

2024年10月，习近平总书记对民政工作作出重要指示，强调要加强普惠性、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。本期对完善监督管理体系进行深入探讨。

完善民生建设监督管理体系

完善监督管理体系是确保民生建设工作取得实效的重要一环

□ 王满传

系，加强和改进对民生建设工作的监督管理，包括让人民群众参与对民生建设工作的监督管理，才能保证各级党委政府始终把保障和改善民生作为工作的出发点和落脚点，全面、高效、规范地履行民生建设工作职责，真正回应人民期待，切实解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，让人民群众真切切感受到党和政府的关怀，才能更好防范开展民生建设工作中的违法违纪行为和不良作风，从而提升人民群众对民生建设工作的满意度，进一步增强对党和政府的信任、拥护和支持。

深刻领会完善监督管理体系的丰富内涵。加强监督管理是推进民生建设、做好民生工作的重要环节。党的十八大以来，在党中央的统一领导下，我国已逐步建立起民生建设工作监督管理体系，为民生建设工作取得历史性成就、发生历史性变革发挥了重要作用。新时代新征程对民生建设提出了新要求，完善监督管理体系，就是要通过改革创新，建成系统完备、主体多元、制度规范、协同高效的监督管理体系，全面增强监督管理效能。

系统完备，要求监督管理范围实现民生建设工作领域全覆盖、主体全覆盖、过程全覆盖。一是对所有民生建设工作领域和业务，包括教育、就业、医疗卫生、社会保障、“一老一小”服务等，都要加强监督管理，并形成监督管理体系。二是对负责和参与民生建设工作的所有主体，包括各级党政部门和人员、参与民生建设工作的企事业单位、社会组织、志愿者等，都要加强监督管理。三是对民生建设工作整个过程中的众多环节，包括政策制定和执行、项目设计和实施、资源筹集和配置、资金分配和使用、管理服务的组织和提供、效果评价和考核等，都要加强监督管理。

主体多元，要求充分调动多方面多层次多主体对民生建设工作开展监督管理，而不是主要依靠单一或少数主体。民生建设工作面向人民群众，涉及人民群众的基本生活和切身利益，从顶层设计之后的“最初一公里”到将民生服务和福利精准送达目标人群的“最后一公里”，管理和服务过程长、环节多，对其开展监督管理的主体既包括各级党委政府，相关业务主管部门，纪检监察、财政、审计等职能部门，也包括人大、政协、司法机关，还包括新闻媒体、社会组织、人民群众等，从而构成360度全方位、多层次、多维度的立体化监督管理行动者网络。

制度规范，要求建立健全一整套指导和规范民生建设工作监督管理的制度。民生建设工作的监督管理必须有制度可依、依制度而行，制度化规范化是做好新时代民生工作监督管理、提升监督管理水平的

重要基础。完善监督管理体系必须以制度建设为主线和重点，健全监督管理制度体系，包括比较健全的指导和规范监督管理各类主体、各个环节、各种行为的法律法规、方针政策、规则程序、标准指南等，以保证监督管理体系的运行依法依规、规范有序，不断提升监督管理的制度化、规范化水平。

协同高效，要求各监督管理主体在党的领导下，按照各自性质和职责定位，有统有分、有主有次，各司其职、各负其责，分工协作、彼此配合，以协调一致的规则、标准、行动对民生工作领域的相关主体、项目和行为实施监督管理。理顺开展或参与监督管理各主体之间的关系，优化职责划分，防止出现监督管理交叉重复或真空地带。加强监督管理的目标协调性、规则一致性、过程协作性、资源共享性，从而提升整个监督管理体系运行的协同和效率，全面增强监督管理效能。

深刻把握完善监督管理体系的实践路径。完善民生建设工作监督管理体系，必须把握好正确的实践路径。

坚持党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特设社会主义制度的最大优势，是做好一切工作的根本保证。民生建设工作事关人民群众的基本生活和切身利益，是党的初心和宗旨的重要体现。必须坚持党的全面领导，做到党的组织和党的工作对民生建设工作监督管理体系的全覆盖，确保对民生建设工作的监督管理始终坚持以人民为中心的价值取向，以解决好人民最关心最直接最现实的利益问题为出发点和落脚点。发挥党总揽全局、协调各方的作用，从进一步推动民生建设高质量发展的全局出发，研究确定完善监督管理体系的总体目标、框架结构、基本要素、重大举措并推动其落实见效。必须坚持党的全面领导，发挥各级党组织的号召力凝聚力战斗力，调动和协调各方面力量和资源，达成共识，形成合力，共同完善监督管理体系。

坚持问题导向。坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点。一直以来，党中央高度重视加强民生建设工作的监督管理，持续推进监督管理体系建设。但是，当前我国民生工作监督管理体系还存在一些不足和问题，主要体现在：覆盖不全面，一些民生工作的监督管理还存在空白；体制不完善，监督管理主体偏少，不同领域、不同层级的监督管理主体之间职责关系不够明确、工作协同性不足；制度不健全，规范监督管理主体及其工作的一些制度、规则、标准等缺失或不合时宜；方式不适应，一些监督管理方式不适应现阶段民生建设面临的新形势新要求；队伍不够强，负责民生建设工作监督管理的人员规模偏

小、素质和能力不够高。完善监督管理体系，必须直面这些不足和问题，制定和实施有针对性的措施。

坚持系统观念。系统观念是具有基础性的思想方法和工作方法。完善民生建设工作的监督管理体系是一个系统工程，涉及不同性质、不同领域、不同层级的监督管理机构和人员，涉及从决策到执行、督查、考核再到反馈、问责等诸多环节，涉及监督管理体制、机制、制度、标准、方式、手段，这些内容相互紧密联系，构成一个有机整体。因此，完善监督管理体系，必须坚持系统观念，从推动民生建设高质量发展，着眼完善政策制度体系、服务保障体系、监督管理体系、社会参与体系的目标出发，统筹谋划完善监督管理体系的目标、内容、思路、策略和方法，协调推进完善监督管理体系的各项举措。

坚持守正创新。守正创新是我们党在新时代治国理政的重要思想方法。守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误，创新才能把握时代、引领时代。长期以来，特别是党的十八大以来，为加强民生建设，党和国家着力加强监督管理，采取了一系列卓有成效的做法，取得了重大理论成果、实践成果、制度成果，积累了很多宝贵经验。完善民生建设工作监督管理体系，要继承好运用好这些有益做法和成功经验，特别是坚守其正确的立场、方向和根本原则，坚持运用贯穿其中的世界观、方法论。同时，适应新时代新征程民生建设工作面临的新形势新挑战，把握民生工作的新特点新要求，进一步深化改革，锐意开拓创新，坚持先立后破，补短板、强弱项、破藩篱、除障碍，全面完善监督管理体系。

坚持制度建设主线。党的二十届三中全会把“坚持以制度建设为主线”作为进一步深化全面深化改革的一条重要原则。完善民生建设工作监督管理体系的内容丰富，涉及监督管理的主体、客体、体制、机制、行为、程序、规则、标准等，其中最为重要的，是在党的领导下加强制度建设。因为健全的制度可为民生工作监督管理体系的建设、运行、优化提供一整套具有长期性、稳定性的规则和程序。完善监督管理体系，必须把制度建设作为优先重点、作为贯穿完善监督管理体系全过程的主线，通过改革废止不合时宜的旧制度，完善存在弊端的已有制度，创建行之有效的新制度。特别是要加强法治建设，围绕民生工作的监督管理加快相关法律法规制定和修订，使对民生工作的监督管理有法可依、依法而行，使完善民生工作监督管理体系在法治轨道上推进。

〔作者系中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部主任〕

加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，完善民生建设监督管理体系，要求各级政府、行业部门和社会公众等多方主体，依据民生领域的服务标准、管理规范等，对民生保障质量水平进行评估、监督、考核。完善民生建设监督管理体系，确保民生政策、民生投入和服务供给切实管用，其中重要的是完善服务标准和管理规范，并以此校准民生保障制度方向，对供给主体、服务过程给予监督管理，对实施效果进行评估反馈，这是推动民生领域服务标准化、规范化、精准化、高效化的关键环节。

民生服务领域覆盖全人群、全周期、全方位，从托底线、救急难的兜底保障服务到均等可及的基本公共服务，再到满足美好生活新期待的普惠性服务，层次多样、范围广泛、项目众多。这就要求服务标准也是多层次、体系化。目前，我国民生建设领域在标准分类上主要包括各民生事项的设施建设标准、要素配套标准、服务流程和管理标准等，分级上主要包括国家标准、地方标准、行业标准等。标准化建设程度是民生领域发展成熟度的标志，基本公共服务国家标准相对完善且动态调整。总体上看，从“十二五”时期国家基本公共服务体系规划提出服务标准，到“十三五”时期提出以标准化促进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化，再到“十四五”时期明确《国家基本公共服务标准》（2021年版和2023年版），基本公共服务的标准体系建设相对健全，对设施建设、财力保障、服务标准都作出了明确规定。比如2021年，国家发展改革委同民政部等推出社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动相关机制等。2023年版基本公共服务标准包括9大类81项服务，具体服务标准也根据情况作了适度调整。事实上，国家标准是“中位”标准，地方标准和行业标准是推动民生服务发展的关键。发展相对落后地区要看齐国家标准查漏补缺，经济发达地区则要进一步对群众需求制定地方标准并不断提标扩面，为国家标准的修订完善提供探索经验。与此同时，部分服务领域由行业推动建立设施、服务、人员以及服务流程的行业标准，以行业发展带动服务发展。

民生领域的规范管理，特指对民生建设投入的监管、对各供给主体的监督，以及对民生服务实施效果的评估考核等系列活动。我国民生保障制度在从兜底保障向普惠共享发展的过程中，需要坚持与经济社会发展阶段、财政投入可持续性相结合，明确政府与社会的责任分工，财政投入上坚持尽力而为、量力而行。尤其随着社会不断发展进步，保障基本民生更需要加大规范管理，既要防止保障不足，又要避免过度浪费。一方面，要防止挪用占用民生项目资金，人为降低民生保障标准、减损群众福祉权益；另一方面，防止以保障民生的名义盲目提高民生标准、大搞工程建设，导致基层财力不足、债务高企甚至影响基本民生。同时，通过法律法规、部门规章和政策制度加大对民生领域市场、社会等供给主体的监督管理，保障群众民生权益不受侵害。

民生服务关乎民心，做好标准规范和监督管理的“硬杠杠”，是实现民生服务的“暖人心”的前提。为此，一要坚持不断完善标准的制定和修订，持续推动标准规范有效实施。充分发挥标准制定部门、服务主管部门的合力，广泛听取行业、企业、社会部门等服务主体以及群众代表的意见，不断推动各级各类标准的编制和修订。通过国家标准和地方标准的划分来明晰中央和地方财权事权。推动民生领域建设类、管理类标准更多采取国标、地标、建标，服务类标准更多采取地标、行标。实现标准规范制定一个、实施一个、约束一个，明确严格的监督执行主体和罚则，不断推动以标准管理替代行政指令。二要强化对各地基层民生保障的监督指导。建立财政可承受能力评估机制，落实和完善基层新增“三保”支出、民生提标扩面、项目工程等事项的评估制度，避免各类民生资金使用乱象。健全政策评估优化机制、民生服务群众评价机制等，实现服务效果可评价、服务供给可调整、政策制度可优化。三要加强对民生领域社会供给主体的监督管理。持续强化对养老托育、救助慈善等重点民生领域的监督管理力度，加大对养老诈骗、非法社会组织的集中整治，建立跨部门综合监管机制，运用新型监管机制手段，加大执法监督力度，保障人民群众的合法权益。

〔作者系中国宏观经济研究院社会发展研究所社会治理室主任〕

完善监督管理体系要有标准规范可依

□ 李璐

民生建设的监督管理要用好“互联网+”

□ 金江军

党的十八大以来，我国民生建设领域的监督管理体系不断完善，在教育、卫生健康、人力资源和社会保障、民政等领域，国家层面均作出了顶层设计，出台了一系列政策措施。

虽然我国在民生建设领域的监管方面取得了很大成绩，但从实际情况来看，仍有一些地方和具体领域尚不适应数字化时代民生建设监管的要求。例如，许多民生领域主管部门的信息系统由不同的信息技术厂商开发，信息系统之间无法互联互通，信息无法共享，影响了监管效率的提升。相关部门之间还存在数据壁垒，容易产生监管漏洞。大数据、人工智能等新一代信息技术在民生建设领域的应用有待进一步深化，智慧化程度还有较大提升空间。不少人的数字素养尚不能适应新形势新要求，既懂信息化又懂相关业务的复合型人才比较匮乏。

因此，要进一步提升民生建设领域的监管效率、降低监管成本，就需要用好用新技术手段，持续大力推行民生建设领域的“互联网+”。

以“互联网+”促进民生领域监管的精准化。可通过数据联网动态分析比对，有效杜绝套取社保基金、违规领取资金补贴、资金管理不规范等行为。加强智慧监管，通过大数据分

析，构建覆盖全流程的监管体系，识别和预警各类违规行为。如，相关部门在开展社会救助时，可建立社会救助申请家庭经济状况核平台，通过网络联审、数据比对，掌握被审核对象的房产、车辆、企业开办、银行存款、消费等经济状况。对符合条件的纳入低保范围，对不符合条件的予以清退。又如，在卫生健康行业，通过数据联网分析，及时发现大处方、过度诊疗以及伪造、贩卖《出生医学证明》等行为，对情况异常的医疗机构进行飞行检查。

以“互联网+”促进民生领域监管的针对性。在人民群众高度关注的消费领域，可通过数据联网分析，对生产经营者进行分级分类监管，科学、合理配置有限的执法力量，对重点领域和重点群体，加大执法检查频次。如，综合投诉电话、网络、社交平台、新媒体账号等各类消费者反映渠道，对消费者差评、投诉较多的餐饮机构开展执法检查，让人民群众吃得放心；对消费者差评、投诉较多的宾馆酒店开展执法检查，让人民群众在差旅过程中住得放心；根据对各景区景点以及旅行社、导游等涉旅机构和人员的评价，对游客反映问题较多的景区景点、涉旅机构和人员进行重点监管，让人民群众玩得放心；加强对保姆、护工、保

洁等家政服务人员进行监管。

以“互联网+”推行民生领域信用监管。深入推进民生领域社会信用体系建设，加快构建以信用为基础的新型监管机制。如，可将骗婚行为作为失信记录纳入信用数据库，对严重失信的个人、婚介公司、婚介从业人员进行跨部门联合惩戒，净化婚介市场。对于群众反映强烈的医疗行业“医托”“号贩子”“黑护工”等问题，把相关行为作为失信记录纳入自然人信用数据库，提高违规成本，维护医疗秩序。

以“互联网+”实现民生领域全生命周期监管。在民生领域，相关企业、机构和个人情况经常发生变化，相关信息分散在不同地区、不同行业、不同部门。通过数据关联，对被监管对象进行全生命周期监管，可以显著提升监管效能。例如，以统一社会信用代码为唯一标识，通过网络来关联企业、个体工商户等经营主体以及社会组织相关数据，可以实现对餐馆、酒店、旅行社、家政公司、婚介机构、行业协会等进行“从注册到注销”的全生命周期管理。以身份证号码为唯一标识，通过网络来关联个人的相关数据，可以实现对家政服务人员、中介服务人员、导游等进行“从入职到离职”的全生命周期管理。通过大数据分析相关

机构和个人的违法违规情况，监管部门可以开展分级分类监管，确定需要监管的重点行业、重点领域和重点对象，科学、合理地配置有限的执法力量。

以“互联网+”推进民生领域社会共治。在民生领域，被监管对象往往量大面广，而监管部门受编制、经费、时间、精力等限制，难以有效开展监管。建立和完善网上举报机制，可便利化开展对违法违规机构和个人进行公众监督，充分发挥人民群众的社会监督作用，为监管部门开展执法检查提供线索，从政府部门的“单打独斗”向“社会共治”转变。例如，“黑作坊”是危害食品安全的“毒瘤”，其生产的食品极易出现安全隐患，但因其往往位置偏僻、晚上作业，给监管工作带来不便，发展完善网上举报机制可成为清理“黑作坊”的有效监管手段。

