

# 社会风险评估蓝皮书

BLUE BOOK OF SOCIAL RISK EVALUATION

## 风险评估与危机预警报告

(2015~2016)

中国人民大学危机管理研究中心

主编/唐钧

REPORT ON RISK EVALUATION AND CRISIS WARNING

(2015-2016)



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



社会风险评估蓝皮书

BLUE BOOK OF  
SOCIAL RISK EVALUATION



# 风险评估与危机预警报告 (2015~2016)

REPORT ON RISK EVALUATION AND CRISIS WARNING  
(2015-2016)

中国人民大学危机管理研究中心

主 编 / 唐 钧



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

风险评估与危机预警报告: 2015~2016 / 唐钧主编

. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 8

(社会风险评估蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-9446-3

I. ①风… II. ①唐… III. ①社会管理-风险评价-

研究报告-2015~2016 ②社会管理-预测-研究报告-

2015~2016 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 163059 号

社会风险评估蓝皮书

风险评估与危机预警报告 (2015~2016)

---

主 编 / 唐 钧

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 黄金平

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.5 字 数: 220 千字

版 次 / 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9446-3

定 价 / 75.00 元

皮书序列号 / B-2012-266

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

# 前言：社会风险评估与危机预警之道

唐 钧（中国人民大学）

社会风险泛指社会运行中所有可能导致社会危机的风险项的综合。社会风险不同于社会危机，社会风险只是危机爆发的可能性；但是，确实要在社会风险评估的过程中，识别出高等级的风险，作为危机来预警和防范，才能切实做好风险防控和危机应对。正如习近平总书记在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话中指出：防风险，着力增强风险防控意识和能力。今后5年，可能是我国发展面临的各方面风险不断积累甚至集中显露的时期。我们面临的重大风险，既包括国内的经济、政治、意识形态、社会风险以及来自自然界的风险，也包括国际经济、政治、军事风险等。如果发生重大风险又扛不住，国家安全就可能面临重大威胁，全面建成小康社会进程就可能被迫中断。我们必须把防风险摆在突出位置，“图之于未萌，虑之于未有”，力争不出现重大风险或在出现重大风险时扛得住、过得去。<sup>①</sup>

当前的社会风险具有转型期的特征，正如习近平总书记在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话中指出：过去，我们常常以为，一些矛盾和问题是由于经济发展水平低、老百姓收入少造成的，等经济发展水平提高了、老百姓生活好起来了，社会矛盾和问题就会减少。现在看来，不发展有不发展的问题，发展起来有发展起来的问题，而发展起来后出现的问题并不比发展起来前少，甚至更多

---

① 《〈求是〉杂志发表习近平总书记重要讲话》，2016年1月1日，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c\\_128588438.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_128588438.htm)。



更复杂了。新形势下，如果利益关系协调不好、各种矛盾处理不好，就会导致问题激化，严重的就会影响发展进程。<sup>①</sup> 因此，转型期的社会风险，虽很难兑现为社会危机，但直接关乎群众的切身利益；基于此，社会风险实质上也正是群众高不高兴、满不满意、答不答应的问题。

因此，社会风险界定为：由于公共安全、公共服务、社会负面影响而产生并且叠加，经由群众和社会各界的交互，可能引发或演变成成为社会危机的风险。



图1 社会风险与社会危机的关系

社会风险具有交互性。习近平总书记在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话中指出：需要注意的是，各种风险往往不是孤立出现的，很可能是相互交织并形成风险综合体。对可能发生的各种风险，各级党委和政府要增强责任感和自觉性，把自己职责范围内的风险防控好，不能把防风险的责任都推给上面，也不能把防风险的责任都留给后面，更不能在工作中不负责任地制造风

<sup>①</sup> 《〈求是〉杂志发表习近平总书记重要讲话》，2016年1月1日，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c\\_128588438.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_128588438.htm)。



险。<sup>①</sup> 因此，在社会风险的识别评估中，一方面，内部评估需要进一步深入开展多项风险间的路径分析、多维风险间的交互分析、多层风险间的整合分析等多元方法；另一方面，外部评估，则可简化为群众对于社会风险的态度评价，即群众高不高兴（社会负面影响的风险）、满不满意（公共服务的风险）、答不答应（公共安全的风险）的程度状况。



图2 社会风险与群众态度的关系

社会风险的评估方法，通常分为全面研究和典型研究，本研究主要采取典型研究中的重点案例分析，并结合行动研究法，进行案例库分析、风险点识别、风险等级研判等科研工作，因此也具有了相应的研究误差，其中最大的误差来自典型研究方法自身的信度和效度偏差。

社会风险评估与危机应对，研究公共安全、公共服务、社会负面影响中，民众不高兴、不满意、不答应的风险。

风险评估（以风险识别和风险定级为主）与危机应对（以危机预警和危机处置为主），在实践中应形成内在的交互和良性互动（见图3）。

① 《〈求是〉杂志发表习近平总书记重要讲话》，2016年1月1日，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c\\_128588438.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_128588438.htm)。



表 1 社会风险评估的典型研究方法

|      | 风险板块                   | 描述和说明                                                    |
|------|------------------------|----------------------------------------------------------|
| 风险类型 | 公共安全风险                 | 案例 750 个,用于评估与预警查处责任与善后风险、责任事故致死伤、极端行为、人财损失的风险           |
|      | 公共服务风险                 | 案例 669 个,用于评估与预警政策执行与监管的失误、权益受损致过激行为、过度维权、基础公共服务的保障不力的风险 |
|      | 社会负面影响风险               | 案例 972 个,用于评估与预警秩序失控及公信损毁、社会恐慌及过度防卫、维权纠纷、形象危机的风险         |
| 风险交互 | 公共安全 + 公共服务风险          | 案例 30 个,用于评估与预警极端行为、权益受侵致过激行为的风险                         |
|      | 公共安全 + 社会负面影响风险        | 案例 606 个,用于评估与预警责任事故致死伤、社会恐慌及过度防卫的风险                     |
|      | 公共服务 + 社会负面影响风险        | 案例 346 个,用于评估与预警过度维权、维权纠纷的风险                             |
|      | 公共安全 + 公共服务 + 社会负面影响风险 | 案例 9 个,用于评估与预警公信力危机、查处责任与善后风险、政策执行与监管的失误、秩序失控及公信损毁的风险    |

注：此表总结整理于中国人民大学危机管理研究中心的三个典型案例库：2015 年全年和 2016 年第一季度公共安全风险、公共服务风险、社会负面影响风险典型案例库；典型案例均来源于人民网、新华网、央视网三大网站；时间段为 2015 年 1 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日；具有此类研究方法的相应误差。

表 2 社会风险评估、危机预警、危机应对的框架

| 板 块<br>指 标          | 民众高不高兴   | 民众满不满意      | 民众答不答应 |
|---------------------|----------|-------------|--------|
| 风险板块                | 社会负面影响风险 | 公共服务风险      | 公共安全风险 |
| 单一风险<br>(直接风险<br>源) | 形象危机     | 基础公共服务的保障不力 | 人财损失   |

续表

| 指标\板块           | 民众高不高兴                                                                          | 民众满不满意                                      | 民众答不答应                                   |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------|
| 交互风险<br>(间接风险源) | (1) 维权纠纷<br>(2) 社会恐慌及过度防卫<br>(3) 秩序失控及公信损毁                                      | (1) 过度维权<br>(2) 权益受损致过激行为<br>(3) 政策执行与监管的失误 | (1) 极端行为<br>(2) 责任事故致死伤<br>(3) 查处责任与善后风险 |
| 风险等级            | 中等级                                                                             | 低等级                                         | 中等级                                      |
| 危机预警            | 防范 70 项民众不高兴的社会负面影响(2016 年版)                                                    | 重视 60 个民众不满意的基础公共服务问题(2016 年版)              | 警惕 100 种民众不答应的非正常死法(2016 年版)             |
| 危机应对            | 一是回应社会倒逼中的高等级和频发生的风险的危机应对<br>二是上游、中游、下游联动与责任连带的危机应对<br>三是新媒体时代下应对交互风险的“协同式”危机应对 |                                             |                                          |

注：此表总结整理于中国人民大学危机管理研究中心的三个典型案例库：2015 年全年和 2016 年第一季度公共安全风险、公共服务风险、社会负面影响风险典型案例库；典型案例均来源于人民网、新华网、央视网三大网站；时间段为 2015 年 1 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日；具有此类研究方法的相应误差。

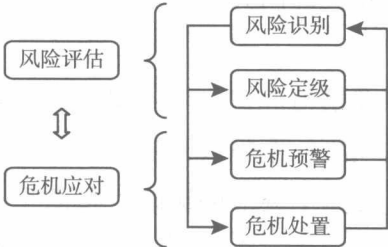


图3 风险评估与危机应对的关系

风险评估与危机预警的适用面极广，可综合应用于危机应对的全要素和全流程（见图4）。

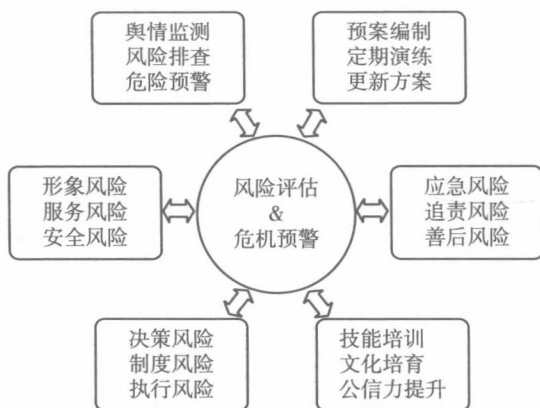


图4 风险评估与危机预警的适用

## 一 社会风险（2015～2016）总体为低等级风险

### （一）社会风险实质上是民众不高兴、不满意、不答应的风险

社会风险的评估标准有三：一是违背相关法律法规的要求；二是引发媒体频繁报道且相关部门具有一定责任；三是民众不高兴、不满意、不答应。

社会风险的风险评估与危机应对主要从公共安全风险、公共服务风险、社会负面影响风险三个板块开展。

公共安全风险是民众不答应的风险，指的是在我国境内，在公共领域由于突发公共安全事件，直接和间接导致民众死亡、受伤或财产损失的风险。

公共服务风险是民众不满意的风险，指的是由于基础公共服务问题，民众在生产和生活活动中，所需要的公共服务需求得不到有效满足的风险。



社会负面影响风险是民众不高兴的风险，指的是由于公共安全风险或公共服务风险直接导致的社会恐慌、过度防卫、维权纠纷甚至损坏公信等社会问题，或者由于造谣传谣等扰乱舆论秩序的问题等综合导致的形象危机。

## （二）社会风险源于公共安全、公共服务、社会负面影响及其风险交互

社会风险的总体风险源，是公共安全、公共服务、社会负面影响及其交互作用下的风险源，也是民众不答应、不满意、不高兴的来源。

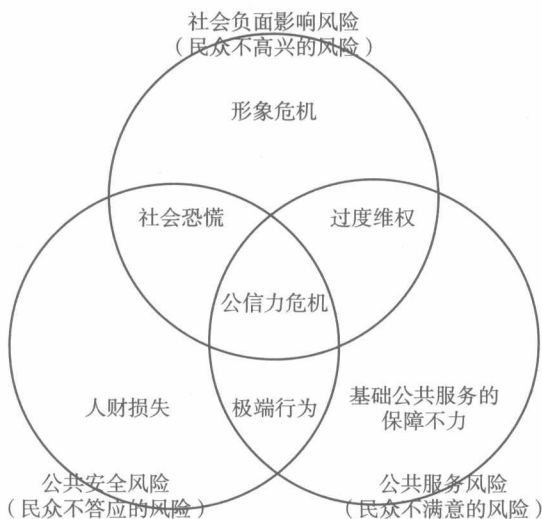


图5 社会风险的总体风险源

社会风险的风险源，从公共安全风险、公共服务风险、社会负面影响风险三个板块入手进行识别与分析，包括：公共安全风险、公共服务风险、社会负面影响风险各自风险源，公共安全风险、公共服务风险、社会负面影响风险两两交互风险源，以及三者综合风险源。表



3 中的内容具体详见总报告中“公共安全风险评估与危机预警（2015～2016）”、“公共服务风险评估与危机预警（2015～2016）”、“社会负面影响风险评估与危机预警（2015～2016）”部分。

表 3 三大板块社会风险源

| 等 级 \ 板 块 | 公共安全风险    | 公共服务风险      | 社会负面影响风险  |
|-----------|-----------|-------------|-----------|
| 高等级风险     | 查处责任与善后风险 | 政策执行与监管的失误  | 秩序失控及公信损毁 |
| 中等级风险     | 责任事故致死伤   | 权益受损致过激行为   | 社会恐慌及过度防卫 |
|           | 极端行为      | 过度维权        | 维权纠纷      |
| 低等级风险     | 人财损失      | 基础公共服务的保障不力 | 形象危机      |

注：此表总结整理于中国人民大学危机管理研究中心的三个典型案例库：2015 年全年和 2016 年第一季度公共安全、公共服务、社会负面影响风险典型案例库；典型案例均来源于人民网、新华网、央视网三大网站；时间段为 2015 年 1 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日；具有此类研究方法的相应误差。

社会风险的风险清单，是从公共安全风险、公共服务风险、社会负面影响风险三个板块入手进行识别与分析，在风险源的基础上，根据 2015 年全年和 2016 年第一季度“公共安全风险典型案例库”，共 905 个典型案例；2015 年全年和 2016 年第一季度“公共服务风险典型案例库”，共 830 个典型案例；2015 年全年和 2016 年第一季度“社会负面影响风险典型案例库”，共 1157 个典型案例整理而来，共包括 3 个风险板块、37 个风险类别，下分 178 个风险项，具体内容详见本书第二个报告“社会风险总体预警（2016 年版）”。3 个风险板块和 37 个风险类别见表 4。

（三）社会风险定级状况

社会风险通过风险指数来定级。



表4 社会风险总体清单 (2016 年版)

| 风险板块(3 个)                      | 风险类别(37 类,下细分为 178 项)        |
|--------------------------------|------------------------------|
| 1. 公共安全风险<br>(12 类;70 项)       | 1.1 公共交通安全风险(8 项)            |
|                                | 1.2 公共消防安全风险(3 项)            |
|                                | 1.3 公共基础设施安全风险(6 项)          |
|                                | 1.4 家庭日常安全风险(4 项)            |
|                                | 1.5 娱乐旅游等安全风险(10 项)          |
|                                | 1.6 食品安全风险(2 项)              |
|                                | 1.7 生产安全风险(5 项)              |
|                                | 1.8 社会治安安全风险(9 项)            |
|                                | 1.9 自然灾害致死风险(6 项)            |
|                                | 1.10 互联网安全风险(3 项)            |
|                                | 1.11 医疗卫生安全风险(6 项)           |
|                                | 1.12 学校安全风险(8 项)             |
| 2. 公共服务风险<br>(9 类;38 项)        | 2.1 安全服务保障不到位(4 项)           |
|                                | 2.2 居住地环保服务不到位(6 项)          |
|                                | 2.3 出行难(5 项)                 |
|                                | 2.4 办事难(8 项)                 |
|                                | 2.5 看病难(5 项)                 |
|                                | 2.6 上学难(2 项)                 |
|                                | 2.7 养老难(3 项)                 |
|                                | 2.8 殡葬遇难题(2 项)               |
|                                | 2.9 公共服务供给方问题(3 项)           |
| 3. 社会负面影响风险<br>(16 类;<br>70 项) | 3.1 恶性群体性事件可能扰乱社会秩序(1 项)     |
|                                | 3.2 重大公共决策失误可能损坏政府公信力(1 项)   |
|                                | 3.3 自然灾害及相关谣言可能引发社会恐慌(2 项)   |
|                                | 3.4 生产安全事故及相关谣言可能引发社会恐慌(4 项) |
|                                | 3.5 交通运输事故及相关谣言可能引发社会恐慌(4 项) |



续表

| 风险板块(3个)             | 风险类别(37类,下细分为178项)             |
|----------------------|--------------------------------|
| 3. 社会负面影响风险(16类;70项) | 3.6 公共卫生事件及相关谣言可能引发社会恐慌(3项)    |
|                      | 3.7 公共场所安全事故及相关谣言可能引发社会恐慌(4项)  |
|                      | 3.8 居住环境纠纷可能引发维权的负面影响(5项)      |
|                      | 3.9 经济纠纷可能引发维权的负面影响(4项)        |
|                      | 3.10 房屋纠纷可能引发维权的负面影响(3项)       |
|                      | 3.11 劳动保障纠纷可能引发维权的负面影响(4项)     |
|                      | 3.12 医院纠纷可能引发维权的负面影响(3项)       |
|                      | 3.13 学校纠纷可能引发维权的负面影响(7项)       |
|                      | 3.14 造谣传谣可能导致责任主体形象蒙冤、受损(7项)   |
|                      | 3.15 个别官员不当行为可能导致官员形象受损(7项)    |
|                      | 3.16 公共服务供给方因监管缺位可能导致形象受损(11项) |

注：此表总结整理于中国人民大学危机管理研究中心的三个典型案例库：2015年全年和2016年第一季度“公共安全风险典型案例库”，共905个典型案例；2015年全年和2016年第一季度“公共服务风险典型案例库”，共830个典型案例；2015年全年和2016年第一季度“社会负面影响风险典型案例库”，共1157个典型案例；典型案例均来源于人民网、新华网、央视网三大网站；时间段为2015年1月1日至2016年3月31日；具有此类研究方法的相应误差。

“风险指数”是用于定量计算的社会风险程度的指标工具，其数值可对应相应的风险等级，量化展现在某一时间内某一地区的整体风险状况。

公共安全、公共服务、社会负面影响三个板块的风险指数算出来之后，将三个指数与各自的权重之积相加，即为社会风险整体指数。

1. 社会风险的总体定级：风险等级为低等级；风险指数 $R=29.9$

社会风险2015年度总体风险用“风险指数 $R$ ”来定级，风险指数 $R$ 反映了2015年度我国社会风险的总体风险度，满分为100分，

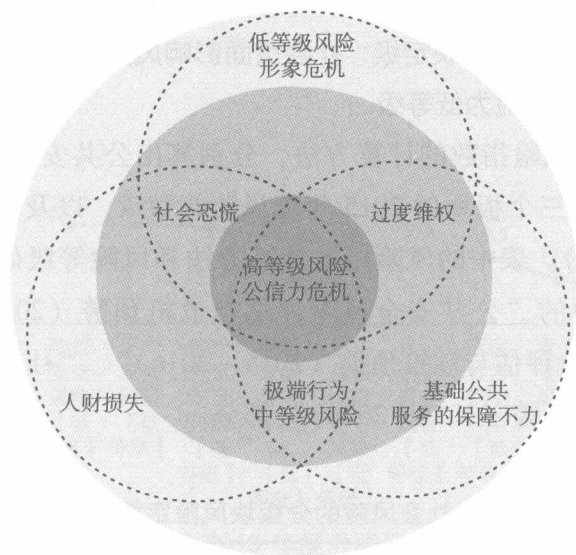


图6 社会风险的总体风险等级

其计算方法、计算公式与定级标准如下。

社会风险总体指数  $R$  的计算公式：

$$R = \sum_{i=1}^3 R_i \times \alpha_i$$

（注： $R_i$  指属于第  $i$  个板块的社会风险  $X_i$  的风险指数； $\alpha_i$  指第  $i$  类公共安全风险源  $X_i$  的对应权重赋值。此计算方式适用于一般情况下的风险定级，不排除特殊情况，具有此类研究方法的相应误差。）

其中，公共安全风险的风险指数为 33.2，公共服务风险的风险指数为 20.7，社会负面影响的风险指数为 35.7；三者的权重赋值均为  $1/3$ 。

依据上述计算方法与定级标准，可以得出如下结果。

社会风险 2015 年度总体风险定级为：风险等级为低等级；风险



指数  $R = 29.9$ 。

2. 社会风险的分板块定级：社会负面影响风险、公共安全风险为中等级；公共服务风险为低等级

根据上述风险指数的计算方法，分别算出公共安全、公共服务、社会负面影响三个板块的 2015 年度风险指数  $R$ ，以及其对应的风险等级（见表 5）。表中的风险指数计算方法和风险等级研判标准具体详见总报告中的“公共安全风险评估与危机预警（2015 ~ 2016）”、“公共服务风险评估与危机预警（2015 ~ 2016）”、“社会负面影响风险评估与危机预警（2015 ~ 2016）”部分。

表 5 社会风险的分板块风险定级情况

| 社会风险板块 | 2015 年度风险指数 | 2015 年度风险等级 |
|--------|-------------|-------------|
| 公共安全   | 33.2        | 中等级         |
| 公共服务   | 20.7        | 低等级         |
| 社会负面影响 | 35.7        | 中等级         |

注：此计算方法适用于一般情况下的公共安全风险定级，不排除特殊情况，具有此类研究方法的相应误差。

由表 5 可得：社会负面影响风险、公共安全风险为中等级；公共服务风险为低等级。即：民众存在着对公共服务不满意的低等级风险；出现了对社会负面影响不高兴和对公共安全不答应的中等级风险。

### 3. 社会风险三大板块的分类风险定级

在社会风险总体定级与分板块定级的基础上，对公共安全、公共服务、社会负面影响三个板块的每个板块的分类风险进行精细化风险定级，具体如图 7、图 8、图 9 所示。

公共安全 2015 年度分类风险指数与风险等级（见图 7）。

公共服务 2015 年度分类风险指数与风险等级（见图 8）。

社会负面影响 2015 年度分类风险指数与风险等级（见图 9）。

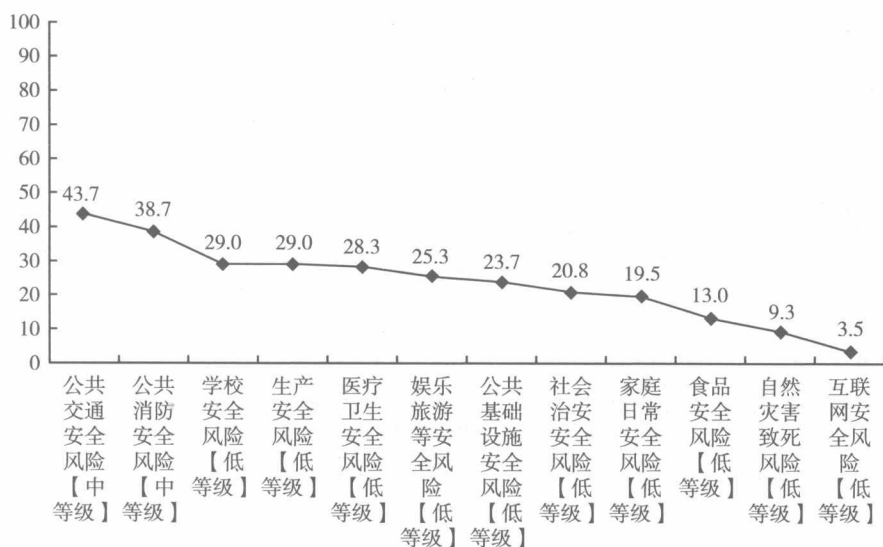


图7 公共安全2015年度分类风险指数与等级

注：资料来源于中国人民大学危机管理研究中心2015年“公共安全风险典型案例库”，共750个典型案例；典型案例均来源于人民网、新华网、央视网三大网站；时间段为2015年1月1日至2015年12月31日；不完全概括，具有此类研究方法的相应误差。

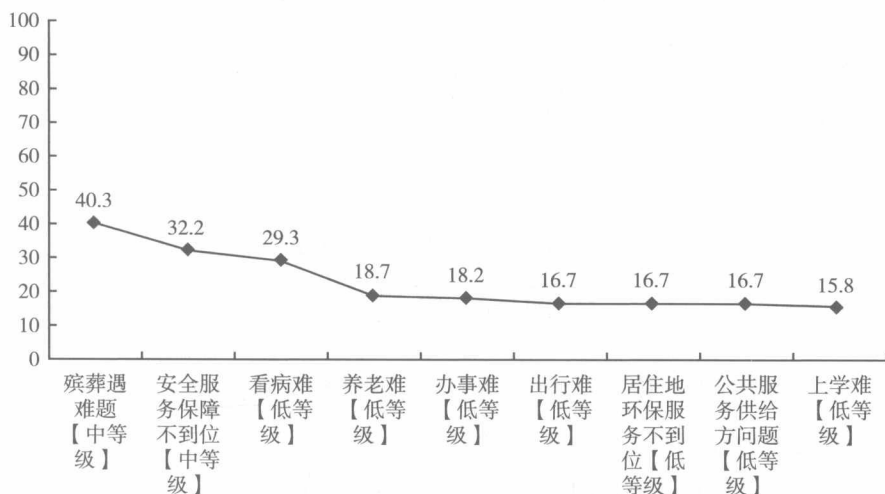


图8 公共服务2015年度分类风险指数与等级

注：资料来源于中国人民大学危机管理研究中心2015年“公共服务风险典型案例库”，共计663个典型案例；典型案例均来源于人民网、新华网、央视网三大网站；时间段为2015年1月1日至2015年12月31日；具有此类研究方法的相应误差。

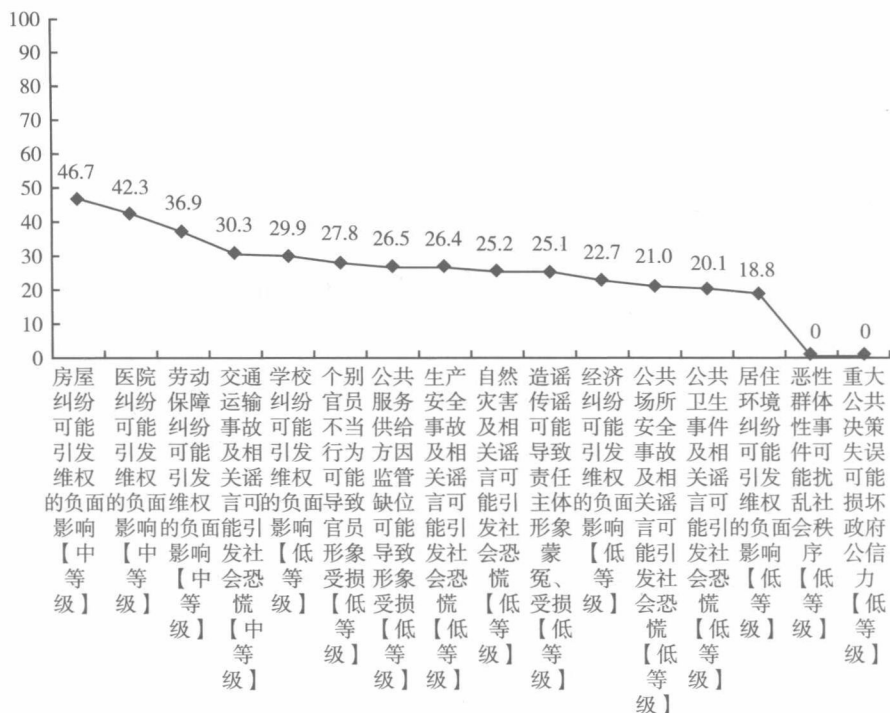


图9 社会负面影响2015年度分类风险指数与等级

注：资料来源于中国人民大学危机管理研究中心2015年“社会负面影响风险典型案例库”，共972个典型案例；典型案例均来源于人民网、新华网和央视网，时间段为2015年1月1日至2015年12月31日；具有此类研究方法的相应误差。

## 二 社会风险的交互构成民众不答应、不满意、不高兴的风险

社会风险是公共安全、公共服务、社会负面影响交互而产生的，在交互过程中，构成了公共安全（民众不答应）、公共服务（民众不满意）、社会负面影响（民众不高兴）的风险。

### （一）民众不答应的社会风险：以公共安全为主体的风险交互

民众不答应的社会风险，在于以公共安全为主体的风险交互。其