

夯实共同富裕安全基础 强化社会风险治理

□ 韩军辉

预防性储蓄或降低投资意愿进而减缓经济增长动力。对于低收入人口来说,基于自身经济状况和社会资源等诸多因素的考虑,在面对传统风险时往往会保持较为“理性”的态度,即采取规避风险的生计策略,这在一定程度上固化了“不想富、不敢富、不会富”的贫困心理,不利于激发内生发展动力,甚至失去发展机会。

新兴风险具有不可预知性、系统性以及动态性等特征,影响共同富裕的机制路径也较为复杂。起初的新兴风险尚未进入人们的知识视野,社会民众普遍采取风险漠视态度。伴随风险知识和风险意识的传播,具备一定预知能力的社会成员会意识到新兴风险并采取相应措施。但是,由于低收入人口在人力资本、风险感知能力以及应对能力方面存在相对劣势,因此更容易在不知不觉中暴露于陌生的新兴风险中而遭受经济损失。而在我国目前的风险治理体系中,新兴风险分配的责权利关系尚未理顺,多种新兴风险的交错叠加进一步弱化了低收入人口的致富能力,不利于其实现向上流动。

以系统化思维推进风险治理,夯实共同富裕的安全基础。推进共同富裕既是全体人民的共同愿望,立足世界百年未有之大变局的战略抉择,需要我们转换思维,正确处理“财富分配”与“风险分配”的辩证关系。

一是构建主体多元化的风险治理模式,为“共建共富”打好样。目前的风险治理主要依靠政府,公众和社会组织参与度不高,这不仅影响政府工作效率,同时还会对政府信任问题引发新的次生风险。风险治理需要多元化的利益相关者共同参与,政府作为主导力量应积极听取各方利益诉求,以风险治理为切入点提升社会治理质量,营造实现共同富裕的良好社会环境。

二是建立风险监测预警体系,为实现“减损增益”“做大蛋糕”提供科学依据。基于协同共享原则,整合多部门数据资源建立专门的风险监测平台,分门别类地对各种风险尤其是新兴风险建立监测预警指标,运用科学方法进行实时动态监测。根据监测指标的预警阈值对相应风险做出科学研判,为推进共同富裕提供政策借鉴。

三是实施风险三次分配,维护社会公平正义。风险分配关键之处在于厘清风险分配中的责权利关系。第一次分配是对非负责风险进行分配。针对各类风险的发生机理,采取市场化分配模式,社会个体应理性面对非负责风险并积极采取措施进行防范化解。第二次分配是对非负责风险进行分配。该环节主要是政府部门针对大量来源不确定且对社会全员福利有影响的非负责新兴风险进行宏观调控。对个别行业或地区采取风险奖惩制度,以此约束规范其经济社会行为。而第三次分配是社会重点企业事业单位或组织自愿对特殊群体实施风险补偿。

四是培育全民风险意识,提升全民化险为“机”的致富能力。当今社会,传统风险尚未消失,多种新兴风险层出不穷。由于各种风险来源、发生机理不尽相同,且识别特定风险需要专业知识,社会公众亟须通过正式渠道了解风险科学知识。为此,应进一步创新宣传方式,多渠道全覆盖进行全民风险科普活动,增强风险防范意识,培育风险感知能力,尤其是提高特殊群体的抗风险韧性和市场参与能力。

五是构建多层次社会保障,实施多元化常态化救助帮扶,增强低收入人口致富信心。一方面,通过构建全方位的失业、养老和医疗保险筑牢社会安全网,最大程度化解风险。另一方面,对低保户、特困人员既要实施经济救助,更要注重心理疏导。同时,对有劳动能力的低收入家庭实施精准化产业帮扶,激发其向上流动的内生动力。

传统风险和新兴风险通过不同的路径影响共同富裕。就潜在的传统风险而言,人们对其已经有所认识,并能根据现实经济景气状况对其持有一定水平的风险预期。如果个体或企业对未来持有高水平风险预期,他们会增加

提高对洪涝灾害的治理能力

□ 郑姗姗

进入21世纪,全球气候变化引发的极端天气气候事件愈加频繁,高温、洪水、飓风、寒潮等极端天气呈现常态化趋势。巴基斯坦洪涝灾害是2022年度国际十大自然灾害事件之一。全面回顾灾害发生过程,系统梳理该国应对灾害的主要举措,分析极端气候应对的实践困境,并据此提供有针对性的改进方案,是进一步减少人员伤亡和财产损失的坚实基础,也是科学有效防灾减灾的题中之义。

超强降雨引发的洪涝灾害及其链式效应

重大灾害的发生往往不是单独的,而是形成灾害系统。系统中各灾害要素和灾害子系统连续发生相互作用,一个灾害诱发一连串次生灾害的现象即灾害的连发性或灾害链。巴基斯坦洪涝灾害是超强暴雨引致多层面问题显现并交织,形成链式传递效应的典型。

2022年,经历3月至5月的极端高温后,受强季风降雨和冰川融化等因素影响,6月以后,巴基斯坦多省份遭遇多轮暴雨袭击。暴雨引起河河水上涨、堤坝决堤,三分之一国土被积水淹没,发生多起楼房屋顶塌陷事故,受灾地区的学校、医疗机构关停,部分灾区的天然气和互联网被切断,交通道路、电力线路等基础设施严重受损。同时,水源污染引发多种传染疾病,加剧了人员伤亡风险。洪涝灾害对经济社会造成极大破坏,气候变化部长雪莉·雷曼表示,这场大规模的洪水灾害“史无前例”,造成了一场“难以想象规模的”危机。8月26日,巴基斯坦政府宣布进入全国紧急状态。

根据巴基斯坦国家灾害管理局数据,截至11月8日,洪涝灾害共造成1739人死亡、12867人受伤,超过3300万人受灾;80万公顷农田被淹、作物被毁;超过1.3万公里道路被冲毁,439座桥梁被冲垮;约229万座房屋受损。初步估算,洪涝灾害导致的直接经济损失超过100亿美元。

洪涝灾害应对实践的短板和困境

面对远超历史同期水平的超长时



间持续性强降雨及其导致的超大规模洪涝灾害,巴基斯坦灾害应对实践的短板和困境概括体现在下述三方面。

短板之一,重大灾害备灾减灾救灾能力较为薄弱。巴基斯坦的气象和灾害预警系统发展滞后,气象观测、灾害预警的技术支持不充分,广大农村地区缺乏早期预警系统,大部分偏远山区没有天文台、气象站、雨量计,防灾减灾准备存在重大缺口。同时,复杂的国情和脆弱的经济限制了政府的减灾救灾能力。作为一个相对落后的初级工业国,巴基斯坦经济发展不平稳、整体经济基础薄弱,经济支柱产业农业遭到洪涝灾害的严重冲击,损失惨重,政府救灾缺乏必要的物资储备和物质基础。

短板之二,重大灾害防治体系韧性不足。城市和乡镇的排水系统都不完善,是巴基斯坦的基本国情。长期以来,城市排水系统常年淤塞、排涝降雨的基本功能无法有效落实,落后的乡镇地区更难畅通、快速地排洪。此外,大量地区的干打垒土坯房防水功能差,在暴雨和洪水中易塌陷或被冲垮。同时,由于缺乏资金和大型水利工程的专业人才,巴基斯坦的水利工程极为有限,用堤坝阻拦洪水、设立分洪区的预案和演练十分匮乏。

短板之三,民众适应气候变化和备灾自救的能力欠缺。作为世界第五大人口大国,巴基斯坦人口众多、贫困率高,民众应对气候变化的能力较低,防灾意识薄弱,自救能力欠缺。

提高洪涝灾害风险治理能力

气候变化导致的极端天气事件,已经成为一类正在上升的风险,极端暴雨洪水的发生频次和致灾风险可能更高。巴基斯坦洪涝灾害进一步暴露了发展中国家面对自然灾害的高度脆弱性。面对前述问题和挑战,巴基斯坦可从以下三方面优化风险管理对策、提高风险治理能力。

首先,加强资源、技术等方面的国际合作力度。巴基斯坦是最容易受到全球变暖导致的极端天气影响的国家之一。本次洪涝灾害之后,巴基斯坦的灾后重建和未来防御仍需全球协作共同面对。为此,巴基斯坦应科学认识气候周期的变化,积极应对气候

风险治理与应急管理 典型案例

让社区协商治理“协同”运转起来

□ 罗志强 陶国根

社区协商治理是基层治理创新的典型样态,已成为破解社区治理难题的“幸福药方”。现实中,社区协商治理仍然面临组织要素区隔化、制度要素碎片化、技术要素简单化等问题。因此,需要破除要素协同障碍,让社区协商治理“协同”运转起来,以提升“协商”的效率和“治理”的质量。值得注意的是,要素协同不是要素的简单相加,而是强调通过要素的功能耦合和交互影响,实现单个个体不可能达到的协同效果,即1+1>2的整体效应。在具体实践中,不仅要关注组织、制度、技术等要素的嵌入功能,更要关注各要素内部协同运作的功效,以要素内部协同助力形塑社区协商治理的合作网络、夯实社区协商治理的法治保障、拓展社区协商治理的时空边界,全面提升社区协商治理的组织化程度、制度化标准、精细化水平。

以组织要素协同形塑社区协商治理的合作网络。公共组织与非公共组织是现代社区治理不可或缺的参与主体。在社区协商治理实践中还存在着不同组织之间分工较模糊、配合不紧密的情况。为此,要加强公共组织与非公共组织的有效协同,创造社区协商治理的合作网络。其一,强化公共组织与非公共组织的认知协同,弥合不同组织的缝隙。社区协商治理要促进不同组织在认知上树立共建共治共享理念,致力于建设人人有责、人人尽责、人人享有的社区治理共同体,而不能陷入各自唱“独角戏”的尴尬境地。因而要发扬公共精神,加强公

共组织与非公共组织的沟通,寻求彼此理解,促进相互“补台”,增强双方的认同感和信任度。其二,强化公共组织与非公共组织的政策协同,弥补不同组织的功能短板。社区协商治理相关政策出台要适应主体差异性、利益多样性、目标分散性等特点,并依靠组织合力做好赋权增能和减负增效工作。要充分认识到不同组织的功能特点,改变公共组织全能主义角色,积极引入市场化服务,鼓励各类组织参与社区公共事务,进一步推动形成政府基本公共服务、社区公共服务、志愿服务、互助服务、市场服务等相衔接的社区政策服务体系。其三,强化公共组织与非公共组织的行动协同,发挥不同组织的联动效应。社区协商治理是有组织的集体行动。要不断完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,构建突破组织区隔的集体行动网络,使各主体在分工与协作中打通治理的难点、痛点、堵点,实现政府部门、社会组织、市场机构、社区居民等主体合作共治。

以制度要素协同夯实社区协商治理的法治保障。制度是确保治理过程规范化、有序化、持续化的载体,在社区秩序形成、维持和扩展中具有基础性整合作用。事实上,社区协商治理中依然存在制度碎片化、执行不力等困境,严重影响协商治理的效果。应强化正式制度与非正式制度的有效协同,并取得内在一致性。其一,完善正式制度与非正式制度的协同供

给。要高度关注制度供给的质量,既完善起硬约束作用的正式制度体系,也完善起软约束作用的非正式制度体系,提升社区协商治理制度的完备性、科学性、适用性。实践中,要因时因势制定完善社区协商治理法律法规。同时,要充分发挥自治章程、村规民约、居民公约、伦理道德等的积极作用,促进自治、法治、德治有机融合。其二,强化正式制度与非正式制度的协同执行,为“令行禁止”奠定基础。制定制度很重要,更重要的是抓落实。社区协商治理是形同虚设抑或令行禁止,关键在于制度执行能否落到实处。只有让制度“长牙”“带电”,才能彰显制度的严肃性和权威性,增强制度执行力。任何主体都要依循制度来获得认可和支持,按照规范化流程来处理社区公共事务,使各项政策在制度框架内持续推进而不陷入“空转”。尤其是社区协商治理要防范象征性协商、选择性协商、投机性协商等偏差行为,跳出“领导重视才协商”“想协商就协商”“走过场协商”等困境。

以技术要素协同拓展社区协商治理的时空边界。技术是社区协商治理顺利开展的重要支撑。实际上,受制于固定空间、特定时间等因素,社区协商治理的参与率和效率不容乐观。因此,要强化线上技术与线下技术协同配合,推动社区协商治理由“线下”向“线上”扩展,由“线上”向“线下”延伸。其一,通过线下技术与线上技术协同,全面拓展协商治理空间。社区交往日益复杂,协商治理主

变化的挑战。一方面,发达国家需正视并忠实履行应对气候变化的责任,加大对巴基斯坦等发展中国家的资金和技术支持,为发展中国家应对气候变化的能力建设提供实质性帮助。另一方面,国际社会应进一步采取有效措施,推动气象环境监测预警系统在巴基斯坦等发展中国家普及,缩小发展中国家与发达国家在监测预报、预警信息发布方面的巨大差距。

其次,重视自然灾害综合防治能力建设。作为世界上自然灾害最严重的国家之一,防灾减灾救灾是巴基斯坦的长期任务。巴基斯坦需在重大灾害性气候的观测系统建设和预案制定上下大功夫,稳步提高国家预警和响应能力。一方面,要推进城乡基础设施建设持续稳定发展,优化城市排水系统、提高城市防洪排涝能力,加强民房安全建设、做好房屋安全监管工作。同时,应重视境内印度河及其支流流域的生态环境保护特别是水土保持,加强中小型水利工程建设并做好监管、维护工作,增强其在雨季汛期中调蓄洪水的能力。另一方面,要不断完善国家和地方的自然灾害救助制度,做好受灾群众救治救助工作,警惕发生次生灾害。同时,还要优化国家自然灾害保险补偿机制,探索政策性农业保险,帮助受灾地区尽快恢复生产。

最后,提高国民灾害风险防范意识和自救能力。面对气候变化带来的长期不利影响和突发极端事件,巴基斯坦应全面提高全社会适应气候变化的能力。为此,要注重宣传科普工作,加强气象部门与学校、社会公众的沟通,提高公众对气象服务的认识。一方面,公众要自觉加强对本地和国家主要气象灾害的学习,主动了解灾害管理现状,持续积累灾害风险知识,真正理解政府发布的预警信息的含义。另一方面,要结合应急演练摸底各地区的应急响应能力,使公众真正掌握面对极端天气灾害的行动要点和注意事项,养成规避危险区域、及时转移到安全区域,支持、配合、协助救援人员工作的习惯。