

# 国家综合配套改革试验区风险评价与预警机制研究

朱莉芬,王崇举,钟 城

(重庆工商大学 长江上游经济研究中心,重庆 400067)

**摘要:**综合配套改革是中国区域经济发展新的战略启动点,是推动地区协调平衡发展的支点之一<sup>[1]</sup>。国家综合配套改革是一个全方位的制度变迁和制度创新的过程,其核心在于“先行先试”权。试验区在社会经济领域的“先行先试”可能会引发种种社会经济问题与冲突,造成试验区的“不稳定”,妨碍试验区综合配套改革的顺利进行。文章对国家综合配套改革试验区的风险评价与预警机制进行研究,并就试验区的风险应对与风险防范提出合理的建议。

**关键词:**综合配套改革;试验区;风险评价;预警机制

**中图分类号:**F061.5

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2008)06-0024-04

国家综合配套改革试验区是指顺应经济全球化与区域经济一体化趋势和完善社会主义市场经济体系内在要求,在科学发展观指导下,国家所建立的以制度创新为主要动力,以全方位改革试点为主要特征,对全国社会经济发展带来深远影响的实验区<sup>[2]</sup>。国家综合配套改革试验区在改革进程中可能面临一些风险,这些风险可以界定为:在改革过程中违背了经济、社会、政治、文化和环境等方面的内在客观规律;与现行观念、制度、法规产生碰撞和摩擦,形成障碍;违背了部分社会组织和社会群体的利益,不能被他们接受,产生对抗。

## 一、风险源与风险表征分析

在国家综合配套改革试验区改革进程中的具体改革举措及其实施后的影响所形成的不良因素,称之为改革的风险源。国家综合配套改革试验区的风险源主要来自三方面:(1)综合配套改革的实施方案设计不符合经济、社会、政治、文化和环境等领域的内在客观规律,主要表现在该实施方案内在逻辑的非自洽性和各具体举措之间目标的非一致性。(2)综合配套改革的举措与现行观念、制度和法规等方面存在重大不协调性,表现在与现有法规的摩擦、非制度化的组织不断涌现和过激性行为出现以至于发生重大突发性事件。(3)综合配套改革的举措严重违背了部分机构和社会群体的利益,同时又没有相应的补偿措施,致使他们产生强烈的不合作或反抗行为。

风险的形成和演化有一个发展过程,在这个过程中不可避免地会发出一些特有的信息流,这些信息流就是风险形成的征兆,称之为风险表征<sup>[3]</sup>。国家综合配套改革试验区可能面临的风险表征主要体现在:经济增长放缓;人均收入增长放缓;收入差距拉大、单位能耗增加、社会矛盾加剧以及生态环境质量恶化等方面。根据这些表征可以判断风险的性质与程度。改革中的风险表征可以用一系列典型和易观测到的指标为测量工具,对其进行有效的衡量,同时利用专家评估判断法和系统科学方法,根据各组指标的变动幅度来及时发现和判断风险,确定警戒限和警度,并进行预报警和采取相应的应对措施。

收稿日期:2008-07-20

基金项目:国家自然科学基金应急项目“设立国家综合配套改革试验区的理论研究与政策设计”(70741004)

作者简介:朱莉芬,女,重庆工商大学长江上游经济研究中心副研究员,主要从事区域经济研究。  
欢迎访问重庆大学期刊网 <http://qks.cqu.edu.cn>

## 二、风险评价指标的设置

### (一) 指标的选取

在对国家综合配套改革试验区改革进程中可能面临的风险进行评价时,考虑到风险评价与绩效评价的指标有高度相关性,因此,对绩效评价进行了分类分析:一是改革中期望发展快和发展稳定的指标,二是改革后希望发生或减少的指标,三是可能对改革目标带来影响和风险的指标,这些指标的指标值既能显示改革的绩效,也能显示改革的风险。

在选取指标时,本着科学性、适用性、简明性和可获得性原则,选取一些与改革风险关联度大、警示度高的指标作为风险评价指标,同时也增加了一些对社会、经济和环境等方面可能产生风险的指标。

### (二) 指标体系的构成

根据对国家综合配套改革试验区的内涵、风险源与风险表征的分析,从复合型改革模式的角度,将其风险评价指标分为四个方面:经济效益与质量、居民生活质量、社会稳定和生态环境质量,它们构成了试验区风险评价的关键性变量(表1)。这四个方面能充分显示出国家综合配套改革试验区的改革在取得成效的同时,对经济发展、民生问题、社会稳定以及生态环境等方面是否造成风险以及风险的程度如何。

#### 1. 经济效益与质量

经济效益与质量是一个社会发展的基础,也是改革成功的标志,同时也是显现风险的重要领域。选取的指标有:人均GDP、万元GDP能耗和人均地方财政收入。这几个指标的变化率能反映出试验区改革对经济发展带来的风险及其程度。

#### 2. 居民生活质量

居民生活质量是全社会关注的民生问题,是整个改革关注的重点,同时也是改革风险最易出现的领域。民众对改革的信心、热情以及支持度主要取决于他们在改革中的受益程度、生活质量的实际提高。这方面的风险主要以城镇居民可支配收入、农村居民人均纯收入、居民消费品价格指数三个指标来体现。

#### 3. 社会稳定

社会稳定是改革顺利进行的前提和基本保障,也是改革成功的重要体现。国家综合配套改革试验区在改革进程中,是否对社会稳定造成不利影响,是关系到整个改革能否正常进行的关键。如果改革使社会因某一局部突然变革而导致群众生活紊乱、社会经济或某一个环节畸型突出致使其上下关联环节出现异常等,那么整个改革就会存在很大的风险,直接影响社会稳定。这方面风险主要由基尼系数、城镇登记失业率、刑事案件立案数和社会对政府工作的满意度四个指标来体现。

#### 4. 生态环境质量

生态环境质量是影响人类生存质量的重要因素,是实现人与自然和谐的必须条件。如果改革威胁到人们的生存环境质量,那么改革的风险就会骤增,很可能导致整个改革的失败,所以在改革过程中应针对本地区生态环境的敏感问题采取有效举措,以降低改革带来的风险。我们选取了以下指标来体现:耕地保有量、森林覆盖率、城镇人均绿地面积、城

镇污水处理率、城镇垃圾处理率、区域内主体水质三级及以上天数和城镇空气质量优良以上天数。

### (三) 指标的处理和计算方法

#### 1. 参考值的确定

选取综合配套改革试验区的规划目标值作为参考值。参考值选取宜分类:对显示试验区的绩效指标宜用规则目标值;对其他风险指标宜用极限值可能是允许上限或允许下限。

#### 2. 指标无量纲化处理

对已选定的指标,由于其计量单位及计量级别(测量层次)相差较大,因此一般不能直接进行简单综合,必须先将各指标进行标准化处理,转换成无量纲的指数化分值后,再按一定权重进行综合。指标的无量纲化的具体方法如下:

(1) 对正指标:无量纲值  $D' = D/\text{参考值} \times 100$   
(若  $D' > 100$ , 则取  $D' = 100$ )

(2) 对逆指标:无量纲值  $D' = \text{参考值}/D \times 100$   
(若  $D' > 100\%$ , 则取  $D' = 100$ )

(3) 对区间指标(如基尼系数):

当  $D \notin [m_1, m_2]$  时,无量纲值  $D' = 0$

当  $D \in [m_1, q_1]$  时,无量纲值

$$D' = \left[ -\frac{1}{(q_1 - m_1)^2} \times D^2 + \frac{2q_1}{(q_1 - m_1)^2} \times D + \frac{m_1^2 - 2q_1 m_1}{(q_1 - m_1)^2} \right] \times 100$$

当  $D \in [q_1, q_2]$  时,无量纲值  $D' = 100$

当  $D \in [q_2, m_2]$  时,无量纲值

$$D' = \left[ -\frac{1}{(q_2 - m_2)^2} \times D^2 + \frac{2q_2}{(q_2 - m_2)^2} \times D + \frac{m_2^2 - 2q_1 m_2}{(q_2 - m_2)^2} \right] \times 100$$

其中, $D$ 表示具体指标, $m_1$ 和 $m_2$ 分别为指标 $D$ 的允许下限和上限值, $q_1$ 和 $q_2$ 分别为指标 $D$ 的目标下限和上限值。

#### 3. 指标权重的确定方法

由于各评价指标在指标体系中的作用和重要程度不同,在进行综合计算时要对各不同层次的指标进行加权处理。笔者采用德尔菲法对不同模式的各子系统指标确定权重。

#### 4. 综合分值的计算方法

鉴于线性加权和法使用广泛,操作简便,含义明确,笔者采用线性加权法来计算风险评价指标体系的综合分值。同时,根据各种试验区改革模式的不同,针对不同模式自身特征,突出重点指标,据此调整和修正指标权重。

## 三、风险预警机制

通过前面对风险评价的分析,我们发现在对试验区进行综合配套改革的过程中,在经济、社会、政治、文化和环境等各个不同的领域里均存在着可能发生风险的影响因素。一旦这些影响因素使风险从可能性转化成现实,必然会对改革的顺利进行产生消极影响,阻碍改革的顺利进行,甚至会导致改革失败。为了把风险控制一定范围之内,确保试验区改革的社会成本与代价不超出社会的承受能力,保

证改革的成效和维护社会的相对稳定,必须建立健全风险预警机制。

表1 全面系统型国家综合配套改革试验区的风险评价指标体系

一级指标	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)
改革整体风险	经济效益与质量	25	(1)人均GDP(元)	40
			(2)万元GDP能耗(吨标准煤/万元)	25
			(3)人均地方财政收入(元)	35
			(4)城镇居民人均可支配收入(元)	35
	居民生活质量	20	(5)农村居民人均纯收入(元)	35
			(6)居民消费品价格指数	30
			(7)基尼系数	30
	社会稳定	30	(8)城镇登记失业率(%)	20
			(9)刑事案件立案数(起)	20
			(10)社会对政府工作的满意度	30
			(11)耕地保有量(亩)	20
	生态环境质量	35	(12)森林覆盖率(%)	10
			(13)城镇人均绿地面积(平方米)	10
			(14)城镇污水处理率(%)	15
			(15)城镇垃圾处理率(%)	15
			(16)区域内主体水质三级及以上天数(天)	15
			(17)城镇空气质量优良以上天数(天)	15

所谓“预警”,就是对那些可能出现的极不正常的情况或风险进行汇总、分析和测度,并以之为据对不正常情况或风险的时空范围和危害程度进行预报,提出防范或消解的措施。简言之,警情的防范或消解就是排警,预警是为了排警,是对综合配套改革进行宏观调控的基本环节<sup>[4]</sup>。因此,必须建立国家综合配套改革试验区的风险预警机制,对试验区改革可能产生的风险及风险的发展程度进行跟踪,从而为试验区政府根据不同的风险级别采取不同的风险应对策略提供决策依据。

为了有效提供预警信息,规避改革过程中的风险,要求建立国家综合配套改革试验区的风险信息分析整体系统和子系统,以对信息进行分析。风险信息分析的重要性在于:如果未能对风险予以正确辨识,辨识过轻,可能造成不同程度的社会、经济损失;辨识过重,则可能带来试验进程滞后和管理损失。国家综合配套改革试验区的风险预警系统是由数个子系统组成的综合系统,各子系统都在主体结构约束和自身内在规律作用下以其独特的方式运行。对各子系统的预警需在主体警情解析和母子系统分解的基础上分别进行。首先要处理好各子系统的风险警情预报,然后进行综合处理。对各子系统来说,利用层次分析法,确定各层次警情的相关矩阵和权重,然后合成,予以报警。对整体系统来说,将子系统的警情作为警兆以内生变量看待,把母系统的警情作为外生变量,找出其函数关系,予以报警。

由于上述四大类风险领域都是事关试验区改革成败的重要部分,任何一个或几个领域的风险过大,都可能造成试验区改革受阻、受挫甚至失败。因此根据表1的风险评价指标体系,我们将分三个层次对试验区的改革风险进行测度和评价:第一个层次是国家综合配套改革试验区的整体风险;第二个层次是四大类风险领域各自的风险;第三个层次是四

大类风险领域下的17个指标所体现的风险。下面依次对三个层次的风险测度和评价方法进行说明。

首先,对于第三个层次,针对该层次的17个具体指标,我们用相应的预警信号标识其单个指标的风险程度(表2)。

表2 国家综合配套改革试验区四大风险领域风险警级评估

ISRD值	(0,60)	[60,90)	[90,100]
警级	重警	中警	无警
信号灯	红灯	黄灯	绿灯

其次,对于第二个层次,根据确定的第三个层次的指标值以及权重,可以计算出四大类二级指标的指标值。表示风险程度的指标值计算公式: $ISRD_i = \sum I_{ij}W_{ij}$ 。其中 $ISRD_i$ 表示二级指标中第*i*类指标的风险程度, $I_{ij}$ 表示第*i*类二级指标下的第*j*个三级指标的指标值, $W_{ij}$ 表示第*i*类二级指标下的第*j*个三级指标的权重。

针对该层次的四个指标,我们用相应的预警信号标识各个风险领域的风险程度(表3)。

表3 国家综合配套改革试验区四大风险领域风险警级评估

ISRD值	(0,60)	[60,75)	[75,90)	[90,100]
警级	重警	中警	轻警	无警
信号灯	红灯	黄灯	蓝灯	绿灯

最后,对于第一个层次,根据确定的二级指标的指标值及其权重,计算一级指标的指标值,计算公式为: $TSRD = \sum_{i=1}^4 ISRD_i * W_i$ 。其中 $TSRD$ 表示国家综合配套改革试验区的改革整体风险程度, $W_i$ 表示第*i*类二级指标的权重。

根据计算出来的指标值大小,我们用相应的预警信号标识试验区改革的整体风险程度(表4)。

表4 国家综合配套改革试验区  
改革整体风险警级综合评估

TSRD 值 (0,60)	[60,70)	[70,80)	[80,90)	[90,100]	
警级	重警	中警	轻警	微警	无警
信号灯	红灯	橙灯	黄灯	蓝灯	绿灯

表4中的绿灯表示国家综合配套改革试验区整体风险发展呈稳定状态,风险在试验区可承受范围之内;蓝灯表示国家综合配套改革试验区在个别领域出现了影响改革顺利进行的不利因素,但风险仍在试验区承受范围之内;黄灯表示国家综合配套改革试验区风险发展处于向稳定或动荡转折的过渡时期;橙灯表示国家综合配套改革试验区风险发展已经开始出现效应积聚,风险程度高于试验区稳定的承受范围,动荡随时可能发生并进一步加剧;红灯表示国家综合配套改革试验区风险发展处于混乱状态,风险已经严重影响到试验区的稳定与发展。

#### 四、结论

国家综合配套改革试验区面临的各种风险主要是指在深化改革的过程中出现的一些问题,只有在改革过程中采取积极、可行的应对办法,社会问题才能够得到解决,社会风险才能得到有效的防范和控制,社会的和谐稳定和健康发展才能够最终实现。因此,在应用风险预警机制对国家综合配套改革试验区的风险进行科学评价的基础上,确定与风险等级相适宜的风险应对措施,防止风险升级和新风险的发生,并最终排除风险,是保障试验区改革成效的重要环节。

需要说明的是,尽管国家综合配套改革试验区的改革顺利进行和社会稳定的实现以各子系统的有机运转为前提,但改革失误导致社会的不稳定却并不会等到各种风险要素均进入报警状态才发生。当这个系统某一方面的风险导致的紊乱超出社会承受力时,它就可能把试验区以至整个社会引向不稳定的边缘。从这个意义上说,单纯把各社会预警指标的指标值进行加权处理后来衡量风险的发生程度并

不尽合理。因此,对综合配套改革试验区面临的风险预警研究的一般做法也不只是侧重于综合性的研究,而往往是选择与民意调查直接相关联的具体子系统进行预警。根据对四大风险领域风险警级的加权综合评估,我们应当针对各指标不同的风险级别分别采取不同的风险应对策略。当其中各个指标或各个领域的风险都达到非常严重的程度时,表明改革正面临着巨大的风险,这一领域的改革将会危及到整个试验区改革的成败,此时必须针对该领域的风险表征采取有力措施及时有效地控制局面。

国家综合配套改革的目的是要实现试验区的科学发展、和谐发展,并最终带领全国其他地区走上科学和谐发展之路。在改革的过程中,试验区政府应当正确处理好改革、稳定和发展的关系,牢牢把握住稳定是发展的前提、改革是发展的核心动力。每一项政策措施的出台,应当做好充分的调研论证,对改革的风险要认真评估,并做好各种风险应急预案;在政策的实施过程中,应当对民生、经济、环境等方面做好跟踪调查,及时发现问题,并尽快解决问题;在政策实施一段时期后,要及时总结试验区风险应对和防范的经验教训,同时积极探索将这些经验教训上升为制度、法律,为将来更大范围的综合配套改革的风险应对和防范提供法制保障。

#### 参考文献:

- [1] 综合配套改革试点的战略背景、制度安排与政策设计——第一届沪津深三城论坛综述[J]. 中国经贸导刊, 2006(10):36.
- [2] 郝寿义,高进田. 试析国家综合配套改革试验区[J]. 开放导报,2006(02):25.
- [3] 吴忠民. 社会问题预警系统研究[J]. 东岳论丛,1996(4):55.
- [4] 黄冠胜,林伟,王力舟等. 风险预警系统的一般理论研究[J]. 中国标准化,2006(3):9.

## A Study on Risk Assessment and Alert Mechanism of Comprehensive Reform Experimental Zones

ZHU Li-fen, WANG Chong-ju, ZHONG Cheng

(Research Center of the Economy of the Upper Reaches of the Yangtze River, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Comprehensive reform is the new strategy startup point of regional economy development of China, and also one of pivots to promoting region harmony and balanced development. The core of national comprehensive reform is possessed of special power of antecedence and foretaste which corresponds with a omni directional system variance and innovation course. The antecedence and foretaste reform of social and economy fields may bring some correlative problem and conflict, cause instability of the testing district and disturb synthetically reform process successfully. The aim of this study on risk assessment and alert mechanism of comprehensive reform experimental zones is to put forward reasonable advice on risk answer and risk precaution of experimental zones.

**Key words:** comprehensive reform; experimental zones; risk assesment; alert mechanism

(责任编辑 傅旭东)