

Risk Assessment and
Management of Social Stability

社会稳定风险 评估与管理

唐 钧 著

社会稳定风险评估与管理，既是重大决策、重要政策、重大改革、重大事项、重大活动等的硬性要求，也是与民众利益相关事宜的前置环节。本书设计了社会稳定风险评估的模型、流程、指标，提出精确识别、全面分析、科学定级，创新了社会稳定风险管理，并提供顶层设计和操作范本。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Risk Assessment and
Management of Social Stability

社会稳定风险 评估与管理



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会稳定风险评估与管理 / 唐钧著. — 北京: 北京大学出版社, 2015. 7

(公共管理论丛)

ISBN 978-7-301-25988-7

I. ①社… II. ①唐… III. ①社会稳定—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 130898 号

- 书 名 社会稳定风险评估与管理
著作责任者 唐 钧 著
责任编辑 董郑芳 (dongzhengfang12@163.com)
标准书号 ISBN 978-7-301-25988-7
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
新浪微博 @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印 刷 者 三河市北燕印装有限公司
经 销 者 新华书店
650 毫米 × 980 毫米 16 开本 20.5 印张 313 千字
2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷
定 价 56.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

致 谢

本成果受到中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设”经费支持。

本书在长期开展的一系列研究过程中,还获得了以下资助或支持:

- 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家公共危机安全管理系统研究”(03JZD0021)

- 国家社会科学基金重大项目“基层政府社会管理体制机制创新研究”(11&ZD032)

- 北京高等学校青年英才计划项目(Beijing Higher Education Young Elite Teacher Project)

- 中国人民大学国家重点学科行政管理专业资助项目

- 国家社会科学基金重大项目“新型城镇化背景下的社会管理转型升级研究”(13&ZD039)

- 北京市城市管理综合行政执法局“全面深化创新北京城管公共关系”

- 北京市大兴区安全校园“主动防、科学管、立体化”体系建设

- 中国医学科学院“中国医学科学院北区建设工程社会稳定风险评估咨询”项目等

目 录

绪 论	1
一、社会稳定风险源及其要求决定了稳评和稳管的内涵和外延	2
二、社会稳定风险评估与管理的粗放现状亟待规范和精细	4
三、社会稳定风险评估与管理应从形式要件明确为善治的先决条件	6
第一章 社会稳定风险评估与管理的模型和流程	9
第一节 社会稳定风险评估的界定与模型	9
一、稳评的必要性	9
二、稳评的界定与目标：反对最小化和满意最大化	15
三、稳评的五要素菱形模型	21
第二节 社会稳定风险管理的模型与流程	35
一、稳管的重要性	35
二、稳管的界定与实操问题	37
三、稳管的五要素菱形模型	41
第二章 社会稳定风险评估准备与规划	59
第一节 社会稳定的风险点库	59
一、狭义的社会稳定风险点库	59
二、广义的社会稳定风险点库	67

第二节 社会稳定的风险关联库	72
一、“木桶短板效应”要求补社会风险“最短板”	72
二、“冰山效应”要求作社会风险细分	75
第三节 社会稳定风险评估的指标设置	85
一、社会稳定风险评估的综合指标	85
二、社会稳定风险评估的精细指标	90
三、稳评的一票否决设置	95
第四节 社会稳定风险管理的规划	96
一、定位设计：以稳评为核心的社会风险评估	96
二、全程规划：稳评和稳管的操作运行	97
三、规范管理：第三方稳评机构的准入和监管	103
第三章 社会稳定风险识别	106
第一节 大数据预识别：过往风险的分类分级	107
一、大数据预识别的机理	107
二、大数据预识别的应用	112
第二节 虚拟空间识别：网民意见调查	116
一、虚拟空间风险识别的机理	116
二、虚拟空间风险识别的应用	117
第三节 现场实地识别：现场告知与态度调查	119
一、现场实地风险识别的机理	119
二、现场实地的风险告知	121
三、现场实地的风险调查	123
第四节 社会稳定风险全监测：动态的“风险点清单”	125
一、社会稳定风险全监测的机理	126
二、社会稳定风险全监测的应用	127
第四章 社会稳定风险分析	130
第一节 “客观—主观”风险分析	130
一、“客观—主观”风险分析的机理	130

二、“客观—主观”风险分析的应用：“风险分析清单”	133
三、“客观—主观”风险分析的应用：“最好—最坏可能性分析”	136
四、“客观—主观”风险分析的典型工具：“概率—损失”分析	137
第二节 “内部—外部”风险分析	142
一、“内部—外部”风险分析的机理	142
二、“内部—外部”风险分析的应用：利益相关分析	145
三、“内部—外部”风险分析的应用：网民心态分析	147
四、“内部—外部”风险分析的典型工具：“责任—影响”分析	150
第三节 “静态—动态”风险分析	151
一、“静态—动态”风险分析的机理	151
二、“静态—动态”风险分析的应用：连锁反应分析	154
三、“静态—动态”风险分析的典型工具：风险升级预测	156
第五章 社会稳定风险定级	157
第一节 社会稳定风险定级的机理	157
一、社会稳定风险定级的依据	157
二、社会稳定风险定级的三个等级	158
三、社会稳定风险管理对风险定级的贡献	158
第二节 社会稳定风险定级的主要方法	161
一、对照排查定级法：同类案例分析	162
二、定量计算定级法：精确计量风险	166
三、综合研判定级法：研判民众反对意见和“反对度—承受力”状况	173
第三节 社会稳定风险定级的风险	175
一、愿力干预定级的风险	175
二、确定风险可控性的风险	180
三、特定风险项的加权风险	181

四、风险等级的发布风险	182
第六章 社会稳定风险内部控制	185
第一节 坚持民本：阻止风险升级，降反对度	185
一、坚持民本的机理：保障民众正当权益才能保社会稳定	185
二、坚持民本的应用：全面保障权益，根源化解矛盾	188
第二节 责任落实：源头治理，连带联动，增责任力	190
一、责任落实的机理：责任连带，全程负责	191
二、责任落实的应用：主动防御，科学管理	193
第三节 工作规范：标准化处置，增强防范力	206
一、规范的机理：标准化处置减少失误，规避责任事故	206
二、规范的应用：科学决策和管理，增防范力	214
第四节 综合治理：防范风险和减轻损害，增强应急力	229
一、综治的机理：防范综合风险	229
二、综治的应用：全面增强综合风险应对力	232
第七章 社会稳定风险外部合作	239
第一节 公共关系：加强风险沟通，减阻力增助力	239
一、公共关系的机理：加强沟通，降低稳定风险	239
二、公共关系的应用：创新公关机制，减阻力增助力	249
第二节 群防群治：责任共担，风险自治	253
一、群防群治的机理：责任共担，优势互补	253
二、群防群治的应用：风险自治	259
第三节 矛盾化解：构建社会秩序，降低民众损失	264
一、矛盾化解的机理：多措并举，降低民众损失	264
二、矛盾化解的应用：疏堵结合，构建“风险秩序”	269
第四节 舆论引导：保持公信力，弘扬正能量	275
一、舆论引导的机理：用“责任模型”，保持公信力	275
二、舆论引导的应用：遵循规律，弘扬正能量	276

第八章 社会稳定风险评估机制与范本	281
第一节 社会稳定风险评估与管理机制的顶层设计	281
第二节 社会稳定风险评估和管理机制的创新	283
一、健全组织,落实责任	283
二、科学规划,明确重点	285
三、设定流程,精细管理	286
四、维护民众,保障发展	289
第三节 社会稳定风险评估方案的范本	291
一、指导思想	291
二、评估原则	291
三、评估范围和评估重点	292
四、评估内容	293
五、评估责任主体	294
六、评估程序	295
七、工作要求	297
八、领导机构和责任人	298
九、其他重要事项	298
第四节 社会稳定风险评估报告的范本	298
一、管理方对稳评的要求	298
二、待评事项的概况	299
三、“风险点清单”	299
四、现场的风险告知	300
五、现场的问卷调查	301
六、“风险分析清单”	303
七、升级预测分析	303
八、联席会议的部门意见	304
九、周边群众反对意见研判	304
十、风险定级综合研判	305
十一、追踪评估与管理	307
十二、督察考核	307
后 记	311

实例目录

实例 1: 上海松江电池厂项目因民众反对最终取消	11
实例 2: “争高铁”的意愿度分析	22
实例 3: “村村通”项目的支持度分析	26
实例 4: 民航乘客的“容忍临界点”	30
实例 5: PX 项目的反对度分析	32
实例 6: 高压线的风险度分析	34
实例 7: 北京朝阳原副区长贪腐案开审, 疑挪用两亿拆迁款	39
实例 8: 北京市民质疑环评造假, 集会抗议高铁拟建方案	39
实例 9: 《信访条例》的 6 项“不得有”考验着应急力	42
实例 10: 社会稳定风险评估和预防化解机制	43
实例 11: 北京望京高压变电站的僵局应对	48
实例 12: 四川省社会稳定风险评估责任追究暂行办法	52
实例 13: 陕西商南县“广场问政”, 民众对面叫板, 官员当场被 免职	54
实例 14: 北京民政信访模式是社会稳定管理的典范	56
实例 15: 问题食品的社会恐慌风险	67
实例 16: 恶性事件的深层次风险源	73
实例 17: 国外社会稳定事件的大数据风险识别	108
实例 18: 网民反对意见的表达形式与风险等级	117
实例 19: 北京大兴国际机场项目的风险识别部署	120
实例 20: 社会稳定风险沟通的“内—外”路径	120
实例 21: 社会稳定的全风险“信息网”	126

实例 22: 敏感项目的全监测	127
实例 23: 春节期间典型社会风险的客观分析	135
实例 24: 利益损失分析	139
实例 25: 铁路突发公共事件的“概率—损失”分析	140
实例 26: 2008 年至今的“闹事”行为动态分析	152
实例 27: 日本“3·11”核事故的风险连锁反应分析	155
实例 28: 社会稳定的风险升级预测	156
实例 29: 利好因素的风险对冲	159
实例 30: “弃婴岛”: 多地投入使用, 广州已暂停试点	176
实例 31: 深圳为规避社会不稳定突然限牌, 反致公信力风险	182
实例 32: “举证倒置”将降低维权成本, 阻止风险升级	186
实例 33: 劳资纠纷的民本策略: 构建和谐劳动关系	189
实例 34: 稳评报告直报“一把手”的责任管理创新	192
实例 35: 校园安全稳定风险的“主动防、科学管、立体化”	195
实例 36: 问题官员的社会影响恶劣, 廉政风险防控规避官员 犯错	211
实例 37: 北京朝阳的维稳创新: 科学决策和科学管理	217
实例 38: 综合治理切实防治社会稳定风险	230
实例 39: 广东某镇的综治成效	234
实例 40: 核争议与公共关系	241
实例 41: 北京城管全面深化创新公共关系	249
实例 42: 北京永善社区的“市民劝导队”	254
实例 43: “村规民约”在基层风险治理中的功能	260
实例 44: 民间纠纷调解的方法	266
实例 45: 既要依法维护信访秩序, 还要切实维护群众利益	271
实例 46: 网络谣言已成社会高危风险, 亟待全方位防治	277

图表目录

图

图 0-1	“应然社会稳定风险评估与管理”的“菱形模型”	7
图 1-1	“稳评五要素菱形模型”	21
图 1-2	“稳管五要素菱形模型”	41
图 1-3	社会稳定风险评估与管理总体流程	58
图 2-1	社会风险的“火山效应”	68
图 2-2	社会稳定风险的“木桶短板效应”	72
图 2-3	社会风险事件的“冰山效应”	75
图 2-4	社会风险群体的“冰山效应”	75
图 3-1	社会稳定风险识别的定位示意图	106
图 3-2	社会稳定风险沟通的“内—外”路径	121
图 3-3	社会稳定的全风险“信息网”	126
图 4-1	“概率—损失”分析	138
图 4-2	“冰山效应”下的利益相关群体示意图	145
图 4-3	“责任—影响”分析图(示例)	151
图 4-4	风险连锁反应(示例)	154
图 5-1	“反对度—承受力”分析图(示例)	174
图 6-1	社会稳定风险内部控制及其定位	185
图 6-2	内部责任一体化的“立体网格化”示意图	197
图 6-3	外部利益一体化的环状体系示意图	197
图 6-4	基本情况库的基本情况拓扑图	219
图 6-5	社会维稳的动态风险地图机理	220

图 6-6	社会维稳事件案例库运行维护	220
图 6-7	研判预警关的风险分析示例	221
图 6-8	信息机制的运行拓扑图	223
图 6-9	风险机制运行拓扑图	224
图 6-10	“一网”与“两库”的运行机理拓扑图	225
图 7-1	社会稳定风险外部合作及其定位	239
图 8-1	社会稳定风险评估与管理机制的顶层设计示意图	281

表

表 0-1	社会稳定风险评估与管理的广泛适用性	1
表 0-2	社会稳定的风险源分析及其要求	3
表 0-3	社会稳定风险评估与管理的四个阶段	4
表 0-4	社会稳定风险评估与管理的规范要求	5
表 0-5	应然的社会稳定风险评估与管理对善治的贡献	8
表 1-1	近期引发较大争议的部分项目	14
表 1-2	社会稳定风险评估的全程设计	15
表 1-3	稳评的四阶段发展趋势	15
表 1-4	稳评的适用范围	17
表 1-5	稳评的对象	19
表 1-6	稳评对象的两个大类	20
表 1-7	“稳评五要素菱形模型”的评估项	21
表 1-8	近年来部分地区争取高铁落户活动概况	25
表 1-9	官方支持状况分析	26
表 1-10	社会支持状况分析	28
表 1-11	民航乘客的容忍度分析	31
表 1-12	反对的列联分析	31
表 1-13	群众反对 PX 项目的强度分析	32
表 1-14	2007—2013 年民众反对 PX 项目高危高频形式	33
表 1-15	高压线涉及不同风险项的风险度	34
表 1-16	社会稳定风险管理的相关政策规定	36
表 1-17	稳管的狭义对象	37

表 1-18	社会稳定风险管理的责任划分	38
表 1-19	“稳管五要素菱形模型”因素	41
表 1-20	稳管细分的内部控制和外部合作对应表	42
表 2-1	群死群伤的风险点库(示例)	59
表 2-2	常见矛盾纠纷的风险点库(示例)	61
表 2-3	后果导向的社会稳定问题一览表	62
表 2-4	社会影响恶劣的表述与示例	63
表 2-5	社会恐慌的风险点库(示例)	66
表 2-6	问题食品的社会恐慌风险	67
表 2-7	社会问题的风险点库(示例)	68
表 2-8	社会风险环境指标(示例)	69
表 2-9	中国的清廉指数和排名	71
表 2-10	恶性事件的风险源分析(示例)	73
表 2-11	易导致社会稳定问题的“社会风险地图”	76
表 2-12	公共安全“危”类的社会风险地图	77
表 2-13	社会秩序“乱”的社会风险地图	78
表 2-14	生态环境“脏”的社会风险地图	81
表 2-15	公共服务“难”的社会风险地图	81
表 2-16	官员素质“差”的社会风险地图	84
表 2-17	“四性”评估指标	85
表 2-18	社会稳定风险的九项综合指标	87
表 2-19	重大工程项目的社会稳定风险评估指标(示例)	91
表 2-20	大型公共活动的社会稳定风险评估指标(示例)	93
表 2-21	社会稳定问题导致一票否决的两类情况	95
表 2-22	稳评包含的其他相关风险评估	96
表 2-23	稳评的前置资料要求清单	96
表 2-24	社会稳定风险评估与管理的全程规划	97
表 2-25	第三方稳评机构的管理经验(示例)	104
表 3-1	社会稳定风险识别的方式对比	106
表 3-2	风险识别的功能	107
表 3-3	国外社会稳定事件的大数据风险识别(示例)	108

表 3-4	大数据预识别的信息来源和功能	112
表 3-5	大数据预识别的敏感项目的风险	113
表 3-6	大数据预识别的项目“风险点清单”(示例)	115
表 3-7	网民反对意见的表达形式与风险等级	117
表 3-8	虚拟空间的典型网民意见来源及其特征	117
表 3-9	针对某项目的网民意见分类汇总	119
表 3-10	社会稳定风险告知的“三级圈”创新	122
表 3-11	社会稳定风险调查的“三级圈”创新	123
表 3-12	某项目社会稳定风险调查问卷(示例)	124
表 3-13	周边社区群众态度分布表(示例)	125
表 3-14	社会稳定风险全监测的五要素	127
表 3-15	某敏感项目的“人地物事环”风险全监测(示例)	127
表 3-16	社会稳定风险的动态“风险点清单”(示例)	128
表 4-1	客观分析和主观分析的对比表	130
表 4-2	社会稳定风险的客观和主观分析适用表(示例)	131
表 4-3	社会稳定风险的要素排查分析	132
表 4-4	社会稳定风险的主体排查分析	133
表 4-5	“风险分析清单”的构建	134
表 4-6	风险分析清单(示例)	134
表 4-7	相关利益群体的“最好—最坏可能性分析”(以拆迁为例)	137
表 4-8	损失分析(示例)	138
表 4-9	利益损失分析	140
表 4-10	铁路突发公共事件可能性评估分析表	140
表 4-11	铁路突发公共事件后果评估分析表	141
表 4-12	铁路突发公共事件风险等级表	142
表 4-13	社会稳定风险的“内部—外部”分析适用情况(示例)	142
表 4-14	内部风险分析的责任单位和风险项(示例)	143
表 4-15	社会稳定风险的内部分析方法(示例)	144
表 4-16	利益相关分析	146

表 4-17	网民舆论的综合风险分析(示例)	148
表 4-18	某项目的网民心态分析(示例)	149
表 4-19	某项目的网民支持心态分析(示例)	150
表 4-20	“责任—影响”的风险分析表(示例)	151
表 4-21	2008 年至今的“闹事”行为动态分析(示例)	152
表 4-22	社会稳定动态风险的连锁反应分析	155
表 4-23	社会稳定的风险升级预测(示例)	156
表 5-1	社会稳定风险的定级依据	157
表 5-2	社会稳定风险定级的三个等级	158
表 5-3	利好因素的风险对冲(示例)	159
表 5-4	社会稳定风险的等级改变	160
表 5-5	社会稳定风险管理的贡献	160
表 5-6	通过风险控制降低风险等级(示例)	161
表 5-7	社会稳定风险定级的主要方法比较	161
表 5-8	稳评定级方法的适用与误差	162
表 5-9	建筑项目类案例社会稳定风险分析	163
表 5-10	建筑项目类社会稳定风险点清单	164
表 5-11	风险发生概率定级的标准	167
表 5-12	风险后果影响程度定级的标准	167
表 5-13	单个风险点风险等级的量化计算情况	168
表 5-14	风险等级标准表	169
表 5-15	单个风险点的风险定级	169
表 5-16	重点风险点的分析	170
表 5-17	整体风险的计算定级	171
表 5-18	待评事项的整体风险等级的参考标准	172
表 5-19	周边居民反对意见的研判方法	173
表 5-20	周边群众反对意见研判	173
表 5-21	“反对度—承受力”状况分析表(示例)	174
表 5-22	社会稳定风险管理对定级的贡献	175
表 5-23	风险可控性的主要分类	181
表 5-24	特定风险项的加权风险	182

表 5-25	社会稳定风险等级发布的风险	182
表 6-1	坚持民本的机理	186
表 6-2	构建和谐劳动关系以防范劳资纠纷矛盾的创新	189
表 6-3	责任落实的机理	191
表 6-4	责任管理的四个阶段	191
表 6-5	中小学学校风险月历(以 1 月份为例)	199
表 6-6	规范的机理	206
表 6-7	社会风险归因与责任事故研判(示例)	208
表 6-8	官员问题导致的负面社会影响	211
表 6-9	以廉政风险防控规避社会稳定风险	212
表 6-10	发现苗头的“督察考核关”操作图(示例)	226
表 6-11	防范处置的“督察考核关”操作图(示例)	227
表 6-12	综治的机理	230
表 6-13	以综治防范风险和减轻损失	230
表 6-14	以综治工作全面增强综合风险应对力	232
表 7-1	公共关系的机理	240
表 7-2	核争议中的公共关系失误总结	242
表 7-3	核争议中的有效沟通建议	244
表 7-4	符合民众接受规律的“十问核电安全性”	246
表 7-5	“社会协商”的公共关系方式方法	248
表 7-6	群防群治的机理	253
表 7-7	风险自治的方式与贡献	259
表 7-8	民意视角的矛盾纠纷和化解策略	264
表 7-9	纠纷调解和矛盾化解方式(以医疗纠纷为例)	265
表 7-10	民间纠纷调解的十种方法	266
表 7-11	矛盾化解的疏堵结合	270
表 7-12	舆论引导中的公信力状况评估表	275
表 7-13	舆论引导的“责任模型”	275
表 7-14	遵循舆论规律来弘扬正能量	276
表 8-1	社会稳定风险评估与管理机制的顶层设计要素	282
表 8-2	社会稳定风险评估与管理的机制整合	282