

依法治国重在依宪治国

李步云

1999年3月,九届全国人大二次会议已经将“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略和奋斗目标庄严地记载在我国的宪法中。从此,依宪治国的问题更加引起了人们的关注。理所当然,这个问题也到了该正式提上我国政治生活议事日程的时候。

所谓依法治国重在依宪治国,意思是在我国实施依法治国方略的历史性进程中,依宪治国具有十分重要的意义。为什么呢?

首先,这是由宪法的性质和地位所决定。宪法的主要内容是规定一个国家的基本政治和法律制度,立法、行政与司法机关的相互关系,各项国家权力的界限及其行使程序。同时,详细规定公民的基本权利和义务以及为实现这些权利所应采取的基本方针和政策。宪法是国家的根本法,在一国的法律体系中处于最高的法律地位,具有最高的法律效力;它是所有国家立法的依据,也是指导人们各种行为的根本准则。依法治国首先是要保证宪法所规定的国家的各种基本制度和政策具有极大权威而不致遭受任意违反与破坏,并进而影响到国家的各种具体制度和政策的贯彻与落实。宪法无权威,自然会影响到各种具体法律的权威。只有依宪治国,才能从根本上保障人民的利益、社会的稳定和国家的长治久安。“建设社会主义法治国家”作为一项奋斗目标,有其具体的要求和标准。作者于1999年4月6日发表在《人民日报》上的“依法治国新的里程碑”一文,将其归结为“法制完备”、“主权在民”、“人权保障”、“权力制衡”、“法律平等”、“法律至上”、“依法行政”、“司法独立”、“程序公正”、“党要守法”等10项。事实上,这些标准和要求的原则精神和具体规定,都已经明确地、全面地体现在我国的现行宪法中。例如,宪法对人民代表大会制度作了详细

规定,这一根本政治制度就是人民主权(即人民是国家的主人)原则在我国的集中体现。宪法对公民的基本权利和义务所作的全面规定,就是人权保障原则的具体化、法制化。宪法对我国国家机构各个组成部分所作的权力界定,也体现了现代“权力分立与制衡”的原则精神。宪法规定“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”,“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”、“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”,是“法律平等”与“司法独立”原则在我国宪法中的具体表述。宪法有关“人民法院审理案件,除法律规定的特殊情况外,一律公开进行。被告人有权获得辩护”等规定,则是“程序公正”原则的宪法化。宪法序言规定:“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”这里所指“各政党”,自然包括“执政党”在内。这一规定,就是“法律至上”(即法律具有至高无上的权威)和“党要守法”原则的准确而清晰的表达。以上这些宪法规定,虽然具有一定的“中国特色”,但它们同全人类所共同创造的现代法治文明的价值与取向是一致的。虽然,我国现行宪法在今后依法治国的历史性进程中还会不断丰富和完善,但现行宪法为我国法治国家的建设规划了一幅清晰的蓝图和指明了前进的方向,则是无疑的。真正树立起宪法的权威,切实依照宪法的基本精神和具体规定办事,就能有力地推进依法治国的历史性进程。

其次,这同“依法治国首先是依法治官”的现代法治精神相关联。换句话说,我们今天强调要依宪治国,还内含一个基本的精神和主旨,这

就是要求国家的各级领导人要带头遵守宪法和法律,对他们的违宪和违法行为不能熟视无睹和置之不理。这对早日实现依法治国,把我国建设成为社会主义的法治国家,具有非常重要的意义。依法治国,既要治民,也要治“官”。但在现代,其根本目的、基本价值和主要作用,主要是治“官”。长期以来,我们之中流行一种错误,认为法律只是一种治理老百姓的手段,甚至成了某些干部的一种思维方式和行动准则。这种思想有其深远的历史背景。在古代自然经济和专制政治的体制下,统治者势必把法律看作主要是治民的工具。到了近代,这种情况发生了根本的变化。建立在市场经济之上的民主政治,其理论基础和基本原则是“人民主权”思想和理念。既然“主权在君”已为“主权在民”所替代,国家的一切权力就应当属于全体人民。但是全体人民又不可能都去直接参与执掌政权和管理国家,如此就出现了“代议制”,即由有选举权的公民行使选举权选举国家机构(如议会或总统),由这些民选机构代表人民行使管理国家的职权。然而,民选出来的政府有可能权力无限和滥用权力,或者不好好为人民服务,按人民的意志和利益办事,这就需要一种具有最高权威和法律效力的根本性大法,来规定国家机构的产生和权限以及职权的行使程序,以防止国家权力的腐败与异化;同时,详细列举公民应当享有的权利,要求政府采取积极的作为,满足公民在经济、社会、文化方面的权利需求;采取消极的不作为,以保障公民的政治权利与自由不受侵犯。这种根本性大法就是宪法。在“主权在君”的古代,不可能出现现代意义上的宪法。在“主权在民”的近代与现代,如果没有一部规范政府权力与保障公民权利,以维护民主、法治、人权、自由与平等的,具有极大权威的宪法,所谓“人民当家做主”就完全有可能成为一句空话。从现代宪法产生的历史背景及其基本使命可以清楚看出,宪法制定和实施的根本目的、基本价值和主要作用是约束国家机构及其领导人员,要正确行使权力和保障公民的权利,即上面通俗的说法——“治官”。广大公民当然要遵守宪法和法律,但掌握管理国家权力的,不是民而是“官”。所谓依法治国,首先自然是要求国家工作

人员、尤其是各级领导人必须依法办事、依法治国。一般法律的实施是这样,宪法的实施就更应当是这样。我们今天强调要依宪治国,必将有力地推动各级领导人认真承担起实施依法治国方略的职责。

再次,今天强调要依宪治国,也同我国宪法缺少应有的权威,宪法的实施并不理想,宪法的作用尚未得到充分发挥这一现实状况有关。中国历史上缺少民主与法治传统。新中国成立后,由于僵化的计划经济模式和权力高度集中的政治体制,在很长一个时期里导致法律虚无主义和人治思潮盛行。法的权威受到严重损害,宪法当然也不例外,以致在十年“文革”中出现过那种根本大法“根本无用”的局面。这方面的失误成因,宪法和法律是相同的。但宪法的实施不理想,宪法的作用未能充分发挥,还有某些特殊原因。其一,在理论上对宪法的性质与功能缺少全面认识,如否认或忽视宪法的法律性和规范性,把宪法仅仅看作是具有治国安邦的宣言和纲领的性质,不具有直接适用的法律效力。正是由于以上一些客观和主观方面的原因,影响了宪法的权威和作用。例如,现行宪法规定,全国人大常委会“撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令”,有权“撤销省、自治区、直辖市权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”(第六十七条)。但 20 年来全国人大常委会从未行使过这一权力和履行过这一职责。显然,这方面不是没有问题。宪法规定,全国人大常委会“解释宪法,监督宪法的实施”,但我国却一直没有建立这方面的专门机构和具体程序。宪法的司法化问题也只是最近两年才有这方面的实践和理论探讨。因此,长期以来,宪法在实践中远远没有能够发挥它应当也可以发挥的重大作用。

怎样才能提高宪法的权威和充分发挥依宪治国的作用?笔者提出以下几点看法:

第一,要肯定宪法具有法律性和规范性。长期以来,我们虽然承认宪法是普通法律的“立法基础”,但却否认宪法具有法律性和规范性,认为它只有“指引”人们行为的功能,却无“规范”人们行为的功能;认为宪法只具有“宣言”和“纲领”的性质,仅起引导国家前进方向的作用;

宪法不仅不能进入司法领域,即使司法机关在无法可依的时候也不可以援引宪法的原则精神和具体规定来裁决某些具体个案。同时认为,建立一套监督宪法实施包括违宪审查制度的理论、机制、程序也没有什么必要。这主要是受了前苏联宪法观念的影响,1954年宪法的制定和后来的实施,就存在这方面的缺失。到制定1982年现行宪法时,学者们开始提出和重视这个问题。如笔者在1981年11月2日至12月18日期间,曾在人民日报连续发表多篇文章,对当时正在进行的宪法修改提出意见和建议。其中一篇是“宪法的规范性”。该文说:“宪法虽然是国家的根本大法,但它也是一种法律。宪法规范是法律规范的一种;规范性应该是宪法的基本特性之一。一般说来,宪法的序言没有规范性;宪法的条文则应当具有规范性。以宪法是根本大法为理由,否认宪法的规范性,或者不重视宪法的规范性,这无疑是不正确的。”肯定宪法的规范性,也就肯定了“宪法制裁”的存在和意义。因此该文又指出:“宪法制裁,虽然不同于刑事制裁、民事制裁、行政制裁,有其自身的特点;但违宪应有制裁,这是必须肯定的。否则,违反宪法而不招致任何法律后果,那么宪法的条文规定就难于成为宪法规范,那整部宪法也就很难发挥它的最高的和直接的法律效力了。”肯定宪法的法律性和规范性。是宪法进入司法领域和建立违宪审查制度的理论前提。

第二,要探讨什么是违宪,并明确与此相关的理论和概念。这是建立违宪审查制度和监督宪法实施首先必须解决的问题。表面看来事情很简单,其实问题很复杂。例如,什么是违宪的主体?公民个人有没有违宪问题?社会团体与企业事业组织存不存在违宪问题?如果只是限于国家机构及其工作人员,什么样级层的机构及人员的行为才存在违宪问题?我国宪法不仅规定了中央一级国家机构及其负责人员的职权职责和工作程序,而且还对地方各级人民代表大会和地方各级人民政府以及民族自治地方的基本制度作了规定。这涉及违宪审查和宪法监督或宪法诉讼的对象。又如,什么是违宪的客体,即违反宪法的哪些内容和规定才是违宪。无论宪法序言是否具有直接的法律效力,它同

宪法的条文是有区别的。在宪法条文中,有的内容为宪法所独有;有的内容法律应作但未作具体规定;有的内容法律已作具体规定。审判公开问题,宪法和诉讼法都有规定,如果不按法律规定进行公开审判,算不算违宪?再如,宪法监督的程序是什么?什么样的组织或个人可以提出控告,依照怎样的程序提出?有没有时效要求,专门机构根据什么标准接受控告和立案调查?按什么程序进行审理,有哪些违宪制裁形式?其裁决的效力又如何,等等。这些问题过去研究很不够。我们应该参考国际的经验和中国的具体国情,建立起我国自己的一套理论和概念。

第三,要建立起专门的宪法监督机构。现在世界上绝大多数国家都建立有宪法监督制度及其相应的机制和程序。其具体模式主要有:以美国为代表的由司法机关负责;以法国为代表的由专门的政治机关(通常称宪法委员会)负责;以奥地利为代表的由宪法法院负责;以英国为代表的由立法机构负责。前三种模式已成世界性潮流。虽然它们的机构设置、程序设计和具体任务差异很大,但有两点是相同的:一是其专门性,二是其权威性。实践证明,它们对维护各自国家宪法的权威和国家法制的统一,对充分发挥宪法的功能,起了举足轻重的作用。新中国成立50多年来,我国还未曾有过处理违宪案件的例子,这在国际上是少有的。笔者曾建议,设立一个同现在9个专门委员会的性质与地位大体一致的,对全国人大及其常委会负责的宪法监督委员会(参见2001年11月2日《法制日报》),是一个比较稳妥的方案。它只会对国家政治的稳定起重大促进作用,而不是相反。从1982年现行宪法颁布至今已20年,学者们一直在呼吁早日解决这一问题。在已经确立依法治国方略和建设社会主义法治国家奋斗目标的今天,是政治家们审时度势、认真考虑如何解决这一问题的时候了。有一点是可以肯定的,宪法监督机制和程序的设立,将成为在我国实行依宪治国的决定性步骤。□

浙江圣雄集团有限公司

协 办