

# 信息参阅

第 34 期

市经济技术研究中心

2021 年 11 月 4 日

---

- **国家发展改革委解读《关于推动生活性服务业补短板  
上水平提高人民生活品质的若干意见》** P<sub>2</sub>
- **专家解读：加强生活性服务业标准品牌质量建设** P<sub>5</sub>
- **专家解读：推动生活性服务业数字化赋能** P<sub>10</sub>

## ★让“家门口”的生活服务更优质——国家发展改革委相关负责人解读《关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质的若干意见》

近日，国务院办公厅转发国家发展改革委《关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质的若干意见》（以下简称《意见》）。为何要制定《意见》？生活性服务业的主要范畴和领域是什么？怎样推动生活性服务业补短板、上水平？记者就此采访了国家发展改革委有关负责人。

### 一、我国生活性服务业蓬勃发展

“生活性服务业是指满足居民最终消费需求的服务活动。”该负责人说，生活性服务业涵盖绝大部分政府承担全部或部分供给责任的公共服务内容，同时也包括完全由市场供给的个性化、多样化的居民消费、保障等相关服务；既有全体人民均等享有的免费服务，也有广大群众共需共享的普惠服务，还有居民自我消费享受的个性服务。

近年来，我国生活性服务业蓬勃发展，但也存在有效供给不足、便利共享不够、质量标准不高、人才支撑不强、政策落地不到位等问题。

该负责人介绍，《意见》围绕促进生活性服务业补短板、上水平，从9个方面提出了30条任务措施，明确了当前和今后一个时期我国生活性服务业发展的重点任务和实施路径，是各

地各部门推动生活性服务业高质量发展的重要指导性文件。

“以**健康、养老、育幼、文化、旅游、体育、家政**等为代表的**生活性服务业**市场主体众多，与老百姓日常生活息息相关。”该负责人说，推动生活性服务业不断扩大供给、优化结构、提高质量，特别是发展价格可承受、质量有保障的普惠性生活性服务，形成多元化、多层次的发展格局，有利于有效扩大内需，形成强大国内市场，实现高质量发展和高品质生活相互促进。

该负责人表示，服务业是国民经济发展的“稳定器”和“助推器”，也是吸纳就业最多的产业。生活性服务业是承载服务业就业的重要组成部分。近年来，随着新技术、新业态、新模式不断涌现，生活性服务业吸纳就业容量大、弹性高、方式活，就业结构与产业结构协调性不断加强。推动生活性服务业高质量发展，将挖掘和释放就业潜力，面向城乡基层创造更多的就业岗位，推动实现高质量就业。

## 二、发展群众“家门口”生活服务

“聚焦群众期盼，回应群众关切，发展‘群众身边的生活性服务业’是制定出台《意见》的重要政策导向。”该负责人说，《意见》突出坚持模式创新和资源下沉，进一步明确公益性基础性生活性服务业内涵，分层分类加强服务供给，主要包括**基本公共服务、普惠性生活服务与社区便民服务**三大类。

《意见》提出，加强城乡教育、公共卫生、基本医疗、文

化体育等领域基本公共服务能力建设。在“一老一小”等供需矛盾突出的领域，通过政府购买服务、公建民营、民办公助等方式引入社会力量，发展质量有保障、价格可承受的普惠性生活服务。

该负责人表示，《意见》强调大力发展**社区服务**等群众“家门口”的生活服务。推动公共服务机构、便民服务设施、商业服务网点辐射所有城乡社区，推动社区物业延伸发展基础性、嵌入式服务；推动大城市加快发展老年助餐、居家照护服务，力争五年内逐步覆盖80%以上社区。同时，激活社区服务功能，建设“一刻钟”便民生活圈，完善城市生活服务网点布局、业态结构和服务功能，探索社区服务设施“一点多用”，探索建立社区生活服务“好差评”评价机制和质量认证机制。

### 三、加快补齐服务场地设施短板

场地设施短缺是各类市场主体普遍反映的生活性服务业发展的痛点问题，加快补齐服务场地设施短板至关重要。

该负责人介绍，为解决服务场地设施“租不到”“租不起”等难题，《意见》提出**实施社区基础服务设施达标行动**，结合推进老旧小区改造和规划新建居住区，建设社区综合服务设施，开展社区基本服务设施面积条件达标监测评价。同时，面向薄弱环节，完善老年人、儿童和残疾人服务设施。

该负责人表示，《意见》坚持“软硬结合”，**统筹考虑服务**

**设施建设和运营配套支持。**引导和支持各地补建社区“一老一小”、公共卫生、全民健身等服务设施，依法依规适当放宽用地和容积率限制，明确提供社区群众急需服务的市场主体可以租赁普通住宅设置服务网点，支持大城市疏解腾退资源优先改造用于社区服务。推广政府无偿或低价提供场地设施、市场主体微利运营模式，降低普惠性生活服务成本。

“一分部署，九分落实。”该负责人说，将结合相关部门职能职责，制定工作要点。地方政府要切实履行主体责任，因地制宜、因城施策编制生活性服务业发展行动方案，制定具体实施措施。探索建立生活性服务业统计监测制度，建立常态化运行监测机制和多方参与评价机制，逐步形成信息定期发布制度。

（来源：中国政府网 发布时间：2021-11-3）

### **★加强生活性服务业标准品牌质量建设（曹俐莉 中国标准化研究院研究员）**

《“十四五”规划纲要》要求加快生活性服务业品质化发展，以提升便利度和改善服务体验为导向，推动生活性服务业向高品质和多样化升级。日前，国办转发了《关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质的若干意见》（以下简称《意见》），对加快发展生活性服务业提出了总体要求。《意见》就加快构建行业性标准化服务标准，加强服务质量监测评

价，培育诚信经营、优质服务的示范性企业，创建生活性服务业品牌等提出了明确要求，是今后一个时期生活性服务业标准品牌质量建设的工作指南。

## 一、充分认识《意见》对生活性服务业质量提升的重大意义

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。生活性服务业直接面向群众提供物质和精神生活消费产品及服务，其质量高低直接关系到人民群众的获得感、幸福感、安全感。

近年来，我国生活性服务业得到长足发展，已成为国民经济的重要组成部分，对产业结构升级、居民生活品质提升和扩大就业发挥了重要作用。但总体而言，我国生活性服务业发展还是相对滞后，问题主要集中在以下四个方面：

**一是服务投诉居高不下。**根据中国消费者协会提供的 2020 年服务大类投诉数据，生活社会服务类高居服务类投诉第一名，与 2019 年相比，投诉比重上升了 1.17 个百分点。2021 年上半年生活社会服务类投诉又同期增加了 1.04 个百分点。尤其是民众较为关心的养老、育幼、家政等行业，服务不规范现象大量存在，“找保姆靠运气”是一些地区民众的共识。

**二是服务供给结构性失衡。**在健康、养老、育幼、文化、

旅游、体育、家政、物业等领域，高品质服务供给不足。一些服务企业重形象包装和硬件配置，轻实质性内涵挖掘，服务品质不高，服务提供不够便捷，消费者体验有待提升。

**三是生活服务新业态对政府质量治理能力提出了挑战。**随着生活性服务业数字化的加快推进，部分领域如互联网医疗、互联网游戏服务、网络直播、数字动漫等缺乏规范和有效管控，导致一定程度一定时间段的无序竞争，给国民经济的健康稳定运行带来潜在风险。

**四是缺乏具有广泛认可度和国际影响力的知名服务企业。**由于起步晚、企业管理能力不强等原因，我国生活性服务业企业鲜有国际知名品牌。如在酒店行业，公众所熟知的知名酒店多为国际品牌连锁企业，本土酒店未能在国际市场上占据有利地位。

导致以上问题的原因是多方面的，其中最重要的原因是部分领域标准化服务意识薄弱、标准体系不够健全、服务认证体系发展不充分、龙头企业的示范作用未能有效发挥、尚未能建构起适合我国生活性服务业特点、能保障优质服务可持续提供的企业先进管理模式和管理经验等。针对这些问题，《意见》在标准体系建设、质量认证、质量测评、优质服务标杆企业打造、服务品牌培育等方面做了系统性安排，对生活性服务业相关问题的解决和行业的整体提升具有重大意义。

## 二、准确把握生活性服务业标准品牌质量建设的重点

生活性服务业领域宽、范围广，推动标准品牌质量工作难度大。《意见》立足人民群众对高品质生活性服务的期盼，把握标准品牌质量工作的内在规律，对相关工作进行系统部署，涉及标准、认证、优质服务、品牌、质量监测评价等方方面面，体现了全要素、全过程、全链条的特点。

**一是建立完善生活性服务业标准体系。**从服务民生、提升产业竞争力的角度出发，制定完善老龄社会服务、居民和家庭服务、新型旅游服务、健康服务、文化体育服务、住房物业服务、教育服务等重点领域标准，推动生活性服务业向精细化和品质化转变。精准定位国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准的功能，建立各司其职、协调配套、运转顺畅的生活性服务业标准体系。

**二是培育一批标杆性服务标准。**加强生活性服务关键核心指标研究，提高标准科学性、先进性，率先推出一批标杆性的生活性服务业标准。结合我国生活性服务业特点，研发与我国国情相适应的优质服务标准和行业规范。支持以企业为主体、行业组织为依托，在养老、育幼、家政、物业等服务领域开展服务业标准化试点，促进标准化先进经验的有效推广。

**三是加强生活性服务业质量监测、评价和通报。**建立生活性服务业质量分级制度。发展基于服务标准、顾客满意度、消



费者投诉、社会舆情的生活性服务业质量监测评价方法，加强监测评价技术机构建设。加强生活性服务业质量监测结果的通报，促进各行业加强服务质量管理。

**四是推广分领域质量认证。**加强认证认可体系建设，创新评价技术，完善生活性服务业重点领域认证认可制度。统筹推进服务标准化与服务认证工作。根据人民群众对高品质生活服务业的需要，进一步推进母婴护理、养老服务、健康服务、旅游服务、物业管理服务等认证力度，助推生活性服务业高质量发展。

**五是培育一批优质服务示范性企业。**以养老、育幼、体育、家政、社区服务为重点，培育一批诚信经营、优质服务的示范性企业。结合我国生活性服务业发展实际，分行业建立优质服务体系，推动各地开展生活性服务业“领跑者”企业建设。大力发展优质服务咨询产业，积极推进相关培训，推进我国生活性服务业企业管理能力显著提升。

**六是创建生活性服务业品牌。**推动各地在养老、育幼、文化、旅游、体育、家政等领域培育若干特色鲜明的服务品牌。深入实施商标品牌战略，健全以产品企业区域品牌为支撑的品牌体系。通过征集优质服务先进案例、召开先进企业经验交流会等多种形式，借助品牌日、质量奖、质量月等契机和载体，引导各地多形式、多渠道加强优质服务品牌推介。

（来源：国家发展改革委微信公众号 发布时间：2021-11-3）

## ★推动生活性服务业数字化赋能（李勇坚 中国社会科学院财经战略研究院研究员）

近年来，居民对生活性服务业的需求持续上升，服务消费占全部消费的比重逐步提高。党的十九届五中全会作出“推动生活性服务业向高品质和多样化升级”重大部署，国家“十四五”规划明确提出“加快发展健康、养老、托育、文化、旅游、体育、物业等服务业”。我国生活性服务业发展长期面临总量不足、结构不优、质量不高、标准不一、低水平竞争、供需匹配效率低等诸多问题，不仅难以满足群众不断升级的服务消费需求，也对行业高质量发展与经济转型升级形成制约。通过对生活服务领域进行数字化赋能，推动生活服务的**数据化、在线化、智能化、融合化**，不仅能够提高生活性服务业的供给效率，更能够使生活性服务业更加符合居民需求，从而提升获得感与幸福感。

### 一、我国生活性服务业数字化的现状和趋势

我国数字经济发展持续加快，用户规模庞大，具备为生活性服务业进行数字化赋能的基础和氛围。服务业数字化水平是三大产业中最高的。2020年，服务业数字经济比重为40.7%，高于全部经济（38.6%）、工业（21.0%）、农业（8.9%）。国家统计局数据显示，2015-2020年我国经济发展新动能指数分别为119.6、146.9、191.2、257.9、325.5和440.3，年均增长30%。网络经济指数在新动能指数增长中的贡献最高。2020年，网络

经济指数对总指数增长的贡献率为 81.7%。我国互联网普及率超过世界平均水平，为生活性服务业数字化赋能提供了用户基础。截至 2021 年 6 月，我国网民规模达 10.11 亿，互联网普及率达 71.6%，网上外卖、在线旅行预订用户规模分别达 4.69 亿和 3.67 亿，分别占网民整体的 46.4%和 36.3%；在线办公、在线教育、在线医疗用户规模分别达 3.81 亿、3.25 亿、2.39 亿，分别占网民整体的 37.7%、32.1%和 23.7%。从餐饮、旅游到办公、教育、医疗等各类传统服务市场的用户渗透率都持续提升，为推动这些行业线上线下共融共荣、发展质量提高提供了条件。

但是，应该看到，服务业内部各个行业之间的数字化水平存在着显著差异，保险、广播电视电影和影视录音制作的数字化率超过 50%，而生活性服务业的数字化水平仍有待于进一步提升。作为生活性服务业代表的餐饮业，其数字化率仅为 6.4%。从总体上看，2019 年服务消费的线上化率仅为 11.15%，与实物商品（20.7%）有着显著差异。另一方面，我国服务类电商在商业模式创新等诸多方面仍存在着较多短板，缺乏持续增长的动力，导致服务类电商在全部网络零售中的占比自 2017 年（23.6%）以来持续下降，到 2020 年时下降为 17%。

从发展趋势看，推动数字化赋能是提高生活性服务业发展水平的重要措施和手段，具有良好的基础和巨大的潜力。

生活性服务业数字化提高了生活便利度，改善了服务业的

**效率和效益，增加了服务业供给。**例如，餐饮外卖、生鲜电商、即时配送、预约服务等，极大地提升了城市居民的生活便利度，随着即时配送网络的不断完善，即时配送范围不断扩大，将进一步提升消费品质，改变消费体验。利用数字化赋能改变服务过程信息不对称的问题。家政、医疗、旅游等许多生活服务，供给者不专业或不上心、消费者不放心和不安全的问题时常存在，都在很大程度上反映出服务质量亟待提升。数字化赋能将服务过程可视化、可追踪、可评论，从而有利于解决生活服务领域的信息不对称问题，提高服务供给质量。互联网+文化、互联网+教育、互联网+医疗等创新模式，提高了文化、教育、医疗等原有短板领域的有效供给，为解决这些领域供给区域平衡问题提供了一个良好的解决方案，并为这些行业带来了创新动力。以文化产业为例，互联网的发展不仅拓展了文化产业的范畴，为文化产业发展提供了新的平台，增加了文化发展能力，而且在文化领域催生了视频（短视频）、动漫、网络文学等许多新的文化表现形式，并成为文化发展的重要平台。

从生产效率上看，自 2011 年开始，业界曾经有过将生活性服务业进行以线上引流为特征的数字化尝试，到 2015-2016 年左右时，有一个以“共享经济”为代表的各种线上预订预约，再提供上门服务的热潮。这些尝试都遇到了较大的障碍，其核心原因是数字化对生活性服务业的效率提升并不明显。到今天，

生活服务数字化不但是对消费端进行数字化改造，引导消费者形成线上消费、线上体验、线上支付，完成服务过程，而且是对服务的整个链路的数字化改造，从店面的数字化改造，到物流的数字化与精准化，再到上门服务的精准化，再到服务资源的智能化调配，到店服务的及时排队系统等，都以数据为支撑，形成一个精准而高效的系统。如智慧供应链系统不断优化企业基础运营，大数据与机器学习助力企业实现数字化驱动管理，大数据平台指导企业完善运营规则和策略等。数字技术对生活性服务业的新赋能模式，有利于将数字技术直接赋予到各类门店之中，对服务业的供应链进行数字化改造，提高运营效率，降低运营成本，使门店、服务业供应链与消费端的数字化高效对接，将解决曾经出现的数字化并不能提升生活性服务业的效率和效益问题，这将提高服务企业的积极性，全面推动生活性服务业数字化改造的不断深入。

**生活性服务业数字化赋能将有利于提供更为丰富多样的个性化服务，从而满足不同群体的需求。**生活性服务业部分与公共服务交织在一起，其供给结构复杂，个性化需求难以满足。从社会需求角度来看，不同的群体对生活性服务业的需求具有不同的层次。收入水平比较低的群体更多地要求健康、养老、育幼、文化、体育等以公共服务方式进行提供，而收入水平比较高的群体除了享受基本的公共服务以外，还会追求适合自己

收入水平、社会地位和职业发展要求的高层次、多样性的生活服务。通过数字化赋能，能够推动生活服务供给的柔性化与丰富化，在服务质量、服务水平、服务方式方面更能满足个性化的需求。

**生活性服务业平台化将提高匹配效率。**生活服务需求一般都是碎片化的，不但要求供应能力的冗余，更会带来消费排队等现象，从而既降低了服务的效率，也给消费者享受服务带来了极大的不便。而通过平台集成相关服务，实现平台化整合，能够形成一个基于生活服务行业的完整生态，减小了消费者的等待时间，提高了服务的便利度。平台主要依靠移动互联网、LBS（基于位置服务）、大数据、人工智能等方面的技术，为实体服务店重组优化供应链，利用新一代信息技术将到店服务与到家服务利用价格、服务时间等多种方式进行精准组合，全方位调度服务资源，解决生活服务行业供需不均衡、不匹配问题。平台从促进服务消费、推动行业企业发展、助力政府数字化治理等领域全面推进对生活性服务业数字化赋能，并取得了较好的成效，为生活性服务业高质量发展不断注入新动能。

## **二、推动生活性服务业数字化赋能的若干建议**

**一是推动生活服务领域数字化智能化发展，增强生活性服务业创新供给引导需求能力。**推动生活性服务业的改革与政策创新，鼓励发展“互联网+生活性服务业”，推进生活性服务业赋

能发展和创新治理，鼓励生活性服务业创新技术业态和商业模式，增强引导、凝聚需求和激发潜在需求能力。搭建生活服务应用型基础设施。通过政企合作途径搭建服务经济的应用型基础设施，将服务业数字化基础设施与社区“一刻钟生活服务圈”、公共服务、智慧城市等经济社会治理重点相结合，支持智能取餐柜、智能快递柜、智能自助服务系统等智能服务终端布局，促进线上线下融合发展，满足居民需求。引导各类生活性服务业平台型企业公平竞争，合作共赢，可持续发展。鼓励依托大数据和现代信息技术，推进生活性服务业生产、服务、消费融合提升，促进数字化、智能化、信息化和网络化。鼓励使用数字化平台进行生活性服务业品牌推广和个性化展示，改善消费体验。例如，上海市在 2016 年就开始设立“互联网+生活性服务业”创新试验区，聚焦制度、技术和业态创新，推动生活性服务业增强创新创业活力，提高供给能力和水平，并尝试运用信用数据和大数据分析等手段加强风险和信用监管。

**二是要创新监管模式，解决生活性服务业新旧模式冲突与兼容问题。**2020 年 2 月 14 日中央全面深化改革委员会审议通过了《关于进一步推进服务业改革开放发展的指导意见》，要求分类放宽服务业准入限制，构建监管体系。针对服务线上化的趋势，要研究相关市场准入政策的问题。在总结推广各地深化生活性服务业“放管服”改革先进经验的基础上，按照竞争中性、

所有制中立和“非禁即准”原则，清理、废除对民营经济发展的各种歧视性政策规定，对在线娱乐、在线文化服务、互联网医疗、在线教育、到家服务等各种新兴行业，主管部门积极研究更具有适应性和针对性市场准入政策，推动其有序发展，尤其是避免将线下僵化的市场准入政策直接套用到线上，给这些行业的发展带来不利影响。要积极鼓励消费者扩大线上需求。要通过信用保障等多方面，打消消费者对在线消费的顾虑，使其能够灵活运用各种线上服务，从而实现生活服务的线上化。

**三是要加强生活性服务业风险防控和可持续发展能力建设。**近年来，许多生活性服务业运营成本增加，容易形成成本侵蚀利润现象，盈利难度加大，影响服务供给的稳定性和可持续性。在推动数字化过程中，部分生活性服务业新技术、新业态、新模式非理性增长或者被资本拔苗助长，甚至出现了很多假创新、伪创新，这些都可能演变为下一个时期生活性服务业发展的“雷区”。因此，在未来一段时间内，在推动生活性服务业数字化赋能的同时，要进一步完善风险防控治理机制。

（来源：国家发展改革委微信公众号 发布时间：2021-11-3）