政府决策与邻避运动：公共项目决策中的社会稳定风险触发机制及改进方向

陈　玲　李利利*

【摘要】越来越多的公共设施项目遭遇“邻避”困境，造成潜在的社会稳定风险。多数研究关注邻避设施及邻避运动，而缺乏对政府及其政策过程的细致考察。论文考察了北京市某垃圾焚烧项目的决策、建设和运营过程，分析该项目的社会稳定风险触发机制。研究结论指出，政府自身的决策及监管行为是触发公共项目“邻避”困境的重要原因，应当转变以往以项目为中心的风险控制策略，建立以政府为中心的主动管理模式和动态实时的、全项目周期的社会稳定风险管理系统。

【关键词】公共项目　邻避　社会稳定风险　风险管理

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674－2486（2016）01－0026－13

一、研究问题

随着城镇化进程的加速和人民生活品质的提高，越来越多的公共设施项目遭遇“邻避”困境。诸如垃圾处理厂、精神病医院、殡仪馆、监狱等公共设施既是城市发展的必需，但又容易引起公众心理的厌恶和排斥，触发社会稳定风险。政府在提供公共产品服务和维护社会稳定方面陷入两难困境，一些邻避项目甚至由于市民反对而搁浅。为此，政府出台了一系列社会稳定风险管理的政

* 陈玲，清华大学公共管理学院，副教授；李利利，清华大学公共管理学院，硕士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：自然科学基金面上项目“信息与自由裁量：我国公共决策机制的理想模式及重大基础设施项目决策研究”（71473144）、自然科学基金重点项目“基于若干领域政策实践的中国公共决策模式及其现代化路径研究”（71233005）、清华大学自主科研项目“中国公共政策决策机制研究”（2012Z11142）、国家发改委宏观经济研究院2013年重大课题“重大决策社会稳定风险评估研究”、北京市青年英才计划资助项目。

策，例如重大项目决策前必须进行社会稳定风险评估等。然而，邻避运动仍层出不穷。我们发现，目前多数研究关注政府如何控制邻避项目的社会稳定风险，但对政府自身在公共项目决策和实施过程中存在的问题关注不够，本文拟弥补这一不足。

具体言，我们认为邻避冲突是企业、公众和政府多方互动的社会过程，政府不仅仅是凌驾于企业和公众之上的管理者和协调者，其自身在项目决策和实施过程中的行为也有可能触发甚至激化邻避冲突。本文关注的研究问题是，公共项目决策、建设和运营全过程中的风险触发机制是什么，政府的决策和监管行为如何造成新的社会稳定风险，以及如何改进全过程的公共项目社会风险管理流程。

从方法论的角度而言，本研究是一个单案例研究。单案例研究未必能够揭示并论证普遍规律，但有助于探索人们未知的事实，修正并增进人们对既有理论和实践知识的认知。本文以北京市某垃圾焚烧项目 L 的决策、建设和运营过程为例，分析该项目决策和实施过程中的社会稳定风险触发机制，反观政府在上述各个风险触发环节的角色和责任。研究发现，政府在项目决策和监管过程中负有主要责任，应将政府自身的决策和监管行为纳入社会稳定风险管理的体系中来。

本文数据和资料主要来自于作者的实地调研、当事人访谈，以及政府文件和公开报告。我们通过深度访谈该项目所涉及到的不同层级的地方官员、受影响的群众，来获取项目决策与实施过程中的详尽信息。本文剩余部分安排如下：第二部分对公共项目风险管理进行理论梳理并且建构政府“过程式”的风险管理模型；第三部分梳理了 L 项目决策、建设和运营各个环节的风险管理流程，总结公共项目社会稳定风险的潜在根源和触发机制；第四部分给出本文的结论与政策建议。

二、公共项目风险管理的理论构建

（一）公共项目风险管理的理论基础

传统的风险管理目标是通过对风险的识别、计量和控制，以最少的成本使风险所致的损失达到最低程度（Williams & Heine，1985），而风险管理方法则着重评估其适用性、可行性和可接受性（Johnson & Scholes，2002）。因此，风险管理往往被视为一个缓解不确定性的缓冲区（汪忠、黄瑞华，2005）。虽然信息

技术的发展为传统的风险管理提供了大量的模型技术，从而使得风险识别和度量层次获得了一定程度的提升，但随着“风险社会”的全面到来（贝克，2004），政府风险管理策略也应随之改变（唐钧，2015）。

既有的项目风险管理主要可以分为两类：反馈控制和前馈控制。反馈控制的管理取向源自诺伯特·维纳（Norbert Wiener）（1962）的控制理论，强调以反馈的形式获得信息，以信息来测定我们对世界的适应程度。反馈控制的风险管理方法的有效性首先依赖于反馈信息的正确性（Hogarth，1981）。然而随着系统内外部环境的动态化、复杂化发展，这种面向结果的事后行动控制难以实现预期的风险控制效果。反馈控制的缺陷主要体现在三个方面：信息缺失，信息反馈延迟（Sterman，1989；Dorner，1980）及对其执行标准缺乏反思性（Schreyögg & Steinmann，1987）。这些信息可能是风险触发点的重要反馈，然而由于反馈控制往往无法提供给决策者足够的信息，即使传递了重要信息，但由于反馈延迟往往导致系统失调，致使决策者无法观测到系统内外部环境的变化。

尽管一些技术性手段能够在一定程度上帮助反馈控制提高水平（Te'eni，1991），但许多经验研究已表明反馈控制无法在动态环境中表现出卓越的降低风险的能力，这就使得决策者必须重新反思以往的控制手段。前馈控制的风险管理策略应运而生，前馈控制的控制逻辑在于其面向事前的扰动因素，是试图事先控制不利因素输入系统之中的一种管理行为。相比于反馈控制，前馈控制的优势在于信息的准确与连贯，并且减少决策者的认知负荷（Bjorkman，1972）。因此，在动态环境与复杂系统中，前馈控制比反馈控制能够提高效率（Sengupta & Abdel－Hamid，1993）。

从反馈控制到前馈控制的风险管理取向与逻辑的转变确实在一定程度上能够应对不断动态化与复杂化的内部系统与外部环境。但也可以清楚看到，不管是面向结果的反馈控制还是面向未来的前馈控制都有一种忽略“过程”的倾向，忽略了政府自身的影响。在实际的项目具体推进过程中，风险触发点是实时的、且往往是难以精确预测的，“控制”这一行动本身也有可能触发新的风险，这很有可能让原有的风险控制系统本身就成为风险源。因此，需要反思政府的控制策略，寻找更为可靠的替代性策略。

（二）项目风险管理的政策实践及问题

风险管理从面向结果的反馈控制到面向未来的前馈控制，这一转变过程也被运用到具体的政策实践当中。以公共项目建设的社会稳定风险控制为例，决策者将事后控制社会稳定风险（如“维稳”）变为事先进行项目的社会稳定风

险评估。政策决策者这一政策导向正是反映了此种理论取向的变化，以期解决从问题出现到问题解决之间的时滞（阎耀军、薛岩松，2009）。

社会稳定风险评估这种前馈控制的机制设计反映了制度设计者尝试将“关口前移”（彭宗超等，2013），以面向未来、防患于未然为风险管理思路。在具体的政策实践中，社会稳定风险评估作为前馈控制的一种具体表现形式，体现的是“评估—预测—控制”的控制思路，尝试运用不断获得的最新的有关社会运行的可靠信息加以预测，最终试图在各级决策层中加强决策过程的预测环节，从而实现对各个环节的控制。然而，仅仅依靠事先的风险评估而忽视了项目动态过程中不同主体信息的表达、反馈与沟通，可能导致控制结果的偏差，这一控制偏差在邻避公共项目建设当中也表现得尤为明显。

邻避项目有别于传统的、面向技术的工程项目或者面向收益的商业项目，它是新的社会情境产物（O’Hare，1977）。在新的情境下，“真实”风险与“感知”风险之间二分差异（Freudenburg，1988）往往包含了许多外部的影响因素。邻避项目由于其天然的非共识性、利益分配的不平等性等特点，导致了邻避项目建设具有内生的社会稳定风险。根据集体行动逻辑，成本负担者具有较强的动机与较高的组织能力来反对邻避设施（陶鹏、童星，2010），因此如何管理此类公共项目成为维持社会稳定的重要方面之一。

不断涌现的邻避事件说明了项目评估、决策与运营之间的破碎化。不同学者（何艳玲，2009；陶鹏、童星，2010）都对此类公共项目风险管理进行了反思。尽管对邻避公共项目建设都进行了评估、预测与控制的前馈管理，但是风险管理的各个环节之间却是割裂的。如何避免反馈控制与前馈控制对社会稳定风险管理的破碎化倾向，如何将“过程”思路纳入到实际风险管理当中成为本文的关注重点。

（三）构建全过程的社会风险管理模型

反馈控制与前馈控制对社会稳定风险管理的有效性都依赖于信息、知识与反馈的及时性与可靠性，因而，传统的社会稳定风险管理的重点在于事前和事后的信息改善。本研究将政府自身“决策—执行”行为纳入到社会稳定风险管理之中，建立一个“过程式”的社会风险管理模型。

如何甄别项目全过程的社会稳定风险？现有文献指出，甄别风险的传统思路主要来源于三个模型：风险源分解结构模型（Hillson，2002）、工作分解结构（Project Management Institute，2001）、风险分解矩阵（Hillson et al.，2006）。这三种模型主要从项目要素（如技术、管理、商业等）和项目流程（如计划、建

设、运行）角度甄别风险。风险源是多维度的（Ward，2003），这三个模型为我们分析风险触发机制提供了参照。依据公共项目的工作流程和政府管理职能，我们提出如下风险管理流程（图1）。

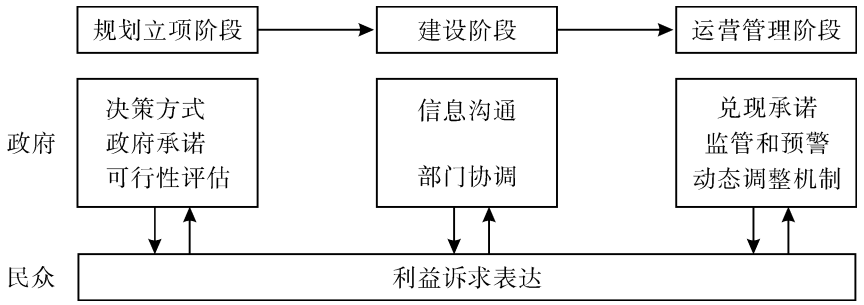

图1　公共项目的风险管理流程

资料来源：作者自制。

本研究的核心假设是：政府行为是触发社会稳定风险的重要诱因。公共项目的全过程包括规划立项、建设与运营管理阶段，政府在各个阶段承担不同的管理职能。因此，根据上述核心假设和理论模型，本研究提出的推论包括：

推论一：在规划立项阶段，影响社会稳定风险的因素包括决策方式、政府承诺和技术评估等。如项目决策建立在封闭决策的基础上，政府承诺不具有可兑现性，各方依托政府承诺而形成具有妥协性、临时性的项目方案，相应的风险评估则流于形式，则易埋下社会风险隐患。

推论二：在建设阶段，影响社会稳定风险的因素包括政府部门协调、信息公开和有效沟通等。如因政府条块分割使得部门难以协同，信息公开也未能充分发挥风险沟通的作用，公众诉求得不到有效回应，则易引发社会稳定风险。

推论三：在运营管理阶段，影响社会稳定风险的政府因素包括兑现承诺、风险监控和利益的动态调整机制。如因政府承诺难以兑现，风险监管与预警系统失灵、动态调整机制失效，也易引发社会稳定风险。

因此，如果我们能够验证上述假设与推论的话，就应当将政府置于提供公共服务、监管企业行为、维护社会稳定的中心位置，从政府自身的角度全过程地重建社会风险管理机制。

三、案例分析与假设验证

垃圾焚烧项目是一类典型的邻避公共设施。随着城市扩张与人口集聚，城

市生活垃圾清运量在不断增加。目前我国绝大多数城市仍以填埋法为主处理生活垃圾，然而现有的填埋场几近饱和，垃圾焚烧成为不得已的选择。相比于填埋，焚烧法具有占地面积小、处理时间短、减量化显著、无害化较为彻底、可回收余热等优点，已被发达国家广泛采用。但是，缺点在于垃圾焚烧过程中会产生烟气、烟尘、飞灰和炉渣。由于我国垃圾收集多采用混合收集，在缺乏垃圾分类的基础上所进行的垃圾焚烧往往造成不完全燃烧，最后产生较多的二噁英和其他有害气体。加之生活垃圾焚烧发电方面技术装备水平仍然偏低，二噁英等污染气体逸出炉外造成二次污染的风险较高。正是由于此类原因，北京、杭州、番禺等地先后出现因垃圾焚烧设施引发的群体性抗议事件。①

L项目是北京市最大的垃圾焚烧厂，可日焚烧垃圾3000吨，由中央政府、北京市政府及某市属国有企业S共同出资，总投资21.6亿元，并成立了专门的项目公司来负责建设和运营。在经历了六里屯、高安屯等一系列“反焚”民众抗议运动后，市政府试图将L项目建设成为垃圾焚烧的标杆项目，以技术先进、绿色无污染的形象为今后此类项目扫除“邻避”障碍。事实也确实如此，L项目于2010年10月规划立项、2011年10月顺利批复，均未引起任何争议和反对。然而，在2013年9月开始试运行之后却出现意想不到的事情，附近居民群起反对该项目的运行，并试图阻挠该项目二期扩建工程的决策。难道“邻避”真是躲不开的魔咒吗？为此，我们梳理了地方政府在L项目中的各个治理环节，分析公共项目建设中的风险触发机制。

（一）项目规划与决策阶段

1. 封闭式的快速决策机制

政府决策是国家管理公共事务的重要职能，其决策的方式与质量直接影响效率的实现。随着不断的改革与发展，政府决策越来越强调决策的科学化、民主化与法制化。然而在具体操作中，决策权力过于集中、独立第三方的缺失、决策信息不全面、决策监督与责任追究制度不到位等原因（许耀桐，2008；张乐、童星，2014）致使决策本身成为风险源。

北京市政府“十一五”规划拟建十座垃圾焚烧项目，但绝大多数项目选择都受到民众抵制。压力之下，市政府转而与市属国企S协商，利用工厂搬迁后

① 全国许多城市都爆发了因垃圾焚烧厂建设而引起的群体事件，如北京六里屯事件、余杭中泰垃圾焚烧厂事件、番禺区垃圾焚烧厂事件等，这些垃圾焚烧厂建设推进过程中遭遇到群众巨大的抗议，并演变为有巨大社会影响的群体事件。

的废弃矿区建设垃圾焚烧厂，即L项目。为避免公众注意，L项目命名为“生物质发电项目”，由项目所在地的区政府M负责项目协调。这一做法成功地减少了专家与公众对该项目的关注，从而减小了政府决策阻力。L项目既可以解决市政府“垃圾围城”的燃眉之急，另一方面，也满足了企业产业转型的需要，因而市政府与企业一拍即合。决策过程中的另一主体，即区政府M，则倾向于完成上级政府指令，并运用乡镇基层政府、村委会等政府层级机构的影响力，很快在政府与民众之间达成有限的决策共识。① 短短三个月之内，L项目完成了所有前期审批手续，这归功于政府相对封闭和策略性的决策方式，最小化该项目利益相关者和独立第三方的讨论空间，然而该阶段的封闭性共识决策为项目的后续实施留下了隐患。

2．缺乏可信性的政府承诺

政府承诺是政府官员利用其政治权威获得民众的信任。杨君和王珺（2014）认为“承诺提出”主要包括“承诺主题设置”和“承诺水平选择”两个与可信度相关的要素。这两方面是政府承诺必不可少的要素，然而在政治市场中，机会主义会导致政治承诺的不可信性（Frant，1996）。这就使得原本基于权威的一种脆弱信任被打破，潜在的破裂风险就可能增大。因此，穆雷·霍恩（Murray J. Horn））（Horn，1995）认为，规范的、有约束的现代政府制度设置是为了解决政府所面临的承诺的不可信性问题。

L项目在正式上马之前对技术路线、污染控制和利益分配三个方面做出了承诺。为了得到当地民众在环境影响评估报告上的签字同意，市政府领导在乡镇干部的陪同下，承诺给予当地居民经济利益补偿，包括免费使用垃圾处理中心的热源、免费供暖、供电优惠和提供部分就业岗位等。② 但这些口头承诺没有写入市政府会议纪要或其他文件，仅记录在乡镇干部的工作笔记上，不具备可信的约束力，为事后民众反对埋下隐患。同样在环境排放方面，政府也为企业提供了权威性保证，如选择最先进的技术，高标准的排放，以及承诺建设废气、废水、噪声、恶臭污染防治设施和污染排放自动监测设备，以实现信息的实时传输、公布和沟通等。

对技术路线、污染控制和利益分配三类政治承诺，地方政府负有兑现的责任。政治承诺要起到预期的效果依赖于它的可信度（迪克西特，2009）。邻避型公共项目的推进是一个复杂的政治过程，委托代理关系、利益分化问题突出，

① 访谈资料，北京，2014年6月。

② 访谈资料，北京，2014年6月。

政府基于未来行动而进行事先的、可信的承诺是达成有效结果的重要手段。但是这种政治承诺的风险在于其缺少制度化的约束，政治官员的机会主义很有可能使得原本的承诺本身变成项目风险，原本依赖于政治承诺而达成的暂时妥协可能崩溃。

3．进行行政裁量的技术评估

公共决策是在当下的信息条件下，对未来不确定的利益、价值与可接受风险之间做出判断。可行性评估是作为缓冲“不确定性”的一种可信方式已经运用于各类项目工程当中，并且成为正式程序的重要部分。由于可行性评估具有技术上的不确定性和经济上的测算难度（张乐、童星，2014），尤其需要政府及第三方机构的公信力作为支撑。然而在具体实践中，可行性评估成为地方政府行政裁量的程序，缺乏有效的行政问责和层级监督（许传玺、成协中，2013），可行性评估就有可能演变为风险触发点。

受L项目运营公司的委托，某地质工程勘查研究院环保所承接了该项目的环境影响报告书编制工作。该环评报告从空气质量、地表水、地下水、噪声和固体废物等方面对建设项目进行评估，报告结果认为该项目各项指标均符合政策规定。然而民众普遍担心的并非是企业的技术水平，而是政府未能对垃圾焚烧厂进行严格监管，进而导致人为的环境污染。由于技术评估忽略了技术在经济与社会条件约束下的实现程度，最终使得可行性报告成为“邻避”风险的爆发点。①

总体而言，在规划立项阶段，决策者一方面需要应对现实中垃圾围城的政策压力，另一方面需要最大可能回避市民“邻避运动”可能引起的社会风险压力。因此，决策者尝试在现行制度规范的约束下所采取的理性决策，是在技术选择上采用世界范围内的先进技术，在运营方式选择上采用政府投资为主、企业运营的战略。但是，面对双重压力的决策者在对项目的社会稳定风险认识上存在先天性不足，众多直接或潜在的利益相关者被排斥在决策过程之外，进而导致了决策者在相关问题上缺乏审慎的风险评估和有效的审查与监督，这一系列潜在问题为项目后续阶段积累了社会稳定风险。

（二）项目建设阶段

1．从信息公开到信息沟通：风险沟通的关键

信息是现代社会中个人、组织进行活动的基础与原动力。民主过程中的实

① 访谈资料，北京，2014年6月。

质性参与的前提要求参与人必须获知充分的相关信息，然而信息保密的激励可以使得政府通过对特定领域知识的排他性占有来扩张自己的实际权力（斯蒂格利茨、宋华琳，2002），而这种隐秘的权力扩张则将民众的知情权排出在外。随着知情权越来越被强调，信息公开制度建设也成为政府行政的重要基础，信息公开仅仅是第一步，背后的信息沟通才是信息公开的本质要求，然而目前的现实是不仅仅完全实时的、透明的信息公开无法实现，信息沟通机制更是缺乏。

在L项目中，公众参与的范围和时间窗口较小，未能实现实质意义上的信息公开和沟通。按照国家规定，建设项目环境影响评价报告书中必须包括利益相关群众参与的意见情况，并进行网上公示。在实际操作中，环境影响评价的“公众参与”通过地方基层干部说服、拉拢、甚至求情的方式完成，环境影响报告书虽然进行了网上公示，但仅有两周时间给公众进行意见反馈，项目信息公开与吸纳公众参与缺乏有效性。此外，公众也无法实时获取项目设备调试、试运行等各个环节中的真实信息。①

2．行政职能部门的协调失灵

中国政府职能部门的条块结构形成了“碎片化”的分割管理模式（蔡立辉、龚鸣，2010），这种结构设置造成的协调失灵也有可能激发社会稳定风险。

L项目建设分为主体工程建设与配套设施建设，其中最为重要的两个配套设施是跨区的垃圾专用运输道路和中水供水管道。由于途经其他行政区划、需要辖地政府审批，配套工程的进度大大滞后于主体工程建设。在垃圾焚烧主体工程完工后，垃圾专用道路和中水管道仍未开工。在配套设施不完善的情况下，L项目向市环保局提出试生产申请，竟然获得批准并一再延长试生产期限。在试生产期间，垃圾遗洒污染路面、地下水位下降致使附近居民生活用水中断，这些问题显性化且日积月累，最终爆发居民集体抗议。②

（三）项目运营阶段

1．未能兑现的政府承诺

政府与公民的信任关系是建立在公众对政府的合理期待和政府的回应的基础上的一种互动、合作的关系（Fukuyama，1995）。这种关系契约的维持与巩固需要借助承诺的遵守与履行。然而在中国语境当中，由于政府的行政承诺具有自由裁量的特性（张基奎，2005），使得承诺的履行失去了刚性的制度约束和严

① 访谈资料，北京，2014年6月。
② 访谈资料，北京，2014年6月。

格的行政问责。承诺本身的随意性使得政府兑现承诺更加困难，项目风险则由此累积。

在L项目运营过程中，民众对项目所公布的污染检测结果产生强烈的质疑，因此要求政府履行立项时承诺的公布实时污染检测信息。但是，检测部门声称二噁英浓度检测需历时数月、炉温监测数据等也因故不予实时公开，政府与企业实际上均在刻意推诿责任。① 同时，在项目运营后，利益补偿手段并没有落实执行，当地群众仍然没有享受到垃圾处理中心的免费供暖、供电优惠和部分就业岗位，利益补偿承诺的兑现失败也进一步加剧了民众与政府之间的矛盾。

2．环境监管和风险预警机制失灵

L项目作为政府投资的公共项目，存在双层委托代理关系，第一层次是全体纳税人与政府机构的委托代理关系，第二层次是政府投资机构项目的建设运营单位的委托代理关系。所有的委托代理关系都存在信息不对称和激励问题（刘有贵、蒋年云，2006），因此对项目全周期的有效监管有利于及早发现其潜在的社会稳定风险。强有力的全周期监管应贯穿项目策划、可行研究、设计、施工、运营管理，每一阶段有不同监管内容，针对项目的周期阶段选择不同的监管重点，达到有效项目风险控制（强青军，2011）。L项目在建设与营运当中，由于缺乏有效监管机制和沟通手段，致使动态调整机制陷于僵化。

政府对重点项目运营负有日常监管的职责。L项目建有实时监测设备，检测数据应当实时传送到环保局的监控屏幕上。然而调查发现，实时监控和传输系统却未启用。作为替代性方案，环保局通过委托下属检测机构进行抽检，但检测时间间隔长达数月、结果可信度受到公众质疑。

3．民意反馈和动态调整机制失效

在公共项目的运行阶段，政府应设有民意反馈渠道和动态调整机制，以提高对社会的响应程度。相关机制包括政府内部的市长信箱、来信来访等渠道，也包括政府以外的政协、人大、群众社团组织等制度设计。在L项目运营过程中，民众对垃圾焚烧厂运营问题主要集中在垃圾运输、地下水、地区发展方面。在交通问题上，由于垃圾运输车占用该地区的旅游道路，垃圾遗洒和臭味影响当地居民日常生活和旅游业发展；在地下水问题上，由于垃圾焚烧厂项目所配套的中水管线设施未完成建设，试运营期间采用当地生活水源进行冷却，导致地下水位下降，居民用水困难；当地房地产开发商也担心垃圾焚烧设施降低附

① 访谈资料，北京，2014年6月。

加地块的潜在价值，致使利益损失。调查发现，利益相关者通过地方政协、信访、投诉等渠道反馈意见，尽管各种制度性渠道都畅通，但却未能得到实质性解决。

四、结论与讨论

近年来由于邻避项目建设所引起的群体性事件是当下社会所面临的显性的社会稳定风险，对政府的风险管理能力提出了新的挑战。从理论上以及国外公共管理实践的角度，此类邻避问题完全能够通过提高技术水平和监管能力、完善决策的公共参与机制得到缓和甚至解决。然而，本案例的研究结论却是令人失望的。我们系统考察了北京市某垃圾焚烧项目 L 的决策、建设和运营过程，分析该项目的社会稳定风险触发机制。结果表明，政府对邻避项目的社会风险管理系统存在割裂与破碎化，政府自身的项目决策及执行问题是触发公共项目“邻避”困境的重要原因。根据案例分析，封闭的决策方式、无法兑现的政府承诺、非畅通的反馈、协调与沟通以及非制度化的民众的利益诉求机制使得社会稳定风险不断积聚，最终导致邻避运动。

基于上述研究结论，我们认为政府应当转变以往以项目为中心的风险控制策略，建立以政府为中心的主动管理模式，以及动态实时的、全项目周期的社会稳定风险管理系统。首先，在规划立项阶段，应先在社会稳定风险评估的基础上进行项目决策，充分做好可行性评估与公众风险沟通，全方位覆盖利益相关者，形成开放的决策空间。政策方案应考虑并确保政府承诺的可信度，为后续环节的风险管理建立信任基础。其次，在建设阶段，垂直监管部门与地方政府的“条、块”之间应协调一致，并在此基础上形成及时、有效、充分的信息沟通机制与制度化参与途径，降低信息不对称和政府失灵造成的社会稳定风险。最后，在运营管理阶段，将化解社会稳定风险的流程进一步制度化，建立实时的、动态的调整机制，并确保利益相关者的利益表达机制的顺畅以及利益补偿和配套政策的有效落实，对政策的决策和执行实行问责。

最后，需要强调的是，尽管本文涉及到的垃圾焚烧厂是一种特殊的公共项目，但其在社会稳定风险管理上，为政府关于类似的公共项目建设与管理提供了经验教训。从更为一般的角度言，当出现新的社会情境时，单向的风险控制系统极易崩溃，原因在于其忽略了风险控制系统本身触发风险的可能性。在此类的公共项目决策与执行中，政府本身作为风险控制系统，不仅控制风险，也有可能制造和触发新的风险。所以，政府需要转变社会稳定风险管理中的破碎

化倾向，将“过程”思路纳入到实际风险管理当中，着眼全过程进行系统性与制度性改善，而不仅仅是策略性的技术改善。

然而，本文的局限性也是明显的。由于针对的是一类技术相对成熟、具有公共价值共识和利益的显示度较高的项目，本案例没有对决策过程中的科学分歧和专家参与、价值分歧与利益代表机制进行专门讨论。但这些因素在技术复杂型的、涉及价值判断的以及不特定的、甚至是隔代的潜在利益群体的公共项目中将是无法避免的。一个稳健的社会风险管理系统还需要更多的进一步的研究和实践。

参考文献

阿维纳什·K. 迪克西特(2009). 经济政策的制定：交易成本政治学的视角. 刘元春译. 北京：中国人民大学出版社.

蔡立辉、龚鸣(2010). 整体政府：分割模式的一场管理革命. 学术研究，5：33－42.

何艳玲(2009). “中国式”邻避冲突：基于事件的分析. 开放时代，12：102－114.

刘有贵、蒋年云(2006). 委托代理理论述评. 学术界，1：69－78.

诺伯特·维纳(1962). 控制论：或关于在动物和机器中控制和通信的科学. 郝季仁译. 北京：科学出版社.

彭宗超、曹峰、李贺楼、邵东珂(2013). 社会生态系统治理视角下的中国社会稳定风险评估的理论框架与指标体系新探. 公共管理评论，2：43－60.

强青军(2011). 基于全寿命周期的政府投资项目投资控制与监管模式研究. 西安建筑科技大学博士学位论文.

斯蒂格利茨·约瑟夫、宋华琳(2002). 自由、知情权和公共话语——透明化在公共生活中的作用. 环球法律评论，3：263－274.

唐钧(2015). 论政府风险管理——基于国内外政府风险管理实践的评述. 中国行政管理，4：6－11.

陶鹏、童星(2010). 邻避型群体性事件及其治理. 南京社会科学，8：63－68.

乌尔里希·贝克(2004). 风险社会. 何博闻译. 南京：译林出版社.

汪忠、黄瑞华(2005). 国外风险管理研究的理论、方法及其进展. 外国经济与管理，2：25－31.

许传玺、成协中(2013). 重大决策社会稳定风险评估的制度反思与理论建构. 北京社会科学，3：87－93.

许耀桐(2008). 改革和完善政府决策机制研究. 理论探讨，3：1－7.

阎耀军、薛岩松(2009). 风险社会中的管理时滞与前馈控制——试论基于前馈控制的公共危机管理创新. 天津大学学报，4：329－335.

杨君、王珺(2014). 地方官员政治承诺可信度及其行动逻辑——来自副省级城市政府年度工作报告(2002—2011)的经验证据. 中山大学学报(社会科学版)，1：165－182.

张基奎(2005). 行政承诺的法理学分析. 中国矿业大学学报(社会科学版)，2：54－59.

张乐、童星(2014)."邻避"冲突管理中的决策困境及其解决思路. 中国行政管理, 4: 109 – 113.

Bjorkman, M. (1972). Feedforward and Feedback as Determiners of Knowledge and Policy: Notes on a Neglected Issue, Scandinavian J. *Psychology*, 13: 152 – 158.

Dorner, D. (1980). On the Problems People Have in Dealing with Complexity. *Simulation and Games*, 11: 87 – 106.

Frant, H (1996). High – powered and Low – powered Incentives in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3): 365 – 381.

Freudenburg, W. R. (1988). Perceived Risk, Real Risk: Social Science and the Art of Probabilistic Risk Assessment. *Science*, New Series, 242(4875): 44 – 49.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Criterion of Prosperity*. New York: The Free Press.

Hillson, D. (2002). *The Risk Breakdown Structure (RBS) as an Aid to Effective Risk Management*. Cannes, France: PMI Conference Europe.

Hillson, D., Grimaldi, S. & Rafele, C. (2006). Managing Project Risks Using a Cross Risk Breakdown Matrix. *Risk Management*, 8(1): 61 – 76.

Hogarth, R. (1981). Beyond Discrete Biases: Functional and Dysfunctional Aspects of Judgmental Heuristics. *Psychological Bull*, 90: 197 – 217.

Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Johnson, G. & Scholes, K. (2002). *Exploring Corporate Strategy*. Harlow: Pearson Education.

Schreyögg, G. & Steinmann, H. (1987). Strategic Control: A New Perspective. *The Academy of Management Review*, 12(1): 91 – 103.

Sengupta, K. & Abdel – Hamid, T. K. (1993). Alternative Conceptions of Feedback in Dynamic Decision Environments: An Experimental Investigation. *Management Science*, 39(4): 411 – 428.

Sterman, J. D. (1989). Modeling Managerial Behavior: Misperceptions of Feedback in a Dynamic Decision Making Experiment. *Management Science*, 35: 321 – 339.

Te'eni, D. (1991). Feedback in DSS: Experiments with the Timing of Feedback. *Decision Sciences*, 22: 644 – 655.

O'Hare, M. (1977). Not on My Back, You Don't: Facility Siting and the Strategic Important of Compensation. *Public Policy*, 25(4): 407 – 458.

Project Management Institute. (2001). *Practice Standard for Work Breakdown Structures*. Project Management Institute: Philadelphia, USA.

Ward, S. (2003). Approaches to Integrated Risk Management: A Multi – Dimensional Framework. *Risk Management*, 5(4): 7 – 23.

Williams, C. A. & Heine, R. M. (1985). *Risk Management and Insurance*. New York: McGraw – Hill.