

公众参与引导下的重大工程社会矛盾化解机制

张长征^{1,2,3} 张 蕾^{1,2,3} 华 坚^{1,2,3}

(1. 河海大学商学院, 江苏南京 211100;
2. 江苏省“世界水谷”与水生态文明协同创新中心, 江苏南京 211100;
3. 河海大学产业经济研究所, 江苏南京 211100)

摘 要:新时代网络社会的不确定性、突变性等特征极大地颠覆了重大工程社会矛盾的阶段演化特性,对传统封闭性的社会矛盾化解机制设计提出了新挑战,具有多元非中心性的公众参与在应对该挑战中可发挥重要的引导作用。基于裂缝假说分析重大工程社会冲突困境,提出建立与公众参与水平相匹配的参与制度是困境化解的关键路径;将公众参与成熟度作为公众参与水平划分工具,按照低、中、高将其划分为 3 个水平;引入网络化治理理论,建立与公众参与水平相匹配的公众参与机制,即形成“政府主导-社区参与”型、“政府引导-社会组织介入”型、“政府与社会组织协同合作”型机制,推动公众参与引导重大工程社会矛盾的自我疏导、自我治理和自我化解,形成全民共建共享的网络化治理新格局。

关键词:公众参与;网络化治理;社会组织;重大工程;社会矛盾化解

中图分类号:C915;C931 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)06-0083-07

重大工程项目具有建设规模大、技术难度强、建设周期长及涉及因素多等特性^[1],在其建设与运行过程中,伴随“人口—资源—环境—社会—经济”这一复杂系统功能的调整、恢复和重建,会出现如征地拆迁、工程移民、生态补偿等影响社会系统运行的干扰要素^[2]。以水利工程移民为例,此问题涉及区域性人口大规模迁移、社会系统重建等多项工作,处置不当极有可能引发社会矛盾,带来一系列社会问题,并在一些地区成为维权民众与地方政府矛盾冲突的交汇点。实践表明,现有重大工程项目“稳评”机制缺乏操作指导性细则且机制不健全,致使“刚性”和“硬约束”的“稳评”在部分重大工程中倾向“软化”,并不能完全达到预期效果,引发社会矛盾激化。公众参与是公众表达利益诉求的重要渠道,也是满足公众协助公共政策制定需求的主要途径^[3]。十九大报告将“公众参与”作为打造共建共治共享社会治理格局的重要组成部分和正确处理人民内部矛盾的重要手段,公众参与状况将对政府网络化治理效果有显著影响^[4],公众参与机制的缺失或无效

是重大工程领域诸多社会矛盾产生的重要原因^[5]。为此,将公众参与引入社会矛盾预防和化解机制中,实质是推动“政府—公众”多元互动、理性协商来引导社会矛盾自我疏导和自我化解,实现化解效果的最大化。

一、文献综述

1. 网络社会中重大工程社会矛盾化解难题

作为当前我国社会结构的主要特征,网络社会决定了社会矛盾的内涵和数量结构^[6],对传统重大工程社会矛盾化解手段提出了挑战:一方面,传统群体性事件从产生至爆发呈现“诱因—萌芽—发展—激化”的阶段化特征,而网络社会摆脱了物质资源集聚和媒介资源贫乏的限制,其不确定性、突变性等特性极大地颠覆了这种阶段演化性^[7],集聚的风险因素从量变到质变直至引发群体性事件的转化过程更短、不确定性更强,整体呈现突变式发展路径^[8],使得社会矛盾冲突的爆发点、概率和风险值的预测变得更为困难;另一方面,在网络社会这一复杂巨系

收稿日期:2018-04-20
基金项目:江苏省社会科学基金青年项目(14SHC005);教育部人文社会科学研究一般项目(16YJC630172);国家自然科学基金青年项目(71603070)
作者简介:张长征(1984—),男,河南沈丘人,博士,副教授,从事工程项目投资评价研究。

统中,自然环境和人类社会重构的社会各要素在时间、空间上演化的情景是一个无法控制的变量,而社会矛盾与情景密切相关,情景的不确定性复杂化了社会矛盾化解工具的选择,如“稳评”过程发生“负向介入性扰动”^[9],三峡库区出现诸如移民返迁、社会心态环境脆弱以及产业空虚化等现象^[10]。可见,当前重大工程社会矛盾化解机制的有效性面临诸多挑战。

网络社会蕴含的多中心化及分权化趋势使得重大工程社会矛盾的化解机制也需要相应匹配及改进,根本出路在于突破以静态维稳、政府全能、事后处置、粗放治理为主要特征的传统模式束缚,实现从“静态维稳”向“动态维稳”转变、“政府一元治理”向“社会多元共治”转变、“善后”向“预防”转变、“粗放式治理”向“集约式治理”转变^[11]。在传统模式中,作为唯一社会风险管理主体,政府控制了整个决策过程,公众参与呈现封闭性特点,与网络社会格格不入,项目决策往往不为公众认可,致使社会矛盾化解制度化安排的“安全阀”失灵。新时代下,集体行动者的多元化诉求客观上冲破了公众参与的传统框架,公众要求从过去的象征性参与转变为实质性参与,公众参与模式面临强烈的实践需求。因此,在推进重大工程项目社会矛盾化解的过程中,迫切需要政府、项目法人和公众的共同参与,推动形成全民共建共享的治理新格局。

2. 重大工程社会矛盾化解中的公众参与引入

国内外工程建设实践表明,缺少公众参与或者参与方式不恰当都会出现公众与政府或工程建设主体之间冲突的现象。Appelstrand 认为,公众参与可以使不同利益群体达成共识目标,便于解决共同矛盾^[12]。Bond 等提出,在核电厂除害工程环境影响评价中,缺乏对公众意见的统筹考虑会增加项目不必要的成本^[13]。Davis 认为,对于危害性废弃物这类邻避设施的选址决策可采取公开选址信息和引导公众参与等措施来消除民众在健康和社区财富方面的担心,从而能从源头预防民众抗争行为^[14]。陈珂认为,大型公共投资建设项目决策中公众的参与行为能够释放压力、监督纠偏,提升项目决策效能^[15]。武朝阳等认为,重大工程建设引发社会矛盾的根源在于公众与政府、项目法人对于重大工程项目的潜在利益和风险存在差异化感知,而公众的有序参与能够加深公众自身对重大工程建设的“理解”并修正自我风险感知偏差,有利于实现社会矛盾的自我疏导、自我治理和自我化解^[16]。陈宝胜认为,政府主动引导公众参与政策制定比刻意将公众排除在外的封闭式决策更为理性和必要,可借助知识信息的

充分流动来输出更好的治理结果^[17]。

3. 公众参与下重大工程社会矛盾化解机制

段世霞建议从制度推进、社会建设和文化发展 3 方面入手完善大型公共工程公众参与机制^[18]。陈夕朦等以九江石化反 PX 项目为例,提出“理解工程-融入工程实践-反馈评估”的公众参与工程路径,用以消除工程的邻避效应^[19]。周林刚等对深圳 X 环境园案例进行分析,从评估主体、对象、方法和风险应对 4 个方面构建公众参与作用机制^[20]。段志成等修正 Thomas 的公众参与有效决策模型,针对灾后重建的特殊情况设计了基础设施重建中公众参与的模式选择模型^[21]。围绕邻避设施建设项目全生命周期构建公众参与机制,张晓姣详细分析了策划、设计、实施、运营和处置再利用 5 个阶段的公众参与方及其参与职能^[22]。由此可见,提高社会矛盾化解有效性的最重要途径就是调动一切积极因素,倡导参与式治理。公众参与能够适应网络社会结构变迁,也能引导重大社会矛盾自我化解,但由于教育、经验、认知等诸多方面的差异,公众参与与重大工程决策的能力也有偏差。公众到底应当采取何种参与方式,都不能脱离公众特征匹配性。

二、重大工程社会矛盾的公众参与化解路径

1. 重大工程建设中的社会冲突困境与突破路径

基于发展中国家的政治实践,亨廷顿详细阐述了政治参与困境。基于裂缝假说^[23],通过分析公众参与者、重大工程与社会和谐稳定之间的关系,笔者具体阐述我国公众参与“兜住”重大工程社会矛盾“安全红线”的路径,即:

$$\frac{\text{公众维权意识}(aw)}{\text{重大工程项目正向社会影响}(im)} = \text{社会冲突}(con) \tag{1}$$

$$\frac{\text{社会冲突}(con)}{\text{迁徙机会}(op)} = \text{公众参与水平}(w) \tag{2}$$

$$\frac{\text{公众参与水平}(w)}{\text{公众参与制度}(in)} = \text{社会不和谐程度}(s) \tag{3}$$

根据裂缝假说,式(1)~(3)是一个恶性循环,即社会不和谐程度越高,重大工程直接和非直接利益冲突越激烈,在一定冲突成本规避的情况下,提升公众参与水平的压力越剧烈。如果没有完善的公众参与制度,那么重大工程建设带来的社会不和谐程度将会越大。打破上述恶性循环的主要途径如下:提升重大工程建设的正向社会影响;增加迁徙机会;完善公众参与制度建设。

分析 3 个途径实现可知,提升重大工程建设的

正向社会影响和增加迁徙机会的途径实现存在一定瓶颈,因为重大工程的社会影响是客观、复杂的,无法从根本上规避其对社会公众的不利影响;公众迁徙成本在一定程度上限制了公众的迁徙机会,所以前两种途径无法从根本上有效打破上述恶性循环。因此,建立与公众参与水平相匹配的公众参与制度是打破重大工程冲突困境的最佳路径。

2. 与公众参与水平特征相匹配的模式选择

参与重大工程项目的公众通常分为4种类型:受工程影响或者怀疑受工程影响的民众、专家学者、社会组织和新闻媒体(图1)。其中,民众又可划分为移民和非移民;专家学者主要涉及工程、环境、社会经济等领域;社会组织是指关注重大工程项目的各类专业性组织、社会团队、民间机构等;新闻媒体是包括平面、网络在内的所有媒体,其中“意见领袖”依托新闻媒体发挥舆论引导价值^[24]。

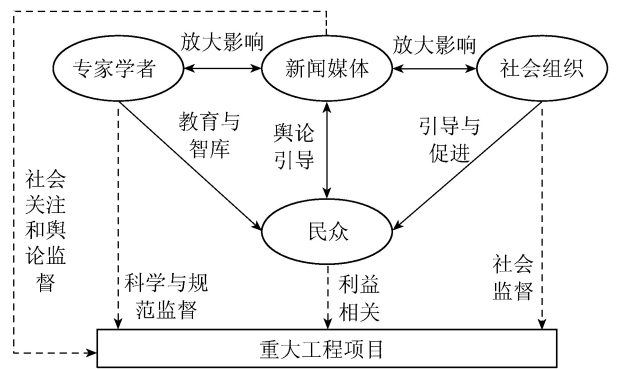


图1 参与重大工程项目的社会公众群体

这4类公众群体存在明显的素质和认识差异,导致其参与水平具有显著的多样性和空间分异性特征。事实上,与专家学者、新闻媒体、社会组织参与相比,民众是直接利益相关者,其参与重大工程社会矛盾的治理应当是有限度的^[25],虽然诸多学者强调深度参与有助于风险沟通,但若无视民众参与者的实际特征,全部授予高度的参与权,也会造成无序、低效的困境,甚至因无力掌控而引发新的社会矛盾,因此,必须根据民众的参与水平特征,匹配其不同的参与形式,才能不断提高稳评工作的质量。

(1) 公众参与水平划分工具

公众的参与者特征决定了公众参与的深度和广度,直接关系社会矛盾化解工作的效率、科学性及其决策执行是否受到阻力。成熟度是公众参与者重要的特征,公众参与成熟度包括参与能力和参与意愿两个要素,前者主要是指参与者的知识和技能,决定其能否正确掌握项目的建设信息、合理感知与判断风险以及清晰地表达自我观点;后者主要强调参与者的意愿性和道德境界。两类要素的随机性组合使得

公众参与特征呈现很大差异^[26],映射出公众不同的参与水平。因此,重大工程项目的公众参与成熟度测度指标体系见表1。其中,公众参与能力成熟度包括:第一,参与者的工程建设认知能力,公众应熟悉工程建设规划制定过程,了解工程建设外部性和参与途径;第二,参与者个体素质,包括公众具备的专业知识、技术能力及参与经验。公众参与意愿性成熟度主要受公众所受利益与风险决定,即客观实在的利益-风险非均衡性越大,其参与重大工程项目决策的意愿性越强,“利益-风险”一方面源于工程建设影响,另一方面源于制度体系的完善程度,主要表现为公众对重大工程项目征地拆迁、安置保障、环境改变等易造成群体性事件隐患的态度。

表1 重大工程项目公众参与成熟度的测度指标体系

公众参与成熟度	指标
重大工程项目公众参与能力成熟度	对工程建设影响的认知能力
	对工程建设规划的熟知能力
	对公众参与的认知能力
	对公众参与权利责任的理解力
	对公众参与方式的了解程度
	社会管理知识
	工程项目知识
	对社会稳定的理解
	对社会评估的掌握能力
	是否有参与经验
重大工程项目公众参与意愿性成熟度	公众参与目的
	对工程建设的满意度
	对政府治理能力的满意度
	对移民安置的满意度
	对移民补偿的满意度
	对安置社区的满意度
	对与非移民矛盾冲突的可容忍度
	对收入差距的可容忍度
	对生活 and 习俗变化的可容忍度
	对公众参与的兴趣

(2) 公众参与水平界定与参与模式匹配

学术界对公众参与的研究不断跟进,其类型经历了“阶梯式”“台阶式”“带谱式”的思想转变。基于国际公众参与协会开发的“公众参与带谱”,笔者设计重大工程项目公众参与成熟度界定模型(图2),构建高度、中度、低度3种公众参与成熟度情境。从公众参与特征视角出发,3种情境要求的参与深度分别对应着“公众参与带谱”各阶段:

第一,“公众参与成熟度低”对应的是“通告”模式,该情境的公众参与者不具备参与重大工程项目建设的能力,且其参与意愿性相对较低,以公众接受信息为主;第二,“公众参与成熟度中等”对应的是“咨询”“介入”“协商”模式,这类具备参与能力和参与意愿的公众主要表现为对项目决策与建设提出建议或质疑,但是决策权不在公众手中,其中,自组

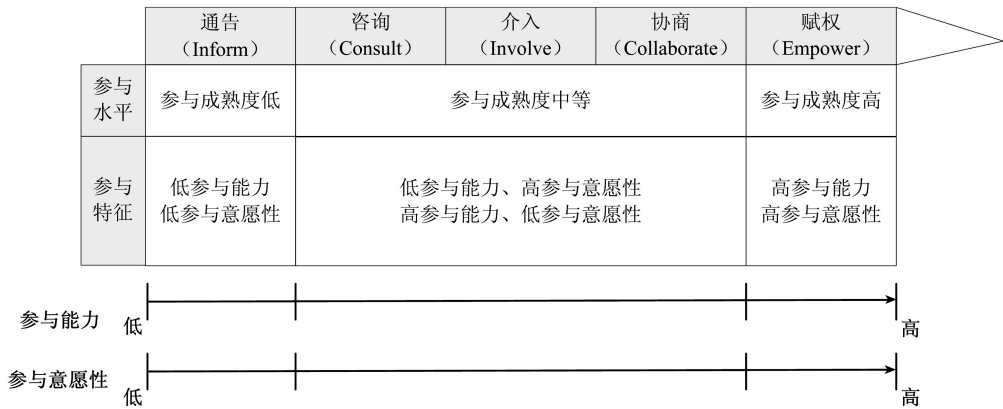


图2 基于“公众参与带谱”的公众参与成熟度界定模型

织类社会组织的公众成员处于该成熟度水平;第三,“公众参与成熟度高”对应的是“赋权”模式,该情境的公众参与者完全具备参与能力,且其参与意愿十分强烈,以公众与政府互动为主,公众在最终决策中拥有话语权。现实经验表明,公众总体还处于低水平参与状态,仅有少数中等成熟度和零星的高成熟度公众参与者能参与重大工程项目全生命周期。笔者设计的公众参与工程项目的社会矛盾疏解机制的重要基础就是3种情境相对应的公众参与模式。

3. 对广东某水利枢纽工程社会稳定风险化解的应用思路

广东某水利枢纽工程是韩江干流的潮州供水枢纽上游一座大型水利枢纽,为广东省水利建设“十二五”规划重点工程之一,主要涉及D县的5个镇,其中G镇和D镇受影响最大,Y镇和S镇次之、C镇只涉及少量林地和空闲地。相关资料^①显示:广东某水利枢纽工程库区淹没面积18 872 540 m²,其中陆地面积为面积7 724 860 m²(耕地2 765 820 m²、住宅用地329 807 m²、交通运输用地242 667 m²);涉及搬迁人口为3 559人(其中农业人口2 996人,非农人口563人);拆迁房屋共124 582 m²等。社会稳定风险评估引入公众参与的主要方式是民意调查、座谈会和听证会等。基于参与模式与公众参与水平匹配的原则,对广东某水利枢纽工程社会稳定风险评估的公众参与模式进行改进。

(1) 基于公众参与成熟度开展水利枢纽工程的民意调查

民意调查方式可以根据被调查者的实际情况而采取问卷调查、个别访谈和电话访谈等方式。民意调查范围包括征地拆迁者、社会民生关注者等。按照重大工程项目的公众参与成熟度测度指标体系,划分广东某水利枢纽工程社会稳定风险评估的民众参与水平,给出民众参与成熟度高、中、低3类参与者。按照D县5个镇的群体人数、利益受损程度以

及舆论主导等方面,综合分配若干利益群体代表,其中,G镇和D镇各占比30%、Y镇15%、S镇15%、C镇10%。

(2) 参与代表的社会稳定风险评估参与方式

根据图3可知,基于“公众参与带谱”,按照公众参与水平对公众群体进行细分,符合“公众参与成熟度高”的利益群体代表可以作为具有投票话语权的主体参与广东某水利枢纽工程决策过程;符合“公众参与成熟度中等”的利益群体代表可以依据参与能力和参与意愿性,实施参与咨询、介入和协商模式,其中,介入模式是邀请利益群体代表参与水利枢纽工程社会稳定风险评估全过程,而协商主要是对公众关注的点开展“政府-公众”协商一致的办法,但项目建设仍属于政府集中决策;符合“公众参与成熟度低”的利益群体代表主要接受信息公告的方式,通过建议和监督来影响政府决策。

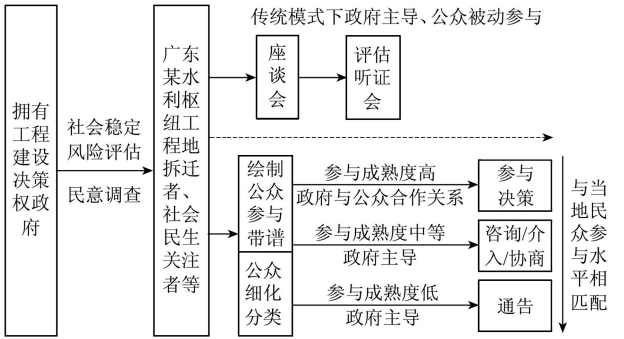


图3 广东某水利枢纽工程社会稳定风险评估公众参与模式的优化路径

三、网络化治理视域下重大社会矛盾化解的公众参与选择

在网络社会中,以社会关系和信息网络链接的线性机制取代了原有的金字塔结构,社会利益的集

^①数据来源:根据广东水利厅、梅州水务局、大埔县水利局等单位的相关公开报告和信息披露整理。

聚和诉求的开放性对已有的科层制社会治理系统造成巨大冲击,这就要求重大社会矛盾的化解必须重视社会公众合作,核心就在于多元非中心化的社会共治,其中网络化治理模式成为契合网络社会背景治理需求的选择^[27]。网络化治理模式象征非政府组织、专家及民众等广泛参与重大工程建设,作为决策掌舵者,网络化政府更多依赖社会力量联结的多维网络展开横向治理。十九大报告提出,推动社会治理重心下移至基层,充分发挥公众群体中社会组织的力量。社会组织扎根于基层,在联系社会公众、企业和跨越不同部门、不同所有制形式上拥有人才、资源、技术、信息等多方面优势^[28],更容易接近公众、快速觉察基层社会的矛盾隐患,粘合社会心理、协调各方利益,因此,我国的社会矛盾防御体系应当吸纳社会组织为化解主体^[29],由社会组织承担公众参与的组织者和协调者角色,在协同网络中凝聚一定的向心力,便于实现重大工程社会矛盾化解的高效化和精细化。社会组织的介入能够协助政府感知、评估、管理风险,加强政府和公众的风险沟通与信任构建。

然而,当前重大工程社会矛盾的化解机制设计只能遵从科层制的有限扁平化过渡状态,政府依然发挥着主导作用^[30]。此外,处于不同参与成熟度情境的公众也存在层级差距,而参与度较高的社会组织可以协助政府引导各层级公众行为。因此,基于公众参与成熟度差异性,笔者认为在政府主导下需要依靠社会组织分层、分情境建立与之对应的制度化公众参与机制(图4)。

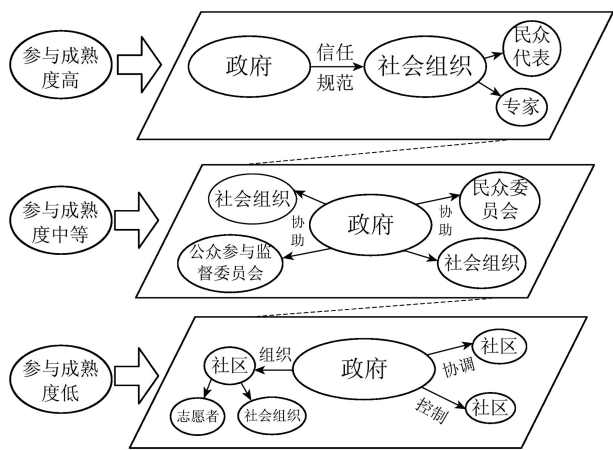


图4 以社会组织为核心的公众参与匹配性网络机制

1. 针对低成熟度公众参与者:“政府主导-社区参与”机制

缺乏公众参与渠道、信息不对称等致使利益风险冲突在社会网络中被放大,如相关研究发现:近20%的群体性事件存在谣言传播。低成熟度公众参

与者一般为底层群众,人数众多,对重大工程风险认知薄弱,而这类个体更易成为社会风险的“放大站”^[31],为此,政府是该层次治理网络的核心主体,利用社会关系网络影响公众集体风险的感知,并动员社区自治组织弥补其在危机预警、社会冲突消融等方面治理能力的局限,力图规避风险事实的社会放大。

社区居民委员会是承担基层社会服务职能的自治组织,吸纳律师等专业人士及志愿者统筹推进治理工作。针对此类公众,广东某水利枢纽工程社会稳定风险评估要发挥村委会的作用,针对工程移民以及工程周边公众中的低成熟度参与者,村委会需要普及此工程的建设目的、内容和规划信息,通过宣传和教育帮助其正确认识工程建设的情况,熟知工程建设的社会经济影响和环境影响;通过召开村委会议、设立意见箱、走访等方式,判断与把握村民的担忧与政府和项目法人预期目标间存在的差异等,了解有可能引发社会风险的矛盾点,尤其重点调查谣言发布和传播者,避免个体村民对工程项目风险的污名化,在矛盾产生前纾解民众情绪,防止他们进一步转化为低参与能力、高参与意愿性民众。村委会在广东某水利枢纽工程社会稳定风险评估中要起到“上传下达”的作用,对地方政府精细化治理进行有效补充。

2. 针对中等成熟度公众参与者:“政府引导-社会组织介入”机制

成熟度中等的公众不满足信息从政府部门单向流向参与者,期望通过交流互动制度直接表达自身对重大工程项目的意见。其中,社会矛盾主体正逐渐迁移至中产阶层,中产占据着中等成熟度公众群体的主要部分,他们具备一定的专业知识和法律知识,并且拥有更多的社会资本作为抗争资源,能够在法定框架内灵活运用组织动员技术,带动低成熟度参与者加入抗争。作为该层次治理网络的一般主体,政府应采取协商、合作等柔性手段联结不同利益主体相互合作、利益整合,构建社会组织介入的重大工程社会矛盾化解机制,为参与者提供利益诉求表达的组织依托。

第一,建立广东某水利枢纽工程公众参与信息公开制度。政府应当保证广东某水利枢纽工程社会稳定风险评估决策会议的公开透明,及时公开会议意见,使D县的5个镇民众,特别是工程拆迁者能较容易地获得决策进程、会议内容以及达成的合意;对于潜在的社会矛盾点,如拆迁补偿、土地补偿等,各级政府可采取非听证会和听证会相结合的参与方式,在听取相关民众的利益关切点、陈述意见和意愿

后进行及时反馈,通过网络信息公开、政府数据开放等渠道发布专家评估意见、第三方风险评估报告、是否修正决策及原因,推动形成“参与-反馈-再参与”的循环机制。

第二,建立“政府—民众”共治的公众参与监督委员会。监督委员会的政府委员由政府决策部门或广东水利厅相关负责人担任,民众委员的选择方式与民众参与主体的选择方式相同,但参与项目决策的代表不能担任民众委员。监督委员会的主要职能是监督广东某水利枢纽工程的社会稳定风险评估的公众参与是否有效、公众参与形式是否科学、公众参与代表是否维护群体合法权益等。

第三,成立5个镇的村代表委员会。中等成熟度民众参与者组成利益同盟发表观点,对广东某水利枢纽工程建设的决策拥有批评、建议、控告及举报等权利,加大公众对政府行为和项目法人行为的监督。由于委员会这一“社会放大站”并不能独立地影响公众风险感知^[32],因此政府部门应当重视委员会意见,与5个镇的村代表委员会合作互动。

3. 针对高成熟度公众参与者:“政府与社会组织协同合作”机制

在该层次社会矛盾化解平台上,可以由政府授权参与水平高的公众,通过实质性介入影响项目决策结果来维护公众自身利益。该模式的实质是掌控权向社会公众转移,政府与公众参与者构成相互依赖的网络结构,交换各自诉求和意见,共同做出决策。重大水利工程项目建设是一个复杂系统工程,社会矛盾的预防和化解一方面依赖专业知识能力,另一方面决策者要站在全局性利益,而不是单纯从参与者自身利益出发,这对公众参与者的参与能力和参与意愿要求较高,尤其是参与能力一定要非常成熟。因此,专业水平较强的社会组织成为该层次工程建设社会矛盾的多元调处机制的重要载体,与政府部门一并协调各网络支点产生的矛盾。政府与社会组织要形成“合作伙伴关系”,赋予社会组织社会稳定风险评估的决策投票权,二者共享信息、互赖资源,经过沟通协商实现社会共治。如社会组织吸纳各类专家和高成熟度民众参与者对拟建项目进行深入讨论,评判广东某水利枢纽工程建设的合法性、合理性、可行性以及对环境影响的可控性,并提出对项目规划及拟采取的社会、经济、环保措施的建议和要求,向政府部门或项目法人进行反馈、沟通,将最终结果整理成工程项目意见征询书递交给政府作为决策的重要依据。

四、结论与建议

加强公众参与是奠定动态维稳、社会多元共治

的基础,也是处置社会矛盾、倒逼政府网络化治理的重要手段,可有效应对网络社会中社会矛盾化解的复杂性、动态性和多样性难题。公众参与的局限性会导致风险感知评估的片面性,而社会组织作为政府与民众良性互动的桥梁,为民众提供了制度化的诉求表达工具,通过有序、理性的“利益组织化”提升社会沟通效率,能够引导公众有效参与重大工程项目。基于裂缝假说理论,笔者在重大工程领域建立以社会组织为核心的公众参与匹配性网络机制,即依靠社会组织分层、分情境建立与公众参与成熟度相对应的公众参与机制,进而推动公众参与对重大工程社会矛盾化解的引导,破解公众参与不足对社会矛盾化解程度的约束。为实现该社会矛盾化解创新机制,提出如下建议:

第一,地方政府高度重视公众参与对于重大工程项目建设效用价值。在中央政策的推动下,我国重大工程公众参与实践陆续增多但水平参差不齐,其背后原因仍是传统管制型治理模式巨大的组织惯性思维。因此,政府官员应当提高民主意识,认可并推动公众参与重大工程项目规划、决策及建设全过程,以此增强重大工程社会矛盾化解机制的有效性。

第二,贯彻落实党的十九大报告的社会治理新要求,充分激发社会组织引导公众参与的活力,将社会组织建设成为发现矛盾、化解矛盾、维护社会稳定的中坚力量。在社会意识多元化、重大社会矛盾及其治理愈发复杂的当下,社会组织参与重大工程建设的意识和能力还有所欠缺,客观要求其强化自身效能建设,着力提升服务质量、能动性并加强自我约束,以维护公众利益为组织目标,增进社会公众对其引导重大工程社会矛盾化解的认同和信任。其中,尤其要重视社区自治组织建设,集合社区网络、民众代表、专业社会团体等多方力量,最大限度地重大工程矛盾纠纷化解在“萌芽”状态。同时,应当加快完善社会组织相关立法,强化其政治合法性地位,发挥社会组织在公众参与领域的引导作用。

第三,构建公众参与重大工程社会矛盾化解的网络化运行机制。这一目标的实现必须以信息传递畅通为前提,从工程项目群体性事件处置情况看,权威信息不畅通最易滋生谣言,而政府信息公开、及时回应公众诉求是铲除谣言、控制舆情的重要手段。网络资源共享制度的构建将利于多元主体整合社会资源,实现高效风险沟通,同时这也为政府与社会形成合作型信任关系提供条件,有助于实现自由与平等的全民共建共享的网络化治理新格局。

参考文献：

[1] 张长征,黄德春,UPMANU L,等. 基于自组织理论的重大水利工程建设的社会系统稳定性研究[J]. 中国人口·资源与环境,2012,22(11):109-115.

[2] TILTA B, BRAUN Y, HE D. Social impacts of large dam projects: a comparison of international case studies and implications for best practice [J]. Journal of Environmental Management, 2009,90(3): 249-257.

[3] 朱明仕. 社会政策的有效性分析:利益表达与公众参与[J]. 社会科学战线, 2017(5): 183-188.

[4] 姚引良,刘波,王少军,等. 地方政府网络治理多主体合作效果影响因素研究[J]. 中国软科学,2010(1): 138-149.

[5] 赵庆远. 社会稳定风险视角下的公众参与问题与参与形式评估实践[J]. 中国工程咨询, 2014(9):18-20.

[6] 张海波,童星. 当前中国社会矛盾的内涵、结构与形式——一种跨学科的分析视野[J]. 中州学刊, 2012(5): 86-92.

[7] 何哲. 基于网络社会特性的中国网络社会有效治理[J]. 行政管理改革, 2015(9):38-41.

[8] 郝豫. 环境敏感性重大工程社会安全风险机理分析及量化模型研究[D]. 北京:中国地质大学,2018.

[9] 廉如鉴,姜丽萍. 重大工程社会稳定风险评估过程中的“介入性扰动”[J]. 中国行政管理, 2014(7): 64-68.

[10] 孙元明. 三峡库区“后移民时期”若干重大社会问题分析——区域性社会问题凸显的原因及对策建议[J]. 中国软科学,2011(6):24-33.

[11] 汪大海,张玉磊. 重大事项社会稳定风险评估制度的运行框架与政策建议[J]. 中国行政管理,2012(12): 35-39.

[12] APPELSTRAND M. Participation and societal values: the challenge for lawmakers and policy practitioners [J]. Forest Policy & Economics, 2002, 4(4):281-290.

[13] BOND A, PALERM J, HAIGH P. Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis [J]. Environmental Impact Assessment Review, 2004, 24(6):617-641.

[14] DAVIS C. Public involvement in hazardous waste siting decisions[J]. Polity, 1986, 19(2):296-304.

[15] 陈珂. 公共投资建设项目决策中的公众参与问题研究[J]. 科技进步与对策, 2009,26(21):102-105.

[16] 武朝阳,刘莹莹. 重大工程建设中公众的风险感知分析——以宁波PX项目为例[J]. 领导科学论坛, 2016(13):42-54.

[17] 陈宝胜. 邻比冲突治理若干基本问题:多维视阈的解读[J]. 学海, 2015(2):169-177.

[18] 段世霞. 我国大型公共工程公众参与机制的思考[J]. 宁夏社会科学,2012(3):64-68.

[19] 陈夕朦,丛杭青. “公众参与工程”的形态路径研究——以九江石化反PX项目为例[J]. 自然辩证法通讯,2018,40(6):86-93.

[20] 周林刚,王阳. 民众参与视野下的社会稳定风险评估——以深圳X环境园的社会稳定风险评估为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2013,13(5):12-17.

[21] 段志成,陈通,杨秋波. 灾后基础设施重建中公众参与的行为框架及路径分析[J]. 天津大学学报(社会科学版),2013,15(1):54-60.

[22] 张晓姣. 邻避设施建设项目全生命周期公众参与机制构建[J]. 城市住宅,2018,25(5):89-92.

[23] 萨缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,译. 上海:上海人民出版社,2008.

[24] 毕宏音. 地方政府重大项目舆情分析的系统要素与制度体系[J]. 重庆社会科学, 2014(1): 67-76.

[25] 王耀东. 公众参与工程公共风险治理的效度与限度[J]. 自然辩证法通讯,2018,40(6):94-99.

[26] 莫文竞,夏南凯. 基于参与主体成熟度的城市规划公众参与方式选择[J]. 城市规划学刊,2012(4): 79-85.

[27] 龙献忠,蒲文芳. 基于网络治理视角的社会管理创新[J]. 湖南社会科学, 2013(6):97-100.

[28] 胡子健. 完善社会组织管理机制——地方政府社会管理创新的发展趋势[J]. 中共中央党校学报, 2013,17(3):102-105.

[29] 范和生,唐惠敏. 社会组织参与社会治理路径拓展与治理创新[J]. 北京行政学院学报,2016(2):90-97.

[30] 侯玲. 网络社会视阈下社会服务的发展悖论[J]. 兰州学刊,2015(10):177-184.

[31] KASPERSON R E. The social amplification of risk and low-level radiation[J]. Bulletin of the Atomic Scientists, 2012,68(3): 59-66.

[32] MCCOMAS K A, LUNDELL H C, TRUMBO C W, et al. Public meetings about local cancer clusters: exploring the relative influence of official versus symbolic risk messages on attendees' post-meeting concern[J]. Journal of Risk Research, 2010, 13(6): 753-770.

(责任编辑:高虹)

