

中国社会稳定风险评估实践框架及关键着力点

刘宝全¹ 吕婧英² 冯小军³

1. 河南中宝工程管理服务有限公司

2. 嵩县财政局; 3. 河南中宝工程管理服务有限公司

[摘要] 社会稳定风险评估是我国重大行政决策的重要环节。基于此, 本文重点论述了中国社会稳定风险评估运行实践难点及着力点。

[关键词] 社会稳定; 风险评估; 实践难点

【DOI】 10. 12252/j. issn. 2096-6288. 2020. 02. 120

一、社会稳定风险评估内容

1、评估对象。一般认为, 评估对象是造成社会稳定风险的事项, 此事项是否会引发社会稳定风险, 取决于其涉及范围是否广, 影响是否深远, 是否关系到人民群众利益。因此, 一个涉及面广、影响深远、关系人民利益的事项, 可判定为社会稳定风险事项。

2、评估内容。就全国而言, 对事项的社会稳定风险评估一般从合法性、合理性、安全性、可控性方面入手。合法性是指决策从制定到实施是否以法律法规为依据, 内容是否合法; 合理性是指决策事项是否符合经济发展规律, 是否尽可能维护了涉及群众的合法权益。可行性是指决策事项的实施是否具有相应要素、时机、条件是否成熟, 是否充分考虑所有因素; 安全性是指是否存在公共安全隐患, 是否会诱发群体性事件、社会负面舆论等影响社会稳定的问题。

3、评估责任主体。目前, 实行“谁主管、谁负责”、“谁决策、谁评估”原则, 其体现了权责统一。但从另一方面看, 存在明显缺陷, “自我评估”会导致评估结果偏差由某个部门同时负责重大政策的出台, 以及评估政策出台所带来的社会稳定风险, 或由某一单位负责承办该项目, 并评估项目是否影响社会稳定, 可预期的是, 评估结果倾向于肯定政策决策或项目。这就成为一种做形式、走程序的风险评估, 无任何意义及作用。因此, 应引入第三方评估, 将社会稳定风险评估主体移交给第三方, 第三方和重大决策制定部门与重大工程项目承办单位具有相对独立性。

二、社会稳定风险评估运行实践难点及着力点

当前, 在突出现代国家治理体系建设和治理能力现代化背景下, “重大决策社会稳定风险评估”作为社会治理创新的重要内容, 被放在一个新的高度, 明确写入了执政党的决议纲领。但不可否认的是, 在现行决策体制、行政结构和风险感知等制约下, “稳评”的有效实施在现实中仍面临多重梗阻和群体观念偏差, 这些问题在促进发展中不可避免, 也是完善社会稳定风险评估机制必须面对的关键环节。

1、决策程序落地问题。虽然“稳评”已在国家层面上得到了认可, 但在获取地方政府层面的广泛、科学性认知还需一段路要走, 尤其是一些基层政府机构部门对“稳评”战略

地位及运作模式仍有许多模糊性观念, 对决策程序的定位认识不足。在一些地方的实地调研中发现, “稳评”实际上需在重大决策步骤前增加一道程序, 这意味着需大量人力、物力和财力投入, 甚至需一些其他隐性成本来完成相关评估环节, 从而增加了额外工作量和协调难度, 同时, 受现行行政规章制度和属地管理权限制约, 客观上存在着主体之间“纵向错位”问题, 导致一线部门往往对“稳评”抱怨声大于赞许声, 形式化倾向大于实质性实践。甚至有一些地方部门决策者单方面认为“稳评”阻碍了区域经济发展, 或认为发一些调查问卷、举行几场座谈、写一份报告即完成了评估程序, 或基于部门领导的主观判断, 选择一些重点项目“走走程序”, 而其它则省略弃评。换言之, “稳评”实践中存在主观“操纵”因素, 当前, 在如何实施决策程序方面缺乏明确的制度性规范。

此外, 从决策和“稳评”时序来看, 目前执行层面一般为重大决策在前, 内部组织结构已基本确定, 然后进行相关的社会稳定风险评估, 很少将两者次序倒置, 即“稳评”只被视为公共决策或项目确立后增加的“可选项”, 而未被视为重大决策前的“必备程序”。因此, 当前需在坚持组织内正常行政审批程序的同时, 积极推进“社会稳定风险评估”的法制化、规范化和程序化, 以国家法律、行政法规形式将“稳评”明确纳入地方政府重大决策体系, 维护其应有的刚性地位, 使其真正成为重大决策前不可或缺的“必备程序”及法定步骤。

2、问责的结构性问题。中国的发展实践及制度特征进一步表明, 政治、行政问责对公共部门的决策、行为、行动过程与结果较重要。为树立“稳评”刚性程序, 必须建立一套适合“稳评”特点的公共问责制度, 这已成为我国现实制度环境中的难点之一。目前, 虽然党政领导干部问责制逐步规范化, 一些官方问责规定相继出台, 但大多停留在原则性规范层面, 在问责主体、对象、标准、强度、效力等方面存在诸多冲突模糊点。在实践中, 常出现应急转移式问责、弹性问责、柔性问责等现象, 扭曲了国家公共问责应有的含义和制度严肃性, 引发公众对现行问责制度提出了诸多质疑。“稳评”机制的特殊性不仅决定了问责职能在制度实施中的

特殊地位，还必须面对随之而来的复杂性结构问题，即“稳评”不仅具有重大决策结果实施后的多主体责任响应，还有实施前的预防监督行为，不仅包括机构部门主要负责人“一把手”的决策事实，还包括形式上党政“集体决定”痕迹。因此，“稳评”的系统性、专业性和多主体特点往往使责任归属交叉、模糊。另外，由于我国独特的自上而下科层制条块体制，地方“稳评”的实践往往游走于政治制度与行政制度、决策制度与执行制度、高层制度与基层制度的不对等权力架构之间，权责利和信息资源失衡，也给问责制带来困惑及障碍。

然而，问责作为行政系统中主体行为的一种惩戒手段及刚性约束机制，必须得到强化拓展。需强调的是，“稳评”问责是一种典型的风险问责，不仅要关注某些官员因工作失责而“撤免去留”等日常问责，即个人问责，还要关注整个行政体系深层次的“制度、政策、结构、价值之责”。这是因官员个人行为都浸染于特定的政治文化中，包含着鲜明的制度化印记，是一定政治规范下的行为表征，这对长期受传统官僚文化和集权文化双重影响的中国行政官员来说尤为深刻，因此未从体制根源处纠偏。即使某些个体责任明确，可暂时追究，但从长远来看，这只能“治标不治本”。

3、工具兼容性问题。社会稳定风险评估是一项具有中国特色的社会治理创新，但仍处于实践规范阶段。在评估流程尤其是在具体评估工具、方法和手段上，不可能形成全国统一模式。虽然可借鉴西方经济风险预警和企业管理领域的一些风险控制原理的某些做法，但不可能简单移植照搬，“适应”是面对中国许多问题的典型表征，我国在“稳评”指标方面的一些研究成果尚无迹象表明能大规模应用于中国地方实践。由于缺乏社会稳定风险强度的客观量化标准，以及影响我国社会稳定的实际因素的复杂性、不确定性、随机性，级量式评测工具不可避免地存在偏差，任何社会风险评估测量的“单线突破”都过于乐观。

此外，要获取和分析中国社会稳定秩序的真实风险资源信息，仅依靠单一的风险分析工具和手段将存在“失真”的弊端，它往往缺乏对社会层面风险问题的深入挖掘，这是不准确和不可靠的。但可肯定的是，将战略与战术、定性与定量、经验与实证、历史与文化相结合，似乎是“稳评”评估方法中应坚持的一种正确思路。面对中国问题，“稳评”应将现代风险监测分析工具和评估技术与执政党发展中形成的一套群众工作方法紧密结合，深刻洞察发展中基层民众心理特征变化，贴近一线实际，在植根于社会的互动实践中，寻求一条适合中国特色的“稳评”科学路径。

4、层级差异问题。根据中央维稳办研究成果，“各省、自治区、市、州、盟都建立了风险评估机制”，但从总体上

看，“稳评”在全国的运行仍很不平衡。一方面，典型覆盖的推广大多集中在沿海沿江大中城市或传统重点经济区，广大县区基层地区尤其是乡镇级别几为空白；另一方面，即使一些地方已建立了“稳评”相关制度、法规和实施方法，但仅限于公文宣传层面，评估操作的实质性及针对性还有待提高，对“稳评”的认知参差不齐，而且评估的有效性和民意认可度也有很大偏差。从行政序列来看，中国政府属于典型的“中央-省-市-县-乡”五级制度体系，各级机构部门的政治行政目标、发展战略重点、组织文化驱动、政策执行方向和直接面对的公众群体特征都有很大不同，并受区域文化影响，沿海与内陆、东部与中西部、城市与农村、民族区与非民族区、高层机构与基层部门在行政效能、民主开放性等方面存在较大差异。因此，各级“稳评”的实施模式及推进重点无法规范化。

5、评估中风险感知问题。一段时期以来，无论是在理论层面还是在实践层面，“稳评”都侧重于经济和技术领域的评估，如成本效益分析和环境风险分析，并将其置于项目可行性分析中，缺乏对公众心理和文化伦理的分析评估，导致严重忽视了公众的主观风险与政策制定者和科学精英们界定的风险之间的落差状况。换言之，在“稳评”实践中，群体间的风险感知差异未得到应有体现。事实上，“受影响群体总是以个体生活、观察经历和受害者方式界定风险”，在某种程度上，社会集体抗议行为是个体基于风险感知背景下的理性选择及本能反应。因此，公众对风险的认知更多在于主观上，包括对风险的识别、计算、评估等，其中也包括价值判断。纵观近年来一系列阻碍社会稳定的重大决策突发事件，合法性和技术性评估领域正变得越来越成熟，但外部社会反应极为强烈。事实上，它夹杂着民众复杂的情感和对风险的信任危机，这是不可低估的。

为弥合风险认知差距，迫切需推动履行风险沟通的社会进程，建立政府公共部门与普通民众就公共决策主题进行有效倾听、对话甚至辩论的渠道，使社会稳定风险评估机制在信息、资源、情感和心理的动态互动中，发挥风险识别及其减缓的制度化作用。同时，风险沟通也体现了风险建构主体对营造一种积极开明社会关系的期望，这种关系的实质是维系决策者和实施者、专家和公众、政府和公民间稳定的社会信任。

参考文献

- [1] 彭宗超. 社会生态系统治理视角下的中国社会稳定风险评估理论框架与指标体系新探[J]. 公共管理评论, 2014(15).
- [2] 刘泽照. 中国社会稳定风险评估实践框架及关键着力点[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2014(05).