

● 宪 法

# 中国公民权利发展的回顾与展望<sup>\*</sup>

周叶中,司久贵

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 周叶中(1963-),男,湖南武冈人,武汉大学法学院法律学系教授,法学博士,博士生导师,主要从事宪法学研究;司久贵(1967-),男,河南郑州人,武汉大学法学院法律学系博士生,主要从事宪法学研究。

[摘 要] 20 世纪上半叶及以前,中国公民权利的发展缺乏基本前提。中华人民共和国建立 50 多年以来,中国公民所享有的权利,不论深度还是广度,都是此前任何时期无法相比的。特别是改革开放以来,中国公民的权利状况明显改善。在 21 世纪,我国公民的权利将在经济文化权利的充实、政治权利的飞跃、社会权力的生成、权利法制的完善等方面得到重大发展。

[关键词] 公民权利;回顾;展望

[中图分类号] DF21 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)03-0274-08

一般来说,权利是特定社会成员依照正义原则和法律规定享有的利益。它具有以下几个基本特点:(1)综合性。权利作为特定社会正义观的反映,集中体现着特定社会经济、政治和文化的要求。从一定意义上说,权利现实反映着特定社会之中人们的生存状态和特定社会的文明程度。(2)动态性。不同的社会和国家有着不同的权利体系和权利观念;随着社会的进步,权利的内涵和理念也相应地发生变化。权利配置方式的改善,往往意味着社会正义的增进。(3)多层性。一般来说,权利有应有权利、规范权利、实有权利之分,有道德权利、习惯权利、法律权利之别。这些不同层面的权利既密切联系,又各有区别。由于写作目的所限,本文取法律及规范层面上的“公民权利”一词。(4)价值性。权利集中体现着认识主体的正义立场和道德标准,因此人们的价值观决定着人们的权利观。在当代自由民主的价值背景下,人,只有人,才是政治体系永恒的、最终的目标;尊重公民权利,发展公民权利是当代国家的基本义务。这也是本文的基本立场。

在漫长的专制社会里,中国人民从根本上处于权利无保障的地位。在历史步入 19 世纪的时候,中华民族面临着亡国灭种的生存权危机。整个 20 世纪上半叶,战乱频仍,民不聊生,发展权利缺乏基本的前提。中国人民的权利史在 50 多年前翻开了新的一页。1949 年 10 月,中国共产党领导中国各族人民取得了新民主主义革命的伟大胜利,建立了中华人民共和国。人民共和国意味着人民是国家的主人,国家的一切权力属于人民,人民的利益是国家政权合法性的基础;这种性质的国家只能是保障公民权利的国家。因此,中华人民共和国建立之初,即把人民的利益写在自己的旗帜上,把充分实现公民权利定为自己的根本目标。建国 50 多年来,中国公民所享有的权利,不论其深度还是广度,都是中国几千年来其他任何时期所无法比拟的。虽然历经波折,中国人民仍然在发展自己权利的伟大事业中取得了历史性的进步。特别是改革开放 20 多年来,中国公民的权利法制初具大略,中国公民的权利意识逐步增强,中国公

\* 收稿日期: 2000-11-28

民的权利状况明显改善。这些伟大的成就值得我们认真回顾和总结。同时,我们还应当看到,公民权利的发展,离不开社会物质文明、精神文明和制度文明的全面进步。由于经济、政治、文化和法制诸方面的原因,目前中国公民的权利状况还远非尽如人意。影响中国公民权利发展的各种深层因素,值得我们进行理性的反思。21世纪将是中国公民权利大发展的世纪,在回顾历史和考察现实的基础上,我们还必须思考在新的世纪里中国公民权利发展的基本方面,明确今后 100 年,尤其是 21 世纪前半叶中国公民权利发展的主要领域。

### 一、宪法的演变: 中国公民权利体系的不断完善

宪法作为国家的根本大法,是公民权利的保障书。它的核心功能便是确定国家权力和公民权利的关系,构筑公民权利体系。中华人民共和国建立之初,起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》便宣称,国家的一切权力属于人民,并据此规定了人民所享有的各项政治、经济和文化权利。1954 年宪法是中华人民共和国第一部宪法。这部宪法第三章比较详细地规定了公民的基本权利,其中包括:平等权,选举权和被选举权,言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,宗教信仰自由,人身自由,住宅、居住、迁徙自由,劳动权,休息权,物质帮助权,受教育权,进行文化活动的自由,妇女的平等权利以及控告和取得国家赔偿的权利等。可以说,这部宪法勾勒出了公民权利体系的基本框架。但 1957 年后,随着国家政治生活中极“左”思潮的抬头并日益泛滥,这部宪法逐渐被弃若弊履。10 年浩劫期间,国家的整个法制系统更是彻底瘫痪,公民的权利遭受空前践踏。1975 年宪法对公民基本权利仅有一条,且一反常规,将基本义务置于基本权利之前。在“文化大革命”结束后政治过渡期内出台的 1978 年宪法,恢复了 1954 年宪法关于公民基本权利的若干规定。但由于国家指导思想上的拨乱反正尚未完成,这部宪法的“左”倾意识仍较明显;从整体上看,它对公民基本权利的规定尚达不到 1954 年宪法的水平。

1982 年宪法是在改革开放的历史新时期通过的,我国历史上迄今为止最好的一部宪法。它标志着国家政治生活的正常化、法制化,也标志着我国公民权利春天的来临。为了突出公民基本权利的宪法地位,这部宪法一改前三部宪法把公民基本权利和义务置于国家机构之后作为第三章的旧制,把它作为第二章提到国家机构之前。这部宪法关于公民基本权利和自由的规定多达 18 条,内容涉及公民的平等权,选举权和被选举权,言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,宗教信仰自由,人身自由,人格尊严不受侵犯,住宅不受侵犯,通信自由和通信秘密,批评建议权,申诉控告检举权以及取得国家赔偿权,劳动权,休息权,退休生活保障权,物质帮助权,受教育权,进行科研、创作等文化活动的自由,妇女的平等权,婚姻、家庭、母亲和儿童的权利,华侨、归侨和侨眷的权利等。与 1954 年宪法相比,1982 年宪法在总结历史经验教训的基础上,增加规定公民的人格尊严不受侵犯,禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害;有关禁止非法拘禁和非法搜查公民的身体,不得强制公民信教或者不信教,不得歧视信教或者不信教的公民,禁止非法搜查或者非法侵入公民住宅等规定,也都比过去的规定更为具体;增加了公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利;充实了公民向国家机关提出申诉、控告、检举等权利的内容;增加规定公民按照居住地区设立居民委员会和村民委员会,实行基层社会生活的群众性自治。可以说,1982 年宪法有关公民基本权利的规定涵盖了当今世界各国人权保障的主要方面,完善了我国公民的权利体系,为我国公民权利立法奠定了根本法基础。另外,这部宪法还用专条规定了公民权利行使的基本原则,即不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的权利和自由。这一原则的确立,对于保证我国公民权利的健康发展具有重大意义。

### 二、法律的配套: 中国公民权利实现的制度保障

宪法作为国家的根本大法,只是勾勒出了公民权利的基本体系和主要内容,因此还需要法律来细化

和落实。特别是在宪法实施保障不力、宪法规范不能进入司法过程的情况下,要使公民的各项基本权利真正落到实处,更加离不开法律的分解和传递。所以说,如果不与大量保障公民权利的法律相配套,宪法有关公民基本权利的规定将只能是纸上的东西。1954年宪法虽然规定了公民的基本权利,但由于其真正实施的时间甚短,因此以法律来细化这部宪法有关公民基本权利规定的工作,实际上并没有真正开展。在国家政治生活严重不正常的情况下,更是谈不上此事。确切说来,以法律来贯彻宪法有关公民基本权利的规定是现行宪法颁布以后的事。

如前所述,1982年宪法比较全面、系统地规定了公民所享有的各项基本权利。为了落实这部宪法的规定,十多年来,我国通过了若干以保障公民权利为主旨的法律,并且在有关法律中认真贯彻宪法保障公民基本权利的精神。这主要表现在如下方面:

1.修改选举法,扩大公民的选举权。现行选举法制定于1979年。1982年宪法通过后,至今为止这部法律已经三次修改。修改后的选举法扩大了公民的选举权。主要表现在:保障受监禁或羁押、但未被剥夺政治权利者的选举权,以及旅居国外、但选举期间在国内的公民的选举权;将各级人民代表大会中城市代表和农村代表所代表的人口比例由1:8调整为1:4,向实现城乡公民等值选举权的目标迈进了一大步;把公民直接选举人民代表大会代表的范围扩大到县一级;改变等额选举的方法,确立差额选举制度等。

2.制定集会游行示威法,保障公民依法进行集会、游行、示威的自由。

3.制定民法通则,保障公民的民事权利。这部法律勾勒出公民民事权利的基本体系。这一体系由公民的财产权、公民的债权、公民的知识产权、公民的人身权四大部分构成。该法规定:公民的个人财产,包括公民的合法收入、房屋、储蓄、生活用品、文物、图书资料、林木、牲畜和法律允许公民所有的生产资料以及其他合法财产;公民的合法财产受法律保护,禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收;公民依法享有财产继承权;公民因合同、侵权、不当得利、无因管理所生之债权,受法律保护;公民的知识产权,主要包括公民的著作权、专利权、商标权、发现权、发明权以及其他科技成果权,受法律保护;公民的人身权,包括生命健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、婚姻自主权、亲属权、抚养权、性别平等权等,受法律保护<sup>[1]</sup>(第362-373页)。

4.修改刑法,确立若干旨在保障基本人权的基本原则,完善有关侵犯公民财产权利、人身权利、民主权利犯罪的刑事法规。为了确保公民不被法外刑,新刑法废除了类推定罪制度,确立了罪刑法定原则;为了确保公民在定罪处罚上的公平性,新刑法确立了刑法面前人人平等的原则;为了确保犯罪公民刑罚的适当性,新刑法确立了罪刑相适应原则。为了完善侵犯公民财产权利、人身权利、民主权利犯罪的刑事法规,新刑法对许多罪名的罪状和法定刑进行了调整;同时为了强化对某些侵犯公民权利的犯罪行为的打击力度,新刑法增加了不少新罪名,譬如分则侵犯公民人身权利、民主权利罪一章就增加了猥亵罪、强迫职工劳动罪、暴力逼取证人证言罪、非法窃取他人隐私罪、绑架他人罪、收买被拐卖妇女、儿童罪、聚众阻碍解救妇女、儿童罪、故意煽动民族仇恨或民族歧视罪、侮辱少数民族罪、打击、报复会计、统计人员罪等<sup>[2]</sup>(第3-6,170-192页)。

5.修改刑事诉讼法,加强对诉讼当事人合法权利的保护,促进刑事诉讼的民主化。主要表现为:确立未经人民法院依法判决,对任何人都不得确定有罪的原则;改革刑事辩护制度,提前律师参加刑事诉讼的时间;对于证据不足,不能认为被告人有罪的,人民法院应当作出证据不足、指控的犯罪不能成立的无罪判决;加强对被害人诉讼权利的保障,赋予被害人申请回避权、委托诉讼代理人参加诉讼权、请求人民检察院抗诉权,同时对公安机关或者人民检察院不追究被告人刑事责任的案件,受害人有证据证明对被告人侵犯人身财产权利的行为应当追究刑事责任的,可以作为自诉案件依法向人民法院起诉<sup>[3]</sup>(第19-20页)。

6.制定劳动法,保障公民作为劳动者的各项合法权益。根据该法的规定,公民作为劳动者享有平等就业和选择职业权、取得劳动报酬权、休息休假权、获得劳动安全卫生保护权、接受职业技能培训权、享

受社会保障与福利权、提请劳动争议处理权以及法律规定的其他劳动权利<sup>[4]</sup>(第 543-546 页)。

7. 制定消费者权益保护法, 保护公民作为消费者的合法权益。根据该法的规定, 公民作为消费者享有保障安全权、知悉真情权、自主选择权、公平交易权、依法求偿权、依法结社权、求教获知权、维护尊严权、监督批评权等<sup>[5]</sup>(第 291-294 页)。

8. 制定行政处罚法、行政复议法和行政诉讼法, 保障公民免受违法行政的侵害。根据行政处罚法的规定, 公民在因自己的违法行为接受行政机关处罚过程中, 享有陈述权、申辩权和一定范围的申请听证权。当公民认为行政机关的具体行政行为侵害其合法权益时, 享有依照行政复议法申请行政复议的权利, 以及依照行政诉讼法提起行政诉讼的权利。

9. 制定国家赔偿法, 使宪法有关公民有权获得国家赔偿的规定真正落到实处。根据这部法律的规定, 国家行政机关以及工作人员在行使行政职权时, 违法侵犯公民人身权、财产权的, 或者行使国家侦查、检察、审判、监狱管理职权的机关及其工作人员在行使职权时违法侵犯公民人身权、财产权的, 受侵害的公民享有取得国家赔偿的权利。

10. 制定城市居民委员会组织法和村民委员会组织法, 保障公民自主管理基层社会事务的民主权利。城市居民委员会和村民委员会作为当地居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织, 是城市居民和村民培养民主意识、锻炼民主能力的有益场所。上述两个组织法的颁布为广大城乡公民自主管理基层社会事务、行使基层直接民主权利提供了可靠的法律保障。

11. 制定未成年人保护法、妇女权益保障法、残疾人权益保障法、老年人权益保障法、归侨侨眷权益保护法等, 加强对特定主体合法权益的保护。

最后, 需要指出的是, 除法律之外, 还有一些以保障公民权利为主旨的行政法规、地方性法规; 还有更多的行政法规、地方性法规具有贯彻宪法、法律有关公民权利规定的条款。可以说, 目前我国已初步形成一套以宪法为核心, 以法律为主体, 以行政法规、地方性法规为补充的保障公民权利的法律体系。

### 三、主体的自觉: 中国公民权利意识的逐步增强

权利意识是指特定社会主体对自我利益的认知、主张和要求。作为社会意识的组成部分, 权利意识受制于客观社会存在, 同时也具有一定的相对独立性。由于传统中国的社会结构、儒家文化的价值取向, 以及法律制度的设置方式及目的都是义务导向的, 所以, 传统中国社会人们的权利意识一直比较淡薄。建国 50 多年来, 随着社会结构、价值系统及政治法律体系的变革, 中国人的权利意识在不断增强。尤其是改革开放和实行市场经济以来, 利益的个别化及主体行为的自由化, 为权利意识的增进奠定了基础。可以说, 这一时期是我国公民权利意识空前发展的时期。这可以从以下三个方面来说明:

1. 权利认知的自觉化。权利认知是指作为权利主体的个人对自己应该或实际享有的利益的了解和认识。它是权利意识的最低层次。主体只有在认知权利的前提下才可能主张和要求权利。由于受传统文化的影响, 过去人们在社会活动中, 特别是在与国家权力发生关系的过程中, 常常习惯于把自己放在义务承担者的位置上。改革开放以来, 随着市场经济带来的主体自主性的增强, 越来越多的人开始自觉意识到自己作为权利主体的地位; 在特定社会关系中, 开始考虑自己到底有何权利或自己应该享有何种权利。

2. 权利主张的普遍化。权利主张是指权利主体对自己应该或实际享有的权利予以主动确认和维护。近年来, 这方面的例子可谓层出不穷。名誉权、肖像权案件自 80 年代中期以来频频见诸报端; 知识产权案件一个时期以来成为舆论关注的焦点; 普通农民告县长、个体工商户告工商局长之类的“民告官”案件自行政诉讼法颁布以来日渐增多; 最近又出现了平等权及选举权案件。例如: 辽宁一女工因不满工厂关于只有男子才能分房的规定将工厂告上法庭; 北京某饭店多名员工以侵犯选举权为由将单位推上公堂。所有这些都表明公民权利意识的增强。

3. 权利要求的纵深化。权利要求是指社会成员根据社会的发展变化主动向社会或政府提出新的权利请求。这是权利意识的高层次表现。近年来,越来越多的中国人要求政府和法律给予更多的权利保护。目前最突出的表现是:要求加强公民隐私权的法律保护;要求司法机关加大对精神损害的保护力度;要求健全有关公民权益的保护机制,如完善医疗事故鉴定制度等。所有这些都表明中国公民的权利意识正在向纵深方向发展。

#### 四、理性的反思:中国公民权利现状的制约因素

正确评价我国公民权利现状,应该首先充分肯定建国 50 多年来,尤其是改革开放 20 多年来,我国在发展公民权利方面取得的伟大成绩和显著进步。我国公民权利发展的一个基本特点是起点低。相对于数千年来中国人民权利基本无保障的历史,相对于半个世纪之前中华民族的生存权危机,相对于支持公民权利发展的薄弱的物质基础,相对于根深蒂固的权利意识淡薄的民族文化心理,应该承认我们的巨大进步。我国公民权利发展的第二个特点便是时间短。西方一些国家近代公民权利法制的形成和完善大抵都经历了数百年的时间。我们显然不可能用 50 年甚至 20 年的时间走完别人数百年的路程,但是我们用改革开放以来短短 20 年的时间实现了公民权利发展的历史性进步,应该肯定我们为此付出的巨大努力。

然而,我们还必须清醒地看到,目前我国公民权利的发展水平,与人类发展自身权利的伟大理想相比,与中国人民发展自己权利的伟大抱负相比,还有很大差距。20 世纪人类在总结历史经验教训的基础上,就权利发展问题形成了许多共识。这些共识主要记载于《世界人权宣言》《公民权利与政治权利国际公约》《经济、社会、文化权利国际公约》之中。这些历史性的伟大文献,不但反映了 20 世纪人类的基本权利理念,而且概括了当今人类发展自身权利的基本制度。中华民族绝不是天生的漠视自身权利的民族,中国人民也和别国人民一样渴望最大限度地实现自己的尊严、自由和权利。正因为如此,我国一开始便认同《世界人权宣言》的基本原则和精神,并且随着国内条件的逐步成熟,相继加入了前述的两个国际公约。但不同国家的人民能够在权利理念和信仰上达成共识,并不意味着各个不同的国家都将采取相同的公民权利发展道路。相反,由于各国具体国情不同,它们所采取的发展公民权利的策略和道路必然会有差别。我国发展公民权利的基本政策和道路大致可以概括为:首先进行经济体制改革,大力提高生产力水平,夯实公民权利发展的物质基础;在优先解决生存权和发展权的基础上,通过渐进的政治体制改革,逐步扩大公民的政治权利和自由;在改革中逐步完善公民权利法制,在效率的增进中实现平等和公正;通过市场理念的渗入和基层直接民主的锻炼,逐步增强公民的权利意识。很显然,这是一条适合中国国情的公民权利发展道路和策略。而这一策略的实现将是一个相当长的历史过程。我国公民的权利发展,必然要经过从不发达达到初步发达,比较发达,才能达到最终的高度发达。由于目前我国的各项改革和进步事业尚处于初级阶段,我国公民权利的发展水平也只能带着初级阶段的时代特点。在这一历史时期,我国公民权利的实现程度无疑与人们的理想状态有很大差距。这种差距是必然的、正常的,对此我们应持一种平常心态。笔者这里所谓的平常心态主要是指:既不能无视这种差距,无视国际公认的权利标准,片面强调中国国情,自欺欺人,放弃发展公民权利的主观努力;又不能因为这种差距的存在,急躁冒进,脱离中国国情,不顾权利发展的客观基础,片面强调权利发展的意义,企图在权利发展上搞所谓的“突破”。应当说,当前这两种思想倾向都在一定程度上存在,而后一种倾向似乎更为明显。其实,在国际政治、经济、文化大融合的当代背景下,这种思想倾向在一定范围内存在不可避免,甚至可以说,持这种思想的不少人士,其心情和愿望也是善意的;但是却不能让这种思想指导我国公民权利发展的实践。从美好愿望始,以误民败事终,这样的历史教训可谓不胜枚举。

为了正确认识我国公民权利发展的现状,我们应该结合我国公民权利发展策略,对制约和影响公民权利发展的各种客观因素进行理性分析。

1. 经济发展水平从根本上制约着公民权利的发展水平。权利是特定社会成员按照正义原则和法律规定所享有的利益,它的存在以特定社会经济发展所提供的一定物质利益为前提。没有社会经济发展所提供的物质利益,谈论权利毫无意义;没有社会经济发展所提供的充分的物质利益,也谈不上公民权利的发达;社会经济发展水平客观上对公民权利的发展起着根本的制约作用。“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会文化发展”<sup>[6]</sup>(第12页)。这是马克思主义关于权利的一般原理。这一原理对于分析我国现阶段的公民权利发展水平具有重要的指导意义。我国现阶段公民权利发展的水平尚处于“初级阶段”,客观上是由我国现阶段经济发展的初级阶段水平所决定的。这主要表现在:(1)我国经济发展水平决定了我国现阶段公民权利发展的重点只能是公民的生存权和发展权,而不是公民的政治权利和自由。(2)我国经济发展水平决定了现阶段尚不能满足公民的某些权利要求。譬如说公民的迁徙权,由于我国现阶段经济发展水平偏低,人口众多,因而也就不能得到可靠的保障。(3)我国经济发展水平决定了许多法定的公民权利只能得到一定程度的实现。譬如,宪法和有关法律明文规定了公民的受教育权、劳动权和休息权、退休人员的生活保障权、无劳动能力者的物质帮助权等,但是由我国现阶段的经济发展水平所决定,这些权利的充分实现尚待时日。(4)我国现阶段的经济发展水平也制约着公民权利法制的完善和公民权利意识的增进。由于经济发展提供的客观利益资源不足,法律在分配这些资源时不免捉襟见肘;同样,由于经济发展所提供的客观利益不足,公民主张和要求其权利的热情和信心便难以激发。

2. 政治发展水平与公民权利发展之间在一定程度上存在着内在的紧张关系。从根本上说,在当代自由民主政体下,政治发展与公民权利发展之间应该是一种相辅相成、互为促进的良性关系。公民权利发展需要一定的政治发展作为前提;而反过来,公民权利的发展又促进着政治文明的进步。但是,由于不同国家政治进步和公民权利发展的历史背景不同,并不能用以上结论来解释不同国家政治发展和公民权利发展之间的现实关系。在西方一些国家,公民权利的增长和公民权利意识的增强促进了这些国家近代政治体制的确立:由于它们的政治体制一开始就容纳了公民权利发展的要求和内容,因此在近代民主政体确立之初,政治发展和公民权利发展之间的良性互动关系便基本建立。中国的情况与此迥然有别。中华人民共和国民主政体的确立,主要并不是公民权利进步和斗争的结果;政治发展和公民权利发展之间的良性互动关系,并没有随民主政体的确立而确立;因此,在民主政体确立之后,必须经一定时间的磨合、调试和过渡,才能逐步建立起这种良性互动关系。在过渡时期内,政治发展和公民权利发展存在一定程度的紧张关系是必然的。这主要表现在:(1)发展民主政治从根本上说需要公民权利的发展,而公民权利的发展又离不开经济、政治和文化的全面进步。在社会的全面进步和发展不能满足公民权利发展需要的情况下,中国的政治选择是优先大力发展经济,稳步推进政治体制改革。受这种政治选择的制约,公民政治权利和自由的实现程度只能逐步提高。(2)发展经济需要一个相对稳定的政治秩序和政治权威,而公民权利,尤其是公民政治权利的发展,要求政治秩序的民主化和政治权威的淡化,因此在一定程度上必然形成政治稳定的要求和公民权利全面发展之间的紧张关系。(3)政治发展离不开公民政治权利意识的提高;而公民政治权利意识的增长,在不同层次人群中的速度不同。在这一过渡期内,可能有一部分人的政治权利意识已经到了要求政治体制给予更多、更高层次政治权利的程度,但不可否认,确有很大一部分人的政治权利意识尚达不到这种程度。这样就必然造成一部分人要求较快地改善政治权利状况与稳步推进政治体制改革这种政治选择之间的矛盾。

3. 文化发展水平与公民权利发展在一定程度上也存在着内在矛盾。公民权利发展客观上需要相应社会文化环境的改善,而在现阶段,社会文化发展水平与迅速全面发展公民权利的要求并不适应。这主要表现在:(1)数千年来形成的以义务为导向的传统价值体系不可能在短时间内得到彻底改变,因此培育与公民权利全面发展相适应的权利文化,必然是一个长期的历史任务。(2)由我国现阶段的权利发展道路和策略所决定,意识形态上的主导性倾向必然在一定时期内存在,而这种意识形态上的主导性倾向与公民权利发展所要求的思想自由之间,在一定程度上存在着内在矛盾。(3)公民权利发展客观上要求

社会文化的多元性繁荣,而社会文化的多元性繁荣因事关国家的整体进步和发展战略,因此不可能在短期内实现。

4. 法制发展水平难以保障公民权利的充分实现。在当代自由民主国家,公民权利主要表现为公民的法律权利,因而公民权利的实现需要完备的法制来保障。如前所述,目前我国已经初步形成以宪法为核心,以法律为主体,以行政法规、地方性法规为补充的公民权利保障体系。但由于我国现阶段的法制只是一种尚不完备的法制,因此,法制发展的现实水平,客观上制约着公民权利的实现程度。这主要表现为:(1) 目前我国的权利法制体系尚不完备,有不少公民权利还没有纳入国家的法律体系。譬如出版法、新闻法、结社法尚付阙如,致使公民的一些基本权利得不到现行法律的可靠保障。(2) 由于各种客观因素的局限,有些法律对公民法定权利的行使尚有一定限制。譬如集会游行示威法主要出于政治稳定方面的考虑,对集会、游行、示威规定了相当严格的条件,以致公民以集会、游行、示威自由,抑制不适当政府行为的本旨难以得到充分体现。(3) 由于各种客观因素的局限,一些有关公民基本权利的法律民主化程度有待提高。譬如,选举法虽几经修改,其民主化程度仍然与选举权的宪政地位不相适应。(4) 由于立法、执法、司法体制的不完善,法律的权威地位尚待提高等各种原因,公民的许多法定权利也只能得到一定程度的保障和实现。譬如,虽然行政诉讼法确立了人民法院对行政机关具体行政行为进行合法性审查,但由于政治体制和司法体制等方面的原因,公民打行政官司的积极性一直不高,行政诉讼往往受到诸多非法律因素的影响;虽然国家赔偿法赋予公民依法取得行政赔偿及刑事赔偿的权利,但由于国家机关及其工作人员尚难以真正理解和接受该法的基本精神及其他方面的原因,公民依法取得国家赔偿往往困难重重;虽然行政处罚法等一系列法律确立了依法行政的原则,但由于法律制度上的缺陷及行政人员素质不高等方面的原因,违法行政、滥用职权侵害公民合法权益的事件仍然时有发生。

## 五、世纪的重任: 中国公民权利发展的基本方向

21 世纪将是人类文明全面进步、人类充分实现自身尊严、自由和权利的世纪。在这个世纪里,中国人民也将在发展自己权利的伟大事业中取得更大的进步。笔者认为,在 21 世纪,特别是 21 世纪前 50 年,我国公民的权利将在以下几个方面得到重大发展:

1. 经济文化权利的充实。在 21 世纪,中国的综合国力将大大增强,到这个世纪中叶,中国将达到中等发达国家的水平,基本实现现代化。随着经济文化事业的发展,公民的经济文化权利将大为充实。主要表现为: 新的经济文化权利将纳入公民权利体系;信息权、环境权等将成为公民权利的重要组成部分;法定经济文化权利的实现程度将大为增强。

2. 政治权利的飞跃。随着经济体制改革的日渐深入,政治体制改革将成为 21 世纪前期中国改革事业的重心。中国的政治体制改革将以实现民主化为基本特征。随着政治民主化进程的推进,中国公民政治权利的改善将成为中国公民权利发展的重点。具体表现为: 随着选举制度民主化程度的日益增强,直接选举的范围将扩大;竞争性选举将实行;城乡之间的不等值选举制将成为历史。同时,随着公民权利发展与政治秩序和政治权威之间紧张关系的消除,公民的言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由将得到可靠的制度保障。

3. 社会权力的生成。随着政治民主化进程的推进,公民表达和结社自由的实现,“原子化”的个人将在各种不同的社会组织中结合起来。社会权力将成为保障公民个人权利、影响政治决策、制衡国家权力的重要形式<sup>[7]</sup>(第 343—350 页)。

4. 剩余权的取得。随着政治民主化进程的推进,人民主权的实现形式将日益完善,公民权利和国家权力之间的关系将得到合理定位。国家权力仅限于宪法和法律明定的范围,而宪法和法律没有明确赋予国家机关的权力,原则上为公民所保留。

5. 权利推定的实行。所谓权利推定是指有关国家机关从法律的基本精神出发,运用法律解释技术,

推定公民应有的权利。它是一种保障公民权利得到彻底实现的重要方式。成文法因其固有的局限性不可能将公民所享有的权利全部明确具体地纳入其中。随着公民权利资源的日益丰富和权利保障的不断深化,权利推定技术在 21 世纪必将引起人们的充分重视。

6. 权利法制的完善。随着政治民主化进程的推进和公民权利的发展,权利法制将进一步完善。具体表现为:法定权利种类将有所增加,公民权利的法律体系将更为完备;宪法诉讼制度将予建立,宪法关于公民基本权利的规范将具有直接的效力;公民权利将成为国家权力正当性的基本依据,保证公民权利将成为立法、执法、司法活动的基本活动准则;司法体制将得到改革,法院将作为一种具有高度独立性的国家机关,成为捍卫公民权利的最后一道防线。

### [参 考 文 献]

- [1] 肖金泉. 中华人民共和国法律释文大全 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992.
- [2] 王作富. 中国刑法的修改与补充 [M]. 北京: 中国检察出版社, 1997.
- [3] 最高人民检察院法律政策研究室. 关于修改《中华人民共和国刑事诉讼法》的决定学习纲要 [M]. 北京: 中国检察出版社, 1996.
- [4] 肖乾刚, 程宝山. 经济法概论 [M]. 北京: 中国商业出版社, 1995.
- [5] 杨紫煊, 徐杰. 经济法学 [M]. 北京: 北京大学, 1994.
- [6] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 3 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [7] 郭道晖. 法的时代精神 [M]. 长沙: 湖南出版社, 1997.

(责任编辑 车 英)

## Chinese Civil Rights Yesterday and Tomorrow

ZHOU YE-zhong, SI Jiu-gui

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Biography** ZHOU Ye-zhong (1963-), male, Professor, Doctor, Doctoral supervisor, Wuhan University Law School, majoring in constitution; SI Jiu-gui (1967-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in constitution.

**Abstract** The development of Chinese civil rights were of no basic promise during the first half period of the 20th century. In the 50 years since the PRC was founded, especially in the 20 years after reform and open, the civil rights have been evidently proved. In 21th century, the civil rights in China will be greatly developing in economic cultural rights, political rights, social rights and rights legal systems, etc.

**Key words** civil rights; look-back; look-forward