

■法学理论

论中国宪法民主的发展

——纪念现行宪法颁布 20 周年

邓 世 豹

(广东商学院 法学院, 广东 广州 510320)

[作者简介] 邓世豹(1968-),男,河南信阳人,广东商学院法学院副教授,法学博士,主要从事宪法学研究。

[摘 要] 现代民主本质上是宪法民主,现行宪法颁布实施后 20 年的中国社会发展,从政治、法律层面上可以概括为宪法民主的发展:体现在宪法权威得到广泛的支持;政府权限有限得到广泛确认;政府部门权限划分愈来愈清晰;公民自由和权利受到广泛尊重。中国宪法民主还在发展之中,标志宪法民主制度确立的违宪审查制度还没有建立。

[关键词] 宪法;民主;违宪审查

[中图分类号] D 921 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)01-0029-04

现行宪法颁布至今已经 20 年了,这部宪法可以说是新中国宪法史上最稳定、存在时间最长、实施最好的宪法。这部宪法颁布后的 20 年是中国社会值得大书特书的 20 年,其经济态势、社会状况和人们生活的质量都是中国历史上最好的。这 20 年中中国经济发展创造了一个又一个奇迹。在社会稳定方面,即使存在各种各样的社会矛盾,但人们仍然生活在较为稳定的社会秩序中。这一切从政治和法律方面可以归结为我国宪法民主的发展。

所谓宪法民主,是通过宪法确定人民作为国家权力所有者的地位并以宪法、法律规范国家权力保障公民自由权利,保证人民当家作主。宪法民主为许多老一辈法学家所肯定,认为是“实施宪法的民主政治”^[1](第 16 页),“人民享有对国家事务的政治参与权利,同时国家权力也受到有效制约和控制的宪政体系”^[2](第 32 页),是现代宪法作为国家的根本大法,享有最高的权威。“宪法将一定的问题从公众的审查和监督中排除出去了。基本的制度安排极难加以改变,宪法所保护的权力不受制于政治性的修改。”^[3](第 383 页)在这个意义上,宪法一直被认为与多数决定的民主原则相冲突,这仅仅是问题的一个方面。实质上,现代民主与宪法是须臾不可分的,现代民主本质上是宪法民主,是由宪法确认并加以保障的民主。

宪法民主的内涵体现在三个层面:1. 体现为人民主权思想。现代宪法确定了人民当家作主的地位和权利,规定国家一切权力属于人民,来源于人民,服务于人民,即“民有、民治、民享”。在我国,人民通过各种形式实现当家作主的权力,其中人民代表大会制是人民民主的典型形式。我国人民代表大会制的发展以及基层直接民主的发展在这 20 年里就代表社会主义民主的发展。2. 宪法民主要求对政府权力的规范。宪法确认人民作为国家权力所有者地位,是现代民主制度的前提和基础。在现代社会,人民

是国家权力所有者,人民全体并不能直接行使全部国家权力,而必须由人民委托其中的部分成员组成政府具体地行使国家权力,即人民权力、国家权力转化为现实政府机关的权力。如何保障政府机关行使国家权力能够体现人民的根本意志和利益,宪法程序起着关键的作用。宪法是人民对政府的授权书,规定人民授权的限度,任何政府机关不得行使人民未授予的权力。宪法既规定政府权力总量,也划分了不同政府部门各自的权限,要求各个政府部门在宪法授权范围内行使被授予的权力。宪法还规范政府部门行使权力的程序以及各个政府部门之间相互关系。宪法关于政府机关的全部规定构成政府权力行使的宪法程序,保证政府权力行使不违背权力所有者的最终意志和最根本利益。现代民主实现的关键在于宪法、法律对政府权力的规范,政府必须遵守并执行宪法。3. 保障公民的自由和权利。公民的权利自由是民主制度的源泉,也是界定政府权力的限度和监督政府权力的手段。失去每个公民的自由和权利保障,人民的权力就成为无源之泉和无本之木,政府权力也必然得不到约束和限制。

最近 20 年的中国政治、法律发展体现为宪法民主的发展。我们可以将现行宪法颁布实施后的 20 年同新中国建立后的 30 年作一比较对照。新中国建立,标志着人民主权在中国确立,即确立了人民当家作主的法律地位。但是,在新中国成立后的 30 年里,尤其在“文化大革命”中,政府权力大体上是脱离宪法和法律规范确定的轨道的:有宪法而缺乏对宪法应有的尊重;政府权力高度集中而缺乏应有的划分;全面专政政府权力而缺乏应有的限度;公民自由和权利受到侵害而缺乏应有的救济。这种民主被学者们称为“人治民主”^[4](第 573 页),这样的“人治民主”最终会走向民主的反面,即个人专制。现行宪法颁布后中国社会 20 年的发展,集中体现了宪法民主四个方面的发展:

1. 宪法权威得到广泛的支持。宪法民主的发展,首先是树立宪法的权威。1999 年宪法修正案规定了“依法治国,建设社会主义法治国家”,确立了人民最终对法治国家的选择。宪法作为法的法,“依法治国,首先是依宪治国”,宪法具有高度的权威性,树立宪法的权威性就是依照宪法规范和制约权力,确保权力按照宪法的规定去行使。宪法稳定是维护宪法权威的重要方面。20 年来的中国社会发展,宪法稳定性始终受到社会和政府的高度重视。即便宪法的一些具体规定,随着社会改革与发展而滞后,为了维护宪法稳定,政府最终放弃全面修宪的宪法发展方式,而选择了最大限度维护宪法稳定修改宪法方式,即宪法修正案的方式。20 年来,现行宪法先后经过 1988 年、1993 年和 1999 年的三次修改,共产生 17 条宪法修正案,有效地维护了宪法的稳定性和宪法的适应性,确立了宪法在社会、国家生活中的权威性。

2. 政府权力有限得到广泛的确认。政府权力来源于人民通过宪法的授权,政府机关在宪法规定的范围内行使权力。宪法民主制度下的政府权力是有限的。实现政府权力有限原则需要一定的社会基础。政府权力有限原则与计划经济模式本质上是背离的,与市场经济有着天然的联系。过去高度集中的计划经济模式是产生政府权力高度集中的经济根源,也是产生全能政府的经济根源。20 年来,中国正式放弃计划经济而实行市场经济,这样,实现政府权力有限原则便有了扎实的经济基础。政府权力的“越位、到位、缺位”是近年来历次全国人大会议上人大代表讨论的热门话题,集中体现政府权力有限观念已深入社会。随着社会主义市场经济的完善,政府权力有限的原则必将得到更好的贯彻和实现。

3. 政府机关之间权力分配愈来愈清晰。宪法民主下的政府机关权限是有明确的划分,保证各个政府部门在执行权力时相互制约,防止权力集中在一个部门的或一个人手中而滥用权力。新中国成立以来的前 30 年中,战争年代进行集中迅速的决策和领导方式没有根本性地改变,加上长期极左的“以阶级斗争为纲”的错误路线,便形成了党和国家领导制度上权力的高度集中。20 世纪 80 年代初期,邓小平同志敏锐地看到权力高度集中的众多弊端,明确指出:“权力不宜过分集中。权力过分集中,妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行,妨碍社会主义建设的发展,妨碍集体智慧的发挥,容易造成个人专断,破坏集体领导。”^[5](第 321 页)近 20 年来,政府部门权限划分观念深入人心,各个部门之间权限划分也愈加清晰。关于法律、法规制定权方面,《中华人民共和国立法法》明确划定了国家立法机关的全国人大及其常委会、最高行政机关的国务院以及地方人大及其常委会各自的立法权限;《中华人民共和国行政处罚法》明确禁止国务院、地方立法部门不得设定行政处罚种类;在人大权力机关监督权与审判

权方面,人民代表大会作为国家权力机关,并不是行使一切权力,不得行使审判权,人大对司法审判监督,落脚在“事后监督、集体监督和提起监督的监督”内容上;关于审判权与行政权方面,司法权可以对行政权滥用进行监督,但不得代替行政部门作出决定;《中华人民共和国行政诉讼法》第54条第1款(4)项规定,只有在行政处罚显失公正的,法院才可以判决变更;关于中央政府机关与地方政府机关之间权限划分,香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法以基本法的形式划分了中央政府与地方自治政府各自的权限。我国的国税与地税分制以及中国人民银行体制的改革都体现了中央与地方之间事权划分的清晰化。

4. 公民权利和自由受到广泛的尊重。公民自由和权利是人权的宪法化、法律化。公民权利和自由受到尊重可以从人权理论中体现出来的。新中国成立以来,人民成为国家的主人,享有最广泛的人权,1954年宪法就规定了广泛的公民权利和自由。但是,人权问题一直是理论上的禁区,直到1978年还有《北京日报》发表的文章指出“人权是资产阶级的口号”^[6](第174页)。“人权问题的‘解冻’,是在1989年11月10日中宣部理论局召开的一次有关人权问题的小型专家座谈会开其端倪的。”^[6](第376页)1991年11月1日,国务院新闻办公室正式发表了《中国的人权状况》白皮书。人权问题的解冻,促进了人权理论研究的深入,促进了人权立法的发展与人权保障完善。《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国计划生育法》等一系列国家立法都体现了人权保障立法的发展。更值得一提的是,中国政府先后签订了《公民权利与政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》两个国际人权公约,体现了中国人权保障已开始与国际社会接轨。当今中国的人权状况是中国历史最好的时期,公民权利和自由受到了广泛的尊重。

上述现象和过程可以确定为我国宪法民主的发展。如果我国宪法民主还存在这样或那样的问题,那是因为,我国宪法民主还处在发展过程中,维护宪法权威的机制还不成熟,除了宪法修正案的修宪方式得到广泛运用,发展宪法的其他方式的运用还很鲜见,如通过宪法解释的方式使用不多,宪法民主标志性的制度还未最终确立,我国还没有建立违宪审查制度等。

违宪审查制度标志宪法最高权威的建立。宪法是法,具有法的一般特性,要求一切国家机关、社会团体和公民个人遵守,违背宪法则受到制裁。目前我国宪法确定由全国人大及其常委会监督宪法实施,虽然这种宪法监督体制具有极高的权威性,也还存在着某些缺陷。全国人大及其常委会的监督存在合理性、时效性和专业性方面的欠缺,而且还没有制定出相关监督程序的规定。现行宪法实施20年来,我国还没有违宪审查的先例,生活中存在的宪法争议并没有通过规范的程序处理,这些均制约着宪法最高权威性的实现。违宪审查制度是各国普遍适用的由专门机构依照法定程序处理违宪行为,维护宪法权威的制度,它具有专业性、时效性及程序性强的特点。建立完善的违宪审查制度,违宪行为得到及时处理和纠正,才能最终树立宪法的权威性。20世纪欧洲宪法的实践表明,“凡是建立了宪法法院的国家,宪政都取得长足的进展。宪法法院一个个判决,催生了人们对宪法和基本人权的尊重。这种尊重以前根本就没有存在过。就是现在,缺乏一种有效的违宪审查制度的国家,这种尊重仍付阙如。”^[7](第54页)

违宪审查制度标志政府机关之间权限的最终确认。宪法民主制下的政府机关权限应该有明确划分,但这种权力划分也应是相对的。由于人们对权力的认识以及社会发展诸多方面的原因,各个政府部门之间权限存在着模糊或重叠的地方,这些模糊的地方必然存有政府部门之间权限冲突。政府机关权限的冲突具有宪法冲突的性质,裁决政府机关权限争议,明确政府机关权限是世界各国违宪审查制度的一项基本职能。法国现行宪法第34条和第37条分别规定了议会立法权的管辖范围和行政条例的管辖范围,即如果立法机关制定的法律超过了宪法规定所管辖范围,或者行政部门制定条款侵害立法部门的管辖范围,由宪法委员会负责裁决,确定各自的管辖范围。韩国宪法裁判所具有国家机关权限争议裁判权,即通过审理国家机关之间、国家机关与地方自治团体之间以及地方自治团体相互之间发生的权限争议,确定各自的宪法权限。

宪法是人权的保障书,宪法规定了公民广泛的权利。但是,“法律务须有一定方式执行,然后法律之下的权利方见尊重,然后名义上的权利可化成实在权利”,“从来政府以一纸公文宣布人身自由应有权利的存在,并非难事。最难之事是在如何能见诸实行。倘若不能执行,此类宣布所得无几。”^[8](第 261-262 页)宪法保障的基本权利可以通过借助普通立法得以实现,但是,普通立法方式的权利保障仍然需要其他方式救济,同时,也还必须有一种制度纠正立法对基本权利的侵犯,这种途径或制度就是违宪审查制度。宪法所保障的基本权利和自由最终必须通过违宪审查制度进行救济。我国应尽快建立违宪审查制度,实现宪法对基本权利和自由更有力的保障。

[参 考 文 献]

- [1] 许崇德. 社会主义宪政不平凡历程[J]. 中国法学, 1994, (5).
- [2] 张学仁. 古代罗马共和国宪制探源[J]. 法学评论, 2002, (5).
- [3] [美] 埃尔斯特, 等. 宪政与民主[M]. 潘 勤, 等译. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 1997.
- [4] 童之伟. 法权与宪政[M]. 济南: 山东人民出版社, 2001.
- [5] 邓小平. 邓小平文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [6] 郭道晖, 等. 中国当代法学争鸣实录[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1998.
- [7] [美] 路易斯·亨金, 等. 宪政与权利[M]. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 1996.
- [8] [英] 戴 雪. 英宪精义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001.

(责任编辑 车 英)

ON Development of Chinese Constitutional Democracy

DENG Shi-bao

(Guangdong Commerce College Law School, Guangzhou 510320, Guangzhou, China)

Biography: DENG Shi-bao (1968-), male, Doctor, Associate professor, law school, Guangdong commerce college, majoring in the study of constitutional law.

Abstract: Essentially, Modern Democracy is Constitutional Democracy. Chinese development in recent 20 years, in political and law view, is development of constitutional democracy: Authority of constitution, limited and separated power are supported broadly, Human rights are more respected. But, Chinese constitutional democracy development is in process, Judicial review of constitutionality has not been constructed.

Key words: Constitution; Democracy; Judicial review of constitutionality