

维稳“风评”如何对接公民维权

社会稳定风险评估试点几年,仍没找到化解上访的“钥匙”

本报深度记者 寇润涛

最大好处是没人去瞎闹腾

社会稳定风险评估这个陌生的词语在“老上海”张庚烁老人眼里已不再新鲜。

张庚烁第一次接触“风评”是在四年前,当年,上海轨道交通5号线建设项目致使居民区搬迁,张庚烁家就在搬迁范围内。照张庚烁之前的想法,“拆迁、补偿还不都是政府和施工方说了算?咱老百姓只能听之任之,往往是满肚子的苦水想吐也吐不出来。”

轨道交通5号线奉贤段全长17.2公里,虽然多数居民出行会更方便,但项目沿线居民和商铺却不得不考虑现实问题:“拆迁每户能补偿多少钱?”“拆后如何安排临时住所?”“搬迁之前会不会出现暴力强拆?”

当地政府部门没有让居民担忧太久,2010年5月,轨道交通5号线奉贤段工程建设项目被列入社会稳定风险评估试点。

通过现场踏勘,听取基层意见,召开职能部门和专家座谈会,当地政府梳理出六个动拆迁方面的风险因素:拆迁公司的资质是否具备?动迁安置房源和质量是否有保证?居民对动迁补偿额的期望值与实际补偿标准是否有差距?如果居民把未办理房产证面积积作有证补偿,法律政策依据是否充分?部分企业搬迁用地难以落实及镇区商铺经营户的再就业问题。

此后,当地政府引入具有国家发改委颁发的工程咨询甲级资质的第三方中介机构,对项目的社会稳定风险评估报告进行评价。

“评价时,我们组织专家对报告中有关数据的来源进行复核,要求项目单位提供评估过程中所积累的原始材料。”曾经参与“风评”的上海投资咨询公司一工作人员介绍说,根据社会风险评估的结果,对动迁补偿额,当地政府按照属地动迁的原则,坚持动迁政策公开,避免动迁标准不一致而造成新的不稳定。

“政府的动拆迁方案合理、透明,老百姓心里才能安稳。”在“白天送孙子上学,晚饭后去广场听曲”的张庚烁看来,“风评”最大的好处就是“没人再去瞎闹腾”。

走出自己评自己的困境

上海从2009年开始实施社会稳定风险评估,比上海更早的是四川遂宁市。

2004年,遂宁当地政府计划把横贯城区的涪江中的一处河心岛——猫儿洲开发成高档旅游

短短五六年,被称为“风评”的社会稳定风险评估这一不太为人熟知的改革在全国多地迅速实施,并被赋予基层“维稳”、及时就近化解社会矛盾的期待。

但“风评”远没有实现其本质效能。实际操作中,“风评”正在成为典型的为评估而评估,最大不足是把评估过程简单等同于寻找风险源。如何能把党政维稳系统与公民维权系统联系在一起,把公民对公共决策后果的事后激烈抗争转化为事前的积极参与,从体制内决策向民主、开放、多元、对话的方向转变,这项改革还有很长的路要走。



如何能把维稳与公民维权联系在一起,是“风评”的未来职能所在。

地,要求村民整体搬迁,村民抵触情绪很大。遂宁在对猫儿洲项目进行风险评估后,调整了规划。

这成为全国各地“风评”办法的蓝本,被称为“遂宁模式”。广东、上海、四川、海南等地相继开始探索这项制度,积累经验。

山西大学政治与公共管理学院社会稳定与风险评估研究中心专家廉如鉴从中发现了目前这套模式的不足。他认为,经过几年的实际运行,这套模式既有很多优点,也存在一些缺陷,其中一个根本性缺陷是没有对“风评”的责任主体和执行主体进行区分,把责任主体置于“既当运动员又当裁判员”的地位。“这是典型的‘自己评自己’,我们很难指望一个建设项目的报批单位一面撰写项目的可行性报告,一面在风险评估报告中作出‘暂缓建设’、‘停止建设’的结论。”

为此,一些省市正在探索建立社会稳定风险评估专业评估机构,由具有专业知识和专门人才的第三方机构开展社会稳定风险评估,并出具独立的社会稳定风险评估报告。

上海至今已经探索了五年。在最初建立评估机制时,上海就明确“委托社会中介机构开展重点建设项目社会稳定风险评估”。2013年的相关数据统计,上海当地实际参与风险评估的第三方咨询和研究机构有11家,主要为工程咨询机构和环评咨询机构。

上海投资咨询公司是参与较早的一家第三方机构。“‘风评’的关键就是评估报告书。”上海投资咨询公司的一位评估工程师认为,评估报告书是对风险调查、风险识别、风险分析和风险对策的清楚描述,时间跨度上至少需要一两个月。如果是涉及利益群体较多、区域范围较广、矛盾较为突出的项目,评估时间更长。

早的一家第三方机构。“‘风评’的关键就是评估报告书。”上海投资咨询公司的一位评估工程师认为,评估报告书是对风险调查、风险识别、风险分析和风险对策的清楚描述,时间跨度上至少需要一两个月。如果是涉及利益群体较多、区域范围较广、矛盾较为突出的项目,评估时间更长。

为评估而评估

十八届三中全会提出“改革信访工作制度”,如今很多省份都在推行“健全重大决策的社会稳定风险评估机制”这项改革。

“短短五六年的时间在全国各地迅速扩散传播,不可谓不快速。”同济大学经济与管理学院教授朱德米如此评价“风评”。

一份对社会稳定风险评估课题研究的官方文件中涉及山东省试点“风评”的相关数据:2010年以来,山东对涉及重大项目3000多个决策进行了风险评估,其中约有7.5%被否决或推迟,避免了因匆忙决策引发社会不稳。

全国人大代表、山东泰安进城务工青年培训学校校长王元成曾评价说:“评估风险能有效提升政府管理水平,避免一些矛盾‘小事闹大’。”

作为研究者,朱德米发现快速发展的“风评”出现了走样。在撰写的一篇文章关于“风评”的文章中,他将问题归结于“把社会稳定风险评估等同于经济评价和建设

项目的环境影响评价,成为典型的为评估而评估”。

通过对部分实际案例进行研究,朱德米发现,实践中的社会稳定风险评估通常类似于环境影响评价,引入第三方进行评估,最后撰写厚厚的评估报告,但实际效果不明显,反而增加了管理成本。其最大不足之处是把评估过程简单等同于寻找风险源,忽略了评估过程的实质是“源头治理”,排查、化解、缓解与预防。

朱德米认为,社会稳定风险评估的顶层改革意义在于把党政维稳系统与公民维权系统联系在一起,从本质上改变现行的维稳方式,“进一步说,是把公民对公共决策后果的事后激烈抗争转化为事前的积极参与。”

按照朱德米的研究,社会稳定风险评估的目的不是简单地用来“否决”重大决策,而是如何让决策变得更加民主、更加科学,让公共决策真正体现出公共性。其本质是转变公共决策过程,从体制内决策向民主、开放、多元、对话的方向转变。

说到决定社会稳定风险评估质量的关键因素,朱德米将其归结为“公民广泛、有序、实质性地参与”。他认为,源头治理的实质是推动公共决策过程的转变,把“救火”转变为“防火”。

事前维权避免事后上访

“风评”作为维稳改革的一个

新模式,符合自十八大以来政府对“维稳”提出的新思路:转变政府职能,建立有限政府,避免政府在社会矛盾中处于首当其冲的位置,强化政府作为规则和程序制定者以及矛盾调解和仲裁者的角色。

今年2月24日发布的《法治蓝皮书(2014)》披露了来自浙江杭州余杭区的经验,“通过律师进社区和村庄开展法务前置,发挥‘事前维权’效果,避免纠纷的发生和扩大。”

余杭区一社区村民张晓雯(化名)曾经走过了一段艰辛的维权之路。2010年11月,她和五位“外嫁女”向余杭区人民法院提起诉讼,要求其在所在的社区居民委员会支付2008年至2010年的土地补偿费。“我是社区常住人口户籍,但居委会分配土地补偿费时却因我出嫁将我排除在外,这还讲理么?”

张晓雯起初去找村干部“说理”,村干部因为村规民约和村民代表的反对无能为力。“村里不管,就往上找。”她找到街道办、区妇联,对方都是“心有余而力不足”,问题始终没法解决。

最终,经过审理,法院支持了她们的诉求,但进入执行阶段后,法院也很难从村民口袋里将钱拿出来重新分配。

近年来,余杭区类似张晓雯遭遇的这种矛盾而引发一系列社会问题的情况逐渐凸显,征地拆迁是矛盾多发领域。

余杭区一些政府工作人员发现,官方出面协调,往往面临当事人的严重抵触情绪。而由律师出面,则可通过其专业性和公信力的发挥,在争议各方之间产生较强的说服力。

针对基层政府自身法律力量较为薄弱的先天不足,余杭区政府认为,是否设置专门的政府法制机构并非关键,重要的是要看其能否发挥法律功能,能否解决问题。通过政府购买服务,不仅有利于提升法务前置的专业性,还可确保法务审查立场的相对中立性,而非唯领导意志是从。

余杭区各级政府通过推行“一村一顾问”,让律师、法律顾问参与“网格化管理、组团式服务、片组户联系”等活动,参与村居管理,提供先行的法律审查、法律建议、风险提醒等法律服务。

通过对上访群体的多年研究,中国社会科学院农村所社会问题研究中心主任于建嵘发现,目前很多访民因为在当地上访没有效果,就越级上访,甚至进京上访。因此,信访问题就地解决,前置化解矛盾成为未来我国化解社会矛盾、处理信访问题的趋势。

(上接B01版)

教室的讲台被改造为一个灶台,灶台上方是带有摄影设备的大型吸油烟机。教师在讲台上做饭的全过程,通过摄影设备传输到吸油烟机前方的屏幕上,供每位学员学习。“在我们的烹饪习惯中,油盐酱醋的添加喜欢用‘少许’,到底多少才算是‘少许’?通过教师的演示,学员们就能直观感受到。”周女士说。

阶梯教室门外是一排排的灶台,学员在阶梯教室看完演示后,可以接着进行练习,每位学员都配有练习册,上面记录着学员配菜、配料及做菜过程,由老师为学员做出的菜肴打分,并写评语。“不错,80分”、“看上去太油了,65分”、“炒得有点糊了,54分”,一条条评语简洁而直接。

依据学员特点进行课程设

计与安排,个性化的教学手法以及对市场的充分考虑,构成了蓝翔技能培训的主框架。

“以挖掘机专业的招生为例,我们会去看市场上卖出了多少台挖掘机。”周女士告诉齐鲁晚报记者,一般来说,每台挖掘机需要2—3个人操作,我们就按照这些数字确定该专业招生人数。

“教育应该是面向市场的。”学校创始人荣兰祥在接受齐鲁晚报记者采访时说,技工教育就应该是市场教育。作为全国人大代表,他正准备向国家教育部门建议,二本及以下的高等院校应以就业为导向进行改革。

荣兰祥的想法,已逐渐与教育部门的思路契合。鲁昕在3月22日的演讲中提到,如果一个学校的就业率永远保持在50%左右,那它一定会倒闭。“如果你的定位不准,我们希望让市场的力量决定你倒不倒。”

职业教育是一种类型而非一个层次

“很多人对职业院校是不认可的,认为是低人一等,没有前途。”济南职业学院副院长李海平说。

2月26日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,在部署加快发展现代职业教育时强调,要确立职业教育在人才培养体系中的重要位置,形成“崇尚一技之长,不唯学历凭能力”的氛围,激发学习职业技能的积极性。

21世纪教育研究院副院长熊丙奇认为,如果不解决职业教育地位低,教育的“学历导向”与就业的“学历社会”以及职业院校缺乏办学自主权、无法形成明确定位问题,单纯将地方本科高校转为高职教育,极有可能貌合神离。

“职业教育严格来说是一种类型,而不是一个层次。”山东工程技术学院党委书记崔秋立在接受齐

鲁晚报记者采访时表示,这次改革的目的是要吸引一部分优秀学生走职业教育的路子,职业教育从学历上讲,同样能走到一个比较高端的水平上。

如何提高职业教育的地位?解决这一问题并不容易。

职业教育怎样定位便是绕不过的第一道坎,在李海平看来,职业教育的概念很大,比如师范类专业就是典型的职业教育,它的主要目标是培养教师。像医学专业,除了搞基础研究的,内科、外科等都是针对特定岗位的职业教育。但这些专业放在普通本科高等院校,显然并非被当做职业教育来看待。

“劳心者”与“劳力者”的地位差别,是另一个提高职业教育地位的拦路虎。崔秋立认为,学历吸引仅是提高职业教育地位的一个方面,更重要的还是整个国家大的政策调整,能够使技能型人才的社会地位得以提升。“让技能型人才体

面工作,体面生活,要靠这个东西来吸引更多的学生走技能成才的路子。”

据李海平介绍,职业教育毕业生就业率虽高,但也存在后劲不足的问题。他对酒店管理领域调研发现,就业后的前五年,本科生并没有职校生发展得好,但五年之后,双方的职业发展就开始平起平坐,工作十年的时候,本科生可以成为店长、经理,而职校生已难望其项背了。

值得期待的是,2月26日的国务院常务会议,还提出了诸如“扩大学校自主权”、“实行‘双证书’(学历证书和职业资格证书)制度”、“民办与公办院校具有同等法律地位”等一揽子现代职业教育建设方案。

“希望各位关注中国的职业教育发展。”鲁昕在演讲中说到,她相信,在教育部相关文件出台后,再过三年看中国的高等教育,结构会更加合理,就业的结构性矛盾也会得到很大的缓解。