

加快社会法体系建设统筹经济社会协调发展 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E5_8A_A0_E5_BF_AB_E7_A4_BE_E4_c122_484334.htm 近来，“五个统筹”

”、“落实科学发展观”、“构建和谐社会”等话题频繁见诸报端，成为各主流媒体讨论和报道的重点。党的十六大确立了全面建设小康社会的要求与任务，十六届三中全会更为具体地提出了“五个统筹”的科学发展观，十六届四中全会又确立了“构建社会主义和谐社会”的新命题，这一系列的理论创新，体现出党对中国特色社会主义事业认识的新发展。而如何落实和实现五个统筹，如何构建社会主义和谐社会成为摆在我们面前的新课题、新任务和新要求。作为法律界的人士，我们首先要思考和解决的问题是要为实现统筹发展提供完善有力的法律保障，这也是健全社会主义民主法治的必然要求。统筹经济社会发展作为“五个统筹”之一，是统筹发展的核心，在社会实践中的问题也极为突出，对社会主义市场经济可持续协调发展的影响极其重大。因此，加快相关法律体系建设，保障经济社会协调发展相应成为法律界的新课题。作为法律界从事实务的工作人员，结合工作中的体会和我们对国家立法工作的了解，就该问题提出笔者的一些思考和建议，以抛砖引玉。

一、统筹经济社会发展的内容及要求

(一) 统筹经济社会发展的内容 2003年10月党的十六届三中全会在总结历史经验的基础上，把“五个统筹”作为完善社会主义市场经济体制的方针，写进了党的重要文献《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》之中，即按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹

人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。十六届四中全会又把提高构建和谐社会的能力作为党的执政能力之一，提到了全党面前。如何按照党的有关理论、政策和经验，全面贯彻三中、四中全会精神，统筹经济社会协调发展，推进社会主义和谐社会建设，成为全党和全社会必须面对和解决的重大理论和实践课题。统筹经济社会发展，是指在坚持市场机制在资源配置中的基础性作用的条件下，充分发挥政府宏观调控的作用，打破经济建设与社会发展相脱节的倾向，国民收入与社会事业发展不同步的现象，减少和缩小经济发展与社会发展的矛盾，在科学发展观的统领下，促进整个社会资源的合理流动和有效整合，建立完善的社会保障体系，有效的提高就业水平与能力、加强对社会弱势群体的保护与保障、平衡社会分配、发展教、科、文、卫等公共管理事业、保护环境等，逐步实现经济发展同社会事业协调发展，保持国民经济在平稳较快发展的同时，推进社会各项事业健康发展。

（二）我国经济社会发展的现状及存在的问题

经过改革开放二十多年来的发展，随着社会主义市场经济体制的确立，有中国特色的社会主义市场经济取得了长足的发展，国家综合实力大大提高，中国在世界上的地位越来越重要，影响力越来越大。经济飞速发展，取得了突出的成绩，但社会各项事业的发展却出现了明显滞后的现象，如不及时进行跟进，将对经济发展形成阻碍作用。目前经济社会发展不协调主要表现在如下方面：第一，经济结构调整了，但社

会结构没有相应地调整过来，阻碍了第三产业和各项社会事业的发展，也直接影响了国民经济的发展。第二，经济发展了，但教育、科技、文化、医疗卫生、环境保护等社会事业没有相应的发展，社会事业发展严重滞后于经济发展。第三，社会管理相对落后，各类安全事故频发，造成了国家和人民群众人、财、物的重大损失。第四，社会事业的管理体制落后。我国的各级各类学校、科研院所、文化单位、医疗卫生机构等事业单位大多仍然按照计划体制的要求运行，机构庞大，人浮于事，规章制度僵化，运行成本很高，效率低下，服务质量差，远远不能满足人民群众的需要。第五，经济增长与就业增长不协调。结构性失业和技术性失业等多种因素导致就业形势十分严峻，这将是今后一个较长时期里困扰我们的一个重大的社会问题。这五个方面是经济社会不协调的主要方面，具体而言更是包罗万象，要想解决这些问题牵扯社会的各个方面和各个部门，而立法先行、建立健全法律保障体系则是首当其中的任务。

二、社会法是目前统筹经济社会发展涉及的主要法律部门

市场经济是法制经济，没有法治的保障，市场经济就不可能得到全面、健康和快速的发展。而对于社会的进步，社会事业的全面发展，同样离不开法律的保障。从目前我国立法情况来看，与市场经济相关的立法得到了较快的发展，与市场经济的快速发展形成了相得益彰的效果，而社会事业发展的落后也导致与社会发展相关立法的滞后。在经济立法方面，合同法、公司法、证券法、保险法、信托法等法律的出台与完善，使市场主体从事经济活动有法可依，合法权益得到法律保护，而社会发展方面的法律出台则较少，有待于尽快健全与完善。

（一）、社会法

的概念及其定位 1、国外社会法现状 二十世纪中后期，随着经济社会的发展和社会理念的变化，西方国家的法学家明确提出了社会法的概念，并将其视为介于公法和私法之外的第三法域。德国最早制订出《社会法典》，该法典以社会法进行了定义，“社会法典为实现社会公正和社会保障应有效调整社会福利支出(包括社会救济和教育性救助)。它应协助、保证符合人之尊严的生活；为性格之自由发展创造平等的前提条件；保护家庭并促进和谐；保证自由选择就业方式以谋取生活费用；消除或协调生活特殊负担。”从社会福利支出的意义上去理解德国社会法，则包括社会保险、社会补偿、社会促进和社会救济。在法国和日本，社会法的范围比德国要宽泛。法国一般认为社会法除包括社会保障法外还有劳动法。在日本，社会法一词，通常被学者界定为对劳动法和社会保障法的总称，或者指社会保险及有关社会事业的法。而在英美国家，社会法通常作较为广义的理解。在英国，社会立法被解释为对具有普遍社会意义的立法的统称，例如涉及教育、居住、租金的控制、健康福利设施、抚恤金以及其他社会保障方面的立法；在美国，社会法既包括旨在为解决各种社会问题，为保护经济弱者而制订的各种社会安全立法，如工业革命以前的济贫法，工业革命以后的工会法、工厂法、社会救济法、社会保险法等；还包括预防社会问题，改善大众生活状况、促进社会一般福利而制订的有关法律。

2、社会法作为社会主义法律体系一个法律部门的地位已经确立 1993年中国社会科学院发表的研究报告《建立社会主义市场经济法律体系的理论思考和对策建议》中，提出我国社会主义市场经济法律体系框架主要由民商法、经济法、社会法三

大部分构成。我国第一次在官方文件中明确提出社会法，是在2001年九届全国人大四次会议上，李鹏委员长代表常委会所作的工作报告中将我国的法律体系包涵的法律部门确定为宪法及相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等七个法律部门。由前述可以看出，与统筹经济社会发展中促进和保障社会事业发展相关的法律部门应主要包括社会法，但这并不表明其他法律中不涉及这方面内容，因为社会事业是包罗万象的，涉及方方面面，只不过以专门部门法来讲则是社会法，以及其他法律中包括的相关内容。

（二）深入对社会法的研究，为保障社会事业的发展奠定理论基础。对于社会法这一领域，我国学者进行研究的起步较晚，所以将其作为一个法律部门还是一个法域还存在着很多争议。此外，对于社会法的概念以及社会法这一法律部门包括哪些法律也存在着诸多争论。有学者主张广义社会法，将经济法与社会法混为一体，也就是说经济法也属于社会法范畴；中义社会法的观点则认为社会法是调整维护自然人基本权益而产生的社会关系，包括弱势群体法律、基本生活保障性法律、公益法以及教育权利保障法（弱势群体主要指未成年人、老年人、残疾人、妇女和消费者）；而狭义社会法仅指社会保障法或说社会安全法。如何界定社会法的范畴应在充分考虑社会法的社会性的基础上，结合社会实践客观要求来判断。社会法因其社会性而更为直接地与经济社会统筹发展相关联，其主要目标有保护弱势群体、维护社会安全、社会保障，促进社会的可持续发展、促进社会公益等，而社会法对社会效益的影响也至关重要，主要表现在全社会的受教育水平、医疗卫生水平、社会保障水平与社会福

利水平。由这些目标与效益来看，中义社会法更符合并更能适应经济社会统筹发展的需要，由此，本文所探讨的社会法主要包括如下几个方面的法律：社会保障、社会福利、社会救济、劳动就业、教科文卫等公共事业等。

三、我国社会法立法现状及存在的主要问题

(一) 我国社会法的立法现状

我国社会法立法起始于二十世纪八、九十年代，社会法理论与实践基本上处于萌芽状态。九届全国人大的立法规划将社会法确定为一个独立的法律部门，但真正出台的法律并不多，而更多的是规章、政策文件。广义来讲，我国社会的立法工作有以下几个特点：

- 1、社会保险方面：
 《社会保险法》于1995年出台，但更多地是从经济角度来规范商业保险市场，而从社会法角度而言的保险则未曾有法律出台，而更多地以条例的形式出现，如《失业保险条例》《工伤保险条例》《社会保险费征缴条例》等；
- 2、社会保障方面：《妇女权益保障法》《未成年人权益保护法》《老年人权益保障法》《残疾人保障法》，由这些法律可以看出，只是针对弱势群体保护一个方面。
- 3、社会救济方面：《城市居民最低生活保障条例》符合最严格意义的社会保障，但也只是条例的形式，并且仅适用于城市居民。
- 4、社会福利方面：我国社会福利已从传统的计划经济、国家福利的状况走向了福利社会化，还存在着诸多的不足，而且从立法的角度来规范社会福利事业却至今未能实现。
- 5、社会公共事业方面：与老百姓日常生活密切相关的无非是教育、医疗、公共卫生等领域，除《义务教育法》外，其他方面未曾有法律出台，而是条例，更多的是各级政府的政策文件的形式来规制。

(二) 我国社会法立法的主要问题及不足

我国社会法体系中存在的不足

之处，主要表现在如下方面：1、社会法法律体系尚未形成，现有规范性文件的范围呈现不平衡状况。2、社会保障范围过小，更多地保障城市居民，而忽视农民与农村流动人口的保护；3、整体上讲偏重于社会保障，而公共事业方面立法不足；4、存在着头疼医头脚痛医脚的现象，规范性文件缺乏体系性；5、社会法规范性文件层级不够高，不利于目标的实现。现行规范性文件大多为行政法规、部门规章、地方法规，而真正的法律很少，这与立法机构的立法规划精神是不吻合的。

四、健全社会法体系，统筹经济社会协调发展

实现经济社会统筹发展，强有力的法律保障是必不可少的。从现有的规范性文件的执行来看，在社会发展方面亦是依靠法律先行的原则来强化实施，才能实现统筹经济社会协调发展。而要实现这一目标，需要理论和实践双推进，既要确立社会法地位，加强社会法研究；又要尽快确定社会法法律体系的范围，并进行有效归类、清理及推动相关立法的完善和修改。

（一）根据我们对社会法现状的了解，目前要健全社会法律制度主要包括如下几方面的工作：

- 1、理清社会保障法体系，统筹规范社会保障体系。这方面的重点应放在如下几个方面：扩大社会保障范围，保证社会公平。社会保障既包括城市居民，也包括农村村民及流动人口；增加社会保障内容，社会福利、社会保险、社会补偿、社会救济等主要保障内容均要有法可依；加强社会保障执行情况的监督，保障被保障人权益的充分实现；提高社会保障法阶，改变政策代替法律的现状。
- 2、公共事业管理有法可依，提高社会发展水平。用法律的力度建立社会公共卫生系统，提升全社会医疗水平及公民就医水平；法律保障公民受教育权利的实现，

协调教育改革与教育实践、求学现状的步调，不仅要解决义务教育范围的问题，更要解决高等教育的问题，以最终解决全民素质提高的问题。3、通过法律调节，实现社会收入的再分配，缩小贫富差距，减少社会矛盾。贫富差距的加大是引发社会矛盾的主要因素之一，如何通过宏观调控缩小贫富差距是解决社会矛盾的有效措施，国家可以通过税收、费用负担等方面加以调整。4. 加强对社会弱势群体的保护，使现行法律的实施能够落到实处。（二）具体的立法建议结合上述对我国社会法现状的分析及对国外立法的借鉴，笔者提出如下建议：1、加快制订如下法律，尽快完善社会法律体系。1) 制订社会保障法，或者根据社会保障的内容分别制订社会保险法、社会救济法、社会福利法、社会补偿法，重点解决基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障等问题，实现全体公民老有所养、病有所医，穷有所济，建立一个覆盖面广成本低廉的社会安全网。2) 制订公共卫生法，建立全社会的疾病防治体系，要通过环境保护-水资源保护、生态保护和大气保护，使人民能够得到安全的食品、安全的饮用水和安全的住宅，提高社会生活的安全性。3) 制订劳动合同法。结合劳动法实施以来有关劳动合同的各项解释、政策，制订劳动合同法，使劳动者的权益具备强有力的法律保障；4) 制订户籍法；解决城市居民、农村村民，固定人口与流动人口利益不平衡问题。5) 制订农民权益保障法；这即是经济社会统筹的需要，也是城乡统筹的需要，更是解决三农问题的需要；6) 制订教育法，不仅要规范九年制义务教育，对于高等教育目前存在的问题也要通过法律的手段来解决规范。2、加快修订如下法律，更好地适应统筹经济社

会发展的需要。1) 修订个人所得税法，最大程度地解决社会分配不公的问题；2) 修订妇女权益保障法、未成年人保障法、老年人权益保障法，使弱势群体的保护能够落到实处，违法者应得到相应的制裁；3) 修订劳动法，政府通过调整产业结构解决扩大就业问题，而如何充分保护劳动者的权益则成为立法者重点考虑的问题，有就业机会会有权益保障，才能更大程度地防止失业。3、加快制订监督法，以保障提高政府的社会管理水平，保障上述各项法律赋予公民的权益能够充分落实。综上，经济的发展离不开法律的保障，社会的进步也同样需要法律护航，而统筹经济社会的发展就更离不开法律的支撑。我们即要针对经济发展的问题来逐步完善经济立法，当前更要投入更大精力构建我国的社会法体系。统筹经济社会协调发展已经成为全社会的重要共识，广大法律工作者更应为维护社会正义社会公平而率先行动起来，健全缩减贫困、教育发展、环境保护、卫生保健、劳动就业、社会保障、弱势群体（妇女、未成年人、老年人、残疾人等群体）权益保护方面的法律体系，完善社会保障体系从而建立起社会安全网、尽可能地扩大就业、缩小城乡社会发展差距、改革医疗卫生体系、推进教育体制改革、完善分配制度。只有这样，社会工作才能更好地开展，社会发展的目标才能充分实现，也才能实现经济社会协调发展的目标。（注：作者敬云川、张秀春为北京高通律师所律师、李卫东为北京市西城区人民法院审判员。）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com