

“稳评”的运作对法治的侵蚀

产品名称	“稳评”的运作对法治的侵蚀
公司名称	山东国稳安全管理咨询有限公司
价格	.00/个
规格参数	
公司地址	历城区工业南路鲍山街道殷陈小区6-2-1903
联系电话	156****6625 156****6625

产品详情

“稳评”的运作对法治的侵蚀

很多学者论及“稳评”时，都乐于提出推进其法治化的建议，
只不过他们所称的法治化通常都特指立法。例如，
有学者认为尽快将“稳评”纳入法治轨道就是提升其法律地位，
将其从具有弹性的“必经程序”提升为刚性的“法定程序”，
增强其强制性和约束力。16更详尽的立法路线图则提出先由地方政府出台规章，
再由地方党委出台党内法规，继而由地方人大及其常委会通过地方性法规，
接着由国务院择机推动“稳评”的顶层立法，制定《重大决策社会稳定风险评估条例》，
对“稳评”的范围和内容、主体和程序、结果运用、责任追究和组织领导等进行更为明确的规定，
进一步的努力方向则是由全国人大常委会制定法律。17

如果仅仅将“法治化”的内涵理解为立法的话，“稳评”的立法进程不可谓不快。在地方上，2010年12月，
作为“稳评”发源地的四川省就颁布了《四川省社会稳定风险评估暂行办法》，
并在2016年修改为《四川省社会稳定风险评估办法》，
去掉了“暂行”二字。在近年来如火如荼的地方行政程序立法浪潮中，
也有一大批地方性法规和地方政府规章将“稳评”设置为重大行政决策的必经程序。在国家层面，2013年

3月修订的《国务院工作规则》第23条规定：“涉及重大公共利益和公众权益、容易引发社会稳定问题的，要进行社会稳定风险评估，并采取听证会等多种形式听取各方面意见。”在单行法上，2011年的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第12条规定：“市县人民政府做出房屋征收决定之前，按照相关规定进行社会稳定风险评估。”而随着国务院《重大行政决策程序暂行条例》立法程序的启动，“稳评”在法律体系中的地位有望继续提升。

显然，有法可依、建章立制或可称为“法治化”的前提，但并非其主旨。即使我们将“稳评”写入各种法律、法规，但假如其制度设计并不以权利的保障或权力的控制等价值为目标，并不在于实现重大行政决策中公权和私益的平衡，而仅仅是为了提升决策过程的经济性或效率性，也不应认为其实现了“法治化”，充其量只能称之为制度化或法制化。“稳评要体现公民权优先的原则...政府依法开展稳评是为了保护群众利益，保障公民权利，并通过稳评将政府行为置于法律的制约和控制之下。”¹⁸但是，我们很难从各级政府推行“稳评”的初衷中挖掘出对法治的追求，恰恰相反，“稳评”是作为传统刚性维稳机制的替代性工具被设计出来的，其运作逻辑——特别是在对评估结果的运用方面——并没有从根本上跳出刚性维稳的惯性。如果完全按照最初的设计去推行“稳评”，结果非但无助于法治，反而必将导致对法治空间的侵蚀和挤压。

诚然，追求社会的有序、稳定，实现长治久安，本身就是法治的重要目标之一。因此，维护社会稳定本身无所谓契合或者背离法治，关键在于实现这种目标的具体运作机制是否与法治的精神、原则相一致。传统的刚性维稳机制之所以饱受诟病，在于其关注“治标”而非“治本”，片面追求将社会矛盾掩盖、拖延或者压制下去，而非谋求通过更根本的制度改革消灭社会矛盾产生的根源和土壤，或者通过完善民主机制和司法机制将这些社会矛盾尽量予以消纳。刚性维稳通常采取“胡萝卜加大棒”的办法，“胡萝卜”就是“花钱买平安”，“人民内部矛盾用人民币来解决”；“大棒”则是采取强力压制手段，往往以损害公民的合法权益为代价。¹⁹刚性维稳关心的是社会矛盾在结果上有没有被“摆平”，并不关心“摆平”的过程是否符合正当程序。刚性维稳依靠的是自上而下的压力传导机制，并不考虑为此付出的社会成本和可能诱发的、更大的系统性风险。虽然“稳评”是在传统刚性维稳模式遭遇种种困难的背景下推出的创新举措，但说到底还是为维稳服务的。的确，

“稳评”的推行确实为维稳机制的运行提供了一定的弹性，使其成本有所下降，并多少具备了一些“治理能力现代化”的色彩。但我们仍然必须承认，各级政府作为“稳评”的设计者和推行者，其最初的立场仍然是工具主义的，推行“稳评”并非意在对那些容易引发社会风险的制度进行根本改革，其初衷仅仅是针对此前维稳体系中的某些弊端加以改良，使维稳更加精准、科学、高效。任何对这种初衷的过度解读，都难免显得一厢情愿。中国语境中的维稳本来就是法治体系的“溢出物”，是在民主机制、司法救济无法正常消纳社会矛盾的情况下所采取的社会管控措施。“稳评”作为维稳的一种改良装置，其吸纳这种外溢的社会复杂性的能力毕竟是有限的。20传统刚性维稳的基本价值取向及其与法治之间的紧张关系，大部分必然为“稳评”所继承。

首先，在最初的制度设计上，“稳评”为重大行政决策提供的判断标准与法治的价值显然是相斥的。法律的评价说到底是一种“是与非”的判断，最终要诉诸公平、正义、民主、自由等基本价值所型塑的规范主义框架。而“稳评”推行之初，实际上是政府在决策出台之前对民意所进行的压力测试，聚焦于利益相关者对决策所抱持的态度和可能采取的行动以及行动的能力——重点是反对的力量有多大，以及基于这种力量进行对抗的可能性和破坏力有多大——说到底是一种“利与害”的判断。“是非”和“利害”是两种不同的价值维度，尽管“是非”的判断和“利害”的权衡有的时候在结果上会趋向一致，但并非总是如此；尽管“利害”的平衡有时是判明“是非”的基础，并能够为公共决策的作出提供合法性来源，但这种转化需要借助正当程序的设计来实现，而非直接将“利害”凌驾于“是非”之上。而“稳评”最初的逻辑恰恰是用“利与害”压倒“是与非”，这不可避免地将对法治形成侵蚀乃至挤压。有学者以土地征收为例说明了这一点，一个带有公益性质的、完全符合形式合法要件的土地征收项目，有可能因被拆迁方以制造群体性事件相要挟，从而无法通过“稳评”，最终难以实施。而在被拆迁方洞悉这一点之后，“稳评”还可能诱导其在无法通过法定化的公众参与程序进入公共决策过程的背景下，以制造社会不稳定的方式打开 疫噎駘露 通过群体性事件或者集体上访等手段影响最终的征收决策。“风险评估程序本身却意外打开了社会抗争的‘潘多拉魔盒’……在政府‘维护稳定’与公众‘破坏稳定’的两造博弈中，征收决策的合法性判断更加隐遁不彰，

社会稳定而非合法性争议最终成为双方谈判的终极筹码。”²¹

其次，“稳评”的推行还有可能打击行政机关依法履职的积极性，导致其懈怠和不作为。一方面，这源于社会不稳定事件发生之后给地方政府及其官员带来的灾难性后果，因此维稳领域的责任倒查机制极其严厉，无论事件的发生源于决策错误还是对决策的不当执行，相关官员都将受到严厉的责任追究，而相关的责任追究机制往往只问结果、不问过错。另一方面，对“稳评”的过高期待又使得很多地方不恰当地赋予评估结果以绝对效力，乃至可以根据“稳评”结果对重大行政决策“一票否决”。面对如此“前后夹击”的维稳“高压线”，很多官员本着“多一事不如少一事”的自保心理，难免消极懈怠，变得无所作为。对于某些依法应当履职但实际上比较棘手的事项，地方政府甚至可能主动引入“稳评”机制，借“稳评”结果提示高风险为由理直气壮地推脱，将“稳评”当作其规避责任的“挡箭牌”。因此，“稳评”正在变成地方政府一种明哲保身的方式，暗含着消极行政的因素，不利于中国的改革。²²

最后，“稳评”的强力推行甚至威胁到了司法权威。2011年2月15日，最高人民法院印发了《关于新形势下进一步加强人民法院基层基础建设的若干意见》，明确提出要“建立重大敏感案件风险评估机制”；同年5月9日，又下发了《关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知》，明确规定法院在处理拆迁裁决非诉执行案件时应当进行社会稳定风险评估；2012年3月26日，又发布《关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》，规定对申请法院强制执行国有土地上房屋征收决定的案件，要求申请机关应当提供《行政诉讼法》中没有规定的“稳评”材料。有的地方司法机关进一步推而广之，在办理其他案件时也要求实施“稳评”，这在司法系统中也引发了争论。²³按照这一逻辑，法院的司法决策都需要在法律的规定之外考虑社会稳定风险，特别是考虑当事人是否采取激烈的反抗措施。这显然不是法院所应该和善于扮演的角色，在司法活动中强力推行“稳评”只会让法官越来越无所适从，最终削弱司法的权威。

总之，“稳评”机制在最初的设计上确实与法治价值相悖，笔者完全赞同基于法治立场对“稳评”的批判。假如我们的讨论止步于此，

不难得出应当将“稳评”废除的结论。但一项制度被设计出来之后，未必会完全按照设计者最初的预期方向演进，而是会出现某种程度的偏离，这种偏离多数时候是消极的，但也有可能是积极的。在笔者看来，“稳评”自其诞生至今十多年来的演进恰恰就属于后者。地方政府为了确保“稳评”的有效推行，在操作过程中所设计的某些具体装置，已经“无心插柳”地蕴含了某些积极元素，而且，这些元素中最重要的部分——公众参与和风险沟通——正在日益变得不可或缺。如果我们能够充分挖掘和放大这些元素，使其在“稳评”中发挥越来越关键的作用，并依托其对“稳评”进行改造，就有望以较小的制度变迁成本撬动整个维稳体系向法治方向变革。

山东省国稳安全性企业咨询管理有限责任公司是一家服务项目于社会稳定风险评估的权威性第三方组织，在稳评业务流程上面有丰富多彩的资源和调查工作经验，大家企业秉持诚实守信、整体实力为本，顾客至上、客户至上的经营管理理念，在逐步完善和提升服务标准的另外累积了丰富多彩的实际操作工作经验和人力资源，将尽心尽意致力于服务项目于中国各大型企业，为其出示高品质的服务咨询。www.gwgczx.com

企业评定精英团队由刑事辩护律师、高级技术工程师、注册建筑师、申请注册资产评估师、申请注册税务师、土地估价师、房地产评估师、经济师职称、统计师、技术工程师、造价师、注安师及其评定事宜需要的各种复合型人才及专家构成，专业为顾客出示技术专业社会稳定风险评估，剖析咨询、企业经营管理与法律法规商务咨询等服务项目，优秀人才是咨询业关键的资产，企业与各关键单位、各产业协会、科学研究组织、诸多高等院校创建起长期性的合作关系，信息内容方式通畅，在新项目运行中可以激发大量的新闻资讯和助推。