

论宪法的人权保障功能

李步云 邓成明

内容提要 人权与宪法相伴相随、密不可分。宪法作为人权保障书,既是对已有人权的确认,也是人权发展的保障。从宪法产生和发展的历史轨迹来看,无论是资产阶级宪法还是社会主义宪法,都是以确认和保障基本人权为中心而展开的,近现代人权事业的发展都会在宪法中得到体现和反映,而宪法的进步又推动着人权事业的发展。现代宪法主要通过确认人权原则和人权范围、规定国家权力的运行规则和确立违宪审查制度来实现对人权的保障功能。

关键词 宪法 人权 保障

人权,是人作为人依据其自然属性和社会本质所应当享有的权利。尊重和保障人权是当代世界政治发展的主题,也是社会主义民主政治建设的应有之义。虽然不是所有的人权都需要法律化,但人权事业发展的历史进程表明,基本人权以及保障基本人权得以实现的其他(非基本)人权可以也应当由法律加以规定。宪法历来被称为人权保障书,人权的实现和保障离不开宪法和宪政制度。无论是人权原则、人权内容、还是人权的实现途径,都要通过宪法做出规定。另一方面,人权保障又是宪法的核心,离开了人权保障,宪法也就失去了其存在的价值。人权与宪法相互依存、相互作用。从某种意义上讲,一国宪法和宪政制度的完备状况在很大程度上决定了该国人权的发展水平。我国现行宪法在总结历史教训的基础上对人权的内容及其保障做出了明确的规定,以宪法为基础的、有中国特色的人权保障制度已初步形成。当代中国人权事业的发展首先得益于宪法的不断完善和宪政制度的日臻完备。但也无须讳言,我国宪法在人权保障方面还存在诸多需要完善的地方。因此,充分认识宪法在人权保障中的功能,完善我国宪法和宪政制度,发挥宪法在保障人权中的作用,对于促进我国人权事业的发展,具有重要的现实意义。

一、宪法与人权保障的历史渊源

人权思想源远流长,但从人权思想到人权理论再到人权制度,历经了漫长而曲折的道路和几十代人的不懈努力,凝结了无数思想家、政治家的心血。而在人权制度的形成过程中,宪法的产生和发展起了决定性的作用。人权制度的基础是宪法制度。近代西方资产阶级正是借助于宪法这一国家根本法的形式,将他们在反对封建神权和专制统治的斗争

中所取得的胜利成果,其中主要是他们所争取到的人权确认和巩固下来。

英国是最早进行资产阶级革命并建立资产阶级政权的国家,也是近代宪法的发祥地。英国作为不成文法国家,其宪法主要是由一系列宪法性法律文件所构成。在英国早期的宪法中,主要是一些反映资产阶级利益和要求、以保障人权(其中主要是政治权利和自由)和限制王权为内容的宪法性文件,如1679年的《人身保护法》、1689年的《权利法案》和1701年的《王位继承法》。这些宪法性文件最早确认了公民的权利和自由,并通过规定人身权利的某些保障来对付王权的专横。如《人身保护法》通过规定刑事诉讼程序以保障公民的人身自由与权利;而《权利法案》则是:“为确保英国人民传统之权利与自由而制定”,这种“传统之权利与自由”是“无可置疑”的。

最早将资产阶级人权理论加以规范化、法律化,即以成文宪法形式确认人权原则的当属美国1776年的《独立宣言》和法国1789年《人权与公民权宣言》以及美国1787年宪法和法国1791年与1793年宪法。美国1787年宪法虽然没有将权利保障纳入其中,有人甚至认为,在美国,人权不是宪法权利。但在被马克思称为人类第一个人权宣言、并成为以后美国立宪指导思想和立宪原则的美国《独立宣言》就公开宣称:“人人生而平等,他们都从造物主那里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,所以在人们中间成立政府。”特别是作为美国宪法第一个修正案的1791年《人权法案》具体规定了个人的一系列自由和权利,如宗教自由、新闻自由、言论自由、集会自由;人身不受非法拘禁;保护生命、自由和财产非经法律正当程序不得剥夺;公民拥有不自证其罪和获得公正审判的权利等。这一法案成为以后美国人权立法的基础,并不断得到补充和细化。美国人权学者亨金认为:“1791年添加的《人权法案》,是作为给许多要求将其作为认可宪法的条件的人的允诺而制定的,现已成为美国宪法的核心。”

一直作为法国宪法序言而长期保留的1789年《人权与公民权宣言》也庄严宣布:“在权利方面,人们生来并且始终是自由平等的”,“任何政治结合的目的都在于保存人的自然和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫。”“自由传达思想和意见是人类最宝贵的权利之一”,“财产是神圣不可侵犯的权利。”《人权宣言》还确认了与人权保障相关的一些原则,如法无明文不为罪、法律面前人人平等、非依法律不受逮捕、依法处罚、无罪推定等,并指出:“凡权利无保障和分权未确立的社会,就没有宪法。”法国1791年宪法第一篇“宪法所保障的基本条款”对《人权宣言》中所确认的基本人权不仅给予了宪法保障,而且加以具体化,其中,“被宣布为最主要人权之一的是资产阶级的所有权。”1793年法国宪法进一步丰富和发展了人权保障的内容和制度。该宪法强调:政府是为了保障人们享有其自然和不可剥夺的权利而设立的;当政府侵犯人们的权利时,对群体人民或对人民中的每个部分,起义就成为最神圣的权利和不可缺少的义务;篡夺主权者应由自由人立即处死。1793年宪法还就公民获得安全保障的权利、财产所有权、创制宪法的权利等作了规定,第122条规定:“宪法保障全体人民的自由、安全、财产、公债、信教自由,普通教

参见罗玉中等:《人权与法制》,北京大学出版社2001年版,第75页。

[美]路·亨金J·罗森塔尔编:《宪政与权利》,郑戈等译,三联书店1996年版,第2-3页。

《马克思恩格斯选集》,第3卷,第57页。

育、公共救助、无限的出版自由、请愿权、组成人民团体的权利,并享有一切的人权。’可见,资产阶级宪法的确立过程就是资产阶级将人权原则不断宪法化的过程。

在 17、18 世纪资产阶级宪法确立以后,伴随着资本主义世界体系的形成,资产阶级的宪法逐步向全球扩展,资产阶级宪法所确认的人权思想和人权原则也被普遍接受。在其后各国的立宪进程中,虽然各国的生产力发展水平不同、历史文化传统不同、经济文化条件不同,各国宪法所确认的人权范围也不同,但保障人权已成为各国立宪的基本价值目标。特别是第二次世界大战以后,伴随世界政治民主化的浪潮,人权原则深入人心,各国在推行宪政和完善宪法中不断充实人权的内容,丰富人权的实现形式,强化人权的保障机制。在人权的内容方面,不仅丰富了公民的政治权利和自由,如人格尊严权、知情权等,而且强调公民的经济和社会文化权利,如劳动权、休息权、受教育权等。如在美国,“自 1960 年以来由(宪法)第 14 条修正案的‘自由’一词引申出一些宪法上没有明文规定的权利,如每人在婚姻以及生育、教育子女等方面都在一定程度上有不受政府干预的‘隐私权’。”联邦最高法院通过 1965 年和 1969 年三个案件的审理,又确立了公民的知情权。在人权的实现形式方面,不仅强调个人人权的实现,更强调集体人权的实现,如民族自决权、资源利用权、环境权、和平权、安全权和发展权;在人权的保障方面,不仅注重人权的国内法律保障,而且将人权的国内法律保障与国际法律保障结合起来,将《联合国宪章》和《世界人权宣言》等人权国际公约所确认的人权原则引入本国宪法,并借助国际人权保障机制(区域性和全球性)来保障人权。总的来说,虽然各国、尤其是发达国家和发展中国家对人权还有着不同的理解,在人权方面还存在着矛盾和斗争,但保障人权已成为一项世界性的宪法原则。

近代中国的立宪进程步履艰难。虽然无数优秀的中国人为在有着两千多年专制传统的中华大地上行宪政、保人权而奔走呼号,甚至不惜抛头颅、洒热血,但由于我国缺乏实行宪政的社会条件,因此,直到新中国成立,我国也没有制定出一部全国性的保障人权的、真正民主的宪法。新中国成立以后,中国共产党在总结中国人民一百多年以来英勇斗争的历史经验、特别是革命根据地立宪行宪的历史经验的基础上,将保障人权、实现亿万人民的当家作主作为自己孜孜以求的目标,并在建国初期起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和新中国第一部宪法——1954 年宪法中对基本人权做出了明确的规定。也正是这一宪法保障,使新中国的社会主义民主法制建设呈现出了良好发展势头。但从上个世纪 50 年代后期开始,特别是十年动乱时期,社会主义民主被破坏,社会主义法制被践踏,人权受蹂躏。与这种社会现实相适应,我国 1975 年宪法仅有 2 条规定了公民的基本权利。正因为如此,人们将这部宪法称之为新中国四部宪法中最差的一部宪法。在 1978 年宪法中,由于当时历史条件的限制,对公民的基本权利的规定也只有 12 条。1982 年宪法正是在痛定思痛、总结历史教训的基础上,适应社会主义民主和法治建设的需要和满足人民渴望人权保障的要求,对公民的基本权利做出了全面的规定,并确立了相应的保障机制。正是有了这一宪法保障,我国人权状况不断改善,人权事业稳步发展,受

[美]钱德纯:《试论中美宪法权利》,载《外国法译评》1995 年第 3 期,第 33 页。

参见吴家麟主编:《宪法学》,群众出版社 1992 年版,第 63 页。

到了国内外的普遍赞誉。

二、宪法在人权保障中的功能分析

宪法作为人权的保障书,既是对已有人权的确认,也是人权事业进一步发展的保障,资产阶级宪法如此,社会主义宪法同样如此。近现代人权事业的任何进步都会在宪法中得到体现和反映,而宪法的进步又推动着人权事业的发展。可以说,人权与宪法相伴相随、密不可分。列宁指出:“宪法就是一张写着人民权利的纸。”资本主义国家的宪法与人权相互关联、彼此促进,社会主义国家的人权保障更离不开宪法。在人权的保障体系中,宪法保障是首要的、也是最富有成效的。因为宪法是一个国家的根本大法,具有最高权威和最高的法律效力。没有宪法保障,任何人权保障都将成为无源之水、无本之木。纵观世界各国,宪法对人权的保障作用主要体现在:

1. 确认保障人权是宪法的基本原则

宪法的基本原则是宪法在调整社会关系时应遵循的基本准则,它对具体宪法规范的确立和实现具有指导和统率作用。基本人权原则在宪法中的体现,是从1791年法国宪法开始的,其后虽然各国宪法对人权原则的规定方式各不相同,但保障人权已成为各国宪法所宣示的普遍原则。资产阶级宪法的人权原则是从其社会契约论和天赋人权说出发的,是主权在民的体现。“人权是先天的、超验的、脱离‘公共利用’和‘社会差别’而独立存在的”。资产阶级宪法的人权原则一方面可以约束国家的权力滥用,防止国家权力对公民权利的侵犯;另一方面赋予了国家在保障公民权利中的职责,当公民基本权利受到侵害时,可以请求国家的保护。

社会主义制度作为一种新型的社会制度,其全部的生命力和优越性就在于它能始终如一地坚持人本主义,也就是以人为中心,为实现全体人民的根本利益为最高价值目标。社会主义建设的根本任务是发展生产力,我们的工作应该以经济建设为中心,但发展经济本身不是终极目的,发展经济是为了充分实现人的生存权和发展权,使人人能过上富裕美满的新生活,并为人人享有其他社会文明成果创造物质条件。马克思、恩格斯所设想的未来的共产主义社会应该是一个自由人的联合体;“平等是共产主义的政治论据”。自由、平等、富裕是人权体系的三大原则和支柱。人人自由、人人平等、人人富裕的共产主义社会就是一个人权得到充分实现的社会。可见,保障人权应该是社会主义国家一切实践活动的出发点和归宿点。但令人遗憾的是,长期以来,我们对社会主义的本质和发展规律的认识存在着误区,曾将人权看成是资产阶级的专利品。无论前苏联、东欧还是我国,在其宪法中都不敢理直气壮地昭示基本人权的原则。这一历史性的错误对我国现行宪法仍然有着深刻的影响,通观我国宪法,无论是序言还是正文,都没有任何“人权”和“人权保障”的字眼,自然我国的宪法学著作也未能将保障人权作为我国宪法的一项基本原则,这不能不说是我国宪法和宪法学研究的一大缺陷。我国宪法的这一不足,不仅有悖于社会主义的本质要求和世界政治发展的潮流,影响我国人权保障体系的构建和人权事业的顺利发

《列宁全集》第12卷,人民出版社1987年版,第50页。

参见李龙:《宪法基础理论》,武汉大学出版社1999年版,第188页。

[英]梅因:《古代法》,沈景一译,商务印书馆1959年版,第53页。

展,也为西方国家在人权问题上对我国进行攻击提供了口实。令人欣喜的是,江泽民同志在党的十五大报告中已郑重地提出了要“尊重和保障人权”。有鉴如此,我们认为在今后我国对宪法的修改中,应明确规定社会主义的人权保障原则。

2. 宪法确认人权的范围

人权既是人类社会共同追求的价值目标,也是一个历史的范畴。人权虽然是伴随着资产阶级革命而产生,代表着资产阶级的价值观,但它却包含了普遍意义上的人的追求。在历史的演进过程中,特别是第二次世界大战后,人权概念不断被补充新的内涵而逐渐成为各国普遍接受的基本价值,并最终在国际法的形式得以确立,因此,人权具有普遍性。这也决定了各国宪法在确认人权范围时不能不考虑人权发展的时代要求,遵循国际人权的一般准则。当前,绝大多数国家都已不同程度地将国内保障人权的活动置于国际监督之下,并作为其共同的神圣义务。当今世界各国宪法对人权的共同性规定,正是反映了人权的普遍性要求。但是,人权又是一个历史的、发展的范畴。各国的政治、经济和文化发展水平不同,国情不同,其宪法对人权范围的规定也应不同。就是同一个国家在不同的历史发展阶段,人权保障的范围和形式也会有所不同。一般讲,19世纪以前,西方各国对人权的确认大都限于生命权、自由权、平等权和财产权。“一战”至“二战”期间,多数西方国家倾向对财产权、自由权、人身权等个人人权的确认。而“二战”以后,不仅个人的政治、经济和文化方面的人权的内涵不断丰富,社会保障权也开始在宪法中得到体现。尤其是在社会主义国家和广大的发展中国家,生存权和发展权倍受重视。与此同时,自决权、发展权、和平权、环境权等已作为集体人权出现在国际法律文件中。一个国家究竟将人权哪些内容,或者说将公民的哪些权利列入宪法保障的范围,不是人们(包括立法者)主观意志的选择,而是社会现实条件的反映。宪法对人权范围的规定既体现了人们对人权理想的追求,反映了该国的人权理念和人权文化传统,同时又要从现实可能性出发。因此,要使宪法真正发挥对人权的保障作用,就必须在人权的理想与现实之间找到一个契合点,将人权的普遍性与特殊性结合起来。从全球范围看,伴随战后人权运动的蓬勃发展,各国宪法对人权范围的规定已经十分广泛,涉及政治、经济、文化和社会生活的各个方面,包括个人人权和集体人权。

改革开放以来,在建设有中国特色社会主义的伟大实践中,我国的人权事业得到了迅速发展,我国宪法对人权的规定也日益广泛和充实。今天的中国人民依照宪法所享有的广泛人权是前所未有的。但是,我们也应该看到,由于种种原因,我国现行宪法对公民基本人权的的规定仍然存在不少有待完善之处。

在政治权利和自由方面,一是宪法没有确认公民的知情权。知情权既是公民作为国家的主人应该享有的基本政治权利,也是公民行使参政权、监督权和其他政治权利的保障。二战以后,特别是20世纪80年代以后,西方国家逐步将参政权列入了公民的基本政治权利范围,并通过制定政府信息公开法(又称“阳光法”)和建立相应的听证制度予以保障。而我国虽然在近几年开始普遍推行信息公开制度(如政务公开、警务公开、厂务公开、村务公开等),但主要是依靠行政法规和地方性法规予以规范,没有提升到宪法权利和制度的高度,更没有具体的法律予以保证,从而使得这一制度缺乏权威性,公民的知情权也就难以落实。二是公民的言论自由和出版自由难以实现。由于宪法具有原则性和纲领性的特点,宪法权利一般需要通过相应的法律加以具体化才能实现。虽然我国宪法规定了

公民的言论自由和出版自由,但缺乏可操作性。尽管自上世纪80年代开始,我国学界就一再呼吁制定《新闻法》和《出版法》,但历经十几年的磨难,以上两法始终未能出台。另一方面,我国宪法在取消了公民的“四大自由”后,又未能给公民提供切实可行的言论自由的实现形式。三是公民的集会、游行、示威自由受到严格限制。集会、游行、示威是一种较为激烈的表达意志的方式,它不仅有利于政府了解民意、民情,从而改进政府工作,克服官僚主义,消除腐败现象,而且有助于释放人们的愤懑情绪,从而缓解社会矛盾,实现社会在动态中的稳定。当然,公民在行使这些权利时也难免在客观上给社会造成一定的损失和负面影响,我国上世纪80年代以来在这方面也有过教训。因此,宪法和法律在保障公民的集会、游行和示威的自由权利时,又要从社会的承受力出发,对其作出必要的限制。但是,必须看到,民主是要付出代价和支付成本的。近现代政治发展的历史表明,只要民主和自由是规范的和程序化的,为民主和自由所付出的代价相对于民主和自由对社会进步的贡献而言,既必不可少又物有所值。既然集会、游行、示威的自由权利是现代民主制度的要求,国家就有责任为公民行使这些权利提供必要的条件和保障。而我国的《集会、游行、示威法》对公民在这方面的自由权利限制得过多,使宪法的相关规定在很大程度上形同虚设。

在公民的人身自由权利方面,我国宪法未能确认公民的迁徙自由权。当代世界各国宪法一般都确认公民的迁徙自由权。迁徙自由是公民从事经济活动和社会活动的前提条件,也是公民作为主人在自己的国家行动自由的必然要求。新中国前三部宪法都确认了公民的迁徙自由权,但由于当时社会经济条件的限制,特别是由严格的户籍制度、口粮制度、人事档案制度等所构筑的城乡分治体制,使得公民的这一宪法权利成了水中花、镜中月。“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展。”由此,我国1982年修宪时取消了对公民迁徙自由权利的规定。然而,在社会主义市场经济迅速发展的今天,社会经济条件远非昔日可比,在生产要素的市场配置中,人们不仅产生了迁徙自由的冲动和要求,也拥有了迁徙自由的物质条件。特别是伴随社会结构的调整,利益关系重新分化、组合,社会流动加速。近十年势如洪流的“东进南下”的民工潮,在事实上早已冲破了城乡分治的体制。在这种背景下,通过宪法确认并保护公民的迁徙自由权已是人心所向、大势所趋。

在社会经济权利方面,我国宪法受传统计划经济和国家本位观念的影响,偏重于对公共财产(尤其是国家财产)的保护,而相对忽视对公民个人财产权的保护,也与社会主义市场经济的要求不相适应。此外,我国宪法缺乏对贫困者的特殊保护规定,亦与宪法所追求的社会公正的价值目标相悖。

在环境权方面,第二次世界大战以后,随着世界经济的快速发展,特别是全球范围内工业化进程的加快,环境污染问题日益突出,并已严重威胁到人类的生存和发展。在此背景下,联合国大会于1972年通过的《人类环境宣言》首次提出了环境权,即“公民有在良好环境下生活的权利。”此后,环境权不仅为许多国家的宪法所确认,而且也被相关国际法律文件所确认,成为一项基本的国际人权。虽然我国宪法第26条规定:“国家保护和改善生

《马克思恩格斯选集》第3卷,第12页。

活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”但这一规定存在着重大缺陷:其一,不能有效地“防患于未然”,防止污染的发生;其二,公民在环境权受到侵害时得不到有效救济。因此,应将环境权作为公民的一项基本权利引入我国宪法,并通过其他法律法规的完善,建立我国的环保诉讼制度和环境纠纷处理制度。同时,作为我国基本国策之一的可持续发展战略与环境保护及公民的环境权关系密切,因此,有必要在宪法中对此作出相应的规定。

从以上分析可以看出,要实现我国宪法对人权的切实保护,就必须适应社会主义民主政治和市场经济发展的要求,从我国的现实国情出发,扩展公民政治权利和自由的范围,丰富公民社会经济权利的内容,尤其要注重制定与宪法相配套的法律法规,以使宪法所确认的公民的基本权利落到实处。

3. 宪法确立国家权力运行的规则体系

尽管人们对于宪法的涵义还有着不同的理解,但一般认为,宪法作为国家的根本大法,其调整对象主要是国家与社会、国家与公民之间的相互关系,即国家权力与公民权利的关系。而宪法要实现对这些关系的有效调整,一方面必须明确规定公民的基本权利与义务,另一方面则需要对国家的基本制度(包括政治制度、经济制度和文化制度等)做出规定,其中,核心是国家机构的设置和相互关系,以及运行规则。正是在这一意义上,毛泽东同志将宪法看成是一个国家的总章程。当今世界各国宪法,不论其属性和形式如何,其基本内容可都分为两大块:“即国家权力的正确行使和公民权利的有效保障。然而,这两大块并非地位平行的两部分,就它们之间的相互关系来说,公民权利的有效保障居于支配地位。”换言之,宪法对国家制度的设计和安排本身不是目的,其根本目的在于通过对国家职能的定位,设立不同的国家机关,合理地分配国家权力,并通过国家权力之间的相互制约以及公民权利对国家权力的制约,确保国家权力的正确行使。由此,许多学者将宪法和行政法称为“控权法”。事实上,由于权力本身所具有的特点,在任何社会和国家,权力都存在着被滥用的可能性。资产阶级宪法之所以要确立三权分立的政治原则和政治架构,其出发点就在于通过分权与制衡实现国家权力的平衡,防止因个人或某一国家机关专权而侵犯公民权利。在社会主义国家,虽然国家的性质发生了根本的变化,但由于历史和现实的原因,国家权力同样存在着异化的可能性。在社会主义的实践中,掌权者利用人民所赋予的权力侵蚀国家和集体财产,损害他人利益,谋取个人和小集团的利益,并非个别现象。因此,以宪法来限制和规范国家权力,保证国家权力沿着保障公民权利的正确轨道运行,是社会主义国家宪法的神圣使命。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。这一制度在保证国家权力统一集中行使的前提下,在各国家机关之间实行适当的分工与分权,国家机关按照民主集中制的原则组织和运行,这就从根本上保证了一切国家机关及其工作人员能够以保障最广大人民的根本利益和基本权利为最高目标而运用国家权力。但也应该看到,由于我国宪法在对国家职能的定位、国家机关的职责权限划分、国家权力的配置和国家权力的监督、国家权力与

参见董灵:《论环境权与环境法制创新》,载《科技与法律》1996年第2期,第36-38页。

《毛泽东选集》第5卷,第139页。

周叶中主编:《宪法》,高等教育出版社、北京大学出版社2000年版,第36页。

公民权利的关系等方面还有不完善的地方,再加上我国长期以来官本位和权力崇拜的政治传统的影响,以及计划经济时期形成的党政不分、政企不分和政社不分体制的历史惯性,使得国家权力缺乏有效的制约,政府权力无限扩张、无所不及、无所不能,涉及政治生活、社会生活、经济生活乃至个人生活的各个方面,在一定程度上侵犯了宪法所赋予公民的权利和自由。因此,适应社会主义市场经济的需要,按照建设社会主义民主政治和法治国家的要求,调整我国的国家权力结构,适当限制国家权力的范围,严格规范国家权力的运用程序,重新构建国家和公民之间的关系,以公民权利制约国家权力、以国家权力保障公民权利,仍然是我国在走向现代宪政的进程中必须着力解决的问题。

4. 确立违宪审查制度

违宪审查是现代宪政国家保障人权不可或缺的基本制度。实施宪法监督,开展违宪审查,是维护宪法权威,实现宪法对人权的保障功能的重要途径。宪法对人权的规定只有在实践中得到执行,宪法的人权保障功能才能实现,否则,不管宪法对人权规定得如何圆满和详尽,也不过是一纸空文。在现实生活中,如同其他法律一样,宪法也会遇到来自于各个方面的挑战,违反宪法、侵犯公民宪法权利的事件也不可避免地会发生,尤其是执掌国家权力的政府和其他公共管理机关,在利益的驱动下,总会存在着滥用权力、侵犯公民权利的倾向与可能。因此,建立违宪审查制度,对于保障人权十分必要。从西方国家推行宪政的历史来看,违宪审查制度经历了从自发到自觉的发展历程。当今世界各国的违宪审查制度大体有议会审查和司法审查两种模式,其中,违宪司法审查又有普通法院和专门法院审查两种形式。以违宪审查制度的实际运行绩效评判,司法审查无疑是最富有成效的违宪审查制度。当然,这方面的制度设计必须考虑各国的历史传统与现实条件。

按照我国宪法的规定,全国人大及其常委会承担宪法监督和违宪审查的职责。由于长期以来我们对人民代表大会制度的片面理解,以及种种不必要的担心,我国的违宪审查制度一直没有建立起来,违宪审查亦未能进入司法领域。现实生活中大量违反宪法、侵犯公民宪法权利的案件不能得到及时的查处和纠正,公民的宪法权利受到侵犯后不能得到法律的救济,这不仅影响了我国宪政秩序的形成和法治国家的建设,也制约了宪法对人权保障作用的发挥。因此,有必要借鉴国外的成功经验,建立我国的违宪审查制度和宪法诉讼制度。虽然我国不具备建立宪法法院的条件,但是,建立一个其性质与地位与全国人大专门委员会大体相同的宪法委员会,以行使宪法监督及违宪审查的职权,是完全必要也是可行的。宪法委员会的任务和职责可以包括:对宪法的解释提出意见和建议;对现行法律、行政法规和地方性法规、自治条例和单行条例是否同宪法相抵触,提出审查意见;对报送全国人大常委会备案的地方性法规是否同宪法和法律相抵触,提出审查意见;对报送全国人大常委会批准的自治区的自治条例和单行条例是否与宪法和法律相抵触,提出审查意见;对中央一级国家机关的重大政策和决策是否违宪,提出审查意见;对中央一级国家机关之间的权限争议和中央与地方(包括特别行政区)的权限争议,提出处理意见等。宪法委员会对全国人大及其常委会负责,它的审查和处理意见均由全国人大常委会审议通过。

过并作出决定。我们认为,这一构想与现行宪法的原则精神和具体规定是一致的,因而不必要对宪法作出修改。同时,赋予人民法院在适用法律中直接援引宪法条文的职权,特别是对政府行政行为(包括抽象行政行为)以及有关单位的公共管理和服务行为进行审查,也是可行的。令人欣喜的是,在我国人民法院的审判实践中,在法律无明确规定的情况下,人民法院通过民事诉讼或者行政诉讼审判的方式,直接援引宪法关于公民基本权利的规定,给予当事人以法律救济,已经有案例可循。如田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案;倪培路等诉中国国际贸易中心侵犯名誉权案;张国胜诉天津新春青年服务社侵犯劳动权案;齐玉苓诉陈晓琪案等。对此,最高人民法院在其司法解释中已予确认,从而具有了法律拘束力。现在的问题是要在总结经验的基础上,通过立法的形式将违宪司法审查制度提升为我国的宪法制度,使宪法能够直接进入司法领域,从而更好地发挥宪法在人权保障中的功能。

Abstract: Human rights and constitution goes together and links together. As the safeguarding book of human rights, constitution is both the confirmation of existing human rights and the guarantee of the development of human rights. From the standpoint of historical course of constitution's origin and development, both capitalist and socialist constitution develops around the center of confirming and guaranteeing of basic human rights, and all developments of modern human rights were embodied and reflected in constitutions. In turn, the progress of constitution promoted the development of human rights cause. Modern constitutions' human rights protection function is realized through confirmation of human rights' principles and scope, stipulating the moving regulations of state power, and establishing the unconstitutional review system.

[作者单位:湖南大学法学院]
(责任编辑:李小明)

参见李步云:《建立违法审查制度刻不容缓》,载《法制日报》2001年12月2日。
《中华人民共和国最高人民法院公报》1999年第4期。
《中华人民共和国最高人民法院公报》1993年第1期。
《中华人民共和国最高人民法院公报》1999年第5期。
见《法制日报》2001年8月13日第2版。