

扎实推进共同富裕之

如何促进基本公共服务均等化

编者按

2021年8月,习近平总书记主持召开中央财经委员会第十次会议,研究扎实促进共同富裕问题。会议强调,要促进基本公共服务均等化,加大普惠性人力资本投

入,完善养老和医疗保障体系、兜底救助体系、住房供应和保障体系。城乡居民基本养老保险事业与共同富裕有什么关系?新时代促进基本公共服务均等化要从何处

着力?怎样进一步缩小城乡基本公共服务差距?围绕这些问题,学习时报高端智库版特约请有关部门负责人、专家、地方领导展开三方笔谈。

推动城乡居民基本养老保险事业高质量发展

人力资源和社会保障部农村社会保险司司长 刘从龙

从无到有:统一城乡居民基本养老保险制度。我国是世界上人口最多、农村人口占比较高的发展中大国,存在较大的城乡差距和地区差距,建立统一的城乡居民基本养老保险制度是一项艰巨的任务。根据党中央要求,2009年国务院启动新型农村社会养老保险试点;2011年启动城镇居民社会养老保险试点;2012年基本实现新型农村和城镇居民社会养老保险制度全覆盖。党的十八大报告明确提出,要整合城乡居民基本养老保险制度。

2014年2月,国务院常务会议研究决定,建立统一的城乡居民基本养老保险制度。到2015年底,全国所有省份都出台了统一城乡居民基本养老保险制度的政策文件。城乡居民基本养老保险主要覆盖年满16周岁(不含在校学生)、不属于职工基本养老保险覆盖范围的城乡居民;实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式,基础养老金与个人账户养老金相结合的支付方式。个人缴费和集体补助及地方政府对参保人的缴费补贴全部记入个人账户,多缴多补、长缴多得;参保人年满60周岁、累计缴费满15年,且未领取国家规定的基本养老保障待遇的,可以按月领取城乡居民养老保险待遇,主要包括由中央和地方政府直接支付的基础养老金和由个人账户储存额计发的个人账户养老金。

党的十八大以来,党中央把社会

保障体系建设摆上更加突出的位置,推动我国社会保障体系建设进入快车道。统一城乡居民基本养老保险制度,我国基本养老保险覆盖近10亿人,是世界上规模最大的社会保障体系。到2021年11月底,全国城乡居民基本养老保险参保人数超过5.47亿人,其中95%是农村居民,超过1.6亿城乡老年居民按月领取养老金。2020年,城乡居民基本养老保险基金收入超过4800亿元,基金支出超过3350亿元。城乡居民基本养老保险在保障和改善民生、调节收入分配、增进人民福祉中发挥了积极作用。

脱贫攻坚:城乡居民基本养老保险助力消除老年贫困。城乡居民基本养老保险覆盖对象主要是低收入农村居民,在开展新农保试点之初,人社部协调相关部门,明确了地方政府为参保的重度残疾人等困难群体代缴部分或全部最低标准的保费、中央确定的基础养老金不计入低保对象家庭收入等衔接政策。

2017年8月,人社部会同财政部、国务院扶贫办印发《关于切实做好社会保险扶贫工作的意见》,明确要求地方政府为参加城乡居民基本养老保险的建档立卡贫困人口、低保对象、特困人员等困难群体,代缴部分或全部最低标准的养老保险费。人社部研发了社会保险扶贫信息平台,并与相关部门建立定期信息交换比对机制,变“人找政策”为“政策找

人”,精准指导地方做好帮扶贫困人员参保工作。2018年,有关部门印发意见,要求将年满60周岁、未领取基本养老保险待遇的贫困人员纳入城乡居民基本养老保险制度,按月发放养老金。

2017年至2020年,全国共为1.19亿人次代缴城乡居民基本养老保险费129亿元;到2020年底,8848万建档立卡贫困人口、低保对象、特困人员等困难群体参加基本养老保险,其中3014万贫困老人按月领取养老金,基本做到了应保尽保,在消除老年贫困中发挥了积极作用。

共同富裕:推动城乡居民基本养老保险事业高质量发展。第七次全国人口普查结果显示,我国乡村60岁及以上老人占比达到23.81%,比城镇高出7.99个百分点。我国农村老龄人口基数大、占比高,随着中青年人口向城镇流动、家庭养老和土地保障功能弱化,城乡居民基本养老保险应当在促进共同富裕中发挥更为重要的作用。目前,城乡居民基本养老保险存在的主要问题,一是还有一些符合条件的人员没有参保,二是多数地方养老金水平偏低,三是业务管理特别是基金管理存在薄弱环节。

对此,需坚持以人民为中心的发展思想,按照兜底线、织密网、建机制的要求,建立激励约束有效、筹资权责清晰、保障水平适度的待遇确定和基础养老金正常调整机制,推动城乡居民基本养老保险待遇水平随经济

发展逐步提高,确保参保居民共享经济社会发展成果,不断增强参保居民的获得感、幸福感、安全感。

具体地说,就是按照党中央的决策部署,坚持问题导向和目标导向,补短板、强弱项、守底线,推动城乡居民基本养老保险事业高质量发展。一是巩固拓展脱贫攻坚成果,继续帮扶符合条件的困难人员应保尽保,全面实施全民参保计划,通过加大政策宣传力度、做好参保服务工作等方式,积极组织引导未参保人员参保。二是在推动各级政府尽力而为、量力而行提高城乡居民基础养老金的同时,通过提高个人缴费最低档次标准并调整缴费补贴等方式,积极引导有条件的参保人多缴费,推动各地提高城乡居民基本养老保险基金投资运营效益,增强个人账户养老金支付能力。三是认真做好基金管理问题专项整治工作,针对城乡居民基本养老保险点多、面广、服务对象众多、主要管理服务在基层等特点,全面加强人防、技防、协防,坚决守住参保人的养老钱。在推进完善从中央到地方五级社会保障管理组织体系和服务网络的同时,充分利用全国统一的社会保险公共服务平台和互联网、大数据、云计算等信息技术创新服务模式,坚持传统服务方式和智能化服务创新并行,针对老年人、残疾人等群体的特点,提供更加贴心暖心的服务。

持续推进城乡基本公共服务均等化

江苏省徐州市委副书记、代市长 王剑锋

推进基本公共服务均等化,特别是持续推进城乡基本公共服务均等化,丰富多层次多样化生活服务供给,构建优质均衡的公共服务体系,是落实以人民为中心的发展思想、推动共同富裕的重要举措,也是促进形成强大国内市场、构建新发展格局的重要支撑,对于不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,具有重要的现实意义。

坚持高质量发展,厚植为民情怀,让发展成果更多更公平惠及人民群众。坚持以人民为中心的发展思想,注重做大“蛋糕”和分好“蛋糕”相结合,千方百计发展实体经济,做大做强经济实力,夯实公共服务供给之基。同时,通过科学的政策制度安排,形成人人享有、公平合理的分配格局,充分调动各方面的积极性、创造性。一是注重“锦上添花”和“雪中送炭”相结合,在发展中保障和改善民生,根据地方财政能力推动公共服务产品不断向高标准、高品质转变,同时坚守底线思维,关注重点地区、重点领域和困难群体,织密民生保障网,逐步消除二元结构、缩小贫富差距。二是注重尽力而为和量力而行相结合,充分考虑经济发展状况和财政负担能力,主动担当作为,以更大力度、更实举措提升公共服务保障水平,让人民群众有更多获得感。同时,合理引导社会预期,优先保障基本公共服务供给,逐步扩大供

给范围,实现公共服务保障与经济社会发展“同频共振”。三是注重完善“硬设施”与优化“软服务”相结合,加大基础设施建设投入,完善提升城市功能品质,同时建立健全管理体制机制,优化人才队伍及发展软环境,确保硬件设施与服务水平相得益彰,发挥更大效能。

坚持系统思维,加强统筹谋划,在高质量发展中不断扩大有效供给。一是强化顶层设计。制定推进基本公共服务均等化实施意见,围绕劳有厚得、幼有善育、学有所教、病有良医、老有颐养、弱有众扶、住有宜居等重点领域,明确具体内容和保障标准,配套出台基本公共服务清单。二是统筹城乡建设。坚持制度创新、政策引领、项目支撑,全面实施城市更新、乡村建设和生态修复行动,扎实推进乡村公共空间治理、农村人居环境整治、农民住房条件改善和特色田园乡村建设,促进城乡供水一体化和建立健全农村道路交通、垃圾收运体系,使广大农村地区旧貌换新颜。三是推进共建共治共享。从人民群众最关心最直接最现实的利益问题出发,聚焦更稳定的工作、更好的教育、更可靠的社会保障、更舒适的居住条件等目标,精心编制人力资源和社会保障、教育、卫生健康、文化旅游、养老服务等系列专项规划,实施城乡建设、民生改善等行动计划,逐年编排实施一批城建重

点工程和民生实事,努力实现城乡公共服务产品供给均衡高效、民生服务体系基本健全完善。

坚持问题导向,着力补短强弱,用优质均衡的公共服务普惠于民。针对发展不平衡不充分的现状,聚焦群众急难愁盼问题,集中力量、多措并举补短板强弱项。加快优质公共服务向农村、经济薄弱地区延伸。着力推动更充分更高质量就业,突出抓好高校毕业生、退役军人、特殊困难人员就业和农民工返乡创业等服务,加强重点群体技能培训,提高就业创业能力,推进创业带动就业,鼓励勤劳创新致富。着力推进基础教育优质均衡发展,针对“十四五”时期基础教育在校生将进入峰值、教育资源存在较大缺口等问题,优先保障教育投入,优化学校建设布局,加大教师补充力度,有效减轻困难家庭教育负担,完善城乡一体化的义务教育发展机制。着力实施卫生健康工程,积极发展医疗事业集团和医联体,完善公立医院医师多点执业制度,多渠道破解基层公共卫生服务机构发展难点,全面提高基层医疗卫生服务水平。着力增强社会保障能力,持续提升城乡基本养老保险参保率,实现居民医保市级统筹,城乡低保标准统一并轨,不断完善社会救助、临时救助、特困人员和孤儿供养等惠民政策。着力健全住房供应保障体系,针对城镇新市民、青年人及低收入困难家庭等重点群体,

加大保障性租赁住房供给,加快建成多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度体系。同时,深化数字技术在公共服务领域的协同应用,增加城乡交通、教育、医疗、文化、社保、养老等方面精准服务、高效服务、智能服务供给,提升基本公共服务数字化水平。

坚持标本兼治,构建长效机制,将制度优势更好转化为服务效能。一是健全基本公共服务标准体系。围绕幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶以及优军、文体服务保障等方面,结合实际制定覆盖城乡的基本公共服务具体实施标准,开展基本公共服务达标行动,切实保障人民群众的基本公共服务权益。二是健全多元参与共建共享投入机制。强化政府对基本公共服务供给的主体责任,建立稳定的财政资金保障机制,同时支持鼓励各类经济主体和社会组织参与基本公共服务补充供给,放宽市场准入,建立健全政府引导、市场运作、社会参与的基本公共服务多元化资金投入机制。三是健全动态监测评估和考核机制。推进基本公共服务均等化是一个动态发展的过程,需要建立健全科学可行的监测评估制度和绩效考核办法,加强跟踪分析、督查推进,及时发现新情况、解决新问题,促进基本公共服务保障水平优质均衡、稳步提升。

改革开放40多年来,我国基本公共服务体系取得了长足进步,公共服务设施实现了较高质量的覆盖,较好地保障了人民群众的基本权益。但同时也需看到,我国基本公共服务体系覆盖质量不高、服务水平 and 效能不足的问题依然突出,与人民群众日益增长的美好生活需要仍然存在一些差距。如我国平均约每40万人才拥有一个图书馆;2020年底,我国养老床位数约为821.0万张,约占60岁以上人口的3%。此外,我国优质公共服务资源主要集中在东部地区、城市地区,拉大了城乡、区域之间的公共服务差距。

新时代,我国公共服务面临着从数量向质量、从规模向结构、从“有没有”向“好不好”的转变。推进基本公共服务均等化,需坚持以人民为中心的发展思想,建立更广覆盖、更高质量、更加均衡的公共服务体系,促进人的全面发展。

以标准化促进基本公共服务均等化。2021年,《国家基本公共服务标准(2021年版)》正式印发,为当前和今后一个时期我国基本公共服务供给提供了指引、明确了重点。通过建立基本公共服务标准,对各级政府形成一种制度化的约束,使区域内大致按统一标准提供服务和保障,让全体居民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务,逐步缩小城乡差距、区域差距。需要注意的是,随着城市内外来人口增加,过去按照行政层级和户籍人口来规划配置教育、医疗等公共服务资源的做法,越来越捉襟见肘,供需矛盾日益突出。应明确以常住人口为依据,规划建设教育、医疗、文体、公租房等公共设施,将外来人口纳入基本公共服务体系,尤其应保障外来人口学龄子女享有义务阶段教育。根据公共服务标准,加强基本公共服务供给的财政保障,重点保障城乡基层和中西部地区。建立标准动态调整机制,未来可根据标准实施效果、经济社会发展状况和人民群众需求等因素,适时调整相关标准,让经济社会发展成果及时惠及广大人民群众。

以城乡一体化补齐基层短板。当前,我国公共服务体系的重点和难点依然在农村,补齐基层短板的任务依然艰巨。推进城乡基本公共服务体系的统筹规划和一体化建设,着力补齐基层公共设施短板,努力促进城乡协同发展,缩小城乡公共服务差距。建议推广总分校(院、馆)制、城乡对口帮扶、流动服务、志愿服务等模式,促进城市优质教育、医疗、文化资源向基层辐射和延伸,形成以城带乡、城乡互动、协同发展的良好局面。基层也应统筹整合文化、卫生、教育、民政、社会保障、就业等行业主管部门加大公共资源投入,避免重复建设和资源浪费,发挥综合效能。

以数字化赋能公共服务供给。网络和数字技术的蓬勃发展与应用,带动了各个领域的技术突破,对公共服务供给也带来了革命性的变化。网络数字技术的引入,可以有效扩大优质公共服务资源向偏远地区、农村地区辐射和延伸,以数字技术手段填平区域间、城乡间在优质资源可及性上的鸿沟,让优质资源更好惠及广大基层群众。此外,各级政府部门也可以运用数字技术手段,有效捕捉和分析社会反

创新体制机制

清华大学中国发展规划研究院执行副院长、教授 杨永恒

馈信息与公众需求信息,及时纳入公共服务决策,大幅提升公共服务的数字化、智能化和精准化水平。这当然也需要加强部门之间的统筹协调,整合各类数字服务平台和资源,构建共建共享、互联互通、高效统一的公共服务基础平台,减少重复建设和闲置浪费,充分发挥平台规模效应,扩大优质服务资源的可及性。

以社会化激发公共服务创新活力。公共服务是政府的责任,但并不意味着必须由政府包办。应在坚持政府保障责任的同时,扩大社会参与,建立开放多元、充满活力的公共服务体系,在更高水平上实现公共服务供需均衡。各级政府应重点鼓励、引导民营企业及社会资本参与学前教育、健康养老、文化娱乐、体育建设、旅游休闲、家政服务等消费热点和供给短板领域。以养老为例,我国正进入快速老龄化社会,单单依靠政府力量难以解决规模日益扩大、需求日益多样化的养老需求。因此,可鼓励专业化的养老服务运营机构以委托运营、PPP(政府和社会资本合作)等模式参与养老服务供给,促进养老服务提质、扩容、升级,更加有效地满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。从政府角度而言,应完善法律和制度环境,建立稳定的市场预期,增强社会力量参与公共服务的积极性。

最后,政府部门需切实履行主体责任,有效促进基本公共服务均等化。一是加强统筹规划,建立协调统一的基本公共服务体系,避免重复建设和资源浪费。二是加快推进公共服务的标准化和规范化建设,明确公共服务提供的范围、规范和质量,作为面向公众的服务承诺和监管公共服务的依据。三是以更加开放、包容、创新的态度,调动各方力量积极参与,形成推动公共服务高质量发展的强大合力,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。