

中国社会保障与社会服务研究

丁建定 / 等著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国社会保障与社会服务研究

丁建定 / 等著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内 容 提 要

本书是一本有关中国社会保障与社会服务的持续专题研究成果。作者梳理总结改革开放以来中国社会保障重大理论认识,讨论城乡居民养老保险制度的发展,探讨推迟退休年龄问题的学理与现实选择,剖析社会救助制度及立法的主要内容,关注残疾人社会救助的发展和完善,考查中国城乡社区服务的发展,研究社会养老服务的评估指标与体系建设,探讨中国居家养老服务的发展。贯彻本书的基本思路是从制度到服务、从学理到政策、从社会保险到社会救助与福利、从制度设计到政策评估。

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障与社会服务研究/丁建定等著. —武汉:华中科技大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-5680-3547-7

I. ①中… II. ①丁… III. ①社会保障-研究-中国 ②社会服务-研究-中国
IV. ①D632.1 ②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 293152 号

中国社会保障与社会服务研究

丁建定 等著

Zhongguo Shehui Baozhang yu Shehui Fuwu Yanjiu

策划编辑: 钱 坤

责任编辑: 殷 茵

封面设计: 原色设计

责任校对: 李 弋

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话: (027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编: 430223

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 武汉市金港彩印有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 18 插页: 2

字 数: 303 千字

版 次: 2017 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 45.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

目录

MULU

第一部分 新时期中国社会保障制度的新目标、新理念与新发展

——习近平总书记关于社会保障的重要论述及其意义 /1

一、全面建成小康社会与实现“中国梦”是新时期社会保障制度发展的新目标 /2

二、改善民生、公平正义和共享发展是新时期社会保障制度发展的新理念 /5

三、精准扶贫与精准脱贫是新时期社会保障制度发展的新战略 /10

四、可持续与城乡统筹是新时期社会保障制度发展的重要环节 /13

五、习近平总书记重要论述指导下的中国社会保障制度新发展 /16

第二部分 城乡居民养老保险制度的发展与展望 /21

一、“十二五”规划完成情况及主要进展 /22

二、“十三五”时期的主要目标、机遇与挑战 /32

三、“十三五”时期的战略任务及主要政策建议 /38

第三部分 关于推迟退休年龄问题的思考 /43

一、推迟退休年龄的核心目标应是增加经济活动人口 /44

二、推迟退休年龄的关键选择是确定强制缴费资格年限 /47

三、推迟退休年龄需要相关的配套性制度调整 /53

四、推迟退休年龄需要合理的社会心理准备期 /56

五、延迟退休年龄政策的国际实践 /58

六、延迟退休年龄政策的机制构建 /62

第四部分 中国社会救助立法研究 /67

一、社会救助制度的基本内涵、目标与原则 /68

- 二、中国社会救助制度的实施状况及主要问题 /73
- 三、社会救助制度的基本内容及其相互关系 /78
- 四、社会救助制度的责任机制与管理体制 /83
- 五、社会救助对象的确定与审批机制 /86
- 六、社会救助的基本方式及其标准调整机制 /90
- 七、社会救助制度中的权利与义务关系 /96
- 八、研究的基本结论 /98

第五部分 中国残疾人社会救助发展和完善 /103

- 一、残疾人社会救助的基本理论 /104
- 二、中国残疾人社会救助的发展 /108
- 三、中国残疾人社会救助的主要问题分析 /121
- 四、中国残疾人社会救助发展战略 /134
- 五、中国残疾人社会救助发展的对策建议 /138

第六部分 中国城乡社区服务发展研究 /145

- 一、改革开放以来我国城乡社区服务的发展变化 /146
- 二、我国城乡社区服务发展状况与主要问题调查 /156
- 三、我国城乡社区服务发展状况的基本评估 /167
- 四、我国城乡社区服务发展的指导思想与战略目标 /171
- 五、我国城乡社区服务发展的主要对策建议 /173

第七部分 社会养老服务评估指标与体系建设 /187

- 一、研究的背景与方法 /188
- 二、社会养老服务评估指标体系建设 /189
- 三、社会养老服务实证调查 /201
- 四、完善社会养老服务体系的政策建议 /229

第八部分 中国居家养老服务发展研究 /235

- 一、中国居家养老服务发展状况 /236
- 二、中国居家养老服务发展中的问题 /243
- 三、中国居家养老服务发展的必要性与可行性 /253
- 四、中国居家养老服务发展的理念与任务 /267
- 五、中国居家养老服务发展的具体对策 /273

后记 /282

第一部分

新时期中国社会保障制度的
新目标、新理念与新发展

——习近平总书记关于社会保障的重要论述及其意义

一、全面建成小康社会与实现“中国梦” 是新时期社会保障制度发展的新目标

（一）全面建设小康社会的目标

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。全面建成小康社会需要建立和完善社会保障制度,社会保障制度的发展和完善必须服务和满足全面建成小康社会的需要。全面建成小康社会是目标,社会保障制度的发展和完善是其途径之一。习近平总书记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。习近平总书记指出:党的十八大根据国内外形势新变化,顺应我国经济社会新发展和广大人民群众新期待,对全面建设小康社会目标进行了充实和完善,提出了更具明确政策导向、更加针对发展难题、更好顺应人民意愿的新要求。^①“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。”^②

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。习近平总书记指出: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”。“小康”讲的是发展水平,“全面”讲的是发展的平衡性、协调性、可持续性。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;即使最后宣布实现了,也无法得到人民群众和国际社会认可。全面小康,覆盖的人口要全面,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。

习近平总书记指出,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,但如果现有的 7000 多

① 《习近平谈治国理政》,外文出版社 2014 年版,第 12 页。

② 《习近平谈治国理政》,外文出版社 2014 年版,第 44 页。

万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。“十三五”规划把农村贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的基本标志,强调实施精准扶贫、精准脱贫,以更大决心、更精准思路、更有力措施,采取超常举措,实施脱贫攻坚工程,确保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。^①必须紧紧扭住全面建成小康社会存在的短板,在补齐短板上多用力。农村贫困人口脱贫,就是一个突出短板。我们不能一边宣布全面建成了小康社会,另一边还有几千万人口的生活水平处在扶贫标准线以下,这既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度,也影响国际社会对我国全面建成小康社会的认可度。^②

针对其他低收入群体如何实现小康,习近平总书记特别指出,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。习近平总书记指出,“全面小康,覆盖的区域要全面,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”。我们说的缩小城乡区域发展差距,不能仅仅看作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。此外,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。^③

(二) 实现中华民族伟大复兴的中国梦目标

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”

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273～274页。

② 习近平：《关于〈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〉的说明》。

③ 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。

奋斗目标,把中国建设成为富强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。习近平总书记全面系统地论述了“中国梦”的内涵和地位:“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。”^①

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,中国梦的实现也必须依靠全体人民的共同努力和奋斗。习近平总书记指出:中国梦是民族的梦,也是每个中国人的梦。只要我们紧密团结,万众一心,为实现共同梦想而奋斗,实现梦想的力量就无比强大,我们每个人都为实现自己梦想的努力就拥有广阔的空间。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。我们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,在经济社会不断发展的基础上,朝着共同富裕方向稳步前进。^②

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

习近平总书记关于全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要思想和论述,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

① 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第56页。

② 参见《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第39~41页。

③ 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第46页。

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”的奋斗目标。

二、改善民生、公平正义和共享发展是新时期社会保障制度发展的新理念

(一) 保障和改善民生的理念

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,有什么样的理念就会有什么样的社会保障制度,科学的理念是社会保障制度发展的重要理论基础。习近平总书记根据新时期中国经济和社会的发展,围绕全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦这两大目标,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。

民生理念是习近平总书记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。习近平总书记指出:“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。”^①“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。”^②

习近平总书记指出,“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点”,“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”。^③要确立“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的工作思路。

① 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第4页。

② 《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,《党建》2015年第12期。

③ 《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109~111页。

习近平总书记还指出,抓民生要抓住人民最关心、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。^①

保障和改善民生的理念要求我们的经济和社会发展必须树立以人民为中心的理念,其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。习近平总书记指出,以人民为中心的发展思想,要体现在经济社会发展各个环节。要坚持人民主体地位,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。要通过深化改革、创新驱动,提高经济发展质量和效益,生产出更多更好的物质精神产品,不断满足人民日益增长的物质文化需要。要全面调动人的积极性、主动性、创造性,为各行业各方面的劳动者、企业家、创新人才、各级干部创造发挥作用的舞台和环境。要坚持社会主义基本经济制度和分配制度,调整收入分配格局,完善以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制,维护社会公平正义,解决好收入差距问题,使发展成果更多更公平惠及全体人民。^②

推进任何一项重大改革,都要站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题,都要从人民利益出发谋划改革思路,制定改革举措。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?^③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。^④

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,通过弥补民生中的短板人群和短板领域,实现保障和改善民生的全民性和公平性。习近平总书记指出:“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。要在经济发展基础上持续改善

① 《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 112~113 页。

② 《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。

③ 《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 98 页。

④ 《习近平谈治国理政》,外文出版社 2014 年版,第 28 页。

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要重点保障低收入群众基本生活,做好高校大学生生活困难补助,注重稳定和扩大就业,加强城乡社会保障体系建设。^②

(二) 促进社会公平正义的理念

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,社会保障制度通过保障和改善民生、促进社会公平正义,进而实现社会团结、稳定与和谐。习近平总书记十分强调社会公平正义理念在社会保障制度乃至经济社会发展中的地位。

(1) 关于社会公平正义的本质内涵。习近平总书记指出,“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,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展的权利。

(2) 关于促进社会公平正义的必要性。习近平总书记指出,改革开放以来,我国经济社会发展取得了巨大成就,为促进社会公平正义提供了坚实的物质基础和有利条件。同时,在我国现有发展水平上,社会上还存在大量有违公平正义的现象。特别是随着我国经济社会发展水平和人民生活水平不断提高,人民群众的公平意识、民主意识、权利意识不断增强,对社会不公问题反应越来越强烈。这个问题不抓紧解决,不仅会影响人民群众对改革开放的信心,而且会影响社会和谐稳定。

(3) 关于社会公平正义在全面深化改革中的地位。习近平总书记指出,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。如果不能给老百姓带来实实在在的利益,如

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 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 112 页。

③ 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 13 页。

果不能创造更加公平的社会环境,甚至导致更多不公平,改革就失去意义,也不可能持续。

(4) 关于促进社会公平正义的决定性要素。习近平总书记指出,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。在不同发展水平上,在不同历史时期,不同思想认识的人、不同阶层的人,对社会公平正义的认识和诉求也会不同。我们讲促进社会公平正义,就要从最广大人民根本利益出发,多从社会发展水平、从社会大局、从全体人民的角度看待和处理这个问题。我国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。我们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。我们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。

(5) 关于社会公平正义的重要保证。习近平总书记指出,制度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。要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子,审视我们各方面体制机制和政策规定,哪里有不符合促进社会公平正义的问题,哪里就需要改革;哪个领域哪个环节问题突出,哪个领域哪个环节就是改革的重点。对由于制度安排不健全造成的有违公平正义的问题要抓紧解决,使我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则,更加有利于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。^①

(三) 共享发展的理念

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都分享经济社会发展成果。习近平总书记指出,“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”。共享发展理念的内涵主要有四个方面:一是共

^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 96~98 页。

享是全民共享,这是就共享的覆盖面而言的。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。二是共享是全面共享,这是就共享的内容而言的。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。三是共享是共建共享,这是就共享的实现途径而言的。共建才能共享,共建的过程也是共享的过程。要充分发挥民主,广泛汇聚民智,最大激发民力,形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面。四是共享是渐进共享,这是就共享发展的推进进程而言的。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。我们要立足国情、立足经济社会发展水平来思考设计共享政策。这四个方面是相互贯通的,要整体理解和把握。

习近平总书记指出,落实共享发展理念的任务和措施有很多,归结起来就是两个层面的事。一是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。二是把不断做大的“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。要扩大中等收入阶层,逐步形成橄榄型分配格局。特别要加大对困难群众的帮扶力度,坚决打赢农村贫困人口脱贫攻坚战。落实共享发展是一门大学问,要做好从顶层设计到“最后一公里”落地的工作,在实践中不断取得新成效。^①

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和完善提供了新的理念,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、实现共享发展的作用和功能,这就要求中国社会保障制度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。共享发展既是理念,也是途径,只有实现共享发展,才能保证和改善民生,才能真正促进社会公平正义,提升和增进人民福祉,才能使社会保障制度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进程中发挥更大的积极作用。

^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 402～404 页。

三、精准扶贫与精准脱贫是新时期 社会保障制度发展的新战略

(一) 精准扶贫与精准脱贫的任务与目标

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“百年”奋斗目标所必须面对的重要任务。这就要求党和政府必须新的历史时期提出更加有效的新战略,以习近平为核心的党中央提出了精准扶贫、精准脱贫的新战略。习近平总书记的系列重要讲话,就精准扶贫、精准脱贫的重大意义、实施机制等进行了全面系统的论述。

(1) 关于精准扶贫与精准脱贫的重大意义。习近平总书记指出,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。对困难群众,我们要格外关注、格外关爱、格外关心,千方百计帮助他们排忧解难,把群众的安危冷暖时刻放在心上,把党和政府的温暖送到千家万户。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

(2) 关于脱贫攻坚的目标及主要任务。习近平总书记指出:新时期脱贫攻坚的目标,集中到一点,就是到2020年实现“两个确保”:确保农村贫困人口实现脱贫,确保贫困县全部脱贫摘帽。^②到2020年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,是中央确定的目标。要加大投入力度,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,坚持政府主导,坚持统筹发展,注重增强扶贫对象和贫困地区自我发展能力,注重解决制约发展的突出问题,努力推动贫困地区经济社会加快发展。^③

(3) 关于精准脱贫的主要途径。习近平总书指出,一要紧紧扭住发展这

① 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第189页。

② 《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 《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,《党建》2015年第12期。

个促使贫困地区脱贫致富的第一要务,立足资源、市场、人文旅游等优势,因地制宜找准发展路子,既不能一味等靠、无所作为,也不能“捡进篮子都是菜”,因发展心切而违背规律、盲目蛮干,甚至搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”。二要紧紧扭住包括就业、教育、医疗、文化、住房在内的农村公共服务体系建设这个基本保障,编织一张兜住困难群众基本生活的安全网,坚决守住底线。三要紧紧扭住教育这个脱贫致富的根本之策,再穷不能穷教育,再穷不能穷孩子,务必把义务教育搞好,确保贫困家庭的孩子也能受到良好的教育,不要让孩子们输在起跑线上。^①

习近平总书记十分强调提升扶贫与脱贫的精准度。2015年6月,习近平总书记指出,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。要因地制宜研究实施“四个一批”的扶贫攻坚行动计划,即通过扶持生产和就业发展一批,通过移民搬迁安置一批,通过低保政策兜底一批,通过医疗救助扶持一批,实现贫困人口精准脱贫。^②

(二) 精准扶贫与精准脱贫的机制构建

习近平总书记特别强调要建立好的脱贫攻坚机制。2015年11月,习近平总书记进一步指出,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

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

② 《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》,《党建》2015年第12期。

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。^①

关于脱贫攻坚中社会保障的兜底作用,习近平总书记指出,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。要大力加强医疗保险和医疗救助。从贫困发生原因看,相当部分人口是因病致贫或因病返贫的。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予及时有效救助。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。要实施健康扶贫工程,加强贫困地区传染病、地方病、慢性病防治工作,全面实施贫困地区儿童营养改善、孕前优生健康免费检查等重大公共卫生项目,保障贫困人口享有基本医疗卫生服务。^②

习近平总书记还非常强调要强化脱贫攻坚中的社会合力。习近平总书记指出,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。要积极开辟扶贫开发新的资金渠

^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287~294页。

^② 《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292~293页。