

坚持以改善民生、凝聚人心为出发点和落脚点——

我区城乡社会救助体系建设的历史性成就及深刻启示

自治区人大社会建设委员会

社会救助关系困难群众安危冷暖,事关全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴宏伟目标,是兜底性民生工程。习近平新时代中国特色社会主义思想是引领新时代社会救助事业行稳致远的思想灯塔,为民生保障工作把稳了前行的思想之舵,为深入推进新时代社会救助伟大工程提供了根本遵循和行动指南。

党的十八大以来,党和政府进一步健全完善城乡低保、特困人员救助供养、医疗救助、临时救助等制度,改革完善社会救助体系,打破传统救助单向给予的局限,推动救助理念从“物质兜底”向“赋能发展”升级,既兜牢困难群众基本生活底线,又激发受助群体的内生动力。在自治区党委坚强领导下,我区各级各部门切实提高政治站位,坚持制度先行,统筹推进全区城乡社会救助体系建设,以法治思维和法治方式推进社会救助改革创新,社会救助工作形成了在保障标准、政策覆盖、服务模式等多项走在全国前列的特色亮点,为书写中国式现代化西藏实践新篇章奠定了坚实基础。

坚决扛牢民生保障政治责任

自治区第十次党代会以来,自治区党委、政府和各级各部门厚植为民情怀,以高度的政治责任感,抓实抓细事关社会救助的各项民生保障工作,直达政策落实的“最后一公里”,形成暖心闭环,让每一项救助政策都带着温度落地生根,把党和政府的关怀送到每一位困难群众手中,切实把党的惠民政策转化为困难群众实实在在的获得感、幸福感、安全感。

政策体系的系统性、规范性、可及性显著增强。2021年以来,自治区先后出台《关于改革完善社会救助制度的若干措施》、印发特困人员救助供养办法、最低生活保障实施办法、临时救助办法等一系列兜底保障政策文件,将临时救助审核审批权限下放至乡镇(街道),全面落实低保“单人户”保障和“渐退机制”,并结合我区人均寿命和高海拔地区实际,科学放宽无劳动能力特困人员认定年龄条件,实现多点突破。

救助标准持续提升。根据我区经济社会发展状况和人民生活水平,综合考虑居民人均消费支出或者人均可支配收入等因素,制定并适时调整本行政区域内最低生活保障标准或者最低生

活保障指导标准。“十四五”期间,我区4次提高城乡低保标准,边境地区增发10%的补助,保障标准高且向边境倾斜,保障水平在全国处于较高位次。

专项救助发挥合力。立足高原地域实际,聚焦困难群众多元需求,推动各领域专项救助打破壁垒、联动协同,形成“政策叠加、资源整合、精准落地”的强大合力。民政牵头统筹医疗、教育、住房、就业等专项救助政策,建立跨部门联审联办机制,避免重复救助与救助盲区。针对高原群众就医负担重的特点,医疗救助与医保政策无缝衔接,对低保对象、特困人员实行倾斜报销,大幅降低自付比例。教育救助覆盖从学前到高等教育全阶段,为农牧区困难学子发放补助、免除相关费用,阻断贫困代际传递。同时,依托西藏“融救助”三级服务网络,把专项救助端口前移,通过村级信息员上门摸排、大数据动态监测,实现“政策找人”。对因灾、因病突发困难的家庭,同步叠加临时救助与相关专项帮扶,快速响应、精准施救,切实把分散的救助资源汇聚成兜底保障的合力。

临时救助“救急难”作用充分彰显。尽可能将遭遇突发困境的群众纳入保障范围,有效化解了群众突发性、紧迫性基本生活困难。2025年日喀则定日6.8级地震抗震救灾最终受损89.45亿元,给予受灾群众应急数量救助共计15亿元。拉萨等地推行“先行救助”机制,打破户籍、城乡界限,只要在辖区内生活陷入困境的群众,都可纳入临时救助范围,实现“居住地帮扶+户籍地兜底”的无缝衔接,高效解决流动人员的突发生活困难,急难救助无户籍限制走在全国前列。

应救尽救触角全面延伸。随着平台经济、共享经济发展,网约车司机、外卖骑手、网络主播等新就业形态劳动者数量迅速增长,为此,我区大力优化新就业形态劳动者权益保障和灵活就业支持政策体系,完善劳动关系认定、社会保险参保、职业伤害保障等举措,对符合条件的生活困难人员应保尽保、应救尽救,医疗保险和养老保险参保率均达到100%。

构建健康高效运行的长效兜底体系

以系统化的制度设计打通资源统筹、部门协同、精准施策的全链条堵点,让兜底保障从“被动救”转向“主动防”,从“单一补”升级为“多元帮”,

持续夯实民生保障的制度根基。实行“党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与”的工作机制,建立全区社会救助部门联席会议制度或领导小组,所有县(市、区)建立困难群众基本生活保障工作协调机制,构建起跨部门、多层次的社会救助协调机制,强化部门协调联动,形成上下联动、齐抓共管的工作格局。

创新认定和核对机制。制定印发关于全面开展低保边缘家庭和刚性支出困难家庭认定工作的通知,指导各地规范开展认定工作,积极落实《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助帮扶工作的实施意见》,建成跨部门、多层次的核对信息平台,实现横向连接自治区相关部门,纵向连接民政部、7地(市)、74县(区)的全覆盖信息核对系统。

深化信息共享与动态监测。印发关于进一步做好低收入人口数据动态监测管理工作的通知,建立月度数据共享机制,定期向农业农村、人社、医保等部门推送低保、特困、临时救助等关键数据。目前,全区录入全国低收入人口动态监测数据库总人数达21.17万人,监测覆盖率为常住人口的5.7%,初步实现了“数据多跑路,群众少跑腿”。

健全标准动态调整机制。建立社会救助标准与居民人均消费支出、物价水平挂钩的动态调整机制,健全社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制,适时启动最低生活保障对象临时价格补贴发放工作,确保救助水平与经济社会发展相适应,困难群众基本生活保障水平随发展同步提高,确保困难群众基本生活不因物价波动受到影响。

跨区域申办试点走在全国前列。2025年6月起,山南市率先开展居住地申办低保试点,持有当地居住证满1年的西藏户籍困难群众,可直接在居住地申请低保,非西藏户籍的共同生活家庭成员也可随西藏户籍亲属在居住地提交申请,打破了传统户籍限制,方便了流动务工群体。

试点建立“物质+服务”多元救助体系。林芝市巴宜区作为全国服务类社会救助试点地区之一,打造“党建引领、数字赋能”的特色救助模式,通过“党群连心驿站”组织党员干部担任“民生勤务员”,在发放救助金的基础上,额外为困难群体提供助浴助医、学业帮扶、居家无障碍改造等个性化服务,还通过政府购买服务引入社会力

量,初步构建起“输血+造血”的综合帮扶机制,避免了单一现金救助的局限性。

积极构筑现代化大救助格局

社会参与凝聚各方力量,推动社会救助从“政府独角戏”转向“全民大合唱”,以多元主体的协同联动、资源要素的高效聚合,为兜底保障民生底线注入源源不断的新动能,构建起覆盖更全、精度更高、温度更足的现代化大救助格局。我区完善和落实支持社会力量参与社会救助的政策措施,印发《关于加强政府救助与慈善帮扶衔接的实施意见(试行)》,畅通公益慈善力量参与渠道。

积极探索“政府救助+慈善帮扶”新模式,探索政府引导、社会力量筹资、慈善组织运作的政社联动模式,搭建社会力量参与救助的平台,不断提升救助效益,形成救助合力。积极运用“转介服务”,加大政府购买服务力度。林芝市巴宜区整合社会资源搭建“微心愿”云端认领平台,32家企业组建“雪域救助联盟”,实现“输血+造血”帮扶,为突发重病家庭协调医疗救助48.16万元。大力推进乡镇(街道)民政服务站建设,引导社会组织积极参与乡村振兴和困难群众帮扶。定日6.8级地震抗震救灾中,全区各级慈善组织开展强大动员力,累计筹集救灾捐赠资金12.29亿元,社会力量在重大突发公共事件救助中的补充作用得到充分发挥。

搭建监督保障完整责任链条

监督保障是社会救助法落地实施的核心配套举措,也是从“人找政策”到“政策找人”转变的重要法治支撑。我区通过全流程、全主体、全环节的刚性约束,把兜底保障的每一环责任落到实处,切实为困难群众筑牢不缺位、不漏底的民生安全网。

建立健全社会救助资金物资全链条监管机制,制定《西藏自治区困难群众救助补助资金管理办法》,定期开展专项审计和绩效评价,积极配合审计、巡视巡察等监督检查工作,确保救助资金物资全部用于困难群众。深入推进高效办成“社会救助一件事”改革,优化整合救助事项办理流程,推动多部门联办、一站式服务,切实减轻困难群众办事负担。加快信息技术运用,依托“民生工程”社会救助信息系统和全区政务数据共享

平台,不断提升信息化管理水平。拉萨市已率先实现移动端社会救助申请办理。完善社会救助统计制度。规范数据采集、审核、报送流程,确保数据真实、准确、完整。保障范围精准拓展,截至2026年4月底,全区保障城乡低保对象166191人、特困人员13417人,较2021年初分别净增24.2%和9.7%。保障孤儿2920名,事实无人抚养儿童1148名。

筑牢社会救助法治根基

《中华人民共和国社会救助法》首次将宪法规定的公民获得物质帮助权,转化为权利法定、程序法定、责任法定的具体法律规范,为社会救助事业高质量发展筑牢了坚实的法治根基,其出台施行是我国社会救助发展进程中具有里程碑意义的大事。我区将学习宣传贯彻《中华人民共和国社会救助法》作为当前和今后一个时期的重要任务,常态化开展法律法规和救助政策宣传组织专题学习培训,创新宣传方式,通过线下进村入户、以案释法、发放宣传手册,线上新媒体推送典型案例、政策解读等多种方式,让法律条文走进千家万户,提高群众知晓率和社会认知度。

同时,对照上位法,全面梳理和修订我区现行社会救助法规政策文件,确保上下贯通、执行有力。严格落实社会救助法框架,细化低保、边缘、刚性支出家庭认定标准,完善物价联动补贴、渐退帮扶、单人户保障政策,健全分层分类救助法治体系,实现精准识别、梯度救助、应救尽救。结合实际,根据上位法贯彻落实情况,推动适时制定出台我区实施办法,依法促进我区社会救助工作高质量发展。

和平解放前的西藏,处于封建农奴制社会,不存在现代意义上国家主导的社会救助体系,社会底层民众没有任何来自政府或公共机构的制度化救助渠道。1959年民主改革废除封建农奴制,为实现社会公平和后续建立社会保障奠定了坚实基础。历经几十年发展,特别是党的十八大以来,西藏聚焦“四件大事”、聚力“四个创建”,紧跟顶层设计,着力健全基本民生保障制度,构建覆盖城乡的社会救助基础体系,强化政策规范,实施动态监测与常态化帮扶,迈向分层分类的综合救助,推动社会救助体系向“覆盖全面、分层分类、综合高效”方向升级,持续提升民生福祉,同时,在保障标准、特殊群体保障范围、跨区域申办、“物质+服务”多元救助体系、急难救助等方面,均达到全国同等水平或是已走在全国前列,社会救助高质量发展迈上新台阶,社会和谐稳定局面更加牢固。

当前,我区社会救助正处于提质增效的关键阶段,已从单一的生存型救助,发展为涵盖低保、特困、临时救助、专项救助等多层次的综合保障体系,社会救助城乡体系建设稳步推进,在兜住底、兜牢底、兜好底、兜准底方面发挥了强大合力,从根本上筑牢了社会救助兜底保障防线,不断夯实民生幸福的坚实根基,为西藏长治久安和高质量发展提供了稳固的民生支撑,凝聚起各族群众同心奋进的强大合力。

西藏基层治理现代化的历史逻辑

多吉班丹

基层强则国家强,基层安则天下安。党的十八大以来,西藏基层治理体系和治理能力现代化水平明显提升。2025年8月,习近平总书记在听取自治区党委和政府工作汇报时强调,“要强化党建引领,健全社会工作体制机制,更好凝聚服务群众,夯实社会治理基础。”当前,稳定仍然是新阶段西藏工作的首要任务,必须把基层治理现代化作为推进西藏长治久安和高质量发展的着力点。

旧西藏,政教合一的封建农奴制粗暴践踏人的尊严,严重窒息社会生机和活力。噶厦政府为了维护“三大领主”的利益,通过政治、经济等制度对广大农奴和奴隶实行控制。在政治制度方面,实行“基巧一宗一谿卡”三级控制,“基巧”是旧西藏地方政权最大的地方行政机构,一般由四品以上僧、俗官员担任总管,“朵麦(昌都)基巧”则由三品以上噶伦担任总管,其下设僧、俗官员各一名,负责日常事务。“基巧”下设“宗”,主要职能是传达噶厦政府政令、派支差役、处理民事和刑事讼等。“宗”下设“谿卡”,“谿卡”则隶属于不同的领主。经济制度方面,实行“乌拉”差役制度,即徭役、赋税、运输、接待、军差和驿差等的总称。在庄园经济的控制下,占总人口95%以上的农奴和奴隶主要分布在“谿卡”一级,不仅一无所有,还要承担极为繁重的“乌拉”差役,人身完全依附于“三大领主”。

和平解放是西藏社会发展具有划时代意义的历史转折点。1950年,中国共产党西藏工作委员会在关于解放昌都战役工作的指示中强调,“严禁任何部队派‘乌拉’差役”。1951年十八军政治部在《进军守则》中同样强调:“不论部队、机关,一律不准派用‘乌拉’。”1956年4月,党中央成立了西藏自治区筹备委员会。同时,在“基巧”一级建立了“基巧”办事处,并在“宗”一级建立了“宗”党委和办事处,作为具有政权性质的协商办事机构,成为西藏自治区筹备委员会的一级地方组织。

民主改革时期,党中央彻底废除了政教合一的封建农奴制,对西藏基层的政治、经济等各项制度进行了根本性的改革。在政治制度方面,实行基层民主,建立基层政权。1959年,乃东克松“谿卡”(山南市乃东区克松村)的农民成立了第一个农协协会,被誉为“西藏基层民主的开端”。之后,各地陆续成立了1200多个农牧民协会。1960年,国务院发布了《关于西藏地区市、县行政区划划分的决

定》,将西藏的83个“宗”和64个“谿卡”合并划分为1个市、7个专员公署和72个县,奠定了西藏基层政权的基础。1961年,西藏各地开始实行普选,昔日的农奴和奴隶第一次获得了当家作主的民主权利,选举产生西藏各级人民政权,一大批翻身农奴和奴隶担任各级领导职务。经济制度方面,实行“三反双减”。根据党中央的指示,西藏反叛乱、反“乌拉”、反奴役和进行减租减息,从根本上废除了封建农奴主所有制,实行生产资料农牧民个体所有制。

改革开放时期,党中央对西藏基层的各项制度进行了完善。政治制度方面实行“乡政村治”。在乡一级建立基层政权,在村一级实行基层自治。1983年,中共中央、国务院发布了《关于实行行政分设建立乡政府的通知》,建立乡党委和政府,并与选举乡人民代表大会代表的作业结合进行,明确村民委员会是基层群众性自治组织,主要负责本村的公共事务和公益事业,村干部由基层群众选举产生。经济制度方面实行“三个长期不变”。1984年,中央召开第二次西藏工作座谈会后实行“两个长期不变”,即土地归户使用,自主经营,长期不变;牲畜归户,私有私养,自主经营,长期不变。2005年,自治区实行第三个“长期不变”,即草场公有,承包到户,自主经营,长期不变。从土地、牲畜到草场,充分体现了党中央对西藏基层各族群众的特殊关怀。

中国特色社会主义进入新时代,党领导西藏基层治理进行了多项制度创新。其中,具有代表性的制度创新是网格化管理。截至2025年底,西藏及时优化调整网格11845个,实现网格化服务管理覆盖率100%,注重吸收离退休党员干部担任网格员,配备专职网格员4.3万余人。此外,西藏稳步推进自治区、市(地)、县(区、市)、乡镇(街道)四级综治中心规范化建设,形成平安稳定大协调、大指挥、大调度的工作格局。

新时代,党领导西藏各族人民团结奋斗,各项事业取得全方位进步、历史性成就。1959年西藏地区生产总值仅为1.74亿元,2012年增长到710.16亿元,2025年首次突破3000亿元。1978年,西藏农牧民人均纯收入仅175元,2012年全体居民人均可支配收入增长到8568元,2025年达到33600元。同时,西藏不断提升社会治理现代化水平,形成了“上

下贯通、一抓到底”的基层治理架构,社会大局持续稳定、长期稳定、全面稳定。2026年《政府工作报告》指出,西藏自治区把维护稳定作为第一位的工作任务,5年来未发生重大政治性、群体性和暴力恐怖案件,各族群众的安全感满意度保持在99%以上。

新时代,党建引领西藏基层治理全面加强。西藏坚持大抓基层的鲜明导向,抓党建促乡村振兴,加强城市社区党建工作,推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。持续完善“街道工委—社区党委—网格党支部—楼栋党小组—党员中心户”五级基层党组织体系。不断加强基层服务能力,推进社区“十五分钟服务圈”建设,大力建设社区食堂、老年助餐点、社区日间照料中心、积分超市等,并将基层治理服务事项纳入乡镇(街道)政府购买服务目录。不断夯实基层政权建设根基,做好村(社区)“两委”换届工作,完善村(社区)村规民约(居民公约)。健全为基层减负长效机制,破解基层治理“小马拉大车”突出问题,规范乡镇(街道)履行职责事项清单、村(社区)准入事项和证明事项目录。

从旧西藏“三大领主”对基层的控制,和平解放、民主改革到改革开放时期党中央对西藏基层的管理,再到中国特色社会主义新时代党中央对西藏基层的治理,历史充分地证明,西藏基层治理现代化是党领导西藏基层治理的历史必然。立足西藏和平解放75周年的节点,新时代新征程,要准确把握西藏工作的阶段性特征,扎实做好群众工作,提高社会治理水平,确保国家安全、社会稳定、人民幸福。全区各级党组织和广大党员干部要牢固树立大抓基层的鲜明导向,建立健全基层治理体制机制,着力抓好源头治理、排查调处、集体会商“三个环节”,不断提升分析研判、防控稳控、化解调处“三种能力”,建立健全多力量协同、分流化解、责任倒查“三项机制”,全面提升西藏基层治理现代化水平,不断增强各族群众的获得感、幸福感、安全感。

本文系2025年度西藏自治区哲学社会科学专项资助青年项目《基层治理现代化视角下西藏村“两委”换届研究》(立项号:25QNGL03)的阶段性研究成果。

(作者单位:自治区党委党校国家治理教研部)

中华民族共同体意识是民族团结之本,铸牢中华民族共同体意识是实现中华民族伟大复兴的必然要求。党的二十届四中全会《建议》就“铸牢中华民族共同体意识,推进中华民族共同体建设”作出重要部署。在中国式现代化的阶梯式递进、不断发展的当下,深刻理解和大力夯实这一思想根基,对于强国建设、民族复兴,增强党的号召力和凝聚力具有重要现实意义。

中国式现代化视阈下铸牢中华民族共同体意识,具有深厚的价值意蕴。以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,是全国各族人民的心愿。在这一历史进程中,铸牢中华民族共同体意识不仅是维护国家安全稳定、促进社会和谐稳定的“压舱石”,也是增强民族认同感、归属感与自豪感的“助推器”。

推进中华民族共同体建设必须以铸牢中华民族共同体意识为主线,始终加强思想引领,推动各族人民将中华民族共同体意识内化于心、外化于行,自觉转化为认知事物、剖析问题的核心遵循;深刻体悟到正是在党的坚强领导下,全国各族人民为矢志实现中华民族伟大复兴,前赴后继、砥砺前行,以坚贞不拔的意志与勠力同心的拼搏,历经艰辛探索与英勇奋斗,才创造了新时代的辉煌伟业。

中国式现代化视阈下铸牢中华民族共同体意识,需要传承和弘扬中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化,夯实全民的国家认同思想根基。一部中国史,就是一部各民族交融汇聚成多元一体中华民族的历史。自古以来,中华民族“大一统”思想融入各族人民血脉,坚如磐石,“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”的家国情怀,“天下兴亡、匹夫有责”的责任担当,早已成为激励中华儿女团结奋进的精神源泉。进入新时代,在推进中国式现代化的伟大征程中,各条战线上涌现出无数平凡而伟大的模范人物,他们以实际行动诠释了时代精神,不断丰富中国共产党人精神谱系。这些精神财富,既是历史的传承,更是时代的召唤。要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂,持续加强“五史”宣传教育,不断深化对革命文化的研究阐释,在全社会唱响“中华民族一家亲、同心共筑中国梦”主旋律,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起。

习近平总书记深刻指出,“文化认同是最深层次的认同,是民族团结之根、民族和睦之魂”。在中国式现代化的价值引领下铸牢中华民族共同体

意识,需要各民族在理想、信念、情感和文化等方面的团结一心,共同奋斗,其中最为核心的是文化认同,在于构建各民族共有精神家园。要以构建各民族共有精神家园为统领,大力弘扬社会主义核心价值观,让中华文化始终是各民族的情感依托、心灵归宿和精神家园的思想深深扎根在各族人民群众心中。要牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,不断提高各族群众维护祖国统一、加强民族团结的思想自觉、政治自觉、行动自觉,不断增强各族群众对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国共产党的认同、对中国特色社会主义的认同,促进各民族成为包容性更强、凝聚力更大的命运共同体,共建美好家园,共创美好未来。

马克思主义认为社会存在决定社会意识,物质生产方式在社会发展中具有决定作用。发展是解决民族地区各种问题的总钥匙。铸牢中华民族共同体意识必须立足我国经济社会发展实际,加快推动民族地区的经济社会高质量发展。在顶层设计理念层面,应立足各地区的资源禀赋和发展优势,完善差别化的区域支持政策,加大对民族地区基础设施建设和产业结构调整的支持力度,帮助其找准融入新发展格局、实现高质量发展的切入点。同时,民族地区应积极构建现代化产业体系,做强做优特色产业,深化区域合作,依托东西部协作、对口支援等机制,促进民族地区更广泛、更深入地汇入全国统一大市场。此外,要坚定不移贯彻以人民为中心的发展思想,不断提高民族地区人民的民生福祉,进一步织密社会保障安全网,推进公共服务普惠共享,让中国式现代化建设成果更多更公平惠及各族人民群众。

铸牢中华民族共同体意识,是一项基础性、长远性、战略性的工程。在中国式现代化的新征程上,只要我们始终心往一处想、劲往一处使,将铸牢中华民族共同体意识贯穿于经济社会发展的全过程各领域,就一定能汇聚起实现中华民族伟大复兴的磅礴伟力,共同书写中华民族更加灿烂辉煌的明天。

本文系安徽省高校“三全育人”综合改革和思想政治能力提升计划项目:“沁馨药苑”实践育人工程研究成果。

(作者单位:安徽中医药大学药学院)

中国式现代化视阈下铸牢中华民族共同体意识的思考

胡卿