

# 新时代行政决策社会稳定风险评估创新研究

何军

(江苏警官学院,江苏 南京 210031)

**摘 要:**现行行政决策社会稳定风险评估政策在实践中出现了虚化和异化,其原因不仅是程序设计偏差,也源于以供给为中心的决策模式和压力型维稳机制。基于新时代社会主要矛盾变化的判断,十九大确立的以人民为中心的发展思想和稳定观成为行政决策社会稳定风险评估创新的政治基础。新时代行政决策社会稳定风险评估创新要以人民美好生活为指引,建立科层理性、专家理性、公众理性融合共进为价值核心的决策程序,用社会稳定风险评估催生内生型社会稳定。为此,要建立独立、开放的评估程序,合理确定评估主体及其结构,科学设定评估过程,健全评估结果的使用程序。

**关键词:**新时代;行政决策;社会稳定风险评估

**中图分类号:**C916 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2019)05-0010-09

## 一、引言

发展是由一系列决策推动的,我国的现代化是行政决策推动的现代化。行政决策事关一个地区甚至一个国家的经济与社会未来发展的安排,也与公民、组织利益密切相关。而决策和风险联袂共生,风险以决策为先决条件<sup>[1](p.4)</sup>。当前,我国正在经历“压缩的现代化”,这种现代化进程使得我国同时面临着传统风险、现代化风险和现代性风险多重风险叠加的共时性困境,从而使得当代中国社会成为一个“高风险社会”<sup>[2](pp.63-64)</sup>。在高风险社会里的重大行政决策,无疑会充满更多风险,而其中最突出的是社会稳定风险。正因如此,“稳定成为问题,正是变革社会过程中的特征”<sup>[3](pp.5-7)</sup>。

如何降低行政决策引发的社会稳定风险,如何统筹发展、改革、稳定三者关系,成为任何行政决策主体在风险社会里必须要考虑的重要问题。行政决策社会稳定风险评估就是应对发展中带来的稳定风险的创新之策。现行的社会稳定风险评估产生于地方实践,后被中央推广,是一种典型的“地方政策创新—上级采纳—推广实行”的发展路径<sup>[4]</sup>。从社会稳定风险评估产生的原动力看,社会稳定风险评估不外乎是我国从传统到现代的现代化过程急剧发展而引发社会稳定风险到深水期的一项维稳策略的创新。因此,维稳是社会稳定风险评估的首要价值。然而,社会稳定风险评估也触发了新的机制,即科学、民主决策。从现有社会稳定风险评估的有关规定看,科学和民主也成为社会稳定风险评

收稿日期:2019-02-15

基金项目:公安部项目“健全重大决策社会稳定风险评估机制研究”(2018LLYJSSST031);江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD);江苏警官学院科研创新团队项目“社会治理与犯罪控制”(2018SJYTD02)。

作者简介:何军(1972—),男,安徽合肥人,江苏警官学院副教授,博士。

估程序所宣称的价值;而社会稳定风险评估之所以得以推广,从中央层面看,是国家意图借助风险评估程序中的科学和民主来制约地方政府的公共决策,以避免地方政府的非理性决策而引发大的社会动荡。

然而,现有社会稳定风险评估政策运行中出现了如下问题和困境:社会稳定风险评估政策的象征性执行<sup>[5]</sup>;评估形式化<sup>[6]</sup>;陷入决策者“自我论证”和政府部门的“门面工程”<sup>[7]</sup>;仅将它作为一种维稳手段,内在动力不足<sup>[8]</sup>;可能导致评估本身出现一定自风险问题<sup>[9]</sup>。行政决策的本质是供给,所供给的产品形式是政策、公共项目、公共服务等,而行政机关是决策的供给主体,公众是决策的需要主体,也即决策的受众主体。行政决策供给和公众需要之间存在天然的矛盾和紧张:供给的单一性和需要的多样性;供给的稳定性和需要的变化性;供给的形式理性和需要的社会理性等,且两者关系是不断演变的。我们认为,行政决策引发社会稳定风险的本质是决策供给和公众需要的错位。行政决策供给和公众需要不断推演的辩证关系是把握行政决策社会稳定风险演化的基本主线,当行政决策满足公众需要时,公众就会满意,就会促进稳定;当行政决策的输出不能满足公众需要甚至损害公众利益时,就会积蓄公众的不满,产生社会稳定的风险。因此,行政决策社会稳定风险评估的实质就是评估决策供给和需要错位的风险,进而言之,社会稳定风险评估问题就是是否以及怎样以需要限制决策,以及如何弥合两者之间的缝隙。

党的十九大报告作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断,提出了具有全局性、战略性、前瞻性的行动纲领。新时代确立了以人民为中心的理念,对社会主要矛盾也有了新判断,即我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我们认为社会主要矛盾的变化和以人民为中心的思想使得决策供给和需要的关系发生变化,进而成为我们在新时代社会稳定风险评估创新的政治基础。如何在新时代化解社会稳定风险评估中存在的问题以走出维稳怪圈并遵循美好生活逻辑?如何通过社会稳定风险评估发挥科学民主价值进而创生出社会稳定?这是我们在新时代必须回答的问题。

## 二、现行行政决策社会稳定风险评估实践中存在的问题

社会稳定风险评估实践已有十多年历史,并形成遂宁模式、淮安模式、上海模式、广东模式等多种地方模式。如前所述,社会稳定风险评估现已上升到中央政策,并被全国推广。社会稳定风险评估的引入和推广,其意图就是在决策实施前对决策进行科学、民主评估,以降低决策引发社会稳定的风险,维护社会的稳定。然而由于程序错位尤其是蕴含的逻辑,社会稳定风险评估政策在实践运作中实质上将社会稳定风险评估工具化,使民主、科学隐遁不张,形成了以社会稳定风险评估为工具的维稳运作模式。

### (一)行政决策社会稳定风险评估的虚化

社会稳定风险评估的虚化,即稳评政策陷入了象征性执行的困境,地方政府对执行该项政策采取做表面文章、走过场、制作虚伪文本材料等形式化的策略。这主要表现在以下几个方面。

一是决策主体进行选择性的评估。从中央到地方,虽然确定了应评尽评的基本原则,但对哪些预决策必须进入社会稳定风险评估程序,并没有明确的规定,缺乏一个刚性范围。这给了决策主体自由裁量的空间,即将那些将能够给民众带来明显利益的、更容易通过的项目纳入社会稳定风险评估,而对那些很可能面临群众阻挠的、难以通过的项目则不进行社会稳定风险评估<sup>[5]</sup>。

二是地方政府评估过程形式化。根据社会稳定风险评估政策规定,社会稳定风险评估是对政府的决策进行评估,评估之前的决策,尚不具有实施决策的效力。然而由于决策理性和决策利益,决策

的实施势在必行。因此,在现实中,地方政府的评估主要着力于如何维稳,而对社会稳定风险评估采取多种变通路径,乃至被简化为诸如“领导小组+内部座谈+文字报告”等形式<sup>[10]</sup>;或者在评估材料、数据上面做文章,社会稳定风险评估逐渐演化为上下级之间围绕检查和迎检展开的一连串数字游戏<sup>[11]</sup>。这样,所谓的民主和科学沦为形式意义上的,甚至通过所谓的形式民主来搜集民众情报信息和说服群众。

三是出现决策者评而不用现象。虽有社会稳定风险评估,但意义有限,社会稳定风险评估的结果没有引起决策者的重视,或者没有起到限制决策的作用,仅仅作为一种风险提示而已,而决策者仍然认为只要加大维稳力度,就能达到决策变现和社会稳定的双赢局面。

## (二)行政决策社会稳定风险评估异化为决策者恣意决策的护身符并诱导抗争

一方面,社会稳定风险评估目的是限制决策者恣意决策,达到科学决策、民主决策,但在运作过程中不仅不能起到限制作用,反而异化为“制造同意”的过程。决策者通过社会稳定风险评估运作,通过俘获专家或民主虚化把恣意决策包装成科学决策、民主决策从而成为合法决策。另一方面,社会稳定风险评估可能会诱导利益相关者在无法通过法定化的公众参与程序进入决策过程的背景下,以制造社会不稳定的方式打开“政策之窗”,通过群体性事件或者集体上访等手段影响最终的决策。因此,尽管风险评估程序旨在防范决策引发的社会不稳定后果,却意外打开了社会抗争的“潘多拉魔盒”,诱导相关利益方通过群体性事件等抗争方式对政策过程施加影响,从而影响社会稳定。由此来看,在行政决策与公众意见的博弈中,社会稳定风险评估原初设计价值目标——科学、民主甚至最基本社会稳定都难以实现。

## 三、现行行政决策社会稳定风险评估问题的成因

社会稳定风险评估政策运行绩效既取决于运行程序设计,也取决于其赖以运行的社会环境。我们认为,现行社会稳定风险评估在实践中出现虚化和异化,其原因不仅是程序设计偏差,也在于其赖以运行的决策供给和社会稳定的模式和机制。

### (一)行政决策社会稳定风险评估程序设计的偏差

#### 1. 评估程序的内部性和行政权力宰制

中央颁布的《关于全面加强法治政府建设的意见》和《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)的通知》均把社会稳定风险评估内嵌到行政决策程序中,意图实现科学决策和民主决策。从目前地方政府纷纷出台的各类行政决策风险评估的“意见”“办法(试行)”和“规定”等看,其实质是行政决策自我规制的内部工作流程,第三方主体和行政机关相互制约的意义不大。而“谁决策、谁负责”的规定,意在强化决策责任,但从运行结果看,反而强化了行政权力对社会稳定风险评估程序的宰制,这使社会稳定风险评估内部工作流程进一步实质化。社会稳定风险评估程序的内部性和行政权力宰制,使得行政决策风险评估制度工具化,评估内在动力不足、积极性不高,成为行政权可有可无的装饰品,甚至是“任人打扮的奴婢”<sup>[12]</sup>。其结果必然是,社会稳定风险评估运行的绩效取决于领导的重视程度,从而削减了社会稳定风险评估政策设计所声称的科学和民主价值,这也是社会稳定风险评估实践虚化和异化的根本原因。

#### 2. 决策主体既当运动员又当裁判员

现有社会稳定风险评估体系确立了“谁决策谁负责、谁主管谁负责”的总体原则,各级政府既是从事社会稳定风险评估的主要甚至是唯一主体,同时又是决策做出的主体。既当运动员又当裁判员的双重身份,使得社会稳定风险评估程序成为自我论证的环节,程序虚化,甚至异化为自我合法化的工

具,其是否起到限制决策作用,实质取决于行政权力的自我抑制。其可能的结果之一是仍然依靠强大外部维稳能力甚至不惜暴力维稳,获得的是刚性稳定<sup>[13]</sup>。既当运动员又当裁判员也违背了“任何人都不得成为自己案件的法官”的正当程序原则,也使得风险评估结论难以得到社会的认可,评估本身过程会激化相关主体的信任风险。

## (二)以供给为中心的决策模式和压力型维稳机制对社会稳定风险评估的影响

### 1. 以供给为中心的决策模式和压力型维稳机制

社会主要矛盾的判断是党和国家行动的逻辑起点,也决定了国家基本的政策方向。1978年党的十一届三中全会确立了“以经济建设为中心”。十一届六中全会上通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》进一步指出,“在社会主义改造基本完成以后,我国所要解决的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。党和国家工作的重点必须转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来,大力发展社会生产力,并在这个基础上逐步改善人民的物质文化生活”<sup>[14](pp. 553-554)</sup>。其后,我国十四大、十五大、十六大、十七大、十八大均在报告中坚持了这一社会主要矛盾的判断。这决定了党和国家一段时期行动的主线是解决社会的主要矛盾。1992年邓小平南方谈话提出了社会主义判断标准,即“三个有利于”,从而基本确立了“稳定”和“发展”的意识形态。其间的逻辑是社会稳定被看作经济发展的根本保障,而“经济增长至上”则构成了社会稳定的必要前提,社会稳定可以通过经济的快速增长和人民生活水平的提高来保障<sup>[15]</sup>。其后的多次中央会议重申这一思想。经济增长和社会稳定成为地方各级政府的头等大事,在此基础上地方各级政府在实践中逐渐形成以下模式、机制。

一是以供给为中心的决策模式。发展被简化为经济增长,而增长又被道义化为全面利益<sup>[16]</sup>。为激励地方经济的发展,为“增长而竞争”<sup>[17]</sup>形成了“锦标赛体制”<sup>[18]</sup>以及有学者称之为“地方官员晋升的锦标赛模式”<sup>[19]</sup>。经济至上主义及“锦标赛体制”推动了以决策供给为中心的模式。这种模式是决策供给决定需要,将国家治理简化为决策者对人和事的单向度管理<sup>[20]</sup>,甚至形成地方政府公司主义<sup>[21]</sup>现象。在一定程度上,行政决策成为“官替民决”<sup>[20]</sup>,决策程序封闭,排除社会力量的参与,对民众的需要回应弱。

二是压力型维稳机制。由于经济发展需要稳定,同时因稳定是政权合法性的基础而成为中央底线要求,由此逻辑驱动了稳定的意识形态:稳定压倒一切,稳定一票否决并由此形成了压力型维稳机制<sup>[13]</sup>,即目标责任制的维稳行动约束、一票否决的组织纪律惩戒、运动式执法。一方面,各级政府成立“维稳办”“综治办”等专门机构,设立专项维稳基金,从组织结构和资源安排上强化政府的维稳能力;另一方面,强调“领导包案”“属地管理”,推行干部考核中的“零指标”,从激励机制上调动干部的维稳积极性<sup>[22]</sup>。

以供给为中心的决策模式和压力型维稳机制,毫无疑问带来我国GDP的快速增长、人民物质生活的满足,基本化解了人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾;也在主要矛盾不变的情况下确实保障了社会稳定,起到了为我国经济快速增长保驾护航的作用。

### 2. 以供给为中心的决策模式和压力型维稳机制与社会稳定风险评估运行的异化和虚化

一方面,随着时代的发展,社会主要矛盾逐渐发生变化,单纯的经济增长已不能满足群众需要,仍然坚持供给决定需要的决策模式和压力型维稳机制产生了许多问题:一是使得地方政府片面追求GDP,在决策上不尊重规律,不考虑社会风险,产生贫富分化问题、环境问题、腐败问题等社会问题;二是不考虑公众需要,决策者对公众的政策偏好甚至需求进行塑造,公众独立的需求和政策偏好则缺乏有效的政策输入途径<sup>[23]</sup>,而经济发展不断推动公众需要转型升级,决策和需要紧张和冲突日益明

显,表现为单一经济供给和需要的多样性、供给稳定性和需要变化性,这种紧张和冲突有时甚至达到了“短兵相接”的程度;三是在维稳上片面迷恋政府的维稳力量,认为强力的维稳就可以获得社会稳定,甚至出现了地方政府非理性维稳、“不择手段”维稳的极端状况,侵蚀着政府合法性,甚至出现合法性危机;四是把维稳和维权对立起来,以致维稳经费、机构、人员不断增长,社会却越来越不稳定,维稳本身成为风险源,形成越维越不稳的悖论;五是诱导公民以破坏稳定为要挟从而获取不当利益,形成社会稳定的恶性循环机制。因此,经济增长至上和稳定压倒一切日益显现为内在的紧张和矛盾关系,表现为决策推动所带来的经济快速发展和压力型维稳并没有带来稳定,相反,群体性事件呈现出越来越上升的趋势。据统计,我国群体性事件从1993年的0.87万起上升到2011年的18万起,尤其是自2004年以后,我国群体性事件上升趋势明显,并一直在十万起左右的高位运行,而且群体性事件起因多与行政决策有关<sup>[24]</sup>。为了化解这种紧张和矛盾,行政决策社会稳定风险评估自下而上应运而生,其内在驱动力是维稳,是在经济至上和稳定压倒一切的意识形态和体制、模式下面对日益上升的群体性公共危机的策略创新。

另一方面,行政决策社会稳定风险评估嵌入以供给为中心的决策模式和压力型维稳机制时,社会稳定风险评估的科学和民主就难有限制决策的空间,其异化和虚化就有必然性:发展地方经济仍是根本任务,社会稳定风险评估只是在高风险社会下为决策保驾护航以及维护中央的底线要求——社会稳定的策略而已;当稳评的结果与发展经济相冲突时,压力性维稳就是必然的了。就此来说,社会稳定风险评估既难以限制决策,也没有改变压力型维稳模式。也许其意义在于:在社会机制上,可能具有化解群体性事件的社会宣示和缓冲压力的符号意义;在程序上,可能是维稳运作的提前介入,将维护社会稳定的关口前移,从事后被动的应急管理前移到事前主动干预。

#### 四、新时代行政决策社会稳定风险评估创新的政治基础

##### (一)以人民为中心的发展思想是社会稳定风险评估程序科学、民主的基础

习近平在党的十九大报告中指出:“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。”新时代是承前启后、继往开来、在新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利的时代。进入新时代后,我国发展的历史方位变了,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾<sup>[25]</sup>。坚持以人民为中心是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。新时代开辟了以人民需要为中心的思想及其全面发展模式,成为社会稳定风险评估程序中科学和民主实质化的政治基础。

一方面,以人民需要为中心的发展思想从根本上改变了决策供给和民众需要的结构关系。如上所述,经济增长至上的意识形态下,我国形成了以决策供给为中心的模式,决策供给决定需要,供给什么,公众就需要什么。新时代以人民需要为中心的发展思想要求在决策供给和民众需要关系模式上民众需要决定决策供给;决策供给以何种方式实现、在什么层次上实现以及具有怎样的属性,取决于需求的内容、层次和特征;需求的变化决定供给的变化,需求满足后会产生更高级的需求,需求变化后要求供给发生同步变化。新时代人民有对美好生活的需要,这就要求发展的全面性,即发展不再仅仅是经济发展,还包括文化、社会、生态等各个方面。

另一方面,以人民需要为中心的发展思想开辟了社会稳定风险评估程序中民主、科学空间。习近平指出:“以人民为中心的发展思想,不是一个抽象的、玄奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节,而要体现在经济社会发展各个环节。要坚持人民主体地位,顺应人民群众对美好生活的向往,不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人

民共享。”<sup>[26](p.129)</sup>行政决策社会稳定风险评估就是在决策程序中坚持人民主体地位、顺应人民群众对美好生活的向往的一个关键环节。这就要求在社会稳定风险评估中,必须充分重视民主和科学,增加决策过程中民主、科学的权能,让民主和科学对行政决策起到限制甚至否决的作用。

## (二)以人民为中心的稳定观使得行政决策社会稳定风险评估成为内生社会稳定的创生方式

新时代以人民为中心的政治立场、执政理念和战略布局要求树立以人民为中心的稳定观和维稳模式。所谓的以人民为中心的社会主义稳定观,就是要把稳定的评判权交给人民,把人民群众的需求融入衡量社会稳定的指标体系,以人民是否满意、是否赞成、是否高兴为最高标准、最终尺度。其有四个方面的内涵:站在人民立场,以人民为主体地位,维护人民的根本利益,满足人民的合理诉求<sup>[27]</sup>。

以人民为中心的稳定观将改变外在强力维稳的方式,社会稳定风险评估将成为创稳的方式,这是因为以下两个方面原因。一是维稳不再是外压型维稳。以人民为中心的稳定是一种内生型稳定。新时代以人民需要为中心,供给和需要的契合,人民美好生活需要的满足,社会公平正义,这将使得决策得到民众的拥护,实现民众对决策抵触和抗议最小化、满意度最大化,获得社会稳定内生力量和基础。“秩序并非一种从外部强加给社会的压力,而是一种从内部建立起来的平衡。”<sup>[28](p.183)</sup>社会稳定的获得不再主要依靠外在的强制力量。二是维稳与维权相一致。决策供给以人民美好生活需要为中心,这就决定了维稳与维权内在的一致性,维权就是维稳。稳定是人民需要的稳定,不是通过外在强制力获得稳定;稳定是维权的基础,没有社会稳定,权利维护和保障无从谈起。维权能降低社会稳定的风险,权利得到维护就化解了影响社会稳定的因素;维权是获得社会稳定的重要途径,维稳只有建立在对民众的基本权利得到确认与保护基础上,才可能是稳固而长久的;如果能抓住维权机制,畅通和重视公民的利益表达渠道,改善决策,就能获得真正的和谐稳定。

## 五、新时代行政决策社会稳定风险评估创新基本路径

### (一)以美好生活为引领,发挥科学和民主在行政决策社会稳定风险评估中的作用

进入新时代,“人民日益增长的物质文化需要”转变为“人民日益增长的美好生活需要”。何谓美好生活?习近平总书记曾在2017年7月26日省部级主要领导干部专题研讨班开班式上发表重要讲话,对人民的美好生活需要进行了详细而具体的描述:“人民生活显著改善,对美好生活的向往更加强烈,人民群众的需要呈现多样化、多层次、多方面的特点,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活。”<sup>[29]</sup>党的十九大报告重申:“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”<sup>[25]</sup>我们要以满足民众美好生活需要为引领,通过社会稳定风险评估制度和机制建设,保障科学和民主在社会稳定风险评估中能充分发挥作用,从而消解决策供给和公众需要的错位、决策不科学所带来的紧张和风险。

### (二)行政决策社会稳定风险评估程序要以科层理性、专家理性、公众理性融合共进为价值核心

我国是统一的大国,大国的治理具有复杂性,需要统筹决策,且我国现代化是由行政力量推动的。这决定了地方政府在决策时一方面需要“对上负责”,对接中央的统筹安排,另一方面要代表地方,推动地方发展,这是我国地方政府的科层理性。美好生活的需要政治逻辑将这种科层理性推到了一个新的高度,同时要求地方政府决策时要回应公众美好生活需要。如何满足公众多种甚至有时是相互冲突的要求?如何统筹发展与稳定、整体与局部以及不同利益和各方面的关系?这要求地方政府创新机制,充分运用科层理性做出决策,同时需要开发出决策过程的科学尤其是民主功能,让科学和民主能够参与到决策中去,回应公众民主、法治、公平、正义、安全、环境等多方面的要求,也即美好生活

的需要。其实质是要建立以科层理性、专家理性、公众理性融合共进为价值核心的决策程序。

(三)发挥行政决策社会稳定风险评估的功能,使决策供给与人民需要相一致,实现内生稳定

以人民为中心的全面发展思想、模式以及以人民为中心的稳定观和维稳模式,使得社会稳定风险评估制度和机制发挥其应有的功能;在决策过程中使得决策供给和人民需要相一致,降低决策与需要错位的风险;提高风险评估的科学性,降低决策嵌入社会的风险效应。因此,要充分重视社会稳定风险评估程序的独立性,坚决摒弃仅把稳评作为决策贯彻的宣讲、决策实施的推进程序,摒弃通过强力外压维稳就可以获得社会稳定的思维和机制。

## 六、新时代行政决策社会稳定风险评估程序创新

(一)建立独立、开放的社会稳定风险评估程序

我国规定重大行政决策需要经过社会稳定风险评估程序。因此,重大行政决策在社会稳定风险评估通过之前,就不具备决策所要求的要件,如合法性、可运行性等,所以也就不是现实中的决策。据此,可以将通过社会稳定风险评估作为时间节点来对行政决策进行划分,通过社会稳定风险评估之前的决策称为预决策,通过评估后可以实施的方可称为决策。由此看来,社会稳定风险评估的嵌入,尤其是社会稳定风险评估被界定为决策的前置程序和刚性门槛,改变了先前的“决策—实施”简单流程,形成了“预决策—社会稳定风险评估—决策—实施”过程。

如果说决策是“预决策—社会稳定风险评估—决策”形成的过程,那么预决策和社会稳定风险评估应该被设计为两个相对独立的程序,即预决策程序和社会稳定风险评估程序。预决策程序是行政程序,相对封闭、主体单一,体现科层理性。在预决策程序,行政权力可以邀请公众和专家的参与,进而在决策中吸纳民意和科学,但其吸纳与否以及程度如何取决于行政权力的自抑程度,说到底还是行政权力的主导,科学和民主只是行政权力达致自己目的的一种手段。在预决策程序中,民主和科学本身没有独立价值,公众意见或专家论证意见如何,均对决策没有决定性影响,行政机关享有最终选择权和定夺权。

首先,社会稳定风险评估程序是民主和科学评价程序。在评估程序中,科学与民主要发挥实质作用,并对预决策行使建议和否决的效力,要求评估程序独立,不受决策主体的权力宰制。其次,社会稳定风险评估程序也是风险沟程序,需要对各参与主体开放,参与主体之间平等。社会稳定风险评估程序要对社会开放,要有公众、专家、第三方评估机构、决策主体、维稳部门等多元主体参与。参与主体之间能平等对话,决策主体能够就决策向公众和专家做出解释和说明,公众和专家能理性发表意见。在评估决策是否满足社会需要时强调公众理性,在评估预决策风险认知、测量和维稳能力时强调专家理性。最后,社会稳定风险评估程序发挥民主和科学作用的关键是建立一个独立场域。这个场域应具有隔绝功能,防止来自行政权力和社会利益集团的干预,从而使得科学与民主在社会稳定风险评估中真正具有主导性。

(二)合理确定行政决策社会稳定风险评估主体及其结构

社会稳定风险评估程序由多元主体参与,参与主体要包括决策部门、专业的社会稳定风险评估机构、专家、社会公众、维稳机关等。众多主体的职能和地位是什么?主体间结构是什么?首先,需要确定的是程序的组织主体、权力主体。如上所述,决策主体和社会稳定风险评估组织主体、权力主体重合是导致社会稳定风险评估虚化、异化的根本原因,也违背了“任何人都应当成为自己案件的法官”的正当程序原则。那么,什么主体可以成为社会稳定风险评估程序的组织主体?是维稳办,还是第三方的社会稳定风险评估机构?维稳办的职能是维稳,如果由维稳办作为组织主体,就会把社会稳定风

风险评估异化为维稳的工具。第三方的社会稳定风险评估机构由于其自身的地位和出于自身利益考量,很容易被决策主体“俘获”。有学者建议由人民代表大会或者其常务委员会来主导。其优势在于:一方面,人大及其常委会是人民的代表机关,自身的职能定位具备不同于行政权力的民间视角与信息渠道,也更能反映民意、民生,更具有公信力;另一方面,人大及其常委会是行政机关监督机关,由其主导可以把监督功能充分发挥出来,从而能切实限制行政机关权力<sup>[9]</sup>。因此,我们认为应由决策主体的同级人大及其常委会作为评估的组织主体、主导主体、权力主体、监督主体。其次,第三方社会稳定风险评估机构拥有专业的评估技术、经验和人才,独立于政府组织外部,接受社会稳定风险评估组织主体权力主体的委托,作为评估主体的辅助主体、实施主体、受托主体,从事风险等级评价、风险报告的编撰等职能。最后,专家和公众是最重要的两个参与主体。公众在社会稳定风险评估程序中发表意见,表达诉求,提示风险点。专家作为专业人才,一方面帮助公众全面认识理解、认识预决策,另一方面帮助风险评估机构全面评估待评预决策可能引发的社会稳定风险,客观评价有关部门控制社会风险的能力,提供风险防范和矛盾化解的建议。

### (三)科学设定行政决策社会稳定风险评估过程

在社会稳定风险评估程序独立的框架下,社会稳定风险评估程序应分为以下几个阶段。一是社会稳定风险评估程序的启动。决策机关做出决策后,向人大或人大常委会报备,由人大或人大常委会依职权决定是否启动社会稳定风险评估程序。二是成立评估小组及评估前的准备工作。通过一定程序确定第三方社会稳定风险评估机构;成立评估小组;确定评估方案,包括评估组织形式、日程安排等;公示预决策和评估方案。三是风险沟通和评议。在这一阶段,决策主体主要是对预决策说明、解释和沟通;专家主要提供知识以提高公众对预决策及其风险认知度,公众在专家的帮助下充分表达意见;专家对预决策嵌入社会的风险做出评价。四是风险评估机构编制、撰写风险评级和社会稳定风险评估报告,并递交社会稳定风险评估程序的组织主体人大或人大常委会。

### (四)健全行政决策社会稳定风险评估结果的使用程序

风险评估程序作用的发挥,从根本上来讲就是决策权构成刚性约束,约束的关键就是健全社会稳定风险评估结果的使用程序。社会稳定风险评估结果的使用程序要充分发挥人大或人大常委会作为社会稳定风险评估程序组织的主体地位及其监督职能。评估报告由人大或人大常委会递交给决策主体,并由人大或人大常委会行使监督职权。对于风险等级高的决策,人大或人大常委会可以直接行使否决权;但对于风险等级一般或较低的决策,可由人大或人大常委会监督决策主体做出调整后实施。

### 参考文献:

- [1][德]乌尔里希·贝克.世界风险社会[M].吴英姿,孙淑敏.南京:南京大学出版社,2004.
- [2]薛晓源.前沿问题前沿思考·贝克教授访谈录[M].上海:华东师范大学出版社,2001.
- [3][美]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华.上海:上海人民出版社,1989.
- [4]王浦劬,赖先进.中国公共政策扩散的模式与机制分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2013,(6).
- [5]田先红,罗兴佐.官僚组织间关系与政策的象征性执行——以重大决策社会稳定风险评估制度为讨论中心[J].江苏行政学院学报,2016,(5).
- [6]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[J].上海行政学院学报,2014,(2).
- [7]曹峰,王巧.重大政策社会稳定风险评估:问题与对策[J].中国党政干部论坛,2017,(10).
- [8]童星.对重大政策项目开展社会稳定风险评估[J].探索与争鸣,2011,(2).
- [9]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[J].政治与法律,2012,(2).
- [10]刘泽照,王惠佳,黄杰.基于政策执行的基层政府社会稳定风险评估——一项面向西部Z县的质性研究[J].东北

大学学报(社会科学版),2013,(6).

- [11]吴毅. 迎检的游戏[J]. 读书,2007,(6).
- [12]戚建刚. 我国行政决策风险评估制度之反思[J]. 法学,2014,(10).
- [13]于建嵘. 从刚性稳定到韧性稳定——关于中国社会秩序的一个分析框架[J]. 学习与探索,2009,(5).
- [14]中共党史文献选编(社会主义革命和建设时期)[M]. 北京:中共中央党校出版社,1992.
- [15]渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009,(6).
- [16]施芸卿. 增长与道义:城市开发的双重逻辑——以B市C城区“开发带危改”阶段为例[J]. 社会学研究,2014,(6).
- [17]张军. 为增长而竞争:中国之谜的一个解读[J]. 东岳论丛,2005,(4).
- [18]周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究,2005,(3).
- [19]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007,(7).
- [20]谷志军. 我国行政决策模式转型与新型智库建设——基于行政决策程序的分析[J]. 党政研究,2015,(2).
- [21]王锡锌,章永乐. 我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式[J]. 法商研究,2010,(5).
- [22]清华大学社会学系社会发展研究课题组. “维稳”新思路:以利益表达制度化实现长治久安[N]. 南方周末,2010-04-15.
- [23]刘小康. 从政府决策到公共决策:我国行政决策模式的转换[J]. 新视野,2014,(6).
- [24]张荆. 社会变迁中的我国群体性事件状况与国家治理研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2014,(4).
- [25]习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28.
- [26]中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M]. 北京:学习出版社、人民出版社,2016.
- [27]周小毛. 构建以人民为中心的社会主义稳定观[N]. 中国社会科学报,2017-09-14.
- [28][英]弗里德利希·冯·哈耶克. 自由秩序原理[M]. 邓正来. 上海:生活·读书·新知三联书店,1997.
- [29]习近平. 习近平在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上发表重要讲话[N]. 人民日报,2017-07-28.

[责任编辑:杨 健]

## Innovative Research on Social Stability Risk Assessment in Administrative Decision-Making in the New Era

He Jun

(Jiangsu Police Institute, Nanjing Jiangsu 210031)

**Abstract:** The current administrative decision-making social stability risk assessment policy has become blurred and alienated in practice. The reason is not only the deviation of program design, but also the "development of economic supremacy" and the "stability overwhelming" consciousness formed by the main social contradictions. The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China made a major judgment on "socialism with Chinese characteristics entered a new era." Based on the judgment of major contradictions in society, the people-centered development thinking and stability concept established by the 19th National Congress became the political basis for the innovation of social stability risk assessment in administrative decision-making. In the New Era, administrative decision-making social stability risk assessment innovation should be guided by the people's good life, establishing a decision-making process integrated with bureaucratic rationality, expert rationality, and public rationality into the core value, and using social stability risk assessment to create endogenous social stability. it is necessary to establish an independent and open evaluation procedure, reasonably determine the evaluation subject and its structure, scientifically set the evaluation process, and improve the use procedures of the evaluation results.

**Key words:** the New Era, Administrative Decision-making, Social Stability Risk Assessment