

健全重大决策社会稳定风险评估机制

殷建国 杨广学 王驰

党的十九大报告强调，要增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾。近年来，各地区各部门全面开展重大决策社会稳定风险评估工作，江苏等地已基本形成党委统一领导、政府组织实施、主管部门具体负责、维稳部门监督指导、社会各界广泛参与的稳评工作格局，并取得显著成效。实践证明，稳评工作在推动科学民主依法决策、从源头上防范化解社会矛盾等方面都具有重大意义，是一项只能加强而不能削弱的重要制度。然而在实践中，重大决策社会稳定风险评估机制依然面临一些问题和挑战，这主要表现在以下几个方面：

稳评制度机制尚不健全。一是有的地方、部门对一些决策事项不愿评不敢评，担心影响决策事项或建设项目的推进实施。目前稳评的政策法规依据还不够健全，刚性约束力不强，评估工作中弹性空间大，存在为评而评、应评未评、过度评估、违规评估、评用脱节等情况。二是稳评对象界定较模糊，对重大决策事项的界定在某种程度上与决策者的认知与判断密切相关，存在一定的主观随意性，稳评的范围主要集中在重大工程项目。三是稳评多以党政负责人行政推动为主，相关文件也仅对行政机关在评估中的职责权限进行了规定，实践中保障公众与其他社会主体参与评估的有效性不够，排摸风险源可能存在遗漏。第三方参与稳评相关机制尚在摸索，缺乏规范有效的行业监管体系，评估中不同程度存在时间长、材料多、收费不合理等问题。四是稳评实施中评估模式（适用程序）选择不准确，评估过程简单化、结论认定经验化、结果运用随意化，少数经过评估的重大决策仍引发涉稳事件。

稳评外部环境面临新变化。一是涉稳因素出现新变化。我国发展的内外部环境正发生较大变化，国内部分领域长期累积的深层次周期性结构性矛盾显现，外部输入性风险上升，各类不安全不稳定因素跨界性、关联性、穿透性增强，网络舆论产生的社会动员效力深刻影响着社会大众的心态及行为趋向，处置不当就有可能产生连锁反应，这些都对稳评工作提出了新要求新挑战。二是公众诉求出现新变化。人民群众对美好生活的期待越来越强烈，民主意识、公平意识、法治意识、参与意识、监督意识、维权意识不断增强。这要求进一步强化各级领导的民主决策意识，更加注重用好稳评风险治理工具。三是政策环境出现新变化。随着“放管服”改革深化，企业投资项目核准制大部分转为备案制，投资管理工作重心逐步从事前审批转向过程服务和事中事后监管，带来了“简政放权”与“应评尽评”如何有机结合的新课题。

稳评工作质效亟待提升。稳评不能简单化地为评而评，而要坚持评治结合，风险评估要与前端的风险排查和后端的风险监测、风险干预等环节共同构成风险防控链条。从稳评工作实践看，需要把握以下几个环节：一是风险排查。敢于正视稳评过程中发现的矛盾问题，真实评估可能引发矛盾纠纷的激烈程度和持续时间、涉及人员数量、可能产生的各种负面影响，以及相关风险的可控程度。二是风险监测。风险等级的高低、发生概率的大小，是在多种因素综合作用下逐步演进、转化的，在捕捉到风险变化的证据或者征兆时，适时、动态地开展补充评估和重新评估。三是风险化解。在稳评实施过程中，善于做好与利益相关者的风险沟通，调查走访、宣传教育、疏导化解等工作有机衔接、组合发力，实事求是地回应群众的合理诉求，有效化解可能产生的矛盾纠纷和风险隐患。

完善风险防控机制，提高风险化解能力，必须持续优化稳评工作机制，采用科学方法对可能出现的影响社会稳定因素开展系统调查，针对性采取措施规避或降低风险。要贯彻落实党中央关于防范化解重大风险的决策部署，健全重大决策社会稳定风险评估机制，使其在防范化解重大风险攻坚战中发挥更重要的作用。

用。

第一，健全稳评制度体系。一要明晰稳评对象。各地应结合实际情况，对需要实施稳评的重大决策事项范围进行明确界定和动态调整，制定清单目录，依法向社会公开。在重大工程项目基础上，进一步拓展稳评领域，不断探索和推广重大政策、重大活动、重大敏感司法案件、重大信访案件稳评的经验做法。二要优化稳评结构。落实各级党委政府及有关部门的组织推动责任、重大事项决策单位的评估主体责任、各级维稳职能部门的监督指导责任。加强对跨部门、跨层级、跨区域以及情况复杂、评估论证难度较大决策类项目的协调指导，厘清评估主体与第三方机构之间委托和被委托的关系，发挥好基层党组织在实施稳评中的群众工作优势。三要规范稳评程序。各地对列入评估范围的项目，可制定出台稳评工作操作指南或指导性文件，综合考虑涉及群众利益的深度、广度和社会关注度等因素，实行分类指导，帮助责任主体科学选取具体可行的操作程序、技术方法和指标体系。

第二，提升稳评运行质效。稳评工作要抓住重点，强化执行，严防稳评制度出现“破窗效应”。一要抓住“关键少数”。各级党委政府和领导干部要提高站位，纠正和克服稳评增加决策成本、加重企业负担、影响经济发展等模糊认识，把稳评作为统筹改革发展稳定大局、落实党中央关于防范化解重大风险决策部署的有力举措，将“消极设限”转变为“积极保障”。二要把握“应评尽评”。积极适应“放管服”改革，依据政府重大决策的法定程序，开展政府投资的重大固定资产项目稳评；运用项目方风险调查分析+政府方风险评估论证的评估模式推进核准类项目稳评；针对备案项目，地方政府及相关部门应当加强事中事后监管和服务，帮助项目方防范和化解社会风险。三要落实“真评实评”。稳评调查对象要充分体现广泛性和代表性，对受决策影响较大、反应比较强烈或有特殊困难的群众要重点走访。建立健全符合实际工作需要的稳评指导机构和专业队伍，强化业务培训，优化稳评专家遴选机制，构建利益声明和回避制度。建立健全第三方机构参与稳评工作准入、自律、奖惩、退出制度和责任追究制度。

第三，强化稳评风险防控功能。推动稳评工作贯穿于重大决策的制定出台、审核审批和组织实施的全过程。一是事前评估。将稳评工作的介入点前移，改变当前大多数评估是在重大决策作出之后、实施之前进行稳评的做法，在重大决策作出之前或过程中就开展稳评，对决定实施的重大决策，应根据《突发事件应对法》等法律法规制定应急处置预案。二是事中跟踪与防控。加强重大决策实施中的动态跟踪监测、风险管控，实施过程中出现社会不稳定因素或发生社会稳定风险事件的，应当及时组织实施主体根据预防措施和应急处置预案妥善处置，在无法有效化解时，及时作出暂缓实施、调整实施或者终止实施的决定，需重新决策的，应再次开展稳评。三是事后责任追究。开展重大决策实施后的效果评价，依法依规加大对拒不依据评估结果或错误不当适用评估结果的惩处力度。

第四，推动稳评法治化进程。对实践经验比较成熟、各方面达成共识的领域，包括评估范围、评估主体、工作机制、结论作出与运用、责权利等方面，可以按照法律程序制定法律规范。对那些实践不成熟、没有达成共识的领域，鼓励出台试行地方性法规进行引导和规范。探索建立稳评工作重大责任倒查追究制度，逐步推进评估责任和监督的法治化，突破稳评实践中刚性约束不足的问题。