

公民的宪法权利必须以政府的绝对保障为前提

加强对宪法权利的法律保护

莫纪宏

“宪法权利”是公民权利体系中的核心部分,它区别于一般法律权利的最重要的特征就是,宪法权利必须以政府的绝对保障责任为前提。政府不能通过行使国家权力的行为来给予充分保障的权利不能成为宪法权利,而只能是通过立法设定一定法定条件而成立的“法律权利”。立法机关不能通过立法来剥夺公民依据宪法所享有的宪法权利,公民可以通过宪法权利有效地对抗国家机关行使国家权力的行为。相对于一般的法律权利来说,公民可以通过宪法权利来防止政府权力的侵犯,并以此来保证其他法律权利的实现。所以,宪法权利的基本特性是一种“法治性权利”,是现代法治社会“法治”理念的集中体现。

然而宪法权利的意义长期以来没有得到政府和全社会应有的关注。这种状况在很大程度上影响了宪法权利作用的发挥,特别是宪法权利在实现法治中的制度价值。

根据现代宪政的基本原则,宪法不是国家权力的产物,而是人民契约的产物。因此,法律上的权利不是国家机关对公民的恩赐,而是国家权力存在的合法性依据。“宪法权利”主要产生于宪法作为“人民的总契约”以及“人民的授权委托书”的价值属性。因此宪法赋予了每一个公民参与法治社会的基本的“行为可能性”。这些“行为可能性”是通过公民自身的行为就可以实现的。相对于公民而言的“宪法权利”,其基本价值属性是“法治性权利”。作为“法治性权利”的“宪法权利”是基于公民所承担的主权者的身份而产生的,这些“宪法权利”的存在是为了维护宪法作为主权者的主体性。因此,由宪法所确定的公民的“宪法权利”其“行为可能性”指向于“宪法权力”在实际运作中的“合宪性”,根据监督和控制“宪法权力”“合宪性”的需要,公民所享有的“法治性的宪法权利”包括抵抗权、知情权、请愿权、监督权、宪法诉讼权等,这些“宪法权利”存在的目的是为了限制“宪法权力”在实际运作过程中偏离宪法的基本要求,所以,这些权利的特性在于维护“宪法”的权威地位。另外,在一个法治社会中,政府必须对公民个人承担一定数量的绝对责任,如对公民基本人权的尊重,对公民的最低社会福利的保障。这些政府责任在宪法中也表现为一种“宪法权利”,即公民可以通过国家权力的保障获得的最低限度的人格尊严和人权权益。

在现代法治社会中,创制宪法与创制法律在宪法学上是性质截然不同的立法活动。创制宪法的活动是人民意志的直接体现,而创制法律的活动是人民意志的间接体现,表现为立法机关自身的意志。国家机关的立法权限可以通过创制宪法的活动来确定,但却不能由立法机关自己规定自己的立法权限。否则,就违背了宪法赖以存在的最基本的人民主权原则,立法

机关就成了国家权力的来源了。这种理念与人民主权的理念不相符合。从宪法学上来看，宪法制定权与立法权是两个不同概念，宪法制定权属于人民，它与主权相联系；而立法权属于立法机关，它是一种国家权力。因此，在宪法没有对国家机关所享有的立法权限作出修正之前，国家立法机关是无权来自行划分立法权限的。基于宪法和法律的性质导致了宪法和法律对公民权利进行保护的功能之间的差异。宪法权利在法理上是人民之间契约的产物，它的合理性来自于人民在制定宪法时，对人民所应当享有的基本权利的宣示；对于宪法所没有宣示的权利，作为剩余权利，人民仍然有权保留。法律权利是由立法机关创造的，这些权利是围绕着宪法权利的实现展开的，是立法机关为了依据宪法履行自身保障宪法所保护的公民权利的职责而对宪法权利所作的实现条件的规定，因此，从这一层意义上来看，由立法机关所制定的法律中所规定的公民权利实质上是宪法所规定的公民权利的实现权，是使宪法权利从主观权利状态转变成客观中为公民所实际享有的权利的辅助条件。当然，没有一般法律权利对实现宪法权利的保障作用，宪法权利在实践中也可以直接地为公民所真实地享有，只是通过立法机关制定的法律使宪法所保障的公民权利得到了更好的法律上的实现途径。不过，立法机关制定的法律所保护的公民权利是有条件的，其中最重要的法定要求就是法律权利的设定不得妨碍宪法权利的实现，另外，法律权利在实现宪法权利的过程中必须是有效的，不能有效地实现宪法所规定的公民权利的法律权利是不具有合法性的。相对于宪法权利而言，公民在行使法律权利的过程中就具有更大的选择权，因为法律权利最大的特征就是它的手段性，作为一种实现宪法权利的基本法律手段，公民有权使用，也可以有权不予使用。但是宪法权利却是基于人民之间的契约而产生的，任何公民个人无权自由地决定是否行使宪法权利。因为相对于法律权利而言，公民放弃宪法权利不仅仅会影响其个人的利益，而且还会危及宪法设定该种特定的宪法权利的价值背景，所以，宪法权利的实现方式与法律权利的实现方式完全不同。

“宪法权利”是一种利益的综合保障权，一方面，“宪法权利”所对应的是国家、集体和个人三者统一的利益；另一方面，“宪法权利”又可以给予公民实现自身利益的最大限度的合法性保障。因此，“宪法权利”是综合了权利的“意志性”与“利益性”的两个方面的特点，是一种“合法”、“合理”和“有效”的法律权利。

应当看到，在“宪法权利”的价值属性范畴里面，宪法的“应然性”是其内核。“法治”、“人权”、“民主”、“自由”、“平等”等价值，从各个方面奠定了“宪法权利”的价值基础。相对于“宪法权利”而言，宪法给予了法律权利以终极性的正当性保障。“宪法权利”通过自身的功能可以有效地解决“法律权利”之间存在的各种价值矛盾，对“宪法权利”的“意志性”和“利益性”作出必要的调整。没有“宪法权利”在价值上的正确导向，基于法律权利所实现的利益就无法获得制度和实现条件的保障。

因此，“宪法权利”包含了“宪法”与“权利”两个方面的价值属性，既不能用“宪法”的价值属性来简单的将“宪法权利”视为具有高于“法律权利”的效力，也不能仅仅从“权利”的自主性特征来将“宪法权利”简单地贴上“公权”的标签，更不能与“公法权利”划上等号。

在现代法治社会中，应当高度重视对宪法权利实现的司法保护。作为人权保护的最后法律屏障，司法机关可以通过对宪法权利法律保护中存在的法律争议的处理来明确宪法权利的内涵，使公民所享有的宪法权利成为一种不受国家权力随意左右的实体性权利。