

# 论紧急状态下公民基本权利救济机制的完善

李以庄

(重庆工商大学 政治与社会发展学院 重庆 400067)

[摘要] 紧急状态下为了公共利益、公共秩序的需要,国家享有必要的紧急权力,其中包括限制或剥夺公民基本权利的权力。由于紧急权力的超强势地位,其侵犯人权的危险极大地增加。为避免这种危险的发生和专制的出现,必须对紧急权力加以宪法和法律上的规制,建立紧急状态下的人权救济机制。

[关键词] 紧急状态;紧急权力;基本权利;人权救济

[中图分类号] D632 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)02-0062-05

紧急状态,是指发生或者即将发生特别重大突发事件,需要国家机关行使紧急权力予以控制、消除其社会危害和威胁时,有关国家机关按照宪法、法律规定的权限决定并宣布局部地区或者全国实行的一种临时性的严重危急状态<sup>[1]</sup>。在紧急状态下,为了保障公民的基本权利和社会公共利益,迅速恢复社会的正常状态,有必要赋予国家机关一定的紧急权力。国家既要保障公民的基本权利,又要保证紧急权力的有效行使,努力寻求二者之间的合理平衡。

## 一、紧急权力与公民基本权利的内涵

### 1. 紧急权力的含义及行使的必要性

紧急权力也称国家紧急权力、紧急权等,是指“为一国宪法、法律和法规所规定的,当出现了紧急危险局势时,由有关国家机关和个人依照宪法、法律和法规规定的范围、程序采取紧急对抗措施,以迅速恢复正常的宪法和法律秩序,最大限度地减少人民生命财产损失的特别权力。”<sup>[2]</sup>

由此可见,国家紧急权力是国家在宣布进入紧急状态之后所行使的一种不受民主宪政的分权原则和人权保障原则的一般限制的国家权力,其目的是通过必要的权力集中与人权克减来达到消灭危机、恢复国家正常秩序。它作为一种临时应变措施的权力,具有十分鲜明的特征:一是紧急权力是民主宪政国家在宪法规定之下,所做的有限度的权力扩张,其功能在于发生紧急状态时保护或重建正常的社会秩序,其行使应在宪法和法律的范畴内进

行。既有严格的界限限制,又有严格的期限限制。二是紧急权力是临时性、消极性和恢复性的,目的是消减危机,它只存在于危机之时,一旦危机消失,强制措施便随即终止<sup>[3]</sup>。

就一个民主国家来说,在平常时期应该遵循正常的宪政秩序,国家权力受到宪政和法律的严格限制,以最大限度地保障人权和巩固国权。但是,当人们力图长久维持正常秩序的目标受到威胁的时候,“这种受到严格限制的权力就已经适应不了危机管理的需要,因此,有必要对常态下的国家权力进行一些适当的调整,于是必然产生紧急权力。”例如,当外敌入侵的时候,当发生叛乱或不法暴乱的时候,当自然灾害的发生需要通过某种有效手段并采取迅速行动予以救治的时候,原有的完全依存于正常状态的政治运作模式便难以发挥效率,并有可能贻误时机,使政府无法应对危机,必须要由《宪法》赋予国家克服危机恢复秩序的特定的紧急权力。

### 2. 公民基本权力的含义和种类

公民的基本权利也称宪法权利,是指由宪法所确认的以国家强制力保障实施的公民在社会、政治、经济、文化等方面不可缺少的权利。公民的基本权利是一个人格独立而又尊严的公民正常生活所必需的主要权利,这些权利是公民在国家的政治、经济、文化生活中的地位的法律确认和表现,是公民其他普通权利的根基,一个公民缺少基本权利

\* [收稿日期] 2008-02-21

[作者简介] 李以庄(1963-),女,四川省人,重庆工商大学政治与社会发展学院,副教授。

中的任何一项权利,其主体资格就不完整<sup>[4]</sup>。因此缺少其中任何一项基本权利,其他的权利都会受到威胁或损害,甚至导致整个权利体系的崩溃。

公民基本权利实质上体现的是公民与国家、政府的关系。什么政权承认和保障什么权利;它们是对国家和政府权力的制约,是一种遏制强权和维持政权的方法与设施;公民的基本权利对国家来说就是必尽的义务,所以说保护公民的基本权利是国家和政府的基本义务和责任。

我国宪法赋予公民的基本权利主要可以划分为三大方面,即个人权利、政治权利、社会权利。其中的个人权利是涵盖了生命权、人格权和自由权在内的最为基本的权利,一般不得受到国家干预。而政治权利和社会权利因其产生和存在的基础受制于公权力,因此可以受到国家权力的干预。

### 3. 紧急权力与公民基本权利之间的关系

紧急状态是涉及人民的生命和财产安全的高度危险事态。为了迅速、有效地制止危险事态蔓延,最大限度地维护社会秩序,国家机关、特别是国家行政机关必须采取紧急措施,组织力量平息紧急事态,保护人民的生命财产安全。国家紧急权力的行使虽然具有合法性和正当性,但其行使毫无疑问会超越宪法关于国家权力限制的界限,相应的必然会突破对公民基本权利保护的界限,构成对公民权利的侵犯。因为国家权力来自于人民授予,凡是宪法未对国家权力进行规范的部分均应视为人民自己保留的“权利”,也就是人民的权利。宪法为国家权力与公民权利之间划定了一条界限,只有当国家权力与公民权利在宪法规范下保持一种合理适当的均衡,才是真正意义上的民主宪政。当国家紧急权力行使的时候,国家权力就放弃对宪法相关规范程序地遵守,往往突破宪法的界限。国家权力跨越范围越多,对公民权利侵犯的程度愈深,公民权利的范围也就随之愈狭。因此国家权力与公民权利之间存在着一种互为消长的对立关系。

紧急状态下国家如果不行使紧急权力,公民基本权利就没有保障;如果紧急权力的行使不纳入法制轨道,公民基本权利会更加没有保障。紧急状态法律制度正是力图从制度上最大程度的减小国家生存与人权保障之间的内在紧张关系,使紧急状态下的国家利益与个人利益能够得到最大的和谐共存。因此国家紧急权的行使必须受到实体与程序方面的严格规范,对公民自由和人权的限制有一定的底线。这样才能使紧急权力与公民基本权利克减都符合宪政的精神。

### 4. 紧急状态下容易被侵犯的公民基本权利

在国家机关行使紧急权力的过程中,紧急权力极易运用不当或是滥用实施,政府相关部门极有可能采取没有法律依据的甚至同法律抵触的措施,随意限制公民基本权利,给公民造成不必要的侵害。在紧急状态下,容易被侵犯的公民基本权利主要包括生命权、知情权、财产权和人身自由权等。

(1)生命权。生命是每一个人得以生存和发展的最基本的前提和条件,因此,生命权是每个人固有的或者说是天然的权利。《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条第 1 款规定:“人人有固有的生命权。这个权利应受法律保护。不得任意剥夺任何人的生命”。紧急状态之所以“紧急”,是因为人们的生命安全普遍受到了极大的威胁,个人通过正常秩序时期的方式已经无法有效的保障自己的这一权利。因此在紧急状态时期,普通公民的生命权显得比平时更突出、更重要,也更脆弱。如果此时国家行政机关没有依法履行职责,迅速采取及时、有效的紧急措施,公民的生命权必然受到侵害。

(2)知情权。《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》等国际公约都有关于知情权的表述,其核心内容是:公民有接受、传递信息和思想的权利。紧急状态知情权就是指在紧急状态下,政府应建立健全信息公开制度,并能够使全社会和广大公众迅速、及时、准确地了解突发危机局势的真相以及相关消息。这不仅有助于动员全社会成员万众一心、同舟共济,自觉投入到处置和应对突发事件的行动中,自觉维护整体利益。还有利于减少因信息闭塞而造成的不必要的损失,有利于遏止谣言的传播,最大限度地稳定人心,维护社会安定。但是,在重大自然灾害、疾病疫情、恐怖侵袭等紧急情况面前,各级政府机构及其工作人员出于对自身政绩等方面的考虑,极易垄断封锁或推迟紧急信息的发布、歪曲或修改紧急信息的内容,侵犯公民的知情权。

(3)财产权。几乎任何紧急情况的发生都不同程度的与公民的财产发生联系。尤其是当紧急情况的产生是源于公民财产自身时,行政机关采取的紧急措施必然要针对该财产而进行,这样就使紧急权力的行使与公民财产发生千丝万缕的联系。例如,禽流感爆发时,国家必然将对一个地区或范围内的感染禽类采取集体屠宰的措施,而这一措施自然会对公民的财产权造成危害。

(4)人身自由权。非典时期,为了控制病毒的迅速蔓延,我国许多地方政府都采取了有效措施对

感染 SARS 的病人或疑似病人进行强制隔离。在采取这些隔离措施时,全国各地不同程度的出现过对公民人身自由限制不合理的、甚至不合法的情况。

## 二、紧急状态下公民基本权利的救济

### 1. 公民权利救济的立法依据

“人们制定宪法的目的在于保障人权,因而宪法规范本身是否含有人权方面的内容及其运作,是否以保障人权为依归是人们崇尚宪法,认同宪法并希望别人也对宪法加以认同的首要价值目标。”<sup>[5]</sup> 宪政的根本目的在于通过分权实现对公民个人权利与自由的保障。法律的生命在于实施,宪法也不例外。依据“有权利必有救济”的原则,宪法应当司法化,这样才能使其不仅仅是“公民权利的保障书”,而且为保障公民的基本权利提供切实的救济。国家的一切权力来自于人民,都是社会成员赋予的,因此,社会的一切权力归根结底属于人民,当人民的权利被损害时,国家有义务为其提供救济。

### 2. 公民权利救济的基本途径

(1) 立法机关在紧急状态时期所制定规范性文件的违宪审查

在紧急状态下,一个合宪合法的规范性法律文件将取得良好的效果,有助于提高应对紧急状态的效率;一个违宪违法的规范性法律文件则可能带来无数个违宪违法的行为,造成恶劣的效果,侵犯公民的合法权益。有必要依据《行政诉讼法》、《立法法》等对这些规范性法律文件进行审查。我国目前的请求审查及具体审查的程序在操作性上还有欠缺,还需要对请求权的主体要件、案件的性质构成、审查主体及其权限、审查结果的效力等问题作进一步的明确。

### (2) 司法机关的事后救济

公民基本权利的司法救济就是指司法机关通过各种诉讼途径,对侵犯宪法规定的公民基本权利的行为给予否定性评价或者制裁,从而使公民的基本权利得以恢复行使或得到等价补偿或赔偿<sup>[6]</sup>。

当紧急权力的行使侵害了公民的基本权利,尤其是那些国内法和国际法所明确规定的不可克减的基本权利时,相对人可依据法律的规定提起行政诉讼,寻求司法救济;虽然紧急状态决定本身由于高度的政治性而不具有可诉性,但是,在紧急状态决定做出后国家所行使的具体紧急权力则属于纯粹的法律行为,具有可诉性,相对人可以寻求司法救济。从分权制约的角度来看,司法机关在紧急状态下对政府行使紧急权力的监督可以说是公民权

利保障的最后途径,也是最有效的救济途径,因此,紧急状态下的对政府紧急权力行使的司法审查机制是必不可少的,它是人权保障的重要途径。

### (3) 损失补偿与损害赔偿

在政府处理各种突发事件时,行政机关采取一些紧急行动,如一些临时性的征用等强制措施,这对于公共利益是非常必要的,但对一些公民的合法权益受到的特别限制或损害,应作出公正合理的补偿。第四次宪法修正案作了明确规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯……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”。

紧急强制措施的实施如果违法造成相对人合法权益损害的,受害人可以依照《国家赔偿法》的规定请求国家赔偿。当然,公民不可能在每项人身权或财产权受到侵害时都有权提起国家赔偿,而只能是在国家紧急权被违法滥用并且侵害了公民、法人或其他组织的那些不可克减的基本权利时,才可以请求国家赔偿。只有这样才可以实现紧急状态法律制度所要实现的目标——维护国家和社会整体安全,与最大限度地保护公民不可剥夺和限制的基本权达到和谐的统一<sup>[7]</sup>。

国家赔偿适用于违法引起紧急状态的情形,或者紧急状态的引起虽然合法,但却违法采用紧急对抗措施的情形;国家补偿适用于紧急状态的引起和对抗措施的运用都属合法,但还是侵害了公民权利的情形。国家赔偿和国家补偿有助于保障公民基本权利受到侵害后的救济。

目前,我国虽然存在单行法规中对有关紧急情况时国家赔偿和补偿的规定,但是并不具体,缺乏可操作性。如防洪法第7条第3款规定:各级人民政府应当对蓄滞洪区予以扶持;蓄滞洪后,应当依照国家政策予以补偿或者救助。但是,却缺乏对这种补偿的程序以及标准的明确规定,这种情况就在一定程度上限制了公民寻求救济的权利。因此做好我国的紧急状态下公民基本权利救济还必须从完善立法开始,才能治本。

## 三、公民基本权利救济机制的完善

### 1. 完善宪法规定并制定《紧急状态法》

#### (1) 修订宪法

实现对公民基本权利保障最低标准的完善。在宪法中确立公民基本权利的最低标准是使公民基本权利在紧急状态下获得保障的基本前提条件。在今后的修宪中应当根据我国的具体国情,参照国际通行做法,制订我国的最低人权保障标准。

《公民权利和政治权利国际公约》列举出了国家在紧急状态之下不能克减的权利。这些权利可以分为两大类。一类是生命权、免遭酷刑及奴役的权利。这些权利是维护人的尊严、价值所必不可少的。另一类是即使在紧急状态之下也不应当受影响的权利,包括言论自由、信仰自由等。公约中规定不得限制的公民基本权利条款的目的是为了保障公民的人权和自由免受专横政府的破坏,为保障人权划定一个明确的底线,我国在制定《紧急状态法》的时候,也应当列举出哪一些公民权利是在任何情况下都不能限制而必须和正常状态时一样应当给予保护的。

### (2) 制定统一的紧急状态法

危机事件种类繁多,各种危机事件虽然在处理机制上存在着这样那样的差异,但是在危急事件所具有的基本属性是相同的,存在着一定的共性。我们应当通过立法,形成一个较为系统、完备的紧急状态法律体系,消除现有法律规范之间的冲突和矛盾。这一法律体系可由以下几个部分构成:第一,宪法是紧急状态法律体系的基础。我国目前的宪法修正案已经明确规定了紧急状态制度,通过进一步的完善,可以为紧急状态立法打下基础。第二,制定一部《紧急状态法》。这是目前所缺乏的,而这样一部《紧急状态法》也是紧急状态法律体系的核心。在《紧急状态法》中,应当以宪法为依据,修订现有的或制定一系列相关法律对紧急状态的基本法律制度做出比较系统、完备和明确的规定,以形成一个统一协调的法律体系,包括:戒严法、战争状态法、灾害应急法(如公共卫生应急法、破坏性地震应急法、核事故应急法、防洪应急法、环境气象灾害应急法,等等)。

### 2 全面规范紧急权力的行使

孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”<sup>[8]</sup>现代法治不允许法律不加限制地交给政府一张空白支票,让政府在紧急状态下自己去任意确定行使何种权力。因此必须要通过法律,全面规范紧急权力。

#### (1) 明确紧急权力行使的条件

为了严格规范在紧急状态时期政府行使紧急权力,我国法律应该为紧急权力的行使设定一定的条件:1)存在明确无误的紧急危险。2)只能由法定有权机关或有权机关依法委托的其他机关、组织行使。无权机关确有必要行使了紧急权力,事后应由有权机关确认有效。3)紧急权力的行使必须依

照有关法律规定的特别程序。4)紧急措施应当适当,对明显可以不予限制或侵犯的公民基本权利不得限制或侵犯<sup>[9]</sup>。

#### (2) 明确政府行使紧急行政权的程序

在紧急状态下,政府紧急行政权是无所不在,无时不在。为防止紧急行政权游离于法治之外而成为侵犯人权的因素,必须明确政府行使紧急行政权的程序。比如在启动程序阶段,紧急状态的宣布程序分别由行政机关行使请求权、由全国人大常委会行使决定权和由国家主席行使宣布权。在行政紧急处置程序阶段,全国人大及其常委会可通过法律或决议的方式授权国务院在出现明确无误的紧急状态下,可以规定与现有法律相抵触的非常紧急立法措施。在行政紧急权力的结束程序阶段,也应遵循前述紧急状态的认定和宣告程序,及时宣告行政紧急权力结束,恢复社会的常态管理<sup>[10]</sup>。

#### (3) 规范紧急自由裁量权

现代行政的一大趋势是自由裁量机会骤增,任何国家都必须给行政机关一定的自由裁量权,在紧急状态下就更是如此。许多事情必须留给行政机关或行政人员去酌情处理,规定得过死既不可能,又是有害的。但防止紧急自由裁量权滥用,需要:1)明确政府行使紧急行政权的目的;2)规定紧急自由裁量权行使的条件;3)明确规定紧急自由裁量权的合理性标准,如比例原则、平等原则等;4)赋予司法机关对自由裁量的合理审查权<sup>[11]</sup>。

### 3 完善宪法的公民基本权利保障模式

完善宪法的公民基本权利保障模式,有利于为紧急状态下公民基本权利之保障提供充分的司法救济途径。公民只有在受到侵害后得到救济才谈得上拥有权利。为此,只有对公民权利的救济制度作详细明确的规制,确保公民的基本权利在受到侵犯后能通过有效的机制得到救济,才能真正达到保障公民权利的目的。

#### (1) 强化现行宪法中已有的宪法解释监督机制

在人大下设立宪法监督委员会负责经常解释监督宪法。解释宪法很重要,全国人大常委会会有解释宪法和法律的权力,但是,全国人大常委会似乎并没有经常行使这项权力,其行使解释权方面能够找到的事例并不多。无论是全国人大还是全国人大常委会,它们作为我国的最高国家权力机关,都承担着极其繁重的任务。我国正处于社会转型时期,立法和监督任务非常繁重,不专设一个机构是难以承担起日常护宪的重任的。

#### (2) 设立宪法法院

一般而言,在西方国家任何公民认为某项法律侵犯了宪法所规定的基本权利后,均可向宪法法院提出补救办法。宪法诉讼制度是现代宪政发达的国家为保障公民宪法基本权利受到侵害后获得救济进而提高公民的宪法意识,维护宪法的至上地位而建立的一种诉讼制度。建立宪法诉讼制度有助于改变日常生活中的“宪法是软法,民法、刑法是硬法”“不怕违宪,只怕违法”等现象<sup>[12]</sup>。同时,通过权利救济,可以对一切侵害公民基本权利的行为进行及时审查、制裁,从而制止和纠正权力的违宪现象,促使国家权力严格按照宪法规定的轨道有序运作。当公民基本权利受到侵害而无法通过法律获得救济时,可以诉诸宪法法院,以保证公民司法救济权的充分实现。

#### 4. 加强对紧急状态下公民的知情权的规定和保护

##### (1) 知情权入宪及入紧急状态法

目前知情权在我国宪法中还只是一项隐含权,作为一项重要的基本人权,随着民主法制的完善和市场经济的发展,它理应得到宪法的认可与保障。并且应该在紧急状态法中有专门的条款来规定。紧急状态下公民知情权的规定,从内容上看,不仅应该包括了解相关紧急局势的信息的权利,还应该包括了解行使行政紧急权的主体、权限和范围,了解紧急措施的标准、对象、范围、紧急状态下违法行为的责任以及权利受到侵害时的救济的手段、途径等诸多内容。

##### (2) 知情权的程序保护

如果说在紧急状态下,政府信息公开是从实体内容上来保障公民知情权的话,那么,政府依照程序行使紧急权就是从程序规制上来捍卫公民的知情权。考察西方国家程序制度设计的经验,有两个与知情权密切相关的程序是必须要重视的。

其一,告知权利程序。紧急状态时期,政府实施紧急权力时,应该将权利救济途径告知行政相对人。其二,听证程序。即公民可以通过听证会实现知情权和申辩权。在紧急状态下,鉴于形势的刻不容缓,此程序可以简化甚至省略。但是,笔者认为在紧急状态宣告结束以后,政府仍可以采取听证的形式,来争得公民对紧急状态时期政府行政行为的意见或建议。这不仅有利于政府树立良好的公众形象,更有利于政府积累应对紧急状态的相关经验。

#### [参考文献]

- [1] 汪永清. 紧急状态法律制度 [EB/OL]. 中国人大网, 2005. 2. 28.
- [2] 徐高, 莫纪宏. 外国紧急状态法律制度 [M]. 法律出版社, 1994. 68.
- [3] 马德怀. 应激反应的法律思考——“非典”法律问题研究 [M]. 中国政法大学出版社, 2004. 3. 241.
- [4] 谢鹏程. 公民的基本权利 [M]. 中国社会科学出版社, 1999. 7. 35 - 36.
- [5] 肖北庚. 现代宪政价值及其构建 [J]. 中南工业大学学报, 2002, (3).
- [6] 张永辉. 公民基本权利的司法救济 [J]. 华北水利水电学院学报, 2005, (2): 83.
- [7] 赵颖. 紧急状态下的公民基本权利保障与救济 [J]. 行政与法, 2004, (9): 41.
- [8] (法)孟德斯鸠. 论法的精神 [M]. 商务印书馆, 1961. 154.
- [9] 张文楚, 李鸣凤. 紧急状态及紧急权力的探讨 [J]. 科技与法律, 2005, (3): 59, 108.
- [10] 邹焕聪, 吴华长. 试论行政紧急权力的程序控制 [J]. 十堰职业技术学院学报, 2006, (3): 48, 65.
- [11] 熊瑛. 紧急状态立法的双重价值及其矛盾的平衡 [J]. 探索, 2006, (1): 164.
- [12] 李晓明. 宪政视角下的公民基本权利 [J]. 学术交流, 2006, (2): 42.

(责任编辑:杨睿)

## On Perfecting Relief Mechanism of Basic Rights of a Citizen Under the Urgent Situation

LI Yi - zhuang

(School of Politics and Social Development, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Under urgent situation, Chinese Government has necessary urgent rights, including restricting or removal of basic rights of citizens, in order to protect public interests and public order. Because of super-strong position of urgent rights, human rights violation risk is increased largely. In order to avoid this risk and dictatorship, the urgent rights must be restricted and regulated by constitution so that human rights relief mechanism under urgent situation must be established.

**Keywords:** urgent situation; urgent power; basic rights; human rights relief