

重大决策社会稳定 风险评估的问题、回应与完善

张乐 童星

内容提要 我国的重大决策社会稳定风险评估经过十年建设取得显著成效。但依然存在着领导机制不健全,评估主体单一,评估内容不完整,风险等级确定方法不科学,评估结论不公开,以及缺乏系统性的风险防范措施等问题。学界围绕稳评指标体系、风险估算定级方法、第三方评估和公众参与机制等问题开展了富有洞见的研究工作。本文在此基础上,提出以结构化风险识别与风险链识别相结合的方式完善社会稳定风险的辨识机制,以定量分析的风险链客观风险估算与定性分析的主观建构风险水平相结合的方法完善风险等级的研判机制,以阻断风险链为核心完善风险防范机制。

关键词 重大决策 社会稳定风险 风险链 风险辨识 风险研判 风险防范

DOI:10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.2015.04.002

张乐,山东大学(威海)法学院副教授 264209

童星,南京大学政府管理学院教授 210093

一、各地社会稳定风险评估的现状与亟待解决的问题

重大决策(事项)的社会稳定风险评估(以下简称“稳评”),起初是由地方政府为处理复杂的社会矛盾、完成繁重的维稳任务而摸索出来的一种工作方法,带有地方性和权宜性。但随着其不断的深入,中央和地方政府发现稳评确实可以发挥社会矛盾化解与社会风险预警的积极功能,故而稳评逐步成为相对制度化和模式化的社会治理创新成果被加以复制与推广。

1. 稳评实践的地方经验概括

稳评的提出、发展与逐步成熟可以分为三个阶段,分别以三种模式为典型代表。

(1)先行先试阶段的遂宁模式。2004年,四川省遂宁市尝试建立重大建设工程项目的稳定风险预测评估制度,其提出的“四性”和“五法”得到中央维护稳定工作领导小组办公室的认可,在全国推广。所谓“四性”是指评估的四项内容,集中考查重大项目的合法性、合理性、可行性和安全性,以此

本文为国家社会科学基金重大项目“社会管理创新与社会体制改革研究”(11&ZD028);国家社科基金一般项目“邻避设施决策的社会稳定风险评估机制完善与路径优化研究”(14BSH020);中国博士后科学基金面上资助项目“快速城市化背景下的邻避冲突及治理研究”(2014M551535)阶段性成果。

判断项目是否存在稳定风险。“五法”则是指评估的五个流程：一是确定评估对象，做好评估前准备；二是召开评估专门会议，做出分析和预测；三是制定预案，落实措施；四是编写评估报告，分级报送；五是报告审查与目标化管理。

(2)发展改进阶段的淮安模式。江苏省淮安市从2006年起积极探索重大事项的稳评机制，其在遂宁模式的基础上有所改进，主要表现在三个方面：一是在工作流程上增加了对评估的“全程跟踪”环节，加强风险预测功能与风险防范措施之间的联系；二是在评估技术上研发出“稳评信息化管理系统”，试图实现稳评工作的网上督察、网上报备、网上研判；三是较早提出评估参与主体的多元化和第三方评估概念，创办了国内首家民办非营利性质的稳评中介机构。2011年，淮安稳评模式获得了中国城市管理进步奖。

(3)日趋成熟阶段的上海模式。上海市稳评工作后来居上，稳评机制更趋完善，体现为以下三个特点：一是评估政策的体系化和法制化，先后出台《重大决策社会稳定风险分析和评估实施办法(试行)》、《重点建设项目社会稳定风险分析和评估试点办法(试行)》、《关于深入推行重大事项社会稳定风险评估机制的通知》以及《关于深入开展重点建设项目社会稳定风险评估工作的通知》，形成了较完备的政策系统；二是评估内容的条目化和具体化，明确规定必须评估的重点领域和重点项目；三是评估方法的科学化，先后编制印发《重点建设项目社会稳定风险评估报告编制指南》和《重点建设项目社会稳定风险评估评价指南》，建立了较为科学的评估指标体系。

稳评工作十年间取得显著的成效，可以概括出三条经验：一是社会治理机制的积极转变，从原先的被动应急响应到主动维稳，再到对社会风险的先期预测和化解，治理重点不断前移；二是社会治理结构的革新，由原先单向度的政府应急处置向双向度的多元主体参与和倾听社情民意转变，治理主体持续外延；三是治理新技术的应用和优化，由原先对社会矛盾定性分析逐步扩展为社会风险量化分析与社会风险属性研判的综合技术运用。

2. 稳评实施过程中遇到的问题

(1)领导体制不健全^[1]。尽管各省、市、县(区)大多以党委和政府联合发文的方式确定了重大决策事项的稳评办法，以“谁主管、谁实施、谁评估、谁负责”的原则划分权责关系，但在实际操作时却并非如此。以重大建设项目的稳评为例，所涉及到的政府职能部门主要有发改委、国土资源局、环保局、住建局等多个机构，他们都相应出台了本部门的稳评办法，评估内容和实施办法交叉重合，结果导致或重复评估，或责任分散而不清。积极推动稳评的“维稳办”并不负责实施，只承担协调、督查，这实际上是转嫁维稳压力，推卸应有责任。

(2)评估主体单一^[2]。尽管各地的“稳评办法”都宣称要区分决策主体、评估审批主体和评估实施主体，甚至近几年来还特意要求开展第三方评估，但整个稳评过程都是由政府部门主导和掌控。其一，决策与项目申报部门既负责提出评估动意，同时也负责召集专家学者和基层代表参与评估，存在着与会代表附和政府决策的可能性。其二，所谓的第三方机构依然是由决策部门指定、而非通过公开招标的方式遴选的独立评估方，其评估的结论和质量难免受到政府方的影响。其三，公众的角色仍被界定为“意见的收集对象”、而不是主动的评估参与者。

(3)评估内容不完整。目前各地实施较多的是针对重大工程项目的稳评，其评估内容更多地聚

[1]更详尽的论述请参见常健、许尧、张春颜：《社会稳定风险评估机制中的问题及完善建议》，[北京]《中国行政管理》2013年第4期。蒋俊杰：《我国重大事项社会稳定风险评估机制：现状、难点与对策》，《上海行政学院学报》2014年第2期。

[2]更详尽的论述请参见徐亚文、伍德志：《论社会稳定风险评估机制的局限性及其建构》，[上海]《政治与法律》2012年第1期。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》，[长沙]《湖南社会科学》2011年第6期。董幼鸿：《重大事项社会稳定风险评估制度的实践与完善》，[北京]《中国行政管理》2011年第12期。

焦于工程本身的不稳定因素,忽略了对工程蕴含的其他风险与社会稳定风险之间的关联性。各地实施评估的部门往往对“决策(事项)”望文生义,以为稳评就是对工程立项可能存在的社会风险进行预测分析,忽略了重大工程从决策立项到建设再到投产运行整个过程中还包含经济风险、安全风险、环境风险等,这些风险处置不当都会引发利益相关者的不满,从而存在着影响社会稳定、导致社会冲突的风险隐患。可见,单纯评价工程项目本身的合法性、合理性、可行性和安全性,还是远远不够的。

(4)稳定风险研判的标准不统一、方法不严谨。当前的社会稳定风险研判标准看似简单明了,却不够系统严谨。具体表现在:评估指标体系的建构以“四性”为基础,要求评估机构进行对照式的定点排查,属于典型的自我评估;风险级别确定后推行“一票否决制”,过分强调“群众不满意”的权重,导致重大项目一旦遭遇群众反对就暂缓或下马的尴尬局面;各地的“稳评办法”都要求对重大决策(事项)的社会稳定风险进行概率和影响程度的分析,但评估机构却不知该如何精确估算风险的概率、该如何全面测量风险的影响程度;在公众意见收集上大多沿用群众路线方式召开座谈会,难以排除与会者相互之间的压力影响,问卷设计和样本抽取都不够科学。上述问题在很大程度上影响了对社会稳定风险的研判精度。

(5)评估结论不公开,社会监督乏力。由于地方政府对稳评流程的合理性和结论的科学性没有太多信心,迄今为止还没有任何一级政府公开任何一项重大决策(事项)的稳评报告供公众和媒体查询,遑论社会监督。即便有人向政府申请信息公开,也会以稳评涉密为由拒绝普通公众查看稳评报告以及对报告的审批结论。结果,风险的高低以及项目是实施还是终止等都由决策部门自己说了算。公众缺乏知情权,就不会信服评估过程和结论,这让原本就有可能遭遇公众质疑的决策(事项)又多了一层神秘的面纱。政府在稳评时搞神秘主义,就错失了通过稳评进行风险沟通和重建公共信任的良机。

(6)风险防范缺少系统性、长期性。一是防控措施的单一化。由于没有把社会稳定风险看作是系统性风险,各地维稳部门一旦通过稳评得知群众对某重大决策(事项)的反对态度坚决,就会暂缓实施,转而把工作重点放在安抚民心、顺从民意上,很少考虑决策(事项)本身蕴含的经济、安全、环境等风险与群体性抗争之间的联动机制,对该决策(事项)中的系统性叠加风险缺少防范和应对。二是防控措施的权宜性。对于那些群众意见大的重大决策(事项),政府在做出暂缓实施的决定时,还会进行权宜性的宣传教育和经济补偿,试图获得群众的理解和支持。由于经济补偿没有统一的标准,而且补偿数额都是“一事一议”,容易造成公众的攀比心理和相对剥夺感,反而增加了风险防范的不确定性。三是稳评系统和应急管理系统彼此分割,风险防范缺少顶层设计,因而不能被融入现有的应急管理体系。

二、学界的回应及其不足

1. 学界针对稳评实践困境所提供的建议 and 对策

(1)构建稳评指标体系。不同的学者依据各自的学科背景,构建了不同的稳评指标体系。第一类是在政府规定的合理性、合法性、可行性与可控性4项评估内容的基础上构建指标体系,该体系是对政策文件内容的细化,使其具备一定的可操作性和量化形式^[1]。第二类是参考工程分析方法,依据社会稳定风险发生的“可能性”和后果的“损失程度”两维度构建稳评指标体系^[2]。第三类是有理论指导的稳评指标体系,如以社会燃烧理论为依据的指标体系(含燃烧物质、助燃剂和点火温度3

[1]汪大海、张玉磊:《重大事项社会稳定风险评估制度的运行框架与政策建议》,〔北京〕《中国行政管理》2012年第12期。陈秋:《政府投资项目中社会稳定风险评估方法探析》,〔太原〕《山西建筑》2014年第19期。

[2]杨继君、李波:《基层社会稳定风险评估方法创新及其应用——基于风险矩阵图法的视角》,〔南宁〕《桂海论丛》2014年第5期。

维度)^[1],以社会生态理论为范本构建的指标体系(含环境、心态、行为和治理4维度)^[2],以社会脆弱性理论为指导的指标体系(含社会风险暴露程度、社会敏感性和社会应对能力3维度)等^[3]。第四类是专门针对工程项目建设的稳评指标体系,涵盖了项目的经济风险指标、生态环境风险指标、社会安全风险指标和制度管理风险指标^[4]。

(2)确定风险测算与风险定级的方法。稳评指标要通过赋值和权重测算的方式来反映风险等级。学界给出了3类计算方法。第一类是以定性分析为主的风险等级评价法,由评估机构成员根据自己的经验主观判断某重大决策(事项)的社会稳定风险程度,进而划分出高中低等级;也有先让专家独立评价,再计算专家打分的平均值,得出风险等级^[5]。第二类是定性和定量相结合的测算赋值方法,主要有层次分析方法和模糊分析方法两种^[6]。层次分析方法是将复杂的风险评估指标转化为相对简单的层级结构,然后让专家对指标层各指标相对重要性进行“两两比较”,构建判断矩阵,通过对矩阵的层次排序和一致性检验,最终获得风险权重和等级水平。模糊分析方法则是在上述专家打分环节增加风险指标相关程度的模糊聚类分析,在判断矩阵中求权重向量,在评价环节增加专家风险因素的评语集合等内容,试图克服单纯层次风险分析中主观性过强的问题。第三类是信心指数演绎法,大体分为两步:先是单因素风险等级确定,由风险概率和风险影响范围的乘积获得;再确定综合风险等级,由权重、单因素风险和信心指数的乘积获得^[7]。

(3)提倡第三方评估和公民参与^[8]。为了解决政府主导甚至包揽稳评中存在的内部评估、自我评估的困境,不少研究者提出第三方评估和公民参与的建议,如在评估主体设置上,区分责任主体和执行主体,由非官方身份的专家机构作为评估执行主体;在评估对象确定上,倡导利益相关者的包容性、开放性和信息互动性参与;在具体参与形式上,采取咨询式参与、邀请式参与、委托式参与等多种方式并举;在参与实效上,政府既积极扶持又加强监管,第三方加强自身建设以提高稳评能力,从而实现第三方和公众的理性、有序参与。

2. 目前还未得到妥善解决的关键问题

通过梳理我们发现,学界对稳评的研究尚存在不足之处,如针对稳评实践中存在的评估内容缺乏完整性、评估结论少有公开与监督、风险防范措施缺乏实效等问题,还没有给予足够的重视和学理

[1]杨芳勇:《论社会燃烧理论在“重大事项”上的应用——重大事项社会稳定风险评估的理论基础与方法模型》,〔杭州〕《中共浙江省委党校学报》2012年第4期。

[2]彭宗超等:《社会生态系统治理视角下的中国社会稳定风险评估的理论框架与指标体系新探》,〔北京〕《公共管理评论》2013年第2期。

[3]黄德春、张长征:《重大水利工程社会稳定风险研究》,〔济南〕《中国人口·资源与环境》2013年第4期。

[4]江西省发展和改革委员会课题组:《构建重大工程项目社会稳定风险评估机制的研究》,〔南昌〕《价格月刊》2011年第12期。付军明等:《基于多层次模糊理论的高速公路社会稳定风险分析研究》,〔北京〕《中国工程咨询》2014年第6期。杨雄:《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的思考》,〔上海〕《毛泽东邓小平理论研究》2013年第3期。

[5]周世良:《环评中“社会稳定风险评估”的内容和方法探讨》,〔福州〕《海峡科学》2011年第6期。

[6]菅新月:《社会稳定风险评估指标权重赋值研究——基于层次分析法》,〔石家庄〕《经济论坛》2013年第6期。付军明等:《基于多层次模糊理论的高速公路社会稳定风险分析研究》,〔北京〕《中国工程咨询》2014年第6期。

[7]童怡、韦晨、崔宝军:《上海市重大市政项目社会稳定风险评估概述及方法探究》,《上海船舶运输科学研究所学报》2013年第1期。

[8]苏娜:《重大事项社会稳定风险评估中的“多元主体评估”模式研究》,〔北京〕《未来与发展》2012年第7期。王锋、胡象明:《重大项目社会稳定风险评估模型研究——利益相关者的视角》,〔北京〕《新视野》2012年第4期。张玉磊:《重大事项社会稳定风险评估中的第三方参与:意义、困境与对策》,〔呼和浩特〕《内蒙古社会科学(汉文版)》,2014年第1期。周林刚、王阳:《公民参与视野下的社会稳定风险评估——以深圳X环境园的社会稳定风险评估为例》,《北京工业大学学报》2013年第5期。

上的充分探讨。这些研究上的缺失和忽略使得实践部门无法深入理解社会稳定风险生成的机制及其与风险测量和风险防范之间的关系,使得风险评估缺失依据,提出的防范措施也缺乏针对性,从而难以使稳评有效地服务于风险治理。事实上,稳评的目标及其价值就在于尽早发现社会稳定风险、有效治理社会稳定风险,而不是为了稳评而稳评。因此,有必要在稳评的运行机制方面加强研究,将社会稳定风险的评估与治理有机地联系起来。

三、完善社会稳定风险评估机制的思考

既然稳评的目的在于社会稳定风险的治理,那么此种风险的辨识、研判和防范就成了稳评全过程的几个首尾相连的重要环节。考虑到重大决策(事项)所涵盖的对象(有重大工程项目建设、重大政策制定与调整、重大活动等)性质各异、差别很大,本文拟聚焦重大工程项目建设,探究其社会稳定风险的辨识、研判和防范。得出的一般结论稍加变通,似可延伸到其他重大决策(事项)的稳评之中。

1. 完善社会稳定风险的辨识机制

(1) 风险的结构化识别。单因素的稳定风险是极少的,社会风险的复杂性要求对重大工程项目建设所包含的各种风险进行结构化识别,一般可从以下三个方面展开:

第一是确定风险的类型。首先要围绕拟建项目的规划、审批、建设和运行的决策过程这条主线进行相关风险罗列,可以采用对照表法、项目类比法找出主要风险;然后根据这些风险种类对社会稳定造成的影响来区分归类。重大工程项目建设所包含的风险主要有两大类:工程风险和项目与社会互适性风险。工程风险是指与项目规划审批、环境影响、施工建设、安全运行、经营管理等直接相关的风险类别。项目与社会互适性风险是指项目被当地的社会环境、人文条件所接纳程度,当地政府、组织、社会团体、群众支持项目的程度,项目与当地社会-经济发展的相互影响等方面所面临的风险。

第二是明确具体的风险因素及特征。重大工程项目建设所蕴含的风险因素多种多样,包括规划政策失误引发的风险,土地房屋征收、拆迁及补偿引发的风险,投资-收益失调引发的经济风险,项目工程对周边生态环境的负面影响导致的环境风险,项目投产运行中由于工艺、流程等技术性缺陷导致的安全生产风险,以及整个项目建设过程中都会因为居民和社会团体的抵制所引发的“邻避”风险等。应从风险评估的实际需要出发,确定各种风险因素的特征,通常从这些因素的影响状况来描述其特征,如可标注该风险因素是长期影响还是短期影响,是持久性影响还是间断性影响等。

第三是确定各类风险的发生阶段。风险的结构化识别要求对重大工程项目建设全过程进行细致的分析,合理划分发展阶段,理顺各种风险因素的位置,为制定有针对性的风险防范措施提供依据。这既符合社会风险自身发展的规律,也有助于其后的风险源头治理和动态治理。重大工程项目的政策过程包括议程设置、项目准备、项目实施、项目运行等四个阶段,每个阶段所蕴含的风险类型和风险因素是有差别的:在议程设置阶段更多的是存在规划审批风险,在项目准备阶段主要涉及到土地房屋征收拆迁的补偿风险,在项目实施阶段更多的面临环境风险与经济风险,在项目运行阶段则要时时注意安全生产风险。同时,在上述四个阶段都有可能遭遇居民、社会团体的抗议和抵制,面临着叠加的“邻避”风险的威胁。

(2) 风险链的识别。灾害链概念是自然科学领域内针对多种自然灾害交互作用的链式演化机制的概括和阐释^[1]。以此为鉴,我们建构“决策风险链”的概念,借此分析重大工程项目建设决策过程中各种风险的关联和交互作用机制,揭示与项目规划、建设、运行直接相关的各种因素可能导致的社会稳定风险谱系。重大工程项目建设风险链系统由风险因素、风险孕育环境和风险承受体三个子系统

[1]关于灾害链的理论介绍请参见肖盛燮:《灾变链式理论及应用》,〔北京〕科学出版社2006年版。史培军:《三论灾害研究的理论与实践》,〔哈尔滨〕《自然灾害学报》2002年第3期。

组成,如图1所示。

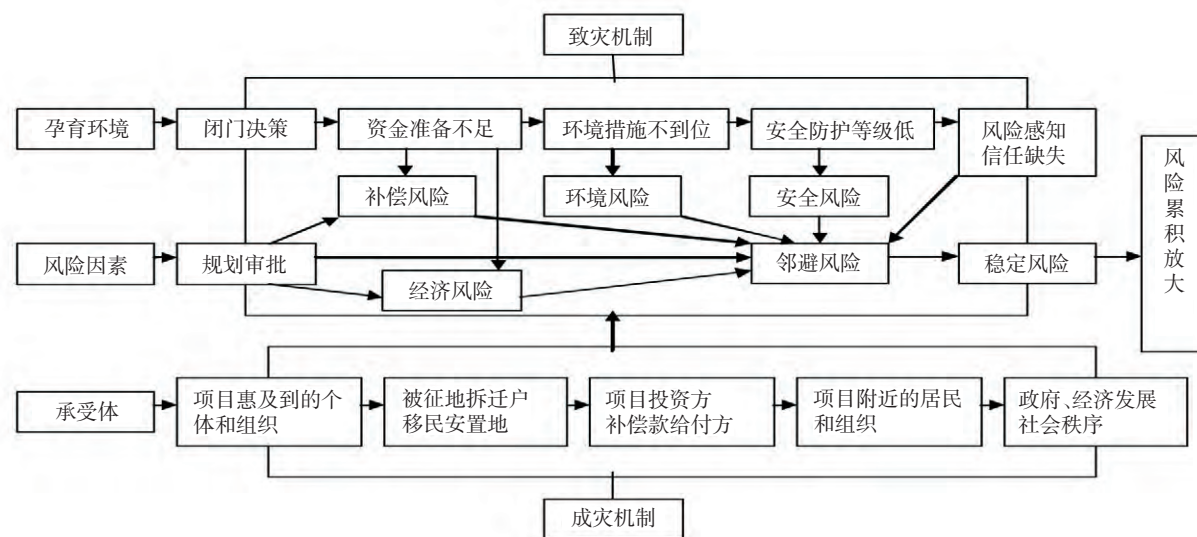


图1 重大工程项目建设的风险链

风险因素就是前述对风险结构化识别的内容,根据它们之间内在链接方式的不同又分为“串发风险链”和“并发风险链”。这些风险因素如何相互作用并最终诱发社会的不稳定状况,则取决于风险孕育环境和风险承受体在系统中的作用。

在某种意义上说,风险孕育环境决定了风险的类型,是风险链条形成的关键,它影响着风险链条的致灾过程。风险孕育环境具有不稳定性和相互关联性的特征,不同风险环境之间相互作用会导致整体风险的叠加和累积,其危害远远超过单个风险。在重大工程项目建设风险的孕育环境中,规划、审批风险主要源自相关政策部门惯常采取的闭门决策方式。该方式虽然效率高,但决策几乎不征求公众意见,都由政府精英和体制内专家来论证工程项目的可行性。规划方案的目标大多体现政府的政绩诉求而缺乏民意基础,容易招致公众的反对。考虑到国内精英决策和闭门决策方式还没有发生根本性转变,因此项目规划风险的这一孕育环境会长期存在,比如资金问题是引发项目建设风险的重要条件。从短期看,为工程项目建设而进行的土地征用、房屋拆迁所需的补偿费用是相当大的,投资方为节省成本而人为降低土地房屋补偿标准,容易激发被征收拆迁户的抵触情绪;从长期看,项目建设资金不足会让工期拖长,项目迟迟不能运营会影响到地方经济增长和居民就业机会增加,存在着严重的经济风险。又由于存在项目“环评”工作形式化、先立项后“环评”或者环保措施不到位等情况,使得项目从建设到运营的整个过程中都存在环境破坏、生态恶化的风险。地方政府为了追求GDP增长而上马技术工艺落后的项目,或者项目设计和运行防护中对技术的安全问题估计不足、防护等级偏低,这些都是安全生产风险的孕育环境。普通公众与技术专家之间在项目建设风险的感知上存在显著差异,这是导致“邻避”冲突的重要条件,其在社会转型期公共信任不断受到破坏的情况下,更容易诱发公众针对项目建设风险的社会抗争。需要指出的是,在整个项目建设风险链中,各种风险的孕育环境(条件)最终都有可能通过具体的风险因子传导、演化为“邻避”风险,最终造成严重的社会不稳定状况。

风险承受体则是各种风险直接和间接的承受者,是风险转变成现实危机后的利益受损者,它既可以是个体,也可以是组织,当然也可能是整个区域社会。在重大工程项目建设风险链模型中,承受体并非是单纯的风险承受者,在多数情况下也会转化为风险因子。各类利益相关者基于对风险的感知所做出的反馈具有相当程度的破坏性,促使复合风险具备了成灾的基础。这就意味着,风险的孕育环境能否导致某些风险因素的汇聚和爆发还依赖于风险承受体的特性和反应程度。这些特性和

反应程度被称之为风险承受体的“社会脆弱性”。风险承受体的社会脆弱性决定着风险链条的成灾过程。在重大工程项目建设风险链中,承受体的社会脆弱性包括个体、组织和社会的敏感性、易损性、暴露性等内容。从个体角度看,人们对于那些危及自身健康、生命、财产等基本权利的风险和危及知情同意、公平公正、参与机会等社会权利的风险是极其敏感的。与政府和企业相比,分散的个体防范风险的能力明显不足,容易受到损伤。而重大工程项目建设普遍存在或轻或重的环境风险和安全生产风险,生活工作在附近的个体更容易受到伤害,他们面对风险的暴露程度更高。组织化的风险承受体主要是工程项目的投资方、建设方和管理运营方,他们对资金流和成本-收益等问题异常敏感,一旦工程项目建设过程中的任何环节被延误,都会带来资金流动性障碍、工期拖长成本倍增以及管理运营成本加大、市值缩水等一系列损失。因此,这类风险承受体会千方百计地缩短决策过程和建设工期,难免存在违规甚至违法操作的行为,加剧了各类风险因素的危害性。地方政府作为地方公共利益的代言人和公共资源的分配者,对这一风险链中每一种单独的风险因子以及复合的风险作用所引发的社会冲突和不稳定状况都非常敏感。政府这个风险承受体又具有高度的易暴露性,其决策和行动因为涉及到社会各群体的利益,随时都受到社会舆论的监督和拷问。维护社会秩序是政府的职责,一旦政府在任何一个决策环节没能有效地承担好这个责任,或者政府关于工程项目建设决策只考虑局部的经济收益而忽略其他风险,都会被公众认定为失职,导致公信力损失,进而影响到自身的合法性基础。

2. 完善社会稳定风险的研判机制

当重大决策(事项)风险的结构化识别完成和风险链被清晰地厘定出来以后,下一步的工作就是合理、科学、准确地确定各种风险发生的概率和影响程度,最终通过定量和定性分析给出决策(事项)的社会稳定风险等级。这就是风险的研判过程。按照上述风险链的框架,风险的研判应该着重考虑时间要素(即各类风险发生的阶段)、概率要素、影响程度以及现有的风险防范能力等。与以往稳评方法相比,我们加入了“链发”因素,同时充分考虑风险转化为突发事件甚至最终成为公共危机时社会控制能力对该过程的抑制作用。这样既可以避免以往研究中只估算重大决策(事项)最终的稳定风险水平的片面性,也避免了只强调结构化风险而忽略链条式风险的孤立性,而添加风险防控能力的指标权重又可以使稳定风险等级的确定更具完整性。

风险研判一般采用定量和定性相结合的方式,在强调定量分析的同时充分考虑社会、文化和心理因素对风险的建构作用,突出风险的定性分析。受篇幅所限,本文只提出重大工程项目建设风险链框架下的风险研判思路,不对其中的复杂风险因果关系做数据推导。

(1) 社会稳定风险链的客观模型。风险的客观估算主要是确定概率和相关因素的程度和水平之权重。获取某一事件的概率常用3种方法:利用数据资料计算理论的或先验的概率、利用文献资料观测过去该事件的发生概率、基于人们对风险事件概率的主观认识由专家打分获取。原则上,风险的概率估计要以历史上风险事件的累积数据(社会统计资料数据库或案例文献资料库)为依据,以运用数学方法构造概念模型为基础,进行理论的和先验的概率评估。但是,当前我国几乎没有这些长期积累的数据库支撑,相关风险概率与权重只能依赖专家经验进行判断。本文遵循以往研究中概率估计的方法,采用五级指标法估算各类风险指标的权重,如表1所示。

在确定好估算模型的各种概率与权重后,根据社会稳定风险链的逻辑关系,其前后相继的两个风险单元的等级水平可以表示为:

表1 风险估计赋值

| 等级估计 | 很小(低/弱) | 较小(低/弱) | 中等 | 较大(高/强) | 很大(高/强) |
|------|---------|---------|-----|---------|---------|
| 赋值 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.8 | 1.0 |

$$R_i = P_{j(j+1)} \times H_j \times V_{ij} \times C \quad (1)$$

$i=1, 2, 3 \dots n \quad j=1, 2, 3 \dots m$

其中, R_i 表示风险链中单元风险等级, $P_{j(j+1)}$ 为第j个风险因素导致第j+1个风险因素发生的概率; H_j 为第j个风险因素的强度, V_{ij} 为风险承受体i对第j个风险因素的脆弱性;i为风险承受体的类型;j

为风险链中的风险因素类型;C为已有的风险防控能力。

风险链发生概率是指某一风险因素引发另一个风险事件的可能性。风险链发生概率分析与单一风险事件概率分析方法不同,风险链中后一个风险事件的发生是前一个风险事件触发的结果,其发生的可能性与前一个风险事件的强度与风险孕育环境的不稳定性有关。本文采用王铎、王翔和张卫星等研究者提出的“共现概率”来表达前后因果关系的两个灾害事件的风险链发概率,其函数表达式如下^[1]:

$$P_{j(j+1)}=f_j(h_j, x_1, x_2, x_3, \dots, x_n) \quad (2)$$

其中, $P_{j(j+1)}$ 为风险链发生概率, h_j 为第 j 个风险因素的强度, $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ 分别代表风险孕育环境中的特定要素。各估计值由评估机构的专家根据孕育环境中要素的特征和强度,参照表 1 的赋分标准计算得出。

风险强度(H)主要的二级测量指标包括经济损失、人员伤亡数量、环境破坏程度、聚众参与人数等。其中,经济损失既有群体性事件发生后直接的公私财物的损失,又包括决策被搁置(否决)导致的前期规划成本、审批成本的浪费,还包括项目建设工期拖延引起的成本增加和环境污染导致的医疗成本的增加等间接损失。在人员伤亡这个二级指标中,包含群体性突发事件造成的涉事人员的身体伤害,以及由于安全生产事故导致工作人员和附近无辜群众的伤亡数量。环境破坏程度参照环保部门的国家技术标准执行。利益相关者的聚众参与人数可以参照各地处置群体性事件的办法设置,大体设定为 10 人以下、10-20 人、20-50 人、50-100 人、100 人以上这 5 个层级,用以对应表 1 中的风险赋值。

风险承受体的社会脆弱性(V)包含的二级指标有承受体的敏感性、易损性、暴露性,具体指标构成可参考前文对风险链系统中风险承受体的说明来设计。

已有风险防控能力(C)的二级指标包括应急准备、监测预警、应急响应和善后恢复几个方面。其中,应急准备涵盖应急预案的完备程度、预案演练次数、应急机构与队伍建设水平、应急物资充足程度等指标。监测预警包括监测机制的完备程度、预警信息发布渠道的数量、预警信息的发布频率、信息发布的效果等指标。应急响应包括应急指挥的效率、应急联动的水平、应急措施的数量、应急措施的效果等指标。善后恢复则包括恢复机制的完备程度、善后措施的数量、补偿标准的合理程度、问责机制的完备程度等指标。

综合单元风险的链发生概率、风险强度、承受体的社会脆弱性以及现有风险防控能力的分析,可以得到整个风险链条的综合风险等级表达式:

$$R_i = \text{初始风险因素等级} + \sum_{j=2}^m P_{j(j+1)} \times H_{ij} \times V_{ij} \times C \quad (3)$$

$$i=1, 2, 3, \dots, n \quad j=1, 2, 3, \dots, m$$

其中,初始风险因素(源发风险)等级= $P_a \times H_a \times V_a \times C_a$, P_a 是初始风险事件发生的概率, H_a 是初始风险事件的强度, V_a 是初始风险事件承受体的社会脆弱性, C_a 是针对初始风险事件的防控能力。

(2) 社会稳定风险链的主观测量。社会稳定风险等级研判的第二类指标体系是针对主观建构风险的测量。根据重大决策(事项)社会稳定风险链的框架,在风险孕育环境中,风险承受体对特定的风险因子的感知和反应也会增加稳定风险的程度。因此,有必要对风险主体建构出的稳定风险进行

[1]实际上灾害共现率的估计应该根据历史灾害文献的频次统计来算出 Jaccard 指数,但是在目前缺乏权威社会稳定风险数据和历史文献的条件下,只能由专家主观估算。Jaccard 指数的算法参见:王铎:《基于关联度的突发事件网络模型研究》,大连理工大学硕士论文,2010年。王翔:《区域灾害链风险评估研究》,大连理工大学硕士论文,2011年。张卫星、周洪建:《灾害链风险评估的概念模型——以汶川 5·12 特大地震为例》,《北京》《地理科学进展》2013 年第 1 期。

等级判断。获得所需的数据可以通过问卷和量表的方式收集资料,资料的收集对象是决策将要影响到的利益相关者,重大决策(事项)直接影响到的利益群体是重点调查的人群。由于人们对某一事项的风险判断通常是整体性的,为了保持风险测量时被访者的主观感知的一致性和完整性,不再严格区分风险链中不同风险因素单一的和共同的作用,而只测量利益相关者对重大决策(事项)整体风险感知的水平。利益相关者对重大决策(事项)整体风险水平(R_2)的表达见公式(4):

$$R_2 = P_i \times A \times S \times C_m \quad (4)$$

其中, P_i 代表利益相关者风险感知的综合指数, A 代表利益相关者的态度, S 代表被感知到的风险可能引发的抵制行动的激烈程度, C_m 代表风险沟通的状况。

风险感知的综合指数包括利益相关者对风险规模的判断、对风险致命性的判断、对风险健康损害程度的判断、对收益程度的判断以及自愿遭遇风险的程度判断。利益相关者的态度主要依据人们对决策(事项)的接受程度来测量。重大决策(事项)可能引发的抵制行动的激烈程度,可以通过询问利益相关者在得知有关信息后可能采取的反应行为的烈度来获得。风险沟通状况则是主观风险程度的抑制因素,主要包括风险沟通主体的权威性与可信性、风险沟通的次数、风险沟通的渠道数量、风险沟通的效果等指标。上述测量指标同样采用表1中的赋值方式,最终计算出利益相关者针对重大决策(事项)建构出的主观风险等级。

3. 完善社会稳定风险的防范机制

风险辨识与风险等级确定并非稳评的最终目标,提出有效的风险防范和矛盾化解措施,让重大决策(事项)顺利实施才是稳评的归宿。风险防范与矛盾化解也应立足于风险链框架,建立和实施社会稳定风险链的阻断机制。由于风险因素与孕育环境和承受体密切相关,所以“断链”机制的核心就是要改变风险的孕育环境,针对特定的风险承受体做好工作。

(1)重大政策过程中坚持开门决策,阻断初始风险之链。阻断社会稳定风险链条的首要工作即是在决策的初始阶段就坚持“开门”方式,吸纳利益相关者参与决策过程。改变以往的精英决策和闭门决策,在议程设置阶段就主动邀请基层代表参与“重大政策问题”的界定,倾听基层公众的感受,评价公众对该决策问题的严重性、收益性和可行性等方面的建议建言。如果政府的重大决策本身就源自基层公众的诉求,那么把来自公众的合理合法的诉求通过适当的渠道汇集整理出来,然后征求其他利益相关者意见,最后转化为重大决策,那么其在决策规划、审批阶段遭遇公众反对和抵制的风险将会大大降低。

(2)促进多种评价机制的政策衔接,阻断并发、串发之链。为有效切断风险链条,要健全专项风险防范与综合风险化解的衔接机制。以重大工程项目建设的风险防范为例,以经济效益为主要指标的项目可行性评价,以项目建设、运营活动中工艺、设备、产品的安全性为主要指标的安全评价,以可能造成的环境污染和生态破坏为主要指标的环境影响评价,以及以可能引发的社会不稳定因素为主要指标的稳评风险评估,四者最好能有机衔接起来。其次是在防范对象的确定上要相互协调沟通,避免一种防范措施的实施又成为下一阶段其他风险因子的“诱发剂”。再次,风险化解时要有长期谋划,避免为快速平息舆论压力和社会冲突而采取权宜性行动,杜绝为换取暂时的稳定却带来长期的风险隐患的做法。

(3)以信息公开促进风险沟通,改善风险孕育的社会环境。改变目前以稳评报告与结论涉密为理由而拒绝公开的做法,以信息公开来促进稳评机制的完善。既然政府公信力下降是重要的风险孕育环境,那么恢复和重建公信力就成为防范风险的重要举措。规划风险、经济风险、征地拆迁风险、环境风险以及安全风险最终导致的“邻避”风险都与公众的风险认知及由此引发的风险行为有关,而公众的不信任感就是症结所在。想要公众接受有关部门提供的评价结论,就得让他们认为此项目建设不会危及自身健康和生命,不会损害自身经济收益,不会减少本地就业机会,不会造成严重的生态

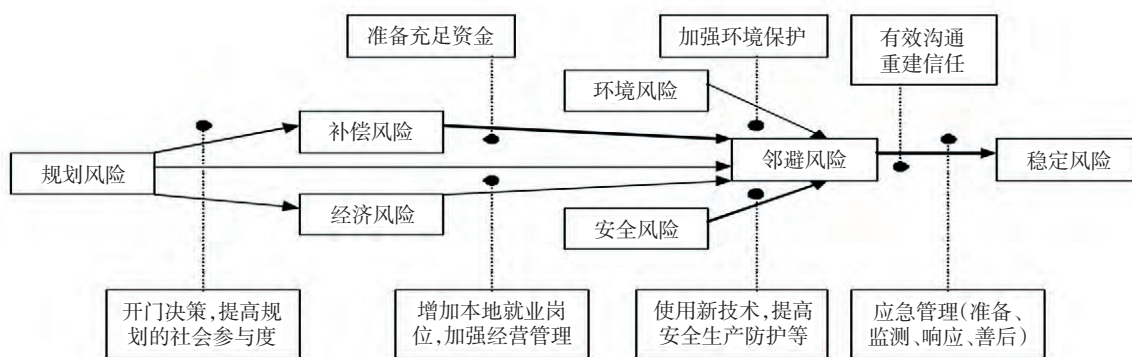


图2 重大工程项目建设风险防范的断链分析图

环境破坏。如果涉及公众切身利益的稳评信息的公开,能做到像建设项目环评中信息公开程序那样严格、规范,那么风险沟通就有了坚实的信任基础。当决策过程变得全程可参与、信息发布渠道多样、信息查询便利、反馈意见有回应、合理建议被采纳之时,风险沟通就有可能跳出“一闹就停,出尔反尔”的怪圈。

(4)以稳评为契机促进应急管理建设,严把阻断风险链条的最后关口。如前所述,突发事件应急管理水平是风险等级确定的抑制因子,而针对决策风险链拟采取的应急管理措施则是风险防范的最后关卡。在风险识别与研判中对既有的应急管理水平和质量进行评价,可以找出当前应急管理体系的薄弱环节。通过对比决策风险链可能造成的灾害程度和现有应急管理体系防灾减灾的能力,可以发现哪些风险是现有管理措施可以应对的,哪些矛盾是暂时无法妥善化解的。在风险分析和应对能力对比的基础上,指明需要加强的应急管理环节,制定新的可行的应急管理对策,落实风险断链的措施。在这个意义上讲,以评促建,把稳评与应急管理紧密结合,才能守住风险治理的最后关口。

[责任编辑:方心清]

Social Stability Risk Assessment of Major Policy Decision: The Problem, Response and Improvement

Zhangle, Tongxing

Abstract: Social stability risk assessment of major policy has achieved remarkable results after ten years of construction in china. This system still exist the following problems: the leadership mechanism is not perfect, evaluation subjects are single, assessment contents are not complete, methods to determine the level of risk are not scientific, the conclusions of the assessment are not open, systemic risk prevention measures are lack and so on. The academia has carried out insightful research work of, such as, to construct the index system, develop risk estimation methods, the third party evaluation and public participation mechanism. In this paper, on the basis of previous studies put forward the following suggestions: using a combined method which structured risk identification and risk chain recognition to improve social stability risk identification of mechanism, using a combined method which risk estimation and risk construction risk grade level to improve social stability risk analysis of mechanism, using a method which disruption risk chain to improve social stability risk prevention of mechanism.

Keywords: major policy decision; social stability risk; risk chain; risk identification; risk assessment; risk prevention