

# 论公民权利与国家权力的定位

吴斌<sup>1</sup> 李文汇<sup>2</sup>

(1. 四川轻化工学院 法律系, 四川 自贡 643033; 2. 四川师范大学 政法系, 四川 成都 610068)

**[摘要]** 公民权利具有自主性、目的性、法定性和行为性等特征, 表现为应有权利、法定权利和实有权利三种结构形态。公民在行使权利时应遵守公共利益原则、合理限制原则和诚实信用原则。国家权力具有强制性、主权性、不平等性、资源控制性和自主性等特征, 表现为分散性国家权力、独占性国家权力和制度化国家权力三种结构形式。国家权力运作遵守有限的自主运行原则和法律支配原则。

**[关键词]** 公民权利; 国家权力; 定位

**[中图分类号]** DF20

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1000—5315(2000)01—0010—06

随着私有制、阶级和国家的产生, 公民权利与国家权力理念随之出现, 并经历了发生, 发展并逐渐走向协调的历程。无论是人治还是法治国家, 公民权利与国家权力都是客观存在的, 无论是采用经济的、行政的还是法律的手段对社会关系与社会秩序进行规制, 其调整的最基本的对象和宗旨仍是公民权利、国家权力及相互关系。公民权利与国家权力这一最基本的法律要素, 在不同的时代、地域、社会制度下显现出不同的关系与理念, 它们之间的关系随着一定社会物质经济条件的变化而变化, 并受制于一定社会的政治文化因素。

当前, 我国正进行社会主义法治国家的建设, 保障公民权利、限制国家权力是依法治国的重要方面, 因此, 对公民权利与国家权力问题的探讨就极具必要性和现实性。要认识清楚公民权利与国家权力的关系问题, 则首先必须认识清楚公民权利与国家权

力的定位问题。本文拟就这一基础性问题作一尝试性探究。

## 一 公民权利的定位

### (一) 公民权利的概念及其特征

权利是贯穿于法的运动过程的最核心的法律要素和范畴。透过中西方学者对权利的研究<sup>①</sup>, 我们认为: 权利就是由意志支配的以实现某种利益为目的的、受法律保护的自由。而公民权利则是指具有本国国籍的人所享有的、在自己意志支配下、以实现某种利益为目的的受法律保护的行为自由。它具有如下基本特征。

1. 自主性。权利是标示人们在社会生活中行为自由的目标、方向、程度和范围的法学范畴。换言之, 权利就是行为自由的质与量的统一, 它体现着权利人的自主性。权利的自主性回答了该权利行为由谁决定做出、以及为什么做出的问题。公民在自己

**[收稿日期]** 1999—09—09

**[作者简介]** 吴斌(1964—), 男, 四川轻化工学院法律系讲师, 法学硕士;

李文汇(1962—), 女, 四川师范大学政法系讲师, 法学硕士。

<sup>①</sup>对“权利”的定义, 在中西方学者研究中有不同的学术主张。从西方学者研究来看, 有利益说、自由说、法力说、意志说、规范说、选择说、意志利益折衷说、可能性说、资格说等。从中国(包括台湾、香港)学者的研究来看, 有权能说、利益说、可能性说、资格说、界限说、许可说等。

意志支配下和法律范围内有选择地实施或不实施某种行为,他人不得加以阻碍。

2. 目的性。权利行使的目的就是利益。从公民个人角度看,他期望享受或更多地享受权利,都是为了满足某些自身利益。任何公民在实施某种行为之前,也往往具有追求一定利益的动机。法律的保护也是为了利益这一权利目的的实现。可以说,无利益之权利是不存在的。

3. 法定性。公民权利的行使必须符合法律的规定,在法律及其原则许可的范围内实施行为,包括利益的法定性和行为的法定性。当然法不禁止的,不得受到非法阻止<sup>①</sup>。

4. 行为性。权利是公民在自己意志支配下的行为自由,可以依法为一定行为或不为一行为,也可以请求国家或者要求其他公民为一定行为或不为一行为。

## (二)公民权利的结构类型分析

从法哲学的观点来看,应坚持历史与逻辑相统一的原则,认清公民权利的最基本的三种结构形态及其相互关系。

首先,公民权利的最初形态是“应有权利”,即公民基于一定的社会物质经济条件而产生的权利,或公民作为社会主体在现实条件下和可以预见的范围内应当享有的权利。马克思称之为“已有的权利”或“习惯权利”,是法定权利的来源。所以马克思说,“各种最自由的立法在处理私权方面,只限于把已有的权利固定起来并把它提升为某种普遍意义的东西,而在没有这些权利的地方,它们也不去制定这些权利”[1](144页)。

其次,公民权利的第二种形态是“法定权利”,它是权利主体的要求反映到法律中的具体表现形式,一方面反映了“应有权利”的内容,另一方面使“应有权利”具有了法律的保障性和强制性。这主要是通过立法活动对“应有权利”予以确认和司法活动对“应有权利”的保障来实现的。然而,“应有权利”转化为“法定权利”不是照像似的全部照搬,而要受到诸多因素的影响与制约:(1)受社会经济因素的制

约,(2)受权利要求的重要性程度的影响,(3)受社会中占统治地位阶层的利益的影响,(4)受社会的政治民主化进程的影响,(5)受社会法律制度与传统的影响,(6)受权利主体思想水平、认识能力等主观因素的制约,(7)受立法者认识程度和经验条件的限制。当“应有权利”以一定形式表现为“法定权利”后,就具有了相对的独立性和稳定性。在立法上对“法定权利”常采用直接宣告和提供选择自由两种方式予以规定,以适应社会生活的变化。

最后,公民权利的第三种形态是“实有权利”。它是通过法律的实施、特定法律关系的建立和法律效果的实现来促成公民对“法定权利”的真正享有。公民对“法定权利”享有行使、放弃、转让的权利。“法定权利”转化为“实有权利”,仍然要受诸多因素的限制,不是所有的“法定权利”都能完全转化为“实有权利”。但是,从整个社会历史发展来看,“实有权利”与“法定权利”之间的差距在日益缩小,“实有权利”的享有在日益扩大。

上述三种权利形态是密切相联但又有着严格区别的。它们的关系是尚未被认定的权利和已被认定的权利之间的关系,尚未实现的权利和已实现的权利之间的关系。它们相互交织构成复杂的对立统一体。而这一矛盾运动的最终决定因素是社会生产力水平及经济文化状况。随着生产力的发展,三种权利形态之间也会出现相互转化:“应有权利”经过法的创制而转化为“法定权利”,“法定权利”通过法的实施而转化为“实有权利”,“实有权利”的实现与满足又激发公民新的权利要求。这样就形成了一个循环更新、环而不断的转化与前进,这与我国民主法制建设要求是合拍的。

## (三)公民行使权利的基本原则

我国宪法确立了社会主义民主制度,集中体现了公民享有的权利与自由,确保人民当家作主的主人翁地位。随着我国市场经济建设和法治建设的展开,公民的权利意识逐渐觉醒,已越来越不满足于“纸上的权利”了。当公民通过一定的事实和法律行

<sup>①</sup> 在权利价值取向上,权利界限的确立常常有“法授权(权利)即自由”和“法不禁止即自由”两个重要原则。前者指公民享有的权利与自由要得到法律的确认,后者指公民权利的享有在法律上既未明文规定,也未加以禁止的,不得受到非法阻碍,只能由道德等手段来加以评价与确定。因而,在此所言之公民权利的法定性,是取上述两个原则的共同要义,目的在于确认和保障公民享有广泛而充分的权利。参见拙文《公民权利与国家权力关系初探》,《北方论丛》(1998年社科综论),参阅程燎原、王人博著《赢得神圣——权利及其救济通论》,山东人民出版社1993年版,第229—236页。

为实现自己权利时,时常会遇到权利竞合与权利冲突问题<sup>①</sup>。因此,公民在行使权利时应遵守公共利益原则、合理限制原则和诚实信用原则。

1. 公共利益原则。其基本内容是:公民行使权利应当顾及而不违反社会公共利益。该原则可以追溯到古罗马,罗马法有两条格言,一是“行使权利的行为,对于任何人都不意味着非正义”[2](75页)。“行使权利行为,不损害任何人”[2](75页)。二是“体面地生活,不害他人,各得其所”[2](75页)。后者更蕴含着公共利益原则的意味。日本法例有“私权应当尊奉公共福祉”的条文。台湾现行民法有“权利之行使,不得违反公共利益”的规定。我国现行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。”对公共利益的理解,各国虽有不同表述与主张,但有一点可以肯定,即:公共利益概指国家、社会的共同利益。公民行使权利,应当尊重并不得损害公共利益。

2. 公民行使权利的合理限制原则。其含义是:公民行使权利不得背离权利应有之目的,不得超越权利应有之界限。我们知道,绝对的权利是不存在的,权利本身也就存在着合理限制,不管“应有权利”、“法定权利”还是权利的实现都是如此。自罗马法以来,一直实施公民“权利的行使禁止任何他人的不法干涉”的权利行使原则,但是随着有意加害意思的权利行使之法理的采用,以及在诉讼程序上的善意衡平法理的运用,使这一原则的实行受到了一定程度的限制。对于权利行使的限制,有两种意见:一是认为权利行使的限制是矛盾的。因为既然行使权利,就必然是合法的,如果行为违法,那就超越了权利的范围,权利也就不成其为权利了。二是认为权利行使的限制是能成立的,它是指权利主体在权利

范围内,利用法律所允许的形式来行使权利[3](71页)。我们认为后一种意见是正确的。因为权利的行使,需要有其合法的形式和界限,二者紧密结合,缺一不可。法律的规定,原则上只是一种规范,将权利人的行为纳入一定的形式,而未具体规定形式的内容,其本身很难防止权利行使中出现规避法律、损害他人利益的现象。确立权利行使的合理限制原则,权利人和司法机关就可以根据具体的环境和条件来判断某一行为或内容是否真正符合社会秩序与安全等需求,以实现法律调整的本来目的。判断公民权利的行使是否超越了合法合理的界限,有四个基本要件:(1)公民依法享有某项权利,并具有实施该权利所必须的行为能力;(2)公民行使权利谋求达到的效果;(3)公民行使权利在主观上无故意;(4)公民是否实施了超越权利界限的行为,即是否在行使权利过程中追求该项权利范围之外的权利,是否采用不正当手段实施权利,以维护自身利益,是否以牺牲他人利益为代价来实现自己权利,是否以行使权利的手段达到损害他人之目的。把这四者结合起来,是我们判断公民行使权利正当与否的基本标准。

3. 诚实信用原则。其含义是:公民在行使权利和履行义务时,应当遵循“善意”、“诚实”、“信用”的准则,在不损害或危及他人利益和社会公益的前提下,追求自己利益,目的是维持社会关系中利益的平衡,建立良好的社会秩序。

## 二 国家权力的定位

### (一) 国家权力的概念及其特征

“权力永远是控制他人的力量和能力”,权力历来都是争夺的对象与焦点。纵观古今对国家权力的研究<sup>②</sup>,我们认为,国家权力是公民通过特定的方式而组建起来的国家机关或组织凭借和利用对国家资源的控制,为实现国家职能而具有的国家立法权、行

<sup>①</sup> 所谓权利竞合,又称权利并存,是指由同一个事实原因产生出几个权利,行使这些权利可以产生同一的结果。在权利竞合时,其中一个权利经权利人行使而得到满足后,其它权利就归于消灭。但竞合的权利又是互相独立、性质各异的,这就易使权利人行使不同的权利行为,其行使的条件及产生的后果也会各异。在这种情况下,公民在行使权利时就拥有了选择权。然而公民选择权的行使,我国现阶段法律无具体条文规定。所谓权利冲突,又称权利相互性,是指一方公民权利的实现就意味着另一方公民权利不能实现。它既可能是权利之间本身的矛盾所致,也可能是由权利主体对权利的认识差异所致,还可能是权利主体对权利的不当行使所致,但其根源是权利主体的自然属性与社会属性之间的矛盾。参阅佟柔主编《中国民法学·民法总则》,中国人民公安大学出版社1990年版,第65页。苏力《法治及其本土资源》,中国政法大学出版社1996年版,第175—203页。

<sup>②</sup> 对“国家权力”的定义,有不同的学术观点,概括来有:效力说、公共权力说、特殊社会权力说、力量说、资格说、可能性说、管理关系说、工具说、国家意志说、构成说等。

政权、司法权等权力的总称。

国家权力,具有如下特征。

1. 强制性。国家权力由掌握和控制国家资源的国家机关或组织来行使,由军队、警察、法庭和监狱等暴力组织保证其实施。

2. 主权性。这包括两方面,一方面对内具有至上性——国家独自决定和处理其领域内的一切重大事务,不允许任何其它制约力量的存在;另一方面对外具有独立性——内政不受干扰,不屈从任何外部权力。

3. 不平等性。国家权力是通过表面平等的社会机制而确立起来的一种不平等的命令与服从的社会关系力。权力一般都以命令——服从的轨迹运行,命令、服从既是权力的本质,也是权力实际存在的重要条件。

4. 资源控制性。国家权力的运作、效力的产生及其职能的实现,是以其对国家、社会资源的独占性掌握与控制来实现的,与一般权力集团(组织)对资源的控制有别。

5. 自主性。国家权力的自主性表现为“偏好与行动的一致性”,即国家权力一旦获得公民认可后就具有独立性和自身的动作规律,自主决策,自主行为,一般不受其他政治力量或社会权力的左右。

我国国家权力除具有国家权力的一般特征外,有着自己的特征,即人民性、民主性、整体性和集中性。这是由“一切权力属于人民”的国家性质所决定的。人民性表现为我国是由工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政的国家性质;实行人民代表大会制度,体现了广大人民的意志和利益,具有彻底的民主性;国家权力由各级人民代表大会及由它们产生的行政、司法等机关行使,而不受个人意志随意支配,因而又具有整体性和集中性。

## (二)国家权力的结构类型分析

现从历史发展的角度对分散性、独占性、制度化国家权力结构类型进行分析<sup>①</sup>。

1. 分散性国家权力。它诞生于国家雏形,在中国奴隶社会和西方奴隶社会与封建社会前期发展成型。在这个时期,由于社会结构的作用,基本上不存在集中统一的国家权力和完善的国家权力结构。国

家主权不存在,王权极其微弱,各种不同的社会等级力量的掣肘使国家权力处于分化状态。大领主和贵族家族掌握国家权力,但缺乏制度化。广泛存在的等级特权制度破坏了中央集权。国家地域范围尚未确定。公、私利益混杂。家族、种族特权与国家权力掺合,官场与特权组织勾结,裙带关系与权势的“亲情情谊”造成公共利益的私人化。国家权力只是维护大领主与贵族特权的权力,国家法律的制定与认可偏向于统治者集团或个人利益,很难反映公共利益和公民权利。

2. 独占性国家权力。它产生于中国的封建社会和西方的封建社会后期、资本主义初期。其特征表现为:国王或精英人物对国家权力的垄断,国家权力统一和权力结构发展成熟。常备军的建立。常任官僚行政体系的形成,行政机关兼理司法体系的建立。法典编纂和统一市场的出现。地方的、宗教的、种族的以及其他权力中心被严格限制或被摧毁。公共利益从公、私利益混沌中分化出来并获得了必要的表现形式。法律的制定与认可开始以符合和反映公共利益为目标,并日益使公共利益与国家权力相结合。

3. 制度化国家权力。它是随着宪政国家的建立而出现的。表现为国家主权独立,国家权力统一,权力结构日益定型与完善,权力机构日益得到强化,各机构依各自职权运作且彼此间相互协调。国家权力的分工在有目的、有计划的设计安排中授予和行使,科层制相对独立。法律的制定与认可以公共利益为目标,权力机关的权力运作以利益聚合为根本动力。通过宪法和法律来调整与规范国家权力机构设置、权力划分及其相互制约关系。国家权力凭借着对社会资源的特殊控制而影响社会价值观。

制度化国家权力是分权与制约的制度化,是历史上分权与制约理论发展的高度概括与制度化。亚里士多德的议事、行政、审判的政体三要素说,为权力分立学说奠定了理论基础[4](214—215页)。李尔本的分权论(即新兴资产阶级同地主、大贵族和大资产阶级的分权)为后来的分权学说的建立提供了条件。洛克、孟德斯鸠建立的立法、行政、司法三权分立与相互制衡学说对后世国家权力结构的建立产生

<sup>①</sup> 对国家权力的三种结构类型分析受到时兴和在其著作《关系·限度·制度:政治发展过程中的国家与社会》(北京大学出版社1996年版)对国家权力增长的分析的启发而作。

了深远的影响。马克思主义经典作家强调,无产阶级必须建立社会制约机制,以保证国家真正成为社会的公仆,使公职人员真正成为人民的勤务员。马克思指出,公社“彻底清除了国家等级制,以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们,以真正的负责来代替虚伪的负责制,因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的”[5](414页)。马克思、恩格斯崇尚国家权力的分工而反对分权,辩证地肯定了至高无上的国家权力既是相对可分,又是绝对统一的,从而纠正了“三权分立”的畸形特征。我国国家权力结构的建立和国家权力运作方式正是在马克思主义指导下产生的。

我国国家权力分为立法权、行政权和司法权,分别由不同的国家机关行使。它们之间是分工负责、互相配合、相互制约的关系,是与我国政治、经济制度相一致的,是一种法律化、制度化的国家权力结构。但是,它与西方宪政国家权力结构又是有区别的。它只是国家权力职能的分工而非国家权力的分离,体现为:人民通过选举代表组成国家权力机关,国家权力机关产生行政和司法机关,同时监督、制约行政和司法机关,其宗旨是维护和保障公民权益,为公民权利的实现创造条件。

### (三)国家权力运作规则

国家权力包括国家立法、行政、司法三种主要权力形态。现对他们的运作规则进行如下分析。

国家权力运作是指权力主体依据一定的利益与目的实施权力的行为,同时将该行为产生的结果反馈回来的全过程。一般来说,国家权力运作包括两个方面:一是权力主体的确定及其权力配置,二是权力的运行过程。实质上,它是把法律上的权力转化为实际生活中的权力以及权力运作的过程,是权力价值的体现。国家权力运行,既能治国安邦,也可能导致权力腐败和权力异化问题。这是由权力的自然

属性<sup>①</sup>和权力运作主体自身的因素所导致的,我们只能尽力克服并限制其在合理的范围内。对于权力运行,必然要施以行之有效的措施予以规范与完善,使权力运行的“负效应”尽量减小,“正效应”得以充分发挥。为此,必须确立国家权力运作规则<sup>②</sup>。

1. 有限的自主运行原则。国家权力的自主在于国家权力的统一,而统一的国家权力内部机构的自主应是有限的,相对的。享廷顿指出,权力运行无限制容易造成假公济私,偏离国家公共利益,滋生腐败,“一方面用政治权力去换取金钱,另一方面用金钱去换取政治权力”[6](56页)。行政权力的自主不仅受到自主的立法权力的监督和制约,而且受到司法独立原则的限制,即通常说的权力的“分化”,但“分化”并不一定意味着“分离”,它主要表现在国家机关的设置、权力的分配及其制约关系上。国家权力分工是历史发展的必然产物,也是政治文明和社会进步的标志。权力制约是指为使国家权力与其职责相符,并在法律范围内运行而对其进行的管理、监督、控制等活动。与西方资产阶级国家的权力制衡有别,我国只有权力制约而无制衡。人民代表大会对行政、司法机关的制约具有单向性,不存在相互制衡的问题。总之,国家权力有了分工,国家机关才有自主,权力运行才会有制约的机制。分工与制约相互联系,自主与限制并不矛盾。只有对权力主体、权力运作情况及运行结果进行合理有效的监督、控制,才能保证权力分工在法律规定的权限范围内实现,才能保证权力运行的终极目的——保障与维护公民权利的实现。

2. 法律支配权力原则。国家权力的运作必须加以规范,这是一条经历史证明了的真理。而法律是指导和制约权力的最有效的规范,是调控权力运作的必要机制。因为法律划分了权力,界定了职责,并培育了良好习惯,最重要的,法律是遏制权力滥用

① 对于权力的自然属性的概括,主要有:(1)权力是政治强制力;(2)权力是在社会中产生而又凌驾于社会之上的东西;(3)权力具有强烈的占有欲;(4)权力具有强烈的扩张性;(5)权力具有强烈的排他性;(6)权力可能践踏法律;(7)权力必然引起权力崇拜,形成权力集团。因为这些属性,权力运行若不受限制便会肆无忌惮地发展,形成灾祸,诸如权力膨胀,权钱交易,以权谋利,侵犯国家、集体和公民的合法权益等。参见陈哲夫主编《监察与监督》,北京大学出版社1994年版,第32—41页。

② 对于国家权力运行的规则,有的学者主张依法行权原则、权益保护原则、责任效率原则、有错必纠原则、独立行权原则、接受监督原则、平等运权原则、清正廉洁原则、遵循程序原则等九原则说(参见李少惠《论正确行权与滥用权力的界限》,《政治与法律》1997年第3期);有的学者主张权力分开原则、权力大小与所辖范围相适应原则和保持权力完整原则等三原则说(参见崔扬《权力结构与监督》,《法学》1998年第6期);有的学者主张权力分立和权力制约的二原则说(参见孙笑侠主编《法理学》,中国政法大学出版社1996年版,第115页)。

的一种有效手段。我国宪法规定,一切国家机关和武装力量、各政党必须遵守宪法和法律,一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或个人都不得有超越宪法和法律的特权。正如洛克所指

出:“立法机构和最高权力机关不能揽有权力,以临时的专断命令来进行统治,而是必须以颁布过的经常有效的法律并由有资格的著名法官来执行司法和判断臣民的权利。”[7](政治卷 83 页)

### 参考文献

- [1]马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1956.
- [2]张俊浩.民法学原理[M].北京:中国政法大学出版社,1997.
- [3]佟柔.中国民法学[M],民法总则.北京:中国人民公安大学出版社,1990.
- [4]亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1965.
- [5]马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1972.
- [6]亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华等译.北京:三联书店,1988.
- [7]洛克.政府论[M].北京:商务印书馆,1995.转引自巴发中.权力纷争的诱惑.北京:中共中央党校出版社,1998.

## On Positioning of Citizen Right and State Right

WU Bin<sup>1</sup>, LI Wen-hui<sup>2</sup>

(1. Sichuan Institute of Light Industry & Chemical Technology Law Department, Sichuan Zigong 643033 China

2. Sichuan Normal University Politics & Law Department, Sichuan Chengdu 610068 China)

**Abstract:** Citizen right is characterized by autonomy, teleonomy, legality and action and manifested in proper right, legal right and practical right. While exercising one's rights, a citizen should abide by principles of public interest, rational limitation and honest credit. State right is characterized by mandatory nature, sovereignty, inequality, resources domination and autonomy and manifested in decentralized state right, monopolized state right and institutionalized state right. Exercise of state rights keeps limited autonomous operation principle and law domination principle.

**Key words:** citizen right; state right; positioning

[责任编辑:苏雪梅]