

核心阅读

防范化解重大风险的协同机制不是仅仅在中央层面构建起一个单一的协同机制，而应是一个涵盖中央与地方、平时与战时、官方与民间、内部与涉外的各种不同协同机制的整体。

“9·11”事件发生之前，美国联邦政府不同的情报机构曾分别得到了不同的与这次恐怖袭击的相关信息。例如，有的情报机构获知本·拉登已经在内部扬言要对美国发动一场前所未有的攻击；还有情报部门发现他们所监控的阿拉伯裔恐怖嫌疑人员正在学习飞机驾驶。但是美国联邦政府却没有很有效的跨部门协同机制来及时地分享情报并把碎片化的信息加以整合分析。一系列的事例表明，做好防范化解重大风险的协同工作并不容易。其实，各领域风险控制都存在着跨部门、跨层级、跨社会各界协同应对的问题。很多重大风险与突发事件处置应对不力，都与协调协同机制不顺、协同动作不力直接相关。可以说，为了有效地防范化解重大风险，

着力完善协同机制是当务之急。

协同机制的作用

协同机制是一种不同的主体相互协调、共同完成任务、达成使命的机制。协同机制之所以重要，源于协同的特殊功能。

静态地看，协同就是不同部门、不同领域的行为主体发挥功能互补、资源整合的作用，从而形成一个整体并发挥系统功能。例如，就国家安全风险控制的相关政府部门来说，政治、经济、文化、社会、生态各领域都分别有不同的部门主管。风险由于其叠加连锁等特点，往往会影响很多相关领域，其处置应对也需要相关领域的主管部门相互配合。因此，这些部门只有相互积极配合，形成一个有效的风险处置协同系统，才能实现综合防范风险的目的。

动态地看，不同行为主体之间通过协同能够减少摩擦、协调行动，发挥系统整体功能的放大与优化的作用。一些突发事件处置应对得当，往往是应急指挥部统一指挥、各方面协调配合有力的结果。而有些工作协调得不够好，也与其联席会议、工作协调委员会等的工作制度不完善，以及各方面没有有效协同配合行动有直接关系。

从氛围角度看，不同主体之间的良好协同行为能够形成相互理解、相互支持配合的融洽和谐环境。当前，

很多工作需要各种社会力量、基层群众的参与与配合。一个好的跨界协同机制会让这些拥有不同视角的不同层面的群体能够相互理解、彼此主动配合补台，形成共同维护国家安全的积极氛围与合力。基层群众积极参与国家安全与公共安全治理的现象就是这种协同功能的真实写照。

协同机制的体系构成

防范化解重大风险的协同机制不是仅仅在中央层面构建起一个单一的协同机制，而应是一个涵盖中央与地方、平时与战时、官方与民间、内部与涉外的各种不同协同机制的整体。

总体协同机制和分类协同机制。总体协同机制是指国家安全领域防范化解多方综合风险、各行政区党委所直接领导的机制。分类协同机制是针对政治、经济、社会、文化、科技等领域专门的风险防范化解的协同机制。总体协同机制统领各分类协同机制。

平时协同机制与战时协同机制。平时的协同是风险防范的协同，是兼顾战略性与战术性问题的协同。战时的协同是重大风险即将或者已经转化为突发事件与危机时紧急处置的协同。战时的协同主要是战术性的，要求灵活高效，两类协同机制应相互连接而又不能相互混淆。

体制内协同机制与官民结合协同

机制。前者主要解决体制内需要协同的问题，后者是指充分发挥社会组织、基层群众的作用，落实国家安全依靠人民的协同问题。

内部协同机制与涉外协同机制。防范化解重大风险既需要国内各相关行为主体的内部协同，也需要与境外行为主体之间进行协同。随着我国国际影响力的提升和我国海外利益安全需求的与日俱增，我们应当充分把涉及国外的、境外的风险控制协同机制建设好、使用好。这样既有利于维护我国自身的安全与稳定，也能为世界稳定与安全作出贡献。

完善协同机制需处理好的几个问题

一是习惯和认识问题。有些部门由于其特殊敏感的职能特点所限，与其他部门协作不多。在需要相互协调配合时，常常担心信息共享中的泄密风险，或者造成其他不必要的麻烦，其结果就是形成了壁垒效应。二是组织与结构问题。一些领域的风险防范工作在推进过程中，参与的部门要么不全，要么太多，而核心部门与辅助部门发挥作用的职责不够明晰，在一定程度上影响着协同效率的提高。三是责任与激励问题。在一些协同机制中，不同主体之间的职责不够清晰明确，对于协同工作业绩的奖与罚没有科学合理的安排，因而不能有效调动相

关方面的积极性与主动性。四是态度与能力问题。协同的绩效从根本上说在于执行，以及执行人员的行为。认识不到位会带来协同过程当中态度的犹豫和消极；学习培训不够，会带来协同能力不足、协同落实不到位等问题。协同需要较强的沟通能力、协商能力乃至谈判能力，任何方面的不足都会影响协同的效果。

全面完善风险控制协同机制

为落实好中央关于防范化解重大风险的战略任务，我们需要全面完善风险控制协同机制，提高风险控制的协同能力。在风险控制协同机制的体系建构方面，需完善中央和地方的总体与分类、平时与战时、官方与民间、内部与涉外等各种不同协同机制。在提高风险控制协同机制的质量与能力方面，可从以下方面来落实。

明确领导责任，加强政治领导。重大风险防范属于国家安全治理范畴，必须坚持和加强党的领导，把党的政治领导落到实处。针对综合的或专项的风险防范机制，应有相关层级的党组织承担起确保其有效运作的政治责任。其主要责任人应发挥积极主动担当的政治领导作用，以斗争精神克服各种困难阻力，引导好该机制的各参与方。

完善协商与决策制度。协同的起点是协商和决策。针对不同的问题，

谁来参与协商？怎样协商？协商与决策的流程是什么？所有这些都要有明确的规则，有明确的制度规范。应落实好民主集中制的原则，同时根据重大风险防控的特殊工作要求，在提高协商效率、加快决策速度上设计有效的制度规范。

完善协同中协调行动支持的制度。协同之要在于行动中的行为协调。针对每一项风险控制的具体任务，由哪个部门牵头，哪些部门配合，行动中临时出现的问题应依据什么原则进行临机处置都应有明确的规定。只要能作出规定的，都应该提前作出规定。

建立和完善协同中的激励约束机制。提高各相关主体参与协同的积极性，就应有激励机制；约束相关行为主体的不正当行为，也应有相应的约束机制。而且，激励也好，约束也好，都应该有具体的清单，最好有具体的量化办法。

完善学习培训演练机制。协同归根到底是以各种行为主体的协同能力为基础的。提升协同能力，应加强学习，吃透中央关于防范化解重大风险的战略要求与精神实质，学习掌握相关的政策法规。在学习培训过程中，尤需注重通过案例学习掌握间接经验，通过模拟演练积累直接经验。

管理视角

着力防范化解重大风险的对策建议

□ 胡业勋

此，在现代网络新媒体搭建的基础上，具有共同利益的社会群体则可能对当下所关注的焦点问题进行组织和动员，从而引发较大社会关注。

防范化解重大风险的具体思路

强化防控意识绷紧防控之弦。化解影响社会稳定的风险，必须强化风险防控意识。影响社会稳定的风险涉及广泛、类型多样，与经济社会发展过程相伴生的新风险点又不断涌现，因而我们必须处理好两对关系。一是处理好抓经济发展与抓风险控制之间的关系。经济社会加速转型的大背景下，我们既要追求经济快速发展的显绩，也要对社会变化中出现的新问题、新情况进行主动学习与深入了解，增强对可能存在的影响社会稳定的风险点进行识别与判断的能力。二是处理好抓问题解决与抓风险防范之间的关系。化解影响社会稳定的重大风险，必须摒弃事后解决问题的惯性思维，牢固树立防微杜渐的思想意识。各级各部门对事关改革发展稳定的重要风险点应逐一排查，划出风险点和临界线，做到全面覆盖、不留死角。同时，加强动态监测、实时预警，加强预判、全面防控、及早应对，防患于未然。做到对可能发生的重大风险有专项预案，对可能的紧急情况和突发风险有充分评估，对个别特殊问题掌握有针对性的处理措施，有力地防范和化解风险。

坚持法治思维推进依法治理。当前，在全面依法治国的背景下，运用法治思维和法治方式解决问题，是依法维稳的必然要求，也是提高领导干部维稳能力的必备条件，更是确保社会长治久安的必要前提。坚持法治思维和法治方式解决涉稳问题，就是坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，坚持维稳工作制度化和规范化，问题处理程序正当化和实体规范精准化。法治思维指导下的维稳工作，意味着必须保障利益表达渠道畅通、保障信息公开、保障公众权益、保障权利救济与责任追究。实践证明，将社会稳定风险评估作为推进依法治国的重要内容，深入推进风险评估全覆盖、规范化、法治化，从源头

上防范化解社会稳定的隐患是一条成功的经验。系统总结社会稳定风险评估工作情况，把社会稳定风险评估作为政府决策的必经程序。各地对凡未开展社会稳定风险评估、风险评估结论为不实施的，严格坚持党委常委会、政府常务会议不列入议题、不研究、不决策。对推进社会稳定风险评估工作进行专项督查，建立相关的监督考核机制和评价机制，积极推进风险评估工作的法治化。

加强预警研判实现源头防控。化解影响社会稳定的风险，必须加强预警研判。目前，全国各地都在要求对重大公共政策、重大管理措施、重大改革举措、重大民生项目等直接关系群众切身利益、涉及面较广、容易引发社会稳定风险的事项，进一步强化社会稳定风险评估工作刚性前置，严格做到应评尽评。首先，各级各部门应在风险评估与预警研判的基础上，对影响社会稳定的可能风险，早发现、早介入、早处理。例如，对危害国家安全的风险，通过技术手段，加强信息跟踪与趋势预判，并作出科学合理的风险预警，以方便防控措施及早介入。其次，各级各部门必须认识到风险都有一个从萌芽、积累到最终释放的过程。应当在问题尚小、风险尚低、危害尚弱时处理风险，进行源头防控。当前，利益现实纷繁复杂，利益结构变动频繁，我们应从日常工作中把握潜在的风险和亟待解决的问题，善于透过现象看本质，超前应对、掌握主动。再次，各级各部门应注重工作方法，善用巧妙妙招，注重风险化解与纠纷解决的灵活性，防止发生“案结事了”的情况，避免激化新矛盾以及出现次生风险。例如，针对金融风险，应健全金融犯罪风险预警监测平台，建立地方金融风险监测预警平台，有效防控和处置金融不良资产。总之，防范化解重大风险应筑牢“防火墙”、切断“传导线”，坚决防止小风险转变为大风险，防止经济金融风险转变为社会政治风险，防止个别性风险转变为系统性风险。

增强防控合力抓好机制创新。化解影响社会稳定的风险，必须增强防控合力。第一，积极推动完善社会稳定风险评估的第三方评估办法，发挥

第三方独立、公正、客观的特有优势，提升化解社会稳定风险的科学性针对性，把决策过程变成尊重民意、化解民忧、维护民利的过程，从源头上防止矛盾风险产生。第二，进一步强化多元化的纠纷解决机制，充分发挥调解、仲裁、信访、诉讼等不同路径在纠纷解决上的各自优势，并推动纠纷解决路径的层次化整合，创新体制机制，为当事人提供纠纷解决平台，及时化解不利风险。第三，坚持群众路线，强化重大决策的民主参与、信息公开，创新社会信息监控与风险线索发现的机制，将群众力量作为风险控制的重要补充，有效化解社会稳定风险。第四，积极发挥专业技能人才的知识优势，在解决政策强、专业性强的矛盾问题中，积极引入行业领域专家，提供科学解释和专业服务。

坚持底线思维强化责任担当。化解影响社会稳定的风险，必须坚持底线思维。一方面精确找准底线。各级各部门应主动搞清楚各项工作的底线在哪里、超越底线的危害是什么、坚守底线的具体措施有哪些，未雨绸缪，从容应对，掌握主动。逐一研判、逐一梳理，划出临界线和风险点，做到全覆盖、无死角。同时，坚决守牢底线，逐一制定工作方案和责任清单，拿出切实可行的举措方法，配强专业工作力量，统筹推进、多维联动，守牢政治安全、经济安全、社会安全、生态安全和廉洁自律等领域的底线。另一方面强化责任担当。紧紧围绕权力清单、责任清单和负面清单，进一步健全风险防控责任担当机制，确保责任落实到人、落实到岗；以风险责任归位促风险防控到位，加强战略研究、政策设计、对策调整和问题应对，时刻把握各地各部门的热点问题，坚决对社会稳定风险的动态防控；实践落实风险防控责任，牢固树立守土有责、守土负责、守土尽责的理念，把该负的责任负起来，对失责渎职行为严肃追责问责。例如，在金融风险防范中，健全省市县三级地方金融监管机制，强化风险属地处置责任。

公共安全

如何坚持底线思维

□ 陶文昭

主题。

底线思维是忧患意识的激发。“生于忧患，死于安乐”“忧劳可以兴国，逸豫可以亡身”，是中华民族之至深传统。坚持底线思维、增强忧患意识，贯穿于中国共产党的奋斗历程，是我们战胜风险挑战、不断从胜利走向胜利的重要思想方法、工作方法、领导方法。不论任何工作，我们都要放在最坏的基础上来设想，从最坏的可能性来想、来部署，真正做到居安思危。当现实问题不断触及、冲击底线时，忧患意识就能够强化为一定程度的危机意识。从这个意义上说，底线思维不仅是居安思危，也是居危思危。

底线思维要求严防死守。所谓底线，就是由量变到质变的一个临界值。一旦量变突破底线，事物的性质就会发生根本性的变化。坚持底线思维，不仅应划出底线，更应坚守底线。底线在政治上是生死线，因而在政治方向、大是大非上，丝毫不能偏离，丝毫不能动摇；底线在价值上是最低标准，应毫无例外地遵守，不可逾越警戒线；底线在发展上是最低目标，应不折不扣地完成，不能搞变通。

底线思维要求稳中求进。增强忧患意识，充分看到发展中的困难、问题和不利因素，从而避免犯脱离实际、急于求成、急躁冒进的错误，真正做到既尽力而为又量力而行。底线思维不是守着底线无所作为，而是在守底的基础上，积极有为努力争取最好的结果，做到“稳”和“进”的有机统一。底线思维要求防范风险，但在任何改革进程中都不可能四平八稳、没有任何风险。树立底线思维，既是为了正视困难，更是为了克服困难、争取胜利，因而在实际工作中不能畏首畏尾，不能谨小慎微，该干的还是要大胆干。

底线思维要求辩证把握。底线思维体现了质变量变规律，在防范风险上具有特殊的功能。在一个时期、一个方面突出底线思维很重要。但也要看到，不能孤立地对待底线思维。治国理政是全面系统的工作，应把底线思维与战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维等紧密结合起来，充分发挥包括底线思维在内的各种思维的功能，既着力防范化解重大风险，又保持经济社会持续健康发展，从而推动中国特色社会主义行稳致远。

底线思维突出问题的应对。问题意识是治国理政的第一意识。无风不起浪，事出必有因。当前形势总体上是好的，但面临百年未有之大变局，稳中有变、变中有忧。“变”和“忧”深藏着可以预见和难以预见的风险，既可能有“灰犀牛”，也可能有“黑天鹅”。解决重大矛盾、应对重大挑战，必须以底线思维进行伟大斗争、抵御重大风险。近年来，我们对风险的认识是不断升级的：2017年10月在党的十九大报告中，防范化解重大风险是三大攻坚战之一；2018年1月在新进中央委员会的委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神研讨班开班式上，增强忧患意识、防范风险挑战是三个“一以贯之”之一；到了2019年1月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，坚持底线思维着力防范化解重大风险则成为唯一的

战略思维