

应急状态下公民基本权利限制问题研究

张心宇

(苏州大学, 苏州 215021)

摘要: 应急状态下国家权力特别是行政权力往往会延伸至通常属于公民自治的领域, 触发人们对于公民尊严与社会福祉的思考, 权力与权利这对张力关系进入公众讨论视野, 在宪法框架内重新理解这对张力关系对于推进我国国家治理能力和治理体系现代化具有重要意义。应急状态下公权力相比于常态下有所扩展, 公民基本权利需要做出相应让步, 主要表现为权力行使主体的扩大、权力行使内容的扩展以及公民自由权、隐私权、财产权等基本权利的限制。基于对人性善恶、权利性质、公私权益等的合理考量, 应急状态下国家权力限制公民基本权利有其正当性根源。但为了避免公共权力的过度行使和公民权利的过分缩减, 应当将公权扩张和权利限制控制在一定限度之内。明确这一界限是构建应急状态法治体系的前提和核心。应依据法律保留原则提供权利限制的依据, 以不得侵犯本质内容原则划清权利限制的范围和底线, 以比例原则规范权利限制的程度, 为公权扩张提供明确而有效的法律指引, 使其在法治轨道内有序运行。

关键词: 应急状态; 基本权利; 权利限制; 权利保障

DOI: doi.org/10.70693/202608229154

第1章 问题的源起: 应急状态下国家权力的扩张与公民基本权利的克减

近年来, 发生在我国的“非典型肺炎”、汶川大地震、“新型冠状病毒肺炎”等一系列重大社会危机事件使“应急状态”一词频繁进入人们的视野。世界各国宪法与法律对应急状态概念有不同规定和理解, 因而明确本文所说的“应急状态”的概念无疑是后文研究公民基本权利限制问题的一个基础性环节。

狭义上的应急状态的范畴被广义上的应急状态涵盖在内, 广义上的应急状态具体还包括紧急状态和战争状态。狭义上的应急状态仅仅是指有关部门依据《突发事件应对法》的规定, 对突发事件进行确认和应对处置的状态。本文笔者对于“应急状态”的概念采取狭义的理解方式, 结合我国《突发事件应对法》第3条的规定, 笔者对应急状态的概念作如下界定: 应急状态是指有突发事件引起的国家和政府部门必须紧急处理应对的状态。突发事件一经出现发生便可在全国或部分区域范围内引发一定混乱和危机, 主要包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

应急状态下, 为了能够有效迅速地恢复正常社会秩序, 公民基本权利往往可能在更大程度和范围上被国家权力特别是行政权力在应对突发事件的过程中所作出的紧急处置措施限制和消减。“在自由与政府的永久争议上, 危机意味着更多的政府而较少的自由。”^[1]就像霍姆斯说的那样: “当国家元首决定有关国家存亡的事情时, 个人的普通权利必须做出有必要的让步”。公权力与私权利犹如天平之两端, 呈现出一种此消彼长的状态。与公权力的扩张相对应的便是公民私权利的限制和消减。应急状态下公权力和私权利会处于一种失衡状态, 而这引起了较大争议。

1.1 应急状态下国家权力在一定范围内扩张

1.1.1 权力行使主体的扩大

我国是一个实行人民民主的国家, 人民主权原则是我国宪法的基本原则, 该原则意味着一切公权力本质上都来源于广大人民的授予和权利让渡。然而, 在人民主权原则下, 出于对国土面积、人口数量、交通情况、管理水平等因素的考量, 让作为真正权力拥有者的人民都来直接行使权力是不切合实际的。因此, 法律会授权一些具体的机构成为权力行使的合法主体, 在法律允许的情况下行政主体也可以委托其他组织或个人去依

作者简介: 张心宇 (2001-), 女, 硕士研究生在读, 研究方向为宪法学与行政法学。

法执行行政管理事务。行政委托是指行政机关为了实现行政管理目标,在自身不能亲自行使所执掌的部分行政职权的情况下,依法将该部分行政职权委托给符合条件的行政机关以外的组织或者个人行使运用,并由行政机关直接承担相应的法律后果的一种法律制度或法律行为。应急状态下,为了更好地维护社会公共利益和保障人民生命健康安全,基于对事件突发性、任务临时性、管理灵活性等客观因素的考量,公权力合法执行者的范围通常会被予以适度扩大,最常见的便是行政机关对基层自治组织的行政委托。例如,出于现实情况和实际效果的考量,管控措施被下放至基层社区。基于防控工作“以社区防控为主”的策略,当地的社区居委会(村委会)和物业管理公司接受地方政府的委托参与疫情防控。2020年2月6日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部发布了《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》,规定在受国家机关委托代表国家机关行使疫情防控职权的组织中从事公务的人员可以成为妨害公务罪的侵害对象,这进一步明确了在受到行政委托的基层自治组织中从事公务的人员是特殊情况下公权力的合法行使主体。

1.1.2 权力行使内容的扩展

任何行使国家权力的主体都必须恪守权力法定原则,将法治思维贯穿于应对突发事件的所有环节和全部工作。在行政方面,行政主体不得法外设定权力,没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。平时状态和非常状态是国家在进行统治和管理的过程中所面临的两种社会状态。适用于平时状态的法称“常态法”,其权力与权利设计基于调整平时状态下的各种社会关系的需要而进行,常态法囊括了我国现行法律中的大多数。适用于非常状态中的应急状态的法则称“应急法”,我国的应急法律体系主要由宪法、应急法律法规规章、专业性法规和一些配套型法规组成和体现。与平时状态相比,应急状态下突发事件打乱了社会正常秩序,国家和社会处于混乱和危急当中,需要更加高效和强有力的措施去规制人们的行为,扭转不利局面。因此,与常态法相比,应急法中所规定的国家权力通常会有所扩张。如根据《传染病防治法》的规定授权,政府可以根据疫情的严重程度限制或中止公众聚集活动,并决定关闭生产场所、学校等,还可以征用物资和财产。在正常社会秩序下企业的日常运作和公民的日常生活不受政府的非法干预,任何行政机关都没有这些权力更不能进行这些行动。然而,为了高效迅速地平定混乱和危机,法律授予政府根据突发事件的发展情况采取必要的应急处置措施和应急行政决策的权力。公权力与私权利犹如天平之两端,呈现出一种此消彼长的状态。与公权力的扩张相对应的便是公民私权利的让步和消减。

1.2 应急状态下公民基本权利作出相应让步

1.2.1 公民自由权的限制

追求自由对每一个人来说至关重要,自由是人的自主性、主体性的体现,“放弃自己的自由,就是放弃自己做人的资格。”[2]在法治状态下,自由是“一个人能够做他应该做的事,而不被强迫做他不应该做的事情”[3],即法无禁止即自由。人身自由权有广义和狭义两方面。狭义的人身自由权主要是指公民的身体自由不受非法侵犯。广义的人身自由权则还包括与狭义人身自由权相关联的人格尊严、住宅安全权、通信自由、宗教信仰自由等与公民个人私生活有关的权利和自由。本文所指的人身自由权乃是狭义的人身自由权,核心是行动的自由。人的生命与身体自由,不受他人特别是政府非法及不合理的侵夺,乃民主国家个人的基本权利,也是立宪制度的一项中心内容。就其重要性而言,在整个人权的架构中,身体自由则实构成一切其他自由的基础。然而,大多数国家都在立法中明确规定,国家在发生突发事件后的应急状态下可以对公民人身自由权保障的条款加以停止或者变通执行。如1904年《巴拿马宪法》第24条:“在外敌入侵或者危及公安之内乱时,得因国家安全之需要,于共和国之全部或者一部暂时停止上述人身自由权利。”《魏玛宪法》规定:“在紧急状态期间,联邦总统得临时将人身自由不得侵犯等宪法规定之全部或一部分停止之。”

1.2.2 公民隐私权的减缩

隐私权主要涵盖两个方面:一是个人私生活的安宁权,即个人私生活受到不被随意打扰的基本保障;二是个人私生活的秘密权,这意味着公民有权保护其私人事务不被未经授权的组织或个人了解。这些权利赋予了每个人在法律框架内控制和管理自己私人领域事务的权利,同时也禁止任何形式的非法干涉或侵犯。但在应急状况下,社会公共利益可能会因为公民隐瞒个人相关信息的行为受到减损,公共安全风险等级上升。行

政机关依据《政府信息公开条例》中的相关规定可以将那些可能对公共利益产生重大影响的信息进行公开。在《突发事件应对法》的授权下，县级以上地方政府有权责令相关机构和人员及时收集并报告信息，并有责任向社会公众公开将反映突发事件的信息渠道。而《传染病防治法》对国务院及省级卫生部门需要及时、准确地向社会公布全国或本行政区域内传染病的疫情信息做出了相关规定。同时，为了有效地控制疫情的传播扩散和指导公众采取适当的防护措施，确诊患者或疑似患者的活动轨迹等个人信息可以由相关部门在特定情形下依法公布，以期最大限度地减少传染病对公众健康造成的危害。

1.2.3 公民财产权的减损

对动产和不动产的所有权是公民的财产权主要表现。所有权的性质之一便是排他性，即所有权人在法律规定的范围内享有占有、使用、收益、处分这些财产的权利。任何组织和个人均不能随意侵犯或剥夺这种独占性质的权利。应急状态下公权力对公民财产权的限制主要表现为应急征用。应急征用是指在突发事件下政府或应急管理部门出于公共的利益需要，在必要条件下以简易程序对单位或个人的财产使用权或生产能力进行占用，并在事后及时返还并给予补偿的制度。例如根据我国《传染病防治法》的规定，县级以上地方政府基于控制疫情船舶、保障人民生命健康安全、维持社会秩序等需要，有权在本行政区域内临时征用交通工具、房屋以及相关设施、设备。相关人员及单位必须积极配合地方政府对个人、企业、学校等所有的房屋及交通工具的合法征用。

第2章 应急状态下限制公民基本权利的正当性剖析

洛克认为，在国家产生之前，人类处在没有明确公平规则的自然状态中，既没有裁判者来公正解决争端，也没有一种力量去公允执行裁判。因此，“必然要过渡到市民社会或政治社会，而这种过渡是通过处于自然状态中的人们订立社会契约的方式让渡自己的部分或全部权利给国家以换得后者的保护而完成的。”[4]社会契约论是权力保障权利的理论依据，出于对社会契约的遵守，国家必须承担并履行保障公民基本权利与自由的义务。笔者认为，虽然在现代法治社会中国家已经确立了公民基本权利至高无上的地位，但这并不意味着国家在任何情形下都不应对其进行限制，权力限制权利也存在如下正当性根源。

2.1 人性本恶：公民基本权利限制的法哲学依据

“人性总是或多或少的同一切科学有着联系，任何科学总是会以这样或那样的方式回归到人性当中，而不论他们与人性离得有多远。”[5]从社会关系的角度出发，马克思认为社会性是人的本质属性，要相信无所不在的人性的力量以及人所固有的尊严和价值的力量，不要过于渲染制度、权力乃至传统的力量，人本身才是权利的最终基础。[6]因此，进行任何制度和理论都应当首先正视人性、立足于人性，从人性视角出发进行科学研究。

“无赖原则”是英国哲学家大卫·休谟提出的一个著名理论，为现代公民基本权利限制理论打下了坚实基础。他指出，任何拥有权利的个体都存在潜在的“无赖”风险，每个人内心深处都普遍存在这种道德沉沦趋势。因此，在设计权利制度体系时，必须使权利受到法律之力的制约，基于“人都具有‘无赖’的特性”这一前提假设构建起一种强有力的制约机制。无论是权利还是权力，其本质上都是为了追求利益。趋利避害是人性的自然倾向和原始选择，在利益驱动下人类往往难以遏制人性中的欲望，权利与权力在享有者手中因欲壑填之难皆易泛滥成灾。然而另一方面，人类有对平和友善、安全稳定的秩序予以孜孜不倦的追求。为了能够让人类社会朝着健康有序的方向发展，适当的规则有必要被设计出来以约束和矫治人性之“恶”。詹姆斯·麦迪逊曾说政府和公民永远都不可能成为“天使”：如果政府是天使，那就不再需要对政府有任何外来的或内在的控制了；如果公民都是天使，那就不再需要政府。但毕竟人类是永永远远都不可能成为“天使”的，因此有必要对其基本权利在特定情况下进行适当限制。

2.2 权利双重制约：公民基本权利限制的宪法学依据

基本权利应当受到一定限制，这是如今宪法学的理论研究与实践领域大多都承认的。马克思也曾指出，“虽然每种自由都被宣布为公民的绝对权利，然而却总是需要附加说明只有在不受‘他人的同等权利和公共安全’或‘法律’限制时自由才是无限制的，而这些法律正是要使各种个人自由彼此之间以及同公共安全协调起来。”[6]基本权利本身具有内在制约和外在制约这两种制约。

2.2.1 内在制约

恰如罗尔斯所言“限制自由的理由来自自由原则本身”，[7]基本权利的受制约性与其不受侵犯性相伴而生、相辅相成，基本权利限制之正当性根基亦可从基本权利自身予以挖掘。内在制约是由权利本身的性质所决定的，具有原生性。如个体的名誉权、隐私权、人格尊严不可因另一个个体言论自由的行使而随意受到侵犯，言论自由自诞生之日起便要收到此种制约和束缚。美国大法官霍尔姆斯曾言：“对言论自由作最严格的保护，也不会容忍一个人在戏院中妄呼起火，引起恐慌。”[8]“基本权利体系在动态运动过程中，权利主体在行使其为宪法所确认的基本权利时，往往有可能影响到同样为宪法所保护的其他人的基本权利，从而显现出一种混乱状态。”[9]想要构建一个公正与合理的权利体系，权利的和谐共处是至关重要的。人与人之间不存在假想的权力赛场，权利的实现不是一场你输我赢的零和博弈。如果人人均享有绝对的自由，那么人人皆无自由可言。给公民基本权利的行使划定一个合理限度，其目的之一便是为了使每个个体都能在权利行使的大道上有序行使，达到自身基本权利的享有和他人基本权利的实现之共赢。

2.2.2 外在制约

外在制约主要是指现代宪法为实现秩序、福利及公序良俗而对基本权利所必需设定的制约，此处的“秩序、福利及公序良俗”可统称为“公共利益”。对于把公共利益当作使公民基本权利受到限制的正当性根源，西方学术界早有论述。如格老秀斯认为，国家为了公共利益，比财产的主人更有权支配私人财产。孟德斯鸠也指出，共和政体“要求人们不断的把公共利益置于个人利益之上”。[10]自由资本主义发展到垄断资本主义时代后，许多宪法研究发面的学者开始承认公共利益高于个人利益。如英国著名学者米尔恩曾言：“共同体的每个成员所负有的一项义务就是使共同体的利益优先于他的自我利益，不论两者在什么时候发生冲突都一样。”[11]

笔者也赞同个体权利和自由应当都受到公共利益的边际约束。其正当理由在于：首先，只有在社会秩序稳定、国家和平安全的情况下个人利益才能有所保障，进而得以实现。社会利益与个人利益之间一荣俱荣、一损俱损，绝不可相向而立。“对基本权利之限制，根本还在于吾乃人之社会，个人不可能无视与社会的关系而生存，所以，人权尤其在与其他人的关系上受到制约，也是当然的。”[12]维护个人利益的安全调整集体成员的利益分配是确保公共利益的根本目标，这一过程不仅有助于平衡各方的权益，而且最终将推动个体利益的扩展。因在整个社会中，公共利益得到增强意味着每个社会成员能够享受到更多的利益。其次，在很多情况下被限制主体也会因公共利益得到维护而获益，尤其是在发生重大公共卫生事件的情况下。如在新冠肺炎疫情中，鉴于病毒的传播途径及其强易感性，疫苗和特效药在一定时期内亦难以研制上市，人与人之间同呼吸共命运的重大连带关系急剧突显出来，公共健康和社会利益的紧迫性和优先性飙升。

《中华人民共和国宪法》第51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。”作为现代民主国家特征的根本大法，宪法规定公民的基本权利神圣不可侵犯，但是这并不意味着基本权利绝对不能受到限制。并且值得强调的一点是，保障公民基本权利是限制其基本权利的根本目的。郭道晖先生就曾指出保障基本权利与限制基本权利二者之间的关系，“限制与保障两者须分主次，保障是主要的，限制是次要的。限制也是为了保障，限制和保障是辩证统一。”[13]

第3章 应急状态下限制公民基本权利应当遵循的基本原则

国家权力在应急状态下限制公民的基本权利固然有其正当性根源，但随之而来的便是权力行使过度或任意的隐患，社会的不稳定因素会因公权和私权之间的冲突而增加，因此必须要在失衡中保持和把握平衡。也就是说，公权力扩张与私权利受限必须把握一定的界限，遵守一定的原则，受到“限制之限制”，既要有效应对突发事件，又要确保公民的基本权利不被过度损害，统一和谐应急处置效果和社会稳定秩序。

3.1 法律保留原则

法国的《人权和公民权利宣言》最先提出了法律保留原则，之后该原则在德国被发扬光大。法律保留原则将限制基本权利的权力授权给立法机关，其主要是基于民主性考量。人民主权原则对公民与国家之间的关系进行了明确的界定。在这一原则下，人民是国家的主人，所有公共权力都源自于人民，国家公权力机关仅

仅是人民的代理人。作为民主的出发点与落脚点，公民的基本权利只能由人民代表依据人民的意志通过法律手段加以限制，这样才可以视为得到了人民的明确同意。同时，法律保留原则还进一步要求法律授权应尽可能明确其限制基本权利的内容、期限和界限等以保证授权的明确性。我国现行宪法没有规定法律保留原则，《立法法》第8条和第9条作了相关规定，但略显授权过宽的色彩。《立法法》只是把政治权利、人身自由权和私有财产权这三方面基本权利囊括在法律保留事项内，然而，除这些基本权利外的其他公民权利被排除在法律保留事项以外，如平等权、宗教信仰自由、最低生活保障权等。笔者认为，有必要对纳入法律保留范围的基本权利进行扩大和细化。可以说，逐步提高限制公民基本权利的立法层级是国家为了预防和规避通过授权立法可能带来的对公民权利的侵害而应当采取的有效手段之一。这一过程不仅是对构建法治国家和法治社会来说具有重要意义，同时也是尊重与保障人权的关键举措。

3.2 不得侵害本质内容原则

在限制基本权利的过程中，人权保障的核心理念不得被抛弃、偏离和否认，国家不得违背其所必须承担的不可克减的人权义务，不得损害权利人作为“人”的尊严、价值、人格和主体性权益。如生命权、人格尊严、思想自由等在公民基本权利体系中具有本质性地位的基本权利，法律无论在何种情况下都不得对其进行减损和限制。无论采取何种紧急应对措施，公民的生存权必须被置于首位进行保障。一切行动都应以公民的生命和健康为核心。公民的个人尊严不应受到侵犯，在应急情况下，个人的基本权利可能会受到限制，但人的尊严是这一限制的底线，是不可被触犯的禁区。即便是出于公共利益的考虑，社会个体成员也绝不能被公权力机关予以工具化的对待处理。例如“在家打麻将遭扇耳光”、“要求打麻将者背负桌子示街”等行为，这些措施均未遵循不得侵害本质内容原则，对公民基本权利造成了严重侵害。笔者认为，在应对突发事件的所有环节和全部工作中都必须有人权意识与法治思维应的融会贯通，这是国家权力在对公民基本权利进行限制的过程中所需遵从的第一要义。

3.3 比例原则

比例原则在德国公法学领域内被誉为“人民基本权利的保障利器”，尤其是在涉及到自由裁量时，这一原则显得尤为关键。正如德国联邦宪法法院在1965年的一项判决中所指出的那样，“比例原则归根究底乃系源自基本权的本质，基本权是人民向国家要自由的表征，它只有为维护公益所必要的范围内始能为公权力所限制。”^[13]在应急状态下国家权力对公民基本权利的限制必须以公共利益之必需为前提，并且其限制程度需要与得到的公共利益相对称。是否符合比例原则，其判断标准具体包括三个方面：“合目的性原则”、“必要性原则”以及“最小侵害原则”。

3.3.1 合目的性原则

在应对突发事件的过程中，个人权利与社会公共利益被放置于天平之上，两端各有其分量，这种相互作用使得两者之间呈现出一种相互影响、此消彼长的状态。应急状态下权利与权利之间、权利与公共利益之间存在冲突，这要求国家动用法律之力对它们进行调整和平衡，那么消除冲突、确保社会秩序和个体利益的和谐共存便是国家限制权利所要达到的根本目的。对社会福祉的追求和对稳定预期的渴望是人们心甘情愿让渡权利的内在动力，公共利益的增加是行政应急决策对公民的基本权利进行限制所带来的必然效益，否则便违背了公民的真实意愿。有效防控突发事件、保障人民生命健康安全、维护正常社会秩序应当是在应急状态下国家依法采取任何紧急应对措施所期达到的根本目的，不可偏离与违背。例如，在新型冠状病毒肆虐时期，行政主体对确诊病例实施定点治疗、对疑似病例进行强制隔离等措施在医学和法律层面均得到了合理支撑。然而，某些防控措施，如有特定疫区旅行史人士被禁止进入社区以及禁止湖北居民返回北京等就明显属于地域歧视行为。国家权力仅能根据科学规律且为了应对紧急状况之必需对公民权利与自由进行限制，绝不能因为个人情绪或其他非客观因素对公民施加不公正或者污名化的对待。

3.3.2 必要性原则

德国学者经常用“大炮打小鸟”的例子来说明这一子原则：虽然用大炮也可以达到驱逐小鸟的目的但属实没有必要。人们对“必要性”的理解基于社会体制的不同而有所差异，在同一个国家内部人们对“必要性”的理解也会因突发事件的发展而产生变化，所能接受的对个体权利自由进行限制的程度亦有所不同。举例来

说,在疫情广泛暴发前欧美国家通常倾向于采取相对宽松的紧急应对措施。有人认为此种现象与其对病毒特性的分析和对本国医疗体系及社会治理体系的自信有关,也有人分析其国民强烈的权利意识以及对行政管理的抵制是导致政府倾向于相对宽松的紧急应对措施的重要原因。然而在认识到疫情的严重性之后,诸如“封城”、关闭商店、学校停课以及禁止聚集等更为严格的应对策略也逐渐被这些国家所采纳。人天生偏好自由,面对无知之幕下的突发性公共卫生事件,正确地选择和安排自由与限制这两者之间的张力,需要国民和政府双方的理性能力和科学的决策机制。

需要特别强调的是,“必要性”一次固然稍显抽象,但无论是在任何情况下其都存在一个稳定的核心意思领域。一些权利限制措施显然是超出必要范围的以至于仅通过基本的直觉就能判断出其侵犯了权利。例如,基于联防联控的需要对姓名、手机号码、住址、身份证号码等个人信息进行收集是合目的且有必要的,但要求登记并公开身高、民族、家庭成员的姓名等无关且敏感的隐私信息的行为就明显不符合对公民基本权利进行限制的必要性,而是构成了侵权行为。笔者认为,在发生突发事件的情况下,严格限制居民出行自由的应急处理措施不仅要符合目的性要求,而且也必须具有手段必要性,保持干预措施与其所欲达到的目的之间的适当平衡,不至于使公民难以接受因基本权利的减损而带来的负担。

3.3.3 最小侵害原则

最小侵害原则又叫做最温和方式原则,其基本含义是在实现某一法定目的时如果存在多种对公民权利限制程度各不相同的手段可供选择,那么国家机关就应当选择对公民权利限制最小的手段。该原则主要用于解决自由裁量问题。例如,在实施隔离政策时若获得了公众的积极合作与支持,应当优先考虑居家隔离的方式。该方式不仅能有效阻断传染病的传播途径,而且也可以尽可能地减少对居民在个人居住空间内自由活动的限制。

需要特别强调的是,在突发事件的不同发展阶段,实现公共利益所必要的满足程度和相应的基本权利限制强度应根据实际情况进行适时调整和优化。这个评估过程不仅具有动态性而且也具有实践上的合理性。举例来说,在疫情暴发早期阶段,国家对病毒的传播途径、致死情况等仍处于未知状态,基于充分保障公民生命健康安全的考量,城市、乡村和社区普遍采取更为严格谨慎的封闭政策:对于来自外地、尤其是有疫区旅行史的人员,除了对确诊病例实行强制医疗和疑似病例实施强制隔离外,还要求他们必须进行居家或集中隔离,并上报相关的个人信息。然而,对病毒的科学认识加深和大数据技术的运用使得合理识别风险等级成为可能,为更加科学和精确地了解个体和群体的健康状况和疫情整体趋势奠定基础,此时政府及其相关部门就应当根据具体情况采取多元化、灵活性和人性化的应对措施,避免简单粗暴的一刀切权利限制政策。笔者认为,政府需要在审慎进行利益衡量的基础上采取限制措施,使个人利益和社会公益在失衡中恢复平衡,以对个人利益的最小侵害为满足社会公共利益的前提,这样一方面可以提高风险应对效率,另一方面又可也同时兼顾公民基本权利保障。

总而言之,法律保留原则解决的是何者有权设定公民基本权利限制规范的问题,即主张只有法律才有权对基本权利作出约束。不侵犯本质内容原则是对基本权利限制规范内容方面的要求,即法律无论在何种情况下都不得对其进行减损和限制在公民基本权利体系中具有本质性地位的基本权利。比例原则是国家机关特别是行政机关在执行基本权利限制规范需要自由裁量时应当遵循的原则。法律保留原则、不得侵害本质内容原则、比例原则这三个原则构成一个有机整体,共同对国家行为进行约束,划定国家权力限制基本权利时的基本界限。

结论

如何处理突发事件从本质上讲是一个宪法议题,一方面它是一个科学和事实问题,需要国家在把握科学规律和实际情况的基础上予以处置应对;另一方面,其又是一个政治和法律问题,权利与权力、个人自由与集体健康、公民尊严与社会福祉等深层次的宪法学理考量通贯其中。权力部门在应对公共突发事件过程中应当避免应急行政决策权的滥用,平衡决策权扩张与公民权利限制之间的关系、确保两者达到和谐状态,这是实现人权保障最大化目标和构建解决公共突发事件解决机制的关键步骤基本前提。为此,国家公权力机关必须在严格遵守法律保留原则、不得侵害本质内容原则和比例原则的前提下审慎行事,以平衡相互冲突的公益为核心逐步完善应急状态法律体系和其他可预见的制度安排。最重要的是国家应当充分发挥宪法作为一国根

本大法的价值, 建立安全、稳定且理性地维护人的尊严的宪法秩序, 将宪法价值深植于公民社会生活之中, 为社会和个体提供稳定的社会预期。

参考文献:

- [1] Cecil T. Carr. Crisis Legislation in Great Britain[J]. Columbia Law Review, 1940, XI: 1324-1345.
- [2] [法]卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1980: 260.
- [3] 万高隆, 罗志坚. 法治视角下公权力与私权利的冲突与平衡[J]. 江西行政学院学报, 2012, 15(2): 14.
- [4] 韩震. 论人文科学就是历史科学[J]. 青海社会科学, 1995(06): 47-51.
- [5] [德]卡尔·马克思. 马克思恩格斯选集 (第1卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1972: 20.
- [6] [美]约翰·罗尔斯. 《正义论》[M]. 何怀宏, 何包刚, 廖申白, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 241.
- [7] 北京大学法学院司法研究中心. 宪法的精神[M]. 北京: 中国方正出版社, 2003: 11.
- [8] 刘志刚. 限制抑或形成: 论关涉基本权利法律之功能的二元性[J]. 河南政法管理干部学院学报, 2005(6): 60-65.
- [9] [法]孟德斯鸠. 《论法的精神》(上册)[M]. 张雁深, 译. 商务印书馆, 1982: 34.
- [10] [英]A·J·M·米尔恩. 人的权利与人的多样性——人权哲学[M]. 夏勇, 张志铭, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995: 54.
- [11] [日]芦部信喜, 高桥和之. 宪法[M]. 林来梵等译. 北京: 北京大学出版社, 2006: 18.
- [12] 郭道晖. 法的时代挑战[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2003: 351.
- [13] [德]史塔克. 法学、宪法法院审判权与基本权利[M]. 许宗力等译. 台北: 元照出版公司, 2006: 5.

A Study on the Restriction of Citizens' Fundamental Rights in States of

Emergency

Xinyu Zhang

Soochow University, Suzhou, China

Abstract: In emergency situations, state power, especially administrative power, often extends to areas that usually fall under the autonomy of citizens, triggering people's thinking on the dignity of citizens and social well-being. The tension between power and rights has entered the field of public discussion. Re-understanding the tension between power and rights within the framework of the Constitution is of great significance for promoting the modernization of China's national governance capacity and governance system. Compared with the normal state, the public power in the emergency state has expanded, and the basic rights of citizens need to make corresponding concessions, which are mainly manifested in the expansion of the subject of power exercise, the expansion of the content of power exercise, and the restriction of basic rights such as civil freedom, privacy, and property rights. Based on the reasonable consideration of the good and evil of human nature, the nature of rights, public and private rights and interests, the state power to restrict the basic rights of citizens in the emergency state has its legitimate root. However, in order to avoid the excessive exercise of public power and the excessive reduction of civil rights, the expansion of public power and the restriction of rights should be controlled within a certain limit. Clarifying this boundary is the premise and core of building the emergency rule of law system. It is necessary to provide the basis for the limitation of rights according to the principle of legal reservation, to define the scope and bottom line of the limitation of rights according to the principle of non-infringement of essential content, to regulate the extent of the limitation of rights according to the principle of proportionality, to provide clear and effective legal guidance for the expansion of public rights, so as to make it run orderly within the orbit of the rule of law.

Keywords: emergency state; fundamental rights; restriction of right; protection of right