

社会稳定风险评估的法治批判与转型

林鸿潮

内容提要:地方政府为了解决传统刚性维稳机制成本高昂、末端治理、被动应对等缺陷而创制的社会稳定风险评估机制(下称“稳评”)自2005年以来发展迅速。“稳评”最初的运作模式与法治的价值是相背离的,侵蚀和挤压了行政决策中的法治空间,并可能导致消极行政和不作为,甚至威胁到司法权威。但是,“稳评”在实际推行过程中,为了实现其有用性和可信度,逐步嵌入了公众参与、风险沟通等具体装置,显现了被改造为一种民主决策机制的契机。转型之后的“稳评”在合理设定适用范围、坚持运用参与式方法、赋予评估结果以弹性效力的条件下,有助于增强行政决策的民主性,有助于沟通行政决策中“利害”和“是非”两个价值维度。在《重大行政决策程序暂行条例》的制定中,应当将“稳评”移出“风险评估”而纳入“公众参与”,将“稳评”的实施提前到决策动议或项目规划阶段,规定补充评估或后续评估机制,将风险沟通拓展到重大行政决策的全过程。

关键词:社会稳定风险评估 法治 决策民主 公众参与 风险沟通

林鸿潮,中国政法大学法治政府研究院教授。

从总体上看,社会稳定风险评估(下称“稳评”)对于法学界来说是陌生的。尽管相关实践从2005年的四川遂宁起步至今已有十多年,并早已成为公共管理学、政治学和社会学的一个热门话题,但法学界或许是由于“稳定”二字将其归入维稳一类的政治问题,或许是由于“评估”二字将其归入技术问题,总之是觉得“法味”不浓,对其缺乏足够的研究兴趣。既有的研究成果可以分成两种,一种是站在法治立场上对“稳评”进行批判,集中于“稳评”对法治的冲击和挤压、对官员履职积极性的侵蚀等方面;另一种是不涉及价值评价的具体制度架构,以公共管理学界的研究为主,涉及“稳评”的体制、指标、程序、方法、责任等诸方面。对于“稳评”的演进逻辑、其蕴含的积极价值和可能的转型路径,虽偶有学者提及,但迄今缺乏深入揭示。2017年,国务院着手起草《重大行政决策程序暂行条例》,其征求意见稿第23条第1款规定:“重大行政决策的实施可能对生态环境、社会稳定等方面造成不利影响的,决策承办单位或者决策机关指定的有关单位应当组织对决策草

案的可靠性和风险可控性进行评估。”这意味着该条例一旦正式出台，“稳评”将成为一项法定的行政程序，法学界将不得不认真审视这个重大行政决策程序中的“闯入者”。与“征求意见稿”规定的其他所有程序比起来，“稳评”无疑是一项最本土化、也是最神秘的制度安排。我们必须回答的一个关键问题是：“稳评”到底有没有充当一项行政程序的“资格”？其背后的追问则是：“稳评”的正当性能否通得过行政程序所追求的价值——比如控权、科学或者民主——的检验？如果答案是肯定的，后续的问题才是其在重大行政决策程序中如何安放，以及如何展开具体的制度设计；如果答案是否定的，就只能将其定位为行政机关的内部自制规则甚至仅仅是一项操作性流程，从法定的行政程序中摒除出去。

一 “稳评”的源起和勃兴

（一）从社会影响评价到社会稳定风险评估

“稳评”脱胎于社会影响评价。所谓社会影响评价，指的是对政策、项目、事件、活动等在社会方面所产生的影响、后果进行事前、事后分析评估的一种手段，通过运用社会科学的知识和方法分析政策或项目所可能带来的社会变化、影响和结果，并提供一定“有用的知识”或对策，以降低负面影响和实现有效管理。^[1] 社会影响评价的核心在于系统地调查、分析政策或项目在设计、建设、实施和运营过程中可能产生的故意和非故意的社会后果或社会影响，从而提出相应的预防和缓解矛盾的措施。^[2] 社会影响评价于 20 世纪 60 年代在西方兴起，其背景是西方国家进入了后工业化时代，开始反思现代化进程对自然和社会环境的破坏，希望开发新的工具弥合经济发展与环境、人文之间的紧张关系，其目的是使人类社会环境在生态、社会文化、经济等各方面更加可持续、更加平等，促进社区的发展、能力建构和社会资本培育。在具体的评价指标上，具有代表性的国际“社会影响评价指导原则跨组织委员会”提供的指南列举了人口特征、社区与制度结构、政治和社会资源、个体和家庭的变迁、社区资源等方面。^[3] 国内学者李强等人提出的中国社会影响评价框架则包括人口与迁移、劳动与就业、生活设施与社会服务、文化遗产、居民心理与社会适应五个方面。^[4]

社会影响评价在 20 世纪 90 年代随着国际援助项目被引入中国，但并未引起太大的关注。原国家计委投资研究所曾出版了投资项目社会评价的指南和方法，环保、水利、民航、铁路、森林、煤矿、电力、公路、城建等部门主管的项目评价中也增加了社会评价的相关内容，或者提出了一些评价指标和方法。尽管如此，但从总体上看，社会影响评价的应用

[1] Wolf C. P., *Social Impact Assessment: The State of the Art*, in Wolf C. P., ed. *Social Impact Assessment*, Environmental Design Research Association, 1974, pp. 15 - 16.

[2] 参见李强、史玲玲：《“社会影响评价”及其在我国的应用》，《学术界》2011 年第 5 期，第 19 - 27 页。

[3] The Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, *Guidelines and principles for social impact assessment*, 1994, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07349165.1994.9725857>, 最近访问时间[2018 - 12 - 18]。

[4] 参见李强、史玲玲、叶鹏飞、李卓蒙：《探索适合中国国情的“社会影响评价”指标体系》，《河北学刊》2010 年第 1 期，第 106 - 112 页。

范围和效果仍然十分有限,只有在世界银行和亚洲开发银行等提供的国际援助项目中才会严格按照援助机构给出的标准进行社会影响评价。社会影响评价在国内项目的可行性研究中虽然也有所体现,但主要是作为经济评价或环境影响评价的附属品。社会影响评价有时甚至还会被异化为社会效益评价,即从评价项目对社会系统的消极影响变成了评价其积极效益,甚至虚构、夸大社会效益,用于推动项目方案通过审批。^[5]

出人意料的是,进入 21 世纪之后,一项由地方政法委主导、名为“社会稳定风险评估”的措施异军突起。其适用范围从重大工程项目到重大公共项目再到重大行政决策,领域不断扩大,发展之迅猛为原来的社会影响评价所望尘莫及。四川遂宁是“稳评”的发源地,出于对 2003 年发生在该市的“锦华棉纺厂改制”事件的反思,遂宁市在 2005 年初出台了“重大工程社会稳定风险预测评估化解制度”,提出凡是未经“稳评”的项目不得盲目开工,评估出的“涉稳”重大隐患尚未化解的项目不得擅自开工。^[6]这种做法很快得到了中央层面的肯定和推广。2007 年,中央“维稳”领导小组以中稳发[2007]1 号文件转发了遂宁市《推行社会稳定风险评估机制,做好维护稳定工作》的调研报告。2009 年,十七届四中全会公报要求“建立健全重大社会决策、重大工程社会稳定风险评估机制”。2012 年 1 月,中办、国办出台了《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)》。该《意见》明确了“稳评”的指导思想和基本要求,确立了评估对象、评估体制、评估程序、风险认定和评估结果的运用等基本内容,成为指导和规范“稳评”的核心文件。2012 年 8 月,国家发改委发布了《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》,将“稳评”确定为重大固投项目审批必经的一项前置程序。2012 年,十八大报告再次提到要“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”;2013 年,十八届三中全会提出要“创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全重大决策社会稳定风险评估机制”;2014 年,十八届四中全会要求“健全依法决策机制,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”。直至 2017 年 6 月,《重大行政决策程序暂行条例》将“稳评”写入征求意见稿。总之,近十多年来,“稳评”在各种重要官方文件中出现的频率非常高,这一机制从地方到中央快速扩散,已经成为中国社会管理创新的一个重要品牌。

(二)“稳评”兴起的动因

应该说,“稳评”无论是在内容上还是在方法上并没有脱离社会影响评价的范畴,所评估的仍然属于项目或决策介入社会系统之后产生的影响。有所不同的是,“稳评”对社会影响评价和其他类似的评估项目进行了重新整合、放大和深化,由宏观演化为微观,将评价指标集中聚焦在社会稳定这一特定层面,尤其是引发群体性事件等不稳定因素的可能性上,而社会影响评价中所包含的环境友好、人文关怀等理念则被稀释。^[7]那么,遇冷多年的社会影响评价为何在被改造为“稳评”之后就迅速以燎原之势蓬勃发展呢?其动

[5] 参见杨华均等:《工程项目社会影响评价的回顾与展望》,《中国农学通报》2007 年第 8 期,第 588-593 页。

[6] 刘裕国:《四川遂宁推行社会稳定风险评估》,《人民日报》2006 年 6 月 6 日第 7 版。

[7] 参见张振生:《关于重大项目社会稳定风险分析评估中的几个问题》,《中国工程咨询》2011 年第 9 期,第 17-18 页。

力到底源于何处?推敲这背后的逻辑,对于判明“稳评”的价值取向至关重要。

“稳评”的勃兴根源于社会转型期中国社会风险的高涨和传统刚性维稳、压力维稳模式的失灵,实际上是被当作传统刚性维稳模式的“替代品”来推行的。转型期中国社会稳定风险根源于传统社会控制机制的失效,而新的社会控制机制又没有完全建立。这种失效是两方面合力作用的结果:一是旧的正义标准失效所导致的原有制度设置的问题化和非正当化,二是社会转型中产生的新问题在原有制度设置下得不到解决。这两个方面相互加强,一方面的问题化又导致另一方面的问题化。^[8]在这一社会转型背景下,社会稳定面临巨大挑战,“稳定压倒一切”,维护社会稳定被上升为关乎长治久安的大政方针,成为各级党委、政府的当务之急和重中之重。^[9]而由于长期推行的刚性维稳机制日益面临无法持续的困境,“稳评”作为一种替代机制才应运而生。

首先,高昂的刚性维稳成本使政府不得不寻求某种“科学”的成本削减机制。刚性维稳的成本和收益严重失衡,例如,“2014 年中央财政预算中,中央本级支出预算总额达到 22506 亿元,比 2013 年预算执行数增加了 9.9%。其中公共安全支出为 1389.15 亿元,比去年的预算执行数增加了 7.1%,这是公共安全支出预算连续第四年增长。”^[10]“各级政府将大量的人力、物力、财力用于维稳,但社会矛盾和社会冲突的数量非但没减,反而不断增加,在某种意义上已经陷入‘越维稳越不稳’、‘天价维稳反而不稳’的恶性循环。”^[11]由于维稳成本日益高涨,地方政府开始寻找某些“有所为有所不为”的办法,而通过“稳评”机制将一些存在较高社会稳定风险的项目或者决策先行淘汰掉,就有助于降低其后续可能引发的维稳压力和公共开支。

其次,末端治理的被动性促使政府寻求源头治理工具。维稳依托的是自上而下的压力传导机制,基层政府承担了大多数维稳职责。基层政府虽然对维稳压力不堪重负,却无力从源头上化解社会矛盾,因为大多数社会稳定风险的产生远和管理链条的前端,如宏观规划、上级决策、项目审批等,最终却要求资源与能力有限的基层政府化解矛盾、平息事件。^[12]这种“上游点火、中游煽火、下游灭火”的末端治理思维必然使基层政府疲于奔命、劳而无功。各级政府无疑已经意识到了这一点,希望将维稳的注意力转移到风险的源头,通过“关口前移”,在决策之初就将社会稳定风险评估、甄别出来,将能够避免的矛盾避免掉,不能避免的则提前采取缓解和防范措施,而“稳评”又恰恰可以扮演这一角色。“‘稳评’就是要……确立科学‘维稳’新思维,建立法治‘维稳’新常态,使对社会稳定问题的处理由原先的事后被动处置向事前预防转变,由传统灭火式应急管理向‘综合风险治理’转变,从源头上减少人为制造的不稳定事件,进而变‘刚性维稳’为‘长效创稳’。”^[13]

最后,危机管理的理念启发了政府提升社会稳定风险的可预测性、可控制性。说服、

[8] 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》,《政治与法律》2012 年第 1 期,第 71 - 79 页。

[9] 参见王宏伟:《完善重大决策社会稳定风险评估机制的五大转变》,《云南社会科学》2013 年第 2 期,第 113 - 118 页。

[10] 罗丹阳:《财政部公布中央预算中央本级支出细化到项级科目》,《北京青年报》2014 年 3 月 26 日第 10 版。

[11] 孔祥勉:《“天价维稳”现象的政策浅析》,《改革与开放》2011 年第 12 期,第 119 - 120 页。

[12] 参见魏治勋、白利寅:《从“维稳政治”到“法治中国”》,《新视野》2014 年第 4 期,第 76 - 80 页。

[13] 刘泽照、朱正威:《掣肘与矫正:中国社会稳定风险评估制度十年发展省思》,《政治学研究》2015 年第 4 期,第 121 页。

教育、调解、截访、收买、打压等传统维稳手段本质上都是“打击—反应”式的被动应付,而不是主动地化解矛盾、解决问题的行为。^[14] 由于社会矛盾的日益普遍,到处“灭火”而疲惫不堪的地方政府迫切希望能够扭转这一局面,2003年之后,受到“非典”危机刺激而快速发展的公共危机管理体系正好对此提供了启发。现代公共危机管理理念要求将突发事件应对从传统上以事中处置为中心拓展为对危机的全过程管理,尤其强调对风险的前端治理,突出预防、预测、预控、预警的作用。因此,政府在维稳领域也尝试引入某种“科学”方法,实现对社会风险的主动把握,由此产生了预测社会风险因素的需求,进而提出了“稳评”的概念。^[15]

面对困境的维稳遇到了经过“科学”包装的“稳评”,两者一拍即合。在官方语境中,“稳评”很快被寄予厚望并大放异彩,戴上了“科学维稳”、“精准维稳”、“维稳变创稳”、“社会管理创新”等各种“光环”。随之而来的问题是,如何将“稳评”加以进一步发展完善,并将其经验巩固下来,尽快实现“稳评”的规范化、制度化和法治化?无论是“稳评”在实践中的推行者,还是学术界的研究者,对这一点都表现出了浓厚的兴趣。

二 “稳评”的运作对法治的侵蚀

很多学者论及“稳评”时,都乐于提出推进其法治化的建议,只不过他们所称的法治化通常都特指立法。例如,有学者认为尽快将“稳评”纳入法治轨道就是提升其法律地位,将其从具有弹性的“必经程序”提升为刚性的“法定程序”,增强其强制性和约束力。^[16] 更详尽的立法路线图则提出先由地方政府出台规章,再由地方党委出台党内法规,继而由地方人大及其常委会通过地方性法规,接着由国务院择机推动“稳评”的顶层立法,制定《重大决策社会稳定风险评估条例》,对“稳评”的范围和内容、主体和程序、结果运用、责任追究和组织领导等进行更为明确的规定,进一步的努力方向则是由全国人大常委会制定法律。^[17]

如果仅仅将“法治化”的内涵理解为立法的话,“稳评”的立法进程不可谓不快。在地方上,2010年12月,作为“稳评”发源地的四川省就颁布了《四川省社会稳定风险评估暂行办法》,并在2016年修改为《四川省社会稳定风险评估办法》,去掉了“暂行”二字。在近年来如火如荼的地方行政程序立法浪潮中,也有一大批地方性法规和地方政府规章将“稳评”设置为重大行政决策的必经程序。在国家层面,2013年3月修订的《国务院工作规则》第23条规定:“涉及重大公共利益和公众权益、容易引发社会稳定问题的,要进行社会稳定风险评估,并采取听证会等多种形式听取各方面意见。”在单行法上,2011年的

[14] 参见容志、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,第87-96页。

[15] 参见张欢:《从评估到监测:社会稳定风险应对的新策略》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2016年第6期,第13-19页。

[16] 参见刘泽照、朱正威:《掣肘与矫正:中国社会稳定风险评估制度十年发展省思》,《政治学研究》2015年第4期,第118-128页。

[17] 参见黄杰、朱正威、吴佳:《重大决策社会稳定风险评估法治化建设研究论纲——基于政策文件和地方实践的探讨》,《中国行政管理》2016年第7期,第101-106页。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 12 条规定：“市县人民政府做出房屋征收决定之前，按照相关规定进行社会稳定风险评估。”而随着国务院《重大行政决策程序暂行条例》立法程序的启动，“稳评”在法律体系中的地位有望继续提升。

显然，有法可依、建章立制或可称为“法治化”的前提，但并非其主旨。即使我们将“稳评”写入各种法律、法规，但假如其制度设计并不以权利的保障或权力的控制等价值为目标，并不在于实现重大行政决策中公权和私益的平衡，而仅仅是为了提升决策过程的经济性或效率性，也不应认为其实现了“法治化”，充其量只能称之为制度化或法制化。“稳评要体现公民权优先的原则……政府依法开展稳评是为了保护群众利益，保障公民权利，并通过稳评将政府行为置于法律的制约和控制之下。”^[18]但是，我们很难从各级政府推行“稳评”的初衷中挖掘出对法治的追求，恰恰相反，“稳评”是作为传统刚性维稳机制的替代性工具被设计出来的，其运作逻辑——特别是在对评估结果的运用方面——并没有从根本上跳出刚性维稳的惯性。如果完全按照最初的设计去推行“稳评”，结果非但无助于法治，反而必将导致对法治空间的侵蚀和挤压。

诚然，追求社会的有序、稳定，实现长治久安，本身就是法治的重要目标之一。因此，维护社会稳定本身无所谓契合或者背离法治，关键在于实现这种目标的具体运作机制是否与法治的精神、原则相一致。传统的刚性维稳机制之所以饱受诟病，在于其关注“治标”而非“治本”，片面追求将社会矛盾掩盖、拖延或者压制下去，而非谋求通过更根本的制度改革消灭社会矛盾产生的根源和土壤，或者通过完善民主机制和司法机制将这些社会矛盾尽量予以消纳。刚性维稳通常采取“胡萝卜加大棒”的办法，“胡萝卜”就是“花钱买平安”，“人民内部矛盾用人民币来解决”；“大棒”则是采取强力压制手段，往往以损害公民的合法权益为代价。^[19]刚性维稳关心的是社会矛盾在结果上有没有被“摆平”，并不关心“摆平”的过程是否符合正当程序。刚性维稳依靠的是自上而下的压力传导机制，并不考虑为此付出的社会成本和可能诱发的、更大的系统性风险。虽然“稳评”是在传统刚性维稳模式遭遇种种困难的背景下推出的创新举措，但说到底还是为维稳服务的。的确，“稳评”的推行确实为维稳机制的运行提供了一定的弹性，使其成本有所下降，并多少具备了一些“治理能力现代化”的色彩。但我们仍然必须承认，各级政府作为“稳评”的设计者和推行者，其最初的立场仍然是工具主义的，推行“稳评”并非意在对那些容易引发社会风险的制度进行根本改革，其初衷仅仅是针对此前维稳体系中的某些弊端加以改良，使维稳更加精准、科学、高效。任何对这种初衷的过度解读，都难免显得一厢情愿。中国语境中的维稳本来就是法治体系的“溢出物”，是在民主机制、司法救济无法正常消纳社会矛盾的情况下所采取的社会管控措施。“稳评”作为维稳的一种改良装置，其吸纳这种外溢的社会复杂性的能力毕竟是有限的。^[20]传统刚性维稳的基本价值取向及其与法治之间的紧张关系，大部分必然为“稳评”所继承。

[18] 童星、张乐：《国内社会稳定风险评估政策文本分析》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2015年第3期，第21页。

[19] 参见唐皇凤：《“中国式”维稳：困境与超越》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2012年第5期，第17-25页。

[20] 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》，《政治与法律》2012年第1期，第71-79页。

首先,在最初的制度设计上,“稳评”为重大行政决策提供的判断标准与法治的价值显然是相斥的。法律的评价说到底是一种“是与非”的判断,最终要诉诸公平、正义、民主、自由等基本价值所型塑的规范主义框架。而“稳评”推行之初,实际上是政府在决策出台之前对民意所进行的压力测试,聚焦于利益相关者对决策所抱持的态度和可能采取的行动以及行动的能力——重点是反对的力量有多大,以及基于这种力量进行对抗的可能性和破坏力有多大——说到底是一种“利与害”的判断。“是非”和“利害”是两种不同的价值维度,尽管“是非”的判断和“利害”的权衡有的时候在结果上会趋向一致,但并非总是如此;尽管“利害”的平衡有时是判明“是非”的基础,并能够为公共决策的作出提供合法性来源,但这种转化需要借助正当程序的设计来实现,而非直接将“利害”凌驾于“是非”之上。而“稳评”最初的逻辑恰恰是用“利与害”压倒“是与非”,这不可避免地将对法治形成侵蚀乃至挤压。有学者以土地征收为例说明了这一点,一个带有公益性质的、完全符合形式合法要件的土地征收项目,有可能因被拆迁方以制造群体性事件相要挟,从而无法通过“稳评”,最终难以实施。而在被拆迁方洞悉这一点之后,“稳评”还可能诱导其在无法通过法定化的公众参与程序进入公共决策过程的背景下,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征收决策。“风险评估程序本身却意外打开了社会抗争的‘潘多拉魔盒’……在政府‘维护稳定’与公众‘破坏稳定’的两造博弈中,征收决策的合法性判断更加隐遁不彰,社会稳定而非合法性争议最终成为双方谈判的终极筹码。”^[21]

其次,“稳评”的推行还有可能打击行政机关依法履职的积极性,导致其懈怠和不作为。一方面,这源于社会不稳定事件发生之后给地方政府及其官员带来的灾难性后果,因此维稳领域的责任倒查机制极其严厉,无论事件的发生源于决策错误还是对决策的不当执行,相关官员都将受到严厉的责任追究,而相关的责任追究机制往往只问结果、不问过错。另一方面,对“稳评”的过高期待又使得很多地方不恰当地赋予评估结果以绝对效力,乃至可以根据“稳评”结果对重大行政决策“一票否决”。面对如此“前后夹击”的维稳“高压线”,很多官员本着“多一事不如少一事”的自保心理,难免消极懈怠,变得无所作为。对于某些依法应当履职但实际上比较棘手的事项,地方政府甚至可能主动引入“稳评”机制,借“稳评”结果提示高风险为由理直气壮地推脱,将“稳评”当作其规避责任的“挡箭牌”。因此,“稳评”正在变成地方政府一种明哲保身的方式,暗含着消极行政的因素,不利于中国的改革。^[22]

最后,“稳评”的强力推行甚至威胁到了司法权威。2011年2月15日,最高人民法院印发了《关于新形势下进一步加强人民法院基层基础建设的若干意见》,明确提出要“建立重大敏感案件风险评估机制”;同年5月9日,又下发了《关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知》,明确规定法院在处理拆迁裁决非诉执行案件

[21] 卢超:《“社会稳定风险评估”的程序功能与司法判断——以国有土地征收实践为例》,《浙江学刊》2017年第1期,第179页。

[22] 参见于立深、刘东霞:《论社会稳定风险评估制度的行政自制功能》,《东北大学学报(社会科学版)》2015年第4期,第404-409页。

时应当进行社会稳定风险评估;2012 年 3 月 26 日,又发布《关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》,规定对申请法院强制执行国有土地上房屋征收决定的案件,要求申请机关应当提供《行政诉讼法》中没有规定的“稳评”材料。有的地方司法机关进一步推而广之,在办理其他案件时也要求实施“稳评”,这在司法系统中也引发了争论。^[23] 按照这一逻辑,法院的司法决策都需要在法律的规定之外考虑社会稳定风险,特别是考虑当事人是否采取激烈的反抗措施。这显然不是法院所应该和善于扮演的角色,在司法活动中强力推行“稳评”只会让法官越来越无所适从,最终削弱司法的权威。

总之,“稳评”机制在最初的设计上确实与法治价值相悖,笔者完全赞同基于法治立场对“稳评”的批判。假如我们的讨论止步于此,不难得出应当将“稳评”废除的结论。但一项制度被设计出来之后,未必会完全按照设计者最初的预期方向演进,而是会出现某种程度的偏离,这种偏离多数时候是消极的,但也有可能是积极的。在笔者看来,“稳评”自其诞生至今十多年来的演进恰恰就属于后者。地方政府为了确保“稳评”的有效推行,在操作过程中所设计的某些具体装置,已经“无心插柳”地蕴含了某些积极元素,而且,这些元素中最重要的部分——公众参与和风险沟通——正在日益变得不可或缺。如果我们能够充分挖掘和放大这些元素,使其在“稳评”中发挥越来越关键的作用,并依托其对“稳评”进行改造,就有望以较小的制度变迁成本撬动整个维稳体系向法治方向变革。

三 “稳评”的演进及其转型契机

(一) 公众参与在“稳评”中的嵌入

公众参与是在承认立法理性不足、政府单纯依法律行政难以有效回应行政管理过程复杂性的基础上,通过赋予公众参与权,引入公众的价值判断以增进行政活动的共识基础,从而补充其正当性的一种行政程序。不过,参与机制在“稳评”中的引入并非地方政府意识到了其对公民权利的构成性价值,而恰恰是从发现了其对实现“稳评”目标的工具性价值开始的。社会稳定风险具有明显的人为特征,直接源自个体或集体的社会行动。^[24] 因此,评估社会稳定风险,本质上就是对相关人群的态度、立场、偏好、价值、利益,以及其个体或集体行动能力和资源动员能力作出判断。^[25] 离开了这些群体对其真实意见的充分表达,而仅仅以旁观者的身份进行观测,我们无法想象这样的评估结果会有任何可信度。一切闭门造车、通过行政系统内部循环完成的“稳评”结论都是虚假的,除非评估者本来所需要的就是一个虚假的结果,否则,利益相关者的参与和表达就是“稳评”最不可或缺的一环。

首先,社会风险的建构性特征决定了“稳评”赖以展开的核心信息只能来源于利益相

[23] 参见方工:《司法活动需要评估社会风险吗》,《检察日报》2011 年 3 月 17 日第 3 版。

[24] 参见彭宗超等:《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》,《公共管理评论》第 15 卷(2013 年),第 43-60 页。

[25] 参见朱德米:《开发社会稳定风险评估的民主功能》,《探索》2012 年第 4 期,第 57-62 页。

关群体的参与和表达。风险评估有两种主要模式,一种秉承实证主义精神,运用科学技术和数学模型来构建指标体系;另一种持建构主义学说,试图回答的基本问题是人们会认为哪些社会事实是社会风险或者哪些社会风险构成重大威胁。^[26]建构主义的评估模式注重探寻公众对风险的心理感知,力图将公众纳入到评估的实践当中来,趋向于福克斯等提倡的“一些人的对话”,这种形式能够保证话语的真实性,切合情景的意向性。^[27]“社会风险评估,实质是对决策承受者的心理行为反应进行的预判……是基于社会常态运行秩序的维持,进行事实因素的统计分析和价值判断,从而制约决策权力、使之缜密慎重加以应用的技术和方法,是将决策可能进行的利益分配与利益调整中的损益强度和损益分布,以及由此波及和影响的行政关系人的配合、容忍或观望、反对等的承受状况进行检测和推演,由此防控利益增益方可能的再行要价、利益受损方的过激反应、边缘利害者的声索介入。”^[28]从这个意义上讲,“稳评”的质量高低主要就取决于能否全面准确地识别出利益相关者,并通过制度设计将他们充分吸纳到评估过程当中来,利益相关者的参与程度越高,“稳评”的效果越好。^[29]

其次,风险感知在公共决策的可接受性中具有决定意义,而对风险感知的测量又主要依赖参与。群体性事件的发生存在“风险感知——应对行为——社会冲突”的链条,社会稳定风险的高低取决于公众基于对风险的感知而产生的抗争意愿和行为,而公众的风险感知又受诸多因素的影响,如心理层面的焦虑、恐惧、直觉思维,以及文化层面的社会经济背景、信任等。^[30]有学者通过对工程项目的研究发现,个体的“风险—收益”感知是影响公众对项目可接受度的最重要因素,地方的“风险—收益”感知影响程度次之,国家的“风险—收益”感知影响程度再次之。^[31]可见,风险感知是基于主观感知、经验总结和认识的复杂结果,有时候会偏离事实——特别是政府和专家所定义的事实,而对风险感知程度及其与政府预期目标的差异程度进行判断,就可以检视政府是否具有推行政策或项目的条件。要缓解利益相关者和公众较高的风险感知,就需要在重大决策做出之前对风险感知相关因素进行了解、排查与评估,综合各方影响,充分掌握影响相关群体风险感知状况的主要因素。^[32]以工程项目的合法性感知为例,项目的合法性到底如何,不难由法律专家从主体、依据、程序、资金来源等方面做出评价。但这个问题在公众心目中也有自己的答

[26] 参见张海波:《社会风险研究的范式》,《南京大学学报(哲学人文科学社会科学版)》2007年第2期,第136-144页。

[27] 参见[美]查尔斯·J.福克斯、休·T.米勒著:《后现代公共行政——话语指向》,楚艳红等译,中国人民大学出版社2002年版,第13页。

[28] 石东坡:《政府重大决策前期社会风险评估立法引论——以〈重大行政决策程序条例〉的创制为指向》,《浙江工业大学学报(社会科学版)》2014年第3期,第304页。

[29] 参见张玉磊、贾振芬:《基于利益相关者理论的重大决策社会稳定风险评估多元主体模式研究》,《北京交通大学学报(社会科学版)》2017年第3期,第54-62页。

[30] 参见胡象明、王锋:《一个新的社会稳定风险评估分析框架:风险感知的视角》,《中国行政管理》2014年第4期,第102-108页。

[31] 参见朱正威、王琼、郭雪松:《工程项目社会稳定风险评估探析——基于公众“风险—收益”感知视角的因子分析》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2016年第3期,第61-68页。

[32] 参见朱正威、吴佳:《社会稳定风险评估机制的运行困境与优化策略》,《中国党政干部论坛》2017年第5期,第16-19页。

案,这个答案并不真正以法律的规定为依据,因为大多数人并不了解相关法律,也不具备分析能力。不难想见,公众的感知必然千差万别且大部分存在这样那样的错误,但正是这种感知决定了公众对项目的接受程度,以及采取某种对抗行动从而引发社会稳定风险的可能性。如果政府过度执着于项目真正的合法性状况,而忽视公众对合法性的主观感知,就可能陷入巨大的社会风险当中且毫不自知。

最后,科学理性在社会风险治理中的缺陷需要公众参与为决策的正当性提供新的支撑。由于不同群体对社会稳定风险的认知存在分歧,仅仅依靠专家和科学技术去测量风险,基于实证主义的分析式评估所发出的官僚制独白话语将无法掌握受影响群体对风险的主观认识,必须通过参与式评估的引入才能予以完善,因此必须赋予受影响群体以相应的知情权、参与权、建议权、监督权和评价权。^[33] 即使撇开公众对专家的不信任,科学方法在“稳评”中的用武之地也天然受限。因为,不同于技术性评估通常借助于理论假设、环境模拟、科学实验等方法进行,社会稳定风险由于影响因子难以量化、数据样本有限等因素,难以完全比照。风险决策要求对风险的可接受性、控制成本的合理性等问题做出价值判断,科学永远不可能单独成为风险决策的充分基础。因此,政府在风险评估的基础上做出决策时,必须充分考虑公众的利益诉求做出不同的风险分配,这一过程必然依赖于有效的公众参与。^[34] “风险科学的局限性,保持信任的重要性和难度,以及风险的主观性和背景化本质都在呼吁着新研究路径的出现,这种路径关注的是在风险评估和风险决策中引入更多的公众参与,以使决策过程更加民主化。”^[35]

从世界范围内来看,与社会风险有关的评估都经历了一个从科学方法主导向公众参与主导的转变过程。在西方,社会影响评价到 20 世纪 80 年代就开始从分析方法转向以参与方法为主,承认对社会影响的最终评价不是来自形式化的数据计算,而是来自群体之间就发展计划展开的冲突和合作。^[36] “社会影响评价指导原则跨组织委员会”开发的 1994 年版《导则》提出了社会影响评价的九项原则,第一项就是“多元化的公众参与:确认所有潜在的受影响的群体或个体,并使之参与到评价之中”。在中国,关于“稳评”的成功例子都与公众参与紧密联系在一起。四川遂宁和江苏淮安作为“稳评”的两大典范地区,不约而同地将自己的经验概括为“五步工作法”,遂宁的第三步是“公开征求群众意见”,淮安的第二步则是“收集社情民意”。

(二)从公众参与到风险沟通

有学者发现“稳评”在实际运作过程中发挥了极强的政策宣传倡导和群众动员的隐性功能,如政府在土地征收项目的“稳评”中正面宣传、倡导征地开发建设的社会经济意义,有意模糊城市开发经济增长与道义逻辑之间的边界,以实现普通群众的动员教化目

[33] 参见高山、王京京:《社会稳定风险评估的两种模式及其融合》,《湖南师范大学社会科学学报》2015 年第 2 期,第 44-49 页。

[34] 参见成协中:《风险社会中的决策科学与民主:以重大决策社会稳定风险评估为例的分析》,《法学论坛》2013 年第 1 期,第 46-54 页。

[35] [美]保罗·斯洛维奇著:《风险的感知》,赵延东等译,北京出版社 2007 年版,第 20 页。

[36] 参见李强、史玲玲:《“社会影响评价”及其在我国的应用》,《学术界》2011 年第 5 期,第 19-27 页。

的,增进被拆迁群体对开发建设的认同感。由此认为,“稳评”在制度外观与精神内核之间的这种罅隙张力,使得现代行政程序的诸多构造装置——特别是公众参与——并未发挥应有的控权功能,其群众动员的政治蕴涵远大于法律意义,这间接导致了合法性判断价值在“稳评”中的流失。^[37]但在笔者看来,地方政府的这种做法却不乏积极意义,这种政策宣传和政治动员实际上构成了风险沟通的一部分。尽管相当一部分地方政府仍然以“走程序”的态度对待“稳评”,^[38]但自上而下的压力体制下群体性事件爆发对官员仕途的灾难性后果,使敢于冒险的官员日益减少。地方政府越来越希望在决策作出前将社会风险真正控制在可接受范围之内,愿意借助“稳评”中的公众参与装置与利益相关者展开风险沟通。从广义上讲,公众参与的内涵可以涵括风险沟通,但公众参与强调态度的表达和利益的权衡,风险沟通则强调以风险为中心的沟通、磋商和回应。对于“稳评”来说,公众参与旨在准确反映社会稳定风险程度,风险沟通则进一步谋求实质性地降低这种风险。

诚如上文分析,社会稳定事件是利益相关群体基于风险感知做出的本能反应,而风险感知更多地是主观上对风险的辨识、计算和价值判断。但利益相关群体的立场又是可变的,这些立场的系列光谱包含着强烈反对、温和反对、中立、温和支持,直至强烈支持。通过公共决策过程中信息告知、协商、卷入、谈判、公民主导等方式的不断强化,在决策过程的包容性、开放性、互动性等作用下,相关群体的利益认知、偏好和立场都是可变的。^[39]通过政府与公众之间就公共决策主题展开的倾听、对话乃至争辩,可以使“稳评”在信息、资源、情感、心理的互动过程中发挥其风险识别和风险减缓作用,即通过风险沟通来弥合风险认知鸿沟,从而降低利益相关群体主观建构的社会稳定风险。

风险沟通首先需要信息公开和理由说明。这要求政府建立和完善“稳评”的信息系统,及时公开和披露诸如重大工程项目的规划选址、征地拆迁、移民安置、生态环境和安全评价一类的重要信息,便于社会公众阅览、查询、收视、复制、下载等,减少公众和政府之间的信息不对称。^[40]对于公众不理解的问题,政府应当通过新闻发布会、大众传媒、公众代表座谈会、公民接待日、上门走访等形式做出必要的说明和解释,充分了解公众心理,并帮助其进行风险信息处理。^[41]

在公众充分了解信息和表达意见之后,政府应当与其开展对话协商。“利益—风险”分配正义的实现,应当建立在利益相关者有效参与和协商决策的基础上。^[42]1996年,美国国家科学院关于风险描述的一份报告提出了风险决策的“分析—协商”模式,“分析”的设置重在解决风险评估过程中的科学性问题的,即消除参与者的知识贫乏与认知困境,获得

[37] 参见卢超:《“社会稳定风险评估”的程序功能与司法判断——以国有土地征收实践为例》,《浙江学刊》2017年第1期,第175-183页。

[38] 参见童星:《公共政策的社会稳定风险评估》,《学习与实践》2010年第9期,第114-119页。

[39] 参见朱德米:《深化社会稳定风险评估的理论支持》,《中国社会科学报》2011年6月2日第3版。

[40] 参见李开孟、徐成彬:《“五化”并举完善我国项目稳评机制》,《中国投资》2013年第12期,第94-97页。

[41] 参见胡象明、张丽颖:《科学主义与人文主义视角下大型工程社会稳定风险评估困境及对策探析》,《行政论坛》2018年第2期,第118-125页。

[42] 参见黄杰、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,第62-67页。

尽量系统科学的知识;“协商”的目的则是解决风险评估中的价值冲突,旨在消除包括专家在内的风险评估参与主体的价值偏爱;继而通过“合作式对话”程序的建构,融合包括专家和公众在内的各类主体从而达到知识整合和价值整合的目的。^[43]分析与协商是一个整合性过程,“协商构建分析、分析指导协商”,应当贯穿于决策全过程。^[44]

对于对话磋商的结果,政府应当做出回应。政府既要保证公众在评估中“在场”和“发声”,还要对沟通中发现的风险点采取积极行动以降低风险程度。对于利益相关群体提出的合理诉求,政府应当通过重新调整决策中的“利益—风险”分配方案,给予公正解决。^[45]对于难以满足的诉求,也应发布有实质内容的信息做出积极回应,避免借口相关建议不合理而不予采纳的粗陋做法,尤其是对于比较尖锐的反对或者质疑,应当通过新闻媒体、社会组织的舆论介入进一步消除由于信息不对称造成的“污名化”,提高公众对决策的接受程度。^[46]

在一些复杂、棘手的风险决策案例中,风险沟通都扮演了关键角色。例如,浙江省发展规划研究院的一位工程师描述了一个“邻避”项目实施“稳评”的案例,最终凭借出色的风险沟通成功地“收拾残局”。其成功的经验主要有两点,一是将“稳评”过程划分为多个阶段推进,在每一阶段都进行风险沟通、实施风险化解,并根据其结果动态调整风险等级判断后再进入下一阶段;二是对相关群体在沟通中表达出来的诉求进行了回应,包括落实好 70% 以上“有条件支持”者提出的 5 项条件,回应群众提出的 41 条 8 个方面的建议,办妥投资主体变更手续并完成环评、规划选址、土地预审、能评等核准前所需的前置文件,积极回应合作推进项目的 N 市希望享受与项目所在地 M 区同等政策待遇的诉求。^[47]

公众参与的引入和风险沟通的实施,使“稳评”日益显示出作为重大行政决策中“民主装置”的色彩。不乏研究者敏锐地察觉到了“稳评”以决策民主为方向的功能演变,就连对“稳评”在总体上持批判态度的学者也承认,“稳评”内嵌的各类座谈听证、意见征求等程序在一定程度上彰显了基层民主建设的积极意义,因此,不可否认这种工具主义的风险评估程序理念多少蕴含了基层民主的积极价值。^[48]我们必须承认,“稳评”所蕴含的这种民主价值并非基于地方政府在设计、推行这一机制时的自觉性,也从没有任何立法或政策在这一价值的指引下对“稳评”进行过顶层设计,这仅仅是“稳评”出于对自身运行有效性的追求演化而来的“意外效果”。但是,正因承载着民主价值的公众参与、风险沟通等装置已经为“稳评”的实施所须臾不可分离,这恰恰为我们提供了契机,那就是以这些程

[43] See Paul C. Stern, Harvey V. Fineberg, *Understanding Risk-Informing Decisions in a Democratic Society*, National Academy Press, 1996, pp. 2 - 5.

[44] 参见朱德米:《深化社会稳定风险评估的理论支持》,《中国社会科学报》2011 年 6 月 2 日第 3 版。

[45] 参见朱正威、王琼、郭雪松:《工程项目社会稳定风险评估探析——基于公众“风险—收益”感知视角的因子分析》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2016 年第 3 期,第 61 - 68 页。

[46] 参见张乐、童星:《重大“邻避”设施决策社会稳定风险评估的现实困境与政策建议——来自 S 省的调研与分析》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 3 期,第 107 - 115 页。

[47] 参见董嘉明:《邻避项目“边稳评边化解风险”的典型样本——基于某垃圾焚烧项目稳评实践的思考》,《中国工程咨询》2016 年第 2 期,第 21 - 23 页。

[48] 参见卢超、马原:《社会稳定风险评估机制的基层实践及其功能异化——以西北某省 H 镇的风险评估为例》,《行政法论丛》第 18 卷(2016 年),法律出版社 2016 年版,第 389 - 403 页。

序装置为依托,加以挖掘、完善和扩充,把“稳评”彻底改造为一项真正的民主决策程序。

四 以决策民主机制为目标重构“稳评”

(一)“稳评”解决的是行政决策中的民主性问题

王锡锌教授曾提出检讨行政决策正当性的复合模式,认为决策的合法性不应局限于传统上的形式合法性,还应将科学性和民主性问题纳入考虑。在行政决策的过程中,有三个角色起着基本作用:作为管理者的政府,作为利益相关者的公众,作为政府与公众之间中介的专家。三者的交涉互动构成了行政决策的主要过程,如何使这三个角色充分发挥作用并相互制约,是行政决策获得正当性的核心问题。因此,行政决策正当化的要素可以被归纳为形式合法性、民主性和科学理性,相对应的实现路径就是依法决策、民主决策和科学决策。^[49]那么,作为行政决策的程序之一,“稳评”解决了哪一方面的问题呢?

首先,“稳评”解决的肯定不是决策的合法性问题。各地方、各行业的“稳评”指标基本上都沿用国家发改委《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》规定的“合法性、合理性、可行性、可控性”四要素。这里的“合法性”,通常指“决策主体、决策权限、决策程序、决策内容等是否符合法律、法规、规章和国家政策规定”。^[50]但如此一来,“稳评”中的这种合法性评估和由政府法制机构另行实施的合法性审查就完全重复了;而且,由于“稳评”项目大多委托给工程咨询机构实施,这些机构并不具备合法性审查的专业能力。因此,在实际操作中,“稳评”中的“合法性评估”早已转变为对公众“合法性感知”的调查了。

其次,“稳评”也不解决决策的科学性问题。很多研究者将“稳评”看作行政决策程序中的“科学”装置,认为“社会稳定风险评估的有效性主要体现于其科学理性……风险评估主要基于科学证据和科学分析,因此它主要是一个科学分析过程”。^[51]或者将风险评估和公众参与分开,认为前者解决科学问题,后者解决民主问题。^[52]这种观点的影响是巨大的,不仅多数地方政府在推行“稳评”之初都对其寄予了将维稳“科学化”的期望,连《重大行政决策程序暂行条例(征求意见稿)》也将其定位于“科学决策”程序,这从“征求意见稿”将“稳评”与环评在第五章中合并规定便可看出。在笔者看来,突出“科学性”恰恰是对“稳评”的最大误解。“稳评”归根到底评的是人的态度和价值立场,而不是观测自然现象,因此,“稳评”是否有效的关键并不在于采取了何种复杂的数学模型,而在于广开言路,倾听公众呼声,了解真实民意。^[53]恰恰是由于科学方法在社会风险评估中的缺

[49] 参见王锡锌:《行政决策正当性要素的个案解读——以北京市机动车“尾号限行”政策为个案的分析》,《行政法学研究》2009年第1期,第10-15页。

[50] 参见《四川省社会稳定风险评估办法》第11条第1项,其他地方的规章或规范性文件的定义与此大同小异。

[51] 许传玺、成协中:《重大决策社会稳定风险评估的制度反思与理论建构》,《北京社会科学》2013年第3期,第91-92页。

[52] 参见成协中:《风险社会中的决策科学与民主:以重大决策社会稳定风险评估为例的分析》,《法学论坛》2013年第1期,第46-54页。

[53] 参见王宏伟:《完善重大决策社会稳定风险评估机制的五大转变》,《云南社会科学》2013年第2期,第113-118页。

陷——专家存在学科惯性并容易被利益掣肘、风险归因理论和风险界定方法存在局限性、科学评估指标和评估模型的刻板性、科学评估过程中专家与公众获取信息的不对称性等，才促使“稳评”转向了以公众参与、风险沟通为中心的建构主义。^[54]而且，任何社会影响评价本身都是在一定的政治框架下进行的，其结果不可能像科学结论一样具有绝对的确定性从而对决策形成刚性的约束力，而是通过参与将“地方知识”和决策过程结合在一起，最终由谁来决定影响的显著性、决定什么构成有价值的“地方知识”，都需要依据特定的政治社会形势来确定。实践中，关于“稳评”的种种制度设计上的谬误，如“一票否决”、结果归责以及以整体风险定级为中心等，都与人们误将其作为行政决策中的科学装置有关。

最后，必须明确“稳评”解决的主要是行政决策的民主性问题。学者朱德米较早注意到了“稳评”的民主建设功能及其普遍意义，指出“稳评”的一个潜在功能就在于推进中国公共决策过程的民主化。^[55]一方面，“稳评”在公共决策过程中建立了政府与公众之间的回应关系，将政府的决策系统与公民的维权系统联接在一起，把公民对重大决策的事后激烈抗争转变为事前积极参与，通过自主性、嵌入性的程序构造拓展传统的决策结构，实现行政决策由封闭模式转变为开放模式，通过吸纳利益相关者进入决策过程，实现了对公共决策权力的有效约束和制衡。^[56]另一方面，“稳评”通过参与结构上的“开门”和沟通机制上的“磨合”，实现了行政决策过程中社会价值的整合，增强了公共政策的可接受性、共识度和实质合法性。^[57]政府、专家和公众在“稳评”中通过风险沟通进行对话的过程，实际上就是达成共识、形成共同价值观、创造社会性价值的过程。^[58]通过社会价值的整合，大大增强了行政决策的实质合法性。此外，在政治上，“稳评”还可以被看作协商民主理念在社会治理层面的具体体现。正如有学者所指出的那样，在进入风险社会的背景之下，“稳评”可以成为中国特色协商民主实践的一项重要制度供给，其政治意义在于作为执政党群众路线理念下的政策工具，有助于增强转型社会治理的合法性、有效性和适应性。^[59]

（二）通过“稳评”沟通行政决策中的“利害”和“是非”

“稳评”解决的是行政决策中的民主性问题，有助于实现决策过程中的价值整合，但其最终呈现出来的仍然是一种“利与害”对比的格局，并不必然和法律上“是与非”的评价相容。要避免“稳评”和法治之间的抵牾，反过来使“稳评”所体现的行政决策民主有益于法治目标的实现，关键是通过“稳评”实现行政决策“利与害”和“是与非”两种价值维度的转换和沟通，而这需要一定的条件方能实现。

首先，“稳评”的民主价值主要是在形式合法性、科学性和民主性的复合标准之下，通

[54] 参见胡象明、张丽颖：《科学主义与人文主义视角下大型工程社会稳定风险评估困境及对策探析》，《行政论坛》2018年第2期，第118-125页。

[55] 参见朱德米：《开发社会稳定风险评估的民主功能》，《探索》2012年第4期，第57-62页。

[56] 参见张玉磊：《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）》2014年第6期，第124-132页。

[57] 参见黄杰：《需关注重大政策类稳评中的共识构建》，《学习时报》2016年5月16日第5版。

[58] 参见柳恒超：《风险的属性及其对政府重大决策社会风险评估的启示》，《上海行政学院学报》2011年第6期，第91-97页。

[59] 参见朱正威、吴佳：《社会稳定风险评估机制的运行困境与优化策略》，《中国党政干部论坛》2017年第5期，第16-19页。

过利益衡量实现决策正义,但其适用范围必须受到一定限制。某些行政决策的实质合法性之所以需要诉诸公众参与,是因为这些决策事项难以通过简单适用法律就直接得以决断。这些决策事项或者由于在科学上尚无定论从而难以在事实层面解决问题,或者由于在政府、专家和公众的认知中存在巨大分歧,这才导致决策变成了一个利益衡量的过程,或者说在本质上变成了一个政治过程。^[60]对于这些决策的作出,无论是来源于间接民主的法律还是代表着科学的专家理性都无法提供足够的合法性,不得不通过直接民主的公众参与来帮助其证成实质合法性,而“稳评”目前恰恰就演变成了这样一种特殊的公众参与机制。尽管这样的决策事项越来越多,但绝非行政决策的全部,对于那些直接适用法律或者加入专家判断之后便可解决的简单决策事项,如果不加甄别地引入“稳评”机制,实际上就是人为地制造价值冲突。“稳评”之所以在很多情况下对法治形成挤压,正是由于这种“评不应评”的滥用所导致。

其次,通过“稳评”实现决策中的利益衡量需要借助于正当程序的建立。这些程序包括充分的信息公开、合理的利益相关者识别、恰当的代表遴选、坦诚的沟通和及时的回应等。正当程序具有双重价值:一是工具性的,即促进实体正义的实现;二是构成性的,即保障公民重要程序性权利的实现。^[61]上文所描述的参与型“稳评”程序的工具性价值在于通过利益相关者与决策者的不断商谈影响决策结果,削减风险决策中因信息不对称带来的不确定性,从而增进决策结果的合法权威。^[62]其构成性价值则在于“稳评”的过程实现了公民的知情权、参与权和表达权。在这一意义上,参与型“稳评”与法治自然是价值相容的,应当避免的是如下两种相反的情形:一是闭门造车的分析型“稳评”,这种“稳评”的早期模式至今仍为部分评估机构——特别是工程咨询机构所奉行,它略去了公众参与和风险沟通的大部分过程,依靠专家团队的分析和推演得到决策所面临的利益冲突格局,将其呈现给政府作为决策依据;二是应激型“稳评”,主要依靠个体或群体的极端抗争行为来判定决策风险,利益相关者与政府展开赤裸裸“以暴制暴”的博弈,往往源于此类做法的刺激和鼓励。

最后,对“稳评”结果只能赋予弹性效力,并就结果的应用建立说理回应机制。如果“稳评”的结果具有刚性效力,就意味着“稳评”报告所呈现的利益格局实际上将成为政府决策的唯一依据,包括形式合法性和科学理性在内的其他决策标准一旦和“稳评”所指向的决策结果不一致,都将被摒弃。令人遗憾的是,目前的主流操作正是如此。在大多数情况下,“稳评”的结果都会表现为一个整体风险等级,而风险等级又会和决策结果相对应,如果风险等级不是“低风险”,决策就会被否定。^[63]“稳评”之所以常常被认为用“利害”

[60] 参见王锡锌著:《公众参与和行政过程——一个理念与制度分析的框架》,中国民主法制出版社2007年版,第30页。

[61] 参见[美]迈克尔·D.贝勒斯著:《法律的原则——一个规范的分析》,张文显等译,中国大百科全书出版社1996年版,第32-35页。

[62] 参见张红显:《重大决策社会稳定风险评估程序建设研究》,《河南财经政法大学学报》2015年第4期,第35-41页。

[63] 参见彭振武、李开孟、徐成彬:《当前我国普遍采用的以整体风险等级为导向的项目稳评框架问题剖析》,《技术经济》2013年第12期,第70-76页。

凌驾于“是非”之上,并受到诟病,其直接原因正在于此。政府不仅仅是社会期望的回应者和社会价值的整合者,还是法律的执行者,这决定了政府必须在多元冲突目标的复杂决策条件下,综合权衡各种因素作出决断,而不仅仅是根据“稳评”结果进行“傻瓜式”操作。因此,“稳评”结果的效力只能被设计为弹性的,政府不一定只能在“稳评”结果为“低风险”的情况下才能通过决策,而是有权基于更加重要的理由作出与“稳评”结果提示的方向相反的决定。^[64] 但与此同时,必须建立起一种说理回应机制,要求政府依托“稳评”结果充分阐明其决策理由,包括“稳评”的结果是如何得到的,对于公众意见是如何吸纳的,对“稳评”结果的运用是否符合法律的原则和精神,对识别出来的风险已经或者即将采取何种干预措施等;如果决策的结果与“稳评”的风险等级并不一致,还应当说明导致决策通过的其他更重要考量因素是什么。

五 结论:回到《重大行政决策程序暂行条例》

“稳评”最终是否写入、如何写入《重大行政决策程序暂行条例》,是当前观察“稳评”发展的一个重要方向标。从 2017 年 6 月公布的“征求意见稿”来看,这部条例对“稳评”的态度颇有些矛盾。一方面,“征求意见稿”第 23 条给了“稳评”一席之地,这当然是对其十几年来发展成果的肯定,可能也反映了主管维稳工作的政法委系统和部分地方党政机关的强烈要求。另一方面,“征求意见稿”又不愿意突出“稳评”的地位,采取了跟环评混合规定的方式。而且,第 23 条第 2 款还做了这样的限制性规定,“依照有关法律法规等已对有关风险进行评价、评估的,不作重复评估。”这一款显然是单独针对“稳评”的,因为环评并不存在这样的情形,而“稳评”中的合法性评估、可行性评估、安全性评估恰恰是有可能被其他的评价、评估程序所吸收的。至于对“稳评”的定位,从其所处章节——紧随“专家论证”之后而在“合法性审查”之前,与环评并列——便可发现,“征求意见稿”十分明确地将其作为行政决策中的一种“科学决策”装置来对待,在评估方法上也与环评等同视之,列举了舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等,并强调要“科学预测、综合研判”,而听取意见的对象也限制在“有关部门”而非面向公众。

“征求意见稿”对“稳评”的上述制度供给显然出现了偏差,并已滞后于当前的“稳评”实践。对此,笔者提出三点修改意见:

第一,将“稳评”和环评分开,转而移入第三章“公众参与”当中。正如上文所述,环评评的是技术性风险,主要采取分析主义的方法;“稳评”评的是社会性风险,主要采取建构主义的方法。两者存在本质差别,宜分不宜合。将“稳评”移出之后,条例的第五章仍可命名为“风险评估”,其内容包括环境风险评估、灾害风险评估、生产安全风险评估等针对技术性风险的评估,仍是重大行政决策中非常重要的前置性程序。由于“稳评”是行政决策中的“民主装置”而非“科学装置”,其主要功能是通过协商民主来增进行政决策的正当

[64] 参见许传玺、成协中:《重大决策社会稳定风险评估的制度反思与理论建构》,《北京社会科学》2013 年第 3 期,第 87-93 页。

性,相关规定应当移入条例第三章“公众参与”当中。实际上,“稳评”就是一种以社会风险为中心的、特殊的公众参与程序,和一般的公众参与程序有很多交叉重叠之处,在很多情况下可以融合在一起进行。在实际操作中,已经有不少地方将两者融为一体,以“稳评”之名行公众参与之实。

第二,规定“稳评”在决策动议或项目规划阶段就开始实施。在适用与其他公众参与机制相同的程序、方法的基础上,“稳评”有一个特殊之处,就是应当及早启动,最理想的方案就是将其提前到决策动议或项目规划阶段便同步实施。按照2013年国家发展改革委办公厅发布的《重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲(试行)》,“稳评”在项目审批(核准)所需的其他前置文件具备之后才需要完成,等于是项目进入正式决策之前的最后一道“防线”。但事实上,在项目审批所需的各种前置文件具备之前,社会稳定风险就已经产生。2014年的广东茂名“PX事件”发生时,项目还处在规划阶段,环评才刚刚启动。此时“稳评”尚未开始,公众参与和风险沟通无从开展,较早实施的土地规划、环境评估的风险沟通功能并不突出,最终由于错误信息迅速传播、发酵又得不到及时澄清,舆情得不到疏导,便导致了事态恶化。可见,将“稳评”放在规划、环评等其他决策前置环节之后是存在巨大隐患的,将直接导致“稳评”丧失预警功能。^[65]

第三,规定“稳评”可以实行后续评估或补充评估,为风险沟通扩展到重大行政决策的全过程留出空间。目前,地方政府开展“稳评”的直接目的还是为行政决策确定风险级别,将“低风险”的结果作为决策通过的前置条件,而风险沟通则是为了提高利益相关群体对决策的接受度,以获得“低风险”的结果。但是,公众对决策的“利益—风险”感知始终存在,并将随着决策的实施而变化,社会稳定风险并不随着决策的做出而消失。因此,有必要在决策的实施过程中继续进行社会稳定风险的动态监测,并相应地将风险沟通延伸到决策的全过程。^[66] 国际风险管理理事会提出的风险治理框架将系统的风险治理活动分成预评估、风险评估、风险特征描述与评价、风险管理四个步骤,这些步骤构成一个循环往复的连续过程,风险沟通则贯穿于整个风险治理活动的全过程。在风险治理的每个步骤中,利益相关者都可以凭借风险沟通对决策事项展开对话、协商和辩论。^[67] 当然,不同阶段的风险沟通侧重点应该有所区别,在决策前确定风险等级的阶段,风险沟通主要表现为不同利益群体之间的讨论、协商和妥协;在决策做出之后,风险沟通的重点应当是对决策执行情况的实时反馈,以及政府对各方意见的继续收集和有效回应。^[68] 将风险沟通扩展到决策全过程之后,以风险定级为中心的“稳评”结果也应当是动态调整的,应当根

[65] 参见程瑜、陈世明:《从“维稳”到“参与”:社会稳定风险评估新探》,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期,第49-56页。

[66] 参见张欢:《从评估到监测:社会稳定风险应对的新策略》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2016年第6期,第13-19页。

[67] See Renn O., Walker K. D. (eds.), *Global Risk Governance: Concept and Practice Using the IRGC Framework*, Springer, 2008, pp. 46-48.

[68] 参见朱正威、刘莹莹:《重大公共政策社会稳定风险评估中风险沟通机制的构建——基于北京市水价调整政策的案例分析》,《北京社会科学》2016年第11期,第12-20页。

据利益相关者的动态诉求与项目风险的整改情况进行风险的动态定级。^[69]

“征求意见稿”中关于“稳评”的规定有一点是值得肯定的,就是对“稳评”结果的运用。第 25 条规定:“风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据。决策机关认为风险可控的,可以作出决策;认为风险不可控的,不得作出决策,或者应当调整决策草案,在确保风险可控后再行决策。”这一规定将对风险程度和风险容忍度的判断权交还给了决策机关,而不是交给“稳评”报告,然后让政府“照方抓药”。相对于目前很多地方和部门的“稳评”规定及与之配套的问责规定,这无疑是一个明显的进步。

[本文为作者主持的 2018 年度中国政法大学钱端升杰出学者支持计划资助项目(DSJXCZ180416)的研究成果。]

[**Abstract**] Social Stability Risk Assessment (SSRA) in major administrative decision-making, a mechanism created by local governments to solve the problems of high cost, end governance, and passive response in traditional rigid stability maintenance mechanisms, has developed rapidly since 2005. The initial operational mode of SSRA deviates from the value of the rule of law, erodes and compresses the space of the rule of law in administrative decision-making, and may lead to negative administration and inaction, even threatens the judicial authority. However, in the course of its actual implementation, such specific devices as public participation and risk communication have been gradually embedded into SSRA to achieve its usefulness and credibility, thus providing an opportunity to transform it into a democratic decision-making process. After the transformation and under the condition of reasonably setting the applicable scope, adhering to the participatory method and giving the evaluation results flexible effectiveness, SSRA can be conducive to enhancing the democracy of administrative decision-making and communicating between the two value dimensions of “interests” and “right and wrong” in administrative decision-making. In the formulation of the Interim Regulations on Major Administrative Decision-making Proceedings, SSRA should be removed from the chapter on “risk assessment” and incorporated into the chapter on “public participation”. The implementation of SSRA should be advanced to the stage of decision-making motion or project planning, supplementary or follow-up assessment should be stipulated, and risk communication should be extended to the whole process of major administrative decision-making.

(责任编辑:田 夫)

[69] 参见唐钧:《稳评存三大问题亟待科学和规范》,《中国县域经济报》2016 年 1 月 4 日第 3 版。