

社会权国家义务的表达及实践维度^{*}

——以基本医疗保险制度为例

乔煜,刘凯威

(兰州理工大学 法学院,甘肃 兰州 730050)

[摘要]社会权是国家通过法律规定来保障公民基本生存条件得以维持的权利,本文通过医疗保险制度来对社会权的实施情况以及国家义务的履行方式进行概述与分析。医疗保险所救济的权利是属于社会权的一部分,医保在执行中所遇到困境意在必须依靠国家积极履行自己的尊重、保护与实现义务,最后将社会权的落实归根于立法的规制与司法的救济,通过法律的设定与规范来确保社会权得以实现。

[关键词]社会权;国家义务;医疗保险制度

[中图分类号]D911

[文献标识码]A

[文章编号]1007-9882(2019)02-0058-03

一、基本医疗保险制度背后的社会权

(一) 基本医疗保险制度内涵

基本医疗保险是针对在日常生活、劳作的过程中遇到意外疾病的居民所制定的一种医疗救助制度。该项制度意在通过以经济补偿的方式减轻国民医疗负担,由城乡居民主动参保并按时缴纳一定保费,并且结合国家政府专项拨款从而建立起的基本医疗保险基金。参与医保的居民在产生医疗费用时,即可通过医保所规定的程序获取适当的医疗救济补偿来缓解因患病所遭受的巨大经济压力。^[1]

(二) 社会权的基本内涵

社会权是由国家通过建立一种福利制度使本国公民依法享有追逐幸福的权利,国民能够根据社会权的法律规范来保障自身最为基本的生存条件及能力。

对于社会权的内涵在学界并未有一个准确的定义,可以借助国际上《经济、社会、文化权利国际公约》中的内容作为参考,社会权的核心仍旧是以国家如何建立社会福利制度进行展开描述。此公约中主要是以经济、社会、文化三个方向进行论述公民所具有的合法权益,主要包括维持生活需求的生存权、获得劳动机会与报酬的劳动权、寻求公平教育的受教育权等内容。^[2]

二、社会权国家义务的表达及实践维度基本理论

(一) 社会权国家义务的具体概述

1. 尊重义务

该项义务主要强调国家的不作为义务,具体而言,是指国家作为公权力主体不能主动干预国民依法享有的经济、文化与社会的权利,不得强迫其主动接受或被迫放弃同自身相关的最基本生存权利。

2. 保护义务

如何保障公民的基本权利不受任何人的违法干预甚至侵犯是保护义务的核心要义。例如在居民日常所需的获得食物权利,国家的保护义务主要体现在将其作为实施主体,务必采取积极有效的措施来确保各个企业组织以及公民个人获得充足、符合安全标准食物的机会。

3. 实现义务

在公民无法借助自身能力从而维护合法救济之时,国家的实现义务则要求其承担一定的物质、金钱的帮扶义务,或是为应当享有权利的居民提供合适的条件来保障他们的基本生活权利得以实现。^[3]

(二) 国家义务与社会权的关系探析

1. 国家义务是社会权实现的主要因素

公民的社会权若想得到充分实现,单纯依托于宪法以及相关法律的规定是不够的,还需其他条件辅助,例如社会发展以及本国经济状况等条件的支持。

* [收稿日期]2018-12-17

[基金项目]2015 国家社科项目“国家义务与社会协同:社会权保障研究”(15XFX021);2017 年甘肃省社科规划项目“国家反贫困战略下的西部农村社会救助法律制度创新研究”(GS061602)

[作者简介]乔煜(1975-),女,河南新野人,兰州理工大学法学院副教授,硕士生导师,研究方向:法学基本理论与社会学;
刘凯威(1994-),男,陕西咸阳人,兰州理工大学法学院法律硕士研究生,研究方向:社会学。

此外,社会权的制定与实施并不是国家一方的事情,社会各界的广泛积极参与才是确保其得以实现的有效途径。在帮助社会权实现的诸多条件之中,国家义务成为其中的核心要求,理由如下:

(1) 以社会权的形成条件来看,国家义务是社会权成立的重要前提。以形式平等为社会权的主要特征来说明国家在履行义务之时必须坚守自己的职权范围,在实施公权力的同时做到合理的不作为,社会权仍旧是以公民作为主角进行参与实施,国家的权利也只是将物质资源以及金钱救济通过按需分配的方式开展下去。

(2) 以社会权的宪法性质来看,国家义务是社会权形成的核心要素。每一个权利的制定与实现都是依靠于法律的设立,而法律都是以宪法之中确立的权利与义务作为其具体规范的重要依据,宪法之中的法律规范内容,其本质在于合理界定公民个人与国家之间的权利义务关系,宪法的每个条文都是围绕这二者之间的关系展开。

(3) 以社会权的多样性来看,国家义务是社会权实现的重要保障。首先,以社会权的被动性角度分析,社会权的实现需要公民个人向国家申请,国家根据其实际情形与需求来为他们提供合理的救济。其次,以社会权的主动性角度分析,社会权在多说情形下是以国家积极主动的制定救助与帮扶的制度,为本国公民在日常生活需求之中提供基本的帮助渠道。

2. 社会权实现以国家义务作为重要保证

(1) 国家对社会权作为“主观权利”的实现义务

第一 国家的尊重义务

国家的尊重义务主要表现为以下两点:第一,国家不得出现在对公民实现社会权的过程中做出任何的违法干预甚至剥夺的情形。第二,国家务必要保障每一个公民在日常生活之中能够平等地享有物质救济的机会。

第二 国家的给付义务

国家的给付义务同样也主要包含两个层面的义务:第一,行政给付义务。该种义务是要求行政主体对因为年老、疾病、自然灾害等情形所导致的基本生活低于当地一般标准的居民施行物质救助;第二,司法给付义务。当居民无法获得有效的行政给付致使或者需要通过诉讼途径来进行定分止争时,就需要司法机关针对当事人的诉讼请求来依法做出判决的义务。^[4]

(2) 社会权作为客观价值秩序体现的国家的保护义务

第一 规章制度的保障义务。

每一种权利的形成与实现都是依托于某项制度规范的保证,制度的形成可以源于人们日常际交往过程中形成的风俗习惯,也可以是由国家的开创者通过

制宪的方式加以确定。社会权作为公民基本确立的一部分,也是各国宪法中的重要内容,不能由立法机关通过设定修订法律的方式来加以废止或者改变。

第二 组织程序的规范义务。

社会权的实现必须要在一定的组织与程序框架下才能得到有效保证,因为依法治国是实现国家长治久安的重要保障,而组织的健全与程序的完备是执行依法治国的核心要义。有了组织的积极执行与合理监督之后,社会权便可以按照程序规定继续执行实施。

第三 立法机关的立法义务

由于社会权不仅要求国家机关作为公权力主体对居民履行积极作为义务,更需要其按照一定规范来执行权力,即社会权向国家机关产生某种约束力——这也正是社会权的宪法性质。这种权力的约束也同样适用于另外一种国家机关——立法机关,立法者有责任针对社会权的设立与实施制定出有效的法律规范。

(三) 社会权国家义务的表达及实践的现实意义

1. 社会权国家义务实现的理论基础

(1) 保障人类基本尊严的实现

无论是哪个国家的宪法,它们都有一个共同的宗旨——保障人民有尊严的活着。活着就是要以实现每位公民的社会权为前提基础,只有在解决基本的经济与物质需求的条件之下,才有机会谈论人格的保障,也即是尊严的维护。

人类尊严的实现更多的是要求国家机关作为权力主体所应履行的义务,国家如何保障公民尊严的保障自然也需要通过法律来加以明确与规范。正如1948年《世界人权宣言》第22条中规定“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现,这种实现是通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况。”

(2) 提供政府职能转变的条件

近年来,我国为了建立起服务型政府,意在针对行政机关内部的管理机制进行深化改革,以转变职能、优化结构以及形成权责统一的行政管理体制为目标。随着经济发展,政府应该成为一名称职的“守夜人”来减少对市场经济的过多干预,让市场重新焕发活力。政府应该在劳动、就业以及基础设施建设等与公民日常生活紧密相关的方面发挥其主要的积极作用,以此来保障人类的尊严。

2. 社会权国家义务实现的实践意义

(1) 维护弱势群体利益,为中国社会转型奠定稳固基础

政治制度的设定与改变务必要同当时社会、经济的发展相适应,超前的制度无法得到有效落实,滞后的规章也无法解决社会中出现的问题,这两种情形的

发生无疑是将国家的政治格局置于一种不稳定的状态。随着经济的发展,社会中的问题也逐渐显露出来——贫富差距过大,两极分化严重。这自然要求国家针对目前的社会问题进行制度改革,社会权的概念也就应运而生。

(2) 提高公民权利意识,为政府履行职能形成积极影响

社会权的实现虽然是以国家义务为主,但并未因此而免除公民自身的义务。公民想要实现自己的社会权则必须对该权利的内容与意义做到充足了解,树立起维权意识。例如农村低保制度,该项制度在日常的执行之中,主要是公民个人根据自身经济状况向当地民政部门提出申请,相关工作人员才会根据低保政策的要求对其进行审核与上报,最终实现对该公民的低保救济。^[5]

三、基本医疗保险制度下社会权国家义务的表述及实践维度

(一) 医疗保险制度的社会权诉求

社会权实质上是作为一个权利群而存在,在其内部仍旧包含着诸多具体的权利。正如本文所提到的医疗保险制度,该制度在社会实践之中主要体现为社会权之中的生命健康权——公民针对自身的生命健康、身体完整性与生理机能的正常运行所享有的权利。生命健康权作为人维持自己生命最为基本的一项权力也是所有权利能够得以实现的前提与基础,生命健康权相比于其他权利而言具有极强的优先效力。

(二) 医疗保险制度践行中的尊重义务

社会权内部的医疗保险制度作为公民保证医疗救济与维持生命健康运作的基本生活权利,自然要求国家对其进行积极作为并及时履行法律赋予的义务。在实际生活中,医疗保险制度时常存在资金筹集不到位以及运营方式不规范的问题,这就需要国家作为公权力主体通过完善法律拓宽资金来源渠道以及设定监管机构对其进行动态化管理。^[6]

具体而言,国家对医保制度的尊重义务可以通过以下两方面来进行深入理解:第一个方面,职务性的国家尊重义务。主要是根据社会权的宪法属性进行分析,宪法赋予国家积极的作为与不作为义务,医保制度在实现的过程中很大程度上是需要国家对于公民享有的社会权进行积极地履行尊重义务。第二个方面,防御性的国家尊重义务。所谓防御性即是指在权利形成或者行使之时,在权利遭受外界侵害之间就已经获得的预防非法侵害的权利能力。

(三) 医疗保险制度践行中的保护义务

社会权下医疗保险制度的设定是为了让公民基本生活权利得到有效保障,国家对医保制度而履行的

保护义务则是为了保证公民基本权利从制定到执行以及实现的整个过程都能获得充足的确定力与执行力。任何规章制度在设定之初都会携带着一些疏漏,由于社会情形的多变性以及人际交往的复杂性,则将制度本身所含有的滞后性得以显露——医疗保险制度因为管理制度不完善以及监管力度不到位的问题,致使医保制度在实施的过程中时常出现医方、患者以及与第三方之间形成非法的利益纠葛。^[7]

(四) 医疗保险制度践行中的实现义务

国家的实现义务意在强调对医疗保险制度如何落实的问题,即是对医保制度在执行过程中如何解决面临的主要困境——医疗保险覆盖率低下以及参保群众受益率不高。由于中国各个地区的政府财政能力相差甚远,无法协调各地区间医保的差异。随着社会的贫富差距持续增大,也造成中低收入者无法按时缴纳医保费用,自然也就无法同其他人民一样享有医保的待遇。此外,由于医疗保险主要针对居民患有重大疑难疾病时才能享有的一种医疗救助制度,所以居民经受普通疾病之时无法享普通的医疗帮扶,即便符合医保救济,医保救济金的数额也是极其有限,这也使普通居民形成一种穷者更穷的恶性循环。

四、通过完善社会权国家义务的制度用以解决医保难题

(一) 确定权利,通过法律规定来对社会权进行维护与保障

由于社会权的本质属性——保障公民基本的生存权利,意在要求国家主要借助自身的公权力对社会资源进行重新分配,从而确保社会里的中低收入人群能够平等地享有救济机会、改善自身的生活水平。确认权利的存在是执行该项权利的首要前提,在依法治国的当下,只有将社会权利写入法律,以及通过法律来规范以社会权为核心而形成的相关制度的执行与救济,才是确保社会权得以顺利实现的可靠方式。

(二) 以法律规范社会权的权利,突出国家执行权力的最低义务

1. 确立社会权法定权利的地位

社会权在实际操作中时常包含着一种救死扶伤的道义,但这并非将其单纯地归纳进道德的范畴,若想确保社会权的顺利执行仍旧是要求将这项权利写入法律。社会权作为维持普通公民最为基本的生存权利,该项权利也是体现宪法之中人的基本权利。但是在现实之中,与社会权相关的内容基本已经被各个国家写入宪法,但是社会权自身的法律规定仍旧没有归入宪法的范畴。

首先,必定是要将社会权的相关内容纳入到宪法之中,不仅因为宪法与社会权的实质价(下转 64 页)

[6]刘雪松,宁虹超.社会治理与社会治理法治化[J].学习与探索,2015(10).

[7]荀明俐.从责任的漂浮到责任的重构——哲学视角的责任反思[M].北京:中国社会科学出版社,2016.

[8]胡燕.我国社会治理中的公众参与:必要性、问题与对策[J].哈尔滨师范大学社会科学学报,2016(2).

[9]张有亮,尚巧艳.社会治理中政府主导的困境与出路[J].佳木斯大学社会科学学报,2018(4).

A Study on the Dilemma and Countermeasures of the Government's Public Responsibility in China's Social Governance in the New Era

WANG Hong-Guang, LI zhe

(School of Humanities, Northeastern University of petroleum, Daqing 163318, China)

Abstract: As a country with a vast territory and the largest population in the world, social governance has naturally become a major task for Chinese governments at all levels and various social organizations. At the third plenary session of the 18th central committee of the communist party of China (CPC), the party started from the strategic height of the country, made overall plans, and promoted social management to social governance. At the same time, "innovating social governance system" was listed as an important part of the modernization of China's national governance system and reality, and established the leading position of the government in social governance. In the 19th CPC national congress report, President Xi Jinping made the important statement of "improving people's livelihood, strengthening and innovating social governance", putting social governance and people's livelihood on an equal footing. In the new era, it is of great significance to constantly promote the modernization of the national governance system and governance capacity to adapt to China's rapidly advancing social and economic development and solve the major social contradictions in China. As one of the important subjects in social governance, government plays a leading role in the process of social governance. This paper aims to analyze the dilemma of government's public responsibility in social governance in China in the new era and explore its countermeasures.

Key words: social governance; the government; the mire; countermeasures

[责任编辑:刘卫财]

(上接60页)值相同,更是因为只有将这项权利归入宪法,才能在其他法律之中得到更好规定——宪法作为其他法律规章的主要渊源,也是其他法律规章制定的重要依据。其次,依据宪法规定的社会权再对法律、行政规章等将社会权的具体实施与维护进行补充、完善。最后,规范行政机关的具体行政行为成为实现社会权的必经之路,中国对于行政机关在执行合法权利的同时并未有一个完整的法律体系将其规范。

2. 国家执行权力的最低义务

国家的最低义务也是通过两个方面来展开实施:

第一,是国家的积极义务,社会权要求国家立法机关通过制定相关法律来将其纳入到法律的范畴。让公民在获取社会权救济之时做到有法可依,遭遇侵权之时也能找到合适的维权途径,也从侧面通过法律来规制行政机关实施法律的具体行为,做到执法必严、违法必究。第二,是国家的消极义务,即国家不得主动干预、限制社会权的正产行使,国家的消极义务即是实现对社会权的尊重义务也是对该权利的一种保护

(三) 确保社会权的“可诉性”,完善社会权的救济途径

为了建立起完善的社会权“可诉性”机制,必须以社会权的本身属性为出发点来对诉讼救济途径进行补充与完善。确定社会权的“可诉性”是借助司法

救助来帮助公民维权的重要前提。具体的建议如下:第一,进一步完善公民的知情权以及自由权来保障社会权的顺利实现;第二,要有组织、有能力的机构出面代表受侵害的群众进行法律维权或者是将这部分权利赋予监察委,也是助其更好地履行监督贪污渎职的责任;第三,通过逐步完善指导案例与判例的引导作用,因为通过判例指导可以作为法官在审判相似案件时起到积极的借鉴与引导作用,有助于社会权诉讼的顺利进行。

[参 考 文 献]

[1]张震.社会权国家义务的实践维度——以公租房制度为例[J].当代法学,2014(3):38-45.

[2]龚向和.社会权的概念[J].河北法学,2007(9):49-52.

[3]王新生.略论社会权的国家义务及其发展趋势[J].法学评论(双月刊),2012(6):12-16.

[4]刘文平.社会权实现的国家义务——以社会权的双重性质理论为视角[J].西部法学评论,2009(1):30-35.

[5]张敏.社会权实现的困境及出路——以正义为视角[J].河北法学,2014(1):169-175.

[6]李洁.我国农村医疗保险制度问题探究[J].南方农业,2018(11):109-110.

[7]王琬.城乡医保制度整合研究:基于地方经验的考察[J].学术研究,2018(1):84-90.

[责任编辑:刘卫财]