

# 社会稳定风险分析的质量控制

## ——以云南省重大固定资产投资项目为例

吕浩

(云南省人民政府投资项目评审中心,云南昆明 650041)

**摘要:**为加强对云南省拟实施的重大固定资产投资项目可能影响社会稳定的因素进行科学系统、客观公正的预测、分析和评估,有效预防重大固定资产投资项目实施中可能影响人民群众合法权益的因素和苗头,促进科学决策、民主决策、依法决策,从源头上预防和减少社会不稳定因素,确保社会和谐稳定和重大固定资产投资项目顺利推进,结合云南省重大固定资产投资项目中社会稳定风险评估的实践,着重对评估中容易出现的风险识别缺陷进行了讨论。

**关键词:**重大固定资产投资项目;社会稳定风险;分析;识别;估计;云南

**中图分类号:** C31; F283; F282

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1001-2184(2013)02-0069-04

### 1 概述

重大固定资产投资项目是一类关系国民经济建设,具有基础性作用和战略意义的项目。其在一定区域内,投资集中、建设周期长、政策影响面大、社会利益关系复杂、生态环境影响深远,实施和营运过程中容易因涉及公众利益造成的损失、忧虑和不满产生社会冲突的不确定性,使社会稳定受到威胁甚至危害。因此,对项目进行社会稳定风险评估关系到项目建设区发展全局,意义重大。

国外早在20世纪中期即提出:项目在前期筹划阶段就应当重视避免发生社会风险的问题。并逐步在世界银行、国际组织和政府援助项目中受到重视而被推行,已成为当前国际间对项目进行评价论证的流行趋势。20世纪80年代中期以来,随着世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署、英国海外发展署等国际机构在我国开展项目,项目社会影响评价也作为项目前期工作的必要环节被带入国内并逐步得到了认同。20世纪90年代末,我国在中阿石油管道建设、恩上公路改造工程、南水北调东线工程、广州市江高镇东风新街项目等项目中开展了社会风险因素识别或社会影响评价。

随着实践的不断深入,我国一些机构和学者也在借鉴国外经验的基础上,引入RRA、PRA、逻辑框架、情景分析等有利于公众参与、社会群体识

收稿日期:2013-02-07

别、假设验证、快速评估等工具与技术开展项目社会影响评价工作和社会稳定风险研究。除对概念开发、风险源等进行理论研究之外,许多学者更加关注风险指标的建立、风险调查、风险识别与预测、评估方法方面的研究,以把握关键环节,结合我国社会特点,探索一条更加切合实际的项目社会稳定风险评估途径,满足不断增长的工作需要。

笔者结合云南省项目中社会稳定风险评估的实践,着重对评估中容易出现的风险识别缺陷进行了讨论。

### 2 风险分析存在的问题

2012年12月,云南省根据国家、云南省关于开展重大事项社会稳定风险评估的要求和《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》,开始对重大固定资产投资项目全面开展了社会稳定风险评估工作。在已完成评估的中缅石油管道炼化工程、水电工程、火力发电、电力输送等17个项目中,发现风险分析报告中主要存在以下问题:

——利益相关群体识别片面化,主要指向有利益损失的群体,而对人群中可能产生的忧虑、不满考虑不足,对利益获得者在项目中的行为和作用缺少相应分析;

——调查方案不严谨,被调查人群层次不清,调查问卷信息遗漏较多,设问的针对性和可选择性不充分,含有诱导性、倾向性问题,使调查结果的准确性、可靠性受到影响;

——民情信息收集中缺乏公众参与技术的支撑,公众获知项目信息的渠道还不够通畅,知情权和话语权未在调查中很好地得到落实,不利于从公众诉求中识别关键问题及其不确定性,观察民意动向;

——对被调查总体没有进行类型或指标条件控制,数据统计意义不强,容易对风险影响产生错误判断;

——采用项目风险要素列表对照法进行风险识别时,没有根据参照指标,对项目区风险要素的存在状态、发生条件和可能性进行分析,判断有假设而没有验证,使结果的可靠性受到质疑;

——风险影响程度评价缺乏可识别的依据;

——风险分析与项目建设地区的社会状态脱节,分析缺乏必要的层次。

这些问题之所以出现,主要与风险分析工作的质量控制有关。

### 3 对风险分析质量控制的讨论

#### 3.1 风险的识别特征

在被评估的风险分析报告中,无一例外的反映了对风险概念认识模糊,更多的是关注对前置文件与批复、实际产生的损失、项目建设和营运中的污染等显性风险的识别,而对利益相关群体分析、公众中可能产生的不满和忧虑、社会风险状态及动向等隐性风险缺少关心,从而影响了风险分析的完整性、可靠性、严谨性。

风险本质上是损失的不确定性,来自因损失产生的预期。弗兰克·奈特在《风险、不确定性和利润》中对风险与不确定性之间的关系进行了区分,指出:概率型随机事件的不确定性就是风险;非概率型随机事件就是不确定性。冯必扬认为“风险”作为预期性概念,只有可能性,没有必然性。对风险的识别,应当从不确定性和损失性两个方面去认识,没有损失性也就无险可言。

项目中,项目风险是与区域社会风险相叠加的,尤其是在信息化程度越来越高的条件下,它们相辅相成的作用更加增强。一方面是社会风险对项目风险有乘数效应;另一方面是项目风险可能激化社会风险。对社会风险源和风险成因的研究很多,如朱立、乐正等对不同条件下风险源的分析。就项目建设而言,与之有关的社会风险源主要包括:政策漏洞、腐败现象、执法失范、信任危机、社会恐慌、贫困威胁、环境污染、文化冲突等。

而风险分析报告中却很少在进行风险估计时加以考虑。

利益相关群体分析所以重要,是因为他们之间是互为风险源的。由受损失的一方与获利的一方所构成的对立统一关系,意味着有人获利必然有人损失,具有强烈的博弈后果。每一个利益相关群体都是处于不同社会关系中的“经济人”,都想用所掌握的权利和话语权把自身的利益扩大化或把成本损失减少到最小,当损失补偿不能得到满足时,群体中就会加大对风险的损失预期,采取避险措施,严重时就可能干扰社会稳定现状。由于社会具有一定的宽容性,风险可以在一定的阈值内受到控制,不致使社会失稳;否则,超过阈值时就有可能造成社会紧张和动荡。所以,风险分析中需要对以下方面测知具体情况。

(1)实际损失预期,即对产生损失以后能获得恰当补偿保障或受益的愿望,与可能形成的损益结果有关,是显性风险源,其存在状态可以从满意度调查中获知;

(2)虚拟损失预期,主要产生于对信息不对称和判断力缺失,具有主观性,来自人们从社会经验中得到的对损失的识别,表现为对现状改变的忧虑或恐慌,需要从人们的损失识别特征、承受损失的能力和遭受损失的担忧等方面进行调查;

(3)压抑损失预期,来自无力抗拒损失或可能损失而产生的情绪,常产生于弱势群体,具有很强的消极性与触发性,能够被情绪化激起愤怒和抗逆行为,一般是隐性较强的风险源,需要多种方法配合从舆情调查中获知。

#### 3.2 公众参与

使公众参与到风险评估中来,不仅仅是为了了解社会大众对项目的意见,更重要的是为了获得项目改进的措施。根据世界银行、亚洲开发银行等国际组织在中国开展项目的经验,通过公众参与,能促进相关利益群体的对话,增进理解,化解疑问,共同处理好矛盾,保障项目顺利实施。因此,公众参与不只是一种工作方式,还是一种态度,一种理念。由于在过去的的项目工作中没有要求,缺乏经验,在风险分析中出现对公众参与的错误理解并不奇怪。其中,常见的问题是:

——片面理解“公众参与”,把开了几次听证会、座谈会就认为是实现了公众参与。简单地用形式代替其实质。

——“公众”只针对直接受损失的群体,而不是利益相关者全体,缺乏对利益相关者之间的关系及利益所在的全局分析,在掌握他们诉求中矛盾焦点的基础上,识别可能形成的风险源。

——对利益相关者的告知没有引起重视。调查材料中显示,被调查者对项目建设的政策依据、与公众利益有关的事项、对环境的影响等存在信息不对称现象。告知没有根据当地的文化水平、公众的理解能力采取恰当的方式,特别是有关项目影响的指标并不易于为公众理解和接受,从而影响到他们在调查中正确表达意见。

实行公众参与,首先要保证公众有充分的知情权,使他们获得所关心问题的解答,消除疑窦,理解其将会受到的影响,减少主观性的损失预期;其二是建立沟通的渠道,使他们的意见能够表达并受到尊重,得到反馈;其三是创造平等协商的范围,在相互理解的基础上了解产生的矛盾及原因,求同存异,达成共识。

公众参与情况是公众知情权落实的最直接证据,也是评价调查中公众意见表达可靠性的基本依据。在风险分析中,应当把这些情况反映出来。

### 3.3 风险调查

风险调查是对风险假设验证和公众损失预期的取证工作,要满足完整性、科学性的要求,为准确识别风险提供可靠的推断效力。风险调查过程一般如图 1 所示,并通过对各个关键环节的条件控制,形成严谨完整的证据链,使风险分析依据充分,证据明确。

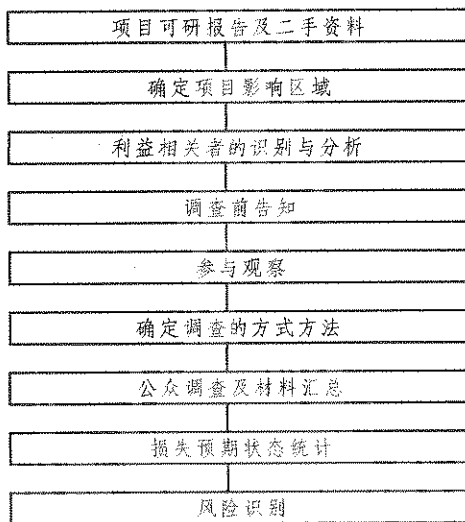


图 1 风险调查过程图

调查获得的证据不完整,其问题主要出自风险假设、项目影响区域、调查对象、识别指标等没有被全面覆盖;调查结果之间、调查结果与当地情况之间缺少印证关系,在逻辑上不能构成风险分析的证据链。因此,调查方案的设计是必须加以质量控制的关键环节。应根据项目影响的程度划定工作区域,以区别被调查对象所受的影响并确定出将被调查的人群规模、受损失特征等情况。采取有针对性的工作方法,如快速评估、抽样统计、等级判断、关系识别等,对风险因素的存在状态进行识别。无论是访谈、问卷调查、听证都需要从调查结构上将设问衔接起来,构成逻辑紧密的证据链,以免产生孤证,降低对风险的推断效力。方案设计可采用逻辑框架法编制(表 1),并作为风险分析的工作基础和报告内容。

表 1 调查方案设计的逻辑框架表

项目	调查对象	调查区域	识别指标	调查方法	调查规模	.....
风险假设 1						
风险假设 1.1						
.....						
风险假设 1.n						
风险假设 2						
.....						
风险假设 n						

对与项目有关的政策要求和政府职能部门意见的了解不够充分,导致分析的政策控制点模糊;对项目合法性的分析仅限于政策性资料核实也是调查工作中存在的问题。由于未按照政策允许的范围和工作要求分析公众利益处理、公众权益落实、社会风险源等情况,往往使风险识别的假设验证依据不足。而假设验证是风险识别需要在调查中加以验证的基础。应当在梳理政策要点的基础上,通过研究可研报告和二手资料,掌握项目经济技术指标的影响,利用同类项目中社会稳定风险发生的由来、所掌握的社会风险源等旁证材料,根据项目实际情况确定假设验证科目及其辨识指标,改进调查工作,提高调查材料的推断效力。

有许多调查缺少公众知情基础。被调查者并不明白自己在项目中将会受到的损失与影响,对调查的内容和用途出现误解,尤其是被调查者感到有压力的情况下容易被诱导,造成曲意表达意见,难以识别出他们的损失预期。对此,应当重视在调查前事先了解公众的知情情况,采取被调查

者容易理解的方式设计调查方法。对公众不愿直接回答或不宜正面回答的问题,可以在不改变问题性质的情况下,采用间接或隐蔽的提问方式,以减少被调查者的心理压力。如“你对拆迁补偿是否满意”的问题,可以围绕各种构成“满意”意向的条件,改为“得到拆迁补偿以后你的生活有什么变化”等,并设定“变好、没有改变、变坏”的识别条件,追问引起变化的原因。从中获得其对情况的真实回答。

### 3.4 风险估计

通过风险调查、风险假设以及一些预料未及的情况已在事实上得到了验证和肯定,在排除风险与无效数据的基础上,还需要对调查结果进行证据结构分析,将公众不认同、不满意、不支持、不理解的情况、可能产生的社会不稳定等整理成概念清晰的推断指标。目前,这项工作主要采取统计方法进行,但对数据形成的性质没有给予重视,方法上容易掩盖其中的事实。由于风险调查主要是针对群体中个体的测量,根据数据形成的测度性质,其结果不一定具有正态性质,统计数据可能存在多个峰态,在没有进行分布检验的情况下,不能简单采取平均化方法和正态样本分析方法,而是要对数据的集中趋向具体分析,确定和分析事实存在的各种状态。识别不同的损失预期和所涉及的群体,掌握各群体由损失预期形成的诉求趋向,以及其诉求表达渠道的有效性、处理程序与工作周期等,综合分析风险可能存在的状态与影响程度;社会风险源对这些群体及其损失预期的影响,对不确定性产生的作用等。

风险估计主要关注风险发生的可能性和造成影响的程度。由于风险发生的条件十分复杂,现在还没有有效的预测方法。估计通常是基于“认识决定态度,态度决定行为”这样一种假设,利用公众损失预期的统计材料结合项目区社会情况进行推断。为排除主观影响,更准确的识别风险情况,估计中还需要就公众意见来源利用各种佐证对估计结果进行校正。如果一味依赖统计结果,则有可能产生误判。

对风险概率、影响程度的估计主要是采取专家评估、类比等经验方式,但这些大都没有对估计使用的控制阈值提供明确依据,并且对参与评估的人员构成、使用的方法等也未明确,因此,评估

的结果经常受到质疑。而只有正确地使用经验评估的方式方法,方能保证评估的可靠性、可行性。首先是参与人员中需要有当地管理者、风险调查人员、项目工程专家、社会工作者或学者、项目影响区的关键人物以及其他相关者参加;二是根据风险识别结果,分析风险存在的状态,找出可能发生风险的问题焦点和所涉及的对象,确定风险发生的阶段、情景及其识别指标、控制阈值、重要性(权重);三是联系项目区社会现实,对影响风险形成的条件进行识别,梳理风险从潜伏向冲突转变、可能加剧矛盾的条件;四是研究风险形成条件的可控性、化解不满或抱怨的措施等,分析降低风险发生的可能性;最终,估计出风险发生的可能性(风险概率)高低和影响程度,并综合为风险等级。

### 4 需要进一步思考的问题

(1) 风险发生的“无组织的有组织化”问题。这类风险主要表现为没有组织者的群体事件,具有分散的个体行为、群体利益指向清晰、理性化明显等三个特征。其突发性、潜在性较强,发生后情绪化程度较高,来自于矛盾积累、积怨形成的结果以及社会人格,在调查中不易被察觉。对于这类风险,现在尚无有效的识别方法和评价方法,需要从社会心理学、群体无意识等范畴加以研究。

(2) 计量方法应用问题。在我国社会风险评估中,有许多学者都采用过计量研究方法,但其存在推断效力有效性不明确、结果应用依赖对评价模型的理解、不利于在其中使用定性数据等问题。而目前工作中使用的专家评价、类比分析等经验方法很难满足对风险的微观分析需要,对复杂性问题、潜在性问题、需要定量的问题等作出确切判断。如何发挥计量分析方法的长处,在评价中采用定性定量结合的分析方法仍需商榷。

(3) 风险预测问题。其实这是不确定性能否被测定、被估计的问题。迄今为止,虽然不断提出许多预测变迁的方法,但基本上是毁誉参半。所以,风险评估不必拘泥于技术上对风险进行预测,而是应该立足现实,充分掌握人们对项目的态度和社会实际,把评估重点放在风险防范中社会控制的有效性方面。在现实情况下,对克服项目中产生的不良刺激和社会障碍、协调利益相关者间

(下转第77页)

例的多少。其后,又增加了掺拌黏土比例(2% ~ 10%)的实验组数,目的是检验土体在极度干旱条件下是否产生“板结”以及植物存活状态。另外,草种由一般杂草增加为杂草、三叶草、油菜籽等。通过近两年的实验和观察发现,实验取得了较为理想的效果(图 3)。

实验结果表明:加水掺拌进实验块的杂草、三叶草、油菜籽等植物种子,3 ~ 4 d 后纷纷长出绿芽,尤其是油菜籽长势较好;而仅由草屑、杂土加水掺拌的实验块植物长势更好,只是在一场暴雨过后有表土流失痕迹,比没有加水、加草屑(自然)的状态好很多。与此对应,掺拌有微量胶凝材料(水泥、粉煤灰、黏土等)的实验块植物长势稍差,但坡面明显形成薄薄的硬壳,十分有利于保土。经过一个雨季的检验,也证实了其保土效果良好。

尽管水泥、粉煤灰、黏土、硅粉等都属于胶凝材料,微量掺拌没有较大程度地改变土体土质及酸碱性,植物长势也未呈现根本改变,但实验区土壤本身偏碱性,再加入弱碱性胶凝材料是否改变了土壤质量还有待较长时间的观察检验。在抗冲刷实验研究中,我们拟定了参与不掺胶凝材料、参与不掺草屑以及胶凝材料和草屑都掺拌 3 种情况,9 组实验块进行表土抗冲刷对比,采用可调节水量的喷淋装置,加水表控制水量,模拟大雨、暴

(上接第 72 页)

的利益、消解因损失期望带来的抱怨和忧虑、应对突发事件等社会管理能力进行测评,完善政策与防范措施,降低不确定性产生的可能性,减少风险的产生。

参考文献:

[1] 冯必扬. 正确认识社会风险与风险社会,全球视域与中国实

雨从 1 000 mm 高度直接冲刷实验组块(坡面)。通过 30 ~ 60 min 的观测,掺拌胶凝材料和草屑的坡体表面水土流失很小,没有掺拌草屑的坡面次之,自然松散铺设在坡面的表土抗冲刷情况较差。

4 结 语

在高寒、高海拔、干旱河谷、干热河谷及高陡坡体进行水土保持和生态修复实验的目的是取得保土经济、简便的方法。保土就能够保住水、保住肥,这不仅是农业意义上的土、水、肥问题,而且是山地生态之根本,能为复杂、脆弱环境植物的存活生长创造基质条件。此项研究,虽没有复杂的理论支持,也无须精确计算,但的确为一种务实的探索和有推广和实用价值的实验,用步步为营的微观方式,处理全国十分麻烦的宏观生态环境问题,无数个经济单元或承包经营农户、林户都可以采用其改善水土流失问题。经科技情报检索,国内外业界均无此类实验研究先例。本研究课题的意义亦不仅局限在生态环境,而且对于重新认识土地,开发利用山区坡地,为农户拓展经济发展空间的作用不可限量。

作者简介:

马文龙(1960-),男,河北磁县人,副总经理,高级工程师,学士,从事水电工程建设技术与管理工作;

赵鑫钰(1956-),男,天津市人,教授级高工,学士,四川大学客座教授,三峡大学兼职教授,从事水电工程建设技术与管理工作。(责任编辑:李燕辉)

践:发展·和谐·价值(下)[M].南京:江苏人民出版社,2008.

[2] [美]史蒂文·瓦戈,王晓黎,译.社会变迁[M].北京:北京大学出版社,2007.

作者简介:

吕 浩(1969-),男,云南昆明人,高级工程师,从事能源、水利、生物多样性项目评审工作。(责任编辑:李燕辉)

用电信息采集系统通过验收

2月23日,由国家电网四川省电力公司承担的广电网络用电信息采集系统试点项目顺利通过国家电网公司验收。该试点项目总投资400万元,主要内容是完成3.3万户低压客户的采集通道新建与改造,实现基于广电网络传输的用电信息采集。项目于2012年初正式启动,11月25日投入运行。通过审查测试以及实地查看,国家电网公司验收组专家认为,此项目使客户可通过手机、电视、互联网等多种通讯手段与供电企业的双向互动,实现了客户“足不出户实时余额查询与交费”等预期目标。为此,一致认为四川省公司基于广电网络的用电信息采集试点工程建设项目符合国家电网公司技术标准,系统运行稳定可靠,具备推广价值,同意通过验收。

西藏投资规模最大的旁多水利枢纽首台机组年内可运行发电

西藏和平解放以来投资规模最大的水利枢纽工程——旁多水利枢纽工程计划于今年10月完成首台机组运行发电。该工程总投资45.69亿元,是一座以灌溉、发电为主,兼顾防洪和供水的大型水利枢纽工程。这项工程于2009年7月15日开工建设,预计于2016年全部竣工。工程建成后,可实现灌溉面积65.28万亩,年平均发电量5.99亿千瓦时。