


SHEHUI RUOSHI QUNTI
QUANLI DE FALV BAOZHANG YANJIU

社会弱势群体
权利的法律保障研究

张晓玲 / 主编



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

法律保障研究
社会弱势群体权益

张晓玲



的



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

责任编辑 井 琪
版式设计 李 灵
责任校对 王 巍
责任印制 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

社会弱势群体权利的法律保障研究/张晓玲主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2009. 6
ISBN 978-7-5035-4152-0

I. 社… II. 张… III. 边缘群体-法律-研究-中国
IV. D922. 182. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 096472 号

中共中央党校出版社出版发行
社址: 北京市海淀区大有庄 100 号
电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)
邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 12. 125

字数: 233 千字

定价: 28. 00 元

导 言

构建社会主义和谐社会是中国共产党从新世纪新阶段中国发展的现实出发提出的一个重大战略目标，具有重要的理论和现实意义。关注弱势群体，加强对弱势群体的权利保障是构建社会主义和谐社会的必然要求和题中应有之义。

古往今来，社会和谐、安定、平等一直是人类追求的美好理想。中国儒家提出的“大同理想”就集中反映了中华民族对和谐社会的向往和追求^①。在西方，从柏拉图提出的理想国，到亚里士多德提出的由中等阶层管理国家的政治理想，再到近代欧洲空想社会主义者在批判资本主义中提出的“和谐制度”^②，都是要实现社会的有序和谐。马克思恩格斯把人类的彻底解放作为自己毕生追求的目标，明确肯定实现和谐是人类社会发展的必然趋势。

在我国经济转轨、社会转型过程中出现的弱势群体，

① 张岱年先生提出，和谐思想不仅是儒家的最高价值标准，也是“整个中国传统文化的最高价值原则”。

② 例如，欧文把自己在美洲的共产主义试验称为“新和谐公社”；傅立叶在《全世界和谐》一书中提出，新和谐制度将代替资本主义制度。

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的群体行为，甚至是非理性、过激的恶性事件增多，这些已经成为影响构建社会主义和谐社会的严重社会问题。

弱势群体问题实质上是人权保障问题。权利保障法律体系的缺陷和不足，是产生这些问题的制度性根源。因此，构建保护弱势群体权利的法律机制应是和谐社会法制体系的一个非常重要的方面。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，按照“国家尊重和保障人权”的宪法原则，以弱势群体人权保障为视角，深入系统探讨同我国社会转型、经济转轨相适应的保护弱势群体的法律制度，设计保障弱势群体共享改革和发展成果的长效机制，对于维护弱势群体的权利，保持社会政治稳定，实现党中央提出的构建社会主义和谐社会的战略目标，具有十分迫切的现实意义。

本书第一章研究了弱势群体权利保障与和谐社会法制构建的背景。该章主要研究和谐社会目标提出的现实背景；系统探讨人数庞大的社会弱势群体是怎样产生的，他们面临的基本人权问题及这些问题产生的原因；从法理层面深入探讨和谐社会的丰富内涵、价值基础和基本目标，从理论上探讨弱势群体权利保障与构建和谐社会的内在关系。第二章研究当代中国弱势群体权利问题。该章探讨了弱势

群体的涵义和范围，确立分类的标准；分别探讨了不同类型的弱势群体的权利诉求；重点考察和分析了他们在生存权、平等权、教育权、民主政治权方面遇到的突出问题和障碍。第三章研究弱势群体的权利救济方式的选择及对社会和谐的影响。该章主要分析弱势群体在权利受到侵害后的行动策略及后果，重点从立法、执法和司法等层面探讨这些问题产生的制度性原因，分析法律制度改革和创新的突破口和方向。第四章研究国外保护弱势群体的实践及弱势群体国际保护制度。该章系统探讨国际人权公约确立的有关人权标准，研究国际社会关于保障弱势群体权利的制度和措施，包括立法、行政、司法等方面，重点探讨西方法治国家对弱势群体权利保护制度的特点及可资借鉴的内容。第五章研究了构建保护弱势群体权利的法律制度。该章主要研究对弱势群体法律保障的基本原则和总体解决方案，在大量的实际调查和深入的理论分析基础之上，从国际、国家和社会的层面对弱势群体权利保障机制进行系统研究，提出了构建同国情相符合、全方位、多层次的弱势群体法律保障机制的具体建议。

目 录

导 言	(1)
-----------	-------

第一章 弱势群体权利保障与和谐社会法制构建的背景研究

一 我国弱势群体问题的提出	(1)
(一) 弱势群体的贫困问题	(2)
(二) 弱势群体的平等权面临障碍	(16)
(三) 弱势群体的劳动安全权面临挑战	(23)
(四) 弱势群体权益受损引发的社会矛盾冲突和群体事件在上升	(26)
二 我国弱势群体形成的社会原因	(29)
(一) 弱势群体是经济转轨和社会转型的产物	(29)
(二) 不合理的城乡二元结构导致了农民的弱势地位	(35)
(三) 弱势群体的出现与社会保障制度不完善有关	(37)
(四) 弱势群体的出现与分配制度不完	

善有关	(41)
(五) 法制的健全使得一些群体在社 会中处于弱势地位	(42)
三 保障弱势群体权利是构建社会主义和 谐社会的内在要求	(44)
(一) 和谐社会的基本内涵	(45)
(二) 和谐社会的价值基础是人权	(48)
(三) 和谐社会的制度保障是法治	(51)
(四) 保障弱势群体权利是构建和谐 社会的内在要求	(52)
 第二章 当代中国弱势群体权利问题分析	(67)
一 社会弱势群体的界定和分类	(67)
(一) 弱势群体的定义	(67)
(二) 弱势群体的分类和外延	(70)
二 我国弱势群体面临的主要权利问题	(90)
(一) 农民工面临的主要权利问题	(91)
(二) 城市失业人员面临的主要权利问题	(106)
(三) 贫困农民面临的主要权利问题	(110)
(四) 残疾人面临的主要权利问题	(113)
(五) 妇女面临的主要权利问题	(118)
(六) 儿童面临的主要权利问题	(129)

第三章 弱势群体权利救济方式的选择及

对社会和谐的影响研究 (136)

一 权利救济的含义 (136)

(一) 何谓权利救济 (136)

(二) 我国法律规定的权利救济机制 (140)

二 弱势群体在权利受到侵害后的救济方

式选择 (142)

(一) 弱势群体在权利受到侵害后救济

行动的分类 (142)

(二) 诉讼、行政申诉 (143)

(三) 信 访 (148)

(四) 自我消极方式 (151)

(五) 寻求媒体帮助 (153)

(六) 采取非常态的群体行动 (155)

(七) 非理性暴力行为 (158)

三 弱势群体非理性行动的制度原因分析 (161)

(一) 立法方面 (161)

(二) 行政执法方面 (174)

(三) 司法方面 (180)

(四) 社会组织或团体机制不够完善 (184)

四 弱势群体权利救济不力对社会和谐的

影响 (186)

(一) 弱势群体权利得不到有效救济会

损害社会的公平和正义 (187)

- (二) 弱势群体权利得不到有效救济会
影响公众对于国家政权的信任 (189)
- (三) 弱势群体权利得不到有效保护会
危害到社会的安全稳定 (192)

第四章 国外保护弱势群体的实践及弱势

- 群体国际保护制度 (194)
- 一 国外弱势群体保护的理论与原则 (194)
 - (一) 平等原则与特殊保护原则 (197)
 - (二) 区别对待原则 (199)
 - (三) 合理性原则 (199)
- 二 国外保护弱势群体的实践 (200)
 - (一) 瑞典 (200)
 - (二) 法国 (202)
 - (三) 德国 (206)
 - (四) 英国 (209)
 - (五) 加拿大 (212)
 - (六) 美国 (216)
 - (七) 日本 (218)
 - (八) 韩国 (225)
 - (九) 印度 (227)
- 三 弱势群体权利的国际保护制度 (229)
 - (一) 国际人权法确立了保护弱势群体的原则 (230)

(二) 弱势群体权利特别保护制度	(232)
------------------------	-------

第五章 构建和完善保护弱势群体权利的法律制度

法律制度	(247)
一 弱势群体权利保障的立法对策	(247)
(一) 弱势群体权利保护立法的法理依据	(248)
(二) 弱势群体权利保护立法的基本原则	(253)
(三) 完善保护弱势群体权利的法律体系	(258)
二 弱势群体权利保障的行政执法对策	(285)
(一) 各级政府切实树立保护弱势群体是政府责任的观念	(285)
(二) 完善有关行政执法制度	(287)
(三) 依法推行弱势群体保护性社会政策	(293)
(四) 积极有效应对弱势群体非理性集体行动	(301)
(五) 建立专门保障弱势群体权利的国家机构	(306)
三 弱势群体权利保障的司法对策	(306)
(一) 司法保护弱势群体权利的意义和特点	(307)

(二) 司法对弱势群体权利保护的基本 原则	(316)
(三) 弱势群体权利保护的司法对策 探讨	(323)
主要参考文献	(367)
后 记	(373)

第一章 弱势群体权利保障与和谐社会法制构建的背景研究

20 世纪 90 年代以来,在我国经济高速发展的过程中,社会出现了深刻的分化。随着城乡差距、地区差距和收入差距的扩大,我国出现了一个结构复杂,人数庞大的社会弱势群体。弱势群体在权利方面遇到的多种问题严重影响了社会主义和谐社会的构建。研究弱势群体权利保障问题的缘起,是切实保障弱势群体权利、构建社会主义和谐社会的重大课题。

一、我国弱势群体问题的提出

弱势群体是任何社会都存在的社会现象,但是,我国当前具有相当规模的弱势群体是在我国社会经济高速发展、经济转轨和社会转型的过程中出现的,具有不同于传统弱势群体^①的复杂的社会背景和新特点,值得我们高度关注。

^① 传统弱势群体是指在计划经济时期的弱势群体。我国在计划经济时期的社会弱势群体主要是老弱病残者,基本上可归为由生理性原因形成的弱势群体。

（一）弱势群体的贫困问题

当前，我国弱势群体面临的最紧迫的问题是生存权问题。弱势群体生存权问题的突出表现，就是经济上的贫困。

贫困分为绝对贫困和相对贫困两种类型。“绝对贫困又叫生存贫困，指缺乏维持生存的最低需求品，不能维持最基本的生存需求。相对贫困也叫相对低收入型贫困，是指虽然解决了温饱问题，但不同社会成员和不同地区之间，可能存在着明显的收入差异，低收入的个人、家庭、地区相对于全社会而言，处于贫困状态。”^①我国既存在一个庞大的绝对贫困群体，也存在一个人数众多的相对贫困群体。弱势群体的贫困呈现出相对贫困与绝对贫困并存的态势。

1. 弱势群体的绝对贫困问题突出

在1978年之前，我国处在普遍的贫困状况中，公民的收入差距较小，经济分层上的明显的弱势群体和强势群体的划分并不明显。

自1978年以来，我国的减贫成就举世瞩目，全国贫困人口减少了2亿多，占发展中国家脱贫人口中的75%^②。国务院发展研究中心发布的《中国发展报告2007》显示，从1981年到2004年间，中国贫困率从64%锐减到10%，减贫人数占了所有东亚国家的81%。根据2006年世界银行

^① 青连斌：《贫困的概念与类型》，人民网，2006年6月7日。

^② 《〈中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）〉中期评估政策报告》，国务院扶贫办网，2006年1月20日。

《贫困评估》提出的 1990—2002 年的全球最新贫困数据,按照每天消费 1 美元的标准,中国的贫困人口减少了 1.95 亿人,而全球贫困人口减少总数为 2.07 亿人,中国所占比例超过 90%^①。这是一个了不起的成就。

但是,从上世纪 90 年代以来,在我国经济快速发展的背景下,在贫困人口减少的同时,一个结构复杂的绝对贫困群体的存在成为一个突出的问题。

联合国规定每人每天生活费不足 1 美元为贫困线^②,而我国的贫困线过低,离此国际标准还有差距。1985 年,我国确定人均年纯收入 200 元人民币作为贫困线,据此,每个贫困人口每天的收入只有 0.55 元人民币(仅合每人每天收入约 0.06 美元),此后根据物价指数,逐年上调。

2005 年我国人均年纯收入 683 元人民币以下为贫困线,据此,每个贫困人口每天的收入只有 1.87 元人民币(仅合每人每天收入约 0.228 美元);低收入贫困人口的标准是 684~944 元人民币,据此,每个低收入贫困人口每天的生

① 《〈世界银行贫困评估〉报告初步结论》,国务院扶贫办网,2006 年 12 月 30 日。

② 1990 年世界银行采用了 370 美元作为国际通用贫困标准衡量各国的贫困状况,同时为了有效地反映印度、孟加拉国、印尼、埃及、肯尼亚等国的贫困变化,将 275 美元(约合 1 天 0.75 美元)作为国际通用赤贫标准,用于比较各国的极端贫困状况。按 1985 年购买力平价计算的每年 370 美元的高贫困线很快被简化成“1 美元 1 天”贫困标准,并被广泛接受。引自王萍萍:《中国贫困标准与国际标准之比较》,来源:《中国国情国力》,飞诺网,2006 年 10 月 9 日。

活标准也只有 2.58 元人民币。2008 年,我国绝对贫困线标准为人均纯收入 785 元人民币以下,据此,每个贫困人口每天的生活标准只有 2.1 元人民币;低收入贫困线标准为人均纯收入 786~1067 元人民币,也没有达到人均消费 1 美元的国际标准。国家统计局最新公布的数据显示,截至 2007 年底,全国农村贫困人口存量为 4320 万人,其中绝对贫困人口 1479 万,低收入人口 2841 万。^①

关于中国城市绝对贫困人口数量,到目前为止没有见到国家权威部门发布的统计数据^②,尽管如此,城市绝对贫困人口的存在仍是一个事实。《中国的社会保障状况和政策》白皮书指出:“截至 2003 年底,全国领取城市居民最

① 《我国拟将贫困线提高至年收入 1300 元》,新华网,2008 年 4 月 13 日。

② 我国也没有国家权威部门制定的一个统一的城市贫困标准。各部门对城市贫困人口的范围界定有较大差异。劳动和社会保障部门把贫困人口看成是失业下岗人员和离退休职工(尤其是指原属国有企业的职工),民政部门将最低生活保障对象视为贫困人口,工会系统把贫困人口视为“基层单位特困职工”,而统计部门一般把收入分组中最低收入户组的 5% 确定为贫困人口。中国学术界对城市贫困标准的测算也存在争议。任才方、陈晓杰(1995 年)曾采用比例法和基本生活费用价格指数相结合的方法,测算出 1994 年中国城镇居民的绝对贫困线为月人均 120 元,年人均 1440 元。国家统计局城市调查总队(1997 年)采用恩格尔系数法和维持生活的基本需求两种方法测算,得出 1995 年度中国城镇居民贫困线为月人均 150 元,年人均 1800 元。中国城市贫困研究课题组(2001 年)则把基本生活保障线看成为城市贫困线,并据此推算出 2000 年中国城市贫困线为 2310 元。由于缺乏统一的测算标准,各城市使用的方法均有所不同,所确定的低保标准更是相差悬殊。例如,2005 年 9 月,在全国 36 个主要城市中,深圳、广州、北京、上海、宁波等城市低保标准均在 300 元/月或者以上,而乌鲁木齐、西宁、长春、贵阳等城市不到 180 元/月。引自魏后凯、邬晓霞:《中国的贫困问题与国家反贫困政策》(上),人民网,2007 年 5 月 31 日。

低生活保障金的人数为 2247 万人，月人均领取 58 元。”^①根据 2007 年一季度民政事业统计数据，到 2007 年 3 月底，全国共有城市居民最低生活保障对象 22427335 人，比 2006 年年底增加了 18069 人^②；2007 年底，全国城乡低保对象是 3451 万人，平均低保标准为每人每年 840 元人民币，平均补助水平为每人每月 38 元人民币^③。2008 年 2 月城市低保人数 22845009 人；城市低保户数 10753195 户；人均补助水平为 123 元人民币/月。^④

有研究表明，“占城市 10% 的低收入户和 5% 的困难户在 2004 年前都没有达到每人每天消费 1 美元的贫困线。2005 年后低收入户勉强达到，但困难户仍然达不到。占城市人口 5% 的困难户年收入 2495 元，折合美元每天仅有 0.83 美元收入”。^⑤

根据我国民政部提供的数据，目前各项社会救助制度纳入的救助对象总数超过 1 亿人，其中，每年有 7000 万左右的灾民能够得到灾害救助，民政部门直接救助的经常性救助对象 5000 多万人，包括城市低保对象 2200 万人，农村

① 《中国的社会保障状况和政策》白皮书，人民网，2004 年 9 月 7 日。

② 《2007 年一季度全国城市低保情况通报》，中华人民共和国民政部最低生活保障网站，2007 年 5 月 11 日。

③ 李学举：《中国城乡社会救助体系基本建立》，新华网，2008 年 3 月 9 日。

④ 《2008 年 2 月全国城市低保情况》，中华人民共和国民政部最低生活保障司主办。中国城市反贫困网，2008 年 3 月 29 日。

⑤ 李希光、郭晓科主编：《人权报道读本》，清华大学出版社 2007 年版，第 113 页。