



□金 东

加强城市常态化和应急管理协调转换

习近平总书记深刻指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓好城市治理体系和治理能力现代化。”随着各类传统和非传统风险的日渐增多，特别是新冠肺炎疫情、安全生产、极端天气等突发事件的频发，给城市现代化治理带来很大挑战，强化应急管理越来越成为推进城市治理体系和治理能力现代化的重要方面。因此，只有不断增强高效统筹发展和安全的能力，在城市常态化管理和应急管理动态衔接上下功夫，不失时机地完成两者间的协调转换，才能最大程度保护人民生命安全和身体健康，最大限度减少突发事件对城市运行和城市发展的影响。

及时做好从常态化管理到应急管理的切换

常态化管理和应急管理是两种明显不同的城市治理模式。前者注重层级划分和专业分工，遵循一定的制度安排进行资源配置，后者则是在面对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发公共事件时，打破原有的层级界限，围绕特定目标对象在短时间内对各方资源进行高强度的整合配置。突发公共事件发生之际，原有的城市运行秩序会不可避免地受到冲击，并在短时间内涌现出巨量的、差异化的服务诉求，按部就班的常态化管理对此显然难以应对。大量的城市应急管理案例表明，非常时期，需要用非常之举、非常之策、非常之力。如果城市管理特别是基层一线的管理能够及时高效地由常态切换至应急状态，第一时间实施应急预警，第一时间开展应急处置，就可以将风险隐患消除在萌芽状态，或者为后续的救援行动赢得宝贵时间，

极大地减少灾害带来的损失。

突发公共事件发生概率较低、表现形式多样，如果城市的各级管理者产生行为惯性，面对潜在的风险习惯于以日常情境对待、凭感觉经验做事，一旦稍不留神、慢上半拍，就可能让“针尖大的窟窿”漏出“斗大的风”。因此，需要把握好宝贵的时间窗口，发现在早，处置在小，及时进行从常态化管理到应急管理的切换。当然，这种切换不是凭空而来，需要有清晰的预警信号、明确的实施意愿和足够的处理能力。换句话说，要对风险保持高度的敏感性，准确感知和捕捉到风险信息；要向敷衍塞责、懒政怠政说“不”，及时分析研判事态，及时组织力量应对。需要注意的是，城市治理特别是基层社区治理在应急模式下务必强化法治思维、讲究方式方法，不能以应急之名不当使用公权力，简单粗暴地搞“一刀切”，造成对公民权利的过度限缩。

适时完成从应急管理到常态化管理的复归

应急状态是一种非常态，就像持久性应激反应会损害人体健康一样，一轮应急处置过程也不宜持续过久。尤其是对于大中城市而言，应急管理往往以减少正常活动、打破原有规则、停摆其他工作为代价，以换取高效率解决眼前紧急问题。长此以往，势必造成资源配置的浪费和错位，产生高昂的治理成本，影响经济社会的健康可持续发展。一般来说，城市应急管理涵盖了事前预警研判、事中应对执行、事后恢复总结等不同阶段。首先是常备不懈、高度重视风险；其次坦然面对、善于应对危机；最后一点，也是最重要的一点，要尽快从灾

害中走出来，恢复城市正常生产生活秩序，并举一反三，优化提升整体治理水平。只有尽快完成恢复重建，才能实现从常态到应急、再从应急到常态的循环交替。

城市秩序恢复是一项涉及面广、任务量大、耗时耗力的复杂系统工程，包括看得见的基础设施、各类建筑、生态环境等，也包括看不见的心理恢复和制度恢复，需要有足够的魄力和智慧。首先，认真做好硬件设施重建，在充分摸清灾情底数和前瞻考虑设施冗余基础上，科学细致地制定和实施重建方案，尤其要突出“里子工程”“避险工程”建设，重点提升城市生命线系统的减灾防灾能力。其次，积极开展“软件”设施重建，在致力于恢复城市原有社会治理系统的同时，加强防范化解风险的制度设计，逐步完善城市常态化风险管控和应急保障体系。最后，着力推进“心件”设施重建，要采用心理疏导、心理援助、心理训练等方式帮助受灾群众消除灾后心理阴影，并进一步强化市民的风险意识，让“以大概率思维应对小概率事件”成为普遍共识。当然，秩序恢复未必要在应急状态下毕其功于一役，其中一些长期性的建设项目和制度建构还须在常态治理模式下才得以高质量完成。

加强“战时”应急管理须把功夫下在“平时”

当前，我国的城市治理虽然已经取得重大进展，但在应对“黑天鹅”“灰犀牛”等各类安全风险时仍有些吃力，在预警预报、资源整合、人员素质、设施配备等方面还存在短板。要破除城市常态化管理与应急管理之间的衔接障碍，关键在于系统性提升城

市应急管理能力、优化城市整体治理效能。

一是关口前移，让风险应对有备无患。前移风险防控关口，寓危机管理的意识于常态化管理过程之中，把安全理念贯穿城市规划、建设和管理的全过程各环节，“平时”做好隐患排查、应急预案、应急演练等功课，“战时”才不会轻易自乱阵脚、陷于被动。城市管理应保持“晴天带伞”的状态，力戒隐患排查粗心大意、应急预案简单套用、应急演练流于形式。

二是明晰权责，让风险应对有序高效。在现代化城市治理中，条块关系普遍存在，但条块分割可以避免。厘清上下级政府之间、各职能部门之间的职责权限，在决策指挥、物质调配、资金划拨、信息共享等方面设定一套运转高效的作业流程。此外，推动社会治理重心下移，让城市基层能够支配更多的人、财、物已成为越来越鲜明的政策导向，同时也需要防止“急紧箍咒”式地层层加码压力，为基层创新探索风险管控模式留出空间。

三是多方参与，让风险应对形成合力。城市是一个涵盖了个人、企业、政府、社会组织等各类主体的复杂巨系统，城市风险治理只能是“大合唱”而不是“独角戏”，无论是政府大包大揽还是公众各行其是都不可行。既要让政府发挥守护公共安全之责，把握好风险治理的原则和方向，也要注重培养城市的公共精神和集体意识，将市场主体、社会组织、人民群众的主体性调动起来，建立起守望相助、群防群控的自救互救体系。



推动个人养老金发展共享未来美好生活

□王克修 来亚红

国务院办公厅发布了《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》），标志着我国第三支柱个人养老金制度在历时4年后将逐步从试点转向常规。个人养老金，顾名思义，就是通过税收激励的杠杆作用，发挥每个人的主观能动性积极储备养老资产。从定位来看，个人养老金与第一支柱和第二支柱养老保险不同，主要定位于个人补充养老，即投资者为改善退休后生活水平，为退休后的美好生活而自愿进行的养老储备和养老投资。从重要性来看，随着我国人口老龄化高峰日益临近，基本养老金的支付压力持续加大，亟待通过个人养老金来为我国的第一支柱和第二支柱“减负”，从而实现人民群众多样化养老保障体系可持续发展。

促进社会保障事业高质量可持续发展的客观要求。建立个人养老金制度为什么重要？从养老保障制度顶层设计看，有利于建立完善我国多层次、多支柱养老保险制度，具有标志性意义。首先，有利于积极应对人口老龄化。我国60岁及以上人口有2.64亿人，占18.7%，其中65岁及以上人口为1.91亿人，占13.5%。随着我国人口老龄化加剧，养老服务需求日渐增多，实现“老有所养”在高品位上发展，是社会保障制度重要的内容之一。也就是说，确保养老保障体系可持续健康发展，必须依靠三大支柱一起发挥作用。个人养老金制度的实施，有利于在基本养老保险和企业年金、职业年金基础上再增加一份积累，退休后能够再多一份收入，进一步提高退休后

的生活水平，让老年生活更有保障、更有质量。其次，有助于缓解基本养老保险面临的压力。建立个人养老金制度是缓解我国基本养老保险面临的现实困难，使社会保障制度更可持续发展的客观要求。经过多年发展，我国已建成世界上覆盖人数最多的社会保障体系，但也还存在一些不足之处，主要是：制度整合没有完全到位，制度之间转移衔接不够通畅；部分农民工、灵活就业人员、新业态就业人员等群体没有纳入社会保障，存在“漏保”“脱保”“断保”的情况。个人养老金制度的落地推进，既是完善第三支柱养老保险的具体举措，也在顶层设计上为其未来发展打下了良好的基础。《意见》尊重个人投资选择权，坚持个人养老金市场化投资运作，有利于充分发挥金融机构和金融产品的功能作用。从一些发达国家的成熟经验看，个人养老金能够为居民养老提供更多的养老储备。

把握个人养老金发展的基本思路 and 原则。推动个人养老金发展的基本思路 and 原则，要体现人民性、科学性和实践性的特征要求，须紧紧围绕人民群众在个人养老金发展和社会保障方面反映强烈的烦心事、操心事、揪心事，不断推进改革发展。首先，坚持以人民为中心的发展思想。《意见》明确，在中国境内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制度。尤其是可以将第一和第二支柱都难以覆盖的2亿灵活就业人员覆盖在内，这是个人养老金发展制度的独特

优势。个人养老金的低门槛缴费，实现了普惠和广覆盖。其次，体现科学性要求。《意见》规定，个人养老金实行个人账户制度，缴费完全由参加人个人承担，实行完全积累，进行封闭运作。参加人每年缴纳个人养老金的上限为12000元，这条线主要是根据当前我国的经济社会发展水平，尤其是国民收入水平来科学制定的。再次，突出实践性原则。《意见》从我国的发展阶段和老百姓的现实需求出发，推动适合国情又注重便捷性和实效性的个人养老金发展，参与方式简便、开户和投资便捷、支取方式灵活，既让老百姓看得明白、搞得懂、好操作，也让参与各方有章可循、制度运行可监测可检验。

落细落实个人养老金发展的各项措施。各级党委和政府要深化对个人养老金发展重要性的认识，把握规律，统筹协调，抓好党中央决策部署和各项改革方案的贯彻落实。一是加强领导、周密部署。《意见》总体要求、参加范围、制度模式、缴费水平、税收政策、个人养老金投资、个人养老金领取、信息平台、运营与监管和组织领导等十个方面对推动个人养老金发展作出了明确规定。将这些文件条款落实到推动个人养老金发展的实践中去，要求各地区加强领导、周密部署、广泛宣传，稳妥有序推进有关工作落地实施。二是完善相关配套政策。一方面，完善个人养老金制度相关配套政策，明确税收优惠细则，推出合格养老金产品目录等，进一步提升制度激励性。从居民的全生

命周期来看，由于人们从养老投入到最终受益时间周期较长、存在很大的不确定性，因此需要国家通过税收优惠等来弥补这种市场机制存在的负外部性。对特殊情况下“提前支取”应有例外规定，例如应急、大病、子女教育等需求，允许在规定时限和额度内提前支取，并对补税、归还等作出具体规定，增强账户管理弹性，提高个人养老金发展制度的吸引力。另一方面，加快资本市场深化改革各项措施落地，尽快制定出台个人养老金投资公募基金配套规则制度，完善基础设施平台建设，优化中长期资金入市环境。此外，还要加强机构和从业人员教育和管理力度，提升管理人管理能力和规范化运作水平，强化投资者保护，保障养老金投资运作安全规范，促进个人养老金高质量发展。三是开展政策宣教，增强“备老”意识和能力。通过宣教，增进公众对个人养老金制度的理解，纠正错误解读，进一步唤起储备养老的意识，在普及养老投资和相关金融知识的同时，还要做好养老投资的咨询服务和风险提示，确保个人养老金制度行稳致远。总之，对个人养老金制度发展要保持耐心，相信随着个人养老金等养老保险制度的不断完善，我国社会保障网必将越织越密、越织越牢。



社会主义协商治理是党的群众路线在社会治理领域的重要体现，涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。加强社会主义协商治理建设是国家治理体系现代化中的重要内容，这一现代化体系中的诸多重要原则和体系运行方式，也将以协商治理的形式来贯穿和体现。因此，让社区协商治理成为宣传党的路线方针政策的阵地，把协商治理工作机制优势转化为基层社区治理新效能，关键是完善党对社区协商治理的引领机制。

完善社区党组织全面领导机制。按照权责一致原则，制定社区协商微权力清单，合理划分社区协商议事的领导权、议事权、执行权和监督权，厘清社区协商治理权责边界。首先，突出社区党组织的领导核心地位，赋予社区党组织全面领导权、协商议事会议事权、社区居民委员会执行权、协商监督委员会监督权，构建分工明确、密切协作、有机统一一的协商治理组织体系。其次，通过微权力清单，把社区党组织的领导权贯穿协商流程的各个环节。依托社区党组织书记、社区居委会主任一肩挑制度，建立社区党组织书记担任协商议事会、协商监督委员会的负责人制度，保障社区党组织在确定议题、组织开展协商、协商结果落实及评估监督等环节的领导地位，充分发挥社区党组织的政治领导、思想引领、组织动员、有序推动、监督落实的作用和功能，以保证社区协商治理不偏离党的基本路线方针和国家法律法规，实现全过程民主，保障人民有效参与社区治理。

完善社区党组织宣传动员机制。制定协商治理主体清单，为社区党组织宣传协商治理、发动群众参与提供依据。首先，根据协商的内容和专业性要求，把社区相关组织及其他利益相关方，纳入协商主体清单保证不缺位，合理确定协商主体和动员方式，保证利益相关方多元参与。其次，把相关个体纳入协商主体清单，在开展协商治理实践过程中，通过“自己的事情自己提、自己议、自己决、自己管、自己评”，让协商的意识渗透到工作的方方面面，逐步实现了从“为民做主”到“由民做主”、从“做群众工作”到“由群众做工作”的转变，保障协商主体的广泛性和代表性。同时，依托社区党员“双报到”制度，建立党员定期、划片联系群众制度，把党员培养成社区治理的领头人。充分发挥党员模范带头作用，发动、引导群众参与社区协商，激活群众参与社区协商的内生动力，培育群众协商意识，让群众遇事“想协商、会协商”，推动社区事务“民事、民议、民决”常态化，以增强社区居民参与的自发性和自觉性，形成基层治理良性互动的新局面。

完善社区党组织多级协商联动机制。基层党组织既是社区协商治理的重要载体，又是推动社区协商治理广泛多层制度化发展的堡垒。一是由于社区协商事项涉及的范围有大有小，建立“大事大议、小事小议、急事立议”议事规则，依托社区党组织的组织体系，搭建多级协商平台，围绕群众关心的热点难点问题，特别是将涉及面广、利益主体多、政策难以全面兼顾的公共事务和居民自治事务，组织各个层面广泛协商，通过协商达成共识、实现共为。二是建立大事、中事、小事“三事分流”制度，将涉及面广、涉及的利益主体行政层级高以及复杂的历史遗留问题，而社区党组织无力组织协商、也无力整合资源解决的大事，由社区党组织按照组织程序逐级提交镇街协商议事平台、县区协商议事平台、市级协商议事平台协商，最大限度地回应群众诉求，在为群众办实事解难题过程中，把群众吸引凝聚到党组织周围。同时，依托党组织体系，构建起群众广泛参与、多级协商联动、多方协同的社区协商治理网络，推动楼、院由“无主管”向“居民主导、管理有序”的协商联动治理转变，及时解决百姓“烦心事、操心事”

推动社区以党建引领协商治理现代化

□昌业云

事”，实现党组织对社区治理全覆盖。

完善社区党组织协商治理定向把关机制。一是建立社区党组织审议议题、确立议题和公开议题制度。一方面，社区党组织依托网格化管理体系，采取民情家访、楼院杂谈等方式，定期收集汇总群众各方面诉求，研究确定协商议题，对收集的议题进行审核把关，保证协商方向不偏离。尤其是对国家法律法规、上级党委已经有明文规定的事项，及时向群众作出说明，不予纳入协商。另一方面，确立协商议题后，通过各种方式向协商主体及社会公开，同时公开相关信息、协商时间、协商地点、协商形式及协商议事程序，接受社会监督，保证社区协商治理与党的路线方针政策的一致性。二是建立社区党组织书记担任社区协商主持人制度。由社区党组织书记按照协商规程组织开展协商，包括介绍说明协商议题、宣读协商议事规则、组织协商主体轮次发表观点、展开商议讨论、表决形成协商成果、公示协商成果等。尤其要按照主持不偏倚、议事不跑题、发言不超时、倾听不打断、文明不攻击、尊重不质疑等协商规则，主持引导协商，保证协商议事规范有序，保障协商主体平等行使知情权、参与权、表达权和监督权。

完善社区党组织监督评价机制。社区协商治理能否实现“协以求同、商以成事”的目标，关键在于“督以善事”。一方面，建立由社区党组织牵头，由“两代表一委员”、人民群众代表和利益相关方组成的监督委员会负责监督，由社区居委会负责组织落实，由第三方负责评估的协商成果落实、监督、评估体系。同时，社区党组织领导监督委员会，根据第三方的评估结果，对居委会落实协商成果进行全过程的监督。此外，对需要提交上级党组织协商解决的事项，由街道党工委协助社区党组织跟踪协调落实。另一方面，对协商成果落实情况，由社区党组织及时向协商主体通报，通过各种方式在社区公开、公示，接受群众监督。具体来讲，对办结的协商问题，社区党组织要及时跟进回访、反馈，主动接受党员群众评议，让群众感受到社区协商是“真协商”。

