在通过探讨构建起一个可操作的重大事项社会稳定风险评估制度的基本框架,涉及制度构成的基本要素。首先探讨了重大事项社会稳定风险评估的指导思想、基本原则、强调重大事项社会稳定风险评估必须以科学发展观为指导,以促进改革、发展、稳定三者之间的良性互动、相得益彰为目的,坚持以人为本、人民利益至上和依法、民主、科学的原则,以保证评估方向的正确性、社会效益的全面性。

其次探讨了重大事项社会稳定风险评估的范围与内容,强调重大事项社会稳定风险评估的范围主要包括关系广大群众根本利益的重大决策、关系较大范围群众切身利益的重大政策、关系较多群众切身利益的重大改革、关系相当数量群众切身利益的重大项目,以及事关广大群众切身利益的其他重大事项和具体行政行为。

评估的内容重点是重大事项的合法性、合理性、可行性、风险性以及风险防范预案的完备性,解决好这些问题就是抓住了根本,就从根本上保证了评估的质量,就为评估的有效性奠定了坚实的基础。

再次是探讨了重大事项社会稳定风险评估主体,强调评估主体是一个系统,这个系统由承担不同职能的主体构成,它们各司其职,相互配合,使评估过程得以有效运行。其中,评估的组织领导主体,既是评估的决策主体,又是评估的组织者、领导者,还是责任追究主体,至少是具有权威性的责任追究建议主体,在评估主体系统中处于核心地位。评估责任主体是重大事项决策部门或责任单位,负责起草重大事项社会稳定风险评估报告包括化解风险防范、维护稳定预案,并在重大事项实施过程中落实预案,在评估主体系统中处于关键地位,评估责任主体认定是否准确、得当至关重要;评估咨询主体是由各类专家包括担任有关党政领导职务的专家组成的组织,其主要职责是在评估组织领导主体的领导与支持下参与调研特别是在此基础上,对责任主体提交的重大事项社会稳定风险评估报告包括防范、化解风险预案的真实性、科学性、完整性,以及所涉及的重大事项的合法性、合理性、可行性、风险性、风险防范化解预案的完备性等进行评估,是评估组织领导主体的支持力量,类似于决策中的“智囊团”。评估监督主体是由纪检监察部门代表、新闻单位记者、人大代表、政协委员和利益相关者代表构成的组织,其主要职责是监督评估过程的真实性、公正性和防范、化解风险维护稳定预案的落实情况,具有知情权、质询权、批评权和建议权(包括责任追究建议权)。

再就是探讨了重大事项社会稳定风险评估的运行过程及其主

要环节。我们认为,一个完整的评估过程主要应包括以下几个环节,即确定评估对象需要评估的重大事项,明确评估的责任主体,这一环节主要由评估的组织领导主体负责;开展调查研究,草拟评估报告和防范化解风险维护稳定预案,这一环节是整个评估运行过程的基础性环节,也是关键性环节,需要多主体参与,但主要由评估责任主体负责;评审、完善评估报告和防范、化解风险维护稳定预案,这一环节由评估的组织领导主体负责,是评估咨询主体重点参与的环节,同时需要责任主体积极配合;审定评估报告和防范、化解风险维护稳定预案,这一环节由评估的组织领导主体负责,通过这一环节,评估报告和防范、化解风险维护稳定预案获得权威性,产生约束力特别是对评估责任主体的约束力;跟踪督查重大事项社会稳定风险防范、化解维护稳定预案的实施,这一环节由评估的组织领导主体负责,评估监督主体应发挥突出作用。

此外,这一部分还探讨了重大事项社会稳定风险评估的组织领导和监督问题,强调建立健全、切实可行、运转高效的组织领导体制和监督体制,以及各级党委、政府加强对重大事项社会稳定风险评估工作领导的必要性、重要性。

第三部分:评估实践研究部分,主要由第八、第九章和附录的相关内容构成。这一部分主要研究全国各地重大事项社会稳定风险评估工作的主要进展和存在的主要问题,以及完善重大事项社会稳定风险评估制度的主要对策。我们认为,经过短短几年的探索和实践,重大事项社会稳定风险评估的价值已得到中央领导同志的充分肯定和全国绝大多数省、市、自治区党委、政府的普遍认可,绝大多数省、市、自治区都有一些直辖市或地区(州)开始建立重大