

人民日报学术文库

公共政策与重大项目 社会风险管理研究

郝福庆◎主编

人民日报出版社

人民日报学术文库

公共政策与重大项目

社会风险管理研究

郝福庆◎主编



人民日报
出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策与重大项目社会风险管理研究 / 郝福庆主

编. —北京: 人民日报出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5115-3707-2

I. ①公… II. ①郝… III. ①公共政策—风险管理—
研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 066745 号

书 名: 公共政策与重大项目社会风险管理研究
主 编: 郝福庆

出 版 人: 董 伟
责任编辑: 周海燕
封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369518

网 址: www.peopledaily.press.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京欣睿虹彩印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 350 千字

印 张: 19.5

印 次: 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-3707-2

定 价: 78.00 元

世界银行机构发展基金（IDF）项目

国家发展改革委社会发展所

课题组成员

学术指导：

郝福庆，国家发展改革委社会发展司，副司长

李 爽，宏观经济研究院社会发展研究所，副所长，研究员

课题协调人：

陈 磊，国家发展改革委社会发展司人口发展处，处长

张 明，国家发展改革委社会发展司社会服务处，处长

周美香，世界银行社会发展专家

课题负责人：

张本波，宏观经济研究院社会发展研究所，研究室主任，副研究员

课题组成员：

顾 严，宏观经济研究院社会发展研究所，博士，副研究员

李 璐，宏观经济研究院社会发展研究所，博士，副研究员

王 阳，宏观经济研究院社会发展研究所，博士，助理研究员

孔伟艳，宏观经济研究院社会发展研究所，博士，助理研究员

魏国学，宏观经济研究院社会发展研究所，博士，助理研究员

关 博，宏观经济研究院社会发展研究所，博士，助理研究员

万海远，宏观经济研究院社会发展研究所，博士，助理研究员

陈 玲，清华大学公共管理学院，博士，副教授

唐小平，国信招标集团有限公司，项目总监，研究员

袁蔡群，国信招标集团有限公司，战略研究部经理，研究员

前 言

中国当前正处于经济社会转型时期,社会发展面临诸多风险和挑战。因公共政策和重大项目建设而引发的群体性事件也时有发生,对社会稳定和经济发展都产生了现实的损害。当前面临的社会稳定风险,既有特定发展阶段经济社会转型等客观原因造成的转型风险,也有决策机制不完善造成的决策风险^①。转型风险属于系统风险,其出现具有一定的必然性;决策风险则不具有必然性,很多是因为政府决策失误、群众利益表达渠道不畅、法律意识淡薄等因素引起,可以通过完善决策机制,特别是建立风险管理制度,防范和降低风险的发生。应对和解决日益增加的决策风险,加快构建源头治理、动态管理和应急处置相结合的社会管理机制,是宏观决策者面临的新课题。

国家发展改革委作为宏观调控部门,高度重视公共政策和重大项目的社会风险管理问题。在编制“十二五”规划《纲要》时,就对加强和创新社会管理设立专章,提出了具体的工作要求和部署。近期,又连续出台了《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》《国家发展改革委办公厅关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲(试行)的通知》等规范性文件。

但当前公共政策和重大项目的社会风险管理,仍处于探索阶段,风险管理的法律保障、组织框架、评估流程和工具等方面都不完备。从各地的探索实践来看,重大项目的社会稳定风险评估,普遍存在对象确定具有随意性、评估主体不独立,评估方法欠科学、评估内容重“事件”轻“因素”等问题,不利于形成客观、前瞻、有

^① 谢海波:《社会转型期的群体性事件原因和对策分析》,《改革与开放》2012年7月刊。

效的评估报告及相关预案^①。另一方面,相关人员的风险管理能力还不适应需要,普遍缺乏社会风险管理的理论储备和实践经验。为此,迫切需要加强对相关问题的研究和对从事相关工作人员的能力建设。

为此,在世界银行机构发展基金(IDF)支持下,国家发展改革委社会发展司委托宏观经济研究院社会发展研究所课题组,组织实施了“公共政策与重大项目社会风险管理能力建设”项目,以在流动人口服务管理、社会组织培育和发展、社会风险评估等领域为重点,深入开展政策研究,并借鉴国外先进经验,整理利用外部专家的长期研究积累和科研成果,编制内容全面、针对性强的培训教材,探索建立健全长效培训机制,提高发展改革相关工作人员的社会管理和公共服务政策研究水平,增强发展改革部门公共政策和重大项目社会风险管理能力。

^① 王锋、胡象明:《重大项目社会稳定风险评估模型研究—利益相关者的视角》,《新视野》2012年第4期。

目 录

CONTENTS

第一章 重大建设项目社会稳定风险评估框架研究	1
第一节 重大建设项目社会稳定风险评估框架研究主报告	1
一、重大建设项目社会稳定风险评估的意义和必要性	2
二、重大项目社会稳定风险评估的实践	11
三、世行项目社会评价的借鉴	21
四、完善重大建设项目稳评的方向	27
五、社会建设领域重大项目稳评框架	37
六、社会建设项目稳评的工具包	43
七、结论	49
第二节 社会建设项目风险评价指标研究案例分析报告	50
一、社评案例 1:世界银行贷款广东省轻工业技师学院子项目	50
二、社评案例 2:世行贷款巫山县江东新区中医院项目	59
三、社评案例 3:世界银行贷款云南城市环境项目	72
四、稳评案例 1:GJ 画院扩建工程项目案例	86
五、稳评案例 2:BJ 大学第 L 医院异地扩建工程项目	98
六、稳评案例 3:某地区中央级救灾物资储备库区域分库项目	110
七、稳评案例 4:BJ 市 XJH 污水处理厂升级改造及扩建工程项目	114
八、稳评案例 5:ZD · KJ 文化城项目案例	124

第二章 流动人口稳定下来政策研究 136

第一节 流动人口稳定下来政策研究主报告 136

- 一、研究背景:流动人口逐步稳定下来是社会风险管理的重要内容 137
- 二、现状和挑战:人口流动特征趋于多元化,稳定居住需求日益迫切 139
- 三、改革进展:走向户籍管理一体化和公共服务全覆盖 144
- 四、效果评价:流动人口实现稳定居住还有多远 152
- 五、制度障碍:流动人口稳定下来的制约因素 161
- 六、政策建议:使大多数流动人口实现稳定居留 168

第二节 流动人口稳定下来政策研究专题报告 183

- 一、背景:居住证制度的改革进程 184
- 二、影响:居住证赋予外来人口更多公共服务 187
- 三、问题:“居住证”改革与实有人口全覆盖仍有一定距离 190
- 四、建议:在全国统筹推进居住证制度改革 192

第三节 流动人口稳定下来政策研究案例分析报告 199

- 一、案例一:番禺区流动人口服务管理的做法和启示 199
- 二、案例二:上海市居住证制度改革 204
- 三、案例三:郑州市居住证制度改革的现状和问题 209
- 四、案例四:美国人口迁移的特征和原因 218

第三章 政府向社会组织购买服务研究 225

第一节 政府向社会组织购买服务研究主报告 225

- 一、相关研究界定和理论基础 226
- 二、国外经验借鉴 234
- 三、我国发展现状和问题 238
- 四、我国的发展方向和重点任务 254
- 五、相关政策建议 257

第二节 政府向社会组织购买服务研究案例分析报告 263

- 一、案例 1:社区社会服务中心的政府购买服务——以仁爱 and 心苑为例 263
- 二、案例 2:南京市鼓楼区政府向社会组织购买养老服务 269
- 三、案例 3:深圳市政府向社会组织购买服务 276
- 四、案例 4:巴西马拉尼昂州“政府购买儿童营养干预服务” 280
- 五、案例 5:美国政府购买公共服务的主要做法 290

第一章

重大建设项目社会稳定风险评估框架研究

第一节 重大建设项目社会稳定风险评估框架研究主报告

内容提要:重大建设项目社会稳定风险评估,是构建改革发展稳定新均衡关系的重要举措,是新形势下发展改革系统的重要工作。稳评经历了理念酝酿、地方探索和国家创制阶段,在制度建设、组织体系、风险识别、矛盾化解、多主体参与等方面取得了初步成果,但也存在应评未评、就事论事、方法不力、缺乏跟踪、权责错位等突出问题。世界银行的重大项目社会(影响)评价,为稳评提供了理念和方法上的参考借鉴。我们建议,重大项目稳评加快实现五个转变:一是评估事项明晰化,从“原则规定”向“清单管理”转变;二是评估内容宽视野,从“一事一议”向“全面系统”转变;三是评估方法合理化,从“旁观式观测”向“参与式建构”转变;四是流程机制再造,从“一锤定音”向“循环互动”转变;五是组织体系重构,从“交叉分工”向“协同履职”转变。聚焦社会建设领域,建议按照组建团队、查找依据、调查分析、制定措施、形成结论五个步骤,合理使用风险调查和识别、风险综合评价、风险防范和应对三个工具包,科学有效地开展重大项目稳评的具体工作。

引言

我国正处于经济社会转型期,在经济快速发展的同时,涉稳风险不断积累和显现,社会矛盾明显增多,并表现出几个新特征:一是多发频发,触点在增多,规模在增大,治安案件数、上访人次数都达到了1000万的数量级,单次爆发的群体性事件参与人数超过了10万人;二是易发并发,燃点越来越低,极端方式屡见不鲜,例如普通的劳资纠纷可以迅速转化为刑事案件、群体性事件和暴力冲突,跳楼服

毒等讨薪方式和自焚堵路等抗拆手段也反复出现;三是串发突发,风险点分散化,传导渠道网络化,社会矛盾的策源地有时不是可以重点防控的实体区域,而是向虚拟社会延伸,互联网上的恶意炒作、谣言煽动甚至是“游行通知”经常导致事件处理的反复,极大地增加了维护稳定的难度。

上述趋势的产生,既有发展阶段和经济社会转型的客观必然性,也有决策失误失当和体制机制不健全的深层次原因。从客观性看,社会结构的原子化,引起贫富差距和社会鸿沟扩大,导致不公平感和社会心理失衡趋于严重,又缺少社会组织等中间力量的疏导沟通,容易引发不满和矛盾冲突;社会需求的多元化,使得新老矛盾相互交织、叠加和转化,在收入和财富仍为主要需求的情况下,对环境权益和公平正义的诉求明显增多,需求诉求满足更难,也会产生潜在的社会风险;社会联系的信息化的,还使得各种矛盾冲突更加直接和显性,也使社会稳定风险的传导更快、扩散更广。在这样的条件下,即便是合法合理合情的决策事项,都面临着必须审慎对待的风险环境。如果体制机制没有配套跟进,再发生非故意的决策失误,甚至受利益驱使故意而为的决策失当,不但会加剧社会矛盾,还会把党和政府推上风口浪尖,使官民矛盾上升为最主要的社会矛盾之一。

为从决策的源头防范化解社会矛盾风险,用体制机制建设的办法维护稳定,一些地方在多年前开始试水重大决策事项的社会稳定风险评估工作,后得到中央维稳领导小组的认可和推广。近两年来,中央办公厅和国务院有关部门还出台了指导意见和暂行办法,稳评已成为综治维稳、社会管理乃至科学决策的重要工作内容。

各级发展改革部门都是同级党委政府的重要参谋和助手,在促进经济和社会发展改革、防范和化解经济社会风险中,发挥着重要作用。重大建设项目是发展改革部门参与和落实科学决策的重要手段,是推动发展、实施改革的重要载体。国家发展和改革委员会及其前身国家计划委员会、国家发展计划委员会不断健全完善重大建设项目管理的体制机制;最近两年,针对重大建设项目涉及的社会稳定风险,国家发改委专门出台《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》,并印发了分析篇章和评估报告的编制大纲(试行)。

一、重大建设项目社会稳定风险评估的意义和必要性

重大建设项目稳评是重大决策稳评的重要组成部分,正确认识重大建设项目社会稳定风险评估的作用和重要性,首先要站在改革—发展—稳定的全局高度,审视新形势下重大决策稳评的意义,由此引出重大项目稳评的必要性。而从重大建设项目自身的实践看,健全完善社会稳定风险评估既十分必要,又非常迫切。

(一) 改革发展稳定新均衡的构建迫切需要重大决策稳评

改革开放以来,我们比较好地处理好了改革、发展、稳定三者的关系,总体上形成了这样一种良性循环的均衡:一方面,凡改革必促进发展,凡发展必让全体社会成员受益,进而有利于为社会稳定提供比较牢固的利益基础;另一方面,发展为进一步的改革提供了坚实的物质保障,稳定则为发展创造了良好的环境,也营造出各阶层普遍拥护改革的社会氛围。简言之,改革促发展促稳定,发展促改革促稳定,稳定促改革促发展的良性循环是过去一段时期以来形成的良性循环的改革、发展、稳定之间的均衡关系。

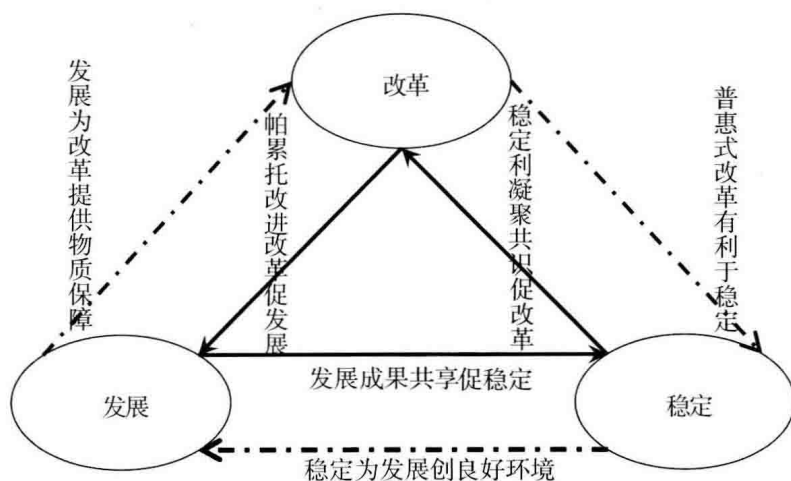


图 1-1 过去形成的改革—发展—稳定均衡关系

然而,随着改革和发展进入新的阶段,与此同时社会稳定形势也呈现出新的特点,业已形成的改革发展稳定三者之间的均衡关系,正在发生深刻变化。

首先,改革进入了深水区和攻坚期,具有“帕累托改进”性质的改革越来越少,必然要损失一部分人的利益,加之利益结构日益复杂并且产生了固化的趋向,改革措施触碰利益、引起不满,甚至引发社会不稳定因素的风险已经开始出现并不断积累。改革也不一定能在短期内产生立竿见影的促进发展的作用,一旦与改革措施相伴随,出现发展减速甚至是局部的负增长,容易产生质疑改革的声音和阻挠改革的力量,也会产生对社会稳定的不利影响。

其次,发展进入了“次高”或“中高”增长阶段,潜在经济增长率存在下行压力,公共财政增收出现减速乃至一度的负增长,通过发展成果的积累来为改革提供保障的物质基础在弱化,通过再分配手段来调节利益差距、维护社会稳定的财

力基础也在弱化。

第三,社会稳定面临信息化这一新形势的挑战,博客和论坛成了电视和广播站,有时一个短信、一条微博,就能产生广泛的社会影响,产生社会动员效应,迅速诱发不稳定因素。社会矛盾超越实体空间,在虚拟社会中更加直接地对立,容易出现放大改革缺陷甚至是歪曲和抹黑改革、煽动对发展成果分享不合理的不满等负面情绪、造谣传谣并借以鼓动非正常上访请愿和示威游行的风险,进而产生负面影响发展、增大改革阻力的效应。

改革不一定能让所有人受益,不一定在任何时空范围都能够直接促进发展,发展为改革和稳定提供物质保障的能力在弱化,而且发展成果不一定能普惠化地共享,社会不稳定因素的传导更快更强、制约发展和阻挠改革的影响不时出现,过去形成的良性循环的改革—发展—稳定的均衡关系正在被打破。

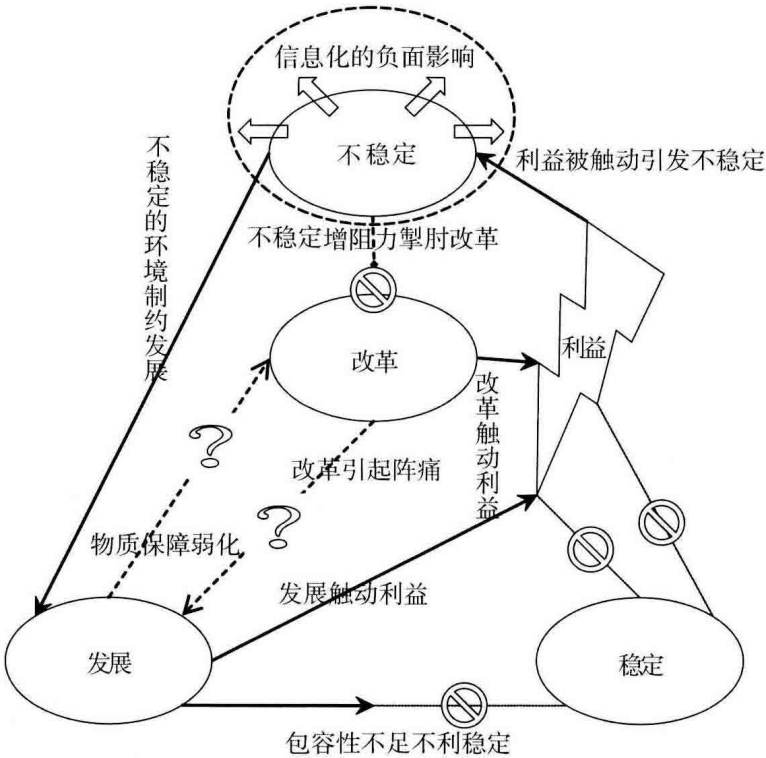


图 1-2 被打破的改革—发展—稳定良性循环

在新的阶段和新的形势下,通过建立健全重大决策社会稳定风险评估,推动构建改革发展稳定新的均衡关系,形成新的良性循环,显得十分必要。

从改革触动利益和引发不稳定因素的环节看,在出台重大改革类决策和相应

措施之前,十分有必要评估利益相关方所受的影响及其可能的行为反应,并提出合理满足利益诉求的配套方案以及出现非正常情况时的应急预案,尽最大可能化解社会矛盾和消除不稳定因素,将改革的阻力和发展的阵痛降到最低,进而重新构建改革促发展促稳定的格局。

从发展成果不普惠引起社会不满和不稳定的环节看,在拟定重大发展类决策和有关政策时,十分有必要将可能的影响展开沙盘推演,提前安排好合理有效的利益补偿措施,通过促进公平分配和实现成果共享,提高群众对决策政策的认同度和支持率,减少因发展的不包容而诱发不稳定因素,也为相关的改革赢得民心,进而重新构建发展促稳定促改革的格局。

从社会不稳定因素掣肘改革和制约发展的环节看,不论是改革类还是发展类的重大决策,不论是在其出台以前还是在其实施过程中,都十分有必要监测评估相关的社会稳定风险,动态地掌握风险的积累演变情况和不稳定因素诱发条件的变化,及时化解隐患,坚决打击和遏制非法非正常势力,为改革和发展提供具有正能量的舆论和社会基础,进而重新构建稳定促改革促发展的格局。

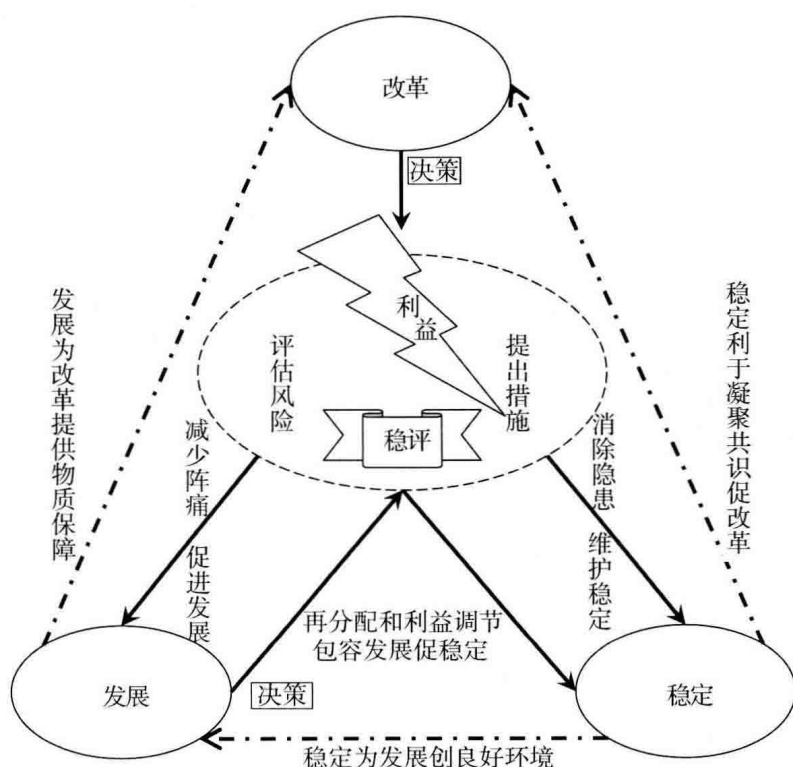


图 1-3 重大决策稳评与改革—发展—稳定新均衡的构建

由此看出,重大决策社会稳定风险评估,不仅是现有研究中所认为的维护社会稳定工作的新手段、加强和创新社会管理的新举措、促进科学民主依法决策的新途径,而且是事关改革、发展、稳定全局、具有重大战略意义、现阶段必须加快建立健全的重要机制。作为重大决策的重要组成部分和重要实施载体,重大建设项目的稳评显然也具有十分重要的意义和作用。发展改革部门作为促进形成改革发展稳定新均衡的重要力量,责无旁贷需要健全完善重大建设项目稳评机制,科学、民主、依法进行重大项目决策。

(二) 重大建设项目实践迫切需要健全完善社会风险评价

随着社会矛盾进入凸显期,由征地拆迁引发的矛盾纠纷和冲突,已成为我国社会稳定风险最突出的表现。重大建设项目往往需要征用农村集体用地,或涉及城镇土地上的房屋拆迁,容易引发不稳定风险和涉稳事件。近年来,社会公众对环境和健康权益的重视程度越来越高,能源、石化、垃圾处理等具有潜在的环境风险和有可能损害周边居民健康的重大项目,更是不断引发群体性事件。“江门事件”、“启东事件”以及宁波、厦门、大连、昆明等地居民反对 PX 项目的群体性事件,参与人数众多、行为方式激烈、影响范围甚广。

为弥补全国层面的公开的涉稳数据的不足,我们选取东部沿海 E 市拟建设的一个新区,进行了 1% 常住户抽样调查。E 市新区所在地有一个已建成投产多年的大型石油炼化项目,是影响新区产值和税收增长的主导性项目。居民对此项目和石化方面的科普知识有一定了解,而且有相当一部分居民从项目发展中受益。尽管如此,人们仍然对可能引起环境损害的此类项目有着较强的关注,而且更值得注意的是,相当一部分当地居民对由此引发的不稳定事件表示理解。具体情况如下:

E 市位于我国东部沿海经济较发达地区,2012 年人均 GDP 达到 8000 美元,三次产业结构比约为 5% : 58% : 37%,城乡居民人均收入分别为 3 万元和 1.2 万元,户籍人口与非户籍常住人口的比例为 3 : 1。

E 市新区属于该市重点开发地区,拟建设成为该市新的增长极、产业新高地和城市新中心。新区范围内现常住人口近 120 万人,按照 E 市第六次人口普查家庭户平均规模推算,约合 36 万户。我们共发放问卷 4000 份,覆盖常住人口户的 1.1%。返回问卷 3907 份,剔除逻辑错误明显、关键问题不清晰和疑似重复填写的问卷后,最终的有效问卷为 3082 份,回收率和有效率分别为 97.7% 和 78.9%。有效问卷数占当地常住人口总户数的 0.9%。

有效样本中,女性占 37%,男性占 63%。分年龄看:20 ~ 29 岁的被调查者占

29% ,30 ~ 39 岁占 34% ,40 ~ 49 岁占 23% ,即青壮年占 86% ;50 ~ 59 岁、60 岁以上分别占 9% 和 2% ,20 岁以下占 3% 。

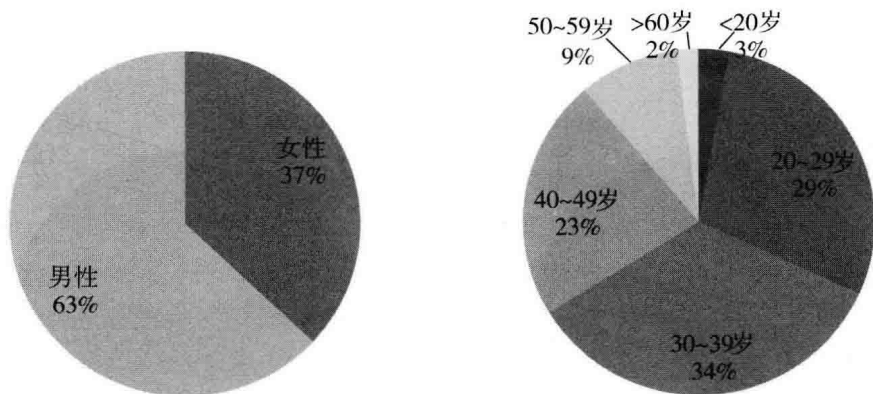


图 1-4 有效样本的性别和年龄结构

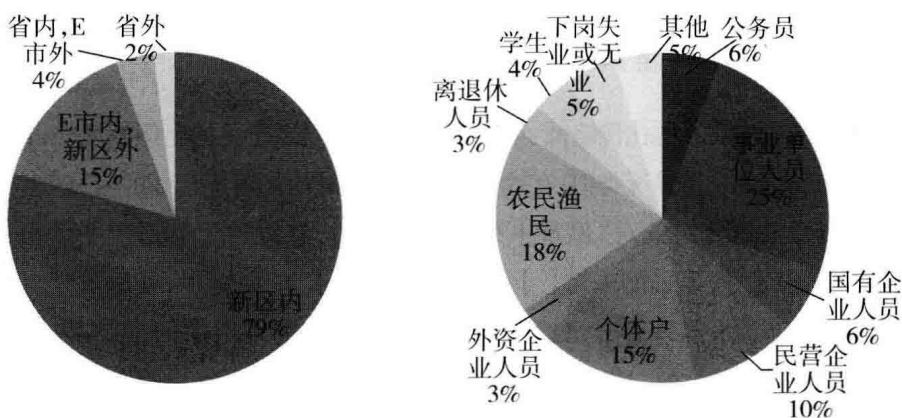


图 1-5 有效样本的户籍和职业构成

户籍在新区范围内的被调查者占 79% ,在 E 市内其他区域的占 15% ,不在 E 市的占 6% 。分职业看:公务员、事业单位和国有企业人员分别占 6%、25% 和 6% ,即体制内劳动者占 37% ;民营企业、外资企业人员和个体户分别占 10%、3% 和 15% ,即体制外劳动者占 33% ;农民(含渔民)占 18% ,下岗失业或无业人员占 5% ,学生和离退休人员分别占 4% 和 3% 。

分学历看:初中以下占 7% ,初中占 24% ,高中阶段占 37% ,大学本专科占 31% ,研究生占 1% 。考虑到社会稳定风险评估问卷中已经有不少的敏感问题,再直接问及收入,有可能出现比较严重的虚报、瞒报、漏报情况,所以采用人均消费作为人均收入的替代变量。人均月消费支出 500 元以下大体属于 E 市新区的低