

国家治理视野下的社会稳定风险评估： 意义、实践和走向*

黄杰 朱正威

[摘要] 高风险社会的来临直接影响国家治理的绩效,能否有效回应各种风险挑战已成为衡量国家治理能力高低的重要指标。从国家治理现代化的视野出发,近年来在我国实践中兴起并快速发展的重大决策社会稳定风险评估机制,是各地积极创新社会治理体制和切实加强风险治理能力建设的重要成果。本文对社会稳定风险评估在模式、特点、评估对象、第三方评估和制度化建设等方面的一些新情况和做法进行了述评。最后强调,当前进一步健全社会稳定风险评估机制,应在解放思想、消除认识误区和加强官学双方沟通的同时,着力解决好评估主体确定等六个方面的问题。

[关键词] 国家治理; 风险社会; 重大决策; 社会稳定风险评估

[中图分类号] D631 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2015)04-0062-06

当前中国正处于转型关键期,改革“攻坚期和深水区”、“矛盾风险挑战之多前所未有的”。^[1]与之相随的是社会结构分化、利益多元化和利益博弈的趋势日益明显^[2],由上述趋势以及由财富、权力或风险分配不公正导致的社会冲突高发频发。这表明,高风险社会在中国已真正来临,并成为了一种“新常态”——它已经严重影响到国家治理的绩效(如合法性、有效性与适应性)。^[3]因此,当前很有必要从国家治理的战略高度去理性审视各级政府应对危机与治理风险的机制和实践,在此基础上才能提出更科学有效的风险治理策略与改革路径。

一、高风险社会的国家治理:挑战与回应

随着2013年11月15日《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》)的发布,作为全面深化改革总目标之一的“国家治理体系和治理能力现代化”^[4]立刻成为各界高度关注的议题——关于国家治理的文章大量涌现、相关会议接连举办。可以说,当前中国正在兴起一股国家治理的热潮。一般认为,治理(governance)一词“源于拉丁文和古希腊语,

原意是控制、引导和操纵”。^[5]20世纪90年代以来,西方学者赋予治理以新含义,即主张国家(政府)向社会放权,增强社会自治能力、实现治理主体多元化(多中心治理)、治理方式民主化与法治化,以及政府与社会的合作共治(协同治理)等。最近,弗朗西斯·福山将治理定义为“政府制定和实施规则以及提供服务的能力,而不论这个政府是否民主。”^[6]该定义及作者的《国家建构》和《政治秩序的起源》等著作,使得学者们重新关注集中权力和运用权力的机构——国家,以及失败国家、国家能力和政治秩序等问题,上述文献对于理解治理与国家治理的中国涵义颇有帮助。

在当前中国语境中,“治理”是“对‘管理’、‘管治’、‘统治’的温和表达,带有弱化权力强制的色彩。”^[7]“国家治理”概念具有鲜明的本土特色,它指“国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者对社会公共事物的合作管理”,“在凸显国家、政府、执政党的主导地位的同时”,又允许市场、企业、公民和社会组织等“作为国家治理的主体发挥作用”。^[8]由此我们认为:在当前中国,作为一种政策话语和实践形态的

* 基金项目:2011年国家社科基金重大项目“建立社会稳定风险评估机制研究”(编号:11&ZD034);2013年国家社科基金青年项目“健全社会稳定风险评估机制与我国维稳模式转型研究”(编号:13CZZ032);中国博士后科学基金第54批面上资助项目(编号:2013M542332)

作者:黄杰,西安交通大学公共政策与管理学院讲师、博士后;朱正威,西安交通大学公共政策与管理学院教授、博士生导师,西安 710049

国家治理,其核心要义是以执政党(国家)为中心的关于“治国理政”的一系列制度、组织、政策和价值等举措与过程的总和,其实质是执政党(国家)通过何种治理体系和哪些治理能力去制定公共政策、应对风险与治理危机,以便实现良好的治理绩效。“国家治理体系和治理能力现代化”是“一个国家的制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成”,“在提高国家治理能力上需要下更大气力。”^[9]确实,在高风险社会的背景下,执政党和政府面临各种严重的风险挑战和治理危机,如俞可平所言的“我们在国家治理体制和能力方面正面临着诸多新的严峻挑战”,“确实存在明显的局部性治理危机。”^[10]本文认为,积极回应风险挑战和有效化解治理危机的能力(简称“风险治理能力”)是国家治理能力的核心内容和集中体现,这一能力的高低直接影响到国家治理绩效的好坏。

当前,执政党和政府提升风险治理能力的优选之路是:加快推动全面深化改革,特别是加大社会治理创新与政治体制改革的力度,以便更有效地消除影响国家治理的体制性障碍和结构性矛盾。一方面,执政党和政府应全面准确把握中国社会风险和冲突性政治的态势,树立风险源头治理、动态治理和综合治理的新思维;另一方面,积极建立健全相应的制度与机制,在此过程中充分发挥执政党和政府的核心角色。近年来在我国实践中兴起并得到中央认可与推广的“重大决策社会稳定风险评估机制”(简称“稳评”)就是一项非常符合两个《决定》要求的重要机制创新。通过分析政策文本和地方实践,可以看到:当前积极健全重大决策社会稳定风险评估机制就是创新社会治理体制的重要突破口,而这正是各级政府积极回应治理危机和增强风险治理能力的重要体现,是创造动态社会稳定和有效国家治理的一项基础性工程,因而值得高度重视和深入研究。

二、重大决策社会稳定风险评估机制:意义和实践

一般认为,重大决策(事项)社会稳定风险评估是指“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。”^[11]“稳评”具有鲜明的中国特色,它强调要将维护社会稳定的关口前移、实行风险的源头治理:一方面,它注重将社会稳定风险的化解和利益协调的重心,从事后被动的应急管理前移到事前主动预防、事中风险控制甚至是全过程的“综合风险治理”^[12]上;另一方面,它在本质上是执政党和政府主导的维护群众权益机制的重要内容,其现实意义是将“‘维权’、‘维稳’和‘决策过程的法治化、民主化和科学化’三个系统结合在一起”^[13],因而对于提升国家治理能力和保障国家长治久安意义重大。目前,“稳评”在我国各地已经普遍推广开来,实践中的一些新情况和做法值得高度关注。^①

(一)各地积极探索社会治理创新的新机制,形成了一些典型“稳评”模式

近年来,我国一些地方在实践中形成了一些颇有成效的“稳评”模式,如四川“遂宁模式”、江苏“淮安模式”、“上海模式”、浙江“平阳模式”和贵州“铜仁模式”等。其中,以“遂宁模式”最具代表性和影响力:一方面,该模式在国内具有开创性意义。2005年初,遂宁市率先探索社会稳定风险评估在重大工程项目中的运用,并在后来形成了“五五工程”评估体系;另一方面,该模式先后得到四川省委维稳办和中央政法委的认可,进而在全省和全国范围内推广。2012年1月8日,由遂宁市申报的《重大事项社会稳定风险评估机制》项目获得了“第六届中国地方政府创新奖”优胜奖。表1详细列出了10年来遂宁市建立健全“稳评”的历程和做法,通过剖析“遂宁模式”等典型实践,我们认为,“稳评”的建立健全是一个“多层次循序渐进变革”的动态过程,它采取了“做中学”的方法^[14],大体上遵循了我国地方政府创新与扩散的基本模式“地方创新—中央认可—全国推广”,而通过它可以更深入地理解地方治理创新的空间、动力和限制等问题。

(二)作为重大决策的前置程序,“稳评”已成为政府维稳与维权的重要抓手

同应急管理相比较,“稳评”的重要特点在于它是一项从源头上化解社会稳定风险(维稳)和维护民众权益(维权)的重要制度安排。在实践中,我国大部分省市都开始将“稳评”作为政府重大决策的“必经前置程序”或“刚性门槛”。例如,四川省坚持将风险评估作为各级党委、政府作出重大决策的必经前置程序。省发改委对未开展风险评估的项目不予立项或备案;需要经省政府常务会审议通过的重大事项,必须提交风险评估报告,否则不予审议。陕西省宝鸡市在全省率先全面推行社会稳定风险评估机制,2013年8月,市委、市政府出台了《关于将重大决策社会稳定风险评估纳入市委常委会、市政府会议决策程序的通知》,规定提请市委常委会等会议决定的重大决策,凡属于直接关系人民群众切身利益且涉及面广、容易引发社会稳定问题的相关重大决策事项,必须事先进行社会稳定风险评估,没有评估结论的,重大决策不列入议题,重大事项不研究讨论,重大项目发改委不立项、规划局不批文、住建局不发证,真正做到评估前置和应评尽评。

(三)许多地方已将“稳评”列为社会治安综合考核、目标责任制的重要内容

在“压力型体制”^[15]依然发挥重要作用的背景下,

① 下文使用到的一些稳评经验材料的来源是:(1)“全国社会稳定风险评估工作经验交流会”发言材料(2013年11月29-30日,河南郑州);(2)“陕西省社会稳定风险评估工作现场经验交流会”发言材料和书面发言材料(2014年7月22日,陕西宝鸡);(3)本文作者从实地调研和媒体报道获取的材料。

表1 遂宁市社会稳定风险评估机制探索与实践(2005-2014)

时间	探索与实践的主要内容
2005	年初,在全国率先出台《重大工程稳定风险预测评估化解制度》。7月,四川省委维稳办在遂宁召开全省稳评座谈会,及时总结和推广遂宁做法。
2006	2月,进一步拓展社会稳定风险评估范围,制定出台《重大事项社会稳定风险评估机制》,要求作决策、上项目、搞改革等,都必须组织开展社会稳定风险评估。
2007	5月,中央维稳领导小组(中稳发[2007]1号)文,向全国推广遂宁市的稳评做法和经验。6月,遂宁市及时制定了深入落实社会稳定风险评估机制的相关意见。
2008	出台《重大事项社会稳定风险评估办法》,制定由五大项、14个子项组成的评估体系。建立健全评估报告、分级备案、联席会议、目标管理和监督检查等五项工作制度。
2009	将发改委等7个部门确定为行业评估试点单位,依据部门职能职责,明确应当评估的重大事项,制定专项评估办法,指导和督促本系统本行业开展稳定风险评估工作。
2010	将行业评估扩大到31个市直部门,制定专项评估办法36个,明确应当开展社会稳定风险评估的重大事项112项。
2011	出台深入推进社会稳定风险评估工作的意见和工作细则,把开展稳评列入各级党委、政府及其职能部门和具有行政管理职能单位的决策程序。
2012	中办、国办2号文出台后,遂宁市注重实用管用,以“1+6”模式为载体,不断推动评估工作向纵深发展,增强评估机制实效性和生命力。
2013	市委维稳领导小组制发《遂宁市重大事项社会稳定风险评估专家库管理暂行办法》,在市、县两级分别建立专家库;同时,把社会稳定风险评估纳入《遂宁市政府向社会组织购买服务项目目录》,鼓励有资质的专业评估机构辅助开展评估。
2014	结合《四川省社会稳定风险评估责任追究暂行办法》,进一步明确了重大事项风险评估决策主体、责任主体。实施主体的职责任务,规范了责任追究的启动程序和追究办法。积极配合省上的稳评立法调研,推动稳评的本地化和具体化。

资料来源:由作者根据媒体报道和相关会议资料整理而成。

“稳评”在各地建立并有效运转的一个关键是它同社会治安综合考核、目标责任制或干部问责等是直接挂钩的。从2010年开始,江苏淮安在市、县(区)两级都已将“稳评”纳入社会治安综合治理考核或地区科学发展目标考核。在此基础上,市维稳办制定了详细的考

核细则,考核结果与维稳办工作实绩挂钩,实行干部任用稳定工作的“一票否决制”。2013年,四川省委常委会议审议通过并印发实施了《四川省社会稳定风险评估责任追究暂行办法》(川委办[2013]20号),作为党内法规首次明确了风险评估中决策、执行、评估三个环节的的主体以及三者间的关系;对责任追究的启动条件和受何种处理进行了明确,解决了因风险评估不到位引发重大后果而无法启动责任追究的问题;将纪律处分和组织处理同时运用,弥补了省政府规章的不足。

(四)“稳评”由重大工程项目向重大政策延伸,如何进行分类和分级评估正在探索中

重大决策社会稳定风险评估中的“重大决策”主要“包括涉及征地拆迁、农民负担、国有企业改制、环境影响、社会保障、公益事业等方面的重大工程建设项目,重大政策制定以及其他对社会稳定有较大影响的决策事项。”^[16]从实践来看,“稳评”的大部分对象是重大工程项目,而较少涉及重大政策制定,最近一些地方开始尝试后者,即有意识地将它同重大工程项目评估区别开来。2012年3月,河北省张家口市下发了进一步完善“稳评”的实施意见,建立健全了领导机构和“一办两组”运行机制。“一办”即社会稳定风险评估小组下设市稳评办,“两组”即重大决策评估组(设在市政府研究室)和重点项目评审组(设在市发改委),这种机制保证了决策和项目的顺利实施,为全市的稳定奠定了坚实基础。2010年以来,河南省逐步将“稳评”从重大工程项目扩展到了国有集体企业改制、农村土地转让征收、行政区域调整、移民安置、社会保障政策、就业政策重大调整等领域,同时将“稳评”由县市向乡镇延伸、由地方向驻豫单位延伸,相关工作取得了初步成效。

(五)“稳评”中的“第三方”日益受到重视,多元主体参评模式正在形成中

当前,我国社会稳定风险评估中存在着评估主体单一(主要是地方政府及其职能部门)、“运动员”与“裁判员”不分等问题,这容易导致评估结论片面和不公正等后果。2014年8月27日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,听取政策落实第三方评估汇报。他强调“要用第三方评估促进政府管理方式改革创新”,“有关部门要逐步尝试,将更多社会化专业力量引入第三方评估,进一步加强对政策落实的监督、推动,不断提高政府的公信力。”^[17]在此背景下去健全“稳评”机制,就更加有必要引入具有专业性、权威性和独立性的“第三方”机构,进而建立多元主体参与评估的模式。从实践来看,上海市建立了市场化导向的第三方参评模式,目前该市参与稳评的中介机构达30多家,评估人员200名左右,截至2013年底,全市已完成评估的512项重大工程项目,有1/3左右委托第三方机构开展评估。上海第三方评估的特点是:通过市场化、制度化的方法来推动工作——借助行业协会开展业务培训,放开准入门槛强化市场竞争,以培育扶持优先,

提升质量水平,强化保障措施,引导第三方市场自我发展完善。江苏省徐州市大力推进第三方评估市场的规范化和专业化建设,其特点是以党委政府和维稳部门为主导,这同上海模式形成了鲜明对比。2012年以来,河北张家口市形成了职能部门、律师和专家三支队伍相互结合、互相依托的评估队伍,如经市稳评办考察确定了市直10个律师事务所作为第三方从事稳评业务。

(六)从中央到地方都在积极推动“稳评”的制度化、规范化和法治化建设

作为社会治理体制创新的重要成果之一,“稳评”作用的全面有效发挥还有赖于其制度化、规范化和法治化建设。因为从实地调研和媒体报道发现,党政领导特别是一把手的高度重视、政府及其职能部门的积极推动直接影响各地“稳评”的建立和发展。然而,由个别领导人即人格化权威推动的创新不应成为一种常态,逐渐走上制度化的道路才是努力的方向。2010年12月1日,作为我国风险评估第一个地方性政府规章的《四川省社会稳定风险评估暂行办法》(省政府令第246号)正式实施。在此后几年里,中央政府在“稳评”的制度化建设上进行了积极努力(见表2),这为“稳评”的发展提供了重要动力和政治保障。2014年4月,北京市委和市政府召开北京市重大决策社会稳定评估工作会议,强调要完善工作机制,逐步建成完善配套的制度体系,研究将“稳评”纳入立法范围。与此同时,四川省委政法委将四川的“稳评”实践作为法治方面的特色做法和典型经验,向四川省依法治省领导小组办公室做了推荐,下一步将加快推进“稳评”进入省人大立法程序。

三、进一步健全社会稳定风险评估机制 问题和路径

从2005年四川遂宁率先开始探索,重大决策社会稳定风险评估机制在我国运行近十年。当前进一步健全社会稳定风险评估机制,一方面需要继续解放思想、特别是在从事“稳评”工作的人群中加大风险评估与风险治理、“稳评”性质和意义等的宣传教育力度,以便消除制约该机制运行和完善的一些常见“认识误区”——如项目审批前置条件已包括环境影响评价、节能评价等,再增加“稳评”,既与行政审批制度改革方向相悖,也涉嫌违反行政许可法。项目单位作为投资主体,“稳评”会增加企业负担等。^[18] 本文认为,应将“稳评”视为一种符合现代国家治理要求的综合风险治理机制,它是一种以人为中心、高度关注不同人群风险感知的决策预评估,在性质与内容上都不同于环境影响评价和节能评价。另一方面,亟待加强政府及其职能部门(工作部门)同学术界和智库(研究者)的交流与合作——因为双方之间的沟通不足已经制约了“稳评”研究和实践的发展,而只有通过交流与合作才能发挥各自比较优势,为健全“稳评”提供重要和可持续的新动力。更重要的是,应当从推进国家治理现代化的战略高度思考“稳评”的深化发展问题。

表2 中央政府在社会稳定风险评估制度化建设上的努力

时 间	部门或文件	在社会稳定风险评估制度化建设方面的努力
2012年1月	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(试行)》(中办发[2012]2号)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8月	国家发改委	印发《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),对固定资产投资项目稳评工作要求进行了明确细化。
2012年11月	十八大报告	执政党首次在其重要政治报告中提出要“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	“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》	“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。”
2014年1月	中央维稳办	出台《关于贯彻中办发[2012]2号文件的具体意见》(中稳发[2014]1号),对“应评尽评、评估主体及其责任、关于确定风险等级、关于考核与督查、关于维稳部门职责”等问题进行了进一步的解答和界定。
2014年10月	十八届四中全会《决定》	“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。”

资料来源:本表格由作者根据各种公开资料整理制作而成。

首先,关于评估主体的确定和各主体间权责关系如何规范的问题。这主要是指需要进一步明确重大决策的评估与责任主体,即回答好“谁来评”这一关键问题——这不仅是一个“技术方法”问题,更是一个“公共治理”问题。评估主体是“稳评”工作的具体组织者,中办发[2012]2号文件规定“重大决策社会稳定风险评估工作由评估主体组织实施”,从2号文件及各地实践看,评估主体可以是制定部门,可以是牵头单位,也可以是相关职能部门、社会机构、群众组成的评估小组。这在某种程度上导致了有的部门特别是党委、政府职能部门对自己的主体责任不明确和不清楚,从而对评估产生了不利影响。因此,当前这方面的改革路径是:以法律形式对评估主体、责任主体和监督主体及其相互关系进行明确规定,并对其各自的责任进行严格规范和约束(如通过责任倒查机制),以切实做到程序合理、权责匹配(最近四川省进行了积极探索)。这就涉

及到政府决策方式转变和官员问责等国家治理的核心问题,应通过相关改革去积极推动和完善。

其次,关于不同主体的风险感知差异及其评估的问题。社会稳定风险评估的主要对象应该是人而非物,其性质是对社会不同群体关于风险的心理和态度的评估。现代风险的一个显著特征就是“主观建构性”^[19],该特征表明,公众的风险感知可以同专家的知识判断相提并论。风险感知会对个体或群体的行为产生直接影响,进而成为影响社会稳定的核心因素。因此,当前应更加关注民众心理、将民情民意的获取和评估即风险感知测量与分析作为“稳评”中不可或缺的重要内容。具体而言,在健全“稳评”时高度重视风险感知,将问卷调查、专家论证、实地走访、座谈会、听证会和公示等获取不同利益相关者风险感知的方式程序化与规范化,提高“稳评”的科学性和有效性,从而实现由灭火式维稳的“应急管理”向将风险的源头治理、动态治理和全过程治理结合的“综合风险治理”转变。^[20]

再次,关于公众参与和风险沟通的问题。重大决策涉及多元主体的利益分配或风险分配,其执行效果有赖于各级政府对利益相关者诉求的切实了解和有效回应。因此,稳评就需要更多地吸纳不同利益相关者特别是公众参与,“只有建立相关利益主体广泛参与的风险评估机制,才能从根本上解决社会稳定风险评估问题。我们认为,比较理想的评估主体模式是探索建立多元主体协同评估模式。”^[21]同时,各种风险信息通过互联网等新媒体得以广泛传播,原本很小的风险被不断放大,并最终导致严重社会冲突(如2014年广东“茂名PX事件”)。显然,这类冲突爆发的一个重要根源是政府风险沟通工作不足甚至存在严重缺失。从理论上讲,有效的风险沟通能够弥合公众与政府之间的风险感知差异,进而就可能避免集体行动的发生。因此,各级党政部门应加大“从群众中来”的力度,将有良好的风险沟通作为“稳评”的重要内容,同时将吸收公众参与“稳评”制度化——这要求进一步做好政府信息公开工作、加强民众知情权、表达权和参与权的法律和机制建设。

第四,关于“利益-风险”平衡及多重关系协调的问题。在高风险社会和全球风险社会的大背景下,各种“复杂的社会和政治冲突必然有多种根源。冲突既与冲突双方所追求的具体利益(interests)有关,同时也与他们对争端中的风险的解读(interpretations)有关。”^[22]就各级政府公共决策而言,其基本思路是应当尽快从“成本-收益”理性转向“利益-风险”理性,当前重点在于各级政府风险治理理念的确立上,因为长期的“唯GDP论”使得政府忽视了经济利益背后的风险分配正义问题。在我们看来,“利益-风险”分配正义的实现,应当建立在利益相关者有效参与和协商决策的基础上,而非仅由政府进行相对封闭的决策甚至是“一把手”决策。同时,应通过顶层设计和政府改革

去真正协调好如下的四对重要关系:地方政府与当地民众、中央政府与地方政府、地方政府与中省企业、多数人与少数人——即协调政府、企业与民众等主体之间的关系,这实质是推动“利益-风险”分配的严重失衡转向动态平衡。当务之急是进一步健全社会协商对话机制与官民合作治理机制,以广泛性、多层次和制度化为目标去积极推动协商民主的发展。

第五,关于不同类别重大决策社会稳定风险评估特点的问题。如前所述,重大决策主要包括重大工程建设项目、重大政策制定以及其他的一些决策事项。目前,重大建设工程项目的风险评估,由于社会影响直接和有比较明显的“邻避效应”,日益受到各方重视与深入研究,因而目前为止已初步形成了一套相对系统的评估方法。比较而言,关于重大政策社会稳定风险评估的研究和实践就要薄弱的多,重大公共政策评估不同于工程项目评估:其一,前者的利益相关者更具有不确定性、甚至潜在的利益相关者都能成为诱发冲突的关键因素;其二,公共政策具有很强的关联性,即一项政策的制定或实施有时会引发其他一些公共政策的潜在风险演化为现实冲突;其三,公共政策的作用即政策效应显现需要一个更长的时间过程,而这客观上要求全过程评估。综上,当前无论各级政府还是学术界,都应更加关注重大政策的社会稳定风险评估,以便探索出一套更科学适用的评估方法。

第六,关于社会稳定风险评估的性质或者说价值取向的问题。因为是一个前置性的评估工作和程序,所以实践中职能部门的一些工作人员甚至部分领导将社会稳定风险评估视为一项限制性机制,即担心该机制的建立和运行会影响地方经济发展效率——主要体现在影响重大工程项目的上马和公共政策的制定与实施等。然而,一些地方如遂宁市、淮安市和北京市多年来的实践表明,社会稳定风险评估机制完全可以成为一项具有积极促进意义的治理创新机制:它是一个全面科学地识别各种风险源、并从源头上主动化解矛盾和消除冲突的机制;它是一个推动重大决策得以顺利实施、注重全过程的风险治理的保障机制。尽管这项机制在实践中还存在一些或大或小的问题,但我们认为,当前切实端正对“稳评”性质的认识至关重要,因为它直接关系到地方领导及其职能部门如何推进这项工作。行

[参考文献]

- [1] 新华社. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过) [EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/28/c_1113015330.htm. 2014-10-28.
- [2] 孙立平. 转型与断裂: 改革以来中国社会结构的变迁[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.

- [3] 黄杰. 耦合治理结构与大国治理: 对“双轨政治”的重温和拓展性解读[J]. 浙江社会科学, 2012(9).
- [4] 新华社. 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日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过) [EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm. 2014-11-15.
- [5] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 1.
- [6] Francis Fukuyama. “What Is Governance?”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2013(26).
- [7] 陈家喜. 国家治理与党的执政转型[J]. 中国社会科学内部文稿, 2014(4).
- [8] 何增科. 国家治理现代化的维度与面向[J]. 人民论坛, 2014(27).
- [9] 习近平. 完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 人民日报, 2014-02-18.
- [10] 俞可平. 国家治理现代化[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014. 7.
- [11] 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).
- [12] IRGC. *White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach* 2005.
- [13] 朱德米. 社会稳定风险评估的社会理论图景[J]. 南京社会科学, 2014(4).
- [14] [美]安·弗洛里妮. 赖海榕, [新加坡]陈业灵. 中国试验: 从地方创新到全国改革[M]. 冯瑾, 张志超译. 北京: 中央编译出版社, 2013. 5
- [15] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11).
- [16] 建立健全重大决策社会稳定风险评估机制[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n/2012/1217/c352852-19921849.html>, 2012-12-17.
- [17] 李克强. 用第三方评估促进政府管理方式改革创新[EB/OL]. 中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/27/content_2741169.htm, 2014-8-27.
- [18] 鞠靖, 孔灵. 要审批, 先“稳评” 重大项目“稳评”制度在全国推开[N]. 南方周末, 2013-04-04.
- [19] Mary Douglas & Aaron Wildavsky. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press, 1982.
- [20] 朱正威, 黄杰. 重大工程项目社会稳定风险的新态势与治理策略[N]. 光明日报, 2014-05-21.
- [21] 朱正威. 健全社会稳定风险评估机制[N]. 光明日报, 2013-10-08.
- [22] [美]马克·霍华德·罗斯. 冲突的文化——比较视野下的解读与利益[M]. 刘萃侠译. 北京: 社会科学文献出版社, 2013. 1.

(责任编辑 尚璇)

The Significance Practice and Trends of Social Stability Risk Evaluation Mechanism from the Perspective of State Governance

Huang Jie Zhu Zhengwei

[Abstract] The coming of high risk society directly affects the performance of state governance, and whether effectively coping with various risks or not, has become an important indicator to measure state governing capacity. From the perspective of modernization of state governance, this paper regards the social stability risk evaluation mechanism developed rapidly in recent years, as a great achievement of local governments to have actively promoted social governance innovation and strengthened the capacity of risk governance. It also summarizes the new progress and practices of social stability risk assessment, which contains the model, characteristics, object of assessment, third party assessment and institutional construction. Finally, in order to further improve the risk assessment mechanism, it is necessary to emancipate the mind, eliminate misunderstanding and strengthen communication between governments and researchers, while making efforts to solve six issues, including how to determine assessment subject.

[Keywords] state governance, risk society, major policy decisions, social stability risk evaluation

[Authors] Huang Jie is Lecturer and Post-doctoral Research Fellow at School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University; Zhu Zhengwei is Professor at School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University. Xi'an 710049