

习近平社会保障思想与贵州民族地区社会治理创新^{*}

杨昌儒 卫松

【摘要】:在习近平社会保障思想的指导下,我国社会保障事业取得了巨大成就,贵州社会保障事业也得以实现了跨越式发展,社会保障框架初步搭建。习近平同志在十九大报告中进一步丰富和发展了社会保障思想,在2018年的国务院机构改革中进一步理顺了社会保障部门间职能交叉情况,这些都是未来一段时期内我国社会保障建设的指导方针。贵州社会保障仍面临着基础薄弱和微观的诸多不完善。贵州要进一步构建和谐社会,推进小康社会建设,社会保障是社会建设的重要抓手,是社会治理创新的重要内容,贵州需要抓住政策机遇,发挥传统优势,激发民间力量,切实推进社会保障事业建设,实现社会保障政策有效落地,提升公众对社会保障的获得感,实现“人民对美好生活的向往”。

【关键词】:社会保障思想;民族地区;社会治理;社会保障

【中图分类号】:D632. 1 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1003-6644(2018)02-0055-13

社会建设关乎国家稳定、各民族共同发展,民生事业乃社会建设之核心,社会保障乃民生之所依。习近平总书记系列重要讲话中阐发的民生思想和社会保障建设的部署,为社会保障建设提供了理论基础、实践依据,为我国经济新常态下社会发展指明了方向。同时,也是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。认真学习和研究习近平社会保障思想,对推动贵州民族地区社会建设,实现社会治理创新、各民族“共同团结奋斗,共同繁荣发展”具有重要的理论及实践意义。

一、相关回顾

现代意义上的社会保障产生于19世纪末期的德国,是当时资本主义发展中阶级矛盾调和的产物。社会保障制度从一开始就被打上了意识形态的标签,但是随着人类社会的发展,人们对社会权利的认识加深,人们逐步剥开披在社会保障上的意识形态外衣,更多关注社会保障作为一国社会政策的重要意义。后来,社会保障政策逐步成为世界主要国家的政策工具,从“社会安全网”功能逐步延伸到“经济减震器”。2013年7月,习近平同志提出“宏观政策要稳,微观政策要活,社会政策要托底”,并要求“努力实现三者有机统一”。^{[1] 24-30}由于社会保障所关注的主要是养老、医疗、就业、工伤、住房等社会问题而成为社会政策的重头戏,由此,社会保障政策成为托底社会政策的重要组成部分。其实,早在德国建立现代意义上的社会保障之时,德国的新历史学派著名代表人物瓦格纳(Adolf Wagner)就曾经指出:社会保障政策功能就是把市场分配中的不公平通过国家立法和行政力量予以消除。^{[2] 58-83}从而,基于公平与效率视角下的社会保障政策开始成为社会建设甚至是国家治理的焦点,公平正义也逐步成为我国社会政策制定的理论基础,也是习近平同志提出社会政策托底的依据。印度著名经济学家阿马蒂亚·森(Amartya Sen)在其著名的《以自由看待发展》中明确指出:发展是自由的发展,自由是发展的首要目的,自由是促进发展不可缺少的重要手段。从而,可推导出发展应建立在自由和公正之上。^{[3] 5}

进入21世纪,在度过艰难的亚洲金融危机以后,中国经济奇迹般地在2010年跃居世界第二。但是,医疗、教育、就业、养老、住房等民生关注的焦点问题成为社会痛点,经济发展的巨大成就下,社会建设显得相对滞后。正是在此背景下,党的十六大特别是十八大以来,我国公共政策从重经济型社会政策向重社会政策转变。^{[4] 29}由此,在学界掀起了社会政策研究热潮,有

¹*2013年国家社会科学基金青年项目“西南少数民族地区城乡社会保障水平的适度性研究”[项目编号:13CMZ045]。

作者杨昌儒,男,贵州平塘人,贵州民族大学二级教授,博士生导师,省管专家(贵州贵阳550025);卫松,男,贵州遵义人,博士,贵州民族大学副教授,硕士研究生导师(贵州贵阳550025)。

人欢呼中国开启了社会政策研究和实践的春天，中国进入社会政策时代。在总结和学习国际经验基础上，围绕中国社会政策设计的模式出现了三种思潮：第一种是基于中国人均收入较低背景下倡导建立补缺型的社会政策；第二种是基于中国经济实力增强背景下倡导建立制度型社会政策模式；第三种是介于以上两种观点的第三条道路。但是，以上的观点都是对西方社会政策发展的借鉴，而中国当下国情的复杂性决定了中国应当要探索出适合中国社会政策的特色道路。特别是在2008年世界金融危机、欧债危机的深入影响下，国内对社会政策设计理念的争论再次成为焦点，中国医改何去何从？中国社会保障体系如何走向可持续发展？中国住房保障如何实现住有所居、居有所安？社会保障碎片化、行业间、地区间差异巨大的社会保障体系如何走向更为公正的全国统筹？中国社会治理创新如何从社会保障改革中找到突破口？这一系列骨感的现实问题给予国家政策设计严峻的挑战。西方国家在进入20世纪的福利大发展，除了与经济发展水平较高推动有关以外，选举政治更是重要的推手，正是福利制度刚性的螺旋式上升为2008年的金融危机埋下了祸根。^{[5] 47} 西方福利国家的社会福利发展、成长、成熟、改革的过程给予了中国社会保障发展经验和教训，中国需要探索出一条适合自己的特色之路。习近平同志站在更宏大的视角和历史视野中指出了中国公共政策发展方向：“宏观政策要稳，微观政策要活，社会政策要托底”，这就从国家政策设计上奠定了基础，社会政策要托底，并且要和经济政策有机结合起来，实现二者的统一，并在不同场合阐释了他们之间的关系。针对社会保障如何托底也有诸多论述，最终提出了民生工作也是社会保障建设的十六字方针：“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”。习近平同志提出的社会政策要托底、要守住底线，凸显了社会政策的公平底线，既是中国共产党建设公正社会的原则，也符合中国当下实际国情之需要，符合中国当下最大多数人民民生福利的原则。^{[6] 25} 同时，特别是十八届三中全会以来，中国社会保障制度实现了从理论自发到自觉的升华，中国社会保障制度建设进入新阶段。^[7]

从社会保障政策的发展历史及经验看，社会保障政策逐步与经济发展、政治稳定、社会治理、国家治理等结合起来，成为一国的重要政策工具。习近平总书记提出进一步加强社会治理体系和治理能力现代化建设，社会保障制度既是基本公共服务均等化建设的重要内容，更是完善公共治理体系的重要环节。^{[8] 68-72} 王延中研究员总结了社会保障在社会治理中的几大功能：第一是提供了一张具有兜底功能的“安全网”；第二是政府履行社会治理和公共服务的重要手段；第三是影响国家宏观经济政策不可忽视的重要变量；第四是增进民族团结和社会稳定的基础制度；第五是国家软实力的集中体现。^{[8] 68-72} 在中国广大的民族地区，由于历史及现实的原因，经济社会发展整体上较为滞后。民族地区贫困范围广、贫困程度深、贫困个性化特征明显^{[9] 84-87}，这样的现实印证了习近平同志的社会保障制度在民族地区“托底”的必要性和紧迫性。

二、习近平社会保障思想解析

习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思主义中国化的重要成果，是中国共产党的又一次重要理论结晶。十九大报告中说：“时代是思想之母，实践是理论之源。”习近平新时代中国特色社会主义思想是中国共产党在社会主义各项事业推进过程中的实践总结和理论升华。其中，习近平同志丰富的实践经验和深邃的理论创新能力对该思想的产生作出了重大贡献。特别是习近平同志关心民生疾苦、心系天下百姓而深得人民爱戴。从延安下乡到大队与百姓同吃同住开始，到后来一步一步走到今天，始终不忘对群众的关怀，十八大以后更是深入贫困山区实地调研，十九大中共中央政治局常委与中外记者见面会上提出了“全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队”的铮铮誓言。民生思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，社会保障思想是具体指导社会保障事业建设和发展的理论纲要。同时，在十八届三中、五中全会上，习近平同志指出中国社会管理须向社会治理转型，在多元共治中共享发展、增进人民福祉。

总的来看，习近平社会保障体系建设思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是社会治理和国家治理现代化的重要环节，是制度自信的重要体现。其总体要求为：坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加强城乡社会保障体系建设。2012年11月15日，第十八届中央委员会与中外记者见面时，习近平同志就指出：“更可靠的社会保障……人民对美好生活的向往，就是我们奋斗的目标。”^{[10] 108} 其基本逻辑思想是通过民生事业的建设，实现人民对美好生活的向往。紧接着在中央经济工作会议上，习近平指出中国经济结构、产业结构急需改革，但是其改革首先要做好民生工作，而针对如何做好民生工作提出了十六字方针：“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”。近五年以来，在这十六字方针的指引下，具体到社会保障方面，体现如下：

第一，守住底线。守住底线就是保证底线公平，特别是低收入群体的基本生活保障问题。习近平同志多次提到人民群众是历史的创造者和推动者，是历史发展和社会进步的主体力量。^[11]²⁷2013年习近平同志指出：就业是民生之本，重点要解决高校毕业生、城镇困难人员、农村剩余劳动力等群体就业问题，完善就业服务体系，解决结构性失业问题。^[12]针对完善社会救助这一兜底性社会政策，在2014年我国颁布实施了《社会救助暂行办法》，以法制形式建立起了最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助八项兜底安全网。这是编密织牢基本民生安全网，切实维护困难群众生存权益，不断促进社会稳定和公平正义的伟大实践。在此基础上，我国通过这几年的不断完善和发展，逐步建立了政府救助为主、社会参与为辅，各部门逐步协调、制度间相互有效衔接、分工负责的中国特色社会救助体系。针对具体的各项救助制度分别出台了具体的措施，保障标准逐步提高、保障范围更合理，有效地解决了困难群众吃、穿、住、行、用基本保障问题。特别是针对贫困地区提出的系列精准脱贫指示，及时有效地维护了社会公正底线。这些都为后来的供给侧结构性改革打下了坚实基础，这也体现了习近平同志想人民之所想，始终以人民的利益为中心的民生观。

第二，突出重点。突出重点就是社会保障改革中要突出抓民众最为关心的问题。除了上述所说的社会救助是重中之重以外，近年来还突出重点抓了以下几方面：在住房保障方面，“各级党委和政府要加强组织领导，落实各项目标任务和政策措施，努力把住房保障和供应体系建设办成一项经得起实践、人民、历史检验的德政工程”^②。在养老方面：“要完善制度、改进工作，推动养老事业多元化、多样化发展，让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安”^③。在医疗方面：“要坚持正确的卫生与健康工作方针，以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主，中西医并重，将健康融入所有政策，人民共建共享”^④。在人口老龄化方面：“坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇，努力满足老年人日益增长的物质文化需求，推动老龄事业全面协调可持续发展。”^⑤可以看出：习近平所说的这些方面都是社会保障项目中人民群众最为关心，也是最为直接惠及民生的重点。

第三，完善制度。“无论在什么发展水平上，制度都是社会公平正义的重要保证”^[13]³⁻⁶。十八大报告指出社会保障体系要实现可持续，其可持续的基本要求就是完善制度，这也是依法治国的基本要求。以医疗卫生体制改革为例，习近平同志指出：“要着力推进基本医疗卫生制度建设，努力在分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民医保制度、药品供应保障制度、综合监管制度5项基本医疗卫生制度建设上取得突破。”^⑥十九大以后，为了进一步理顺社会医疗保障职能交叉局面，根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》精神，把原属人力资源和社会保障部、国家发展和改革委员会、民政部、国家卫生和计划生育委员会与医疗相关的职能合并，组建国家医疗保障局，这有利于加快建立城乡统一的医疗保障体系。在养老问题上也多次提到要完善各项制度，形成部门协调、社会参与的大工作格局。中国社会科学院世界社保研究中心郑秉文撰文指出，党的十八大以来，社会保障制度改革成果丰硕，数十项改革政策相继出台，各项改革措施落地见效，一些重点领域和关键环节改革取得重大进展，社会保障事业“四梁八柱”性质的主体框架已经搭建起来。^[14]

第三，引导舆论。在守住底线、突出重点、完善制度的同时，习近平同志也从万千民众中看到了公众对社会保障某些方面的焦虑和担忧，这些焦虑和担忧不无道理，但是要合理地引导公众科学全面地看待存在的问题和当下的实际，为下一步改革做好舆论引导。以住房保障体系完善为例，近年来我国投入了大量资金到住房保障上，人均住房面积获得了很大提高，“住有所居”甚至“居有所安”承诺正在兑现，但是极个别舆论借助各种媒体炒作并放大住房保障制度中的瑕疵。当人们发现部分省市养老金入不敷出时就对国家养老保险制度提出了质疑，甚至提出退保，但是他们没有看到国家整体上养老金收入是大于支出的，并且增长速度还比较快，国家正在通过中央统筹来解决养老金增长的地区差异问题。所以，习近平同志指出要在各项改革中做好舆论引导，为改革的顺利实施打好基础。在医疗卫生体制改革方面：近年来国家在医疗卫生体制改革上围绕“看病难、看病贵”进行了系列改革，虽然问题没有切实解决，但是改革正在朝着好的方向发展，这就需要舆论正确引导民众配合和支持继续深化

² ①2013年10月29日，习近平总书记在主持中共中央政治局第十次集体学习时的讲话。

³ ②2013年12月28日，习近平总书记深入北京市供热企业和敬老院考察民生工作时的讲话。

⁴ ③2016年8月19日，习近平在全国卫生与健康大会上的讲话。

⁵ ④2016年5月27日，习近平在中共中央政治局第三十二次集体学习时的讲话。

⁶ ⑤2016年8月19日，习近平在全国卫生与健康大会上的讲话。

改革。

通过以上十六字方针的分析我们可以看出其内在的逻辑联系：习近平同志站在国家全局的高度，坚持以“人民对美好生活的向往”为目标和根本宗旨，坚守公平正义的底线，合理引导舆论，以国家综合体制改革为契机，想人民之所想，急人民之所急，突出重点，解决最为急迫的问题。从长远着想，建立可持续的社会保障制度，搭建起较为完整的社会保障框架体系，从当下看，要逐步解决各项制度的内在不完善问题。所以，在十九大报告中，对社会保障体系建设提出了新的指导思想：“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。”这是在对前五年的社会保障体系建设有了准确判断的基础上，对未来社会保障建设提出的更高要求，其十六字方针思想未变，只是更为具体和系统。

十八大以来，我国在各项综合体制改革推动下，社会建设成果显著，社会治理水平上新台阶。在习近平同志以人民根本利益为一切改革的出发点和落脚点的思想指导下，用实实在在的社会保障安全网回答了社会建设是为了谁、依靠谁的问题，以实实在在的社会保障发展成效数据回答和检验了这些年民生建设的成果，同时也大大提升了国家社会建设和治理水平。

三、贵州社会保障建设现状

贵州省围绕中央和国家的相关精神，以及习近平同志对贵州发展的嘱托，通过几年的努力，在社会保障建设上取得了巨大成就，有效地筑牢了这道社会“安全网”，更好地发挥着经济“稳定器”的功能。根据习近平同志提出的十六字方针，贵州省社会保障建设在五年间取得的成绩如下：

第一，守住底线。2015年，习近平同志在贵州考察以后指出：“贵州要坚守发展与生态两条底线，走出一条有别于东部不同于西部其他省份的发展新路。”贵州在社会保障事业发展上用行动践行了习近平同志的亲切关怀和嘱托。根据2012—2016年贵州省人力资源和社会保障事业统计公报计算，五年间共解决就业困难群体就业35.73万人，占到2016年城乡就业总人口的1.8%，五年间城镇登记失业率控制在3.2%的较低水平，但是领取失业保险待遇人数却比2011年增加了1.29万人，有效地维护了这一“民生之本”。同时，在失业保险参保范围上也稳步扩大，五年年均增长9.59%。2016年用于保障失业人员基本生活的失业保险待遇支出3.82亿元，五年年均增长33.82%。用于农民合同制工人一次性生活补助支出五年间年均增长27.23%。在贫困对象的保障方面：2016年城乡低保对象惠及人口340.6万人，共支出低保金83亿元，城乡低保每人每年实际获得低保金2436.88元，比2012年的1005.36元增长了142.39%，平均每年增长28%，大大高于城乡居民人均可支配收入增长速度，有效地维护了社会公正。在脱贫成效上，五年间贵州通过精准脱贫，有效地促进700多万人脱贫。从这些数据可以看出：贵州近年来在针对低收入群体、就业困难群体、老年困难群体、落后地区等上真正践行着习近平同志的政治承诺。在贵州面临既要“赶”，又要“转”的困难时期，实属不易，同时也有效地促进了社会稳定，为改革和经济发展迎来了良好的社会环境。

第二，突出重点。由于社会保障发展水平和经济发展密切相关，我国经济发展水平的地区差异较大，贵州经济发展比较滞后。社会保障建设涉及领域广、对象复杂、资金需求大等特点，不可能同时解决社会保障面临的所有问题。因此，近年来，贵州根据省情和社会保障实际，从客观实际出发，在社会保障改革和体系建设中重点抓好了如下几点工作：一是贫困问题精准抓，不仅是宏观上要解决连片贫困问题，微观上更是不断探索精准脱贫办法，逐步走出了具有贵州特色的脱贫攻坚之路。针对深度贫困地区重点抓，从纵向帮扶结合横向帮扶，从国家帮扶结合企业帮扶，从党内帮扶结合民主党派帮扶，多管齐下助脱贫。二是着力推进社会保险领域的重点改革。在养老领域重点推进机关事业单位改革和城乡居民养老保险统筹，在医疗保险领域重点建立农村大病医疗救助制度，针对精准扶贫对象全面实施免费医疗、教育救助。为了切实解决“看病难、看病贵”，重点推进医疗费用支付方式改革和取消药品加成、分级诊疗改革、异地就医结算，加大医疗卫生资源向基层投入倾斜等，走出了医疗卫生领域改革的“余庆经验”。在工伤保险领域特别推进建筑行业工伤保险参保和提高工伤保险待遇。三是在社会救助领域逐步做到“应助尽助”，针对儿童、老人、残疾人等特殊群体救助方式增加、救助力度提升、救助范围扩大。

第三，完善制度。近五年来，贵州在社会保障制度建设上取得了巨大成效，为社会保障的可持续发展提供了保证。在养老保险领域改革方面：出台了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的意见》《贵州省机关事业单位工作人员养老金计发办法》《贵州省机关事业单位基本养老保险省级统筹管理办法》等“1+13”系列配套文件。同时也印发了《贵州省城乡居民基本养老保险实施办法》和《贵州省城乡养老保险制度衔接实施意见》。针对失业问题及时出台《关于进一步做好新形势下就业创业工作的实施意见》。在医疗领域出台了《贵州省基本医疗保险异地就医即时结算门诊特殊疾病管理规范》《关于完善职工基本医疗保险个人账户政策的意见》《关于全面推进我省城镇居民大病保险工作有关问题的意见》等。工伤保险领域出台了《贵州省工伤认定管理办法》《贵州省工伤保险业务规程》《贵州省工伤保险基金省级统筹财务管理办法》《贵州省工伤医疗康复管理办法》《贵州省辅助器具配置管理办法》《关于进一步加强工伤预防工作的意见》等16个配套政策文件。同时印发了《关于贯彻〈关于构建和谐劳动关系的意见〉的实施意见》等文件以促进和谐劳动关系的构建和加强对劳动权益的保护力度。通过几年的制度建设，基本搭建起了一个较为完整的社会保障框架体系。

第四，引导舆论。为了正确引导社会舆论，为社会保障改革赢得良好的舆论环境，贵州省人力资源和社会保障厅于2015年成立了《贵州省人力资源和社会保障厅舆情工作管理制度》，建立起了横纵交叉的信息沟通体系，有利于及时掌握舆情日常动态信息，配合归口处室、单位组织、落实对媒体舆论的引导、疏导、平息和善后工作。特别在重大政策出台时，要及时引导舆论，制定舆情预警方案，敏锐判断政策出台后的舆情反应和发展趋势及其可能引发的后果，及时做出调整。加大政策宣传、建立多种信息沟通机制和促进各种不同意见表达的正常机制。在及时合理的舆论引导下，近五年劳动关系更和谐，劳动争议案件结案率维持在97%以上，公众对社会保障政策评价提升，大大提高了政府公信力，维护社会稳定，为贵州近年的供给侧改革提供了稳定和良好的环境。

总之，在近五年中，贵州社会保障紧紧围绕这十六字方针和十八大以来的总体部署，社会保障事业取得了重大突破，城乡统一的社会保障体系有了新进展、更好地维护了社会公平正义、筑牢了社会“安全网”、为各项综合体制改革增添了“润滑剂”、为贵州小康社会建成提供了坚强保障。

四、习近平社会保障思想对贵州民族地区社会治理创新的指导

从时任总理李鹏同志1990年提出社会管理以后，社会管理和经济建设成为政府工作的重要职责。^{[15] 50-54}至此，社会管理在实践中逐步被赋予了新的内涵，政府工作也在随之发生改变，但是一直到党的十八届三中全会以前，社会管理的“管理”中心未变。在党的十八届三中全会上，习近平同志提出“社会治理”一词，标志着中国共产党对社会建设的理念从“管理”走向了“治理”。我国开启了逐步从“大政府、弱社会”过渡到“强政府、大社会”的发展进程。“治理”和“管理”一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。^{[16] 116}成艾华、崔湘怡对贵州的小康社会指标进行测算发现：贵州小康社会建设的四大指标中，民主法治水平最高(90. 79%)，人民生活水平较低(72. 79%)，其中涉及人民生活水平的部分指标就是社会保障建设水平，诸如失业率、人均住房面积达标率、基本社会保险覆盖率等指标。^{[17] 171-178}小康社会建成目标日益临近，贵州压力倍增，在习近平同志提出了新的社会保障建设思想的重要关口，在中国经济新常态下，经济整体形势由投资驱动为主转向创新驱动为主，我们应当结合贵州民族地区实际，看到创新贵州社会保障建设的契机以提升贵州社会治理水平的重大机遇。

第一，贵州难得的政策合拢机遇为社会保障事业提供极大支持，社会治理基础不断夯实

特别是2012年国发2号文件以来，贵州获得了国家和中央的极大支持，在很多经济社会建设上获得了先行先试的机遇，从而带来了系列政策优惠和金融支持，带动贵州在跨越式发展中连续多年处于全国经济发展增长水平前列，逐步缩小与发达地区差距。民族团结进步繁荣示范区的建设带动了民族地区经济社会的全面发展，有效地缓解了贵州民族地区经济社会较为落后的现状。全国扶贫攻坚示范区的建设更是针对贵州的贫困下了一剂猛药，才使得贵州在十八大以来的五年之间有效解决700多万人脱贫。随之而来的是国家生态文明试验区、国家大数据综合试验区、国家内陆开放型经济试验区等的政策优惠，这些优惠政策大大促进了贵州的全面发展：城乡居民收入水平大大提高、城乡经济实体大大增加、城乡居民自我发展能力增强、城乡居民家

庭收入来源呈多元化发展、地方政府创税能力大大提升、居民幸福感指数上涨、政府公信力逐步恢复、农村活力开始显现等等。这些变化都为社会保障事业发展创造了条件，为社会治理多元主体的培育筑牢了基础。

在党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中指出：“……完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。”社会治理主体的培育是一个长期的过程，人们主动参与社会治理是以经济社会发展到一定程度、人们权利意识觉醒到一定阶段为前提。著名美国心理学家亚伯拉罕·马斯洛(Abraham Harold Maslow)把人们的需要分为依次递进的生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求五大类，一般而言，当下一层次的需求得以满足后人们才会追求更高层次的需求。^{〔18〕 212—240}人们是否愿意主动参与社会保障事务治理的需求是一种高于生理和安全层次的需求。如果人们的生理需求和安全需求没有得以满足，很难追求更高层次的需求。这类似于人们并不寄希望于一个连温饱问题都亟待解决的贫困对象参与所在社区的治理，因为他没兴趣、更可能没时间。所以，习近平同志在我国经济发展到人均GDP即将达到或者正达到中等发达国家水平时才提出社会治理，因为这时在我国的大多数地区人们不再局限于温饱水平下的生活，而是逐步开始追求美好生活，需求层次开始提高，主动参与社会治理的庞大主体已经形成。但是，在贵州广大的民族地区，由于经济社会发展的滞后性，社会治理的多元主体培育也相对滞后。国家为了推进各地同步小康，针对贵州经济社会发展开了“小灶”，近些年接二连三的政策机遇，其合拢作用早已开始显现。贵州在跨越式发展中逐步缩小了与全国平均水平的差距，这为社会保障事业建设提供了极好的机遇，为社会治理创新主体培育营造了良好氛围。

第二，贵州社会保障将向价值理念更公正、保障体系更完备、保障水平更适度、功能发挥更充分、保障制度更持续发展

根据十九大报告中提出的社会保障事业发展方向，贵州社会保障事业也将在此指引下从夯实基础、补齐短板开始向价值理念更公正、保障体系更完备、保障水平更适度、功能发挥更充分、保障制度更持续发展。目前来看：十八大以来，贵州社会保障事业获得了很大发展，从相对水平(社会保障支出/GDP×100%)看，甚至在某些项目上超过了部分发达地区。但是，在最为根本的经济基础上仍需提高，城乡居民缴费能力有限、财政资金配套能力不足、在特殊群体的保障覆盖上仍需扩大、家庭保障能力较低受制于家庭收入整体不高、保障水平的地区差异、行业差异仍较典型等等这些问题，这些都是社会保障主体框架基本搭建起来以后的微观方面问题。在习近平社会保障思想指导下，贵州社会保障建设应该在未来着眼于微观层面上的完善，切实解决每个微观主体的关切和保障制度可持续。具体来看，未来在如下几方面应该需要不断创新。

价值理念更公正。在党的十九大报告中，数次提到“人民美好生活”，一切以实现人民美好生活的向往为奋斗目标，最终实现中华民族的伟大复兴。实现人民美好生活向往的基本路径是以人为本，人人尽责、人人享有，不断促进社会公平正义。相对于以前来看：未来的社会福利是人人参与的，符合自己所需要的。以往的社会保障制度建设更多是自上而下，强制实施，无论受众群体是否愿意。这两者的比较发现：虽然都是为了构建社会“安全网”，但是十九大报告中的出发点是赋予公众作为参与主体的权利，这有利于提高对社会保障制度建设的积极性，同时有利于提升公众对社会保障制度的接受程度。特别是在最低生活保障制度、住房保障制度、医疗保障制度中，公众可以更好地参与和体验公正性。通过社会公正的建设，实现人人参与、人人共享，共同繁荣，这也是未来指导社会保障建设的准则。贵州民族地区在传统上有自治的优势和基础，应当在经济社会发展中不断鼓励人们更多参与到社会保障的微观治理中来，让更多人们切实感受到社会保障的公正。

保障体系更完备。目前来看，虽然说社会保障制度上实现了全覆盖，但是实际中仍有部分群体游离于制度之外。在某些领域的改革中困难多、阻力大，主要原因之一是社会保障制度没有建设好。计划经济时代下碎片化的社会保障制度体系本质并未完全转变，新建的这一张社会“安全网”还有很多漏洞，所以，为了提高社会保障对公众的保护力度，需要补好这些漏洞，也就是十九大上所说的“织密网”。比如从目前保障群体上看：大学生、灵活就业人员、农民工等特殊群体的社会保障制度仍然不健全；从保障项目完备性上看：工伤保险中工伤康复还有很大提升空间，失业保险在预防失业和促进就业方面仍需完善，城乡养老保障待遇水平和养老金保值增值能力有待提高等；长期照护保险的缺失是中国社会保险制度的最大“短板”，只要这个短板解决了，才是真正意义上实现了全生命周期的保障。^{〔19〕 12—14}从保障层次上看：基本社会保障是主体，补充社会保障缺位严重，家庭

保障功能弱化。

保障水平更适度。目前来看：绝大多数研究证明，我国目前的社会保障水平偏低，同时社会保障缴费负担较重，这是一种极不合理的现象。要保证社会保障制度的可持续，急需解决此问题。十九大报告中提出“保障适度”，就是要在社会保障在功能实现和各方负担可控二者之间找到一个平衡点，不是一味地追求高水平和高福利，而是建立适合中国土壤的社会保障适度水平。但是从目前来看：以养老保险为例，城乡居民养老保险缴费水平从100到2000多元每年不等，其养老金水平大多在每个月100元左右。城镇职工养老保险金经过了十几年的连续上涨已经达到两千多元每个月的水平。机关事业单位退休金在同一个地区比城镇职工要高出一倍甚至更多，从这可以发现养老金在不同群体之间的差距巨大。而未来则是需要通过加大统筹力度和提高统筹层次来缩小不同群体、地区、城乡、行业等的差距。真正实现同一片蓝天下的人们可以相对公平地享受到社会经济发展带来的好处。除此以外，在医疗、失业、住房、工伤等领域同样存在整体待遇水平不高，部分待遇水平偏高的尴尬。

功能发挥更充分。目前来看：社会保障的部分项目在个人抵御社会风险中的功能仍比较弱。医疗保险并未从根本上解决“看病难、看病贵”，特殊群体因病致贫和因病返贫仍然存在。部分保障对象在对医疗保险的可及性和可得性上还需要提高。城乡居民养老金还不能解决基本生活需要，甚至养老金比低保水平还低，距离“保基本”还有很长的路要走。实际获得失业保险金的失业人员比重偏低，在收入损失补偿上的功能发挥欠佳。失业预防和促进就业上大多还停留在政策制定上，政策的落地和效应产生还需要时间来检验。部分发生工伤风险的对象维权道路仍然漫长，劳动力恢复和权益保障的相关制度安排需要尽快完善。在十九大报告中提出“建机制”的要求，实则是提出了针对现有体制机制不断完善，尽快发挥应有功能。比如正在推进的跨区域医疗结算系统，养老保险的中央统筹，康养结合的公共服务体系的建立等，都是在努力最大化发挥社会保障制度功能。

保障制度可持续。社会保障制度可持续与否的核心在财务制度，财务制度是否可持续和很多因素有关，最为关键的是资金收支平衡和统筹层次提高，而资金收支平衡又涉及到如何扩大来源和控制支出，也即常说的开源节流。资金来源无外乎是国家、组织、个人和其他，而组织这个主体从目前来看不但不能提高，还需要降低，个人的缴费负担已不低，所以，这时的关键在于国家和其他主体。国家在未来将继续优化财政支出结构，加大民生投入，同时引导社会保障基金进行保值增值，这是未来必然的发展方面。从节流来看：目前部分项目保障水平明显偏低，不但不能降，还得逐步提高。从未来看：节流的空间并不大，延迟退休和降低机关事业单位养老金替代率水平是必然。

截至目前，贵州社会保障改革正在习近平社会保障思想的指引下，结合贵州实际如火如荼地进行，不断用实际行动兑现习近平对人民群众美好生活的庄严承诺。

第三，贵州传统的社会治理基础有助于社会保障政策的落地，进而提升公众对社会保障的获得感。虽然贵州在近些年社会保障事业获得了较大发展，但是仍存在一些微观层面的问题，结合贵州实际、国家公共服务发展的未来方向，社会保障事业发展要更好地提升居民获得感和幸福感，则需要社会保障政策的落地和服务水平提高。特别是在低收入群体自尊心和自信心的修复、医疗服务、养老服务、民间互助等方面，可以从贵州传统文化和乡村治理中找到一些有益借鉴。例如，苗族的几次大迁徙造就了其坚忍不拔、不忘祖恩、团结一致的高贵精神品质，这有助于鼓励低收入群体增强自我发展能力，提升自尊和自信，获得群体归属感，提升民族认同和国家认同感。贵州传统社会中的民间治理在当下仍有一定的存在空间，这些地区的社会保障政策落实往往也是比较理想的。传统的民间制度安排中，对老人、小孩的特殊照顾也大大缓解了当下国家公共服务的压力，而这些有益传统文化的回归正在贵州全面展开，民族文化自信进一步显现。民族医疗逐步尝试着进入国家医疗体系中，提高了民众对医疗服务的可及性，也增强了对民族文化的自豪感。民族地区乡村的自治实践大大提高了当地的经济发展和社会建设水平。部分民族乡村在振兴过程中逐步从政府手中接力承担了诸如儿童照顾、老人护理、困难救助的公共服务职能。贵州探索出的“三变改革”正在激发更多的城乡活力，多元主体参与社会保障事业建设正在如雨后春笋般显现。扎根于传统乡村的民族医疗正在国家政策的刺激下与养老慢慢结合，形成具有贵州特色的医养模式。贵州社会保障发展在微观领域正在与传统优势有机结合起来，传统“共商”“共建”机制重新焕发活力，“共享”局面正慢慢形成，这些既提升了贵州社会保障事业发展水平，也创新了贵州社会治理。

综上，习近平同志的社会保障思想在指导中国社会保障事业建设中获得了巨大成就，焕发出了极强生命力。习近平在十九大报告中进一步丰富和发展了社会保障思想，回应了“人民对美好生活向往”这朴实无华而又掷地有声的初心。贵州社会保障在近几年同样获得了极大发展，距离建成小康社会目标越来越近，但是我们也应该清晰的认识到目前主要面临的一些基础性问题和微观方面。我们应该科学认识贵州民族地区实际，综合利用国家给予的政策机遇和民族文化回归带来的自信，按照习近平同志提出的“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的工作方针，以及“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”具体思路，在国家宏观架构下创新社会保障建设，通过社会治理创新，为贵州同步建成小康社会、构建和谐社会而努力！

参考文献：

- [1] 邓智平. 迈向底线型社会政策——习近平总书记社会政策托底思想研究 [J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2015(12).
- [2] 岳经纶. 社会政策学视野下的中国社会保障制度建设从社会身份本位到人类需要本位 [J]. 公共行政评论, 2008(4).
- [3] 景天魁. 底线公平的福利模式 [M]. 北京:中国社会科学出版社, 2013.
- [4] 王绍光. 从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变 [G] //岳经纶, 郭巍青. 中国公共政策评论(第一卷). 上海:世纪出版集团、上海人民出版社, 2007.
- [5] Neil Gilbert Paul Terrell. 社会福利政策引论 [M]. 沈黎, 译. 上海:华东理工大学出版社, 2013.
- [6] 景天魁. 底线公平:和谐社会的基础 [M]. 北京:北京师范大学出版社, 2009.
- [7] 郑秉文. 社会保障的发展历程与前沿探索 [N]. 人民日报, 2015-03-02.
- [8] 王延中. 深化社会保障与公共服务制度改革的思考 [J]. 国家行政学院学报, 2016(2).
- [9] 卫松, 杨昌儒. “民族地区社会保障”研究述评 [J]. 贵州民族研究, 2017(10).
- [10] 习近平总书记系列重要讲话读本 [M]. 北京:学习出版社、人民出版社, 2014.
- [11] 习近平谈治国理政 [M]. 北京:外文出版社, 2014.
- [12] 稳中求进推动经济发展持续努力保障改善民生 [N]. 人民日报, 2013-05-16.
- [13] 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).
- [14] 郑秉文. 我国社会保障改革成就卓著 [N]. 人民日报, 2017-10-23.
- [15] 胡映兰, 王国斌. 从管理到治理:从中国共产党社会建设的理念创新 [J]. 湖湘论坛, 2017(4).
- [16] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本 [M]. 北京:学习出版社、人民出版社, 2014.

-
- [17] 成艾华, 崔湘怡. 贵州全面建设小康社会差异化指标评价与预测研究 [J]. 铜仁学院学报, 2015(9).
- [18] Wahba, M. A. , & Bridwell, L. G. Maslow reconsidered:A review of research on the need hierarchy theory:Organizational Behavior and Human Performance, 1976.
- [19] 王东进. 社会保障改革如何打赢攻坚战 [J]. 中国社会保障, 2017(4).