

防风险要着重防范风险链

□ 李雪峰

面对日益复杂多变的关乎国家安全各领域风险的不确定性和潜在危害性的加大，以风险链而不是单个风险为防范对象，将有助于增强应对重大风险挑战的针对性、有效性。

防范风险链才能增强应对重大安全风险的针对性

2011年“3·11”东日本大地震引发了海啸，滔天巨浪引发了福岛核电站事故，后者又进而导致人们对海产品核污染的担忧，甚至在我国部分城市诱发囤积食盐的风波。这一风险连锁发作的链条在事发前很难被预料。认真研究风险链并以防范风险链而不是单个风险为对象具有诸多重要价值和意义。

有助于深刻认识风险运动规律。在“风险场”中，政治、意识形态、经济、科技、社会、海外等各领域风险不是处于被动、孤立的状态，而是共同构成了能够相互触发、叠加、共振的复杂运动系统。例如，源自外部的政治安全风险会触发内部意识形态、经济、科技等领域的风险；社会领域的风险容易与其他各种风险相互叠加与共振，使小风险转化为大风险、社会领域风险转化为政治等领域风险。有意识地识别典型的风险链，能够帮助决策者深刻认识风险的衍生、叠加与共振规律，为处置风险提供认识基础。

有助于消减危机的突发性所造成的心理冲击和思想冲击。对风险链的认识能够使广大干部对风险形势有深刻认识。这样一旦危机真的来临，就会有足够的思想准备，做到冷静观察、沉着应对。为此，需以“坚持底线思维、强化风险意识”的要求为指引，摆清楚风险的连锁性、复杂性，更好地统一思想、统一认识。

有助于做好应对危机的准备。风险链不仅能够显示各种风险的先后触发、联动关系，也能够提示各种风险的触发与联动条件。在对这些风险发

生条件与相互联系深刻认识的基础上，各级党委政府能够针对各领域薄弱环节作出预防性安排和部署。例如，有的风险转化与社会心理、公众信心相关，我们就要注意面向广大公众提前“打预防针”，做好思想引导工作。

有助于更好地维护总体国家安全。国家安全是一个集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全、海外安全等于一体的体系。以防范风险链为抓手能够把各领域的安全风险贯穿起来对待，有助于更加精准地维护国家安全体系，为落实总体国家安全战略作出切实的贡献。

防范风险链的关键是识别重点风险链

风险链在风险没有演变成突发事件或危机之前，处于潜伏状态，具有极大的隐蔽性。由于各种风险间的错综复杂关系，风险链也会呈现为极为复杂的相互交织的情形，呈现为剪不断、理还乱的“风险网”。

着重识别威胁国家政权、主权安全的政治安全风险链。国家安全以政治安全为根本。在某些境内外别有用心 的组织或个人推波助澜下，社会、国土、意识形态等方面的风险点或矛盾问题可能被触发、放大、转向，并进而直接或间接危害国家政权安全和主权安全。

着重识别危害人民群众生命财产安全的人民安全风险链。国家安全以人民安全为宗旨。自然灾害、事故灾难、食品安全事件、社会安全事件等直接威胁人民群众生命财产安全；防灾减灾、安全生产、食品安全、社会治安等工作如果做不好，就会触发或放大这方面事件的危害；在就业、教育、社会保障、医药卫生、住房市场调控等各方面工作中，如果不善于处理相关的矛盾问题，会间接损害人民安全或人民群众的安全感；境外的恐怖势力威胁、社会治安问题等也会威胁我出境公民的生命财产安全。所有这些风险可能会从小风险演化为大风

险，从社会领域风险演化为政治领域和意识形态领域风险，从外部风险演化为内部风险，使得个别风险发展演化为影响社会稳定甚至诱发复杂的威胁国家安全的问题。

着重识别威胁国家长远发展的战略安全风险链。维护国家安全应关注影响安全的长远性、战略性风险。当前，我国经济发展面临的国际环境和国内条件都在发生深刻而复杂的变化，科技创新体系和能力不足、不少高精尖科技领域短板突出、海外利益保护机制和“一带一路”安全保障体系还不够完善有力、网络安全领域风险挑战极大、全球变暖等全球安全风险凸显。所有这些方面都蕴含着影响国家长远发展乃至危害世界发展利益与安全的战略性风险。这些附着在产业链、创新链、“一带一路”建设链、全球气候变化链各个环节上的风险链将伴随着世界格局的深刻变化与调整而长期存在。

着重识别容易演化为难控甚至不可控的复杂风险链。当既有的能力或影响力不足以防控某些风险，或者与某些风险相关的矛盾具有不可调和性，或者发生各种风险交织、叠加、共振等效应时，风险链就会演化成复杂风险链。例如，当境外风险与境内风险相呼应，社会领域风险与经济、政治领域风险相叠加，霸权主义与破坏现存国际秩序企图相交织时，各种威胁政治安全、危害人民安全、威胁战略安全 的风险链就变得高度复杂难控。

防范化解重大风险应实行全方位风险链管理

从识别个别风险向识别风险链转变。识别重点风险链是重大风险防控的基础工作，应以科学的情景构建和桌面推演识别重点风险链。情境构建是指依据已发生的案例和有关研究构建可能发生的风险与突发事件场景。“9·11”事件后，美国国土安全部组织人员构建了关于美国国家安全的核爆炸与核辐射攻击、生物与化学攻击、计算机网络攻击、重大自然灾害、重大传染病爆发等15个风险链场

景，就是典型的情景构建实践。桌面推演则是组织参演人员开动脑筋、集思广益，模拟风险各相关方的角色，就可能发生的复杂安全风险情形进行风险形势研判和对策分析。各级党委政府都应就本地区、本系统所面临的威胁国家安全与社会安全 的风险进行风险链情境构建和桌面推演，以达到深刻认识风险链结构与机理并提升应对风险能力的目的。

从应对单一风险的准备向应对风险链的准备转变。风险链是潜在的事件链，应以防范重点风险链为切入点，开展科学系统的应急准备工作，打好防范和抵御风险的有准备之战。一是制定基于防范风险链的风险防控战略，二是依据风险链的情景与推演结果制定好风险链防控预案，三是完善风险链跨部门、跨领域、跨地区、跨层级防控机制，四是做好防范风险链的各项人力物力财力保障方面的准备。

从监控局部风险向监控全风险链转变。应从监控单个领域风险或局部风险向监控全风险链转变，以统一的动态风险链监控系统严密监视风险，落实防范风险的先手。这就需整合安全应急信息平台，完善安全应急信息共享机制；发挥各部门合力，完善风险信息的综合监控、综合研判机制；教育和发动社会公众，提高全社会的国家安全意识和能力，实现安全风险监控环节的全社会共治。

从应对单一风险事件向应对全风险链事件转变。要打好化险为夷、转危为机的战略主动战，就需以充沛顽强的斗争精神应对每一场重大风险挑战，以高超的“断链”方略斩断风险链的连锁反应，控制其恣意扩散。应抓住要害、找准原因，敢于果断决策；发挥集体智慧，以应对和化解风险挑战的创新性策略控制关键风险环节；善于引导群众、组织群众，整合各方力量、科学排兵布阵，以全方位的行动应对全风险链事件。

公共安全

运用底线思维防范化解社会风险

□ 董幼鸿

底线思维是一种以底线为导向的思维方法和心态，强调“立足最低点，争取最大期望值”，其实质就是一种忧患思维和危机意识的集中体现。底线思维的内涵可以用三个关键词来概括，即“守底”“有为”和“主动权”，主要是指在坚持底线的前提下，大力整合各类资源，积极主动作为，化解前进道路上的种种风险，掌握各项工作主动权。

底线思维的特征主要包括四个方面。第一，底线思维是一种战略思维。它是在划定底线的基础上，设定远大目标和明确任务，并用目标和任务约束自己进行思考和行动的思维方式。该思维强调为了不突破底线，力争做到早谋划、早出击、早控制，确保未来的目标和任务在可控范围内实现，它本质上是一种谋全局而动的战略性思维方式和方法。第二，底线思维是一种预判思维。它是忧患意识和风险理念在思维方式中的具体运用，主要表现在对未来不确定性或可能存在的风险进行预判而积极采取防控措施，真正做到心中有数，遇事不慌。所以“预则立，不预则废”是底线思维运用的最好概括和提炼。第三，底线思维是一种精准思维。主要表现为在决策或执行过程中对底线有一种精准的理解和把握，只有明确事物发生质的变化临界点或安全阈值，才能更好地守住底线，做到未雨绸缪，防患于未然。第四，底线思维是一种进取思维。守住底线是底线思维的最低要求，它特别强调在底线基础上积极作为和主动进取，采取各种有效措施将

可能存在的风险和不确定性控制在安全和可控状态，从而实现更高目标和取得理想的结果。所以，底线思维不是仅仅守住底线而无所作为的消极、被动思考，相反，它是在坚守底线基础上而奋发向上的积极、主动思维。类似于足球运动中的“防守反击”战术，只有在有效防守的基础上，积极作为才能更好地将“底”守住，保障实现更好的目标和结果。

今后，在防范化解重大社会安全风险中，应善于运用底线思维，牢牢坚守底线，积极大胆作为，完善各类防控机制，创造性开展工作，掌握各项工作的主动权，确保社会的长治久安，增强人民的获得感、幸福感和安全感。为此，可以做好以下三方面工作。

一是坚守底线，作最坏打算。当前，基于底线思维的要求，应深入细致地梳理社会安全风险防范化解中的“底线”和“短板”，突出解决“民生问题”是防范化解社会安全风险的底线所在，主要包括就业问题、社会保障问题、公平正义问题、安全问题、农民权益保障问题等。如安全生产是关系人民群众安危、国民经济发展的 大事，在工作中丝毫不能大意，稍一疏忽就可能引发严重安全生产事故，造成重大人员伤亡和财产损失。人命关天，发展决不能以牺牲人的生命为代价，这也是经济社会发展中一条不可逾越的红线和底线。只有明确了社会安全风险防控中的底线，才能顺利地推进社会安全风险防控工作。

二是稳住中线，做充分准备。守住底线是底线思维运用的一个方面，如果仅仅是消极被动地守住底线，而



没有积极主动做好应对各类风险的准备工作，社会安全风险就难以从源头得到有效控制，底线也可能最终守不住而酿成危机事件。为此，应稳住中线，做好日常安全风险防控的准备工作，健全各类社会安全风险防控机制，为经济社会发展中可能存在的风险筑牢安全防护网。由此，应完善社会风险防控机制，主要建立健全风险研判机制、决策风险评估机制、风险防控协同机制、风险防控责任机制等，重点加强协调配合，坚持一级抓一级、层层抓落实，将各类社会安全风险防控工作落到实处，为可能存在的种种风险做好应对准备。

老年人优待指政府和社会在做好社会保障和基本公共服务的基础上，在医、食、住、用、行、娱等方面，积极为老年人提供各种形式的经济补贴、优先优惠和便利服务。2015年修正后的《中华人民共和国老年人权益保障法》规定，老年人“有从国家和社会获得物质帮助的权利，有享受社会服务和社会优待的权利，有参与社会发展和共享发展成果的权利”。这就从法律上赋予了老年人享受社会优待的权利。

我国自古以来就有优待老年人的社会传统。传统“孝”文化，不仅支撑了对于父母物质上供养、精神上孝敬、生活上关心照料服侍的孝道实践，还延伸到政治领域成为国家治理的重要理念。但是，在当前，随着经济社会的发展变化以及思想观念变迁，优待老年人的社会传统受到一定程度的冲击，单纯依靠文化传统来支撑的老年人优待福利已然难以维系，而必须上升为社会政策，借助制度刚性来加以保障。

老年人优待制度的性质

优待的本质在于某一群体能够获得相较其他群体更多的优先优厚待遇。老年人优待制度，实质上就是在政务服务、卫生保健、交通出行、商业服务、文体休闲、维权服务等方面给予老年人群体相较其他群体更多的倾斜。从内容上来看，老年人优待制度主要包括经济补贴、优先优惠和便利服务等三种主要形式。毫无疑问，它应当归入具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统即社会保障的范畴。那么，它具体属于现行社会保障体系中的哪一类制度呢？个人认为应归入社会福利的范畴。

社会福利被界定为国家和社会通过社会化的福利津贴、实物供给和社会服务，满足社会成员的生活需要并促使其生活质量不断得到改善的一种社会政策。从提供方式来说，社会福利的福利津贴、实物供给和社会服务等三种形式能够涵盖老年人优待的经济补贴、优先优惠和便利服务等。从水平上来看，社会福利和老年人优待都属于满足社会成员基本物质生活水准以上生活需要的制度安排，推动实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐，且地区差异性较大。从国家角色来看，国家对两者的发展都采取支持、引导、监督与管理责任，对部分项目承担相应的拨款补贴责任，并没有像社会救助制度、社会保险制度通过法律来对保障内容、保障形式予以强制规范。因此，从性质上来说，老年人优待可归入社会福利范畴，成为老年人福利制度的有机组成部分。

老年人优待制度的提升空间

一是老年人优待制度规范的强制性弱。虽然《老年人权益保障法》设立专章对社会优待事项加以规定，但是，相关条款不仅规定粗疏、数量稀少，且多为倡导性规范而非强制性规范。各个地方老年人优待工作分散在20多个涉老部门来执行，而各级老龄委的组织协调、督促检查不够有力。由此，老年人优待政策在各地难以得到真正落实。二是老年人优待制度区域发展不平衡。县级以上地方人民政府和相关政府部门在制定老年人优待政策和具体实施办法时都是根据本地实际选择若干优待项目加以规定，由此导致老年人优待政策地区差异较大：在一些经济较发达的省市，老年人优待项目多达10多种；一些经济欠发达省市的老年人优待措施受众面小、水平较低；个别地方将老年人优待服务范围限定在使用公共设施与政务服务等事项上。三是老年人优待制度地域局限性较强。由于老年人优待工作经费以及财政优惠基本由地方政府来承担，各地在制定老年人优待政策时大多只面向本地户籍老年人开放，尚未在所有优待项目上对全体常住本行政区域内的老年人给予同等优待。

完善老年人优待制度

一是尽快通过立法建立老年人基本优待制度。该制度可以先从各

地目前已经制定的老年人优待政策中选择普遍包含的项目上升为老年人基本优待项目并在全国范围内统一执行，未来再根据老年人优待制度发展情况逐步扩展项目范围。除了建立老年人基本优待制度，还应通过立法统一优待对象，使60岁以上老年人平等享有优待项目，在此基础上倾斜照顾贫困、高龄和失能老年人。同时，改变目前各个地方分别制作和管理各自优待证件的做法，对老年人基本优待项目实行全国范围内“一证通”或凭居民身份证即可享受。此外，还应逐步消除地域限制，使外埠户籍老年人同样能够享受本地老年人所享有的优惠待遇。

二是完善“政府主导、多方参与”的老年人优待治理体制。在推进老年人优待制度建设过程中，政府应当发挥主导作用。具体而言，在老年人优待政策的制定、执行、监督方面，各级政府不仅应该根据《老年人权益保障法》的要求制定行政区域内老年人优待政策措施，还应该将老年人优待工作纳入绩效考核范围并建立监督管理机制，促进老年人优待治理水平的提高。在经费投入方面，政府应当建立稳定的经费保障机制，对部分老年人优待项目或直接财政补助或给予税收优惠；对因承担优待服务义务而影响自身效益的行业和单位，可通过直接经济补贴或财税优惠政策予以合理补偿；对提供优待服务且符合资助条件的主体，不论其出资来源、所有制性质都给予应有的补贴，以财政投入调动和引导社会力量积极参与到老年人优待服务提供中来。

在推进老年人优待制度落实的过程中，政府主导并不排斥社会作用的发挥。事实上，多数老年人优待项目主要是依靠社会组织市场主体来提供的，政府只是在部分政务服务上承担直接责任。对此，政府可通过财税优惠、购买社会服务或给予经济补贴等形式予以补偿。同时，老年人优待制度的落实还离不开全民参与和支持。例如，个人既能够以志愿者身份参与到老年人优待服务中去，也可以通过自己开设的商业机构为老年人提供免费或低收费的社会服务等。

战略参考