

宪政的核心价值及其实实施的本土资源

张正德¹, 刘 锋²

(1. 重庆行政学院, 重庆 400041; 2. 重庆大学 法学院, 重庆 400030)

摘要:近年来, 宪政成为理论界尤其是法学研究关注的焦点之一。宪政追求的最核心价值是有效限制政府权力以保障个人的合法权利和基本自由。在此基础上, 分析宪政实施的保障和探寻宪政实施的本土资源有着重要的现实意义。

关键词:宪政; 核心价值; 保障; 本土资源

中图分类号:DF02 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2004)03-0096-03

The Key Value of the Constitutionalism and Resource of Native Country to Implement

ZHANG Zheng-de¹, LIU Feng²

(1. Political Science Institute of Chongqing, Chongqing 400041, China;

2. College of Law, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: In recent years, the constitutionalism has become one of the focuses being paid more attention to by the theory circle, especially the law science research. The most central value that the constitutionalism pursues is to limit government's power in order to ensure the personal lawful right and basic free effectively. Today, analyzing the guarantee and seeking the resource of native country to implement the constitutionalism has the important realistic meanings.

Key words: constitutionalism; key value; guarantee; resources of native country

从清末立宪运动开始, 中国人追求宪政、探索通过宪法来实现政治稳定的历史已有 100 多年了。从 1954 年《中华人民共和国宪法》颁布至今已有 4 部宪法。国内学者从不同角度阐释了宪政的内涵。有人从民主政治的角度指出:“宪政就是民主政治, 立宪政治或者说宪法政治, 它的基本特征就是用宪法这种根本大法的形式把已争得的民主事实确定下来, 以便巩固这种民主事实, 发展这种事实。”^[1]有人则从民主、法治、人权的角度论述:“宪政是国家依据一部充分体现现代文明的宪法进行治理, 以实现一系列民主原则与制度为主要内容, 以厉行法治为基本保证, 以充分实现最广泛的人权为目的的一种政治制度。依据这一定义, 宪政概念包含三个基本要素, 即民主、法治、人权。民主是宪政的基础, 法治是它的重要条件, 人权保障则是宪政的目的。”^[2]但在西方社会, 宪政具有明显不同的价值指向。总体上, 宪政主要被看作是通过设计某些制度以限制政治权力的行使。宪政意味着一种有限政府, 即政府只享有人民同意授予它的权力并只为了人民同意的目的, 而这一切又受制于法治。笔者认为, 宪政就是由宪法所确认和规定的民主政治制度及其实现; 宪政是以宪法为前提, 以民主政治

为核心, 以法治为基础, 以保障人权为目的的政治形态或政治过程。

一、宪政的核心价值——限制权力, 保障自由

宪政是法治的关键, 也是法治的最终目标。学者们也意识到了这个问题, 但我们必须警惕一种把什么都往宪政这个篮子里面装的思想, 正如在党和在政府提倡“依法治国”之后出现了诸如“依法治×”等格式化口号一样。因此, 必须先把握宪政的精髓, 也即认识宪政的核心价值。

宪政涵盖了两种关系; 一是政府与公民之间的关系, 也即权力与权利(自由)的关系。二是政府各部门之间的关系, 也即政府不同性质的权力之间的关系。在此, 权力与权利的关系是核心, 是个人的自由、人权与政治权力、政府权力的互动关系。因此可以认为: 宪政是以人权和人的自由为本位的一种制度构架, 宪政的核心价值就是有效地限制政府权力以保障个人的合法权利和基本自由。

宪政主义理论渊源就是假定人的价值与尊严的至高性, 即人的神圣性。宪政主义源于信奉基督教的西方社会, 《圣经》里这样解释: 因为人是神的儿子, 在有限的生命内寓藏着不朽

收稿日期: 2004-04-01

作者简介: 张正德(1939-), 男, 四川泸州人, 重庆行政学院教授, 重庆大学法学院兼职教授、硕士研究生导师, 重庆市人民政府法律顾问, 主要从事法理学与宪法学研究。

的灵魂,人参与着神的计划,所以人是神圣的,需要特别的尊重。在强调人的价值和尊严,人类理性的神圣性的同时,宪政主义认为人性也有其弱点。而且为了防止人性的弱点为害人民,宪政对行使权力的人施加制度制约。简言之,宪政是立足于一种双重的人性假定或预设,即人性有善的一面,因此,应当尊重人作为人所应有的尊严,应当保障人的生命、自由与财产等基本权利;另一方面人性有恶的一面,使权力成为必要,而对权力的执行者、权力也必须限制。

个人作为社会生活的一个基本要素,在人类早期就成为政治法律生活的组成部分了。古希腊城邦的公民,罗马私法所保障的个体,中世纪神权政治中的基督徒,这些人都是些具有个体性意义的个人,而且他们也都在当时的政治、法律和经济形态下具有着一定的相关地位和意义。但宪政中的个人是一种全新意义上的对于个人的人性价值的重新定位和确立,并非对历史中关于人的个体定位的照搬,人作为个人在宪政的构架中处于核心地位,这种核心地位体现在与个人相关联的政治,也即政治制度、法律制度和司法等保障系统。所以,可以这样认为,宪政事实上已成为保护个人权利的同义语。

无数历史文献和历史事实足以证明:宪政是在争取和维护人权和人的自由的斗争中一步一步成长。1689年英国国会通过的《权利法案》写道:“国会两院依法集于西敏来宫,为确保英国人民传统之权利与自由而制定本法律。”^[3]1776年美国《独立宣言》中写道:“我们认为这些真理是不言而喻的:人人生而平等,他们都从他们的造物主那边被赋予了某些不可转让的权利,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利,所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力,则系得自统治者的同意。如果遇有任何一种形式的政府变成损害这些目的的,那么,人民就有权利来改变它或废除它,以建立新的政府。这新的政府,必须是建立在这样的原则的基础上,并且是按照这样的方式来组织它的权力机关,庶几就人民看来那是最能够促进他们的安全和幸福的。”^[3]1789年法国的《人权和公民权宣言》也有类似规定。二战结束后,争取和维护人权成为世界文明的主流。1948年12月联合国大会通过的《世界人权宣言》中明白昭示:“一个人人享有言论自由和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临,已被宣布为普通人民的最高愿望。”“人人有权享有生命、自由和人身安全。”^[4]通过上列引文不难看出,尊重和捍卫人权和人的自由,是全人类共同的最高价值,也是宪政最基本最核心的内涵。人类进入20世纪以来,人权的观念和理论取得了很大发展,人权的内容也更加广泛,既包括生命权、自由权(特别包括思想自由、言论自由、宗教自由、结社自由、人身自由和迁徙自由),也包括民主权利、涉及法治和司法行政的权利以及社会、经济、文化权利。而且现代社会日益强调财产权的重要性。因为财产权是现代市场经济和公民社会的基础,也是人的自由和公共秩序的基础。如果剥夺了人的财产权,人的自由实际上就失去了依托,就不得不依附于他人或某种权力关系;如果剥夺了人通过劳动和创造所积累起来的财产,那么人的劳动积极性和创造力也将不复存在。所以,保护产权应是政府的首要职能。

同时,要保障个人合法权利和基本自由就必须有效地限制政府权力。宪政主义的理论渊源之一就是对人性的预设:人是不完善的,有自私和滥用力量的倾向。权力既可成就善举,也可造就恶果。而不受约束的权力必然导致腐败,绝对权力必然导致绝对腐败。所以,对待权力必须按照一定原则,通过宪法将权力在各个国家机关之间及不同层次之间划分,限定权力行使的范围。

宪政要求:(1)宪法是权力合法化的渊源和手段,宪法未明确授予的权力不得行使。(2)权力必须分立,同时要求各种权力组成一个能有效运行的体系。(3)权力的运行必须受到有效监督,权力必须依法行使。分权思想是宪政主义的精髓所在,分权是制约权力的手段。以权力制约权力,以保护公民的自由,防止权力对公民权利及自由的侵害。

诚然,仅仅是合理的分权还不足以保证个人的权利和自由不受权力的侵害,建立科学、完备的责任制度,法律在赋予权力的同时设定相应的责任,使责任法定,并建立完善、有效的责任追究机制和权利救济制度保障个人的合法权利和基本自由。

综上不难看出,对国家权力的制约归根结底是为了保障个人的权利和自由,由此可见,限制政府权力,以保障个人的合法权利和基本自由,这就是宪政的核心价值。

二、宪政实施的保障——纯理性模式下的分析

保障宪政的顺利实施,使宪政理念转化为现实,需要健全的机制和良好的社会土壤。

首先,创制一部形式和内容都很完善的宪法。宪政以宪法为起点,宪法是宪政的前提。宪法是宪政的法律形式和依据,宪政是宪法的实际内容及其实施表现,是宪法的生命。这部宪法内容必须具有科学性、正当性和可操作性,必须真实而具有实效,必须具有较强的稳定性和连续性,坚持并贯彻宪法至上的原则——确立并维护宪法的最高权威。

其次,确立法治原则。法治原则要求政府和公民在宪法和法律的范围内活动,要求法律成为最高统帅。宪政理论是法治的最高形态,宪政强调法治、强调宪法和法律的权威,法治以它一系列基本原则体现和支持着宪政的价值和精神,并通过宪政予以强化和更准确化。法治的基本功能就是保障最低限度的人的基本权利与自由,法治的关键就是限制国家权力,保障公民的权利和自由。

再次,确立不同的行使原则,合理配置国家权力以及建立和强化权利救济制度,保障个人的合法权利和基本自由不受侵犯。其中,越权无效是权力行使的基本原则,它指法无明文规定的权力和超越立法目的和法治精神行使的权力均无效,并对上述权力进行矫正和救济。与越权无效原则相反,法无禁止即自由是权利行使的核心原则,它指只要法律没有明文规定的权利公民都可自由行使,而不需法律对权利进行列举。建立和强化权利救济制度,使公民权利能抗衡国家权力。这是因为健全有效的权利救济制度不但使公民权利获得了制度支持,权利的实现了有了法律保障,即使权利受到侵犯也能依法

定程序得到救济,而且使公民能利用权利救济制度对国家权力进行有效的抑制和监督。

最后,建立违宪审查制。违宪审查指国家通过一定程序审查或裁决国家的立法活动和行政活动是否违反宪法的一种专门制度。违宪审查的作用:(1)保证立法机关制定的法律及行政机关的行为符合宪法的规定;(2)保持一国的法律在宪法之下的统一性。实际上,违宪审查制是宪政制度的基石和保障。在这方面有美国和欧洲的经验值得学习。美国最高法院对马伯里诉麦迪逊一案的判例造就了美国的司法审查权,它的内容是当最高法院在审理具体案件中如果发现法律、命令或州宪法、条约与联邦宪法相抵触时可以宣布有关条款无效。而欧洲则是专门设立宪法委员会和宪法法院来审查宪法问题,管辖宪法诉讼。

宪政制度始终只是一个制度,如果没有人来实施,它就缺乏活力。宪政实施的最终保障来自于社会和公民。公民社会的建设是宪政建设的基础,宪政实施必须获得社会和人民的理解和支持。

三、宪政实施的本土资源——对我国当代政治制度的宪政探寻

宪政制度在西方的发展,宪政理念在西方的实现,最终与其所处的人和社会密不可分。中国要实施宪政,肯定也需要适合其生存、发展的本土资源。分析当代中国的政治制度,不难找出这些资源所在。

第一,形式和内容都比较完善的“八二”宪法是我国宪政实施的前提。宪法是宪政的法律形式和依据,宪政是宪法的实际内容及其实施表现。“八二”宪法内容合乎国情民意、权力配置基本合理,且具有科学性、正当性和可操作性等特点,坚持并贯彻宪法至上原则,在中国就是要树立“八二”宪法的权威,这些正是我们实施宪政内在要求。值得特别指出的是,2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》明确规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯”;“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”;“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”;“国家尊重和保障人权”;等等。^[5]这些人宪的规定无疑是保障个人自由、促进我国宪政进程的点睛之笔。

第二,依法治国方略是中国宪政实施的基础。现代宪政文明表现为一种法治文明,法治原则要求政府和公民在宪法和法律的范围内活动,要求法律成为最高统帅,要求我们坚持权利本位,要求包括党和政府在内的所有人遵循宪法和法律的规定。依法治国的核心与实质是依宪治国。我们党在十五大将依法治国确立为我们的治国方略,1999年我们又把“依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法,这为我国实施宪政提供了可靠的基础。

第三,人民代表大会制度是中国宪政实施的制度保障。现代民主一般都是间接民主,其核心要素就是代表、责任和公民参与。人大制度尤其是选举制度体现出国家一切权力属于

人民的性质,广大群众参与管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。人大制度是民主政治的集中体现,也为我国宪政实施提供了制度通道。

第四,“三个代表”重要思想是中国宪政实施的思想保证。“三个代表”是在价值层面上体现依法治国的。保护最广大人民利益是法制文明、人权保障的体现。科学的法律应该是“三个代表”的有机统一,它既体现社会生产力发展的需求,也符合广大人民群众的利益要求,同时还是先进文化的直接表现者。只有那些能够体现“三个代表”要求的法律才是好的法律。代表中国各个阶层的最广大人民群众的根本利益,正合宪政本意。

第五,社会主义政治文明建设是中国实施宪政的重要保障。宪政需要文明,宪政文明是政治文明的核心内容。党的十六大报告在论及政治建设和政治体制改革时说,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。政治文明建设的关键是要理顺国家、民众、政党三大宪政主体的关系,政治文明的价值目标在于实现民主与自由的确立与和谐,这与宪政的核心价值不谋而合。因此,宪政文明是现代政治文明的最终表现形式,政治文明建设是宪政实施的重要保障。

最后,党的领导是中国宪政实施的政治保障。现代国家是一个由政党来领导和推动的国家,没有强有力的政党政治,就无法形成统一的国家意志。中国特色的社会主义民主政治的主要特点就是实行人民代表大会制度、中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、司法机关互相配合互相制约的制度,以及基层民主自治制度等。这些最重要的中国本土政治资源有一根红线将其联结——民主集中制,民主集中制的政治表现就是中国共产党的领导。所以,十六大报告强调要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,是中国宪政与西方宪政的根本区别,也是中国宪政实施的政治保障。

宪政是现代政治的标志,中国作为后发外生型现代国家必然要寻求适合自己实施宪政的本土资源,必然要把建设宪政文明作为民富国强的一个途径。

参考文献:

- [1]张庆福. 宪法学基本理论(上册)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 1999. 56.
- [2]李龙. 宪法基础理论[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1999. 144.
- [3]董云虎. 人权基本文献要览[M]. 沈阳:辽宁人民出版社, 1990. 3.
- [4]董云虎,刘武萍. 世界人权公约法总览[M]. 成都:四川人民出版社, 1991. 953.
- [5]全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法修正案[Z]. 北京:第十届全国人民代表大会, 2004.