

doi:10.3969/j.issn.1672-4348.2014.02.006

公民社会权实现与社会安全稳定的现实考量

王凤民, 江继荣

(福建工程学院 法学院, 福建 福州 350118)

摘要: 社会权是公民基本权利中最为重要的组成部分,其实质应属于基本人权范畴,对于公民生存和发展具有重要意义。就我国目前实际情况,公民社会权的实现与社会安全稳定密切相关,甚至具有直接的因果关系。文章试图从维护社会安全稳定,促进社会和谐角度,阐释如何实现公民社会权问题,并提出一定建议。

关键词: 公民社会权; 社会安全稳定; 社会和谐

中图分类号: D923

文献标志码: A

文章编号: 1672-4348(2014)02-0127-04

A realistic consideration on the realization of civic social rights and social security and stability

Wang Fengmin, Jiang Jirong

(School of Law, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China)

Abstract: Civic social rights, the most important part of the basic rights of citizens, fall into the same category of fundamental human rights, which are of great significance to the human's survival and development. For present China, the realization of civic social rights is closely or directly related to social security and stability. This article elaborates the realization of civil social rights in the perspective of maintaining social safety and stability and promoting social harmony.

Keywords: civic social right; social security and stability; social harmony

随着改革开放的不断深入,我国社会正处于复杂多变的转型期,利益结构产生变化。现实中,部分群众的土地、医疗、住房、就业等许多根本利益诉求无法得到满足,使不满情绪长期积累,社会矛盾加剧,影响社会稳定。公民社会权的实现与社会安全稳定息息相关,公民社会权保障与实现的现实缺失是诸多社会矛盾产生的根源。

一、公民社会权与社会安全稳定

社会权是人权的重要内容,随着社会的不断进步,其受到重视程度也随之提高。对社会权的内涵,学者对其进行了不同的界定。有学者认为

公民社会权是指“从某种程度的经济福利与安全到充分享有社会遗产,并依据社会通行标准享受文明生活的权利等一系列权利”^[1];也有学者认为公民社会权是指“公民从社会获得基本生活条件的权利”^[2];“社会权是指公民依法享有的,主要是要求国家对其物质和文化生活积极促成以及提供相应服务的权利,是人权体系的重要内容”。^[3]笔者认为公民社会权应理解为一国公民享有的,要求国家积极履行保障公民作为人最低限度的生活条件和保障人民过着尊严生活之权利的总和。我国宪法并未明确提出公民的社会权,但对社会权的具体内容有相应规定,如《宪法》第

收稿日期: 2013-12-16

基金项目: 教育部课题(10YJA820095);福建工程学院课题(GY-S10036)

第一作者简介: 王凤民(1970-),男(汉),黑龙江鸡西人,教授,硕士,研究方向:民商法与社会法。

42 条的公民劳动权,第 43 条的劳动者休息权,第 44 条的退休保障权,第 45 条的公民获得社会保险、社会救济、医疗卫生服务权利,第 46 条的受教育权,第 49 条关于婚姻、家庭、母亲和儿童方面的保护规定等。上述宪法权利有的已经有相应具体法律制度予以实际保护,对于公民社会权的实现与保护起到了重要作用,但是有的却因缺少具体制度支撑,导致宪法权利司法化程度不够,影响了具体公民社会权的实现与保护。

公民社会权是公民生存之最低限度的保障,以及公民有尊严地活着的保障,而对公民社会权的保障,政府应承担主要积极义务。满足公民生存的最基本之条件,促进公民社会权的实现和保护,可以有效减少社会不稳定因素,促进社会和谐。同时,社会安全稳定又可以给公民社会权的实现和保护提供良好环境。只有在安全稳定的社会环境中,政府才能有更多精力致力于公民社会权的实现与保护。

二、公民社会权保障缺失对社会安全稳定带来不利影响

长期以来,我国对公民社会权的理论与现实保障都相对缺乏,导致当前实践中某些突出社会矛盾无法有效解决,给社会发展带来诸多困扰,给社会安全稳定带来极大挑战。

1. 公民社会权现实保障的城乡、区域差异化,影响社会安全稳定

我国现行的户籍制度有其存在的合理性,在社会发展中起到了积极作用,但其也造就了影响每一个人,并让人们诟病的城乡二元社会形态,这直接导致了公民社会权实现与保障的城乡差距。农民在工作、医疗保障、生活补助、住房、消费、教育等各方面都受到了一定制度性歧视,使本就在各方面落后于城市的农村与农民生活,在社会保障和救济等方面也无法得到有效弥补。这种现实的差距给农村、农民的生存和发展带来巨大的负面影响,更为严重的可能致使部分农民产生对社会不满情绪,影响社会安全稳定。改革开放三十多年,我国经济、社会发展进步明显,但地区间的差异存在却是不争事实,尤其是东、西部地区间差异明显。经济与社会发展的差异性,直接导致了东、西部地区,经济发达区域和经济欠发达区域公民社会权实现与保障的现实性差异。加之我国社

会保障缺少顶层设计,中央政府在社会保障方面地区间的协调工作不够,使社会保障的普及和保障水平受行政区划影响较大,又进一步加剧了社会权实现的地区性差异。这种地区间的差异性,会导致一定的地区性排斥与社会对立,直接影响社会安全稳定。

2. 按劳分配制度受到一定冲击,影响社会安全稳定

在社会主义市场经济条件下,我国实行的是按劳分配为主,其他分配形式为辅的多种分配制度。但在某些领域,行业差距过大,如以烟草、银行、石油、建筑、铁路、电力等为代表的垄断性国有企业,其高工资、高福利让国人羡慕不已,而多以“小微”形式存在的民营企业,大多数职工工资低,福利待遇低。劳动力价值的大小本应该体现在劳动者的知识和专业技能等自身素质上,而不是体现在行业与企业性质区别上。如果因为行业、企业性质的不同,一些人获得了过高的工资、福利和待遇,而另一些人则恰恰相反,则会使按劳分配这一主体分配制度受到一定冲击,使公民社会权的实现与保障存在现实不公平。这不仅会影响大多数普通劳动者的从业积极性,也会使不同行业业间的从业者产生对立情绪,影响社会安全稳定。

3. 对某些具体社会保障问题处理不当,产生不稳定性因素

改革开放以来,各种具体的改革措施对经济发展产生了巨大推动力,但在改革过程中,由于对某些涉及人民群众社会保障的基本问题没有给予足够重视,或是处理不当,在某些地区群众对改革产生了一定不满情绪,影响了社会安全稳定。如在国有企业改革过程中,“在大多数人离开单位失去保障的同时,还有一部分人没有脱离自己的岗位继续享受着各种福利待遇”^[4],导致不平等现象的存在;在有的农村地区,农村家庭联产承包责任制激发了农民生产积极性同时,也打破了农村原有相对薄弱的社会保障制度,原有的一些农村社会保障难以为继,“尤其是合作医疗制度消失得无影无踪”^[4];由于现行土地征收制度的不完善,有时会导致有些农民因失去土地而“失业”,沦为新的城市贫民。此外,教育权公平实现、就业机会平等、企业劳资纠纷、医疗服务水平和住房困难等都是人民群众的基本生存条件,涉

及人民群众根本利益,也是公众十分关心的问题。这些问题解决不好,会对社会安全稳定带来极大威胁。

三、以公民社会权实现为基点,创造和谐稳定社会环境

近几年来,学界对公民社会权的研究更加深入系统,诸多学者从公民社会权的实现角度,深入分析了提高我国社会保障水平的路径。笔者认为,公民社会权的实现与保障,不仅有利于社会保障水平提高和可持续性发展,而且对社会和谐与安全稳定意义重大。

1. 完善社会权实现的法律保障制度,建立社会安全稳定的长效机制

“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝和修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。”^[5]因此,完善社会权实现的法律保障制度是维护社会公平正义和稳定秩序的必要途径。

(1)在《宪法》中明确公民社会权,并完善相关法律规范

我国《宪法》在基本权利中对公民的劳动权、休息权、退休保障权、获得社会保险(社会救济、医疗卫生服务)权利、受教育权、婚姻(家庭、母亲和儿童)保护等方面都有规定,但对于公民义务教育的免费性、环境保护权、劳动者参与与组织工会的权利和禁止强迫劳动等方面却缺少宪法宣誓性规定。因此,要使公民社会权真正实现,并得以现实保障,必须要在宪法层次对公民的权利体系进行顶层设计,明确规定公民的社会权内容。在宪法权利体系设计中,不仅要突出公民社会权的重要性,明确政府责任,还要重点突出公民享有社会权的公平性。要使公民社会权真正实现,并得以切实保障,就必须建立、完善相关法律法规,只有对公民社会权形成多层次、科学的完整法律设计,才能使公民社会权真正转化为现实。因此,今后法制建设中要及时更新法律法规,对于还未立法的应及时立法;对于效力层级低的,应提高其立法层次;对于已有的法律内容应与时俱进,适时地进行修改,形成系统性的公民社会权实现与保障法律法规。

(2)促进公民社会权逐步司法化,公平合理地解决社会矛盾

“无救济则无权利”。因此,公民社会权的真正实现,并获得实际保障,司法化是必然之选择。公民社会权的司法化既可以满足并实现人民群众的利益诉求,又可以有效疏导社会不满情绪,促进社会和谐与安全稳定。近几年来,对于公民社会权司法化的探讨与可行性论证越来越多^[6-7],由于我国的法治传统与现实的法制环境还不十分成熟,根据法治建设具体实践,笔者认为选择行政诉讼作为公民社会权救济途径较为适宜。选择行政诉讼之途径的原因在于,公民社会权的实现与保护是国家机关的职责所在,是国家机关代表国家行使行政权的重要内容,因此选择行政诉讼的途径最为合理、有效。根据我国《行政诉讼法》之规定,行政诉讼受案范围仅限于行政机关的具体行政行为,而行政机关对于公民社会权益的不作为行为又不属“具体行政行为”范围,因此,扩大行政诉讼受案范围是当前社会权司法化的主要任务。

2. 深化改革,消除影响社会权公平实现的不利因素

现实中,造成公民社会权实现不公平的主要因素是体制问题,因此在建立、完善法律制度的同时,应深化改革,破除不利因素,促进公民社会权实现。

(1)加快城乡一体化建设进程,缩小城乡差距

城乡一体化建设首先任务是户籍制度改革。要摒弃城乡和地域之分,打破城乡二元社会结构,建立能保障公民自由迁徙的户籍登记制度,实现社会权保障的充分公平性。城乡一体化建设的另一重要任务是土地制度改革。应破除城乡二元土地制度,赋予集体土地享有与城市国有土地同样的权利属性,消除人为造成的城乡土地价值的不对等性;要科学构建土地征收补偿体系,“将农村土地承包经营权作为一项独立征收客体予以法律上的确认,并对其进行相应的补偿,不仅是土地承包经营权物权化的必然结果,也是尊重农民所享有的土地财产权和保护承包经营权人的合法权益的需要”^[8];要建立完善的社会保障体系,既为失地农民解决了就业问题,同时也解决农民医疗、养老等方面的顾虑。

(2) 加大分配制度改革, 缩小行业收入差距

对于分配制度改革, 政府作为公民社会权的保障者应加大力度, 突破既得利益集团限制, 在坚持按劳分配基本制度的基础上, 实现收入的公平化。首先, 要解决不同行业间工资、福利差距过大问题, 政府应弥补市场调解的弱点, 进行有效的宏观调控, 以平衡行业间差距, 避免造成社会阶层的贫富分化, 减少社会不满情绪。其次, 要适当降低国有垄断企业员工过高的工资福利, 提高民营企业员工的工资福利, 让全体劳动者的工资水平保持在较为平衡的状态, 维护社会和谐与安全稳定。再次, 要将“初次分配注重效率, 再次分配注重公平”的分配原则调整为“初次分配效率与公平并重, 再次分配注重公平”的分配原则, 在坚持按劳分配的基础上, 让每一个人分享到社会发展的成果, 实现社会公平。

(3) 促进经济协调发展, 实现地区发展平衡

发展才是硬道理, 公民社会权普及和社会安全稳定问题都需要在社会发展中逐步解决。因此, 在社会发展中要着眼于全国一盘棋的战略目光, 解决好地区间, 尤其是东、西部差距问题, 改变当前由于各地区间经济发展水平不一致, 而导致公民社会权普及水平不同的现状。东部要大力提升本地区公民社会权普及水平, 中西部等欠发达地区要大力发展经济, 同时东部发达地区要支持

中西部地区的发展, 让公民社会权普及与经济发展水平协调发展, 促进共同发展与进步。

(4) 转变政府职能, 加强服务型政府建设

现代政府是服务型政府, 服务型政府的根本在于“服务”, 即在于服务公民, 帮助公民解决各种问题, 当然包括帮助公民解决生存和发展问题, 保障公民充分、公平地享有社会权。因此, 我国体制改革应注重政府公共服务体系建设, 为公众提供就业服务和基本社会保障等基本民生性服务; 提供教育、医疗、公共文化等公共事业性服务; 提供环境保护、基础设施建设等公益性基础服务; 提供生产安全、消费安全、社会安全等公共安全性服务。同时, 公民社会权的实现与保护需要政府的积极作为, 履行其为公民充分享有社会权提供必要的条件。只有这样, 公民社会权才能真正实现, 才会把公众不满情绪和各种矛盾消弭于无形之中, 最终实现和谐稳定的社会秩序。

总之, 社会权是公民生存与发展的基本权利, 促进公民社会权实现是维护社会和谐与安全稳定的必由之路, 只有“民安”, 才能“国泰”。当前许多社会问题的解决, 不稳定因素的排除都与公民社会权的保障与实现息息相关, 只有解决好人民群众的基本生活问题, 才能继续保持安定团结的社会局面, 为改革创造良好条件, 最终实现社会和谐发展。

参考文献:

- [1] 郭忠华, 刘训练. 公民身份与社会阶级[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2007: 8.
- [2] 张弘. 欧盟宪法公民社会权司法救济及借鉴[J]. 北方法学, 2009(6): 22-25.
- [3] 龚向和. 社会权司法救济之宪政分析[J]. 现代法学, 2005(5): 9-14.
- [4] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 廖申白, 译. 北京: 中国社会科学出版社: 1988: 3, 101.
- [5] 樊伟. 公民资格视角下的公民社会权建设[D]. 杭州: 浙江大学, 2010.
- [6] 胡敏洁. 论社会权的可裁判性[J]. 法律科学, 2006(5): 25-32.
- [7] 郑贤君. 社会权的司法救济[J]. 法制与社会发展, 2003, 50(2): 42-47.
- [8] 张先贵, 王敏. 农村土地承包经营权征收补偿制度构建——基于对失地农民权益保护之理念[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2011(3): 72-74.

(责任编辑: 陈雯)