

民族地区社会保障制度的发展与完善^{*}

——兼论社会保障建设对铸牢中华民族 共同体意识的促进作用

白维军 王邹恒瑞

中国特色社会保障制度在民族地区社会经济发展和铸牢中华民族共同体意识中发挥了积极作用,作为保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的重要制度,其扎实的物质经济保障和丰富的精神服务保障,能有效增进公民的国家认同和政治认同;作为一项普惠性和兜底性社会政策,有助于提升人民群众对国家的归属感和认同感,深化共担共享的共同体意识;同时,也为各族人民走向共同富裕提供了坚实的物质和精神保障,提升各族人民的获得感、幸福感、安全感。当下,需进一步加强民族地区社会保障条件建设,增强民族地区社会保障供给能力,规范民族地区社会保障运行管理,优化民族地区社会保障治理结构,全面提升民族地区群众对国家的认同感和归属感。同时,将社会保障与基层治理相结合,通过裕民惠民举措,以及互济共助、和谐一家亲等优秀文化的传承,深化群众的公民身份和主体身份意识,培育国家认同感和中华民族归属感,推进民族团结进步,实现社会保障与铸牢中华民族共同体意识的互嵌发展。

关键词:社会保障 公民身份 国家认同 中华民族共同体建设 铸牢中华民族共同体意识

作者白维军,内蒙古大学公共管理学院、内蒙古社会治理与创新研究基地教授;王邹恒瑞,内蒙古大学公共管理学院博士研究生。地址:呼和浩特市,邮编 010070。

一、引言

社会保障制度是国家治理体系的重要组成部分。习近平总书记指出:“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障,是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排,发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用,是治国安邦的大问题。”^①现代社会保障是伴随人类现代化进程而出现的一种制度文明,是一项凝聚人心、汇聚民心、建设共同体平台、树立共同体理念的重要社会制度。中

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“边疆民族地区社会治理与铸牢中华民族共同体意识互构研究”(21BMZ016)的阶段性研究成果。

^① 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022 年第 8 期。

国特色社会保障呈现出以坚持人民性为根本立场、追求目的性价值而非工具性价值、蕴含中华本土性元素、能够与时俱进应对新问题新挑战,以及在中国特色政治、经济制度加持下更具可持续性特征的新制度文明。^① 在民族地区,社会保障制度的建立健全与发展完善,不仅关乎民族地区群众的福祉水平,也对民族地区国家和政治认同以及共同体建设具有积极影响。新中国成立以来,根据民族地区不同发展阶段的不同民生需求,党和政府以“扶贫”和“救济”起步,不断满足群众生存发展需要,以社会保障为途径,在民生改善中深化和谐团结的民族关系,增强民族地区群众对党和国家的支持与认同。

铸牢中华民族共同体意识是民族地区各项工作的主线。习近平总书记指出,“坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线,不断推进民族团结进步事业,推动新时代党的民族工作高质量发展,推进中华民族共同体建设”。^② 通过社会保障制度的实施能有效增强国民对制度和国家的认同,形塑命运共同体,进而铸牢中华民族共同体意识。例如,学者指出,日本政府建设爱努人国家认同的案例显示,“通过提高民族地区的学校教育质量,缩小教育成就差距,从而增加少数民族就业的竞争力,有利于少数民族融入社会,形成国家认同”;“健全和完善国家的社会救助制度,有利于少数民族国家认同的建立”。^③ 在2024年的全国民族团结进步表彰大会上,习近平总书记指出要“坚持在发展中保障和改善民生,多办顺民意、惠民生、暖民心的实事,不断满足各族人民对美好生活的向往”。^④ 作为一项公共服务,社会保障的发展完善能有效提升民族地区群众之于公共服务的可及性与可得性,增强人民群众对党和国家的认同,铸牢民族地区中华民族共同体意识。

党的二十届三中全会指出,“制定民族团结进步促进法,健全铸牢中华民族共同体意识制度机制,增强中华民族凝聚力”。^⑤ 铸牢中华民族共同体意识不再局限于民族理论与政策概念范畴,还上升为一种具有明确规范的制度机制。笔者以为,基于不同制度间运转机制构建的需要,当下应加强社会保障制度与铸牢中华民族共同体意识的互嵌共进研究。坚持各民族一律平等,铸牢中华民族共同体意识,实现共同团结奋斗、共同繁荣发展是我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一。^⑥ 民族地区社会保障制度是中国特色社会主义制度的组成部分,加强彼此的互嵌共进,具有进一步发挥制度的治理优势和效能、促进民族团结进步、推进中华民族共同体建设的重要意义。

铸牢中华民族共同体意识与社会保障制度的互嵌共进是可欲的(desirability)。铸牢中华民族共同体意识是一个与国家认同和共同体建设紧密关联的议题,是中国特色的共同体建设话语,国家认同与爱国主义无疑是其核心要义。社会福利或社会保障制度的实施,能使全体国民在“大数法则”作用下形成一个牢固的命运共同体,大家共同面对风险,共同应对挑战,以社会保障制度为载体,能增强国民对国家和制度的认同。弗朗西斯·福山(F. Fukuyama)在《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》一书中的观点也表明,社会保障制度是现代国家构建的核心,它不仅是提供经济保障的工具,还是国家认同的重要基石。福利政策的实施有助

① 郑功成:《中国式现代化与社会保障新制度文明》,《社会保障评论》2023年第1期。

② ④ 《推进中华民族共同体建设 巩固发展中华民族大团结》,《人民日报》2024年9月28日。

③ 张小敏、王延中:《近代日本爱努人国民化措施与当前文化保护政策》,《世界民族》2014年第6期。

⑤ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》2024年7月22日。

⑥ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

于增强公民对国家的依赖感和认同感,尤其是在稳定的社会保障体系下,公民的政治认同往往更加牢固。^① 米什勒(Willam Mishler)和罗斯(Richard Rose)指出,社会保障不仅是国家对公民福利的保障,也是国家认同的象征。^② 福利国家理论也认为在社会民主主义国家,福利制度的广泛覆盖和高水平的社会保障促进了强烈的国家认同。^③

社会保障制度的完善使得铸牢中华民族共同体意识具有了重要的实践制度和机制。完善的社会保障是强化国家认同的基础性制度,是搭建个人对于国家归属与忠诚感的桥梁。^④ 对于民族地区城乡居民而言,一系列旨在保障基本生存和化解养老、医疗等风险的社会保障制度的建立,使得制度“从无到有”所带来的纵向公平感更加强烈,由此增强了各民族的国家认同和中华民族认同。^⑤ 社会保障是实现共同富裕的重要制度安排,有助于推进中华民族共同体建设,社会保障与中华民族共同体建设具有一致性。^⑥ 从公共服务视角看,人们正是通过国家提供的公共服务来感知国家并认同国家的,引导各族群众铸牢中华民族共同体意识离不开公共服务供给。^⑦ 而“普惠型”社会保障服务供给能提升少数民族群体的“公民感”,进而增强少数民族群体的国家认同。^⑧

综上,虽然国内外研究和实践均表明,社会保障对增进国家认同和政治认同具有显著作用。但既有研究缺乏在中国话语下的社会保障国家认同研究,实践解释能力有限。铸牢中华民族共同体意识就是要引导各族人民牢固树立“四个与共”,不断增强“五个认同”,这是一个宏大的体系,需要开展全面的国家认同研究。现实来看,民族地区社会保障仍未走出重经济轻服务的定势,如何通过社会保障丰富和满足民族地区群众日益增长的服务和精神需求,如何以社会保障为途径培育国家认同、形塑中华民族共同体,进而铸牢中华民族共同体意识,仍是一个亟待深入研究的问题。基于上述理论研究的不足和现实需求的推动,本文针对民族地区社会保障制度的经济基础、服务完善,治理嵌合等,全面论述社会保障在培育国家认同、形塑集体命运中的积极作用,尤其是聚焦社会保障与铸牢中华民族共同体意识的相互关系,理论结合实践,系统探讨二者的互嵌共进理路,以及社会保障铸牢中华民族共同体意识的作用机理。总之,本文旨在以铸牢中华民族共同体意识为主线,改革完善民族地区社会保障制度,为新时代党的民族工作高质量发展提供理论支撑和决策参考。

二、中国特色社会保障制度与中华民族共同体建设的互嵌共进理路

中国特色社会保障制度发展变迁中体现出来的价值理念与实践效果,在改善民生、赢得民

① F. Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

② W. Mishler, R. Rose, “What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies,” *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 1, 2001.

③ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990, pp. 89—112.

④ 李瑞君、王萃萃:《试论国家认同与边疆民族地区农村社会保障》,《黑龙江民族丛刊》2011 年第 5 期。

⑤ 王延中、龙玉其等:《民族地区社会保障反贫困研究》,经济管理出版社 2016 年版,第 40 页。

⑥ 龙玉其:《共同富裕视角下社会保障助推中华民族共同体建设研究》,《民族研究》2024 年第 2 期。

⑦ 李俊清、付秋梅:《在公共服务中感知国家——论铸牢中华民族共同体意识的公共服务路径》,《公共管理与政策评论》2022 年第 3 期。

⑧ 李艳霞、冷雪雁:《社会保障满意度何以提升少数民族群体的国家认同——以类型细分为视角的实证分析》,《上海市社会主义学院学报》2024 年第 6 期。

心、增强民众国家认同和推进中华民族共同体建设方面发挥着重要作用,进而铸牢中华民族共同体意识。牢固的共同体意识主导下的社会保障制度建设,亦能发挥出更大的治理效能,反向推进社会保障制度发展完善,形成二者互嵌共进的良好关系。

(一) 中国社会保障制度符合马克思“真正的共同体”价值理念

马克思指出:“只有在共同体中,个人才能获得全面发展其才能的手段,也就是说,只有在共同体中才能有个人自由”;“在真正的共同体的条件下,各个人在自己的联合中并通过这种联合获得自己的自由”。^①“只有在共同体中才能有个人自由”,这一理念激励和指引着人们去主动形塑共同体理念,并追求和实现共同体,以达成“人的全面自由发展”目标。共同体意识的形成离不开公平公正的社会环境,而社会保障就是以政府为主导,通过政策调节构筑公平正义的价值尺度,维护全体社会成员的合法权益,实现社会的公平正义,培育每个社会成员的爱国情怀和对国家与制度的认同。铸牢中华民族共同体意识同样要求在民族平等的基础上,公平公正地处理各项民族事务,树立“四个与共”的共同体理念,并培育爱国情怀、增强国家认同,爱国、公平、正义也是铸牢中华民族共同体意识的价值理念和目标追求。社会保障通过科学的制度架构,合理调控资源配置和财富流向,并加速推进公共服务均等化,以公平公正的举措开展民族地区社会建设,创造和谐团结的民族关系,在中华民族共同体建设中扎实铸牢中华民族共同体意识。同时,以互助和他助为理念的社会保障制度,也与中华民族大团结、和谐一家亲、共生共荣、互帮互助、共同发展的共同体本质相契合,社会保障与铸牢中华民族共同体意识具有共同的价值目标。

(二) 中国社会保障制度能增进共同体建设的社会基础

社会保障以经济待遇和公共服务为途径,通过集体力量应对个人生、老、病、死等生活风险,从而在公民间形成牢固的命运共同体,推动铸牢中华民族共同体意识。社会保障物质利益能为中华民族共同体建设提供经济条件,是铸牢中华民族共同体意识重要的经济动能,人民群众福祉水平的提升能有效增进国家认同,推动中华民族共同体建设。研究表明,如果说经济增长通过做大蛋糕使民众从中获益而促进政治支持的话,广泛地提供社会福利也能使民众受益从而达到相同的效果。^②我国现行社会保障体系主要由社会救助、社会保险、社会福利三部分组成。社会救助以弱势群体为帮扶对象,保障着群众最基本的生活需要,新时代社会救助在防止脱贫人口返贫和相对贫困治理中仍发挥着关键作用;社会保险以未雨绸缪的方式,在群众遭遇生老病死等风险时予以及时保障,为民生安全筑起坚固防线;社会福利以更高的保障标准和目标,为人民群众共享改革发展成果提供普惠性福利待遇。三大制度共同为人民群众编织起坚实的生活保障“安全网”,进而深化中华民族共同体建设,提升公民的国家认同和制度认同。社会保障制度以看得见的福利待遇,在互助共济中强化着相互依存的共同体建设,进而形成中华民族共同体意识。

(三) 中国社会保障制度能推进构筑中华民族共有精神家园

习近平总书记指出,要“深刻理解把握中华文明的突出特性,在新的历史起点上不断构筑

^① 马克思:《费尔巴哈》,《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社2012年版,第199页。

^② Xue Li, Bingdao Zheng, “Social Welfare Expansion and Political Support During Economic Slowdown: A Panel Data Analysis of China, 2010–2018,” *Social Science Research*, Vol. 125, 2025.

中华民族共有精神家园,为铸牢中华民族共同体意识奠定坚实的精神和文化基础”。^① 中国在历史上就具有互助救济、赈灾济贫、社会平衡等深厚的传统文化,并形成相关制度,这些传统文化为铸牢中华民族共同体意识提供了丰富的精神内涵和精神养料。中国社会保障文化强调家庭和社会的互助,尤其是在农村地区,家庭成员之间的互相扶持是其核心价值,这种文化背景为当代社会保障体系建设提供了精神土壤,也形成了互帮互助的共同体理念。现代社会保障体系中的社会互助和再分配机制,继承了这一互助精神,强调通过集体的力量帮助遭受不幸的个人,在国民中形成扎实的共同体意识。中国社会保障文化中,家庭、国家和社会的责任往往是相互交织的。尤其是随着城镇化的发展,人口和家庭结构发生显著变化,社会保障责任也逐步从家庭向国家和社会过渡,家国一体的文化精神在社会保障发展中被继承发扬。此外,中国社会保障制度中包含着丰富的儒家文化,儒家强调的仁爱、怜悯、忠恕、尊老爱幼、互帮互助等优良传统,在社会保障诸多举措中得到体现和延续,社会保障制度对老年人和弱势群体的保护是儒家“孝”“仁”文化最直接的现代回应。社会保障制度中体现出来的仁爱主义、爱国主义、集体主义、和谐主义等优秀文化,是维系中华民族共同体的重要精神纽带,为铸牢中华民族共同体意识提供了强大的精神养分。

三、民族地区社会保障铸牢中华民族共同体意识的作用机理

社会保障是通过经济手段,解决社会问题,实现政治目标的一种制度安排,具有发展经济、维护稳定、形塑认同的显著特征。民族地区社会保障制度的实施,在增强群众国家认同和政治认同、促进中华民族共同体建设方面发挥着重要作用,推动着中华民族共同体意识的形成。

(一)民族地区社会保障对各族群众国家认同和政治认同的增进

社会保障作为民生福祉的重要体现,为全体国民构建起了多层次、广覆盖的社会安全网,能有效增强各族群众的获得感、幸福感、安全感,树立起对国家的坚定信心,推动形成对伟大祖国的归属感、依附感和认同感。纵向看,社会救助、社会保险、社会福利层层递进,确保不同需求层次的社会成员均能获得相应支持;横向看,社会保障体系全面覆盖民生领域,在群众遭遇年老、疾病、失业等风险,面临收入骤减或失去收入来源陷入生活困境时,能得到必要的经济补偿以保障其基本生活需求。广泛覆盖的社会保障网络,使不同民族、地区、社会群体能共享国家发展的丰硕成果,这种基于共同利益的价值认同可以增强其对国家的认同,成为凝聚中华民族向心力的不竭源泉。例如,云南省迪庆州坚持以人民为中心的发展思想,不断满足人民群众对美好生活的向往。迪庆州全面实施 14 年免费教育,义务教育资源配置实现基本均衡。医疗服务能力不断提升,人均预期寿命预计提高到 72.46 岁,与全省平均水平差距大幅缩小。全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系,社会保障能力进一步增强,城镇登记失业率低于全省控制目标,广播电视人口覆盖率达到 99.88%,建成红太阳广场、香格里拉剧院和一批农村文化体育活动场所等公共服务设施。^② 上述社会保障举措缩小了民族间的差距,增强了各族群众对“共同发展”理念的认同,也形成了强烈的共同体意识,有利于铸牢中华民族共同体意识。

社会保障制度也是中华民族大家庭内部和谐共生的重要纽带,其共建共享的本质有力推

^① 习近平:《铸牢中华民族共同体意识 推进新时代党的民族工作高质量发展》,《求是》2024 年第 3 期。

^② 张帆:《新时代 新迪庆 新征程——云南省迪庆州全面贯彻新时代党的治藏方略综述》,《云南日报》2021 年 9 月 26 日。

动着民族间的交往交流交融,也深化着人民群众对中华民族的广泛认同和深厚情感,对中华民族命运共同体的打造具有显著作用。民族地区共同富裕的实现能使人民群众深刻认识到,各民族共同缔造了中华民族,各民族都是中华民族大家庭中的成员,共同富裕的道路上一个民族也不能少,大家要共同分享经济社会发展成果,这无疑增进了人民群众对中华民族的认同,推动形成中华民族共同体意识。实践中的民族地区社会保障将普遍性与差异性相结合,通过包容共享的制度设计促进民族交往交流交融,为各民族搭建情感联结平台,各族人民在交往交流交融和相互了解中形成了对中华民族的坚定认同。例如,成都市勇担四川首位城市责任,全力助推省内民族地区同步小康,大力开展结对援建活动。成都市自2012年开展对口支援阿坝州、甘孜州工作以来,各族干部群众共同努力创造新时代幸福美好生活,谱写了各民族交往交流交融动人诗篇。截至2021年,成都市累计投入资金36.59亿元,选派干部人才8000余人次,支援阿坝州和甘孜州,助推19个县(市)脱贫摘帽并同步建成小康社会。2021年至2025年,成都市计划对省内民族地区完成财政资金援助22.6亿元,实施项目援助1200个,选派各类干部人才三批次共1400余名挂职援助,帮助培训培养各类干部人才不少于5万人次,以此推动民族地区共同迈向现代化。^①上述人才、资金保障方面的举措,促进了民族地区经济社会发展,各族群众在交往交流交融中形成了牢固的命运共同体,铸牢了中华民族共同体意识。

习近平总书记指出,中国特色社会保障体系的建成,得益于“我们坚持发挥中国共产党领导和社会主义制度的政治优势,集中力量办大事,推动社会保障事业行稳致远”。^②面对复杂多变的社会经济形势,中国共产党引领社会保障制度建设,不断实现制度创新与优化升级,为人民谋福利、为国家谋发展,夯实了党在群众心中的崇高地位,培育了人民群众对党和国家的深厚认同,不断铸牢全体人民的中华民族共同体意识。同时,社会保障作为中国特色社会主义制度的重要支柱,集中体现了这一制度的优越性和生命力,国家通过社会保障制度,调节收入分配、缩小贫富差距、促进公平正义,使各族群众深刻认识到中国特色社会主义道路是历史的必然选择,增强人民群众的制度认同。社会保障作为一种新制度文明,^③本身就蕴含着丰富的互助共济、共建共享的共同体价值观,这与铸牢中华民族共同体意识的内涵高度一致,通过民生的改善、收入的调节和文化的传承,能有效增强群众的政治认同,铸牢中华民族共同体意识。

(二)民族地区社会保障对边疆地区中华民族共同体建设的推进

习近平总书记指出,“坚持把推进中华民族共同体建设作为边疆民族地区工作的主线”。^④推进中华民族共同体建设,就是要把维护国家统一和民族团结作为根本目的,保障各族群众享受平等权利、履行平等义务,在公平公正的环境中团结共进;就是要通过民生福祉的改善,形成“你中有我,我中有你”、和谐共生的中华民族共同体意识;就是要在民族交往交流交融中构筑起中华民族共有精神家园。

推进中华民族共同体建设,就是要始终坚持党的领导,不断巩固各民族团结奋斗的共同思想政治基础;着力构筑中华民族共有精神家园,为推进中华民族共同体建设提供强大精神文化支撑;加快民族地区高质量发展,扎实推进各民族共同富裕;推动各民族全方位嵌入,积极促进

^① 《建设新时代幸福美好城市 成都促进各民族交往交流交融的实践探索》,成都市政府网, https://mzzj.chengdu.gov.cn/cdsmzj/c139309/2022-08/24/content_5287b08367be4975a6d2f142eabfa02f.shtml, 浏览时间:2025年3月15日。

^② 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

^③ 郑功成:《中国式现代化与社会保障新制度文明》,《社会保障评论》2023年第1期。

^④ 《深入做好边疆治理各项工作 推动边疆地区高质量发展》,《人民日报》2024年12月11日。

各民族交往交流交融;依法治理民族事务,不断提高民族事务治理能力和水平。上述目标的实现需要有一个公平公正的社会环境和政策空间,平等看待各民族的发展诉求,以公平公正的做法推动民族地区各项事业和谐发展,形成一个牢不可破的中华民族共同体。

社会保障以政府为主导,基于全社会的公平公正,为各民族、各地区提供平等的发展权利和机会,推动民族地区社会经济发展,为共同体建设夯实经济基础和社会基础。例如,社会救助以直接而现实的物质手段,让未被任何保险制度覆盖或遭遇突发困难的群众能得到及时援助,缓减低收入和特殊困难群体的生存危机,有效提升群众对国家和制度的认同,铸牢中华民族共同体意识。社会保险以经济补偿和服务供给的形式,有效满足人民群众的经济和服务需求。社会保险所遵循的风险共担和大数法则,充分体现了中华民族“同舟共济、守望相助”的优良品德,对增进民族团结和引导各族群众互帮互助具有显著作用,引导各族群众树立起休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念。社会福利以普惠、低费或免费的形式,向全体社会成员提供广泛的经济、服务、精神保障,传递公正、包容的价值导向,让每一位社会成员都能感受到自己是中华民族大家庭的一员,都是国家关爱和保护的对象,从而增强其共同体的归属感和对伟大祖国的认同感、亲近感。

现代社会保障是工业革命的产物,其不仅提供物质帮助,也创造精神产品,并在制度实施中推动文化交流、传承文明理念。社会保障的文化功能,使其成为传承文明、培育认同的重要载体,中国社会保障制度更被视为中国特色社会主义的新制度文明。通过社会保障促进文化方面的交往交流交融,进而形成和传承共有文明,是建设中华民族共有精神家园、增强中华文化认同的重要途径。从传承优秀文化角度看,根植于多元文化中的社会保障实践,不仅为民族文化交流融合提供了载体,也传承和创新了民族文化。例如,乌兰牧骑这种流动型文化公共服务在继承和发扬民族文化的同时,也保障了各族群众平等享有公共文化服务权益,实现了权利保障与文化遗产的双重目的。从增强价值认同角度看,民族地区社会保障发展,离不开国家的政策支持和对口帮扶省份的资金支持,在党的领导下,各族群众团结拼搏、不懈努力,“生死与共”的共同体理念得到进一步加强。民族地区社会保障建设中的相互往来,不仅促进了民族间的深入交流与广泛融合,更通过实实在在的福利和好处,增强了民族地区群众对党的深切信任与坚定决心,激发了各族群众参与国家建设、共谋民族复兴的澎湃热情,各族群众在社会保障事务的交往交流交融中,不断推进中华民族共同体建设。

四、以铸牢中华民族共同体意识为主线,提升 和完善民族地区社会保障制度

社会保障具有培育国家认同和推进共同体建设的鲜明特征,但当前民族地区社会保障在铸牢中华民族共同体意识方面还存在诸多不足,需大力补齐民族地区社会保障短板,加强社会保障事业与基层治理和民族团结进步事业的互嵌共融,强化社会保障事务铸牢中华民族共同体意识的宣传教育,发展和完善民族地区社会保障制度,全方位推进社会保障融入中华民族共同体建设进程,实现边疆民族地区社会高质量发展。

(一)夯实民族地区社会保障铸牢中华民族共同体意识的经济基础

以社会保障为途径铸牢中华民族共同体意识,需要坚实的经济基础作为支撑,经济基础直

接决定着社会保障待遇水平的高低和人民群众对民生“三感”^①的体验,进而影响群众对党和国家以及社会主义的认同。但当前民族地区社会保障经济基础薄弱,地方财政投入滞后于居民的社会保障需求,导致民族地区社会保障待遇水平和公共服务供给能力均较低,影响群众对国家和制度的归属感和认同感。

表 1 2018—2023 年中央对民族地区转移支付及占民族地区预算支出比重情况(单位:亿元、%)

年份	中央转移支付	民族地区预算支出	占预算支出比重
2018	18514.9	45501.88	40.7
2019	16999.7	51733.63	32.9
2020	21792.1	57184.40	38.1
2021	18753.0	54063.82	34.7
2022	24526.1	56812.15	43.2
2023	25757.8	57986.32	44.4

资料来源:根据 2019—2024 年民族地区预算执行情况与预算草案的报告、财政部公开数据整理所得。

从表 1 可见,近年来,中央对民族地区^②的转移支付规模逐渐增大,占民族地区预算支出的比重也呈上升趋势,充分体现了中央对民族地区的财政责任和财政支持。但是,民族地区现代化建设是一项全面而宏大的事业,社会各个领域都需要大量的资金予以支持,中央转移支付和民族地区自身财政预算分配到社会保障项目上的资金十分有限,民族地区社会保障长期处于低水平运行状态。

表 2 2023 年民族地区 GDP 水平以及社会保障与社会保险支出情况(单位:亿元、%)

地区	GDP	社会保障及就业		社会保险基金	
		支出	占 GDP 比重	支出	占 GDP 比重
内蒙古	24627.0	1131.9	4.6	2147.3	8.7
新疆	10125.9	1109.1	11.0	1520.7	15.0
西藏	2392.7	234.2	9.8	239.62	10.0
宁夏	5315.0	292.5	5.5	505.96	9.5
广西	27202.4	1076.5	4.0	2332.9	8.6
云南	30021.1	1174.3	3.9	1971.4	6.6
贵州	20913.3	824.5	3.9	1618.4	7.7
青海	3799.1	344.4	9.1	484.5	12.8

资料来源:根据民族地区 2024 年统计年鉴整理所得。

从表 2 可见,民族地区社会保障及就业支出,或者民族地区社会保险基金支出,占民族地区本就不大的 GDP 比例较小,直接影响社会保障的待遇水平和公共服务范围。在新疆、西藏、

① 民生“三感”是指获得感、幸福感、安全感。

② 作为本文数据来源的民族地区是指内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、云南省、贵州省和青海省。

青海等地,虽然社会保障及就业支出占 GDP 的比重较高,但绝对数值有限,仍难以满足群众的社会保障需求。社会保险基金支出亦是如此,尽管新疆、西藏、青海等地占比较高,但绝对数值仍未达到满足群众生活水平的程度。

(二)增强民族地区社会保障铸牢中华民族共同体意识的供给能力

社会保障是物质保障和精神保障的集合体,从供需关系看,民族地区群众有着全面且强烈的社会保障需求,但受限于自身发展条件,社会保障供给能力存在明显不足,难以有效满足群众对美好生活的向往,制约其幸福感、安全感、认同感的形成。因此,需增强民族地区社会保障供给能力,满足群众丰富的社会保障需求,提升群众的获得感和认同感,铸牢中华民族共同体意识。增强社会保障供给能力,首先需夯实社会保障经济基础。在民族地区财政能力和经济资源不足的境况下,创新社会保障融资机制,多方筹措社会保障资金,增强社会保障供给能力。民族地区在争取中央财政转移支付和强化地方政府社会保障财政投入的同时,积极引入社会资本,为社会资本参与政府社会保障项目留足利润空间。积极鼓励和创造条件发展慈善事业,以多元化的融资渠道缓解政府财政压力,为社会保障制度可持续发展奠定物质基础;从而以直观和可感知的物质、精神福利,增强民族地区群众的获得感和认同感,促进民族地区和谐稳定与繁荣发展。这体现了铸牢中华民族共同体意识的内在要求和现实目标的一致性。

在解决社会保障资金“数量”的同时,还需关注社会保障资金的“结构”问题,政府需均衡配置社会保障资源,缩小社会保障待遇差距和服务差距,着力破解社会保障发展中的不平衡不充分问题,以公平公正的社会保障待遇增强群众对国家和制度的认同。中央财政充分发挥宏观调控功能,加大对财政薄弱地区的转移支付力度,确保各地在社会保障领域享有相对均衡的财政支持,促进区域间社会保障水平的均衡发展。此外,倡导并推动地区间的财政合作与援助机制,鼓励发达地区到民族地区投资产业或予以直接的财政支援,以中华民族大家庭的胸怀,互帮互助,推动民族地区群众对伟大祖国和中国特色社会主义的认同。

(三)增强民族地区社会保障铸牢中华民族共同体意识的协同能力

党的二十届三中全会关于健全社会治理体系的指示,提出要坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,完善共建共治共享的社会治理制度。^①以共建共治共享为手段,在政府主导下,扩大公众对社会保障事务的参与,是促进民族交往交流交融的重要途径,也是铸牢中华民族共同体意识的必由之路。但是,民族地区受社会环境、生活观念、自身能力等的影响,群众自主参与社会保障治理的意识不强,限制了群众之间的交往交流交融,通过社会保障铸牢中华民族共同体意识受到一定影响。

以最能够促进民族交往交流交融的社会组织为例,由于经济发展水平和社会发达程度较低,民族地区社会组织较少,且缺乏足够的资金和资源开展社区互助等交往交流活动,难以形成人人参与、人人获益的协同治理格局,不同民族群众缺乏交流与相互之间的了解,制约共同体意识的形成。例如,截至 2023 年底,全国共有超 88.1 万个社会组织,但民族地区只有不到 10.3 万个,约占 11.6%。^②截至 2023 年 5 月,全国公开登记的慈善组织有 13,590 个,其中广东省拥有慈善组织 1864 个,而西藏仅有 9 个,民族地区慈善组织数量总和为 1191 个,仅占全

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》2024 年 7 月 22 日。

^② 国家统计局:《中国统计年鉴 2024》,中国统计出版社 2024 年版,第 716 页。

国的 8.76%，且无论是社会组织还是慈善组织数量，西藏、青海、宁夏、新疆都是最少的。^① 民族地区社会保障需要在政府主导下动员全体社会成员共同参与，各族群众在参与和交流中相互了解，彼此建立深厚的民族情谊，这是铸牢中华民族共同体意识和推进中华民族共同体建设的重要社会基础。

(四)提升民族地区社会保障铸牢中华民族共同体意识的发展能力

建设社会保障制度、发展社会保障事业，并以此铸牢中华民族共同体意识，需要人、财、物综合发力。除前述经济能力和协同能力制约外，民族地区社会保障铸牢中华民族共同体意识还面临人才匮乏和硬件落后的双重桎梏，影响社会保障效能水平，难以满足群众丰富多样的社会保障需求，影响民族地区群众共同体意识的增强和“五个认同”的培育。

民族地区社会保障专业人才不足，尤其是老龄化、空巢化背景下，更需要大量的专业人才为老年人和儿童提供专业的生活服务，增强群体对党和国家以及中国特色社会主义的认同。但在偏远农牧地区，地理区位、教育水平、工资待遇、发展空间等因素成为培育和引进社会保障人才的主要障碍，导致社会保障服务在效率和质量上均难以满足民族群众的服务需求。硬件设施落后同样影响着民族地区社会保障的效率和水平，尤其是在社会保障服务方面，基础设施落后导致民族地区社会保障信息化建设滞后、社会保障服务供给能力受限，民族群众难以及时、便捷地享受到高质量的社会保障服务，不利于国家认同的培育以及共同体意识的增进。民族地区社会保障软硬件基础的不足，使群众难以通过社会保障分享经济发展成果，难以形成“你中有我，我中有你”的共同体感知，不利于民族团结的促进。

五、社会保障与民族地区基层治理互嵌铸牢中华民族共同体意识

社会保障是民生兜底的安全网、社会发展的稳定器，关乎人民最直接最现实的利益问题，对凝聚人心、赢得民心具有重要作用。以铸牢中华民族共同体意识为旨归，将社会保障事务与基层社会治理有机结合，通过社会保障惠民举措的开展和互济共助、和谐一家亲等社会保障优秀传统文化的传承，能在人民群众中形成强烈的国家认同感和中华民族归属感，推动民族团结进步，实现社会保障与铸牢中华民族共同体意识的互嵌发展。正如习近平总书记在中共中央政治局第十八次集体学习时强调，“持续深化民族团结进步创建工作，积极构建互嵌式社会结构和社区环境，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起”。^② 改革完善民族地区社会保障制度，将社会保障与基层社会治理“互嵌”，能释放出巨大的铸牢中华民族共同体意识能量，推动民族地区团结进步。

(一)规范民族地区社会保障运行管理

“现在，随着我国社会保障体系不断发展，社会保障体系建设要坚持国家顶层设计，做到全国一盘棋。要增强制度的刚性约束，加强对制度运行的管理监督。各地区务必树立大局意识，严肃落实制度改革要求，不得违规出台地方‘小政策’。可以允许一定时期内存在区域间社会

^① 吴丽丽、李梦瑶：《中国社会组织报告(2023)：2022 年中国慈善组织发展报告》，社会科学文献出版社 2023 年版，第 142—144 页。

^② 《深入做好边疆治理各项工作 推动边疆地区高质量发展》，《人民日报》2024 年 12 月 11 日。

保障水平上的差异,但不能动摇统一制度的目标,不能自行其是、搞变通”。^① 习近平总书记的这一论述明确指出了规范性对社会保障体系建设的重要意义。以铸牢中华民族共同体意识为目标,民族地区社会保障建设同样需要在规范化的轨道上稳步向前,以切实的制度效果增强民族地区群众对国家的信任感和认同感。规范运行的前提是法治先行,要有法可依、有法可循。为此,需因地制宜,推进社会保障立法的“本地化”,结合民族地区实际情况出台可落地、易执行的实施细则,规范社会保障运行机制,确保其在民族地区的实施既符合国家要求,又体现地域特色,以规范化的制度规则,提升社会保障政策的执行力和实效性,增强人民群众对制度的认同感和对国家的认同感。

在完善社会保障法律法规的同时,还需进一步强化和规范制度设计,提升实践部门对社会保障工作的指导能力。通过精细化的制度设计,明确政府、市场、社会、个人在社会保障制度中的责任边界,优化管理流程、提高管理效率,确保社会保障制度的稳定性与可持续性。还需以规范的制度加强对基层工作的支持与指导,提升服务质量和群众对社会保障事务的满意度。为实现社会保障政策在民族地区的规范执行和有效执行,还需建立健全监督与评估机制,采取多种手段及时发现并纠正政策执行偏差,确保政策目标得以实现,并通过严格的监督检查,避免社会保障领域的腐败行为,增强社会保障制度的公信力和群众的认同。定期开展社会保障政策执行效果评估,深入分析政策成效与不足,总结经验教训,为政策调整与优化提供科学依据。以严格的法律法规约束民族地区社会保障规范发展,能有效提升社会保障制度效能,增强民族地区群众对社会保障制度以及党和国家的认同感和满意度,铸牢中华民族共同体意识。

例如,党的十八大以来,四川省创新实施风险隐患和矛盾纠纷化解民心工程,设立民族事务法律援助服务中心,组建“同心律师服务台”,建成912个“一站式”综合服务窗口,288个法律援助工作站。在全国率先创建“石榴籽”调解室,综合运用法律、教育、协商、调解等方法积极预防和妥善处理影响民族团结的矛盾纠纷,各族群众遇到的社会保障问题在法治的保障下得到满意解决,铸牢了群众的中华民族共同体意识。^②

(二)推进民族地区社会保障机制创新

习近平总书记指出,“坚持发挥中国共产党领导和我国社会主义制度的政治优势,集中力量办大事,推动社会保障事业行稳致远;……坚持制度引领,围绕全覆盖、保基本、多层次、可持续等目标加强社会保障体系建设”。^③ 民族地区社会保障制度既是中国特色社会主义保障制度的组成部分,也需要依托于当地经济发展和社会治理推进和发展。因此,一方面必须总体上紧跟国家政策,在各个领域不断创设保障机制,努力为人民提供有制可依、有规可守、有序可循的生活保障;另一方面,受经济、社会、文化等多方面因素的影响,民族地区社会保障还需进一步结合自身实际进行有效的制度创新,并且因地制宜发展出具有鲜明地域特色的社会保障制度,才能全面回应人民群众对美好生活的向往。社会保障制度建设和机制创新不足,则会限制其凝聚民心、培育认同作用的发挥,对铸牢中华民族共同体意识也有不利影响。

以流动型社会保障制度建设为例,近年来,随着城镇化的发展和人口流动的增强,各族群众交往交流交融的机会大大增加,如何在人员流动和交往中铸牢中华民族共同体意识,习近平

^{① ③} 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

^② 《铸牢中华民族共同体意识 促进各民族交往交流交融 党的十八大以来四川民族工作创新实践》,《四川日报》2022年10月12日。

总书记明确指出,“要推进各民族人口流动融居,构建互嵌式社会结构和社区环境,创造各族群众共居共学、共建共享、共事共乐的社会条件,持续深化民族团结进步创建工作”。^①但是,当前民族地区流动性制度建设并不充分,社会保障领域流动性事务的制度建设更是滞后,并未出台相关法律法规对这种流动性进行规范、保护和发展。有研究表明,流动公共服务作为一种创新型公共服务方式,可以很好地保障民族群众的社会保障权益,增强他们对公共服务的可及性和可得性,流动公共服务在维护民族地区繁荣稳定、社会团结扮演重要角色。^②但现实中民族地区政府鲜有针对流动公共服务的制度化条例和制度化建设方案,这一适合民族地区实际情况且在民族地区广泛践行的治理方式,其制度化建设和制度性规范远远落后于实践发展。

例如,在对特殊群体的社会救助中,西藏自治区积极创新救助机制,拉近群众与党和政府的关系,兜住、兜牢、兜好基本民生保障底线,不断增强群众的获得感、幸福感、安全感,并在“民生三感”的推动下,增强群众对国家的认同和制度的认同,形成民族团结一家亲的和谐局面,在共同体打造中不断铸牢中华民族共同体意识。西藏自治区的社会救助机制创新表现在:一是实现由“救”到“助”的转变。促进社会救助由基本生活保障到助人自助,让困难群众在社会救助中实现“人”的全面发展。二是实现由“人找政策”向“政策找人”的转变。进一步完善主动发现识别机制,用脚画地图,促进社会救助规范化运作,及时链接各方资源向服务对象家庭给出反馈。三是实现由“一元救助”到“多维救助”的转变。促进困难群众救助由传统给钱给物的物质救助向健康服务、能力提升和社会融入的服务类多维救助转变。^③

(三)优化民族地区社会保障治理结构

习近平总书记指出,“交往交流交融,是增进民族团结、铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的必由之路。中华民族在各民族交往交流交融中铸就,中华民族伟大复兴也必将在各民族交往交流交融中实现”。^④通过社会保障治理活动的开展,打造共建共治共享的社会保障治理共同体,在政府的主导下,将市场、社会、个人等同步纳入治理体系,形成多方参与的互动局面,能增强民族地区群众之间的交往交流交融,进而铸牢中华民族共同体意识。激发各主体的积极性与创造力,形成政府主导、市场运作、社会参与、个人尽责的运行机制,共同推动社会保障制度在民族地区的深化与拓展,为增进民族团结、促进共同繁荣奠定坚实基础。培育和壮大民族地区市场份额,充分发挥市场在社会保障资源配置中的决定性作用,通过增加供给和促成竞争,提升民族地区社会保障的数量和质量,将民族地区融入新发展格局、融入全国统一大市场,实现自身高质量发展,以此强化民族地区的交流合作和融合融汇能力,推动中华民族共同体意识的形成。

加大对社会组织的培育力度,特别是扶持那些专业性强、服务领域广、具有民族和地域特色,能够有效回应民族地区社会保障需求的社会组织。在严格政审的前提下,通过减少行政审批、优化营商环境、提供政策优惠等方式,帮助社会组织提升服务能力、拓宽服务范围、提高服务质量,使其成为民族地区社会保障供给的重要主体,重点满足人民群众对服务保障和精神保障的需求。通过社会组织增强群众间的交往交流,能提升人民群众对国家的感知度,各族群众

① ④ 习近平:《铸牢中华民族共同体意识 推进新时代党的民族工作高质量发展》,《求是》2024年第3期。

② 白维军:《流动公共服务与边疆民族地区社会治理》,《民族研究》2017年第3期。

③ 《社会救助工作典型案例》,西藏自治区政府网, https://mzt.xizang.gov.cn/zxzx/ztzl/mztpgj/202410/t20241025_443382.html, 浏览时间:2025年3月15日。

也能在交流互动中增进了解、增加感情,塑造和谐民族关系,为铸牢中华民族共同体意识营造良好氛围。人民群众是社会保障事业的直接受益者,也是铸牢中华民族共同体意识的对象和目标,需创新群众参与机制,拓宽参与渠道,充分保障人民群众在社会保障事业中的知情权、参与权、表达权、监督权。利用互联网与新媒体技术,搭建线上参与平台,打破时空限制,形成全方位、多层次的群众参与格局。让人民群众在参与和交流中促进认同,在认同中铸牢中华民族共同体意识。

在打造共建共治共享的社会保障治理格局方面,乌鲁木齐市八家户片区鸿阳社区建立了由网格员、党员、志愿者、社会组织、共建单位五方力量共同参与的民族团结进步促进会,为通过社会保障铸牢中华民族共同体意识提供了可供借鉴的案例。民族团结进步促进会提升了各民族成员广泛参与民族团结进步创建活动和共同参与社区治理的积极性,为民族团结进步创建工作搭建了平台、提供了保障,该社区联动多种社会资源、调动各方参与力量,极大促进了民族团结,增进了民族间的认同感。^①

铸牢中华民族共同体意识是新时代民族地区各项工作的主线,社会保障作为民族工作的一项重要内容具有凝聚人心、赢得民心、增进认同的显著特征和制度效能,以社会保障推进共同体建设,进而铸牢中华民族共同体意识,具有逻辑一致性和理论自洽性。在全面深化改革的战略机遇期,民族地区社会保障不仅肩负着促进社会公平正义的崇高使命,也承担着实现人民对美好生活向往的艰巨任务,更是促进民族团结、增进国家认同、铸牢中华民族共同体意识的重要“国器”。深化民族地区社会保障改革,推动民族地区社会保障高质量发展,能有效提升民族地区群众的获得感和认同感,推进民族团结进步和中华民族共同体建设,不断铸牢中华民族共同体意识,推动民族地区高质量发展。

〔责任编辑 马俊毅〕

^① 秦玉莹:《民族互嵌式社区铸牢中华民族共同体意识的经验、困境与优化》,《统一战线学研究》2021 年第 6 期。

munity for the Chinese nation at the macro level, while practical pathways facilitate its interactive extension at the micro level. The reciprocal construction and transformative interplay among these three dimensions confers sustained vitality upon the community for the Chinese nation and offers a realist path towards fostering a sense of community for the Chinese nation.

Keywords: fostering a sense of community for the Chinese nation; realist approach; ontology; culture; practice.

The Development and Improvement of Social Security System in Ethnic Regions: Also On the Promoting Role of Social Security in Fostering a Sense of Community for the Chinese Nation

..... **Bai Weijun and Wang Zouhengrui (28)**

Abstract: The social security system with Chinese characteristics has played a significant role in promoting socio-economic development of ethnic regions and fostering a sense of community for the Chinese nation. As a key system for safeguarding and improving people's livelihoods, ensuring social equity, and enhancing well-being, it provides both robust material and economic security and a rich array of spiritual and social services, thereby effectively strengthening citizens' national and political identity. As a universal and foundational social policy, it enhances the public's sense of belonging and identification with the state, and deepens a shared sense of collective responsibility and solidarity. Moreover, it provides a solid material and spiritual foundation for the pursuit of common prosperity among all ethnic groups and increases people's sense of fulfillment, happiness, and security. At present, it is essential to further improve the infrastructure of social security system, enhance capabilities of service provision, standardize the operation and management, optimize governance structure, and enhance the sense of identity and belonging to the country in ethnic areas. At the same time, the integration of social security with grass-roots governance, the livelihood improvement initiatives, and the transmission of culture values such as mutual assistance, social harmony, and family kinship, can further reinforce people's sense of citizenship and subjective identity, cultivate national identity and a sense of belonging to the Chinese nation, promote national unity and progress, and enable the inter-embedded development of social security and forging a sense of community for the Chinese nation.

Keywords: social security; citizenship; national identity; construction of community for the Chinese nation; forging a sense of community for the Chinese nation.

The Basic Models of Defining "Diaspora" in Kin-States and Their

Implications **Yang Yousun (41)**

Abstract: In recent years, an increasing number of kin-states have formulated definitions of "diaspora" tailored to their own national contexts. In academic discourse, the concept of "diaspora" is typically defined in terms of its abstract characteristics. In contrast, legal and policy documents issued by states tend to focus on the specific qualifications or criteria for obtaining diaspora status. In order to include a broader population and advance national development, kin-states have been progressively broadening the scope of their definition of "diaspora". However, there are still significant differences across states. Those ap-