



林向东

回答好“三个如何” 推进市域社会治理创新

城市社区是市域社会治理的基础平台，是创新社会治理的重要突破口。2014年，习近平总书记视察福州市军门社区时强调，“要多想想如何让群众生活和办事更方便一些，如何让群众表达诉求的渠道更畅通一些，如何让群众感觉更平安、更幸福一些，真正使千家万户切身感受到党和政府的温暖”。这“三个如何”的重要指示是社会治理重心下沉的思想指引，对于推进市域社会治理创新具有重要意义。

从城市社区的内涵和价值来看市域社会治理运行的新样态。城市社区是缩小的社会，呈现出来的是人民群众最真实的生活场景，是城市社会的微型主体。同时，社区是各种利益的交汇点、各种矛盾的始发点、各种政策的落脚点，也是社区治理成为市域社会治理的基层平台和载体，是联系、服务群众的“最后一公里”。

党的十八大以来，党的十九届四中全会明确提出，“构建基层社会治理新格局”，“加快推进市域社会治理现代化。推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务”。随着城镇化率的不断提高，我国逐渐进入城市型社会、市域社会，也就是以不同量级、类型的城市（城镇）为运行、发展、治理节点的社会。

社区治理是市域社会治理在基层社会的实践探索，形成的经验可以延伸运用于市域社会治理。同时，社区治理成效将直接影响市域社会治理现代化进程。首先，从治理目标来看二者是一致的，主要任务都是化解市域社会矛盾、解决社会问题。其次，从组织结构来看二者是联通的。横向上二者都强调以党组织为核心的“一核多元”治理体系，纵向上二者在组织、行政、资源上存在着指导与被指导、管辖与被管辖、保障与被保障的关系。再次，从治理手段上看二者是共性的，二者均主要运用党的

建设、科学技术、法律、心理、道德、民事秩序等治理方法开展社会行动。

从“三个如何”带来的城市社区治理实践的新探索来看。“上面千条线，下面一根针”，是基层社会治理长期面临的困境和痛处。市域既是重大矛盾风险的产生地、集聚地，也是化解重大矛盾风险效率最高、成本最低、影响最小的“缓冲区”和“协调器”。把社区治理作为撬动市域社会治理的一个战略支点，是贯彻落实“三个如何”的具体实践体现。

一是塑造“强”的组织力，筑牢践行“三个如何”重要基石。具体而言，加强党对基层治理的领导，是坚持党对一切工作领导的具体体现，也是践行“三个如何”重要指示的关键所在。同时，把四级纵向党建工作模式根植于城市基层治理之中，开展区域化“大党建”，建立“社区党委—网格党总支—小区党支部—楼栋党小组”四级纵向党组织网络，实施机关党组织和在职党员“双报到”，居民党员“直管”、在职党员“双管”、流动党员“托管”，做到党建工作全覆盖。

二是搭建“通”的桥梁，通过“微”治理“快”服务，让群众生活办事便捷舒心，“让群众生活和办事更方便一些”，是在本质上疏通堵点，解决痛点，顺应了广大群众的殷切期盼。将一体化、便捷化、智慧化融入社区“微”治理，设立集党建、民政、人社等一站式服务，实现一号申请、一窗受理、一网通办。同时，仍须建立错时工作制、无假日社区、窗口无否决权等机制，提供电话预约、上门受理代办等便捷化服务，推进办事“网上跑”“掌上办”，让服务下沉到“最后一米”。

三是营造“和”的氛围，让自治共治互补互促，让群众诉求有效表达。“如何让群众表达诉求的渠道更畅通一些”，在具体实践过程中，要重点搭好社区组织、民主参与、诉求表达三个平台，将社会治理重心下沉到居民小区，以彰显“以和为贵”的文化内涵，是增强群众对

社区的认同感、归属感和参与感的有效举措。同时，也要广泛推行“两议两评两公开”等居民自治制度，建立社区“居民恳谈日”机制，用活用好“一线处置”机制，形成“横向到边、纵向到底、无缝对接”网格化管理，解决好群众反映的问题。

四是构建“福”的家园。“如何让群众感觉更平安、更幸福一些”，这是满足群众对美好生活向往的必然要求。厘清市域社会的趋势特点，把握市域社会治理的重点难点。具体来讲，一是创建“安居”在社区，通过建立治安、调解、普法、帮教、巡逻、安全等责权明确的工作措施，形成“六位一体”的群防群治机制。二是创建“友爱”在社区，通过推出具体有效项目，为困难群体提供助学、助医、助困服务。三是创建“和谐”在社区，加强“情感”教育，倡导邻里相亲、守望相助。四是创建“欢乐”在社区，打造社区文化品牌。五是创建“幸福”在社区，通过开展“阳台、屋顶、庭院、墙体”等家庭“四美”评选，组织社区敬老、春游、端午等睦邻活动，构建向上向善的温暖幸福家园，坚持不懈地办好民生实事。

“三个如何”带给市域社会治理的启示。市域社会治理是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层的最直接、最有效的治理层级，是基层社会治理的中心环节。从我国各个地区的社会治理来看，我国市域社会治理体系仍不够完善，这种现象体现在基层党组织的领导地位显现不足，同时，社会群众力量也不能完全得以发挥。“三个如何”强调从源头上以“微治理”疏通基层社会的“微血管”、打通基层社会的“微循环”，为探索市域社会治理新路提供了有益启示。

一是坚持党建引领，夯实基层社会治理根基，这是市域社会治理创新的根本遵循。以党组织为桥梁，打破思想观念、行政级别、条线分割“三大围墙”。全面梳理社区资源清单和需求清单，促

进党组织、职能部门的资源、服务和管理沉到基层、落在线，推动原有层级管理、条线管理格局向一体化市域社会治理新格局转变。

二是坚持有为政府，实现自治、法治、德治三治融合，这是市域社会治理创新的重要保障。摒弃以往“头痛医头、脚痛医脚”的碎片化治理方式，通过“民事民议、民事民办、民事民管”，将人民群众的积极性、主动性、创造性充分调动起来，增强社区的社会黏性和成员归属感，形成在党组织和政府领导下的自治、法治、德治有机融合格局，增强城市的“韧性”。

三是构建幸福和谐宜居社区，这是市域社会治理创新的出发点和落脚点。美好社区生活，安全感是底线需求，是社会安定、秩序良好的重要体现；高品质是目标追求，是居民对社区环境、服务、自身价值等物质精神需求得到高水平保障的生活状态；好服务是治理主线，安全感和高品质均需要通过改善社区公共服务来实现。社区服务连着民心，强化社区为民、便民、安民功能，才能让社区更有温度。

四是坚持“互联网+公共服务”，提升基层精细化治理水平，这是市域社会治理创新的有效支撑。以智慧化建设实现“智治”。将大数据、区块链、人工智能等现代科技与社区治理深度融合，打造线上社区，建好诉求矛盾一站式接收、解决“大管家”，让居民遇事“小事不出网格、大事不出社区”，将智能化元素渗透进生活各层面，实现精细化的治安防控体系建设和社区服务保障。

（作者系福建省人民政府发展研究中心主任）

基层治理

全面推进乡村振兴人才队伍是关键

吴梅芳

人是乡村振兴的核心和根本。只有解决好了人的问题，乡村才能真正振兴。长期以来，乡村中青年、优秀人才持续外流，人才总量不足、结构失衡、素质偏低、老龄化严重等问题仍然存在，乡村人才总体发展水平与乡村振兴的要求之间依然存在差距。全面推进乡村振兴，人才振兴是关键，只有人才的供给跟上了，产业才能正常运转、迭代、发展，文化才能复兴繁荣，教育才能提质增效，新模式新业态才能不断涌现，乡村振兴才能实现。因此，提高乡村人才总体发展水平，是实现农业农村现代化、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的首要问题。

当前，随着乡村振兴战略的推进，在乡村人才支撑方面仍然存在短板。一是总体数量不足。从调查情况看，现有农村实用人才数量有限，与加快农业科学技术推广和农业产业化进程的新要求还不相适应。二是结构需要优化。在农村从事种养业生产的人才较多，而从事农产品精深加工及农产品流通的人才少，特别是外向型、开拓型农村经营管理人才极其短缺；另外，创业型人才与农村经济领域“领军人物”也匮乏，导致农副产品的加工贸易跟不上，农业生产附加值低。三是管理松散，作用发挥不够。由于农村人才种类繁多，造成多头管理，除农业部门和人事部门经常性开展一些农业科技教育培训之外，其他部门对农村人才培育较少，部分农村人才的思想观念仍滞后于经济社会发展，作用发挥不够。四是人才流失严重，后备不足。一些农村人才致富后到城镇发展，有的到发达地区创业，学校毕业生和学有所长的复员退伍军人也不太愿意在农村创业，外出务工较多。特别是卫生、教育等民生领域农村人才向城区流动较多，致使农村人才队伍后备力量不足。

针对以上不足，在推进实施乡村振兴战略的过程中，农村基层需要强有力的人才队伍。一要完善农村实用性人才培育机制。统筹协调，培育农业经营主体和农产品深加工管理人才，培育农村电商和涉农懂市场的经纪人人才，培育农业科技攻关和农业技术推广人才，培育农业机械自动化设备使用和检修、维护人才，培育环境美化保护人才和生态景观设计人才，培育优秀文化传播人才和基层宣传人才，培育教育与医疗卫生人才。二要打造一支懂农业、爱农村、爱农民、本领过硬的干部队伍。实现乡村振兴，离不开一支懂农业、爱农村、爱农民、本领过硬的干部队伍。要实现乡村振兴，离不开一支懂农业、爱农村、爱农民、本领过硬的干部队伍。要选优配强乡镇领导班子、村“两委”成员。三要厚植人才发展生态。一方面，对那些为农村经济发展作出突出贡献的技能乡土人才，优先提供农业开发项目、农业贷款、技术支持和生产物资，有志向进入村“两委”班子的，可列为基层后备干部重点培养对象。另一方面，建立一站式服务平台，为人才提供“一揽子”服务，构建全覆盖的人才安居保障体系。此外，定期举办“乡土人才之星”等评选活动，在媒体开设“优秀乡村人才风采”等专栏，营造全社会尊重乡村人才的浓厚氛围。四要坚持政策引导，搭建创新创业平台。首先，出台相关政策措施，建立乡村振兴指导员队伍，坚持和完善科技特派员工作制度，充分发挥专家、专业人才、本土人才在乡村振兴中的作用。其次，出台生活补贴、职称优先评定等政策，鼓励更多的年轻人返乡创业，建立引导和鼓励高校毕业生到基层工作“下得去、留得住、干得好、流得动”的长效机制。再次，支持各类返乡下乡人员发挥自身优势，创办领办家庭农场等新型农业经营主体，给予扶持奖励。鼓励支持农业科技人员到基层兼职，促进人才有序向乡村振兴一线流通。五要建强服务阵地，改善农村发展环境，实行更加积极、开放、有效的人才政策，营造良好的干事创业环境。持续为乡村人才培育提供内生动力，留住更多人才。

观察台



个人养老金是一种什么制度

杨 健

近日，国务院办公厅出台了《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》），对个人养老金发展做了全面系统的规划。《意见》不仅为个人养老金良性健康发展提供了根本的遵循和保障，也预示着我国养老保险体系第三支柱将进入新的发展阶段。同时，也是继国务院《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》后，国家在推动个人养老金发展上迈出的重要一步，需要正确理解推动个人养老金对于中国特色养老保障体系的重要意义。

个人养老金作为一项创新性制度，凸显了民生保障理念。相较于第一支柱基本养老保险、第二支柱企业年金及职业年金，第三支柱个人养老金此前一直处于制度的“空白”。如今，这一短板终于补齐。个人养老金与目前的基本养老保险、企业年金、商业养老保险、个人存款及理财产品有诸多不同，是一种政策性保险。这从《意见》规定个人养老金自愿参加，个人缴费并设有年度缴纳上限，非发生法定事由不得提前支取且享有税收优惠即可以区分开来。个人养老金体现的是补充性养老保障功能。《意见》规定，参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者，可以参加个人养老金。对于那些已经参加基本养老保险的人群，可以通过参加个人养老金制度，获得更高的退休收入，以提高晚年抵御养老风险的能力。此外，《意见》将参保范围扩大到所有参加养老保险的劳动者，可以说几乎有劳动能力、有参保意愿的人都可以参加，充分体现了制度的普惠性，特别是对于新业态从业人员和自由职业者而言，其民生保障意义更为重大。

个人养老金制度进一步完善了中国特色养老保障体系。我国“十四五”规

划纲要提出发展多层次、多支柱养老保险体系的目标。而此次大力推动发展个人养老金，可解决我国养老金体系一直以来存在的问题。此时推动发展个人养老金，可统筹协调三支柱彼此之间的待遇支付水平，合理规划各层次的发展规模，均衡政府、雇主和公民个人的养老责任与义务。此外，还可以丰富人们的养老选择，能在一定程度上缓解基本养老保险收支平衡的压力和维护其保基本的功能定位。个人养老金通过统筹规划，与养老第一、第二支柱衔接，有助于合理确定基本养老金的待遇水平，也为自身发展预留更多需求空间。《意见》为个人养老金提供了主体发展规划，指明了基本的发展方向，体现出国家为应对人口老龄化，构建多层次、多支柱养老保险体系的信心和决心。这次发展个人养老金制度，可以促进养老金体系平衡发展的实现，进而提升养老金的治理能力与可持续性，提高老年风险综合保障能力，为中国特色养老保障体系建设夯实基础。

推动发展个人养老金是增强人民群众获得感、幸福感、安全感的重要举措。为实现上述目标，《意见》在以下三方面着力为个人养老金可持续发展保驾护航。

首先，利用税收优惠政策，不断提升制度吸引力。《意见》指出，国家将通过制定税收优惠政策，来鼓励个人加入保障计划。这为发展指明了方向，后续需要相关部门及时出台操作性强的税收优惠细则，以真正起到政策激励作用。根据国际经验看，国外在个人账户养老金上普遍采取延税制度，在存入账户时可享受税前列支，领取养老金时再缴纳个人所得税款。为此，建议我国的税收优惠政策可从整体上根据国情分步实

施。个人养老金的税收优惠方式可在参考延迟型养老保险政策的基础上进行改进和拓展，或同时享有一些其他税收优惠。一是在年度免税额度内不需缴纳个人所得税，退休后支取时再作纳税。二是账户内的存款利息、股息和投资收益免征所得税。三是实行税前扣除限额的动态调整机制。考虑到通货膨胀的因素，为了维持投保人投保的持续性和积极性，也可酌情对税前扣除的限额、缴费率等政策因素实行动态调整。四是建议在新个税提高起征点、增加专项扣除的背景下，适当提高延迟养老保险税前抵扣标准并简化税前抵扣流程，以增加制度的吸引力。

其次，完善个人养老金的监管机制，规避投资风险。良好的风险与经营监管是制度成功的关键。《意见》对于个人养老金的政府管理、运营和监管方面均作出了宏观层面的规定。为保障个人养老金的稳健性，应建立并完善长期有效的监管制度与监管体系。一是落实并细化《意见》中的运营和监管规定，尽早研究制定相关监管标准作为行业监管指南，对个人养老金信息化水平、个人账户、管理人能力水平、银行托管资格进行科学评估，以确保个人养老金在可接受的风险范围内运行。二是建立严密有力的协同监管机制。个人养老金市场运作涉及人社、财政、税务、银保监、证监等多个部门，参加人购买的金融产品或选择的投资组合同样涉及多个金融监管部门。此外，应抓紧推动政府协同监管机制创新，建立健全金融监管体制。三是建立专业人才队伍，对金融机构的相关业务资格申请进行严格审核把关。管理人员要做好相关金融产品的风险提示等，以增强参保人参加个人养老金的信心并保障其权益。同时，建议

建立有效的失察和责任追究体系，以此来有效化解金融市场的不确定因素，保障个人养老金市场的稳健发展。

再次，着力培育良好的金融市场环境，满足投资多样化需求。《意见》在运营层面更强调政府及相关机构应共同创造良好的投资运营环境，以防范金融风险。可从四方面着手：一是从政府层面，完善投资运营政策，建立健全相应法律体系，完善金融市场，确保私人部门能够按预期建立完善的金融机构，使参保人获得理想的收益。二是促进合格养老金产品多样化，满足参保人的多样化投资需求。未来可随着金融创新和金融衍生工具的发展，鼓励形成多样化和层次化的养老金产品及养老金业务模式。三是支持个人养老金产品规定各类金融机构均可竞争加入。这有助于拓宽市场主体参与度、保障参与人的消费选择权多样化，通过充分竞争增进投资的收益性与安全性。四是明确市场主体的准入退出机制，建立合理的风险收益保障机制。就是说，建立明晰严格的市场准入和退出机制，能够提升个人养老金市场化运营效率，强化保护参与人权益。此外，政府还需不断加强国民养老金融素养教育，引导个人科学、理性地选择适应个人生命周期特征的养老金管理产品，不断促进个人养老金市场的健康发展。

Focusing 聚焦