



学习好贯彻好党的二十届四中全会精神·专家笔谈

广泛调动各类社会资源 加大保障和改善民生力度

■关信平



在推动高质量发展过程中办好各项民生事业、补齐民生领域短板,奋力推进民生福祉达到更高水平

“民生无小事,枝叶总关情。”中国式现代化,民生为大。“十五五”时期,保障和改善民生在国家总体建设与发展中的重要性越来越大,具体任务也越来越多。党的二十届四中全会强调“加大保障和改善民生力度,扎实推进全体人民共同富裕”,在促进高质量充分就业、完善收入分配制度、办好人民满意的教育、健全社会保障体系、推动房地产高质量发展、加快建设健康中国、促进人口高质量发展、稳步推进基本公共服务均等化等多个方面提出具体要求。

聚焦普惠性、基础性、兜底性——目前,我们已建成世界规模最大的教育体系、社会保障体系、医疗卫生体系、城市住房保障体系,形成世界最大规模的中等收入群体。但也要清醒地看到,社会民生领域仍存在一些短板弱项。

比如,结构性就业矛盾凸显,新就业形态人员权益保障有待加强;人口老龄化日趋严峻,常住人口市民化仍面临不少制约因素;分层分类社会救助制度的总体效益有待加强;在养老、育幼、助残等方面还不同程度地存在供给不足、质量不高、资源分配不均衡等问题。

“十五五”时期,加大保障和改善民生力度,既要持续的资源投入与制

度设计,也要精准聚焦普惠性、基础性、兜底性。

“普惠”不等于完全免费,而是通过政府支持降低费用、提高可及性,让更多人享受到质量不断提升的公共服务。“十五五”时期,普惠性民生保障需紧密结合实际场景,平衡好政府、市场与家庭责任,合理确定保障层次与政府负担程度,重点包括推动教育资源扩优提质、推进优质医疗卫生资源普惠、大力发展“一老一小”普惠服务。

“基本”并非低水平供给,而要随经济社会发展与民众需求提升而提升。“十五五”时期,应依据国家基本公共服务标准,细化制定分地区分领域基本服务项目清单、基本质量标准、均衡评估办法。根据经济社会

发展水平和财政可承受能力,进一步将涉及群众切身利益的增量服务事项纳入国家基本公共服务标准。同时,推动基本公共服务供给与人口变化相协调,按照服务半径合理、规模适度、功能适用、保障有力要求,优化服务设施建设和运行管理。

“兜底”也不是“一包到底”,而是通过加大社会救助政策落实力度,强化社会救助动态监测和主动发现能力等,切实保障好困难群众基本生活。“十五五”时期,可进一步运用大数据比对与实地摸排相结合等方式,加强动态监测预警,全面开展低保边缘家庭、刚性支出困难家庭认定;合理确定调整最低生活保障标准,与城乡居民人均消费支出相挂钩,切实保障困难群众基本生活。在此基础上,完善最低工资标准调整机制,合理提高最低工资标准;加大以工代赈实施力度,优先吸纳带动低收入人口就地就近就业增收。

日前,民政部、财政部联合印发《关于进一步健全完善临时救助制度的意见》,提出全面推行急难事项“小额快救”,办理时限一般不超过3天。意见明确,对因遭遇突发变故、意外伤害、重大疾病等急难情形,导致基本生活暂时出现严重困难的家庭或者个人,实施“小额快救”,进一步畅通快速申请渠道,简化审核办理流程,通过“小金额、免核对、快办理”,有力提升临时救助“救急难”的

制度效能。

从“社会性消费”到“社会投资”——保障和改善民生没有终点站,只有连续不断的新起点。从趋势看,新质生产力对传统劳动密集型制造业的替代过程可能会带来新的社会结构分化和收入差距的增大;老龄化和少子化给民生保障带来一系列挑战,要求制定和实施更多更好的社会政策去提高人口质量;国际关系中的不确定性增大,要求民生保障体系进一步增强韧性。新时代新征程,要在推动高质量发展过程中办好各项民生事业、补齐民生领域短板,奋力推进民生福祉达到更高水平。

一要积极转变观念。过去,民生保障常被看成一种“社会性消费”。新形势下,应该更多地看到保障和改善民生作为一种“社会投资”的重要意义。政府和社会在民生领域投入的资金,都会在发展中获得更多的回报。要特别重视“投资于民”,并“提高民生类政府投资比重”,包括适应人口结构变化和流动趋势,完善基础设施和公共服务设施布局,加强人力资源开发和人的全面发展投资。同时,民生建设的目标不应仅仅停留在满足最基本的生存需要上,而要瞄准缩小收入差距和实际生活差距,不断提高民众的生活质量、居住品质。

二要弥补短板弱项。有些方面的制度还未建立起来或者说还不够成熟,如免费教育向非义务教育阶段延

伸等;有些制度虽然建立了起来,但作用效果还不够理想,如城乡居民养老保险等。新形势下,有必要认真研究人民群众实际需要的发展变化,本着“尽力而为、量力而行”的原则,不断健全民生保障的制度体系。

三要扩大覆盖面。目前,兜底性民生保障制度体系的覆盖率还比较低,帮扶困难群众的范围不够大;普惠性民生保障项目中也有一些存在覆盖面的缺口。一方面,应进一步扩大社会救助等兜底性民生保障制度的对象规模,让更多的困难群众能够得到帮助;另一方面,应进一步提高社会保险制度的覆盖率,尤其要有效解决新就业形态从业人员参加社会保险的问题。

四要促进均衡发展。推动更多公共服务向基层下沉、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜,促进区域间服务标准衔接。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,加强县域基本公共服务供给统筹,完善投入保障长效机制。

五要增大资源投入。合理提高公共服务支出占财政支出比重,增加政府资金用于民生保障支出。既要加大各级政府公共财政在民生领域的支出比例,也要进一步推动慈善事业的发展,更加广泛地调动各类社会资源,共同为加大保障和改善民生的力度作出贡献。

(作者为南开大学社会建设与管理研究院教授)

既需“扶优助强”也要“新陈代谢”

■季诺

《上海市加快打造国际一流营商环境行动方案(2026年)》(以下简称《方案》)以市场化、法治化、国际化为导向,构建起全方位优化营商环境的制度框架。其中,破产制度作为市场经济的基础性法律制度,其完善程度直接关乎营商环境的好坏。《方案》的出台将进一步推动资源的优化配置和营商环境的持续提升。

在这一框架中,“强化跨部门信息共享和工作联动,构建高效规范的经营主体退出渠道”“完善跨境破产工作程序”“提升跨境破产事务办理效率”“建立破产预警工作机制,助力庭外重组市场健康发展”等相关部署,彰显上海对企业全生命周期管理的深刻理解——健康的市场生态既需要“扶优助强”的培育机制,也需要“新陈代谢”的退出通道和及时救治的挽救路径。

《方案》精准把握市场痛点,将破产制度的完善融入营商环境建设全局,将显著提升破产制度效能。如果破产程序烦琐耗时,跨部门协同存在壁垒障碍,破产工具使用受限,将让不少困境企业错失最佳挽救时机,更会浪费宝贵的市场资源。在制度设计上,《方案》突出“全流程优化”理念,从破产预警、程序推进到跨境协同、风险防范,构建了覆盖企业退出全链条的保障体系。“建立破产预警工作机制”的部署,将推动破产挽救从“事后处置”转向“事前预防”,帮助困境企业可以更早利用庭外重组等手段重获新生。同时,《方案》提出“优化破产信息查询系统,探索高频事项在线办理”,这将直接破解破产案件办理中的信息壁垒,大幅节省办案时间成本,提高资源利用效率。

《方案》强化风险规制部署,着力解决实践中的突出问题,守好企业注销关卡。近年来,有的行业出现“职业闭店人”,通过注销企业实现恶意转移资产和逃债的目的,严重损害了债权人与消费者利益,造成了不好的社会影响。《方案》通过强化监管协同、惩戒机制,能够更好保障债权人和消费者的合法权益,促进构建良好的市场秩序。

《方案》完善跨境破产工作机制,契合上海“五个中心”的战略定位。在全球经济格局深度调整的背景下,跨境破产案件数量将逐步增加。《方案》关于完善跨境破产工作机制,提升跨境破产事务办理效率的规定,将进一步推动我国破产规则和国内通行规则的良性互动,能够更好地保护我国企业在跨境投资中的合法权益,也有利于吸引国际资本来沪投资,使上海成为向世界展示中国营商环境的重要窗口。

《方案》对破产行业从业者提出更高的专业履职要求。《方案》强调“提升数据要素市场化配置效率”“加强平台算法治理”等,需要破产行业从业者不断提升专业能力,适应数字化工作新要求。同时,“完善‘蓝鲸’护企线上线下服务功能”“深化园区‘法治副园长’机制”等部署,推动法律服务向基层延伸,也为破产行业从业者提升服务效能提供了新路径。破产行业从业者要主动参与企业风险预警、合规指导等全链条服务,成为企业合规运营和纾困重生的重要力量。上海市破产管理人协会作为从事破产工作的专业力量——破产管理人的行业自律组织,也将积极响应《方案》中“支持各类商协会参与政策制定、宣传解读和评估反馈”的部署,讲好上海营商环境优化故事,做好上海营商环境优化服务。

营商环境的优化没有终点。《方案》以制度创新破解市场退出难题,将推动形成“破中求生、退而有序”的市场生态,让破产制度充分发挥资源优化配置的“助推器”作用,为上海打造国际一流营商环境贡献力量。

(作者为上海市破产管理人协会会长)

营造高品质现代化人民城市

■刘淑妍

党的二十届四中全会指出,实现人民对美好生活的向往是中国式现代化的出发点和落脚点。坚持“人民至上”,人民性重塑了现代化人民城市品质生活的价值坐标,在实践中构建起兼具时代性与本土性的内涵体系。

以“促进人的全面发展”彰显高品质现代化人民城市追求——

“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧”的六维目标框架,将人民性转化为可感知、可触摸的生活体验。通过“完整社区”建设、微基建营造、多元治理创新,城市不仅是生产要素的集聚地,更是人民幸福栖居的家园。由此,高品质现代化人民城市愿景超越宜居的单一维度,形成以人民性为核心,兼具系统性、包容性、可持续性的城市再造理念。

共识理念上,强调为每个人提供自我实现的空间,实现从“生存需求”到“人的自由全面发展”。营造高品质现代化人民城市,重点策略表现为物理空间上建设“15分钟生活圈”全覆盖,教育、医疗、养老等公共服务精准适配全生命周期需求;精

神层面则是超越功能型消费、追求意义型体验,如通过文脉传承空间获得文化认同、通过共享创新工坊实现创造价值;发展层面要求打破“职业固化”局限,构建多元发展生态,如灵活就业空间、终身学习平台为个体潜能激发提供支撑。这些愿景性内容呼应马克思主义“人的类存在”理论,彰显“城市是文明容器、人民家园”的本质属性。

空间营造上,寻求打破传统城市的功能割裂,构建“空间—文化—生态”有机融合的共同体。营造高品质现代化人民城市,重点表现在物理空间融合中,如将托育点、老年活动室、口袋公园嵌入居住空间的“完整社区”建造,实现“生活服务零距离”;文化空间延续中,通过历史街区保护、非遗工坊建设,让市民在现代生活中触摸历史文脉;生态空间共享中,实现“推窗见绿、出门入园”,努力将生态价值转化为生活品质。

治理形态上,明确“人民是城市的主人”,积极构建共建共治共享的治理共同体。营造高品质现代化人民城市,重点表现在参与式规划中,通过居民议事会、规划听证会等机制,

让市民从“旁观者”变为“设计者”;通过“软约束”培育责任意识,让公共空间成为培育城市智慧共治的大课堂,如设立“睦邻活动场”,用场景化教育引导自治以及推出“社区责任合伙人”计划,鼓励新兴群体融入城市共享发展机遇。

以“精准适配服务”绘就高品质现代化人民城市图景——

以人民为中心的城市发展、更新与治理不仅是一种理念,更是一种实践。近年来,上海以城市更新破解空间瓶颈,以微基建织密服务网络,实现了治理逻辑从“政府主导”向“全民共建”的深刻转型,为超大城市品质生活升级提供了系统性方案。适应新时代高品质生活的需求,数智化时代的城市治理与服务可以更加精准与到位、贴心与温暖。

城市群体结构多元,新市民、老年群体、灵活就业者的需求存在不小的差异,应努力做到“一户一策、一类一方案”,打造个性化品质生活方案,让每个群体都能感受到“专属关怀”。新市民是城市建设的重要力量,却不同程度地面临“住房难、子女入学难、社会融入难”等痛点,可围绕稳定居住、权益保障、

社区归属等重点任务展开工作,以“安居+融入”为核心,让“城市过客”成为“社区主人”。聚焦老年群体面临的“出行难、就医难、精神孤独”等问题,围绕安全便利、健康保障、精神慰藉等重点任务展开工作,建设全龄友好的“服务共享网”,推进“硬件适老”与“服务暖心”相结合,让老年人“在家住得安心、活得开心”。对于城市灵活就业者面临的“社保参保难、职业发展模糊、社交孤立”等问题,需围绕权益保障、职业支持、社群联结等重点任务展开工作,以“权益+归属”为核心,基于制度保障与情感联结,让灵活就业不等同于“缺乏保障”,进而缓解“漂泊焦虑”。

城市区域空间与群体需求经常处于动态变化中,高品质现代化人民城市需避免“一建了之”的静态更新,而要建立完善长效跟踪与反馈对接机制。对于新市民、老年群体、灵活就业者等,可开展“需求跟踪调研”。其中,收集住房、就业、服务等需求变化是一项必要工作。如建立“灵活就业者需求数据库”,实时更新社保、培训、社交等需求趋势。如通过“市民出行大数据”识别

近郊新城就医、上学的通勤痛点,指导公共服务设施布局。同时,可建立“品质生活满意度评价”制度,邀请不同区域、不同群体的代表参与打分。上海市黄浦区新天地社区组织居民对口袋公园、便民服务站的使用效果进行评价,满意度低于80%的项目就需整改。此外,还可设计动态调整实践策略,实现品质生活持续提升,包括利用数字化手段提升服务效率。

营造高品质现代化人民城市,一个独特挑战在于“区域空间的复杂性”与“群体需求的多样性”;其独特魅力,也正在于能够通过差异化实践与动态优化,让每个区域都有适配的品质场景、每个群体都有专属的品质方案。从口袋公园建设到适老化改造,越来越多的城市以人民城市理念为指引,在“区域适配”与“群体精准”的实践中,让新市民安居乐业、老年人安享晚年、青年灵活就业者实现价值;在智慧共治推动下,实现“从有到优、从优到精”的升级,共同绘就“人人享有品质生活,处处彰显城市温度”的发展新图景。

(作者为同济大学政治与国际关系学院教授、文科建设处处长)

从“放得活、管得住”到“放得活、管得好”

如何正确处理政府和市场的关系,是进一步全面深化改革的核心问题。从“放得活、管得住”到“放得活、管得好”,一字之差并非简单的表述调整,而体现了我们党在改革开放40余年实践基础上对社会主义市场经济规律认识的持续深化,彰显了新时代中国经济治理的历史自觉与理论自信。

认知深化

“管得好”不是“管得多”。更好发挥政府作用,不是要更多发挥政府作用,而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下,管好那些市场管不了或管不好的事情。

“管得好”不是“简单管”。发挥政府作用,不是简单下达行政命令,而是要在尊重市场规律的基础上,用改革激发市场活力,用政策引导市场预期,用规划明确投资方向,用法治规范市场行为。

职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。这是在市场对资源配置起决定性作用的根本前提下,对“更好发挥政府作用”的高阶深化与效能升级,既靶向纠正市场失灵、防范系统性风险,又优化公共服务供给,最终实现高质量发展的目标。

进一步看,“放得活、管得好”中的“放”,不局限于简单的“松绑”,而更强调服务优化与政策协同,聚焦要素流动堵点、市场主体痛点精准发力;“放得活、管得好”中的“管”,超越单纯的“底线防控”,转向精准治理、效能提升与民生保障的多元目标。

从“管得住”到“管得好”的转变,本质上是治理逻辑的深刻变革。“管得住”凸显“底线思维”,核心是解决“监管有没有到位”的问题,重点在于防风险、守秩序,为市场经济健康发展保驾护航;“管得好”彰显“效能思维”,核心回答“治理效果怎么样”的问题,聚焦提质增效、惠民生,让发展锚定高质量目标迈进、成果更多更公平惠及全体人民。

实践指向

深化“放活”举措,激发市场内生动力。“放活”是市场经济的活力之源,是“管得好”的前提基础。

比如,清理消费领域不合理限制,

打破服务消费市场壁垒,释放文旅、健康、养老等领域消费潜力,推动内需持续扩大。

又如,拓展要素市场化改革试点,深化资本市场投融资综合改革,破除土地、数据等关键要素流动障碍,提高资源配置效率。

再如,持续激发民间投资活力,完善民营经济促进法,保障民营企业

在市场准入、公平竞争等方面的合法权益,推动平台企业与劳动者共赢发展。

优化“管好”方式,提升治理精准效能。“管好”是市场经济的有序保障,是“放得活”的重要支撑。

一是建立宏观政策取向一致性评估机制,将各类经济政策和非经济政策、存量政策和增量政策纳入评估范

围,避免政策碎片化与互相掣肘。

二是制定全国统一大市场建设条例,整治“内卷式”竞争与地方保护主义,打通制约国内大循环的堵点,促进商品和要素自由流动。

三是完善新兴领域知识产权保护制度,规范财政补贴政策,为科技创新与产业升级营造公平竞争的制度环境。

统筹发展与安全、民生与效能,彰显治理温度。既“放得活”又“管得好”,必须充分挖掘经济潜能,坚持政策支持和改革创新并举,坚持投资于物和投资于人紧密结合,以苦练内功来应对外部挑战。

在发展与安全维度,通过“放活”激发发展动力,通过“管好”筑牢安全底线,实现二者动态平衡,为经济持续健康发展提供保障。

在效率与公平维度,通过“放活”让市场主体在公平竞争中实现优胜劣汰;通过“管好”完善公共服务体系,缩小发展差距,推动共同富裕。

在对内改革与对外开放维度,以“放活”破除体制机制障碍,以“管好”规范开放秩序,实现改革与开放相互促进、协同推进。

(作者单位:中共上海市委党校)



扫描二维码
看解放日报理论
公号“解放+思想”
更多文章