



□ 龚维斌

做好社会领域风险 存量化解和增量防范

核心阅读

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，深入贯彻以人民为中心的发展思想，各项民生事业长足进步，人民生活水平显著提高，人民群众获得感、幸福感、安全感不断增强，社会保持和谐稳定。但是，与人民群众对美好生活的新期待相比，民生保障存在短板，社会治理还有弱项，社会领域同样有存量风险化解和增量风险防范的问题。

防范和化解各类重大风险一直是党中央强调的重点工作。虽然疫情防控取得重大战略成果，我国经济社会运行逐步恢复常态，但是，防范和化解风险丝毫不能放松。2020年7月中央政治局会议提出“实现稳增长和防风险长期均衡”，2020年12月中央政治局会议进一步要求“抓好各种存量风险化解和增量风险防范”。从存量和增量两个维度开展风险治理是风险治理理论和方法的新发展。

社会领域既有老难题也有新动向。从存量维度看，社会领域仍有诸多风险隐患。一是民生领域还有不少短板。进入新发展阶段，教育、就业、卫生健康、收入分配、劳动关系、环境保护、社会保障等与人民群众息息相关的民生事业仍然有诸多不足和困难，既有公共服务不平衡的问题也有供给不充分的问题，这些传统领域的社会问题如果解决不好可能引起群众的不满，甚至对立情绪，影响社会和谐稳定。二是征地拆迁、企业改革发展过程中还有一些新旧难题没有得到妥善解决。三是公共安全领域还有不少隐患和风险点，重特大自然灾害频繁发生，生产安全形势仍然严峻复杂，食品药品安全事件时有发生。四是流动人口社会融入和服务管理存在不少困难，社会矛盾触点多、燃点低，容易出现一些突发事件。五是社会治安还有一些盲区和薄弱环节，扫黑除恶斗争形势依旧严峻。

从增量维度看，社会领域的存量风险处理不及时、不到位就会蔓延扩大、衍生转化甚至升级变性。在新发展阶段人们对改善生活品质、提高生活质量有着更高的期待，人们对民主、法治、公平、正义、安全、环境的要求更加强烈，过去习以为常的小问题可能会变成人们不满意的大事件。随着新科技革命和产业变革深入发展，新兴职业和新就业形态不断涌现，使得就业形式多元化、就业管理数字化，就业组织方式平台化、平台用工规模化，兼职工作便利化、零工就业全时化，深刻影响社会生产方式和交往方式，冲击甚至改变着原有的社会结构、社会心理和社会预期，劳动者的权益保护和劳动关系面临新的挑战。城市化迅猛发展对城市规划建设和运营管理中的公共安全提出了新要求，大城市、特大城市和超大城市的防灾减灾抗灾、基础设施安全稳定运营、安全生产和社会稳定面临新的挑战。信息化和互联网普及使得网络生态空间风险加大，金融和房地产领域存在诸多风险隐患，电信诈骗、快递物流安全隐患

较多。大规模人口流动加大了传染病疫情防控的难度，增加了社会矛盾和社会冲突的可能性。

进一步提高民生保障水平。防范和化解社会领域风险要从源头抓起。当前，各类显在的和潜在的社会问题和社会矛盾绝大多数是利益诉求、绝大多数发生在民生领域。因此，无论是化解存量风险还是防范增量风险，都需要着力从解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手。一是要完善收入分配制度，扎实推动共同富裕。坚持按劳分配为主体，通过健全完善三次分配机制、改善收入和财富分配格局，努力实现居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高低收入群体收入，不断扩大中等收入群体。二是要强化就业优先政策，千方百计稳定和扩大就业，保障劳动者待遇和权益。就业是民生之基、民生之源。要完善重点群体就业支持体系，着力解决好以高校毕业生为重点的青年就业、农村转移劳动力就业、下岗人员再就业问题，要让大学毕业生成为不断线的风筝，帮助零就业家庭成员就业。三是提高教育质量，促进教育公平。要坚持教育公益性原则，深化教育改革，合理配置教育资源，推动义务教育均衡发展和城乡一体化，让每个学生都能平等享受良好的教育机会。办好学前教育，解决家庭生育养育教育难题。要防止在线教育可能带来的不同地区、不同家庭孩子学习产生的数字鸿沟。四是健全多层次社会保障体系，织牢社会安全网，努力实现老有所养、病有所医、住有所居、弱有所扶。要按照应保尽保的要求，扩大养老保险、医疗保险的覆盖面；稳步推进长期护理保险，提高社会保险经办和服务水平。要按照房子是用来住的定位，完善房地产政策，有效扼制房价过

快增长，通过租售并举、多渠道多主体供应，解决好大城市住房问题，为中低收入家庭 and 青年人提供住房保障。新发展阶段，一方面要按照民有所呼、政有所应的要求，解决好群众生产生活中的困难；另一方面要不断提高民生保障水平和质量，缩小城乡、区域和不同群体之间的民生保障差距，使改革发展成果更多更好地惠及全体人民。

加强和创新基层社会治理。社会领域的风险要通过加强和创新社会治理化解和防范。从直接的原因来看，很多社会领域的问题是由于治理思路、体制机制、方式方法、资源保障不到位引发的。新发展阶段，社会治理要坚持以人民为中心，坚持党建引领，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，挖掘和整合各种资源，创新群众工作方法，构建多元的社会治理格局，用好现代信息科技手段，实现政府治理、社会调节和居民自治良性互动。

党的十九届五中全会提出，推动社会治理重心向基层下移，向基层放权赋能，加强城乡社区治理和服务体系建设。这些具体明确的建议为基层社会治理创新指明了方向和路径，为化解和防范各类社会领域风险提供了坚实的服务和管理基础。城乡基层特别是社区是人们日常生活的栖身之所，是各类社会问题和社会矛盾比较集中的地方，是党和政府联系群众的“最后一公里”，是群众工作的前沿阵地。基层和社区生活方便舒适、各种生活需要能够及时方便得到满足，文化娱乐健康活动丰富多彩，人际关系和谐，邻里之间相互关心、相互帮助，社会问题和社会矛盾产生的可能性大大降低。即使遇到一些困难和问题也会及时得到解决，不会小事拖大、大事拖炸。城乡社区要加强公共服务设施建设，开展养老、托幼、交友娱乐服

务，满足社区居民的物质文化生活需要。各地要坚持和发展新时代“枫桥经验”，最大限度把矛盾风险化解在基层，实现“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”。因地制宜、分类施策，建立健全网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台，优化治理层次和治理流程，及时发现群众需求和治理难题，多方联动、快速反应，高效处置和反馈，实现矛盾纠纷联调、社会治安联防、突出问题联治。此外，还要加强基层社会治理队伍建设，选好配强基层党组织带头人，加强对城乡社区工作者和网格员队伍的教育培训、规范管理和保障激励，使基层社会事务有人管、管得好。

化解和防范社会领域风险必须坚持系统观念。党的十九届五中全会在阐明“十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则时，首次提出“坚持系统观念”。这是我们党在总结实践经验基础上作出的重大理论概括，也是化解和防范社会领域风险必须坚持的原则。和其他领域的风险一样，社会领域风险具有综合性、关联性、扩散性、建构性、转化性、复杂性和艰巨性的特点。风起于青萍之末，浪成于微澜之间。很多较大的社会领域风险都是由微不足道的小问题、小矛盾、小纠纷引起的。社会领域风险解决不好，极有可能向意识形态领域和政治领域扩散，威胁政治安全和社会稳定。因此，社会领域存量风险化解和增量风险防范，要坚持系统观念，加强前瞻性思考，将安全发展和风险治理理念贯穿于经济社会发展各方面、全过程，下好先手棋；做好全局性谋划、战略性布局，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，从源头上铲除社会领域风险产生的土壤；要着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，对社会治理重点领域、重点环节、重点事务、重点人群开展风险排查摸底，研究制定有针对性的解决方案和措施；要着眼于整体性解决，各层级、各地区、各部门、各单位、各方面上下联动、左右衔接，形成齐抓共管、形成合力的体制机制，做到责任共担、风险共排，在加强和创新社会治理实践中经风雨、见世面、长才干，努力建设更高水平的平安中国。

政策与治理

激发居民参与社区治理的内生动力

□ 倪广丽

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》重申了“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”要求，体现了我们党对社会治理规律认识的不断深化与精准把握，具有鲜明的现实针对性和实践指导性。社区治理事关人民群众的切身利益，既是一项基础性工程，也是一项重要的民生工程，更是一项改革发展工程。“十四五”时期，我国经济社会发展的任务将更加繁重，互联网、人工智能等深刻影响人们的社会心理、社会行为、社会态度，社会结构和社会运行机制也面临新的发展变化。社区居民参与是实现“人人有责、人人尽责、人人享有”社会治理共同体的基本途径，是提升基层治理效能的重要抓手。从社区治理的长期实践来看，由于社区自治属性弱化、居民主体地位彰显不够、参与平台载体僵化趋同、社区信任危机与情感缺失等原因，导致居民参与社区治理意愿不强、内生动力不足。因此，找准如何激发居民参与社区治理内生动力的关键要素就显得特别重要。

为社区赋能减负激发居民参与社区治理的潜能和活力。社区治理关注的是社区的人和事，发掘社区的真实需求，自下而上形成议题，激发居民深度参与，在治理中培养居民的自我管理与服务意识，让社区成为有机的治理共同体。要回归社区的自治功能，为社区赋权增能。政府有关部门职能下放要按实际需要，跟上一系列的人力、财力、

物力配套，让社区真正“接得住”，做到充分为社区赋能。另外，采取公开职责清单、推进政务公开、加强公众监督等措施，厘清社区的权责边界，进一步减少社区工作条块，压缩各类报表台账，删减不必要的考核、检查等事项，持续为社区减负，推动社区着力聚焦为居民提供精准化、精细化的服务，回归社区治理和服务的本质，以增强社区参与的自发性与自觉性，形成基层治理良性互动的新局面。

尊重居民主体地位激活参与社区治理的热情。如果说社区是社会结构中的原子和原始因素，而社区居民则是社会结构中的粒子 and 更加微观具体的存在，这种特点使居民参与社区治理的内生动力必须源于自我本体的内在推动力量，这是关乎“人”最核心、最重要的基础性原动力。然而，在实际工作中，居民作为主体的地位并未得到有效彰显、主人翁意识明显不足。为此，要坚持以人民为中心，从居民差异化和个性化需求出发，满足其物质、文化、心理、情感等不同方面的合理需求，在顶层设计社区治理规划、建立健全社区治理制度、进行社区决策等重要节点，在开展社区具体活动的计划初期、部署启动、实施过程、总结表彰等各个阶段，均要深入社区楼宇、入户走访、询问沟通、听取呼声，及时对大家的意见建议进行整合、消化和吸收，汇集形成社区居民的共同意志，让居民在形式、内容、效果等方面的实质性参与和切身体验中，不断降解无权感，强化社区认同，推动形

成参与社区治理的“自觉”，让其主体地位和主人翁意识得到充分彰显。

创新多元化治理平台畅通居民参与社区治理的渠道。社区是城市治理的基石，是多方主体参与社区治理的载体，也是各级政策的落地点、各类资源的交汇点。目前，社区工作存在形式枯燥乏味、载体僵化趋同等问题，已成为制约居民参与的瓶颈。因此，必须打破原有单一工作模式，全面整合基层党组织、居民、社会组织等各方资源和力量，多措并举搭建参与平台。打造“党员先锋站”平台，结合城市社区流动人口多、流动党员管理难、离退休党员聚集等实际情况，成立楼院临时党支部，引导党员亮身份、当先锋、作表率，带动普通居民融入社区、参与治理。搭建志愿服务平台，通过健全激励机制、错时安排服务时间等措施，“结对子”定向帮扶社区弱势群体，开展治安、家政、调节邻里纠纷等志愿服务，营造社区团结、家园共建的良好氛围。引入专业服务平台，以有偿服务、低偿服务和无偿服务相结合的方式，优先发展培育社区社会组织，拓展社会服务内容，进一步促进居民融合、推动协同管理。同时，创新网络社区平台，借助信息化手段，建立社区事务公开、在线听证、民主协商评议、居民留声等机制，开通线上社区“直通车”，多渠道提供参与路径，更好实现居民“自我管理、自我服务”。

注重情感培育为居民参与社区治理提供价值认同。在城市化、现代化的快速发展进程中，原本同质性非常高的熟

人社区结构发生裂变，向流动性大、异质性突出的陌生社区嬗变，给社区结构带来深远影响，加上当今城市社区居民之间信任隔阂和信任危机等现实的社会问题，与原来“远亲不如近邻”的熟人社会形成极大反差，也加剧了社区治理的难度，对其治理方式、路径和模式均带来一系列挑战。对此，有效激发居民的参与意愿，须立足居民社区“聚居性”的空间特点，实施情感治理，加强情感投入，注重情感互动，借此催生社区意识和共生关系，打造同质性的社区共同体。具体工作中应充分考虑社区居民个人的特质特点和实际诉求等因素，通过创新举办“最美家庭”“社区公益之星”流动红旗、孤寡老人集体过生日、文艺特长表演、厨艺竞赛、“心连心手拉手”邻里互助小组、定期人文关怀慰问等活动，从居民急难烦愁的事入手，做到急居民所急、想居民所想、帮居民所需，增加彼此间的尊重和照顾，不断消除不信任之僵局，解决冷漠之隔阂，努力打造新时代的熟人社会，积极促成空间上相近、道义上相助、情感上相融的新型邻里关系，推动建立“人人参与、人人共建、人人享有”的社区共同体，让社区有温度、有热度、有态度，实现居民参与社区治理效能的最大化。



经过8年持续奋斗，我们如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务，开启了从全面建成小康社会到全面建设社会主义现代化国家的新征程。党的十九届五中全会明确提出，全面推进乡村振兴和加快农业农村现代化。反贫困具有长期性和持久性特征，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。要清醒地看到，巩固脱贫攻坚成果还存在一系列挑战。正因为如此，党中央把实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接作为“十四五”优先发展农业农村的一个重要内容。“十四五”时期，应积极总结产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫、科技扶贫、消费扶贫等方面的做法和经验，继续发挥脱贫攻坚体制机制作用，接续推进脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，多措并举巩固脱贫成果，并对有可能存在返贫风险人群实施针对性措施，全方位做好返贫风险控制。

接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接。乡村振兴与脱贫攻坚具有基本目标的统一性和战略举措的互补性。在脱贫攻坚的基础上接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，不仅是我国高质量稳定脱贫的重要途径，更是贫困地区全面实现乡村振兴目标的重要制度保障。在接续推进全面扶贫工作中，需要保持扶贫脱贫政策的稳定性、连续性，尤其是要把接续扶贫与乡村振兴衔接起来形成新的支撑点。一是严格执行中央关于从脱贫之日起设立5年的政策过渡期。脱贫不脱政策，适时组织对脱贫人口开展“回头看”，对返贫人口和新发生贫困人口，在就业、保障等方面量身定做帮扶政策，做好前后政策的宣传和衔接。二是建立动态监管方式。及时调整和改进相关监督考核的项目和指标，将返贫发生率作为进一步监督考核的指标，加强对贫困人口动态监测，借助大数据打通行政间壁垒，通过动态监管的方式，精准到户、到人，公平优先，做好社会兜底的保障性工作。三是积极探索接续脱贫与乡村振兴的衔接机制。针对已脱贫人口，则落实脱贫不脱政策、不脱责任、不脱帮扶、不脱监管“四不脱”要求。实行台账管理，采取到村到户到人的精准帮扶措施，防止脱贫人口返贫和新的贫困人口产生。

注重自我造血与强化就业加强帮扶力度。充分认识贫困群众“先天”贫困和“人为”贫困的差异性，将“等靠要”的贫困思维彻底转化为对脱贫之“志”和“智”的培育。一是针对有能力脱贫的扶贫对象，更注重效率激励原则。将资源的输入方式与扶贫对象自身的脱贫能力结合起来，逐步引入竞争性的资源输入机制，同时根据扶贫对象自身的竞争能力进行有针对性的帮扶，及时增强其“造血”能力，使其逐渐具有能实现脱贫之后的自我防止返贫能力。二是对资金扶贫而言，既要输血兜底，更要自我造血。造血意味着既要扶“智”，更要扶“志”。对贫困对象而言，既要兜底帮扶，更要提升防贫的免疫力，通过能人带头、大户示范的方式加大宣传引导，弘扬正能量和榜样带动。三是激发贫困群众内生动力，完善就业帮扶政策。加强贫困劳动力一次性求职补贴、转移就业交通补贴、免费职业介绍补贴政策落实力度，通过政策引导促进劳动力转移就业劳动合同签订，提高就业稳定性；加快社区工厂、就业扶贫基地认定，不断增强吸纳贫困劳动力就业能力，推进高质量就业。

遵循市场规律推进扶贫产业发展。发展产业是化解贫困农民经济风险的根本之策，也是保障脱贫稳定可持续的根本路径。在脱贫攻坚实践中，存在一些为追求脱贫的时效而忽视产业发展规律的现象，导致发展的产业可持续性不足，群众也并未通过产业构建起与市场的动态适应机制。产业的发展不是一蹴而就的，扶贫产业发展壮大离不开产业适应市场的能力、农民的合作与利益联结状况，这就需要兼顾政策基

新征程起步须做好返贫风险控制

□ 李鸿渊

金帮扶与参与市场竞争。一是建立产业持续投入机制。要立足能够保证农民通过持续的劳动、资金等的投入实现产业的可持续性上，保证产业发展的连续投入政策资金支持。二是构建产业发展的双向弹性机制。由于产业扶贫既需要遵循市场发展规律，又要服务于脱贫目标，这就要明确好产业发展的双向弹性的适应机制。一方面，要能够保证农民通过持续的劳动、资金等的投入实现产业的可持续性；另一方面，又要能够通过可见的、动态的完成扶贫产业承担的任务使命。三是建立利益联结机制。扶贫产业发展的成败最终是由市场来检验的，可以围绕利益分配，建立产业适应市场发展的规律，通过形成共同利益的联结机制，让资本、人员等要素向优势产业汇聚，增强产业发展能力。

加强资源整合以提升整体抗击返贫的能力。农民个体在市场中是处于弱势的，很靠自己单一的力量参与市场竞争，脱贫群众抵御风险能力较弱，作为个体的脱贫家庭更容易返贫，防止二次返贫致贫就必须提高脱贫群众的组织化程度，发挥基层党组织引领的作用。一是抱团强化组织引领。基层党组织要承担起动员组织群众参与生产致富的能力，通过发挥党组织的组织优势整合资源，搭建适合群众脱贫致富的平台渠道。二是组团参与市场竞争。通过培育致富带头人，采用专业经济合作社的方式，完善“公司+合作社+农户”的利益纽带，引导农民结成互助合作体的意愿和能力，组团共同打造产品品牌，参与市场化竞争。三是抱团抵御市场风险。通过村集体或者合作社的身份来分担市场风险，优化配置承接的各类资源，减少市场波动对脱贫群众的影响，增加个体对风险的承受力和增加对资源配置的能力。同时，因病致贫等脱贫后返贫现象也较为普遍，如何防止二次贫困则需要实施健康扶贫工程，保障贫困人口享有基本医疗卫生服务。总之，要实现脱贫和可持续发展相统一，使脱贫质量经得起历史检验。

