

社会治理创新发展报告（2017）

“十二五”国家重点图书出版规划项目

社会管理研究丛书

社会风险治理

主 编 姜晓萍

副主编 夏志强 李强彬

 中国人民大学出版社

社会治理创新发展报告（2017）

“十二五”国家重点图书出版规划项目

社会管理研究丛书

社会风险治理

主 编 姜晓萍

副主编 夏志强 李强彬



中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

社会风险治理/姜晓萍主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 12
(社会管理研究丛书)
ISBN 978-7-300-25586-6

I. ①社… II. ①姜… III. ①社会管理-风险管理-研究-中国 IV. ①D63
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 031338 号

社会治理创新发展报告 (2017)
“十二五” 国家重点图书出版规划项目
社会管理研究丛书
社会风险治理
主 编 姜晓萍
副主编 夏志强 李强彬
Shehui Fengxian Zhili

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京玺诚印务有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2017 年 12 月第 1 版
印 张	18.25 插页 1	印 次	2017 年 12 月第 1 次印刷
字 数	256 000	定 价	78.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序

美国公共治理专家理德·C. 博克斯曾说：“如果说 19 世纪至 20 世纪之交的改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织结构的话，那么 21 世纪改革家们则将今天的创新视为是一个创建以公民为中心的社会治理结构的复兴实验过程。”事实上，自进入 21 世纪以来，公共管理领域创新的重心已由追求政府管理的高绩效转向社会治理结构的变革，公共治理中的政府权力本位开始转向公民权利本位。在我国现代化进程中，党的十八届三中全会创新性地提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”，同时提出了“创新社会治理体制”的要求。作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，“创新社会治理体制”已成为我国理论界和实务界关注的重要议题。

在不断推进国家治理体系与治理能力现代化的进程中，社会稳定风险日益成为我国创新社会治理体制不得不面对的重要问题。现代社会是一个高风险的社会，自然风险、技术风险、制度风险、社会风险错综复杂，加速了社会稳定风险的扩散和深化，迫切需要创新社会稳定风险的治理模式，以有效破解“新常态”时期的社会稳定风险。不可忽视的是，面对新时期的社会稳定风险，维护社会稳定的任务更重，更加需要



通过制度创新与变革来降低社会风险诱发社会不稳定事件的可能性，坚持公民本位与社会本位，处理好维权与维稳的关系，将维护社会稳定作为社会治理体制创新的重要目标。

毫无疑问，社会稳定风险的加剧会带来新的维护社会稳定的压力。与传统工业社会里引发社会不稳定的因素不同，风险社会中引发社会不稳定的因素更为复杂、多样，难以用普遍主义的标准去识别、应对与处理。因而，传统的科层制治理模式难以应对社会风险，自上而下的刚性维稳模式也难以应对社会风险的加剧，“创新社会治理体制”则为突破传统社会风险治理模式提供了一个系统性的、前瞻性的思路和框架。通过创新社会治理体制，能够形成“一核多元”社会治理格局，尽可能地整合多元治理力量，有效控制社会风险诱发、放大和显化。

目前，在探寻社会治理创新、求索社会稳定风险治理之道的过程中，既有理论界广大专家学者展开理论探讨的百花齐放，也有实务界的孜孜以求。四川省哲学社会科学重点研究基地社会发展与社会风险控制研究中心集中中心相关研究力量，整合中心相关研究资源，形成了《社会风险治理》专题报告。该报告以维护社会稳定为主题，围绕社会风险领域的重大理论问题进行梳理与总结，对社会稳定风险评估、邻避冲突与环境治理等进行了研究；同时，针对维护社会稳定的一些专门领域如重大安全事故、征地拆迁问题、转基因安全风险、自然灾害风险、特大城市治理等进行了探讨，力求更好发挥中心在“维护社会稳定”这一领域的决策和政策咨询功能。

该报告的撰写和出版得到了四川省社科联、四川大学公共管理学院、四川大学社科处、中国人民大学出版社的大力支持，在此一并深表谢意。由于水平有限，报告中难免存在不足之处，恳请各位专家学者、实务工作者和读者批评指正。

编者

目 录

第一篇 社会稳定风险评估

- 社会稳定风险评估的社会理论图景 朱德米 (3)
- 掣肘与矫正：中国社会稳定风险评估制度十年发展省思
刘泽照 朱正威 (25)
- 社会稳定风险评估之评估：过程与效果的综合指标
张 乐 童 星 (46)
- 维权与维稳：何以错位如何归位 李强彬 吝 娜 (64)

第二篇 邻避冲突与环境治理

- 基于决策论证的邻避设施社会稳定风险防范制度建设 雷尚清 (79)
- 邻避冲突过程中的公众参与影响因素及其变迁
——基于典型PX项目事件的案例分析 田 昭 张宝华 (101)



- 邻避设施邻避风险的可接受性与解决措施研究 赵 成 丁慧侨 (116)
- 公共事件中科学风险信息的舆论建构与政府应对
王 理 赵 颀 李 晨 (141)
- 空气污染与社会稳定风险的诱发 刘 磊 李少爽 (163)

第三篇 专门领域

- 基于天津滨海新区爆炸事件公众安全感的实证分析
杨 菁 许 玮 (181)
- 征收地冲突与征地制度完善 刘 锐 刘 璇 (199)
- 风险社会视阈下转基因安全风险传播的舆论引导
姜 海 马 明 覃俊双 (216)
- 重大自然灾害背景下民众对基层政府的信任逻辑
李智超 贾 茹 (240)
- 特大型城市农业转移人口市民化社会稳定风险评估研究
——以成都市为例 衡 霞 郑 亮 (267)

第一篇 社会稳定风险评估



社会稳定风险评估的社会理论图景^{*}

朱德米^{**}

党的十八大提出“建立健全社会稳定风险评估机制”，党的十八届三中全会提出“健全社会稳定风险评估机制”。2014年2月28日在中央全面深化改革领导小组第二次会议上，习近平总书记提出“涉及群众利益的改革要建社会稳定评估机制”。从各地实践和中央相关文件来看，社会稳定风险评估的基本含义是对“重大决策对社会稳定的影响的预评估”，实现社会稳定的“源头治理”，从而实现维护社会稳定的模式转变。它包括三个基本要素：（1）预评估，就是对未来的不稳定因素进行模拟和预测；（2）源头治理，不是为评估而评估，中心任务是把社会不稳定因素控制在萌芽状态或缓解社会矛盾，需要采取相应的行动措施；（3）维稳与维权的统一，把事后的抗议力量导入公共决策参与过程，把“维权”、“维稳”和“决策过程的法治化、民主化和科学化”三个系统结合在一起。

^{*} 本文的研究得到国家社会科学重点项目“重大政策与大型工程的社会稳定风险评估”（项目编号11AZD108）和国家社会科学基金重大项目“我国市级发展规划编制中的公众参与机制研究”（13&ZD176）的资助。本文已发表在《南京社会科学》（2014年第4期）。

^{**} 朱德米，同济大学经济与管理学院教授，博士生导师，研究方向：公共政策分析与评价、公共决策过程、聚焦公共决策过程的风险评估、公民参与、环境治理过程等领域。



与实践相比,学界对社会稳定风险评估的研究相对滞后,特别是开展研究的知识基础严重不足。本研究试从社会理论出发为社会稳定风险评估提供学理基础,推动其发展,从而使其在国家治理体系中发挥作用。

一、国家与社会

社会稳定风险评估是一项制度安排,其学理基础奠定在国家—社会的互动之上。社会稳定风险评估核心要旨是把社会力量导入公共决策过程中(society-in-state),从而实现国家对社会一定程度的开放;反之,它也反映了国家力量进入社会系统(state-in-society),运用国家力量来疏导社会发展过程积累的社会稳定风险。因此,社会稳定风险评估置于国家与社会的界面(interface)和互动(interaction)进程来分析。

在规范层次上,国家与社会的关系呈现简单的三种博弈情形:对抗、妥协、合作。自由主义强调国家与社会对抗,保守主义强调妥协,法团主义强调国家主导或社会主导的合作。不同流派的政治思想对两者看法的差异源自对人性、国家以及政治本质假设的差异。

在理论层次上,国家与社会之间关系体现在强弱组合上。二十世纪六七十年代以来,随着政治发展理论兴起,国家建设(state-building)显得日益重要。发展中国家的政治发展困境引发学界对国家强弱的关注。受到马克思主义影响的“回归国家学派”(bring the state back in)提出了国家是一个行动主体,具有自主性的分析思路。这些探索从而引发了国家—社会之间关系新的变化。国家能力(state capability)成为评估国家强弱的指标。国家能力的最基本含义是财政汲取能力,即税收征收能力。由于发展中国家和从计划体制向市场体制转型的国家都普遍面临着“国家失败”(state failure)的窘况,国家能力作为一个具有丰富描述性的概念开始被赋予更多的含义。国家能力与职能直接发生关联。如法律和制度的供给能力、维护秩序安全与稳定的能力、发展规划能力、基本公共物品供给能力、国家内部控制与纠错能力、意识形态和

文化价值认同能力等。国家的强弱体现在能力高低上。

与国家能力相对应的概念是社会发展 (social development)。社会发展质量高体现在社会自主性强, 社会结构合理、功能有序以及追求善的价值理念。在英语文献里, 用 “civil society” (汉语翻译成 “市民社会”、“公民社会” 或 “文明社会” 等) 理论来描述介于国家和市场之间出现的大量社会组织、团体、职业联盟等。从社会自身发展程度来看, “强社会” (strong civil society) 是一个带有价值选择和道德规范的词。强社会首先是一个善的社会 (good society), 从而与 “黑社会”、恐怖组织、宗教极端主义组织等相区别。“强社会” 体现在社会具有自主结社特征。“千姿百态的社会组织” 是强社会直观体现, 社会组织其本质是一种价值追求, 把个体从原子化状态中解放出来, 结社成团体。结成社团是出自个体自愿, 而不是强制。因此社会组织密度是测量社会强弱的一个指标。社会信任、容忍、合作、集体行动等也成为观测社会强弱的窗口。有的学者用 “结构—空间—价值—影响” 四个维度构成的 “钻石框架” 来测量社会强弱^①。

国家与社会之间强弱组合, 形成了四种关系, 如图 1 所示的国家与社会强弱关系分析。



图 1 国家与社会强弱关系分析

^① ANHEIER H K. Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy. New York: Routledge, 2004: 14-42.



规范和理论层次分析都假定国家与社会之间存在明显的界限(boundary)。国家是有性格的行动主体,社会是复杂的社会生命系统。然而,在经验研究层次,国家与社会之间却并非泾渭分明,而是相互交错^①。乔·S.米格德尔提出了“国家在社会中”的过程分析框架。国家在社会中分析框架关注的是国家自主性以及国家对社会控制与渗透。从逻辑上看,硬币的另一面是社会进入国家(society-in-state)。社会对国家能够形成一定程度的制约,失败国家或弱国家是其极端形式。在实证层次上,研究国家与社会之间的关系合理分析框架是国家与社会之间形成良性互动(good interaction),构成了图1所示的“强社会强国家”理想状态。理想状态下的国家与社会之间的互动首要问题是解决国家与社会之间的界面(interface)。界面是工程技术领域的一个专用术语,描述仪器设备部件之间的接口,后来广泛运用于表述事物相互联接、相互作用的状态,如人机交互界面。在工商管理领域,组织界面用来指不同类型企业之间复杂交换活动。“网络组织”和“网络治理”概念的兴起,“界面”成为“网络的节点”(node)。

国家与社会之间存在着许多“界面”,如国家提供的法律制度和公共秩序、意识形态、公共物品、再分配的政策、对经济社会活动的监管框架等等。而公共决策过程是国家与社会的“互动最集中的界面”。社会稳定风险评估其实质是对决策社会影响评估,旨在实现“源头治理”。国家与社会互动有两个界面:评估,打开了决策的“机会之窗”;公众参与,开放了决策过程。从社会稳定风险评估终极目标来看,实现国家与社会的合作,从而形成“强国家强社会”的理想格局,推动中国的民主建设和国家建设。

在国家与社会互动界面上来认识和理解社会稳定风险评估,把该项制度安排的生命力置于民主政治和国家建设的双重维度交叉点上。这个定位实质是建立了社会稳定风险评估的制度安排评价坐标:民主性和有效性。通过社会稳定风险评估提升行政决策的有效性,从而克服转型时期国家与社会之间的紧张关系和直接对抗性;民主性是把经济社会发展

^① MIGDAL J.S. State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. Cambridge: Cambridge University Press, 2001: 3-36.

积累的消极能量转化为决策过程的正能量，从而提升决策的民主化。有效性和民主性是相互支撑的，构成了社会稳定风险评估两个支点。

二、决策与评估

对公共决策进行系统的评估起始于环境影响评估（environmental impact assessment, EIA）。公共决策结果以多种形式呈现出来，如建设工程项目、政策、战略规划等。环境影响评估分为建设项目、规划和战略性等几个层次。与环境影响评估相伴随的是社会影响评估（social impact assessment）。社会影响评估起源于20世纪50年代唐纳德·坎贝尔的《社会背景下实验有效性相关因素》，该书引入了社会科学方法来研究实验和准实验内外部有效性的测量^①。20世纪60年代美国“向贫困开战”运动中成立了“经济机会办公室”，要求对社会政策进行评估，但这些努力并没有成为制度安排。1969年美国实施《国家环境政策法案》，要求联邦政府机构对“立法”的人类环境（human environment）的影响进行评估，促进了环境影响评估大发展。“社会影响评估”首先出现在对环境的社会影响评估中，由美国社会学会提出这个概念。70年代在福特基金会资助下，对联邦政府社会政策和项目进行评估，超越了环境影响评估的范畴。20世纪80年代联邦政府开始形成环境和社会影响评估两个体系，并得到广泛运用。1986年世界银行在其资助的工程项目领域进行社会影响评估。此外，社会影响评估得到全面、广泛的发展。

《国际社会影响评估手册》对社会影响评估的基本定义是“对于干预性的行动（政策、项目、规划和工程）的预想到的或未预想到的社会后果进行分析（预测、估算和反思）和管理”^②。对影响评估的内容和方法

^① http://lsi.mckinsey.com/what_is_social_impact_assessment/the_history_of_social_impact_assessment.

^② BECKER H A, VANCLAY F. The International Handbook of Social Impact Assessment. Cheltenham; Edward Elgar, 2003: 2.



没有太大的争议。争论的焦点集中在“社会”的范畴难以清晰界定，首要的是社会影响评价价值和目标的定位。国际影响评估协会（International Association for Impact Assessment, IAIA）提出社会影响评估的基本价值和原则有 12 条^①：（1）规划和社会影响评估首要原则是基本权利平等；（2）规划性干预的社会影响是可预测的；（3）规划性干预能够被调整，以减少负面影响，提升其正面效果；（4）社会影响评估应纳入决策的全过程；（5）应当更多关注可持续发展的社会方面，社会影响评估（连同环境影响评估）能够提供更好的发展方式，平衡经济利益和社会成本；（6）所有干预性规划及其评估，应当有助于地方社区社会和人力资本的培育以及强化民主过程；（7）对于从干预性规划中获益的人群应当仔细调查；（8）当一些不可避免的影响存在时，应当对于干预性规划不同方案进行比较；（9）即使干预性规划得到批准或被认为是有益的，也应当对其环境和社会潜在影响进行全面评估；（10）在评估过程中地方性知识、经验和文化应当充分考虑到；（11）在评估和规划性干预时，不应当使用暴力、恫吓和威胁；（12）侵犯人权的所有干预性计划都应当停止。

从上述 12 条原则出发，社会影响评估的“社会”主要体现在平等（代内和代际）、价值多元、成本内化（而不能外溢）等基本含义。具体包括：生活方式、文化、社区、健康、福利、基本权利、身心安全、代际公平等。其中社会稳定影响评估集中在基本权利、健康和福利等方面。社会影响评估关注政策、项目、工程的社会后果，评估的目的是分析、监管和管理这些后果。这些后果包括积极的、消极的、预料到的、没有预料到的、直接的、间接的、短期的、长期的各类后果。社会影响的后果包括对人群的需要、偏好、居住、工作、娱乐、相互之间的关系、利益结构等方面带来的变化。社会影响评估的对象是人，所以往往涉及价值冲突和权力斗争。

决策过程是国家与社会互动的界面。影响评估是决策科学化和民主

^① BECKER H A, VANCLAY F. The International Handbook of Social Impact Assessment. Cheltenham; Edward Elgar, 2003: 4-5.

化的要求,体现了民主性和有效性的价值追求。影响评估本身就是打开决策过程“黑箱”的一把钥匙。社会稳定风险评估从其本源上来说,是社会影响评估的一个部分。评估的主题是“社会不稳定”。在中国的语境下,社会不稳定特指大规模信访、越级上访、群体性事件、极端事件、网络舆情等。社会不稳定是社会群体行动的一种表达方式,或许也可以理解成为社会群体博弈的一种方式^①。社会不稳定的根源在于维权机制发育不足。换言之,社会稳定风险评估实质是通过对民众的基本权利进行影响评估,从而实现管控型维稳模式的转变。

简要地说,工程、项目、政策、规划等可能引起社会变化(social change)。社会变化表现在人口、经济、空间、制度运转、公民权、利益、分配、社会文化和心理等方面。决策的后果对社会变化有经济方面的正面效果,也有负面和消极的效果。负面的效果往往会引发出社会抗争,进而影响到社会稳定。

社会稳定风险评估的内容包括:

(1) 显性影响与隐性影响。

显性风险是指已经暴露出来的社会不稳定倾向、苗头或事件,如通过网络QQ聊天、微博、网络社区、现场聚会、集会等形式表达出来的抗议,通过各地维稳指挥中心反映出来的不稳定事件等。隐性风险是指没有表达出来,但是存在着暗流或群众明显的不满意,但是根据属地的信息员或维稳部门工作人员的经验能够判断出来的风险。有的时候是根据隐患能够识别出来的。

(2) 主要影响和次生影响。

主要影响是指重大事项可能带来的风险点,比如征地拆迁领域的补偿方案。次生影响是指主要风险在社会矛盾预防和源头治理过程中带来的新风险。

(3) 短期影响和长期影响。

短期影响是指在重大事项完成周期内爆发出来的时间短、程度激

^① YONG S C. Collective Resistance in China. Stanford: Stanford University Press, 2010: 191.



烈、容易识别出来的影响。长期影响是在周期结束后，由于社会稳定的隐患持续存在，在更长时间后才能显现出来的影响。

(4) 技术影响与社会心理影响。

在重大工程项目进行社会稳定风险评估过程中，特别是在合法性审查的过程中，许多技术指标，如采光、距离等已符合法律法规的要求，但由于缺少人文关怀方面的考虑，即使规划、方案等是合法的，却也有可能引发群体性事件或者引发社会恶性事件。因此在社会稳定风险评估过程中，针对不同人群的社会心理进行调查和评估。如有的地方在司法强制拆迁风险评估过程中，引入了社会心理分析，包括对拆迁对象的社会交往、心理落差、社会地位等方面进行了分析。

(5) 单个影响与整体影响。

单个影响是指重大政策与大型工程在生命周期不同阶段里出现的风险点、风险概率，风险值。如大型工程在规划、建设、运营阶段出现的单项风险；大型工程的环境影响、社会影响等层面上涌现的单项风险；重大政策在酝酿、议程设置、决策等阶段出现的风险；重大政策对不同利益相关群体的影响的单项风险。整体影响是指利益相关的公民、利益不相关的公民在信息扩散和“传染”机制的作用下，在社会形势演变不确定的条件下，出现的整体风险。整体风险不是单项风险简单相加，而是由于人群中存在的信息扩散和“传染”机制加大了社会稳定的风险。

(6) 对决策进行评估源自有限理性的假设。

早期对决策评估主要立足技术维度，后来扩展到环境 and 经济维度，当下更多关注社会维度。社会稳定风险评估属于典型的决策预评估，但是在影响评估框架内还没有开发出评估工具和可能形成的风险概念，同时影响评估还停留在静态意义上。

三、抗争与参与

对“抗争”(contention)主题的研究反映出全球化时代国内外学界