

# 中国式现代化，民生为大

中青报·中青网记者 任冠青

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》（以下简称《建议》），对保障和改善民生作出一系列新的重大部署。如何理解“中国式现代化，民生为大”的深刻内涵？“投资于人”对于推进中国式现代化具有怎样的重要意义？保障和改善民生应重点聚焦哪些关键领域？“十五五”时期，如何立足“以人为本”扩大内需、增进民生福祉？近日，中国（海南）改革发展研究院院长、《民生大国：中国式现代化的大国策》作者迟福林接受本报专访，围绕上述议题进行探讨。

**中青报·中青网：**在您看来，什么是“民生大国”？如何理解以贯彻“民生为大”的发展理念建设民生大国？

迟福林：习近平总书记深刻指出，“为了人民而改革，改革才有意义；依靠人民而改革，改革才有动力”。最近，我在中信出版集团出版的《民生大国：中国式现代化的大国策》一书中提出：建设民生大国已成为中国式现代化的大国策。为什么这么说？原因就在于中国社会主要矛盾发生变化，中国发展阶段也发生了重要变化。

改革开放40多年来，我国成功实现从工业化初期到工业化后期的历史性跨越、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变、从短缺经济到消费

新时代的历史性提升。经济大国、开放大国建设既为民生大国建设奠定重要基础，又促进民生大国建设进程。

总体来看，经过改革开放40多年的发展，在物质文化需要一定程度上得到满足后，人民对美好生活的向往更加强烈、需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出更高要求，而且对更好的教育、医疗、健康、养老等服务型消费需求日益凸显，城乡居民的公共需求、服务型需求、发展空间需求、新型需求全面快速增长，这对民生大国建设提出了更高、更迫切的要求。

党的二十届四中全会公报和《建议》都强调“坚持人民至上”，并就着力加大保障和改善民生力度提出了重要要求。把保障和改善民生作为发展的根本目的，将有效缓解短期增长压力、释放中长期增长潜力，为加快形成消费主导的经济增长新模式提供重要条件，也将持续释放内需潜力、在全球和区域合作中增强战略优势。

**中青报·中青网：**《建议》提到，“坚持惠民和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”，凸显了更加重视民生的导向。您认为“投资于人”的重要意义是什么？应重点聚焦哪些领域？

迟福林：落实“民生为大”，关键在于全面“投资于人”。“投资于人”虽然是一种间接投入，但它是撬动投资效率的核心杠杆。当资本流向人的能力培养、潜能激发与价值实现时，能激发出14亿多人的潜能，创造出远超资金本身的乘

数效应。

进入新发展阶段，“投资于人”已成为促进经济结构转型与社会结构转型的结合点。落实“民生为大”，需要找准“投资于人”和“投资于物”的结合点。我认为，“投资于人”要重点聚焦形成人力资本和保障社会公平的关键领域。比如，未来，在教育、医疗、养老、文化、社区建设等与人民美好生活需要紧密相连的领域，投资空间仍然较大。

**中青报·中青网：**如何找准“投资于人”和“投资于物”的结合点，深化“投资于人”的结构性改革？

迟福林：我认为，未来可以重点围绕以下几个方面深化“投资于人”的结构性改革。

第一，推进以人为本的新型城镇化战略，这不仅是“投资于人”的主要载体，更是“投资于人”和“投资于物”的重要结合点。据初步测算，我国城镇化率提高1个百分点，可以拉动大概万亿规模的新增投资需求。

第二，推进城乡基本公共服务均等化。“稳步推进基本公共服务均等化。”这是《建议》在加大保障和改善民生力度方面提出的重要目标。

第三，完善收入分配制度。《建议》明确，有效增加低收入群体收入，稳步扩大中等收入群体规模，合理调节过高收入，取缔非法收入，推动形成橄榄型分配格局。

我在书中建议，要将实现居民收入“两个倍

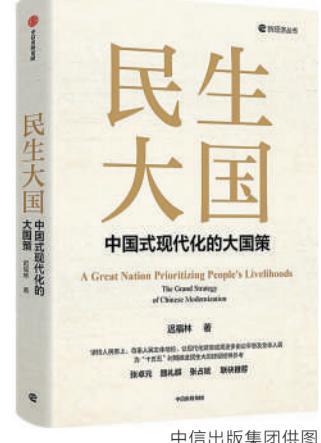
增”作为“再上新台阶”的重大任务，即中等收入群体倍增、居民收入倍增。

**中青报·中青网：**国内有效需求不足，是当前制约经济发展的主要矛盾。您认为提振我国居民消费需求的关键抓手是什么？“十五五”时期，如何通过“以人为本”扩大内需？

迟福林：从经济生活的实际看，我国经济转型升级还面临着消费与投资、城市化与工业化、政府与市场等方面的某些结构性矛盾掣肘。2024年中央经济工作会议在部署2025年重点任务时，把扩大国内需求摆在首位，强调“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”。强大的国内市场是推进中国式现代化建设的战略依托。“十五五”时期，形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式，关键在于以全面深化改革开放尽快破解投资与消费的结构性矛盾。

第一，实现供给与需求的良性互动是高质量发展的现实需要。只有消费与投资实现良性互动，供给与需求的大循环才有基础。

第二，扩大消费既是拉动经济增长的基础，也是关键。中国（海南）改革发展研究院曾撰写出版改革研究报告《消费主导：中国转型大战略》。书中的基本观点是，投资与消费在拉动经济增长中的作用，在不同时期有不同的条件。在短缺经济时代，投资是关键，有多少投资就有多少消费，投资决定增长；进入新发展阶段，消费是关键，是投资的基础，扩大消费对拉动增长具



中信出版集团供图

有重要作用。

如今，我们要重在建设以服务型消费为重点的中国消费大市场。从国际经验看，居民服务型消费占比达到60%-70%后将进入相对稳定的状态。从发展趋看，我国仍有10-15个百分点左右的提升空间。与发达国家存量消费市场不同，中国14亿多人口的巨大新增服务型消费大市场，将成为全球创新的试验场、应用场，将成为中国推动高质量发展的新需求、新动力。

第三，以结构性改革破解投资与消费的结构性矛盾。释放消费潜力、增强消费信心、稳定消费预期，要坚持惠民和促消费、投资于物和投资于人的紧密结合。

此外，要以消费结构升级创造新的投资需求。一方面，传统投资增速逐步放缓；另一方面，在教育、医疗、养老、社区建设等领域的投资空间仍然很大。要以扩大服务业市场开放为重点，带动与服务型消费相适应的有效投资，提升服务供给质量。

## 聚焦“急难愁盼” 增强人民群众的幸福感

□ 马亮

现代化的本质是人的现代化。实现人民对美好生活的向往，既是我们的奋斗目标，也是中国式现代化建设的出发点和落脚点。

党和国家高度重视解决人民群众的民生保障问题，近些年来更是不遗余力地大力投入和切实落实。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步保障和改善民生着力解决群众急难愁盼的意见》强调，要增强社会保障公平性、提高基本公共服务均衡性、扩大基础民生服务普惠性、提升多样化社会服务可及性，并提出了一系列保障措施，关注、重视和解决人民群众身边的急难愁盼问题。

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》（以下简称《建议》）提出，“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化，特别提到“就业和居民收入增长压力较大，民生保障存在短板弱项”，明确要“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题”。

“坚持人民至上”是“十五五”时期经济社会发展必须遵循的六项重要原则之一，特别是“注重在发展中保障和改善民生，在满足民生需求中拓展发展空间”。这意味着发展与民生不是非此即彼的矛盾关系，而是可以携手共进的辩证关系，也需要通过统筹协调来实现协同共进。与此同时，“十五五”时期将人民生活品质不断提高列为经济社会发展的主要目标之一。这充分体现出“人民政府”的“人民性”。

民生保障对政府财力投入和注意力分配提出了挑战，意味着要扭转政府投资的“风向标”和“指挥棒”，使其更多向人民群众的急难愁盼问题倾斜。归根结底，要让人民群众的急难愁盼成为党员干部的急难愁盼，增强各级政府为民服务的动力，急人民之所急，才能使民生保障得到高度重视和持续投入。这就要求在对各级政府进行绩效考核时，不仅要看经济建设如何，还要看民生保障怎么样，推动政府部门坚持“民生为大”。

中国经济的韧性和底气有目共睹，“中国制造”让全球消费者受益。让人民群众分享经济发展果实，从“中国经济”走向“中国人经济”，意味着要让经济更多辐射社会，实现民生保障水平不断提升。民生保障离不开经济增长，而经济增长要兼顾提高劳动收入和保障劳动权益。

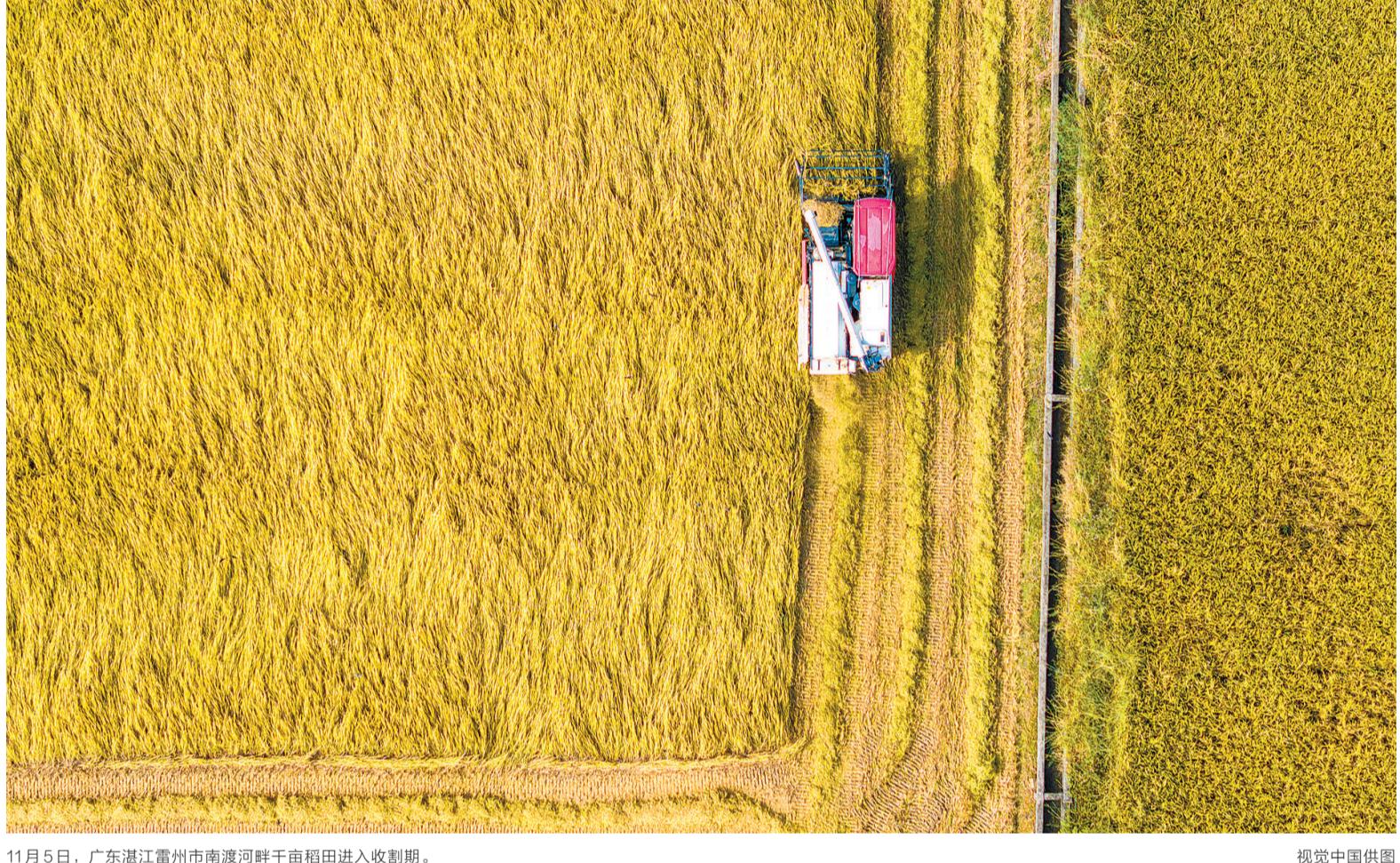
只有让更多真金白银投入民生保障中，使公共财政的“民生色彩”更足，才能增强人民群众的获得感和幸福感。在扩大内需和财政投资方面，《建议》提出“坚持惠民和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”，增加政府资金用于民生保障支出，提高民生类政府投资比重。这都意味着我国将在财政投资结构和重心方面，为民生保障注入更稳健的活力。

民生保障涉及就业、收入、教育、社会保障、住房、健康、人口等众多方面，关乎人民群众的衣食住行和柴米油盐。《建议》提出“加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕”，包括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。

民生保障基本涵盖了人的生命周期的各个阶段和公共服务的各个领域，也需要整体、全面和系统地规划、执行和落实。这就需要各级政府部门通力合作，加强政策协同与服务衔接，继续推进基本公共服务均等化，并做好非基本公共服务扩面和生活类公共服务拓展工作。特别是随着人口流动而带来的公共服务供需匹配问题日益突出，需要做好流入地公共服务配套和流出地公共服务转移工作。

数字时代和智能时代对民生保障提出了挑战，但是更孕育着无限机遇与可能。《建议》强调，深入推进数字中国建设，“加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合”。通过人工智能等新兴技术赋能民生保障，可以实现民生保障的“千人千面”，通过定制化、便利化、精准化的公共服务来满足不同人群的需求。

（作者系北京大学政府管理学院教授）



11月5日，广东湛江雷州市南渡河畔千亩稻田进入收割期。

视觉中国供图

## 动态调配教育资源 让每一个孩子“上好学”

□ 李涛

“十五五”规划建议在“办好人民满意的教育”部分，明确提出要“健全与人口变化相适应的教育资源配置机制，扩大学龄人口净流入城镇的教育资源供给”，这为化解人口动态变化与教育资源供给不匹配的矛盾指明了治理方向。

当前，我国正处于人口结构和教育发展的转型阶段。一方面，出生人口总量递减直接导致学龄人口数断崖式下降；另一方面，人口空间分布格局正在重构，学龄人口流动向城市（县城+都市圈）集聚，形成以“乡村-城镇-城市”“非省会-省会-‘中西部-东部’‘边缘城市-中心城市”为特征的空间转移路径。但同时，局部地区受逆城镇化、乡村振兴和区域发展政策等多重因素影响，人口回流和集聚态势也逐渐显著。这种人口动态变化，使得基础教育资源的供给与需求之间难以匹配，亟须系统破解。

人口动态变化所引发的基础教育资源供给不匹配，主要表现为“不足与过剩”并存的难题。一方面，在学龄人口流入地区，学位供给不足、教育用地规划滞后、学校基础设施欠缺、教师补充困难等问题突出；另一方面，在学龄人口流出地区，农村学校普遍“小、微、空”，校舍闲置问题加剧，农村教师总量过剩但特定学科教师却非常紧缺，呈现教师“过剩”与“紧缺”并存的结构性矛盾。

从现实感受来看，这一难题又表现为“人口与空间”的矛盾，即受人口流动与城镇化发展影响，大城市教育需求不断攀升，学龄人口与教育资源间的“空间匹配”难度加大；而县城和农村地区学校则面临规模效益衰减、资源效能不足等问题。尤其是以“乡村小规模学校”“乡镇寄宿制学校”和“县域高中”为代表的三类学校发展面临更多困局，进一步导致学龄人口外流。

基于此，“健全与人口变化相适应的教育资源配置机制”，需重点推进以下四项核心工作：

一是优化学位供给与布局调整。面对当前及未来的人口变化，应加强统筹公安、统计、教育等不同部门的数据，进一步提升学龄人口科学预测能力，提前规划学位布局，通过新建、扩建、恢复、撤并或保留学校等不同方式应对学位需求变化。例如，在学龄人口流入地，要提前规划并预留教育用地，通过有序扩建、新建学校或合理分流学龄人口，以满足学位需求；在学龄人口流

出地，则可通过撤、并、减、裁等手段，减少资源浪费，并通过对土地、校舍的确权和活用，有效破解农村学校布局调整中的校产闲置问题。

二是优化师资补充、流动和退出机制。应创新编制改革，分类运用教师“补充”“流动”和“退出”等不同机制，应对教师总量过剩和结构性短缺困境。在教师补充上，过渡期可合理运用市场化机制弥补师资缺口，探索“固定编制与机动编制相结合”等机制创新；在教师流动上，建立“市县结合”“市聘县用”等新制度，完善“县管校聘”“教师走教”等交流机制，创建跨区域、跨学段的教师流转和弹性使用机制，应对教师交流不畅、低学段教师冗余、教师配置效率不高等难题；在教师退出上，应在区域范围内加快建立科学统一的退出标准，实现冗余教师有序退出。

三是优化教育经费保障和使用机制。在经费保障上，坚持以流入地政府财政保障为主，建立生均教育经费“钱随人走”“跨市转移支付”等跨区域流转机制，健全流入地和流出地财政分担机制。在

经费使用上，强化政府规范、监管和指导反馈，加强经费科学管理和运行监测，提升资金使用的合理性与精准度。

四是优化教育资源统筹调配机制。一方面，完善行政区域内的管理体制，如优化“以县为主”的管理体制，推动县域城乡教育融合发展；探索“市县结合”管理体制，增强市县整合能力；发挥省级部门“筹增统均”的职能。另一方面，健全跨行政区的管理机制，如建立“流入地为主、流出地协同”的跨省协调机制，保障流动人口子女教育权利；建立京津冀、长三角等城市群教育协同发展管理机制，促进城市教育集群发展；建立东西部“组团式”教育帮扶协同治理机制，推进区域教育均衡；完善省域跨区配置保障机制，实现地区间教育优势互补；设立资源跨区配置协调小组，实现省际边界地区和毗邻地区的跨区域协同治理。

（作者系东北师范大学中国农村教育发展研究院副院长，教授）



贵州省黔西南市五里布依族苗族乡箐头教学点的小学生在课间拔河。

视觉中国供图