



# 完善民生建设服务保障体系

## 健全民生服务保障体系要适应新形势新要求

□ 刘旭 范宪伟



中国式现代化，民生为大。习近平总书记强调，要坚持以人民为中心，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。健全民生服务保障体系是践行以人民为中心的发展思想的重要体现，是普惠性、基础性、兜底性民生建设的重要内容，是推动中国式现代化的内在要求。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，坚持在发展中保障和改善民生，民生服务保障体系持续健全，服务保障能力、水平和质量大幅提高。适应民生服务保障新形势新要求，健全民生服务保障体系，需坚持辩证思维、底线思维、系统思维和问题导向，兜牢民生服务保障底线，优化民生服务资源配置，构建多元供给格局，创新民生服务保障方式，持续增进民生福祉，不断满足人民对美好生活的向往。

健全民生服务保障体系面临的新形势新要求。一是服务对象更加广泛。随着脱贫攻坚任务圆满完成，低保人群数量减少，但低保边缘群体、刚性支出困难家庭、易致贫返贫人员服务需求有所增加；家庭收入、城镇化和医疗健康水平持续提高，孤儿、弃婴等现象大幅减少，留守儿童、流动儿童群体服务需求持续增加，存在情绪障碍、心理健康问题的儿童服务需求明显增加。随着人口年龄结构发生变化，老龄化、高龄化、家庭小型化程度不断加深，越来越多的老年人对社会养老服务提出了供给数量与质量并重的需求，同时也要求逐步扩大服务保障范围，将保障对象从特定群体向更多需要帮助的群体转变，让更多群众共享改革发展成果。

二是服务保障需求更加多样。国际经验表明，人均GDP超过1万美元后，人民群众对精神文化等服务需求将大幅增加。目前，我国困难群体基本生活需要已得到较好保障，困难群体已从过去单纯的资金、

实物需求，向对资金、实物、服务、心理慰藉、社会融入等多样化、个性化需求转变。应拓展服务保障内容，在保障好服务对象基本生活的基础上，改变过去以资金物质保障为主的方式，逐步向资金与服务并重、物质与精神帮助兼顾转变，更加关注服务对象的发展性、精神性需求，为困难群众提供更多康复护理、精神抚慰、资源链接、能力提升、社会融入等服务。

三是服务保障任务更加多元。当前，我国已经全面建成小康社会，群众的生活水平有了很大提高，民生服务保障需求更加多元，对质量标准也提出了更高要求，已从“有没有”转变到“好不好”、从“差不多”转变到“更舒心”。民生服务保障应从保障基本生活向助力脱困、实现自我发展转变，更加注重挖掘、激发和提升困难群体的自我发展能力和动机。应分类精准施策，坚持兜底保障和自救脱困相结合，既要做好困难群体服务保障，还要稳步扩大教育、就业、培训等发展型服务供给，推动民生服务保障从保生存向保基本、防风险、促发展转变，让服务保障对象由“他助”转换成“自助”，提升自我发展能力。

四是突发应急服务保障更加紧迫。近年来，受各种外部环境影响，人民群众遇到不少临时性、紧急性、灾害性困难，自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发意外事件时有发生。应健全分层分类的服务保障政策，既要完善常态化服务保障政策，也要补齐急难救助短板，完善困难群体精准“主动发现”机制，从“依靠申请帮扶”的被动帮扶转向主动帮扶，实现及时发现、及时介入、及时帮扶，提高民生服务保障的时效性和精准性。

健全民生服务保障体系需掌握科学的方法论。坚持辩证思维，尽力而为、量力而行。民生工作直接同老百姓见面、对账，来不得半点虚假，既要积极而为，又要量力而行，承诺了的就要兑现，多办顺民意、惠民生、暖民心的实事，扎实解决群众急难愁盼问题。对人民群众反映强烈的突出问题，要下大力气啃“硬骨头”，采取针对性更强、覆盖面更大、作用更直

接、效果更明显的举措，一个时间节点一个时间节点往前推进，以钉钉子精神落实好党中央的决策部署。同时，又要立足我国基本国情，统筹需要和可能，把增进人民福祉建立在经济发展和财力可持续的基础之上，不能脱离实际，作兑现不了的承诺。

坚持底线思维，保基本、兜底线。民生服务保障很多涉及民生底线。社会政策要托底，就是要守住民生底线。保障特殊困难群体的基本生活，是最底线的民生保障任务，是促进公平正义、维护社会和谐稳定的内在要求。要充分发挥社会政策托底功能，坚持全覆盖、突出保基本，精准确定保障对象、科学制定保障标准，更加注重保障基本民生，更加关注低收入群众生活，实现应保尽保、应救尽救，切实兜住底、兜准底、兜好底，坚决维护社会大局和谐稳定。

坚持系统思维，共建、共享。民生服务保障是一项长期的、系统的、艰巨的、复杂的工程，没有终点，只有连续不断的新起点。健全民生服务保障体系，要立足当前又放眼长远、既熟悉国情又把握世情，保持历史耐心和战略定力，根据经济社会发展情况，逐步扩大相关民生服务保障政策覆盖面。在强化政府对基本民生保障兜底责任的同时，进一步放宽市场准入，支持社会力量参与，发挥好各类企事业单位、协会商会、公益团体等市场主体和社会组织的作用。

坚持问题导向，突出重点、精准发力。关注民生，关键在找准突出问题及其症结所在，精准施策。需抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，抓住最需要关心的人群，一件事情接着一件事情办、一年接着一年干，锲而不舍向前走。健全民生服务保障体系，需加强统筹谋划、重点突破，不能平均用力，必须突出重点、聚焦靶心、集中用力、精准发力，注重抓重点领域和关键环节，从群众最期盼的事情做起，从群众最不满意的的地方改起，解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题。

健全民生服务保障体系的着力点。一

是兜牢民生服务保障底线。加强基本公共服务需求侧管理，进一步强化民生预期引导力度，推动实现基本公共服务标准动态调整与民生需求变化“同频共振”。健全分层分类的社会救助体系，进一步完善落实社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。健全临时救助和服务类救助政策举措，细化明确临时救助对象范围和类别、优化简化审核审批程序，编制服务类社会救助清单，合理确定服务类社会救助的服务项目、对象范围、服务标准以及保障措施等。健全各类困境儿童、困难和重度残疾人关爱保障机制，逐步实现由常住地提供救助服务。加强低收入人口认定和动态监测，推动低收入人口常态化帮扶政策与防止返贫帮扶政策衔接。

二是优化民生服务资源配置。适应人口总量和结构变化新趋势，改变以户籍人口配置服务资源的方式，推动建立按照常住人口规模、结构、分布等配置民生服务资源的机制，加快建立“资源随人走”投入机制，推动实现“人走到哪里，服务资源就跟到哪里”。坚持激活存量、用好增量，统筹整合民生服务资源，合理规划布局民生服务设施网点。强化资金、土地等要素保障，补齐机构设施短板，推动基本公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖，向边远地区和生活困难群众倾斜，推动各类服务资源均衡布局、便利可及，功能作用充分发挥。

三是创新民生服务保障方式。强化大数据、云计算、人工智能、物联网等新技术赋能民生服务，为群众提供更加智能、更加便捷、更加优质的服务保障。强化重点领域数据信息交换共享，加快实现民生保障事项“一地受理、一次办理”。加强各类服务信息整合，推出“线上+线下”服务设施地图，提升民生服务信息获取的便利性。针对老年人、残疾人等群体的需求特点，加强技术创新，开发提供更多智能化的简易产品和服务，切实解决老年人等特殊群体在运用智能技术方面遇到的突出困难。

（作者分别系中国宏观经济研究院社会发展研究所所长、社会治理室副主任）

民为邦本，本固邦宁。新时代新征程，进一步健全完善民生服务保障体系，不断加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，才能确保推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。对此，需始坚持以人民为中心的发展思想，持续优化民生资源配置，实现资源配置共享均衡化、供需科学化、渠道便捷化，积极主动为人民群众做好事、办实事、解难事，不断夯实民生基础。

聚焦社会公平推动资源配置均衡化。民生建设闪耀着人性的光辉、彰显着社会的良心、坚守着道德的底线、体现着文明的传承，是全社会共同的事业。当前，我国加快基本公共服务均等化进程，民生保障政策覆盖面向普惠方向有序推进，已建成世界上最大的社会保障网，但发展不平衡不充分的问题仍然突出，民生服务保障均衡化水平有待进一步提升。一是努力实现保障全覆盖。聚焦社会公平，围绕全覆盖、保基本、多层次、可持续的目标，创新资源配置方式手段，推动公共资源整合均衡配置，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等基本民生服务保障体系的建立和协调推进上下功夫，着眼人民群众多层次多样化需求，不断实现好、保障好、发展好人民群众的切身利益，为促进共同富裕夯实根基。二是实现城乡一体化。加强人口形势分析，围绕新型城镇化和城乡一体化，着力打破城乡割裂、区域差别、户籍限制、政策壁垒，做好一体化顶层设计、规划布局，迭代升级基本公共服务标准，保障资源在城乡、区域、人群之间配置的均衡性。三是实现分配合理化。合理分配、均衡发展教育、医疗、卫生、环境、文化等公共服务资源，协同发挥政府、市场与社会的作用，充分利用三次分配，完善收入分配结构的调控机制，构建分配协调配套的制度体系，形成中间大、两头小的橄榄型分配格局，遏制收入差距扩大趋势，促进社会公平正义。

聚焦需求匹配推动资源配置科学化。民生资源是有限的，“撒胡椒面”不仅会造成一部分资源的闲置浪费，也难以提高服务质量，更易造成民生资源与需求的错配现象。针对供需衔接错位难题，应坚持按照“基础设施围绕人口配、公共服务跟着人口走”的要求，聚焦需求汇集、流程再造机制，紧紧抓住人民群众最关心最直接最现实的民生问题，做好教育、医疗、农村养老等方面的重点工作。一是继续优化教育资源配置。可通过建设城乡学校共同体，探索推动公共资源向县城和中心镇倾斜，推动流动儿童与居住地儿童均等享有教育、医疗、生活保障等基本公共服务，努力让每一个孩子都享受到公平而有质量的教育。二是优化医疗资源配置。按照有关部署，全面推进紧密型县域医疗卫生共同体建设，发挥大城市大医院的引领带动作用，推动优质医疗资源向县城覆盖、向乡村下沉，解决就医难、大医院扎堆等难题。三是优化养老资源配置。不断优化包含居家、社区、机构在内的多元供给养老服务体系，完善县乡村衔接的三级养老服务体系，集中力量提升乡镇养老服务功能品质和辐射能力，满足越来越多的老年人的养老服务需求，提升服务质量。

聚焦服务感知推动资源配置便捷化。新兴技术手段的应用为民生服务资源配置的均衡可及提供了强有力的工具。由于新兴技术的出现，政府治理和服务理念也发生了转变，人民群众获取服务的渠道日益便捷，民生服务供给能力、供给效率和供给质量得到极大提升。与此同时，服务效能的提升显著增强了人民群众对于民生服务的现实感知和切身体验，居民的满意度和获得感不断增强。具体地说，一是充分运用数字手段。依托和运用大数据、物联网等新技术手段，借助需求汇集、信息共享、高效供给等机制创新，推动公共服务数字化的整体智治和普惠应用，为提升公共服务均衡可及发展的系统效能提供数字治理新路径。二是充分运用平台驱动。完善公共服务需求信息智能采集平台、精准匹配平台，精准实现供需识别与汇集，通过公共服务供给场景的具体设定，提升差异化服务供给能力，持续推动差异化便民服务和应用场景的有机融合、精准对接，为人民群众提供高效便捷享用服务的渠道空间。三是充分运用创新模式。探索“大数据+公共服务”“人工智能+公共服务”“区块链+公共服务”，推进信息技术在教育、就业、社保、医药卫生、交通等领域的普及应用，推动公共信息数据资源有序开放，为人民群众提供更加智能、便捷、优质的公共服务。

（作者系浙江省委党校研究室副主任）

## 服务资源配置如何做到更优化

□ 胡弋弋

## 对特殊困难群体要资金与服务并重

□ 麻宝斌

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视民生建设，民生建设涉及群众的切身利益、连着民心。新时代新征程，做好民生工作需要坚持以人民为中心的发展思想，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，完善政策制度体系、服务保障体系、监督管理体系、社会参与体系，主动为人民群众做好事、办实事、解难事，解决好人民群众的急难愁盼。其中，完善服务保障体系的一项重要内容是完善特殊困难群体的服务保障体系，要着力推动形成从资金保障为主到资金与服务并重的服务形式。

所谓特殊困难群体，主要是指靠自身力量难以维持一般基本生活而需要借助外力如政府或社会力量扶持的社会群体，主要包括自理能力不足、缺乏人员照料的老年人；无法获得有效照顾的孤儿、事实上无人抚养或因遭遇意外伤病的儿童；因遭遇重大疾病或突发事件生活陷入极度困顿的人员；生活不能自理

的残疾人；等等。对特殊困难群体的服务保障做到资金与服务并重，是提升服务质效、加强兜底性民生建设的必然要求。当前，经过全党全国各族人民持续奋斗，我们顺利实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题。在此过程中，按照中央有关部署要求，各级财政对特殊困难群体大多安排了专项资金，初步构建起全方位、多层次的经费保障体系，基础经费有了基本保障。与此同时，随着政府服务理念的提升，对特殊困难群体的精准识别、服务供给等工作也逐渐铺开，这部分群体的服务需求日益“被看见”。

但不可避免的是，仍有一定数量的特殊困难群体存在资金、服务等多层次、多样化的困难需要政府进行兜底保障。而且，随着广大人民群众对于民生服务的要求不断提高，民生服务提供中还存在特殊困难群体的范围有待拓展、对特殊困难群体的保障形式重资金轻服

务等一些亟待解决的问题，需要进一步优化资源配置，拓展资金来源渠道和规模，进一步提高资金使用精准度和使用效率。针对特殊困难群体在心理上缺少关爱、医疗上缺少护理、安全上缺少保障、精神上缺乏供给等实际困难，需高度关注并采取有效措施加以应对，在重资金保障的同时加强服务供给，不断增强特殊困难群体的获得感、幸福感、安全感，促进对特殊困难群体的服务保障工作从保生存向促发展转变。

对特殊困难群体的服务保障实现资金与服务并重，必须坚持系统观念，切实转变保障工作理念，着力形成资金与服务并重的工作理念，将特殊困难群体的实际需求作为出发点和落脚点，从内容、机制等层面进行系统的顶层设计。要坚持问题导向，统筹考虑生活和服务困难的特殊困难群体认定标准，严格落实县乡两级政府的职责，由村（居）委会按照“横向到边、纵向到底”的原则协助进行摸底排查和信息登记工作，对

特殊困难群体的实际需求进行精准识别，做到精确到人，由专人定期进行探访，并结合大数据进行动态跟踪。坚持底线思维，强化政府兜底责任，守好特殊困难群体民生保障任务的底线，按照资金和服务并重的标准拓展服务对象范围，以实际需求为导向，提供包括资金、日常看护、生活照料、精神慰藉等多层次、多元化的服务保障，做到服务保障的精准和及时。创新“五社联动”机制，采用政府购买服务等形式引导社会组织、社会工作者和志愿者等参与保障工作，帮助特殊困难群体实现保障需求与供给之间的有效对接。

（作者系首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院院长）

