

从宪法原则出发考虑权利保护的合理性

莫纪宏

《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》已于2003年6月18日国务院第12次常务会议通过,并于2003年6月20日公布,自2003年8月1日起施行。根据该“救助管理办法”第18条规定,1982年5月12日国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。

应当说,从“收容遣送办法”到“救助管理办法”,社会公众的权利意识的增长、政府法治意识的提高是推动上述有关城市流浪乞讨人员管理制度发生根本变化的真正的社会基础和制度动因。不过,在看到这种转变所带来的积极影响的同时,也不应当忽视“救助管理办法”本身所存在的问题。依据现代宪政原则,任何一项政府管理制度的设计都不可能是某个单向法律价值的选择,而是在综合各个方面因素基础上建立的合理制度。就城市流浪乞讨人员管理制度而言,应当考虑两项宪法原则,一是考虑如何将保护城市流浪乞讨人员的权利与实施政府对城市流浪乞讨人员的有效管理结合起来;二是应当在城市流浪乞讨人员的个体利益、局部利益与社会公共利益之间寻求一个最佳平衡点。只有依据上述两项宪法原则建立的城市流浪乞讨人员管理制度才是符合现代法治社会要求的,对公民的权利保护重在平衡,而不是一味地妥协。

以上述两项宪法原则来考察“救助管理办法”,很显然,就会发现,该“救助管理办法”的价值倾向明显偏向于对城市流浪乞讨人员的权利保护,具有简单地迎合社会公众对公民权利保障的偏激需求的特点。如“救助管理办法”根本

就没有对城市流浪乞讨人员在拒绝救助的情况下是否可以从事流浪乞讨活动以及从事流浪乞讨活动的范围、受到的法律限制作出规定。这样就很容易给那些具有违法倾向的人制造钻法律的空子的机会,在实践中,也必然会给城市居民的生产和生活带来不便,给城市的市政管理造成麻烦。

所以,“救助管理办法”在考虑到给予城市流浪乞讨人员的权利保护时,却没有给予这种权利以必要的法律限制和公共利益角度的平衡,其实施的后果必然又会导致社会公众基于社会公共利益和自身安全的考虑,要求对城市流浪乞讨人员进行严格的法律管理。为了避免国务院在城市流浪乞讨人员管理立法方面的被动,有必要在近期内提请人大考虑出台《城市流浪乞讨人员管理法》,在该法律中把握好权利保护与政府管理、个人利益与公共利益之间的合理界限,防止立法中的价值极端主义和草率立法的苗头的滋长。

总之,在现代法治社会中,要保障政府在行政管理活动中真正做到依法办事,除了要求政府坚持依法行政,不超越职权、不滥用职权实施行政行为之外,更重要的是应当提高政府依据宪法和法律的规定来平衡社会各种利益的能力。政府行为一般情况下是以社会公共利益的实现为宗旨的,政府在实现自身的管理活动时,应当尊重公民个人的宪法和法律权利,但是,任何时候也不能忘了政府的基本功能是为了维护社会公共利益。如果政府的行为不能有效地实现社会公共利益,那么,政府的行为仍然不能说是符合依法行政的要求。