

论非国家行为体对社会权的协同保护义务

乔煜 李琴

(兰州理工大学,甘肃 兰州 730050)

摘要: 社会权保护整体呈现出由国家保护为主向非国家行为体保护并重的历史发展脉络,非国家行为体已成为社会权保护的重要补充力量。非国家行为体承担社会权保护责任的实质是基本权利的第三人效力,其义务的逻辑起点在于社会发展的不平衡性。与此同时,非国家行为体在承担社会责任中也显现出诸多制度性缺陷问题。为了让非国家行为体更好落实社会权的保护义务,应当从健全社会立法、加强国家和社会监管职责以及完善其内部管理这几方面重点把握。

关键词: 非国家行为体; 社会权保护; 国家保护义务

中图分类号: DF391

文献标志码: A

文章编号: 1001—5647(2017)05—0120—05

经济社会的发展变化导致非国家行为体对社会的影响力越来越显著。社会权的保护义务也呈现出从国家中心责任保护向国家与非国家行为体保护义务并重的发展趋势。非国家行为体社会权协同保护的出现打破了基本权利领域公民与国家的二元限制,将社会纳入公民社会基本权利保护的范畴。本文将非国家行为体和社会权的基本概念为基点,梳理非国家行为体实行社会权保护义务出现缘由及法理依据,对其协同保护义务予以规范性分析,并提出了非国家行为体对社会权保护的优化措施。

一、非国家行为体的概念及范围

非国家行为体最初是国际政治学的概念,并有狭义和广义之分。从狭义上来说,学者最初将其分为政府间国际组织和国家非政府组织两大类,此后一些学者则认为非国家行为体主要包括公司行为体和非政府组织这两类。从广义的角度来看,荷兰学者巴斯·阿茨教授认为非国家行为体是指“那些不是国家或国家的代表、然而在国际层面运作的、且与

国际关系潜在相关的所有行为体”,具体包括五类行为体:政府间组织、国际非政府组织、跨国公司、认知共同体和其他类型的行为体(包括解放运动、游击组织、犯罪和恐怖组织以及教会和行业组织等)。^[1]

非国家行为体这一概念被引入社会权研究领域之后,其主体范围更加广阔,除了原来概念中所包含的政府间组织、非政府间组织和跨国公司等主体外,还囊括了个人、家庭、社会组织、企业等行为主体。例如,我国学者邓海娟在其文章中对非国家行为体认为非国家行为体是对社会权保障中国家责任之外“社会”因素的强调,区别于宪法和法律中明确规定的社会权保障主体。^[2]郑贤君教授认为非国家行为体,是民间和社会力量依据一定程序组织起来并且履行特定职能组织,是不同于国家依据宪法和法律设立的政府机构的组织,它是私人的再政治化和社会化的体现。^[3]

由上,我们可以总结出非国家行为体是一种介

【收稿日期】2017-08-14

【基金项目】本文系2016甘肃省软科学专项项目“甘肃扶贫政策与农村低保制度融合对策研究”(1604ZCRA016);2016年甘肃省社科规划项目“国家反贫困战略下的农村社会救助法律制度创新研究”(GS061602)研究成果。

【作者简介】乔煜,女,兰州理工大学法学院副教授,硕士生导师。研究方向:法理学。

李琴,女,兰州理工大学法学院法律硕士。

于国家与社会之间,由国家或者个人按照一定的组织规则和程序组成,并且能够履行特定职能的组织机构。

二、非国家行为体社会权协同保护义务出现的缘由

(一) 由国家主导保护到国家与非国家行为体并重的保护趋势

社会权是指社会弱势群体遭受物质和精神困窘之际获得物质和精神救助之权利,具体包括我国宪法中规定劳动权、物质帮助权、社会救济权和受教育权等。纵观社会权的发展历程,不论是在发达国家还是发展中国家,国家一直被视为实现和保障社会权的中心义务主体。自1601年英国为了稳定社会颁布世界上第一部《济贫法》起,国家开始通过立法来保障国民的社会权利解决贫民问题。到了19世纪下叶,德国首相俾斯麦通过立法建立起一系列社会保险制度。再到1919年,德国颁布了《魏玛宪法》,社会权第一次被写入宪法,明确社会权的宪法保护。最后到现在社会权理论的基本完善,国家在社会权保护的历史演变中起到了不可或缺的作用。

然而,随着世界政治格局变化和经济的全球化,许多私人大财团、跨国集团和社会组织等非国家行为体数量快速扩张,它们相对普通的民众而言有着巨大影响地位和经济优势,因此极有可能像同国家权力一样侵犯到民众的基本社会权利。私法主体之间日益凸显的不平等和国家中心保护模式逐渐显现出来的缺陷,为非国家行为体承担社会权保护义务奠定了社会现实基础。

以国家为中心的保护模式存在着政府财政负担过重、保护效率及收益较低、法律制度不够完善和涵摄范围不能满足现实需求等制度瓶颈。非国家行为体的出现正好弥补了国家保护的不足,同时也让我们认识到:只依靠国家力量来保护社会权,不再能满足实现公民社会权所需的全部资源及相关服务,社会权的保护需要国家与非国家行为体的共同作用。社会权的实现不能仅仅依赖国家权力,也需要非国家行为体力量与国家主体力量的相互配合与合作;社会权的保护更不能仅仅来自国家权力,它更需要

来自于非国家行为体的能动作用。

(二) 非国家行为体社会权协同保护的优势

非国家行为体承担社会权保护义务是对国家未涉及到的社会权保护方面的重要补充。首先,非国家行为体是拥有一定财政资源的组织,其在一定程度上能独立承担对社会权保护中的必要支出,不需要国家拨款,从而减轻了国家的财政负担。其次,非国家行为体对社会权保护的出发角度与国家主体不同,能从国家看不到的角度来保护公民的社会权利,弥补国家保护的不足之处,并能对国家社会权保护义务起到监督和促进作用。再次,非国家行为体与国家是两个相对的概念,在对社会权的保护过程中,两种不同的保护力量的相互制衡、相互监督,打破了目前社会权保护所呈现出自上而下的国家机构运行机制下的低效率模式,更有利于保护社会权利。最后,非国家行为体能够督促国家完善有关社会权保护的立法,通过完善法律制度和司法救济程序来保护社会权。非国家行为体也能通过对社会权利的宣传,加强公民对自身社会权利保护意识,最终保障社会权的实现。

三、非国家行为体社会权协同保护义务的规范分析

(一) 协同保护义务的实质

多数学者认为,非国家行为体的社会权保护义务从本质上来看是基本权利的第三者效力问题,是指私人与私人之间的基本权利关系。所以,基本权利在规范国家权力与公民权利之间关系的同时,还将公民权利与公民权利之间的关系也纳入到规范的范围之内。^[4]非国家行为体的强势崛起为其承担社会弱势者的保护责任奠定了现实要求,也使得基本权利对于第三人的效力具备了逻辑正当性。

一些主流观点认为,社会权属于传统的基本权利二分法中的积极权利。但随着学界对基本权利理论的深入研究,社会现实的日益复杂化,不能再将基本权利简单的划分为积极权利和消极权利两类。因此,也不能再将社会权简单的归为积极权利,从而否定其具有消极权利的一面。社会权的保护既需要国家积极干预也需要国家在适时的时候给予其一定的

自由,免受国家的干预。基本权利的第三人效力打破了其在法律关系上公民与国家二元限制,突出平等主体之间的基本权利义务关系要求国家以外的社会组织、企业、个人、跨国公司和私人财团等非国家行为体承担社会权保护义务。

(二) 协同保护的价值

宪法强调国家与公民之间的权利义务关系,保障公民的基本权利不被公权力侵害,是公民对抗国家公权力的坚实后盾。而对于非国家行为体这些第三人的侵犯,则无法提供救济。基本权利对第三人效力将个人、家庭、社会组织等非国家行为体纳入法律规范的范围,正好能有效的弥补国家保护义务的不足。正是因为社会权的扩张导致其所指向的义务也随之扩展,个人、家庭、社会组织、企业、跨国公司等非国家行为体参与的社会事务越多,其侵犯到公民社会基本权利的可能性也就越大,相应的其承担的社会权义务也越来越重。

(三) 协同保护义务的法律依据

非国家行为体加入社会权保护行列是目前社会权发展的一大趋势,国际法、各国宪法和普通法律等都对非国家行为体履行社会权保护义务做出了相应的规定。例如,《世界人权宣言》确认了社会保障权、工作权、休息休假权、适当生活水准权、受教育权等社会权。其在序言中指出该宣言是所有人民和所有国家努力实现共同标准,每一个人和社会机构都对上述各种权利负有承认、遵行和保障基本人权实现的义务。我国宪法第45条也明确规定了不具有劳动能力的老弱病残者享有物质帮助请求权,国家应当大力发展保障公民社会权利的各项事业,如医疗卫生、社会保险、社会救济等;并要求国家和社会都应当为这些权利的保障作出贡献。该法条中的“社会”,主要指非国家行为体。在规定国家应为公民提供物质帮助的同时,也将“社会”规定为物质帮助权这一社会权的义务主体,要求“社会”也应当的承担一定保护责任。2014年我国颁布施行的《社会救助法》中将社会力量参与单列成章,并明确要求社会力量参与社会救助工作,国家通过减免税收的方式来鼓励单位和个人参与社会救助。

四、非国家行为体协同保护义务的缺失——以教育基金会为例

教育基金会作为非国家行为体的一份子,同时也是与国家教育事业关系最为密切的社会组织,拥有非营利性、非政府性、公益性、独立性等非国家行为体的共性。近年来,教育基金会日益壮大,成为一个有着一定公信力和组织凝聚力的民间组织,并且逐步成为保护公民受教育权中不可或缺的民间力量。

目前我国的基金会虽在对公民的受教育权的保护上起到了一定的作用,但仍存在着诸多问题。首先表现为公募教育基金会过度依赖政府。统观我国的教育基金会,绝大多数都直接以省市名称命名,如湖南省教育基金会、河北省教育基金会、北京市教育基金等。从名字上就可看出这类基金会与政府部门关系紧密,再加之多数任职的理事长都是政府领导人员兼职,导致公募基金难以体现出社会组织的独立性及非政府性。其次表现为非公募基金规范性较差。虽然近年来非公募的教育基金发展迅速数量激增,但却存在着专业管理性弱,专业性团队缺乏等问题,其内部管理和治理能力都有待提升。再次表现为教育基金会作用发挥有局限性。我国的教育基金会较之国外的基金会而言则显得过于保守,其对教育的影响大部分都停留在助学、扶优层面,对教育政策的制定和改变的作用则微乎其微,难以发挥教育基金会作为社会组织参与公共事务管理的能力作用。^[5]

我国除教育基金会以外的其他非国家行为体也呈现出政府主导过强、社会力量不足的状态。主要表现在:(1)在社会组织的形成中依靠政府力量成立的社会组织数量与居民自发形成的社会组织数量不成正比,且多数规模较大、运作相对成熟的社会组织大多都是依靠政府的推动形成,民众自发形成的社会组织多数都是与文化团队有关的组织。(2)在社会组织活动资金来源方面,多数社会组织都依赖于政府财政拨款和经费支持,没有独立的资金来源,这是导致公权在非国家行为体中的权力异化和过度干预的主要原因。(3)在社会组织管理人员的任命

方面,大部分社会组织的领导人员都是政府人员兼任或者直接由政府指任,而由社会组织自身产生的领导人只占少数。^[6]总体上看,我国的非国家行为体在管理和运行模式上呈现出行政化的趋势,严重削弱了非国家行为体监督国家主体履行社会权保护义务的力度,也严重抑制了非国家行为体对社会权的保护作用。

五、对非国家行为社会权协同保护义务的构想

(一) 健全社会立法,完善立法体系

社会立法作为非国家行为体实现社会权保护义务的基本保障,国家有义务制定相关的法律,明确非国家行为体履行社会基本权的义务。目前,我国在社会立法方面的主体和其他方面的立法主体一样分为人大立法和政府规章制度两类。在全国人大立法方面,中国政法大学教授马怀德将其分为四大类:慈善立法、特殊群体福利保障类、劳动权利保障类和社会保险类。包括的法律有《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国社会保险法》等。^[7]在政府规章制度方面,现有的立法有《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《社会福利机构管理暂行办法》《中华人民共和国就业促进法》《社会救助法》等。这些法律明确规定了社会组织、企业、事业单位、家庭等“社会”主体在社会权保护中所应承担的权利和义务,以及其在不履行社会权保护时所应承担的法律责任。例如《妇女权益保障法》第4条明确规定了全社会都有保护妇女合法权益的责任,国家机关、社会团体等都必须严格依照本法保护妇女的合法权益。

从上述我国在社会权保障方面的立法来看,非国家行为体履行社会权保护义务已有一定的法律基础,但是国家并没有出台专门的规范非国家行为体履行社会权保护义务的规范性文件,而且现阶段中非国家行为体对社会权的保护也存在着诸多不足之处。权利的范围是广泛的,社会权利也会随着社会经济的发展而拓展其保护的领域,许多社会权新涉及的领域还没有相应的法律给予保护。因此,在社会权利日益重要的今天,社会权领域的立法任务也

比其他领域要重得多,加强重点领域的社会立法,完善部分法律法规的实施细则将会是我国今后社会立法的重点任务。与此同时,在具体的政策法规方面更需要相应的实施机制来落实法律法规对社会权的保护义务。

(二) 完善内部管理机制,预防行政化趋势

非国家行为体应当建立起与自身发展相适应的管理和治理模式,以便于更好的履行社会权保护责任。社会权利需要多种力量来共同保护,国家力量和社会力量都在不同程度和不同领域内对社会权的保护起到一定的积极作用,防止非国家行为体内部管理模式的行政化,也是我们当前需要关注的重点。为了防止非国家行为体内部管理被行政化,首先,应制定详细而具有非国家行为体自身特色的内部管理规定,因地制宜,并建立相应的内部管理运行机制,发挥其对社会权保护的优势。其次,要制定完备的国家与非国家行为体衔接保护对策与实施机制,明确各自应承担的责任。再次,在挑选领导人员时,应当海纳百川,从各个领域选拔相应的管理人才,避免从政府机关和公职人员中挑选任职人员。与此同时,还应当非国家行为体的内部建立监督机制,并且制定完善奖惩规则。最后,还应当增强各类非国家行为体之间的相互配合,增加国家主体和非国家行为体之间的互动,发挥国家和非国家行为体的互补互助、共同治理的作用,践行非国家行为体的社会权保护义务。将已在社会权保护领域取得一定成就的非国家行为体,作为其他非国家行为体参与社会权保护的典范,正确引导其他各类非国家行为体积极加入到社会权保护的队伍中,发挥第三部门参与社会事务的效力,以期从更广阔的范围全面的履行社会权保护义务。

(三) 发挥国家和社会的监督功能,建立监督管理机制

非国家行为体是国家保护义务的重要补充,除了其内部要设立监督机制外,国家也应当设置相应的监督机制,在适度的范围内监督管理非国家行为体,督促它们依据法律法规履行社会权保护义务,并在它们怠于履行义务时给予一定的处罚。从立法、

行政、司法、社会这几个方面实施监督,在法律规定的范围和程序行使监督权,确保社会组织、私人企业等非国家行为体依照法律规范保障公民社会权利的实现。在立法监督方面,国家完善有关社会权的相关立法,增立空白领域的法律,并且增强社会立法的层次性。在行政监督方面,非国家行为体的法律义务的落实离不开行政机关的执法行为,在其不履行应尽义务时,行政机关应当督促其履行,或者强制要求其履行。在司法监督方面,法律或权利的救济品格应摆在法律制定过程的首位,并且要设置相应的司法救济渠道和途径,保障社会权主体相应权利的实现,以免各类权利沦为道德宣示。^[8]

社会监督主要依靠社会群众对一些非国家行为体进行监督。社会大众是社会权面向的主体,非国

家行为体对社会权的保护可以看作是对社会大众基本权利的保护。因此,社会大众在对非国家行为体是否尽职尽责的保护了自己的权利这一问题上更有发言权,更能客观的评价其在履行社会权保护义务中的优劣与不足之处,并且提出合理有效的解决对策。

六、结语

总而言之,保护公民社会权是一项长期而艰巨的任务,需要国家和非国家行为体的共同努力,虽然,我国目前非国家行为体参与社会权保护有了一定的基础,但仍需完善。如何更加有效将国家与非国家行为体结合共同致力于社会权保护,充分发挥非国家行为体对社会权的协同保护作用,是我们当前及未来的一段时间内必须放在首位的事情,为我国社会权的实现打下坚实的基础。

参考文献:

- [1]徐步华. 非国家行为体的涵义与作用: 国际关系学者的争论[J]. 鸡西大学学报(综合版) 2014 (03): 56-58.
- [2]邓海娟. 论国家行为体的健康权保障义务[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版) 2012 (03): 91-95.
- [3][8]郑贤君. 非国家行为体与社会权——兼议社会基本权的国家保护义务[J]. 浙江学刊 2009 (01): 135-142.
- [4]陈新民. 德国公法学基础理论[M]. 山东人民出版社 2001. 292.
- [5]余乐. 教育基金参与中小学教育改革的现状研究[D]. 浙江师范大学 2014.
- [6]夏建中 张菊枝. 我国社会组织的现状与未来发展方向[J]. 湖南师范大学社会科学学报. 2014 (01): 25-28
- [7]马怀德. 中国社会立法现状分析[J]. 中国机构改革与管理(社会体制改革专栏) 2016 (01): 26-28.

责任编辑: 马先惠