

公共应急法制中公民权利保护的理論模式

黄 鹏

(淮海工学院 法学院,江苏 连云港 222005)

摘 要:突发公共事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。在突发事件中不可避免地会发生行政权力的扩张,极有可能对公民的正当权利产生不利影响。通过分析公共应急事件中行政权力的特性和公民权利的特性,探讨权力与权利的二律背反,借助权力—权利虚线和权利底线为公共应急法制的规范层面提供理论模式:其一,明晰权力—权利虚线;其二,恪守权利底线。

关键词:公共应急法制;公民权利保护;二律背反理论
中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A

文章编号:1672-8580(2012)01-0082-04

进入 21 世纪以来,我国进入了一个突发事件的高峰期,不仅事故频繁,而且危害之大、范围之广都是罕见的。突如其来的公共应急事件给人民的生命财产安全造成了极大的危害。同时,在公共应急中行政权力对公民权利的侵害也时有发生,引发动荡的社会情绪。这不仅会给事件的处理造成困难,甚至给公共利益造成更大的损失。因此,研究公共应急法制中公民权利的保护问题对于制约行政权力具有重要意义。

一、我国公共应急法制的现状分析

(一)我国公共应急法制的理论概况

“突发应急法制也称为公共应急法制、应急法制,是指一个国家或地区针对突发事件及其引起的紧急情况制定或认可的处理国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间的各种社会关系的法律规范和原则的总称。它是一个国家法律体系的基本组成部分,是在非常规状态下实行法治的基础”^[1]。

我国现行公共应急法律体系包括:突发公共卫生事件法、生产安全事故法、核事故法、破坏性地震法、海难空难等事故法,水灾法、火灾法、环境污染法、国防安

全和社会秩序事件法,与危机有关的保险、民事责任和补偿处理等。我国在公共应急法制建设上存在许多不足,具体表现在以下几点:(1)公共应急法律较为分散;(2)总体上立法层次低。以行政法规和政府规章居多,低层次的立法也导致了立法的混乱和许多冲突;(3)许多立法内容较为抽象,缺乏可操作性。(4)人治色彩浓厚。正是我国在公共应急法制建设存在以上的不足,为行政权力的滥用、公民权利的保护埋下了隐患。

(二)我国公共应急中常侵害的几类公民权利

首先,是对公民的财产权的侵害。在公共应急事件中,行政征收、行政征用成为行政主体解决公共应急问题常用的手段。在行政征用、征收上,由于法律概括规定、模糊规定使得行政主体滥用征收征用权成为可能,并且法律缺少明确的补救机制或者补救机制不完善,使公民的财产权在公共应急事件中极易受到侵害,不仅得到补救困难,更得不到完全补偿或者公平补偿(我国行政补偿一般采用适当补偿原则)。比如《中华人民共和国防洪法》第 45 条第 2 款规定:“依照前款规定调用的物资、设备、交通运输工具等在汛期结束后应当及时归还,造成损坏或者无法归还的,按国务院有关规定给予适当

收稿日期:2011-10-11

基金项目:淮海工学院立项资助课题(S2009007)

作者简介:黄鹏(1978-),女,江苏徐州人,讲师,硕士,研究方向:宪法学与行政法学。

网络出版时间:2012-1-11 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120111.1923.002.html>

补偿或者作其他处理……”。行政主体仍然充当着计划经济下管理人角色,公民的财产权被置于卑微的地位。

其次,在对公民的人身权的保护方面也不容乐观。公共应急事件下公民的人身权也往往受到不合理的对待。如在突发公共卫生事件中对人身采取强制措施方面。有关法律法规对人身的强制措施的具体方式、标准不明确或者不完善,再加上一些法律依据矛盾冲突,有些低层次的法规或者规章突破法律界定的范围,侵害了一部分公民的人身权。比如《传染病防治法实施办法》扩大了《传染病防治法》规定的隔离治疗人群的范围。

再次,公民的知情权也受到了严重的损害。“知情权是一项基本人权,即公民有获取官方消息情报或者信息的权利,它又称为‘情报自由或信息自由权’”^[2]。“知情权这一概念有2个层次:一为作为报导活动前提的知情权,这是为保障信息传递者的自由,与‘采访自由’几乎是同义的;一为信息接受者的自由,即收集、选择信息的自由。”^[3]但是有些行政主体在遇到突发事件时基于某些政治或社会利益考虑会封锁消息,或者散发虚假信息,此举严重侵害了公民的知情权,导致事态恶化,给公民生命财产安全造成了严重的威胁,甚至引发了不该发生的悲剧。

二、公共应急法制下权力与权利的理论分析

(一)公共应急法制下权力的特性

公共应急的执行主体一般是行政主体,公共应急法制下的权力一般认为是行政权力。行政权是行政主体贯彻法律、管理社会所拥有的,具有法定性、命令性、能动性等特点。也正是行政权的特点使得公共应急法制下的权力具有以下特性。

首先,权力的可控性。“法无明文规定即禁止”这句法谚所体现出来的权力制约思想正是我国行政法理论基础,其要求行政权的存在与行使必须依据法律、符合法律规定,不得与法律相抵触。公共应急事件的行政权力一般也必须遵循合法性原则,即行政权力的具体归属、行使规则等均要有法律作为依据。但由于突发事件的紧迫性、破坏性,针对一般情况下设定的行政权力往往在公共应急处理中显得“捉襟见肘”,这就需要公共应急法制给予公权力更大的活动范围。但是如果遇到法律并未规定的紧急情况,出于国家安全、公共利益的需要,行政主体可以采取一些法律并未规定的但也并未禁止的措施,行使一些特殊的“权力”。但是这种“权力”的行使必须在极其特殊的情况之下才可以行使,并且有必要对其行使的程序做出规定,以防止它的滥用。

其次,手段的强制性。行政效率原则要求行政主体采取及时有效的行动来达到目的,行政权力的命令性是

以“强制一服从”的规律表现出来,有利于行政主体及时高效地执行法律。在公共应急事件发生的情况下,由于突发事件多易引发或伴随着混乱,需要迅速、有力地稳定局面,所以在公共应急法制中行政主体的这种命令性被大大强化,拥有更大的强制力,形成一种难以对抗的权力,公民、法人和其他社会组织必须服从,否则将产生相应的不利后果,“这种特色,在违反义务时的制裁上和在不履行义务时的强制履行的手段上表现出来”^[4]。

再次,裁量的扩大化。行政行为可分为羁束行政行为和自由裁量行政行为,自由裁量行政行为体现了行政行为的能动性,即使在相当多的羁束行政行为中也可以看到行政行为的能动性,只不过这种能动性程度较低而已。能动性其本质在于行政主体的主观性,正是因为法律不可能为社会生活各个方面做详备的规定,只得授予执法者根据具体情况和自己的判断做出一定行为的权力。而公共应急事件的非预期性使立法者无法知晓事态的产生、发展,这就更需要行政主体“权宜行事”,拥有更大的自由裁量权。

(二)公共应急法制下公民权利的特性

公民权利一般具有以下几个特点:第一,权利的普遍性,即公民的权利是普遍存在的;第二,以公法为保障;第三,救济的滞后性,除了少数私力救济的情况外,一般必须通过事后法定程式来达到救济目的。

突发公共事件下国家关注的是整体的局势,希望的是局势的稳定和秩序的恢复,在整体利益面临巨大威胁时,事件的危急和处理的急迫性往往使得行政主体在行使公权力的同时忽略或者无暇顾及公民权利。在这种情况下,公民权利一旦遭受侵害即时获得救济将异常困难。

(三)公共应急法制中公民权利保护的二律背反

“国家的利益,毕竟亦是国民的利益,同时,使各国国民个人享有正当的利益,亦因其与国家的利益相适合之故,因此,在公法关系上,国家的权利就不单为国家的利益而存在,同时亦为着人民的利益而存在”^[4]。这段话说出了国家利益和公民权益的二律背反问题。公共应急事件下这种矛盾关系显得更加突出,甚至可能引发激烈冲突。在公共应急事件中公民往往处于被动地位,无论从其权利被侵害的可能性还是权利即时救济的可能性上,都上升或下降到一个对公民明显不利的程度,这时公民更需要救助,得到财产、人身等方面的保障。无论是公民对正常的合法权益保护的要求,还是公民对遭受突发事件受损害时得到救济帮助的社会权利有效行使的要求,都是那么迫切、平实,却有时不尽如人意。行政主体在公共应急事件中,面对纷乱复杂的局面和不断扩大或者可能扩大的危险局势,如果不能

即时采取有效措施,必将使事态进一步恶化。为了避免国家和社会遭受更大的利益损害,需要给予行政权力更大的活动范围、更多的自由裁量权、更强的执行力。所以,一方需要更多的公力支持,另一方需要增加权能。“政治哲学和权利学说历来面临着一个不可回避的二律背反:权力是保障权利和自由必不可少的力量,单为了切实保障权利和自由又必须限制权利”^[9]。应该说权力是一种经过特殊加工的权利,而整个社会权利——义务是守恒的,行政权力的增多就等于公民义务的加重或者说公民权利的空间必然被压缩。这也印证了上文提到的公共应急事件下公民权利的脆弱性。“不受制约的权力是对社会秩序和公正的严重挑战、权力滥用、失职渎职和侵犯人权,已成为社会公害,对权力加以制约成为人们的共识。”^[10]

三、公共应急法制下公民权利保护的理論模式

现行公共应急法制中存在的问题与不足,再加上与公民权利保护的二律背反,使得公民权利得到有效的保护变得异常困难,但还是可以将公权力与私权利的紧张降低到一个合理的度上。

(一)明晰权力—权利虚线

正常状态下的权力—权利关系就显得较为紧张,在公共应急事件下,这种关系很难避免被进一步拉紧。假定权利本位或者义务重心的命题为真,那么无论在坚持权利本位还是义务重心论的法律体系看来,在突发事件下的公共利益遭受或面临威胁时,运用国家的公权力限制部分私权利以达到消除威胁、稳定秩序、维护公共利益的目的被视为当然允许的,但问题恰恰出现在这一权力延伸、权利被压缩的过程中,如何在这一过程中达到理性的平衡,最大困难就在于此。

“由于法权总量归根结底取决于社会财富总量,而社会物质财富是相对稀缺的,所以在目前和可预期的未来时间内,法权始终具有其稀缺性……在一定程度上讲,公共权力与基本权利是处在对立的位置上的……”^[11]权利来自于物质也即社会物质财富,社会物质财富总量在目前与可预期的未来看来是恒定的,那么这决定了权利总量的恒定,而从权利演化而来的权力又似乎与权利存在先天性的矛盾与紧张的关系。权力每伸入前进一步,私权利必须后退一些。权力有着先天的优越性和其扩张性。英国思想家罗素曾说过“爱好权力,犹如好色,是一种强烈的动机,对于大多数人的行为所发生的影响往往超过他们自己的想象”^[12]。孟德斯鸠的著名法则:“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到遇有界限的地方才休止。”^[13]权利主体不得不要求

规范公权力的活动。于是依法行政成了行政法的基本原则,即在以全体公民主体的意志也就是法律,构成了公权力活动的依据。

法律似乎充当了权利使用的界限,将权力与个人权利隔离开来。这看起来可以缓解二者的紧张状态,解决了权利和权力之间活动“领地”,避免了由二律背反所引发的冲突。但是人不是万能的,这也决定了世界上不会有完美的制度,这是必然的。法律构起的这条线往往会由于3个方面的原因而被冲破:第一,由于立法上的某些原因,法律精神背离人民的意志出现错误;第二,法律规定的不完善以及规则的冲突矛盾、不明确,往往会使公权力在违背法律精神的情况下行使,却难以找到违法依据;第三,在公共应急事件的特殊情况下,公权力会突破这个界限。这样看来,公民权利的范围也并不是一直占据着其所有领域。在上述3种情况下一些私权利会被中止,甚至被剥夺。因此笔者把这条由代表着民意的明文规定的法律所筑起来的划清公权力与私权利的界限称为权力—权利虚线或者权力—权利不定线。

概括说来,这条线并不是绝对固定的,它只是平和的文明社会状态下理性界限而已。我们所看到的是权力—权利虚线,它在现实中某些情况下不可避免地发生移动,从而使一方的活动空间被压缩。在公共应急法制中,在公民财产征收、征用制度上,大多只概括规定征收、征用的条件,对其征收征用的程序鲜有规定。法律的不完善、自由裁量权的泛滥,这些都无疑扩大了行政权力的空间,也为行政权力冲破权力—权利虚线提供了充足的理由,更重要的是适当补偿的立法精神更是“堂而皇之”的走出权力—权利虚线,践踏公民权利的领地。

(二)恪守权利底线

权力—权利虚线被突破不可避免,但我们也不能任由行政权力肆无忌惮地伸入公民权利所有的领域,必须为公权力的延伸设定一个绝不可越过的“禁地”。即使在公共应急状态下,行政权力亦不可触及的底线,可以称之为权利底线,即权利决不可被侵犯的权利界限。

这个底线就是公民的基本人权,人权就是人之所以为人而应有的权利。“人权主要是同专横的国家权力相对抗而存在的”^[14]，“至于公民的基本权利(大多是基本人权的法定化),更是宪法所确认的,它是高于国家权力的,任何国家权(立法、行政、司法权)都不能违反有关这些基本权利的规定作为或不作为”^[15],这里的基本人权就是指宪法所确认的某些公民的基本权利。

上述所说的基本人权首先是生存权,即维持个人生存必不可少的物质性的权利。“生存权是指公民要求国家采取各种积极措施保障其享有健康与文化生活的权利,这包括两方面:有生存能力者能够享受物质与文

化生活的权利,丧失生存能力者请求国家予以救济维持其生存的权利。”^[14]这要求在征收、征用公民财产时不得对公民的生存置于危险境地,必须考虑行政权力行使后公民基本的生存能力所产生的影响,如果在紧急状态下的行政权力的行使可能会对公民生存权构成严重威胁并且难以补救的情况下则不得行使该权力。

其次,在公共应急法制中公民的人身权应受到足够的保障。“人身权是指公民依法所享有的涉及其生存和发展空间安全的自由”^[15],应当看到,我国一些地方政府在处理公共应急事件中存在着侵犯人身权的现象,特别是在强制限制人身自由方面,存在不合理的扩大强制限制人身自由的范围,使一些不该限制的公民被强制。

再次,知情权不仅是基本人权之一,而且在应急事件中,对公民相当重要,及时了解掌握公共应急事件的有关情报,有助于公民根据有关信息作出保护自己权益的行动和措施。

另外,还有救济权。这里的救济权范围比较窄,即指是在突发事件下,公民认为公权力违法侵犯其合法权利,有请求有关机关进行公力救济的权利。它具体包括请愿权、诉权、求偿权。以上权利是基本人权,也是宪法所规定的公民的基本权利。在这里有必要强调:权利底线是建立在法律精神及法律规定的基础上的底线,即在法律明文规定情况下可以对上述某些权利进行适当的限制,比如人身自由的限制。

权力—权利虚线只是一个理性的理想分界点,现实中是不可能存在权力界限完全与之重合。这也并不是说权力—权利虚线的设想毫无价值,笔者认为该种设想恰恰是在对公权力和私权利二律背反研究中所不能回避的问题,特别在公共应急法制中如何从理论层面规范行政主体行为、保护公民权利方面具有重要的指导意义。我们所要做的就是努力构筑权力—权利虚线,尽管实现它是不可能的,但可以使权力—权利界限尽可能的接近权力—权利虚线,防止公权力过度干预私权利,或者借

公共应急之口滥用。为此,必须做到2点:第一,立法者须认真对待法律精神,努力使其与公众的意志一致;第二,使法律更具有明确性,减少不应有的自由裁量权,使公权力易于监督。严禁触及权利底线,规范公权力伸缩的界限是公共应急法制与公民权利保护的理论基础之一。权利底线的发现并不是那么的困难,但有必要以法律的形式将权利底线明确出来,当然若是能在宪法中规定公共应急事件下也不得触及该些权利将会更加有效。研究权力—权利虚线与权利底线有利于从规范权力角度来保护公共应急事件下的公民权利。

参考文献:

- [1] 韩大元,莫于川.应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究[M].北京:法律出版社,2005:4.
- [2] 杜钢建.知情权制度比较研究[M].南京:南京大学出版社,1993:276.
- [3] 刘莘,吕艳滨.政府信息公开研究[J].政法论坛,2003,(2):147.
- [4] [日]美浓部达吉.公法与私法[M].黄冯明,译.北京:中国政法大学出版社,2003:5.
- [5] 程燎原,王人博.赢得神圣——权利及其救济通论[M].济南:山东人民出版社,1992:187.
- [6] 何薇.论城市法治化建设与民主参与[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(2):8.
- [7] 伍瑾.传染病防治与公民基本权利保护的协调平衡[M]//周伟主编.人权法评论:第1卷.北京:北京大学出版社,2005:193.
- [8] [英]柏特兰·罗素.权力论[M].吴友三,译.商务印书馆,1991:189.
- [9] [法]孟德斯鸠.论法的精神:上[M].张雁深,译.西安:陕西人民出版社,2001:154.
- [10] 郭道晖.法理学精义[M].长沙:湖南人民出版社,2005:119,121.
- [11] 莫纪宏.宪法学[M].北京:社会科学文献出版社,2004:328.
- [12] 林喆.公民基本人权法律制度研究[M].北京:北京大学出版社,2006:38.

责任编辑:陈于后

On Public Emergency Law and Civil Rights Protection

HUANG Peng

(School of law, Huaihai Institute of Technology, Lianyungang 222005, China)

Abstract: Happening suddenly, public events refer to the incidents that cause, or are likely to cause major casualties and property losses, ecological environment destruction and serious harm that endanger social and public safety. In emergency, it is inevitable that expansion of administrative power occurs and is likely to have adverse effects on civil rights. Through analysis of the administrative power and civil rights in public emergencies, this paper explores the characteristics of antinomy, provides the theoretical mode for public emergency legal norms based on power-right dotted line and right base line, which is firstly, to clear power right line, secondly, to adhere to the right to the base line.

Key words: the public emergency law; civil right protection; antinomy theory