

对新宪法修正案的思考

吴卫东

(重庆医科大学 教务处,重庆 400046)

摘要:本文重点针对新宪法修正案制定中存在的一些瑕疵,结合当前社会对此次修宪引发的争议,以及当前社会普遍关心的社会问题进行了分析。

关键词:宪法精神;宪政;以人为本

中图分类号:D921

文献标识码:B

文章编号:1008-5831(2004)06-0133-02

第十届全国人大二次会议通过的宪法修正案,是我国宪政体制的重大突破,这次修宪多达十三处,不仅适应了国家经济社会发展的要求,更标志着国家政治文明的进步,体现了执政党尊重人民权利,维护法律尊严的治国理念。宪法是一个国家的根本大法,在宪政之下,宪法约束着政府、国家和公共权力。宪法也是人民的根本大法,是人民用来束缚政府权力的大法。但是,我们应注意到修宪中存在的一些问题,诸如制度性的不完善和缺乏保障制度的情况,宪法文本与宪法修正案条文的制定不够严谨,以及宪法与行政法在保护公民权利产生冲突上的适用问题等。因此,有必要进一步探讨与思考。

一、把宪法的精神落到实处,让宪法真正成为国家的根本大法

依法治国已被确立为我国的治国方略,依法治国的实质就是依宪治国,是用以宪法为母法建立起的统一的法律体系治国,任何法律、法规和其他规范性文件都不能与宪法相违背、相抵触——这也是依法治国得以实现的前提条件。但是,由于建国后我国一直没能建立起严格意义上的宪法监督制度,没有真正意义上的违宪审查,从而使宪法本身规定的“一切违反宪法的行为必须予以追究”得不到贯彻与落实。人们“不怕违宪,只怕违法”,导致“形式上具有最高性、神圣性或权威性的宪法原则和宪法条文,在适用于社会政治法律关系时,极易被架空为政治合法化的教条”。基于“政治文明的重要内容就是宪政,宪政又以宪法为根本”,宪法监督制度得不到确立,也是我国依法治国和政治文明建设中的一个“缺项”。同时,作为法,

宪法也应具有和其他法律相同的地方,即它是一种有违反就必须依靠国家强制力通过一定程序予以追究和救济的社会规则。规则之所以称为规则,不在于宣示或确认,而在于违反规则后的处罚与救济,在于它的约束力。法律的约束力又被称为法律的“效力”,一个没有约束力的法律很难说有什么“效力”。因此,必须建立使宪法产生效力的宪法监督制度,以保障宪法的规范性和存在价值,避免使宪法成为一部“闲法”,使宪法至上成为中国法治的灵魂。

二、建立宪法秩序是真正实现宪政的基础

所谓宪政,即用宪法治理国家,就是通过宪法的实施来约束国家权力,保护公民权利,实现民主与自由的确立与和谐。建国以来,我国先后颁行了1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法和现行的1982年宪法。现行宪法是新中国宪法史上最稳定、适用时间最长,也是实施最好的一部宪法。颁布实施以来,公民权利的宪法保护取得了明显成效,但随着社会主义市场经济体制的建立与完善,依法治国方略的深入人心,公民基本权利的保障体制与经济社会发展间的不适应性也日渐显现。就范围最广泛、与公民接触最密切的行政权力而言,虽然根据宪法的规定,我国相继制定了行政处罚法、行政许可法等规范政府行为和国家赔偿法、行政诉讼法、行政复议法等行政救济方面的法律规范,但无论是法律制度的创设,还是制度的实施,在保障公民权利方面均存在问题。

宪法确认和保护的公民权之所以被称为基本权利,是因为这些权利具有防止权力滥用的功能。如果公民没有对国家权力的滥用进行监督的权利,那么他

们的其他权利也不可能真正得到保障。现行宪法的旨意在于确认并宣告公民的基本人权,但是,目前公民基本人权的保障性功能并没有成为占支配地位的宪法观,也就是说,权利保障的宪法观还没有真正形成。这就造成虽然宪法规定的公民的基本权利范围极广,但一些权利如受教育权、人格权等,如果受到来自行政权的侵犯,由于相关的法律法规不够健全与完善,宪法解释的程序与效力也没有明确规定,以及宪法监督机构的缺位,公民很难直接通过宪法主张自己的基本权利。因此,在市场经济条件下,在公民权利意识和政府守法意识日益增强的情况下,在宪政层面上为公民基本权利提供可操作性强的制度与程序的保障迫在眉睫。同时,法律规范间的冲突,俗称“法律打架”也制约了现行公民权利保障法律机制作用的发挥,损害了法制的统一,侵犯了公民、法人和其他组织的合法权益。尽管解决法律之间冲突的法——立法法根据现行宪法的框架设计了比较复杂的法律规范监督制度,如规定了撤销权,上位法的制定机关有权撤销它认为和上位法相抵触的下位法;建立了有关政府机构、公民和法人可以向全国人大常委会申请审查和宪法相抵触的法规。但立法法所规定的立法审查制度,一方面没有涉及到规章以下的规范性文件,因而大量被认为不是“法”但实际上具有约束力的规范没有得到有效控制;另一方面也缺乏公民申请审查规章的合宪性与合法性的程序,且对审查规章的申请必须经过全国人大常委会的筛选,并只有在被认为“必要时”才能受到有关专门机构的审查。

有宪法不等于实行宪政,只有建立起宪法秩序才能实现宪政。我国正走进权利的时代,人的尊严和权利保障正逐渐成为社会进步和制度建设的价值取向,人的愿望和要求通过权利的诉求而更多地依赖立法、司法和行政管理。因此,加强权利保障必须走向法治,各级政府和司法机关要坚持把保障公民权利作为推进工作的出发点和归宿,把以人为本和自由为核心的价值法则转换为政治法则和程序法则,体现人民意志、保障人民参与、维护人民权利、接受人民监督,并以此为建立、完善和检验工作的一切理念、原则和制度,以真正实现“一切权力属于人民”的宪法精神。

三、修宪要以人为本

2003年10月11日至14日召开的十六届三中全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,并决定提交第十届全国人民代表大会常务委员会审议。对此,有学者认为宪法是国家的根本大法,要保持其稳定性,不宜大修;有学者提出要进行大修,要对我国社会主义初级阶段的经济特点进行分析和

总结,并在宪法中予以确认。无论怎样修改,必然使宪法更科学更规范。但是,需要改变以往的修宪心态,要改政策性的修宪心态为伦理性的修宪心态。政党的政策是政党在政治活动中为实现一定目的而做出的政治决策。其中,执政党的政策对法律的制定和实施能够产生重要影响,过去我国宪法的几次修正,几乎都是政策性修改,其重大意义不可低估,但负面影响也不可忽视。所以,以后的修宪应该是政策、道德、文化等众多机制的综合的互动的修宪,尤其要凸现伦理性的修宪,挖掘内在的正当性。同时,要改感性的修宪心态为理性的修宪心态。过去我们仇视私有财产,视其为剥削阶级的产物,故此,宪法中明确宣称“公有财产神圣不可侵犯”。随着时代的变迁,人们渐渐感到私有财产权也是非常重要的权利,于是矫枉过正的心态又起作用,很多学者倡导宪法要把“私有财产神圣不可侵犯”的宣示性条款写进宪法。这次修宪将私有财产不可侵犯写入宪章,虽然一定程度上体现了以人为本、尊重人权的立法精神,是社会主义法治建设的又一重大进步,但也暴露出立法者在求变的思路下仓促修宪,使宪法某些条文显得不够严肃,也不够精练和简约。一个宪法里同时写进两类性质的财产神圣不可侵犯,难免给世人留下政策代法的烙印。仔细审视一下发达国家的宪法,很难发现有“私有财产神圣不可侵犯”的条款(唯法国《人权宣言》,但也只是属于宪法性文件,并不是真正意义上宪法)。发达国家的宪法条文中真正从制宪思路上将以人为本的思想贯穿始终,如《美国宪法修正案》第四条(1791)“人民的人身、住宅、文件和财产不受无理搜查和扣押的权利,不得侵犯。除依照合理根据,以宣誓或代誓宣言保证,并具体说明搜查地点和扣押的人或物,不得发出搜查和扣押状”。因此,虽然这次修宪具有里程碑意义,但在某些条文的制定上值得立法者认真思考。

四、对“合法”表述的思考

此次宪法修正案第十四条“公民的合法的私有财产不受侵犯”中“合法”二字,引出一些争议。有学者指出,为什么在私有财产前加上“合法的”这一限定语?是必须首先认定是否是合法财产呢,还是直接推定其合法?笔者认为“合法”二字值得斟酌。虽然只是简单的两个字,但从司法实践中的法官自由裁量权的运用、行政执法权的行使,以及公民合法权益的保护等方面都将产生巨大影响。首先,“合法”二字对法官自由裁量权的运用产生影响。由于我国法官在案件的审理中占绝对的支配地位,如果在案件的审理过程中对合法的理解出现偏差,将给当事人的利益造成

损害。比如,一个案件在审理时,法官认为当事人的私有财产是违法取得,而当事人却认为合法,在证据很难界定合法与否的情况下,法官凭主观臆断行使自由裁量权,判定当事人的财产违法将时有发生。其次,“合法”二字对行政执法权的行使产生影响。行政执法权是国家赋予行政机关的一项公权力,如果这项权力不能正确行使,将会侵害具体行政行为相对人的切身利益。如房地产开发中,在拆迁公民私有房产时,经常出现行政机关为保护开发商的利益而侵害公民私有房产的情况,往往打着政策或文件的幌子,暗箱操作、强行划拨、违规占有。在某些行政机关眼中根本就没有公民合法的私有财产的概念,利用行政执法权随意剥夺公民的合法财产。再次,从公民合法权益的保护上看,虽然此次宪法修正案加大了公民权利保护,写入了“人权”理念,但是公民作为弱势群体的地位还是比较突出。当前特别突出的是拖欠农民工工资的问题、农村普遍存在的乱收费增加农民负担的问题以及私营企业财产合法保护等问题。因此,笔者认为针对第十四条在“合法”与“违法”的界定上,应当出台一项司法解释,对“合法”二字在适用范围、权利制约、平衡机制上具体予以说明。我国宪法虽然规定全国人民代表大会常务委员会解释宪法,但是全国人民代表大会常务委员会很少行使宪法的解释权。宪法解释制度是我国宪法运行中的薄弱环节,我国应当完善宪法解释制度。同时,“合法”说不应用宪法条文来规定,而是应交给司法审判程序通过证据链去判定。只有这样才能减少司法行政机关利用“合法”二字滥用职权,侵害公民合法的财产权利。正如北京大学法学院教授、中国法学会行政法学研究会副会长姜明安所说:“健全和完善行政程序法,以正当法律程序规范行政权力的行使。在程序法制方面,目前我们已经在行政立法、行政处罚、行政许可等领域,制定了单行的行政程序法,建立了行政法制,但在行政强制、行

政征收征用、行政规划、行政给付、行政合同、行政裁决等领域,还都尚未制定专门的、完善的程序法,更尚未制定规范整个行政行为程序的基本法——统一的行政程序法典。我们目前发生的许多问题,如腐败问题、滥用权力问题等,其根本原因之一即是权力缺乏程序制约,所以,我国行政程序立法迫切需要加快步伐。”

五、结论

新宪法修正案集中了人民意志,反映人类社会发展规律和社会主义建设规律,体现了时代精神,符合人民的根本利益,具有重大的现实意义和深远的历史意义。可以看出确认公民权利,要靠宪法的制定、修改和完善。保障公民权利和发展公民权利,更离不开宪法的贯彻实施。要以人为本、充分重视公民权利。重要的是,国家行政机关公务人员更要带头遵守宪法,真正把宪法作为根本的活动准则,切实做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”,坚持依法行政、执法为民、公正司法,维护社会公平和正义,以自己实实在在的行动,让全民实实在在地体验宪法的意义,让全民在生动的宪法实践中深刻领会、理解宪法的意义。通过全社会的共同努力,确保宪法的全面贯彻实施。

参考文献:

- [1]评论员. 把宪法保护私有财产权规定落到实处[N]. 法制日报,2004-04-14.
- [2]评论员. 依法治国的根本要求是依宪治国[N]. 法制日报,2004-04-15.
- [3]评论员. 宪法的重要发展[N]. 法制日报,2004-04-17.
- [4]谢维雁. 从宪法到宪政[M]. 济南:山东人民出版社,2004.
- [5]王人博. 宪政的中国之道[M]. 济南:山东人民出版社,2003.