社会转型与治理创新 ——基于社会稳定风险的分析

化涛

(山东政法学院政治与行政管理系, 山东济南, 250014)

摘要: 社会稳定风险的有效化解是社会治理创新的重要内容, 也是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键一环。经济风险、政治风险、文化风险、生态能源风险和社会风险是当前我国主要的社会稳定风险源。实践经验表明, 以科学的稳定观和维稳新思维为指导, 构建风险源的鉴识机制、预警机制、评估机制, 完善利益均衡机制和法治保障机制, 是应对社会稳定风险的根本之道。

关键词: 社会转型; 治理创新; 社会稳定风险; 风险防范; 利益均衡

中图分类号: C912.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)04-0174-07

社会稳定风险对于当今世界的任何一个国家来说, 都是难以避免的事情。尤其对于社会急剧转型、现代化快速发展的中国来说, 所面临的社会稳定风险程度更高、范围更广。诚如学者所言:“现代性孕育着稳定, 而现代化过程却滋生着动乱。”^[1]显然, 正确认识当前我们所面临的挑战, 有效防范与化解社会稳定风险, 已成为社会治理创新与平安中国建设的重要议题。

一、社会稳定风险的内涵

社会稳定风险, 是“社会稳定”与“风险”的合成词, 其具体内涵的界定, 有待于对“社会稳定”和“风险”两个基本概念的梳理。

(一) 社会稳定的内涵

实现社会稳定是人类共同追求的目标, 也是保障国家经济建设顺利进行和社会和谐发展的基本前提。学术界对“社会稳定”这一概念进行了不同界定, 概括起来主要有以下三种观点: 第一种观点从微观视角来理解社会稳定, 即指社会困难成员、弱势群体的稳定。这种观点认为社会稳定是指国家通过社会保障措施来调节社会关系, 使社会弱势群体、边缘群体获得基本的经济、医疗、教育以及其他帮助, 从而实现他

们基本的社会权利和生活需求; 第二种观点从宏观视角来理解社会稳定, 认为社会稳定是社会整体结构与功能的稳定, 包括组成社会基本结构的经济稳定、政治稳定、文化稳定以及社会生活秩序的稳定等; 第三种观点从文化视角来理解社会稳定, 认为社会稳定是指社会成员对社会主流文化和主导规范的认同与服从^[2]。此外, 还有学者从政治学的视角把社会稳定基本上界定为政治稳定, 即政局的有序性和持续性以及社会冲突和非对抗性矛盾的可控制性与可调节性^[3]。

认识视角和侧重点的不同, 导致了学者对“社会稳定”这一概念的差异化理解。通过分析不同观点, 我们认为需要立足社会有机体的基础上, 将社会稳定的基本内涵界定为社会的一种良性运行状态。具体而言, 指社会各个系统之间以及系统的不同部分、不同层次之间的相互协调、相互促进的过程中呈现出的动态平衡。因此, 我们应以一种动态的稳定观对社会稳定的基本内涵进行界定, 即社会稳定并不是社会的“稳而不动、静而不变”, 而是社会各要素在运行过程中通过优化与整合表现出的一种和谐有序的状态。

(二) 风险的内涵

风险可谓与人类共存, 只是到了近代社会随着现代化进程的推进, 风险的结构和特质发生重大变化以后, 才产生了现代意义上的“风险”。但究竟何为风险, 目前还没有形成一致的权威性界定。

收稿日期: 2013-11-27; 修回日期: 2014-06-29

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“转型社会治理下的政府回应机制研究”(12YJC630063); 国家社会科学基金一般项目“基层政府创新社会管理与维护社会稳定互动机制研究”(12BZZ046)

作者简介: 化涛(1979-), 男, 山东临沂人, 博士, 山东政法学院政治与行政管理系副教授, 主要研究方向: 政府与政治, 公共政策与社会治理

在西方学术界，对现代意义上的“风险”较早地 在社会学层面探讨并形成较为系统理论的学者首推 贝克、吉登斯和卢曼。德国社会学家乌尔里希· 贝克在1986年出版了《风险社会——迈向一种新的现代性》一书，在对现代性反思的过程中丰富和完善了“风险”内涵。他认为社会风险，通常表现为两大特征：一是风险的“人化”。即随着人类活动频率的增加、活动范围的扩大，其决策和行动对自然界和社会本身的影响力也大大增强，从而使传统的自然风险更多情况下被人为的“不确定性”所取代。二是风险的制度化和制度化的风险。人类有冒险的天性，也有寻求保护的 本能，恰恰是这种悖论的存在使风险的制度化与制度化的风险存在成为现实。显然，贝克认为风险可以划分为“自然风险”和“人为风险”两种基本类型，它们共同构成了社会风险的内容^[4]。英国社会学家安东尼·吉登斯则是把风险理解为“主观性”和“不确定性”，并将之区分为“外部风险”(external risk)与“被制造出来的风险”(manufactured risk)，而且认为“被制造出来的风险”充斥着人为性，并逐步取代了“外部风险”占据了主导地位^[5]。德国社会学家尼古拉斯·卢曼在其复杂的风险系统社会学理论中认为风险就是“时间上的偶然性促生的不确定性”^[6]。综观学者的不同观点，我们更倾向于将“风险”界定为因自然因素、社会因素和人为因素导致的一种“不确定性”。换言之，“风险”本身并非“危险”或“灾难”，而是一种危险或灾难发生的“潜在性”与“可能性”。

(三) 社会稳定风险的基本内涵

通过对社会稳定和风险两组概念的分析，我们可以将社会稳定风险的基本内涵作出如下诠释：所谓社会稳定风险，是指一种导致社会冲突、紊乱社会功能、危及社会稳定和社会正常秩序的可能性，即社会稳定风险意味着爆发社会危机的不确定性。社会稳定风险既包括自然性的外在风险，也涵盖了人为性的内生风险。当前我国社会的多元性和开放性赋予了社会稳定风险的复杂性，其不仅涵盖了政治风险与经济风险，也囊括了文化风险和生态风险；既意味着区域性的社会稳定风险，也同样意味着全球性的社会稳定风险。简言之，社会稳定风险往往指社会某个领域或多个领域乃至整个社会层面出现失序、冲突甚至动荡的潜在性与可能性。

二、当代中国的社会稳定风险源

系统分析并科学界定危及社会稳定的风险源，是

有效防范与治理社会稳定风险的基本前提。风险究竟源于何处？事实上，社会风险是社会系统在稳定与失衡中回返往复运动的结果，其生成的根基在某种程度上源于人的感性实践活动^[7]。经济体制的变革、社会结构的变动、利益格局的调整、思想观念的嬗变以及社会制度的失范往往会不断催生社会稳定风险。当前我国社会正在经历深度转型，这一过程不仅要实现从相对封闭的社会向逐步开放的社会转变，也需要从传统农业社会向现代工业社会转变，还需要从计划经济向市场经济的转变。这种特定的国情，使我国社会稳定风险源呈现出“叠加共生”的局面^[8]。其中，主要的风险源集中表现为以下几个方面。

(一) 经济风险

以经济建设为中心是兴国之要，经济稳定是社会最坚实的基础。因此，经济风险也同样是社会稳定风险的核心要素。当今经济全球化的浪潮有增无减，加之我国改革开放的不断深入和市场经济的转型升级，使我们的经济发展面临诸多机遇的同时也必然承担更大的风险。这种风险主要表现在国际、国内两个层面。

国际层面而言，其一是金融体系面临更大风险。金融是现代经济的神经中枢，金融市场的危机极易导致经济的全面崩盘，进而引发社会的动荡与不稳定。中国的金融市场虽然不断融入国际金融体系，但是国际金融体系本身就具有不确定性。同时，我国总体的金融实力还相对不足、自身的金融机制和体系仍不甚健全，这就大大增加了我们的金融风险。其二是民族产业面临更大风险。特别是我国加入WTO以来，随着市场准入的逐步放开和关税门槛的降低，大量外资的不断涌入必然会引发更加激烈的市场竞争，竞争就难免使传统或受保护的企业面临强大的冲击与挑战，生产经营更加困难，职工下岗失业和农村剩余劳动力转移问题更加突出，易引发社会相关群体的“失意”与不满，进而影响社会稳定。

国内的经济风险主要体现在三个方面：一是经济快速发展导致了民众更高期望与现实之间的差距。这种差距极易导致社会成员的相对挫败感与不公感。二是经济发展的地区差异、行业差异、城乡差异日趋明显，过大的差异将成为发展阻力与稳定的不利因素。三是经济发展与社会领域其他发展呈现出非均衡性。经济发展固然重要，但是单一的、缺乏协同性的经济发展，从长远来看可能会孕育大量社会稳定风险要素。

(二) 政治风险

政治风险关涉国家政权以及政党合法性的问题。就我国目前形势而言政治风险是客观存在的事实。这

不仅表现在国外敌对势力和敌对分子通过多渠道、多方式的渗透与扩张,试图颠覆我国政权,而且还表现为国内执政者内部的腐败与权力异化。腐败,作为政治的毒瘤是世界的普遍现象,是任何一个执政党长期执政所面临的巨大风险,它会严重影响党群关系、干群关系,削弱党的凝聚力、战斗力和创造力,更不利于执政党地位的巩固和奋斗目标的实现。权力异化同样是当代中国政治风险的重要内容,如一些地方“一把手”权力过大,独断专行、恣意妄为等现象时有发生,严重影响了决策的科学化、民主化和政府公信力,进而在一定范围内激化矛盾,诱发政治风险危及党的执政安全与社会稳定。

(三) 文化风险

文化作为个人或群体一整套生活方式的主观反映,不仅直接影响和塑造人们的价值观与世界观,而且也会对社会经济、政治的发展产生重要影响。“文化的基本原则之一,就是为政治活动和经济活动提供一个相互影响的场所,谈论文化就是以某种方式谈论政治和经济。”^[9]随着我国改革开放的不断推进,社会的开放性日趋明显,文化领域随之呈现出“主流文化”与“非主流文化”多元化的发展趋势。在这种多元文化碰撞交融的开放时代,异质文化间冲突与摩擦的机会与可能性大大增加。对此,有学者则提出了“文明的冲突将是未来社会冲突的主要模式”^①,这一判断科学与否我们暂且不论,但我国当前文化多元发展的现实,各种文化差异性并存下所蕴含的社会稳定风险是不容置疑的。

(四) 生态能源风险

生态环境与能源风险已成为影响我国社会稳定的一个重要变量。改革开放30多年的发展,我国的年均GDP增长率超过9%,但我们也为这种快速增长付出了较为高昂的代价。其中之一便是资源浪费和环境污染引发的生态恶化。如土地日趋减少、河流污染严重、空气质量不断下滑等问题日渐突出。同时,能源紧缺也是我国未来持续发展的一大制约因素。中国的石油、天然气、淡水以及煤炭等重要能源人均占有量严重不足,与世界平均水平差距较大。当人们觉得所生存的环境不断恶化乃至危及健康,生存所需的最基本能源都不能得到有效保障时,他们的不安全感与恐惧感油然而生,而且可能会被不断放大、传播与蔓延,进而影响社会正常运行。

(五) 社会风险

社会风险主要存主要表现在以下几个层面:其一,社会发展成果共享度偏低。改革开放以来,我们的经济发展取得了举世瞩目的成就,但是与之相应的社会

建设却大大落后于经济建设,使得二者之间严重失衡,这种非对称性直接影响到公共物品与公共服务的供给,使社会事业发展滞后,社会管理不够完善,社会公正缺失等问题突出,这在一定程度上极易引发社会相关群体的不满,影响社会稳定运行。其二,社会发展非均衡性明显。在社会发展的过程中,不仅是经济建设与社会建设之间不均衡,而且即使在社会建设内部也呈现出严重的失衡状态,如地区间的差距、行业间的差距、城乡间的差距以及贫富差距等明显拉大。这些差距的拉大会让社会弱势群体产生挫败感、社会不公感,进而成为社会风险诱因。

三、社会稳定风险的防范与治理

当前社会稳定风险的交织共生,给风险的防范与治理带来巨大挑战,使单一策略难以招架。为此,我们应积极构建并完善社会稳定风险的治理体系。立足国情,我们需要坚持“标本兼治、源头治理、防治并举、注重预防”的原则,积极培育社会稳定风险治理的理念和进一步完善风险防范机制。

(一) 培育良好的风险意识和科学的维稳观

良好的风险意识是风险防范的先导和基本前提,科学的维稳观则是确保风险治理实效性与持续性的核心要素。良好的风险意识和科学的维稳观的培育,本身就是有效应对与治理社会稳定风险的重要举措。

实践证明,社会风险越不被人所知,就越会产生更多更大的风险。因此,社会稳定风险源头治理的首要环节就是培育良好的风险意识,运用科学的风险观来武装头脑、指导实践,进而推动社会维稳工作的顺利开展。第一,充分认识社会稳定风险的存在。社会稳定风险是普遍存在的,而且日益成为社会常态,社会稳定风险无时不有、无处不在。第二,正确面对社会稳定风险。就当代中国社会而言,我们应该承认其客观存在,并高度重视其后果的严重性,进而将其可能性降到最低。第三,敏锐洞察社会稳定风险并及时规避。敏锐地察觉风险就是一种风险意识,我们在日常生活中要养成辩证思考与分析问题的习惯,深化对“祸兮福之所倚,福兮祸之所伏”的理解,在实践中不断增强敏感度与洞察力,进而真正做到未雨绸缪、防患于未然,预防与规避风险。

科学规范的维稳观是推动社会稳定风险有效治理的重要保障。目前,我国维稳工作虽已取得重大成效,但“维稳怪圈”的存在也是不争的事实。2010年一项网络问卷调查结果显示,79%的受调查者认为一些地

方政府借“维稳”名义不作为或乱作为现象较严重，68%的受调查者认为一些地方政府和官员维稳思维存在着误区^[10]。有学者就曾将“维稳怪圈”的症状概括为“维稳强迫症”“维稳恐惧症”“维稳虚弱症”和“维稳变异症”四个方面^[11]。“维稳怪圈”的出现一定程度上暴露出科学维稳观的缺失和维稳观的异化问题。鉴于此，我们需要在“稳”与“变”的动态平衡中塑造科学规范的维稳观，形成维稳新思维，即从“刚性”向“柔性”、从“维稳”向“创维”转变，维稳的根本在于维心和维权，在于维护社会的公平与正义。

(二) 完善与强化社会稳定风险防范机制

社会稳定风险的治理重在防范，通过决策评估、执行评估和预警评估，完善与创新风险防范机制建设，更大程度地保障社会良性运行。

1. 决策评估机制

当今社会领域的公共决策，其实质是对社会利益与资源的分配。特别是公共决策，如果缺乏科学论证往往会成为社会稳定风险的重要诱因。对此，中共十八大报告中曾明确指出加强和创新社会管理，必须“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”。现实中，诸多社会重大决策主要是以政府为主体的行政决策，这就意味着行政决策出台前，应对其所带来的社会稳定风险进行评估。换言之，“建立和完善行政决策风险评估机制有利于推进行政决策的科学化、民主化、法治化，强化对行政权力运行的监督和制约”^[12]。显然，决策评估机制是社会稳定风险防范的重要环节，我们应该从内容、方式以及程序等层面对其进行完善，尽快健全“政府主导、多方参与、科学论证、过程开放、依法运行”的决策机制。

(1) 内容评估

决策内容的评估，关键在于两大变量。一是决策的行政生态，即决策的外部环境，主要指决策实施所在地的经济、政治、社会环境和群众对决策是否有足够的可承受力。对所在地的具体社会结构、社会运行和社会状态而言，决策实施是否会加剧当地的社会矛盾，以及实施后可能产生的社会稳定风险能否及时有效地化解。二是决策本身的合理性、合法性、科学性以及民主性的考量。具体而言，包括以下几个方面的内容：第一，决策制定与实施的合法性。决策的制定和实施是否符合党和国家的大政方针，是否与现行政策、法律、法规相抵触，是否有充足的政策、法律依据。第二，决策出台的合理性。决策能否体现以人为本，改善民生的理念，是否符合科学发展的要求，是否能够处理好社会民众的长远利益与眼前利益的关系，是否得到大多数群众的拥护和支持。第三，决策

成本是否具备。即决策制定和实施的人力、物力和财力是否能充分保障到位，其他的配套措施是否完善，权责分工是否明确等。第四，决策对社会生态环境与安全生产的影响。即决策是否存在安全隐患，是否会对生态环境产生不利影响等。^[13]显然，决策评估的核心就是考量决策是否合法合理、公平公正与可行可控。

(2) 方式评估

决策方式既包括政府自身相对封闭的决策模式，也包括公众积极参与的开放决策类型。随着社会民主化、法治化的不断推进，开放决策将逐渐成为社会决策的主要方式，这就意味着决策评估主要涉及两个层面：其一是相对独立的专业小组评估。即由相关职能部门牵头，组织由专业性的专家学者组成的评估小组对决策实施专门的会诊与评价。其二是公众参与的民意评估。现代社会更需要一种“阳光透明”而非“暗箱操作”的决策模式，因而公民参与的“开放式决策”是社会发展的必然要求。这类评估主要包括决策民意调查、决策听证、相关利益者协商等方式方法。

(3) 程序评估

任何一项决策的制定与出台，都应该遵行基本的步骤与流程。程序的规范与否直接影响到政策质量，我们有必要将规范的决策程序作为决策评估机制的重要内容。一个相对完善的决策过程一般包括以下几个步骤：第一步，信息收集与筛选。决策源于对社会现实的回应，然而当今社会是一个信息庞杂的社会，在此环境下进行信息收集与筛选，是对社会问题感知与感悟的阶段，是整个决策的逻辑起点。第二步，政策问题界定并设定议程。以专业的知识或借助相关专家对问题实质进行专业分析界定，同时启动决策议程。第三步，对决策进行合法性论证，获得决策所涉及对象的认可、接受。科学规范的决策必须遵循上述三个基本程序，这也是我们进行决策评估的重要指标。现代法理型社会，决策程序是否合理、合法会直接或间接引发社会关注，乃至增加社会稳定的风险性。

2. 执行评估机制

执行往往意味着政策执行主体充分运用人、财、物等政策资源，将已合法化的政策付诸实践的过程。政策执行是一个复杂的动态过程，其间充满了诸多变量与不确定性，需要认真对待与审视。

(1) 原则评估

能否规范执行已制定的公共政策，关系到社会有序发展、关系到社会资源合理配置，关系到党和政府的诚信与形象。因此，政策执行应该遵循一定的原则。首先，时效性原则。任何政策都是解决一定时空条件下特定问题的举措，随着时空条件的变化政策会失效，

成为过时的政策。因此,要做到不失时机地正确执行政策,就必须快速落实政策,一旦发现执行中的问题就果断调整政策。其次,严肃性原则。政策本就是合法性与权威性的规范。因此,要严格按照政策本身所规定的对象、范围去实现政策目标。再次,量力性原则。政策执行本身受制于环境、条件及资源等诸多要素,这就客观要求我们在政策执行时,遵循实事求是、量力而行的原则。最后,协调性原则。实践中的公共政策会涉及方方面面,乃至错综复杂的社会问题,这就要求政策执行一定要具有整体性、协调性与系统性,从而有利于科学、有效地解决问题和矛盾。

(2) 手段评估

政策执行的每一个环节都离不开一定的执行手段,执行手段的恰当与否直接关系到政策目标能否实现,以及在多大程度上实现。政策的执行手段通常包括行政手段、经济手段、法律手段以及说服教育手段。对于行政手段而言,应该做到精简、统一和效能。经济手段的运用能够将政策任务与物质利益挂钩,间接地规范人的社会行为,进而增强政策效力。但是,经济手段在某种程度上也容易导致政策客体的唯利主义倾向。法律手段是当今社会政策执行的最主要手段,它是政策执行活动顺利开展的根本保障。这一手段的运用,可以有效排除实现政策目标的各种干扰,使政策有法可依、有章可循,从而确保政策的稳定性与权威性。教育手段是灵活运用教育这种非强制的方式,引导政策对象自觉拥护、支持和贯彻政策,这是一种以人为中心的人本主义的措施,有利于体现政策的人文关怀。

现实中,政策客体与环境的日益复杂化使得政策执行手段也日趋多元化,但是无论执行手段如何之多,其中文明性、人文性和法治性是最重要的评估指标。

(3) 流程评估

一般而言,执行流程的评估主要涉及政策宣传是否到位、政策分解是否科学、实施准备是否充分、局部试点是否先行以及协调监控是否到位等诸多内容。政策的宣传可以在更大范围内形成政策共识,从而为有效执行奠定坚实基础。政策分解可以使政策目标更加明确,人员操作的效率更高,更能保障政策执行的有条不紊地运行。实施前人、财、物的准备,是影响政策效能的重要因素。局部试点,是政策执行过程中的必要环节,特别对影响社会发展大局的决策、非常规性决策,必须考量其执行的风险性,对此需要“点”与“面”的协调、重点突破与整体推进的融合。同时,政策在执行过程中难免会出现偏差,应该对执行的整个过程进行必要的监督与控制。

3. 预警评估机制

社会稳定风险的治理创新需要强化事前的预测评估。从现代管理学角度而言,预警评估作为一种重要的管理理念和管理模式,是指“能够对危险性问题进行早期警报和早期控制的一种管理活动,是将危险性视为一个相对独立的发生、发展的过程,置入现有管理理论模型中进行统一分析,来揭示逆境现象的客观活动规律以及逆境与顺境的矛盾转化关系”^{[14][13]}。基于上述理解,我们可以将社会稳定风险预警评估机制界定为运用已有的管理知识与手段,对社会稳定发展状况可能出现的问题、障碍与风险进行识别、分析与预测,并采用必要措施加以防范,进而使危害降到最低的一整套预测预报评估机制。具体而言,这一机制主要包括“预警指标的设计与量化”“预警信息的收集与分析”“预警区域的确定与设置”“警级类型的识别与分类”“预警信息的报送与传播”“预警机构的设置与协调”“预案的制定与实施”以及“实施的效能评估”等环节。

(1) 构建原则

社会稳定风险预警评估机制的有效构建,需要遵循基本原则。对此,可以依据“社会稳定风险识别(Recognition)、快速反应(Rapid)、相关社会责任(Responsibility)、事件核心关系(Relationship)、风险信息披露(Reach)、风险控制预案(Rehearsal)、新闻发言人(Representative)、社会价值重构(Reconstruction)”的8R法则^[15],对预警评估机制进行整体设计。

社会稳定风险识别是社会稳定风险预警评估机制构建的逻辑起点。社会稳定风险源是影响社会稳定的根源,是冲击整个社会安全网的基本要素。因此,识别社会稳定风险与社会安全的警源是稳定风险管理领域关注的焦点。一般而言,社会稳定风险具有可预测性和识别性,风险的识别不仅要定量分析,重要的是还需要有定性研究;不仅需要对其进行静态描述,更要进行动态追踪。快速反应是社会稳定风险预警评估机制的效能保证。当代中国社会进入高速转型期,突发性事件日趋增多,此种语境更要求预警评估机制必须做到及时迅速的反应,第一时间采取必要措施。但实践调研中我们发现面对突发事件,预警评估机制往往表现出信息不畅、反应不快、应急准备不足等缺陷,进而弱化了预警评估的功效率和应急能力。鉴于此,我们必须建立多渠道的信息收集与传输机制,完善信息报告责任制度,明确上下级之间以及各部门之间的信息报告的时效性,进而确保快速反应、快速决策、快速应对。

社会责任是社会稳定风险预警评估机制的道德约束。为了确保有关部门和单位能够切实按照相关要求

认真履行职责，需要明确危机预警管理部门与相关行为主体的社会责任。或者说，社会责任意识的强化，是维稳预警评估机制构建应该遵循的基本法则之一。

风险信息披露是危机预警评估机制的透明环节。为了让社会民众了解更多社会稳定风险信息，避免流言传播带来更大程度的社会混乱，维稳预警需要建立信息发布机制，及时发布相关信息，掌控话语主导权，防止不利于社会稳定信息的传播、扩散与蔓延，确保正确的舆论引导、疏解社会民众的紧张情绪。社会价值重构是危机预警评估机制的人文要素。社会是人类的聚合体，社会的稳定发展有赖于社会价值体系的规范与约束，如何构建风险社会的价值体系是社会有序运行的关键所在。预警评估机制的构建，应该对此予以特别关注并尽可能积极化解不同群体间的价值冲突，实现社会价值的有效重构，进而发挥其应有的社会规范之功效。

(2) 程序优化

预警评估机制本身是一项复杂工程，对此需要科学规划。首先，界定社会稳定风险预警范围与区域，要特别突出对社会稳定风险源的潜在区进行分析，全面、准确了解社会稳定风险源的分布情况，逐步将相对分散的信息进行系统整合，建立相对完善的数据库，是积极有效应对社会稳定预防的基础。其次，根据警源信息数据系统分析社会整体运行状况。一般而言，社会整体运行一般表现为三种基本状态，即“良性运行”“中性运行”和“恶性运行”^[16]。通过对社会运行展开动态监测，及时了解社会发展强警戒性指标变化曲线，客观分析社会发展现状与趋势，并对某一时期的运行特质进行准确判断。再次，构建预警机制模型，制定风险预警管制预案和具体的管理措施。最后，积极进行社会稳定风险预警机制的信息反馈，进行预警效果评估。因此，一个相对完善的预警评估机制，基本流程应该包括“预警准备”“模型预测”“分析调整”“数据转换”“风险预警”“综合分析”“预警结束”七个环节^{[8][149]}。实践中，我们要以此为纲，对社会稳定风险预警评估机制进行科学的流程设计与优化。

(3) 预警保障

预警保障水平直接影响到预警评估机制效能的发挥。一般而言，预警保障主要包括预警意识强化、传媒舆论以及应急处置三个方面的内容。

第一，强化全社会稳定风险预警意识，积极营造全民参与的预警环境。当前我国无论从社会到政府，还是从组织到个人，在某种程度上还普遍存在着重事后应对轻事前预防的现象，群策群防、全民参与的社会稳定风险预警意识需要进一步培育和强化。这主要

包括预警意识教育、危机应对情境训练、预警专业知识与技能教育，以及社会民众的危机应急能力。第二，强化大众传媒的舆论宣传，建立高效集约的预警信息体系。面对社会快速转型的基本事实，媒体舆论不仅要完善其喉舌的功能，更应该强化和提升其耳目的职责，确保在整个社会稳定风险预警中发挥重要作用。特别是对于重大社会风险预警信息，应该在第一时间争取以正确的舆论引导社会民众，稳定社会情绪、避免社会恐慌与混乱。“媒体在社会事件乃至社会预警系统中，既是实现政府与公众沟通的桥梁和纽带，又是对有关信息进行过滤、筛选的‘把关人’。它是不稳定因素征兆的发现者、政府决策信息的传递者，同时还是公众情绪的重要稳定者，作用和意义十分重大。”^[17]因此，舆论媒体要有针对性地收集、发现警情，并及时对警情进行汇总、研判，进而建立起高效科学的预警信息体系。第三，建立快速应急处置机制，完善突发事件应对体系。我们需要把实践中应对突发事件的成功做法转化为经常性做法，把行之有效的临时措施转化为长效机制，从而提升应对社会稳定风险的能力。

四、结语

当代中国正处在转型升级的关键期，社会稳定风险的有效防范与化解已成为社会治理创新的重要内容。因此，我们需要尽快建立健全各种社会稳定风险治理体制，强化相关体制与机制的协同性与联动性，进而逐步形成政府主导、各种社会组织积极参与的群策群防的新格局。同时，实践研究表明许多社会矛盾与冲突的导火索往往是利益表达机制的缺失和无保障，社会稳定风险很大程度上源于利益的分配不公。鉴于此，我们认为只有着眼于维护最广大人民根本利益，真正构建起公平公正的利益均衡机制与科学规范的法治保障机制，才能最大限度增加和谐因素，确保社会安定有序运行。

注释：

① 美国学者塞缪尔·亨廷顿曾明确指出全球化不等于西化，不同地区与国度的文化是不同的，文化的差异是不易改变的，未来导致国际社会冲突的主要因素是文化。详见塞缪尔·亨廷顿《文明冲突与世界秩序的重建》周琪等译，新华出版社2010年版。

参考文献：

[1] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京:生活读书

- 新知三联书店, 1989: 38.
- [2] 钟俊生, 赵洪伟. 维护社会稳定理论与实践研究[M]. 沈阳: 东北大学出版社, 2011: 2.
- [3] 易海涛. 社会政治稳定理论体系的构建与应对策略分析[J]. 求索, 2005(7): 126-127.
- [4] 乌尔里希·贝克. 风险社会——迈向一种新的现代性[M]. 南京: 译林出版社, 2004: 21.
- [5] 安东尼·吉登斯. 失控的世界[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 18.
- [6] Luhmann Niklas. *Risk: A Sociological Theory* [M]. New York: Aldine de Gruyter, 1993: 17.
- [7] 潘斌. 社会风险论[D]. 武汉: 华中科技大学, 2008: 8.
- [8] 郑杭生, 洪大用. 中国转型期的社会安全隐患与对策[J]. 中国人民大学学报, 2004(2): 2-9.
- [9] 维克多·埃爾. 文化概念[M]. 上海: 人民出版社, 1981: 12.
- [10] 人民论坛问卷调查中心. 79%的受调查者认为借“维稳”名义不作为乱作为“较严重”——“‘维稳’怪圈, 谁的烦恼” 问卷调查报告[J]. 人民论坛, 2010(27): 16-18.
- [11] 金太军, 赵军锋. 基层政府“维稳怪圈”: 现状、成因与对策[J]. 政治学研究, 2012(4): 91-100.
- [12] 马玉卿, 乔钰. 浅议行政决策风险评估机制的建立与完善[J]. 法制与社会, 2011(36): 271-272.
- [13] 杨雄, 刘程. 加强重大项目社会稳定风险评估刻不容缓[J]. 探索与争鸣, 2010(10): 32-36.
- [14] 陈秋玲. 社会风险预警研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2010.
- [15] 吴卫华. 危机管理 8R 法则[J]. 国际公关, 2009(3): 78-79.
- [16] 李芹. 社会学概论[M]. 济南: 山东大学出版社, 2009: 63.
- [17] 王银梅. 社会稳定及预警机制研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 268.

Social transformation and governance innovation—— Based on an analysis of social stability risk

HUA Tao

(Department of Political Science and Administrative Management,
Shandong University of Political Science and Law, Jinan 250014, China)

Abstract: Effective resolution of social stability risk is an important part of social governance innovation, which is also the key to national governance systems and governance capacity modernization. Economic risk, political risk, cultural risk, ecological energy risk and social risk are the main sources of current social stability risk. Practical experience suggests that the scientific outlook and the new thinking of stabilization should be considered as the guide. Meanwhile, the forensic mechanism, the early warning mechanism, the evaluation mechanism, the interests balancing mechanism and the legal guarantee mechanism should be constructed. Only in this way, can the social stability risk be resolved effectively.

Key Words: social transformation; governance innovation; social stability risk; risk prevention; interests balancing

[编辑: 颜关明]