

监督和制约,防止和制止它们可能的侵犯或妨碍公民行使权利和自由的行为,保证有权机关在社会利益多元的情况下所通过的法律、法规贯彻尊重和保障人权的精神,保证立法能够充分反映全体人民的意志和利益,防止和制止侵犯人权和忽视人权保障的立法获得通过或实行。

其二,按照尊重和保障人权的要求建立和完善我国宪法自身的各项制度。宪法自身的各项制度,主要是指宪法的修改制度、解释制度和违宪审查制度。宪法自身的这些制度在尊重和保障人权方面也发挥着十分重要的作用。首先根据尊重和保障人权的要求,我国宪法的修改制度亟需加强:我国宪法的修改需要有更为严格的程序,例如,修改宪法应该由全国人大和全国政协共同审议,由全国人大和全国政协的四分之三或五分之三的多数通过;对宪法的修改应该施加原则性要求,我国宪法确立的各项基本原则,例如共产党领导原则、社会主义原则、人民民主原则、法治原则,以及2004年宪法修正案确立的尊重和保障人权的原则等不能成为宪法修改的对象。其次,我国需要健全宪法解释制度。在我国的宪法学理论上,有一种长期以来形成的观念:宪法的规定需要通过一般立法予以具体化。所以,我国宪法条文的含义,很多都是通过国家立法机关在有关立法中予以明确的。且不论宪法学理论上这种观念的合理性如何,国家立法与宪法解释的区别是不容混淆的。宪法解释是对宪法有关规定的含义作出说明。宪法解释中阐明的原则和精神是宪法的重要组成部分。而国家立法则是根据宪

法对有关问题作出具体规定。国家立法与宪法之间的关系是从属关系,国家立法的依据是宪法,不得与宪法相抵触。如果以国家立法代替宪法解释,就有可能混淆国家立法与宪法的区别。而以国家立法来解释宪法,则有可能架空宪法,使宪法虚无化、空洞化、抽象化。特别值得指出的是,根据尊重和保障人权的需要,公民的有些权利有可能需要通过宪法解释予以明确或确认。所以,宪法解释是绝对不能忽视的。2004年宪法修正案通过以后,应该根据宪法关于尊重和保障人权的规定,大力加强我国的宪法解释制度,其中尤其是迫切需要完善宪法解释的程序,保证宪法解释机关有效地行使解释宪法的职权。此外,在我国的宪法解释制度中,可由有权解释宪法的机关以适当的法律形式授权最高人民法院对于司法适用中的宪法问题作出解释。由于人民法院在审理案件中直接涉及到公民权利的保障问题,授权最高人民法院解释司法适用中遇到的宪法问题,就为公民宪法权利的司法保障提供了依据。最后,我国还应加强违宪审查制度。宪法如果没有一套完备的违宪审查制度,它所规定的权利和制度无论有多么完美,也有可能成为一纸空文。2004年宪法通过以后,我国应该根据尊重和保障人权的要求,建立和健全我国的违宪审查制度,确保一切违宪问题都得到严格处理。违宪审查权属于监督权的范畴。国家的根本政治制度和法律制度以及宪法解释制度是违宪审查的制度基础。根据以上关于我国根本政治制度和宪法解释制度的探讨,我国的违宪审查制度也需要作适当的调整。

紧急状态入宪的意义

莫纪宏*

紧急状态是危及一个国家正常的宪法和法律秩序、对人民的生命和财产安全构成严重威胁的正在发生的或者是迫在眉睫的危险事态。如何在紧急状态时期始终坚持依法办事的原则,是衡量一个社会

法治化水平的标志。为此,世界上绝大多数国家都注重通过宪法来确立国家的基本紧急状态制度,以保障宪法所规定的公民基本权利为核心,通过赋予国家机关必要的紧急权力,来建立有效的应急反应

* 中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师。

机制,迅速恢复宪法和法律秩序,最大限度地保证人民的生命和财产安全。另外,还有一些国家依据宪法关于紧急状态的规定,制定专门的紧急状态法来规范在紧急状态时期的各种社会关系,维护国家宪法和法律秩序的统一。前者如1982年《土耳其共和国宪法》将一般紧急状态区分为两种:一种是因自然灾害和严重经济危机宣布紧急状态,该宪法在第119条规定:在发生自然灾害、危险的传染病或严重的经济危机等情况下,内阁在总统的主持召集下,得宣布在国家的的一个或一个以上的地区,或在全国范围内实行不超过六个月的紧急状态。另一种是因暴力事件蔓延和公共秩序遭到严重破坏宣布紧急状态。《土耳其共和国宪法》第120条规定:当出现旨在破坏宪法和法律规定的自由民主制度或基本权利和自由的大规模暴力行动的严重迹象,或公共秩序因暴力事件遭到严重破坏时,内阁在总统的主持召集下,在征求国家安全委员会的意见后,得宣布在国家的的一个或一个以上的地区,或在全国范围内实行不超过六个月的紧急状态。后者如1990年3月14日通过的《苏联紧急状态法律制度法》。该法第1条规定:紧急状态是在发生自然灾害、重大事故或惨祸、流行病、兽疫以及在发生群众性骚乱时,为了确保苏联公民的安全,根据苏联宪法和本法律宣布的临时措施。

总结世界各国宪法关于紧急状态制度的立法经验,大致上确立了关于紧急状态制度的以下几项原则:1.合法性原则。紧急状态是涉及到人民生命和财产安全的高度危险事态,为了迅速和有效地制止危险事态的蔓延,最大限度地维护社会秩序,国家机关,特别是国家行政机关采取紧急措施,组织力量消除紧急事态,保护人民的生命和财产安全。为此,国家机关仅仅依靠宪法赋予的在平常时期享有的权力是不足以应付紧急状态时期各种危机的需要的,必须在宪法上赋予国家机关一定的紧急权力。所谓紧急权力,就是国家机关在紧急状态时期可以依据特殊的法律程序、采取特殊的措施来组织各种力量迅速平息紧急危险事态,恢复社会秩序的国家权力。相对于国家机关依据宪法所享有的平常时期的权力来说,紧急权力最大的特征就是国家机关可以依据紧急权力对公民宪法和法律上的各项权利实施较平常时期更加严格的限制。由于国家机关

在紧急状态时期可以行使紧急权力,并且紧急权力的行使会给公民宪法和法律上的权利带来较大的限制,所以,从保护公民宪法和法律上的权利角度出发,就要求国家机关在行使紧急权力的时候必须要有宪法和法律上的依据,否则,就可能导致国家机关在紧急状态时期滥用紧急权力,随意限制公民宪法和法律上的权利;或者是随意扩张本部门的紧急权力,破坏宪法所确定的国家机关行使国家权力的基本秩序。因此,世界各国在宪法中都特别强调,在紧急状态时期也要遵守依法办事的原则。任何国家机关都不得超越宪法和法律的规定来行使紧急权力,从而破坏一个国家以宪法为基础建立起来的法治统一原则。2.合理性原则。紧急状态的发生具有高度的危险性和紧迫性,因此,围绕着消除紧急危险事态,国家机关行使紧急权力所采取的各项紧急措施必须要以有效地制止紧急危险事态、迅速恢复社会秩序和保障人民的生命和财产安全为前提。国家机关采取的紧急措施也必须基于制止紧急危险事态的需要,针对不同的紧急状态有针对性地加以实施。对于那些不需要采取军事手段就可以制止的紧急危险事态应当尽量避免采取军事手段;对于那些使用一般应急手段无法有效控制紧急危险局势的,应当视情况及时、果断地采取必要的紧急措施来迅速恢复社会秩序。所以,应当针对紧急状态的性质、程度在宪法和法律上设定不同性质的紧急权力和不同种类的紧急措施,提高国家机关行使紧急权力的效率。3.有效性原则。实施紧急状态通常会中止正常的宪法和法律秩序,限制公民宪法和法律上的权利,因此,紧急状态时期,国家机关行使紧急权力必须要具有明确的公共利益的目的。如果缺少明确的公共利益,那么,国家机关行使紧急权力就缺少必要的正当性基础。一般来说,实施紧急状态的公共利益的目的包括国家领土完整、国家安全、基本的宪法和法律秩序、公共财产的安全、人民的生命和财产安全等等。国家机关在紧急状态时期,基于实现公共利益的目的,才能在行使紧急权力的过程中,对公民宪法和法律上的权利加以必要的限制。1966年联合国大会通过的《公民权利和政治权利国际公约》第4条就明确规定:“在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时,本公约缔约国得采取措施克减其依本公约所负之义务,

其程序以紧急情势所严格需要者为限”。联合国人权事务委员会在1981年发表的关于《公民权利和政治权利国际公约》的“第5号一般性意见”第3项中也明确指出：委员会认为第4条规定的措施属于特殊的临时性质，只有在国家生命受到威胁的期间才能适用，在紧急时期，保护人权，特别是那些不能克减的权利，则更加重要。4. 权利不可克减原则。在紧急状态时期，基于维护公共利益的目的，国家机关行使紧急权力可以限制公民宪法和法律上的权利，但是，这种限制也必须正确地处理公共利益与个人利益之间的关系，不能以剥夺个人自由和权利为前提来实现公共利益。对此，各国宪法都明确规定了即便在紧急状态时期也不得中止的公民宪法和法律上的权利。这些权利包括人格、人身自由和尊严不受侵犯；不受非法驱逐和流放；公民资格不得取消；宗教信仰自由应得到尊重；语言使用权不受侵犯；个人生活和家庭生活得到尊重；允许思想自由；受教育的权利不受侵犯；不得有罪推定和两次审判同一犯罪事实。《公民权利和政治权利国际公约》第4条第2款规定，即便是在紧急状态时期，缔约国也不得克减该公约所规定生命权，免于酷刑的权利，不得为奴或强迫劳役的权利，不受溯及既往的刑法追溯的权利，法律人格得到承认的权利以及思想、良心、宗教和信仰自由等。国际法协会还于1984年通过了《紧急状态下人权准则巴黎最低标准》，为各国制定紧急状态法律时提出了指导原则，旨在防止政府滥用紧急权力，最低限度地保障公民的权利。

各国宪法在遵循上述有关紧急状态制度的基本原则的前提下，还注重在宪法和法律中明确紧急状态的实施程序，主要包括紧急状态的确认、宣布、延长、终止等等。此外，还有关于实施紧急状态期间如何根据特殊的法律程序来处理因为实施紧急状态或者在紧急状态期间发生的各种民事、刑事和行政案件的规定，以及实施紧急状态的法律效力、恢复正常宪法和法律秩序的法律程序等方面的规定。总之，各国宪法和法律中所确立的紧急状态制度，是以贯彻落实紧急法治原则为前提，以明确国家机关享有紧急权力为中心，以保护公民宪法和法律上的权利为核心，基于严格的宪法和法律程序来加以实施的特殊的宪法和法律制度，是一个国家统

一的宪法和法律制度的有机组成部分，也是一个法治社会应对紧急状态的基本法律依据。

紧急状态制度也是我国宪法和法律制度的重要组成部分，主要表现在：1. 现行宪法规定了全国人大常委会有权决定全国或个别省、自治区、直辖市的戒严；国务院有权决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严。2. 1996年3月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了《中华人民共和国戒严法》，这是新中国第一部戒严法。《中华人民共和国戒严法》总共5章32条。根据《中华人民共和国戒严法》第2条的规定，在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱，不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态时，国家可以决定实行戒严。因此，《中华人民共和国戒严法》是一部比较系统地规范在紧急状态时期各种社会关系的法律。3. 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第18条第4款规定：在全国人民代表大会常务委员会决定宣布战争状态或因香港或澳门特别行政区内发生香港或澳门特别行政区政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱而决定香港或澳门特别行政区进入紧急状态，中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港或澳门特别行政区实施。可以说，目前在我国统一的法律体系中，紧急状态制度是直接适用于香港和澳门两个特别行政区的。4. 目前，我国还在《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国防洪法》、《破坏性地震应急条例》、《突发公共卫生事件应急条例》等法律、法规中规定了在地震、洪水以及突发公共卫生事件发生的情况下如何建立灾害应急反应机制，确立了政府以及有关政府部门在灾害应急反应时期所享有的各项紧急职权等。

总结我国紧急状态制度的特点可以看到，目前我国有关紧急状态制度的立法是比较分散的。一方面，现行宪法只有戒严制度方面的规定，只涉及到紧急状态制度的部分内容，基于宪法制定的《中华人民共和国戒严法》仅仅适用于“三乱”（动乱、暴乱和严重骚乱）引起的紧急状态，而对于自然灾害引起的紧急状态，国家机关如何来行使宪法上的职权，很显然，缺少明确的宪法依据。另一方面，

我国现行的紧急反应机制不统一,表现在缺少在各种不同的紧急状态下集中行使紧急权力的国家机构。目前的紧急反应机制是根据不同的紧急状态确立的,具有较强的针对性,对于宪法和法律上没有确立的紧急状态情形,在实践中一旦发生,就很难依法有效地采取应急反应措施来对付突发的紧急事件。因此,根据国外紧急状态制度的立法经验和国际人权公约的有关规定,应当采取必要的措施来健全和完善我国宪法和法律所规定的紧急状态制度。

此次修宪将现行宪法第62条、第80条和第89条有关全国人大常委会、国务院有权依据宪法规定决定戒严,国家主席有权依据宪法规定发布戒严令的规定修改为全国人大常委会、国务院有权依据宪法决定进入紧急状态,国家主席有权依据宪法宣布进入紧急状态,对于完善我国紧急状态制度具有重要的意义。

首先,上述修正案明确地将紧急状态制度写进了我国现行宪法,不仅规范了我国现行宪法中有关紧急状态制度的规定,使我国现行宪法关于紧急状态制度的规定具有了更加严密的科学性,而且还为统一目前处于分散立法状态的紧急状态制度提供了基本的宪法依据,体现了宪法修改的科学精神。

其次,将紧急状态制度写进宪法,有利于依据宪法的规定,根据国际社会普遍接受的标准,特别是《公民权利和政治权利国际公约》的要求,来制定统一的《中华人民共和国紧急状态法》,为我国紧急状态制度立法的系统化、科学化提供了必要的宪法依据,同时也有利于在正式批准《公民权利和政治权利国际公约》时消除我国现行宪法和法律制度中有关紧急状态制度的法制规定与该公约原则和精神不相一致的地方,积极推动我国政府认真和有效地履行该公约下的义务。

最后,将紧急状态制度写进宪法,有利于在实施紧急状态时贯彻法治统一原则,有利于强化国家机关依法行使紧急权力的法律意识,有利于保护公民宪法和法律上的权利。宪法是根本大法,它通过

调整国家权力与公民权利之间的基本宪法关系来建立和维护社会的基本秩序。紧急状态制度在宪法中得到了明确的肯定,就意味着一切国家机关、组织和公民个人都必须以宪法的规定为依据,自觉地按照宪法的规定来行使紧急权力,履行在紧急状态时期应尽的法律义务,从而提高政府应急管理工作的水平和效率。

总之,紧急状态入宪,不仅仅只是将“戒严”改成“紧急状态”的词语修改问题,更重要的是这种修改确立了一项基本的宪法原则,也就是说,作为调整国家权力与公民权利之间关系的宪法,其规范作用不仅涉及到平常时期的国家机关与公民之间的宪法关系,而且在紧急状态时期,国家机关行使的紧急权力也要来自于宪法,也要具有宪法上的依据。政府在紧急状态时期对公民的宪法权利所加以的限制以及要求公民在紧急状态时期承担的特定紧急法律义务也必须具有宪法和法律上的依据。可以说,紧急状态入宪,弥补了原来宪法所规定的戒严制度对国家机关行使紧急权力规范不到位的立法缺陷,比较全面地将国家机关行使国家权力的行为纳入宪法的调整范围,也就是说,国家机关不仅在平常时期要按照宪法所赋予的国家权力行使职权,而且在紧急状态时期也要根据宪法的规定来行使紧急权力。由此体现了宪法的根本法特征,强化了宪法作为根本法的法律权威和突出了以宪法为核心的“依宪治国”的现代法治精神的要求。

当前,在宪法修正案将紧急状态写入宪法之后,应当加紧制定《中华人民共和国紧急状态法》,规范政府的紧急权力,保护公民在紧急状态下的基本权利,将宪法关于紧急状态的各项规定予以具体化;同时还应当对香港、澳门基本法中关于紧急状态的法律规定作出进一步的明确规定,以利于香港和澳门的稳定和繁荣;此外,紧急状态法还要立足于为维护祖国统一和国家安全提供必要的法律基础。