

关于公民宪法诉权的几点思考^{*}

仓 明

(扬州教育学院 政教系 江苏 扬州 225002)

摘 要 :公民的基本权利需要法律的保护。论述了公民享有宪法诉权的理论依据 ,公民享有宪法诉权的实践意义 ,并通过对我国公民宪法诉权的适用范围和当前行使宪法诉权的障碍分析 ,提出了保障公民行使宪法诉权进而实现基本权利维护的几点建议。

关键词 :公民基本权利 ;宪法诉权 ;思考

中图分类号 :D911 文献标识码 :A 文章编号 :1008 - 509X(2003)04 - 0007 - 04

近年来 ,我国公民权利意识不断增强 ,公民因所享有的宪法基本权利受到侵害而产生的纠纷接连涌现 ,而普通法律规范中却又缺乏具体适用的依据。由此 ,人们不得不思考 ,公民的基本权利受到侵害时能否向法院起诉 ? 公民应否享有提起宪法诉讼的诉权 ? 笔者试图从公民享有宪法诉权的理论依据 ,公民享有宪法诉权的实践意义以及公民宪法诉权的行使等几个方面略陈管见 ,求教于方家。

一、公民宪法诉权的概念和特征

公民宪法诉权是指公民在宪法所赋予的基本权利受到侵害时请求给予司法救济的权利。确定公民的宪法诉权是一个国家实现其公民权利保障制度的出发点和基础 ,也是宪法诉讼制度建立的前提。在公民的诉讼权利中 ,宪法诉权具有自身的特征。

- 1、被诉主体的广泛性。公民宪法诉权的被诉主体广泛 ,包括一切侵犯公民宪法基本权利的国家机关及其工作人员以及社会团体、经济组织、事业单位、基层自治组织等社会组织和其他公民。
- 2、管辖机关的特定性。由公民宪法诉权引发的宪法诉讼案件只能由特定的国家机关(即宪法诉讼机关)管辖 ,而不是由各级人民法院管辖。
- 3、被诉行为的直接违宪性。公民宪法诉权的行使是针对直接违反宪法规范或原则而侵犯公民

基本权利的行为 ,这是宪法诉权的本质特征。

二、公民享有宪法诉权的理论依据

1、公民享有宪法诉权是保障公民基本权利的内在要求。“没有救济就没有权利” ,权利与救济密不可分。诉权是人们在权利受到侵害时请求司法救济的权利 ,是连接实体权利与司法救济的桥梁。“在现代社会 ,居于权利体系中的实体权利与程序化的救济权利已成为两种彼此相依的实体权利。^①甚至有的学者认为“诉权不是某种与实体权利不同的、独立存在的权能 ,也不是实体权利以外的附属品和补充物。诉权是与权利两位一体的东西。^②同样道理 ,宪法权利与宪法诉权也是不可分割的。宪法诉权是人们在宪法赋予的基本权利受到侵害时请求给予司法救济的权利。宪法诉权对当事人的意义在于引发宪法诉讼程序 ,通过诉讼达到维护合法权利的目的。诉讼所具有的客观性、中立性、公正性、正当性和程序性等特性 ,使得公民基本权利的争议可以得到公正的解决 ,被侵犯的权利能够得到有效、及时的恢复。宪法是“一张写着人民权利的纸” ,但是 ,如果公民仅享有宪法列举的基本权利而不享有宪法诉权 ,即当公民的基本权利被侵犯时不能通过提起宪法诉讼来求得司法保护 ,那么 ,宪法基本权利的存在也就失去了其独立的意义。

2、公民享有宪法诉权是公民基本权利条款在

^{*} 收稿日期 2003 - 09 - 16
作者简介 :仓 明(1970 -) ,女 ,江苏扬州人 ,扬州教育学院政教系讲师 ,法学硕士 ,主要从事法学研究。
万方数据

诉讼中具有直接法律效力的必然体现。传统观念错误地认为“宪法的效力是间接的而不具有直接的法律效力,宪法的规范具有原则性,且因无制裁性规定,宪法只能通过具体立法实现,不能直接适用。宪法条文也不能在处理具体案件中直接引用。据此,宪法的基本权利也只能通过具体立法才能实现,而其制裁性的规定则体现在其它的法律法规中,不能将宪法中的公民基本权利适用于具体的诉案,因此,其不具有直接的法律效力,公民也无宪法诉权。笔者认为,可从以下两方面澄清谬误:首先,宪法是法律,在今天看来应是不言而喻的。作为现代国家法律体系的核心组成部分,宪法是主要调整公民权利和国家权力之间关系的部门法,法律性是宪法与其他法律所共有的本质属性。宪法的法律性是思考宪法问题的出发点。法律的生命在于法律的执行,可诉性是法律的基本特征,宪法也不例外。而宪法的可诉性必然会使宪法与司法产生一定的联系。“只要法律具有可诉性,那么,司法便是任何法律纠纷判断的最权威象征。”^③只要宪法是法,就可以进入司法程序,也就可以作为裁判的依据。正如英美法系学者所言:“所谓宪法不过是法官奉为宪法的法律。”因为法律不是为了法律自身而被制定的,而是通过法律的执行成为社会的约束,使国家的各部门各得其所,各尽其所应尽的职能,如果法律不被执行,那就等于没有法律。^④宪法的法律性表明宪法可以而且必须被司法机关适用,而公民基本权利条款在诉讼中也具有直接的法律效力。其次,宪法规范的原则性和概括性正是宪法作为公民基本权利的保障而发挥作用的基础,也是宪法应当进入司法、使公民享有宪法诉权的重要条件,甚至可以说是宪法诉讼的基本特征。司法机关在审理具体的刑事、民事和行政等案件的过程中,绝大多数情况下并不直接引用宪法的条文。但这只是说明在具体立法相对完善的条件下,司法机关没有必要或不需要再援引宪法的条文。没有必要或不需要,并不是说不能引用,事实上我国也没有不能适用的禁止性规定。宪法规定公民基本权利的意义不只是对基本权利的确认和宣告,还在于它是各项具体的人权立法的基本精神所在,是一个国家的公民基本权利保障制度的基础和依据。宪法对公民基本权利的原则规定为司法机关具体适用,为普通法律保障公民权利提供了基本的依据和指导;同时通过它的原则性可

以弥补普通法律的缺漏,避免出现法律保护的真空中。因此,赋予或承认宪法公民基本权利条款的直接效力,既可减轻立法机关不能及时将宪法公民基本权利规定具体化为普通法律的尴尬,又可将宪法条文转化为现实,使纸上的公民基本权利规定成为实实在在的现实。

三、公民享有宪法诉权的实践意义

1、公民享有宪法诉权有助于维护宪法的至上权威。宪法关于基本权利的规定需要普通法律加以具体化,而普通法律对公民权利的保障应当以宪法为指导,必须符合宪法的精神;在依据普通法律不能解决公民基本权利的保障时,应当赋予公民宪法诉权进行宪法诉讼。这样一方面可以对公民基本权利的保护实实在在地权威性地体现在宪法中,具体性地体现在普通法律里,也使得普通法律经常性地回应着宪法的法源性检验,减少立法违宪情况的出现。在普通法律没有规定时,直接适用宪法,使公民的基本权利获得最终的保障,体现宪法作为根本法的最高权威。其次,赋予公民宪法诉权,使宪法入讼,将大大增强宪法的亲民性,易于培植起民情基础,使其变成普通民众可资利用的维权武器,而不是被架空的虚假的宣言。并且,与立法机构、行政机构执行宪法的风格不同,法院必须能够以一整套象征仪式、正当程序以及最重要的——对宪法的规则在法庭上进行理性对话与驳辩的方式,即一种看得见、听得着、具体而微的方法,向公众公示宪法的存在及其权威,这无疑将树立起宪法在公民心目中的神圣地位。同时,也只有将宪法所确认的公民基本权利纳入司法轨道,对违反宪法的一切行为进行追究,才能激活纸面上的宪法,才能有利于保证宪法真正成为一切组织和民众的根本活动准则,才有利于强化宪法的权威和作用。

2、公民享有宪法诉权有助于发现并保护新的公民权利。这方面的典型当属美国。美国法院在发现新的人权方面走得比较远,它们对新奇的诉讼请求表现了极大的理解与宽容,对社会变化和公民需求的反应变得更为敏捷和迅速。例如,从20世纪50年代开始,法院以宪法第14条修正案规定的平等保障原则打造出了一件强有力的反歧视武器,并将新的生机注入了权利法案,尤其是注入了刑事被告权利的保护,最终又通过发现隐私权扩展了一项新的受宪法保护的权力,隐私权是

根据宪法的片言只语和对宪法精神的感受而构造的权利。

3、公民享有宪法诉权有助于与人权保障的国际化接轨。人权的范围和保障程度是一个国家进步和文明程度的重要表现,人权保障的国际化也对我国公民的宪法诉权提出了紧迫的要求。我国一贯尊重和赞赏包括《世界人权宣言》在内的世界人权公约,先后加入了17个人权国际公约。加入这些人权国际公约,意味着中国对普遍人权概念的认同,承诺公约规定的各项权利和义务。

4、公民享有宪法诉权有助于实现宪政,建设法治国家。从根本意义上说,宪法的实现就是宪政,就是法治国家。对于法治国家的要素,学者们仁者见仁,智者见智,但公认的一点是有限政府及公民权利的切实保障,这意味着国家权力要受到被管理者的权利和自由的限制。“人们把宪法列举的权利和职责授予政府,同时把其余的权力留给自己。这项政府的协定意味着政府的行为必须依据法律而规定,而法律是得到被管理者同意(虽是间接)^[51 p.147]的。显然公民权利与国家权力之间的关系是宪法调整的最重要的社会关系。一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。如果政府不按权力的宪法规则行事,就会产生权力腐化或权力的无政府主义。宪政国家、法治社会的实现就是要用正义之法来达到公民权利与国家权力的相互平衡,从特定意义上来说,宪法正是在为权力与权利之间进行适当的划界,有效防止国家权力的滥用对公民权利的侵害而产生、存在、发展的。可以说,以权利制约权力是宪法最基本的目标。然而,国家机关的强大性与分散的民众的弱小性之间的强烈反差注定了必须赋予公民特定的手段才能实现以权利制约权力这一根本目的。公民行使宪法诉权,启动宪法诉讼程序就是抵御强大的国家机关侵害的有效手段。从某种程度上说,确立公民的宪法诉权是对公民与国家机关力量之间对比悬殊的弥补。没有宪法诉权,宪法以权利制约权力的功能与价值就难以实现,法治社会的建设也必然是不完善的。

四、公民宪法诉权的行使

1、公民行使宪法诉权的范围。在西方的传统宪法理论中,宪法规定的公民基本权利界定了国家权力的界线,宪法基本权利的规定,是为了保障公民免受国家权力(公权力)的侵害,实际上是公

民对抗国家侵害的一种“防卫权”,而不是为了防止私人的侵犯。因此,宪法诉讼只限于对国家机关,特别是立法机关的立法行为和行政机关的行政行为,而非针对个体公民,并不适用于民事领域。随着社会的发展和社会结构的变迁,产生了大量的法人组织、学校、社会团体等社会组织及私人所有的组织。这些组织凭借其相应的职能、经济实力等条件往往拥有一定的优势地位,并有可能凭借其优势地位,侵犯其他处于劣势的个人的基本权利。从而在西方国家中引起了对宪法效力是否及于私人之间关系的关注。在一些国家的司法实践中也出现了司法机关受理传统私法领域中侵犯公民宪法基本权利的案例。在我国的宪法传统观念和现行宪法规定来看,宪法规定的公民基本权利相对于国家机关具体行使的权力,是一种制约,国家机关不仅不能随意侵犯公民的权利,同时还负有保障公民权利实现的义务。虽然公民权利与国家权力是宪法的核心矛盾,但宪法规定不只调整国家权力的运行和国家机关与国家机关、国家机关与公民的关系,而且调整公民与公民之间的关系。如,宪法第36条关于宗教信仰自由和第40条关于通信自由、通讯秘密的规定直接明确了个人也是基本权利的义务主体。在现实生活中,侵犯公民宪法基本权利的行为也不只是来自于国家机关,经济组织、基层组织、学校等社会组织凭借其相对于公民的优势地位或其承担的特定社会管理组织职能侵犯公民基本权利的事也时有发生。由此来看我国宪法诉讼的范围既应包括国家机关的侵权行为,也应包括一切社会团体、经济组织、事业单位、基层组织等社会组织侵犯公民宪法基本权利的行为。

2、公民行使宪法诉权的障碍。到目前为止,我国尚未建立宪法诉讼制度,虽然在司法实践的某些个案中默认了公民的宪法诉权,但要真正实现公民的宪法诉权还存在着诸多障碍(1)公民宪法意识淡薄,司法人员宪法观念有偏差。长期以来,对于违宪行为缺乏诉讼依据和法律制裁,使人们认为“违宪不要紧,只要不违法”,以致中国在完成“三五”普法之后,公民的宪法意识依然淡薄。也正因为宪法不在司法审判中适用,缺乏相应的宪法判例,在司法人员中形成了宪法不能作为法院审理案件依据的根深蒂固的观念。没有树立宪法意识,也就很少有公民对宪法诉权积极主动的关注,更少有宪法诉讼的提起。而司法人员观念

的偏差,使其即使在面对宪法适用的需要时,也采取保守态度,不敢突破“禁区”。(2)宪法和法律都没有明文规定公民可否提起宪法诉讼。这样容易造成的后果是:当法院接到宪法性质的诉讼时就会束手无策,或者向上级请示,一级请示一级,等待回应;或者以无法律依据为由不予受理,导致“法无明文不受理”、“法无明文不裁决”的现象,置“司法”的职责于不顾,放任侵权行为的存在,使宪法在实际生活中的权威大大削弱。(3)缺乏相应的专门程序性规范。宪法是法律,具有实体法的属性,它的实施也需要相应的程序规范来启动和保障。现行宪法中程序性规范总体数量较少,而且过于粗糙,规范要素不完备或过于简略,部分委托性程序条款缺少必要的正当性限制,部分程序缺少结果或结果设计不良。^[6]程序性规范不完善,致使公民的宪法诉权难以得到切实保障。(4)没有专门机构受理宪法诉讼案件。“如果没有一个能强迫人们遵守法权规范的机关,则所谓法权也就等于零”。^[7]我国没有明确人民法院可否受理宪法案件,也没有设立专门机构受理宪法诉讼案件,以致公民基本权利受到侵犯时却投诉无门。

3、公民行使宪法诉权的建议。(1)公民宪法诉权的行使必须依赖宪法适用者及广大民众宪法观念的理性化。因此,一方面,我们应加强司法人

员的培训,提高司法人员的法律素质和业务能力,并确立正确的宪法司法化观念;另一方面,我们应通过宪法教育、宪法司法实践在公民心目中树立起宪法的权威和正确的宪法诉讼意识。这是实现公民宪法诉权的思想条件。(2)在宪法“公民的基本权利和自由”一章,增加一款,规定“公民依照本章享有的基本权利受到侵害,且普通法律没有规定的,可提起宪法诉讼”。明确赋予公民宪法诉权。(3)尽快制定宪法诉讼程序法。“程序是法律的生命形式,是法律内在生命的表现”^[8]。任何实体法都必须有程序法来保障其实施。公民行使宪法诉权当然也必须有序程序法的保障。(4)建立宪法诉讼机关并明确其职权。考虑到我国的国情和宪法的根本法地位,我国的宪法诉讼机关应由全国人民代表大会组织建立,受全国人民代表大会及其常委会监督,并向它负责。宪法诉讼机关的首要职权就是对侵犯公民基本权利等具体违宪案件的裁决权,行使裁决权时,只依据宪法,不受任何干涉。其次,宪法诉讼机关还应有建议权,建议的内容是指在工作过程中发现法律、行政法规、地方性法规和宪法相抵触时,有权向全国人民代表大会及其常务委员会建议修改和废除等,全国人大及其常委会必须在一定期限内给予明确答复,对于正确的意见,应该予以采纳。

参考文献:

[1] 李步云.宪法比较研究[M].北京:法律出版社,1998.
[2] 程燎原,王人博.赢得神圣——权利及其救济通论[M].济南:山东人民出版社,1998.
[3] 谢辉.独立的司法与可诉的法[A].载信春鹰,李林生主编.依法治国与司法改革[C].北京:中国法制出版社,1999.
[4] 洛克.政府论(下册)[M].北京:商务印书馆,1982.
[5] 卢梭文集(二卷)[M].北京:红旗出版社,1997.
[6] 张存.略论我国宪法司法化的若干法律条件[J].浙江省政法管理干部学院学报,2001(4):7-10.
[7] 列宁文集(两卷本)[M].北京:人民出版社,1979.
[8] 马克思恩格斯选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1979.

Thoughts on the Citizens ' Constitutional Litigation Right

CANG Ming

(Department of Politrcal Education of Yangzhou Education Institute ,Jiangsu Yangzhou 225002 ,China)

Abstract :The citizens ' basic rights should be protected by the law . This paper explores the theoretical grounds and the practical significance of the citizens ' enjoyment of the constitutional right of suing and petition . Through the analysis of the right 's applicable environment and the current implementing barriers , the author makes some proposals to guarantee the citizens ' comstitutional right of suing and petition , and how to vindicate people 's basic rights .

Keywords :citizens ' basic rights ; constitutional Litigation right ; thought