

公共危机与风险治理丛书

政府风险管理

风险社会中的应急管理升级与
社会治理转型

唐 钧 / 著

 中国人民大学出版社

公共危机与风险治理丛

政府风险管理

风险社会中的应急管理升级与 社会治理转型

唐 钧 / 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府风险管理：风险社会中的应急管理升级与社会治理转型/唐钧著. —北京：中国人民大学出版社，2014.12
(公共危机与风险治理丛书)
ISBN 978-7-300-20340-9

I. ①政… II. ①唐… III. ①国家行政机关-行政管理-风险管理 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 282491 号

公共危机与风险治理丛书

政府风险管理

风险社会中的应急管理升级与社会治理转型

唐钧著

Zhengfu Fengxian Guanli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2015 年 1 月第 1 版
印 张	18.75 插页 1	印 次	2015 年 1 月第 1 次印刷
字 数	442 000	定 价	49.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“公共危机与风险治理丛书”总序

在漫漫的历史长河中，危机的出现与人类长相伴随，人类的发展与危机紧密相关。随着现代化程度的提升，人类逐渐享受到繁荣和文明带来的成果，战胜危机的能力也显著增强；但与此同时，人们却更加强烈甚至前所未有地感受到危机所带来的冲击和影响，遭受到危机所产生的威胁和损害。其原因是多元而复杂的，它涉及人类政治、经济、社会、科技、环境等各个方面、各个领域；既有外界客观因素的作用，也有人的主观认知的影响。但无论如何，危机都已成为当今人类社会共同面临的重大挑战，加强对危机的研究和应对是世界范围内各国政府和人民的理性选择。

危机的本质是风险，危机是风险的极端表现形式。当今时代，人们讨论危机问题一个不可脱离的大背景便是风险社会的日渐形成。在这一真实化的语境下，越来越多的人认识到，要想有效地预防、化解和消弭危机，不仅要更好地理解和管理危机，还要更好地理解和管理风险。与显性、非常态的危机相比，从隐性、常态的风险着手，能够找出各种可能导致危机的风险源，并提前介入干预风险，以将危机遏制于萌芽状态。从这个意义上讲，对风险的管理是实现危机管理目标和价值的最佳路径；也唯有从风险入手方可能解决目前和未来我们所面临的风险社会的悖论与困境。

进入新世纪以来，中国开始意识到危机对经济社会发展乃至国家战略的重要意义，并将危机管理摆到重点加强建设的突出位置上来。我国的危机管理开始步入快速发展的良性轨道，在理念、体制、机制、法制、资源保障等各个方面均取得了长足进展和巨大成就。但在取得成绩的同时，我们亦面临着一系列问题和挑战，如如何将危机管理的重点从危机准备转移至日常舒缓和预防上来；如何将危机管理的重心下沉到地方和基层；如何加强市场化和社会化力量的参与；等等。这些都是我们下一步在巩固应急管理成果并将应急管理引向深入的过程中必须思考和予以解决的问题。需要指出的是，这些问题在很大程度上超越了应急管理的范畴，而涉及更深层次、更为复杂的问题。从根本上说，它是一个如何对危机与风险进行治理的问题，需要长期化、常态化、制度化的努力，而非一味催生式的短期行为过程。

强调对危机与风险的治理，就是要广泛地考量同危机与风险有关的所有因素，有效地协调受到危机与风险影响的各方关系，合理地分配现代社会的力量体系及其权责。具体而言，就需要进一步提高政府和全社会的危机与风险意识、知识和应对能力，需要建立和优化相关的体制机制法制等制度设计，需要政府管制和市场诱导相结合的治理方式，需要公民自治和社会共治相交融的治理格局，需要先进科技的运用与支撑，需要全球与区域间的交流与合作。一言以蔽之，通过这种改善后的制度安排，能够有机地整合所有相关的知识、技术、立场、力量和资源，实现对危机与风险的有效治理，从而更好地应对风险社会

带来的变革与挑战。在风险社会，对危机与风险的善治无疑应当成为追求整个社会的善治中所不可缺少和越来越重要的组成部分。

从正常的常态管理，到对危机的非常态管理，再到对风险的常态管理的回归，这体现的是管理理念和管理形态的超越与提升，体现的是将常态管理与非常态管理相融合、在常态中管理非常态的更高层次的管理境界。在当今这一急剧变革的历史条件下，紧密联系和适应与传统社会已大不同的管理情境与时代背景，加强对公共危机与风险治理的研究，是中国公共管理学所必须肩负的历史使命，也是中国公共管理学扩大学科知识增量、反馈国家社会建设的重要契机。

正是在此思想指导之下，我们与中国人民大学出版社合作，组织出版了这套“公共危机与风险治理丛书”。希望通过我们的研究努力，能够较为全面和深入地反映公共危机与风险治理领域的现状、问题与趋势，使这一领域在未来得到更好更快的发展，更好地服务于国家、社会和人民。

张成福

2009年5月

项目支持

本书长期开展的一系列研究，获得了以下课题项目的资助与支持：

- (1) 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家公共危机安全管理系统研究”(03JZD0021)；
- (2) 国家社会科学基金重大项目“基层政府社会管理体制机制创新研究”(11&·ZD032)；
- (3) 国家“985工程优势学科创新平台项目”；
- (4) 北京高等学校青年英才计划项目(Beijing Higher Education Young Elite Teacher Project)；
- (5) 中国人民大学国家重点学科行政管理专业资助项目；
- (6) 北京市城市管理综合行政执法局“全面深化创新北京城管公共关系”项目；
- (7) 北京大兴安全校园建设三期“主动防、科学管、立体化”项目。

导言：风险社会中的政府风险管理

政府风险管理是风险社会的必然路径，政府风险管理将全面推动应急管理的升级与社会治理的转型。应急管理的升级，特征有三：一是从以死伤和经济损失为指标升级为以公信力为中心，保持并递增公信力；二是从事后处置升级为全面防范危机的爆发；三是从控制死亡人数升级为社会综合损失的最小化。社会治理的转型，特征有三：一是从“官本位”式的顶层设计转型为以公民为中心，围绕公民的生活轨迹和生命周期展开；二是从内部“精英决策”机制转型为追求全民反对度最小化的民意治理；三是从统一制式的公共服务供给转型为人性化的差别化供给，同时服务于最广大群众和最弱势群体的公共利益，追求全民支持度的最大化。

政府风险管理以公共利益最大化和公众损失最小化为宗旨，基于现状分阶段递进，分类分级地细化责任，通过内控外防应对综合社会风险。政府风险管理在转型期的主要困难有三：一是跨阶段的跳跃式发展所带来的“社会风险鸿沟”；二是分类分级在提升专业化与动态性的同时也导致了“部门壁垒”；三是转型期社会标准的多元化导致评判标准的异化。因此，风险社会中的政府风险管理，关键有三：一是进行客观和全面的风险评估，从而准确地进行风险管理的科学发展规划，系统地开展风险防治，在分类与分级的基础上兼顾责任管理与立体联动；二是综合运用风险管理工具作定性研判与定量测算，力求全面规范化与精细化地实施系统风险内控；三是争取社会相关利益群体的最大支持度和最低反对率，统筹内外多元评委的需求，兼顾相关连锁反应的可能损失，持续推动内外结合式的综合风险外防。

一、政府风险管理是风险社会中应急管理和社会治理的核心

政府风险管理的范畴是社会风险，既包括突发事件等社会危机，也包括公共安全、社会秩序、公共服务等社会治理与公共事务管理的风险。

政府风险管理的目标是危机发生概率的最低化和社会服务管理差评的最小化。具体而言，危机态的风险管理，目标是危机爆发可能性和损失的最小化；正常态的风险管理，目标则是群众反对的最小化。也正是基于此，政府风险管理逐步成为风险社会中开展应急管理和社会治理的核心。

政府风险管理的实质是“三分”、“两态”与“两维”：“三分”指分阶段、分类、分级；“两态”指危机态应急管理、正常态社会治理；“两维”指内控、外防。

转型期政府风险管理的普遍适用理论表明，在转型期的风险社会，政府风险管理具有普遍适用性，广泛适用于多对象、多区域、多环节、多行业和多领域（见表0—1）。

表 0—1 转型期政府风险管理的普遍适用

适用面	适用范围
多对象	党委、政府、国企、社会组织等
多区域	国家、省份、市县、单位等
多环节	事前的风险评估、事中的风险监管、事后的风险倒查等
多行业	公共安全相关行业、社会秩序相关行业、公共服务相关行业等
多领域	政策风险评估、项目风险评估、社会稳定风险评估等

二、政府风险管理呈四阶段循环演进的状态，囊括应急管理与社会治理

政府风险管理的四阶段理论表明，政府风险管理可划分为四个阶段，通过危机态和正常态两种状态，经由内而外和由外而内两个维度，采取八项管理手段予以实施（见表 0—2）。

表 0—2 政府风险管理的阶段、状态、维度、手段

阶段	危机态风险管理 (应急管理)	正常态风险管理 (社会治理)	维度
粗放式阶段	被动应急	“负面清单”	由内而外 (内控结合外防)
规范化阶段	标准化应急	节点管理	
精细化阶段	主动风险防治	全面精细管理	
人性化阶段	公信力管理	差别化服务	由外而内 (外防结合内控)

在粗放式阶段，危机态风险管理强调被动应急，即重特大灾难发生后，被迫开展被动应急来“灭火”，尤其是自然灾害应对与国土安全保障；正常态风险管理以社会治理的形式，列出正向的“权力清单”与负向的“负面清单”，规避重特大风险项。

在规范化阶段，危机态下实施标准化应急，国外采取统一的预案、行动等方式，我国实施“一案三制”，即通过应急预案、应急体制、应急机制、应急法制的建设实施标准化应急，既可提高效率和效益，又可防止现场随意行为的失误；在正常态中普遍实施节点管理，通常精细化官员人事管理与规范化公共财政预算审计，明确主导责任机构，制定规范行动指南，健全管理规则体系。

在精细化阶段，危机态下实施主动风险防治，重点是主动预防风险，提前治理中高危风险项，在应急管理过程中坚持公民中心、能力导向、公信力递增、责任共担、标本兼治、共同治理等原则；正常态下实施全面精细管理，既可防止越权或权力滥用，又可最大限度地降低失误的风险，从全局与重点兼顾的职能设定、权威与实操并存的机构设置、全面风险为范围的对象设计、标准管理为特征的操作平台、全面改革为基奠的运行规划、培育文化为导向的发展理念六个方面加以强化。

政府风险管理的阶段分割维度理论表明，在粗放式阶段、规范化阶段、精细化阶段三个阶段，经由内而外的维度，以内部主体为中心，兼顾外部评委来开展风险管理工作。这三阶段经由内而外的维度，通过责任管理，尤其是责任倒查来结合外部风险。人性化阶段经由外而内的维度，通过形象风险来推动内部改革，从而最终实现内外有机结合，全方位推动应急管理和社会治理的全面进步。在人性化阶段，以公民为中心，危机态强调整体上

的公信力管理，以公信力的提升为最高标准；正常态以群众的容忍度为尺度，以公众需求为中心，倡导差别化服务，满足最广泛群众、尤其是弱势群体的差别化需求，追求反对的最小化。

政府风险管理的阶段循环理论表明，政府风险管理的四个阶段不是割裂的，而是一个良性循环、不断演进与发展的过程。政府风险管理呈现四阶段的特征，阶段良性循环是政府风险管理的发展规律。

三、政府风险管理忌盲目跃进，应科学推进

政府风险管理首要任务理论表明，政府风险管理须从区分发展阶段开始，不同的阶段应以当时的国情为基础，既不能停滞或倒退，又不可凭空跨越或脱离规律。

政府风险管理的一般发展规律表明，转型期的风险社会中，政府风险管理从被社会倒逼而成的人性粗放式，向规范化阶段发展，进而迈向精细人性化（见表 0—3）。

表 0—3 政府风险管理的一般发展规律

阶段 \ 阶段	粗放式	规范化	精细化	人性化
粗放式	纯粗放式	—	—	—
规范化	—	纯规范化	—	—
精细化	—	—	纯精细化	精细人性化
人性化	人性粗放式	—	—	纯人性化

注：“—”表示在此项研究中因不具典型性而忽略。

政府风险管理人性粗放式阶段理论表明，转型期国家最大的社会风险之一，是被社会倒逼而成的人性粗放式政府风险管理，它基于粗放式社会管理却过度追求人性化宣传的风险管理，起到的是负向作用：一方面是外部造假，人为虚构外部的无风险假象；另一方面是内部滞后，社会管理落后于外部风险的变异。

政府风险管理精细人性化阶段理论表明，政府风险管理基于转型期的国情，须外部坚持人性化导向，由外而内地倒推变革；内部全面规范化和局部精细化，由内而外结合人性化进行整体革新。同时，发挥后发优势，从人性粗放式科学迈向精细人性化。

政府风险管理在顺应阶段一般发展规律的同时，呈现出跨阶段的发展态势。跨阶段与社会风险鸿沟理论表明，转型期社会中，在从粗放式管理现状到人性化社会预期的跨阶段发展过程中存在着社会风险鸿沟（见图 0—1）。

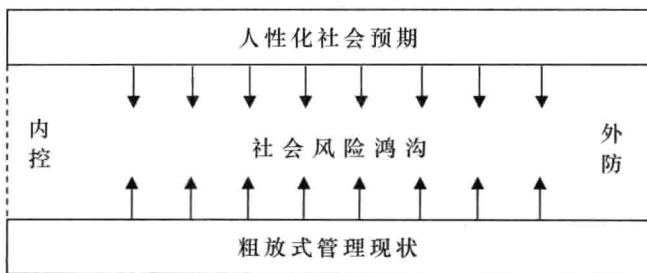


图 0—1 跨阶段与社会风险鸿沟理论

对于社会风险鸿沟的存在,目前实然的措施是通过“八项规定”等暂行方案与社会维稳等综合治理手段缩小社会风险鸿沟,短期有一定成效,但并非长久之策;从长远上看,依法治国的应然之道在于做好政府风险管理的内控与外防,通过标准规范化的内控与“负面清单”式的外防缩小甚至消除社会风险鸿沟。

四、风险分类是专业化的必然;内部工作的风险源导向习惯,必须结合外部后果导向的要求,并强化责任管理,落实责任连带与风险共担

风险分类是随着分阶段的推进,实施专业化应对风险的必然趋势。

风险分类是指在政府风险管理中,应用符合当前阶段特征的分类导向来对风险进行分门别类的专业化应对。

风险分类的四阶段—两态理论表明,政府风险管理通过对危机态和正常态两种状态,采取八项分类手段,予以实施(见表0—4)。

表0—4 政府风险管理四阶段式分类

阶段	分类导向	危机态风险管理 (应急管理)	正常态风险管理 (社会治理)
粗放式阶段	突发事件	四类突发公共事件	约法三章和运动式治理
规范化阶段	风险源	一案三制	ISO标准和常态治理
精细化阶段	职能分工	主动防、科学管	立体网格化和责任连带
人性化阶段	社会后果	责任倒查	公民中心和责任终身制

风险分类与责任管理理论表明,在政府风险分类趋于精细化的同时,风险随之而来——本位主义和责任推诿。因此,政府风险管理必然分类,但同时又要强化责任管理,以责任倒查、责任终身制等责任连带措施,来发扬分类的精细化专业优势,同时规避分类的本位主义和责任推诿。

风险分类中的责任管理在四阶段呈现不同的特点:粗放式阶段初步明确分责,以突发事件为导向,厘清责任与风险所有权;规范化阶段责任细化分类,以风险源为导向,打破“部门壁垒”,加强统一领导,实现责任连带;精细化阶段责任精细分类,以职能分工为导向,条块整合与属地管理相结合,实现系统管理;人性化阶段以社会后果为导向,重视极端情况与敏感事件,强化个别处理。

五、风险分级是动态应对的必然;传统上的职权等级划分,必须结合社会容忍度的底线,并形成立体网格化的责任联动

风险分级是随着分阶段的推进,从无章法的、依靠领导人随机应变,到在横向分类的基础上纵向分级,切分不同级别并负有相应能力水准的风险管理职责。

风险分级是指在政府风险管理中,应用符合当前阶段特征的分级导向来对风险进行清晰明确的动态性应对。

风险分级的四阶段—两态理论表明,政府风险管理通过对危机态和正常态两种状态,采取八项分级手段,予以实施(见表0—5)。

表 0—5 政府风险管理四阶段式分级

阶段	分级导向	危机态风险管理 (应急管理)	正常态风险管理 (社会治理)
粗放式阶段	突发事件	随机应变	内部不反对 (最低需求)
规范化阶段	损失情况	四级应对 (预案设置)	半数不反对 (平均需求)
精细化阶段	能力状态	动态联动 (级别与能力匹配)	大多数人不反对 (大多数需求)
人性化阶段	容忍度	公信力管理	全体不反对 (差别化服务)

风险分级与立体联动理论表明，政府风险分级带来惰政风险：一方面是下级向上级请示汇报，另一方面是上级等待下级全盘负责。因此必须用立体联动来配套回应，即内部委办局的联动和内外部党政群社的整体联动。

风险分级中的立体联动在四阶段参照不同的策略：粗放式阶段强调重点评估，联动尚欠缺规范与全面；规范化阶段以风险责任部门系统的内部联动为主；精细化阶段扩大为政府系统内部的上下联动与各部门间的左右联动，“纵到底、横到边”；人性化阶段在规范精细的系统内部联动基础上，纳入外部的社会联动，实现内外结合的立体联动。

社会容忍度是政府风险分级的重要控制点。风险的社会容忍度理论表明，社会容忍度的研判由公信力与社会风险文化两方面因素交互影响而成（见图 0—2）。

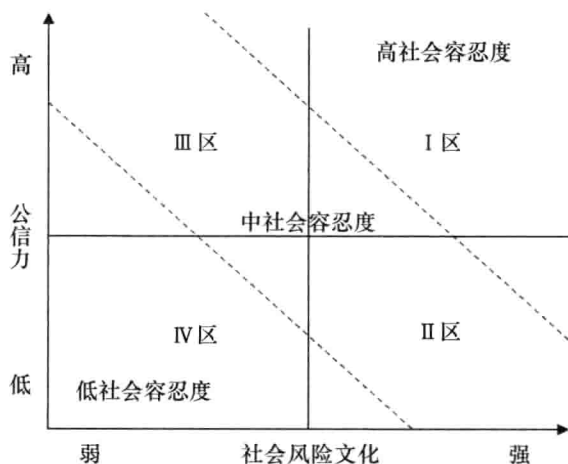


图 0—2 风险的社会容忍度理论

根据公信力的高低和社会风险文化的强弱两大量化指标，可将社会容忍度定为三个级别：第一类为高社会容忍度，在高公信力与强风险文化的社会中，社会容忍度的水平较高；第二类是中社会容忍度，在公信力不高但风险文化强的社会，或在风险文化较弱但公信力高的社会，社会容忍度的水平适中；第三类是低社会容忍度，在公信力低且风险文化弱的社会中，社会容忍度呈低水平。

风险的社会容忍度理论给出了政府风险管理的责任管理指南，政府需采取相应措施，提升公信力与增强风险文化并举。

三分一体化管理理论表明，风险分级、风险分类与风险分阶段分别从宏观指导、中观管理、微观操作三大层面，由深及浅、由外而内，实现政府风险管理的一体化（见图 0—3）。

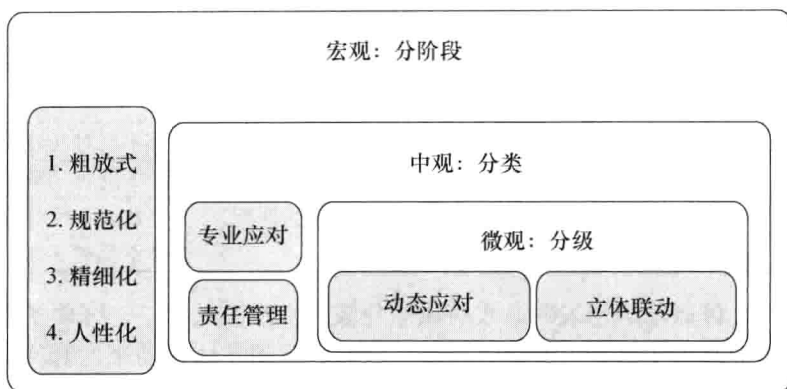


图 0—3 三分一体化理论

六、政府风险内控需专业化更需系统化，应准确把握阶段特征

政府风险管理的实践始于内控，这源于三方面的原因。一是鉴于现实的要求，风险的内部控制直接对现实问题的解决产生作用；二是便于实践的优势，与风险的外防相比，内控从组织或部门的内部入手，更容易开展防控工作；三是确有成效的现状，在实操中风险内控对风险产生有防范作用。

风险内控是指在政府风险管理中，以由内而外为导向，以流程管理为抓手，遵循发展规律，内外结合地开展社会风险的管理（见表 0—6）。

表 0—6 政府风险管理的内控

项目	特征
导向	由内而外
抓手	流程管理
一般发展阶段	粗放式→规范化→精细化→人性化
内控结合外防	责任倒查等责任管理

国外政府风险管理始于政府风险内部控制。我国政府风险管理起步于国企风险内控，发展为廉政风险内控，通过财务风险内控得到进一步完善。

内控精细化理论表明，政府风险内控的实质是精细化导向的主动风险防治与全面精细管理。危机态下的政府风险内控，其实质是精细化的主动风险防治，是从粗放式走向精细化的必然，包括精细化标准指南、精细化管理体系与精细化防治步骤。正常态下的政府风险内控，是以全面精细管理为特征的社会治理，全面精细管理的实质是全面质量管理。

政府风险内控具有规范化与精细化的优势，但是存在人性化欠缺的不足，今后政府风险内控需要朝着人性化导向的精细管理方向发展，与外防相结合，促进政府风险管理的全面发展。

过程导向理论是指政府风险内控以过程为导向，通过责任倒查来保证有效问责并满足人性化外防需求，从而实现过程管理的科学性与有效性。

系统内控与木桶最短板理论表明，内控“容量”的决定性因素是其“木桶最短板”，

决定系统性风险内控的整体风险水平的是最薄弱的管理节点或最致命的社会风险。基于此，风险内控需着重于关键环节与高危风险，强化“最短板”，提高内控“容量”。尤其是在常态性社会治理中，需着重加强公共服务的治理水平（见图 0—4）。

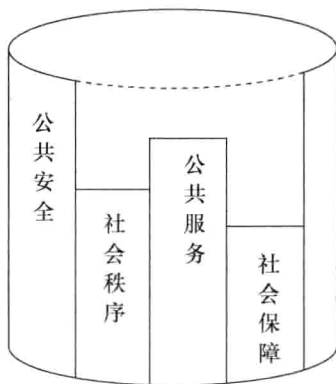


图 0—4 社会治理的木桶最短板效应

七、政府风险外防需统筹社会综合风险，更需由外而内推进内控

政府风险外防是内控发展的必然结果，自上而下、由内而外的风险内控模式，对外部风险与环境的管理存在不足，欠缺人性化，需要外防作补充。加之风险社会中愈发强烈的外界社会倒逼，内外因共同促进外防的出现。

风险外防是指在政府风险管理中，以由外而内为导向，以形象风险为抓手，通过风险沟通等方式加强对外部社会意见与公众态度的关注，倒推内部精细化改革（见表 0—7）。

表 0—7 政府风险管理的外防

项目	特征
导向	由外而内
抓手	形象风险
一般发展阶段	人性化→粗放式→规范化→精细化
外防结合内控	社会稳定风险评估与管理

国外政府风险外防是在负向“扒粪运动”式的社会揭丑与正向电子民主式的外界诉求下发展起来的。我国政府风险外防萌芽于公民评议政府，拓展为官员形象风险管理，现阶段以“负面清单”为重要抓手和工具。

外防人性化理论表明，政府风险外防的实质是人性化导向的公信力管理与差别化服务。政府风险外防在危机态下的应急管理以公信力管理为重点，重点防范与应对公信力危机。政府风险外防在正常态以差别化服务为重点，以民意需求为中心，针对不同的民意类型，采取不同的风险管理策略。

外防以风险沟通为手段，关注外部评委——社会公众的意见与态度，有效防范外部形象风险，但目前仍处于粗放式阶段，人性化不足，基础薄弱，与人民群众对其所寄予的期望存在较大差距。政府风险外防需要内外多元评委有效结合，同时加强内外主体的风险沟

通与互动，让外部需求能够得到内部消化，内部苦衷能够得到外部理解。

政府风险外防的实操需遵循以下三大理论：转型期的舆论影响司法理论；形象定位与社会压力理论；社会倒逼理论。转型期的舆论影响司法理论说明风险外防的社会环境，形象定位与社会压力理论是风险外防的基础，社会倒逼理论解释风险外防的工作模式。

转型期的舆论影响司法理论表明，媒体舆论作为社会民意的“先锋代表”，通过对政权合法性产生作用来最终影响司法结果。但是，在转型期社会，媒体舆论异化为在具体社会事件中迫使司法结果发生转变，并刺激少数民众采取自发性的“扒粪运动”甚至“泼粪运动”，促进更大程度及范围的社会风险和危机的曝光与恶化。基于此，在转型期社会中，风险外防需提升至重要位置。

形象定位与社会压力理论表明，政府风险外防以形象风险为抓手，形象风险管理的前提是形象的准确合理定位。形象定位与社会压力之间呈现互动关系，对外防的形象风险管理策略产生作用（见图0—5）。

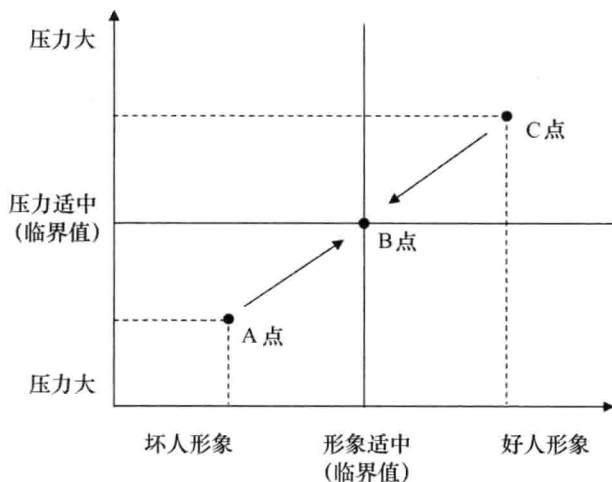


图0—5 形象定位与社会压力理论

举例来说，A点为坏人形象定位，受社会思维定式的影响，该点形象人物做好事也会被怀疑“别有用心”，因此承受较大的社会压力；B点为中性形象定位，承受适中的社会压力；C点为好人形象定位，该点形象人物的任何功利行为都会受到道德批判，因而也承受较大的社会压力。在现实中，A点和C点形象人物为减轻社会压力，倾向于向B点倾斜。

社会倒逼理论表明，在风险社会中，政府风险管理面临越来越强烈的外界社会倒逼，这是促发风险外防的外部原因。社会倒逼下对风险管理的需求呈现多元化与无限度的特征。基于此，政府风险外防模式从以往由政府主导型向社会倒逼型跨越。然而，针对政府主导型与社会倒逼型这两种截然不同且完全对立的风险外防模式，需将二者相结合，兼顾政府主导力量与社会倒逼力量，采取“政府全力以赴，社会理性配合”的工作模式，短期内通过物质赔偿的刚性扩大与精神补偿的多措并举来控制社会倒逼的压力与风险，长期内通过政府风险管理的内控与外防来有效应对社会倒逼（见表0—8）。

表 0—8 社会倒逼下的政府风险管理工作模式

政府主导型	政府全力以赴，社会理性配合	社会倒逼型
按日程走程序	以效果与效率为导向	现场一口气办完
对上汇报	过程透明，责任归属明确	全程透明
注重过程	过程与结果相结合	只看结果
配合联动	责任管理与立体联动相结合	责任划分

八、精细化风险内控是社会维稳风险治理从粗放走向科学的必然

精细化风险内控理论表明，风险内控作为政府风险管理中的重要部分，其精细化是政府风险管理从粗放状态走向科学的必然。精细化风险内控的机理与实质，在于风险内控的精细化分类与分级、精细化责任管理、精细化流程设计。

精细化风险分类分级理论表明，精细化风险内控的关键在于风险分类分级，在社会维稳中，以国际通用的风险等级评定标准为基础，结合风险管理所处社会的实际情况，通过设定发生可能性程度、引发关联性程度、动因影响程度、防控难度等一系列量化指标，将风险程度定为三个级别：第一级为“不能容忍应立即处置的风险”，第二级为“可容忍需重视的风险”，第三级为“应关注需跟踪的风险”（见图 0—6）。

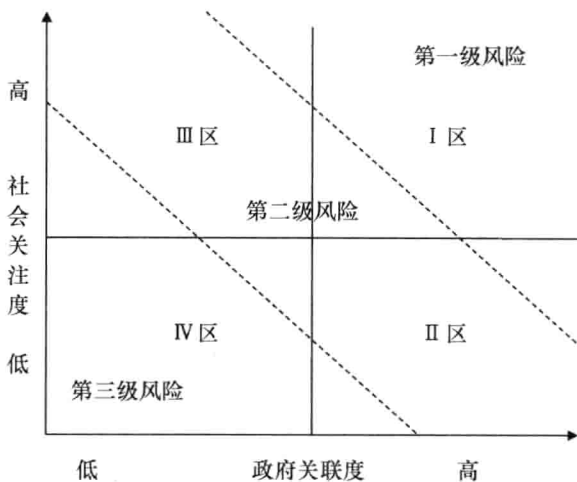


图 0—6 精细化风险分类分级理论

在规范的内控流程、明确的管理边界和有效的绩效管理基础上，精细化风险内控结合风险管理的实际工作领域，因地制宜，联系风险社会的实况加以创新与发展。社会维稳的风险治理与科学管理体系由情报信息网、基本情况库、应急决策支持库、研判预警关、科学决策关、督查考核关（“一网、两库、三关”）组成。该体系借助高科技、职能化的科技维稳体系，从精细化风险内控的角度出发，形成科学化、规范化、长效化的风险治理与科学管理体系，改善社会维稳传统工作方式中的问题和不足，实现真正的科学性风险管理，为社会维稳工作产生实效性的改进效果。

社会维稳的风险治理与科学管理的精细化创新策略有三：一是借助科学力量实现全面规范化，在环境识别、风险研判、预防预警、信息沟通、督查考核等风险管理重要环节达

到规范化、标准化；二是建立资源整合与共享平台，对与风险有关的信息进行及时有效的分享与互通，实现快捷有效的风险沟通与合作；三是完善信息情报收集、研判预警、科学决策、督查考核等相关机制平台，规范相应的工作模式，实现科技创新、资源整合、机制的完善与规范运行。

九、政府全面监管下的企业风险管理需内控与外防相结合

企业风险管理在政府全面监管下，需将内控与外防有效结合，实现内外联动与统一。在企业风险管理中，企业需加强风险内控与形象外防，同时政府对企业进行全面监管，通过外部的全方位监管促使企业自身加强风险内控与形象外防，发挥企业的内控优势，鼓励企业的形象外防。

风险内外联动理论表明，在企业风险管理中，内控与外防相互影响，相互作用。内部风险要素具有连锁蔓延性，会蔓延至外部，对企业外部形象产生影响；外部风险要素具有关联波动性，产生连锁效应，对企业内部运营与管理产生牵连（见图 0—7）。

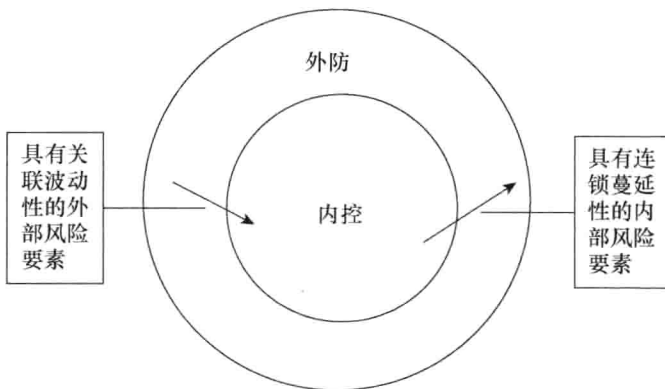


图 0—7 风险内外联动理论

就企业自身而言，企业风险管理需内控外防相结合，一方面是内控——封闭式管辖，另一方面是外防——开放式防御。内控方面，企业围绕总体经营目标，针对战略风险、财务风险、市场风险、运营风险和法律风险五大风险要素进行科学防范，通过明确风险环境信息、风险识别与评估、风险应对与控制、监督与检查等流程实现内控；外防方面，企业针对形象危机，在企业产品、市场运营、企业内部管理、企业人员、社会责任五大领域加强风险防范，通过实时监测、智能研判、内评自改、科学应对、内外兼顾等环节实现外防。内外兼顾，建立健全全面风险管理体系。

就政府监管而言，政府全面监管企业风险管理的主要策略有三：一是政府的相关部门对企业的全方位监管。一方面，通过一系列法律法规与制度政策完善企业风险内控的标准与方法，加强对企业的监管；另一方面，通过相关部门的监督指导，加强企业对内部风险的管理与控制。二是政府积极引导企业自身加强风险内控与形象外防，发挥企业的内控优势，鼓励企业的形象外防。三是政府通过广泛的社会动员，强化全社会对企业风险的监督，发挥社会力量与媒体资源对企业形成社会监督的倒逼，对企业产生由外而内的监管作用，促使企业强化风险内控与形象外防。

十、政府形象风险立体化改革需坚持“形象—制度—职能”的由外而内导向

政府风险外防的由外而内导向是包括城管在内的政府部门形象风险立体化改革的方向。由外而内导向是对不容回避的社会问题的有效回应。由外而内导向既明确指出转型期社会风险的显性要素，又是全面优化社会治理的契机。由外而内导向是以公众为中心的改革导向。以由外而内导向为原则推动政府内部改革，是政府风险外防改革的必然选择。

政府形象风险的立体化改革包括三个层次：第一层是外围的形象建设；第二层是中间的制度完善；第三层是内部的职能调整。在由外而内的风险外防的改革中，形象是窗口，制度是中枢，职能是基石。在此基础上，妥善处理内外关系，内外兼顾，“两手抓、两手硬”。对内改进职能设置，完善管理制度；对外根据公众态度和社会要求，进行全方位、立体化的公关建设与形象改革。

风险社会对转型期的城管工作同时提出了规范化、精细化和人性化三重要求，也对城管风险管理尤其是风险外防提出了新的挑战。城管的形象风险立体化改革实践应坚持由外而内的导向，从形象到职能、制度，将城管外部形象与公关的优化和内部制度与职能的改革相结合。城管的形象风险立体化改革，应从风险外防的由外而内改革角度出发，加强城管部门与社会公众之间的沟通与传播关系，积累美誉，优化城管的公共形象；获得社会理解，改善与公众的关系，争取公众的配合与支持；有效化解误会，赢得社会信任，重建政府公信力。

由外而内的形象风险立体化改革，不仅需要加强外围的形象建设，还需要中间的制度完善和内部的职能调整，具体而言策略有三：一是外塑形象，加强外部公共关系的改善与执法形象的优化；二是中调制度，促进制度完善与管理创新；三是内改职能，促进职能调整与能力建设。以此实现由外而内的“形象—制度—职能”的立体化改革。

形象的知名度—美誉度理论表明，形象定位是立体化改革中外塑形象的基础，可依据“知名度”和“美誉度”两大维度。“知名度”表示被公众知道和了解的程度，包括社会影响的广度和深度，侧重于量的评价；“美誉度”表示获得公众信任、好感、接纳和欢迎的程度，是评价声誉好坏的社会指标，侧重于质的评价（见图0—8）。

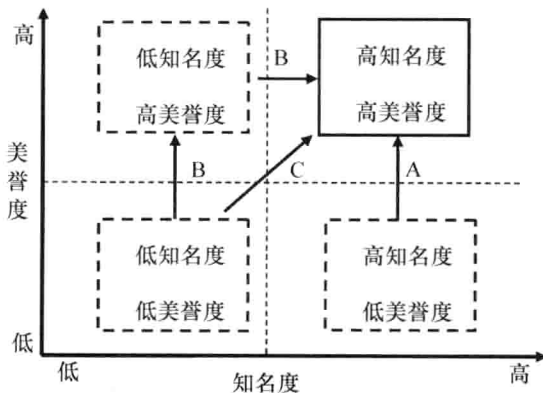


图0—8 形象的知名度—美誉度理论