

规定议员具有言论免责权,莫不在于鼓励并保障议员勇于发表政治意见,表达民意,并借以形成国会的意志及意见,但并不是说该权力可以不受限制。

# 论言论免责权的限制

易卫中

议员或代表拥有言论免责权,可以溯源到英国1688年的《权利法案》,该法案第九条规定“议员在议会内的演讲、辩论或其程序,不得在任何法院之中,或议会外之任何场所,予以弹劾或追诉。”在18世纪末立宪政体兴起之后,言论免责权广为西方国家宪法所采纳。

本来在民主宪政国家,公民享有人身自由(即有免遭非法拘禁的自由)和言论自由。各国宪法复又规定议员享有言论免责权,究其原因,莫不在于鼓励并保障议员勇于发表政治意见,来表达民意,并借以形成国会的意志及意见,进而可以促使影响一个(立法)政策的形成<sup>[1]</sup>。所以,议员言论免责权具有重要的理论和实践价值,主要表现在以下几方面:

首先,保障了议会的独立性。议会由议员组成,议员能否自由地表达自己的政治见解和观点,其表决能否得到法律制度的保障,关系到议会与国家机构体系中的独立地位,也关系到议会作为民意代表机关的地位和作用。

其次,美国学者科恩指出:“民主社会是个讲话的社会。因此,把最能体现民主特性的机构称之为Parliament(议会)是非常恰当的。这个词的本义就是谈话、互相交谈的地方。议会的重大功能之一就是把问题谈透,为对立意见提供辩论的场所,互相商谈,直到能采彼此均感满意的解决方式。”<sup>[2]</sup>而要实现议会的这一功能,就离不开议员的言论免责权。只有赋予议员言论免责权,才能使议员在执行职务过程中除了受宪法与法律及良心约束外,不受任何外部压

力的干扰,能够畅所欲言,充分辩论,从而使议员反映全体国民的代表活动得以真正贯彻。所以,议员言论免责权是议会制度能够发挥作用的必然要求。

最后,民主国家的言论自由应适用于一切意见和所有的民意代表,不论他们看来是多么错误或不合情理,也不论他们会使多数人感到多么不快。多数统治并不意味着多数人的专制,更不是多数独裁;多数也不一定代表着真理,只有把少数派所拥有的那部分道理也吸纳进来,才有可能达到至真的境界,这就必须切实保护少数派能直言不讳而不是趋炎附势、人云亦云。议员的言论免责权就能保证议会中少数派代表能够和多数派代表一样真实地表达自己的观点。众所周知,在代议制民主制度下,议会的最终决定要以多数意见为准,在多数意见的形成过程中,保护少数能够发出他们的声音对于民主来讲尤其重要。议员拥有言论免责权,议会的少数派就无须担心多数派的迫害而可以毫无顾忌地发表自己的意见,从而改变那种少数只能依靠其“个人的毫不畏惧”去争取自己的发言权的状况。所以这种制度对于保障少数派的合法权益,使他们免受多数派的迫害和追究,具有十分重要的意义。

因此,可以说议员的言论免责权是维持议会独立性及其尊严,保证其地位,维护议员人格,确保其意志、精神独立,不受任何人干涉与控制的基本条件与手段;亦是发挥民主,防止多数压制,充分调动每一个议员主动性、积极性,促使其能真正代表并表达民意,最大限度地发挥作用的法律调整机制和维护

其内心安宁与人身安全的法律措施。言论免责权是各国宪法和法律确立的议员执行职务上的司法保障,也是建立议会民主制度不可缺少的前提,是政治民主在代议制中的鲜明体现和具体运用。

但是,议会是宪法所设置的机构,议员的言论免责权是宪法赋予议员完成其职责的一种保障,其行使自然要受到宪法的约束,而不是“无限制”可言。如果议员言论构成对宪法所规定的社会秩序的侵犯以及对宪法所保障的公民基本权利构成侵害,就超出了言论免责权的界限。从宪法条文来看,大多宪法规定的是“不受法律追究”,或“在院外不受追究”,而不是免除其所有的责任。另外,如果议员利用免责权破坏宪法所要建立和维护的社会基本秩序、侵犯个人的基本权利,这与免责权保障议员能履行职责的宗旨不符。所以,言论免责权不是不受任何限制的特权。正如有学者所言,言论免责权不保护议员的犯罪行为或者与其立法责任无关的其他行为<sup>[3]</sup>。议员言论免责权绝不是使议员发言不服何等节制、何等规律,而是有其限制的。任何现存的特权都是依证据的特权(evidentiary privilege),它不会导致绝对地豁免任何指控<sup>[4]</sup>。

本文拟就言论免责权的限制展开论述:一是言论免责权有“场所”界限,即这种权利只能在一定的范围内行使;二是言论免责权受到有关人权保护的约束;三是言论免责权会受到议会本身的纪律约束;四是议员言论可能受到非公权力的约束,如有些国家的政党可以约束本党议员在议会的言论。

### 一、言论免责权的“场所”限制

议员的言论免责权有无场所的限制?议员是不是在任何地方的言论都会受到“言论免责权”的保护?从大多数国家的宪法规定来看,仅规定“在院内”的言论可以不受追究。正确理解、解释“在院内”三个字的含义,对于言论免责权的场所界限就显得十分重要。从字面上来看,“在院内”是指在议院的建筑物之内,因此,凡在议院围墙之内的言论,均无须负责,不管其与执行职务是否有关。凡是在议院围墙之外的言论,均须要负责,不管其与执行职务是否有关。一种解释为,“在院内”是指在院内为执行职务所做的行为,因此,即使在议院建筑物之内,如其言论与职务无关,也需负责。一种解释为,“在院内”乃指执行职务之意,因此,不管其言论是否在议院建筑物之内,凡与执行职务有关的,均得享受言论免责特权。议员言论免责权不仅仅局限在议院四面墙内,它能适用到在议院外履行立法机关职责的场合<sup>[5]</sup>。笔者认

为,宪法规定言论免责权的目的在于排除外界对议员的威胁与干涉,使其尽职尽责、毫无顾忌。现代议会的职能的完成单纯靠在议会围墙里面的议论就难以完成,更多的是要依赖于议员走出议会围墙到社会上进行调查获取信息以便更好地完成议员的职责。如果按照第一种解释则有可能把议员大多数的职务活动行为排除在言论免责权的保护范围之内。所以“在院内”不宜定义为一个场所的概念,而应该当作一个履行职务的意思,即参加议会大会、委员会或其他的正式集会,执行议员职务的行为,但不以在议会内开会为限,如在议院之外,参加议会所举行的集会或听证会或各种调查活动而进行的发言、讨论、表决等,也同样受到保障。相反,议员在议院围墙之内所做的与执行职务无关的行为,则不能免其责任,如在议院走廊内或休息室与私人所作的交谈。1803年发生在马塞诸塞州的哥芬诉哥芬一案(*Coffin v. Coffin, Massachusetts*)最能说明议员免责权的应有的范围。

马塞诸塞州居民威廉哥芬,请该州议会参议员罗素(Benjamin Russell)在州议会中提议,在该州的南特市增设公证人一名。罗素已将该项请求做成提案,交与议会秘书长,将其编入该日程之上,而议长依照议程处理问题,行将讨论该议案。另有一名参议员米格加哥芬,在议院之中走向罗素,并与罗素在议院的通道里互相交谈,而米格加哥芬对威廉哥芬实施猛烈的抨击。于是威廉哥芬以诽谤罪名,控告米格加哥芬参议员于该州的最高法院。该州最高法院法官皮尔逊提出一个问题,即米格加哥芬参议员此种行为应否受到言论免责权的保护?经与其他两位法官共同研究后判定参议员米格加哥芬此种行为不应受到言论免责权的保护。但米格加哥芬辩称,当时议会正在开会,并且其是在议院内发言,而其所言者,又已经编入当日日程之内的事项,故应认为系议员行使职权,应受言论免责权的保护。并且马塞诸塞州议会也迅速作出一项决议,指称“议员在于议院内的言词,究系在于说明议题,或系在于进行辩论,或系对于主席致词,抑或系与其他议员私下交换意见,只有议会有单独决定的权力。”虽然该州最高法院对于州议会的上述决议表示完全同意,但认为在本案中,米格加哥芬的言语,既非系对于当时议院所正在讨论的议题而发,也非系对主席致词,也非系议员私下交换意见,而是与履行职务无关的且专以破坏他人名誉为目的的行为,因而不应受到言论免责权的保护,给予米格加哥芬以应有的处分<sup>[6]</sup>。

我国宪法规定代表言论免责权的“场所”仅局限于在“各种会议上”，这和许多国家所使用的“在院内”这一用语有所不同。“在会议上”的含义较为具体明确，包括全体会议、代表团全体会议、小组会议、主席团会议、专门委员会会议等依法召开的各种会议，以及所列席的原选举单位的人大会议或人大常委会会议。但是按照我国代表法的规定：代表在本级人大会议期间的工作和在本级人大闭会期间的活动，都是执行代表职务(第六条)。而会议期间的工作又包括参加各种会议，提出各项议案、质询案、罢免案，提出的有关人选，参加各项选举和表决，提出对各方面工作的建议、批评和意见，等等(代表法第二章)；在闭会期间的活动主要包括对本级或者下级国家机关和有关单位的工作进行视察，约见有关国家机关负责人，持代表证就地进行视察，向被视察单位提出建议、批评和意见，参加关于特定问题的调查委员会，回答选民或原选举单位的询问，提出对各方面工作的建议、批评和意见，等等(代表法第三章)。针对上述规定有学者指出，参加“各种会议”只是代表执行职务的一种方式，远非它的全部。而且，相对而言，提出罢免案、质询案，参加调查委员会的调查，提出对有关方面的批评和意见等执行职务的行为，比在“各种会议上”的发言和表决可能更容易激怒某些人，更容易招致打击报复。显然，在这种情况下，把言论免责仅仅局限于在“各种会议上”是远远不够的，而应该扩及于会议上和会议下一切执行职务的场合。这需要对现有的法律规定加以修改或者通过有权解释予以扩充<sup>[7]</sup>。

笔者认为，对于我国宪法规定的“各种会议上”不宜做过于宽泛的解释。理由在于，我国的人大代表不似西方国家的议员是专职代表，而是兼职代表，其行使的代表职能主要集中在人大会议召开十来天这段期间，人大开会之后都回原来的工作单位，所以宪法规定“在各种会议上”是比较符合我们人大制度的实际情况的。至于闭会期间的活动，如果按照我国宪法的规定，人大代表有义务与原选区保持联系、听取反映他们的意见和要求等都称作是执行职务，则使我国人大代表言论免责权没有什么场所限制可言，他们的所有言论都可以称作是履行职务，因为他们时时刻刻都需要跟人民联系，这样一来就有可能使人大代表成为我国的特权阶层了，这无疑有违法律面前人人平等原则，也违背了宪法规定言论免责权的目的。所以，基于我国的代表职务活动无处不在的情形，“在各种会议上”宜理解为在会议期间的各种

会议上，同时也包括在闭会期间由人大组织的各种活动，例如参加人大组织的有关特定问题的调查会等活动，而不宜简单地理解为人大代表执行职务的活动。

## 二、言论免责权不能侵犯他人名誉

议员言论的内容是否可以允许有侮辱和诽谤的内容？学界主要有“绝对保障”和“相对保障”两说。

绝对保障就是认为议员滥用言论自由致侵害他人的权利时，如名誉、名声，也可以免去其责任。如美国的1787年宪法第一条第六项规定，“两院议员不得因其在该院发表之讲话及辩论言词而在议会外遭到质问”。1831年比利时宪法规定“两院议员行使职权，不得因发表意见及投票，而致被提起控诉或遭搜查”。1887年荷兰宪法规定“国会议员在会议上的发言，或在国会内以文书表示之意见，概不受司法程序之控告”。1946年法国宪法则更是规定，“两院议员不得因其执行职务时所发表的言论或投票，而致被追诉、搜查、逮捕、拘留、或审判”。1919年的德国宪法规定，“凡联邦国会，或邦议会，及其所属之各委员会，在公开议事中所为之言论，记录及正确报告，概不发生责任问题”。这些国家的宪法都是关于绝对保障的规定。就持绝对保障的观点来看，认为宪法给予议员此种特权保障，其目的不在于维护议员本身的利益，也不在于对个人的故意放纵，而是为了公众的利益，为了维护人民的权利，使其代表能够因此种保障而善尽其责。就民主政治尊重个人人格要求来说，如果议员滥用此种特权，侵害私人人格的尊严而可以免责，就此制度说，固属无辜，值得同情。但是如果因此而放弃绝对保障，则影响所及，显然不是一个人或者是少数人的利益，而是代议制度功能的削弱，民主政治进步的障碍，以及整个国家人民的全体利益。

对言论免责权实行相对保障制度的国家，最早见于西德1949年的基本法第四十六条第一项。该条款规定，国会议员的免责权的例外，是于犯有诽谤罪的情事。两德合并后新修订的德国基本法第四十六条第一款同样规定，“议员不得因其在联邦议会投票或发言，对之采取法律或惩戒行为，亦不对联邦议会以外负责。但诽谤不在此限”。从相对保障之观点来看，维护个人尊严，是民主政治的重要精神之一，而在代议政体之下，所以要赋予议员言论免责的特权，其目的在于排除外部的干涉，免除其内在恐惧干涉的障碍，使其能够畅言尽责，宣达民意。基于这个前提，议员如果因为执行职务在议会发言的事实，而涉及诽谤伤害到私人名誉尊严，则在民主政体之下，

个人究竟是失之者少,获之者多,受害人对此自然须要容忍,以小害而易大利。不过议员的这个特权,是以使议员善尽言责为目的的特权,而非以诽谤为目的的特权。如果议员滥用免责权,在议院的发言与议事无关而侵害私人人格尊严,而仍不負責任,则不但国家与个人两受其害,而且也显非所以设定其言论免责特权的本意。所以从这个角度来看,对议员言论免责权采相对保障主义,而以与议事有关之不法言论为限。不能说没有相当道理<sup>9</sup>。

现代国家大都标榜民主实行法治,政权存在的基本目的在于保障公民的人权。人权理论认为,个人的权利既不是社会赠与的也不是政府赠与的,它们是天赋和固有的。个人的权利不受专制统治者的侵犯,而且也不受人民和他们合法选举的代表的侵犯,即使他们的行为出于善良的愿望和为了公共利益也不允许。在法治原则下,当每个人的权利受到侵害时,都有权利去法庭获得相应的救济。所以当议员借口公共利益的需要而侵害个人权利,给个人的名誉造成损害时,保护受害者寻求救济权是法治国家理所当然的要求。对议员的言论免责权实行绝对保护,就会使个人权利请求救济的途径受阻,这无疑不利于人权保障。因而,在现代,对言论免责权采用相对保障说,既保障了法治原则的落实,又能够保障个人权利不受非法侵害。同时,这也符合世界范围内的大势所趋。像英国国会议员虽在国会内享有绝对言论免责权,但在院外特定部分之散播若发生诽谤问题,则不能免责;更为重要的是,英国1996年的诽谤法第十三条第一款明确规定“当议会人员的行为或议会程序有关的行为成为诽谤诉讼的争议问题时,相关人员可以就议会程序所涉及的事项放弃立法或法规对其提供的保护,而此种保护本来是可以就任何针对议会程序的、法院或议会外弹劾或质疑排除在外的。”美国宪法第一条第六项经由最高法院判例解释也已日渐倾向于相对保障,1972年US V. Brewster和Gravel V. US及1973年Doe V. McMillan诸案例就是明证<sup>9</sup>。

### 三、议会本身对言论免责权的限制

议会议员的言论权,是指对外能免除其他机关的“质问”。但是对院内而言,这种免责的条款和制度则不能适用。每个立法机关有权力决定它的程序规则,惩处不遵守秩序的成员,必要时甚至可以开除他们。可以说,虽然议员享有言论免责权,其发言在院外不受追究,但是其言论如果违反了议会本身的秩序规则,议会则可以按照其自身制定的议事规则进

行处罚。这主要是为了防止议员滥用特权影响议会职能的发挥。各国议会的议事规则大都规定了议员在院内发言的纪律。

英国议会对议员发言的限制主要包括九项:(1)不可离开本题;(2)不可重复自己或他人的言词;(3)不可宣读书本及报纸或自己所作的言论;(4)不可对国王作不敬的言词;(5)不可干涉司法案件;(6)不可中伤国王、太子、两院议长、两院议员、行政及司法首长、友好国家的首领及国会议员;(7)不可发不敬(即不可作粗鄙谩骂下流)的言词;(8)不可对他人做人身攻击;(9)不可假借他人之口辱骂其他议员。

美国国会关于议员发言的约束及违规时的处理办法,参议院议事规则第十九条和众议院议事规则第十条加以规定。美国国会议员发言的约束如下:(1)不能粗暴无礼,不能作不必要的使人厌烦的言词;(2)不能离开议题转向其他议员用辱骂、伤害或无礼的言词做人身攻击;(3)应严格限制以所讨论的主题为范围;(4)不可任意辱骂、讥笑或诽谤他人;(5)议员批评政府应保持一般礼貌的风度。

日本国会众议院议事规则第一百三十三条到一百三十四条中,对议员发言也作了如下规定:(1)会议中不得朗读意见书或理由书,但为了引证或报告而朗读简单文书者不在此限;(2)发言不得涉及议题外或逾越其范围;(3)同一议员对同一议题,不得有超过三次的质疑。

一旦议员发言违反上述规定时,会受到议会本身的严格管制,即主席可以命令其停止发言,或令其向院会收回发言并向院会道歉;不服从主席命令时,主席可以报告院会派警卫强制其离开会场;违规议员离开后,院会讨论决定惩处办法。

### 四、议员言论可能受到非公权力的约束

议员言论免责,系指议员言论不受法律追究,即指不受任何法律规定的处分,包括法律、行政法规、行政规章、地方性法规、自治法规以及地方政府规章等一切法律形式。任何单位和个人都不得引用任何法律、法规、规章来处理代表在议会内的发言和表决;任何制定旨在追究议员在议会内的发言和表决的法律及其他规范性文件都是违宪的。对于其他非公权力的制裁,例如是否可以受到议员所在政党的“党纪”制裁,一种观点认为,议员言论不受法律追究并不包括不受其他纪律追究,政党有自己的纪律,党员必须服从政党组织的指示,若有违背,受党纪处分是应该的;另一种观点认为,不受法律追究包括不受纪律追究,特别是党纪的处分,言论免责权的基本精

神是保护代表在代表大会上自由行使职权，若可以纪律追究代表的发言和表决，就违背了言论免责权的宪法精神。议员的言论免责权是针对“公权力的制裁”而言，亦即不受到法院、惩戒罚、甚至院外警察权力的制裁<sup>[10]</sup>。党纪的制裁是否属于公权力的制裁是一个非常复杂的问题。

在我国现行的政治体制下，对一个人予以党纪处分，往往意味着其政治生命的终结。如果人大代表的发言和表决，面临着受党纪处分的危险，这势必会使其瞻前顾后而难以畅所欲言。显然这与保护代表的言论免责权的宪政精神是不相符的。况且，在我国，中国共产党党员代表在各级人大始终保持着稳定的绝对多数，根本不需要像有些国家的那样，在政党之间势均力敌、斗争激烈的情况下，对本党议员采取严格的纪律约束。至于予以政纪追究，不仅存在着和追究党纪同样的问题，而且，这会使得行政机关凌驾于权力机关之上，使政府具有抗衡乃至干涉民意代表机关的手段。这与我国的政治体制是格格不入的<sup>[11]</sup>。在政党轮流执政的国家，政党之间斗争激烈，各个政党一般对于本党议员在议院内的发言与表决规定若干纪律，对于违反者予以制裁。在这种情况下，一般把政党纪律视为是私法自治的范畴，公权力不得干涉。如英国首相对本党议员在议会发言时没有执行该党的决定可以绳之以党纪。所以，议员的言论往往会受到其所在政党党纪的约束。

私人团体，其会员若为议员，对于其在议院内的言行加以约束，也与该项特权无关。总之，基于本人自愿而产生的私契约关系而生的责任，不在免责权之列。

注释：

[1][10]陈新民著：《宪法基本权利之基本理论》（下），元照出版有限公司2002年版，第256、266页。

[2][美]科恩：《论民主》，商务印书馆2005年版，第170页。

[3] 563 F.2d at 583- 584.

[4] 16 Duq. L. Rew 674 1977- 1978.

[5] Alexander J. Cella. The doctrine of legislative privilege of freedom of speech and debate its past, present and future as A bar to criminal prosecution in the courts, Suffolk university law review,1968(2).

[6] [http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1\\_6\\_1s22.html](http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_6_1s22.html),2007- 1- 10.

[7][11]苗连营：《民意代表的言论免责权之研究》，载《法律科学》1999年第5期。

[8] 林纪东：《比较宪法》，台湾五南图书出版公司1989年版，第409页。

[9] 荆知仁：《宪法论衡》，东大图书股份有限公司1991年版，第282、284页。（作者系厦门大学法学院博士研究生）

## 立法执法司法

明确基本权利的法律保留原则，增强人大监督职能，限制行政机关向立法权的过度渗透，权力得到制衡，和谐才会实现。

社会主义市场经济的飞速发展和民主法制建设的进一步完善，为公民自由权利的发展提供了社会基础，民众权利意识的觉醒对公民财产权的法律保护提出了新的要求，宪法作为国家的根本法，必须对这一需求作出积极回应。虽然宪法确立了私有财产保护原则，但缺少配套法律的约束，对公民财产权的保护范围并不明确，在社会转型时期，行政权的扩张是对公民基本权利的最为严重的威胁，在现实生活中也出现了许多侵犯公民财产权的实例，而行政权力对公民财产权的侵犯并不仅仅体现在对所有权的剥夺上，地方政府以公共利益为名过度限制财产权实现的事件时有发生，这就需要重新审视公民财产权的保护范围以及行政权力的界限。

### 一、公民财产权的法律地位——宪法原则还是基本权利

在2004年的宪法修正案中，对广大公民生活最具影响力的是“私有财产不受侵犯原则”的建立，即“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”、“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。上述三款把对公民财产的保护分为“不得侵犯、积极保护、合法补偿”三个层面，从而在根本大法中确立了对私有财产权的全面保护原则。但与此同时，也带来了一个疑问：宪法修正案对原来宪法第十三条的修改是放在总纲里，并未把对公民财产权的保护明确写入基本权利一章，那么公民财产权到底是一项公民的基本权利，还是宪法的一项原则，只是作为对公有制经济的补充以及对现有经济成分的确认为存在？学界在此问题上莫衷一是。就法理而言，权利都是指向一定的利益的，有独立的利益内容，才能称得上是独立的权利，当基本权利受损时，可以通过法律救济，有独立的诉求。而宪法原则只是起到统领、评价的作用，不具备具体的诉求内容。如果把公民财产权仅仅作为一项宪法原则和一项基本制度，那么就会得出这