

编者按：

今年年初，习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班上的重要讲话中，全面分析了我国面临的重大风险，对防范化解政治、经济、社会、科技等领域的重大风险提出了明确要求，强调全党全社会要坚持底线思维，增强忧患意识，提高防控能力，着力防范化解重大风险。社会领域包括与群众紧密相关的社会治安、教育、医疗、安全生产等各个方面，社会领域重大风险的触发因素与表现形式具有很大的不确定性，但并不意味着社会风险是不可规避的。当前宁波正处在决战决胜高水平全面建成小康社会的关键期，也是各类风险集中出现的时期，要用客观的视角去正视风险、了解风险，从统筹经济社会发展全局的高度去驾驭风险、治理风险，不断完善风险防控机制，主动迎击各类风险挑战，打好防范化解社会领域重大风险攻坚战，全力维护我市社会安全稳定与经济健康发展。

打好防范化解社会领域重大风险攻坚战

防范化解社会领域重大风险的对策建议

孙肖波

作为市场经济先发地区，宁波面临多重社会风险。“备豫不虞，为国常道。”有效防范和化解社会领域重大风险，保障经济社会平稳快速发展、人民安居乐业，是摆在我们面前的重大议题和紧迫任务。

一、强化意识深化理解，广泛正确认知社会风险

当前，对风险的认知存在一定意识短板，或是忽视轻视风险，或是对风险动态性、综合性、交互性等科学认识不足。当务之急是要充分认识防范化解社会领域重大风险的重要性和紧迫性，全面提升对社会风险的科学认知与深刻理解。

一是从政治上提高对社会风险的重视。社会风险直接威胁到社会稳定大局，防范化解社会领域重大风险，是各级党委、政府和领导干部的政治职责。面对复杂多变的国际环境、艰巨繁重的国内发展改革任务和经济社会发展不平衡不充分的现状，要以高度的政治责任感、迎难而上的魄力和分清轻重缓急的能力，科学防范化解社会领域重大风险，特别是在遇到新问题、棘手问题时要敢于担当、负起责任。

二是从认知上深化对社会风险的理解。伴随着社会分工细密化、社会结构复杂化，整个现代社会实际上具有更大的脆弱性，当前这一转型期具有强烈的时空压缩性和矛盾重叠性，社会风险不仅广泛存在，而且每一种风险具有多重属性，相互交织、彼此渗透，具备了强烈的“风险共生”特质和连锁反应可能。因此，要常思大局，紧密联系外部环境深刻变化和国内改革

发展稳定面临的新情况、新问题、新挑战；要常观大势，未雨绸缪，科学预见形势发展和隐藏其中的风险挑战。

二、以防为主防治结合，构建现代风险防治体系

构建系统化制度化的现代风险防治体系，增强政府规避和应对社会风险的各项能力，也是治理体系和治理能力现代化的重要内容。

一是完善防范为先、防治结合的系统化风险治理机制。风险治理是覆盖事前、事中、事后的全过程管理，而非仅仅是危机爆发后的应急处置，亟需建立实行一套关口前移、标本兼治、高度法治的运行制度。要切实加强决策风险评估研判、风险应对处置、风险防控责任等一系列机制建设，突出事先监测、甄别和预警。用好大数据，提升智慧化风险防控手段，推动社会风险评价与预测精准化，锚定重点问题和突出风险。找准风险产生根源，把握时间窗口，积极主动应对，防止扩散和传递。强化系统思维，有效监控和应对多领域风险压力，把握社会矛盾冲突新趋势。完善风险隔离和缓冲机制，防止社会治安、意识形态、福利保障和网络安全等各类社会风险叠加聚焦，防止利益诉求向政治安全领域传导。

二是构建政府主导、多元共治的协同化风险治理格局。政府要强化主导责任，从全局出发统筹考虑各方面、各层次风险因素，作出整体性、长远性制度安排。最好能落实特定职能部门或机构统筹社会风险防范与治理的综合性工作，探索吸纳社会专业机构和专业人士参与，定期开展综合性风

险评估，跟踪分析风险演变，发出预警、确定重点、提出建议。市级和各区县（市）、乡镇要分别建立完善社会风险研判联席会议制度，各部门共享信息、协作研判，合力化解已出现的风险点；企业、社会团体、公民要在风险治理问题上形成更多共识，形成风险治理合力。

三、积极保障普惠发展，维护好人民群众切身利益

积极回应群众诉求、下大气力解决好群众切身利益问题，很大程度上能规避掉相当部分社会风险。因此，要坚持民生取向的社会改革，作出更有效的制度安排，保障发展成果普惠，带给人民更多的获得感、安全感、幸福感。

一是优化分配结构，推进教育、就业领域公平。有效调整收入分配结构，控制收入差距扩大趋势，培育营造有利中间阶层发展壮大环境，建立中等收入者占绝对多数的橄榄型社会。重视发展机会公平，保障和提升社会纵向流动性。加大力度推进教育公平，为农民工随迁子女和农村留守儿童提供有质量保障的义务教育。在经济增速放缓、去产能化加速的背景下，尤其要重视就业，抓好高校毕业生、农村转移劳动力、失业人员的就业问题。

二是不断提升社会保障与公共服务水平，强化社会安全感。进一步完善低收入群体社会保障体系，在保障家庭基本生活的同时兼顾就业激励目标，提高保障效率，有效帮扶困难群众和高风险人群。提高养老、医疗等社会保障水平和可持续性，不断增强包括养老在内的公共产品和公共服务供给能力。

需要重点防范化解的社会领域重大风险

赵庆远

2018年以来，面对复杂形势和严峻挑战，全市上下齐心，众志成城，深入推进社会治理创新与平安建设工作，社会安全稳定大局得到有效维护，为打好防范化解重大风险攻坚战奠定了坚实的社会基础。2018年我市“平安三率”（即群众安全感满意率、知晓率、参与率）分别达到98.6%、59.6%、37.7%，呈稳步上升态势；与此同时，应当清醒地认识到，我市社会领域各类重大风险隐患依然客观存在。在经济迈向高质量发展新阶段的同时，我市也正面临来自“风险社会”的诸多挑战。

一、当前宁波社会领域重大风险的分类

社会领域重大风险可以分为系统性风险和非系统性风险。系统性社会风险指的是与自然环境、人口结构、资源供需、产业发展、社会心理等宏观因素相关的结构性矛盾，例如性别、年龄比例极度不平衡，教育、就业、医疗、养老等公共资源供给不充分，危险行业高度集中、社会安全网缺失等等。这种风险一般是潜伏的、不易察觉的，却是影响社会整体健康有序发展的决定性因素。

非系统性社会风险指的是中、微观层面上的具体风险，具有一定的即时性与偶发性，一般直接表现为影响社会和谐稳定的各类事件，例如违法犯罪问题、大规模群体性事件、个体极端事件等。非系统性风

险如不加以有效防范化解，个体矛盾积累为普遍矛盾，也有转化为系统性风险之虞，从而对社会整体造成全局性的负面影响。

从触发风险的源头因素出发，结合宁波实际，我市社会领域面临的关键风险挑战可划分为以下几类：

一是由自然灾害或安全事故等突发事件引发的社会风险。我市最主要的自然灾害是台风以及由台风引起的洪水、内涝等，防灾减灾工作任重道远；同时，我市境内化工、港口物流、电力、机械制造等企业数量众多，安全生产形势始终较为严峻。自然灾害或安全事故等突发事件发生后，除造成群众生命财产损失外，还往往衍生出社会恐慌、舆情向背等不稳定因素，严重影响居民生活基本安全感，甚至造成社会局部都不稳定等问题。

二是由投资消费领域纠纷引发的社会风险。我市是沿海开放重镇，经济业态包容并蓄，但其中也潜藏着不少投资消费陷阱。近年来，我市P2P网络借贷、非法吸收公众存款、网络传销、金融诈骗等涉众型经济犯罪多发，此类犯罪行为具有网络化、智能化、隐蔽性、涉众性等特征，破案取证难度大，追赃挽损率低，社会危害巨大，已经成为我市主要的社会不安定因素之一。此外，房地产、大宗商品、二手车等投资消费领域矛盾纠纷，亦有增加趋势。

三是由经济运行态势决定的风险。社会稳定与经济运行态势有着密不可分的关系，宁波经济具有明显的外向型特征，敏感性较强，受到经济

下行压力以及中美贸易摩擦等因素影响，近年来我市因企业倒闭、停工、拖欠工资等问题引发的劳资、债务纠纷呈增加趋势。此类风险还有可能沿着贸易链条延伸到其他地区或生产部门，不稳定隐患较为突出。

四是由违法犯罪问题引发的社会风险。我市近年来社会治安整体向好，但各类违法犯罪问题仍客观存在，一些民事案件也可能演化升级，加重了风险隐患。当前扫黑除恶保持着高压态势，尤其要警惕黑恶势力并非完全销声匿迹，而可能改变手段手法，更加隐蔽化和复杂化，此时万万不可放松警惕。

五是由各类不确定因素引发的社会风险。风险蕴含于日常生活之中，市场买卖纠纷、邻里口角甚至其他一些偶然因素都有可能成为个体极端事件的诱因，这类风险虽不具有系统性、结构性的特征，但在信息化条件下，相关问题的敏感性、关联性增强，容易形成社会热点，冲击社会心理。

二、当前宁波社会领域重大风险的特征

从风险类型来看，当前宁波社会领域风险以各类非系统性的“小微”风险为主，具体表现为特定群体或社会局部的不稳定，发生全局性风险事件的可能性不大。需要注意的是，受外来人口数量增加、老龄化社会到来、“二孩政策”放开等因素影响，宁波人口结构正在发生深刻变化，这也对我市住房、教育、就业、养老、医疗等资源

四、着力推进基层治理，抓好社会风险防治重点

“风起于青萍之末”，防范化解社会领域重大风险的根基在基层、在细末。要进一步构建高效率、有活力的新型基层治理体系，不断扩展公共治理的内在动力源，当前要在网格化工作的基础上抓住几个重点。

一是以扫黑除恶专项行动为抓手，净化社会治安环境。加大行动力度，把打击黑恶势力违法犯罪和反腐败、基层“拍蝇”结合起来，对涉黑涉恶事件应查尽查。坚决打击涉众型经济案件，同时注重化解风险、维护稳定，做好资产返还、教育疏导等工作。进一步加强和创新社会治安防控体系，完善“天网”“雪亮”等平台，实现立体化、网格化治安布局，加强街面巡逻防控和重点区域、重点行业、农村偏远地区治安管理，全面提升群众安全感。

二是做好基层舆情排查预警，防范化解矛盾与信访风险。坚持和发展新时代“枫桥经验”，有效整合基层组织和群众的力量，低成本高效率地发现和解决社会矛盾纠纷。做好基层舆情风险排查，对敏感、热点事件深入排查，及时掌握隐患、及时化解纠纷、及时形成预案，防止发生重大舆情事件。扎实细致做好基层信访稳定工作，依法及时就地解决群众合理合法诉求。

三是培育健康社会心态，构建和谐社会关系。以培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态为目标，将社会心理服务体系建设作为民生实事工程，构筑社会心理防线，化解社会矛盾风险。

（作者单位：市社科院社会发展研究所）

供给提出了新的要求，需要谨防其中所蕴含的系统性社会风险。

从风险分布来看，当前城市地区面临的金融经济类风险相对较为突出，而农村地区土地房产、养老医疗等方面的风险则需要引起高度重视。但同时也应当看到，各类普遍性的社会矛盾正在打破城乡之间的风险藩篱，使得城乡资源条件、生产生活模式等差异因素不再具有抵御风险的特殊意义。而信息技术的普及运用则进一步加剧了风险在地区间的流动、转移和叠加，使风险在地区分布上呈现出更加显著的扁平特征。

从风险易感人群来看，外来务工人员、老人、贫困人员等社会群体受经济社会发展过程中各类不确定因素的冲击相对较大，自我防范化解风险的能力也相对较弱，同时也易于诉诸非理性的意见诉求表达方式，是需要重点关注、着力保障的群体。此外，与我市产业特色相关的一些特定行业的从业人员，在面对风险时也表现出一定的脆弱性。

从风险形态来看，各类传统风险仍未消弭，一些新的风险表现正在迅速涌现。尤其是随着微信、微博等移动终端自媒体技术的普及，社会风险越来越多地呈现出“舆论先行”“网上网下联动”趋势。与此同时，还出现了所谓的“虚拟风险”，即实际风险并未发生，却因谣言、煽动或不正确的预期等造成社会心理波动甚至恐慌，从而引发实际社会问题的风险。

（作者为宁波甬安社会风险评估研究院院长）



资料图

风险社会理论及其启示

史 斌

当前中国社会正处于风险高发期，面对波谲云诡的国际形势、复杂敏感的周边环境、艰巨繁重的改革发展稳定任务，需要通过借助西方风险社会理论的洞察力和预见性，深刻认识和准确把握外部环境的变化和我国改革发展稳定面临的新情况新问题新挑战，为新常态下加强和创新社会治理提供新思路，为保持经济持续健康发展和社会大局稳定提供坚强保障。

一、风险社会理论内涵

“风险社会”的概念最早由德国学者乌尔里希·贝克于1986年提出。他认为，随着科学技术的高速发展和全球化的扩展，人类社会既迎来了前所未有的现代化机遇，同时也不可避免地开始迈入一个全新的“风险社会”时代，相比较传统时代的风险，风险社会无论就其本质还是其表现形式或是其影响范围来说，往往更难被人们预测，从而也就无从防范，结果会造成更为深刻和更为巨大的不利影响。风险已经成为我们生活的组成部分，无处不在，无时不在。在贝克看来，当代人正生活在文明的“火山口”上，因此他认为现代社会就是一个风险社会。贝克基于反思现代性所提出的风险社会理论雏形经过英国思想家吉登斯、拉什等人的多方位阐述，逐步形成了较为完整的风险社会理论体系，并成为20世纪90年代以来西方学界研究的重点和焦点。

当前，学术界对于风险社会有三种理论解释：一是以德国学者克里斯托夫·劳尔为代表的“新型风险”理论。他认为，风险社会的出现是由于出现了新的、影响更大的风险，如极权主义增长、种族歧视、贫富分化、民族性缺失等，以及某些局部的或突发的事件所导致或引发潜在的社会灾难，比如核危机、金融危机等。二是以英国学者斯科特·拉什为代表的“风险文化”理论。他认为，风险由文化所建构，风险社会是不同社群的风险感知能力持续增强的必然结果。风险文化依存于非制度和反程序的社会状况之中，因此对于风险文化的治理也不能仅仅依靠法规条例，而是需要带有象征意义的理想和信念。三是以贝克和吉登斯为代表的“制度风险”理论。

他们认为，风险社会具有“飞去来器”性质，是现代化风险在长期积累过程中的自我反抗结果。随着全球化的不断推进，世界上每一个人都会受到全球性风险的影响和冲击，要应对和解决它们，需要在全球范围内共同努力。总而言之，“风险社会”中的风险具有以下特征：从根源上看，现代风险是内生的，来源于人类的决策行为，是由各种技术和制度共同作用的结果；从时空上看，风险是延展性的，影响后果全球化且持续时间长，影响范围跨越代际；从风险性质上看，大部分风险难以预测，具有“黑天鹅”事件和“灰犀牛”事件等特征，发生概率低，但一旦发生就会产生严重的后果；从风险规避方式上看，现有的风险计算方法和经济补偿方法难以从根本上

应对风险，需要通过提高现代性的反思能力来建构应对风险的新机制。

二、借鉴和启示

风险社会理论是西方发达国家应对现代性危机产生的理论，其对于正处于现代化过程中的我国，也具有积极的借鉴和启示价值。当前我国经济正处于“三期叠加”的特定阶段，经济发展步入新常态，社会的快速变迁也导致风险诱发因素大幅增加。按照风险社会理论，现代风险归根到底是人为风险，任何一种决策既是对不确定性的回应，也可能是新的不确定性的来源，衍生出新的风险。与其他国家和地区相比，当前我们所面临的风险环境具有明显的多重叠加特征，传统风险与现代风险叠加、技术风险与体制风险叠加、内生风险与外来风险叠加等等。面对多重叠加风险，亟需构建起多层次、多领域、多主体的共责共担的复合治理机制，发挥各个社会行动者的作用，齐心协力共同防范应对化解经济社会等领域重大风险。

一是要增强各级党委政府的公共责任和民主治理能力。习近平总书记强调，防范化解重大风险，是各级党委政府和领导干部的政治职责，领导干部要敢于担当、敢于斗争，保持斗争精神、增强斗争本领，把防范化解重大风险工作做实做细做好。提升治理风险能力水平的关键是要发挥各级党委的执政优势，各级政府则应承担起应负的公共责任，进一步完善公共治理结构，通过深化机构职能改革放权和分权来调整政府与市场、社会的关系，构建起合理的互补合作结构。

二是要提高各类经济组织、社会组织和个人的公共责任感、风险意识以及风险识别能力。习近平总书记在谈到风险防控时要求，要下大气力解决好人民群众切身利益问题，全面做好就业、教育、社会保障、医药卫生、食品安全、安全生产、社会治安、住房市场调控等各方面工作，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。获得感、幸福感、安全感不仅需要党委和政府的有效制度供给，更需要各类组织和个人的参与、投入和自我担当，这样才能真正实现责任共担。

三是要重视社会信任的培养和扩展。习近平总书记指出，在世界大变局加速深刻演变中，全球动荡源和风险点增多，国内国际两个大局联系更加紧密，一定要处理好发展与安全之间的关系，积极推动共同构建人类命运共同体事业。只有相互信任才能自愿履行公共责任。在保护传统共同体精神的同时，也要扩大社会信任的范围，提高对“陌生人”和“他者”的认同感，培养大共同体意识，为整个社会的整合提供价值基础。同时，也要避免民族主义的过激化，增强对国际问题的关注度和包容度，在全球化的进程中培育正常的心态，以推动风险治理中的地区、国际以及全球合作。

（作者为市社科院社会发展研究所所长）