
新时代社会风险治理的实践与创新

——以宁波市为例

邵一琼

习近平总书记指出，当前和今后一个时期，我国发展进入各种风险挑战不断积累甚至集中显露的时期，要对潜在的风险有科学预判，知道风险在哪里，表现形式是什么，发展趋势会怎样，该斗争的就要斗争。新时代改革开放向纵深推进，各种风险挑战前所未有，其中社会风险影响巨大。如何优化社会风险治理机制，构建社会风险治理新格局，对实现社会治理现代化有着重要意义。

一、新时代社会风险治理：内涵与类型

1. 新时代的内涵

新时代的内涵可以从“变与不变”的双重视角来辩证理解。从变的视角看，现阶段社会主要矛盾发生深刻变化。社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，这是社会发展中的基础性问题，是判断新时代的重要变量。从不变的视角看，我国基本国情与国际地位没有变。党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。

2. 社会风险治理

风险社会理论是由德国著名社会学家乌尔里希·贝克在其《风险社会》一书中首次提出，随着科学技术的日新月异和全球化的深入发展，人类社会已经进入一个“风险社会”时代。广义的社会风险包括金融风险、经济风险以及生态恶化的风险；狭义的社会风险一般是指由于社会矛盾、文化冲突和社会竞争而导致的危及社会稳定和社会秩序的风险。

新时代社会风险治理，表现为以下四点特征：一是系统性治理，城市风险之间往往具有很强的关联性和复合性，当房地产泡沫、地方债务危机等经济金融风险爆发时，极易向社会领域传导，进而可能导致社会矛盾和社会冲突；二是动态性治理，由于社会风险扩散传播快，加之现代信息科技手段发达，使风险具有“多米诺骨牌”效应，社会风险内部或其他类型风险之间相互传导，一个局部的、微小的社会风险可能会演变成全局的、巨大的社会风险；三是特异性治理，城市社会风险多种多变，传统和非传统风险交织，处理难度越来越大，即使同一风险在不同环境下，化解处置的方式也不一样；四是突发性治理，社会风险具有很强的潜在性，一旦暴发，亟须快速有效应对。

二、新时代宁波社会发展面临的环境与挑战

（一）环境

当前，宁波市社会大局总体稳定、长期向好的基本面没有改变，但受外来人口数量增加、城镇化加速推进、“二孩政策”放开等因素影响，社会风险领域面临新形势和新难题。一是各种风险多发。除传统的婚姻、家庭、赡养、劳动争议纠纷外，征

地补偿、房屋买卖租赁、物业管理纠纷等因发展引起的新风险明显增加，尤其是近年来民众环保意识的增强，邻避风险异常突出。矛盾纠纷主体多元化，不仅包括个人之间，而且包括个人与组织、群体与群体之间的矛盾纠纷，其中因小事琐事引起的占大多数。风险范围多领域交织，很多社会风险是民事纠纷、行政纠纷、经济纠纷、治安案件甚至刑事案件混杂在一起，解决难度较大。二是犯罪特征略有变化。当前，宁波刑事犯罪的形态、场景和手法正在发生深刻变化，职业化、地域化特征更加明显，非接触式犯罪比例大幅提高，通讯网络新型犯罪在刑事案件中占比逐年提高，黑恶势力犯罪呈现组织“合法化”、头目“幕后化”、结构“松散化”、暴力“轻微化”的发展趋势。三是城市安全隐患增多。随着地下空间、城市综合体不断扩大，城市运行系统日趋复杂，老百姓对行政管理服务和安全需求越来越高。此外，近年来宁波市化工产业快速发展，庞大的危化品生产、仓储和运输，使得交通、消防管控压力不断增大。四是人口管理压力较大。截至2019年6月，宁波登记在册流动人口480.37万人，同比增加11.27万人，其中有388.3万人居住在租赁房屋内，大量的流动人口增加了社会管理的难度。

（二）挑战

1. 现代社会风险认知不足

一是现代社会风险感知存在滞后。在经济全球化的大背景下，大规模人口、资源、信息、资本快速流动，加速风险传播，增加基层社会治理难度，导致一些部门对新形式社会风险的关注程度与感知能力都无法及时达到应有水平。如宁波个别地区存在一些黑恶势力通过注册公司、承包经营等方式，并采用电话滋扰、上门骚扰催债等软暴力手法进行讨债，这种用合法外衣掩盖非法目的的行为，导致当地相关部门也无法第一时间发现。二是社会风险危机警觉性不够。个别部门重临时应急，轻规划建设，缺乏忧患意识和危机意识，存在侥幸心理，没有把社会风险治理工作纳入议事日程。如个别地区出现非法加油（私油）现象，不仅扰乱正常市场经济秩序，而且带来潜在社会风险，但由于相关部门对初露端倪的社会风险缺乏警觉性，使这种现象慢慢形成行业潜规则。三是社会风险宣传认识不到位。一些政府部门对社会风险治理知识宣传的力度不够，且方法形式单一，造成民众对社会风险缺乏全面正确的认识，有时容易被误导。

2. 信息管理体制机制有待完善

一是信息搜集工作机制不健全。多数情况下一些政府部门只是被动地根据要求搜集信息，主动搜集能力较弱，技术方法运用不足。网格员通过入户走访等各种途径了解掌握信息得不到村（居）民的有效配合，收集的信息量也较为有限。特别是新农村建设不断推进，土地征用、建筑破拆、路桥施工等存在较大利益空间，而农村管理和警务资源相对薄弱，如果信息搜集机制不健全，那么极易出现重大社会风险，影响社会稳定安全。二是信息发布机制不健全。由于政策或法律缺失，社会风险信息发布存在较大自由度，个别政府为减少事端而采取少公布、晚公布一些信息，加上政府与公众信息互动不及时，导致公众信息反馈缺失，容易形成重大社会风险隐患。如鄞州（原江东）滨江垃圾中转站建设事件，在项目审批并经过技术论证和公示时，附近居民未表示强烈反对，但在准备项目建设时，周边一些居民认为项目产生的臭气会严重影响其日常生活，在多次上访未果后，采用堵路、阻挠施工等方式阻止项目建设，导致工程推进缓慢。其主要原因是发布信息没有及时准确公布，公布后也没有及时和群众沟通。三是政府内部传递信息机制不合理。传统社会风险信息管理机制具有封闭、垂直的特点，但由于存在个别部门或区域的保护主义思想，横向平级部门间的信息往往较难以及时传递。

3. 协同治理格局尚未形成

一是基层政府治理存在一定缺陷。面对多元主体日益增长的治理需求、社会公共事务治理的碎片化，基层政府传统垂直管理模式出现管理空白和漏洞，个别基层政府动员组织群众能力弱，采取行政手段多、运用市场手段少。如长丰热电厂迁建事件中，鄞州区政府确定选址并召集相关部门、利益相关方签署备忘录，但中海国际社区房产开发商却没有明确告知购房者关于热电厂具体位置、环境影响，造成大批已经购买房产的居民担忧电磁辐射等问题，进而不断向环保部门反映，一些业主甚至与售楼处保安发生冲突，影响项目建设推进。其主要原因就是部分基层政府依靠专门力量过多，发动社会力量较少。二是社会组织

专业水平参差不齐。一些社会组织准入门槛较低，导致其整体力量薄弱、专业人才匮乏、评估流程不规范、评估方式自由化，个别组织独立进行风险调查以及落实风险防范化解的能力较弱，往往要依赖当地政府和基层组织。三是民众参与渠道少且不畅通。面对社会风险传播时，没有统一的秩序引导，也没有形成一些共同准则，有时候会引起民众混乱，进而影响风险治理效果。另外，民众包括机关干部参与应急演练的机会较少，如电梯突发事件应急演练、火灾消防演练、地震应急演练等，平时预案演练不足、预案熟悉度不高，在紧急时刻难以发挥实际效用。

4. 风险评估重视程度不够

一是风险评估走过场。评估开展只停留在评的层面，重形式、轻效果，不能很好运用评估结果，没有把评估工作与矛盾化解工作有机结合，使风险评估机制发挥应有作用。二是风险评估不敢评。面对地方党委、政府的决策和引进的重大项目，个别部门担心评估工作可能影响党委、政府决策，不利招商引资工作、妨碍项目落地而遭受指责，因而在风险评估时避重就轻，选取部门重点项目“走走程序”。三是风险评估不规范。对一些涉及跨地区跨部门的重大工程项目和重大决策进行评估时，会出现责任主体不明确、评估内容不具体等问题，从而使评估工作无法进行。

三、新时代进一步推进社会风险治理的思考

（一）培育风险意识，着力营造社会信任新环境

一是重视风险应对行为引导。畅通民众利益诉求通道，高度重视突发事件等社会风险苗头，对风险多发地区进行社会调查和深入了解，重点关注和研究社会热点难点问题，保障人大、政协、工会、妇联、听证会、上访、信访、司法救济等渠道畅通，积极引导公民向制度化和半制度化渠道靠拢。二是重视风险知识普及和认知改善。通过风险意识启蒙和加强风险责任意识培育，一定程度上缓解民众对“四重一敏感”政策的“对抗性解读”，甚至可以使民众坦然应对那些可能造成的伤害或已经产生的损失，使潜在危害的感知正常化、可接受化。除了利用新媒体手段开展广泛的风险知识宣传外，重点要利用广播、电视、报纸等传统媒体以正视听，培育民众理性参与的氛围。三是培育积极健康的城乡居民社会心态。加强社会化心理服务，将社会心理服务与村（社区）服务有机融合，方便群众享受快捷、精准、专业的心理服务。充分关注社情民意，及时发现影响居民社会心态的主要问题，开展心理服务疏导和危机干预，同步落实跟踪帮扶措施，降低和消除社会风险，全面构建起人防、物防、技防、心防“四位一体”的治安防控网。

（二）创新信息管理，着力建立风险预警防控新体系

一是推动信息管理结构扁平化。推动信息资源整合，促进信息横向传递，加快推动建立党政部门主导、综治部门或公安机关推动、各部门力量配合参与的协调联动机制，全面加强银行、工商、医疗、劳动、房产、教育、交通等部门衔接沟通，建立常态化协作联系制度。二是健全舆情研判和信息引导机制。建立社会风险预警指标体系，通过“三色预警”等机制，加强市、区（县、市）、街道（乡镇）三级舆情研判导控平台建设，及时关注网络动态，盯住重点难点、社会敏感问题。各级政府及相关部门须落实新闻发言人制度，定期向社会发布准确信息，在突发事件发生后第一时间发布权威信息，最大限度挤压谣言空间，掌握网络舆论引导的主动权。三是加强综合防控机制。规范网络传播秩序，依法严厉打击网络色情、赌博、诈骗等违法犯罪活动，并建立市委宣传部门统一领导、相关职能部门参与的齐抓共管的网络管理机制，运用好信息员、网评员等力量，提高对网上煽动、网下串联行动的突发事件和群体性事件的处置能力。

（三）注重多元共治，着力形成平安建设新常态

一是加强政府部门协调联动。强化不同部门间的衔接配合，整合政法、公安、综治、司法、国土等基层各站所的力量，积极开展矛盾纠纷排查，将风险评估、治理及风险责任落实衔接起来。各级党政部门之间应加强风险沟通和应急联动，在统一的

平台上实现上下级之间的纵向指挥和不同部门之间的横向协作。二是发动社会组织协同治理。切实提高社会组织参与社会风险治理的独立地位，制定社会组织参与治理的标准，加强行业指导，强化制度建设，特别是在风险隐患较大、矛盾突出、涉及公共利益、跨地区跨部门等事项上要引入律师事务所、公证处、新闻媒体、评估机构等社会组织参与进来，充分发挥社会力量的积极性。三是动员广大群众参与治理。强化“村规民约”在基层风险治理中的作用，动员社会力量参与调处矛盾纠纷，实施邻里守望、落实群防群治。另外，定期组织民众包括机关干部开展应急疏散演练，鼓励民众积极参与，熟悉避险程序和路线。

（四）推动程序落地，着力完善风险评估新机制

一是推行社会风险评估“一把手”负责制。实行社会风险评估和治理方案向党政“一把手”直报机制。通过强化日常学习、调研指导、典型引导、党校培训等方式，切实加强领导干部对社会风险治理的学习，强化社会风险治理与评估理念，消除社会风险评估与环境影响评价混淆等常见误区。二是推动风险评估工作规范化、常态化、法治化。尽快出台《宁波市重大决策社会风险评估实施细则》和《宁波市风险评估机构管理办法》等相关规定，将社会风险评估作为重大决策的前置条件，成立完整的稳评工作专门机构，细化工作运行机制，制定风险评估工作责任追究办法，确立严格责任倒查机制。三是重视风险事件的跟踪分析。即时收集和整理各地出现的社会风险事件，并对引发事件的深层次原因进行分析和归类，从而建立相应的应急预案和治理方案。