

INTRODUCTION TO THE RISK ASSESSMENT SYSTEM
UNDER THE SITUATION OF SOCIAL STABILITY
IN THE NEW PERIOD

新时期

社会稳定形势下的风险评估轨制概论

高志纯 / 著

湘潭大学出版社

让重大决策社会稳定风险评估
作为我国社会健康发展的稳定翼
成为党委政府与社会大众的连心桥



湘潭大学出版社



定价：88.00元

INTRODUCTION TO THE RISK ASSESSMENT SYSTEM
UNDER THE SITUATION OF SOCIAL STABILITY
IN THE NEW PERIOD

新时期

社会稳定形势下的风险评估轨制概论

高志纯 / 著

湘潭大学出版社

版权所有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期社会稳定形势下的风险评估轨制概论 / 高志纯著. — 湘潭: 湘潭大学出版社, 2019. 4
ISBN 978-7-5687-0304-8

I. ①新… II. ①高… III. ①社会稳定—风险评价—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 070969 号

新时期社会稳定形势下的风险评估轨制概论

高志纯 著

责任编辑: 姚海琼 王亚兰

封面设计: 何 健

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭大学工程训练中心

电 话: 0731-58298960 0731-58298966 (传真)

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 长沙印通印刷有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16

印 张: 27.5

字 数: 450 千字

版 次: 2019 年 4 月第 1 版

印 次: 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5687-0304-8

定 价: 88.00 元

序 言

社会的综合、全面稳定，源自人的稳定，人的稳定源自人的情绪稳定，造成社会的不稳定因素无非是人不稳定情绪的爆发或者是持有同类不稳定情绪（包括在情绪发展中归为一类）人们的汇集，表现为个人极端事件和群体性事件。所谓维护社会稳定，归根结底就是维护人的情绪稳定。情绪的不稳定直至所谓爆发或“抱团”，无不是经过形形色色社会因素（就业、就医、腐败、贫富、犯罪等）影响积淀且不能疏导释放，再加之主导催化剂形成的。此种“极端”形成路线均是多因一果。“维稳”是维护社会稳定的简称，这个词自孕育而生一直到现在，无不受公众质疑与指责，影射到接访劝访、息诉罢访、看护稳控、维稳经费等社会现象。最高人民法院《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》中规定，不能因为舆论炒作、当事方上访闹访和地方“维稳”等压力，做出违反法律的裁判。其中也贬义地运用了“维稳”一词。但是随着社会稳定风险评估（以下简称“稳评”）制度的探索推广、逐渐成熟，这种“质疑与指责”也逐渐减少，换言之，“稳评”制度对维护稳定工作的提质增效具有举足轻重的作用。

“稳评”制度从创制以来已近十年，该制度已将我们原始固有的维稳工作思维和方式彻底颠覆，从秉承“饮鸩止渴”之心的事后“填补”，逐渐转化为坚持“稍安毋躁”之心的事前“防范”。本书认为这种转化最大的收益，一是此种“防范”的标准很难突破，但相反“填补”的底线极易面临挑战，毕竟“木已成舟”后的关注点，基本上是在顾全“舟”上，这种“顾全”会造就“受迫无奈”的违法行为；二是通过对“稳评”制度贯彻适

用，也对执政者树立正确的政绩观起到促进作用。从实际出发，“稳评”制度诞生的基础，起源于我国对群体性事件频次和各地群体性事件强度的关注和重视，“稳评”制度作为当年“社会主义法治理念”中的“人民满意”分支创新承继，同时也是在法治修缮和建设法治政府进程中的必然产物。“稳评”制度是维护稳定工作新的重要组成部分，如上所述代表我国的维稳机制进入新的阶段。

评估，即评判、估量，是人对未知社会综合反馈的预测，也是人一般的本能思维，但因个体（能力）、手段、形式的差异造就结果迥异，过程时而含糊粗糙，时而细致入微，所谓成功率、有效率也会判若云泥，但终极目的无非就是尽最大功力将“预测变为现实，或尽可能贴近现实”。这就缔造了在不同的评估领域应遵从不同的规范与标准，以更有效地达到这个终极目的，当然所谓规范与标准也不是一成不变，而是在相对固定的基础上，随着社会实际情况的更迭而进行科学更新。

事实上社会公众对于该制度其实是陌生的。毕竟社会稳定风险评估制度主要体现在政策文件上，而法律法规体系涉及较少（主要体现在行业管理规范文件相类似规定和个别省级政府规章中）。纵观各类别风险防控领域，针对“稳评”制度的研究论述不多，本书以法治核心为基础，整体扑射社会稳定风险评估制度所涉及的“点线面”，主要对“稳评”的重要作用、群体性事件应对及司法规制、基层维稳机制运行、“稳评”的运作模式、理想化的制度设计等方面加以讨论。

当前，科学把握十九大提出的“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，勇于战胜前进道路上的各种艰难险阻，牢牢掌握主动权”的主旨精神是我们应对各类社会稳定风险的绝对“试金石”，这也是对十八大提出的“正确处理人民内部矛盾，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”和党的十八届三中全会提出的“健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障”，以及党的十八届四中全会提出的“把公众参与、专家论证、风险评

估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确”的革新传承和与时俱进。

本书矢志不移地坚持，社会稳定风险评估制度的使命是促使各级领导干部在重大决策过程中，树立底线思维和法制思想，坚持问题导向，进一步畅通群众诉求表达渠道，科学预测评估决策风险，从源头预防和化解社会矛盾，真正做到依法科学民主决策，努力实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益。其中更深层次的意义是引导并提速社会法治的全覆盖，科学规划决策者评估预测模式，使之成为习惯，向杜绝社会风险“零距离”靠近。同时本书也企望新时期各地区尤其是首都维护社会稳定工作能够继续开拓发展，革故鼎新，使已映透出的政治效果、社会效果与法律效果珠联璧合，日月同辉。

完成本书全部内容主要源自作者本人长期从事政法维稳工作的积累和感悟。其中关键得益于工作中引领者的亲历点拨、灵感提示、劳心教诲，以及他们对大兴区维护社会稳定工作殚精竭虑的殷勤付出，遂借本书付梓之际，对以下领导表达感激之情：

时任（2004年3月至2011年12月）北京市大兴区委常委、政法委书记
马武英

时任（2011年12月至2013年6月）北京市大兴区委副书记、政法委书记
谈绪祥

时任（2013年6月至2016年12月）北京市大兴区委副书记、政法委书记
王有国

（按任本职务时间先后次序）

高志纯

2019年5月于北京市大兴区桐城办公区

目 录

第一部分 社会稳定风险评估的背景与实践

第一章 群体性事件与社会稳定	3
第一节 社会稳定基本内涵	3
第二节 群体性事件	11
第三节 “群体性事件”与维护社会稳定	31
第二章 “维稳政治”与我国的维稳困境	33
第一节 群体性事件概念与维稳政治的形成	33
第二节 “维稳政治”与我国的维稳困境	50
第三章 社会稳定风险评估机制的探索	80
第一节 四川汉源事件与社会稳定风险评估制度的诞生	81
第二节 社会稳定风险评估地方实践概述	82
第三节 中央层面的认可与推广	94
第四章 社会稳定风险评估类型化实践研究	98
第一节 重大政策的风险评估实践研究	98
第二节 重大工程项目建设的风险评估实践研究	125
第五章 社会稳定风险评估的意义与价值	145

第二部分 社会稳定风险评估理论与技术

第六章 社会稳定风险评估的社会理论图景	153
第一节 国家与社会	153
第二节 决策与评估	156
第三节 抗争与参与	159
第四节 战略与预见	162
第五节 风险与管理	166
第七章 社会稳定风险分析与评估的基本概念	170
第一节 不确定性与风险	170
第二节 风险分析	172
第三节 社会稳定风险分析与评估的常用方法	183
第八章 社会稳定风险分析与评估的基本框架	187
第一节 社会稳定风险分析与评估的目的、任务和范围	188
第二节 公共项目周期各阶段社会稳定风险分析与评估的主要内容	196
第三节 社会稳定风险分析与评估采用的指标和分析工具	202
第九章 社会稳定风险分析与评估中的公众参与	207
第一节 参与式方法及其在社会稳定风险分析与评估中的作用	208
第二节 利益相关者及其参与机制	211
第三节 参与式社会稳定风险分析与评估的工作框架	215
第四节 参与式社会稳定风险分析与评估的方法与工具	218
第五节 参与式方法的运用与应注意的问题	222
第十章 社会稳定风险评估的实施与操作	225
第一节 社会稳定风险评估的作用与范围	225

第二节	社会稳定风险评估的主要内容	226
第三节	社会稳定风险评估的步骤与方法	230
第四节	社会稳定风险评估的基本路径	238

第三部分 重大决策社会稳定风险评估制度研究与设计

第十一章	我国重大决策社会稳定风险评估机制的现状、原因分析	257
第一节	社会稳定风险评估机制在实践中的问题	259
第二节	评估主体、“稳评”主体多元建议	263
第三节	第三方评估	273
第四节	考核与责任追究	276
第五节	评估对象与内容	279
第六节	评估程序	282
第七节	问题原因	284
第十二章	社会稳定风险评估机制理想化设计	288
第一节	社会稳定风险评估责任主体	288
第二节	社会稳定风险评估内容与事项	308
第三节	社会稳定风险评估程序	327
第四节	社会稳定风险评估结论的运用	341
第五节	社会稳定风险评估创新和发展	357
第六节	社会稳定风险评估工作机制	376

第四部分 风险评估后的“稳管”与司法规制

第十三章	群体性事件的司法规制	391
------	------------------	-----

第一节	群体性事件法律性质认定	391
第二节	群体性事件涉及的犯罪问题分析	399
第三节	群体性事件中的犯罪样态认定	403
第四节	群体性事件中共同犯罪问题分析	405
参考文献		416
后 记		426

第一部分
社会稳定风险评估的背景与实践

第一章 群体性事件与社会稳定

第一节 社会稳定基本内涵

社会稳定是任何国家都极力实现的社会目标之一，也是保障该国经济建设、人民幸福生活的基本前提。维护社会稳定，已经成为当代各国的一个重大理论与现实问题，也越来越成为世界各国现代化建设的内在要求和首要条件。

正因为社会稳定问题的这种重要地位，因此，社会稳定方面的相关研究也越来越引起了各国政府与学界的高度重视，甚至还形成了专门以社会稳定为研究对象的学科，即社会稳定学。因此，在论述社会稳定相关问题之前，必须对社会稳定的一些基本范畴进行简要梳理。

一、社会稳定的概念

要搞清社会稳定的概念，首先应该搞清楚何为稳定。《现代汉语词典》中对“稳定”的解释是“稳固安定，没有变动”。这里所提到的稳定，既可以指自然界的某种现象，也可以指社会生活中的某种现象，如水情稳定、灾情稳定、民情稳定、质量稳定、生产稳定、经济稳定等状况，都在“稳定”一词所制约的范围之内。而我们在社会稳定中所说的稳定则更为强调社会生活中的稳定，而非自然界中的稳定现象。同时，稳定的主体范围既可以包括

个人的、家庭的、社区的、团体的稳定，即微观视野的稳定，也可以指整个社会范围内的或对整个社会发生影响的稳定现象，也就是宏观视野里的稳定。而我们理解和研究的稳定，尽管要考虑微观视野中的稳定现象，但主要着眼于整个社会大范围内的宏观视野中的稳定问题上。

通过以上分析可知，我们所关注的社会稳定更为强调社会生活中的稳定，也更为强调宏观视野中的稳定，但不同学科对社会稳定的界定，其角度和侧重也各有不同。也就是说，人们对于“社会稳定”内涵的认识，会由于认识角度的不同而不同，概括起来主要有以下五种观点。

第一种观点从狭义的角度来理解社会稳定，即指社会困难成员的稳定。这种观点认为社会稳定是通过社会保障措施来调整社会关系，使由于各种原因遭受生活困难的成员获得经济、教育、医疗以及其他帮助，保障他们的生活、劳动和受教育权利。

第二种观点从广义的角度来理解社会稳定，认为社会稳定是指社会整体结构与功能的稳定，包括政治稳定、经济稳定、社会生活秩序稳定和文化价值观念及心理上的稳定。

第三种观点是借助阶级分析方法来理解社会稳定，认为社会稳定是人类社会自阶级和国家产生以来，在国家和社会生活各领域中，各种政治、经济以及其他活动所遵循的某种轨迹、秩序和规则。简而言之，社会稳定就是一种有秩序的社会运行状态。

第四种观点从思想观念的角度来理解社会稳定，认为社会稳定是与经济稳定、政治稳定相对而言的思想价值观、道德风尚等方面的稳定。

第五种观点从社会互动的角度来理解社会稳定，认为社会稳定是指社会成员对社会主导思想和主导规范的认同和服从，以及对利益关系、社会冲突和非对抗性矛盾的控制与调节。

尽管从不同的层面，人们对社会稳定做出了不同的界定，这些界定所强调的角度与方面也大为不同，但本书认为，这些界定都遵循了主客体相结合的分析方法，也就是说，无论从何种角度来界定社会稳定的概念，人们都力图使社会稳定的概念带有客体与主体的双重属性，比如，一方面，大家都承认社会稳定是客观存在的一种社会状态；另一方面，大家将社会稳定作为主体影响改变下的一种社会结果。根据这种思路，社会稳定的概念也可以概括

为：社会系统各个要素之间为保障社会的良性协调持续发展而形成的一种稳定运转的状态与通过人们的自觉控制、协调而形成的一种相对平衡的结果。

要想抓住这一概念的关键，应该从以下两个方面来进一步理解社会稳定的内涵。其一，社会稳定是社会生活的有序运转与可控发展的客观状态。其中，所谓社会生活的有序运转，实际是指“人们的社会活动的组织性和社会关系的协调性，就是说，人们的各种社会活动或社会行为都按照一定的社会规范得到了有效的组织，人们之间的社会关系在一定的社会规范的指导下显得协调、和谐”。而所谓社会生活的可控发展，是指“现行的社会规范能够有效地组织人们的社会活动，协调人们之间的社会关系即使人们的社会活动中出现了一些超出现行社会规范的行为，人们之间的社会关系上出现了一些不协调、不和谐的情况，也总是能够被有效地限制在一定范围之内，不会对社会生活产生毁灭性的影响。”^① 社会稳定是一种客观存在的良性状态，当社会生活的有序运转与可控发展能够得以实现时，我们就可以说该社会是稳定的社会；反之，当社会生活处于无序运转与失控发展的状态时，则意味着该社会陷入了不稳定的状态中。其二，社会稳定是人们主观调控的结果。由于社会生活本身充满了各种复杂矛盾，而这些复杂的社会矛盾与其引发的各种社会冲突，必然会破坏人们社会活动与社会关系的协调性，使人们的社会生活处于经常性的不断变动之中。因此，要保持社会的稳定，就需要作为主体的人们自觉对社会生活进行有效调控。这都是社会稳定的内涵无法摆脱主观性，成为人们控制与协调下形成的一种相对平衡的结果。

二、社会稳定的特征

虽然由于角度和分析侧面不同，对于社会稳定有不同的界定，然而，学界对于社会稳定的特征还是形成了诸多一致与共识。概括而言，社会稳定的特征主要应该包括以下三点：

第一，社会稳定具有阶级性。马克思主义认为，人类社会始终处于矛盾变化当中，这是由生产力和生产关系之间的矛盾和变化所决定的。人类社会永远不可能有完全静止式的稳定，也不可能长久地维持与历史潮流相左的所

^① 陶德麟. 社会稳定论 [M]. 山东：山东人民出版社，1999：5.

谓稳定。社会稳定的阶级性特征也就体现在此。这主要可以从两个方面来理解。其一，社会稳定的阶级实质就是“把冲突保持在秩序的范围以内”。恩格斯曾经对国家做过一个经典的界定，他指出：“国家决不是从外部强加于社会的一种力量。国家也不像黑格尔所断言的是伦理观念的现实、理性的形象和现实。确切说，国家是社会在一定发展阶段上的产物。这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面，而又无力摆脱这些对立面。为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在秩序的范围之内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量就是国家。”这实际上是说，社会稳定绝不意味着无视和取消各种社会矛盾和冲突，因为各种矛盾和冲突是人类社会发展到一定历史阶段所必然出现的现象，社会稳定也绝不是要求维护僵化的、一成不变的局面，而是有别于那种失控的、动乱的和无政府主义的社会状态，保持社会的有序性。而存在于国家范围内的对立面和对立阶级，必须遵守与接受经过斗争、冲突这一相互作用后而产生的秩序。国家既是这种秩序的集中表现，又是维护这种秩序的力量所在。其二，社会稳定的阶级性特征主要体现为它是统治阶级整体利益的实现和要求。因为社会稳定就是依照统治阶级的意志，保护特定社会的生产方式，维持这种生产方式所决定的社会生存与发展所必需的经济、政治、社会与思想文化秩序。统治阶级从这一秩序中得到的是一种利益要求的满足。统治阶级及其领袖集团都会选择对本阶级有利的、能够建立和发展社会稳定的秩序方案，只有这样才会使整个社会有希望实现有序和稳定。而反过来说，社会不稳定的实质则恰恰在于统治集团失去了自我控制和自我发展的能力，才使各种社会矛盾和社会冲突超出了社会生产规定的秩序范围。

第二，社会稳定具有系统性。社会是一个庞大的系统，社会稳定同样如此。由于社会稳定的内容是多方面、多层次的，如前所述，有经济稳定、政治稳定、思想文化稳定等，从影响社会稳定的因素看有经济原因、政治原因、文化原因等，因此，社会稳定是一个有机统一的整体，其中作为基础的经济稳定包括经济政策相对稳定、经济发展平稳协调、经济运行高效有序，而作为关键的政治稳定包括政治制度和法律制度稳定、方针政策政策稳定、