

社会立法不可扬汤止沸

董文勇 中国社会科学院法学研究所副研究员

社会法律制度是公民分享经济和社会发展成果的重要制度平台，也是保民生、促发展的基本制度保障。与其他法律部门相比，社会法律部门建设进程的滞后性至少体现在三方面：一是社会法治建设理念尚显模糊，二是社会法律制度的中国化特征还需要彰显，三是社会法律体系还有待进一步健全。

理念决定社会法治建设方向

在“GDP主义”泛滥的背景下，非理性的价值观念导致经济建设和社会发展出现非理性、非均衡的倾向，社会建设的进程减慢，计划经济时代建立的社会性法律制度或被搁置或缺乏发展。社会主义市场经济体制的建立和发展推动了社会利益格局、思想观念、社会服务管理体制乃至国家发展战略等各方面的变化。若罔顾时代变化的客观事实，固守旧有的制度，层出不穷的新问题将无法得到有效解决。近期出现的“兰考事件”、长期存在的公立医疗机构盈利冲动、养老保障双轨制等，无不透露出对社会制度建设认识上的不足。我国的社会制度建设总体上重城轻乡，重正规就业者轻非正规就业者，这是对法治价值选择的误判，减损了原本稀缺的社会公共资源利用有效性。社会结构和社会利益格局的变化发展也形成了政府、社会和个人角色的重新定位，社会风险如何分配、社会权利和社会权力如何划分、社会立法以何为本位，这是关系到社会立法有效性、科学性的重要问题。我国的社会立法最需要解决的是观念性问题而非技术性问题，以防法令滋彰而效益日下。

社会立法应立足于我国实际

我国是发展中国家，经济发展是刚性目标。我国是人口大国、世界经济和政治大国，没有快速的经济增长就无法保障庞大人口的生存、安全、发展和与人口规模相称的国际生存空间。欧洲福利国家的发展经验证明，社会福利水平过高会影响经济活力和本国经济的国际竞争力，进而损害社会福利的根基。与欧洲人口规模和地域面积较小的福利国家相比，由于国家的自然地理条件、国际地位、国际角色以及所面临的内外生存状况不同，这些国家的社会保障和公共服务事业发展经验对于我国在很大程度上不具有借鉴意义。就我国的经济发展模式、政治体制、人口和环境条件、国际角色等方面来看，我国的社会法律制度和经济发展水平之间的关系是特殊的，我国社会法制建设在国际上很难找到参照国。我国社会法治建设的环境和条件决定了要根据国情制定契合实际的社会法律制度。

社会法有必要形成完整体系

全方位保障公民社会权利的社会法律体系应当包括五部分：以社会救助法保障公民的生存权和发展权，为在社会竞争中遭遇不幸的公民提供重新崛起的机会，也为最基本的人权和人道主义精神构筑需要坚守的底线；以社会保险法为一般公民化解一般社会风险，并应将其打造成全社会绝大多数人以此规避生存风险、分享经济社会发展成果的制度平台；以社会保护法为困难群体提供特别保护，通过倾斜性、补充性或特别的权利赋予，最大限度消弭其弱势状况，实现其与一般社会成员对社会权利的平等享有；以社会补偿法为对社会公共利益或共同生活秩序承担损失的公民提供利益平衡的机会，不让任何一般公民独自承担社会发展成本；以社会促进法推动有利于社会长远、全面、可持续发展的社会服务和社会治理，优化社会结构，促进社会和谐稳定，保证公民的社会权利在更高层次得以实现。此外，一套完整的社会法律体系还应当包括社会基本法、社会组织法和社会公益诉讼法。