

习近平关于民生保障重要论述的理论蕴涵和时代价值

杨 荣

(北京工业大学文法学院,北京 100124)

摘 要:民生保障是关乎人民群众切身利益的大事。党的十八大以来,习近平同志坚持以人民为中心的发展理念,从守住民生底线、补齐民生短板、注重制度建设、强调与经济社会发展统筹推进等方面,对民生保障作出全面论述,指引我国民生保障实践取得突出成效。进入新时代,民生保障面临着新的形势和任务,习近平关于民生保障的重要论述确立了科学的民生价值理念,明确了民生保障发展的总体目标,回答了民生保障中的一系列重大理论和现实问题,对于我国新时代民生保障事业发展具有重大指导意义。

关键词:习近平;民生保障;时代价值

中图分类号:D632.1

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2018)05-0020-05

党的十八大以来,习近平同志运用马克思主义的立场、观点和方法,全面阐述了民生保障的一系列重大理论和现实问题,明确了我国民生保障的总体目标、路径方法和重点任务,这些论述内涵丰富、意义深刻,充分体现了时代性、人民性、创新性和务实性,是指导我国新时代民生保障发展的根本遵循。深入研究习近平关于民生保障的重要论述,对于客观认识我国民生保障现状,攻坚克难突破制约瓶颈,切实保障好困难群众基本生活、全面建成小康社会、推动实现中华民族伟大复兴具有重大意义。

一、习近平民生保障重要论述的理论蕴涵

习近平同志将民生问题作为治国理政的出发点和落脚点,他的从政之路,就是重视民生、关心民生、建设民生、改善民生之路。党的十八大以来,习近平同志把人民对美好生活的向往作为自己的奋斗目标,带领新一届中央领导集体,提出了一系列关于民生保障的新理念、新目标和新要求,推出了一系列新举措、新路径和新方法,具有丰富的理论蕴涵。

1. 在价值追求上,始终坚持人民至上

习近平同志继承并发扬了马克思主义的民生观,心里时刻装着人民,一切工作都从人民的切身利益出发;始终坚持以人民为中心保障民生、改善民生,把人民关心的热点问题作为解决矛盾的突破口,

把提高人民生活水平作为民生工作的出发点。习近平同志指出,“老百姓是天,老百姓是地”,要求党员干部“心中常思百姓疾苦,脑中常谋富民之策”^{[1]53}。他在四川调研时指出,“要牢固树立以人民为中心的发展思想,常怀忧民、爱民、惠民之心,采取针对性更强、覆盖面更大、作用更直接、效果更明显的举措,解决好同老百姓生活息息相关的教育、就业、医疗卫生、社会保障、社会稳定等民生问题,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]这些重要论述充分反映了习近平同志坚持以人为本、一切为了人民、一切从人民出发的民生保障价值理念。

2. 在实践策略上,始终坚持底线思维

民生是一个很宽泛的概念,不同的人群民生保障的诉求也不一样。习近平同志重视整体性民生,但更重视困难人群的基本生活保障。他强调指出,“保障改善民生,要更加注重对特定人群特殊困难的精准帮扶……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。”^{[3]90}为此,他把“社会政策要托底”与“宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实”并列为推进我国经济发展的总体思路,并进一步指出,“社会政策要托底,就是要守住民生底线……更好发挥社会保障的社会稳定器作用,把重点放在兜底上,保障困难群众基本生

收稿日期:2018-07-21

作者简介:杨荣(1971—),女,陕西宝鸡人,副教授,博士,从事社会政策、社会工作研究。

活,保障基本公共服务。”^{[3]90}底线思维反映了习近平同志对民生保障层次性的认识,以及底线民生保障优先的理念。习近平同志在论述民生问题时,经常提到“保障和改善民生”。保障民生强调的是基础性、兜底性和适度普惠性,是为了满足民众基本生活的需求;改善民生则是基本生活需求得到满足后保障水平的进一步提升。从这个意义上讲,两者是统一的。改善民生、共同富裕是我们党长期追求的目标,在当前最主要的就是要守住底线,切实保障好最低收入群众的基本生活。

3. 在路径选择上,始终坚持补齐短板

“补短板”是习近平的一贯思想,他在供给侧结构性改革、民生保障、党的建设、经济发展等很多方面都强调过要补齐“短板”。打赢脱贫攻坚战就是为了补民生保障的短板。陕西延川、冀中正定、闽东宁德……40多年的从政实践,使习近平同志深刻认识到,没有贫困地区的小康,没有贫困人口的脱贫,就不可能全面建成小康社会。保障和改善民生,全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴,必须下决心补好扶贫开发这块“短板”,这是他一以贯之的情愫。为此,习近平总书记向全党全社会发出坚决打赢脱贫攻坚战的号召,他亲自挂帅、亲自出征、亲自督战,先后30多次国内考察都涉及扶贫,连续5年新年国内首次考察都调研扶贫,连续5年新年贺词都谈到扶贫,基本走遍了14个连片特困地区。从2015年6月在贵州召开“部分省区市党委主要负责同志座谈会”首提“四个一批”,到2015年12月“中央扶贫开发工作会议”全面部署脱贫攻坚工作;从2016年7月在银川召开“东西部扶贫协作座谈会”,到2017年6月在太原召开“深度贫困地区脱贫攻坚座谈会”;从2018年2月在成都召开“打好精准脱贫攻坚战座谈会”到2018年全国“两会”,习近平总书记咬定青山不放松,一步一步抓推进,一件一件促落实,用最大的精力抓脱贫攻坚。补齐农村贫困这个“短板”,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,是习近平同志关于民生保障论述的重要内容。

4. 在保障机制上,始终坚持制度建设的重要性

习近平同志非常注重制度建设在民生保障中的重要性,他强调指出:“不论处在什么发展水平上,制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排,努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象,保证人民平等参与、平等发展权利。”^[4]制度是管长远的,带有根本性、全局性,是习近平总书记治国理政的重要抓手。在关于民生保障的系列重要论述中,习近平总书记特别强调以问题为导向,

勇于突破创新,以改革促发展、促转方式调结构、促民生改善;特别强调通过深化改革,建立和完善民生保障的体制机制。他要求全党“注重制度建设,花钱买制度而不是简单花钱买稳定,着力解决地区差异大、制度碎片化问题”^{[5]100}。历史经验告诉我们,我国民生问题的解决不在于缺少民生优先的理念,而在于缺乏制度规范。只有在制度建设方面迈出新步伐,强化民生制度安排,用制度管人管钱管事,才能避免人为因素的影响,避免工作的随意性,从而构建起长久而稳定的民生保障机制。

5. 在实现方式上,始终坚持与经济社会发展统筹推进

发展是第一要务,没有发展的民生保障和民生改善是不可持续的。辩证唯物主义认为,物质资料生产是人类社会存在和发展的基础,只有经济发展了,“蛋糕”做大了,政府财力雄厚了,才能更好保障和改善民生。习近平总书记一再强调要在经济发展基础上持续保障和改善民生,“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”^{[3]10-11},实现经济发展和民生改善良性循环。发展为了人民、发展依靠人民,发展成果也要由人民共享,习近平总书记强调,要“让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”^[6]。一些人认为,民生保障方面的投入,不能直接成为生产力,是财政的“负担”。习近平同志认为,民生保障是经济发展不可或缺的重要支撑,“做好保障和改善民生工作,可以增进社会消费预期,有利于扩大内需,抓民生也是抓发展”^{[1]361-362}。习近平总书记把民生保障置于我国经济社会发展全局中去思考、去谋划、去推动,坚持统筹发展、协调发展、创新发展,彰显了其民生保障重要论述的科学性、系统性、精准性和实效性。

二、习近平民生保障重要论述的实践成效

在习近平民生保障重要论述指引下,近年来党中央带领全党全社会统筹推进“五位一体”总体布局 and “四个全面”战略布局,坚定不移贯彻新发展理念,蹄疾步稳推进全面深化改革,民生保障领域一些重点事项和关键环节取得突破性进展,各项民生保障制度更加完善,体制机制日益健全,精准扶贫、养老保险并轨、医疗保险整合、公立医院改革、棚户区改造、兜底保障等一大批惠民举措落地实施,民生保障取得前所未有的成就。

第一,基本确立民生保障的制度框架。社会保

险方面,居民养老保险制度实现城乡并轨实施,机关事业单位养老保险制度改革正式启动,企业年金制度不断完善,职业年金制度逐步建立,多层次养老保险体系加速形成;城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗实现制度整合,医疗保险的异地结算和关系转移接续加速推进,大病保险制度全面建立,医药卫生体制改革、公立医院改革进一步深化;长期护理保险和医养结合试点正在多个地方开展。脱贫攻坚方面,启动实施“十三五”脱贫攻坚规划,中央和国家机关各部门出台政策文件或实施方案 227 个,形成“1+N”脱贫攻坚制度体系,涉及产业扶贫、易地扶贫搬迁、劳务输出扶贫、交通扶贫、水利扶贫、教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫、农村危房改造、土地增减挂钩、资产收益扶贫等十多项内容^[7]。社会福利方面,全面建立并有效实施孤儿基本生活保障制度、困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度,高龄津贴制度实现全覆盖,社会福利的普惠化程度进一步提高。社会救助方面,国务院颁布《社会救助暂行办法》,健全完善社会救助体系。住房保障方面,持续推进棚户区改造、公租房建设和农村危房改造。教育保障方面,学生资助体系进一步健全,有效保障了人民群众的教育发展权利。就业保障方面,完善针对就业困难人员的就业援助体系和大学生就业促进政策,基本保障了人民群众的就业权利。民生保障制度框架的基本确立,推动实现了学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的目标,满足了人民群众多方面的民生需求。

第二,健全完善民生保障的体制机制。近年来,中央聚焦民生保障瓶颈问题,抓重点、疏堵点、破难点,着力健全完善民生保障体制机制。据统计,截至 2016 年 9 月,中央深改组共召开会议 27 次,审议改革文件 162 个,其中 47 份聚焦民生领域,占比近 30%^[8]。以习近平同志为核心的党中央围绕就业创业、教育、收入分配、社会保障、养老服务、医改等与老百姓关系密切的民生事项,进行大刀阔斧的体制机制改革,激活了民生保障的制度活力。着眼于破藩篱、促公平,推进基本医疗保险、基本养老保险、义务教育等民生保障制度城乡统筹发展;建立并落实中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,构建起责任清晰、各负其责、合力攻坚的脱贫攻坚责任体系;建立财政投入保障机制,确保各项民生事业稳步实施;加强部门联动,建立多个民生保障方面的部门协调机制,为民生保障政策落地生效提供了体制机制上的保证。

第三,稳步推进底线民生保障。脱贫攻坚方面,习近平总书记带领全党、全社会全力实施精准扶贫、

精准脱贫基本方略,全面推进各项扶贫政策的落实;切实加大财政投入,仅中央财政 5 年投入专项扶贫资金就达 2800 多亿元。2013 年到 2017 年,全国贫困人口减少 6800 多万,易地扶贫搬迁 830 万人,贫困发生率由 10.2% 下降到 3.1%^[9],贫困地区面貌正在发生翻天覆地的变化,绝对贫困正在成为历史。脱贫攻坚取得决定性进展,农村贫困的短板逐步补齐。兜底保障方面,全面实施《社会救助暂行办法》,城乡低保日益规范,农村低保与扶贫开发实现有效衔接,特困人员救助供养实现城乡统筹,临时救助制度全面推进;社会救助体系覆盖城乡,社会救助标准连年提升;残疾人两项补贴政策落实到位,困境儿童和留守儿童关爱服务不断拓展;与基本医保、大病保险、商业保险相衔接的医疗救助制度加快推进,共同构建了多层次医疗保障机制,底线民生保障的“网底”越筑越牢。

第四,逐年提升民生保障水平。近年来,我国社会保险覆盖面进一步扩大、待遇水平逐年提高,民生保障水平稳步提升。截至 2017 年底,全国基本养老保险参保人数达到 9.16 亿人,较 2012 年有了大幅度的提升^[10],成为我国应对老龄化社会最重要的制度安排之一。基本医疗保险覆盖人数超过 13.5 亿人,基本覆盖全民^[9];待遇水平明显提高,2016 年职工医疗保险和居民医疗保险最高支付限额分别为当地职工平均工资和当地居民人均可支配收入的 6 倍,政策范围内住院费用基金支付比例分别达到 80% 和 70% 左右^[11]。国家建立了从学前教育到研究生教育,覆盖各教育阶段家庭经济困难学生的资助体系,努力做到精准资助、应助尽助;中央财政安排专项资金,支持各地资助家庭经济困难儿童、孤儿、残疾儿童接受普惠性学前教育;加大对残疾学生的资助力度,确保适龄儿童少年不因家庭经济困难而失学辍学。国家加大对城镇住房救助对象的公租房保障力度,对低保、低收入住房困难家庭实现应保尽保;农村危房改造标准也有了大幅度提升。社会救助制度运行平稳,在兜底民生保障方面发挥的作用越来越突出。截至 2017 年底,全国常年救助的城乡低保对象、特困供养人员共有 5803 万人,约占全国总人口的 4.2%;全年各级财政共支出低保、特困、医疗救助、临时救助等资金 2357 亿元,有力地保障了困难群众基本生活,增进了人民福祉、维护了社会公平公正^[12]。

三、习近平民生保障重要论述的时代价值

党的十九大做出中国特色社会主义进入新时代的重大判断,明确了我国发展新的历史方位。在这

样的新时代,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。解决这些矛盾,要求我们必须着力补齐民生短板,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,切实兜住民生保障底线,保证困难群众在共建共享发展中有更多获得感。对照新时代新要求,不难发现当前我国民生保障还存在着不少突出困难和问题。比如民生保障区域发展不平衡、城乡发展不平衡;财政投入不足、保障水平低,不少困难人群还没有被纳入保障范围;民生保障发展还很不充分,特别是社会福利制度发展缓慢,社会救助兜底保障功能还不完善;制度碎片化问题突出,有限的民生保障资源分散在多个部门或多条线上,形不成整体合力,等等。党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想。习近平关于民生保障的重要论述为新时代我国民生保障事业发展提供了新的价值理念、目标任务和战略安排,具有极强的现实指导性。

1. 体现了马克思主义民生观的最新发展

马克思主义经典著作中没有直接使用“民生”的概念表述,但却处处闪耀着“民生”思想的光辉。马克思主义认为民生是人的生存与发展的基础。人们为了能够“创造历史”,必须能够生活。但是为了生活,首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料,即生产物质生活本身,而且,这是人们从几千年前直到今天单是为了维持生活就必须每日每时从事的历史活动,是一切历史的基本条件^{[13]74}。马克思主义认为民生需求随着社会生产力的提高不断发生变化。当“现实的人”的民生基本需求即生存需求得到满足后,随着社会生产力的提高,人们转而向提高生活质量、优化生存条件的民生需求转变。马克思主义还认为,民生发展重在实践。马克思指出,“全部社会生活在本质上是实践的”^{[13]64}。通过实践活动,人们获得自己赖以生存的物质生活资料。实践活动不仅创造物质财富,而且创造精神财富,从而满足人们多样化的民生需求。实践越深入,民生越发展,最终走向人的全面自由和解放。

中国共产党坚持马克思主义民生观,始终把“坚持全心全意为人民服务”作为自己的宗旨和全党的最高价值取向。早在1934年苏维埃时期,毛泽东就告诫大家,“一切群众的实际生活问题,都是我们应当注意的问题……我们应该深刻地注意群众生活的问题,从土地、劳动问题,到柴米油盐问题。”^{[14]137-138}无论是战火纷飞的战争年代,还是新中

国成立后的社会主义建设时期,毛泽东等老一辈无产阶级革命家都把保障人民群众的基本生活放在突出位置。改革开放以来,邓小平等新一代中央领导把“是否有利于提高人民生活水平”等“三个有利于”作为衡量一切工作得失成败的标准^{[15]372}。进入新世纪,中国共产党提出全面建设小康社会的目标,把保障和改善民生,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为全部工作的出发点和落脚点。在科学发展观指导下,建立并完善社会保障制度,着力解决人民群众就业、教育、医疗、居住、收入分配等最基本的民生问题,极大改善了我国的民生状况。习近平同志始终把人民放在心中最高的位置,把人民对美好生活的向往作为自己的奋斗目标。全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战、兜住底线等关于民生保障的重要论述,是习近平继承发扬马克思主义民生观,总结中国共产党民生保障生动实践,反思以往经验教训,创造性地发展前几代领导人民生保障重要观点和经验的结果,是马克思主义民生观与新时代中国民生建设的有机结合,是马克思主义中国化的最新成果。

2. 确立了科学的民生保障价值理念

价值理念是引领制度设计的精神内核,什么样的价值理念决定着什么样的制度安排、制度模式,以及制度的发展路径与方向。习近平关于民生保障重要论述所蕴含的价值追求和价值理念,为新时代我国民生保障指明了发展方向。一是兜住底线。这里的底线,是指社会普遍认可的,能够满足公民基本生活和发展需要的保障标准。如果达不到这个标准,公民的基本生活甚至生存就会受到影响,更谈不上发展。习近平总书记在民生保障和脱贫攻坚中一再强调政策兜底,要求“坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期”^{[16]36}。当然,底线保障标准也要随着经济社会的发展不断提高,这也可以视为民生改善。兜住底线是政府义不容辞的职责,既要尽力而为,又要量力而行。二是公平正义。“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。”^{[17]3}现代民生保障制度实质上是政府通过财政手段对社会财富进行二次分配,没有公平正义,就没有制度的生命力和可持续性可言。公平正义是民生保障的核心价值理念。正因如此,习近平总书记在十九大报告中强调指出,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,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。三是共享发展。发展为了人民,民生保障也是为了人民,要让人民群众特别是困难群众共享发展成果,“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”^{[16]19}，绝对不能只是少数人享受发展成果。反过来，保障和改善民生又必须在发展的前提下进行。没有发展，就谈不上共享，更谈不上民生的保障和改善。四是开放包容。政府在民生保障中发挥主导作用，但不应当是民生保障的唯一主体。民生保障应当是一个开放的体系，容纳社会组织、社会成员等不同主体参与其中。民生保障还应当具有包容性。当市场在资源配置中发挥决定作用时，总会有一部分社会成员由于这样或那样的原因，生活暂时陷入困境，这就需要政府和社会通过民生保障予以帮助，助其摆脱困境、恢复正常生活。对于享受政府救助的困难群众，一定要有包容的理念，不能一味地认为是养“懒汉”。

3. 明确了新时代民生保障的总体目标

习近平关于民生保障重要论述还明确了新时代我国民生保障的总体目标。他在十九大报告中强调指出，“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。”^{[16]38}在这一目标引领下，新时代民生保障应聚焦基础性制度更加稳固定型，就业、社保、医疗、教育、住房等公共服务体系更加健全完善，基本公共服务均等化水平稳步提升，人民生活水平和质量普遍提高；兜底保障更加高效，困难人群衣食无虞，生存有保障，医疗、住房等都有相应的制度安排，贫困问题得到有效遏制。一是坚守兜底民生保障的底线。把重心放在最需要关心的低收入困难人群最现实最急迫的切身利益上，放在编密扎牢覆盖城乡的社会安全网上，多做雪中送炭的事情，确保党和国家编织起的安全网牢固不破，让困难群众享有与小康社会相适应的兜底生活保障。二是突出抓好薄弱环节和关键领域。补齐全面建成小康社会的民生短板，在最关乎百姓福祉的关键事项、关键领域破题，一环紧扣一环干、一步紧跟一步办，积小胜为大胜，用小切口撬动大进步。三是统筹推进民生保障资源合理布局。科学界定政府职责，合理划分财政事权和支出责任，强化资源统筹，建立民生保障政策协同机制，使分散的民生保障资源聚合增能、优化整合、科学布局、均衡配置。四是全面提升民生保障管理水平。根据民生保障的层次和内容，进一步加强职能整合，提高管理水平；探索建立民生保障服务清单和标准体系，并根据经济社会发展动态调整；加快推进民生保障法治化进程，使各项制度更加规范定型，更加稳定可持续。

参考文献：

[1] 习近平. 习近平谈治国理政：第二卷[M]. 北京：外文出

版社，2017.

[2] 习近平春节前夕赴四川看望慰问各族干部群众[N]. 人民日报，2018-02-14(2).

[3] 习近平. 习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2017.

[4] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J]. 求是，2014(1)：3-6.

[5] 习近平. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2014.

[6] 习近平. 在党的十九届一中全会上的讲话[EB/OL]. (2017-12-31). http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/31/c_1122191624.htm.

[7] 中共国务院扶贫办党组. 脱贫攻坚砥砺奋进的五年[N]. 人民日报，2017-10-17(8).

[8] 曾伟，李警锐，龚仪，等. “山，快马加鞭未下鞍” 夙兴夜寐 1000 天[EB/OL]. (2016-09-24). <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0924/c1001-28737248.html>.

[9] 李克强. 2018 年政府工作报告[EB/OL]. (2018-03-22). http://www.gov.cn/premier/2018-03/22/content_5276608.htm.

[10] 2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2018-05-21). http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201805/t20180521_294287.html.

[11] 中共人力资源与社会保障部党组. 让广大人民群众更多更好地共享发展成果[J]. 求是，2017(14)：42-44.

[12] 2017 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. (2018-08-02). <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201808/20180800010446.shtml>.

[13] 马列著作选编[M]. 北京：中共中央党校出版社，2011.

[14] 毛泽东. 毛泽东选集：第 1 卷[M]. 北京：人民出版社，1991.

[15] 邓小平. 邓小平文选：第 3 卷[M]. 北京：人民出版社，1993.

[16] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M]. 北京：人民出版社，2017.

[17] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏，译. 北京：中国社会科学出版社，1988.

(责任编辑：吴 玲)

