

DOI: 10.15896/j.xjtuskxb.201502007

# 风险感知与我国社会稳定风险评估机制的健全

黄杰 朱正威 王琼

(西安交通大学 公共政策与管理学院 陕西 西安 710049)

**[摘要]** 转型中国存在严重的社会不稳定问题,这集中体现在由重大事项引发的群体性事件上。基于文献和案例的分析发现,这类事件很大程度上根源于不同利益相关者风险感知的差异性以及由此导致的应对行为。然而,目前风险感知的视角在重大事项社会稳定风险评估的研究和实践中处于双重缺失状态。因此,本文明确主张将该视角引入到健全社会稳定风险评估机制的过程中,这显然更加有利于切实完善该机制、实现风险的源头治理和创造社会的动态稳定。最后提出了将风险感知视角引入到健全“稳评”机制过程中的实现途径:基于问卷调查的定量分析、基于深度访谈的定性分析和网络舆情分析等。

**[关键词]** 风险感知;社会稳定风险评估;群体性事件;维稳;国家治理

**[中图分类号]** C91 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-245X(2015)02-0048-08

近年来,面对日益严峻的社会稳定形势,我国一些地方政府在治理实践中积极探索,并陆续建立起了重大事项(决策)社会稳定风险评估机制(简称“稳评”)。该机制明确强调将维稳的关口前移、实行风险的源头治理,它对于社会动态稳定和国家长治久安的实现意义重大。然而,当前我国“稳评”实践和研究中都存在一个重要盲区,即对风险感知视角的严重忽视;同时还注意到,许多群体性事件之所以会爆发,重要根源在于不同利益相关者风险感知的差异性以及由此导致的应对行为。因此,本文明确主张将风险感知视角引入到健全社会稳定风险评估机制的过程中,下面将论述这种主张的理由和实现途径。

## 一、核心问题:何以存在“风险感知悖论”?

近年来,处于转型关键期的中国在经济繁荣背后存在着严重的社会不稳定和突出的治理危机,而且随着市场化、民主化和信息化的持续发展,中国社会中多元利益主体之间的博弈日趋常态化,由此导致的社会抗争与群体性事件受到各界越来越多的关注<sup>[1]</sup>。总

体而言,当前我国的群体性事件正呈现出扩大化、普遍化和弥散化的态势,而且成为影响社会稳定最为重要的风险源之一。十八大报告中指出“当前,世情、国情、党情继续发生深刻变化,我们面临的发展机遇和风险挑战前所未有”<sup>[2]</sup>。十八届三中全会《决定》明确强调要“推进国家治理体系和治理能力现代化”,并在“创新社会治理体制”部分提出要“改进社会治理方式”、“创新有效预防和化解社会矛盾体制”<sup>[3]</sup>。由此可见,在牢牢抓住各种发展机遇的同时,党和政府还面临着如何积极应对各种风险挑战和实现有效国家治理的现实难题。

2012年以来,我国东西南北各地接连发生了多起影响广、规模大的环境群体性事件。事实上,近年来我国各地因环境问题引发的群体性事件已经不再是新鲜事了(参见表1)。但是,这样如此雷同的故事情节却在各地反复上演,这难道仅仅是纯属巧合吗?显然不是。这类事件的发生具有某种模式性(即立项-抗议-博弈-停止),而且前后事件之间存在着明显的学习效应。总之,这类事件的不断发生无疑一次次地给

**[收稿日期]** 2014-06-17

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目(11&ZD034);国家社会科学基金青年项目(13CZZ032);中国博士后科学基金第54批面上项目(2013M542332);西安交通大学“新教师科研支持计划”项目

**[作者简介]** 黄杰(1983-),男,西安交通大学公共政策与管理学院讲师,博士后;朱正威(1960-),男,西安交通大学公共政策与管理学院教授,博士生导师。

**[网络出版时间]** 2015-01-28 **[网络出版地址]** www.cnki.net/kcms/detail/61.1329.c.20150128.1650.001.html

执政党和政府甚至整个中国社会发出了明确的风险预警信号:积极探索和建立健全有效化解社会稳定风险的长效机制,通过主动改革去推动我国传统维稳模式的转型具有现实的紧迫性和必要性。

同时,从包括上述事件在内的典型群体性事件中,我们都可以发现如下“悖论”在某种程度上的存在:一方面,许多地方政府(有时包括企业)很自信地认为,他们所主导或支持的重大工程项目——无论对于推动当地的经济发展,还是改善老百姓生活而言——确实是真正的好项目;另一方面,当地的许多老百姓却对政府所谓的“好项目”不满意、不认可和不答应,甚至由于种种原因而导致了官民之间的严重对立、社会风险不断放大和暴力群体性事件的最终发生。概言之,这种悖论的实质就是“好项目”与“不答应”之间难以实现协调一致、甚至产生了严重的风险争议和社会冲突的问题。

通过分析典型群体性事件的动因和特征,我们可以初步得出一个基本判断:许多影响社会稳定的风险因素

之所以最终演化为严重的社会冲突,并非由于现实的风险巨大而难以遏止和化解掉,而在很大程度上根源于不同利益相关者风险感知的差异性,以及由这种差异性导致的风险应对行为(如上访、街头散步和暴力群体性事件等),即大体上存在着“风险感知——应对行为——社会冲突”这样的前后相续的因果链条。

在解释这一链条的要义之前,有必要厘清风险感知的含义等内容。“‘风险感知’这个术语指的就是人们对正在或可能影响他们(或者他们的设施、他们的环境)的危险的判断和评估。这里必须同时考虑经验和信仰”<sup>[5]</sup>。在斯洛维奇看来,风险感知是由情景和个体两方面因素决定的,并且是可以测量的,因而应当将公众的风险感知状态作为风险管理和政策制定的重要依据<sup>[6]</sup>。关于风险感知的研究历史,最早源自于一些西方学者进行的心理学研究<sup>[7]</sup>,特别是利用“心理测量范式”去测量风险水平<sup>[8]</sup>。从1960年代产生以来至今,心理测量范式的研究路径大致经历了三个主要的发展阶段(参见表2)。

表1 2007年以来我国典型环境群体性事件一览表

时间	地点	事件的议题和内容	事件的进展或结果
2014年5月	浙江杭州	当地几千民众涌向中泰垃圾焚烧厂项目拟建地,一度封堵路道,期间发生了打砸车辆,围攻执法人员的事件,警民双方均有人受伤。	当地官员表示,项目在未履行完法定程序和征得支持的情况下开工;53名犯罪嫌疑人被刑拘,项目处于暂停状态。
2013年7月	广东江门	由于对核污染风险的担心,江门市部分民众7月12日上街抗议在鹤山建设核燃料加工厂。	江门市人民政府在抗议事件后迅速做出决定:取消中核集团鹤山龙湾工业园项目。
2013年5月	云南昆明	数千市民担心中石油安宁炼化项目会产生严重的环境污染,在市中心广场等地进行两次集体抗议。	项目方称安宁项目不生产PX产品,昆明市政府正采取多种方式应对,事件暂时平息下去。
2012年10月	浙江宁波	塘湾等村近200名村民,以居住点距离中石化镇海炼化扩建项目过近为由,到区政府上访,要求尽早将村庄拆迁纳入新农村改造计划。	镇海区政府表示,该项目符合环评要求,承诺该区将在生态带内保留改造20个村民聚集点。目前项目处于暂停状态。
2012年7月	江苏南通	当地百姓占领市政府大楼,事件由南通市政府对日本王子制纸排海工程项目的批准触发。	南通官方发布公告称,将永远取消有关王子制纸排海工程项目。
2012年6月底7月初	四川什邡	市民到市政府门口聚集,示威反对钼铜项目建设,少数群众推倒市委大门、砸毁橱窗等。	什邡市政府决定正式停止宏达钼铜项目建设。
2011年8月	辽宁大连	为反对PX项目的兴建,上万市民聚集在市政府门前抗议游行。	大连市政府决定PX项目立即停产并搬迁。
2009年11月	广东广州	数百人在市政府楼外抗议,反对广日集团在番禺建大型垃圾焚烧厂。	广州市政府决定暂停垃圾焚烧发电项目,重新选址。
2007年6月	福建厦门	反对建设PX化工项目,数千名市民以“散布”的方式上街游行。	厦门市政府决定将PX迁建到它地(后来选址为漳州)。

说明:本表格主要根据材料<sup>[4]</sup>制作而成,并增加了最新发生的一些典型案例。

表2 心理测量范式的风险感知研究一览表

项目	第一阶段	第二阶段	第三阶段
研究内容	进行风险的接受性研究,主要关注的是风险的主观属性,即风险的特征维度。	从关注风险的特征转向更加关注感知风险并对风险作出反应的群体特征。从不同群体的差异性探究风险感知结构的复杂性,以及风险感知与群体因素相互关系模式的复杂性。	最近表现为综合各种方式,把风险的特征与社会因素结合起来,涵盖信息来源、渠道流动以及在强化和放大特定风险信号时文化和社会机构的作用,探究社会信任、公众参与等因素在风险沟通中的作用机制。
	学者 Fischhoff, 1983.	Flynn, Slovic, Mertz, 1994; Byrnes, Miller, Schafer, 1999.	Wildavsky, 1990; Pidgeon, Kaspeson, Slovic, 2003; Aven, Renn, 2010.

说明:本表格主要根据文献<sup>[9]</sup>制作而成,“学者”部分有部分补充。

有学者认为“风险感知在人类的行为中扮演了至关重要的角色,尤其是属于不确定性的决策”<sup>[10]</sup>。琼斯等人指出“社会科学领域对风险认知和风险传播的大量研究是由外行人士和专家的风险评估之间的悬殊差别引起的。有关风险的争论往往是和公众对官方认为影响很小的风险的‘过度反应’相联系的”<sup>[11]</sup>。可见,上述研究者都比较明确地认为风险行为或风险争议源自于不同利益相关者的风险感知及其差异性。由此我们将前文提出的悖论正式称之为“风险感知悖论”。那么,当前应该如何认识这种悖论的存在?这种悖论产生的根源何在?怎样才能有效应对甚至化解这种悖论呢?

从实践上看,我们在表1所列的群体性事件中大都可以发现“风险感知悖论”的客观存在,下面就以昆明PX事件为例对这一悖论的内容进行分析(参见表3)。

我们注意到,《人民日报》在昆明事件后发表了被广泛转发的评论“公众担心重化工项目的环境风险,政府和企业则力证其安全。上马还是暂停,成了一个谁也说服不了谁的问题”<sup>[12]</sup>。“心理学研究表明,隔着一层‘无知之幕’,出于自我保护的本能,人们总是倾向于相信坏消息。……公众猝然接触PX,心理上容易对PX项目‘有罪推定’,甚至视之为洪水猛兽,也就难免催生恐慌心理、负面想象,甚至出现各种‘风波’”<sup>[13]</sup>。可见,《人民日报》的文章认为:潜在“环境风险”同“安全”之间很难实现协调一致,并认为可以

从心理学角度解释昆明事件的原因,这同我们提出的“风险感知悖论”的解释路径是何其相似。

表3 2013年5月昆明PX事件中的“风险感知悖论”

利益主体	核心观点	风险倾向
地方政府: 昆明市长李文荣	“中石油云南炼油项目是国家重大能源项目,是改变云南缺油少气历史,改善国计民生的重大项目。”	好项目,应该尽快上马
企业: 中石油云南石化总经理胡兢克	“我们整个云南石化千万吨炼油项目,不含PX装置,我们也不生产PX产品。”该项目的“环评”和项目可行性研究报告都已通过。	
当地民众①: “伊江小站”5月10日的微博	“今天李文荣的表现再次说明权力是有多傲慢,说要听取民众的意见更像是照本宣科式的技术性安抚,全场发布会听下来他除了用冷漠的‘技术一流’等词汇外没有听到真正的干货。”	不答应,不应该建设
当地民众②: “霍泰安”5月18日的微博	“春城民众抗议呼号,市长官员恳谈开博,唯企业岿然不动。四平八稳到如此程度,妄想地方监管央企,大约是个中国梦。……安宁项目拍胸跺脚,也恐难服众!”	
当地民众③: “花儿红五月”5月19日的微博	“昆明连续干旱四年,人畜饮水困难,拒绝高污染、高耗水的炼油!拒绝炼油能增加就业、带动经济发展的谎言!拒绝炼油技术达到国际环保标准的幌子!拒绝炼油厂当地油价低于全国的谎言!拒绝砖家论证的选址!拒绝政绩GDP!”	

说明:基于对昆明PX事件的持续跟踪,我们从新浪微博中选取了部分典型观点作为当地民众“不答应”的信息来源和依据。新浪微博账号的选取主要有两个方面的标准:一是微博所在地址标注为“云南昆明”,具有一定粉丝数和较高的活跃度,其之前已经发表了一些同当地生活或事件相关的内容;二是在此次事件中表现比较活跃,发过多条同PX事件相关内容的微博,而且这些微博的观点具有一定代表性。表中第二列引文的来源分别是(自上而下):李文荣《中石油云南炼油项目新闻发布稿》,“昆明市长”的新浪微博: <http://weibo.com/u/3258074703>; 张文凌《昆明市长就PX项目表态:群众不让上就上不上》,《中国青年报》2013年5月14日“伊江小站”的新浪微博: <http://weibo.com/u/2761685314> “霍泰安”的新浪微博: <http://weibo.com/huotaiaiaj> “花儿红五月”的新浪微博: <http://weibo.com/u/2449386942>。

从理论上讲,从风险感知视角出发对重大事项中不同利益相关者的风险感知状态进行测量和分析具有非常现实的必要性:一方面,它可以为有效应对甚至逐渐化解“风险感知悖论”奠定起坚实可靠的知识理论和技术基础;另一方面,这样做可以更有效地揭示当前我国社会稳定风险评估机制、传统维稳模式存在的问题和困境。在此基础上就可以更有针对性地提出如何进一步健全“稳评”机制的具体建议和政策方案。

## 二、风险感知视角在重大事项社会稳定风险评估中的缺失

### (一) 近年来我国“稳评”的具体实践

一般认为,重大事项社会稳定风险评估指的是“对与民生密切相关的重大决策、重大项目等,在出台或审批前,对可能影响社会稳定的因素进行科学、系统的预测、分析和评估,制定风险应对策略和预案,以有效地规避、预防、降低、控制和应对可能产生的威胁社会稳定的风险”<sup>[14]</sup>。同应急(危机)管理相比较,重大事项社会稳定风险评估具有鲜明的中国特色,它明确强调要将维护社会稳定的关口前移、实行风险的源头治理。从本质上看,它是党和政府主导的维护群众权益机制的重要内容,是一项从源头上化解社会稳定风险、创新社会治理体制和积极推动传统维稳模式转型的重要制度安排,对于促进党和政府的科学决策、民主决策和依法决策,预防和化解各种社会矛盾具有十分重要的意义。

从实践来看,近年来我国各地都逐步建立起了重大事项社会稳定风险评估机制,其中,“遂宁模式”具有开创性和典型性。从2005年至今,遂宁通过开展重大事项稳定风险评估,预防和消除涉稳隐患527起,经评估实施的重大事项均未发生影响社会稳定的问题<sup>[15]</sup>。在随后几年中,江苏、浙江、山东和辽宁等省市相继把“稳评”机制引入到维稳工作中,并形成了“淮安模式”、“平阳模式”、“烟台模式”和“沈阳模式”等一些富有成效的模式<sup>[16]</sup>。与此同时,我们还注意到如下的重要事实:近年来中央政府对各地建立的“稳评”机制给予了高度关注,如中央政府强调要积极推广遂宁等地的“稳评”经验,要求在重大事项(决策)中积极建立和健全“稳评”机制(参见表4)。可见,面对日益严峻的社会稳定风险挑战,我国各级政府已经不同程度地意识到了通过有效的制度建设和治理体制创新去推动应急管理转向风险治理、并以此为突破口实现传统维稳模式转型的必要性和紧迫性。

我们认为,当前推动上述“转向”和“转型”实现的关键动力就是在更大范围内建立健全“稳评”机制。“社会稳定风险评估……一个潜在的功能就是通过社会稳定风险评估推进中国公共决策过程民主化,从而为维稳与维权寻找到一个有机统一的基础”<sup>[17]</sup>。因此,如果将一个由科学与民主进行双轮驱动的社会稳定风险评估机制有效嵌入到各级政府的决策过程中,那么将会对我国政府决策方式和维稳模式的转型产生实质性影响,其中最重要的就是实现对社会稳定风险的事前主动预防、以更加积极的姿态去治理风险和创造稳定。

表4 党和政府关于社会稳定风险评估机制的重要论述

时间	部门或文件	重要论述的内容要点
2007年4月	中央 维稳办	派出调研组深入到四川遂宁进行了实地调研和经验总结,并决定在全国推广“遂宁经验”。
2009年12月	中央政法 委领导	提出“作决策上项目,不仅要进行经济效益评估,看要不要干,而且还要进行社会稳定风险评估”。根据中央部署,许多省份开始推广社会稳定风险评估。
2011年3月	“十二五” 规划纲要	提出要“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”。
2012年初	中央办公 厅、国务院 办公厅	在《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》中指出“开展重大决策社会稳定风险评估,对于促进科学决策,民主决策,依法决策,预防和化解社会矛盾,构建社会主义和谐社会,具有重要意义”。
2012年11月	十八大 报告	执政党首次在其政治报告中提出要“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”。
2013年3月	国务院政府 工作报告	提出要“健全重大决策社会稳定风险评估和突发事件应急管理机制,维护社会公共安全,促进社会和谐稳定。”
2013年11月	十八届三 中全会《决 定》	提出要“创新有效预防和化解社会矛盾体制。健全重大决策社会稳定风险评估机制。”

说明:本表格由作者根据各种公开资料整理制作而成。

## (二) 风险感知在我国“稳评”中的缺失

当然,在看到实践中的“稳评”机制发挥了积极作用的同时,也必须承认该机制还存在着诸多亟待解决的问题。董幼鸿认为存在着“各级政府对稳评制度认识不统一,缺乏战略性思考”等六个方面的问题<sup>[18]</sup>。廉如鉴等人认为评估理论框架和指标体系不足、第三方评估机构缺失以及片面强调一票否决权等错误观念制约了评估的实践<sup>[19]</sup>。董星认为实践中的“稳评”机制在地位、主体、方法和问责等方面都存在着不足<sup>[20]</sup>。朱德米认为“稳评”机制在快速发展过程中出现了三种不正确的认识以及运作方式<sup>[21]</sup>。王宏伟认为,现行“稳评”体系存在评估主体的单一性、评估客体的随意性、评估形式的呆板性、评估标准的笼统性和评估方法的有限性等缺陷<sup>[22]</sup>。常健等人以国内47个社会稳风险评估的文件全文为样本,总结出了现有“稳评”机制存在的七方面问题<sup>[23]</sup>。类似文献不少,但内容比较雷同就不再赘述。

同时,基于在S省和J省的实地调研(座谈会和深度访谈),我们发现当地的“稳评”机制存在如下一些问题:一是现行“稳评”机制不够稳定和规范化,同地方领导特别是“一把手”的重视程度直接相关;二是“应评尽评”的问题,即评估范围如何更好地确定;三是如何将“稳评”工作和群众工作有机地结合起来;四是对政府公共政策的评估如何更有效地进行。显然,上述问题在我国许多地方都不同程度地存在着,因而具有一定的普遍性。

必须客观承认,当前各地“稳评”之所以问题不少,这在很大程度上是因为:一方面,虽然在群体性事件高发的背景下,研究者们越来越重视社会稳定风险评估问题,“但因起步较晚,无论在概念框架、定量分析还是实证解释方面的学术成果都可谓捉襟见肘。就目前而言,这些尝试所产生的主要影响仍限于重大工程项目中维稳理念的植入,其科学性、系统性、有效性以及实际操作的可行性等均有待提高”<sup>[24]</sup>。另一方面,现有许多关于“稳评”问题的研究依然是从应急管理事后被动维稳的角度思考的,即存在着对传统维稳模式的路径依赖,仅仅将“稳评”视为一种控制和预防群体性事件爆发的新手段而已,而非一种有效服务于重大事项的科学决策和民主决策、积极主动地创造社会稳定的长效机制。

通过上文的分析,我们已经发现了“稳评”机制存在的诸多问题。但客观而言,通过上述途径发现的问题是不全面的,即存在着对某些重要问题的疏忽。基

于前文提出的“基本判断”和相关的文献回顾,我们认为当前无论在具体实践还是理论研究中都存在一个重要盲区,即对风险感知在社会稳定风险评估中的地位和作用的疏忽。这种疏忽并非偶然,这是因为:我国各地政府在上马重大工程项目时主要关注的是该项目是否通过了发改委的“立项评估”和环保部门的“环境影响评价”,这种状况正如研究者所指出的“长期以来,一些地方政府决策重视后期的政策绩效评估,而且主要是基于经济学的成本效益分析,大多忽视前置的政策评估,尤其是价值、态度和个人偏好等主观因素的评价至今尚未有行之有效的评估方法”<sup>[25]</sup>。因此,对风险感知视角的疏忽就导致了一个非常严重的后果,即管理者(主要指各级政府)在日益严峻的社会稳定风险冲击面前出现了明显的应对误区和政策偏差:

一是在应对频繁发生的群体性事件时,管理者往往将主要精力放到了如何通过刚柔相济的维稳手段去遏制和消减现实的社会抗争行动上,而不太关注或忽视了抗争行动背后的各种心理、文化或社会因素。换言之,管理者并没有认识到或者不太重视“风险感知-应对行为-社会冲突”这一链条的最前端,即风险感知的特殊重要性,因而更多地采取了事后被动维稳的方式,缺乏风险的源头治理和追求国家长治久安的战略思维。

二是在进行重大事项社会稳定风险评估时,管理者很少关注“科学风险评估”(Scientific Risk Assessment)之外的公众“关注评估”(Concern Assessment)<sup>[26]</sup>,因而也就没有或不可能将不同利益相关者的实际风险感知状态作为风险决策和风险管理的重要依据。由此可以认为,近年来我国许多群体性事件之所以会爆发和风险持续地放大,在某种程度上同管理者对不同利益相关者特别是公众风险感知的严重忽视或漠视是密不可分的。

## 三、讨论:如何将风险感知视角引入社会稳定风险评估机制中

显然,风险感知视角在我国“稳评”实践和研究中的双重缺失状态必须尽快改变,因为在当前“风险的主观建构性”<sup>[27]</sup>特征越来越明显的背景下,没有考虑或者严重忽视这一视角的“稳评”机制肯定是不完整的和不太科学的。亡羊补牢,犹未为晚!当前无论研究者还是风险管理者,都应当高度重视重大事项中不同利益相关者的风险感知状态,这主要是因为:

一方面,风险感知“不仅从深层的意识根源去追

溯风险认知、风险判断和风险决策的发生机制,而且将态度立场、效用偏好、价值诱导等社会性因素纳入到风险分析之中”<sup>[28]</sup>。换言之,从风险感知的视角去研究社会稳定风险评估问题具有方法上的比较优势(可以科学测量)和现实必要性:该视角更加关注主观风险的评估(即关注评估)和分析,可以帮助我们更好地掌握社会稳定风险的科学评估方法和内在演化机理。

另一方面,当前“风险科学的局限性、保持信任的重要性和难度,以及风险的主观性和背景化本质都在呼吁着新研究路径的出现,这种路径关注的是在风险评估和风险决策中引入更多的公众参与,以使决策过程更加民主化”<sup>[29]</sup>。显然,“决策过程更加民主化”是建立重大事项社会稳定风险评估机制的主要目标之一,这就意味着评估主体(通常是地方政府)应从国家治理现代化的高度努力做好两方面工作:一是以更加积极的姿态去广泛听取重大事项中利益相关者的意见和诉求,这是有效获取公众风险感知和进行利益整合的过程;二是切实加强政府信息公开和社会协商对话等方面的制度建设,以便实现更加有效的公众参与和风险沟通。基于中国政治的逻辑,还应当努力将群众路线和公众参与有机地结合起来。

基于上述多方面的理由,本文明确主张将风险感知的视角引入到健全社会稳定风险评估机制的研究和实践中去,希望可以进一步提高风险测量与评估的科学化程度;更为重要的是,这样可以促使管理者从风险源头治理和国家长治久安的战略高度去重视重大事项中不同利益相关者的风险感知状态。显然,这对于制定出科学明智的风险管理政策,提高社会及其组织应对各种风险的能力,有效化解“风险感知悖论”和创造社会的动态稳定都具有十分重要的意义。具体而言,将风险感知的视角引入到健全社会稳定风险评估机制的过程中,可以综合运用如下的多种途径与方法来实现:

一是基于问卷调查的定量分析。根据近年来各地的“稳评”实践情况,分别在我国东中西三个区域选取建立了该机制的代表性城市,在每个城市选取即将实施、正在实施和已经实施了“稳评”的典型案例(如3-5个),然后对这些案例中的利益相关者进行问卷调查,以获得他们对重大事项社会稳定风险的真实感知和客观评价。例如,为了深入了解某地PX项目上马前的社会稳定风险形势,可以制作问卷去调查各利益相关者特别是公众对于项目引发社会稳定风险特征的心理感知情况,这些特征主要包括恐惧程度、了解程

度、可控性、污名化、公众参与和风险沟通等。在调查中,我们使用五级量表形式去测量公众在重大事项社会稳定风险的两个维度——即“社会冲突的程度”和“近期发生的可能性”的实际感知状态。具体而言,可以借鉴相关研究<sup>[30]</sup>并修正心理测量范式的方法,对不同利益相关者的社会稳定风险感知状态进行测量和分析,其主要步骤如下:(1)选择重大工程项目社会稳定风险的条目(直接风险源、间接风险源、风险后果)来代表所要研究的风险类别与范围;(2)选择社会稳定风险的特征条目来反映潜在的影响公众风险感知的风险特征;(3)邀请被调查者在不同的社会稳定风险特征维度上评价各个风险条目;(4)通过统计分析去识别与解释有效因子占个体方差与群体方差的比例。在完成上述步骤之后,就可以对重大工程项目中利益相关者风险感知的主要影响因素进行归纳与分析,进而对影响社会稳定的风险感知因素进行识别与判断,从而为采取针对性的风险管理措施和健全“稳评”机制提供重要的理论依据。

二是基于深度访谈的定性分析。由于某些原因,通过心理测量范式等技术路径测量到的风险感知可能同实际的风险感知存在着不一致甚至较大差异<sup>[31]</sup>。因此,我们认为可以通过定性的研究方法去弥补上述缺陷。艾尔·巴比曾指出“定性的实地研究使得研究者能够在自然状态下观察社会生活:到行动发生的地点去看看。这种类型的研究比其他观察方法能够提供关于很多社会现象更丰富的理解。”“跟调查不一样,定性访谈(qualitative interview)是根据大致的研究计划在访问者和受访者之间的互动”<sup>[32]</sup>。就本文研究的社会稳定风险评估而言,我们可以基于上述问卷调查中的3-5个典型案例,从中选取重大工程项目中的核心利益相关者——通常是地方政府官员、相关企业领导和当地民众代表——进行深度访谈,以获得他们对重大项目的社会稳定风险的真实感知状况、地方政府决策和维稳工作方式的真实评价。在此基础上就可以比较全面准确地获知不同利益相关者风险感知的差异性,从而为有效预防和化解社会稳定风险提供可靠的现实依据。

三是网络舆情分析。研究表明,互联网不仅影响线下常规政治的运转,而且对线上抗争政治的影响也愈发明显<sup>[33]</sup>。事实上,近年来我国许多群体性事件的爆发和冲突加剧,都同基于互联网的信息传播和舆情动态演化存在着密切关联性。“在群体性突发事件发生、应急和预防的不同阶段,舆情常常具有自身特点并

经常发生变化。从舆情角度看待群体性突发事件,是一个发现事件参与者利益诉求的新视角”<sup>[34]</sup>。就健全“稳评”机制而言,当前应高度重视重大事项立项前后及实施过程中不同利益相关者的风险感知状态和具体行为倾向,因为这是许多群体性事件发生的重要根源所在。基于风险源头治理的思路,应当依靠科学的网络舆情预警系统和网络舆情分析方法(如内容分析法和社会网络分析法等),对重大事项中的不同利益相关者(如意见领袖)进行有效识别和重点关注<sup>[35]</sup>,以便全面准确地掌握其实际的风险感知和行为倾向。在此基础上就能更具针对性地提出健全“稳评”机制的举措:当前各级政府应切实加强重大事项中利益相关者的网络舆情分析机制和应对能力建设,这样就可以尽早发现风险源并进行主动防控,从而更有效地预防和化解社会矛盾、实现国家长治久安。

#### 四、本文的结论和需进一步研究的问题

本文从当前中国大转型、高风险和不稳定的社会现实出发,认为进一步健全重大事项社会稳定风险评估机制是有效化解社会矛盾和推动传统维稳模式转型的重要突破口。虽然本文已对风险感知在健全稳评机制中的实现方法进行了详细论述,但目前的论述还只是初步的,今后的研究应通过典型案例和实地调研去运用、检验和完善本文提出的方法。同时,本文主要从风险感知视角探讨如何健全稳评机制,实际上还需要从利益相关者的视角去考察不同主体的风险感知情况及社会稳定风险产生、放大和冲突升级的内在机理,并在此基础上去探寻健全稳评机制和加强风险治理的现实路径。甚至可以认为,风险评估和风险管理得以有效开展的重要前提就是对社会稳定风险的利益相关者进行科学识别和分类<sup>[36]</sup>,这就可以为有效的风险预警和防控工作提供重要依据,这是本文后续研究应该加强的方面。

此外,本文还对稳评机制与维稳模式转型之间的关系进行了一定的论述,但是并不全面。客观而言,近年来我国的国家治理在某种程度上形成了对压力维稳和刚性维稳的过度依赖,在这种背景下,执政党应立足于我国社会稳定风险的态势、群体性事件的特征和传统维稳模式的困境,从国家治理体系和治理能力现代化的高度去思考实现国家长治久安的策略与战略。更重要的是,亟须在深化改革和制度建设上加倍努力:如更加注重改革的系统性、整体性和协同性,切实加强国家基本制度和能力建设,进一步加强政治体制改革的

力度和范围,以便最大程度地消除导致社会稳定风险的各种体制性因素和结构性障碍,这样无疑会对社会动态稳定和国家有效治理目标的实现起到重要的促进作用。

#### [参 考 文 献]

- [1] KEVIN J. O'BRIEN. Popular Protest in China [M]. Cambridge: Harvard University Press 2008.
- [2] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/18cpnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpnc/2012-11/17/c_113711665.htm).
- [3] 新华社 11 月 15 日电. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013 年 11 月 12 日中共十八届三中全会通过) [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm).
- [4] 张焕平. 近五年因环保问题而引发的九起群体性事件 [EB/OL]. <http://china.caixin.com/2012-10-25/100452092.html>.
- [5] 奥尔特温·雷恩 等. 跨文化的风险感知 [M]. 赵延东 等译. 北京: 北京出版社 2007: 4.
- [6] SLOVIC PAUL. Perception of Risk. Science [J]. 1987, 236 (1799): 280-285.
- [7] CHAUNCEY STARR. Social Benefits Versus Technological [J]. Science, 1969, 165(3899): 1232-1238.
- [8] SLOVIC PAUL. The Perception of Risk [M]. London: Earthscan 2000.
- [9] 伍麟, 张璇. 风险感知研究中的心理测量范式 [J]. 南京师大学报: 社会科学版 2012(2): 95-102.
- [10] JINSOOK CHO, JINKOOK LEE. J. An integrated model of risk and risk-reducing strategies [J]. Journal of Business, 2006(59): 112-120.
- [11] 汤姆·霍利克-琼斯 等. 环境风险认知的社会动力学 [M]//尼克·皮金, 罗杰·E·卡斯帕森, 保罗·斯洛维奇. 风险的社会放大. 谭宏凯 译. 北京: 中国劳动社会保障出版社 2010: 240.
- [12] 金苍. 用什么终结“一闹就停”困局 [N]. 人民日报 2013-05-08.
- [13] 李拯. 期待昆明成功走出 PX 困局 [N]. 人民日报 2013-05-15.
- [14] 杨雄, 刘程. 加强重大项目社会稳定风险评估刻不容缓 [J]. 探索与争鸣 2010(10): 32-36.
- [15] 刘裕国, 孔祥武. 二十五项重大决策缘何被否决 透视四川遂宁社会稳定风险评估机制 [N]. 人民日报, 2011-04-07.
- [16] 张玉磊, 徐贵权. 重大事项社会稳定风险评估制度研

- 究——“淮安模式”的经验与启示[J]. 中国人民公安大学学报: 社会科学版 2010(3): 101-105.
- [17] 朱德米. 开发社会稳定风险评估的民主功能探索[J]. 探索 2012(4): 57-62.
- [18] 董幼鸿. 重大事项社会稳定风险评估制度的实践与完善[J]. 中国行政管理 2011(12): 80-83.
- [19] 廉如鉴, 黄家亮. 社会管理创新视野下重大事项社会稳定风险评估[J]. 湖南社会科学 2011(6): 63-66.
- [20] 童星等. 中国应急管理: 理论, 实践, 政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2012: 432-435.
- [21] 朱德米. “重大决策社会稳定风险评估”不能走样[N]. 北京日报 2013-01-28.
- [22] 王宏伟. 完善重大决策社会稳定风险评估机制的五大转变[J]. 云南社会科学 2013(2): 113-118.
- [23] 常健等. 中国公共冲突化解的机制, 策略与方法[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2013: 145-150.
- [24] 胡象明等. 大型工程的社会稳定风险管理[M]. 北京: 新华出版社 2013: 186.
- [25] 张志红. 社会风险评估目标不仅是维稳[N]. 中国环境报 2013-01-16.
- [26] IRGC. White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach 2005: 1-157.
- [27] MARY DOUGLAS, AARON WILDAVSKY. Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers[M]. Berkeley: University of California Press, 1982.
- [28] 潘斌. 社会风险论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 52.
- [29] 保罗·斯洛维奇. 风险的感知[M]. 赵延东, 等译. 北京: 北京出版社 2007: 20.
- [30] 张海燕, 等. 环境风险感知的心理测量范式研究述评[J]. 自然灾害学报 2010(1): 78-83.
- [31] 张乐. 风险的社会动力机制: 基于中国经验的实证研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2012: 35-37.
- [32] 艾尔·巴比. 社会研究方法(第11版)[M]. 邱泽奇, 译. 北京: 华夏出版社 2009: 284-304.
- [33] GUOBING YANG. The Power of the Internet in China: Citizen Activism Online[M]. New York: Columbia University Press 2009.
- [34] 王来华, 温淑春. 论群体性突发事件与舆情问题研究[J]. 天津社会科学 2006(5): 63-65.
- [35] 朱正威, 石佳. 重大工程项目中风险感知差异形成机理研究——基于 SNA 的个案分析[J]. 中国行政管理, 2013(11): 106-112.
- [36] RONALD K. MITCHELL, BRALEY R. AGLE, and DONNA J. WOOD. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Whom and What Really Counts[J]. Academy of Management Review, 1997 22(4): 853-886.

(责任编辑: 司国安)

### Risk Perception and Improving Social Stability Risk Evaluation Mechanism in China

HUANG Jie, ZHU Zhengwei, WANG Qiong

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049)

**Abstract** Transitional China has serious social instability, which is embodied in the mass incidents raised by major events. Based on the literature and case analysis, we find that such incidents largely rooted in the differences of risk perception among different stakeholders. However, so far the perspective of risk perception is rarely used in social stability risk evaluation in China. Therefore, this article clearly advocated the perspective into the process of improving social stability risk evaluation mechanism, which is clearly more beneficial to improve stability evaluation mechanism and maintain social dynamic stability. Finally, this article proposes specific means that advocate the perspective of risk perception into the process of improving social stability risk evaluation mechanism: a questionnaire based on quantitative analysis, qualitative analysis based on in-depth interview and online public opinion analysis.

**Key words** Risk Perception; Social Stability Risk Evaluation; Mass Incidents; Maintain Social Stability(Weiwen); State Governance