



# 重大事项社会稳定 风险评估机制研究

ZHONGDA SHIXIANG SHEHUI WENDING FENGXIAN PINGGU JIZHI YANJIU

付翠莲◎著

中国社会科学出版社



# 重大事项社会稳定 风险评估机制研究

ZHONGDA SHIXIANG SHEHUI WENDING FENGXIAN PINGGU JIZHI YANJIU

付翠莲 ◎ 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

重大事项社会稳定风险评估机制研究/付翠莲著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2011. 10  
ISBN 978-7-5004-9951-0

I. ①重… II. ①付… III. ①社会稳定—风险评价—  
中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 134277 号

责任编辑 杨晓芳  
责任校对 刘 娟  
封面设计 李尘工作室  
技术编辑 戴 宽

---

出版发行 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720  
电 话 010-84029450 (邮购)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
经 销 新华书店  
印刷装订 三河市君旺印装厂  
版 次 2011 年 10 月第 1 版 印 次 2011 年 10 月第 1 次印刷  
开 本 880 × 1230 1/32  
印 张 10.125 插 页 2  
字 数 245 千字  
定 价 28.00 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发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

# 目 录

## 理 论 篇

第一章 重大事项社会稳定风险评估机制概述.....	(3)
第一节 重大事项社会稳定风险评估机制的相关 理论基础.....	(4)
第二节 建立重大事项社会稳定风险评估机制的 必要性和紧迫性 .....	(25)
第三节 近年来国内各地开展社会稳定风险评估的 情况 .....	(39)
第四节 建立重大事项社会稳定风险评估机制的意义 ...	(50)
第二章 重大事项社会稳定风险评估机制与公共管理 理论 .....	(57)
第一节 新公共服务理论 .....	(58)
第二节 新公共管理理论 .....	(68)
第三节 政府协同治理理论 .....	(73)

第四节	“流程再造”理论 .....	(80)
第五节	协商民主理论 .....	(94)

## 实践篇

第三章	“定海稳评经验”:从源头创和谐 .....	(105)
第一节	舟山市定海区区情简介 .....	(105)
第二节	定海重大事项社会稳定风险评估机制的 形成和发展 .....	(112)
第三节	定海区重大事项社会稳定风险评估机制的 工作成效 .....	(121)
第四章	“定海稳评经验”的基本内容 .....	(124)
第一节	评估主体 .....	(126)
第二节	评估范围 .....	(131)
第三节	评估内容 .....	(134)
第四节	评估流程 .....	(137)
第五章	“定海稳评经验”典型案例及点评 .....	(141)
第一节	影响社会稳定的评估案例及点评 .....	(141)
第二节	重大工程项目的评估案例及点评 .....	(160)
第三节	重大政策、决策的评估案例及点评 .....	(173)
第四节	重大改革措施和涉及社会敏感问题的评估 案例及点评 .....	(185)
第六章	“定海稳评经验”的特点与创新 .....	(194)
第一节	“定海稳评经验”的主要特点 .....	(194)

第二节	当前重大事项社会稳定风险评估存在的 问题与不足·····	(198)
第三节	推进和完善重大事项社会稳定风险评估制度 建设的建议·····	(200)
第七章	“定海稳评经验”的指标体系·····	(207)
第一节	“社会稳定”风险评估参照指标体系·····	(207)
第二节	大型公共活动风险评估流程与指标体系·····	(216)
第三节	重大工程项目社会风险评估的量化指标 体系·····	(229)

## 机 制 篇

第八章	“定海稳评经验”工作机制·····	(239)
第一节	定海区重大事项社会稳定风险评估工作制度 建立发展情况·····	(239)
第二节	定海区重大事项社会稳定风险评估各项 机制完善情况·····	(256)
第三节	定海区重大事项社会稳定风险评估工作 经验提炼·····	(269)

## 探 索 篇

第九章	亟需探索和处理的课题·····	(287)
第一节	重大事项社会稳定与经济发展问题·····	(287)
第二节	重大事项社会稳定风险评估的行政问责 问题·····	(296)

第三节	重大事项社会稳定风险评估的主体多元化问题	(305)
第四节	重大事项社会稳定风险评估的形式主义问题	(308)
第五节	重大事项社会稳定风险评估的其他相关问题	(311)
	后记	(315)



理论篇





## 第一章

# 重大事项社会稳定风险 评估机制概述

当前我国正处于从改革开放以来的“普遍受益期”向“利益调整期”加速转型时期，社会结构发生了重大变化，利益格局出现了重大调整，既面临重要的战略机遇，又处于社会矛盾凸显期。伴随着全球风险社会的到来，我国社会运行的不确定因素日渐增多，许多社会矛盾纷纷凸显，特别是因土地征用、房屋拆迁、企业重组改制、库区移民安置、环境污染等问题诱发的群体性事件呈持续多发态势，使得社会转型可能导致社会失范而造成社会危机，影响社会稳定及经济社会的快速发展。进入新世纪新阶段，党和国家集聚社会资源和力量，建立各种机制、体制，完善各种制度、措施，将维护和保持社会稳定作为国家社会发展战略的重要组成部分和所有工作的重中之重。在此背景下，全国各地都积极推行社会稳定风险评估，为重大事项顺利实施提供科学依据和安全保障。这不仅关系到人民群众的安居乐业，而且关系到党执政地位的巩固，关系到国家的长治久安。正如邓小平同志所说：“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>①</sup>

本项课题研究在科学界定重大事项社会稳定风险评估机制的概念和内涵，充分阐明建立重大事项社会稳定风险评估机制的理论和实践意义的基础上，着重就近年来浙江省舟山市定海区推行的“重大事项社会稳定风险评估机制”的基本做法展开系统研究，为进一步推广和完善“定海稳评经验”，着重阐述定海重大事项社会稳定风险评估机制的基本框架，就如何完善重大事项民主参与机制，以及如何落实重大事项民主参与的保障措施，提出了对策和建议。

## 第一节 重大事项社会稳定风险评估 机制的相关理论基础

### 一 正确认识社会稳定的基本内涵及其特征

目前我国正处于经济社会转型的关键时期，既是一个“黄金发展期”，又是一个“矛盾凸显期”，在这种大背景下，维护社会稳定面临的压力很大。当前，深入研究并维护和确保社会稳定，对于做好当前的维稳工作，以及实现全面建设小康社会的奋斗目标，具有特殊重要的现实意义。因此，保持社会的持续稳定，促进社会和谐，首先必须全面把握影响社会稳定的矛盾与冲突所在，并准确认识其发展变化的态势。

稳定，从字面上理解，一般是指“稳固安定”或“没有变动”<sup>②</sup>。在现实生活中，变化是绝对的，不变是相对的，所以稳

---

<sup>①</sup> 邓小平：《压倒一切的是稳定》（1989年2月26日），《邓小平文选》第3卷第284页。

<sup>②</sup> 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆1996年版，第1321页。

定也只能是相对的、动态的，而不可能是绝对的、完全静止的。从这个意义上讲，有的学者把社会稳定界定为一种相对的稳固安定的社会状态。<sup>①</sup>当然，“社会稳定”作为一个广泛使用的概念，理论界有多种不同的认识，但尚未形成统一的具有权威性的表述。当前，主要从以下几个角度认识和理解：

一是从社会控制的角度来看，社会稳定是社会政治发展的有序状态，是社会发展规律性、社会控制有效性和社会生活和谐性三者间的有机统一。从这个意义上讲，社会稳定是指现行的社会规范能够正确认识和运用有效手段，通过人们的自觉干预、控制和调节，消除障碍，协调各种社会关系，使矛盾和冲突在秩序（即理性）的范围内得到调控，实现社会生活的安定、协调、和谐和有序，达到社会生活的动态平衡和良性运行。

二是从社会关系的角度来看，社会稳定是指一定地理区域内的社会共同体内部及其与外部关系的正常有序状态。包括广义和狭义两种内涵。广义的社会稳定包括政治局势稳定、经济形势稳定、社会生活稳定和社会心理即人们的思想情绪的稳定。狭义的社会稳定是指政治稳定、经济稳定以外的社会生活、社会心理和社会关系的稳定，是社会结构的一种均衡状态。

三是从社会规范的角度来看，社会稳定是一种社会运行状态，它以社会规范整合效力的有效发挥和运行的有序性体现出来。从社会结构和功能态势上看，社会稳定是社会政治稳定、经济稳定、社会生活秩序稳定、人群文化价值观念、心理及行为稳定的统一体。从社会状态的最终表现上看，社会稳定是社会人群行为的秩序化，是社会成员对社会整合规范的认同和接受，是指

---

<sup>①</sup> 参见胡联合、胡鞍钢《科学的社会政治稳定观》，《政治学研究》2004年第4期。

组成社会的绝大多数成员能够遵守共同的社会规范，维持现行的社会秩序，形成某种趋于一致的社会凝聚力，从而保障社会整体协调一致地向前发展，实现社会的动态平衡。

四是从社会结构的角度来看，社会稳定指社会的结构稳定有序、功能正常，即社会结构、功能合理，社会各要素的协同作用及社会运行的有序化，也就是社会整体的良性运行。具体是指整个社会处于稳固、安定、和谐、有序的状态，而它的对立面则是动乱无序。具体体现为构成社会的各个系统的稳定，也体现为各个系统的关系处于一种正常的状态。

五是从社会心理的角度来看，社会稳定实质上是人心稳定，依赖于社会心理状态的平衡。两者是表里关系，即社会心理稳定是社会稳定的内在因素，社会稳定是社会心理稳定的外在表现。

综上所述，社会稳定是指整个社会处于稳固、安定、和谐的状态，是经济、政治、文化等多种人类活动因素综合作用的结果，是一个历史的、综合的、动态的概念。<sup>①</sup> 社会稳定的历史性、综合性和动态性，构成了辩证唯物主义和历史唯物主义社会稳定观的基本内容。

由上述概念的阐释可以看出，社会稳定具有以下几个特征：

第一，社会稳定具有历史性和相对性。界定社会稳定的状态总是相对于一定历史条件而言的。不同社会历史时期，甚至在同一历史时期的不同发展阶段，社会稳定的内容和形式都会有所区别，都会呈现出不同的特点。因此，维护社会稳定的政策，也必须充分考虑社会所处的历史阶段，以及一个国家经济、政治、历史、文化等基本国情。这也决定了社会稳定的相对性，即不稳定是绝对的，而稳定则是相对的。

---

① 周永康：《关于社会稳定问题》，《学习时报》2004年8月2日。

第二，社会稳定具有动态性和可变性。人类社会始终处在不断发展和变化之中，没有任何矛盾和冲突的社会是不存在的。社会稳定不是一成不变的状态，而是在社会生活中处于动态平衡的过程，因而具有动态性特征。正如恩格斯指出：“平衡与运动是分不开的。”<sup>①</sup> 社会稳定经历着“平衡—不平衡—平衡”这样一个不断交替的过程，是随着人们的社会活动的和社会关系的变化而不断变化的。

第三，社会稳定具有综合性和多样性。由于社会稳定本身是一个复杂多元的综合系统工程，涉及政治稳定、经济稳定、社会秩序正常以及社会心理稳定等方方面面的内容，呈现出形式上的多样性。它们之间存在着相互联系、相互制约、相互影响、相互促动的辩证统一关系。社会稳定的综合性和多样性的特点，要求我们在维护社会稳定的工作中，必须总揽全局，充分认识社会稳定相关方面的内在联系，善于运用政治、经济、文化等多种手段，统筹各种社会资源，保持社会各个层面都处于良性运行状态，综合解决各种相关社会稳定问题。

## 二 正确理解西方“风险社会”理论及风险评估的内涵

### 1. “风险”与“风险社会”

“风险社会”理论是20世纪80年代后期在西方社会学领域兴起的一种社会理论，主要以德国社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）、英国社会学家安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）为代表的西方学者立足于全球化的宏阔背景，从风险的视角来反思和批判社会的发展，以揭示西方社会进入“后工业社会”人类所面临的危机和风险，创造性地提出了“风险社会”理

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第20卷，第589页。

论。他们认为风险社会已成为人类不可规避的境遇，提出“人类进入了风险社会”、“我们生活在文明的火山口上”<sup>①</sup>等观点。当今我国正面临着风险加大——风险类型多样性、风险主体的多元性、风险关系的复杂性、风险后果严重性等典型的风险社会的特征，经济风险的冲击、政治风险的考验、文化风险的凸显、社会风险的加剧及生态风险的呈现，都使中国经济社会发展面临严峻的挑战。“风险社会理论”是西方社会学领域中极富生命力但还尚未进行深入挖掘的理论范畴，较准确地分析了当今社会的结构性特征，具有极强的现实针对性和前瞻性，为我们进一步研究风险，规避和治理风险提出了重要理论依据，同时对我们制定相关的社会政策提供了有益的思路，为我们如何治理和解决这些风险提供有益的启示和借鉴。

按照风险理论研究，吉登斯指出，“风险”（Risk）是指“一个我们既在探索、又在努力加以规范和控制的世界。”<sup>②</sup>在现代社会中，“风险”这个词的含义是指将来可能遇到的各种各样的不确定性<sup>③</sup>，人们对未来行为预期的不确定性而可能导致后果与预定目标发生的负偏离。贝克指出：“风险是个指明自然终结和传统终结的概念，或者换句话说：在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方，才谈得上风险。风险概念表明人们创造了一种文明，以便使自己的决定将会造成的不可预见的后果具备可预见性，从而控制不可控制的事情，通过有意采取的预

---

① Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage Publication, 1992. p. 18.

② [英] 安东尼·吉登斯：《现代性：吉登斯访谈录》，尹毅译，新华出版社2001年版，第193页。

③ Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage Publication, 1992. pp. 21~22.

防性行动以及相应的制度化的措施战胜种种（发展带来的）副作用。”<sup>①</sup> 贝克还对“风险”和“危险”两个概念进行了区分。他认为，危险直接刺激感官，因而是明确的，既能够被日常的经验所直接把握，而且又能够被明确归因，比如医疗技术的缺乏；但是，风险与危险不同，它“一般不能被直接感知，而只出现在物理和化学的方程式中，以过度生产为基础，是工业化的大规模产品，且系统地随全球化而加剧”。<sup>②</sup>

风险的特征是风险本质及其规律的表现。正确认识风险特征，有助于建立和完善风险机制，加强风险管理，减少风险损失。在风险社会中，风险具有以下几个特点：

第一，客观性。风险是一种普遍的客观存在，存在于客观事件发展变化的全过程，人们既不能拒绝也不能否认其存在，必须承认和正视并采取积极的态度认真对待。第二，不确定性。事物在不断变化，而人的认识能力有限，不可能对其完全把握，风险正是由于这种主观客观条件的不确定性所致。第三，可预测性。“风险是可测定的不确定性，风险是可以测量的。”任何社会风险都不是一种独立的社会存在，而是各种因素综合促成的产物。由于社会风险具有可预见性，所以在做决策前应充分利用风险预警机制对社会风险进行测度，发现社会风险的风险源。人们可根据以往发生的类似事件的统计资料，通过概率分析，判断某种风险发生的概率及其后果，得到某些定量估计；也可通过专家调查方法，综合各方面专家对某种风险水平的识别判断，分析统计调查结果，得到某些定性估计。风险分析过程实际就是风险预测和衡

---

<sup>①</sup> 乌尔里希·贝克等：《自由与资本主义》，浙江人民出版社2001年版，第119页。

<sup>②</sup> 贝克：《风险社会》，译林出版社2004年版，第18~19页。



量的过程。第四，损害性。风险的后果会带来某种损失。第五，扩散性。一旦风险在某一领域发生，会很快扩散和影响到相关领域。第六，一定程度的可控性。虽然风险客观存在，但并非不能控制。完善制度建设、提高预警作用，可以一定程度上控制风险引发损失的概率和损失的规模，从而控制风险。

在风险的内涵及其特征基础上，我们来分析风险社会的特征。“风险社会”是风险社会理论的核心概念。风险社会具有可控性，正如贝克所言，风险社会是这样一个社会，即“工业化所造成的副作用具有可控性，这的确是一个设计精妙的通过制度化的解决方法预防不可预见事情的反思程序，是一个设计巧妙的控制社会，它把针对现代化所造成的不安全因素而提出的控制要求扩展到未来社会”。<sup>①</sup>我国有的学者概括认为：“风险社会作为一个概念并不是历史分期意义上的，不是某个具体社会和国家发展的历史阶段，而是对目前人类社会所处时代特征的形象描绘。”<sup>②</sup>基于风险的特征，风险社会具有内生性、全球性和超时空性等特性。

2001年11月，贝克在俄罗斯国家杜马上的演讲中说，全球风险社会的新涵义依赖于这样一个事实，“那就是运用我们的文明的决策，我们可以导致全球性后果，而这种全球性后果可以触发一系列问题和一连串的风险，这些风险和这些风险又与权威机构针对全球范围内的巨大灾难事例而构筑的那一成不变的语言及其作出的各种各样的承诺形成了强烈的反差”。有三个层面的危

---

① [德] 乌尔里希·贝克、[德] 约翰内斯·威尔姆斯：《自由与资本主义——与著名社会学家乌尔里希·贝克对话》，路国林译，浙江人民出版社2001年版，第124页。

② 杨雪冬等：《全球化与风险秩序重建》，社会科学文献出版社2006年版，第39页。