

深化社会稳定风险 评估工作研究

楚才元◆主编

深化社会稳定风险 评估工作研究

楚才元 ◆ 主编

飞天出版传媒集团

 甘肃文化出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深化社会稳定风险评估工作研究 / 楚才元主编. —
兰州: 甘肃文化出版社, 2015.9 (2016.3 重印)
ISBN 978-7-5490-0924-4

I. ①深… II. ①楚… III. ①社会稳定—风险评价—
中国 IV. ①D61

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第216372号

深化社会稳定风险评估工作研究

楚才元 | 主编

责任编辑 | 原彦平

封面设计 | 陈晓燕

出版发行 |  甘肃文化出版社

网 址 | <http://www.gswenhua.cn>

投稿邮箱 | press@gswenhua.cn

地 址 | 兰州市城关区曹家巷1号 | 730030 (邮编)

营销中心 | 王 俊 贾 莉

电 话 | 0931-8454870 8430531 (传真)

印 刷 | 兰州新华印刷厂

开 本 | 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 | 160 千

印 张 | 14

版 次 | 2015 年 9 月第 1 版

印 次 | 2016 年 3 月第 2 次

印 数 | 15 001-45 000 册

书 号 | ISBN 978-7-5490-0924-4

定 价 | 36.00 元

版权所有 违者必究 (举报电话: 0931-8454870)

(图书如出现印装质量问题, 请与我们联系)

《深化社会稳定风险评估工作研究》

编纂委员会

主任：泽巴足

副主任：楚才元 赵 爱

委员：张希敏 林 涛 田国伟 王 彬 唐正林

白建中 张震涛 阳 东 宗国龙

主 编：楚才元

副主编：赵 爱

统 稿：林 涛

社会稳定风险评估要求做到两个
全覆盖：

省、市、县、乡四级党委政府和各部门（单位）“评估主体”及重大决策、重大政策、重大改革、重大项目、重大活动“评估客体”两个全覆盖。

序

2009年，中央针对重大群体性事件易发多发的实际，从改革发展稳定全局出发，提出“探索建立社会稳定风险评估机制，真正从源头上预防化解因决策不当引发的社会矛盾”这一工作思路。2012年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）》，要求在作决策、定政策、搞改革、上项目和组织重大活动前，全面深入开展社会稳定风险评估。党的十八大和十八届三中、四中全会分别对建立健全社会稳定风险评估机制作出部署，将这一制度安排提升到了新的更加重要的位置。作为推进系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的重大举措，社会稳定风险评估机制亟待在学术上深化研究、理论上丰富发展、工作上全面落实。

近年来，各地积极探索实践，在理顺社会稳定风险评估管理体制、工作机制和落实关键措施、解决重点难点问题等方面做了大量工作，取得了预期效果。但是，目前的工作还不适应形势任务的需要，一些地方还存在认识不足、重视不够和评估主体不清、评估事项不全、评估结果失真、决策审批不严甚至图形式、走过场等问题。为此，编者秉持“坚持问题导向，理论指导实践”的理念，遵循中央决策部署，结合甘肃工作实际，总结典型

经验做法，破解重点难点问题，编撰《深化社会稳定风险评估工作研究》，阐述健全落实社会稳定风险评估机制的决策背景和重大意义，提出规范评估事项、评估主体、评估程序、决策审批和全程跟踪化解控制风险的正确主张，探索信息管理平台建设、第三方评估机制建设、专家评估机制建设等前瞻性问题，形成了建立在实践基础之上的、比较全面的制度体系和工作规范。

相信该书的出版，在深化领导干部思想认识、健全落实社会稳定风险评估机制、促进科学民主依法决策上会有所帮助，在源头预防化解社会矛盾、维护社会和谐稳定、保障重大决策事项顺利实施中能够发挥积极作用，在加强和创新社会管理、推进国家治理体系和治理能力现代化进程中作出新的贡献。

泽山定

2015年9月

目 录

第一章	社会稳定风险评估概述	001
	第一节 社会稳定风险评估的概念	003
	一、风险	003
	二、社会风险	005
	三、社会稳定风险	007
	第二节 建立社会稳定风险评估机制的决策背景 ...	009
	第三节 社会稳定风险评估机制的建设	016
	一、探索创立阶段	016
	二、全面部署阶段	017
	三、深化完善阶段	018
	第四节 开展社会稳定风险评估的重大意义	022
第二章	社会稳定风险评估责任主体	027
	第一节 评估主体	029
	一、评估主体的概念	029
	二、评估主体的特征	030
	三、评估主体确定原则	033
	四、评估主体的确定	036
	五、评估主体的职责任务	041

第二节	决策审批主体	043
一、	社会稳定风险评估是决策、审批的法定依据	044
二、	社会稳定风险评估是决策、审批的重要内容	045
三、	社会稳定风险评估是决策、审批的追责事项	047
四、	决策、审批部门要监督落实社会稳定风险评估报告	048
第三节	监督主体	049
一、	党委政府的监督	050
二、	维稳部门的监督	051
三、	决策审批部门的监督	053
第四节	维稳主体	053
一、	评估主体是维稳主体	054
二、	决策、审批部门的维稳责任	055
三、	维稳部门的维稳责任	056
第三章	社会稳定风险评估内容和事项	059
第一节	评估内容	061
一、	合法性	061
二、	合理性	062
三、	可行性	065
四、	安全性（可控性）	066
第二节	评估事项	068

	一、重大决策	068
	二、重大政策	069
	三、重大改革	073
	四、重大项目	075
	五、重大活动	080
	第三节 评估事项梳理报备	084
	一、评估事项梳理	085
	二、评估事项报备	089
第四章	社会稳定风险评估程序	095
	第一节 简易评估程序	097
	一、适用范围	097
	二、评估程序	098
	三、报 备	103
	第二节 普通评估程序	103
	一、组建评估机构	103
	二、制定评估方案	104
	三、征询群众意见	104
	四、梳理风险因素	108
	五、提出风险化解措施	113
	六、编写风险分析报告	114
	七、召开专家论证会	118
	八、编制风险评估报告	119
	九、评估报告备案	123
	第三节 特殊评估程序	124

	一、适用范围	124
	二、评估程序	125
	三、报 备	127
第五章	社会稳定风险评估结论运用	129
	第一节 评估报告真实性审查	131
	一、审查方式	131
	二、审查内容	132
	第二节 评估事项决策审批	135
	一、决策审批机制建设	136
	二、评估事项决策审批	141
	第三节 风险防范化解控制	145
	一、前期风险化解控制	147
	二、中后期风险防范化解控制	148
	三、全程性风险防范化解控制	151
	四、决策事项实施后出现的新情况新问题	153
	五、突发事件应急应对	154
第六章	社会稳定风险评估创新和发展	157
	第一节 信息管理平台建设	159
	一、信息管理平台的载体	161
	二、信息管理平台的内容	163
	三、信息管理平台的功能	166
	四、信息管理平台的使用	168
	五、信息平台的管理	170

第二节	第三方评估机制建设	171
一、	第三方评估模式	173
二、	第三方评估资质	174
三、	第三方评估发展	177
第三节	专家评估机制建设	179
一、	专家职责	180
二、	专家库建设	181
三、	专家库管理	183
第七章	社会稳定风险评估工作机制	185
第一节	组织机构建设	187
一、	领导机构建设	187
二、	工作机构建设	188
三、	维稳办职责任务	189
第二节	工作制度建设	190
一、	事项报备制度	190
二、	联席会议制度	193
三、	听证会制度	194
四、	专家论证制度	197
五、	督查通报制度	199
六、	宣传培训制度	201
七、	档案管理制度	203
第三节	责任追究机制建设	204
一、	适用范围	205
二、	责任追究主体	205

三、责任追究情形	206
四、责任追究程序	208
五、责任追究方式	209
参考文献	210
后 记	211

第一章

社会稳定风险评估概述

健全落实社会稳定风险评估机制，是中央立足改革发展稳定大局作出的从源头预防化解社会矛盾、维护社会和谐稳定、保障重大事项顺利实施的重大战略决策，是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。党的十八大提出：“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。”十八届三中全会提出：“对涉及群众切身利益的重大事项，要认真进行社会稳定风险评估。”十八届四中全会提出：“健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。”“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。”近年来，中央先后下发系列文件部署推动。因此，各级党委、政府和各部门（单位）要高度重视，认真贯彻落实。

第一节 社会稳定风险评估的概念

何谓社会稳定风险评估？弄清这个概念，必须理清风险、社会风险、社会稳定风险三者之间的关系。

一、风 险

风险 (Risk) 是指可能出现的危险 (Danger) 和灾难 (Disaster)。人类社会几千年，洪水、地震、干旱、饥饿、瘟疫、战争等各种各样的风险，一直伴随着人类的生产生活，带给人们极大的不安，以至于我国古代出现“杞人忧天”的故事。从现代观点看，这恰恰反映出古代人们已经有了清醒的风险防范意识。因此，我们不能说风险是现代社会独有的现象，也很难说现代社会比古代社会风险多还是少。唯一可以确定的是，风险与人类社会经济、政治、文化、生态、环境和生产生活息息相关，不管是过去、现在还是将来。那么，为什么现在人们会如此热衷于讨论和研究风险？因为在现代社会中，人们一度自信地认为，凭借科学和理性就可以有效地控制风险，然而，20世纪以来，西方不断加剧的环境污染及其引发的生态主义运动，前苏联切尔诺贝利核电站和日本福岛核电站泄漏事故引发的核恐惧，英国疯牛病事件引发的对食品安全的怀疑，等等，这一系列的重大事件，促使人们

惊醒并对现代社会中的风险进行深刻全面的反思。

现代风险与传统风险有本质的不同：

第一，现代风险具有不确定性和不可感知性。现代风险如放射性物质、水和空气中的污染物等对人和自然界的影 响是潜在的、不确定的，它们不再是人们通过感官可以感受到的直接风险，所以很难充分、科学地估计和把握它们的危害发生时间和伤害的大小。现代风险往往会造成系统的、不可见的、不可逆的伤害，所以在某种意义上，现代风险是不可预测、不可计算的，没有任何专家或专家系统可以将这种不确定性转化为确定性。

第二，现代风险具有整体性和均等性。传统风险影响的往往是某些特定的个人和群体，而现代风险则往往是对某些区域性的整体的威胁。比如环境污染、核辐射、金融危机等都是不分国界、不分种族、不分人群的，它们不仅在国家内部，还会影响周边，也可成为全球性问题。如果在传统社会，财富和权力还可以帮助某些社会群体绕过一些风险（如饥饿），那么当面对这些现代风险的灾难性后果时，没有那个群体或个人可以独善其身。现代风险的这种“平等分配”逻辑使得权力等级、财富差距等在现代风险面前全部失效。因此，现代风险具有整体性和均等性。

第三，现代风险具有更强的主观性和构建性。现代风险既是现实的，又是不现实的，既是客观的，又是主观的，人们对风险的感知、情绪和行动在相当程度上受制于对风险后果的想象。因此，决定人们对风险意识和恐惧情绪的核心并不是现在而是将来。正如德国社会学家乌尔里希·贝克所说，风险陈述既非纯粹的事实，也非完全的价值主张，风险既是“实在的”，又是由社会感知和结构“构建起来的”。玛丽·道格拉斯和阿隆·维达夫斯基在《风