

# 社会稳定风险治理方式的法治观察

安迪

聊城大学法学院, 山东聊城, 252200;

**摘要:** 在经历了三十多年的经济持续快速增长之后, 中国社会经济发展进入了新常态。在工业化、城镇化迅猛推进的过程中, 中国社会越来越走向流动与开放, 尤其近年来随着经济下行压力的增大, 社会稳定治理面临着经济转型升级带来的就业压力、环境群体性事件复杂化、网络舆情与社会信任危机等诸多风险和挑战。秉持人民立场, 坚持底线思维, 以法治的方式着力推进新时代社会稳定风险治理体系建设, 切实提高社会稳定风险治理能力, 是推进社会稳定风险治理现代化、实现国家社会稳定发展的必然要求和可行路径。

**关键词:** 社会稳定; 风险治理; 法治思维; 法治方式

**DOI:** 10.69979/3029-2735.26.04.079

## 1 社会稳定风险治理的历史演进

新中国成立75年来, 伴随着经济体制的深刻变革、社会结构深刻变动的时局背景, 党和政府为实现社会稳定、人民幸福, 基于不同历史时期的形势变化和发展任务要求, 对社会稳定风险治理模式进行了长期探索和丰富实践, 已由最初独具中国特色的治理理念、原则转化为治理的具体实践, 并始终在“稳中求进”的状态中创新发展, 我国的社会稳定风险治理也基本先后经历了三个既具有内在持续性, 又特征明显的历史阶段, 即社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期。相应的社会风险治理模式, 也先后经历了“社会管控”“社会管理”到“社会治理”的迥然有异的推进策略。以下将分为三个阶段分别进行阐述:

### 1.1 “社会管控”阶段(1949-1978年)

1949年新中国成立初期, 我国面临的主要任务就是打击敌对势力, 壮大自己的力量, 维护政权体系稳定<sup>[1]</sup>。面对经济文化落后、建设资金短缺的国情, 以及国际社会的封锁和禁运, 我国需要集中力量, 快速恢复和发展国民经济, 逐步建立起了高度集中的计划经济体制。

相应的, 为了适应经济体制上的变更以及社会的稳定发展, 1966年逐渐形成了以党和政府为中心, 政府包揽一切的“社会管控”模式。在这种社会稳定风险治理模式下, 实行“以阶级斗争为纲”的思想为引领, 不断开展群众运动, 极大的增强了国家的组织动员能力和对社会的控制能力, 维护了社会的稳定<sup>[2]</sup>。但是, 此种模式也会导致权力过于集中, 束缚人的思想以及经济社会发展的活力, 从而使体制不断僵化、阻碍社会主义建设的前进。

### 1.2 “社会管理”阶段(1978-2012年)

1978年党的十一届三中全会提出了“对内改革, 对外开放”的战略, 由此开启了具有中国特色的改革开放道路。改革开放所迸发出的巨大活力使中国的社会发生了根本性的变化, 原来的社会稳定风险“社会管控”模式, 已经不适应时代的发展, 逐渐转向社会稳定风险“社会管理”的模式。

1993年11月, 党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 其中提到要“加强政府的社会管理职能”, 这是在党中央文件中第一次使用“社会管理”的概念。2002年11月, 党的十六大报告将“社会管理”确立为政府的四项基本职能之一。2006年10月, 党的十六届六中全会首次明确提出“建设服务型政府, 强化社会管理和公共服务职能”的任务, 将建设服务型政府作为构建社会主义和谐社会的重要举措。

在这一时期党和国家的工作重心从以阶级斗争为纲逐渐转移到经济建设上来, 经济建设成了党和国家全部工作的中心, 政府的主要作用是为经济发展服务的, 一定程度上沦为了经济发展的附庸。

### 1.3 “社会治理”阶段(2012年至今)

党的十八大之后, 以习近平总书记为核心的党中央科学准确地认识到社会矛盾的新变化, 进一步加强和创新社会稳定风险治理, 形成了内涵丰富、影响深远的社会稳定风险治理思想。

2013年11月, 党的十八届三中全会首次提出“社会治理”的全新概念, 标志着党和政府加强了对社会治理理论的探索, 我国逐渐由“社会管理”阶段发展为“社会治理”阶段。2015年18月, 党的十八届五中全会首次提出了要“构建全民共建共治共享的社会治理格局”。2017年10月, 习近平总书记在党的十九大报告中指出

我国当前的社会主要矛盾已经发生变化,因此要在发展的基础上,进一步加强和创新社会治理,打造共建共治共享的社会治理新格局。

面对复杂多变的社会稳定风险治理态势,当前阶段的社会稳定风险治理应当是一个多元主体协同共治的复合过程,这种治理模式不是不要政府,而是要求政府既掌舵又服务,对政府的治理能力提出了更高的要求。<sup>[3]</sup>

## 2 社会稳定风险治理的实践难题

### 2.1 经济转型升级带来的就业压力

新冠肺炎疫情之后,全球民粹主义倾向进一步加强,使得本就萎靡的世界经济雪上加霜,全球供需严重受创,就业形势改善艰难且缓慢。同时,新冠疫情的发生使旅游、餐饮、金融等第三产业大受打击,极大地降低了就业吸纳能力。

我国就业供需矛盾并非总量问题,而是结构性矛盾突出。据统计,青年失业率居高不下,特别是高校毕业生等青年人群的就业形势严峻<sup>[4]</sup>。青年群体的就业情况不仅关乎自身的发展,还对经济社会的健康稳定具有重要影响<sup>[5]</sup>。对于个人来说,失业不仅意味着收入的减少或丧失,还可能导致青年缺乏归属感和自我价值感,导致青年在社会沟通中被边缘化,增加心理压力,进而影响家庭关系和个人的社会关系。对社会来说,失业会导致劳动力资源的浪费,增加社会负担,长期的高失业率还易导致社会不满和紧张,激化社会矛盾,影响社会稳定,增加社会治理的难度。

### 2.2 环境群体性事件复杂化

改革开放以来,随着市场经济的不断发展,城镇化和工业化的进程加快,环境污染和生态破坏日趋严重,各种社会矛盾逐渐凸显,对社会稳定造成严峻挑战,具体表现为环境群体性事件的频繁发生。

所谓的环境群体性事件就是指因为环境污染或者生态环境破坏等环境因素引起导致的生存环境恶化,并且最终引起群众的不满和抗争的群体性事件<sup>[6]</sup>。环境群体性事件与一般社会群体性事件有所不同,它一般不是突然发生的,往往是与各种社会矛盾叠加在一起,经历了长时间的积累才会爆发,具有明显的滞后性。我国目前的环境问题常常与工业的发展密不可分,在盲目追求经济发展的时候往往会以牺牲生存环境为代价。环境群体性事件一旦爆发,可能导致企业停产停工,从而影响经济社会的稳定的发展。

环境群体性事件频发,对社会的稳定发展带来了很大的风险和不确定性,这就倒逼政府改变治理方式,要求地方政府摒弃传统的“对手思维”,转而通过与多元主体的平等对话和协商,理性寻求共识,化解利益冲突

[7]。

## 2.3 网络舆情与社会信任危机

网络舆情是指由于各种事件的刺激而产生的、以互联网为主要传播渠道的、反映社会公众对现实生活中的某些热点问题和焦点问题所持有的具有较强影响力和倾向性的观点<sup>[8]</sup>。尤其是在微博、抖音等互联网社交媒体高速发展的背景下,公众能够突破时间和空间的限制,以非常快速、直观的方式接收到大量的舆情信息,并发表自己的意见。

此类事件的发酵传播,一方面可以借助网络舆情引发大量的社会关注,使得不同年龄、职业和地域的人们都能参与其中,形成多元化的声音,促使政府精准定位公众诉求,及时回应公众疑问,从而促进政府改进工作方式,有效化解社会矛盾,提高透明度和公信力。另一方面,网络上的信息可能未经核实,容易导致谣言和虚假信息的传播,网民偏激或者极端的观点可能会被放大,容易扰乱公众认知,影响公众的理性判断,加剧公众恐慌和对政府的不信任等心理,危害社会稳定。

## 3 社会稳定风险治理的法治立场

### 3.1 坚持以人民为中心

以人民为中心是社会稳定风险治理法治化的根本价值立场,也是法治建设的本质要求。社会稳定风险治理的出发点和落脚点,在于维护最广大人民的根本利益,保障公民合法权利与正当诉求,实现好、维护好、发展好群众切身利益。

在法治轨道上推进风险治理,必须坚持权利保障优先,将人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权贯穿于风险识别、评估、防范、化解全过程,坚决杜绝以维稳为名侵害群众合法权益的现象。要“一切依靠人民”,贯彻党的群众路线,坚持和发展新时代“枫桥经验”,依靠人民群众实现维护统治秩序、社会秩序、经济秩序的有机统一,让群众的聪明才智成为社会治理创新的不竭源泉<sup>[9]</sup>。坚持以人民为中心,要求风险治理始终遵循公平正义原则,畅通依法维权渠道,完善矛盾纠纷多元化解机制,依靠法治方式解决群众急难愁盼问题,从源头上减少社会矛盾与风险隐患。唯有把群众利益放在首位,把权利保障落到实处,才能真正夯实社会稳定的群众基础,实现社会长治久安。

### 3.2 坚持底线思维

2013年年初,习近平总书记在一次重要会议上首次强调,要善于运用底线思维的方法,凡事从坏处准备,努力做到最好结果,做到有备无患,遇事不慌,牢牢把握主动权。习近平总书记所说的“底线”又称“红线”

“警戒线”，从马克思主义哲学的观点来看，底线是指事物实现由量变到质变的临界值，量变达到一定程度必然会引起质变，底线就是达到质变的关节点，一旦突破底线事物的性质就会发生根本变化<sup>[10]</sup>。而底线思维是一种系统性思维，是根据事物的客观情况设定最低目标，坚守底线，居安思危，未雨绸缪，争取最大的期望值。

当今世界正处于“百年未有之大变局”，作为世界第二大经济体，我们也同样面临着前所未有的压力。和平与发展虽是当今世界的主题，但是区域性战争与冲突不断，全球动荡源和风险点增多。这要求我们要用好底线思维，既要高度警惕“黑天鹅”事件，也要防范“灰犀牛”事件。既要清醒地将社会稳定风险视为工作常态，又要主动地将其纳入全过程管理中，实施系统性防控<sup>[11]</sup>。通过运用底线思维加强社会稳定风险治理，为经济的发展创造良好的社会环境，促进经济社会的可持续发展。

## 4 社会稳定风险治理的法治路径

### 4.1 坚持党的领导

坚持党对全面依法治国的领导，这是党和国家的命脉所在、各族人民的幸福所系、全面依法治国的最根本保证。当前，我国社会稳定风险评估机制尚不健全，还不能完全适应高质量发展和国家治理体系和治理能力现代化的要求，需要坚持党的领导，持续推进建设重大事项社会稳定风险化解机制，把可能影响社会稳定的风险解决在风险扩大、爆发之前。通过推进党的领导制度化、法治化、规范化，确保党的主张通过法定程序上升为国家意志。实现经济社会健康平稳发展，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

建立健全党的基层组织体系，利用党组织的体系优势，发挥党组织在社会治理中的领导核心作用，统筹各方力量和资源创新社会稳定风险治理方式，把社会稳定风险治理融入到经济社会发展的全过程。可以利用基层党组织加强宣传和引导，团结和动员群众，促进多元主体在社会稳定风险治理中各司其职，团结合作，实现顺应民意与引领民意紧密结合，推动群众自治向更高层次发展。

### 4.2 健全社会稳定风险治理法律规范体系

法律是治国之重器，良法是善治之前提。实现社会稳定风险治理，就必须全面推进依法治国方略，坚持建立社会稳定风险治理法律体系。加快推进相关立法建设，整合现有法律法规，细化风险评估、应急处置、公众参与等制度，形成“专门法+配套法规+地方规范”的法律体系。

从实践来看，建立健全社会稳定风险治理法律体系，

开展社会稳定风险评估，对于化解社会矛盾，实现社会稳定具有重要作用。党的二十届三中全会在坚持目标导向、问题导向，聚焦制度完善、机制创新、效能提升的基础上，对健全社会治理体系的重点任务作出了具体部署。这一决策的背景是我国社会稳定风险治理体系的不断完善和社会安全稳定形势的持续向好。

### 4.3 推进法律实施体系

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。政府是执法的主体，在风险社会环境下的国家与社会治理，需要正确处理政府与社会的相互关系<sup>[12]</sup>。明确行政机关在风险治理中的职权范围，坚持“法无授权不可为、法定职责必须为”，规范风险排查、评估、处置、应急中的行政行为，杜绝越权执法、滥用强制手段。

“如果说社会冲突或纠纷是风险的神经末梢，那么社会解纷机制就是感知风险的触角，司法是其中制度化最高的风险探测器。”<sup>[13]</sup>社会发生冲突和纠纷时，往往是通过司法的手段来解决的。社会稳定风险治理应当保障司法独立公正，杜绝“维稳干预司法”，确保司法机关依法独立行使审判权、检察权，以司法公正化解矛盾、定分止争，树立司法权威。

### 参考文献

- [1]文宏,陈路雪,李玉玲.新中国成立70年来防范化解重大稳定风险的发展脉络与演化逻辑——基于1949—2019年政策文本的内容分析[J].行政论坛,2019,26(05):22-30.
- [2]胡象明,张丽颖.新中国70年社会稳定风险治理模式的探索与创新[J].行政论坛,2019,26(04):13-21.
- [3]麻宝斌,任晓春.从社会管理到社会治理:挑战与变革[J].学习与探索,2011,(03):95-99.
- [4]许宪春,彭慧,唐雅.中国2023年经济形势分析与2024年展望[J].统计与信息论坛,2024,39(04):20-30.
- [5]柳建坤,曾煌烽.社会支持视角下青年失业焦虑的治理机制研究——基于五期中国社会状况综合调查的分析[J].青年探索,2024,(04):68-81.
- [6]刘细良,刘秀秀.基于政府公信力的环境群体性事件成因及对策分析[J].中国管理科学,2013,21(S1):153-158.
- [7]王帆宇.环境群体性事件的衰变及其治理模式变革:从“粗放式摆平”到“精细化治理”[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2022,24(05):50-65.
- [8]曾润喜.网络舆情管控工作机制研究[J].图书情报工作,2009,53(18):79-82.