

Optimization of Project Social Stability Risk Assessment Mechanism Based on the Motive Analysis of Group Events

Taihong He, Xiwei Wang

CCCC Second Highway Consultants Co., Ltd., Wuhan Hubei
Email: hetaihong@qq.com

Received: Mar. 8th, 2017; accepted: Mar. 26th, 2017; published: Mar. 30th, 2017

Abstract

China is in a period of social contradictions and conflicts, and accompanied by the group events more and more frequently. Although social stability risk assessment mechanism has been established initially, the reality shows that its effectiveness is still far lower than expected; it can be optimized greatly. Based on the research of main motives of group events, this paper analyzes the problems of existing "stability assessment" mechanism, and proposes to optimize it from following aspects: interest appeal channels, stability assessment legalization, assessment independence, assessment procedures and content, supporting institution building, social psychology, etc. aiming to promote "stability assessment" system construction, to play its "safety valve" effect and resolve the social contradictions and conflicts in the bud.

Keywords

Social Stability Risk Assessment, Stability Assessment Mechanism, Group Events, Interest Appeal Channels

基于群体性事件动因分析的项目 稳评机制优化研究

何太洪, 王希伟

中交第二公路勘察设计研究院有限公司, 湖北 武汉
Email: hetaihong@qq.com

收稿日期: 2017年3月8日; 录用日期: 2017年3月26日; 发布日期: 2017年3月30日

摘要

我国正处于社会矛盾冲突的多发期, 群体性事件愈演愈烈, 社会稳定风险评估机制虽已初步建立, 但实践表明其成效仍低于预期, 还存在较大优化空间。从研究群体性事件的主要动因出发, 分析现行“稳评”机制存在的问题, 提出从“利益诉求渠道、稳评法制化、评估主体独立性、评估程序和内容、配套制度建设、社会心理”等方面进行优化, 以推动稳评制度建设, 发挥其“安全阀”作用, 将社会矛盾和冲突稳定在基层、化解在萌芽状态。

关键词

社会稳定风险评估, 稳评机制, 群体性事件, 利益诉求渠道

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景及意义

近年来, 我国已进入改革发展的矛盾凸显期, 社会结构和利益分配格局的深刻变化, 使各类群体性事件呈现出愈演愈烈的态势, 严重影响了社会和谐稳定发展。面对社会转型、利益分化以及群体性事件的增加, 政府如何才能构建制度化的权利与利益调整手段, 妥善处理经济发展、利益分配、环境保护和社会稳定之间的关系已成为一项亟待解决的难题。建立重大工程项目建设和重大政策制定的社会稳定风险评估(以下简称“稳评”)机制, 正是在这一特殊国情下应运而生的社会管理创新模式。它以 2005 年四川“遂宁模式”为蓝本, 迅速在全国铺开, 先后形成了“烟台模式”、“沈阳模式”、“淮安模式”等具体实践。国家发改委于 2012 年 8 月颁布了《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》, 标志着我国稳评机制的初步建立。

实践表明, 稳评的实际成效还远低于预期, 群体性事件仍时有发生, 现行稳评机制仍存在较大的优化空间。当前, 要如何优化和完善稳评机制, 更好地发挥稳评的作用, 使社会矛盾和冲突稳定在基层、化解在萌芽状态是学者们研究的一项重要课题。本文在收集群体性事件典型案例的基础之上, 运用扎根理论分析了我国现阶段群体性事件的主要动因, 并结合国外关于社会稳定的“社会冲突”、“社会转型”等宏观理论, 以及国内的“利益博弈”、“抗争性维权”和“社会泄愤”等微观理论[1], 深入探讨了稳评机制存在的问题和进一步优化的策略及建议。

2. 群体性事件动因分析

建立稳评机制的根本目的在于从源头上防范和化解群体性事件, 因此应从根源上厘清群体性事件的动因, 以此作为优化稳评机制的逻辑起点和研究依据。

2.1. 发生动因的范畴提炼

收集近年来各类媒介刊登和援引的 60 多件典型群体性事件, 如广东茂名 PX 事件、余杭中泰事件、青岛平度拆迁事件、广东江门反对核燃料厂事件等, 运用扎根理论[2] (grounded theory)这一探索性质化研究方法, 抽离提炼出群体性事件的主要动因。扎根理论的特点是事先不做预设, 强调借助系统的资料收

集和分析而提取概念维度, 探寻现象意义间的关系并由此构建概念解说框架, 由于理论衍生于现实资料, 相较仅是依据主观经验或推测来聚合概念更为接近现实。

笔者围绕“群体性事件的动因”这一核心范畴进行扎根分析, 对原始材料进行类属化, 由于一个群体性事件爆发的动因可能是多个因素同时作用, 这里仅列出每个事件主要的或特有的动因, 合并意义交叉或重复的范畴, 得到开放式登录结果, 如表 1 所示。由于篇幅有限, 对每个范畴仅节选 1 条典型事件及其原始材料进行举例说明。

在开放式登录的基础上, 经过轴心登录和核心式登录, 提炼出群体性事件的主要动因可归纳为: “发展与环境的矛盾、经济利益冲突、转型期制度缺陷、群众心理失衡和行为失范、政府行政理念及方法失败”等主范畴, 如表 2 所示。

2.2. 范畴概念解说及事件爆发模型

以下对 5 个主范畴进行概念解说: ①发展与环境的矛盾。我国目前经济的快速增长仍以环境污染、生态破坏为代价, 发展与环境的矛盾日益尖锐, 频频曝出工业污染事件, 群众生命财产受到侵害。

Table 1. The open coding of the cause of group events (excerpt)

表 1. 群体性事件发生动因开放式登录(节选)

典型事件	原始材料	范畴
厦门 PX 事件	PX 项目离居住区太近, 如果发生泄漏或爆炸, 厦门生态环境将面临危险	面临污染的风险, 引发恐慌性冲突
江门核燃料厂事件	群众聚集江门市委、市政府门口, 希望政府以红头文件确认取消核燃料项目	政府公信力严重下降
内蒙古锡林郭勒盟事件	矿场破坏生态环境, 牧民生命财产受到侵害, 爆发群体性冲突	造成环境污染, 群众生命财产受到侵害
苏州通安征地事件	镇政府涉嫌截留拆迁户宅基地补偿款及人头费, 愤怒的群众连续多日围住镇政府、区政府	征地拆迁资金落实不到位
江西宜黄强拆事件	抚州宜黄县发生因拆迁引起的自焚事件, 三人被烧成重伤	征地拆迁补偿标准不能达成共识
甘肃陇南事件	拆迁户集体上访, 担心行政中心搬迁后经济困难, 聚集人数超 2000 人	群众缺乏利益表达渠道
潮州聚集事件	外来务工人员向老板讨薪被砍伤, 引发 200 多人聚集打砸	拖欠民工工资引发劳资纠纷
南宁 928 强拆事件	拆违的防暴警察与当地村民发生暴力冲突, 造成双方多人不同程度受伤	预防化解措施不到位
云南孟连事件	胶农与企业经济利益长期纠纷, 爆发群体性流血冲突	企业或基层政府与民争利
广东乌坎事件	因土地、财务、选举等问题对村干部不满, 爆发群体性聚集、打砸事件	公共权力缺乏有效监督, 极易滋生腐败
321 平度纵火事件	因拆迁问题纵火, 造成村民死亡	徇私枉法, 有组织犯罪
贵州瓮安事件	死者家属不信任死因鉴定结果, 300 多名群众冲击政府大楼打砸	社会不满情绪增加和群体泄愤
山东平度事件	群众阻止强拆, 非法拘禁拆迁人员	群众权利意识增强, 法制观念淡薄
四川汉源事件	兴建大坝强制搬迁安置, 造成群众损失, 多次上访未果后, 大批群众与武警爆发冲突	采用“刚性维稳”和“被动维稳”手段
广东茂名 PX 事件	石油、教育系统员工被要求签承诺书, 隐性的强制使群众更不相信宣传材料, 网络运用不当使群众聚集, 埋下事件升级隐患	媒体、网络等舆情传播工具运用不当

Table 2. The main category of the cause of group events
表 2. 群体性事件发生动因的主范畴

主范畴	对应范畴
发展环境的矛盾	面临污染的风险, 引发恐慌性冲突 造成环境污染, 群众生命财产受到侵害
经济利益冲突	征地拆迁补偿标准不能达成共识 征地拆迁资金落实不到位 拖欠民工工资引发劳资纠纷 企业或基层政府与民争利 群众缺乏利益表达渠道
转型期制度缺陷	征地拆迁制度存在缺陷 公共权力缺乏有效监督, 极易滋生腐败 徇私枉法, 有组织犯罪 政府公信力严重下降
群众心理失衡和行为失范	社会不满情绪增加和群体泄愤 群众权利意识增强, 法制观念淡薄 采用“刚性维稳”和“被动维稳”手段
政府行政理念及方法失败	预防化解措施不到位 媒体、网络等舆情传播工具运用不当

②经济利益冲突。由于缺乏成熟的利益分配与协调机制, 社会精英阶层掌握更多的社会资源, 享受到更多经济增长成果, 贫富差距、城乡差距不断增大, 各阶层间经济利益冲突显著增加[3]。③转型期较多制度存在缺陷。诸如: 由于体制内表达渠道不畅, 人大代表、政协委员多为精英阶层, 弱势群体缺乏利益表达渠道, 于是倾向于暴力化、非法化表达方式, 以引起高层的重视; 现行征地拆迁政策存在补偿标准偏低、补偿主体和安置责任不明确、补偿截留现象严重、补偿方式单一、补偿程序不完善等制度缺陷; 以 GDP 为核心的干部考核机制, 使政府利益逻辑形成制度悖论; 现有权利监督体系不完善, 权力缺乏监督, 贪污腐败、徇私枉法现象严重[4]。④群众心理失衡和行为失范。由于贫富差距、城乡差距不断扩大, 社会保障制度尚不完善, 政府公信力严重下降, 群众不满情绪高涨, 造成群众心理失衡和行为失范。⑤政府行政理念及方法失败。政府在维稳工作中, 对稳定隐患不主动排查, 不主动研判预警, 不主动调处化解, 客观上放任了矛盾纠纷的滋长, 发展的“被动维稳”思想[5]。

在上诉分析基础上, 构建了群体性事件爆发模型, 如图 1 所示, “发展环境的矛盾、经济利益冲突、转型期制度缺陷、群众心理失衡和行为失范、政府行政理念和方法失败”是推动群体性事件爆发的本质性因素[6], 而稳评作为安全阀机制可以释放社会压力, 使社会系统回归稳定状态。

3. 稳评机制在实践中的主要问题

稳评政策推行至今取得了一定成效, 但群体性事件仍时有发生, 现行稳评机制仍存在较大的优化空间。从群体性事件发生动因的角度分析, 主要表现在以下几个方面:

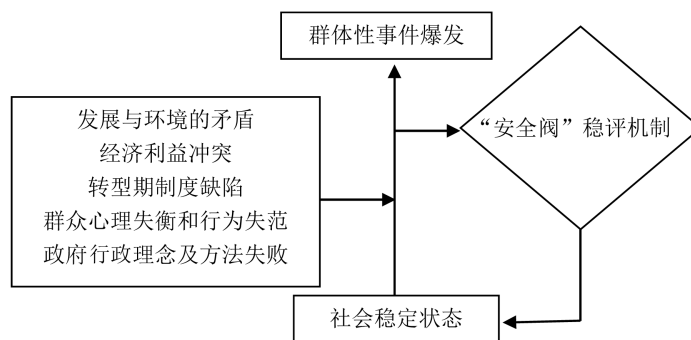


Figure 1. The model of the outbreak of group events

图 1. 群体性事件爆发模型

3.1. 稳评没有真正成为弱势群体的利益表达渠道

作为一种社会管理的创新模式，稳评机制推行的初衷在于构建“多方参与、过程开放、科学民主”的决策机制。现行稳评机制要求通过问卷调查、座谈会、现场走访、项目公示等方式来获取民意，为群众参与开启了重要途径，但近期发生的群体性事件表明，稳评并没有真正成为弱势群体的利益表达渠道。一是由于稳评调查的方法和样本量无硬性规定，一些真正有风险的项目，公众的意见往往被基层干部或“积极分子”所代表，利益受损群体的意见无法得到真实反映。二是公众的具体意见与“高、中、低”三级风险尚未建立具体的量化关系，公众意见对项目或方案的影响权重无定量依据。三是公众意见调查只是单向地辨别风险，没有与群众形成沟通与互动，调查的原始材料并未要求作为责任倒查和风险化解的依据及凭证。因此，稳评的执行极易简化为“领导小组 + 内部座谈 + 文字报告”等形式套路，弱势群体的诉求仍无法表达。

3.2. 稳评尚未纳入法制轨道，缺乏配套制度

稳评机制在很多地区以文件形式出台了相关规定，但没有相应的法律做支撑，缺乏法律约束力，在执行落实过程中缺乏强制性和权威性。群体性事件的客观矛盾因素是发展、环境以及利益分配之间的矛盾，稳评尚未与可持续发展、环境保护、收入分配等制度协调配合、形成合力，不能从根源上化解社会矛盾。

3.3. 稳评的风险等级确定标准比较粗糙

国家发改委颁布的文件中虽已对稳评的程序、内容和方法提供了参考大纲和说明，对于风险等级用“大部分、特别强烈”，“部分、强烈”，“少部分”等语句定性规定了高、中、低三级标准，并且规定“采用定性定量相结合的方法，对照地方风险等级评判标准综合判断”，而多数地方目前并未建立风险等级评判标准，这就导致决定项目是否能通过审批或核准的风险等级结论，与民众意见之间的量化关系不明确，主要依靠评估者的经验和专家打分来确定，影响了评估结论在公众当中的权威性和认可度。

3.4. 稳评的评估主体独立性不足

目前，很多地方稳评工作仍遵循“属地管理”以及“谁主管，谁评估，谁负责”的原则，评估主体由责任主体委托第三方实施，但评估主体由于委托合同、劳动报酬等因素与责任主体必然存在利益联系，使评估主体在评估过程中有所顾忌，不能做到完全的中立、客观，“自己评自己”的制度悖论依旧得不到根本改变。

4. 稳评机制的优化策略及建议

维持社会和谐稳定是一项涉及到发展、环境、利益分配、政府控制力以及社会心理等多方面综合、复杂的系统工程。稳评机制作为一项社会管理的创新模式, 主要从制度、政府控制力和社会心理等方面发挥减压和缓冲的作用, 通过博弈和权衡促进社会系统稳定地运行[7]。对于稳评机制的设计与实施, 本文立足群体性事件的主要动因, 从以下几个方面提出了实质性的策略及建议:

4.1. 完善稳评实践中弱势群体的利益诉求机制

稳评实践中应加强社会动员和前期宣传, 让群众了解到稳评这一新的利益诉求渠道, 充分尊重群众表达诉求的权利, 尤其要重视人大代表、人民政协以及群众选派代表所反映的社情民意, 调查过程中利益受负影响者的意见一定不能遗漏, 并形成书面材料, 由本人签字确认。民意表达不仅仅只是辨别风险, 还是与群众沟通、互动的过程, 以达到平衡利益、形成信任、释放风险的目的。公众意见调查的原始材料, 应作为附件存档, 一旦发生重大群体性事件, 原始材料不仅可以作为责任倒查的依据, 还可作为与群众协商、化解矛盾的凭证。公众意见与风险等级间, 应采用统计学方法建立明确的量化关系, 意见是否被采纳及相应的理由应及时反馈被调查者。稳评机制应使公众真正参与到项目前期研究工作当中, 畅通公众参与决策、表达利益诉求的渠道。

4.2. 通过立法保证稳评在基层执行的刚性

党的“十八大”明确提出要加快构建和谐社会, 可见维护社会和谐稳定已成为新时期的工作重点, 应将稳评制度纳入法律轨道, 通过立法保障稳评的权威性和强制性。评估对象应按项目的行业、规模等用法律形式做出具体规定。评估的结论应具有法律效力, 对项目具有否决权, 凡是评估结论为高风险、中风险的, 坚决不实施或暂缓实施, 不要等到出现群体性事件再暂停施工, 造成不必要的损失。法律还应明确稳评的组织领导制度, 建立责任倒查机制, 明确出现问题后应承担的具体法律责任。

4.3. 提升评估主体的独立性, 确定分级审批权限

稳评评估主体可由项目审批核准部门或负责处理群体性事件的政府部门指定或委托专业第三方机构承担, 而评估经费则由项目报建单位提供, 经委托部门转移支付给第三方。同时, 还可以借鉴环境评价的做法, 将稳评的审批工作按项目行业、规模等进行分类, 再根据行业、规模分类确定分级审批权限。

4.4. 评估程序的规范化, 评估内容的精细化

从实际操作来看, 评估的程序和内容还需要在总结经验的基础上, 制定全面、细致的操作规范用以指导实践。在评估程序方面, 应详细规定评估步骤, 制定可视化的操作程序, 强化评估程序的连续跟进与测评, 确保评估结果的贯彻落实。在评估内容方面, 应尽快完善评估的指标体系, 明确各层级指标间的逻辑关系, 科学给定指标的权重比例。尤其应加快制定稳评的地方办法和行业标准, 明确公众意见与稳评风险等级间的具体量化指标。

4.5. 与配套制度形成合力

要取得更好的成效, 稳评应与政绩考核、收入分配、环境保护、信访等制度协调配合、形成合力。政府以 GDP 为唯一标准的绩效考核制度, 是诱发群体性事件的深层次矛盾之一, 应逐步建立综合性绩效考核指标, 将社会稳定与官员政绩、晋升挂钩。2012年8月, 十一届全国人大常委会第二十八次会议对《环境保护法修正案(草案)》进行了初步审议, 提出要将环保作为地方政府官员考核的内容, 政绩考核指

标向综合化迈进了一步, 仍需继续努力将稳评纳入政绩考核体系。在制度配合方面, 稳评不仅要符合可持续发展战略、收入分配改革以及环境保护法规的规定, 更应将稳评中获取的民意反馈给发展规划、分配改革和环境保护等政策制定部门, 如在高污染风险项目规划选址中加入稳评、在稳评中充分考虑环评结论, 在规划选址阶段就识别出社会风险因素, 避免后期出现“骑虎难下”的局面。另外, 还应将信访制度与稳评整合, 建立倾听民意、保障民意的长效机制。

4.6. 转变政府行政理念, 变“被动维稳”为“主动维稳”

政府在行政过程中, 应积极转变行政理念, 坚持为人民服务, 以敏锐触觉发现社会当中的苗头性、倾向性和潜在性问题, 并提早协调和处理利益纷争。如对于建设垃圾焚烧厂、PX 项目、核电站等, 可采取组织群众代表到国内外工厂参观、邀请群众参与相关实验等特殊的稳评方式, 提前试探民意, 争取用现场感受和实验数据赢得群众的认可。并可设置由群众代表参与组成的第三方监管机构, 对此类项目或企业进行长期监督, 一旦出现不按规程操作造成环境污染事故, 企业将受重罚, 从加强监督入手增强群众的安全感。总之, 各地在稳评工作中, 应根据民众价值观, 由传统的强调地方发展而被动维稳的理念, 向现代的重视发展与稳定而积极创稳的思路转变, 虽然短期会增加项目投入, 但从长远来看将有利于企业或行业的可持续发展, 实现发展与稳定的“双赢”。

4.7. 提升政府公信力, 引导正确的社会心态

政府应当运用网络、电视、报刊等媒体工具加强稳评的宣传动员, 让民众认识到稳评是诉求表达的新途径, 感受到政府转变行政理念、创新社会管理的决心, 以此缓和“官民”矛盾, 引导民众形成正确的社会心态。新闻媒体被称为“第四权力”, 是信息时代群众获取信息的主要来源, 信息及时公正地公开, 可以很大程度缓解社会的不满情绪。因此, 稳评应与新闻媒体密切配合, 逐步提升政府的公信力, 形成积极良好的社会舆论氛围。

5. 结论

本文运用扎根理论研究了群体性事件爆发的主要动因, 并从群体性事件爆发动因的视角分析了现行稳评机制在实践中存在的问题, 深入探讨了进一步优化的策略及建议, 主要包括“稳评的利益诉求功能、稳评法制化、评估主体独立性、评估程序和内容”等 4 项有关稳评机制自身建设的内容, 以及“配套制度、政府行政理念、社会心态”等 3 项有关机制外部生存“土壤”的建议, 以推动稳评机制的建设和完善。

我们还应充分认识到现阶段我国社会矛盾冲突仍将长期存在这一客观事实, 稳评机制虽不能从根本上消除矛盾和冲突, 但可以起到释放和缓解社会压力的“安全阀”作用, 将矛盾和冲突稳定在基层、化解在萌芽状态, 维持社会的相对稳定。

参考文献 (References)

- [1] 张弓. 冲突与对话: 我国基层维稳机制的运行困境及其重构展望——以抚州爆炸案和乌坎事件为例[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 湖北大学, 2013: 17-22.
- [2] Corbin, J. and Strauss, A. (1990) Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*, 13, 3-21.
- [3] Aminzade, R.R. (2001) *Silence and Voice in the study of Contentious Politics*. Cambridge University Press, New York.
- [4] Tarrow, S. (1994) *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*. Cambridge University Press, New York.

- [5] 赵东, 李敏, 罗伟. 略论“被动维稳”向“主动维稳”转变的策略[J]. 天府新论, 2008(6): 6-8.
- [6] 罗成琳. 突发群体事件演化及其应对预案构建研究[D]: [博士学位论文]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2009: 28.
- [7] 王靖宇. 重大工程项目社会稳定风险评估机制研究——以莲花大道二期工程为例[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2013: 25-31.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org