

# 系统推进韧性社区建设

■姜玲

在中国式现代化进程中,基层治理是国家治理的基石,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,强调“国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础”,对“健全社会治理体系”“创新社会治理体制机制和手段”作出重要部署,指出要“强化基层应急基础和力量,提高防灾减灾救灾能力”“深化城市安全韧性提升行动”。这不仅为新时代基层治理创新与现代化注入了新动力,更为提升基层社区安全韧性治理能力和水平提供了根本遵循。

## 提高基层社区安全治理重要性的认识

社区作为城市安全风险和应急处置工作的最前沿和事后恢复的最广泛参与者,是社会安全防线的“第一道防线”,也是安全治理的“最后一公里”。客观看,当前我国社区普遍存在安全应急能力相对薄弱、公众风险防范意识和能力欠缺、社区应急领导力与社会参与力量不足等问题,社区安全应急管理水平和现代化治理的要求存在较大差距。其主要原因在于社区面临的全球复杂风险情景挑战日益增强,安全韧性能力短板突出且

系统性不强,街居职责和权力、资源相匹配制度以及服务管理能力配备不完善。

当前,我国社会基层治理进入新阶段,社区治理尤其是社区安全治理也面临着现代化的转型。在此过程中,必须深刻认识基层社区安全治理在功能性、结构性和体系化方面的困境,坚持在深化改革中提高对社区安全治理重要性的认识。亟需在总结现有防灾减灾社区创建成果和地方韧性社区先行探索经验基础上,系统推动韧性安全社区规划布局,着力完善基层应急管理机制和加快补齐社区韧性能力短板,打通全域安全治理“最后一公里”。

## 总结推广减灾示范社区建设先进经验

长期以来,我国高度重视社区安全应急管理工作,尤其在基层社会防灾减灾救灾体制机制建设方面取得了突出成效。2020年6月,国家减灾委员会、应急管理部、中国气象局、中国地震局联合修订印发《全国综合减灾示范社区创建管理办法》,统筹推进全国综合减灾示范社区创建,筑牢和扎实做好城乡社区综合减灾工作,为深入推进社区安全治理现代化积累了先进经验。

构建多元协同的应急管理体系,发挥社区防灾减灾核心作用。通过力量重构、资源整

合与机制优化,创新打造“多网合一”的应急管理新模式,将安全应急工作深入到社区的最小单元;建立完善的安全风险分级管控机制,并通过定期灾害风险排查和社区演练,提高应急处突的综合能力,确保社区防灾减灾工作扎实推进。

强化基层党建引领作用,推动社区防灾减灾工作常态化。通过建立以党建为统领的责任分工制度,社区将防灾减灾救灾工作纳入日常管理,制定针对弱势群体的帮扶机制;通过广泛宣传、演练和居民教育,增强居民的防灾减灾意识和自救互救能力,形成全民参与、共建共治的良好氛围,提升社区综合管理水平。

推进区域化联动治理,构建上下贯通、横向协同的防灾减灾指挥体系。通过建立社区、街道、区级联动的组织指挥体系,实现民防指挥互联互通;注重强化社区减灾救援队伍建设,推动空间形态、物业管理、社区自治等多方面的联动发展,确保在灾害发生时能够迅速响应、有效应对,筑牢基层防灾减灾的坚实防线。

## 完善安全韧性社区建设体系与路径

进一步深化改革背景下,实现健全社会治理体系、推进基层社区治理现代化的战略目标,需要不断健全和完善安全

韧性社区建设体系与路径。为此,必须强化基层社区安全韧性治理顶层设计,以社区安全韧性系统结构优化治理、多主体协同共治、推进数智技术赋能等改革举措,努力实现社区安全韧性治理由要素管理向系统治理转变,尤其应在以下五个方面重点着力:

一是强化区级风险评估结果精细化治理和专业化指导。面对社区专职人员和专业知识储备不足困境,在保证社工配备充足的前提下,建立科学、系统的风险评估机制,确保评估结果的准确性和实用性;评估结果要与社区的应急预案紧密结合,制定针对性的防灾减灾措施和应对策略,确保在灾害发生时能够迅速有效地响应;要专业化知识赋能,应急管理部门和街道要加强基层风险评估的专业指导,有针对性提升社区能力。

二是推进数智化技术赋能防灾减灾社区系统建设。在城区层面推广智能化社区服务系统,整合数字化平台和城市大脑技术,提高灾害监测、预警和应急资源调配效率,通过数据集成和智能控制提升自动化和响应速度;同时,在社区层面加强与市场组织的合作,引入资金和技术,提升防灾减灾成本效益和风险预警能力,利用数智平台实时更新资源信息和需求,实现智能调配和管理。

三是将综合防灾减灾纳入

城市更新和完整社区建设。结合“社区生活圈”和“完整社区”建设,升级基础设施和建筑空间;优化风险分散布局,设计多功能“依附空间”具备避难和物资储备功能;构建包含“15分钟防灾圈”和“5—10分钟防灾圈”的综合防灾体系;在城市更新中融合防灾设施与社区结构,打造能迅速转换为应急避难场所的社区防灾网络。

四是推动防灾减灾目标向韧性理念全面转型。升级社区防灾减灾理念,重视“抗逆力”“恢复力”和“自治力”,构建整体韧性社区;将韧性理念融入社区规划和建设,制定长期战略,确保韧性思维融入城市更新和基础设施建设;建立跨学科合作、整合资源的机制,提高公众防灾意识,明确各方责任,以期共建协同治理网络。

五是以安全韧性社区治理的“三下”夯实安全治理基础。加强权力下放,通过明确街道的职能权限与职责配置,推动基层自主决策权与执行权的下沉,提升基层对安全事务的应对能力;推动资源下沉,优化财政、人力和技术资源的配置,加强社会工作者队伍建设,推动志愿服务体系建设;推进服务下沉,强化基层公共服务平台功能,将防灾减灾、危机干预等公共服务延伸到社区,促进基层服务的智能化和个性化。(作者系中央财经大学政府管理学院院长、教授)

# 加快农业转移人口市民化进程

■袁蕾

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)明确提出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,通过加快农业转移人口市民化来推进新型城镇化,促进城乡融合发展。

农业转移人口市民化,是指从农业生产中转移出来的人口在生产生活地域空间转移到城镇的基础上,取得与城镇户籍居民相同的地位和权利,公平均等地享受城镇公共服务和社会福利,在经济、社会和文化等方面全面融入城市的一个过程。

党的十八大以来,新型城镇化建设取得重大进展。常住人口城镇化率从2012年的53.10%提高至2023年的66.16%,累计1.65亿农业转移人口在城镇落户,城镇基本公共服务覆盖范围显著扩大。但农业转移人口市民化进程仍显滞后,2023年底全国户籍人口城镇化率仅为48.3%,与常住人口城镇化率相差17.9个百分点,与2012年相比略微扩大。

农业转移人口市民化是新型城镇化的首要任务,对于提升城镇化质量、释放巨大内需潜力和实现社会公平和谐都具有重要意义。首先,农业转移人口市民化是提升新型城镇化质量的关键环节。大量农业转移人口由于社会保障、子女教育和住房等方面的困难,缺乏在城市长期生活的预期,尽量缩减在城市的消费,人力资本无法有效提高,形成城镇内部新的二元结构。推动农业转移人口市民化,帮助其真正留在城市,不仅有助于提高他们的生活质量,更有利于城镇人力资本积累,实现产业升级、人口集聚和城镇发展的良性互动,提高新型城镇化的质量。其次,农业转移人口市民化是释放城镇化所蕴含的巨大内需潜力的关键举措。完成市民化,农业转移人口才“敢消费”、愿意消费,为经济发展提供持续动力。第三,推动农业转移人口市民化,可以促进城乡融合发展,共享发展成果。

《决定》提出:“推行由常住

地登记户口提供基本公共服务制度,推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利,加快农业转移人口市民化。保障进城落户农民合法土地权益,依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,探索建立自愿有偿退出的办法。”这为农业转移人口的市民化部署了全面切实可行的路径。

以可支付健康住房为突破口全面提高农业转移人口的公共服务供给水平。可支付健康住房是农业转移人口市民化的难点,子女教育以及其他公共服务高度依赖住房问题的解决。目前很多城市已经探索将符合条件的农业转移人口纳入公共住房保障范围,但是相比农业转移人口庞大的住房需求远远不够。第七次人口普查显示,超大城市60%的农村转移人口居住在城中村,亟需对城中村开展系统的包容性更新,充分考虑农业转移人口住房需求,利用补偿给村民的合法住房面积,扣除其自

住部分,将其出租部分规划设计为与新市民需求相匹配的可支付健康住房。实施包容性城市更新后,城中村成为正规城市社区,根据社区常住人口配套包括基础教育在内的标准化的公共服务体系,全面提升新市民公共服务水平。

完善农业转移人口社会保障政策。加强社保政策宣传,提高新就业形态从业者社会保障参保率,将农业转移人口参保率作为市民化重要指标纳入城镇考核体系。继续提高社保跨制度、跨地区转移接续效率,加快养老保险全国统筹进度,完善基本医疗保险跨省异地就医医疗费用直接结算制度。

进一步改革户籍制度。全面放开除极少数超大城市之外其他所有城市的落户限制,以全部家庭成员共同落户的形式帮助农业转移人口真正扎根城市。提高社会保险缴纳年限和居住年限的比重。简化户籍迁移手续。对农业转移人口落户和居住证发放量较多地区予以政策鼓励。

加强培训,提高农业转移

人口劳动技能和城市生活能力。完善农业转移人口的职业技能培训政策体系,广泛开展政府补贴的岗前培训、新型学徒制培训和岗位技能提升培训等,不断提高其就业竞争力。推动职业院校进行“订单式”人才培养,支持大龄农民工就业,推动新业态从业人员建立稳定的劳动关系。面向农业转移人口开展生活技能、基本公共服务和权利、法律常识和社会融入等方面的培训,让农业转移人口学习城市文明与规则。

统筹推进“三农”制度创新,保障农业转移人口在农村原有的各项权益,降低其市民化的机会成本。依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,探索建立农业转移人口自愿有偿退出农村权益的办法。在农村集体经济较落后、土地价值较低的地方先行试点,分批分期有序有偿退出“三权”,通过财税减免、社保补贴等方式,推动退出“三权”资产的整合开发、异地置换和跨区域占补平衡。(作者系北京市社会科学院城市问题研究所副研究员)