

# 社会权与经济发展： 改革开放四十年中国发展奇迹的双轮驱动\*

龚向和

(东南大学 法学院,江苏 南京 211189)

[摘要] 如何认识和处理社会权与经济发展之间的关系,一直是国际社会面临的重大理论与实践难题。中国改革开放40年的发展奇迹,为这一世界难题的解决提供了中国智慧。中国基于对自身国情的准确定位和把握,坚持社会权与经济相互依存与同步适应,在实践中的成功经验是:把经济发展作为第一要务和根本手段为社会权保障提供物质基础,把社会权作为最终目的和策略手段促进经济发展,并使社会权与经济发展同步适应。但由于二者之间的相互制约以及新常态与新时代的到来,社会权与经济发展之间的关系面临新的挑战。社会权与经济和谐共进需要社会权主动引领经济发展,并使社会权保障指标制度化。

[关键词] 社会权;经济发展;和谐共进

[中图分类号] D901 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5110(2018)05-0045-09

从1945年联合国成立伊始,人权与发展就成为国际社会共同关注的议题。2006年联合国人权理事会的成立,表明国际社会对人权问题的高度重视,把人权看成与发展同等重要的议题,人权与发展已成为当今世界的两大主题和各国政府的两大主要目标。然而在联合国成立之后很长时间内,人权与发展一直在两条互不搭界的轨道运行,在联合国及绝大多数国家的实践中,两者被分别对待,“导致人权保护因经济增长目标的过于强调而被忽视甚至否定,发展也在没有人权陪伴的孤独旅程中跛脚爬行,无法实现经济社会全面、协调、可持续发展”。理论认识及其实践上的偏差导致人权保障与经济发展之间的冲突长期存在,在社会权<sup>①</sup>方面表现得尤其突出。如何实现社会权与经济齐头并进、解决福利国家的危机一直是国际社会面临的重大理论与实践难题。中国改革开放40年以来建设中国特色社会主义的伟大实践,为这一世界难题的解决提供了中国智慧和方案。40年来民生导向型的改革开放很好地把握并利用社会权与经济发展关系的客观规律,创造了举世瞩目的中国发展奇迹。

## 一、社会权 vs. 经济发展:西方的迷失与中国的奇迹

西方与中国对社会权与经济发展关系理论认识与实践的差别,导致两种截然不同的现实结果。社会权利遭遇经济发展衰退,特别是经济危机时,是保持还是降低原有的社会权水平,西方国家仍在激烈争论,福利世界已处在迷失之中。<sup>②</sup> 而中国对此保持清醒的认识,不仅没有受到1997年亚洲金融风暴的直接冲击,而且还从2008年全球金融危机中迅速恢复过来,经济社会全面协调可持续发展,创造经济社会发展的奇迹,为成功跨越“中等收入陷阱”创造有利条件并指明方向。

\* [作者简介] 龚向和,男,湖南邵阳人,东南大学教授,博士生导师,博士,研究方向为宪法学。

[基金项目] 国家哲学社会科学项目“国家义务与社会协同:公民社会权保障研究”(15XFX021);中国法学会项目“立法对社会权的限制及其合宪性控制研究”[CLS(2017)D26]。

<sup>①</sup> 社会权是宪法学的一个基本概念,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,主要包括生存权、工作权和受教育权。参见龚向和,《作为人权的公民社会权:社会权法律问题研究》[M],北京:人民出版社,2007:13。

<sup>②</sup> 岳经纶,《欧洲福利世界在迷失中寻求新生》[N],《中国社会科学报》,2015-10-28(6)。

### (一) 西方的迷失

公民的社会权是现代福利国家的基本人权,福利国家是西方主要资本主义国家的典型形态。二战后至 20 世纪 60 年代,福利国家获得高速发展,但是到了 20 世纪 70 年代中后期,这些福利国家因经济停滞普遍陷入困境,强化了长期以来占主导地位的经济增长的传统发展观,从而接受新自由主义进行私有化改革,削减公民社会福利;20 世纪 90 年代以后,联合国人权组织和发展组织积极推动人权与发展的结合,形成的以权利为基础的发展观,<sup>①</sup>各国政府因而调整社会福利政策,加强对社会权的保障。但是,因福利国家类型、社会权的理念及宪法地位、经济发展水平等差异,许多国家在实践中都未能处理好社会权与经济发展之间的相互关系,在 2007 年美国次贷危机以及由此掀起的 2008 年全球金融危机、欧债危机的冲击下,西方社会权斗争与经济发展要求冲突不断。

经济危机发生时,首先受到冲击的是公民的经济社会权。<sup>②</sup>在欧盟,面对突如其来的金融危机,经济萧条、失业剧增,国家究竟是把有限的资金用于满足公民的社会权需要还是用于生产投资,各国政府和普通公民都陷入迷茫的两难困境。全球主权债务危机深化使越来越多的欧盟国家陷入主权债务危机之中。特别是 2010 年希腊主权债务危机突然爆发,多米诺骨牌效应蔓延至西班牙、爱尔兰、葡萄牙和意大利等欧洲其他国家。为破解主权债务危机,国际社会提出的拯救方案是,由欧盟、欧洲央行和国际货币基金组织向债务国提供援助贷款,但对债务国如何使用贷款而必须采取的财政政策方面,各方分歧很大。贷款援助方的要求是,债务国必须采取财政紧缩政策,缩减公民的社会权保障开支,从而尽快恢复债务国的经济增长。然而,贷款援助方的这些合理要求却遭到债务国国民以及部分政党的抵制或否决。希腊经济发展水平落后于欧盟的整体水平,但实行了紧随欧盟的高福利政策,希腊政府获得的援助贷款,没有用来生产投资以推动本国经济发展,而是用来增加国民的社会福利、提高收入水平,最终导致无力偿债,从而引发债权国与希腊的对抗,爆发债务危机。同时,债权国对希腊救助所附加的保障经济发展的严格紧缩性财政条件,又引发希腊国内民众与政府的对抗。之所以如此,是因为希腊不同的政党为了拉取选票,不断承诺各种福利待遇,以争取选民的支持。国家和国民只好靠举借外债来维持社会福利和生活水平。主权债务危机不仅使希腊广大民众与政府开始对抗,希腊劳动者频繁罢工示威,而且还可能使希腊被迫选择退出欧元区,欧元发生危机,如果不能及时化解危机,那欧元也可能崩溃。目前希腊政府面对还债和提高国民福利的两难选择,舍国民的福利而还债,国内民众不答应;推迟还债或放弃还债,债权国不答应。希腊政府进退维谷,陷入主权债务引发的内外对抗之中。<sup>③</sup>

从上述欧盟国家主权债务危机引发的争议与政治运作过程来看,争论各方实质上涉及关于社会权与经济发展关系的一个基本观点,即经济发展与公民的社会权之间存在此消彼长的冲突与矛盾,恢复经济发展必须采取财政紧缩政策,从而压缩公民的社会权;为保障社会权而增加公民的社会保障水平必将影响经济发展。但欧盟和世界货币基金组织又非常明确地把债务国是否采取财政紧缩政策作为提供援助贷款的唯一条件。这对于接受援助的债务国来说,财政紧缩与经济增长成为政党、政府和公民的两难选择。<sup>④</sup>对欧债危机国近十年来福利支出总量及其结构变化特点进行经验分析和实证检验后显示,福利扩张与经济总量的不协调增长是欧债危机国政府综合债务上涨的主要原因,由结构性失衡导致的福

<sup>①</sup> 1993 年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》宣布,人权与发展是相互依存、相辅相成的。世界主要发展组织重新界定发展的含义,在发展目标中注入人权的精神要素,运用以权利为基础的方法界定发展目标,逐步形成以权利为基础的发展观。如联合国发展计划署于 1990 年就引入“人类发展”的提法,1994 年通过“可持续人类发展”概念,指出人权是发展的组成部分。

<sup>②</sup> Aoife Nolan, Rory O'Connell and Colin Harvey(eds), Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights[J], European Constitutional Law Review, 2014, (3).

<sup>③</sup> 孙涵. 欧洲主权债务危机的特殊性研究[D]. 吉林大学博士学位论文, 2016.

<sup>④</sup> 熊爱宗. 寻求财政紧缩与经济增长的平衡[N]. 中国财经报, 2012-5-17(2).

利扩张,在相当长的时间内仍会持续困扰欧洲各国。<sup>①</sup>对于欧洲在处理社会权与经济发展关系问题上的迷茫和前景,欧洲左翼党在2016年12月召开的第五次代表大会指出,整个欧洲大厦几近崩溃,特别是2015年初以来,危机和分歧在整个欧洲恶化,经济问题和社会问题更加严重,除政治危机和经济危机外,欧盟还面临社会危机。<sup>②</sup>

与欧盟所处的困境相似,美国对公民社会权保护与经济发展关系的处理也争议激烈。根据社会权利的参考系和对各国非商品化的测度,丹麦学者艾斯平·安德森在其名著《福利资本主义的三个世界》中将福利国家类型划分为3种:自由主义的、保守主义的和社会民主主义的福利国家。<sup>③</sup>而美国属于典型的自由主义福利国家,国家仅扮演剩余的角色,以市场解决社会问题,提供的社会权保障水平最低。而且美国宪法并没有把社会权纳入基本权利范围,至今美国政府也没有批准联合国《经济、社会和文化权利国际公约》。虽然民主党一直以全面医疗保健服务来补充社会保障作为选举承诺,却始终没有成功。约翰逊(Johnson)政府在1965年敲定老年医疗保健制度和穷人的医疗救助制度,直到2010年奥巴马(Obama)的《平价医疗法案》(Affordable Care Act)实施个体强制参保,美国才迈向全民医保。奥巴马政府的医疗保险法案只是为了保护低收入阶层公民的社会保障权利,但却引发广泛而持久的争论,反对的观点包括:强制保险条款违背市场规律,政府介入得越多,问题就会越大。<sup>④</sup>总的来说,20世纪70年代以来,美国社会政策各领域的主流趋势都是消极的,教育支出持续下降,其他领域的公共社会政策日渐式微,1960~2010年经济增长慢于经合组织的平均水平,美国“陷入了一个低社会投资、不平等加剧、低增长和人力资本贫乏的恶性循环”<sup>⑤</sup>。

## (二)中国的奇迹

中国自1978年实现改革开放以来,坚持“以经济建设为中心”的经济发展战略与以民生为目的的社会权法治方略,创造了经济持续高速发展和社会稳定和谐发展的世界奇迹。

中国GDP总量从1978年的3645亿元增长到2017年的827122亿元,GDP增长226.9倍,年均名义增长15.5%,实际增长率9%左右。中国GDP占世界比重由1978年的2.25%,到2017年上升到15%。2017年人均GDP约9261美元,达到中等偏上收入国家水平。目前已成长为仅次于美国的世界第二大经济体,世界第一工业大国,贸易第一强国。据联合国在纽约总部发布的《2018年世界经济形势与展望》,到2050年,中国GDP将占世界的40%,成为无可争辩的唯一超级强国,中国将再次成为世界经济的中心。<sup>⑥</sup>中国改革开放40年来,经济保持近10%的高速增长,成为世界经济奇迹,也重塑世界经济格局。<sup>⑦</sup>

中国经济持续高速的发展,为公民社会权的实现奠定坚实基础,社会权相应地获得稳定持续快速发展。改革开放以来,人民的生活总体上实现了从贫困到温饱、再从温饱到小康的两次历史性飞跃。贫困人口生存权得到有效保障,实现迄今人类历史上最快速度的大规模减贫,按照农村现行贫困标准累计减少7亿多贫困人口,贫困发生率下降到5.7%,成为世界上率先完成联合国千年发展目标的国家。“过去40年当中,全世界减少的贫困人口70%来自于中国。”<sup>⑧</sup>1978年,城镇居民家庭人均可支配收入只有

① 李昕.欧洲福利危机对中国福利改革的启示[J].经济问题探索,2014,(2).

② 刘春元,石方方.欧洲危机与欧洲左翼党的主张——欧洲左翼党第五次代表大会综述[J].社会主义研究,2017,(5).

③ 考斯塔·艾斯平·安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文译.北京:法律出版社,2003:3.

④ 美国最新医保法的改革重点及其影响[EB/OL].<http://info.pharmacy.hc360.com/2012/08/010913412421.shtml>.

⑤ 约翰·史蒂芬斯.福利国家与经济发展:比较视野中的美国[J].社会保障评论,2018,(1).

⑥ 严瑜.中国拉动全球经济增长最给力(国际论道)[N].人民日报海外版,2017-12-18(10).

⑦ 王庆,周清竹.我国民生财政发展与调整建议[J].湖南财政经济学院学报,2017,(4).

⑧ 林毅夫.改革开放40年:中国经济如何创造奇迹[J].金融经济,2018,(1).

343.4 元,农村居民家庭人均纯收入只有 133.6 元。2015 年,全国居民人均可支配收入达到 21966 元,其中,城镇居民人均可支配收入 31195 元,农村居民人均可支配收入 11422 元。健康权保障水平大幅提高,人均寿命从 1978 年的 68 岁提高到 2015 年的 76.34 岁,明显高于世界平均水平,也超过中上收入国家。建立了世界上最大的社会保障体系,覆盖全社会的保障体系基本建成。受教育水平大幅提高,到 2015 年,小学学龄儿童净入学率为 99.88%,九年制义务教育巩固率为 93%,高中阶段毛入学率为 87%,高等教育已接近中等发达国家水平。<sup>①</sup>

中国公民社会权发展的成就并不是经济发展必然带来的结果,经济发展不会自动转变为公民社会权的享有,而是因为对社会权的全面法治保障。

1954 年宪法作为社会主义新中国建设的总蓝图对国家根本任务和根本制度进行规定。使当时占世界人口 1/4 的中国人民真正作为国家主人享受到人权的保障。五四宪法对于公民基本权利规定的总体原则是根据国家能力,能做到的就规定,不能做到的就暂时不规定,在实事求是原则下逐步扩大物质保障措施。<sup>②</sup> 遗憾的是五四宪法的实施受到相当长一段时间的错误思想的困扰,直到十一届三中全会召开,中国在政治领域实现了指导思想上的拨乱反正,中国进入改革开放时期,人权的保障才重新回到法治视野中。纵观过去 40 年我国公民基本权利中的社会权发展,主要经历以下 3 个阶段。

第一,从八二宪法到 2004 年修宪之前。这一阶段是我国重新开始国内人权保障体系的建立时期。1982 年宪法第二章对公民基本权利的一系列规定,构成我国公民基本权利体系和结构。在这一阶段,国际上迫于西方“人权外交”带来的压力,国内学术界不得不积极做出回应,人权思想在中国学术界产生巨大的影响,也带来人权发展的转机。1991 年,中国政府发布《中国的人权状况》白皮书,第一次理直气壮地高举人权旗帜,明确宣布“享有充分的人权,是长期以来人类追求的理想”,阐明中国在人权问题上的立场、观点和政策,并明确提出:“对于社会主义国家而言,人权不仅仅是个人的权利,而且是集体的权利,生存权和发展权是中国人民的首要人权。”<sup>③</sup>这种生存和发展权优先思想奠定了我国人权保障在公民社会权保障方面的偏重,这也正是新兴的社会主义国家在人权保障方面不同于资本主义国家的重要特征之一。

第二,从 2004 年人权入宪到 2010 年第一个国家人权行动计划完成。这一阶段,受到国际人权的发展趋势影响,我国的公民社会权保障提升到国家战略层面。2004 年的人权入宪提出国家“尊重”和“保障”人权,预示需要国家积极作为保障的“社会权”具有宪法上的依据。2009 年,我国开始实行第一个国家人权行动计划,把保障人民的生存权、发展权放在保障人权的首要位置。3 年的行动计划主要努力方向都集中在公民经济、社会以及文化权利的保障层面,着力解决的是人民最关心、最直接、最现实的利益问题,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

第三,从 2010 年至 2018 年宪法修正案通过。这一阶段受到社会权学术研究的带动,社会权保障取得巨大的法治化成就。在劳动权方面,修改就业促进法、劳动合同法、安全生产法、职业病防治法,保障劳动者的合法权益。在公民生命健康权方面,制定《中医药法》,修改《食品安全法》,提升人民群众健康权保障水平。在受教育权方面,修改教育法,促进教育公平,推动教育均衡发展,加快普及学前教育,构建覆盖城乡特别是农村的学前教育公共服务体系,更好保障公民受教育权。2018 年宪法修正案,为了加大宪法实施,维护宪法权威,在人大常委会设立宪法和法律委员会,并建立公职人员的宪法宣誓制度。为宪法监督和公民权利的达成铸就实质保障。

综上,改革开放 40 年,我国公民的社会权与经济建设同步进行,一方面经济建设不断增强国家能

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室. 发展权:中国的理念、实践与贡献[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/01/content\\_5141177.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/01/content_5141177.htm), 2018/5/1.

<sup>②</sup> 蔡定剑. 宪法精解(第二版)[M]. 北京:法律出版社, 2006:134.

<sup>③</sup> 谷春德. 30 年来中国人权理论研究与创新[J]. 高校理论战线, 2009, (2).

力,为社会权的保障和实现提供物质基础;另一方面,公民享有的社会权越充分,越能激发公民投身经济建设的热情,因为社会权的充分保障能够免除公民的后顾之忧,实现社会主义公平正义,真正做到共谋发展,共享发展。

## 二、成功经验:社会权与经济相互促进与同步适应

西方国家对于社会权与经济的选择之所以出现如此左右为难的尴尬困境,根本原因是人们认为二者存在不可调和的矛盾和冲突,或者产生了对社会权与经济发展关系的片面理解,没有把握二者之间相互关系的客观规律。那么,社会权与经济发展之间的“冲突”是本质冲突还是观念冲突?是应然冲突还是实然冲突?我们应怎么看待与调整其相互关系?中国共产党和国家以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论等为指导思想,在中国特色社会主义建设的伟大实践中,把握社会权与经济发展之间彼此依存、相互促进又相互制约的相互关系原理。

根据马克思主义的历史唯物主义,人类社会发展有其特定规律,一定的社会形态是一定的经济基础和一定的上层建筑的统一,经济基础决定上层建筑,而上层建筑又服务和反作用于经济基础。而根据马克思主义的唯物辩证法,世界是普遍联系、变化发展的有机整体,对立统一规律是其核心,该规律指出:任何事物以及事物之间都包含着矛盾性,事物矛盾双方又统一又斗争推动事物的运动、变化和发展。已故的前中国人权研究会会长罗豪才先生曾经运用马克思主义的历史唯物主义和唯物辩证法分析人权与发展的辩证关系:“一方面,偏离人权保障方向的发展很可能误入歧途,背离人权保障目标的发展注定是没有前途的,而以牺牲人权为代价的发展则肯定是不道德的;另一方面,离开发展支持的人权保障如同无源之水,未融入发展行动当中的人权保障无异于纸上谈兵,而与发展消极对立起来的人权保障只能成为空中楼阁。”<sup>①</sup>他强调发展对人权的基础性决定作用,并指出,二者既有统一性又有对立性,但必须强化统一性、弱化对立性。事实上,很多关于社会权与经济发展相互矛盾或冲突的观念并不是本质上的冲突,也不是应然冲突,而是大脑中观念的冲突、现实生活中的实然冲突。

根据经济基础与上层建筑关系原理,经济发展为社会权保障提供物质基础,而社会权保障反过来促进经济发展,同时根据对立统一规律,社会权与经济发展之间具有统一性。具体表现在二者彼此依存、相互促进。

### (一) 经济发展作为第一要务和根本手段为社会权保障提供物质基础

纵观中国改革开放40年来的发展历程,在处理社会权与经济的关系方面,党和国家始终坚持经济发展为第一要务和根本手段,经济发展是社会权保障的物质基础。改革开放以后至20世纪90年代,党和国家坚持以“经济建设为中心”,强调“发展就是硬道理”,经济发展成就巨大,也积累了人权事业方面不少宝贵经验;90年代中期以来,经济发展从强调“又快又好”到侧重“又好又快”,“人的全面发展”受到高度重视;2003年7月,“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观的提出,为人权与发展写下历史重要一页。<sup>②</sup>党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在推动我国经济发展和人权保障实践中,提出创新、协调、绿色、开放、共享的“新发展理念”,形成“习近平新时代中国特色社会主义思想”,与“科学发展观”一起载入2018年3月宪法案。在宪法中确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位,把“新发展理念”载入宪法,有利于从宪法上确认我国经济社会发展的重要理论成果,为新时代的经济与社会权保障关系的协调前行指明方向。

经济发展是第一要务,但其根本目的是保障民生等社会权的实现,为充分落实经济发展对社会权的物质保障作用,党和国家还制定国家发展战略和国民经济与社会发展规划。改革开放以来,我党提出现代化建设“三步走”发展战略目标和全面建设小康社会的战略构想,保证经济发展高速发展的同时人民

<sup>①</sup> 罗豪才.通过科学发展提升人权保障水平[J].人权,2010,(6).

<sup>②</sup> 李龙,余一多.法治中国建设伟大实践中的人权与发展[J].社会科学家,2017,(8).

生活从温饱、小康走向共同富裕。<sup>①</sup>与此同时,5年一度的《国民经济与社会发展规划》<sup>②</sup>对我国经济发展与社会权保障做出阶段性的具体规定。如《十三五规划纲要》坚持新发展理念,保障基本民生,包括增加公共服务供给、实施脱贫攻坚工程、提高教育质量、促进教育公平、促进就业创业、缩小收入差距、建立更加公平更可持续的社会保障制度,着力增进人民福祉,实现全体人民共同迈入全面小康社会。

经济发展作为第一要务和根本手段为社会权保障提供物质基础,这是二者关系中相互依存相互促进的一方面,也即经济基础决定上层建筑理论的具体应用,解决社会权保障的根本路径和基础依据问题。解决社会权保障问题首先必须保持一定的经济发展水平做物质保障,这是理论界和实务界早已形成的普遍共识。“研究权利问题不能停留在道德意义上,有救济才有权利,权利救济即权利实现才是研究权利问题的出发点和归宿。权利的实现涉及多种因素,但最根本的还是物质基础。”<sup>③</sup>这是中国创造经济社会发展奇迹的重要经验,我们必须坚持,但是也要防范把二者关系的这一侧面引向绝对,为经济发展决定论、GDP挂帅提供理论依据。例如,传统的以经济增长为目的的经济发展观认为,经济发展是社会权保障的物质基础,因而须先有经济发展,后才有社会权保障;先有蛋糕后才有蛋糕分配,先做大蛋糕再分配蛋糕;把社会权保障(民生保障)作为经济发展的负担、政府的负担及政府对公民的恩惠。

## (二)社会权作为最终目的和策略手段促进经济发展

根据马克思主义经济基础与上层建筑关系原理,经济发展决定上层建筑,上层建筑对经济发展具有能动的反作用。但很多时候上层建筑对经济基础的这种能动的服务作用往往被忽视,而实际上,恩格斯对此曾经做出明确而有力的论述。恩格斯说:“经济因素并不是经济发展唯一的和全部的因素。上层建筑的各个部分——包括法律和制度——与经济作用相互作用,并且在一定限度内可以更改经济基础。”<sup>④</sup>这一原理同样适用于经济发展与社会权之间的关系。经济发展为社会权保障提供物质基础,决定了社会权保障的程度和水平,但社会权保障可以促进经济发展。这是中国创造经济社会发展奇迹的另一条经验。通过对经济学、社会学、伦理学等多学科理论的分析发现,社会权作为一种特殊的生产性制度资源或资本在现代社会中具有越来越重要的经济发展价值,包括内在价值和外在价值。内在价值是指社会权作为经济发展的构成要素、内生变量,亦即社会权不但以制度资源和生产资料的形式成为经济发展的构成要素,而且作为资本成为人力资本的核心内容,从而推动经济发展;外在价值是指社会权为经济发展提供公平有序的制度环境和稳定和谐的精神环境等社会环境。<sup>⑤</sup>为验证这一结论,还有学者以中国1978~2014年经济发展和社会权保障的相关数据作为样本进行实证研究。借鉴Barro、Devaraja、金戈等学者建立和拓展的公共支出与经济增长关系的分析模型,构建一个以社会权为变量的经济增长模型,并据此框架探讨我国1978~2014年社会权保障支出与经济增长的相关性。结论表明,社会权构成中的教育、健康和社会保障均与经济增长正相关,内生驱动了经济增长。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> 中国共产党在20世纪80年代初提出现代化建设“三步走”发展战略目标:第一步,1981年到1990年,国民生产总值翻一番,解决人民的温饱问题;第二步,1991年到20世纪末,国民生产总值再翻一番,人民生活达到小康水平;第三步,到21世纪中叶,国民生产总值再翻两番,人民生活比较富裕,达到中等发达国家水平。1997年党的十五大将上述“三步走”的第三步战略目标具体化,提出21世纪上半叶中国新“三步走”发展战略:21世纪第一个10年实现国民生产总值比2000年翻一番,使人民的小康生活更加富裕,形成比较完善的社会主义市场经济体制;再经过10年的努力,到中国共产党成立100年时,使国民经济更加发展,各项制度更加完善;到21世纪中叶中华人民共和国成立100年时,基本实现现代化,建成富强民主文明的社会主义国家。进入21世纪后,中国共产党提出了“全面建设小康社会”的战略构想。中华人民共和国国务院新闻办公室.发展权:中国的理念、实践与贡献[EB/OL].[http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/01/content\\_5141177.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/01/content_5141177.htm),2018/5/1.

<sup>②</sup> 中国从1953年开始制第一个“五年计划”,从“十一五”起,“五年计划”改为“五年规划”,现有十三个“五年规划”。

<sup>③</sup> 郝铁川.宪法的核心权利及其经济支撑[J].华东政法大学学报,2010,(6).

<sup>④</sup> 马克思恩格斯全集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1972:484.

<sup>⑤</sup> 龚向和.论社会权的经济发展价值[J].中国法学,2013,(5).

<sup>⑥</sup> 潘文卿.经济发展视野下的社会权保障研究[D].东南大学博士学位论文,2017.

社会权作为经济发展的目的在伦理道德和法律上具有明显的崇高价值，不管是传统的以经济增长作为标准的狭隘发展观还是当代以人为本的科学发展观，无不把人的尊严和需要满足作为终极目标，社会权是经济发展的目的这一论断已被世人公认，但作为经济发展手段或工具的社会权却经常被学界和实务界忽视。社会权是促进经济发展的不可或缺的重要手段，这既是一个可以用经典理论证明的规范性命题，又是一个可以用经验事实证明的实证性命题。

### （三）社会权与经济发展同步适应

经济发展作为第一要务和根本手段为社会权保障提供物质基础，解决社会权保障的根本路径和基础依据问题，确立二者关系中经济发展的决定作用；而社会权作为经济发展的最终目的和促进经济发展的策略手段，认可二者关系中社会权的服务作用。二者相互依存、相互促进的密切关系要求我们树立一种正确的观念：经济发展为社会权保障提供物质基础，那么经济发展向前推进的同时必须带动社会权保障程度的提高，且达到同步、相适应，不能只强调前者而忽视后者，后者是前者的依据和出路。因为经济发展的决定作用还需借助于社会权保障制度的建立，经济发展不能自动转换为权利保障。甚至有学者认为，经济发展并不必然导致人权进步，那种通过发展道路达到人权保护目标的观点是令人误解的。<sup>①</sup>

与自由权作为防御权不同，社会权要求国家的积极作为，需要强国家，当然强国家行使的是建制性权力。为此，我国通过宪法、法律以及国民经济与社会发展规划等国家权力积极行为，确立社会权与经济发展同步、相适应的制度保障。在国家立法层面，我国宪法、劳动法等明确规定社会权保障水平须与经济发展水平相适应。例如《宪法》第14条明确规定，“国家合理安排积累和消费，兼顾国家、集体和个人的利益，在发展生产的基础上，逐步改善人民的物质生活和文化生活。国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”<sup>②</sup>《劳动法》第46条规定，“工资分配应当遵循按劳分配原则，实行同工同酬。工资水平在经济发展的基础上逐步提高。”在全国人民代表大会审查批准的五年规划《国民经济与社会发展规划纲要》中，更加具体地对不同经济发展阶段的社会权保障水平做出量化规定。如《十一五规划纲要》规定，建立健全与经济发展水平相适应的分层次、广覆盖的社会保障体系，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别年均增长5%，城乡居民生活质量普遍提高；《十二五规划纲要》提出两个“同步”努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，要求GDP增长7%，居民收入增长7%以上，最低工资增长13%以上；《十三五规划纲要》同样坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步。

### 三、挑战与回应：社会权与经济发展的相互制约与和谐共进

根据经济基础与上层建筑关系原理和对立统一规律，社会权与经济发展不仅彼此依存、相互促进，而且同时还相互制约，这是经济基础的决定性以及矛盾的对立性的具体体现。由于传统发展观与权利观的消极影响，国际国内形势变化对我国经济社会发展的冲击，我国经济发展进入新常态，面临一系列新问题；中国特色社会主义进入新时代，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。因而，如何把握经济新常态和社会新时代背景下社会权与经济发展的相互制约关系，解决经济发展不平衡不充分与社会权需要之间的矛盾，是当前社会权与经济发展关系处理面临的新挑战。

#### （一）社会权与经济发展的相互制约

1. 社会权保障程度受到经济发展水平的制约。马克思曾指出：“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展。”<sup>③</sup>这表明社会权的相对性与历史性，一定社会的社会权保障水平取决于当时的社会物质生活条件。因而社会权保障程度的提高首先必须有强大的经济发展为支撑。生产力的发展带来社会财富的增长，扩大人们的选择自由和可行能力，为社会权的扩展提供必要

<sup>①</sup> Joel J. Toppen, Development and Human Rights: Alternative Analysis[J], Peace and Chance, 1996, (6).

<sup>②</sup> 我国《宪法》第42条也做出类似规定，“国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”

<sup>③</sup> 马克思恩格斯选集（第3卷）[M].北京：人民出版社，1972：12.

的物质前提。社会权主要是要求国家对公民的物质和文化生活积极促成和提供相应服务的权利,需要国家现有社会资源的大量投入,社会资源的有限性决定社会权保障的有限性。没有经济发展的物质支撑,社会权保障就成为无源之水、无本之木。任何国家的社会权保障程度都不能超越其经济可持续发展的极限,否则终会导致社会权与经济发展的两败俱伤,因而建立健全与经济发展水平相适应的社会权保障制度成为各国人权保障法治和政策的追求目标。

2. 社会权保障不足或过度都将阻碍经济发展:“不足禁止原则”与“过度禁止原则”。这是社会权保障与经济发展相互制约的另一方面。社会权对经济发展的促进作用,是通过社会权作为一种特殊的生产性制度资源或人力资本成为经济发展的构成要素,与其他经济要素一起推动经济向前发展。如果对社会权保障未能满足其他经济发展的要求,则会成为经济发展过程中的要素“短板”,其他投入水平较高的资源要素就会与社会权这一“短板”难以协调运行,导致社会权不仅无法成为推动经济发展的重要力量,反而会成为阻碍经济发展的一大障碍,还会造成其他投入水平较高的资源难以发挥应有的价值,造成资源的浪费与社会发展的不均衡。我们可以从这一规律推断出社会权保障的“不足禁止原则”。

从社会权保障与经济对立的对立性来看,二者都强烈依赖于国家在社会资源上的分配,在社会资源总量一定的情况下,如若将有限的社会资源大部用于保障公民的社会权,必然会挤压经济发展对于社会资源占有的空间,从而使经济发展后继乏力,从而阻碍经济的持续发展。同时,从一定意义上来说,超出经济发展水平的社会权保障模式,还会造成因社会权保障所产生的人力资源一定数量的剩余与闲置。经济发展是多种要素共同作用的结果,如若其他方面的要素在实现程度上较低,那么经济发展对于人的要求则必然会随之降低,由此导致国家在保障公民社会权上所投入资源的部分浪费,造成社会财富的流失。我们可以从这一规律推断出社会权保障的“过度禁止原则”。

## (二) 社会权与经济发展双轮的和谐共进

1. 社会权与经济发展和谐共进定位。社会权与经济发展之间相生相克,一方面二者互相依存、互相促进,另一方面二者又相互制约,这是不以人的意志为转移的客观规律。利用这一客观规律,发挥人的主观能动性,运用以权利为基础的发展方法(A Rights-Based Approach to Development)<sup>①</sup>,通过人类的努力可以使二者关系走向和谐共进,达到边际效率最大化。

社会权与经济发展彼此间存在着相互促进与相互制约的互动关系,二者呈现出一种交替往复的螺旋上升过程,并由此推动着整个经济社会的进步与人的发展。在这一过程中,社会权保障程度与经济发展水平密切相关,社会权保障的不足与过度都会对经济发展造成一定的损伤,并由此打破二者间的平衡。因而我们必须防止两种极端倾向:一是以社会权损害为代价获得经济增长的 GDP 崇拜即实用主义,二是不顾经济发展水平追求社会权过度保障的权利至上或浪漫主义。这就需要将社会权保障程度定位在经济发展水平所需要的合理区间之内,使社会权对经济发展的促进作用与经济发展对社会权的物质支撑作用最大限度地发挥,社会权与经济发展协调共赢、和谐共进。社会权与经济发展协调共赢的和谐定位,以经济发展为基础,社会权保障程度至少要有有一个包含上限与下限的合理区间,以及二者边际效益最大化的最佳点。我们认为,社会权保障的上限是不至于产生福利的“道德公害”,下限是人的基本“需要”,二者边际效益最大化的最佳点就是当前的经济发展水平。<sup>②</sup>

中国经济发展进入新常态,正从高速增长转向中高速增长,从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,从要素投资驱动转向创新驱动,将主动适应和引领经济发展新常态,坚持以提高经济发展质量和效益为中心,更加有力地保障和改善民生(社会权),促进经济社会平稳健康发展。

2. 社会权保障指标制度化。为了使社会权与经济发展之间的和谐共进关系得以稳固存续,社会权

<sup>①</sup> 1986 年联合国通过《发展权宣言》,首次以法律形式正式确认权利与发展之间的联系;1997 年作为联合国改革计划的一部分,联合国秘书长安南在他的《共同理解的声明》中赞同以权利为基础的发展,号召所有联合国机构采取以权利为基础的发展方式。参见 UN Secretary General, Kofi Anan, Reform at the United Nations[EB/OL].<http://www.un.org/reform>.

<sup>②</sup> 龚向和,董宏伟. 经济发展要求下社会权保障的合理区间[J]. 思想战线, 2015, (1).



保障指标制度化意义重大。我国现有立法很少涉及有关社会权保障指标内容，绝大多数立法只规定社会权保障的原则、策略与方式。社会权保障指标的确定及其制度化需要国家以法律、政策等形式予以规范，构建起从立法到执法再到司法的社会权保障指标制度。在立法层面，在借鉴国外立法经验的基础上，应整合已有的有关社会权保障的相关立法条款，填补有关社会指标的立法空白；在执法层面，整合当前较为分散、零散的以部门为保障单位的社会权保障方式，构建起统一的以指标实现为基础的社会权保障制度，并确立起从中央到地方的社会权保障指标化保障的行政监督体制；在司法层面，在具有公正程序机制的基础上，建立起合理的社会权保障指标化保障的救济机制与司法追责机制。<sup>①</sup>

3. 社会权主动引领经济发展。在社会权与经济关系的辩证关系中，经济发展对社会权的决定作用深刻地印在人们的脑海中，但社会权对经济发展的能动服务作用却经常被忽视。而且从法律、国家政策等的相关规定来看，社会权与经济发展同步相适应，主要是指社会权要与经济发展相适应，社会权被动地跟随经济发展的步伐。这是对二者关系的片面规定，不利于社会权对经济发展能动服务作用的发挥。社会权既是经济发展的最终目的，也是经济发展的手段，应该发挥社会权的工具价值，让社会权从被动走向主动，通过公民社会权的积极主张和保护，主动引领经济发展，真正实现社会权与经济相互促进与和谐共进。

自2008年全球金融危机以来，陷入主权债务危机的西方国家关于社会权与经济关系的争论还在持续发酵，致使西方经济发展恢复缓慢，社会权斗争时而爆发。我国改革开放40年来的经济持续快速发展与社会权保障之间虽然也存在不和谐、不平衡、不充分的情形，但党和国家能够及时审时度势，提出一系列统筹经济与社会发展的理论政策、制定修改相关法律与国家规划予以应对。当前我国在经济新常态下正在迎接新时代的挑战，在科学发展观和新时代中国特色社会主义思想的指导下，改革开放就像一辆中国高铁，社会权与经济发展犹如改革开放这辆高铁的两轮，不断同步向前飞奔，继续创造更多的中国奇迹。

## Social rights and economic development: The dual-wheel drive of China's development miracle during the past 40 years of reform and opening-up

GONG Xiang-He

(Law School, Southeast University, Nanjing 211189, China)

**Abstract:** A correct understanding and handling the relationship between social rights and economic development has always been a major theoretical and practical problem facing the international community. The development miracle of China's reform and opening-up for 40 years has provided a kind of Chinese wisdom for solving this world problem. China adheres to the interdependence and synchronous adaptation of social rights and economic development in accordance with the principles of the relations between the economic basis and the superstructure as well as the law of unity of opposites. The successful and practical experience is as follows; economic development is the most important task and the basic approach to providing the material basis for the guarantee of social rights, while social rights are the ultimate aim and strategic means to promote the economic development. It is a must to make the social rights and economic development adapt to each other simultaneously. However, the relationship between social rights and economic development is facing new challenges due to the mutual restriction between the two and the arrival of the new normal and new era. The harmonious development of social rights and economic development requires the former to actively lead the latter while institutionalizing the protection indicators of social rights.

**Key words:** social rights; economic development; harmonious development

[责任编辑：乔小洛]

<sup>①</sup> 龚向和,等.从民生改善到经济发展:社会权法律保障新视角研究[M].北京:法律出版社,2013:228.