

宪政实现的核心问题

——公民权利与国家权力的制衡

原新利

(兰州理工大学人文学院 甘肃 兰州 730000)

【内容摘要】实施宪政的核心问题是公民权利与国家权利的制衡。

【关键词】公民权利 国家权力 宪政

中图分类号: D921

文献标识码: A

文章编号: 1007-9106(2004)06-0070-02

最早诞生于资产阶级革命中的宪法,以无可比拟的权威将现代民主、人权、法治的呼声规范成具有强制性,并得到普遍遵守的规则,是民主的制度化、法律化的形式。在我国仅就形式而言,亚洲第一个现代民主共和政体是在中国诞生。仅就数量而言,百年来中国人所制定的一部又一部宪法也的确洋洋大观。但是,无论是从古典自由主义宪政的观点来看,还是从社会主义法治国家的观点来看,都很难说中国的宪政达到了它应该达到的水准。姑且不论造成这种事态的历史和政治原因,要指出的是:为了真正落实“依法治国”的纲领,建设法治国家,就必须实现宪政。而实现宪政的核心问题,是解决公民权利与国家权力的制衡。

公民权利就其法律属性来说,是法律所赋予的公民自主支配自己行为或支配他人行为以保护自身利益的自由。国家权力就其法律属性是法律所保障的国家凭借其暴力组织为后盾的,为实现国家职能而建立的具有命令与服从色彩的支配性力量。简言之,公民权利是一种私主体所享有的自主性权益,而国家权力则属于国家机关所享有的职权。公民权利的强制力具有间接性和潜在性,当公民权利受到侵犯,公民不可直接强制相对人履行义务(自救行为也只发生在极少数场合),只能依靠国家强制力来维护。相反,国家权力具有直接性和现实性,可直接通过运用有组织的社会暴力^①,强制对方履行义务实现国家管理目标。同时,公民权利与国家权力既相互区别又相互联系。

第一,公民权利是国家权力的来源。

国家是公民通过特定方式而组建的暴力机器,国家权力并非与生俱有,而是来源于公民权利的让渡。当个人力量无以抵御自然力量而妨碍到其生存状态时,个人就会找出一种人与人的组合形式,使这种结合起来的人群,以全部共同的力量来维护和保障个人的人身和财富,因而,个人将其自身的一切权利全部转让于集体,使得每个人在服从集体公共的大我的同时就在服从于自我^②。

基于此,人民主权原则在世界各国的宪法中具有根本原则的地位。概言之,不论是资本主义国家宣扬的主权在民还是社会主义国家肯定的国家一切权力属于人民,无一不在告示:国家权力的终极所有者是公民,公民权利是国家权力的来源。

第二,国家权力对公民权利进行确认。

虽然天赋人权理论指出,人生来就有生命、健康、财产、名誉、隐私等不可剥夺的权利,但公民权利的最终落实依然要靠立法机关将公民权利意愿上升为国家意志——法律,在行政机关将法律执行的现实中,赋予公民权利以生命力,否则,公民权利是不稳定、不确定的,甚至是虚幻的。

第三,公民权利制约国家权力。

权力制约原则已在世界各国人民中达到共识,并将其奉为宪法基本原则,权力制约原则包括两个层面,一是权力之间的制衡,如三权分立;二是权利对权力的制约。从各国

法治建设的进程中看,当权力的所有者和行使者相分离之时,为防止权力的并化,必须配之以强有力的监督机制,具体表现为公民选举自己信赖的代表组成或进入国家机关,同时也有权罢免、废除代表;国家机关的工作活动受人民监督,对人民负责;侵犯公民权利的国家机关应承担相应的责任。

第四,国家权力保障公民权利。

如前文所述,公民权利强制性具有间接性和强制性,当公民权利遭到侵犯之时,除少数场合采取的自救行为外,一般都是通过国家机关的强制力予以保护,而司法机关则为其提供最终的救济手段。

综上所述,公民权利与国家权力这一对基本矛盾,相互区别,相互联系,相互制约,又相互依存,时常发生冲撞,又必须在一个矛盾统一体中求得一种动态的平衡,平衡的最终获得是公民权利的切实保障及国家权力的有效制约,而平衡获得的过程则构筑了最基本最主要的宪法现象。毫不夸张地说,从宪法的产生、发展,到宪法的基础,从宪法的调整对象到宪法的实施目的,无一不是围绕着这对矛盾的平衡展开。笔者试述之:

一、从宪法的产生发展角度看

不论是中文中的“宪”、“宪法”或西文中的“Constitution constitutio”其含义不是一开始就明确的,而是经历过一个长时间的演变过程。早在14世纪法国自然法学家就曾把一些公认的传统和原则——主要涉及到限制王权,扩大公民权利内容的法律称为宪法(Loslois constitutionnelles)^③。直到18世纪末,北美殖民地脱离英国殖民统治而独立,建立美利坚合众国,颁布世界上第一部成文宪法,宪法这个词的现代意义才最后完全普遍地确立^④。

纵观宪法产生的历史不难看出,在资本主义生产关系发展同时,为适应其发展需要的先进思想纷纷著书立说,提出了主要是围绕着对公民权利的保障和对国家权力(当时表现为封建王权)的限制甚至是反抗的一系列理论,如天赋人权,主权在民,分权制衡、议会制度,法治原则,普选制度等。而资产阶级正是以这些理论为武器,依靠广大人民群众的力量,发动了资产阶级革命。推翻了封建专制制度,建立了自己的国家政权。现代意义的宪法,便是资产阶级为巩固革命斗争成果,通过自己的政权,将资本主义关系和与之相适应的各项民主制度固定下来产生了最早的资产阶级宪法。

从宪法产生的近四个世纪的历史中,各国宪法不断发展完善,而对其进行的立、反、废,所依据的中心主线亦是该如何对公民权利进一步保障,和对国家权力的制约。众所周知的英国宪法自1215年《自由大宪章》经1628年《权利请愿书》(Retitin of Right),1679年《人身保护法》(Habeas Corpus Act),1689年《权利法案》(Bill of Rights)到1701年《王位继承法》(Act of Settlement),每一部宪法文件都从(下转第72页)

现;同样,这里所指“等权利”,也是指那些在人权中最基本的、对人的生存和发展起着至关重要作用的其他权利。因此,把生命权等权利和自由作为紧急状态下行政权在过度膨胀中运行的底线,不仅是恰当的,而且是不能再退缩的了。

四、紧急状态下行政权在膨胀中运行所必须遵循的原则

从上文的分析中我们知道了紧急状态下行政权在膨胀中运行的底线,但是,这仅仅是在实体上对膨胀的限制而言的,而如果从程序上来探讨对这一膨胀的限制,那么,行政权在膨胀过程中的实施仍然要受到其一贯所受的比例原则和公平原则的限制。

(一)对比例原则的分析

诚然,行政机构在紧急状态期间,为消除可能给公共利益带来的巨大危害,有必要行使紧急状态权力,但其采取的措施必须限制在紧急状态严格需求的限度内,必须符合比例原则,必须选择对公民自由损害最小的措施。只有这样才能保证行政权力在膨胀中不会被滥用,对公民生存和发展起着重要作用的一些基本人权才不至于被任意践踏。其实,这一原则在实践中的运用,不仅局限于行政权的实施方面,而且,在刑法和民法中它也得到了认可和接纳。例如,在刑法和民法中关于紧急避险的规定就是有力的佐证。

在刑法中,当当事人为了保护国家、公共利益而实施了紧急避险行为时,他受到了诸多的限制,不仅包括必须是出于迫不得已而实施。而且,也更为重要的是,他这一紧急避险行为所造成的损害,必须小于所避免的损害,即紧急避险行为不应超过一定的限度而造成不必要的损害,否则,就要承担对其不利的民事乃至刑事责任。而这实质上正是比例原则的最好写照。

由上述分析可见,比例原则的确为在紧急状态下如何

(上接第70页)不同角度,或经济,或政治,或文化方面扩大公民权利以对抗王权。再看美国宪法,自1787年《独立宣言》被马克思誉为“第一个人权宣言”它所宣扬的人权观念,政府有限原则以及正当性原则影响着联邦条例(Articles of Confederation)以及美国宪法(Constitution of the United States)的精神和内容。又如法国宪法,从1789年大革命建立君主立宪的政体直到1958年戴高乐宪法的通过,经历了以君主立宪、二次帝制、五次共和和14次宪法的交替演变,紧紧围绕着公民权利和民主宪政跳着民主与专制相交替的“华尔兹”。

从以上论述不难看出,宪法的产生发展史凝结着公民权利与国家权力相互斗争、统一的历史,二者相互的碰撞和摩擦又促成了宪法的更新完善和不断发展。

二、从宪法的调整对象和规范内容看

宪法是调整的是根本社会关系,为宪法所调整的这一部分社会关系被称为宪法关系,宪事关系或宪政法律关系,而公民权利与国家权力的关系是宪法关系最基本的内容^⑤。首先宪法关系中最基本的主体是国家和公民。其次,宪法关系的客体即国家权力和公民权利所指法与国家机关之间的互动过程^⑥,表现为权力对权利的规范和保障;权利对权力的监督和抗衡。最后,从宪法关系内容看,宪法权利和宪法义务主要表现为三个方面:对国家来说,是国家权力与国家责任;对公民来说,表现为公民基本权利基本义务^⑦。很显然公民权利与国家权力的对立统一成为最基本的宪事关系。

由宪法所调整的对象决定了宪法的规范内容。英国的每一部宪法性法律都是关于公民权利和国家权力的规范,如《权利请愿书》的主要内容是:英王不经议会同意,不得强行向人民募债征税;不依国家法律或法院判决不得逮捕任何人或剥夺其财产等^⑧。《人身保护法》规定没有法庭逮捕令不得捕人,被捕人或其代表有权请求法官发出命令,将被捕人在一定期限内解送法院以审查剥夺其自由的理由,逾期就要释放^⑨。再如1947年的日本宪法共11章103条,其中直接规定公民权利与国家权力的规范就有5章81条。

对行政权的膨胀进行限制的问题提供了一条极为恰当的解决途径。

(二)对公平原则的分析

这次在我国部分地区爆发的“禽流感”,虽然由于政府工作的得力而得到了完全地控制,但是,仍然不时有不和谐的音符传入耳中,那就是在某些地区的禽类养殖场中,其场主人为这次危机承受了太多的损失。虽然从我们一贯所宣扬的道德的角度而言,在国家危急关头普通民众作出一定的牺牲是无可厚非的,但是,我们对普通民众却不能提出过于太高的要求,更不能采用先国家、集体利益,后个人利益的强权态度。实际上,为了平衡国家和个人双方在这次损失中的牺牲,采用公平原则是最恰当方法。而这,就要求根据危机的具体情况和双方需要承担的责任大小来作出具体的判断,有时候,还要求考虑双方一定程度的过错。

其实,这种公平原则,同前述的比例原则一样,在其他法律领域尤其是民事责任承担的诸多领域中早已被采纳。例如,《民法通则》对在紧急避险情况下所受损失承担的具体规定;又如,《民法通则》第109条、《民法通则》意见第142条的规定等都是公平原则在民事责任领域的典型体现。

从上文的分析中我们可以看出,当人类社会处于紧急状态下时,虽然对行政权膨胀的需求属于迫不得已,但是,该权力在膨胀的过程中却不允许被滥用。其实,该权力在行使过程中要受到一条牢不可破的底线的约束,以及为了确保这一底线不被突破其在运行时还要遵循一定的原则。

注释:

- ①②(美)凯尔森著·法与国家的一般理论[M]·中国大百科全书出版社,1996年1月第1版第286页
- ③(法)卢梭著·社会契约论[M]·商务印书馆出版社,1997年2月第2版第50页

1918年的苏俄宪法第一编为《被剥削劳动人民权利宣言》,第二编为《俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国宪法总纲》,第三编为《苏维埃政权结构》,主要规定的是中央及地方政权组织^⑩。又如我国宪法中公民基本权利义务与国家机构占有主要篇幅。

综上所述,以公民权利的保障与国家权力的制约为核心的宪法关系决定了宪法在内容和结构方面的侧重,而这对应矛盾在不同时期的此消彼长,是宪法修正和解释的主要根源。

三、从宪法的实施角度看

宪法实施是指宪法规范在社会现实生活中的具体运用和实现,它是将宪法规范的要求转化为人们的行为,将宪法所体现的意志转化为现实关系的过程,是使宪法的抽象性和原则性的规定具体化,由可能性转变为现实性的过程。

宪法实施终极目的是宪法的实现,宪法的实现就是宪政,就是法治国家^⑪。对于法治国家的要素,学者们见仁见智,但公认的一点是有限政府及公民权利的切实保障。显然宪政国家、法治社会的实现,就是要用正义之法来达到公民权利与国家权力的相互平衡。而平衡的获得方式正如笔者在前文多次谈到的,权利对权力的监督和制约(因为对权利的侵犯,更忧患的是来自于权力)和权力对权利的保障和规范。很清楚,宪法实施目的是保障公民权利,制约国家权力以期达到两者的良性协调。

注释:

- ①马克思恩格斯选集·第2卷第720页。
- ②卢梭文集·(第2卷),红旗出版社第33—34页1997年。
- ③④⑧⑨⑩张庆福主编·宪法学基本理论(上卷),社会科学文献出版社,1999年版第23—24页。
- ⑤⑦⑪吴家清·公民权利和国家权力的宪法学定位,法商研究,1999年第3期。
- ⑥立法行为表现为国家立法机关的法律要反映大多数公民的意志,行政行为则形成国家机关对公民的一种管理与被管理关系,司法行为是国家审判机关在权利(力)义务模式发生病态时的一种恢复与修补。