

论宪法上的公民权利与国家权力

张 晓 琴

(西北第二民族学院 法律系, 宁夏 银川 750021)

〔作者简介〕 张晓琴(1970-),女,宁夏固原人,西北第二民族学院法律系副教授,主要从事宪法学研究。

〔摘 要〕 宪法的核心内容和基本功能是授予并控制国家权力、确认并保障公民权利。通过宪法,赋予并控制国家权力、确认并保障公民权利是宪政史亘古不变的主题。研究宪法中的公民权利、国家权力的本源及二者对立统一的关系,从本源上明确公民权利是国家权力产生和存在的基础,国家权力必须受公民权利制约,而公民权利的实现必须依靠国家权力的保障。

〔关键词〕 公民权利;国家权力;宪法

〔中图分类号〕DF 611 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1672-7320(2006)03-0326-05

公民享有法不禁止的一切权利,宪法上的公民权利是宪法必须确认并且保障的公民的最主要的权利。在公民权利可能被侵害的各种威胁中,最严重的是国家权力对公民权利的威胁和侵犯。真正实现尊重和保障人权,推进民主与法治进程,必须合理有效地控制国家权力,实现其对公民权利的保障。

一、公民权利和国家权力的本源

(一)公民权利起源

讲公民权利的本源,必须论及人权。人权是公民权利的基础,人权保障是公民权利保障的目的。一般而言,人权是指人作为自然的和社会的人所固有的、没有任何差别的权利。这种权利是人之所以为人的根本标志,是任何人都平等享有的包括生命权在内的一系列权利。“权利是与人及人类社会同生共长的。人之所以享有权利、承担义务,乃是由于他既是一个个体,又是一个社会的人;既需要维护自己的人格、自由和利益,又需要一种有秩序的社会生活”^[1](第23页)。法产生以后,国家以法的形式赋予了人在人身、政治、经济、文化等方面更加广泛的权利,原来的人权变成法制社会中人们熟知的公民权,简称为权利。因此,人权是人固有的,权利是人权的法制化,是国家从人权中选择出一部分人权内容,通过法律确认和保障使其成为权利。现代社会,提及权利,自然是指法律意义上的含义,是指“法律规定法律关系主体或享有权利的人,具有这样行为或不这样行为或要求他人这样行为或不这样行为的能力或资格”^[2](第52页)。1789年法国《人和公民权利宣言》第四条称,“自由就是指有权从事一切无害于他人的行为。因此,个人的自然权利的行使,是以保证社会上其他成员能享有同样权利为限,此等限制由法律规定之”。权利是一种法律资格,既包括宪法规定的,也包括普通法规定的。而公民权利则是指公民依照宪法享有的,为了实现自己的利益、主张、自由、资格等自己作或不作以及要求他人作或不作某种行为的一种宪法资格,是指“由宪法确认的以国家强制力保障实施的个人在社会的政治、经济和文化等方面不可缺少的权利”^[3](第1页)。宪法上的公民权利是在权利的基础上产生的,是在近代社会产生宪法的过程

中相伴随而产生的。各国根据各自国情,从权利(或人权)中慎重的把部分内容写入宪法,形成公民的基本权利,这些基本权利在一国的权利体系中处于核心地位,反映其根本性、基础性和主要性特点。同时,通过宪法对公民权利保障制度的规定,使国家保障公民基本权利的义务具有了宪法义务的性质。所以,公民权利的确立和保障也是宪法产生和发展的必然条件。宪法的产生离不开民主,而民主的基本要求是公民享有广泛的权利,并能得到保障。法国《人权宣言》宣称:“凡权利无保障分权未确立的社会就没有宪法”。因此,到了近现代社会,各国宪法不管是用基本人权原则还是公民基本权利形式都确认并保障公民权利,使其成为宪法的一项基本原则。

(二)国家权力起源

国家权力主要是指由国家机构掌握并行使的职权,再延伸还包括国家机关的附属组织,比如法人和其他社会组织拥有的职权。这些职权主要是指在一国内部阶级斗争中,取得胜利、居于统治地位的阶级,通过革命夺得管理公共事务、管理人民、维持正常社会秩序的一种资格。这种资格的起源,从古至今有各种不同观点,直至今日,人们有了较为一致的认识,即国家权力的来源是人民权利的转化,在人民让渡手中部分权利时,就产生了被称为用来管理和控制社会秩序的公共权力。在民主与法治社会表现为国家通过宪法和法律规定国家机构体系配置,即国家权力划分和行使,具体表现为各个国家机关和公职人员的职权规定。我国宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。在权力运行中,法具有其他任何规则不可替代的作用,法是统治阶级意志的体现,在民主国家,法即人民意志的体现。人民以体现自己意志的法来授予并规范国家权力的行使,最终达到保护公民权利的目的。国家权力的范围和行使是以宪法和法律为依据的。比如依照我国宪法规定,先由享有选举权的公民选举产生人民代表大会,再由人民代表大会依法产生国家的行政机关、审判机关和检察机关。这些机关依法行使国家权力的目的是为了维护人民利益,保障公民权利;通过管理职能维护正常的社会秩序,创造良好的社会环境改善人权状况;依法治国,构建和谐社会,促进人的全面发展;推行西部开发,振兴东北等老工业基地,促进社会共同发展;促进就业,健全社会保障制度,消除贫困,全面推进小康社会进程。

二、公民权利和国家权力的对立统一关系

公民权利和国家权力的关系历来被学者们重视,并且从不同角度给出了不同定义。有学者从宪政角度出发,认为公民权利与国家权力的关系是:公民权利产生国家权力,国家权力为公民权利服务,公民权利制约国家权力;有学者从国家权力来源角度认为:公民权利是国家权力的基础,国家权力应当以公民权利为本,国家权力来源于公民,那么它当然应该受制于公民权利^[1](第242-243页)。不同的观点从不同角度深入分析了国家权力和公民权利的关系。综合分析各种观点,可以得出这样的结论:公民权利第一,国家权力第二,公民权利产生国家权力,是国家权力的基础;国家权力的取得和行使要合法化,其受公民权利的约束并要保障公民权利的实现。

(一)公民权利先于国家权力,并且高于国家权力,是国家权力的来源

权利是与人类共存亡的,是人区别于其他动物能够在社会上生存必须享有的一系列的权利,包括基础的、核心的公民权利。马克思认为,人的生命活动方式不同于动物,是一种自觉、受自己意识支配的活动。人在自己的有意识活动中发现了自己的力量,确证了自己的价值。“人权是社会主体在实践中实现自身价值的一种标记,集中体现了社会主体对自身价值、尊严、地位以及使命感的执着期待和追求”^[5](第22页)。当然,这种权利的真正享有是以人民为社会的真正主人作为条件的。根据马克思主义唯物史观,人民群众是历史的创造者,人民通过革命取得政权成为权力的主人后,面临着如何行使权力管理社会公共事务。这些公共事务被指定给某些组织和个人来执行。在近现代社会,人民通过自己的代表机关组建国家机关,实现对社会公共事务进行管理。我国宪法规定公民享有各种权利,其中一项重要权利

就是选举权。公民中的选民通过行使选举权而产生各级代表机关,代表机关又产生各级人民政府、人民法院和人民检察院,即产生了立法权、行政权、司法权。所以,国家权力的主人是人民,国家和国家机关是代表人民行使权力的,这些权力是为人民服务的工具和手段。正如孙中山所说,“民国如公司,国民如股东,官吏如公司之办事者,故总统、官吏皆国民之公仆也”。国家权力来源于人民权力,是人民和政府之间通过契约让渡的,权力让渡的契约就是宪法和法律,如果国家权力的行使人不能代表人民,不能很好地运用权力为人民办实事,人民就有权力收回授予他们的权力。

(二)公民权利制约国家权力

公民权利是人故有的、被宪法确认的;而权力是人民通过宪法赋予的,是为人民所用的,人民当然可以对权力的行使进行制约。同时,因为权力是一柄“双刃剑”,它既可以为民谋利,也可以因行使不当而侵害公民权利。为了使国家权力依法行使,真正实现为人民服务,最有效的手段就是对权力行使进行监督。我国的代表机关受选民的监督,其主要的立法权受公民权的监督,而代表机关又监督政府、法院和检察院,即立法权监督行政权和司法权,最终接受人民的监督。

(三)国家权力保障公民权利,并对其进行限制

国家权力设置的目的是为了保障公民权利,通过组建国家政权组织体系维护正常的社会秩序,从而达到保障公民权利和自由的目的。权力行使不当会侵犯公民权利。同样,权利过于膨胀,会影响权力行使,最终也会损害公民权利。为了防止公民权利滥用,各国基本上都有公民权利行使的原则规定。我国宪法第 51 条规定:“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。

从以上分析看出,国家权力和公民权利产生和实施过程中既有对立性,又有统一性。国家权力本质上属于人民,国家机关和工作人员受人民委托行使权力,是为人民服务的,二者的根本利益一致。但是,在具体行使过程中会发生冲突、矛盾。实现权力与权利的协调与平衡,必须以宪法和法律规范权力行使,维护公民权利。同时,通过公民权利和自由行使的指导原则防止公民权利滥用,影响国家权力行使,而这一切都有赖于宪法的实现。

三、公民权利和国家权力在宪法中的定位

在宪法调整的社会关系中,首要的和最基本的是公民权利与国家权力的关系。对于公民权利和国家权力的宪法定位问题,我们认为,宪法作为国家根本大法,除了规定国家的根本政治、经济等制度,最主要的内容就是公民权利的确认和国家权力的规范。所以,宪法既是确认公民权利的“宝典”,即“权利宣言”,是人民权利的保障书,同时也是规范国家权力的“规约”,即“权力规范”,是政府活动的“圣经”。所以,国家权力和公民权利在宪法学中是彼此不可剥离、缺一不可的内容。

(一)宪法是公民权利的保障书

自 1787 年美国第一部成文宪法产生以来,人们给宪法定了无数定义,但其中一点是一致的,即宪法是公民权利的保障书。从自然的人权到宪法化的公民权利的确认、实现都离不开宪法,宪法制定和实施的终极目的就是保障公民权利。

首先,人权制度确立的过程就是人权理论宪法化的过程。近代资产阶级在反封建和神权的专制斗争中,把所取得的人权用宪法确认和巩固下来,使其成为宪法的主要内容。最早将资产阶级人权理论以宪法性文件形式确认的美国 1776 年《独立宣言》(后来成为美国 1787 年宪法的指导思想)公开称:“人人生而平等,他们都从造物主那里被赋予了某些不可转让的权利,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”而将人权问题规定最完备的宪法性文件,即法国 1789 年《人权与公民权利宣言》(后来成为法国 1791 年宪法序言)宣布:“在权利方面,人们生来并且始终是自由平等的,任何政治结社的目的都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫”。后来,各国在立宪时,都把人权保障精

神体现在宪法中,成为各国宪法的主要内容。新中国成立以来,我国制定的四部宪法都对公民权利进行了具体规定,特别是“八二”宪法,从规定上扩大了公民权利的内容,并且在排序上将公民权利首次提到国家结构的章列之前,具体体现了主权在民的宪法思想。根据人权发展的国际趋势和我国现实,通过宪法修正案(主要是2004年第四个宪法修正案),及时增加了宪法的人权内容,并确立了相关的保障机制。其次,宪法修改是适应保障公民权利和规范国家权力的要求。人权和公民权利是发展变化的,各国宪法修正的过程正是人权保障与时俱进的具体体现。从美国1791年“权利法案”到我国1982年宪法对公民基本权利与国家机构顺序的调整和扩大公民权利范围,再到现行宪法修正案第24条第三款规定:“国家尊重和保障人权”、修正案第22条规定:“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”、修正案第23条规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”等有关公民权利的规定,表明世界各国根据保障人权的实际需要,不断通过宪法修正完善人权有关内容。同时,通过宪法修正案,有针对性的规范国家权力的行使,保障公民权利的实现。我国第四个宪法修正案规定“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理”、“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”、“国家为了公共利益的需要,可以对土地实行征收或征用并给予补偿”等内容,主要是针对我国在经济体制改革中出现的一些因为制度不健全,国家权力运行不规范,侵犯公民权利问题而进行具体规定。第三,违宪审查是保障公民权利的根本手段。从严格意义上讲,宪法上的公民权利只有国家才有可能去侵害它。国家权力在运作中不论是具体行为还是抽象行为,都有可能因其违宪而侵犯公民宪法上的权利,而在立法、行政和司法这三种机关中,立法机关最有可能在运用立法权力过程中违反宪法而严重侵犯公民权利。保障和实现公民权利,最主要的必须通过具体法律、法规对其权利予以明确规定,即公民的宪法权利的实现要通过其下位立法具体化为法律权利进而得以实现。如果立法机关及其授权机关自己颁布的法律、法规本身就是违反宪法的,宪法保障人权的价值就被“合法”消解,公民的宪法权利和自由就被其他法律、法规所剥夺。公民依照宪法规定请求保护时,被国家相关机关“依法”不予保护,公民会觉得宪法只是徒有虚名,不能实际保障人权,其结果既有损宪法权威,又破坏国家法制的统一,也会阻碍人权事业的发展。由此,启用违宪审查制度是保障公民宪法权利的根本手段。通过违宪审查,从法律保障人权的基本价值上实现统一,从根源上杜绝违反宪法、侵犯公民权利的法律和法规存在。第四,宪法司法救济是保障公民权利的最后手段。通过宪法的司法救济保障公民权利的实现是对权利的终极关怀。在一般情况下,公民对已经具体化的权利的侵犯可以通过普通的司法救济。但是,在任何国家,宪法规定的公民基本权利都会因为缺乏普通法律、法规的具体化而无法得到保障,而宪法具有的高度原则性和概括性使其一般能够适应社会不断发展变化的要求,在公民基本权利受到侵害、不能通过普通法律规范救济时,可以适用宪法权利规范进行救济。我国2001年最高人民法院(2001)法释第25号《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应当承担民事责任的批复》发布后,人们都普遍认识到公民的宪法权利被侵害后,在没有普通法保护的情况下,法院依照宪法规定裁判于法于理都是应该的。

(二)宪法是国家权力控制的直接依据

国家权力的性质决定必须对其范围、行使的程序等进行限制与监督。虽然国家权力存在和运行的基本目的是为了维护和保障社会全体人民的福祉。但是,“国家权力一旦形成就极易反过来控制公民权利甚至奴隶公民权利本身,使公民同国家机关及其官员之间政治上的主仆关系在现实生活中换位。”^[4](第245-246页)既要发挥国家权力对公民权利的保障,又要防止强大的国家权力反过来侵犯人权,人类发明了化解这一矛盾的方法,即制定并实施宪法。宪法即“合理配制国家权力与保障公民权利的根本法”。换句话说,宪法是通过规范和限制国家权力达到保障公民权利的根本法。

一是宪法规定国家权力的主人。如前所述,人民通过契约授予国家权力,国家权力是公民权利的派生权利。人民主权原则已经成为宪法的基本原则之一,我国宪法第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。《瑞典宪法》第1条规定:“瑞典的一切政府权力来自人民”。既然国家权力的合法性建立在人民主权的理论基础上,国家权力

的抵掌者产生时必须以民意为基础。同样,行使国家权力必须以民利为准则,一切工作都是为人民服务。二是宪法规定国家权力的范围。纵观各国宪法,都有一个非常重要的内容就是国家机关组织体系,以宪法具体规定国家机关的权限及行使方式、程序等。现代西方法治精神根本之处就在于限制政府权力,美国学者哈耶克说:“法治意味着政府一切行为受制于确定的、事先公布的规制。”人民通过宪法将原本属于自己的权力的一部分授予国家行使,但是保留生命、自由、财产等权利,授予给国家的权力是有限的。国家机关只能在人民授权的范围内活动,这个范围的标准就是国家宪法和法律。“法无明文授权即无权”是国家机关行使权力的基本准则。现行《法国宪法》序言第 3 条规定:“整个主权的本源主要是寄托于国民。任何团体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力。”所以,在法治国家,宪法是一切国家机关、社会团体和公民的最高行为准则,更是各个国家机关行使职权的法律依据。三是宪法规定对国家权力的限制。任何权力都有被滥用的可能,这是亘古不变的真理。对权力实施制约的方式主要有两种:一种是“以权利制约权利”,即通过人民对国家机构和国家工作人员的选举、质询、罢免等方式监督权力的行使,同时规定国家机关不得侵害公民权利和自由,公民享有知情权、参政权、议政权、选举权和罢免权,对立法有创制权和否决权;另一种是“以权力制约权力”,主要通过国家权力的分工和各权力行使主体之间的相互制约进行。这种以权力制约权力的理论起源于西方的分权与制衡学说。近代分权与制衡既是宪法确立的一项基本原则,又是配制国家权力的准则。这个原则不仅可以防止国家权力过分集中,防止个人专制与国家权力滥用,更重要的是能够保障公民权利的实现。孟德斯鸠断言,“政治自由只有在那些国家权力不被滥用的地方存在”。分权与制衡,即权力制约权力可以通过分权实现限权,从而使国家权力与公民权利之间有明确界限,将国家权力限定在宪法范围之内,不允许侵入公民权利领域,进而保障公民权利的实现。

[参 考 文 献]

- [1] 夏 勇. 人权概念起源[M]. 北京:中国政法大学出版社,2001.
- [2] 沈宗灵. 比较宪法研究——对八国宪法的比较研究[M]. 北京:北京大学出版社,2002.
- [3] 周 伟. 宪法基本权利司法救济研究[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2003.
- [4] 杨海昆. 跨入新世纪的中国宪法学[M]. 北京:中国人事出版社,2001.
- [5] 杨成铭. 人权法学[M]. 北京:中国方正出版社,2004.

(责任编辑 车 英)

Civil Rights and State Power in the Constitution

ZHANG Xiaoqin

(Law Department, 2nd Northwest Institute for Ethnic Minorities, Yinchuan 750021, Ningxia, China)

Biography: ZHANG Xiaoqin (1970-), female, Associate professor, Law Department, 2nd Northwest Institute for Ethnic Minorities, majoring in constitution.

Abstract: The core content and basic function of the Constitution is to confer and control state power, to affirm and safeguard civil rights. The Constitution confers and controls state power, affirms and safeguards human rights, which is the everlasting theme in the history of Constitution since ancient time. The theme has assumed fresh content and requirement in China's new era stressing on the rule of law to administer the country and respecting and safeguarding human rights. The civil rights are safeguarded through the control of the operation of state power, which is the kernel and ultimate goal of the socialist democracy and the rule of law.

Key words: civil rights; state power; constitution