



党的十九届五中全会确定“十四五”时期经济社会发展以推动高质量发展为主题，实现经济行稳致远、社会安定和谐。如期实现“十四五”规划和2035年远景目标，必须科学构建服务高质量发展的重大决策社会风险评估与治理体系。

深刻领会党中央关于重大决策社会风险评估与治理的战略要求

世界正经历百年未有之大变局，我国发展的外部环境日趋复杂。当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。科学决策对于党和国家事业发展至关重要。重大决策面临的风险环境严峻、涉及的矛盾风险复杂，决策的难度增大、关联性增强、影响的不确定性增大。建立健全重大决策社会风险评估与治理体系，是党中央统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动国家治理体系和治理能力现代化的重要战略举措，是为防范化解重大风险、实现中华民族伟大复兴伟大奋斗目标所作的顶层设计。

2012年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发指导意见，要求各地区、各部门建立健全重大决策社会稳定风险评估机制，对关系人民群众切身利益、容易引发社会稳定问题的重大决策进行社会稳定风险评估。党的十八大以来提出提高社会管理科学化水平，建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。党的十八届三中全会提出健全重大决策社会稳定风险评估机制。党的十八届四中全会提出健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。党的十八届五中全会提出落实重大决策社会稳定风险评估制度，完善社会矛盾排查预警和调处化解综合机制。党的十九大要求增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制。党的十九届四中全会将重大决策风险评估提升到改进党的领导方式和执政方式的高度，强

调“健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策执行、评估、监督”。党的十九届五中全会提出把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程，防范化解重大风险体制机制不断健全，防范和化解影响我国现代化进程的各种风险。

2018年发布的《国务院工作规则》规定：国务院各部门提请国务院研究决定的重大事项，涉及重大公共利益和公众权益、容易引发社会稳定问题的，要进行社会稳定风险评估，并采取听证会等多种形式听取各方面意见。2019年5月，国务院颁布《重大行政决策程序暂行条例》，规定重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性。2019年8月，全国人民代表大会常务委员会修改《中华人民共和国土地管理法》，规定县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。社会风险评估法治化迈开新步伐。

2005年至2020年，社会风险评估制度走过15年历程。从中央到地方建立了初步的工作体系。20多个部委，31个省、自治区、直辖市和绝大多数地级市制定了基本的评估制度和实施办法，部分国有企业和事业单位建立了评估机制。第三方社会风险评估机构增长迅速，全国有8068家评估机构业务涉及社会风险评估。浙江省、江苏省每年评估涉及重大公共利益或社会公众切身利益的决策事项各达6000多件。社会风险评估制度已扎根多个领域，受到社会高度肯定。

重大决策社会风险评估制度是改革开放以来党领导下创立的具有中国特色和独特优势的国家治理制度，是党中央“顶层设计”和“地方探索”有机统一的成功案例。它推动了科学决策，提高了治理效能，维护了群众利益，扩大了基层民主，从决策源头防范化解了大量社会风险，促进了安全稳定，保障了经济社会发展和改革开放重大决策事项安全顺利实施。

通过重大决策社会风险评估与

治理，有效防范化解了来自各领域以及国际和自然界的大量风险。党的十八大以来5年间，1500多项改革举措平稳落地。党的十九大作出的一系列重大决策顺利实施，“十三五”规划重大战略任务和165项重大工程项目全面落实见效。我国有效应对了外部经济风险冲击，守住了不发生系统性金融风险的底线。国有经济布局优化和结构调整顺利推进，重要产业、基础设施、战略资源、重大科技等关键领域安全可控。防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战取得重大成就。新冠肺炎疫情防控取得重大战略成果，我国经济社会恢复走在全球前列。海外利益保护和风险预警防范水平显著提高，“一带一路”建设稳步推进。全面建成小康社会目标即将如期实现。2013年至2017年，各地评估重大决策事项376329件。属于低风险、化解风险后顺利实施的占96.68%，属于高风险而停止决策的占0.75%，群体性冲突事件大幅下降。社会风险评估与治理“以最小的代价获得了最大的安全稳定收益”，为中国“两个奇迹”作出了贡献，构成“中国之治”的重要内容。

科学构建系统完备的重大决策社会风险评估与治理体系

积极应对外部环境变化带来的冲击挑战，关键在于办好自己的事，提高发展质量，提高国际竞争力，增强国家综合实力和抵御风险能力。从2021年起，国家、地方各层面及各领域将制定、实施大量有关国计民生的重大决策。构建系统完备的社会风险评估与治理体系，助力防范化解重大决策风险，保障“十四五”规划重大战略任务和重大工程项目顺利实施，意义重大。

第一，认识“刚需”。重大决策社会风险评估是国家治理、国家长远发展的“刚需”，也是现代国家风险治理通行的制度。我国社会风险评估制度应运而生，面临的需求强烈，发展势头良好，发展前景广阔，有良好的成长性。必须贯彻中央部署，顺势而为，为高质量发展

提供高质量的风险评估服务。

第二，明确目标。增强历史使命感、社会责任感，敏锐抓住新机遇。以高质量发展为目标，以能力建设为根本，不断提高科学化、社会化、法治化、智能化、专业化水平，持续提升社会风险评估和治理的成效。

第三，发挥好政府、市场的作用。国家要进一步完善制度、法律、政策，为社会风险评估与治理提供更好的政策环境、法律和市场环境。第三方社会风险评估机构要加大改革，固根基、扬优势、补短板、强弱项，提升自身能力和水平。

第四，建立健全法律、制度和力量体系。首先是研究制定一部法律。2020年11月中央全面依法治国工作会议强调“坚持依法应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾”，提出“积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法”。应总结我国实践经验，借鉴国外有益做法，制定风险评估与治理的专门法律，为科学决策、防范风险提供更为权威的法律依据，使社会风险评估在法律上成为“必经门槛”。其次是探索构建4个体系，即全国统一、系统完备的社会风险评估制度体系，分类科学、全面客观的社会风险评估标准体系，公平公正、规范合理的社会风险评估管理评价体系，竞争有序、健康发展的市场环境体系。再次是加速建设三支队伍，即高水平的风险评估治理学术研究队伍，高水平的党和国家机关决策与管理队伍，高水平的第三方风险评估专业队伍。最后是打通一个关联，即坚持系统观念，打通经济与财政影响评价（EFIA）、技术评价（TA）、环境影响评价（EIA）、社会风险评估（SRA）之间的内在关联，实现各类决策风险评估与治理的全域化、系统化、集成化、精准化，为改革开放和经济社会发展提供更高水平的决策保障。

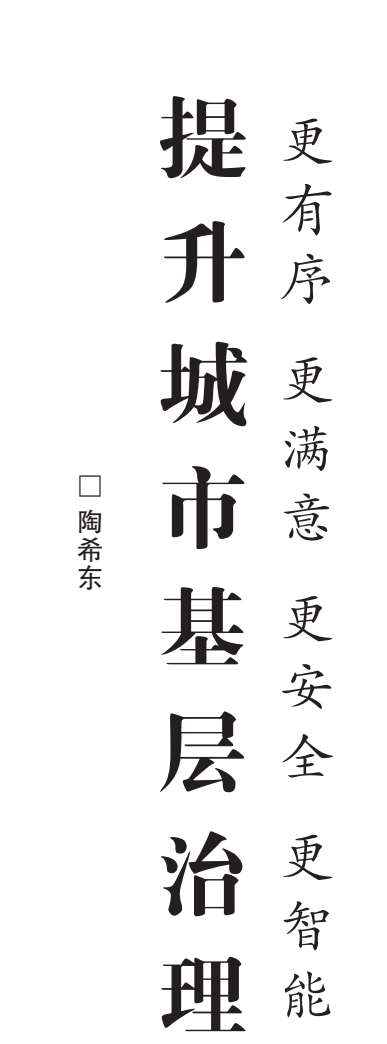


城市基层治理是推进国家治理现代化的重要基础性工程。党的十九大报告从统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的高度，对加强和创新社会治理进行了深刻阐述，明确提出打造共建共治共享的社会治理格局。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出，“十四五”期间要努力实现“社会治理特别是基层治理水平明显提高”的目标。这些重要论述为“十四五”时期有效适应社会结构、社会关系、社会行为方式、社会心理等深刻变化，进一步加强和创新社会治理、拓展社会发展新局面指明了方向，提出了新要求。

聚焦“更有序”，注重联动共建，推动社会治理从“碎片”走向“整合”。“共建共治共享”明确了加强和创新社会治理的基本格局。共建、共治、共享分别从资源整合、治理过程和成果分配3个方面建构起社会治理基本格局。共建强调合力合资，共治强调合智合作，共享强调共赢共赢。重心在于一个“共”字，凸显了社会治理的公共性、多元性、跨界协商性和共生性。首先，注重协同治理。进一步整合各类资源，夯实根基，推动形成“全民参与、协同治理”新格局，让社会治理从“重事后处置、轻源头治理”向“更加重视源头治理”转型，变粗放低效为精准高效。其次，注重合作共赢。要围绕公共服务、公共健康、疫情防控常态化、应急治理等深化跨区域协作，打破地域行政区划限制，跳出既有模式，突破传统思维，加强跨区域联动、信息共享、联防联控，着力打造外延更广、范围更宽、合作更密的社会治理共同体，为建设更高质量的城市群创造良好环境。

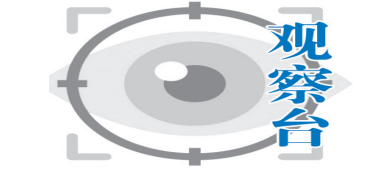
聚焦“更满意”，完善公共管理服务，推动社会治理由“传统”走向“高效”。一方面，要深化简政放权，让群众更方便、更实惠。继续推进“放管服”改革、“一网通办”建设，让数据多跑腿、群众少跑路，实施政务公开、信息公开，打造效能政府、效能窗口，促进办事、证照办理、审批、发放等流程快捷高效，寓服务于管理，为群众提供便捷，打通服务“最后一公里”群众在家门口获得服务。另一方面，要深化安全监管，让城市更安全、更有序。从完善安全生产管理、增强治理的前瞻性和预知性上下功夫，坚决遏制重特大安全事故。同时，要形成“政府主导，应急管理、环保、交通等部门联合监管”的公共管理服务共同体，不断健全应急响应处置机制，提升突发事件联动处置水平，确保“不出事，出事也能及时、稳妥处置”，做好防范、化解、处置各项风险挑战的思想准备和工作准备。

聚焦“更安全”，立体化防控，推动社会治理由“被动”走向“主动”。社会治安防控体系建设是社会治理的关键环节，打造符合新时代特点的立体化社会治安防控体系。一要坚持以“民生民意”为导向，防范为



先，依托智慧城市安防转型升级，为社会治理提供精准引导，实现从“被动查”向“主动防”转变，从事后处置向源头防范转变。二要深入贯彻落实“枫桥经验”，坚持以人民为中心，强调自治为基、法治为本、德治为先，做到“大事不出、小事少出，出事快处置”，以此减少纠纷存量、控制矛盾增量达到治理有效。

聚焦“更智能”，深化大数据资源融合，促进社会治理从“经验”走向“科学”。要以数据共享交换平台为枢纽，汇聚和链接“雪亮工程”视频图像监控点位信息，打造大数据资源融合平台。在深化基础数据库共建共享过程中，要以人口、法人、空间地理三大基础数据库为基础，深入推进基础数据库在社会治理领域的应用。同时，引导城市相关部门充分利用数据共享交换通道与机制，满足区县、街镇社会治理领域的数据共享需求，增强数据共享应用意识。于此，在持续推进城市“一网统管”建设中，紧紧围绕“数据归集”更丰富、“数据治理”更精细、“展现内容”更形象、“应用功能”更智能，利用图像、行为等识别技术，由视频监控主动发现问题，并及时发出预警，通过大数据的分析应用，提供辅助决策，实现智能应用，为社会治理领域应用提供更好的平台支撑。



党的十九届五中全会提出，坚持把解决“三农”问题作为全党工作重中之重，全面实施乡村振兴战略，推动形成新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。农民问题是“三农”问题的核心，推动乡村全面振兴目的是实现农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。推动农民全面发展，要坚持以人民为中心的发展思想，从农民群众最关心、最直接、最紧迫的现实问题出发，依法维护农民合法权益，加快完善农民保障体系，提升农民科技文化素质，不断提高农民的内生发展能力。

不断满足广大农民群众美好生活需要。推动农民全面发展，首要任务是增加经济收入。要坚持把持续稳定增加农民收入作为推动农民全面发展的基础性工作，在创造条件增加农民转移性收入的同时，着力稳定工资性收入水平，拓宽财产性收入渠道，扩大经营性收入空间。近些年来，以小农户为主体的传统农民群体逐步分化，多样的新型农业经营主体不断发展，外出务工农民队伍结构深刻变化，返乡入乡创业人员逐渐增长，加之留乡群体老龄化、弱质化程度不断加剧，无一不影响着农民群众的获得感幸福感安全感。因此，推动农民全面发展，必须从经济、社会、文化、生态环境多个角度综合施策，以满足广大农民群众美好生活需要。

坚持系统观念推动农民全面发展。农民的全面发展是一个长期的社

坚持系统观念推动农民全面发展

□ 闫 石

会历史进程。坚持在几十年几代人的长周期和人口在城乡间反复流动的大视野中去谋划，保持历史定力和耐心，着力解决好农民群众最关心、最直接、最紧迫的现实问题。农民全面发展也是一个广泛的社会结构优化过程。也就是说，是传统向现代转化的过程。其中一部分“身份农民”“入乡农民”的在地化、职业化，一部分“进城农民”的两栖化、市民化，有着不同的制度基础和政策要求，不宜宽而统之，不能混为一谈。农民全面发展的本质是实现人的现代化。一方面，农民要做到自主发展、自我实现。另一方面，要发挥政府作用，强化社会协同，构建产业和就业政策、经济和社会政策全方位一体化的支撑政策体系。

推动农民全面发展要切实维护好农民的合法权益。依法维护农民合法权益，是保持乡村社会和谐稳定、保证农村改革顺利推进的重要条件，实现好、发展好农民根本利益，是推动农民全面发展的必然要求。随着经济社会发展和社会改革的深入推进，城乡利益格局深刻调整，农村社会结构深刻

变动，农民思想观念深刻变化，农民的权利意识不断增强、诉求日趋多元。农村土地征收、流转等配置方式变动中国绕承包地、宅基地、集体建设用地的权益问题，农民进城返乡两栖生活方式常态化背景下，围绕乡村治理、集体经济管理和资产收益分配的权益问题，成为现阶段各方面普遍关注的热点问题。农民权益首先是公民权，要通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件；加强对年老、疾病、失能、残疾农民的有关帮扶，不断强化物质帮助，加快发展社会保险、救济事业。农民权益同时也包括农村土地等生产资料，要巩固和深化农村土地制度改革、集体产权制度改革、乡村治理创新成果，切实维护农民土地权益、集体资产分配权益、村庄公共事务民主管理等权利。

加快完善农业农村农民保险体系。党的十九届五中全会提出，健全多层次社会保障体系。农民全面发展要切实增进农民群众获得感、幸福感、安全感，健全完善保险体系是农民群众安全感的一个重要来源。要充

分发挥保险分散风险、经济补偿、促进资源要素优化配置的重要功能，发挥其社会“稳定器”、经济“助推器”、风险“压舱石”作用。首先，扩大完全成本保险和收入保险试点，推动保障水平从保物化成本向保完全成本、保收入转变，加快构建适应规模经营发展的农业保险政策。其次，创新拓展农业保险功能，通过农业保险保单质押、保证保险等方式，实现政府、农户、银行、保险公司多方风险共担，财政小钱撬动金融大钱，让“融资难”问题多一条解决途径。再次，完善外出务工人员社会保障政策，推动农民工医疗、社保权益跨省转移衔接。在健全返乡入乡人员创业创新扶持政策体系上，进一步加大市场准入、融资服务、税收优惠、用地用电等方面的鼓励支持力度，探索建立“创新创业险”，吸引更多人才返乡入乡。同时，健全农村居民基础养老金正常调整机制，统筹中央地方财力，提高政府补贴水平，让广大老年农民更好共享改革发展成果。一方面，要鼓励商业保险机构运用市场机制探索创新符合农村实际的社会保险。另一方面，在深

化农村土地制度改革、集体产权制度改革中统筹考虑农民保险，发育保险抵押物市场，撬动社会资源参与农村养老、医疗保障事业。

着力提升农民的素质和能力培训。教育培训是提升农民素质和能力的重要途径，要创新农民培训体系，鼓励支持市场主体更好发挥作用，重点补助、指导产业园区、经营主体开展“开放式内训”，吸收员工以外有兴趣的农民参加学习，把直接效益和“溢出效应”统一起来；坚持以“正在做的事情”为中心，紧紧围绕就业岗位、创业空间组织培训，统筹就业前培训和就业后培训，更加注重先就业后培训；强化训后跟踪指导、持续服务，让培训所学切实转化为发展成效；注重激发农民学习的内生动力，使其在就业、创业、增收中实现自我激励。

加快推进以人为核心的新型城镇化建设。推进以人为核心的新型城镇化建设，要在更深层次上认识城镇化的规律以及城镇化与其他经济社会发展领域的关系，其关键就在于是否立足于以人民为中心，走以人为核心的

产业园区、产业集群、产业强镇发展路子。当前，各地普遍加大农产品加工、交易、物流园区建设和产业集群、产业强镇建设力度，大中型农业产业化龙头企业联农带农作用凸显，这是推进以人为核心的新型城镇化的新机遇。要坚持以产业发展为前提，以人口聚集为基础，以社会服务为保障，推动新型城镇化、农业现代化高质量发展。变“招工用工”为“招人用人”，更多考虑的生活和发展需要、婚姻家庭和和谐稳定的需要；从涨工资转向多个维度增福利，更多考虑从节约家庭支出、优化家庭支出吸引人、留住人；变单一园区为“园区+社区”，更多考虑基本生活、居住安全、就学就医、文化娱乐、社交休闲等多方面需求，注重生活设施配套，创造灵活就业机会，营造新型社区环境；变园区、镇区单纯靠市场机制自然自发或行政推动为协调发挥规划引领作用，更多发挥企业主体作用，更好发挥政府支持保障作用；变产业园区单纯的企业堆砌、产业勾连为构建“上下游、左右岸”产业生态，并进一步明确产业化为基础、城镇化为目标，既宜业又宜居的发展理念。

