

# 掣肘与矫正：中国社会稳定风险评估制度十年发展省思<sup>\*</sup>

刘泽照 朱正威

---

**内容提要:**2005年以来推行的社会稳定风险评估实践,开启了中国政府公共部门重大事项风险评估机制的序幕,社会稳定风险评估制度逐步演变为一项具有政治前瞻性的社会风险治理制度安排,同时也是推动践行党的群众路线及政府依法行政进程的有益探索。然而,作为社会稳定风险评估体系的有机系统组成,实践、制度和理念的发展是不平衡的,现实中存在多方面的内外冲突和紧张关系,构成持续推进的隐性障碍,主要表现为:科学认知尚不到位,行政干预行为突出,模糊环境下负面效应凸显,考核问责能量释放受限等。这些问题导致现实中社会稳定风险评估制度运行的总体驱动力不足,一定程度上影响了该项制度预期功能的发挥和发展绩效。面对既有问题,未来需要进一步强化政府主体责任,创新探索政府-社会协同路径,包括:引导公务人员树立科学的价值取向,健全完善考核问责机制,稳步推进第三方评估,保障公众有效参与,加强法治化建设。

**关键词:**社会稳定风险评估;政治价值;制度;理念;实践

---

## 一、导言

在当代中国,改革发展稳定是关系民族复兴大业的战略性命题,维护三者良性互动大局是中国特色社会主义事业发展的客观要求和构建现代国家治理体系的重要保障。实践中,涉及较大范围、较多群众切身利益的重大决策、重大政策、重大改革、重大建设项目始终是牵系改革发展稳定大局的敏感点,受到社会各界的高度关注,新世纪以来也留下了不少警示教训。毫无疑问,没有一系列重大事项的决策与实施,改革发展就缺少必要的推进载体,缺乏有力的杠杆支撑。然而,历史和现实同时昭示我们,创造一个稳定环境是中国改革发展的基本前提。如果重大事项的决策与实施引发了社会矛盾甚至社会冲突,破坏了地区社会稳定,那么不仅重大决策无法顺利实现,改革发展事业势必受挫,政府公信力也将受到损害。那么,怎样才能使重大事项的决策与实施既能推进改革、促进发展,又能保证和维护社会和谐稳定?2005年来,起源于地方实践创新的社会稳定风险评估(以下简称“稳评”)回应了这一重大理论和现实命题,成为直面当代中国问题的创造性探索,并最终上升为国家制度规范。

近年来,学界对于“稳评”给予了广泛关注,研究者们从制度意义、评估规范、实践框架、工具

---

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金重大项目“建立社会稳定风险评估机制研究”(11&ZD034)的研究成果。

建模、学理范式等层面进行了多角度跨学科分析和探索,侧重点各有不同,但尚未形成统一的话语体系,理论上有待进一步整合,但在政府回应决策风险这一层面却有交叉共识,倡导风险减缓的“政府责任”。事实上在国外,社会发展中的系统风险趋为常态,针对政府公共政策的风险评价得到普遍重视,美国、英国、加拿大等国家大都采取有力措施将风险因子纳入本国公共部门决策模式,不仅关注政策的“科学性”,也融入了“社会影响”的政治考量。

在吸收外国有益经验的同时我们应当看到,“稳评”是中国特色的时代产物,无论是“稳评”的程序规范还是“稳评”的运行机制,都存在于政府部门的具体执行行为和治理理念之中,根植于特定环境下的政治意识、发展观念和行政伦理文化,也必然载有鲜明的中国印迹,故“稳评”制度的研究拓展必须立足中国本土情境,立足地方发展实际,更加重视探索现实世界的公共行政实践及行政运行过程,从而为科学推进这一创新制度提供有针对性的现实路径。

本文论述了近十年间中国“稳评”制度的发展演进过程,揭示了这一制度创设的构建历程及政治价值;沿着“理念-实践-制度”的框架,分析了现实“稳评”运行中的掣肘和冲突,以此为基础提出未来健全完善“稳评”制度的基本方向。

## 二、中国社会稳定风险评估制度发展演进的三维透视

社会稳定风险评估作为一项政治性很强的具体行政制度,它的聚焦点是重大决策事项。凡事预则立,不预则废,“稳评”实际充当着防范性风险过滤机制,促使决策者预先把控重大决策对地区社会稳定可能带来的风险,未雨绸缪,积极作为,通过一系列关键性程序主动规避、减缓、化解衍生性风险,从而降低改革发展过程中的社会成本。2005年以来,党和政府高度重视各地“稳评”的实践经验,对“稳评”的应用发展提出了一系列明确要求,使之逐步上升为国家性制度规定。

### (一)“稳评”是源于问题的地方实践创新

进入新世纪以来,地方政府在推动地区经济发展过程中出现了一些突出问题,主要表现为:高度重视经济指标,忽视社会全面协调可持续发展;不统筹兼顾经济建设和社会建设,甚至出现了以牺牲群众利益为代价换取经济快速发展的不良势头;一些涉及地区群众切身利益的重大工程项目,为了抢时间、赶进度、提效率,在没有算好“稳定账”“政治账”的情况下强行仓促上马,引起群众强烈不满,衍生性社会矛盾骤升,“维稳”成本急剧增加。在此整体背景下,如何回应解决这一突出问题成为各级政府和社会有识之士关注的焦点问题。2005年初,针对当时最易引发“群体性事件”的重大建设项目,四川省遂宁市在全国率先制定出台的《重大工程社会稳定风险预测评估化解制度》明确规定,新建重大工程须进行社会稳定风险评估,凡是未经风险评估的不得盲目开工,评估出的“涉稳”重大隐患尚未化解的不得擅自开工。这是中国地方政府正式启动“稳评”的开创性标志。

随着发展中社会矛盾冲突形式的变化和不稳定事件诱发因素的演变,2006年2月,遂宁市在重大工程社会稳定风险预测评估试点工作的基础上,进一步拓展评估范围,制定出台了《重大事项社会稳定风险评估化解制度》,要求在作决策、上项目、搞改革以及其他事关群众利益的重大事项出台前,都必须组织开展社会稳定风险评估,避免或减少因决策失误或时机不成熟给社会稳定带来冲击和负面影响。<sup>①</sup>自此以后,“稳评”的工作指向获得拓展,运作体系不断提升完善,

<sup>①</sup> 《四川遂宁推行社会稳定风险评估》,《人民日报》,2006年6月6日。

并在地方层面自发延伸出了若干独具特色的实践模式,如“四川模式”“江苏模式”“上海模式”“哈尔滨模式”等,逐步形成了“稳评”地方实践的多元局面。

需要强调的是,地方政府在“稳评”初期发展过程中,着眼于地区“维稳”的现实压力和既定政策指导,基本维持了“各自为战”的工作局面,其关键着力点、指向范围、运行机制等各有侧重,呈现各地相互学习比照和自主创新相结合的态势,总体上尚未形成统一规范的框架体系且主要依托于内部行政系统推行运作。同时,在一些辖区也相继出现了部门式“稳评”实践,如有些地方的司法部门提出了涉检、涉诉、涉警案件的“稳评”内容,劳动与社会保障部门开辟了涉保纠纷的“稳评”工作领域,国土部门推出了涉土争议“稳评”工作规定,等等。客观而言,这些探索性实践是积极有益的,一定程度上减缓了地方社会发展中的不稳定风险因素,提升了政府工作效能,为此后国家层面“稳评”制度的建立和完善积累了宝贵经验。

## (二)“稳评”的创新扩散和制度体系规范

中国地方政府创新行为具有其特殊发展模式,其中自下而上的吸纳辐射扩散模式较为突出,集中体现为“地方政策创新——上级采纳——推广实行”的发展路径。<sup>①</sup>“稳评”缘起于地方实践,其现实应用价值及工作理念获得中央层面的高度认可,并最终上升为国家统一行动。2007年5月,中央“维稳”工作领导小组转发了中央“维稳办”《风险评估消除隐患,从保到创谱就和諧——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),向全国推广遂宁市社会稳定风险评估机制的做法及经验。2009年9月,党的十七届四中全会公报明确要求“建立健全重大社会决策、重大工程社会稳定风险评估机制。”在此指引下,各地“稳评”实践创新形式及探索领域也进一步得到延伸,“稳评”在全国中心城市及省级行政区域得以快速扩展,并陆续制定出台了一批强有力的推进措施,如四川省建立起“五五工程”评估体系,上海市积极探索社会稳定风险“第三方评估”,黑龙江省哈尔滨市建立重大事项备案制度等。

“稳评”实践开拓了地区“维稳”保障机制的新思路,也迫切需要创设一套统一权威的指导性规范,提升其制度化水平。2012年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《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》(以下简称《指导意见》),明确了“稳评”工作的指导思想和基本要求,确立了评估范围、评估主体、评估程序、风险等级认定、评估结果运用等基本内容,提出了加强组织领导、综合保障、责任追究等具体要求,成为中国“稳评”迈入制度化轨道的标志性文件。《指导意见》之后,“稳评”在全国范围内迅速推进,应用范围由省市层级逐步向区县、乡镇、社区机构部门延伸。其间,各地重点在相关规范确立以及实施细则、督导办法上拓展思路,一批政府规章相继出台。<sup>②</sup>同时,国家部委也先后制订了本系统内的“稳评”指导意见或实施方案,着力从专业性领域构建“稳评”的制度性规范,配套机制不断细化完善。2012年8月,国家发改委发布《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》(国发改[2012]2492号),使“稳评”成为工程建设项目行政审批(核准/备案)前的必备准入程序,由此也催生了“稳评”社会组织力量的快速发展。

各种规范性文件的出台和各地的“稳评”模式创新逐步搭建了中国“稳评”的制度框架,改变了“稳评”早期缺乏明确指导性依据的状况,使之朝着制度化、规范化、专业化方向发展。同时,

① 王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2013年第6期。

② 事实上早在2010年,四川省便率先通过了《四川省社会稳定风险评估办法》(省政府令【2010】第246号),成为全国第一个省级政府“稳评”行政规章,此后类似规章制度在多个省(区)陆续制订颁布。

“稳评”机制的应用领域也不断深化,主要表现为:(1)与信访制度、政府督学制、行政审批制、应急管理制度等紧密融合,“稳评”被纳入政府重大决策程序,成为矛盾调处、冲突化解、行政效能预判的重要工具;(2)在项目管理、环境保护、社会治理、维稳综治、效能建设等重点工作领域,政府日益强化运用“稳评”来进行目标控制和风险防范,部分先行地区在“稳评”专家库建设、中介咨询培养、专项监测中心创建等领域积极探索,强化外部管理支持保障措施;(3)由重大工程项目向公共政策层面延伸,分类评估得到一些地方政府响应,如河北省张家口市建立“一办两组”组织架构,突出政策评估导向;(4)一些国有企业、社会组织、医疗机构和高等院校等,也开始建立系统内部的“稳评”规范。

### (三)“稳评”制度创设的政治价值

社会稳定风险评估是中国在社会转型期着力应用制度建设、法治思维推进社会治理、践行群众路线的具体体现,也是当代中国“维稳”工作的重大理念创新、机制创新和工具创新,具有重要政治价值:

1. 转变领导方式,推动长效“创稳”。一段时间以来,我国的突发群体性事件呈上升态势,而在上项目、定政策、作决策过程中,不尊重客观规律、不符合本地实际和群众利益、不审慎依法使用权力是造成社会稳定问题突出的根本原因。一些地方将“维稳”与“维权”对立,“维稳”方式非理性化,“即兴式举措多于制度规范”<sup>①</sup>,导致“维稳”手段异化,乱作为、胡作为现象严重。“稳评”就是要推动转变以往不恰当的领导决策方式,确立科学“维稳”新思维,建立法治“维稳”新常态,使对社会稳定问题的处理由原先的事后被动处置向事前预防转变,由传统灭火式应急管理向“综合风险治理”转变,从源头上减少人为制造的不稳定事件,进而变“刚性维稳”为“长效创稳”。

2. 强化依法行政,树立制度约束。实践表明,社会公共安全隐患的恶性升级有其客观环境原因,但更多的来自主观因素,其中之一就是重大决策出台实施过程中“权力本位、以权压法”问题始终突出。个别地方政府存在借稳定之名打压上访、干扰司法、违法行政的行为,这些行为都对国家法律权威、法治政府建设构成严重损害。“稳评”倡导以制度化方式解决发展中的社会矛盾冲突,提高科学处置能力,由管治型模式向制度化、法治化轨道回归,使“稳评”成为政府依法行政的一个重要窗口和评测“安全阀”,推动地方政府在法律、制度框架内履行职责,运用法治思维和法治方式推动地区发展。

3. 彰显群众观点,体现民主协商理念。“稳评”制度的基本出发点是促使政府决策者在推动地方发展过程中坚决维护群众根本利益,善于、勇于做群众工作,把群众是否支持拥护作为决定各项政策和举措出台与否的依据,把充分听取反映民意作为重大决策出台实施前的必经环节。“稳评”的具体实现过程需要开展社情民意调查,需要应用座谈走访、公开听证、抽样调查、舆情跟踪等工具和渠道进行分析论证,本身是搭建干群对话、风险沟通、多方参与的协商平台,帮助决策者在现实利益冲突的问题情境中找寻最佳方案,减缓社会风险。“稳评”这一民主协商的方式,使党和政府对重大决策的社会影响把握得更加全面明晰,符合现代政府行政理念,有利于切实保障群众利益。

4. 促进科学决策,提升政府公信力。重大公共决策“牵一发而动全身”,决策一旦失误,不仅造成经济损失,更可能引起群众强烈不满,损害政府公信力,甚至危及社会稳定。“稳评”制度作为一套规范的管理机制和系统程序,融入了风险识别、风险沟通、风险定级、风险处置等一系列环

<sup>①</sup> 姜晓萍:《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》,《中国行政管理》,2014年第2期。

节,为重大决策设定了一道准入门槛和前置条件,实践中有助于政府决策信息公开,提高政策透明度,“推进中国公共政策过程民主化”<sup>①</sup>,规避个人长官意志或少数决策者“拍脑袋”式的决策方式,最大可能减少因决策不慎重、时机不成熟、操作不规范引发的社会矛盾和公共质疑,维护政府形象和政治公信力。

总之,自“稳评”推行以来,重大决策风险评估制度以及风险治理理念,迅速进入到政府官方话语体系中,成为适应新时期新形势社会发展要求的战略性选择,“稳评”对于实现改革发展稳定和谐统一的重大价值也必将得到进一步彰显。

### 三、“稳评”理念、实践与制度的碰撞及其张力

近十年间,“稳评”在我国的覆盖范围实现了巨大突破,取得了显著成效,但同时不应回避发展中的一系列实质性问题。在中国当前的体制环境下,“稳评”制度运行依然不免有掣肘冲突的一面,具有发展运行的独特逻辑。

#### (一)“稳评”认知理念的现实羁绊

尽管随着地区“维稳”压力的加大和群体性事件的频发,稳定理念为“稳评”制度实践提供了强大的价值资源,但囿于“稳评”机制探索的时间相对较短且地区发展极不平衡<sup>②</sup>,相关的配套资源积累尚且不足,“稳评”制度的系统建构在行政系统内还缺乏充分的价值共识。从制度规范来看,近年来各地的“稳评”实践多集中于以工程项目为代表的程序认定及评估报告输出,主要出台了相关程序化规定和文本标准,但很大程度上忽略了“稳评”机制的完整释意及关键的政治问责、行政问责、绩效评估等配套制度建设,这无形中降低了公共部门对“稳评”科学体系的认知,反过来削弱了“稳评”自身的影响效力。

同时,在改革发展稳定的三维链条中,传统单向度的经济推进思维在地方官员群体还影响较深。虽然近年来我国对异化的GDP导向有所纠正,但旧式思维惯性依旧十分强大。尤其伴随着我国经济发展步入“新常态”阶段,经济下行压力持续增大,政府内部保增长、拼经济的呼声更为集中。事实上,在当前地方政府的多元目标责任体系框架下,相关经济发展指标始终占据绝对比重。调查发现,“稳评”贻误地区发展、阻碍项目推进等错误认知观在一些政府部门中广泛存在,极大地影响“稳评”的内部驱动力。

此外,由于“稳评”是地方政府基于地区稳定形势和发展环境而主动发起的工作行为变革,“稳评”制度创设及其适用在不同地区、不同部门间存在较大的差异,部门本位观念、权力和利益博弈会制约“稳评”制度的实质性拓展。其中,党政主要决策者的稳定观及权责意识在很大程度上决定制度的具体实现路径和方式,这样就客观构成了“稳评”制度与认知理念之间的隐性张力,即决策者往往基于个体主观的综合价值判断来评价和履行“稳评”,进而形成了多元的制度现实和认知理念。

#### (二)行政干预下的“稳评”实践裂隙

如前所述,“稳评”是现有政府体制下依据地方实践创新实现的制度扩散,现实中通常被纳入到传统绩效考核的目标责任体系之中,并提炼为若干指标。一直以来,“稳评”带有浓厚的行

① 朱德米:《开发社会稳定风险评估的民主功能探索》,《探索》,2012年第4期。

② 这一不平衡不仅存在于不同省、市、自治区之间,也存在于同一省、市、自治区内部的不同区域及机构部门之间,并且在县(区)级层面,“稳评”的发展水平总体上仍处于初级阶段。

政驱动色彩,政府部门被赋予较大的“稳评”自由裁量空间,系统内的“稳评”考核指标往往只是表面的评估报告、评估数量、评估比例,不能真正体现“稳评”的实际效果,这就助长了工具思维下的形式主义、机会主义倾向,一定程度弱化了“稳评”制度应有的纠偏差、防风险功能,从而演化为实践中的某些错误行为:

一是敷衍应付。我们在调研中发现,一些地方政府在制定“稳评”制度实施细则时,不是依据地区客观发展状况科学设计、精心谋划,而是生搬硬套,“依葫芦画瓢”,照抄照搬,严重缺乏地区适应性和操作性。在具体政府部门的一线工作中,存在着不注重评估方法改进、不重视程序规范的现象,往往简单采取闭门座谈会或“象征性走访”等机械形式,甚至索性套用以往评估报告应付了事。2013年全国“稳评”工作经验交流会上有一则案例被通报:2012年东南沿海某县将一个重大项目立项报告送至国家发改委审批,上会前被告知因缺少社会稳定风险评估报告而无法报送。为此,在县委主要领导授意下,该地一夜之间完成评估报告,经市政法委盖章后继续报送。此案例说明,一些地区受强烈政绩冲动的影 响,“稳评”成为可有可无的点缀。

二是避重就轻。目前,不少地方的“稳评”事项推进层面普遍存在“选择性执行”问题,进入评估范围的主要以工程建设项目为主,一些其他的重大改革事项、公共政策等多是“绕道而走”。即使是工程项目,“稳评”也主要指向少数地区关注度高的项目,其余或是省略,或在行政力量默许下直接采取“先上马后评估”“边实施边补充”的应对措施。这无疑避开了法定程序的监控和社会的质疑,与“稳评”的前置性风险防范设计初衷背道而驰。

三是评而不用。我们调查发现,有的决策事项虽然经过前期较为规范的细致评估,做出了存在高风险或较高风险的结论,并提出了不予实施、暂缓实施的评估建议,但在异化的发展观和行政权力支配下,相关决策部门依旧将评估结果弃之一边,强行推动实施,即出现“评是评、干是干”的突出现象,从而引发重大社会不稳定问题。“稳评”结果必须具有刚性,如果评估结果不能得到有力应用,也就根本丧失了“稳评”防范化解风险的应有之义。

四是自评自断。尽管“稳评”的“第三方评估”模式在一些地区推行,但无论覆盖行政区域还是受委托评估范围目前都相当有限,行政系统内部自评依旧是当前“稳评”制度实践的主体模式,这种现象在县级及以下政府中尤为突出。一些地方的“稳评”在主要行政领导支持下基本上采取了部门内或相关部门间闭门开会讨论、内部自行设定风险等级的方式,不讲规则、步骤和程序,几乎没有必要的外部公众参与,这极有可能造成决策信息错位和政府公信力缺失,进而埋下社会风险隐患。

### (三)模糊环境中的“稳评”执行冲突实践

制度设计是现代组织制度的“内核”,是融合了目标、规则、权力、利益等要素的集成体系。制度设计中最普遍的缺陷来自规则自身的模糊性,模糊会形成理解歧义,模糊性越强,人为操纵的空间越大,由此制度实现过程的隐性冲突会进一步显露。

“稳评”制度推动政府建立新的决策思维,但是,“稳评”制度的宏观设计大多仅确立了原则性指导框架,其制度的具体实施普遍存在较大的自由裁量空间,也存在规则设计与地区适应之间的模糊空间。例如,各地设立的“稳评”范围,不仅不同地区不同系统之间规定迥异,而且同一地区同一系统内部也有不同规定。之所以存在偏差,很重要的一个原因是对于“稳评”整体指导规范中关于“应评尽评”规则的差异化理解,从而造成一线工作的运行矛盾。评估主体是“稳评”实践的具体组织者和执行者,决定着评估结果。而现有“稳评”体系仅确立了“谁决策谁负责、谁主管谁负责”的总体原则,在现实中留下了诸多模糊空间,引发地方“稳评”实践操作中难以回避的

“硬伤”,如主体交叉、主体责任缺位、主体委托争议、“风险化解主体纵向错位”<sup>①</sup>等客观现实冲突。随之而来的评估领导主体、评估组织主体、评估责任主体、评估监督主体等多重交织关系更使“稳评”工作运行机制出现内部梗阻,进一步催生了人为操纵“稳评”过程及评估结果的可能性。尽管各地陆续出台了一些细化规定,但囿于行政管理体制、投资管理体制、党政人事关系、央地府际关系等深层次矛盾,这些问题难以在短时间内解决。

所以,“稳评”出现了实践与制度之间的错位,错位的问题反映了当前“稳评”制度的内在缺陷,“模糊性”则充当了执行冲突的隐性根源。模糊性表现为制度规定中一系列难以客观化、标准化和操作化的指导性要求,这些“模糊性”规定使得“稳评”制度执行情况无法得到实际检验。比如中部某地级市出台的“稳评”实施细则大量使用了诸如“合情合理”“高度重视”“较大风险”“实施不当”“追究相关部门及个人责任”等模糊性语句描述,最终结果往往极有可能是“打虚靶”或实践冲突。并且,目前一些地方“稳评”中的“第三方评估”组织大都是与公共部门相关联的国有部门或商业组织,还主要停留在指引性的政策层面,没有形成常规性的制度化规则,这也制约了第三方评估在“稳评”中的科学性适用,甚至引发争议。

#### (四) 制度规约下的“稳评”考核问责

“稳评”作为一项具有重大意义的政府工作,逐步被纳入到政府目标责任体系中进行诠释和约束。与此同时,关于“稳评”工作考核的机制和手段,也被迅速整合扩散为地方政府履行“稳评”责任、强化问责依据的共同话语,得到各地政府机构强烈而密集的表达。如四川遂宁将“稳评”纳入党政领导班子及领导干部考评,将其归入党委政府督查工作的重要内容;北京市实施“稳评”行政监察,推进备案制;陕西省更是将“稳评”纳入地方政府年度目标责任考核体系等。

然而,深入的调研分析发现,“稳评”考核问责实践并未如想象中尽如人意,隐含着权力竞技和利益博弈的巨大张力,“稳评”实践也没有按照制度所预设或期待的逻辑来发展,这表现在:第一,在考核主体方面,目前各地的“稳评”考核工作一般由本地党委“维稳”机构具体负责实施、督导,但“维稳”专职部门的职能与人员通常有限,很难全面承担和履行对各层级政府部门的“稳评”考核重任,尤其一些县级“维稳办”存在普遍的“小马拉大车”现象,这也是一些地方至今还未开展县级政府“稳评”考核工作的重要原因之一。第二,在考核内容方面,虽然不少地区制定了“稳评”考核指标,但多数主要以“稳评”报告递送及工作材料汇报来具体实现,只能反映结果性的评估数量,而无法体现“稳评”是否产生了实际效果。这无疑容易助长实践中的形式主义及虚假操纵,弱化了考核对“稳评”的实际推动作用。另外,“稳评”考核主要采取年度政府目标责任制的形式,日常考核和督导虽然也有,但由于各种原因实际很少正常开展,这也一定程度上限制了“稳评”考核功能的发挥。第三,在问责方面,目前“稳评”问责针对的直接对象主要集中于“群体性事件”,即问“事件结果”之责而非“评估过程”之责,问“事件影响”之责而非“评估价值”之责,这就给“稳评”问责留下诸多机会主义空间。同时,在实践中,由于缺乏具体的程序界定和严重性评判,除个别影响较大的事件之外,对“稳评”失职责任的惩处实际很少会采取严厉措施,而通常代之以一定范围的内部批评或象征性警告,这进一步降低了地方政府“稳评”制度的推进驱力。

总之,考核问责有助于“稳评”制度的履行及责任理念扩散,但不恰当、不合理的规则设计和问责实践也损害了“稳评”制度自身的功能实现。特别是现实中不断上演的避重就轻的柔性问

<sup>①</sup> 刘泽照、朱正威:《中国社会稳定风险评估实践框架及关键着力点》,《西南大学学报》(社会科学版),2014年第5期。

责、隔靴搔痒的虚假问责等现象,无疑会严重破坏“稳评”制度问责的严肃性和正当性,扰乱公务人员对于“稳评”制度的价值判断,也容易挫伤公众对于责任政府建设的心理期许。

#### 四、进一步推进健全“稳评”制度建设的路径方向

党的十八届三中全会提出要“健全重大决策社会稳定风险评估机制”。要实现这一战略目标,我们必须立足现实,找准着力点,深刻把握“稳评”的运行特征,加快推进依法行政进程。未来需要进一步优化和完善“稳评”综合支持系统,强化地方政府“稳评”的内驱保障机制。

##### (一) 引导公务人员树立对“稳评”的科学认知

制度的缺陷、实践的偏颇固然可能有其客观原因,但总是与实践主体的主观认知局限相关联。目前一些政府部门工作人员的“稳评观”并非建立于对改革发展稳定关系的科学认知基础上,而是出于部门及主体自利动机,对“稳评”采取收益与成本的短视计算,在此基础上采取一些“策略性选择”。这一状况是导致不少基层政府“稳评”内驱力不足的重要根源。因此,从根本和长远意义上讲,推进“稳评”制度必须着力引导政府工作人员建立适应当代社会发展特征的新型稳定观、风险治理观,有效增强政府人员守法依规、科学发展的决策意识。

首先,采取切实措施扭转发展异化行为。一方面,要建立健全科学的政绩评价方式和成果检验机制,使官员从片面的只重经济发展的政绩观中解放出来,确立发展是政绩、稳定也是政绩的观念,这是充分认识“稳评”制度重大意义的必要前提。同时,要引导政府工作人员摒弃传统被动“维稳”的旧思维,确立主动“创稳”的新观念,“花大量钱治疗”不如“使用少量钱预防”<sup>①</sup>。另一方面,要探索完善相应的干部任用激励机制,注重选拔那些依法行政意识强、群众路线执行扎实、善用法律手段和科学决策推动发展的优秀干部,在用人导向层面形成良好激励。

其次,强化法治和规则程序理念。发展为了群众,发展依靠群众,发展必须在法治轨道上运行才具有其合法性、正当性。要注意引导夯实公务员的法治观念,使其建立对法律、制度的心理敬畏,本质上,“稳评”就是以法治的思想和程序,防范经济社会发展中的隐性风险,解决前进道路上的突出矛盾和问题。“稳评”绝不是一种简单限制性工具,而是以制度化的程序规则为地区科学发展“保驾护航”,实现质量更优、群众满意度更高的发展。因此,要培养公务员的法治信仰,逐步形成使法律、制度能够顺畅运行,公权力受到严格制约,法治文化深入人心的体制和机制。

再次,树立巩固现代风险治理观念。在现代社会,风险无处不在,“风险治理成为现代政府公共职能框架中不可缺少的组成元件”<sup>②</sup>。特别是我国已进入全面深化改革的攻坚阶段,重大公共事项(重大政策、重大改革、重大工程等)可能带来巨大社会风险。要通过学习培训、现身说法等各种形式引导公务员正确认知改革发展中的风险,学会运用科学方法规避、减缓决策中的隐性风险,而“稳评”制度的创设恰为这一目标的实现提供了一条积极路径。

##### (二) 建立健全有力的“稳评”考核问责机制

尽管“稳评”已覆盖我国绝大多数行政区域,“稳评”制度建设取得巨大成就,但也存在不少问题。“稳评”制度的改进与完善依赖强有力的内部驱动力,而考核问责机制是发挥当前“稳评”制度功能必不可少的关键“抓手”。根据多地一线的调研结果我们发现,在推动“稳评”制度落地的

① 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革公共部门》,第205页,上海译文出版社,1996年版。

② 朱正威、刘泽照、张小明:《国际风险治理:理论、模态与趋势》,《中国行政管理》,2014年第4期。

过程中,“稳评”考核与问责制度的关注度和影响力最为集中,触动性也最大。因此,必须紧紧抓住“稳评”考核问责这一关键环节,做严做实地方政府“稳评”督查惩戒体系。

首先,要完善“稳评”考核组织保障。“稳评”工作涉及领域宽、范围广、部门多、跨度大,政治性、政策性极强,所以“稳评”工作的组织领导非常重要。一些地方的“稳评”工作之所以进展迅速、成效显著,地方党委和政府高度重视、考核保障有力是重要原因。目前各地基本上都是以“维稳”机构为主要依托来开展对“稳评”工作的考核和督查,这种情况至少存在两个方面的问题:一是专职“维稳”机构人员力量薄弱,任务繁重,难免一定程度上影响“稳评”考核质量与效果;二是“维稳”部门隶属党委系统,而“稳评”的大量评估事项发生于政府工作部门,现实中管理职能交叉冲突。针对上述问题,未来可考虑将“稳评”考核工作整体性纳入政府综合考核体系和依法行政督查项目,时机成熟时单独列出,并适度调高“稳评”考核分值比重。同时,强化“维稳”部门的监督指导主体责任,缩短考核评价周期,加大人财物资源投入,建立定时通报、督办制度,及时发现、纠正问题。为增强“稳评”制度的严肃性和权威性,考核领导小组应考虑由上级党政主要负责人亲自担任,并且实质性地参与“稳评”考核工作。

其次,要科学设定“稳评”考核内容。近年来,许多地方明确规定了“稳评”考核内容,一些地区还制定了相应的指标体系,使“稳评”考核有了基本依据,对促进“稳评”的现实运行产生了积极作用。然而,目前“稳评”的考核标准主要着重评估项目所占比例、评估报告审核状况等“末梢”环节,缺乏全周期过程评价,整体上存在较多疏漏之处。基于此,科学设定“稳评”考核内容需要着重以下几点:一是强化全程跟踪扫描,根据地方“稳评”面临的突出问题设定考核重点内容,指标设计强调可量化、可操作性;二是在考核“稳评”覆盖率的同时,重点考核“稳评”制度履行的质量和效果,避免使考核成为“稳评”形式主义的催化剂;三是确立严格的“稳评”考核标准,对“稳评”年度目标责任考核中工作严重不力者,区别情况考虑给予部门及主要负责人“一票否决”及相应惩处;四是探索建立创新积分,对创造性开展“稳评”工作并取得明显实效的机构部门,予以考核适度加分或类似奖励。

再次,强化“稳评”刚性问责。行政问责与政治问责是我国建立责任政府,推进法治化、制度化建设的核心组成部分,而“稳评”问责作为典型的“风险问责”<sup>①</sup>,是从根本上缓解原发型危机的必然选择。“稳评”考核能否以及在多大程度上发挥其激励及鞭策作用,主要体现在“稳评”结果的运用上。从对基层政府的调研情况来看,目前“稳评”的考核效果不是很理想,除了“稳评”考核系统设计不完善外,一个重要原因是“稳评”考核结果并未得到切实有效的应用,甚至“稳评”问责办法在一些地区成为标榜法治和制度建设的“摆设”。多个地方的“稳评”问责基本以事后“追究相关部门及个人责任”为主,至于“如何追究”“谁来追究”等具体细节几无涉及。而事实上,各地实践中鲜有因“稳评”不力而遭受实际问责的一线案例,这无疑客观上“激励”了地方官员制度执行中的机会主义行为。“稳评”针对的往往是关系诸多群众利益的重大决策,稍不慎重就可能引发社会冲突。特别是面对一些由此引发的不稳定群体事件,首要的问题是要有问责对象,要维系“稳评”制度的权威性和公信力,而不能一味敷衍推诿,搞问责“稻草人”。因此,在当前的行政体制下,充分发挥考核对于“稳评”的促进和推动作用,必须坚决强化问责的刚性威慑,尤其要将“稳评”考核过程以及实施结果与干部任免、奖罚惩处甚至刑事责任挂钩,让严厉问责、依法惩办真正成为关键抓手来促进“稳评”制度的实施,为降低决策风险提供强大助推力。

<sup>①</sup> 张海波、董星:《公共危机治理与问责制》,《政治学研究》,2010年第2期。

### (三) 推进“稳评”第三方评估

“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”<sup>①</sup>。针对“稳评”实践中出现的可行性冲突、内部评估缺陷问题,专业化保障随之上升为各地“稳评”制度建设的重要议程,而引入“第三方评估”被视为可行路径之一,成为“创新政府管理方式”<sup>②</sup>的新渠道,同时也是“稳评”深入推进的必然结果和发展趋势。在社会稳定风险评估制度背景下,“第三方评估”是与政府“自评估”相对应的创新举措,近年来上海、四川、江苏等地对该项工作进行了一系列积极探索,积累了一些各具特色的经验做法。如2009年上海市开展“稳评”第三方评估试点,逐步形成了以上海投资咨询公司等单位为代表的行业龙头以及相关评估专家队伍;2010年江苏淮安组建成立国内首家民办非赢利“稳评”中介机构——淮安政和稳评工作中心;2013年四川遂宁则把“稳评”纳入《遂宁市政府向社会组织购买服务项目目录》,招标确定有资质的专业化评估机构开展“稳评”。

第三方评估既具备相对的中立性,又可以根据其职能设置和业务专长开展多方联系,充当协调者,在风险调查、公众参与等评估关键环节发挥信息桥梁作用,为各方利益博弈提供了一个可控的平台。实践中,第三方机构的加入,也可以进一步提高“稳评”的专业化程度,对风险做出更准确的评估预测,建立化解社会矛盾的“缓冲区”,往往能取得政府部门难以达到的工作成效。当前,“稳评”引入第三方评估,要以解决实际问题为目标,以提升评估质量为导向,以政策支持为保障,促进“稳评”第三方评估工作的可持续发展。

首先,要强化市场机制作用。一是要通过市场培育措施,吸引更多社会力量参与“稳评”工作,进一步充实外部评估资源力量,提高第三方评估在重大决策事项尤其是重大工程项目领域的适用性;二是完善市场竞争措施,破除单方业务垄断,依托市场优胜劣汰机制促进评估力量的优化升级,逐步形成一支专业素质强、市场信用高的评估队伍;三是强化市场监管措施,注重通过市场管理、行业自律的制度约束来维护评估的独立性,对于违背行业职业准则的行为,采取相应的处罚和纠偏措施。

其次,要发挥行业协会的作用。行业协会在推动市场管理、主体自律等方面扮演着不可替代的积极角色。针对“稳评”第三方评估工作,政府部门可以建立与工程咨询公司、律师协会等组织的常规沟通渠道,根据相关领域的“稳评”业务需求,支持鼓励其组织开展培训交流,引导行业协会共同建立专业机构名录和专家库,储备各类“稳评”专业人才,推动评估资源力量有效整合。同时,积极指导相关行业协会按“稳评”特点开展常态管理,建立相应的业务准入门槛以及考核退出机制。

再次,要着力创造政策支持环境。针对当前“稳评”第三方评估运行中面临的问题,政府应通过制订规范措施为第三方开展风险调查等工作搭建必要的平台渠道,确立合理收费、管理保障政策,以条文形式明确委托责任、评估责任、决策责任界限,既要对第三方评估行为和评估结果强化监管审查,确保工作质量,又要严格按照委托协议履行职能,防止出现“甩手掌柜”。此外,在工商管理、税收、财政等层面可研究出台相应的优惠政策,对第三方评估做出突出贡献的机构及人员,纳入相应的社会评价或行业评价体系并给予奖励。

### (四) 保障公众在“稳评”过程中的有效参与

“稳评”制度旨在以风险评估的手段促进政府重大决策事项真正体现以人为本、以民为先的

① 朱正威:《健全社会稳定风险评估机制》,《光明日报》,2013年10月8日。

② 《李克强主持召开国务院常务会议》,《人民日报》,2014年8月28日。

根本要求,恰当的参与机制可以确保受影响人及其他利益相关者完整、正确认知公共决策内容及过程,最大程度降低因信息不对称等原因造成的管理冲突。只有让最广大的人民群众尤其是重大决策事项涉及的相关利益群体行使充分的知情权、参与权和监督权,得到大多数群众支持,重大决策的出台或实施才有广泛的群体基础。“稳评”就是要通过一套规范的程序,形成政府与群众之间的交流互动,促进相互信任,平衡利益关系,化解矛盾争议,最终实现决策顺利推进的目的。

综合来看,当前强化“稳评”中的公众参与应主要立足于三个方面:第一,信息公开。包括向有关利益群体披露重大决策事项的关键信息、配套方案、计划以及可能引起风险感知差异的技术性内容,使公众充分了解决策目的、预期效果和利益关联;第二,双向磋商。决策部门应畅通与利益群体之间的沟通渠道,倡导利用现代多种传播媒介收集、处理不同意见,而通过磋商获得的信息必须在决策事项规划和实施过程中有所体现,使磋商更加真诚有效;第三,督查评判。“没有督查就没有落实”<sup>①</sup>。要把“稳评”中与利益群体及相关社会力量的互通情况纳入有效监控评价,并以恰当方式予以反映。在这一方面,一些地区已经进行了有益探索,如专门就政府部门“稳评”设立具体指标进行社会测评,而后将测评结果按一定比例计入“稳评”考核总成绩。

需要特别强调的是,我国各地区经济发展、历史文化、风俗习惯、思想观念、稳定形势等皆有较大差异,同一决策事项在不同地区、不同群体中可能会有截然不同的反应,故“稳评”中公众参与的方式、渠道、路径也不可能固定为一种模式,应该倡导多方面建构政府与群众之间的良性互动,以社会压力推动地方政府科学、审慎地做出决策,努力提高风险评估效能。

#### (五) 加强“稳评”法治化建设

2014年10月,中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“健全依法决策机制,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,”这就为“稳评”制度健全,特别是法治化建设指明了方向。

当前,应尽快将“稳评”纳入法治轨道,提升其法律地位——把“稳评”从具有弹性的“必经程序”提升为刚性的“法定程序”,增强其强制性和约束力,使“稳评”真正发挥主动防范、动态治理、稳定风险的作用。面对目前较为单一的指导规范形式,应当推动“稳评”依法扩展到行政法规、部门规章等层次,国家部委、省级行政区域及具有地方立法权限的较大城市可依据中央和地方立法权划分,在遵循中央统一领导原则、不与上位法抵触的前提下,先行制定本系统、本区域的“稳评”法律规范,保障“稳评”权威性、稳定性。待条件时机成熟时,国家可制定出台《重大决策社会稳定风险评估条例》等法规,为“稳评”法治化建设奠定更高层次的坚实基础。

作者:刘泽照、朱正威,西安交通大学公共政策与管理学院(西安市,710049)

(责任编辑:孟令梅)

<sup>①</sup> 习近平:《没有督查就没有落实——在与浙江省委督查室干部座谈时的讲话》,《秘书工作》,2015年第1期。