



中共中央党校科研精品文库



社会稳定与 弱势群体权利保障研究

张晓玲 主编

Shehui Wending Yu
Ruoshiqunti Quanli Baozhang Yanjiu



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House



中共中央党校科研精品文库

国家开发银行资助

中共中央党校2012年度一般科研项目



社会稳定与 弱势群体权利保障研究

张晓玲 主编

Shehui Wending Yu
Ruoshiqunti Quanli Baozhang Yanjiu



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

社会稳定与弱势群体权利保障研究 / 张晓玲主编.
—北京: 中共中央党校出版社, 2015.7
(中共中央党校科研精品文库系列)
ISBN 978-7-5035-5603-6

I. ①社… II. ①张… III. ①边缘群体—社会保障—
关系—社会稳定—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 115282 号

社会稳定与弱势群体权利保障研究

责任编辑 井 琪 冯 研

版式设计 尉红民

责任校对 马 晶

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 三河市恒彩印务有限公司

字 数 264 千字

版 次 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 22

定 价 52.00 元

版权所有 • 侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

出版前言

中央党校作为党的最高学府，长期以来，为革命、建设和改革开放培养了一批又一批领导干部，同时，涌现了一批又一批学术名家和优秀学术成果。

近年来，中央党校教研人员深入开展科研课题研究，取得优异成绩。我们选择其中具有较高学术水平和社会价值的研究成果，经校内外专家评审，作为《中共中央党校科研精品文库》出版，以展示中央党校学术研究的整体实力，提升中央党校的整体学术形象，打造中央党校的学术品牌。

以《中共中央党校科研精品文库》出版为契机，我们将推出更多能够在国内外产生影响、在历史上流传下去的受读者欢迎的精品力作，为中央党校“一流学府”建设添砖加瓦，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供智力支撑。

中共中央党校科研部

中共中央党校出版社

前 言

加强对社会弱势群体权利保障与维护社会稳定有着内在的联系。在我国经济转轨、社会转型过程中出现的社会弱势群体，结构复杂、人数庞大。弱势群体的基本权利受到忽视甚至被严重侵害引发了大量的社会矛盾和冲突，突出表现为劳资之间、穷人和富人之间、农村人和城市人之间、公民和权力机关之间矛盾的加剧，特别是近年来弱势群体的非常态群体行为，甚至是非理性、过激的恶性事件增多，这已经成为一个影响社会稳定的严重社会问题。

从人权的视角看，一个社会的稳定状态取决于社会全体成员的权利得到保障的状况；取决于社会成员之间的权利关系、社会成员的权利和公权力之间的关系是否和谐；取决于当权利与权利之间、权利与权力之间出现矛盾时，能否用民主法治的途径妥善解决，从而防止因权利保障失衡而引发的社会隔阂、仇恨甚至分裂。当前，社会弱势群体权利问题已经成为社会公正的焦点。关注社会的弱势群体，加强对弱势群体权利的保障，是实现社会公正的关键，是维护社会稳定的必然要求。

在一个利益和价值多元化的社会中，公正的原则应当贯彻到社会的最底层。以法治的方式加强对社会弱势群体的权利保障，是化解社会矛盾冲突的基本途径；也是巩固共产党执政合法性、增强政府公信力的重要途径。

习近平总书记指出：“要处理好维稳和维权的关系，要把群众合理合法的利益诉求解决好，完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度，强化法律在化解矛盾中的权威地位，使群众由衷感到权益受到了

公平对待、利益得到了有效维护。”这一论述提出了转变观念、树立以维护人民权利为基础的维稳观的新要求。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步提出,“依法加强和规范公共服务,完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规”。四中全会《决定》强调,“必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本权益为出发点和落脚点”,“加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实,实现公民权利保障法治化”,“健全公民权利救济渠道和方式”,“加强人权的司法保障”,等等。

以弱势群体权利保障为视角,深入系统探讨影响我国社会稳定的复杂因素,设计保障社会弱势群体共享改革和发展成果的长效机制,创新社会管理机制,对于维护弱势群体的人权,减少群体性突发事件的发生,保持社会政治稳定,全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有十分迫切的现实意义。

本书的主要框架如下:

一、社会稳定与弱势群体权利保障的现实背景。本书认为,当前我国正处在全面建成小康社会的决定性阶段,而社会稳定是全面建成小康社会的基础组成部分。“现代性产生稳定,而现代化引起不稳定”,正处于现代化进程中的我国面临维护社会稳定的巨大压力。要实现社会稳定,必须要加强对弱势群体权利的保障,防止因权利保障失衡而引发的社会隔阂和仇恨。这既是维护社会稳定的现实要

求，也是落实我国宪法规定的“国家尊重和保障人权”原则的必然要求。

二、我国弱势群体的界定与弱势群体面临的挑战。本书认为，社会弱势群体是指在社会上处于不利地位、竞争能力弱、生活上贫困、社会地位低下的人群。我国现阶段社会弱势群体主要包括农民工、城市失业人员、贫困农民、残疾人、妇女、儿童等。目前，我国弱势群体面临的挑战主要包括：贫困、社会排斥、维权成本高、利益表达渠道不畅、血汗工厂与各类安全事故危害劳动者的生命健康权、社会保障不足、权利救济不及时等。

三、社会稳定与弱势群体权利保障的内在关系。本书认为，保障弱势群体权利是社会稳定的基础，只有保障弱势群体权利才能提升他们的经济能力、遏制贫富差距拉大的趋势、缓和社会冲突、提高政府公信力、实现社会公正和有序，并最终实现社会稳定。当前弱势群体权利保障不足主要体现在弱势群体的经济权益保障不足、社会融合有障碍、社会参与受抑制、贫困加剧、阶层流动凝滞化。由此引发的弱势群体自我维权呈现出非理性化、易极端化、拒斥司法等特征，对我国的社会稳定不利。

四、弱势群体权利保护的国际经验。结合瑞典、德国、美国、新加坡、韩国等国家对弱势群体权利保障的实践经验，本书认为，应当特别重视以立法的形式保障弱势群体权利，推动弱势群体权利保障的司法化，高度重视社会组织在弱势群体权利保障中的作用。

五、完善弱势群体权利保障、维护社会稳定的法治建设。本书认为，要从立法、执法和司法三个层面来全面设计和完善对弱势群体的权利保障。要遵循平等和不歧视原则、利益平衡原则、公共服务

均等化原则、优先保护弱势群体原则、政府责任原则等，完善弱势群体权利保障的法律体系建设。要建立有针对性的具体制度，强化政府保护弱势群体权利的责任意识；推进依法行政，减少随意执法的制度空间；充分发挥工会的作用，完善集体谈判制度；建立反歧视专门机构；引导企业树立社会责任意识等。要推进司法改革，以制度建设确保司法公正；完善对弱势群体权利司法保护的机制；创新向弱势群体倾斜的法院司法工作方式；创新工作方法，转变思维理念，通过向弱势群体倾斜的司法方式来更好地保障弱势群体的权益，促进社会稳定。

六、完善弱势群体权利保障、维护社会稳定的具体对策。本书认为，必须树立正确的社会稳定观，从动态的角度看待社会稳定，避免用强制手段从表面抹平社会矛盾。要建立社会利益的协调与平衡机制，包括公平、公开、公正的市场竞争机制、政府的宏观调控机制以及社会的协调和整合机制。要大力推进社会管理体制创新，完善政府的服务功能，拓展社会组织发展空间，鼓励城乡居民进行自我治理。要构建多层次民主参与的新模式。要拓宽弱势群体的利益表达渠道。要强化对公共权力的制约与监督，从权力内外两方面和具体制度设计上加以落实。要完善基层群众性自治组织，处理好基层政权和基础自治组织的关系，全面落实基层群众的自治权利，推进基层群众性自治组织的制度建设。要建立健全社会预警体系，发挥各类基层组织的作用，做好舆情监测，尝试建立基层信息员制度。要构建应对突发事件的危机管理机制。要大力推进基本公共服务的均等化等。

本书是国家开发银行资助、中央党校 2012 年一般科研项目“社会稳定与弱势群体权利保障研究”结项研究成果。课题主持人张晓玲拟

定了课题研究提纲、负责统稿和定稿工作。张勇博士为课题研究、统稿等做了大量协助性工作。

本书具体分工如下：

第一部分 社会稳定与弱势群体权利保障的背景研究 张勇（博士、中央党校政法教研部讲师）

第二部分 社会稳定与弱势群体权利保障内在关系研究 王静（博士、中央党校政法教研部人权教研室副主任，副教授）

第三部分 当代中国弱势群体权利面临的主要挑战 张晓玲（中央党校政法教研部副主任、教授）、王浩东（中央党校研究生院法学专业硕士生）、刘昱辉（中央党校研究生院法学专业博士生）、李思（中央党校研究生院法学专业博士生）

第四部分 弱势群体保护的国际经验 高长见（博士、中央党校政法教研部副教授）

第五部分 完善弱势群体权利保护机制、维护社会稳定的对策研究之一 王若磊（博士、中央党校政法教研部讲师）

第六部分 完善弱势群体权利保障机制、维护社会稳定的对策研究之二 井敏（博士、中央党校政法教研部公共管理教研室副主任，副教授）

本书在写作过程中参考了学术界专家学者的学术成果，谨在此一并表示感谢。

本书的出版得到国家开发银行和中共中央党校科研部的帮助，在此特向国家开发银行和中共中央党校科研部表示衷心的感谢。

本书的出版得到中共中央党校出版社田国良社长的大力支持，得到了一编室主任井琪副编审的全力帮助，冯研编辑为本书的出版付出

社会稳定与弱势群体权利保障研究

了辛勤的劳动，在此一并表示诚挚的谢意。

社会稳定与弱势群体权利保障的关系问题是一个涉及面很广的重要课题，由于课题主持人的水平所限，本书还存在不足和缺陷，真诚欢迎并感谢读者批评指正。

张晓玲

2015年5月20日

目 录

第一部分 社会稳定与弱势群体权利保障的背景研究	1
一、实现社会稳定是构建社会主义和谐社会的内在要求	2
(一) 社会稳定的基本内涵	3
(二) 社会稳定与社会主义和谐社会的关系	7
(三) 当前维护社会稳定的现实紧迫性	10
二、完善弱势群体权利保障才能真正实现社会稳定	14
(一) 弱势群体的基本内涵与特征	14
(二) 弱势群体权利保障与社会稳定的关系	17
(三) 我国弱势群体权利保障的现状	20
(四) 弱势群体权利保障与群体性事件的关系	23
三、当前该项课题的研究现状	25
第二部分 社会稳定与弱势群体权利保障内在关系研究	31
一、弱势群体权利保障不足影响社会稳定的内因分析	32
(一) 弱势群体的经济权益受损与社会稳定	32
(二) 弱势群体的社会融合障碍与社会稳定	34
(三) 弱势群体社会参与受抑与社会稳定	37
(四) 弱势群体贫困加剧与社会稳定	38

(五) 弱势群体阶层流动受困与社会稳定	40
二、弱势群体的行为倾向及对社会稳定的影响	41
(一) 弱势群体的非组织化阻碍理性协商	41
(二) 弱势群体行为易极端化冲击社会运行秩序	42
(三) 弱势群体利益表达非司法化阻滞社会稳定	43
三、保障弱势群体权益是实现社会稳定的基础	44
(一) 保障弱势群体经济权益, 实现社会公正	45
(二) 保障弱势群体权益, 缓解贫富严重分化	46
(三) 保障弱势群体权益, 调和社会冲突	48
(四) 保障弱势群体权益, 塑造政府公信力	49

第三部分 当代中国弱势群体权利面临的主要挑战

51

一、当代中国社会弱势群体的类型学分析	52
(一) 农民工	53
(二) 城市失业人员	58
(三) 农村贫困人口	59
(四) 残疾人	64
(五) 妇女	88
(六) 儿童	99
二、我国弱势群体面临的主要权利问题	112
(一) 弱势群体的贫困问题	112
(二) 社会排斥对弱势群体的伤害	117
(三) 维权成本高	127
(四) 利益表达渠道的不畅	134
(五) “血汗工厂” 与各类伤亡事故和职业危害等	139

第四部分 弱势群体保护的國際經驗	147
一、各國弱勢群體權利保障制度	148
(一) 瑞典的弱勢群體權利保障	151
(二) 德國的弱勢群體權利保障	155
(三) 英國的弱勢群體權利保障	159
(四) 美國的弱勢群體權利保障	164
(五) 韓國的弱勢群體權利保障	174
二、國外弱勢群體保護對我國的啟示	176
(一) 應當重視立法在保障弱勢群體權利中的主導作用	176
(二) 應當高度重視司法在弱勢群體權利保障中的基礎作用	181
(三) 應當高度重視社會組織在弱勢群體權利保障中的 補充作用	194
第五部分 完善弱勢群體權利保護機制、維護社會穩定的 對策研究之一	201
一、加強弱勢群體權利保障的立法原則	202
(一) 平等原則和不歧視原則	202
(二) 利益平衡原則	204
(三) 公共服務均等化原則	204
(四) 優先保護弱勢群體原則	205
(五) 政府責任原則	206
二、加強弱勢群體權利保障的執法解決方案	207
(一) 建立有针对性的具體制度，強化政府保護弱勢群體權利的 責任意識	208

(二) 推进依法行政, 减少随意执法的制度空间	210
(三) 建立反歧视专门机构	213
(四) 充分发挥工会作用, 完善集体谈判制度	214
(五) 引导企业树立社会责任意识	215
三、弱势群体权利保障的司法对策研究	216
(一) 推进司法改革, 以制度建设确保司法公正	217
(二) 完善对弱势群体权利司法保护的机制	221
(三) 创新向弱势群体倾斜的法院司法工作方式	224
四、加强弱势群体法律援助权保护: 以农民工法律援助权为例	225
(一) 农民工法律援助权的概念	225
(二) 农民工法律援助权与意义	228
(三) 农民工法律援助权的内容	230
(四) 尊重和保障农民工法律援助权的义务和责任	233
(五) 中国立法对农民工法律援助权的确认	235
(六) 农民工法律援助权在中国的实现状况	239

第六部分 完善弱势群体权利保障机制、维护社会稳定的

对策研究之二	255
一、树立正确的社会稳定观	257
二、建立社会利益的协调与平衡机制	268
(一) 公平、公开、公正的市场竞争机制	270
(二) 政府的宏观调控机制	272
(三) 社会机制的协调和整合	278

三、大力推进社会管理体制创新	280
(一) 作为社会治理最主要的主体, 政府的角色要有新的变化	282
(二) 作为社会管理重要主体之一, 社会组织要有新发展	285
(三) 鼓励社区和公民的自主治理行为	287
四、构建多层次民主参与的新模式	290
五、拓宽弱势群体的利益表达渠道	295
六、强化对公共权力的制约与监督	301
(一) 以权力约束权力	303
(二) 专门或独立部门的制约和监督	303
(三) 以权利制约权力	304
(四) 以程序约束权力	304
七、完善基层群众性自治组织	305
八、建立健全社会预警体系	308
九、构建应对突发事件的危机管理机制	311
十、大力推进基本公共服务的均等化	315
参考文献	319

第一部分

社会稳定与弱势群体权利保障的背景研究

邓小平指出：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉。”^①在这一思想指导下，上世纪80年代后期以来，我们党特别强调社会稳定对中国特色社会主义建设的重要性，多次指出要正确处理改革发展稳定的关系，在保持社会基本稳定的前提下推进国家的改革与发展。进入新世纪，我国的经济社会快速发展，经济社会结构发生重大调整，但发展过程中出现的新矛盾、新问题也开始集中显现，成为影响我国社会稳定的新因素。在这些新矛盾、新问题中，比较显著的是弱势群体生活困难及其经济社会权利得不到有效保障的问题。这一问题不解决，我们的小康社会就很难建成，社会稳定的大局也将受到极大影响。中央提出要以人为本推进社会建设，推动改革开放成果为人民群众所共享，正是从全局层面考虑而作出的重大战略选择。本书就是从社会稳定角度探讨我国的弱势群体权利保障问题，认清完善弱势群体权利保障与促进社会稳定的内在关系，研究我国弱势群体权利实现的基本情况，总结国内外在弱势群体权利保障方面的成功经验，提出我国完善弱势群体权利保障的措施建议。

一、实现社会稳定是构建社会主义和谐社会的内在要求

进入新世纪以来，中央在深刻认识现实国情的基础上，从中国特色社会主义本质及事业全局的高度，提出构建社会主义和谐社会的重大战略任务，并将其作为贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务和全面建设小康社会的重大现实课题。这是中央对中国特色社

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第284页。