

社会治理视角下的城市基层 风险治理体系研究

钟声悦

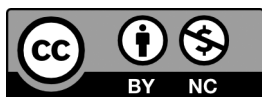
南京工业大学，南京

摘要 | 随着中国城市化的发展，社会风险问题层出不穷，给治理不断提出新的挑战。中央高度重视社会风险管理问题，在“十四五”规划中明确政府作用发挥，提高基层治理水平。防范化解社会风险问题，有利于维护社会稳定和安全，整理和完善研究现状对未来的基层风险治理研究有重要意义。

关键词 | 基层治理；风险治理；研究综述

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 研究背景及意义

中国的城市化进程发展之迅猛，举世所罕见，在短短三十年间实现了城市化率 60% 的增长突破。中国的转型是一把双刃剑，经济腾飞的同时，城乡之间、区域之间、不同阶层之间的收入差距扩大，环境污染和生态赤字加剧，腐败现象愈加猖獗，社会不稳定因素迅速增多。习近平总书记多次强调风险治理对于

基金项目：江苏省研究生科研与实践创新计划项目“社会治理视角下城市基层风险治理体系研究（KYCX21_1067）”。

作者简介：钟声悦，南京工业大学，硕士研究生，研究方向：数字政府、基层风险。

文章引用：钟声悦. 社会治理视角下的城市基层风险治理体系研究 [J]. 管理前沿, 2022, 4 (1): 26–33.

<https://doi.org/10.35534/fm.0401003>

党和国家事业发展，特别是对于全面建成小康社会、取得新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要意义。

2020年10月29日，中共中央第十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中，明确将政府作用发挥、社会治理特别是基层治理水平、防范化解重大风险体制机制、突发公共事件应急管理能力作为评价国家治理效能的关键要素。2019年末，一场始料未及的新冠肺炎疫情席卷全球，城市具有较高密集的人口特性，在风险暴发时易造成更大的危害，建立起完善的城市基层风险治理体系是十分有必要的。

从实践意义上看，社会风险作为风险治理重要领域，事关经济持续健康发展和社会大局稳定。防范化解社会风险，对于维护社会稳定和安全具有重要意义，有利于指导如何应对社会风险。从理论意义上看，当前，国内外集中于对“风险治理”或“基层治理”的单一领域开展针对研究，因此整理和完善研究现状对未来的基层风险治理研究有重要意义。

2 国外研究现状

国际社会最初对风险的探讨源于德国著名的社会学家乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）提出的“风险社会”理论。1986年，贝克出版了《风险社会》一书，首次使用了“风险社会”的概念来描述当今充满风险的后工业社会并探讨了有关风险社会的理论。在一系列国际事件的推动下，如“911”恐怖袭击、“SARS”非典、美国次债危机等，风险社会理论成为西方学者关注的研究焦点。从 Web-of-Science 数据库中的文献来看，国外关于社会风险的研究主要是围绕如何治理社会风险，包括社会风险管理、社会风险生成、社会风险识别、社会风险指标评估等。

2.1 社会风险管理

Holzmann 和 Jrgensen（2000）提出，社会风险管理框架的主要内容包括：风险管理策略、风险管理制度安排、风险管理中的行动者。Holzmann（2001）认

为社会风险管理策略包括预防策略、缓解策略和应对策略。罗伯特·希斯认为风险管理追求在考虑社会、经济因素后把风险降到最低,根据这个目标,他将管理策略分为:避免、缩减、转移、保持或接受; Siegel、Alwang 和 Canagarajah(2001)将小额保险视作一种社会风险管理工具,认为通过小额保险实现公平有效的社会风险管理是可能的。

2.2 社会风险生成

Slovic(2003)、Aven(2010)等综合各种方式,把风险的特征与社会因素相结合,涵盖信息来源、渠道流动以及在强化和放大特定风险信号时文化和社会机构的作用,探究社会信任、公众参与等因素在风险沟通中的作用机制。Nyeand Donahue认为,在国家层面上,治理用来描述集体决策的结构和程序,这些决策涉及政府和非政府参与者。在现代社会中,治理的选择被认为是政府机构、经济力量、民间团体参与者(如非政府组织)相互影响的结果。Neil(1963)认为从恐慌到大规模的革命是根据普遍的信仰恢复、维护、修正或创造规范的尝试,它主要是由于结构性助长、结构性压抑、普遍的信条、突发因素、行动动员、社会控制机制等因素按照一定的逻辑顺序产生的。

2.3 社会风险指标评估

Bauer(1966)的《社会指标》一书引发了运用指标从事社会预警研究的热潮,人们开始构建社会预警指标体系预测社会风险,具有代表性的指标有“哈佛景气动向指数”、西方七国的“经济监测指标”。蒂斯阿基安(1961)提出了社会动荡来临的经验指标:都市化程度的增长、性的混乱及其扩张、对性进行社会限制能力的丧失、非制度化、非合法化宗教的极大增长。brzezinski(1989)建立国家危机程度指数,并成功地对东欧剧变进行了预警,指标包含国家信念的吸引力、社会心理情绪、人民生活水平、执政党士气、宗教活动、民族主义与意识形态矛盾、经济私有化、政治反对派活动、政治多元化、人权问题等10个方面。Armour强调从受影响人群角度评估,主张从社会制度、社会角色、利益立场等社会性因素对社会风险进行评估。

3 国内研究现状

国内关于社会风险的研究文献也十分丰富,从中国知网(CNKI)的数据来看,近10年来与社会风险相关联的研究主要聚焦在三个方面:社会风险的起源及成因、社会风险指标构建与预警、社会风险治理。

3.1 社会风险的起源与成因

关于社会风险起源与成因的研究主要从生产压力、生活压力、相对剥夺、社会不安、政府公信力五个方面展开。具体来说,社会风险产生是由于现代化大生产、人口快速流动、城市建设、制度转型、利益分配、融资变革、文明冲突以及信息爆炸等多种因素造成的。童星(2008)指出利益分化和社会共识弱化是结构性社会风险的典型特征,群体性事件是社会风险动态演化为公共危机过程中的触发事件。李汉林(2010)从阶层结构、权力地位结构等六个方面分析了社会冲突的结构性因素,提出结构紧张是社会怨恨情绪背后更深层次的原因。张超(2015)认为医疗、养老、阶层差距、治安、贪渎等五个方面是未来社会风险爆发的主要因素。张铤(2020)认为由于技术存在赋权与约束两面性、基层社会治理避责避险考量、技术治理公约主义行动逻辑、技术治理的工具理性价值取向导致社会风险的产生。袁振龙(2016)认为发展阶段的限制、追逐利益的冲动、道德自律的缺失、知识技能的欠缺、防范投入的不足导致社会风险的生成。

3.2 社会风险指标构建与预警

社会风险指标构建与预警主要从贫富差距、腐败、失业率、社会紧张、通货膨胀、社会治安、突发事件应急管理等方面展开讨论。宋林飞(1989)最早在社会学界系统开展社会风险指标体系的研究,他提出早期预警系统包含痛苦指数体系、腐败指数体系、贫富指数体系,此外他(1995)还从经济、政治、社会、自然、国际5个方面,从警源、警兆、警情3个层次构建了包含49个指标的社会风险预警综合指数(SRSS),并从中选择14个指标构成社会风险预警核心指数(社会学研究)。1999年又建立了新的“社会风险监测与预警指标系

统”，该系统由收入的稳定性、贫富分化、失业、通货膨胀、腐败、社会治安、突发事件等7大类中选出40个指标构成。2002年他又构建了中国社会转型代价与预警指标体系，主要包括失业、分化、犯罪、社会不安、社会公害。张春曙（1995）建立了“社会预警指标体系”由经济物质、收入与消费、劳动就业、居住于市政建设、公共安全、环境污染、社会发展不平衡、社会风气与腐败建设等8类18个指标构成。

仇立平（2002）等在物质指标的基础上，进一步将人民精神指标纳入考察，提出了“社会稳定指标体系”包括社会痛苦指数、公共安全指数、精神卫生指数、社会紧张指数、利益保障指数、社会冲突指数、社会腐败指数、社会分裂指数。张超（2015）提出从经济发展与人民生活改善、人口快速城镇化、老龄化与城市规划管理服务、利益既得群体与相对剥夺群体、生活空间与生产空间、官方宣传与社会认知五大关系出发由5个一级指标、20个二级指标构成的社会风险评估指标体系。胡象明（2014）认为从传媒中介、个体的风险感知、公众群体的风险感知三个维度出发认为社会风险评估受公众的风险感知、公众文化层面的社会经济背景因素、公众心理层面的焦虑、恐惧、公众心理层面的风险感知评估、公众文化层面的信任程度相关。陈曦（2011）根据我国社会稳定风险评估的实践研究，认为社会稳定风险评估指标包含安全性指标、合法性指标、合理性指标、可行性指标、可控性指标。

3.3 社会风险治理

关于如何治理社会风险学界的讨论非常多，研究者从国家和社会两方面着手提出非常多的政策建议，概括来说主要是发挥政府治理与社会协调的作用，注重运用大数据工具，同时将危机管理与社会风险治理结合起来。吴涛（2019）认为当前风险治理主体碎片化、能力法治化亟需提升、社会组织培育积极性有待增强、应对大数据风险接受度有待强化、基层协商民主规范化有待加强；化解社会风险的社会治理手段包含：探索打造联动风险防控协同机制，发挥社会组织功能形成合作共治的模式，推进基层协商民主的规范化、程序化、用公开促公正，提升基层政府应对舆情能力；建立基层成熟经验的提升固化机制；增

强普法时效，促使民众理性维权。

从化解社会风险的机制来看，沈一冰（2018）从风险——矛盾双轴演变出认为化解社会风险应该从社会预警机制、矛盾化解机制、危机治理机制、网络监管机制四个社会治理机制的创新入手。范思力（2020）认为党委政府要在健全源头治理、发现预警、应急处置、责任落实机制中着重合理发挥科学的作用、坚持用法治防范风险、将诚实作为应对风险的底线、提升社会自治能力。国务院发展研究中心“经济转型期的风险防范与应对”课题组（2018）认为防范化解重大风险应该将主动防范、系统应对、标本兼治、守住底线的总思路和短期以处置金融和房地产风险为重点、中期以处置实体部门风险为重点、长期以建设现代风险管理体系为重点的阶段性安排。张铤（2020）认为应该建立风险管理协调机制、应对协调机制、风险隔离和缓冲机制的风险管理体系和管理能力的现代化相结合以人为本彰显价值理性、加强制度建设规范治理行为、加大社会支持、弥合技术鸿沟、构建合作框架多元协同推进。余剑平（2019）认为社会风险研判识别机制是筑牢防范化解社会风险的基础石，建立社会风险决策评估机制，严把防范化解社会风险的源头关；建立社会风险协同防控机制，织密防范化解社会风险的防控网。

而从防范化解社会风险的途径来看，胡洪彬（2019）认为我国防范化解的路径包含以下几个方面：根本出发点看坚持和加强党的全面领导；理念看形成科学的社会风险认知体系；从主体上强化各级领导干部的作风和能力建设；从策略上推进思想建设与制度建设的有机统一；从过程上紧紧依靠广大人民群众的支持和参与。袁振龙（2016）大力宣传风险防范技能知识，主动培育现代风险意识；积极推进经济社会的协调发展，利益与风险并重；全面推进依法治国，强化法治在风险防范中的保障；加强风险理论与风险防范技能的研发，为风险防范提供有力支持；切实加强风险防范领域的投入，提升全社会风险应对能力。

4 总结

综合国内外研究成果来看，学者们对社会风险识别、预警指标体系、防范化解等已经有了较为深入研究，然而，这些研究属于宏观领域的理论研究，对

基层风险治理体系尚未进行具体研究。未来研究需要结合大数据工具和问卷调查的方法,进行探索性因素分析和实地风险评估,分析社会风险积聚的类别、形式、特点等,进而从多个方面提出防范化解社会风险的政策。

参考文献

- [1] 唐钧. 社会公共安全风险防控的困境与对策[J]. 教学与研究, 2017(10): 94-102.
- [2] 葛天任, 薛澜. 社会风险与基层社区治理: 问题、理念与对策[J]. 社会治理, 2015(4): 37-43.
- [3] 唐钧. 论政府风险管理——基于国内外政府风险管理实践的评述[J]. 中国行政管理, 2015(4): 6-11.
- [4] 彭宗超. 中国合和式风险治理的概念框架与主要设想[J]. 社会治理, 2015(3): 43-51.
- [5] 曹峰, 邵东珂, 李贺楼, 等. 我国社会稳定风险治理的评估框架与方法——基于社会生态系统的“环境—行为”视角[J]. 经济社会体制比较, 2014(4): 184-200.
- [6] 彭宗超. 中国社会矛盾的全面风险治理——兼谈“枫桥经验”[J]. 公安学刊(浙江警察学院学报), 2013(3): 39-40.
- [7] 唐钧, 杨玉琴, 任子平. 公共事务风险管理的特征与趋势[J]. 中国行政管理, 2012(12): 40-43.
- [8] 唐钧, 黄莹莹, 王纪平. 学校安全的风险治理与管理创新——北京大兴区校园安全“主动防、科学管”体系建设[J]. 中国行政管理, 2011(11): 123-125.
- [9] 张海波, 童星. 公共危机治理与问责制[J]. 政治学研究, 2010(2): 50-55.
- [10] 张成福, 谢一帆. 风险社会及其有效治理的战略口[J]. 中国人民大学学报, 2009(5): 25-32.
- [11] 薛澜, 周珍, 朱琴. 风险治理——完善与提升国家公共安全管理的基石

- [J]. 江苏社会科学, 2008 (6): 7-11.
- [12] 童星, 张海波. 群体性突发事件及其治理——社会风险与公共危机综合分析框架下的再考量 [J]. 学术界. 2008 (2): 35-45.

A Study on Urban Grassroots Risk Governance System from the Perspective of Social Governance

Zhong Shengyue

NanJing Tech university, NanJing

Abstract: With the development of urbanisation in China, social risk issues have emerged, posing new challenges to governance. The central government attaches great importance to social risk management, and in the 14th Five-Year Plan, the role of the government is clearly defined to improve grassroots governance. Preventing and resolving social risk issues is conducive to maintaining social stability and security, and collating and improving the current state of research is important for future research on grassroots risk governance.

Key words: Grassroots governance; Risk governance; Review of research