

立法与“以人为本”

莫纪宏

立法是社会主义法制建设的重要环节,也是建设社会主义法律体系的重要保证。立法工作的重要性,不仅在于通过制定一系列科学规范的法律、法规来保证各项工作都能够做到有法可依,更重要的是,立法应当体现一种时代精神,特别是法律规范的设计,应当符合人类文明发展的基本要求,要体现对人的尊严的尊重和人的命运的关怀,就是要“以人为本”。“以人为本”,不仅是指立法要对人的权利给予应有的关注和加以必要的保护,更重要的是,立法在处理国家机关与公民之间关系的时候,应当将公民的基本权利的法律保护作为设计国家机关国家权力的正当性和合法性的依据。“以人为本”渗透着现代法治精神,是正确处理国家权力与公民权利之间的法律关系的最重要的价值尺度和标准。

社会主义法律制度是以全面体现人民的意志、反映人民的利益为出发点的,社会主义立法工作以人的发展、人的价值

的实现作为立法工作的主要任务,真实、全面地体现了以人为本。马克思主义法学理论认为,社会主义法律作为人类社会最高历史形态的法律,其本身既是手段,又是目的。社会主义法律一方面通过确立人们的行为规则来建立符合人民意志和人民利益要求的法律制度和法律秩序;另一方面,社会主义法律又要通过弘扬人的价值、维护人的尊严来最终实现消灭社会制度的不平等、实现真正的彻底的人的平等和人的全面发展,从而达到最终消灭法律的目的。

建国以来,我国立法工作一直坚持贯彻社会主义原则和民主原则,对人的尊严和人的价值给予了高度关注。建国初期,为了改革旧的婚姻制度,于1950年通过了新中国第一部婚姻法,废除了旧社会存在的以歧视和剥夺妇女权利为基础的不合理的婚姻制度,实行一夫一妻制度,建立了新型的社会主义家庭伦理关系和男女之间以平等原则为基础的婚姻关系。这部婚姻法集中体现了尊重人、保护人的“以人为本”的价值理念,破除了在婚姻家庭关系上存在了几千年的陈风旧俗,开辟了一个新的时代,得到了全国各族人民的衷心拥护。此外,以保护农民的土地权益为核心的土地立法,以保护多种所有制形式为宗旨的恢复国民经济、发展社会生产力等方面的立法,都体现了“以人为本”的立法精神。1953年,为了搞好第一次全国普选工作而制定的选举法,赋予了每一个公民平等的选举权和被选举权,突出了人民当家作主的主人翁地位。1954年新中国第一部宪法更是将“以人为本”的价值理念贯彻在宪法条文中,该宪法专门设立一章来肯定公民的基本权利,不仅从集体人权的角度来保障人民的整体利益,而且从保障每一个个人基本权利的角度来维护人的尊严和人的基本价值。应当说,“以人为本”的指导思想在我国建国初期的各项立法工作中得到了比较好的体现。

1957年反右扩大化后,以至于到“文革”期间,社会主义立法工作的指导思想曾一度出现偏差。党的十一届三中全会以后,党中央在拨乱反正的基础上,提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会

主义法制建设的十六字方针,突出了“有法可依”在社会主义法制建设各项工作中的重要性。在1982年修改宪法的过程中,在“以人为本”的价值理念指导下,将1954年宪法规定在国家机构之后的“公民的基本权利”一章调整到国家机构之前。尽管只是章节顺序的变化,但却深刻地反映了宪法在指导思想上的变化,即国家的各项法律制度,包括立法工作,都应当以保证公民的基本权利的实现在为核心。1982年宪法颁布以来的22年间,我国的立法工作一直在明确的指导思想的指引下,以加强对公民权利的保护为中心,先后出台了一系列体现“以人为本”价值理念、将尊重人的尊严和人的价值作为我国社会主义立法工作最重要的价值目标的法律、法规。基于“以人为本”的立法理念,我国先后出台了保障公民民事权利的民法通则和合同法,保障公民诉讼权利的行政、民事和刑事诉讼法,保障公民行政法上的权利的行政处罚法、行政许可法和国家赔偿法等一系列法律。这些法律都集中体现了“以人为本”的立法精神,在正确处理国家机关的国家权力与公民的宪法和法律权利之间的关系方面起到了重要的规范和指导作用。

党的十六届三中全会以来,“以人为本”成为政府和社会公众各界普遍认同和接受的一种新的治国理念和价值。2004年3月14日,第十届全国人民代表大会第二次会议通过的现行宪法的第四次修正案更是将“以人为本”的思想贯彻到宪法修正案的具体条文中,并且加以系统化和规范化。根据“以人为本”的治国理念

的要求,在新的宪法修正案中,至少通过以下几个方面的制度设计来强调“以人为本”的基本精神:一是将“国家尊重和保障人权”写进了宪法,突出了人权保护是“以人为本”的价值理念中最核心的价值,改变以往仅仅从宏观和整体利益角度来论证“以人为本”内涵的做法,突出了个人利益和社会公共利益并重的现代立法精神;二是通过设定私有财产权的概念来保障每一个公民个人可以基于宪法和法律的规定对抗国家机关随意限制和剥夺公民个人私有财产的非法行为;三是强调了对社会弱势群体的生存和生活状况的关注,规定国家建立与社会经济发展水平相适应的社会保障制度,体现了现代法治社会中政府所承担的法律职责的性质和功能;四是将紧急状态写进宪法,通过扩大戒严制度的宪法内涵,来全面规范国家机关的各项紧急权力,为保障公民的基本权利不受国家紧急权力的侵犯提供了必要的宪法依据。

值得注意的是,“以人为本”的立法精神不仅在此次宪法修正案中得到了全面体现,而且在近年来制定的一系列法律、法规中也得到了比较好的贯彻。这不仅体现在具体的法律制度的设计上,而且也体现在一系列立法程序中。最突出的特征表现在以下几个方面:一是立法机关在倾听社会公众意见的基础上,废除原先立法中存在的与“以人为本”立法精神相抵触的法律规定。对人民群众普遍反映意见较大的不合时宜的立法进行了废、改、立的工作,立法工作体现了“以人为本”的要求。二是在立法中突出了保护人的生命和人的尊严等基

本人格价值,将制度设计的重点放在如何保障人的权利上。如于2004年5月1日起正式生效的《中华人民共和国道路交通安全法》就在调查研究的基础上,否定了“撞了白撞”等轻视人的生命价值的地方性立法,规定了道路交通管理应以维护人的生命为核心。三是在立法中扩大了公民个人对自身事务的自由决定和选择权,强化了法律对公民个人意志的尊重。如新出台的《婚姻登记管理条例》就没有强制设定准备结婚的男女双方婚前体检制度,而是将选择权赋予了准备结婚的男女双方当事人,体现了立法对公民个人意志的尊重。四是在立法中通过设定一系列便民、利民的措施来有效地保护公民个人的合法权益。如即将于2004年7月1日生效的《中华人民共和国行政许可法》就充分体现了立法的便民性原则,不仅将便民性规定为行政许可法的一项原则,而且还设计了便民的具体许可实施制度,可以说,充分体现了执政为民的基本要求。

总之,“以人为本”的治国理念正在逐步被我国的各项立法工作所接受,并且不断地通过具体的法律制度设计,使这一体现了人类社会政治文明发展趋势和要求的先进治国思想能够在我国的各项法律制度中得到贯彻和实施。随着我国社会主义法制建设不断走向成熟和完善,尊重人和保护人应当成为我国立法工作的基本规则和包括政府在内的全社会的道德追求。□

(作者:中国社会科学院法学研究所研究员)

责任编辑:邢久强