

我国社会稳定风险评估机制建设研究

金田

(中国石油化工集团有限公司, 北京 100728)

【摘要】我国《重大行政决策程序暂行条例》的出台,进一步明确了社会稳定风险评估具有强制力和法规效力,极大地推动了其法制化进程。通过国家立法的顶层设计,社会稳定风险评估在社会稳定风险防范方面取得了显著成果,但在实施过程中仍存在一系列问题亟须完善。本文建议在社会治理背景下,推进以科学为基础、民主为结果的社会稳定风险评估机制,规范以性质为依据、清单为形式的评估对象,细化以数据为测度、风险为角度的评估指标,探索以量化为导向、智库为依托的评估方法,履行以动态为特点、全程为目标的评估程序,全方位提升社会稳定风险评估效能。

【关键词】重大决策;社会稳定风险评估;机制建设

随着中国向全面可持续发展转变,政治、经济、文化等领域不断推进深化改革,各类群体利益重新分配,使得社会矛盾日益凸显、社会风险逐渐高涨。与此同时,因以往维稳工作追求稳定的绝对性,基层维稳工作极度泛化,自上而下的维稳压力骤增,导致传统“刚性维稳”模式陷入几乎失灵的状态。在长达十年的探索后,中国共产党十八届三中全会提出社会治理的新治国理念,标志着我国社会管理理论与实践的发展与创新达到了新的高度。^[1]而重大决策作为社会治理的主要途径,政府越来越关注决策全过程是否产生社会稳定风险以及带来的影响。社会稳定风险评估(以下简称“稳评”)源自工程项目领域的社会影响评价体系,经过地方实践到顶层设计的本土化改造后,成为具有中国特色的新评估模式。结合近几年取得的成效来看,“稳评”从法治、人治相融的角度,进一步推动了社会稳定风险防范关口前移,从源头上消除风险隐患,确保重大决策的顺利实施。

一、我国“稳评”机制的发展历程

四川省遂宁市率先在重大工程方面进行“稳评”机制的探索。于2006年颁布《重大事项社会稳定风险评估化解制度》,并探索“五步工作法”,由此推动了被动维稳向主动创稳的转变。在此经验做法基础上,四川省不断健全完善“稳评”机制,于2010年发布《四川省社会稳定风险评估暂行办法》(四川省人民政府令〔2010〕第246号),率先以省级人民政府立法的形式对“稳评”机制进行规范。

2007年,经过为期两年的持续跟踪和充分调研后,原中共中央维护稳定工作领导小组办公室发布《风险评估消除隐患,从保到创谱就和谐——关于

四川遂宁推行社会稳定风险评估机制,做好维护稳定工作的调研报告》(中稳发〔2007〕1号),肯定了遂宁市的做法,要求全国各级地方政府研究推广,也为“稳评”的顶层设计奠定了基础的制度框架和运行模式。2012年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《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)》(中办发〔2012〕2号),明确了“稳评”促进重大决策科学、民主、依法的重要意义,并规定了范围、方法、程序等具体内容。同年,国家发展和改革委员会颁布《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》(发改投资〔2012〕2492号)。该办法明确规定固定资产投资项目都需要进行社会稳定风险评估。至此,“稳评”机制建设迎来重大变革,两部具有里程碑式意义的制度使“稳评”正式嵌入行政程序,具有强制力和法律效力。

2019年,国务院公布《重大行政决策程序暂行条例》(以下简称《条例》),规定重大行政决策的承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性,明确了“稳评”在行政决策中的实际作用和法定行政程序的定位。该条例充分体现了建设法治国家、法治政府的必然要求,有利于促进决策评估和审查思维的重大转变,结合政治维稳和经济维稳的双重作用,实现预防群体性事件、社会极端事件等社会治理目标。

二、我国“稳评”机制建设的重要性和必要性

(一) 确保“稳评”工作有法可依

只有明确的法律依据、完善的法律体系,才能提供“稳评”所需要的正当性和合法性。^[2]健全完善“稳评”机制建设,首要解决的是行政决策合法有效的要

求，维护地方政府行使决策权力。同时，提升“稳评”工作法治化水平，确保决策主体不作为时有法可诉、评估程序不公正时有法可究。

（二）防止地方政府“稳评”工作形式主义

“稳评”机制在实践运行中存在三个严重问题：一是不愿评、不想评；二是不会评、评不好；三是繁琐评，这三个问题严重抑制了“稳评”机制实现制度创新的积极意义。^[3]有的地方政府搞形式主义，将“稳评”当作作业，不仅会削弱社会治理效果，也会加剧社会风险。要在立法层面上提升“稳评”的法律地位，推动地方政府提升“稳评”法治意识，引起党政领导的高度重视，促使各职能部门积极发挥主观能动性的作用。

（三）进一步提升我国社会治理水平

法治是治国理政的基本方式，法律法规是社会治理的规范。^[4]党的二十大报告提出，坚持全面依法治国，推进法治中国建设，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。将“稳评”作为重大决策的法定“刚性”程序，有利于实现信息公开、决策民主、多元主体参与，是践行社会治理理念、实现共建共治共享格局的有力措施。

三、我国“稳评”机制当前存在的问题

自我国“稳评”机制建立实施以来，各级地方政府加快推进法治政府建设，强化行政权力制约和监督，有力平衡了社会的改革发展稳定关系。但在实践过程中逐渐显现了一些突出问题，应引起高度重视。

（一）“稳评”的科学性与民主性之间存在一定冲突

追溯社会发展历史，科学的真理往往掌握在少数人手中，而民主是以少数服从多数为原则。科学又是不一定能被多数人接受，民主的选择有时候不一定是科学的。我国通过立法建构“稳评”的法治属性，以此确保地方政府做到科学决策、民主决策、依法决策。但结合当下实际来看，受“稳评”的管控功能等影响，经过公众参与讨论而形成的评估结果，极有可能改变经过地方政府、行业专家等研究确定的决策内容和政策标准，这是“稳评”民主性和科学性之间的较为明显的冲突体现。由于“稳评”的技术手段不甚成熟，加上建构性风险的评估结果可靠性不高且有效期较短，“稳评”很难称得上是一种科学方法。^[5]

（二）“稳评”法定标准不够完善

《条例》明确了重大行政决策的事项范围、作出程序、调整程序和责任追究制度等内容，但未对一些关键的评估标准进一步细化。所以，在实际操作过程中，应评未评、指标分析混乱、等级判断不够科学等

情况时有发生，严重影响了“稳评”的科学运用和规范运行。

一是重大决策中“重大”的界定模糊。《条例》第三条规定了重大公共政策措施、实施重大公共建设项目等五个方面的重大行政决策事项范围，但没有对“重大”这一程度性标准进行清晰的界定，没有明确具体的定义。应评尽评是“稳评”的主要原则之一，也是保证行政决策有力支撑社会治理的重要基础。但当重大行政决策这个圆圈不够完整时，政府的“自由裁量权”会导致在选择方向、具体议题时出现漏项，一些可以在惠及民生方面发挥重大作用的行政决策，会因其可能带来的社会稳定风险较大而被规避掉。

二是“稳评”指标体系统一标准有待明确。社会指标是监控社会运行、预测社会变迁或指导政策项目改进提供社会统计数据工具，“稳评”指标是社会指标体系的重要内容之一，具有社会指标的一般特征。^[6]《条例》并未对“稳评”指标体系进行统一规定，仅要求应当组织评估决策草案的风险可控性。地方政府在没有具体依据的情况下，一般以工作经验、专家意见等缺乏科学考证的主观思维为基础确定指标体系，使得“稳评”整体缺乏可信度，影响决策实施的客观性。

三是“稳评”方法尚不科学，风险等级尚未划分。《条例》规定可以运用定性分析与定量分析等方法进行评估，并没有明确风险等级如何划分。目前，“稳评”方法普遍以判断重大决策整体风险等级为目标导向、以主观概率估测为基础的单因素风险评级方法，通过评判单个风险因素可能引发风险的概率，再综合计算重大决策的综合风险指数，进而确定社会稳定风险等级。^[7]这种评估方法导致报告中主要体现定性的表述，没有具体数据分析作为结论的支撑，而当前“稳评”指导体系无法科学量化，所以风险等级并不精确，无法真实反映社会稳定风险的发生概率和负面影响。

（三）“稳评”程序不够合理

一是决策动议期间的不稳定风险可能会导致“稳评”预警功能失效。结合政策规定和实际操作，大部分地方政府都是在重大决策确定之后进行“稳评”的，重决策实施效果而轻决策本身内容。决策动议期间，政府的态度和操作所释放的信息很容易造成公众对决策产生误解，可能引发群体性事件或严重的舆论影响，这一系列的反映都是围绕决策本身的内容是否符合公众的期待而决定的。缺少在制定决策过程中的评估，将“稳评”环节设置在决策动议之后，“稳评”的预警功能直接滞后甚至无用。

二是“稳评”缺少对决策实施后的动态把控。《条例》将“稳评”在决策全过程中设置在初始环节，确保成为决策出台前的必要条件。这种前置性，让“稳评”结论成为决策实施的依据，却忽略了决策执行过程中稳评的动态效能。风险管理的经验教训表明，社会稳定风险无处不在且随时可能发生，如果不持续进行评估，那么前期制定的应急防范预案是无法及时控制、化解决策实施后发生的风险矛盾。

四、完善我国“稳评”机制建设的对策建议

(一) 推进以科学为基础、民主为结果的“稳评”机制

地方政府应充分认识风险的主客观变量，积极探索科学的“稳评”模式，深入落实民主的“稳评”结果。在公众参与过程中，将政府考量和专家理论通俗地、充分地传达给公众，加强引导公众对重大决策的科学思考，影响公众可能存在的负面态度，共同构建“稳评”的科学基础。同时，丰富多元化评估主体来征集民意，解决决策的正当性，让公众对自己的选择负责，以此提高“稳评”在社会层面上的认可度和接受度，确保降低社会稳定风险。

(二) 规范以性质为依据、清单为形式的“稳评”对象

“稳评”应以合理的利益分配为主要标准，规范评估对象，界定评估范围。鉴于各地区、各领域之间的情况差异较大，可以从国家层面针对重大决策范围出台一个纲领性、指导性的文件，建议参考环境影响评价、风险内部控制等制度，按照决策性质分类，综合决策涉及的资金、固定资产、涉及公众数量、经济效益结果和引发社会影响等方面进行划分，形成一个具有法律效力的重大决策清单。地方政府以上位制度为基础，结合实际情况，制定本土化标准。无论是国家层面还是省级及以下层面，都要确保及时更新清单，实现应评尽评的“稳评”工作目标。

(三) 细化以数据为测度、风险为角度的“稳评”指标

“稳评”指标是“稳评”开展的重要依据。通过量化社会稳定风险可能造成的影响，建立清晰的、可度量的标准，用数学思维实现对社会稳定风险科学、客观地分析。当前主要被应用的评估指标，大多采用“合法性”“合理性”“可行性”“可控性”等正向化标准。社会稳定风险本身具有负面性，地方政府在“稳评”过程中应该直面风险本身可能引发的负面影响，在保持正向评估的同时加入负向评估，避免评估结果倾向性的偏离。

(四) 探索以量化为导向、智库为依托的“稳评”

方法

目前关于“稳评”方法，各地政府、公共管理学界众说纷纭，无法形成统一共识，但对于通过量化“稳评”方法提升“稳评”准确度是当下的主流观点。有的学者认为“稳评”很难实现技术性，因为社会稳定风险是一种综合性风险，人为因素对其影响最大，难以准确评估人的思想行为增加了“稳评”的难度。事物发展是有规律的，各地政府和专业评估机构可以聚合历年“稳评”项目以此搭建信息化平台形成智库，通过智能分析“稳评”成功经验和失败原因，将各项因素量化成具体公式等方法，后续借鉴、参考的项目可以为智库提供更多的信息和数据，以此进一步完善算法，提升智库的可应用性。

(五) 履行以动态为特点、全程为目标的“稳评”程序

矛盾存在于一切事物的发展过程中，每一个事物的发展过程中存在着自始至终的矛盾运动。矛盾的普遍性同样决定了社会稳定风险存在于决策从动议到实施的每一个阶段中，并且呈现不同的种类和内容。因此，要持续增强“稳评”的系统性和动态性，从源头上就开展评估，并在实施后持续监管，及时调整评估内容和结果，确保“稳评”全过程，才能最大限度地实现风险防范。

参考文献：

- [1] 韩庆祥. 从社会管理到社会治理——《中国共产党的社会管理创新之道》评介[J/OL]. 人民网-理论频道, 2018-02-02.
- [2] 刘红春. 健全重大决策社会稳定风险评估立法的思路[J]. 领导科学, 2014(20).
- [3] 朱德米. 重大决策事项的社会稳定风险评估研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [4] 龙雪莹. 提升社会治理法治化的路径分析[J]. 品味·经典, 2023(9).
- [5] 林鸿潮, 彭浩. 社会稳定风险评估的法律机制研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2021.51.
- [6] 彭宗超, 曹峰, 马奔, 李贺楼. 社会稳定与风险治理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2023.50-56.
- [7] 张玉磊. 健全重大决策社会稳定风险评估机制: 一项制度创新的可持续发展研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.170.

作者简介：

金田(1990年1月—)，女，汉族，黑龙江，大学本科。职称：政工师，研究方向：社会稳定风险评估。