



以安全社会建设增强人民安全感

建设越来越安全的社会，不断提升公众的安全感，是新时代不断满足人民日益增长的美好生活需要的重要内容，也是实现在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的应有之义。

□ 钟开斌

习近平总书记在党的十九大报告中指出，中国特色社会主义进入新时代，要“不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，形成有效的社会治理、良好的社会秩序，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。建设越来越安全的社会，不断提升公众的安全感，是新时代不断满足人民日益增长的美好生活需要的重要方面，也是实现在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的应有之义。

安全形势更加复杂多样

安全是人类生存和国家发展的基本需求。随着中国特色社会主义进入新时代，在经济持续健康发展和社会总体和谐稳定的同时，全社会面临的安全形势变得更加错综复杂。同时，全社会对和谐稳定提出了新的更高要求，公众对安全感、幸福感的需求不断增加。

安全风险更加多元。从国内来看，改革开放以来，我国处在经济社会快速转型时期，经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化。在安全形势保持总体稳定的同时，我国面临的安全环境更趋复杂，传统安全与非传统安全相互交织，金融安全、科技安全、网络信息安全、能源安全、生态安全、粮食安全等新兴风险逐步显现，公众面临的安全风险更加多样。从国际来看，冷战结束后，和平与发展成为时代主题，但人类面临的安全风险却有增无减，民族宗教矛盾、恐怖主义、跨国犯罪、环境安全、网络安全、能源资源安全、重大自然灾害等带来的挑战明显上升，安全问题的内涵和外延都在进一步拓展。在对外开放不断扩大和经济全球化、信息网络化不断

发展的过程中，我国与世界各国的联系日益紧密，内部安全与外部安全日益交织，国际安全环境变化对我国影响不断加大。

安全后果更加严重。从致灾体来看，叠加性增大。随着社会系统变得更加复杂、开放，社会风险、技术风险、经济风险、环境风险等不同类型安全威胁之间具有相互叠加、耦合和演化的趋势，容易形成“系统性风险”，造成更加严重的复合型后果。从受灾体来看，脆弱性增大。随着经济社会的发展，各种重点防护目标可能会暴露在安全威胁中，由此造成的经济损失、人员伤亡、环境破坏、社会影响就可能越大。从客观后果来看，扩散性增大。随着全球一体化程度不断加深和各国相互依存度不断提高，国内安全、国际安全、全球安全问题相互交叉，国内问题国际化和国际问题国内化在某些领域已形成一定趋势，甚至特定区域的安全问题会产生区域性甚至全球性的重大影响。从主观后果来看，放大性增大。在发达的传播环境中，有些微小的安全事件经过媒体的放大效应可能会形成大漩涡。随着信息技术的迅猛发展和互联网新媒体的崛起，安全威胁容易在第一时间被广泛传播，成为社会关注的热点。

安全需求更加强烈。从公众来看，对安全充满新期待。在社会不同的发展阶段，公众的需求具有不同的层次。习近平总书记指出：“平安是老百姓解决温饱后的第一需求，是极重要的民生，也是最基本的发展环境。”随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，“人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。与以往相比，新时代我国公众最大的需求已不

再是简单的衣食住行，而是更高层次的获得感、幸福感、安全感。从国家来看，安全是国家生存发展的前提。习近平总书记强调：“实现中华民族伟大复兴的中国梦，保证人民安居乐业，国家安全是头等大事。”随着日益走近世界舞台中央、在全球治理中发挥越来越重要的作用，我国面临的安全和发展环境复杂多变，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多，维护国家安全和社

安全社会建设任重道远

面对更加复杂多样的安全形势和不断增加的公众安全需求，必须把安全社会建设作为中国特色社会主义新时代的一项重要任务，加强顶层设计，统筹各方面力量协同推进，不断提高全社会的安全水平，不断满足新时代人民日益增长的安全需要。

坚持辩证思维，树立人本理念。安全涉及健康、生命、财产、环境等各个方面，是公众最关心、最直接、最现实的利益所在，是公众最基本的需求。党的十九大报告强调：“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系。”辩证思维强调要一分为二地看问题。习近平总书记明确提出，要“既重视发展问题，又重视安全问题”“发展是安全的基础，安全是发展的条件”。安全发展是生命线也是底线，一切工作的出发点和落脚点要以安全为第一前提。建设更加安全和谐的社会，必须在全社会更加牢固地树立安全发展理念，推动各级各部门各单位更加自觉地坚守“发展决不能以牺牲人的生命为代价”这条红线，切实摆好安全与发展的关系，坚持人民利益至上，敬畏生命、敬畏法律、敬畏责任，始终把人民生命安全放在首位，为加快发展系好“安全带”，筑牢安全之基。

坚持底线思维，增强忧患意识。思想是行动的先导，只有认识到位，行动才会自觉。党的十九大报告指出：“统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。”习近平总书记多次强调，要善于运用底线思维的方法，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果，做到有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权。底线思维是从客观设定最低目标出发争取最大期望值的一种科学思维。“凡事预则立，不预则废。”建设更加安全和谐的

社会，要把防控风险、服务发展摆在更加突出位置，认真评估经济社会发展中存在的各种风险和可能出现的最坏局面，开展重大风险情景构建，把应对预案和政策措施谋划得更充分、更周密，切实做到居安思危、未雨绸缪、防患于未然。

坚持系统思维，做好顶层设计。安全建设是一个错综复杂的系统工程，涉及各个层级、各个领域、各个方面，必须强化统一领导、科学谋划。系统思维把认识对象作为系统，从各要素的性质以及系统和要素、要素和要素、系统和环境的互相影响、互相作用中综合考查认识对象。党的十九大报告把坚持总体国家安全观列为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一，强调“以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全”。建设更加安全和谐的社会，不能零打碎敲，头痛医头脚痛医脚，必须以总体国家安全观为指导，加强顶层设计和整体谋划，加强各层级、各领域、各方面安全的关联性、系统性、可行性研究。

坚持开放思维，推进社会共治。一个良性的社会，人人都是安全建设的主体，身边的安全需要各方的共同努力。在国内，要从“政府包办”走向“多元参与”，坚持群众参与、社会共筑。政府是安全建设非常重要但不是唯一的主体，基层社区、社会组织、企事业单位、媒体、公民个人等也是安全建设不可或缺的重要主体。要积极引导社会舆论和公众情绪，动员全社会的力量来维护安全、促进安全，在全社会形成“人人关注安全、人人参与安全”的浓厚氛围。在国际上，坚持共建共享、合作共贏。作为世界第二大经济体和最大的发展中国家，中国要继续树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观，树立合作应对安全挑战的意识，携手应对恐怖主义、网络犯罪、跨国有组织犯罪、新型犯罪等全球性安全问题，共同构建普遍安全的人类命运共同体，为全球安全治理贡献中国智慧、中国力量。

战略参考

事实雄辩地证明，要发展中国、稳定中国，要全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化，要实现中华民族伟大复兴，必须坚定不移坚持和发展中国特色社会主义。因此，我们要牢牢把握我国发展的阶段性特征，牢牢把握人民群众对美好生活的向往，提出新的思路、新的战略、新的举措，继续统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

伟大斗争，伟大工程，伟大事业，伟大梦想，紧密联系、相互贯通、相互作用，其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。推进伟大工程，要结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践来进行，确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨，在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。我们要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，继续朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标奋勇前进。

（作者系中央党校哲学教研部副主任、教授）

在我国，公共政策是牵系改革、发展和稳定的重要问题。但在实践中，有些公共政策却并未实现其预定的目标，出现了一定程度上的偏离。因此，如何解析公共政策过程中存在的这种“好经被念歪”的现象，识别公共政策风险来源的核心问题并切实加强公共政策过程中的风险治理工作，就成为各方高度关注的重要话题。

公共政策的运行困境

当代中国的发展与改革是在体制转型和社会转型的“共时态并行”中进行的，社会发展不平衡、贫富分化日益严重和社会矛盾与问题叠加等多重因素交织。与此同时，现实生活中众多社会成员具有不同的偏好，而公共政策又有多种备选方案，“阿罗不可能定理”从经济学的角度证明，一种既能保证效率，又能同时兼顾全体社会成员偏好的公共政策方案是根本不存在的。针对这种政策方案的选择困境，经济学家阿玛蒂亚·森提出，如果社会成员在政策备选方案中，都同意其中的一个政策方案并不是最优方案，退而求其次找寻一个平衡点，在种种不理想中选择和接受次好的政策方案，往往能顺利解决上述难题。

尽管从学理上可以通过次优选择解决“好经被念歪”的困境，但现实中公共政策还面临着一定的运行难度。其一，既然公众政策无法在整体上完全按照最优方案进行，那么个别政策就可能会在一定程度上损害相对弱势一方的利益，从而可能引发一定的政策风险。同时，社会冲突不仅与不同群体所追求的具体利益有关，同时也与他们在争端中对风险的解读有关。冲突之所以有时会变得激烈，不仅在于当事方实际利益的价值，也在于其得与失在心理上的意义。其二，配套政策不足也会导致有些原有政策利好性降低。配套政策是原有政策的增补，并对其起到支持与保障的作用。缺乏相关配套政策或者配套不到位，往往会影响原有政策的执行效果。

公共政策风险来源的核心问题

公共政策风险来源的核心问题具有其内在特殊性。

公共政策的复杂性。公共政策本身具有目标多重性以及与社会经济环境高度关联等特征。政策的制定或执行有时会引发其他领域的某些风险从隐性逐渐演化为现实的冲突，在解决某一群体诉求的同时也可能会给其他相关的个别群体带来问题。此外，某些政策效应显现或需较长的时间，潜在冲突也可能随政策运行到一定程度才会引发，即政策风险释放存有一定的时滞效应。

公共政策目标群体的多元化。公共政策涉及目标群体错综复杂，其中既包含直接联系的、显性相关者，也涵盖间接联系的、隐性的利益群体，两者的界限往往十分模糊，实践中很难精准辨识。由于政府、专家和民众在风险承担以及信息掌握方面不对称，较难确切掌握复杂利益群体之间的风险感知差异以及利益感知分歧，因此，全社会对公共政策风险的判断难以形成最大公约数，较难得到一个大家都满意的政策结果。

公共政策制定、执行及评估的程序与技术仍有欠缺。虽然公众参与已成为法定程序，但在实践中，公众参与仍有很大的提升空间，一定程度上仍存在着公共政策参与式评估不足的问题。此外，具体公共政策分析和评估的科学化程度有待提高，有时会很难因地制宜地运用科学的技术分析方法、知识和技能剖析社会发展中的“真问题”。

完善公共政策风险治理的路径

完善我国公共政策风险治理，把握好公共政策的出发点和落脚点，可从以下四方面着手。

聚焦公共政策真问题。公共政策目标不在于“高”而在于“实”，清晰界定公共政策问题，脚踏实地、因地制宜地进行调查研究是提升政策科学化水平的重要前提。在厘清经济社会真实发展情况与矛盾焦点的基础上，应结合地方特色划定政策问题边界，实现政策问题和风险治理工具的联动机制，将政策风险化解纳入到有意识、有计划的政策问题分析活动中。解决突出问题，重点考虑不同群体对于特定政策问题的隐性风险感知；注重分类指导，切忌以简单推断因果关系、“整齐划一”的方式解决所有政策问题。

继续重视以人为本的公共政策风险治理工作。成功并被社会广泛接受的公共政策不可能一蹴而就，凡是涉及公共利益的重大事项，不仅要站在政府部门、行业专家等的角度进行技术风险评估，更要立足社会的视角，重点考虑不同群体对于特定决策风险的隐性感知。政府部门可以通过扩大参与协商空间，逐步将多种社会主体纳入政策风险治理体系中。逐步形成协商对话、多向沟通、信息透明的风险防范与矛盾化解新格局。

重视公共政策配套措施的健全和完善。在政策设计之初，应充分认识公共政策的关联特征，权衡利弊、统筹兼顾，通过多方协商与论证，建立“一揽子”配套政策保障政策平稳运行。

建立动态的公共政策风险评估与政策调整机制。建立一种动态的全周期的公共政策风险分析与评估机制，取代单纯的前置风险评估，可以在很大程度上缓解政策风险释放的时滞效应。此外，在我国现阶段公共政策过程中，对执行阶段重要性的认识还应进一步加强，因为这一阶段往往是造成“好经被念歪”的重要阶段。这进一步要求政策风险评估工作不可一蹴而就，应坚持以“政策学习”为导向，在政策运行过程中引入多阶段的参与式评估以及第三方评估，实时反馈调整。在风险预警的同时减少政策“执行偏差”，进而从源头上避免公共政策类群体性事件的发生。

通过以上几个方面的努力，可切实完善公共政策风险治理，保障政策出发点和落脚点的统一，防止“好经被念歪”，从而使公共政策能够“行稳致远”。

公共决策

（上接1版）

中华民族伟大复兴的中国梦是全体中国人民的梦，进行具有新的历史特点的伟大斗争，坚持和发展中国特色社会主义伟大事业，必须团结带领人民、紧紧依靠人民来完成。历史一再证明，中国这样一个大国，最怕的就是一盘散沙，四分五裂。而能够把中国各地区、各民族十几亿人力量凝聚起来，除了中国共产党，没有任何一个政治组织具有这样的条件和能力。96年来的实践证明，无论遇到什么样的风险、危机和艰难险阻，我们党都能带领人民战胜它们，不断从胜利走向胜利。坚持中国共产党的领导永不动摇，根本原因在于“办好中国的事情，关键在党”。正如党的十九大报告所指出的，中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量，提出新时代党的建设总要求，突出政治建设在党的建设中的重要地位。可以说，坚持和完善党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所在、幸福所在。

打铁必须自身硬。实践使我们越来越深刻地认识到，管党治党不仅关系党的前途命运，而且关系国家和民族的前途命运，必须以更大的决心、更大的勇气、更大的气力抓紧抓好。我国正处在改革开放的关键时期，随着经济体制深刻变革、社会结构深刻

变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，各种社会矛盾逐渐显露。这些新情况，尤其是世情、国情、党情的发展变化，使我们党面临着许多前所未有的新考验，党的建设任务比以往任何时候都更加繁重，全党要以自我革命的政治勇气，着力解决党自身存在的突出问题，不断增强党自身净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，经受“四大考验”，克服“四种危险”，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

中国共产党承担着带领中国广大人民群众实现民族复兴的伟大历史使命，要应对新的历史特点的伟大斗争，面临的挑战很严峻，责任很重大，使命很光荣，需要自身更加坚强有力，就必须全面从严治党，保持党的先进性和纯洁性，着力提高长期执政能力和领导水平，着力增强抵御风险和拒腐防变能力，不断把党的建设新的伟大工程推向前进。正是在这个意义上，党的十九大报告指出，我们党要始终成为时代先锋、民族脊梁，始终成为马克思主义执政党，自身必须始终过硬。全党要坚持问题导向，保持战略定力，推动全面从严治党向纵深发展，把全面从严治党的思路举措搞得更加科学、更加严密、更加有效，确保党始终同人民想在一起、干在一起，引领承载着中国人民伟大梦想的航船破浪前进，胜利驶向光辉的彼岸。

实现伟大梦想，必须以咬定青山不放松的战略定力推进伟大事业

党的十九大报告指出，中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题，是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。全党要更加自觉地增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，保持政治定力，坚持实干兴邦，始终坚持和发展中国特色社会主义。

无论搞革命、搞建设、搞改革，道路问题都是最根本的问题。改革开放近40年来，我们能够创造出人类历史上前无古人的发展成就，走出了一条正确道路是根本原因。现在，最关键的是坚定不移走这条道路、与时俱进拓展这条道路，推动中国特色社会主义道路越走越宽广。中国特色社会主义伟大实践，不仅使我们国家快速发展起来，使我国人民生活水平快速提高起来，使中华民族大踏步赶上时代前进潮流、迎来伟大复兴的光明前景，而且使中国人民和中华民族为世界和平与发展作出了重大贡献。党的十八大以来，在新中国成立特别是改革开放以来我国发展取得重大成就基础上，党和国家事业发生历史性变革，我国发展处于新的历史方位，中国特色社会主义进入新时代。