

试析习近平新时代中国特色社会主义思想

社会保障思想*

丁建定

[内容提要] 习近平关于全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦以及满足人民对美好生活向往的思想,为新时代中国特色社会保障制度提出了新目标;关于保障和改善民生、促进社会公平正义以及推动共享发展的思想,为新时代中国特色社会保障制度提供了新理念;关于精准扶贫和精准脱贫的思想,为新时代中国特色社会保障制度提出了新战略;关于社会保障可持续与城乡统筹发展的思想,明确了新时代中国特色社会保障制度的重要环节。上述思想构成新时代习近平中国特色社会保障思想的重要内容,并促进了新时代中国特色社会保障制度的新发展。

[关键词] 社会保障思想 新目标 新理念 新战略

[分类号] D5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-6505(2018)02-0080-09

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2018.02.011

党的十八大以来,习近平总书记依据中国经济社会发展的新变化,提出了一系列关于中国特色社会主义建设的新思想、新理念与新战略。党的十九大报告中,习近平总书记又明确提出中国特色社会主义进入新时代的重要论断。习近平总书记十分重视中国社会保障事业的发展,他的一系列重要讲话和论断不仅为新时代中国特色社会保障制度的发展提出了新目标、新理念、新战略与重要环节,从而构成习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,而且直接推动了新时代中国特色社会保障制度的新发展。

一、社会保障发展的新目标:全面建成小康社会与满足人民对美好生活的向往

全面建成小康社会是中国共产党提出的第一

个“百年”奋斗目标,这一目标既是中国经济社会发展的指引,也是中国社会保障制度发展和完善必须服务的方向。习近平关于全面建成小康社会的论述,为中国社会保障制度的发展和完善确立了重要目标。习近平指出:“我们已经确定了今后的奋斗目标,这就是到中国共产党成立 100 年时全面建成小康社会。”^①全面建成小康社会既是一种社会发展水平,也是一种社会发展状态。习近平指出:全面建成小康社会强调的不仅是小康,更重要也是更难做到的是全面。前者讲的是发展水平,后者讲的是发展的平衡性、协调性、可持续

* 本文系 2013 年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善研究”(项目编号:13JZD019)的阶段性成果。

① 《习近平谈治国理政》外文出版社 2014 年版第 44 页。

性。如果到2020年我们在总量和速度上完成了目标,但发展不平衡、不协调、不可持续问题更加严重,短板更加突出,就算不上真正实现了目标。全面小康是惠及全体人民的小康。全面建成小康社会突出的短板主要在民生领域,发展不全面的问题很大程度上也表现在不同社会群体的民生保障方面。在全面建成小康社会的道路上,农村贫困人口脱贫是最突出的短板。虽然全面小康不是人人同样的小康,但如果现有农村贫困人口生活水平没有明显提高,全面小康也不能让人信服。应该把农村贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的基本标志。习近平特别指出,针对城镇低保人口,要通过完善各项保障制度来保障基本生活;针对老年人,要增加养老服务供给、增强医疗服务的便利性;针对在城镇务工的农民工,要让他们逐步公平享受当地基本公共服务;针对在特大城市就业的大学毕业生等其他常住人口,要让他们有适宜的居住条件;针对城镇登记失业人员,要让他们有一门专业技能,实现稳定就业和稳定收入。全面建成小康社会不仅要实现人口全覆盖和群体间的协调、平衡,而且要实现区域全覆盖尤其是城乡之间的协调和平衡发展。习近平指出,全面小康是城乡区域共同的小康。努力缩小城乡区域发展差距,是全面建成小康社会的一项重要任务。缩小城乡区域发展差距不能仅仅看做是缩小国内生产总值总量和增长速度的差距,而应该是缩小居民收入水平、基础设施通达水平、基本公共服务均等化水平、人民生活水平等方面的差距。对城乡地区收入差距也要全面认识。城乡区域之间生活成本特别是居住成本很不一样,光看收入也不能准确反映问题。^①

实现中华民族伟大复兴的中国梦是中国经济社会发展的第二个“百年”奋斗目标,把中国建设成为民主文明和谐的社会主义现代化国家,努力实现中华民族伟大复兴的中国梦是较之于全面建成小康社会更高的目标,实现这一崇高的目标同样需要更加完善的社会保障制度,中国社会保障制度的发展和完善必须服务于实现中华民族伟大复兴的中国梦的目标。习近平全面系统地论述了中国梦的内涵和地位,指出,“在新的历史时期,中国梦的本质是国家富强、民族振兴、人民幸福。我们的奋斗目标是,到本世纪中叶,建成富强民主

文明和谐的社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴的中国梦”^②。

中国梦不是抽象的而是具体的,中国梦的实现必须造福于全体人民,必须依靠全体人民的共同努力和奋斗。习近平指出:中国梦是民族的梦,也是每个中国人的梦。生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民,共同享有人生出彩的机会,共同享有梦想成真的机会,共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会。中国梦归根到底是人民的梦,必须紧紧依靠人民来实现,必须不断为人民造福。要随时随刻倾听人民呼声、回应人民期待,保证人民平等参与、平等发展权利,维护社会公平正义,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,使发展成果更多更公平惠及全体人民。必须坚持崇尚劳动、造福劳动者。劳动是财富的源泉,也是幸福的源泉。发展中的各种难题,只有通过诚实劳动才能破解。必须牢固树立劳动最光荣、劳动最崇高、劳动最伟大、劳动最美丽的观念,让全体人民通过劳动创造更加美好的生活。要维护和发展劳动者的利益,保障劳动者的权利。要坚持社会公平正义,排除阻碍劳动者参与发展、分享发展成果的障碍,努力让劳动者实现体面劳动、全面发展。^③

在党的十九大报告中,习近平指出,中国特色社会主义进入新时代。这个新时代,是决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代,是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代,是全体中华儿女勠力同心、奋力实现中华民族伟大复兴中国梦的时代。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。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,总体上实现小康,不久将全面建成小康社会,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环

^① 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第272—275页。

^② 《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第56页。

^③ 参见《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第39—46页。

境等方面的要求日益增长。同时,我国社会生产力水平总体上显著提高,社会生产能力在很多方面进入世界前列,更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。^①

习近平进一步指出了在全面建成小康社会的基础上建设社会主义现代化强国的方向和步骤。第一个阶段,从2020年到2035年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗15年,基本实现社会主义现代化。第二个阶段,从2035年到21世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗15年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时,全体人民共同富裕基本实现,我国人民将享有更加幸福安康的生活,中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。^②

习近平总书记关于全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦以及满足人民对美好生活的向往的重要思想和论述,指明了新时期中国经济社会发展的方向,也为中国社会保障制度的发展和完善提出了目标,在全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦的过程中,中国社会保障制度的发展和完善必须紧紧围绕这“两个一百年”奋斗目标。

二、社会保障发展的新理念:改善民生、公平正义与共享发展

中国社会保障制度的发展和完善离不开符合中国国情的科学理念的指导,科学的理念是社会保障制度发展的重要理论基础。习近平根据新时期中国经济社会发展需要,紧扣全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦,结合中国社会保障制度的现实和长远发展,提出了一系列旨在促进中国社会保障制度更加公平、更可持续发展的新理念。

民生理念是习近平强调的重要社会保障制度理念之一。社会保障制度的基本功能是保障和改善民生,其发展和完善的基本理念就必须紧紧围绕着这一基本功能,必须确立保障和改善民生的理念。习近平指出“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长

得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”^③“做好经济社会发展工作,民生是‘指南针’。”要全面把握发展和民生相互牵动、互为条件的关系,通过持续发展强化保障和改善民生的物质基础,通过不断保障和改善民生创造更多有效需求。^④习近平指出,让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。要多做一些雪中送炭、急人之困的工作,少做些锦上添花、花上垒花的虚功。要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,抓住最需要关心的人群,一件事情接着一件事情办、一年接着一年干,锲而不舍向前走。要多谋民生之利,多解民生之忧,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。^⑤

保障和改善民生理念的根本内涵就是发展为了人民、发展依靠人民和发展成果由人民共享。习近平指出,要顺应人民群众对美好生活的向往,不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。^⑥在全面深化改革进程中,遇到关系复杂、难以权衡的利益问题,要认真想一想群众实际情况究竟怎样?群众到底在期待什么?群众利益如何保障?群众对我们的改革是否满意?^⑦党的一切工作,必须以最广大人民根本利益为最高标准。检验我们一切工作的成效,最终都要看人民是否真正得到了实惠,人民生活是否真正得到了改善,人民权益是否真正得到了保障。^⑧保障和改善民生既要关注最广大人民的根本利益和要求,也要关注和着力改善特定人群的特殊困难。习近平指出“保障改善民生,要更加注重对特定

① 参见习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载于《求是》2017年第21期。

② 参见习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载于《求是》2017年第21期。

③ 《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第4页。

④ 参见《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,载于《党建》2015年第12期。

⑤ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》学习出版社、人民出版社2014年版第109—113页。

⑥ 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第401—402页。

⑦ 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第96—98页。

⑧ 参见《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第28页。

人群特殊困难的精准帮扶,要在经济发展基础上持续改善民生,特别是要提高教育、医疗等基本公共服务数量和质量,推进教育公平。要实施精准帮扶,把钱花在对特定人群特殊困难的针对性帮扶上,使他们有现实获得感,使他们及其后代发展能力得到有效提升。”^①

在党的十九大报告中,习近平把坚持在发展中保障和改善民生作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。他指出,增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。习近平总书记还指出,保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,既尽力而为,又量力而行,一件事情接着一件事情办,一年接着一年干。不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,形成有效的社会治理、良好的社会秩序,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。^②

促进社会公平正义是社会保障制度的另一重要功能,公平正义理念必然成为社会保障制度发展的重要理念。习近平十分强调社会公平正义理念在社会保障制度发展中的地位,指出“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”^③,要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上,加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。这是坚持我们党全心全意为人民服务根本宗旨的必然要求。必须着眼创造更加公平正义的社会环境,不断克服各种有违公平正义的现象,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。习近平指出,实现社会公平正义是由多种因素决定的,最主要的还是经济社会发展水平。现阶段存在的有违公平正义的现象,许多是发展中的问题,是能够通过不断发展,通过制度安排、法律规范、政策支持加以解决的。必须紧紧抓住经济建设这个中心,推

动经济持续健康发展,进一步把“蛋糕”做大,为保障社会公平正义奠定更加坚实的物质基础。要在不断发展的基础上尽量把促进社会公平正义的事情做好,既尽力而为、又量力而行,努力使全体人民在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。^④

共享发展理念是新时期中国经济社会发展的五大理念之一,也必然是新时期中国社会保障制度发展和完善的重要理念之一。社会保障制度的基本功能是保障民众能够通过不同的责权机制分享经济社会发展成果。习近平指出,共享理念实质就是坚持以人民为中心的发展思想,体现的是逐步实现共同富裕的要求。共享发展理念主要有四个方面的内涵:一是全民共享,共享发展是人人享有、各得其所,不是少数人共享、一部分人共享;二是全面共享,共享发展就要共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面建设成果,全面保障人民在各方面的合法权益;三是共建共享,共建才能共享,共建的过程也是共享的过程,要形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的局面;四是渐进共享,共享发展必将有一个从低级到高级、从不均衡到均衡的过程,即使达到很高的水平也会有差别。落实共享发展理念首先要充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性,举全民之力推进中国特色社会主义事业,不断把“蛋糕”做大;其次要把不断做大的“蛋糕”分好,让社会主义制度的优越性得到更充分体现,让人民群众有更多获得感。^⑤

习近平总书记关于保障和改善民生、促进社会公平正义、推动共享发展的新思想和新理念,不仅为中国新时期经济社会发展提供了理论和指导,更为中国社会保障制度的发展完善了新的理念,社会保障制度的发展和完善必须发挥保障和改善民生、促进社会公平正义、实现共享发展的作

① 《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第308页。

② 参见习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载于《求是》2017年第21期。

③ 《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第13页。

④ 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第96—98页。

⑤ 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第402—404页。

用和功能,这就要求中国社会保障的发展和完善必须确立和遵循改善民生、公平正义与共享发展的理念。

三、社会保障发展的新战略:精准扶贫与精准脱贫

预防和缓解贫困是现代社会保障制度的基本目标,也是中国实现“两个一百年”奋斗目标所必须面对的重要任务。以习近平同志为核心的党中央提出了精准扶贫、精准脱贫的新战略,习近平同志就精准扶贫、精准脱贫的重大意义、体制机制等也进行了全面、具体、系统的论述。他指出,消除贫困是全面建成小康社会的要求。消除贫困、改善民生、实现共同富裕,是社会主义的本质要求。全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村特别是在贫困地区。没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会。^①新时期脱贫攻坚的目标就是,到2020年,确保农村贫困人口实现脱贫,确保贫困县全部脱贫摘帽。^②稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗、住房。要把集中连片特殊困难地区作为主战场,把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务。习近平十分强调提升扶贫与脱贫的精准度,认为扶贫开发贵在精准,重在精准,成败之举在于精准。各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。要坚持因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,区别不同情况,做到对症下药、精准滴灌、靶向治疗。^③

习近平特别强调建立好的脱贫攻坚机制,指出,脱贫攻坚要取得实实在在的效果,关键是要找准路子、构建好的体制机制,其核心就是精准扶贫、精准脱贫,做到扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。第一,要解决好“扶持谁”的问题。扶贫必先识贫。建档立卡在一定程度上摸清了贫困人口底数,但这项工作要进一步做实做细,确保把真正的贫困人口弄清楚。只有这样,才能做到扶真贫、真扶贫。第二,要解决好“谁来扶”的问题。推进脱贫攻坚,关键是责任落实到人。要加快形成中央统筹、省(自治区、直辖市)负总责、市

(地)县抓落实的扶贫开发工作机制,做到分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位,既各司其职、各尽其责,又协调运转、协同发力。第三,要解决好“怎么扶”的问题。开对了“药方子”才能拔掉“穷根子”。要按照贫困地区和贫困人口的具体情况,实施“五个一批”工程。一是发展生产脱贫一批,二是异地搬迁脱贫一批,三是生态补偿脱贫一批,四是发展教育脱贫一批,五是社会保障兜底一批。第四,要解决好“如何退”的问题。精准扶贫是为了精准脱贫,目的和手段的关系要弄清楚。要加快建立反映客观实际的贫困县、贫困户退出机制,努力做到精准脱贫。

关于脱贫攻坚中社会保障的兜底作用,习近平指出,到2020年,难免还有这样的贫困人口,要有社会保障来兜底。这就涉及农村扶贫标准和农村低保标准相衔接的问题。目前,农村扶贫标准由国家统一确定,而农村低保标准则由地方确定,相当多地方两个标准有一定差距。要统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准,按照国家扶贫标准综合确定各地农村低保的最低指导标准,低保标准低的地区要逐步提高到国家扶贫标准,实施“两线合一”,发挥低保兜底作用。还要加大其他形式的社会救助力度,对因灾等造成的临时贫困群众要及时给予救助,加强农村最低生活保障和城乡居民养老保险、五保供养等社会救助制度的统筹衔接。要建立健全医疗保险和医疗救助制度,对因病致贫或返贫的群众给以及时有效救助。新型农村合作医疗和大病保险政策要对贫困人口倾斜,门诊统筹要率先覆盖所有贫困地区,财政对贫困人口参保的个人缴费部分给予补贴。要加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度,把贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围,保障贫困人口大病得到医治。^④

习近平还非常强调要强化脱贫攻坚中的社会

^① 参见《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》中央文献出版社2017年版第209页。

^② 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第283页。

^③ 参见《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,载于《党建》2015年第12期。

^④ 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第287—294页。

合力,指出,扶贫开发是全党全社会的共同责任,要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局,健全东西部协作、党政机关定点扶贫机制,广泛调动社会各界参与扶贫开发的积极性。要加大中央和省级财政扶贫投入,坚持政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用,增加金融资金对扶贫开发的投放,吸引社会资金参与扶贫开发。^①

习近平指出,深度贫困地区是脱贫攻坚的坚中之坚。脱贫攻坚的主要难点是深度贫困,主要难在以下几种地区:一是连片的深度贫困地区,二是深度贫困县,三是贫困村。推进深度贫困地区脱贫攻坚,需要找准导致深度贫困的主要原因,采取有针对性的脱贫攻坚举措。深度贫困地区、贫困县、贫困村,致贫原因和贫困现象有许多共同点:一是集革命老区、民族地区、边疆地区于一体;二是基础设施和社会事业发展滞后;三是社会发育滞后,社会文明程度低;四是生态环境脆弱,自然灾害频发;五是经济发展滞后,人穷村也穷。在深度贫困成因中,需要特别关注因病致贫问题。因病致贫、因病返贫不是个别现象,带有一定普遍性。要加快推进深度贫困地区脱贫攻坚,以解决突出制约问题为重点,以重大扶贫工程和到村到户帮扶措施为抓手,以补短板为突破口,强化支撑保障体系,加大政策倾斜力度。要合理确定脱贫目标。即使到了2020年,深度贫困地区也不可能达到发达地区的发展水平。在这个问题上,我们要实事求是,不要好高骛远,不要吊高各方面胃口。要发挥政府投入的主体和主导作用,发挥金融资金的引导和协同作用。新增脱贫攻坚资金主要用于深度贫困地区,新增脱贫攻坚项目主要布局于深度贫困地区,新增脱贫攻坚举措主要集中于深度贫困地区。各部门安排的惠民项目要向深度贫困地区倾斜,深度贫困地区新增涉农资金要集中整合用于脱贫攻坚项目。下一步要重点解决深度贫困地区公共服务、基础设施以及基本医疗保障等问题。集中连片特困地区要着力解决健全公共服务体系、建设基础设施、发展产业等问题,但必须明确,这样做是为了给贫困人口脱贫提供有利的发展环境,在深度贫困地区促进区域发展的措施必须围绕如何减贫来进行,真正为实施精

准扶贫奠定良好基础。要注重培育贫困群众发展生产和务工经商的基本技能,注重激发贫困地区和贫困群众脱贫致富的内在活力,注重提高贫困地区和贫困群众自我发展能力。^②

在党的十九大报告中,习近平进一步指出,坚决打赢脱贫攻坚战。让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫。^③

习近平关于精准扶贫和精准脱贫的重要论述,明确了新时期中国脱贫攻坚工作的目标任务和体制机制,这是新时期中国扶贫工作新的战略部署,既为中国社会保障制度的发展和完善指出了方向,更对社会保障制度在脱贫攻坚新战略中的基础性与兜底性作用提出了新要求。

四、社会保障发展的重要环节:可持续发展与城乡统筹

习近平对中国特色社会保障制度发展和完善中的相关重要领域也进行了论述。在党的十九大报告中,习近平对新时代社会保障体系建设进行了系统阐述,提出要加强社会保障体系建设。按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。全面实施全民参保计划。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。完善失业、工伤保险制度。建立全国统一的社会保险公共服务平台。统筹城乡社会救助体系,完

① 参见《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,载于《党建》2015年第12期。

② 参见习近平《在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话》,载于《求是》2017年第17期。

③ 参见习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载于《求是》2017年第21期。

善最低生活保障制度。保障妇女儿童合法权益。完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度,健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。发展残疾人事业,加强残疾康复服务。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居。要完善国民健康政策,为人民群众提供全方位全周期健康服务。积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。^①

习近平非常关注社会保障制度的可持续发展问题,并从多个方面对这一问题进行了系统具体的论述。关于社会保障发展与经济发展的关系,习近平指出,要处理好发展经济和保障民生的关系,既要在经济发展的基础上不断加大保障民生力度,也不要脱离财力作难以兑现的承诺。要重点加强基本公共服务,特别是要加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区基本公共服务的支持力度,加强对特定人群特殊困难的帮扶,在此基础上做好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生等各领域民生工作。要坚持量入为出,积极调整财政支出结构。前一阶段,根据财政收入增长很快的形势作了一些承诺,现在看来要从可持续性角度研究一下,该适度降低的要下决心降低。^②

关于社会保障水平的合理性,习近平指出,群众对生活的期待是不断提升的,需求是多样化、多层次的,而我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,改善民生不能脱离这个最大的实际提出过高目标,只能根据经济发展和财力状况逐步提高人民生活水平,做那些现实条件下可以做到的事情。决不能开空头支票,也要防止把胃口吊得过高,否则,结果只会适得其反,就有可能落入“中等收入陷阱”。^③我们要坚持从实际出发,收入提高必须建立在劳动生产率提高的基础上,福利水平提高必须建立在经济和财力可持续增长的基础上。^④

关于住房保障体系的可持续,习近平指出,要处理好政府提供公共服务和市场化的关系、住房发展的经济功能和社会功能的关系、需要和可能的关系、住房保障和防止福利陷阱的关系。只有坚持市场化改革方向,才能充分激发市场活力,满

足多层次住房需求。同时,总有一部分群众由于劳动技能不适应、就业不充分、收入水平低等原因而面临住房困难,政府必须“补好位”,为困难群众提供基本住房保障。从我国国情看,总的方向是构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。^⑤

关于养老保险制度的可持续,习近平指出,构建公平、可持续的养老保险制度至关重要。要完善个人账户,坚持精算平衡,增强社保缴费激励,提高收付透明度,提高统筹层次,有序推进基本养老保险制度改革。^⑥关于最低工资和社会保险费率合理性,习近平指出,最低工资标准提高幅度要把握分寸,防止工资上涨超过劳动生产率提高。降低社会保险费,目前一些企业的“五险一金”相当于职工工资的40%左右,大大超过一些发达国家水平,要研究精简归并“五险一金”,当前可适当降低企业住房公积金缴付比例,需要时再回归常态。^⑦

习近平十分重视老龄事业与养老服务的发展,指出,要着力完善老龄政策制度。搞好顶层设计,不断完善老年人家庭赡养和扶养、社会救助、社会福利、社会优待、宜居环境、社会参与等政策,增强政策制度的针对性、协调性、系统性。统筹好生育、就业、退休、养老等政策。要完善养老和医疗保险制度,落实支持养老服务业发展、促进医疗卫生和养老服务融合发展的政策措施。要建立老年人状况统计调查和发布制度、相关保险和福利及救助相衔接的长期照护保障制度、老年人监护制度、养老机构分类管理制度,制定家庭养老支持政策、农村留守老人关爱服务政策、扶助老年人慈

① 参见习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载于《求是》2017年第21期。

② 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第274—275页。

③ 参见《习近平总书记系列重要讲话读本》学习出版社、人民出版社2016年版第214页。

④ 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第325页。

⑤ 参见《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》中央文献出版社2017年版第80—81页。

⑥ 参见《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》中央文献出版社2017年版第91页。

⑦ 参见《习近平总书记重要讲话文章选编》中央文献出版社、党建读物出版社2016年版第316—322页。

善支持政策、为老服务人才激励政策,促进各种政策制度衔接,增强政策合力。要着力发展养老服务业,推进养老服务业制度、标准、设施、人才队伍建设,构建居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,更好满足老年人养老服务需求。^①

习近平还非常强调社会保障制度及公共服务的城乡统筹发展,指出,要统筹城乡义务教育资源均衡配置,整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度,推进城乡最低生活保障制度统筹发展,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系。^②要完善农村基础设施建设机制,推进城乡基础设施互联互通、共建共享,创新农村基础设施和公共服务设施决策、投入、建设、运行管护机制,积极引导社会资本参与农村公益性基础设施建设。要推动形成城乡基本公共服务均等化体制机制,特别是要加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。要加快推进户籍制度改革,完善城乡劳动者平等就业制度,逐步让农业转移人口在城镇进得来、住得下、融得进、能就业、可创业,维护好农民工合法权益,保障城乡劳动者平等就业权利。^③

关于社会保障制度发展中的政府责任与功能,习近平指出,要适度加强中央事权和支出责任,国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权,部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系,中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担,对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。^④更好发挥政府作用,就要切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,健全宏观调控体系,加强市场活动监管,加强和优化公共服务,促进社会公平正义和社会稳定,促进共同富裕。^⑤

五、习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的中国社会保障新发展

习近平新时代中国特色社会主义思想推动了中国社会保障制度的新发展。第一,推进社会保障制度整合、衔接与协调,更大程度上促进了公

平,增强了制度的实施效果,更好地保障和改善了民生。2014年的《国务院关于统一城乡居民基本养老保险制度的决定》指出,将新农保和城居保两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。“十二五”末,在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施,并与职工基本养老保险制度相衔接。2020年前,全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度,与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套,更好保障参保城乡居民的老年基本生活。同年的《社会救助暂行办法》不再区分城镇和农村,而是实施城乡统一的社会救助制度,并强调社会救助制度与其他社会保障制度相衔接。2015年的《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》指出,逐步建立独立于机关事业单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系。实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。基本养老保险费由单位和个人共同负担。参保人员在同一统筹范围内的机关事业单位之间流动,只转移养老保险关系,不转移基金。参保人员跨统筹范围流动或在机关事业单位与企业之间流动,在转移养老保险关系的同时,基本养老保险个人账户储存额随同转移。2016年的《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》提出,推进城镇居民医保和新农合制度整合,逐步在全国范围内建立起统一的城乡居民医保制度。城乡居民基本医疗保险制度实行覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理和基金管理六统一。

第二,着力推进针对低收入群体的社会保障制度,提升全体人民共享发展成果的水平,补齐全面建成小康社会、保障和改善民生的短板。2014年的《社会救助暂行办法》指出,国家对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标

^① 参见《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》中央文献出版社2017年版第92页。

^② 参见《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第81—82页。

^③ 参见《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》中央文献出版社2017年版第189—190页。

^④ 参见《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第77页。

^⑤ 参见《习近平谈治国理政》外文出版社2014年版第118页。

准,且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭给予最低生活保障;对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人给予特困人员供养;对基本生活受到自然灾害严重影响的人员提供生活救助;保障医疗救助对象获得基本医疗卫生服务;对在义务教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、特困供养人员给予教育救助;对符合规定标准的住房困难的最低生活保障家庭、分散供养的特困人员给予住房救助;对最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员给予就业救助;对因火灾、交通事故等意外事件,家庭成员突发重大疾病等原因,导致基本生活暂时出现严重困难的家庭,或者因生活必需支出突然增加超出家庭承受能力,导致基本生活暂时出现严重困难的最低生活保障家庭,以及遭遇其他特殊困难的家庭给予临时救助。2015年的《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》规定,困难残疾人生活补贴主要补助残疾人因残疾产生的额外生活支出,对象为低保家庭中的残疾人,有条件的地方可逐步扩大到低收入残疾人及其他困难残疾人。重度残疾人护理补贴主要补助残疾人因残疾产生的额外长期照护支出,对象为残疾等级被评定为一级、二级且需要长期照护的重度残疾人,有条件的地方可扩大到非重度智力、精神残疾人或其他残疾人,逐步推动形成面向所有需要长期照护残疾人的护理补贴制度。

第三,着力推进养老服务和健康服务的发展,构建养老保险与养老服务、医疗保险与健康服务、养老服务与健康服务衔接、协调的基本社会保障制度新体系。2013年出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》规定,到2020年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系,生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人。同年的《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》规定,到2020年,基本建立覆盖全生命周期、内涵丰富、结构合理的健康服务业体系,基本满足人民群众的

健康服务需求。医疗服务能力大幅提升。医疗卫生服务体系更加完善,服务水平明显提高。2015年,国家卫计委、民政部等部委联合发布《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》,指出,对有需求的失能、部分失能老年人,以机构为依托,做好康复护理服务,着力保障特殊困难老年人的健康养老服务需求;对多数老年人,以社区和居家养老为主,通过医养有机融合,确保人人享有基本健康养老服务。推动普遍性服务和个性化服务协同发展。到2020年,覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络基本形成,基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门服务的能力明显提升。所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务,基本适应老年人健康养老服务需求。2016年,国务院办公厅发布《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》,指出,到2020年,养老服务市场全面放开,养老服务和产品有效供给能力大幅提升,供给结构更加合理,养老服务政策法规体系、行业质量标准体系进一步完善,信用体系基本建立,市场监管机制有效运行,服务质量明显改善,群众满意度显著提高。

综上所述,习近平关于全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦以及满足人民对美好生活向往的论述,为新时代中国社会保障的新发展提出了新目标;关于保障和改善民生、促进社会公平正义以及共享发展等经济社会发展新理念的论述,为新时代中国社会保障的新发展提供了新理念;关于精准扶贫和精准脱贫伟大意义、体制机制等论述,为新时代中国社会保障的新发展提出了新战略;关于社会保障制度可持续与城乡统筹发展等重大问题的论述,为新时代中国社会保障的新发展明确了重要环节。习近平新时代中国特色社会主义思想是中国特色社会主义理论体系的重要内容,是对社会主义社会保障制度理论的重要发展,并极大地促进了中国特色社会保障制度的发展。

[作者单位]华中科技大学社会学院。

[责任编辑:文心]