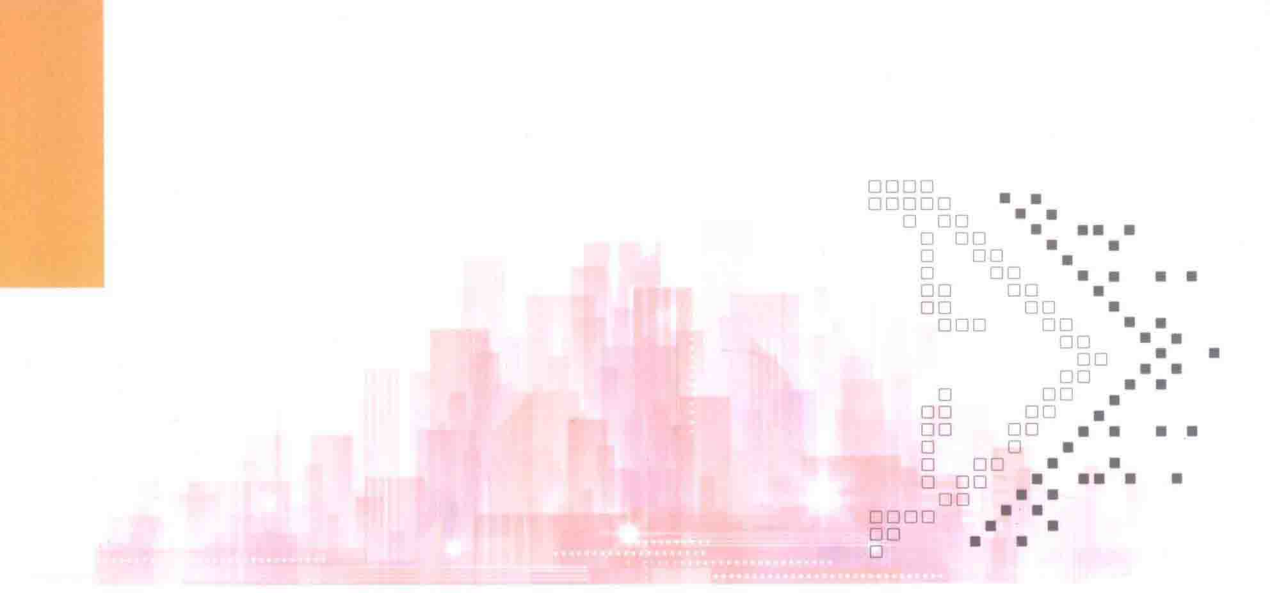
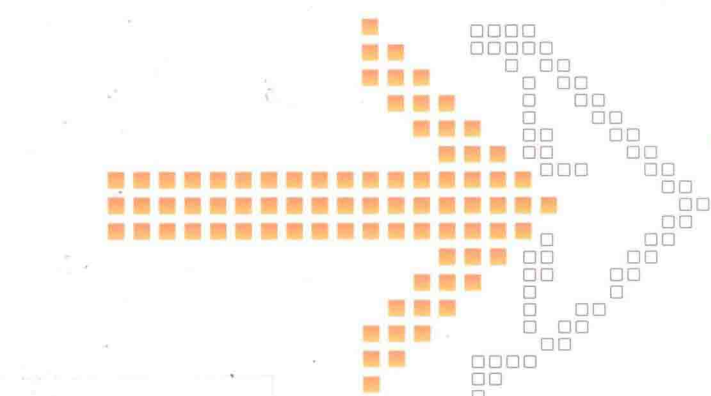




弱势群体权益的 公法保护



杨海坤 赵玮 等著



中国人事出版社

弱势群体权益的公法保护

杨海坤 赵 玮 等著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

弱势群体权益的公法保护/杨海坤等著. —北京: 中国人事出版社, 2015
ISBN 978-7-5129-0965-6

I. ①弱… II. ①杨… III. ①边缘群体-权益保护-研究-中国 IV. ①D923.84
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 225077 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

三河市华骏印务包装有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16.25 印张 286 千字

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

定价: 40.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

山东大学人文社科重大科研项目

谨以本书献给山东大学

目 录

导言	1
一、弱势群体权益保护问题：作为公法学人的时代使命	3
二、弱势群体权益保护的公法学研究现状	5
三、弱势群体保护在公法学研究视域当下的新关注点	6
四、本书的写作意图及基本框架	8
第一章 弱势群体权益的公法保护概述	11
第一节 弱势群体的概念	11
一、弱势群体的内涵	11
二、弱势群体的外延	20
第二节 弱势群体的权利内容及其历史沿革	28
一、公法权利与私法权利	29
二、消极权利与积极权利	30
三、生存权利与发展权利	32
第三节 弱势群体公法保护的应然性	36
一、弱势群体公法保护的现实应然性	36
二、弱势群体公法保护的理论正当性	41
第四节 弱势群体权益公法保护的基本要求与基本思路	51
一、弱势群体权益公法保护的基本要求	51
二、弱势群体权益公法保护的基本思路	56
第二章 弱势群体权益保护的域外借鉴	60
第一节 美国对于弱势群体权益保护的法律实践	61
一、美国弱势群体保护的背景及内容	61
二、肯定性行动：美国弱势群体保护的制度变迁之缩影	68

第二节 德国对于弱势群体权益保护的 legal 实践	75
一、德国弱势群体之概念及其价值定位	75
二、德国弱势群体权益的立法保护与制度建构	76
三、德国的宪法法院制度和平等权宪法保护的基础原则	78
第三节 加拿大对于弱势群体权益保护的 legal 实践	80
一、加拿大社会保障制度的发展历程	80
二、加拿大弱势群体平等权的宪法保护	82
第四节 韩国、日本对于弱势群体权益保护的 legal 实践	84
一、韩国对于弱势群体权益保护的 legal 实践	84
二、日本对于弱势群体权益保护的 legal 实践	87
第五节 域外经验对于我国完善弱势群体权益保护制度的启示	91
一、重视法律法规建设	91
二、推动社会保障制度建设	92
三、充分利用社会资源完善弱势群体的保护	93
第三章 弱势群体权益的宪法保护	95
第一节 弱势群体权益的宪法保护概述	95
一、弱势群体权益的平等保护及其宪法地位的确立	96
二、弱势群体的宪法性内涵及其外延的证立	101
三、宪法保护弱势群体权益的实施原则	104
四、对基本权利限制的审查与弱势群体保护	106
五、我国目前宪法保护弱势群体权益的表现及问题	110
六、尊重和完善宪法文本：弱势群体权益保护的基础任务	112
第二节 弱势群体权益之具体保护方式的宪法约束	114
一、立法保护弱势群体权益之宪法约束	114
二、司法保护弱势群体权益之宪法约束	122
三、行政保护弱势群体权益之宪法约束	127
第三节 公民社会视域下弱势群体权益之宪法保护的新课题	131
一、弱势群体权益保护的宪法权力之配置	131
二、社会福利民营化与弱势群体权益的宪法保护	137
第四章 弱势群体权益的行政法保护	143
第一节 弱势群体权益的行政法保护之理念	143
一、权利理念	143

二、社会公平理念	144
三、社会发展理念	145
四、社会安全与互助合作理念	146
第二节 弱势群体相关权利的行政法保护	148
一、弱势群体基本生活权利的行政法保护	148
二、弱势群体受教育权的行政法保护	149
三、弱势群体劳动权的行政法保护	152
四、弱势群体住房权的行政法保护	154
第三节 行政法保护弱势群体权益的制度安排——以行政给付为例	159
一、行政给付理论的产生	160
二、行政给付的概念界定	161
三、行政给付与相关概念的联系与区别	163
四、行政给付对于弱势群体权益保护的意义	164
五、行政给付制度在我国的现实表现	165
六、我国行政给付制度在弱势群体权益保护中的不足	167
第四节 弱势群体权益行政法保护的制度完善	168
一、行政给付制度的完善	169
二、公私协作与弱势群体权益的行政法保护	174
第五节 慈善组织发展与弱势群体权益的行政法保护	177
一、政府在弱势群体权益保护中的不足	178
二、慈善组织保护弱势群体权益的天然优势	179
三、慈善组织在弱势群体权益保护中的独特功能	180
四、弱势群体权益保护中政府与慈善组织的合作机制	181
五、政府对慈善组织行为的监督	185
第五章 弱势群体权益保护的公法救济路径	188
第一节 弱势群体权益保护之信访救济	189
一、信访政策沿革	189
二、弱势群体寻求信访救济的原因考察	191
三、弱势群体信访救济存在的问题	193
四、弱势群体信访救济的完善	197
第二节 弱势群体权益保护之行政复议	202
一、行政复议对弱势群体保护的的特殊性	202
二、弱势群体行政复议的不足之处	204

导 言

弱势群体的权益保护现已成为我国急需解决的重要课题。“弱势群体”概念的提出以及这一课题被引起广泛关注，是与我国经济和社会建设的发展轨迹密不可分的。改革开放 30 多年带来了我国经济和社会全面、巨大的进步，尤其在经济领域赢得了令世界惊叹的“中国奇迹”，中国已经成为世界第二大经济体，中国人民的平均生活水平得到显著提升。尤其是在改革开放前十几年，以广大农民为典型的社会弱势群体的整体生活状况得到了相当程度的改善，在这一阶段，全社会贫富差距问题并不显得突出。然而，进入 20 世纪 90 年代之后，伴随着市场经济体制的初步建立和不断探索，市场化的大步迈进，特别是原有的社会生产和交往模式的极大的改变带来了社会阶层的分化和重组。一方面，部分群体依赖体制和社会资源的有利地位，采取合法甚至非法的方式进行财富积累，有些利益集团开始大肆攫取改革红利，中饱私囊，发了“改革财”，客观上挤压了其他阶层群体的发展空间；另一方面，知识经济时代的到来大大提升了对高素质劳动者的需求，导致部分普通劳动者在社会竞争中处于劣势，如普通农民，国有企业、事业单位和集体单位的普通工人，由于他们在工作效率、知识结构、人际交流、社会适应性等方面无法跟上时代需求，往往成为廉价劳动力而勉强度日，甚至在“城镇化”“改制”大潮中下岗、失业

或者失去饭碗，极少数甚至难以维系基本生活。显而易见，在这场急速的社会变革中，弱势群体因无力转变而陷入窘境，而占据制度性资源的强势群体却巩固和加强了优势地位，社会中贫富差距不断扩大，权力寻租和利益输送愈演愈烈，阶层间的社会矛盾逐步加深。这就是 20 世纪末我们很容易觉察到的社会现象，也引起了党和政府以及社会各阶层的普遍关注。

弱势群体面临的尴尬状况不仅限于收入分配的非公平和非均衡，社会保障的缺位也是不可忽略的社会弊病。在计划经济时代，我国实行的低水平的企业保险制度，养老、医疗等所有福利事项皆由企业包揽下来，尽管生活艰难，但是应对突发疾病或生存问题有基本的保障。改革开放后的社会保险改革也取得了较大进展，然而由于城乡二元社会结构的鸿沟存在、社会资源分配制度不合理等原因，城乡地区、阶层间的保障程度不均衡，这对于自然性弱势群体（如残疾人、孤寡老年人、罹患重病的人）来说，更是雪上加霜。此外，弱势群体还面对来自于政府层面的权力不当行使的侵犯、来自市场和社会层面的歧视和不平等对待问题，使相关的信访、缠讼成为沉痾宿疾，社会治理出现严重问题。

驻足回望，社会弱势群体承受着市场化改革的代价，不仅影响了弱势阶层自身的生存和发展，也制约着中国经济社会的可持续发展以及和谐社会的建设。因而，在 21 世纪初，弱势群体的保护问题就为社会各界所瞩目，并引起中央的关注。朱镕基总理在 2002 年政府工作报告中首次使用“弱势群体”概念，并强调国家应不断扶持低收入群体和弱势群体。一时间，政治学者、社会学者和经济学者对弱势群体保护的研究如雨后春笋般涌现，与此相关的法学探索（尤其是公法学和社会法学的研究）也开始起步，人权保障与弱者保护的研究比肩并起。实事求是地说，进入 21 世纪以来，在制度层面，各类弱势群体保障立法开始得到重视，社会保障制度改革开始起步，但是由于各种历史和现实原因，制度改革的实践过程并不理想，遇到的阻力不小；最根本的还是观念原因、制度障碍以及既得利益集团的抵制，表现为政府管理层面的行政不作为，社会团体的麻木不仁，以及强势群体有形无形的掠夺等方面，如城市拆迁和农村的“合村并居”行为，过分关注开发商利益和获得土地财政收益，而忽视城市拆迁户和失地农民的生存安排。“冰冻三尺，非一日之寒”，任何社会问题的积累都是一个过程，同时，人们认识一个重大的社会问题也是一个过程，而解决这个社会重大课题更是艰苦的过程。不能不说，进入 21 世纪以来，党中央提出的科学发展观、构建和谐社会等就是在这方面的积极努力，中央对于“三农”问题的关心，包括废除了存在绵延千年以上的农业税，均给人以突出印象。但由于种种原因，贫富悬殊等痼疾绝非一时能解决，关注弱势群体工作总体上进展迟缓。

情况表明，重要的理论关切、制度安排和实践问题都在向我们证明建立弱势群体保护机制的长期性和复杂性，这对于研究者、制度设计者和实践人员都是重大的历史考验。党的十八大开启了全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的历史新时期，对弱势群体权益的保护被提到新的历史高度，特别是党的十八届三中全会提出了提升国家治理体系和治理能力现代化，党的十八届四中全会充分强调了全面推进依法治国，提升法治能力的要求，这些战略布局和种种具体举措都预示着作为民生焦点问题的弱势群体的权益保护已经迎来了新的改良契机，有关弱势群体保护的制度建设也必将迈入新的研究阶段。

一、弱势群体权益保护问题：作为公法学人的时代使命

弱势群体保护是一个宏大的时代课题，它既具有宏观政策性倾向，亦涉及微观层面的关怀与照护。制度构建的难题重重。一方面，弱势群体的类型复杂多样，而且充满变化，具有浓厚的时代性色彩，在保护措施的设计和设定上都是一个庞大的系统工程；另一方面，我国弱势群体产生的原因，除了受自然性、社会性等一般情形的影响外，还受制于我国特殊的政治环境和法治环境，弱势群体的保护存在着错综复杂的体制性障碍。例如，相当一段时间里，我国政策执行依赖于硬指标的绩效考核，一些地方层面通过非正规地压低“农民工”和“下岗工人”的劳动力价格拉升 GDP 增量，而忽视对他们的生存保障并且不承担相应的治理责任，故而使弱势群体保护的制度建设步履蹒跚。当然，这并不能说明地方政府在推动民生工作上毫无贡献，也不能因此否定市场化改革的地位与价值，毕竟在一个处于制度转型的国度里，经济发展的硬道理是毋庸置疑的，因为这是推进弱势群体保护的资源基础。然而，经济发展与人权保障的紧张关系，客观上需要我们加以理性的调节，要求行政主导型治理方式向人大、政府、司法、社会组织协作的宪法治理模式转型。这都需要时间：地方人大的政治权威需要一个长期的积累，司法公信力和独立性的提升也非一日之功，公民社会的培育和壮大更是缓慢曲折的前进过程。基于上述这样的政治经济社会现实，如何激励政府推进弱势群体保护，制约权力行使存在的错位、越位和侵权行为，激励全社会关注弱势群体的权益保护，使得我国弱势群体保护的制度体系很快建设和实施等，都成为我国公法研究不可绕开的话题。

从总体上讲，弱势群体权益的保护问题，除了需要做制度层面的深刻分析外，其“权益”二字应该成为研究的焦点对象。但这也可能带来一些疑虑：公法与私法同为保障权利所设，那么在权利研究上进行领域划分是否还有必要？因为大量弱势群体权益问题在改良“私法自治”的制度设计上似乎已可得到妥

善的解决，公法研究是否有必要将其作为自己的研究重点，或者说是否这种研究仅仅是私法保障之外的辅助手段而不具独立价值？我们认为，诚然，弱势群体保护频频发生在私法领域，在企业、社区确实存在着诸多弱势群体权益受到侵犯、保障不足的问题，比如农民工被拖欠工资问题、就业歧视问题、有毒作业工人的健康保障问题、离婚家庭的儿童抚养问题以及老年人赡养费问题等，这些社会问题就存在于我们周围，常常使人们熟视无睹，这些涉及衣食住行、生老病死的日常生活问题首先需要社会的关心，私法的保护机制是实实在在的、必不可少的。而且，通常而言，相比宏观层面的公法机制，针对特定问题的私法机制对于弱势群体权益保护或许更加细致、更有效率，用通俗的话来说，有时往往“远水救不了近火”，“在住房极其紧张的环境下，租赁管制的规则，相比向房屋富余者征税的分配规则，将更有助于将房屋分配给需要的群体”^①。

但是，公法与私法的界线并非那么断然分开，制度设计与实践也远未如此简单和纯粹。从私法层面看，私法部分的立法活动须负担合宪性义务，法官在适用民商事法律和一般规则时，也必须保证其行为不构成对当事人基本权利的侵犯，私法的活动必须受到公法理念，特别是宪法理念的引导和制约。在具体案件中这种情况尤其突出：诸如农村的“出嫁女的土地承包权的保障”、城市的“就业性别歧视案”等疑难案件就无法单独凭借民法规则做出判断，其内化的权利冲突问题必须在宪法的视域中进行衡量和判断。由此可知，私法面对复杂的弱势群体权益问题时脱离不开宪法的约束，而尊重实质平等的宪法价值，保护弱势群体的合法权益，已成为私法自治原则得以实现的前提。另外，从公法层面看，由于缺乏良善的公法制度安排，面对社会上的权利侵犯和保障不作为，导致弱势群体承受着权利贫困的代价，导致社会恶性案件或者群体性事件的发生，究其深层原因，大多与他们的利益和诉求不能有效地透过制度层面进入决策保护或者得到公平的司法解决有关。由此可知，私法保护的效果依赖于法治的成熟度与公信力，依赖于公法的文化底蕴与治理能力。在人民的生存照护需求的满足还处于初步状态，人权保障体系还不够完备的中国社会，尤其需要突出公法保护功能的首要意义和关键地位。

我们认为，讨论民事诉讼中的弱者利益司法保护，特殊合同领域中的弱者利益保护以及国际私法中的弱者利益保护等都具有重要意义，但公法学的研究依然无法替代。一方面，宪法制度是元制度，是生成制度的根本性制度，弱势群体的权益保护问题需要纳入我国社会主义宪法制度建设的视野下予以考究；

^① 许德风. 论民法典的制定与弱者保护 [J]. 广东社会科学, 2012 (1): 18.

另一方面,作为宪法实施具体化的行政法律制度,其“形而下”的实证品格可以依据不同弱势群体的产生情境和发展脉络,建构不同的保护制度。出于因应国家治理现代化的需要,遏制市场排斥和社会歧视,补偿改革带来的利益失衡等原因,保护弱势群体权益的公法制度建设已刻不容缓。总之,以“权益”作为弱势群体保护研究的核心时,私法的贡献不容置喙,而公法学人更应当担负起同样重要的使命,在理论和制度两方面为解决弱势群体保护的问题建言献策。

二、弱势群体权益保护的公法学研究现状

弱势群体的公法保护的提法已不是一个崭新的概念,在此前已有诸多相关研究为本书的写作打开了方便之门。据笔者在中国知网上的搜索来看,较早的是在2000年讨论农民平等权的法律保护问题^①,而2001年前后,有关外来务工和城市下岗工人的就业、再就业问题成为关注焦点,而讨论的话题主要是保护企业弱势群体、完善“弱势”法律保护弱势群体、弱势群体司法救助^②等。初期这些探讨多偏向于政策和实务,鲜有有深度的理论关切。随后,比较引人注目的是,李林教授从人权视角讨论法治社会下的弱势群体保护^③,而在2002年“弱势群体”概念在政府工作报告出现后,公法关注弱势群体的研究成倍增加。例如,朱应平对弱势群体的宪法司法研究^④比较新颖;在2004年“尊重与保障人权”写入宪法后,许多公法学者和人权学者开始广泛参与到弱势群体权利保障的热烈讨论中。在这些研究中,既包括普遍意义上的“平等权”讨论,也包括一些具体领域的权利保障的研究,如有关拆迁户的居住权、城市居民环境权、农民工权益、艾滋病患者权益等都引起了关注;既包括宪法层面的保护研究,如弱势群体的宪法权利及其保护^⑤;也包括具体行政法层面的保护研究,如弱势群体保护呼唤行政法治^⑥等。伴随社会法研究的兴起,社会权的研究被不断细化,在规范研究之外,也融入了多学科的话语和视角。例如,周刚志从基本权利的均等保护方面,切入到财税法的领域,强调财税资源的分配正义是弱者保障的重要部分。^⑦近两年,直接以“社会保险”“社会保障”为题的讨论增多,如石红梅认为建立统一的社会保障基本法,是推进弱势群体保护法规体系建构的关键环节,有利于更好地连接宪法与单向法,强化宪法的规范和引导。

① 周其明. 农民平等权的法律保障问题 [J]. 法商研究, 2000 (2): 23-28.

② 浦发. 为弱势群体提供司法救助 [J]. 浦东开发, 2001 (12): 52.

③ 李林. 法治社会与弱势群体的人权保障 [J]. 前线, 2001 (5): 68-72.

④ 朱应平. 论弱势群体权利的宪法司法保护 [J]. 云南行政学院学报, 2003 (3): 124-129.

⑤ 周刚志. 论弱势群体的宪法权利及其保护 [J]. 江苏行政学院学报, 2012 (3): 124-129.

⑥ 马怀德. 弱势群体呼唤行政法治保护 [J]. 人民论坛, 2010 (36): 204-206.

⑦ 周刚志. 论基本权利的均等保护 [J]. 厦门大学学报 (哲学社会科学版), 2010 (1): 137-144.

笔者自2004年开始研究弱势群体保护问题,相继从宪法保护的角度讨论弱势群体的权益保护问题,如以“弱势群体的宪法地位研究”“和谐社会中的弱势群体的宪法保护”“宪法平等权与弱势群体的立法保障”等为题写了若干文章。在近几年,笔者开始关注具体层面的公法问题,如拆迁户、征地户的保护问题,行政复议、信访制度、行政诉讼等相关问题。在这些具体的公法争议中,笔者愈发觉得,权益保护对处于“被动地位”的弱势阶层来讲,是一项举步维艰的系统工程。因而,今天的弱势群体保护研究已不能停留在抽象抑或具体的权利语境下,而应当回归到一个整体的公法视野中,追寻一个开放性、多样性、立体式的研究。

三、弱势群体保护在公法学研究视域当下的新关注点

弱势群体保护的公法研究从基础的弱势群体平等权面向迈入多元化的权利语境和制度样态。这种公法研究的转向,让我们看到了更深入、更广阔的问题路径,这些讨论有助于我们对弱势群体保护的认识,并打开研究视野。

首先,关注法律全球化与弱势群体保护。早有国外一部分学者基于国际法对于弱势群体保护的影响,重视并研究诸如国际私法中的弱者保护问题、国际人权法与各国宪法规范的汇流等问题,特别是美国有关司法审查的经验相对成熟,他们注重借鉴外国法、传统习惯与学说,大量引用国际公约的内容,讨论两性平等问题、外来务工人员的保护问题、移民保护问题等,已经积累了许多成果。在这方面,我国的人权研究还处于起步阶段,但在发展势头上,在借鉴国际公约方面也有越来越多的建树。近年来,关于行政法全球化的讨论方兴未艾,传统的公法制度只是面向国内政治,而且限于国内政治领域的公共参与,而将市场决策视为“私领域”空间,视野相当狭窄。然而,在公私法制度混合的全球化时代,市场本身的决定也具有公共性的成分,对于公民权利的影响之大有目共睹,因此,公法学者普遍认为,公法不能再被忽视。而这种变化使弱势群体保护的意义更加突出,因为分工合作的全球化发展让知识经济较为落后的弱势群体面临更加不利的处境。一方面,缺乏规范的公私合作可能带来更大的贫富悬殊;另一方面,弱势群体面临的市场歧视和排斥将更加严峻。在这种形势下,必须考虑我国的法制如何应对法律全球化的影响,进一步落实“国家尊重和保障人权”的国家基本价值观,缩小与国际人权公约之间的差距,以适应经济全球化发展的需要。

其次,关注财税体制改革与弱势群体保护。预算法历来有小宪法之称号,在一国的公共事务中,预算是民主决策的重要基石。在发展经济、促进社会和谐以及保护弱势群体的语境下,一方面,必须强化税收法定原则,保障私有财

产不受非法侵害和剥夺；另一方面，要保护和推进公共财产权的实现，纳税人在国家建设和改革发展的过程中，公平而均等地获得改革红利和社会福祉是一种具有高度正当性的公民权利，属于宪法上的基本权利。^①而许多弱势群体，受制于财政分配不均等的政策风险而带来贫富差距。面对分配正义上的拷问，强调公法财产法律规范的理性建构和有效实施，通过构建有效的财政平衡机制来推进公共财产和公共服务的平等享有，是弱势群体权益保护的一个重要话题。

再次，关注国家治理科学化与弱势群体保护。党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化，科学化、法治化地设计新型的治理机制问题。对此，不少地方已开始探索实施电子政务建设，运用现代信息技术将公共职能部门的组织结构和操作流程重组优化，提供高效率、高质量的公共信息和服务。这种充分借助互联网思维打造“智慧政务”的举措，在助力民生工作的同时，对于推进政务公开和公众参与的制度完善也颇具意义。然而，不少弱势群体缺乏网络利用的经验和能力以及对新方式信任度的不足，在“智慧政务”的转型中有被边缘化的可能，甚至于因个人信息保护的意识淡薄而遭受私密信息被披露的风险。这就要求“智慧政务”照顾到不同的需求面，简化政务活动的程序规则。如何兼顾好传统的公共行政方式，将合理公平的网络问政落到实处，是一个非常实际的课题。

最后，关注中央和地方分权与弱势群体保护。讨论中央与地方在弱势群体保护层面的角色扮演和责任担当，也是当下讨论的一个重要问题。在深化收入分配制度改革中，自分税制改革以来，我国中央和地方之间的制度分权初步形成，但还缺乏严格的规范，目前仍在不断探索和调整过程之中。但应该看到，地方政府实质上还是掌控了部分收入配置权力，他们在资金运用和资源分配上也大有用武之地，尤其在党的十八届四中全会之后，地方对于再分配的部分正在增加，地方财政向老年人、残疾人、儿童福利以及贫困群体等的社会保障投入有所倾斜，因此，地方政府在保护弱势群体的机制安排上存在着巨大的潜力。可以预见，今后增强地方政府的信心和使命感，激励基层各部门加大对弱势群体的关怀和扶持，将是凝聚社会共识，强化社会主义核心价值观的一种重要方式，也是稳定民族国家发展的重要保证。许多事项需要中央与地方的相互合作协商方能达成，程序上的公平参与与互动，毋宁说远重于形式上或实质上事项的划分。因此，以中央和地方的纵向分权为核心的给付责任分担，建构制度化的中央和地方之间的协商方式，也是弱势群体保护研究的一个重要方面。

^① 刘剑文. 论财税体制改革的正当性 [J]. 清华法学, 2014 (5): 6.

四、本书的写作意图及基本框架

总体上讲，本书的写作并不企图全方位地、完整地勾勒出弱势群体权益公法保护的全貌，而是尽可能阐述问题的核心，将当前中国语境下弱势群体保护的主要理论问题和实践问题清晰化。一方面，在理论上要继续做好“引进来”，研习国外弱势群体保护以及我国港澳台地区的优良法治经验，更新法治要素，以更深入地完备内地的法律制度和法治体系。另一方面，在实践上关注本土的问题，观察立法法修改、预算改革、法院的反歧视案件、基层自治组织的事务性参与等，以此作为我们问题讨论的最初动力和方向。在具体的理论建构和问题梳理中，要明确宪法的治理地位，并在行政法的制度脉络中探寻弱势群体权利保障的路径。弱势群体公法保护的问题纷繁复杂，若是一概论之，在行文体系上多有困难，本文以宪法和行政法的理论与制度为主线，对主要内容做如下安排：

第一，弱势群体权益的公法保护概述。重新梳理弱势群体的概念，厘清弱势群体的内涵、外延及其界限，整理弱势群体保护所涉及的权利内容，并针对弱势群体保护的问题，详细阐述“公法保护”的理论应然性与现实应然性，并提出公法保护的基本思路。

第二，弱势群体权益保护的域外借鉴。在这一部分主要介绍美国、德国、加拿大、韩国和日本的弱势群体保护的相关经验，通过领会不同国家弱势群体保护的背景和经验，可以对我国弱势群体保护的制度设计和实践安排有所助益。

第三，弱势群体权益的宪法保护。作为公法制度的顶层设计，宪法保护弱势群体的制度安排尤其关键。首先，明确弱势群体的宪法地位及其宪法性概念，了解宪法保护弱势群体的原则和宪法审查的方式。其次，在具体的制度设计上，研究立法保护、司法保护和行政保护如何在宪法之规定和理念的约束和要求下去开展工作。最后，第三视域的制度空间得到大幅扩张，社会福利民营化为弱势群体权益保护迎来了新的曙光，因此，需要研究的问题很多，例如：这是否意味着国家将退居二线而让第三部门成为弱势群体保护的核心，国家与社会在弱势群体保护层面的宪法义务应当如何分配等，这些问题成为本部分讨论的核心。

第四，弱势群体权益的行政法保护。宪法对于法律体系约束效力应当透过具体的法律规范来实现，而行政法作为“动态的、具体化的宪法”，应当在弱势群体保护问题上承担实践中的主要责任，完成弱势群体具体保护的各类事项。由此，行政法作为保护弱势群体权益的重要的理论话语和制度规范的由来，应当秉持怎样的实践理念，弱势群体保护有哪些权利事项与行政法保护有关。此

外，行政法对于弱势群体权益保护提供了什么现实制度，该制度对于弱势群体的保护有什么不足之处，应当如何完善和创新，作为弱势群体保护“排头兵”的各类慈善组织在弱势群体保护的公法制度中应该扮演怎样的角色，其与国家行政保护的关系如何处理等，都是行政法制度保护中的重要问题。

第五，弱势群体权益保护的公法救济路径。弱势群体围绕具体的公法救济制度，针对弱势群体权益保护所具有的特殊性来进行论述，以期建构一套统筹兼顾、多元协调、共同推进的弱势群体权益的公法救济机制。本部分主要围绕信访的负和博弈，行政诉讼立案难、执行难问题，行政复议作为主渠道的障碍，公法制度在法律援助中的作用等内容展开讨论。

