

中国式现代化背景下社会法体系的完善

林 嘉^{*}

内容提要 中国式现代化对我国社会法体系的完善提出了更高的要求。我国社会法根植于中国特色社会主义建设的伟大实践,其体系演进历程与我国改革开放、人权保护、法治社会建设的步调一致,其价值目标充分体现了以人民为中心的发展理念,展现出鲜明的时代特征与中国特色。社会法体系主要包括劳动法、社会保障法、社会福利法、特殊群体权益保障法、卫生健康法、社会组织法、公益慈善法、公共安全法与社会治理法。在中国式现代化背景下,我国社会法体系的完善应当紧密围绕党中央的战略部署,着力完成建设社会主义现代化强国的各项关键任务,重点解决当前社会中显著、多发的社会问题,不断推动社会法体系向全面化、系统化、精细化迈进,为推进中国式现代化提供更为强有力的制度支撑与法治保障。

关键词 中国式现代化 保障和改善民生 社会法体系

目 次

- 一、中国式现代化对社会法体系完善提出新要求
- 二、社会法体系完善的理论指引
- 三、社会法体系完善的规范基础及构成
- 四、社会法体系完善的重点任务

^{*} 中国人民大学法学院教授、民商事法律科学研究中心研究员。本文系2018年度国家社科基金重大项目“我国社会法的概念、原则、理论与实践”(项目批准号:18ZDA140)的阶段性成果。

一、中国式现代化对社会法体系完善提出新要求

党的二十大报告全面系统阐释了中国式现代化的重要特征、本质要求、战略安排、重大原则等理论和实践问题,指出“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化。既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化”。为贯彻落实党的二十大作出的战略部署,党的二十届三中全会通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),进一步明确了现阶段我国全面深化改革、推进中国式现代化的重大意义和总体要求。

《决定》将“坚持以人民为中心”作为进一步全面深化改革的重要原则,将“聚焦提高人民生活品质”纳入改革目标,提出健全保障和改善民生制度体系,将“在发展中保障和改善民生”作为中国式现代化的重大任务,强调进一步完善收入分配制度、完善就业优先政策、健全社会保障体系、深化医药卫生体制改革、健全人口发展支持和服务体系,为健全保障和改善民生的制度体系提供了强有力指引;提出“建设一流产业技术工人队伍”“完善人才有序流动机制”;要求“完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制”;提出完善公共安全治理体系,健全重大突发公共事件处置保障体系;提出健全社会治理体系,坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善共建共治共享的社会治理制度;推动志愿服务体系建设,健全社会组织管理制度;等等。

全面深化改革必须坚持全面依法治国。社会法作为解决社会问题、增进民生福祉而制定的具有普遍社会意义的立法,直接关系到社会公平正义的实现,在推进中国式现代化的进程中发挥着举足轻重的作用。构建逻辑缜密、协调一致、科学合理、内容完备的社会法体系,将充分激发社会法在保障和改善民生、扎实推进共同富裕、促进人的全面发展、提升社会治理能力与治理水平、实现社会和谐与安全等方面的重要功能,为中国式现代化的推进提供坚实的法治保障。《决定》对推进中国式现代化作出了多方面部署,对我国社会法体系的完善提出了更高的要求。在推进中国式现代化的历史征程中,完善我国社会法体系应切实把握《决定》所列举的重点工作任务,不断推进社会法调整范围的全面化、调整模式的复合化、立法层级的清晰化,全面回应以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的历史要求。

二、社会法体系完善的理论指引

作为现代法律体系中的重要组成部分,社会法伴随着社会经济结构的变迁而不断演进,从早期注重弱者生存权保护到侧重保护社会成员的经济、社会和文化权利、实现分配

正义,再到兼顾社会公平、社会安全、社会发展与社会促进等多重功能,^①社会法逐渐发展为一个复杂而多元的系统,对社会进行全面规范与系统调整。我国社会法根植于中国特色社会主义建设的伟大实践,其体系演进历程与我国改革开放、人权保护、法治社会建设的步调一致,在价值目标上充分渗透着以人民为中心的发展理念,展现出鲜明的时代特征与中国特色。

(一) 社会法体系的理论阐释

社会法的产生可以追溯到资本主义自由竞争和工业革命时期。随着工厂制度的确立,雇佣童工和学徒逐渐成为普遍现象。由于工作环境恶劣,童工和学徒的健康和安全成为严峻的社会问题。1802年英国颁行《学徒健康和道德法》,这是世界上首部针对工厂劳动条件的专门法律,开启了近代社会立法的先河。19世纪后半期,社会政策立法运动兴起,许多国家通过颁行法律及制定政策保障劳动者、妇女、儿童等社会弱势群体的权益,社会法的体系开始形成。^②20世纪以来特别是第二次世界大战以后,社会法作为一个独立的法学概念开始被法学界接受。各国学者认为在传统的公法和私法划分的基础上还应当有第三种分类,即介乎于公法和私法之外的第三种法域——社会法,其立法目的是维护社会经济弱者的生存及增进社会整体的福利。^③

在长期的历史演进中,社会法形成了区别于传统私法与公法的显著特征。与传统私法所勾勒的理性人像不同,社会法充分考虑人在生理条件、经济实力、生存能力、社会地位、谈判能力、缔约能力等方面的差异,追求人与人之间具体的、实质的自由和平等,通过具体权利的保障实现社会公共利益的增进。^④与传统公法主要调整规范国家权力的行使、调整国家与公民之间的关系不同,社会法中国家往往以公权力身份介入特定私主体之间的领域,确保特定群体在传统私权关系中的弱势地位获得国家的扶助和倾斜保护。在法律功能上,社会法以解决工业社会以来产生的诸多社会问题、防范社会风险、保障社会安全为主要功能。在法益结构上,社会法以社会公共利益为本位,而非单纯地关注国家利益与私人利益。在主体上,社会法的主体是具有特殊性、具体性和团体性的“社会人”,而非抽象的“人”。^⑤在法律关系调整上,社会法主要调整不平等主体之间的法律关系,主体之间甚至呈现为经济上的强弱地位。在调整模式上,社会法综合采取个体自治、团体自治、国家强制的多重调整模式。

社会法上述特征决定了其在一国法律体系中承担着重要功能,包括保护社会弱者、维护社会安全、保障公民社会权利、增进民生福祉等。^⑥社会法的多重功能并非诞生时就具备的,而是随着社会经济发展、工业化进程的推进、社会需求的变化和社会法的丰富逐

① 参见陈步雷:《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,第104页。

② 参见田思路、姚鹏斌:《从市民法到社会法:社会法的源起、演进与体系构成——纪念桥本文雄先生〈社会法与市民法〉出版90周年及先生逝世90周年》,载《河北法学》2024年第6期,第54页。

③ 参见林嘉:《劳动法的原理、体系与问题》,法律出版社2016年版,第36页。

④ 参见谢增毅:《社会法的概念、本质和定位:域外经验与本土资源》,载《学习与探索》2006年第5期,第95页。

⑤ 参见竺效:《“社会法”意义辨析》,载《法商研究》2004年第2期,第63页。

⑥ 参见冯彦君:《中国特色社会主义社会学理论建构》,载《当代法学》2013年第3期,第16页。

渐发展形成的一个层次递进、相互支撑的多重功能系统。这一功能系统为社会法体系的进一步完善提供了重要基础。法律科学的任务之一,就是发现单个法规范相互之间和规则相互之间,及其与法秩序的主导原则之间的意义联络,并将该意义联络以可被概观的方式,即以体系的形式表现出来。^⑦可以说,任何成熟的法律部门皆应以体系化的状态存在,构成该法律体系的各种要素间应当形成互相配合、互相支持的关系。因此,随着社会立法的繁荣与社会法理论研究的深入,社会法的体系化成为横亘在社会法繁荣发展的最基础、最重要的命题。社会法的体系化要求科学判断和界定社会法的内涵与外延,提炼社会法体系统一的价值理念、基本原则,清除社会法体系中失效、重叠的法律规范,确定不同层级、不同内容立法之间的相互关系,最终形成一个由全部现行的社会法规范组成的、具有多个观察侧面和子系统的开放、科学的有机体系,实现横向与纵向、静态与动态、形式与内容、规范与制度、法律部门与效力等级等诸多方面的统一。^⑧

（二）我国社会法体系的发展演进

中国社会法的兴起与社会法学理论的诞生不仅是中国法律发展和法学繁荣的一个重要体现,^⑨也是我国社会结构不断变化和经济社会快速发展的产物。一方面,随着我国社会主义市场经济体制的确立、人权保护水平的不断提升、法治社会建设进程的不断加快,社会法体系逐渐得到强化;另一方面,在我国经济快速发展的同时,因发展不平衡不充分而引发的各类社会问题相继出现,迫切需要健全的社会法体系,对这些社会问题进行针对性地解决,这也在客观上推动了社会法体系的发展与成熟。我国社会法体系化是在改革开放以后,特别是进入21世纪以来才得以完成的。

党的十一届三中全会后,伴随着改革开放和经济体制改革,我国启动了在劳动用工、社会保险、社会组织等方面的改革,正式开启了社会法的体系化历程。在劳动法领域,为了改革以固定工为特点的劳动用工制度,国家陆续颁行《劳动人事部关于积极试行劳动合同制的通知》《国营企业实行劳动合同制暂行规定》《国营企业招用工人暂行规定》等一系列规范性文件,建立起起适应用工制度改革的新型劳动法律制度。在社会保险领域,国家出台《国营企业职工待业保险暂行规定》《卫生部、财政部关于进一步加强公费医疗管理的通知》等规范性文件,开始在国有企业试行失业保险、医疗保险、养老保险等制度改革。此外,在社会救助、特殊群体权益保障、社会组织领域,也颁行了一些规范性文件。在国家的推动下,这一时期社会领域立法的体系已经初具雏形,但是相关立法以过渡期的临时安排和试点性改革为主,立法层级较低,各子部门之间连接较为松散,独立的社会法概念与系统化的社会法理论尚未生成。

1992年党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制,极大促进了我国社会法的发展。在劳动法领域,我国颁行了《劳动法》《工会法》以及与之相配套的多部法规与规章,形成了社会主义市场经济体制下调整劳动关系的基本法律制度。在社会保险领

^⑦ 参见〔德〕卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,黄家镇译,商务印书馆2020年版,第548-549页。

^⑧ 参见李拥军:《当代中国法律体系的反思与重构》,载《法制与社会发展》2009年第4期,第133-134页。

^⑨ 参见前注⑥,冯彦君文,第15页。

域,国家出台了《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》等规范性文件,颁布了《失业保险条例》《企业职工工伤保险试行办法》《企业职工生育保险试行办法》《社会保险费征缴暂行条例》,搭建起以养老、工伤、失业、医疗、生育为主要内容的社会保险制度的框架体系。在社会救助方面,国家颁布《农村五保供养工作条例》《城市居民最低生活保障条例》,初步建立起城乡二元的社会救助体系。在特殊群体权益保障方面,国家陆续出台《妇女权益保障法》《未成年人保护法》《老年人权益保障法》,特殊群体权益保障法治化进程加快。在社会组织与公益慈善领域,《红十字会法》《社会团体登记管理条例》《公益事业捐赠法》相继实施,社会组织与公益慈善立法逐渐受到重视。这一时期,我国社会立法进程明显加快、立法层级显著上升、立法内容逐渐丰富,社会法的子部门体系的制度框架已正式形成。与快速发展的社会立法进程相呼应,我国法学界开始广泛关注这类难以被纳入民法、经济法或行政法等任何一个传统法律部门的法律现象,并通过考证国外相关理论与制度实践,适时提出了符合我国国情的“社会法”的概念,并就其法域属性、基本原则、定位、内涵、外延与功能等诸多方面展开争鸣与探讨,社会法理论研究开始兴起。^⑩2001年3月,李鹏在《全国人大常委会工作报告》中将社会法列为构成中国特色社会主义法律体系的法律部门之一,并将社会法定义为调整劳动关系、社会保障关系和社会福利关系的法律,奠定了我国社会法的基础。作为独立法律部门的社会法获得了国家立法机关的肯定,我国社会法的内涵和外延愈发清晰,社会法体系化的方向逐渐明确。

21世纪以来,我国经济社会迅速发展,人权保障意识显著提升,社会建设步伐不断加快,随着“建设和谐社会”“建设小康社会”等目标的相继提出,社会建设法治化程度进一步提升,《劳动合同法》《劳动争议调解仲裁法》《就业促进法》《职业病防治法》《社会保险法》《慈善法》《精神卫生法》《社会救助暂行办法》等法律法规相继出台,社会法的体系层次更加丰富、结构更加合理、角度更为全面。2011年3月,吴邦国宣布“中国特色社会主义法律体系已经形成”,重申了社会法在中国特色社会主义法律体系中独立部门法的地位。2011年10月,国务院办公厅发布《中国特色社会主义法律体系》白皮书,将社会法定义为调整劳动关系、社会保障、社会福利和特殊群体权益保障等方面的法律规范,同时明确指出,社会法遵循公平和谐和国家适度干预原则,通过国家和社会积极履行责任,对劳动者、失业者、丧失劳动能力的人以及其他需要扶助的特殊人群的权益提供必要的保障,维护社会公平,促进社会和谐,社会法体系开始走向成熟。

新时代以来,随着中国特色社会主义总体布局“五位一体”战略目标的推进和以人民为中心的发展思想的确立,我国的社会建设快速发展。国家根据战略目标的调整,积极推动社会领域立法。2020年12月,中共中央印发《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》,提出要完善社会重要领域立法,完善教育、劳动就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品药品、安全生产、道路交通、扶贫、慈善、社会救助等领域和退役军人、妇女、

^⑩ 参见吴文芳:《我国社会法理论演进与研究路径之反思》,载《华东政法大学学报》2019年第4期,第77-78页。

未成年人、老年人、残障人权益保护等方面的法律法规,不断保障和改善民生;完善疫情防控相关立法,全面加强公共卫生领域相关法律法规建设。健全社会组织、城乡社区、社会工作等方面的法律制度,进一步加强和创新社会治理;完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系,加强见义勇为、尊崇英烈、志愿服务、孝老爱亲等方面立法,为社会法体系的进一步完善指明了方向。

从我国社会法体系发展历程看,社会法的调整范围随着经济社会的发展而不断拓展,以满足不同时期经济社会发展的需求、保障社会成员的各项社会权利、回应各个时期解决不同社会问题的需求。社会法体系在内容上呈现出极强的动态性,在锚定社会法核心命题和基本特征的基础上,这种内容上的动态性使我国社会法体系更具开放性、包容性和适应性,能够始终顺应经济社会的发展与国家大政方针的变化,不断调整其范围与边界,回应不断变化的社会需求。

(三) 我国社会法体系的价值目标

法律的价值目标彰显了一定历史时期国家、政府与社会成员所追求的理想和愿望,取决于在特定历史背景与社会环境中法律所起的作用,反映了不断变化的社会现实情况。社会法体系的价值目标贯穿着社会法体系建构的始末,影响着社会法对社会关系调整的诸多方面。当前,我国正在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业,《决定》进一步提出了全面深化改革、推进中国式现代化的目标任务。我国社会法体系的价值目标要紧紧围绕中国式现代化的目标任务,以习近平法治思想为指导,坚持以人民为中心的发展理念,发挥社会法在社会建设和民生保障中的积极作用。

1. 保障和改善民生

“中国式现代化,民生为大。”民生保障领域改革的目标是“提高人民生活品质”“不断满足人民对美好生活的向往”。民生保障工作的着力点是“完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题”。我国社会法在价值理念、调整模式、基本功能方面与新时期我国民生保障精准对接。因此,社会法能够最直接、最具体、最有效地回应新时期我国民生保障中的诸多关键性问题,能够使新时期的民生保障在民主、法治、科学的轨道上运转,对于促进民生保障的规范化,提升民生保障的公平性不可或缺。在社会法体系化进程中,应将保障和改善民生确立为社会法的核心目标,将民生融入社会法的层级划分和结构设计中,在社会法体系中全方位贯彻落实增进民生福祉的理念,充分发挥社会法在就业促进、劳动保护、社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利、特殊群体权益保护、公共服务等方面的积极作用。

2. 推进共同富裕

共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。党的二十大报告着重强调了分配制度在推进共同富裕方面发挥的作用,提出“分配制度是促进共同富裕的基础性制度。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”。社会法是与收入分配制度最密切相关的法律部门,也是推进共

同富裕天然的法治工具。社会法通过工资标准制度、工资分配制度、工资集体协商制度,充分发挥劳动法在初次分配中的功能,保障劳动者的劳动报酬权;通过社会保险、社会优抚、社会救助、社会福利制度在全社会范围内统一分配物质财富,满足再分配过程中社会成员的多样化需求;通过社会组织与公益慈善制度,培育全社会的慈善观念,推动第三次分配蓬勃发展。^⑪因此,在社会法的体系化进程中,应着力构建推动实现共同富裕的法律框架体系,形成结构稳定、体系合理的收入分配法律制度,不断缩小社会收入差距,使发展成果惠及全体人民,推进共同富裕的实现。

3. 促进人的全面发展

人的现代化是现代化的核心内容,人的全面发展既是现代化的重要标志、更是推进现代化的根本动力。^⑫习近平总书记多次指出要不断促进人的全面发展。在中国式现代化的背景下,人的全面发展具有多个层次的蕴意:第一,国民健康水平不断提升,人均预期寿命显著延长,人口结构实现长期均衡发展;第二,人们可以更加自由地选择职业和生活方式,通过劳动获得更高的收入,个人能力能够全面发挥,自身潜力能够充分实现;第三,人民能够获得更加丰富的教育资源,在义务教育的基础上,深入挖掘每个人的潜力,提供个性化的职业教育与技能培训,拓展多样化的职业发展路径,在促进人口素质全面提高的同时,营造全社会创新活力氛围,充分释放人才红利;第四,人的精神世界更加丰富,精神文化生活有更大的提升,精神面貌更加奋发昂扬,中华民族的精神力量更加凝聚。社会法应当将人的全面发展融入体系发展的内在逻辑,为实现人的全面发展创造更加优越的制度环境,大力加强医疗卫生、就业平等、义务教育、职业教育、职业培训、文化娱乐、公共服务等方面的立法,推动全体社会成员身心健康、积极向上,不断激发人民的主体性、能动性、创造性。

4. 实现社会和谐稳定

党的二十大报告指出,应当“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制”“畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道”“及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”,对我国和谐社会的创建提出了更高的要求。在纠纷解决方面,社会法强调多元主体的共同参与及对话合作,对社会矛盾的解决并不主要寄托于诉讼这一刚性纠纷解决机制,而是倡导构建能够兼顾各方利益的多元化纠纷解决机制。在社会法体系建构中,应当高度重视社会法在社会纠纷化解方面的优势,全方位畅通劳动、社会保险、社会救助、社会福利、养老服务、特殊群体权益保障等争议的解决机制,构建全面、严密、有效的社会矛盾与纠纷化解制度体系,以便精准识别社会矛盾,化解不同类型的社会纠纷,充分发挥社会法创建和谐社会的功能。

5. 确保社会公共安全

公共安全是民生保障的基础,是人民安居乐业、国家长治久安的保障。作为一个集

^⑪ 参见林嘉、马进:《共同富裕背景下社会法优化分配制度的原理与路径》,载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2023年第6期,第23-24页。

^⑫ 参见尹双庆:《“人的全面发展”的时代特征与实践路径》,载《马克思主义研究》2024年第7期,第73页。

合性概念,公共安全涵盖食品安全、药品安全、生产安全、环境安全等诸多子概念。^⑬ 社会法的核心目标在于保障公民的社会权利的同时增进公共福祉。公共安全立法着眼于建设安全稳定的社会环境,为公民实现安居乐业、经济社会稳定有序发展提供安全保障,也为劳动法、社会保障法、特殊群体权益保障法、社会组织法、社会公益法等等的落实提供了必要的前提和支持,是社会法不可或缺的组成部分。在社会法体系建构中,不仅应当重视社会权利的实现,还应注重为社会权利的实现提供良好的公共秩序与公共环境。因此,社会法的体系应当向公共安全领域延伸,强化生产、食品、药品、人口、生物、网络安全等领域的法治建设,加强应急管理 with 重大突发公共事件应对方面的立法,以保障社会公共秩序的安全。

6. 提升社会治理能力与治理水平

加强和创新社会治理,是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。社会法提升社会治理能力既包括社会法在规范和调整社会关系、维护社会公共利益、实现社会公平正义、促进社会和谐稳定方面的作用和功能,还包括应对由社会生活的发展变化引发的新型社会问题的能力。在社会法体系化的进程中应当着重提升社会法的社会治理能力:一方面,注重提升社会法中多元主体的协同能力,动员政府、企业、社会组织和公众广泛参与社会治理,形成共建共治共享的治理格局,建立长期有效的社会问题解决机制,充分化解社会矛盾,确保民生领域的突出问题得到持续地关注和解决;另一方面,密织社会治理法律体系的内容,避免因社会治理立法粗糙而缺乏可操作性,同时增强社会治理法律体系的动态性与开放性,确保社会法能够适应新型社会问题,不断提升社会治理效果。

三、社会法体系完善的规范基础及构成

在中国式现代化背景下,我国社会法的体系构建应当立足于中国特色社会主义制度,紧密围绕我国社会法的核心任务展开,既要遵循社会法的一般规律,又能充分展现中国特色,既兼顾社会法体系的历史传统,又充分融入时代精神,不断通过对社会法的理论创新和制度创新,回应中国式现代化进程中的重大命题。

(一) 社会法体系化构建:基于社会法的核心任务

社会法在形成与发展的过程中,逐渐确立了微观、中观和宏观三个层次的核心任务。这三个层次的核心任务与中国式现代化的目标要求深度契合,不仅明确了我国社会法在推进中国式现代化进程中的重要职责,也为我国社会法体系的进一步完善指明了方向。

在微观层次上,社会法承担着界定社会弱势群体类型与保护社会弱势群体权益的任务。社会法重新审视了传统私法中“抽象的人”的概念,认识到“具体的人”存在经济、智力、能力、性别、年龄等方面的差异,在民法“自然人”的概念中分化出劳动者、老年人、残障人、妇女、未成年人、贫困群体等多样化、开放性的“社会弱势群体”的概念,

^⑬ 参见严佳、张海波:《公共安全及其治理:理论内涵与制度实践》,载《南京社会科学》2022年第12期,第79页。

并通过法律手段对这些群体实行倾斜保护。充分尊重与保护社会弱势群体不仅是中国特色社会主义制度的必然要求,更是中国式现代化的核心任务。经过改革开放以来的高速发展,社会财富的蛋糕不断“做大”,现在更需要通过对弱势群体的倾斜保护,将蛋糕“分好”,从而解决我国发展不平衡不充分的问题,使现代化发展成果更多更公平地惠及全体人民。

在中观层次上,社会法承载着规范社会组织活动与推动社会自治的任务。社会法认识到传统私法中“个体的人”尤其是社会弱势群体,常受到来自社会强势阶层的剥削和压榨。随着劳工运动、女权运动、消费者运动等社会运动中各类组织、协会、团体的纷纷涌现,社会法通过改造私法中“法人与其他组织”的概念,创设了“社会组织”这一法律主体,用“团体化、组织化的人”来补充“原子化的人”的不足,并建立了一整套激励、规范、监管社会组织运行的规则,用以推进和引导社会自治。^⑭在中国式现代化进程中,加强社会组织建设,促进社会组织规模更加适度、结构更加合理、治理更加规范高效,推动社会组织在助力国家治理体系和治理能力现代化中发挥积极作用,不仅能够有效减轻政府压力,同时能够充分激发社会活力,增强社会参与的深度和广度,为推进中国式现代化注入强劲动力。

在宏观层次上,社会法肩负着营造和谐安定、有序发展的社会环境的任务。在经历政府失灵所引起的社会问题后,许多国家开始尝试通过放宽社会自治、开展政社合作等手段弥补政府在社会治理方面的局限性,社会法开始在公共安全、社会治理等传统公法调整的领域发挥作用,以期为社会成员的生活与发展提供良好的社会环境。中国式现代化的社会应当是公共安全获得充分保障、社会治理机制配合高效、人际关系融洽友善、社会矛盾有效化解、人们生活安定有序的社会,从而为实现人的全面发展、人民的幸福生活、社会的和谐进步、国家的长治久安营造公平公正、充满活力、包容友善的社会环境。

围绕社会法的核心任务,中国特色社会主义法律体系将社会法划分为调整对象各异的多个子部门。其中,劳动法、特殊群体权益保障法、社会保障法、社会福利法、健康卫生法侧重于保护社会弱势群体权益、增进民生福祉;社会组织法、社会公益法侧重于规范社会组织活动与推动社会自治;公共安全法、社会治理法侧重于营造和谐安定、有序发展的社会环境。虽然各子部门在上述三项任务的实现上各有侧重,但其体系建构与完善中皆贯穿着弱者与强者、个体与团体、社会与政府之间的平衡与协调。各子部门体系内部同时存在着确立该子部门基本原则与价值理念的基础性、一般性规则与实现具体功能的专门性规则,以保障其体系内部的统一与协调以及功能的充分发挥。^⑮这种多元复杂、动态包容、结构完整、角度丰富的中国特色社会法体系,以丰富的视角和完善的结构支撑起中国式现代化的目标,为实现社会公平、增进人民福祉、促进长远稳定发展提供了坚实的法治保障。

^⑭ 参见朱晓喆:《社会法中的人——兼谈现代社会与法律人格的变迁》,载《法学》2002年第8期,第65-66页。

^⑮ 参见汪敏:《中国社会法体系的内部结构:规划与梳理》,载《内蒙古社会科学》2020年第3期,第26页。

（二）社会法体系的主要构成

以社会法的核心任务为基础,我国社会法的体系主要包括以下内容:

1. 劳动法

作为我国社会法体系中具有支柱地位的子部门,劳动法所调整的劳动关系是社会主义市场经济中最基础、最普遍、最重要的社会关系。随着我国劳动关系日趋复杂和多元,劳动法体系的内容也逐渐拓展,形成了宽领域、多角度、有重点的法律体系。我国劳动法承载着保护劳动者权益、促进劳动者就业、提升劳动者素质、解决劳动争议、构建和谐劳动关系与推动经济社会发展的多重目标,劳动法体系也可以从不同视角切入。首先,依据劳动关系运行的不同阶段,劳动法包括劳动就业法、劳动关系协调法、劳动保护法,其体系覆盖劳动的全过程,对劳动关系产生之前、劳动关系存续期间、劳动争议发生时、劳动关系终止之后等阶段进行全方位调整。其次,依据调整模式的不同,劳动法包括个体自治法、团体自治法、国家干预法。个体自治法以劳动合同制度、劳动规章制度等为主,旨在为劳动关系各方设定自我决策的空间与范围,确保劳动力市场运转的自主、自治与自由;团体自治法的功能在于平衡劳动者团体(工会)与用人单位及团体(雇主组织)之间的力量,通过创设集体协商制度、集体合同制度、集体争议处理制度表达集体诉求,平衡劳资力量,推动劳资协作;国家干预法主要通过劳动基准、劳动监察等手段,为劳动力市场提供基本标准,保障劳动力市场的秩序与公平。最后,依据所保护主体的不同,劳动法包括一般劳动法和特殊劳动法。前者创设了劳动领域的基本法律规则,适用于全体劳动者,确保劳动者的平等就业权、劳动报酬权、休息休假权、职业健康权等基本权益能够实现,后者基于劳动者群体的多样性,着眼于因年龄、健康、性别、职业性质等因素而需要特殊保护的劳动者,创设适用于特定劳动者群体的法律规则,主要涉及女职工、未成年工、残障职工、农民工、产业工人、高龄劳动者、新业态从业者的专项立法或特殊规则。

2. 社会保障法

社会保障法承载着保障社会成员基本生活需要、解决特殊群体生活困境、帮助社会成员抵御社会风险、不断提升社会成员生活水平的功能,是我国社会法体系中另一支柱性部门。社会保障法的制度设计中充分渗透着国家保障、社会连带和社会参与的理念,通过对社会保障关系进行法律调整,协调国家、社会、企业、个人在社会保障体系中的权利义务,构建出层次鲜明,重点突出的社会安全网络。依据所发挥功能的不同,社会保障法可以分为普遍型社会保障立法与特定型社会保障立法。普遍型社会保障立法主要包括社会保险法、社会救助法、社会补偿法等,致力于解决全体社会成员的基本生存需求和抵御常见或突发性的社会风险,形成具有普遍意义的、惠及全民的社会安全网络。其中,社会保险法以“社会连带”为基础,通过建立社会保险基金统筹账户,形成不同人群间、不同区域间的强制共济系统,帮助社会成员抵御老年、疾病、失业、工伤、生育、失能等常见社会风险,具体包括养老保险法、医疗保险法、失业保险法、工伤保险法、生育保险法、护理保险法等。社会救助法通过提供经济救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等,为可能陷入生活困境的社会成员提供最低保障,通过实现扶危济贫保障公民生存

权,是社会安全的最后一道防线。社会补偿法是国家针对因特定风险(如战争、意外事件等)导致的个人损害,在其他救济与社会保障制度无法覆盖时提供补偿,以保障受害人基本生活安全的社会保障制度,^{①⑥}包括突发公共卫生事件社会补偿、失独家庭社会补偿、重大意外事件(如交通事故、自然灾害等)社会补偿、战争受害人社会补偿等内容。特定型社会保障立法指在特定情形中针对特定主体或特定行业的社会保障立法,具有灵活性、补偿性的特点,旨在弥补常规性社会保障无法覆盖的领域,确保特定群体在社会中的发展权益与生活质量,主要包括特定群体的社会保险法、社会优抚法等。特定群体社会保险法是充分考量特定群体所处的特殊风险环境,根据其职业特性和专门需求而进行的针对性法律设计,如军人保险法、农民保险法、渔民救助与保险法、船员救助与保险法等。社会优抚法指国家和社会对有特殊贡献者及其家属提供褒奖、优待与抚恤等物质照顾与精神抚慰的制度,优抚对象主要包括军人、烈士及其家属、因公牺牲或致残人员及其家属、重大突发事件中的英雄人物及其家属等,不仅具有经济和生活保障的功能,更侧重于精神层面的褒奖和社会尊崇。

3. 社会福利法

社会福利法是国家、社会、企业等通过兴办社会福利事业、建设社会福利设施、提供社会福利服务等手段,不断满足社会成员物质与精神生活的需要,促进人的全面发展与幸福生活的法律制度。社会福利法与社会保障法密切相关,社会保障法是社会福利法的基础,社会福利法是社会保障体系的重要组成部分。同时,社会福利法超越了社会保障法的制度功能,致力于在更高层次上实现人民生活质量的全面提升。社会福利法亦可根据功能范围的不同划分为公共福利法和专项福利法。前者主要涉及为满足全体社会成员的物质生活和精神生活基本需要而建设的福利性设施或提供的福利性服务,包括教育福利制度、住房福利制度、卫生福利制度、文化康乐福利制度、环境福利制度等诸多方面。后者以实质公平理念为基础,主要涉及向特定群体提供的福利形式,包括职工福利法、儿童福利法、妇女福利法、老年人福利法、残疾人福利法、军人福利法等。社会福利法的体系完善应充分考虑经济社会发展情况,坚持适度而为、量力而行的原则,确保福利政策的可持续性和有效性,实现社会福利供给水平稳健提升。

4. 特殊群体权益保障法

特殊群体权益保障法是基于特殊群体,如妇女、未成年人、老年人、残障人、军人与退役军人等,在生理、心理、社会地位等方面的特殊需求而进行的立法,旨在为特殊群体提供专门的社会支持与保护措施,实现社会的包容与实质公正。相较于劳动法、社会保障法、社会福利法等特定方面的保护,以主体为导向的特殊群体权益保障法覆盖了从健康、教育、就业、文化生活到社会参与等更全面的领域,为特殊群体的平等、人格尊严、财产、家庭、教育、劳动就业、社会保障等方面的基本权益等提供更具广泛性、综合性的保护。其中,妇女权益保障法着重强调妇女的政治权益、文化教育权益、平等就业权益、人身权

^{①⑥} 参见林嘉、张韵:《突发公共卫生事件社会补偿制度的构建》,载《中国人民大学学报》2020年第5期,第113页。

益等内容,侧重实现妇女在社会生活中的平等地位,消除性别歧视;未成年人保护法着重强调未成年人的生存发展、受教育和健康权利,为其提供家庭、学校、社会、网络、政府、司法等全方位的保护,为未成年人健康成长和全面发展提供良好的社会环境;老年人权益保障法着重强调老年人的赡养、养老保险、养老服务、医疗护理、精神慰藉、社会参与等内容,促进老年人生活质量的提升和社会地位的改善;残障人权益保障法着重强调残障人的康复、教育、劳动就业、文化生活与无障碍环境建设,保障残疾人平等地参与社会生活;军人与退役军人权益保障法着重强调军人的地位、荣誉、待遇、抚恤与退役军人的移交接收、退役安置、教育培训、就业创业等内容,旨在提升军人的社会地位,保障其切身利益。随着社会发展、科技进步以及人权保障意识提升,特殊群体权益保障法的范围也在逐渐细化和丰富,以覆盖更多的特殊群体,如留守儿童、精神障碍者、数字弱势群体等。

5. 卫生健康法

随着经济社会的进步与人民生活水平的提高,人民的健康权益越来越受到重视。社会成员对卫生健康领域的需求已经不仅限于医疗保险法所保障的疾病治疗和医疗费用补偿,而是进一步扩展至疾病预防、身心健康管理与服务、药品监管以及健康环境改善等更全面的健康需求。因此,国家逐渐重视卫生健康领域的法治化,以满足民众尤其是贫困与最不健康的民众对健康福利的需求,以实现卫生健康领域的分配正义。^{①7} 总体而言,我国卫生健康法体系主要包括以下内容:一是公共卫生法。公共卫生法的功能在于通过常态化的、稳定的法律机制整体性地保障公众的健康。^{①8} 公共卫生法调整公共卫生活中形成的各类社会关系,其内容包括公共健康促进、公共卫生监督与预防、公共卫生危机管理等多个领域,^{①9} 又可以分为常规公共卫生立法与紧急公共卫生立法两方面,^{②0} 前者包括《传染病防治法》《职业病防治法》等,后者包括《突发公共卫生事件应急条例》等。二是医疗保障法。作为社会保障法与卫生健康法的链接点,医疗保障法不仅通过规范医疗保障基金的筹资、管理、使用等活动,建立健全医疗保障体系,还通过规范医疗服务中的各种关系与行为,明确医疗机构、医务人员与患者之间的权利和义务,保障医疗服务质量与公平性,从而满足社会成员的基本健康需求,提升公民的健康水平。三是医疗事业法。医疗事业法侧重推动医疗健康事业的发展,包括医疗机构的管理、医疗资源的配置、医务人员的培养与医学技术和质量提升等,如《医师法》《医疗机构管理条例》等。四是健康产业法。健康产业法旨在通过规范并促进药品、保健品、健康器械、健康保险等健康产业的发展,确保健康产品质量和健康服务水平的提升,从而满足社会成员对高质量、多样化的健康产品与服务的需求,如《医疗器械监督管理条例》《健康保险管理办法》等。近年来,医疗人工智能、人类基因编辑等新型医学技术的兴起引发了对隐私保护、技

^{①7} 参见陈云良、金亚丽:《论健康法》,载《南昌大学学报(人文社会科学版)》2024年第2期,第74页。

^{①8} 参见申卫星:《公共卫生法治建设:意义、价值与机制》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》第2022年第1期,第13-15页。

^{①9} 参见陈云良:《促进公共卫生法律体系向公共卫生法治体系转化》,载《法学》2021年第9期,第30页。

^{②0} 参见李广德:《我国公共卫生法治的理论坐标与制度构建》,载《中国法学》2020年第5期,第35-36页。

术滥用等伦理问题的深刻反思,卫生健康法的调整范围逐渐拓展至医疗伦理领域。^①

6. 社会组织法

社会组织是社会成员参与社会治理的基本途径,也是国家治理中充分调动社会资源并服务社会的重要载体。^②社会组织具有民间性、自愿性、自治性、非营利性等特点,能够充分动员社会力量、整合社会资源,及时填补政府缺位,激发社会活力。社会组织法反映了社会法对处于“私人领域”与“公共领域”之间的“社会领域”的法律调整,集中体现了社会法作为团体社会的基本法律规则的属性。社会组织法以保障公民结社自由、完善社会组织法人制度、建立新型政社关系为目标,^③能够有效规范社会组织的活动,促进社会组织在法律框架下有效服务社会,促进社会组织安全有序发展。我国社会组织法的体系建构以基本法统一并引领单行法的模式展开。其中,作为社会组织基本立法的“社会组织法”应当确立基本原则,并涵盖社会组织的激励、管理、运作及监督机制,整合吸收《基金会管理条例》《社会团体登记管理条例》等现行规定,建立一个统一且普遍适用的法律框架,以规范和促进各类社会组织健康发展。同时,应当围绕社会组织基本法所确立的原则和规则,充分考虑各类社会组织功能定位、运作方式和监督管理等方面的特殊性,逐渐完善、拓展工会法、商会(行业协会)法、红十字会法、境外社会组织法等单行立法,形成兼顾普适性与特殊性、协调一致的社会组织法律体系。

7. 公益慈善法

公益慈善法是调整第三次分配制度的基础性社会法制度,承担激励社会主体参与公益慈善、促进社会善意释放的任务。如果说社会福利制度的功能在于将社会保障制度所构建起的社会安全网“织宽”“织牢”,公益慈善制度则侧重将社会安全网“织密”。公益慈善制度由社会力量自发支持,能够敏锐觉察到社会对公益慈善的需求,通过慈善捐赠、志愿服务等方式快速、精准、直接地进行资源和财富分配,针对未完全覆盖或特殊、迫切的需求提供额外的支持,解决困难群体的燃眉之急,弥补社会保障系统中的空白。公益慈善法的体系主要包括以下几方面内容:一是有关慈善组织设立和管理、慈善活动的法律规范,如《慈善法》等;二是有关募捐和捐赠管理的法律规范,如《公益事业捐赠法》等;三是有关志愿服务与社会工作活动的法律规范,如《志愿服务条例》《法律援助条例》《社会工作者职业水平评价暂行规定》等。随着社会的不断发展,公益慈善法逐渐开始关注到公益慈善领域中的新现象,如互联网募捐、慈善信托等,并不断发展和完善自身体系。

8. 公共安全法

公共安全是指公众从事生产、经营、文化娱乐和其他社会活动的安全,包括人身、财

^① 参见杨芳:《中国特色社会主义卫生健康法的伦理逻辑研究》,载《福建医科大学学报(社会科学版)》2022年第1期,第7页。

^② 参见郑功成:《制定社会组织法刻不容缓》,载《中国党政干部论坛》2018年第5期,第48页。

^③ 参见喻建中:《社会组织法立法研究》,中国社会科学出版社2017年版,第80页。

产的安全和正常的秩序不受违法犯罪分子、治安灾害事故的损害。^④公共安全法是公共安全法治化的表达,其目的在于通过法律手段维护保障社会成员的生命财产安全、维护社会秩序、提升公共安全意识、化解公共安全风险。公共安全法的调整范围覆盖公共安全事故的事前预防、相应处理、事后恢复的全过程,内容涉及公共安全风险的监测与防范、响应与处理、监督与问责等多个方面,从而形成了完整的公共安全法律框架,确保各领域公共安全。我国公共安全立法体系以各领域的专项立法为主,如安全生产法、矿山安全法、网络安全法、药品安全法、数据安全法、食品安全法、粮食安全法、生物安全法、人口与计划生育法等,分别保障生产、网络、药品、数据、食品、粮食、生物、人口等特定领域的公共安全。随着现代社会对公共安全需求的多元化,公共安全的专项立法将进一步覆盖更多的细分领域并朝着精细化方向发展。在专项立法之外,公共安全法的体系还应当包括针对危害公共安全的突发事件的专门立法,如“突发事件应对法”,从而预防和减少突发公共安全损害事件,提升对突发公共安全损害事件的应对能力。

9. 社会治理法

社会治理法强调通过法治手段引领、保障社会治理活动,^⑤倡导通过立法、执法、司法、守法等一系列法治运行环节构建和维系公平、有序、稳定、规范的社会状态^⑥。社会治理法的主体十分丰富,几乎包括政府、企业、社会组织、基层自治组织、个人在内的全部社会主体,其调整对象为社会治理过程中的社会关系,基本囊括社会治理主体在处理社会事务、开展公共服务、化解社会矛盾、保障公共安全等社会治理活动中形成的全部交错纵横的关系,^⑦既包括私主体之间的关系,又包括公权力机关之间、公权力机关与私主体之间的关系,集中体现了社会法公私兼容的法律属性^⑧。社会治理法将实质公正作为首要价值追求,^⑨其核心目标是通过社会治理的法治化创建公平正义、安定有序、充满活力的和谐社会。社会治理法的体系建构紧密围绕这一目标展开,具有极强的目的导向性与开放性。从社会法的视角观察社会治理法,其内容体系应包括但不限于以下几个层次:一是加强社会治理主体建设的法律,包括城市居民委员会、村民委员会组织与建设等内容;二是增进政社良性互动与合作的法律,包括政府与社会资本、社会组织合作等内容;三是社会治安(含网络治安)综合治理与社会信用体系建设的法律,包括社会信用信息管理、个人信息保护等内容;四是社会纠纷与社会矛盾预防化解方面的立法,包括信访、人民调解、劳动争议处理、多元化纠纷解决机制建设等内容。

^④ 参见中国公安辞典编审委员会:《中国公安辞典》,群众出版社1999年版,第151页。

^⑤ 参见龚廷泰:《新时代中国社会治理法治化发展进程的逻辑展开》,载《法学》2022年第6期,第13页。

^⑥ 参见方世荣:《论我国法治社会建设的整体布局及战略举措》,载《法商研究》2017年第2期,第4页。

^⑦ 参见方世荣、杨新元:《社会治理法的几个基本理论问题》,载《湖北警官学院学报》2016年第2期,第44页。

^⑧ 参见陈颖:《论社会治理法与社会法的关系》,载《南海法学》2020年第6期,第25页。

^⑨ 参见陈颖:《社会治理法的理论渊源与核心范畴》,载《武汉理工大学学报(社会科学版)》2024年第2期,第74页。

四、社会法体系完善的重点任务

新时期以来,我国社会法治建设取得显著成效,社会法体系日趋完善,在提升居民收入水平、健全社会保障体系、消除绝对贫困、推动义务教育发展、扩大医疗服务供给、促进社会和谐等方面发挥了积极作用,有力地推动了我国社会建设全面法治化。在中国式现代化的背景下,我国社会法体系的完善应当紧密围绕党中央作出的战略部署,着力完成建设社会主义现代化强国的各项关键任务,重点解决当前社会中显著、多发的社会问题,不断推动我国社会法体系向全面化、系统化、精细化迈进,为推进中国式现代化提供更为强有力的制度支撑与法治保障。

(一) 扎实推进共同富裕

《决定》在党的二十大报告的基础上,进一步明确和强调了共同富裕的目标,提出“加快完善收入分配制度”“规范收入分配秩序,规范财富积累机制,多渠道增加城乡居民财产性收入,形成有效增加低收入群体收入、稳步扩大中等收入群体规模、合理调节过高收入的制度体系”,对构建公正合理的分配制度提出了更高要求。当前,我国收入分配领域仍存在许多深层次的问题,严重制约着共同富裕目标的实现,例如,劳动报酬在初次分配中的比重仍然偏低;不同所有制、不同群体、不同行业的从业人员间存在不合理收入差距;贫富差距的基尼系数仍处在高位;第三次分配调节收入差距的作用有限;等等。^{③〇}因此,在社会法体系完善的过程中,应注重发挥国家平衡、国家保障、社会连带、社会参与等多元法律调整机制的功能,使社会法能够全方位地规范三次分配中的社会关系。具体而言,应当在以下方面重点着力:

第一,发挥劳动法在初次分配中的作用,突出强调初次分配的公平性,不断提高劳动报酬在初次分配中的比重。首先,严格落实按劳分配、同工同酬的原则,不断健全最低工资标准、工资指导线和工资集体协商等制度,完善劳动者工资水平动态调整机制,确保劳动者工资收入水平随经济发展持续增长。其次,保障劳动者的工资报酬权,系统建立工资支付保障机制,规范用人单位的工资支付行为,重点关注和解决农民工工资拖欠、破产倒闭企业和停产清算企业劳动者工资支付等问题,确保劳动者能够稳定、持续地获得劳动报酬以满足自身及家庭日常所需。最后,遵循“提低控高”的原则,避免劳动者收入畸高畸低,鼓励企业不断健全利益分享机制,通过效益工资、股权激励等多种形式使劳动者享有资本收益权,提高劳动者的工资收入,构建合作共赢的和谐劳动关系。

第二,发挥社会保障法与社会福利法在再分配中的功能,进一步提升社会保障和社会福利水平。首先,不断扩大社会保险的覆盖范围,提升社会保险待遇水平和统筹层次,充分利用社会保险的社会连带机制,遵循“高收入者多缴费、低收入者少缴费”的原则

^{③〇} 参见《党的二十届三中全会〈决定〉学习辅导百问》编写组编著:《党的二十届三中全会〈决定〉学习辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社2024年版,第171页。

建立不同人群、不同区域之间的强制共济系统,在全社会分摊社会风险,推动社会财富向低收入群体和贫困地区转移。其次,遵循社会救助的国家保障原则,通过中央和地方财政的协同支持,大力提升社会救助财政供给力度,不断巩固脱贫攻坚成果,切实防止返贫和致贫。最后,积极构建适度普惠型的社会福利体系,逐步提高社会福利支出的财政占比,通过税收减免、专项基金等方式支持社会福利项目的发展,不断提升社会福利的供给水平,大力推动基本公共服务均等化,进一步提高社会成员的生活品质。

第三,发挥公益慈善法在第三次分配中的作用,推动公益慈善事业健康发展。首先,完善慈善组织立法,创新慈善组织监管体制,提升慈善组织的自主性、独立性与社会性,充分激励慈善组织积极、有序投入公益慈善活动,为社会财富第三次分配搭建优质的平台。其次,健全慈善捐赠法律制度,明确慈善组织、捐赠人、受益人等各方的权利和义务,加强对捐赠资金的管理和使用要求,确保慈善捐赠公益目的的实现,同时,通过荣誉表彰、冠名纪念、税收政策、购买服务、费用减免、金融信贷等手段鼓励慈善捐赠行为,在全社会形成共济互助,扶弱纾困的良好氛围。最后,完善志愿服务组织制度,为志愿服务搭建更多平台,畅通各类社会主体参与志愿服务的渠道,健全志愿服务的记录、激励和回馈制度与志愿者权益保障制度,提高公民参与志愿服务的积极性。

（二）促进高质量充分就业

为落实《决定》“健全高质量充分就业促进机制”的要求,2024年9月,《中共中央、国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》进一步强调了“就业是最基本的民生,事关人民群众切身利益,事关经济社会健康发展,事关国家长治久安”,并对如何促进高质量就业进行了具体的战略部署。伴随着我国经济发展进入新常态、劳动力素质的提升与人口结构的变化,劳动者对工作岗位的要求与就业质量期待逐渐提高,不仅关注薪资待遇,还更加注重工作环境、职业发展和福利保障等。然而,受经济结构性转型的影响,就业领域出现了许多亟待解决的问题,如结构性就业矛盾加剧,劳动力供需错配现象突出;就业歧视问题突出;以高校毕业生为代表的青年群体就业形势严峻,失业率走高;等等。因此,在社会法体系完善的过程中,应大力加强劳动就业领域立法,为就业提质扩容。具体而言,应当在以下方面重点着力:

第一,健全劳动法律制度,完善就业促进立法,提升劳动者权益保障水平。首先,完善就业调控法律制度,明确落实政府在推动就业方面的义务,鼓励新兴行业发展,激励企业、社会组织等积极创造工作岗位,支持灵活就业、自主创业等多种就业形式发展,大力拓宽劳动者的就业渠道。其次,完善就业服务制度,健全人力资源需求预测机制、就业信息发布与匹配机制,提升人力资源供给侧与需求侧的匹配效率,大力提升就业服务质量。^①再次,完善就业困难人员就业援助制度,提升对就业困难人员的帮扶力度,通过提供针对性的就业服务、技能培训和就业补贴等措施,推动高龄劳动者、残障劳动者、低

^① 参见黄梅:《结构性就业矛盾的现实表现及应对策略——“有活没人干”与“有人没活干”并存的就业供需失衡问题分析》,载《人民论坛》2024年第12期,第31页。

技能低学历劳动者、大龄失业群体、大学生等积极融入就业市场,促进社会整体就业质量的提升。最后,加快制定“基本劳动标准法”,明确劳动报酬、工作时间、休息休假、职业安全、职业健康、工作环境、个人信息等基本劳动条件。大力推进规范新就业形态法律制度建设,保障平台劳动者、共享用工劳动者、远程劳动者等新就业形态劳动者基本劳动权益,确保劳动立法能够适应当前劳动力市场与用工形式的变化,不断满足劳动者日益提高的权利保护需求,建立规范、有序的劳动用工环境。

第二,健全反就业歧视立法,充分保障劳动者的平等就业权。首先,加快制定专门的“反就业歧视法”,逐步扩大就业歧视的适用范围,大力消除因性别、年龄、残疾、民族、婚育状况、宗教信仰、户籍等因素造成的不平等待遇,营造更加公平公正的就业环境。其次,推动在劳动行政部门内部建立专门的反就业歧视机构——平等就业委员会,负责受理、调查和处理就业歧视案件,开展平等就业的教育、宣传活动。最后,完善就业歧视的司法救济机制,合理分配就业歧视的举证责任、设置并细化就业歧视的抗辩事由,系统设计就业歧视的法律责任形式等。

加强职业教育与职业培训立法,引导劳动者适应经济结构与产业结构转型升级以及智能时代带来的变化。首先,改革职业教育制度,鼓励高等学校和职业院校以市场需求为导向合理调整学科和专业设置,培养建设一支高素质、技能型、创新型的产业工人队伍,为推动产业升级和经济高质量发展提供坚实的人才支持。其次,健全政府支持、企业合作和社会参与的职业培训制度,推动职业培训的标准化和规范化,确保培训内容紧跟市场需求,特别是满足高新技术产业和产业升级的需要,使劳动者充分适应不断变化的人才需求,积极应对智能化引发的“技术性失业”,为劳动者转岗或再就业提供支持。最后,鼓励企业建立健全内部职业技能培训体系,为劳动者提供岗位技能提升培训和职业发展规划指导,在增进员工的专业素质和技能的同时提升企业整体竞争力。

(三) 健全社会保障体系

党的二十大报告对“健全社会保障体系”作出战略部署,要求“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”。《决定》进一步对健全社会保障体系作出全方位部署,以促进社会保障制度更加成熟定型,推动社会保障体系高质量、可持续发展。经过长期的发展,我国建成了世界上规模最大的社会保障体系,社会保障水平全方位提升。然而,我国当前社会保障制度体系仍不够完善,部分重要的法律法规仍然有待出台或修订,社会保障体系在平等性与供给水平方面仍存在很大的提升空间。在推进中国式现代化的新征程中,社会法应当着重完善我国社会保障体系,不断促进社会公平正义,大力增进人民福祉。具体而言,应当从以下几个方面着力:

第一,完善社会保险法律体系,构建更加公平可持续的社会保险制度。首先,进一步扩大社会保险的覆盖面,不断提高社会保险统筹层次。针对小微企业、灵活就业人员、农民工、新就业形态劳动者参保率低的问题,应当出台灵活多样的政策,有针对性地解决不同劳动者的参保需求。除了基本养老保险和基本医疗保险外,还要扩大失业、工伤、生育保险的覆盖面,充分发挥各项社会保险制度的功能。提高各项社会保险统筹层次,保

障社会保险制度安全有效运行。其次,要加快发展多层次社会保险体系。在养老保险制度中,要不断扩大年金制度的覆盖范围,推行个人养老金制度,构建以基本养老保险为基础,企业年金、职业年金、个人储蓄、商业保险等为补充的多层次社会风险化解系统,全面提升社会成员的风险应对能力。再次,重点强化社会保险基金的监管和风险控制,规范社会保险基金的使用、投资和运营流程,保障社会保险基金的长期稳定和安全运行。最后,进一步完善社会保险法律体系,加快推进医疗保障法立法进程,适时启动养老保险法、护理保险法的立法工作。

第二,加快社会救助法的体系建设,构建更加严密、系统的社会安全网络。首先,尽快出台“社会救助法”,推动社会救助从“保生存”向“保基本、防风险、促发展”拓展,在现有社会救助类型基础上针对性地拓展能够满足困难人群需求的社会救助模式。其次,健全分层分类的社会救助体系,通过基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助等多层次救助方式,对低收入人群、重病患者、鳏寡老人、残疾人等困难群体实行全方位救助。大力建设困难群体监测预警机制,确保社会救助覆盖面更广、保障更有力、救助更及时。最后,建立严格的审计和监督机制,提升社会救助资金管理水平,厘清并落实中央与地方政府在社会救助资金筹集方面的义务,确保社会救助资金专款专用、公平高效。

推动社会福利供给制度化,不断增进民生福祉。首先,完善普惠型社会福利制度,无差别地为全体国民提供更全面的社会福利,确保所有社会成员在健康、教育、居住和养老等方面享有均等的公共资源。其次,充分调研老年人、军人、妇女、未成年人等不同群体的特定需求,完善专项社会福利制度,有针对性地为特殊群体提供科学合理的社会福利设施与服务。最后,强化社会福利制度中的公众参与,建立“政府主导,社会组织、企业、公民多方参与”的社会福利制度体系,不断动员社会力量参与社会福利设施建设、社会福利服务提供与社会福利资金筹集,推动社会福利成为全社会的共同事业。

(四) 加快健康中国建设

党的二十大报告明确“推动健康中国建设”,“把保障人民健康放在优先发展的战略位置,完善人民健康促进政策”。《决定》在此基础上提出“实施健康优先发展战略”,将提升人民健康水平作为推进中国式现代化建设中的重要任务。近年来,我国重大疾病防治成效显著、人民健康服务水平不断提升、健康产业规模显著扩大、人均预期寿命显著提高,但是仍然面临着多重疾病威胁并存、多种健康影响因素交织的复杂局面。而当前我国卫生健康立法仍存在体系框架不够科学、重大突发性公共卫生事件防控预警机制不够健全、公民健康责任意识薄弱等问题,^⑩难以充分回应健康中国建设的需求。因此,社会法体系完善应着重加强卫生健康法治建设,健全以人民健康为中心的卫生健康法体系,大力推进卫生健康法的法典化,充分保障公民健康权益。具体而言,应当在以下方面重点着力:

^⑩ 参见付子堂、庞新燕:《我国公共卫生体系搭建历程与逻辑进路——以健康权保障为研究视角》,载《人权》2022年第6期,第31页。

第一,构建科学、系统、融贯的公共卫生法律体系,整体提升公共健康水平。首先,推进公共卫生法的体系化建设,增强《基本医疗卫生与健康促进法》这一卫生健康领域基本法与《传染病防治法》《职业病防治法》《精神卫生法》等公共卫生专项立法在原则、理念、术语、实施等方面的融贯性,构建严密而高效的公共卫生安全网络。其次,拓展常规型公共卫生立法的覆盖范围,加强慢性病防治、心理健康、儿童与青少年健康、老年人健康等方面的法治建设,全方位提升公众健康水平。最后,加快制定“突发公共卫生事件应对法”,明确突发公共卫生事件的管理体制、预防与应急响应、监测预警、应急处置等内容,全面提升社会对突发公共卫生事件的应对能力,减少突发公共卫生事件可能带来的损失。

第二,强化健康保障立法,重点解决医疗资源分配不均的问题,推动全民公平享有优质健康资源。首先,加快出台“医疗保障法”,提升医疗保障领域的法治化水平,重点完善基本医疗保险和医疗救助制度,规范医疗保障资金的筹集与使用,推动分级诊疗制度的实施,优化患者就医流程,加强对慢性病和职业病的预防管理,鼓励引导社会力量提供多样化医疗服务,逐步建立多层次的医疗保障体系。其次,明确各地区医疗资源的最低配置标准,确保基层、偏远和农村地区具备必要的医疗设施和专业人员,推动医疗资源的均衡布局与发展。最后,完善特殊群体健康保障体系,加强对老年人、妇女、儿童、残障人等群体的健康权益保护,提升医疗、养老、康复等服务的法治化水平,健全专项支持和保障机制,确保各类群体的多样化健康需求得到充分满足。

第三,强化医疗事业与健康产业立法,推动医疗事业与健康产业有序发展。首先,加强对医疗机构设立、管理和服务质量的规范,在大力发展公立医疗机构的基础上,明确社会办医的政策措施和管理制度,鼓励引导社会力量提供多样化医疗服务,同时完善医师、药剂师等专业人员培养体系,规范医疗诊疗行为,确保医疗服务质量和安全性,为群众提供更加可靠的健康保障。其次,通过立法支持健康产品研发、健康管理服务和数字健康技术的创新,规范健康产业链条,推动健康产业与医疗事业协同发展,满足人民日益增长的多样化健康需求。最后,强化医疗和健康行业的监管机制,明确药品、保健品、医疗器械的安全管理标准,健全健康服务的行业标准,充分落实相关部门对医疗事业与健康产业的监管义务。

(五) 应对人口结构变化

近年来,我国人口老龄化程度逐渐加深,生育率持续走低,成为推进现代化强国进程中面临的重大挑战。^{③③}人口老龄化、少子化的趋势造成了诸多社会问题,如劳动年龄人口占总人口比重持续下降,高龄劳动者的就业和劳动保障不足,养老保险基金负担加重,医疗和养老服务需求激增,等等。面对我国人口结构的变化,《决定》明确以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略,适时提出完善生育支持政策体系和激励机制等改革举

^{③③} 参见王雪辉、沈凯俊:《少子化、老龄化背景下家庭福利制度完善研究》,载《中国特色社会主义研究》2023年第5期,第85页。

措。社会法在体系完善过程中要聚焦上述问题,构建适应人口发展趋势的法律体系。具体而言,应当在以下方面重点着力:

第一,加快制定应对人口老龄化的相关立法,保障老龄人口的养老、医疗、护理、就业和社会参与等权益,建设老龄友好型社会。首先,加快制定高龄劳动者劳动权益保障的专门规定,在平等就业、职业健康、休息休假、工伤保险、职业培训等方面对高龄劳动者提供保护,确保老年人积极融入社会。其次,尽快将护理保险作为独立险种进行立法,明确其资金来源和相关主体的权利义务,确保制度运行的持续性和稳定性,以满足老龄化社会不断增长的护理需求。最后,健全规范养老服务相关法律制度,依据政府主导、多元主体参与、体系化服务的原则,将家庭养老服务纳入社会养老服务体系,建立老年人养老服务需求评价制度,明确资金来源、投入机制和相关主体的责权利,满足养老服务规范化的需要,确保老年人享有基本养老服务。

第二,加快制定完善生育支持政策体系的相关立法,优化生育环境,提振社会成员生育意愿。首先,不断完善生育支持制度,通过设置生育津贴、提供育儿补贴或税收优惠、提高生育保险的覆盖范围和待遇标准等措施,提升生育、养育成本社会化水平,降低生育和育儿家庭的经济成本。其次,完善生育相关的劳动法律制度,通过优化产假、育儿假、陪产假、哺乳假等,满足育儿家庭的照护需求,同时鼓励企业通过实施弹性工作时间、开展远程办公、提供母婴设施与托育服务等方式,创建生育友好的工作环境。最后,完善儿童福利相关法规,推动普惠性托育和幼教服务的发展,设立托儿津贴,为家庭提供经济支持和高质量的早期教育保障,减轻家庭育儿负担。

(六) 保障公共安全与推动社会治理体系现代化

公共安全水平与社会治理能力关系着人民的安居乐业与社会的和谐稳定,能够为中国式现代化提供安定有序的社会环境。《决定》将保障公共安全与健全社会治理体系摆在突出的位置,彰显了党中央对公共安全和社会稳定的高度重视。在公共安全方面,《决定》提出“完善公共安全治理机制”,要求推动公共安全治理模式向事前预防转型,提高公共安全治理水平;在社会治理方面,《决定》要求“健全社会治理体系”,坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善共建共治共享的社会治理制度。这些要求为社会法推进公共安全治理与社会治理现代化提供了基本遵循。具体而言,社会法应当在以下方面重点着力:

第一,不断推进公共安全立法体系化,织密织牢全方位、立体化的公共安全网。首先,细化与优化现有公共安全法律法规,尤其是食品安全、药品安全、生产安全、粮食安全等与人民群众生活密切相关的公共安全领域,提升公共安全立法系统性和可操作性,确保各领域公共安全都能获得切实有效的法律保护。其次,针对新兴的安全需求和风险,不断拓展公共安全立法的覆盖范围,不断加强网络安全、数据安全、信息安全、生物安全等薄弱领域公共安全的法律保护。最后,健全突发事件的应急管理法律框架,完善事件的预防、预警、处置、善后等全流程法律保障体系,确保突发公共安全事件发生时能够迅速启动响应机制,最大限度降低事件对社会的负面影响。

第二,提升社会治理立法的科学性,推动形成有效的社会治理制度、良好的社会秩序。首先,完善社会治理主体建设的法律法规,健全工会、行业协会、红十字会、居民委员会、村民委员会等参与社会治理的制度,明确各类社会治理主体的职权与责任,充分激发社会力量在社会共治中的积极作用,为治理体系现代化提供坚实力量。其次,大力推进“政—企—社”合作立法,不断完善政府、企业、社会组织、个人等多方主体的良性互动与合作机制,构建以多方参与、共建共治共享为核心的社会治理模式,增强社会治理的科学性与民主性,不断提升社会治理效能。最后,不断完善中国特色多元化纠纷解决机制,坚持发扬“枫桥经验”,强化信访举报、劳动争议、婚姻家庭等领域的纠纷解决制度建设,不断提升调解与仲裁制度的效能,大力健全公益诉讼制度以及其他群体性纠纷解决机制,加强社会矛盾的源头治理,确保社会纠纷源头预防与彻底化解,推动和谐社会建设。

Abstract: Chinese modernization sets higher demands for the improvement of China's social law system. China's social law system is deeply rooted in the great practice of building socialism with Chinese characteristics. Its evolutionary trajectory is closely aligned with the country's progress in reform and opening-up, human rights protection, and the construction of a law-based society. Guided by a people-centered development philosophy, the system embodies distinct characteristics of its era and Chinese uniqueness. It primarily includes labour law, social security law, social welfare law, the law on the protection of rights and interests of special groups, health law, social organization law, charity law, public safety law, and social governance law. In the context of Chinese modernization, the improvement of China's social law system must align closely with the strategic directives of the Central Committee of the Communist Party of China. Efforts should focus on fulfilling the critical tasks necessary for building a modern socialist country, addressing significant and recurring social issues, and progressively advancing the social law system toward comprehensiveness, coherence, and precision. These efforts aim to provide robust institutional and legal support for advancing Chinese modernization.

(责任编辑:王莉萍)