

认清形势、研判走势、把握大势，是做好重大风险防范化解工作的前提和基础。随着改革开放不断深入和经济社会不断发展，我国当前所处的国内外安全环境发生了很大的变化，面临的风险挑战在态势上也发生了很大的变化，呈现出整体上易发多发、类型上复杂多样、结构上连锁联动三大特点。

整体上易发多发

易发多发是基于对当前所面临风险挑战的整体态势，对我国风险态势所作的基本判断。进入新世纪初期，中国共产党根据世情国情的新变化，提出了“重要战略机遇期”的基本判断，认为21世纪头20年是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。随着中国特色社会主义进入新时代，我国发展仍处于重要战略机遇期，同时也处于风险易发多发期，面临的风险挑战前所未有的，“甚至会遇到难以想象的惊涛骇浪”。

从国内来看，我国发展已经进入爬坡过坎的关键阶段，各种潜在的重大风险挑战逐渐显现。新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国经历了一个时空压缩的跨越式现代化发展过程。时空压缩具有正反两面的双重效应，带来两方面的“前所未有”：一方面，取得的成就前所未有——中国用三四十年的时间走完了发达国家二三百年的时间走完的路程，用一代人的时间完成了发达国家几代人完成的任务，迎来了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，在短时间内实现了经济快速发展，为未来经济社会可持续发展奠定了坚实的物质基础。另一

当前我国风险态势的三大特点

□ 钟开斌

类型上复杂多样

复杂多样是基于对当前所面临风险挑战的种类和数量，对我国风险态势所作的基本判断。依据不同标准，风险可分为不同类型：依据出现时间，可分为传统风险和新兴风险；依据影响范围，可分为地方性风险、国家性风险、全球性风险；依据等级，可分为特大风险、重大风险、较大风险、一般风险；依据来源方式，可分为原发性风险和输入性风险；依据产生原因，可分为自然风险、政治风险、经济风险、社会风险、技术风险、健康风险，等等。

从各国发展的历程来看，改革发展的时期也是各方面风险不断积累甚至集中显露的时期，这是世界各国都必须共同面对的“成长的烦恼”。改革开放40多年来，我国发生了翻天覆地的变化，已经进入跨越“中等收入陷阱”并向高收入国家迈进的历史阶段，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。与从低收入国家迈向中等收入国家的历史阶段相比，我国在向高收入国家迈进阶段面临的矛盾风险更加复杂多样，各种类型、各种诱因、各种来源的风险挑战在我国都不

同程度出现。

在各种各样的风险挑战中，特别要高度关注在我国发展过程中和发展起来以后可能出现的各种新兴风险。与传统风险相比，新兴风险往往具有“认不清、想不到、管不到”的特点，人们对其发生、发展、演变规律了解不多，相应的防控手段也比较有限。

当前，伴随国内外风险类型变化和改革发展不断推进，很多新问题正在逐渐出现，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。从国际来看，人类社会正越来越多地面临转基因技术、核技术、网络技术、纳米技术等新兴技术风险以及网络攻击、恐怖袭击、重大传染病疫情、气候变化等区域性、全球性新兴风险的威胁。从国内来看，进入“船到中流浪更急、人到半山路更陡”的改革开放阶段，我国面临的风险挑战也发生了重要变化，一些长期困扰我国的矛盾问题不复存在，但一些以前发展过程中没有遇到、没有处理过的新矛盾新问题不断产生。我国当前面临的新兴风险，既包括金融、房地产、产业转型、人口老龄化、环境污染、食品药品安全等内部领域可能出现的风险，也包括国际经贸摩擦、海洋权益纠纷、边界争端、军事冲突等外部领域可能出现的风险。

结构上连锁联动

连锁联动是基于对当前所面临风险挑战的结构特点，对我国风险态势所作的基本判断。与以往相比，在当今日益开放、相互依存的世界，风险之间往往具有叠加、耦合、演化的特征。经济合作与发展组织提出要重视“系统性风险”，认为单一风险事件的发生可能导致整个系统处于瘫痪状态。世界经济论坛提出要关注风险关联性，并在每年发布的《全球风险报告》中用风险关联图来刻画不同风险之间的相关性，国际上还在研究“跨界危机”的治理问题。

在改革开放不断深化的过程中，我国的经济社会也日益成为一个错综复杂的巨系统。在这个巨系统中，各个风险因素之间相互交叉、相互关联，形成一个复杂的风险综合体，风险链条变得越来越长，风险挑战的连锁联动效应更加明显，产生的后果更具综合性。

从类型来看，各类安全威胁之间相互交织，“你中有我、我中有你”。在错综复杂的现代社会系统，不同类型的风险之间往往高度关联，环环相扣，某个单独的风险链条出现断裂很容易诱发“多米诺骨牌效应”，最终导致系统性溃败。以2008年南方低温雨

雪冰冻灾害为例，这场初始的自然风险（低温雨雪冰冻），经持续演化后，最终发展为融自然、技术（断电、缺水、堵道、机场关闭）、经济（能源短缺）、社会（车站拥堵、乘客拥挤）、健康（环境污染、食品安全）等各种风险于一体的综合风险。

从空间来看，安全威胁在不同区域内外联动。随着全球化不断推进和现代交通工具快速发展，人流、物流、信息流正变得越来越快捷方便，不同地区、不同国家正成为日益紧密的命运共同体，彼此之间唇齿相依，相互关联，密不可分。在给人类带来诸多便利的同时，全球化、信息化也导致重大传染病、恐怖主义、气候变化、跨国犯罪等进行跨地域传播；某地发生的原发性风险，经过跨地区输出、扩散后，可能成为其他地方的输入性风险，最终在大空间内产生系统性严重后果。

从时间来看，安全威胁在不同时段先后叠加。从演化特性来看，风险包括突发性风险和渐发性风险。在经济社会转型发展过程中，我国既面临大量新出现的突发性问题，也面临诸多经过较长时间积累后出现的新发问题。正如海恩法则指出：事故的发生是量的积累的结果，很多重大风险的发生往往是风险在时间演变过程中从量变到质变的结果。在体制转轨、社会转型时期，很多历史遗留的矛盾问题在日积月累的过程中，经由酝酿、发酵后可能慢慢升级、扩大，最终演化为造成重大后果的风险事件。

公共安全

志愿服务制度化建设的三个支柱

□ 张强

志愿服务的发展与社会文明进步、国家治理体系完善和治理能力提升是紧密联系在一起的，志愿者事业发展也同我国“两个一百年”奋斗目标、建设社会主义现代化国家同行。那么，究竟如何发挥志愿服务在新时代国家治理能力建设、社会文明进步中的作用？如何在新时代的文明实践中推动志愿服务的制度化建设，为实现“两个一百年”奋斗目标、建设社会主义现代

化国家贡献力量？这就需要回归志愿服务本质，深入分析其与国家治理体系和治理能力现代化建设、社会文明进步之间的内在链接，从而有力、有序、有效地发挥志愿服务在社会治理中的积极作用。

志愿服务是指为公众利益而自愿开展的一系列活动，且金钱回报不是其主要的激励因素，它的三个核心特征分别是参与的自愿性、服务的公益性和动机的非经济回报性。这也就回答了志愿服务在开展过程中的基本问题，即谁可以参与？参与的内容是什么？为什么要参与？结合志愿服务的这三个基本属性和我国当前的发展特征，可从三个方面加强志愿服务。

立足自愿性，创新志愿服务组织形式

自愿性要求志愿者个体出于个人意志参与志愿服务，强调公民作为社会治理的基础力量能够肩负起社会责任，发挥自身的主观能动性，自觉参与到志愿服务事业中来。而传统的志愿服务组织方式常常是以政府为主导，自上而下地进行政治动员，很多志愿者及志愿组织的独立性、主观能动性受到制约，很难“俯下身予、进入巷子”，即便好不容易进了寻常百姓家，也难以有效发挥志愿服务的灵动优势和可持续性。因此，应创新志愿服务的组织方式，依托社区、社会组织、社工“三社联动”机制推动自下而上的民间参与和党政社企的齐抓共管。

具体来说，一是以社区发展为中心。这意味着一方面志愿服务的需求来源于社区，以社区的综合性发展为目标；另一方面服务的供给与递送也成长于社区，以本土化、参与式为服务运转的基本原则。二是以社会组织及志愿组织孵化培育为载体，意味着对志愿服务组织化程度的重视。推动组织化运行、项目化管理有利于促进志愿服务的长效保障，发挥政府有关部门的引导作用，通过完善政策、优化

环境来促进社区社会组织和志愿服务组织的建设。三是以社工与志愿者的专业联动为支撑，优化社区志愿服务的人才体系和工作机制，推动志愿服务的专业性、规范性。在志愿服务层面完善三社联动机制，将进一步促进志愿服务的社区化、精细化、常态化，推动在社区层面构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理创新格局。

强调公益性，落实多元融合的服务体系

志愿服务面向公共利益，需要我们明确志愿服务与市场服务及基本公共服务等其他社会服务的关系，以使得社会各服务系统有机融合，共建着眼于公共利益的现代社会服务生态体系，推进国家治理体系和治理能力现代化建设。

一方面，志愿服务需要与其他服务建立伙伴关系，坚持以人们的需求为导向，多方合力完善以社区为基础的现代社会服务体系。另一方面，志愿服务也应高度重视与其他服务之间的区别，不可简单混淆甚至相互替代。其中，基本公共服务发挥普遍性与强制性作用，满足大多数人的共同需求；市场服务发挥效率性和创新性作用，实现资源的最优化配置；志愿服务发挥独立性与民间性作用，满足少数的差异化需求，提供更精准的个性化服务。

因此，为最大化地实现公共利益，政府与市场在志愿服务的发展过程中需要与志愿部门密切配合。首先，政府应致力于对志愿服务的政策引导，推进志愿服务的制度化 and 规范化建设，并做好公共服务基本面的系统保障。其次，市场应注重对志愿服务的资源支持和服务技术的创新助力，帮助志愿者以项目管理、受众视角来优化服务水平并建立完备保障。最后，志愿部门应重点在促进服务落地上下功夫，杜绝形式主义、面子工程，务实解决

人民群众多样化需求与基本公共服务和市场化服务之间的需求差异，优化服务供给方与受众的链接渠道，构筑基于社区的参与性服务体系和服务激励保障体系，完成公共服务“最后一公里”的精准递送。

把握无偿性，增强社会主义核心价值观的内在驱动

志愿服务的无偿性要求志愿者个体的行为是出于其所认同价值的内在驱动，而非经济报酬等物质利益，这意味着志愿精神将是推动志愿服务制度化建设的重要一环。为此，首先，需明确主体责任，构建家庭、学校和社会三位一体的志愿服务文化教育体系，大力弘扬并丰富志愿服务价值理念，使其真正融入公众生活，深化公众对志愿精神的认知。其次，创新宣教方式，打造理论与实践相结合的志愿服务精神培育机制。不仅要在理论层面提升公众对志愿服务的认识与理解，还需在实践层面搭建践行志愿服务活动的平台与空间，使公众通过实践活动在情感和行为层面感受并认同志愿服务的内在价值。2018年7月出台的《关于建设新时代文明实践中心试点工作的指导意见》提出，建设新时代文明实践中心，通过开展志愿服务的形式提供有特色的公共服务项目，打通了宣教、服务的“最后一公里”，是贯穿理论、实践孕育志愿文化的重要举措。最后，重视行为干预，创设宣教体系行为效果的动态监测与评估机制。在开展文明实践的同时，有必要对宣教体系的行为效果进行同步的动态观察与测度，关注行为干预的科学性和有效性，引导公众在认知、情感和行为的各个层面真正实现内在价值的建构，从而在自媒体格局下促进精神文明建设取得实质性进展。

管理视角

(上接1版)

如何把握政治建设是党的根本性建设的核心要义

把握政治建设是党的根本性建设的核心要义，应当从三个层面展开，既要关注政治建设的内在逻辑，也要关注政治建设在党的建设总体布局中的特殊地位，还要关注政治建设对党和国家事业全局的作用和影响。

聚焦党的政治建设的内在逻辑。党的政治建设具有自身独立性，有其客观规律和内在逻辑，肩负特殊职责使命。坚持把“两个维护”作为党的政治建设的首要任务，聚焦党的政治属性、政治使命、政治目标、政治追求，抓好四个方面重点任务：一是坚定政治信仰。这是党的政治建设的思想根基。坚持用党的科学理论武装头脑，最重要的就是用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民，牢固树立共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，坚定“四个自信”，坚定执行党的政治路线，坚决站稳政治立场，牢记初心使命，凝聚起同心共筑中国梦的磅礴力量。二是强化政治领导。这是党的政治建设的根本要求。要坚持和加强党的全面领导，完善党的领导体制，改进党的领导方式，承担起执政兴国的政治责任。坚持和加强党的全面领导，最重要的是坚决维护党中央权威和集中统一领导；坚决维护党中央权威和集中统一领导，最关键的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位。三是提高政治能力。这是党的政治建设的关键。要提高各级各类组织和党员干部的政治能力。进一步增强党组织政治功能，彰显国家机关政治属性，发挥群团组织政治作用，强化国有企事业单位政治导向，不断提高党员干部特别是领导干部政治本领。四是净化政治生态。这是党的政治建设的基础性、经常性工作。要着力增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性，严明党的政治纪律和政治规矩，发展积极健康的党内政治文化，突出政治标准选人用人，永葆共产党人清正廉洁的政治本色，推动实现正气充盈、政治清明。

坚持以政治建设统领推进党的各项建设。政治建设是党的根本性建设，意味着政治建设是党的建设的灵魂，在党的建设总体布局中具有本源、根基础性，居于核心、管总、统领地位，发挥高屋建瓴、统揽全局、纲举目张的作用，对党的建设方向和效果具有决定性影响。党的其他建设都要围绕党的政治建设来进行，都要服从、服务于党的政治建设，都要体现和反映党的政治建设的要求。党的其他建设的成效，最终要以政治建设的实际效果作为检验标准。党的政治建设抓好了，政治方向、政治立场、政

治原则、政治大局把握住了，党的建设就立了标、铸了魂。因此，应当充分发挥党的政治建设对党的各项建设的统领作用，把政治建设的标准和要求自始至终贯穿贯穿于党的建设的全过程和各个方面、各个环节，以政治上的加强带动党的建设质量全面提高。在党的思想建设中，要突出政治建设的指南针作用，坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装党员头脑，突出政治信仰和政治理想的坚定、政治方向和政治立场的坚定。在党的组织建设中，要始终把政治建设标准放在第一位，注重选拔任用树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”、全面贯彻执行党的理论和路线方针政策、忠诚干净担当的干部；党的基层组织建设要以提升组织力为重点，突出政治功能，确保党的路线方针政策 and 决策部署的贯彻落实。在党的作风建设中，要聚焦民心这个最大的政治，紧紧围绕保持党同人民群众的血肉联系，增强群众观念和群众感情，不断厚植党执政的群众基础。在党的纪律建设中，要以提升政治纪律的执行力为重点，带动其他各项纪律严起来。在反腐败斗争中，要强化腐败问题归根到底是政治问题的理念，坚决反对腐败，建设廉洁政治。在党的制度建设中，要遵循党的政治立场、政治方向、政治原则、政治道路的基本要求。只有牢牢把握党的政治建设对党的各项建设的统领作用，注重统分结合、纲举目张，才能形成合力、实现系统集成，全面提高党的建设水平，把我们党建设得更加坚强有力，确保我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

把党的政治建设融入党和国家事业发展，为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利提供坚强政治保证。党的政治建设是党的建设总体布局的重要组成部分，也内嵌于国家治理体系和治理能力现代化的进程中，事关统揽推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想。因此，应当高度重视党的政治建设对党和国家事业发展所具有的主导、统领和牵引、示范作用，坚定自觉把党的政治建设融入党和国家重大决策部署的制定和落实全过程，做到党的政治建设与各项业务工作特别是中心工作紧密结合、相互促进。要旗帜鲜明坚持党的政治领导，坚持党对一切工作的领导。牢固树立中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导，党是最高政治领导力量的观点。要坚持不懈加强党的政治建设，建立健全坚持和加强党的全面领导的组织体系、制度体系、工作机制，提高党的执政能力和领导水平，把党总揽全局、协调各方落到实处，把党的领导切实落实到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各领域各方面各环节，确保党和国家各项事业始终沿着正确方向前进。

〔作者系中央党校（国家行政学院）副秘书长兼进修二部主任、教授〕

