

论人权的宪法保障

陈 驰

(四川师范大学 政法系, 四川 成都 610068)

[摘要]人权保障必须以宪法为依托,因为人权保障不仅是宪法的重要内容,更是宪法的逻辑源点和价值目标,对人权的确认和保障是宪法价值的集中体现。人权保障的宪法意义就在于适度控制国家权力以保障人权,这是宪法权威的最好体现。建立有中国特色的宪法诉讼制度不仅是我国宪法监督制度的现实要求,更是广大人民实现权利自救的有效途径。

[关键词]人权;宪法保障;宪法诉讼

[中图分类号]DF20

[文献标识码]A

[文章编号]1000—5315(2000)01—0001—09

九届全国人大二次会议于1999年3月审议通过了现行宪法的第三次修正案,其中第13条增加规定:“中华人民共和国实行依法治国、建设社会主义法治国家。”把依法治国,建设法治国家写进国家的根本大法,是党和国家高度重视法制建设的集中体现,是进一步加强社会主义民主与法制、充分保障人权实现的宪法依据。它标志着我国法制建设和人权保障事业进入了一个新纪元:厉行“法治”,反对“人治”;尊重人权,反对特权,以宪法的最高权威为后盾,全面推进和加强我国人权保障事业的发展。

人权保障必须以宪法为核心和统帅。因为,宪法在人权保障中起着特别重要的作用,没有宪法保障,人权最多只是一个口号。首先,人权保障必须有宪法依据,没有宪法保障的人权,最终必然流于形式或落于空泛。而人权保障的宪法依据又蕴藏于人权与宪法的密切关系之中:宪法以人权保障为目的和归宿,人权以宪法为确认形式和保障手段。其次,人权保障必须依赖于宪法权威,推行宪政建设,而宪政

建设就是围绕以权利和权力的对立统一关系为轴心来展开的。因此,人权保障的宪法意义就在于控制权力以保障人权。最后,人权保障必须有司法机关的强制推行作后盾。当公民的人权受到来自外部的侵犯时,就需要司法机关的强力救济和纠正。这就有必要加强以宪法为首的司法保障制度,尤其是要建立宪法诉讼制度,实现权利救济制度化、规范化。下面,本文拟就人权保障的宪法依据、宪法意义和宪法诉讼三个方面谈谈人权的宪法保障。

一 人权保障的宪法依据

人权保障是人权观念的现实化,是把人们所追求和向往的理想人权变为现实人权的一种实践过程。它意味着通过一定的制度和措施,使应有人权向法定人权转化,并最终使二者都转化为人们的实有人权。在这个转化过程中,宪法不仅起着统帅和指导作用,而且宪法本身也是人权保障的重要法律形式。因为宪法不仅以人权为重要内容和组成部分,而且也是人权的确认形式和保障手段。人权保

[收稿日期]1999—10—25

[作者简介]陈驰(1970—),男,四川成都人,四川师范大学政法系,法学硕士。

障之宪法意义就蕴藏于宪法与人权之间的密切关系之中。

(一) 人权是宪法的出发点和归宿

人权和宪法的关系,从根本上来讲是内容和形式的关系。宪法的产生、发展、内容和宪政实践都是围绕人类争取人权的活动展开的。

首先,宪法的产生及其历史发展是人权斗争的胜利成果在法律上的反映和表现。近代意义上的宪法,不论是英国式的“钦定宪法”,或是美国式的“民定宪法”,都是以“主权在民”的政治信念为前提,以争取人权为斗争目标的。纵观近代宪政史,资本主义国家宪法的产生,乃是其经济上的商品生产和自由竞争要求政治上的限制君权与保障民权,从而体现在思想上的争取人权的成果。自然法学派从“自然状况”中推衍出来的自然权利、社会契约、人民主权、限权政府、平等自由等概念,成了资产阶级争取人权、确立宪政的思想基础。他们所设想的宪政社会是以理性为基础,一切人生而平等;人们对财产、自由、生存有着不可剥夺的自然权利;政府必须遵守法律,保护而不能剥夺人们的自然权利。显然,社会的最大危险并不在于个人之间没有法律,而在于政府可能凭借手中的权力剥夺个人的权利。因此,就必须把人权以法律的形式固定下来,明确界定个人与政府之间的关系,防止人权被践踏。随着资产阶级在政治上的胜利和民主宪政的确立,资产阶级也必然要求用宪法这一国家根本法的形式来保障人权的实现。这样,宪法就成了保护人权斗争的产物。我们仅以享有“宪政之母”美誉的英国宪法的产生为例。英国宪政制度的产生、确立,是通过逐步限制王权和扩大资产阶级的政治权力,进而扩大广大人民的人权的途径来实现的。资产阶级每夺得一些权力,就用法律文件的形式确认下来,英国宪法就是由这些各个历史时期颁布的宪法性文件和宪法惯例所构成的。可见,英国宪法是人权斗争的必然产物。美国、法国等其他国家宪法的产生也是资产阶级和广大人民争取人权、限制王权的结果,所不同的只是它们斗争的方式和途径的差别而已。英国主要是通过自上而下的逐步妥协达到革命的目的,美国、法国则是通过自下而上的暴力革命而争取独立的。

其次,宪法的核心内容就是规定和保障人权。尽管从内容上说,作为国家根本法的宪法涉及国家生活的各个方面,但其基本内容仍然可以分为两块:

国家机关权力的划分及正确行使和公民权利的规定及有效保障。就它们之间的相互关系而言,公民权利的有效保障居于支配地位,国家权力的运行必须服从和服务于公民权利的有效保障。因此,从这个意义上讲,宪法的核心内容就是规定和保障人权。在宪法中表现最直接的就是规定基本人权原则。但是,两种不同历史类型的宪法所体现的基本人权原则是有根本区别的:资本主义国家的宪法以人权的普遍性掩盖人权的阶级性,以宣扬普遍性人权作手段达到实现阶级性人权的目的;社会主义国家的宪法则以人权的阶级性谋求人权的普遍性,即以阶级性人权作手段达到实现普遍人权的目的。

作为宪法重要内容的国体、政体及国家结构形式等都与人权有着密切的联系,都从不同角度反映了人权要求。甚至可以说,它们都围绕人权即公民权利的有效保障来规定。国体即社会各阶级在国家中的地位,就是谁统治谁的问题。事实上,国体就是人权的阶级性在国家政权中的体现,它决定人权由谁享有,实际上就决定了人权的性质。在资产阶级专政下,人权第一次得到了尊重,这无疑是一大历史进步。但是,在生产资料私人占有的经济基础上,资本和劳动的尖锐对立,使人权确认的自由和平等不断地与其内容相分离,与其本质相对立,以至“自由这一人权的实际运用就是私有财产这一人权”[1](438页)。因此,资本主义宪法的国家性质决定了资本主义的人权就是资产阶级的特权。而无产阶级专政是以工人阶级领导的、以工农联盟为基础的,是对绝大多数人实行民主和对少数敌对分子实行专政的统一。在无产阶级专政下,真正实现了人民主权原则和基本人权原则,享有人权的主体和享有人权的内容同样真实而广泛。因此,无产阶级专政的国体是人民当家作主,充分享受人权的根本保证。

政体(政权组织形式)和国家结构形式,是国家权力配置与运行的组织外形和地域划分,二者的优劣决定了人权实现程度的大小。政体侧重表现国家权力的横向划分,核心是国家的立法权、司法权和行政权的相互分立与制衡。其目的在于既促进国家权力机关的高效运转,同时又对因某一部分权力的过分膨胀而阻碍人权发展进行限制。我国的人民代表大会制度就是这样。各级人民代表大会由人民逐级选举自己的代表组成,代表了人民的根本利益和要求,体现了人民主权原则,是人权在政治上的表现。

其他各国家机关(行政、司法)又都由人民代表大会产生并向它负责,这是人权得以最终实现的组织保证。国家结构形式侧重表现国家权力的纵向划分。无论单一制还是联邦制,都是解决国家的整体与组成部分,中央机关和地方机关之间的分权问题,其根本目的在于充分调动各国家机关的积极性,使国家权力的运行上下贯通,集中有力,从而更好地保障人权实现。如果说政体侧重反映国家权力的相互制约,以利于民主政治的实现和消除特权现象,那么,国家结构形式则更多地反映权力的集中统一,以利于集中力量为团体服务、为人权护航。我国单一制的国家结构形式具有鲜明的人权保护特色:它适应我国是多民族统一的要求,规定实行民族区域自治,保证人民的宗教信仰自由;它适应我国实现祖国统一的要求,规定实行特别行政区,保障人民的经济文化权利;它适应我国加强基层政权的要求,规定实行基层群众性自治组织,保障人民的政治权利;它适应我国情况复杂、各地发展不平衡的国情,规定实行多种类、多规格、多层次的國家结构形式,保证人民的生存权、发展权等权利。可见,我国单一制国家结构形式,具有高度的灵活性、广泛的包容性和显著的独创性,为多角度、多层面、多种类地实现人权创造了条件。

最后,人权的实现程度是宪政实践状况的检验标尺。宪法与宪政存在非常密切的联系:宪法是宪政的前提,宪政则是宪法的生命;宪法是静态的、规范化的宪政,宪政是动态的、现实化的宪法。因此,“宪政是以宪法为前提,以民主政治为核心,以法治为基石,以保障人权为目的的政治形态和政治过程”[2]。可见,保障人权是宪法乃至宪政实践的价值目标,又是二者的价值评价。一方面,宪法只有以人权为主要内容,并以保障人权为最终目标,才能得到人民的真正拥护和遵守,否则势必遭到人民的反对。美国1787年宪法对黑奴制未加废除,也未具体确认公民的基本权利,通过后不久就遭到了普遍的反,后来只好通过《人权法案》作为宪法修正案就是明证。另一方面,宪政实践也必须以保障人权为根本宗旨,社会公共权力的推行也不得侵犯宪法所规定和保护的人权,而且有义务保障人权的实现。一切有碍人权实现的所谓“民主政治”都必将遭到失败。我国“文革”中推行的“大民主”,到处盛行斗、批、改,人民的权利几乎毫无保障,连国家主席也未经任何

法律手续就被打翻在地。1975年宪法中规定的公民基本权利少得可怜,只有两条。这种“民主宪政”的命运是可想而知的。1982年宪法则将公民的基本权利增加到18条,同时,在一些具体条文中还增加了新的条款,极大地丰富了权利的内容,并且已初步建立起了一系列人权保障制度,从而使我国的民主宪政获得了飞速的发展。

(二)宪法是对人权的确认和保障

宪法是人权的保障书。列宁曾形象地说“宪法就是一张写着人民权利的纸”[3](50页)。宪法自产生的那一刻起,就没有离开过对人权的确认。纵观人类制宪史,几乎没有哪一部宪法不确认人权的。这种人权对宪法的依赖性,是由于人权的实现需要宪法的作用。首先,人权在本质上属于国内法管辖的范畴,如果人权在一国内得不到根本大法的确认,实际上很难实现。更重要的是,当人权受到非法侵犯时,有宪法强制力作后盾才能依法得到救济,并依法对侵犯人权的行为予以必要制裁。这是人权内涵的法治手段要素在宪政民主生活中的必然要求。可以说,没有法治就没有人权,没有宪法的确认和保障也不会有真正的人权。其次,人权只有得到法律特别是宪法的确认和保障,才能有明确而具体的实现程序和方法。宪法往往只规定或确认人们的基本人权,比较抽象和概括,缺乏可操作性。而这些人权的具体落实得依靠各部门法尤其是各程序法的具体实施。否则,即使宪法确认了人权,仍然是法定权利而非人们的实有权利。最后,人权的全面实现,需要一个漫长的过程:对公民个人而言,有一个认识、了解和习惯的过程;对国家和立法者而言,则有一个总结提高和挖掘、发现新的人权内容的过程。因此,有必要通过宪法来确认、保障人权,加强宪法权威,增强人权意识,提高政府、司法机关保障人权的主动性、积极性及公民个人争取人权、捍卫人权的自觉性、能动性。

宪法作为人权的保障书,随着人权的发展而不断完善。一般讲,这个发展过程大致可分为三个阶段。第一阶段是宪法产生的初期,它单纯地确认某些基本人权,把重点放在人身自由方面。这一点突出地反映在英、美、法等国家早期的宪法性文件中,如《权利法案》、《独立宣言》、《人权宣言》等。第二个阶段,是宪法全面确认基本人权并颁布部门法予以配合,对人权的实现采取法律保障的时期,也就是宪

法社会化时期。它以苏俄 1918 年宪法和德国魏玛宪法为代表。当人权受到侵犯时,受害者有权请求法律保护,司法机关根据部门法的具体规定,对侵权者予以必要的法律制裁。第三个阶段是二战后,各国修改或重新制定宪法、进一步扩大人权范围的阶段。尤其是社会主义国家,既保护个人人权,又保护集体人权,并由国内人权发展到国际人权。可以说,这时的人权对宪法的依赖性更明显,而宪法对人权的确认和保障也更丰富和完善。我国 1982 年对公民的基本人权作了非常广泛的规定,共 18 条 38 项,比美国宪法还多 10 项,体现了人权内容的广泛性和享有人权的主体的广泛性的统一,使人权事业在中国获得了极大的发展。

二 人权保障的宪法意义

人权保障最可靠的法律后盾就是崇尚宪法权威,推行宪政建设。而宪政建设就是围绕以权利和权力的对立统一关系这个轴心来展开的。因此,人权保障的宪法学意义就在于确定国家权力的配置、运行及其与基本人权的关系,说到底就是控制权力以保障人权。这是由宪法的基本关系应以权利为轴心的特点决定的。

宪法的基本问题是基本人权^①与国家权力的关系问题。从历史上看,正是对基本人权的保障和对国家权力的法律控制,才产生了宪法,实现了宪政。宪法的内容是基本人权与国家权力两大方面的统一:宪法的总纲是对基本人权与国家权力相互制约、相互联系的揭示和原则化,宪法中公民的基本权利和义务是对人权内容的直接规范,宪法国家结构部分是为了有效保障人权而对国家权力的物化和量化。总之,基本人权与国家权力的展开,便形成了宪法的全部具体内容,整个宪法就是对这两大方面的有机综合与分解。但这两个部分在宪法中的地位并不是平等的,并列的,而是一对具有从属关系的概念。基本人权处于主导地位,是国家权力的渊源和基础;国家权力处于从属地位,它是基本人权的派生物,并且始终为保障人权服务。人权保障是目的,国家权力是手段。因此,宪法是人权的总保障书,其精神要旨即是崇尚权利本位,保障人权实现。可见,崇

尚权利本位是保障人权的必然条件。

崇尚权利本位有着深刻的经济根源。我们知道,宪法是商品经济的产物和民主政治的集中表现。而“商品经济和民主政治是以承认和充分尊重个体的独立身份、独立人格、独立意志和独立利益为前提的。个人既是社会的细胞,又是社会权利结构的基本单位。个人利益和个人权利自然成为其他形式的利益和权利的基础和立足点”[4](114 页)。宪法对人权的承认和尊重,自然要求权利本位,这是宪法的政治经济基础决定的,归根结底是商品经济发展的必然要求。可见,权利本位是商品经济以价值为社会平衡器和调节器、以主体利益为经济发展动因的法学表现,是商品经济要求尊重人的权益,尊重人的主动性、能动性、创造性和主人翁责任感的法学反映。

权利本位的崇尚,也是对我国传统法律文化主张义务本位,实质上是国家本位、权力本位的否定和批判,从而为人权的广泛实现腾出了宽松的法律文化空间。我国传统法律文化重视以严格的道德义务来评价和约束人的行为,过分强调道德评价尺度与法律评价尺度的同一性,否定个人对自我利益的追求,使人丧失了主动性、进取性和责任感。这种推行人道、追求大同,不是崇尚个人的权利而是崇尚个人的义务、强调义务本位,不是崇尚法治而是崇尚德治、强调礼法政治的法律传统,“正是中国不曾象西方那样出现人权的关键原因”[5](179 页),也是导致官本位和权力本位的逻辑源点。在现实生活中,权力至上总是与官僚主义、家长制、专断、特权、人治相联系,很容易出现以权力侵犯权利的现象。而权利本位正好与之相反,它否定人治、崇尚法治,否定特权、尊重人权,从而充分地发挥了人的主体性,促进人权实现。主张权利本位,既要看到权利与义务的对立,更要强调二者的统一,它们都统一于宪法对人权的保障实践之中。

但是,我们崇尚权利本位,强调个体权利并不等于主张个人主义和利己主义,这也和资本主义的私权本位有着本质的区别。我国宪法的权利本位,在强调个体权利的同时,强调尊重他人的权利,服务于

^① 本来宪法中规定的公民基本权利和自由比人权的范围要小。但由于宪法上规定的公民权利是最基本、最重要的权利和自由,涵盖了人权的主要方面和基本内容,而且,人权中的其他权利也由宪法规定的公民基本权利和自由派生出来,因此,为行文准确,我们用“基本人权”来代替“公民权利”。

社会整体的利益。因此,我国宪法所倡导的权利本位,是以一切社会主体的权利为本位,与社会主义的集体主义精神的本质是一致的。

综上,权利本位的要义就是在宪法乃至整个法律体系中,应当以权利为起点、核心和主导。其宗旨就是尊重人权、保障人权。权利本位体现在权利与义务、权利与权力的关系中。在权利与义务的关系中,权利本位意味着:权利是目的,义务是手段;权利是义务的本源,义务是权利的派生物,义务通过权利表现自己的价值,并以保障权利实现为根本目的。主张权利本位,意在弘扬自由活动的空间,增强人们的权利意识。在权利与权力的关系中,权利本位意味着:公民权利是国家权力的源泉,也是国家权力的配置和运作的目的和界限,即国家权力的配置和运作只有在为了保障主体权利的实现,协调权利冲突,维护和促进权利平衡时,才是合理的和正当的。主张权利本位,反对权力本位,意在把权利从权力中解放出来[6](596—507页),以使权力真正为权利的实现服务而不是相反,即通过控制权力以保障人权,这就是人权保障之宪法学意义。

宪法既是对权力和权利及相应义务的分配与安排,又是国家和公民都应尊奉的共同约定的基本文件。如果国家机关不按权力的宪法规定行事,就会产生权力腐化或“权力的无政府主义”,公民的人权就可能化为乌有。为此,必须控制和协调好国家权力。如果公民不遵守权利、自由的宪法规定,则会导致权威和秩序的崩溃,或“社会的无政府主义”,并最终葬送权利和自由。而且,滥用权利也会使权力为维持必要的权威和秩序而转向强化权力,从而剥夺、削弱权利和自由。为此,必须引导公民正确行使权利,并使宪法规定的权利落到实处。

宪法的一个重要部分就是确定国家权力的来源、结构、范围及其活动原则和程序。在这个意义上,宪法是控制权力活动过程的基本原则,即宪法是制权之法,宪法学是关于以法制权之学。宪法对权力的制约,既包括通过规范国家制度及国家机构之间权力的合理分配、使用、运行及监督来以权力制约权力,又包括通过对公民及社会组织的权利的赋予、调节和保障来以权利制约权力。为此,必须首先规范国家权力特别是政府的行政权力,建立合理的权力结构体系和科学的权力运行机制,才能有效地保障人权的实现。比如在我国,人民通过选举产生人

民代表大会,由它制定宪法和法律,并产生政府和司法机关,这样就有力地保证了国家权力来自人民又属于人民,体现了人民主权原则。同时,政府和司法机关又相互制约,并共同向立法机关负责并报告工作,这样,国家权力特别是政府权力又受到人民的监督。这种既使权力制约权力、又使权利制约权力的政权组织形式正是我国人民代表大会制的优越性所在。这是我国国家权力之间的横向分权与制约。从纵向看,中央与地方关系的焦点是中央与地方权限的划分及其权力的相互制约。中央与地方关系的实质是国家利益与地方利益的关系。国家权力的纵向制约的实质就是协调这二者的利益分配,充分调动两者的积极性以发挥国家权力的最佳效能,从而保障人权的实现。为此,通过宪法进一步明确界定各级国家机关的权力划分,建立起国家权力纵向制约机制势在必行。首先,既要看到国家的整体利益,也要看到地方的局部利益,二者不可偏废。只强调国家利益,否定地方利益,就会造成中央过分集权,甚至导致专断;只强调地方利益,否定或淡化国家利益,则会造成地方各自为政,甚至导致国家分裂。其次,中央与地方权力划分必须把握适当的度,体现民主集中的原则。中央权力必须是强有力的,但不是专制的;地方权力必须是足够的,能够运用自如,但又是有限的。强有力的中央权力与有限的地方权力之间应是统一而相互制约的。最后,在我国走向社会主义市场经济的过程中,国家权力的纵向制约要适应劳动过程的社会化、产业的分散化、利益的多元化、生产的集约化、产品的多样化和资源配置市场化的社会经济发展趋势,相应地调整相互制约的目标、方式和力度等。也就是说,国家权力的制约机制是开放的系统而不是僵化的体制,其检验标准和立足点就是能充分地激发人的主体性发挥和人权意识的提高。

三 人权保障的宪法诉讼

建立宪法诉讼制度,是我国宪政面临的重大理论与实践问题。综观我国宪政发展史可以发现,宪法保障实施制度一直是我国宪政史上的薄弱环节。虽然我国现行宪法在内容体系上已经形成以全国人大及其常委会为专门监督宪法实施的权威机关,以执政的共产党为领导,其它一切机关和组织共同参与的全面系统的宪法实施保障制度,这当然有利于组织和动员一切组织和个人来保障宪法的全面实

施,却没有考虑到宪法在实施过程中是否有违宪行为的发生,若发生了,又如何采取有效措施及时提起诉讼、审查和处理,从而最终保障宪法的全面实施。因此,建立宪法诉讼制度是中国宪政历史发展的必然要求,也是完善人权保障制度的必然要求。

当前,建立宪法诉讼制度的必要性、可能性主要表现在以下四个方面。

首先,宪法自身的规范性、原则性、纲领性特点,决定了它的贯彻实施离不开各具体的部门法,而当部门法与宪法的规定存在差距时,宪法诉讼制度的建立就成为必要。一般说来,宪法上的权利通常也是刑法、民法、经济法或行政法等部门法调整和保护的对象。因此,当有关的宪法权利受到侵害后,公民可以通过刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法的途径求得法律保护。但是,由于我国目前的法制尚不健全,公民的基本权利中还有一部分只在宪法有规定,而无其他部门法的规定,因此,当公民的这些权利受到侵犯时,公民就不能通过一般的诉讼途径来求得保护。比如,妇女平等权的保护,宪法明文规定,妇女在各方面享有同男子平等的权利,而事实上却存在不同程度的歧视妇女的现象,特别是在招生、招工、再就业、劳动报酬的分配等方面表现得尤其明显。又比如,宪法规定了公民的受教育权,但有的单位不准符合报考条件的职工报考研究生,甚至考上了也不给办理有关手续,严重地侵犯了公民的受教育权。这就在公民权利的法律保护方面留下空白,而这个空白的填补,必须有赖于宪法诉讼制度的建立和健全。

其次,建立宪法诉讼制度可以弥补全国人大及其常委会对宪法实施监督之不足,也是对行政诉讼法保护人权不完备的必要补充。我国宪法规定,全国人大及其常委会是监督宪法实施的机关,但是,由于全国人大工作时间上的间歇性(一年只开一次会)和工作精力上的有限性,使它不可能经常地、及时地查处各种违宪问题。它监督宪法实施的职权和作用是最高的,但客观条件又决定了它是有限的。全国人大常委会的工作虽具有经常性,但因有繁重的立法工作和其他方面的重要工作,其监督宪法实施在实践上也有困难。因此,我国缺乏一个监督宪法实施的专门机构,这是我国在对一些法律、法规、规定、命令等规范性文件进行事前合宪性审查的薄弱环节。虽然行政诉讼法的颁布,对于及时纠正行政机

关的违宪、违法行为,维护公民的合法权益有重大意义,但是,仅有行政诉讼制度对行政机关的监督和制约是不完备的,因为,根据《行政诉讼法》第五、十一、十二条规定,人民法院仅受理因具体行政行为而引起的行政案件,不受理因抽象行政行为(即行政立法行为)引起的行政案件。可见,因行政立法行为而引起的违宪、违法纠纷不在行政诉讼的范围之内。而与具体行政行为相比,行政立法行为如果违宪或违法,其造成的损害往往面广量大,甚至可以直接导致国家政治生活的动荡。因此,为弥补我国宪法实施中对规范性文件进行事前审查的不足,特别是对大量的行政立法审查不足,建立宪法诉讼制度就显得尤其必要和迫切。因为当宪法监督机关的事前审查不力时,起诉审查就必不可少,可见,宪法诉讼是公民进行权利自卫的特殊防线。

第三,从世界各国的宪政发展情况看,违宪审查与宪法诉讼制度已经成为各国宪政的一个基本发展趋势。目前,世界上三种宪法监督体制中,均含有宪法诉讼的因素和成分。一是普通法院监督体制,如美国、日本、墨西哥、澳大利亚等国。其普通法院可以直接受理公民的宪法诉讼案件,法院也可以通过审理具体案件来审理法律、法令是否合宪。其优点在于可以通过具体定型的司法程序处理违宪问题,直接保护公民的人权。缺点在于它的消极被动性和单一的事后惩治性。而且,由于普通法院审查立法机关制定的法律是否违宪,颠倒了国家机关之间的领导与被领导、监督与被监督的关系。二是专门机关的监督体制,如德国、奥地利的宪法法院和法国的宪法委员会等。这些国家的公民可以因其基本人权受到国家公共权力,包括违宪的法律、行政行为 and 司法判决的侵害而向宪法法院或宪法委员会提起诉讼,有关机关必须作出处理。其优点在于由特定机关专门监督宪法实施和处理违宪问题,有利于及时保护公民的权利;其缺点在于对是否违宪的解释可能偏离立法原意。三是立法机关监督体制,如英国、朝鲜、瑞士等国家,其公民也可以向法院提起宪法诉讼。这种体制的优点是可以保持立法机关在国家机关中的权威地位,正确解释和处理违宪问题;不足之处在于立法机关不能经常保证行使违宪审查权。我们可以从外国的各种作法中总结教训,吸取经验,为建立有中国特色的宪法诉讼制度服务。

最后,建立宪法诉讼制度,是宪法本身规定的公

民享有民主监督权的制度化表现。宪法第四十一条规定,我国公民对于任何国家机关和国家机关工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利;对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。这些权利,特别是申诉、控告、检举的权利,融民主监督与公民权利自卫于一体,既是公民对国家机关及其工作人员的一种严格监督,又是宪法赋予公民对自己的权利可能遭到来自国家机关及其工作人员的侵犯而进行自卫的一种有效手段。因此可以说,宪法第四十一条已经确定了公民拥有直接保护自己基本人权的违宪控诉权。这是我国建立宪法诉讼制度的直接理论基础,是公民的一项不可剥夺的人权,关键在于如何实现公民的这一基本权利。党的十五大报告明确提出实行依法治国的方略,要求实行民主监督,“保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权”。而“发展社会主义民主,制度就更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。因此,建立宪法诉讼制度,通过规范的法律程序保障人权的实现,是实现法治国家的必然选择。

所谓宪法诉讼,是指公民因其宪法规定的基本权利受到国家机关及其公职人员的侵犯而向司法机关提起控诉的制度[7](30页)。我国宪法诉讼的宗旨是通过公民自下而上的控诉形式,保障公民的基本人权。国家机关及其公职人员的侵权,实质上就是违宪行为,它是引起宪法诉讼的原因,包括抽象违宪行为(即法律和其他规范性文件违宪)和具体违宪行为。提起控诉的主体是基本人权受到侵犯的公民,违宪主体即被控告的对象是违宪侵权的国家机关或国家机关公职人员。可见,宪法诉讼是违宪审查制度的一个组成部分,但它又不等于违宪审查。宪法诉讼一般是以对宪法所规定的权利主体的既定损害为前提,通过诉讼程序审查行为是否违宪的一种审判活动,适用事后审查方式;而违宪审查不一定要要求有既定违宪损害事实的存在,是一种包括非诉讼程序审查和诉讼程序审查的方式,它既可以是事前的,又可以是事后的。宪法诉讼是在诉讼当事人地位平等的基础上进行的,而且对违宪主体不仅要追究其违宪责任,还要追究其政治和经济责任;但违宪审查可以在双方当事人地位不平等的基础上进行,也可只需一个单方的违宪审查机关按特定程序

进行,其制裁方式只是撤销违宪行为或弹劾罢免违宪官员。

根据我国政治体制的实际情况,同时吸收外国的一些成功经验,我们认为,我国的宪法诉讼制度应具有如下的特色。

第一,宪法诉讼的主体包括提起诉讼的主体即公民、被控诉的主体即违宪侵权的国家机关及其公职人员、审判主体即人民法院和宪法委员会。人民法院是宪法诉讼案件的受理机关。建议在各级人民法院内增设宪法审判庭,专门审理公民的具体宪法诉讼案件,但不涉及地方性规范性文件是否违宪的审查。这样,既不影响我国人民法院是国家唯一的审判机关的司法体制,又不至于增加一个单列的司法机构(如宪法法院)而显得机构臃肿。同时,在全国各级人民代表大会及其常委会下设宪法委员会,专门监督宪法实施,并受理个别有重大影响的宪法诉讼案件并对法律和其他规范性文件的合宪性进行审查。宪法委员会的职责是开展违宪审查的日常工作,对违宪事件直接进行处理或提出处理和制裁意见,再报各级人大及其常委会审批、备案。这样既可弥补全国人大及其常委会监督宪法实施的不足,又可保证宪法监督工作的经常性和权威性,同时又不影响我国议行合一的政治体制。宪法委员会专门进行国家机关的抽象国家行为(立法)的合宪性审查,做到事前预防。各级法院的宪法法庭专门受理因国家机关的具体国家行为违宪的宪法诉讼案件,实行事后惩治。这样,就使违宪审查的事前与事后方式相结合,做到全方位的保障公民人权的实现。

第二,宪法诉讼法律关系的内容。包括提起诉讼的公民的权利和义务、国家机关及其公职人员的权利和义务、人民法院及宪法委员会的权利和义务。首先,应确认公民的违宪控诉权和法院对违宪案件的司法审查权,打破我国公民不敢、不能和无处控告违宪案件及法院无法受理违宪案件的旧传统,激发公民进行权利自救的积极性,这是建立宪法诉讼的理论基础。我国宪法第四十一条规定了公民享有申诉、控告、检举的权利,即公民的违宪控诉权得到了宪法的确认,却没有明确规定法院对违宪案件的司法审查权,这显然与公民的违宪控诉权不配套。事实上,仅有公民的违宪控诉权,而无与之相对应的法院的司法审查权,就会出现公民控诉无门的现象,从而在根本上否定了公民的违宪控诉权,因此,笔者建

议立宪者在宪法第一百二十六条中增加一款：“人民法院享有违宪控诉权，受理公民具体的违宪控诉案件。”这样，我国的宪法诉讼制度的建立才会有法可依，为建立宪法诉讼制度扫清理论障碍，真正使宪法诉讼法律化、制度化。其次，在人民法院的组织法中规定各级人民法院的宪法法庭的受案范围、管辖、职权、审判程序、工作原则、审理制度等。这样，宪法诉讼制度才会有章可循，具有可操作性。其中，核心的问题是应明确人民法院与宪法委员会的受案分工关系。公民对于一切违宪侵权的国家行为(行政行为、司法行为或立法行为)都可以向法院提起诉讼。法院受理后，只是将其中的个别意义重大的国家行为侵权案件和涉及法律、法规等规范性文件是否违宪的审查案件交由同级宪法委员会处理，其余的违宪侵权案件则由宪法审判庭直接审理。这样，既避免了法院和宪法委员会分别受案带来的政出多门等弊端，又方便了群众，让群众控诉有门。而且人民法院侧重解决关于公民的权利纠纷案件，突出其审判职能；宪法委员会则侧重解决有关法律法规等规范性文件的合宪性审查，突出其监督职能。二者分工配合，共同维护宪法权威，促进人权的实现。

第三，宪法诉讼法律关系的客体，是参与诉讼的权利主体之间的权利义务所指向的对象。包括违宪侵权的抽象行政行为、司法判定、有关的立法机关制定的法律法规等规范性文件以及国家机关公职人员的违宪侵权行为。首先，抽象行政行为和立法机关制定的法律、法规等规范性文件作为宪法诉讼的客体，属于抽象违宪。包括两个方面：一是指这些规范性文件在颁布执行之前的合宪性审查，主要通过宪法委员会事前的违宪审查方式解决；二是指这些规范性文件在颁布执行过程中，对公民宪法权利的侵犯引起的诉讼，主要通过宪法法庭的审判加以解决。但其中涉及这些规范性文件本身违宪的审查，则应由宪法法庭转至同级宪法委员会，再由该委员会逐级报请全国宪法委员会裁定。在此，也应注意区分宪法诉讼制度与行政诉讼制度的异同。把握二者的关系，应掌握一条基本原则：二者都是保障公民基本人权的诉讼制度，但二者的客体不同，行政诉讼只解

决行政机关及其公职人员的具体行政行为的违宪问题，宪法诉讼则可解决立法机关、行政机关(只含抽象行政行为)和司法机关及它们的公职人员的违宪问题，其范围比行政诉讼广得多。如果说，通过行政诉讼可以实现“民告官”，即民告行政官员，那么，通过宪法诉讼，则可实现民可告一切违宪的“官”，包括违宪的立法、行政、司法机关、政党、社会组织和企事业单位，这将是我国人权保障事业的一大飞跃。其次，司法机关的司法判定和国家机关公职人员的违宪侵权行为属于具体违宪。司法判定作为宪法诉讼的客体则是指已经生效的刑事、民事、行政判决、裁定、决定等违反宪法规定，侵犯了公民的宪法权利从而引起的以司法判定的制定者为被告的宪法诉讼。这显然不同于一般的上诉和抗诉，而是对司法机关和行政执法机关违宪执法的监督和纠正，也是对公民的宪法权利受到来自司法侵害的一种特殊救济。最后，国家机关公职人员的违宪侵权行为作为宪法诉讼的客体，必须是国家机关公职人员在代表国家机关进行职务活动时违宪侵权的行为。

最后，宪法诉讼的制裁形式。制裁性是法律规范模式的一个基本要素，一定的行为必然引起一定的法律后果。因而，如同违法行为导致法律制裁一样，违宪侵权必然要引起追究宪法责任的问题。由于违宪的方式与一般违法不同，违宪制裁的方式也有自己的特点。对于违宪侵权的规范性文件(包括抽象行政行为和立法机关制定的法律、法规等规范性文件)，宪法委员会可以逐级宣告该规范性文件无效，予以撤销。但不涉及到对规范性文件制定机关的制裁。对于违宪侵权的司法判定，就通过审理以判令的形式予以纠正。对于国家机关公职人员的违宪侵权行为，在宣告该行为无效的同时，按法定程序给予其弹劾、罢免或处分制裁。当然，如果因为各种具体违宪侵权行为造成了公民的实际损害，须同时对负有责任的国家机关或人员给予相应的经济制裁，赔偿公民的损失。这样，既有助于督促国家机关正确履行宪法责任，又有利于从更高层次保护公民的权利。

参考文献

- [1]马克思恩格斯全集：第1卷[M].北京：人民出版社，1956.

- [2] 李戈, 周叶中. 宪法学基本范畴简论[J]. 中国法学, 1996, (6).
- [3] 列宁全集: 第12卷[M]. 北京: 人民出版社, 1987.
- [4] 文正邦, 王人博. 法学变革论[M]. 重庆: 重庆出版社, 1989.
- [5] 夏勇. 人权概念起源[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997.
- [6] 张文显. 二十世纪西方法哲学思潮研究[M]. 北京: 法律出版社, 1996.
- [7] 杨泉明. 宪法保障论[M]. 成都: 四川大学出版社, 1990.

On Constitutional Assurance of Human Rights

CHEN Chi

(Sichuan Normal University Politics & Law Department, Sichuan Chengdu 610068 China)

Abstract: Assurance of human rights must rely on the constitution, for human rights are not only its important content, but also its logic source and value objective. Affirmation and assurance of human rights embodies a concentrated reflection of the constitutional values. The constitutional implications of human rights assurance lies in appropriate control of state rights to assure human rights, which is the best embodiment of constitutional authority. To set up a constitution litigation system of Chinese characteristics is not only a realistic requirement of China's constitutional supervision, but also an effective way for the broad masses of the people to realize self-help with rights.

Key words: human rights; constitutional assurance; constitution litigation

[责任编辑: 苏雪梅]

· 简讯 ·

四川省第二次期刊质量考评结束, 本刊再次评为一级期刊

1999年4月至7月, 在中共四川省委宣传部、四川省新闻出版局、四川省科委的有关领导组成的“四川省期刊质量考评领导小组”领导下, 由有关专家组成的“社会科学期刊质量考评委员会”和“科学技术期刊质量考评委员会”按照《中国社会科学期刊质量标准》和《五大类科技期刊质量要求及评估标准》的规定和要求, 对全省1998年度出版的279种正式期刊进行了第二次质量考评。

这次考评, 对不同刊期的期刊采取均衡抽样, 由评委按国家制定的质量标准交叉考评打分, 领导小组最后审定。整个考评工作始终坚持了“客观、公正、准确”的原则。经过评定, 1998年度全省质量一级期刊179种、质量二级期刊93种、质量三级期刊6种, 另有一种因故未定级。《四川师范大学学报》(社会科学版)因认真贯彻党的路线、方针、政策, 遵守国家法律和新闻出版法规, 按照既定宗旨出版, 编辑出版质量较高, 再次被评为学术理论类质量一级期刊。(大明)