

## 非常状态下人权的限制与保护

陈 春 龙

人权是人作为人应当享有的权利。这种权利既有从本质上讲不可让与、不可剥夺的一面,又有从现实上看得不得受政治、经济、社会、文化制约的一面。人权现象与本质、应然与实然的对立统一关系,在非常状态下对人权的限制与保护中表现得尤为明显。

自从作为人类自我管理组织形式的国家产生以来,这种形式即因为其内在和外在的矛盾,时而处于非常状态之中。

所谓非常状态,是指由于自然或人为因素使国家安全、经济形势和公民的生命、健康、财产处于极端危机之中或造成极大灾难的情况。这些情况大致可分为四类:对外战争、国内动乱、财经危机、天灾瘟疫。

对外战争既包括遭受外国武装侵略的自卫战争,也有国家基于各种原因对外发动或参与的战争。战争一旦爆发,国家即处于一种非常状态。这种状态的范围和程度,取决于战争规模和国力强弱。

国内动乱包括国内发生的骚动、暴乱、颠覆活动,直至国内战争等多种情况。这些情况的发生,尽管基于各种不同的政治、经济、文化、宗教、民族等方面的矛盾积累,尽管可以从不同的阶级立场

出发对之作出不同的评判,但有一点是共同的,即所有这些内乱都可能构成对现存的政府统治权力、社会治安秩序、政治经济形势、甚至国家生存发展的直接威胁,使全国或部分地区陷于紧急局面。如果国内动乱得不到正确疏导和及时制止,由动乱演变发展为内战,国家即陷入更加严重的危机之中。

财经危机是指因国家政策失误或难以预料的重大的变故造成的急剧经济衰退和严重财政危机。这种危机对于国民经济的发展、人民的就业与生活带来重大影响,进而威胁政治局势和社会秩序。

因人类一时无法抗拒的自然因素,如水、旱、虫灾、地震、海啸、飓风、火山爆发、宇宙物体碰撞及其他人类未知原因等引起的重大天灾和大规模瘟疫的发生,国家和人民亦可能蒙受重大损失,将社会置于非常状态之中。

无论自然的还是人为的因素,一旦形成非常状态,则都对国家、社会和人民构成严重而急迫的威胁。在这种情况下,为了保卫国家、恢复秩序、稳定经济、维护民众利益,作为国家管理机关的政府有必要运用国家权力,采取各种应急措施。这些措施的共同之点,就是暂时限制或剥夺公民的部分人权。

## 二

为什么在非常状态下必须暂时限制或剥夺公民的部分人权呢？这是非常时期特殊的政治、经济、社会条件下个人人权与国家主权、公民的眼前利益与长远利益之间的辩证关系决定的。

现代社会是个人与国家融为一体的社会，任何人都不可能离开国家而生存。国家的利益，包含个人的利益；个人的生存发展，系于国家的生存发展。离开了国家，公民的各种权利既无从产生，也无从实现和保护。对于实行民主制的国家来说，国家主权并不是人权之外的某种东西，而是个人人权的集中和体现。一个国家的人民只有在其国家主权受到尊重和维护的情况下，才可能在国际交往中享受到平等的权利。如果国家被入侵者吞并或消灭，则皮之不存，毛将焉附？所以，当国家处于非常时期，为捍卫国家主权，维持社会秩序，保护人民利益，政府可以根据宪法和法律的规定，采取各种应急措施，暂时限制或剥夺公民的部分权利。例如，美国规定，在紧急状态期间总统可以行使其特别权颁布一些临时法规；总统有权发布命令，拘留或逮捕有充分理由被认为可能介入间谍或破坏活动的人；总统可以根据《国际紧急状态安全法》，对外汇管制、国际支付及货币、证券和财产的转让或转移行使特别权力；可以不按照有关提升、任命官员的法律规定作出临时的任命决定等。任何人如果违反根据紧急状态所颁布的法规，将处以一万元以下的罚款。对蓄意违反者，处以五万元以下的罚款或10年以下的监禁，或两者并处。英国规定，政府可以根据宣布紧急状态的法律，制定必要的法规。在普通紧急状态上，可以采用简易程序判处违反紧急状态法规者，但

最重的处罚不得超过三个月的监禁和一百英镑的罚金，或者两者并罚，对因违反这些法规而取得的财物应予没收。联邦德国规定，在紧急状态下可以通过制定法律限制公民的通信、邮政和电讯秘密，限制公民的迁徙自由；对于经法院判决剥夺自由的人，可以剥夺其选择职业的自由，强制其劳动；正常情况下由联邦国防部长行使的武装力量的指挥权和司令权转由联邦总理行使；联邦可以出动联邦边境警备队，可以对州及州的机构发布指令，必要时可出动军队；州可以要求其他州的警察部队和联邦边境警备队甚至军队的支持。法国规定，全国处于紧急状态时，内务部长和各省省长可下令临时关闭剧场、酒店和任何性质的集会场所，禁止可以引起或保持骚乱的集会；命令交出武器弹药并存放在指定地方，将对公共安全和公共秩序有危险的入软禁在特定地方，可以下令白天或夜间搜查住所；管制任何性质的报刊和出版物、无线电传播、电影放映和戏剧表演；军事法庭可以受理一些通常属于普通法庭管辖的刑事案件。在实施紧急状态地区的省的省长拥有下列权力：（1）禁止行人、车辆在省政府限定的地点和时间内通行；（2）设立保护区或安全区，在该区域内的人员应服从管理；（3）禁止任何试图以各种方式阻碍公共机构活动的人在全省范围或省内部分地区逗留。法国《紧急状态法》第13条规定：违反上述规定者，“将处以8天至两个月的监禁或75法郎至15,000法郎的罚金，或两罚并科。”日本《自卫队法》规定：内阁总理大臣在国家遭受间接侵略或发生其他紧急事态时，如认为一般的警察力量不能维持社会治安，可以命令出动自卫队的全部或一部行使治安功能；都道府县知事在迫不得已的情况下，可以在与都道府公安委员会协议基础

上,请求内阁总理大臣命令自卫队出动执行治安任务。根据内阁总理大臣命令出动的自卫队,拥有与警察同等的职权,在必要的限度内,可以携带一定的武器,在下述情形下,可以使用武器:(1)为了逮捕犯人和防止犯人逃走,为了保卫自己和其他人、制止犯人抵抗,在必要的限度内可以使用武器,但除符合刑法规定的正当防卫和紧急避险等情况外,不得对人造成危害;(2)作为职务上保卫对象的人员、物品或设施遭受暴行或侵害,或具有明显的遭受暴行或侵害的危险,除使用武器别无其他手段时,可以使用武器;(3)众人集聚犯下暴行或进行威胁,或者存在明显的暴行或威胁的危险,除使用武器别无其他手段时,可以使用武器。

从上述有关国家的规定看,在紧急状态期间,政府拥有的特殊权力十分广泛而强硬。撇开阶级实质不讲,仅从法理上看,这些规定都是基于个人与国家、个人人权与集体人权的相互关系提出的。

### 三

非常状态下对公民权利的限制,既是国家处于非常时期的产物,又是现代民主法治的产物。在风云变幻、错综复杂的现代社会,如果一切事情都得按照正常规定和程序进行,事实上很难做到。因此,立法机关一般都赋予行政机关以一定的自由裁量权,尤其在非常时期,必须授予行政机关比正常时期更大的紧急行政权。为在急剧变化的情况下维护国家和民众的最大利益,政府有权采取包括限制部分公民权利在内的各种应急措施。

另一方面,又必须看到,这些限制公民部分权利的紧急措施既与封建专制的王权至上不同,也与法西斯的独裁统治有异。它是现代法制的产物,必须符合民

主法治的精神。在封建制度下,皇帝和国王具有至高无上的权威,朕即国家,言即法律。正常时期即可独断专行,战争和事变等非常时期,更是一纸诏书,敕令天下,臣民百姓莫不唯命是从,否则问罪不赦。资产阶级联合人民大众推翻封建制度以后,确立了人民至上、主权在民的原则。按照这个原则,法律是公共意志的体现,政府的一切行为和措施,不分平时和战时,都应依法而行。包括紧急行政权在内的一切国家权力的行使都必须以保障人民利益为原则。尽管非常时期不得不对公民个人的部分权益作出某种限制,但限制的目的是为了人民的全体和长远利益。这种限制是暂时的,以法律规定的内容为限。而且,在施加限制的时候,应该权衡轻重,分别缓急,度量得失,采取“最大急需与最小损害”的原则。“最大急需”,即只是到了非限制不可的时候才去限制,可限制可不限的不予限制;“最小损害”,即在必须限制的情况下,应把限制确定在最低档次上,尽量减少公民个人受损害的范围和程度。

为了防止权力的滥用,最大限度地保障公民的基本权利免受侵害和侵害后能得到及时救济,一些国家的宪法和法律在赋予行政机关以紧急权力的同时,规定了公民有权就紧急权力的适用是否必要,是否有事实根据,是否适当和越权等提出异议的司法程序。例如:1987年菲律宾共和国宪法第7章第18条规定:“最高法院在任何公民按适当程序提出请愿时,得审查宣布戒严状态或停施人身保护令或延长其期限是否有充分的事实依据,并应在受理后的三十天内作出裁决。”“在停施人身保护令特权期间被逮捕或拘留的人员应在三天内移送法院起诉,否则应予释放。”法国《紧急状态法》第7条规定:凡在紧急状

态区域内依法被禁止逗留或软禁的人员，可以要求撤销该项措施，其撤销申请提交咨询委员会；可以向有管辖权的行政法庭提出诉愿，指控对其采取的措施越权。行政法庭应在提出诉愿当月内作出裁决。如果提起上诉，最高行政法院应在上诉三个月内作出裁决。如果上诉法院没有在三个月内作出裁决，禁止逗留或软禁的措施停止执行。

公共利益优越于个人利益，国家权力强于个体人权。但是，即使在非常状态下国家可以依法限制公民的部分权利的时候，公民应当享有的某些基本权利，也是不可剥夺的。不少国家的宪法和法律明文规定了任何情况下都不得剥夺的权利的内容。例如：法国戒严法规定，戒严期间，公民仍有权行使宪法保障的权利，不因戒严而中止行使公民的权利。英国法律规定，在普通紧急状态下，可以通过简易程序判处违反紧急状态法规者为有罪，但不能把罢工视为犯罪行为，不能强迫居民服兵役。委内瑞拉共和国宪法第241条规定：“遇到紧急事件，达到扰乱共和国和平的混乱，或者影响经济或社会生活的严重情况的时候，共和国总统可以限制或停止宪法的保证或某一些保证，但公布在第58条和第60条第3项及第7项的保证除外。”马来西亚联邦宪法第150条规定：

“不得依据第6款而使同本宪法关于上述任何事项，或关于宗教、公民资格及语言的规定相抵触的任何规定生效。”1946年巴西宪法规定：“戒严期间不得修改宪法。”1987年菲律宾宪法规定：“戒严状态期间不可停止实施宪法，不得取代民事法院和立法议会的职能，不得在民事法院能够正常行使职能的情况下授权军事法庭和军事机构行使对平民的司法管辖权，不得自动停施人身保护令特权。”阿拉伯联

合酋长国临时宪法第145条规定：“在实行军法管制时期，不得中止联邦议会会议，也不得侵犯议员的豁免权。”阿富汗民主共和国宪法第42条规定：“在任何情况下对被告或他人用刑或命令用刑获取证词和供词都应受法律制裁。”

第二次世界大战以来，随着人权问题的进一步国际化，紧急状态下人权的保障问题，愈来愈受到国际社会的关注。由众多国家签字的国际人权公约，如《公民权利和政治权利国际公约》、《欧洲保护人权与基本自由公约》和《美洲人权公约》，在发生危及国家生存的公共紧急情况下当局有采取紧急措施的权力的同时，还规定了即使在此种紧急情况下缔约国也不得减除履行的某些义务，即不得剥夺公民的某些权利。这些权利主要有：

(1) 生命权。在未废除死刑的国家，判处死刑应按照犯罪时有效并且不违反防止及惩治灭绝种族罪公约的法律；此种刑罚，非经合格法庭最后判决，不得执行；对18岁以下和70岁以上的人，不得判处死刑，对孕妇不得执行死刑；每一被判处死刑的人都有请求赦免、特赦和减刑的权利。

(2) 人道待遇权。任何人均不得加以酷刑，或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚；所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇。

(3) 不受有追溯力法律约束的权利。对任何人的作为或不作为，在其发生时按现行法律不构成犯罪者，不得判处有罪。

(4) 一罪不二罚的权利。任何人已依一国的法律及刑事程序被最后定罪或宣告无罪者，不得就同一罪名再次予以审讯或惩罚。

(5) 受刑事罪控告者最低限度的权利。任何被指控犯有刑事罪的人员,在任何情况下,都得享有以其通晓的语言、文字被详细告知其被控告的性质和原因的权利;有足够的时间和便利准备辩护的权利。

(6) 赔偿权。任何遭受非法逮捕或拘禁的受害者,有得到赔偿的权利。

(7) 法律人格权。在法律面前,人人都有权被承认是一个人;每一个人都具有在身体上、精神上和心理上受到尊重的权利;惩罚不应扩大到非罪犯的任何人身上。

此外,任何时候都不得中止公民的思想和信念的权利,姓名的权利,家庭的权利,儿童的权利,国籍的权利等。

为了协调世界各国在紧急状态下处理维护国家生存和保障公民权利之间的关系,国际法协会组织有关专家经过长期研究,于1984年通过并公布了《紧急状态下人权准则巴黎最低标准》。这个《标准》在概括和总结现行各国法律和国际人权文件有关规定的基础上,为各国制定紧急状态法律的工作提出指导准则,通过规定行使紧急权力的基本条件、程序和各种监督措施,防止政府对紧急行政权的滥用,最低限度地保护公民的基本权利。这个巴黎人权最低标准,虽然不具有正式效力,但它是国际法学家在调查研究和科学论证基础上提出的比较符合当代实际的法律理论和主张,是丰富和发展国际法的重要来源,必将对国际人权的法律保护起促进作用。

公民的基本权利之所以在任何情况下都不得被剥夺,这是由基本权利的性质决定的。所谓基本权利,是指国家和社会对公民既有利益和价值的法律承认。这种利益和价值具有明显的自然属性,自出生开

始,与生命同存。人只有享有了这些权利,才能表明自己具有脱离动物界、跻身人类社会的起码资格。没有这些基本权利,人将不成其为人。尊重、保护公民的这些基本权利,是国家和社会不容回避的绝对义务。另一方面,这种利益和价值又具有一种被动的性质。以自然为根基的基本权利,是一种处于静止状态的安分守己的人权,它时刻面对的是外来的干涉和侵犯,而不是一种对外界的威胁力量,国家不必担心由此而带来的对他人和社会的损害。

尽管不少国家的宪法和法律对紧急状态下公民权利的保障作出规定,尽管国际人权文件提供了紧急状态下人权的最低标准,但由于各个国家的具体情况不同,在非常时期忽视,侵犯公民基本权利的现象经常存在。由此,也就产生了紧急状态下越权和滥用紧急权的对立面——紧急抵抗权。所谓紧急抵抗权,是指公民在紧急状态下采用了所能采取的一切合法手段仍不能保障其人权免遭侵害时,有依据人民主权原则,对侵害其基本人权的政府进行反抗的权利。紧急抵抗权来源于近代资产阶级思想家的抵抗权理论。这些理论在一些国家的宪法和法律中得到体现。例如:1776年美国《独立宣言》规定:“任何形式的政府当他有损于这些目的(即基本人权)时,人民即有权将它改变或废除,以建立一个新的政府。”1793年法国宪法规定:“当政府侵犯人民的权利时,叛乱对于人民及其各部分是最神圣的权利。”1947年德国布雷门宪法规定:“宪法所确认之人权受公权违宪侵害时,抵抗是各人的权利与义务。”同年马尔克·勃兰登堡宪法也规定:“对违反道德与人性的法律,人民有抵抗权。”1949年《德意志联邦共和国基本法》第20条规定: (下转第47页)

#### (六) 增设劫持人质罪

中国刑法中原没有劫持人质犯罪的规定,在《关于严惩拐卖、绑架妇女、儿童的犯罪分子的决定》中规定有绑架勒索罪。但是,从世界各国同这类犯罪作斗争的实践中看,劫持人质罪行的目的也并不都是财产性利益。通过劫持人质要挟某个国家、某个组织或个人为或不为一定的与交付钱财无涉的行为的犯罪,在一些国家屡见不鲜。在国际社会中,跨国性劫持人质的国际犯罪,通常都被公认为国际恐怖主义罪行之一。

有鉴于此,我认为,中国刑法中不仅应当增设劫持人质罪,而且应当把这种犯罪作为一种危害公共安全的犯罪或者至少应当作为一种侵犯人身权利的犯罪加以规定。这种犯罪在构成上不仅应当包括以财产为目的的犯罪,而且应当包括非财产性目的的犯罪。只要在客观上实施了劫持人质的行为并且以伤害人质来要挟第三者为或不为一定行为,就应当视为劫持人质罪。所以,该罪的立法宜用如下文字:

“第×××条 为了获取财产、情报或其他物质,或者为了强迫某人或第三者实施或不实施某种行为,非法劫持或拘禁他人的,处3年以上10年以下有期徒刑,情节特别恶劣或者造成严重后果的,处10年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑”。

这样规定,可以较为全面地概括劫持人质罪的各种表现,同时也可以更充分地体现《反对劫持人质国际公约》中关于劫持人质罪的规定,解决中国刑法与国际刑法相应规范的衔接问题。

(本文责任编辑:杨)

(上接第28页)

“所有德国人都享有在不可能采取其他办法的情况下,对企图废除宪法秩序的任何人或人们进行反抗。”

紧急抵抗权主要是在第二次世界大战以后针对国家非常时期紧急权发展起来的。国家紧急权的行使往往引起滥用或恶用的危险。日本宪法学家小林植树在《国家紧急权》一书中指出:紧急权滥用的危险——对人权和法治的侵害,权力者利用它作为自己统治的工具;恶用的危险——特别是利用其作为政变的武器。设立紧急权的目的,本来是为了维护国家安

全、公共秩序和宪法体制,但在实际上,往往成为统治者为维护个人安全和统治地位的借口。对于结社或政治运动的兴起,权力当局如果发现它的国民支持的基础动摇时,很容易利用紧急权的手段来加以镇压。紧急抵抗权的出现,既是人民主权的合理延伸,也是对滥用紧急行政权、肆意侵犯公民基本权利的非法行为的合法对抗。它是在非常状态下人民大众奋起捍卫自己基本人权的最后手段。(本文参考了法制工作委员会的有关资料,特此说明并致谢意)

(本文责任编辑:何柏生)