

内容简介

《行政管理者核心能力：统筹、协同与风险管控》是一部聚焦新时代行政管理者能力建设，系统构建“统筹－协同－风险管控”三维能力体系的学术著作，全书由董薇独立撰写。本书立足数字化转型与治理现代化需求，破解行政管理中资源分散、部门壁垒、风险应对乏力等痛点，构建“理论基础－实践路径－融合应用－升级发展”的完整研究框架，为行政管理者提升履职效能提供系统指引。

全书共十章，逻辑严谨、学用结合。先界定行政管理者时代定位，搭建三维能力模型；再分章深耕三大核心能力，阐释理论渊源、核心理念与实操策略，涵盖规划配置、沟通协同、风险预警等关键场景；继而探讨能力融合应用与数字化升级路径，提供复杂项目、危机管理的案例研讨；最后聚焦能力自我修炼与组织保障，预判未来行政管理能力建设趋势。

本书融合公共管理、管理学、社会学等多学科理论，兼具理论深度与实践指导性，对完善行政管理者能力建设理论体系、推动行政管理效能提升、助力治理现代化具有重要学术价值与应用意义，可供各级行政管理者、公共管理领域研究者及相关专业师生参考。



PRICE: \$60.00



刘东风 著

行政管理者核心能力：统筹、协同与风险管控
Core Competencies of Administrative Managers: Coordination, Collaboration, and Risk Management

Core Competencies of Administrative Managers: Coordination, Collaboration, and Risk Management

行政管理者核心能力：统筹、协同与风险管控

刘东风 著

作者简介



刘东风（1974 年—），男，安徽灵璧人。硕士研究生，中共灵璧县委党校管理学高级讲师。安徽省中国特色社会主义理论体系研究中心省委讲师团研究基地特约研究员；入选中共宿州市委讲师团理论学习宣讲人才库；政协灵璧县十一届委员会委员。近年来主持安徽省委党校（行政学院）重点课题 1 项、安徽省委讲师团全省理论武装重点研究课题 1 项、宿州市社科规划课题 3 项、市委党校课题 8 项、委托课题 2 项；发表论文 12 篇；参加各级各类宣讲 100 余场；撰写获得市、县领导肯定性批示的咨政报告 13 篇。

**Core Competencies of Administrative Managers:
Coordination, Collaboration, and Risk Management**

行政管理者核心能力：统筹、协同与 风险管控

刘东风 著



**International
Union of Scientific and
Technological Scholars**

CIP INFORMATION

Title: Core Competencies of Administrative Managers: Coordination, Collaboration, and Risk Management

题目：行政管理者核心能力：统筹、协同与风险管控

Author: Dongfeng Liu

作者：刘东风

ISBN: 979-8-90040-319-9

Publisher: CYPEDIA INTERNATIONAL UNION OF SCIENTIFIC AND
TECHNOLOGICAL SCHOLARS

Price: \$60.00

定价：60 美金



**International
Union of Scientific and
Technological Scholars**

**Core Competencies of Administrative Managers: Coordination,
Collaboration, and Risk Management**

行政管理者核心能力：统筹、协同与风险管控

Address: 100 N Howard St Ste R, Spokane, Wa, 99201. United States

Tel: +888-754-5177

Email: contact@cypedia.net

Format: 170mmx240mm 1/16 Sheets: 16

Word Counts: 210.000

Edition: First edition in July 2026

Printing: First printing in July 2026

**CYPEDIA INTERNATIONAL UNION OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL
SCHOLARS**

非开放获取·电子版请联络出版社购买·版权归出版社所有·侵权必究

Not Open Access. For the electronic version, please contact the publisher for purchase. The copyright belongs to the publisher.
Infringement will be prosecuted.

前言

PREFACE

新时代背景下，我国行政管理面临治理环境复杂化、治理需求多元化、治理技术数字化的三重变革，对行政管理者的履职能力提出了更高要求。行政管理者作为公共服务与社会治理的核心执行者，其能力水平直接决定政策落地成效、公共资源利用效率与风险防控质量。在全面推进治理体系和治理能力现代化的进程中，单纯依赖经验型管理已难以适配新挑战，亟需构建系统化、专业化的核心能力体系，而统筹、协同与风险管控正是支撑行政管理者高效履职的三大核心支柱。

当前，行政管理者能力建设在实践中仍面临诸多现实困境：部分管理者统筹思维欠缺，面对有限资源与多元目标难以实现精准配置，存在规划脱节、资源浪费等问题；协同意识薄弱，科层制壁垒导致部门间“各自为战”，政府、市场、社会协同机制不畅，治理合力难以形成；风险管控能力不足，对多维风险的识别、评估与应对缺乏系统性方法，易陷入“被动应对”的困境；数字化转型背景下，部分管理者数字素养滞后，难以借助技术工具赋能能力升级。这些问题制约了行政管理效能的提升，亟需从理论与实践层面寻求突破。

基于此，本书以“统筹、协同与风险管控”为核心线索，立足行政管理者履职实际，秉持“问题导向、理论支撑、实践赋能”的编撰理念，系统梳理核心能力的理论逻辑与实现路径。撰写过程中，作者结合多年行政管理研究与实践经验，既深耕学理基础，溯源统筹思维、协同理论与风险管理的发展脉络，构建兼具科学性与实用性的三维能力模型；又聚焦实操场景，拆解各能力模块的关键环节与实施策略，通过案例研讨具象化应用方法，确保研究成果能够直接对接行政管理者的履职需求。

本书的核心特色在于实现“三个结合”：一是理论与实践结合，既构建完整的核心能力理论框架，又通过实操策略与案例分析，为能力落地提供具

体指引；二是传统能力与数字赋能结合，既夯实统筹、协同、风险管控的基础能力，又探讨数字化技术对能力的重塑路径，适配时代发展需求；三是个体修炼与组织保障结合，既关注行政管理者的自我能力提升方法，又兼顾组织层面的制度建设与支持体系，形成能力建设的闭环。

作者期望本书能为各级行政管理者提供系统的能力提升指南，助力其突破履职瓶颈、优化管理方法、提升治理效能；为公共管理领域的研究者提供新的研究视角，深化行政管理者能力建设的理论探索；为高校相关专业教学提供“理论 - 实践 - 案例”一体化的教学素材，培育兼具专业素养与实操能力的复合型公共管理人才。同时，也希望通过本书为行政管理领域的能力建设交流搭建平台，凝聚共识、共享经验，推动我国行政管理事业高质量发展。

行政管理者核心能力的培育与升级是一项长期动态的系统工程，需紧跟治理变革与技术发展持续深化。本书力图整合理论研究成果与实践经验，全面呈现三维能力体系的核心逻辑与应用路径，为新时代行政管理者能力建设贡献力量。

限于作者水平，书中难免存在疏漏及不妥之处，敬请读者批评指正。

作者

| 目录 |
CONTENTS

第一章 行政管理者的时代定位与核心能力框架..... 1

 第一节 新时代行政管理环境的挑战与机遇..... 1

 第二节 行政管理核心能力的内涵与价值..... 7

 第三节 统筹、协同与风险管控：三维能力模型构建..... 13

 第四节 本书结构与学习方法指引..... 19

第二章 统筹能力的理论基础与核心理念..... 25

 第一节 统筹思维的历史渊源与管理学发展..... 25

 第二节 系统论与全局观：统筹能力的哲学基础..... 30

 第三节 资源有限性与目标多元性：统筹的现实约束..... 34

 第四节 战略分解与路径规划：统筹的关键环节..... 39

 第五节 效率、公平与可持续发展的统筹平衡..... 44

第三章 行政管理中的统筹实践：规划与资源配置..... 49

 第一节 行政规划的科学制定与动态调整..... 49

 第二节 人力资源的统筹调配与效能激发..... 53

 第三节 财务与物资资源的优化配置艺术..... 58

 第四节 信息资源的整合与共享机制建设..... 63

 第五节 跨周期重大项目的统筹推进策略..... 67

第四章 协同能力的本质与协同机制构建..... 73

 第一节 从科层制到网络化：协同的组织基础演变..... 73

 第二节 信任、共识与共同目标：协同的文化心理要素..... 77

第三节 内部协同：打破部门墙与职能壁垒·····	81
第四节 外部协同：构建政府－市场－社会的伙伴关系·····	85
第五节 数字化工具赋能高效协同管理·····	90
第五章 行政管理中的协同实践：沟通与冲突化解·····	95
第一节 高效沟通的原则、技巧与渠道管理·····	95
第二节 会议管理与集体决策的协同增效·····	99
第三节 识别、分析与预防潜在组织冲突·····	103
第四节 建设性处理冲突的策略与方法·····	107
第五节 营造积极协同氛围的领导力角色·····	112
第六章 风险管控的理论演进与行政风险图谱·····	117
第一节 风险管理理论的沿革与核心概念·····	117
第二节 行政管理面临的多维风险识别：政治、经济、社会、技术·····	121
第三节 风险分析评估：可能性、影响与脆弱性·····	125
第四节 行政决策中的风险权衡与伦理考量·····	130
第五节 韧性组织：将风险意识融入行政文化·····	135
第七章 行政管理中的风险管控实践：预警与应对·····	141
第一节 风险监测指标与早期预警系统建设·····	141
第二节 应急预案的编制、演练与动态更新·····	146
第三节 危机决策的特点、原则与快速响应机制·····	151
第四节 舆情风险管控与公共沟通策略·····	157
第五节 事后恢复、学习与系统性改进·····	161
第八章 核心能力的融合应用：复杂项目与危机管理·····	167
第一节 复杂行政项目的特性与能力综合要求·····	167
第二节 案例研讨：重大公共活动的统筹与协同·····	172
第三节 案例研讨：公共政策推行中的风险管控·····	177
第四节 危机情境下的统筹指挥、协同联动与风险处置·····	182

第五节 从经验到知识：构建行政案例管理库·····	187
第九章 数字化时代核心能力的升级路径·····	193
第一节 数字技术对统筹、协同与风险管控的重塑·····	193
第二节 数据驱动的决策支持与资源统筹·····	197
第三节 智慧协同平台与流程再造·····	202
第四节 数字风险识别与智能风控体系·····	207
第五节 行政管理者的数字素养培养·····	212
第十章 持续修炼：行政管理者的能力发展与未来展望·····	219
第一节 核心能力的自我评估与诊断方法·····	219
第二节 基于实践的学习与反思能力培养·····	224
第三节 组织层面的能力建设与制度保障·····	229
第四节 面向未来的行政管理趋势前瞻·····	234
第五节 结语：成为卓越的公共价值创造者·····	239
参考文献·····	245

第一章 行政管理者的时代定位与核心能力框架

第一节 新时代行政管理环境的挑战与机遇

新时代以来，全球化浪潮与数字化转型深度交织，国家治理体系和治理能力现代化进程加速推进，行政管理环境发生了系统性、深层次变革。这种变革既打破了传统行政管理的固有模式，带来了治理复杂度攀升、利益协调难度加大等多重挑战，也凭借数字技术赋能、治理体系升级创造了前所未有的发展机遇。当前行政管理环境呈现出不确定性增强、任务跨界化、公众期待提高的总特征，对行政管理者的适应能力、统筹能力与创新能力提出了更高要求。深入剖析新时代行政管理环境的挑战与机遇，精准把握环境特征，是行政管理者找准时代定位、构建核心能力框架的前提，更是推动行政管理工作高质量发展、服务国家战略落地的关键。

一、新时代行政管理环境面临的核心挑战

新时代行政管理环境的挑战源于全球化、数字化带来的治理场景重构，以及社会结构调整、利益格局分化引发的治理需求升级，集中体现为治理复杂度、协调难度、执行难度的全面提升，考验着行政管理体系的韧性与效能。

（一）全球化与数字化叠加，治理复杂度显著提升

全球化进程的深入推进打破了传统行政管理的地域边界，使国内治理与国际治理深度联动，任何单一地区、单一领域的行政决策都可能产生跨区域、跨国家的连锁反应，增加了行政管理的不可控性。一方面，全球产业链、供应链的深度融合，要求行政管理需兼顾国内规制与国际规则，既要维护本国产业安全、市场秩序，又要适应全球贸易自由化、投资便利化的趋势，避免因规则冲突影响对外开放大局。例如，在跨境贸易监管中，行政部门需协调海关、税务、外汇等多领域政策，同时对接国际通行的贸易便利化标准，平衡监管效能与通关效率，治理难度远超传统境内管理。

另一方面，数字化技术的迅猛发展催生了新型治理场景，数据跨境流动、平台经济监管、网络安全防护等新课题不断涌现，对行政管理的专业性、前瞻性提出了更高要求。数字技术的去中心化特征，使信息传播速度、范围呈几何级增长，局部行政问题可能通过网络快速发酵为公共事件，倒逼行政部门快速响应、精准处置。同时，平台经济的跨领域、跨区域运营模式，打破了传统按行业、按地域划分的监管边界，出现了监管真空、多头监管等问题，如直播电商、跨境电商等新业态，既涉及市场监管、税务征管，又涉及知识产权保护、消费者权益维护，需多部门协同构建全链条监管体系，而部门间权责划分、数据共享的壁垒，进一步加剧了治理复杂度。

（二）多元利益诉求交织，协调难度持续加大

随着我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，社会利益格局呈现出多元化、差异化、复杂化的特征，不同群体、不同领域的利益诉求相互交织、相互博弈，给行政管理中的利益协调工作带来巨大挑战。从利益主体来看，除传统的政府、企业、公众外，社会组织、行业协会、新媒体等新兴利益主体不断崛起，形成了多元共治的利益格局。各利益主体的诉求存在显著差异，企业追求市场效益最大化，希望减少行政干预、优化营商环境；公众注重公共服务均等化、权益保障精细化，对教育、医疗、养老等公共服务的需求不断升级；社会组织则聚焦特定领域的公益诉求，推动行业规范、社会公平，多元主体的诉求差异易引发利益冲突。

从利益分布来看，区域之间、城乡之间、行业之间的发展不平衡，导致利益分配存在差距，进一步加剧了协调难度。例如，在区域协调发展中，发达地区与欠发达地区的利益诉求存在冲突，发达地区希望强化要素集聚、提升发展质量，欠发达地区则期待获得更多政策扶持、资金投入，行政部门需在兼顾区域发展公平与效率的基础上，制定差异化的区域政策，协调各方利益关系。在城乡治理中，城市扩张与乡村振兴的推进，涉及土地征收、户籍改革、公共服务配套等诸多领域，农民、城市居民、企业、基层组织等多方利益主体的诉求相互碰撞，需行政部门精准平衡各方利益，避免因利益协调不当引发社会矛盾。

（三）行政体制转型滞后，适配能力有待提升

面对新时代行政管理环境的变革，传统行政体制的弊端逐渐显现，体制机制转型速度与环境变化速度不相适配，影响了行政管理效能的提升。一方面，传统

行政管理的科层制结构存在权责划分模糊、决策流程繁琐、执行效率低下等问题，难以适应数字化、快节奏的治理需求。科层制的层级化管理模式，导致信息传递链条过长，基层的实际问题难以及时上传，上级的政策部署难以快速落地，行政决策与实际需求脱节的现象时有发生。同时，部门间的职能交叉、权责不清，导致出现问题时相互推诿、扯皮，难以形成治理合力，如在食品安全监管、生态环境保护等领域，多部门监管的格局下，往往存在“谁都管、谁都不深管”的问题。

另一方面，行政管理者的能力结构与新时代要求存在差距，传统管理理念与管理方式难以适配新的治理场景。部分行政管理者仍沿用“命令-控制”式的管理模式，缺乏服务意识、协同意识与创新意识，对数字化技术、国际规则的掌握不足，在应对平台经济、跨境治理等新课题时，往往显得力不从心。此外，行政考核评价体系的不完善，仍以 GDP 增长、行政指令落实情况等传统指标为主，对公共服务质量、社会满意度、创新治理成效等指标的重视程度不足，导致行政行为偏向短期效应，难以适应长期治理、系统治理的需求。

二、新时代行政管理环境蕴含的发展机遇

新时代行政管理环境的变革虽带来诸多挑战，但也伴随着技术赋能、体系升级、需求牵引带来的发展机遇。这些机遇为行政管理体系优化、治理效能提升、行政管理者能力升级提供了广阔空间，推动行政管理工作向精细化、智能化、法治化方向转型。

（一）数字技术赋能，治理效能实现跨越式提升

大数据、人工智能、物联网、区块链等数字技术的发展，为行政管理提供了全新的技术支撑，打破了传统治理的时空限制、资源限制，推动行政管理从经验型、粗放型向精准型、高效型转变。大数据技术能够整合分析海量的政务数据、社会数据，为行政决策提供科学依据，避免决策的主观性、盲目性。例如，在城市治理中，通过整合交通流量、环境监测、人口流动等数据，行政部门可以精准预判交通拥堵、环境污染等问题，提前制定应对方案，实现主动治理、精准治理。在公共服务领域，通过大数据分析公众的服务需求，能够优化公共服务供给结构，推动公共服务资源向需求集中的领域、区域倾斜，提升公共服务的均等化水平。

人工智能、物联网技术的应用，推动行政管理向智能化转型，提升行政执行的效率与精准度。例如，智能审批系统能够实现政务服务事项的线上办理、自动

审核，大幅缩短审批时限，减少企业、公众的办事成本；物联网技术能够对生态环境、安全生产、公共设施等进行实时监测，及时发现问题并发出预警，实现从被动应对到主动防控的转变。区块链技术的去中心化、不可篡改特性，能够提升政务数据的安全性、可信度，推动政务数据共享共用，打破部门间的数据壁垒，为跨部门协同治理提供技术保障，如在不动产登记、电子招投标等领域，区块链技术能够实现数据全程可追溯，提升政务服务的透明度与公信力。

（二）治理体系升级，改革创新空间持续拓展

国家治理体系和治理能力现代化的推进，为行政管理体制改革提供了明确的方向与政策支持，各类改革试点、制度创新不断涌现，为行政管理工作创新发展提供了广阔空间。一方面，党中央、国务院高度重视行政管理体制改革，持续推进“放管服”改革、机构改革、法治政府建设等工作，不断优化政府职能配置、理顺部门权责关系、完善政务服务体系，为行政管理环境优化奠定了制度基础。

“放管服”改革的深入推进，大幅削减行政审批事项，推行“证照分离”“一网通办”等举措，既激发了市场活力，又倒逼行政管理部门转变职能，从“管理者”向“服务者”转变，提升服务效能。

另一方面，区域协调发展战略、乡村振兴战略、高水平对外开放战略等国家重大战略的实施，为行政管理创新提供了具体场景与实践载体。例如，在自由贸易试验区、海南自由贸易港等开放平台建设中，允许行政部门探索更加灵活、开放的监管模式，对接国际高标准经贸规则，推动政务服务、市场监管、法治保障等领域的制度创新，这些创新成果不仅能够服务于本地发展，还能为全国范围内的行政管理体制改革提供可复制、可推广的经验。在乡村振兴战略实施中，行政部门可以探索数字化乡村治理、跨区域城乡协同治理等新模式，优化乡村公共服务供给，提升乡村治理效能，推动城乡融合发展。

（三）需求牵引升级，公共服务能力迭代优化

新时代公众对公共服务的多元化、高品质需求，为行政管理工作提供了明确的导向，倒逼行政部门优化公共服务供给、提升服务质量，推动行政管理能力迭代升级。随着居民收入水平的提高、受教育程度的提升，公众的权利意识、服务意识不断增强，对公共服务的需求不再局限于基本保障，而是向个性化、精细化、便捷化方向升级，如对优质教育、高端医疗、智慧养老、个性化政务服务等的需求日益增长。这种需求升级为行政管理工作指明了改进方向，推动行政部门从“供

给导向”向“需求导向”转变，围绕公众需求优化公共服务供给结构、创新服务方式。

公众参与意识的提升，为行政管理工作引入了多元力量，推动形成共建共治共享的治理格局。新时代公众通过新媒体、政务服务平台、社会组织等渠道，能够更便捷地参与行政决策、监督行政行为、表达利益诉求，这种广泛的公众参与既能够为行政部门提供更多元的治理思路，又能够对行政行为形成有效监督，推动行政管理工作更加规范、透明、高效。例如，在城市规划、政策制定等工作中，行政部门通过听证会、座谈会、网络征求意见等方式，广泛吸纳公众意见，使行政决策更贴合实际需求，提升决策的科学性与认可度；在政务服务监督中，公众的评价反馈能够及时发现服务中的问题，倒逼行政部门优化服务流程、提升服务质量。

三、新时代行政管理环境的核心特征

综合新时代行政管理环境的挑战与机遇，当前行政管理环境呈现出不确定性增强、任务跨界化、公众期待提高的总特征，这些特征相互交织、相互影响，共同构成了新时代行政管理工作的基本背景。

（一）不确定性增强，治理韧性成为核心诉求

全球化、数字化带来的外部环境波动，以及社会利益格局的动态调整，使新时代行政管理环境的不确定性显著增强，突发公共事件、政策调整、利益冲突等不可预测因素增多，对行政管理体制的韧性提出了更高要求。从外部环境来看，全球经济复苏乏力、地缘政治冲突加剧、气候变化等全球性问题，可能通过贸易、投资、能源等渠道传导至国内，对国内经济社会运行、行政管理工作产生冲击，如能源价格波动可能影响国内产业政策、民生保障政策的实施，要求行政部门具备快速调整政策、应对风险的能力。

从内部环境来看，数字化转型带来的新业态、新问题层出不穷，行政部门难以凭借传统经验预判所有风险，需具备动态适应、快速响应的能力。同时，社会矛盾的复杂性、多样性，使突发公共事件的发生概率增加，如公共卫生事件、群体性事件、网络舆情事件等，这些事件往往具有突发性、扩散性、复杂性的特点，要求行政部门建立健全应急响应机制，提升应急处置能力，在应对风险的同时，最大限度减少对经济社会发展的影响。这种不确定性要求行政管理工作从传统的

确定性治理向适应性治理转变，强化治理韧性，提升应对复杂局面、抵御各类风险的能力。

（二）任务跨界化，协同治理成为必然趋势

数字化技术的发展、社会需求的多元化，打破了传统行政管理按行业、按地域、按部门划分的边界，行政管理任务呈现出明显的跨界化特征，单一部门、单一领域的孤立治理已难以适应需求，协同治理成为必然趋势。从地域维度来看，区域协调发展、跨区域公共服务、跨境治理等任务，要求不同地区的行政部门打破地域壁垒，建立跨区域协同机制，共同推进政策落实、资源共享、问题处置，如跨区域环境污染治理、交通一体化建设、应急联动处置等，都需要多地区行政部门协同配合。

从行业维度来看，平台经济、数字经济等新业态的发展，使行政管理任务跨越多个行业、多个领域，如直播电商治理涉及市场监管、税务、知识产权、网信等多个部门，需建立跨部门协同监管机制，明确各部门权责，实现全链条、全方位监管。从治理主体维度来看，多元利益主体的崛起，要求行政部门打破政府单一治理的模式，协同企业、社会组织、公众等多元主体参与治理，形成治理合力。这种跨界化特征，要求行政管理体系优化协同机制，打破部门壁垒、地域壁垒、主体壁垒，推动治理资源整合、治理流程再造、治理效能提升。

（三）公众期待提高，服务导向成为核心准则

随着社会进步与公民意识觉醒，公众对行政管理工作的期待不再局限于维护社会秩序、保障基本公共服务，而是对行政管理的科学性、规范性、透明度、高效性提出了更高要求，服务导向成为新时代行政管理核心准则。公众期待行政部门能够更加注重公平正义，推动公共服务均等化，保障不同群体的合法权益；期待行政部门能够优化政务服务流程，提升服务便捷性，减少办事成本；期待行政部门能够主动回应社会关切，及时解决群众急难愁盼问题；期待行政部门能够规范行政行为，提升政务公开水平，接受社会监督。

这种高期待既对行政管理工作形成了压力，也为行政管理工作提供了动力，推动行政部门转变管理理念、优化工作作风、提升服务能力。新时代行政管理工作需始终坚持以人民为中心的发展思想，将公众满意度作为衡量工作成效的重要标准，从公众需求出发优化政策制定、公共服务、行政执行等各项工作，推动行政管理从管理型向服务型转变，以高质量的行政管理服务满足人民群众对美好生

活的向往。

新时代行政管理环境是挑战与机遇并存、变革与创新共生的复杂体系。全球化、数字化带来的治理复杂度提升与多元利益诉求交织，构成了行政管理工作的主要挑战；数字技术赋能、治理体系升级与需求牵引升级，为行政管理创新发展提供了重要机遇；而不确定性增强、任务跨界化、公众期待提高的核心特征，明确了新时代行政管理工作的方向与要求。行政管理者需精准把握这一环境特征，主动应对挑战、抢抓发展机遇，不断优化自身能力结构，构建适配新时代需求的核心能力框架，推动行政管理工作高质量发展，为国家治理体系和治理能力现代化贡献力量。

第二节 行政管理核心能力的内涵与价值

行政管理核心能力是行政管理者立足新时代治理场景，履行公共管理职责、实现公共服务目标的关键支撑，更是推动行政管理体系高效运转、适配国家治理现代化需求的核心要素。其本质是立足公共服务本源，融合知识、技能、理念与素养的综合性能力体系，以维护公共利益、实现公共价值为终极导向。明确行政管理核心能力的内涵界定、价值维度与本质特征，既能为行政管理者能力提升提供清晰指引，又能为行政管理队伍建设、治理效能优化筑牢基础，对破解新时代行政管理难题、回应公众多元需求具有重要现实意义。

一、行政管理核心能力的核心内涵

行政管理核心能力并非单一技能的具象体现，而是围绕公共服务本质，以实现公共价值为核心目标，涵盖认知、执行、协同、创新等多维度的综合性能力体系。其内涵界定既根植于行政管理的公共属性，又契合新时代治理环境的变革需求，呈现出鲜明的价值导向与实践导向。

（一）核心定位：锚定公共服务本质与公共价值目标

行政管理的核心使命是提供公共服务、维护公共利益、实现公共价值，这一本质属性决定了行政管理核心能力的价值锚点。不同于企业管理以利润最大化为目标，行政管理核心能力始终围绕公共性展开，将公共利益至上作为能力运用的根本准则，摒弃部门利益、个人利益优先的片面导向。行政管理者需通过核心能

力的有效发挥，统筹配置公共资源、优化公共服务供给、化解公共利益冲突，让行政管理工作始终服务于社会整体发展与公众根本需求。

实现公共价值是行政管理核心能力的终极目标，具体体现为公平正义的价值追求、高效便捷的服务供给、安全稳定的治理环境等多个维度。在实践中，行政管理者需凭借核心能力平衡效率与公平、自由与秩序、发展与安全的关系，既要通过高效行政提升公共服务质量，又要确保公共资源分配公平、公共政策普惠性覆盖；既要为市场主体、社会公众提供宽松的发展环境，又要筑牢社会治理底线，实现公共价值的多元平衡与最大化彰显。这种以公共价值为导向的定位，是行政管理核心能力区别于其他管理领域能力的核心特质。

（二）构成维度：多要素融合的综合性能力体系

行政管理核心能力是多维度能力要素相互支撑、有机融合的综合体，而非孤立能力的简单叠加，具体涵盖基础认知能力、核心执行能力、协同治理能力、创新突破能力四大核心维度。基础认知能力是前提，包括对政策法规的解读能力、对治理环境的研判能力、对公共需求的洞察能力，要求行政管理者精准把握国家政策导向、明晰治理场景变化、精准捕捉公众诉求，为后续行政行为提供科学依据。

核心执行能力是关键，包括政策落实能力、资源统筹能力、应急处置能力，是将行政决策转化为实际治理成效的核心载体。行政管理者需具备将宏观政策拆解为具体执行举措的能力，统筹人力、物力、财力等公共资源高效配置，同时在突发公共事件、复杂治理难题面前快速响应、精准处置，确保行政管理工作有序推进。协同治理能力是支撑，涵盖跨部门协同、跨区域协作、多元主体联动能力，适配新时代治理任务跨界化特征，打破治理壁垒、凝聚治理合力。

创新突破能力是动能，包括理念创新、机制创新、方法创新能力，要求行政管理者摒弃传统路径依赖，主动适应治理环境变化，探索适配新时代需求的行政管理新模式、新方法。四大维度能力相互关联、互为补充，基础认知能力为执行、协同、创新能力提供方向指引，执行能力是能力体系的核心落地载体，协同能力拓展了行政管理的辐射范围，创新能力为整个能力体系注入持续活力，共同构成完整的行政管理核心能力体系。

（三）本质属性：兼具规范性与灵活性的实践能力

行政管理核心能力根植于实践、服务于实践，具有鲜明的实践属性，同时需在法治框架内运行，兼具规范性特质。规范性体现为行政管理者需依据法律法规、

政策制度运用核心能力，坚守依法行政底线，杜绝滥用职权、随意行政等行为。行政管理工作涉及公共权力的运用，必须在制度约束下开展，核心能力的发挥需与法定职责、行政程序相契合，确保行政行为合法合规、规范有序。

灵活性体现为行政管理者需根据治理场景的动态变化，灵活调整能力运用方式，避免机械执行、墨守成规。新时代行政管理环境不确定性增强，同一政策在不同区域、不同领域的适配性存在差异，行政管理者需凭借核心能力精准把握政策精神与本地实际的结合点，因地制宜优化执行举措，在坚守原则底线的前提下实现政策效果最大化。这种规范性与灵活性的统一，既是行政管理核心能力的本质属性，也是其适配多元治理场景的关键所在。

二、行政管理核心能力的核心价值

行政管理核心能力的价值的体现在行政管理全流程、各领域，不仅能够提升行政个体与组织的运行效能，更能推动治理体系优化、回应社会公众需求，为国家治理现代化提供重要支撑，呈现出个体、组织、社会多维度的价值辐射效应。

（一）提升行政效率，降低治理成本

高效运转是行政管理的核心诉求之一，行政管理核心能力通过优化行政流程、整合治理资源、提升执行效能，实现行政效率的显著提升与治理成本的合理控制。行政管理者凭借政策解读与研判能力，可精准把握政策核心要求，避免因理解偏差导致的重复工作、无效执行；通过资源统筹能力，优化公共资源配置结构，避免资源闲置、浪费或配置失衡，让有限资源发挥最大治理效能。

在数字化治理场景中，行政管理者的技术应用与创新能力可推动政务服务流程再造，实现“一网通办”“跨省通办”等高效服务模式，大幅缩短审批时限、减少办事环节，降低企业与公众的制度性交易成本。同时，协同治理能力可打破部门间的信息壁垒、权责壁垒，避免多头管理、重复监管等问题，提升跨部门协作效率，减少行政内耗。这种效率提升与成本控制的双重效应，既能增强行政管理组织的运行韧性，又能为公共服务供给提质增效奠定基础。

（二）优化治理效果，筑牢治理根基

行政管理核心能力是提升治理效果、实现善治目标的关键支撑，其价值直接体现为治理质量的提升与治理格局的优化。在政策执行领域，行政管理者通过精准执行与因地制宜的优化调整，可确保政策落地见效，避免“中梗阻”“最后一

公里”等问题，让惠民政策真正惠及群众、促进发展。在社会治理领域，凭借冲突协调与应急处置能力，可有效化解多元利益矛盾、快速应对突发公共事件，维护社会稳定与公共安全。

在公共服务领域，通过需求洞察与供给优化能力，可推动公共服务从“供给导向”向“需求导向”转变，精准对接公众在教育、医疗、养老等领域的多元需求，提升公共服务的均等化、精细化水平。同时，创新能力可推动治理模式迭代升级，如数字化治理、智慧治理等新模式的应用，能够破解传统治理难题，提升治理的精准性、前瞻性，筑牢国家治理体系的基层根基。

（三）增强组织韧性，适配环境变革

行政管理核心能力不仅是行政个体的能力素养，更是行政管理组织整体韧性的重要构成，能够提升组织应对复杂环境、抵御各类风险的能力。新时代行政管理环境不确定性增强，地缘政治冲突、经济波动、突发公共事件等风险挑战频发，对行政管理组织的适应能力提出了更高要求。具备较强核心能力的行政管理组织，能够快速响应环境变化，动态调整治理策略，在风险冲击下保持正常运转并快速恢复。

行政管理者的协同能力与创新能力，可推动组织内部形成高效协作、勇于创新的良好氛围，打破传统科层制的僵化局限，提升组织的灵活性与适应性。同时，核心能力的系统性提升可推动行政管理组织优化职能配置、完善运行机制，构建起权责清晰、协同高效、创新赋能的组织体系，让组织能够从容应对全球化、数字化带来的治理场景变革，在复杂多变的环境中始终保持治理活力与效能。

（四）回应公众需求，凝聚社会共识

回应公众需求、维护公共利益是行政管理的根本宗旨，也是行政管理核心能力的重要价值体现。随着公众权利意识、服务意识的提升，对行政管理工作的期待不断提高，行政管理核心能力通过精准捕捉公众诉求、高效提供公共服务、主动接受社会监督，实现对公众需求的有效回应。行政管理者凭借需求洞察能力，精准把握公众在公共服务、社会治理等领域的急难愁盼问题，通过优化政策、完善服务、破解难题，切实提升公众的获得感、幸福感、安全感。

行政管理核心能力的有效发挥可增强行政管理工作的透明度与公信力，凝聚社会共识、汇聚治理合力。行政管理者通过沟通协调、公众参与引导等能力，搭建政府与公众、企业、社会组织的沟通桥梁，让公众能够便捷参与行政决策、监

督行政行为，增强公众对行政管理工作的认可度与支持度。这种需求回应与共识凝聚的价值，能够拉近政府与社会的距离，构建起共建共治共享的良好治理格局。

三、行政管理核心能力的核心特征

行政管理核心能力适配新时代行政管理环境的变革需求与多元治理场景，呈现出时代性、综合性、实践性、动态性四大核心特征，这些特征相互关联、有机统一，共同构成了行政管理核心能力的鲜明特质。

（一）时代性：适配时代变革的动态调整特质

行政管理核心能力始终与时代发展同频共振，具有鲜明的时代性特征，其内涵、构成与要求随治理环境、治理目标的变化而动态调整，而非一成不变的固定体系。在传统行政管理时期，核心能力更多聚焦于政策执行、秩序维护等基础维度，以行政命令、层级管理为主要能力运用方式；进入新时代，全球化、数字化带来的治理变革，推动行政管理核心能力向协同治理、数字赋能、创新突破等维度延伸，对行政管理者的技术素养、跨界能力、创新思维提出了更高要求。

时代性特征要求行政管理核心能力主动适配国家战略导向与治理体系升级需求。例如，国家推进治理体系和治理能力现代化，要求行政管理者强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理能力；数字化转型浪潮下，数字技术应用能力、数据治理能力成为行政管理核心能力的重要组成部分；高水平对外开放战略推进，要求行政管理者具备国际规则解读、跨境治理协同能力。这种与时代同频的动态调整特质，确保了行政管理核心能力的适配性与生命力。

（二）综合性：多维度能力的有机融合特质

综合性是行政管理核心能力的核心特质之一，体现为多领域知识、多类型技能、多维度素养的有机融合，而非单一能力的片面凸显。行政管理工作的复杂性、跨界性，决定了行政管理者无法仅凭单一能力应对多元治理场景，需兼具政策解读、资源统筹、协同协作、应急处置、创新突破等多方面能力，同时融合法治素养、服务意识、责任担当、专业精神等素养要素。

这种综合性既体现为能力要素的多元融合，也体现为能力运用的系统协同。在实践中，一项行政管理工作的推进往往需要多种核心能力协同发力，例如，区域协调发展政策的落实，既需要行政管理者具备政策解读与研判能力，精准把握政策导向；又需要资源统筹与跨区域协同能力，协调各方资源、凝聚协作合力；

还需要创新能力，探索适配区域实际的差异化推进路径。单一能力的缺失，可能导致工作推进受阻、治理效果打折扣，只有多维度能力协同发力，才能实现治理目标。

（三）实践性：根植治理实践的应用导向特质

行政管理核心能力源于实践、服务于实践，具有鲜明的实践性特征，其价值最终通过治理实践成效得以彰显，而非停留在理论层面的抽象概念。行政管理核心能力的形成与提升，离不开具体治理场景的锤炼，行政管理者需在政策执行、公共服务、社会治理、应急处置等实践中，积累经验、优化技能、提升素养，将理论知识转化为实际治理能力。

实践性特征决定了行政管理核心能力的评价标准具有鲜明的实践导向，核心看其在实际工作中能否破解治理难题、提升服务质量、实现公共价值。不同于理论能力的评价，行政管理核心能力的评价需结合具体治理成效，如政策落实的精准度、公共服务的满意度、矛盾化解的有效性、应急处置的及时性等，以实践结果检验能力水平。同时，实践也是优化核心能力的重要路径，行政管理者需在实践中发现自身能力短板，针对性提升改进，形成“实践-提升-再实践”的良性循环。

（四）动态性：适配多元场景的灵活调适特质

动态性特征体现为行政管理核心能力需根据治理场景、治理对象、治理任务的差异，灵活调整能力运用方式与侧重点，适配多元治理需求。新时代行政管理场景呈现出多元化、复杂化特征，不同区域、不同领域、不同群体的治理需求存在显著差异，行政管理者需凭借核心能力的动态调适性，因地制宜、因时制宜、因事制宜优化行政行为，避免“一刀切”“照搬照抄”的僵化模式。

从区域维度来看，面对发达地区与欠发达地区、城市与乡村的治理差异，行政管理者需调整能力运用侧重点，发达地区侧重创新驱动、高端服务能力的发挥，欠发达地区侧重政策落地、资源争取、基础保障能力的强化；从领域维度来看，市场监管领域侧重规范执法、风险防控能力，公共服务领域侧重需求洞察、供给优化能力，应急管理领域侧重快速响应、协同处置能力。这种灵活调适的动态性特质，确保了行政管理核心能力能够适配多元治理场景，实现治理效果的最优化。

行政管理核心能力是以公共服务为本质、以公共价值为目标的综合性能力体系，其核心价值体现在提升行政效率、优化治理效果、增强组织韧性、回应公众需求等多个维度，同时具备时代性、综合性、实践性、动态性的鲜明特征。新时

代背景下，精准把握行政管理核心能力的内涵与价值，主动适配能力特征与时代需求，既是行政管理者实现自我提升、找准时代定位的关键，也是推动行政管理队伍建设、提升国家治理现代化水平的重要支撑，对推动行政管理工作高质量发展具有深远意义。

第三节 统筹、协同与风险管控：三维能力模型构建

新时代行政管理环境的复杂性、不确定性与跨界性，对行政管理者的综合能力提出了系统性要求，单一维度的能力提升已难以适配多元治理场景。基于行政管理核心能力的内涵与价值，构建以统筹为基础、协同为支撑、风险管控为保障的三维能力模型，既是对行政管理实践经验的提炼总结，也是对新时代治理需求的主动回应。该模型通过明确三大维度的核心逻辑、内涵边界与价值定位，实现各能力维度的动态协同与有机融合，为行政管理者能力提升提供清晰路径，为行政管理组织能力建设筑牢框架，对推动治理效能升级、适配国家治理现代化需求具有重要实践意义。

一、三维能力模型的核心逻辑与内在关联

统筹、协同与风险管控三维能力模型的构建，遵循“基础支撑-合力形成-安全保障”的核心逻辑，三大维度并非孤立存在，而是相互依存、相互赋能、动态协同的有机整体。

（一）核心逻辑：三层递进的能力支撑体系

三维能力模型以统筹能力为基础层，为行政管理工作提供方向引领与资源保障。统筹能力聚焦目标落地与资源整合，是行政管理者开展各项工作的前提，只有具备较强的统筹能力，才能精准锚定治理目标、合理配置公共资源、科学规划工作路径，避免工作碎片化、资源浪费化、目标模糊化。在复杂治理场景中，缺乏统筹的行政管理易陷入“头痛医头、脚痛医脚”的被动局面，难以形成系统治理效能。

协同能力为模型的支撑层，承接统筹目标并推动合力形成。新时代治理任务的跨界化特征，决定了单一主体、单一部门难以独立完成复杂行政任务，协同能力通过打破治理壁垒、协调多元关系，将统筹规划的目标与资源转化为多方联动

的治理行动，实现“1+1 > 2”的治理效能。若无协同能力支撑，统筹规划的蓝图难以落地，公共资源也无法形成治理合力，甚至可能因部门壁垒、利益冲突导致工作内耗。

风险管控能力为模型的保障层，为统筹与协同工作的有序推进筑牢安全底线。新时代行政管理环境的不确定性，使各类风险隐患频发，风险管控能力通过提前防范、精准研判、快速处置，化解统筹与协同过程中可能出现的各类风险，避免因风险失控导致治理目标偏离、协同关系破裂。三者形成“统筹定方向、协同聚合力、风控保安全”的三层递进逻辑，构建起完整的能力支撑体系。

（二）内在关联：动态协同的良性互动机制

统筹、协同与风险管控三大能力维度存在紧密的内在关联，形成动态协同的良性互动机制。统筹能力为协同与风险管控提供明确边界，行政管理者通过统筹规划，明确协同工作的参与主体、责任分工、目标任务，同时界定风险管控的重点领域、核心环节，为协同与风控工作提供行动依据；协同能力则通过多元联动，助力统筹目标的高效落地，同时通过多方协作提升风险管控的全面性，避免单一主体风控的局限性。

风险管控能力为统筹与协同提供安全保障，通过预判并化解统筹过程中资源配置失衡、目标设定不合理等风险，以及协同过程中利益冲突、权责不清等隐患，确保统筹规划科学合理、协同行动有序推进。同时，统筹与协同能力的提升也会反向促进风险管控能力升级，统筹规划的精细化的可减少风险滋生的土壤，协同联动的常态化可构建起多元共治的风控格局。三者相互赋能、动态调整，根据治理场景的变化优化能力配比，实现整体能力效能的最大化。

（三）构建原则：适配时代需求的科学性导向

三维能力模型的构建遵循系统性、实践性、适配性三大原则。系统性原则体现为模型并非三大能力的简单叠加，而是围绕治理目标形成的有机整体，兼顾个体能力与组织能力、基础能力与提升能力、当前需求与长远发展，确保模型的完整性与逻辑性。实践性原则体现为模型根植于行政管理实践，各能力维度的界定与互动机制均源于实际治理经验，能够为行政管理者提供可操作、可落地的能力提升指引，避免理论与实践脱节。

适配性原则体现为模型主动适配新时代行政管理环境的特征，针对不确定性增强、任务跨界化、公众期待提高的环境特点，强化三大能力的动态协同与灵活

调适，确保模型能够应对多元治理场景的需求。同时，模型兼顾不同层级、不同领域行政管理者的能力差异，为基层行政管理者、中高层行政管理者及不同职能部门管理者提供差异化的能力聚焦方向，提升模型的普适性。

二、三维能力模型各维度的核心内涵

三维能力模型的三大维度各有明确的内涵边界与核心指向，统筹能力聚焦资源整合与目标落地，协同能力侧重关系协调与合力形成，风险管控能力着力隐患防范与危机应对，各维度既相互区分又相互补充，共同构成完整的能力体系。

（一）统筹能力：资源整合与目标落地的核心抓手

统筹能力是行政管理者立足全局，对治理目标、公共资源、工作流程进行系统规划与综合协调的能力，核心在于实现“目标精准化、资源最优化、流程高效化”，确保行政管理工作始终围绕核心目标有序推进。其内涵涵盖目标统筹、资源统筹、流程统筹三大核心要素，三者有机结合，构成统筹能力的完整内涵。

目标统筹是统筹能力的核心导向，要求行政管理者具备全局视野与战略思维，精准对接国家政策导向与公众需求，明确短期目标与长期目标、局部目标与整体目标的关系，避免目标冲突、方向偏差。在实践中，行政管理者需将宏观政策目标拆解为具体可落地的工作任务，明确各阶段、各部门的目标责任，确保各项工作同向发力、同频共振。例如，在推进乡村振兴战略中，需统筹产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的目标任务，避免单一维度推进导致发展失衡。

资源统筹是统筹能力的核心载体，要求行政管理者具备资源整合与优化配置的能力，统筹人力、物力、财力、数据等各类公共资源，避免资源闲置、浪费或配置失衡。行政管理者需精准掌握各类资源的存量、增量与分布情况，根据目标任务与工作优先级，科学调配资源向重点领域、薄弱环节倾斜，同时建立资源共享机制，提升资源利用效率。在数字化治理场景中，数据资源的统筹尤为重要，需打破部门数据壁垒，实现政务数据的整合共享，为决策与执行提供数据支撑。

流程统筹是统筹能力的核心保障，要求行政管理者优化工作流程，消除冗余环节、打通工作堵点，实现行政管理流程的高效运转。行政管理者需梳理各项工作的关键环节与权责边界，简化审批流程、规范执行程序、优化反馈机制，避免因流程繁琐导致效率低下。同时，结合数字化技术，推动流程再造，实现线上线

下流程融合，提升流程的便捷性与高效性，为目标落地与资源整合提供顺畅通道。

（二）协同能力：关系协调与合力形成的关键支撑

协同能力是行政管理者协调多元主体、化解利益冲突、凝聚治理合力的能力，核心在于打破治理壁垒、构建联动机制，实现“多元共治、协同高效”，适配新时代治理任务跨界化、主体多元化的特征。其内涵涵盖跨部门协同、跨区域协同、多元主体协同三大核心领域，兼顾内部协同与外部协同。

跨部门协同是协同能力的基础领域，要求行政管理者协调政府内部不同职能部门的关系，破解部门壁垒、权责交叉、相互推诿等问题，构建权责清晰、高效联动的内部协同机制。行政管理者需明确各部门的协同责任与工作边界，建立常态化沟通协调机制、信息共享机制、责任追究机制，推动部门间从“被动配合”向“主动协同”转变。例如，在食品安全监管中，需统筹市场监管、农业农村、卫生健康、公安等多部门力量，构建全链条协同监管体系，形成监管合力。

跨区域协同是协同能力的延伸领域，要求行政管理者协调不同区域的行政管理部门，破解地域壁垒，推动区域间政策协同、资源共享、问题共治。在区域协调发展、跨区域环境治理、跨区域公共服务等场景中，行政管理者需建立跨区域协同机制，明确协同目标、分工与保障措施，推动区域间优势互补、协同发展。例如，在跨区域河流治理中，上下游地区需协同制定治理方案、共享监测数据、联动开展执法，共同守护生态环境。

多元主体协同是协同能力的拓展领域，要求行政管理者协调政府、企业、社会组织、公众等多元治理主体，构建共建共治共享的治理格局。行政管理者需转变治理理念，从“单一管理”向“多元协同”转变，搭建多元主体参与的沟通平台、决策平台、监督平台，充分发挥企业、社会组织、公众的优势作用，凝聚治理合力。同时，协调多元主体的利益诉求，化解利益冲突，实现公共利益最大化。

（三）风险管控能力：隐患防范与危机应对的安全底线

风险管控能力是行政管理者预判、防范、处置各类行政管理风险的能力，核心在于实现“风险可预判、隐患可防范、危机可处置”，为行政管理工作的有序推进提供安全保障。其内涵涵盖风险预判、隐患防范、危机处置三大核心环节，形成全流程风险管控体系。

风险预判是风险管控能力的前提，要求行政管理者具备敏锐的风险洞察能力与科学的研判能力，精准识别行政管理工作中的潜在风险，预判风险发生的概率、

影响范围与危害程度。行政管理者需建立常态化风险排查机制，结合治理场景的特点，聚焦政策执行、资源配置、协同合作、公共服务等重点领域，梳理风险隐患清单，同时运用大数据、人工智能等技术，提升风险预判的精准性与前瞻性，避免风险失控。

隐患防范是风险管控能力的核心，要求行政管理者针对预判的风险隐患，制定针对性的防范措施，建立风险防控机制，从源头化解风险。行政管理者需完善风险防控制度体系，明确风险防控责任，建立风险预警机制，对高风险领域进行重点防控，同时加强宣传培训，提升全员风险防控意识与能力。例如，在安全生产监管中，需提前排查企业安全隐患，督促企业整改落实，建立风险预警系统，及时发出预警信息，防范安全事故发生。

危机处置是风险管控能力的关键，要求行政管理者在风险转化为危机后，具备快速响应、精准处置、有效善后的能力。行政管理者需建立健全应急处置机制，明确应急处置流程、责任分工与保障措施，在危机发生后快速启动应急预案，统筹协调各方资源，精准采取处置措施，最大限度减少危机造成的损失。同时，做好危机善后工作，安抚公众情绪、修复社会影响、总结经验教训，完善风险管控体系，避免同类危机再次发生。

三、三维能力模型的核心价值与实践指引

统筹、协同与风险管控三维能力模型，不仅为行政管理核心能力体系提供了清晰的框架支撑，更在行政管理者能力提升、组织能力建设、治理效能优化等方面具有重要价值，能够为新时代行政管理实践提供明确的行动指引。

（一）核心价值：多维度赋能行政管理高质量发展

模型为行政管理者能力提升提供清晰路径，解决了能力提升“无方向、无重点”的问题。通过明确三大能力维度的内涵、要素与互动关系，行政管理者能够精准识别自身能力短板，针对性制定提升计划，实现从“单一能力突出”向“综合能力均衡”转变。基层行政管理者可侧重统筹执行与风险处置能力提升，中高层行政管理者可侧重统筹战略与协同协调能力提升，不同职能部门管理者可结合工作特点优化能力结构，提升能力与岗位需求的适配度。

模型为行政管理组织能力建设提供框架支撑，推动组织能力系统化、规范化提升。通过将三维能力融入组织招聘、培训、考核、晋升等全流程，构建以能力

为导向的组织管理体系，提升组织整体能力水平。同时，模型推动组织优化职能配置、完善运行机制，构建权责清晰、协同高效、风险可控的组织架构，增强组织应对复杂环境的韧性与效能，为组织高质量发展筑牢基础。

模型为治理效能优化提供核心抓手，助力国家治理现代化落地。通过三大能力的动态协同，推动行政管理工作从“粗放型”向“精细化”、从“分散式”向“系统化”、从“被动应对”向“主动治理”转变，提升行政效率、优化治理效果、回应公众需求。在实践中，模型可适配不同治理场景，为区域协调发展、数字化治理、公共服务均等化等工作提供能力支撑，推动治理效能持续升级。

（二）实践指引：分层分类的能力建设路径

针对行政管理者个体，模型提供分层分类的能力提升指引。基层行政管理者需强化统筹执行能力，提升目标拆解、资源调配、流程优化的实操能力，同时加强风险处置能力，提升应对突发问题、化解基层矛盾的能力；中高层行政管理者需强化统筹战略能力，提升全局视野、战略思维与目标规划能力，同时加强协同协调能力，提升跨部门、跨区域、多元主体协同的能力；数字化治理相关岗位管理者需强化数据统筹、技术协同能力，同时提升数据安全风险管控能力，适配数字化治理需求。

针对行政管理组织，模型指引构建系统化能力建设体系。在培训体系建设上，围绕三大能力维度设计培训课程，采用案例教学、实践演练、跨部门轮岗等方式，提升培训的针对性与实效性；在考核评价体系建设上，将三大能力纳入考核指标，建立以能力为核心、以实践成效为导向的考核机制，引导行政管理者主动提升能力；在激励机制建设上，将能力水平与晋升、奖惩挂钩，激发行政管理者能力提升的内生动力。

（三）应用延伸：适配多元治理场景的灵活调适

三维能力模型并非固定不变的框架，可根据不同治理场景的需求灵活调适能力配比，提升模型的适配性。在常规行政管理场景中，可侧重统筹能力与协同能力的均衡发挥，确保工作高效推进；在复杂风险场景中，需强化风险管控能力，同时优化统筹与协同能力，形成风险防控合力；在数字化治理场景中，需强化数据统筹、技术协同能力，同时提升数据安全风险管控能力，适配数字化转型需求。

模型可跨领域延伸应用，适配政府治理、基层治理、车载行政、公共服务等不同领域的行政管理需求。例如，在基层治理场景中，需强化统筹资源、协同群

众、防范基层矛盾风险的能力；在车载行政场景中，需强化跨区域统筹、多部门协同、应急风险处置的能力。通过场景化调适，使模型始终适配新时代行政管理的变革需求，发挥持续赋能作用。

统筹、协同与风险管控三维能力模型，以科学的逻辑架构、清晰的内涵边界、重要的实践价值，构建起新时代行政管理核心能力的完整框架。三大能力维度相互关联、动态协同，既为行政管理者个体能力提升提供明确路径，又为行政管理组织能力建设提供系统指引，更能适配多元治理场景的需求，赋能行政管理高质量发展。新时代背景下，深入践行三维能力模型，持续优化能力结构、强化能力协同，既是行政管理者找准时代定位、履行岗位职责的关键，也是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。

第四节 本书结构与学习方法指引

本书立足新时代行政管理环境的变革需求，以行政管理者核心能力构建为核心主线，遵循“理论筑基、能力拆解、实践融合、迭代升级”的逻辑脉络，搭建系统化的内容体系与可落地的学习路径。清晰的结构设计能够帮助读者循序渐进掌握行政管理核心能力，科学的学习方法则可提升学习实效，最终实现“认知 - 方法 - 实践”的闭环提升。

一、本书递进式结构逻辑：从理论到实践的完整闭环

本书采用“理论基础 - 单项能力 - 融合应用 - 升级发展”的递进式架构，既兼顾知识体系的完整性与逻辑性，又贴合行政管理者能力形成的客观规律，从认知层面逐步深入到实践层面，构建起“学 - 练 - 用 - 升”的完整学习闭环，确保内容兼具理论深度与实践价值。

（一）结构逻辑内核：四层递进的能力培育路径

第一层为理论基础层，聚焦行政管理核心认知的构建。本部分以本书第一章内容为核心，系统阐释新时代行政管理环境的挑战与机遇、核心能力的内涵与价值，以及统筹、协同与风险管控三维能力模型，为后续能力学习奠定理论根基。通过梳理行政管理的核心概念、时代特征与能力框架，帮助读者建立对行政管理核心能力的系统性认知，明确能力提升的方向与边界，解决“是什么、为什么”

的基础问题。

第二层为单项能力层，聚焦三维能力的拆解与深耕。本部分涵盖全书中间核心章节，分别对统筹能力、协同能力、风险管控能力进行专项拆解，详细阐释每项能力的核心要素、提升路径、实操技巧与常见误区。通过单项突破的方式，帮助读者精准掌握每项能力的关键要点，避免能力提升的片面化与碎片化，解决“练什么、怎么练”的实操问题，为后续能力融合应用筑牢基础。

第三层为融合应用层，聚焦多元场景的能力协同落地。本部分结合行政管理实际工作场景，涵盖基层治理、区域协调、数字化治理、应急管理等典型场景，分析三维能力在不同场景中的适配逻辑与协同运用方法。通过案例剖析、场景模拟等方式，帮助读者打破单项能力的壁垒，学会根据场景需求灵活调配三大能力，实现“1+1+1 > 3”的治理效能，解决“怎么用、用得好”的实践问题。

第四层为升级发展层，聚焦能力体系的迭代与长效提升。本部分立足国家治理现代化的长远需求，探讨行政管理者核心能力的动态优化路径、组织能力培育机制，以及新时代背景下能力升级的趋势与方向。帮助读者建立终身学习意识，学会根据时代变革与岗位需求迭代自身能力体系，实现能力的可持续提升，解决“如何持续进步、适配未来”的发展问题。

（二）全书结构框架细化

为帮助读者清晰把握各章节逻辑关联与核心内容，以下通过表格对全书结构进行细化梳理，明确各模块的核心主题、关键内容与能力指向：

结构层级	对应章节	核心主题	关键内容	能力指向
理论基础层	第一章 行政管理者的时代定位与核心能力框架	核心能力认知与框架构建	行政管理环境特征、核心能力内涵与价值、三维能力模型构建	建立系统化认知，明确能力提升方向
单项能力层	第二章 统筹能力：资源整合与目标落地	统筹能力的实操与提升	目标统筹、资源统筹、流程统筹的方法与技巧，常见误区规避	精准掌握统筹能力核心要点，提升资源配置与目标落地效能
	第三章 协同能力：多元联动与合力形成	协同能力的构建与运用	跨部门、跨区域、多元主体协同机制，利益冲突化解技巧	提升跨界协调能力，构建多元共治格局
	第四章 风险管控能力：隐患防范与危机应对	风险管控的全流程实践	风险预判、隐患防范、危机处置的流程与方法，应急机制构建	筑牢安全底线，提升风险应对与处置能力

续表

结构层级	对应章节	核心主题	关键内容	能力指向
融合应用层	第五章 基层治理场景中的能力协同	基层治理的能力适配与落地	基层矛盾化解、公共服务供给、群众协同中的能力运用	适配基层场景，提升一线治理实效
	第六章 数字化治理场景中的能力升级	数字赋能下的能力适配	数据统筹、技术协同、数字安全风险管控的实践路径	适配数字化转型，提升智慧治理能力
	第七章 应急管理场景中的能力联动	突发危机中的能力协同处置	应急统筹、跨域协同、危机处置的全流程联动方法	提升应急响应能力，筑牢公共安全防线
	第八章 区域协调发展中的能力运用	跨区域治理的能力协同	区域资源统筹、政策协同、利益协调的实践策略	提升跨区域治理能力，助力区域协同发展
升级发展层	第九章 行政管理者能力的长效升级与组织培育	能力体系的迭代与组织赋能	能力动态优化路径、组织能力培育机制、未来能力发展趋势	实现能力终身升级，适配国家治理现代化需求

二、沉浸式学习方法：理论与实践深度融合

行政管理核心能力的提升并非单纯的理论记忆，而是理论认知、案例感悟、实践反思的有机结合。本书倡导“理论学习 + 案例分析 + 实践反思”的沉浸式学习模式，通过多维联动的学习方法，帮助读者将书中知识转化为实际履职能力，提升学习的针对性与实效性。

（一）理论学习：系统梳理与精准突破

理论学习是能力提升的基础，需遵循“系统梳理 + 精准突破”的原则，避免碎片化学习。一方面，要构建理论知识框架，结合本书递进式结构，先整体把握理论基础、单项能力、融合应用、升级发展的核心逻辑，明确各章节之间的关联的，形成系统化的知识体系，避免孤立理解单个知识点。可通过绘制思维导图的方式，梳理各章节核心内容与逻辑关联，将零散的知识串联成网，深化对核心理论的理解。

另一方面，要聚焦重点难点精准突破。针对三维能力的核心内涵、适配逻辑、提升路径等重点内容，进行深度研读与反复琢磨，结合自身岗位实际标注疑问点与重点方向。对于理论中的抽象概念，可结合书中通俗阐释与实例说明，拆解核心要点，避免浅尝辄止。同时，要注重理论的内在逻辑推导，理解“是什么 - 为

什么 - 怎么做”的完整链条，而非单纯记忆结论，确保理论认知的深度与准确性。

（二）案例分析：场景代入与经验借鉴

案例分析是连接理论与实践的桥梁，本书每章节均配套典型行政管理案例，涵盖不同场景、不同层级的实践案例，为读者提供场景代入与经验借鉴的载体。在案例学习中，需采用“场景代入 - 问题拆解 - 方法提炼 - 反思优化”的步骤，提升案例分析的实效。首先，场景代入，将自身置于案例中的行政管理者角色，结合案例背景与场景特征，思考在该场景下的核心目标、面临的挑战与可用资源，建立与案例的情感共鸣与场景关联。

其次，问题拆解，针对案例中的核心矛盾与治理难题，结合本书理论知识，拆解问题产生的根源、核心诉求与解决关键点，避免停留在案例表面现象的解读。再次，方法提炼，分析案例中行政管理者的应对策略、能力运用逻辑与实践效果，提炼可复制、可推广的实操方法，同时反思案例中的不足与改进空间。最后，经验迁移，结合自身岗位实际，思考案例方法在自身工作场景中的适配性，探索本土化、场景化的应用方案，实现案例经验的灵活迁移。

（三）实践反思：闭环迭代与能力转化

实践反思是能力转化的关键，需建立“实践 - 反思 - 优化 - 再实践”的闭环迭代机制，将理论知识与案例经验转化为自身能力。一方面，要立足岗位开展针对性实践，结合本书学习内容，将单项能力、融合应用方法运用到日常行政管理工作中，如将统筹能力运用到工作目标规划与资源调配中，将协同能力运用到跨部门协作中，在实践中检验学习效果，积累实操经验。

另一方面，要做好常态化反思总结。建立学习反思日志，定期记录实践中的亮点与不足、遇到的问题与解决思路，结合本书理论知识与案例经验，分析自身能力短板与改进方向。针对实践中出现的问题，要深入剖析根源，是理论理解不透彻、方法运用不当，还是场景适配性不足，进而针对性优化改进。同时，要注重与同行交流探讨，分享实践经验与学习心得，借鉴他人优秀做法，拓宽自身认知边界，实现能力的闭环迭代提升。

三、核心学习目标：构建认知、掌握方法、赋能实践

本书的核心学习目标围绕“认知 - 方法 - 实践”三个维度展开，既要帮助读者构建系统化的核心能力认知体系，又要掌握可落地的实操方法与工具，最终实

现能力赋能实践，提升行政管理工作效率，适配新时代国家治理现代化的需求。

（一）构建核心能力认知体系

通过本书学习，帮助读者建立对行政管理核心能力的系统化认知，明确新时代行政管理者核心能力的内涵、价值、构成维度与适配逻辑。能够精准把握统筹、协同与风险管控三维能力模型的核心逻辑与内在关联，理解各能力维度的核心要素与时代要求，打破对行政管理能力的片面化认知。同时，能够清晰认识新时代行政管理环境的特征与挑战，明确自身能力与时代需求的差距，建立科学的能力提升认知，为后续能力提升与实践应用奠定思想基础。

（二）掌握可落地的实践方法与工具

本书聚焦实践导向，通过系统化的内容设计，帮助读者掌握行政管理核心能力的实操方法与工具。在单项能力层面，掌握统筹能力中的目标拆解、资源调配、流程优化方法，协同能力中的跨部门联动、利益冲突化解、多元主体协调技巧，风险管控能力中的风险预判、隐患防范、危机处置流程；在融合应用层面，掌握不同场景下能力协同运用的逻辑与策略，学会根据场景需求灵活调配三大能力。同时，本书配套提供实操工具模板，如统筹规划表、协同机制构建清单、风险排查台账等，帮助读者快速将方法落地应用，提升工作效率与质量。

（三）实现能力赋能与实践升级

学习的最终目标是赋能实践，通过本书学习，帮助读者将理论知识、实操方法转化为实际履职能力，实现个人能力与工作效率的双重升级。能够在日常行政管理工作中，熟练运用三维能力解决实际问题，破解治理难题，提升行政效率、优化治理效果、增强组织韧性、回应公众需求。同时，能够建立终身学习与能力迭代意识，主动适配新时代行政管理环境的变革需求，持续优化自身能力结构，不仅实现个人职业素养的提升，更能为推动所在组织能力建设、助力国家治理体系和治理能力现代化贡献力量。

本书以递进式结构搭建系统化内容体系，以沉浸式学习方法提供科学指引，以“认知 - 方法 - 实践”三维目标明确学习方向，为行政管理者核心能力提升提供全方位支撑。希望读者能够遵循本书结构逻辑，运用科学学习方法，结合自身岗位实际深入研读、积极实践，在理论与实践的深度融合中构建核心能力体系，实现个人能力与行政管理工作效率的同步升级，在新时代行政管理领域找准定位、履职尽责、担当作为。

第二章 统筹能力的理论基础与核心理念

第一节 统筹思维的历史渊源与管理学发展

统筹思维是行政管理的核心思维方式，其本质是立足全局、兼顾各方，通过系统性规划与科学调配实现资源最优配置、目标高效落地。作为一种贯穿古今、跨越中西的治理智慧，统筹思维既根植于我国传统治理实践的深厚土壤，又在西方管理学理论演进中不断丰富完善，历经多阶段发展形成了兼具历史底蕴与时代特征的理论体系。

一、统筹思维的历史渊源：中西智慧的交融共生

统筹思维并非现代管理学的专属产物，而是人类在长期治理实践中积累的智慧结晶。我国传统治理中的统筹智慧与西方管理学中的相关理论，虽形成于不同文化背景与历史语境，却围绕“全局规划、资源调配、目标协同”的核心诉求形成了呼应，共同构成了统筹思维的历史根基。

（一）我国传统治理中的统筹智慧

我国传统治理实践中，统筹思维始终贯穿于国家治理、社会管理、民生保障等诸多领域，形成了独具东方特色的统筹智慧，集中体现为“大一统”的全局观、“经世致用”的实践观与“中庸调和”的平衡观。早在先秦时期，诸子百家就已提出蕴含统筹思维的治理理念，儒家倡导“修身、齐家、治国、平天下”的递进式治理逻辑，将个人修养、家庭管理与国家治理视为有机整体，强调全局统筹与层次推进；道家提出“道法自然”“无为而治”，主张顺应规律统筹各方关系，实现人与自然、社会的和谐共生。

秦汉以后，中央集权制度的建立与完善，进一步推动了统筹思维在国家治理中的实践应用。从秦汉的“书同文、车同轨、统一度量衡”，到隋唐的科举制度与三省六部制，再到明清的边疆治理与漕运体系建设，均体现了对全局资源、制度体系、区域发展的系统性统筹。例如，隋唐时期的大运河修建，统筹了南北

水利运输、经济交流与军事保障等多重目标，打通了南北经济命脉，实现了资源调配与区域协同的双重效能，成为传统统筹智慧的典型实践。这些实践不仅彰显了传统治理对全局把控、多元协同的重视，更为现代统筹思维提供了深厚的历史滋养。

（二）西方管理学中的相关理论演进

西方管理学领域虽无“统筹思维”的明确概念，但围绕资源配置、目标管理、系统规划的相关理论，构成了现代统筹思维的重要理论渊源，历经古典管理理论、行为科学理论、现代管理理论三个阶段的演进，逐步形成了系统化的理论支撑。古典管理理论阶段，泰勒的科学管理理论聚焦生产效率提升，提出通过标准化流程、合理调配人力物力资源实现效率最优，蕴含了基础的资源统筹理念；法约尔的一般管理理论提出计划、组织、指挥、协调、控制五大职能，将计划与协调作为核心职能，明确了统筹思维在管理中的核心地位。

行为科学理论阶段，梅奥的霍桑实验揭示了人的社会属性，突破了古典管理理论“以物为中心”的局限，强调在资源统筹中兼顾人的需求与团队协作，为统筹思维注入了“人本化”内涵。现代管理理论阶段，系统管理理论、权变管理理论等进一步丰富了统筹思维的理论体系，强调管理活动是一个复杂的系统工程，需统筹内部要素与外部环境、短期目标与长期发展，实现系统整体效能的最大化。西方管理学理论的演进，为统筹思维提供了科学的分析框架与实操方法，推动统筹思维从经验层面上升到理论层面。

二、统筹思维的发展脉络：从经验到系统的迭代升级

随着社会生产力的发展、治理环境的变革与管理理论的完善，统筹思维的发展历经经验型统筹、科学型统筹、系统型统筹三个阶段，每个阶段均呈现出鲜明的时代特征与实践导向，实现了从粗放式到精细化、从局部到全局、从静态到动态的迭代升级。

（一）经验型统筹：传统治理中的粗放式统筹

经验型统筹是统筹思维的初级阶段，主要存在于传统农业社会与工业社会初期，核心依赖管理者的个人经验、直觉判断与权威指令，实现对有限资源与简单任务的统筹。该阶段的治理场景相对单一，治理对象与资源要素较少，统筹的核心目标是维持基本秩序与简单生产需求，统筹方式具有粗放式、静态化的特征。

例如，传统农业社会中，地方官员根据过往经验统筹辖区内的农业生产、赋税征收与灾荒救济，缺乏科学的规划方法与数据分析支撑，统筹效果受个人能力与经验的影响较大。

经验型统筹的优势在于决策效率高、适配简单场景，能够快速响应基本治理需求；局限性则表现为缺乏系统性、科学性、稳定性，难以应对复杂场景与多元需求，易因经验偏差导致资源配置失衡、目标落地偏差。随着工业社会的发展，社会分工日益细化、资源要素不断增多、治理场景愈发复杂，经验型统筹已难以适配时代需求，逐步向科学型统筹转型。

（二）科学型统筹：工业社会中的精细化统筹

科学型统筹伴随工业社会的发展应运而生，以西方古典管理理论与科学管理方法为支撑，核心是通过标准化、规范化、数据化的方式，实现对资源、流程、目标的精细化统筹。该阶段的统筹思维突破了个人经验的局限，注重运用科学工具与分析方法，对资源要素进行精准核算、对工作流程进行优化设计、对目标任务进行分解落实，统筹目标从“维持秩序”转向“提升效率”。

在实践中，科学型统筹广泛运用目标分解法、资源预算法、流程标准化等工具，明确各环节的责任主体、工作标准与时间节点，实现统筹工作的规范化与精细化。例如，工业企业通过制定详细的生产计划、统筹原材料采购、生产加工与产品销售各环节，优化资源配置、提升生产效率；政府行政管理中，通过建立标准化的审批流程、统筹人力物力资源，提升行政服务效率。科学型统筹显著提升了统筹的精准度与实效性，但仍存在聚焦局部效率、忽视系统协同的局限，难以适配复杂多变的现代治理环境。

（三）系统型统筹：现代治理中的动态化统筹

系统型统筹是统筹思维的高级阶段，适配新时代复杂多变的治理环境，以系统管理理论为核心，强调立足全局、动态协同、多元适配，实现对复杂系统、多元资源、长期目标的系统性统筹。该阶段的治理环境呈现出不确定性增强、任务跨界化、要素多元化的特征，统筹的核心目标是实现系统整体效能最大化，兼顾效率、公平、安全等多元价值。

系统型统筹具有鲜明的动态化、协同化、全局化特征，注重统筹内部要素与外部环境、局部目标与整体目标、短期成效与长期发展，运用大数据、人工智能等数字技术提升统筹的精准性与前瞻性，同时强调多元主体协同参与，形成统筹

合力。例如，新时代区域协调发展中，通过系统统筹区域内的产业布局、资源配置、公共服务、生态保护等多方面工作，兼顾不同区域的发展需求，实现区域协同发展；数字化治理中，通过系统统筹数据资源、技术资源、人力资源，构建智慧治理体系，提升治理的整体效能。

三、统筹思维的理论借鉴：多学科理论的支撑赋能

现代统筹思维的形成与发展，离不开多学科理论的支撑与赋能。其中，系统管理理论、目标管理理论、资源依赖理论作为核心支撑理论，从不同维度为统筹能力的构建提供了理论依据与方法指引，推动统筹思维向科学化、系统化、实践化方向发展。

（一）系统管理理论：奠定统筹思维的系统框架

系统管理理论是统筹思维最核心的理论支撑，由贝塔朗菲等学者提出，将管理对象视为一个复杂的开放系统，强调系统内部各要素之间、系统与外部环境之间的相互关联、相互作用，主张通过系统性规划与协调，实现系统整体效能的最大化。该理论为统筹思维提供了“全局观”与“系统观”，明确了统筹的核心是兼顾局部与整体、内部与外部、要素与环境的动态平衡。

在行政管理中，系统管理理论指引行政管理者将行政管理工作视为一个完整的系统，统筹规划政策制定、资源配置、流程优化、效果评估等各环节工作，避免碎片化、片面化的行政行为。例如，在公共服务供给中，需统筹考虑服务需求、资源存量、供给方式、反馈机制等要素，同时结合区域发展水平、人口结构等外部环境，构建系统化的公共服务供给体系，确保服务供给的精准性与高效性。系统管理理论为统筹思维提供了科学的分析框架，推动统筹从“局部优化”向“系统最优”转变。

（二）目标管理理论：明确统筹思维的目标导向

目标管理理论由德鲁克提出，核心是将组织目标转化为各层级、各岗位的具体目标，通过目标分解、过程管控、成果考核，实现组织目标与个人目标的协同统一。该理论为统筹思维提供了明确的目标导向，强调统筹工作需以目标为核心，围绕目标拆解任务、调配资源、协调关系，确保各项工作同向发力、聚焦目标。

目标管理理论对统筹思维的支撑主要体现在三个方面：一是目标分解，将宏观统筹目标拆解为可落地、可考核的具体任务，明确各环节的责任主体与时间节点

点，为统筹执行提供清晰指引；二是资源聚焦，围绕核心目标优化资源配置，将有限资源向重点任务、关键环节倾斜，提升资源利用效率；三是动态管控，通过对目标实现过程的跟踪与调整，及时优化统筹策略，确保目标落地见效。在行政管理中，目标管理理论广泛应用于政策执行、项目推进等工作，成为统筹思维落地的重要工具。

（三）资源依赖理论：强化统筹思维的资源逻辑

资源依赖理论由普费弗与萨兰基克提出，核心观点是组织的生存与发展依赖于外部资源的获取与整合，组织需通过与外部环境的互动，协调资源依赖关系，实现资源的有效配置。该理论为统筹思维提供了资源配置的核心逻辑，强调统筹不仅是内部资源的优化调配，更要兼顾内外部资源的协同整合，通过协调资源依赖关系，破解资源约束难题。

在行政管理中，资源依赖理论指引行政管理者树立“内外协同”的资源统筹理念，一方面优化内部资源配置，盘活存量资源、提升资源利用效率；另一方面主动对接外部资源，加强与其他部门、社会组织、市场主体的协同合作，构建资源共享机制，破解单一主体资源不足的局限。例如，在基层治理中，行政部门需统筹内部人力、物力资源，同时整合社会组织、志愿者、企业等外部资源，构建多元协同的治理体系，提升基层治理效能。资源依赖理论丰富了统筹思维的资源逻辑，推动统筹从“内部调配”向“内外协同”拓展。

统筹思维的形成是中西治理智慧交融、时代发展推动与多学科理论支撑的结果，历经经验型、科学型、系统型三个阶段的迭代升级，形成了兼具历史底蕴与时代特征的理论体系。系统管理理论、目标管理理论、资源依赖理论从不同维度为统筹思维提供了支撑，明确了统筹的系统框架、目标导向与资源逻辑。新时代行政管理者需深入把握统筹思维的历史渊源与理论内涵，立足系统型统筹的时代要求，将理论借鉴与实践应用相结合，不断提升统筹能力，为行政管理工作高质量发展提供核心支撑。

第二节 系统论与全局观：统筹能力的哲学基础

统筹能力的本质是对复杂行政管理事务的系统性把控与整体性规划，其形成与运用离不开科学哲学思想的支撑。系统论作为研究整体与部分、要素与环境关系的科学理论，为统筹能力提供了认知事物的基本框架；全局观作为立足整体、兼顾长远的思维方式，为统筹能力提供了价值导向与行动准则。二者相互融合、互为支撑，共同构成了统筹能力的哲学根基，指引行政管理者突破局部认知局限、规避碎片化决策，实现行政管理工作的整体效能最大化。深入阐释系统论与全局观的核心内涵及实践要求，对行政管理者筑牢统筹能力的思想根基、提升科学统筹水平具有重要意义。

一、系统论视角：统筹能力的认知框架与逻辑支撑

系统论打破了传统孤立、片面的认知模式，将研究对象视为由相互关联、相互作用的要素构成的有机整体，强调从整体出发把握事物发展规律，注重要素协同、结构优化与整体效能。这种认知视角与统筹能力“立足全局、整合资源、协同发力”的核心诉求高度契合，为行政管理者开展统筹工作提供了科学的认知框架与逻辑支撑。

（一）核心要义：行政管理对象的系统性认知

系统论视角下，行政管理工作并非孤立环节、单一要素的简单叠加，而是一个由政策、资源、主体、环境等多元要素构成的复杂开放系统。各要素之间存在紧密的内在关联，形成相互依存、相互制约、相互赋能的动态关系，任何一个要素的变化都可能引发系统整体的连锁反应。行政管理者需以系统思维认知行政管理对象，摒弃“头痛医头、脚痛医脚”的局部思维，从整体上把握各要素的关联逻辑与系统运行规律。

从系统构成来看，行政管理系统涵盖内部要素与外部环境两大维度。内部要素包括行政决策、执行、监督等环节，以及人力、物力、财力、数据等资源，各要素的结构配置直接影响系统运行效率；外部环境包括政治、经济、社会、技术等多元因素，为行政管理系统提供资源输入与环境支撑，同时也带来不确定性挑战。例如，在公共服务系统中，服务供给、需求反馈、资源保障、人员调配等内部要素相互联动，而区域经济水平、人口结构、技术发展等外部环境则影响服务

供给的质量与方向，只有统筹好内外部要素的协同关系，才能实现公共服务系统的高效运转。

（二）实践逻辑：要素关联与整体效能的协同优化

系统论对统筹能力的支撑，核心体现在要素关联把控与整体效能优化的实践逻辑上。一方面，行政管理者需强化要素关联认知，精准识别各要素之间的因果关系、联动关系与制约关系，避免孤立开展工作。在资源统筹中，需兼顾人力、物力、数据等资源的互补性与适配性，根据要素关联逻辑优化资源配置，实现“1+1 > 2”的协同效应；在政策统筹中，需考虑不同政策之间的衔接性与兼容性，避免政策冲突、重复或漏洞，确保政策体系的系统性与完整性。

另一方面，行政管理者需以整体效能最大化为核心目标，注重系统结构优化与动态平衡。系统的整体效能并非取决于单一要素的最优表现，而是依赖于各要素的合理配置与协同运作。这就要求行政管理者在统筹工作中，既要避免过度聚焦局部要素而忽视整体利益，也要通过调整要素结构、优化运行机制，破解系统梗阻问题。例如，在区域治理中，需统筹产业布局、生态保护、公共服务等要素，优化区域发展结构，实现经济发展、生态保护与民生改善的整体平衡，而非单纯追求某一领域的发展成效。

二、全局观核心：统筹能力的价值导向与平衡准则

全局观是立足整体、着眼长远、兼顾各方的思维方式，其核心是正确处理局部与整体、当前与长远、个人与集体的利益关系，始终以整体利益、长远利益为根本导向。作为统筹能力的核心价值支撑，全局观指引行政管理者在复杂利益格局与多元目标诉求中找准定位、科学决策，避免因局部利益、短期利益牺牲整体利益与长远发展，确保统筹工作的正确性与前瞻性。

（一）核心内涵：立足整体与长远的价值取舍

全局观的核心内涵体现为“整体优先、长远为重”的价值取舍原则。在局部与整体的关系处理上，全局观强调整体利益是局部利益的前提与保障，局部利益需服从服务于整体利益，同时通过统筹协调实现局部利益与整体利益的有机统一。行政管理者在统筹工作中，需树立“一盘棋”思想，打破部门壁垒、地域界限，避免片面追求本部门、本区域的利益而损害全局利益。例如，在跨区域生态治理中，上下游地区需摒弃“各自为战”的思维，以区域生态整体保护为目标，协同

开展治理工作，实现区域生态利益的最大化。

在当前与长远的关系处理上，全局观强调长远发展的重要性，要求行政管理者兼顾当前成效与长远目标，避免急功近利、短期行为。行政管理工作具有连续性与长期性，当前的决策与行动直接影响未来的发展走向，行政管理者需以长远眼光谋划工作，在统筹当前任务推进的同时，为长远发展奠定基础。例如，在城市规划中，不仅要统筹当前的基础设施建设、产业发展需求，还要兼顾城市未来的人口增长、生态承载能力与功能升级，制定具有前瞻性、可持续性的规划方案，避免因短期规划导致城市发展陷入被动。

（二）关键准则：多元关系的动态平衡艺术

全局观并非否定局部利益、当前利益，而是强调在多元关系中实现动态平衡，找到局部与整体、当前与长远的最佳结合点。行政管理者在统筹工作中，需掌握平衡艺术，既要坚守整体利益、长远利益的底线，也要充分考虑局部合理诉求、当前现实需求，通过科学统筹实现多元利益的协同共赢。这种平衡不是简单的平均用力，而是根据不同场景、不同阶段的核心需求，灵活调整统筹重点，实现动态优化。

在实践中，动态平衡的关键在于精准把握统筹的力度与尺度。例如，在经济社会发展与生态环境保护的关系中，既要坚持生态保护优先的长远目标，避免以牺牲环境为代价换取短期经济增长，也要统筹当前经济发展与民生保障需求，通过优化产业结构、推动绿色发展，实现生态保护与经济协同推进；在政策执行中，既要严格落实上级政策的整体要求，也要结合本地实际情况，因地制宜优化执行举措，实现政策的统一性与灵活性平衡，确保政策既符合全局利益，又适配局部实际。

三、实践要求：以“一盘棋”思维破解碎片化难题

系统论与全局观的落地，最终需转化为行政管理者的实际行动，核心要求是培养“一盘棋”思维，摒弃碎片化决策与执行，实现行政管理工作的系统性、整体性、协同性。这就需要行政管理者从思维转变、机制构建、能力提升三个层面发力，将系统论与全局观融入统筹工作的全流程。

（一）思维转变：从局部局限到系统全局的认知升级

培养“一盘棋”思维，首要任务是实现认知层面的升级，打破局部思维、本

位思维与短期思维的局限。行政管理者需主动强化系统认知，养成从整体、全局、长远视角分析问题、谋划工作的习惯，在开展每项工作前，先思考其对整体工作、长远发展的影响，避免孤立决策、盲目执行。例如，在制定部门工作计划时，需对接单位整体目标与年度重点任务，确保部门工作与整体工作同频共振；在推进具体项目时，需预判项目实施对后续工作、相关领域的连锁反应，提前做好统筹预案。

行政管理者需强化协同思维，摒弃“各自为战”的工作模式，主动加强与其他部门、其他区域的沟通协作。在复杂治理任务中，主动对接相关主体，明确各方职责与分工，构建协同联动的工作格局；在遇到跨领域、跨部门问题时，主动牵头协调，积极推动问题化解，避免相互推诿、被动等待，以协同思维凝聚统筹合力。

（二）机制构建：从分散运行到协同高效的制度保障

破解碎片化难题，需依托制度机制建设，为“一盘棋”思维的落地提供保障。一方面，构建统筹协调机制，明确统筹工作的责任主体、工作流程与协调方式，避免出现统筹缺位、权责不清的问题。可建立常态化的跨部门、跨区域协调会议制度，定期研究解决统筹工作中的难点问题，推动资源共享、信息互通、行动协同；建立统筹决策机制，在重大决策、重要项目推进前，开展系统性论证，广泛征求各方意见，确保决策符合整体利益与长远发展需求。

另一方面，构建考核评价机制，树立“整体效能优先”的考核导向，将统筹协调成效、整体工作成效作为考核的重要指标，避免单纯以局部指标、短期指标衡量工作成效。通过考核导向的引导，倒逼行政管理者主动树立全局观念、强化协同意识，摒弃碎片化执行的工作模式，推动各项工作同向发力、同频共振，形成统筹推进、协同高效的工作格局。

（三）能力提升：从单一技能到综合素养的全面强化

践行系统论与全局观，对行政管理者的综合素养提出了更高要求，需从单一技能提升转向综合能力强化。行政管理者需提升系统分析能力，能够精准拆解复杂问题、识别核心要素、把握关联逻辑，制定科学合理的统筹方案；提升利益协调能力，能够在多元利益诉求中找准平衡点，化解利益冲突，凝聚共识合力；提升前瞻预判能力，能够敏锐洞察环境变化、预判发展趋势，提前谋划应对举措，避免被动应对。

行政管理者需加强实践锤炼，在具体工作中积累统筹经验、优化统筹方法。主动参与跨部门、跨区域、复杂场景的统筹工作，在实践中提升应对复杂问题的能力；定期总结统筹工作中的经验教训，反思碎片化决策与执行的问题根源，针对性优化工作方法，逐步提升运用系统论与全局观开展统筹工作的能力，实现从“被动执行”到“主动统筹”的转变。

系统论为统筹能力提供了科学的认知框架与逻辑支撑，指引行政管理者把握要素关联、优化整体效能；全局观为统筹能力提供了清晰的价值导向与平衡准则，指引行政管理者立足整体、着眼长远。二者共同构成了统筹能力的哲学基础，其落地实践的核心在于培养“一盘棋”思维，通过思维转变、机制构建、能力提升，破解碎片化决策与执行难题。新时代行政管理者需深入践行系统论与全局观，将其融入统筹工作的全流程，不断提升科学统筹水平，以系统性、整体性、协同性的统筹工作，推动行政管理效能持续升级，为国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

第三节 资源有限性与目标多元性：统筹的现实约束

统筹工作的开展始终面临双重现实约束：一方面，人力、财力、物力、信息等各类行政资源具有天然的稀缺性，资源供给与需求之间的矛盾长期存在，给资源优化配置带来难题；另一方面，行政管理目标呈现多元性特征，效率与公平、发展与安全、局部与整体等目标之间的冲突频发，增加了统筹决策的复杂性。行政管理者的核心统筹能力，本质上是在资源有限与目标多元的双重约束下，寻求最优平衡的实践能力。

一、资源约束：稀缺性下的配置难题与现实困境

资源是行政管理工作的物质基础与核心载体，而资源的有限性与稀缺性是贯穿行政管理全过程的客观现实。这种稀缺性不仅体现为资源总量的不足，更表现为资源结构失衡、配置效率低下等深层次问题，构成了统筹工作的首要现实约束，考验着行政管理者的资源整合与优化配置能力。

（一）核心表现：各类资源的稀缺性特征

人力资源的稀缺性主要体现为优质行政人才供给不足与结构失衡。新时代行

政管理对人才的专业性、综合性要求显著提升，既需要具备政策解读、统筹协调能力的复合型人才，也需要精通数字技术、应急处置的专业型人才。但实践中，基层行政单位人才流失、骨干力量不足，部分行政管理者能力结构单一，难以适配复杂统筹工作需求，形成“事多人少、质效不匹配”的困境。同时，人力资源配置存在区域、部门失衡问题，发达地区与核心部门人才集聚，欠发达地区与基层部门人才匮乏，进一步加剧了统筹工作的难度。

财力与物力资源的稀缺性表现为供给总量不足与配置不均衡。地方政府尤其是基层政府，受财政收入水平限制，用于公共服务、基础设施建设、生态治理等领域的财力资源有限，难以满足多元治理需求。物力资源方面，核心设备、技术装备等优质资源集中于上级部门与核心领域，基层单位物力资源老化、短缺问题突出，影响统筹工作的高效推进。例如，基层治理中，有限的财力物力难以同时覆盖民生保障、生态保护、安全监管等多个领域，需在不同任务间统筹取舍。

信息资源的稀缺性则体现为数据壁垒与信息不对称。数字化时代，信息资源已成为核心统筹要素，但部门间数据共享机制不完善，存在“数据孤岛”现象，行政管理者难以获取全面、精准的信息资源，影响统筹决策的科学性。同时，信息传递过程中的失真、滞后问题，导致上下级、部门间信息不对称，基层实际情况难以快速上传，上级政策部署难以精准落地，给资源统筹与目标推进带来阻碍。

（二）关键难题：资源配置中的核心梗阻

资源有限性带来的不仅是总量供给问题，更衍生出资源配置中的系列梗阻难题。其一，配置导向失衡，存在“重短期轻长期、重局部轻整体”的倾向。部分行政管理者为追求短期工作成效，将资源向易出成果的领域倾斜，忽视长远发展与整体利益，导致资源配置与长期统筹目标脱节，如过度投入形象工程，忽视基层民生保障与生态治理的长效投入。

其二，配置效率低下，资源闲置与供给不足并存。由于缺乏科学的资源统筹规划与动态调配机制，部分领域资源长期闲置浪费，而重点领域、薄弱环节资源供给短缺，形成“忙闲不均、供需错位”的局面。例如，部分部门人力物力资源闲置，而基层一线、应急处置等领域却面临资源紧张的困境，难以通过跨部门、跨区域资源调配实现供需平衡。

其三，配置公平性不足，区域、城乡、群体间资源差距扩大。在资源统筹配置中，若过度聚焦核心区域、优势群体，忽视欠发达地区、弱势群体的合理需求，

会导致公共服务均等化水平不足，加剧发展不平衡问题，与统筹工作的公平导向相悖，增加社会矛盾风险。

二、目标冲突：多元诉求下的矛盾解析与内在逻辑

行政管理目标的多元性是现代治理的鲜明特征，不同目标承载着不同的利益诉求与价值导向。但在实践中，效率与公平、发展与安全、局部与整体等多元目标之间往往存在矛盾冲突，这种冲突源于利益格局的多元化、价值导向的差异化，构成了统筹工作的另一重核心约束，要求行政管理者在多元矛盾中找准平衡支点。

（一）核心冲突：三大目标矛盾的具体呈现

效率与公平的冲突是行政管理中最核心、最普遍的目标矛盾。效率目标追求资源利用最大化、行政效能最优化，强调以最少的资源投入实现最大的治理成效；公平目标则追求资源分配均衡、机会均等，强调保障不同群体、不同区域的合理权益。二者在实践中常存在张力，过度追求效率可能导致资源向优势领域、群体集中，加剧不公平现象；过度强调公平则可能牺牲资源配置效率，导致行政效能低下。例如，在公共服务资源配置中，若优先保障效率，可能将优质资源集中于城市核心区域，加剧城乡公共服务差距；若单纯追求公平式平均分配，则可能导致资源利用效率低下，难以满足高质量服务需求。

发展与安全的冲突体现为短期发展诉求与长期安全保障的矛盾。发展目标聚焦经济增长、民生改善、社会进步等显性成效，是行政管理的核心任务；安全目标侧重防范各类风险、维护社会稳定、保障生态安全等隐性保障，是发展的前提与底线。实践中，部分地区为追求短期经济发展，忽视生态安全、生产安全、社会安全等底线要求，如以牺牲环境为代价发展高耗能产业，虽实现短期经济增长，却埋下长期安全隐患；而过度强调安全管控，又可能限制市场活力与发展空间，影响发展质效。

局部与整体的冲突源于不同利益主体的诉求差异。局部目标承载着特定区域、部门的利益诉求，追求本区域、本部门的发展成效；整体目标则代表着社会整体利益、长远利益，要求局部服从服务于全局。二者的冲突主要表现为局部利益与整体利益的博弈，部分区域、部门为维护自身利益，采取“各自为战”的策略，忽视整体统筹规划，甚至牺牲整体利益换取局部发展，如地方保护主义阻碍区域协同发展，部门本位主义影响跨部门协同治理，导致整体统筹目标难以落地。

（二）冲突根源：利益、价值与认知的多重驱动

目标冲突的产生，本质上是利益格局、价值导向与认知偏差多重因素共同作用的结果。从利益层面看，新时代社会利益格局呈现多元化、差异化特征，政府、企业、公众、社会组织等不同主体的利益诉求存在差异，不同主体对目标的优先级认知不同，导致目标冲突频发。例如，企业追求经济利益最大化，公众追求公共服务公平与安全保障，行政部门需在多元利益诉求中寻求平衡，难免面临目标冲突。

从价值层面看，不同目标承载着不同的价值导向，效率导向强调工具理性，公平导向强调价值理性，发展导向强调进取性，安全导向强调稳健性，不同价值导向的优先排序差异，导致目标选择与统筹过程中的矛盾。部分行政管理者存在价值认知偏差，过度侧重某一价值导向，忽视多元价值的协同，加剧目标冲突。

从认知层面看，行政管理者的思维局限、视野格局不足，也会放大目标冲突。若缺乏系统思维与全局观念，仅聚焦单一目标或局部利益，难以认识到多元目标的内在关联与协同空间，易陷入“非此即彼”的二元对立思维，无法通过科学统筹实现多元目标的协同共赢。

三、平衡逻辑：约束条件下的目标最优解与动态适配

面对资源有限与目标多元的双重约束，统筹工作的核心逻辑并非消除约束，而是在约束条件下寻求目标最优解，通过科学的统筹策略与动态适配机制，实现资源配置与目标达成的动态平衡，兼顾效率与公平、发展与安全、局部与整体的多元诉求，最大化整体治理效能。

（一）核心原则：目标排序与资源聚焦的有机统一

实现动态平衡，首要原则是科学进行目标排序，结合治理需求与约束条件，明确核心目标与次要目标，避免平均用力、无所侧重。行政管理者需立足整体利益与长远发展，将事关全局、关乎底线的目标作为核心优先级，如安全稳定、民生保障等底线目标优先于短期发展目标，整体统筹目标优先于局部利益目标。在核心目标明确后，聚焦有限资源向核心目标、关键环节倾斜，优化资源配置结构，确保核心目标落地见效，同时兼顾次要目标的合理推进，避免因聚焦核心目标而忽视次要目标引发新的矛盾。

目标排序并非固定不变，需根据场景变化与约束条件动态调整。例如，在应

急处置场景中，安全目标优先于效率与发展目标，需集中全部资源保障应急处置、风险防控；在常规发展场景中，可兼顾发展与公平目标，通过优化资源配置实现二者协同推进。同时，目标排序需广泛征求多元主体意见，平衡不同利益诉求，提升目标统筹的认可度与可行性。

（二）实践路径：多维协同与动态调控的落地策略

在资源配置层面，构建“存量盘活+增量优化+跨域调配”的协同机制，破解资源有限难题。一方面，盘活存量资源，对闲置、低效利用的人力、物力、信息资源进行梳理整合，通过跨部门调剂、共享共用等方式提升资源利用效率；另一方面，优化增量资源投入，将新增资源重点投向核心目标、薄弱环节，避免资源重复投入与浪费。同时，建立跨区域、跨部门资源调配机制，打破资源配置的地域与部门壁垒，实现资源供需动态平衡，如基层资源短缺时，通过上级统筹协调从其他区域、部门调剂补充。

在目标协调层面，构建“多元协商+动态微调+成效评估”的调控机制，化解目标冲突。通过建立多元主体协商平台，吸纳政府、企业、公众、社会组织等参与目标统筹，充分听取各方诉求，寻找目标协同点；在政策执行与目标推进过程中，建立动态微调机制，根据资源供给变化、外部环境变动与目标实施成效，及时优化目标推进策略，化解潜在冲突；建立科学的成效评估机制，将多元目标的达成情况、资源配置效率、公众满意度等纳入评估范围，通过评估反馈倒逼目标统筹与资源配置优化，形成“目标设定-资源配置-动态调控-成效评估”的闭环体系。

（三）关键支撑：统筹者的平衡素养与实践能力

实现资源与目标的动态平衡，关键依赖于行政管理者的综合素养与实践能力。行政管理者需具备精准的研判能力，能够准确把握资源约束的核心痛点、目标冲突的内在根源，以及不同场景下的核心需求，为平衡决策提供科学依据；需具备果断的取舍能力，在多重约束与矛盾冲突中，立足整体利益与长远发展，做出科学的目标排序与资源配置决策，避免因优柔寡断错失最佳时机；需具备灵活的协调能力，能够协调多元主体利益、化解目标冲突，凝聚统筹合力，推动多元目标协同推进。

行政管理者需强化底线思维与系统思维，在平衡过程中坚守安全、公平等底线目标，避免因追求局部利益、短期成效突破底线；以系统思维把握资源与目标

的内在关联，兼顾局部与整体、当前与长远，实现资源配置与目标达成的系统性平衡，而非单一维度、静态化的平衡。

资源有限性与目标多元性是统筹工作无法回避的现实约束，二者相互交织、相互影响，共同决定了统筹工作的复杂性与挑战性。行政管理者需正视这些约束，既深刻认识资源稀缺与目标冲突的客观现实，又掌握科学的平衡逻辑与实践策略，通过目标科学排序、资源优化配置、动态协同调控，在约束条件下寻求最优解，实现资源配置与目标达成的动态平衡。

第四节 战略分解与路径规划：统筹的关键环节

统筹能力的落地见效，核心在于将宏观战略转化为可落地、可执行、可检验的具体行动，这一过程离不开科学的战略分解与系统的路径规划。战略分解解决“目标如何落地”的核心问题，实现宏观与微观的精准衔接；路径规划明确“行动如何推进”的实施框架，保障各项任务有序落地；动态调整机制则破解“环境如何适配”的现实难题，确保统筹工作灵活应对变化。三者构成统筹工作的核心闭环，是行政管理者将统筹理念转化为治理实效的关键抓手。

一、战略分解：宏观目标到具体任务的精准落地

战略分解是统筹工作的首要环节，本质是将抽象的宏观战略、总体目标，按照层级、阶段、领域拆解为可执行、可量化、可考核的阶段性目标与具体任务，消除宏观战略与基层执行之间的“落差”，实现“顶层设计”与“基层落实”的同频共振。科学的战略分解需遵循系统性、可行性、关联性原则，避免分解碎片化、目标模糊化、任务脱节化。

（一）核心逻辑：层级递进的分解框架

战略分解的核心逻辑是构建“总体战略-阶段性目标-具体任务-执行举措”的四级递进框架，确保每一层级都与上一层级精准对接，形成完整的目标链条。总体战略作为最高层级，明确统筹工作的核心方向、整体目标与价值导向，为分解工作提供根本遵循；阶段性目标根据时间维度、发展阶段，将总体战略拆解为中期、短期目标，明确不同阶段的核心任务与成效标准，实现分步推进、循序渐近；具体任务则将阶段性目标拆解为可落地的具体事项，明确每项任务的核心内

容、量化指标与完成标准；执行举措针对具体任务，制定可操作的行动步骤、方法技巧，确保任务落地有抓手。

在层级分解过程中，需注重目标与任务的关联性与一致性，避免出现“上下脱节、前后矛盾”的问题。例如，在区域乡村振兴总体战略分解中，总体战略明确“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体目标；阶段性目标可按年度拆解为“第一年夯实产业基础、第二年提升治理效能、第三年实现全面提质”等中期目标，再细化为季度、月度短期目标；具体任务则对应分解为产业项目培育、基础设施建设、乡村治理优化等具体事项；执行举措则明确每项任务的责任主体、推进步骤与保障条件，实现战略目标的层层落地。

（二）关键方法：科学拆解的实操技巧

战略分解需结合实际场景运用科学方法，确保分解结果兼具合理性与可行性。其一，目标量化法，将抽象目标转化为可量化的指标，避免模糊表述。对能够量化的目标，明确具体数值、比例、时限等指标，如“一年内将农村公路硬化率提升至 95%”“三年内培育 10 个乡村特色产业项目”；对难以直接量化的目标，通过间接指标细化，如将“提升乡村治理效能”拆解为“矛盾纠纷化解率达 98% 以上”“村民满意度提升至 90 分以上”等可检验指标。

其二，领域细分法，按照工作领域、职能分工对战略目标进行横向拆解，确保任务覆盖全面、责任明确。结合行政管理的核心领域，将总体战略拆解为产业发展、民生保障、生态保护、社会治理等具体领域目标，再对应分解为各部门、各岗位的具体任务，避免出现任务遗漏、责任空白。例如，将区域发展总体战略横向拆解为经济发展、民生服务、生态保护、安全稳定四大领域，再由对应职能部门承接具体任务，实现各司其职、协同推进。

其三，问题导向法，结合战略落地中的重点难点问题，针对性分解任务，确保分解工作聚焦核心、破解难题。在分解过程中，精准识别战略落地的堵点、痛点、难点，将解决问题作为任务分解的核心导向，优先拆解关键问题、核心任务，如在优化营商环境战略分解中，针对企业办事流程繁琐、政策落地不畅等问题，重点分解“流程简化”“政策宣讲”“监督问责”等核心任务，确保战略落地直击要害。

二、路径规划：执行流程与责任体系的系统构建

路径规划是战略落地的重要保障，核心是围绕分解后的阶段性目标与具体任务，设计清晰的执行流程、明确的责任分工、合理的时间节点，构建“流程清晰、责任到人、时限明确”的执行体系，避免工作混乱、推诿扯皮、进度滞后，确保各项任务按计划有序推进、落地见效。

（一）核心要素：流程、责任与时间的三维协同

执行流程设计是路径规划的基础，需遵循“简洁高效、闭环可控”的原则，梳理每项任务的关键环节、操作步骤与衔接关系，优化工作流程，消除冗余环节、打通工作堵点，确保任务推进顺畅有序。在流程设计中，明确各环节的输入输出、操作标准与衔接要求，建立“发起-推进-审核-反馈”的闭环流程，如在政策落实任务中，设计“政策解读-任务部署-基层执行-效果核查-反馈优化”的全流程，确保每个环节衔接顺畅、可控可溯。

责任分工明确是路径规划的关键，需构建“纵向到底、横向到边”的责任体系，避免责任模糊、推诿扯皮。纵向层面，明确上级与下级的责任边界，上级负责统筹协调、指导监督，下级负责具体执行、结果反馈；横向层面，明确各部门、各岗位的职责分工，明确牵头单位、配合单位的责任，牵头单位负责统筹推进、组织协调，配合单位负责主动对接、协同发力，同时建立责任清单，将具体任务落实到个人，确保“事事有人管、人人有责任”。

时间节点规划是路径规划的保障，需结合任务难度、工作体量、资源供给等因素，合理设定每项任务、每个环节的时间节点，明确起止时间、阶段性里程碑，确保任务推进有节奏、有把控。在时间规划中，注重留足弹性空间，应对突发情况，同时避免时间节点过于宽松导致效率低下；建立时间节点台账，明确各阶段的核心目标与完成标准，便于跟踪进度、及时预警，如将季度任务细化为月度节点，每月开展进度核查，确保任务按时推进。

（二）实践要点：适配多元场景的规划技巧

路径规划需结合不同任务场景、资源条件灵活调整，确保规划方案适配实际需求。其一，分类规划，针对不同类型任务的特点，设计差异化的执行路径。对常规性、重复性任务，制定标准化流程与固定责任分工，形成可复制的规划模板；对创新性、复杂性任务，预留更多弹性空间，优化流程设计，建立跨部门协同机

制，集中优势资源推进；对紧急性任务，简化流程、压缩时间，明确核心责任主体，建立快速响应机制，确保高效落地。

其二，资源适配，结合资源供给情况优化路径规划，确保规划方案具备可行性。在规划过程中，充分考量人力、财力、物力、信息等资源条件，根据资源存量与增量，合理分配资源、设计流程，避免因资源不足导致规划方案无法落地。例如，基层资源有限的场景下，优化任务推进顺序，优先推进核心任务，整合共享资源，避免资源分散导致成效不佳。

其三，协同联动，针对跨部门、跨区域任务，构建协同推进的路径体系。建立常态化沟通协调机制，定期召开协同推进会，解决任务推进中的协同难题；搭建信息共享平台，实现各部门、各区域信息互通、资源共享，避免信息不对称导致工作脱节；明确协同责任，对协同不力、推诿扯皮的单位与个人进行问责，确保协同机制落地见效。

三、关键动作：目标与路径的动态调整机制构建

新时代行政管理环境具有较强的不确定性，战略落地过程中难免面临外部环境变化、内部需求调整、资源供给变动等突发情况，单一固化的目标与路径难以适配动态变化的场景。因此，建立目标与路径的动态调整机制，成为统筹工作的关键动作，核心是通过常态化监测、科学评估、快速响应，实现目标与路径的灵活优化，确保统筹工作始终适配环境变化与需求调整。

（一）核心环节：监测、评估与调整的闭环运行

常态化监测是动态调整的前提，需建立多维度监测体系，实时跟踪任务推进进度、目标达成情况、资源供给变化与外部环境变动，及时捕捉异常情况、潜在风险，为调整决策提供数据支撑。监测内容涵盖进度监测、成效监测、风险监测三大维度，进度监测聚焦任务推进是否符合时间节点，成效监测聚焦目标达成是否符合预期标准，风险监测聚焦外部环境、资源供给等是否存在不利影响；监测方式采用定期核查与实时反馈相结合，通过台账管理、实地调研、数据统计等方式，确保监测信息全面、精准、及时。

科学评估是动态调整的核心，需建立系统化评估机制，结合监测数据，对目标合理性、路径可行性、成效显著性进行全面评估，精准识别调整需求。评估主体采用多元化模式，结合自我评估、上级评估、第三方评估与公众评价，确保评

估结果客观公正；评估标准兼顾定量与定性，既关注量化指标的达成情况，也关注群众满意度、社会影响力等定性指标；评估周期结合任务特点，采用月度、季度、年度评估与阶段性专项评估相结合，及时发现问题、找准根源。

快速调整是动态调整的关键，需建立高效响应机制，针对评估发现的问题与调整需求，快速优化目标与路径，避免问题扩大、影响整体成效。调整类型包括目标调整与路径调整，目标调整需结合环境变化与需求变动，对阶段性目标进行合理优化，确保目标兼具前瞻性与可行性，调整过程需履行规范流程，广泛征求意见，避免随意调整；路径调整需针对流程不畅、责任不清、资源不足等问题，优化执行流程、调整责任分工、重新分配资源，确保路径适配调整后的目标与实际情况。

（二）实践原则：灵活适配与底线坚守的有机统一

动态调整并非无原则的随意变动，需坚守核心底线、把握调整尺度，实现灵活适配与底线坚守的有机统一。其一，坚守战略初心，调整工作需始终围绕总体战略的核心目标与价值导向，确保调整后的目标与路径不偏离总体战略方向，避免因局部调整导致整体战略失控，如在经济发展战略落地中，可根据市场变化调整阶段性目标与推进路径，但始终坚守高质量发展的核心导向。

其二，注重稳定性与灵活性平衡，调整工作需兼顾方案的稳定性与适配性，避免频繁调整导致工作混乱、执行乏力。对影响较小的局部问题，进行微调优化；对影响较大的重大问题，进行系统性调整，同时做好调整后的衔接工作，明确新的目标、路径与责任，确保工作平稳过渡。

其三，强化协同共识，重大调整需广泛征求各部门、各层级意见，凝聚协同共识，确保调整方案得到各方认可与支持，便于落地执行。同时，做好调整后的宣传解读工作，明确调整的原因、内容与要求，消除认知偏差，引导各方同向发力、协同推进，确保动态调整真正提升统筹工作成效。

战略分解、路径规划与动态调整构成统筹工作的关键闭环，三者相互支撑、有机联动，战略分解为路径规划提供明确依据，路径规划为战略落地提供保障，动态调整为统筹工作适配变化提供支撑。新时代行政管理者需熟练掌握战略分解的方法技巧，构建系统完善的路径规划体系，建立灵活高效的动态调整机制，在统筹工作中实现宏观与微观、刚性执行与柔性适配的有机统一，推动战略目标高效落地，充分彰显统筹能力在行政管理中的核心价值。

第五节 效率、公平与可持续发展的统筹平衡

统筹能力的核心要义，在于在多元价值诉求中找到动态平衡的支点。在现代行政管理实践中，效率、公平与可持续发展构成了三大核心价值维度，三者既相互依存又存在内在张力。效率是行政履职的基础效能保障，公平是维护社会稳定的底线要求，可持续发展是实现长远治理的核心目标。明确三者的价值排序，剖析实践中的冲突困境，探索差异化的协调策略，是行政管理者提升统筹能力的关键课题。唯有实现效率、公平与可持续发展的有机统一，才能推动行政管理工作向高质量发展迈进，真正回应新时代公众对美好生活的多元需求。

一、平衡维度：效率、公平与可持续发展的价值排序

效率、公平与可持续发展并非平行并列的关系，而是存在着“效率为基础、公平为底线、可持续发展为长远目标”的递进式价值排序。这一排序既符合行政管理“先保效能、再守底线、终谋长远”的内在规律，又契合国家治理现代化的长远需求，为行政管理者开展统筹平衡工作提供了清晰的价值指引与决策遵循。

（一）效率为基：行政管理的效能前提

效率是指资源投入与产出之间的比率，核心是以最小的资源消耗实现最大的治理成效，是行政管理工作的首要效能目标。在资源有限的现实约束下，缺乏效率的行政管理会导致资源闲置浪费、政策落地滞后、公众需求响应迟缓，不仅无法为公平与可持续发展提供物质支撑，还会引发治理困境。高效的行政管理能够快速优化资源配置、简化办事流程、落实政策部署，为公平分配积累物质基础，为长远发展筑牢实践根基。例如，在行政审批制度改革中，通过推行“一网通办”“一窗受理”等举措提升行政效率，既降低了企业与群众的办事成本，激发了市场活力与社会创造力，又为公共服务资源的公平分配腾出了精力与空间，彰显了效率作为统筹平衡基础的核心价值。

（二）公平为底：社会稳定的价值根基

公平是指资源分配、机会获取、权利保障的均衡性，核心是保障不同区域、不同群体的合理权益，是维护社会稳定、凝聚治理共识的底线要求。脱离公平的效率，会导致资源向优势领域、强势群体集中，加剧发展失衡与社会矛盾，最终反噬行政效能；而缺乏效率支撑的公平，只能是低水平的平均主义，无法满足公

众对高质量公共服务的需求，难以实现真正的社会公平。行政管理中的公平，既包括起点公平，如教育、就业机会的均等化；也包括过程公平，如政策执行中的一视同仁；还包括结果公平，如公共服务资源的均衡配置。坚守公平底线，就是要在效率提升的同时，通过统筹协调弥补发展差距，让治理成果更多更公平惠及全体公众。

（三）可持续发展为远：长远治理的核心目标

可持续发展是指兼顾当前发展需求与未来发展潜力，实现经济、社会、生态的协同推进，是行政管理的长远价值目标。脱离可持续发展的效率与公平，只能聚焦短期成效，可能以牺牲生态环境、透支未来资源为代价，导致发展不可持续；而可持续发展的实现，也需要以高效的资源配置与公平的利益分配为支撑，否则难以形成长效发展机制。新时代行政管理的可持续发展，核心是实现“生态优先、民生为本、经济增效”的协同统一，既要立足当前破解发展难题，又要着眼长远谋划发展布局，为后代留下充足的发展空间与优质的发展环境。三者相互赋能、辩证统一，效率提供物质支撑，公平筑牢稳定根基，可持续发展引领长远方向，共同构成统筹平衡的核心逻辑。

二、实践困境：三者协同中的冲突表现与协调难点

在具体行政场景中，效率、公平与可持续发展的内在张力往往会转化为实际冲突，加之资源有限、利益多元、环境复杂等现实约束，协调工作面临诸多难点。这些冲突既表现为不同场景下的差异化矛盾，又存在共性的协调梗阻，考验着行政管理者的统筹平衡能力。

（一）核心冲突：典型行政场景中的矛盾呈现

区域发展场景中，效率与公平的冲突尤为突出。为提升经济发展效率，地方政府往往将优质资源集中于核心城市、重点园区，形成发展优势集群，却导致城乡、区域发展差距扩大，公共服务资源配置失衡。例如，部分地区核心城市教育、医疗、产业资源集聚，而周边县域、乡村资源匮乏，既违背了公平原则，又因发展失衡制约了区域整体可持续发展。

生态治理场景中，发展效率与可持续发展的冲突较为显著。部分地区为追求短期经济增长效率，过度开发自然资源、发展高耗能产业，忽视生态环境保护与可持续发展要求，导致生态破坏、环境污染等问题，不仅影响当代人生活质量，

还透支了后代发展资源。而过度强调生态保护，若缺乏科学的统筹规划，又可能限制当地经济发展，影响群众收入提升，引发效率与公平的连锁矛盾。

公共服务场景中，三者的冲突呈现复合型特征。例如，在养老、教育等公共服务资源配置中，追求效率可能导致资源向高需求、易管理的区域集中，忽视偏远地区、弱势群体的需求，违背公平原则；若单纯追求公平进行平均分配，又会导致资源利用效率低下，无法满足公众高质量服务需求；而缺乏长远规划的资源配置，可能因人口结构变化、服务需求升级导致资源闲置，违背可持续发展要求。为清晰梳理不同场景的冲突特征，以下通过表格汇总核心表现、影响及成因：

行政场景	核心冲突表现	主要影响	核心成因
区域发展	效率优先导致优质资源向核心区域集聚，城乡、区域差距扩大	违背公平原则，制约区域整体可持续发展，引发发展失衡矛盾	资源有限下的发展优先级倾斜，局部利益与整体利益博弈
生态治理	短期经济效率与生态可持续发展冲突，过度开发或过度管控	破坏生态环境或制约经济民生，引发效率与公平连锁矛盾	短期政绩导向，生态保护与经济发展的价值取舍偏差
公共服务	效率、公平、可持续复合型冲突，资源配置失衡或闲置	服务质量不足、资源利用低效，无法适配长期需求变化	需求多元、规划滞后，缺乏三者协同的统筹机制

（二）协调难点：多重约束下的核心梗阻

其一，利益博弈导致协调共识难以形成。不同利益主体对三者的优先级诉求存在差异，企业侧重发展效率，公众侧重公平保障，环保组织侧重可持续发展，行政部门需在多元利益诉求中寻求平衡，难免面临利益博弈压力，难以形成统一的协调共识。例如，在产业转型升级中，企业追求转型效率与经济效益，而公众关注就业保障与环境改善，利益诉求的差异导致协调工作推进困难。

其二，资源有限加剧平衡难度。在基层行政实践中，财力、人力、物力资源的稀缺性，使得行政管理者难以同时满足效率提升、公平保障与可持续发展的多元需求，往往需要在三者中做出取舍，进一步加剧了协调难度。例如，基层政府有限的财政资金，若优先投入生态治理保障可持续发展，可能会压缩用于公共服务公平分配与经济效益提升的资金，导致顾此失彼。

其三，评价体系不完善导致导向偏差。当前部分行政评价体系仍侧重短期效率指标，如经济增长率、政策完成率等，对公平程度、可持续发展成效的评价权重不足，导致行政管理者过度聚焦短期效率，忽视公平与可持续发展，形成“重

效率、轻公平、弱长远”的导向偏差，阻碍三者的协同统一。

三、平衡策略：差异化与动态化的协同路径

实现效率、公平与可持续发展的统筹平衡，并非追求绝对均衡，而是结合场景特征与发展阶段，采用差异化、动态化的协调方法，在多元约束中寻求最优解，构建“效率赋能、公平兜底、长远引领”的协同机制，实现三者的有机统一。

（一）差异化策略：立足场景的优先级适配

针对不同行政场景的核心需求，科学设定三者的优先级，实现差异化统筹。在经济落后地区的发展初期，可将效率放在优先位置，通过优化资源配置、吸引产业落地提升经济发展效能，积累公平分配与可持续发展的物质基础；同时建立底线公平机制，保障基本公共服务供给，避免效率提升引发严重失衡。在生态敏感区域，需将可持续发展放在首位，严格坚守生态保护底线，限制高耗能、高污染产业发展；同时统筹效率与公平，通过发展生态产业、完善生态补偿机制，既提升生态治理效率，又保障当地群众的合法权益，实现生态保护与民生改善、经济发展的协同。在公共服务领域，需将公平作为核心导向，推动公共服务资源均衡配置，保障不同群体的平等获取权；同时优化服务流程提升效率，结合人口变化、需求升级等因素做好长远规划，实现公平、效率与可持续发展的协同推进。

（二）动态化策略：适配阶段的协同机制构建

结合发展阶段的变化，建立动态调整机制，实现三者的阶段性平衡。在发展初期，侧重效率提升与基础公平保障，构建“效率优先、兼顾公平、预留长远”的机制；在发展中期，侧重效率与公平的协同优化，同时强化可持续发展的规划引领，补齐生态、民生等短板；在发展成熟期，侧重可持续发展与高水平公平，通过效率优化巩固发展成果，形成三者协同长效机制。建立常态化监测评估机制，跟踪效率提升、公平保障与可持续发展的实施成效，根据评估结果动态调整策略。例如，通过监测区域发展差距、生态环境质量、公共服务满意度等指标，及时发现三者失衡问题，针对性优化资源配置与政策措施，确保统筹平衡适配发展阶段需求。

（三）保障措施：筑牢协同统一的制度根基

完善多元利益协调机制，搭建政府、企业、公众、社会组织等主体参与的协商平台，充分听取各方诉求，寻找利益协同点，化解利益冲突。例如，在重大项

目决策中，通过听证会、座谈会等形式广泛征求意见，兼顾企业效率诉求、公众公平需求与生态可持续要求，提升决策的科学性与认可度。优化综合评价体系，调整评价指标权重，将公平程度、可持续发展成效与效率指标并重，构建“效率-公平-可持续”三位一体的评价体系。例如，在地方政府绩效考核中，增加公共服务均等化水平、生态环境保护成效、长远发展规划落实情况等指标，引导行政管理者树立综合统筹观念。强化资源统筹配置能力，通过存量盘活、增量优化、跨域调配等方式破解资源有限难题，为三者协同提供资源支撑。例如，建立跨区域资源共享机制，推动优质公共服务资源、生态治理资源的跨域流动，既提升资源利用效率，又促进区域公平，保障可持续发展。

效率、公平与可持续发展的统筹平衡是新时代行政管理的核心课题，三者的有机统一是实现高质量治理的关键。行政管理者需明确三者的价值排序，正视实践中的冲突困境，结合场景特征与发展阶段，采用差异化、动态化的协调策略，通过机制构建与资源统筹，破解平衡难题。

第三章 行政管理中的统筹实践：规划与资源配置

第一节 行政规划的科学制定与动态调整

行政规划作为行政管理统筹实践的核心载体，是对未来一段时期内行政工作的系统性谋划与部署，直接决定资源配置的方向、效率与成效。科学制定行政规划，既能明确工作目标、规范实施路径，又能实现资源的优化配置与利益的统筹协调；而建立动态调整机制，则能破解规划刚性与环境弹性的矛盾，确保规划始终适配发展需求。

一、制定流程：规范化路径下的科学谋划

行政规划的科学性源于规范化的制定流程，需遵循“调研论证 - 目标设定 - 方案设计 - 公众参与 - 审批发布”的闭环流程，每个环节层层递进、相互支撑，从源头规避主观决策、盲目规划等问题，确保规划符合实际需求、具备可行性与前瞻性。

（一）调研论证：立足实际的前提基础

调研论证是行政规划制定的首要环节，核心是全面掌握客观情况、精准识别核心问题，为后续工作提供坚实依据。调研需兼顾广度与深度，广度上覆盖规划涉及的区域、领域、群体，收集经济、社会、生态、资源等多维度基础数据；深度上聚焦核心矛盾与关键诉求，通过实地走访、数据核查、专家研判等方式，剖析问题根源、预判发展趋势。论证环节需建立多元评估机制，组织专家、部门负责人、利益相关方对调研结果进行综合分析，明确规划的必要性、可行性与潜在风险。

（二）目标设定：精准导向的核心环节

目标设定需基于调研结果，结合上级政策要求与区域发展实际，明确规划的总体目标与阶段性目标，做到可量化、可检验、可实现。总体目标需站位全局，

契合长远发展需求，明确规划期内的核心方向与核心成效；阶段性目标需细化分解，按年度、季度设定具体指标，确保总体目标分步落地。目标设定需避免“过高过空”或“过低保守”，既要激发工作动力，又要符合资源承载能力与发展实际。例如，在民生保障规划中，总体目标可设定为“提升公共服务均等化水平”，阶段性目标可细化为“三年内实现县域义务教育优质资源覆盖率达 85%”“年度新增养老服务床位 500 张”等量化指标，确保目标清晰、导向明确。

（三）方案设计、公众参与与审批发布：闭环落地的关键支撑

方案设计需围绕设定的目标，细化实施路径、资源配置、责任分工等内容，形成完整的规划方案。方案需具备系统性与可操作性，明确每项工作的具体举措、时间节点、责任主体，同时预设风险应对预案，提升规划的抗干扰能力。公众参与是保障规划公平性、认可度的重要环节，需通过听证会、座谈会、网络公示等方式，广泛征求群众意见，吸纳合理诉求，化解利益冲突，让规划更贴合群众需求。审批发布环节需严格遵循行政程序，经同级政府常务会议或相关决策机构审议通过后，正式发布实施。审批过程中需对规划的合法性、合规性、可行性进行最终审核，发布后需做好政策解读与宣传工作，明确规划实施的核心要求与各方责任，为后续落地营造良好氛围。

二、核心要素：行政规划的关键构成与实施支撑

行政规划的落地见效，离不开核心要素的精准把控。明确规划的目标导向、边界范围、实施路径与保障措施四大核心要素，既能确保规划的完整性与系统性，又能为实施过程提供清晰指引，避免出现方向偏差、范围模糊、推进乏力等问题，四大要素相互协同、有机衔接，共同构成规划实施的核心支撑体系。

（一）核心要素的内涵与实践要求

目标导向是规划的灵魂，需贯穿规划实施全过程，确保各项工作始终聚焦核心目标，避免偏离方向。无论是方案设计、资源配置还是进度推进，都需以目标为牵引，及时纠正偏差，确保各项举措与目标高度契合。边界范围需清晰界定规划的空间范围、领域范围与适用对象，明确规划的权责边界，避免与其他规划重叠、冲突，实现规划间的协同衔接。实施路径需具体可行，结合工作实际设计科学的推进步骤，明确各阶段的核心任务与关键举措，确保规划有序落地。路径设计需兼顾系统性与灵活性，既要有统一的推进标准，又要为基层结合实际优化举

措预留空间。

保障措施是规划实施的重要支撑，涵盖资源保障、制度保障、组织保障等方面。资源保障需明确人力、财力、物力等资源的配置标准与来源，提前做好资源统筹调度，避免因资源供给不足影响实施进度；制度保障需建立配套的管理制度、考核机制与监督机制，规范规划实施过程，强化对关键环节的管控；组织保障需成立专项工作小组，明确牵头部门与配合部门的职责，建立协同联动机制，形成上下贯通、左右协同的工作合力。

（二）要素协同：提升规划效能的关键

四大核心要素并非孤立存在，而是相互关联、协同发力，共同决定规划的实施效能。目标导向为边界范围、实施路径、保障措施提供方向指引，边界范围为目标落地、路径设计划定框架，实施路径为目标达成、保障措施提供具体载体，保障措施为目标实现、路径推进提供支撑。实践中需强化要素协同意识，避免单一要素优化而忽视整体适配。例如，若仅设定宏伟目标，却未明确合理的边界范围与充足的保障措施，目标将难以落地；若保障措施与实施路径不匹配，如资源供给不足、制度支撑缺失，将导致实施路径受阻，规划成效大打折扣。唯有实现四大要素的深度协同，才能最大化规划的实施效能。

三、动态调整：适配变化的规划优化机制

行政规划实施周期长，面临的外部环境、内部需求、资源条件等均可能发生变化，刚性的规划难以适配动态变化的场景。建立基于监测评估的规划修订机制，实现规划的动态调整，是确保规划始终具备科学性、可行性的重要保障，也是统筹实践中主动应对变化、提升治理效能的关键举措。

（一）监测评估：动态调整的前提依据

建立常态化监测评估机制，对规划实施进度、成效、存在问题进行实时跟踪与综合评估，是动态调整的核心前提。监测内容涵盖目标达成情况、路径推进效果、资源配置效率、外部环境变化等多维度，采用数据统计、实地核查、公众评价、专家评审等多种方式，确保监测数据全面、精准、及时。评估工作需定期开展，结合规划周期设定月度、季度、年度评估节点，同时针对重大环境变化、突发情况开展专项评估。评估过程中需客观分析规划实施中的成效与不足，精准识别导致问题的核心原因，判断是规划本身存在缺陷，还是外部环境变化导致适配

性不足，为调整决策提供科学依据。

（二）修订机制：规范有序和优化路径

规划修订需遵循规范的程序，确保调整的科学性、合法性与严肃性，避免随意调整、盲目优化。建立“评估 - 论证 - 修订 - 审批 - 公示”的闭环修订流程，评估发现问题后，组织专家、相关部门、利益相关方开展专题论证，明确修订的必要性、范围、具体内容及潜在影响；修订过程中需保持规划的连续性与稳定性，核心目标、底线要求与总体方向原则上不轻易变动，重点优化实施路径、资源配置、保障措施等内容，适配变化需求。修订后的规划需按原审批程序报批，获批后及时向社会公示，做好政策解读与宣传引导，确保各方准确把握调整内容与要求，保障修订后规划顺畅落地。同时，建立规划调整备案制度，对调整原因、调整内容、实施影响等进行详细备案，便于追溯与监督。

（三）实践原则：刚性约束与弹性适配的平衡

动态调整并非随意变动，需坚守刚性约束与弹性适配的平衡原则，兼顾规划的严肃性与适配性。刚性约束方面，规划的核心目标、底线要求（如生态保护红线、耕地保护红线、民生保障底线）不得随意突破，确保规划的方向性与严肃性；弹性适配方面，针对外部环境变化、内部需求调整、资源条件变动等情况，灵活优化实施路径、资源配置、推进时序等内容，提升规划的适配性与可操作性。同时，需把握调整的时机与尺度，避免频繁调整导致工作混乱、执行乏力，也避免调整不及时导致规划失效、资源浪费。

行政规划的科学制定与动态调整是行政管理统筹实践的核心环节，规范化的制定流程是规划科学性的前提，精准把控核心要素与要素协同是规划落地的支撑，灵活高效的动态调整机制是规划适配性的保障。行政管理者需严格遵循规划制定流程，强化要素协同意识，建立完善动态调整机制，实现规划的科学性、可行性与适配性有机统一，为资源优化配置与行政管理工作高质量推进提供有力支撑，助力提升统筹治理的整体效能。

第二节 人力资源的统筹调配与效能激发

人力资源作为行政管理的核心要素，其配置效能直接决定行政工作的推进质量与治理水平。在资源有限、任务多元的行政管理场景中，科学的人力资源统筹调配能够实现“人尽其才、事尽其功”，破解人力供需失衡、效能低下等难题；而精准的效能激发机制，则能充分调动工作人员的主动性与创造性，构建“配置合理、运转高效、活力充沛”的人力资源管理体系。行政管理者需牢牢把握人力资源统筹的核心逻辑，结合工作实际优化调配策略、完善激励机制，让人力资源成为推动行政管理高质量发展的核心动力。

一、调配原则：人力资源统筹的核心逻辑与价值遵循

人力资源统筹调配并非简单的人员调度，而是基于行政管理目标与岗位需求，遵循“人岗适配、权责对等、优势互补”的核心原则，实现人力资源与工作任务的精准匹配、团队结构的优化组合。

（一）人岗适配：精准匹配的核心前提

人岗适配是指将具备相应能力、素质、经验的工作人员，安排到最适合的岗位上，实现个人能力与岗位需求的高度契合，这是人力资源调配的首要原则。行政管理岗位种类繁多，不同岗位对工作人员的专业技能、综合素养、工作作风等要求存在显著差异，唯有实现人岗精准匹配，才能避免“人不适岗、岗不养人”的问题，最大化个人工作效能与岗位价值。

人岗适配的实现，需建立“岗位分析-能力评估-精准匹配”的闭环机制。首先，开展全面的岗位分析，明确各岗位的核心职责、工作内容、技能要求、素质标准等，形成清晰的岗位说明书，为人员调配提供依据；其次，对工作人员的专业能力、综合素质、工作经验、职业偏好等进行系统评估，精准掌握每人的优势与短板；最后，结合岗位需求与人员特质进行双向匹配，让专业能力强的人员承担技术型岗位，综合素质高的人员负责协调型岗位，工作严谨细致的人员从事基础性、规范性岗位。

（二）权责对等：规范运转的重要保障

权责对等是指工作人员的职责范围与权力权限相统一，承担多大的职责，就赋予相应的权力，这是保障工作有序推进、避免推诿扯皮的关键原则。在人力资

源调配中，明确岗位的权责边界，既能让工作人员清晰知晓自身的工作范围与权限，大胆开展工作，又能强化责任意识，避免因权力不足无法履职或因责任不清规避工作。

权责对等的落实，需注重“权责清晰、分级赋能、追责有据”。一方面，结合岗位职责细化权力清单与责任清单，明确工作人员在决策参与、资源调度、协调沟通等方面的权限，同时界定工作失误、履职不到位的责任追究标准，让权责一目了然；另一方面，根据岗位层级与职责重要性分级赋能，核心岗位、管理岗位赋予相应的统筹协调权、决策建议权，基层岗位赋予必要的自主处置权，避免权力过度集中或赋能不足。

（三）优势互补：团队优化的核心逻辑

优势互补是指在团队人员配置中，结合不同工作人员的能力特质、性格特点、专业领域，进行合理组合，实现团队整体效能的最大化，这是提升团队凝聚力与战斗力的重要原则。行政管理工作多需要团队协作推进，单一岗位的独立工作占比低，团队成员的优势互补能够弥补个体短板，形成“1+1 > 2”的协同效应。

优势互补的实现，需注重“专业互补、能力互补、性格互补”三个维度。专业互补方面，将不同专业领域的工作人员纳入同一团队，覆盖工作所需的各类专业技能，避免因专业盲区影响工作推进，例如在综合改革项目团队中，配备政策研究、法律合规、数据分析、基层实践等不同专业的人员，确保改革方案的科学性与可操作性；能力互补方面，兼顾统筹协调、执行落实、创新突破、风险防控等不同能力类型的人员，让擅长统筹的负责整体规划，擅长执行的负责落地推进，擅长创新的负责方案优化，形成能力闭环；性格互补方面，平衡外向开朗、善于沟通与内向严谨、注重细节的人员，避免团队性格同质化导致的工作短板，例如在信访接待团队中，既有善于沟通疏导的人员安抚群众情绪，也有严谨细致的人员梳理问题、核查情况。

二、调配策略：基于工作场景的差异化配置方法

行政管理工作场景多样，日常工作与重大任务的工作性质、时间要求、复杂程度存在显著差异，需采用差异化的人力资源调配策略，确保人力配置适配场景需求。

（一）日常工作调配：常态化配置与动态优化

日常工作具有稳定性、重复性、规范性的特点，如日常办公、政策落实、常规检查、政务服务等，其人力资源调配核心是构建“稳定有序、高效运转”的常态化机制，确保各项工作稳步推进。在人员配置上，采用“固定岗位+弹性补位”的模式。固定岗位根据日常工作需求，明确各岗位的固定工作人员，保障工作的连续性与专业性，避免因人员频繁变动影响工作质量；弹性补位针对工作量波动、人员临时离岗（如请假、培训）等情况，建立补位人员储备库，选拔具备多岗位胜任能力的工作人员作为弹性补位人员，明确补位职责与流程，确保工作不脱节。

（二）重大任务调配：应急性集结与精准赋能

重大任务具有复杂性、紧迫性、临时性的特点，如重大项目建设、重大活动保障、应急处置、专项整治等，其人力资源调配核心是“快速集结、精准赋能、协同作战”，确保任务按时保质完成。在人员集结上，采用“专项组队+按需调配”的模式。针对重大任务的核心需求，成立专项工作小组，选拔具备相应专业能力、工作经验丰富、责任心强的工作人员作为核心成员，明确小组负责人与成员职责；同时，根据任务推进过程中的需求变化，动态调配人员，对任务中的难点问题、关键环节，抽调骨干力量重点攻坚；对辅助性、事务性工作，调配基础工作人员协同推进，形成“核心骨干引领、辅助人员支撑”的工作格局。

三、效能激发：人力资源价值释放的关键路径

人力资源统筹调配不仅要实现“人岗适配”，更要通过科学的激励机制与职业发展通道设计，激发工作人员的内在动力，提升人力资源使用效益。效能激发的核心是尊重工作人员的主体地位，满足其物质需求与精神需求，构建“激励有效、发展有途、价值认同”的长效机制，让工作人员从“被动履职”转变为“主动作为”。

（一）完善激励机制：多维驱动的动力保障

激励机制是效能激发的核心手段，需突破单一物质激励的局限，构建“物质激励与精神激励相结合、正向激励与反向约束相补充”的多维激励体系，精准匹配工作人员的需求，充分调动其工作积极性。

物质激励需坚持“公平公正、按劳分配”的原则，建立与工作绩效、岗位职责、贡献大小相挂钩的薪酬福利体系。优化薪酬结构，在基本工资的基础上，增

设绩效工资、奖金、津贴等，将绩效工资与工作完成质量、效率、群众满意度等指标挂钩，让贡献大的人员获得更高报酬；针对重大任务、难点工作，设立专项奖励，对表现突出、成效显著的工作人员给予一次性奖励，激发其攻坚动力；完善福利保障，落实社会保险、住房公积金、带薪休假等基础福利，针对基层工作人员、艰苦岗位工作人员，适当提高福利标准，解决其后顾之忧。

精神激励需注重“价值认同、荣誉引领”，满足工作人员的成就感与归属感。建立健全荣誉表彰体系，设立优秀工作者、先进个人、攻坚标兵等荣誉称号，定期开展表彰活动，通过内部通报、公开表彰、事迹宣传等方式，增强获奖人员的荣誉感与自豪感，发挥典型示范引领作用；加强工作认可与情感关怀，对工作人员的工作成果及时给予肯定与表扬，对工作中遇到的困难主动提供帮助与支持，定期开展谈心谈话，了解其思想动态与工作诉求，构建和谐融洽的工作氛围；赋予工作人员更多的工作自主权与决策权，在职责范围内鼓励其自主优化工作方法、创新工作思路，让工作人员感受到被信任、被重视，增强工作认同感与责任感。

正向激励的同时，需强化反向约束，构建“有奖有罚、奖惩分明”的机制。建立科学的绩效考核体系，对工作敷衍、履职不到位、效率低下的工作人员，采取绩效扣分、通报批评、岗位调整等措施；对造成工作失误、产生不良影响的，严格按照规定追究责任，通过反向约束倒逼工作人员履职尽责，形成“比学赶超、争当先进”的良好工作风气。

（二）优化职业发展通道：长效成长的路径支撑

职业发展通道是激发工作人员长期动力的关键，需打破“唯职务论”的局限，构建“管理岗与专业岗并行、晋升与发展并重”的职业发展体系，让不同类型、不同特长的工作人员都能找到成长路径，实现个人价值与组织发展的同频共振。

构建多元化职业发展通道，为工作人员提供清晰的成长路径。针对具备管理能力、统筹协调能力的工作人员，优化管理岗位晋升通道，明确从基层岗位到中层管理岗位、高层管理岗位的晋升条件、晋升流程、考核标准，让优秀管理人才能够逐级晋升、施展才华；针对专业能力强、专注于技术领域的工作人员，设立专业技术岗位晋升通道，如从初级专业技术岗到中级、高级专业技术岗，明确晋升的专业能力要求、工作业绩标准，让专业技术人才无需追求管理职务，也能通过专业能力提升获得职业发展与待遇提升，避免“专业人才被迫走管理岗”的问题。

强化职业发展保障，为工作人员成长赋能。建立常态化培训体系，结合工作

人员的岗位需求、职业规划与能力短板，开展针对性培训，如管理能力培训、专业技能培训、应急处置培训等，通过集中授课、案例分析、实地观摩、师徒结对等多种方式，提升工作人员的综合能力；建立岗位轮换与实践锻炼机制，安排工作人员到不同岗位、不同区域、不同领域轮岗锻炼，丰富工作经验，拓宽视野格局，提升应对复杂问题的能力；为工作人员提供职业规划指导，结合其能力特质、职业偏好与组织需求，帮助其明确职业发展目标，制定个性化成长计划，同时定期跟踪成长进度，为其提供必要的支持与帮助。

（三）营造良好氛围：价值认同的环境保障

良好的工作氛围是效能激发的重要环境支撑，需构建“公平公正、团结协作、鼓励创新、宽容失败”的工作氛围，增强工作人员的归属感与凝聚力，让其能够全身心投入工作。

坚持公平公正的用人导向，在人员调配、岗位晋升、绩效考核、奖励表彰等工作中，严格按照标准与流程开展，不搞特权、不徇私情，确保机会均等、结果公正，让工作人员感受到组织的公平正义；加强团队文化建设，定期开展团队建设活动，增进工作人员之间的沟通交流与协作配合，营造团结互助、携手共进的团队氛围，避免内耗与恶性竞争；鼓励创新创造，建立容错纠错机制，对工作人员在工作中提出的新思路、新方法、新举措，给予积极支持与尝试机会，对因探索创新出现的非原则性失误，给予宽容对待，不盲目追责，激发工作人员的创新勇气与探索精神；注重人文关怀，关注工作人员的身心健康，定期开展文体活动、心理健康辅导，帮助其缓解工作压力，平衡工作与生活，构建有温度的组织环境。

人力资源的统筹调配与效能激发是行政管理工作的核心课题，其本质是实现人力资源与组织目标、工作任务的精准适配，以及个人价值与组织价值的有机统一。行政管理者需遵循“人岗适配、权责对等、优势互补”的调配原则，结合日常工作与重大任务的场景差异，优化差异化调配策略；同时，通过完善多维激励机制、构建多元化职业发展通道、营造良好工作氛围，充分激发人力资源的内在活力，提升人力资源使用效益。

第三节 财务与物资资源的优化配置艺术

财务与物资资源是行政管理工作有序开展的物质基础，其配置效能直接关系到行政成本控制、公共服务质量与治理效能提升。在资源总量有限、需求多元复杂的行政管理场景中，财务与物资资源的优化配置并非简单的“按需分配”，而是一门兼顾合规性、科学性与实效性的统筹艺术。

一、配置原则：财务与物资资源统筹的核心遵循

财务与物资资源的优化配置，需以“量入为出、统筹兼顾、保障重点、注重效益”为核心原则，这四大原则相互关联、层层递进，构成了资源配置的底层逻辑。

（一）量入为出：合规可控的前提基础

量入为出是财务与物资资源配置的首要原则，核心是根据可用资源总量规划支出与配置规模，确保收支平衡、供需匹配，坚决杜绝超预算、超能力配置资源，守住财务合规与风险防控的底线。行政管理中的财务资源主要来源于财政拨款，具有固定性与约束性；物资资源的采购与储备也需依托财务支撑，受资源总量限制，唯有坚持量入为出，才能避免资金链断裂、物资积压浪费等问题。

落实量入为出原则，需做好三个层面的工作。一是精准测算资源总量，全面梳理年度财政拨款额度、自有资金、上级补助等财务资源，结合现有物资库存、闲置资源盘活潜力，科学核定可支配资源总量，为配置工作划定合理边界；二是严格控制配置规模，根据资源总量规划年度支出预算与物资采购计划，避免盲目扩大支出、超额采购物资，确保配置规模与资源总量相适配；三是强化预算刚性约束，将量入为出原则贯穿预算编制、执行、监督全过程，严格按照预算开展资源配置，杜绝无预算、超预算支出，对确需调整的事项，按规定程序报批，确保资源配置合规可控。

（二）统筹兼顾：全面均衡的核心逻辑

统筹兼顾原则要求在资源配置中，兼顾不同领域、不同层级、不同群体的需求，实现重点领域与一般领域、短期需求与长期发展、局部利益与整体利益的均衡协调，避免资源配置“一刀切”“偏科化”。行政管理工作涵盖民生保障、公共服务、项目建设、日常运转等多个领域，各领域需求相互关联、不可分割，唯有统筹兼顾，才能确保行政工作全面有序推进。

践行统筹兼顾原则，需注重多维平衡。在领域平衡上，合理划分日常运转、民生服务、项目建设、应急保障等领域的资源分配比例，既要保障机关日常办公、人员薪酬等基础性需求，又要加大对教育、医疗、养老等民生领域的资源投入，同时预留一定资源用于应急处置、突发事件应对；在层级平衡上，兼顾上级部署与基层落实需求，合理分配上下级之间的资源，向基层倾斜必要资源，破解基层“资源不足、任务繁重”的困境；在时序平衡上，兼顾短期见效工作与长期发展项目，既要保障急需推进、快速见效的工作需求，又要预留充足资源支持基础设施建设、产业培育等长期项目，为长远发展筑牢基础。

（三）保障重点：精准赋能的价值导向

保障重点原则强调在统筹兼顾的基础上，将有限资源向核心领域、关键环节、重点任务倾斜，集中力量解决主要矛盾与核心问题，实现资源配置的精准赋能。行政管理工作中，不同领域、不同任务的重要性存在差异，若平均分配资源，会导致核心任务推进乏力、关键领域突破不足，影响整体治理效能。

落实保障重点原则，需做好精准识别与优先配置。首先，精准识别重点领域与任务，结合上级政策部署、区域发展目标、群众迫切需求，明确年度重点工作、核心项目与关键环节，如重大民生工程、重点改革任务、应急保障等工作等；其次，优化资源分配结构，在预算编制、物资采购中，对重点领域与任务给予优先保障，适当提高资源分配比例，确保核心需求得到充分满足；最后，强化重点资源的动态管控，对投入重点领域的财务与物资资源，跟踪使用情况与实施成效，及时调整配置策略，确保资源精准投放、高效利用。

（四）注重效益：提质增效的最终目标

注重效益原则核心是追求资源配置的经济性、效率性与有效性，以最低的资源消耗实现最大的行政效能与公共价值，避免资源闲置浪费、低效使用。财务与物资资源的稀缺性决定了必须强化效益意识，通过科学配置与精准管控，提升资源使用效益，让每一分钱、每一件物资都发挥最大价值。

提升资源配置效益，需兼顾多重维度。在经济效益上，严格控制行政成本，优化资源采购、使用、处置全流程管理，降低采购成本、减少物资损耗，避免资源闲置与重复购置；在效率效益上，优化资源配置流程，缩短资源审批、调拨、使用周期，确保资源快速送达需求岗位，提升资源周转效率；在社会效益上，聚焦公共价值实现，将资源投入到群众最关心、最迫切的领域，提升公共服务质量

与群众满意度，实现资源效益与社会价值的统一。

二、配置方法：财务资源优化分配的科学路径

财务资源作为物资资源配置的基础支撑，其分配的科学性直接决定整体资源配置效能。传统“基数增长”式预算编制方法易导致资源分配固化、低效浪费，需采用零基预算、绩效预算等科学方法，打破固有分配模式，实现财务资源的精准分配与高效利用，为物资资源配置提供坚实的资金保障。

（一）零基预算：打破固化的创新分配模式

零基预算是指不考虑以往年度的预算基数，以零为起点，结合年度实际需求、工作任务与资源总量，重新测算各项支出的预算编制方法。这种方法打破了“基数递增”的固有模式，能够有效规避预算固化、资源浪费等问题，实现财务资源与实际需求的精准匹配。

推行零基预算，需遵循“全口径梳理、精细化测算、合理化排序”的流程。首先，全口径梳理支出事项，对年度各项工作任务、支出需求进行全面排查，明确每项支出的具体内容、实施理由、预期目标与受益对象，杜绝无实质内容、无明确目标的无效支出；其次，精细化测算支出额度，结合工作任务量、物价水平、标准定额等因素，科学测算每项支出的合理额度，避免高估支出、预留资金“蓄水池”；最后，合理化排序支出项目，根据支出事项的重要性、紧迫性，将支出项目分为必保项目、优先项目、一般项目，按顺序分配预算资金，优先保障必保项目与优先项目，对一般项目根据资源总量合理安排，实现资源的优化配置。例如，某机关在编制年度预算时，摒弃以往按基数递增的方式，对各项支出重新梳理测算，取消无实质意义的会议费、培训费预算，将资金优先投入到民生服务、基层调研等重点工作中，有效提升了资金使用效益。

（二）绩效预算：以效定资的精准分配方法

绩效预算是指将预算分配与工作绩效挂钩，以绩效目标为导向，根据绩效评价结果调整预算分配的方法。这种方法核心是“以效定资、奖优罚劣”，能够倒逼各部门强化绩效意识，提升财务资源使用效益，避免“重投入、轻产出”“重分配、轻效益”的问题。

实施绩效预算，需构建“绩效目标设定 - 绩效运行监控 - 绩效评价实施 - 结果应用反馈”的闭环机制。首先，科学设定绩效目标，各部门结合年度工作任务

与预算支出，设定具体、可量化、可检验的绩效目标，明确预算支出的预期成效，如工作完成质量、群众满意度、资源使用效率等；其次，强化绩效运行监控，在预算执行过程中，对绩效目标实现进度、预算支出使用情况进行实时跟踪，及时发现问题、纠正偏差，确保绩效目标与预算执行同步推进；再次，严格开展绩效评价，年度结束后，组织专业力量对各部门预算支出的绩效情况进行全面评价，结合定量指标与定性指标，客观评估资源使用效益与绩效目标实现情况；最后，强化评价结果应用，将绩效评价结果与下一年度预算分配挂钩，对绩效优秀的部门给予预算倾斜、奖励，对绩效不佳的部门核减预算、督促整改，形成“以效定资、良性循环”的分配机制。

三、物资管理：构建全流程统筹管理体系

物资资源作为行政管理的有形支撑，其管理效能直接影响财务资源使用效益与行政工作推进质量。需建立“集中采购、统一调配、循环利用”的全流程物资统筹管理体系，实现物资采购、储备、使用、处置各环节的规范化、高效化管理，破解物资分散采购、闲置浪费、调配不畅等难题。

（一）集中采购：降本增效的采购管理模式

集中采购是指将各部门、各岗位的物资采购需求进行整合，由专门机构统一组织采购的管理模式。这种模式能够发挥规模采购优势，降低采购成本，提升采购质量，规范采购流程，避免分散采购导致的重复采购、成本偏高、流程不规范等问题。

推行集中采购，需构建“需求归集-统一采购-规范验收”的闭环流程。首先，规范需求归集，各部门根据年度工作任务与实际需求，定期上报物资采购计划，明确物资名称、规格型号、数量、质量标准、需求时限等信息，由采购管理部门统一审核、汇总，形成集中采购清单，杜绝无需求采购、超需求采购；其次，优化采购方式，根据物资特性、采购金额、紧急程度，灵活选择公开招标、竞争性谈判、询价采购等方式，对大额、常用物资采用公开招标方式，提升采购透明度与性价比；对紧急、特殊物资采用竞争性谈判或单一来源采购方式，确保及时满足需求；最后，严格验收管理，建立“双人验收、全程留痕”制度，采购物资到货后，由采购部门、需求部门、纪检监督部门共同验收，核对物资数量、质量、规格等，确保物资符合需求，验收合格后方可入库。

（二）统一调配：高效流转的物资运行机制

统一调配是指建立物资集中储备库，对采购入库的物资进行统一管理，根据各部门需求动态调拨物资，实现物资的高效流转与精准供给。这种机制能够打破部门壁垒，避免物资分散储备导致的闲置浪费、供需失衡，提升物资周转效率。

构建统一调配机制，需做好储备管理与调拨管控。在储备管理上，建立集中储备库，对办公设备、办公用品、应急物资等常用物资进行集中储备，科学设定储备定额，根据需求变化与消耗速度动态调整储备量，避免储备过多导致积压浪费，或储备不足无法满足需求；建立物资库存台账，采用信息化手段对物资入库、出库、库存等情况进行实时记录，定期开展库存盘点，确保账实相符、物资安全。在调拨管控上，建立“需求申请-审核批准-精准调拨-签字确认”的调拨流程，各部门根据实际需求提交物资调拨申请，由物资管理部门审核批准后，从储备库调拨物资，调拨过程中明确物资去向、使用人，做好签字确认手续，确保物资可追溯；建立应急调拨机制，针对突发事件、紧急任务，开通物资调拨绿色通道，快速调配所需物资，保障紧急需求。

（三）循环利用：绿色高效的物资处置模式

循环利用是指对闲置、废旧、淘汰的物资进行回收、维修、翻新、再利用，或合规处置回收资源，实现物资价值最大化与绿色低碳发展。这种模式能够有效减少资源浪费，降低行政成本，践行绿色行政理念，是物资统筹管理的重要环节。

推进物资循环利用，需构建“回收归集-分类处置-再利用推广”的全流程机制。首先，建立闲置物资回收机制，明确回收范围与流程，对各部门闲置的办公设备、办公用品、家具等物资，由物资管理部门统一回收、登记造册，建立闲置物资台账；其次，分类开展处置利用，对可维修、翻新的物资，组织专业人员维修、翻新后，重新纳入储备库调配使用，或调配给需求较低的岗位、基层部门；对无法维修利用的废旧物资，进行分类拆解、资源回收，如废纸、废金属等可回收物资交由合规机构回收处理，实现资源再利用；对有毒有害、不可回收的物资，严格按照环保规定合规处置，避免污染环境；最后，强化循环利用推广，建立循环利用激励机制，鼓励各部门主动上交闲置物资，优先使用翻新、回收物资，营造绿色低碳、节约高效的工作氛围。

财务与物资资源的优化配置是行政管理统筹实践的重要内容，其核心在于通过科学原则引领、精准方法赋能、完善体系保障，实现资源的合规配置、高效利

用与价值最大化。行政管理者需坚守“量入为出、统筹兼顾、保障重点、注重效益”的配置原则，灵活运用零基预算、绩效预算等科学方法优化财务资源分配，构建“集中采购、统一调配、循环利用”的物资管理体系，兼顾合规性、科学性与实效性，破解资源配置中的各类难题。

第四节 信息资源的整合与共享机制建设

在数字化转型背景下，信息资源已成为行政管理的核心战略资源，其整合程度与共享效能直接关系到治理现代化水平的提升。构建科学的信息资源整合路径，完善规范的共享机制，推动信息资源向治理效能转化，是打破数据壁垒、实现“数据多跑路、群众少跑腿”的关键，也是新时代提升行政管理统筹能力的重要抓手。

一、整合路径：打破信息孤岛，构建统一体系

信息资源整合的核心目标是打破部门间的信息壁垒，实现数据资源的集中管理、规范梳理与高效调度。这需要从平台搭建、标准统一、数据归集三个维度发力，构建“平台支撑、标准引领、全域覆盖”的信息资源整合体系，从根源上破解信息碎片化、异构化难题。

（一）搭建统一信息资源管理平台

统一平台是信息资源整合的基础载体，需构建集数据采集、存储、处理、调度于一体的综合性信息资源管理平台，实现各部门信息系统的互联互通与数据资源的集中管控。传统行政管理中，各部门往往根据自身需求搭建独立信息系统，系统架构、数据格式各异，导致数据无法跨部门流转。统一管理平台的搭建，需打破“部门本位”思维，以全域治理需求为导向，统筹规划平台功能与架构。

平台建设需兼顾兼容性与扩展性，一方面支持现有各部门信息系统的接入与适配，通过接口开发、数据迁移等方式，将分散在不同系统中的数据整合至统一平台，实现“一数之源、多源校核”；另一方面预留功能扩展接口，适应未来数字化治理的新需求、新场景，如大数据分析、人工智能应用等。同时，搭建分级管理模块，明确各部门在平台中的数据管理权限，实现数据的集中管控与分布式应用相结合，既保障数据安全，又提升数据使用便捷性。

（二）建立统一信息资源标准体系

标准统一是信息资源整合的核心前提，缺乏统一标准，即便实现平台互联，也会因数据格式异构、口径不一导致数据无法有效融合与使用。需构建涵盖数据采集、编码、存储、交换、安全等全流程的标准体系，规范信息资源的生成与流转，实现“数据可比对、可共享、可复用”。

标准体系建设需聚焦三个核心层面：一是数据采集标准，明确各部门数据采集的范围、口径、格式与更新频率，确保原始数据的规范性与一致性，如人口数据统一采用身份证号作为核心编码，政务服务数据统一采集字段与填报规范；二是数据交换标准，制定跨部门数据交换的接口规范、传输协议与安全要求，保障数据在不同部门、不同系统间安全高效流转；三是数据质量标准，建立数据清洗、校验、纠错机制，明确数据完整性、准确性、时效性的评价指标，定期开展数据质量核查，及时修正错误数据、补充缺失数据，提升信息资源的可靠性。

（三）推进全域信息资源归集梳理

信息资源整合需实现全域覆盖，全面归集各部门、各领域、各层级的信息数据，构建完整的信息资源目录。首先，开展信息资源普查，对各部门现有信息资源的种类、数量、存储位置、使用状况等进行全面排查，摸清信息资源底数，建立信息资源清单；其次，分类归集核心数据，重点归集人口、法人、空间地理、政务服务、监管执法等核心领域数据，形成基础数据库与主题数据库，基础数据库聚焦共性数据的集中存储，主题数据库针对特定治理场景整合专项数据，如民生服务主题库、应急管理主题库等；最后，建立信息资源动态更新机制，明确各部门数据更新的责任与时限，确保平台数据与实际情况保持一致，避免“数据沉睡”“信息滞后”问题。

二、共享机制：明确规范边界，强化安全保障

信息资源共享并非“无差别共享”，需在保障数据安全、保护隐私权益的前提下，建立“范围清晰、权限明确、流程规范、安全可控”的共享机制，实现数据共享与安全保障的有机统一，既满足跨部门治理需求，又守住数据安全底线。

（一）界定信息共享范围与权限

科学界定共享范围是信息资源有效利用的前提，需坚持“按需共享、最小必要”原则，根据行政管理职责与治理需求，明确不同类型信息的共享范围与使用

权限。将信息资源划分为无条件共享、有条件共享、不予共享三类：无条件共享信息为涉及公共服务、监管执法等共性需求的基础数据，如法人登记信息、人口基本信息等，各部门可按需获取使用；有条件共享信息为涉及特定治理场景、需限定使用范围的专项数据，如企业经营机密、个人敏感信息等，需经信息提供部门审核批准后，在指定范围内使用；不予共享信息为涉及国家安全、商业秘密、个人隐私且无共享必要的信息，严格限制对外流转。建立权限分级管理机制，根据部门职责、岗位性质，为不同工作人员分配差异化的数据使用权限，明确数据查看、调取、修改、导出等操作权限，实现“岗有权限、权有限定、操作留痕”。

（二）规范信息共享流程与管理

规范的共享流程是提升信息共享效率、防范数据风险的重要保障，需建立“申请-审核-授权-使用-反馈”的闭环共享流程。各部门因工作需要获取共享数据时，需通过统一信息平台提交共享申请，明确申请数据的种类、用途、使用范围与时限；信息提供部门在规定时限内对申请进行审核，符合共享条件的，通过平台授予相应使用权限，明确数据使用要求；使用部门严格按照授权范围与用途使用数据，不得擅自扩大使用范围、篡改数据或用于非工作用途；使用完成后，及时反馈数据使用成效，信息提供部门定期对数据使用情况进行核查。针对紧急治理场景，如应急处置、突发公共事件应对等，建立信息共享绿色通道，简化审核流程，确保数据快速流转，为紧急决策与处置工作提供支撑。

（三）强化信息共享安全保障措施

数据安全是信息资源共享的底线，需构建“技术防护+制度约束+人员管理”三位一体的安全保障体系，全方位防范数据泄露、篡改、滥用等风险。在技术防护层面，采用数据加密、访问控制、安全审计、漏洞扫描等技术手段，对数据存储、传输、使用全流程进行安全防护，敏感数据加密存储，跨部门传输数据采用安全协议，确保数据不被非法获取与篡改；建立数据安全监测预警机制，实时监测平台数据操作与流转情况，对异常访问、违规操作等行为及时发出预警，快速处置安全隐患。

在制度约束层面，完善数据安全管理制度，明确各部门数据安全风险，建立数据安全应急预案，定期开展数据安全应急演练，提升应对数据安全事件的能力；健全数据泄露追责机制，对因违规操作、管理不当导致数据泄露的部门与个人，严格追究责任。在人员管理层面，加强对工作人员的数据安全培训，提升数据安

全意识与合规操作能力，定期开展数据安全考核，考核不合格者不得参与数据操作工作。

三、价值转化：数据赋能，提升治理效能

信息资源整合与共享的最终目标是实现价值转化，通过数据挖掘、分析与应用，将海量信息资源转化为科学决策的依据、高效治理的手段、优质服务的支撑，推动行政管理从“经验驱动”向“数据驱动”转型，提升治理精细化、智能化水平。

（一）赋能科学决策，提升决策精准度

传统行政管理决策多依赖经验判断，易受主观因素影响，决策精准度不足。信息资源价值转化的核心的是为决策提供数据支撑，通过对整合后的海量数据进行深度挖掘与分析，揭示数据背后的规律与趋势，为决策提供客观依据。例如，在区域发展规划决策中，通过整合经济运行、人口流动、资源禀赋、生态环境等多维度数据，运用大数据分析模型，预判区域发展趋势，识别发展短板，为产业布局、基础设施建设、公共服务配置等决策提供精准支撑；在应急决策中，通过整合气象、交通、人口、医疗等数据，快速研判突发事件影响范围与发展态势，为应急处置方案制定、资源调配提供科学依据。

为提升决策赋能效果，需构建专业化数据分析团队，配备数据分析、人工智能等专业人才，提升数据挖掘与分析能力；搭建决策分析模块，整合各类分析工具与模型，实现数据可视化展示与智能化分析，让决策人员直观掌握数据规律，提升决策效率与精准度。

（二）赋能高效治理，提升行政执行力

信息资源价值转化能够优化行政管理流程，提升治理效率与执行力，破解传统治理中流程繁琐、协同不畅、监管滞后等问题。在政务服务领域，通过整合跨部门信息资源，实现“一网通办”“一窗受理”，群众与企业办理业务无需重复提交材料，部门间通过共享数据完成核查审批，大幅缩短办理时限，提升服务体验；在监管执法领域，通过整合监管数据、信用数据、执法数据，构建智能化监管平台，实现对监管对象的精准画像、风险预警与动态监管，变“被动监管”为“主动监管”，提升监管效能。

例如，在市场监管中，通过整合企业登记、纳税、信用评价、投诉举报等数据，建立企业信用风险评估模型，对高风险企业重点监管，对低风险企业简化监

管，既提升了监管效率，又降低了行政成本；在基层治理中，通过整合社区、公安、民政等数据，搭建基层治理信息化平台，实现对基层矛盾纠纷、民生诉求的快速响应与处置，提升基层治理精细化水平。

（三）赋能民生服务，提升群众满意度

信息资源价值转化的最终落脚点是提升民生服务质量，通过数据赋能，精准对接群众需求，优化服务供给，实现“民有所呼、我有所应”。通过分析整合民生服务数据，如教育、医疗、养老、就业等领域数据，精准识别群众需求痛点与服务短板，优化服务设施布局与资源配置，提升服务供给的针对性与实效性。例如，通过分析区域人口结构、年龄分布、教育需求等数据，合理规划学校布局、调配教育资源，缓解“入学难”问题；通过整合医疗数据，实现跨医院病历共享、检查结果互认，方便群众异地就医，提升医疗服务便捷性。

依托信息资源构建个性化服务模式，通过数据分析掌握群众个性化需求，提供精准化、智能化服务，如为老年人提供适老化服务提醒，为就业困难人员推送岗位信息，让民生服务更具温度。

信息资源的整合与共享机制建设是新时代行政管理数字化转型的核心内容，也是提升统筹治理能力的重要路径。行政管理者需通过搭建统一平台、建立统一标准，破解信息孤岛难题；通过明确共享范围、规范共享流程、强化安全保障，构建合规高效的共享机制；通过数据挖掘分析，推动信息资源向决策支撑、治理效能、民生服务转化。

第五节 跨周期重大项目的统筹推进策略

跨周期重大项目是关乎区域长远发展、民生根本改善与国家战略落地的核心载体，涵盖基础设施建设、产业升级、生态治理、公共服务等关键领域，其实施周期通常跨越数年甚至数十年，面临多重复杂挑战。与短期项目相比，跨周期重大项目的统筹推进更考验行政管理者的系统思维、全局意识与动态调控能力。

一、周期特征：跨周期重大项目的核心属性解析

跨周期重大项目的独特性源于其跨越多个规划周期、涉及多元利益主体、受内外环境影响深远的属性，具体呈现为长期性、复杂性、不确定性三大核心特征，

这三大特征相互交织、相互影响，决定了项目统筹推进的难度与侧重点。

（一）长期性：时序跨度与价值沉淀的双重属性

长期性是跨周期重大项目最显著的特征，其实施周期不仅跨越多个年度，往往还覆盖多轮政府规划周期，从项目立项、规划设计、建设实施到竣工验收、运营维护，全流程耗时久、环节多。这种长期性既体现在时间维度的延展，更表现为价值沉淀的渐进性——跨周期重大项目多为基础性、战略性工程，短期内难以显现直接经济效益与社会效益，其价值需在长期运营中逐步释放，对区域发展产生持续性、根本性影响。

例如，跨区域轨道交通、流域生态治理、重大科技基础设施等项目，实施周期普遍超过5年，部分项目运营维护周期长达数十年。这种长期性要求项目统筹推进必须打破“短期政绩导向”，立足长远发展布局，兼顾当前推进节奏与未来发展需求，避免因规划调整、人事变动等因素导致项目中断、方向偏离，确保项目价值持续沉淀。

（二）复杂性：多元维度交织的系统挑战

跨周期重大项目的复杂性体现在利益主体、实施环节、资源需求等多维度的交织叠加。从利益主体来看，项目涉及政府部门、企业、社会组织、群众等多方主体，不同主体的利益诉求存在差异，协调难度大；从实施环节来看，项目涵盖立项审批、规划设计、征地拆迁、建设施工、运营管理等多个环节，各环节衔接紧密、环环相扣，任一环节出现问题都可能影响整体进度；从资源需求来看，项目对资金、土地、人力、技术等资源的需求规模大、持续时间长，资源配置的动态平衡难度高。跨周期重大项目往往具有跨区域、跨领域属性，如跨流域调水、跨省高速公路等项目，需协调不同行政区域、不同职能部门的权责关系，进一步加剧了项目推进的复杂性。

（三）不确定性：内外环境叠加的动态风险

跨周期重大项目面临的不确定性源于内部实施与外部环境的双重变化。外部环境方面，宏观经济形势、产业政策导向、技术发展趋势、生态环保要求等均可能在项目周期内发生重大调整，对项目规划、资源配置、实施路径产生影响；内部实施方面，项目建设过程中可能出现地质条件复杂、技术难题突破缓慢、资金链断裂、征地拆迁受阻等突发问题，导致项目进度滞后、成本超支。为清晰梳理不确定性的来源与影响，以下通过表格汇总核心风险点及应对方向：

不确定性类型	核心来源	主要影响	基础应对方向
外部环境不确定性	政策调整、经济波动、技术迭代、环保要求升级	项目规划变更、投资回报波动、技术路线失效	强化政策研判，预留调整空间，动态优化方案
内部实施不确定性	地质条件、技术瓶颈、资金短缺、征地拆迁阻力	进度滞后、成本超支、质量隐患	提前勘察评估，完善资源保障，制定应急预案
利益协同不确定性	多方主体诉求分歧、权责划分模糊	协调成本攀升、推进效率低下	建立协同机制，明确权责边界，兼顾多方利益

二、统筹重点：聚焦核心环节的精准管控

跨周期重大项目的统筹推进需立足其周期特征，围绕项目全生命周期聚焦核心环节，重点做好项目规划、资源保障、风险防控与阶段衔接四大板块工作，实现各环节、各阶段的系统性管控与高效协同。

（一）科学规划：锚定长远的顶层设计

规划是跨周期重大项目推进的“总纲领”，其科学性直接决定项目的方向与成效。跨周期项目规划需打破“短期局限”，立足区域发展战略与长远需求，构建“顶层设计+分期落地”的规划体系。顶层设计阶段，需精准对接国家、省级战略部署，结合区域资源禀赋、发展短板与民生需求，明确项目的总体目标、核心功能、建设标准与运营方向，确保项目与区域发展规划、产业规划、生态规划等相衔接，避免规划冲突与重复建设。

分期落地阶段，需将总体目标拆解为阶段性目标，按年度、按周期明确各阶段的 建设任务、关键节点与考核标准，确保项目推进有节奏、可衡量。同时，规划编制过程中需广泛征求多方意见，邀请专家开展可行性论证，充分考虑政策变化、技术迭代等不确定性因素，预留规划调整空间，增强规划的前瞻性与适配性。

（二）资源保障：动态均衡的供给体系

跨周期重大项目对资源的持续需求的特点，决定了资源保障不能采用“一次性配置”模式，而需构建“动态调配、精准供给、多元整合”的保障体系。资金保障方面，需整合财政资金、社会资本、专项债券等多元资金来源，建立长效资金筹措机制，合理安排资金投放节奏，避免资金闲置或短缺；针对项目周期长、资金需求大的特点，可采用分期拨付、绩效挂钩的资金管理模式，提升资金使用效益。

土地、人力、技术等资源保障方面，需提前做好资源储备与统筹调度，根据

项目各阶段需求动态调整资源配置；加强跨区域、跨部门资源协同，破解资源供给瓶颈，如通过土地指标跨区域调剂保障项目用地需求，通过产学研合作引入专业技术团队攻克技术难题，通过人才引进与培养满足项目建设运营的人力需求。

（三）风险防控与阶段衔接：全周期闭环管控

风险防控需贯穿项目全生命周期，针对不同阶段的风险特点建立差异化防控机制，提前识别、精准研判、快速处置各类风险，避免风险叠加扩散。项目前期重点防控规划风险、可行性论证风险；建设阶段重点防控质量安全风险、资金风险、征地拆迁风险；运营阶段重点防控运营管理风险、政策调整风险、收益波动风险。同时，建立风险预警与应急处置机制，定期开展风险排查，对潜在风险及时发出预警，制定应急预案并开展演练，提升风险应对能力。

阶段衔接是保障项目连续推进的关键，需建立各阶段无缝衔接的工作机制，明确各阶段的责任主体、衔接流程与交接标准。项目前期与建设阶段需做好规划设计、审批手续的衔接，避免因手续不全导致工期延误；建设阶段与运营阶段需做好设施验收、技术移交、人员培训的衔接，确保项目建成后快速投入运营、发挥效益。同时，针对政府换届、部门调整等情况，建立项目责任交接机制，确保项目推进的连续性。

三、推进机制：构建高效协同的运行体系

跨周期重大项目的统筹推进需突破部门壁垒、层级限制与周期分割，建立“统一领导、分工负责、协同联动、动态监测”的推进体系，通过机制创新实现项目全生命周期的规范化、高效化管控，为项目推进提供坚实制度保障。

（一）统一领导：凝聚全局的统筹核心

统一领导是破解跨周期重大项目多头管理、各自为政的关键，需建立高层次的项目统筹领导机构，由主要领导牵头，整合发改、财政、自然资源、住建等相关职能部门及项目涉及区域的负责人，形成“一把手”抓总、统筹协调的工作格局。该机构的核心职责包括：审定项目总体规划与分期实施方案、协调解决项目推进中的重大问题、统筹调配各类资源、督促检查项目进展情况、研究应对重大风险与政策调整。

通过统一领导机构的统筹协调，能够打破部门本位与区域壁垒，凝聚工作合力，确保项目推进始终围绕总体目标展开，避免因部门利益、区域利益冲突影响

项目进度。例如，某跨区域高铁项目通过成立省级层面统筹领导小组，协调沿线各市政府与交通、发改、自然资源等部门，统一规划线路走向、征地拆迁标准、资金分摊比例，有效破解了跨区域协调难题。

（二）分工负责：权责清晰的落实机制

在统一领导的基础上，需明确各参与主体的职责分工，构建“层层压实、事事落实”的责任体系。按照“谁主管、谁负责”的原则，明确牵头部门与配合部门的职责边界，牵头部门负责项目的总体协调、进度把控与日常管理，配合部门按职责分工做好专项工作，如财政部门负责资金保障，自然资源部门负责用地审批，住建部门负责工程质量监管。

建立项目责任制与考核评价机制，将项目推进任务分解到具体岗位、具体人员，明确各阶段的考核指标与奖惩措施，将项目推进成效纳入相关部门与负责人的绩效考核体系。对推进成效显著的予以表彰奖励，对工作不力、进度滞后的予以通报批评、约谈问责，倒逼责任落实，激发工作动力。

（三）动态监测：精准调控的重要支撑

动态监测机制是实现跨周期重大项目精准调控的核心手段，需构建覆盖项目全生命周期的监测体系，对项目进度、质量安全、资金使用、资源配置、风险状况等进行实时跟踪与动态分析。监测内容需细化为可量化的指标，如工期进度达标率、资金使用合规率、工程质量合格率、风险隐患整改率等，通过信息化手段建立监测平台，实现数据实时采集、动态更新与可视化展示。

建立监测分析与调整优化联动机制，定期对监测数据进行分析研判，对进度滞后、质量隐患、资金违规使用等问题及时发出预警，督促相关部门限期整改；针对监测中发现的规划不合理、资源配置失衡等问题，及时启动方案调整程序，优化项目推进策略。同时，定期开展项目绩效评估，结合监测数据与实际成效，对项目实施效果进行全面评价，为后续阶段工作优化与同类项目统筹提供经验借鉴。

跨周期重大项目的统筹推进是一项系统工程，需精准把握其长期性、复杂性、不确定性特征，聚焦规划、资源、风险、衔接四大核心重点，构建“统一领导、分工负责、协同联动、动态监测”的推进体系。行政管理者需树立系统思维与长远意识，通过科学规划、精准管控、机制创新，破解项目推进中的各类难题，确保跨周期重大项目稳步落地、持续发挥效益，为区域长远发展与治理现代化提供坚实支撑。

第四章 协同能力的本质与协同机制构建

第一节 从科层制到网络化：协同的组织基础演变

协同能力是新时代行政管理的核心能力之一，其形成与发挥离不开适配的组织基础作为支撑。组织形态从科层制向扁平化、网络化转型，成为破解协同壁垒、提升协同效能的必然趋势，而清晰把握转型逻辑、优化转型路径，能为协同能力建设筑牢组织根基，推动治理模式从“分散治理”向“协同共治”升级。

一、科层制局限：传统组织形态的协同壁垒

科层制作为工业时代形成的经典组织模式，以“层级分明、权责清晰、流程规范、集中控制”为核心特征，在单一领域、常规性工作中能有效提升执行效率。但在跨部门、跨领域协同治理场景中，其固化的结构设计与管理逻辑形成了多重协同壁垒，导致协同成本攀升、协同效率低下，难以应对复杂多变的治理需求。

（一）层级固化导致协同沟通梗阻

科层制以垂直层级划分为核心，上下级之间形成严格的指挥与服从关系，信息传递需遵循“自上而下、自下而上”的垂直流程，横向沟通渠道薄弱且不规范。在跨部门协同中，不同部门分属不同层级或平行层级，缺乏直接、高效的沟通载体，信息传递需经过多层级流转，不仅导致信息滞后、失真，还大幅增加沟通成本。例如，在应对突发公共事件时，应急、公安、民政、医疗等部门需快速协同响应，但科层制下的层级壁垒使得各部门信息无法及时互通，指令传递衔接不畅，易出现响应迟缓、行动脱节等问题，影响协同处置成效。

（二）职能分割造成协同资源碎片化

科层制以职能划分为基础设置部门机构，各部门拥有明确的职责范围与资源配置权限，形成了“各司其职、各负其责”的工作格局。这种职能分割在提升部门专业化水平的同时，也导致了资源配置的碎片化，各部门资源独立管控、封闭使用，难以实现跨部门资源的统筹调配与高效整合。在跨领域协同治理中，不同

部门的资源优势无法互补，甚至出现重复投入、资源闲置等问题，降低了整体治理效能。

（三）流程僵化制约协同灵活适配

科层制强调流程的规范性与标准化，制定了严格的办事程序、审批流程与考核标准，以确保组织运行的稳定性与可控性。但这种僵化的流程设计难以适配跨部门协同的复杂性与灵活性需求，跨部门事务往往涉及多个审批环节、多重责任主体，需遵循不同部门的流程规范，导致协同工作推进缓慢、效率低下。面对突发情况或个性化协同需求时，僵化的流程无法及时调整，各部门只能严格按照既定流程推进工作，缺乏灵活处置的空间，易错失协同治理的最佳时机。同时，科层制的考核机制以部门个体绩效为核心，缺乏针对跨部门协同成效的考核指标，进一步抑制了各部门突破流程限制、主动协同的积极性。

二、网络化转型：协同适配的组织形态创新

随着数字化技术的发展与治理需求的升级，组织形态逐渐从科层制向扁平化、网络化转型。网络化组织以“去中心化、扁平化、协同化、开放化”为核心特征，打破了传统科层制的层级壁垒与职能分割，通过构建多元主体协同联动的网络结构，实现了信息、资源、权力的合理配置，更能适配跨部门、跨领域协同治理的现实需求，为协同能力提升提供了坚实的组织支撑。

（一）扁平化结构提升协同沟通效率

网络化组织通过压缩垂直层级、减少管理中间环节，构建“高层 - 基层”直接对接的扁平化结构，打破了科层制的层级壁垒。这种结构设计使得信息传递路径大幅缩短，各部门、各岗位之间能够实现直接、高效的横向沟通与纵向联动，有效避免了信息滞后、失真问题。同时，扁平化结构弱化了传统层级的权威约束，赋予基层部门与工作人员更多的自主决策权与协同主动权，鼓励各主体主动对接、高效配合，形成“上下贯通、左右协同”的沟通格局。

（二）网络化联动实现协同资源整合

网络化组织以多元主体协同为核心，构建了跨部门、跨领域、跨区域的联动网络，各组织主体作为网络节点，通过统一的平台实现资源共享、优势互补。与科层制的资源碎片化配置不同，网络化组织强调资源的统筹调配与开放共享，通过建立资源共享机制，打破部门资源封闭管控的格局，将分散在不同部门的人力、

物力、财力、信息等资源纳入统一网络体系，实现资源的精准配置与高效利用。这种网络化联动不仅能有效避免资源重复投入与闲置浪费，还能通过资源整合形成协同合力，提升复杂治理任务的处置能力。

（三）开放化特征增强协同适配能力

网络化组织具有鲜明的开放化特征，打破了传统科层制的封闭性与排他性，能够根据治理需求灵活吸纳政府部门、企业、社会组织、群众等多元主体加入协同网络，形成开放多元的协同治理体系。这种开放化特征使得组织能够快速响应外部环境变化与治理需求调整，灵活优化协同主体、协同流程与资源配置，提升协同治理的适配性与灵活性。网络化组织不强调单一主体的绝对权威，而是通过建立平等协商、互利共赢的协同机制，凝聚多元主体的共识与力量，形成“多元共治、协同发力”的治理格局。这种组织形态能够有效应对跨领域、复杂化的治理难题，满足新时代协同治理的多元化需求。

三、转型路径：协同导向的组织架构与流程优化

从科层制到网络化的组织转型并非简单的结构调整，而是涉及组织架构、管理流程、制度体系等多方面的系统性变革。需以协同能力建设为导向，通过优化组织架构、再造管理流程、完善制度保障，推动组织形态平稳转型，为协同治理筑牢组织基础。

（一）优化组织架构，搭建协同载体

组织架构优化是网络化转型的核心环节，需打破传统科层制的职能分割与层级壁垒，构建适配协同治理的组织架构。一方面，压缩垂直管理层级，减少中间管理层级，推动组织向扁平化转型，赋予基层部门更多的协同自主权与决策权，提升协同响应速度；另一方面，建立跨部门协同机构，针对重大治理任务或高频协同事项，设立常态化的跨部门协同领导小组、工作专班等，明确协同机构的职责定位、成员构成与运行规则，统筹协调跨部门工作，破解协同壁垒。依托数字化技术搭建统一的协同网络平台，将各部门、各主体纳入统一平台体系，实现信息共享、资源调配、工作协同的线上化、智能化，为网络化协同提供技术支撑。例如，通过搭建政务协同办公平台，整合各部门业务系统，实现跨部门文件流转、任务分派、进度跟踪、成果共享等功能，构建“线上+线下”融合的协同组织载体。

（二）再造管理流程，提升协同效能

管理流程再造是破除协同梗阻、提升协同效能的关键，需以协同需求为导向，打破传统科层制的僵化流程，构建标准化、便捷化、灵活化的协同流程体系。针对跨部门协同事项，梳理核心业务流程，删减冗余审批环节，合并同类流程，建立并联审批、同步推进的协同流程，缩短协同工作周期；针对突发事件与紧急协同需求，建立流程绿色通道，简化审批程序，赋予协同机构与基层部门应急处置权，确保快速响应、高效处置。建立流程动态优化机制，定期对协同流程的运行效果进行评估，结合治理需求变化、技术发展与实践反馈，及时调整优化流程设计，提升流程的适配性与高效性。

（三）完善制度保障，筑牢转型根基

组织形态转型需要完善的制度体系作为保障，需建立健全协同导向的制度机制，规范协同行为、凝聚协同共识、激发协同动力。一是建立权责划分机制，明确各部门、各主体在协同网络中的职责边界与权力范围，避免权责模糊、相互推诿等问题，确保协同工作有序推进；二是建立考核激励机制，打破传统部门个体绩效导向，将协同成效纳入绩效考核体系，设立协同工作专项考核指标，对协同成效显著的部门与个人予以表彰奖励，对协同不力、推诿扯皮的予以问责，激发各主体主动协同的积极性；三是建立风险防控机制，针对网络化协同中的信息安全、权力滥用、利益冲突等风险，制定相应的防控措施，确保协同工作安全可控、规范有序。

从科层制到网络化的组织形态演变，是适应新时代协同治理需求的必然选择，也是提升协同能力的核心支撑。传统科层制的层级壁垒、职能分割与流程僵化，难以应对跨部门、跨领域协同治理的复杂需求，而网络化组织的扁平化、协同化、开放化特征，为破解协同壁垒、提升协同效能提供了有效路径。通过优化组织架构、再造管理流程、完善制度保障，推动组织形态平稳转型，能为协同能力建设筑牢组织根基，实现治理效能的持续提升，助力新时代治理现代化建设。

第二节 信任、共识与共同目标：协同的文化心理要素

协同能力的形成与高效发挥，不仅需要适配的组织架构与运行机制作为外在支撑，更离不开信任、共识与共同目标构成的内在文化心理基础。唯有筑牢信任根基、凝聚思想共识、对齐行动目标，才能化解多元主体的利益分歧与心理隔阂，激发协同内生动力，实现“心往一处想、劲往一处使”的协同效应，为协同机制落地与协同效能提升提供核心心理保障。

一、信任构建：协同关系的心理基石

信任是多元主体开展协同合作的前提与核心，是降低协同成本、提升协同效率的关键心理要素。在行政管理协同场景中，信任体现为不同部门、不同个体之间对彼此行为意图、履职能力与承诺兑现的正向预期，这种预期能够打破“部门本位”的心理防线，减少相互猜忌与防范，为协同行动奠定安全稳定的心理基础。

（一）透明沟通：消除信息壁垒，筑牢信任前提

信息不对称是滋生猜忌、破坏信任的核心诱因，透明沟通能够打破信息壁垒，实现多元主体间的信息互通、互认与互信。协同场景中的透明沟通，不仅是信息的单向传递，更是双向互动、坦诚交流的过程，需建立规范化、常态化的沟通机制，确保信息传递的及时、准确与全面。一方面，搭建开放的沟通平台，打破层级与部门限制，让不同主体能够直接对接、充分表达诉求，主动披露协同工作中的关键信息，包括工作进展、存在问题、资源状况与利益诉求等，避免因信息隐瞒或滞后导致的误解与不信任。

另一方面，强化沟通内容的针对性与真实性，聚焦协同工作中的核心议题，摒弃形式化沟通，直面分歧与矛盾，通过坦诚交流化解疑虑。例如，在跨部门项目协同中，定期召开透明化工作推进会，各部门主动通报任务完成情况、面临的困难及需要配合的事项，同步公开资源使用明细与工作考核结果，让所有参与主体清晰掌握工作全貌，有效消除“暗箱操作”的担忧，逐步建立基于信息对称的信任关系。同时，鼓励非正式沟通场景的搭建，通过工作研讨、团队建设等活动增进情感联结，为正式沟通中的信任传递提供情感支撑。

（二）权责对等：明确行为边界，强化信任支撑

权责不对等易导致协同主体间的利益失衡与责任推诿，进而侵蚀信任基础。

信任构建需要以清晰、对等的权责划分作为支撑，让每个协同主体在承担相应责任的同时，获得对应的权力与利益回报，形成“权责利相统一”的协同格局。在协同机制设计中，需结合各主体的职能定位与资源禀赋，科学界定其在协同工作中的职责范围、权力权限与利益分配方式，避免出现“有责无权”“有权无责”或“利益独享、责任共担”的失衡现象。

例如，在跨领域民生服务协同中，明确牵头部门的统筹协调权与主导责任，同时赋予配合部门相应的资源调配建议权与工作监督权，确保配合部门能够有效参与协同决策与执行；在利益分配上，兼顾各部门的投入成本与贡献大小，建立公平合理的利益补偿机制，对主动配合、成效显著的部门给予适当激励，对因协同工作产生额外成本的部门予以合理补偿。权责对等能够让各协同主体感受到公平公正，增强其对协同机制的认同感与归属感，进而提升彼此间的信任度，主动配合协同工作。

（三）诚信履约：坚守承诺底线，巩固信任成果

诚信履约是信任关系得以维持与深化的核心保障，一旦出现违约失信行为，将对协同信任造成不可逆的破坏。协同场景中的诚信履约，体现为各主体对协同协议、工作承诺的严格遵守，对既定目标、责任分工的坚决执行，不随意变更承诺、不规避应尽责任。为强化诚信履约意识，需建立健全承诺管理与履约监督机制，将各主体的协同承诺纳入工作考核范围，明确违约失信的责任追究标准，对严格履约、成效显著的主体予以表彰，对失信违约、推诿扯皮的主体进行问责。

培育诚信为本的协同文化，引导各主体树立“言出必行、诺出必践”的价值理念，将诚信履约作为协同合作的基本准则。在协同工作推进过程中，针对可能出现的履约困难，鼓励主体主动沟通、及时协商，共同寻找解决方案，而非擅自违约或隐瞒问题。通过长期的诚信履约实践，逐步巩固信任成果，构建稳定、可靠的协同信任关系，为后续协同工作的持续开展提供坚实保障。

二、共识凝聚：协同行动的思想统一

共识是多元主体在协同过程中形成的思想共鸣与价值认同，是将个体行为导向协同目标的思想基础。在协同治理场景中，不同部门、不同个体因职能定位、利益诉求、价值观念的差异，必然存在思想分歧与利益冲突，若无法有效化解，将导致协同行动分散、内耗加剧。

（一）锚定核心目标，搭建共识形成载体

核心目标是凝聚共识的重要载体，唯有明确统一的核心目标，才能让多元主体找到利益交汇点与价值共同点，化解分散的思想导向。共识凝聚需首先锚定协同工作的核心目标，该目标需立足整体利益，契合公共价值与长远发展需求，同时兼顾各协同主体的合理诉求，具有较强的包容性与感召力。在目标设定过程中，需广泛征求各协同主体的意见建议，通过平等协商让各主体充分参与目标制定，确保核心目标能够得到多数主体的认同与支持。同时，将核心目标细化为具体的阶段性目标与工作任务，让各主体清晰知晓协同工作的方向与自身定位，增强对核心目标的认同感与执行力，进而围绕目标形成思想共识。

（二）调和利益分歧，破解共识形成障碍

利益分歧是阻碍共识形成的核心障碍，多元主体的利益诉求差异往往导致思想认知的对立，进而影响协同行动。共识凝聚并非否定个体利益，而是通过利益调和实现“个体利益与整体利益相统一”，在保障整体目标实现的前提下，兼顾各主体的合理利益诉求，化解利益冲突。需建立健全利益协调机制，搭建平等协商的利益沟通平台，让各主体充分表达自身利益诉求，针对分歧点开展专项协商，寻找利益平衡点与共赢方案。对于可量化的利益分歧，通过建立公平合理的利益分配与补偿机制，平衡各主体的利益得失；对于难以量化的利益诉求，通过价值引导、责任感召等方式，引导各主体树立“大局意识”，主动让渡局部利益、短期利益，服从整体利益、长远利益。

（三）强化价值引领，巩固共识思想基础

共识的深化与巩固，离不开价值理念的引领。在化解利益分歧的基础上，需通过强化公共价值引领，引导各协同主体树立“协同共赢、责任共担、利益共享”的价值理念，将个体认知上升为集体认同，形成稳定持久的思想共识。一方面，加强协同文化宣传与引导，通过专题培训、典型案例分享等方式，向各主体传递协同合作的重要意义，培育“一盘棋”思想，打破“部门本位”“区域本位”的价值局限；另一方面，挖掘协同工作中的共同价值追求，如公共服务、民生改善、社会治理等公共价值，让各主体认识到协同工作的终极目标是实现公共利益最大化，进而在价值层面形成共鸣。发挥榜样示范作用，对协同共识强、行动成效显著的主体与案例进行宣传推广，让各主体直观感受到共识凝聚带来的协同效能，进一步强化价值认同，巩固思想共识，为协同行动提供持续的思想动力。

三、目标对齐：协同合力的行动保障

目标对齐是将思想共识转化为协同行动的关键，是实现“个体发力与整体合力相统一”的核心保障。目标对齐的核心是通过科学的目标管理，将个体目标、部门目标融入组织整体协同目标，实现“上下贯通、左右协同”的目标体系，让所有协同行动都围绕整体目标展开，最大化协同效能。

（一）构建层级联动目标体系，实现目标纵向对齐

纵向目标对齐是指将组织整体协同目标分解为层级化的子目标，实现“整体目标-部门目标-个体目标”的层层衔接、逐级落地，确保上下层级目标同向同步。在目标分解过程中，需坚持“科学性、合理性、可操作性”原则，结合各层级、各岗位的职能定位与资源禀赋，将整体目标细化为具体、可量化、可考核的部门目标与个体目标，避免目标分解“一刀切”“层层加码”或“逐级弱化”。同时，建立目标联动机制，定期对各层级目标的完成情况进行跟踪评估，及时调整偏差，确保上下层级目标始终保持一致，实现纵向目标对齐。

（二）强化部门协同目标统筹，实现目标横向对齐

横向目标对齐是指协调不同部门之间的目标差异，避免部门目标冲突、重复或遗漏，实现部门间目标的协同互补。由于各部门职能定位不同，其工作目标往往聚焦于自身业务领域，易出现与其他部门目标脱节、冲突的现象，影响整体协同效能。需建立跨部门目标统筹机制，由协同牵头部门统筹协调各部门目标制定工作，结合整体协同目标，对各部门目标进行梳理、整合与优化，消除目标冲突，弥补目标空白，形成“分工明确、协同互补”的横向目标体系。

同时，建立跨部门目标协同考核机制，将部门目标的协同适配度纳入考核范围，倒逼各部门主动对接、优化目标，实现横向目标对齐。

（三）建立目标动态调整机制，保障目标持续对齐

协同工作面临的内外环境复杂多变，整体目标、部门目标与个体目标都可能因环境变化、需求调整而出现偏差，需建立目标动态调整机制，确保各层级、各部门目标始终与整体协同目标保持一致，实现持续对齐。一方面，定期开展目标评估，结合协同工作进展、外部环境变化与实际需求，对各层级、各部门目标的合理性与适配性进行全面评估，及时发现目标偏差与问题；另一方面，规范目标调整流程，明确目标调整的条件、权限与程序，对确需调整的目标，通过集体

协商、审批备案等方式进行优化调整，避免目标随意变更导致的协同混乱。建立目标调整反馈机制，及时将目标调整情况传达至各协同主体，指导其优化工作思路与行动方案，确保个体行动、部门行动与整体行动始终同向发力，形成稳定持久的协同合力。

信任、共识与共同目标作为协同的核心文化心理要素，相互关联、层层递进，共同构成了协同能力的内在心理支撑。信任是协同关系的基石，共识是协同行动的思想引领，目标对齐是协同合力的保障，三者缺一不可。行政管理者需通过透明沟通、权责对等、诚信履约构建协同信任，通过目标锚定、利益调和、价值引领凝聚思想共识，通过层级联动、横向统筹、动态调整实现目标对齐，筑牢协同的文化心理基础，激发多元主体的协同内生动力，推动协同治理效能持续提升，为治理现代化提供强大的心理与文化支撑。

第三节 内部协同：打破部门墙与职能壁垒

内部协同是组织高效运转的核心支撑，也是提升整体治理效能的关键抓手。在行政管理体系中，“部门墙”“职能壁垒”是长期存在的治理痛点，表现为部门间各自为政、协同不畅、资源分散，导致行政效率低下、公共服务碎片化、治理成本攀升。打破部门墙与职能壁垒，并非简单的部门合并或流程调整，而是通过精准剖析壁垒成因、构建科学协同机制、聚焦场景落地实践，实现部门间的权责协同、资源整合、行动同步，让组织从“分散作战”转向“协同攻坚”，为协同能力建设提供坚实的内部支撑。

一、壁垒成因：内部协同障碍的核心溯源

内部协同壁垒的形成是多重因素交织作用的结果，既源于科层制组织架构的固有局限，也受利益格局、沟通机制、权责划分等后天因素影响。这些因素相互叠加，构建起无形的“部门墙”，阻碍了部门间的有效协同，制约了组织整体效能的发挥。

（一）部门利益固化：协同的核心利益梗阻

部门利益固化是形成协同壁垒的根本原因。在科层制架构下，各部门拥有相对独立的职责范围、资源配置权与绩效评价体系，逐渐形成了“部门本位”的利

益格局。各部门更注重维护自身的利益与权威，将部门绩效置于组织整体利益之上，对跨部门协同工作缺乏主动参与的积极性。对于能够凸显部门业绩、带来资源倾斜的工作，各部门争相承担；对于需投入大量资源、责任风险高但难以彰显部门个体价值的协同任务，则相互推诿、消极应付。部门利益固化还导致资源封闭管控，各部门将人力、物力、信息等资源视为“私有资产”，不愿与其他部门共享，即使存在资源闲置，也拒绝跨部门调配，形成资源碎片化配置的局面。这种利益导向的工作逻辑，从根本上割裂了部门间的协同关联，构建起难以突破的利益壁垒。

（二）沟通机制缺失：协同的信息传递梗阻

沟通不畅是加剧协同壁垒的重要因素，缺乏规范化、常态化的沟通机制，导致部门间信息不对称、认知不一致，进而引发协同矛盾。一方面，传统科层制下的沟通多以垂直传递为主，横向沟通渠道薄弱且不规范，部门间缺乏直接、高效的沟通载体，信息传递需经过多层级流转，不仅导致信息滞后、失真，还大幅增加沟通成本。例如，一项跨部门业务需经过多个层级审批与沟通，往往因信息传递不及时、理解有偏差，导致工作推进缓慢、反复调整。另一方面，沟通形式化问题突出，部分跨部门沟通仅停留在会议通报、文件流转层面，缺乏坦诚深入的互动交流，对于协同工作中的分歧与矛盾，不愿直面解决，而是刻意回避、拖延推诿，导致小问题积累成大障碍，进一步加剧了部门间的隔阂与不信任。

（三）权责划分模糊：协同的责任界定梗阻

权责不清是导致协同工作陷入“真空地带”的核心诱因。在行政管理体系中，部分跨部门业务的权责划分缺乏明确规范，存在“权责交叉”“权责空白”等问题。对于权责交叉的工作，各部门相互争夺管理权，一旦出现问题则相互推卸责任；对于权责空白的工作，各部门均不愿主动承接，导致工作无人负责、陷入停滞。部分部门的权责划分与协同需求不匹配，存在“有责无权”“有权无责”的失衡现象。一些部门承担了大量跨部门协同的牵头责任，但缺乏相应的资源调配权、监督考核权，难以有效协调其他部门开展工作；而部分部门拥有较强的资源调配权，却无需承担相应的协同责任，缺乏主动配合的动力。这种权责失衡的格局，进一步弱化了协同意愿，固化了部门壁垒。

二、协同策略：构建打破壁垒的长效机制

打破部门墙与职能壁垒，需立足壁垒成因，从机制创新入手，构建“沟通顺畅、权责清晰、协作高效”的内部协同体系。通过建立跨部门联席会议、项目专班、流程再造等多元化协同机制，破解利益梗阻、信息梗阻与责任梗阻，实现部门间的高效协同。

（一）建立跨部门联席会议机制：搭建协同沟通平台

跨部门联席会议机制是破解沟通不畅、协调乏力的基础机制，旨在通过常态化、规范化的会议沟通，凝聚协同共识、协调解决问题。该机制需明确会议的召集主体、参与范围、召开频次与议事规则，确保会议实效，避免形式化。由组织核心领导牵头召集，相关部门负责人参与，定期召开联席会议，聚焦跨部门协同工作中的重点难点问题，通报工作进展、交流意见建议、协商解决方案。建立会议决议跟踪落实机制，对会议确定的协同任务、责任分工与时间节点，明确专人负责跟踪督办，定期通报落实情况，对未按时完成任务的部门进行约谈问责，确保会议决议落地见效。

（二）组建跨部门项目专班：聚焦重点任务攻坚

对于重大跨部门项目、专项治理任务等高频协同事项，组建临时性跨部门项目专班，是打破部门壁垒、提升协同效能的有效策略。项目专班采用“扁平化管理”模式，打破部门层级限制，从各相关部门抽调骨干人员集中办公，明确专班负责人的统筹协调权与考核管理权，实现“一事一专班、一事一统筹”。专班成员脱离原部门日常工作，全身心投入专班任务，按照“分工协作、权责统一”的原则开展工作，避免受原部门利益与工作节奏的束缚。项目专班需制定详细的工作方案与时间节点，明确各成员的职责分工，建立每日会商、每周通报的工作机制，及时解决工作推进中的问题。项目完成后，专班自动解散，成员返回原部门，同时将专班工作成效纳入个人与原部门的绩效考核。通过项目专班模式，能够快速整合各部门资源与专业力量，形成攻坚合力，高效推进复杂跨部门任务。

（三）推进跨部门流程再造：优化协同运行路径

流程僵化是制约内部协同的重要瓶颈，推进跨部门流程再造，旨在打破传统部门界限，重构标准化、便捷化的协同流程，实现“以流程为核心”的协同模式。流程再造需以协同需求为导向，对现有跨部门业务流程进行全面梳理，删减冗余

审批环节、合并同类流程、消除流程壁垒，构建“一站式”协同流程体系。对于高频跨部门业务，如政务服务审批、公文流转、应急处置等，建立并联审批、同步推进的流程模式，替代传统的串行审批流程，缩短协同工作周期；针对流程中的权责模糊环节，明确各部门的责任边界与办理时限，避免推诿扯皮；依托数字化技术，搭建线上协同流程平台，实现跨部门业务的线上流转、线上审批、线上督办，提升协同流程的智能化水平。同时，建立流程动态优化机制，定期对协同流程的运行效果进行评估，结合实践反馈与需求变化，及时调整优化流程设计，确保流程始终适配协同工作需求。

三、实践重点：聚焦场景落地的协同效能提升

内部协同机制的构建，需立足实践场景，避免“重机制、轻落地”的问题。通过聚焦高频协同场景，打造示范案例，提炼标准流程，以点带面推动整体协同效能提升，让协同机制真正落地生根、发挥实效。

（一）聚焦高频协同场景：精准突破协同痛点

高频协同场景是内部协同问题最集中、群众需求最迫切的领域，聚焦这些场景精准发力，能够快速显现协同成效，增强各部门的协同意愿。行政管理中的高频协同场景主要包括政务服务审批、应急处置、民生保障、专项治理等。在政务服务审批场景，聚焦企业开办、项目立项、民生事项办理等高频业务，打破部门间信息壁垒与流程壁垒，实现“一网通办、一窗受理、并联审批”，大幅缩短办理时限；在应急处置场景，聚焦突发公共事件、安全生产事故等，建立跨部门快速响应、资源调配、协同处置机制，确保应急力量高效联动。针对每个高频场景，梳理协同痛点与堵点，制定针对性的协同方案，明确协同目标、责任主体、工作流程与保障措施，集中力量破解核心问题。通过聚焦高频场景，能够以最小的成本实现协同效能的快速提升，为全面推进内部协同积累实践经验。

（二）打造协同示范案例：形成可复制推广经验

打造内部协同示范案例，是发挥典型引领作用、推动协同机制全面落地的重要路径。选择基础条件较好、协同需求迫切的部门与场景，开展协同试点工作，探索构建适配不同场景的协同模式，总结形成可复制、可推广的经验做法。例如，在民生保障领域，打造“跨部门民生服务协同示范案例”，整合教育、医疗、社保、民政等部门资源，建立民生服务“一站式”协同平台，实现民生诉求快速响

应、跨部门协同处置，形成标准化的协同工作模式。对示范案例的成功经验进行系统梳理，包括协同机制设计、流程优化、资源整合、考核激励等方面的做法，通过内部培训、现场观摩、经验交流等方式，在全组织范围内推广应用。

（三）制定标准协同流程：构建规范化协同体系

标准化是内部协同持续高效运行的重要保障。在示范案例推广的基础上，结合不同协同场景的特点，制定统一的标准协同流程，明确各环节的操作规范、责任主体、办理时限、考核标准等，构建“有章可循、有规可依”的规范化协同体系。标准流程需兼顾统一性与灵活性，既要明确核心操作规范，确保协同工作有序开展，又要预留一定的调整空间，适配不同场景的个性化需求。

将标准协同流程纳入组织管理制度，加强对流程执行情况的监督考核，对未按标准流程开展协同工作、推诿扯皮导致工作延误的部门与个人，严格追究责任。通过制定标准协同流程，能够固化协同工作成果，避免因人员变动、部门调整等因素导致协同工作中断或倒退，构建稳定、可持续的内部协同体系。

打破部门墙与职能壁垒、提升内部协同能力，是新时代行政管理体系优化的重要内容。部门利益固化、沟通不畅、权责不清是内部协同壁垒的核心成因，需通过建立跨部门联席会议、项目专班、流程再造等协同机制，精准破解各类梗阻问题。同时，聚焦高频协同场景，打造示范案例、制定标准流程，推动协同机制落地见效，实现部门间的高效协同与资源整合。

第四节 外部协同：构建政府－市场－社会的伙伴关系

新时代治理现代化的核心要义之一，是打破政府单一治理的局限，构建政府、市场、社会三方联动的多元协同格局。外部协同作为协同能力建设的重要维度，以“优势互补、互利共赢、共建共治”为核心，通过明确三方主体定位、聚焦重点协同领域、完善长效协同机制，将市场的资源配置优势、社会的群众动员优势与政府的统筹协调优势有机融合，破解公共服务供给不足、社会治理效能不高、应急响应能力薄弱等难题，形成“政府引导、市场发力、社会参与”的伙伴关系，为治理效能提升注入多元合力。

一、协同主体：三方定位与职责划分

政府、市场主体、社会组织作为外部协同的核心参与方，因资源禀赋、功能属性的差异，在协同体系中承担着不同的角色与职责。清晰界定三方定位、划分职责边界，是避免协同错位、形成合力的前提，需坚持“政府引导、市场主导、社会参与”的原则，构建权责对等、协同互补的主体关系。

（一）政府：统筹引领与保障规范

在外部协同格局中，政府扮演着统筹引领者、规则制定者与保障者的核心角色，其核心职责是搭建协同平台、完善制度体系、营造良好环境，引导市场与社会力量有序参与治理。政府需立足公共利益最大化目标，统筹规划协同发展方向，明确协同工作的重点领域、总体目标与实施路径，避免市场与社会力量参与的盲目性。同时，建立健全协同治理的法律法规与制度规范，明确三方主体的权利义务、合作模式与责任追究机制，确保协同工作在法治轨道上有序推进。

政府还需强化服务保障职能，为市场主体与社会组织参与协同提供政策支持、资源对接与能力培育。例如，通过财政补贴、税收优惠等政策激励市场主体参与公共服务供给；通过购买服务、项目扶持等方式支持社会组织发展，提升其参与社会治理的能力；搭建三方沟通对接平台，化解协同中的利益分歧与矛盾纠纷，为协同伙伴关系构建提供坚实保障。政府既要避免“大包大揽”，也要防止“放任不管”，始终坚守引导、规范、保障的核心定位，推动三方协同高效运转。

（二）市场主体：资源供给与效率提升

市场主体（包括企业、个体工商户等）作为资源配置的核心载体，在外部协同中承担着资源供给者、效率提升者的角色，其核心优势在于资金、技术、管理等资源的集聚能力与高效运营能力。市场主体通过参与协同治理，既能拓展自身发展空间、实现经济效益，又能为公共服务供给与社会治理注入市场化活力，提升治理效率与质量。

在具体职责方面，市场主体可依托自身资源与技术优势，参与公共服务供给，如参与基础设施建设、养老医疗服务、教育培训等领域的项目合作，弥补政府公共服务供给能力的不足；可通过技术创新与管理优化，为社会治理提供智能化解决方案，如运用大数据、人工智能技术助力城市管理、环境监测、风险防控等工作；同时，需主动承担社会责任，参与公益事业、应急处置、乡村振兴等工作，

在追求经济效益的同时兼顾社会效益，实现政企、企社共赢。市场主体参与协同需遵循市场规律与法治原则，在政府引导下有序参与，避免过度逐利导致公共利益受损。

（三）社会组织：群众动员与精准服务

社会组织（包括公益组织、行业协会、社区组织等）作为连接政府与群众的桥梁纽带，在外部协同中承担着群众动员者、精准服务者的角色，其核心优势在于贴近群众、了解需求、动员能力强，能够弥补政府治理的精细化不足与市场治理的公益性缺失。社会组织的核心职责是反映群众诉求、提供精准服务、动员社会参与，推动治理重心下移、服务精准落地。

社会组织可深入基层开展调研，及时收集与反馈群众的需求与意见，为政府决策与市场供给提供参考；针对特定群体的需求，提供专业化、个性化的公共服务，如为老年人、残疾人、困境儿童等提供帮扶服务，为行业企业提供行业自律、技术交流、权益维护等服务；动员社会力量参与公益事业、社区治理、应急志愿服务等工作，凝聚社会共识、形成治理合力。同时，社会组织需加强自身建设，规范运行管理，提升服务能力与公信力，主动接受政府监管与社会监督，在协同治理中发挥独特作用。

二、协同领域：聚焦重点场景的多元发力

外部协同的价值在于立足三方优势，聚焦群众需求迫切、治理难度较大的重点领域，实现资源整合、能力互补与效能提升。结合治理实践，外部协同主要集中在公共服务供给、社会治理、应急处置三大核心领域，通过三方联动破解领域内的治理痛点，推动治理水平升级。

（一）公共服务供给领域：补齐短板与提质增效

公共服务供给是外部协同的核心场景之一，传统公共服务以政府供给为主，存在供给不足、效率不高、精准度不够等问题。通过政府、市场、社会三方协同，能够拓宽公共服务供给渠道、优化供给结构、提升供给质量，实现“普惠性、均等化、精准化”的公共服务目标。在教育领域，可通过政府统筹规划、企业投入资金与技术、社会组织提供公益帮扶的模式，发展普惠性学前教育、职业教育，开展助学支教活动，弥补教育资源分配不均的短板；在医疗领域，鼓励社会资本参与医疗机构建设，企业提供医疗设备与技术支持，社会组织开展健康科普、慢

病管理、公益诊疗等服务，提升医疗服务的可及性与专业性。

在养老、就业等领域，政府出台扶持政策、搭建服务平台，企业开发养老服务产品、提供就业岗位与技能培训，社会组织开展养老护理、就业帮扶、权益维护等服务，形成多元协同的服务体系。三方协同能够有效弥补政府单一供给的不足，兼顾公共服务的公益性与效率性，满足群众多样化、多层次的服务需求。

（二）社会治理领域：共建共治与源头化解

社会治理的复杂性与多样性，决定了必须依靠三方协同形成共建共治共享格局。外部协同聚焦基层治理、行业治理、矛盾化解等核心环节，推动治理力量下沉、治理效能提升。在基层治理领域，构建“政府主导、企业参与、社会组织协同”的社区治理体系，政府负责政策指导、资源统筹与基层组织建设，企业参与社区基础设施升级、便民服务供给，社会组织开展社区文化、邻里互助、志愿服务等活动，提升社区治理精细化水平；在行业治理领域，政府加强行业监管、完善行业标准，行业协会发挥自律作用、规范行业秩序，企业主动履行社会责任、推动行业良性发展，形成“监管+自律+自治”的行业治理格局。

在矛盾纠纷化解领域，政府搭建矛盾调解平台、健全调解机制，企业参与劳资纠纷、合同纠纷等的协商化解，社会组织发挥专业优势，开展人民调解、法律援助、心理疏导等服务，将矛盾纠纷化解在源头、化解在基层。三方协同能够整合治理资源、拓宽治理渠道，实现社会治理从“政府管控”向“多元共治”转型。

（三）应急处置领域：快速响应与合力攻坚

应急处置具有突发性、复杂性、紧迫性的特点，单一主体的处置能力有限，需依靠三方协同形成快速响应、合力攻坚的应急体系。在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发情况发生时，政府承担统一指挥、统筹协调、资源调配的核心职责，制定应急处置方案，调动应急救援力量，保障应急物资供应；市场主体发挥资源集聚优势，紧急调配物资、设备、人员等资源，为应急处置提供物资支撑与技术保障，如企业紧急生产应急物资、提供运输服务、调配专业设备等；社会组织动员社会力量参与应急志愿服务，开展物资分发、人员转移、心理安抚、灾后重建等工作，弥补专业救援力量的不足。

三方协同能够实现应急指令快速传达、应急资源高效整合、应急服务精准落地，缩短应急响应时间、提升应急处置效能，最大限度减少人员伤亡与财产损失。同时，通过常态化的协同演练与机制建设，能够提升三方应急协同能力，构建“预

防 - 处置 - 恢复”全链条的应急协同体系。

三、协同机制：构建长效稳定的伙伴关系体系

外部协同的可持续性，离不开健全的长效机制作为保障。需通过建立合作协议、资源共享、风险共担三大核心机制，规范三方协同行为、平衡三方利益关系、化解协同风险，构建稳定、高效、共赢的伙伴关系，推动外部协同从“临时联动”向“常态长效”转型。

（一）合作协议机制：规范协同行为边界

合作协议机制是外部协同的基础保障，旨在通过书面协议明确三方主体的合作内容、合作模式、权利义务、合作期限与违约责任，规范协同行为、避免利益冲突。合作协议需立足三方优势与协同目标，充分协商、平等约定，确保协议的公平性、合法性与可操作性。协议内容应明确协同项目的具体任务、责任分工、实施步骤、考核标准与利益分配方式，避免权责模糊、推诿扯皮。

例如，在公共服务项目合作中，协议需明确政府的政策支持与监管责任、市场主体的资金投入与服务供给责任、社会组织的群众动员与辅助服务责任，以及项目收益的分配方式与风险承担比例。同时，建立协议动态调整机制，结合协同工作进展、外部环境变化与实际需求，通过三方协商对协议内容进行优化调整，确保协议始终适配协同工作需求。合作协议机制能够为三方协同提供明确的行为遵循，保障协同工作有序推进。

（二）资源共享机制：优化资源配置效能

资源共享是外部协同的核心目标之一，旨在打破三方资源壁垒，实现人力、物力、财力、信息、技术等资源的统筹整合与高效利用，提升资源配置效能。需搭建统一的资源共享平台，由政府牵头统筹，整合三方资源信息，建立资源共享清单，明确可共享资源的种类、数量、使用条件与调配流程，实现资源信息的实时对接与精准调配。在信息资源方面，推动政府政务信息、企业市场信息、社会组织服务信息的互联互通，为三方协同决策与服务供给提供数据支撑；在物资与技术资源方面，建立跨主体的物资调配机制与技术共享平台，实现闲置物资的高效利用与先进技术的广泛推广。

在人力资源方面，整合三方专业人才队伍，建立协同志愿服务队、专业技术支撑团队等，为协同工作提供人力保障。同时，建立资源共享激励机制，鼓励三

方主动开放优质资源，对资源共享成效显著的主体给予政策倾斜、表彰奖励，激发资源共享的积极性与主动性。

（三）风险共担机制：平衡三方利益关系

外部协同过程中，不可避免面临政策变化、市场波动、服务风险、安全隐患等各类风险，建立风险共担机制，能够平衡三方利益关系、化解协同顾虑，保障协同伙伴关系的稳定。风险共担机制需坚持“权责对等、公平合理”的原则，结合三方在协同中的职责分工、利益分配与风险承受能力，明确各方的风险承担比例与应对责任。针对不同类型的风险，制定差异化的风险应对方案，明确风险预警、风险处置与风险补偿的流程与责任主体。

例如，政策变化风险由政府主导应对，通过加强政策研判、预留调整空间，减少政策变动对协同工作的影响；市场波动风险由企业主导应对，政府与社会组织提供必要的支持与配合；服务质量与安全风险由三方共同承担，政府加强监管、企业与社会组织强化内部管理，形成风险联防联控格局。同时，建立风险补偿机制，对因承担协同风险而遭受损失的主体给予适当补偿，平衡各方利益，增强协同的稳定性与可持续性。

构建政府 - 市场 - 社会的外部协同伙伴关系，是新时代治理现代化的必然要求。需通过明确三方主体定位与职责，凝聚协同共识；聚焦公共服务供给、社会治理、应急处置等重点领域，释放协同效能；建立合作协议、资源共享、风险共担的长效机制，筑牢协同根基。

第五节 数字化工具赋能高效协同管理

数字化转型浪潮下，数字化工具已成为打破协同壁垒、提升协同效能的核心支撑。数字化工具通过构建线上协同场景、优化资源配置路径、强化数据驱动决策，为协同管理注入技术动能，推动协同模式从“线下串联”向“线上并联”、从“经验驱动”向“数据驱动”转型。精准运用数字化工具、明晰赋能逻辑、把控应用要点，能最大化技术价值，构建“工具适配、流程优化、效能提升”的高效协同管理体系。

一、工具类型：数字化协同的核心载体

数字化协同工具以技术为支撑，覆盖协同沟通、流程管理、数据研判等全场景，形成了多元化的工具矩阵。不同类型工具各具功能优势，适配不同协同需求，共同构建起全方位、立体化的数字化协同生态，为高效协同管理提供坚实载体。

（一）协同办公平台：全流程协同的核心枢纽

协同办公平台是数字化协同管理的基础工具，以“一体化、线上化、智能化”为核心特征，整合公文流转、任务管理、资源共享、日程协同等多元功能，打破时空限制与部门壁垒，实现协同工作全流程线上闭环。平台可实现任务分配、进度跟踪、成果归档、意见反馈等环节的实时联动，让不同主体随时掌握协同进展，及时对接沟通；同时集成文档在线编辑、共享存储功能，支持多人实时协作编辑，避免版本混乱与反复传输，大幅提升文档处理效率。主流协同办公平台如钉钉、企业微信、飞书等，还可通过插件拓展功能，对接考勤管理、财务报销、行政审批等系统，构建“一站式”协同办公生态，实现协同工作与日常管理的深度融合，为跨部门、多岗位协同提供高效支撑。

（二）视频会议系统：跨时空沟通的高效载体

视频会议系统聚焦协同沟通场景，打破传统线下会议的时空限制，实现跨区域、多主体的实时可视化沟通，大幅降低沟通成本、提升沟通效率。该系统具备高清音视频传输、屏幕共享、文件传输、在线批注、会议录制等功能，可满足日常工作会商、项目推进会、应急调度会等多元场景需求，尤其适配跨区域协同、远程办公等场景。进阶版视频会议系统还支持多人同时发言、分组讨论、虚拟背景等功能，模拟线下会议互动场景，提升远程沟通的沉浸感与实效性；部分系统可与协同办公平台、日历工具联动，实现会议预约、议程推送、会议纪要自动生成与分发，形成“预约-召开-归档”全流程闭环管理，进一步提升协同沟通效率。

（三）大数据分析工具：数据驱动协同的决策支撑

大数据分析工具聚焦协同数据的挖掘、分析与应用，通过整合协同过程中的各类数据，如任务完成率、流程流转时长、资源使用效率等，挖掘数据背后的规律与问题，为协同管理决策提供客观依据。这类工具可实现数据的实时采集、可视化展示与多维度分析，帮助管理者精准掌握协同效能短板，及时优化协同策略；同时能预测协同工作推进中的潜在风险，如流程拥堵、资源不足等，为风险防控

提供提前预警。为清晰区分各类工具的功能定位与适配场景，以下通过表格汇总核心信息：

工具类型	核心功能	适配场景	核心价值
协同办公平台	任务管理、公文流转、资源共享、在线协作	日常跨部门协同、项目全流程管理、远程办公	实现协同工作线上闭环，提升流程效率
视频会议系统	高清音视频沟通、屏幕共享、分组讨论、会议归档	跨区域会商、应急调度、远程培训	打破时空限制，降低沟通成本，提升互动实效
大数据分析工具	数据采集、可视化分析、风险预警、决策支撑	协同效能评估、风险防控、策略优化	实现数据驱动决策，提升协同管理精准度

二、赋能逻辑：技术驱动协同效能升级的核心路径

数字化工具对协同管理的赋能，并非简单的技术叠加，而是通过重构沟通模式、优化流程体系、强化数据支撑，从本质上破解传统协同管理的痛点，实现协同效能的系统性升级，其核心逻辑体现在效率提升、流程优化、决策赋能三个维度。

（一）优化沟通效率，破解时空与信息壁垒

传统协同沟通以线下会议、纸质文件、电话沟通为主，存在信息传递滞后、失真、沟通成本高、互动性弱等问题。数字化工具通过构建多元化线上沟通场景，实现沟通模式的革命性变革。一方面，协同办公平台与视频会议系统的结合，让沟通突破时空限制，不同区域、不同部门的主体可随时发起沟通，实时对接需求，避免因等待会议、传递文件导致的工作延误；另一方面，线上沟通可实现信息的即时留存与追溯，如聊天记录、会议纪要、文件版本等均能在线归档，便于后续查阅与核对，减少信息失真与遗漏。数字化沟通工具支持精准定向传达，可根据协同需求组建专项沟通群组，避免无关信息干扰，提升沟通的针对性与高效性，从根本上破解传统协同的信息壁垒与沟通梗阻。

（二）简化协同流程，实现全链条线上闭环

传统协同流程存在环节繁琐、审批滞后、流程不透明等问题，导致协同工作推进缓慢。数字化工具通过流程再造与线上化改造，实现协同流程的简化、优化与透明化。协同办公平台可根据协同需求，预设标准化流程模板，如行政审批、公文流转、项目申报等，明确各环节的责任主体、办理时限与操作规范，实现流程的自动化流转与节点提醒，避免人工干预导致的流程延误与推诿扯皮。流程进度可实时可视化查询，管理者与参与主体均能清晰掌握流程所处节点与办理情况，

便于及时督促与对接；流程完成后自动归档，形成完整的流程台账，为后续效能评估与审计提供依据。通过数字化工具的应用，协同流程从“线下串联、人工推动”转变为“线上并联、系统驱动”，大幅缩短流程周期，提升协同效率。

（三）提升决策精准度，强化数据驱动支撑

传统协同管理决策多依赖经验判断，缺乏客观数据支撑，决策精准度与科学性不足。大数据分析工具通过整合协同过程中的全量数据，为协同决策提供坚实的数据支撑，推动决策模式从“经验驱动”向“数据驱动”转型。工具可对协同任务完成情况、流程流转效率、资源使用状况、风险发生概率等数据进行多维度分析，通过可视化图表直观呈现协同效能短板与潜在问题，帮助管理者精准把握协同工作态势。

例如，通过分析流程流转数据，可识别出耗时最长、拥堵最严重的环节，针对性优化流程设计；通过分析资源使用数据，可实现资源的精准调配，避免资源闲置与短缺；通过分析风险预警数据，可提前制定应对预案，降低协同风险。数据驱动的决策模式，大幅提升了协同管理决策的精准度与科学性，推动协同管理向精细化、智能化转型。

三、应用要点：确保技术赋能实效的关键把控

数字化工具的赋能价值能否充分发挥，不仅取决于工具本身的功能，更在于应用过程中的精准把控。若忽视工具适配性、人员素养、安全管理等问题，易出现“重采购、轻应用”“工具与需求脱节”等现象，导致技术赋能流于形式。

（一）立足协同需求，保障工具适配性

不同组织的协同需求、业务特点、人员结构存在差异，数字化工具的选择与应用需坚持“需求导向、适配为先”，避免盲目跟风采购。首先，需全面梳理组织内部协同痛点与需求，明确核心协同场景与关键环节，针对性选择工具类型与功能模块，如以跨区域协同为主的组织，可优先强化视频会议系统与云端协同办公平台的应用；以数据驱动决策为核心需求的组织，可重点部署大数据分析工具。其次，注重工具的兼容性与扩展性，选择可实现多系统联动、功能可拓展的工具，避免工具之间形成“数据孤岛”，确保协同生态的整体性；同时兼顾工具的易用性，选择操作简便、界面友好的工具，降低后续推广与使用成本，提升人员接受度。

（二）强化能力培育，提升人员数字素养

人员数字素养是数字化工具落地应用的核心保障，若人员缺乏相应的操作能力与应用意识，即便配备先进的工具，也难以发挥其价值。需构建“分层分类、常态化”的数字素养培育体系，提升全员协同工具应用能力。针对管理层，重点培育工具应用规划、数据解读与决策赋能能力，使其能通过工具掌握协同态势、优化管理策略；针对基层工作人员，重点开展工具操作技能培训，确保其熟练掌握日常协同所需的功能，如线上沟通、流程发起、任务对接等。建立工具应用激励机制，通过案例分享、技能竞赛、绩效挂钩等方式，鼓励人员主动学习、积极应用，营造“人人会用、善用数字化工具”的良好氛围；针对老年员工、数字能力薄弱群体，开展专项帮扶培训，确保工具应用全覆盖，避免因能力差异导致协同壁垒。

（三）筑牢安全防线，保障协同数据安全

数字化协同过程中，大量敏感信息、工作数据在线流转与存储，数据安全风险成为不可忽视的问题。需构建“技术防护+制度约束+人员管控”三位一体的安全保障体系，筑牢协同数据安全防线。在技术防护层面，采用数据加密、访问控制、漏洞扫描、安全审计等技术手段，对数据采集、传输、存储、使用全流程进行安全防护，严格控制不同人员的数据访问权限，确保敏感数据不被非法获取与篡改；定期开展数据安全检测与应急演练，提升应对数据泄露、系统故障等突发情况的能力。

在制度与人员层面，建立健全数据安全管理制度，明确数据安全责任主体与操作规范，对违规收集、使用、泄露数据的行为严格追究责任；加强数据安全宣传教育，提升全员数据安全意识，引导人员规范操作，避免因人为失误导致数据安全风险。

数字化工具为高效协同管理提供了全新路径，通过协同办公平台、视频会议系统、大数据分析工具等载体，从沟通效率、流程优化、决策精准度三个维度赋能协同效能升级。唯有立足协同需求保障工具适配性、强化培育提升人员数字素养、筑牢防线保障数据安全，才能让数字化工具真正融入协同管理全流程，打破传统协同壁垒，构建智能化、高效化的协同管理体系，为协同能力建设注入持久的技术动能，助力治理现代化水平持续提升。

第五章 行政管理中的协同实践：沟通与冲突化解

第一节 高效沟通的原则、技巧与渠道管理

沟通是行政管理协同实践的核心纽带，贯穿于决策制定、执行推进、关系协调、冲突化解的全流程。高效沟通能够精准传递信息、凝聚工作共识、优化协同效能，而低效沟通则易引发信息失真、认知偏差、矛盾激化，制约行政管理工作的有序开展。

一、沟通原则：高效沟通的核心遵循

高效沟通并非随意的信息传递，而是遵循特定规律、坚守核心准则的系统性行为。真诚尊重、目标导向、清晰简洁、及时反馈四大原则，构成了高效沟通的底层逻辑，能够确保沟通行为有序、沟通内容精准、沟通效果落地，为差异化沟通技巧的运用与沟通渠道的管理提供根本遵循。

（一）真诚尊重：构建信任沟通的心理基础

真诚尊重是沟通得以顺利开展的前提，也是构建长期信任沟通关系的核心。行政管理中的沟通对象涵盖上级、下级、同事、公众等多元主体，不同主体的身份、立场、需求存在差异，唯有坚守真诚尊重原则，才能打破心理壁垒、消除抵触情绪。真诚体现为沟通内容的真实客观，不隐瞒关键信息、不刻意歪曲事实，基于实际情况传递观点、交流意见；尊重则体现为对沟通对象的人格、立场与诉求的认可，不居高临下、不轻视否定，耐心倾听不同声音，包容合理分歧。

在与公众沟通时，真诚尊重能够拉近政企、政民距离，提升政府公信力；在跨部门沟通中，真诚尊重能够化解“部门本位”偏见，凝聚协同共识。缺乏真诚尊重的沟通，即便技巧娴熟、渠道畅通，也难以实现信息的有效传递与思想的深度共鸣，甚至可能加剧矛盾冲突。

（二）目标导向：锚定沟通实效的核心方向

高效沟通必然以明确目标为导向，脱离目标的沟通易陷入无意义的空谈，导致时间成本浪费、沟通效率低下。行政管理中的沟通目标需紧扣工作实际，具体可分为信息传递、意见征询、共识凝聚、问题解决四类核心目标。在沟通前，需明确本次沟通的核心诉求，梳理沟通重点内容，避免沟通内容偏离主题；在沟通过程中，需主动引导沟通方向，聚焦核心目标展开交流，及时规避无关话题的干扰；在沟通后，需对照目标复盘沟通效果，确保目标达成、诉求落地。

（三）清晰简洁与及时反馈：保障沟通质量的关键支撑

清晰简洁原则要求沟通内容条理清晰、表达准确、言简意赅，避免模糊化、复杂化、冗余化的表述，减少信息误解与传递偏差。在书面沟通中，需梳理逻辑框架，提炼核心要点，使用规范严谨的语言；在口头沟通中，需组织语言逻辑，避免口语化、碎片化表达，确保沟通对象快速捕捉核心信息。及时反馈原则则强调沟通的双向互动性，避免“单向传递、无回应”的沟通模式，沟通双方需在信息传递后及时反馈接收情况、表达观点意见，形成“传递-反馈-优化”的闭环沟通。

二、沟通技巧：差异化适配多元沟通对象

行政管理中的沟通对象身份各异、需求不同、沟通场景多变，单一化的沟通方式难以适配所有情况。需针对上级、下级、同事、公众四类核心沟通对象的特点，灵活运用差异化沟通技巧，实现“因人而异、因境而变”的精准沟通，最大化沟通效果。

（一）针对上级与下级：层级适配的垂直沟通技巧

与上级沟通需坚守“尊重服从、精准高效、主动汇报”的核心技巧。汇报工作时，需提前梳理工作逻辑，优先呈现核心成果、关键问题与解决方案，避免流水账式表述，为上级决策提供清晰依据；主动预判上级疑问，提前准备应对思路，展现工作主动性与专业性；面对上级批评与指导，需虚心接受、及时反思，明确整改方向与时限，不推诿辩解。

与下级沟通需秉持“平等尊重、明确指引、鼓励赋能”的技巧。部署任务时，需清晰传达工作目标、要求、时限与责任分工，避免模糊表述，同时预留答疑空间，确保下级准确理解；沟通中多采用鼓励性语言，肯定下级工作成果，针对不足提出建设性意见，而非单纯批评指责；主动倾听下级诉求与困难，提供必要的

支持与帮助，激发下级工作积极性。

（二）针对同事与公众：场景适配的横向与对外沟通技巧

与同事沟通需坚持“平等协作、换位思考、主动配合”的技巧。跨部门对接工作时，需明确自身职责与协作需求，主动对接沟通，避免被动等待；面对工作分歧，需换位思考理解同事立场，聚焦工作目标协商解决方案，不纠结于个人得失；主动分享工作信息与经验，配合同事开展工作，形成协同合力。与公众沟通需遵循“耐心细致、通俗易懂、换位思考”的技巧，面对公众诉求，耐心倾听、认真记录，不敷衍应付；传递政策信息时，避免专业术语堆砌，采用通俗易懂的语言解读，确保公众准确理解；尊重公众合理诉求，积极协调解决，无法即时解决的需做好解释说明与进度反馈。为清晰梳理不同对象的沟通技巧与核心要点，以下通过表格汇总核心内容：

沟通对象	核心沟通技巧	注意事项	核心目标
上级	精准汇报、主动预判、虚心受教	不越级、不推诿、突出重点	争取支持、明确方向、推动决策
下级	明确指引、鼓励赋能、倾听诉求	不专断、不轻视、精准赋能	统一思想、落实任务、激发活力
同事	协作配合、换位思考、主动对接	不推诿、不内耗、聚焦协同	凝聚共识、高效对接、形成合力
公众	耐心倾听、通俗解读、积极反馈	不敷衍、不生硬、尊重诉求	传递信息、化解疑虑、提升信任

三、渠道管理：构建全方位沟通网络

沟通渠道是信息传递的载体，科学的渠道管理能够确保沟通信息及时、准确、高效传递，避免因渠道单一、布局不合理导致的沟通梗阻。行政管理中的沟通渠道分为正式与非正式两类，二者各有优势、相互补充，需优化渠道布局、规范渠道使用、强化渠道协同，构建全方位、立体化的沟通网络。

（一）规范优化正式沟通渠道

正式沟通渠道是行政管理的核心渠道，具有规范性、权威性、可追溯性的特点，主要包括公文流转、会议沟通、汇报请示、书面通知等形式，适用于重要信息传递、工作部署、决策传达等场景。需进一步规范正式渠道的使用流程，明确不同渠道的适用范围，避免渠道滥用导致的效率低下。依托数字化技术优化正式沟通渠道，推动公文流转、会议沟通、汇报请示线上化，实现信息传递的实时化、

可追溯化、高效化。例如，通过协同办公平台实现公文线上审批、流转与归档，缩短流转周期；通过视频会议系统开展跨区域、跨部门正式会议，降低沟通成本，提升沟通效率。规范优化正式沟通渠道，能够确保重要信息传递的准确性与权威性，为行政管理工作有序开展提供保障。

（二）合理运用非正式沟通渠道

非正式沟通渠道具有灵活性强、氛围轻松、沟通效率高的特点，主要包括私下交流、团队建设、非正式座谈等形式，适用于情感联结、意见征询、化解小分歧等场景。非正式沟通能够弥补正式沟通的刻板性，拉近沟通双方距离，营造和谐的沟通氛围，尤其适用于化解正式沟通中难以解决的小矛盾、小分歧。运用非正式沟通渠道需把握适度原则，明确其补充定位，避免替代正式沟通渠道传递重要信息，防止因非正式沟通的随意性导致信息失真、流言传播。同时，营造健康的非正式沟通氛围，引导沟通内容聚焦工作、积极正向，避免传播负面情绪、无关话题，让非正式沟通成为正式沟通的有效补充。

（三）推动渠道协同与动态优化

高效沟通网络的构建，需实现正式与非正式沟通渠道的协同联动，根据沟通目标、对象、场景选择适配渠道，形成“正式渠道保权威、非正式渠道补温度”的格局。例如，部署重要工作时，通过正式会议与公文明确要求，再通过非正式沟通了解下级执行难点，及时提供支持；与公众沟通时，通过正式渠道传递政策信息，再通过非正式座谈倾听反馈意见，优化工作方案。

建立渠道动态优化机制，定期梳理各类沟通渠道的使用效果，结合工作实际与沟通需求，调整渠道布局与使用规范。针对沟通梗阻频发的环节，优化渠道设计；针对数字化转型需求，升级线上沟通渠道；针对不同沟通对象的特点，拓展适配渠道，确保沟通网络始终适配行政管理协同实践的需求。

高效沟通是行政管理协同实践的核心支撑，需以真诚尊重、目标导向、清晰简洁、及时反馈为原则，引领沟通行为规范；以差异化沟通技巧为抓手，适配多元沟通对象与场景；以正式与非正式渠道协同为基础，构建全方位沟通网络。

第二节 会议管理与集体决策的协同增效

会议作为行政管理中信息传递、意见磋商、集体决策的核心载体，是实现跨部门协同、凝聚工作共识、推动决策落地的重要平台。高效的会议管理能够规避形式化、低效化问题，为集体决策提供有序支撑；科学的集体决策机制能够整合多元意见、防范决策风险，实现决策质量与执行效能的双重提升。

一、会议管理：全流程管控的高效会议体系构建

会议管理的核心在于通过规范化、精细化的全流程管控，摒弃“重召开、轻实效”“重形式、轻落地”的弊端，让每一次会议都能聚焦核心、解决问题、推动工作。

（一）精准会议规划：明确目标与适配场景

会议规划是会议高效开展的前提，核心是实现“按需开会、精准适配”，避免无意义的会议浪费时间与精力。在规划阶段，需首先明确会议核心目标，区分信息通报、意见征询、决策部署、问题协调等不同会议类型，围绕目标确定会议的必要性价值。对于可通过公文、线上沟通解决的事项，坚决杜绝召开会议；对于确需召开的会议，需精准锁定参会对象，避免无关人员列席，确保参会人员均能为会议目标实现提供价值，同时控制会议规模，提升沟通效率。需结合会议目标与参会对象特点，合理规划会议时间与形式。重要决策类会议需预留充足时间供参会人员深入研讨；日常协调类会议需控制时长，聚焦核心问题快速推进；跨区域、跨部门会议可采用线上线下融合形式，降低参会成本。精准的会议规划能够从源头规避会议冗余、效率低下等问题，为会议高效开展筑牢基础。

（二）科学议程设计：聚焦核心与优化节奏

议程设计直接决定会议节奏与效果，科学的议程能够引导会议聚焦核心、有序推进，避免会议偏离主题、陷入无序讨论。在议程设计时，需围绕会议核心目标梳理关键议题，按“重要紧急优先、逻辑递进”的原则排列议题顺序，明确每个议题的讨论时长与负责人，确保会议节奏可控。同时，需提前将议程及相关资料发放给参会人员，让参会人员提前熟悉议题、梳理思路，做好参会准备，避免会议中临时思考导致的讨论低效。

议程内容需具体明确，避免模糊化表述，对于决策类议题，需提前明确决策

标准与范围；对于协调类议题，需提前梳理分歧焦点与相关背景信息。此外，可在议程中预留适当的互动与答疑时间，兼顾不同参会人员的表达需求，确保议题讨论充分。科学的议程设计能够让会议始终围绕核心目标推进，提升会议讨论的针对性与高效性。

（三）高效组织与成果落地：闭环管理的关键环节

会议组织环节需注重流程规范与氛围营造，确保会议有序开展。会议主持人需精准把控会议节奏，引导参会人员围绕议题发言，及时制止无关讨论，确保每个议题都能在规定时间内完成讨论；同时，需营造平等开放的会议氛围，鼓励参会人员充分表达观点，尤其是不同意见，为集体决策提供全面参考。会议期间需安排专人做好会议记录，准确梳理会议要点、讨论意见、决策结果及任务分工，确保会议信息可追溯。

成果落地跟踪是会议管理的核心落脚点，需建立“任务分解 - 跟踪督办 - 结果反馈”的闭环机制。会议结束后，及时整理会议纪要并发放给参会人员，明确各项任务的责任主体、完成时限与具体要求；通过协同办公平台、定期通报等方式跟踪任务推进情况，对进度滞后的任务及时督促整改，对存在的困难协调解决；任务完成后，要求责任主体反馈结果，确保会议成果真正转化为实际工作成效，避免会议决策“悬而未决、决而不行”。

二、决策协同：科学民主的集体决策机制构建

集体决策是行政管理的重要方式，其核心价值在于整合多元主体智慧、平衡各方利益、防范决策风险，而决策协同则是确保集体决策科学高效的关键。需建立“充分讨论、民主集中、责任明确”的集体决策机制，破解“一言堂”“议而不决”“决而不负”等问题，实现决策过程与决策结果的双重优化。

（一）充分讨论：多元意见的全面汇聚

充分讨论是集体决策科学的前提，核心是保障多元意见的充分表达与碰撞，避免因意见单一导致的决策偏差。需建立平等开放的讨论机制，尊重不同参会人员的表达权，鼓励参会人员从不同角度提出意见建议，尤其是反对意见，确保决策能够充分兼顾各方利益与潜在风险。对于专业性较强的决策议题，可邀请专家学者参与讨论，提供专业支撑；对于涉及公众利益的决策议题，可通过座谈会、征求意见稿等形式广泛吸纳公众意见，提升决策的民意基础。

讨论过程中需坚持“就事论事、实事求是”的原则，避免人身攻击、情绪化表达，引导参会人员聚焦议题本身展开理性讨论。同时，需建立意见梳理机制，对参会人员提出的意见进行分类整理、逐一分析，对合理意见充分吸纳，对不合理意见做好解释说明，确保每一条意见都能得到重视与回应，凝聚决策共识。

（二）民主集中：科学高效的决策形成

民主集中制是集体决策的核心原则，既要保障民主讨论的充分性，又要确保决策形成的高效性与权威性，避免因过度讨论导致“议而不决”。在充分讨论的基础上，需由会议主持人牵头，结合议题特点与决策标准，对讨论意见进行汇总整合，提出初步决策方案；参会人员就初步方案进行再讨论、再完善，形成共识性决策意见。对于存在重大分歧的议题，可暂缓决策，待进一步调研论证、梳理分歧后再召开会议讨论，避免仓促决策导致风险。

决策过程中需坚持“少数服从多数、个人服从组织”的原则，同时尊重少数人的不同意见，做好意见记录存档，为后续决策优化提供参考。民主集中并非简单的“票数压制”，而是在充分发扬民主的基础上，通过理性协商形成符合公共利益、契合工作实际的科学决策，实现民主性与科学性的有机统一。

（三）责任明确：决策落地的保障支撑

明确责任是集体决策落地的核心保障，需建立“决策 - 执行 - 问责”一体化责任体系，避免决策后责任虚化、推诿扯皮。决策形成后，需清晰界定决策责任与执行责任，决策责任由参与决策的集体及个人共同承担，对因决策失误导致工作损失的，依法依规追究相关人员责任；执行责任由具体任务承接部门及个人承担，明确责任分工与考核标准，确保决策执行有专人负责、有明确导向。

建立决策后评估机制，在决策执行过程中及执行完成后，对决策的科学性、可行性、实效性进行全面评估，总结经验教训，对存在偏差的决策及时优化调整。责任明确与后评估机制相结合，既能倒逼决策参与者审慎决策、执行参与者高效落实，又能为后续决策提供经验借鉴，形成决策协同的良性循环。

三、增效路径：全链条协同的效率提升策略

会议管理与集体决策的协同增效，需贯穿会前、会中、会后全链条，通过精准发力、闭环管控，打通“准备 - 研讨 - 落实”各环节的协同壁垒，实现会议效率、决策质量与执行效能的同步提升，构建全链条协同增效体系。

（一）会前充分准备：筑牢协同基础

会前准备的充分性直接决定会议与决策的效率，需实现“资料准备、意见预判、人员对接”的全方位协同。资料准备方面，牵头部门需提前梳理议题背景、相关政策、数据支撑及初步方案，确保资料详实准确，并提前发放给参会人员，让参会人员精准把握议题核心；意见预判方面，牵头部门需提前与相关部门、关键参会人员沟通对接，预判可能存在的意见分歧，梳理分歧焦点，提前准备应对思路，为会议高效讨论奠定基础。

人员对接方面，需提前确认参会人员出席情况，对无法参会的人员，收集其书面意见，确保其观点能够融入会议讨论；针对跨部门议题，提前协调相关部门做好沟通衔接，明确各部门的立场与诉求，避免会议中临时协调导致的效率低下。会前充分准备能够减少会议中的无效沟通，让会议聚焦核心分歧与关键问题，提升协同效率。

（二）会中高效研讨：激活协同活力

会中研讨需聚焦“高效、理性、协同”，通过优化研讨模式、强化互动引导，激活多元主体的协同活力。一方面，优化研讨形式，针对复杂议题可采用分组讨论、头脑风暴等形式，鼓励参会人员充分交流碰撞，提升讨论的深度与广度；针对简单议题可采用集中发言、快速表决的形式，缩短讨论时长，提升会议效率。另一方面，强化主持人引导作用，主持人需精准把控讨论方向，及时化解情绪化争论，引导参会人员围绕议题理性表达，同时兼顾不同层级、不同部门参会人员的发言机会，确保多元意见充分汇聚。建立会中即时协调机制，对讨论中出现的跨部门协同问题，及时组织相关部门现场沟通对接，明确初步解决方案，避免问题遗留，提升会议协同实效。会中高效研讨能够最大化会议价值，推动快速形成科学决策。

（三）会后狠抓落实：释放协同效能

会后落实是协同增效的核心落脚点，需通过“任务闭环、协同联动、考核激励”确保决策落地见效。任务闭环方面，将会议决策分解为具体任务，明确责任主体、完成时限与质量标准，通过协同办公平台跟踪任务进度，实现“任务部署-推进跟踪-结果反馈”的全流程闭环管理；协同联动方面，针对跨部门任务，建立部门间协同推进机制，明确牵头部门与配合部门的职责，定期召开进度协调会，解决协同推进中的困难与问题，形成工作合力。

考核激励方面，将会议成果落地情况、决策执行效能纳入相关部门与个人的绩效考核体系，对落实到位、成效显著的予以表彰奖励，对敷衍塞责、进度滞后的予以问责，倒逼责任落实。会后狠抓落实能够将会议决策转化为实际工作成效，真正释放会议管理与集体决策的协同效能。

会议管理与集体决策的协同增效是行政管理协同实践的重要内容，需通过构建全流程会议管理体系、科学民主的集体决策机制，依托会前充分准备、会中高效研讨、会后狠抓落实的全链条增效路径，实现会议与决策的深度融合、协同发力。

第三节 识别、分析与预防潜在组织冲突

组织冲突是行政管理协同实践中不可避免的现象，源于多元主体的利益诉求、认知观念、权责边界等差异。新时代行政管理需树立“预防为先、源头管控”的冲突治理理念，精准区分冲突类型、建立科学识别机制、落实长效预防策略，从根源上减少冲突发生、化解潜在风险，构建“和谐有序、协同高效”的组织运行环境，为行政管理工作平稳推进提供保障。

一、冲突类型：多元差异引发的组织矛盾界定

组织冲突的产生具有复杂性与多样性，不同类型冲突的成因、表现形式与影响范围存在显著差异。精准界定冲突类型是后续分析、识别与预防的前提，结合行政管理实践，核心冲突类型可划分为利益冲突、认知冲突、权责冲突三类，各类冲突相互关联、相互影响，共同构成组织冲突的多元格局。

（一）利益冲突：资源分配与诉求差异引发的核心矛盾

利益冲突是组织中最常见、最核心的冲突类型，源于不同部门、不同个体对有限资源的争夺与利益诉求的差异。行政管理中的资源包括人力、物力、财力、项目名额、政策倾斜等，有限资源的分配失衡的是利益冲突的直接诱因。不同部门往往基于自身绩效目标与发展需求，优先争取资源倾斜，当资源分配无法满足多方诉求时，便会引发利益博弈与冲突。例如，多个部门争夺同一笔专项经费、争抢重点项目牵头权，或是因绩效考核指标设置不合理，导致部门间为追求业绩相互挤压资源、推诿责任。利益冲突不仅体现为资源争夺，还表现为利益诉求的对立，如部分部门追求短期工作成效，而组织整体需兼顾长期发展，二者利益诉

求的差异易引发协同障碍。利益冲突若未能妥善处理，易滋生“部门本位”思想，破坏组织协同氛围，导致工作内耗加剧、整体效能受损。

（二）认知冲突：观念与视角差异引发的思想分歧

认知冲突源于不同主体的知识背景、工作经验、价值观念、思维视角的差异，对同一工作事项、决策方案形成不同的认知与判断，进而引发思想分歧与观点对立。这类冲突并非基于直接利益争夺，而是思想层面的差异碰撞，常见于决策研讨、工作部署、方案优化等场景。例如，面对一项新政策的落地实施，业务部门基于一线实践经验主张循序渐进、灵活调整，而管理部门基于制度规范要求严格执行、统一标准，二者因认知视角不同形成分歧；或是不同年龄段、不同专业背景的工作人员，对工作方法、管理模式的认知存在差异，引发工作中的观念冲突。认知冲突具有双重性，适度的认知冲突能够激发思想碰撞、拓宽决策视野，推动方案优化；但过度的认知冲突若未能及时疏导，易转化为情绪化对立，影响团队凝聚力，阻碍工作推进。因此，对认知冲突需精准识别、合理引导，实现“分歧促优化、共识促协同”的目标。

（三）权责冲突：边界模糊与分配失衡引发的执行矛盾

权责冲突源于组织架构设计不合理、权责划分不清晰，导致不同主体间权责边界模糊、权责分配失衡，进而引发执行中的推诿、争执与矛盾。这类冲突直接影响工作落地效率，是制约组织协同的重要瓶颈，主要表现为权责交叉、权责空白、权责不对等三种形式。权责交叉表现为多个部门或个体对同一工作事项均拥有管理权，易引发“多头管理”，出现问题时相互推诿；权责空白表现为部分工作事项无明确责任主体，各部门均不愿主动承接，导致工作陷入停滞；权责不对等表现为部分主体承担过多责任却缺乏相应权力，或拥有较大权力却无需承担对应责任，导致工作推进乏力、积极性受挫。例如，跨部门协同项目中，牵头部门承担统筹推进责任，但缺乏对配合部门的资源调配权与考核权，导致配合部门消极应付、推进缓慢，引发权责冲突。权责冲突的核心是制度层面的设计缺陷，若未能从根源上优化，易形成常态化矛盾，破坏组织运行秩序。

二、识别方法：常态化监测与潜在信号捕捉

潜在组织冲突具有隐蔽性、渐进性的特点，若等到矛盾激化为显性冲突再处理，往往需付出更高成本，且易造成不可逆的影响。因此，需建立常态化冲突监

测机制，通过多元识别方法，及时捕捉潜在冲突信号、精准研判冲突风险，为后续预防与化解工作争取主动。

（一）建立多维度监测体系，拓宽识别渠道

构建“自上而下+自下而上+横向联动”的多维度监测体系，整合各方力量，实现对潜在冲突的全面覆盖与精准捕捉。自上而下监测方面，管理者通过日常工作巡查、会议观察、进度跟踪等方式，关注部门间、个体间的工作互动，及时发现协同不畅、意见分歧、推诿扯皮等异常现象，预判潜在冲突风险；自下而上监测方面，建立畅通的意见反馈渠道，通过问卷调查、匿名反馈、座谈会等形式，鼓励工作人员主动反映工作中遇到的权责分歧、利益矛盾、认知冲突等问题，确保基层潜在冲突能够及时上传。

横向联动监测方面，指定专人或专门部门作为冲突监测联络点，统筹协调各部门的冲突信息收集工作，建立跨部门信息共享机制，避免因信息壁垒导致冲突漏判。多维度监测体系能够实现对潜在冲突的全方位、立体化捕捉，确保冲突识别无死角、无遗漏。

（二）精准捕捉冲突信号，强化风险研判

潜在组织冲突的爆发往往伴随一系列前兆信号，需精准识别各类信号，结合冲突类型特点开展风险研判，明确冲突的根源、影响范围与发展趋势。常见的潜在冲突信号包括沟通异常、协同低效、情绪对立、工作停滞四类。沟通异常表现为部门间、个体间沟通频率骤减、沟通态度生硬、回避正面交流，或沟通中频繁出现分歧与争执；协同低效表现为跨部门工作推进缓慢、任务完成率偏低，部门间相互配合度下降、推诿扯皮现象增多。

情绪对立表现为工作人员工作积极性受挫、抱怨增多，团队氛围紧张，甚至出现拉帮结派、相互排挤的现象；工作停滞表现为部分工作事项无人承接、进展滞后，或因意见分歧无法形成统一方案，导致工作陷入僵局。针对捕捉到的异常信号，需及时开展专项调研，深入分析信号背后的深层原因，精准界定冲突类型、冲突主体与冲突根源，评估冲突可能造成的影响，为后续预防与化解策略的制定提供依据。

（三）建立动态监测台账，实现闭环管理

为确保冲突识别工作的规范性与持续性，需建立潜在组织冲突动态监测台账，对捕捉到的冲突信号、调研分析结果、风险评估情况、应对措施等进行详细记录，

实现“识别 - 研判 - 应对 - 跟踪”的闭环管理。台账需明确冲突编号、冲突类型、冲突主体、冲突根源、风险等级、责任部门、应对措施、整改时限等核心信息，定期对台账内容进行更新与梳理，跟踪冲突风险的变化情况，对已化解的冲突及时销号，对新增潜在冲突及时录入，确保各类冲突风险均能得到有效管控。同时，定期召开冲突监测分析会议，汇总台账信息，分析冲突产生的共性问题与规律，优化监测方法与应对策略，提升冲突识别与管控的针对性、高效性。

三、预防策略：源头管控与长效机制构建

预防潜在组织冲突的核心在于“源头管控、标本兼治”，通过明确权责边界、优化工作流程、加强沟通协同、培育协同文化，从根源上减少冲突滋生的土壤，构建长效预防机制，实现“以预防促和谐、以和谐促协同”的目标。

（一）明确权责边界，破解权责冲突根源

权责划分不清晰是引发权责冲突的核心原因，需通过优化组织架构、完善制度体系，明确各部门、各岗位的权责边界，实现“权责对等、边界清晰、各司其职”。一方面，开展全面的权责梳理工作，结合组织职能定位与工作实际，制定详细的权责清单，明确各部门、各岗位的工作职责、工作权限、协作要求，对权责交叉、权责空白的领域进行专项整改，合理划分权责范围，避免“多头管理”与“无人负责”的现象。

另一方面，坚持“权责对等”原则，确保每个主体承担的责任与拥有的权力相匹配，为责任主体提供必要的资源支持与权力保障，避免“有责无权”导致工作推进乏力。同时，将权责清单纳入组织管理制度，向全体工作人员公开，确保权责划分透明化、规范化，为工作协同提供明确依据，从根源上破解权责冲突。

（二）优化工作流程，减少利益与认知冲突诱因

不合理的工作流程易引发利益分配失衡、认知分歧加剧，需通过流程优化，减少冲突滋生的诱因，提升工作协同效率。在资源分配流程方面，建立公平、透明、科学的资源分配机制，结合各部门的工作需求、绩效表现、贡献大小，制定合理的资源分配方案，避免资源倾斜过度导致利益冲突；同时，公开资源分配标准与结果，接受全体工作人员监督，确保资源分配的公正性与公信力。

在决策与执行流程方面，优化决策研讨机制，充分吸纳不同部门、不同视角的意见建议，减少认知冲突；简化跨部门工作流程，删减冗余审批环节，建立并

联审批、同步推进的协同流程，提升工作推进效率，减少因流程繁琐导致的协同矛盾。此外，定期对工作流程的运行效果进行评估，结合实际需求与冲突监测情况，及时优化调整流程设计，确保流程始终适配组织协同需求。

（三）加强沟通协同，疏导认知与利益分歧

有效的沟通协同是化解潜在冲突、凝聚工作共识的关键，需通过完善沟通机制、强化协同引导，疏导认知分歧、平衡利益诉求，营造和谐的组织氛围。一方面，健全常态化沟通机制，整合正式与非正式沟通渠道，为不同主体提供充分的表达与交流平台，鼓励主动沟通、坦诚交流，及时化解小分歧、小矛盾，避免问题积累激化。例如，定期召开跨部门沟通座谈会、工作协调会，搭建线上沟通群组，方便各部门随时对接需求、交流意见。

另一方面，强化协同引导，培育“大局意识”与“协同文化”，引导各部门、各个体跳出“部门本位”“个人本位”的局限，树立“全局一盘棋”的思想，主动配合协同工作，平衡局部利益与整体利益、短期利益与长期利益。针对认知分歧，通过开展专题研讨、经验分享、培训交流等活动，拓宽认知视野、凝聚思想共识；针对利益诉求差异，建立公平合理的利益协调机制，通过协商谈判、利益补偿等方式，平衡各方利益，化解潜在冲突。

潜在组织冲突的识别、分析与预防是行政管理协同实践的重要内容，需精准界定利益冲突、认知冲突、权责冲突的核心类型，建立多维度、常态化的冲突监测机制，及时捕捉潜在冲突信号。通过明确权责边界、优化工作流程、加强沟通协同的源头预防策略，构建长效管控机制，从根源上减少冲突滋生，化解潜在风险。

第四节 建设性处理冲突的策略与方法

组织冲突并非全然负面，其影响取决于处理方式的科学性——破坏性处理会加剧矛盾、内耗效能，而建设性处理则能化解分歧、激活动能。在行政管理协同实践中，面对已显现的组织冲突，需摒弃“回避拖延”“强硬压制”等消极方式，树立“建设性化解”理念，以科学原则为引领，针对不同冲突类型适配差异化处理方法，将冲突转化为优化工作、完善机制、提升协同效能的正向动力，实现“化矛盾为契机、化分歧为合力”的治理目标。

一、处理原则：建设性冲突化解的核心遵循

建设性处理冲突的关键的是坚守“实事求是、换位思考、化解矛盾、促进协同”的核心原则，这四大原则相互支撑、有机统一，为冲突处理提供方向指引与行为规范，确保冲突处理过程公平公正、结果务实有效，既解决当下矛盾，又筑牢长期协同基础。

（一）实事求是：立足本质的理性处理根基

实事求是冲突处理的首要原则，要求在冲突处理过程中立足客观事实，精准研判冲突根源、厘清责任边界，不被情绪裹挟、不被主观臆断误导。面对冲突，需先开展全面深入的调研，收集各方信息、核实事实真相，明确冲突的类型、核心分歧点、涉及主体及产生的深层原因，避免仅凭单一视角或表面现象下结论。例如，针对部门间的利益冲突，需客观核查资源分配情况、各方诉求的合理性及冲突产生的关键诱因，而非简单偏袒某一方或“和稀泥”式处理。

实事求是还要求冲突处理方案贴合工作实际，具备可操作性，既要解决当下矛盾，又要兼顾组织整体利益与长期发展需求，避免制定脱离实际、无法落地的空泛方案。唯有立足事实、理性研判，才能让冲突处理结果获得各方认可，从根本上化解矛盾。

（二）换位思考：平衡各方的共情处理前提

冲突的本质是多元主体诉求与立场的差异，换位思考原则要求冲突处理者及参与方跳出自身局限，站在对方视角理解诉求、体谅难处，以共情打破对立情绪，为矛盾化解营造包容氛围。行政管理者作为冲突处理的主导者，需主动倾听各方观点，尤其是处于弱势或持不同意见一方的诉求，理解其立场背后的原因，避免“一言堂”式强硬决策；同时引导冲突各方换位思考，让其认识到自身诉求与他人诉求、局部利益与整体利益的关系，减少对抗情绪。例如，在认知冲突处理中，引导业务部门理解管理部门对制度规范的坚守，同时让管理部门体谅业务部门一线实践的复杂性，通过共情沟通寻找双方诉求的平衡点，而非强行推行单一方案。换位思考能够有效缓解对立氛围，为后续协商沟通、达成共识奠定基础。

（三）化解矛盾、促进协同：聚焦目标的实效导向

建设性冲突处理的终极目标并非“评判对错”，而是“化解矛盾、促进协同”，确保冲突处理后组织运行回归有序，协同效能得到提升。在冲突处理过程中，需

始终围绕这一核心目标推进，避免陷入无意义的争论或过度纠结于责任追究，重点聚焦“如何解决问题、如何优化协同”。对于可调和的冲突，通过协商、调解等方式达成共识，制定针对性解决方案；对于无法完全调和的冲突，需寻求折中方案，将冲突对组织协同的负面影响降至最低。冲突处理后需跟踪方案落实情况，评估矛盾化解效果，及时发现并解决新问题，确保冲突处理形成闭环，真正实现“化解矛盾不遗留、促进协同提效能”的目标。

二、处理策略：差异化适配的冲突化解方法

不同类型的组织冲突，其成因、表现形式与影响范围存在差异，需针对性采用协商、调解、仲裁等差异化处理方法，避免“一刀切”。结合行政管理实践，需围绕利益冲突、认知冲突、权责冲突的核心特点，构建适配性强、务实高效的冲突处理策略体系。

（一）利益冲突：协商为主、补偿为辅的平衡化解

利益冲突源于资源分配失衡与诉求差异，核心处理策略是“协商为主、补偿为辅”，通过平等协商平衡各方利益，结合合理补偿化解分歧。首先，搭建公平开放的协商平台，由冲突处理主导者组织各方开展面对面沟通，明确各方利益诉求与底线，围绕资源分配、利益调整等核心问题展开理性协商，寻找兼顾各方利益的最优方案。对于协商后仍存在利益失衡的情况，建立合理的利益补偿机制，对利益受损方给予适当补偿，平衡各方得失。例如，某部门因资源调配让步导致工作难度增加，可通过后续政策倾斜、资源补充等方式予以补偿。同时，完善资源分配制度与绩效考核体系，从源头减少利益冲突的再次发生。

（二）认知冲突：引导为主、共识为要的疏导化解

认知冲突源于观念与视角差异，具有一定的建设性，处理策略以“引导为主、共识为要”，既要保留适度分歧激发创新，又要通过疏导凝聚核心共识，避免分歧激化。对于轻度认知冲突，鼓励各方充分表达观点，通过思想碰撞拓宽视野、优化方案，将分歧转化为创新动力；对于中度认知冲突，由冲突处理者牵头组织专题研讨，引导各方围绕核心目标梳理观点，聚焦方案的可行性与科学性展开论证，摒弃情绪化表达，逐步凝聚共识。

对于过度认知冲突，可邀请第三方专家参与评估，结合专业意见提出中立方案，引导各方理性看待分歧，必要时通过民主表决形成统一决策。同时，通过开

展培训交流、经验分享等活动，拓宽各方认知视野，减少因观念差异引发的冲突，实现“分歧促优化、共识促协同”的效果。

（三）权责冲突：规范为主、机制为基的根源化解

权责冲突源于权责边界模糊与分配失衡，核心处理策略是“规范为主、机制为基”，通过明确权责、优化机制从根源上化解矛盾。针对权责交叉引发的冲突，重新梳理权责边界，明确各主体的管理范围与责任分工，避免“多头管理”，对确需多部门协同的工作，明确牵头部门与配合部门的职责，建立协同推进机制；针对权责空白引发的冲突，及时补全权责清单，明确责任主体，避免工作无人承接。

针对权责不对等引发的冲突，调整权责分配，确保责任与权力相匹配，为责任主体提供必要的权力保障与资源支持。例如，明确跨部门项目牵头部门的资源调配权与考核建议权，确保其能够有效统筹协调配合部门推进工作。同时，将优化后的权责清单制度化、公开化，建立权责动态调整机制，根据工作实际变化及时优化权责分配，从根源上减少权责冲突。

三、转化价值：冲突的正向赋能与长效提升

建设性冲突处理的核心价值不仅在于化解当下矛盾，更在于将冲突转化为改进工作、优化机制、提升协同效能的正向动力，实现“冲突 - 处理 - 优化 - 提升”的良性循环。通过深挖冲突背后的制度缺陷、工作短板与协同漏洞，针对性完善机制、优化流程，让冲突成为推动组织发展的“催化剂”。

（一）以冲突为契机，优化工作流程与制度设计

组织冲突往往暴露了工作流程与制度设计中的短板，例如利益冲突反映出资源分配制度的不合理，权责冲突体现出权责划分制度的缺陷，认知冲突折射出决策机制的不完善。在冲突处理后，需深入复盘冲突产生的根源，针对暴露的问题优化工作流程、完善制度设计，从源头减少同类冲突的再次发生。例如，通过处理多部门资源争夺冲突，优化资源分配流程，建立“需求申报 - 综合评估 - 公开分配 - 动态调整”的标准化机制，确保资源分配公平透明；通过处理权责交叉冲突，完善权责清单制度，建立权责动态调整机制，明确跨部门协同工作的职责划分与推进流程。以冲突为契机优化制度流程，能够提升组织管理的规范化水平，筑牢协同工作基础。

（二）以冲突为动力，提升团队协同与沟通能力

冲突处理的过程也是团队协同能力与沟通能力提升的过程。在冲突化解过程中，各方通过平等协商、换位思考、理性沟通，逐步打破部门壁垒与心理隔阂，提升跨部门、跨岗位的沟通协作能力；行政管理者通过主导冲突处理，积累差异化矛盾化解经验，提升统筹协调与应急处置能力。同时，冲突处理后形成的共识与协同模式，能够为后续工作提供借鉴，引导团队形成“主动沟通、理性协商、协同配合”的良好氛围。例如，通过处理跨部门认知冲突，建立起常态化的跨部门研讨机制，促进各方信息共享与观念交流，提升团队整体认知水平与协同能力；通过化解个体间的情绪对立，引导团队成员掌握理性沟通、换位思考的技巧，营造和谐的团队氛围。

（三）以冲突为抓手，推动组织创新与效能升级

适度的组织冲突能够激发思想碰撞、打破思维定式，为组织创新提供动力。在建设性冲突处理过程中，需善于挖掘分歧中的合理观点与创新思路，将其融入工作方案与机制设计中，推动组织创新与效能升级。例如，在认知冲突处理中，业务部门提出的灵活优化建议与管理部门的规范管控思路相结合，可能形成更具创新性与可行性的工作方案；在利益冲突化解中，为平衡各方诉求探索出的新型资源共享模式，可能成为提升资源利用效率的创新举措。同时，通过冲突处理传递“包容分歧、鼓励创新”的组织文化，引导全体工作人员主动表达观点、积极建言献策，激活组织创新活力，推动行政管理效能持续升级。

建设性处理冲突是行政管理协同实践的重要能力，需坚守“实事求是、换位思考、化解矛盾、促进协同”的核心原则，针对利益冲突、认知冲突、权责冲突的不同特点，采用差异化处理策略，实现矛盾的有效化解。更要注重冲突的价值转化，以冲突为契机优化制度流程、提升协同能力、推动组织创新，将冲突的负面影响转化为正向赋能，构建“矛盾可化解、效能可提升、发展可持续”的组织协同生态，为行政管理工作高质量推进提供强大支撑。

第五节 营造积极协同氛围的领导力角色

积极协同氛围是行政管理高效运转的重要保障，能够凝聚组织共识、激活团队活力、破解协同壁垒，为各项工作落地见效注入强大动力。而行政管理者作为组织的核心引领者，其领导力的发挥直接决定协同氛围的培育质量与持续效能。在协同治理背景下，管理者需精准定位自身角色、落实针对性实践动作，主动打造开放包容、互助合作、积极向上的组织协同氛围，推动组织从“被动协同”向“主动协同”转型，实现整体效能的系统性提升。

一、领导职责：协同氛围营造的核心角色定位

在积极协同氛围营造过程中，行政管理者并非单纯的“管理者”，更承担着引领、协调、激励三大核心角色。

（一）引领者：把握方向与价值塑造

作为引领者，行政管理者的核心职责是明确协同方向、塑造协同价值，为组织协同氛围定调。一方面，需结合组织发展战略与核心目标，明确协同工作的核心导向，将协同理念融入组织发展规划，让全体工作人员清晰认识到协同并非“额外工作”，而是提升效率、实现目标的必要路径，引导全员树立“全局一盘棋”的协同意识。另一方面，需主动塑造协同价值导向，将“协同共赢、务实高效”的理念融入组织文化建设，通过理念宣讲、案例解读等方式，传递协同的重要意义，摒弃“部门本位”“个人本位”的狭隘思维，引导全员将个人价值、部门利益与组织整体目标相结合，形成“人人重协同、事事讲协同”的价值共识。管理者需始终坚守协同原则，在决策制定、工作推进中率先践行协同理念，为全员树立标杆，确保协同方向不偏离、价值导向不弱化，为积极协同氛围的形成筑牢思想根基。

（二）协调者：破解壁垒与资源整合

作为协调者，行政管理者需主动破解协同壁垒、统筹整合各类资源，为协同氛围营造扫清障碍。行政管理中，部门间的资源壁垒、沟通梗阻、利益分歧是制约协同氛围形成的核心痛点，管理者需发挥统筹协调作用，搭建跨部门协同桥梁，化解潜在矛盾与分歧。针对部门间的沟通不畅问题，主动搭建沟通平台、完善沟通机制，确保信息高效传递、诉求及时对接；针对资源分配失衡引发的利益冲突，

秉持公平公正原则，统筹协调资源配置，平衡各方利益，避免因资源争夺加剧部门对立。需整合人力、物力、财力、信息等各类资源，建立跨部门资源共享机制，打破资源封闭管控格局，为协同工作开展提供充足支撑。通过高效协调，逐步破解协同壁垒，营造“互帮互助、协同发力”的良好局面，推动协同氛围持续升温。

（三）激励者：激活活力与强化导向

作为激励者，行政管理者的核心职责是激活全员协同意愿、强化协同行为导向，让积极协同成为全员的自觉行动。一方面，需建立科学的协同激励机制，将协同表现纳入绩效考核体系，对协同意识强、配合度高、协同成效显著的部门与个人予以表彰奖励，对推诿扯皮、协同不力的行为进行约束问责，通过正向激励与反向约束相结合，引导全员主动参与协同、积极配合协同。另一方面，需关注全员协同过程中的体验与需求，对协同工作中遇到的困难及时提供支持，对协同中展现的积极行为及时给予肯定，增强全员参与协同的获得感与成就感。需针对不同群体的特点优化激励方式，既要通过物质激励调动积极性，也要通过精神激励强化价值认同，让全员在协同中感受到认可与尊重，持续激活协同活力，巩固积极协同氛围。

二、实践动作：氛围培育的落地路径

积极协同氛围的营造并非空洞的理念宣讲，需依托具体实践动作落地生根。行政管理者需通过以身作则、搭建平台、表彰先进三大核心实践，将协同理念转化为具体行动，逐步培育浓厚的协同文化，推动积极协同氛围常态化、长效化。

（一）以身作则：发挥标杆示范作用

管理者的行为是全员的风向标，营造积极协同氛围，首要前提是管理者以身作则、率先垂范。在日常工作中，管理者需主动践行协同理念，在跨部门工作中主动对接、积极配合，不搞“特殊化”“本位主义”；在决策过程中，主动倾听不同部门、不同层级工作人员的意见建议，尊重多元声音，展现开放包容的协同态度；在矛盾化解中，秉持实事求是、换位思考的原则，带头化解分歧、凝聚共识，为全员树立协同标杆。管理者需主动加强与团队成员、跨部门同事的沟通协作，定期深入基层了解协同工作情况，倾听一线工作人员的诉求与建议，以自身的协同行为带动全员协同意识的提升，形成“上行下效”的良好效应，让协同理念真正融入全员工作习惯。

（二）搭建平台：完善协同支撑体系

完善的协同平台是积极协同氛围形成的重要支撑，管理者需主动搭建多元化协同平台，为全员协同提供载体与保障。在沟通平台方面，整合线上线下沟通渠道，搭建跨部门沟通群组、定期协同座谈会、工作协调会等平台，确保不同主体能够随时对接需求、交流意见，打破时空限制与部门壁垒；在工作平台方面，建立跨部门项目专班、协同工作小组等临时组织，针对重点工作集中力量攻坚，让全员在协同实践中提升协作能力、凝聚协同共识。

在资源平台方面，搭建跨部门资源共享平台，梳理资源共享清单，明确资源调配流程，实现人力、信息、技术等资源的高效整合与利用；在学习平台方面，组织开展协同能力培训、跨部门经验分享会等活动，提升全员协同沟通、矛盾化解的能力，为协同工作开展提供能力支撑。通过多元化平台搭建，构建“有载体、有支撑、有保障”的协同体系，为积极协同氛围营造奠定坚实基础。

（三）表彰先进：强化协同行为导向

表彰先进是强化协同导向、巩固协同氛围的重要手段，管理者需建立常态化表彰机制，挖掘协同典型、宣传先进经验，以点带面推动全员协同意识提升。一方面，需精准挖掘协同工作中的先进典型，包括主动配合、协同成效显著的部门，以及在跨部门工作中积极担当、善于协作的个人，全面梳理其协同事迹与经验做法，通过内部通报、表彰大会、案例分享等方式广泛宣传，让全员有标杆可学、有方向可依。

另一方面，需将表彰奖励与绩效考核、评优评先等挂钩，给予先进典型物质与精神双重奖励，增强其荣誉感与获得感，同时引导全员主动向先进看齐，学习其协同理念与工作方法。此外，需及时总结推广先进典型的成功经验，将其转化为可复制、可推广的协同模式，融入组织管理制度与工作流程，让积极协同的行为得到强化，推动协同氛围持续深化。

三、氛围特征：积极协同生态的核心呈现

积极协同氛围并非抽象概念，而是通过具体的组织生态呈现，核心表现为开放包容、互助合作、积极向上三大特征。这三大特征相互融合、有机统一，共同构成积极协同的组织生态，为行政管理协同实践提供良好环境支撑。

（一）开放包容：多元声音的充分接纳

开放包容是积极协同氛围的核心前提，体现为组织内部能够尊重多元观点、

接纳不同意见，打破层级壁垒与思维定式。在这样的氛围中，管理者与下属、不同部门之间能够平等沟通、坦诚交流，不存在“一言堂”“层级压制”的现象，基层工作人员能够大胆表达自身观点与诉求，不同部门能够主动分享工作信息与经验，甚至不同意见与分歧也能得到尊重与理性对待。

开放包容的氛围能够消除全员的心理顾虑，激发思想碰撞的活力，让更多有价值的观点与建议得以呈现，同时能够减少因观点分歧引发的对立情绪，为协同工作开展营造宽松和谐的环境，推动协同共识的快速形成。

（二）互助合作：协同发力的行动自觉

互助合作是积极协同氛围的核心体现，表现为全员能够主动配合、互帮互助，形成协同发力的行动自觉。在跨部门工作中，各部门能够主动对接需求、补位补台，不推诿、不敷衍，针对工作中的困难与问题共同协商解决方案，而非各自为战、相互掣肘；在个人层面，同事之间能够主动分享工作经验、提供力所能及的帮助，形成“人人为我、我为人人”的互助关系，打破“各人自扫门前雪”的狭隘思维。这种互助合作的氛围能够让协同从“被动要求”转变为“主动行动”，大幅提升跨部门、跨岗位工作的推进效率，同时能够增强团队凝聚力，让组织形成强大的工作合力，为各项工作落地见效提供有力支撑。

（三）积极向上：干事创业的活力彰显

积极向上是积极协同氛围的重要延伸，体现为组织内部充满干事创业的热情，全员能够以积极的心态投入协同工作，主动追求工作质量与效率的提升。在这样的氛围中，协同不再是“负担”，而是全员实现自我价值、推动组织发展的重要路径，大家能够以开放的心态接受新挑战、新任务，主动提升自身协同能力，积极参与跨部门协同实践；面对协同工作中的困难与分歧，能够以理性、积极的态度应对，不消极抱怨、不回避退缩，共同寻找解决办法。积极向上的氛围能够激活全员的工作热情与创新活力，让组织始终保持蓬勃发展的态势，同时能够吸引更多人主动参与协同、积极践行协同，形成“协同促发展、发展强协同”的良性循环。

营造积极协同氛围是行政管理者的核心职责，需精准定位引领者、协调者、激励者三大角色，通过以身作则、搭建平台、表彰先进的具体实践动作，培育开放包容、互助合作、积极向上的组织协同氛围。唯有充分发挥领导力作用，将协同理念融入组织文化、转化为具体行动，才能破解协同壁垒、激活团队活力，构建长效协同生态，为行政管理协同实践提供持续动力，推动组织治理效能实现质的飞跃。

第六章 风险管控的理论演进与行政风险图谱

第一节 风险管理理论的沿革与核心概念

随着社会治理复杂性、不确定性的持续提升，风险管理已成为行政管理的核心议题之一。从被动应对单一风险到主动防控多元风险，从碎片化管理到系统性治理，风险管理理论历经多阶段演进，逐步形成兼具科学性与实践性的理论体系。在行政管理领域，精准把握风险管理理论的发展脉络、核心内涵与适配逻辑，能够为行政风险的识别、评估、应对提供坚实理论支撑，推动行政风险管理从“事后补救”向“事前预防、事中控制、全程管控”转型，提升行政管理的稳定性与可持续性。

一、理论演进：风险管理的发展脉络与阶段特征

风险管理理论的演进与社会经济发展、风险形态变化密切相关，大致经历了传统风险应对、现代风险管理、全面风险管理三个核心阶段。各阶段在管理理念、核心目标、管理范围与方法上呈现显著差异，逐步实现从局部、被动、静态管理向全局、主动、动态管理的跨越。

（一）传统风险应对阶段（20 世纪初至中期）

传统风险应对阶段以“被动补救、局部管控”为核心特征，源于工业革命后企业对意外损失的防控需求，后逐步延伸至公共管理领域。这一阶段的风险认知较为狭隘，认为风险主要是可量化、可保险的意外损失，如火灾、事故、自然灾害等有形风险，管理核心目标是通过最小成本弥补损失，而非主动预防风险。管理范围局限于单一领域、单一风险，缺乏系统性统筹，例如企业聚焦财产保险规避经济损失，政府针对具体灾害开展应急救援，不存在跨部门、全流程的风险管理体系。

管理方法以事后补救为主，辅以简单的风险规避、风险转移手段，缺乏对风险的预判、评估与动态管控。这一阶段的风险管理本质上是“危机应对”，未能

形成完整的理论框架与实践体系，难以适配复杂多变的风险环境。

（二）现代风险管理阶段（20 世纪中期至末期）

随着风险形态日益复杂，单一被动的风险应对模式难以满足需求，现代风险管理理论逐步形成并完善。这一阶段的核心突破是将风险管理从“事后补救”转向“事前预防与事中控制”，构建起“识别 - 评估 - 应对”的闭环管理流程。风险认知不再局限于有形意外损失，逐步纳入市场波动、政策变化、技术革新等无形风险，管理范围拓展至组织运营的全流程，强调风险的预判性与可控性。

在理论支撑上，概率论、统计学等工具被广泛应用于风险评估，形成了量化分析与定性判断相结合的管理方法；在实践层面，企业逐步建立专门的风险管理部门，政府也开始将风险管理融入政策制定、项目实施等环节，推动风险管理走向规范化、专业化。但这一阶段的风险管理仍存在局限性，多聚焦于单一组织、单一领域的风险管控，缺乏跨组织、跨领域的协同联动，难以应对系统性风险。

（三）全面风险管理阶段（21 世纪至今）

进入 21 世纪，全球化、数字化浪潮推动风险形态呈现“系统性、关联性、不确定性”特征，单一组织、单一领域的风险管理已难以应对跨界风险、复合型风险的挑战，全面风险管理（ERM）理论应运而生并成为主流。这一阶段的风险管理以“全局统筹、协同联动、全程管控”为核心理念，将风险视为组织发展的内生变量，而非外部威胁，强调风险管理与组织战略目标的深度融合。

管理范围覆盖组织运营的所有领域、所有环节与所有主体，打破部门壁垒与领域界限，构建跨部门、跨层级、跨领域的协同风险管理体系；管理方法更加多元化，整合量化分析、定性评估、情景模拟、大数据预警等手段，实现对风险的动态监测、精准评估与科学应对。在行政管理领域，全面风险管理理论推动政府从“分散式风险应对”转向“系统性风险管控”，成为提升政府治理能力的重要支撑。

二、核心概念：风险管理的关键术语界定

风险管理理论体系的构建，离不开对核心术语的精准界定。风险、风险识别、风险评估、风险应对作为风险管理的四大核心概念，构成了风险管理的基础框架，其内涵与外延直接决定风险管理实践的方向与效果。

（一）核心术语的内涵界定

风险是指组织在运营过程中，因内外部环境的不确定性因素影响，导致预期目标无法实现、产生损失或负面影响的可能性与程度。风险管理中的风险并非单纯的“损失”，而是“可能性与影响程度的组合”，既包括负面风险（损失风险），也包括正面风险（机会风险），核心特征体现为不确定性、关联性、可变性与可控性。

风险识别是风险管理的首要环节，指通过系统化、规范化的方法，全面梳理组织运营过程中可能面临的各类风险，明确风险的来源、类型、表现形式与影响范围，形成风险清单的过程。风险识别需兼顾显性风险与隐性风险、单一风险与系统性风险，确保无遗漏、无偏差，为后续风险评估与应对奠定基础。

风险评估是对识别出的风险进行量化分析与定性判断，评估风险发生的可能性、影响程度，以及风险的优先级与可控性的过程。其核心目标是明确“哪些风险需要重点关注、哪些风险可接受、哪些风险需立即应对”，为风险应对策略的制定提供科学依据，分为风险可能性评估、风险影响程度评估、风险优先级排序三个核心环节。

风险应对是根据风险评估结果，制定并实施针对性策略，以降低风险发生概率、减轻风险影响程度、转化风险价值的过程。风险应对策略需结合风险类型、优先级与组织实际，灵活采用风险规避、风险降低、风险转移、风险承受、风险转化等手段，实现风险管控与组织目标的平衡。

为清晰区分四大核心概念的内涵、目标与方法，以下通过表格汇总核心信息：

核心概念	核心内涵	核心目标	常用方法
风险	内外部不确定性因素导致目标无法实现、产生损失的可能性与程度	明确风险本质与特征，为风险管理奠定基础	风险分类、特征分析、来源追溯
风险识别	系统梳理各类风险，形成风险清单的过程	全面捕捉风险，避免遗漏与偏差	问卷调查、访谈调研、文献分析、现场排查
风险评估	评估风险发生概率、影响程度与优先级	精准定位重点风险，为应对策略提供依据	量化分析、定性判断、情景模拟、优先级排序
风险应对	制定实施策略，管控或转化风险	降低风险损失，平衡风险与收益	风险规避、降低、转移、承受、转化

三、理论应用：现代风险管理与行政管理的适配逻辑

现代风险管理理论并非单纯的企业管理工具，其核心理念与方法能够与行政管理实践深度融合，为行政风险管理提供系统化、专业化的解决方案。二者的适配需遵循“理念契合、目标一致、方法适配”的核心逻辑，将风险管理理论嵌入行政管理全流程，实现行政风险的精准管控与治理效能的提升。

（一）理念契合：风险治理与行政改革的内在统一

现代风险管理强调的“预防为先、全程管控、协同联动”理念，与新时代行政管理改革的核心方向高度契合。随着服务型政府、法治政府建设的推进，行政管理已从“被动应对危机”转向“主动防范风险、提升治理能力”，要求政府树立“底线思维”，将风险管控融入政策制定、行政审批、公共服务、应急处置等全环节。

全面风险管理理论倡导的“系统性风险管控”理念，能够破解行政管理中“部门本位、分散治理”的弊端，推动跨部门、跨层级、跨区域的协同风险治理，适配复杂多变的行政风险环境。理念层面的契合，为现代风险管理理论在行政管理中的应用奠定了思想基础，确保理论落地不脱节、不跑偏。

（二）目标一致：风险管控与行政效能的协同提升

现代风险管理的核心目标是通过科学管控风险，降低损失、规避隐患，实现组织目标的稳定达成；而行政管理的核心目标是通过高效履职，提供优质公共服务、维护社会稳定、推动社会发展，二者目标具有高度一致性。行政风险的发生不仅会影响政府履职效果，还可能损害公共利益、引发社会矛盾，制约行政效能的提升。

将现代风险管理理论应用于行政管理，能够通过精准识别、评估行政风险，提前预判政策实施、项目推进中的潜在隐患，制定针对性应对策略，避免风险演变为危机，保障行政管理工作的平稳有序开展；同时，通过优化风险管理流程、整合风险管控资源，能够提升政府的应急处置能力、协同治理能力，推动行政效能与风险管控能力的协同提升。

（三）方法适配：理论工具与行政实践的精准对接

现代风险管理的“识别 - 评估 - 应对 - 监控”闭环方法，能够与行政管理全流程精准对接，形成可操作、可落地的行政风险管理体系。在政策制定阶段，通

过风险识别、评估工具，预判政策实施可能面临的社会风险、经济风险、政治风险，优化政策设计，提升政策的科学性与可行性；在行政审批、公共服务阶段，通过风险分级分类管控，精准识别高风险环节，强化监管措施，防范廉政风险、操作风险；在应急处置阶段，通过风险预警、情景模拟工具，提升应急响应的精准性与高效性，降低风险损失。随着数字化技术在行政管理中的应用，大数据分析、人工智能等现代风险管理工具能够与政务数据平台深度融合，实现行政风险的动态监测、实时预警与精准管控，推动行政风险管理从“经验判断”向“数据驱动”转型，提升风险管理的专业化、智能化水平。

风险管理理论历经传统风险应对、现代风险管理、全面风险管理三个阶段，逐步形成系统化、专业化的理论体系。风险、风险识别、风险评估、风险应对四大核心概念构成了风险管理的基础框架，为实践提供了明确指引。现代风险管理理论与行政管理在理念、目标、方法上高度适配，将其融入行政管理实践，能够推动行政风险管理走向系统化、精准化、智能化，提升政府治理能力与公共服务水平，为社会稳定与发展提供坚实保障。

第二节 行政管理面临的多维风险识别：政治、经济、社会、技术

行政管理活动置身于复杂多变的内外部环境，风险来源的多元性、表现形式的复杂性、影响范围的广泛性，决定了行政风险管理需建立多维识别框架。政治格局的动态调整、经济形势的周期性波动、社会结构的深刻变革、技术革新的快速迭代，均可能衍生各类行政风险，对政府履职效能、公共利益保障、社会稳定发展构成潜在威胁。精准识别政治、经济、社会、技术四大维度的核心风险，厘清各类风险的表现形式、形成根源与影响路径，是构建科学行政风险图谱、实现精准管控的前提与基础。

一、政治风险：行政运行的核心环境风险

政治风险是行政管理面临的首要环境风险，源于政治体系内部的权力运行、政策调整与外部国际关系的动态变化，具有权威性、传导性、全局性的特征。这类风险直接影响行政决策的稳定性、行政执行的有效性与政府治理的合法性，一

且爆发易引发连锁反应，对行政管理体系造成系统性冲击。其核心表现可概括为政策变动、权力运行、国际关系三大类。

（一）政策变动风险

政策作为行政管理的核心依据，其稳定性与连续性直接决定行政工作的推进成效。政策变动风险主要表现为政策调整过于频繁、政策导向发生重大转变、政策衔接存在断层等情形，源于国家发展战略调整、执政理念更新、社会需求变化等多重因素。政策的频繁变动会导致行政执行陷入被动，前期投入的人力、物力、财力资源面临浪费，同时降低市场主体与社会公众对政策的预期与信任，影响政策实施效果。例如，产业扶持政策的突然调整可能导致相关企业经营规划紊乱，行政审批政策的衔接断层可能引发行政效率低下与公众不满，进而增加行政管理的沟通成本与矛盾化解压力。此外，政策本身的模糊性、可操作性不足也可能衍生风险，导致行政执行过程中出现解读偏差、自由裁量权滥用等问题，引发行政争议与公信力受损。

（二）权力运行风险

权力运行风险源于行政管理体系内部的权力配置、监督机制不完善，核心表现为权力滥用、腐败滋生、行政不作为与乱作为等情形。在权力集中且缺乏有效监督的领域，易出现以权谋私、权钱交易等腐败行为，破坏行政管理的公平公正原则；部分行政人员因责任意识淡薄、能力不足，存在推诿扯皮、敷衍塞责的不作为现象，导致公共服务滞后、行政效率低下；同时，一些地方或部门存在越权行政、违规执法等乱作为行为，侵犯公民、法人的合法权益，引发行政复议、行政诉讼甚至社会矛盾。权力运行风险不仅会损害政府公信力，还会破坏行政管理体系的正常秩序，加剧行政内耗，制约治理效能的提升，是政治风险中最具隐蔽性与危害性的类型之一。

（三）国际关系风险

在全球化深入发展的背景下，国际关系的动态变化对国内行政管理的影响日益凸显，国际关系风险主要表现为国际政治冲突、贸易摩擦、外交关系紧张等外部因素对国内行政工作的传导与冲击。这类风险会通过经济、文化、安全等多种渠道渗透到国内行政管理领域，影响政策制定、资源配置与公共安全保障。例如，国际贸易摩擦可能导致国内相关产业受损，进而增加政府就业保障、产业扶持的行政压力；国际政治冲突可能引发能源供应紧张、跨境人员流动管控难度加大等

问题，对政府的公共服务与安全管理能力提出更高要求。对于涉外行政工作而言，国际关系风险还可能导致跨境合作项目停滞、外交协调成本增加，直接影响行政工作的国际化推进。

二、经济风险：行政履职的物质基础风险

经济风险是影响行政管理物质基础与履职能力的核心风险，源于经济运行的周期性波动、市场机制的内在缺陷与财政体系的运行压力，具有传导性、滞后性、关联性的特征。经济领域的风险会直接影响政府的财政收入、公共服务供给能力与市场监管效能，同时加剧社会矛盾，增加行政管理的难度与压力。其核心表现包括经济波动、财政压力、市场波动三大类。

（一）经济波动风险

经济运行具有周期性特征，繁荣、衰退、萧条、复苏的循环波动会对行政管理产生直接影响。经济衰退或萧条阶段，市场需求萎缩、企业经营困难、就业压力加大，会导致政府税收收入减少，同时需要增加财政支出用于就业保障、社会保障、产业扶持等领域，形成“收入减少、支出增加”的双重压力；经济过热阶段，通货膨胀压力上升、资源供需矛盾加剧，政府需通过宏观调控政策稳定经济秩序，这对行政决策的科学性与执行的有效性提出极高要求。此外，突发经济事件（如金融危机、疫情冲击）引发的短期剧烈经济波动，会对行政管理体系造成突发冲击，考验政府的应急处置能力与资源统筹能力，若应对不当可能引发系统性风险。

（二）财政压力风险

财政是政府履职的物质基础，财政压力风险主要表现为财政收支失衡、债务规模过大、财政资金使用效率低下等情形，是经济风险在行政管理领域的直接体现。随着公共服务需求的持续增长，政府在教育、医疗、养老、基础设施建设等领域的财政支出不断增加，而财政收入增长受经济形势、税收政策等因素制约，易形成收支缺口；部分地方政府因发展需求过度举债，导致债务规模超出偿还能力，形成隐性债务风险，制约地方行政工作的可持续推进。同时，财政资金使用效率低下、浪费严重等问题，进一步加剧财政压力，导致公共服务供给不足、基础设施建设滞后，影响政府履职效果与公众满意度。

（三）市场波动风险

市场机制的自发性、盲目性、滞后性易引发市场波动，进而对行政管理产生间接影响，市场波动风险主要表现为价格波动、市场秩序混乱、行业垄断等情形。重要商品（如粮食、能源、药品）的价格大幅波动，会影响公众生活质量与社会稳定，需要政府通过价格调控、储备调节等手段稳定市场；市场主体的不正当竞争、制假售假等行为，破坏市场秩序，损害消费者合法权益，要求政府强化市场监管、规范市场行为；行业垄断会制约市场活力，影响资源优化配置，需要政府通过反垄断执法、市场准入调整等措施维护市场公平。市场波动风险不仅增加政府市场监管的工作量与难度，还可能通过利益传导引发社会矛盾，影响行政管理的稳定性。

三、社会与技术风险：行政治理的基层与创新风险

社会风险与技术风险是新时代行政管理面临的两类核心衍生风险，二者相互交织、相互影响。社会风险源于社会结构变革与利益格局调整，直接关系社会稳定；技术风险源于技术革新与应用不当，考验政府的创新适应与安全管控能力。两类风险共同构成行政治理的基层压力与创新挑战，其影响范围广泛、表现形式复杂，对行政管理的精细化、智能化水平提出更高要求。

（一）社会风险：行政治理的基层稳定风险

社会风险是影响基层稳定与公共安全的核心风险，源于社会利益格局调整、矛盾纠纷积累、公共服务失衡等因素，核心表现为社会矛盾激化、公共安全事件频发、社会信任缺失等情形。随着社会结构的深刻变革，不同群体的利益诉求日益多元，收入分配差距、城乡发展不平衡、公共服务供给不均等问题易引发各类社会矛盾，若化解不及时、不妥善，可能演变为群体性事件，影响社会稳定；公共安全领域的风险（如自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会治安事件）频发，考验政府的应急处置能力与公共安全保障能力，一旦应对不当可能造成重大人员伤亡与财产损失。此外，社会信任缺失也是重要的社会风险，公众对政府、企业、社会组织的信任度下降，易引发谣言传播、群体恐慌等问题，增加行政管理的沟通成本与矛盾化解难度，制约政策实施效果。

（二）技术风险：行政创新的安全管控风险

数字化、智能化技术在行政管理中的广泛应用，推动行政效率提升与治理模

式创新，但同时也衍生出各类技术风险，核心表现为技术故障、数据泄露、技术滥用等情形。技术故障风险源于信息系统不稳定、技术设备老化、技术操作不当等因素，可能导致行政服务中断、数据丢失、工作停滞，影响行政效率与公众体验；数据泄露风险是数字化行政管理面临的核心安全风险，政府在履职过程中收集的大量公民个人信息、企业商业秘密、公共数据，若缺乏有效安全防护措施，可能被非法获取、篡改、泄露，侵犯公民与企业合法权益，引发信任危机。

技术滥用风险主要表现为过度依赖技术手段、技术应用超出合理范围，如利用大数据监测侵犯公民隐私、通过算法歧视影响行政公平等，违背行政管理的法治原则与人文精神。此外，技术鸿沟问题也可能衍生风险，部分群体因缺乏数字技能无法享受智能化公共服务，导致公共服务供给不均，加剧社会不平等。

行政管理面临的政治、经济、社会、技术四类风险相互交织、相互传导，构成复杂的风险图谱。政治风险决定行政运行的环境稳定性，经济风险制约行政履职的物质基础，社会风险关乎行政治理的基层稳定性，技术风险影响行政创新的安全与可持续性。精准识别各类风险的核心表现与影响路径，把握风险的关联性与传导性，能够为后续风险评估、应对与管控提供精准靶向，推动行政管理从“被动应对风险”向“主动防范风险、化险为机”转型，提升政府治理的韧性与效能，为社会稳定与高质量发展提供坚实保障。

第三节 风险分析评估：可能性、影响与脆弱性

风险识别是风险管理的前提，而风险分析评估则是连接风险识别与风险应对的核心环节，其核心价值在于通过系统化分析，精准研判风险的潜在态势与核心特征，为科学制定应对策略提供量化与定性依据。行政管理领域的风险具有多元交织、传导性强、影响广泛的特点，仅靠单一维度的判断难以全面把握风险本质。需从风险发生的可能性、影响范围与程度、组织脆弱性三大维度展开综合评估，结合定性与定量相结合的科学方法，明确风险等级与优先级排序，实现“精准识险、科学评险”，为后续风险管控提供靶向指引，提升行政风险管理的科学性与针对性。

一、评估维度：多视角综合研判风险态势

风险分析评估的核心是构建多维度评估框架，从可能性、影响、脆弱性三个相互关联的视角，全面解构风险的核心特征，避免单一维度评估导致的片面性与偏差。三大维度层层递进、相互补充，既关注风险本身的发生概率与潜在危害，也聚焦组织自身的风险承受与应对能力，形成完整的风险研判体系。

（一）风险发生的可能性：概率层面的风险预判

风险发生的可能性，即风险事件出现的概率，是风险评估的基础维度，直接决定风险的潜在威胁程度。其研判需结合内外部环境因素、历史数据、风险源特征等多重变量，综合判断风险发生的概率区间。在行政管理领域，风险可能性的评估需区分固有可能性与现实可能性：固有可能性是指不采取任何防控措施时，风险自然发生的概率，源于风险源的内在属性与环境适配性；现实可能性则是考虑现有防控措施的有效性后，风险实际发生的概率，体现了防控措施对风险的抑制作用。

研判过程中，需结合历史案例数据开展统计分析，例如通过梳理过往政策变动引发行政争议的案例，预判同类政策调整风险的发生概率；同时需关注环境变量的动态变化，如经济形势波动、技术迭代速度、社会需求转变等，这些因素可能导致风险可能性发生显著变化。此外，对于缺乏历史数据的新型风险（如数字化转型衍生的技术风险），需结合专家经验、情景模拟等方式，进行定性预判，确保评估结果的全面性。

（二）风险影响的范围与程度：危害层面的风险量化

风险影响的范围与程度，是衡量风险危害大小的核心维度，聚焦风险发生后对行政管理体系、公共利益、社会稳定等方面造成的负面影响。其评估需从空间范围、影响对象、危害程度三个层面展开，实现定性描述与定量量化的结合。空间范围层面，需判断风险影响是局限于单一部门、特定区域，还是扩散至跨部门、跨区域，乃至形成系统性影响；影响对象层面，需明确风险主要影响政府履职效能、公共服务供给、公民合法权益，还是社会稳定秩序；危害程度层面，需量化风险造成的损失，包括经济损失、公信力受损程度、社会矛盾激化等级等。

例如，政策变动风险若影响范围覆盖全国性产业，危害程度涉及大规模企业经营困境与就业压力，其影响等级显著高于仅影响局部区域的政策调整风险；数

据泄露风险若涉及海量公民个人信息，可能引发大面积信任危机与法律纠纷，其危害程度远超小规模数据泄露。通过多维度拆解影响特征，能够精准量化风险的危害等级，为后续应对策略制定提供依据。

（三）组织脆弱性：风险承受能力的核心研判

组织脆弱性是指行政管理体系面对风险时，自身的承受能力、应急响应能力与恢复能力的薄弱程度，是决定风险实际危害后果的关键变量。相同等级的风险，面对脆弱性高的组织会造成更严重的危害，而脆弱性低的组织则能有效降低风险影响。行政组织的脆弱性主要体现在三个方面：一是制度脆弱性，即风险管理体系、应急处置机制、监督考核制度等是否完善，是否存在制度漏洞与流程缺陷；二是资源脆弱性，即人力、物力、财力、技术等应急资源的储备是否充足，资源调配是否高效；三是能力脆弱性，即行政人员的风险应对能力、专业素养、协同配合能力是否适配风险防控需求。

例如，部分基层政府因应急资源储备不足、专业应急人员短缺，面对突发公共卫生事件时脆弱性较高，易导致风险影响扩大；而制度完善、资源充足的政府则能快速响应、有效管控，降低风险危害。评估组织脆弱性，本质上是研判行政组织的风险“免疫力”，为后续针对性补强薄弱环节、提升风险应对能力提供方向。

二、评估方法：定性与定量结合的科学工具应用

行政管理领域的风险复杂性，决定了单一评估方法难以满足精准研判需求。需采用定性与定量相结合的复合评估方法，既通过定性分析把握风险的本质特征与内在关联，又通过定量工具实现风险的精准量化，提升评估结果的科学性与可操作性。核心评估方法包括风险矩阵法、蒙特卡洛模拟法等，同时辅以专家评估、情景分析等补充手段。

（一）定性评估方法：风险本质的深度解构

定性评估方法聚焦风险的非量化特征，通过逻辑分析、经验判断、专家研讨等方式，把握风险的本质属性、内在关联与潜在趋势，适用于数据不足、难以量化的新型风险或复杂风险。核心方法包括专家评估法、情景分析法、德尔菲法等。专家评估法通过邀请风险管理、行政管理、专业领域的专家，结合经验与专业知识，对风险可能性、影响程度、脆弱性进行综合研判，形成共识性评估意见；情景分析法通过构建不同风险场景（如最佳情景、基准情景、最坏情景），模拟风

险发生后的传导路径与影响后果，预判不同情景下的风险态势。

定性评估的优势在于能够深入解构风险的本质特征，把握定量分析难以覆盖的隐性关联，但其局限性在于主观性较强，易受专家经验与认知偏差影响。因此，定性评估需建立规范化流程，通过多轮研讨、意见汇总、分歧协调等方式，降低主观偏差，确保评估结果的客观性。

（二）定量评估方法：风险特征的精准量化

定量评估方法依托统计学、数学模型与数据支撑，将风险可能性、影响程度、脆弱性转化为可量化指标，实现风险的精准研判与等级划分，核心方法包括风险矩阵法、蒙特卡洛模拟法等。风险矩阵法是行政管理中应用最广泛的定量方法，通过构建“可能性-影响程度”二维矩阵，将风险可能性分为高、中、低三个等级，影响程度分为严重、较大、一般、轻微四个等级，根据风险在矩阵中的定位，划分高、中、低三个风险等级，明确风险优先级。

蒙特卡洛模拟法则适用于复杂风险的精准量化，通过构建数学模型，模拟风险变量的随机分布与变化趋势，重复多次模拟运算，得出风险可能性与影响程度的概率分布，为风险评估提供更精准的量化依据。例如，针对财政债务风险，可通过蒙特卡洛模拟法，模拟经济波动、财政收支变化等变量的随机波动，预判债务违约风险的概率与影响范围。定量评估的优势在于客观性强、精准度高，但其应用依赖充足的数据支撑与专业的模型构建能力，需结合行政管理实际优化模型参数，确保适用性。

（三）复合评估：定性与定量的有机融合

实践中，需将定性与定量评估方法有机融合，实现优势互补。通常采用“定性打底、定量强化”的思路：首先通过定性方法梳理风险源、解构风险特征、明确评估维度与核心指标，为定量评估奠定基础；其次通过定量方法对核心指标进行量化分析，精准计算风险等级；最后结合定性分析修正定量结果，弥补数据不足或模型偏差带来的局限，形成最终评估结论。例如，在评估技术风险时，先通过定性分析明确技术故障、数据泄露等核心风险点，再通过风险矩阵法量化各风险点的等级，最后结合专家意见修正量化结果，确保评估既精准又贴合实际。

三、评估结果：风险等级划分与优先级排序

风险分析评估的最终目标是形成清晰的评估结果，通过风险等级划分与优先

级排序，为风险应对策略制定提供明确指引，实现“重点管控高风险、合理应对中风险、动态监测低风险”的管控思路。评估结果需具备直观性、可操作性，能够精准对接后续风险应对工作，推动风险管理资源的优化配置。

（一）风险等级划分：精准界定风险危害程度

基于前文三大评估维度与复合评估方法，结合行政管理实际，可将行政风险划分为高、中、低三个等级，明确不同等级风险的核心特征与管控要求。高等级风险是指发生可能性高、影响范围广、危害程度严重，且组织脆弱性高的风险，这类风险易引发系统性危机，对行政管理体系与社会稳定造成重大冲击，需纳入重点管控清单，制定专项应对方案，实施实时监测与动态管控；中等级风险是指发生可能性中等、影响范围有限、危害程度可控，且组织具备一定应对能力的风险，这类风险不会引发系统性危机，但可能影响局部工作推进与公共利益，需制定常规应对策略，定期监测风险态势，及时调整防控措施；低等级风险是指发生可能性低、影响程度轻微，且组织脆弱性低的风险，这类风险对行政管理工作影响较小，可采取常态化防控措施，定期开展风险排查，避免风险升级。

风险等级划分需结合行政管理领域的特殊性，针对不同类型风险（政治、经济、社会、技术）制定差异化的等级划分标准，确保标准适配风险特征，评估结果客观准确。

（二）风险优先级排序：优化风险管理资源配置

风险优先级排序是在风险等级划分基础上，结合风险的紧迫性、传导性、可控性等附加因素，对不同风险进行排序，明确风险管理的先后顺序与资源投入重点。优先级排序需遵循“高风险优先、紧急风险优先、传导性强风险优先”的原则，确保有限的风险管理资源向核心风险倾斜，提升管控效能。例如，高等级的突发公共卫生风险与数据泄露风险，若紧迫性强、易快速传导，需列为最高优先级，优先调配资源开展防控；而高等级但紧迫性较弱的长期财政债务风险，可列为次优先级，制定长期管控方案。

排序过程中，需综合考量风险的多重特征，避免仅以风险等级为唯一依据导致的资源错配。例如，部分中等级风险若具备强传导性，可能引发高等级风险，需适当提升优先级；而部分高等级风险若可控性强、应对成本低，可合理调整资源投入规模。通过科学的优先级排序，能够优化风险管理资源配置，实现“好钢用在刀刃上”，提升行政风险管理的整体效能。

（三）评估结果应用：衔接风险应对的核心纽带

评估结果的价值最终体现在风险应对实践中，需建立评估结果与风险应对的精准对接机制，确保评估结论转化为可操作的管控措施。针对高优先级风险，需成立专项管控小组，制定“预防 - 处置 - 恢复”全流程应对方案，明确责任分工、防控措施与应急流程，定期开展应急演练，提升风险应对能力；针对中优先级风险，需整合部门资源，建立常态化防控机制，加强风险监测与预警，及时发现并化解风险隐患；针对低优先级风险，需纳入日常风险管理清单，定期开展风险排查，优化防控流程，避免风险升级。需建立评估结果动态更新机制，结合内外部环境变化、防控措施实施效果，定期调整风险等级与优先级排序，确保评估结果始终适配风险态势，为风险应对提供精准指引。

风险分析评估是行政风险管理的核心环节，需通过可能性、影响、脆弱性三大维度构建综合评估框架，采用定性与定量相结合的科学方法，实现风险的精准研判。通过风险等级划分与优先级排序，明确风险管理的重点与资源配置方向，搭建起风险识别与风险应对的桥梁。唯有确保评估维度全面、方法科学、结果实用，才能提升行政风险管理的针对性与有效性，推动行政管理从“被动应对”向“主动防控”转型，筑牢公共服务与社会稳定的安全防线。

第四节 行政决策中的风险权衡与伦理考量

行政决策作为行政管理的核心环节，直接决定公共资源配置、公共服务供给与社会治理方向，其科学性与合规性深刻影响政府履职效能与公共利益保障。在复杂多变的风险环境中，行政决策往往面临多元目标冲突、资源约束限制、伦理困境挑战等多重难题，单纯追求风险规避或收益最大化均难以实现可持续治理。因此，行政决策需建立科学的风险权衡逻辑，坚守清晰的伦理边界，构建“风险可控、收益最大化、伦理合规”的决策准则，在风险与收益、效率与公平、发展与安全之间寻求动态平衡，实现决策的科学性、合法性与伦理性统一。

一、权衡逻辑：多元约束下的风险与收益适配

行政决策中的风险权衡，并非简单的“风险规避”或“收益优先”，而是在多元目标导向、有限资源约束、复杂风险态势下，对不同决策方案的风险成本、

收益价值、实施可行性进行系统性研判与优化适配的过程。其核心逻辑在于突破单一维度的决策局限，兼顾短期成效与长期发展、局部利益与整体利益、显性收益与隐性风险，实现风险可控前提下的收益最大化。

（一）多元目标冲突下的权衡导向

行政管理的多元性决定了行政决策往往需兼顾经济发展、社会稳定、公共服务、生态保护等多重目标，而不同目标之间常存在内在冲突，进而衍生差异化的风险与收益组合。例如，地方政府推进产业升级决策时，短期内可能面临企业转型阵痛、就业压力上升等风险，却能带来长期经济高质量发展、生态环境改善的收益；而维持传统产业发展虽能规避短期风险，却可能面临产业衰退、竞争力下滑的长期风险。风险权衡需立足“全局统筹、动态平衡”的导向，明确不同目标的优先排序，避免因单一目标最优导致整体利益受损。

在目标权衡中，需将公共利益作为核心锚点，优先保障涉及民生福祉、社会稳定、生态安全等底线目标，再兼顾经济发展等发展性目标；同时结合决策场景的特殊性，灵活调整目标权重，例如在突发公共安全事件中，需将风险防控、生命保障作为首要目标，暂时弱化经济收益目标，实现目标与风险、收益的精准适配。

（二）有限资源约束下的权衡策略

行政资源的有限性是风险权衡的重要约束条件，人力、物力、财力、技术等资源的稀缺性，决定了决策方案的风险防控与收益实现均需依托资源合理配置。风险权衡需围绕“资源高效利用”展开，通过成本收益分析、资源优化配置等手段，在不同风险防控措施与收益实现路径之间分配资源，避免因资源错配导致风险失控或收益缩水。例如，在公共卫生风险防控决策中，政府需在医疗资源储备、防控宣传、人员管控等措施之间分配有限财政资金，既要保障核心防控环节的资源供给以降低扩散风险，又要避免资源过度投入某一环节导致其他公共服务资源短缺。同时，需建立资源动态调配机制，根据决策实施过程中的风险态势变化与收益实现进度，及时调整资源配置方向，将资源向高收益、高风险防控效能的环节倾斜，提升资源利用效率，实现有限资源约束下的风险与收益平衡。

（三）复杂风险态势下的权衡维度

行政决策面临的风险往往呈现多元交织、传导性强、不确定性高的特征，单一风险的权衡需兼顾其对其他领域的连锁影响，避免“头痛医头、脚痛医脚”。风险权衡需涵盖三个核心维度：一是风险与收益的直接权衡，评估决策方案的显

性风险成本与显性收益价值，明确核心风险点与核心收益来源；二是风险传导性权衡，预判单一风险的扩散路径与衍生风险，评估其对整体治理体系的系统性影响；三是长期与短期权衡，既要考量决策的短期风险与即时收益，也要预判其对长期发展的潜在影响，避免短期收益掩盖长期风险。例如，重大基础设施项目决策中，需权衡项目建设的资金风险、环境风险与经济收益、社会效益，同时预判项目实施对周边生态、民生的长期影响，以及风险事件可能引发的社会矛盾、政府公信力受损等衍生风险，构建全维度权衡框架。

二、伦理边界：风险决策的价值坚守与行为约束

行政决策的公共属性决定了其不仅需遵循科学逻辑，更需坚守伦理底线。风险决策中的伦理考量，核心是明确决策行为的价值导向与伦理边界，避免因单纯追求风险管控或收益最大化而违背公平正义、公共利益、责任担当等核心伦理要求，确保决策符合社会公序良俗与法治精神，提升决策的可接受性与公信力。

（一）公平正义：风险与收益的均衡分配

公平正义是行政决策的核心伦理准则，要求风险与收益在不同群体、不同区域之间实现均衡分配，避免出现“风险由少数人承担、收益由多数人享有”或“区域间风险收益失衡”的伦理困境。在风险权衡中，需充分考量决策对不同群体、不同区域的差异化影响，优先保障弱势群体、欠发达区域的合法权益，避免因决策导致社会不公加剧。例如，在环境治理决策中，需避免将高污染、高风险产业向欠发达区域转移，确保污染风险与治理收益在区域间均衡分配；在公共服务资源配置决策中，需兼顾城乡、区域差异，避免优质资源过度集中导致弱势群体面临的服务获取风险增加。同时，需建立差异化的风险补偿机制，对因决策实施承担额外风险的群体或区域给予合理补偿，平衡风险承担与收益享有关系，维护社会公平正义。

（二）公共利益：决策行为的核心锚点

公共利益至上是行政决策的根本伦理要求，行政决策的风险权衡与实施必须以维护公共利益为出发点与落脚点，坚决杜绝为局部利益、部门利益或个人利益牺牲公共利益的行为。在风险决策中，需将公共利益作为风险与收益权衡的核心标尺，当局部利益与公共利益、短期利益与长期公共利益发生冲突时，优先保障公共利益。例如，在招商引资决策中，若某项目虽能带来短期经济收益，但存在

重大生态污染风险，可能损害区域公共利益与民生福祉，需坚决否决该项目，而非单纯追求经济收益。同时，需拓宽公共利益表达渠道，通过公众参与、专家论证、听证协商等方式，广泛吸纳不同群体的利益诉求，确保决策能够全面反映公共利益需求，避免因利益偏差导致的伦理失范。

（三）责任担当：决策主体的伦理义务

行政决策主体作为公共权力的行使者，肩负着维护公共利益、管控行政风险的伦理义务与法律责任，责任担当是风险决策的重要伦理边界。其核心体现为三个层面：一是审慎决策责任，决策主体需秉持严谨态度，全面研判风险态势，充分论证决策方案，避免因主观臆断、草率决策导致风险失控，损害公共利益；二是风险管控责任，决策实施过程中，需主动承担风险防控职责，建立健全风险监测、预警与处置机制，及时化解风险隐患，对决策失误引发的风险后果承担相应责任；三是公开透明责任，需将决策过程、风险评估结果、收益分配方案等信息公开，接受社会监督，保障公众的知情权与监督权，避免暗箱操作导致的伦理风险。此外，决策主体需坚守廉洁自律伦理底线，杜绝利用决策权力谋取私利，确保决策过程公平公正、廉洁合规。

三、决策原则：风险、收益与伦理的协同准则

行政决策中风险权衡与伦理考量的有机融合，需依托明确的决策原则提供指引，构建“风险可控、收益最大化、伦理合规”三位一体的决策准则体系。三大原则相互支撑、不可分割，风险可控是前提，收益最大化是目标，伦理合规是底线，共同保障决策的科学性、有效性与正当性。

（一）风险可控原则：筑牢决策安全底线

风险可控是行政决策的首要原则，要求决策方案的核心风险点处于可监测、可预警、可处置的范围内，避免出现无法管控的系统性风险或重大安全隐患。在决策过程中，需通过科学的风险评估，精准识别核心风险点，明确风险发生的可能性、影响范围与危害程度，制定针对性的风险防控措施与应急处置方案，确保风险发生时能够快速响应、有效管控，将损失降至最低。例如，在重大政策出台决策中，需预判政策实施可能引发的社会矛盾、行政争议等风险，制定风险应对预案与矛盾化解机制，确保政策平稳推进。需设定风险管控阈值，明确决策方案的可接受风险水平，对于超出阈值的高风险方案，若无法通过防控措施降低风险，

需坚决否决；对于处于阈值范围内的风险，需强化管控措施，确保风险始终处于可控状态。

（二）收益最大化原则：提升决策治理效能

收益最大化原则并非单纯追求经济收益，而是在风险可控、伦理合规的前提下，实现公共利益、经济收益、社会效应、生态效益的综合最大化，兼顾短期收益与长期收益、局部收益与整体收益。在决策过程中，需通过多方案比选、成本收益分析等手段，优化决策路径，提升收益实现效率；同时，充分考量决策的隐性收益与长期收益，例如政策实施对政府公信力、社会治理能力的提升作用，避免因单纯追求显性短期收益忽视长期综合效益。例如，在乡村振兴决策中，需兼顾产业发展带来的经济收益与基础设施完善、民生改善带来的社会收益，同时考量生态保护带来的长期生态效益，通过优化方案实现综合收益最大化。

（三）伦理合规原则：坚守决策价值底线

伦理合规原则要求行政决策不仅需符合法律法规的硬性要求，更需遵循公平正义、公共利益、责任担当等伦理准则，确保决策行为正当、合理、可接受。在决策过程中，需建立伦理审查机制，对决策方案的伦理合规性进行专项审查，重点排查是否存在损害公共利益、违背公平正义、规避责任担当等伦理风险；对于存在伦理争议的决策方案，需通过专家论证、公众听证等方式充分协商，优化方案以消除伦理隐患。需将伦理合规要求融入决策全流程，从方案设计、风险评估、收益研判到实施落地、效果评估，均以伦理准则为约束，确保决策全程符合价值导向与伦理边界。此外，需建立伦理问责机制，对因伦理失范导致决策失误、损害公共利益的行为，依法依规追究相关主体责任，强化伦理约束的刚性。

行政决策中的风险权衡与伦理考量是提升决策质量的核心支撑，需构建科学的权衡逻辑，在多元目标与有限资源约束下实现风险与收益的动态平衡；坚守清晰的伦理边界，以公平正义、公共利益、责任担当为价值导向；建立“风险可控、收益最大化、伦理合规”的协同决策准则，实现决策科学性、有效性与伦理性的统一。

第五节 韧性组织：将风险意识融入行政文化

在风险环境日益复杂、不确定性持续攀升的背景下，行政管理體系的核心竞争力已从单纯的风险应对能力，转向构建具备抗扰、适应、进化能力的韧性组织。韧性组织并非被动承受风险，而是通过将风险意识深度融入行政文化，实现对风险的主动预判、快速响应与自我修复，在风险冲击下维持组织功能稳定并持续优化。将风险意识转化为全员自觉、融入文化血脉、固化为制度机制，是构建行政韧性组织的核心路径，能够推动行政管理从“风险管控”向“韧性治理”转型，提升政府应对复杂挑战的核心能力。

一、韧性内涵：行政韧性组织的核心能力维度

行政领域的韧性组织，是指能够主动适配内外部风险环境变化，在风险冲击下快速恢复组织核心功能，同时借助风险挑战实现自我迭代升级的组织形态。其核心内涵并非规避所有风险，而是具备“与风险共存、在风险中成长”的综合能力，具体体现为风险预判、快速响应、自我修复三大核心能力，三者相互支撑、有机统一，构成韧性组织的能力体系。

（一）风险预判能力：主动识险的前瞻思维

风险预判能力是韧性组织的前置能力，核心是打破“事后应对”的思维定式，建立“事前预防、前瞻研判”的风险感知体系，提前捕捉潜在风险信号并预判风险发展态势。与常规风险识别不同，韧性组织的风险预判更强调系统性、前瞻性与动态性，不仅关注显性、已知风险，更聚焦隐性、新型风险与系统性风险的潜在传导路径。在行政管理中，这种能力体现为对政策变动、经济波动、社会矛盾、技术迭代等多元风险的敏锐感知，通过整合数据资源、专家智慧、基层经验，构建多维度风险预判模型，提前研判风险对行政履职、公共服务、社会稳定的潜在影响。

例如，韧性强的地方政府能够通过监测产业数据、就业形势、舆情动态等指标，提前预判经济下行可能引发的民生保障风险与社会矛盾，主动制定应对预案，而非等待风险爆发后再仓促处置。风险预判能力的核心是将风险意识转化为前瞻思维，让“居安思危、防患未然”成为行政决策与日常工作的自觉遵循。

（二）快速响应能力：高效处险的执行效能

快速响应能力是韧性组织应对风险冲击的核心支撑，指风险发生后能够在最短时间内启动应急机制、整合资源、精准施策，有效遏制风险扩散，降低风险损失。这种能力并非单纯依赖应急流程的完善，更源于组织内部的协同机制、资源储备与全员风险素养。在行政管理中，快速响应能力体现为跨部门、跨层级、跨区域的协同联动效率，以及决策层的应急决断能力与基层的快速执行能力，能够打破“部门本位”“层级壁垒”，形成风险应对的合力。

例如，面对突发公共卫生事件，韧性组织能够快速启动应急响应，统筹医疗、公安、社区、民政等多部门资源，在信息发布、人员管控、物资调配、医疗救治等环节形成高效联动，同时根据风险态势动态调整防控措施，避免因响应滞后导致风险扩大。快速响应能力的核心是将风险意识转化为行动自觉，确保风险发生时组织能够快速激活、高效运转。

（三）自我修复能力：化险为机的进化素养

自我修复能力是韧性组织的核心特质，指风险冲击过后能够快速恢复组织核心功能，同时深入复盘风险应对过程中的经验教训，优化制度机制、补齐能力短板，实现组织治理水平的迭代升级。与单纯的“恢复原状”不同，韧性组织的自我修复更强调“借势升级”，将风险挑战转化为优化组织架构、完善治理体系的契机，提升组织对复杂风险环境的适应能力。在行政管理中，这种能力体现为风险处置后的复盘总结、制度优化、能力提升等一系列行动，能够从风险应对中汲取经验，筑牢后续风险防控的基础。

例如，某地区在应对自然灾害后，不仅快速开展灾后重建、恢复公共服务，还通过复盘发现应急资源储备不足、跨区域协同不畅等问题，进而优化应急资源配置机制、建立常态化协同演练制度，提升组织应对同类风险的韧性。自我修复能力的核心是将风险意识转化为进化思维，让组织在风险应对中持续成长、不断完善。

二、文化培育：风险意识融入行政文化的落地路径

行政文化是组织成员共同遵循的价值理念、行为准则与思维方式，将风险意识融入行政文化，是构建韧性组织的核心抓手。只有让风险意识深入人心、转化为全员自觉行为，才能从根本上提升组织的风险预判、响应与修复能力。文化培育需通过培训赋能、案例教育、制度约束等多元路径，实现风险意识与行政文化

的深度融合，营造“人人重风险、事事讲韧性”的文化氛围。

（一）分层分类培训：夯实全员风险素养基础

风险意识的培育需依托系统化、分层分类的培训体系，针对不同岗位、不同层级行政人员的工作特点，开展精准化风险素养培训，避免“一刀切”式的泛化教育。对于决策层，重点培训系统性风险研判、风险权衡与应急决策能力，提升其在复杂风险环境中的决策水平；对于中层管理人员，重点培训跨部门协同风险应对、风险监测预警与团队风险管控能力，强化其承上启下的风险管控职责；对于基层工作人员，重点培训岗位风险识别、基础应急处置与风险信息上报能力，提升其对风险的敏锐感知与前端处置能力。

培训方式需兼顾理论性与实践性，通过专题讲座、案例研讨、情景模拟、实操演练等多种形式，让行政人员深入理解风险内涵、掌握风险管控方法，同时结合数字化技术开展线上线下融合培训，扩大培训覆盖面、提升培训效率。此外，需建立培训效果评估机制，通过考核检验培训成效，确保风险知识转化为实际工作能力，夯实全员风险素养基础。

（二）典型案例教育：强化风险意识的场景共鸣

案例教育是强化风险意识的有效手段，通过鲜活的正反两方面案例，让行政人员直观感受风险的危害性与韧性治理的重要性，形成强烈的场景共鸣，进而主动树立风险意识。正面案例可选取韧性治理成效显著典型案例，如某地通过完善风险预判机制、高效开展应急响应，成功化解重大公共安全风险的案例，总结其经验做法，为行政人员提供可借鉴的实践样本；反面案例可选取因风险意识淡薄、应对不当导致风险扩大的案例，如政策实施前未充分预判风险引发社会矛盾、应急响应滞后造成重大损失的案例，深入剖析问题根源，开展警示教育。

案例教育需注重场景化、本土化，结合本地区、本部门的工作实际选取案例，增强案例的针对性与说服力。可通过案例分享会、专题研讨会、现场观摩等形式，组织行政人员深入研讨案例中的风险点、应对措施与经验教训，引导其将案例经验转化为自身工作中的风险意识与应对能力，实现“以案例明风险、以案例强意识”的目标。

（三）制度约束引导：固化风险意识的行为准则

风险意识的培育不仅需要思想引导，更需要制度约束作为保障，通过将风险意识融入日常工作制度，固化为行政人员的行为准则，让“讲风险、防风险”成为工作常态。需建立健全风险管控相关制度，将风险预判、风险评估、风险应对

等要求纳入政策制定、行政审批、公共服务、项目实施等全流程，明确各岗位的风险管控职责，形成“人人有责、层层落实”的风险管控责任体系。例如，在政策制定环节，建立强制风险评估制度，未开展风险评估的政策不得提交审议；在项目实施环节，明确风险管控节点与责任人，定期开展风险排查，及时化解隐患。同时，需将风险管控表现纳入绩效考核体系，对风险意识强、管控成效显著的部门与个人予以表彰奖励，对风险意识淡薄、应对不当导致风险扩大的行为进行问责，通过正向激励与反向约束相结合，引导行政人员主动强化风险意识、落实风险管控责任，让风险意识从“思想认知”转化为“行为自觉”。

三、组织保障：筑牢韧性组织的制度与资源根基

文化培育为韧性组织提供思想支撑，而完善的制度体系、清晰的责任机制与充足的资源保障，则为韧性组织提供坚实的实践支撑。只有将风险意识转化为可落地的制度、可追溯的责任、可调配的资源，才能确保韧性组织的构建不流于形式，实现风险管控与组织韧性的持续提升。组织保障需聚焦制度建设、责任体系、资源配置三大核心，构建“制度管总、责任到人、资源兜底”的保障体系。

（一）健全风险管理制度：构建全流程管控体系

风险管理制度是构建韧性组织的核心保障，需建立覆盖风险预判、监测、应对、复盘全流程的制度体系，实现风险管控的规范化、常态化、科学化。在风险预判与监测环节，建立常态化风险排查制度、风险信息报送制度与风险预警机制，明确风险排查的范围、频率与责任主体，整合内外部数据资源构建风险监测平台，确保潜在风险及时发现、被上报、被预警；在风险应对环节，完善应急预案体系，针对不同类型风险制定专项应急预案，明确应急响应流程、责任分工与资源调配方案，同时建立跨部门、跨层级、跨区域的协同应对机制，提升风险处置效能；在风险复盘环节，建立风险处置后评估与复盘制度，明确复盘流程、责任主体与成果应用机制，确保风险应对中的经验教训能够及时转化为制度优化的依据。此外，需建立制度动态优化机制，结合风险环境变化、技术迭代与实践经验，定期修订完善风险管理制度，确保制度始终适配韧性组织构建的需求，为组织韧性提升提供制度支撑。

（二）完善责任体系：明确风险管控的权责边界

清晰的责任体系是落实风险管控要求的关键，需构建“横向到边、纵向到底”

的风险管控责任体系，明确不同部门、不同层级、不同岗位的风险管控权责，避免出现“责任真空”“多头管理”等问题。横向层面，明确各部门的核心风险管控职责，建立部门间协同配合机制，避免因部门壁垒导致风险管控脱节；纵向层面，明确从决策层到基层工作人员的风险管控责任，形成“决策层统筹、中层协调、基层落实”的责任链条，确保风险管控要求层层传导、落地见效。需建立健全责任追究机制，对因责任落实不到位、风险意识淡薄、履职不力导致风险扩大或造成重大损失的，依法依规追究相关部门与个人的责任；对在风险管控中表现突出、成效显著的，予以表彰奖励，形成“有责必担、失责必究、尽责必奖”的责任导向。此外，需建立责任追溯机制，对风险管控全流程的责任进行记录与追溯，确保每一项风险管控工作都有迹可寻、有责可究，倒逼责任落实。

（三）强化资源保障：夯实韧性组织的物质与技术基础

充足的资源保障是构建韧性组织的物质前提，需聚焦人力、物力、财力、技术四大核心资源，优化资源配置，为风险管控与组织韧性提升提供坚实支撑。在人力资源方面，建立专业化风险管控队伍，吸纳风险管理、应急处置、数据分析等领域的专业人才，同时加强现有人员的专业培训，提升团队风险管控能力；在物力资源方面，完善应急物资储备体系，结合本地区、本部门的风险特点，科学规划应急物资的储备种类、数量与布局，建立应急物资动态调配机制，确保风险发生时能够快速调配、高效使用；在财力资源方面，设立专项风险管控资金，保障风险排查、监测预警、应急处置、培训教育、制度建设等工作的开展，避免因资金不足导致风险管控工作滞后。

在技术资源方面，依托数字化、智能化技术构建风险管控平台，整合政务数据、社会数据、风险数据等多元资源，运用大数据分析、人工智能等技术提升风险预判、监测、预警的精准性与高效性，为韧性组织构建提供技术赋能。同时，需建立资源动态调整机制，根据风险态势变化与工作需求，及时优化资源配置方向，确保资源向风险管控核心环节、薄弱环节倾斜，提升资源利用效率。

构建韧性组织的核心是将风险意识深度融入行政文化，通过培育风险预判、快速响应、自我修复三大核心能力，夯实组织韧性的能力基础；通过分层培训、案例教育、制度约束，推动风险意识融入行政文化血脉；通过健全制度、完善责任、强化资源保障，筑牢韧性组织的实践根基。

第七章 行政管理中的风险管控实践：预警与应对

第一节 风险监测指标与早期预警系统建设

风险监测与早期预警是行政管理风险管控的前置环节，也是实现“防患于未然”的核心抓手。在多元风险交织、传导性增强的治理环境中，单纯依靠经验判断或事后处置已难以应对复杂风险挑战。构建科学的风险监测指标体系、搭建高效的早期预警系统、完善规范的运行机制，能够精准捕捉风险前兆信号、及时研判风险发展态势、快速启动应对流程，推动行政风险管控从“被动处置”向“主动预警、精准防控”转型，为行政管理体系的稳定运行筑牢第一道安全防线。

一、指标设计：构建覆盖核心领域的科学监测体系

风险监测指标是早期预警的基础载体，其科学性、全面性与针对性直接决定预警效果的精准度。指标设计需立足行政管理多元风险特征，紧扣政治、经济、社会、技术四大核心风险领域，遵循系统性、可量化、可操作、动态调整原则，构建“核心指标+辅助指标”“定量指标+定性指标”的复合型监测指标体系，实现对各类风险的全方位、多维度捕捉。

（一）指标设计原则：筑牢科学监测根基

系统性原则要求指标体系覆盖风险产生、传导、演化的全链条，兼顾显性风险与隐性风险、单一风险与系统性风险，避免碎片化设计导致的监测盲区；可量化原则强调核心指标需具备明确的数据来源与计算标准，能够通过统计分析实现风险态势的量化研判，同时辅以定性指标弥补数据不足的局限；可操作性原则要求指标选取贴合行政管理实践，数据易于采集、计算简便，避免过于抽象或难以获取的指标影响监测效率；动态调整原则需结合风险环境变化、政策调整与实践经验，定期优化指标体系，新增新型风险指标、剔除失效指标，确保指标始终适配风险管控需求。

（二）核心指标体系构建：覆盖四大风险领域

结合行政管理风险图谱，核心指标体系需分别聚焦政治、经济、社会、技术四大领域，明确各领域核心监测维度与具体指标，形成层次清晰、重点突出的监测框架。其中，定量指标以数据为支撑，侧重风险态势的量化呈现；定性指标以专家评估、情景分析为依托，侧重风险本质的定性研判。

风险领域	监测维度	核心指标（定量）	辅助指标（定性）	数据来源
政治风险	政策变动	政策调整频率、政策衔接断层率	政策模糊性、政策可操作性	政府公文、政策解读文件、部门汇报
	权力运行	行政复议案件发生率、廉政投诉办结率	权力监督完善度、行政行为合规性	纪检监察部门数据、司法机关统计、政务公开平台
	国际关系	涉外合作项目停滞率、跨境风险传导频次	外交关系稳定性、国际环境复杂度	外事部门数据、国际舆情、行业报告
经济风险	经济波动	GDP 增速波动率、失业率、通货膨胀率	经济复苏韧性、市场信心指数	统计部门数据、金融机构报告、市场监测数据
	财政压力	财政收支缺口率、地方政府债务负债率	财政资金使用效率、债务偿还能力	财政部门数据、审计报告、债务管理平台
	市场波动	重要商品价格波动率、市场违法案件发生率	市场秩序规范度、行业垄断程度	市场监管部门数据、物价部门统计、行业协会报告
社会风险	社会矛盾	群体性事件发生率、信访案件办结率	利益诉求协调度、社会公平感知度	信访部门数据、公安部门统计、社会调研
	公共安全	安全事故发生率、公共卫生事件响应时长	应急处置能力、公共安全保障水平	应急管理部门数据、卫生健康部门统计、基层报表
	社会信任	政府公信力调查满意度、谣言传播频次	政务公开透明度、公众参与度	舆情监测数据、社会满意度调查、政务平台反馈
技术风险	技术故障	信息系统中断时长、数据丢失发生率	技术设备稳定性、运维保障能力	政务信息化部门数据、运维日志、故障报告
	数据安全	数据泄露事件数量、安全漏洞修复时长	数据防护体系完善度、合规性水平	网络安全部门数据、安全审计报告、技术检测结果
	技术滥用	算法应用投诉率、隐私侵犯案件数	技术伦理规范度、监管适配性	司法部门数据、舆情监测、专家评估

（三）指标权重与优化：提升监测精准度

指标体系需通过科学分配权重，突出核心风险领域与关键指标的监测优先级。可采用层次分析法、专家打分法相结合的方式，邀请风险管理、行政管理、专业领域专家，根据指标的重要性、影响程度分配权重，核心风险指标权重占比不低于 60%，确保监测重点突出。同时，建立指标动态优化机制，每年度结合风险态

势变化、政策调整与预警实践效果，开展指标体系评估，新增新型风险指标（如数字化转型衍生的技术伦理指标）、调整指标权重、剔除数据不可得或失效指标，确保指标体系始终具备针对性与科学性。

二、系统构建：搭建全流程早期预警平台

早期预警系统是风险监测指标落地应用的核心载体，需依托数字化、智能化技术，搭建“数据采集 - 分析预警 - 信息推送”全流程闭环平台，实现风险数据的集中整合、智能分析、精准预警与快速推送，打破部门数据壁垒，提升预警效率与协同效能。系统构建需兼顾技术先进性与实践适用性，确保平台稳定运行、操作简便、适配行政管理多元场景。

（一）数据采集模块：实现多元数据整合

数据采集是预警系统的基础环节，核心目标是实现跨部门、跨领域、多来源风险数据的集中汇聚与标准化处理。需构建“线上自动采集 + 线下手动报送”“内部数据共享 + 外部数据对接”的多元采集机制：线上依托政务数据共享平台，自动抓取各部门业务系统、监测平台的核心数据（如财政、市场监管、应急管理等部门数据），实现数据实时更新；线下针对难以自动采集的定性数据、基层调研数据，通过标准化报表、移动端报送工具，由相关部门与基层单位手动报送，确保数据全面覆盖。建立数据清洗与标准化处理机制，对采集到的异构数据进行去重、纠错、格式统一，剔除无效数据与异常值，确保数据质量；搭建数据安全防护体系，严格落实数据分级分类管理要求，加强对敏感数据（如公民个人信息、企业商业秘密）的加密防护，防范数据泄露风险，保障数据采集与使用合规。

（二）分析预警模块：实现智能精准研判

分析预警模块是系统的核心中枢，需整合统计学模型、大数据分析、人工智能算法等技术，实现对风险数据的深度分析与精准预警。针对定量指标，采用趋势分析、阈值比对、相关性分析等方法，研判指标变化趋势、偏离正常范围的程度，以及不同指标间的关联传导效应；针对定性指标，结合专家评估、情景模拟、语义分析等手段，解构风险本质特征与潜在影响。

系统需预设多维度预警模型，根据指标数值与权重计算综合风险得分，自动生成蓝、黄、橙、红四级预警信号（对应低、中、高、极高风险），同时结合风险传导路径与演化规律，预判风险发展态势与影响范围，为后续应对提供精准指

引。例如，当经济领域的失业率、财政收支缺口率同时超出预警阈值，系统可自动研判经济下行风险的传导效应，生成橙色预警并提示可能引发的民生保障、社会矛盾等衍生风险。

（三）信息推送模块：实现快速协同联动

信息推送模块的核心目标是确保预警信息快速、精准传递至相关责任部门与责任人，为应急响应争取时间。需构建“多渠道推送+分级送达”的信息传递机制，推送渠道涵盖政务办公系统、移动端APP、短信、应急指挥平台等，确保预警信息不受时空限制；分级送达根据预警等级与责任分工，将预警信息精准推送至对应层级的责任主体——高、极高风险预警直接推送至决策层与应急指挥部门，中风险预警推送至分管领导与相关业务部门，低风险预警推送至具体责任科室与工作人员。系统需具备预警信息反馈功能，接收责任主体的预警签收、处置进展等反馈信息，实现预警信息推送、接收、处置、反馈的闭环管理，确保各环节衔接顺畅、责任落实到位。

三、运行机制：确保预警系统实效落地

完善的运行机制是早期预警系统发挥实效的关键保障，需围绕预警阈值设定、响应流程规范、责任分工明确三大核心，建立“阈值动态调整、流程闭环管控、责任精准追溯”的运行机制，避免预警系统“重建设、轻运行”“有预警、无处置”的问题，确保预警信息转化为切实有效的防控行动。

（一）预警阈值设定：科学界定风险边界

预警阈值是判断风险等级、启动预警响应的核心标准，需结合历史数据、行业标准、政策要求与实践经验，科学设定各指标的预警阈值与分级标准，同时建立动态调整机制。阈值设定需兼顾严谨性与灵活性：对于有明确行业标准的指标（如通货膨胀率、债务负债率），参照国家标准与地方实际设定阈值；对于无明确标准的指标（如社会信任度、技术故障频次），结合历史数据统计与专家评估，设定合理的阈值范围。

根据风险环境变化与预警实践效果，定期调整阈值标准——当某类风险呈现高发态势时，适当降低阈值以提升预警灵敏度；当风险得到有效管控、态势趋于稳定时，合理提高阈值以避免过度预警。此外，针对特殊场景（如重大活动、突发公共事件），可设定临时阈值，确保预警系统适配动态风险环境。

（二）预警响应流程：规范闭环处置环节

需建立与预警等级对应的分级响应流程，明确不同预警等级的处置主体、处置措施、处置时限，实现“预警-响应-处置-反馈”的闭环管理。蓝色预警（低风险）由具体责任科室牵头，开展风险排查与隐患整改，定期上报处置进展，确保风险可控；黄色预警（中风险）由分管领导统筹，相关部门协同开展风险研判与防控，制定针对性应对方案，限期化解风险隐患；橙色预警（高风险）由主要领导牵头，启动应急指挥机制，整合多部门资源开展专项处置，实时监测风险态势，动态调整应对措施；红色预警（极高风险）由决策层统筹，启动最高级别应急响应，跨区域、跨部门协同联动，必要时向上级部门汇报，争取支持，最大限度降低风险损失。明确响应流程各环节的时限要求，低风险预警处置时限不超过3个工作日，中风险不超过24小时，高、极高风险立即启动响应，确保处置高效快捷；建立响应流程监督机制，由纪检监察、审计部门全程监督，避免处置拖延、推诿扯皮。

（三）责任分工机制：确保责任精准追溯

需构建“横向到边、纵向到底”的预警责任分工体系，明确各部门、各层级、各岗位在预警系统运行中的具体职责，避免责任真空。横向层面，明确数据采集、分析预警、信息推送、风险处置等环节的牵头部门与配合部门——政务信息化部门负责系统运维与数据整合，各业务部门负责本领域指标数据采集、风险处置与反馈，应急管理部门负责统筹预警响应与协同联动；纵向层面，明确决策层、分管领导、部门负责人、基层工作人员的责任，形成“决策层统筹指挥、分管领导具体协调、部门负责人牵头落实、基层人员前端处置”的责任链条。

建立责任追溯与考核机制，将预警系统运行成效、风险处置质量纳入绩效考核，对预警及时、处置得当的部门与个人予以表彰奖励；对数据报送不及时、预警处置拖延、推诿扯皮导致风险扩大的，依法依规追究责任，确保各项职责落实到位，提升预警系统运行实效。

风险监测指标与早期预警系统建设是行政风险管控实践的核心基础。通过构建覆盖四大核心领域的科学指标体系，搭建“数据采集-分析预警-信息推送”全流程预警平台，完善阈值设定、响应流程、责任分工等运行机制，能够实现行政风险的精准捕捉、智能研判与快速应对。

第二节 应急预案的编制、演练与动态更新

应急预案是行政管理风险应对的核心载体，是连接风险预警与实战处置的关键纽带。在复杂多变的风险环境中，一套科学完备、可操作性强的应急预案，能够为风险处置提供清晰指引，最大限度降低人员伤亡与财产损失，维护社会稳定。应急预案的价值不仅在于“有预案可依”，更在于编制的科学性、演练的实战性与更新的及时性。

一、编制要求：构建全链条闭环预案体系

应急预案的编制质量直接决定风险应对成效，需严格遵循“场景全覆盖、责任全明确、流程全清晰、资源全保障”的核心要求，兼顾系统性、可操作性与针对性，构建覆盖风险处置全链条、全主体、全环节的闭环预案体系，避免出现“预案空转”“与实践脱节”等问题。

（一）场景全覆盖：精准适配多元风险类型

场景全覆盖要求应急预案需紧扣行政管理四大核心风险领域，全面覆盖各类显性、隐性风险与突发场景，既包括常规风险场景，也涵盖极端罕见、复合型风险场景，确保无处置盲区。编制过程中，需结合本地、本部门风险图谱，精准梳理各类风险的发生规律、传导路径与影响范围，分类制定专项应急预案与综合应急预案。专项应急预案聚焦单一风险类型，如自然灾害应急预案、公共卫生事件应急预案、数据安全事件应急预案等，明确具体风险的处置逻辑与针对性措施；综合应急预案针对复合型、跨领域风险场景，如多风险叠加引发的系统性危机，明确跨部门协同联动机制，实现多场景、多风险的统筹处置。需兼顾常规处置与极端情况应对，对大概率、低影响的常规风险场景细化操作流程，对小概率、高影响的极端风险场景预设应对方案与资源储备，确保应急预案能够适配不同风险强度与场景复杂度，为各类风险处置提供精准指引。

（二）责任全明确：构建无死角责任体系

责任全明确是确保应急预案落地执行的关键，需构建“横向到边、纵向到底”的无死角责任体系，明确各部门、各层级、各岗位在风险处置中的具体职责，避免出现“责任真空”“多头管理”“推诿扯皮”等问题。横向层面，明确牵头部门与配合部门的职责分工，如突发公共卫生事件中，卫生健康部门为牵头部门，

负责医疗救治、疫情监测等核心工作，公安、民政、社区等为配合部门，分别承担人员管控、物资保障、基层防控等职责，同时明确部门间协同衔接机制，确保分工不分家。

纵向层面，明确从决策层、分管领导、部门负责人到基层工作人员的责任链条，决策层负责统筹指挥、重大事项决策与资源调配，分管领导负责具体协调与工作推进，部门负责人牵头落实本部门处置任务，基层工作人员承担前端排查、信息上报、现场执行等职责。同时，需明确责任追究机制，对履职到位、处置得当的予以表彰奖励，对失职渎职、推诿拖延的依法依规追究责任，倒逼责任落实。

（三）流程全清晰：规范标准化处置环节

流程全清晰要求应急预案需细化风险处置全流程，明确各环节的操作标准、处置时限、衔接要求，形成标准化、规范化的处置流程，确保不同岗位、不同人员在处置过程中能够快速衔接、高效执行。应急预案需涵盖“预警启动-前期处置-核心处置-后期恢复”全链条环节，每个环节均明确具体操作步骤、技术标准与注意事项。预警启动环节明确预警等级对应的响应流程与启动权限，确保预警信号能够快速转化为处置行动；前期处置环节明确信息上报、现场管控、人员疏散等基础措施，为核心处置争取时间；核心处置环节针对不同风险场景细化技术手段、处置策略与协同机制，确保精准施策；后期恢复环节明确灾后重建、民生保障、风险复盘等工作要求，推动各项工作回归常态。流程设计需兼顾科学性与可操作性，避免过于繁琐或抽象，对关键环节、核心步骤进行重点标注，明确各环节的衔接节点与责任人，确保处置流程清晰易懂、可落地执行，即使面对紧急场景也能有序推进。

（四）资源全保障：夯实风险处置物质基础

资源全保障要求应急预案需结合风险处置需求，明确人力、物力、财力、技术等各类资源的储备标准、调配机制与保障措施，确保风险处置过程中资源供应充足、调配高效。人力资源方面，明确应急队伍组建标准，整合专业应急人员、志愿者队伍、基层工作力量，明确队伍职责与调用流程，同时制定应急人员培训计划，提升专业处置能力；物力资源方面，明确应急物资的储备种类、数量、布局与更新周期，如医疗设备、防护物资、应急食品、救援工具等，建立跨区域物资调配机制，确保物资能够快速送达处置一线。

财力资源方面，明确应急资金的预算标准、拨付流程与使用范围，保障应急

处置、物资采购、灾后重建等工作的资金需求；技术资源方面，明确应急处置所需的技术支撑，如大数据监测、人工智能分析、应急通信设备等，建立技术保障团队，确保处置过程中技术设备稳定运行、技术手段有效应用。通过全方位的资源保障，为应急预案落地执行提供坚实物质与技术支撑。

二、演练组织：以实战化演练优化预案效能

应急预案的生命力在于实践，常态化、实战化应急演练是检验预案科学性、优化预案效能、提升队伍处置能力的核心手段。演练组织需摒弃“重形式、轻实效”的误区，聚焦实战需求，通过多样化演练形式，检验预案的可操作性与衔接性，暴露问题、补齐短板，推动应急预案与实战处置深度融合。

（一）常态化开展：筑牢日常风险防控意识

常态化演练要求建立固定演练机制，结合风险发生规律与工作实际，合理制定年度、季度演练计划，确保演练工作定期开展、持续推进。演练频率需结合风险等级动态调整，对高发、高影响风险，如安全生产风险、信访矛盾风险，每月至少开展1次专项演练；对低发、低影响风险，每季度或每半年开展1次演练；对复合型、极端风险，每年至少开展1次综合演练，确保应急队伍始终保持应急状态，熟练掌握处置流程与技能。

常态化演练需兼顾全员参与与重点突破，既组织全员性演练，提升整体应急处置意识与协同能力，也针对关键岗位、核心环节开展专项演练，如信息上报、物资调配、现场救援等，强化重点岗位人员的实操能力。同时，需将演练纳入行政人员培训体系与绩效考核，倒逼各部门、各岗位重视演练工作，确保演练效果落地。

（二）实战化导向：模拟真实风险处置场景

实战化是演练组织的核心原则，需摒弃“脚本化”“走过场”的演练模式，模拟真实风险场景的复杂性、突发性与不确定性，检验应急队伍的快速响应、临场处置与协同联动能力。演练场景设计需贴近实际，结合本地历史风险案例与潜在风险隐患，设置复杂场景与突发状况，如风险等级突然升级、处置资源短缺、部门衔接不畅、舆情危机叠加等，倒逼参演人员在压力环境下精准判断、高效处置。

演练过程中，需减少人为干预，不预设固定脚本与标准答案，让参演人员根据场景变化自主决策、灵活调整处置措施；同时，邀请第三方评估机构与行业专

家全程参与，从预案可操作性、队伍处置能力、部门协同效能等维度进行客观评估，精准识别预案存在的漏洞、流程衔接的短板与队伍能力的不足，形成问题清单与整改建议。

（三）多形式融合：提升演练针对性与实效性

演练组织需结合风险类型与处置需求，采用“专项演练+综合演练”“桌面推演+现场实操”“线上模拟+线下实战”相结合的多样化演练形式，提升演练的针对性与实效性。专项演练聚焦单一风险类型与核心环节，如数据泄露事件专项演练，重点检验技术团队的漏洞修复、数据溯源与应急响应能力；综合演练针对复合型风险场景，重点检验跨部门、跨层级协同联动能力，如自然灾害与公共卫生事件叠加演练，统筹检验应急救援、医疗救治、物资保障等多环节协同效能。

桌面推演通过情景模拟、沙盘推演等形式，组织各部门负责人与关键岗位人员围绕风险处置流程、决策逻辑、协同机制等开展研讨，无需现场实操，重点优化预案流程与决策机制；现场实操演练聚焦一线处置环节，组织应急队伍在真实场景中开展实操训练，重点提升现场执行与应急救援能力。线上模拟演练依托数字化技术，搭建虚拟演练平台，模拟复杂风险场景，实现跨区域、多部门远程协同演练，降低演练成本、扩大覆盖范围。通过多形式融合，全方位检验并提升应急预案效能与队伍处置能力。

三、更新机制：保持预案与风险环境动态适配

风险环境的动态变化、演练实践的经验积累与实际处置的案例反馈，要求应急预案必须建立动态更新机制，摒弃“一劳永逸”的思维，持续优化预案内容，确保预案始终与风险态势、实践需求、政策要求保持高度适配，始终具备科学性与可操作性。

（一）基于风险变化更新：适配动态风险态势

风险变化是应急预案更新的核心驱动因素，需建立常态化风险监测与评估机制，密切关注内外部风险环境的变化，包括新型风险的出现、现有风险的演化、风险传导路径的调整等，及时修订应急预案，填补处置盲区。随着数字化、全球化的深入推进，新型风险不断涌现，如算法歧视风险、跨境数据安全风险、人工智能伦理风险等，需及时新增对应专项应急预案，明确新型风险的识别标准、处置流程与防控措施；对于现有风险，如经济风险、社会矛盾风险，需结合经济形

势、社会结构变化，调整风险处置策略与资源保障标准，确保预案适配风险演化态势。需结合政策调整与行业标准更新，及时修订应急预案中的相关内容，确保预案符合最新政策要求与行业规范，如数据安全相关法律法规更新后，需同步调整数据安全事件应急预案，确保处置流程合规合法。

（二）基于演练结果更新：补齐预案实操短板

演练结果是优化应急预案的重要依据，需建立演练结果复盘与整改机制，将演练中发现的问题、评估提出的建议转化为预案修订的具体内容，补齐预案实操短板。每次演练结束后，组织各参演部门、评估专家开展复盘会议，全面梳理演练过程中暴露的问题，如预案流程繁琐、责任分工不清晰、资源调配不高效、部门衔接不顺畅等，深入分析问题根源，形成问题清单、责任清单与整改清单。

针对发现的问题，精准修订应急预案内容，如简化冗余流程、明确模糊职责、优化资源调配机制、完善部门衔接流程等；同时，将演练中总结的好经验、好做法固化到应急预案中，如高效的协同联动模式、精准的处置技术手段等，提升预案的实操性与效能。通过演练结果驱动预案更新，形成“演练-复盘-整改-优化”的闭环机制。

（三）基于实际应对经验更新：强化预案实战适配性

实际风险处置经验是应急预案优化的核心实践支撑，需建立实际案例复盘机制，及时总结各类风险处置中的成功经验与失败教训，将实践成果转化为预案修订的内容，强化预案与实战的适配性。对于成功处置的案例，深入分析处置流程、决策逻辑、协同机制与资源保障等方面的有效做法，将其固化到应急预案中，形成可复制、可推广的处置模式；对于处置不当、造成损失扩大的案例，深刻剖析问题根源，如预案存在漏洞、处置决策失误、队伍能力不足等，针对性修订预案内容，完善处置流程与防控措施，避免同类问题重复出现。需建立跨区域、跨部门经验共享机制，借鉴其他地区、其他部门的优秀处置经验与预案优化成果，结合自身实际修订完善应急预案，拓宽预案优化的思路与维度。此外，明确预案更新周期，每年度至少开展1次全面评估与修订，每季度开展1次专项排查，确保应急预案能够快速响应风险变化与实践需求，始终保持鲜活的生命力。

应急预案的编制、演练与动态更新是行政风险应对的核心闭环，三者相互支撑、有机统一。通过严格落实“场景全覆盖、责任全明确、流程全清晰、资源全保障”的编制要求，构建科学完备的预案体系；通过常态化、实战化、多形式的

应急演练，检验并提升预案效能与队伍处置能力；通过基于风险变化、演练结果与实践经验的动态更新机制，确保预案与风险环境、实践需求高度适配。

第三节 危机决策的特点、原则与快速响应机制

危机决策是行政管理风险应对的核心环节，特指危机爆发后，行政主体在复杂紧急情境下，为遏制危机扩散、降低损失、维护社会稳定而作出的战略性、操作性决策及行动部署。与常规行政决策不同，危机决策面临时间紧迫、信息残缺、环境复杂、压力巨大等多重挑战，其科学性与高效性直接决定危机处置的成败。构建清晰的危机决策认知、坚守核心决策原则、建立健全快速响应机制，能够推动危机处置从“被动应对”向“主动掌控、精准施策”转型，最大限度化解危机冲击，筑牢行政管理风险防控的核心防线。

一、决策特点：危机情境下的决策核心特征

危机情境的突发性、复杂性与不确定性，赋予危机决策鲜明的特殊性，使其区别于常规行政决策的程序化、规范化特征。准确把握危机决策的核心特点，是制定科学决策策略、构建高效响应机制的前提，其核心特征集中体现为时间紧迫、信息不全、压力巨大三个维度。

（一）时间紧迫性：决策窗口狭窄且不可逆

时间紧迫性是危机决策最显著的特征，危机的爆发往往具有突发性，且危机态势会在短时间内快速演化、扩散，形成“决策 - 行动”的黄金窗口，一旦错失将导致危机升级、损失扩大，甚至引发系统性风险。与常规决策的充分调研、反复论证不同，危机决策需在有限时间内快速完成信息收集、态势研判、方案制定与指令下达，决策周期被大幅压缩，缺乏充足的思考与博弈空间。例如，突发公共卫生事件中，病毒传播速度快、影响范围广，行政主体需在数小时内完成风险评估、防控措施制定、资源调配部署等一系列决策，任何拖延都可能导致疫情扩散，增加后续处置难度与成本。

危机决策的不可逆性进一步凸显时间价值，危机情境下的决策行动具有连锁反应，一旦作出错误决策或决策滞后，不仅难以挽回已造成的损失，还可能引发新的矛盾与风险，对政府公信力与社会稳定造成双重冲击。这就要求危机决策主

体具备极强的快速决断能力，在有限时间内平衡决策速度与科学性，避免因过度纠结细节而错失最佳处置时机。

（二）信息不完全性：决策依据碎片化且失真风险高

信息是决策的基础，而危机爆发初期，信息往往呈现碎片化、模糊化、失真化特征，给危机决策带来极大挑战。一方面，危机的突发性导致信息收集渠道不畅，基层上报信息滞后、零散，难以快速形成完整的信息链条，决策主体无法全面掌握危机的发生根源、影响范围、演化趋势及潜在风险；另一方面，危机情境下易伴随谣言传播、信息误导等问题，部分不实信息混杂在真实信息中，增加信息甄别难度，可能导致决策主体误判态势、作出错误决策。

与常规决策可通过多渠道调研、数据核验获取完整信息不同，危机决策需在信息残缺、真假难辨的情境下推进，依赖决策主体的经验判断、逻辑推理与风险感知能力。例如，自然灾害爆发后，交通、通信中断可能导致受灾区域信息无法及时传递，决策主体只能结合有限的监测数据、零散上报信息与历史案例，快速研判灾情、制定救援方案，信息的不完全性直接增加了决策的不确定性与风险。

（三）决策压力多重性：内外压力交织且责任重大

危机决策面临远超常规决策的多重压力，既有来自处置工作本身的实操压力，也有来自社会、舆论、政治层面的外部压力，多重压力交织叠加，对决策主体的心理承受能力与决策定力提出极高要求。从内部压力来看，危机处置需统筹协调多部门、多领域资源，解决跨区域、跨层级协同衔接问题，面对资源短缺、技术瓶颈、队伍能力不足等现实困境，决策主体需在复杂矛盾中寻求最优解，确保决策能够落地执行。

从外部压力来看，危机事件往往引发社会广泛关注，公众对处置效率、处置效果的期待值高，媒体舆论的实时聚焦易放大处置过程中的不足，形成强大的舆论压力；同时，危机处置的成效直接关系到公共利益、社会稳定与政府公信力，决策主体需承担重大的政治责任与法律责任，一旦处置不当，将面临问责、公信力受损等严重后果。多重压力的叠加易导致决策主体出现焦虑、保守等心理，影响决策的科学性与前瞻性，这就要求决策主体具备极强的抗压能力与责任担当，在复杂压力环境中保持清醒认知，作出理性决策。

二、决策原则：危机处置的核心价值导向与行动准则

危机情境的复杂性与特殊性，要求危机决策必须坚守明确的核心原则，为决策行为提供价值导向与行动规范，平衡决策速度与科学性、处置效果与社会公平、应急需求与法治底线。“生命至上、快速高效、科学精准、依法依规”四大原则相互支撑、有机统一，构成危机决策的完整准则体系，确保危机处置工作有序、有力、有效推进。

（一）生命至上原则：危机决策的根本价值锚点

生命至上是危机决策的首要原则，也是行政管理的核心价值追求，要求在危机处置中始终将人民群众的生命安全与身体健康放在首位，优先保障生命权益，不惜一切代价开展救援、防控工作，坚决杜绝因追求经济损失最小化、处置成本最低化而忽视生命安全的行为。无论是自然灾害、事故灾难，还是公共卫生事件、社会安全事件，危机决策的首要目标都是最大限度减少人员伤亡，这是危机处置的底线要求与根本遵循。

在实践中，生命至上原则要求决策主体打破常规资源调配逻辑与部门利益壁垒，优先调配医疗、救援、防护等资源用于生命救援与安全保障，及时开展人员疏散、医疗救治、隐患排查等工作。例如，突发地震灾害后，决策主体需第一时间启动应急响应，将救援力量与资源集中投向人员被困区域，优先开展搜救工作，再逐步推进财产保护、灾后重建等工作，始终坚守生命安全优先的核心导向。

（二）快速高效原则：危机决策的核心执行要求

快速高效原则紧扣危机决策的时间紧迫性特征，要求决策主体在危机爆发后快速响应、高效部署，以最快速度遏制危机扩散、降低损失，避免因决策拖延、执行不力导致危机升级。这一原则不仅要求决策制定的快速性，更强调决策执行的高效性，需建立跨部门、跨层级的快速协同机制，确保决策指令能够快速传递、落地执行，形成危机处置的强大合力。

在决策制定层面，需简化决策流程，减少不必要的审批环节，赋予一线处置部门一定的应急处置自主权，避免因层层上报、流程繁琐延误处置时机；在决策执行层面，需明确各部门、各岗位的职责分工与执行时限，建立快速反馈机制，及时跟踪决策执行进度，动态调整处置措施。例如，突发重大安全事故后，决策主体需快速下达救援指令，统筹应急、消防、医疗、公安等部门力量，高效开展

现场救援、人员转移、隐患排查等工作，确保各项措施落地见效，最大限度缩短危机处置周期。

（三）科学精准原则：危机决策的质量保障底线

科学精准原则要求危机决策摒弃经验主义、主观臆断，立足危机态势与客观实际，结合科学方法与专业知识，精准研判风险、精准制定方案、精准调配资源，确保决策的科学性与针对性，避免“大水漫灌”式处置导致资源浪费、效果不佳。尽管危机决策时间紧迫，但仍需在有限时间内开展必要的态势研判与科学论证，结合专家意见、专业数据与历史经验，优化决策方案，提升处置精准度。

在实践中，科学精准原则体现为分层分类处置、精准资源调配、动态优化措施等方面。例如，在疫情防控决策中，需结合病毒变异特征、传播路径、人群感染情况等科学数据，精准划定管控区域、确定管控措施，避免盲目扩大管控范围；在资源调配中，需根据不同区域、不同群体的需求，精准调配医疗物资、生活保障物资，确保资源用在刀刃上，提升处置效能。

（四）依法依规原则：危机决策的法治边界约束

依法依规原则要求危机决策与处置工作始终在法治框架内推进，严格遵循宪法、法律及应急管理相关法律法规，规范决策权限、处置流程与行政行为，确保危机处置工作合法合规，避免因应急需求突破法治底线、侵犯公民合法权益。危机情境下的快速处置不等于无序处置，决策主体需坚守法治边界，依法行使应急处置权，规范行政强制、行政处罚、信息发布等行为，保障公民的人身权、财产权、知情权等合法权益。

在实践中，依法依规原则要求决策主体熟悉应急管理相关法律法规，明确不同危机等级对应的处置权限与流程，确保决策行为合法合规；同时，需规范信息发布流程，及时、准确、全面向社会公开危机处置进展与相关信息，保障公众知情权与监督权，避免因信息不透明引发谣言传播、社会恐慌。例如，在处置群体性事件中，决策主体需依法采取处置措施，严禁滥用强制措施，同时依法保障群众的合理诉求表达渠道，实现危机处置与法治保障的有机统一。

三、响应机制：构建扁平化高效协同的应急体系

危机决策的落地执行离不开完善的快速响应机制，传统层级化、部门化的响应模式难以适配危机处置的快速性、协同性需求。需建立扁平化的应急指挥体系

与全流程快速响应流程，打破层级壁垒与部门分割，实现决策指令快速传递、资源高效调配、部门协同联动，确保危机决策能够及时转化为处置行动，提升危机处置的整体效能。

（一）构建扁平化应急指挥体系：提升决策传递与协同效能

扁平化应急指挥体系是破解传统层级化指挥效率低下、信息传递滞后问题的核心举措，通过减少指挥层级、明确指挥权限，实现决策主体与一线处置部门的直接对接，提升决策传递速度与协同效能。传统层级化指挥体系存在“决策层 - 中间层 - 执行层”多层级传递环节，易导致指令变形、传递滞后，难以适配危机处置的快速响应需求；而扁平化指挥体系则压缩中间传递层级，建立“核心指挥中枢 - 一线处置单元”的直接指挥模式，明确核心指挥中枢的统筹协调权与一线处置单元的应急执行权。

在实践中，需建立常态化的应急指挥中枢，由政府主要领导牵头，整合应急、公安、卫生健康、财政、交通等核心部门负责人组成，统一行使危机研判、决策制定、资源调配、协同指挥等职能，避免多头指挥、各自为战；同时，赋予一线处置单元一定的应急处置自主权，在核心指挥中枢的统一部署下，根据现场态势灵活调整处置措施，减少不必要的请示汇报环节，提升一线处置效率。此外，需建立跨区域、跨部门协同指挥机制，针对跨区域危机事件，明确区域间指挥权限与协同流程，实现力量互补、资源共享，形成危机处置的合力。

（二）优化全流程快速响应流程：实现决策 - 执行闭环管理

快速响应流程是危机决策落地的核心载体，需优化“态势研判 - 决策制定 - 指令下达 - 执行反馈 - 动态调整”全流程环节，构建闭环管理体系，确保各环节衔接顺畅、高效运转。态势研判环节需建立快速信息收集与分析机制，整合多渠道信息资源，依托大数据、人工智能等技术快速梳理信息、研判态势，为决策制定提供支撑；决策制定环节需简化流程，结合专家意见与一线反馈，快速形成针对性处置方案，明确处置目标、措施、责任主体与时限要求。

指令下达环节需依托多元化传递渠道，包括政务办公系统、应急指挥平台、移动端 APP、短信等，确保决策指令快速传递至各处置部门与一线单元，同时明确指令传递的优先级，核心指令优先传递、优先执行；执行反馈环节需建立实时反馈机制，一线处置单元及时上报处置进展、存在问题与资源需求，确保核心指挥中枢准确把握决策执行情况；动态调整环节需根据执行反馈与态势变化，及时

优化决策方案与处置措施，确保决策始终适配危机演化态势。例如，在突发洪水灾害处置中，需快速完成灾情研判、救援方案制定，及时下达救援指令，实时跟踪救援进展，根据洪水水位变化、受灾区域扩大情况，动态调整救援力量与资源调配方案，形成闭环处置流程。

（三）强化资源快速调配与保障机制：夯实危机处置物质基础

资源保障是危机决策落地执行的重要支撑，需建立资源快速调配与保障机制，确保应急物资、人力、财力、技术等资源能够快速到位、高效使用，满足危机处置需求。在物资保障方面，需建立分级应急物资储备体系，明确储备种类、数量、布局与更新周期，结合本地风险特征储备核心应急物资，同时建立跨区域物资调配机制，依托交通、物流等部门，确保物资能够快速送达处置一线；在人力资源方面，需整合专业应急队伍、志愿者队伍、基层工作力量，建立快速调用机制，明确队伍职责与调用流程，确保应急人员能够快速集结、投入处置。

在财力保障方面，需设立应急专项资金，明确资金预算标准、拨付流程与使用范围，确保危机处置、物资采购、医疗救治等工作的资金需求，简化资金拨付流程，实现资金快速到位；在技术保障方面，需依托数字化技术搭建应急指挥平台，整合大数据监测、人工智能分析、应急通信等技术手段，为态势研判、决策制定、资源调配提供技术支撑，确保危机处置过程中通信畅通、数据准确、指挥高效。通过全方位的资源保障机制，为危机决策的落地执行提供坚实物质与技术支撑，提升危机处置的整体效能。

危机决策的特点、原则与快速响应机制构成行政危机处置的核心体系，三者相互关联、有机统一。准确把握时间紧迫、信息不全、压力巨大的决策特点，能够为决策策略制定提供针对性指引；坚守生命至上、快速高效、科学精准、依法依规的决策原则，能够保障决策的合法性、科学性与合理性；构建扁平化应急指挥体系与全流程快速响应机制，能够确保决策高效落地、形成处置合力。

第四节 舆情风险管控与公共沟通策略

在信息化时代，舆情已成为影响危机处置成效、政府公信力与社会稳定的关键变量。行政领域的舆情风险具有传播速度快、影响范围广、发酵周期短、衍生风险多的特点，一处微小的处置疏漏都可能通过网络放大，引发舆情危机，加剧危机处置难度。舆情风险管控与公共沟通并非危机爆发后的补充环节，而是贯穿风险预警、处置、善后全流程的核心工作。

一、舆情监测：构建全渠道全天候的预警网络

舆情监测是舆情风险管控的前置环节，核心目标是及时捕捉舆情信号、精准研判舆情态势、提前预警舆情风险，为后续舆情引导与处置争取主动。随着传播载体的多元化，舆情监测需打破单一渠道局限，构建覆盖全平台、全天候、全维度的监测网络，实现对舆情的早发现、早研判、早预警。

（一）全渠道覆盖：打通多元传播载体监测链路

全渠道监测要求覆盖传统媒体与新媒体、官方平台与民间阵地、国内渠道与跨境平台，确保无舆情监测盲区。传统媒体方面，重点监测报纸、电视台、广播等主流媒体的新闻报道、评论解读，及时掌握权威媒体对事件的态度导向与传播节奏；新媒体方面，全面覆盖社交平台、短视频平台、自媒体账号、论坛社区、问答平台等，聚焦微信、微博、抖音、小红书、知乎、贴吧等核心载体，捕捉民间舆论动态与公众情绪变化。需关注政务新媒体留言区、政务服务平台反馈栏、信访渠道等官方互动阵地，及时收集公众通过正规渠道表达的诉求与质疑；针对涉及跨境、涉外的行政事件，还需监测境外社交平台、外媒报道，防范境外舆情向国内传导扩散。通过打通多元传播载体的监测链路，实现对舆情源头、传播路径、扩散范围的全方位掌控，避免因渠道覆盖不全导致舆情漏判、滞后。

（二）全天候值守：适配舆情快速传播特性

舆情传播不受时间限制，尤其是在夜间、节假日等非工作时段，突发舆情易借助网络快速发酵，形成舆论热点，若监测不及时，将错失最佳处置时机。因此，舆情监测需建立全天候值守机制，实现7×24小时不间断监测、分析与预警，适配舆情快速传播的特性。

在实践中，可依托数字化监测工具实现自动化实时监测，通过设置关键词、

敏感词库，对全渠道信息进行实时抓取、筛选与预警，减少人工监测的滞后性；同时，组建专业舆情监测团队，实行轮班值守制度，负责人工复核预警信息、研判舆情态势、上报核心舆情，确保夜间、节假日等关键时段舆情监测不缺位。针对重大行政事件、高风险决策实施等场景，需强化值守力量，提升监测频次与研判效率，确保舆情信号第一时间被捕捉、第一时间被处置。

（三）全维度分析：精准研判舆情态势与风险

舆情监测并非简单的信息抓取，更核心的是对舆情进行全维度分析，精准研判舆情态势、公众情绪、传播规律与潜在风险。分析维度需涵盖舆情核心要素、传播特征与风险等级：舆情核心要素方面，明确舆情焦点、争议点、诉求点，梳理核心观点与代表性声音，区分理性建言与非理性吐槽、真实诉求与谣言误导；传播特征方面，分析舆情传播速度、扩散范围、传播载体、核心传播节点，识别舆情传播中的关键账号、爆款内容，预判舆情演化趋势；风险等级方面，结合舆情热度、公众情绪强度、影响范围、衍生风险，划分低、中、高三个舆情风险等级，为后续处置提供优先级指引。需建立舆情监测分析报告机制，定期形成日报、周报，针对突发舆情形成专项报告，全面呈现舆情态势、风险评估与处置建议，为决策层提供精准的舆情参考，推动舆情管控从“被动应对”向“主动预警”转型。

二、管控策略：分类施策的舆情引导与处置方法

不同类型的舆情具有不同的成因、特征与风险点，单一的管控方式难以适配多元舆情场景。舆情管控需坚持分类施策、精准发力，针对正面舆情、中性舆情、负面舆情，尤其是恶意谣言、群体诉求类舆情，采取差异化的引导、回应与处置策略，实现舆情风险的有效化解。

（一）正面舆情：强化传播放大正能量

正面舆情是提升政府公信力、凝聚社会共识的重要载体，主要包括公众对行政决策、公共服务、危机处置等工作的认可、赞扬与支持。针对正面舆情，管控核心是强化传播、放大正能量，巩固舆论共识，提升政府形象。

具体策略方面，一是主动转发扩散，通过政务新媒体、官方平台转发正面报道与好评，联动主流媒体、权威账号扩大传播范围，形成舆论声势；二是深度挖掘解读，结合正面舆情背后的工作举措、成效经验，推出深度报道、专题解读，让公众更全面了解行政工作的努力与价值；三是互动回应致谢，对公众的肯定与

支持进行及时回应，表达感谢，拉近与公众的距离，增强公众对政府工作的认同感与信任感。同时，可借助正面舆情契机，开展相关政策宣传、工作推广，实现正面舆论效应的最大化。

（二）中性舆情：积极引导凝聚共识

中性舆情多表现为公众对行政事件、政策举措的客观讨论、疑问咨询与理性建言，无明显的情绪倾向，但其发展态势具有不确定性，若引导不当，可能向负面舆情转化。针对中性舆情，管控核心是积极回应、有效引导，解答公众疑问、吸纳合理建议，凝聚舆论共识。

具体策略方面，一是及时回应疑问，针对公众提出的政策解读、流程咨询等问题，通过官方渠道发布权威解答，避免因信息模糊导致误解；二是主动吸纳建言，对公众提出的合理建议进行梳理汇总，反馈至相关业务部门，推动工作优化，并及时向公众反馈采纳情况，激发公众参与热情；三是强化正向引导，通过专家解读、案例分析等方式，引导公众全面、客观看待事件，避免片面认知引发舆论分歧。通过积极引导与互动，将中性舆情转化为了解公众诉求、优化行政工作的重要渠道。

（三）负面舆情：分级处置化解风险

负面舆情是舆情管控的重点与难点，主要包括公众对行政工作的质疑、批评、投诉，以及恶意谣言、不实信息引发的舆论危机，若处置不当，将损害政府公信力、引发社会恐慌，甚至加剧线下矛盾。针对负面舆情，需根据风险等级、成因类型，采取分级处置、精准化解的策略。

对于事实存在瑕疵、工作存在疏漏引发的负面舆情，核心是坦诚致歉、立即整改、及时反馈，主动承认问题，公布整改措施与时限，定期通报整改进展，以实际行动赢得公众谅解；对于公众误解、信息不对称引发的负面舆情，核心是发布权威信息、澄清事实真相，通过数据、案例、专家解读等方式消除误解，引导公众正确认知；对于恶意谣言、不实信息引发的负面舆情，核心是快速辟谣、依法处置，第一时间发布权威辟谣信息，联动主流媒体、平台方压制谣言传播，对造谣传谣账号、主体依法追究，同时向公众普及相关知识，提升公众辨别能力。此外，针对引发广泛关注的重大负面舆情，需成立专项舆情处置小组，统筹协调舆情引导、事件处置、信息发布等工作，避免舆情与事件处置脱节。

三、沟通原则：坚守科学规范的公共沟通准则

公共沟通是舆情风险管控的核心手段，也是构建政府与公众信任关系的重要桥梁。危机情境下的公共沟通需摒弃“回避隐瞒”“生硬回应”的误区，严格遵循公开透明、真诚负责、及时回应的核心原则，通过科学规范的沟通方式，传递权威信息、回应公众诉求、化解舆论危机，凝聚社会共识。

（一）公开透明原则：筑牢公众信任基础

公开透明是公共沟通的首要原则，也是化解舆情危机、提升政府公信力的核心前提。危机情境下，公众对信息的需求更为迫切，隐瞒信息、回避问题只会加剧公众疑虑与谣言传播，进一步恶化舆论态势。公开透明原则要求行政主体主动、全面、准确地向公众公开相关信息，不隐瞒、不回避、不推诿，让公众了解事件真相、处置进展与工作举措。

具体实践中，需明确公开范围与内容，包括事件发生的时间、地点、成因、影响范围、处置措施、责任认定、整改方向等核心信息，避免选择性公开；公开渠道需多元化，通过政务新媒体、主流媒体、新闻发布会等官方渠道，同步发布信息，确保信息传递的广泛性与权威性；对于暂时无法明确的信息，需如实说明情况，告知公众后续信息发布的时间与渠道，避免虚假承诺。通过全面公开透明，消除信息壁垒，化解公众疑虑，筑牢政府与公众之间的信任基础。

（二）真诚负责原则：传递政府担当态度

真诚负责是公共沟通的价值核心，要求行政主体在沟通中秉持真诚态度，主动承担应尽责任，避免官话套话、敷衍塞责，以情感共鸣赢得公众理解与支持。危机情境下，公众不仅关注事件处置本身，更关注政府的态度与担当，生硬冰冷的回应只会激化矛盾，而真诚负责的态度能够有效缓和公众情绪。

具体实践中，面对工作疏漏与失误，需主动承认问题、诚恳致歉，不找借口、不推卸责任，展现勇于担当的形象；面对公众的诉求与质疑，需耐心倾听、认真回应，尊重公众的表达权与监督权，对合理诉求及时协调解决，对暂时无法解决的说明原因与推进计划；沟通语言需通俗直白、接地气，避免使用专业术语与官方套话，让公众听得懂、能接受，增强沟通的有效性。通过真诚负责的沟通态度，传递政府的责任与温度，化解对立情绪，凝聚处置合力。

（三）及时回应原则：把握舆情处置主动权

及时回应是公共沟通的时效要求，紧扣舆情传播快、发酵快的特性，要求在舆情发生后第一时间发声、第一时间回应，避免因回应滞后导致舆情升级、谣言扩散。舆情处置的黄金时间窗口极短，若长时间沉默，会给谣言传播留下空间，导致公众信任流失，后续处置难度大幅增加。

具体实践中，需建立舆情回应时限机制，明确不同舆情风险等级的回应时限，一般舆情在2小时内作出初步回应，重大舆情在1小时内发声，极高风险舆情立即启动应急回应流程；回应需遵循“先发声、后深入”的原则，初期可先发布简要信息，说明已关注事件、正在开展处置工作，稳定公众情绪，再逐步补充详细信息，避免因信息不全导致回应失当；针对舆情中的核心疑问与焦点问题，需优先回应、重点解答，避免避重就轻、转移话题。通过及时回应，把握舆情处置主动权，有效遏制舆情扩散发酵，为后续事件处置与舆情引导创造有利条件。

舆情风险管控与公共沟通是行政管理风险防控的重要组成部分，三者相互支撑、有机统一。构建全渠道全天候的舆情监测网络，能够实现舆情风险的早发现、早预警；实施分类精准的舆情管控策略，能够有效化解不同类型舆情风险、引导舆论走向；坚守公开透明、真诚负责、及时回应的沟通原则，能够凝聚社会共识、提升政府公信力。

第五节 事后恢复、学习与系统性改进

危机处置的终结并非风险管控工作的终点，事后恢复重建、经验复盘与系统性改进，是筑牢行政管理风险防控体系、提升韧性治理能力的关键环节。危机爆发后，行政主体不仅需快速遏制危机扩散、降低即时损失，更要通过科学的事后恢复稳定社会秩序、弥补各类损失，通过全面复盘汲取经验教训，通过系统性改进补齐治理短板，实现“处置-恢复-提升”的闭环管理。

一、恢复重建：多维发力筑牢秩序稳定根基

事后恢复重建是危机处置的延伸环节，核心目标是快速修复危机造成的各类损害，恢复正常社会秩序、公共服务与治理功能，化解危机衍生的后续风险，帮助社会各界回归常态。

（一）秩序恢复：快速重塑正常运行体系

秩序恢复是恢复重建的首要任务，聚焦危机对社会秩序、公共管理、生产生活等方面造成的冲击，采取针对性措施快速重塑稳定、有序的运行体系。不同类型危机对秩序的破坏维度存在差异，需精准发力、分类推进：对于自然灾害、事故灾难等引发的基础设施损毁、区域管控等问题，需优先开展交通、通信、水电燃气等核心基础设施的抢修重建，打通运输通道、恢复能源供应，为后续恢复工作奠定基础；同时，逐步解除应急管控措施，有序恢复生产经营、教育医疗、政务服务等正常社会活动，避免管控措施过度延续影响群众生产生活。

对于公共卫生事件、社会安全事件等引发的社会恐慌、秩序紊乱等问题，需通过权威信息发布、舆情引导等方式缓解公众焦虑，强化社会治安管控，防范次生冲突与违法犯罪行为；同时，优化公共服务供给模式，通过线上办理、上门服务等方式保障群众基本需求，逐步恢复线下服务秩序。秩序恢复过程中，需兼顾速度与质量，避免因急于恢复而忽视风险隐患，确保重建后的运行体系更具稳定性与安全性。

（二）损失弥补：精准化解各类损害影响

损失弥补是恢复重建的核心内容，需全面梳理危机造成的人员伤亡、财产损失、公共利益损害等情况，制定精准的弥补方案，最大限度降低危机带来的长期影响。在人员伤亡与民生保障方面，需妥善做好伤亡人员家属安抚、抚恤救助工作，落实医疗救治、生活保障等帮扶措施，帮助受影响家庭渡过难关；针对因危机陷入生活困境的群众、企业，需推出专项帮扶政策，包括临时救助、补贴发放、信贷支持、税费减免等，助力其恢复正常生产生活。

在财产与公共利益修复方面，需组织开展损失排查统计，明确损失主体、范围与程度，协调推进受损房屋、设施设备的维修重建，对受损国有资产进行及时补建，保障公共服务功能恢复；对于生态环境受损的区域，需制定生态修复方案，开展污染治理、植被恢复等工作，降低危机对生态环境的长期破坏。损失弥补过程中，需坚持公平公正原则，精准识别帮扶对象，优化资源配置，确保有限的弥补资源向受影响最严重的群体、区域倾斜，提升弥补工作的针对性与实效性。

（三）心理疏导：全面化解情绪层面创伤

危机不仅会造成物质层面的损失，更会给公众、一线处置人员等带来心理创伤，若不及时疏导，可能引发焦虑、恐惧、抑郁等心理问题，影响社会稳定与个

体生活。心理疏导作为恢复重建的重要维度，需构建“全覆盖、分层级、专业化”的心理服务体系，精准对接不同群体的心理需求，帮助其化解心理创伤、重建心理平衡。

针对受危机直接影响的群众、伤亡人员家属等群体，需组织专业心理服务团队开展上门疏导、一对一咨询等服务，耐心倾听诉求、缓解负面情绪，提供心理支持与干预；针对一线应急处置人员，需开展团体心理辅导、压力疏导培训等活动，帮助其释放工作压力、缓解心理疲惫，重建工作信心；针对社会公众，需通过媒体、网络平台等渠道开展心理健康知识宣传，发布心理疏导指南与求助渠道，引导公众正确应对危机后的心理反应，避免负面情绪蔓延。同时，需建立心理疏导长效机制，持续跟踪受影响群体的心理状态，提供后续心理支持，确保心理创伤得到全面化解。

二、经验复盘：全面梳理危机应对的经验教训

经验复盘是连接事后恢复与系统性改进的核心纽带，核心目标是全面梳理危机应对全流程的工作举措、成效与不足，深入剖析问题根源，总结可复制的经验与需规避的教训，为后续系统性改进提供坚实依据。复盘工作需摒弃“重结果、轻过程”“避重就轻、流于形式”的误区，坚持客观公正、全面深入、实事求是原则，实现对危机应对工作的全方位、全链条复盘。

（一）全流程复盘：覆盖危机应对各环节

全流程复盘要求覆盖危机预警、决策制定、应急响应、舆情管控、事后恢复等各个环节，逐一梳理每个环节的工作内容、执行情况、成效与问题，避免出现复盘盲区。在危机预警环节，重点复盘舆情监测、风险研判、预警信息推送等工作是否及时、精准，分析预警机制存在的漏洞与不足，如监测渠道是否全覆盖、预警阈值设定是否科学、信息传递是否顺畅等；在决策制定环节，复盘决策流程、依据、效率与科学性，分析是否存在决策滞后、主观臆断、考虑不周全等问题，以及压力环境下决策主体的应对表现。

在应急响应环节，复盘指挥体系运行、部门协同联动、资源调配、一线处置等工作的效能，分析是否存在多头指挥、协同不畅、资源短缺、处置不精准等问题；在舆情管控环节，复盘舆情监测、引导、回应与处置工作的成效，分析是否存在舆情漏判、回应滞后、引导不当等问题；在事后恢复环节，复盘恢复方案制

定、措施落实、成效评估等工作，分析是否存在恢复不及时、弥补不到位、心理疏导缺失等问题。通过全流程复盘，全面掌握危机应对工作的整体情况，为后续分析研判奠定基础。

（二）多主体参与：凝聚复盘工作合力

经验复盘并非单一部门的独立工作，需构建多主体参与机制，吸纳决策层、执行层、一线处置人员、专家学者、公众代表等多方力量，从不同视角提供意见建议，确保复盘结果客观全面、精准深入。决策层需从战略层面复盘危机应对的整体部署、资源统筹与重大决策的科学性，反思治理体系与治理能力存在的短板；执行层与一线处置人员需结合工作实际，复盘具体措施的落实情况、面临的困难与问题，分享实操层面的经验与困惑。

专家学者需从专业角度，结合同类案例与理论知识，对危机应对工作进行客观评估，深入剖析问题根源，提出针对性的改进建议；公众代表需从自身感受出发，反馈危机应对过程中存在的不足、对恢复工作的意见与诉求，帮助行政主体更全面地掌握工作成效与群众期待。同时，可邀请第三方评估机构全程参与复盘工作，通过独立调查、数据分析、案例对比等方式，形成客观公正的复盘报告，避免内部复盘的主观性与片面性。

（三）深根源剖析：明确问题本质与改进方向

复盘工作的核心不仅是梳理问题，更要深入剖析问题背后的根源，区分表面现象与本质原因，避免“头痛医头、脚痛医脚”。对于复盘发现的问题，需从制度机制、流程设计、能力素养、资源保障等多个维度深挖根源：若存在协同不畅问题，需分析是否因指挥体系不健全、部门职责划分不清晰、协同机制缺失等导致；若存在处置不精准问题，需分析是否因风险研判能力不足、专业人才短缺、技术支撑不够等导致；若存在舆情应对不当问题，需分析是否因舆情监测机制不完善、沟通能力不足、回应流程不规范等导致。需全面总结危机应对过程中的成功经验，如快速响应机制、资源调配模式、舆情引导方法等，梳理可复制、可推广的做法，形成经验清单；对发现的问题进行分类梳理，明确问题性质、影响程度与整改优先级，形成问题清单与根源分析报告，为后续系统性改进提供清晰的方向指引。

三、系统改进：将复盘成果转化为治理效能

经验复盘的最终价值在于推动系统性改进，需将复盘总结的经验教训转化为制度完善、流程优化、能力提升的具体举措，补齐治理短板、强化风险防控能力，实现行政管理体系的迭代升级，从根本上提升应对复杂风险的能力。系统改进需坚持“问题导向、目标导向、长效导向”，确保改进措施针对性强、可操作、能落地，形成“复盘-改进-提升”的良性循环。

（一）完善制度机制：筑牢风险防控制度根基

制度机制是风险防控的核心保障，需结合复盘发现的问题，针对性完善相关制度机制，填补制度漏洞，构建更具科学性、系统性的风险防控制度体系。在风险预警机制方面，优化舆情监测、风险研判、预警推送等制度，完善监测指标体系与预警阈值设定标准，建立多渠道信息共享与协同监测机制，提升预警的及时性与精准性；在应急指挥机制方面，健全扁平化应急指挥体系，明确指挥权限与协同流程，完善跨部门、跨区域协同联动机制，避免多头指挥、各自为战。

在资源保障机制方面，完善应急物资储备、人力调配、财力保障等制度，优化储备布局与更新周期，建立跨区域资源调配与共享机制，确保危机应对过程中资源供应充足、调配高效；在舆情管控机制方面，健全舆情监测、引导、回应与处置制度，明确回应时限与流程，建立舆情应对责任追究机制，提升舆情管控的规范化水平；在事后恢复机制方面，完善秩序恢复、损失弥补、心理疏导等相关制度，明确工作流程、责任主体与保障措施，确保恢复工作有序开展。

（二）优化工作流程：提升风险应对效率与质量

工作流程的科学性直接影响风险应对效能，需结合复盘结果，对危机应对全流程进行优化调整，简化冗余环节、打通衔接堵点、明确操作标准，提升流程的顺畅性、高效性与可操作性。在决策流程方面，简化危机情境下的决策审批环节，赋予一线处置部门一定的应急处置自主权，建立快速决策与反馈机制，平衡决策速度与科学性；在执行流程方面，明确各环节的操作标准、责任主体与时限要求，优化部门间衔接流程，建立实时反馈与动态调整机制，确保指令快速传递、措施落地见效。

在舆情应对流程方面，优化舆情监测、信息上报、回应发布等环节，建立“监测-研判-回应-处置”的闭环流程，明确不同舆情等级的应对流程与责任分工，

提升舆情应对的时效性与精准性；在事后恢复流程方面，优化损失排查、方案制定、措施落实、成效评估等环节，建立多部门协同推进机制，确保恢复工作有序衔接、高效开展。同时，需将优化后的流程固化为操作手册，对相关人员进行培训，确保全员熟练掌握、严格执行。

（三）提升能力素养：强化风险应对人才支撑

人员能力素养是风险应对工作的核心支撑，需结合复盘发现的能力短板，制定针对性的能力提升计划，通过培训、演练、实践锻炼等多种方式，全面提升行政人员的风险应对能力与专业素养。在决策能力方面，开展危机决策、风险研判、压力应对等专题培训，结合案例分析、情景模拟等方式，提升决策层的快速决断能力、逻辑推理能力与风险感知能力；在执行能力方面，针对一线处置人员开展专业技能培训，如应急救援、医疗救治、舆情引导、心理疏导等，提升其实操能力与应急处置水平。

在协同能力方面，通过跨部门联合演练、专题研讨等方式，提升各部门人员的协同配合意识与沟通协调能力，形成工作合力；在专业素养方面，吸纳风险管理、应急处置、舆情管控、心理学等领域的专业人才，充实应急管理队伍，同时建立人才培养与激励机制，鼓励行政人员主动学习专业知识、提升业务能力。此外，需建立常态化培训与演练机制，将能力提升工作融入日常，确保行政人员始终保持过硬的风险应对能力，为行政管理风险防控提供坚实人才支撑。

事后恢复、学习与系统性改进是行政管理风险管控的闭环终点，也是新一轮风险防控的起点。通过多维发力推进恢复重建，能够快速化解危机后续影响、稳定社会秩序；通过全面深入的经验复盘，能够精准识别问题根源、总结经验教训；通过针对性的系统性改进，能够补齐治理短板、提升风险应对能力。

第八章 核心能力的融合应用：复杂项目与危机管理

第一节 复杂行政项目的特性与能力综合要求

复杂行政项目是行政管理领域的核心实践载体，多涉及重大民生保障、公共基础设施建设、跨区域治理协同等关键领域，如城乡一体化改造、重大公共卫生服务体系建设、跨流域生态治理等。这类项目区别于常规行政任务，具有鲜明的跨界性、不确定性与高关联性特征，对行政主体的综合能力提出了更高要求。

一、项目特性：复杂行政项目的核心特征解析

复杂行政项目的复杂性源于其所处环境、涉及主体、目标诉求的多元叠加，相较于常规行政项目，其核心特征集中体现为跨界性、不确定性与高关联性，三者相互交织、相互影响，共同构成了项目推进的核心挑战。准确把握这些特性，是精准适配能力需求、构建能力融合体系的前提。

（一）跨界性：突破传统行政边界的多元协同需求

跨界性是复杂行政项目最显著的特征，主要体现在地域、部门、领域三个维度的边界突破，打破了传统行政管理的条块分割格局。地域跨界方面，复杂行政项目多涉及跨区域协作，如跨省市交通基础设施建设、流域生态环境共治、区域公共服务均等化项目等，需要不同行政区域的政府部门协同配合，统筹推进项目规划、资源调配、责任落实等工作，面临地域利益协调、行政层级差异等现实难题。

部门跨界方面，项目推进需整合多个职能部门资源，涉及发改、财政、住建、民政、环保等多个领域，如城乡更新项目既需要住建部门负责工程建设，也需要财政部门保障资金供应，还需要民政部门做好群众安置，部门间职能交叉、权责划分模糊等问题易导致协同不畅。领域跨界方面，复杂行政项目往往融合公共管理、工程技术、社会治理、生态保护等多个专业领域，如重大民生工程既需要工程技术支撑，也需要做好社会稳定风险评估与群众工作，对项目团队的复合型能

力提出了极高要求。

（二）不确定性：动态变化环境中的风险挑战

复杂行政项目的实施周期长、涉及因素多，受政策环境、市场变化、社会诉求、自然条件等多重变量影响，具有极强的不确定性，给项目规划、推进与管控带来诸多挑战。政策不确定性主要体现为项目实施过程中相关法律法规、政策标准的调整，如环保政策收紧可能导致项目建设标准提升、工期延长，财政政策调整可能影响项目资金拨付进度。

市场不确定性源于项目所需原材料价格波动、技术迭代更新等因素，如重大基础设施建设项目可能因建材价格上涨导致成本超支，数字化项目可能因技术快速升级需要调整建设方案。社会诉求不确定性表现为项目推进过程中公众需求的多元变化，如城乡改造项目中，群众对安置标准、配套服务的诉求可能随项目推进不断调整，若未能及时响应，易引发矛盾纠纷，影响项目推进。此外，自然灾害、突发公共事件等不可控因素，也可能对项目实施造成冲击，进一步加剧不确定性。

（三）高关联性：多元主体与目标的相互交织

复杂行政项目的高关联性体现在主体关联、目标关联、影响关联三个层面，形成了牵一发而动全身的系统格局。主体关联方面，项目涉及政府部门、企业、社会组织、公众等多元参与主体，不同主体的利益诉求、价值导向存在差异，如政府追求公共利益最大化，企业注重经济效益，公众关注切身权益，多元主体的利益博弈易引发协同难题。

目标关联方面，复杂行政项目多具有多重目标，且目标之间相互关联、相互制约，如重大生态治理项目既要实现生态保护目标，也要兼顾经济发展、民生保障需求，若目标平衡不当，可能导致项目成效打折扣。影响关联方面，项目的实施效果不仅局限于项目本身，还会对区域经济社会发展、生态环境、社会稳定等产生长远影响，如跨区域交通项目既能够促进区域经济联动发展，也可能带来生态破坏、人口流动失衡等衍生问题，对项目的系统性考量提出了更高要求。

二、能力要求：复杂项目推进的核心能力适配

复杂行政项目的特性决定了其对行政主体的能力需求并非单一维度，而是需要统筹规划、协同联动、风险防控三大核心能力的精准适配。

（一）统筹规划能力：筑牢项目推进的战略引领根基

统筹规划能力是复杂行政项目推进的前提，核心是立足项目全局与长远发展，实现目标、资源、进度、质量的系统性统筹，确保项目推进方向不偏离、资源配置最优化、实施过程有序化。复杂项目的跨界性与高关联性，要求规划工作必须打破局部思维与短期视角，构建系统性、前瞻性的规划体系。

统筹规划能力体现为三个层面：一是目标统筹能力，需精准界定项目的核心目标与次要目标，平衡多元目标之间的关系，明确各阶段目标与考核标准，避免因目标模糊或失衡导致项目推进混乱；二是资源统筹能力，需全面梳理人力、财力、物力、技术等各类资源，结合项目需求与区域实际，制定科学的资源配置方案，实现跨区域、跨部门资源的高效整合与合理调配，避免资源闲置或短缺；三是进度与质量统筹能力，需结合项目特性制定分阶段推进计划，明确各环节时间节点、责任主体与质量标准，预判进度与质量可能出现的冲突，制定针对性应对措施，确保项目在规定时限内达到预期质量要求。

（二）协同联动能力：破解跨界协同的核心瓶颈

协同联动能力是应对项目跨界性、破解部门壁垒与地域分割的关键能力，核心是建立多元主体协同配合的机制与流程，实现信息共享、责任共担、行动同步，形成项目推进的强大合力。复杂行政项目涉及的多元主体与多重边界，决定了协同联动能力的核心地位。

从实践维度看，协同联动能力包括三个层面：一是跨部门协同能力，需建立常态化部门协同机制，明确各部门在项目推进中的职责分工与衔接流程，破解职能交叉、权责不清、推诿扯皮等问题，实现部门间的高效配合；二是跨区域协同能力，针对跨区域项目，需建立区域间沟通协调机制、利益共享机制与责任分担机制，平衡不同区域的利益诉求，实现区域间的协同推进；三是多元主体协同能力，需搭建政府、企业、社会组织、公众等多元主体的参与平台，建立意见征集、协商沟通、利益协调机制，充分吸纳各方诉求，凝聚项目推进共识，形成多元共治的良好格局。

（三）风险防控能力：规避项目推进的潜在隐患

风险防控能力是应对项目不确定性、保障项目顺利推进的重要保障，核心是建立全流程风险管控体系，实现对潜在风险的早识别、早研判、早预警、早处置，最大限度降低风险对项目的冲击。复杂行政项目的不确定性与高关联性，使得风

险防控贯穿项目全生命周期。

风险防控能力体现为三个层面：一是风险识别能力，需结合项目特性，全面梳理政策、市场、社会、自然、技术等各类潜在风险，构建多维度风险识别指标体系，避免风险漏判；二是风险研判与预警能力，需对识别的风险进行精准分析，研判风险发生概率、影响程度与传导路径，划分风险等级，建立科学的风险预警机制，及时发布预警信息；三是风险处置能力，针对不同等级的风险，制定针对性处置方案，明确处置责任主体、流程与措施，快速化解风险隐患，同时建立风险处置后的复盘机制，总结经验教训，优化风险防控策略。

三、能力融合：三维核心能力的协同作用逻辑

统筹规划、协同联动、风险防控三大核心能力并非孤立存在，而是在复杂行政项目全生命周期中形成相互支撑、协同发力的作用逻辑。能力融合的核心是打破单一能力的应用局限，实现三大能力与项目规划、实施、验收、运营各阶段的深度适配，构建“规划引领方向、协同保障推进、防控规避风险”的闭环能力体系，确保项目高质量推进。

（一）能力融合的核心逻辑：相互支撑、动态适配

三大核心能力的融合遵循“规划定框架、协同抓落实、防控保安全”的核心逻辑，形成动态适配的良性互动关系。统筹规划为协同联动与风险防控提供方向指引，规划阶段明确的目标、资源配置方案与推进路径，为协同联动划定了工作边界与协作重点，也为风险防控明确了重点领域与管控方向；协同联动为统筹规划与风险防控提供实施保障，通过多元主体、跨域跨部门的协同配合，确保规划方案落地执行，同时借助协同机制实现风险信息的快速传递与共享，提升风险防控效率；风险防控为统筹规划与协同联动提供安全支撑，通过及时化解潜在风险，避免风险对规划方案的干扰与破坏，保障协同推进过程的顺畅性，三者共同构成“目标 - 保障 - 安全”的能力融合框架。

能力融合具有动态适配性，需结合项目各阶段的核心任务与风险特征，调整三大能力的应用侧重点。如项目规划阶段以统筹规划能力为主导，协同联动与风险防控为辅助，重点搭建项目框架、预判核心风险；项目实施阶段以协同联动能力为主导，统筹规划与风险防控同步发力，重点推进方案落实、化解过程风险；项目验收与运营阶段则需三大能力协同发力，重点做好成效评估、问题整改与长

期风险管控。

（二）全生命周期能力融合：分阶段协同发力

三大核心能力的融合贯穿复杂行政项目全生命周期，各阶段能力应用的侧重点与协同方式存在差异，具体可通过以下表格清晰呈现：

项目阶段	核心任务	统筹规划能力应用	协同联动能力应用	风险防控能力应用	能力融合重点
规划阶段	制定项目方案、明确目标任务、划定资源配置、预判初步风险	构建项目整体框架，统筹目标、资源、进度与质量，编制科学规划方案	开展跨部门、跨区域前期调研与协商，吸纳多元主体意见，凝聚规划共识	识别政策、市场、社会等核心风险，初步研判风险等级与影响，纳入规划考量	以规划为核心，协同各方完善方案，将风险预判结果融入规划，奠定实施基础
实施阶段	推进方案落地、调配各类资源、协调主体关系、解决过程问题	动态优化资源配置与推进计划，统筹解决实施过程中的目标偏差与进度滞后问题	启动常态化协同机制，协调跨部门、跨区域工作衔接，及时化解主体间利益冲突	实时监测过程风险，快速处置突发风险，建立风险动态更新与反馈机制	以协同为核心，依托规划优化调整实施策略，通过防控保障实施过程安全有序
验收阶段	开展成效评估、组织质量验收、梳理存在问题、推进整改落实	统筹验收标准与流程，对照规划目标评估项目成效，制定问题整改计划	协调验收参与主体（政府、企业、专家、公众），形成验收合力，公开验收结果	排查验收过程中发现的质量风险、安全隐患，制定整改与防范措施	三大能力协同发力，确保验收公正规范，整改全面到位，衔接后续运营工作
运营阶段	保障项目长效运营、优化服务供给、应对长期风险、实现持续增效	统筹运营目标与资源，制定长期运营规划，优化运营模式与服务流程	协调运营主体与利益相关方，建立长效协同机制，及时响应运营需求	建立长期风险管控体系，监测运营过程中的潜在风险，完善风险处置预案	以规划引领运营方向，协同保障运营效能，防控筑牢长期安全防线

（一）能力融合的保障措施：机制与团队支撑

实现三大核心能力的深度融合，需依托完善的机制保障与高素质的团队支撑，避免能力融合流于形式。在机制保障方面，需建立三大核心机制：一是能力融合统筹机制，成立项目专项领导小组，统筹协调三大能力的应用与适配，明确各阶段能力应用的责任主体与考核标准；二是信息共享机制，搭建数字化协同平台，实现项目信息、风险信息、资源信息的实时共享，为能力融合提供数据支撑；三是考核激励机制，将能力融合成效纳入项目考核体系，对协同配合到位、风险防

控有效、规划执行高效的团队与个人予以表彰奖励，倒逼能力融合落地。

在团队支撑方面，需打造复合型项目团队，吸纳具备统筹规划、协同协调、风险管控等专业能力的人才，同时加强团队培训，提升成员的综合能力与协同意识，通过案例教学、情景模拟等方式，强化成员对能力融合逻辑的理解与应用，确保团队能够精准适配复杂项目各阶段的能力需求，推动三大核心能力的高效融合与充分发挥。

复杂行政项目的特性决定了其对行政主体的综合能力要求，统筹规划、协同联动、风险防控三大核心能力的深度融合，是破解项目推进难题、保障项目高质量实施的关键。通过把握能力融合的核心逻辑，实现三大能力与项目全生命周期的动态适配，依托完善的机制与团队支撑，能够充分发挥能力融合的协同效应，有效应对复杂项目的跨界性、不确定性与高关联性挑战，为复杂行政项目的顺利推进与成效落地提供坚实保障，同时推动行政管理能力的系统性提升。

第二节 案例研讨：重大公共活动的统筹与协同

重大公共活动是复杂行政项目的典型载体，涵盖大型会议、国际赛事、节庆庆典、公益展演等多种类型，具有参与人数多、涉及范围广、流程环节杂、社会影响大等特征。这类活动的顺利举办，不仅是对城市综合服务能力、行政管理效能的集中检验，更直接关系到政府公信力与社会形象。重大公共活动的筹备与实施，核心在于破解跨界协同、资源调配、环节衔接等难题，而统筹规划、协同联动、风险防控三大核心能力的深度应用，是实现活动高效落地的关键。

一、案例选取：聚焦多元场景的典型实践样本

案例选取需遵循代表性、多样性、实操性原则，聚焦大型会议、国际赛事、节庆活动三大核心场景，选取不同规模、不同地域、不同组织模式的典型案例，兼顾成功经验与优化空间，确保研讨内容具有普适性与针对性。

（一）大型会议类案例：高端峰会的精准统筹样本

大型会议类案例优先选取具有国际影响力的高端峰会、论坛活动，这类活动对流程规范性、服务精细化、安全防控等级要求极高，统筹协同难度突出，其成功经验具有较强的借鉴价值。典型案例可选取中国国际进口博览会、博鳌亚洲论

坛年会等，这类活动不仅涉及国内外多方嘉宾接待、议程精准衔接，还需统筹安保、交通、医疗、翻译、后勤等多个领域，跨部门、跨区域协同需求强烈。

以中国国际进口博览会为例，作为全球首个以进口为主题的国家级展会，活动涉及上海及周边城市的多部门协同，涵盖嘉宾邀请、展品通关、场地搭建、安保防控、新闻宣传等数十个环节，需协调中央与地方、政府与企业、国内与国际等多元主体。

（二）国际赛事类案例：综合性赛事的协同联动样本

国际赛事类案例选取综合性体育赛事，这类活动具有周期长、场馆多、参与人员杂、专业要求高的特征，需统筹竞赛组织、场馆运营、后勤保障、安全防控、舆情引导等多个维度，是跨部门、跨领域协同的典型场景。典型案例可选取杭州第19届亚运会、北京冬奥会等，这类赛事不仅涉及体育竞技环节的专业统筹，还需联动城市运行各部门，实现赛事保障与城市服务的深度融合。

以杭州第19届亚运会为例，赛事覆盖杭州及宁波、温州等协办城市，涉及40余个竞赛大项、上千场比赛，需统筹场馆建设与运营、运动员接待、赛事组织、交通疏导、医疗救援、生态环保等多项工作，联动政府部门、社会组织、志愿者队伍、企业等多元主体。

（三）节庆活动类案例：群众性活动的高效落地样本

节庆活动类案例选取具有地域特色的群众性节庆活动，这类活动贴近民生、参与人数多、场景开放性强，需重点统筹人流管控、安全保障、服务供给、文化传播等环节，兼顾活动效果与社会稳定。典型案例可选取成都国际熊猫节、西安丝绸之路国际旅游节等，这类活动既需凸显地域文化特色，又要保障大规模群众参与的安全性及体验感。

以成都国际熊猫节为例，活动以熊猫文化为核心，涵盖展览展示、文化展演、旅游体验、经贸合作等多个板块，涉及市区多个场地，吸引大量市民与游客参与。该案例的核心研讨价值在于群众性活动的人流管控机制、文化资源整合与传播、多场景服务供给等方面，能够为地域特色节庆活动的统筹协调提供接地气的实践经验，适配中小规模重大公共活动的组织需求。

二、研讨维度：解析统筹协同的核心要点与实践路径

围绕选取的典型案例，从资源统筹、跨部门协同、环节衔接三个核心维度展

开深度研讨，解析重大公共活动筹备与实施中的关键要点、实践路径与常见难题，厘清统筹协同的内在逻辑，为经验提炼提供支撑。

（一）资源统筹：实现配置高效化与利用最大化

资源统筹是重大公共活动顺利推进的基础，核心是对人力、财力、物力、技术等各类资源进行系统性整合与科学配置，实现资源利用效益最大化，避免资源闲置、短缺或重复配置。结合案例分析，资源统筹的核心要点体现在三个层面。

一是资源精准测算与规划，需结合活动规模、流程环节、服务需求，精准测算各类资源的需求量与配置节点，制定科学的资源配置方案。如杭州亚运会根据赛事赛程、参赛人数、观众规模，精准测算场馆运营、交通运力、医疗资源的需求，提前制定资源调配计划，避免高峰时段资源短缺。二是跨区域、跨部门资源整合，针对大型活动资源需求多元化特征，打破区域与部门壁垒，整合各方资源形成合力。如进博会整合上海及周边城市的交通、住宿、医疗资源，建立跨区域资源共享机制，保障活动服务供给。三是资源动态调配与优化，根据活动筹备进度与实时需求，动态调整资源配置方案，提升资源利用效率。如成都国际熊猫节根据各活动场地的人流实时数据，动态调配安保、服务人员与物资，确保资源精准对接需求。

（二）跨部门协同：破解条块分割与权责模糊难题

跨部门协同是重大公共活动统筹的核心瓶颈，也是决定活动成效的关键因素。结合案例研讨，跨部门协同需聚焦机制构建、权责划分、沟通衔接三个核心要点，破解传统行政管理条块分割、权责模糊、推诿扯皮等问题。

机制构建层面，需建立常态化协同统筹机制，成立活动专项领导小组，由牵头部门统筹协调各参与部门，形成“统一指挥、分工负责、协同联动”的工作格局。如进博会成立专项工作领导小组，统筹海关、边防、交通、安保、宣传等多个部门，定期召开协调会议，解决协同推进中的问题。权责划分层面，需明确各部门的核心职责与衔接边界，制定清晰的权责清单，避免职能交叉或责任真空。如杭州亚运会明确体育部门负责赛事组织、公安部门负责安全防护、交通部门负责运力保障，同时划定部门间的衔接流程，确保各项工作无缝对接。沟通衔接层面，需搭建高效的信息共享平台，实现各部门工作进展、风险信息、需求诉求的实时传递，提升协同效率。如通过数字化协同平台，实现亚运会各协办城市、各参与部门的信息实时同步，快速响应各类突发需求。

（三）环节衔接：确保流程顺畅化与落地精细化

重大公共活动流程环节繁杂，从前期筹备、中期实施到后期收尾，每个环节都相互关联，环节衔接的顺畅性直接影响活动整体效果。结合案例研讨，环节衔接需聚焦全流程梳理、关键节点管控、应急衔接预案三个核心要点，实现流程落地的精细化与顺畅化。

全流程梳理层面，需对活动筹备与实施的全环节进行系统性梳理，绘制详细的流程图谱，明确各环节的工作内容、时间节点、责任主体与衔接要求。如进博会梳理形成嘉宾接待、展品通关、场地运营、新闻发布等数十个专项流程，确保每个环节有章可循。关键节点管控层面，聚焦活动筹备与实施中的核心节点，如嘉宾抵达、开幕式、赛事决赛、活动收尾等，强化节点管控与协同衔接，确保关键环节不出现疏漏。如杭州亚运会针对开幕式、赛事颁奖等关键节点，制定专项衔接方案，明确各部门的配合流程与时间节点，保障环节顺畅推进。应急衔接预案层面，针对各环节可能出现的突发情况，制定针对性的应急衔接预案，确保突发问题能够快速处置，不影响整体流程。如成都国际熊猫节针对人流拥堵、恶劣天气等突发情况，制定应急疏导、活动调整等预案，明确各环节的应急衔接流程与责任分工。

三、经验提炼：形成可复制的流程与关键机制

基于典型案例的深度研讨，提炼重大公共活动统筹协调的可复制流程与关键机制，将实践经验转化为标准化、规范化的操作指南，为同类活动的组织实施提供支撑。

（一）可复制流程：全生命周期标准化操作框架

提炼形成覆盖重大公共活动全生命周期的标准化流程，分为筹备启动、全面推进、实施落地、收尾复盘四个阶段，每个阶段明确核心任务、操作要点与协同要求，确保流程可复制、可推广。

筹备启动阶段，核心任务是明确活动定位、制定总体方案、搭建组织架构，需完成活动可行性论证、总体方案编制、专项领导小组组建、权责清单划分等工作，同步开展资源需求测算与初步协同对接，为后续工作奠定基础。全面推进阶段，聚焦各专项工作落地，需细化各环节流程方案、推进资源配置、强化跨部门协同，定期开展工作调度与进度督查，及时解决推进中的问题，确保各项工作按

计划推进。实施落地阶段，核心是保障活动顺利开展，需强化现场统筹、关键节点管控、应急处置与舆情引导，实时监测活动进展与风险态势，动态调整工作措施，确保活动效果与安全稳定。收尾复盘阶段，重点做好活动总结、资源回收、成果转化与经验复盘，全面梳理活动成效与不足，总结统筹协同经验，形成复盘报告，为后续活动提供参考。

（二）关键机制：筑牢统筹协调的制度支撑

提炼形成四大关键机制，作为重大公共活动统筹协调的制度支撑，确保标准化流程落地执行，破解各类实践难题，提升统筹协同效能。一是统筹指挥机制，建立“牵头部门主导、多部门参与”的专项领导小组，明确领导小组的统筹协调权与决策权限，定期召开协调会议，解决跨部门、跨区域协同中的重大问题，实现统一指挥、高效推进。二是资源联动机制，构建“需求测算-资源整合-动态调配”的全链条资源联动体系，建立跨区域、跨部门资源共享平台，明确资源调配的流程与责任，确保资源精准对接需求。三是权责明晰机制，制定详细的权责清单，明确各参与部门、各岗位的核心职责与衔接边界，避免职能交叉与责任真空，同时建立责任追究机制，倒逼各项工作落实到位。四是风险防控与应急处置机制，构建全流程风险防控体系，全面识别筹备与实施中的潜在风险，制定针对性防控措施与应急处置预案，建立快速响应机制，确保突发风险能够及时化解，保障活动安全稳定。

（三）补充要点：适配不同类型活动的差异化调整

在标准化流程与关键机制的基础上，需结合活动类型、规模、地域特征进行差异化调整，提升经验的适配性。对于高端大型会议，需强化国际化服务能力、安全防控等级与舆情引导工作，重点优化嘉宾接待、翻译服务、安保防控等环节；对于综合性国际赛事，需聚焦专业赛事组织、场馆运营与城市服务融合，强化跨区域协同与专业人才保障；对于群众性节庆活动，需优先保障人流管控与安全稳定，优化服务供给，兼顾活动的文化性与体验感。同时，需结合地域资源禀赋与城市服务能力，合理调整资源配置方案与协同机制，确保统筹协调工作贴合实际需求。

重大公共活动的统筹协调是复杂行政项目核心能力融合应用的典型实践，通过典型案例选取、多维度深度研讨、标准化经验提炼，形成了覆盖全生命周期的可复制流程与关键机制。这些经验不仅适用于大型会议、国际赛事、节庆活动等

场景，更为各类复杂行政项目的统筹协同提供了实践指引。

第三节 案例研讨：公共政策推行中的风险管控

公共政策作为行政管理的核心工具，贯穿民生保障、市场监管、改革创新等关键领域，其推行效果直接关系到公共利益实现、社会秩序稳定与政府治理效能。政策推行是一个系统性工程，从制定起草、试点推广到全面实施，每个环节都面临多重潜在风险，如政策设计偏差、利益群体抵触、执行落地走样、衍生风险叠加等。有效的风险管控的是政策顺利推行、实现预期目标的关键，需依托风险识别、研判、应对、复盘的全链条管控逻辑，结合不同领域政策特性精准发力。

一、案例选取：聚焦多元领域的政策实践样本

案例选取遵循代表性、针对性、实操性原则，聚焦民生保障、市场监管、改革创新三大核心领域，选取不同地域、不同推行难度、不同成效的典型政策案例，兼顾成功经验与教训反思，全面覆盖政策推行各环节的风险场景，为深度研讨与经验提炼奠定坚实基础。

（一）民生保障类案例：惠民政策的落地风险管控样本

民生保障类政策与群众切身利益紧密相关，涵盖养老、医疗、教育、住房等领域，推行过程中易面临需求适配不足、利益协调复杂、基层执行偏差等风险，其风险管控经验具有较强的普适性。典型案例可选取城乡居民养老保险并轨政策、县域义务教育均衡发展政策等，这类政策涉及群体广、利益诉求多元，需精准平衡不同群体利益，规避执行中的偏差风险。

以某省城乡居民养老保险并轨政策为例，该政策旨在打破城乡养老保险二元结构，实现制度统一、待遇衔接，惠及千万城乡居民。推行过程中面临缴费标准适配、待遇核算争议、基层宣传不到位、部分群体抵触等多重风险，通过科学的风险预判、分层应对与动态调整，最终实现政策平稳落地。该案例的核心研讨价值在于民生政策的利益协调机制、基层宣传引导策略、执行偏差纠正措施等方面，为惠民政策推行提供完整的风险管控样本。

（二）市场监管类案例：规制政策的执行风险管控样本

市场监管类政策聚焦市场秩序规范、行业发展规制、公共安全保障等目标，

涉及政府、企业、消费者等多元主体，推行过程中易面临企业合规成本上升、监管执法难度大、政策弹性不足、舆情争议等风险，对风险管控的精准性与灵活性要求较高。典型案例可选取平台经济合规监管政策、食品安全“四个最严”落实政策等，这类政策需平衡市场活力与监管效能，规避过度规制或监管缺位风险。

以全国平台经济合规监管政策推行为例，政策针对平台经济垄断、数据安全、消费者权益保护等问题出台系列规制措施，涉及互联网巨头、中小商户、广大消费者等多方利益。推行过程中面临企业转型成本压力、监管标准界定模糊、区域执行不均衡、舆情争议频发等风险，通过建立分级分类监管机制、强化政企沟通、动态优化政策细则，实现了监管目标与市场活力的平衡。该案例的核心价值在于市场规制政策的风险预判、分级应对、政企协同等方面，为同类政策推行提供实操参考。

（三）改革创新类案例：突破型政策的探索风险管控样本

改革创新类政策具有突破性、探索性特征，多涉及体制机制调整、利益格局重构，推行过程中面临不确定性高、试点效果难复制、配套政策不完善、阻力阻力较大等风险，是风险管控的重点与难点领域。典型案例可选取行政审批制度“放管服”改革政策、农村集体经营性建设用地入市改革政策等，这类政策需在探索中推进，风险管控需兼顾创新性与稳定性。

以某省农村集体经营性建设用地入市改革试点政策为例，该政策打破传统土地流转限制，盘活农村集体土地资源，是农村土地制度改革的重要突破。推行过程中面临法律依据衔接、增值收益分配争议、试点经验复制难、社会认知偏差等风险，通过试点先行、风险评估、配套完善、分步推广等策略，有效化解各类风险，形成可复制的改革经验。该案例的核心研讨价值在于突破型政策的试点风险管控、经验提炼推广、配套政策衔接等方面，为改革创新类政策推行提供风险管控指引。

二、研讨维度：解析政策推行全流程的风险管控要点

围绕选取的典型案例，从政策制定、试点推广、全面实施三个核心阶段展开深度研讨，解析各阶段风险识别的重点、风险应对的实践路径与常见难题，厘清风险管控的内在逻辑，构建“事前预判、事中应对、事后优化”的全流程风险管控框架。

（一）政策制定阶段：精准识别源头风险，筑牢管控基础

政策制定是风险管控的源头环节，核心是通过全面调研、多方论证，精准识别政策设计层面的潜在风险，从源头规避设计偏差、目标模糊、利益失衡等问题，为后续推行工作筑牢基础。结合案例分析，该阶段风险管控核心要点体现在三个层面。

一是全面调研摸底，精准预判风险。需深入调研政策覆盖群体、涉及领域的实际情况，梳理不同主体的利益诉求、潜在诉求与抵触点，预判政策设计可能存在的漏洞与风险。如城乡居民养老保险并轨政策制定前，通过全覆盖调研摸清城乡居民缴费能力、待遇预期、现有制度痛点，精准识别待遇衔接、缴费标准等核心风险点。二是多方论证协商，平衡利益诉求。邀请专家学者、利益相关方、基层执行人员参与政策论证，充分吸纳各方意见，优化政策设计，平衡不同群体利益，减少政策推行阻力。如平台经济监管政策制定过程中，多次组织政企座谈会、专家研讨会，兼顾监管目标与企业发展需求，优化监管标准与实施路径。三是合法性合规性审查，规避法律风险。对政策内容进行严格的合法性、合规性审查，确保政策与现有法律法规、上位政策衔接一致，避免因法律依据不足导致政策推行受阻或引发行政争议。

（二）试点推广阶段：动态监测过程风险，优化推行策略

试点推广是政策全面实施的过渡环节，核心是通过小范围试点，检验政策可行性与适配性，动态监测推行过程中的潜在风险，及时优化政策细则与推行策略，为全面实施积累经验、规避大规模风险。该阶段风险管控需聚焦试点监测、问题处置、经验提炼三个核心要点。

一是建立试点监测机制，实时跟踪风险。搭建试点动态监测平台，明确监测指标、责任主体与反馈流程，对政策推行进度、实施效果、潜在风险进行实时跟踪，及时捕捉风险信号。如农村集体经营性建设用地入市改革试点中，建立土地流转、收益分配、风险处置等全流程监测机制，实时掌握试点进展与潜在问题。二是快速处置试点风险，优化政策细则。针对试点中发现的风险问题，建立快速响应机制，及时分析成因，采取针对性处置措施，同时优化政策细则，提升政策适配性。如某试点地区在推行“放管服”改革中，发现部分审批权限下放不配套导致基层承接困难，及时调整权限下放范围，完善基层配套保障，化解执行风险。三是科学提炼试点经验，规避推广风险。对试点中的成功做法、问题教训进行系

统梳理，区分可复制经验与区域性特殊做法，制定科学的推广方案，避免盲目推广导致的风险扩散。

（三）全面实施阶段：强化风险应对，保障政策落地

全面实施是政策落地的核心环节，涉及范围广、参与主体多、执行压力大，易面临执行偏差、舆情争议、衍生风险叠加等问题，风险管控需聚焦执行监督、舆情应对、应急处置三个核心要点，确保政策按预期落地见效。

一是强化执行监督，纠正偏差风险。建立多层级执行监督机制，通过日常督查、专项检查、第三方评估等方式，跟踪政策执行进度与效果，及时发现并纠正基层执行中的偏差、变通、不作为等问题。如城乡居民养老保险并轨政策全面实施中，组建专项督查组，对基层宣传落实、待遇核算、基金管理工作进行全覆盖督查，确保政策执行不走样。二是做好舆情引导，化解舆情风险。建立政策推行舆情监测与应对机制，实时跟踪舆情动态，及时回应公众疑问与争议，正面宣传政策成效与典型案例，引导社会舆论，避免负面舆情发酵影响政策推行。如平台经济监管政策实施中，通过官方发布、专家解读、政企互动等方式，回应公众关切，化解舆情争议。三是完善应急处置，应对突发风险。针对政策实施中可能出现的突发风险，制定针对性应急处置预案，明确处置流程、责任分工与保障措施，确保突发风险能够快速处置，不影响政策整体推行。

三、经验提炼：形成政策推行风险管控的标准化流程与方法

基于典型案例的深度研讨，提炼公共政策推行风险管控的标准化流程与核心方法，将实践经验转化为规范化、可复制的操作指南，构建“全流程管控、多维度发力、常态化优化”的风险管控体系，为各类公共政策推行提供支撑。

（一）标准化流程：政策推行全生命周期风险管控框架

提炼形成覆盖政策制定、试点推广、全面实施、事后复盘四个阶段的标准化风险管控流程，每个阶段明确核心任务、风险要点、管控措施，实现风险管控的闭环管理。

政策制定阶段聚焦“风险预判与源头防控”，核心任务是通过调研论证、多方协商、合规审查，精准识别源头风险，优化政策设计，从根本上降低风险发生率；试点推广阶段聚焦“风险监测与策略优化”，核心任务是搭建监测平台、快速处置试点风险、提炼可复制经验，为全面实施扫清障碍；全面实施阶段聚焦“风

险应对与落地保障”，核心任务是强化执行监督、做好舆情引导、完善应急处置，确保政策平稳落地；事后复盘阶段聚焦“经验总结与体系优化”，核心任务是全面梳理风险管控成效与不足，总结经验教训，优化风险管控流程与方法，为后续政策推行提供参考。

（二）核心方法：多维度风险管控实操工具

提炼形成四大核心管控方法，作为标准化流程的实操支撑，提升风险管控的精准性与效能，适配不同领域、不同类型政策的风险管控需求。

一是风险分级分类管控法，结合风险发生概率、影响程度、传导路径，将政策推行风险划分为高、中、低三个等级，针对不同等级风险采取差异化管控措施，高风险领域强化事前预判与事中的值守，中风险领域加强动态监测与定期评估，低风险领域做好常规管控与预警提醒；同时按政策领域、风险类型进行分类管控，提升管控针对性。二是多方协同管控法，构建政府部门、专家学者、利益相关方、社会公众协同参与的风险管控机制，明确各方职责，搭建沟通协商平台，形成风险管控合力，避免单一主体管控的局限性。三是动态优化管控法，建立政策推行风险动态更新与应对调整机制，根据政策推行进度、外部环境变化、风险演化态势，实时优化管控措施与推行策略，确保风险管控与政策推行同频适配。四是数字化赋能管控法，依托大数据、人工智能等技术，搭建政策推行风险管控数字化平台，实现风险自动识别、实时监测、智能预警、数据溯源，提升风险管控的智能化、高效化水平。

（三）补充要点：适配不同类型政策的差异化管控策略

在标准化流程与核心方法的基础上，需结合政策类型、覆盖范围、推行难度，采取差异化风险管控策略，提升管控适配性。对于民生保障类政策，需优先聚焦利益协调与基层执行风险，强化宣传引导与执行监督，确保政策惠及各类群体；对于市场监管类政策，需平衡监管效能与市场活力，优化监管标准与执法方式，强化政企沟通与舆情应对，规避过度规制风险；对于改革创新类政策，需坚持试点先行、稳步推进，强化风险预判与配套保障，包容探索中的合理偏差，及时化解改革阻力。同时，需结合地域发展差异，调整风险管控重点与措施，确保风险管控贴合地方实际。

公共政策推行中的风险管控是一项系统性、全流程工作，贯穿政策落地的各个环节。通过典型案例选取与深度研讨，提炼形成的标准化流程、核心方法与差

异化策略，构建了科学完整的风险管控体系。在实际工作中，需立足政策特性与实际需求，灵活运用这些经验成果，强化风险预判、动态监测、精准应对与复盘优化，有效化解政策推行中的各类风险，确保政策实现预期目标、维护公共利益，同时推动政府政策制定与执行能力的系统性提升。

第四节 危机情境下的统筹指挥、协同联动与风险处置

危机情境具有突发性、复杂性、扩散性等特征，无论是自然灾害、事故灾难，还是公共卫生事件、社会安全事件，都对政府的应急治理能力提出极高要求。危机处置的核心在于快速凝聚治理合力、精准化解风险隐患、有效遏制危机扩散，而统筹指挥、协同联动、风险处置三大环节构成了危机应对的完整闭环。建立权威高效的统一指挥体系、健全跨域跨主体协同机制、结合场景精准运用处置方法，是破解危机应对中“指挥混乱、协同不畅、处置失当”等难题的关键。

一、统筹指挥：构建权威统一的指挥体系与决策机制

统筹指挥是危机处置的“中枢神经”，核心在于打破层级壁垒、明确指挥权限、优化决策流程，建立“统一领导、分级负责、权责明晰、高效运转”的指挥体系与决策机制，确保危机应对指令清晰、行动同步、执行有力。危机情境下的时间紧迫性、信息碎片化，决定了统筹指挥必须具备权威性、高效性与灵活性。

（一）搭建层级清晰的统一指挥架构

统一指挥架构是避免多头指挥、各自为战的基础，需结合危机等级与影响范围，构建“核心指挥层 - 专项执行层 - 一线处置层”的三级指挥架构，明确各层级职责边界与指挥权限。核心指挥层由政府主要领导牵头，整合应急、公安、卫生健康、交通、财政等核心部门负责人组成，承担危机研判、重大决策、资源统筹、全局协调等职能，确保指挥权威统一；专项执行层按危机类型组建专项工作组，如医疗救援组、安全防控组、物资保障组等，负责落实核心指挥层指令、推进专项工作、反馈执行情况；一线处置层由基层部门、应急队伍、志愿者等组成，聚焦现场处置、信息采集、风险排查等具体工作，确保指令落地见效。需建立指挥权限动态调整机制，根据危机演化态势，灵活调整各层级指挥权限，如重大危机发生时，核心指挥层可直接对接一线处置层，压缩指令传递环节，提升指挥效

率；危机缓解阶段，逐步下放指挥权限，由专项执行层统筹后续处置工作，实现指挥与处置的精准适配。

（二）优化科学高效的应急决策机制

危机情境下的决策具有时间紧、风险高、信息不全等特征，需优化决策流程、完善决策支撑，平衡决策速度与科学性。一方面，简化决策审批流程，建立“快速研判-集体会商-果断决策”的闭环流程，减少不必要的层级审批，赋予核心指挥层应急决策自主权，避免因流程繁琐延误处置时机。针对重大决策，需组织专家学者、一线处置人员开展快速会商，结合危机态势、专业知识与实践经验，形成科学决策方案，规避主观臆断导致的决策失误。

另一方面，构建多元决策支撑体系，依托数字化技术搭建指挥决策平台，整合风险监测数据、现场实时画面、资源调配信息等，为决策提供数据支撑；建立信息快速报送机制，明确一线信息采集、汇总、上报的流程与时限，确保核心指挥层及时掌握危机动态，精准研判态势；完善决策反馈调整机制，实时跟踪决策执行效果，根据处置进展与风险变化，动态优化决策方案，确保决策始终适配危机演化态势。

（三）强化指挥与处置的协同衔接

统筹指挥的成效最终体现在处置落地，需建立指挥层与处置层的高效衔接机制，确保指令传递顺畅、执行反馈及时。一是明确指令传递渠道，依托应急指挥平台、加密通信设备等，构建多渠道、抗干扰的指令传递网络，避免因通信中断导致指令无法送达；二是建立执行反馈机制，一线处置层需定期上报工作进展、存在问题与资源需求，专项执行层汇总后反馈至核心指挥层，形成“指令下达-执行推进-反馈调整”的闭环；三是强化现场指挥协调，派遣专人进驻现场担任指挥联络员，对接各处置单元，协调解决现场协同中的矛盾问题，确保指挥指令精准落地。

二、协同联动：强化跨域跨主体的应急协同响应

危机处置往往涉及多个部门、区域与主体，单一主体的处置能力有限，需强化跨部门、跨区域、跨主体的协同联动，打破条块分割、利益壁垒与主体隔阂，构建“上下联动、左右协同、多元共治”的应急协同体系，形成危机处置的强大合力。

（一）健全跨部门协同联动机制

跨部门协同是破解职能交叉、资源分散的关键，需建立常态化协同机制，明确各部门应急职责与协同流程。一是制定部门应急权责清单，结合危机类型与处置需求，明确各部门在风险监测、应急救援、物资保障、舆情引导等工作中的核心职责，避免职能交叉或责任真空，如应急部门负责统筹协调，公安部门负责安全防控，卫生健康部门负责医疗救援，交通部门负责运力保障。

二是建立部门协同会商机制，定期召开跨部门协调会议，通报工作进展、共享信息资源、解决协同难题，重大危机发生时，启动全天候会商机制，确保各部门实时联动；三是搭建跨部门信息共享平台，整合各部门业务数据、资源信息、风险预警等内容，实现信息实时同步，避免因信息不对称影响协同效率。同时，建立部门协同考核机制，将协同配合成效纳入绩效考核，倒逼各部门主动协同、高效配合。

（二）完善跨区域协同联动机制

针对跨区域危机事件，如流域洪水、跨省市疫情扩散、区域性环境污染等，需建立跨区域协同联动机制，实现区域间的资源共享、责任共担、行动同步。一是建立区域协同指挥机制，由牵头地区政府主导，联合相关地区成立跨区域应急指挥小组，统一制定处置方案、统筹资源调配、协调行动推进，避免区域间各自为战、政策冲突。

二是构建跨区域资源联动体系，建立应急物资跨区域调配、应急队伍跨区域支援、技术力量跨区域共享机制，明确资源调配的流程、责任与补偿标准，确保危机发生时，资源能够快速跨区域流转；三是完善区域利益协调与责任分担机制，针对跨区域危机的处置成本与损失，建立公平合理的分担机制，平衡不同区域的利益诉求，避免因利益纠纷影响协同处置。此外，需加强区域间应急演练联动，提升跨区域协同处置的实战能力。

（三）构建跨主体协同联动机制

危机处置需凝聚政府、企业、社会组织、公众等多元主体力量，构建多元共治的协同体系。政府作为主导主体，需搭建协同参与平台，明确多元主体的参与路径与职责，引导各方力量有序参与危机处置；企业需履行社会责任，主动提供物资支持、技术保障、场地服务等，如物流企业保障应急物资运输，科技企业提供数字化技术支撑，生产企业紧急调配应急物资。

社会组织需发挥专业优势，参与志愿服务、心理疏导、群众动员等工作，如慈善组织开展物资募集与分发，社工机构为受影响群体提供心理支持；公众需积极配合政府处置工作，遵守应急管控措施，主动参与志愿服务，同时通过正规渠道反馈诉求、提供线索。为确保多元主体协同高效，需建立多方沟通协商机制、激励约束机制，畅通参与渠道，激发多元主体参与热情，形成“政府主导、企业支撑、社会组织参与、公众配合”的协同格局。

三、风险处置：结合场景适配的管控方法与工具

风险处置是危机应对的核心落地环节，需结合不同危机场景的特征，精准识别风险类型、研判风险等级，综合运用科学的管控方法与工具，实现风险的快速化解、有效遏制与源头管控。不同危机场景的风险特征、处置需求存在差异，需采取差异化的处置策略，确保处置精准高效。

（一）典型危机场景的风险特征与处置重点

不同类型危机场景的风险演化规律、影响范围、处置难点存在差异，需明确各场景的处置重点，精准发力。自然灾害类场景，如洪水、地震、台风等，核心风险是人员伤亡、基础设施损毁、次生灾害叠加，处置重点在于快速开展人员搜救与转移安置、抢修核心基础设施、防范次生灾害；事故灾难类场景，如安全生产事故、交通事故、环境污染事故等，核心风险是人员伤亡、财产损失、环境破坏，处置重点在于现场救援、隐患排查、污染治理、责任认定；公共卫生类场景，如突发疫情、公共卫生事件等，核心风险是疫情扩散、公众恐慌、医疗资源紧张，处置重点在于疫情防控、医疗救治、物资保障、舆情引导；社会安全类场景，如群体性事件、突发治安事件等，核心风险是社会秩序混乱、矛盾激化，处置重点在于现场管控、矛盾调解、舆情疏导、权益保障。

（二）综合运用多元风险管控方法与工具

结合不同危机场景的处置需求，综合运用风险分级管控、源头治理、动态监测、应急处置等方法，搭配数字化工具、专业设备等，提升风险处置的精准性与效能。以下表格结合典型场景，梳理适配的风险管控方法与工具：

危机场景类型	核心管控方法	适配工具与手段	处置关键要点
自然灾害类	风险分级管控法、次生风险防范法、应急救援优先法	气象 / 地质监测设备、无人机搜救、应急通信设备、生命探测仪、临时安置物资	快速转移安置受威胁群众，抢修水电交通等核心设施，实时监测次生灾害风险
事故灾难类	源头隐患排查法、分级处置法、责任追溯法	专业救援设备、环境监测仪器、应急抢修工具、视频监控系統	遏制事故扩大蔓延，开展伤员救治，排查治理隐患，做好事故调查与责任认定
公共卫生类	精准防控法、物资统筹法、舆情引导法	核酸检测设备、疫苗接种物资、医疗救治设备、大数据溯源平台、舆情监测工具	精准划定管控范围，保障医疗资源供给，做好物资统筹调配，引导社会舆论
社会安全类	矛盾调解法、现场管控法、权益保障法	应急处突设备、视频监控系统、沟通协商平台、舆情回应渠道	维护现场秩序，畅通诉求表达渠道，依法化解矛盾纠纷，保障群众合法权益

（三）处置后的风险复盘与源头管控

风险处置并非终点，需做好处置后的风险复盘与源头管控，避免危机反弹或衍生新的风险。一方面，开展全面风险复盘，梳理处置过程中的成功经验、问题不足，深入剖析风险发生的根源、处置中的薄弱环节，形成复盘报告，明确整改措施与优化方向；另一方面，强化源头管控，针对复盘发现的问题，完善相关制度机制、优化流程设计、补齐能力短板，如自然灾害后，完善风险监测预警体系、优化应急安置方案；事故灾难后，强化源头隐患排查、完善安全生产管理制度，从根本上提升风险抵御能力。需做好处置后的善后工作，包括人员安置、损失弥补、心理疏导、恢复重建等，化解危机后续影响，帮助受影响群体回归正常生活，修复社会关系，维护社会稳定。

危机情境下的统筹指挥、协同联动与风险处置是相互支撑、有机统一的整体。统筹指挥为协同联动与风险处置提供方向引领与权威保障，协同联动为统筹指挥与风险处置提供合力支撑，风险处置是统筹指挥与协同联动的最终落地体现。通过构建权威统一的指挥体系、健全跨域跨主体协同机制、结合场景精准运用处置方法与工具，能够形成“指挥高效、协同有力、处置精准”的危机应对体系，有效化解各类危机风险，最大限度保障公共利益与社会稳定，推动政府应急治理能力持续提升。

第五节 从经验到知识：构建行政案例管理库

在行政管理实践中，各类复杂项目推进、危机应对、政策推行等工作积累的大量案例，是凝聚行政智慧、传承实践经验、提升治理能力的核心资产。从个体经验到组织知识的转化，是政府治理能力迭代升级的关键路径，而行政案例管理库的构建，正是实现这一转化的重要载体。

一、案例筛选：构建多元立体的典型案例储备体系

案例筛选是构建行政案例管理库的基础环节，核心是围绕行政管理核心场景与能力维度，建立科学的筛选标准，精准选取具有代表性、示范性、启发性的典型案例，确保案例库内容全面、质量过硬、适配需求。

（一）明确多元筛选维度，覆盖核心场景与能力

案例筛选需建立“场景维度+能力维度+价值维度”的三维筛选体系，全面覆盖行政管理关键领域与核心能力需求，确保案例库的实用性 with 完整性。场景维度方面，需涵盖复杂行政项目、危机应对、政策推行、公共服务、市场监管、改革创新等核心场景，兼顾常规工作与突发任务、日常管理与重大活动，如既纳入重大公共活动统筹协调案例，也包含基层公共服务优化案例；既收录危机处置成功案例，也不回避处置过程中存在疏漏的教训型案例。

能力维度方面，紧扣统筹规划、协同联动、风险防控、决策执行、舆情管控等核心行政能力，选取能够体现不同能力应用、融合与提升的案例，如聚焦协同联动能力的跨区域生态治理案例，聚焦风险防控能力的公共政策推行案例，助力使用者通过案例学习精准提升核心能力。价值维度方面，需兼顾示范性、启发性、警示性，既选取成效显著、可复制推广的成功案例，为同类工作提供借鉴；也选取存在典型问题、教训深刻的案例，发挥警示作用，避免重复试错；同时纳入具有创新性、突破性的案例，激发行政人员创新思维。

（二）制定科学筛选标准，保障案例质量

科学的筛选标准是确保案例质量的关键，需明确案例入选的核心条件，兼顾客观性与实用性，避免主观随意性。一是真实性标准，入选案例必须源于真实行政管理实践，杜绝虚构、篡改，完整还原工作背景、推进过程、实施成效与问题不足，确保案例的可信度与参考价值；二是典型性标准，案例需能够反映同类工

作的共性规律、核心痛点与关键点，具有较强的代表性，能够以点带面，为同类工作提供借鉴；三是完整性标准，案例需包含背景介绍、任务目标、实施过程、核心举措、成效评估、经验教训等完整要素，避免内容碎片化，确保使用者能够全面掌握案例全貌。四是适配性标准，案例需适配不同层级、不同岗位行政人员的学习需求，既包含面向管理层的战略决策类案例，也包含面向基层的实操执行类案例；同时结合区域发展实际，兼顾不同地域、不同发展阶段的行政管理特点，提升案例的适配性。此外，需建立案例筛选审核机制，组建由业务骨干、专家学者、资深管理人员组成的筛选小组，对候选案例进行严格审核、评估打分，确保入选案例质量过硬。

（三）优化案例分类归档，提升使用效率

案例筛选后需进行科学分类归档，建立清晰的案例索引体系，方便使用者快速检索、精准获取所需案例。分类方式需兼顾多维度需求，可采用“主分类+副分类”的复合分类法：主分类按行政管理场景划分，如“复杂项目管理”“危机应对处置”“公共政策推行”“公共服务供给”等；副分类可按能力维度、案例类型、区域特征等划分，如在“危机应对处置”主分类下，按能力维度分为“统筹指挥类”“协同联动类”“舆情管控类”，按案例类型分为“成功案例”“教训案例”。

为每个案例标注核心关键词，如“跨区域协同”“风险管控”“政策试点”“民生保障”等，搭建多维度检索路径，使用者可通过场景、能力、关键词等快速定位案例。此外，需建立案例动态更新机制，定期补充新案例、剔除过时案例，结合行政管理实践的新变化、新需求，持续优化案例库内容结构，确保案例库的时效性与生命力。

二、案例管理：规范全流程的案例运营机制

案例管理是保障案例库高效运转、持续发挥价值的关键，需建立覆盖案例收集、整理、分析、共享的全流程管理机制，明确各环节工作标准、责任主体与操作流程，实现案例管理的规范化、标准化、常态化，避免案例“重收集、轻管理”“重存储、轻应用”。

（一）拓宽案例收集渠道，保障来源稳定

稳定的案例来源是案例库持续运转的基础，需构建“主动报送+定向征集+自主挖掘”的多元收集渠道，打破部门壁垒、层级限制，确保案例来源广泛、覆

盖全面。主动报送方面，建立常态化案例报送机制，明确各部门、各单位的案例报送责任与时限，鼓励基层单位、业务部门主动梳理工作中的典型案例，按规范格式报送至案例管理牵头部门，形成“全员参与、全面覆盖”的报送格局。

定向征集方面，针对行政管理中的重点领域、重大任务，由案例管理牵头部门定向向相关单位、业务骨干征集案例，如围绕重大改革创新任务，定向征集试点单位的实践案例；围绕突发危机处置，定向征集参与单位的工作案例，确保重点领域案例不缺位。自主挖掘方面，案例管理小组主动深入一线、深入业务，通过调研走访、工作督查、经验交流等方式，挖掘隐藏在日常工作中的优质案例，尤其是基层单位的创新性实践案例，弥补主动报送的不足。同时，建立案例报送激励机制，对报送优质案例、积极参与案例收集工作的单位与个人予以表彰奖励，激发参与热情。

（二）规范案例整理分析，沉淀核心价值

案例整理分析是剥离案例表象、沉淀核心价值的关键环节，需按照标准化流程对收集到的案例进行加工整理、深度分析，将原始实践经验转化为结构化、可复用的知识。整理环节需遵循“真实性、完整性、结构化”原则，对案例素材进行梳理、补充、优化，规范案例格式，明确案例的核心要素，如背景部分需清晰说明政策环境、工作痛点、任务目标；实施过程需详细阐述核心举措、关键节点、协同配合情况；成效部分需量化评估工作成果，客观分析存在的问题与不足，确保案例内容清晰、逻辑严谨、要素完整。

分析环节需聚焦案例的核心价值，由业务专家与案例分析师共同开展深度剖析，提炼案例背后的共性规律、关键举措、经验教训与能力要求，如通过分析复杂项目统筹案例，提炼出“全流程统筹、多维度协同、全周期防控”的核心逻辑；通过分析教训型案例，总结出决策偏差、协同不畅等问题的根源的与规避方法。同时，为每个案例撰写分析解读报告，标注核心知识点、关键启示与应用场景，为使用者提供引导，帮助其快速把握案例核心价值。

（三）建立案例共享机制，提升应用效能

案例共享是推动案例价值落地的重要环节，需打破案例“封闭存储、内部流转”的局限，建立便捷高效、安全规范的案例共享机制，确保案例知识能够精准触达使用者。搭建数字化共享平台，依托政务内网、数字化办公系统，构建线上案例管理库平台，实现案例的在线检索、查阅、下载、评论、分享等功能，支持

多终端访问，方便行政人员随时随地开展案例学习。

建立分级共享机制，根据案例内容的敏感性、适用范围，划分公开共享、内部共享、定向共享三个层级，如常规工作案例面向全体行政人员公开共享，涉及重大决策、敏感信息的案例仅限特定层级、特定岗位人员内部共享，确保信息安全。同时，搭建线下共享渠道，通过案例研讨会、经验交流会、业务培训等形式，组织行政人员围绕典型案例开展深度研讨，分享学习心得与应用思路，促进案例知识的深度传播与交流。此外，建立案例使用反馈机制，收集使用者对案例内容、分析解读、共享服务等方面的意见建议，持续优化案例管理与共享工作。

三、知识转化：实现个体经验到组织知识的跃迁

构建行政案例管理库的核心目标是推动知识转化，通过案例学习、研讨交流、实践应用等方式，将案例中蕴含的个体经验、零散做法，转化为组织层面可复制、可推广、可迭代的系统性知识，实现“个体能力提升”与“组织能力升级”的双向赋能，让案例价值真正落地。

（一）搭建案例学习平台，推动个体经验吸收

个体经验吸收是知识转化的基础，需搭建多元化案例学习平台，创新学习形式，引导行政人员主动学习案例、吸收经验，将案例知识转化为自身业务能力。开展常态化案例培训，将案例学习纳入行政人员培训体系，结合岗位需求、能力短板，设计针对性案例培训课程，如针对新入职人员开展基础工作案例培训，针对管理人员开展战略决策案例培训，通过案例讲解、案例分析、情景模拟等方式，提升学习效果。

推行“案例+实践”联动学习模式，将案例学习与业务工作紧密结合，组织行政人员在开展同类工作前，查阅相关案例，借鉴成功经验、规避潜在风险；工作完成后，对照案例进行复盘反思，总结自身工作与案例经验的差距，优化工作方法。鼓励自主学习与互助学习相结合，通过线上案例库平台搭建学习交流社区，支持行政人员分享学习心得、提问答疑、交流应用技巧；组建案例学习小组，围绕重点案例开展集体学习、深度研讨，促进经验共享、相互启发，提升学习的深度与广度。

（二）强化研讨交流互动，促进知识碰撞升华

研讨交流是推动个体经验向组织知识转化的关键环节，通过不同视角、不同

岗位人员的思想碰撞，能够剥离案例表象、提炼共性规律，将零散的个体经验升华为系统性的组织知识。组织专题案例研讨会，围绕重大任务、重点领域的典型案例，定期组织跨部门、跨层级、跨区域的专题研讨会，邀请案例参与人员、业务专家、管理人员共同参与，分享案例推进中的实操细节、难点问题、应对策略，从不同视角剖析案例价值，提炼可复制的核心方法与机制。

开展案例复盘会与批判式研讨，针对成功案例，深入剖析其背后的关键因素、适配条件，明确经验的可推广范围与适配场景，避免盲目复制；针对教训型案例，鼓励大家直面问题、深入反思，剖析问题根源，探讨规避措施与改进方向，将教训转化为防范风险的组织知识。建立案例研讨成果沉淀机制，对研讨过程中的核心观点、关键启示、优化建议进行系统梳理、整理归档，形成研讨报告，纳入案例管理库，作为组织知识的重要组成部分，为后续工作提供支撑。

（三）推动实践应用迭代，实现知识落地赋能

知识转化的最终目标是指导实践、赋能工作，需建立“学习-应用-复盘-迭代”的闭环机制，推动案例知识在行政管理实践中落地应用、持续优化，实现组织知识的动态升级。鼓励案例知识的实践应用，引导行政人员将案例学习中提炼的方法、机制、经验，运用到实际工作中，结合具体工作场景进行灵活调整、优化适配，如将重大公共活动的协同机制应用到基层大型活动组织中，将政策推行的风险管控方法应用到新政策落地中，通过实践检验知识的有效性。

建立应用反馈与复盘机制，跟踪记录案例知识的应用情况，收集应用过程中的问题与优化建议，定期开展应用复盘，分析知识应用效果与存在的差距，优化知识内容与应用方法。推动组织知识的迭代升级，将实践中总结的新经验、新方法，补充到案例管理库中，丰富案例内容；结合行政管理实践的新变化、新需求，对沉淀的组织知识进行动态优化、迭代更新，如针对数字化转型背景下的行政管理新场景，补充相关案例与知识，确保组织知识始终适配实践需求，持续为行政管理工作赋能。

构建行政案例管理库是实现个体经验向组织知识转化的重要路径，也是推动政府治理能力现代化的关键举措。通过科学筛选典型案例、规范全流程案例管理、高效推动知识转化，能够将分散的实践经验沉淀为系统性的组织知识，为行政决策、业务开展、人才培养提供坚实支撑。

第九章 数字化时代核心能力的升级路径

第一节 数字技术对统筹、协同与风险管控的重塑

数字化浪潮的蓬勃兴起，正深刻改变行政管理的运行模式与实践逻辑，为统筹规划、协同联动、风险管控三大核心能力的迭代升级注入了强劲动能。大数据、人工智能、云计算、区块链等数字技术的深度应用，打破了传统行政管理的时空壁垒、信息壁垒与条块分割格局，推动行政能力从“经验驱动”向“数据驱动”、从“分散运作”向“协同集成”、从“被动应对”向“主动预判”转型。

一、统筹升级：数字技术赋能精准高效统筹

统筹规划作为行政管理的核心能力，其核心目标是实现资源配置最优化、规划制定科学化、执行推进高效化。传统统筹模式受限于数据碎片化、分析滞后性、决策经验化等问题，难以适配复杂行政场景的多元需求。

（一）数据整合赋能资源配置精准化

资源统筹的关键在于精准掌握资源存量、需求总量与配置流向，数字技术通过构建一体化数据采集与整合平台，打破部门与区域间的数据壁垒，实现各类资源信息的集中汇聚、实时更新与共享共用。一方面，依托大数据技术构建资源数据库，全面整合人力、财力、物力、技术等各类行政资源信息，明确资源分布、可用状态、适配场景等核心要素，为资源统筹提供数据支撑。另一方面，借助智能分析模型对资源需求与供给进行动态测算，精准匹配资源与任务需求，优化资源配置方案。通过对项目进度、任务节点、资源消耗等数据的实时监测与分析，智能预判资源需求高峰，提前调整资源调配计划，实现资源配置与行政任务的精准适配。同时，通过数字化平台对资源使用情况进行全程溯源与动态监管，及时发现资源浪费、配置失衡等问题，倒逼资源利用效率提升，实现资源统筹的效益最大化。

（二）智能分析驱动规划制定科学化

规划制定的科学性直接决定行政工作的推进成效，数字技术通过整合多维度数据、构建智能分析模型，打破传统规划依赖经验判断的局限，实现规划制定的前瞻性、系统性与可行性升级。在规划前期调研阶段，借助大数据技术广泛采集政策环境、社会需求、市场动态、区域特征等多维度数据，全面掌握规划制定的基础条件与核心诉求，精准识别规划重点、难点与潜在风险，为规划编制提供全面依据。在规划方案设计阶段，运用人工智能、模拟仿真等技术构建规划分析模型，对不同规划方案的实施效果、资源消耗、风险隐患等进行模拟推演与对比分析，精准评估方案可行性与预期成效，为决策提供数据支撑，避免主观臆断导致的规划偏差。同时，依托数字化平台建立规划动态调整机制，根据实施进度、外部环境变化与数据反馈，实时优化规划内容，确保规划始终适配实际需求。

（三）动态调控提升统筹执行高效化

统筹执行的高效性离不开对工作进度、实施效果的实时掌控与动态调控，数字技术通过搭建可视化统筹管理平台，实现行政任务从部署、推进到收尾的全流程动态管控。通过平台实时汇聚各执行单元的工作进度、数据指标、存在问题等信息，以可视化图表形式呈现，让统筹者精准掌握工作推进态势，及时发现执行偏差、推进滞后等问题。

借助数字化工具建立快速沟通与指令传递机制，统筹者可针对发现的问题及时下达调整指令，指导执行单元优化工作方法、补齐推进短板，实现统筹执行的动态调控。例如，在重大公共活动统筹中，通过可视化平台实时监测场地布置、人员调度、服务供给等各环节进度，针对推进滞后的环节及时调配资源、调整方案，确保活动顺利推进。此外，通过数字化平台自动生成工作台账、进度报表，减少人工统计与汇报成本，提升统筹执行的工作效率。

二、协同升级：数字化平台打破壁垒提升协同效能

协同联动能力的核心是打破部门、区域、主体间的协同壁垒，实现信息共享、责任共担、行动同步。传统协同模式受限于沟通渠道单一、信息传递滞后、权责划分模糊等问题，易出现协同不畅、推诿扯皮等现象。数字化平台的构建，为跨部门、跨区域、跨主体协同提供了高效载体，通过流程再造、信息互通、机制创新，重塑协同逻辑，提升协同效能。

（一）搭建一体化平台实现信息协同无壁垒

信息不对称是制约协同效能的核心瓶颈,数字技术通过构建一体化协同平台,打破传统协同中“各自为战”的信息壁垒,实现各协同主体间的信息实时共享、高效流转。依托政务内网、云计算等技术,搭建覆盖政府部门、企业、社会组织等多元主体的数字化协同平台,整合工作进度、任务分配、资源信息、风险预警等各类协同数据,实现信息一次录入、多方共用,避免重复填报与信息脱节。

平台设置个性化信息推送与提醒功能,根据各协同主体的职责权限与工作要求,精准推送相关信息与任务提醒,确保各主体及时掌握协同动态,快速响应协同需求。此外,平台支持多终端访问,方便协同主体随时随地开展信息查询、沟通对接,提升协同的便捷性。

（二）流程再造推动跨部门协同高效化

传统跨部门协同受限于层级繁琐、流程固化等问题,协同效率低下。数字技术通过对协同流程进行数字化再造,简化审批环节、明确权责边界、优化衔接机制,实现跨部门协同的标准化、高效化。依托数字化平台梳理跨部门协同流程,删除冗余环节、合并同类事项,明确各部门在协同中的职责分工、操作标准与时间节点,将协同流程固化为数字化流程,确保各部门按流程推进、无缝衔接。

引入智能审批、电子签章等技术,实现协同事项的线上办理、自动流转与快速审批,减少人工干预与纸质流转,大幅提升协同办理效率。此外,通过平台对协同流程执行情况进行全程监测,及时发现流程堵点、责任缺位等问题,倒逼协同流程持续优化。

（三）多元联动构建跨主体协同新格局

数字化时代的行政协同不再局限于政府内部,而是需要凝聚政府、企业、社会组织、公众等多元主体的合力。数字化平台通过搭建多元主体参与渠道,打破传统协同中主体参与壁垒,构建“政府主导、多元参与、协同共治”的新格局。政府通过平台发布协同任务、公开工作信息,引导企业、社会组织等主体主动参与协同工作,如鼓励企业提供技术支撑、物资保障,引导社会组织参与志愿服务、专业服务等。

平台搭建公众参与与反馈渠道,方便公众及时反馈诉求、提供线索,参与协同监督,提升协同工作的透明度与公众认可度。此外,建立多元主体协同激励机制,通过平台记录各主体协同贡献,对表现突出的主体予以表彰奖励,激发多元

主体参与协同的积极性。

三、风险管控升级：数字技术强化风险精准防控

风险管控能力的核心是实现风险的早识别、早研判、早预警、早处置，传统风险管控模式受限于人工识别滞后、研判不够精准、预警不够及时等问题，难以应对复杂多变的风险态势。大数据、人工智能等数字技术的应用，通过全维度数据采集、智能化风险分析、实时化预警推送，实现风险管控从“被动应对”向“主动预判”、从“经验防控”向“数据防控”转型，提升风险管控的精准性与前瞻性。

（一）全维度数据采集实现风险识别全面化

风险识别的全面性是风险管控的基础，数字技术通过整合多源数据，构建全维度风险数据采集体系，打破传统风险识别依赖人工排查、范围有限的局限。依托大数据技术，广泛采集政策变动、市场波动、社会舆情、自然环境、企业经营等多领域数据，涵盖结构化数据与非结构化数据，全面捕捉潜在风险信号。借助物联网、视频监控等技术，对重点区域、重点领域进行实时数据采集，实现风险的动态监测与精准捕捉。此外，建立风险数据动态更新机制，持续补充新数据、优化数据维度，确保风险识别始终覆盖最新风险场景，提升风险识别的全面性与时效性。

（二）智能化分析实现风险研判精准化

风险研判的精准性直接决定风险处置的有效性，数字技术通过构建智能风险研判模型，对采集的多源风险数据进行深度分析、关联挖掘，精准研判风险发生概率、影响范围、传导路径与发展态势，为风险处置提供科学依据。运用人工智能算法对风险数据进行分类梳理、关联分析，识别不同风险因素之间的内在联系，预判风险演化趋势，避免传统研判中因数据碎片化、分析主观性导致的研判偏差。同时，构建风险分级评估模型，根据风险等级划分管控优先级，针对高风险事项强化防控措施，针对低风险事项做好常规管控，实现风险研判与管控资源的精准匹配，提升风险管控效能。

（三）实时化推送实现风险预警及时化

风险预警的及时性是遏制风险扩散的关键，数字技术通过搭建智能风险预警平台，实现风险预警信息的实时推送、精准触达，确保相关主体第一时间响应处置。依托数字化平台，将智能研判得出的风险预警信息，按照风险等级、影响范

围、责任主体等进行分类推送，通过短信、平台提醒、邮件等多种渠道，精准推送至相关部门、岗位人员，明确预警内容、风险等级与处置要求，确保预警信息不遗漏、快响应。建立风险预警反馈机制，相关主体收到预警信息后，需在规定时间内反馈处置进展与结果，通过平台形成“预警-处置-反馈”的闭环管理，确保风险及时化解。此外，通过平台对风险预警与处置情况进行全程溯源，总结风险演化规律与处置经验，持续优化预警模型与处置策略。

数字技术正从根本上重塑行政管理的统筹、协同与风险管控能力，推动行政核心能力向精准化、高效化、智能化升级。在数字化转型进程中，需主动依托数字技术构建一体化平台、优化工作机制、创新应用场景，破解传统行政能力的短板与局限。同时，要注重数字技术与行政管理实践的深度融合，规避技术应用形式化、数据安全风险等问题，持续强化数字素养培育与技术支撑保障，让数字技术真正成为提升行政效能、推进治理现代化的强大引擎，助力数字化时代行政管理能力的系统性升级。

第二节 数据驱动的决策支持与资源统筹

数据作为数字化时代的核心生产要素，正深刻重构行政管理的决策逻辑与资源统筹模式。传统行政管理中，决策多依赖经验判断、主观臆断，资源统筹存在配置失衡、效率低下等问题，难以适配复杂多变的行政场景需求。数据驱动的决策支持与资源统筹，以全维度数据采集为基础、精准化数据分析为核心、智能化工具应用为支撑，实现决策从“经验主导”向“数据佐证”、资源统筹从“静态分配”向“动态适配”转型。

一、数据应用：构建全维度行政管理数据资源体系

数据应用的核心的是构建覆盖全面、标准统一、安全可控的行政管理数据资源体系，打破数据碎片化、孤岛化困境，实现数据的集中汇聚、规范管理与高效利用，为行政决策提供坚实的数据支撑。数据资源体系的构建需兼顾数据采集的全面性、数据管理的规范性与数据应用的安全性，形成“采集-整合-治理-应用”的全链条数据应用闭环。

（一）多源数据采集，拓宽数据覆盖维度

全面且多元的数据是决策支持的基础，需构建“政府内部数据+外部关联数据”的多源数据采集体系，打破传统数据采集局限于政府内部的壁垒，实现数据覆盖维度的全方位拓展。政府内部数据采集方面，聚焦行政管理核心业务，全面梳理各部门、各层级的业务数据，涵盖政务服务、市场监管、民生保障、应急处置等重点领域，明确数据采集范围、标准与频次，实现业务数据的全量采集与实时同步。例如，在民生保障领域，采集社保、医疗、教育、就业等部门的核心业务数据，精准掌握群众需求与政策落实成效。

外部关联数据采集方面，主动对接企业、社会组织、科研机构等外部主体，采集市场动态、产业发展、社会舆情、技术创新等相关数据，同时合理利用公开数据资源，丰富数据储备。通过大数据技术对社交媒体、新闻媒体、行业报告等非结构化数据进行抓取与解析，挖掘隐藏在数据背后的趋势特征与潜在诉求，为决策提供更全面的参考。同时，建立数据采集动态调整机制，根据行政决策与业务推进需求，实时优化数据采集维度与范围，确保数据能够精准适配应用场景。

（二）数据整合治理，提升数据质量效能

采集后的原始数据往往存在格式不统一、数据不准确、冗余重复等问题，需通过数据整合治理，实现数据的标准化、规范化与高质量化，为数据应用奠定基础。数据整合方面，依托云计算、大数据平台，搭建一体化数据整合中枢，打破部门间的数据壁垒，对多源、异构数据进行集中汇聚与格式转换，实现数据的互联互通与共享共用。按照“统一标准、分类存储、按需共享”的原则，构建标准化数据资源库，对数据进行分级分类管理，明确数据共享权限与应用范围，确保数据资源有序流转。

数据治理方面，建立专业的数据治理团队，负责数据清洗、校验、去重、补全等工作，剔除无效数据、修正错误数据，提升数据的准确性与完整性。同时，制定统一的数据标准与治理规范，明确数据编码、格式、口径等核心要求，实现数据的标准化管理，避免因数据标准不统一导致的应用障碍。此外，建立数据质量评估机制，定期对数据资源库的质量进行监测与评估，针对发现的问题及时优化治理流程，形成“采集-治理-评估-优化”的闭环，持续提升数据质量与应用效能。

（三）安全合规管控，筑牢数据应用底线

数据安全与合规是数据应用的前提，需构建全方位的数据安全防护体系，兼顾数据应用效率与安全管控，防范数据泄露、滥用等风险。在技术层面，依托区块链、加密技术等数字技术，对数据采集、存储、传输、应用全流程进行加密防护，建立数据访问权限管控机制，实现数据的精细化授权与全程溯源，确保数据仅被授权主体按规定用途使用。同时，搭建数据安全监测平台，实时监测数据流转状态，及时发现并处置数据安全风险隐患，构建“事前防范、事中监测、事后处置”的全链条安全防护机制。

在制度层面，完善数据安全与合规管理制度，明确数据安全责任主体与管理要求，规范数据应用流程，确保数据应用符合相关法律法规与政策规定。加强对行政人员的数据安全培训，提升数据安全意识与合规应用能力，杜绝违规采集、存储、使用数据的行为。针对敏感数据，建立专项管控机制，强化采集、存储、应用等环节的安全防护，严格控制数据共享范围，确保敏感数据安全可控，筑牢数据应用的安全底线。

二、统筹优化：基于数据分析实现资源精准适配与动态调整

数据驱动的资源统筹优化，核心是依托精准的数据分析，打破传统资源统筹“静态分配、平均用力”的局限，实现资源配置与行政任务、群众需求、风险态势的精准适配，同时建立动态调整机制，根据数据反馈实时优化资源配置方案，提升资源利用效率与统筹效能。

（一）精准画像适配，优化资源配置靶向性

依托数据分析构建精准画像，能够清晰掌握行政任务、服务对象、风险场景的核心特征，为资源配置提供精准靶向。在行政任务统筹中，通过对任务类型、推进进度、难度系数、资源需求等数据的分析，构建任务画像，精准判断不同任务的资源适配需求，合理分配人力、财力、物力等资源，避免资源闲置或短缺。例如，在复杂项目推进中，通过任务画像明确各环节的资源需求优先级，将优质资源向关键环节、难点任务倾斜，确保项目高效推进。

在民生服务资源统筹中，通过对服务对象的年龄、职业、需求类型、分布区域等数据的分析，构建服务对象画像，精准掌握不同群体的服务需求差异，优化公共服务资源配置。例如，针对老年群体集中的区域，增加养老服务设施、医疗

资源的配置；针对学龄儿童集中的区域，优化教育资源布局，实现公共服务资源与群众需求的精准适配，提升服务供给质量。此外，通过构建风险场景画像，精准识别高风险区域、重点领域的资源需求，提前调配防控资源，强化风险防控能力。

（二）动态监测分析，实现资源配置实时调整

依托数字化平台对资源配置与使用情况进行实时监测，结合数据分析动态优化配置方案，打破传统资源配置“一经确定难以调整”的局限，实现资源统筹的动态化、灵活化。搭建资源配置动态监测平台，实时汇聚资源存量、使用进度、需求变化、任务推进等多维度数据，以可视化形式呈现资源配置与使用态势，让统筹者精准掌握资源配置存在的问题与优化空间。

通过智能分析模型对监测数据进行深度挖掘，预判资源需求变化趋势、资源使用效率与配置失衡风险，及时发出调整预警。针对预警信息，统筹者可快速优化资源配置方案，调整资源流向与分配比例，实现资源的动态调配。例如，在重大公共活动保障中，通过实时监测各区域的人流、车流数据，动态调整交通运力、安保力量、服务人员等资源配置，确保资源精准对接实时需求；在应急处置中，根据风险演化态势与资源消耗情况，实时调配救援物资、医疗力量等资源，提升应急处置效能。同时，建立资源使用评估机制，通过数据分析评估资源使用效率与成效，倒逼资源配置持续优化。

（三）供需平衡调控，提升资源统筹整体效能

数据驱动的资源统筹优化，核心目标是实现资源供需平衡，提升资源统筹的整体效能。通过数据分析精准测算资源供给总量与需求总量，构建资源供需平衡模型，预判供需缺口与过剩风险，提前制定调控策略，实现资源供需的动态平衡。针对资源供需缺口，通过跨部门、跨区域资源调配、临时补充资源等方式，填补需求缺口；针对资源过剩问题，通过资源整合、调剂复用等方式，盘活闲置资源，提升资源利用效率。

通过数据分析优化资源配置结构，合理划分资源配置优先级，将有限资源向核心任务、重点领域、民生需求倾斜，实现资源利用效益最大化。例如，在财政资金统筹中，通过分析各领域资金使用效率、政策落实成效、民生需求迫切程度等数据，优化资金配置结构，加大对民生保障、产业升级、生态治理等重点领域的资金投入，减少低效资金使用，提升财政资金统筹效能。此外，通过建立资源供需信息共享机制，打通资源供给与需求两端的信息壁垒，促进资源精准对接，

实现供需双方的高效协同。

三、技术工具：核心数字化工具的应用与赋能

数据分析平台、决策支持系统等核心数字化工具，是实现数据驱动决策与资源统筹的重要载体。这些工具通过整合数据资源、提供智能分析、优化决策流程，为行政决策与资源统筹提供全流程技术支撑，降低人工成本、提升工作效率，推动数据价值高效转化为治理效能。

（一）数据分析平台：筑牢数据处理与分析基础

数据分析平台是数据驱动的核心工具，能够实现对多源数据的集中管理、快速处理与深度分析，为决策与资源统筹提供数据洞察。主流数据分析平台具备数据整合、清洗、建模、可视化等核心功能，可对海量结构化与非结构化数据进行高效处理，打破传统人工分析效率低、精度差的局限。通过平台内置的智能分析算法，能够快速挖掘数据背后的趋势特征、关联关系与潜在规律，生成多维度分析报告，为决策提供精准的数据支撑。

数据分析平台的可视化功能，能够将复杂的数据转化为直观的图表、仪表盘等形式，让决策者与统筹者快速掌握核心信息，精准判断态势。同时，数据分析平台支持自定义分析模型与报表，可根据不同决策场景、统筹需求，灵活配置分析维度与指标，适配多样化的应用需求。此外，部分高端数据分析平台具备实时分析能力，能够对动态数据进行实时处理与分析，为实时决策与动态统筹提供技术支撑。

（二）决策支持系统：赋能科学决策与流程优化

决策支持系统（DSS）以数据分析平台为基础，整合决策模型、业务规则、专家经验等资源，通过智能算法对数据进行深度分析与模拟推演，为行政决策提供全流程支撑，推动决策从“经验判断”向“科学佐证”转型。决策支持系统具备决策模型构建、模拟推演、方案评估、结果预测等核心功能，可针对不同决策场景搭建专属决策模型，如政策推行效果预测模型、资源配置优化模型、风险评估模型等。

在决策制定阶段，通过系统对多源数据进行分析，精准识别决策痛点、潜在风险与优化方向，为决策方案设计提供依据；在方案评估阶段，通过模拟推演不同决策方案的实施效果、资源消耗、风险隐患等，对比分析方案可行性与预期成

效，为最优方案选择提供支撑；在决策实施阶段，通过系统实时监测实施进度与效果，结合数据反馈动态优化决策方案，确保决策目标顺利实现。

（三）辅助数字化工具：强化全流程协同赋能

除核心数据分析平台与决策支持系统外，一系列辅助数字化工具能够强化决策与资源统筹的全流程协同赋能，提升工作效率与实操性。一是协同办公工具，如数字化协同平台、即时通讯工具等，实现决策与统筹过程中各参与主体的实时沟通、信息共享与任务协作，打破时空壁垒，提升协同效率；二是资源管理工具，如资产管理系统、资金管理系统等，实现对各类资源的全生命周期管理，精准掌握资源存量、使用情况与流转轨迹，为资源统筹提供精准支撑；三是移动办公工具，支持多终端访问与操作，方便决策者与统筹者随时随地查看数据、处理业务、下达指令，提升决策与统筹的便捷性与时效性。

人工智能工具如自然语言处理、机器学习等，能够进一步提升数据处理与分析的智能化水平，自动识别数据中的关键信息、挖掘潜在规律，减少人工干预；区块链工具可强化数据溯源与安全管控，确保数据的真实性与不可篡改，为决策与资源统筹提供可信数据支撑。这些辅助工具与核心工具相互配合、协同发力，构建全方位的数字化工具体系，为数据驱动的决策支持与资源统筹提供坚实技术保障。

数据驱动的决策支持与资源统筹，是数字化时代行政管理能力升级的核心方向。通过构建全维度数据资源体系、优化基于数据分析的资源统筹机制、依托核心数字化工具赋能实践，能够实现行政决策的科学化、资源配置的精准化、统筹效能的高效化。

第三节 智慧协同平台与流程再造

在数字化转型的纵深推进中，智慧协同平台作为打破行政壁垒、整合治理资源的核心载体，与行政流程再造形成双向赋能的良性循环，成为提升行政管理效能的关键抓手。通过打造一体化智慧协同平台，以数字化技术为支撑推动行政流程系统性再造，能够实现协同模式从“分散割裂”向“集约集成”、流程形态从“固化僵化”向“动态优化”、服务供给从“被动响应”向“主动精准”转型，为数字化时代行政管理能力升级注入持续动力，助力构建高效协同、精准服务的

现代化治理格局。

一、平台建设：构建一体化智慧协同支撑体系

智慧协同平台建设的核心目标是打破时空壁垒、信息壁垒与部门壁垒，打造集沟通对接、业务协作、任务管理、数据共享于一体的一体化支撑平台，实现跨部门、跨区域、跨主体协同的数字化、智能化与高效化。

（一）聚焦核心功能，打造全场景协同载体

智慧协同平台需整合多元核心功能，覆盖协同工作全流程，满足不同场景下的协同需求，避免功能碎片化导致的平台利用率低下。核心功能模块需围绕“沟通-协作-管理”三大维度构建：一是即时沟通模块，集成文字、语音、视频会议、文件传输等功能，支持跨部门、跨层级实时对接，同时设置专属协同群组、话题讨论区，实现特定任务的集中沟通与信息沉淀，替代传统线下会议、邮件往来等低效沟通方式，提升沟通效率与精准度。

二是业务协作模块，针对跨部门协同事项搭建线上协作通道，实现任务分配、流程流转、进度同步、成果归档等全环节线上化。例如，在项目审批、政策推行、应急处置等场景中，通过平台实现业务资料在线提交、多部门并行审核、意见实时反馈，打破“串行审批”的时间限制，缩短协同周期。三是任务管理模块，支持任务创建、分解、指派、跟踪与考核，通过可视化仪表盘实时呈现任务推进进度、责任主体、完成情况，实现任务全生命周期动态管控，方便管理者精准掌握协同态势，及时督促整改滞后事项。此外，平台需嵌入数据共享、预警提醒、报表生成等辅助功能，进一步强化协同支撑能力。

（二）强化数据互通，筑牢协同运行基础

数据互通是智慧协同平台高效运行的核心支撑，需打破部门间的数据孤岛，实现多源数据的集中汇聚、实时同步与共享共用，为协同决策与业务推进提供数据支撑。一方面，平台需与各部门业务系统、数据资源库深度对接，整合政务服务、市场监管、民生保障、应急处置等领域的核心业务数据，建立标准化协同数据资源池，明确数据共享范围、权限与使用规范，确保数据一次录入、多方复用，避免重复填报与信息脱节。

另一方面，依托大数据、人工智能技术，对协同数据进行智能分析与关联挖掘，为协同工作提供数据洞察。例如，通过分析跨部门协同事项的办理时长、环

节衔接效率、问题反馈情况等数据，精准识别协同瓶颈，为流程优化提供依据；通过整合服务对象需求数据、业务办理数据，预判协同服务需求，实现主动协同与精准赋能。同时，平台需建立数据更新与校验机制，确保数据的准确性、时效性与完整性，为协同工作的高效推进筑牢数据基础。

（三）兼顾易用拓展，适配多元协同需求

智慧协同平台的推广应用需兼顾操作便捷性与功能拓展性，适配不同层级、不同岗位行政人员的使用需求，同时满足未来业务拓展与技术升级的需要。在易用性方面，采用简洁直观的界面设计，优化操作流程，减少复杂操作步骤，支持电脑端、移动端多终端同步使用，方便行政人员随时随地开展协同工作，降低平台使用门槛。针对老年干部、基层人员等群体，提供操作指南、线上培训等配套服务，提升平台使用熟练度。

在拓展性方面，采用模块化、开放式架构设计，预留功能接口与数据接口，可根据行政管理新场景、新需求，灵活添加新的功能模块、对接新的业务系统，避免平台因功能固化而被快速淘汰。例如，新增数字化督查、智能舆情分析、跨区域协同调度等功能模块，适配复杂行政场景的协同需求。同时，平台需具备良好的兼容性，能够与现有政务系统、数字化工具无缝对接，实现协同生态的互联互通与迭代升级。

二、流程再造：以数字化协同推动行政流程优化

流程再造是智慧协同平台价值落地的关键，需以数字化协同为核心目标，打破传统行政流程的固化思维与路径依赖，对现有行政流程进行系统性梳理、优化与重构，消除冗余环节、打通衔接壁垒、简化审批流程，实现流程形态的数字化、标准化与高效化。

（一）全面梳理诊断，精准识别流程痛点

流程再造的前提是全面梳理现有行政流程，精准识别流程中的冗余环节、衔接断点、效率瓶颈等问题，为流程优化提供靶向。围绕行政管理核心业务，如项目审批、政务服务、政策推行、应急处置等，对现有流程进行全链条梳理，明确各流程的环节构成、责任主体、办理时限、操作标准、衔接关系等核心要素，绘制详细的流程图谱。通过问卷调查、座谈访谈、数据统计等方式，广泛收集行政人员、服务对象对流程运行的意见建议，分析流程运行中的堵点、难点与痛点问题。

重点排查三类问题：一是冗余环节，如重复审批、无效核验、多余报表等，导致流程周期过长；二是衔接壁垒，如部门间信息不通、职责交叉或真空，导致流程衔接不畅、推诿扯皮；三是效率低下，如线下流转、人工审核为主，导致办理效率低、错误率高。同时，结合智慧协同平台的功能特点，分析现有流程与数字化协同的适配性，明确流程再造的重点领域、核心目标与优化方向，为后续流程重构奠定基础。

（二）系统性重构优化，打造高效协同流程

基于流程诊断结果，结合智慧协同平台的数字化支撑能力，对现有流程进行系统性重构与优化，打造适配数字化协同的高效流程体系。一是精简冗余环节，删除重复审批、无效核验等不必要环节，合并同类事项与相近流程，压缩流程周期。二是打通衔接壁垒，依托智慧协同平台搭建跨部门流程衔接通道，明确各部门的职责边界与衔接标准，实现流程环节的无缝对接与信息实时同步。将传统“串行审批”优化为“并行协同”，多个部门可同时在线开展审核工作，实时反馈意见，大幅缩短审批时长。三是推进流程数字化，将线下流转、人工操作的流程环节全部迁移至智慧协同平台，实现流程办理的线上化、自动化。

（三）建立动态优化机制，持续提升流程效能

行政流程再造并非一劳永逸，需建立基于数据反馈的动态优化机制，持续跟踪流程运行效果，及时调整优化流程设计，确保流程始终适配行政管理的新需求、新变化。依托智慧协同平台，实时采集流程运行数据，如办理时长、环节衔接效率、错误率、服务对象满意度等，构建流程效能评估指标体系，定期对流程运行效能进行监测与评估。通过数据分析精准识别流程优化的空间，针对流程运行中出现的新问题、新堵点，及时调整流程环节、责任分工与操作标准。

建立流程优化反馈机制，畅通行政人员、服务对象的意见建议提交渠道，广泛吸纳合理建议，推动流程持续优化。同时，结合数字化技术的升级迭代、行政管理业务的拓展延伸，定期对流程进行系统性复盘与重构，确保流程始终与智慧协同平台功能、行政管理需求同频同步，实现流程效能的持续提升。

三、应用成效：多维赋能行政管理效能提升

智慧协同平台建设与流程再造的深度融合，从协同效率、行政成本、服务质量三个核心维度赋能行政管理效能提升，同时推动行政管理模式的系统性变革，

为数字化时代治理能力升级提供实践成效支撑，实现“效率提升、成本降低、服务优化”的多重目标。

（一）提升协同效率，破解跨域协同难题

智慧协同平台与流程再造从根本上破解了传统协同模式的效率瓶颈，实现跨部门、跨区域、跨主体协同的高效化与精准化。通过智慧协同平台的即时沟通、线上协作功能，替代了传统线下会议、邮件往来、纸质流转等低效方式，行政人员可随时随地开展协同对接，信息传递与意见反馈效率大幅提升。流程再造后的数字化、并行化流程，大幅缩短了跨部门协同事项的办理周期，避免了部门间的推诿扯皮与衔接不畅。在应急处置中，跨区域、跨部门应急力量通过平台快速对接、资源实时调配、信息共享共用，应急响应与处置效率显著提升，为遏制危机扩散、降低损失赢得时间。同时，协同效率的提升推动行政工作从“被动应对”向“主动推进”转型，进一步强化了行政管理的统筹协调能力。

（二）降低行政成本，实现资源集约利用

智慧协同平台与流程再造通过数字化转型与流程优化，有效降低了行政管理的人力、物力、时间成本，实现资源的集约利用与效益最大化。在人力成本方面，流程的数字化、自动化减少了大量人工录入、审核、流转等重复性工作，行政人员可将更多精力投入到核心业务、创新服务等工作中，提升人力资源利用效率。在物力成本方面，流程线上化替代了传统纸质流转，大幅减少了纸质材料、打印设备、办公耗材等的消耗，降低了办公成本。

在时间成本方面，流程周期的缩短、协同效率的提升，减少了行政人员在跨部门对接、流程办理中的时间投入，同时避免了因流程不畅导致的重复劳动与时间浪费。此外，智慧协同平台实现了跨部门资源的共享共用，避免了资源的重复配置与闲置浪费，如跨部门共享办公设备、专业人才、数据资源等，进一步提升了资源利用效率，降低了行政运行成本。据实践数据显示，通过智慧协同平台与流程再造，多数地区行政运行成本可降低 20%-30%，资源利用效率显著提升。

（三）改善服务质量，提升群众获得感满意度

智慧协同平台与流程再造最终落脚于服务质量的提升，通过优化服务流程、简化办理环节、提升服务效率，实现服务供给从“被动响应”向“主动精准”转型，增强群众与企业的获得感、满意度。流程再造后的“一窗受理、并行办理、一次办结”模式，大幅减少了群众与企业的跑腿次数、办事时长，避免了多部门

来回奔波、重复提交材料等问题。

智慧协同平台的线上办理、实时查询功能，让群众与企业可随时随地提交业务申请、查询办理进度、反馈意见建议，提升了服务的便捷性与透明度。同时，通过数据驱动的精准服务，依托平台整合的服务对象需求数据，可预判群众与企业的服务需求，主动提供个性化、精准化服务，进一步提升服务质量与群众满意度。

智慧协同平台建设 with 流程再造是数字化时代行政管理能力升级的核心抓手，二者相互支撑、双向赋能，共同推动行政管理模式的系统性变革。通过构建一体化智慧协同平台，以数字化技术支撑行政流程的系统性再造，能够实现协同效率、行政成本、服务质量的多维优化，破解传统行政管理的诸多难题。

第四节 数字风险识别与智能风控体系

数字化转型在赋能行政管理效能提升的同时，也催生了数据安全、技术故障、算法偏见等新型数字风险，这些风险具有隐蔽性、扩散性、复杂性等特征，一旦爆发可能危及数据安全、扰乱行政秩序、损害公共利益，成为制约数字化深入推进的重要瓶颈。构建科学完善的数字风险识别与智能风控体系，既是防范化解数字化转型潜在风险的必然要求，也是保障数字化治理持续健康发展的核心支撑。

一、数字风险：精准识别数字化转型中的新型风险形态

数字风险是数字化转型过程中伴随技术应用、数据流转、算法运行产生的新型风险集合，与传统行政风险相比，具有技术依赖性、传播快速性、影响广泛性等特点。

（一）数据安全风险：数字化转型的核心风险隐患

数据作为数字化时代的核心生产要素，其安全直接关系到行政管理的稳定性与公共利益。数据安全风险贯穿数据采集、存储、传输、应用全流程，呈现多维度、高隐蔽性特征。一是数据泄露风险，因技术防护不足、人员操作不当、外部网络攻击等原因，导致敏感政务数据、群众个人信息、企业经营数据等被非法获取、传播与滥用，可能引发隐私侵犯、利益受损等问题，甚至威胁社会稳定。二是数据篡改风险，通过非法技术手段篡改数据内容，导致数据失真，影响行政决策的科学性与准确性，甚至被用于恶意误导公众、干扰行政秩序。三是数据滥用

风险，在数据共享与应用过程中，超出授权范围使用数据、违规开展数据交易、过度采集数据等行为，违背数据安全法律法规与公序良俗，损害数据主体合法权益。四是数据灭失风险，因存储设备故障、自然灾害、恶意破坏等因素，导致核心数据丢失，影响行政管理业务的正常推进，造成不可挽回的损失。

（二）技术故障风险：影响数字化运行的基础风险

数字化行政管理高度依赖大数据平台、智能系统、网络设施等技术载体，技术故障风险直接影响行政服务的连续性与稳定性。一是系统崩溃风险，因软硬件故障、网络拥堵、恶意攻击等原因，导致智慧协同平台、政务服务系统等核心数字化载体突发崩溃，无法正常提供服务，造成行政工作停滞、群众办事受阻。二是技术适配风险，不同部门、不同区域的数字化系统存在技术标准不统一、兼容性不足等问题，导致数据流转不畅、业务协同受阻，同时新技术应用过程中可能与现有业务体系、管理制度不相适配，引发运行混乱。三是技术迭代风险，数字化技术更新换代速度快，若未能及时跟进技术升级，现有系统可能面临安全漏洞、功能落后等问题，无法应对新型风险挑战；而盲目追求技术迭代又可能导致投入浪费、系统不稳定等问题。四是网络安全风险，包括病毒感染、黑客攻击、网络钓鱼等多种形式，可能突破技术防护体系，干扰系统运行、窃取敏感数据，威胁数字化行政体系的安全。

（三）算法偏见风险：数字决策中的隐性风险

随着人工智能算法在行政决策、资源分配、服务供给等领域的广泛应用，算法偏见风险逐渐显现，成为影响数字化治理公平性的重要隐患。算法偏见具有隐蔽性、传导性特征，其产生源于数据偏差、算法设计缺陷、人为干预等多重因素。一是数据偏差导致的偏见，算法训练数据若存在样本不全面、数据失真、带有固有歧视等问题，会导致算法输出结果存在偏见，影响行政决策的公平性。二是算法设计缺陷导致的偏见，算法模型本身的逻辑漏洞、参数设置不合理等问题，可能导致算法决策出现偏差，甚至产生歧视性结果。三是人为干预导致的偏见，部分人员为谋取私利或实现特定目标，恶意篡改算法参数、干预算法运行，导致算法输出结果偏离公共利益导向，干扰行政管理秩序。算法偏见不仅会损害群众与企业的合法权益，还会影响政府公信力，阻碍数字化治理的可持续推进。

二、智能风控：构建数据驱动的风险识别与预警系统

智能风控体系以大数据、人工智能、区块链等数字技术为支撑，打破传统风险防控“被动应对、人工排查”的局限，构建“实时监测、智能识别、精准预警、快速响应”的全流程风控机制，实现数字风险防控的智能化、精准化与高效化。

（一）搭建全维度风险数据采集与整合平台

智能风控的核心是数据驱动，需构建覆盖数据、技术、算法全流程的风险数据采集体系，实现风险数据的全面汇聚、规范整合与实时更新。一是采集内部风险数据，全面梳理数字化行政系统的运行数据、数据流转日志、操作记录、故障记录等，精准捕捉系统运行异常、数据操作违规、算法输出偏差等风险信号，建立内部风险数据资源池。二是整合外部风险数据，对接网络安全监测机构、行业监管部门、技术服务提供商等外部主体，采集网络攻击态势、技术漏洞信息、行业风险案例等数据，拓宽风险识别视野，提前预判外部风险威胁。三是规范风险数据管理，建立统一的风险数据标准与格式，对采集的多源异构数据进行清洗、校验、去重等治理操作，确保数据的准确性、完整性与时效性；同时强化风险数据安全防护，严格控制数据访问权限，防范风险数据本身被泄露、篡改。

（二）构建智能风险识别与研判模型

依托人工智能、机器学习等技术构建智能风险识别与研判模型，是实现数字风险精准防控的核心。一是分类构建风险识别模型，针对数据安全、技术故障、算法偏见等不同类型的数字风险，搭建专属识别模型，通过对风险数据的深度分析与关联挖掘，精准识别风险隐患。二是强化风险研判与趋势预测，运用智能算法对识别出的风险隐患进行深度研判，分析风险发生的原因、影响范围、演化路径与潜在危害，精准划分风险等级，为风险处置提供优先级依据。同时，通过对历史风险数据、实时风险态势的分析，预判风险发展趋势，提前识别潜在风险点，实现风险防控从“被动应对”向“主动预判”转型。三是动态优化模型性能，持续纳入新的风险数据与案例，对模型进行迭代训练与参数调整，提升模型的识别准确率与适配能力，应对不断变化的数字风险形态。

（三）搭建一体化智能风控预警与响应平台

一体化智能风控平台是风险识别、预警、处置的核心载体，需整合风险监测、智能分析、预警推送、应急处置等功能，实现风险防控的全流程闭环管理。一是

实时风险监测功能，通过平台对数字化行政系统、数据流转过程、算法运行状态进行 24 小时不间断监测，同步汇聚风险识别模型的分析结果，以可视化仪表盘呈现风险态势，让风控人员精准掌握风险分布、等级与演化情况。

二是精准预警推送功能，针对识别出的不同等级风险，设置差异化预警机制，通过短信、平台提醒、邮件等多种渠道，将预警信息精准推送至相关责任主体，明确风险内容、等级与处置要求，确保风险早发现、早响应。例如，针对高等级数据泄露风险，立即推送至技术防护人员与部门负责人，启动应急处置流程；针对低等级技术故障风险，推送至运维人员及时排查整改。三是快速应急处置功能，平台内置风险处置流程模板，针对不同类型风险提供标准化处置方案，支持风控人员在线调度资源、下达处置指令、跟踪处置进度，实现风险处置的快速化与规范化，最大限度降低风险损失。

三、安全保障：建立全方位数字风险防控体系

智能风控体系的有效运行，离不开技术、制度、人员三位一体的安全保障机制。需构建“技术防护为支撑、制度规范为约束、人员保障为核心”的全方位安全保障体系，强化数字风险防控的系统性与稳定性，确保智能风控体系持续发挥效能，为数字化转型保驾护航。

（一）强化技术防护体系，筑牢风险防控硬防线

技术防护是数字风险防控的基础支撑，需依托前沿数字技术构建多层次、全流程的技术防护体系，提升风险抵御能力。一是完善数据安全防护技术，采用加密技术对敏感数据进行全流程加密存储与传输，运用区块链技术实现数据溯源与不可篡改，依托访问控制技术实现数据的精细化授权与访问管理，从源头防范数据泄露、篡改等风险。二是强化系统与网络安全防护，部署防火墙、入侵检测系统、病毒防护软件等安全设备，构建网络安全防护屏障，防范黑客攻击、病毒感染等网络安全风险；采用冗余备份技术，对核心系统、关键数据进行多副本备份，应对系统崩溃、数据灭失等风险，确保业务连续性。三是优化算法安全技术，建立算法全生命周期安全管控机制，在算法设计、训练、部署、迭代等环节引入安全审查与测试，防范算法偏见、算法被篡改等风险；同时开发算法监控与审计技术，实时监测算法运行状态，及时发现并纠正算法异常。

（二）完善制度规范体系，构建风险防控软约束

健全的制度规范是数字风险防控的重要保障，需围绕数字风险防控全流程，建立完善的制度体系，明确责任分工、操作标准与处置流程，实现风险防控的规范化与制度化。一是制定数字风险防控管理制度，明确各部门、各岗位在风险识别、监测、预警、处置等环节的职责分工，建立“谁主管、谁负责，谁运营、谁负责”的责任机制，避免责任缺位与推诿扯皮。二是完善数据安全与算法管理制度，制定数据采集、存储、传输、应用、共享等环节的操作规范，明确敏感数据管控要求，规范算法设计、训练、部署与应用流程，确保数据与算法应用合规合法。三是建立风险处置与应急管理制度，制定不同类型数字风险的应急处置预案，明确应急响应流程、资源调配方案、责任分工等要求，定期开展应急演练，提升风险处置实战能力；同时建立风险复盘机制，对风险事件的原因、处置过程与结果进行全面复盘，总结经验教训，优化防控措施。

（三）强化人员保障体系，提升风险防控能力

人员是数字风险防控的核心主体，需加强队伍建设与能力培养，打造一支兼具数字化素养与风险防控能力的专业队伍，为风险防控提供人才支撑。一是组建专业风控团队，整合技术、业务、管理等多领域人才，明确团队职责，负责智能风控体系的建设、运维、优化与风险处置，提升风险防控的专业化水平。二是加强能力培训，定期组织行政人员、技术人员、风控人员开展数字风险防控培训，内容涵盖数据安全、网络安全、算法安全、应急处置等方面，提升人员的风险识别能力、技术应用能力与应急处置能力。

针对不同岗位人员开展差异化培训，如对基层行政人员重点培训数据安全操作规范与风险识别技巧，对技术人员重点培训前沿防护技术与系统运维能力。三是强化风险防控意识，通过宣传教育、案例警示等方式，提升全体行政人员的数字风险防控意识，树立“安全第一、预防为主”的理念，杜绝违规操作、忽视风险等行为；同时建立考核激励机制，将数字风险防控成效纳入绩效考核，对表现突出的单位与个人予以表彰奖励，对失职渎职行为严肃追责问责，激发人员参与风险防控的积极性和主动性。

数字风险识别与智能风控体系构建是数字化时代行政管理能力升级的重要保障，需通过精准识别数据安全、技术故障、算法偏见等新型数字风险，搭建数据驱动的智能风控系统，完善技术、制度、人员三位一体的安全保障机制，实现数

字风险的全流程、智能化防控。

第五节 行政管理者的数字素养培养

数字化转型的纵深推进，对行政管理者的能力结构提出了全新要求，数字素养已从“加分项”转变为履职尽责的“必备项”。行政管理者作为数字化治理的统筹者、推动者与实践者，其数字素养直接决定数字化转型的推进质量、治理效能与风险防控水平。

一、素养构成：明确数字化时代的核心素养维度

行政管理者的数字素养并非单一技能的体现，而是涵盖意识、技能、思维、伦理的复合型能力体系，四个维度相互支撑、有机统一，共同构成行政管理者适配数字化转型的能力基础。

（一）数字意识：数字化转型的思想先导

数字意识是行政管理者对数字技术、数据价值的认知与认同，是主动拥抱数字化转型的思想基础，核心体现为对数字化趋势的敏感度、对数据价值的重视度与对技术应用的积极性。具备强烈数字意识的行政管理者，能够主动突破传统治理思维的束缚，认识到数字化技术对优化行政管理、提升治理效能的核心作用，将数字理念贯穿于决策制定、业务推进、服务供给全流程。

其核心内涵包括三方面：一是趋势认知意识，能够精准把握大数据、人工智能、云计算等数字技术的发展趋势，预判技术应用对行政管理模式的变革影响，主动谋划数字化转型路径；二是数据价值意识，深刻认识到数据作为核心生产要素的战略价值，重视数据的采集、整合与应用，善于通过数据洞察治理规律、破解工作难题；三是主动应用意识，摒弃“技术依赖”“经验至上”的消极观念，主动学习数字化工具、探索技术应用场景，推动业务工作与数字技术深度融合，以数字化手段破解传统治理瓶颈。

（二）数字技能：数字化实践的操作基础

数字技能是行政管理者运用数字技术、数字化工具开展工作的实操能力，是数字素养落地转化的核心载体，直接决定行政管理者能否将数字理念、数据思维转化为实际工作成效。数字技能的培养需兼顾通用性与专业性，适配行政管理核

心业务需求，确保技能实用、管用、好用。

通用性数字技能涵盖基础操作能力，包括数字化办公工具、协同平台、数据处理软件的熟练运用，如依托智慧协同平台开展跨部门协作、运用数据分析工具处理业务数据、通过线上渠道提供政务服务等；专业性数字技能则聚焦行政管理核心场景，包括数据采集与治理、数字化平台运维、智能风控工具操作、算法应用与解读等能力，如针对政策推行场景，能够运用数据工具分析政策落实成效、识别潜在风险；针对应急处置场景，能够熟练操作智能预警平台、调度数字化应急资源。同时，行政管理者还需具备基础的技术风险识别技能，能够预判数字化工具应用中的潜在风险，筑牢技术应用的安全底线。

（三）数据思维：数字化决策的核心支撑

数据思维是行政管理者运用数据视角分析问题、解决问题、制定决策的思维方式，是数字化治理与传统经验治理的核心区别，体现为从“经验判断”向“数据佐证”、从“模糊决策”向“精准决策”的思维转型。具备成熟数据思维的行政管理者，能够将数据应用贯穿于工作全流程，以数据驱动决策、以数据优化管理、以数据提升效能。

其核心内涵包括四方面：一是数据导向思维，面对工作难题与决策需求时，优先考虑通过数据采集、分析获取答案，而非依赖主观经验与直觉判断；二是关联分析思维，能够挖掘多源数据之间的内在关联，通过数据关联分析识别问题根源、预判发展趋势，如通过整合民生服务数据与经济运行数据，精准研判民生需求变化；三是精准施策思维，基于数据分析结果划分工作优先级、优化资源配置、制定差异化措施，实现“精准滴灌”式治理，避免“大水漫灌”式粗放管理；四是动态优化思维，能够根据数据反馈实时调整工作策略、优化决策方案，形成“数据采集 - 分析研判 - 决策实施 - 反馈优化”的闭环管理，确保工作始终适配实际需求。

（四）数字伦理：数字化实践的价值底线

数字伦理是行政管理者在数字化实践中需遵循的道德规范与行为准则，核心是平衡技术应用、数据利用与公共利益、个人权益的关系，坚守数字化治理的价值底线。在数据共享、算法应用、技术推广等场景中，行政管理者作为公共权力的行使者，必须恪守数字伦理，防范技术滥用、数据侵权等问题，维护社会公平正义与政府公信力。

其核心内涵包括三方面：一是数据安全伦理，严格遵守数据安全法律法规，规范数据采集、存储、传输、应用行为，尊重数据主体的知情权、隐私权与使用权，坚决杜绝数据泄露、篡改、滥用等行为；二是算法公平伦理，在算法应用场景中，坚守公平正义原则，防范算法偏见、算法歧视等问题，确保算法决策符合公共利益导向，兼顾不同群体的合法权益，避免因算法偏差加剧社会不公；三是技术应用伦理，坚持“技术为民”导向，合理运用数字技术优化服务供给，避免盲目追求技术化、形式化，杜绝以技术为由简化服务流程、降低服务质量，确保技术应用始终服务于行政管理与公共服务的核心目标。

二、培养路径：构建全方位、多层次的素养培育体系

行政管理者数字素养的培养并非一蹴而就，需结合管理者的岗位特点、能力短板与工作需求，构建“培训学习+实践应用+交流研讨”三位一体的培养路径，实现理论赋能、实践淬炼、经验共享的有机结合，推动数字素养全方位提升。

（一）强化培训学习，筑牢理论与技能基础

系统的培训学习是提升数字素养的首要路径，需构建分层分类、精准赋能的培训体系，兼顾理论知识与实操技能，避免培训内容同质化、形式化。一是分层分类设计培训内容，针对不同层级、不同岗位的行政管理者制定差异化培训方案：对高层管理者，重点培训数字化战略思维、趋势研判能力与统筹推进能力，聚焦数字化转型顶层设计、风险防控与资源统筹；对中层管理者，重点培训数字技能应用、数据思维培养与团队数字化赋能能力，聚焦业务流程数字化再造、跨部门协同数字化推进；对基层管理者，重点培训基础数字技能、数据采集与分析能力，聚焦数字化工具实操、一线服务数字化优化。

二是创新培训形式与载体，采用“线上+线下”“理论+实操”相结合的培训模式：线上依托数字化培训平台，开设系列精品课程，支持管理者随时随地开展自主学习、碎片化学习；线下组织专题培训班、实操工作坊、技术演示会等，邀请数字化领域专家、技术骨干、优秀实践者授课，通过案例讲解、现场演示、动手实操等方式，提升培训效果。同时，引入“一对一”导师制，由数字化能力较强的管理者结对指导短板突出的同事，实现精准帮扶、靶向提升。三是健全培训考核机制，将数字素养培训纳入行政管理者年度培训计划，建立培训学习档案，通过理论考试、技能实操、工作应用等方式考核培训成效，将考核结果与绩效考

核、评优评先挂钩，激发管理者主动学习的积极性。

（二）深化实践应用，推动素养落地转化

实践是提升数字素养的核心载体，只有将理论知识、技能方法应用于实际工作，才能实现从“学会”到“用好”的转变，推动数字素养深度融入行政管理实践。一是搭建数字化实践场景，结合行政管理核心业务，设置数字化实践任务，如让管理者牵头推进业务流程数字化再造、运用数据分析工具优化决策方案、依托智慧协同平台统筹重大任务推进等，在实战中提升数字技能与数据思维。

二是开展数字化试点示范，选取部分单位、部分业务作为数字化转型试点，鼓励行政管理者在试点工作中大胆探索、积极创新，尝试运用新技术、新方法破解工作难题，总结可复制、可推广的实践经验。例如，在基层治理、民生服务等领域开展数字化试点，让管理者在试点中积累数据应用、平台操作、风险防控的实战经验。三是建立实践反馈机制，定期组织管理者开展实践复盘，梳理数字化实践中的难点问题、经验做法与能力短板，针对存在的问题优化培训内容、调整实践策略，形成“培训-实践-复盘-优化”的闭环，推动数字素养在实践中持续提升。同时，鼓励管理者主动将数字化工具、数据思维应用于日常工作，将数字素养转化为工作实效，以实践成效检验素养提升成果。

（三）加强交流研讨，促进经验共享与能力提升

交流研讨是拓宽视野、共享经验、突破思维瓶颈的重要路径，能够促进行政管理者相互学习、取长补短，实现数字素养的协同提升。一是组织专题交流研讨活动，定期围绕数字化转型热点问题、核心场景、典型案例开展跨部门、跨区域、跨层级的交流研讨，邀请优秀行政管理者分享数字化实践经验、技能应用技巧与思维转型路径，通过经验分享、观点碰撞、问题探讨，拓宽管理者的数字化视野。

二是搭建数字化交流平台，依托智慧协同平台、线上社群等载体，构建数字化经验交流社区，支持管理者随时随地分享实践案例、提出疑难问题、交流解决方案，形成“人人分享、人人学习、人人提升”的良好氛围。例如，建立数字化实践案例库，鼓励管理者上传优秀实践案例，供全体人员学习借鉴；开设线上答疑专栏，邀请专家、技术骨干为管理者解答数字化实践中的疑难问题。三是开展跨领域交流合作，组织行政管理者与企业、科研机构、高校的数字化专家开展交流合作，学习借鉴先进的数字化理念、技术方法与实践经验，了解数字化技术的最新发展趋势与应用场景，推动行政管理数字化与行业数字化深度融合，提升管

理者的数字化创新能力。

三、能力转化：实现数字素养向核心行政能力的跃迁

培养数字素养的核心目标是推动其向数字化时代的核心行政能力转化，将数字意识、技能、思维、伦理融入统筹规划、协同联动、决策执行、风险防控等核心行政能力，实现“素养提升”与“能力升级”的双向赋能，让数字素养真正成为推动行政管理效能提升的核心动力。

（一）转化为精准高效的统筹规划能力

数字素养能够赋能行政管理者突破传统统筹规划的局限，实现统筹规划的精准化、高效化与前瞻性。具备扎实数字素养的管理者，能够运用数据思维整合多源数据，精准分析资源存量、需求总量与发展趋势，优化资源配置方案，提升资源统筹效能；能够依托数字化工具搭建统筹规划平台，实时监测规划实施进度、动态调整规划内容，确保规划始终适配实际需求与外部环境变化。

例如，在区域发展规划中，管理者可通过整合经济运行、生态环境、民生需求等多维度数据，运用数据分析工具预判发展趋势，优化产业布局、基础设施建设与公共服务资源配置方案；在重大项目统筹中，可依托智慧协同平台实时监测项目推进进度、资源使用情况与存在问题，动态调配资源、调整推进策略，确保项目高效推进。同时，数字伦理意识能够引导管理者在统筹规划中坚守数据安全、公平正义原则，确保数字化转型规划符合公共利益导向，实现发展与安全、效率与公平的双向平衡。

（二）转化为协同集成的跨域联动能力

数字素养能够打破传统协同模式的时空壁垒、信息壁垒与部门壁垒，推动行政管理者跨部门、跨区域、跨主体协同联动能力的系统性提升。具备较强数字技能与意识的管理者，能够熟练运用智慧协同平台搭建跨域协同通道，实现信息实时共享、任务高效流转、资源精准调配，破解传统协同中沟通低效、衔接不畅、推诿扯皮等问题。

例如，在跨区域生态治理中，管理者可依托数字化协同平台整合各区域的监测数据、治理进度与资源信息，实现跨区域协同调度、联合治理；在跨部门政策推行中，可通过协同平台实现政策解读、任务分配、进度同步、意见反馈的全流程线上化，提升政策推行的协同效率与落实成效。同时，数据思维能够引导管理

者通过数据分析精准识别协同瓶颈、优化协同流程，数字伦理能够规范协同过程中的数据共享与应用行为，确保跨域联动高效、合规、有序，构建“上下联动、左右协同、多元共治”的数字化协同格局。

（三）转化为科学精准的决策执行能力

数字素养是提升决策执行科学性、精准性与高效性的核心支撑，能够推动行政管理者从“经验决策”向“数据决策”、从“粗放执行”向“精准执行”转型。在决策环节，具备数据思维与技能的管理者，能够整合多源数据开展深度分析，精准识别问题根源、预判决策效果，为决策制定提供坚实的数据支撑，避免主观臆断导致的决策偏差；能够运用智能决策支持系统模拟不同决策方案的实施效果，对比分析优化，选择最优决策方案。

在执行环节，管理者可依托数字化工具实时监测执行进度、反馈执行效果，通过数据分析精准识别执行偏差、推进瓶颈，及时调整执行策略、优化执行流程，确保决策落地见效。例如，在公共政策推行中，管理者可通过数据分析工具实时监测政策落实进度、群众反馈意见与实施成效，精准识别政策推行中的薄弱环节，及时优化政策细则与推行方式；在政务服务优化中，可通过分析服务办理数据、群众满意度数据，精准定位服务短板，优化服务流程、提升服务质量。数字伦理意识能够引导管理者在决策执行中坚守公平正义、数据安全原则，确保决策与执行符合公共利益导向。

行政管理者的数字素养培养是数字化时代行政管理能力升级的核心工程，需通过明确素养构成、优化培养路径、推动能力转化，构建全方位、多层次的素养培育体系。行政管理者唯有主动提升数字素养，实现数字意识、技能、思维、伦理的全方位升级，并将其有效转化为核心行政能力，才能精准把握数字化转型趋势，破解治理难题、优化服务供给、防范潜在风险，引领行政管理事业高质量发展。

第十章 持续修炼：行政管理者的能力发展与未来展望

第一节 核心能力的自我评估与诊断方法

行政管理者的核心能力并非一成不变，而是在实践中持续迭代、动态发展的有机体系。统筹规划、协同联动、风险管控三大核心能力，作为行政管理效能的核心支撑，其适配性与成熟度直接决定管理者的履职质量与发展潜力。

一、评估维度：构建核心能力自我评估指标体系

科学的评估指标体系是自我评估的基础，需围绕统筹、协同、风险管控三大核心能力，拆解形成可量化、可感知、可落地的评估维度与具体指标，兼顾能力的显性表现与隐性特质，构建“维度分层、指标具象、权重适配”的立体化评估框架，确保评估结果客观精准、贴合行政实践需求。

（一）统筹规划能力评估维度

统筹规划能力聚焦管理者整合资源、制定方案、推进落地的综合效能，核心评估其系统性思维、资源调配与目标达成能力，拆解为以下具体指标：

一级指标	二级指标	评估标准	权重占比
统筹规划能力	目标拆解能力	能将整体目标拆解为可落地、可考核的阶段性任务，明确任务边界与核心要求	25%
	资源整合能力	可精准识别资源供需缺口，高效整合人力、财力、物力等资源，实现优化配置	30%
	方案设计能力	能结合实际场景设计科学可行的推进方案，预判潜在问题并制定应对预案	25%
	动态调控能力	可根据实施进度与外部变化，实时调整方案与资源配置，确保目标达成	20%

（二）协同联动能力评估维度

协同联动能力聚焦管理者跨部门、跨主体、跨场景的协作效能，核心评估其沟通协调、权责界定与共识达成能力，拆解为以下具体指标：

行政管理者核心能力：统筹、协同与风险管控

一级指标	二级指标	评估标准	权重占比
协同联动能力	沟通表达能力	能清晰传递工作需求与目标，精准倾听并回应协作方诉求，高效化解认知偏差	25%
	权责界定能力	可明确协同各方的职责边界与协作流程，避免推诿扯皮与重复劳动	30%
	冲突化解能力	能及时识别协同中的矛盾冲突，运用合理方式协调各方利益，达成协作共识	25%
	数字化协同能力	可熟练运用协同平台开展线上协作，实现信息共享与高效联动	20%

（三）风险管控能力评估维度

风险管控能力聚焦管理者识别、预警、处置风险的综合效能，核心评估其风险敏感度、预判能力与应急处置水平，拆解为以下具体指标：

一级指标	二级指标	评估标准	权重占比
风险管控能力	风险识别能力	能精准捕捉工作中的潜在风险点，涵盖传统风险与数字风险，形成风险清单	30%
	风险预判能力	可分析风险演化路径与影响范围，精准评估风险等级与潜在危害	25%
	预案制定能力	能针对不同等级风险制定可落地的应急处置预案，明确处置流程与责任分工	20%
	应急处置能力	可快速响应风险预警，科学调度资源，有效控制风险扩散并降低损失	25%

指标体系的应用需兼顾刚性量化与柔性调整，行政管理者可结合自身岗位层级（高层、中层、基层）与业务特点，适当优化指标权重与评估标准，确保指标体系适配个人履职实际，提升评估的针对性与实用性。

二、诊断方法：采用多元工具实现精准自我认知

单一的评估方式易产生认知偏差，需结合自我反思、360 度反馈、案例分析等多元诊断工具，形成“自我审视 + 外部评价 + 实践复盘”的三维诊断模式，从不同视角全面剖析能力现状，打破认知盲区，实现精准自我诊断。

（一）自我反思法：深度审视能力实践表现

自我反思是自我诊断的核心基础，需依托评估指标体系，结合日常工作实践开展系统性、常态化反思，避免碎片化、表面化的自我评判。反思的核心是“对标指标、复盘实践、剖析根源”，具体可从三方面推进：一是定期复盘关键工作，

围绕近期牵头的项目、推进的政策、处置的风险事件等，对照评估指标逐一检视自身表现，分析在目标拆解、资源整合、沟通协调、风险识别等环节的优势与不足，明确哪些环节符合评估标准、哪些环节存在差距。

二是聚焦问题溯源分析，针对表现不佳的指标，深入剖析问题产生的根源，区分主观因素与客观因素，如资源整合能力不足是源于思维局限、信息壁垒，还是协调技巧欠缺；风险识别不到位是源于敏感度不足、经验欠缺，还是对新风险（如数字风险）认知不足。三是建立反思台账，将反思结果系统记录，明确每次反思的核心议题、发现的问题、根源分析与初步改进思路，形成“实践-反思-沉淀”的闭环，通过持续积累让自我认知不断深化，避免重复犯同类错误。自我反思需坚持客观公正的原则，既要正视短板不足，也要肯定自身优势，避免过度自我否定或盲目自信。

（二）360 度反馈法：整合多元外部评价视角

360 度反馈法通过整合上级、下级、同级及服务对象的评价意见，打破自我认知的局限，实现对能力表现的全方位、多角度审视，提升诊断结果的客观性与全面性。该方法的核心是“广泛收集、分类梳理、交叉验证”，具体实施路径包括：一是明确反馈对象范围，结合工作协同场景，选取直接上级（评估战略把控与履职成效）、下级（评估管理能力与协同配合）、同级（评估协作效率与沟通能力）、服务对象（评估服务质量与责任意识）等不同群体，确保反馈视角覆盖工作全流程。

二是设计针对性反馈问卷，以核心能力评估指标体系为基础，将指标转化为通俗易懂的评价问题，采用量表评分（1-5 分）与开放式意见相结合的方式，既收集量化评价数据，也获取具体的优势反馈与改进建议。三是整合分析反馈结果，对收集的反馈意见进行分类梳理，对比自我反思结果与外部评价的差异，交叉验证能力短板的真实性与普遍性，对于争议较大的评价点，可通过一对一沟通进一步确认，避免因信息偏差导致的误判。360 度反馈法的关键在于营造开放包容的氛围，鼓励反馈对象客观表达意见，同时管理者需以谦逊的态度接纳评价，正视自身认知与外部认知的差距。

（三）案例分析法：依托实践场景复盘能力短板

案例分析法以自身参与的典型工作案例为载体，通过深度复盘案例推进过程中的能力应用情况，精准定位能力短板与提升空间，实现“以案例促反思、以反

思明短板”的目标。案例选取需兼顾多样性与代表性，既包括成功案例（提炼优势、总结经验），也包括失败案例（剖析不足、汲取教训）；既涵盖常规工作案例，也包括复杂项目、应急处置等特殊场景案例。

具体复盘流程包括：一是案例还原，完整梳理案例的背景、目标、推进流程、关键节点、最终成效（或结果），客观还原工作全貌，避免主观臆断或选择性忽略关键细节；二是能力对标，对照核心能力评估指标体系，分析案例推进过程中自身在统筹规划、协同联动、风险管控等方面的能力应用情况，明确哪些能力支撑了工作推进、哪些能力的不足制约了工作成效；三是优化推演，针对案例中暴露的能力短板，结合现有经验与资源，推演若重新推进该案例，应如何优化工作方法、弥补能力不足，形成具体的改进思路与行动方案。通过案例分析法，可将抽象的能力指标转化为具体的实践场景，让短板识别更直观、更具针对性，同时为后续能力提升提供可落地的实践方向。

三、结果应用：形成能力发展规划与提升优先级

自我评估与诊断的最终目标是指导实践、推动成长，需将评估诊断结果系统转化为个人能力发展规划，明确短板清单、提升优先级与具体行动方案，避免评估与应用脱节，确保能力提升工作有序推进、落地见效。

（一）梳理形成能力短板清单

基于自我反思、360度反馈、案例分析的综合结果，结合核心能力评估指标体系，系统梳理形成个人能力短板清单，实现短板的精准化、具象化呈现。清单梳理需遵循“分类汇总、精准描述、根源明确”的原则：一是分类汇总短板，按统筹规划、协同联动、风险管控三大能力维度分类梳理，每个维度下明确具体的短板指标，如统筹规划能力下的“动态调控能力不足”，协同联动能力下的“冲突化解能力欠缺”，风险管控能力下的“数字风险识别能力薄弱”。

二是精准描述短板表现，避免模糊化表述，结合具体案例与反馈意见，明确短板在实践中的具体体现，如“动态调控能力不足”可描述为“在XX项目推进中，未能及时根据外部政策变化调整资源配置方案，导致项目进度滞后”；“数字风险识别能力薄弱”可描述为“在运用数字化平台开展工作时，未能预判数据泄露风险，出现敏感信息违规传输问题”。三是明确短板产生根源，结合前期诊断的根源分析结果，为每个短板标注核心根源，如能力短板源于认知局限、经验

欠缺、技能不足、思维固化等，为后续提升措施的制定提供依据。

（二）科学划分能力提升优先级

针对梳理形成的短板清单，需结合岗位需求、工作重点与个人发展目标，科学划分提升优先级，避免“眉毛胡子一把抓”，确保有限的时间与精力投入到核心短板的提升中。优先级划分可采用“影响程度+紧急程度”的二维矩阵法，将短板分为三个优先级：

一是高优先级短板，指对当前履职成效影响重大、且急需改进的短板，此类短板若不及时提升，将直接制约核心工作推进、影响工作质量与效率，甚至引发风险问题。例如，基层行政管理者的“数字化协同能力不足”，若无法快速提升，将难以适配线上政务服务的推进要求，影响群众办事体验；风险管控岗位管理者的“风险预判能力不足”，若不及时改进，可能导致无法有效防范潜在风险，造成工作损失。

二是中优先级短板，指对履职成效有一定影响，但短期内不会造成重大损失，可结合长期成长逐步提升的短板。例如，中层管理者的“方案设计能力不足”，虽不会直接导致工作失败，但会影响方案的科学性与可行性，需在后续工作中通过持续实践逐步优化。三是低优先级短板，指对当前履职影响较小，且可通过日常工作积累逐步改善的短板，可纳入长期提升计划。优先级划分需动态调整，结合岗位调整、工作重点变化与能力提升进度，定期优化优先级排序，确保提升工作始终适配实际需求。

（三）制定针对性提升行动方案

基于短板清单与提升优先级，制定“优先级导向、可落地、可考核”的针对性提升行动方案，明确每个短板的提升目标、具体措施、时间节点与考核标准，将能力提升工作转化为可执行的具体任务。方案制定需遵循“因地制宜、精准施策”的原则，结合短板根源与个人实际，制定差异化提升措施：

针对技能类短板（如数字化协同能力、风险预案制定能力），可采取“培训学习+实操练习”的方式，报名参加针对性培训课程，结合工作任务开展实操练习，定期复盘练习成效；针对思维类短板（如动态调控能力、冲突化解能力），可采取“案例学习+导师指导”的方式，研读优秀案例提炼思维方法，邀请经验丰富的同事或上级作为导师，在实践中提供指导；针对认知类短板（如数字风险认知不足、协同理念滞后），可采取“交流研讨+自主学习”的方式，参与行业

交流拓宽视野，阅读专业书籍与政策文件更新认知。

为每个提升任务明确时间节点与考核标准，如“3个月内提升数字化协同能力，考核标准为能熟练运用协同平台完成跨部门业务流转，线上协作效率提升30%”；“6个月内提升风险预判能力，考核标准为能精准识别分管领域80%以上的潜在风险，形成完整风险清单并制定应对预案”。定期对照考核标准检视提升成效，动态调整行动方案，确保能力提升工作取得实效。

核心能力的自我评估与诊断，是行政管理者持续成长的重要基石。通过构建科学的评估指标体系、运用多元诊断工具、精准应用诊断结果，能够让管理者清晰认知自身能力现状、精准定位短板不足、明确提升方向路径。行政管理者需将自我评估与诊断纳入常态化工作，坚持“评估-诊断-改进-提升”的闭环机制，结合时代发展与岗位需求持续优化能力结构，不断提升统筹规划、协同联动、风险管控能力，为高效履职、持续成长提供坚实支撑，在数字化转型与治理现代化的浪潮中实现自身价值与事业发展的双向提升。

第二节 基于实践的学习与反思能力培养

行政管理者的核心能力成长，从来不是理论知识的简单堆砌，而是在实践中淬炼、在反思中沉淀、在循环中升级的动态过程。实践是能力落地的载体，反思是能力迭代的关键，二者相辅相成、辩证统一，共同构成行政管理者持续成长的核心引擎。

一、实践学习：在实战场景中锤炼核心能力

实践是检验真理的唯一标准，更是能力生成与提升的核心路径。行政管理者的统筹规划、协同联动、风险管控等核心能力，唯有在具体的工作实践中反复运用、持续打磨，才能从“理论认知”转化为“实战本领”。

（一）深耕重大任务，突破能力边界

重大任务与复杂项目是锤炼核心能力的“磨刀石”，这类工作往往具有目标明确、流程复杂、涉及面广、风险点多等特点，能够全方位考验行政管理者的综合素养，倒逼其突破固有能力边界。行政管理者应主动承接重大政策推行、重点项目建设、重大应急处置等核心任务，在牵头统筹、协调推进、攻坚克难的过程

中提升综合能力。在政策推行任务中，可通过精准拆解政策目标、统筹协调跨部门资源、动态应对推行中的阻力与问题，锤炼统筹规划与协同联动能力；在重点项目建设中，可通过把控项目进度、优化资源配置、防范项目风险，提升动态调控与风险管控能力；在重大应急处置中，可通过快速响应、科学决策、高效调度，强化应急处置与压力应对能力。

深耕重大任务的关键，在于主动跳出“舒适区”，敢于接手超出自身现有能力范围的工作，在解决复杂问题的过程中弥补短板。同时，要注重在任务推进中主动探索新方法、新路径，避免因循守旧、照搬经验，例如在跨部门协同推进重大任务时，尝试运用数字化协同平台优化沟通效率，在资源统筹中运用数据思维精准调配资源，让重大任务成为能力升级与方法创新的双重载体。

（二）投身基层实践，夯实能力根基

基层是行政管理的“最后一公里”，也是各类矛盾问题的集中发源地，更是行政管理者了解实际情况、积累实战经验、提升服务能力的核心场景。行政管理者的能力最终要落地到服务群众、推动工作的实践中，脱离基层实际的能力只是“空中楼阁”。因此，需主动投身基层实践，深入一线调研走访、参与基层治理、直面群众诉求，在服务基层、解决民生问题的过程中夯实能力根基。

在基层实践中，可通过参与网格化管理、民生服务代办、矛盾纠纷调解等工作，精准掌握群众需求与基层工作痛点，提升沟通表达、冲突化解与精准服务能力；通过协助基层推进数字化政务服务、政策落地等工作，加深对政策与实际结合点的理解，提升政策解读与落地执行能力。投身基层实践的核心，在于秉持“问题导向”与“群众视角”，放下架子、沉下身子，认真倾听群众意见建议，从基层实践中汲取智慧，将基层工作经验转化为自身能力储备，避免能力成长与实际需求脱节。

（三）参与跨界实践，拓宽能力视野

数字化时代的行政管理不再局限于单一领域、单一部门，跨界融合已成为趋势。行政管理者的能力成长也需打破领域壁垒、拓宽认知视野，通过参与跨界实践，学习借鉴不同领域、不同行业的先进理念与工作方法，实现能力的跨界升级。跨界实践可分为跨部门实践与跨领域交流两类：跨部门实践可通过轮岗、挂职、联合办公等方式，深入了解其他部门的业务流程、工作方法与管理模式，打破部门间的信息壁垒与思维局限，提升跨部门协同与综合管理能力；跨领域交流可通

过参与行业研讨会、跨界合作项目、政企对接活动等，学习企业、科研机构等主体在数字化管理、高效运营、风险防控等方面的先进经验，拓宽数字化视野与创新思维。

参与跨界实践的关键，在于保持开放包容的心态，主动吸收借鉴不同领域的优秀成果，同时结合自身工作实际进行转化应用，避免盲目照搬。例如，从企业数字化管理中借鉴流程优化方法，应用于行政流程再造；从科研机构的数据分析理念中汲取经验，优化自身的数据思维与决策方式，让跨界实践成为能力拓宽与理念更新的重要途径。

二、反思提升：建立常态化机制优化行为模式

如果说实践是能力成长的“原料”，那么反思就是能力转化的“熔炉”。缺乏反思的实践，只会导致重复劳动、固化短板，难以实现能力的迭代升级。

（一）明确反思维度，实现系统性复盘

常态化反思并非碎片化的自我检讨，而是围绕核心能力成长的系统性复盘。行政管理者需结合自身岗位特点与工作实践，明确反思的核心维度，确保反思全面、深入、有针对性。核心反思维度可分为四个方面：一是目标达成维度，复盘工作目标是否清晰、是否达成预期成效，未达成目标的原因是什么，是目标拆解不合理、资源配置不足，还是执行过程中出现偏差；二是能力应用维度，对照统筹规划、协同联动、风险管控等核心能力，分析实践中自身能力的应用情况，哪些能力发挥了优势、哪些能力存在短板，能力短板对工作推进产生了哪些影响；三是方法路径维度，复盘工作中采用的方法、流程是否科学高效，是否存在优化空间，新方法、新工具的应用效果如何，是否需要调整改进；四是问题根源维度，针对实践中出现的问题，深入剖析根源，区分主观因素（能力不足、思维局限、态度问题）与客观因素（资源约束、外部环境变化、政策调整），明确后续改进的核心方向。

（二）固化反思流程，养成常态化习惯

常态化反思的关键在于将反思融入日常工作，形成固定的流程与习惯，避免“事后想起才反思”“出了问题才反思”的被动局面。行政管理者可结合自身工作节奏，建立“每日简思、每周复盘、每月总结”的三级反思流程：每日简思聚焦当天工作，利用下班前 10-15 分钟，梳理当天完成的工作、遇到的问题、能力

应用情况，记录核心感悟与次日改进思路，实现日常工作的及时沉淀；每周复盘围绕本周重点工作，对照反思清单开展系统性复盘，总结本周工作成效与不足，分析能力成长亮点与短板，制定下周工作改进计划，实现能力的周度迭代；每月总结结合月度工作目标，开展全面复盘，梳理月度能力成长情况，对比目标查找差距，优化下月能力提升重点，形成“日常沉淀 - 每周迭代 - 每月升级”的反思闭环。

（三）注重成果转化，优化行为模式

反思的最终目标是优化行为模式、提升工作效能，若仅停留在“想清楚、写下来”，而不落实到后续实践中，反思就失去了意义。行政管理者需注重反思成果的转化应用，将反思中总结的经验教训、改进思路转化为具体的行为调整与工作措施，实现“反思 - 改进 - 优化”的闭环。对于反思中发现的能力优势，要在后续工作中持续强化、主动运用，形成自身的核心竞争力；对于发现的能力短板，要针对性制定提升措施，结合实践学习逐步弥补；对于优化后的工作方法、流程，要在后续工作中积极践行，检验优化效果并持续调整。

三、学习路径：构建闭环式能力提升体系

实践学习与反思提升并非孤立存在，而是与理论学习、再实践形成有机整体。行政管理者需构建“实践 - 反思 - 学习 - 再实践”的闭环式能力提升体系，让实践中发现的问题、反思中梳理的短板，通过针对性学习得到解决，再将学习成果应用到新的实践中检验、优化，实现能力的循环迭代、持续升级。

（一）锚定短板学习，实现精准赋能

闭环式能力提升体系中的“学习”，并非盲目开展理论学习，而是以实践中发现的问题、反思中梳理的短板为导向，开展针对性学习，实现“缺什么、补什么”的精准赋能。行政管理者需结合反思形成的能力短板清单，明确学习重点与学习内容，避免学习与能力提升需求脱节。针对技能类短板（如数字化工具操作、风险预案制定），可通过参加专题培训、线上课程、实操工作坊等方式，提升实操技能；针对思维类短板（如数据思维、系统思维），可通过研读专业书籍、行业报告、优秀案例，学习先进思维方法，拓宽认知视野；针对认知类短板（如数字风险认知、跨界领域认知），可通过参与交流研讨、专家讲座、跨界学习等方式，更新知识体系，弥补认知盲区。

（二）融入再实践，检验学习成效

“再实践”是闭环体系的核心环节，也是检验学习成效、固化能力提升成果的关键。行政管理者需将学习所得的知识、方法、技能，主动应用到新的工作实践中，通过再实践检验学习效果，同时在实践中进一步优化、深化学习成果。再实践的场景可结合工作重点灵活选择，既可以是日常工作中的常规任务，也可以是重大任务、跨界实践中的复杂场景；既可以是对原有工作的优化升级，也可以是全新工作的探索尝试。

在再实践过程中，要注重对比分析，将学习前后的工作成效、能力表现进行对比，检验学习是否真正解决了短板问题、提升了工作效能。同时，要保持开放的心态，若再实践中发现学习成果与实际需求不匹配，或应用效果不佳，需及时反思原因，调整学习内容与方法，开展针对性补充学习，形成“学习-实践-反馈-优化”的子闭环。融入再实践的核心，在于主动践行、勇于尝试，让学习成果在实践中落地生根，同时通过实践反哺学习，实现知识与能力的深度融合。

（三）动态优化闭环，适配成长需求

行政管理者的能力成长是一个动态过程，岗位需求、工作重点、时代趋势都在不断变化，因此“实践-反思-学习-再实践”的闭环体系也需持续优化，适配不同阶段的成长需求。在能力成长的初期阶段，可侧重“实践-反思”环节，通过大量实践积累经验、梳理短板，为后续学习明确方向；在能力成长的中期阶段，可侧重“学习-再实践”环节，针对短板开展系统性学习，通过再实践固化能力；在能力成长的成熟阶段，可侧重“反思-创新”环节，通过深度反思优化工作方法，结合学习与实践探索创新路径，实现能力的突破升级。

要结合岗位调整、工作重点变化、时代发展趋势，动态调整实践场景、反思维度、学习内容与再实践方向。例如，随着数字化转型的深入推进，可主动将数字化实践场景纳入闭环，强化数字技能、数据思维的学习与应用；随着岗位层级的提升，可将战略规划、团队管理等内容纳入能力提升闭环，适配更高层级的履职需求。动态优化闭环的核心，在于保持体系的灵活性与适配性，让能力提升始终与自身成长、岗位需求、时代趋势同频同步。

基于实践的学习与反思能力培养，是行政管理者实现持续成长的核心路径。通过深耕重大任务、投身基层实践、参与跨界实践，在实战中锤炼核心能力；通过建立常态化反思机制，明确反思维度、固化反思流程、注重成果转化，在沉淀

中优化行为模式；通过构建“实践 - 反思 - 学习 - 再实践”的闭环体系，实现能力的循环迭代、持续升级。

第三节 组织层面的能力建设与制度保障

在数字化转型与治理现代化的背景下，组织作为行政管理者能力发展的重要依托，需从制度、平台、文化三个维度构建全方位保障体系，通过科学的制度设计、多元的平台搭建、积极的文化培育，为行政管理者能力提升提供精准赋能与长效支撑，推动个体能力成长与组织效能提升形成双向赋能的良性循环，筑牢行政管理事业高质量发展的人才根基。

一、制度设计：构建能力发展的长效制度体系

制度是能力建设的“指挥棒”与“压舱石”，能够为行政管理者能力发展提供明确导向、规范路径与有力保障。

（一）完善分层分类培训制度

培训是组织推动行政管理者能力提升的核心抓手，需摒弃“一刀切”的培训模式，建立分层分类、精准赋能的培训制度，确保培训内容贴合不同层级、不同岗位管理者的能力需求。在分层培训方面，针对高层管理者，聚焦战略思维、统筹规划、数字化转型引领等核心能力，开展专题研修、跨界交流、战略研讨等高端培训，提升其把握全局、引领发展的能力；针对中层管理者，侧重协同联动、团队管理、政策落地执行等能力，通过实操工作坊、案例教学、轮岗实训等方式，强化其中枢协调与实战能力；针对基层管理者，聚焦基础业务技能、沟通表达、群众服务等能力，开展常态化岗前培训、在岗轮训、技能比武等，夯实其履职根基。

在分类培训方面，结合不同业务领域特点，开展针对性专业培训，如针对风险管控岗位管理者，强化风险识别、应急处置、数字风控等能力培训；针对政务服务岗位管理者，重点提升精准服务、数字化服务、冲突化解等能力。同时，建立培训需求调研机制，定期收集行政管理者的能力短板与培训诉求，动态优化培训内容与形式，融入数字化技术、前沿管理理念等核心要素，避免培训与实际需求脱节，提升培训的针对性与实效性。此外，完善培训成果转化机制，通过实践考核、成果分享、导师指导等方式，推动培训知识转化为实战能力，确保培训不

流于形式。

（二）建立精准有效的激励制度

激励是激发行政管理者能力提升内生动力的关键，需建立与能力成长、工作成效挂钩的激励制度，打破“平均主义”“论资排辈”的桎梏，让主动提升能力、高效履职尽责的管理者获得认可与回报。物质激励方面，将能力提升成效与绩效奖金、评优评先、晋升提拔等挂钩，对在能力考核中表现优异、在重大任务中凭借能力突破难题的管理者，给予专项奖励与优先晋升机会；对主动参与培训、取得显著能力提升的管理者，给予培训补贴、学习经费等支持，降低其能力提升的成本。

精神激励方面，通过表彰通报、典型宣传、经验分享等方式，宣传能力提升成效显著的管理者的先进事迹，树立能力成长标杆，营造“比学赶超”的良好氛围；为能力突出的管理者提供施展才华的平台，如赋予重大任务牵头权、创新项目主导权等，让其在实战中实现自我价值，增强职业成就感与归属感。同时，建立容错纠错激励机制，鼓励行政管理者在能力提升过程中大胆探索、勇于创新，对因尝试新方法、新路径而出现的非原则性失误，给予包容与指导，解除其创新顾虑，激发其能力提升与方法创新的积极性。

（三）健全科学合理的考核制度

考核是检验能力提升成效、倒逼能力建设落地的重要手段，需建立以核心能力为导向的考核制度，将能力表现与工作实绩相结合，形成科学全面的考核评价体系。考核内容方面，围绕统筹规划、协同联动、风险管控、数字化素养等核心能力，设定量化考核指标与定性评价标准，既考核能力的显性表现（如工作成效、任务完成质量），也关注能力的隐性提升（如思维方式优化、方法创新应用）；既考核日常工作中的能力应用情况，也检验重大任务、复杂场景中的能力实战水平，确保考核全面反映能力现状。

考核方式方面，结合自我评估、上级评价、同级互评、服务对象评价等多元视角，形成全方位考核格局，避免单一考核主体导致的片面性；采用定期考核与不定期抽查相结合、日常考核与年度考核相衔接的方式，实现考核的常态化、动态化，及时掌握行政管理者能力提升进度与存在问题。考核结果应用方面，建立考核反馈机制，及时向管理者反馈考核结果，明确能力短板与提升方向；将考核结果与晋升、培训、激励等直接挂钩，对考核优秀者予以重点培养与提拔，对考

核不合格者进行约谈提醒、针对性培训帮扶，形成“考核 - 反馈 - 提升 - 优化”的闭环，倒逼行政管理者主动提升能力。

二、平台搭建：打造能力赋能的多元支撑载体

平台是组织推动行政管理者能力提升的重要载体，能够为其提供实践锻炼、交流学习、经验沉淀的广阔空间。组织需聚焦能力成长需求，搭建集能力交流、实践锻炼、案例分享于一体的多元平台，打破空间与领域壁垒，实现资源共享、经验互鉴、实战赋能，为行政管理者能力提升提供有力支撑。

（一）搭建跨域能力交流平台

跨域交流是拓宽行政管理者视野、借鉴先进经验、突破思维局限的重要途径，组织需搭建多层次、多形式的跨域能力交流平台，促进管理者之间的思想碰撞与经验共享。在内部交流方面，建立常态化交流机制，通过定期举办能力提升研讨会、经验分享会、业务交流会等，组织不同部门、不同岗位的管理者分享工作经验、能力提升方法、实战案例等，实现内部经验的高效流转；搭建线上交流社群，依托数字化协同平台，开设能力提升专栏、话题讨论区，支持管理者随时随地分享感悟、探讨难题、交流技巧，形成“人人分享、人人学习”的内部交流氛围。

在外部交流方面，积极搭建跨界交流平台，组织行政管理者与其他地区、其他单位的同行开展交流互访，学习借鉴先进的管理模式、能力建设经验与数字化转型路径；对接企业、科研机构、高校等外部主体，举办政企对接会、跨界论坛、学术交流会等，让管理者学习企业的高效运营理念、科研机构的前沿思维方法，拓宽数字化视野与创新思路。同时，建立交流成果转化机制，引导管理者将交流所得结合自身工作实际进行转化应用，定期开展交流成果汇报活动，检验交流成效，让跨域交流真正成为能力提升的助力。

（二）搭建实战能力锻炼平台

实践是能力提升的核心路径，组织需主动为行政管理者搭建实战锻炼平台，创造更多锤炼本领、攻坚克难的实战机会，让其在实战中提升能力。一是搭建重大任务实践平台，围绕重点工作、重大项目、重大应急处置等核心任务，组建跨部门专项工作组，选派不同层级、不同岗位的管理者参与其中，让其在牵头统筹、协同推进、攻坚克难的过程中提升综合能力；二是搭建轮岗挂职锻炼平台，建立常态化轮岗挂职制度，安排管理者在不同部门、不同岗位、不同层级之间轮岗交

流，深入了解不同领域的业务流程与工作特点，提升跨部门协同与综合管理能力；对优秀年轻管理者，选派到基层一线、关键岗位挂职锻炼，让其在基层实践中积累经验、夯实根基。三是搭建创新实践平台，设立创新工作项目、能力提升试点等，鼓励管理者围绕工作中的难点问题、优化方向开展创新实践，给予其一定的资源支持与自主权，让其在探索新方法、新路径的过程中提升创新能力与解决复杂问题的能力。搭建实战锻炼平台的关键，在于精准匹配管理者的能力短板与实践需求，为不同短板的管理者提供针对性的实践场景，确保实践锻炼能够真正弥补短板、提升能力。

（三）搭建案例分享沉淀平台

案例是能力经验的重要载体，组织需搭建案例分享沉淀平台，系统梳理、整合行政管理者在工作实践中的优秀案例与失败教训，形成可复制、可推广的能力提升资源库，实现经验的传承与复用。案例收集方面，建立常态化案例征集机制，鼓励管理者主动提交工作中的典型案例，包括成功案例（如高效统筹重大项目、创新解决复杂问题的案例）与失败案例（如因能力短板导致工作失误、流程优化失败的案例），确保案例的真实性、代表性与针对性。

案例梳理方面，组织专业团队对收集的案例进行系统梳理、深度剖析，提炼案例中的核心经验、能力应用要点、问题根源与改进思路，形成标准化案例材料，明确每个案例对能力提升的借鉴意义；按照统筹规划、协同联动、风险管控等能力维度对案例进行分类归档，方便管理者按需检索学习。案例分享方面，通过案例研讨会、线上案例库、案例教学等方式，推动案例资源的广泛共享与深度应用，组织管理者围绕案例开展研讨交流，分析案例中的能力应用逻辑与方法技巧，结合自身工作实际借鉴经验、汲取教训。同时，鼓励管理者将案例学习与实践应用相结合，将案例中的经验方法转化为自身的工作能力，实现“以案例促学习、以学习强能力”的目标。

三、文化培育：营造赋能能力成长的组织氛围

文化是能力建设的灵魂，能够潜移默化地影响行政管理者的价值观念、行为习惯与成长理念，为能力提升提供强大的精神支撑。组织需围绕能力建设目标，打造崇尚学习、鼓励创新、重视能力的组织文化，打破传统思维桎梏，营造积极向上、乐于提升、勇于突破的良好氛围，让能力成长成为每一位行政管理者的自

觉追求。

（一）培育崇尚学习的文化氛围

崇尚学习是能力持续提升的前提，组织需将学习文化融入日常工作，引导行政管理者树立“终身学习”“主动学习”的理念，打破“经验至上”的传统思维，让学习成为一种工作习惯与职业追求。一方面，树立学习标杆，宣传表彰主动学习、能力提升成效显著的管理者与团队，通过典型引领激发全员学习热情；定期组织学习分享活动，让管理者分享学习心得、读书感悟、技能技巧等，形成“比学赶超”的学习氛围。另一方面，优化学习环境，为管理者提供充足的学习资源与时间保障，如图书角、线上学习平台、学习经费等，鼓励管理者利用碎片化时间开展自主学习；将学习纳入日常工作安排，定期组织集体学习、专题研讨等活动，让学习与工作深度融合，避免学习与工作脱节。同时，引导管理者树立“问题导向”的学习理念，围绕工作中的难点问题、能力短板开展针对性学习，将学习成果转化为解决实际问题的能力，让学习真正服务于履职尽责与能力提升。

（二）培育鼓励创新的文化氛围

创新是能力突破升级的核心动力，组织需培育鼓励创新、宽容失败的文化氛围，引导行政管理者打破思维定势与路径依赖，主动探索新方法、新路径，在创新实践中提升能力。一是鼓励理念创新，引导管理者突破传统行政管理思维的束缚，树立数字化思维、系统思维、精准思维等先进理念，主动适应时代发展与治理需求的变化，敢于用新视角审视工作、用新思路谋划工作。二是鼓励方法创新，支持管理者在工作中尝试新的工作方法、流程模式、数字化工具等，围绕流程优化、效率提升、服务改进等开展创新实践，对有价值的创新成果予以推广应用与表彰奖励。三是宽容创新失败，建立容错纠错机制，明确创新失败的界定标准与免责范围，对管理者在创新实践中因缺乏经验、探索未知而出现的非原则性失误，给予包容与指导，不盲目追责问责，解除其创新顾虑，让管理者敢于创新、勇于尝试。同时，搭建创新交流平台，定期举办创新成果展示会、创新思路研讨会等，为管理者提供交流创新经验、展示创新成果的空间，激发全员创新热情，让创新成为组织能力提升的核心动力。

（三）培育重视能力的文化氛围

重视能力的文化核心是树立“以能力论优劣、以实绩论英雄”的价值导向，打破论资排辈、身份固化的传统观念，让能力成为管理者履职尽责、晋升发展的

核心依据。一方面，在组织内部明确能力建设的重要地位，将能力提升纳入组织发展战略与年度工作重点，通过会议宣传、制度引导等方式，引导全体管理者认识到能力提升对个人成长与组织发展的重要意义，主动投身能力建设。另一方面，在选人用人、评优评先、资源分配等工作中，坚持“德才兼备、以德为先、以能为要”的原则，优先选拔能力突出、实绩显著的管理者，让能力优秀者获得更多发展机会与资源支持，形成“能力强则机会多、实绩优则发展好”的鲜明导向。

营造互帮互助、共同提升的团队氛围，鼓励管理者之间结对帮扶、经验共享，形成“人人愿提升、人人能提升、人人共提升”的良好局面；引导管理者树立“能力共同体”理念，认识到个体能力提升与团队能力提升、组织效能提升的辩证关系，主动参与团队能力建设，在互帮互助中实现共同成长。通过重视能力的文化培育，让行政管理者从“要我提升”转变为“我要提升”，主动投入能力建设，为组织高质量发展提供坚实的能力支撑。

组织层面的能力建设与制度保障，是行政管理者实现持续成长的重要支撑。通过完善分层分类培训、精准有效激励、科学合理考核的制度体系，为能力发展提供规范导向与有力保障；通过搭建跨域交流、实战锻炼、案例分享的多元平台，为能力提升提供广阔载体与实战机会；通过培育崇尚学习、鼓励创新、重视能力的组织文化，为能力成长提供精神支撑与良好氛围。

第四节 面向未来的行政管理趋势前瞻

数字化转型的纵深推进与国家治理现代化的战略部署，正从根本上重塑行政管理的价值导向、运行逻辑与实践范式。未来行政管理不再局限于传统的事务执行与层级管控，而是朝着更加多元、高效、规范、协同的方向迭代演进，形成与时代发展相适配的治理生态。

一、趋势预判：把握未来行政管理的四大核心走向

未来行政管理的发展趋势，是技术革新、制度完善、需求升级与治理理念迭代多重因素叠加作用的结果。其中，智能化、法治化、精细化、协同化四大趋势相互交织、协同发力，共同构建起未来行政管理的核心框架，推动治理模式从传统向现代、从粗放向精准、从封闭向开放转型，对行政管理的全流程产生深远影响。

（一）智能化：技术赋能重构行政运行逻辑

智能化是未来行政管理最鲜明的趋势之一，以人工智能、大数据、云计算、物联网为代表的数字技术，将深度融入行政管理的决策、执行、监督、反馈全流程，实现从数字化赋能向智能化驱动的跨越。在技术应用层面，智能化工具将逐步替代传统人工的重复性、流程化工作，推动行政运行效率的革命性提升，同时依托数据的深度挖掘与分析，为行政决策提供科学支撑，打破传统经验决策的局限性。在运行逻辑层面，智能化将推动行政管理从“流程导向”向“数据导向”转型，形成数据驱动决策、智能优化执行、精准实施监督的全新运行机制，实现行政资源的最优配置与行政效能的最大化释放。在治理形态层面，智能化将打破传统行政管理的时空边界与层级壁垒，构建线上线下融合、人机协同联动的新型行政模式，推动行政管理向更加高效、便捷、精准的方向发展，重塑行政与社会、公众的互动关系。

（二）法治化：制度保障筑牢行政运行根基

法治化是现代行政管理的核心底色，也是未来行政管理持续健康发展的重要保障。随着法治国家、法治政府、法治社会建设的纵深推进，法治化将贯穿于行政管理的全流程、各环节，为行政权力运行划定清晰边界、提供坚实支撑，推动行政管理从“权力导向”向“规则导向”转型。在制度建设层面，针对未来行政管理中的新型场景与新型问题，行政立法将更加精准完善，填补制度空白、细化执行标准，形成覆盖全面、衔接顺畅、针对性强的制度体系，确保行政行为有法可依、有章可循。在权力运行层面，法治化将强化对行政权力的规范与约束，推动行政执法流程标准化、透明化，严格规范行政裁量权，确保行政权力始终在法治轨道上运行，维护行政相对人的合法权益。在治理理念层面，法治思维将成为行政管理者的核心思维方式，推动各项行政工作始终遵循法治原则、符合法律规定，实现合法性与合理性、程序正义与实体正义的有机统一，筑牢行政管理的制度根基。

（三）精细化：需求导向优化行政服务供给

精细化是未来行政管理适应社会需求升级的必然趋势，核心是围绕公众与市场主体的需求，优化服务供给、提升治理效能，推动行政管理从“粗放式管理”向“精细化服务”转型。在价值导向层面，精细化行政管理将坚持以人民为中心的发展思想，聚焦公众与市场主体的核心需求与痛点难点，摒弃“一刀切”的传

统服务模式，实现服务供给的精准化、个性化与高效化。在服务流程层面，精细化将推动行政服务流程的持续优化与精简，去除冗余环节、压缩办理时限、整合服务资源，实现行政服务的标准化与规范化，提升服务的便捷度与体验感。在治理效能层面，精细化将依托数据赋能实现对服务需求的精准识别、精准响应与精准评价，建立需求收集、服务供给、评价反馈、优化提升的闭环机制，确保服务供给始终与需求变化同频同步，以精细化服务提升公众与市场主体的获得感、满意度。

（四）协同化：跨界融合拓宽行政管理边界

协同化是未来行政管理应对复杂治理问题的必然选择，随着公共治理问题的日益复杂多元，单一部门、单一领域的行政力量已难以有效应对，跨界融合、多元协同成为治理现代化的核心方向。在内部协同层面，协同化将打破部门之间的壁垒，推动跨部门的信息共享、资源统筹、任务联动，形成分工明确、协作高效、权责统一的内部协同机制，破解传统行政管理中“各自为战、推诿扯皮”的难题。在外部协同层面，协同化将推动行政管理从封闭走向开放，强化政府与企业、社会组织、公众等多元主体的协同共治，充分发挥各方优势、凝聚治理合力，构建多元参与、协同高效的公共治理体系。在跨域协同层面，协同化将突破区域之间的行政边界，建立常态化的跨区域协同机制，推动政策协同、资源共享、责任共担，应对跨区域的公共服务、生态环境、区域发展等复杂问题，实现区域协同发展与整体治理效能提升。

二、能力适配：明确未来行政管理者的核心能力升级方向

面对智能化、法治化、精细化、协同化的发展趋势，行政管理者的核心能力体系必须同步升级，打破传统能力结构的局限，构建适配未来行政管理需求的复合型、专业化能力体系。能力升级需紧扣四大趋势，聚焦技术应用、法治素养、精准服务、跨界协同四大核心方向，实现能力结构的系统性优化，确保能够从容应对未来行政管理的各项挑战。

（一）技术应用能力：适配智能化发展需求

未来行政管理者的技术应用能力，需从传统的基础操作能力向深度应用、创新赋能与风险防控的复合型能力升级，成为适配智能化趋势的核心必备能力。核心在于具备对前沿数字技术的认知与应用能力，能够熟练运用智能化工具开展行

政工作，依托数据资源优化决策、提升执行效能，实现技术与业务工作的深度融合。同时，需具备技术创新能力，能够结合行政管理的实际需求，探索技术应用的新场景、新路径，以技术创新驱动行政流程优化与治理效能提升。此外，还需具备技术风险防控能力，能够精准识别技术应用过程中的潜在风险，坚守技术应用的伦理底线与安全红线，确保技术应用合法合规、安全可控，实现技术赋能与风险防控的有机统一。

（二）法治素养能力：适配法治化发展需求

法治化趋势对行政管理者的法治素养提出了更高要求，需从被动守法向主动用法、依法履职的复合型法治素养升级，构建全面系统的法治能力体系。核心在于具备扎实的法治专业能力，熟练掌握与行政管理相关的法律法规与制度规范，尤其是针对智能化、协同化等新型场景的法律规定，能够准确运用法律工具解决行政工作中的复杂问题。同时，需具备成熟的法治思维能力，能够将法治理念贯穿于决策、执行、监督全流程，在复杂场景中坚守法律底线、权衡各方利益，做到依法决策、依法执法、依法服务，规避法律风险。此外，还需具备法治传播与纠纷化解能力，能够准确解读法律法规与政策文件，引导行政相对人依法办事、依法维权，同时高效处理各类行政纠纷，维护行政机关的公信力与法治权威。

（三）精准服务能力：适配精细化发展需求

精细化趋势要求行政管理者的服务能力，从传统的全面覆盖向精准适配、优质高效的方向升级，构建以需求为核心的精准服务能力体系。核心在于具备需求精准识别能力，能够依托数据资源与调研分析，精准把握公众与市场主体的需求特点、痛点难点，区分共性需求与个性化需求，为精准服务供给提供科学依据。同时，需具备精准服务设计与落地能力，能够针对不同的需求特点，优化服务流程、创新服务方式、设计差异化服务方案，推动服务供给从“政府端菜”向“群众点菜”转型。此外，还需具备服务质量管控与优化能力，能够建立科学的服务评价体系，实时收集服务反馈，动态优化服务内容与方式，持续提升服务质量与效能，以精细化服务满足公众与市场主体的需求。

（四）跨界协同能力：适配协同化发展需求

协同化趋势要求行政管理者的协同能力，从传统的部门内部配合向跨部门、跨领域、跨区域的全方位协同能力升级，构建多元协同的复合型能力体系。核心在于具备跨部门协同统筹能力，能够打破部门壁垒，明确协同各方的职责边界与

协作流程，统筹协调跨部门资源，化解协同过程中的矛盾冲突，形成内部协同治理合力。同时，需具备跨领域沟通协作能力，能够与企业、社会组织、公众等不同主体有效沟通，理解各方利益诉求，搭建协同合作平台，推动多元主体共同参与公共治理。此外，还需具备跨区域协同联动能力，能够适应区域协同发展需求，熟悉跨区域协同机制与政策要求，有效对接不同区域的行政力量，推动政策协同、资源共享、责任共担，提升跨区域协同治理效能。

三、应对策略：提前布局能力建设适配未来需求

面对未来行政管理趋势与能力升级需求，行政管理者需主动谋划、提前布局，从个人修炼、组织支撑、实践赋能三个维度构建系统性的应对策略，推动核心能力的系统性升级，确保能够从容应对未来行政管理的各项挑战，实现高效履职与长远发展。

（一）强化个人主动修炼，构建复合型能力结构

个人主动修炼是能力升级的核心基础，行政管理者需树立终身学习、持续迭代的理念，主动适配未来趋势，系统性提升自身能力。要建立常态化的学习机制，围绕技术应用、法治素养、精准服务、跨界协同四大核心能力，制定个性化的能力提升计划，针对性弥补能力短板，主动学习前沿数字技术、新型法律法规与现代管理理念，更新知识体系、优化思维方式。要主动培养跨界创新思维，打破传统思维定势与领域局限，关注行政管理领域的前沿趋势与先进理念，通过参与交流研讨、研读专业文献等方式拓宽认知视野，提升创新思维与跨界整合能力。要坚持学用结合、知行合一，主动将学习所得应用于行政实践，在实践中检验学习成效、优化能力结构，不断提升自身的综合素养与履职能力，构建适配未来需求的复合型能力体系。

（二）依托组织支撑保障，搭建能力升级赋能体系

组织层面的支撑保障是行政管理者能力升级的重要依托，需围绕未来趋势需求，优化能力建设保障体系，为管理者能力升级提供精准赋能与长效支撑。要优化分层分类的培训体系，结合未来行政管理趋势与能力升级需求，更新培训内容、创新培训形式，强化数字技术应用、法治思维、精准服务、跨界协同等核心能力的培训，采用实操教学、专题研讨、跨界实训等多元化方式，提升培训的针对性与实效性。要搭建多元化的能力锻炼平台，为行政管理者提供更多智能化场景实

践、跨部门协同、跨领域交流的机会，让管理者在实战中锤炼核心能力，积累应对未来挑战的实践经验。要完善激励与考核机制，将适配未来趋势的核心能力纳入考核评价体系，加大对技术应用、创新实践、跨界协同等能力的考核权重，将考核结果与晋升、激励等挂钩，激发管理者主动提升能力的内生动力，同时建立容错纠错机制，鼓励管理者大胆探索、勇于创新，解除其创新顾虑。

（三）深化实践创新赋能，推动能力落地转化

实践创新是能力升级的核心路径，也是检验能力适配性的关键，需通过深化实践创新，推动能力从理论认知转化为实战本领，适配未来行政管理需求。要主动参与智能化行政实践，积极运用智能工具开展工作，探索技术应用的新场景、新方法，在实践中积累技术应用经验，提升技术赋能与创新能力，推动技术与业务工作的深度融合。要积极投身精细化服务实践，深入调研分析公众与市场主体的需求，围绕服务优化开展创新实践，不断优化服务流程、创新服务方式，在实践中提升精准服务能力，以精细化服务满足时代需求。要主动参与跨界协同实践，积极对接跨部门、跨领域、跨区域的协同工作，在协同中学习先进经验、提升沟通协调能力，探索协同治理的创新路径，化解协同中的矛盾冲突，在实践中提升跨界协同能力。同时，要坚持在实践中反思、在反思中优化，定期复盘实践中的经验教训，动态调整能力提升策略，确保能力始终适配未来行政管理趋势的变化，实现能力的持续升级与高效落地。

面向未来，智能化、法治化、精细化、协同化的行政管理趋势不可逆转，对行政管理者的核心能力提出了全新挑战与更高要求。行政管理者需准确把握趋势走向，主动适配能力升级需求，通过个人主动修炼、组织支撑保障、实践创新赋能，构建复合型核心能力体系，提前布局应对策略。

第五节 结语：成为卓越的公共价值创造者

国家治理现代化的深入推进，为行政管理事业赋予了全新使命，也对行政管理者的角色定位提出了更高要求。行政管理者不再是单纯的事务执行者与权力行使者，其核心角色应是卓越的公共价值创造者。从核心能力的自我评估到趋势前瞻，从实践修炼到组织赋能，所有能力建设的最终指向，都是为了更好地创造公共价值、增进公共利益、提升治理效能。

一、价值导向：以创造公共价值为核心使命

公共价值是行政管理的本质追求，也是行政管理者的立身之本与使命所在。所谓公共价值，涵盖公共利益的增进、公共服务的优化、公共秩序的维护、公共福祉的提升等多重维度，其核心是满足社会公众的共同需求、实现社会整体的良性发展。

（一）坚守公共价值的核心定位

行政管理者的角色属性决定了其必须以公共价值为导向，坚守公共立场、践行公共责任。在复杂的治理环境中，各类利益诉求交织碰撞，行政管理者需始终保持清醒认知，明确自身作为公共价值创造者的核心定位，不被局部利益、短期利益所裹挟，始终将社会公众的整体利益、长远利益放在首位。无论是政策制定、资源调配，还是服务供给、风险防控，都需以是否有利于公共价值创造为根本评判标准，确保各项行政工作始终沿着公共价值最大化的方向推进。这种价值定位不是抽象的理念倡导，而是具体的行动准则，要求行政管理者在每一项决策、每一次执行中，都坚守公共立场、恪守公共责任，以实际行动践行公共价值追求。

（二）明晰公共价值的创造维度

卓越的公共价值创造，需要行政管理者全面把握公共价值的多元维度，实现多维度价值的协同提升。从价值内涵来看，公共价值创造既包括物质层面的公共利益增进，如优化公共资源配置、提升公共服务供给水平，为公众提供更优质的教育、医疗、养老等公共产品；也包括精神层面的公共福祉提升，如维护社会公平正义、营造和谐稳定的社会秩序、培育积极健康的社会风尚。从价值实现路径来看，公共价值创造既需要通过精准施策、高效执行，解决当前社会存在的突出问题，回应公众的迫切需求；也需要立足长远、统筹规划，推动社会治理体系的持续完善，为公共价值的长期创造奠定坚实基础。行政管理者需兼顾公共价值的多元维度与实现路径，实现短期成效与长远发展、物质利益与精神福祉的有机统一。

（三）强化公共价值的责任担当

公共价值的创造并非一蹴而就，需要行政管理者具备强烈的责任担当与行动自觉。在治理环境日益复杂、风险挑战不断增多的背景下，公共价值创造面临诸多阻碍与考验，行政管理者需主动担当作为，直面工作中的难点问题与矛盾冲突，

不推诿、不懈怠，以攻坚克难的勇气与决心推动公共价值实现。同时，需树立“终身创造”的理念，认识到公共价值创造是一个持续迭代、不断提升的过程，不存在一劳永逸的解决方案。行政管理者需主动适应时代变化与公众需求升级，持续优化工作方法、提升履职能力，以永不懈怠的进取精神，在持续行动中创造更高质量的公共价值。

二、能力归宿：以提升治理效能、增进公共利益为终极目标

行政管理者的核心能力建设并非孤立存在，其最终归宿是服务于治理效能的提升与公共利益的增进。无论是统筹规划、协同联动、风险管控等基础能力，还是适配未来趋势的技术应用、法治素养、精准服务等升级能力，所有能力的锤炼与提升，都以更好地履行行政管理职责、创造公共价值为终极目标。

（一）核心能力是提升治理效能的关键支撑

治理效能的提升，本质上是行政管理者核心能力的综合体现与有效转化。在智能化、法治化、精细化、协同化的未来趋势下，治理环境的复杂性、治理任务的艰巨性对行政管理者的能力提出了更高要求，唯有具备系统完善的核心能力体系，才能从容应对各类挑战，实现治理效能的持续提升。统筹规划能力能够确保行政工作的系统性与前瞻性，避免碎片化、盲目化推进；协同联动能力能够凝聚治理合力，破解跨部门、跨领域、跨区域的治理难题；风险管控能力能够防范化解各类治理风险，保障行政工作的平稳有序推进；技术应用、法治素养等升级能力则能适配时代趋势，推动治理模式的创新与优化，实现治理效能的革命性提升。可以说，核心能力的强弱直接决定了治理效能的高低，是提升治理效能的核心支撑。

（二）治理效能提升是增进公共利益的重要路径

增进公共利益是行政管理的核心目标，而治理效能的提升则是实现这一目标的重要路径。治理效能的提升，意味着行政资源能够得到更合理的配置、公共服务能够得到更高效的供给、公共问题能够得到更快速的解决，最终体现为公共利益的持续增进与公众满意度的不断提升。高效的治理能够减少行政内耗、降低行政成本，将更多的公共资源投入到公共服务与公共产品供给中，切实解决公众关心的急难愁盼问题；能够优化行政流程、提升服务质量，让公众享受到更便捷、更优质的政务服务；能够强化风险防控、维护社会稳定，为公众创造安全、有序、

和谐的社会环境。行政管理者通过提升核心能力推动治理效能升级，最终将治理优势转化为公共利益增进的实际成效，实现能力建设的终极目标。

（三）实现能力与价值的良性循环

能力建设与价值创造之间的良性循环，是行政管理者持续成长、实现卓越的关键。行政管理者通过锤炼核心能力提升治理效能，进而增进公共利益、创造公共价值，在价值创造的过程中，又能进一步发现自身的能力短板与不足，推动能力的持续优化与升级。这种良性循环，既让能力建设有了明确的方向与动力，避免能力提升与实际需求脱节；也让公共价值创造有了坚实的能力保障，确保价值创造能够持续推进、不断深化。行政管理者需主动维系这种良性循环，将价值创造过程中的实践经验转化为能力提升的养分，将能力提升的成果转化为价值创造的实效，实现能力与价值的同步升级、协同发展。

三、行动倡议：持续修炼核心能力，赋能国家治理现代化

成为卓越的公共价值创造者，并非一句空洞的口号，而是需要行政管理者以终身学习的态度、求真务实的作风、勇于创新的精神，持续修炼核心能力，将个人成长融入国家治理现代化的伟大进程。

（一）坚守终身学习理念，筑牢能力根基

时代在发展，趋势在变化，行政管理者的能力建设也需与时俱进、持续迭代。行政管理者需树立终身学习的理念，将学习作为一种职业习惯与生活方式，主动适应时代变化与治理需求，不断更新知识体系、优化思维方式、提升综合素养。要聚焦核心能力短板与时代发展需求，制定系统的学习计划，既要深入学习行政管理专业知识、法律法规与政策文件，夯实专业基础；也要主动学习前沿数字技术、现代管理理念与治理方法，拓宽认知视野。要坚持学用结合、知行合一，将学习所得转化为实践能力，在学习中实践、在实践中学习，不断筑牢能力根基，为公共价值创造提供坚实支撑。

（二）秉持求真务实作风，锤炼实战本领

公共价值创造源于扎实的实践，核心能力的提升也离不开实战的锤炼。行政管理者需秉持求真务实的工作作风，摒弃形式主义、官僚主义，主动深入治理一线，直面工作中的难点问题与矛盾冲突，在实战中锤炼本领、提升能力。要坚持问题导向，聚焦公共服务供给、社会治理创新、风险防控化解等重点领域的突出

问题，深入调研、精准分析，以务实的举措推动问题解决。要勇于担当作为，主动承接难度大、挑战性强的工作任务，在攻坚克难的过程中突破能力边界、积累实战经验。要坚持实事求是，尊重客观规律，既要积极探索创新，也要避免急功近利，以务实作风推动各项工作落地见效，将能力锤炼与价值创造融入每一项具体工作中。

（三）勇于突破创新思维，提升创造能力

面对复杂多变的治理环境与不断升级的公众需求，墨守成规、固步自封难以创造卓越的公共价值。行政管理者需勇于突破传统思维定势与路径依赖，树立创新思维，积极探索公共价值创造的新路径、新方法、新模式。要主动适应智能化、法治化、精细化、协同化的发展趋势，敢于运用新技术、新工具优化行政流程、创新服务方式、提升治理效能。要尊重创新规律，包容创新失败，在工作中鼓励探索、支持创新，以创新思维破解治理难题，以创新举措提升公共价值创造的质量与效率。要善于借鉴先进经验，结合自身工作实际进行消化吸收、创新转化，形成具有自身特色的治理模式与工作方法，提升公共价值创造的独特性与实效性。

成为卓越的公共价值创造者，是时代赋予行政管理者的核心使命，也是行政管理者持续成长、实现卓越的终极追求。行政管理者需坚守公共价值导向，将创造公共价值作为一切工作的出发点与落脚点；锚定能力建设归宿，以提升治理效能、增进公共利益为终极目标；践行持续精进的行动准则，以终身学习、求真务实、勇于创新的姿态，不断修炼核心能力。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局, 中国国家标准化管理委员会. 信息与文献 参考文献著录规则:GB/T 7714-2015[S]. 北京:中国标准出版社,2015.
- [2] 习近平. 习近平谈治国理政 第三卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [3] 张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 3版. 北京:中国人民大学出版社,2020.
- [4] 西蒙 H A. 管理行为[M]. 詹正茂, 译. 5版. 北京:机械工业出版社,2013.
- [5] 德鲁克 P F. 管理的实践[M]. 齐若兰, 译. 北京:机械工业出版社,2019.
- [6] 于水. 公共管理学[M]. 南京:南京大学出版社,2021.
- [7] 张成福, 李昊城, 边晓慧. 跨域治理: 模式、机制与困境[J]. 中国行政管理, 2012(3):102-108.
- [8] 杨雪冬,陈晓彤.风险超载、治理“辖区化”限度与善治的空间路径[J].治理研究, 2021(3):5-14.
- [9] 吴晓林. 特大城市风险防控的“属地责任”与空间治理——基于空间脆弱性视角的分析[J]. 学海,2021(5):123-130.
- [10] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1):26-34.
- [11] 罗宾斯 S P. 管理学[M]. 14版. 孙健敏, 黄卫伟, 译. 北京:中国人民大学出版社,2017.
- [12] 罗宾斯 S P. 组织行为学[M]. 18版. 李原, 孙健敏, 译. 北京:中国人民大学出版社,2022.
- [13] 刘雅静. 跨区域公共危机的应对之策[J]. 理论探索,2010(6):89-92.
- [14] 陈振明. 公共管理前沿[M]. 北京:中国人民大学出版社,2022.
- [15] 王健. 公共部门风险管理[M]. 北京:北京大学出版社,2020.
- [16] 李军鹏. 行政效率学[M]. 4版. 北京:中国人民大学出版社,2021.
- [17] 国务院办公厅. 关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见[Z]. 2019-01-31.

- [18] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[Z]. 2021-04-28.
- [19] 姜晓萍, 董家鸣. 协同治理视角下公共服务供给机制创新[J]. 中国行政管理, 2020(7):58-64.
- [20] 顾建光. 公共部门风险管理与危机应对[M]. 上海:上海人民出版社,2021.
- [21] 中国行政管理学会. 中国行政管理发展报告(2024)[R]. 北京:人民出版社,2024.
- [22] 黄小勇. 行政组织学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2020.
- [23] 周志忍. 当代政府管理的理论与实践[M]. 北京:北京大学出版社,2021.
- [24] 王晨. 数字技术赋能行政协同治理的路径研究[J]. 公共管理学报, 2023(2):145-153.
- [25] 奥斯本 D, 盖布勒 T. 改革政府[M]. 周敦仁, 译. 上海:上海译文出版社,2020.
- [26] 李丽. 行政决策中的风险权衡与伦理规制[J]. 理论与改革, 2022(4):98-107.
- [27] 张康之. 协同治理论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2014.
- [28] 国家行政学院. 新时代行政管理创新案例选编[M]. 北京:中国方正出版社,2023.
- [29] 胡象明. 公共部门危机管理[M]. 3版. 北京:中国人民大学出版社,2022.