

# 论国家权力对公民权利的保障

张晓琴

(北方民族大学 法学院,宁夏 银川 750021)

**摘要:** 从本源上看,宪法上公民权利的母体性和社会性决定既要求国家权力保障其实现,又要求其自身能有效对抗国家权力的不法侵犯;而国家权力的扩张性决定其在行使中可能侵犯公民权利。为了防止国家权力滥用,侵犯公民权利,必须对国家权力进行有效限制,使其始终以公民权利保障为出发点和归宿点,通过二者的良性协调实现宪法和宪政。公民宪法意识决定一个国家的宪政命运,增强公民宪法意识是实现国家权力、保障公民权利的基础,也是推动民主法制建设的必由之路。

**关键词:** 国家权力;公民权利;宪法意识;母体性;社会性

**中图分类号:** D034.5      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1001-5744(2009)02-0098-05

从国家权力与公民权利关系看,公民权利第一,国家权力第二。公民享有宪法上的权利是公民本应享有的最起码的母体性权利,是人权宪法化的结果。而国家权力来源于公民权利,是公民基于维护自身利益和自由的需求,依法让出部分权利和自由从而形成国家权力。没有公民权利,国家权力就失去存在的根源;同样,没有国家权力,公民权利就得不到有效保障。但是,因为各种原因,国家权力不可能自发地、自觉地维护公民权利,相反,国家权力在行使中因为滥用可能侵犯公民权利,二者之间发生矛盾和冲突,产生不和谐现象,严重影响宪法实施和国家民主与法制进程。实现国家权力对公民权利的保障,必须从增强公民宪法意识入手,使广大公民认识到通过规范国家权力行使,保障公民权利实现,才能最终实现国家权力与公民权利的协调性。

## 一 国家权力保障公民权利的依据

公民权利与国家权力之间的对立统一关系是宪法的精髓,也是国家权力保障公民权利的依据。公民权利是国家权力的本源,也是国家权力产生的目的;而公民权利的实现则需要国家权力的保障。

### (一) 公民权利是国家权力的基础

公民权利主要是指由一个国家宪法确认并保障的、对公民而言最主要的权利,是人权在一定条件下

的宪法化。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。从本源讲,人权是人作为人所应当享有的权利,不是任何外界的恩赐;否认人权就是否认做人的权利,没有人权就失去了做人的资格<sup>[1]</sup>。人权同时具有法律性质和道德性质,就是说人权既是法律权利,也是道德权利。从其道德属性来说,人权就是人作为人应当享有的、不可由他人非法、无理剥夺,也不可由本人转让的权利,是做人的权利<sup>[2]</sup>。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。这种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、自由等自己做或不做,以及要求他人做或不做某种行为的一种宪法资格,是由宪法确认、并以国家强制力保障实施的个人在社会政治、经济和文化等方面不可缺少的权利。对于哪些权利应当由宪法规定并保障,则受一个国家社会发展条件和政治状态等多种因素的影响。各国都是从权利(或人权)中慎重挑选出部分内容写入宪法,形成公民权利,这些权利在一国权利体系中处于核心地位,反

收稿日期: 2008-12-05

基金项目: 2006年宁夏社会科学规划项目(06NXZCFX03)

作者简介: 张晓琴(1970—),女,宁夏固原人,北方民族大学法学院副教授,主要从事宪法学研究。

映其根本性、基础性和主要性特点。

国家权力指依法由公共机关及其附属组织掌握和运用的那部分社会权利。国家权力是阶级社会的产物,也是阶级斗争的主要目的。但是,从本源讲,国家权力是人民共同意志的产物,是公众授权的结果,“政府的正当权力,则得自被统治者的同意”<sup>[3]</sup>。宪政最终的关怀是人权,其主要的目的在于保障人的基本权利免遭政府权力的侵害。因此,建立有限政府是人权保障的需要<sup>[4]</sup>。正如日本宪法学家芦部信喜所言,对于国家统治机构的组织和授权的组织规范,虽然是宪法不可或缺的规范要素,但是它的存在归根结底是为了服务于人权规范。将自由和权利加以实在法化的宪法规范是构成宪法核心的一种根本规范,而支撑这种根本规范的核心价值是人的基本权利不可侵犯原则,即个人尊严的原理<sup>[5]</sup>,是人民为了很好地行使主权,为了使公民权利得到保障,通过宪法和法律让渡一部分手中的权力形成国家权力。在现代社会,人民通过民主选举将自己的主权委托给依法成立的各类国家机关,由国家机关依法行使职权。从这一点看,国家机关及其公职人员的职权只是义务。任何民主国家都承认,国家权力来自人民的授予。马克思在评价巴黎公社时,曾经高度赞扬公社领导是人民的公仆。我国现行宪法第二条规定:“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”。现行法国宪法序言第3条规定:“整个主权的本源主要寄托于国民,任何团体、任何个人都不得行使主权者所未明白授予的权力”。现行的意大利宪法第1条规定:“主权属于人民,由人民在宪法所规定的形式和范围内实现之”。瑞典宪法第1条也规定:“瑞典的一切政府权力来自人民”。国家权力是基于保障公民权利而产生的,这决定了其“公共性”特征,也使其具有存在的合法性依据。无论从历史的逻辑还是从政治的逻辑来看,确认和保障人权都是宪法的首要内容和核心所在,宪政制度的有关规定从根本上讲应该服务于人权保障<sup>[6]</sup>。

## (二) 规范国家权力是保障公民权利的需要

公民权利不仅需要法律认可,更需要国家权力的保障,没有国家权力,公民权利无法成为公民权利,一旦遭到侵犯,也无法得到足够的保护与救济。并且,国家拥有公民不具有的强力,使公民权利可能受到国家的侵犯。在公民权利受到的各种侵犯中,后果最为严重的是国家权力滥用造成的侵犯。虽然从国家权力与公民权利关系来说,公民权利高于国家权力,但是在社会实际运作中,国家才是真正的绝

对优势拥有者,国家拥有任何个别公民都无法拥有的强制力,国家机关或者官员不当行使国家权力或者拒绝履行国家对公民的义务会导致对公民权利的侵犯。“不管是谁,只要他拥有一点统治别人的权力,如果这种权力不受监控的话,他就会在某些时候滥用权力。而为了获得对权力的垄断,他会不择手段地清除可能的竞争者或者潜在的障碍者,哪怕是微不足道的”<sup>[7]</sup>。所以,“对公民权利的侵犯主要来源于国家的公权力,其不仅包括立法权,也包括执法权”<sup>[8]</sup>。规范国家权力,保障其对公民权利的实现,要通过各项制度的设计来监督和限制国家权力的行使。

一是公民权利制约国家权力。公民权利是人固有的、被宪法确认的权利,“法不禁止则自由”;而国家权力是人民通过宪法和法律赋予的,是有限的,“法无授权则无权”,国家权力的行使以不减损、不侵犯公民权利为底线。公民权利要能对抗和监督国家权力。我国宪法第四十一条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”权力在行使过程中如果确实是为民谋利的,人民会拥护权力的行使。相反,如果权力行使不当,侵犯人民权利,使社会不稳定,经济下滑,人民各项权利得不到保障,人民就可以通过监督,甚至革命等手段收回权力。

二是法律制度监督国家权力。以法律制约权力,即国家权力应当接受法律的约束。统治者应该以正式公布的和被接受的法律,而不是以临时的命令和未决定的决议来进行统治……政府所有的一切权力,既然只是为社会谋福利,因而不应该是专断的和凭一时高兴的,而是应该根据既定的和正式公布的法律来行使<sup>[9]</sup>。通过法律规定国家权力的主体、内容、行使方式等,防止国家权力膨胀和滥用对公民权利造成践踏。

三是权力监督权力。国家权力的有限性意味着其在运行上必须遵循权力分立与权力制约原则,通过设置国家不同权力主体依法行使职权、相互监督、彼此制约的权力运行制度,防止专制和腐败对公民权利造成侵犯。权力具有自我扩张性,“越是有权力,就越是拼命想取得(更多的)权力;正因为有了许多,所以要求占有一切”<sup>[10]</sup>。不受限制的权力必然导致权力的滥用和扩张,其结果必然是公民权利的缩减和侵犯。因此,必须通过国家权力的分立与限定,特别是运行上的限制来保障公民权利。西方国家通过三权分立下的立法权、行政权和司法权

的相互制约进行权力监督；我国人民代表大会制度下，人大代表受选民的监督，即立法权受公民的监督；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，最终实现权力对权力的监督。

四是限制公民权利。社会资源的有限性决定不同利益主体之间会存在冲突，即公民在行使自己权利时可能侵犯他人权利和国家利益。宪法规范通过对公民权利的限制既实现对各利益主体的平衡，又实现对公民权利的保障。如保加利亚宪法第9条第2款规定：“各项权利和自由不得用于危害公共利益”。我国宪法第五十一条规定：“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”。

## 二 国家权力保障公民权利的方式

近几年来，我国公民权利保障取得了很大成就，但是由于诸多因素的客观存在，在实践中仍然存在侵犯公民权利的现象。对公民权利的侵害既有来自国家的，也有来自其他主体的，但是国家权力行使不当对公民权利的侵害结果是最为严重的，“乙肝歧视案”（大学毕业两年的安徽青年张先著，2003年夏天报考当地公务员，笔试和面试成绩居各考生之首，因查出感染了乙肝病毒而被拒之于考核程序之外。于是，张把芜湖市人事局告上法院，该案称“乙肝歧视案”）和“孙志刚案”（武汉青年孙志刚在广州打工期间，因为没有暂住证被广州警方查出。在收容期间，警察指使8名收治人员对其两度轮番殴打致死。简称“孙治刚案”）就是典型的国家权力侵犯公民权利的事例。因此，规范立法权、行政权和司法权对公民权利保障的方式，是实现国家权力保障公民权利的关键。

### （一）立法保护

公民权利的实现最主要的是要凭借具体法律的规定，即把公民权利普通法律化。由于公民权利本身的笼统性和抽象性，决定其很难直接操作实现，宪法的非诉化现状，也使得公民权利不能通过法院的直接审判来维护。所以，公民的宪法权利还要通过其下位立法而具体化为普通法律权利，该法律权利得到实现，公民的宪法权利也就间接实现了。比如宪法规定公民有选举权和被选举权，下位的选举法具体规定公民如何行使这些选举权，刑法还通过规定构成破坏选举罪的有关刑事制裁来保障公民选举权的实现；宪法规定公民有人身自由权，刑事诉讼法则规定拘留、逮捕的条件，刑法还规定侵犯公民人身权罪等来保障人身权的实现；宪法规定公民的财产

权，民法则规定债权、物权、知识产权，刑法又通过规定侵犯财产罪等使公民财产权的保护可以具体操作。立法对于公民权利的保障是基础，立法机关如何很好行使立法权是关键。在我国的目前权利保障体制下，公民权利只有通过具体化为普通法权利的，其受到侵犯时，才可以间接地通过普通法的诉讼来进行救济。但是，如果公民权利只有宪法规定而没有被具体化为普通法律权利，其在遭受侵害时可能会因为宪法条款在司法中的非直接效力使公民权利得不到救济。

立法机关在行使立法权保障公民权利时要特别注意以下几点：（1）要坚持“以人为本”和反映民意的立法理念，及时制定出各种高质量的保障公民权利的法律。（2）要在立法工作中，坚持宪法原则，防止立法权侵犯公民平等权利的现象发生。（3）要扩大立法范围，使宪法规定的公民权利尽可能有普通法依据，避免公民的宪法权利因无普通法的规定而无法救济。（4）要提高立法质量，普通法必须为人们提供一个明确的判断标准和很强的操作程序，否则就谈不上是规范。

### （二）行政保护

行政权的行使过程会涉及各方面的行政事务，这些行政事务都与老百姓的利益紧密相连，对公民权利的实现有着具体作用。行政权的强制特点使其在行使中可能对公民造成利益损失和权利侵害，“孙志刚案”反映了执法权力对公民人身权利的侵害。并且，抽象行政行为具有普遍约束力和反复适用性，如果对公民权利侵害成为现实，其危害结果非常严重。所以，行政主体在行使职权时既要发挥行政权对公共事务组织和管理职能，又要防止其对公民权利的侵害。这就要求行政主体依法行政，提高执政能力。（1）合法行政。行政机关实施行政管理时应当依照宪法、法律和法规、规章的规定，法律没有明确规定的，不得擅自作出行政处罚和行政强制等影响公民合法权益的决定。（2）合理行政。要求行政机关在执法时忠于法律精神，不能感情用权。（3）高效行政。行政机关在实施行政管理中遵循法定时限，考虑民众利益，给民众尽可能多的方便。（4）诚信行政。行政机关在行政工作中遵守诚实信用原则，自己对民众的允诺按时兑现，向民众公布的相关信息要全面、准确、真实，力争成为老百姓心目中的诚信政府。（5）责任行政。行政机关必须建立自己内部的责任追究制度，对于行政机关要求其承担违法或不当行使职权的法律责任。

### （三）司法保障

在权利的保障中，能对违反宪法、法律，侵犯公

民权利的行为进行追究从而给予权利救济的权利才能称之为权利,公民权利也不例外,而司法救济则是最主要、也是最有力的手段。对于公民权利的国家司法救济既有行政诉讼方式,也有民事诉讼和刑事诉讼救济的方式。这些普通的司法救济公民权利的方式,世界各国都有完善的制度,我国同样也有相关完善制度。但是,对于公民权利的救济方式中,还应当有宪法诉讼。根据我国实际,一种方法是建立把宪法上的公民权利条款引入普通人民法院的审判实践的宪法诉讼制度。这种方式只能适用于公民宪法权利没有被普通法具体化,而这些宪法权利又被侵害时,由人民法院根据法定职责和特定程序,以宪法为依据对侵犯公民权利的行为进行追究责任。这是公民权利最终性的司法救济途径,有其合宪性、正当性和必要性。宪法是法,并且是公民权利的保障书,宪法确认的公民权利也是公民在法律上的权利,和其他普通权利一样,公民权利被侵害时,在特定情况下应该通过宪法诉讼给予救济。另一种方式是设立专门的宪法法院的宪法诉讼制度。宪法法院享有审理公民个人或者公民团体提出的要求保护宪法所规定的权利和自由的宪法诉愿的权利,表明宪法保障个人的权利和自由,赋予宪法法院来保护公民个人所享有的宪法权利和自由,一方面可以加强对公民宪法权利和自由的保护,另一方面,也可以将公民个人的宪法权利和自由保护问题上升到宪法问题的高度予以重视<sup>[1]</sup>。

### 三 公民宪法意识是国家权力保障公民权利的基础

宪法规定公民权利的范围和内容,为公民实现自己利益的最大化提供宪法依据,也为公民正确实施自己行为提供法律准则,这样首先使公民权利内部避免冲突和侵犯。同时,宪法规范国家权力主体、内容和行使方式,使国家权力受到限制,避免权力行使中的不规范对公民权利的侵犯,最终实现公民权利与国家权力之间的协调。宪法意识是宪法实现的基本环节,也是实现公民权利、国家权力及二者之间协调的基础,增强公民宪法意识是实现国家权力保障公民权利的核心基础。

宪法意识是人们关于宪法现象的心理活动,是社会意识的一种具体表现形式,是人们对宪法思想、观点、知识和心理的综合反映,包括人们对于宪法知识和基本原理的掌握、宪法地位和功能的认识程度、对基本权利义务和行使状况的感受等。公民的宪法意识直接关系到宪法文化的形成,而在一个国家公民中占主导地位的宪法文化往往决定一个国家的宪

政命运。一般情况下,公民宪政意识差、宪法文化层次低,宪法的制定及实际运行情况就会越差。反之,公民的宪法意识好、宪法文化层次高,宪法的制定及其实际运行状况就会越好。

当前,无论是全国公民的宪法意识水平,还是部分地区公民宪法意识水平都是喜忧参半,特别是地处西部的部分省区公民宪法意识水平比较低。笔者于2006—2007年在宁夏进行的关于“宁夏公民宪法意识”的调查中,一项关于宪法的作用是什么的多项选择中,排在前三项的分别是:“保障公民权利”占76.6%，“规范国家权力”占74.4%，“确认公民权利”占65.6%。这一结果说明宁夏公民宪法意识水平与原来的调查比较,有一定提高,对于宪法核心作用掌握得比较好。但是,在关于对各级国家机关保护公民基本权利和自由的情况满意度的调查中,选项排在前三位的分别是:“不太满意”占31.3%，“比较满意”占25.4%，“不满意”占19.1%。同样在对我国公民行使民主权利,参与政治、经济和社会生活的状况是否满意的调查中,排在前三位的是:“不太满意”占27.5%，“比较满意”占26.5%，“不满意”占16.8%。这两项调查结果显示,从理论上讲国家权力属于人民,公民权利是第一位的,国家权力是公民权利的派生权利,是基于保障公民权利实现而产生的。但在现实中,公民的感受远非如此。其原因有公民对自己权利和自由的理解存在偏差,但主要原因还是国家机关及其工作人员对于自己的权力理解不彻底,工作中对保障公民权利的义务没有很好履行。同样,在影响我国宪法作用的因素调查中,排在前三位的是:“宪法意识不强”占65.4%，“宪法宣传不够”占62%，“宪法政治性太强”占47.4%。大部分公民认为,宪法作用没有发挥的主要原因是公民宪法意识不强。通过几年前我国学者对全国公民宪法意识调查和本人2007年对宁夏公民宪法意识调查统计分析,可以得出一个初步而基本的结论:当前我国公民宪法意识水平比较低,既影响我国宪法的实施和权威的树立,也阻碍宪法规范国家权力和保障公民权利这一宪法核心作用的发挥,增强公民宪法意识刻不容缓。

(一)国家机关工作人员通过学习宪法和法律,树立契约意识和服务意识

宪法是规范国家权力和保障公民权利的法典,国家机关工作人员,特别是领导干部要认真学习宪法,学习宪法文本,学习有关的法律和文件,了解宪法的作用和重要意义。要理论联系实际,掌握宪法的内容和基本精神,克服轻视法律和重人治的思想,遇到事情要依法办理。明确宪法和法律是一种契

约,是经过社会全体成员同意的、管理社会事务和约束人们行为的规范,它对于所有契约者都具有约束力,这种契约意识是每个国家机关工作人员必须具有的宪法意识。宪法作为人民让渡权利的契约,其实质是人民就如何组成国家权力而缔结的总契约。国家机关及其工作人员以宪法规定的契约原则行使职权,才能真正树立为人民服务的意识。

## (二) 加强普及宪法的宣传和学习,树立主人翁意识

要采取各种形式普及宪法,不断进行以宪法为核心的普法教育,召开各种座谈会、纪念会,通过媒体进行宣传,组织社会各界人士学习宪法相关内容,通过典型事例组织学习宪法,使广大群众懂得宪法不是与自己无关,而是密切相连。国家权力来源于人民主权,是人民主权通过宪法和法律的规定授予的。人民的意志集中体现在国家的宪法和法律之中,特别是在宪法之中。任何组织和个人不得享有超过人民主权之上的权力和权威。国家权力的真正主人是人民,每个公民都要树立主人翁意识。主人翁意识是现代法制社会每一个公民所必须具备的宪法意识的重要组成部分,只有让每一个公民都产生了主人翁的宪法意识,国家的安危、国家权力的行使、社会的稳定才能真正地与每个人的切身利益结合起来,个人才能享有作为一个公民应当享有的公民权利。

## (三) 学习人民代表大会制度,树立监督意识

我国宪法明确规定,国家的一切权力属于人民。人民通过选举产生各级人民代表大会,组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,作为人民行使国家权力的机关。国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对人民负责,受人民监督。既然权力的主人是人民,人民有权对于权力的实际运作进行监督。公民要通过批评、建议、控告、检举和申诉等方式对国家权力的行使进行监督的意识,监督行政机关在执行法律和管理行政事务过程中是否严格执行宪法,按照宪法和法律办事;监督司法机关是否严格按照宪法

规定的原则和职责办事,在侦查、批准逮捕、起诉、审判等司法工作中是否做到既依据普通法,又能树立宪法意识,高度重视宪法原则和程序,保证公正司法。

## (四) 依法行使权利和自由,树立守法意识

权力行使不当会侵犯公民权利。同样,权利过于膨胀,也会影响权力行使,最终会损害公民权利。为了防止公民权利滥用,各国宪法都有公民权利行使的原则规定。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中指出“自由就是做法律所允许做的一切事情的权利;如果一个公民能做法律所禁止的事情,他也就不再有自由了,因为其他人也同样拥有这个权利。”洛克认为:“哪里没有法律,哪里就没有自由”。卢梭在《社会契约论》中指出:“人生而自由,但是却无往不在枷锁之中”。公民树立守法意识,依法行使权利和自由,才能得到国家权力的切实保障。

## 参考文献:

- [1]李步运.论人权的本原[J].政法论坛,2004(3):2
- [2]张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:400
- [3]李道揆.美国政府与美国政治:附录一[M].北京:中国社会科学出版社,1990:746
- [4]朱福惠.宪法学原理[M].北京:中信出版社,2005:169
- [5]芦部信喜.宪法学[M].东京:日本有斐阁,1992:46-47
- [6]董和平,韩大元,李树忠.宪法学[M].北京:法律出版社,2000:45
- [7]南京大学法学院人权法学教材编写组.人权法学[M].北京:科学出版社,2005:65
- [8]吴建华,吕建高.论宪法权利的实现模式[J].河北法学,2004(11):5
- [9]洛克.政府论:下篇[M].叶启芳,瞿菊农,译.北京:商务印书馆,1997:61
- [10]孟德斯鸠.罗马盛衰原因论[M].婉玲,译.北京:商务印书馆,1962:61
- [11]莫纪宏.宪法审判制度概要[M].北京:中国人民公安大学出版社,1998:93

【责任编辑 王 涛】