

四川省“十三五”经济社会发展

主要风险分析和评估

四川省工程咨询研究院课题组

第一章 研究思路及理论基础

一、研究思路及技术路线

（一）研究的主要问题

本课题着重研究三个方面的问题：对“十三五”时期四川省经济社会发展中面临的风险进行多维考察和根源探究，着重研究风险的基本类型、高发人群、损失表现、主要特征以及深层根源；根据党的十八大和十八届三中全会、十八届四中全会精神，借鉴已有研究成果和全省“十二五”时期开展社会稳定风险评估实践经验，构建“十三五”时期四川省经济社会发展中主要风险评估与预警指标体系和管理系统；按照全面深化改革、全面建成小康社会的要求，结合省委十届四中全会确定的工作重点与努力方向，提出“十三五”时期全省风险宏观治理与微观管理创新的主要观点和基本路径。

（二）研究的对象界定

1、风险的概念与界定

由于风险的类型多种多样，社会的概念也有广义与狭义之分，人们对于社会发展中存在的风险理解也有广义和狭义的区别。广义的社会是指包括政治、经济、文化等诸多子系统的复杂系统，在这个语境中的社会风险，是指去除个体风险（如疾病、意外事故、财产损失或者死亡等个人风险及家庭风险、企业风险等）之外的生活中出现的各种风险。一般而言，个体风险的影响范围较小，不具有显著传递性，而且拥有明确的承担主体。社会风险影响较大，具有流动性和传导性，并且没有明显的承担主体；狭义的社会是指与政治、经济、文化等系统并列存在的系统，社会风险所涉及的内容就是与政治风险、经济风险、文化风险等相并列的风险。

因为社会系统是一个复杂的体系，社会发展、转型与变革不仅是社会自身关系的重大调整和变革，也是人与自然关系的重大调整。在现实社会中，无论自然的、环境的、技术的还是经济的矛盾，一旦演化为一种风险，最终都具有社会性，或者

说，本研究涉及的所有风险，都是社会风险。譬如，人类经济活动中人与环境的矛盾（如乱砍乱伐、环境污染），表面上看是人与自然的矛盾与冲突，但其最终反映的是人类社会与自然及环境的关系；个体对自然的破坏行为同时也是对他人和社会整体利益的损害。因此，人和自然的关系最终体现为人与人的关系，自然风险也被视作一种社会风险；同理，现代社会中的经济生产、交换、分配、消费及经济矛盾并不是简单的人与物的矛盾或人与市场的矛盾，物的背后是人的关系，经济矛盾最终还是体现为人们的权利与利益的冲突。经济风险因此也被视为一种社会风险；不仅如此，自然地、经济的、技术的和社会的矛盾和风险在一定条件下也可能变成一种政治风险。一次偶然的技术事故、一个重大的环境事件、一起日常的经济纠纷，不仅可能造成经济的和社会的冲突，还可能导致严重的政治冲突和政治危机，造成社会秩序的混乱甚至政治体系的崩溃。特别是在现代信息社会中，矛盾和风险具有更强的关联性、扩散性和放大性，当自然的、技术的和经济的风险不能及时得到控制是，它就有可能迅速传递到社会政治领域，引发社会政治矛盾和冲突，造成社会问题和危机。

因此，综上所述，结合立项目的与服务对象，本课题从战略性、重要性和宏观性视角出发，力求从更广泛的意义上分析和研究风险，将风险等同于广义社会风险，既由自然、社会、个人或群体偏离行为所引起的经济社会失序和社会混乱的可能性。在本课题研究中，如无明确说明，风险等同于社会风险。

2、风险的典型特征

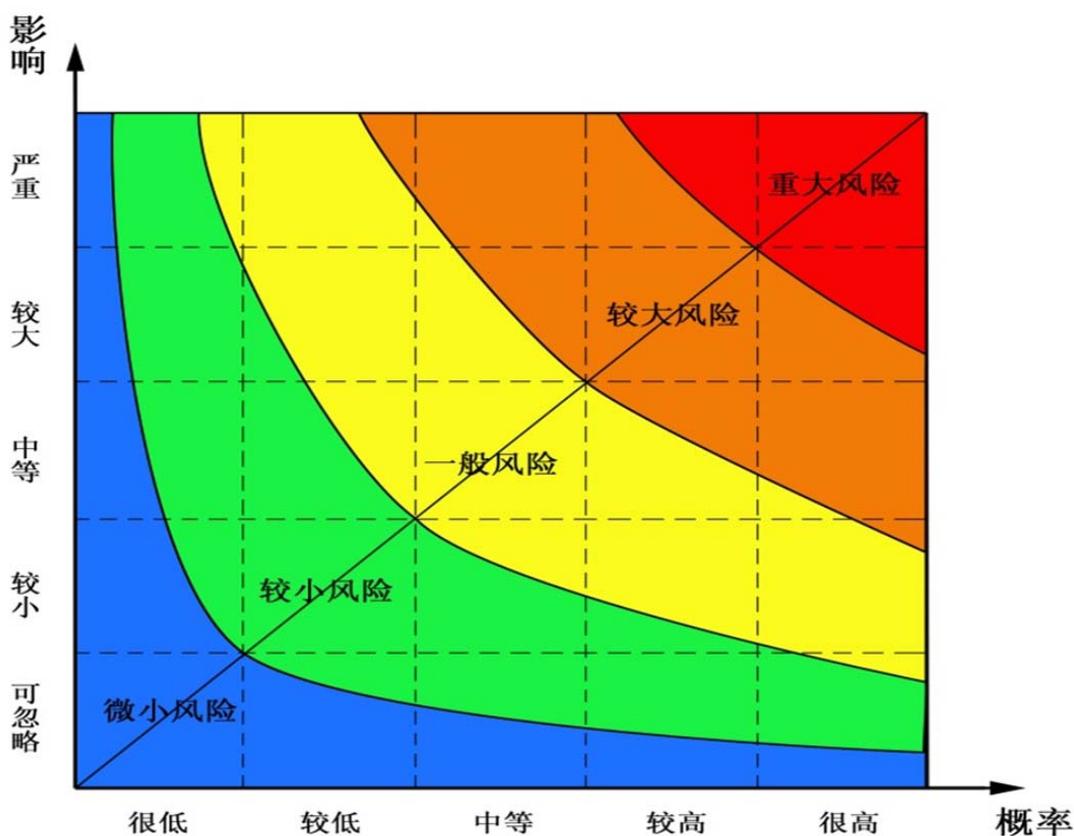
根据现有研究文献梳理，风险至少具有如下三个典型特征：

（1）不确定性。风险的本质特征首先是不确定性。早在 1921 年，经济学家奈特在《风险、不确定性和利润》一书中就讨论了风险与不确定性之间的关系，在他看来，概率型随机事件的不确定性就是风险，非概率型随机事件就是不确定性。风险不会为经济行为人提供获利的机会，相反，不确定性则提供了获利的机会。正是在一个充满不确定的世界中，一部分人才会努力获取信息，以寻求获益的机会，而这一部分行为者也会比他人得到更多的有关利润机会的信息，与此类似，社会学者、政治学者及管理学者也强调风险的不确定性特征。社会学家乌尔里希·贝克认为，社会风险总是作为一种预期性概念出现，不可避免地会带有不确定性的特征。社会风险的不确定性主要表现为社会风险的不可准确预测、后果的不可计算性以及社会风

险带来的伤害不可预见性。而现代社会网络的密度和科技的飞速发展，使这种不确定性显得尤为突出，犹如蝴蝶效应一般，任何一种看似不起眼的因素，在一定的阈值条件下，通过社会这个复杂系统，都可能演变成为一场大风暴。

(2) 损失性。风险的另一个特征是损失发生的可能性。社会风险之所以要被研究，要“防范风险”、“规避风险”，正是基于风险会带来巨大的无法精确估计的损失。由于社会系统之间是相互联系的。任何一个子系统若遭受损失，都会直接或间接影响其他子系统。譬如政治损失和经济损失会不同程度地在一定条件下转化为社会损失。政治动乱会引发社会犯罪、价值观冲突、社会心理不安等社会损失，经济衰退会引发失业、贫困等社会损失。很多社会损失也会加剧经济、政治系统的压力，如传染病、核辐射恐惧等。因此，本课题并不单独研究某一类别的风险损失，而是从整体的角度，依据社会学范式，研究相互联系在一起的各类社会风险损失。

(3) 人为性。在人类社会发展的早期，面对的风险大都是自然风险，即“外在风险”。但随着时间推移，风险的内涵不断扩展，“人为风险”将越来越多。特别是现代社会中，物质环境几乎没有什么不受到人类干扰，人类活动的触角延伸到自然界的各个角落。人为风险所占的比重越来越大，最终成为风险的根本性来源。譬如人类的某些行为，不仅加重了自然界本身具有的风险，也不断制造社会矛盾和风险（如乱砍乱伐、偷挖盗采等）。因此，现代社会中的风险特征，更多的表现为“人为制造的不确定性”。



此外，结合上述风险特征的归纳，对于本研究中经济社会发展“主要风险”进行界定。如上图所示，本文涉及的“主要风险”是指重要程度较高的风险类型或风险因素，为一定时期内风险发生概率与可能造成的社会损失的综合考量。

即：风险重要程度 (Q) = 风险发生概率 (P) * 风险社会损失 (C)

因此，一些风险社会损失较大、甚至巨大，但发生概率较小的风险因素，如发生战争爆发、特大型地质灾害、重大传染病爆发等，并未作为本课题的研究对象进行分析讨论，特此说明。

3、相关概念的辨析

(1) 风险与危险。风险是损失发生的可能性，而危险一般是指损失事件更易于发生或损失事件一旦发生会使得损失更加严重的环境。危险是影响风险的环境性因素，是导致风险水平增加的原因，通过控制和消除这些风险因素就可以降低风险水平。

(2) 风险与危机。这两个概念经常被混用，其实它们有很大区别。风险是指损失的可能性，而危机则是已经明确发生的损失。相对而言，危机的影响和危害程度

超过风险。此外，也有学者认为，风险与危机之间存在着实践上的因果关系，风险是前期形态，危机是后期表现，二者有一种不可逆的先后顺序。

(3) 风险与事件。在有关风险的研究文献和媒体报导中，经常可以看到公共危机事件、公共安全事件、突发社会安全事件、突发公共事件、社会危机事件、群体性突发事件等。尽管这几个概念不完全相同，事件的危害程度、影响方式、影响范围有差异。但这些概念都是用来描述性质相近的一类事件或状态，具有相似性和类同性，强调了事件或状态的“公共性”、“社会性”，强调了对社会秩序的影响和破坏，在很多场合可以相互重叠和转化。由于这些事件或状态都是社会风险的表现形式，本身也存在社会风险，可以统称为（引致）社会风险事件。

（三）研究的技术路线

本研究主要是从多学科的角度对全省“十三五”时期经济社会发展中主要风险的深层根源和发生机理进行探究，并从社会学、经济学、管理学的角度构建评估预警系统，进行实证分析，为“十三五”时期社会风险管理提出总体思路和对策性建议。

本研究内容分为五部分：第一部分，主要阐述选题背景、研究的主要问题和意义、相关概念界定、研究思路以及理论基础；第二部分，对“十三五”时期四川省经济社会发展中的主要风险进行多维考察和根源探究，重点探讨经济周期下行和结构调整双重压力下的风险、工业化和城镇化加速发展过程中面临的风险、全面建成小康社会预期目标下面临的风险、全面深化改革进入深水期面临的风险等发生和形成机理；第三部分，结合我省“十二五”时期开展风险评估的实践经验和课题问卷调查数据，对“十三五”时期全省社会风险评估与预警指标体系进行设计；第四部分，通过对于风险的分析 and 评估实际，提出基于整体战略层面的风险宏观治理思路，强调以加强依法治省、严守系统风险、全面深化改革、强化深化保障等为路径，强化顶层设计和源头治理；第五部分，设计风险微观治理的总体框架，从多部门联动、组织创新、投入创新等出发，提高今后一个时期风险识别、预警、评估、应对和处置能力。

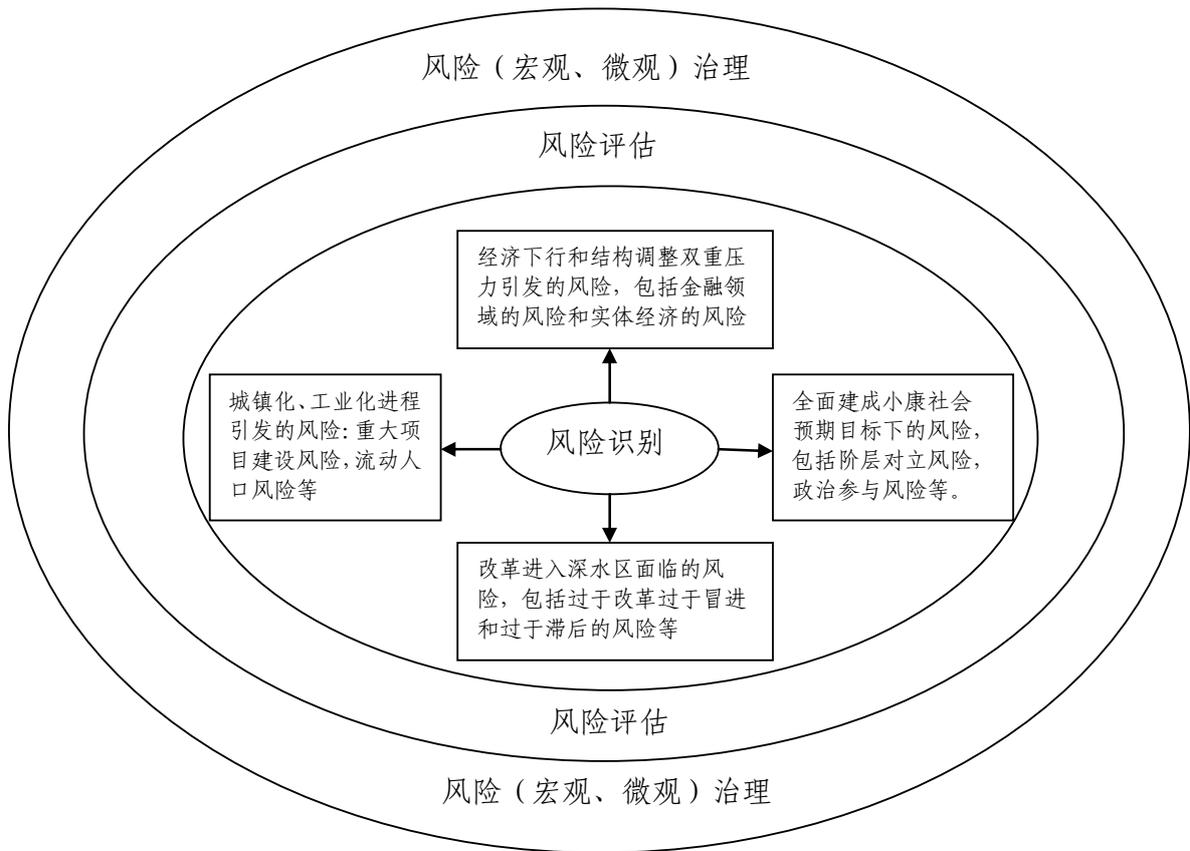


图 1-1 本课题的技术路线图

二、本报告采用的主要理论基础

风险与人类社会如影随行，天灾人祸、乱治兴衰也一直为学者们关注与思考，时至今日，国内外的社会学、政治学、管理学、经济学、心理学乃至自然科学中气象学、环境科学和地理学等领域都开展了社会风险领域的研究。不同学科有不同的研究视角，也有不同的解释、判断和结论。目前比较有代表性的为社会燃烧理论、社会冲突理论及风险社会理论。

（一）社会燃烧理论

社会燃烧理论认为：如果把近年来的群体性事件比作熊熊燃烧的大火，那么它的起因大体包括这样三个缺一不可的因素：其一是充分的燃烧物质，即情绪流，也就是社会普遍的不满情绪；其二是助燃剂，即意见流，也就是社会不满情绪被赋予的集体认同感；其三是引爆点，即行动流，也就是有看似偶然的突发事件，或者非主流的意见领袖的煽动。自然界的燃烧必须具备基本的三个条件：燃烧材料、助燃剂

和点火温度。总体来说，社会燃烧理论运用了自然的燃烧原理，将社会的无序、动乱与自然燃烧现象进行合理的类比。

依据社会燃烧理论，当人与自然、人与人之间的关系达到充分和谐时，整个社会处于“理论意义”上的绝对稳定状态，只要出现任何破坏上述两大关系平衡的情况，都会带来社会稳定状态以不同幅度的负贡献程度。当存在一定的社会燃烧物质并积累到一定程度时，加以社会舆论作为助燃剂进行推波助澜，此时一旦出现某一突发的导火线，社会稳定风险即可引发。

社会燃烧理论具体应用到社会稳定风险发生机理中，主要表现在：如果以社会稳定风险因素为自变量、社会稳定风险为因变量，那么社会稳定风险将是社会情绪、社会舆论和突发事件共同作用产生的结果。社会自身存在一个稳定与安全的临界阈值，当燃烧三要素综合作用导致风险积累到一定程度时，所引发的社会稳定风险将会超过这个工程项目本身的临界值，爆发社会危机，导致群体性事件、突发事件等冲突。因此，在经济社会发展的各个阶段都应该重视风险发生机理，辨识风险源所带来的各个方面的风险因素。

（二）风险社会理论

风险社会理论是 20 世纪 80 年代后期在西方社会兴起的一种社会理论。随着全球化、现代化和科学技术的快速发展，各种风险事件，如切尔诺贝利核泄露、疯牛病、亚洲金融危机等也不断涌现，使人类的社会生产和生活面临前所未有的挑战。严峻的社会现实刺激了理论的创新。以德国社会学家乌尔里希·贝克为代表的西方学者开始从风险的视角透视人类社会的深刻变迁，创造性地提出了“风险社会理论”，并以其新颖的研究视角、强烈的问题意识和切中要害的现实针对性，以及对风险社会总体概观的开创性论述，使得风险社会理论成为风险问题研究的主导理论范式，是分析当代风险问题的最直接的重要理论基础。风险社会理论已成为一个跨国家、跨世纪、跨学科研究的热点问题，同样，它也成为中国学术界关注和研究的热点话题，因为中国也正在经历和承受各种现代化过程中的风险，因此，在本课题中很有必要参考风险社会理论，借鉴其“合理内核”，透视当前我省社会发展中面临的各种社会风险，从风险社会的角度进行社会风险预警指标体系的建构。

（三）社会冲突理论

社会冲突理论以科塞、达伦多夫为代表，重点研究社会冲突的起因、形式、制约因素及影响，是对结构功能主义理论的反思和对立物提出的。结构功能主义强调的是社会的稳定和整和，代表社会学的保守派，社会冲突论是强调社会冲突对于社会巩固和发展积极作用，代表社会学激进派。理论在 20 世纪 60 年代后期流行于美国和西欧国家，在西方社会学界引起巨大反响，渗透到社会学各分支学科的经验研究中去，在政治社会学、组织社会学、种族关系、社会分层、集体行为、婚姻家庭等领域出现了大量以冲突概念为框架的论著，在当代社会学发展中有重大的影响。科塞在《社会冲突的功能》(1956)中最早使用了“冲突理论”这一术语。他反对帕森斯认为冲突只具有破坏作用的片面观点，力图把结构功能分析方法和社会冲突分析模式结合起来，修正和补充帕森斯理论。科塞从齐美尔“冲突是一种社会结合形式”的命题出发，广泛探讨社会冲突的功能。他认为，冲突具有正功能和负功能。在一定条件下，冲突具有保证社会连续性、减少对立两极产生的可能性、防止社会系统的僵化、增强社会组织的适应性和促进社会的整合等正功能。达伦多夫认为，社会现实有两张面孔，一张是稳定、和谐与共识，另一张是变迁、冲突和强制。社会学不仅需要一种和谐的社会模型，同样需要一种冲突的社会模型。为此，社会学必须走出帕森斯所建构的均衡与和谐的“乌托邦”，建立起一般性冲突理论。社会冲突理论重点研究社会冲突的起因、形式、制约因素及影响，强调社会冲突对于社会巩固和发展积极作用。社会冲突理论认为，冲突是由于不公平分配所导致的，是对价值、稀有资源等的斗争。其本质源于各个阶层的利益冲突，反映到心理上则是心理冲突，反映到行动上就成为了社会冲突。经济社会发展过程中的社会稳定风险事件的发生根源在于利益的受益人与受害人之间的利益冲突，以某个事件作为导火线上升为社会冲突。

第二章 四川省“十三五”经济社会发展主要风险的识别

即将到来的“十三五”时期，是四川省从经济大省向经济强省跨越、从总体小康向全面小康跨越的“发展机遇期”，又是由经济发展的客观规律所决定的经济增速降档和主动结构调整、转型升级的“换挡阵痛期”，也是攻坚克难、破解各项体制机制桎梏的“改革攻坚期”。毋庸置疑，“十三五”时期深刻的经济社会变革，

将不仅包括经济体制的转型、社会结构的变动、治理方式的创新，也涵盖整个社会形态的变迁，涉及多重利益关系、社会关系、权力关系以及组织关系的调整。

根据国内外发展经验来看，这种空前的经济社会变革在给全省经济社会发展带来巨大活力的同时，也将不可避免出现一些问题、矛盾和冲突，如结构调整过程中的就业矛盾与发展失衡、市场化过程中的收入差距和社会分化、城镇化过程中的拆迁征地与社会问题、开放和流动背景下的社会失序与失控、转型时期的观念多元和价值冲突、民主化过程中的政府转型与腐败问题、信息化背景下的风险聚散与放大效应等等，经济社会风险将呈现出明显的多发性、多样性、集中性、复杂性、扩散性和危害性等特征。“十三五”时期我省经济社会发展或将进入“风险窗口期”。

一、经济周期下行和结构调整双重压力下的风险

“十二五”时期，党的十八大、十八届三中全会胜利召开，全面深化改革方案正式推出并在全力推进中，全社会改革激情再次被点燃，全国人民和国内外市场预期都为之改善。但绘制蓝图仅仅是第一步，改革必须动真格，关键着眼于“十三五”时期的执行力与落实程度。特别是在潜在增长率下降、增长动力转换的新常态下，如何处理好速度与效率、促转型与控风险之间的关系，在推动有效改革与坚守风险底线之间寻找平衡，尤为关键。在此，综合考虑国内外宏观环境与我省发展实际，本课题认为当前以及今后一段时期内，民间融资引发的风险、地方债务风险、房地产泡沫风险、产能过剩问题等，是我省经济运行中较为突出的风险类型。这些风险并不是孤立和突发的，一方面这些风险因素均是在经济发展高速增长阶段逐渐产生和不断积累，并在向中高度增长阶段过渡时期逐步体现和集中爆发的；另一方面这些风险间又相互作用、相互转化、相互助推，是当前经济运行中最突出且难以精确预料的风险。如果经济增速短期内过快下滑，或者某一领域风险被彻底激化，系统性财政金融或实体经济风险则可能集中爆。因此，防范和控制上述风险，保持宏观经济基本稳定，将是“十三五”时期经济工作的首要任务。

（一）财政金融问题累积可能引发的风险

当前及今后一段时期内，我省财政金融领域问题累积可能引发的风险主要如下：一是具有融资功能的非金融机构发展亟须规范，部分融资理财公司涉嫌非法集资、变相从事非法委托代理、非法证券期货活动，金融稳定形势较为严峻；二是随着经济下行和结构性调整，政府税收收入增长放缓，房地产市场活动影响土地财政收入，

而支出刚性强，地方财政收支存在一定的矛盾；三是房地产市场区域格局发生分化，中小城市销售量和销售价格“双降”，房地产开发投资增幅下降，开工量减少，土地市场降温，带动相关资产泡沫破裂的风险进一步加大。

1、民间融资中介违规经营、非法集资引发的风险

近年来，我国货币供应量增速明显高于 GDP 名义增速，社会融资规模快速扩张，流动性总量充足。但受金融系统资源错配、期限错配等问题影响，大量资金并不服务于实体经济，而仅仅是维持资金链的运转，企业融资难、融资贵等问题仍然很突出。据有关部门调查显示，2014 年我省企业通过银行获取资金的综合成本在 10% 以上，部分小微企业甚至超过 15% 以上，通过民间借贷成本达年利率 20% 以上；工业企业财务费用增长 21.2%，其中利息支出增长 17.1%，分别高于 2013 年 15.9 和 11.1 个百分点，企业普遍感到生存困难。

在上述背景下，全省各地民间资金中介机构呈现猛增势头，宣传广告随处可见，营业网点显著增多，业务量不断攀升，超范围经营、不当宣传等违规现象突出，且有发展为非法集资的趋势，非法集资风险也随之加剧。据四川银监局数据显示，截至 2013 年 12 月末，四川省投（融）资理财信息咨询类公司数量已上升至 5000 家，较同年 6 月末增长了近 4000 家，据业内人士透露，这类公司的增长主要是从 2013 年下半年开始的，“四川全省平均每天新增投（融）资理财信息咨询类公司近 20 家¹”。

根据金融监管部门调查发现，我省民间资金中介机构呈现出以下特点：一是名称繁杂、数量庞大，包括投资咨询公司、投资顾问公司、理财公司、投资管理公司等，仅从名称上难以获知此类公司的主要经营业务；二是超范围经营，部分公司除按照工商部门核准的“投（融）资理财信息咨询”开展信息咨询服务外，主要从事的是投（融）资理财业务；三是宣传存在误导，理财公司抓住中老年人“信任组织”、“信任荣誉”的心态，在媒体上宣称其合法性，甚至误导公众认为其具有政府背景，或经人民银行审批设立；四是良莠不齐现象突出，理财公司注册资金多数集中于 1000 万元以下甚至更少，最低为 3 万元。

伴随着全省各地民间投融资中介机构快速增长，部分民间融资中介违规经营、非法集资问题已经开始暴露，导致的经济风险主要如下：首先是可能形成“资金

¹数据来源，川陕出现民间借贷崩盘潮，网易新闻
<http://gz.house.163.com/14/1109/09/AAJNQI6I00874M89.html>

池”。在借贷关系“多对一”（多个出资人对应一个借款人）的情况下，应由出资人推举的代表归集各出资人资金，然后放款给借款人。在缺乏监管的情况下，部分融资中介机构自行建立资金集中账户，形成“资金池”，将吸收的客户资金交付给借款人，这样极易模糊项目收益边界，出现非法集资、高息揽储，资金“拆东墙补西墙”的“庞氏骗局”；其次，融资中介机构应确保资金真正流入实体经济，而在实际操作中难以控制资金流向。目前借款的私营企业资金体外循环相当普遍，出资人很难监控资金，难以避免被借款企业挪用；同此，融资中介机构不同程度存在为股东企业服务或为关联企业融资提供便利的情况，有的甚至纯粹就是为股东或关联企业融资而成立，具有明显的骗贷行为；此外，作为一个高杠杆率的机构，部分融担公司偏离银担合作主业，大量参与民间借贷，特别是为民间理财类公司变相集资进行担保，最终导致风险事件，失去对银行贷款的担保能力。据四川省金融办数据，截至2013年12月末，四川拥有融资性担保公司509家，全年累计融资性担保余额已达2338.4亿元，牵涉73万户，居全国第二。央行数据显示，截至2014年6月末，四川省共有326家小贷公司，数量居全国第九；贷款余额为597.30亿元，居全国第四²。

民间融资中介违规经营、非法集资，极易引发重大的社会风险。如2014年自贡几家企业过度依赖非正规渠道融资，在银行信贷趋紧的背景下资金链断裂，民间债权人无序维权，引发一系列的金融和社会问题；2014年7月，四川省规模最大的民营担保公司——汇通担保公司高管集体失联，涉及到高达数十亿元的民间借贷与银行贷款风险；2014年9月底四川财富联盟宣告倒闭，主要股东涉嫌跑路。民间融资纠纷本属于经济风险，应由市场主体自己承担，但由于利益重大，牵涉面广，群众很难理性承受，往往把矛头转向政府，从而成为影响社会稳定的导火索。不仅如此，民间金融领域风险集中性、连锁性爆发，会影响整个地区的融资环境，特别是银行为防范风险暂停与民营融资中介合作，甚至使用“一刀切”方式简单提前收贷等情况，将对正常经营的借款企业产生冲击，甚至可能对全省小微企业和“三农”金融服务产生影响。如果这类风险不加防范、把控和化解，后果将不堪设想。

2、地方债引发的金融风险

²数据来源，川陕出现民间借贷崩盘潮，网易新闻
<http://gz.house.163.com/14/1109/09/AAJNQI6I00874M89.html>

当前，我省地方财政收支矛盾在逐步增大，具体表现为以下几个方面：一是受“十二五”中后期经济增速总体放缓影响，我省批发、零售、交通运输、仓储和邮政业、房地产等重点行业税收下滑；二是西部大开发税收优惠、营业税改征增值税、增值税和营业税起征点提高、个人所得税费用减除标准提高、高新技术企业税收优惠等结构性减税政策措施的实施，导致全省财政收入增幅有所放缓。据统计，2014年1至8月，全省地方公共财政收入增长8.3%，较2013年回落7.6个百分点；三是全省各级认真贯彻落实稳增长、促改革、调结构、惠民生各项政策措施，积极筹措、合理调度、及时下达相关资金，公共支出存在刚性增长。2014年1至8月，全省财政支出增长15.1%，比2013年同期提高4.9个百分点。在经济下行和结构性调整，政府税收收入增长放缓，房地产市场活动影响土地财政收入，而支出刚性强，地方财政收入矛盾较为突出的背景下，当前以及今后一段时期，政府债务规模可能继续扩大。

诚然，政府负债是现代市场经济国家的普遍现象。我国改革开放以来，经济社会快速发展，工业化、城镇化水平不断提升，早已改变了传统体制下曾标榜的“既无内债，又无外债”方针，大踏步地跟上时代，适度举债进行基础设施和公共工程建设、熨平经济周期波动、促进城镇化和城乡一体化经济社会发展，这是十分正常的，也是很有必要的。然而，长期以来，中央与地方之间的事权划分并不清晰，很多支出项目都由中央和地方共同承担，地方政府支出责任往往超出其可用财力。由于地方债法规和制度建设一度明显滞后，资金不足，发展却不能滞后。财力缺口越来越大，只有通过隐性举债解决问题。“潜规则强制替代明规则”形成的地方政府隐性负债已攀升到天文数字。据统计，截止2014年6月底，我省各级政府负有偿还责任的债务余额6850亿元，增加319亿元，增长4.9%；负有担保责任的债务余额1882亿元，增加231亿元，增长14%。10个市（州）、43个县（市、区）本级债务率超过100%警戒线标准。

隐性债务主要弊端在于不透明、不规范，以潜规则强制替代明规则的方式运行，不利于防范风险。原因在于，在有效制度供给不足的情况下，虽然地方债曾在多方面产生了积极作用，一定程度上填补了地方税体系贡献不足的空间，但以隐性方式出笼，势必带来风险防范机制的不到位和资金使用低效等问题，存在比较严重的风险隐患，主要表现在：第一，财政风险隐患。地方政府隐性债务举借主体是融资平

台公司，借贷资金大部分投向具有社会公益性、没有直接经济效益或是经济效益很小的基础设施建设等项目，本身缺乏还贷来源，其中很大一部分债务需要依靠出让土地偿还。由于房地产市场调控，一旦出现由土地出让收益维系的财政资金链断裂，融资平台公司的还贷风险就会整体凸显，很可能发生偿付危机，进而引发财政危机；第二，金融风险隐患。相关部门、机构及地方融资平台公司承担的债务资金主要来自银行贷款。银行贷款大多是政府承诺由财政性资金直接偿还，或者由地方政府直接出面担保。由于投资项目的社会效益大于经济效益，依靠项目本身产生的经济效益来偿还债务较为有限，不少融资平台公司的财务状况也不佳。而政府偿债资金和贷款担保又在相当程度上依赖于土地升值预期。如果一旦还贷出现问题，即使法律上政府具有连带责任的担保资金，也会由于财政吃紧而难以立即将贷款还清，这就可能形成金融机构呆账风险，如果资金额度较大，还可能造成储户对银行的不信任，进而出现挤兑等现象，引发金融动荡；第三，政府信用风险。地方政府借助于担保、承诺等变通方式扩大投资，会造成大量的重复建设和资金浪费现象，从而会引发社会不满。另外，在资源有限的情况下，容易诱发项目的担保、批复过程中大量的权力寻租和权钱交易行为，这对于整个社会而言，是一种政府形象的毁损和公众对政府信任的流失。

随着债务规模的不断扩张，政府地方债务风险将形成局部性金融风险的积聚交汇点。一旦风险聚集越过临界点，威胁到经济社会的和谐与安全，则只能以“灭火”的应急方式去平息事态，结果将对政府公信力造成极大损害，并可能需要以极大的代价来换取社会常态的恢复。这已成为“十三五”时期一项重点的风险与考验，需要各方予以高度重视。

3、房地产领域引发的金融风险

从多年的经济发展数据来看，我国房地产投资在固定资产投资中的比重不断提高，对劳动就业的拉动和对经济增长的拉动作用是明显的。有学者从房地产业投资的诱发作用角度对房地产业的带动效应做了计算，认为房地产业对建筑业、制造业的诱发作用最大，每 100 亿元房地产投资可以诱发制造业产出 123.61 亿元、建筑业产出 90.76 亿元、采矿业产出 16.64 亿元、商业产出 11.16 亿元、房地产业自身产

出 10.98 亿元、电力煤气自来水供应业产出 6.59 亿元等等³。关于房地产业相关产业的类型和数量，有学者认为，住宅产业的发展能带动建筑、建材、冶金等 50 多个物质生产部门 20 多个大类近 2000 种产品的发展。作为链接上下数十个行业的关键“节点”，房地产业在整条产业链中的地位不言而喻，其波动对上下游行业的影响很大。“十三五”时期，房地产仍将是我省经济发展不可分割的一个重要组成部分。

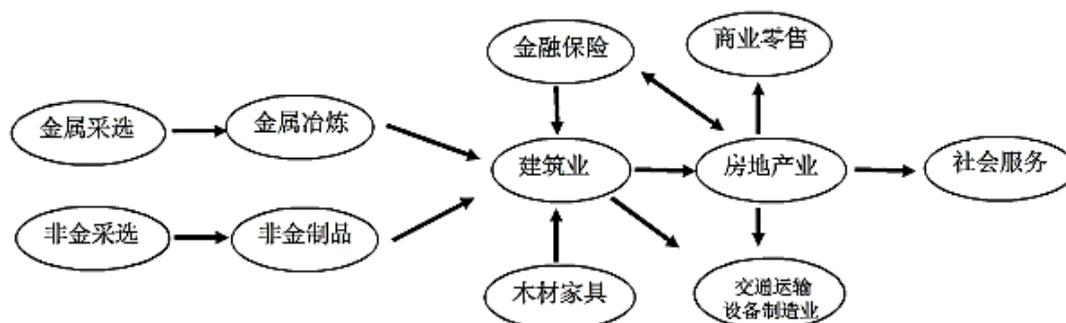


图 2-1 房地产上下游产业链条示意

本轮调控以来，经过多年迅猛发展的房地产市场区域格局已发生趋势性分化，其后的各类风险值得重点关注。首先是三四线城市呈现住房和土地供给“双松”状态。由于供给持续增加，人口聚集速度趋缓，三四线城市开始出现供大于求局面。但在现行财政框架下，为了推动市政建设和维持财政平衡，地方政府仍必须继续供给土地，导致住房供求关系更加宽松。不断涌现的各地“鬼城”显示，一些城市住房供给过快增长导致泡沫破裂的风险进一步加大。如果短时间内上述地区房地产资产价格锐挫，将引起居民财富缩水，房地产企业破产，地方政府财政收入锐减，由此引发购房者、房地产企业、地方政府与商业银行、影子银行以及其他融资机构之间的债务链条的断裂，对金融系统形成较大的风险冲击。最令人担忧的是，如果多方面的风险因素同时显露并相互渗透传染，最终可能会使局部性金融风险演化成系统性风险，必须重点防范。

以此对应的，一二线城市伴随着调整，则相对维持住房与土地供给“双紧”局面。根据统计数据显示，2014 年 1 至 7 月，全国重点城市国有经营性建设用地使用权（不含工业用地）交易情况来看，包括成都在内的大部分重点城市土地成交面积

³夏明：从投入产出数据看房地产发展对我国经济的影响，《经济学动态》，2009 年第 11 期

和成交金额较去年同期相比有所收缩，而大部分重点城市平均平面地价、平均楼面地价等指标仍然维持上涨趋势。从溢价率指标上看，所有观测的重点城市，均维持着较大幅度的溢价水平。具体见下表。由于一二线城市就业吸纳能力较强和公共服务较为完善，城市规模仍处于持续扩张阶段，刚性需求旺盛，但这类城市住房用地占比相对偏低，土地和住房供给相对不足。在不出现系统性的经济风险条件下，房地产价格上涨压力仍然存在，如果价格持续攀升，今后带动相关资产泡沫化的风险将进一步累积。

此外，房地产业是开发周期相对较长的资金密集型行业，也是典型的高杠杆行业。房地产业的这种特点决定了房地产开发企业在整个开发周期中的资金来源对外部依赖性大，一旦资金来源出现问题，极易诱发流动性风险，相关风险传导迅速、影响面广，是其它行业所不能比拟的，近年来，温州、邯郸、鄂尔多斯等多地已先后出现因房企资金链断裂、公司负责人跑路、大范围楼盘停工、还本付息困难、集资户恐慌、群体性事件爆发的风险传导机制，颇有研究价值与典型意义，应把防范房地产领域引发的金融风险放在重要位置加以防范和应对。

表 2014年1-7月全国重点城市国有经营性建设用地使用权成交情况表

序号	城市	宗数	面积		平均平面地价		平均楼面地价		成交金额		溢价率 (%)	
			亩	同比 (%)	万元/亩	同比 (%)	元/平方米	同比 (%)	亿元	同比 (%)	今年1-7月	去年同期
1	北京	61	7620	15.3	1592.12	25.3	12171	0.3	1213.24	44.6	39.8	30.6
2	上海	124	7688	-7.3	1013.88	-10.6	8299	0.0	779.49	-17.1	36.2	32.6
3	广州	41	2655	-40.9	1562.12	65.0	7392	0.6	414.68	-2.5	7.8	24.5
4	深圳	17	1231	515.9	3285.14	-52.9	13863	0.0	404.30	190.2	20.4	52.7
5	杭州	182	6641	-32.3	878.09	26.2	5431	0.3	583.17	-14.5	6.6	19.7
6	天津	122	10292	-10.0	542.86	176.6	4616	1.4	558.73	149.0	4.4	13.2
7	南京	132	7885	9.3	446.46	-31.6	3024	-0.2	352.05	-25.3	12.2	25.5
8	武汉	64	5619	-34.6	412.06	19.8	1938	0.1	231.55	-21.6	7.0	5.2
9	西安	164	8328	105.3	262.33	27.5	1229	0.3	218.46	161.7	缺	缺
10	成都	106	6100	-30.0	477.56	28.9	2002	9.1	291.33	-9.8	21.6	44.3

注：本表根据中国指数研究院数据统计。统计范围不包括工业用地。

（二）实体经济问题累积可能引发的风险

实体经济是经济发展的重要支撑，是一个国家或地区经济的立身之本。党的十八大提出“将实体经济作为国民经济发展的坚实基础”。回顾“十一五”、“十二五”时期，我省积极顺应经济发展趋势，坚持创新驱动，围绕加快转变经济发展方式的这一战略任务，加快推进产业转型升级，全省实体经济发展迈上了新台阶，为确立我省经济大省地位、增强全省综合实力提供了强有力支撑。“十三五”时期的“新常态”下，我省经济增长速度、增长动力以及经济结构都将发生显著变化。在经济转型过程中，重点行业不可避免地会出现结构调整，一些长期积累的结构性矛盾和问题也将在实体经济领域集中反映，部分受影响较大的行业可能会进入一个风险释放期。这些突出矛盾和风险即与宏观经济下行、内外需求放缓有关，也是主动转型升级、结构调整政策的代价。这些问题与金融、就业、社会保障等领域相互联系、相互影响，处理不好不仅会加大经济下行压力，影响短期经济增长，也会降低潜在经济增长水平，影响全省中长期经济社会的平稳较快发展。

1、产能过剩行业受周期下行影响

产能过剩矛盾进一步凸显是当前全社会实体经济运行存在的普遍性问题之一，企业经营困难、财政收入下降、金融风险积聚、生态恶化加剧等，都与之密切相关。导致产能过剩的原因众多。从宏观层面看，产能过剩通常与经济波动相伴随。在经济扩张时，产能利用率不断提高，甚至出现产能不足，如拉闸限电、运力紧张等；经济下行时则正好相反，产能利用率不断下降，如果下滑时间很长且下滑幅度很大，则会出现大范围的严重产能过剩。从机制层面看，我国社会主义市场经济发育还不充分，来自多方面行政或体制性因素干预市场发挥应有作用，使得市场供求发生人为背离，造成过度产能过剩。政府和国有企业主要基于财政收入、政绩和官员政治晋升等考虑，具有强烈扩张投资的动机，通过低地价、税收减免、财政补贴、信贷扶持等方式招商引资，影响了企业的正常投资决策，更有甚者为保护 GDP 不受影响，对过剩产能明里暗里搞地方保护，使投资约束和责任追究机制部分失效，助长了部分企业的过度投资行为。2008 年国际金融危机爆发后，由于出台了大规模的强刺激政策，投资增长过快。在行政干预、投资冲动等多重因素的影响下，传统产业和新兴产业产能均快速扩张，但下游市场需求增速下降，导致新一轮的产能过剩。本轮

产能过剩具有涉及行业广、持续时间长、影响程度深、化解难度大的特点，已经成为当前经济发展中面临的突出问题。

在此背景下，我省钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃及相关行业受国内外宏观经济形势和需求放缓等因素影响，相关企业生产经营比较困难，产能过剩整体上呈现行业面广、绝对过剩程度高、持续时间长等特点。同时，与国内其他省市相比，我省上述行业结构性的矛盾更为突出。以 2013 年国务院制定了《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41 号）中重点强调的钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝、造纸等产能过剩行业为例，据统计，全省钢铁现有产能约 3600 万吨，2012 年生产钢铁 2227 万吨。攀钢、川威、达钢、德胜 4 家企业产能 2050 万吨，其余企业产能均在 100 万吨以下，企业规模偏小，行业集中度不高。70%左右的产品为普通建筑钢材，产品结构单一，低档次同质化严重。钢铁产品价格长期处于低位运行，企业经济效益普遍下滑，大型钢铁企业亏损严重；全省水泥产能约 1.5 亿吨，其中新型干法水泥 1.4 亿吨，2012 年生产水泥 1.3 亿吨。我省水泥的主要问题是产能布局不均衡，绝大部分集中在成都平原及盆地地区，藏区等民族地区和边远山区水泥供需矛盾突出；全省电解铝产能约 80 万吨，2012 年生产电解铝 64 万吨。我省电解铝的主要问题是企业规模偏小，部分产能装备水平不高，产品深加工率低；全省平板玻璃产能约 4500 万重量箱，其中浮法玻璃产能 3950 万重量箱，2012 年生产平板玻璃 4071 万重量箱。我省平板玻璃的主要问题是深加工率不高（不到 30%）、行业集中度较低。

当前及今后一段时期内，全省由产能过剩行业受周期下行影响而产生的风险危害不可小觑。从微观层面来看，市场、成本和资金等多重压力将严重影响企业盈利能力，产能过剩使企业产销率下降、成本上升，企业效率大幅滑坡，导致企业亏损、开工量下降，产生资源闲置浪费，企业经营风险加大；从宏观层面来看，如许多行业长期产能过剩，将导致物价总水平明显下降，形成很强的通货紧缩压力，增加宏观经济的不确定性。其次，产能过剩的发展将会使企业的投资预期和居民的消费预期下降，由此使经济增长面临越来越明显的下调压力。三是产能过剩的发展将会导致银行不良资产明显增加，金融风险增大。据统计，截止 2014 年 7 月末，我省银行金融机构不良贷款余额 504.3 亿元，已比年初增加 38.7 亿元，而新增不良贷款就主要集中在采矿、光伏、化工、机械制造等产能过剩行业；从社会稳定层面看，去产

能化是此次处置产能过剩的不二选择，一些企业的兼并重组、关闭破产必然造成职工的下岗。解决好关闭破产企业职工的再就业应作为托底社会政策的重要组成部分。此外，严重过剩行业企业较集中的聚集地，区域性社会不稳定风险加大，需要采取更有针对性的政策措施，防止局部性产能过剩问题引发全局性的社会经济风险。

2、传统产业受结构性调整的影响

改革开放以来的很长一段时期内，工业一直是我省国民经济的主体，而传统产业又占相当高的比重。“十二五”时期，我省电子信息、装备制造、能源电力、油气化工、钒钛钢铁、饮料食品、现代中药等传统优势产业取得了很大成就，出现了一批在全国具有较高知名度和市场占有率的产业集群，可以说上述传统产业在促进经济增长、解决社会就业、增加财政收入、改善人民生活和推进城市化等方面都发挥了巨大作用。

但同时，我省传统产业发展中仍存在许多问题。特别是 2014 年以来，受产能过剩、外需不振、经济周期性调整影响，宏观经济下行压力进一步加大，我省传统产业由于产业结构、产品结构和市场需求方面的原因，存在较大困境。2014 年 1 至 5 月，全省规上工业企业亏损面达 11.9%，同比扩大 0.3 个百分点，亏损额增长 15.7%；规上工业企业利润增长 3.4%，增速同比回落 10.5 个百分点，低于全国平均水平 6.4 个百分点，全省 41 个工业大类中有 20 个行业利润下降；工业投资增长 2.3%，同比回落 8.1 个百分点；工业技改投资增长 7.2%，比一季度回落 1 个百分点；工业产品销售率为 96.8%，同比回落 0.6 个百分点；工业产成品库存增加 11.8%，同比提高 1.9 个百分点；工业企业应收账款增长 21.6%，远比全国高 9 个百分点；PPI 已连续 26 个月下降，工业税收负增长等。方方面面的数据显示，传统产业领域依旧存在一些既影响当前又影响长远的突出困难和问题，还需引起高度重视。首先，“大而不强”的问题长期存在。虽然近年来许多省内传统产业内大型企业开始重视自主研发能力，但研发机构并未在企业的发展中占据核心地位，开发项目数量以及研究人员的匮乏束缚了企业的长远发展；其次，产业链偏低端、产品附加值不高。虽然随着经济的发展，部分传统企业在产业链上逐步朝中端发展，但距离高端部分仍有较大的差距；再次，粗放型增长特征较为显著，可持续发展能力较弱。由于自身行业特质的限制，钢铁、化工、机械制造等面临着规模、污染、技术含量、耗能等问题；此外，全省

产业布局仍有优化空间。全省各地市之间和行业内部存在竞争同构化，不利于发挥专业化分工协作效应，削弱了全省生产系统的整体效率和竞争能力。

即将到来的“十三五”时期，我省工业化和现代化过程也是产业结构不断调整的过程，传统产业转型升级是全省产业结构调整的一个关键。然而，传统产业转型升级又是一项十分复杂的系统工程，依然面临着很多风险值得关注。首先，在产能过剩的情况下传统产业效益下滑明显，相关企业在较长时期难以走出低谷，有的企业只能停产和半停产，失业和半失业的人数增多。伴随着产业结构转型升级的加快，从劳动力配置的绝对数量来看，短期内新兴产业增长所做的“加法”难以抵消传统产业和过剩产能所做的“减法”。而产业结构的升级会提高对劳动者素质的要求，不能满足要求的低素质劳动者也会陷入失业状态，而企业需要的高级工却处于缺位状态，从而引发结构性失业。例如 2014 年 6 月 6 日，攀钢集团西昌新钢业有限公司发生公司负责人被上访职工围困事件就是这一情况的具体反应。“十二五”末期，我省还将再关闭 100 余家煤矿企业，涉及职工将面临转产或下岗，给就业稳定带来压力，由此引发的企业职工聚集上访维权涉及稳定的问题将陆续增多；其次，受外部经营环境及政策影响，我省白酒、冶金建材、化工、纺织等行业产业产值下降较大。企业对市场信心不足，投资能力和意愿下降，停产企业增多，有的暂缓实施已启动项目，对经济发展的后续影响不可低估。企业生产困难最直接的影响就是职工收益降低，引发很多不稳定因素。项目建设拆迁安置周期长，群众阻挠施工现象时有发生。川化改制将面临万余名职工的安置分流，因此已发生多起职工集访事件。2014 年 6 月 16 日，泸州市古蔺县郎酒厂职工罢工就是因为企业生产困难、职工工资低所引发的事件。类似情况，将可能在今后一个时期内成为影响我省社会稳定的一个重要因素。

专栏 2-1 古蔺郎酒罢工事件

2014 年 6 月 16 日晨 8 时，郎酒集团位于四川古蔺二郎镇生产总部近千名员工罢工。工人拉着横幅声讨郎酒集团与工人的不公平待遇，罢工一直持续到当晚 10 时许。

罢工源头是涨工资问题。据郎酒厂工人反映，郎酒集团今年 5 月下发涨提薪方案前，酿造车间工人每月工资为 1700 元-1800 元基本工资，加加班费 500 元共计 2300-2400 元。工人称，之所以有加班费，是今年 3 月以来劳工荒的后遗症。很多员工离职后，原来一个组有 5-6 人，现在只

有 4-5 人，工人单位生产量增加了。此外，郎酒集团设置了每个产次的超产奖。这次涨薪，工人称据说在原有工资基础上增加 500 元左右，从 3 月补起，但加班费变相被取消了。投诉工人反映，其并没有看到相关涨薪文件。此次罢工诉求是恢复原来超产奖的百分率，还有人员配置不够产生的加班费。超产奖的百分率有所变动，工人认为变相降低了工资。郎酒厂二线工人反映，当月 12 日左右，酿造工人和包装车间工人工资按时发了，但后勤、保卫，办公室员工工资至今未下发。

据悉，16 日，罢工人员占二郎镇郎酒厂一线工人 80% 左右。其中，两河口分部基本上全停了，老厂尚有少部分工人在生产。16 日晚，郎酒厂总经理杨先本先给员工答复称，工人先回去工作，所反映问题一周内解决。部分工人直到当晚 10 时许才散去。

（三）由风险循环传导引发的系统性风险

综合考虑国内外宏观经济环境及我省“十二五”时期经济运行实际，预计“十三五”时期我省经济将呈现出由高速增长转向中高速增长的总体趋势。增长阶段转换实质是增长动力的转换，是原有竞争优势逐渐消弱、新竞争优势逐渐形成的过程，也是原有平衡被打破、重新寻找并建立新平衡的过程，经济稳定运行的区间收窄，不确定性增大。

四川作为一个西部大省，时至今日欠发达，人口多，底子薄的基本省情并没有得到根本改变，“速度效益型”向“质量效益型”转变、“投资拉动型”向“消费驱动型”转变仍然需要一个合理的过渡期。如果经济增速短期内过快下滑，将会出民间融资、地方债务、房地产泡沫、产能过剩等风险之间相互作用、相互转化、相互助推的循环传导机制，如果任凭某一领域风险被激化，系统性财政金融风险则可能集中爆发。根据下图所示，民间融资、地方债务、房地产泡沫、产能过剩等领域风险循环传导机制大致如下：

最终又流向房地产和地方融资平台，使本来就错配的资源问题进一步积累、杠杆率进一步价高。

最后，由于影子银行和中小银行以大量短期负债支撑长期资产的扩张，资产负债期限、结构、投向的错配问题不断积累。这些机构的资金链滚动与维持，高度依赖从同业市场、理财市场以及民间借贷获取短期资金。但当资金的净借出这感到资金链收紧，对于资金借出稍微收缩，市场资金价格就会快速攀升，使得各机构对于系统性流动性短缺更担忧，进一步推高价格，易引发流动性危机。

上述的风险循环机制，是当前经济运行中十分突出的问题。“十三五”时期内，能否控制好经济周期下行和结构调整双重压力下的风险，关键在于能否逐步破解上述风险循环机制，同时不触发区域范围内系统性危机。应正确处理局部风险和全局风险的关系，通过改革强化约束、增进效率，以局部风险的有序释放来严守系统性风险的底线。

二、城镇化、工业化加快发展过程中产生的风险

城镇化是人口持续向城镇集聚的过程，也是工业化和现代化的重要标志。随着工业化的发展，城镇化水平提高也是一个客观的需求和趋势。长期以来，工业化和城市化发展的资金主要来自农业、农村和农民。据统计，改革开放前，国家通过工农产品价格剪刀差形式从农村隐蔽地吸取了 8000 亿资金⁴。正是依靠这种积累，我国在较短时间内建立了比较完整的工业体系，并推动了城市的快速发展。进入 21 世纪以来，党和政府调整了城乡发展战略，实行“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，加大农村公共设施和公共服务的投入。并于 2007 年设立成渝国家统筹城乡综合配套改革试验区。为尽快形成统筹城乡发展的体制机制，推动全国深化改革、实现科学发展与和谐发展发挥了示范和带动作用。然而，值得注意的是，重城轻乡的公共财政投入结构并没有得到根本性的转变，尤其是在市场化的过程中，农村的资金和资源仍在快速的流入城市。很长一个时期以来，各地在推进城镇化过程中，以“经营城市”的方式从农民收入获取廉价的土地转手获得高额利润，筹措工业化和城市化资金。土地出让金已成为许多地方政府财政预算外收入的最主要来源。如果说计划经济的城市化是靠农业支持，当前城市化发展的模式实质是靠农地支持。

⁴项继权：城镇化的“中国问题”及其解决之道，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2011 年 01 期

虽然这种发展方式为工业化、城镇化的发展集聚了大量资金，但也积累、暴露出很多风险隐患。不仅损害了大量“失地、失业”农民的财产权益，近年来也因项目征地、拆迁引发过许多广泛和严重的社会冲突，损害了政府政策的权威性和合法性；同时，在城镇化的过程中，大量外来人口向城镇快速集聚，城市规划失当，交通、水电、燃气、消防、环境等设施不完善、不配套，教育、医疗、卫生、就业及社保等公共服务和保障能力不足，城市社会内部阶层分化、发展失衡，都可能成为严重的社会风险隐患并导致社会矛盾与冲突，值得重点剖析与防范。

（一）重大建设和运营产生的社会稳定风险

固定资产投资是拉动经济增长的三个基本要素之一，合理的投资规模是促进国民经济协调发展、高效发展，实现经济可持续增长的重要保证，而重点项目又对保持固定资产投资持续、稳定增长具有重要的推动和支撑作用⁵。据统计 2008 年至 2012 年，全省续建和新开工重点项目累计完成投资 17153 亿元，完成投资占同期全省全社会固定资产投资的 26.4%，是改革开放以来的最高比值，已成为拉动投资增长的主要力量。2008 年至 2012 年，全省全社会固定资产投资年均增长 25.2%，对经济增长的平均贡献率达到 55.6%，比消费高出 9 个百分点。

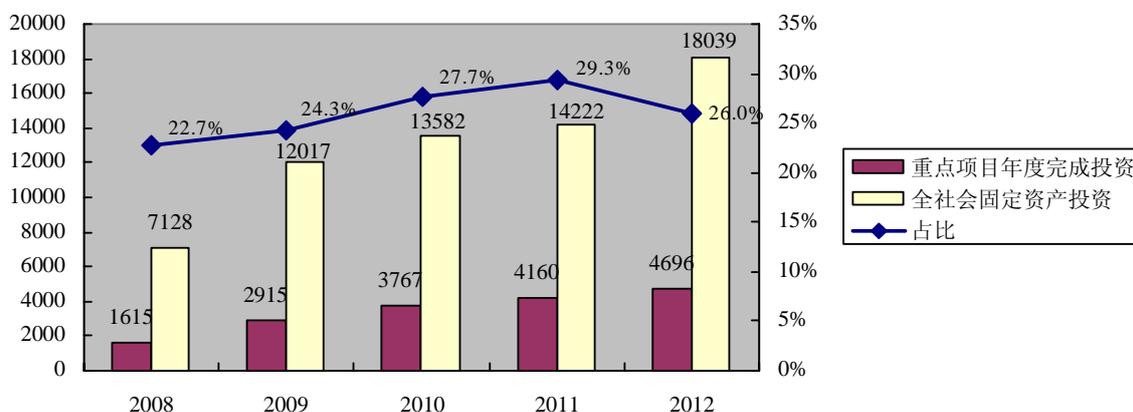


图 2-2 2008-2012 重点项目占固定资产投资比重情况单位：亿元

目前，四川省总体上仍欠发达，人口多，底子薄的省情尚难以根本改变，今后五年及更长的一个时期，投资仍然是拉动我省经济增长的主要动力，而投资中重点

⁵这里统计的重大项目是指：总投资 3 亿元以上的单个项目或关系老百姓切身利益的基层打捆项目；部分总投资在 3 亿元以下，但对全省技术进步、产业升级与经济社会发展具有重大战略意义的项目。

项目的作用举足轻重。在“十三五”时期，规划实施好一批重大项目，仍是提升我省综合竞争力、增进民生福祉的重要举措。

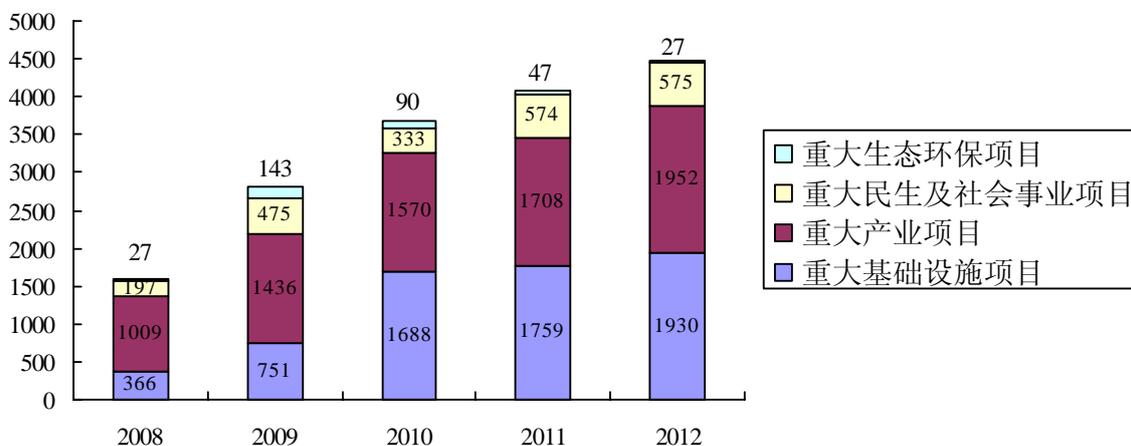


图 2-3 2008-2012 重点项目年度计划投资构成情况单位：亿元

同时，作为经济社会发展的重点战略，“十三五”时期我省城镇化与工业化的快速发展必将带动大量的城市基础设施建设与大型工业项目工程建设，棚户区改造和主城区建设也将继续加速，其中可能蕴含相当的风险隐患，项目规划与实施中的问题仍不容忽视。一方面，城市资源高度集约，由于经济建设发展需要，城市建设用地变得越来越紧张，农村土地征用、城镇房屋拆迁引发社会矛盾冲突的可能性加大；另一方面，为了尽快产生项目投资效益，导致某些重要的生产建设项目工期在前期工作论证不充分、建设工期安排不科学、甚至工艺方案不成熟的条件下匆匆实施，为安全事故埋下隐患；此外，由于区位优势和集聚效应存在，为满足交通、物流、市场等方面需求，城市周边大量布局工业园区及重大产业项目。尽管这些项目在立项建设之初，已经过安全风险技术和环境评估，但部分化工、矿产冶炼、环保及垃圾焚烧、污水处理等市政项目，仍然产生了显著的“邻避效应”，即居民或当地单位因担心建设项目（如垃圾场、核电厂、殡仪馆等邻避设施）对身体健康、环境质量和资产价值等带来诸多负面影响，从而激发人们的嫌恶情结，滋生“不要建在我家后院”的心理，及采取的强烈和坚决的、有时高度情绪化的集体反对甚至抗争行为。

1、征地拆迁引发的冲突和矛盾

由于经济建设发展及工业化和城镇化需要，我国征用土地进行建路、建厂、建房的需求量大，较长时期内无序征地问题（指非法征地、非程序征地、低价征地）较为突出，成为自 20 世纪 90 年代中期以来一个急剧上升的引发社会冲突的矛盾源。征地中如果被征地者得到合理的补偿，受到征地影响的人的利益获得了保障，并不会引起矛盾纠纷。但在征地过程中利益由地方政府、开发商来分享，损失由被征地群众承担。如果被征地者仅能获得少部分补偿而不够抵偿他们的实际损失，那么最终话的结局是征一次地就引发一次新的利益矛盾冲突。部分开发商或项目业主为了降低成本，在开发之前与地方政府达成了协议，需要的用地往往打着开发区用地、公共项目用地、公益事业用地等旗号，由政府出面进行征地与拆迁，矛盾冲突便直接对准了基层政府，这是基层政府与利益相关群众关系恶化的主要矛盾源。据统计，目前农民上访反映当地政府领导侵害农民利益最多的事件就是非法征占、租占农民承包的土地，截留、克扣、挪用征地补偿款。

专栏 2-2 部分由征地引发社会风险的典型数据

数据一：新闻《征地拆迁等方面损害群众利益四川严处 6 万余人》

据《成都商报》2014 年 9 月 25 日报道，在深入开展党的群众路线教育实践活动中，四川省持续进行专项整治，推动作风建设取得实效，查处征地拆迁、涉农利益、涉法涉诉、安全生产、食品药品安全、环境保护、医疗卫生等方面损害群众利益的问题 11776 个，严肃处理 60282 人。其中征地拆迁、涉农利益问题居首，可以看到这一风险源问题的严重性。

数据二：课题《征地拆迁中存在的法律问题和建议》

据成都市高新区法院 2007 年的公开数据显示，成都高新区近几年来因城镇、公路等基本建设发展迅速，特别是成雅高速公路高新区支线站华路、三环路、机场路、人民南路南延线，还有高新西区工业园等省重点工程建设发展的需要，涉及的征地数量 11000 亩、被拆迁人数 4300 人。如此繁重的征地拆迁安置任务，征地纠纷和房屋拆迁纠纷相应增长，甚至发生村民集体上访 470 人次以及静坐等群众性闹事事件，是影响社会稳定的一大潜在隐患。高新区法院自 2000 年到 2005 年共受理征地拆迁安置纠纷 62 件，占受理行政纠纷案件比例为 74%，所占比例相当高。

与征地相关的另一个风险源是拆迁，也是最容易激发社会矛盾、导致社会冲突的风险领域之一。基于“土地财政”的影响，个别基层政府与房地产开发商相互勾结，打着“维护公共利益”的幌子，以低价强行征收居民土地和房产。由于经济补偿不到位，在被拆迁人的利益得不到保障的情况下，被拆迁人唯一的手段就是以“钉子户”为手段抵抗征地拆迁。而对于拆迁的补偿问题，个别开发商采取众多非法手

段打击那些拒绝拆迁的所谓“钉子户”，采取人身威胁、恐吓、断水、停电甚至限制人身自由、绑架等方式，对公民的合法权益和人身自由造成了严重伤害，不断激起新的社会矛盾冲突。

专栏 2-3 部分由拆迁引发社会风险的代表性数据

数据一：根据建设部信访办的统计数据，2002年1-8月期间，建设部共受理了4820次信访来信，其中与拆迁相关的来信占比28%；共接待上访1730次，与拆迁相关的问题占比70%；在集体上访的123次之中，与拆迁相关的更是占到了83.7%。而2003年1-8月，国家信访局无论是接收到的拆迁投诉信件，还是拆迁问题上访的人数与2002年同期相比均上涨超过50%。拆迁纠纷导致的行政诉讼案例也呈大幅上涨趋势。

数据二：根据山东省高级人民法院行政审判庭的数据统计，因城市拆迁而引发的行政诉讼案件2004年同比上升60%，个别地区甚至惊现了数倍的增长。

案例：各地数量众多的恶性拆迁事件更是将房屋拆迁问题推向了我国社会转型与大众舆论的风口浪尖。比如，南京被拆迁户翁彪因拆迁补偿矛盾的自焚事件、安徽农民朱正亮因与当地政府拆迁纠纷而自焚的事件、国务院总理亲自过问湖南嘉禾的强制性拆迁事件、北京市超过一万名被拆迁户集体起诉拆迁方的行政诉讼案件、网上非常火爆的“重庆最牛钉子户”事件等等。

此外，需要指出的是，由于政府风险处置不当而产生了负面机制，在征地拆迁领域具有很鲜明的表征。由于本章有专门环节论述此问题，在此仅做一个简单分析。即部分地方政府迫于上级和社会压力，惯以使用妥协性的处理方式“花钱买平安”，为了能够快速化解社会风险，平息社会矛盾，无视法律条文，法律程序，不计成本，要钱给钱，要人放人，特事特办，使得这类事件处置本身就是违反法制的典型。采取妥协性的解决方案，满足少数群众不合理的要求，反而是群众心理更加急躁，期望更加不切实际助长了“讲理”不“讲法”的刁民气势，这种行为易对社会其它群体产生误导作用，树立负面的学习榜样。尽管花钱买平安的投入日益增长，但相关社会风险并未得到有效祛除，反而因为反向导向机制的形成，诱使更多人采取集体行动的激进主义方式去解决问题。这种做法掩盖了真正的风险根源，使风险隐患得不到处置，会持续地诱发新的问题甚至冲突，为长久的社会稳定带来隐患。

2、涉环保问题引发的冲突和矛盾

随着近年来各地工业化进程不断加速，传统粗放型的工业化发展方式给经济社会发展带来的负面效应逐步扩大，农村的环境污染事件与城市的环境保护事件频发。仅以空气污染为例，仅仅数年前，因颗粒物（雾霾）引起的空气污染事件对于国人

而言还非常陌生。可就在近两年，久散不去的雾霾就似数十年来高速发展积累的隐患在突破临界点后集中爆发般的出现。2013年，雾霾波及全国25个省份、100多个大中型城市，全国平均雾霾天数达29.9天，创52年来之最；2014年伊始，我国再度遭遇较大范围的雾霾侵袭，中央气象台数次发布黄色预警，许多城市发生重度污染。据2014年5月4日中国环境监测总站官方网站公布的《2014年3月及第一季度74个城市空气质量状况报告》显示，按照《环境空气质量标准》(GB3095-2012)评价，2014年第一季度，全国74个城市平均超标天数比例高达46.9%，其中轻度污染占24.0%，中度污染占9.8%，重度污染占9.9%，严重污染占3.2%。超标天数中以PM_{2.5}为首要污染物的天数最多，占超标天数的87.4%。按照城市环境空气质量综合指数评价，2014年一季度污染最重的前十位城市是邢台、石家庄、保定、唐山、邯郸、衡水、济南、西安、廊坊、成都⁶。根据《2014年中国社会形势分析与预测》课题组所做的一项调研研究显示，涉及数十个省市近万余份问卷显示，有14.2%和27.0%的受访者表示当前居住地区的空气污染很严重或者比较严重，近30%的受访者对于所居住地的环境总体评价为不满意⁷。

环境安全是人的基本栖息地的安全，是居住环境的安全，涉及整个区域的全体居民，因而居民认同度高，为保卫环境安全容易产生一致性的共同行动。往往只要有人提议，就会产生一呼百应的效应。随着经济的迅速发展，环境问题已成为影响城乡居民生活质量的重要方面，而随着环境问题的日益凸显，公民的环境意识和保护环境的呼声也越来越强。

专栏 2-4 国家环保局的接待办的来信、来访数据统计

数据：我国工业经济的快速发展，也带来环境污染的扩散，更是对城乡居民的生产与生活带来了日渐严重的负面影响。上个世纪90年代中期以来我国的各类环保组织如雨后春笋般建立了起来，且越来越多的以集体行动的方式开展保护环境的活动。

1995年，人们针对污染问题的环境信访数总数仅为58678封，11年后的2005年，这一数字则已经高达616122封。也就是说，11年增长了10倍还要多。针对环境问题的群体来访，1997年仅有29677批次，而2001年高达80329次，此后一直维持在80000批次/年左右。根据国家环保局的接待办的来信、来访数据统计，我们可以看出，上个世界90年代中后期以来，居民因环境污染而进行抗争的案例呈逐年上涨的态势。1999年，国家环保总局的总受理来信量也没有超过1600

⁶数据来源：http://www.cnemc.cn/publish/totalWebSite/news/news_40945.html

⁷李培林等，《2014年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2013年12月。

件（1543 件），其中环境污染主题的共有 739 件，占比 48%；而 2004 年，总来信数量上升至 2811 件，环境污染主题的信共 1924 件，占比上升至 68.45%。

与外部环境污染和居民环保意识相对应的，是当前我国居民“邻避心理”的不断增强。过去居民对于公共事业名义建设的项目较为宽容，而随着环保意识的提高，居民或当地单位因担心建设项目（如垃圾场、核电厂、污水处理厂、化工厂等邻避设施）对身体健康、环境质量和资产价值等带来诸多负面影响，从而激发人们的嫌恶情结，滋生“不要建在我家后院”的心理，及采取的强烈和坚决的、有时高度情绪化的集体反对甚至抗争行为。这类项目具有如下特点：首先，项目所带来的效益为民众共享，其安全风险、环境污染等负面外部效果却要由周边居民承担；其次，规避负外部性的成本较高，通常只能通过区位转移实现；再次，如项目管理恰当，发生意外的几率相当低，可一旦发生意外，后果非常严重。邻避项目风险的潜在性、非自愿承担和规避成本高等特征，极易激起民众的反对情绪，引发社会风险。近年来发生的福建厦门反 PX 项目事件、四川什邡反钼铜项目事件、安徽彭泽反核电站项目事件等均是邻避项目引发社会风险导致社会失序的佐证。目前，由于缺乏解决该问题的有力举措，加之民众反对行为的广度、程度与烈度都在逐步提升，导致该类项目修建基本走入了“上马-抗议-暂停”的循环，呈现经济与社会双输之局面。对此，在新阶段新形势下必须大力探索研判此类社会风险警情，做好预防防控工作。

专栏 2-5 重大工程项目社会稳定风险发生机理分析——以厦门 PX 项目为例

在此以 PX 事件为例，剖析重大工程项目的社会稳定风险发生机理。2004 年 2 月国务院批准立项，2005 年 7 月国家环保总局审查通过了该项目的《环境影响评价报告》，国家发改委将其纳入“十一五”PX 产业规划 7 个大型 PX 项目中，并于 2006 年 7 月核准通过项目申请报告，但在 2007 年 3 月 105 名政协委员建议项目迁址，厦门 PX 事件进入公众视野，6 月 1 日市民以散步的形式抵制 PX 项目，公开表达对 PX 项目的不满，厦门市政府被迫宣布暂停工程。经过二次环评、公众投票，最后项目迁址漳州。

厦门 PX 事件具备了社会燃烧理论所述的发生条件，下面将以这五个发生条件为基础，分析工程项目社会稳定风险发生机理。

1. 项目本身潜在的技术、环境风险

社会稳定风险客体是重大工程项目风险源头，也是重大工程项目社会稳定风险点燃的物质基础。工程项目本身具有安全隐患是其带来环境和安全等方面影响的根本原因。

(1) 工程项目带来的环境污染。PX 别名对二甲苯，属低毒类，用于生产塑料、聚酯纤维和薄膜等。有专家指出，PX 是高致癌物，对胎儿有极高的致畸率。不仅如此，PX 项目 5 公里半径范围内的海沧区人口超过 10 万，居民区与厂区最近处不足 1.5 公里，10 公里半径范围内，覆盖了大部分九龙江河口区，整个厦门西海域及厦门本岛的 1/5。而项目的专用码头，就在厦门海洋珍稀物种国家级自然保护区，该保护区的珍惜物种。包括中华白海豚、白鹭、文昌鱼。

(2) 安全原因。PX 本身为低毒类物质，从战略层面上来讲，在厦门建立 PX 项目，相当于在厦门放置一颗原子弹，一旦发生战争，毒气很短时间内可以笼罩整个城市。另外厦门本岛的出口道路只有两条，一是位于本岛西北连接集美区的厦门大桥，另一个是位于本岛西南连接海沧区的海沧大桥。PX 项目一旦发生极端事故，或者是危及该项目安全的自然灾害，如台风、地震、海啸乃至恐怖威胁，厦门本岛的上百万居民，根本无法短时间内从四车道的厦门大桥撤离。

2. 社会稳定风险主体利益受损

PX 项目上诉带来的风险直接涉及到了项目周边居民的利益。一方面，政府部门和投资者是项目的直接受益者，关心的是项目带来的地方业绩和经济效益，但这是以牺牲周边居民的安全、环保利益为代价的开发方式，必然引起负利益相关者的心理抵触。项目带来的客观风险与负利益相关者的主观利益的矛盾在刚开始是不明显的，但已构成了风险爆发的燃烧物质基础。

3. 申诉渠道受阻

申诉渠道受阻是风险客体和主体利益矛盾的首次直接的和平式冲突。如果合理解决，项目的风险将会化小，否则，事情将进一步恶化。全国政协委员赵玉芳在两会期间，联合 104 名政协委员提出厦门 PX 项目应缓解的议案。该议案被媒体披露后，项目才进入公众的视野。但是国家和厦门市政府没有采纳他们的建议，而且加快了项目的建设进度，申诉渠道受阻进一步加大社会稳定风险发生的几率，并最终导致后期的散步事件。

4. 社会舆论进一步诱导

社会舆论贯穿于申诉渠道前后，在刚开始表现的并不明显且影响也不大，当项目拟定在厦门实施的时候，网络上就有关于该项目的零星讨论，但是并不构成大的影响。政府 1 号提案经新闻媒体报道以后，引起了极大的反响。居民在社会舆论的诱导下形成一致的意见流，矛盾此时表现的较为凸显。舆论进一步诱导了风险的发生。

5. 诱因事件导致事件爆发

2007 年 5 月 28 日，关于 PX 有毒的短信群发至群众手机，提出公众上街散步并在网络上发布和大量转载，以致引起居民的恐慌，当地报纸等才为其项目的合理性和合法性进行竭力申辩。但是此时失去居民公信的政府在这样的申辩下已经是无力缓解矛盾了。短信的转发成为六一散步事件的导火线，是在正常利益无法得到申诉再一次有心理上升到行为的一种非正常解决办法。

重大工程项目负利益相关者和风险客体之间的矛盾经历了两次从心理上升到行为的过程，在这个过程中，社会舆论的助燃诱导作用是不容忽视的。在第一阶段，主要表现在申诉渠道上，此

时是负利益相关者和客观因素的首次显性化冲突，在这个阶段，做好群众公众参与、信息公示是非常必要的。第二阶段是申诉渠道受阻引发的社会稳定风险爆发的冲突，在群众性参与事件发生后，应该高度重视事后的问责机制和完善机制。在散步事件后，厦门市政府对公众就此项目的反应高度重视，通过采取公布环境影响评价结果、公众参与、环评投票、座谈等措施来补救，最终降低了项目负影响相关者造成的社会稳定风险。

3、重大安全生产事故带来的风险

重大安全生产事故严重威胁着人类的生命健康和公私财产安全。这类风险事故往往会造成重大人员伤亡。从全世界范围来看，这是各个国家和地区非正常死亡中的重要因素。进入“十一五”时期以来，我省的工业化进入了加速发展阶段。按照国际经验来看，这个时期安全上事故无论在数量、种类以及表现形式上都出现新的特征，安全生产工作呈现新的形势和压力。国内外的相关研究认为，农业经济时代，生产方式较为简单，安全生产事故很少发生；工业经济时代，生产方式较为复杂，安全生产事故明显增加，而且工业经济时代的三个阶段——初期、中期和后期的特点也明显相同。初期阶段，是安全生产事故快速上升阶段；到了中期阶段，即工业化加速发展阶段，安全生产事故将达到高峰；到了后期阶段，安全生产事故开始逐步下降；后工业经济时代，安全生产事故趋于稳定下降，事故率很低。工业化加速发展阶段安全生产事故多发有其一定的客观原因。从安全生产的具体实践来看，发达国家都经历了安全生产事故快速上升、达到高峰、开始逐步下降、稳定下降和事故率很低等阶段。从统计数据上看，我省安全生产事故数量也经历这一过程。

专栏 2-6 全省安全生产相关数据

近年来，随着我省对安全生产事故的重视，总的事故起数和死亡人数双双下降，总的事故起数和死亡人数均呈“逐年双下降”，降幅轨迹均表现为“先快速增加后缓慢减少”，根据《四川省“十一五”时期安全生产形势分析》数据，2005年至2009年，全省各类事故起数由42738起下降到22721起，降幅达47%，主要在于道路交通和火灾事故起数的减少，其贡献率分别为67.8%和25.8%；死亡人数由6267人下降到4073人，下降35%，主要在于道路交通、铁路交通和工矿商贸事故死亡人数的减少，其贡献率分别为60.2%、20.6%和12%。

根据四川省政府安委会办公室提供的数据可知，2013年四川省生产安全事故起数和死亡人数同比双下降，生产经营性事故死亡人数首次控制在1500人以内；较大事故起数首次控制在65起以内，同比大幅下降；重点行业领域事故死亡人数同比全面下降，工矿商贸事故死亡人数首次控制在500人以内；反映安全发展水平的四项相对指标（亿元GDP生产安全事故死亡率、工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率、道路交通万车死亡率、煤矿百万吨死亡率）持续下降。

虽然在“十一五”和“十二五”时期全省安全生产领域取得了可观的成就，就生产安全事故的绝对数值而言，仍有很大的进步空间。譬如，2006年至2008年，我省各类事故死亡人数分别为5922人、5260人、4547人，美国则为5840人、5657人、5071人。我省一年的死亡人数接近美国全国死亡人数，而美国在人口总数、非农业就业人数、GDP、汽车拥有量等基本经济情况方面均远超过我省。例如2008年，美国人口总数为3.05亿人，非农业就业人数1.4亿人，GDP为101.39万亿元（按08年初汇率1:7.09计算），拥有各型汽车2亿辆，分别为四川省统计量的3.8倍、5.6倍、81倍和30倍，但按相对指标计算，四川省的煤矿百万吨死亡率、亿元GDP死亡率、道路交通万车死亡率、工矿商贸10万人死亡率却是美国的239倍、72倍、133倍和1.1倍。“十三五”期间，全省安全生产事故风险依旧不容忽视。

其次，经济发展过度依赖资源是全省煤矿和各类非煤矿山安全事故风险的深层次原因。目前我省的产业结构仍然不合理，传统产业仍然占据主导地位，高技术产业比重相对较低。从全省层面分析，在三次产业结构方面，仍然存在着农业基础薄弱、工业素质不高、服务业发展滞后等一系列问题。经济的粗放式快速发展，导致对煤炭、钢材、建材等需求增长过快，需求总量过高，进而要求煤炭、钢材、建材等工业维持较高产出。

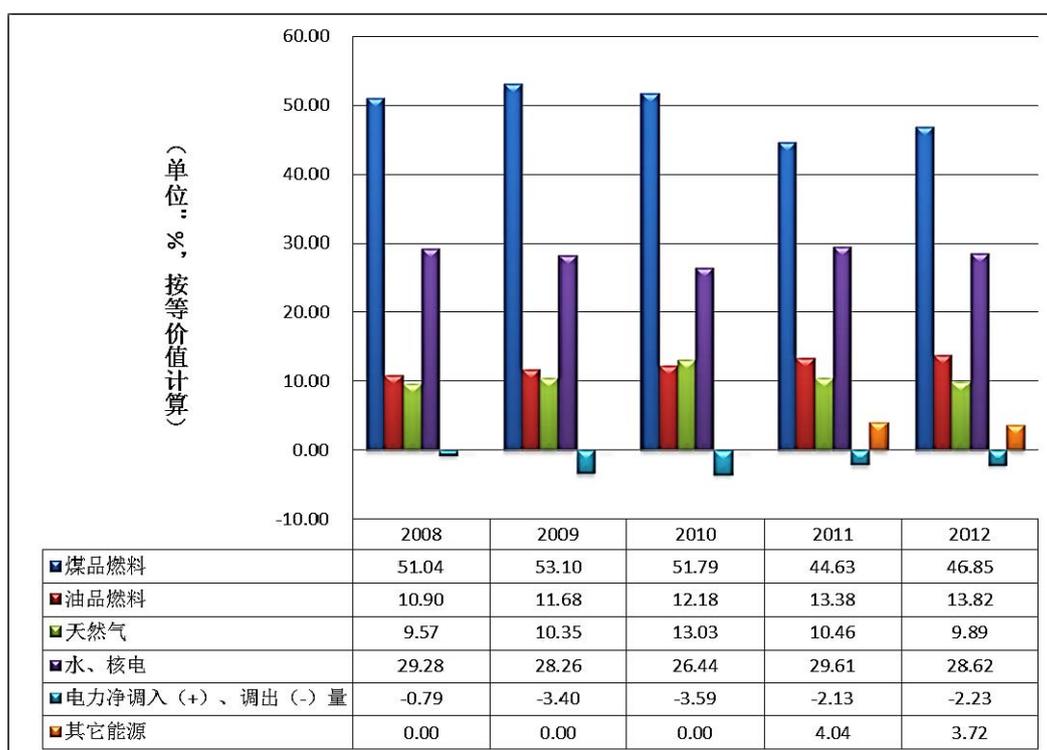


图 2-4 2008-2012 年全省能源消费结构变化情况

根据四川省统计年鉴数据，2008至2012年间，煤炭燃料一直占据我省能源消费结构的半壁江山。虽然近几年水电、天然气和太阳能、风能等优质清洁能源消费比

重逐步上升，体现出消费结构优化的趋势，但我省目前以煤炭、油品等一次化石能源为主要能源消费品种的局面估计在短期内不会有太多改变。这是造成煤矿、各类非煤矿山等超能力开采的宏观的、直接的原因，超能力开采已经成为全省煤炭、钢材、建材等工业增加产出的主要手段之一，也成为我省煤矿和各类非煤矿山各种安全事故多发的重要导火索。

专栏 2-7 四川省泸州市泸县桃子沟煤业有限公司“5.11”重大瓦斯爆炸事故调查报告（节选）

2013年5月11日14时15分，泸州市泸县桃子沟煤业有限公司发生重大瓦斯爆炸事故，造成28人死亡、18人受伤（其中8人重伤），直接经济损失3747万元。

泸县桃子沟煤矿“5·11”重大事故发生后，按照省政府领导同志的批示指示要求，依据相关法律法规的规定，省政府成立了由四川省安监局、四川煤监局、监察厅、省经信委、公安厅、省总工会、泸州市人民政府有关负责同志和人员组成的事故调查组，聘请专家组成专家组，并邀请省人民检察院派员参加调查。事故调查组通过现场勘验、调查取证、技术鉴定和分析论证，查明了事故发生的经过、直接原因和间接原因、人员伤亡和财产损失情况，认定了事故性质和责任。

一、事故原因和性质

（一）直接原因

桃子沟煤业有限公司违法违规组织生产的3111采煤工作面6支巷采煤作业点区域处于无风微风状态，瓦斯积聚达到爆炸浓度；放炮后，残药燃烧，引爆积聚瓦斯。

（二）间接原因

1、桃子沟煤业有限公司

（1）违反《安全生产法》第十六条的规定，非法组织生产，蓄意逃避监管。

发生事故的3111采煤工作面不属于矿井技改扩建设计开采范围；不属于批准的矿井扩建工程联合试运行工作面；不属于泸县安全监管局核准的采煤工作面。为逃避监管，该矿采用“两本账”、“两张图”，不发放作业人员定位系统识别卡，不安设安全监控系统，躲避检查；采取提前封闭、设置栅栏等手段掩盖工作面生产作业迹象。

（2）3111采煤工作面通风管理混乱

3111采煤工作面部署采用明令淘汰、禁止的多支巷非正规采煤方法，通风系统不合理，通风设施不可靠。一是工作面采用多支巷前进式开采，导致各作业点为大串联通风。二是各支巷多点采煤同时平行作业，放炮后煤炭堆积，造成通风断面减小，风量不稳定。三是控风设施不可靠，3111工作面中间运输巷为单道风门，且下面有刮板输送机通过。四是各支巷无控风设施，20条支巷均为角联通风；采煤工作面作业点推进度不一致，造成无风微风。各作业点无风微风作业。3111采煤工作面总回风量为147m³/min，分布到22条支巷，风量、风速均低于规定。

（3）现场管理混乱

瓦斯管理不到位。3111 采煤工作面配备 2 个瓦斯检验工，不足以满足 22 个作业点瓦斯检查需要。安全监控缺失，未设置安全监控系统及相关传感器。

火工产品管理混乱。未严格执行炸药、雷管领退制度。炸药和雷管在工作面随意乱放。

违规爆破。工作面爆破时未使用炮泥和水泡泥封孔；部分爆破作业未执行“一炮三检”和“三人连锁”放炮制度；各支巷在岔口处放炮，安全距离不足，放炮母线固定铺设，且爆破时未撤除邻近支巷的作业人员。

现场生产组织混乱。工作面采高 0.3m，各支巷采煤作业点单独计量计价，采煤作业点推进度不一致；巷道断面小且不规则，无支护，充填不及时。

(4) 职工培训不到位

部分职工安全意识淡薄，部分作业人员自救器悬挂在支巷外，未随身携带；未组织工人开展灾害应急演练，部分工人不会使用自救器，发生瓦斯事故，部分工人向回风巷撤离。

2、安全生产监督管理部门

(1) 泸县安全监管局履行煤矿日常安全监管不力，开展打击煤矿非法违法生产经营行为（以下简称“打非治违”）工作流于形式，对桃子沟煤业有限公司日常监督检查走过场，未发现该矿非法违法组织生产问题；2013 年 3 月节后复产验收把关不严，在该矿的排水工程没有全部完工的情况下同意其恢复试生产；连续两任驻矿安监员（2011 年至 2013 年）均收受矿方数量不等的现金，严重失职；疏于驻矿安监员管理，对驻矿安监员失职渎职的行为失察；对福集镇煤矿安全生产监督管理工作指导和督查不到位。

(2) 泸州市安全监管局履行煤矿日常安全生产监督管理不到位，组织开展煤矿“打非治违”和日常监督检查工作不力，对该矿非法违法生产等问题失察；指导、监督泸县煤矿安全生产工作不力。

3、煤炭行业管理部门

(1) 泸县经信局履行煤炭行业管理职责不力，开展打击煤矿“打非治违”工作流于形式，对桃子沟煤业有限公司技改扩建工程进度和安全管理不到位，对该矿非法组织生产行为失察。

(2) 泸州市经济和信息化委未正确履行煤炭行业管理职责，组织开展煤矿“打非治违”和日常监督检查工作不力，对该矿在批复技改区域外非法违法组织生产的行为失察；验收和审查把关不严，2012 年 9 月在该矿的排水工程没有全部完工的情况下批复同意试生产。

4、国土资源部门

泸县国土资源局 2011 年 3 月在未组织人员实地调查核实的情况下，轻信矿方描述，为事故煤矿出具了与事实不符的《关于泸县桃子沟煤矿资源储（量）变动情况说明》，为企业变更采煤区域提供了方便。此次事故就发生在当时证明为采空区的区域内。

5、地方党委、政府

(1) 福集镇党委和镇政府贯彻落实上级党委、政府关于煤矿安全生产工作的部署和要求不力，

福集镇政府安办对辖区内煤矿安全生产监管工作流于形式，未发现桃子沟煤业有限公司在批复的技改区域外非法违法生产问题；福集镇党委对镇政府履行煤矿安全生产监管工作督促不到位，对分管安全生产工作的领导、安全生产监督管理办公室负责人履行煤矿安全生产监管职责的情况督促检查不到位。

(2) 泸县县委、县政府贯彻落实党和国家有关煤矿安全生产方针政策、法律法规不到位。泸县人民政府组织开展煤矿“打非治违”工作不深入，多次组织检查均未发现桃子沟煤业有限公司在批复的技改区域外非法违法生产问题。泸县县委、县政府对有关职能部门和福集镇党委、镇政府煤矿安全生产监管工作督促检查不力，对党员干部监督管理不到位。

(3) 泸州市人民政府贯彻落实国家有关煤矿安全生产法律法规不到位，对泸县人民政府及市政府有关职能部门煤矿安全生产监管工作督促指导不到位。

(三) 事故性质

经调查认定，泸州市泸县桃子沟煤业有限公司“5.11”重大瓦斯爆炸事故是一起责任事故。

中小企业安全生产能力薄弱及部分产业和领域从业人员安全生产素质不高也是导致安全生产事故的原因。从统计数据上来看，不管是全国还是全省，中小企业发生的安全生产事故占安全生产事故的比重都是较高的。导致中小企业安全生产事故多发的主要原因有三方面。首先，不少中小企业所有者从思想上不重视安全生产，违法生产经营或者知法犯法是家常便饭。企业的从业人员安全生产意识不强，忽视安全生产的重要性，往往违反安全操作规程进行作业，由此引发的安全生产事故屡有发生。其次，中小企业大多处在初期积累阶段，生产规模小，资金底子薄，生产工艺和技术装备落后，安全保障能力低下。同时，部分中小企业由于自有资金严重不足，融资较为困难，导致对安全生产投入不足，由此引发的安全生产事故时有发生。最后，中小企业管理基础薄弱，相当多的中小企业仍然采用个人管理或家族式管理模式，安全管理水平低下，企业没有专门的安全生产管理部门，没有建立起完善的安全培训制度和安全生产责任制，事故隐患基本不排查，由此引发的安全生产事故频频发生。

此外，随着全省产业经济的快速发展，农村劳动力大量转移，进入矿山、建筑等高风险、重体力劳动行业和领域，从业人员安全素质不能适应安全生产需要，导致安全生产事故多发。据国家安监局网站公布的一组数据，全国 550 万煤矿职工中，农民工约占半数，主要在井下一线工作，小煤矿从业人员几乎全部为农民工。3000 多万建筑工人中，80%为农民工。在农民工中，文盲与半文盲占 7%，小学文化为 29%，

高中以上仅占 13%。违章指挥、违规作业和违反劳动纪律现象严重，据调查 90% 以上的事故都是由“三违”所引发⁸。同理，我省近年来交通事故的多发也与驾驶员的素质不高密切相关。由于上述关于安全生产风险的深层次原因有其客观性与必然性，并不能在较短时间内发生根本性扭转，因此在“十三五”时期仍需对安全生产事故引发的风险进行重点监测、科学防范。

（二）农地非农化和农民市民化过程中矛盾和风险

当前的城镇化、工业化发展进程中，出现的许多社会风险都是由转型期的快速社会变迁所引起的。在城镇化的进程中，往往伴随着大量农地被征用，农村人口流向城市，但仅仅是劳动力要素“进城”，难以成为市民，客观上造就了一个特殊群体——未完成市民化的失地农民。自古以来，农民以土地为业，失去了土地便意味着失去了赖以生活的职业。尽管在城镇化过程中，从中央到地方相继出台了一系列配套措施，如上调最低工资标准、加强农民工技能培训等，提高了农民工务工收入水平。然而，在实际操作过程中，农民所获得的经济补偿、就业安置和社会保障措施等诸多方面仍面临着诸多矛盾和问题。随着改革的进一步深化，这些矛盾和问题如不能得到有效处置，将导致失地农民在向市民化的转型过程中无法迅速适应，缺乏从业能力和就业机会，极有可能成为城市中新的弱势群体。由此引发一系列社会风险，可能危及到“十三五”时期经济社会发展的和谐与稳定。

⁸数据来源国家安监总局网站：

http://www.chinasafety.gov.cn/zhengwugongkai/2006-06/17/content_172198.htm

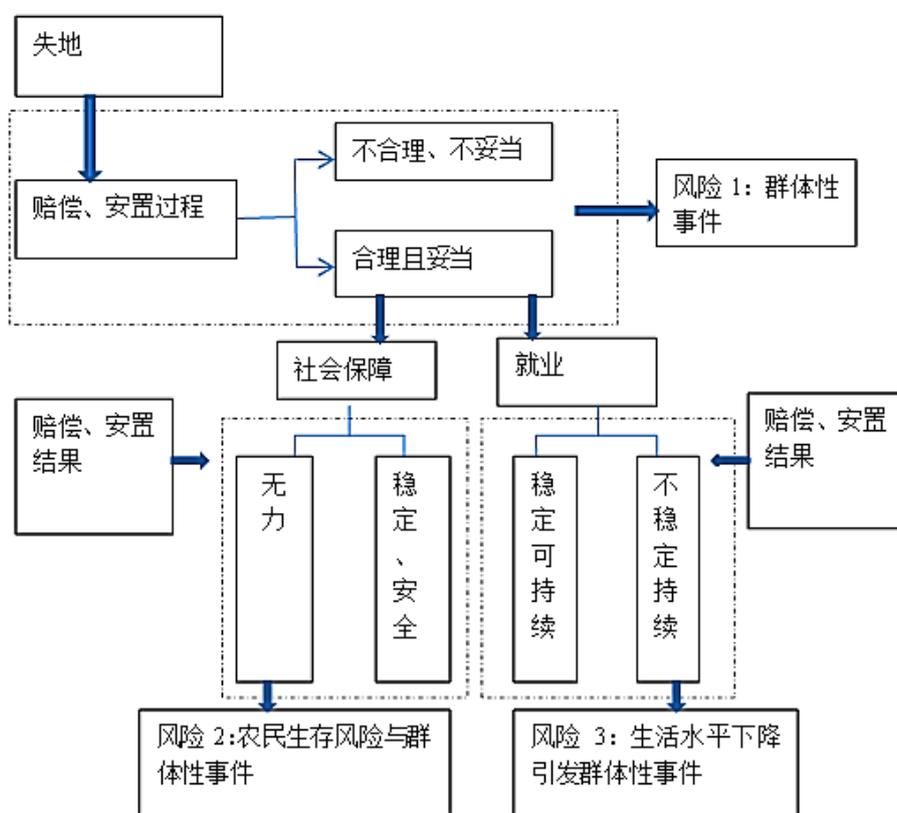


图 2-5 农地非农化和农民市民化过程中的风险传导机制示意图

1、被征地农民的生存风险

农地非农化过程的实现，实际上是以农民附着在土地上的经济权益丧失为代价的。对于广大农民群众而言，土地作为其最基本的生产资料，是维系农民自身基本生活需求的保证，也是保证期生活水平不断提高的重要资源。与此同时，市场经济的快速发展，土地不可能仅仅是一种生产资源，其本质上是一种财富，当中蕴含的潜在经济价值十分巨大。而四川省耕地保护形势仍十分严峻，人均耕地少、耕地质量总体不高、耕地后备资源不足的基本省情没有改变。根据 2014 年 5 月公布的全省第二次土地调查主要数据成果显示，当前全省耕地面积为 10080 万亩，比第一次土地调查结果多出 1161 万亩，但人均耕地面积反而由 1.21 亩降低到 1.12 亩。随着人口继续增长和经济发展，全省人均耕地还将下降，故耕地资源约束将更加趋紧，不可避免地会加剧人地矛盾，且随着城镇化进程的推进，各地土地需求量增加，更加突出了土地资源的稀缺和潜在价值，广大农民因拥有土地而可以享受的各类权益，如土地使用权、土地收益权等等属性也逐渐得以体现。

城镇化进程之中，如果农民丧失了土地，也就意味着他们失去了享受附着在土地上的各种经济权益。农民一旦失去了土地，也就失去了对土地的使用权和承包权，也就必然失去了长期从土地上取得收益的权利。土地的丧失，意味着失去了土地的增值权。根据中华人民共和国《土地管理法》第四十七条的规定：“征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征用耕地的补偿费为该耕地被征用前3年平均产值的6-10倍”。这种补偿标准仅仅是建立在农村较低生产力条件下的土地产值评价基础之上的，未能真正反映土地的实际价值，特别是无法反映出在土地非农化之后，土地用途发生改变时所带来的土地市场价值的增加。除此之外，这一赔偿标准更无法体现不同地区在地价方面的差异。因此，目前实行的土地赔偿办法在大部分地区并不能提高失地农民的生活水平，更不能弥补失地农民因附着在土地上的经济性权益丧失所带来的巨大损失，这在很大程度上损害了农民的利益，引起农民的不满，容易爆发群体性危机。

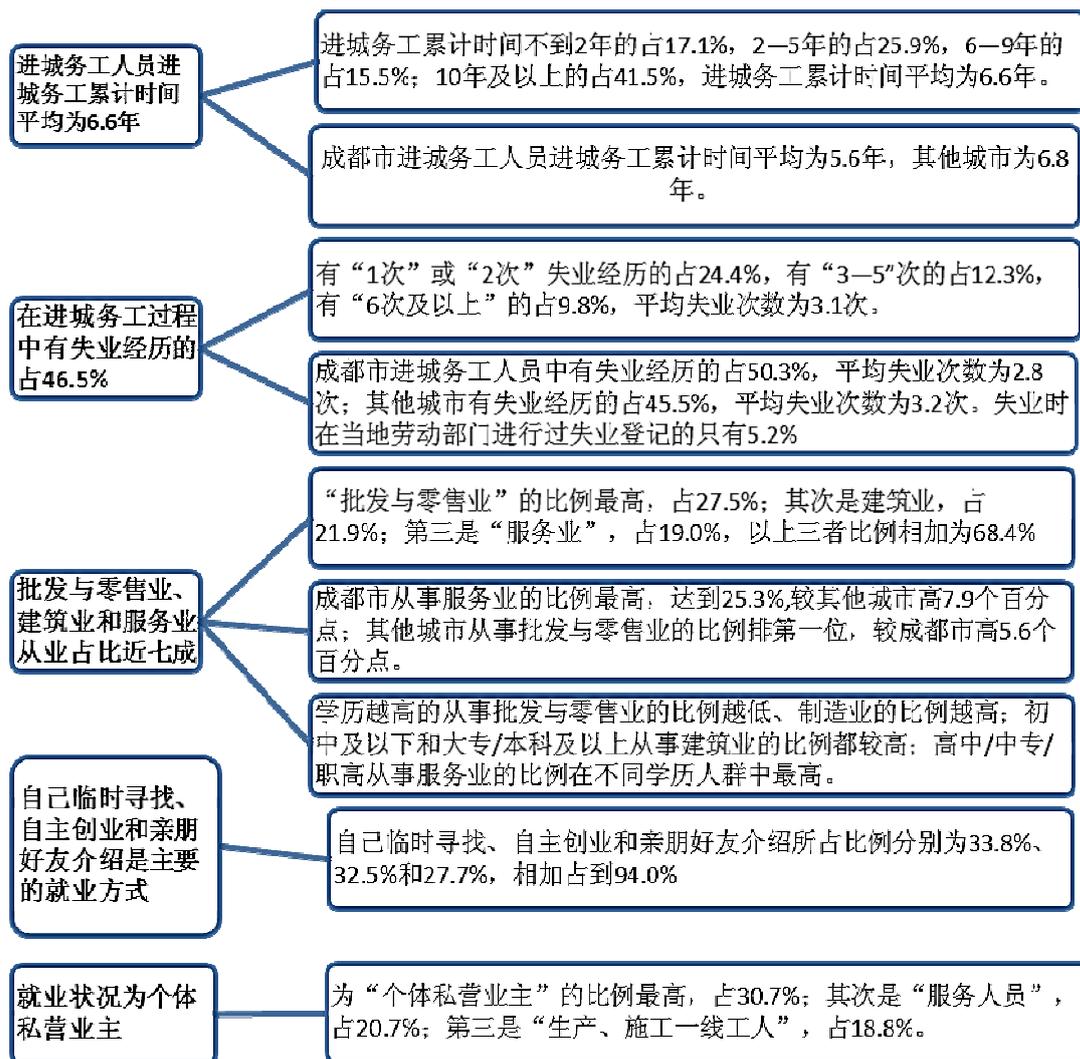


图 2-6 2014 年四川省进城务工人员就业情况调查⁹

城镇化进程中，农民失去土地的同时也意味着丧失了土地的许多伴生功能。在这一进程中，部分农民能够充分利用国家给予的征地补偿金和以前的资金积累，从事经营性活动，经济性收入增加。部分农民利用工厂招工的机会，成为“工薪”阶层，收入较以前增加。但是，随着我省经济转型升级趋势加快，过度依赖制造业、依赖资源的低层次结构将在“十三五”时期逐步改变，产业结构转型和生产方式的转变对人力资本的职业素质提出了更高的要求，市场大量需要的是技术工人而不是简单的“劳力”。因此，那些受教育水平较低，自身缺乏脱离土地就业的能力和技巧，仅仅以低生产力水平下的农地劳作收入为最主要的经济性收入的农民，由乡村进入城市后，很难获得一份适合自己劳动技能的稳定收入的工作。此外，进城后来

⁹资料来源：四川省统计局.2014 年四川省进城务工人员现状调查报告之二.2014.7.24

自城市生活成本的压力，如高额的消费、医疗和房价，超过了多数失地农民的承载能力。随着时间的推移，部分农民可支配收入必然呈下降趋势，个人及家庭生计出现不可持续性，成为形成影响社会稳定的重要因素。

2、农民市民化进程中的风险

失地农民进入城市后面临着身份转换的挑战，这一挑战来自于自身和社会对其市民身份认同的双重压力。从本质上讲，失地农民市民化是一种社会身份的大转变，即由务农向务工、经商转变，由农村向城市生存环境转变，由农民向市民身份转变。然而，现实情况是，由于自我认同和社会认同的双重限制，失地农民的身份游离于农民和市民之间，不断被“模糊”，失地农民承受着身份转变的巨大压力。

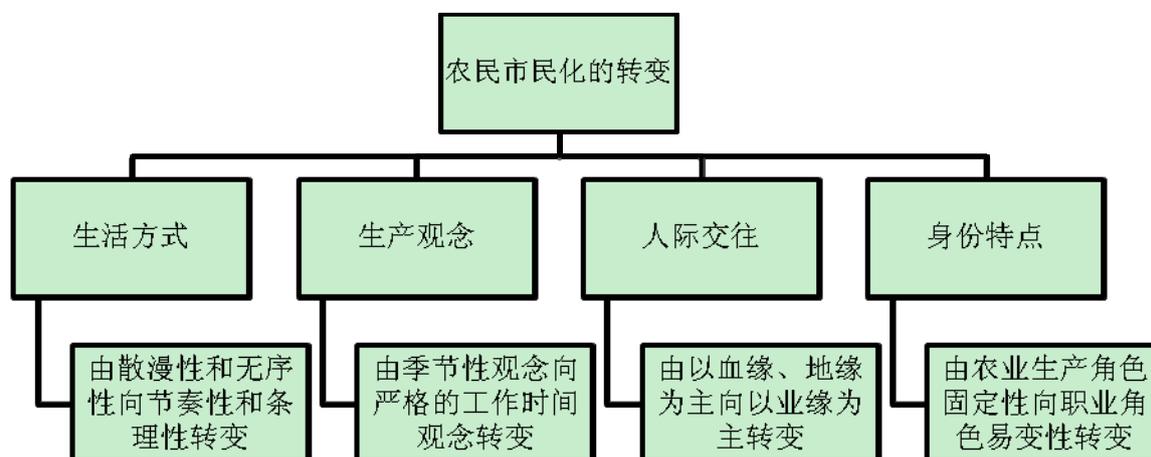


图 2-7 农民市民化的所需四大转变

具体来说，失地农民进城后在法律制度层面拿到城市的“通行证”的渠道是明确且畅通的，但要真正融入城市生活，还需要在生活方式、生产观念、人际交往和身份特点等方面进行一系列的转变。主要表现在：首先，由传统的乡土生活向现代的城市生活转变所引起的心理适应问题，如生存危机感、工作挫折感、心理失落感、被歧视感、心理孤独感、内心的不安宁感、情感压抑等。其次，在经济层面，失地农民进入城市后，将经济收入的参照人群由原来身边的农民转为城市人，认为自己虽然有城市身份却没有城市人的经济收入，随之心理上感觉有严重的被剥削感，进一步会引发仇富心理；在政治层面，失地农民受个人资本和社会资本的限制，往往在受到公权力的侵犯后，找不到利益诉求的渠道，引发失地农民绝望情绪，更甚者

会出现报复社会的行为；在社会层面，失地农民处于城市的边缘状态，受到社会的歧视，心理上产生自卑与压力感。第三，农民非农化后的就业问题和社会保障问题演化为城镇化过程中的显性社会压力问题，失地农民被迫与土地分离后，面临职业与劳动方式的转变，大多数人将转向第二、三产业，但由于自身条件、文化素质、职业技能等原因，普遍存在就业门路少、寻找工作难的问题。

此外，农民工所享有的社会保障水平不高，特别是医疗和养老成本大大超过了失地农民的承受能力，已演化为城镇化过程中的显性社会压力问题。据四川省统计局统计，在调查单位上班的受访进城务工人员时，问及单位为其购买保险或住房公积金的情况时，表示“什么都没买过”的占 60.9%，表示购买“工伤保险”的比例最高，占 30.1%；其次是“养老保险”，占 26.0%；第三是“医疗保险”，占 25.3%；另外，表示购买“失业保险”的占 17.6%，“生育保险”的占 14.5%，购买“住房公积金”的占 8.6%。

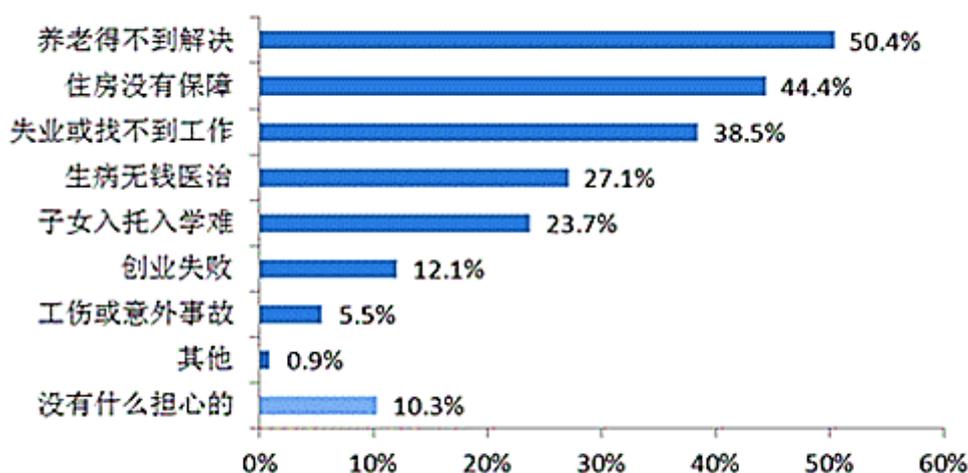


图 2-8 进城务工人员转为城镇户口最担心的问题统计¹⁰

简而言之，随着城镇化过程的加速，大量农地被征用，越来越多的失地农民出现失业、缺少保障、贫困、身份转化的失败等问题。再加上土地征地权的滥用、征地补偿安置的不合理等等，可能会导致因征地引发的矛盾不断增加，失地农民集体上访、与政府发生冲突的风险不断加大。更有甚者，可能出现村民因征地闹事围攻征地工作人员和政府部门，发生党群关系恶化的风险。由农地非农化和失地农民市

¹⁰数据来源：四川省统计局.2014 年四川省进城务工人员现状调查报告之三.2014.7.24

民化所产生的一系列问题如果得不到及时解决，失地农民这一人数众多群体所引发的问题将不仅仅是失地农民自身生活的问题，还会对城市运转造成影响，可能影响到社会正常的运行秩序，导致社会的无序发展。

（三）流动人口规模不断增加产生的社会管理风险

人口流动，作为人类活动的基本行为，是政治、经济、社会、文化及环境等各种因素综合作用的结果。作为人口大省，我省人口的流动有着悠久的历史。近年来，随着国家产业结构和区域经济布局调整，西部大开发深入实施，我省“点多多级支撑”战略大力推进，催生了大量流动人口，变化更趋复杂，规模不断增大。截止2014年9月，我省流动人口总数已超过1200万以上¹¹，主要分布在成都、绵阳等经济发达地区，呈现出年龄构成上以青壮年为主、性别构成上男性多于女性、职业构成上以商业服务业为主、受教育程度以初中及以下为主、经济上以低收入人群为主、居住条件较差、未婚人口比例高、思想素质相对较低等特点。

“十三五”时期，随着城镇化进程的快速推进，按照经济社会发展的客观规律，我省还将在较长的时期内经历大规模的人口流动，庞大的人口流动将对政府的社会管理形成巨大挑战。大规模的人口流动，一方面将为城市的建设和发展做出了巨大的贡献；另一方面对城市资源、环境、基础设施和城市管理提出严峻挑战。如何在经济社会的迅猛发展、人口流动日益频繁的背景下，有效缓解流动人口大量涌入所带来的治安、交通、环境卫生、计划生育等压力，是一件非常棘手的问题，处理不好还有可能激化社会矛盾，给社会治安带来极大隐患，甚至严重影响社会大局稳定和人民群众生命财产安全。

表 2-1 我省人口流动的主要原因¹²

分类	具体原因
经济原因	农村大量剩余劳动力需要转移是形成人口流动的前提和基础。
	城乡、地区之间的收入差距是促进农村劳动力流动的重要原因。
	经济利益驱动是形成人口流动的直接动因。
社会原因	各级政府将继续把鼓励农民从事非农产业，农村人口进入城镇就业、落户、办企业，农民跨区域流动和就业作为解决“三农”问题，增加农民收入的重要抓手之一。

¹¹数据来源：四川省政府新闻办.《四川省流动人口信息登记办法》新闻发布会背景资料.2014.9.24

¹²资料来源：四川省统计局.四川流动人口现状及其影响研究.2012.6.18

	<p>实行城乡统筹，劳动部门不仅管理城市劳动力，也注意农村劳动力的就业问题。劳动力市场逐渐增多并日益完善，为农民进入城市择业提供就业培训、就业指导和相关信息服务，以及用法律手段保护农民工的合法权益等。</p>
	<p>城市各项社会体制改革的继续配套进行，将消除人口流动尤其是农村人口向城镇流动和跨区域流动的障碍，使农村劳动力大规模流动成为可能，推动了农村劳动力的合理流动。</p>
	<p>大众传媒的宣传和农民受教育程度的提高，走出大山，面向市场，融入城市社会，将继续成为农民摆脱贫困、走向富裕的必由之路。</p>

1、城乡户籍管理制度局限引发的风险

指流动人口因户籍制度的限制和相关制度的不健全不能与城镇户籍居民享受同等的教育、医疗、就业、社会保障等方面的权利与待遇。从根本上说，这是由于当前城乡户籍管理制度的内在局限性所引发的一种社会风险。从转移人口分层看，流动人口可分为准市民身份的流动人口、自我雇佣的流动人口、依靠打工为生的流动人口、投靠子女或父母的流动人口、失业的流动人口、失地的流动人口。这六个层级人口素质和社会需求差异较大，阶层分化严重，在城市内部形成了阻碍和谐的“新二元社会结构”。

“新二元社会结构”具体表现在，社会公共服务和公共产品供给还不同程度地与户籍挂钩，户籍制度导致制度性社会排斥。传统的户籍制度是城乡二元社会结构的具体体现，在计划经济时代，物质资源相当有限，户籍制度直接跟社会保障制度挂钩，是一种获取公共资源的身份标志。随着市场经济发展，庞大的流动人口由农村流入城市之后开始了市民化进程，产生了获取市民身份、拥有跟城镇户籍居民相同或者是相类似的公共服务与社会保障的需求。然而，伴随着城市人口的急剧增加，公共服务需求不断上升，尽管各级政府尽了最大努力增加公共资源的投入，但在配置公共资源中，仍面临着公共资源的有限性和不同群体需求快速增长之间的矛盾，政府难以做到公共资源均等化配置。

以社会保障制度为例，既有社会保障体制被分割为城乡二元体制。当农民由农村流动到城市后，由于医疗和养老等主要社会保险被分割在多个统筹单位（多为县市级统筹）内运行，各统筹单位之间政策不统一，难以将城乡社会保险关系进行接续。按照国家既有规定，职工跨地区流动时只转移养老账户个人账户，不转移社

会统筹资金，城镇职工的社会保险关系转移因此难以落实，而农民工的社保关系转移则更为困难，直接导致流动人口参保率较低。从统计数据来看，这个情况在我省更为明显，根据四川省流动人口计划生育管理中心发布的调研数据，2011 年全省流动人口参加养老保险、医疗保险、工伤保险、住房公积金等比率都低于全国平均水平。

表 2-2 2011 年我省流动人口社会保险参保情况与全国水平对比单位：（%，人）¹³

现住地	养老 保险	医疗 保险	工伤 保险	失业 保险	生育 保险	住房 公积金	调查 人数
四川	21.0	24.7	19.5	14.2	12.7	5.2	4000
全国	23.1	26.4	25.2	13.6	9.9	5.8	128000

流动人口的增加要求对于现有的公共服务和社会保障体系进行改革，而现阶段的社会经济发展水平又决定了原有的户籍制度在一方面还必须要继续发挥原有功能，即控制城市人口过渡膨胀、防止农民大规模涌入城市，这就使调整户籍管理制度的必要性和可行性之间存在矛盾。这种“新二元结构”使流动人口的城市融入程度不充分，流动行为具有明显的不稳定性，对城市缺乏认同感和归属感，存在一定的社会隔离，而社会隔离的背后则潜伏着社会风险，极易引发群体性冲突。

2、社会管理组织体系缺陷引发的风险

近年来，我省为全面准确掌握人口流动变化情况，提升社会治理和服务水平，做出很多努力。在管理体制上仍然存在一些缺陷和问题。首先，尽管我省各级政府大多都设立了专门的机构对流动人口进行协调管理，但是部分地区存在着不同部门之间、不同区域之间的权责条块分割，多部门的合作往往还停留于表面，未能形成合力的长效作用机制；其次，大多数流动人口管理机构存在权威性不足、人员编制稀少和经费投入不足等问题，不能有效发挥应有的全面管理与协调功能。庞大的人口流动规模必然要求一定数量的流动人口管理人员进行专门的管理工作。但是，工作量的巨大导致了这类服务的提供主要依靠流动人口管理人员（即协助政府机构进行流动人口管理工作但又没有解决公务员编制的临时工群体）来完成。这部分从事流动人口管理工作但待遇却没有有效解决队伍由于收入低、福利差，辞职现象非

¹³数据来源：四川人流动人口调查报告——2011 年流动人口动态监测调查结果，四川省流动人口计划生育管理中心

常普遍，这就带来了管理人员流动性大、稳定性差等诸多问题，带来了“有权力的没有精力管，有精力管的又没有权力”、“收钱的不管事，管事的不收钱”以及“有利才管，无利则推”的尴尬局面，导致许多流动人口被排斥在城市体制之外，成为了居住在城市中的“边缘市民”。

专栏 2-8 欧美国家的人口信息登记制度

欧美发达国家如美国、英国、法国、日本等虽然都没有或取消了户籍制度，但各国都分别建立了一整套高效便捷的人口信息登记制度，为政府治理和社会服务提供了及时准确的信息支撑。

1、英国。英国的人口管理，以社会福利为基础，个人主动申报，政府税收、社区服务等搜集为补充。因为英国所有的社会福利都是以住址为基础，个人搬迁后，必须通知社会福利机构新的住址信息以享受社会福利。

2、美国。美国没有户籍制度，没有户口的迁入迁出，但美国人从一个地方到另一个地方，也必须进行信息登记。在美国，几乎所有的公民都有驾驶执照，驾驶人每到一个地方超过 15 天，就必须到当地车辆管理处登记变更居住信息，否则被视为无效证件驾驶将面临严重处罚。这样，当地政府也就得到了本地居民的流入流出情况。对于无驾驶证的儿童或残疾人，可以办理身份证，并按上述方式到机动车辆管理处登记。

3、日本。日本户籍分为“本籍地”和“住民票”两个部分，“本籍地”是籍贯地址，而“住民票”地址显示的是公民现在的确切住址。一个人从 A 地到 B 地居住，首先要到 A 地的市政府办理销户，然后到 B 地的市政府做登记。

4、欧洲。欧洲国家普遍坚持迁徙自由的原则，实行“事后迁移登记”制度，一般只要求迁移者在完成迁移过程后到警署或内政部门登记备案即可，政府可以根据这些登记信息统计人口迁移变化。迁入地政府还将为迁入者提供社会保障等服务，因此迁移登记率也较高。

其中，特别应该关注城乡结合部的社会管理问题。城乡结合部是城市与乡村两种社区相互接触、混合和交融的地区，这些区域存在着明显的人口和社会结构的过渡性特征。在城乡结合部，城市居民和农村居民，常住人口和流动人口，相互的混居，他们的职业、生活方式、信仰、价值观念、生活水平、物质精神需求以及文化素养等方面都存在着差异。城乡结合部之所以逐渐发展成为了“不管部”，甚至还出现了相当的混乱，究其根源，无非还是城市在进行前期规划时缺乏对流动人口居住的前瞻性考虑，城乡结合部的前期规划往往存在着不统一与不确定的矛盾和问题，无论是在建设还是在发展方面都处于无序状态，也存在着大量的短期行为。与此同时，个别政府的部门与部门之间相互推诿责任，没有在城乡结合部开展有效的管理工作，由于城郊的农村村民委员会缺乏较强的管理能力，他们往往在管理自己的村

民时已经力不能及，就更无法实现对数量庞大的流动人口进行有效管理。对流入地区来讲，外来人口较为复杂，良莠不齐，鱼目混珠，其中少数人由于心态失衡、社会约束减弱等原因，犯罪倾向较为严重，并在社会上制造了一定数量的恶性刑事案件，抢劫案、盗窃案、诈骗案乃至凶杀案等屡屡发生。这些都在一定程度上影响了城市的精神文明建设和城市管理的规范化、秩序化。另外，大量外来人口流入城镇，必然会加重城镇基础设施的负担，造成交通更加拥挤、供水供电更加紧张以及城镇垃圾的增加和环境污染的加重等，也就必然加大了城市管理和工商管理的难度，同时增加了相应的社会风险。可以说，城乡结合部已成为城乡重大社会风险最集中的区域，极容易引发公共危机和社会群体性事件。

3、社会管理方式粗暴滞后引发的风险

当前对流动人口的管理，带有较强的防范性和管控意识，各职能部门很容易过分夸大流动人口给流入地造成的社会治安问题和环境卫生问题，而忽视了他们为城市建设所付出的辛劳和汗水。也这是因为这种指导思想的长期持续，使得政府机构对流动人口的管理具有“重管控，轻服务”的特征，甚至出现了很多侵犯流动人口合法权益的现象和事件。

具体来讲，当前我国针对流动人口的管理主要存在以下的主要问题：首先，管理方式比较简单粗暴。收容遣送制度、城市暂住证制度等大多采取简单的方式对流动人口进行管理，缺乏一整套的综合管理制度。特别是基层城市管理人员（以下简称“城管”）在管理过程中往往倾向于暴力手段对流动人员进行驱赶甚至是殴打，暴力执法现象并不少见。其次，管理行为有着明显的趋利倾向。在进行流动人员管理时总是或多或少的存在“利益纠葛”，管理者在执法和服务过程中往往以各种名义收取管理费。第三，管理服务缺失，轻视流动人口应该享受的合法权益。大多数流动人口，特别是刚刚进程的农民，由于自身文化素质较低，既不懂法律，也不知道城市管理的众多规章制度，违规违法往往无法避免。为此，城市管理者就更应该为他们提供必要的服务和培训，比如普法宣传、城市管理制度宣传、教他们懂得如何维护自身的合法权与等等，引导他们进行合理的流动，从而帮助他们更好更快的融入城市生活。但实际情况是，管理者缺乏服务意识，执法过程中总是以强制性的治安管理手段来对流动人口进行管理。甚至还有部分管理人员态度傲慢、蛮不讲理，

缺乏最基本的责任心和同情心，肆意损害流动人口的合法权益。这必然会带来社会矛盾激发的风险，很容易引发社会冲突。

专栏 2-9 典型案例：广东增城 6.11 事件

广东增城 6.11 事件，又“6.11”大敦村聚众滋事事件，简称 6.11 聚众滋事事件，是指 2011 年 6 月 11 日发生在广东增城市新塘镇大敦村的聚众滋事事件。

概要：6 月 10 日晚，1 名孕妇王某占道经营，阻塞通道，大敦村治保会工作人员劝其离开，双方因此发生肢体冲突，孕妇倒在地上。事件引发一些围观人员集聚，部分人员起哄，部分不法分子向现场做工作的工作人员、公安干警警车投掷矿泉水瓶及石块。至 11 日晚，事件仍然一度造成现场交通堵塞和场面混乱，现场多辆车辆被损坏。事件在境外也造成不良影响。“6.11”大敦村聚众滋事事件发生后，各级政府高度重视，果断处置，公安机关当即对多名严重刑事犯罪人员予以刑事拘留，整个事件获平息。在处置过程中，全体公安民警、武警官兵始终做到依法执勤、文明执法。按照“打击少数、教育多数”的原则，加紧对违法犯罪嫌疑人进行甄别和审查，6 月 15 日，经增城市检察机关批准，分别对 19 名犯罪嫌疑人以妨害公务罪、寻衅滋事罪、故意破坏财物罪依法执行逮捕。

事件反思：广州市社会治安综合治理委员会 7 日召开会议，通报增城市新塘镇大敦村“6.11”聚众滋事事件，总结教训，进一步研究部署全市维稳综治和社会管理工作。广州市综治委副主任苏志佳在讲话中分析了“6.11”大敦村聚众滋事事件发生的原因，指出当前一些地区部门社会管理创新意识不强，解决复杂问题的办法不多；基层组织建设滞后，基层管理工作薄弱；流动人员管理服务不到位，尤其是对流动人员关爱不够；体制机制不适应经济社会的快速发展，服务管理力量严重不足，是导致事件发生的主要原因。苏志佳强调，各级党委政府和部门都必须正视这次事件暴露出来的问题，认真总结，深刻反思，以实际行动加强和创新社会管理服务。

此外，流动人口相比于城市常住居民，他们是流动在城市社会关系网之外的一部分特殊群体，其流动性特征更是加剧了工作、生活的不稳定性，这导致他们较少参与有组织的社会生活。此外，流动人口中很大一部分都未受过良好的学校教育，缺乏法律意识，也很少拥有风险精神与社会责任感。流动人口进入大小城市之后，就业压力比较大，生活比较困难正是因为流动人口的综合素质不高，所以他们大多从事收入低、劳动强度大以及劳动风险高的低层次职业，很容易出现心理失衡，在这种情况下，如果针对流动人口社会管理方式粗暴，很可能引发流动群众的不满，从而做出危害社会的极端行为，增加了社会的不稳定性。

三、全面建成小康社会预期目标下面临的风险

“小康社会”是由邓小平同志在 20 世纪 70 年代末 80 年代初在规划中国经济社会发展蓝图时提出的战略构想。随着中国特色社会主义建设事业的深入，其内涵和意义不断地得到丰富和发展。在 20 世纪末基本实现“小康”的情况下，党的十六大报告明确提出了“全面建设小康社会”。党的十八大报告进一步提出，“准确判断重要战略机遇期内涵和条件的变化，全面把握机遇，确保到 2020 年实现全面建成小康社会宏伟目标”。党的十八届三中全会则强调，要“以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商”，建设经济、政治、文化、社会、生态文明全面发展的小康社会。从“人民生活达到小康”到“全面建设小康社会”，再到“全面建成小康社会”，清楚地展现出我们党在小康社会建设问题上的认识脉络。小康社会建设的目标从侧重强调经济发展和人民生活水平的提高，逐步扩展为包括经济、政治、文化、社会（狭义）等各个领域在内的整个社会结构体系的发展目标，而且还包括了生态环境和可持续发展方面的目标。

因此，仅仅是经济发展目标不等同于全面建成小康社会目标。全面建成小康社会是由五个目标体系组成的，除了经济建设目标之外，还包括人民民主不断扩大的政治建设目标、文化软实力显著增强的文化建设目标、人民生活水平全面提高的社会建设目标与资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展的生态文明建设目标。即使提前完成了经济建设这一重要目标，但也未必能够提前完成其他目标。要真正全面实现小康社会目标，就不能将它们分割开来，片面地加以对待，而必须着眼于它们之间的有机联系，将各个领域的建设协调起来加以推进，使这些目标从整体上得到实现。

当前至 2020 年，我省全面建成小康社会只有不到 6 年的时间，社会各界干部群众对于小康社会的预期是丰富与感性的，但从现实和理性的角度来看，全省范围内仍有很多难题和矛盾没有解决，特别是伴随着现代化和市场化转型，全社会利益分化呈现出利益主体异质化、利益需求多元化、利益获取途径多样化、利益差距扩大化、利益矛盾和冲突相对激化等方面特点。随着市场化转型的深入，各种利益群体、阶层间对于全面小康社会的目标需求将更加分化。如果在全体社会成员共有全面建成小康社会目标预期下，不能很好的调和或优化现有利益格局，群众的某些诉求得不到及时有效地伸张和回应，甚至是导致群体间的隔阂、抵触和冲突，将引发社会的不安定甚至动荡。

（一）小康社会背景下群众参与诉求和现实矛盾

公众参与在我国兴起于 20 世纪 90 年代，并于 21 世纪初逐步成为广泛的社会行动和热门的政治话语。所谓参与，就是让人们有能力去影响和参加到那些影响到他们生活的决策和行为；而对于政府等公共机构来说，参与就是所有民众的意见得到倾听和考虑，并最终在公开和透明的方式中达成协议。它是公众通过直接与政府或其它公共机构互动的方式决定公共事务和参与公共治理的过程。从我国的发展实际来看，全面建成小康社会背景下充分社会动员带来的社会成员的参与意愿和预期扩大，与既有制度安排不能充分满足广大群众日益增强的公众参与要求之间的矛盾较为明显，利益表达途径、利益整合与协调机制仍不完善。使得利益群体有可能通过制度外渠道实现其利益诉求，为社会不稳定埋下风险隐患。

1、公众参与诉求面临的现实矛盾

2014 年 10 月，党的十八届四中全会公报中将公众参与式民主作为政治体制改革和发扬社会主义民主的一个重要方向，提出“深入推进科学立法、民主立法，完善立法项目征集和论证制度，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，拓宽公众有序参与立法途径”、“健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”、“保障人民群众参与司法，在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与”。

公众参与的产生和发展遵循着经济社会发展逻辑。随着全面建设小康社会的进程不断加快，经济增长带动公众的财富和经济利益日益增加，独立、多元的利益主体日益成长和壮大，独立、多元化的利益产生独立和多元化的利益诉求，导致公共生活中参与主体增多。同时，社会主义市场经济的改革和发展极大提高了社会生产力，大众传播随之也越发的普及，由于公众受教育水平的不断提高，广大社会成员的政治参与积极性、预期和愿望都不断上升。在全面建成小康社会背景下，公众政治参与意识不断增强，参与规模不断扩大，参与的形式和方式日益多样化、丰富化。从实践来看，人们不仅通过城乡社区组织、NGO 等社会组织、各级人民代表大会机关等形式广泛参与社会公共事务及，而且越来越重视通过网络、广播、电视、报纸等手段实现公众参与，讨论社会公共话题，影响政府公共政策。

与群众日益高涨的公众参与诉求相比，全社会既有的公众参与渠道仍然有待拓展，公众参与的法治化、制度化水平有待提升。一些地区和干部在“政治正确”指挥棒作用下，片面强调“稳定压倒一切”，缺少对于公民权利的保护意识，对群众的利益和呼声置若罔闻，甚至是公器私用侵害群众合法权益，对上访群众进行“堵截打压”，极大地伤害了上访群众对政府的信任和感情。由于参与渠道不畅、群众的意愿和需求得不到倾诉和满足，引发了持续上升的“信访洪峰”，对社会秩序存在冲击。仅以我省为例，据相关部门统计，2013年我省信访总量达21.8万件，多集聚于库区移民、开发区建设、交通建设、城镇化建设等领域，涉及大量土地征收、拆迁、占用耕地和补偿安置资金，利益冲突量大面宽，引发的信访和群体性事件的风险较大。

全面建成小康社会目标下，公众参与是法律赋予公民的基本权利，不仅关乎和涉及公民的政治权利和切身利益，而且在相当程度上影响和决定人民群众对于政府的信任和各项重大决策合法性基础。如果在“十三五”时期，决策部门未能及时根据社会的发展变化提升自身的适应能力，将不断扩大和变化的公众参与意愿和行为很好的纳入到科学、有序以及制度化的轨道上来的话，容易引发社会公众的强烈不满，进而导致一系列“泄愤事件”或群体性事件，使社会继续面临政治冲突与社会风险。

2、制度外无序参与引发的社会风险

如上文所述，小康社会目标下的公众参与，有利于改善公共决策和治理水平，更好的实现“以人为本”的执政理念。但由于缺少足够的制度设计和法律保障，不少公众参与呈现出一种突破现有制度规范，没有法律依据甚至是违法的政治参与行为，甚至有向抵制性、过激性、暴力性参与转化的危险，必须高度重视。无序政治参与的主要表现在以下两个方面：

一是参与的非法化。公民在宪法和法律所允许的范围内进行的政治活动是政治参与有序性的重要标志，离开了宪法和法律，公民的政治参与就无法得到有效的保障。有序的政治参与应该是在充分尊重宪法和法律的前提下，不断调整和规范公民的政治参与活动的过程。而制度外参与不通过正规的参与渠道，不遵守正式的参与规则，往往诉诸于非正规、非法或者暴力手段，这也容易导致社会风险的发生。例如基层民主选举中的贿选行为、暴力威胁选票行为，不但严重干扰了基层民主的健

康发展，甚至可能造成恶性事件，影响社会稳定。而一些群众在上访的过程中，由于一些政府部门的推诿扯皮，官僚主义，致使问题迟迟得不到解决，最后导致他们常常采取极端手段，比如围攻政府、暴力冲击国家机关、在公共场所自焚等，这些行为扰乱了社会秩序的正常运行，造成了恶劣的社会影响。

二是参与的情绪化。有序化的政治参与应该是理性的政治参与。而信息化时代，由于网络具有无限链接的特殊功能，使网上信息能够无限地链接下去，变得浩如烟海，从而弱化了人们的选择能力。人们在解读信息时，往往会依据不全面的信息和自己的偏好，得出并非完全准确的、带有情绪性的结论。若干带有情绪性的结论，又会通过网络迅速传播，汇集成一股强大的情绪化的参与民意，给正常的政治行为带来强大的舆论压力。因此，人们极容易在参与过程中被误导，表现出情绪化有余而理性不足的特征。如 2012 年 9 月，我国超过 50 个城市出现反日游行，示威者高喊“保钓”口号，打出各种标语。多地并出现打砸抢不理性爱国行为，大量日系车被砸，日式餐厅被砸，并有日系车 4s 店被砸，日企被烧，这给情绪化参与活动，干扰了国家正常的政策和路线执行，挑战社会秩序的和谐稳定。

3、信息化背景下的风险扩散效应

信息化是现代社会的典型特征。在信息化时代中，各式各样的技术设备，如电话、互联网等，为人们的沟通交流提供了强有力的支持，人们的沟通交流可以不再受到时间与空间的限制，在这样的条件下，人们的政治参与意愿自然就能够更加自由、便捷、充分的得以表达。作为信息接收者的人们同时也扮演着信息传递者的角色，甚至有一部人在这二者之外还自主地成为了信息创造者。随着信息获取方式和创造方式的多样化、平等化，网络的匿名性、“去中心化”、“去权威化”也常常使之失去监督和责任。

通过传播过程，信息可能呈现出两种完全不同的效果，它可能产生正面舆论，也可能产生负面舆论。前者可以不断巩固政府的合法性，而后者恰恰相反，会对政府合法性产生削弱作用。在我们的现实生活中，负面舆论不绝于耳，其中有很多就是居心叵测之人故意散播虚假消息导致的后果。如：政府在对一些违规乱纪份子进行处理之后，这部分人出于种种目的大肆散布诋毁政府的言论，发布虚假消息、混淆视听，通过博取社会大众的同情来争取到社会舆论的支持。在虚假信息大肆传播

的情况下，不了解真实情况的群众极易被谣言煽动，从而对政府的正常工作产生干扰。群众会开始质疑政府的公信力，产生对政府的不信任感。

与此同时，虚拟世界的操纵、炒作、暗示和传染，也导致观点和情绪的放大、扩散，喧哗式的围观也容易提升公众对危机事件的不确定感，造成公众对风险的过度关注和恐慌。此外，现实生活中的矛盾通过网络迅速传播，虚拟网络中的公共议程及热点事件与现实社会中的矛盾相互作用，更加剧风险的扩散与失控。以我省为例，2008年汶川地震特大地震发生后，因此次地震强度高、震源浅、破坏程度极大，且地震使通讯一度中断，更加剧了群众心里恐慌，一时间出现许多传言或谣言，通过网络、手机传播，引发大小不等的混乱。特别是5月14日，有人在网络上发帖，说都江堰化工厂爆炸造成水污染，引发成都市民大范围焦虑恐慌，纷纷抢购饮用水等，都江堰居民扶老携幼清晨大迁徙。事后证明，化工厂安然无恙，水污染纯属谣言。又如2011年3月11日，日本沿海发生里氏9.0级大地震，日本大地震以及所引发的东北部海域海啸，对日本福岛第一核电站造成损坏，部分核物质的外泄给社会公众带来恐慌。我国碘盐受污染、碘盐能防核辐射的传言四起，并通过互联网和短信等途径快速传播，一度造成部分地区出现公众抢购食盐和哄抬食盐价格的现象。由此也显示信息化背景下的社会矛盾和风险可能通过网络传播推波助澜，不断放大，引发大范围的社会紧张和恐慌，演化为严重的社会风险。

专栏 2-10 2014年我省发生的代表性网络谣言事件

谣言 1：造谣春熙路暴乱

3月14日下午，锦江区上东大街某商场部分员工因误信火灾险情纷纷涌出商场奔逃。腾讯微博网民“郑源四川歌迷会”发信息称：“成都春熙路，发生暴乱。我在现场，简直心惊肉跳，毛骨悚然，武警越来越多，我还是退回吧。”该信息被阅读10余万次，转播1000余次。一新浪网民发文称：“春熙路在暴乱！全部在跑，很多关门了……”该信息被阅读2.7万次，转播55次。新浪微博网民“kenny 赵傲梅”称：“成都春熙路又发生砍人事件，还烧了几家店铺”，该信息被阅读3.1万次，被转62次。

据《治安管理处罚法》第二十五条之规定，网民“郑源四川歌迷会”（李某，资阳人），依法被处以行政拘留15日，新浪网民（刘某）和网民“kenny 赵傲梅”（赵某），依法被处以行政拘留10日。

谣言 2：造谣都江堰现 H7N9

H7N9型禽流感于2013年3月底在上海和安徽被发现后，引起公众的关注。自今年1月起，有

关 H7N9 型禽流感的谣言在全国各地蔓延。

3 月 2 日，腾讯微博网民“菡钰臻”称“都江堰的朋友亲人你们一定要安好知道不！成都市人民医院医生昨天凌晨四点二十一分因 H7N9 死亡！年龄 31 岁，孩子还在妈妈的肚子里，参与抢救的医生已被隔离……刚刚中央二套电视新闻已播出……”该信息阅读 6.1 万次，转播 500 次。

由于该不实信息涉及民生问题，且 H7N9 型禽流感系传染性疾病，市民极为关注。成都市公安局领导高度重视，立即指示网安支队针对该造谣网民开展落地查证工作。经查，该网民真实身份为韩某，住址是都江堰玉堂镇三台村，属地分局根据《治安管理处罚法》第二十五条之规定，依法对韩某处以行政拘留 5 日的处罚。

谣言 3：造谣汽车限购

今年初，杭州、天津等地颁布限购政策后，引起当地市民对汽车的疯狂抢购潮。成都市市民较为关注是否会颁布限购政策。

4 月 4 日，部分网民在网上上传图片，图片内容为龙泉长征汽贸一汽大众 4S 店向客户所发布的不实短信：4 月 8 日，成都将实行车牌限购，请大家尽快选购汽车。相关信息阅读 4.1 万次，转播 200 余次。

由于该不实信息容易引发市民对汽车的抢购，破坏汽车市场的稳定。成都市公安局网安支队立即针对该信息开展溯源落地工作。经查，施某（女，成都人，家住青羊区，现为某 4S 店总经理）为在清明小长假期间吸引客户进店看车、下单，促进销量，于 4 月 4 日 11 时 58 分编辑不实信息通过 QQ 发至其下属刘某，刘某通过短信群发器发至 1738 户拟在该店买车的客户手机上，造成恶劣影响。龙泉驿区公安分局依法对施某处以行政拘留的处罚。

（二）不同群体利益结构失衡产生的矛盾和风险

改革开放以来，我省经济社会快速发展，地区生产总值从 1978 年 184.6 亿元增长至 2013 年的 26260.8 亿元，随着全省经济总量的增长和社会财富的增加，全省城乡居民生活总体水平大幅提高，城镇居民人均可支配收入从 1978 年的 338 元增长至 2013 年的 22368 元，农村人均纯收入从 1978 年的 127 元增长至 2013 年的 7895 元。居民食品消费支出占日常生活总支出的比重不断降低，城镇居民恩格尔系数从 1978 年的 59.2% 下降至 2013 年的 39.6%，农村居民恩格尔系数也从 1978 年的 73.6% 下降至 2013 年的 43.5%，人民群众消费需求日益多元化、多样化。诚然，区域经济的快速发展使绝大部分人民群众都成为受益者，但与此同时，原有的利益结构、利益主体和利益类型也发生着显著变化，社会财富占有不均及利益分化现象也日益突出。

改革本身就是一个利益再分配和重组的过程，在市场化改革和城镇化、工业化进程中出现下岗失业职工、低收入群体、丧失竞争能力的劳动者等弱势群体，城乡分化明显、地区间发展仍然不平衡。收入差距带来了社会阶层的分化，原计划经济时代背景下的简单社会阶层结构分崩离析，也促进了以经济收入为决定因素的多元化社会阶层。处于相同、相近社会阶层的成员由于相互之间拥有相同、相近的经济、社会以及政治地位，通过其所掌握的社会资源与经济资本形成了各不相同的利益群体。进入改革的攻坚和转型期，社会结构重新出现固化的现象，城乡、地区、区域、行业及不同群体之间的差距在拉大，一部分弱势群体的权益得不到社会正常的关爱和照顾，逐渐游离于社会体制之外。快速的社会转型与缓慢的利益分配与协调机制形成过程之间的矛盾可以说是许多社会问题产生的重要原因。全面建成小康社会背景下，由不同群体利益结构失衡产生的矛盾和风险，必须引起全社会高度的关注和重视。

1、社会分化和利益博弈造成的社会心理失衡

美国社会学家默顿曾提出“参照群体”的理论，用来解释人们通过与参照群体比较而产生的一种自身利益被其它群体剥夺的内心感受，当人们认为自身实际得到的和期望得到的、自己得到的和他人得到的之间存在很大差距时，就有产生一种被他人或社会“剥夺”了的主观心理感受。当某一群体普遍产生“相对剥夺感”时，他们就可能采取集体行动来强制性地“纠正”这种剥夺。

以城乡居民收入差距为例，近年来，从国家到省、市，各级政府逐年加大对农村的投入和支持并接连出台一系列惠农政策的背景下，农民负担不断减轻，我省农村居民人均纯收入已从2000年的1904元增长至2013年的7895元，而城乡居民人均收入比也由2000年的3.10下降至2013年的2.83。但如果考察城乡居民人均收入的绝对值差额来看，2000年城乡居民人均收入差距为3990元，而2013年这一数据大幅增加至14473元，是2000年的3.63倍。如果将城镇单位职工、离退休人员享受的各种福利、补贴及基本公共服务计算在内，我省城乡居民收入差距会更加明显。

表 2-3 2000-2013 年全省城乡居民收入变化情况

单位：元

年份	城镇居民人均可支配 收入	农村居民人均 纯收入	城乡 收入比	城乡收入差额
2000 年	5894	1904	3.10	3990
2001 年	6360	1987	3.20	4373
2002 年	6611	2108	3.14	4503
2003 年	7042	2230	3.16	4812
2004 年	7710	2580	2.99	5130
2005 年	8386	2803	2.99	5583
2006 年	9350	3002	3.11	6348
2007 年	11098	3547	3.13	7551
2008 年	12633	4121	3.07	8512
2009 年	13839	4462	3.10	9377
2010 年	15461	5140	3.01	10321
2011 年	17899	6129	2.92	11770
2012 年	20307	7001	2.90	13306
2013 年	22368	7895	2.83	14473

从行业差距来看，由于税收收入分配机制不健全，缺乏有效的调控机制，垄断行业及一些高收入行业的收入水平增长速度过快，导致行业间收入差距不断扩大。根据成都市统计局发布的 2013 年成都就业人员平均工资公告，2013 年全市平均工资最高的三个行业分别是金融业 96498 元；科学研究、技术服务业 78569 元；电力、燃气及水的生产和供应业 76043 元，最低的两个行业分别是居民服务、修理和其他服务业 27391 元；农、林、牧、渔业 28969 元；住宿和餐饮业 29830 元。最高与最低行业平均工资之比是 3.5:1。如果计入高收入行业的灰色收入，则行业收入差距可能会更大。

从地区差距来看，市州方面，2013 年地区生产总值最高的成都市（9108.9 亿）是最低的甘孜州（201.2 亿）的 45 倍左右。而区县方面，地区生产总值最高的龙泉驿区（837.06 亿）是最低的炉霍县（4.63 亿）的 181.77 倍。农民人均收入最高的青羊区（19640 元）是最低的峨边县（4137 元）的 4.75 倍，城镇居民人均可支配收入最高的武侯区（33525 元）是最低的屏山县（14382 元）的 2.33 倍。

在任何社会中，一定的社会分化和利益差距是一种客观存在，也是社会运行和发展的一种结果。社会主义市场经济的加速发展，客观上要求确立劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度。引入竞争机制的改革措施，对于打破计划经济时期普遍存在的平均主义，激发各类微观主体的活力，具有重要的现实意义。但是，在市场经济条件下，特别是监督约束机制仍不完善的情况下，少数群体通过权力进行寻租，大搞钱权交易、公器私用，攫取大量不法收入；另一些群体通过钻国家法律政策漏洞，偷税漏税、私挖盗采、侵吞国有资产等违法方式实现了资本的快速积累。针对社会上存在的官员腐败、贫富分化、司法不公、治安恶化、诚信缺失的现象，社会公众表现出极大的不满，并导致瓮安“6.28”事件、重庆万州事件、安徽池州事件、浙江瑞安事件、四川大竹事件等一系列社会泄愤事件。

专栏 2-11 典型案例：瓮安“6·28”事件

概要：2008年6月28日下午，贵州省瓮安县部分群众因对一名女学生死因鉴定结果不满，聚集到县政府和县公安局。在县政府有关负责人接待过程中，一些人煽动“不明真相的群众”冲击县公安局、县政府和县委大楼，“少数不法分子”趁机打砸烧，致使多间办公室和一些车辆被损坏。事件引起中央的高度重视，在武警的处置下瓮安县城秩序恢复正常，瓮安县党政主要负责人和公安部门负责人因此被查处。

事件的直接起因（一个女学生非正常死亡）是不可测的偶然事件。从命案发生到群体性事件爆发，时间短促，矛盾和冲突急剧升级，类似于不可控制、不可逆转的连锁反应。事件发生后，学生家长和他们的支持者采取了上访申诉行动，但他们似乎根本就不指望上访申诉有效，也根本不相信有关部门提供的回应和解释。在民众已经表现出强烈不信任的情况下，当地公安部门和政府没有意识到危机已经迫在眉睫，而是墨守成规，逐级出面解释，渐次增强控制。结果适得其反，越解释，民众越不相信政府的说词；越压制，群众的对抗情绪越强烈。由于政府没有采取恰当有效的应对，局面迅速全面失控，最后爆发严重冲突。

绝大多数参与者与女学生之死并没有直接利益关系，他们参与事件，一方面是路见不平，更主要的是借题发挥，表达他们心中郁积的对于社会不公正、政治不清明的强烈不满。虽然在事件过程中，有可能有某些具有一定组织性的势力参与其中，但总体来说，还属于群众的自发性行为。群众的聚合是出于高度自发的社会心理，集体行动的发生并不需要明显的策划组织者，事实上也没有任何个人和组织具备策划组织如此规模群体性事件的能力和资源。在这次事件中涉世未深但压力巨大的青年学生占有一定的比例，是很值得注意的现象。

从事件的发生过程看，有关女学生死因和死亡事件处理的各种半真半假、似真似假的信息凭借现代传播手段四处流传，激励民众寻求事实真相、要求司法正义，发挥了大众动员作用。这次

事件中的信息传播有三个明显特点。其一，信息来源纷乱众多，没有民众公认的“权威发布”。其二，信息内容在传播过程中的扭曲多样而剧烈，但总趋势是越来越把矛头指向政府、指向公安部门、指向司法不公和政治腐败。其三，信息传播面极广，内容细致入微。信息的发送方与接受方各自的人际网络交叉迭加，进入信息传播网络的人数以倍数激增，信息传播的速度爆炸性提高，范围相应扩大。同时，手机短信和网络等现代通讯手段，使信息传播具有高保真和高信息量的特点。信息传递不因为面广而损耗细节，信息传播网络不因为交叉而损耗传信者的个人信用度。

从事件的后果看，损失至少有三方面：一是发生打、砸、抢、烧等违法犯罪行为，造成巨大的财产损失，而责任者和受害方归根结底是民众；二是产生严重的国内政治影响，可能加重已有的社会不满情绪，诱发类似事件；三是造成巨大的负面国际影响，产生多方面难以消除的有害效应。

所谓社会泄愤事件，是群体性事件中的一类，其主要特征有：一是事件主要是因偶然事件引起的，一般都没有个人上访、行政诉讼等过程，突发性极强，从意外事件升级到一定规模的冲突过程非常短；二是没有明确的组织者，找不到磋商对象，绝大多数参与者与最初引发的事件并没有直接利益关系，主要是路见不平或借题发挥，表达对社会不公的不满，以发泄为主，“无直接利益冲突”或“泄愤性冲突”是社会泄愤事件区别于维权事件和其他事件的最主要特点；三是在事件发生和发展过程中，信息的传播有新的特点，其中短信和网络传播的各种信息，对事件的发生和发展起到了非常重要的作用；四是社会泄愤事件中的打、砸、抢、烧等违法犯罪行为，不仅造成财产方面的损失，而且会产生较大的社会影响。

频发的社会泄愤事件表明，在社会转型期，由于急剧的社会分化和利益博弈，一部分社会群体由于在市场和社會竞争中失利而产生强烈的“被剥夺感”，这种被剥夺感有可能进一步转化成为一种复杂的社会心态，形成负面情绪和社会心理失衡，从而激发非理性的越轨行为。透过这些社会泄愤事件，折射出的是人们对于社会资源日益固化、贫富差距拉大、利益结构失衡的不满和愤懑心态，容易诱发各种公共危机和巨大的社会风险，必须引起全社会的高度关注和重视。

2、不平等性与弱势群体的非制度化利益表达

弱势群体或称劣势群体，又称为社会脆弱群体，这一概念来源于社会学。它主要是一个用来分析现代社会经济利益和社会权力分配不公平、社会结构不协调、不合理的概念，是社会学、政治学、社会政策研究领域中的一个核心概念。弱势群体主要包括两类人群：一是生理性弱势群体；二是社会性弱势群体。前者之所以沦为

弱势群体，主要还是身体、生理方面的原因，比如年龄、残疾、疾病等等；而后者则主要是因为社会因素造成的，比如企业改制、下岗、失业、受到排斥歧视等等。就当前的实际情况而言，社会性弱势群体构成了整个弱势群体的主力，即社会因素导致他们处于弱势地位，而社会公平、公正正是社会因素中的一个不可忽视的重要原因。

在推进市场化、城镇化、工业化的进程中，社会成员因所处区域的经济水平差异、信息不对称以及社会地位不平等等后天因素，使得原本应该“平等”进行的社会竞争实质上具有了一定程度上的“不平等性”。因为这些群体由于缺乏雄厚的财产和较高的社会地位，所以在利益分配、竞争机会等问题上，都难以得到较为公正的对待。这样的社会弱势群体在表达利益诉求时，也就同样难以得到现有利益表达机制的及时回应。随着市场经济建设的不断深化，社会结构的矛盾显现的愈加尖锐。经济飞速发展的同时，社会不同阶层的对立情绪又越来越难以调和，社会弱势群体与富裕阶层的差距还在扩大。这样的结果就是弱势群体的利益诉求不断增加，更加需要利益表达机制能够有效回应其诉求，来解决他们生活中的问题。

然而，现有的利益表达机制，难以有效化解弱势群体越来越多的利益诉求，甚至有时在遭到利益或权利侵害的同时，其表达权利又不能得到有力保障，进而受到二次伤害。在这个过程中，新的不满情绪与诉求再次产生，社会在矛盾不断产生与加深的过程中进入了一个恶性循环。弱势群体越来越多地以非制度化利益表达方式反映诉求，所引发的案件进入高发态势，其表现包括采用暴力冲击执法单位，采用自残自杀的形式表达权利。“瓮安事件”、“通钢事件”等群体性事件频频发生，“跳楼讨薪”、“开胸验肺”等采用偏激手段维权不断上演。严重者甚至会引发社会不同阶层的冲突和极端事件，也是“十三五时期”影响社会和谐的风险。当前，尤其要重视被征地农民与城市拆迁户等社会性弱势群体的合理诉求满足和合法权益保护问题。应该充分意识到，保障好弱势群体的合法权益，实现各利益群体在利益诉求方面的相互平衡，不仅仅是一个社会和经济问题，更是事关社会稳定的政治问题。

1. 群体性事件

近年来由于中国经济的加速发展，社会呈现多元化发展趋势，中国正面临着社会剧烈转型所带来的各种问题。在转型过程中，社会成员的利益格局正在深刻调整，深层次的矛盾由此凸现出来。在转型过程中，由于某些利益群体的利益具有趋同性，使得利益群体进行集中表达。在集中表达利益诉求的时候，各方面原因相结合，进而形成群体性的利益表达事件，而且群体性事件在近年来也呈现高发态势。这样的高发态势，从一个侧面也反映了社会矛盾加剧，与利益群体尤其是社会弱势群体利益表达的迫切性，形成共振作用。迫切的利益诉求与一些地方政府消极作为或不作为，也促成了弱势群体采用群体性行动的可能。

据报道，2009年7月24日，通化钢铁股份公司发生一起群体性事件。部分职工因对企业重组不满而在厂区内聚集上访，反对河北建龙集团对该企业进行增资扩股，一度造成工厂内7个高炉停产，建龙集团派驻通化钢铁股份公司总经理陈国军被殴打，不治身亡。

“通钢事件”是2009年在全国影响较大的群体性事件，反映了国企职工在国企改制过程中，自身利益从原有的享受稳定工薪待遇!稳定养老保证的条件，向享受社会保险而面临养老福利降低的问题。因而，作为普通百姓的国企职工，其自身的经济利益便是其诉求表达的核心问题。国企职工在国有企业进行资产重组的过程里，其享受到的话语权与企业决策者相比显得十分弱小，而其利益又是切身的。所以，在面对企业决策，容易形成非理性的“非制度化利益表达”行为，进而酿成悲剧。

2. 强拆事件

随着市场化的加快，房地产市场由于巨大的利润空间而成为投资者追逐的对象，房地产企业的资本快速膨胀。同样由于巨大利益的缘故，地方政府也将出让土地作为财政收入的重要来源。再加上城市化步伐加快，地方政府不断进行新的城市规划，造成对城市中旧房屋的大规模拆迁。在拆迁的过程中，由于房地产开发商对利益追求的急切心理，以及地方政府对开发商的支持态度，同时对于居民作为利益博弈弱势方的冷漠心态，种种原因造成了对居民房屋的强拆行为。在强拆行为的过程中，暴力拆迁以及以暴力对抗暴力拆迁的案件屡有发生。甚至存在暴力拆迁将居民造成伤亡和居民以自残、自杀方式抗议拆迁的案件。

据报道，2010年9月10日上午，江西省抚州市宜黄县凤冈镇发生因拆迁引发的自焚事件，三人烧成重伤，其中一人因伤势严重经抢救无效死亡。在舆论的高度关注和压力下，9月17日，宜黄县委书记、县长、常务副县长被免职并立案调查。这起2010年轰动全国的“9.10江西宜黄拆迁自焚事件”，只是一起比较典型的事件。最近几年中因强拆导致的居民伤亡事件还有很多，甚至拆迁自焚事件也发生了多起。这样自毁自焚的对抗，是由于被拆迁居民在面对政府与开发商的强大力量面前，只能以自己势单力薄的力量加以对抗，其自身的权利难以拥有与开发商相抗衡的“武器”加以制衡。这样的局面，使得被拆迁居民只能选择这种非制度化的利益表达渠道，以引起有

关方面的关注。

3. 非正常上访

《信访条例》第二十条规定：“信访人在信访过程中应当遵守法律、法规，不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权利，自觉维护社会公共秩序和信访秩序，不得有下列行为：(一)在国家机关办公场所周围!公共场所非法聚集，围堵、冲击国家机关，拦截公务车辆，或者堵塞、阻断交通的；(二)携带危险物品、管制器具的；(三)侮辱、殴打、威胁国家机关工作人员或者非法限制他人人身自由的；(四)在信访接待场所滞留、滋事，或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所的；(五)煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财的；(六)扰乱公共秩序!妨害国家和公共安全的其他行为”。

但是，近年来始终存在上访公民采取某些激烈手段进行上访活动的现象。全国每年都有大量的上访案件，包括越级访、围堵或冲击党政机关、堵塞道路交通、拦截火车或领导干部公车等等，尤其是采取自残方式上访等。各级政府部门都将上访案件当作“维稳”工作的重要内容之一。

4. 农民工讨薪

农民工作为典型的社会弱势群体，其利益表达之所以在近些年成为社会关注的焦点，主要集中在用人单位普遍拖欠、克扣农民工工资等严重缺乏劳动保障的问题。由于一些地方政府对于企业尤其是建设领域企业的监管力度不足，多数农民工由于得不到有效的救济，其维权之路十分艰难，以至于产生“跳楼讨薪”的事件。

5. 刑事犯罪

据报道，2010年3月23日早晨，福建南平市延平区实验小学门口发生小学生9死4伤凶杀案，歹徒随后被群众抓获并转交警方。这起恶性刑事案件震动全国，而且在之后的数月内连续在全国范围内产生了不良示范作用。该案犯罪嫌疑人郑民生在审判期间接受媒体采访时，透露自己犯罪动机是由于“仇富”、“仇官”心理。从一个侧面也可以看出，当前社会矛盾存在一定的严重化倾向，以至于非理性地表达自己的情绪和诉求。

(三) 思想观念的冲突与价值信仰的碰撞

社会主义市场经济的快速发展、农业社会向工业社会加速转型带来了价值观的深刻变革，东方和西方之间、传统和现代之间，不同文化之间，不同价值观念之间等等，既有相互的比较，也有彼此的冲突，这些在当前的社会生活中越来越明显的得到了体现。与此同时，社会转型时期存在着一个重大问题，即传统的规范和原有的价值体系受经济体制变革的影响逐渐解体但仍存在一定影响，而新的社会规范和价值体系尚未有效确立，存在着“规范真空”的发展时期。一方面，这可能导致规范遵守方面存在差异的不同社会个体或者是群众之间出现“外部冲突”；另一方面，

无论是社会个体还是广大群众在选择不同社会规范进行遵守时，也很可能发生内部冲突。社会规范的多元化以及价值标准的多元化发展，带来了部分干部群体的信仰危机，他们面临着精神空虚、心理矛盾、行为困惑、价值观迷失等诸多问题。这种规范和价值标准的多元化也成为了带来社会风险的叫深层次原因。特别需要强调的是，工业化、现代化的进程，瓦解传统社会结构的同时也构建着新的社会规范，这一时期社会经济利益结构和人们的价值标准、观念都处于动荡和变化之中。正因如此，常常导致激烈的政治分歧与社会冲突。无论是早期的现代化国家，还是发展中国家，都存在这样的风险。特别是对于后者，其现代化发展背景是西方各国的殖民掠夺压力，传统和现代、民族和国外、自主和殖民、继承和摒弃、保守和创新、渐进和激进、革命和守旧、改革和改良、进步和落后等诸多分歧与争论会更为激烈，这些分歧和争论不仅仅存在于社会大众和精英政治家之间，也存在于精英政治家相互之间，可谓喋喋不休。又因发展中国家往往缺乏较为公平和完善的利益表达和自由讨论机制，价值分歧和争论极易演化成影响社会稳定的政治与权力争斗，严重甚至会带来社会的动荡。

同时，应该警惕西方价值观渗透与国家意识形态安全方面的风险。改革开放以来，我国在经济、社会各个领域迅速发展。出于利益的考虑，一些西方国家尤其是美国对中国在内的社会主义国家开始进行以价值观渗透为本质、文化输入为表象的意识形态侵蚀，妄图通过西方价值观的渗透来影响中国社会的思想走向。妄图在中国推行其所谓的“普世价值”，进而维护其东亚利益和战略。这种价值观渗透隐蔽于正常的经济文化交流背景下，推销其政治制度、价值理念、意识形态、生活方式等，潜移默化地对我国主流社会思想进行歪曲和攻击，营造出社会不公的舆论氛围，促使人们产生思想混乱和认知错觉，对社会产生不满情绪，进而给国家意识形态安全带来严重威胁。这种渗透悄无声息、阻力极小、危害极大，其目标是更替一个国家的社会思想乃至道德评判、价值取向，酝酿舆论发酵，逼迫社会主流意识发生转型，最终指向体制变迁和制度颠覆。

此外，还需重视农村地区“宗教热”现象及其背后的潜在风险。近年来我省农村的“宗教热”有卷土重来、愈演愈烈之势，而这些宗教多数都是外来宗教、甚至是一些异教与邪教，西方国家较易利用这一途径来对农民群众进行思想教化，实现

其对意识形态领域控制的目的，应早做判断、主动预防、依法处理，防止风险隐患的持续扩大。

（四）“三股势力”极端事件的破坏性冲击

所谓“三股势力”，就是指宗教极端势力、民族分裂势力、国际恐怖势力。暴力恐怖势力是指通过使用暴力或其他毁灭性手段，制造恐怖，以达到某种政治目的的团体或组织。民族分裂势力是指从事对主权国家构成的世界政治框架的一种分裂或分离活动的团体或组织。民族分裂势力是反社会发展和人类进步的政治力量。宗教极端势力是一股在宗教名义掩盖下，传播极端主义思想主张、从事恐怖活动或分裂活动的社会政治势力。“三股势力”各自的表现形式虽有所不同，但本质并无根本不同。因此，他们从一开始就是“你中有我，我中有你”，沆瀣一气，同流合污。他们以宗教极端面目出现，以“民族独立”为目的，一方面制造舆论，蛊惑人心。

近年来，我国的恐怖主义犯罪活动亦愈演愈烈，异常猖獗，危害严重。具体到四川省，“三股势力”对全省社会稳定的影响主要集中在有关藏区的问题。在全民信教的四川藏区，藏传佛教对藏区人们的影响是根深蒂固的。达赖集团这一极端的民族分裂势力，正是利用达赖喇嘛在藏传佛教中的地位，利用信教群众朴素的民族情感和宗教情感，打着宗教的旗号，蒙蔽和欺骗群众，大肆鼓吹民族分裂主义思想，挑拨民族关系，煽动民族敌意，破坏民族团结，妄图破坏中华民族整体的向心力和凝聚力，进行分裂祖国的活动，破坏国家的统一，已成为“十三五”时期我省藏区社会政治不稳定的冲突根源之一。

四、全面深化改革进入深水期面临的风险

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的新一届党中央从党和国家事业发展全局的高度，以大无畏的政治勇气和强烈的责任担当，直面改革发展稳定中前所未有的风险和挑战，着力推进和部署全面深化改革。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》基于“中国发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区”的形势判断，确定了15个领域60项具体任务的改革，明确“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”的目标。

四川是改革的重要发源地之一，在全国率先探索农村改革，率先推进国有企业改革，率先进行城市综合改革试验，率先开展统筹城乡综合配套改革。《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》明确提出，“当前，四川发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区”，“必须牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识，最大限度凝聚改革共识，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，冲破思想观念的束缚，突破利益固化的藩篱，以更大决心和勇气把改革事业推向前进，奋力谱写中国梦四川篇章。”从某种意义上讲，全面深化改革是新的历史起点上进行的一场新的革命，这个新的历史起点既包括改革发展取得的巨大成就，创造的好的制度基础、发展态势、精神状态，也必须面对长期以来在改革发展诸方面形成和积累的深层次矛盾和问题。

（一）改革新动力形成过程中的风险

我省经济的高速增长源于不断制度革新所释放的巨大动力，而制度革新的动力源于全社会的改革共识、竞争压力面前的紧迫感和各阶层的积极参与。在改革进入“攻坚期”和“深水区”的今天，社会的经济政治文化等领域的结构在进行着广泛调整，社会的体制机制、利益关系和思想观念在发生着深刻变革，各种矛盾相互交织，并日益集中暴露出来。改革越往前、越深入，面临的矛盾也越多、难度也越大。所以，当前全面深化改革，最需要、最迫切和最不易的是凝聚改革新动力，改革动力的形成是改革攻坚克难的锐利武器。然而，改革共识的不断流失，改革意识形态面临的重大挑战，时代精神状况发生的深刻变化，为改革新动力的形成带来了风险，改革的不确定性增强。

1、改革的共识凝聚难度加大

1978年开始的改革既导源于现实的危机，也为走向一个新社会的理想所激发。社会各个阶层都有改革的意愿，都希望摆脱日渐贫微的生活，追求个人价值的实现。由此，改革的共识得到了全民的构建，提高效率的改革方式也得到全社会的认同。即使面对收益分配不公、环境污染、资源消耗等改革中出现的问题时，人们更多的是把这种隐痛看做是改革的成本，是一种过渡中的暂时现象。然而，随着改革的推进，大量国有和集体企业职工被替代、众多农民失去土地、大量股民在股市中的遭受巨额损失、社会不公的现象与日俱增，改革的共识越来越流失，改革的共识越来越分化。一方面底层群众希望朝着共同富裕的目标发展，但在部分民众心中改革意

意味着失业下岗、意味着强势群体对公财和私财的瓜分与掠夺、意味着他们生活成本的增加和生活负担的加重。另一方面，部分既得利益者希望维持不公平的状态，试图提高新进入者门槛，以获得垄断性收益。

改革共识的不断流失是对全面深化改革的质疑，表明社会心态在全面深化改革背景下的迷惘、嬗变和整合。改革的浪潮势不可挡，但在这么短的时间内进行全方位、宽领域、多层次的改革，使改革的理念和实践、改革的探索与创新、改革的紧迫性与正当性得到充分说明，改革的信心、勇气和力量在社会各阶层中得到积极传导和提升，不可避免地会造成社会心理的不适应和强烈的焦虑感。随着改革措施的不断出台，部分群众对改革措施是否科学、合理、有效缺乏适当的话语权、知情权、参与权、监督权，由此会产生强烈的边缘感、无力感和恐慌感。

改革共识的不断流失影响到改革合力的形成，是全面深化改革面临的重大风险。“改革有风险，不改革就会有危险”。只有积极改革，破除阻碍我省经济社会发展的体制机制障碍，防范和应对各种矛盾和风险，才能促进我省经济社会的可持续发展。

2、改革的时代精神有待升华

在社会转型、文化转轨、理念转变的宏大背景下，时代精神状况也发生着深刻变化。中共四川省委十届三次全体会议提出，当前和今后一个时期，要把经济建设作为兴省之要，坚持和深化历届省委治蜀兴川思路，紧扣四川发展主要矛盾，全面实施事关全局和长远的多点多极支撑发展战略，“两化”互动、城乡统筹发展战略，创新驱动发展战略，进一步优化发展格局、培育竞争优势、增强发展动力，走具有四川特点的科学发展和加快发展之路，奋力推进四川由经济大省向经济强省跨越、由总体小康向全面小康跨越。实现这个奋斗目标，关键在于全面深化改革，全面提升改革时代的精神状况，提振时代精神，推进社会整合的科学性、有效性。

焦虑感和迫切感是这个时代的精神标签和行动坐标，改革事业只争朝夕，推进改革争分夺秒，伟大事业、伟大梦想需要高昂的精神状态。然而，令人忧虑的是，随着我省经济的快速发展和城乡居民生活水平的改善，在一定的范围内存在自省和批判能力、审慎和忧患意识都开始退却的现象。更有甚者失去曾经的信仰，将经济标准作为衡量一切成就的唯一标准，极易导致金钱的绝对化。

随着部分东部沿海地区转型升级的成功和我省经济增长速度的放缓，竞争压力所带来的紧迫感和奋发精神仍然是我省社会上下的主旋律，并通过“建设美丽繁荣和谐四川”等政治话语得以充分体现，从而成为我省不断“兴利除弊”的重要改革动力。改革的关键是人的改革，核心是人的精神状态的改变。制度创新、理论升华、实践推进关键靠人。在时代变迁中人民群众的精神境界发生了质的变化，对政治安全、自由、公平正义、个人价值、尊严和荣誉等的渴求更加强烈。这是时代变化的必然，也是改革时代的鲜明特色。只有把改革的力度、发展的速度和人民群众可以承受的程度统一起来，坚守改革创新的时代精神，直面改革中的风险和挑战，才能实现改革时代精神状况的升华。

（二）改革冒进或滞后所潜在的风险

四川省委十届四次会议通过的《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》规划了经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制、党的建设制度 6 大领域的改革任务，是我省全面深化改革的蓝图，为我省改革指明了方向。2014 年是全面深化改革的起步之年，准确推进改革，在程度、方向、速度上都有精细的要求。改革如同在未知的道路上驾车，既要把握好方向盘，又要操控好油门和刹车，并且使三者有机联动。方向已定，当前我们尤其要注意预防改革过快与改革过慢的风险。

1、改革相对冒进潜在的风险

《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》确立了我省全面深化改革的总目标，即“按照‘完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化’的总目标，探索符合四川实际的改革开放之路，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全省人民”，并规划了我省全面深化改革的时间表，即“到 2020 年，完成本决定提出的改革任务，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”。在改革激情的鼓动和改革目标的约束下，各地争相改革，极有可能导致改革过快而引发风险。

改革相对冒进潜在的风险，主要指在改革条件不成熟、改革环境不配套的情况下急迫推进改革，因改革顺序不正确、举措不周全而导致改革失利的风险，具体表

现为：第一，不顾改革系统性单兵突进的风险。“十三五”时期，随着我省人口结构、家庭结构、就业结构、城乡结构和社会阶层结构的变迁，各个领域和各个部门之间彼此关联，紧密联系，相互交融。任何一个领域的改革都会牵动其他领域，同时也需要其他领域改革密切配合。如果各领域改革不配套，各方面改革措施相互牵扯，极有可能引发系统性风险。第二，不顾客观条件强行推进改革的风险。任何改革都需要有相应的条件，如稳定的政治架构、广泛的社会共识、成熟的社会心理以及一定的经济基础。在条件还不成熟的情况下贸然推进改革可能适得其反。第三，不顾顺序贸然推进改革的风险。改革特别要讲究次序，也就是需要通过找到好的改革突破口，让上一个改革有利于后面一系列改革的进行。如果改革的突破口选错，反而可能导致更糟糕的结果。第四，不顾方案完整性错误推进改革的风险。“十三五”时期改革将进入深水区，局面错综复杂，远超政策设计者的想象，不经试点仓促推开、不深入研究急于求成、不经法律授权超前推进，极易使改革缺乏正当性。改革的推进在速度上不要过急，把握好“逐步”的要求，一步一个脚印、稳扎稳打向前走，积跬步致千里，否则改革的成效将大打折扣。

2、改革相对滞后潜在的风险

《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》将全面深化改革设计到2020年，要求在重要领域和关键环节取得决定性成果，改革的任务极其繁重，时间极其紧迫。要完成改革的军令状，等不起，拖不起。

改革是推动我省经济转入新常态的动力，改革相对滞后潜在的风险主要表现在：第一，错失改革时机。无论是改革还是发展，都得抓住机遇，机不可失，时不再来。改革过慢容易导致错失改革的时间窗口，致使改革难以推行，要么改革的成本会大大增加。第二，降低政府公信力。改革是政府对社会的庄严承诺，如果改革，特别是诸如劳动就业、社会保障、文化教育、医疗卫生、安全生产等关系群众切身利益的改革落后于民众的期待，极有可能降低群众对政府的信任。第三，导致经济缺乏内生动力。全面深化改革是推动我省经济新一轮增长的内生动力，如果改革过慢甚至停滞，阻碍经济发展的体制机制障碍难以破除，不利于向新常态过渡。

面对未来改革可能出现的这两种风险，还是要从根本上处理好胆子要大和步子要稳之间的关系，在改革这一事关国家和区域未来前途命运的关键战略上，既等不

得，也急不得；既不能冒进，也不能落后；既要因应社会需求，也要做到心中有数，成熟一项，改革一项。否则将面临极大的风险。

（三）克服改革阻力所面对的风险

随着改革进入深水期，各种新旧规范、社会机制、价值观念等方面的冲突和矛盾将更加激烈，社会张力更加的表面化，社会的稳定性降低。由利益矛盾、利益分化、利益冲突和利益重组所引发的风险进一步增强，成为影响社会稳定和发展的一个重要因素。毋庸置疑，但凡改革都会遇到各种困难与阻力，如新旧观念的对立、“左”右势力的博弈、各种利益集团的抵制，等等。但比较起来，当今全面深化改革的最大阻力来自于两个方面：一是利益集团抵制改革的风险，二是公共管理惯性的风险。

1、利益集团抵制改革的风险

伴随着计划经济向市场经济转轨、封闭社会向开放社会转型、国家与社会关系变迁，经历经济的高速增长之后，出现了各种利益差别很大的利益集团，它们在过去的经济发展中获得了雄厚的政治和经济资源，越来越专注于既有财富的分配而不再是新财富的创造，其主要表现就是日益丧失了技术革新的动力，而是致力于通过游说或直接操纵权力部门来提高新进入者门槛，以获得垄断性收益，从而成为经济进一步增长的阻力。

进一步深化改革必然带来利益关系的重大调整和利益格局的重新洗牌，进而触动利益集团的固有领地，招致来自既得利益集团的阻力与抵制，其主要方式有：一是商界利益集团利用经济利益手段影响施政者，绑架改革措施，使有利于社会全局和长远利益的改革举措出不了台或延宕出台，甚至使已实施的改革措施发生变异，导致严重的社会不公。二是政界各级利益集团利用手中的公共权力与资源，将党从全民利益出发制定的改革决策和举措实际导向于各种利益集团，造成中央许多改革决策和举措出现“肠梗阻”，严重侵蚀公共权力与公众利益。三是附庸于利益集团的某些学界精英利用自己的话语权优势，通过刻意曲解、蓄意误读改革决策，混淆视听，表面上高喊改革口号、高举改革旗帜，暗地里却行背弃改革、抵制改革之实。

利益集团对改革的抵制激化了官民冲突、劳资冲突、贫富冲突，严重影响社会稳定。因此，全面深化改革的成败，在很大程度上，取决于我们能不能有效地遏制、战胜既得利益集团。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“必

须以强烈的历史使命感，最大限度集中全党全社会智慧，最大限度调动一切积极因素，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，推动中国特色社会主义制度自我完善和发展”。

2、公共管理惯性的风险

全面深化改革是一项系统工程，经济改革、政治改革、社会改革、文化改革、生态改革、执政党制度的改革均与政府自身相关，与政治体制改革相关，因此，党政机构和政府的改革显得尤为重要。特别是在瞬息万变的知识经济背景下，信息技术所引发的新经济革命、社会结构的变化、社会阶层的分化和社会需求的多元，对政府的公共管理方式、公共管理效率和公共管理能力也提出了较高的要求。

然而，长期以来形成的政府管理模式及其固有的惯性力量，使得无论在管理观念上，还是在管理的体制、制度和机制上，现有的公共管理体系在一定程度上不能适应转型期不断涌现出的新形势，极有可能对全面深化改革形成阻力，主要有三个方面：第一，政府的法制观念、角色观念、服务观念。在发展社会主义市场经济的过程中，政府如果不依法行政、不致力于营造良好的市场氛围、提高公共服务能力，盲目乱作为、直接干预经济将不利于优良秩序的形成和运营。第二，形成审批制度。行政审批是现代国家管理社会政治、经济、文化等各方面事务的一种重要的事前控制手段，对于保障、促进经济和社会发展发挥了重要作用，在行政审批中长期存在的问题就越来越突出，有些已成为生产力发展的体制性障碍。审批改革如果不到位，向市场放权，向社会放权难以实现，改革很难成功。第三，部门利益。部分政府管理部门出于自身“利益”和“权力”的扩张需要，直接管理经济的惯性“欲望”仍特别强，容易产生权力部门化、部门利益化、利益个人化、个人利益团体化等风险。

在急剧变革的环境中，政府公共管理惯性风险的消解，需要着眼于整个公共管理体系的范式转换，创新政府的公共管理职能，才能在新的竞争中取得主动权。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。”

五、风险应对与处置机制偏差引发的风险

风险是与人们的选择和决策关联的，而治理也是一套特定的选择和决策，也就是说治理本身也隐含着风险，它在克服风险和不确定性的同时，也会产生新的风险和不确定性，从而使风险与治理构成了“挑战—应对”的关系。社会转型必然导致新旧规范、社会机制、价值观念等方面的冲突和矛盾，社会的稳定性降低，社会风险呈多发易发态势，这是经济社会发展中各种社会矛盾交织碰撞的总体反映，也是现有的风险应对与处置机制不能适应不断出现的矛盾与问题的反映。“十三五”时期，全省经济社会发展中的主要风险复杂而多变，决定了其处理难度很大，是对政府执政能力的绝大考验。必须通过理性的思考总结当前风险应对与处置机制的困境与不足，警惕由于错误的制度安排所引发的风险激化或风险扩散效应。

（一）既有风险处置模式引发的风险

1、思想认识偏差引发的风险

风险认知偏差是个体在认识和判断风险时所发生的某种偏离或偏离倾向。在风险应对和处置过程中，并不意味着政府的行动总是有效或者正确的。在错误的思想认识指导下，往往事倍功半，从而导致社会风险进一步激化和扩大，大量的教训、代价不能转化减少社会运行成本的经验。

第一，风险应对与处置中的“目标转换”。风险应对与处置是建设和谐社会的重要手段，如果由风险引发的社会不稳定事件频繁发生，没有一个良好的客观环境，经济社会就难以健康发展。从长远的目标看，要达到和谐社会，就要防范和消除引发社会矛盾冲突的风险源头，及时防止这些风险源造成的群众利益受损现象的发生。然而在实践中，部分基层干部将风险应对与处置这个手段性目标异化为至高无上的终极目标，为防范和处置风险不惜打压争取维护权益的群众，结果是激发起更加激烈的抵抗，引发更多的、更大的社会性突发事件，形成了“越维稳越不稳”的怪圈，更有甚者，使干部群众的矛盾越来越深，维稳的难度不断增大，并成为部分政府和部门的最大负担。

第二，意识形态化的思维。面对由风险引发的社会性冲突事件时，部分干部看到的是参与者的不合法手段及对抗政府的行为，将群众正当的利益诉求及表达视为风险因素，对事件超前定性，将其上升到“政治高度”来解读，甚至用“敌我矛盾”来定性，结果容易掩盖真实的矛盾根源，引发执法不当，处置不妥，激化了矛盾。同时，把自己推到群众的对立面，扩大了打击面。

第三，执政理念偏差。长期以来，我省部分领导干部将工作重心和主要精力放在促进经济发展上，对社会问题的解决和处置有所忽视，导致对经济发展中涉及群众利益问题的部分决策较为轻率。这种效率第一、忽视公平的做法伤害了部分群众的利益，埋下了大量的利益冲突的导火线，成为不稳定事件发生的重大风险源。

2、封闭型的处置模式引发的风险

近年来，我省加大了政府信息公开工作的推进力度，对于自然灾害、卫生疾病、安全生产事故等风险事件基本上实行了及时报道，特别是“5.12”汶川大地震的信息公开为全国树立的榜样。然而，从横向对比的角度，对于群体性突发事件在一定程度上仍然存在信息不公开、处理方式不公开、处理过程不公开、处理结果不公开的现象。结果导致民间草根记者的报道成为主流的信息发布源，为传闻、谣言的生存与传播提供了空间。主流媒体对突发事件报道的缺席，使广大希望获取信息、了解事件真相的群众被“不明真相”，反而推导出政府有不可告人的秘密的结论，有黑幕的印象，更加相信传闻和谣言，从而导致了网络燃烧效应的产生。

3、处置方式不当引发的风险

通过对典型案例的归纳总结，当前各级基层政府在面对各类社会矛盾问题时，存在以下几种典型的处置方式：一是消极被动的处置方式，表现在采用拖、躲、捂、推等回避的消极性处理方式应对风险，虽能应付一时，却埋下了更严重风险的隐患；二是强制性的风险处置方式，表现在采用简单、粗暴的方法或者采取某些非制度化的、特殊的手段与方法来解决问题，甚至动用警力警械，虽看起来当时处置效率高，但易激化矛盾，引起群众采用更激进的方式对抗；三是妥协性处理方式，通过经济补偿的方式满足上访人员的要求，虽能暂时停止其集体行为，但没有从根本上解决矛盾源，且容易对其它群众产生误导，树立负面的社会学习榜样。

群众以集体行动的方式来解决自身利益问题，尽管能达到某些目标，但就社会整体而言，付出的社会成本巨大。亟需要回到法治政府的轨道上来，按照法律与程序来处理问题。如果政府不按法律与程序办事，就会丧失政治信誉与职业道德；群众不按法律与程序解决问题，就会丧失自救的正当权利。

（二）安全阀制度的局限引发的风险

面对快速转型期日益复杂的群体性冲突，最有效的办法不是压制，更不是回避，而是进行社会政治改革，通过新制度的建设来容纳和消化社会运动，在发挥冲突社

会整合的正功能的同时，通过对冲突相关方利益关系的调节，降低冲突的强度和烈度，将冲突对社会的破坏降至最低。针对社会经济发展过程中可能产生的群体性社会冲突，我们迫切需要建立适合我省现阶段群体性冲突调节的“社会安全阀”机制，即为防止意外社会事件发生而建立的某种可以确保社会安全的装置或有意实施的安全体系。

当前，发挥社会安全阀功能的几种主要渠道，如信访、新闻媒体、网络等缺乏固定的规则限定、正规的组织形式及常态化的运行模式，不具有制度化的特点，形成了独有的“潜制度化的社会安全阀机制”。但是，这种潜制度化的安全阀机制只是一种过渡形式，它本身具有各种弊端，成为风险产生的原因。

1、信访制度的局限

信访制度是我国特有的一条群众遇到难以解决的矛盾、问题、冲突时的救济渠道，在法规体系不健全的情况下，信访制度为化解社会群体的矛盾与解决群众的困难发挥了相当大的作用。

第一，2005年5月1日起施行的《信访条例》规定“信访工作应当在各级人民政府领导下，坚持属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则”，然而在实践中，少数信访人由于种种原因往往不按法定程序解决问题，而是选择频繁上访、串联上访以及各种极端化的利益表达方式，面对部分群众的越级上访，某些基层干部采取“哄住”、“截住”、“吓住”、“管住”上访者的方式，不仅没有缓解上访者的不满情绪，相反激化了政府与上访者的矛盾。第二，信访人员选择上访，希望得到领导的批示，通过权力的作用来使基层政府干部照办，容易造成信访人相信权力而不相信法律，直接冲击了矛盾化解工作的法制化、规范化和程序化，消解了司法机关的权威。第三，现有的信访制度在某种程度上存在程序缺失、立案不规范、终结机制不完善等问题，容易诱发较为严重的冲突事件。

2、信息公开制度的局限

在风险防范与应对中，一个关键性的因素是信息的处理与公布。《四川省贯彻〈中华人民共和国政府信息公开条例〉实施办法(试行)》于2008年8月25日施行，规定了信息公开的范围、公开的方式和程序、监督与保障，其中“突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况”是主动公开的政府信息之一。从实践来看，我省对

汶川地震等事件的报道，几乎在时间上与事件的发展达到了同步，在透明度上也做到了完全的公开，得到了广大群众的好评。但是，在某些突发性事件的报道上，时间不够及时、态度不够主动、信息也较为笼统。其结果，新闻媒体的报道准确度受影响，报道效率低下，既影响了媒体与政府的形象，还造成了谣言滋生、蔓延的局面。如目前在新闻行业，缺乏社会责任感的媒体编制假新闻、对特殊题材进行恶意炒作的行为时有发生在网络中，网民的极端化特征往往使得博客、论坛中充斥对他人隐私的泄漏、恶意人身攻击甚至网殴等现象，使“网流言”挑起新的矛盾和冲突，成为当今社会的一种不稳定因素。

3、安全阀制度缺失引发的风险

当前，发挥社会安全阀功能的几种主要渠道有：第一，定期召开民主党派协商会议，听取各个阶层的代表对重大政治、经济、社会决策的意见，协调各个阶层的利益；第二，做好接访与信访工作，解决突出的损害群众利益的问题，消除各种引发群体行动的导火索，抚慰群众情绪；第三，领导干部经常性地深入基层，了解群众的生活疾苦，解决处于社会底层的社会成员的生活困难，化解易引发风险的矛盾源；第四，通过各种渠道让普通成员能够监督、检举领导干部的越轨行为，建立举报的各种渠道；第五，发挥社会团体的桥梁作用，及时反映真实的民情民意和发挥监督作用。第六，定期进行国情调查和民情民意调查，并将信息准确传递到管理层；第七，允许传播媒介进行舆论监督，欢迎人民群众通过社会舆论发表见解和提出批评；第八，开展定期的或者不定期的各种形式的领导与群众的对话活动，沟通管理层与社会基层的信息；第九，允许公民在法律程序内进行游行、集会、示威活动，表达他们的不满意度。

不可否认，这种机制对于正处在社会转型期的中国具有积极的意义，是广大民众实现利益表达、缓解紧张情绪的重要补充性渠道。当前，这些安全阀通道，能够发挥较大作用的是第一、二、三、四、五，能够部分发挥作用的是第六、七、八，基本不发挥作用的是第九。人民群众的不少利益表达要求无法进行，不少合理的意见、要求和建议得不到及时有效的反映和处理。此时，人民群众便会转向通过一些较极端的方式来表达自己合理的利益要求，如越级上访、拉关系、走后门、行贿、集体上访和群体性事件等严重危害了社会的稳定性。

（三）利益协调机制缺失引发的风险

1、利益表达机制不畅通

我省正处在社会结构转型的重要时期，主体的多样化和利益的多元化的情况不断呈现于现实的社会生活，人民群众利益表达的需求呈现出不断上升的趋势。为满足群众利益表达需求，我省在构建社会主义和谐社会的进程中，把努力疏通、拓宽、顺畅广大人民群众的利益表达、诉求渠道作为构建和谐社会的一个必要措施，劳动合同法、物权法、就业促进法、推进依法行政实施纲要、政府信息公开条例、信访条例等事关人民群众切身利益的法律草案的公布，大量进行听证，召开座谈会，广泛征求意见和建议，这些都为听取民众诉求和真切了解人民群众需求等方面提供了直接的便捷的渠道。

然而，正如前文已经分析的那样，当前群众的利益表达机制还不够完善，社会矛盾缓冲带的作用还未充分发挥，容易引发风险，主要表现在：第一，利益表达主体的权益保障不足。我省现有的人民群众利益表达制度中对利益表达客体的行为没有严格的法律规范和约束，这样当人民群众有利益表达需求时，行政执法人员对人民群众的需求便会不予理睬，不予答复或者搪塞了事，利益表达客体不能很好的得以履行，那么人民群众利益表达的需求便无法得到更好的解决。同时一些部门领导不仅对人民群众利益表达这种行为的正当性不予肯定，甚至错误地扭曲人民群众的利益表达，对进行正当利益表达需求的人民群众施加压力，打击报复，严重侵害人民群众合法的利益，阻碍利益表达需求的顺利解决，这样也损害了党和政府的形象。第二，利益表达的可操作性不强。某些利益表达制度规范多是些原则性，政策性规定，某些文字表达模糊，不严谨，制度内容上较空洞，抽象。对利益表达主体缺乏明确的、具体的指导和规范，对利益表达程序缺乏详细的规定和限制。对利益表达结果缺乏行之有效的、到位的指导和监督，对其结果的执行亦不能落到实处，这样人民群众经常不知道如何进行合法的、合理的利益表达。更有甚者，利益主体只有通过非正规的渠道才能表达自己的利益需求，有时不得不冒着犯罪的风险来表达合理的利益需求。第三，社会不公现象依然存在。对于中国社会来说，威胁最大最严重的是在社会结构层面上社会公平问题所引发的社会风险，它直接引发或加重失业，群体上访，社会治安恶化等一系列问题的出现，特定条件下甚至会使属于个案化的事件演变为整体化的社会问题和社会风险，从而严重危及整体社会的安全运行和健康发展，诸如集体上访，群体性事件等。

2、利益协商机制缺失

随着改革开放逐渐深入，不同群体的利益冲突已经成为一种“常态”。要使这种利益冲突不致演变为对抗性社会冲突，关键在于破除体制性梗阻、疏通群众诉求渠道，将利益冲突纳入合法、有效的协商调整平台。一个合理的协商机制是，一旦产生了矛盾冲突，不同利益群体能够找到一个可以平等对话的平台，通过代表或者代言人与对方进行协商谈判。谈判双方共同以和平理性的态度商讨，进行讨价还价，达到相互的利益平衡点。

然而，目前利益协商机制还不尽完善，主要表现在：一是利益获益群体较为强势，某些时候以居高临下、十分傲慢的态度对待利益受损群体，这常常使得谈判处于不平等的地位，无法进行利益协商，更无法做到利益调整，迫使利益受损者走向集体行动；二是利益受损群体缺乏协商代表，倾向于都参加谈判、责任分担。谈判者、代表的缺席现象，阻碍了政府与行动者的沟通，也无法进行对话与协商；三是缺乏协商的平台。正常有效的利益协商平台缺失，导致群众利益诉求无法通过正常的渠道得到满足，极易采取群体性对抗的方式。有此导致当公众依旧信任政府的时候，他们将普遍采用有利于降低支付成本的手段，求助于更高一级政府，信访也将因为百姓群体行为的频发而遭到滥用，地方下级政府的威望因此削弱；而当公众不再信任任何一级政府的时候，就会站在政府的对立面，原本有机会化解的社会矛盾，反而成为社会冲突的导火索，对抗和暴力冲突就容易发生，危机由此产生并迅速蔓延。

3、矛盾化解机制不健全

现代社会是一个多元的结构，社会矛盾及其表现出来的纠纷和冲突，也是纷繁复杂的。成熟与完善的纠纷化解机制，是关系到社会建设大局的宏观工程，化解社会矛盾应当服务于构建和谐社会的目标。矛盾化解不仅仅是一种纠纷解决的善后和救济性措施，同时也是建设社会和谐的主动性行为。我省已经积累了化解社会矛盾的丰富经验，也形成了不同的化解机制和化解资源的体系。在调解类型上，可以分为人民调解、司法调解和行政调解等。从纠纷当事人诉诸渠道的角度，包括司法部门、各级政府的职能部门、信访、社区、协会组织等。

社会矛盾的化解机构是和谐社会的保障力量，同时，也是和谐社会的建设力量。但目前的问题是，不同的调解部门都有各自的工作理念、化解资源、化解机制甚至

基于部门的本位思维。不同的化解机制之间，各自为政，缺乏必要的沟通和协调，无法相互配合和相互强化，形成合力，有的时候还会相互抵牾和冲突。一旦发生群体性突发事件，相关部门就进行分控：人员稳控以当地党委政府为主、说服教育以信访部门为主、依法处理以公安部门为主、解决问题以涉事部门为主。这一模式基本上以控制为主。化解社会性突发事件的压力全部落在政府身上，没有其它的社会组织予以分担，没有从根本上消除风险产生的根源。

除了上述所列举的经济周期下行和结构调整双重压力下的风险、城镇化和工业化加快发展中面临的风险、全面建成小康社会预期目标下面临的风险、全面社会改革进入深水期面临的风险、风险应对与处置机制偏差引发的风险等之外，“十三五”时期，还有诸多自然的危险和外在的危险，以及非传统危险需要重视和把握。一是警惕重大自然灾害产生的危险，“十二五”期间，我省先后爆发5.12汶川特大地震、4.20芦山强烈地震、7.9特大暴雨洪灾等重大自然灾害，产生了重大人员伤亡与经济损失；二是疾病传播带来的危险。在科学和技术高度发展的今天，埃博拉病毒、禽流感、SARS、艾滋病、疯牛病、乙肝等新发和再发传染病并未退出历史舞台，仍然威胁着人类健康，对人们的生活、工作造成的影响是绝对不可忽视的；三是食品安全危险。一些商家缺乏企业社会责任感，背离商业伦理，在高额利润的驱使下，漠视消费者的健康和生命安全，在生产设施简陋、卫生条件极差的环境中，利用劣质、变质原料，或过量使用添加剂加工生产食品，导致食品安全问题发生。同时，由于社会转型期综合因素影响，市场和政府监管方面的“双重失灵”，导致食品“优胜劣汰”机制失灵，甚至出现假冒伪劣食品猖獗的“逆淘汰”现象；四是交通安全。全省机动车数量的迅猛增加与市政建设和交通设施建设相对滞后的矛盾日益突出，给交通安全带来了严重隐患；此外，还应关注“人口红利”枯竭问题及其影响，人口红利也是我国经济近几十年持续快速增长的重要因素之一。当前，出生人口数量的不断下降和老龄化速度的加快导致的人口红利枯竭危机也许将对国民经济造成较为长期的影响。

专栏 2-14 “人口红利”枯竭问题及其影响

1、“人口红利”的概念

在人口生育率迅速下降造成人口老龄化加速的同时，少儿抚养比迅速下降，劳动年龄人口比例上升，在老年人口比例达到较高水平之前，将形成一个劳动力资源相对丰富、抚养负担轻、对经济发展十分有利的“黄金时期”，人口经济学家称之为“人口红利”。

自改革开放以来，我国计划生育政策的实施以及上世纪 60 年代中期出生的人口成为社会劳动主力，为我国带来了极大的人口红利。然而，在 80 后独生子女成为社会的中流砥柱后，我国的人口红利已在渐行渐远。统计局数据表明，我国少儿抚养比由 1999 年的 47.7% 下降到 2010 年的 36.9%，老年赡养比从 1999 年的 10.2% 上升到 2010 年的 11.3%。0-14 岁的少年占总人口的比例下降幅度较大，65 岁以上的老年人口占比却出现加速上升的趋势。中国社会正向老龄化方向发展，到 2030 年前后，人口负担系数将逐步停止下降转而开始上升，劳动力不再廉价，中青阶层面对着上有老、下有小的赡养及抚养负担，而人均 GDP 仍然在较低水平，社会保障体系尚未建成，成为典型的国未富而民先老的社会，人口机会窗口开始关闭。

2、人口红利枯竭的具体表现

(1) 总抚养比下降

2011 年年末，我国大陆总人口为 134735 万人，比上年年末增加 644 万人。全年出生人口 1604 万人，人口出生率为 11.93%，比上年增加 0.03 个百分点；死亡人口 960 万人，人口死亡率为 7.14‰，比上年增加 0.03 个百分点。据预测，中国人口总量将在 2030 年到达最高点 14.06 亿；劳动人口则在 2020 年左右达到顶点 9.23 亿；在今后一段时间内中国的劳动人口仅以 0.4% 的速度增长，低于发达国家 1.1% 的平均增长率。到 2050 年，中国人口的年龄结构将接近倒金字塔形。随着出生率的下降，中国劳动人口数量将在 2013 年由增长到稳定再到逐渐下降，社会中上有老而下无小的家庭数量增多就是人口红利即将枯竭的重要标志。

年份	总人口(年末) (万人)	按年龄组分						总抚养 比(%)	少儿抚养比(%)	老年抚养比(%)
		0-14岁		15-64岁		65岁及以上				
		人口数	比重(%)	人口数	比重(%)	人口数	比重(%)			
1999	125786	31950	25.4	85157	67.7	8679	6.9	47.7	37.5	10.2
2000	126743	29012	22.9	88910	70.1	8821	7.0	42.6	32.6	9.9
2001	127627	28716	22.5	89849	70.4	9062	7.1	42.0	32.0	10.1
2002	128453	28774	22.4	90302	70.3	9377	7.3	42.2	31.9	10.4
2003	129227	28559	22.1	90976	70.4	9692	7.5	42.0	31.4	10.7
2004	129988	27947	21.5	92184	70.9	9857	7.6	41.0	30.3	10.7
2005	130756	26504	20.3	94197	72.0	10055	7.7	38.8	28.1	10.7
2006	131448	25961	19.8	95068	72.3	10419	7.9	38.3	27.3	11.0
2007	132129	25680	19.4	95833	72.5	10636	8.1	37.9	26.8	11.1
2008	132802	25166	19.0	96680	72.7	10956	8.3	37.4	26.0	11.3
2009	133450	24659	18.5	97484	73.0	11307	8.5	36.9	25.3	11.6
2010	134091	22259	16.6	99938	74.5	11894	8.9	34.2	22.3	11.9

表 人口年龄结构和抚养比 数据来源：国家统计局年鉴（2011）

(2) 老龄化速度加快

根据 1956 年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准，当一个国家或地区 65

岁以上老年人口数量占总人口比率超过 7%时，则意味着这个国家或地区进入老龄化。国际上通常将 60 岁以上的人口比占比超 10%或 65 岁以上人口占比超 7%作为国家或地区进入老龄化社会的标准。就我国而言，根据第六次人口普查数据，2010 年，全国 60 岁及以上老年人口达 1.77 亿人，占总人口的 13.26%，其中 65 岁以上老年人占总人口的 8.87%。2012 年全国 60 岁以上老龄人口 1.94 亿人，占总人口的 14.3%；至 2013 年，我国将迎来第一个老年人口增长高峰，老龄人口达到 2.02 亿人，老龄化水平达到 14.8%。同时，劳动年龄人口进入负增长的历史拐点，劳动力供给格局开始发生转变。根据《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发[2013]35 号），到 2020 年，全国 60 岁以上老龄人口将达到 2.43 亿，2025 年将突破 3 亿。

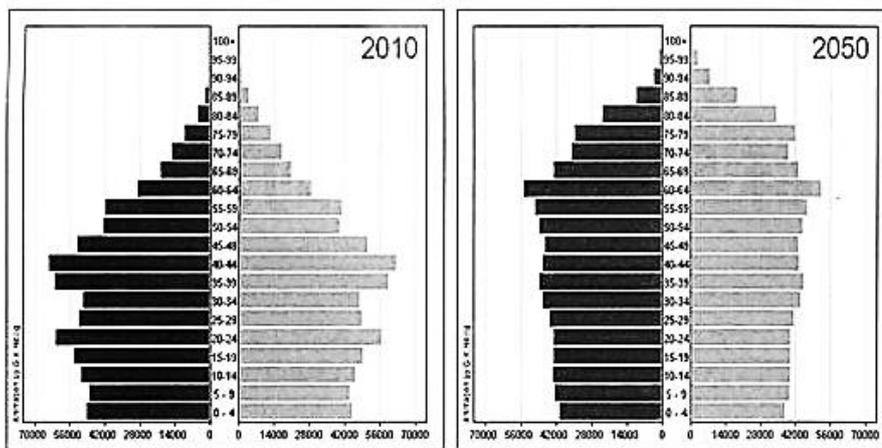


表 2010、2050 年我国人口年龄结构金字塔 数据来源：上海市人口与计生委网站

3、人口结构转变对经济增长的影响—以日本人口发展情况为例

二战后日本人口总量的变化和结构的转变对经济增长产生了深刻的影响，在此选用日本作为对照，观察人口结构转变对于经济增长的影响。

(1) 生产年龄人口的减少导致社会总需求不旺

生产年龄人口是指 15~64 岁的人口。这一群体消费需求最旺盛，他们不仅创造社会财富，而且还会创造社会需求，从而推动社会的进步。2011 年日本总人口为 12780 万人；据预测，到 2030 年日本总人口将减少至 11662 万，减少了 1208 万，15~64 岁的生产年龄人口占总人口比例从 2011 年的 63.65%下降至 58.08%，生产年龄人口数量从 2011 年的 8134 万减少至 6773 万，减少了 1361 万人。生产年龄人口的快速减少，必然影响到消费最旺盛人口的减少，从而造成社会总消费降低，最终影响经济的增长。

(2) 生产年龄人口的减少导致社会总供给不足

生产年龄人口是创造社会财富的重要力量。根据索罗经济增长模型，劳动和资本是决定产出的重要因素。劳动力数量的减少，意味着总产出的下降。日本目前的基本情况是，生产年龄人口总的数量正以较快的速度减少，其所占总人口的比重也在逐步下降，这必将导致社会总供给的不足。

(3) 人口老龄化将导致技术创新能力的下降

一般来说，吸收新知识和新观念等技术创新能力应该由劳动人口来承托，但由于生产年龄人口比重的降低，老龄人口比重的上升，技术创新的能力将明显下降。而技术这一生产要素又是经济增长模型中另一个重要的因素，因此，人口老龄化导致技术创新能力下降而最终拖慢经济的增长速度。

（4）人口老龄化将可能导致城市与农村的两极分化

日本人口的老龄化进一步加剧了城市与农村的两极分化。这是因为，城市的发展需要大量的劳动力，城市大量的就业机会和丰富的生活吸引了农村有活力的年轻人，老年人则只能留守在农村。根据日本国土交通省的调查，目前农村人口中，留守在农村的老年人较多，青壮年较少，他们绝大部分都已去城市务工，这就造成了老龄化越来越严重的情况。

（5）人口老龄化直接导致社会保障压力增大

社会保障和经济增长之间存在着相互密切的联系。这是因为人口结构的变动引起劳动力人口的减少，因而难以为经济持续增长提供充裕的劳动力。而经济增长趋缓又将引起社会保障资金的不足，从而引起恶性循环，使得社会保障体系举步维艰。此外，由于社会保障体系减弱，劳动人口出于未来养老的忧虑，不得不增加预防性储蓄，减少现时的投资和消费，而社会总投资和总消费水平的降低，将最终造成国内需求被压缩。

综上所述，日本的人口结构正在发生较大的改变，其主要特征表现为低出生率、低死亡率和低自然增长率。伴随着老龄化加速的进程，日本的经济增长遭到严重挑战，其经济社会也受到深刻影响。

第三章 四川省“十三五”经济社会发展主要风险评估指标体系研究

社会风险的本质特征是不确定性、损失性和人为性。虽然现代社会中的风险或不确定性几乎无处不在，不确定性也给人们应对风险带来困难。但是，我们并不认为风险的不确定性是一种不可知性或不可控性。其实，任何风险都是一定背景和条件下产生和发展的，其存在及其演化并非无踪可循，有其自身的表现及其逻辑，社会的发展正是在不断应对和化解风险的危机中成长和成熟的。有风险不可怕，可怕的是对风险视而不见，掩盖风险，拖延解决风险的时间。虽然我们不能完全消除风险，但可以降低和减少风险的损失；虽然不能精确的预测未来，但是可以为潜在的风险作出及时的评估和预警。

一、社会风险评估的意义与作用

风险的本质特征是不确定性。然而，这种不确定性并不表明风险是不可知、不可测和不可控的，更不意味着人们在风险面前无能为力。其实，任何社会风险和公共危机都是一定条件下产生和发展的，其存在和演化有其自身的表现和逻辑。经过“十一五”、“十二五”时期的经验总结和运行实践，已经探索并积累了不少观察、评估、预警、防范和处置社会风险的方法与技术，也正是在不断地应对和化解各项社会风险的过程中，风险评估的机制设计、运行方法的得到了总结与完善。

首先，社会风险评估与预警机制重视在社会风险转换为公共危机之前对其进行识别、监测、评估、预警、防控和化解。过去，我国一直采用分类别、分部门的单一救援体制和应急管理模式，即使是遇到像“SARS”这样的大型公共卫生安全事件也仅仅是采用临时性的应急管理模式。这种应急管理模式主要侧重于事后处理，忽视事前预防，导致政府部门将过多的注意力集中在危机爆发之后如何应对危机、维护社会稳定、重建社会秩序等环节上，忽视了在社会风险转化成公共危机之前对社会风险进行识别、监测、评估和预警，使得风险因素在人们毫无防备的情况下不断积累进而转化成公共危机，错失了将危机消灭在萌芽阶段的大好机会。这种应急管理模式即使再善于补救，也只能尽最大可能地减少损失，却无法避免损失。要避免损失的发生，就应将社会风险消除在其形成和孕育的过程当中，这就要求社会必须具有在社会风险形成和孕育的过程中识别、预警、防控和化解社会风险的能力。社会风险评估与预警机制对于监测和控制我省经济社会发展过程中产生的风险因素，减少公共危机爆发及其损失有着重要的意义。

其次，社会风险评估与预警机制能为政府部门调整政策、制定风险管理决策和实施风险管理行为提供参考依据。政府部门通过社会风险评估与预警机制能够追踪和监测社会运行中存在的和谐与不安全因素，并以此分析导致不和谐与不安全因素存在的源头所在，据此一方面可以制定相应的风险处理预案，及时控制风险的发展态势；另一方面可以调整相关政策，制定新的决策从根本上消除风险源，将社会发展控制在稳定运行轨道上来。因此，四川省社会风险评估与预警机制的建立，能准确衡量全省阶段性社会风险的整体水平，动态反映社会发展的变化趋势，为政府部门调整政策、制定风险管理决策和实施风险管理行为提供参考依据，对我省构建社会主义和谐社会具有重要的理论价值和实践意义。

再次，社会风险评估与预警机制的建立对于提升政府社会风险管理能力有着重要意义。随着我省经济社会的发展，各种社会矛盾不断凸显，使我省目前处于社会风险的高发期，急需加强省政府的社会风险管理能力。社会风险评估与预警机制作为社会风险管理系统的一个重要组成部分，它的建立一方面能够检测政府和社会管理部门已经采取的社会风险管理政策的科学性和适用性；另一方面可以为政府和社会管理部门制定新的社会风险管理决策提供信息支持和理论依据。这势必在很大程度上提升省政府的社会风险管理能力。

“十三五”时期，是四川省从经济大省向经济强省跨越、从总体小康向全面小康跨越的“发展机遇期”，又是由经济发展的客观规律所决定的经济增速降档和主动结构调整、转型升级的“换挡阵痛期”，也是攻坚克难、破解各项体制机制桎梏的“改革攻坚期”，经济社会发展中的不确定性将日益增多，建立健全的预防、评估、预警和响应机制，积极地预防、准确地评估、及时地预警和快速的处置，是有效防范、控制和化解经济社会风险和危机的重要途径。

二、我省开展风险评估的实践经验

党的十八大和十八届三中全会报告中提出，“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”。2011年发布实施的《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》也专门明确“建立重大工程项目建设和重大政策制定的社会稳定风险评估机制。”正如前文所述，在世情、国情、社情、民情发生深刻变化的新形势下，全省社会经济格局调整步伐不断加快，各种社会矛盾和危机易发、多发、突发，且关联性、聚合性、敏感性不断增强。各级党委、政府在执政、发展和改革中面临的机遇和挑战均是前所未有的。在此背景下，事关人民群众切身利益的重大改革、重大政策、重大决策、重大项目等重大事项，既扮演着各地改革发展不可或缺的推进载体和加速器，同时也是事关改革、发展与稳定三者关系状况的敏感点。特别是重大固定资产投资项，具有对经济、社会、民生和生态环境影响大、关联广的特征，所面临的风险种类繁多且各种风险之间的相互关系错综复杂，极易引发社会矛盾乃至群体性事件，成为社会稳定的风险源。在此，以重大项目社会稳定风险评估工作为例，回顾与总结我省“十一五”、“十二五”时期开展风险评估工作的实践经验。

（一）“遂宁经验”的探索与创新

我省对于社会稳定风险评估工作一直走在全国前列。早在 2005 年初，针对一些地方在进行重大工程建设中时有群体性事件发生的情况，遂宁、德阳、攀枝花、广元、泸州、宜宾等地市开始探索开展重大工程项目稳定风险评估工作。特别是遂宁市，2005 年，面对经济快速发展、各类社会矛盾凸显的新形势，遂宁市在全国率先探索建立了《重大工程社会稳定风险评估制度》（遂委办〔2005〕76 号），明确规定凡新建重大工程未经社会稳定风险评估不得盲目开工，评估出的涉稳重大隐患尚未妥善化解不得擅自开工。2007 年，遂宁市制发《关于深化规范社会稳定风险评估机制的意见》（遂委办〔2007〕122 号），制作了评估工作流程图，切实规范完善了社会稳定风险评估机制。2008 年，遂宁市出台《重大事项社会稳定风险评估办法》，制定由 5 个大项、14 个子项组成的社会稳定风险评估体系，建立健全评估报告、分级备案、联席会议、目标管理和监督检查等五项工作制度，促进了社会稳定风险评估工作常态化、规范化。2010 年、2011 年、2012 年，遂宁市委、市政府相继出台深入推进稳评工作意见、工作细则、专项评估办法等，进一步规范重大项目社会稳定风险评估办法。遂宁深入开展重大项目社会稳定风险评估工作，促进了项目决策的民主化、科学化，确保了重大项目建设的顺利推进，从源头上预防和减少了社会矛盾，夯实了社会和谐稳定的基础，推动了经济社会又好又快发展。2012 年 1 月，遂宁市的“重大事项社会稳定风险评估机制”项目荣获“第六届中国地方政府创新奖”。

（二）风险评估的推广与实践

遂宁在开展社会稳定风险评估方面作出了积极探索，为我省推广稳评工作提供了丰厚的理论基础和实践经验。2010 年，四川省政府出台了《四川省社会稳定风险评估暂行办法》（四川省人民政府第 246 号令），明确规定各级政府及其职能部门出台、实施关系到群众切身利益和社会普遍关注的重大事项，应当开展社会稳定风险评估，并要求省政府各部门、各直属机构和市县政府制定实施细则贯彻落实。

根据该文件要求，四川省政府各部门相继出台了《人力资源和社会保障厅社会稳定风险评估实施细则》、《国土资源厅关于切实加强和推进国土资源重大事项社会稳定风险评估工作的通知》、《国资委省属监管企业重大事项稳定风险评估指导意见》、《环保厅建设项目社会稳定风险评估实施办法》、《水利厅关于完善社会稳定风险评估机制和建立社情民意调查机制的意见》等一系列制度文件；市县政府也制定了相应实施细则，如《成都市国有土地上房屋征收社会稳定风险评估实施意见》、《眉

山市社会稳定风险评估实施细则》、《攀枝花市社会稳定风险评估实施细则》、《泸州市社会稳定风险评估实施细则》、《南溪县重大事项社会稳定风险评估实施细则》、《富顺县关于开展重大项目建设实施社会稳定风险评估工作的通知》等，为深入开展社会稳定风险评估工作提供了制度保障。

从固定资产投资项目角度出发，按照省政府要求和国家发改委印发的固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法，四川省发展与改革委研究制定四川省重大项目社会稳定风险评估暂行办法。并按照《四川省社会稳定风险评估办法》要求，对省内建设的污水垃圾处理设施、水电站、产业发展、灌区工程、机场、公路建设等重大项目开展了社会稳定风险评估工作，将社会稳定风险评估结果作为核准、审批的前置条件。要求各地对涉及群众切身利益的相关问题，可能出现的群众诉求和诉求的合法性、合理性、政策性等问题，可能产生环境污染、生态环境破坏的事项，能会引发的治安问题，以及出台实施的时机是否成熟等问题进行专题分析研判，有针对性的提出预防和解决问题的对策及措施，形成稳评报告，通过深入摸排、有效消除重大风险隐患，防止因重大工程建设项目实施引发群体性事件。

（三）当前社评工作存在的难点

刚刚结束的十八届四中全会公报中，提出健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，从顶层设计角度明确了风险评估工作的重要性与严肃性，使其正式纳入法制化轨道。而我省的风险评估工作起步早、推广快、成效多，自2010年《四川省社会稳定风险评估暂行办法》颁布实施以来，全省21个市（州）、183个县（市、区）和17个省直部门均制定了实施办法，可以说全省各界对于风险评估的认识正在逐步加强。但同时，《暂行办法》实施近4年以来，各地区各部门在开展社会稳定风险评估工作中，也存在一些难点和问题，需要更进一步的理论创新与制度规范，以保障评估工作的实施效果。在此，结合课题组成员参与能源、交通基础设施、重大产业项目等重大项目社会稳定风险评估工作实际，以及多次前往省政法委维稳办调研访谈成果，对相应问题进行归纳梳理如下：

1、思想认识仍需强化

当前在稳定风险评估的工作实践中，一些主管部门和领导干部仅将风险评估作为维稳的一种手段，而没有从依法行政、社会管理创新的视角来审视，不能正确看

待风险评估与经济社会可持续发展的关系，社会稳定风险评估的内生动力不足。同时，部分项目业主认为评估工作增加了前期工作的流程，影响了项目立项审批时效等，希望尽快完成评估工作，视评估报告为“为了评估而评估”的附加工作，对于评估得出的防范措施、改进建议放之任之，在实质上降低了评估工作的对于维护稳定、降低风险的效果。

2、责任主体有待明确

《暂行办法》中第七条：重大事项责任主体负责组织相关单位开展社会稳定风险评估工作；而第十条规定：风险评估报告由重大事项责任主体审定。按照上述要求，评估工作开展主体与评估报告的审定主体并没有做区分，既当裁判员又当运动员的问题较为突出，评估结论的独立性与公信力不足。此外，在实际操作中，多个部门参与的项目，常常会出现相关部门相互推诿、为规避责任而不愿牵头的现象，往往最终由地方党委指派当地维稳部门作为责任单位。

3、内容深度还需规范

社会稳定风险评估工作是一项专业性很强的工作。由于《暂行办法》第八条并未对评估内容与深度的进行明确要求，且全省范围内并未出台统一的评估流程规范和编制大纲。因此，各部门和各地区在开展风险评估时间工作中，对于评估范围、重点内容、工作步骤、指标体系、风险等级等方面的评估内容与分析深度差异很大。受开展风险评估的具体工作人员专业背景、业务技能、区情掌握等条件限制，评估的整体质量有待提高。

4、三方评估亟待拓展

目前，具有专业技能和人才储备的中介机构已经逐步参与到许多领域的社会稳定风险评估工作中，但中介机构等社会组织参与评估的权责利界定、资质要求等问题还未得到制度上明确。同时，不同于具体的工程技术、项目管理或经济政策等，社会风险评估是一项跨学科、跨地域的复合型工作，在全省范围内尚未建立起社会稳定风险评估专家库，难以对于外部评估提供相应人才支撑。

上述问题，有些属于思想认识和制度建设，需要在“十三五”期间由政府部门和社会各界加强认识并逐步完善，有些属于工作流程和技术规范，可以提出建议思路，并提出理论上的创新和实践上的建议。在此，针对开展社会风险评估的“流程规范化，指标标准化”问题，提出具体思路与建议，供有关部门参考。

三、风险评估与预警指标体系的原理和方法

(一) 构建风险评估指标体系的原则

构建社会风险评估与预警指标体系应遵循以下几条基本原则。

1、目的性

设计社会风险评估与预警指标体系，目的是为了准确、及时、全面、客观地监测和评估社会运行和社会发展的实际状况，便于我省各级人民政府及其职能部门和具有管理职能的单位利用社会风险评估与预警指标体系获取的基础数据，开展社会风险管理，科学制定社会风险治理政策和规划。

2、科学性

社会风险是一个抽象的概念，社会风险现象是一个复杂的逻辑体系，需要一系列具有科学性的指标才能揭示其性质、特点、关系和运动过程的内在规律。所谓科学性原则，就是要求指标体系的设计不仅要有科学的理论依据，还要有科学的方法，使其在实践上可行而且有实效。因此，社会风险评估与评估指标的选择、标准的确定方面，要依据风险社会理论、社会冲突理论、社会转型理论、社会运行理论并结合当前四川省经济社会发展的特点来设计指标体系。要从我省实际情况出发，借鉴国内外建立社会评估指标体系的有益经验，吸取国内外已有的研究成果，建立一套适合四川省省情的社会风险评估与预警指标体系。

3、可操作性

可操作性即要求每一指标都有精确的数值表现。不论是可直接通过统计调查获取的客观指标，还是需要通过评分方法求值的主观指标，最终都必须是能用数值来计量的。否则，就失去实践意义。因此，在设计社会风险评估与预警指标体系时，必须保证指标具有较强的实用性，评估指标要紧紧围绕我省各级人民政府的战略管理和决策需要，从实际出发，突出重点。另一方面，应充分考虑统计工作和社会调查的现状，设计指标体系时应尽量采用易于获取数据的指标，提高指标体系在实际工作中应用的可操作性，确保指标原始数据可以搜集到。再科学合理的指标，如果无法获取数据，就形同虚设。在设计主观指标时尤其要注意这一点。

4、综合性

综合性要求评估指标具有高度的概括性，能准确反映危及社会秩序的社会风险的产生和发展情况。不同社会、同一社会的不同历史阶段都有其特定的社会风险。

就一个国家或地区而言，一定时期可能会出现若干种社会风险，要求评估指标必须具有高度的概括能力，能反映纷繁复杂的社会风险的最本质最重要的表现。此外，在指标体系的设计上，不仅要反映某一阶段的社会风险，更重要的是要有动态性，能反映出其持续发展的状况和规律，静态指标和动态指标综合，才能更为客观和全面。

5、敏感性

国内外关于社会发展指标体系（现代化、可持续发展、小康社会、和谐社会、节约型社会指标体系等）的研究较多，但对社会风险评估与预警指标体系的研究才刚起步。前者要求在指标的选择上注重全面性和完整性，既包括肯定性指标也包括否定性指标，既包括投入性指标也包括产生性指标。而在设计社会风险评估与预警指标体系时，考虑指标体系相对的系统性和完整性的同时，应尽可能选择具有风险预警预报功能的敏感性的指标。敏感性就是要求指标的灵敏度高，及指标值的细微变化就能直接映射出某个或某类社会风险的发展变化情况。在本研究中，指标的选择注重简捷性，防止面面俱到，过于繁杂，目的即是为了突出风险预警预报的功能。

（二）风险评估与预警实用模型

社会风险评估与预警系统是一种用于预测和表达社会风险信号、辅助政府实施早期危机管理的信息化工具。预警评价要素具有约定俗成的名词，主要包括：警素，指构成警情的指标；警兆，指警素发生异常变化的先兆；警度，指警情的级别程度；警限，指每一警度级别区间对应的上下限；警义，指警素与警度的合称，用于识别受监测对象的警情；警源，指警情产生的根源。预警理论认为，警兆、警情和警源之间存在因果关系，需要经过预警系统作业加以识别。

1、单阈值预警模型

顾名思义，单阈值预警模型是指在模型中只设置一条警戒线，警戒线对应的警情值即为阈值，超过阈值表示危险，没有超过阈值表示安全。单阈值预警模型在预警系统中较为少见，但由于其简单易用的特点，在现实生活中十分常见。例如，基尼系数，人均引用水量、贫困线以下人口等都是单阈值模型。单阈值预警模型要求直接明了的警示风险。美国国家恐怖预警系统在设计的初期，采用的是分级预警模型，后来发现并不适用。因为美国社会总是存在遭受恐怖袭击的威胁，因此，总是处于高风险状态，然而按照应对计划，在高风险状态必须保持紧张状态，实际的预

警结果让安全工作人员感到无所适从。为此，美国在 2010 年改用单阈值预警模型，将美国国家恐怖预警模型分为“迫切”和“升级”两级。其中，“迫切”是指存在可信、明确、紧迫的恐怖威胁；“升级”指确信存在恐怖威胁。两者之间的分界线就是单阈值线。

2、分级预警模型

在分级预警模型中，预警信息调控受到预警警度的约束，要求在不同的警度区间内进行适当等级的应急响应。而要确定警度区间，关键工作在于提供区间的上下警限。各警戒区间阈值上限代表着风险增加，安全度渐次恶化。不同警限水平的提出，很明显的反映了政府对社会现状和危机事态的认识和定位。

不少分级预警模型对评出的结果采用着色法表示不同的警戒区间，例如，用绿色、蓝色、黄色、橙色、红色警戒区间分别对应警度的无警、轻警、中警、重警和巨警区间。就警讯信息而言，系统中除巨警区间外，各警戒区间阈值上限为警情风险上升的关键信息标志。不同识别信号灯在各节点位置执行警戒任务，绿色警戒区间表示安全度良好，蓝色、黄色、橙色、红色警戒区间分别对应安全度轻度恶化、中度恶化、严重恶化、极度恶化。可以认为，绿色警戒区间为理想状态；达到黄色警戒区间时，安全问题应该引起政府高度关注，要求政府提起对风险治理应对行动，实施强有力的政策干预；而当警报升级到橙色区间时，可以成为高风险，此时危情状态已经变得十分恶劣。在实际应用中，各种危险程度分级模型实际上都属于分级预警模型。

（三）风险评估与预警机制设计

当前，社会风险评估与预警的研究者提出了四种常用的预警评价机制。

1、从预警评价要点展示

刘英茹、张怡梅（2005）曾对预警系统进行定义，这个“定义”叙述了预警评价的预警机制，它包含四个基本步骤：在可能产生危机的警源上设置警情指标；对可能引起公共危机的各种要素及其所呈现的危机信号和危机征兆，随时进行严密的动态监测；对其发展趋势、可能发生的危机类型及其危害程度进行科学合理的评估；用危机警度向有关部门发出危机警报。

2、从预警评价过程展示

张春曙（1995）认为预警系统内部存在逻辑关系，预警机制运行包括五个步骤，具体如图 3-1 所示。

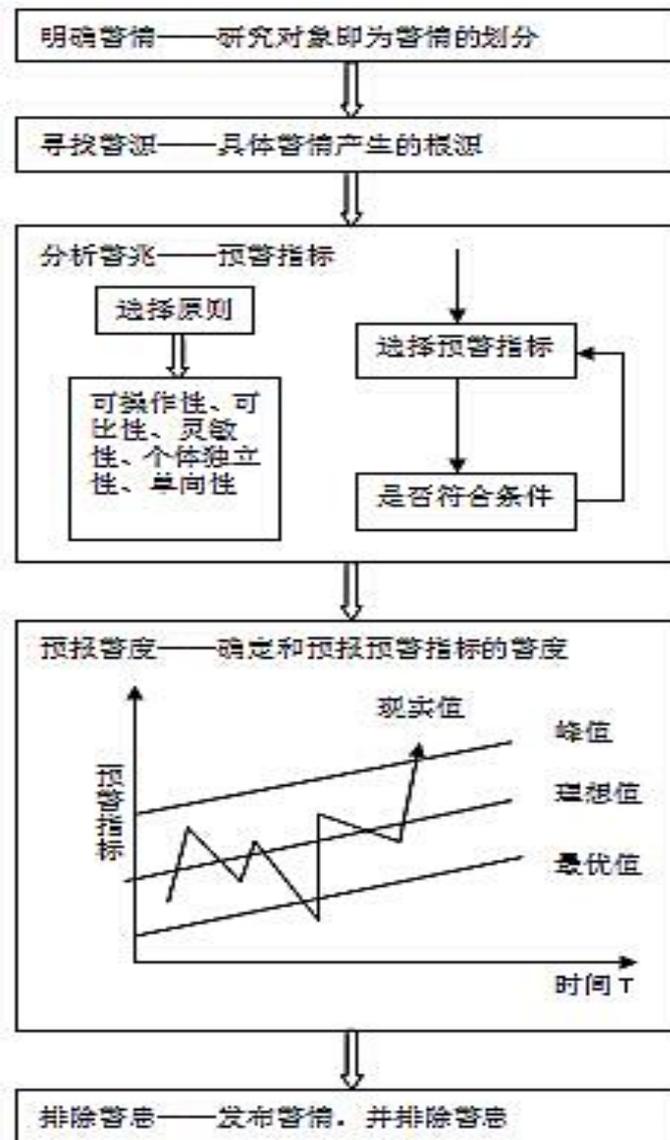


图 3-1 社会稳定风险评估与预警机制

明确警情是预警的前提。对于警情指标，可应用各种定性与定量方法确定其静态或动态的安全变化区间，即安全警限。若实际数值超过这个区间，就表明警情出现。寻找警源是预警过程的起点，警源是产生警情的根源，是“火种”。从警源产生的原因及形成机制来看，主要有两类：一类是自然警源，如地球结构、大气环境、资源保有量等；另一类是社会警源，如人口的数量和结构、不同群体的利益关系以及本地区政治、经济活动等。分析警兆是预警过程中的关键环节。由警源这一“火种”到产生警情这一“火灾”是一个过程，这一过程包含着警情的孕育、反正、扩

大、爆发。警情在爆发之前必定有一定的先兆，即必然有警兆，分析警兆及其报警区间便可预报预测警情。如果说警源是警情产生的原因，那么警兆就是警源演变成警情的外部形态表现。警兆可以是警源的扩散，也可以是警源扩散过程中产生的相关现象。预报警度是预警系统的最终产生形式。根据警兆的变动情况，联系警兆的报警区间，参照警情的警限或警情等级，运用定性与定量方法缝隙警兆报警区间与警情警限的实际关系，结合意见及经验，便可预报实际警情的严重程度。排除警患是根据预报的警度来采取相应的措施，运用宏观调控工具，对有警的危机源头采取适当的干预和控制措施，阻止其进一步恶化的趋势。

3、从预警评价信息流展示

肖群鹰和朱正威（2008）设计的预警评价机制如图 3-2 所示，他们认为预警过程包括基本数据的采集和处理、使用监测指标进行评价测定、分析出警情级别、出警原因和影响变量、模拟预测为了发展趋势、对应发生警情和趋势实施政策干预。根据分级预警策略，图中每一种警情区间对应一级危情状态，需要分析该不安全状态的影响因素，并确定实施或不实施政策干预，对不同强度政策干预的风险变化进行模拟和预测分析，为政府后续干预工作提供依据。

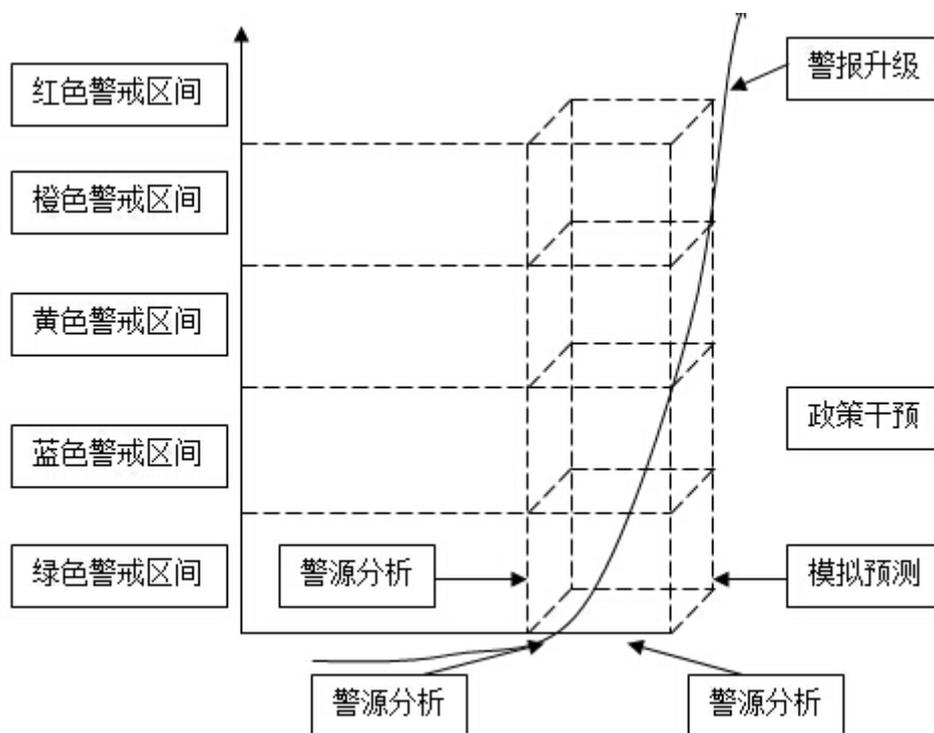


图 3-2 预警系统的分级预警机制

在分析预警评价机制的信息交流情况时，可以看到信息包括静态存量信息和动态交流信息。动态信息包括以下内容：收集自真实事件的警素信息；存储于基础数据库的警兆信息；经由评价和模拟后呈现的警情信息；通过警情发布系统公布的警度信息；影响因素分析后获得的警源信息；干预决策系统发出的应急指令信息；因素分析知识库和决策支持专家库的贮存信息。静态信息转换成信息流动，流动过程为：警素因素进入基础数据库形成警兆信息→警兆信息经由评价系统形成警情信息→警情信息进入预测系统形成未来警情信→警情信息进入信号系统形成警度信息→警情信息进入因素分析环节形成警源信息→警源信息进入决策支持心态形成应急决策指令。

4、从预警评价系统展示

牛文元等（2001，2003）提出采用社会物理学方法研究社会动乱的机理表达，提出了社会燃烧理论，并设计了社会稳定预警系统原理图，如图 3-3 所示。

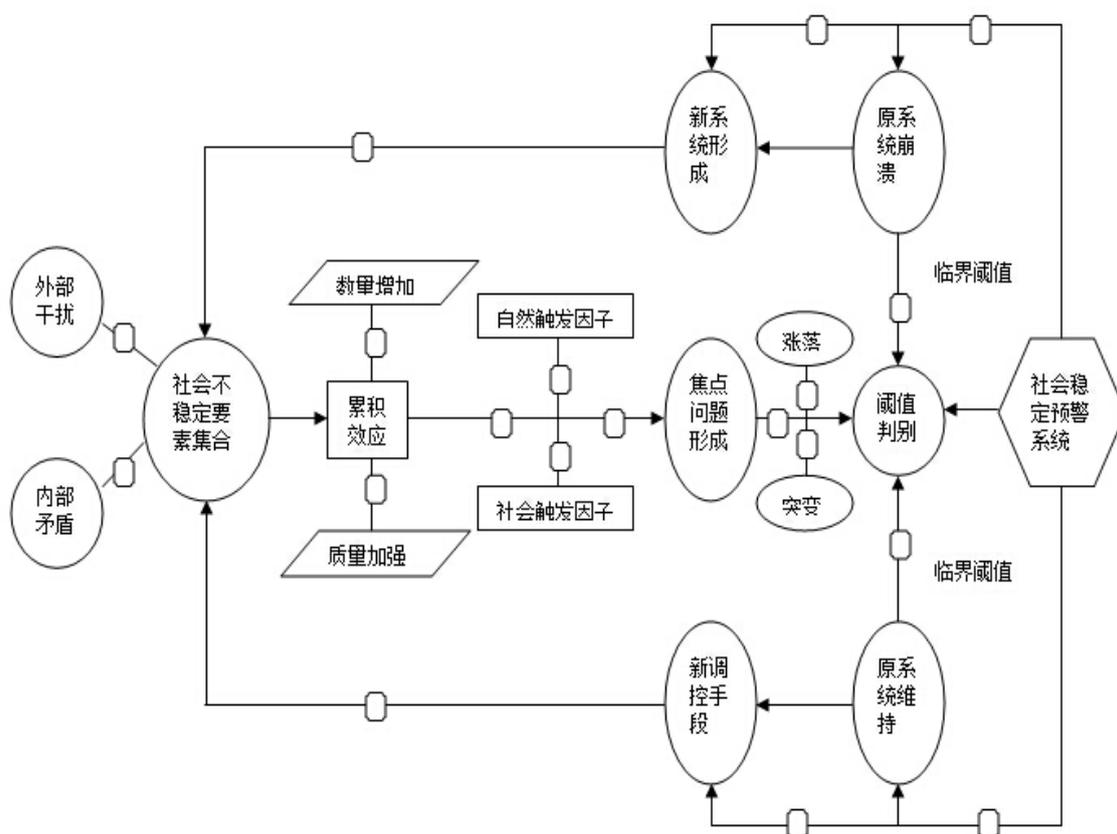


图 3-3 社会稳定预警系统原理

注：“〇”为预警监测位置。

该系统不仅为预警系统的触发过程做了说明，还附带对风险对象和应急系统变化的解释。根据该模型，社会稳定预警系统的内部机理包括三个子过程。

第一，风险蓄积过程。外部干扰与内部矛盾共同构成了社会风险，社会风险存在累积效应，按照辩证法的规律由量变到质变积蓄不稳定能量。

第二，焦点问题进行过程。当受到自然灾害或者社会事件的触发，社会风险中会产生导致社会对抗的焦点问题，焦点问题的化解过程是风险进一步涨落的过程，也可能由于风险突发造成风险剧增。

第三，动乱产生过程。当风险突破预警阈值时，社会动乱发生，造成原系统崩溃而新系统形成。如果未超过临界阈值，则系统维持原状，但需要实施风险治理，以消除社会不稳定因素，解决社会焦点问题。

四、风险评估指标分类

前文分析了风险四川省经济社会发展过程中的风险源，风险源如果没有得到有效控制，经过“发酵”就可能会演变成公共危机从而威胁社会稳定。风险评估指标体系的构建并不是指标的随意堆砌或者是简单罗列，而应该将各类指标置于科学的理论框架中。社会风险的评估预警工作旨在维护社会稳定。闫耀军（2004）建立了一个社会稳定的理论模型，认为社会稳定必须得到以下6种系统的保障，分别为：生存保障系统；经济支撑系统；社会分配系统；社会控制系统、社会心理系统和外部环境系统。将社会风险指标纳入这6种系统中有利于对其进行全面而系统的评价与预警。本课题风险识别中的风险源一旦发酵到一定程度就会破坏以上6种系统中的一种或几种，从而影响社会稳定。本课题在构建四川省社会风险评价与预警指标体系时，主要借鉴闫耀军（2004）的构建方法，并结合四川省的省情对其进行完善。本课题指标体系的构建过程中，采用问卷形式咨询了四川省发改系统和工程咨询系统的67位专家的意见，在综合考虑的情况下确定了如下指标体系。

（一）生存保障类风险指标

生存保障类风险指标与社会稳定模型中的生存保障系统对应，主要考察和反映一定时期内社会稳定运行的根本方面，即民众的生产状况。生存保障内指标可以由宏观和微观两个层面构成。微观生存保障类风险指标主要与民众个人有关，主要衡量民众个人或家庭等以血缘单位为主体的生活保障得到满足的程度。宏观生存保障系统是由国家和社会提供物质帮助的一整套以社会化为标志的生活安全系统，它通

过建立社会化的生活安全网络，来消除市场经济竞争中产生的不安定因素和可能由此引发的社会动荡，衡量该系统完善程度的指标在本课题中称为生存保障类风险指标。从马斯洛需求层次理论来看，生存需求是人类最基本的需求，当这类需求得不到满足时很可能引发社会动荡。本课题将生存保障类风险指标划分为个人保障风险指标和社会保障风险指标，具体指标如表 3-1 所示。

表 3-1 生存保障类风险指标

	指标名称	指标意义
个人保障类风险指标	城镇登记失业率	失业率越高越不利于社会稳定
	最低生活保障线下人口比重	贫困人口比例越大社会越不稳定
社会保障类风险指标	流动人口参保率	该比率越高越有利于社会稳定
	社会保障综合给付率	全面反映社会保障的落实情况
	医疗保险覆盖率	反映医疗保险社会化的程度

(二) 经济支撑类风险指标

经济支撑类风险指标与社会稳定模型中的经济支撑系统相对应，主要用于考察和反映经济基础运行方面可能给社会稳定造成的潜在风险。根据经济社会协调发展的理论，经济增长存在两种不同的模式。一种是既不考虑产业结构又不考虑经济与社会、环境的协调程度的单纯经济增长。在这种模式下，虽然从 GDP 的表现来看，经济确实增长了，但环境遭到了巨大的破坏，社会问题也因此增加了，整个社会的生活质量甚至会倒退，从而引发社会矛盾和动荡。这将会给其他社会稳定模型中的系统带来负面影响。另一种经济增长模式是协调的和可持续的经济增长模式。在社会风险评估指标体系中，不仅要体现经济系统对社会稳定的支撑性作用，还需要充分反映出不恰当的经济增长方式对社会稳定的危害性。在本课题的评估与预警指标体系中，将经济支撑类风险指标分为单纯衡量经济增长的经济增长类风险指标和衡量经济与社会协同程度的协调发展风险指标两个子类，其各自具体的衡量指标如表 3-2 所示。

表 3-2 经济支撑类风险指标

	指标名称	指标意义
经济增长类 风险指标	人均 GDP 增长率	从人均财富反映社会稳定的经济基础
	农业增加值增长率	从我国是农业大国的国情角度反映社会稳定的经济基础
协调发展类 风险指标	第三产业增加值占 GDP 比重	从产业结构角度反映经济增长方式的转变
	全社会零售物价指数	反映通货膨胀严重程度
	银行贷款中的不良贷款比重	反映金融安全

(三) 社会分配类风险指标

社会分配类风险指标与社会稳定模型中的社会分配系统相对应，主要考察社会分配结合的合理性对社会稳定造成的风险。“不患寡而患不均”，分配问题是社会稳定运行中最为敏感、最为突出的问题，也是最为棘手的问题。总的来说，我省现阶段面临的社会分配问题主要表现为城乡收入差距、地区收入差距、行业收入差距和城镇内部收入差距、农村内部收入差距等 5 个方面。前 3 种分配问题主要表现为社会分配在空间上的不平衡，后 2 种表现为社会分配在特定空间中不同层次的群体中的不平衡。本课题将社会分配类风险指标分为空间差距类风险指标和阶层差距类风险指标两类，其各自具体的衡量指标如表 3-3 所示。

表 3-3 社会分配类风险指标

	指标名称	指标意义
社会分配类 风险指标	城镇居民可支配收入和农村居民收入的比值	反映城乡收入差距
	最高收入行业与最低收入行业人均收入的比值	反映行业收入差距
空间差距类 风险指标	全省 10%最富有家庭收入与 10%最贫困家庭收入的比值	从家庭角度反映收入差距程度
	全省居民基尼系数	反映社会财富分配的平均程度

(四) 社会控制类风险指标

社会控制类风险指标与社会稳定模型中的社会控制系统相对应，主要考察和反映社会稳定运行调控机制和调控能力可能引发的风险。根据社会控制理论，社会的

控制机制一般来说由两个部分组成，即硬性控制系统和软性控制系统。硬性控制系统主要包括体现国家权力的军队、警察、法庭、监狱、法律、法规和各级政府及组织团体内部制定的要求其成员遵守的规章制度等；软性控制系统主要指社会占主导地位的思想意识、道德伦理、习俗信仰，文化传统等等。两者的主要区别在于其作用机制上，前者具有强制性，以某种暴力的或有形的物质手段为基础；后者则属于非强制性的，主要通过教育、说服和无形的潜移默化影响来实施。在社会控制过程中，硬控制和软控制具有相互补充、相辅相成的作用。两者关系协调配合得好，就能有效地促进社会稳定发展，片面强调发挥某一方面的作用而忽视另一方面的作用则不利于社会稳定发展。本课题据此将社会控制类风险指标分为政府系统的硬性控制风险指标和精神文化系统的软性控制风险指标两类，其各自具体的衡量指标如表 3-4 所示。

表 3-4 社会控制类风险指标

	指标名称	指标意义
硬性控制 风险指标	群体性突发事件发生人次率	综合考察社会矛盾激化和社会冲突程度
	每万人警力配备人数	从维持治安的人力资源配置角度反映控制力
软性控制 风险指标	社会公众对公共道德的评价价值	反映社会风尚和道德约束力量
	媒体舆论导向负面效应评价价值	反映政府对社会舆论的引导能力
	民间负面政治流言传播情况	反映潜在的社会矛盾和危机

(五) 社会心理类风险指标

社会心理类风险指标和社会稳定模型中的社会心理系统相对应，主要考察和反映社会心理对社会稳定可能产生的风险。人的内心世界是一个矛盾的对立统一体，针对于社会稳定来说，既有正面因素，也有负面因素。为此，本课题从正反两个维度考察民意，在社会心理类风险指标内部，划分出表示民众对党和政府领导信任度的民众满意度风险指标和表示民众对某些社会现象及社会举措心理承受能力的民众容忍度风险指标两个子系统模块，其各自具体的衡量指标如表 3-5 所示。

表 3-5 社会心理类风险指标

	指标名称	指标意义
民众满意度 风险指标	对干群关系的满意度	满意度越高越有利于社会稳定
	对政府职能部门行政效率的满意度	同上
	对社会秩序的满意度	同上

民众容忍度	对收入差距的可容忍程度	容忍度越低越不利于社会稳定
风险指标	对司法不公正的可容忍程度	同上

(六) 外部环境类风险指标

外部环境类风险指标和社会稳定模型中的外部环境系统相对应，旨在考察和反映外部环境系统对社会内部稳定的扰动作用可能造成的社会风险。外部环境可分为域外社会和自然界两大部分。根据社会系统论和全球化理论，以及我国加入 WTO 以后的新形势，根据以跨国公司为主导的经济全球化和建立在高新技术基础上的信息化和网络化的全球文化一体化的现实趋势，任何一个国家和民族都不再可能在独自封闭的环境中祈求社会稳定。任何对于社会稳定的分析研究亦不可能只局限于其内部的社会矛盾运动，而必须突破国家或地区的范围，在全球化的背景中加以考察。而自然界的灾变，历来就对社会危机雪上加霜，产生“叠加共振”的负面效应。历史上人们所说的“大灾之后必有大乱”，正是指自然灾害对社会已经存在的不稳定因素的放大作用。在当代社会，虽然科技的发展使人类的防灾抗灾能力大大增强，但是工业化的后果却使人类与自然界的越来越紧张，人类所受到的自然界的“报复”也日益增多。本课题将社会稳定的外部环境系统，划分为表示域外社会对我国社会稳定影响的，域外扰动风险指标和表示自然环境对社会稳定发生影响的灾害扰动风险指标两个子系统模块，其各自具体的衡量指标如表 3-6 所示。

表 3-6 外部环境类风险指标

	指标名称	指标意义
域外扰动风险指标	世界经济衰退影响度	与外贸依存度有关，反映国际经济环境的负面影响
	对立意识形态渗透	考察敌对势力对我省社会稳定的威胁
自然环境风险指标	严重灾害成灾面积数量	从空间范围角度考察灾害严重程度
	灾害造成的生命损失数量	从人数规模角度考察灾害严重程度
	灾害造成经济损失数量	从经济角度考察灾害严重程度

五、风险评估指标体系的构建

评估模型要将定量指标和定性的指标结合起来，正确评价出社会风险预警的长期发展目标。考虑在分析、比较和判断时，有关社会风险预测预控因素的重要性、影响力或者优先程度往往难以量化出来，这时人的主观选择会起着相当重要的作用。

本文主要采用 AHP 来进行权重分析。据此获得各层指标的权重。AHP 确定权重方法的基本步骤包括：第一、分析系统中各元素之间的关系，建立系统的递阶层次结构；第二、就同一层次各元素对上一层次的某一准则的重要性进行两两比较，构造两两比较判别矩阵；第三、根据判别矩阵计算被比较元素对于该准则的相对权重；第四、计算各层次元素对系统目标的合成权重。运用 AHP 首先可以把社会风险预警问题层次化，把它分解为不同的组成因素，并按各因素之间的隶属关系和相互关系程度分组，形成一个不相交的层次。上一层次元素对相邻的下一层次的全部或部分元素起着支配作用，从而形成一个自上而下的逐层支配关系。一般把总目标作为最高层，把决定总目标的各方面作为中间层，把供决策的具体指标等作为最低层。更具体化为：目标层、准则层和方案层（指标层）。

AHP 模型的定量分析是以专家组定性判断为基础的，通常专家们对两因素相对重要程度的比较判断是比较准确的。为了把两两比较的不同重要程度加以量化，我们采用美国运筹学家 T. L. Saaty 建立的一种标度，也是目前 AHP 最流行的标度，即标度值在 1-9 范围内变动的比率标度，并行成量化等级表，见表 3.7 所示。再根据对专家定性判断的量化处理，运用一定的数学算法和计算机程序，对判断的量化数据进行定量运算分析得出同一层次不同指标间的相对重要性权重。然后对不同判断目标的指标权重进行总排序，得出不同风险因素的重要性判断。

表 3-7 层次分析法标度划分表

相对比较	标度
指标 A、B 同样重要	1
指标 A 比指标 B 稍微重要	3
指标 A 比指标 B 指标重要	5
指标 A 比指标 B 重要得多	7
指标 A 比指标 B 绝对重要	9
重要程度介于 1、3、5、7、9 之间	2, 4, 6, 8
指标 A 比指标 B 相对次要	上述各数的倒数

依据上述方法，我们采用以下步骤进行社会风险 AHP 模型计算：

(一) 各指标相对重要性量化

在处理专家打分的分值中，对专家的偏好进行了综合，过滤极端分值，具体方法是采用去掉一个最高分，一个最低分后的平均分作为该项指标的得分值。例如：某风险指标在第 i 项上的专家评分值分别为 $X_1, X_2, \dots, X_j, \dots, X_n$ ，则该项风险指标在第 i 项上的最终得分值为：

$$X_i = \sum_{i=1}^{n-2} X_i / (n-2)$$

本课题中在进行层次分析法赋权时一共咨询了熟悉社会风险领域 12 位专家，包括长期从事社评工作的高级工程师、高校中长期从事风险管理研究的专家。对不同专家的意见，我们将其赋予相同的权重，采用上式处理依据不同专家意见计算出来的结果。

(二) 建立判别矩阵

层次分析法的思路是首先由考核主体对各指标进行两两比较，通过数学手段的描述，可以得到这些指标的相对重要程度的判别矩阵如下：

$$A = \begin{bmatrix} \frac{w_1}{w_1} & \frac{w_1}{w_2} & \dots & \frac{w_1}{w_n} \\ \frac{w_2}{w_1} & \frac{w_2}{w_2} & \dots & \frac{w_2}{w_n} \\ \frac{w_3}{w_1} & \frac{w_3}{w_2} & \dots & \frac{w_3}{w_n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{w_n}{w_1} & \frac{w_n}{w_2} & \dots & \frac{w_n}{w_n} \end{bmatrix} = (a_{ij})_{n \times n}$$

方阵 A 是一个正互反矩阵。在方阵 A 中， $a_{ii} = 1, a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}}$ ，其中 $(i, j = 1, 2, \dots, n)$ ，且在理想状态下，对这些指标的相对重要性的判断应该具有一致性，即

$$a_{ij} = \frac{a_{ik}}{a_{jk}}, (i, j, k = 1, 2, \dots, n)$$

本课题中，每一层指标都构建一个判别矩阵，6 类风险指标中的每一类构建一个判别矩阵，而 6 类风险指标综合起来构建 1 个判别矩阵。

(三) 确定指标权重

假设 n 个指标的实际权重分别为 w_1, w_2, \dots, w_n ，并用矩阵表示为 $W = [w_1, w_2, \dots, w_n]^T$ 。用列矩阵 W 右乘方阵 A ，可以得到

$$AW = \begin{bmatrix} \frac{w_1}{w_1} & \frac{w_1}{w_2} & \dots & \frac{w_1}{w_n} \\ \frac{w_2}{w_1} & \frac{w_2}{w_2} & \dots & \frac{w_2}{w_n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{w_n}{w_1} & \frac{w_n}{w_2} & \dots & \frac{w_n}{w_n} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \vdots \\ w_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} nw_1 \\ nw_2 \\ \vdots \\ nw_n \end{bmatrix} = nW$$

由于 $AW = nW$ ，故 n 是方阵 A 的一个特征根， W 则是 A 对应于特征根 n 的特征向量，每个指标的实际权重就是这个特征向量的各个分量。也就是说，在没有办法直接判断各指标权重的情况下，只要对这组指标进行两两比较，构造判别矩阵，然后求出判别矩阵的最大特征根及其对应的特征向量。这个特征向量的各个分量就是每个指标的权重。更一般地，要评价一个复杂的系统，可以将总目标分解成若干分指标和具体方案，然后通过两两比较各个分指标及其方案的重要性构造判别矩阵，然后求出该判别矩阵的最大特征根及其对应的特征向量，这个特征向量的各个分量就是每个分指标或者方案相对于总目标的权重。

(四) 判别矩阵的一致性检验

在层次分析法 1-9 标度下建立的判断矩阵如果满足：

$$\begin{cases} a_{ij} = 1 & i = j \\ a_{ij} = 1/a_{ji} & i \neq j \end{cases}$$

其中， a_{ij} 是 A 矩阵的元素，则称判别矩阵是一致的，否则就是不一致的。根据矩阵理论可知，当判别矩阵满足一致性条件是存在唯一非零特征根 $\lambda_{\max} = n$ 。在层次分析法的实际运用中，通常采用随机一致性比率 CR 来检验判别矩阵的是否满足一致性。

$$CR = CI / RI$$

其中， CI 是判别矩阵偏离一致性的指标，而 RI 成为标度，标度值如表 3-8 所示。

表 3-8 1-9 阶正互反矩阵的平均随机一致性指标

矩阵阶数	1	2	3	4	5	6	7	8	9
RI	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45

一般的，当一致性比率 $CR = CI / RI < 0.1$ 的时候，认为 A 的不一致程度在容许范围之内，可用其归一化特征向量作为权向量，否则要重新构造成对比矩阵，对 A 加以调整。在本课题中，依据 12 位专家的意见分别计算出了 12 种权重，这 12 种权重均通过了一致性检验，取平均数后得到如表 3-9 的结果。

表 3-9 社会风险评估指标体系权重设计

	一级指标	二级指标
社会风险评估指标体系	生存保障类 (0.312)	城市登记失业率 0.369
		最低生活保障线下人口比重 0.243
		流动人口参保率 0.077
		社会保障综合给付率 0.158
		医疗保险覆盖率 0.153
	经济支撑类风险指标 (0.213)	人均 GDP 增长率 0.053
		农业增加值增长率 0.245
		第三产业增加值占 GDP 比重 0.196
		全社会零售物价指数 0.211
		银行贷款中的不良贷款比重 0.295
	社会分配类风险指标 (0.122)	城镇居民可支配收入和农村居民收入的比值 0.312
		最高收入行业与最低收入行业人均收入的比值 0.153
		全省 10%最富有家庭收入与 10%最贫困家庭收入的比值 0.241
		全省居民基尼系数 0.294
	社会控制类风险指标 (0.137)	群体性突发事件发生人次率 0.267
		每万人警力配备人数 0.081
		社会公众对公共道德的评价值 0.206
		媒体舆论导向负面效应评价值 0.157
		民间负面政治流言传播情况 0.289
	社会心理类风险指标 (0.086)	对干群关系的满意度 0.155
		对政府职能部门行政效率的满意度 0.111
对社会秩序的满意度 0.184		

		对收入差距的可容忍程度 0.236
		对司法不公正的可容忍程度 0.314
	外部环境类风险指标 (0.130)	世界经济衰退影响度 0.242
		对立意识形态渗透 0.259
		严重灾害成灾面积数量 0.168
		灾害造成的生命损失数量 0.153
		灾害造成经济损失数量 0.178

六、各项指标的评价分值及其无量纲化处理

为了能对社会风险进行综合评估，在得到各项指标的权重值之后，必须对各项指标的实况进行评估度量，并对评估结果无量纲化处理。本课题设计指标体系中各指标值无量纲化处理后均按照 0-10 计分，并为了风险的表示形象化，取 5 个等级，即 0-2，2-4，4-6，6-8，8-10。风险越大，给分越大，指标分值的大小与社会风险发生概率呈正比关系。具体操作可制定专门打分表进行打分(见表 3-12)。根据各项指标的涵义的不同，本课题将其主要分为六大类评分方法。

第一类:以 100%为参考基数。如医疗保险覆盖率、社会保障综合给付率、流动人口参保率等，这类指标属极大型变量(即值愈大愈好，风险愈小者)，这类比率越大发生社会风险的概率越少，其无量纲化后的指标分值就应越低。因此可定这类指标满意值为 100%，如实际值为 C_0 ，实际值处理后给分值 $C=10-C_0 \times 100$

第二类:有国际惯例为参照的指标。如基尼系数、失业率、CPI 指数、10%最高收入户平均收入与 10%最低收入户平均收入之比等。对基尼系数，国际上以少于 0.2 为绝对平均，0.2-0.3 为比较平均，0.3-0.4 为相对合理，0.4-0.5 为收入差距较大，0.6 以上为差距悬殊，那么则可将基尼系数等于 0.2 定为 2 分，基尼系数为 0.3 则定为 4 分，0.4 为 6 分，0.5 为 8 分，0.6 以上为 10 分，当实际指标值 C_0 位于参考标准的区间时，可根据下面公式进行无量纲化

$$C = b + \frac{C_a - C_b}{a - b} \times C_0 - a$$

实际值 C_0 处理后分值

式中 a, b 代表给分值， C_a, C_b 为分值 a, b 对应的参考标准。

第三类:以较发达国家为参考。如每万人警力配备人数、城镇居民可支配收入和农村居民收入的比值等。在制定预警临界值时选取 10 个发达国家和 10 个发展中国家的数据为样本, 计算过程如下:

第一步, 先计算出平均值, 即 $AC = \sum C \div 20$

第二步, 将样本量中大于 AC 的指标值 FC 挑出, 设其数量为 n 个, 计算先进平均数, 即 $FAC = \sum FC \div n$

第三步, 将样本量中小于 AC 的指标值 LC 挑出, 设其数量为 m 个, 计算落后平均数, 即 $LAC = \sum LC \div m$

第四步, 确定满意值和不允许值, 其无量纲化分数分别为 0 分、10 分, 如属于极大型变量(值愈大愈好者), 则取先进平均数 FAC 为满意值, 落后平均数 LAC 为不允许值;相反, 如属于极小型变量(值愈小愈好者), 则取落后平均数 LAC 为满意值, 先进平均数 FAC 为不允许值。

第五步, 则实际值 C。按上述办法处理后的分值如表 3.10 所示。

表 3-10 极大型变量与极小型变量的无量纲值

	极大型变量	极小型变量
$C_0 \leq LAC$	最坏, $C = 10$, 风险最大	最好, $C = 0$
$LAC < C_0 < FAC$	$C = \frac{C_0 - FAC}{LAC - FAC} \times 10$	$C = \frac{C_0 - LAC}{FAC - LAC} \times 10$
$C_0 \geq LAC$	最好, $C = 0$, 风险最小	最坏, $C = 10$

第四类:以国家全面小康要求为参照标准的那些指标。如万人刑事案件立案件数等, 这类指标可以达到国家全面小康指标体系要求为参考, 达到全面小康指标为满意值, 在全国

分别选取发达地区, 中等地区, 较落后地区样本数据各 5 个, 比照前面的方法得出落后平均数并将其作为不允许值, 如指标属于极大型变量或极小型变量, 可参照表 3.10 所示将实际值加以处理。对于特殊的区间型变量, 如人均国内生产总值增长率, 居民收入增长率, 这些指标增长过快或过慢都会带来一系列负面问题, 可以

全面小康指标要求为满意值 Sta ，超过满意值 30%为不允许值上限 Max ，低于满意值 30%为不允许值下限 Min ，实际值 C 。的无量纲化分数处理如表 3-11。

表 3-11 极大型变量与极小型变量的无量纲值

范围	无量纲化分数
$C_0 \geq Max$ 或 $C_0 \leq Min$	风险最大, $C = 10$
$Sta < C_0 < Max$	$\frac{C_0 - Sta}{Max - Sta} \times 10$
$C_0 = Sta$	风险最小, $C = 0$
$Min < C_0 < Sta$	$\frac{C_0 - Sta}{Min - Sta} \times 10$

第五类:能以国家相关规定为参照标准的指标。如自然灾害级别、社会安全事件级别,可以《国家突发公共事件总体应急预案》中的规定划为轻微,IV级,III级,II级,I级,并相应给分为2,4,6,8,10分。

第六类:可以以专家判断为参照的指标。如世界经济衰退影响度,金融风险影响度等。可设计专家问卷调查表,将影响程度分为无影响,轻微影响,较小影响,一般影响,重大影响,严重影响六级,并相应给分为0,2,4,6,8,10分。综上,现将29个三级指标作出上述处理的结果汇总于表3.12。

表 3-12 社会风险单项预警指标值的无量纲化处理表

	参考标准	0	2	4	6	8	10
城市登记失业率	国际惯例	0	3%	5%	9%	10%	20%以上
恩格尔系数	国际惯例	<25%	30%	40%	50%	60%	>65
流动人口参保率	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
社会保障综合给付率	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
医疗保险覆盖率	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
人均 GDP 增长率	全面小康标准	7.2%	-	-	-	-	>10.8%或 <5.04%
非农产业就业比重	全面小康标准	>70%	-	-	-	-	<17.5%
居民收入增长率	全面小康标准	7%	-	-	-	-	>10.5%或 <4.84%
全社会零售物价指数	国际惯例	0.	2%	3%	5%	9%	>10
金融风险影响度	专家判断	无	轻微	较小	一般	重大	严重
城镇居民可支配收入和农村居民收入的比值	较发达国家	<1.6:1	-	-	-	-	>5:1
最高收入行业与最低收入行业人均收入的比值	专家判断	0	±10%	±20%	±30%	±40%	±50%
全省 10%最富有家庭收入与 10%最贫困家庭收入的比值	国际惯例	0	2:1	4:1	5:1	8:1	>10:1
全省居民基尼系数	国际惯例	0	0.2	0.3	0.4	0.5	>0.6
万人刑事案件立案数	全面小康标准	<15	-	-	-	-	>40

每万人警力配备人数	较发达国家	>25	-	-	-	-	<5
社会公众对公共道德的评价值	100分	100分	80分	60分	40分	20分	0
媒体舆论导向负面效应评价值	100分	100分	80分	60分	40分	20分	0
民间负面政治流言传播情况	专家判断	无	轻微	较小	一般	重大	严重
对干群关系的满意度	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
对政府职能部门行政效率的满意度	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
对社会秩序的满意度	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
对收入差距的可容忍程度	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
对司法不公正的可容忍程度	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0
世界经济衰退影响度	专家判断	无	轻微	较小	一般	重大	严重
对立意识形态渗透	专家判断	无	轻微	较小	一般	重大	严重
自然灾害级别	国家相关规定	无	轻微	IV级	III级	II级	I级
社会安全事件级别	国家相关规定	无	轻微	IV级	III级	II级	I级
非正常死亡率	专家判断	<5‰	8.3‰	11.6‰	15‰	18.3‰	21.6‰

在得到各级指标的权重值和评估分值以后，可以采用多级加权综合评价法对所需评估的社会风险子系统算出其评价值。这样，通过上述算式评估出社会风险各子系统评价值，然后再根据表 3-13，可判断社会风险的警级，并用相应的预警信号灯予以标识。

表 3-13 社会风险预警评估表

风险值	0-2	2-4	4-6	6-8	8-10
警级	无警	轻警	中警	重警	巨警
信号灯	绿灯	蓝灯	黄灯	橙灯	红灯

在表 3-12 中，绿灯表示社会发展呈稳定状态。社会很安全，该社会发生风险的可能性极小；蓝灯表示社会发展处于向稳定或动荡转折的过渡时期，社会较安全；黄灯表示社会发展开始出现轻微的动荡，社会风险随时可能发生，并使社会动荡进一步加剧；橙灯表示社会发展处于混乱状态，社会风险已经影响到社会稳定；红灯表示社会处于极度混乱状态，随时都可能发生大规模的社会风险事件，必须立刻采取果断的措施以保障社会的稳定。当预警系统亮出黄灯时，公共决策部门应该开始注意分析、检讨相关的政策决策，寻找到险源所在，并采取措施努力排查发生社会风险的隐患，把社会导向良好运行的状态；预警系统亮橙灯时，政府应该立即采取有效行动，控制好那些已经出现的社会风险的苗头。预警系统出现红灯时，表明大规模的社会风险已经或必然出现，社会秩序的基础将遭受严重侵蚀，政府必须采取紧急措施，迅速控制事态，扭转社会动荡的局面，并重新创建、开启稳定的运行秩序。

在此说明，本课题建立的指标体系是对“十三五”时期经济社会发展过程中可能出现的整体风险的一种预设，并非一成不变。在实际运用过程中，可根据“十三五”时期社会风险的具体情况对指标体系进行适当调整。针对不同地区，可以选取不同地区的专家作为赋权的依据，因为每个地区面临的实际情况也许存在差异，相应指标的权重可能有所不同。

第四章 四川省“十三五”时期经济社会发展中主要风险的宏观治理

面对即将到来的“十三五”时期，我们应始终保持清醒的头脑，深刻把握全省经济社会发展主要风险的基本类型、高发人群、损失表现、主要特征以及深层根源。在正视风险的前提下，主动应对，积极作为，打好“控风险”主动仗。一方面是加

强社会管理创新，特别是风险管理创新，提高风险识别、预警、评估、应对和处置能力，利用科学的调控艺术有步骤地逐步释放风险；另一方面通过推进全面改革，坚持依法治省，加快经济转型步伐，解决存量风险的同时防范未来的经济社会风险，从根本上抑制风险的形成，培育新的经济增长点，实现新时期我省经济社会的平稳、健康、可持续发展。

一、以法治思维防范和化解发展中的风险隐患

法治是治国理政的基本方式，也是防范风险、化解矛盾、凝聚共识的有效途径。面对“十三五”时期错综复杂的风险隐患，必须将全省经济社会发展涵盖的各项事业全面纳入法治化轨道，善于运用法治思维和法治方式分析风险、评估风险、治理风险，为实现全省改革、发展和稳定的大局提供根本性保障。

（一）强化意识、明确取向，健全重大事项决策机制

重大事项是改革发展不可或缺的推进载体，是改革发展的加速器。事关人民群众切身利益的重大改革、重大政策、重大决策、重大项目等重大事项，是事关改革、发展与稳定三者关系状况的敏感点，无论在中央还是在全省，对整个经济社会发展都具有重大意义。长期以来，部分领导干部中存在着重视抓经济建设，忽视预防和解决问题的倾向，认为只要经济发展了，有了财力，其它问题自然会迎刃而解。对经济发展中涉及群众利益问题的重大事项决策轻率，片面认为只有强势群体才是GDP的创造者，为外商、开发商等大开绿灯，大规模征地拆迁，或在改制中片面照顾经营者利益，漠视、伤害了群众的利益，埋下了大量利益冲突的导火索，成为经济社会风险的重大矛盾源。近年来中央不断强调要依法治国，四川省委也明确“治蜀兴川重在厉行法治”，法治化进程加快。这是由理念和实践共同推动的，也是对经济社会发展中出现的一些有法不依、违法不究问题的政治回应。在组织多样化、利益多元化的大背景下，各级党委作为经济社会发展的领导核心和决策主体，必须树立法治思维，强化科学决策，建立健全各类重大事项决策机制。

一是坚持民生为先的价值取向。党的十八大报告提出要加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制。体现在重大事项决策领域，就是重大事项应否出台、实施问题上以及实施过程中，能否真正做到把不断改善人民生活作为处理改革发展稳定关系的重要结合点、能否正确依法处理维护经济社会稳定与维护群众正当权益的关系问题。以民生为先为价值取向，统筹整体

利益与部分利益、长远利益与当前利益，真情关心群众疾苦、真诚对待群众合法诉求、充分尊重和保障弱势群体的权益，无疑有利于重大事项决策机制的改进与改善，有利于在源头化解经济社会发展中的各类风险隐患。

二是完善公众参与的决策程序。各级党委政府和主管部门在作决策时，严格遵守法定程序和规定要求，履行《政府信息公开条例》要求，对群众利益密切相关的重大事项实现社会公示制度和社会听证制度，吸收群众参与决策，普遍建立法律顾问制度，把调查研究、征求意见、法律咨询和论证、合法性审查、社会稳定风险评估、集体讨论决定作为重大决策的必经程序，增强决策过程的公信力，确保决策成果的科学公正。特别要依法加强监督，杜绝重大事项提出者、审批者、实施者形成利益联盟而共同对群众施加压力而无视群众正当利益要求满足的问题。

三是推广风险评估的决策模式。结合“十二五”时期省内外开展重大事项社会稳定风险评估的实践经验，结合全省经济社会发展实际，在总结、优化《四川省社会稳定风险评估暂行办法》和《四川省社会稳定风险评估责任追究暂行办法》等政府规章制度的基础上，在全国范围内率先出台地方性法规加以提升和固化，将社会稳定风险评估工作尽快引入法制轨道。加快推进风险评估工作全覆盖，推进社会稳定风险评估向纵深发展，纵向上逐步延伸到乡镇（街道），横向上向各行业、各领域拓展。建立健全配套制度体系，真正把风险评估作为作决策、上项目的必经前置程序。鼓励和支持具有相应资质的第三方评估机制，对于评估方法、评估内容进行有益的探索与创新。

（二）源头减压、积极预防，建立矛盾化解处置机制

总体来看，经济社会发展中的各类风险大多与利益纠纷有关，预防各类风险的根本立足点在于以法治思维预防化解矛盾。国内外大量实践经验表明，矛盾如果能在第一时间内、第一环节中得到解决，其治理成本最小，努力把矛盾解决在萌芽状态，是检验社会治理水平高低的重要标准。

一是提高用制度化方式解决矛盾和冲突的能力。简而言之，就是将大量无序的社会性突发事件，以及引致这些突发事件的经济社会风险隐患，纳入法律内，以规范有序的方式来决绝。特别是要正确处理维权和维稳的关系，用法律上的事实分清是非，用权利义务思维分清对错，政府要依法执行，群众也要依法遵守。建立健全诉求表达、矛盾调处、权益保障机制，保证司法独立性，撤销司法部门人为设置的

门槛（如拒绝受理征地、拆迁、改制等方面的案件），对利益纠纷引发的风险和矛盾要开放受理，通过法定渠道解决利益矛盾，从而减少不必要的社会治理成本，减少经济社会发展中的不稳定因素。

二是进一步深化完善“大调解”工作体系。将法律作为调解社会公平的主要手段。推动调解组织网络向基层和行业性、专业性、区域性领域延伸；进一步健全“三大调解”的协调联动机制，增强整体功能，降低和节约司法成本；建立重点地区、重点领域、重点行业的疑难矛盾纠纷的多部门联合调解制度，集中力量攻坚化难。构建矛盾动态调节和排查制度，使社会矛盾和风险不断得到及时化解和向好的方面转化，尽最大可能做到不积累、不激化、不蔓延、不升级，使经济社会处于动态平衡、动态优化、有序健康的运行状态。

（三）转变职能、依法行政，创造公平正义社会环境

各级政府及其行政机关是实施法律、法规的重要主体。现代社会中，政府影响不可避免地深入到经济社会各个领域、各个层面，没有政府的法治化，就不可能有经济社会的法治化，也不可能有“十三五”时期良好的发展环境。因此要切实转变政府职能，坚决依法行政，为改革发展创造一个公平正义的社会环境。

一是依法规范和制约政府行政权力。发挥市场在资源配置中的决定性作用，以转变政府职能为核心，正确处理政府与市场的关系，政府行使行政权必须有法律依据，对政府而言“法无授权不可为”，凡是法律没有允许的都是禁止的。必须严格规范行政执法行为，明确执法权限，细化执法标准，强化执法考核，杜绝执法过程中解释权和裁量权的滥用。同时，政府行使行政权必须承担相应的责任，建立责任倒查机制，谁不依法办事引起矛盾的，谁就要承担责任，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。

二是运用法律的规范性营造发展环境。市场经济是法治经济，要推进建立完善市场经济体制，善于通过制定规则、加强市场监管来引导“看不见的手”发挥作用，更加注重通过颁布典型司法个案或出台规范性文件，引导市场主体自觉、自发调整，实现市场自我良性发展。同时，善于运用法律武器，对扰乱市场秩序、破坏市场规则的依法制裁，对借发展、改革之名侵占国家财产、损害群众利益、谋取个人私利的依法坚决打击，对因地方利益、部门利益、个人利益驱动干扰、阻挠的依法严肃处理，确保经济社会发展大环境始终健康有序。

三是对社会管理事件的处置要依法合规。当前在经济纠纷、安全生产、社会治安、环境污染等重大社会管理事件中，群众在利益受损问题时，已出现一种放弃法律、放弃行政等制度化手段，而直接采用集体行动来解决问题的趋势。将制造社会性突发事件作为一种向对方或政府施压的手段，产生了大量的社会成本问题。因此对于社会管理事件的处置，无论是对责任人，还是受害者，都要依法合规。该承担法律责任的必须承担，而受害者的补偿也要遵照法律依据，既不能暴力“摆平”也不能“花钱买平安”。否则反而促使了更多的集体行动的产生，使政府处于社会管理困境。

（四）加强教育、提升素养，培育全社会的法治精神

在既往的法治宣传教育中普遍存在重知识普及、轻精神培育，重法制教育、轻法治实践，重民众教化、轻公权制约的倾向，人们没有法治精神、社会没有法治风尚，公权力不能在法治的范围内运行，经济社会发展缺少良好法治基础。因此，要继续加强法制教育、提升法制素养，培育全社会的法治精神。

一是提升领导干部的法治素养。通过开展领导干部法治轮训、健全学法制度、监督法治实践等方式，提升党员干部的法治意识，使领导干部带头信仰法治、坚守法治，深刻认识手中权力的有限性，深刻懂得有权必有责、用权受监督、滥权要追究的道理，严格按照法律授权行使权力，谨慎恪守正当程序，将权力关进制度的“笼子”，防止权力滥用。

二是培育全社会的法治精神。根据不同地区、不同领域、不同对象，制定普法规划，拟制“菜单式”普法大纲，分类开展普法宣传教育，引导广大群众尊重法律、维护法律，尤其在表达诉求、维护权益时，学会依法办事，运用法治思维，采取法治方式，依法理性表达诉求，做到依法维权与依法办事相结合，维护司法权威与维护公民合法权益相统一。

二、以系统风险为底线力争平稳转入增长新常态

在全国经济下行压力的传导和我省自身一些特殊困难条件下，经济趋势已经告别“高增长”进入中高速增长时期。如何促进我省经济转入增长新常态，即经济增长率过渡并稳定在新的均衡点上；经济增长更多依托消费、服务业和内需的带动；产业升级和创新驱动加快，资源环境压力舒缓，增长的可持续增强，劳动生产率提升能有效抵减要素成本上升影响；经济增长能够提供相对充裕的工作岗位，产业调

整与人力资本结构基本适应；财政、金融、产业等方面的风险得到有效控制并逐步化解；企业总体上能够实现稳定盈利，政府财政和居民收入保持稳定增长，中等收入群体稳步扩大等，是在由高增长向中高速增长转换期需要思考的问题。

（一）稳定增长、促进改革，重视增速阶段底线思维

所谓经济运行的底线，就是特定阶段维持经济稳定运行的下行临界点。如果超过临界点，将会引发系统性风险或危机。我省经济正处在增长阶段转换和寻求新平衡的关键期。增长阶段转换实质是增长动力的转换，是原有竞争优势逐渐消弱、新竞争优势逐渐形成的过程，也是原有平衡被打破、重新寻找并建立新平衡的过程。在这一时期，底线思维比以往更加重要。十八大报告指出：“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变”，“解放和发展社会生产力是中国特色社会主义的根本任务”。重视底线思维，既是正式和应对社会主要矛盾，既是解放和发展生产力，既是保障和改善民生。因此，要重点关注一下几个方面：

一是保持我省经济平稳快速增长。由于我省“速度效益型”增长模式尚未改变，如果经济增速短期内过快下滑，将会出现财政收入大幅下降，企业盈利能力和水平滑坡，亏损面持续扩大，财政金融风险将可能集中爆发。底线守不住，将会成为系统性财政金融风险的触发器。守住底线，防止短期内经济增长大幅度滑坡，稳定经济运行的质量和效益，有效控制和化解财政、金融、产业等方面的风险，把矛盾和问题控制在社会可承受的范围内，为微观主体进行调整，增强对新增长阶段的适应性，争取必要的时间和空间。

二是防范和控制四大风险。当前，地方政府债务、房地产泡沫、严重产能过剩和流动性风险是我省经济运行中十分突出的四大风险。通过建立有效退出机制、切实稳定房价和改变市场预期、分类清理地方融资平台等方式揭开这四个风险循环结，防止四大风险通过影子银行、土地、地方融资平台、国有企业等渠道，相互交织、相互传导，不促成系统性危机。

三是安排好优先次序，继续深化各项改革。改革应当有利于增长或为持续增长创造条件，这也是检验改革合理性的基本尺度。在新一轮改革中，为进一步增强内生动力与活力，首先需要选择那些增长效应明显的改革举措。那些矛盾突出、不改将会严重制约发展或稳定的领域，应当放到优先位置。对那些不确定性和复杂性较

高的改革，可适当推后，并在前期通过深入调研、精心设计、分散试验等方式做好准备工作。

（二）深化改革、监测预警，严守金融系统风险底线

金融是现代经济的核心，也是高风险行业。我省的金融风险，相当程度上是实体经济转型风险的反映，金融改革和转型过程中的不协调加剧了金融体系的脆弱性，而不合理的损失承担机制，导致系统性不断积累。因此，守住不发生系统性金融风险的底线在本质上是保护有效生产力，保护和发展有先进生产力和竞争优势的企业，为稳增长、调结构、促改革提供强有力的金融支持，为构建和谐社会、实现中国梦提供金融支撑。深刻认识我省金融稳定形势较为严峻、信贷市场供求发生变化、银行流动性管理压力增大的趋势，积极构建面向市场化金融稳定框架，坚决防止局部性风险转化为系统性风险。

一是兼顾当前和长远，夯实和优化有效信贷需求的基础。必须进一步把发展产业作为四川经济发展的主攻方向，坚持做强存量与做大增量并重，推动高端产业和产业高端发展，夯实和优化有效信贷需求的基础。协调金融加大对企业的支持力度，搭建好银、政、企对接合作的工作平台，要引导金融机构加大对优势企业、优势产品的支持力度，对有市场、有效益、有信誉的优势企业不能抽贷和压贷。

二是健全系统性风险预警体系，完善金融风险处置机制。加快完善系统性金融风险监测、评估和预警体系，加强对各类金融风险的监测和排查，完善应对预案，做到早发现、早报告、早处置。进一步加强对风险企业和银行风险处置的统筹协调，行政、财政、产业、金融等多管齐下，综合治理，维护金融生态环境。

三是积极防范化解地方债务风险。加强地方政府性债务核查，指导金融机构做好各级地方融资平台债务管理，防止资金链断裂引发风险传染。建立健全财政纪律约束机制，如建立债务规模控制制度、偿债准备金制度，遏制地方政府过度举债。探索资产证券化合理发展，促进政府融资平台债务的资产流转。对抵押担保、资金使用和现金流等符合条件的存量地方融资平台贷款应允许展期，以实现投资项目投融资的期限匹配。对于部分资金链难以为继的平台，应制定处置预案。

四是规范民间投资行为，打击非法集资。开展专项清理，全面掌握民间投融资中介机构情况，推进社会信用体系建设，加大对变相吸收公众存款、非法集资、违

法开展融资中介业务和超出法定范围经营等行为的清查打击力度，净化民间投融资环境；加强金融知识宣传和社会舆论引导，提高全社会抵制非法融资中介的自觉性。

（三）改善环境、分类施策，促进产业转型升级发展

历史经验表明，增长阶段转换在产业层面表现为产业结构调整。目前，我省以化工、水泥、钢铁、有色、石化等为代表的传统产业集群日益放缓，以汽车制造和电子信息产业为代表的新兴主导产业集群快速增长。这种分化反映了我省产业结构演变的长期趋势，即主导产业由以重化工业为代表的传统产业集群，向以高端制造业和现代服务业为代表的新兴产业集群升级，完成增长动力的接续。

一是明确我省产业升级的主攻方向。我省仍然处在工业化中期阶段，应以促进生产性服务业的发展服务于中高端制造业升级。对近年来发展态势较好的汽车制造、电子信息、油气化工等产业要快马加鞭，进一步做大做强优势。同时，要精心选择一批重点产业予以支持，力争形成新的产业优势。页岩气、节能环保装备制造、信息安全、航空制造与燃机、新能源汽车等五大高端成长型产业是我省七大优势产业的高端产业，也是国家七大战略性新兴产业中的产业高端，是我省已经具备一定发展基础的产业，应实现重点突破、率先发展、抢占市场领先地位、引领产业发展。

二是对不同类型行业应分类施策。对以重化工为代表的传统产业，政策重点在化解产能过剩、鼓励优势企业兼并重组，具体措施包括严控新增产能、淘汰和退出落后产能、严格环境能耗标准、破除地方干预、放宽非公有制企业参股控股和资产收购、鼓励企业设备升级等；对以高端制造业和现代服务业为代表的新兴主导产业，政策重点在鼓励竞争、放开管制、减少行政干预、激励创新和促进设备投资升级、允许民间资金设立中小银行、构建多层次资本市场体系、加强知识产权保护等。

三是产业政策由选择性、倾向性向功能性、普惠性转变。扩大“负面清单制度”试点范围，对所有企业一视同仁，切实降低企业的准入成本。建立公平竞争的市场环境，约束地方政府以低地价、低环境标准、不适当税收优惠和财政补贴等手段过度刺激投资的行为，建立有利于要素流动、市场统一、公平竞争的功能性和普惠性产业政策体系。

四是以环境倒逼机制推动产业转型升级。牢固树立绿色、低碳、可持续发展的理念，加快发展资源节约型环境友好型产业和传统产业转型升级，力争实现低碳崛

起；实行严格的生态环境风险红线控制，提高行业和企业准入门槛；开展环境风险和安全隐患大排查，彻底查找存在问题和薄弱环节；进一步强化日常监管，健全长效监管机制；完善应急处置机制，全面提高应急处置能力。

三、以深化改革为动力实现城镇化的优化升级

城镇化作为一项国家战略，既是实现城乡经济社会一体化发展的根本途径，也是实现现代化和两个百年梦想的必由之路。党的十八大报告明确提出，将推进城镇化作为解决制约我国经济发展的结构性问题的一项重点任务。而党的十八届三中全会进一步指出“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进”。但随着城镇化进程的加快，传统的城镇化方式引致了诸多风险和矛盾。因此，“十三五”时期必须从制度设计和体制改革入手，着力解决新型城镇化道路上的一些障碍。通过加快改革创新释放潜力，才能实现有动能、可持续的新型城镇化发展，从根本上化解经济社会发展中相关风险与矛盾。

（一）明晰城镇化进程中政府和市场的边界

十八大报告指出：深化经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好的发挥政府的作用。要充分尊重市场规律，坚持以需求和市场为导向推进城镇化。城镇化有其自身发展规律，一个本质特征是资源要素的集聚和优化配置，因此，充分发挥市场在资源配置中的作用，无疑将提高城镇化的效率。

一要有发挥价格机制在促进城市经济实现集约增长的激励约束作用。经济理论和国际经验表明，在解决城镇化进程所需的土地供给、融资机制和环境保护等方面，市场及价格机制可发挥积极作用，有利于形成良好的激励约束机制。价格水平特别是资源性产品价格水平不合理是城市经济粗放增长的主要原因。要推进水、石油、天然气、电力等领域的价格改革，使其价格能充分反映资源的供求关系及资源开发利用中的全部成本。

二是规范和约束政府行为，防止政府过度介入城镇化。在城镇化进程中，固然要发挥地方政府在统筹协调、公共服务、体制创新等方面的积极作用，但更要注意防止政府过度干预。从以往教训看，政府大规模投资对民间投资有挤出效应的一面，且融资行为存在预算软约束问题，易导致各种扭曲，投资效率较低。

三是进一步扩大对内对外开放。减少或取消对民营资本、外资进入部分行业特别是服务业的限制，发挥它们在城镇化中的积极作用，同时在城市规划、基础设施建设、公共服务提供以及城市管理中，充分听取社区居民的意见，构建以房产税和主要面向本地居民的市政债为核心的地方政府融资体系，在一定程度上形成自我投资、自我管理、自我约束的城镇化发展新格局。

（二）推进城乡户籍制度和公共服务体制改革

既有户籍制度“二元”、社会保障和公共服务机制存有缺陷是经济社会发展诸多风险和矛盾问题产生的深刻根源。新型城镇化首先是人的城镇化，如果农民失去土地后相应的社会保障没有及时跟进，失地农民既丧失了原有土地的社会保障，又无法享受与城市居民同等的社会保障权利，他们在“农转非”后，很难顺利地从过去农民的生产、生活方式，转变为市民的生产、生活方式。这对促进城乡要素流动、引导农业人口转移和激发经济活力，都会产生较大制约，最终将阻碍新型城镇化的进程。而解决问题的关键是保障农民进城后公共服务均等化的利益分享和资源分配，也就是其身份和权益能否真正落实的问题。因此，需要从中小城镇到大城市循序渐进地取消或降低现有的户籍制度等各种门槛，在初期可加快基于就业的人的城镇化和市民化步伐，在中长期应鼓励以去利益化、城乡一体化、迁徙自由化为目标，统一规划，剥离户口所附着的福利功能，改革嵌入户籍制度之中的其他二元制度，实现外来人口与当地居民在就业工资、子女上学、社会保障、基本公共服务等方面享有同等权利和义务，实现就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的转变。此外，当前应尽快建立一些符合农业转移人口群体特征的特殊性制度安排，如重视并保障失地农民的发展性需求，建立专项基金用于对失地农民就业指导、技能培训、社会救助等。

（三）推进土地制度和住房制度改革

多年来，现行土地制度在保障我国工业化、城镇化对建设用地的需求方面作出了历史性贡献。但在实践中，现行土地制度，特别是征地制度，暴露出一系列突出问题。随着征地规模和被征地农民数量逐年增加，征地引发的社会矛盾也逐年增多，导致涉及征地的信访居高不下，群体性事件时有发生，经济社会风险加剧。这既与现行法律法规执行不到位有关，也与征地范围过宽、征地补偿标准偏低、安置方式

单一、社会保障不足、有效的纠纷调处和裁决机制缺乏有关。征地引发的问题，核心是利益，根子在制度，出路在改革。

一是建立城乡统一的建设用地市场。要在符合规划和用途管制的前提下，使农村集体经营性建设土地与国有土地同等入市、同权同价，缩小征地范围，扩大国有土地有偿使用范围，使土地利用价格能够充分反映土地价值；

二是建立合理的土地增值收益共享机制。要摒弃过去“涨价归公”的传统观念，坚持以人为本、地利共享，着眼于促进农民就业和生活方式的转变，建立合理的土地增值收益共享机制，使土地增值收益主要用于覆盖人的城镇化和市民化所需的各项投入；

三是强化土地资源集约利用。实行人地挂钩政策，将城镇建设用地的增加规模与吸纳农村人口进城定居的规模相挂钩，把人的城镇化与土地的城镇化结合起来，强化土地资源集约利用，提高土地利用集约度；

四是深化住房制度改革。坚持市场供应为主，合理配置土地资源，加大保障性住房供给，建立覆盖不同收入群体的多元化城镇住房供应体系，将农民工纳入城镇住房保障体系，以解决城镇中低收入群体和农民工保障性住房为重点，完善住房保障体系，降低城镇化成本。

（四）健全财税制度和政绩考核机制

实现人的城镇化，从根本上说，并不是现有藩篱能不能拆除的问题，而是要解决大规模公共服务均等化所需的大量资金投入的来源和配置问题。除了在观念上、政策上充分重视人的城镇化和市民化，更重要的是要把人的城镇化和市民化作为一个大的财政问题予以统筹解决。通过财税金融体制改革，建设有利于城镇化健康发展的公共服务体系。

一是进一步完善分税制财政体制改革，加快地方税收体系建设，如加快开征房产税，确保地方财政有稳定可靠的税源，增强地方政府提供基本公共服务的能力；合理确定土地出让收入在不同主体间的分配比例，将政府土地出让收入纳入公共财政，加强对土地出让收入使用的监管，减少地方政府对土地财政的依赖；实行户口登记与财政待遇相结合，以财政管理促进户口管理，为户籍制度改革提供必要的财政基础。

二是调整财政支出结构，明确中央和地方职责，强化政府基本公共服务供给的责任，建立包括农民工在内的基本公共服务体系；加大中央财政转移支付力度，逐步提高中央财政在基本公共服务支出中的比重；深化城镇建设投融资体制改革，根据城镇基础设施和公共服务性质的不同，建立国家、集体、外资、个人等多元化、多渠道的投资格局。

三要调整政绩评价体系和官员选拔机制，激励和引导地方政府把全部精力放到推动城市科学发展上。财税制度和政绩考核制度不合理是地方政府热衷于“形象工程”、“政绩工程”、盲目“拆、建”以及不作为、乱作为的根本原因。通过“不唯 GDP 论英雄”的制度设计，实现领导干部“政绩观”的转型升级。真正实现经济发展、社会和谐、环境保护、民生改善的新型城镇化发展。

四、以人为本，保障全面建成小康社会目标实现

尽管市场经济条件下的经济分化能够激励市场参与者的竞争意识，促进社会经济资源的高效率配置，激发社会运行与自主发展的活力。然而，若这种分化的差距过大，或者使一部分社会成员陷入缺乏维持有尊严的生活和获得发展能力的严重贫困状态，或者违背社会所公认的财富分配原则与伦理道德准则，例如通过各种欺诈、暴力犯罪以及官员腐败行为所获得的巨大额度非法收入，则有可能在部分利益受损群体中引发不满情绪，形成诱发各种公共危机事件的巨大社会风险。同时，经过“十一五”时期和“十二五”前期的快速发展，全省经济总量不断增长，人均收入水平不断提高，居民消费结构稳步升级，恩格尔系数逐步下降。随着物质生活条件明显改善，人民群众对“十三五”时期全面建成小康社会有着多方面的新目标和期待：由于家庭财产普遍增加，人们要求更好地保护财产权；由于思想独立性、选择性、多变性和差异性增强，人们对提高社会道德水平和丰富精神文化产品提出了新愿望；由于经济条件变化，人们对政府的社会管理和公共服务水平和质量也有了新的更高要求。因此，更好地满足人民群众对“全面建成小康社会”的新目标和期待，是党和政府在“十三五”时期坚持以人为本的重要内容，也是全面建成小康社会必须面对的重要课题。

（一）切实措施缩小收入差距

收入差距过大与部分社会成员或群体的收入过低是引发当前各种社会问题并导致经济社会风险的深层次根源之一，而之所以造成这种收入分配问题很大程度上是

因为市场机制不健全，存在各种市场垄断、市场欺诈和政治资源市场化所带来的腐败行为，以及长期的城乡二元分割结构与体制。因此要解决收入分配不公的问题，就应当加快推进收入分配体制改革，包括提高低收入者收入水平，扩大中等收入者比例，调节过高收入，取缔非法收入。此外，还应健全完善市场分配机制，打破行政垄断、行业垄断、地域垄断和城乡二元分割体制，加快推进新型城市化和新型工业化联动发展，逐步缩小行业之间、地域之间、城乡之间过大的收入差距。

（二）加快完善社会保障体系

社会保障作为社会弱势群体的“保护网”，对缓和社会紧张、维护社会稳定以及缓解与预防各类社会风险具有重要意义。加快推进社会保障制度改革，既要面对全省“人口多、底子薄、不平衡、欠发达”等不利因素，又要照顾到群众自古以来“不患寡而患不均”的传统观念，同时还要保证整个社会保障体系运行的效率和可持续性，避免保障对象产生依赖性等，这是一项具有很大难度的系统工程。一是应该根据现实的国情、省情，完善以基本医疗、养老与失业为主要内容的社会保障产品，重点加强社会救助与最低生活保障制度，建立覆盖包括农村与流动人口在内的全体国民的由中央政府统筹社会资金的统一社会保障体系；适当提高对保障对象尤其是最弱势成员的救助与保障水平，有条件的地方可以合理发展社会福利事业；二是鼓励各种民间慈善力量和商业保险参与到社会保障体系建设；三是加强对社会保障资金的监管，预防和严惩贪污挪用等腐败行为，防止由于违规操作和其他人为原因造成社会保障资金损失；四是准确把握新时期人口发展的形势、规律和特点，稳妥实施好单独两孩政策，根据人口变动情况，科学规划和合理配置卫生计生、教育、文化、社会保障等基本公共服务资源，避免因政策调整引发社会矛盾。

（三）积极培育各类社会组织

前文所述，市场化进程中社会成员收入分化和部分社会成员或群体的收入过低是导致社会风险与引发公共危机的根源之一，而强政府、弱社会的公共治理格局使得社会风险与公共危机的及时化解面临巨大挑战，各级政府可能存在的过失与行为失当、政府矛盾调和与化解机制灵活性不足及成本高等都容易放大社会风险并使之尖锐化，进而转化为各类公共危机事件。应对与缓解这些社会风险的有效途径之一就是合理界定政府与社会之间的界限与关系，完善基层社区自治机制，发展由社会成员广泛参与和自我规范管理且能发挥一定社会功能的各种社会组织，使“强政府、

弱社会”转变为“强政府、强社会”的公共治理框架。只有积极培育社会力量和社会组织，充分调动与发挥各种社会力量的作用，才能一方面使一部分矛盾能够在社会内部通过社会自治协调而自然消解，减轻政府部门直接面对风险与矛盾时的压力，另一方面促进政府部门与社会各方面实现有效互动，使政府有条件有能力及时介入到社会矛盾的调节与处理过程，及时化解社会风险，预防危机的发生。

（四）加强权力腐败预防惩治

党和政府自改革开放以来，在坚持以经济建设为中心的同时，十分重视腐败问题的有效解决。但预防和惩治腐败是一项巨大的社会系统工程，不是采取一两项措施，经过三年两载就能解决的。党的十八大报告就提出“要坚持中国特色反腐倡廉道路，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设”。而近年来中央、省委通过强力“反腐”、查办大案要案、整顿“四风”、开展党的群众路线教育实践活动等一系列“组合拳”，全省党风廉政建设和反腐败斗争取得了明显成效，这也是对全面建成小康社会目标中“官员清正、政府清廉、政治清明”战略构想的精准解读和强力实践。历史使命越光荣，奋斗目标越宏伟，执政环境越复杂。不可避免的是，当前以及今后一段时间，经济社会各个领域仍会存在腐败、寻租等的生存空间，一个广泛的、有效的预防和惩治腐败的社会机制仍待完善。习近平总书记在全国人民代表大会成立 65 周年大会上的讲话指出：“一个政党，一个政权，其前途命运取决于人心向背。人民群众反对什么、痛恨什么，我们就要坚决防范和打击。人民群众最痛恨腐败现象，我们就必须坚定不移反对腐败。要坚持用制度管权管事管人，抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里。要坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打，坚持有腐必反、有贪必肃，下最大气力解决腐败问题，努力营造风清气正的党风政风和社会风气，不断以反腐倡廉的新成效取信于民。”

第五章 四川省“十三五”时期经济社会发展中主要风险的微观治理

在对“十三五”时期经济社会发展中主要风险的微观治理进行研究，主要是通过构建社会治理机制来化解风险。所谓社会治理，就是政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等诸行为者，通过平等的合作型伙伴关系，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理，最终实现公共利益最大化的过程。

当前我国正处于经济转型、社会转型的特殊历史时期，随着改革的进一步深入和经济、社会结构的深刻调整，各种社会风险和矛盾多发，且相互交织、错综复杂。四川省近年经济快速发展的同时，也产生了不少社会风险，甚至引发社会冲突。例如城乡、区域、经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面的问题比较突出；民主法制还不健全，体制机制尚不完善；社会成员诚信缺失、道德失范，一些领导干部的素质、能力和作风与新形势任务不相适应；一些领域的腐败现象仍然比较严重。要化解这些社会风险、解决这些问题、应对这些挑战，必须深入推进社会治理变革。

党的十八届三中全会指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，并提出了“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”。要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。

在加强和创新社会治理的主要举措包括：完善社会治理的格局，充分发挥社会各方面的力量；统筹协调各方面利益，处理好“维权”与“维稳”的关系；加强基层基础建设，把城乡社区建设成社会治理新的基础；发展专业的社会治理人才队伍，做好新形势下的群众工作；建立健全公共安全体系，注重防范新型社会风险；抓住其突出社会风险与矛盾，有步骤地解决一批历史遗留的社会问题；发展壮大社会组织，调动广大群众参与社会治理的积极性；完善社会治理的法律体系建设，强化社会治理中的依法治理；加强道德和诚信体系建设，提升社会治理的软实力；认真总结各区域经验，完善社会治理创新的顶层设计。

在对四川省“十三五”时期经济社会发展主要社会风险的微观研究中，主要是通过多部门联动、组织创新、投入创新这三方面分析。

一、建立多部门协调机制，构建风险化解新格局

所谓多部门联动，就是在处理社会风险过程中有效地组织政府内部各部门之间，政府与社会组织之间的沟通与互补，通过良好的沟通与有效地信息交流，整合资源，共同行动，协调处理社会风险的规律性运作模式。社会风险的发生、发展都要经历一个过程，多部门联动机制应贯彻在社会风险生命周期的全过程中，在信息获取、信息识别、预警、预控、处置、善后等阶段时时处处都发挥着不同的作用。另外，

社会风险的影响范围是多方面的，当重、特大群体性事件发生时，不是哪一个政府部门或哪几个政府部门所能解决的，往往需要联合多个政府部门、军队、非政府组织、公民等可以利用的社会资源来共同应对。因此，建设一个功能齐全、设施完善、平台结合、便于组织指挥的多部门联动机制，有效整合和发挥各方面社会资源，就显得尤为重要。

（一）建立多部门协调模式，协同面对风险

依法、及时、有效地化解各种风险，需要建立健全科学合理的多部门调处机制，这些机制详述如下。

1、建立和完善民意表达机制

这是保障公民的建议权和申诉权，加强党和政府同人民群众的联系，及时了解社情民意、迅速化解社会风险的主要措施。它包含四个方面的内容：一是在各项政策和决策出台前，应征求有关专家和群众代表的意见，减少和防止随意性，让政策和决策制定得更加科学合理，从源头上预防侵害群众利益现象的发生。二是拓宽民意表达途径，为人民群众的诉求提供畅通、便利的渠道。各级人民政府及其有关部门，应向社会公布信访行政机构和有权处理问题的行政机关的通信地址、联系方式、工作程序和标准等相关事项。三是建立高效透明、便于监督的人民内部矛盾调处工作机制，主要有协商、和议、听证和办理、复查、复核的三级终审制等，以提高求决的效果，减少重复求决和越级求决。四是建立多渠道分流的化解机制。社会风险的化解，不能只通过一个渠道，更不能让风险滞留在一个渠道。应根据问题的不同性质，该走信访的走信访，该走法院的走法院，该走行政复议的走行政复议，该走劳动仲裁的走劳动仲裁，做到多渠道化解社会风险。

2、建立超前联动的排查调处机制

经济社会发展中主要风险涉及的行业多、领域广，仅靠一两个部门是无法完成排查调处任务的。各有关部门应按照“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，建立超前联动的社会风险排查调处机制。一是主动出击，准确排查。深入厂矿、乡村和社区街道，面对面地与群众交心谈心，了解群众的疾苦，收集社情民意，切实掌握影响基层稳定的各种问题、动态、信息和苗头。尤其是对可能影响本地区社会稳定的重大社会风险和突出问题，更要及早发现、及早掌握。应做到滚动排查，纵向到底、横向到边，不留死角。二是及时做好基层调处工作。对排查出来的风险，

应针对其不同特点，认真研究处理的途径和办法，妥善加以解决。尤其应注意发挥好基层组织特别是农村村民委员会和城市社区居民委员会的作用，通过民主议事、民主恳谈等形式，协调利益关系，化解社会风险，使村民委员会和居民委员会成为保障城乡居民安居乐业的重要组织形式。基层组织应善于引导群众以理性合法的方式解决社会风险，运用综合措施把重大社会风险隐患化解在基层和萌芽状态，并在社会风险的调处过程中努力维护人民群众的合法权益。

3、建立社会风险发生时的合力化解机制

人民群众反映的许多问题，成因比较复杂，涉及面广。社会风险一旦发生，仅靠个别部门的力量去化解往往难以奏效，需要有党政统一领导、部门协调，统筹兼顾、标本兼治，各负其责、齐抓共管的工作格局合力化解。

首先，建立社会风险发生时的现场合力化解机制。一旦发生社会风险，尤其是已经上升为大规模群体性事件，属地领导机关、涉事单位、业务主管部门、信访工作机构、公安机关等相关部门的负责人必须及时赶到现场，相互配合，做好接待、劝返和答复工作。其次，建立依靠群众、借助社会力量共同参与的社会风险调处机制。依靠群众调处社会风险，就是充分发挥基层群众自治组织、富有正义感且有威望的群众代表、社会风险主体的亲属和亲戚朋友等在社会风险调处中的作用；借助社会力量参与调处社会风险，就是建立和落实有工会、妇联、共青团、综治机关、律师事务所、矛盾调解管辖机关、有关专业技术部门参与的，既体现公开、公平、公正原则又符合法律规范要求的社会风险调处机制。

4、建立预防和处置社会风险的利益协调机制

在各种工程项目的实施中，必须充分考虑所涉及群众的利益，考虑所涉及群众的就业和后期扶持；对项目涉及的无生产能力和就业能力者，应促使其进入社会保障体系。总的原则是：在发展中调整利益分配关系，从源头上减少社会风险的发生。对已经发生的社会风险的调处，应付出合理的调处成本，建立社会风险调处的利益分担机制，即对引发社会风险负有责任的当事人、当事人单位、当地政府各承担一定比例的调处成本。通过当事人合理利益的实现，保证社会风险的有效调处。

5、建立社会风险处置中的督查督办工作机制

督查督办是确保社会风险尤其是人民内部发生的矛盾有效解决的一个重要手段。完善督查督办工作机制，应重点做好三个方面的工作：一是坚持督办的原则。

包括坚持实事求是，注重督办时效，全面督查与重点督办相结合，督办与帮助、协调相结合，党政督办与业务部门督办相结合等。二是把握好需要督办的情形。对无正当理由、未按规定时限处理已经发生的社会风险的，对未按规定反馈社会风险处理结果的，对未按规定程序调处社会风险的，对处理社会风险推诿、敷衍、拖延的，对以各种借口不执行已经形成的调处意见的，都要通过督查督办，使之得到妥善处置。信访机构要充分运用《信访条例》赋予的行政处分建议权，对不负责、不作为的有关行政机关及其工作人员提出处罚的建议。三是采取有效的督办方式，包括电话督办、书面督办、会议督办、调研督办、联合督办等。在具体工作中，应根据不同的督查事项选择不同的督查方式，对重点督办事项可以同时采取多种督办方式。

6、建立责任追究机制

这包括两方面的内容：一是对引发社会风险的责任追究，二是对社会风险调处不作为的责任追究。坚持对引发社会风险的责任追究，一方面是从法律的角度落实对行政行为 and 民事行为的责任问题；另一方面可以从源头上减少社会风险的产生。同时，只有坚持对社会风险调处不作为的责任追究，才能更好地落实“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，促进社会风险的合理解决。

（二）建立多部门联动机制，预先化解风险

风险的源头治理成本低，效果好，但是需要多个部门协同参与，实现多部门联动，预先化解风险。

1、基于多部门联动机制建立各政府联动流程

依据《政府危机处理的组织架构和预警机制研究》文中构建的社会危机预警系统多部门联动体系，构建风险预先化解的多部门联动机制，具体包括预先化解领导小组与顾问团、预先化解部门、信息部门、措施实施部门、公共关系部门等，如图 5.1 所示。

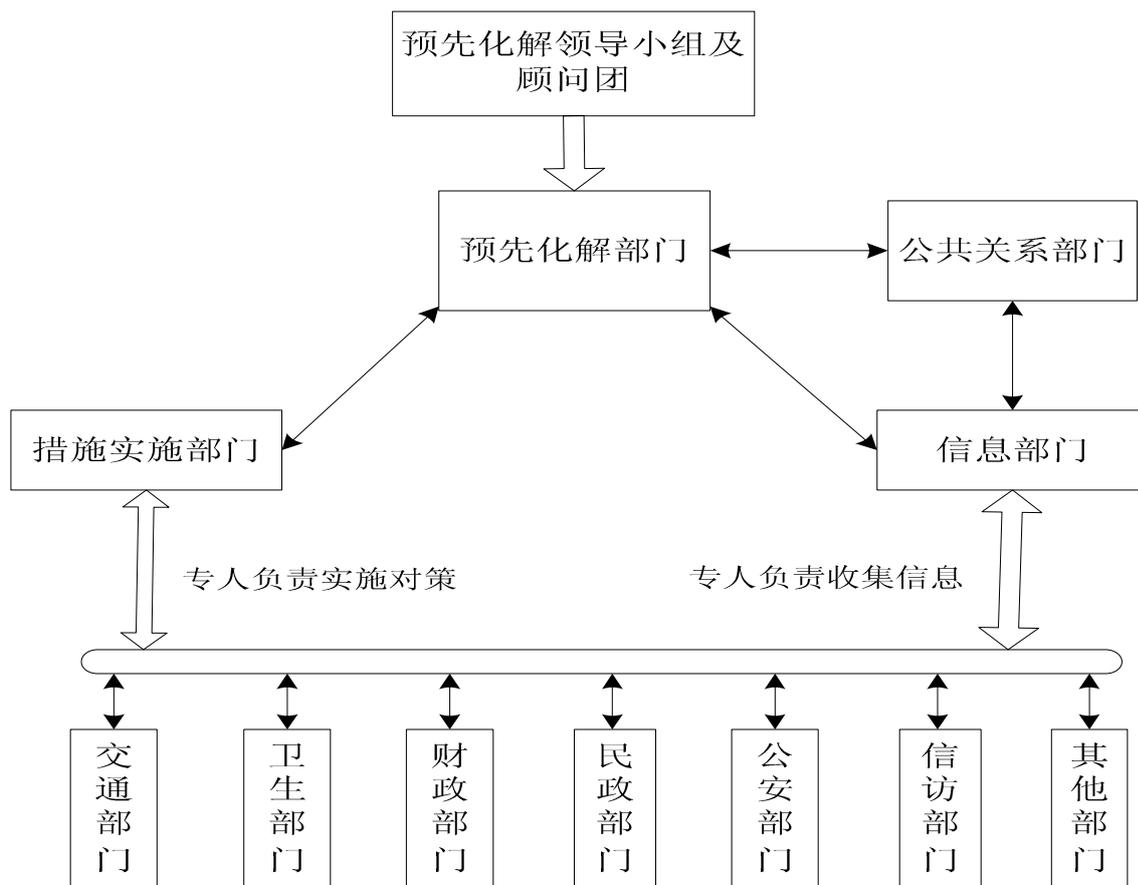


图 5-1 多部门运作流程图

2、设置相关各部门的职责并进行权力、责任调整

与原来政府部门不同的就是设立了几个独立的职能部门以及为原来的部门增加预先化解职能来实现风险的预先化解。新增加的部门是预先化解部门、预先化解信息收集部门、预先化解措施实施部门、公共关系部门以及预先化解领导小组。同时对于其他的所有部门都应该设立相应的预先化解部门或者增加预先化解职能，这个机构是常设机构，需要专门人员或者兼职人员负责信息收集与汇总、决策、计划的制定以及计划的实施与监控反馈等。下面对新设立的部门进行一点说明，如表 5-1 所示。（所有的部门都是有层级的，可以在不同的层级进行设置，或者继续按照设置模式往下面延伸。对于相应的危机或者风险，涉及的部门以及可能的层级都是不同的，他们之间的沟通模式应该更多更复杂，可能还需要和此相关的沟通技巧和一些特殊的收集信息的方式等等。下面的说明是基于比较通行的方式来说明的。所以，对于具体的组织而言都要做相应的具体研究，然后才能制定具体的组织架构和具体的流程。）

表 5-1 社会风险预先化解部门或职能设置表

各组织的职责、权利调整			
组织部门	地位	职责、权利	组成、构成
预先化解领导小组与顾问团	危机的最高决策机构	给予具体预先化解部门行动的指导方针，在较大范围内调拨物资、人力等资源，处理大范围的协调工作，站在全局高度来审时度势，对下级利益关系进行协调，同时制定强有力措施并能强制执行。	领导部门或来自大学研究机构的专家学者
预先化解部门	预先化解信息汇总和决策的中心	执行指令的下达、实施和监督，确定收集信息的类别以及协调管理三个部门的工作，还应制定议事规则，协调下层各级部门之间不能自己解决的问题和向上级汇报情况及资源需求（权利、资金及人力资源等）。它管辖信息部门、措施实施部门和公共关系部门，本部门将原则性的指令具体化，并且对其三个部门给予指导性的方针政策和具体的规范。	设立应急部门、设立应急办公室
信息部门	预先化解信息中心	负责信息收集工作的计划制定和实施、信息的收集汇总、信息的初步分析、并提出具体的建议，以及特殊信息的及时汇报处理等。	专业的信息收集、处理人员
措施实施部门	实施预先化解措施以及处理措施的部门	该部门执行制定的决策和计划，体现在行动计划和流程、监督控制手段、人力资源的配置等。	法院、公安局、信访办、民政局等
公共关系部门	该部门负责协调政府与公众、其他国家或组织的关系	使公众能够了解事情的发展，并动员群众积极参与活动，配合政府的工作。同时还应特别注意各种媒体的传播基调和导向，引导舆论向有利的方向发展。	新闻局、新闻中心等
在原来部门设立的预先化解部门	新增部门	原来的部门中增加风险预先化解职能或者加强和完善原来既有的预先化解职能，使它们在完成本职工作的同时承担本部门的预警及风险预先化解工作，而且要加强与相关组织或者部门的联系。制订演习的规划和演习的提纲，并按照一定的时间来具体演练，提高对抗危机的能力。	有应急经验的内部人员组成

3、风险多部门联动应急部门机构设计

建立全面整合的社会风险危机管理体系是指在高层政治领导者的直接领导和参与下，通过法律、制度、政策的作用，在各种资源支持系统的支持下，通过组织的整合和社会协作，通过全程的危机管理，提升政府危机管理的能力，以有效地预防、回应、化解和消除各种风险，从而保障公共利益以及人民的生命、财产安全，实现社会的正常运转和可持续发展。

(1) 建立“应急委员会”。依照国务院社会风险地方行政首长负责制的规定，成立“应急委员会”，作为省内社会风险应急管理的最高行政决策和应急指挥协调机构，统一组织指挥全省社会风险的预测、预防、应急准备和应急处置工作。可以挂靠在省应急办。

(2) 建立“省级应急分委员会”。按照社会风险的主要类型，根据省政府工作分工，在省级应急委员会下设立相应的应急分委员会，替代或置换目前形式众多的省级领导小组。分委员会负责建立与本类型的社会风险有关的年度重大社会风险会商制度，定期就某一领域中当年度或者是更长的时间内可能产生的突发社会风险进行预警，对各自负责的重大社会风险进行调查评估，并向省领导定期汇报研究结果，向省应急委和重要政府机构提出相应的对策和建议。

(3) 建立“市应急委员会办公室”。省政府办公厅内设突发社会风险专职机构——“省应急委员会办公室”（简称“省应急办”），作为应对省内社会风险管理的常设性机构。“省应急办”承办省应急委的日常工作和各分委员会之间的协调、联络工作；承担社会风险应急处置总指挥部办公室日常组织协调和战时指挥调度的工作。建议在必要时将政府总值班室日常值班和突发社会风险的组织联络职能划转到“应急办”，以便充分发挥政府办公厅的综合协调职能。“应急办”是政府解决突发事件的行为主体和实施危机管理的综合性机构，功能应当实体化。

(4) 建立省应急联动中心。根据“定员、定编和定岗”方案，成立应急联动中心，其人员在重大社会风险发生后，应急联动指挥部自动升级为城市最高指挥部时，就可直接作为最高指挥部的工作人员。

4. 构建风险多部门联动机制建议

(1) 完备法律法规，确保联动中心组建

实践证明，将风险管理纳入法制化的轨道，有利于保证风险事件应急措施的正当性和高效性。通过法律的形式，明确风险管理相应程序、职权与责任，其中最主要的是要制定战略性、全局性的社会风险的应对方法。一般而言，法律具有强制作用，具有相当的约束力和震慑作用，一旦出现违规违法的行为，将会受到相应的法律制裁。同时，组建风险管理联动中心，分为日常和临时组织机构，全权负责风险应急响应，其负责人作为风险应急指挥的第一责任人。临时部门是社会风险发生时临时组建，随着风险应急工作的完成而解散，人员编制由相关部门组成，风险应急联动中心负责人为他们的第一领导者，日常办公从属于各自部门管理，只是在发生社会风险时，无条件全力配合风险处置工作的落实。日常组织部门主要负责风险预防的宣传、人员培训、风险化解网络的建立和联系、调解信息的发布等相关工作。

(2) 保障内部信息通畅，加强舆论引导

要保障内部信息的通畅，现代化的通信技术和手段是必不可少的，包括计算机网络通信系统、无线移动与有线通信调度指挥系统、政府视频会议指挥系统、电视图像监控系统、GPS/GSM 卫星无线通信移动定位系统以及无线集群通信调度系统。这些技术手段都是为了让决策者提供及时、有效的风险信息，以利于决策人员做出正确的救助决定。同时，相关媒体应加强对风险应对工作的报道，强化自我调解风险应对措施的宣传。一方面可以让广大群众了解风险的进展情况，做好准备工作，采取相应的自我调解措施；另一方面群众可以根据了解到的情况，采取互助措施，共同应对风险。另外，还尽可能地避免了一些别有用心的人，利用人在发生风险时的失衡、恐惧、害怕等心理，恶意散布谣言，获取不正当利益的机会。

(3) 鼓励社会参与，提倡多元化化解风险

众所周知，风险产生过后，对公众进行心理疏导、沟通，并修补风险发生过程损害有公共物品损失或者私人物品，防止产生其他的社会风险，这将成为新的工作重点。因此，仅依靠政府相关部门的参与是不够的，还需要大量的社会组织、新闻媒体、心理医师等组织的参与，共同化解和应对社会风险。通过构建多部门参与机制或者利用政府的号召力，鼓励和带动更多地社会组织、市场主体通过有线的渠道有组织的参与到社会风险应对和化解工作中来。这样，在一定程度上缓解了政府应对和化解风险的不足和压力，也充分利用了其他社会组织、市场主体化解风险的优势。

(4) 根据行政区划和四川省特点设置区域性风险应急联动(分)中心

根据四川省实际情况，分市设立若干风险应急联动分中心或应急终端，统一指挥和处置当地的各种突发性风险事件，并对该区域实况民意等综合信息实行一体化管理；扩大省级和周边城市或地区应急联动分中心的辐射范围，通过系统网络将紧急调处的范围辐射到乡村，以保障当前应急管理较弱的偏远地区能够达到应急联动和社会综合服务最基本的应急保障要求；鼓励地方政府进行应急管理体制、机制的创新。各级政府要建立各自的应急管理机构、成立应急组织，创新应急管理体制和运行机制，切实承担起本市及辖区内的突发风险事件的应对和处置工作。

(三) 制定介入标准和时序，增强预案实效

1、演化时段及介入标准

(1) 社会风险的演化阶段

社会风险在发展的过程中，如果不加以干扰，其损失量会随着时间 t 的延长而逐渐增大。据此，可以建立损失量 S 关于时间 t 的函数关系：

$$S=f(t)$$

根据产品的生命周期类比社会风险的发展过程，会发现实际生活中的社会风险也存在着类似周期的形状，据此划分社会风险的演化阶段为四个阶段：

0~T1：出现阶段，此时的社会风险有一些苗头，没有显著的危害性，并且在人们的可忍受限度内；

T1~T2：发展阶段，此阶段社会风险随着时间的延续，损失以较快的速度上升并最终爆发；

T2~T3：减缓阶段，经过发展爆发，损失达到最大后逐渐回落；

T3~∞：下降到可控区域，随着时间的消逝，这种社会风险的影响也逐步缓解，下降至可控区域，并最终逐渐消失。

按照数学的曲线形式，典型的正态曲线与此相似，则可以按照数学的拐点原理分析此曲线，即 T1、T2、T3 分别是曲线的拐点发生处。

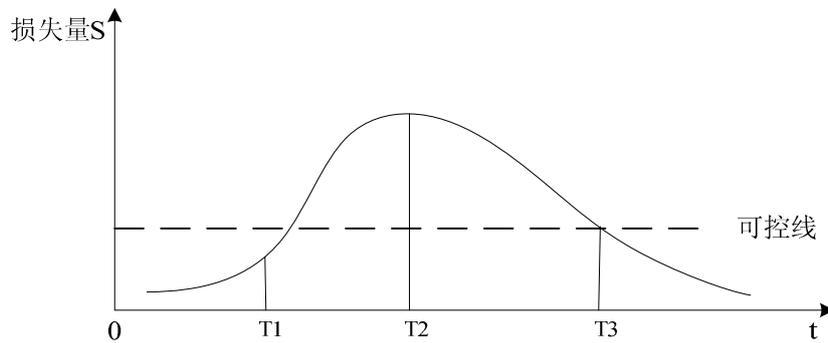


图 5-2 社会风险演化阶段

不同的社会风险阶段发展演化过程有所差异，即使是同类的社会风险，但其发生时间、地点及原因等的差异都可能表现较强的差异性。因此，需要差别对待。

(2) 介入标准

不同类型的社会风险的演化是不太一样的，其预控方式、应急方式、介入标准等也会有所差异。因此需要针对不同的类型社会风险来做具体的介入标准。这也与我国拥有各种不同的应急预案相对应，一旦预警部门介入标准、介入时序、介入强度等研究清楚，就可以修改各类预警预案，使得各部门的操作性更强。

社会风险往往具有平缓期较长甚至很长，而爆发期又很短，在平缓期表现出较多的特征可以被捕获，进而进行预警，可以将应急提前，政府在可以在根据本课题设计的各种社会风险预警指标体系及预警系统的指导下提前介入，防止社会风险爆发，抑制其在萌芽之中。

当然，具体的社会风险演化路径、关键节点、演化阶段、波及范围等有巨大差异，需要周密、细致地深入研究，给出一个明确的介入标准，为各部门在应急中留下比较少的模糊空间。

2、介入时序

部门的介入时序是预警过程中非常重要的管理环节，即要厘清各个职能部门（部门内部的职能科室）在预警启动前后及运行过程中谁先谁后，形成一个顺着时间的流逝而不断有效介入的时间序列，大大提高预警能力。

预警相关各部门介入的时序需要考虑以下几点：一是社会风险的类型、强度、波及范围等；二是哪些职能部门应该介入到此风险的调节与处理之中，相关部门职

能的重叠、交叉或均未覆盖的模糊空间；三是考虑按照规定或者理顺之后的部门职能的前后相关性。

部门的介入时序，实际上是一个复杂的介入时序网络，可以做成为一个网络图，某些部分的时序为平行介入（即多个部门同时介入），某些部分的时序为流水型介入（即只能顺着时间之矢一个一个地介入，否则引起混乱）。其分析可以运用网络分析等方法来运算。

二、基层社会治理创新，预防和化解风险

近年来，基层社会治理创新已经成为国内不同城市探索新型社会治理模式的中心所在。从经验上来看，不同地区在探索基层治理创新的路子时有许多迥然不同的做法和经验，改革的切入点、重心也各有侧重。但从总体来看，这些探索大多具有局部创新、碎片化实践的特征，改革的实践者和推动者大多都在“形势所迫”和“问题倒逼”的情境中摸索经验，缺乏一种系统改革思路的指引。这种现状向研究者提出了严峻的挑战，也催促改革者从深层次上审视当前基层治理创新的起点和方向。

“十二五”时期，我省在基层社会治理工作方面已取得明显成效，如成都市金牛区立足转型时期的特殊区情，顺应人民群众的安居梦想，以推动城北改造工程、破除城市二元结构为切入点，把群众工作渗透到社会管理创新的各方面、融入到旧城搬迁改造的全过程，创新居民“自治改造”新模式，汇聚基层社会治理正能量，较好地解决了拆迁这个老大难问题，从源头上解决了社会矛盾、维护了社会稳定、促进了社会和谐；又如，在全面社会改革的大背景下，四川省群团组织加快自身转型发展，整合各方力量，拓宽工作领域，延伸工作手臂，做到资源连用、项目联建、品牌联创，努力构建“大群团”工作格局。截止到2013年底，四川省已建21个市级惠民帮扶中心、165个县级惠民帮扶中心、934个乡镇（街道）惠民帮扶工作站、1675个社区惠民帮扶工作点，5年共接待群众近1000万人（次），救助困难群众300多万人（次），救助金额16.5亿元，惠民帮扶中心已成为党委的民意中心、政府的帮扶平台、群团服务大局和服务民生的重要阵地和窗口。

这些都说明四川省基层社会治理工作取得了显著的成效，但是其还存在以下问题：（1）纠纷化解依赖于行政机关；（2）社会舆论不当干预司法公正；（3）执法公信力面临挑战；（4）纠纷化解机构发展思路和模式混乱；（5）纠纷解决方式供给不足；（6）人民调解功能被过于扩大。因此，应当进一步加强基层社会治理，完善基

层社会治理综合治理机制，提升社会治理服务水平。本课题在对基层社会治理进行研究时，发现其创新主要集中在以下几个方面：

（一）创新综治组织形式，提升综治大平台的服务管理功能

要整合基层乡镇（街道）、村（社区）政法维稳资源，建立“一站式”、“一条龙”服务管理机制，做大做强多位一体的大综治平台，使之成为基层社会综合服务管理的中心，形成方便群众和各方参与的服务管理体系。创新综治组织形式，培育多元化管理主体具体可以从两方面做起：一是大力培育群众性自治组织。以社区综治站为平台，在群众中广泛宣传和发动，群众志愿者队伍（巡逻员、宣传员、帮扶员、信息员、调解员、疏导员、义务消防员和业余演员）、群众服务性团体（消防服务组、职业培训队、家政服务团）、群众性协会（计生协会、个体协会、流动人口协会、志愿者协会、残疾人协会等）等组织相继成立。基本满足社区自我管理、自我服务的需求。二是积极发挥社会单位作用。街道党工委以党员活动为抓手，积极搭建社会单位参与综治工作的服务平台，通过开展“六携手”、“结对子”等活动，为社区居民开展消防培训、捐助各项服务事业、街头义诊等共建活动。

（二）创新基层社会治理体制，完善社会治安新型防控体系

创新社会治理体制，应加强社会防控体系综合建设。当前，四川省的社会防控体系建设不够系统，对社会的力量吸收不足，难以满足化解社会风险的实际需求。因此，四川省各个市、县等应当结合其实际情况，在“党政领导、综治组织、公安牵头、部门协同”的前提下，构建社会治安新型防控体系。同时，构建社会治安新型防控体系时，要注重社会力量的参与。在这方面，应当借鉴国外经验，具体可以从以下三个方面做起：一是社会公共安全的预防和应急机制。为防止社会风险发生和激化，做到未雨绸缪，应对易引发社会公共安全的食物、治安、犯罪等问题做出应急处理机制和预案，防止社会风险升级，将之处理在萌芽状态。二是建立网络式的社会风险纠纷化解机制。当基层社会风险发生后，不仅应有“信息员”报告制度和风险评估制度，而且建立网格状的多元纠纷解决机制，以及时解决社会风险。三是多元化的社会救助制度。基层社会矛盾、风险的发生有时与当事人是弱势群体密切相关，在一定情况下，完善的救助制度有助于较少社会风险的发生。除了进一步完善我国民政部门主管的社会救助制度外，应当进一步发挥社会组织的救助辅助作

用，形成强大的社会救助网络，使得需要帮助的人在困难的时候得到及时救助，感受到社会的温暖和人间的关爱，化解社会不稳定因素¹⁴。

（三）创新基层社会治理模式，发展居民“自治”新模式

社区居民（村民）是社区（村）的主体，和谐社区（村）的建设因之于居民（村民）、依靠于居民（村民），社区（村）作为社会的细胞，是政府沟通基层社会的中介和桥梁，只有在社区（村）实行居民（村民）自治，保障居民（村民）们行使自己的民主权利，按照自己的意愿选举出自己满意的自治组织，让居民（村民）通过居民（村民）会议来讨论决定自治区域内的所有大事，才能反映大多数居民（村民）的意愿，避免居民（村民）的权利被僭越，达到民心顺畅，从而形成社区（村）内真正的和谐，并为维系社区（村）的长久和谐提供必要的制度保证。构建和谐社会是一项巨大的系统工程，在这项系统工程的实施中，和谐社区（村）建设是其中必不可少的一环，只有达成社区（村）的和谐才能小和谐促成大和谐，最终形成整个社会的和谐。强化社区居民（村民）自治意识，应当做好以下几个方面的工作：（1）落实自治章程式，民主选举居民（村民）委员会；（2）加强舆论引导，增强居民（村民）参与意识；（3）发挥社团（村）组织作用，培养家园意识；（4）培育社区精神，医生自治意识；（5）发挥社区（村）当组织核心作用，树立党员形象。

（四）创新社会保障制度体系，完善社会保障

完善社会保障，是基层社会矛盾、风险化解的治本之策。四川省应当形成以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的社会保障制度体系框架。同时，也应当从以下四个方面就行加强：一是城镇非就业的老年居民没有基本的养老保障制度，应当结合农村新农保推进情况，逐步实现城乡养老保险制度的统一；二是国家机关、事业单位的退休养老体制，与社会化的社会保障要求不相适应，应当分步骤改革；三是各项社会保障制度之间，各自条块分割，缺乏顺畅衔接；四是补充性的社会保障制度发展比较缓慢，应当从政策上大力支持补充性社会保险和商业保险。如在单位给职工购买社会保险的情况下，鼓励职工购买商业保险，增加自身保险类别，并予以适当奖励，实现四川省养老保险制度发展的多元化，并给政府适当减压。

（五）创新社会管理，形成新型公共服务模式

¹⁴郭志远.我国基层社会矛盾预防与化解机制创新研究[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2014,(2):119-129.

构建和谐社会，需要不断探索创新化解社会风险的方式方法，形成多元的社会风险化解机制。在现代社会，社会组织具有自治性、组织性、公益性、专业性等特点，是社会利益关系的调节器，在化解社会风险中具有重要作用和独特优势：（1）以平和方式处理社会风险；（2）推动政府职能转变；（3）畅通利益表达。

社会组织调解风险的模式是多种多样的，包括依托行业协会，通过加强自律，建立行业性风险化解组织；依托专业咨询或法律援助，建立服务于特殊群体的专门类纠纷化解组织；依托律师等专门人才，建立有针对性的专业事项化解组织；依托社区居民中的权威人士，建立辖区家庭、邻里社会风险就地、及时化解的群众化解组织；等等。

在推进社会组织参与社会风险化解的过程中，应注意解决好这样一些问题：一是保证社会化解组织依法成立、有序管理，进一步规范调解程序，确保提高化解效率；二是加大宣传力度，引导广大群众更新观念，使更多的社会风险当事人自愿选择适用社会组织化解；三是加大政府的资金投入和政策支持力度，推动更多的社会组织参与到社会风险化解中来；四是以方便群众为宗旨，不断探索创新社会组织参与社会风险化解的形式，增强其实效性。

据统计，2013年四川省新登记成立社会组织3505个（其中直接登记292个），社会组织总数达到35461个，覆盖经济社会发展的各个领域。这些社会组织在满足群众需求和预防化解社会风险中，缓解了政府巨大的工作压力，提供了更多的平台和渠道。但是与满足社会治理的需要相比还有很大的差距，必须大力培育，规范发展。首先是简化社会组织的登记审批手续，取消必须“挂靠”主管单位后才能登记的限制要求；同时逐步制定和形成系统配套的不同层次社会组织管理法律法规体系，使社会组织的活动真正做到有法可依，有法必依。其次，构建枢纽型社会组织体系，充分发挥枢纽性社会组织的桥梁纽带和示范带动作用，尤其是工、青、妇和各种协会等枢纽型社会组织是社会管理创新的重要主体。第三，通过政府购买服务的方式将原来由政府直接举办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项，由社会组织来承接，形成“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”的新型公共服务模式。这种新型的公共服务模式，可以更加完善社会组织的发展，有利于预先化解社会风险。

（六）创新化解方式，拓展专业化解风险方法

采用法官进社区、律师进社区、心理咨询师参与接访和社会风险调解化解等活动，一方面宣传法律法规，提高群众依法维护自身权益的意识；另一方面，通过法官、律师在基层直接面对有纠纷、有诉求的群众，提供专业的、义务的法律咨询、法律援助，答疑解惑，及时化解矛盾。另外，心理咨询师针对情感宣泄、偏激固执的特定人员开展心理咨询，通过启发、暗示和教育，使他们打开心结，正确认识自己所面临的问题。这种不同于以往传统的社会风险化解方式，能有效的化解社会风险，发挥专业的力量，有效的解决群众的诉求及其矛盾。开展这种新型的专业化社会风险调节活动，及时有效的化解社会矛盾及其风险。

1、法官进社区

“法官进社区”是司法接地气的体现，是践行能动司法的具体体现，同时也是司法参与社会管理创新的新举措。

司法既是维护社会正义的最后一道防线，也完全可以成为预防和调处社会风险的前线。“法官进社区”活动是能动司法理念的生动实践。这种法院与社区的和谐共建活动有力地促进了社会和谐，是能动司法的具体体现。实践证明，法官进社区可以有效预防和调处社会风险，避免群体性事件和重大矛盾激化案件的发生。

法官进社区是一种践行能动司法的司法创新实践。能动司法是新形势下人民法院服务经济社会发展大局的必然选择，人民法院要主动回应经济社会发展和人民群众对司法的新需求。能动司法贵在“动”，贵在实践，贵在司法创新。法官进社区、法院与基层社区开展共建活动，就是能动司法的生动实践。

“司法为民”是人民法院提出的响亮口号，但如何让“司法为民”不仅仅停留在口号和文件上，真正成为实实在在的行动，的确是人民法院需要在实践中探索的现实课题。法官进社区活动，就从司法创新的角度架起了法院服务基层、服务社会的金桥，为法院服务基层、服务社会寻求到了一个很好的结合点，将“司法为民”的口号真正落到实处。

法官进社区是一种缓解诉讼爆炸与法院审判资源矛盾，减轻法院审判压力的司法智慧。把部分司法资源投入到基层、投入到诉前，但却并未偏离执法办案第一要务，还让法官更多地接触到基层群众，变压力为动力、化被动为主动，搭建一座直通矛盾纠纷“起点”与“终点”的“连心桥”。

可见，法官进社区既是法院化被动为主动与基层携手一举多赢之举，同时也体现了合理配置司法资源，缓解诉讼爆炸与法院审判资源矛盾，减轻法院审判压力的司法智慧。

2、律师进社区

维护社会和谐稳定是律师作为社会主义法律工作者应当承担的社会责任，律师在参与社会矛盾纠纷化解实践中具有不可替代的特殊作用。利用律师资源，开展律师进社区活动，化解社会矛盾纠纷，在杭州、北京、上海、大连等城市有有益的尝试，采取的方式不尽相同，有的采取律师自发与社区联系的形式，有的采取聘请律师当社区法律顾问的形式，等等。主要在三个方面下功夫：

(1) 做到“管”、“联”、“干”有效衔接。区（县）成立区（县）委分管领导为组长，相关部门领导为成员的结对服务工作领导小组，并在区（县）司法局设立了领导小组办公室，负责检查指导活动开展。每个社区的综治专干就是律师进社区工作的联络员。每个律师事务所指派相对固定的律师或定期更换律师服务社区。这样，做到政府有人“管事”、社区有人“联系”、律师事务所有人“干事”，建立起有效的沟通协调机制，把活动落到了实处。

(2) 做到“点”、“线”、“面”协调推进。区（县）司法行政机关注重抓“点”、带“线”、促“面”，即：在“点”上树立律师事务所的典型；在“线”上发挥司法所的组织协调作用；在“面”上，根据工作情况提出指导意见，做到了“点”、“线”、“面”协调推进。

(3) 做到“查”、“防”、“化”有机统一。通过律师进社区活动，组织引导律师以法律宣传员、法律咨询员和矛盾调解员的角色，深入基层和人民群众之中，排查社会风险、预防社会风险、化解社会风险，为建设和谐、法治社区提供有力的法律资源保障。一是开展社区接访，排查矛盾纠纷。二是利用专业解答，预防矛盾纠纷。三是提供法律支撑，化解矛盾纠纷。

3、心理咨询师参与接访和社会风险调解化解

通过心理咨询师专业的心理咨询和疏导，可以有效地化解上访者心底的怨气和怒气，稳定他们的抵触和对抗情绪，最终有利于化解矛盾，解决问题。从这个角度来说，在政府信访工作中引入心理咨询师，不但是信访工作上的一个突破和创新，在实践中，也必定会发挥积极的作用。在信访工作中引入心理咨询师是有积极和正

面作用的，但其也仅仅是在上访者和接访者之间起到一种缓冲和润滑的作用，问题的最终解决、矛盾的最终化解，还是需要政府有关部门拿出实实在在的办法和措施。

4、加强网络舆情管理工作

十八大报告中要求：“加强网络社会管理，推进网络规范有序运行。”内涵丰富，寓意深远。这充分说明网络在给地方政府提供创新社会管理新途径的同时，也亟需进一步完善现有的舆情管理模式，加强社会管理背景下的网络舆情管理工作。

(1) 加强领导，提高认识，树立全员防控意识。网络舆情涉及社会生活的方方面面，反映着各个层面的民情状况和发展态势，需要在机制上协调统一，行动上未雨绸缪，思想上高度重视。首先，要形成统一归口，建立网络危机处置小组，明确主管部门和工作组成员单位，由专门机构牵头，组建自上而下的专业队伍，明确职责分工，将队伍建设、保密工作、宣传工作与网络舆情应对处置工作有机结合，齐抓共管，避免出现多头管理却未形成合力的尴尬局面。其次，要增强各单位主要领导的执网意识，把网民反映的问题作为一种信访，将处理网络舆论作为了解民意的重要渠道，牢牢把握舆论的主动权，避免在关键时刻“失语”。再有，要适时召开干部动员大会，大力宣传网络舆情防控的重要性和必要性，邀请专家开设网络舆情应对处置专题讲座，开展网络舆情的警示教育，树立正确的舆情观和危机感，提高干部应对网络、驾驭网络、引领网络的能力。

(2) 加强管理，规范制度，提高舆情体系建设。“不以规矩，无以成方圆”，形成和完善事前、事中、事后防控体系，建立和健全工作机制是应对网络舆情的关键环节。一是制定《网络问政考评办法》，重点考核网络发言人、舆情处置、网络互动、网络宣传、网站建设、信息公开等内容，建立问责机制，定期通报考评结果，并纳入年度目标考核范围，做到有章可循，有备无患，有条不紊；二是进一步严格规范信息发布审批程序，形成由单位分管领导主抓信息发布文字关，严格程序化管理，对进入互联网的信息实行准入制度，保证在互联网的宣传报道不存在失泄密或有损政府形象的现象发生；三是加强政务类网站的安全监控和信息巡查，保证网站不被他人利用和攻击，发挥网站宣传的主阵地作用；四要建立新闻发言人制度，对于重大的突发事件要第一时间形成通稿，统一口径，避免官方语焉不详造成的大众探究深挖，进而升级发酵事件的负面情绪。

(3) 加强沟通，注重预防，降低危机发生率。网络舆情应对往往不是靠一个单位、一个人的一己之力就能妥善处理的，要降低危机发生率还需做好三个方面：一是通过网络，将涉及本单位、本辖区的现实问题及时落地办理、网上反馈。同时，将民众关注的热点问题要彻底梳理，提前研判，防止网下问题向网上转移扩散。二是通过各种渠道，采取多种方法，及时疏通社情民意，理性化解矛盾纠纷，在一些敏感、热点、难点问题的处理上，一定要集思广益，注重程序，自觉接受群众监督。三是由宣传主管部门牵头，定期向媒体通报中心工作，交流感情，加强共识。定期开展新闻业务交流，互通有无，促使媒体换位思维，理解政府开展工作的难处和实际情况，争取媒体的最大化支持。

(4) 加强监测，组织有序，把握舆情处置主动。网络舆情应对的责任要明确，处置要联动，违法要追究，要善打“组合拳”，牢牢掌握舆情处置主导权。分工层面上，要建立分级预警机制。舆情监测和处置实行分级管理，建立责任化机制，将工作和责任落实到具体部门、具体岗位、具体人员上。处置层面上，要建立联动处置机制。加快建立宣传、政法、信访、纪检、公安、网监等多部门联动处置机制，形成上下运转协调、处置危机技巧共用、网络信息互通的工作格局。违法信息层面上，公安机关要依法依规打击不实言论。对于互联网上针对政府机关的报道和宣传，若发现负面及攻击性言论，要及时甄别真伪。对于不实言论，要加大处置力度，对发布人员要出重拳、抓典型、杀歪风。

(七) 创新调解组织和载体，完善人民调解制度

完善人民调解制度，是解决基层社会风险的现实需要。结合《人民调解法》实施效果来看，完善和创新人民调解制度，应主要从强化调解协议的权威性、创新调解组织和载体两个方面入手。为充分尊重调解的自愿性，实施好新民事诉讼法，调解协议发生争议起诉到法院后，法院只对是否违背调解原则和协议内容是否合法等作形式上的审查，进行司法确认。同时，鼓励发展因地制宜的民间调解组织，如四川省全部市（州）、县（市、区）和95%的乡镇（街道）建立了“大调节协调中心”，94%的村（社区）建立了调解室¹⁵。创新人民调解载体，如学习大理司法局进驻法院设立人民调解工作室，联合开展审前调节、联合调节，可最大限度地将矛盾化解在立案前、化解在基层。

¹⁵网易新闻，四川建立“大调解”党政主导化解矛盾纠纷，<http://news.163.com/10/0402/13/6392SN4P000146BC.html>

（八）创新调处机制，推动三调联动对接机制

当今社会转型形势下，社会风险的交叉性、复杂性、关联性、反复性特征日趋明显，只有把人民调解、行政调解、司法调节有机结合起来，形成一个权威性高、公信力强、富有效率的多元化调处机制，才能及时化解社会风险，确保社会和谐稳定。所以在化解社会风险的时候我们要创新三调对接机制，充分发挥人民调解、行政调解、司法调解的作用，各调解之间做到相互补充、相互完善。并把三个调解有效的结合起来，促进社会风险化解的大调解工作，及时有效的化解社会风险。人民法院的“诉调对接”就是“三调联动”大调解机制的具体体现，强调充分利用调解资源和社会力量，结合法理、道理、情理，以调解方式了结纠纷、化解矛盾、平息争端，为建立和谐的社会关系创造有利的条件。通过对近年来“三调联动”大调解机制和“诉调对接”运行中的调查分析，认为应以“诉调对接”为枢纽来盘活“三调联动”大调解机制。

1、以“三调联动”大调解机制为指针，建立法院“诉调对接”架构

“三调联动”大调解机制是一个全面有效化解社会矛盾的措施和制度之系统，欲达其目的，建立以司法审判为主导、“横向到边、纵向到底”全方位覆盖“诉调对接”的架构是十分必要的。

（1）构建“横向到边”的调解架构

第一，与人民调解的对接。借助基层司法局力量，由司法局推荐了解基层情况、热心调解工作的人民调解员为法院特邀调解员，利用他们生活在基层、熟悉情况的优势参与各种纠纷的调解工作。

第二，与行政机关的对接。可分为两部分：一是在行政诉讼中，行政机关是诉讼一方的，法院邀请其他相关行政机关或者其上级单位，参与行政协调，解决行政纠纷；二是在普通民商事案件中，法院邀请或者委托行政机关以第三方角色参与调解。

第三，与其他社会力量的对接。积极与人大代表、政协委员、人民陪审员、法院特邀监督员、代理律师、行业协会等社会力量组织实行对接，充分发挥他们的影响和作用，参与调解，解决矛盾纠纷。

（2）打造“纵向到底”的调解体系

将调解工作贯穿法院立案、审判、执行工作全过程，努力打造“纵向到底”的全程调解体系。

第一，立案阶段。其一是入口系统。在当事人来法院立案时，告知起诉人可以申请立案调解，如果起诉人不同意，则继续进行立案审查工作；如果起诉人同意，再征求、询问其他当事人的意愿。如果当事人都同意的，则应暂缓立案审查，由当事人填写《立案调解申请表》，立案接待法官做好收案登记后，移转至立案调解组进行调解。其二是运行系统。对于移转至立案调解组的案件，立案调解组应尽快确立承办人，及时安排调解时间、地点、方式等。立案调解工作可以是法官直接调解，也可以委托调解组织，采取何种形式进行，可由当事人选择，也可由承办人根据案件情况决定。其三是出口系统。根据调解结果的不同，分为调解成功和调解未果两种，针对案件的不同类型进行区别处理。

第二，审判阶段。法官根据案件的具体情况，充分运用法律法规和司法解释的规定，合理放宽对调解案件适用时间、期间和审限的限制，为调解结案创造条件。调解工作可根据当事人的选择或案件情况，采取法官调解、委托调解和联合调解三种方式。

第三，执行阶段。根据分阶段执行原则，执行实施权、执行裁决权以及执行管理权已经分离的，执行裁判法官应与执行法官沟通，共同联系人民调解组织、行政调解组织、社会力量开展执行和解工作，不脱节、不留空当，共同开展工作，切实解决当事人矛盾。

2、建立系统的“诉调对接”工作机制，将“三调联动”大调解机制落到实处
要将“三调联动”大调解机制落到实处，必须建立系统的科学有效、衔接有力、对接有序的“诉调对接”工作机制。

(1) 以搭建对接平台为基础，积极建立沟通对接机制

对接平台是实现诉调无缝对接的基础载体。搭建对接平台既要从调解角度出发科学利用社会资源，也要从法院角度出发进一步促进法院自身建设。因此，应从办公场所、工作人员、日常管理等三个方面搭建“诉调对接”平台，减少对接工作中的磨擦，实现诉调平稳、无缝对接。

第一，办公场所对接。站在方便当事人解决纠纷的角度考虑，“诉调对接”首先在办公场所上要实施对接。譬如，可在法院立案窗口开辟联调室，使法院诉讼与

人民调解在法院内实现零距离衔接或近距离衔接，使同意接受调解的立案当事人不出法院或在法院近旁就可到联调室进入人民调解程序，便捷、快速、和谐地化解纷争、解决问题。

第二，工作人员对接。根据“诉调对接”工作的需求，专门设立联动对接人员，负责沟通人民调解员、行政机关以及其他社会力量，协助办案人员安排、理顺各方力量。同时，挑选业务精良的法官为各类调解人员讲解法律知识，传授调解技巧，从而为“诉调对接”工作奠定人才基础，实现人员对接。

第三，日常管理对接。落实“诉调对接”工作是一项长期、系统的工作，因此应设立专门的机构或者内设机构，负责此项工作的跟踪、落实、反馈，及时对调解资源进行更新、拓展、维护等工作，进一步发挥审判主导作用，切实解决对接不上难题。

(2) 以制度规范为保障，积极建立对接常态化机制

为了固化“诉调对接”机制、夯实调解基础，应设立合理、具有操作性的工作细则，形成诉讼调解、人民调解、行政调解有机联运、有序对接的常态化机制，进一步明确与党委、政府共同建立调解案件登记制度、“三调联动”工作联席会议制度、人民调解员参与诉讼调解制度、“三调联动”督办制度等各项工作制度，进一步细化各方工作衔接程序，明确移办督办流程，及时沟通并协力解决社会矛盾纠纷。另外，努力通过法律培训宣传、个案协调、联席会议等多方面、各层次的日常沟通交流，切实发挥各调解主体的组织优势、职能优势和背景优势，全面实现各机制的联结、互动作用。

(3) 以拓展资源为中心，积极建立调解资源汇集机制

在构建调解资源网络时，一方面，法院应以个案资源为点，集个案资源为院级资源，进一步拓宽扩大调解可利用空间，打造全方位、多层次的资源库，以特邀的方式建立特邀社会力量参与案件调解资源库，将资深人民调解员、资深企业调解员、人民陪审员、人大代表、政协委员、特邀监督员以及其他经实践检验成熟的社会力量纳入其中，并以制作特邀参与诉讼调解社会力量名录的形式提供给全体审判庭法官，为法官有效开展调解工作提供可供选择、有影响力的社会辅助力量。

三、创新投入模式，提升治理绩效

(一) 分析社会风险应急资源

资源即前面提到的四种投入资源：人员流（R）、资金流（Z）、物资流（W）和信息流（I）。在社会风险发生后，多部门之间怎么协调四种资源的投入时间和投入强度，是否能恰到好处、以最小的代价获取最大的收益是本课题需要重点讨论的，其中的收益采用每种投入的成本与节约的损失之差来表示。

随着社会风险发生后，如果采取措施进行应急，则必须要投入一定的人员。但是，人员并不是越多越好，而是要讲究在恰当的时间恰当的人，这样才能保证应急工作顺利进行且不存在窝工现象。资金流和物资流的投入不是单纯的资金和物资的投入，资金的投入必须考虑应急主体是否可以在短期内筹集和社会风险主体的需要，否则就会在应急的过程中引发可能的腐败现象；物资的投资则需要考虑物资的筹集情况，投入人流是否和这些物资相匹配，以及社会风险发生区的吸纳能力。信息流则主要涉及到对社会风险的发展状态等信息的向外发布情况，从直接上看这种信息和损失的减少没有直接的关系，但是如果把信息发布形成的积极作用看作一种投入的话，就是能够把损失减少的投入，因此此处把信息流计算在投入范畴内。

（二）构建资源投入强度模型

应急资源包括四个方面，涉及两个主体（需求方、供给方），在一定时间内需要投放完成并完成目标。

对于外在于家庭、社会组织与企业组织内部的危机不同的社会风险，由于其波及面广，可能导致社会失稳甚至动荡，或者改变国家政治秩序，其危害性大，应对此类社会风险的主体当然是政府主导，其供给方主要是政府，而且政府在应对的时候如果企业、NPO 或 NGO 不参与，完全需要政府包揽。本课题首先假设政府全部包揽应对社会风险的资源供给，以后逐步放松假设来深入分析 NPO 或 NGO、企业等参与之后可能增加的供给；而社会风险的需求主体则比较多，对于不同的社会风险其需求主体不一样，相应的需求也差异很大。

1、需求函数

为了分析的简便，模糊比较难以明确的需求主体，仅针对需求主体需要四类资源构建需求函数为：

$$Q_d = f_d(H_d, K_d, R_d, I_d)$$

Q_d ：社会风险中需求主体的综合需求量： $Q_d = \sum W_i * g_i$

H_d ：人力资源需求影响因素；

$Hd=g1$ （风险级别、处置目标、参与人数、地理位置、风险类型、本风险的特殊性、应急模式、应急范围）

Kd ：资金需求影响因素；

$Kd=g2$ （风险级别、处置目标、参与人数、地理位置、风险类型、本风险的特殊性、应急模式、应急范围）

Rd ：物质资源需求影响因素；

$Rd=g3$ （风险级别、处置目标、参与人数、地理位置、风险类型、本风险的特殊性、应急模式、应急范围）

Id ：信息资源需求影响因素。

$Id=g4$ （风险级别、处置目标、参与人数、地理位置、风险类型、本风险的特殊性、应急模式、应急范围）

2、供给函数

完全由政府提供四种资源，基于此以及与需求函数相对应的要求，相应构建供给函数为：

$$Qs=fs(Hs, Ks, Rs, Is)$$

Qs ：社会风险中政府提供的综合供给量： $Qs=\sum Wdi*mi$

Hs ：人力资源供给影响因素；

$Hs=m1$ （风险级别、处置目标、本风险的特殊性、动员模式、动员范围）

Ks ：资金供给影响因素；

$Ks=m2$ （风险级别、处置目标、本风险的特殊性、动员模式、动员范围）

Rs ：物质资源供给影响因素；

$Rs=m3$ （风险级别、处置目标、本风险的特殊性、动员模式、动员范围）

Is ：信息资源供给影响因素

$Is=m4$ （风险级别、处置目标、本风险的特殊性、动员模式、动员范围）

3、供求平衡

通过一段时间之后，供给与需求达到平衡，即 $Qd=Qs$ ，但是又发现一个问题就是投放资源的时间谱又是值得深入研究的方面，即从 0-T 时间段内投放并不是均匀投放，而有高峰，也有低谷，怎么样的投放谱才是最佳，如果不匹配，会在具体时段不能满足，而在有的时段则又供给过剩。与供给时间谱相对应，实际上需要把握需

求的时间谱，仅从静态分析不能满足应急要求。至少需要将应急划分为几个阶段来投放，特别是针对 T1-T2、T2-T3 两个最主要的应急时间段进行细分，比如再将其分为三个或者五个细分阶段，这样针对性将会提高，效果将会更加明显。

4、介入强度确定（即最优投入量确定）

不仅要考虑资源投放的供求平衡，实际上，影响供求平衡的一个重要因素就是应急收益与应急成本，虽然应急收益与成本涉及长期短期、生命财产、社会效益、政治效益等难以计价，目前难以计量比较，但从理论上讲应急显然受到成本收益的约束。在此构建一个成本收益模型简单描述应急的净收益与供给需求之间的关系。仅仅是说明应急需求不能无限制，供给也需要考虑成本与产出。

$$\Pi = TR - TC$$

$$= TR(Q_d) - TC(Q_s) > 0$$

由此可得：

$$TR(Q_d) > TC(Q_s)$$

如果在实现均衡的时候， $Q_d = Q_s$ ，

$$\text{则：} TR(Q) > TC(Q)$$

$$\Pi = TR(Q) - TC(Q)$$

$$\text{Max} \Pi = TR(Q) - TC(Q)$$

St.

$$\text{得出结论：} MR(Q) = MC(Q)$$

当然，要转化为现实中如何运用，还有比较长的路要走。

四、优化组织结构，完善运作机制

和谐社会绝不是一个没有利益冲突和风险的社会，而是一个有能力解决和化解各种利益冲突和风险，并大体实现利益均衡的社会。在历史长河中，任何国家和社会都不可避免的存在和发生着各种各样、错综复杂的社会风险。应该看到的是，正是这些常态的社会风险运动及其市场、政府和其他社会力量发展并不断化解风险而使社会向前发展。当然，也有很多处理失当的社会风险导致大规模群体性事件，造成社会动荡，带来巨大损失。

政府或政府组织，也叫公共权力领域，通常叫社会“第一部门”，他们属于政治领域；市场或营利组织，也叫私人领域，通常叫“第二部门”，属于经济领域；

社会组织，也叫公共领域，通常叫做“第三部门”。在化解社会风险过程中，社会三大部门既相互关联，又彼此独立，它们在化解社会风险过程中有着不同的途径选择。同时，由于体制性及其他因素的存在，社会三大部门结构还不协调、完善，政府、市场、第三部门等还不能各司其职、功能互补，它们在化解社会风险的过程中或多或少的存在着缺陷。

因此，在社会三个部门单独在化解风险过程中存在的路径选择和缺点的基础上，优化社会三部门结构，完善三部门运作机制，使得三个部门协调化解社会矛盾。

（一）社会三部门化解社会风险的途径选择及缺陷

1、市场化解社会风险的途径选择及缺陷

（1）市场化解社会风险的途径选择

市场机制是通过市场自由平等的交易配置资源，其在化解社会风险时也是按照自由平等发展的原则。市场机制化解社会风险的机制具体表现在：一是市场竞争引发积极性和创造性，促进生产力发展和社会进步，促进就业，增加社会财富，缓解社会风险的发生和扩大。二是保证社会成员机会平等，解决好初次分配合理。三是市场机制通过两方面调节收入分配。一方面通过高效配置生产要素和劳动力资源，提高整个社会的经济效益，是生产要素配置的效率最大化，最大限度做大蛋糕；另一方面使高效配置生产要素和劳动力资源的市场主体在提高经济效益的同时拉开一定差距，激励市场主体更合理高效地配置资源，从而促进经济发展，保持社会稳定。

（2）市场化解社会风险存在的局限性

市场存在外部性、垄断的趋势以及利润最大化而忽视社会责任等缺陷，一起被称为“市场失灵”。市场在化解社会风险过程的“市场失灵”主要表现在：一是收入分配不公和贫富差距拉大。二是市场的自由平等理念，促进多元化，会使社会阶层分化分层。三是市场机制的投入产出机制出现问题，特别是我国在改革中出现成本分摊不合理的现象，影响了社会的稳定与和谐¹⁶。各种风险、环境污染、社会不稳定、物价上涨等往往由弱势群体承担，容易使富者更富，穷者更穷，而贫富不均是导致社会风险发生的重要因素之一。

2、政府化解社会风险的途径选择及局限性

（1）政府化解社会风险的途径选择

¹⁶韩狄明,詹兆雄.市场的缺陷及政府在构建和谐社会中的角色[J].中共云南省委党校学报,2006,(1).

政府化解社会风险的主要途径是弥补“市场失灵”，解决一次分配不平等、市场的外部性及可能的垄断。具体路径如下：一是缩小区域差距；二是减小城乡差距；三是执行“效率优先、兼顾公平”原则，通过政府引导调节初次分配的差距；同时，发挥政府的宏观调控职能，在收入的二次分配时缩减收入差距，追求社会公平；四是建立和完善社会保障体系；五是推行教育改革，完善教育服务；六是消除市场带来的负外部性，如污染、高能耗、资源的不可持续性；七是打破直至消除垄断。

（2）政府化解社会风险存在的局限性

政府化解社会风险具有重要作用，但不可否认也存在比较严重的局限性。其局限性表现如下：一是政府腐败威胁社会稳定；二是政府的官僚作风，部门间相互推诿，山头林立，信息不畅通，平台资源等不共享，协调难度大，效率低下，常常出现“体制性麻木”，导致基层风险总量呈上升趋势，而且群众对待社会风险的行为趋于激烈；三是政府与政府部门扩权动力十足，导致干预过多，设租与寻租并存，出现制度性腐败。

3、社会组织化解社会风险的途径选择及缺陷

（1）第三部门化解社会风险的途径选择

第三部门化解社会风险不是使用第一部门（政府）的强制力，也不是采用第二部门（市场）的平等交易，而是其特殊的贴近民众的教化同化、倾诉发泄、交流沟通、互帮互助、诱导引导等模式化解、缓解社会风险。具体而言是以下几点：一是为民众（特别是弱势群体）提供倾诉、发泄、交流和沟通的平台，有效化解、缓解社会风险；二是扶助贫困，促进教育，带动与促进欠发达地区发展，均衡区域差距；三是扶助社会弱势群体，调节社会分配；四是抵制政府不合理的甚至侵犯公众利益的行为，消减社会风险；五是化解市场主体（特别是强势主体）遵从利益至上原则而对其他主体的损害与潜在损失；六是倡导社会文明，引导和教化人民遵循道德理念，相互尊重，尊重法治，使道德促进社会和谐，弥补法制不足，使社会更稳定。

（2）第三部门化解社会风险存在的局限性

尽管社会组织在构建和谐社会的进程中蕴藏着巨大的能量，但客观地说，与发达国家相比，我们现有的社会组织还非常弱小，能力极为不足。第三部门天生存在缺陷，如非赢利性（NPO）、非政府性（NGO）、自愿性、民间性与组织相对比较松散，管理也存在不足等，使得在化解社会风险过程中存在种种缺陷。一是缺乏独立性；

二是社会公信度不足；三是覆盖面比较窄，且人才素质结构偏低，管理能力不足等缺陷；四是第三部门受到比较多的制约，活动范围比较窄小。

（二）完善三个部门总体框架，合力协调化解风险

在深入认识和分析政府、市场和社会组织等化解社会风险的途径及缺陷的基础上，优化三部门结构，努力发挥各自优势及协作优势，同时克服各自缺陷，寻找契合点，构建一套适合四川省实际、成本较低的三者共同作用的化解社会风险的优化机制，才能有效化解社会风险，促进社会主义和谐社会的进一步发展。

1、更新理念

构建三个部门的合理结构，需要更新理念。

第一，社会部门结构从两个部门结构向三个部门结构转变，从二元选择向三元协调转变。不能仅仅认为市场不行就政府来，政府包揽过多；政府包揽过多，效果不良，就认为市场是万能的。不要忘记还有重要的第三部门可以为政府解忧，为市场卸负。

第二，和谐社会是以人为本的社会，应该树立以人为本的理念。任何组织都是因为人的参与才有了活力与生机，社会风险多发与活跃，与人的相对剥夺感、失落感等有关，树立和贯彻以人为本的理念，让弱势群体共享改革开放的成果，改善其弱势处境，修正社会大众的相对剥夺感和失落感。

第三，和谐社会是共赢的社会，树立互利共赢理念，协调各方利益，化解社会风险，促进社会和谐。无论强势和弱势，都能通过社会的正常运作互利共赢，不以一方获益而牺牲另一方得益为基础。一方获益而另一方必受损的游戏必然促使社会风险的产生和激化，有违和谐社会理念，危害社会稳定。

第四，社会效益的获得一定有社会成本的投入，树立“花最小的社会代价，获得最大社会效益”的理念。社会效益是多方面的，社会成本也涉及多层次。一般而言，社会效益的取得，涉及的成本应该由社会成员共担，即使在一定时期某一部分人群受损，也应该在最短的时期内给予弥补，使社会每一个成员分享社会进步带来的红利。因此，四川省目前需要为改革成本的承担者，如社会弱势群体予以基本的社会保障，维护其基本权益。

第五，树立社会成员共同治理以达和谐的善治理念。国家力量和社会力量，公共部门与私人部门，政府、社会组织与市场，遵循“使共同利益最大化的社会管理

过程”的原则共同治理。政府与公民站在一个平等的地位，使用计划、市场等手段配置社会资源，相互合作，共同管理。

2、优化社会三大部门结构

一般来说，第一部门、第二部门不容易受到忽视，最容易受到忽视的是第三部门。第三部门的出现，有其必然性，它是市场失灵与政府失灵必然会出现的“第三条道路”，加上它还能极大减轻社会治理、社会运行的成本。三个部门各有侧重、各有优势与局限性，三者有效组合必将优于三者单独行动。

在经历近 36 年的改革开放之后，我国经济转轨比较成功、市场功能逐步完善、政府的力量还很强大，而属于第三部门的社会组织数量还较少、覆盖面窄、管理不够完善、力量还不够强大，在化解社会风险方面未承担应有的责任。因此，在继续深化政府运作机制改革，推进市场化进程的同时，给予第三部门产生、发展与壮大的社会环境、制度基础及民众理念，促进第三部门的发展壮大，在化解初始社会风险方面做出贡献。在四川省未来一段时间，通过促进第三部门的发展壮大、市场机制的完善、政府体制的改革，在化解社会风险时三个部门能够三分天下，那将是比较好的局面。

在优化社会三大部门结构时需要注意几个方面的问题：一是社会三大部门的构成状况及其相互关系。完善三大部门的总体框架，社会三大部门才能各自有序运行，其相互关系才能有序地加以规范和理顺，社会风险主体的博弈才能有序和规范，社会风险的焦点才能适当分散，社会风险的互动才能趋向缓和，社会风险的表达才能趋向手段与目标的一致；二是社会三大部门，三者缺一不可，不能相互代替。三者缺一或相互代替，就不可能形成结构完整、功能正常的社会，相反，只会造成结构紊乱，运行无序，和谐社会无从谈起。三者的比例要合适，有助于和谐社会的形成。三者的互动机制要良性，要相互促进，实现功能互补，从而在动态的相互交往中真正建立起稳定的社会部门结构；三是社会三大部门，作为社会实体性的组织构成，各有其所遵循的交往关系和交往原则各个领域之间的交往关系和交往原则不能混淆、错位。

（三）构建三个部门运作机制，共同化解社会风险

三大部门相互配合，互相协作，取长补短，共同化解社会风险。首先是各个部门完善各自的职能，不要丢包袱，也不要大包大揽，把自己最擅长的做好，把其他

部门能够做得很好的就放出去由其他部门来完成；其次，三个部门要相互协作，发现有不足不完善之处，就寻找合适的部门实施；再者，构建三个部门相互监督机制，互相督促；最后，在有相互矛盾、差异的领域，协调目标，相互妥协，遵循社会效益最大化原则行动。具体而言就是以下几点：

第一、政府要统筹规划，坚持以人为本、可持续发展，实现经济社会协调发展，是化解社会风险的治本之策。一是大力发展社会生产力，协调国家、集体和个人之间，中央和地方之间，不同利益集团之间的利益，把握效率与公平之间的平衡点。二是完善社会分配机制。政府通过经济立法、经济政策，运用税收、金融、行政等干预手段，合理调整不同阶层的利益结构，调节好社会成员之间的收入差距，努力遏制贫富差距、地区差距和城乡差距的扩大，建立一个公平合理的分配体系¹⁷。三是扩大就业机会，通过增加投资，调整产业结构，实施积极财政政策，扩大职业教育等措施，扩大就业。四是政府要建立健全社会保障制度，以社会保险、社会救助、社会福利、社会慈善为主要内容的社会保障体系，向低收入层倾斜，确保低收入层的最低生活保障，突出解决失业、医疗、养老保障，加大社会救助和社会福利投入，保证保障性收入分配到位¹⁸。五是按照“五个统筹”，协调处理相互之间的差异。

第二，政府积极主导，加快政治体制改革，建立有限政府，是化解社会风险的关键。一是建立和完善民意表达机制，给民众以倾诉、发泄等疏缓怨气的渠道；同时也是党和政府了解社情民意、迅速化解风险的前期主要措施之一。主要有四个方面：在各项政策和决策出台前，应广泛征求有关专家和群众意见，使政策制定和决策更科学合理，从源头保障群众利益；拓宽民意表达途径，为人民群众的诉求提供畅通、便利的渠道；建立高效透明、便于监督的社会风险调处工作机制，主要有协商、合议、听证和办理、复查、复核的三级终审制等；从政府一个渠道主导社会风险化解，到三个部门协调，共同化解社会风险，分流政府压力，缓解干群、党群矛盾，减少群体性突发性事件¹⁹。二是加强信访制度，设立和完善国家信访复议局机制。目前，信访是党和政府倾听人民群众呼声、了解人民群众疾苦、掌握社情民意的窗口。设立国家信访复议局，应充分发挥现在信访局的咨询功能作用，在众多的信访

¹⁷王伟光.正确处理社会矛盾构建社会主义和谐社会[J].中共党史研究,2006,(3).

¹⁸王伟光.正确处理社会矛盾构建社会主义和谐社会[J].中共党史研究,2006,(3).

¹⁹开发区积极探索建立妥善处理社会矛盾的新机制[DB/OL].胶东在线
<http://www.jiaodong.net/2006/6/355249.htm>,2006-09-24.

案件中，引导身处社会风险中的公民、法人通过法律途径解决自身问题，维护自身权益。同时，整合国家的复议机构，将现在分散在各个机关的复议机构统一到各级政府的复议局，既可以增加复议机构的独立性从而公正审理案件，又可以减少由于管辖权方面的复杂规定给公民、法人提起行政复议带来的障碍，方便公民提起行政复议，化解社会风险²⁰。三是建立健全防止滋生腐败的社会机制。加强制度建设，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全防止滋生腐败的社会机制，筑起反腐的铜墙铁壁²¹。四是建立责任追究机制。包括对引发社会风险的责任追究和对社会风险调处不作为的责任追究。坚持对引发社会风险的责任追究，一方面是从法律的角度落实对行政行为和民事行为的责任问题；另一方面可以从源头上减少社会风险的产生。同时，只有坚持对社会风险调处不作为的责任追究，才能更好地落实“属地管理、分级负责、谁主管、谁负责”的原则，促进社会风险的合理解决。

第三，推动和完善社会组织的发展，充分发挥其调节作用，建立化解社会风险的第三道重要保护屏障。随着政府渐次从市场“淡出”，企业办社会的能力消退及减弱，社会权力结构由政府一元，变为“政府—市场—社会”三元，第三部门在弥补“市场失灵”和“政府失效”方面发挥着重要作用。因此，我们有必要为社会组织提供广阔的发展空间和发展机遇，进一步发挥第三部门的社会整合作用，预防、缓解、化解影响稳定的社会风险。一是理顺政府和社会组织的关系，优化社会组织的运作机制。构建和谐社会，政府应对社会组织重新定位，社会组织不是“与政府争权”，而是在“帮助政府更好地治理社会”。二是完善社会组织的内部治理结构，强化自律约束机制。社会组织的有效治理依托于合理的组织结构和决策机制的设立。三是制定和完善法律和法规，使社会组织发展具备良好的法律保障。针对目前缺乏商会法、协会法，更无社会组织法的现状，在遵循现行宪法制度的前提下，应根据社会组织发展的实际，逐步制定和形成配套的、不同层次的法律法规体系，明确社会组织成立的必备条件、登记管理的机关及必经程序等。四是建立面向社会公众的问责机制，形成有效的社会监督体系。构建社会组织的监督问责机制可以有效地克

²⁰王宝明.依法化解社会矛盾的总体思路与对策[J].天津行政学院,2006,8(1).

²¹刘美森.建立化解社会矛盾的机制致力构建和谐社会[J].四川行政学院学报,2005,(3).

服社会组织自主治理能力不足的缺陷，是促进社会组织健康成长不可或缺的重要条件²²。

第四，整合三个部门力，完善预警处理能力，建立社会风险合力化解机制，是化解风险的长效机制。从以下几个方面着手：一是建立社会风险预警机制，尤其是针对不同的风险类型构建预警指标体系，如在本课题中构建的生存保障类风险指标、经济支撑类风险指标等等，监控各种风险的动向；二是建立社会风险应急处理机制，提高处置社会风险的能力，有效化解非常状态下的社会风险，防止其诱发群体性事件，并把有效的临时措施转化为长效机制；三是建立社会风险发生时的现场合力化解机制，特别是可能导致大规模群体性事件的社会风险，牵扯面比较广，社会风险纠缠比较多的问题，更加需要三个部门的协作配合。依靠群众、第三部门调处社会风险，就是充分发挥基层群众自治组织、富有正义感且有威望的群众代表、风险当事人的亲属和亲戚朋友等在社会风险调处中的作用；四是借助社会力量参与调处社会风险，就是建立和落实有工会、妇联、共青团、综治机关、律师事务所等社会组织及风险调解管辖机关、有关专业技术部门参与的，既体现公开、公平、公正原则又符合法律规范要求的社会风险调处机制。

所谓“社会和谐”，就是社会系统中的各个子系统、各种要素处于一种相互协调、相互促进的状态²³。党的十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标。而构建和谐社会、有效化解当前社会存在的各类风险，达到以利益调节为核心的社会整合，是一项复杂的系统工程。“市场失灵”“政府失效”和社会组织缺陷共存于一个社会中，这就说明，仅有市场，仅有政府或仅有第三部门都是不够的，一个健全的社会体系必须同时包含这三种机制或三种力量。只有在正确认识和分析社会风险存在类型及其化解途径的基础上，消除三大部门体制性弊病和结构性障碍，形成三大领域良性互动的社会结构和整合机制，市场、政府、社会组织等都能有效地发挥自己的作用，并且这种作用能够相互配合、相互促进，才能达成化解社会各类风险的优化机制，为和谐社会的建立及运行提供结构协调、功能整合的社会部门结构，促进社会主义建设事业的有序运行。

²²陈洪连.论和谐社会与非政府组织的治理[J].湖北社会科学,2006,(6).

²³李颖.非营利组织对构建和谐社会的作用[J].山东省农业管理干部学院学报,2006(2)。

主要研究结论

一、“十三五”时期我省经济社会发展主要风险基本估价

“十三五”时期，是四川省从经济大省向经济强省跨越、从总体小康向全面小康跨越的关键时期，也是经济增速“换挡”、结构调整加快、全面深化改革攻坚的重要时期，涉及经济体制转型、社会结构变动、治理方式创新和多重利益关系、社会关系、权力关系以及组织关系的调整。这种空前的经济社会变革在给全省带来巨大发展活力的同时，也将不可避免出现一些问题、矛盾和冲突，经济社会风险将呈现出明显的多发性、多样性、复杂性特征，经济社会发展将处于“风险窗口期”。这一时期，风险思维比以往更加重要。风险既是压力、挑战，也是动力。针对“十三五”时期经济社会发展面临的风险，研究并采取切实有效的措施加以防范和化解是必要和迫切的。

经分析评估，“十三五”时期我省经济社会将面临 5 大类主要风险，即经济周期下行和结构调整双重压力下的风险，城镇化、工业化加快发展过程中产生的风险，全面建成小康社会预期目标下面临的风险，全面深化改革进入深水期面临的风险和风险应对与处置机制偏差引发的风险；分布在 7 大高发领域，即财政金融领域、实体经济领域、重大项目建设和运营领域、农地非农化与农民市民化领域、流动人口领域、民族宗教领域和风险处置领域；可能造成 8 大影响，即区域经济失序、金融环境恶化、政府形象和信用受损、产业可持续发展能力降低、区域发展失衡、利益群体隔阂和冲突、社会恐慌和失序、环境和安全事故频发。“十三五”时期，经济社会发展风险表现为复杂性增强、内部性为主、人为性突出、宣泄性居多、危害性增大的整体趋势。

二、风险应对的薄弱环节及加强改进的主要方向

当前，风险应对方面存在问题和薄弱环节主要体现在 4 个方面：一是风险防范与应对存在思想认识偏差、处置模式封闭、处置方法不当等弊病；二是信访制度、游行示威制度、信息公开制度、保密制度等社会安全阀制度的局限性日益突出；

三是利益表达、协商、化解等协调机制不畅、缺失或者不健全；四是社会稳定风险评估工作在思想认识、责任主体、内容深度、三方评估等方面仍然需要优化和完善。

“十三五”时期，应对和防范风险的主要工作有：第一，开展风险防范与应对培训，提高有效防范和处置风险的能力，进一步提高政府部门防御风险和应对突发事件的效能；第二，健全社会风险防范、化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制；第三，建立健全风险预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道，构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系；第四，进一步加强重大政策、重大法规、重大项目风险评估的理论创新与制度规范，强化风险意识，明确评估主体和内容深度，加强评估方法和技术培训，积极引入三方评估，优化评估工作的实施效果。

三、“十三五”时期我省加强风险治理的对策建议

宏观治理方面：第一，将全省经济社会发展涵盖的各项事业全面纳入法治化轨道，运用法治思维和法治方式分析风险、评估风险、治理风险；第二，以防止短期内经济增长大幅回落为重点，稳定经济运行的质量和效益，有效控制和化解财政、金融、产业等方面的风险；第三，加强制度设计和体制改革，加快资源价格、城乡户籍、公共服务、土地制度、住房制度、财税体制和绩效考核等领域的改革创新，破除当前城镇化、工业化进程中的障碍与顽疾，增强“两化”互动的质量和效益；第四，切实缩小收入差距、完善社会保障体系、培育各类社会组织、加强权力腐败预防惩治，缓和社会矛盾、维护社会稳定。

微观治理方面的：第一，加强政府各部门之间、政府与社会组织之间的沟通与互补，建设功能齐全、设施完善、平台结合、便于组织指挥的多部门联动机制，整合资源、共同行动，协调处理各类风险；第二，加强基层社会治理创新，培育群众性自治组织，完善应急处理机制与预案，拓展专业化解风险方法，推动人民调解、行政调解、司法调解对接联动，预防和化解风险；第三，创新投入模式，协调人员、资金、物资、信息四种资源的投入时间和投入强度，促进四类资源之间以及资源与时间之间的匹配，提升风险治理绩效；第四，构建“政府、市场、社会”三元框架，相互配合、相互促进，形成三大领域良性互动的风险化解组织结构和运作机制。