

 使用大字体察看本文
阅读次数: 217

癸未年民权发展回眸 法治之路从这里延伸

高鸿钧 马剑银 刘辉

相对人类历史的漫漫长河而言，“一年”的时间似乎短得可以忽略不计。然而，没有这其中的任何一年，历史将不会完完整整，文明也不能延续。时间的年轮记载着社会变迁的风风雨雨，岁月的长河流淌着文明传承的涓涓细流。在这些难以计数的诸多“一年”中，有些尤其重要。它们或标识一个时代的结束，或开启一个新的纪元，或影响一个民族的未来走向。戊戌变法、辛亥革命、“五四”运动、改革开放……所有这些——无论是“旧瓶装新酒”的改良，还是“新桃换旧符”的革命——都无不与历史上特定的年份相关联。

公元2003年，是中国传统历法中的“癸未年”，俗称“羊年”。与那些重要的年份相比，它似乎显得有些平凡：因为这一年里没有波澜壮阔的运动，亦没有激荡人心的变革，更没有惊心动魄的革命。但是就民权进展而言，它却具有特殊的意义：在这一年里，我们见证了众多关涉民生、体贴民情和反映民意的民权立法正在迅速扩展，并开始从“纸上的权利”变成生活的现实；“依法行政、执政为民”也不再只是一句口号，而是有了具体措施和认真落实；国家对私权利的保护和救济正表现出前所未有的积极与真诚；公民行使和维护权利的意识正在蓬勃兴起并日渐高涨……所有这些“随风潜入夜，润物细无声”的变革景象，都推动着整个社会朝着政府开明、政治清明、民权昌明和法律文明的方向演进。而这一切，为步履维艰的中国法治提供了新的契机，带来了新的希望。

变法：民权的确证与拓展

华夏民族具有悠久的法律传统，早在夏朝就有“五刑”之法，春秋战国是法治发达的时代，及至秦朝，“治道运行，皆有法式”，甚至“法繁于秋荼，网密于凝脂”。由汉至清，法典体系之庞大，律例条文之繁多，为世界法律文明史中所罕见。然而囿于时代的局限，这些法律的价值取向不是维护民权，而是袒护君权、父权和夫权。因此，对百姓而言，法律无异于权利的桎梏和自由的枷锁，他们“举手挂罗网，动足触机陷”，身家性命毫无保障，更遑论财产权了。

晚清以降，变法之声不绝于耳，权利话语反复言说，威权政治逐步弱化，自由价值日渐彰显。时至今日，法律已多如牛毛、密若繁星。然而现代法律应是民主权利的屏障，“人民自由的圣经”。有法可依固然重要，但更重要的是立法的质量和取向。当代中国法治已经走到了一个理应省察和锤炼自身，进一步确证和拓展法律的“民本”价值取向的重要阶段。2003年的“变法”，标志了这种走向。当人们正心存疑虑地议论“人权”时，“尊重和保障人权”的表述却悄然载入了修宪议案。这是1949年以来中国从宪法上对“人权”的首次确认，该款如获通过，将对中国的人权保护产生深远影响。人们由此可以期望，未来的法律将会更体现以人为本的人文关怀，更观照公民权利和自由的实现。同时，改革开放以来非公有财产日益受到重视和保护，但对于“私有财产权”仍然讳莫如深，或在法律措辞上遮掩躲闪。修宪议案一改过去的保守姿态，明确规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”，“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”，大胆地将私有财产权的保护提升到了宪法的高度。这不仅标识着中国产权制度的重大突破，而且体现了中国法治的一个重大进步。

在计划经济的时代，人是“单位人”、“部门人”，最终都是“国家人”。从摇篮到墓地，人们的一切活动都要受到单位的控制；从家庭到社会，人们的一切行为均须服从国家的安排。改革开放以来，个人自由的空间不断拓展，新《婚姻登记条例》便明显具有此种旨向。根据该条例，婚检由强制改为自愿；结

婚和离婚无需单位证明；离婚登记也可当场办妥。条例体现了对个人自由的尊重和对个人隐私的保护，体现了法律的人情味和人性化，其影响已远远超出了婚姻领域。难怪酝酿过程中它就引起了各界的密切关注，出台后好评如潮。

公安部门承担着维护社会秩序、服务民众的重任，然而长期以来“警察”给人的感觉更多的是“管制”而非“服务”。有鉴于此，公安部推出了“30项便民利民措施”，涉及公众普遍关心的户籍、交通、出入境、消防等四方面。根据这些措施以及其他相关法律：新生儿婴儿户口登记随父随母可自愿选择；不再对申领身份证的年龄加以限制；考取驾照的年龄放宽到70岁；被判处徒刑和被决定劳教的人员不再被注销户口等等。与上述改革并行的是刑罚执行制度的改革。随着《关于开展社区矫正试点工作的通知》的颁发，“社区矫正”制度开始试行，这在保护罪犯人权方面迈出了重要一步。在一个社会中，如果罪犯的合法权益都能得到切实的保障，那么对普通公民的权益保障通常不会成为问题。

在一个社会中，弱势群体权利的保障水平往往反映出该社会人权的总体状况。本来人们在身体状况和能力等方面存有差别，无视这种差别强求结果一律平等，是平均主义的平等观，本身便隐含着不平等。但这绝非意味任由人们诉诸“丛林规则”自行拼搏，然后欢呼“优胜劣汰”法则的胜利。现代法治的主旨之一就是政府有责任特别关照弱势群体。令人感到欣慰的是，政府已经开始告别“GDP政绩观”，修宪议案也明确宣布国家要“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。而《工伤保险条例》的颁布，首次打破了国企与私企、公司与个体户、民工与城市工人等差别，使所有中国境内的职工或雇工都一律享有获得工伤保险的权利。《中华人民共和国道路交通安全法》也从以人为本的精神出发，将“撞了不白撞”的争论划上了一个句号，至此“道路上的弱势群体”才终于松了一口气。

限权：政府自律与重新定位

在一个社会中，如果公权力失去了制约，它就可能不断膨胀、走向腐败，人类的实践反复证明：“绝对的权力绝对导致腐败”，没有哪种公权力成为这一“铁律”的例外。一旦公共权力失去约束，民主就会蜕变为专制，法治就会转化为人治。在这种情况下，公民的权利和自由的危境就可想而知了。

当人们正为此而忧虑担心时，羊年出现了一个新的契机。公权力的运作呈现出一种新气象，传达出一种新信息，预示了一种新希望。中国政府正在从管理控制型向公共服务型政府逐渐转变。其重要表征是政府开始自觉对自己的权限进行限制和规范。行政许可法的终获通过，成为又一部规范政府机关依法行政的重要法律。这部法律大大缩小了政府审批范围，简化了审批手续，公开了审批程序，体现了简政放权、还权于民的理念。这在行政法治领域迈出了关键性的一步。

非典疫情的突发和迅速蔓延，是对中国政府应变能力和权力运作公开性的严峻考验。中国政府改变了过去“内外有别”、“内部分级传达”的传统做法，明确要求各级政府信息公开，不得缓报、瞒报。随后，卫生部每天通过媒体直接向社会公布疫情。政府已经意识到，在紧急状态中，对信息的封闭和隐瞒比紧急状态本身更可怕。同时，数百名中央和地方官员因防治非典不力而受到处分。这在中国几无先例，官员震惊，百姓则拍手称快。这种严明责任和改善吏治的“试验”，使得人们有理由期待官员问责制的制度化 and 法律化。紧急状态是对法治的重要考验，《突发性公共卫生事件应急条例》的及时出台，在中国这样一个法治尚不健全的国度，尤其显得难能可贵。

公权力腐败问题一直是民众普遍关心的问题，2003年是中国政府出击重拳惩治腐败贪官的一年：潘广田、丛福奎、李嘉廷、田凤岐、王雪冰、麦崇楷、刘方仁、程维高、王钟麓、王怀忠、田凤山、刘克田……一个个高级贪官相继落马，或者受到党纪、政纪处分，或者被判处徒刑甚至死刑。据统计，2003年1月至11月，全国检察机关共立案侦查贪污贿赂案30823件，查办涉案犯罪嫌疑人33666人。为了遏制腐败，中国政府采取了包括党政机关与所办经济实体脱钩在内的“十大反腐措施”，部分地区还尝试“廉政金制度”、“廉政准入制度”以及直指省市一把手的“述职述廉”制等新举措。同时，《联合国反腐败公约》的签署，也表明了中国政府反腐败的决心和立场。另外，公安部进行了内部整顿，将33761名不具有执法主体资格的人员调离了岗位，并清退、解聘了10940名素质低下不适合公安工作的人员。

在称道反腐举措及其成果的同时，也不无沉重地意识到：欲从根本上遏制官员腐败，必须从权力的来源、配置、运作和监督等体制问题上入手，形成一种以法限权、以权制权、以民督权的体制，使官员想腐败而不敢，欲腐败而不能。

救济：对草根阶层的呵护

法律上的民权仅是一种“纸上权利”，要变成现实权利，还需相应的制度保障和救济。无论多么美妙的权利话语和多么完美的权利体系，如果缺乏有效的救济机制，最终仍然不过是权利的“空头支票”、

“花瓶”和“花架子”。近年来，成群结队的上访，无休无止的申诉以及自残自杀等恶性事件屡屡发生，与权利救济渠道不畅直接关联。鉴于此，中国政府正致力于完善权利救济制度。

长期以来，法律援助制度的实际运作并不能令人满意：民众不知该往何处寻求法律援助；由于摊派制度缺乏经济激励机制，当事人得不到高质量的服务；提供法律援助的数量远不能满足实际的需要。新颁布的法律援助条例首次明确承认“法律援助是政府的责任”，规定要专款专项设立专门的法律援助机构。这从一个侧面表明了政府责任意识的增强，同时也表明在保护边缘和弱势群体利益方面，政府正在努力采取措施提供法律救济。

“孙志刚案件”成为羊年最引人注目的事件之一。惨剧发生后，人们对孙志刚深表同情，对有关执法人员深感愤慨。当一批类似的恶性事件被披露出来，人们就注意到了间接导致惨剧发生的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。对这部法律的批评导致了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》的出台，从而实现了从“收容遣送”到“救助管理”的重大转变。诚然，民主与法治之路本就不是一帆风顺，而是充满着曲折和艰辛，有时需要付出沉重的代价。孙志刚以自己的生命换取了法治的进步，避免了千千万万这类惨剧的发生。但是，这样的代价是否过于沉重了呢？

当代中国的现代化建设日新月异，一幢幢高楼平地崛起，一座座桥梁凌空飞架，一条条道路平展延伸……这一切都离不开民工们默默的奉献。3800多万的建筑工人80%是农民，他们生活在城市的边缘，在被人们遗忘的角落里，过着再简朴不过的生活，期盼自己的劳动能够及时得到报偿。然而当他们风尘仆仆却两手空空回家时，如何面对家人期盼的目光？！多年来，拖欠民工工资已经是一个公开的秘密。据统计：到2002年底，全国累计拖欠施工单位工程款已达3360亿元，相当于当年建筑和房地产业增加值的1/3以上。长期以来，这个问题并没有受到应有的重视，也缺乏有效的救济措施。

当总理亲自帮助村民熊德明讨回了工钱之后，各级政府和法院纷纷采取果断措施，着力解决这个问题。北京市建委在全国率先提出了100%兑付民工工资100亿元的目标，同时决定对恶意拖欠民工工资的湖北的一家工程公司逐出北京市场。据建设部年底对10个省、自治区和直辖市的调查统计，仅在建筑领域尚有将近一半的民工工资没有兑付，尽管如此，人们毕竟看到了解决这个问题的曙光。

拖欠民工工资有各种原因，最重要的是投资机构拖欠工程款。而这些工程款中，政府投资工程拖欠的占近1/3，这就不难理解法院过去在此方面为何很少作了。此外，拖欠工程款中一个弦外之音是，有相当一部分工程属于“政绩工程”或“形象工程”，实际上是“劳民工程”和“腐败工程”。由此可见解决拖欠民工工资问题本身就是个复杂的工程。

房屋拆迁问题也已经引发了大量纠纷，甚至导致了多起恶性事件。为此，建设部制定了《城市房屋拆迁估价指导意见》和《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》。由此明确了拆迁评估价值标准；建立了公开、公平选择拆迁估价机构的机制和拆迁评估纠纷调处机制；确立了拆迁估价结果公示制度和拆迁听证制度；规定了被拆迁房屋性质和面积争议的处理方法；改进了行政裁决及强制拆迁的程序；完善了拆迁裁决的司法救济程序等等。

这两个法律文件的实施，对于明显处于弱勢的拆迁户来说，无疑增加了法律的保护和救济。

2003年，法院、检察院和公安机关不约而同地大力清理“超期羁押”。在性质上，超期羁押无异于非法拘禁，是对公民自由的非法限制。在一个法治国家，这是“不应该发生的故事”。11月底，除91起案件因被告人检举需要查证等法定事由而无法清理外，全国法院所有超期羁押案件全部如期清理完毕。至年底，全国法院共清理超期羁押案件4100件，7658名被超期羁押的被告人获得了公正的判决。清理超期羁押规模如此之大、范围如此之广，涉及案件人员如此之多，对于中国的法院来说，还是第一次，但愿也是最后一次。

觉醒：民权意识的表达

十几年前，《秋菊打官司》这部电影使得秋菊的形象几乎家喻户晓，成为民告官的典型，她的口头禅“讨个说法”也被诠释为权利意识的乡土表述。伴随着中国法治和民主进程发展的深入，中国公民的权利意识也逐渐觉醒，在2003年表现的尤为明显。

首先，“民告官”的案件有增无减，从20世纪80年代每年不过几十件，至今已经升至每年10万件以上。行政诉讼法实施以来的13年间，行政诉讼案件累积达到了80万件，而且原告胜诉率也在逐年增加。抛开其他因素，“民告官”诉讼率的增加从一个侧面反映出公民维权意识的增强。

其次，积极参与选举在一定程度上表明了公民政治权利意识的增强。在2003年北京市区县人大代表选举中，出现了23名自荐候选人，其中两名自荐候选人正式当选。同时在深圳、湖北潜江等地也出现了多名自荐候选人。他们的出现说明了民众民主权利意识的兴起，成为了中国公民政治权利演进中的一道新的风景线，同时也说明了中国的选举制度也开始有了新的起色。

再次，轰动全国的“处女卖淫案”、“夫妻嫖娼案”以及“陕西黄碟案”……如果不是当事人据理抗争，依法维权，可能完全出现另一种结果。这些案件的广泛传播，已经远远超出了其本身的意义，从不同角度催发了公民的权利意识，增加了依法维权的信心与勇气。

最后，权利诉求需要适当的表达渠道。如果缺乏这些渠道或者渠道不畅，那么权利意识难以进行传播、交流和沟通，更不用说形成整体的影响了。2003年的公民权利事件当中，网络等媒体对于表达渠道的畅通起到了重要作用，民众通过网络所表达已经对这些事件和案件产生了事实上的影响。虽然网络言论尚需理性的过滤，但是它至少为公民真实的表达权利提供了一种通畅快捷的载体，便利有效的渠道，以及虚拟多维的空间，使公民、国家和社会之间的信息共享程度大大提高，形成一种整体的权利舆论和良性互动。

与此相关，上述事件发生后，出现了学者、律师等民间人士的“上书热”、“建议风”。无论是孙志刚事件的“三博士”、“五学者”，还是徐建平案中的200名公民，从乙肝患者追求就业平等，到拆迁户请求违宪审查，大江南北，神州上下，民间知识精英甘作公民代言人，上书呼吁，启蒙思想，宣传法治，这种民间力量的表达对于监督公权力和保护私权利所起的作用日益彰显。

当我们以一种虔敬的心态回眸一年来民权的点滴演进之时，看到一种社会博弈和互动的格局正在形成，我们有种失落已久的欣慰与感动。过去的一年里，发生了太多值得记忆的权利事件。它们蕴含着引人深思的法理与天理，盛载着令人感动的民情与人情。当然，权利的发展并非等于法治的全部内容，但是，它至少构成了现代法治的主体基干和精神动力，并可能成为法治得以展开和延伸的突破点。因此，人们从“权利之年”依稀看到了中国法治的未来希望。

在这些权利成果的背后，隐含着多少代人长期的努力与奋斗：艰辛的探索、不懈的追求、反复的试验以及悲惨的牺牲，也隐含着当代社会各种力量的冲突与协调、执著与妥协、博弈与协作、独行与互动。我们已经在“为权利而斗争”中付出了沉重的代价，未来的行程也不会一帆风顺，我们没有理由盲目乐观。就当下而言，中国的权利保护尚有诸多亟待改进之处，例如，如何使宪法的权利成为可诉求的现实权利？如何从行政法学的角度对政治权利的诉求提供具体的救济？如何使劳动教养的决定程序更正规和更公开？如何提高国家赔偿的标准以便使之不再仅具抚慰意义？如何使廉政措施更有效以便从根本上遏制腐败？如何为公民提供表达权利吁求的通畅渠道？凡此种种，都让我们感到些许隐隐的忧思。

然而，“故不积跬步，无以致千里；不积小流，无以成江海。”权利的发展离不开点滴积累，法治的进步需要循序渐进。“其实世上本没有路，走的人多了，也便成了路”。法治又何尝不是如此呢？

或许，希望总是在远方，但是我们却没有放弃。