

公民社会权与权利救济模式的结合

薛新娅,王小江

(西北大学 应用社会科学系,陕西 西安 710127)

摘要:为有效保障公民社会权,针对公民社会权理论和实践中存在的问题,运用公民社会权以及权利救济的相关理论,对公民社会权与权利救济模式结合的可操作性进行分析。分析认为,这种结合不仅有利于权利救济模式的建立健全,而且更主要的是有益于公民社会权理论的充实完善、法治化进程的推进以及公民社会权的真正实现。

关键词:公民社会权;积极权利;消极权利;积极救济模式;消极救济模式

中图分类号:D922.182.3

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)03-0072-04

一般认为,公民社会权概念是由英国著名社会学家马歇尔率先提出的。他在《公民身份与社会阶级》一书中把公民身份分为三大部分,即公民要素、政治要素和社会要素,其中社会要素指的是,“从某种程度的经济福利与安全到充分享有社会遗产并依据社会通行标准享受文明生活的一系列权利。”^[1]显而易见,马歇尔的这种社会要素其实就是他所提倡的公民社会权。后来的学者也对公民社会权下了很多定义,日本学者长谷部恭男认为,社会权是指“要求国家履行积极给付义务的权利,是为了实现法律之下的人人平等所必需的作为人的最低限度的条件。”^[2]中国台湾学者谢瑞智认为,社会权是指“基于社会国家之理念,由政府采取积极的作为,以保障人民过着尊严生活之权利的总称。”^[3]这些定义都强调公民社会权要求通过国家的积极作为来满足公民的最基本需求,因此社会权的本质就是公民在社会中为寻求最基本的生存和发展而有赖于国家保障的那部分权利,享有这种权利的公民主要是社会中的弱势群体,虽然公民社会权的概念还很不清晰,但是公民社会权的具体实现途径及其保障体制还是引起了学界的广泛关注。本文拟从公民社会权

与权利救济模式相结合、相互建构的角度来探讨公民社会权的保障与实现。

一、公民社会权保障的问题

公民社会权概念存在的必要性已在学界达成共识,但这一概念模糊不清,在权利内容的认定上要么过于宽泛,把一切经济、文化、社会权利包括在内,使公民社会权成为自由权与政治权之外的权利大杂烩;要么对权利内容规定的太狭窄,使公民社会权等同于最基本的生存权或社会保障权。其实,对公民社会权具体内容的界定应依据其保障的实践,只有在实际操作中才能不断充实完善公民社会权的具体内容。因为公民社会权的实现是对公民最基本需要的全方位保障,所以在某些情况下,对权利内容的界定不能过于具体,这会妨碍权利的真正实现。此外,公民社会权的具体内容永远不可能穷其所指,因为随着社会的不断发展,权利呈现出的是一个新陈代谢的过程,只有把公民社会权的理论研究放到权利保障与实践中,才能使其理论更具有针对性和适用性。

另外,公民社会权是积极权利还是消极权利,是

收稿日期:2009-04-28

作者简介:薛新娅(1955-),女,陕西吴堡人,教授。

否具备可诉性等内容主导了研究的方向。在法学界,习惯上将消极权利与积极权利之间的区别当成公民社会权与自由权的区别,这种对公民社会权简单化、直觉化的理解直接影响到公民社会权的可诉性研究进程,也使得公民社会权长期处于一个从应然权利向法定权利的过渡阶段,而从法定权利通往实有权利的路径就显得愈加艰难了。“无救济即无权利”,缺乏司法程序救济的公民社会权往往流于形式,无法产生实际的保障效果,因此公民不知应向何机关如何要求救助。其实,不论是公民社会权还是自由权,都既需要国家的积极保障,又需要国家的司法救济。而且通过司法裁决来保障公民社会权的实现,应该成为一种必然趋势。正如印度的司法实践所表明的,虽然宪法规定的公民社会权只是一种国家政策指导原则,不具有直接的司法效力,但通过法院对基本权利的扩大解释,国家有义务提供像样的生活水准、最低工资、公正人道的工作条件、提高营养和公共健康水平等,从而使这些“国家政策指导原则”形式的公民社会权变成司法上可强制执行的命令,公民社会权得到了较大程度的保障^[4]。公民社会权作为一项积极人权,要求国家采取积极措施,保障公民过着有尊严生活的权利,这对于建设一个公平正义的和谐社会,特别是对于实现人类自身的完善和发展具有极为重要的意义。我们知道“权利永远不能超出社会的经济结构以及由此经济结构所制约的社会的文化发展。”^[5]所以,公民社会权实现层次的高低取决于社会经济水平,作为保障公民社会权的稀缺资源的生产具有过程性,也就使得公民社会权的实现是渐进性的、非即刻性的。公民社会权所涉及的权利诉求是多角度、立体式的,它不同于马斯洛需求层次理论提出的“先生理后安全”单一权利所求。它的实现是在满足人们生理、安全需要的同时,满足人们受尊重以及发展需要的全方位过程。应当把公民社会权看成是一个开放的整体(即把已公认的权利内容归之于公民社会权这一主体之下而互不割裂),在公民社会权的保障过程中通过科学、合理的保障模式来实现,会收到事半功倍的效果。

二、公民社会权与权利救济模式结合的实际内涵

把公民社会权看作一个开放的整体,并不意味着公民社会权的具体内容研究不重要,只是强调不

能纠缠于那种“就事论事”式的研究误区中而难以自拔。正如龚向和教授所说,“权利是随着社会经济的发展而不断完善,试图提供一个穷尽的社会权清单是不切实际的幻想”^[6]。把公民社会权看作一个开放的整体,还意味着把人的完善、尊严和价值的全面实现作为归宿,而避免把某一项权利内容看作目的。权利的具体内容在实际保障过程中可以得到不断的充实完善,而公民社会权只有在与公民救济模式相结合时才可能最大程度的实现。公民社会权既需要国家的积极作为,也需要国家的消极防御,即它既是一种积极权利,也是一种消极权利。第一,公民社会权与积极救济模式的结合。在社会保障推进过程中以公民社会权的实现为目标,这无疑会减少侵权行为;在研究公民社会权的过程中结合社会保障的实际状况,公民社会权的研究也势必会更深入,更能指导实践。为避免公民社会权的研究和社会保障制度的实施日渐分离,把公民社会权与社会保障结合起来就显得尤为必要。不管是社会救助、社会保险还是社会福利,都应该是对公民社会权的全方位保障,3种具体模式的差别仅在于公民社会权实现层次的不同,而不在于保障公民社会权内容的差异。具体来说就是社会救助保障的是较低层次的公民社会权,社会福利保障的是较高层次的公民社会权,并不是社会救助保障某些权利而社会福利保障另一些。把公民社会权与社会救助结合起来有利于增强人民的权利意识,使人民认识到国家实施社会救助的职责和义务之所在,从而保证更多的人享受社会救助制度所带来的福祉。同时,这种结合可以防止那种保障某些权利而损伤另一些权利的现象发生,便于公民社会权的全方位、立体式的实现。当然,这种结合也会在实践中不断检验并完善公民社会权的救济模式,还可探索其他适合于实现社会权的积极救济模式。

第二,虽然公民社会权早已进入各国宪法,但宪法中规定的公民社会权一直被视作实现国富民强、人类解放的一种手段,公民社会权的保障并不是宪法的最终目标和精神实质,加上其一直被看成是一种“政治纲领”、“政策指导”,其法律性和司法适用性长期得不到应有的关注,这就使整个公民社会权的消极救济作用显得无足轻重。只有把公民社会权的实现与宪法的解释、立法的进程、司法的救济结合起来,才能使公民社会权在消极救济模式上走出困境。通过对宪法的积极解释和完善,公民社会权也能获得其应有的地位,并把公民社会权的实现作为

宪法中相应权利规定的目的,而不是简单的手段。

第三,要加快立法进程,结合公民社会权的特点侧重于社会权保障的程序化,不仅使公民社会权在现实中有法可依,更要使法律的各个环节都能起到保障公民社会权的作用。关于公民社会权的可诉性问题应该放到探寻司法裁决方式的实践中,国外关于扩大宪法解释来保障公民社会权的司法裁决已提供了很好的案例,法院和法官要本着维护社会公平正义的原则通过司法审查来保障公民社会权,因为公民社会权的目的就是最大限度地追求社会的公平正义。因此,把公民社会权的保障与消极救济模式结合起来,使其相互建构,不仅能克服公民社会权实现中的众多困难,还能规避法律实践中的一些矛盾。

三、公民社会权与权利救济模式结合的可行性

在分析了公民社会权与权利救济模式(积极救济和消极救济)相结合所蕴含的价值及其意义后,二者结合的可行性。

(一) 公民社会权意识的觉醒

随着社会的发展和权利意识的增强,人们的公民社会权意识也逐渐觉醒,不管是国家行政机关、司法部门工作人员还是被保障的社会弱势群体,愈发认识到国家所承担保护弱者的角色是其公共职责之所在,因为人民是一个个纳税人、投保人^[7]。任何人都有从国家获得物质帮助和其他形式的服务,以满足其维持基本生存、保持人格尊严的自由。这样,公民救济模式与公民社会权就逐渐走近,权利也就是一种有保障的权利,而保障也是基于权利的保障。只要不断促使公民社会权意识的觉醒,具体的权利救济模式定然会与公民社会权的保障逐渐靠拢。

(二) 公民社会权具体内容的协调

权利的主要因素就是利益和价值,权利冲突的实质就是利益的冲突和价值的冲突。当保障某种利益时,必然存在忽视或危及其他利益实现的可能性。所以,权利冲突作为一种普遍的社会现象和法律现象早就存在。但这种冲突并不是不可调和的,公民社会权主要针对人的基本需要,而人的基本需要往往是不可分割、相互依赖且高度关联的,对生存权的满足可能需要通过满足劳动权、受尊重权、受教育权等多个方面来完成,绝不是简单地重视某一个方面。某一些权利的保障也会带动其他权利的实现,比如受教育权可最终保障工作权、生存权等。公民社会

权中各单一权利的相关性使冲突不难调和,当我们认识到这种相关性时,通过协调公民社会权的具体内容,促使其与权利救济模式的结合就成为可能。

(三) 政府职能及运行方式的转变

中国目前正在全力打造服务型政府,根据刘熙瑞的定义,服务型政府就是“在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府”^[8],其中的公民本位、社会本位就是要将公民权利和经济发展、政治稳定一并作为目的,至于社会民主秩序和法定程序则主要是对整个政府运行方式的规定,即通过文明施政而实现“执政为民”的理念。服务型政府的建立,不仅利于扭转把人的全面发展仅仅作为手段的局面,而且可以为公民社会权的保障及其与具体救济模式紧密结合创造良好的条件。

(四) 国家在公民社会权及权利救济模式方面的努力

随着经济的快速发展,中国日益重视保障公民社会权,并取得一些成绩。涉及公民社会权的立法,如《义务教育法》、《残疾人保障法》、《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》、《城市最低生活保障制度》等已陆续出台,《社会救助法》正在审议,《社会慈善法》也在紧锣密鼓的酝酿之中。与此同时,随着社会救助、社会保险等权利救济模式的深入人心,公民社会权研究已不仅仅是法学界的专利,政治学、社会学等学科也相继参与其中。这些努力都将使得公民社会权与权利救济模式的结合成为一种必然的趋势,而继续加大国家在公民社会权及其权利救济模式方面的投入力度无疑将有助于推动二者的有效互构。

四、结 语

随着社会保障制度的推行,一些公民的生活状况确实得到很大程度改善。然而,社会保障制度在具体操作过程中也存有对公民社会权不同程度的排斥和损伤现象,而“以人为本”就是要以人的权利保障为本,国家的各项政策和法律应该成为保障公民权利的有效途径。所以,不管是法律形式的消极救济模式,还是社会保障形式的积极救济模式,都应该与公民社会权紧密结合,这不仅有利于社会保障制度的健全和法治化进程的推进,而且可以逐步充实完善公民社会权的内容,促进公民社会权的真正实现。

参考文献:

[1] T H 马歇尔. 公民身份与社会阶级[C]//郭忠华,刘训练. 公民身份与社会阶级. 南京:江苏人民出版社,2007.

[2] 莫纪宏. 论对社会权的宪法保护[J]. 河南省政法管理干部学院学报,2008,23(3):1-14.

[3] 谢瑞智. 宪法新论[M]. 台北:正中书局,2000.

[4] 龚向和. 通过司法实现宪法社会权:对各国宪法判例的透视[J]. 法商研究,2005,28(4):131-137.

[5] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,1972.

[6] 龚向和. 社会权的概念[J]. 河北法学,2007,25(9):49-52.

[7] 胡玉鸿. 弱者、法治与社会公平[J]. 南京工业大学学报:社会科学版,2007,9(1):40-43.

[8] 刘熙瑞. 服务型政府:经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. 中国行政管理,2002,18(7):5-7.

Combination of civil social right and right relief mode

XUE Xin-ya, WANG Xiao-jiang

(Department of Applied Social Science, Northwest University, Xi'an 710127, Shaanxi, China)

Abstract: In order to facilitate the civil social rights and study its theoretical and practical problems in application, the paper conducts analysis on the combination of civil social right and right relief mode with some concerned theory. The analysis shows that the combination is beneficial to the healthy construction of right relief mode, to the perfection for the theories of civil social right, and also to the promotion of legal enhancement and realization of civil social right.

Key words: civil social right; positive right; negative right; positive relief pattern; negative relief model

(上接第 67 页)

[9] Belletini G, Geroni C B. Is social security really bad for growth? [J]. Review of Economic Dynamics, 1999, 2(4):796-819.

[10] 刘俊霞. 试论社会保障与经济发展[J]. 中南财经大学学报,2001,44(3):47-50,70.

[11] 彭海艳. 我国社会保障支出的地区差异分析[J]. 财经研究,2007,33(6):90-100.

Relationship between the regional differences and economic development in China's endowment expenditure

XIE Hui-ming, HE Lian-cheng

(School of International Business, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China)

Abstract: To seek a path to improving the social endowment insurance system and promoting economic coordinated development, by means of WLS and regression analysis, this paper analyzes the relationship between the regional differences in social endowment expenditure and economic development. The analysis shows that the differences of regional economic development is the root in the social endowment insurance expenditures. Finally, the authors put forward the policy proposals to extend the social old-age security coverage, and carry out greater transference of expenditure to the underdeveloped areas.

Key words: social security; endowment expenditure; economic development; regional difference