



中国宏观经济丛书

ZHONGGUO HONGGUAN JINGJI CONGSHU



国家高端智库成果

GUOJIA GAODUAN ZHIKU CHENGGUO

# 重大决策

## 社会稳定风险评估研究

ZHONGDA JUECE SHEHUI WENDING FENGXIAN PINGGU YANJIU

顾严 张本波◎主编

涉外借



人民出版社



中国宏观经济丛书  
ZHONGGUO HONGGUAN JINGJI CONGSHU



国家高端智库成果  
GUOJIA GAODUAN ZHIKU CHENGGUO

# 重大决策

## 社会稳定风险评估研究

ZHONGDA JUECE SHEHUI WENDING FENGXIAN PINGGU YANJIU

顾 严 张本波◎主编



人 民 大 学 出 版 社

策 划: 张文勇

责任编辑: 张文勇 何 奎 孙 逸 罗 浩

封面设计: 李 雁

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

重大决策社会稳定风险评估研究 / 顾严, 张本波主编. —北京: 人民出版社, 2018.2

ISBN 978 - 7 - 01 - 018893 - 5

I . ①重… II . ①顾… ②张… III . ①社会稳定—风险评价—研究—中国  
IV . ① D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 025402 号

# 重大决策社会稳定风险评估研究

ZHONGDA JUECE SHEHUI WENDING FENGXIAN PINGGU YANJIU

顾 严 张本波 主编

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印

字数: 260 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 018893 - 5 定价: 42.00 元

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, 如有印刷质量问题, 我社负责调换

服务电话: (010) 65250042



## 《中国宏观经济丛书》编委会

主 任：朱之鑫

常务副主任：陈东琪

副 主 任：马晓河 任伟民 王昌林 吴晓华

委 员（按姓氏笔画排序）：

史育龙	白和金	毕吉耀	刘立峰	刘树杰
杨宜勇	肖金成	汪 鸣	宋 立	张长春
张燕生	林兆木	罗云毅	胡春力	俞建国
郭小碚	高国力	黄汉权	银温泉	韩文科
董 焰	臧跃茹			

## 本书编写人员

主 编：顾 严 张本波

成 员（按姓氏笔画排序）：

王 阳 孔伟艳 关 博 张小明 陈 玲  
魏国学

# 目 录

总报告 重大决策社会稳定风险评估研究	1
一、引言	1
二、重大决策稳评的必要性： 构建改革发展稳定新均衡的视角	3
三、重大决策稳评的实践：阶段划分与成效问题	6
四、基于理论推演与问题解析的稳评完善方向： 加快实现“五个转变”	17
专题报告之一 我国社会稳定风险的现状和趋势	35
一、社会风险与社会稳定	36
二、当前我国的社会稳定风险水平	38
三、我国社会稳定风险的成因	44
四、中国社会稳定风险的变动趋势和对策	46
专题报告之二 不确定性下的公共决策与社会风险评估： 理论依据与一般流程	50
一、概念界定	50
二、理论构建	53
三、决策方法	67
四、结论	72
专题报告之三 重大决策社会稳定风险评估组织体系研究	78
一、概念界定和特征分析	79
二、地方实践和主要问题	83
三、相关对策建议	91
专题报告之四 国外重大决策社会稳定风险监测与评估的实践	99
一、可比较对象选择	99

二、社会影响评估发展脉络概述 .....	102
三、国外社会影响评估的主要做法 .....	107
四、社会影响评估国际经验对我国“稳评”的借鉴意义 .....	119
专题报告之五 我国重大决策社会稳定风险评估的实践 .....	125
一、国内重大决策社会稳定风险评估的现状 .....	125
二、国内重大决策社会稳定风险评估的主要模式 .....	136
三、对国内重大决策社会稳定风险评估的评价 .....	144
专题报告之六 社会稳定风险的成因分析 .....	149
一、社会稳定风险的概念及评估 .....	151
二、社会稳定风险的形成与传导 .....	157
三、社会稳定风险的管理策略 .....	163
四、小结和讨论 .....	169
观点综述 重大决策社会稳定风险评估观点综述 .....	172
一、重大决策社会稳定风险评估的政策沿革 .....	172
二、重大决策社会稳定风险评估存在的问题及争议 .....	175
三、完善重大决策社会稳定风险评估的方向 .....	186
附录 调研报告之一 社会稳定风险评估机制的再评估： 基于四川遂宁市的调研 .....	193
调研报告之二 “我”为什么上访？ .....	205
——基于E市问卷调查的上访行为逻辑和特征	
附件1：调查问卷 .....	221
广东惠州环大亚湾新区开发建设社会影响公众调查问卷	
附件2：不同户籍在理解集体请愿理由上的差异 .....	226

# 总报告：重大决策社会稳定风险评估研究

我国改革已进入深水区和攻坚期，发展进入了中高速增长阶段，社会稳定则面临信息化的新形势，过去形成的改革发展稳定良性循环正在被打破，迫切需要通过稳评构建起新的均衡关系。稳评工作经过了理念酝酿和地方探索阶段，目前已进入国家创制的加快发展新阶段，尽管在制度和组织体系、风险识别和矛盾化解以及多元参与等方面取得了初步成果，产生了维护社会稳定和促进科学民主依法决策的积极效应，但也存在应评未评、视野狭窄、方法粗放、跟踪不力和权责错位等问题。根据我们构建的信息不确定性条件下的公共决策二维框架，以及由其推演出的四种风险决策模式，稳评的决策事项主要属于民主协商型决策。为完善稳评，助力形成改革发展稳定新的良性循环，我们借鉴风险社会理论和第四代评估理论的思路及方法，并针对稳评现存的突出问题，提出加快推进稳评工作“五个转变”的建议：一是评估事项从“原则规定”向“清单管理”转变；二是评估内容从“一事一议”向“全面系统”转变；三是评估方法从“旁观式观测”向“参与式建构”转变；四是流程机制从“一锤定音”向“循环互动”转变；五是组织体系从“交叉分工”向“协同履职”转变。

## 一、引言

我国正处于经济社会转型期，在经济快速发展的同时，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；三是萌发突发，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。

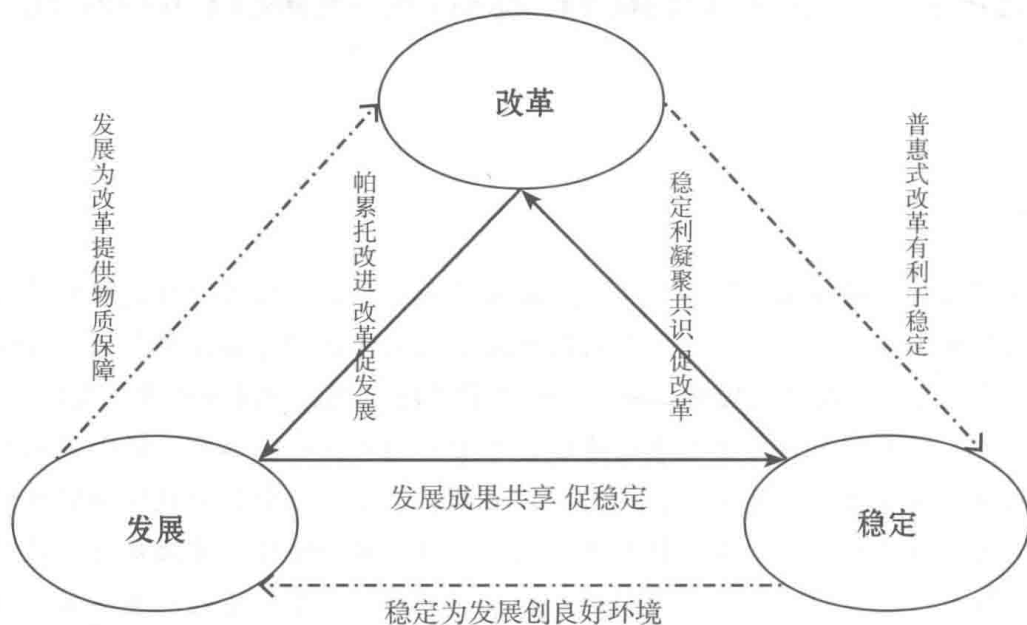


图 1 过去形成的改革—发展—稳定均衡关系

上述苗头趋势的产生，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。近一两年，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。目前稳评已经取得了初步成效，但也存在着一些亟待完善的问题。

本报告下文拟从改革发展稳定新均衡的战略角度，审视稳评的必要性；然后对稳评的实施情况作简要的评介，重点提出迫切需要解决的问题；最后构建稳评决策的理论框架，借鉴风险社会理论和第四代评估理论，并针对实际问题，提出完善稳评的对策思路和具体建议。

## 二、重大决策稳评的必要性：构建改革发展稳定新均衡的视角

### （一）过去的改革发展稳定均衡关系正在被打破

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均衡关系。<sup>①</sup>

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、甚是引发社会不稳定因素的风险已经

---

<sup>①</sup>当然，并非所有领域、所有决策都在这样一个良性循环的环境中。比如20世纪80年代的价格双轨制和价格“闯关”等带来的不稳定因素，20世纪90年代国有企业职工下岗事业和“买断工龄”等引起的群体性事件等。严格来说，改革发展稳定关系既有良性互动的一面，又有相互矛盾甚至是冲突的一面；“总体上”的良性循环是指，良性循环的成分相对占优、是主流，矛盾冲突的成分相对少一些。

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。

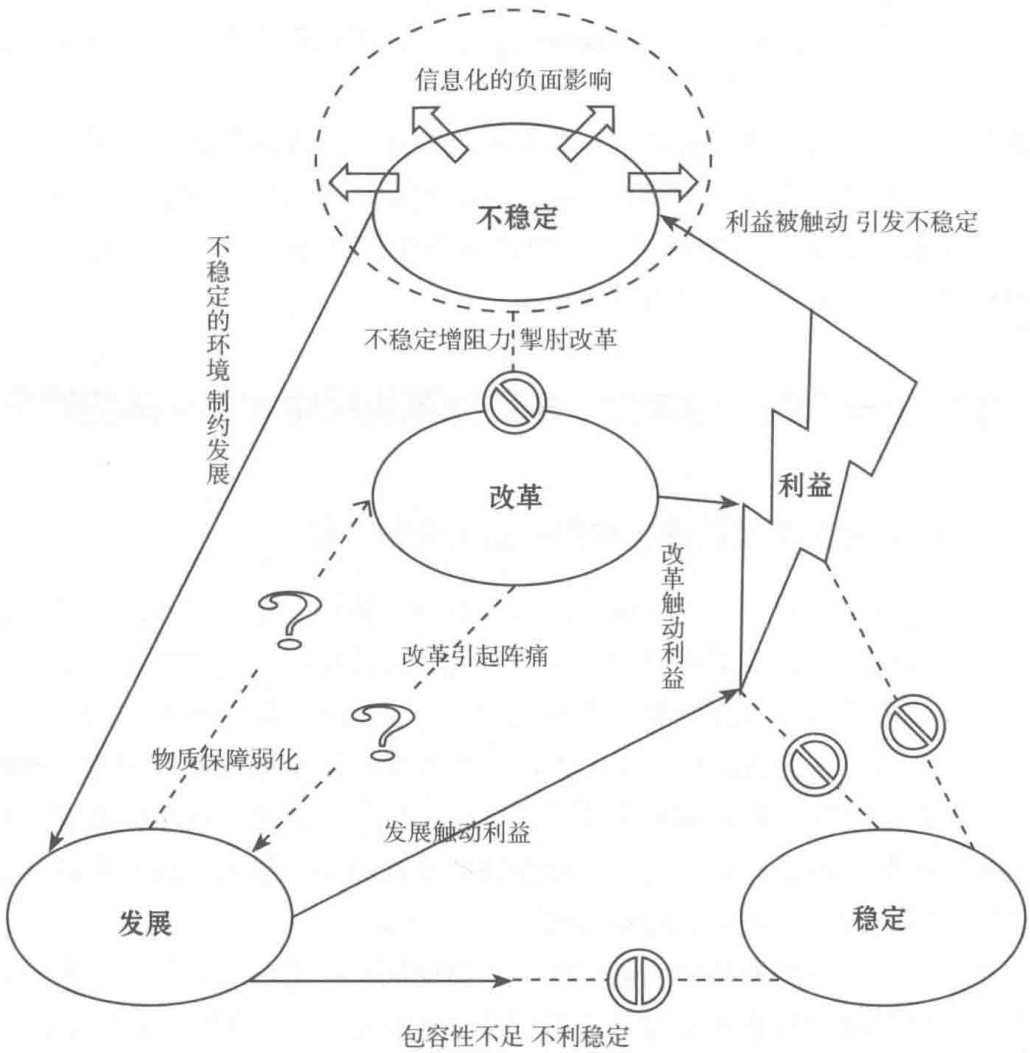


图2 被打破的改革—发展—稳定良性循环

其次，发展进入了中高速增长阶段，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相对弱化，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相对弱化。

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均衡关系正在被打破。

## （二）改革发展稳定新均衡的构建迫切需要稳评

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，及时化解苗头隐患，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。

由此看，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。

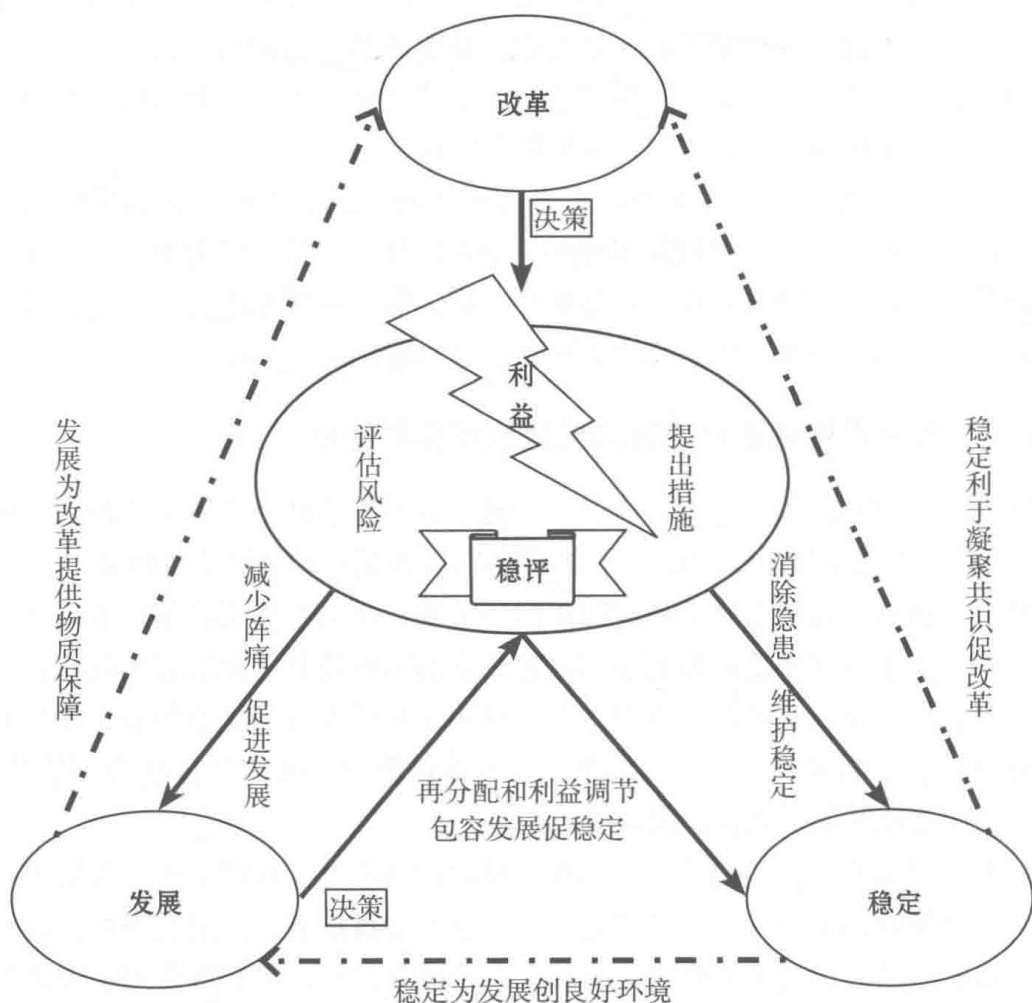


图3 重大决策稳评与改革—发展—稳定新均衡的构建

### 三、重大决策稳评的实践：阶段划分与成效问题

#### (一) 政策沿革

作为社会矛盾源头治理的一项重要工作，社会稳定风险评估是一个新事物，一般认为是从2005年“遂宁试验”起步的。但根据我们的前述理解，从改革发展稳定全局的角度看，稳评所依托的基本思路，是从改革开放初期就开始探索，后逐步形成的。因此，稳评的政策沿革可以梳理为三个阶段。

一是理念酝酿阶段。稳评在理念上的酝酿阶段较长，从20世纪80年代末

期至本世纪最初几年，历时15年左右。1989年，邓小平同志在会见美国总统布什时指出：“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。”他从党的执政能力角度出发，认为社会稳定是一种能力，而不仅仅是一种状态，其社会稳定思想是一个全方位、多层次的协调、有序的体系，是经济稳定、政治稳定和思想稳定的有机统一体。江泽民同志在中共十五届五中全会上强调指出，要正确处理改革、发展、稳定的关系，保持社会的长期稳定，为改革开放和现代化建设创造良好环境。他在随后的“七一讲话”和党的十六大报告中专门论述了改革、发展、稳定的关系，认为稳定是改革和发展的前提，要坚持在稳定中推进改革和发展，通过改革和发展促进稳定。在改革发展稳定关系的论述中，出现了把实现和维护人民群众的利益作为重要结合点的思想认识。到以胡锦涛同志为总书记的第四代领导集体时期，以人为本成为了维护社会稳定工作的重要理念，并且形成了把社会矛盾冲突纳入制度化、法治化的处理轨道之中的依法执政思路。

二是地方探索阶段。在国家层面推进理念和理论创新的同时，各地结合自身实际，先行先试，从2005年遂宁试点，到2012年中央专门文件出台前，历时7年左右。稳评在国内的正式实施始于2005年，四川遂宁市出台《重大工程项目社会稳定风险预测评估制度》，在全国率先明确规定，新开工工程项目未经稳定风险评估不得盲目开工，评估出的严重隐患未得到妥善化解不得擅自开工。2006年，该市又出台了《重大事项社会稳定风险评估化解制度》，进一步要求全市各级党委政府、各部门，在事关群众切身利益的重大改革、重大事项实施出台之前，都必须事先开展分析预测，对可能出现的不稳定问题作出评估。2007年，中央维稳领导小组在其办公室跟踪掌握遂宁经验近两年的基础上，决定在全国推广开展社会稳定风险评估。此后各地纷纷“试水”稳评，形成了不少有特色的稳评模式，其中，四川遂宁、浙江衢州、江苏淮安、贵州铜仁等地的做法具有一定的代表性和典型性。四川遂宁做法的主要特点是“6个五”：评估“五类重大事项”，围绕“五项重点评估内容”，采取“五步工作法”，落实“五项制度”，拓宽“五种渠道”，严明“五项铁规”。浙江衢州积极探索建立由情报信息主导的重大群体性事件隐患专案管理制度，其做法的主要特点是“五个机制”：隐患排查机制、分析研判机制、风险评估机制、矛盾化解机制、责任分工与追究机制。江苏淮安做法的主要特点是党委统一领导、党政齐抓共管、各职能部门纵向垂直领导、横向分工协作，并建立以目标管理为核心的问责制度。贵州铜仁做法的主要特点是风险评估先行、防范化解联动、

建设与调解并进、发展与稳定统筹。

三是国家创制阶段。国家层面创立稳评专门制度和体制机制，与地方的试点探索是互动的，两个阶段有所重叠，从2009年中央维稳领导小组启动推广稳评工作后，到2012年中央专门文件的出台，至今不断总结经验，已经历时4—5年。2010年10月，胡锦涛同志在党的十七届五中全会第二次全体会议上的讲话中强调指出，“建立健全重大工程项目建设 and 重大政策制定的社会稳定风险评估机制，着力从源头上预防和减少矛盾，把问题解决在基层、解决在萌芽状态。”党的十七届五中全会文件则明确提出，要“建立社会稳定风险评估机制”。2010年11月，国务院《关于加强法治政府建设的意见》从依法行政角度提出了重大决策稳评的具体要求，凡是有关经济社会发展和人民群众切身利益的重大政策、重大项目等决策事项，都要进行合法性、合理性、可行性和可控性评估，其中社会稳定风险评估是重点。2011年，国家《“十二五”规划纲要》再次明确了“建立重大工程项目建设 and 重大政策制定的社会稳定风险评估机制”的任务。2012年初，中央办公厅印发了《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）》，重大决策稳评的专门文件正式出台。2012年11月，党的十八大报告再次强调建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。同年，一些部门也出台了配套文件。中国银监会印发的《绿色信贷指引》规定，银行业金融机构应当制定针对客户的环境和社会风险评估标准，对客户的环境和社会风险进行动态评估与分类；在已授信项目的设计、准备、施工、竣工、运营、关停等各环节，均应当设置环境和社会风险评估关卡，对出现重大风险隐患的，可以中止直至终止信贷资金拨付。国家发改委颁布的《国家发改委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》，对重大项目稳评的一般程序、主要内容、风险分级、处置办法等作出了规定，要求上报项目必须在可研报告中增加社会稳定风险分析专章专篇；随后在2013年初又印发了《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）》，进一步明确了评估主体、内容和程序。

## （二）初步成效

稳评工作经过多年的探索，已经取得了一些初步的成果。

一是初步建立起了稳评的制度和组织体系。在进入国家创制阶段后，特别是中央的指导意见下发后，各地加快了重大决策稳评的推广普及，目前全国已有20多个省区市下发了开展稳评工作的指导意见或实施意见，并积极推



动稳评工作向地市和县区延伸。一些地方也在积极探索健全完善稳评的制度和组织体系，如江苏淮安市建立了党政齐抓共管、各职能部门（发改、环保、国土、建设、安检、公安、工商、宣传等）协同配合，纵向垂直领导、横向分工协作的稳评组织领导体制，各部门既各司其职、各负其责，又在党委政府统一领导下相互支持、密切配合。该市还建立了以目标管理为核心的问责制度，把稳评工作纳入各地各部门年度目标责任状和社会治安综合治理考核体系，考核结果直接计入年度目标总分。一些地方还采取了更加严格的问责措施。如广东惠州市大亚湾经济技术开发区实施了稳评工作“一票否决”，应评未评而引发社会稳定风险的决策事项，有关责任单位及其主要负责人在年度考核中将被“否决”。

二是初步建立起风险识别和矛盾化解机制。从风险识别和筛查来看，目前以定性分析为主的方法被普遍采用。定性评估方法主要是通过对现实信息的搜集整理，然后结合理论和逻辑分析来进行判断，普遍适用于缺乏较长时间序列和较完整统计资料的情况，具体包括德尔菲法（专家预测预警）、主观概率法（经验归纳演绎）、领先指标法、相互影响法、情景预警法以及头脑风暴法、专题研讨会和专家论证会等方法。实践中采用比较多的有部门会商、听证会、专家意见征询、居民问卷和访谈调查等。从矛盾源头治理和前置化解来看，如果能够在稳评中充分与利益相关方沟通，并且积极落实稳评揭示风险后提出的应对措施，在相当多的情况下能够有效减低风险。如贵州铜仁等地区在稳评中，在充分预测潜在风险的基础上，扎实细致地进行矛盾排查，坚持调解优先，让调处成为风险稳压器，将矛盾冲突化解在决策实施之前。

三是初步建立起多主体参与的格局。为提高稳评工作的科学性和客观性，各地积极引入“第三方”参与重大决策稳评工作。如四川遂宁市邀请人大、政协和社会各界代表参加，对重大事项社会稳定风险程度进行集体会审。浙江定海等地注重充分调动社会力量参与评估，建立起多元评估机制。江苏淮安高度重视专家评估的作用，建立了评估专家组、评估人才库，发挥专业评估机构的作用。重庆九龙坡区等地在风险评估工作中，注重引进第三方参与机制，委托具有资质的第三方机构进行评估，提升了决策的科学性、透明度和公信力。

稳评对社会稳定和科学民主依法决策，都产生了比较明显的积极效应。

最直接的效应是，在一定程度上防范和化解了社会稳定风险。以最先试水稳评的四川遂宁为例，在先行先试中，遂宁市社会大局稳定，社会不稳定事件的发生有所减缓，类似2004年直接促成稳评出台的“汉源事件”等情况比较

严重的案例未再发生。广东惠州市大亚湾经济技术开发区近期实施的一个整村搬迁项目，涉及当地居民以及迁出居民各 3000 余人，由于稳评措施到位，不仅未出现一例集体上访或群体性事件，而且还建立了良好的干群关系。该地方 2011 年开展稳评工作以来，已经有多项政策因大部分群众反对而被叫停，没有因强行出台政策或上马项目而引发社会不稳定事件。

更加重要的、而且具有长期积极效应的是，稳评工作使决策者开始有意识地在出台政策和上马项目前，更加充分考虑到相关的利益群体，更加重视群众的需求诉求，更加主动地将决策纳入到程序之中。这对从源头上防范化解社会矛盾，促进干群关系和谐化，推动决策的科学化、民主化及法制化进程，以及构建改革发展稳定新的均衡关系，都将产生深远影响。

### （三）突出问题

正式的稳评只有短短几年的历史，稳评总体上还处于“试行”、“暂行”的状态，制度体系、体制机制、配套措施还有待进一步完善，难免存在一些问题。从典型地区的实践看，比较突出的问题有以下几个方面：

一是不合规，应评未评，风险失控。从目前实施的稳评机制的一般流程看，确定评估事项是起点。在起点上，稳评主要问题是，一些地方没有按照中央要求做到应评尽评。

主观上看，一些地方的决策者对稳评的认识不到位，对改革发展稳定的关系及其正在发生的深刻变化认识不到位，认为稳评“没用”、“没必要”、“添麻烦”，不理解、不重视、不落实，因此不愿评、不想评、不肯评，导致稳评停留在文件层面裹足不前，真正列入稳评的决策事项仅占很小一部分；即便开展稳评的事项也被预设结论，尚未充分研究论证和广泛征求意见就被提前设定为“低风险”，以免延误和阻滞工程项目上马和政策措施出台，结果稳评变得流于形式。

客观上看，地方套用中央文件原则性规定的较多，经深入研究、结合本地地方特点明确了本地地方需要稳评的具体决策事项的较少，界定不清晰、不明确，导致不知道或不确定具体项目、政策等是否应该开展稳评。我国正处于社会矛盾凸显期，且原有的改革发展稳定均衡关系正在被打破，不在重大决策出台的源头进行社会稳定风险评估，决策的风险就处于失控状态，一旦引发不稳定事件，处置起来会非常被动、更有难度、更加棘手，还可能由于处置不当或不及时进一步加剧风险和激化矛盾。



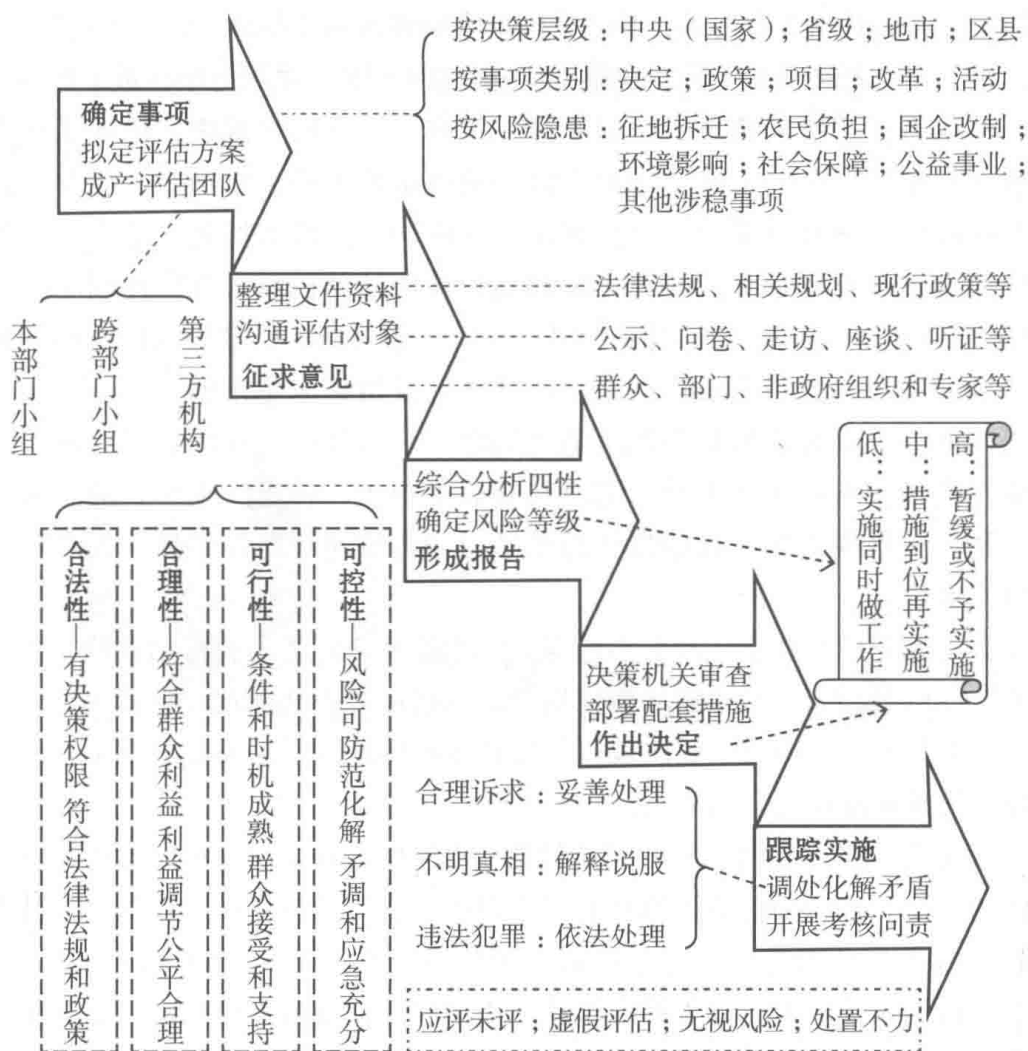


图 4 当前重大决策稳评的一般流程和主要内容

我们在贵州省某市调研时，接触到这样一个案例。该市参与抗美援朝老兵中，有一部分因军事需要在入越前被取消了部队番号，返回原籍后不能享受退转军人待遇。该市为了帮扶这批老兵，拟出台优抚安置政策，发放专项补贴。当地政府本以为，原本没帮扶，现在有补贴，该政策肯定会受到拥护、顺利推行，就没有开展社会稳定风险评估。然而，由于地方财力有限，实际执行政策时，补贴标准低于正式的退转军人，结果引发了不满，遭到了抵制，在一段时期接连发生集体上访事件。负责拟定和实施该政策的政府部门人士抱怨说：“不帮他们没意见，帮了反而有意见！”本是一项好政策，如果依规开展稳评，在征求意见环节充分地、拟帮扶对象沟通，把当地财力有限的客观原因摆出来，再把补贴标准