

● 法学论坛

和谐社会公民表达权的法治保障

章舜钦

(厦门大学法学院, 厦门 361005)

摘要: 公民表达权是公民依法享有的由法律确认, 受法律保障和限制, 通过一定方式公开发表、传递思想、意见、主张、观点等内容, 而不受他人和社会组织非法干涉或侵犯的权利。依法保障公民表达权, 对扩大公民民主权利, 建设法治国家, 维护社会公平正义, 构建和谐社会具有重要意义。我国已初步形成保障公民表达权的民主制度和法律体系, 但还需要进一步加强民主制度、法律制度、行政制度和司法制度建设, 依法保障公民表达权。

关键词: 和谐社会; 公民表达权; 法制保障

中图分类号: DF051 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4525(2007)04-011-05

一、社会主义和谐社会新视野下的公民表达权

1. 公民表达权的概念。表达自由是各国宪法和法律确认的公民基本权利, 但各国立法所使用的概念则不相同, 如美国称为“言论和出版自由”, 法国称为“言论著作出版自由”, 加拿大称为“言论和表达自由”, 日本称为“表现自由”。国际公约《世界人权宣言》称为“主张和发表意见的自由”, 《公民权利和政治权利国际公约》称为“发表意见的权利”, 《欧洲人权公约》则称为“言论自由”。我国宪法规定公民言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由, 但没有使用“表达自由”或者“公民表达权”等概念。

关于表达自由的概念, 学术界众说纷纭。有学者认为, 表达自由“是指公民在法律规定或认可的情况下, 使用各种媒介或方式表明、显示或公开传递思想、意见、观点、主张、情感或信息、知识等内容, 而不受他人干涉、约束或惩罚的自主性状态”。^①还有学者认为, 表达自由是“指言论自由, 但它比言论的自由涵盖面更广”, “其表达形式不限于由语言、文字形成的言论, 还包括象征性语言, 如形体动作、图像、绘画、雕塑、音乐等艺术形象, 企业组织、社会团体和社会活动的标志、礼仪(如宗教仪式、团体集会的仪式)以及某些表达内心意愿的行为等等, 都属于表达自由”。^②

公民表达自由实质上是公民表达自由权或称公民表达权, 它包括以下三层含义: 第一“表达”, 任何内容的表达都必须借助一定的手段, 公民表达权是表达内容和表达方式的统一, 表达内容指人们内心的思想、意见、主张、观点等; 表达方式指言论、出版、集会、结社、游行、示威等, 公民表达内容和表达方式随着社会的发展而不断丰富。第二“自由”, 自由是公民表达权的本质特征, 正如恩格斯指出的: 我们“每个人都可以不经国家事先许可自由地无阻地发表自己的意见”,^③毛泽东也指出: “人民的言论、出版、集会、结社、思想、信仰和身体这几项自由, 是最重要的自由”。^④第三“权利”, 公民表达权是一种法律权利, 法律权利由法律确认, 受法律保障和限制。综上所述, 我们认为, 公民表达权是公民依法享有的由法律确认, 受法律保障和限制, 通过一定方式公开发表、传递思想、意见、

收稿日期: 2007-05-10

作者简介: 章舜钦, 厦门大学法学院副教授。

主张、观点等内容,而不受他人和社会组织非法干涉或侵犯的权利。

2. 公民表达权的性质。第一,公民表达权是人类社会首要的基本人权。人类是自然界中唯一能运用语言文字等方式,进行思想表达和交流的动物,公民表达权是人的自然本性和社会需要决定的,也是人从非人进化为人的重要标志之一。尊重公民表达权是尊重公民人格尊严的重要表现,遏制或剥夺公民表达权,也就是对公民的人格与个性的摧残。在西方法学理论中,表达自由被看作公民“最根本的权利”或“第一权利”,是其他权利的“源泉”,又是其他自由的条件。^①马克思指出,“发表意见的自由是一切自由中最神圣的,因为它是一切的基础”。^②所以,公民表达权是人类社会首要的基本人权。

第二,公民表达权有政治自由权利的属性,又有非政治自由权利的属性。“表达自由同民主政治、同管理国家事务、社会事务等公共事务联系在一起,表达自由是民主政治的核心和基石”。^③公民表达权的内容既有政治表达、也有非政治表达,“它涵盖各项政治自由(言论自由、新闻自由、信息传播自由、结社自由、出版自由、集会游行示威自由等等)、科学研究和文艺创作的自由、对国家机关及其工作人员提出批评建议、控告的权利等等”。^④公民表达的内容常常是与私人利益联系在一起的,实际上各国法律在保障公民政治表达的同时,也保障公民非政治表达。

第三,公民表达权是精神自由的外在表现,而不是精神自由本身。精神自由指人的内心不受束缚、压抑的一种状态,它强调的是个人精神生活的自主性。精神自由是个人精神活动的自由,而表达自由是表露在外部的自由。精神自由是绝对的自由,它是个人的人生观,世界观以及人格形成所必须的内心精神作用,起码在内心活动这个领域内,它保持着绝对的自由。而表达自由可能是精神自由的真实外在表达,也可能不是精神自由的真实外在表达。

第四,公民表达权是受一定限制的法律权利。马克思主义认为,没有无权利的义务,也没有无义务的权利。公民享有和行使表达权,应当遵循权利与义务相统一的原则,我国宪法规定公民言论、出版等自由的同时也规定任何组织和个人都不得有超过宪法和法律的特权。并不是任何言论都受法律保护,“宪法对言论自由的保障不保护那些利用言论故意地而且直接地煽动犯罪行为的人”。^⑤法律在保障公民表达权的同时,有必要对公民表达权进行一定限制,以维护他人和社会公共利益。

二、依法保障公民表达权对构建社会主义和谐社会的重要意义

1. 保障公民表达权是完善社会主义民主的重要体现。在君主专制社会,统治者压制人民的表达自由,人民是没有表达权的。民主是社会主义社会的本质特征,社会主义民主就是人民当家作主,和谐社会本质上是民主社会。民主政治的基本原则是民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,这就要求保障公民表达权,使公民能够自由地表达其意志和要求,来参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。民主是多数人的选择,法治则是多数人选择的法律制度及其实施状态,要实现民主选举,就要让公民享有表达权,才能真正选出代表人民的代表。公民通过各种渠道,发表意见,集中民意,上传民情,使执政者的决策反映民意,从而得到公众的认同、信任与支持,实现民主决策和民主管理。公民表达权是民主决策和民主管理的基础,也是民主建设的目的,“没有表达自由,就不能称之为民主政治;没有表达自由,就无法产生民主政治;没有表达自由,就不能维持民主政治”。^⑥公民发表意见、建议是行使监督权的重要方式,公民没有表达权,就不可能有真正的监督,马克思指出:“报刊不仅有权利而且有义务严密地监督人民代表先生们的活动”。^⑦早在改革开放之初,邓小平同志就告诫我们:“一个革命政党,就怕听不到人民的声音,最可怕的是鸦雀无声”。^⑧依法保障公民表达权,是民主制度建设的内容,也是扩大公民有序政治参与的需要,可见,“表现自由在基本人权体系中占有突出重要的地位,它不仅是人作为主体的文化的存在所不可欠缺的自由,而且是民主社会得以确立的基础”。^⑨

2. 保障公民表达权是实现社会主义法治的重要保证。社会主义法治,就是依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动。在论述社会主义和谐社会的基本涵义时,胡锦涛总书记把法治置于构建和谐社会诸要素中的首要地位,充分反映了法治在构建和谐社会中的地位和价值。依法

治国,建设社会主义法治国家,是我国现代化建设的战略目标,和谐社会本质上是法治社会。法治是社会有序运转的保证,是社会和谐的基石,还是构建和谐社会的手段,法治作为一种现实的法律秩序状态,也是和谐社会的存在形式。法治社会最重要的规则是法律规则,依照法律规则来治理社会,社会就有和谐的基础与保障。法治的意义不仅在于可以减少矛盾,而且还在于可以解决矛盾,使纷争得到及时解决,使不和谐归于和谐。加强法治建设包括完善立法、依法行政、公正司法和提高公民守法自觉性等,保障公民表达权,充分听取人民群众的意见和要求,可以提高立法水平和质量。保障公民表达权,还有利于依法行政和公正司法,提高公民的法律意识、法制观念,提高公民守法的自觉性。在建设和谐社会的过程中,公民享有充分的表达权,国家立法、行政、司法机关才能充分反映人民的意见、愿望和要求。

3.保障公民表达权是维护社会公平正义的重要举措。公平正义,就是广大人民群众的各项权益得到保障,利益分配的机会和过程公平,社会各方面利益关系得到妥善协调。和谐社会本质上是公平正义的社会,当前,我国经济体制、社会结构、利益格局、思想观念发生深刻变化,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,不同利益需求的个人和组织逐渐形成,各种利益矛盾增多。如何进一步畅通百姓利益诉求渠道、及时化解社会矛盾?关键是让人民能表达出个人的愿望和要求。和谐社会不是没有矛盾,和谐社会是通过法治化的民主机制调节化解矛盾而形成的,保障公民表达权是建立健全能够全面表达、有效平衡、科学调整社会利益的体制机制的重要举措。保障公民表达权,有利于拓宽社情民意表达渠道,深入了解群众意愿。社情民意是科学决策的重要依据,也是正确处理社会矛盾、构建和谐社会的重要基础。保障公民表达权,还有利于搭建沟通平台,及时化解矛盾。具有不同思想、观点、主张和要求的人们只有平等地享有表达权,才能相互了解、相互协调、相互妥协,化解利益矛盾,协调利益关系,社会才能和谐,公平正义才能实现,表达自由在社会生活中可以起到“安全阀”、“排气阀”、“缓冲器”的作用。可见,保障公民表达权,可以为构建和谐社会创造公平正义的社会环境。

三、社会主义和谐社会公民表达权法治保障的基本思路

1.现阶段我国公民表达权的法制保障的基本现状

我国立法上没有使用公民表达权的概念,但不等于我国没有保障公民表达自由。我国现行《宪法》规定,公民享有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,我国《民法通则》规定,公民合法的民事权益受法律保护,任何组织和个人不得侵犯。《出版管理条例》规定,公民依法行使出版自由的权利,各级人民政府应当予以保障,合法出版物受法律保护,任何组织和个人不得非法干扰、阻止、破坏出版物的出版,公民可以依照本条例的规定,在出版物上自由表述自己对国家事务、经济和文化事业、社会事务的见解和意愿,自由发表自己从事科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的成果。《信访条例》、《著作权法》、《集会游行示威法》、《音像制品出版管理规定》等法律法规也有相关规定。此外我国也加入保障公民表达自由的一系列国际公约,如我国1998年签署的《公民权利和政治权利国际公约》等。我国政府和司法机关还十分重视对公民表达自由的制度保障和司法救济。

当然我国对公民表达自由的法制保障也存在一些不足,有些法律法规还没有制定,有些则需要进一步完善或者提高法律位阶,在制度保障和司法救济中,有些制度和措施需要改革。我国宪法规定公民有言论、出版等表达自由。“但没有对不同性质的表达自由给予区别,从而也就缺乏对其不同内容和程度的法律规则保护。表达自由特别是具有公共性质的表达自由的保护不但需要宪法的上位法依据,同时有赖于具体部门立法的细化落实”。^⑨又如对公民表达自由实行事先检查制度,公民创作的作品在发表、出版前将受到审查。此类行为称为事前限制,英、美、法等国家曾经实行过这种制度,但现已废止,有的国家还明文规定禁止实行事先检查,因为这种事先检查可能因为某些原因导致公民表达行为被强制冻结、变更或终止,使公民表达思想及见解的行为被扼杀,民意由此被公权力改变,公民不能表达其真正想表达的思想,这与保障公民表达自由是相违背的。综观世界各国对公民表达自由的法

制保障,主要有以下四个原则值得我们借鉴:第一,较少限制手段原则。它要求在限制表达自由时,在多种限制手段中,必须选择限制最少、最轻或最小的手段,尽量减少对公民表达自由的限制。第二,事后限制原则。事后限制原则是指政府对表达自由不作事前限制,而不是说公民违法的表达于事后可以不负责任。事后限制原则作为世界大多数国家所信奉的原则,有必要为我国所借鉴推行。第三,明显而即刻的危险原则。此原则是指如果公民的表达不具明显而即刻的危险,政府就应予以保护;如果相反,政府就应给予表达者制裁。第四,法律规定明确、限制精确原则。即禁止法律规定模糊、限制过宽原则。近年来,我国提出以人为本、依法治国和构建和谐社会的理念,较少限制手段原则对我国以人为本、司法人性化、构建和谐社会有着较大的意义。

2. 和谐社会公民表达权法治保障的基本思路

第一,进一步完善保障公民表达权的民主制度。民主是法制的前提和基础,它决定着法制的性质和内容,民主制度是和谐社会建设的重要内容,实现人民当家作主是实行民主制度的根本目的。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,积极稳妥地推进政治体制改革,健全民主制度,丰富民主形式,实现民主政治制度化、规范化、程序化,保障人民享有广泛的民主权利,是完善民主制度的基本要求。党领导的实质是领导和支持人民当家作主,人民当家作主,就是人民群众在党的领导下,通过人民代表大会、多党合作和政治协商等制度形式,掌握国家政权,行使民主权利,管理经济文化和社会事务。选举、协商、监督是实现民主的基本形式,它们存在于具体的民主制度之中,西方的议会制、多党制,我国的人民代表大会、多党合作和政治协商制度,都是实现民主选举、民主协商、民主监督的形式。当前,扩大民主选举、发展民主协商和加强民主监督,是完善民主形式的重点。为此,必须进一步完善人大立法和执法监督,完善人大常委会制度,支持、规范和保证各级人大代表依法行使权力、履行职责,充分发挥人大代表作用;通过立法听证、行政听证等形式,扩大公民直接有序的政治参与;坚持和完善多党合作和政治协商制度,加强和改进政协工作,切实提高政治协商、民主监督、参政议政的质量和水平;健全和完善领导干部、人大代表、政协委员联系群众制度以及信访工作责任制,切实保障社情民意渠道的畅通;扩大基层民主,完善基层政权和群众性自治组织、企事业单位的民主管理制度,对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治,保证人民群众依法直接行使表达权,保障人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。

第二,进一步完善保障公民表达权的法律制度。完善的法律制度是保障公民表达权的重要前提,也是各国保障公民表达自由的共同特点。综观各国公民表达自由的法制保障,大体可以分为宪法保障和法律保障两类,宪法保障又分为直接保障和间接保障。直接保障指“宪法明文规定不得通过立法来限制表达自由,并在实践中,通过司法判例和制定非专门性法律来保障表达自由”。^⑩间接保障,指“宪法原则性地规定保障表达自由,但又规定了限制表达自由的例外情况,并允许制定专门性法律来限制表达自由的行使”。^⑪法律保障分为一般法保障和特别法保障。宪法是保障公民表达权的国家根本法,我国宪法关于公民表达自由以及国家尊重和保障人权等规定,是我国保障公民表达权的宪法依据。对公民表达权的保护不但需要宪法这一根本法的保护,同时有赖于具体部门立法的细化落实,我国已形成保障公民表达权的基本法律体系。针对目前我国公民表达权的法制保障中存在的不足,建议全国人大加紧研究制定《新闻传播法》、《出版法》、《结社法》等保障公民表达权的重要法律。表达权的实现需要表达平台,新闻媒体、出版机构、社会团体是公民表达的重要平台,新闻自由、出版自由和结社自由也是公民表达自由的重要体现。改革开放以来,我国的新闻传播事业取得很大发展,新闻媒体已经成为传播党和国家政策以及人民群众表达意愿和要求的重要渠道,但我国还没有一部规范新闻传播行为的统一的新闻传播法,对新闻媒体反映公民意愿和要求构成了很大的障碍,也削弱了新闻传播监督功能的发挥,致使干涉新闻自由和新闻侵权事件时有发生,制定一部统一的新闻传播法已迫在眉睫。加快新闻法制的建立和完善是民主与法制建设的客观需要,也是加强和改善党的领导,建设依法治国,完善国家监督机制、反腐防腐功能和构建和谐社会的客观需要。

第三,进一步完善保障公民表达权的行政制度。保障公民表达权是各级政府的法定职责,各级政

府应当加强保障公民表达权的行政制度建设。2007年政府工作报告和《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确要求各级政府要坚持科学民主决策,完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和听证制度、决策责任制度,推进决策科学化、民主化,深化政务公开,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。为此,要创新民主管理形式,健全民情联系制度,拓宽社情民意表达渠道,推行领导干部接待群众制度,完善党政领导干部和党代表、人大代表、政协委员联系群众制度,健全信访工作责任制,建立全国信访信息系统,搭建多种形式的沟通平台,把群众利益诉求纳入制度化、规范化、法制化的轨道。要发挥传统行政优势,并适当加强民间利益集团的力量,使每个公民都能够依靠集团平台表达自己的意愿、维护自己的正当权益。要加大人民群众、社会组织、大众媒体等社会监督力度,使国家行政机关及其工作人员更好地行使权力、履行职责,增强社会责任感。要加强行政救济制度建设,对公民表达权的救济,首先是政府的义务和责任,各级政府有义务和责任帮助公民实现表达权,特别是公民表达权受到侵害时,可以向政府请求保护,政府应当给予救济和保护。

第四,进一步完善保障公民表达权的司法制度。和谐社会不是没有矛盾,而是要及时化解矛盾,妥善解决矛盾。公民表达权除行政制度保障外,还有司法制度保障,没有司法救济就没有权利保障。在现代权利救济当中,司法救济是最主要的、也是最有效的救济方式。为此,要健全和完善公民表达权的司法救济制度,当公民认为表达权受到他人侵害而不能行使或者不能自由表达时,可以向人民法院起诉,法院应当给予受理,并依法审理和执行。要进一步健全和完善司法体制机制,继续推进司法体制机制改革,完善当事人起诉、上诉、辩论、辩护、举证等司法制度,建立公正、高效、权威的司法制度,充分发挥司法维护公平正义,保障公民表达权的重要作用。

注:

- ①⑦⑩⑫ 甄树青.论表达自由[M].社会科学文献出版社,2000,19.67.116-117.218.260.262.209.
- ②④ 郭道晖.论作为人权与公民权的表达自由[J/OL].<http://www.bloglegal.com/blog/cac/350002688.htm>.
- ③ 马克思恩格斯全集(1)[M].人民出版社,1995,695.
- ④ 毛泽东选集(1)[M].人民出版社,1995,171.
- ⑤ 张文显.二十世纪西方法学思潮研究[M].法律出版社,1996,555.
- ⑥ 马克思恩格斯全集(11)[M].人民出版社,1995,573.
- ⑦ [美]科恩.论民主[M].商务印书馆,1994,145.
- ⑧ 马克思恩格斯全集(5)[M].人民出版社,1995,230.
- ⑨ 邓小平文选[M].人民出版社,1983,7月.134.
- ⑩ 杜钢建.论表现自由的保障原则[J].中外法学,1995,(2).17.
- ⑫ 张军.两种表达自由及其法律保障[J/OL].<http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=28068>.

(责任编辑:王建民)