



社会治理视野下的

重大决策社会稳定风险评估研究

廉如鉴 著



人民教育出版社



社会治理视野下的

重大决策社会稳定风险评估研究

廉如鉴 著



人民出版社

责任编辑：安新文  
封面设计：徐 晖  
责任校对：史伟伟

### 图书在版编目(CIP)数据

社会治理视野下的重大决策社会稳定风险评估研究/廉如鉴 著. —北京：  
人民出版社, 2018.10

ISBN 978-7-01-019950-4

I. ①社… II. ①廉… III. ①社会政策-关系-社会稳定-风险评价-  
研究-中国 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 238423 号

## 社会治理视野下的重大决策社会稳定风险评估研究

SHEHUI ZHILI SHIYEXIA DE ZHONGDA JUECE  
SHEHUI WENDING FENGXIAN PINGGU YANJIU

廉如鉴 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

中煤(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:220 千字

ISBN 978-7-01-019950-4



邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

## 前 言

党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标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。在国家治理体系中，风险治理体系是一个重要方面。近现代世界历史表明，经济社会的快速发展必然会带来诸多风险因素，如果国家风险治理能力不能随之转型提升，就难以防控化解这些风险因素，国家就可能陷入政治动荡、社会混乱的漩涡，导致发展成果前功尽弃。

中国改革开放 40 年实现了人类历史上罕见的“两个奇迹”，即经济长期发展的奇迹、社会长期稳定的奇迹。社会大局长期稳定主要有赖于党和政府对构建和谐社会的不懈努力，对风险治理体系的不断完善。在新的时代条件下，经济风险、政治风险、社会风险、自然风险、国际风险因素交错缠绕、愈发复杂，对国家风险治理能力提出更高要求。中华民族要实现“两个一百年”奋斗目标，必须提升国家风险治理能力，战胜前进中的各种风险挑战。

我国风险治理的工作体系是在社会主义建设时期和改革开放时期逐步发展、反复探索而形成的，它既有显著的优势、光

辉的成就，也存在一些亟待改革的问题。只有克服这些问题，才能实现国家风险治理体系和治理能力现代化的目标。

理论是实践的先导，国家风险治理实践离不开理论建设、理论指导，但我国风险治理领域的研究还比较薄弱。一些研究停留在传统话语体系中，对现实问题缺乏解释力，还有一些研究机械套用源自西方学界的理论，不接中国社会现实的“地气”。理论研究的滞后，导致风险治理工作缺乏充分指导，预见性和前瞻性不够。

很明显，我国的风险治理在内容和方式上与西方国家存在很大不同，对其展开研究需要立足我国风险治理的实践，借鉴西方学术思想，进行本土化探索，形成富有解释力和实践指导力的理论体系。要实现这个目的，就需要理论研究部门、学术机构和实践部门进行深度合作。

近年来，有关政法工作部门和中国人民大学、南京大学、山西大学等单位的一批有强烈现实关怀的学者就政治安全、社会矛盾化解、风险预警机制建设等国家风险治理领域的基础理论问题和具体实践问题展开合作研究，取得了许多可喜的成果。廉如鉴老师就是其中一位优秀学者，他长期致力于政治稳定、社会治理方面的研究，尤其在重大社会稳定风险评估领域用力甚深。他对该领域的一些基础性理论问题有深入思考，参与所在地区相关政策的制定，也作为技术专家指导、评审过很多重大决策事项的社会稳定风险工作。可以说，他在社会稳定风险评估理论研究、政策制定、实践操作方面都有比较深厚的积累。

社会稳定风险评估最初是基层的鲜活创举，从2007年起，作为经验在全国推广。经多年实践发展，这一来自基层的做法升华为国家的顶层制度设计。2012年，中央对这项工作作出全面部署，各地党委政府在中央精神指导下，结合改革发展具体情况实际不断实践创新。目前，社会稳定风险评估在当代中国的国家治理中已经显示出巨大优势，对促进科学民主依法决策、维护社会大局持续稳定、保障经济社会平稳健康发展，发挥了多方面的重要作用。在10年左右的时间里，已成为“以最少代价、获得最大安全稳定收益”的国家治理工程。可以说，它是改革开放40年来中国国家治理现代化的里程碑之一。

但是，从全国实践层面来看，社会稳定风险评估工作还处于初级阶段，存在着统筹谋划不足、评估领域不广、制度机制尚不完善、标准和程序不统一、评估质量有待提高、评估结论运用不力、跟踪评估缺位、第三方评估机构行为不规范等问题，亟须理论界、学术界提供研究成果作为指导。

廉如鉴老师的这本著作，是他近年来学术研究和实践工作的结晶。书中就社会稳定风险评估领域的一系列基础理论问题、政策设计问题、实践操作问题进行了深入讨论，所提出的理论观点有独到之处，设计的技术路线、程序方法自成体系且具有较强的实用性，回答了亟待解决的一些问题，对于各地推动重大决策社会稳定风险评估工作有较强的指导性和参考价值。

这本著作也是我们这个研究群体开展系列研究的一个具体成果。以后我们将深入贯彻习近平总书记关于防控重大风险挑战的重要指示精神，就国家风险治理基础理论、社会矛盾预防

化解、国家政治安全、基层治理体系建设、社会治安防控体系建设等问题开展研究。希望更多关注国家治理理论和实践的同仁加入进来，为繁荣国家治理研究，推动国家治理体系和治理能力现代化贡献智慧。

清华大学中国社会风险评估  
研究中心管委会副主任

孔祥涛

2018年8月于北京

## 目 录

前 言	1
第一章 引论	1
第一节 研究背景	1
第二节 社会稳定风险评估的研究进展	8
一、国外社会影响评价	8
二、国内社会稳定风险评估	10
第三节 本书内容和特色	16
第二章 社会稳定和社会治理	20
第一节 社会稳定的含义	20
一、政策研究部门的理解	20
二、学术界的理解	21
三、本书的理解	23
四、维稳工作的范围	26
第二节 关于当前社会稳定整体状况的分析	28
一、两种趋势的赛跑	28



二、高速社会变迁 .....	30
三、单位制解体 .....	31
四、社会矛盾 .....	34
五、治理能力 .....	37
六、补齐短板，赢得赛跑 .....	44
第三节 “社会治理”理念 .....	48
一、理念创新 .....	49
二、“共建共治共享”社会治理格局 .....	51
三、创新治理方式 .....	53
第四节 当前维稳工作中存在的思想观念误区 .....	55
一、重实践轻理论 .....	55
二、重发展轻稳定 .....	56
三、过度政治性解读 .....	57
四、理论视角单一 .....	58
五、重事件轻系统 .....	59
六、忽视社会自我组织能力 .....	61
七、法治思维弱 .....	61
<b>第三章 社会稳定风险评估概述 .....</b>	<b>63</b>
第一节 社会稳定风险评估工作的意义 .....	63
一、发展历程 .....	63
二、两种类型 .....	65
三、重要意义 .....	66
第二节 当前社会稳定风险评估工作存在的问题 .....	67
一、认识不到位 .....	68

二、制度不完善 .....	69
三、评估主体不明确 .....	69
四、第三方机构缺乏独立性 .....	70
五、评估范围模糊 .....	71
六、公众参与难以保证 .....	71
第三节 两个层面的社会稳定风险 .....	72
一、风险概述 .....	72
二、系统性风险 .....	74
三、事件性风险 .....	77
第四节 几个基本概念的内涵及相互关系 .....	80
一、社会稳定风险点 .....	80
二、社会稳定风险种类 .....	81
三、社会稳定风险事故 .....	82
四、社会稳定风险损失 .....	84
五、社会稳定风险征兆 .....	86
六、社会稳定风险程度 .....	86
七、几个概念之间的关系 .....	86
<b>第四章 社会稳定风险评估的对象 .....</b>	<b>88</b>
第一节 “重大”的标准 .....	88
第二节 重大政策 .....	92
第三节 重大工程项目 .....	94
第四节 重大活动 .....	95

第五章 社会稳定风险评估主体 .....	96
第一节 社会稳定风险评估的责任主体 .....	97
一、评估主体确定 .....	97
二、评估主体职责 .....	97
三、责任主体在履行职责时常常存在的问题 .....	99
第二节 社会稳定风险评估监管主体 .....	99
一、几种监管主体 .....	99
二、监管主体职责 .....	101
三、几种监管模式 .....	101
第三节 社会稳定风险评估实施主体 .....	103
一、实施主体职责 .....	103
二、责任主体兼任实施主体 .....	104
三、第三方机构 .....	106
四、第三方机构作为实施主体的局限性 .....	108
五、第三方机构资质标准 .....	109
六、各种第三方机构的特点 .....	109
第四节 社会稳定风险评估参与主体 .....	111
一、公共参与的意义 .....	111
二、直接利益相关者和间接利益相关者 .....	112
三、社会组织参与 .....	114
四、大众媒体参与 .....	115
五、专家参与 .....	116

第六章 评估内容	119
第一节 社会稳定风险评估报告的主要内容	120
第二节 四大风险种类的含义	121
一、合法性风险	121
二、合理性风险	122
三、可行性风险	124
四、可控性风险	124
第七章 评估工作流程	126
一、“一步走”和“两步走”	126
二、初步分析	128
三、确定评估方案	128
四、备案登记	128
五、前期准备	130
六、评审报告	130
七、报告备案	133
八、和综治维稳信息平台对接	134
九、决策参考	134
十、落实风险防范化解措施	136
十一、监控调整	136
十二、反馈评价	137
第八章 评估操作	138
第一节 前期准备	138

一、物资和技术准备 .....	139
二、制定调查方案 .....	139
第二节 风险调查 .....	140
一、组织座谈会 .....	140
二、个人访谈 .....	141
三、问卷设计 .....	142
四、抽样 .....	145
五、问卷发放 .....	148
六、问卷统计 .....	149
第三节 风险识别 .....	150
一、风险识别的原则 .....	150
二、风险识别的过程 .....	151
三、核验清单法 .....	152
四、德尔菲法 .....	153
五、头脑风暴法 .....	154
第四节 风险度量 .....	155
一、基本概念 .....	155
二、发生概率 .....	157
三、影响程度 .....	158
四、风险程度 .....	159
五、定量和定性度量 .....	159
六、综合风险指数法 .....	160
七、以德尔菲法判断度量整体风险程度 .....	161
第五节 风险管控 .....	162
一、三种方式 .....	162

二、制定风险管控措施	163
<b>第九章 编制评估报告</b>	<b>165</b>
<b>第一节 《社会稳定风险自评报告》编制</b>	<b>167</b>
一、标题	167
二、导语	167
三、评估事项介绍	167
四、合法性自评	168
五、合理性自评	168
六、可行性自评	168
七、可控性自评	169
八、预防化解措施	169
九、结论	169
<b>第二节 “两步走”流程中的《社会稳定风险分析篇章》     编制</b>	<b>169</b>
一、编制依据	170
二、风险调查	170
三、风险识别	171
四、风险估计	174
五、风险防范化解措施	174
六、风险等级	175
七、风险分析结论	175
<b>第三节 “两步走”流程中的《社会稳定风险评估报告》     编制</b>	<b>176</b>
一、基本情况	176

二、评估内容 .....	177
三、评估结论 .....	178
第四节 “一步走”流程中的《社会稳定风险评估报告》	
编制 .....	178
一、评估对象基本情况 .....	179
二、评估依据 .....	179
三、评估主体 .....	180
四、评估过程和方法 .....	180
五、风险调查 .....	180
六、风险识别 .....	180
七、风险度量 .....	181
八、防范和化解措施 .....	181
九、风险等级判断 .....	182
第五节 报告编制中的常见问题 .....	182
一、基本情况介绍部分容易出现的问题 .....	182
二、评估依据部分的常见问题 .....	183
三、风险调查部分的常见问题 .....	184
四、风险识别部分的常见问题 .....	185
五、风险度量部分的常见问题 .....	186
六、风险防范化解部分的常见问题 .....	187
第十章 社会稳定风险评估配套制度建设 .....	189
第一节 专家制度 .....	189
一、建立专家库的意义 .....	189
二、两种专家库形式 .....	190

三、专家来源 .....	191
四、专家评审流程 .....	191
五、专家权利 .....	192
六、专家义务 .....	192
七、专家库内部管理 .....	193
第二节 监管制度 .....	193
一、事项报备制度 .....	194
二、督查通报制度 .....	194
三、对稳评责任主体的责任追究 .....	195
四、对稳评实施主体的责任追究 .....	195
五、对责任单位和责任人的处理方式 .....	196

## 附件一：××市 2016 年出租汽车更新实施方案

(征求意见稿) 社会稳定风险评估报告 .....	197
--------------------------	-----

第一章 社会稳定风险评估报告编制依据 .....	197
第二章 评估对象及其背景 .....	199
第三章 风险调查 .....	212
第四章 风险识别 .....	219
第五章 风险度量及风险等级判断 .....	227
第六章 风险防范和化解措施 .....	229
第七章 评估结论 .....	237

## 附件二：新建××北至××铁路建设项目社会稳定

风险评估报告 .....	239
--------------	-----

第一章 编制依据 .....	239
----------------	-----



第二章 项目概况 .....	241
第三章 风险调查 .....	250
第四章 风险识别 .....	263
第五章 风险度量及风险等级判断 .....	278
第六章 风险防范和化解措施 .....	282
第七章 社会稳定风险评估结论 .....	293
后 记 .....	295