责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel：010-62806240

◆发展之路

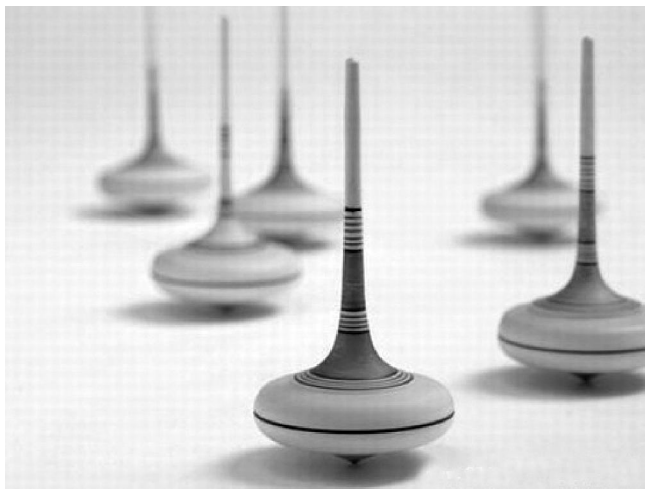
在前进中维持“ 动态 ”稳定

□张 严

10月 21 日，李克强总理在中国工会第十六次全国代表大会上为 3000 多代表上“ 公开课 ”时，用“ 骑自行车 ”来比喻中国经济的发展方向。他指出，“ 稳 ”不意味着不动，“ 不动就会像骑自行车，会摔下来，所以我们要稳中求进，稳中有为 ”。 此前，李克强总理在上海召开的部分省市经济形势座谈会上也指出，“ 稳中求进 ”，稳是基础，但这就和骑自行车一样，老在原地打转转是稳不住的，还要往前进，进快进慢都要进，进才能稳得住。虽然李克强总理的“ 骑自行车 ”比喻是用来指经济建设的，但对政治建设和社会建设同样也适用，因为这个比喻传达了一种新的稳定观，即“ 动态 ”稳定观。

骑自行车为什么有时会不稳？是因为骑车过程有时会受到一些扰动，如遇到道路突发状况等，从而偏离原来的平衡状态，但只要是学会了骑车的人，遇到小的扰动时都会自然地调整身体姿势，使骑行恢复到平衡状态。这个从“ 失衡 ”到“ 再平衡 ”的过程，就是一个自动纠偏的过程，在这个过程中，自行车并没有停下来，而是一直在前进，并在前进中保持了“ 稳定 ”。飞行的导弹也是在前进中实现平衡的。如果受到扰动，导弹里、地面上和空间中的监测装置（如陀螺仪、雷达、卫星定位系统）会检测到导弹发生的偏差并将这种偏差传给导弹的飞行控制系统，在飞行中及时调整弹体姿态，保证导弹稳定飞行，最后准确命中目标。自然生态系统也具有自动调节的能力，通过各个生态子系统的相互作用，吸收和化解干扰，实现自然生态系统的整体循环，在生产、消费、分解之间保持稳定，从而在总体上维持一个相对稳定的平衡状态，这就是生态平衡。

与此类似，社会发展过程中也会遇到一些扰动，这些扰动就是社会冲突。作为社会领域中现实矛盾的体现，社会冲突贯穿于迄今为止的人类社会发展进程。在社会转型特别是对社会整体结构影响深远的现代化转型时期，社会冲突往往以更为集中和激烈的形式表现出来，正如“ 亨廷顿命题 ”所言，“ 现代性孕育着稳定，而现代化过程却孳生着动乱 ”。在当前中国史无前例的巨大转型过程中，难免存在着自然平衡被破坏、利益关系失衡、社会矛盾凸显、社会不和谐因素增多的状况，与征地拆迁、环境污染、劳资冲突、医患纠纷相关的群体性事件高发，这些不协调、不平衡、不适应的方面影响了社会的长期稳定，并对我国经济社会的进一步发展构成了制约。构建社会主义和谐社会的重要目标之一，就是保证社会的有序、稳定、平衡和协调，为持续发展创造良好的社会环境。在现代的市场经济和民主政治条件下，社会生活的有序不能再建立在“ 传统的稳定 ”之上，而必须建立在“ 现代的稳定 ”之上。传统的稳定是一种静态的稳定，或者说刚性的稳定，其主要特点是把稳定理解为现状的静止不动，并通过抑制的手段维持现存的秩序。与此不同，市场经济所要求的现代的稳定则是一种“ 动态 ”的稳定，或者说韧性的稳定，其主要特点是把稳定理解为过程中的平衡，并通过持续不断地调整来维持新的平衡。在转型期社会中要实现动态平衡中的稳定，应该正视“ 扰动 ”，也就是正视冲突，认识并利用冲突的社会功能，特别是以下三个方面的功能。



一是冲突的“ 减压器 ”功能。在现代社会的利益多元化格局之下，社会中不同个人和群体之间的关系失调和利益冲突不可避免，这样就使得社会冲突不可避免，并且是社会运行中的常态，更不用说在社会矛盾积聚的社会转型期了。在这个资讯发达的时代，“ 堵 ”“ 压 ”“ 糊 ”的方式，只能在局部暂时压制冲突，久而久之，压力在貌似平静的外表下聚积，一旦超过系统所能承受的限度，“ 高压锅爆炸 ”和“ 堰塞湖决堤 ”的代价将远远超过前期若释放压力所带来的各种微小冲突的总和。因此，现代的稳定应当是一种以“ 疏 ”为主的稳定，在渐进式“ 微调 ”过程中不断释放压力，使对立情绪和不满心理得到发泄，以此“ 减压 ”和“ 疏通 ”来防止高破坏性的后果，也就是说，通过“ 疏 ”而不是“ 堵 ”，来终止对抗倾向的积累，避免造成对体制的冲击和整体上的不和谐，防止大的社会动荡，维护社会的总体稳定。同时，冲突也能够打破隔阂、沉闷、僵化的敌对氛围，打开新局面。如果从积极意义上来看待冲突的话，适度冲突就相当于高压锅的“ 减压器 ”和大坝的“ 泄洪闸 ”。在社会矛盾集中期，对“ 减压器 ”的“ 排气孔 ”尺度的把握显得尤为重要，“ 排气孔 ”不能开得太大，又不能开得太小：既要有效地释放压力，又不能放任冲突，而要将冲突控制在小规模、低烈度、浅层次上，防止冲突加深、扩大和演变为新的冲突。因此，“ 排气孔 ”的大小应依据时间、地域、舆情等具体情况进行动态调节。这一点在作为虚拟“ 减压器 ”的网络自媒体上表现得特别明显：一方面要允许和支持民众利用论坛、博客、微博、微信、留言板等网络自媒体来表达合法诉求，实现信息公开、各方对话和彼此沟通，排解和释放心理压力，疏导社会心态；另一方面也要警惕网络自媒体上谣言泛滥。不少谣言歪曲历史，捏造事实，挑起地域之争，鼓动族群仇恨，引发社会价值观的混乱与过度分化，煽动民众不满和群体性怨恨情绪，为冲突失控埋下隐患。

二是冲突的“ 示警器 ”功能。如同疾病是人体内部失衡的外在表现一样，冲突是社会内部失衡的外在表现。对冲突进行监控和观察，可以部分掌握社会运行的状况，并为应对冲突做好准备；对冲突进行反思和分析，在一定程度上可以了解社会运行机制的症结所在，从而对症下药、标本兼治。一方面，要能通过对冲突的观察和分析看到冲突背后的直接利益矛盾，针对这些矛盾进行利益协调和利益整合；另一方面，也要能通过观察和分析看到冲突背后的“ 相对剥夺感 ”“ 社会边缘感 ”等非直接利益因素，针对影响社会心理的资源分配方式和社会层级结构等进行深层次的制度调整和设计。

三是冲突的“ 激发器 ”功能。实际上，这是冲突最有效的功能。如果得到有效应对和深入反思，冲突能够激发新的规范和机制的建立。应对未来的可能冲突，不能靠短时间内伤筋动骨的“ 巨变 ”，而要靠应对各种冲突过程中对传统应对方式所作出的逐步调整和有序创新，以及通过法律、规章、制度将这些调整和创新固定下来所形成的长期机制，包括冲突预警机制、社会沟通机制、利益调节机制等等。这就是政治文明意义上的“ 发展 ”或者“ 进步 ”，而长期的社会稳定正是建立在这种循序渐进式发展的基础之上。从“ 孙志刚事件 ”“ 三鹿奶粉事件 ”“ 乌坎村事件 ”等冲突的解决和后续的制度调整中，我们能够看到社会的持续进步。

社会稳定不是社会一成不变、一潭死水，而是在不断尝试、不断纠偏和持续改进中前进，但这种前进不是盲目冒进，因为过于激进的制度变革容易把握不住方向，容易“ 翻车 ”，也就是造成社会的失控和断裂。只有“ 稳中有进 ”，在前进中维持“ 动态 ”稳定，才是现代社会长治久安的根本之途。

◆有感而发

化解邻避冲突事件的关键

□董幼鸿

据大量实践资料反映，治理邻避型群体事件的群众工作思维固然重要，但完善的利益补偿机制也必不可少，某种意义上来说，它是化解邻避冲突事件的关键。这与邻避冲突事件产生的深层根源息息相关。

尽管邻避冲突事件产生的根源有多种，如邻避设施建设信息不透明、程序不合法、民众参与不足、政府在环保配套方面的失职等，但最主要原因之一是邻避设施给周边民众切身利益带来了相应损失而引起。这主要是由于邻避设施的负外部性而导致的。从经济学来看，邻避设施外部性的出现意味着邻避设施所生产之效益并未透过市场机制进行合理的分配，邻避设施将生产成本外部化，外部化的成本往往转嫁给设施周边的民众。台湾学者曾明逊认为，邻避情结（邻避冲突）的产生主要在于“ 成本与效益 ”不能平衡，即邻避设施产生的负外部成本在空间上一般集中于附近的居民，而远离此负外部效果的居民却享受邻避设施所提供的效益。因邻避效应将造成负面外部成本大于经济利益而采取抗争，对附近民众而言是有利而无害的，若抗争成功，将可以得到补偿或较低的风险威胁，若是失败也不过是维持现状而已。从成本与收益角度来看，影响最明显的是邻避设施附近的民众房产贬值，房产是一般家庭的主要资产，居民担心由于邻避设施的兴建给周边环境造成污染，或者对居民心理造成影响，进而影响到自己房产价值，使他们的家庭财产受到较大损失。这种现象在城市快速发展进程中非常普遍。如 2008 年初，上海市民因磁悬浮列车项目影响周边环境（其实质是房产价值受到影响）而进行的“ 散步 ”抗议就是典型事例。从邻避冲突生成的原因来看，经济因素和利益损失是邻避冲突事件产生的重要诱因。因而，建立完善的利益损失补偿机制是化解邻避冲突事件的关键。

当前，为了从源头上化解邻避冲突事件的风险，需健全利益损失补偿机制，消除邻避设施的负外部性，保障邻避设施周边民众的合法权益。主要措施有以下几方面。

强化利益损失补偿的意识。今后，在邻避设施建设中，维护公共利益的同时，更需要保护好利益受损群体的合法利益。决策者应强化利益损失补偿的意识，尊重受邻避设施影响群体的利益，加强对受邻避设施影响群体利益的损失补偿，缓解利益受损群体对邻避设施的对立情绪。利益损失补偿是基于人们追求自身利益最大化的假设基础之上，对已经发生或可能发生的损失进行评估、赔偿，减轻设施周边居民的损失，以降低居民抗争的一种有效手段。

畅通民众利益表达的渠道。当前，邻避设施建设中应畅通民众利益诉求表达渠道，加强民众与政府的互动，确保邻避设施项目充分体现广大民意。同时，让受邻避设施影响的群体充分表达其利益诉求，了解因邻避设施给部分民众利益带来的损失程度，并采取有针对性的补救措施，将邻避冲突风险降低到最低限度，积极推进公益性工程项目开展，实现公共利益与个人利益平衡，保证社会和谐与稳定。

探索利益损失补偿的手段。在邻避公共设施建设中，根据邻避设施可能产生利益损失的规律，探索各种利益补偿的手段，建立邻避设施建设的基金，确立货币与非货币两大类补偿方式，平衡各种主体的利益。货币补偿可包括税费减免、直接给付金钱、健康保险、其他经济利益保障等；非货币补偿方式可包括增加公益性设施、房屋置换与搬迁、医疗保健服务、房地产价格保证、就业提供、小区环境改善等其他公益性产品。因而，在现实利益损失补偿中，当现金补偿无法达成一致时，可以考虑采用非货币的补偿方式或是一揽子补偿组合，从而避免因谈判僵化而导致邻避冲突事件。

发挥市场手段在利益补偿中的功能。要保证受损群体利益得到合理补偿，必须发挥市场在利益补偿中的基本功能。根据市场公平公正配置资源的功能，确定受损群体利益损失补偿的标准，保证利益损失补偿结果的客观性和科学性，便于利益受损群体认同补偿的方案，从源头上缓解民众对邻避设施不满的情绪。

拓展利益补偿的救济途径。拓展民众利益补偿的救济途径，增强民众权益救济的法治性和权威性，为民众权益维护提供有力的保障。如果民众对邻避设施影响的利益损失补偿不满意，可以引导民众走权益救济的法制化途径，力争在法制化框架下维护民众的合法权益，为依法化解矛盾提供有效路径，降低社会冲突的成本。

优化邻避设施决策的模式。要从源头上消除邻避设施的外部性影响，实现利益受损民众的利益补偿，必须转变政府的决策模式，使政府决策从自上而下的“ 决定—宣布—辩护 ”模式转化为“ 参与—协商—共识 ”模式，充分吸纳民意，增强决策过程中的民主性，使邻避设施建设决策建立在广泛征求民意基础上，尽量考虑民众利益受损状况，及时采取有效措施弥补利益受损者的利益，减少决策带来的风险和冲突，为邻避冲突化解创设良好的政策生态。

◆政策与管理

从问题着手建设应急平台

□李 宇

为有效提高政府对各类灾害事故的应急能力和处置效率，最大限度地减少各类灾害事故带来的危害和损失，必须加快建设完善的应急平台。

现有应急平台建设存在的问题

目前，我国现有的应急平台建设尽管在信息上报等方面都取得了重大进展，但依然存在诸多不足，无法充分满足日益严峻的应急管理形势的需求。其主要的问题体现在如下几方面。

应急管理体制、机制与法制对平台体系的基础性支撑作用不够。应急平台不仅是应急管理体系中不可或缺的组成部分，也是其重要的基础。它并非独立存在，而是与应急管理体制、机制、法制密不可分，同时也离不开这些相关系统的有效支撑。然而，目前许多地区应急平台建设却是游离在应急管理体系之外，未能与由体制决定的管理主体和由机制决定的响应程序很好对接，缺乏一个权威管理机构加以统筹。由此带来应急平台应用在应急指挥、协调与行动上的主体不明确、信息沟通机制效率低下等问题。

政府应急平台建设缺乏统一规划和建设标准。2007 年，国务院应急办出台了《国家应急平台体系建设指导意见（试行）》，对省级应急平台建设提出了相应的要求，但对地级市却没有明确规定。目前，地方政府和各相关部门的应急平台系统，基本上是自行组织建设的，不同子系统构建方案差异很大，缺乏统一规划和技术标准，缺少应急平台的规范体系。这样，不仅使应急信息无法得到有效地统筹整合，也造成部分地区和部门的应急平台建设进展不平衡。致使在地区平台建设的过程中，无法整合社会各方面的力量和资源，事故发生时指挥体系不顺畅，不能实现下级与上级平台以及同级平台之间的数据共享，部门之间、条块之间、上下之间的链接出现断层，难以实现应急联动，形不成合力。

信息资源共享机制尚未完全形成，部门之间存在壁垒。信息资源是实施突发公共事件应急联动指挥的核心资源，也是保证应急指挥水平和应急处置效果的关键所在。作为应急平台的核心资源，信息资源的主要来源，除了系统新开发的以外，更重要的应该是靠通过对分布在各相关政府部门的存量信息进行有效整合获得。但是，由于信息共享机制尚未形成，缺乏制度的保障，所以，信息资源的整合往往得不到相关部门的支持和配合，阻力重重。加之很多地方政府应急信息资源规划制定得不完善，大量的信息基本处于分散状态。信息资源整合标准不统一、数据不兼容，又形成了新的“ 信息孤岛 ”，信息资源的价值得不到充分体现，与有效实施应急联动指挥的要求相距甚远。

通讯平台缺少自成体系的联动指挥系统，过于依赖公用通信网络。各地区应急通信预案照搬照抄《国家突发公共事件总体应急预案》的情况较为普遍，并未站在极端的情况来思考本地区应急通信应用到底该如何做。相当一部分地方政府应急平台的通信指挥系统还停留在依靠手机、固定电话、传真和网络（包括电子政务内网和外网）的层面上，并未建立抗毁能力强的专用通信网络。约 80%县级及以下的基层，应急通信完全是借助公用通信网络来实施的，即使有部分其它辅助通信手段，如常规对讲机等，也很少构成有效的通信网络。

应急平台建设过程中综合保障难度大。应急平台的综合保障，包括系统可靠性、信息报送和数据更新及时性等三个方面。由于一些地区应急平台还处在建设过程中，应急信息报送和数据更新及时性还缺乏制度保障，直接影响应急的监测预警和决策指挥的准确性，导致应急平台只能满足日常职守而无法保障战时指挥调度的需要。另外，在专项平台使用中出现的通讯手段单一、环境适应性差、缺乏相关的专业运维队伍等问题，也使应急平台在应用过程中的综合保障增加了难度。

专项平台和综合平台之间对接存在障碍。由于技术标准不统一、上级业务部门职责不明确，以及条块分割等原因，目前，各地区、部门的应急平台依然资源分散，运作独立，各自为战，专项平台的信息数据不能与当地应急指挥中心对接，互联互通困难，信息共享与业务协同存在壁垒。

发展建设同步推进

目前，我国应急平台建设还属于初级阶段，如何在建设中发展，在发展中建设，建立一个统一指挥、规范有序、科学高效、功能完善的应急平台，是提高政府对公共安全的应急管理能力和处置效率有效的必然要求。

统一规划，加强应急平台的标准化建设。应急平台的标准化并不在于硬件的强求一致，而是在于保证应急联动管理流程方面规范一致：一是遵循已有标准规范。要遵循通信、网络、数据交换等国家标准，规范网络互联、视频会议和图像接入等建设工作，采用国家发布的人口基础信息、社会经济信息、自然资源信息、基础空间地理信息等数据标准规范。二是新建标准规范。逐步建立和完善消息报送、业务流程、实时数据接入、数据库内容与同步更新、预测预警模型规范、术语标识和数据共享等标准化体系，保证与上下级间、部门间至国家应急平台技术体系协调一致。

从应急管理总体需求出发，打造一个统一规划，标准规范并与应急指挥业务系统相结合的应急平台。在最短时间内发挥指挥系统最大作用，就要依靠各部门的协同，因此，应急平台中的各个系统必须实现统一技术标准，其中包括网络、软件、数据库等建设模式。在系统的纵向和横向建设中，应该统一规划，总体实施，避免 “ 拍脑袋工程 ”和“ 形象工程 ”。各地在统一规划的基础上，也要结合自身实际，制订应急平台体系建设的总体发展规划和建设方案，形成既完整、统一，又符合实际的、高效的应急管理信息和指挥调度协调体系。

应急平台与应急预案紧密结合。应急平台是国家应急预案有效实施，并不断完善的重要工具和基本保证。随着应急信息资源整合的深入推进，必将对传统的政府应急职能、应急机构设置、应急业务流程等诸多方面带来根本性的变化，这是一种必然的趋势，是不以人的意志为转移的。

应急平台建设要和应急预案的制定同步展开。首先，从国家层面上，要加强各部门和政府应急管理的需求研究，在现有的基础上进行资源整合、系统集成和能力重组。组织相关部门制订“ 国家应急平台系统建设中长期规划 ”和“ 应急平台系统互通互联标准 ”，并将其列入国家应急管理体系建设计划。重大突发事件应急处置涉及多个部门联合行动，多种手段并用，任何单一的应急平台系统都是政府综合应急平台的组成部分。因此，有必要将日常管理与应急管理相结合，日常保障方案与应急预案相结合，按照国家对重大事件应对工作的现实目标，明确建设规模、信息采集标准和渠道以及使用方式和程序。其次，从各地方政府层面上，采取分步实施、资源共享、平滑过渡、新老系统兼容的方法，紧密结合应急预案建设，逐步建成实用、可靠的各级突发事件应急平台系统。重大突发事件发生时，利用科技手段来提高应急管理的高效、安全、可靠。

整合应急信息资源，使其在常态下利用率最大化。在新形势下，如何实现应急信息资源的有效整合，建立起科学、高效的应急信息资源采集、处理、交换、共享、运营和服务机制，使相关政府部门、应急专业机构和人员、各种社会组织和公民个人能够充分共享和参与建设各类应急信息资源，是关系到应急联动指挥整体能力和水平的大事。

应急信息资源的整合会牵涉到政府各相关部门的既得利益。因此，首先需要各相关政府部门的党政主要领导给与大力支持和积极参与，否则，信息资源的整合势必会流于形式，成为“ 半拉子工程 ”；其次要求广大政府公务员真正认识到应急信息资源整合是提高政府应急管理与服务能力的行动；再次要求政府各相关部门进行“ 系统思考 ”，克服本位主义，从整体利益出发，顾全大局，使应急信息资源整合进入一个全新的阶段。

梳理现有专项平台系统和流程，与综合平台无缝对接。充分发挥地方应急办的综合协调功能，有计划、有步骤地建设和整合统一的应急联动管理平台，建立完善指挥通信、应急协同、决策支持等功能为一体的应急平台体系，为专项平台的接入提供必备条件。对专项平台的系统和流程进行全面调查和梳理，并将梳理后的结果结合到综合平台的建设任务中。在技术架构上各相关部门以星型结构代替现有的纵向形结构，以综合平台作为信息汇集点。对于一些垂直管理部门，可在保证专业应急系统正常运行的基础上，实现相关数据信息与平台的接入和交换，逐步实现各业务部门的专项平台与应急平台的无缝对接，做到基础数据信息共享，使政府应急联动指挥系统与各专项指挥系统做到互联互通、协同联动，提高应急平台的使用效能。