

doi: 10.3969/j.issn.1672-0598.2009.04.014

我国转型期弱势群体公民权研究 ——基于行政伦理维度的分析*

陈宇

(福建师范大学 公共管理学院,福州 350007)

[摘要] 我国正处于社会转型阶段,弱势群体是社会转型时期的特殊产物,在我国弱势群体的公民权仍然没有得到很好的维护。基于行政伦理的视角,研究我国在转型期的弱势群体公民权问题,从外在维度和内在维度来分析我国弱势群体公民权的障碍因素,并从行政伦理的制度伦理与个人伦理角度探求了实现弱势群体公民权的路径。

[关键词] 行政伦理;弱势群体;公民权;政治参与;实现路径

[中图分类号] D621.5 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)04-0072-04

随着我国从计划经济向市场经济转变,进入了社会转型期,经济转轨和社会转型使社会利益发生分化,贫富差距逐渐扩大,随之出现了不同的社会阶层。在此过程中,“弱势群体”作为一个特殊的群体也日益凸显出来。所谓弱势群体(Social vulnerable Groups)也叫社会脆弱群体,具有两层含义:在传统意义上,主要是指老弱病残者和无劳动能力的依赖人群(主要是指儿童),也叫生理性弱势群体;而现代意义上的弱势群体,是指随着农村改革和城市国有企业改革的不断深入,那些在劳动市场和机会分配中竞争力较弱、综合能力较低而受到不平等对待的群体,如女性、非城市人口、农村贫困人口和失业下岗人员等,也叫社会性弱势群体。目前我国弱势群体的主体是社会性弱势群体,主要包括农民工、下岗失业者、城乡贫困人口及残疾人、部分老龄人口以及少数临时遭遇灾祸的社会成员等。据相关学者估计,当前我国弱势群体规模在 1.4~1.8 亿人左右,约占全国总人口的 11%~14%。本文讨论的主要是社会性弱势群体。

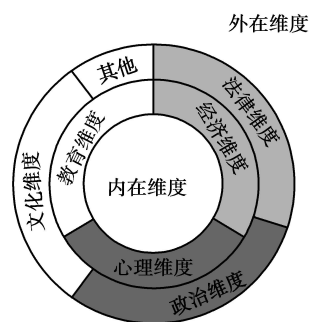
一、弱势群体公民权的含义

公民权可以从不同方面加以考虑。一种是基于公民权的法律定义,即公民权被视为一种合法身份;另一种更加宽泛的观点是基于公民权的道德定义,即公民权涉及的是一些与一个人在某一政治共

同体中成员资格的特性有关的更加一般的问题,其中包括诸如公民的权利和责任,而不管他们的合法身份怎样。公民权涉及的是个人影响该政治系统的能力,它意味着对政治生活的积极参与。^[1]政治参与是体现公民权的最重要的一个方面,本文也着重弱势群体的政治参与方面。弱势群体的公民权是指弱势群体在社会中公民资格的体现,包括公民的权利和责任,弱势群体的政治参与是其公民权最重要的部分,是指弱势群体为了维护自身的权益,通过投票、上访、诉讼等合法的手段参与政治生活,表达自己的愿望,维护自己切身利益,并试图影响政府政策的政治行为。

二、实现我国弱势群体公民权的障碍因素

实现我国弱势群体公民权的障碍因素



* [收稿日期] 2009-03-17

[作者简介] 陈宇(1986-)女,汉族,福建福安人,福建师范大学行政管理专业 2008 级研究生,主要从事公共政策与公共治理前沿问题研究。

(一)内在维度

1.经济维度

人们在实现自己的公民权时,特别是政治参与活动时需要付出一定的参与成本。马克思主义唯物史观认为,政治是经济的集中体现。人们只有满足了基本的物质需要,才会有政治上的需求。马斯洛的需求层次理论也认为人们首先要满足的是生理需要,然后依次才是安全需要、归属需要、尊重需要和自我实现需要。弱势群体由于自身经济地位的低下,导致了社会地位的地下,这限制了他们对自身公民权的实现,尤其限制了他们的政治参与程度。首先,弱势群体为了维持基本生计而无暇分心顾及政治参与活动;其次,从事政治参与活动需要花费很多时间进行资料收集、分析和思考,并有一定的经济支出,而弱势群体经济穷困,缺乏经济基础。

2.教育维度

公民要实现自己的公民权,参与政治生活,必须具备一定的政治素质和知识。公民的受教育程度与公民的政治参与有着密切的联系。美国心理学家赫伯特·海曼和保罗·谢特斯理通过研究发现,“长期一无所知的人”主要来之教育较少、社会地位较低的人群。这些人不仅愚昧无知,而且“无论何种级次或性质的信息,他们都难以接受”。弱势群体由于受自然、经济、社会等因素的制约,不能很好地享受教育资源,客观上制约了其政治参与的能动性。表现在:其一,弱势群体政治参与的意识淡薄,思想观念陈旧,对自身公民权的维护意识淡薄,缺乏在公共管理中主动参与的积极性;其二,他们中间相当一部分人文化素质较低,不具备对公共事务的认识、分析能力,难以很好地行使权利,履行义务。自身教育素质的有限性阻碍了其维护自身公民权的可能性。

3.心理维度

政治效能感是公民对自己政治参与行为影响力的主观评价。政治效能感与公民参与行为呈正相关关系。政治效能感是弱势群体维护自身公民权,参与政治的心理驱动力。安东尼·M·奥勒姆在《政治社会学导论——对政治实体的社会剖析》一书中,对政治参与的社会心理因素进行了调查。结果显示政治参与需要得到的有关政治的一般性质和特殊性质的信息是极为重要的。能得到这些信息的人,具有较高的效能感,较高的心理卷入,他们参与的可能性较大;而那些不能得到这些信息的人,效能感较低,心理卷入也较低,参与的可能性就

较小。拉维夫·努大尔在研究低阶层社会情况时发现,弱势群体参与政治的机会较少,他们对家庭以外的事务与活动隔离的程度很深。低层次的群体与高层次的相比,朋友较少,社会接触的地理范围也较狭窄;他们很少读书报杂志,不大接触可以引导他们深入政治的“严肃”的材料。弱势群体接触信息的有限性“阻碍了判断与说服能力有效地发展”,从而导致低功效感。^[2]弱势群体在信息沟通上的劣势导致心理压力增大,害怕与主流社会接触,也失去了维护自己权利的热情。

(二)外在维度

1.政治维度

公民权的实现是民主政治的重要体现,民主政治能保证公民权的实现。目前,出现了政治信息渠道不畅和利益表达机制不完善等问题。

(1)政治信息渠道不畅。由于政治信息对公民的政治参与有重大的影响,因此,保证政治信息渠道的畅通是保证弱势群体政治参与的积极性和有效性的前提,包括自上而下的信息传递通畅和自下而上的信息传递通畅。目前,在政治信息自上而下传递和自下而上传递都存在着诸多问题。首先,自上而下。政务公开不够完善,绝大多数地区的政务公开制度流于形式,政府的政策过程以及国家公务员的信息都鲜为人知。信息不够透明化、公开化,使得公民,尤其是弱势群体难以获得政治信息,更谈不上参与政治,维护自己的公民权了。其次,自下而上。反馈渠道堵塞。一些下级政府为了政绩,刻意歪曲或者隐瞒信息,反馈失真或者没有反馈。这使弱势群体的真正生活情况不为上级所知,弱势群体的愿望没有得到真实反应。

(2)利益表达机制不完善。有学者指出,“一个阶层对国家政策的影响力主要取决于其利益表达的力度和有效性”。现代政治学理论认为,一个具体的政府过程,要经过以下基本环节:利益表达、利益综合、政策制定、政策执行等。其中,利益表达是第一阶段,是政府决策形成的基础和前提。当前我国弱势群体的利益表达通常不能引起社会的重视,有些城市设置了一些便利弱势群体参与公共管理的渠道和方式,如市长热线、市长信箱、听证会等,由于制度化设计程度低,配套措施不健全,随意性强,可操作性差,使这种参与制度往往徒有虚名。百姓只能采取极端方式来表达自己的要求,如集体上访、游行示威、聚众冲击政府等。并且弱势群体缺乏利益表达的真正代表。在我国各级人大、政协的代表和委员中,真正作为弱势群体的代表和委员

所占比例较少,真正能够为弱势群体的利益疾呼的代表和委员更是少之又少。最需要被代表的弱势群体却最乏代表者,也成为他们实现公民权的障碍。

2. 法制维度

相关法律法规不健全和法制建设的滞后性使得弱势群体在政治中的参与缺乏法律保障。在现代法治社会,公民的政治参与权利一般都以国家法律法规的形式明确地进行界定和说明,以成文法的形式赋予公民。而目前我国有关弱势群体政治参与的相关法律法规并不健全,表现为:

(1)国家相关法律法规中缺乏对弱势群体政治参与权利的明确规定,没有明确赋予弱势群体一定的政治参与权利,这使得弱势群体的政治参与缺乏明确的法律依据和保障;

(2)国家相关法律法规中赋予了弱势群体政治参与的权利,但有些法律规定比较抽象或模糊,缺乏可行性,因此导致弱势群体的政治参与权利如空中楼阁,无法得到真正落实;

(3)国家有些相关法律法规中虽然也赋予了弱势群体比较明确具体的政治参与权利,但参与的程序复杂,或者缺乏相关的配套措施与规定,使弱势群体享有政治参与权利的成本过高,导致一些弱势群体成员无奈地放弃了自己的权利,成为“沉默的大多数”;

(4)国家相关法律法规中赋予了弱势群体比较具体的政治参与权利,但参与的条件苛刻,有失公允,置弱势群体于明显不利的境地。^[3]

3. 文化维度

文化也对弱势群体维护自身公民权,参与政治产生不可忽视的影响。几千年流传的伦理思想、宗法等级观念、官本位思想,孕育了国民整体上潜意识里的子民意识、服从意识和官民不平等的级差意识,全然没有自主自立,追求个性自由和权利、人人平等的公民追求。上对下有绝对的权威,而没有多少义务,下对上只有绝对的义务,而没有多少权利可言。由于根深蒂固的服从意识,弱势群体忽视或无视自己在履行义务下应获有的相应的权利,造成对政治参与的冷漠。传统文化的负面作用影响着城市管理中弱势群体对维护自身公民权的积极性。

三、行政伦理视阈下实现弱势群体公民权的路径

行政伦理的本质在于追求行政过程的伦理价值及行政人员的道德完善,即行政的道德化诉求。

而行政的道德化则包括制度伦理与个体伦理两个层面,即行政伦理包含着两个维度:整体的制度规范维度与个体的自觉约束维度。这两个维度体现了行政主体活动的本体性与价值性的统一、外在性与内在性的统一、客观性与主观性的统一。因此,本文从制度伦理和个体伦理这两个维度来阐述实现弱势群体公民权的路径。

(一) 制度伦理

罗尔斯认为:制度伦理就是研究社会的基本结构即社会的主要制度,在基本的权利、义务和社会合理的利益分配方面的正义问题。制度伦理的根本目的在于保证使社会每一个成员的基本权利得到充分实现,使社会得到公平分配。人们总是首先选择用于制度的根本道德原则,然后才能选择用于个人的道德准则——义务和责任。实现弱势群体公民权就要求政府为弱势群体提供具有整体性、长远性、公平性的政策,保障公民的政治参与。

第一,提高弱势群体的组织化程度。社会弱势群体之所以处于弱势地位,与其内部缺乏组织化有很大的关系。高度组织化的利益集团具有严密的组织结构和明确的分工,有特定的利益诉求表达渠道。弱势群体可以通过建立自己独立的社会组织来共同表达政治诉求,满足利益需要,使其在利益受到侵犯时不但可以通过自己的组织向政府直接反映情况,而且还可以协同行动,如集体上访等。对弱势群体而言,以组织来表达自己的利益要求要比个人分散的参与更易达到目的。

第二,改革和完善现有的政治参与制度,拓宽弱势群体政治参与渠道。首先,进一步落实人民代表大会制度和政治协商制度,扩大代表的覆盖面,让不同利益群体和社会阶层的代表都有机会参与国家社会政治生活。特别要关注弱势群体的代表选举,使他们的利益诉求能够超越基层直接向上反映。其次,坚持、完善和规范公共事务管理中的听证制度。通过听证,了解弱势群体的利益诉求,保障相关弱势群体的参与权利和参与机会,实现决策者和管理者与弱势群体之间的近距离沟通,把公共政策的规范性与服务性、强制性与可行性统一起来,把为弱势群体办好事的良好动机与尊重弱势群体的正当权利统一起来。同时,认真贯彻落实新的信访条例。信访作为我国政治参与的特有手段,应该发挥其积极作用,各级党和政府要在思想和制度上承认弱势群体信访的权利和正当性,进一步疏通上访渠道。另外还可以发挥媒体在社会、政府和弱势群体三者之间的桥梁作用,使广大弱势群体的各

种利益诉求,有机会通过社会舆论工具来表达。

第三,建立和完善保障弱势群体公民权的法律体系,强化依法治理。加强地方立法,保障基层民主法制建设有法可依,有法必依。进一步建立完善与基层民主制度密切相关的法规规章,扩大基层群众特别是弱势群体有序的政治参与,保障他们享有充分的政治权利;规范基层直接选举的具体可操作性。加强对基层民主制度建设的监督,建立起相关的监督机制,确保基层民主制度建设依法进行。

(二)个人伦理

在麦金太尔看来,将制度伦理及其原则当作道德生活唯一可行的方式是错误的,因为制度无论如何周全、正当,如果人们不具备良好的美德,也不可能对人的行为发生什么作用,“只有那些具有正义德性的人才有可能知道怎样运用法律”。^[4]个体伦理规范水准的好坏,直接影响着制度伦理的实现与否,个体伦理为制度伦理提供前提。在行政管理的现实中常常有很好的政策、法规,可由于执行主体缺乏内在的道德自觉而使政策走样,出现“上有政策,下有对策”的情况。因此在实现弱势群体公民权的问题上,既要强调制度伦理建设,也不能忽视公务员的个体伦理建设。

第一,公务员要树立公民意识,重视弱势群体的公民权。“行政人员的任务就是:让公民参与社会性的建构政治秩序的过程,而不是力图将权威性专家式的结论强加给公民。”^[5]公务员的角色不是领导者或组织者,而是协调者。因此公务员要树立公民意识积极肯定弱势群体自发的参与意识,要广设渠道以接受弱势群体的参与,视弱势群体为主人翁,充分尊重他们的知情权、救济权、监督权等,使他们意识到自身的权利、地位,并积极参与到公共事务之中,维护自身的公民权。

第二,公务员要树立社会主义民主法治、自由

平等、公平正义的理念。十七大报告指出:“加强公民意识教育,树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义的理念。”公务员作为国家公共利益的代表,应该从法治意识、服务意识、责任意识和公平正义意识四种意识入手。首先,法治意识,是指国家公务员依法决策、依法行政、依法办事,牢固树立法制观念,摒弃人治观念等错误的观念意识;其次,服务意识,是指公务员要树立正确的政绩观,转变“官本位”观念,正确地定位自己的公仆角色,树立为人民服务的思想,特别是为人民中的弱势群体服务的思想;再次,责任意识,是指公务员对自己所应承担的社会职责任务和使命的自觉意识。公务员的行政权力是人民赋予的,公务员应当依法职责,运用好人民给予的权力更好地为人民服务。最后,公平正义意识是指公务员作为“公共人”,在行使职能时必须以人民的公共意志为导向,将公共利益作为公共行政的首要原则,大公无私,不掺杂任何个人的感情色彩,能够按照法律规定的方式公平地实现权利和义务。

【参考文献】

- [1] [美] 珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务——服务, 而不是掌舵 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [2] 吴喜双. 社会转型时期弱势群体的政治参与问题探析 [J]. 云南行政学院学报, 2005 (02).
- [3] 中共浙江省委, 浙江省人民政府信访局. 信访工作 [J]. 2003 (12).
- [4] [美] 约翰·博德利·罗尔斯. 正义论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [5] [美] T·L·库珀. 行政伦理学——实现行政责任的途径 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

(责任编辑:朱德东)

Research into civil rights of China's vulnerable group in transitional period

—Analysis based on administrative ethics perspective

CHEN Yu

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: China is in its social transitional period and vulnerable group is the special product of the social transitional period, and in China, civil rights of vulnerable group are not properly protected. Based on administrative ethics perspective, this paper studies civil rights of vulnerable group in China's social transitional period, analyzes barrier factors of the civil rights of the group from outside perspective and inner perspective and discusses the path to realize civil rights of the group from institutional ethics and individual ethics of administrative ethics.

Keywords: administrative ethics; vulnerable group; civil right; political participation; realizing path