

§ 国家治理研究 §

从评估到监测：社会稳定风险应对的新策略

张欢

摘要：当下各类影响社会稳定的事件频发，迫切要求加强对社会稳定风险的管理。目前我国政府对社会稳定风险的管理主要集中于建立和完善重大决策社会稳定风险评估机制，然而实践成效尚有不足，一些被评估为低风险的政策，实施过程中却引发了严重的群体性事件。其根由在于，不仅政策决策阶段可能孕育社会稳定风险，政策执行阶段本身也有可能不断酝酿和产生新的社会稳定风险。因此，社会稳定风险管理有必要延伸至对政策执行的风险监测。社会稳定风险监测机制的核心是通过监测政策对象态度等因素，预测影响社会稳定事件发生的可能，以便及时提供预警信息，防范和阻遏各类影响社会稳定事件的发生。

关键词：社会稳定风险；风险监测；风险评估

中图分类号：D035.29，D63-3 **文献标志码：**A **文章编号：**1006-0766(2016)06-0013-07

我国各级政府进行社会稳定风险评估实践活动已有十多年历史。高层决策者和学界普遍对社会稳定风险评估寄予很高期望，认为它是从被动应对社会稳定事件转向源头防范和化解不稳定因素的重要制度。但是从实践来看，社会稳定风险评估仍存在许多难以解决的难题。在风险管理相关理论中，评估只是风险管理的一环，而非全部。从事件到风险，把维护社会稳定的关口前移，是重要的思想创新和突破，但仅将视野局限在评估，不免失之狭隘。

一、社会稳定风险的根源分析

社会稳定风险是衍生于当代中国实践的特有概念。西方学术文献中社会风险理论与之相关度较高。社会风险概念源于20世纪后半期，西方社会学家贝克、吉登斯、卢曼等建构了有关风险的社会学理论。其基本假设是：伴随科技发展，人类正从现代化的社会进入新型的风险社会，风险的概念正从“外部风险”逐渐向“人造风险”或“系统风险”转移。^①另一与社会风险密切相关的是亨廷顿的理论。亨廷顿认为，现代性孕育着稳定，但是现代化过程却滋生着动乱，稳定成为社会问题是变革社会的一个特征。^②虽然不同学者对风险的认知和理解各有偏重，但都敏锐观察到现代社会或系统的风险特征，甚至风险成为现代社会或系统的特征，其结果之一表现为社会的不稳定。

自2005年起，我国在政策实践中提出的社会稳定风险概念主要是对相关实践的总结。首先，社会不稳定事件的发生并非偶然，而明确由特定政策或事件引发。其次，社会不稳定事件的发生具有普遍性，在“新常态”社会特征下，必须常态性地防范和应对社会不稳定事件。因此各级政府形成对社会不稳定事件预测的需求，进而才提出社会稳定风险的概念。

基于此，对于社会稳定风险有两种认知。一种是广义视角，强调社会稳定风险的普遍性，如童星和张海波认为社会稳定风险就是社会风险，由于经济、政治、文化等子系统对社会大系统的依赖，任何一个领域内的风险都会影响整个社会，造成社会的动荡不安；^③陈曦甚至认为社会风险与社会稳定

作者简介：张欢，北京师范大学社会发展与公共政策学院教授、清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地兼职研究员（北京 100875）

^① 乌尔里希·贝克《风险社会》，何博闻译，南京：译林出版社，2004年，第15-57页；安东尼·吉登斯：《超越左与右》，北京：社会科学文献出版社，2000年，第101-107页。

^② 塞缪尔·P·亨廷顿《变动社会中的政治秩序》，张岱云译，上海：上海译文出版社，1989年，第1-73页。

^③ 童星、张海波《中国转型期的社会风险及识别：理论探讨与经验研究》，南京：南京大学出版社，2007年。

紧密相连,社会风险在社会稳定中无处不在、无时不在。^①另一种是狭义视角,更多强调与社会稳定直接相关的风险因素,如将社会稳定风险界定为对重大改革、政策、事项或项目中可能危害社会稳定的相关因素。^②

对社会稳定风险的不同认知直接影响了对社会稳定风险根源的理解。强调社会稳定风险广义视角的研究者,倾向于从社会系统性、结构性方面理解社会稳定风险的根源。如宋宝安把我国社会稳定风险归因为利益矛盾论、从众感染论、社会怨恨论、信任赤字论、外向归因论、资源动员论、体质脆弱论、网络江湖论、价值叠加论和心理落差论等十类理论解释;^③童星则概括了社会目标单一、社会结构失衡、社会关系失调及社会冲突增生四个方面的社会稳定风险根源。^④偏重社会稳定风险狭义视角的研究者,更强调社会稳定风险的直接根源。唐钧把社会稳定风险成因划分为三类:一是自然类风险;二是社会类风险,主要由社会发展、结构转型等因素导致;三是政府类风险,主要由政府不当行为引发。^⑤其中,自然类风险和社会类风险均是系统性因素,而政府类风险是直接根源。冯周卓和黄震指出不能将社会稳定风险等同于社会风险,社会稳定风险仅是与政治权威(政府)密切联系的社会风险,“政治权威是社会稳定风险的风险主体”,进而,社会稳定风险又可分为原生性社会稳定风险和次生性社会稳定风险,前者指直接由政府行为造成的威胁社会稳定的不确定性,后者指由“政府应该负责”的社会心理引发的将其他类型社会风险归咎于政府的情况。^⑥

虽然理论上存在视角的差异,但从社会稳定风险概念提出的实践背景看,将社会稳定风险泛化为社会风险有脱离社会实践之嫌,分析社会稳定风险的系统性根源对于各级政府实践也意义不大。因为这些系统性因素与中国改革开放的战略选择和社会转型的发展路径密不可分。而无论从社会稳定风险概念的提出,还是社会稳定风险的实践应用来看,社会稳定风险均与维稳工作密切相关。因此政府工作中社会稳定风险特指可能引发群体性事件、大规模上访、大规模打砸抢烧事件、严重暴力犯罪事件以及骚乱暴动等严重影响社会秩序、破坏社会安定、影响社会团结、引发社会动荡的事件的不确定性。作为社会稳定风险直接根源的重大改革、重大决策、重大事项和重大工程等均可归结为各级政府的作为——对应原生性社会稳定风险,以及不作为——对应次生性社会稳定风险。政府的作为和不作为集中体现为公共政策。^⑦因此,社会稳定风险的根源是公共政策本身。

二、社会稳定风险评估的发展与缺陷

社会稳定风险的根源是公共政策本身,所以应首先关注如何提高政策决策质量的问题。

(一) 社会稳定风险评估的兴起

“加强社会治安综合治理,保持社会长期稳定”^⑧是我国各级政府的一项重要工作任务。但以“稳定政治”或“维稳政治”为代表的直接应对和处置群体性事件的管理方式在实践中面临“被动应付”“头痛医头”“草木皆兵”“逆向责任”“权力滥用”及“成本高昂”等困境。^⑨社会稳定风险概

① 陈曦 《积极稳妥地推行社会稳定风险评估工作》,《中国行政管理》2011年第8期。

② 黄杰、朱正威 《国家治理视野下的社会稳定风险评估:意义、实践和走向》,《中国行政管理》2015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;张晓明 《我国社会稳定风险评估的经验、问题与对策》,《行政管理改革》2014年第6期。

③ 宋宝安 《我国群体性事件频发的理论解释》,见宋宝安编 《社会稳定与社会管理机制研究》,北京:中国社会科学出版社,2011年,第509-524页。

④ 童星 《社会管理创新八议——基于社会风险视角》,《公共管理学报》2012年第4期。

⑤ 唐钧 《社会维稳的风险治理研究》,《教学与研究》2010年第5期。

⑥ 冯周卓、黄震 《原生与次生:社会稳定风险的分类与治理》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2014年第5期。

⑦ 托马斯·R·戴伊 《理解公共政策》,谢明译,北京:华夏出版社,2004年,第2页。

⑧ 《中国共产党章程》,中国共产党第十六次全国代表大会部分修改,2002年12月14日通过。

⑨ 容志、陈奇星 《“稳定政治”:中国维稳困境的政治学思考》,《政治学研究》2011年第5期;孙立平 《“不稳定幻象”与维稳怪圈》,《人民论坛》2010年第19期;魏治勋、白利寅 《从“维稳政治”到“法治中国”》,《新视野》2014年第4期;于建嵘 《当前压力维稳的困境与出路——再论中国社会的刚性稳定》,《探索与争鸣》2012年第9期。

念的提出就是针对“维稳”面临的问题,期望通过风险管理从源头上预防和减少不稳定因素,建立全过程国家公共安全管理体系,提高社会稳定程度。^①

社会稳定风险的根源是公共政策,因此无论风险管理,还是源头治理的对象都是公共政策。公共政策过程涵盖政策制定、政策执行、政策评估、政策终结、政策监督等多个方面。但自社会稳定风险概念提出至今,无论政府实践还是理论研究,都主要针对公共政策的决策阶段,即社会稳定风险评估领域。人们首先关注如何提高政策决策质量问题,这是一种自然的选择,但将社会稳定风险管理仅停留在决策阶段,无疑是一个思维盲区。

在实践领域,社会稳定风险概念几乎完全与决策评估联系在一起。2005年,四川省遂宁市最早创新建立重大工程建设项目稳定风险预测评估机制。之后,全国各地摸索形成了江苏淮安模式、山东烟台模式、沈阳吉林模式等重大决策社会稳定风险评估机制。中央的相关文件也集中在决策的风险评估方面。2010年,国务院《关于加强法治政府建设的意见》中提出“完善行政决策风险评估机制”;2011年颁布的《国民经济和社会发展规划纲要》也要求“建立重大工程项目建设建设和重大政策制定的社会稳定风险评估机制”。2012年,中央办公厅、国务院办公厅发布了《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)(以下简称《指导意见》)。党的十八大报告、十八届三中全会《决定》也都反复强调“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”。

同时期,学术领域也开展大量“社会稳定风险评估”研究,同样几乎仅将“社会稳定风险”与“评估”相关联。如通过CNKI查询CSSCI期刊论文,共获得78篇论文篇名中含有“社会稳定风险”,其中60篇为“社会稳定风险评估”。

(二) 社会稳定风险评估的不足

虽然实践和理论领域对“评估”治理社会稳定风险给予很高热情,但各地社会稳定风险评估机制运行实践,尽管一定程度上提高了重大决策质量,却并没有达到人们所期望的有效管理社会稳定风险的水平。首要的问题是社会稳定风险评估与重大决策间关系难以厘清。从理论上讲,社会稳定风险评估是重大决策支持机制中的重要环节,^②《指导意见》也明确“重大决策须经决策机关领导班子会议集体讨论决定,社会稳定风险评估结论要作为重要依据”。但是现有决策体制和决策过程的复杂性,^③导致社会稳定风险评估机制对决策结果的影响有限。实践中主要表现为社会稳定风险评估在决策过程中“没地位”或“略占地位”,属于“走过场”“走程序”,甚至“补程序”等。^④

其次,社会稳定风险评估的执行主体面临专业性和立场的两难选择。从理论上讲,理想的社会稳定风险评估的执行主体应同时具有对决策内容评估的专业能力和对决策结果的中立立场。^⑤由于我国“议行合一”的体制和行政体系中单方案决策模式,这样的理想主体百无其一。实践中,大量社会稳定风险评估或者由方案制订部门担任评估主体,虽具有专业性但难免立场可疑;或者由“维稳”部门担任评估主体,则立场更超脱但专业性不足。《指导意见》也提出“评估主体可以组成由政法、综治、维稳、法制、信访等有关部门,有关社会组织、专业机构、专家学者,以及决策所涉及群众代表等参加的评估小组进行评估”,包括有学者建议由多元主体评估,^⑥但实践中这种方式操作成本高、

① 童星 《社会管理创新八议——基于社会风险视角》,《公共管理学报》2012年第4期;薛澜、周玲、朱琴:《风险治理:完善和提升国家公共安全管理的基础》,《江苏社会科学》2008年第6期。

② 张欢 《中国重大事项社会稳定风险评估要素及机制分析》,龚维斌编 《社会体制蓝皮书——中国社会体制改革报告(2013) No.1》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第248-259页。

③ 朱德米 《决策与风险源:社会稳定源头治理之关键》,《公共管理学报》2015年第1期。

④ 胡东、郑沫 《论重大行政决策社会稳定风险评估制度的构建:理论、问题与对策》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2015年第1期;童星 《公共政策的社会稳定风险评估》,《学习与实践》2010年第9期。

⑤ 张欢 《中国重大事项社会稳定风险评估要素及机制分析》,龚维斌编 《社会体制蓝皮书——中国社会体制改革报告(2013) No.1》,第248-259页。

⑥ 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》,《未来与发展》2012年第7期;张玉磊 《多元主体评估模式:重大决策社会稳定风险评估机制的发展方向》,《上海大学学报》(社会科学版)2015年第6期。

难度大,鲜有采用,即便能够组成多元化评估小组,也存在群体决策的技术性难题,无法保证每个成员发挥作用。有学者建议引入第三方机构作为评估执行主体,^①一些地方政府相关政策中也有类似条文,且不论在现有体制中可行性问题,单从实践看,也并不存在专业性和立场均合格的第三方机构。^②

再次,社会稳定风险评估的责任追究难以落实。从理论来看,社会稳定风险作为一种不确定性,必然会造成决策者和评估执行者之间的信息不对称。因此,《指导意见》对评估责任追究只能是程序性的。实践中,绝大部分社会稳定风险评估的责任追究无法落实,相关文件中责任追究的规定并不能对评估执行者形成有效压力。^③更糟糕的是,社会稳定风险评估机制中的程序性责任追究条款反而成为一些重大决策失误的“护身符”。一些决策者错误认为只要经过了社会稳定风险评估,就可以任意决策,以后出现社会稳定问题,也有“借口”逃避决策责任的追究。

此外,社会稳定风险评估的方法复杂多样,许多方法技术上还不够成熟,或多或少存在成本高、耗时长、局限多、操作难度大、对执行人员专业能力要求高等困难。这也造成了大量社会稳定风险评估实践不得不降低工作要求,采用相对简略易行的方法,使得评估结果更加难以有效支持决策。

(三) 对社会稳定风险评估缺陷的原因分析

社会稳定风险评估实践效果低于预期,并非偶然,不仅是机制不够完善的问题,而有其内在的原因。

一是未能充分认识到重大决策内在的复杂性。^④重大决策之所以困难,是因为面临多重目标和多重约束,需要反复权衡利弊。特别是我国改革已经进入攻坚期和深水区,正确处理改革、发展和稳定的关系殊为不易。社会稳定风险评估主要偏重于维护社会稳定方面,仅涉及决策者综合考虑的多方面要点之一。因此,实践中,社会稳定风险评估对决策只能产生有限影响,这是一个自然且必然的结果。

二是过高估计决策而低估了执行的影响。传统的政策分析常常高估政策决策的意义,而忽略政策执行的影响,天真地假定政策执行简单且人所共知。^⑤二十世纪七八十年代,西方尤其是美国公共政策领域出现声势颇大的“执行运动”,政策执行才真正为政策研究者和实践者所重视。^⑥人们对于社会稳定风险评估的过高期望部分源于“决策比执行更重要”的偏见。实际上,被认为容易引发社会稳定问题的重大决策、重大工程和重大政策,如涉及国有企业改制、征地拆迁、农民负担、社会保障、公益事业以及生态环境的事项,也是当前全面深化改革过程中不可缺少的常态性工作。实践中,造成群体性事件的仅是大量相关公共政策中的小部分,并且对诱发群体性事件因素的研究也表明政策执行至少存在不弱于政策内容(决策结果)的影响。^⑦

三是未能充分认识到公共政策非预期结果的普遍性。社会科学研究者很早就注意到并一直关注人们行为的非预期和非目的性结果,包括马基雅维利、马克思、恩格斯和马克斯·韦伯等都有述及。默顿较为系统地分析了社会行动的非预期结果,归纳出四类根源:疏忽、错误、过于自负的认识和具有矛盾性的反应。^⑧社会稳定风险就属于公共政策的一种非预期结果。社会稳定风险评估的内在逻辑是期望将公共政策的非预期结果变为可预测。这种努力只可能取得局部、有限的成功,因为其本身就是一种过于自负的认识和具有矛盾性的反应。面对公共政策普遍存在的非预期结果,通过社会稳定风险

① 童星 《公共政策的社会稳定风险评估》,《学习与实践》2010年第9期;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》,《中国行政管理》2012年第12期。

② 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》,《未来与发展》2012年第7期。

③ 张晓明 《我国社会稳定风险评估的经验、问题与对策》,《行政管理改革》2014年第6期。

④ 西蒙 《现代决策理论的基石》,杨砾、徐立译,北京:北京经济学院出版社,1989年,第29-44页。

⑤ D. S. V. Meter and C. E. V. Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration & Society*, No. 4, 1975, pp. 450-451.

⑥ 陈振明 《政策科学——公共政策分析导论》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第255页。

⑦ J. V. Zhan, "Natural Resources, Local Governance and Social Instability: A Comparison of Two Counties in China," *The China Quarterly*, Vol. 213, No. 2, 2013, pp. 78-100; 宋宝安 《我国群体性事件频发的理论解释》,见宋宝安编:《社会稳定与社会管理机制研究》,北京:中国社会科学出版社,2011年,第509-524页。

⑧ 默顿 《社会研究与社会政策》,林聚任等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年,第309-310页。

评估提高决策者对政策的全面认识和深入理解,让政策非预期结果保持在决策者预期之内固然必要,但更需要在政策执行中保持警惕,随时发现和应对非预期结果。

三、从风险评估到风险监测

社会稳定风险评估的不足,表明对社会稳定风险的管理不能仅关注政策决策,还必须关注政策执行。对政策执行过程中社会稳定风险的管理,主要采取风险监测的方式,建立重大政策社会稳定风险监测机制,实现对社会不稳定事件的预测预警。

在金融、疾病防控、食品安全等高风险领域,风险监测一直是与风险评估并重或更重要的风险管理举措。金融业是典型的高风险领域。长期以来,各国政府和央行就高度重视对金融业的监管,其中就包括从业机构信息公开披露、审慎经营规则的执行检查、风险状况现场检查和非现场监管等风险监测的内容。2008年国际金融危机和2009年欧洲债务危机促使各国深入反思金融监管体系不足,其中一个结论是对系统性风险的监管不足,重微观审慎而轻宏观审慎监管。对此,美国和欧洲的金融监管改革都强化了宏观审慎监管,主要举措是加强持续、动态、实时的风险监测。^①可以说,随着金融全球化的深入和金融创新的活跃,风险监测受到金融监管领域更高重视。

疾病预防控制也是面临高风险挑战的领域。相比评估,监测才是传染病预防控制工作的基石。^②美国在2001年“9·11”事件及炭疽攻击事件之后,投入巨资强化了本国公共卫生监测体系,以期通过全面和第一时间的风险监测达到及早发现和迅速应对疾病爆发及其他突发公共卫生事件。实践证明,尽管美国是全球人口流动最频繁的国家,但对公共卫生风险控制卓有成效。如在2003年SARS危机中美国公共卫生监测体系就发挥了重要作用,不仅发病数低,而且创造了零死亡记录。^③中国也是在总结SARS防治经验的基础上,2004年1月建立和启动了突发公共卫生事件报告管理信息系统(简称网络直报系统),通过从医院到中央的“直报”,实现了对传染病(疑似传染病)个案及时、全面、有效、高可及性和共享性的监测。^④截至2014年,我国100%的县级及以上疾病预防控制机构、98%的县级以上医疗机构、94%的基层医疗卫生机构实现了网络直报,直报单位总数达6.8万余家,日均监测传染病个案2万余例。^⑤经过十余年的实践证明,通过对公共卫生风险的实时监测,有效提高了对异常信息的早期探测能力,在公共卫生事件防控和处置中发挥了重要作用。

同理,社会稳定风险领域,也需要建立和加强风险监测机制。任何公共政策的结果都无法完全预知,为了提供政策原因和结果信息,描述政策执行情况与结果之间的关系,就需要对公共政策实施情况进行监测。^⑥社会稳定风险监测机制就是对重大公共政策,由指定部门,按适当程序和方法,监测政策执行过程中社会稳定风险的变化,以便提供预测和预警信息,及时调整政策执行方式或出台预防措施,阻遏严重影响社会稳定的各类事件的发生。^⑦

对比社会稳定风险评估和风险监测的特征(见表1),可见从风险评估到风险监测是一种自然的

^① 全先银、闫小娜《美国的金融监管改革》,《中国金融》2009年第17期;李东辉、罗猛《系统性风险及其监管:国际经验及启示》,《中国金融》2009年第24期;李达、陈颖《欧盟和德国金融监管改革的实践及启示》,《金融发展评论》2015年第4期。

^② WHO, “Overview of the WHO Framework for Monitoring and Evaluating Surveillance and Response Systems for Communicable Diseases,” *WHO Weekly Epidemiological Record*, Vol. 79, No. 36, 2004, pp. 322–326.

^③ J. W. Buehler, R. S. Hopkins and J. M. Overhage, et al., “Framework for Evaluating Public Health Surveillance Systems for Early Detection of Outbreaks: Recommendations from the CDC Working Group,” *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Vol. 53 (RR-5), 2004, pp. 1–11.

^④ 中国疾病预防控制中心《2004年全国法定传染病网络直报效果评估》,《全国传染病与突发公共卫生事件监测专题报告》2005年第1期;马家奇、王丽萍、戚晓鹏等《2004年法定传染病报告信息质量分析》,《疾病监测》2005年第5期。

^⑤ 《我国传染病网络直报系统平稳运行十周年》,《疾病监测》2014年第3期。

^⑥ 威廉·N·邓恩《公共政策分析导论》,谢明译,北京:中国人民大学出版社,2011年,第189页。

^⑦ 《指导意见》中也有对“决策实施跟踪”的要求,但在缺乏机制保障的情况下,或者无法落实,或者只能“亡羊补牢”,发挥不了风险管理的作用。

机制延展，二者各有侧重，互为补充，共同承担维稳工作的源头治理，实现对社会稳定风险的更有效管理。

表 1 社会稳定风险评估和风险监测的特征比较

	社会稳定风险评估	社会稳定风险监测
目的	预防和化解社会矛盾	相同
对象	重大公共政策	相同
时机	决策阶段	执行阶段
管理内容	全面查找决策可能引发的社会稳定风险，有针对性地采取措施加强解释引导	重点监测执行所导致的社会稳定风险变化，及时调整政策执行方式或出台预防措施
管理重点	政策内容的合法性、合理性、可行性、可控性	政策对象的态度和行为
内在逻辑	假设式：如果……你会……	反应式：发生了……你会……
风险指标	风险的根源性指标	风险的征兆性指标
提供信息类型	价值信息	预测信息
结果运用	决策重要依据	政策的调整依据
相互关系	风险评估结果有待风险监测跟踪验证	风险监测依据风险评估确定框架

四、社会稳定风险监测机制分析

虽然我国现有体制也有一些政策监控的制度安排，但由于社会稳定风险的特殊性和重要性，有必要建立专门性的社会稳定风险监测机制。具体而言，主要包括如下几个方面：

（一）监测主体

有两种方式组织社会稳定风险监测主体。一是考虑社会稳定风险监测对风险评估的延续性，由评估主体继续担任监测主体。这一方式的优点是充分利用风险评估的工作基础，提高风险监测工作效率和有益效果。二是由负责社会稳定风险处置的维稳部门牵头组成监测主体。这一方式的优点是便于将风险监测与维稳工作相衔接，保障监测的预测预警信息获得及时有效的响应。

（二）监测范围

虽然所有的公共政策均有风险监测的价值，但考虑效率和已有社会稳定风险评估机制的工作基础，监测范围为所有经过社会稳定风险评估决定实施的重大事项。

（三）监测内容

重点从以下两方面进行监测。第一，政策执行的适当性，包括执行方式合法性、合理性；执行内容的严格性、完整性；执行程序正当性、完备性等。核心是政策执行过程对政策精神实质的准确把握。第二，政策对象和其他受到政策影响的群体对政策的接受程度，包括政策对象等对待政策的态度和行为等。

（四）监测指标

社会稳定风险监测的指标选取与风险评估有较大差异。风险评估的目标是为决策提供依据，因此评估指标要求具有全面性，涵盖所有的风险因素。而风险监测的目标是提前预警，因此监测指标要求具有准确性，仅需要选取最具代表性，最能有效预测政策对象行为的典型性指标。理想的监测指标包括政策对象的满意度、公平感、抗争意愿等。

（五）监测程序

社会稳定风险监测通常需要伴随政策执行持续进行，可采用如下程序。

（1）明确监测主体，确定监测对象，启动监测机制。

（2）制定监测方案，设计监测指标，编制监测提纲和问卷。

(3) 根据政策特征, 一次或多次采取走访调研、访谈座谈、问卷调查等方式, 掌握政策执行情况 and 政策对象态度, 预测政策对象行为, 确定风险等级, 编制监测报告。风险等级分为高风险、中风险、低风险3类: 大量政策对象对政策不满, 预测可能采取激烈行为的, 为高风险; 部分政策对象对政策不满, 预测可能采取对抗性行为的, 为中风险; 只有少数政策对象对政策不满, 但预测不会引发对抗性行为的, 为低风险。

(4) 当监测结果为中、低风险时, 应立即根据政策执行情况, 制定改进措施, 及时调整和完善政策执行各环节和内容; 当结果为高风险时, 根据监测指标, 确定高风险因素, 立即采取针对性解释、矛盾调处化解、困难帮扶乃至暂停实施等果断措施, 防范和阻遏影响社会稳定各类事件发生。

(5) 政策执行结束时, 监测机制随之结束。

结 论

随着改革的深入和社会经济的发展, 社会从稳定走向相对不稳定是一种必然趋势, 如何把握好改革、发展和稳定的关系至关重要。对此, 风险管理是有效的管理工具。风险管理的精髓在于全面深化改革和“发展是硬道理”的前提下, 如何将社会稳定置于可控的风险范围内。基于此, 社会稳定风险评估机制的建立和完善意义重大, 迈出了社会稳定风险管理的第一步。但仅有社会稳定风险评估还不够全面, 社会稳定风险评估仅关注政策决策, 而忽略了政策执行。社会稳定风险具有系统性, 不仅孕育于政策决策, 更酝酿于政策执行之中。因此, 有必要进一步建立社会稳定风险监测机制。

社会稳定风险监测的核心是通过调查政策对象的态度来预测政策对象的行为, 进而预测影响社会稳定各类事件的发生。政策对象的态度是各类影响社会稳定事件的重要前兆。任何一项公共政策开始实施后, 政策对象都会自觉或不自觉形成对于这项政策的评价, 进而影响他们对待政策的行为乃至其他社会性行为。政策对象对政策的评价常常是分散、零碎、不系统甚至混乱和非理性的, 但对个体行为及政策结果有着不可低估的影响。

总之, 建立社会稳定风险监测机制具有高度重要性、必要性和可行性, 建议有关部门尽快推动。

From Assessment to Monitoring: A New Strategy to Cope with Social Stability Risk

Zhang Huan

Abstract: In recent years, to respond to the new normal situation that all kinds of events affecting social stability happen frequently, social stability risk assessment mechanism in major policy decision-making has been the core strategy in the policy requirement of the central government and policy practices of local governments. However, this mechanism has not achieved the expected effectiveness. The main reason is that the policy implementation itself also produces a lot of social stability risks that could not be completely predicted and prevented in the decision-making phase. Therefore, an effective social stability risk management system must extend to risk monitoring in policy implementation phase. The core of a social stability risk monitoring mechanism is to predict all kinds of events affecting social stability by monitoring the attitude of policy audiences, and to provide warning information in order to prevent and deter the events.

Key words: social stability risk, risk monitoring, risk assessment

(责任编辑: 曹玉华)