

# 健全重大决策 社会稳定风险评估机制

一项制度创新的可持续发展研究

张玉磊 著

中国社会科学出版社

---

# 健全重大决策 社会稳定风险评估机制

一项制度创新的可持续发展研究

---

张玉磊 著

## 图书在版编目 (CIP) 数据

健全重大决策社会稳定风险评估机制：一项制度创新的  
可持续发展研究/张玉磊著. —北京：中国社会科学  
出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3315 - 3

I. ①健… II. ①张… 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 234402 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 刘晓红  
责任校对 孙洪波  
责任印制 戴 宽

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京明恒达印务有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2018 年 12 月第 1 版  
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 19  
插 页 2  
字 数 275 千字  
定 价 86.00 元



---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书系江苏省社会科学基金青年项目“健全重大决策社会稳定风险评估机制研究”（项目编号：15ZZC004）的最终研究成果

本书系国家社会科学基金一般项目“跨界公共危机治理的组织间网络建构研究”（项目编号：18BGL234）的阶段性研究成果

本书受江苏高校人文社会科学校外研究基地培育点“社会风险评估与治理法治化研究基地”（批准号：2017ZSJD023）资助



## 序

学术是一种纽带，也是一种情缘。共同的社会关注与思考，共同的学术旨趣与追求，可超越代际差异，升华为一种具有形上意蕴的主体间情感。2010年以来，因为聚焦重大决策社会稳定风险评估的学术研究，我这个50后与80后的张玉磊博士结下了深厚的友谊。

张博士是一位很有学术定力和修为的青年才俊，多年来致力于风险评估与危机治理领域的研究，笔耕不辍，成果颇丰，我常常由衷地赞叹：后生可畏矣！不过，对我这个先行的老者，他也有几分也许是源自心灵的敬意。近日，张博士承担的江苏省社会科学基金青年项目“健全重大决策社会稳定风险评估机制研究”的最终成果——《健全重大决策社会稳定风险评估机制：一项制度创新的可持续发展研究》（专著），即将出版，邀我作序，我虽然觉得自己似乎少了点分量，但仍欣然应允。

重大决策社会稳定风险评估机制的建立，是以人民立场为根本，以善治为目标，以社会风险和危机治理关口前移为特征的一项制度创新。这项制度，经历了从地方探索实践到中央政策认可并推广的过程。如今，它已有十多年的历史。

关注现实，研究现实，是哲学社会科学的应然取向。重大决策社会稳定风险评估实践一经出现，便引起了一些学者的关注和思考。这反映了学者们的学术敏感、思想敏锐，更彰显了学者们的学术担当。

哲学社会科学具有社会描述、社会理解、社会说明、社会反思、社会批判、社会预见、社会创新与发展等功能。重大决策社会稳定风险评估研究是哲学社会科学研究的新领域。在这个新领域的起始阶段，学者们主要着眼于对重大决策社会稳定风险评估进行描述、说

明、理解。自2015年左右起，重大决策社会稳定风险评估研究已进入了反思、批判、创新建构的新阶段，问题意识、问题导向和创新建构特征日益凸显。应当说，这体现了聚焦重大决策社会稳定风险评估的学术研究与实践变化发展的历史地、具体地统一。

在重大决策社会稳定风险评估研究的新阶段，学者们在肯定重大决策社会稳定风险评估已取得显著进展、价值已初步显现、合法性无须存疑的同时，把研究的重心转移到了以反思、批判、创新建构为特征的问题研究。在学者们看来，实践中的重大决策社会稳定风险评估，从评估决定、评估目的到评估过程、评估结果再到评估效果，从评估决策主体到评估责任主体再到评估实施主体，从评估的科学性到规范性再到有效性，都不同程度地存在着问题。如：在评估决定方面避重就轻、舍难取易的选择性评估，在评估目的方面把评估作为推卸责任的挡箭牌，在评估过程方面的形式主义，在评估结果方面以迎合决策者需要为主导取向，在评估效果方面的评与不评没别样，等等。质言之，稳评存在失灵的问题。此外，它还存在着“介入性扰动”的问题，即它在防范、化解一些社会稳定风险的同时又滋生了一些社会稳定风险，或者不仅不能防范、化解社会稳定风险，反而会滋生了一些社会稳定风险。针对自己认定的问题，学者们提出了解决的方案。

应当说，学者们所言的稳评失灵现象是客观存在的，应当引起决策者和稳评参与各方的高度重视。至于说，稳评存在“介入性扰动”的负面效应，我以为我们不应浅表、近视地看待这个问题。稳评实践中当我们进行风险因素调查要求直接和重大决策的利益相关者沟通时，不止一次地遭到一些基层组织负责人的委婉拒绝。他们认为，在一个工程项目开工建设之前，虽然涉及征地拆迁，但老百姓若不知情便会风平浪静，而稳评调研人员一旦与利益相关群众见面，则会掀起波澜，从而增加基层工作的压力和难度。这种看法虽非毫无道理，但却比较肤浅、近视，因为矛盾终究是掩盖不了的，矛盾终究是要解决的。更为重要的是，老百姓有知情权，我们应当尊重群众，相信群众，提高群众工作能力，避免“本领恐慌”。换句话说，稳评即便产生“介入性扰动”的效应，也不是什么坏事。当然，如果是稳评工作

人员方法偏颇、引导不当，则另当别论。

张玉磊博士对重大决策社会稳定风险评估的研究涵盖、跨越了两个阶段。在问题意识凸显、问题导向和创新建构特征鲜明的新阶段，他持续发力，研究成果集中体现在本书之中。在本书中，他详细阐述了重大决策社会稳定风险机制的国内外研究现状、发展历程，全面分析了重大决策社会稳定风险评估机制存在的问题，认为重大决策社会稳定风险评估机制作为一项创新性制度安排，其效能因诸多问题的存在而大大降低，如果不重视解决业已存在的问题，它的效能终将耗尽。所以，他基于制度创新可持续发展的考量，运思谋划，提出了健全重大决策社会稳定风险评估机制的基本思路，强调应当树立科学认知，从理念层面提高稳评机制的战略地位；优化顶层设计，从制度层面完善稳评机制的制度框架；强化制度执行，从实践层面提高稳评机制的运行效果，从而使稳评机制告别粗放式发展，走向精细化建设，最重要的是构建新型的稳评主体模式，即不同于政府主导或专家主导模式的利益相关者参与模式，以实现重大决策社会稳定风险评估机制的可持续发展。无疑，这种探索是大胆的，也是有益的。

重大决策社会稳定风险评估机制的完善是必要的，任何旨在完善重大决策社会稳定风险评估机制的学术努力和实践探索都值得点赞，但很多问题需要进一步探讨。比如，很多学者很欣赏环评、安评、能评、洪评等评价，主张稳评向环评、安评、能评等看齐。对此观点、主张，我们需要探讨的是环评、安评、能评等真的那么值得信赖吗？即便环评、安评、能评等真的值得信赖，那么它们是不是就真的值得稳评效仿呢？再如，本位主义的政府主导模式、实证主义的专家理性模式、建构主义的利益相关者参与模式等稳评主体模式，如果成立的话，那么它们是不是截然对立、不可相容的，在当代中国的语境下，利益相关者参与模式倘若没有政府主导，何以有效运行？还如，由国务院主导、推动的“放管服”改革对环评、安评、能评和稳评等工程类项目备案、核准、审批的前置或先行把关环节，提出了更高的要求。在这一背景下，有专家提出“多评合一”的主张，环评、安评、能评和稳评等均融入“多评合一”体系。对此，我们要探讨的是，

“多评合一”何以可能、何以有效，以及在什么限度范围内可能、有效？如果将稳评纳入“多评合一”体系在总体上并不可取，那么稳评之路何以走得更好、更远？等等。

马克思指出，“问题就是公开的、无畏的、左右一切个人的时代声音。问题就是时代的口号，是它表现自己精神状态的最实际的呼声”。包括稳评研究在内的整个哲学社会科学研究，要倾听时代的声音，必须有强烈的问题意识，努力寻找问题，善于发现问题、敢于直面问题、勇于求解问题，真正做到以发现问题为基础，以解决问题为中心和导向，以富有理论特别是实践价值的成果，回应时代的呼声，服务时代的变革、发展，造福社会和人民。也许，这正是哲学社会科学工作者的时代担当，这种时代担当同时也就是历史担当。

徐贵权

2018年初秋于金陵



## 前 言

我们生活的时代，是一个充满风险的时代，高风险性成为各国社会最显著的特征。正如德国社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）所言：“现代性正在从古典工业社会的轮廓中脱颖而出，正在形成一种崭新的形式——‘风险社会’。”<sup>①</sup>在现代风险社会条件下，我们唯一可以确定的就是风险无处不在，而社会稳定风险就是风险的重要类型。社会冲突理论代表人物、德国学者 R. 达伦多夫（R. Dahrendorf）认为，社会现实有两张面孔：一张是稳定、和谐与共识；另一张是变迁、冲突和强制。<sup>②</sup>当下中国正在经历人类社会规模最大、发展变革最深刻的现代化过程，正处在从计划经济体制向市场经济体制的经济体制转型和从传统农业社会向现代工业社会的社会结构转型的双重转型期，经济社会发展的脆弱性急剧增加，社会稳定风险高度集聚，社会矛盾与社会冲突不可避免，社会稳定面临巨大挑战。1989年2月，邓小平同志会见美国总统布什时就指出：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉”<sup>③</sup>，这一判断已经被改革开放和社会主义现代化建设的实践充分证明。

改革开放以来，发展与稳定一直是中国经济社会发展进程中两大永恒主题，正确处理发展和稳定的关系，事关最广大人民根本利益，事关中国特色社会主义前途命运，事关中华民族伟大复兴。习近平总

---

① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社2004年版，第2页。

② R. Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford CA: Stanford University, 1959, p. 15.

③ 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第284页。

书记在 2017 年 9 月会见全国社会治安综合治理表彰大会代表时特别强调：“发展是硬道理，稳定也是硬道理，抓发展、抓稳定两手都要抓、两手都要硬”，科学地论证了改革发展与社会稳定之间的关系。党的十九大报告进一步指出：“我们党要团结带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争”，“从现在到 2020 年，是全面建成小康社会决胜期……特别是要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。”这些论述都为当前的社会稳定风险治理指明了方向。

正如乌尔里希·贝克所言，财富分配以及不平等的改善是工业社会的核心议题，而缓解伤害和分配风险是风险社会的核心问题。<sup>①</sup> 维护社会稳定、优化社会秩序，是在风险社会背景下任何国家都必须关注的核心议题。然而，评判一个社会稳定与否，不是看这个社会有没有社会矛盾和社会冲突，而是看这个社会是否具备良好的制度设计，将社会矛盾和社会冲突控制在有序的范围之内。<sup>②</sup> 中国的社会稳定问题，既是目前所处的特殊发展阶段必然出现的现象，又是制度供给与制度保障缺失的产物。<sup>③</sup> 因此，如何在进入习近平新时代中国特色社会主义思想建设的新时期，将社会稳定问题的解决纳入制度化的轨道上来，实现改革、发展、稳定三者之间的良性互动，既是中国特色社会主义事业发展的客观要求和实现国家治理体系与治理能力现代化的重要保障，又是对当前党和政府执政理念和执政能力的重大考验，是关系到“中国梦”能否实现的重大战略性命题。

社会稳定与社会秩序紧密相连，构建一个顺应社会转型且具有自我创新能力的社会秩序，是任何一个国家在通往现代化道路过程中的

---

① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社 2004 年版，第 39 页。

② 张玉磊、徐贵权：《重大事项社会稳定风险评估制度研究——“淮安模式”的经验与启示》，《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2010 年第 3 期。

③ 张玉磊、徐贵权：《重大决策社会稳定风险评估机制的问题与完善》，《中共天津市委党校学报》2015 年第 4 期。

重大议题，而良好的社会秩序是建立在制度基础之上的。从某种程度上讲，转型社会的秩序系统构建实质上就是制度系统的再造，健全而又能够得到普遍遵守的制度是人类社会追求的价值具体体现。当前中国社会治理成本扩大化、地方政府陷入越维稳越不稳的“维稳怪圈”的社会现实彰显了社会治理的内卷化困境，社会治理亟须有效的制度安排。处于社会转型期的中国社会，同时也正处于跨越式发展的赶超阶段，而重大决策作为实现社会治理目标的有效手段和主要途径，成为中国改革发展的重要引擎和推进载体。与此同时，因涉及利益矛盾众多加之现阶段决策机制的不完善，重大决策在促进经济社会快速发展的同时，又蕴含着巨大的社会稳定风险，成为许多群体性事件的导火索或“助燃剂”。在此背景下，作为一项创新社会治理、维护社会稳定的制度创新，重大决策社会稳定风险评估机制（以下简称稳评）应运而生。

评判制度优劣的一项重要标准就是其能否有效治理风险与危机，历史上无数事例表明，制度失败或终结的原因都可归结于该制度在风险与危机面前的“无能为力”。党的十九大报告指出：“增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾。”以源头治理、事前预防、民主协商、科学决策为特征的稳评机制，对于化解社会矛盾与冲突、推进维稳模式转型、增强重大决策科学性和民主化发挥了重要作用。因此，稳评机制作为一项极具中国特色的风险防控机制，已经显示出了在治理风险与危机方面强大的生命力，并因其在维稳领域卓越的实效性，迅速由四川遂宁、江苏淮安、浙江平阳等地的地方实践，上升为中央层面的顶层设计，成为中国社会治理领域的重大制度创新。

作为一项内生和扎根于中国社会发展实践的地方政府制度创新，稳评机制自2005年在四川遂宁诞生以来，就受到了党和政府的高度重视，已经连续多年被明确写进党中央、国务院的重要文件，其重要性也被党和国家领导人在许多场合反复强调。在中央大力推动和地方积极实践下，当前稳评机制的运行已呈现“燎原之势”：中央有关部门先后出台了本部门的实施意见或实施办法，所有省区市和地市州盟

通过制定试行条例或行政规章建立了稳评机制，并从组织机构、职权职责、人才建设、运行经费等方面为该制度的实施提供了有效保障。<sup>①</sup>2015年党的十八届五中全会通过的“十三五”规划纲要建议提出“落实重大决策社会稳定风险评估制度”，从“健全”到“落实”、从“机制”到“制度”的转变，意味着中央对稳评机制认识的深化，稳评机制进入了一个新的发展阶段。

然而，作为一项极具中国特色的社会治理制度创新，在没有国外成功经验可以借鉴和现实案例可以参照以及制度尚处于初创期的背景下，稳评机制无论在理念层面、制度设计层面还是在实践运行层面，都面临着诸多亟待解决和完善的问题，其在总体上还处于粗放式的发展阶段，制度设计呈现明显的重框架、轻细则特征，如稳评主体的确立、稳评对象的范围、稳评流程的设置、稳评指标的选择、稳评方法的选取、稳评机制的配套、稳评的法治化建设、公众的有效参与、第三方服务的规范等，都需要进一步细化和完善。另外，稳评机制在实践运行中还存在严重的象征性执行以及稳评失灵的现象。因此，无论是稳评机制的制度建设还是实践运行，都远没有达到成熟的程度，正处于从粗放式向内涵式、规范化、精细化的转型阶段，这也是中央在重大会议上一直强调“健全”和“落实”稳评机制的原因所在。

美国开国元勋托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）于1820年9月28日写给威廉·查尔斯·贾维斯（William Charles Jarvis）的信中言道：“评估是对人民和进步的投资”。作为评估的一种基本类型，稳评无论是对于推进当前中国维稳模式转型，还是提高重大决策科学性和民主化程度，都具有重大意义。基于此，本书将研究对象聚焦于稳评机制，主要研究重大决策社会稳定风险的演化机理，稳评机制的概念界定、理论基础、发展历程、制度功能、制度框架、模式比较，在深入调研和分析稳评机制现实问题的基础上，探寻具有可行性和可操作性的优化路径，揭示稳评机制主体模式的发展方向，以在实践中更好

---

<sup>①</sup> 张玉磊：《多元主体评估模式：重大决策社会稳定风险评估机制的发展方向》，《上海大学学报》（社会科学版）2014年第6期。

地健全和落实稳评机制，推动稳评机制的可持续发展。正如罗斯玛丽·汤（Rosemarie Tong, 1987）指出的：“知道怎样做正确不一定做得就正确，但是知道怎样做正确一定会引导一个人朝着正确的方向前进。”<sup>①</sup>

需要强调的是，如同其他风险类型一样，社会稳定风险的最大特点就是不确定性，既有科学上的不确定性，也有知识上的不确定性，还有结果上的不确定性。同时，不同于经济风险、安全风险、环境风险等技术性风险，社会稳定风险是一种次生的、综合性的社会风险，具有很强的风险感知属性，其更加复杂和难以预测。在这样的背景下，“我们基本上无法用以往的经验来消除”<sup>②</sup>，期待通过预测各种风险的存在、预先制定详尽的化解措施，从而消除重大决策所有社会稳定风险的想法无疑是不现实的，也是无法实现的。因此，稳评机制作为一项社会稳定风险防范制度，只能在最大程度上降低涉稳事件的发生，而不能完全避免涉稳事件的发生。同时，如同任何制度的成熟都需要经历一个长期的发展过程，稳评机制也只能在“摸着石头过河”的探索中进行完善，其在发展过程中必然面临着各种各样的现实问题，尤其是在当前“放管服”改革背景下，影响稳评机制可持续发展的制度瓶颈和薄弱环节不断彰显。如何制定适合中国国情的稳评制度框架，健全稳评机制的制度设计，推动稳评机制的有效运行，实现稳评机制的可持续发展，需要在今后的研究和实践中不断地进行探索。

英国资深记者斯图尔特·克雷纳（Stuart Cramer）在其名作《管理百年》的开篇中写道：“管理只有恒久的问题，没有终结的答案”。<sup>③</sup>“实践先行，理论跟进”是中国稳评机制发展的鲜明特征，与实践领域的快速发展相比，稳评机制的理论研究处于滞后状态，相关

---

① [美] 弗兰克·费希尔：《公共政策评估》，吴爱明、李平等译，中国人民大学出版社2003年版，第85页。

② [英] 安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，译林出版社2000年版，第115页。

③ [英] 斯图尔特·克雷纳：《管理百年》，邱琼、钟秀斌、陈游芳译，海南出版社2003年版，第2页。

研究时间较短，成果数量有限，且理论深度和学术水平亟待提升。本书正是针对当前稳评机制理论研究滞后于实践发展的现状，在学界既有研究成果的基础上，根据长期从事稳评服务的实践经验，结合自己的研究兴趣和学术积累所做的一点努力和探索，以期为推动中国稳评机制研究贡献自己的绵薄之力。但需要强调的是，稳评机制是基于实践需求应运而生的一项制度创新，对其研究意义重大又颇具生命力，值得学界同仁共同努力推动此项研究的深入。正如马克斯·韦伯（Max Weber）所言：“一个人所取得的成就，在10年、20年或50年内就会过时。这是科学的命运，也是科学工作的真正意义所在……科学请求被人超越，请求相形见绌。”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> [德] 马克斯·韦伯：《学术与政治》，生活·读书·新知三联书店1998年版，第27页。

# 目 录

第一章 导论：变革社会背景下的稳评机制研究 .....	1
第一节 研究背景与研究意义 .....	1
第二节 稳评研究现状述评 .....	6
第三节 研究内容与研究方法 .....	34
第二章 从核心概念界定到理论基础探讨： 稳评机制的学理分析 .....	39
第一节 核心概念界定 .....	39
第二节 理论基础探讨 .....	52
第三章 从发展载体到风险源：重大决策的社会稳定 风险及其形成机理 .....	59
第一节 重大决策的社会稳定风险：研究重大 决策的新视角 .....	60
第二节 重大决策的社会影响：正负交织 .....	61
第三节 重大决策的社会风险：类型及其评估 .....	65
第四节 重大决策社会稳定风险的形成机理： 基于四重因素的分析 .....	72
第四章 从地方实践到顶层设计：稳评机制的 发展历程与制度功能 .....	84
第一节 稳评机制生成的社会背景：中国的社会转型及其	

社会稳定风险 .....	85
第二节 稳评机制的发展历程：从地方实践探索到 中央全面推广 .....	90
第三节 稳评机制的制度功能：有效性与 民主性的双重视角 .....	105
第五章 从稳评主体到配套制度：稳评机制的制度框架 .....	114
第一节 稳评主体 .....	114
第二节 稳评对象 .....	118
第三节 稳评内容 .....	119
第四节 稳评方法 .....	127
第五节 稳评程序 .....	130
第六节 配套制度 .....	132
第六章 从现实问题到机理分析：稳评机制的发展省思 .....	153
第一节 从成就到问题：稳评机制亟须优化 .....	153
第二节 稳评失灵：稳评机制的现实问题分析 .....	155
第三节 稳评失灵的发生机理：属性、理念与 实践的三维解析 .....	182
第七章 从粗放式发展到精细化建设：稳评机制的发展展望 .....	197
第一节 树立科学认知：从理念层面提高 稳评机制的战略地位 .....	198
第二节 优化顶层设计：从制度层面完善 稳评机制的制度框架 .....	201
第三节 强化制度执行：从实践层面提高 稳评机制的运行效果 .....	215



第八章 从政府主导到利益相关者参与： 稳评主体的模式选择 .....	231
第一节 引言：稳评利益相关者参与模式的提出 .....	231
第二节 多维利益诉求：稳评中利益相关者的行动逻辑 .....	235
第三节 从政府主导到利益相关者参与： 稳评主体的模式演变 .....	241
第四节 利益相关者参与模式：稳评主体的 模式选择与现实困境 .....	247
第五节 稳评利益相关者参与模式运作：以 H 市出租车 行业改革稳评为例 .....	251
第六节 模式构建：稳评利益相关者参与的优化路径 .....	264
参考文献 .....	272
后 记 .....	285