

# 社会稳定问题预警研究初探

喻东 杨善华

**摘要:** 以引发群体性突发事件为关切的社会稳定问题, 在微观层面上因为政策过程不完整、政策导致的利益分配差异化而形成, 进而影响到社会稳定问题的问题域。户籍、政策稳定程度是政府界定问题域的基本维度, 前者限定了与社会稳定问题密切相关的公共品提供的范围和程度; 后者限定了既有社会稳定问题和现有社会稳定问题的性质和范围。社会预警指标体系设计应关注预警层次、指标定义、主观指标、逆向指标、指标相关性等问题, 相应的信息系统还存在缺乏整合、覆盖面不足的问题。

**关键词:** 社会稳定问题; 问题域; 社会预警指标体系

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)06-0067-09

**作者简介:** 喻东, 北京大学社会学系博士研究生; 杨善华, 北京大学社会学系教授 (北京 100871)

近年来, 随着河北省定州市征地引发群体性事件 (2005年)、福建省厦门市PX项目群体性事件 (2007年)、贵州省瓮安县群体性事件 (2008年)、重庆市出租车罢运群体性事件 (2008)、广东省南海市汽车工人罢工群体性事件 (2010年) 等在国内公共舆论领域引发较大争论和传播效应, 以引发群体性突发事件为主要关切的社会稳定问题已经成为从党政机关到公众的敏感话题之一。如何对社会稳定问题进行有效的预测, 为前置干预、现场干预提供参考依据, 具有现实的紧迫性和实践意义。

学术界对此早有回应。20世纪80年代以来, 社会预警研究是社会学应用研究长期关注的领域之一。国内学者对社会预警的机制提出了不同视角的分析和探讨, 在实证方面也提出了社会预警指标体系设计的构思, 还有学者对政府“维稳”机制进行了系统的研究。

在笔者2009年参与华南Z市社会预警课题的研究过程中, 进行了结合定性研究和定量研究的实地调研。在实地调研和分析讨论的过程中, 遇到了社会稳定问题预警研究中一些需要厘清的问题。笔者试图从实地案例入手, 分析社会稳定问题的形成和演变, 意图对“社会稳定问题的问题域”这一问题进行回应, 同时也对社会预警指标体系设计和相应的信息系统的构建存在的一些难点作一探讨。

## 一、社会预警研究回顾

国际社会预警研究中, 早期的著名范例是罗马俱乐部对人类未来的研究, 也被称为“悲观派”社会分析。20世纪80年代以来, 这一领域影响最大的是贝克 (Ulrich Beck)、吉登斯 (Giddens) 提出的“风险社会”理论。

收稿日期: 2011-03-06

贝克的“风险社会”理论是对应他所说的“第二现代”而言的,主旨在于说明从古典工业化社会的财富分配向现代工业社会的风险分配的转型。现代工业社会跨越传统社会边界的技术风险,使得人类社会所处的生态环境面临严峻挑战,导致了全球日渐成为风险社会。而知识领域对风险的多样性认识,使处理“二手的非经验”(second-hand non-experience)的社会公众难以对风险形成共识,甚至包含了“替罪羊社会”(scapegoat society)的危险倾向<sup>①</sup>。吉登斯更强调制度性风险,在现代性全球体系中,世界民族国家、世界资本主义经济、国际劳动分工体系、世界军事秩序等制度性支柱都可能带来后果严重的风险,而且难以预测,可以影响到每一个个体。在这一处境下,出现了风险的个人化,个体作出的选择都与风险相关联,而个体对风险的理解又是独特的。个体对诸如核泄漏这样的后果风险的恐惧,以及虽然更加信任专家系统但又存在个人化的质疑的倾向,使得个体在对风险的认知上遭遇困境<sup>②</sup>。

在国际实证研究领域,从20世纪60年代中期起,经合组织(OECD)国家、苏联等先后推出了一系列社会指标综合评价体系,如联合国社会和人口统计体系(SSPS)、T.B.奥西波夫社会指标评价体系等。2001年,联合国统计署和统计委员会对最基本国家社会指标数据(MNDS)、国际发展目标(DG)、共同国家评价(CCA)、普及基本社会服务(BSSA)、千年发展目标(MDG)和可持续发展指标(CSD)体系所涉及的全部指标进行筛选和整合,最终提出3级123项指标。

国内开展社会预警理论研究的学者主要有宋林飞、肖飞、牛文元、邓伟志、童星等。宋林飞强调社会转型过程中产生的稳定问题,提出在收入分化、财富分配、职业有无三个方面非均衡性加强的中国社会,通过社会预警,有助于形成改革过程中社会可承受的适度社会成本<sup>③</sup>。牛文元、叶文虎以“社会燃烧”理论来说明社会预警的建构过程,为社会预警提出了新的思路<sup>④</sup>。童星、张海波对公共管理理论和社会预警理论进行整合,认为可以将社会风险管理的思路引入社会预警中来<sup>⑤</sup>。

国内学者也开展过一系列实证性社会预警研究。宋林飞提出由收入稳定性、贫富分化、失业、通货膨胀、腐败、社会治安、突发事件7大类40个指标构成的“社会风险监测与报警指标体系”<sup>⑥</sup>。邓伟志提出了由经济、社会、政治、价值观念4大类17个指标构成的社会风险预警指标体系<sup>⑦</sup>。阎耀军提出了实证性社会预警的理论,并在此基础上构建了6大子系统12个特征模块55个指标组成的社会稳定指标体系<sup>⑧</sup>。朱庆芳提出了包括社会结构、人口素质、经济效益、生活质量、社会秩序、社会稳定6个子系统38个重要指标组成的指标体系,以反映物质生活质量和精神生活水平的提高与社会经济的和谐度<sup>⑨</sup>。

## 二、社会稳定问题的问题域: 微观层面上的形成

要确定社会稳定问题的问题域,需要确定社会稳定问题的判断标准和类型,这就需要从社会稳定问题的形成过程入手。已有理论研究主要集中于发生学意义上的研究,强调社会稳定问题宏观层面的源头主要来自社会转型、贫富分化、失业、腐败等因素,但较少从微观层面分析社会稳定问题的形成。

① [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2003年版,第20-22、85-91页。

② [英] 吉登斯:《现代性自我认同》,赵旭东译,生活·读书·新知三联书店1998年版,第143-166页。

③⑥ 宋林飞:《中国社会风险预警系统的设计与运行》,《东南大学学报》1999年第1期。

④ 牛文元、叶文虎:《全面构建中国社会稳定预警系统》,《中国发展》2003年第4期。

⑤ 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》,《学术界》2008年第2期。

⑦ 邓伟志:《关于社会风险预警机制问题的思考》,《社会科学》2003年第7期。

⑧ 阎耀军:《现代实证性社会预警》,社会科学文献出版社2005版,第178-210页。

⑨ 朱庆芳:《从指标体系看构建和谐社会的亟待解决的几个问题》,《改革纵横》2006年第2期。

Z市因征用土地引发社会稳定问题的过程, 可以从微观层面上说明社会稳定问题的形成路径。20世纪80年代以来, Z市的征地问题曾多次引发群体性事件, 是较为棘手的社会稳定问题之一, 金融危机以来因征地引起的群体性事件仍有发生。

Z市土地问题的情况可以说是错综复杂, 从土地补偿和群体的不同角度划分, 共有七种情况。就土地补偿来说, 有以下四种情况:

1. 征地补偿标准的问题: 由于Z市各乡镇之间和镇下辖的村土地开发的时间有先后, 征地的补偿标准也不一样; 开发较早的村或村民组的农民, 虽然已经享受了征地所带来的经济收益, 但由于土地价格在市场上的攀升, 不满当时的征地价格, 要求提高补偿款;

2. 征地补偿方式的问题: 征地时一次性下发的补偿款用完之后, 农民要求政府给予进一步的生活保障, 如就业、养老保险等;

3. 合法征地的的问题: 个别地方存在着上级土地审批监管不够严格, 超出当年土地指标的超量违规预征现象, 既没有土地证, 又可能出现暂时征而不用情况, 引起农民不满;

4. 土地丈量和村庄公用地归属的问题: 由于土改时期的土地丈量技术手段所限, 难以做到精确测量, 再加上道路、沟渠等公用地(每村数十亩不等, 土改时期均未登入土地册)的归属问题, 导致农民在征地时对登记在册的土地面积产生疑问。由于历次规划建设使得所征土地的建设布局已经发生重大调整, 基本上不可能再重新丈量。

就群体而言, 有三种与征地问题相关的群体问题:

(1) 农转非户口人群: 这一人群在子女教育、生育权利(第一胎是女儿可以生育第二胎)等方面没有得到与农业户口的同等待遇, 再加上土地开发为村民带来的不断增长的收益, 一部分农转非户口要求转回农业户口, 分享农村土地开发收益和各项公共品权益, 但是现有农业户口的村民不赞成他们再将户口转农来分享自己的既得利益, 双方形成矛盾;

(2) 外嫁女人群: 这一人群要求分享出嫁前所在村庄的土地权益, 但是村民依据传统, 不同意她们的要求;

(3) 代耕农问题: 由于历史原因, 二十世纪六七十年代部分村庄曾经出现因农民逃港导致耕地撂荒的情况, 故而招募外省农民前来耕种交公粮。因为时间跨度长, 这一人群已经出现了世代继替, 且与本地户籍农民通婚, 因此代耕农对土地权益亦有要求, 但是显然他们的要求难以解决。

上述7类问题仅是分类依据不同, 实际上土地补偿和群体的不同分类之间存在交叉。当我们透视历年来因征地而导致的问题时, 除了宏观层面的制度因素, 还可以发现:

1. 政策过程不完整, 是社会稳定问题出现和演变的根源之一。从土地改革时期的土地丈量登记开始, 就存在纰漏, 为后来的争议埋下了伏笔; 80年代以来, 土地征用补偿方式以“摸着石头过河”的方式发展, 一事一议, 征地补偿方式和补偿标准不断变动, 解决方法本身也酝酿着新的矛盾。

2. 政策本身也是利益分配差异化的机制。一些涉及群体利益的政策进入实施阶段后, 就已经限定了不同群体汲取利益的能力; 后续的政策在维护“稳定团结”这一大局的方针指引下更倾向于强化已有的利益分配差异化机制, 覆盖面轻易不“开口”, 原来获得利益较少的群体受到相对更大的利益剥夺。

“股权固化”解决办法就是一例。经过多年摸索, Z市在征地过程中将征地面积的10% - 30%留给行政村建物业出租, 进行集体分红, 相比国家级城乡统筹示范区域成都、重庆的经验来说, 留给农村的实际收益更多。而且, 征地补偿的方式也更加民主, 通过召开村民大会将土地虚拟化为股权, 按照“生不增死不减”的办法, 将补偿方式完全固化。

然而, 也正是这一方式带来了社会不稳定因素。村民支持股权固化的主要原因, 是担心外嫁女会获得土地权益, 一位村民小组长谈到了村民的担心:

我们2004年开的村民大会,吵得很厉害。你也知道,我们这里土地非常珍贵的,农民都不希望嫁出去的还在村里占一份土地。按照法律,妇女是有这个权利,但是从村里来说,这就不行了,我们这里的习俗,女人嫁出去就不能再在娘家村里占地。为什么呢?你嫁过去以后,可以在婆家那边占一份地,这边还要占一份,不是太贪心了吗?说到底,如果女人嫁出去以后地不交回来,从外村娶进来的女人怎么办?她们也需要地啊!这相当于互相交换,要是地被外嫁女占住了,没有地分,总不能让男人都去打光棍吧!我们祖祖辈辈都是这样的,不能坏了规矩。其实股权固化,就是断了她们分地的念头。(摘自2009年3月深度访谈记录)

在这一过程中,地方政府扮演着微妙的角色。一方面,不能不默认村庄惯行的秩序,按照父权制家庭为中心的分配方式,去解决农村中最为棘手的土地分配问题;另一方面,又不能否认相关法律法规和来自上级政府的压力。默许的结果,是社会稳定问题在一定规模上的常态化。对于地方政府来说,这是理性计算后可以接受的次优选择,其结果是带来了对于地方政府来说相对“可控”的社会稳定问题。“股权固化”的土地利益分配机制定型后,地方政府解决问题的弹性不断下降,最后因为解决方式向受益方的倾斜而具有利益纽带的作用。此后,外嫁女上访更加常态化,成为“历史遗留问题”。

究其原因,由于改革以来生产要素市场的市场化程度长期处在较低的水平,资源配置更多依靠行政指令,因而利益分配机制的诞生、演变和消亡,都有与之关联的政治责任。如果没有来自政府的默认和支持,违反《土地法》和《妇女权益保障法》的村民大会决议就不可能通过并执行。来自政府的权威,成为了利益分配机制的基准。为了维护这一利益分配机制,又不得不发生对影响这一利益分配机制的群体或因素进行社会区隔,将此上升到影响政治秩序稳定的高度来对待。经常上访的外嫁女,又多是因离异、病患等有家庭困难的外嫁女。究此问题的实质,是在其家庭资力的不足,但被政治化为群体性事件。

在调研过程中,一些村干部还提到了“股权固化”在未来可能引发的问题:新一代村民成年以后,2004年之前出生的肯定会有股权,而之后的则未必会继续到股权,势必造成不公,影响到社会稳定。在个别村庄,已经出现了这样的争议。

日本法学家滋贺秀三提出的“父母官型诉讼”理论,可以加深对上述微观层面上形成社会稳定问题过程的思考。滋贺秀三指出,现代社会的司法过程是原告和被告互相角力的过程,也就是“竞技型诉讼”;在东亚社会,除了角力的双方,政府是诉讼中相对中立的第三方,双方共同遵从同一裁判者的决断。滋贺秀三把后者称为“父母官型诉讼”,认为这是东亚社会解决社会冲突的一个历史传统,政府扮演着“父母官型诉讼”中第三方的角色<sup>①</sup>。仅以土地利益分配为例,村民和外嫁女群体、代耕农群体之间的冲突,也具有“父母官型诉讼”的特点,一开始双方在形式上都遵从政府的裁决。但是,由于政府由利益分配的裁决者转为已有利益分配机制的保护者,失去了中立的立场,使得“父母官型诉讼”无法延续,进而产生社会矛盾。

### 三、社会稳定问题的分类和演变

人类学家玛丽·道格拉斯和维达夫斯基在《风险文化》中将风险关注的领域划分为三类:(1)社会政治风险:来自内部异常人员或外部军事敌人对社会结构的威胁;(2)经济风险:对经济的威胁,或经济运行失误的风险;(3)自然风险:对自然和人体的生态威胁,即“技术带来的风险”。<sup>②</sup>上述分类方法是以社会群体对风险进行关注或“选择”为基准的。按照贝克对工

① [日] 滋贺秀三等编:《明清时期的民事审判与民间契约》,梁治平等译,法律出版社1998年版,第3-17页。

② 转引自拉什《风险文化》,载芭芭拉·亚当、乌里希·贝克、约斯特·房龙主编《风险社会及其超越:社会理论的关键议题》,赵延东、马缨等译,北京出版社2005年版,第72-73页。

业化晚期财富分配向风险转型的说法,处于工业化过程和全球化过程的中国,既可能出现因为工业化财富分配带来的社会冲突,也可能发生现代社会生态环境风险引发的冲突,比如厦门、成都因PX项目事件而引发的群体性事件。国内相关研究中,于建嵘提出了对群体性突发事件的分类方法:(1)维权抗争;(2)社会纠纷;(3)有组织犯罪;(4)社会泄愤事件<sup>①</sup>。王学辉对群体性事件提出了6种分类角度:(1)按成因分为内生型和外生型群体性事件;(2)根据人数规模和社会影响分为小规模、较大规模、大规模和超大规模群发性事件;(3)根据政治目的和结果分为政治性、非政治性群发性事件;(4)根据发生地不同分为农村群发性事件和城市群发性事件;(5)根据参与主体的结构和态度,分为同质性、异质性与混合型的群发性事件;(6)根据群发性事件的复杂程度、性质和控制可能性等综合指标,划分为结构良好、结构不良群发性事件<sup>②</sup>。

显然,由经济风险、自然风险引发的突发事件,其实并不属于社会稳定问题。也就是说,这一部分产生的稳定问题,其实处在经济稳定和政治稳定之间,它只是特定阶层和群体的利益诉求的一种表达,通过利益格局的调整,最终不会影响到政治稳定,甚至还有可能促进经济稳定<sup>③</sup>。

综合目前国内社会预警研究的成果,可以看到,一个问题是不是社会稳定问题,主要由学术界、政府部门来界定。也就是说,一方面是根据社会科学理论和方法总结的社会发展规律界定的,如前述社会预警研究对问题源的界定;另一方面是由政府界定的,比如2000年公安部定义的“群体性治安事件”,在2004年被中共中央办公厅定为“群体性事件”。前者是从社会科学的角进行界定,后者是从政府的角度进行界定,在社会稳定的问题域上存在着交叉和分离。但是,总地来说,在当下语境中,社会预警实证研究受到政策研究范式影响较大,问题域更多是由政府部门界定,而且通常来说是事后应急性的处理方式<sup>④</sup>。

国内语境中,政府是风险选择的主体,当政府将群体性事件界定为威胁安定团结局面时,经济风险、自然风险引发的群体性事件可能被升级为具有社会政治风险的事件。探讨Z市存在的社会稳定问题时,可以看出,其问题域是与政府的界定密不可分的。政府确定是否将这些问题纳入社会稳定问题范畴时,主要是从两个维度出发:

1 户口:按照本地户籍和外地户籍的区分,限定了与社会稳定问题密切相关的公共品提供的范围和程度;

2 政策稳定性:既有政策和现有政策之间的延续稳定程度,限定了既有社会稳定问题和现有社会稳定问题的性质和范围。政策稳定程度的高低,直接决定了原来的社会稳定问题还是不是现在的社会稳定问题,也决定了新的社会稳定问题会不会被纳入由政府限定的问题域。

以劳资关系问题为例,80年代中后期Z市开始大规模工业化的时候,这方面较少引发社会稳定问题,而且工人大多数又非本地户籍,故而地方政府关注较少,长期以来不将其视为社会稳定问题。直到1997年亚洲金融危机期间,因为民营企业倒闭引发了作为群体性事件的第一次劳资纠纷,开始进入地方政府视野,但仍不被视为重要的社会稳定问题。随着外来常住人口的急增,以及2003年全国范围内第一次“民工荒”后汇率变动、农民工工资上涨周期、新《劳动合同法》等因素的综合作用下,劳资纠纷引发的群体性事件频发,加之常住人口的概念越来越受到重视,因此地方政府就将其纳入了社会稳定问题的范畴,并出台相关政策举措应对。其中,新《劳动合同法》在短时期内带来了政策法规的大幅度变动,加之《劳动仲裁法》的实施,使得以往不认为是问题的加班费追偿成为劳资纠纷的导火索之一,这也导致了劳资关系更为紧张,进而引发省高院紧急出台司法解释对相关政策再作调整。

① 于建嵘:《抗争性政治:中国政治社会学基本问题》,人民出版社2010年版,第45-48页。

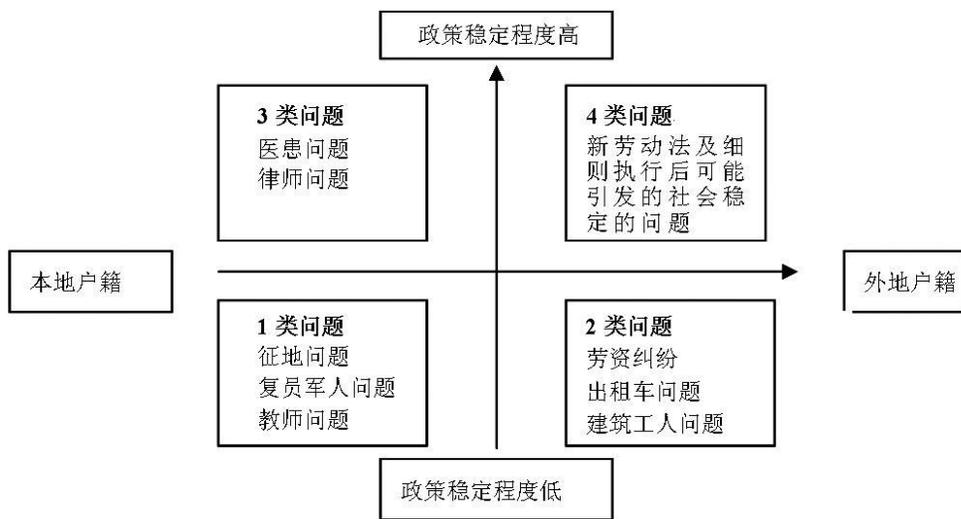
② 王学辉等:《群发性事件防范机制研究》,科学出版社2010年版,第28-31页。

③ 晋军等:《维稳新思路:利益表达制度化,实现长治久安》,《南方周末》2010年4月15日。

④ 胡鞍钢、王磊:《社会转型风险的衡量方法与经验研究》,《管理世界》2006年第6期。

根据调研中 Z 市政府部门和受访对象普遍反映近年来的主要社会稳定问题, 我们按照上述两个维度划分, 可以看到 Z 市的社会稳定问题的问题域 (见表 1):

表 1 Z 市社会稳定问题的问题域



上述这些社会稳定问题最早出现的时间为 80 年代后期, 我们以 1988 年为基点, 通过下图来说明 Z 市社会稳定问题的出现时间和在不同时期里的代表性程度<sup>①</sup>:



图 1 Z 市社会稳定问题演变图

① 表中对“代表性程度”进行了赋值, 来自课题组讨论的结果。赋值在 0.01- 0.29 区间, 是局部的社会稳定问题; 赋值在 0.30- 0.59 区间, 是重要的社会稳定问题, 但还不是全局性的社会稳定问题; 赋值在 0.60- 1.00 区间, 是全局性的、最主要的社会稳定问题。

从上页图 1 可以看出, 从 1988 年到 2008 年的 20 年间, Z 市的社会稳定问题在问题域上有以下主要变化: 原来最突出的是政策稳定程度较低且是本地户籍人口的 1 类问题, 已经向现阶段最突出的政策稳定程度较低且是外地户籍人口的 2 类问题转型。与此同时, 政策稳定程度较高且是本地户籍人口的 3 类问题 (如医患问题、律师问题) 正在成为重要的社会稳定问题。

从二十年来 Z 市社会稳定问题出现和演变的历史来看, 作为人均 GDP 按照布雷顿森林体系下的 1970 年美元换算已超过 3000 美元的城市, 社会稳定问题已经从国内普遍存在的征地问题这样的政府 - 本地户籍人口民间利益格局问题, 转型为政府与包括外来人口的常住人口之间的关系格局问题, 具有越来越显著的公共品提供和利益格局调整的色彩。

根据 Z 市社会稳定问题的演变脉络, 可以预见到, 在经历进入 WTO 以后 2003 年至 2008 年与社会稳定问题相关的新政策频出的阶段以后, Z 市的主要社会稳定问题会进一步向 3 类问题和 4 类问题转型。征地问题、劳资纠纷问题等既有问题也会随着政策稳定程度的提高和目标人群的分化而转型为其他类型的社会问题。

从与社会稳定问题有关的群体来看, 随着社会分化定型和利益主体多元化, 像 90 年代后期那样规模庞大、以产业工人为主体的下岗工人群体的情况再出现的可能性大大减小, 而是围绕某项权益或是阶层内因利益分配机制再细分而形成的亚群体。

#### 四、指标体系设计

在确定指标权重时, 使用较多的是德尔斐法 (Delphi method), 阎耀军设计的社会预警指标体系就采用了这一方法, 由国内社会学专家进行评分<sup>①</sup>。此外, 极值 - 均值法、世界通行标准法、文献综述法也是常用的方法。

从实际操作来看, 社会预警指标体系设计存在以下难点:

1. 预警的层次: 由于社会指标主要用以解释社会过程, 不易精确地进行预警, 已有研究均以宏观层面的预警为主。由于绝大部分社会稳定问题都发生在基层, 也是地方政府所要面对的实际问题, 有必要探讨社会预警研究是否能够与之对接。

2. 指标定义的问题: 名义指标和实际指标之间的关系, 也需要重视。例如, 表明社会治安控制的资源配置情况的每万人警力配置是一项重要指标, 但目前警力配置以户籍制度为基础, 在户籍人口和流动人口存在倒挂的地方, 警力配置和常住人口是不匹配的。Z 市的解决办法是各行政村招聘数量不等的治保员, 调研中招聘治保员人数最多的一个行政村多达近 300 名, 实际起到了补充警力配置的作用。如果指标中不能反映这一情况, 指标体系的结果可能会出现失真。

3. 主观指标的问题: 社会心理维度的测评注重时效性, 不便于进行历史数据比对; 而且, 价值领域和社会稳定问题的关系较难定论。

4. 逆向指标的问题: 在地方政府以 1995 年中共中央组织部《试行标准》为主要参考依据的干部政绩考核指标体系中, 除了个别“一票否决”的指标除外, 侧重经济发展, 对逆向指标的考察较少。比如, 以经济发展为正向指标, 以社会治安状况为逆向指标, 难以断定两者是否存在负相关关系, 但一经设定, 两类指标即存在负相关关系。

5. 指标之间的独立性: 比如 GDP 增速、民生投入占 GDP 比重均设为正向指标, 但在近年来地方政府的施政过程中, 两者可能存在正相关关系。

为了较好地发挥作用, 建议以区域作为社会预警的层级。这里说的区域是以地级市为基础, 以区域地理单元为目标。比如说, 在长三角若干个地级市建立与五年规划对应的社会预警指标体系, 经过运行和调试, 5-10 年内形成符合区域特点、区域内各地级市可通用的社会预警指标体系 (见表 2)。

<sup>①</sup> 阎耀军:《现代实证性社会预警》, 社会科学文献出版社 2005 版, 第 165-176 页。

表 2 区域地理单元的社会预警指标体系

层级	目标	说明
宏观层面	社会发展评估	建立社会发展评估的历史数据库, 形成社会预警评估的参照系
中观层面	社会预警评估	包含若干逆向指标, 对年度为时限的社会稳定程度进行评估, 评估结果不直接针对某项社会稳定问题预警, 而作为决策参照依据使用
微观层面	社会稳定问题 监控平台	对由若干主要社会稳定问题构成的问题丛进行监控, 作为针对特定社会稳定问题的预警工具, 重点监控对影响该项社会稳定问题的 (具有因果关系、相关关系、拟合关系的) 社会指标

需要说明的是, 在社会预警指标体系的设计中, 对直接关系到社会稳定问题的逆向指标的设立和指标权重的确定, 需要慎重。对地方政府官员来说, 这些指标具有一定的压力, 比如刑事案件破案率、每万人警力配置、非户籍流动人口随迁子女属地化义务教育比例等, 往往是地方政府不对外公布的数据, 一旦设立, 有可能导致两个后果: 一是设立指标和确定指标权重时, 受到人为干扰; 二是有关部门在逆向指标上虚报数据。

## 五、信息系统

收集、校验和汇总各项与社会预警有关的指标数据的信息系统, 是社会预警指标体系的基础, 关系到社会预警指标体系能否发挥预警功能。在实地调研中发现, 信息系统缺乏整合, 是相关信息系统的一个重要问题。

以 Z 市为例, 一共有三个常规的人口信息收集系统: (1) 公安局主管的流动人口居住证登记制度; (2) 计生委主管的流动人口统计; (3) 政法委直属的综治办的流动人口信息系统。针对突发事件也有三个信息收集系统: (1) 社会治安评估系统: 由 Z 市公安局和某大学合作研发, 对公检法资源和能力、刑事犯罪案件、社会治安各方面进行信息汇总和评估; (2) 网络舆情监测系统: 由 Z 市公安局网络科和某信息公司合作研发, 监督网络舆情, 未来将接入省级网络舆情监测平台; (3) 非正式的治保员信息系统: 各行政村设有多名治保员, 出现社会稳定问题苗头时向上汇报至镇政府。

以 Z 市现有的信息系统来说, 偏重配合临时性的前置干预和现场干预, 而非制度性的前置干预。以对流动人口的统计数据为例, 公安、计生、流管办等部门的统计标准和统计方式各有不同, 结果不一致, 最终由统计局核定形成的数据, 在政府内部也是缺乏公信力的。卫生局统计的数据中, 近年来流动人口在 Z 市医院分娩的新生儿年度总数超出户籍人口新生儿近一半, 但统计数据中流动人口总数仅相当于本地户籍人口总数的 2/3, 两个数据对不上, 也和教育系统统计的流动人口随迁子女人数对不上。

这对主要社会稳定问题的预警研究形成了阻碍。比如, 建筑工人停工和械斗是近年来 Z 市较突出的社会稳定问题之一, 主要来自外省, 有的械斗具有区域联动的特点, 附近城市的建筑工人被拉过来参与械斗。但是, 这些建筑工人的人口学统计资料几乎是空白。究其原因, 建筑工人流动性强, 随着建筑项目的周期流动, 多数住在工地, 其信息是“以房管人”为主导方向的居住证登记制度难以收集的。再加上建筑工程转包多为私下交易, 没有备案, 一旦发生冲突, 无从获得信息, 不易控制。

信息系统覆盖面不足, 是另一个重要问题。

中国历史上最著名的信息收集制度之一是始于康熙朝、盛于雍正朝的密折制度, 建立了非正式的、直接深入基层的信息系统。除了笼络官员、丰富信息来源以供信息比对的作用之外, 尤其重视收集民生攸关的信息。此类信息主要有三, 一为民众生活必需品的价格和供应, 如米、盐等

的价格和供应情况; 一为民众对地方大案要案的看法; 一是赈灾方面的情况。可以说, 对民众生活水平和价值观倾向的评估, 是密折制度收集信息的重点<sup>①</sup>。

当下建立覆盖常住人口的信息系统的难题, 在于现阶段社会分化造成了信息系统的断裂, 这是因为中国社会的总体性使得阶层分化中具有断裂的特点<sup>②</sup>。以 Z 市为例, 流动人口流入就业时, 分化为两个市场: 人才市场和劳动力市场。前者为具有经营管理才能或技术的高素质人才, 也就是所谓的“人脑”; 后者是从事简单重复劳动的农民工, 也就是“人手”。这一分化导致在针对外来人口的社会管理和社会服务上也出现了断裂, 社会管理以农民工为参照群体 (focus group), 强调社会控制; 社会服务以高素质人才为参照群体, 正在逐步纳入均等化服务的覆盖面。这从体制上就导致了流动人口主体和精英层的断裂, 难以在流动人口内部建立完整的信息收集系统。

在对 Z 市民营企业的调查中, 这一断裂显而易见。外来常住人口中, 涉及到社会稳定问题的农民工群体的信息, 难以获得, 构成信息系统的盲点。如何将在农民工群体中建立信息员队伍, 并覆盖农民工的主要职业, 这是基层政府、工会等应考虑和着手的事项。

本文从实地调研出发, 考察了社会稳定问题在微观层面上的形成、演变和分类, 以及社会预警指标体系设计和信息系统完善方面的难点。社会预警研究是一个难题, 也许更难的是如何将社会预警研究与政策过程结合起来, 以提高决策的科学性和前瞻性。建立客观的、实证的社会预警指标体系, 有待学界、政府、公众的共识和合作。

(责任编辑: 薛立勇)

## Problems on Early Warning Research of the Social Stability Issue

Yu Dong Yang Shanhua

**Abstract** The social stability issue concerned on massive emergency triggering is formed by the incomplete policy process and benefit distribution differences caused by policy in the micro level, thereby affects the domain of social stability issue. Household and the policy stability degree are the basic dimensions of problem domain government defined. The former limits the scope and extent of public goods provision which are closely related to the social stability, while the latter limits the nature and scope of both social stability and existing social stability issue. Social early warning indicator system designing should focus on the following issues, such as early warning level, indicator definition, subjective indicator, reverse indicator and indicator correlation etc. The corresponding information system also has the problems of lacking in integration and insufficient coverage.

**Keywords** Social Stability Issue, Problem Domain, Social Early Warning Indicator System

① 杨启樵:《雍正帝及其密折制度研究》,上海古籍出版社2003年版,第155-175页。

② 孙立平:《博弈:断裂社会的利益冲突与和谐》,社会科学文献出版社2006年版,第269-277页。