

社会治理论丛

社会稳定 风险评估研究

SHEHUI WENDING
FENGXIAN PINGGU YANJIU

薛新东 / 著



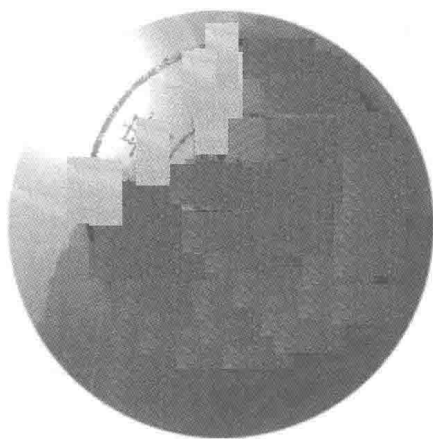
中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

社会治理理论丛

社会稳定 风险评估研究

SHEHUI WENDING
FENGXIAN PINGGU YANJIU



薛新东 / 著

☞ 中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会稳定风险评估研究 / 薛新东著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 12
ISBN 978 - 7 - 5087 - 5518 - 2

I. ①社… II. ①薛… III. ①社会稳定—
风险评估—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 284221 号

书 名: 社会稳定风险评估研究
著 者: 薛新东

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 张 杰

责任校对: 潘 瑜

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: (010) 58124853

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会科学出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 11

字 数: 180 千字

版 次: 2016 年 12 月第 1 版

印 次: 2016 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元



中国社会科学出版社微信公众号

本书受教育部人文社科重点研究基地重大招标项目“社会安全应急机制建立的理论与实践研究”（项目批准号：05JJD840145）和城乡社区社会管理湖北省协同创新中心的共同资助。

目录

第一章 社会稳定与社会稳定风险

- 第一节 中国的社会转型与社会不稳定 (1)
 - 一、中国的社会转型 (1)
 - 二、转型时期中国社会不稳定的表现 (5)
- 第二节 社会稳定风险的产生、放大机制 (14)
 - 一、根源性因素 (15)
 - 二、动态管理因素 (21)
 - 三、应急管理因素 (24)
- 第三节 近年来中国社会稳定风险典型事件剖析 (29)
 - 一、石首事件 (29)
 - 二、南海本田罢工事件 (31)
 - 本章小结 (34)

第二章 社会稳定风险评估的理论框架

- 第一节 社会稳定风险评估的功能 (35)
 - 一、重大工程项目社会稳定风险评估的功能 (36)
 - 二、公共政策社会稳定风险评估的功能 (38)
 - 三、群体性事件社会稳定风险评估的功能 (39)
 - 四、自然灾害社会稳定风险评估的功能 (39)
- 第二节 社会稳定风险评估的内容 (41)

一、常态下社会稳定风险评估内容	(41)
二、非常态下社会稳定风险评估内容	(42)
第三节 社会稳定风险评估的主体	(49)
一、社会稳定风险评估主体的概念与分类	(49)
二、社会稳定风险评估主体的现状	(49)
三、第三方评估主体的引入	(51)
四、社会稳定风险评估主体的发展趋势	(52)
第四节 社会稳定风险评估的方法	(54)
一、宏观评估方法	(54)
二、微观评估方法	(57)
本章小结	(59)

第三章 常态下社会稳定风险评估

第一节 相关文献综述	(61)
一、国外社会稳定风险评估综述	(61)
二、国内社会稳定风险评估综述	(63)
三、对现有研究的评价	(68)
第二节 常态下社会稳定风险评估方法	(69)
一、定性评估方法	(69)
二、定量评估方法	(73)
三、定性、定量相结合法	(74)
第三节 常态下社会稳定风险评估指数的构建	(75)
一、常态下社会稳定风险评估指标的选取	(75)
二、常态下社会稳定风险评估指标的赋值	(80)
三、常态下社会稳定风险评估指标的赋权	(82)
第四节 中国各省份常态下社会稳定风险指数	(84)
一、指标选取与数据来源	(84)
二、评估方法	(85)

本章小结	(86)
------------	------

第四章 非常态下社会稳定风险评估

第一节 公共政策社会稳定风险评估	(88)
一、公共政策评估的理论演进	(88)
二、公共政策社会稳定风险评估的指标体系	(89)
三、公共政策社会稳定风险评估的指标赋值	(94)
四、公共政策社会稳定风险评估的案例：以延长退休 年龄为例	(95)
第二节 重大公共项目社会稳定风险评估	(100)
一、相关研究评述	(100)
二、重大公共项目社会稳定风险的指标构建	(102)
三、重大工程项目社会稳定风险的指标权重及赋值	(105)
第三节 群体性事件社会稳定风险评估	(109)
一、群体性事件社会稳定风险评估指标选取的原则	(109)
二、群体性事件社会稳定风险评估指标选取的依据	(111)
第四节 自然灾害社会稳定风险评估	(118)
一、相关文献综述	(118)
二、自然灾害社会稳定风险指标的选取	(124)
本章小结	(128)

第五章 案例分析：《苏州工业园区公积金制度优化方案》社会稳定风险评估

第一节 评估背景和目的	(129)
一、评估背景	(129)

二、评估目的	(139)
第二节 数据来源与评估方法	(140)
一、数据来源	(140)
二、评估方法	(141)
第三节 评估内容	(142)
一、《方案》实施过程评估	(142)
二、《方案》实施结果评估	(147)
三、《方案》实施影响评估	(156)
本章小结	(156)
参考文献	(159)
后 记	(167)

第一章 社会稳定与社会稳定风险

第一节 中国的社会转型与社会不稳定

一、中国的社会转型

从20世纪90年代开始，“转型”这一概念开始在我国出现，其最早的含义是指体制转型，即20世纪70年代末改革开放以来，我国从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。

对“社会转型”的具体内容学术界有不同看法。90年代初，中国社会科学院“社会发展综合研究”课题组（1991）对我国的社会转型作过以下概括：我国正在从自给半自给的产品经济社会向有计划的商品经济社会转化，从农业社会向工业社会转化，从乡村社会向城镇社会转化；从封闭半封闭的社会向开放社会转化，从同质的单一性社会向异质的多样化社会转化，从伦理型社会向法理型社会转化（社会发展研究课题组，1991）。胡鞍钢等（2005）。归纳出社会转型包括四个相互关联、相互影响的部分：一是从计划经济体制向市场经济体制进行转变的经济体制转型；二是从以农业为基础的传统农村经济社会向以工业和服务业为主导的现代城市社会和以知识为基础的知识社会进行逐步转变的社会转型；三是从传统的中央集权政治向社会主义民主政治体制进行转变的政治体制转型；四是从封闭半封闭的经济社会向全面开放的社会进行转变的开放转型。童星（2007）指出，社会转型主要包括社会体制和社会结构的变革，并且外在表现为一种社会发展的阶段性转变或者社会类型的转变。他认为我国的社会转型具有以下

四个明显的特点：一是多元化，即体制和制度多元化、利益多元化；二是市场化，即国家直接控制的资源大大减少，只能通过法律手段而非行政命令手段来调控资源配置；三是非集中化，即政府的权力，特别是动员和调动资源的权力由中央政府向下分散和转移；四是流动性，即体制转型会带来大规模的人口流动。

虽然目前学术界对“转型”的具体看法存在差异，但相同的观点是，我国在改革开放以来，伴随着经济体制的转变，由此带来了经济、社会、政治、文化等多个层面的联动性变化。改革开放以来，我国主要经历了经济转型、政治转型、社会转型三个方面的转变。

1. 经济转型

经济转型包括经济结构转型和经济体制转型。一方面是经济结构的转变，即经济发展方式从粗放型到集约型、从数量扩张到质量提升、从劳动密集型到技术密集型的转变，以及产业结构的升级和企业治理模式的演变；另一方面是经济体制转变，即从计划经济体制向市场经济体制转变，这一过程已经持续了30多年，并且还在进行，改革的难度也越来越大。事实上改革开放以来，我国的经济形势彰显了巨大的活力，国内生产总值从3645.2亿元增长到30.29万亿元，年均增长速度为9.8%；城镇居民人均可支配收入由343元增加至15781元，农村人均纯收入由134元增加至4761元。但是社会主义市场经济在中国的运行仍然存在很多问题，最典型的就是国有企业的市场化改革问题。由于政府对一些主要国有企业的持股量较高，对其各方面的干预过多，以及一些大企业持续保持垄断地位，使得市场难以在资源配置中真正发挥基础性作用。总体来说，我国的经济转型还有很长的一段路要走。

2. 政治转型

改革开放以来，我国开始进行政治发展和民主政治建设的理论和实践探索。随着中国共产党执政能力的不断增强、多党合作和政治协商制度逐步规范化及基层民主制度显著发展，人民代表大会制度、政治协商会议制度、信访制度等保证了公民政治参与的合法权益，同时网络参政等多种新形式的出现使得广大人民群众利益需求的诉求方式得到了扩展。当然，在

转型过程中，有些问题还有待解决。比如，党政不分、政企不分，信息、咨询、监督、法制等方面的机构建设尚不健全，有些机构设置重叠、臃肿，政府各部门之间职责分工不明晰等。种种现象表明，现阶段我国的政治体制与高速发展的经济生产水平仍然不相适应。

3. 社会转型

社会转型是指我国在由农业社会向工业社会转变、由封闭半封闭社会向开放社会转变的过程当中，联动引起的社会结构的变化。而社会结构的内容主要包括了人口结构、家庭结构、就业结构、区域结构、城乡结构、组织结构和社会的阶层结构等。改革开放以来，在经济结构变化的推动下，社会结构也发生了深刻的变动。例如就业结构，1978年时劳动力在三大产业中的就业状况是第一产业占70%，第二产业占17.3%，第三产业占12.2%，而2008年时第一产业占39.6%，第二产业占27.2%，第三产业占33.2%。非农产业的劳动力从1997年开始，就已经占到50.1%，超过了50%的临界点，进入了工业化国家的就业结构。再如城乡结构，1978年我国的城市化率仅为17.9%，而2008年则达到了45.7%，城市化进程平均每年以0.91%的速度推进。此外社会阶层结构也产生了深刻的变化。改革开放以前我国的社会阶层为“两个阶级一个阶层”，现在我国的社会阶层主要包括国家和社会管理者阶层、经营企业主、科技专业人员、经理人员、办事专员、商业服务业人员、个体工商户、产业工人、农业劳动者和失业半失业人员10个阶层（陆学艺，2010）。在社会转型的过程中，城乡差距、两极分化愈演愈烈，各种社会矛盾也凸显出来。

目前我国已经进入了改革发展的关键时期，具体表现在四个方面，即经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化。这种剧烈的变革，一方面给我国发展进步带来了巨大的活力，但另一方面也必然带来各种矛盾和问题。陆学艺（2011）概括指出，当前我国大体的经济社会形势为：经济形势很好、政治基本稳定、文化繁而未荣、社会矛盾凸显。尤其自20世纪90年代中期以来，地区、城乡、行业和社会成员之间收入差距不断扩大，贫富悬殊仍在继续，种种收入分配不公问题也引发了许多社会矛盾。而在公共服务方面，就业问题、医疗问题、教育问题以及其他

众多民生问题也是困难重重。此外，社会不稳定事件诸如劳资争议案件、贪污腐败案件频发，刑事犯罪案件居高不下，群体事件多发，治安问题严重等，严重影响着整个社会的正常运行。据资料统计，1978年全国刑事犯罪为55.7万件，到2008年已经上升到488.5万件，增长了7.77倍；1978年社会治安事件为123.5万件，到2008年增长至741.2万件，增长了5倍；1994年群体性事件共发生1万多起，到2008年已有9万多起。各种社会问题、社会矛盾、社会冲突此起彼伏，给社会稳定带来了巨大的负面影响。

为何转型时期会频频出现社会不稳定问题？传统观点认为，经济发展就是一切，只要经济得以高速发展，一切矛盾就会迎刃而解。但事实上，经济发展并不必然或自动地带来社会稳定。从历史上某些国家转型和变革的经验来看，转型并不一定起到促进社会稳定的功能，反而可能诱发出更多的不稳定因素。

诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·C. 诺斯（1992）曾指出，经济的增长会带来一个国家内部的不稳定，随着经济增长速度的加快，国家的不稳定性会越大。另一位诺贝尔经济学奖获得者西蒙·库兹涅茨（1996）提出，持续高速的经济增长是一个连续破坏性的过程，因为在经济高速增长的过程中，增长速度较慢的部门群体较之增长速度较快的部门群体而言其利益会相对受损，而他们在此过程中所付出的代价往往不能被受益者所获得的利益所补偿，由此可能诱发对抗和摩擦。发达国家的经验也说明，“现代性产生稳定性，而现代化却产生不稳定性”（塞缪尔·亨廷顿，1989），动乱的发生并非“总因为人们的处境越来越坏”，经济繁荣和社会生活水平的提高也不一定带来社会的稳定（托克维尔，1996）。

在政治经济学的分析框架下，生产关系必须要适应生产力的发展，尤其在转型或变革时期，社会政治体制应当进行及时调整以适应高速发展的生产力，这就需要探索出一套与一定时期经济发展水平相适应的社会管理方法和公共政策。从某种层面上来说，英国近代社会变革的震荡相对较小与其近代政治体制的较早确立有着密切的关系，而法国的频繁震荡实际上也反映了其建立近代政治体制的艰难性（陶德麟，1999）。

总之，在转型这一大背景下，伴随着经济增长的空前繁荣，各种社会

矛盾频频出现，亟须研究和解决我国经济发展背后日益突出的社会不稳定性和社会危机。

二、转型时期中国社会不稳定的表现

目前我国处在特殊的社会转型时期，威胁社会稳定的问题频频发生，具体来说主要表现在犯罪活动、群体性事件、信访问题、劳动争议问题和民族矛盾问题五个方面。

(一) 刑事犯罪严峻，腐败犯罪时有发生

1. 刑事犯罪

改革开放以前，我国的刑事犯罪问题并不突出，每年刑事案件的数量为20万~30万起，维持在每10万人30~60起的水平，是世界上发案率较低的国家之一（郭翔，2002）。但1978年进入转型期以后，犯罪率不断上升，社会安全感显著降低。1981年出现了转型时期的第一次犯罪高峰，刑事犯罪案件急速增至89万起，犯罪率为89起/10万人。1989年刑事犯罪案件数量增至197万起，犯罪案件同比增长138.3%。1996年第二次“严打”启动，但犯罪率仍居高不下。1999年刑事犯罪总量突破200万起大关，2000年即激增至364万起（如图1-1所示）。2008年全国共立案刑事案件488.4万起，整体来看，社会治安形势十分严峻。

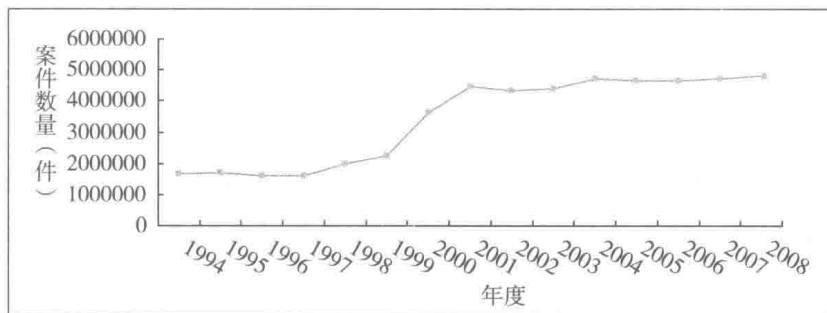


图1-1 1994~2008年公安机关立案的全国刑事犯罪案件

资料来源：《中国法律年鉴》（2009，中国法律年鉴社）。

2. 腐败犯罪

表 1-1 显示, 全国各级检察机关在 1979 年至 1997 年的 18 年间查处的腐败案件平均每年以 22% 的速度增长。1978 ~ 1998 年, 因牵涉腐败和其他经济犯罪而受到党纪政纪处分的党员达 235 万人, 受到法律制裁的公职人员超过 40 万人。

表 1-1 1979 ~ 1997 年贪污贿赂等腐败案件总数变化情况

年份	贪污贿赂等腐败案件总数 (万件)
1979 ~ 1982	9.8
1983 ~ 1987	15.5
1988 ~ 1992	21.4
1993 ~ 1997	38.7

资料来源: 数据根据历届《最高人民法院工作报告》统计得来。

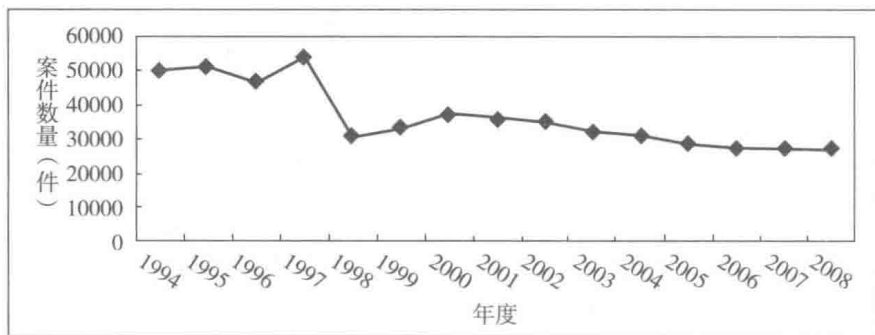


图 1-2 1994 ~ 2008 年检察机关立案的全国腐败犯罪案件

资料来源: 《中国法律年鉴》(2009, 中国法律年鉴社)。

从图 1-2 可以看出, 全国腐败犯罪案件数量从 1997 年到 1998 年有明显的回落。但是, 与以往的贪污案件相比, 如今的贪污数额更大, 给社会稳定和经济发展带来不可估量的损失。

(二) 群体性事件频发

我国转型时期的群体性事件特指我国在社会转型的过程当中, 因人民内部矛盾引发, 或者对人民内部矛盾的处理不当而造成部分公众通过围堵

党政机关、静坐请愿、集会、群体上访等方式，表达诉求，发泄不满，从而对政府管理和社会秩序造成严重负面影响，甚至导致社会在一定范围内陷入一种对峙状态的突发性事件^①。

图 1-3 显示，20 世纪 90 年代以来，我国群体性事件从发生数量、剧烈程度以及发生规模上来看都有越发严重的趋势。1993~1998 年我国群体性事件发生数量逐年增长，1999 年比上一年急剧增加 40%，达到 3.2 万起，此后每年都增加 7000 起左右。2003 年、2004 年又出现了一个大幅度的增长，达到 7.4 万起。2009 年、2010 年两年的群体性事件发生数量都突破了 10 万起。伴随着案件数量增多，其剧烈程度也不断增强。20 世纪 90 年代初期，鲜有冲击党政机关、拦截火车、阻断交通等过激行为的群体性事件发生，但此后逐渐增多，尤其是在 1998 年，过激型群体性事件比上年增长 93%，1999 年再比上年上升 56.97%。2003 年此类事件已增至 3700 件。同时，群体性事件的规模也在不断扩大。1993 年，我国群体性事件的参与人数为 73 万人，此后每年都以 10% 左右的速度增长。1998 年，参与人数较上年激增 65.6%，约为 177 万人。到 2002 年，参与人数已达 288 万人，2003 年更是突破 300 万人，2004 年进一步增长至 374 万人。

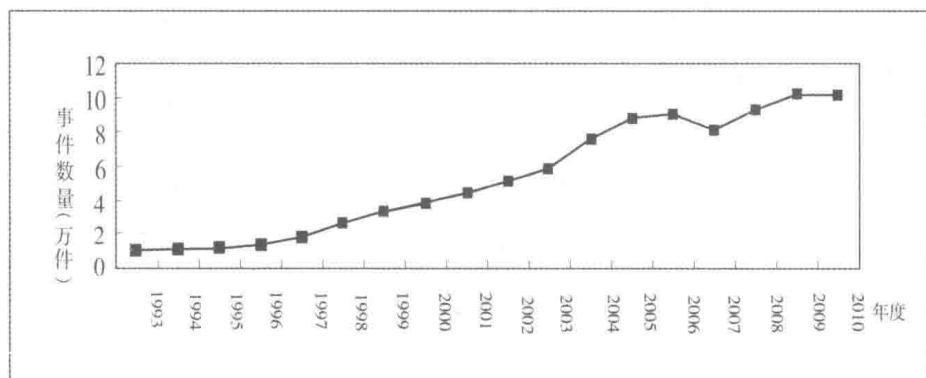


图 1-3 1993~2010 年中国群体性事件的发生数量

资料来源：http://blog.sina.com.cn/s/blog_6592aeb10100gqms.html。

^① 中国行政管理学会课题组：《中国群体性突发事件成因及对策》，国家行政学院出版社，2009：2。

20世纪90年代之前,群体性事件只是困扰个别地区的问题。但进入20世纪90年代后,无论是经济欠发达地区,还是经济发达的地区,群体事件时有发生,并呈现出上升趋势,严重影响了社会的安定。

表 1-2 2008~2009 年度重大群体性事件一览表^①

2008年6月28日	贵州瓮安事件	由于瓮安县女学生溺水身亡,其家人对公安机关的“自杀”鉴定结果不服。此后,其家属在县城游行,大量群众聚集围堵县政府,后转变为突发群体性暴力事件。县委、县政府、县公安局等160多间办公室、42辆警车被烧毁,150余人受伤
2008年7月19日	云南孟连事件	孟连县勐马镇胶农因橡胶林产权归属一事多次与当地橡胶公司发生争执和冲突。当日,勐啊村5名胶农被警察强行带走,数百名村民手持器械,与警察发生激烈冲突。警察被困达11个小时,2名群众死亡,41名民警和19名群众受伤,9辆执行任务的车辆有不同程度的损毁
2008年11月17日	甘肃陇南事件	因对陇南市行政中心搬迁存有疑虑,当地30多名拆迁户集体到市委上访,随后大量群众聚集围堵市委大门,并转变为打砸抢烧的突发群体性暴力事件,共砸烧房屋110间、车辆22辆,市委大院各单位办公设施及其他损失503.8万元
2008年11月	出租车罢运事件	11月3日,重庆市主城区8000多辆出租车全城罢工。7日,湖北省荆州市数百辆的士集体停驶。10日,上百名海南省三亚市出租车司机停止营运。同一天,甘肃省兰州市永登县上百辆出租车集体罢运。18日,部分“挂靠”在云南大理交通运输集团的个体客车司机集体罢运,造成大量乘客滞留,全州的县际客运秩序一度濒临瘫痪。20日,广东汕头1000多辆出租车罢运

^① 2008年震动中国的群体性事件,人民网, <http://politics.people.com.cn/GB/1026/8555767.html>。

续表

2009年6月	湖北石首事件	6月17日晚,石首市永隆大酒店一名厨师死亡,其家人拒绝接受警方的“自杀”认定,一再协商未果,转为拉锯状态。19日,一些人在该市两大交通要道东岳山路和东方大道设置路障,阻碍交通,现场秩序出现混乱。20日凌晨,事态开始恶化。少数不法分子借机制造事端,在停放尸体的酒店内纵火滋事,并煽动一些围观群众,袭击前来灭火的消防战士和公安民警,导致多名警察受伤,多部消防车辆和警车被砸坏 ^①
2009年7月24日	吉林通钢事件	7月24日,吉林通钢集团通化钢铁股份公司发生一起群体性事件。部分职工因不满企业重组而在通钢厂区内聚集上访,反对河北建龙集团对通钢集团进行增资扩股,一度造成工厂内七个高炉停产,建龙集团派驻通化钢铁股份公司总经理陈国君被殴打,不治身亡

(三) 信访总量上升

信访是指公民、法人或者其他组织采用上门走访、书信、电话、传真、电子邮件等形式,向各级人民政府的相关工作部门反映情况,提出意见和建议,表达诉求,并依法由相关行政机关进行处理的行为^②。信访是除法律以外的一种比较直接的利益表达形式,通过提供“苦情申诉、传达民意”的渠道发挥着“定纷止争、稳定社会”的作用。

目前,我国通过信访渠道反映出来的问题主要集中于以下八个方面:第一,企业改制后的遗留问题以及劳动和社会保障方面的相关问题。比如工资拖欠、下岗之后再就业困难、基本的医疗无法得到保障以及社保基金不能按时到位等。第二,“三农”问题突出。比如某些地区的村组财务管理混乱,村委会换届选举不规范,农民的负担较重,基层干部管理手段粗

^① 石首群体性事件已得到处置, <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/117005/9517191.html>。

^② 《信访条例》第二条规定。