

加入 WTO 对中国宪政的影响

[作者] 董和平

[单位] 西北政法学院

[摘要] 中国加入 WTO 后,对我国国体的影响首先表现在对国家主权的冲击上,其次表现在它能引起我国现行社会政治力量结构的潜在变化。另外,对我国宪政运作监督的影响,将主要集中在外部监督的强化方面。对宪法权利立法和保障的影响主要表现为经济权利将成为主体和核心,精神权利保护将成为社会生活的热点。最后,加入 WTO 将会推动我国宪政司法救济制度的建立和完善。

[关键词] WTO, 中国宪政, 影响

加入世界贸易组织(WTO)是我国政府的一项重大决策,标志着我国经济从此将逐步被纳入到全球化发展的进程之中。然而,这一决策的影响并不仅限于经济领域,经济活动、经济行为和经济观念的变化以及多种外来因素的引入和渗透,必然会对我国的政治生活和社会生活的各个方面产生重大影响。本文拟探讨它对中国宪政的影响。

对国体的影响

国体就是研究和说明国家属于谁和依靠谁的问题。国体虽然是马克思主义的理论概念,但它所涉及的社会现象和理论问题则是客观存在的,需要从各种理论角度进行全面的研究和说明。按照我国现行的宪法理论,我国的国体是“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的”政权,“工人、农民和知识分子是国家的依靠力量”,“中华人民共和国的一切权力属于人民”,这也是我国现阶段的现实政治状况。然而,中国加入 WTO 可能会对现行国体提出新问题。中国加入 WTO 对我国国体的影响,首先表现在国家主权上。主权,就是国家对内的最高统治权和对外的不受干涉权。在国家对内对外事务上,由主权衍生而来的具体管辖权不但是最高的,而且也是最全面的,涵盖国家活动和社会生活的各个方面。加入任何国际条约,都要依约承担相应的国际义务,这就意味着对国家主权的一定程度的限制,加入 WTO 对国家主权特别是经济主权的限制更大。WTO 规则强调成员国在经济参与方面的全面性,亦即推动经济的全球化、一体化发展,因而相对于普通国际条约而言,它设定了更为广泛的义务;同时,WTO 是一个长期存在并持续发展的国际组织,而不是一个一次性加入的国际条约,随着经济一体化的发展,其规则必然会不断更新,因此,加入 WTO 意味着作为一个成员国不但必须履行 WTO 的既定规则条款,而且还必须无条件服从未来出现的新的规则条款,而后者对国家主权的限制将是不可预期的。

其次,WTO 对我国国体的影响还体现在它能引起我国现行社会政治力量结构的潜在变化。经济一体化的发展,外来产业、技术、商品和经营方式大量进入中国市场,必然引起中国社会经济结构的深层次变革,而人们经济地位的变化必将导致人们政治态度的变化,由此引发中国社会阶级阶层结构的分化重组是不可避免的。政治结构变化了,各阶级阶层与政治的关系也会发生相应的变化,这就要求我们的政治意识、政治运作方式和规则及相关的宪法随之调整,否则,我们的宪政建设就会脱离中国实际,解决不了迫切需要解决的社会现实问题,就会危及政治大局。

针对 WTO 对主权的影响,我们应该加强下列对策研究:(一)反对政治霸权的对策。经济全球化对国家固有主权的削弱有可能为一些经济大国所利用,转而成为他们以推进经济一

体化为名而行政治霸权之实的借口。(二)反对狭隘民族主义的对策。加入 WTO 就必须遵循有关规则,而不能以主权削弱为由,以狭隘民族主义的态度拒绝履行相关国际义务。(三)应对由于外来思潮和生活方式影响而出现的诸如地方民族主义等对主权的挑战制定出相应的对策。

针对加入 WTO 对我国政治力量结构可能造成的影响,我们应该研究下列问题:(一)我国的阶级阶层现状及其各自政治态度研究。随着经济改革的进一步发展,我国的社会阶级和阶层的分野将趋于多层次化。据笔者观察,可见的阶层包括产业工人、传统农民、中产阶级、机关职员、自由职业者、无业人员、领取社会福利救济金者和其他人员。这些阶层的政治倾向如何,在阶级性上能否归于“工人”、“农民”或“知识分子”的范畴,值得进行更为具体化的研究。(二)各阶级、阶层与国家政权的关系研究。各阶级阶层在国家政权中的地位就是我们通常意义上的国体,实质上就是谈各阶级阶层与政权的关系,这是决定国家政治运作方向和民主范围的基础和依据,我们必须要进行深入的调查,从实际出发研究这一问题,看看现行宪法的有关规定是否与现实相一致,如果一致的话,要提出如何落实和实现宪法规定的对策,如果不相一致,要提出相应的政治和法律调整方案。

对政体的影响

政体就是指国家政治权力的构成及其相互之间的关系,它以国家的国体和社会经济结构为基础。我国的政体,是人民代表大会制度。加入 WTO 对我国政体之所以会产生影响,一方面是由于它所引起的国家主权、政治结构和社会经济结构方面的变化,必然会导致政体的变化;另一方面也是因为经济上加入 WTO 所必然带来的外国政治模式、政治观念、文化观念的潜移默化,必然引导人们对社会政治期望值的变化,并由此对政治权力运作提出新的要求。加入 WTO 对我国政体的可以预见的影响,笔者认为有以下两个方面:

第一,对政治权力结构的影响。中国的政治权力结构与西方国家的政治权力结构是两种完全不同的民主政治模式,它不是立法、行政、司法三权平行分立、依法制衡,而是以人民代表大会这一国家权力机关居首,“一府两院”由其产生,对其负责,受其监督的“金字塔型”的权力结构,前者通过权力分立、权力制约、权力平衡来达到民主,后者则是通过权力在民主化基础上的层层集中来保障权力及其行使过程为人民所控制,二者在民主思路上的差异是不可逾越的。加入 WTO 所带来的政治影响将不可能改变中国政治权力结构的整体设计,然而,中国现行政治体制运行中存在的问题,外来政治观念和政体运行方式将会使这一制度在局部构成上发生变革。

(1) 权力机关的地位将得到加强。权力机关的法定权力在我国长期以来被虚置,既有历史的、政治的原因,也有国家权力各层次设计不具体、不科学,权力机关对“一府两院”没有实质性控制权力和程序保障不力的原因。随着西方政治权力设计与运行中一些经验和具体设计的引入,人民代表大会的权力将会更趋具体化、实在化和程序化。

(2) 行政权力将会受到更多的限制。相对于立法权和人民权利的保障而言,行政权力必须予以严格限制,这是一条基本的民主法则。在我国,虽然“依法治国”、“依法行政”已经成为国家的基本国策,但要真正达到权力机关对行政机关的法定制约,设计并落实行政权力系统内部的具体制约机制,还有很大的距离,而西方相关行政经验及政体设计方面的经验可以为我国所借鉴。

(3) 司法权力将会在现有体制下拥有更大的独立性。在我国现行政治权力结构中,司法权力是国家权力机关附属权力的一部分,因而它不能像西方“三权分立”体制下的司法权那样拥有独立的政治权力地位,其独立性是相对的,但又是有一定保障的。我国司法权实践中现存的主要问题,一是对司法过程的法外干涉太多,二是法官的权威和待遇太低。在这两

个方面,我们都可以借鉴西方经验而逐步改善,而这两个方面一旦得到有效改善,就会使司法权力的独立性大大加强。

第二,对人民代表大会的影响。在我国,人民代表大会既是国家权力机关,又是立法机关,集中行使着国家的重要权力,是人民行使民主管理权力的基本途径。因此,加入 WTO 在政治上的影响如果可以概括为专业化和民主化的话,那么对于人民代表大会自身运作的影响将会更大而且是显而易见的。首先,人民代表大会的立法范围将会扩大,不光是国内立法,而且还要在一定程度上参与未来 WTO 规则的制订、批准或立法,以实施某些 WTO 规则。其次,立法重点将会发生变化,一方面要以经济行为立法为中心,另一方面规范政治行为的立法将会逐渐增多,这既是实施 WTO 规则的需要,也是政治民主化的要求。再次,人大代表的组成将会更趋专业化,以适应进行相关经济决策和民主决策的需要,由此,在人大代表的选择方式上也可考虑进行一些改革,职业代表制的比例和范围应更大一些,特别是相关的专业界和学术界应有更多的参政机会。最后,人民代表大会的工作过程将会更趋公开化。

对宪政运作监督的影响

宪政运作监督,由内部监督和外部监督构成,内部监督是国家权力系统内部的监督,包括享有国家权力的各机关系统内部自上而下的监督和不同国家机关之间在法定事项上的监督或制约。外部监督则是指国家权力系统以外的广泛的社会监督,包括政党监督、申诉控告监督、新闻舆论监督等具体形式。国家权力行使的内部监督和外部监督各有特点,相互配合而发挥作用。

加入 WTO 之所以会对我国的宪政运作监督发生影响,首先在于经济的发展和外来资本与经营行为需要平等的法制化的政治保护,需要有一个良性的权力运作机制和民主环境;其次,WTO 规则在我国的实施增添了我国宪政权力运作的内容、限制及对具体运作方式的特殊要求;再次,受 WTO 所直接带来的各种外部宪政运作方式的影响,以及经济发展所间接带来的公民宪政民主意识的提高,我国的宪政运作和宪政监督具有新的期望和要求。

加入 WTO 对我国宪政运作监督的影响,将主要集中在外部监督的强化方面。首先,新闻自由程度将会更高,从而扩大外部监督的广度,增强其效力。这既是社会整体民主意识增强的结果,也是与外来新闻自由观念、个人主义思潮以及外国新闻媒体活动的必然传入直接相关。当然,在中国这样一个崇尚国家利益、社会利益和集体利益优先保护的国度,新闻发展不可能达到西方国家那样的自由程度,而且必然会有合乎国情的限制,这对中国社会的发展进步同样是有益的;其次,外部监督将会逐步规范化、制度化、法律化。我国现阶段的外部监督一方面存在着软弱无力的问题,这与我国各种外部监督的形式均不发达,以及由于缺少自主处分权等外部监督机制设计上的不足有关,另一方面也存在着无章可循、没有秩序的问题,这也是影响其监督效力、甚至出现自身违法的原因之一,诸如新闻领域的有偿新闻、金钱操纵及色情暴力等都是缺少相应制度规范的结果。加入 WTO 以后,经济运转的规范化必然要求政治权力行使及其监督的规范化,加之民主意识提高和外来经验的基础,外部监督的无序、无力、无效状态将会有所改善。

对宪法权利立法和保障的影响

在人类宪政史上,宪法权利的保障有一个重心转移的历史过程。如果说宪法权利主要由平等权、自由权、人身权、参政权、经济社会权、文化教育权构成的话,那么在人类摆脱封建专制统治的初期,宪法权利保障的重点在于平等权、自由权和人身权,随之而来的是公民

参政权作为其他权利实现的政治手段而成为新的保障重点，到了 20 世纪的初年，在社会主义类型宪法以民生保护为重要特点的影响下，以 1919 年德国的魏玛宪法为代表，世界各国宪法广泛地规定了公民的经济社会权利，宪法权利保障重点发生了第三次转移，第二次世界大战以后，各国宪法权利保障的重心又包括了文化教育权利和精神权利保护。总的来说，宪法权利保障重心的转移反映着社会经济发展所带来的人们权利追求的实际需要，是社会民主进步的表现。

在我国，宪法权利保障的重心从新中国成立直到 1979 年改革开放以前，主要集中于平等权和参政权的保护，其他权利的保障由于崇尚集体主义和计划经济体制下经济利益的一致性而居于次要地位，20 世纪 80 年代以后，经济体制和政治、社会观念的变革，使得人身权和自由权的保障逐渐成为重点，进入 90 年代以后，基于经济成分和经济利益的多元化，宪法经济社会权利的保障逐渐被置于社会生活中更为重要的位置，但还远未成为今天我国宪法权利立法和保障的重点。

加入 WTO 以后，在宪法权利立法及保障方面可以预见的变化主要有：

第一，经济权利保护将成为宪法权利保障的主体和核心。这不仅是因为随着经济的全球化发展，国家的政治地位与经济实力更为直接地联为一体，从而迫使国家在政治运作上重视各种与经济发展有关的权利保护，而且也是因为在经济逐渐发达的社会生活中，经济的分量将会越来越重，甚至会成为人们进行其他一切行为、享有一切其他权利的基础和前提条件，从而形成一种重视经济权利保护的基本价值取向。

第二，精神权利保护将成为社会生活的热点。经济的长足进步不仅改善了人们的物质生活，而且还在改变着人们的基本生活观念，在满足了人们的基本生活需要以后，精神生活的状态就是决定生活质量高低的关键因素。因此，追求精神权利、平等权利，以及在传统宪法权利保障中更侧重于精神和心理方面的补偿，将成为宪法权利立法和保障的主流。就整个社会而言，人们的权利意识和民主意识将得到相应普及，对权利保障和期望值将会越来越高，这将构成实现政治民主化的社会基础。

对宪政司法救济的影响

完整的宪政过程必定包括宪政设计、宪政实施、宪政监督和宪政救济这四个相互联结、缺一不可的环节。宪政设计是宪政实施的基础和依据，宪政实施是宪政设计的落实和实现，宪政监督是宪政实施的有效保障，而宪政救济则是对违宪侵权的校正和补救。宪政救济的方式多种多样，但最有效的还是宪政司法救济，保障宪政权益。宪政司法救济通常以宪法诉讼的方式来实现，普通诉讼和普通执法行为只是一种补充形式。

在我国现阶段，宪政司法救济十分微弱，效力极为有限。这不仅是因为我国尚没有严格意义上的宪法诉讼，公民和其他社会主体无法仅以个人宪法权利或社会宪政或社会宪政公益受到侵害而通过专门的宪法诉讼途径获得保护，而且同时也是因为到目前为止宪法规范和宪法解释在我国各级各类人民法院的审判活动中尚未取得直接适用的效力，虽有个别直接援引宪法规定进行判决的例证，却未获得普遍的认同和立法保障。因此，我国的宪政司法救济只有在宪政侵权与刑事、民事、行政等侵权结合存在的情况下，才能以普通诉讼或普通执法的方式有限度地实现。社会生活中大量存在的直接的、单纯的违宪侵权，比如侵犯公民平等权、思想自由权等现象，实质上得不到有效的宪政司法救济。

加入 WTO 将会推动我国宪政司法救济制度的建立和完善。我国宪政司法救济薄弱的现状，不利于社会的稳定和良性发展，不利于政治权力的有效监督，不利于对国内外各种经济主体合法权益的切实保障，不利于减少和制裁与 WTO 规则不相符合的违法或不当行为，这些都是与加入 WTO 的政府承诺、我国的根本利益和人民日益增长的民主人权需要相违背的。我

们相信，通过加入 WTO 这一政府行为的推动，宪法诉讼制度的建立和宪法规范与宪法解释直接适用于司法过程的实现，将为期不远。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=39>