

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。当今世界正经历百年未有之大变局，国际形势复杂多变，改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面任务之繁重前所未有，我们面临的风险挑战之严峻前所未有，必须把防范化解重大风险工作做实做细做好。推进防范化解重大风险工作，必须按照全面风险治理的要求，提升五大核心能力，全过程、链条式、动态化防控重大风险。

增强想象力 全面识别风险

风险识别是防范化解重大风险的起点。要防范化解重大风险，首先要知道风险是什么，在哪儿，有多少。风险识别的任务，就是对各种潜在的和现实的风险进行全面辨识和系统整理分析，分门别类进行归类，形成完整的风险列表。

做好风险识别工作，最核心的能力是想象力，即在现实知觉的基础上，经过大脑的组合，创造出新形象的能力。爱因斯坦曾说过，想象力比知识更重要，因为知识是有限的，而想象力概括着世界上的一切，推动着社会进步，并且是知识进步的源泉。在风险识别中，想象力表现为对各种各种样风险的感知、认识、捕捉能力。俗话说，“不怕一万，就怕万一”“不怕做不到，就怕想不到”。提高想象力，必须“大胆假设、小心求证”，从不同来源（外部输入性风险、内部原发性风险）、不同领域（自然风险、社会风险、政治风险、经济风险、技术风险、健康风险等）、出现时间（传统风险、新兴风险）、持续时间（短期风险、长期风险）等，穷尽各种可能，对各类风险“一网打尽”。

伴随经济社会不断发展，人类社会已经成为一个复杂的巨系统。在这个巨系统中，各类重大风险具有系统性的特点，在类型上、时间上、空间上连锁联动、耦合叠加，共同形成一个错综复杂的风险综合体。世界经济论坛自2006年开始，每年发布《全球风险报告》，绘制经济风险、环境风险、地缘政治风险、社会风险、技术风险等各类全球风险的关联图，评

防范化解重大风险的五大能力要求

□ 钟开斌

估各类全球风险之间的关联性。面对系统性风险，必须充分发挥想象力，进行全方位、多角度、多层次、360度无死角“扫描”，尽可能减少风险遗漏现象的发生。

增强敏感度 准确评估风险

风险评估是防范化解重大风险的第二个环节。识别出来的各类风险，到底有多严重，如何区分轻重缓急？风险评估的任务就是“对症”，即科学分析风险的可能性和严重性，通过风险比较、排序，在风险矩阵中确定各类风险的具体位置，从而准确界定风险的等级。

做好风险评估工作，最核心的能力是敏感度，即对外在环境的某些刺激产生特别敏锐的感受的能力。在风险评估中，敏感度表现为保持高度的敏锐性和警惕性，谨小慎微、如履薄冰，科学分析、准确定级，避免“误诊”现象的发生。这就要求在评估风险的可能性时，既要运用常态思维进行分析，也要运用非常态思维进行研究；在评估风险的严重性时，既要评估当前影响和损失，也要评估各种次生衍生后果；既要评估客观损失如人员伤亡、经济损失、环境影响等，也要评估主观影响如敏感程度、社会影响、政治影响、媒体关注度等。

在急剧变动的现代风险社会中，重大风险已由简单性转为复杂性，由可计算性转为不可计算性，由可预测性转为不可预测性。伴随社会急剧变化，各种“黑天鹅”事件、“灰犀牛”事件不断涌现，人类面临的风险已由简单风险转为复杂风险，已由“小毛小病”转为

“疑难杂症”。面对复杂风险，必须增强敏感度，始终保持高度警惕，运用底线思维的方法，从最坏处着想，准确界定风险的等级，防止误估错估问题的发生。

增强责任感 科学处置风险

风险处置是防范化解重大风险的第三个环节。风险分类分级后，究竟应该怎么办，如何有针对性采取管控措施？风险处置的任务就是“下药”，即采取风险保留、风险降低、风险转移、风险规避等不同方法，对各级各类风险分类施策。

做好风险处置工作，最核心的能力是责任感，即科学确定并有效履行工作职责、工作任务的能力。在风险处置中，责任感表现为不同部门、不同地域、不同行业基于合理的权责分工，齐心协力、齐抓共管，对重大风险进行联防联控、协同应对；它们相互之间主动担责，而不是消极卸责甚至主动推责。

在现代开放社会，跨界成为重大风险的重要特性之一。各种重大风险在孕育、产生、发展过程中，往往跨越时间、空间和类型，危及不同部门、不同地域、不同行业。跨界风险要求进行跨界协同处置。在现实中，面对跨界风险，由于管理边界模糊、职责不清、责任交叉，不同地区、不同部门、不同层级、不同岗位之间容易出现推诿扯皮、各自为政的现象，“各人自扫门前雪，休管他人瓦上霜”，导致风险管控不力，层层失守，最终造成严重后果。

增强引导力 精准沟通风险

风险沟通是防范化解重大风险的第四个环节。风险既是客观的，又是主观的。面对风险，公众是如何感知的，如何推动公众形成科学的认知？风险沟通的任务，就是通过充分的互动交流，校正公众的风险感知偏差，引导公众形成正确的风险感知，采取正确的风险管控行为。

做好风险沟通工作，最核心的能力是引导力，即根据事先设定的意图，对风险的性质、发展趋势和方向等“广而告之”，对公众进行说明、教育、劝导的能力。在风险沟通中，引导力表现为通过有效沟通，在“你来我往”的双向交流中，推动公众形成正确的风险认知、合理的风险预期和恰当的风险防控行为。按照风险社会放大框架理论，风险是社会建构的，风险在向社会传播扩散的过程中可能会发生扭曲，导致风险的最终影响大大超过或降低其初始效应。这具体表现为两种情形：一是风险放大，即风险被社会建构后其程度被放大，公众对风险“小题大做”，“听风就是雨”。二是风险过滤，即对风险产生错误认识，低估其程度以及只感知到部分风险，对风险“大题小做”，风险来临还不知不觉。

面对风险扭曲的现象，政府必须建立与公众的良性双向风险交流机制，通过充分的信息交流，让公众成为重大风险的“有知者”“有畏者”，能够准确理解风险、主动防控风险，从而夯实风险治理的社会基础。特别是在一个“人人都是通讯社、个个都有麦克风”的全媒体时代，众声喧哗，公众获取信息的渠道更加

多元、便捷，更是对及时准确发布风险信息、积极主动做好风险交流提出了全新挑战。这就要求按照及时、准确、公开透明的原则，主动增强风险沟通的传播力、引导力、影响力、公信力，减少谣言传播，正确引导公众的意识行为。

增强察觉力 实时监测风险

风险监测是防范化解重大风险的第五个环节。风险不是一成不变的，它会随着时间空间的变化而不断变化。风险最新的态势怎样，哪些方面发生了重大变化而又有哪些方面保持不变？风险监测的任务，就是及时跟踪、动态感知、实时监控风险态势，做到态势清、情况明。

风险防控工作的目标在于力争把风险化解在源头，不让小风险演化为大风险，不让个别风险演化为综合风险，不让局部风险演化为区域性或系统性风险，不让经济风险演化为社会政治风险，不让国际风险演化为国内风险。做好风险监测工作，最核心的能力是察觉力，即通过敏锐观察，发现现象背后线索或真相的能力。“风起于青萍之末，浪成于微澜之间”。察觉力体现的是对事态发展的预见能力，即科学感知形势变化，见微知著，防微杜渐。察觉力是领导干部应该具备的一项重要能力，只有当还没有出现大量明显的东西的时候，当桅杆顶刚刚露出的时候，就能看出这是要发展成为大量的普遍的东西，并能掌握住它，才叫领导。在风险监测中，察觉力表现为对风险的动态监测、及时更新、实时预警能力。

俗话说：“冰冻三尺，非一日之寒。”重大风险往往会经历一个孕育生成、发展演变、升级失控的演化过程。现实中的诸多事例也表明，重大风险事件的发生往往都是量的积累的结果。为此，在风险动态发展的过程中，必须提高察觉力，实时感知和监测风险的态势变化，有针对性地采取防控措施，做到控制在基层、化解在萌芽、解决在当地，防止风险升级恶化。



进一步提升生态治理效能

□ 毛佩瑾

党的十八大以来我国生态环境治理取得重大进展

生态环境保护意识不断加强。各级政府将生态环境治理作为重大民生工程及重大发展问题来安排部署，逐步树立起保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的绿色发展理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展与低碳发展。各地先后举办《环境保护法》专题讲座和培训，并在各种媒体开设专栏广泛宣传。实行最严格的生态环境保护制度等生态文明理念，已成为全社会的基本共识。

生态文明制度体系逐步完善。随着生态文明建设顶层设计受到高度重视和大力推进，生态环境损害责任追究、排污许可、河湖长制、禁止洋垃圾入境等一批新修订的法律法规和制度规章相继出台，生态环境治理水平有效提升。生态文明绩效评价考核和责任追究制度全面建立。通过编制自然资源资产负债表，建立和实施领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害赔偿及责任追究、生态文明建设目标评价考核等制度，大大增强了政府、企业、社会和个人生态环境保护的责任感与执行力。

环境调控促进经济发展能力明显提升。根据《关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》，各地在清理整顿污染企业和违法违规项目的同时，坚持规划引导，对主体功能区确定的禁止开发区和严格控制区实行严格保护。对交通基础设施、产业园区和新区等重点建设项目提前进行环保介入，引导产业科学转移、合理布局、集中治污，促进生态环保与经济发展共赢。

生态环境监管和执法检查日趋严格。第一轮中央生态环境保护督察及“回头看”累计解决人民群众反映突出的生态环境问题15万多项，第二轮第一批督察共交办群众举报问题近2万件，已办结突出环境问题12万余件，有力地推动落实了党政同责和一岗双责。各地针对环境污染典型违法案例，约谈有关政府负责人，督促地方政府建立健全强化污染源监管的长效机制，向社会通报环境信用评价结果及环境违法企业“黑名单”。

生态环境治理效果持续改善。近年来，我国突出坚持生态保护与污染治理并重，在实施山水林田湖草生态保护和修复工程、推动构建以国家公园为主体的自然保护地体系、划定生态保护红线的同时，坚决向污染宣战，发布了大气、水、土壤污染防治三大行动计划及一系

列文件，生态环境状况得到显著改善。垃圾分类治理也取得了初步成效，截至2019年11月，全国46个重点城市公布了垃圾分类实施方案，46个重点城市生活垃圾分类的居民小区覆盖率达到了53.9%。

多措并举进一步推动生态环境治理能力建设

我国生态治理成效显著，取得了系列重大突破和成就。然而，生态环境治理整体形势仍然严峻，影响生态环境安全的问题依旧突出，污染防治任重道远，必须在重点加强生态环境治理能力建设方面狠下功夫。

始终强化生态环境治理主体责任。一是牢固树立绿色发展理念，清醒地认识到资源环境要素约束趋紧、环境质量与广大群众期盼还有一定差距的客观现实，彻底扭转个别地方领导干部片面追求经济增长轻视环境保护的错误认知，坚定不移地走绿色发展之路，把生态优势转化为发展优势。二是全面压实环境保护责任，出台环保责任清单，层层细化分解到各地方部门。尽快建立各省（市）二级环保督察制度，加强督导检查，确保责任落实、任务落地，坚决打击各类环境违法行为。三是强化环保责任考核，建立健全绿色发展与党政领导干部政绩考核相联系的考核评价机制，并与干部的选拔任用挂钩，对造成生态环境破坏负有责任的领导干部依法实行终身追责，充分落实党政主体责任。

加快推进生态环境信息化建设。加大力度建立“互联网+”、大数据、卫星遥感、无人机等先进信息技术的创新融合应用，以适应日益繁重的环保监管任务，增强调控手段。加快国家生态环境科技成果转化综合服务平台的推广步伐，积极引导全国生态环保部门和企业充分利用平台，尤其帮扶和鼓励相关企业在平台上提出生态环境科技需求，加强供需对接和交流合作，让平台真正成为助力企业治污的好帮手，推动生态环境科技成果加速转化落地。同时，大力推进完善各省（市）关于环境污染在线监控系统的电子政务服务平台建设，对重点污染源基本信息、污染源检测、总量控制、污染防治、排污费征收、环境监察执法、行政处罚及环境应急等信息进行公开，将排污企业置于公众监督之下。

积极构建生态环境“监管服”四大体系。第一，构建国际先进的立体环境监测体系。尽早在我国全面建成适合中国实际且国际领先，涵盖大气、水、土壤、噪声、辐射、生态等多

元素的环境质量立体监测网络。第二，构建精准高效“督政”和“督企”并重的环境监察体系。推动环境行政执法与刑事司法的高效衔接，鼓励有条件的地、市设立环保警察；改革环保管理制度，实施省（市）以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。第三，构建高水平多层次的环境科教体系。加强环保人才队伍建设，提升环保职业教育水平及环境管理精细化和专业化程度，不断强化环保科技创新能力建设。第四，构建基于“互联网+”和大数据应用的智慧环保体系。尽快建立环保云平台系统、环境大数据采集与整合系统、环境大数据开放与共享系统、污染源全过程监控系统、污染源协同监管平台，全面提升科学化监管水平。

大力推动生态环境治理机制创新。首先，建立健全污染联防联控机制。加强跨行政区域污染联防联控，深化区域环保协作，防止出现推诿扯皮，进一步提高科学治污、系统治污和精细治污水平。尽快建立海洋渔业、环境保护、海事等部门海上联合执法的常态化机制。其次，完善生态环境保护补偿机制。加快建立健全生态保护红线补偿制度，进一步加大对重点生态功能区的政策支持和财政转移支付力度。建立跨行政区域的生态补偿与污染赔偿双向机制，创新生态保护成效与资金分配、生态功能等级与生态补偿标准相挂钩的激励约束机制。此外，需积极推进绿色金融制度改革。大力推动生态与金融的有机结合，鼓励金融机构建立支持绿色信贷、绿色保险等绿色业务的激励机制，以及抑制高污染、高能耗、产能过剩等行业贷款的约束机制。

努力打造生态环境社会共治新格局。各级党委政府在落实推进环境保护监督管理“党政同责”“一岗双责”的同时，还需强化环保责任，完善企业环境信用评价体系，及时向社会公布违法排污“红黄牌”企业名单。企业应进一步树立自觉自治意识、强化环境保护理念，扎实推进环境自行监测和排污信息公开；加大污染处理设施设备的投入力度，不断提高治污能力和效率。充分发挥行业协会商会的作用，完善环境保护第三方监管制度。积极引导环保类社会组织健康有序发展，推进环境公益组织依法开展环保公益诉讼。生态环境社会共治还需引导和发动全民共同行动，坚持拓宽信息公开渠道，建立公众参与环境管理决策和监督的有效途径及合理机制。



制度优势的四个转化为前提

□ 马亮

一套先进完善的制度体系，自身就有制度优势，但并不能自动转化为治理效能。要想把制度优势更好转化为治理效能，需要关注四个前提，即如何强化制度的执行力，如何实现国家治理的制度化，如何实现各项制度之间的合力，如何衡量和改进治理效能。

首先，“制度的生命力在于执行”。制度只有真正得以执行，才能发挥效力并转化为治理效能。如果制度仅仅停留在纸面上，只是一纸空文或纸上谈兵，那么制度就难以发挥应有的作用并激活其潜能和潜力。与此同时，正式制度如果得不到切实执行，就会助长一些非正式制度或“潜规则”的滋生和泛滥，比如“做选择”“搞变通”“打折扣”等现象，并反过来让正式制度的效力进一步被削弱。要想使各项制度得到切实执行，就需要各级政府部门敢用制度、想用制度、会用制度和能用制度，这涉及制度建设的决心、意愿和能力问题。这意味着应贯彻落实和切实执行各项具有优势的制度，使制度在全党全社会发挥根本性和基础性的引导作用。为此，应进一步加强各项制度的具体化和操作化，使其能够可执行和能执行。确立制度的权威性，让坚持和执行制度的人受益，让无视和践踏制度的人受罚。此外，还需要加强政府的制度执行力建设，使制度执行能力得到持续加强。只有如此，才能使正式制度的优势得以发挥，并反过来抑制“潜规则”的破坏性作用。

其次，制度的核心问题之一是如何实现制度化，即让人们对制度有更强的确定性和可预期性，将其内化为自觉行为并形成社会文化。当外在有形的制度内化为内在无形的认同时，制度就有了持久的活力，甚至会使制度优势自动转化为治理效能。目前，国家治理的制度体系已建立起来，但是如何使其“动”起来和“活”起来，则取决于制度化的进程。制度的创设并不意味着制度的自动执行，制度化也不可能一蹴而就，往往需要花费数年、数十年甚至几代人的不懈努力。只有人们发自内心地拥护各项制度，制度才能在人们的内心深处扎根立足并产生持久的作用。制度化能否得以进行、加速并稳固，取决于同制度执行相关的组织和个人能否知晓、理解、认同和服从制度，并营造制度创新和执行的文化氛围。这既包括各级领导干部，也涉及广大人民群众。特别是领导干部应率先垂范，切实尊重、敬畏和履行各项制度。当领导干部也在制度面前以身作则和受其约束时，广大群众才会尊重并信服制度。唯有如此，制度才能取信于民，并使制度的生命力得以坚实地强化。与此同时，广大群众也要知晓、理解、认同和遵从各项制度，方能使制度的群众基础得以夯实。

再次，制度优势要想更好转化为治理效能，就需要实现各项制度之间的和弦共振，让各项制度能够有机耦合并形成制度合力。国家治理制度体系的四梁八柱，共同构成了系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。在国家治理制度体系中，每项制度背后

都有不同的制度逻辑，但是又有内在的联系。多元制度逻辑的碰撞和融合，决定了国家治理效能能否得以全面发挥。拳头握起来才有力，筷子合起来才坚韧，而制度形成合力才能奏效。为此要固根基、扬优势、补短板、强弱项，实现制度体系的系统完备、科学规范、运行有效。只有让这些不同领域和层级的制度之间发挥联动效应，才能真正把制度优势转化为治理效能。

最后，应关注如何衡量和评估国家治理效能，并对治理效能进行持续评估、监测和跟踪。治理效能是一个多维度和多面向的概念，涉及国家治理效率性、效益性、公平性、回应性等方面。只有科学和全面地评估国家治理效能，才能明确国家治理制度的显著优势是否得以转化。与此同时，监测和跟踪国家治理效能，也有助于诊断和识别国家治理制度体系在设计 and 运行过程中存在的问题和不足，并为国家治理能力现代化提供决策建议。因此，我们应立足我国国情和治理现实，开发和推动更有价值的国家治理效能评估体系，在对我国国家治理进行评估的同时引领全球治理走向。

“中国之治”意味着不仅要有国家治理制度体系的架构和形式，还要创造国家治理效能的价值和结果。为把我国的制度优势更好转化为治理效能，我们需切实做好这四个方面的工作，真正实现制度优势向治理效能高效转化、自动转化、持续转化和全面转化。