

中国特色社会主义社会法 和社会立法的基本原则与立法建议

郭林茂

全国人大常委会法制工作委员会社会法室主任

【内容提要】国内社会法以维护最广大人民群众的利益为出发点和落脚点，与西方社会法有着不同的产生背景、历史逻辑和发展趋势。新时代中国特色社会主义社会法是“五位一体”总体布局中的社会建设立法，主要任务是促进实现人民对美好生活的向往，为“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”提供法治保障。加强新时代社会立法，应当坚持普遍保障原则、兜底与发展原则、倾斜保障原则、适度保障原则和国家保障为主原则。贯彻落实党的二十大精神，需加快形成中国特色社会主义社会法体系基本框架。

【关键词】社会立法 立法任务 基本原则 立法建议

新中国成立以来，党和国家高度重视社会建设，把解决社会民生难题、不断提高人民生活水平作为持久推进的奋斗目标。改革开放后特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在历史和全局的战略高度，把加强社会建设摆在更加突出的重要位置，有力推动我国社会建设进入快车道。党和国家各项事业发展离不开法治保障，新时代社会建设对加强社会立法提出更高期待和迫切要求。紧密围绕党和国家关于加强社会建设的系列指导思想及重大决策部署，深入总结我国社会立法有益实践经验，阐明我国社会法根本宗旨，梳理我国社会立法基本特征，提炼社会立法应当坚持的主要原则，明确当前及今后一段时期社会立法重点任务，对促进加强社会立法工作，具有重要意义。

一、社会法的产生背景、历史逻辑和发展趋势

从世界范围内看,相对于宪法、民法和刑法等传统法律,社会法是一个新生的法律部门。关于法律部门的划分,西方学者通常将法律分为公法、私法和社会法,我国学术界也有学者采用以上划分标准,认为“私法以个人利益为本位,通过市场调节机制追求个人利益最大化以及交易安全;公法以国家利益为本位,通过政府调节机制追求国家利益最大化以及国家安全;社会法以社会利益为本位,通过社会调节机制追求社会公共利益最大化以及社会安全”。¹2003年3月,时任全国人大常委会委员长李鹏同志代表九届全国人大常委会作工作报告时,明确中国特色社会主义法律体系包括宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼和非诉讼程序法7个法律部门,²正式将社会法列为中国特色社会主义法律体系的重要组成。回顾社会法的发展历史,可以发现社会法在西方和我国分别有着不同的形成背景和完善路径,体现出不同的存在逻辑及根本宗旨。

(一) 西方社会法根源于资本主义制度下的社会问题

西方社会法是基于资本主义发展过程中社会矛盾的不断激化,需要用法律手段予以解决而逐步产生和发展的;也可以说,西方社会法是资本主义内在矛盾的产物。伴随第一次工业革命,西方资产阶级革命建立了资本主义制度,在政治上实行资产阶级民主,经济上实行自由资本主义,极大促进了生产力发展。正如马克思、恩格斯在《共产党宣言》中所说:“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力,比过去一切世代创造的全部生产力还要多、还要大。”³与此同时,工业革命导致整个社会结构和生活形态发生巨大变化,工业化使人们脱离自给自足的生活状态,个人逐渐丧失自给自足的生活能力,融入工业化大生产的每个环节,越来越具有“社会依赖性”。特别是随着资本主义的快速发展,资本对利润追求的最大化带来的严重社会矛盾问题,如工人失业、劳资矛盾、贫富分化、犯罪增多等,成为社会动荡的重要成因,工人运动风起云涌。

19世纪中叶,马克思、恩格斯对资本主义社会的种种弊病进行了严厉的批判,并一针见血地指出资本主义制度无法克服的基本矛盾,即以私有制为基础的生产资料所有制与生产的社会化的内在矛盾。马克思、恩格斯号召工人阶级联合起来推翻资本主义制度,建立崭新的社会主义制度,并指出“资产阶级的灭亡和无产阶级的胜利是同样不可避免的”。⁴马克思、恩格斯的深刻剖析和英明论断,为无产阶级的解放指明了方向,也在一定程度上警示了资产阶级。19世纪晚期,许多资本主义国家开始在“政府失灵”和“市场失灵”之外寻找“社会管理”方式,支持调整社会关系,先后进行社会保障、劳动就业方面的立法,通过“政府—市场—社会”三元模式平衡社会关系,实现资本主义制度自我修复。⁵

19世纪后半期,随着工业革命的深入推进,社会矛盾急剧积累,西方国家社会立法进程呈现出加速特征。19世纪70年代,英国政府先后颁布了工会法、工厂法等,保护童工、女工的基本权利,逐步发展到规定最高工时、最低工资等,劳动领域立法逐渐成为各国社会立法的重点。19世纪八九十年代,德国的俾斯麦政府时期颁布了涉及疾病、工伤事故、老年和残疾等保障劳工权益的系

1 董保华、郑少华:《社会法——对第三法域的探索》,载《华东政法学院学报》1999年第1期。

2 李鹏:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——在第十届全国人民代表大会第一次会议上》,载全国人大常委会办公厅编:《中华人民共和国第十届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》,人民出版社2003年版,第110—113页。

3 [德]马克思、[德]恩格斯:《共产党宣言》,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译,人民出版社2018年版,第32页。

4 同上注,第40页。

5 喻建中:《社会组织立法研究》,中国社会科学出版社2017年版,第17—20页。

列社会保险法案，社会保险立法在西方各国开始推行。进入 20 世纪以后，世界主要资本主义国家从自由资本主义进入垄断资本主义阶段即帝国主义阶段，内部矛盾进一步恶化。列宁指出，“不难理解为什么帝国主义是垂死的资本主义，向社会主义过渡的资本主义，因为从资本主义中成长起来的垄断已经是资本主义的垂死状态，是它向社会主义过渡的开始”。⁶1917 年，俄国十月革命后建立了人类历史上第一个社会主义国家。以公有制为基础的社会主义苏维埃政权的建立，使资本主义国家进一步认识到自身制度的重大缺陷。第一次、第二次世界大战前后，西方主要资本主义国家通过立法加强在社会领域的干预矫正力度，社会保险、社会救助、社会福利、慈善等方面的立法取得进一步完善和发展，缓解了资本主义基本矛盾。例如，美国颁布了《联邦劳资关系法》《社会保障法》等，英国参考《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》完善了社会保障体系，法国制定了《劳动法典》《社会保障法典》，日本出台了劳动就业、社会保险、社会福利相关法律。“二战”后，欧洲的社会立法一直处于前沿地位，成为世界其他国家研究和借鉴的重要对象。1975 年德国形成的《社会法典》，完成社会法体系建设的法典化进程，内容包括社会保险法、社会照顾法、社会救助法、社会促进法、社会补偿法等以及关于设置专门社会法院和纠纷解决的法律制度。这部法典是世界法律史上第一次在法律名称中提出“社会法”概念，代表和体现了西方国家特别是欧洲在社会立法方面取得的突出成就。20 世纪西方国家以劳动法和社会保障法为核心的社会立法，对维系发展资本主义制度，发挥了重要作用。回顾西方社会法的发展史，可以说“在一定程度上，西方社会法是社会贫富分化以及工人阶级斗争的必然结果和产物”。⁷

（二）中国社会法根源于改革开放后社会发展需求

扶弱济困等社会法的理念根植于我国传统文化精神，成书于西汉时期的《礼记·礼运》就提出，“人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鰥、寡、孤、独、废疾者皆有所养”。与西方国家相比，我国系统开展现代意义上的社会法研究和立法实践起步较晚。新中国成立初期，我国完成了生产资料私有制的社会主义改造，开始探索建立社会主义计划经济性质的劳动用工制度和劳动保障制度。在计划经济管理体制下，经济政策和社会政策高度融合，公民的工作就业、社会保障等民生问题，基本上由党和政府、国有企业、城乡集体组织等大包大揽。可以说，起源于西方资本主义国家的社会法，在当时我国计划经济体制下并没有存在和发展的土壤。在改革开放前相当长的时间内，虽然对占人口比重较小的工人阶层有着充分的保障政策，但由于我国法治建设起步晚，再加上“左”的思想影响特别是十年“文化大革命”的影响，社会主义法制建设极不健全，连基本的刑法、民法都没有，更不可能系统形成社会法概念。

党的十一届三中全会后，随着城镇国有企业和集体企业改革及农村土地承包责任制实行，国家原来实行的“大包大揽”计划经济体制基本失灵，多数群体逐步实现从“单位人”向“社会人”的转变。⁸“计划经济体制下，单位对职工实行生老病死‘全包’的政策，随着经济体制转轨和相应的社会保障制度的建立和发展，逐渐疏散了原先由单位所承担的医疗、保险、养老等方面的职能。”⁹为适应改革后民生保障工作需要，保证实现人民当家作主地位，党中央开始研究劳动就业、社会保障等民生方面的改革措施。一些地方开展相关改革试点，先后出台了系列社会政策法规，不断探索

6 《列宁选集》（第二卷），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，人民出版社 2012 年版，第 706 页。

7 余少祥：《社会法上的国家给付义务及其限度》，载《清华大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 5 期。

8 周振华、洪民荣主编：《上海改革开放 40 年大事研究：社会进步》，格致出版社、上海人民出版社 2008 年版，第 3 页。

9 蒋云根：《历史性的转换：从“单位人”到“社会人”》，载《探索与争鸣》1999 年第 9 期。

社会领域立法。1992年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,要求建立社会主义市场经济法律体系。随着改革开放的深入推进和市场经济的蓬勃发展,劳动用工、民生保障等方面的社会问题更加突出,党中央对这些问题提出明确立法要求。这一时期,全国人大及其常委会先后制定了劳动法、残疾人保障法、未成年人保护法、妇女权益保障法等劳动保护和特定群体权益保障方面的法律,并开始研究劳动合同法、社会救助法、就业促进法、慈善法等法律的制定工作。1997年,党的十五大提出“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略,要求“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”。¹⁰第九届全国人大常委会贯彻落实党的十五大精神,研究提出中国特色社会主义法律体系由七个法律部门组成,首次在文件中提出社会法概念,明确社会法是调整劳动关系、社会保障和社会福利的法律。在中国特色社会主义法律体系形成前后,全国人大常委会先后制定了劳动合同法、就业促进法、社会保险法、军人保险法等多部劳动和社会保障方面的法律。

党的十六届六中全会提出,推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。党的十七大进一步提出,必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,并就保障和改善民生、推进社会体制改革、完善社会治理提出明确要求。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局,高度重视社会建设,积极推进社会建设伟大实践,人民生活不断改善,获得感幸福感安全感显著增强。随着经济社会快速发展和社会主要矛盾发生变化,社会法的内涵、外延和领域不断得到拓展,由原来主要保障公民生存权、解决不平等问题,逐步向保障发展权、实现人民对美好生活的向往延伸,重点解决发展不充分的问题。这一时期社会立法活动的主要特点是,在着力保障和改善民生同时,积极探索社会治理方面的立法实践。一方面,结合劳动和社会保障领域出现的新情况新问题,制定退役军人保障法、军人地位和权益保障法等法律,对劳动合同法、老年人权益保障法、未成年人保护法、妇女权益保障法等法律进行修改完善;另一方面,根据社会治理的客观现实需求,对安全生产法、红十字会法、人口与计划生育法等法律进行修改,并制定了特种设备安全法、反家庭暴力法、慈善法、境外非政府组织境内活动管理法、家庭教育法等法律。中国特色社会主义社会法逐步丰富发展,有了新的内容。有学者指出,社会法具有克服经济社会发展弊端、维护社会安全和实现公平正义的属性,它在新发展阶段的“十四五”时期将愈发重要。¹¹

(三) 西方社会法与我国社会法之间的关系

不同国家、不同政治与时代背景、不同学者著作中的社会法理论,对社会法都有不同的定义。¹²西方社会法概念的提出与发展,以及西方主要国家社会立法实践经验,为我国改革开放后解决市场经济背景下产生的社会问题提供了有益启发。可以说,国内早期对社会法的初步认识理解,积极借鉴了西方社会法的发展成果。在20世纪八九十年代,我国通过加强社会领域立法,及时填补中国特色社会主义法律体系在社会建设领域的空白短板,为依法纠正侵害职工权益现象,保护妇女、儿童、老人、困难群众等特定群体合法权益提供了有力保障,不仅有效避免了计划经济体制向市场经济体制转化过程中社会问题的激化,更是为未来社会建设奠定了根基,保障中国特色社会主义事业健康稳定可持续发展。

10 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,载《江泽民文选》(第二卷),人民出版社2006年版,第28—30页。

11 叶静漪、李少文:《新发展阶段中国社会法的转型与重点立法任务》,载《社会科学战线》2021年第11期。

12 丁晓东:《社会法概念反思:社会法的实用主义界定与核心命题》,载《环球法律评论》2021年第3期。

我们也清晰地认识到,西方社会法与中国社会法之间虽具有相通之处,但在产生背景、立法理念等方面存在根本区别。西方社会法是为化解资本主义内在矛盾被动而为的手段和工具,随着资本主义处于不同发展阶段而不断调整适应。有学者根据西方社会法在不同时期的特征,认为“社会法可分为三代,具有明显的代际更替和功能扩展、嬗变轨迹:从第一代社会法的社会保护单一功能模式,到第二代社会法的社会保护为主、社会促进为辅的主次功能模式,再到第三代社会法的社会保护与社会促进并重的功能模式”。¹³西方社会法的发展,在一定程度上缓和了资本主义社会内在矛盾,对资本主义制度的延续起着不可忽视的作用,但实际上资本主义内在矛盾并未得到根本扭转。我国社会法作为保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度安排,其并非基于平息化解不可调和的社会矛盾所产生,而是在牢牢坚持社会主义制度的大前提下,针对市场经济体制自身难以克服的弊端,通过加强社会领域立法的方式主动弥补解决市场经济发展过程中存在的系列社会问题,促进社会主义市场经济机制良性运转和健康发展。从立法理念上看,我国社会法始终以维护最广大人民群众的利益为出发点和落脚点,自觉与经济社会发展水平相适应,促进共享改革发展成果,为更好地保障实现人民群众日益丰富的物质文化需求,不断提升人民群众高品质生活,提供更加完善的基本制度保障。

二、中国特色社会主义社会法的基本特征及主要任务

九届全国人大常委会确定社会法在我国法律体系中的部门法地位,积极借鉴了西方社会法蕴含的政策导向和实践经验成果,体现出一定的国际性特征。同时,我国社会法发展更多地注重立足本土资源,主动适应国情实际,有着符合中国特色社会主义要求的根本特征和基本任务。随着中国特色社会主义社会建设事业的深入推进,具有中国特色社会主义特征的社会法愈加明显,其主要任务内容也呈现出逐步扩充丰富的发展趋势,具有突出的时代性。

(一) 新时代中国特色社会主义社会法是“五位一体”总体布局中的社会建设立法

改革开放后,我国经济建设和社会发展取得举世瞩目的伟大成就,社会立法在不同阶段呈现不同特点,社会法的内涵和外延不断发展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视社会建设,明确提出中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,社会建设与经济建设、政治建设、文化建设、生态文明建设一道,成为“五位一体”总体布局的重要组成部分。新时代中国特色社会主义社会法作为法律部门,它的内涵范围要放在中国特色社会主义法律体系中去认识和定位,要放在“五位一体”总体布局中去理解和把握。我国社会法的主要任务内容,随着社会建设概念的提出发生了深刻变化。特别是党的十九大对我国社会主要矛盾变化作出新判断,对我国社会建设作出全面部署,将“提高保障和改善民生水平”和“加强和创新社会治理”作为两方面的重点,¹⁴丰富了我国社会建设的内容。党的二十大提出,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点,着力维护和促进社会公平正义。¹⁵党中央系列重大决策部署为我国社会建设指明了方向,提出了更高要求,社会法的特征和定位也应当与时俱进,作出拓展和调整。我们认为,新时代中国特色社会主义社会法就是“五位一体”总体布局

13 陈步雷:《社会法的功能嬗变、代际更替和中国社会法的定位与建构》,载《现代法学》2012年第3期。

14 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2017年版,第36页。

15 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,载《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2022年版,第18—19页。

中与社会建设相关的立法,主要包括保障和改善民生、实现人民对美好生活向往方面的立法,以及加强和创新社会治理、实现国家治理体系和治理能力现代化方面的立法。具体包括社会事业(教育、医疗卫生与健康等领域的法律)、社会服务(公共文化服务保障法、公共图书馆法、体育法、人口与计划生育法等)、社会就业(劳动法、劳动合同法、就业促进法、劳动争议调解仲裁法等)、社会保障(社会保险法、军人保险法、退役军人保障法、军人地位和权益保障法等)、社会组织(工会法、红十字会法、慈善法、公益事业捐赠法、境外非政府组织境内活动管理法等)、社区建设(村民委员会组织法、城市居民委员会组织法、人民调解法等)、社会保护(归侨侨眷权益保护法、残疾人保障法、未成年人保护法、预防未成年人犯罪法、妇女权益保障法、老年人权益保障法、反家庭暴力法、法律援助法等)和社会安全(安全生产法、矿山安全法、职业病防治法、特种设备安全法、突发事件应对法、食品安全法、传染病防治法、国境卫生检疫法等)等方面的立法。目前,保障和改善民生的立法取得了较大成就,但社会组织、社区建设、社会安全等社会治理方面的立法还是我国社会法的弱项。

中国特色社会主义社会建设立法宗旨是发挥政府的服务功能,动员社会积极力量,协调社会各方利益关系,增进社会整体福利,促进社会和谐发展,人民安居乐业,呈现出涉及面广、公益性强、立法难度大等突出特征。

一是综合性强,涉及社会面较广。随着我国社会立法的丰富发展,其范围涉及社会生活的方方面面,且一项具体立法往往牵涉纷繁复杂的政策和制度设计。可以说,综合性强、涉及面广是当前我国社会立法最为突出的特征。例如,劳动合同法作为劳动领域综合性法律,调整全日制、非全日制以及劳务派遣等多种类型用工关系,涉及亿万劳动者和用人单位的合法权益,劳动合同法相关制度需要充分考虑现阶段劳动力市场及劳动用工实际情况,才能有效发挥法律对建立、完善劳动合同关系的指引和规范功能。

二是公益性强,突出强调政府责任。社会领域的目标和价值,一般认为是市场机制难以发挥作用的“弱项”“盲区”,因而必须通过政府积极的作为才能够充分实现。¹⁶一定意义上讲,加强社会建设立法是国家对市场经济负面影响后果进行干预和矫正的必要举措,是“有为政府”与“有效市场”更好结合的客观要求。因此,社会建设立法的突出特点是强调政府责任、公共服务和制度保障。例如,在不少国家社会救助方面的立法作为社会建设立法的重要内容,确立公民在年老、疾病或者丧失劳动能力等情况下有从国家获得物质帮助的权利,对这部分群体给予必要救助,是政府应当积极作为的法定责任。

三是利益复杂,协调难度较大。经济建设是社会建设的基础,但经济建设强调竞争的公平,社会建设考虑结果的公平,满足所有社会成员基本的生存条件。¹⁷社会立法直接涉及重大利益调整,在形成共识方面往往会遇到一些困难,特别是既得利益者与争取利益者之间的利益协调,给立法工作带来较大考验。此外,若某项社会问题归口多头管理,往往部门利益交叉、职责权限不清等现象较为突出,难以形成执行合力。例如,职业病防治涉及职业病预防、诊断治疗、工伤保险待遇等多个环节的事项,与劳动者、用人单位、诊断鉴定机构等多方主体的权利义务紧密相关,监督管理工作涉及劳动保护、医疗卫生、社会保险等多部门职责,在职业病防治法的制定和修改过程中,就需

16 沈春耀:《关于加强社会领域立法的若干问题》,载中国人大网2009年4月24日,<http://www.npc.gov.cn/npc/c541/200904/658a7ee9b7fb4d1b8f4668ee09407975.shtml>。

17 张晓林:《协调好经济建设和社会建设关系》,载《经济特区报》2021年8月3日,B02版。

要统筹协调多方利益关系和多部门之间的职责分工。

（二）新时代中国特色社会主义社会法的主要任务是实现人民对美好生活的向往，为“七有”提供法治保障

我国是人民当家作主的社会主义国家，党和国家的各项工作始终把人民的利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。习近平总书记指出，人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。当前，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。新时代社会立法应当适应我国社会主要矛盾变化，增强立法的针对性和实效性，着力抓重点、抓薄弱环节，着力解决当前社会建设方面存在的突出矛盾和问题。党的十九大报告提出，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，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。党的二十大报告进一步提出，要紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，采取更多惠民生、暖民心举措，着力解决好人民群众急难愁盼问题。新时代党的路线方针政策为加强社会立法指明了方向，党的人民至上的执政理念决定了社会立法的主要任务。如果说社会法是社会建设立法，那么新时代中国特色社会主义社会法的主要任务是促进实现人民对美好生活的向往，为“七有”目标提供法治保障。目前，我国保障实现“七有”目标的社会立法已经取得较大成就，但与党和国家要求以及人民群众的期盼还不同程度地存在差距。

1. “幼有所育”。学龄前儿童的保育教育工作，关系亿万儿童健康成长，关系党和国家事业未来。目前“幼有所育”方面已经制定了家庭教育促进法，明确家庭、政府和社会在家庭教育中的职责，推进家庭美德建设，保障儿童权益。此外，要加快推进学前教育立法，依法保障3—6岁学龄前儿童接受学前教育的权利，促进学前教育事业健康可持续发展；研究制定婴幼儿托育服务法，依法保障3岁以下婴幼儿享受托育服务，为婴幼儿托育机构健康发展提供法治保障。

2. “学有所教”。建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置。目前“学有所教”方面的立法主要有义务教育法、高等教育法、职业教育法、民办教育促进法等。为落实立德树人根本任务，发展素质教育，进一步推进教育公平，要适时推进特殊教育立法，研究修改教育方面的法律，为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人提供法治保障。

3. “劳有所得”。就业是最大的民生，也是人民收入水平不断提高的根本保障。目前“劳有所得”方面的立法主要有劳动法、劳动合同法、就业促进法、劳动争议调解仲裁法等法律。为保障人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会，要研究制定工资、基本劳动标准、企业民主管理、集体协商、产业工人队伍建设等方面的法律，适时修改完善现行就业和收入分配有关的法律。尤其是要对当前劳动力市场出现的新情况新问题作深入研究，加强对互联网平台用工等新型用工形式的监督管理，切实维护广大劳动者的合法权益。

4. “病有所医”。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。目前“病有所医”方面的立法主要有基本医疗卫生与健康促进法、药品管理法、中医药法、医师法、精神卫生法等法律。为实施健康中国战略，增进人民健康福祉，要研究制定医疗保障法等方面的专门法律，促进公共卫生和基本医疗服务健康发展。

5. “老有所养”。敬老、养老、助老是中华民族的传统美德，我国人口老龄化问题的严峻，对实现全体老年人享受基本养老服务提出挑战。目前“老有所养”方面的立法主要有老年人权益保障法、社会保险法等法律。为积极应对人口老龄化，不断完善养老保险制度，加快推进养老服务体系，可研究制定养老保险和养老服务方面的专门法律，并对现行有关法律适时作出修改。

6. “住有所居”。住房问题是重要的民生问题，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住

房制度，是满足人民群众基本住房需求的重要途径。目前“住有所居”方面的立法仍是短板，还不能完全满足人民群众“安居”的需要。为适应住房领域需求变化，维护住房“居住”基本属性，着力解决低收入群体的住房困难，有必要研究制定住房保障、住房租赁等方面的法律。

7.“弱有所扶”。保障和改善民生，要更加注重对特定人群特殊困难的精准帮扶。目前这方面的立法主要有慈善法、公益事业捐赠法、残疾人保障法、妇女权益保障法、法律援助法等法律。为加强兜底性制度建设，发挥社会法托底功能，保障人民群众基本生活需求，要在不断完善现行法律的基础上，研究制定社会救助、社会福利、彩票管理等方面的法律。

三、新时代中国特色社会主义社会立法的基本原则

社会建设作为中国特色社会主义“五位一体”的重要组成，有着其自身发展规律特点。加强新时代中国特色社会主义社会立法，要积极借鉴国内外社会立法的历史经验，在遵循基本立法规律的同时，遵循社会建设事业发展规律，统筹兼顾，体现以下基本原则。

一是普遍保障原则。社会立法的普遍保障原则体现在保障对象和保障内容方面。就保障对象而言，社会立法覆盖的人员范围应当包括全体社会成员，每位社会成员不因民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限等因素不同而被排除在社会立法的保障范围之外，即社会立法以保障全社会、覆盖全社会为追求目标，不放弃、不抛弃任何一位社会成员，为其实现基本权利提供必要的保障条件。目前，我国社会立法还需着重解决城乡、区域、群体等方面覆盖范围不到位、不彻底的现象。就保障内容而言，党的十九大报告提出要在“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，这一重要论述对象基本涵盖全体社会成员，将人生在不同阶段普遍面临的突出困难作为重点保障内容，涉及基本生活的方方面面，这也是加强社会立法需要统筹考虑的因素。

二是兜底与发展原则。我国宪法规定，公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。贯彻落实宪法规定要求，社会立法应注重加强兜底保障功能，当社会成员在实现生存权、发展权等基本权利面临困难时，国家和社会有义务及时给予保护、帮助和救济。同时，即使社会成员并未面临急迫的、现实的困境，国家和社会也需基于发展理念从长远角度考虑，搭建起完备的社会保障网，为每位社会成员培育发展空间、创造发展条件。当前和今后一段时期，社会立法应围绕重点民生任务开展工作，切实有效解决人民群众关心的各类民生问题，既要着力优先解决长期以来积累形成的急难愁盼问题，也要着眼长远为全体社会成员能够充分释放个体发展潜力、积极参与社会活动提供必要的保障条件。社会法的发展原则还体现在功能转型方面，社会法不应单纯局限于社会保护功能，同时应注重与经济政策相融合，共同促进高质量发展，实现个人进步、社会发展与经济增长的共赢局面。

三是倾斜保障原则。社会立法在确定社会保障内容和标准时，不得因社会成员民族、种族、家庭出身等因素的不同作区别对待，采取歧视性措施，这是社会公平正义的重要体现。但是，当部分社会成员由于地域分布、身体状况、灾害事故、家庭情况等因素，导致其社会生存和发展能力受限而逐渐沦为社会弱势群体时，需要法律上适度予以倾斜保障，促使其实质上享有平等参与社会生活和社会发展的权利。社会立法中的倾斜保障，虽然形式上与一般的公平保障存在差异，但该差异是必要的、合理的且非歧视性的，前者是后者的补充，目的都是从实质上实现社会公平正义，二者并不冲突。只有倾斜保障措施及时到位，社会公平才能真正全面地贯彻落实。相比西方国家的社会性

立法经常遭受的违宪审查挑战，倾斜保护型法在我国拥有更为坚实的法律基础与社会共识。¹⁸

四是适度保障原则。改革开放以来，我国经济社会发展虽然取得了巨大成就，但我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变，党的二十大报告提出的现代化目标也是中国式现代化。社会立法要牢牢把握这个基本国情，立足社会主义初级阶段这个最大实际，认清人均自然资源较少、保障起点较低、制约条件较多、城乡和区域差别较大等方面的客观现实，正确处理好社会建设新要求与人民群众预期之间的关系、建立社会保障体系与防止福利陷阱之间的关系，稳步推动社会建设可持续发展。保障和改善民生，“既要尽力而为，又要量力而行”，绝不能脱离社会发展实际，避免竭泽而渔，陷入福利国家陷阱。“要拓展国际视野，关注国外社会保障发展情况，汲取经验教训，既避免像一些拉美国家那样盲目进行‘福利赶超’陷入‘中等收入陷阱’，又避免像一些北欧国家那样实行‘泛福利化’导致社会活力不足。”¹⁹在社会发展的特定阶段，社会建设保障水平存在“适度区域”，过低或者过高的保障水平对经济社会发展均将产生较大的负面影响。发展是解决我国一切问题的基础和关键，必须坚持以经济建设为中心，做大做优“蛋糕”，为分好“蛋糕”提供坚实物质基础。从国内外实践上看，社会保障措施具有较强的“刚性”（上去之后，降不下来），一旦调整降低保障力度，社会公众的接受度较低，容易成为诱发社会不稳定的因素，造成保障内容难以取消或减少、保障水平难以降低的局面。社会立法需具有前瞻性，既要注重搭建基本制度，又要合理引导公众预期，从最基本的社会保障事项做起，在经济社会持续稳定发展的基础上动态调整保障内容和水平。社会立法在实现社会保障功能，帮助陷入困境的社会成员提高经济社会参与能力的同时，也应当注重调动保障对象的能动性，不断激发人们积极工作、创业和创新的热情，促进“他助”与“自助”有效结合，避免出现“养懒汉”现象。

五是国家保障为主原则。社会建设所追求的目标和价值，通常是市场机制发挥作用的弱项和盲区，需要借助政府“看得见的手”调节社会资源，以较低的社会运转成本实现社会建设目的。“加强社会领域立法，需要政府在更大的程度上投入公共资源、提供公共服务、履行公共责任，并使之规范化、制度化。政府在社会领域的基本角色定位是保障和服务。社会领域当然也有审批、发证、处罚等行政职能，但这种行政管理职能都是围绕着提供保障和服务这一基本目标和主要任务而展开的。”²⁰我国作为社会主义国家，在发挥国家保障功能方面有着突出的制度优势，能够有力引导各方面形成共识，统筹协调全社会资源和力量，为加强社会建设提供坚实保障。社会建设中的国家保障功能固然重要，但其良性发展更需要公民、法人等多方主体的积极参与，履行必要的法定责任，将单一的、被动的“他救型”保障转变为社会多方参与的“自救型”保障，形成国家保障为主与多方参与的合力，有效调动多种形式的社会建设资源，实现社会建设目标。因而，社会建设立法不仅应重视国家保障的重要作用，也应注重利用权利义务调整机制，调动市场主体和社会力量的能动性和自觉性，实现国家主导、社会参与、个人自助之间良性互动。

四、加快推进中国特色社会主义社会立法的建议

新中国成立后，在20世纪50年代就开始有了一些社会建设方面的法律法规。改革开放以来尤

18 丁晓东：《法律如何调整不平等关系？——论倾斜保护型法的法理基础与制度框架》，载《中外法学》2022年第2期。

19 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，载习近平：《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》，中央文献出版社2021版，第528页。

20 同前注16，沈春耀文。

其是党的十八大以来,随着我国经济快速发展和社会主要矛盾的转变,社会立法蓬勃发展。在劳动就业、社会保障、教育、医疗卫生、社区建设、特定群体保护和社会组织管理等领域,国家出台了系列法律法规和政策文件。总的来说,随着社会法认识的逐步深入,社会法概念的内涵和外延基本明确,社会立法实践取得历史性成就。但是,现有的社会立法基本上是保障权益类法律,“锦上添花”方面的立法比较多,“雪中送炭”方面的立法还是弱项。社会法的兜底保障功能需要进一步增强,其与人民群众日益增长的美好生活需要还存在一定差距。

中国特色社会主义进入新时代,特别是我国在实现全面建成小康社会目标、脱贫攻坚战取得决定性胜利后,社会建设在“五位一体”总体布局中的地位和作用更加凸显,社会立法面临新形势新任务。在全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻,党的二十大提出新时代使命任务,这为加快推进中国特色社会主义社会立法,努力在社会建设领域为实现中国式现代化、全面推进实现中华民族伟大复兴目标作出应有贡献,指明了工作方向,提供了更高要求。

贯彻落实党的二十大提出的新形势、新任务和新要求,新时代中国特色社会主义社会立法必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平法治思想和党关于加强社会建设方面的重大路线方针政策,立足现阶段社会建设实际情况,准确把握社会立法工作特点和规律,不断完善立法工作机制,破解民生领域制度建设难题,加快补齐社会立法短板弱项,争取在十四届全国人大期间基本实现社会建设各个方面有法可依的法治目标,大体形成中国特色社会主义社会法体系基本框架,在社会建设领域为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治支撑。

一是要善于使党中央关于社会建设的各项主张,通过法定程序成为国家意志。习近平总书记对加强社会建设提出了明确要求,党中央对社会建设进行了全面部署,有关文件对社会建设作出了具体安排,这些为今后社会立法提供了根本遵循、指明了努力方向。要通过加快推进社会立法进程,使党中央关于社会建设的各项主张通过法定程序转化为国家意志,使党中央关于社会建设的决策部署落到实处。在立法过程中,要按照党中央要求,对社会建设有关的财政支出、税收优惠、机构设置等重点难点问题加强研究,提出符合实际、切实管用的制度方案。要坚持党中央的集中统一领导,对于那些必须通过立法解决,有关方面一时又难以达成一致意见的重大社会立法事项,按程序及时向党中央请示报告,由党中央统筹作出决策部署,妥善解决社会立法重点难点问题。

二是要坚持以人民为中心,通过立法破解民生领域薄弱环节和制度难题。人民群众是社会建设的重要贡献者和实践者,也理应是社会建设成果的享有者。当前,民生领域存在的薄弱环节包括发展成果共享不充分不平衡,共同富裕任务较为艰巨,城乡区域发展和收入分配差距依然较大,人民群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面还面临不少难题,有效社会治理还要不断完善等,这些方面亟须弥补立法短板。社会立法要坚持以人民为中心,顺应人民群众对美好生活的向往,把满足人民日益增长的美好生活需要和保障人民安居乐业作为社会立法工作的出发点和落脚点;结合重点民生需求着力抓社会建设中的重点事项、抓社会立法的薄弱环节;既要破解长年积累形成的旧难题,也要注重解决新发展阶段面临的新问题;逐步织密扎牢社会保障网,切实增强全体人民的获得感、幸福感、安全感。

三是充分发挥人大主导作用,加强立法项目统筹,加快推进社会立法进度。全国人大及其常委会是国家权力机关,也是密切联系人民群众的代表机关,在保障和改善民生立法方面,负有职责使命,具有独特优势。全国人大及其常委会可以通过立法规划、年度立法计划,加强对社会立法工作的统筹安排。对于社会领域综合性、全局性、基础性的重要法律,以及那些协调难度大的立法项目,

可由全国人大有关专门委员会或常委会工作机构牵头起草，按法定程序提请常委会审议。全国人大及其常委会坚持科学立法、民主立法和依法立法原则，深入践行全过程人民民主，广泛听取各方面意见建议，及时回应社会合理关切，有力推动各项社会立法进程。

四是要加强工作协调力度，形成工作合力，努力提高社会立法质量和效率。在党的十九大以来的党和国家机构改革中，全国人大及各省级人大均已成立了社会建设委员会，一些地方人大常委会法制工作机构近年来新设社会法规处，或者在原有业务处中明确社会立法任务，进一步强化了社会立法职能。全国人大常委会法工委于2010年设立社会法室，负责承担社会领域立法保障工作。原国务院法制办与原司法部整合重新组建司法部后，司法部成立立法三局负责社会建设有关的立法工作。实践充分证明，以上机构设置方面的改革调整，为加强新时代社会立法提供了有生力量。贯彻落实好党中央要求，需要进一步加强与全国人大有关专门委员会、司法部和国务院有关部门的工作协调，做好职责对接和工作衔接；进一步加强与地方人大的联系，形成社会立法工作合力，努力提高立法质量和效率，共同妥善处理好立法中遇到的困难和问题，加快推进社会立法，为实现人民对美好生活的向往提供有力法治保障。^[1]