

弱势群体权利的公法救济诱因与体系构建

李 雷

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)



摘 要 一般而言弱势群体权利保障能力不足,缺乏足够的话语权,难以影响权利初始分配,享有的权利容易受到侵犯,欠缺必要的救济手段,从公法层面加强救济,符合公平正义的法治精神。当前公法救济体系还存在诸多不足,未能达到预期效果:如缺乏专门法律落实宪法相关条文,无行政救济实体法救济程序繁琐,刑事立法未充分考虑救济的复杂性,公法救济模式相互独立缺乏衔接等。构建完善的公法救济体系,应着重从以下方面逐步优化:制定专门救济法律以实践宪法规定,完善行政立法简化行政救济程序,厘清救济的特殊性强化刑法救济,加快融合形成健全的公法救济体系等。唯有如此,才能共同铸造权利保护之网,改善弱势群体权利救济不足的现状。

关键词 弱势群体; 权利保障; 社会公平; 公法救济; 救济体系

中图分类号:D 922.11 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2017)06-0140-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.06.018

2016年8月下旬发生在甘肃省康乐县的杨改兰事件令人痛心发人深省^[1],引发了社会对弱势群体命运的普遍关注,直接拷问当下弱势群体权利救济体系的有效性。这类事件传播速度快、影响面大,国家是否能够给予及时救济直接决定了治理绩效的好坏^[2]。杨改兰事件从表面来看是由经济原因引发的社会悲剧,属于社会学范畴,但服毒杀人确属刑事案件无疑。另外,从该事件的若干细节分析,如杨家低保两年前被取消,危房改造始终没有完成,未被列入精准扶贫的贫困户等,无不暗示该事件背后还隐藏着法律问题,即不容回避的弱势群体权利救济问题。

宪法早已明确公民在特殊情况下有获得物质帮助的权利,国家应该建立与经济发展水平相适应的社会保障制度来帮扶弱势群体^①。从宏观视野来看,自改革开放以来弱势群体帮扶工作取得了较好成效,其生活状况有了显著改善,但现实中仍然有少数类似杨改兰家庭的弱势群体无法得到有效救济,游离于社会保障体系之外,无法享受宪法规定的权利。无救济则无权利,权利与救济的相伴相生是法律意义上权利的最基本构成要件^[3]。权利保障的范围依赖于国家经济实力的增强,而权利救济的实现则取决于国家法治化水平的提升,弱势群体权利保障现状优于救济现状,从侧面反映出近年来法治进步幅度不如经济成就那么明显。从公法学救济的视角分析^②,在贫富差距日益扩大并呈现阶层固化,而基层治理体系尚不完善、治理能力略显不足的背景下,适时融入公法学元素,增加权利救济的强制力和约束力,或许是破解弱势群体权利救济难的有效模式。

一、弱势群体权利需要公法救济的原因探析

关于弱势群体的定义尚缺乏统一的标准,弱势群体究竟囊括哪些人群,从不同的角度会有不同的

收稿日期:2017-04-21

基金项目:湖北省法学会资助项目“湖北实施公益诉讼制度调查研究”(HBFXH16-304)。

作者简介:李 雷(1988-),男,博士研究生;研究方向:弱势群体、基本权利、法治政府。

① 参见宪法第14条“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”;第45条“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”

② 传统的公法学救济偏向于行政复议、行政诉讼和行政赔偿等,主要从行政法的角度体现救济理念。本文公法救济是从大公法的视野出发,包含宪法、行政法和刑法等救济模式。

答案,如有学者定义为“妇女,老人,儿童,残疾人等”,还有学者从个人收入家庭财产状况等方面来界定,也有人认为弱势群体属于动态范畴,应根据时空条件的变化而变化,不应局限于某一类人。随着社会分化可能会有更多的人成为弱势群体,比如消费者、某些传染病患者等,都属于这一范畴^[4]。然而不管最终如何定义,一般情况下弱势群体的权利难以获得有效保障需要公法救济则是不争的事实。

1. 影响权利初始分配的能力较低

弱势群体不仅表现为经济贫困,而且表现为权利贫困和能力贫困,从某种意义上来说,经济贫困是权利贫困和能力贫困的结果或反映^[5]。从权利运行全过程来看,在权利分配初始阶段,弱势群体无法发出有力的声音,依赖于占主导地位的优势群体综合对公平正义的考量,或出于同情的心态,赋予弱势群体一定的权利。弱势群体获取权利并非因为在分配环节具有发言权,而是被动接受权利分配的结果,近似于恩赐甚至施舍。当代议制成为日趋流行的民主实现方式时,愈发注定弱势群体难以争取权利,必须寄希望于代表或者议员的帮助。在代议制选举模式下,社会地位较高、经济实力雄厚、文化涵养丰沛的精英,才能当选为代表或者议员,代议制起初并未剥夺其他社会成员当选的机会,而是精英当选的可能性远高于其他社会群体,不自觉地垄断了选举。弱势群体身处社会底层,既缺乏足够的经济实力又欠缺必要的专业知识,当选议员为自己发声的可能性较为渺茫。

法治时代任何权利分配都被打上法律的烙印,由法条明文规定并遵照特定的程序,弱势群体无法当选,在法案讨论利益分配中不能亲自表述这一群体的诉求。虽然议员为了获得更广泛的代表性,或出于内心道德的要求,在权利分配中会替弱势群体发声彰显其利益。然而这种模式下权利表达的强度显然弱于直接表达权利诉求,只有靠他们自己的双手才能做出对他们生活情况的任何积极的和持久的改善^[6]。当然,单纯希望弱势群体直接参与权利分配机制则过于理想化,也欠缺可操作性,弱势群体如果具备参政议政能力,将会改善自身所处政治地位和经济地位,自然而然脱离了弱势群体的范畴与普通议员无异,则陷入代议制模式的又一次循环。毕竟,民主政体下对议员的专业要求越来越高,弱势群体对民主政治运作程序和权利分配规则尚不熟悉、缺乏足够的认知,若简单列入议员的范围,可能拔苗助长适得其反。

2. 权利的实现高度依赖执行主体

即使议员竭尽全力争取弱势群体的利益,在法律中规定较多的权利,但实际能享有的权利也会大打折扣少之又少,根源在于弱势群体权利实现能力有限,所享有的权利高度依赖于执行主体。权利落实相对于权利分配更为复杂,因为权利分配具有静态属性,只需在初始阶段达成一致意见,即能被法律认可及时公示。权利落实则具有动态属性,充满不确定因素,既需要执行者一丝不苟的执行权利分配内容,也需要权利主体积极配合有效落实。普通权利主体行为能力较强,法律分配的权利实现程度较高,弱势群体受自身客观因素限制,并不具备主动落实权利的条件,使字面上的权利难以完全实现。如《义务教育法》规定^①,适龄儿童接受义务教育是应该享有的权利,但儿童作为弱势群体并不具备主动行使此项权利的条件。若父母逃避责任拒不履行,对于儿童而言则仅仅是字面上的权利,现实中适龄儿童受教育权不能落实的例子屡见不鲜^[7]。

我国不仅在宪法中确认了帮扶弱势群体的原则,还在行政法领域制定了若干政策规章来完善帮扶体系,这些帮扶措施能否落实同样取决于执行者的执行力度,这也是为什么弱势群体经常感觉:中央政策积极向上,基层执行完全走样。弱势群体文化素养不高,能接触到的权利救济信息有限,既缺乏接触信息的物质条件,又欠缺理解信息的知识水平。若缺乏健全的执行机制,将完全依赖于执行主体内在的良知,此时毫无制度约束,权利实现处于十分危险的境地。须知,良知仅是个人内心的道德约束,对不同的主体约束力明显不同,总体而言威慑力度有限,执行者若泯灭良知或许无法给自身带来太多利益,则极有可能直接影响弱势群体的生存状态。

^① 参见《义务教育法》第4条:凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等接受义务教育的权利,并履行接受义务教育的义务。

3. 权利容易被外界因素非法侵犯

从政府公开的信息可知,杨改兰家在当地属于极端困难的家庭,但杨父为人过于木讷,杨的丈夫精神疑似不正常,导致杨家与其他村民基本没有往来。在低保户评定中,没有村民愿意投票给杨家,表面公正的评定程序使杨家的低保资格被合法取消^[8]。弱势群体不仅需要充足的权利内容,更需要健全的权利救济体系,否则,本应该享有的权利容易被其他因素“合法”剥夺。他们不拥有表达意志愿望争取权利、抵抗社会强势集团的社会权力^[9]。某些村干部当选之后将自身利益摆在第一位,通过各种途径谋取私利,不会思考如何为弱势群体谋利益,国家给予贫困人口的补助款救济款也成为被侵吞的对象。从目前来看侵害弱势群体权利的行为大体上分为三种类型:第一,以杨改兰事件为典型的“合法”侵犯。大多按照“民主程序”依据少数服从多数的原则,以投票的方式合理侵犯本该属于弱势群体的利益。因为弱势群体经济状况较为困难,缺乏人际交往的条件而疏于应酬,往往成为民主投票的牺牲品。第二,利用信息不对称的优势,隐蔽地侵犯弱势群体权利。在科层管理体制下,有效信息大多来源于上级管理者,国家优惠政策和资金扶助都需要基层管理者具体实施。部分基层干部隐瞒优惠政策,或者将掌握的政策信息只告诉自己熟悉的个别人,表面上没有直接侵犯弱势群体的利益,实则剥夺了弱势群体享有某些权利的机会^①。第三,以索要好处费、辛苦费或其他方式直接侵犯弱势群体权利。弱势群体即使能享受优惠政策,仍然需要遵循特定程序完成必要手续,少数基层干部以名额有限,需努力争取才能获取优惠为幌子,向弱势群体收取一定比例的好处费。虽然单次收取的金额不高,但伴随人数和次数的累积,好处费的金额同样不容小觑。

4. 权利自救的基本条件缺乏

在救济方式和供给力度方面,存在着救济缺位、救济不足等问题^[10]。实践中侵犯弱势群体权利的事件层出不穷,很大程度在于缺乏足够的救济手段,造成侵权行为的违法成本过低,助长了侵权事件的发生。就弱势群体而言,缺乏足够的自救能力和手段:第一,缺乏信息来源要件以致权利被侵犯。某些侵权行为具有隐蔽性,短期内难以知晓合法权利被侵犯,如某些公开范围有限的优惠政策,仅限于以政府文件的方式下发,传播渠道狭窄难以查阅,弱势群体单凭自身力量不可能获知政策的全部信息,因此,类似于冒名顶替而冒领补助的现象时有发生^[11]。第二,囿于客观条件以致自我救济能力不足。权利被侵犯一般求助于本家亲戚或基层干部,但侵权者中有相当比例的基层干部,难以指望其为此主持公道,相反,会威逼利诱试图让弱势群体接受事实,或者许诺今后在其他方面予以补偿。在熟人培植以致社会普遍缺乏危机意识和自治能力的情况下,弱势群体不得不过度依赖政府官员^[12]。农村地区民主意识还不发达,官本位思想严重,村民不希望得罪村干部,以免日后被打击报复,此时,亲戚朋友多半规劝尽量隐忍,今后其他事务的处理还有赖基层干部协助。第三,缺乏足够的公权力救济渠道。即使少部分被侵权者执意通过公权力手段解决纠纷,仍然要付出艰辛努力才能达成目的。如司法诉讼耗时日久效率较低,过高的司法时间成本和财力成本,成为阻碍弱势群体运用司法手段保障自身权利的拦路虎。面对农村社区纠纷多元化及纠纷过程复杂化的现实情况,要想获得理想的化解效果,需要柔性的软治理方式^[13]。

二、当前弱势群体权利公法救济体系存在的问题

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,这些矛盾和冲突已经成为影响当今社会稳定的突出问题^[14]。由此可见,当前的救济体系还存在诸多不足,囿于自身专业知识所限,下面笔者只着重从公法救济的视角来分析弱势群体权利救济体系存在的问题。

① 笔者有一名亲戚曾经在湖北某村担任村支书,家庭条件并不困难,在政策尚不够公开的年代,隐瞒信息利用职权,将自己的两名孙子列为贫困人口,直接享受低保待遇。笔者另一名亲戚在甘肃某县担任科级干部,甘肃省针对农村贫困户实行特殊贷款政策,贷款五万元以下三年之内免收利息,该亲戚利用自身职权,将不符合贫困户条件的多名亲戚朋友列为贫困户,办理贷款优惠业务。

1. 缺乏专门法律落实宪法相关条文

宪法根本法的地位决定了宪法条文不可能详细规定某种制度,宪法条文具有原则性、抽象性、概括性的特点,关于弱势群体权利救济的条文同样简单抽象,主要见于宪法第14条和第45条。短短数条宪法条文^①,自然无法勾勒出弱势群体权利救济的全貌。按照一般的立法惯例,当宪法概括性的规定某项制度之后,人大或人大常委会还会制定对应法律,来充实宪法条文的规定。如现行宪法规定了民族区域自治制度,随后全国人大常委会即颁行了《民族区域自治法》,具体规定自治机关的种类、权限、义务等。迄今为止,并没有一部专门的法律规定弱势群体权利救济,在此,并不是说我国没有关于弱势群体权利救济的法律,而是指没有以弱势群体权利救济为主题的法律。相反,我国在类似领域的法律还比较丰富,有《老年人权益保障法》《妇女权益保障法》《未成年人保护法》《残疾人保障法》等。

为何在制定数量众多的单行法之后,实践中弱势群体权利还是缺乏有效的救济,笔者认为,关键在于以上法律都或多或少存在瑕疵,难以发挥预期的救济作用。第一,以上法律侧重于权利保障而非权利救济。从上述法律的名称可以看出,立法内容侧重于权利保障,然而权利保障与权利救济之间存在着明显差异。如对《妇女权益保障法》条文的梳理,发现该法重点阐释该从哪些方面保护妇女的权益,包涵第二章政治权利到第七章婚姻家庭权益的所有内容,而权利被侵害需要救济的内容仅体现在第八章。且救济内容难以体现妇女权利救济的特殊性,仍然是常规的救济措施,如向法院起诉,申请司法救助,向妇联投诉等。第二,以上法律仅从无差别的意义上谈及权利救济而未给予弱势群体特殊救济。从广义的角度来理解,妇女、儿童、老年人和残疾人都属于弱势群体的范畴,但同一群体内部不同个体之间所具备的权利实现能力和救济能力相差巨大,如城市退休老人具有一定的经济实力,享有较好的医疗保障资源,而农村地区的孤寡老人丧失劳动能力之后,即断绝了主要的经济来源,二者的自我救济能力自然是云泥之别。上述法律仅从普遍意义上无差别地保障妇女、儿童、老年人的权利,而没有考虑到个体之间的实际差异,以致实践中无法把有限的资源集中在最需要帮扶的弱势群体身上。

2. 无行政救济实体法救济程序繁琐

宪法只能抽象概括弱势群体权利救济的一般原则,如何有效落实这一制度,则取决于行政法,毕竟,在某种意义上行政法是具体化的宪法。公法救济法律关系的背景是公对私的侵权、私与公的争议,涉及的最主要权力领域是行政权^[15]。当前弱势群体救济大部分由各级政府的民政部门承担,国家给予弱势群体的帮扶资金逐年增加,提供的帮扶措施越来越丰富,然而弱势群体的行政救济仍然没有达到预期效果,主要存在以下原因:第一,缺乏规范行政救济行为的《行政救助法》。虽然受孙志刚事件的影响^[16],早在2003年国务院就颁布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,对流浪乞讨人员实施行政救助,保障基本生活权益,但该法的救助对象过于狭窄,既限定了地域,又限定了身份,对其他大部分弱势群体的行政救济影响甚微。我国目前对弱势群体权益保护的法律缺乏整体规划,且适用对象范围狭窄^[17]。缺乏《行政救助法》统一指导,各级民政部门只能根据法律位阶较低的规范性文件或者内部规章制度来指导行政救济,造成各地救济程序不一、救济标准迥异等不良后果。第二,行政救济程序较为繁琐不符合实际。在行政管理领域,当下普遍存在效率不高程序繁琐的现象,繁琐的行政程序对任何行政相对人都会产生不利影响,对弱势群体影响尤甚,因为弱势群体急需行政救助,且缺乏足够的能力应对繁琐的程序,以致不少弱势群体因为程序复杂不得不放弃申请行政救助的机会。如农村地区申请民政救助必须提供:身份证,户口本,个人及家庭收入情况,《民政救助申请书》《城乡困难群众救助申请审批表》等,需要频繁来往于村委会,县乡政府的民政部门、财政部门等。从确保民政救济的准确性来说,的确应该提供足够的材料证明具备申请民政救助的资格,但从弱势群体的实际情况来看,适时简化救济程序及证明材料,应该成为未来的改革趋势。第三,行政救济信息采集机制不健全。如果杨改兰家极度贫困的信息能够准确地反映到民政部门,自然不会轻易取

^① 对于宪法关于弱势群体权利救济条款的范围还存在争议,几乎所有学者均认同宪法第14条和第45条是关于弱势群体权利救济的原则性条款,而宪法第44条、第46条是否也属于弱势群体权利救济条款,学界还存在不同看法。

消杨家的低保资格,也会顺理成章将杨家纳入精准扶贫的帮扶对象。一方面反映出弱势群体缺乏足够的自我救济能力,另一方面也反映出少数救济信息难以迅速反馈给行政机关,民政部门掌握的弱势群体信息存在失真的现象。加快各地快速脱贫已刻不容缓,而首要任务则需全面了解我国的贫困现状与致贫机理^[18]。殊不知,完善弱势群体行政救济体系,前提是准确采集弱势群体的基本信息,否则类似精准扶贫这类救济手段无法真正实现“精准”二字。

3. 刑事立法未充分考虑救济的复杂性

弱势群体的权利受到侵犯,能够引发社会公众的广泛关注和普遍同情,这种心态彰显了人性关怀,突出了社会正能量。法律为各种处于社会劣势地位的公民提供必要的社会保障,以使他们能有尊严的生活^[19]。刑法是打击犯罪的有力武器,也是权利救济的最后防线,弱势群体权利被侵犯能否得到有效救济,刑法发挥着重要作用。如前所述,侵犯弱势群体权利的行为隐蔽性较强,农村地区法治意识淡薄,弱势群体自救能力不足,然而立法时欠缺对这些特殊情况的审慎思考,未能针对弱势群体制定特殊的刑法救济措施,造成部分地区刑法救济手段失灵,需要引起足够重视:第一,侵权行为具有隐蔽性不易发觉。农村地区侵犯弱势群体权利最常见的现象莫过于冒领补贴、扶贫款、低保等,根据国家政策应该分配到每个困难户手中的金额并不大,导致单个案件涉案金额有限,隐蔽性较强不易被发觉,难以诉诸司法途径,达不到刑事制裁的最低限度,上级机关只能采取有限的行政处罚或者党纪处罚,刑法的威慑力无法完全凸显。第二,农村地区法律执行力较薄弱。农村地区各项法律特别是刑法的执行力度仍然有很大的提升空间,当前基层治理体系和治理能力还不完善,部分偏远地区乡村黑恶势力相互勾结,形成巨大的权力运行网,甚至垄断当地村干部选任,不少黑恶势力头目改头换面当选为村干部^[20]。这些人当选为村干部以后,无形之中将利用干部身份对普通群众施加压力,即使出现严重侵犯弱势群体权利的行为,需要接受刑罚制裁,也可能利用农村地区法治薄弱的现状,隐瞒真实情况逃避制裁^[21]。第三,未对侵犯弱势群体权利的行为予以特殊救济。弱势群体自救能力不足,再加上侵权行为严重损害法益,需要刑法予以特殊救济。纵观我国《刑法》全文,虽然某些条款如第 273 条涉及对侵犯弱势群体权利的制裁,但该条文仅限于侵占扶贫款、救灾款等,还不能涵盖侵权行为的其他方面。另外,侵犯弱势群体权利的行为,践踏了社会公平正义的底线,违背了人类社会相互关爱的传统,但刑法条文并没有加重或从重处罚的规定,未能体现刑法对弱势群体权利的特殊保护。

4. 公法救济模式相互独立缺乏衔接

伴随社会进步时代发展,弱势群体应该享有的权利越来越广泛,对国家帮扶义务提出了越来越高的要求,但目前还存在公法救济模式相互独立缺乏衔接的弊端。当前的公法救济体系,着重从宪法、行政法和刑法的角度考虑弱势群体的权利救济,通过前文对以上公法救济方式的分析,发现上述三个维度还没有形成统一的救济体系,难以形成救济的合力。一则,三种救济方式相互独立缺乏内在统一性。笔者并不否认,无论是在宪法,还是行政法、刑法体系中,均有若干法律条文强调对弱势群体实施救济,或对侵犯弱势群体权利的行为实施惩戒。然而上述三者缺乏真正的内在联系,只是站在各自立场阐释弱势群体权利救济,如宪法着重从基本权利的角度谈论弱势群体,强调弱势群体应该享有国家帮扶的权利;刑法着重从刑事惩戒的角度说明某些侵犯弱势群体权利的行为需要接受刑法制裁。缺乏内在的统一性,使得三者关于弱势群体权利救济的法律规范显得比较凌乱欠缺规划,导致实践中三者各自为战。二则,三种救济方式缺乏衔接机制难以形成合力。如果将弱势群体权利救济视为一个整体,在不同的法律中规定权利救济本身是合理的,但必须思索相关法律的衔接机制和内在逻辑是否缜密。然而,纵观有关弱势群体权利救济的法律规范,从各法律规范间内在的关联性、层次性来看,上述三者之间缺乏衔接机制、逻辑自洽的程度还不够高,还未形成统一完善的权利救济体系。

三、完善弱势群体权利公法救济体系的建议

从公法层面加强救济,离不开宪法、行政法对弱势群体权利的规定,加强威慑防止权利减损最有效的方式是提升刑法的惩戒力度,当然还需要加强三种救济方式的融合,早日形成健全的公法救济

体系。

1. 制定专门救济法律以实践宪法规定

宪法第14条和45条明确要求对弱势群体权利加强保障,遗憾的是与其他宪法制度不同,现实中还缺乏专门的法律与此条文相呼应,陷入宪法条文无法全面落实的窘境。因此,当下应该制定一部专门的法律来规定弱势群体权利的救济,从而实现尊重并保障人权。

第一,制定统一的《弱势群体权利救济法》。该法是对宪法条文的扩展延伸,用具体清晰的法律详细阐释抽象概括的宪法条文。该法应该成为弱势群体权利救济方面的基本法律,涵盖权利救济的基本原则和制度,后续在行政法和刑法领域,可能也会制定或者修改救助弱势群体的法律,但这些法律只是弱势群体救济某一方面的法律。另外,该法必须注重权利救济的特殊性,分清层次选用差异化的救济方式,避免若干单行法脱离实际采取相同水平的救济措施,导致救济工作无法抓住重点,可能忽略真正需要救济的某类群体。第二,修改现行有关弱势群体权益保障的单行法律。前文已经探讨论证,关于妇女、儿童、老年人和残疾人相关的权益保护法,存在一定的缺陷,修改完善这些单行法,使其充分发挥救济功能刻不容缓。一则,增加权利救济的内容。上述法律关于权利保护的内容十分丰富,权利保障手段也十分健全,应该重点增加权利救济的内容。如《老年人权益保障法》仅规定老年人应该享有的若干权利,而不重视权利被侵犯后的救济措施,自然无法构建完整的权利保障体系。二则,制定有针对性的救济措施。在制定救济措施时,需要充分考虑被救济主体的特殊性,提出若干具有创造性专门适用于该主体的救济措施,而不可人云亦云,照抄照搬已有的具有普遍性的救济措施。如关于老年人的救济措施就不一定适用于未成年人,同样,关于妇女的救济措施也不一定适用于残疾人。

2. 完善行政立法简化行政救济程序

行政权与弱势群体的日常生活关系密切,如社保制度的执行,弱势群体行政救助等,转型时期管控行政权,防止行政权滥用是执法者必须认真思索的问题。法治政府核心是行政机关依法行政,只有行政机关依照法定程序制定行政法规依法执法,才能促进法治政府建设^[22]。针对前文所述行政法救济体系的不足,当下应该从以下方面健全行政法救济体系:第一,适时制定《行政救助法》。目前具体救助行为大多依靠民政部门实施,在社会救助越来越频繁、救助资金需求量越来越大的背景下,急需以《行政救助法》来约束行政救助行为。既能使政府救助有法可依,又能规范政府救助各项流程,推进救助公开和增强资金使用的透明度。另外,还有助于将某些公益救助行为纳入行政救助的渠道,参考借鉴行政救助的基本原则和程序,积极有效参与救济,消弭行政救济与社会救济的隔阂。第二,适当简化行政救济程序。弱势群体因为自身条件限制,一方面急需救助,另一方面对复杂的救济程序束手无策。因此,行政机关应该根据弱势群体的实际情况,适当简化行政救济程序。行政机关工作人员还应该主动作为,帮助弱势群体完成救济程序,如可以采用下乡办公的方式,在某一时间集中办理救助审查等。第三,优化弱势群体信息采集机制。当前弱势群体信息采集机制还不健全,既增加了信息识别的难度,又降低了资料审查的效率,不利于及时迅速救济弱势群体。在大数据时代完善信息采集机制,必须建立庞大的数据库,行政机关工作人员应该深入基层走访调研,获取精准的第一手资料,认真审查核实,及时编入数据库,以备今后随时查用。第四,完善行政诉讼模式。无论是行政复议还是行政诉讼都会消耗大量的时间精力,行政相对人必须具备一定的法律知识,或拥有足够的资金委托代理律师,某些情况下弱势群体不得不抛弃此类救济模式。因此,能否针对弱势群体考虑简化行政诉讼程序以节省成本,是否可以吸收民事诉讼中简易程序的优点,防止行政诉讼消耗弱势群体过多的时间金钱,或借鉴刑事案件的做法,指定律师协助弱势群体完成行政诉讼。

3. 厘清救济的特殊性强化刑法救济

享有充分的人权,是长期以来人类追求的理想与崇高目标,也是各国政府致力实现的根本目标^[23]。弱势群体权利屡屡被侵犯,然而被告发的比例相对较低,一方面是因为某些侵权行为具有隐蔽性难以察觉;另一方面与刑法未能充分认识救济行为的复杂性有关。今后在刑事法律立法或修改中,需要考虑侵犯弱势群体权益的重大危害性,特别是造成的恶劣社会影响,以及弱势群体财物极度贫乏的现状,强化刑法救济力度。第一,提高侦查能力积极发现侵权行为。弱势群体生存条件艰难,

其合法权益受到侵犯,不仅涉及违法犯罪,还牵涉对人性的尊重和爱护,关注帮扶弱势群体,成为人类进步的重要标志,而侵犯弱势群体权益则违背了人类的良知。不可否认,侵犯弱势群体权利的行为具有较强的隐蔽性,单凭弱势群体自身的力量,难以意识到自身权利被侵犯,为此公权力机关必须积极协助,主动调查是否存在侵犯弱势群体权利的现象,防止侵权行为逃脱刑法制裁。此时,需要公安机关和司法机关的侦查人员具备敏锐的洞察力,不放过任何蛛丝马迹,能够及时从复杂线索中,提炼出权利被侵犯的证据。第二,注重在农村地区加强刑法教育。农村地区法治实施情况还不够理想,导致部分民众怀疑刑法的救济能力,往往选择信访等其他救济方式。考虑到部分农村地区存在刑法失灵的不良现象,应该加大对侵犯弱势群体权益的刑罚力度,可以比照司法解释对某些侵权案件的量刑意见,从严从重处罚。因为侵占弱势群体的资金额度总体有限,在当前刑法体系下,一般只能判处管制或者拘役,惩戒力度不强缺乏警示意义。唯有加强刑法教育,才能增加刑法的威慑力,使侵权人三思而行。第三,在刑法中单独规定侵犯弱势群体权利的罪名。加强对弱势群体权利的救济,成为世界各国刑法定罪量刑的重要参考因素。实践中刑法对侵犯弱势群体权利的行为并未单独规定新的罪名,而是融合在盗窃罪,贪污罪,滥用职权罪等罪名中,将其视为普通犯罪行为,没有考虑到侵犯弱势群体权利的特殊性。这对保障弱势群体权利显然不利,毕竟,当前弱势群体缺乏足够的救济手段急需刑法救济,制定新的罪名加强惩戒,应该成为未来刑法修改的方向之一。

4. 加快融合形成整全的公法救济体系

早在 1954 年的《共同纲领》中就包含保障弱势群体权利的条款,并通过制定法规政策具体帮扶弱势群体。借古喻今,今后迫切需要完善公法救济体系,积极协调发挥救济的合力作用。宪法、行政法和刑法三种公法救济方式的目标是一致的,重点是对侵犯弱势群体权益的纠正和匡扶。然而单独分析每一种救济方式,都会存在缺陷或不足,如刑法制裁只能增加威慑力防止弱势群体权利被侵犯,却无法提供具体的帮扶措施,此时,行政救济的灵活性和全面性是具体帮扶不可或缺的法宝。当代中国兴起的公私协力,体现了国家治理体系现代化的本质,同时也提出了公法救济模式转型的需求^[24]。当下仅依靠单一公法救济方式短期内难以实现救济的初衷,加强三种救济方式的融合互补,才是最合理的解决路径。第一,注重三种救济方式的内在统一,构建立体化的救济体系。救济目标的一致性,即三者之间只是方式手段各有差别而已,为三者的内在整合创造了基础,要改变各自为战相互独立的局面,需从思想深处将三者视为一个有机整体,切不可孤立地看待单一救济方式。唯有将三种救济方式融入统一的救济体系,才能共同编织权利救济之网,如宪法救济是前提,为后续公法救济划分了原则,提供了依据;行政救济是基础,具体开展各项救济措施,与弱势群体关系密切;刑法救济是保障,发挥后备作用,避免弱势群体权利被侵犯。第二,加强三种救济方式的衔接融合,发挥救济的合力作用。三种救济方式分别散见于宪法、行政法和刑法体系内,缺乏衔接沟通机制,无法扬长避短,以致现实中三种救济方式均不理想,未能发挥合力作用。加强三者的衔接融合,形成逻辑缜密的救济体系,是公法救济发挥预期作用的关键,制定《弱势群体权利救济法》或许能有效破解这一难题。正如前文所述,该法能够扩展延伸宪法第 14 条和 15 条的规定,加强宪法、行政法和刑法救济的衔接,该法作为专门规定弱势群体权利救济的法律,将为今后的行政法救济指明方向确定目标,也会明确哪些侵权行为将受到刑法制裁。该法对于弱势群体权利救济的作用,正如《民族区域自治法》之于民族区域自治的作用,真正将三种救济方式融为一体,形成整全的公法救济体系。

四、结 语

当前社会整体发展水平已经大幅提高,然而不同社会群体发展程度存在较大差别,并非每个群体都能分享到改革带来的红利。保障弱势群体权利是公民组织国家的重要目的之一,不仅要高度重视公民权利的普遍延展,还应对弱势群体实施特殊的救济,以维护实质的正义公平。权利之所以需要获得保障,是因为人的某些自由或能力对于人的社会生活而言是至关重要的^[25]。弱势群体权利救济体现了宪法关于平等权和生存权的内在要求,也是稳定社会情绪促进共同发展的需要。自中国提出构

建和谐社会以来,关注弱势群体已成为构建和谐社会必须要解决的重大问题之一^[26]。当下正处在全面建设小康社会的新时期,小康社会需要消除贫困、保证绝大部分公民能有尊严的生活、自由的发展,近来全国各地如火如荼开展的精准扶贫工程,是国家救济弱势群体的重要举措,关系到弱势群体能否改变贫困局面提高生活水平。如何完善救济制度的设计,避免杨改兰的悲剧再现,需再次梳理权利救济体系,逐步加强公法救济。制度的健全完善,离不开法律的规制和约束,从宪法、行政法和刑法等公法视阈出发,加强各救济模式的融合,才是完善弱势群体权利救济的必经之路和理性选择。

参 考 文 献

- [1] 夏怡.杨改兰事件到底是谁的错[EB/OL].(2016-09-12)[2017-04-08].http://news.ifeng.com/a/20160912/49960338_0.shtml.
- [2] 丁轶.权利保障中的“组织失败”与“路径依赖”——对于“运动式治理”的法律社会学考察[J].法学评论,2016(2):47-54.
- [3] 韩静茹.民事程序权利救济机制的建构原理初探[J].现代法学,2015(5):137-144.
- [4] 贺东山.弱势群体法律保护国外之特色与我国之路径[J].湖南师范大学社会科学学报,2012(2):9-12.
- [5] 余少祥.法律语境中弱势群体概念构建分析[J].中国法学,2009(3):64-72.
- [6] 约翰·斯图尔特·密尔.代议制政府[M].汪瑄,译.北京:商务印书馆,2014:43.
- [7] 朱景.夫妻隐居深山18年,带着女儿养羊劈柴采蜂蜜[EB/OL].(2015-08-07)[2017-04-10].<http://gd.people.com.cn/n/2015/0807/c123932-25880694-5.html>.
- [8] 郭路瑶.甘肃农妇杀四子案追踪:村主任解释为何取消杨家低保[EB/OL].(2016-09-11)[2017-04-11].<http://www.chinanews.com/sh/2016/09-11/8000583.shtml>.
- [9] 郭道晖.关注社会弱势群体——法学视角的几点思考[J].河北法学,2005(7):18-20.
- [10] 潘剑锋.论建构民事程序权利救济机制的基本原则[J].中国法学,2015(2):29-42.
- [11] 江萌.揪出700多冒领补贴者[EB/OL].(2016-08-11)[2017-04-11].<http://news.sina.com.cn/o/2016-08-11/doc-ifxunpy9224721.shtml>.
- [12] 杨海坤,马迅.信访救济的功能选择与治理路径——从弱势群体公法保护的视角[J].江苏社会科学,2015(2):134-140.
- [13] 陈荣卓,颜慧娟.民生法治视域下农村社区矛盾纠纷治理之道[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(1):8-14.
- [14] 张晓玲.社会稳定与弱势群体权利保障研究[J].政治学研究,2014(5):71-82.
- [15] 杨寅.我国公法救济的体系与完善[J].北方法学,2009(6):5-13.
- [16] 刘耀杰.以法治守护生命的尊严[EB/OL].(2015-03-26)[2017-04-12].<http://news.163.com/15/0326/00/ALJFV83V00014AED.html>.
- [17] 马怀德.弱势群体呼唤行政法治保护[J].人民论坛·学术前沿,2010(12):204-206.
- [18] 李贝,李海鹏.集中连片特困地区农户贫困及其影响因素研究——基于湖北恩施州龙凤镇的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(3):61-67.
- [19] 张文显.法理学[M].4版.北京:高等教育出版社,2011:175.
- [20] 李辉.农村黑恶势力146份样本:3成村官参与涉黑[EB/OL].(2014-08-07)[2017-04-12].<http://news.sohu.com/20140807/n403210838.shtml>.
- [21] 师德祥.50万元惠民资金只打了5口假井[N].人民日报,2015-11-24(20).
- [22] 方世荣,石佑启.行政法与行政诉讼法[M].2版.北京:北京大学出版社,2011:41.
- [23] 张春莉.论行政相对人权利保障的发展趋势[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2010(6):73-77.
- [24] 邹焕聪.论公私协力的公法救济模式及体系现代化——以担保国家理论为视角[J].政治与法律,2014(10):62-74.
- [25] 张千帆.宪法学导论——原理与应用[M].3版.北京:法律出版社,2014:508.
- [26] 苏庆原.我国弱势群体的行政法治保护[J].云南大学学报(法学版),2010(6):32-37.

(责任编辑:刘少雷)