

进一步完善社会重要领域立法

北京大学党委副书记、纪委书记 法学院教授 叶静漪

法治社会是构筑法治国家的基础，法治社会建设是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》(以下简称《实施纲要》)，提出健全社会领域制度规范，要求完善教育、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、未成年人、老年人、残疾人正当权益保护等方面的法律法规，不断保障和改善民生，这为健全社会法体系、完善社会重要领域立法提供了指引、明确了方向。

社会法是中国特色社会主义法律体系中七大法律部门之一。社会法与民生的关系最为密切，在一定意义上说，社会法是为党的十八大以来提出的“以改善民生为重点的社会建设”服务的，也是为完成“十四五”规划和2035年远景目标中的“增进民生福祉，提升共建共治共享水平”任务服务的。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国社会领域立法工作迈上了一个新台阶，为改善民生和促进国家治理现代化提供了坚实的保障。同时也应该看到，目前在社会法治体系建设方面，仍有许多尚待优化的地方，面临着许多新的宝贵发展机遇，以改善和保障民生为目标的社会领域立法体系也在不断进行更新中。“十四五”规划和2035年远景目标纲要、《实施纲要》提出了新的要求，当前和今后一个时期，完善社会重要领域立法应重点关注以下几个方面。

进一步提升劳动关系协调机制的法治化水平。当前，在加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中，劳动关系协调机制的复杂性更加凸显，需要探索劳动者权益保护与企业发展的平衡点，进一步提升劳动关系协调机制的法治化水平。要完善现有劳动法律。比如完善劳动合同法、就业促进法、劳动争议调解仲裁法等，理顺劳动法律实施机制，保障各项法律制度有效实施。要加快基础性劳动法律制定。我国目前尚无工时、工资等专项劳动基准立法，严重制约了劳动法的整体发展。应抓紧进行劳动基准法等立法工作，使之更加契合我国劳动力市场的现状与企业管理的规律，实现“双赢”甚至“多赢”的局面。要针对新就业形态进行创新性立法。目前我国新兴行业还缺乏具体法律规范保障从业者的合法权益，应根据新业态工作特点，重点解决新业态从业者基本劳动权利和社会保障权利保障问题，进行面向未来、面向信息化数字化时代的前瞻性制度设计。要统筹推进国内劳动法治和涉外劳动法治。当前在涉外劳动立法领域，需要特别关注区域经贸合作中的劳工标准问题。在当前的区域经贸合作中，将劳工标准与国际贸易、国际投资挂钩渐成一种趋势。我国已加入区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)，并且提出将积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)，准确解读最新贸易规则和投资规则与劳工规则的关系，统筹推进各项法律制度，特别是经济贸易和劳动法律制度的“立改废”，具有重大的现实意义。

进一步完善社会保障法治体系。社会保障体系建设离不开法治支撑。社会保障法治化的基本要求是有法可依。社会保障事业所针对的是工业社会以来的主要社会风险，包括疾病、工伤、老年贫困、贫富分化、居住困难等，与社会稳定 and 经济发展紧密相关。为防范这种风险，应从国家治理体系和治理能力现代化的高度，构建社会保障的法治体系。按照中央确定的基本公共服务主要领域指标以及《实施纲要》提出的目标任务，需要完善的社会保障法律制度重点是社会保险法、社会救助法，以及慈善法和社会组织法等。完善社会保险制度。应在社会保险法现有制度的基础上制定单行医疗保险和养老保险制度，明确政府财政的支持力度和财务来源，构建保障有力、可

持续的医疗和养老保险机制。完善社会救助制度。如果说社会保障法编织起社会安全网络，那么社会救助法就是社会安全的底线。社会救助在于解决疾病、残疾等绝对贫困人口的最低生活保障。我国社会救助法草案已经公布，下一步要在社会救助的主体法定化、社会救助的对象类型化、社会救助的程序规范化等方面着力，推动社会救助法尽快颁布实施。完善慈善法律制度。新冠肺炎疫情暴露出慈善法在应急机制、信息公开、志愿服务、法律宣传等方面的问题，慈善法贯彻实施中也存在监管不足与监管过度并存的问题，这些都需要认真加以研究解决，以充分发挥慈善法的功能实效。

对于特殊群体的法律保障仍需进一步重视。对于相关特殊群体，除了传统的妇女、未成年人、老年人、残疾人群体外，要对《实施纲要》提出的退役军人等新特殊群体权益保障加以关注。残疾人保障法、妇女权益保障法、老年人权益保障法、未成年人保护法等内容较为原则，其宣示意义某种程度上来说远大于其规范意义，实践中不得不依赖各种实施条例、细则和办法，甚至相关政策，方可得以实施，由于政出多门，各方文件在原则、制度上不尽一致，在一定程度上削弱了该领域治理方案的权威性，使之实施效果打了折扣。这些都应当在法治体系建设中加以重视并解决。特别是党的十九届五中全会作出“实施积极应对人口老龄化国家战略”的重大决策部署，更是把老年人权益保护的法治建设提上重要日程。应对老龄化，除了老年人权益保障外，还有老龄人力资源开发、老龄事业发展等方面的问题，需要用法治思维和法治方式综合施策并解决问题，其中涉及民法、劳动法、社会保障法（包括养老保险、医疗保险、长期照护保险等）等法律的衔接。应当保障老年人为实现自身多种需要，将老年人权益保护体系从保障权向参与权和发展权转变，围绕立法、执法、司法、法律教育宣传，构建纵横统一、层次完整的不分年龄、不分性别的老年人权益保障体系并切实加以落实。

推进社会重要领域立法是保障人民群众各项权利的重要途径，关系到千千万万老百姓的衣食住行。良好健全的社会法治体系能够发挥“自动稳定器”的功能，有效规范政府在民生建设过程中的行为边界，做到对不同群体权利的真正保护，让每个人都能够共享法律发展成果。习近平总书记指出，人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。为此，应不断提高立法质量，通过完善社会重要领域立法，为法治社会建设奠定坚实的制度基础。