

俄罗斯法治进程中公民参与的理论解读^{*}

刘洪岩

摘要:作为俄罗斯法治国家社会公民性型塑和公民权保障的重要表达形式以及俄罗斯公民与国家之间独特的直接对话方式的公民参与,正逐渐成为俄罗斯社会与国家二元互动关系中的平衡支点。公民参与的权利观在俄罗斯的产生和发展经历了早期的孕育和培养,并在俄罗斯现代社会公民参与的理论与实践中的得以彰显。公民对国家治理的有序参与有力地推动了俄罗斯法治国家发展的进程和俄罗斯市民社会的发展与独立。公民参与正在成为俄罗斯维护公民权利及利益诉求、纠正公权力偏差、消除和预防违法行为以及预防腐败的|种有效方法和手段。在俄罗斯政府、社会和个人之间的和谐互动过程中,公民不再是传统选择代议人的投票者以及公共服务与产品的消极消费者,正在逐渐成为自身利益表达、影响公共政策的有生力量和提供社会公共服务的公共管理者的合作伙伴。

关键词:俄罗斯;公民参与;法治;权利观

中图分类号:DF11/17(512) **文献标识码:**A **文章编号:**1673-8330(2010)05-0132-14

公民参与作为公共参与的一种重要表达形式,是治理理论针对西方民主制度的阙如进行反思后的一种回应,体现着公共治理的基本价值。在法治国家构建的实践中,公民参与的水平愈高,国家治理就会变得越发民主和高效。公民参与已成为现代法治国家社会公民性型塑和公民权保障的重要组成部分,对国家权力机关的国家治理活动的民主化、法治化产生了深远的影响。公民参与作为倚重社群主义和合作主义的民间治理的重要表达形式,正逐步成为公民及社会组织参与公众决策的重要民主表达方式和途径。

一、早期俄罗斯法治思想启蒙与当代俄罗斯社会权利观

俄罗斯地处欧亚大陆,介于东西方文明之间,其哲学、文化、宗教等深深打上了东西方文明的烙印。从民族起源来看,俄罗斯应属于欧洲。但它的大部分领土却分布在亚洲,这种地缘上的毗邻关系和文化上的交叉背景决定了俄罗斯民族思想的复杂性。

产生于17—19世纪资产阶级革命时期的法治、宪政、民主、人权、分权以及市民社会等西方自由观念,是西方法治国家发展的启蒙精神,是民主思想在社会生活实践的产物。洛克在其著述《政府论》中提出:在政治社会产生之前,人类生活在自然状态之下。在这种自然状态中,人们之间彼此是平等而自由的,但由于人类利己的天性又导致人们的自然权利处于不安定的危险之中。为了保护人们的权利免

^{*} 本文系作者主持的司法部一般项目“俄罗斯转型期法治根基的构建及对我国的启示”(项目编号09SFB2004)和霍英东教育基金基础性研究课题资助项目(项目编号121088)以及黑龙江大学博士基金项目“俄罗斯法理学的新发展”的阶段性成果之一。

[作者简介]刘洪岩,中国社会科学院法学研究所博士后流动站研究人员,黑龙江大学法学院副教授,黑龙江大学俄罗斯法律问题研究所研究员。

受各种侵犯和威胁,于是人们便“愿意放弃一种尽管自由却是充满着恐惧和经常危险的状态,相互订立契约,把在自然状态中所拥有的自然权利让渡给社会,交由他们中间被指定的人来专门加以行使;而且要按照社会所一致同意的或他们为此目的而授权的代表所一致同意的规定来行使”。^①按照洛克的观点,立法和行政及司法权力均来自于人民的同意和委托,政府成立的目的是保障人民的生命、自由和财产权利不受他人(也包括政府本身)的非法侵犯和威胁,因此,如果政府背离了人民的委托而滥用权力,人民便有权解除契约。洛克所倡导的这种人民主权理论,成为公民参与的最初理论基础,深刻地影响着俄罗斯早期自由思想的产生。

法国著名思想家卢梭也对公民参与做过理论阐释。他在《社会契约论》一书中对政治体制和公民政治参与的权利进行了深刻阐释,并提倡公民应积极为争取参与权而斗争。卢梭认为,自由是人类应有的最高价值,而自由的概念首先必须建立在政治参与之上,除非每个人通过参与行为做出具有社会责任的行为,否则便不存在保障其自由的法律,也无法形成所谓的“公益(general will)”或体现正义的法律。而正是这时,个人自由也就不复存在了。正是个人在参与中所体现的自由价值及其对自由的心理感受,才使人本身不断提升自己,并成为自己的主人,而且人们也不能随意放弃所享有的这种自由。卢梭认为,“放弃自己的自由,就是放弃自己做人的资格,就是放弃人类的权利,甚至就是放弃自己的义务”。^②

在以洛克、卢梭等启蒙思想家所主张的天赋人权、人民主权等思想的影响下,俄罗斯自然法学派的学者通过一系列著述,如 . . . 巴里延科的《法的实质、国家的法律联系的学说》(1903年)、. . . 卡特梁列夫斯基的《权力与权利》(1905年)、. . . 萨莫科娃索夫的《法与国家》(1907年)、. . . 萨维尔斯基的《国家法的普遍化与俄罗斯化》(1912年)等,阐述了“法来自社会契约”的结论,并解释说:“这个契约是用权利进行限制的,而这种限制的依据来源于牢不可破的自然法”。^③

伴随着 17、18 世纪以英、法、美等资产阶级国家在争取民主、自由与人权方面相继取得胜利,以及“权利观”在法学领域的广泛运用,公民参与的主张与诉求渐次被确立在各国的立法(首先是宪法)中并得到了切实的保障,成为公民政治权利中的一项重要内容。在现代国际社会,公民参与权还集中体现在 1948 年 12 月 10 日联合国大会通过的《世界人权宣言》以及 1966 年联合国大会通过的《公民权利和政治权利国际公约》中。

17、18 世纪的欧洲是资产阶级革命蓬勃发展的时代,而民主自由思想对正处在资本主义生产关系上升时期的俄罗斯产生了深刻影响。彼得一世和叶卡捷琳娜时期,都曾开禁过国家对公民权限制的范围。但欧洲早期的思想启蒙并未能改变俄罗斯人治决定一切的社会现实,按照俄国著名思想家费多托夫·格奥尔吉·彼得罗维奇的说法,俄罗斯的一些进步思想是对欧洲法律文化的不成熟的理解和吸收。此时的俄国,个人权利的获得仅仅表现为帝王的赐予,而且不同等级还存在差别。不过,我们不能因此而否认其历史的进步意义。在俄罗斯公民权利范围扩大的同时,国家权力也受到了相应的限制,开始出现了国家与社会的稍许分离,商品经济的发展促进了工商社会的形成和发展,也为今后市民社会的形成和发展作了铺垫。^④

19 世纪后期,俄罗斯社会对公民权利观的基本认知较之前期相比有了较大的发展,正逐渐趋于成熟。 . . . 科尔库诺夫提出,为了实现个人的权利和自由,应合理限制国家的活动。还有许多俄罗斯研究者把国家的未来、个人自由权利的实现同作为构建法治国家的必要条件之一的立宪制联系起来,他们指出,法治国家要求在一国国内各个层面(包括私人关系方面、政治方面以及公民和国家政权的关系方面)均实行法的统治,否定任何君主专制政体和不受法律约束的权力滥用。^⑤

西方法治观念在俄罗斯的全面接受和发展始自 19 世纪末的最后 30 年至 20 世纪初,远远晚于法治

① [英]洛克:《政府论》(下篇),叶启芳、翟菊农译,商务印书馆 1964 年版,第 77—78 页。

② [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 2003 年版,第 12 页。

③ 见: . . . 著, . . . 译,《俄罗斯法律思想史》,北京:法律出版社,1999 年,第 32—34 页。

④ 张俊杰:《俄罗斯法治国家思想历史初析》,载《求是学刊》2004 年第 4 期。

⑤ 前引④。

理论在西方的发展。俄罗斯早期自由主义者的代表们(如 . . . 卡维林、. . . 齐切林、. . . 格拉诺夫斯基、. . . 柯斯佳果夫斯基、. . . 米留科夫、. . . 诺夫哥罗采夫)非常熟悉西方的民主、人权和法治理论,他们甚至亲眼见证了这些先进思想是如何促进了西方国家文明进步的。他们是西方先进思想和理论的推崇者,他们甚至试图在本国以这些理论来解决面临的具体现实问题。同时,俄国资本主义经济迅猛发展和资本阶层的不断壮大也扩大了法治和自由主义思想在俄罗斯社会生活中的影响。

这一时期俄国自由主义思想的代表者们深受德国著名法学家耶林的“为权利而斗争”理论的影响。该理论明确指出:保护自身权利、自由和合法利益是每个公民对自己(精神上的自我保护)和对社会应尽的义务。保护自身存在是整个生物界的最高法则。对人类而言,不仅要保护肉体存在,而且还要保护精神存在,而保护精神存在的条件之一就是捍卫权利。也就是说,如果没有了权利,人就陷入动物般的境地,沦为精神自杀。^⑥权利的目标是和平,而实现这一目标的手段是斗争。为免遭非法蓄意侵犯,必须与侵权行为作斗争。正义女神一手持秤用来衡量权利,一手持剑用来捍卫权利。没有秤,剑就是赤裸裸的暴力;没有剑,秤就无法保护权利。两种象征物互为补充。只有当正义持剑的力量与其使用秤的技艺势均力敌的情况下,才能实现真正的权利。耶林一边批驳由于胆怯、贪图安逸和漠不关心而对违法行为采取卑鄙的容忍态度,一边要求为权利而斗争,对权利的斗争“决不是漫无边际的,而只有在对权利进行蓄意侵犯而同时又忽视个人存在之际才要为权利而斗争”。^⑦

毋庸置疑,耶林的“为权利而斗争”对公民如何维护自身权利作了最佳的诠释。对该理论的科学性与否暂不作评价,从社会学角度来看,权利既是长期不懈努力的结果,又是与生俱来的;既是冲突斗争获得的,又是友好交易取得的;既是繁重劳动的结果,又是自由快乐的结果。而耶林并不认为所有的权利都是通过自觉的行动和斗争获得的,因为有许多习俗是在完全不自觉的情况下自然形成的,而少数次要权利是在不自觉的情况下自行发展而来的。对于一些重要的法律观念,则是人们通过斗争和积极努力获得的。人类利用自身的聪明才智在地球上生活并从事其他活动,这一切注定了公民要为获得权利而不懈努力,然而斗争除了需要聪明才智外更要依靠人类顽强的意志力来帮助人们克服重重敌对阻碍。“任何一个想要捍卫自身权利的独立的人都有份参加到这一社会工作中来,力所能及地促进实现这一权利”。^⑧耶林用这一论题确定了权利斗争“不仅是大家共同的义务,而且是独立的个人的义务”。^⑨

此外,俄国这一时期自由派代表人物还深受德国哲学家黑格尔的影响,譬如俄罗斯法学家、历史学家、哲学家、莫斯科大学教授鲍里斯·奇切林就曾对俄罗斯当时的专制制度不满,思想中带有强烈的个人自由主义倾向。“他从抽象的人性出发,阐述了自己的个人主义思想,认为人是社会关系的主体,是理性自由意志和形而上学本质的载体。‘自由意志就这样构成了人作为理性本质的基本定义,正由于此,人才被承认为人并享有权利。因此人是一切社会关系的基础和决定性的起点。’在国家原则吞没私人原则,或者前者对后者占有相当大的优势的地方,这一关系可以达到完全消灭民事平等的地步”。^⑩奇切林设想的理想国家是以符合理性、伦理的法律作为治理手段的社会共同体,它保证每个人的精神独立和人格完整,人的自由发展与社会的发展相和谐,从而实现共同福利。出于对现实的不满,他一方面呼吁改革俄罗斯国家和法律制度推进资产阶级市民社会的培育;另一方面又要求人们服从法的约束,避免道德说教,把自己的希望和设想的实现寄托在君主立宪制国家上。

19世纪后半期,对俄罗斯政治法律思想进行创造性研究的首先是社会实证主义学派的代表人物圣彼得堡大学教授 . . . 克尔库诺夫。在克尔库诺夫的研究工作中,对合理约束国家机关活动给予法律保障的思想占据了重要的位置。克尔库诺夫发展了分权理论,他主张保障自由的同时对权力的行使进行制约,为此,采取特殊的手段,如设立遵守法律的监督机关来监督国家机关的活动和权力的行使。而

⑥ Ⅴ.: «А°¿´ . ААР ± ±АА±А . : «° ⅤА 1991Θ, Ä 13—17
 ⑦ Ⅴ.: «А°¿´ . Ⅴ± ыR Ä 4—5
 ⑧ 前引⑦, Ä 5
 ⑨ Ⅴ.: АчА½LE EÄ¿ «А°¿´ // ш кдкВВґ кц Тґок. 1888Θ N 9. Ä 141—142
 ⑩ 杨心宇:《早期俄罗斯法哲学评述》,载《复旦学报(社会科学版)》2000年第3期。

斯联邦公民有向国家机关、地方自治机关提出个人意愿及表达个人和集体请求的权利”。基于这一规定,在2006年4月21日通过的《俄罗斯公民参与审查程序法》第4条将“公民参与”这一概念定义为:公民向国家权力机关、当地政府或官员提交的书面建议、声明或者投诉,以及公民向国家机关、地方政府提出的口头呼吁。应当指出的是,俄罗斯将“参与”这一概念作了扩充性解释,他们认为这一概念本身具有综合性按照国外的立法例,通常也将申请、建议、申诉和请求都涵盖在“参与”这一概念范畴之内。²²

此外,许多立宪派学者在其学术论著中都曾试图对“公民参与权”这一概念进行归纳总结。例如:M. B 卡拉谢娃认为,向公共政权机关提出参与的权利是一项宪法性权利,公民以个人或集体的名义向主管机关提出参与,旨在保护或恢复其受到侵犯的个人权利和合法利益。公民参与国家事务的管理,不仅揭示了国家和公民之间最根本的关系,同时也是整个苏维埃人民意志和社会自由的体现。²³ 根据 A. A. 德沃拉克和 A. B. 柳比莫夫的观点,参与权是公民(包括外国公民和无国籍人士)以口头或书面形式向主管机关提出建议、申请的权利,其同时还包括申诉权。²⁴ 与上述定义相比, C. A. 什罗鲍阔夫对参与权的定义更科学,也更具说服力,他认为,公民参与是公民个人以符合法律要求的口头或者书面形式,向国家机关或地方自治机关表达其意志的一种方式,旨在实现、享有、保护或者恢复其权利和自由。²⁵ 虽然上述定义都在一定程度上对“参与权”的含义予以总结概括,但仍存在不足之处,如 A. A. 德沃拉克和 A. B. 柳比莫夫仅通过列举参与方式进行定义过于狭隘,同时他们没有把公民组织列为参与权的主体。

结合立法及俄罗斯各家学派的基本观点,可以将俄罗斯语境下的“公民参与”概括为根据国际维宪法的规则所确立的一项独立、综合的权利保障法律制度,表现为公民及其组织以口头或书面的形式,以个人或集体的名义向国家机关和地方自治机关提出参与国家事务的管理,旨在保障实现、维护、恢复自身或他人的权利、自由以及合法利益。

俄罗斯学界对公民参与本质的认识存在着不同的观点,其根本原因在于社会生活的复杂多样性以及公民参与方式的综合性。公民参与本身的综合性特点主要体现为公民有权参与管理国家事务,实现和保护自身权利、自由和合法利益,有权将这种方式作为向有关国家及其机关和组织进行信息反馈的渠道,同时也有权通过运用该项权利最终实现其他宪法权利。客观地讲,公民参与是实现民间治理的最重要的途径之一,它运用现行法律规范保障实现公民参与国家事务管理、发表个人意见、维护和恢复被破坏的自身权利、自由和合法利益的宪法权;主观地讲,公民参与是现行法律规范中某些权利的叠加,其中包括:批评分析政权机关工作的权利;为了改进政权机关及其官员的工作的建议权;公民通过呈报或集体参与,采纳、取消或者修改和补充规范性法律文件以及政权机关所作的其他决定的权利;在实现具体的权利和自由时获得政权机关协助的权利;参与保护(恢复)被破坏的自身或他人自由和合法利益的权利;通报已知政权机关及其官员的违法行为的权利等。

大多数研究过和正在研究公民参与理论的俄罗斯学者和实践家都认为,可以将公民参与视为公民保护自身权利、自由和合法利益的方式。²⁶ . ш. 哈玛涅娃、 . . 卡拉谢娃和 . . 索鲍列娃认为,公民参与权是公民保护自身权利和自由的一个重要宪政手段,是每个公民绝对享有、不受限制且不可割让的权利。²⁷ 一些学者把参与权当作一种自我保护的手段加以研究。 . . 马里科把这种自我保护方式作了

22 ¼.: oa к ТБ: °½°Á¶¼¼ . . . µ¼°¿°ÁÁÁ½°³¿½ ÐÁÁ°È°Ñ³¹½Á¶¼, ¿ÍÇ°ÁÁÁµ½ÁÁ³½ // ½Á¿Áµ½¶¼½ÁÁ³Á°È¼Á¿Á¼°¼± 1996Θ, № 3—4: Á²½ . . . Á½ÉÁ¹Á¼Á¶¼½¼°¿°ÁÁÁ½°³¿Á¶¼ÁÁ±Á . . . , 1988Θ

23 ¼.: ½½¶± . . . Á¿ÁÁ°ÁÁÈ°Á¿¿Á¶¼ÁÁ±Á¹Á±µ±¿±Á², ½Á³±°¶¼ÁÁÁ¿¼, 1989Θ, Á 10.

24 ¼.: Ð²°¼Á³ . . . Á±µ±Á¼°»¼Á²²°¹¼: шТБА кТБшш¶ккш аТБкГΘа дао . . . , 1998Θ, Á 4³ÁÁ½ . . . ¶±°¹±°Ñ¼Á¿Á°ÁÁÈ°Á¿¿Á¹ÁÁ±±¹Á±µ±¿±Á²Á½¶¼°Ñ³ÁÁ°»Á¼Á»¶¼Á½°°: °Á . . . ¼±µ ÐÁ°µ oa. . . , 2004Θ, Á 54

25 ¼.: °ÁÁ²Á¼Á³ . . . Á¿ÁÁ°ÁÁÈ°Á¿¿Á¶¼ÁÁ±ÁÉ¶¼Á¶¼±°¹Á±µ±°¿±¿±Á²Á½¶¼°Ñ³ÁÁÁ¶¼. дкк³ . . . ¼±µ ÐÁ°µ oa. . . ¼½¶¼°¿¿ÁÁ', 1999Θ, Á 8

26 ¼.: ½½½ . . . ¼± шБ 2009Θ, Á 199

27 ¼.: ½½¶± . ш. Á¿ÁÁ°ÁÁÈ°Á¿¿Á¶¼ÁÁ±Á¹Á±µ±¿±ÁÁµ±ÁÁ²Á½¶¼°» (ÁÁ²¼¶¼Í¹½Á¿Áµ½¶¼½¿Á¹Á¶¼¹Á°ÁÁ³±°Ñ) // ÁÁÁµ½ÁÁ³Á°ÁÁ±Á. 1996Θ, № 11. Á 12—13 前引 23, Á 25 Á²¼¶± . . . ½Á¿¿ÁÁÁÁ¹Á±Á¶¼¶¼°ÑÁ²Á½¶¼°»¹Á±µ±¼½É½ÁÁÁÁ²¶¼Á¶¼°Ñ°Ç¹±°È¶¼¿¿ÁÁÁ° (дТБ к шшΘБТБ, кц к шА ш³ ш- оад ш о ц а ш ТБ): °ÁÁÁ¶¼. дкк³ . . . ¼±µ ÐÁ°µ oa. . . , 1990Θ, Á 15.

如下分类: 向国家权力机关和地方自治机构提出参与; 对官员破坏公民权利的作为或不作为控诉; 向媒体和维权组织、社会协会提出参与申请。

此外, . . . 丘达科夫、. . . 克雷让托夫斯卡娅、. . . 法尔别洛夫、. . . 基洛夫、III. . . 阿里斯特拉托夫、. . . 德沃拉克一致认为, 公民参与是最直接的民主表达形式之一。²⁸ 他们认为, 直接的民主形式是指为了解决重要的社会问题, 公民及其组织以直接的方式表达其意志, 如对国家权力机关和地方自治权力机构所作的决策施加影响, 监督其工作并纠正违背其利益需求的决定或作为。令人难以反驳他们观点的理由是, 事实上公民参与有能力达到这一目标。

也有人认为, 公民参与国家权力机关的制度不能被当作直接的民主形式,²⁹ 因为其不能反映和代表所有人的全部意志, 也不能让人人都遵守, 而且直接的民主制度是由宪法制定的, 即公民投票和自由选举(《俄罗斯联邦宪法》第 3 条第三款)。因此, 可以把公民参与(请愿)当作所谓的公民院外活动制度, 即对政权温和地施加影响的一个环节。³⁰ 因为公民参与仅仅是借助于建议、愿望、申诉等形式来表达公民的意志, 但这些方式并不总能让所有的或部分的权力机关必须履行决定。³¹

公民个人可以通过各种参与形式来表达自己的意愿, 比如对国家政策的态度或者对任何一个权力机关工作的态度; 公民参与可以直接保障公民实现聚会权、集会权、示威权、游行权和防护权, 使国家和地方权力机关能关注社会重要问题, 而这些参与是上述权力机关研究国家民主发展趋向的决定因素时必须加以考虑的。³²

三、俄罗斯公民参与权的内容及特点

公民参与权是公民为实现自己的政治利益、通过立法倡议对政权机关施加影响, 要求公共权力机关提供相关文件、确定和证实有关事实、赋予某种法律地位、进而实现和保护个人权利与自由的权利。

《俄罗斯联邦宪法》第 33 52 条和第 53 条都规定了公民可以向国家机关和地方自治机关提出个人参与和集体参与的意愿, 其中包括对上述机关的决定和作为(不作为)提出申诉。在这种情况下, 公共权力机关应听取公民意见, 同时保证申请人不会因在参与中所表达的意见和建议而遭受迫害, 公共权力机关的这些职责同公民权利是相对应的。向权力机关提出申诉、对相关机关行为提出申诉的宪法保障, 是参与权内容的法律基础, 随着部门法律调整的具体社会关系的扩大, 这种宪法保障还会得到进一步发展。在《俄罗斯联邦宪法》中, 公民参与权不仅包括部门法中相关的权能, 还包含专门的政治方面的内容, 即公民参与国家事务管理方面的权利。就这个意义来说, 公民有权针对以下特殊议题向公共权力机

28 ¼.: ÁìµÀ³ . . . Á±±³ Í¶ ÁÁ²½¶¼Í ÁÈ±ÁÑ ½ Ë: ÁÁ²³ ³ ÁÁÈ ¶Á²½¶¼° ° ¿ÁÁÁÁ¶µÁ²¶¼¿¿¿Á» (Г щ) дтщ а кк ³ ÁÁÁ¶Е. дкць . . . ¼±µ ÐÁ°µ оаА. . . ½Í¼Á³, 1982Θ, Á 4—7 ÁÍ, ±ÁÁ³ Á¼±µ . . . Á¶µÁ±° Á¶Í¿¿¿ ° ¿ÁÁÁÁ¶µÁ²¶¼¿¿¿Á» дтщ а кГ а к пщцщц ка кь кВЪ, щцщ тЪ а: ³ ÁÁÁ¶Е. дкць . . . ¼±µ ÐÁ°µ оаА. . . , 1982Θ Á 9—11 14—19 ½²¶¼Á³ . . . ¶¼¼¼Á±³ Á±³° ÁÁ'Á ÁÈ° ±° ÁÁ'É¶¼¼Á'Á Á²È ¶Á²± . . . , 1975Θ Á 12—16 ° ÁÁ³ . . . ½±Á¼ÁÍ Ө¶Ада тЪ ощи аь к Ө а даоь щ щ тЪ тЪ . . . , 1992Θ Á 163—168 ½° ÁÁÁ±³ . . . Á±±'Á ±µ± ¿±²'Á ±È ¶¼° Ñ³ щ Ө о А кВощ аь к кщ Ө о тЪ ощцщц щ а тЪ кГ Аь щ кГ Б'а ощ тЪ кГ дтщ а кВЪ, щцщ а щцщц Ө¶Ада тЪ а ÁÁÁ°: ° Á . . . ¼±µ ÐÁ°µ оаА. . . , 1997Θ Á 63—67; ³ ÁÁ±µ . . . ¶±°¹ ±° Ñ¼¿¿Á° ÁÁÈ° Á¿¿Á'Á ÁÁ±±'Á ±µ± ¿±¿± щ а тЪ кГ щькцщ щ тЪ т а кк ° Á . . . ¼±µ ÐÁ°µ оаА. . . , 2004Θ, Á 49—52

29 ¼.: Á¼±³ ± . . . ÁÁ¼ Í ¿ÁÁÁÁ¶µÁ²¶¼¿¿¿Á» µ¶¼¼¼Á±³° ³ ÁÁÁ°° . . . , 1998Θ, Á 7—10; Áµ¶¼¼Á . . . ÁÑ¼±µ дтщ а кГ: ¼¼µ¶¼° ÁÁ ±µ¿¿°Ñ Á¿Á° ÁÁÈ° Á¿¿Á— а щ тЪ коь к А . ¼½¶¼° ¿²ÁÁ', 2003Θ, Á 109—115; Á³ ÁÁÁ³ . . . Á¿Á° ÁÁÈ° Á¿¿Á Í ¶ÁÁ¼Í ¿ÁÁÁÁ¶µÁ²¶¼¿¿¿Á» µ¶¼¼¼Á±³°: ³ ÁÁÁ¶Е. дкць . . . ¼±µ ÐÁ°µ оаА. . . , 1984Θ Á 2—5

30 ¼.: Á¹¼³ ± . . . , ÁÁ±°¿ . . . Á¿Á° ÁÁÈ° Á¿¿Á¶ ÁÁ±± ÁÁÁ°° . . . , 1999Θ Á 84—90; Áµ¶¼¼Á . . . ¼±µ тьщ Á 109—113. Á¿Á° ÁÁÈ° Á¿¿Á ½ÐÁ к тЪ о ктЪ È¶¼°¼ . . . Á¹¼³ Á» . . . ÁÁ±°¿±'Á Á¿Á° ÁÁÈ° Á¿¿Á¶ ÁÁ±± ÁÁÁ°° " ³¼½Ð È¶¼° ³ ° ¿È ÁÁ¼±³° Á¿¿ÁÍ'² ±¼¼ ÁÁ'½±¾: ÁÁ²°½°±° — ш кь , 2004Θ (к да октЪ тЪ тЪ тЪ а щ а о щ ц к л щ щ ц о тЪ о щ ц) .

31 ¼.: Á³ ÁÁÁ³ . . . ¼±µ тьщ Á 6—8

32 ¼.: . . . ¼¼Ñ¿È¶¼± . . . ¼, . . . ¹¶Á°° Á ¼ÍÁ¶Á¿¿³ ±Áµ¶¼¿¿¿Á»¹ ±°° ÁÍ ÁÁ±µ тьщ щ к а щ о Б ко тЪ тьщ кВощ к — ¿Á° ÁÁÁ'Á² Á±µ¿¿° » 'Á ±µ± ³ ÁÁ'±Í 'ÁÁµ±±ÁÁÁ³¶¼¿¿¿Á» ° ¼¶Á¿¿Á» ³½±³° . // ÁÁÁµ±Á³¶¼¿¿¿Á» ³½±³° ° ¼¶Á¿¿Á» т а щ а тЪ ктЪ 2008Θ, № 5. Á 6—9

关递交参与申请书: 国家实施政治、社会经济改革措施; 修改和补充现行法律; 废止或法律实施等问题。

在俄罗斯联邦行政法、税法、土地法、海关法和其他一系列部门法中, 其规定的参与权不涉及政治方面的内容。此类参与权的特点表现为公民可以要求国家提供某种公共服务, 以及按照行政程序对公共权力机关的决定和作为(不作为)提出申诉。俄罗斯某些学者将行政法中的参与权看作是公民行政申诉权。当然, 这并没有构成公民对权力机关的某些具体行政行为行使公民参与权的限制。

俄罗斯有两类公民参与主体: 第一类是向有权向政权机关提出参与的申请主体; 第二类是必须在法律规定的期限内以法律规定的程序和形式接受、审理和答复参与申请的审查主体。第一类申请主体主要包括俄联邦公民、外国公民、无国籍人士及组织(法人形式或非法人形式)。俄罗斯联邦立法对第一类参与主体没有规定限制性条件, 只要达到规定的法定年龄和具有相应的行为能力即可。第二类参与审查的主体主要包括俄罗斯国家机关、地方自治机关及其官员。此外, 行使某些国家职能的非国家机关及单位也被视为公民参与的审理主体。比如, 某些自治性组织——职业(行业)团体就属于这种主体, 其被赋予了国家的某些监督和管理职能, 比如发放许可证。这类行使某些职权的组织有责任同公共权力机关一样, 按照法定的程序来审查公民参与的诉求。

公民参与审查主体的义务是与其相应的权力职能相对应的。其义务³³包括: 在法律规定的期限内按照法律规定的程序受理、登记、审查和答复公民提出的参与申请; 对于没有履行相应义务的政权机关及其官员, 责令其改正并根据不作为或消极的作为所可能导致的不良后果, 追究其相应的法律责任。公民参与任何一项法律规定都确定了权利与义务相对等的原则, 权利主体在享有法定权利的同时, 必须同样承担相应的法定义务。³⁴因此, 作为公民参与的申请主体在享有相应权利的同时, 也要承担相应的义务, 其中包括参与主体不得恶意利用公民参与权达到造谣中伤的目的, 如威胁官员(或其家属)的生命、健康或财产, 否则要承担法律责任。公民参与主体的上述权利和义务是通过向下列机关提出参与申请来实现的, 这些机关包括俄罗斯联邦总统、俄罗斯联邦国家杜马、俄罗斯联邦委员会、俄联邦政府和权力执行部门及其他机关、俄联邦主体的司法机关、俄联邦主体的权力执行机关、俄联邦主体的首长(俄联邦主体政权最高执行机关的领导人)、上述机关的其他官员、地方自治机关及其官员等。³⁵

根据俄罗斯公民的请求、愿望和要求的差异, 公民参与权的领域和范围相当广泛。例如, 根据俄罗斯联邦经济发展与贸易部 2004年 1月至 7月期间, 在审查企业与联邦权力机关相互关系方面涉及公民参与的 210起案件的调查结果中, 有 46起是由公民和组织直接向联邦国家权力机关提出参与申请而提起的。

根据对公民参与申请者的诉求内容, 俄罗斯公民参与主要涉及如下领域: (一) 建议修改和补充有关联邦部委活动方面的现行法律, 通过相应的有利于公民和组织的规范性法律文件和单个法令; (二) 请求对有关联邦部委活动方面的现行法律进行解释; (三) 请求提供关于联邦部委活动方面的信息, 涉及解释法律问题的除外; (四) 如果联邦部委涉及国家采购并作为订购人, 建议签订国家合同、许可证合同和投资协议, 建议在公开透明的前提下开展合作; (五) 对国家机关所属机构的作为(不作为)提出申诉, 请求协助解决具体组织或个体企业经营活动中的问题等等。

通过以上分析, 笔者认为, 俄罗斯公民参与体现出如下特点:

第一, 俄罗斯公民的参与权受宪法保护。《俄罗斯联邦宪法》第 17条第二款和第 55条第二款规定, 公民自出生之日起即取得参与权, 且在任何情况下都不会因为国家机关、地方自治机关的行为而丧失该权利, 但法律另有限制规定的除外, 譬如限制重复参与、恶意使用参与权, 未成年人和无行为能力人的参与权利能力的限制问题等。也就是说, 参与权是与生俱来、不可剥夺的, 但也存在限制性例外。正是由于宪法保障公民的参与权不被剥夺, 未成年人和无行为能力人才得以成为该项权利的主体, 因为一

33 参见: 俄罗斯联邦宪法, 2004年, 第 284-287 条。
34 前引 33, 第 285 条。
35 参见: 俄罗斯联邦宪法, 2004年, 第 17条第二款和第 55条第二款。关于参与权的行使, 参见: "Шелковецкий, 2007, // "Акты гражданского законодательства".

命”胜利以后,新生的红色政权废除了帝国时期所有关于处理公民参与的法律和规则。在苏维埃政权成立的最初几年中,根本不存在处理公民表达社会诉求的专项规范文件。处理这类事情的工作原则,直至作出最后决定,都是由列宁亲自参与制定的。⁴⁵

在前苏联最初颁布的宪法中,也没有明确公民参与权。公民参与方面的权利仅仅是由各类决议和其他受法律约束的规范性法律文件规定的。这一时期涉及公民参与的第一部法令是 1918 年 11 月 8 日全俄苏维埃代表大会通过的《关于准确适用法律》。该法令规定了苏维埃国家所有机关和官员有接受公民控告和请愿的职责,⁴⁶明确了苏维埃国家所有机关和公职人员有受理“共和国任何公民对国家机关办事拖延或对公民合法主张加以阻挠而提出申诉参与”的职责。⁴⁷苏维埃社会主义共和国人民委员会 1919 年 12 月 30 日还颁布了有关纠正国家机关及工作人员办事拖拉的法令,法令中规定了递交和审议公民参与申请的相关程序。1919 年 4 月 12 日,全俄中央委员会颁布法令将监督、受理和审查公民参与申请的职责赋予了国家监督机关。国家监督机关还成立了审议申请、控诉的专门机构。后来,在国家高级机关和中央机关通过的各种法令中,还分析了公民参与案件审查的基本状况,并制定了接待民众诉求的工作程序等。

1958 年 8 月,苏联共产党中央委员会通过了《关于审议劳动者申诉信件、控告和声明中严重不足》的决议,提出了吸纳社会人士参与该事务的问题。苏联共产党中央委员会和苏联部长会议 1960 年 2 月 25 日颁布的《关于整顿为民办事和解决其日常需要时官僚作风的措施》的决议,也包含有关纠正办事拖拉方面的具体措施。1967 年 9 月,苏联共产党中央委员会通过了《关于完善审议上访信件和接待劳动者工作》的决议,特别强调指出公民的信件是加强和扩大党与人民联系、鼓励公民参与国家事务管理的一个重要形式,是表达公众意见的手段,也是有关国内生活信息的一个来源。⁴⁸

苏维埃社会主义共和国联盟最高苏维埃主席团 1968 年 4 月 12 日通过的《有关审议公民建议、声明和申诉程序》⁴⁹是规定公民向权力机关申诉的程序的主要基准文件。该文件确立了对所有权力机关和社会组织都必须遵守的审议公民参与的原则和处理期限。最高苏维埃主席团强调指出,国家权力机关应该提供和保障公民实施建议、声明和申诉等权利所需的必要条件。国家领导层承认,在实际操作中往往遇到以下情况:未及时审查申请书、未及时正式答复所提出的问题、官员未亲自接待公民、未充分监督所通过决策的执行情况、某些公共机构对现行立法解释工作抓得不够,未分析发生申诉的原因,未采取措施纠正发生类似问题的原因。公民控诉的原因五花八门,最常见的原因集中在政府机构的低效率和对民众建议及诉求的怠慢等方面。

在前苏联时代,处理公民参与的工作被认为是国家和党政机关活动的一个不可或缺的组成部分。人们将权力代表的主张视为民众参与管理国家、证明人民和党之间密切联系的具体行为,而公民向官员递交的信件往往是国家机关了解社会各阶层生活信息的可靠来源。1977 年苏联宪法明确将公民参与的机制确立下来。该宪法首次规定了公民参与的内容,其第 49 条规定:“公民有权向国家机关和公共机构提出关于完善其活动、批评工作中不足的建议。”⁵⁰另外还规定了公民、社会机构和劳动集体有权参与国家和公共事务管理,讨论和通过全国性和地方性法规和决策(第 48 条)。

当时作为苏联加盟共和国的俄罗斯根据 1977 年苏联宪法的原则精神也颁布了 1978 年宪法,其中第 47 条明确了公民有“直接以及通过其代表参与社会和国家事务管理”的权利;⁵¹该宪法第 51 条还规定“俄罗斯联邦公民有权向国家机关和官员递交个人和集体的参与申请书,国家机关和官员有义务在

45 ¾.: ½Î¼Á³ . . . ÁÉÁ¶, µ¶¾° ¶ ÁÁÁÁÁ° ½±, ½Á² ±. Á 6.
 46 前引 45, Á 17.
 47 ¾.: Í Á¼Á³ ±. . . Á±Á³ ½¾¾° ¶ ° Á±° Á° ¶ ° Á° ÁÁ±Á² Á±¾¾° > Á± µ± // Á±Á° ÁÁ½° Á°¼± 2007Θ, №. 3
 48 前引 45, Á 19.
 49 C¾.: ¶µÁ¾ÁÁÁ° ° . . . 1968 Θ, № 35. Á 368
 50 ¾.: ¶µÁ¾ÁÁÁ° . . . 1977Θ, N 41. Á 617.
 51 ¾.: ¶µÁ¾ÁÁÁ° . . . 1978Θ, N 15. Á 407.

机关提出参与意愿,不单是因为他们想要参与国家的政治生活,更重要的是他们希望获得国家权力机关所提供的公共服务。正因如此,每天都会有个人向公共权力机关提出参与申请。

对于权力机关来说,公民参与是作出高质量决策、同时了解公民对社会愿望和需求等相关信息的重要途径,同时也是加强同公民的沟通、满足个人愿望和利益的有效手段。通过公民参与可以掌握社会舆论和公众情绪的动态,发现公共权力机关在行使其职权时的积极趋势和消极趋势。集体请愿,尤其是那种社会影响面较大的集体请愿,将很有可能成为某种能够引起社会关注、引发国家机关和社会舆论思考的“早期报警系统”。因此,国家若拥有了有效的参与审理及其分析和统计机制的话,就可以及时对公民现有的愿望和需求作出反应,这样一来国家就可以建立起同社会的密切联系,避免在“公民与官员”的相互关系中发生冲突。

总之,在现代法律范畴框架中,法治国家的特性决定了必须建立个人权利、自由和合法利益的有效保障机制并且保障其职能的发挥。在法治国家中,公民的权利和自由是最高价值。承认、维护及保护公民的权利和自由是国家的义务,决定了法的本质、内容及适用,也决定着国家权力机关和地方自治机关的工作内容(《俄罗斯联邦宪法》第 2 条和第 18 条基本精神)。公民参与成为了任何一个民主法治国家人和公民法律地位及其尊严得以维护的重要价值判断标准。

法治国家是以发育成熟的市民社会为基础的,现代法治国家需要“中产阶级”在社会结构中取得优势地位。因为在“市民社会中,法律已不是那些拥有经济和政治垄断的人们的意志,而是体现着自由、平等和正义标准的社会各阶层的妥协”。⁵⁵公民参与是一国社会公民性型塑以及市民社会培养的最直接的方法和途径。市民社会对于法治国家形成的价值在于能够促进法治国家内在机制的形成。第一,法治作为一种秩序状态,要求在国家体系内法律得到普遍遵守且处于至高无上的地位,而维护法治秩序的首要条件是国家权力受到有效制约;第二,法治也体现为秩序维护中的内在理念或精神,法治是确立民主、权利和自由等价值理念的载体。而市民社会为上述条件的形成奠定了基础:(1)以市场经济为基础的市民社会为法治提供理性规则;(2)市民社会孕育了自由、平等的法治理念;(3)市民社会是民主的坚实基础;(4)以市民权利制约国家权力。⁵⁶

通过上述分析我们可以得出如下认识:

首先,公民参与是法治国家的基本要求。公民参与是一个独立于国家而又与国家相互影响的个人或组织联盟(自由、权利、义务、道德、财产等),它形成分散化的权利和利益要求。正是公民参与的这种多元分散的权利和利益要求,不仅分割了国家权力,而且“能够压制国家权力,以迫使国家为社会服务,从而保障和促进公民的权利和自由”。⁵⁷

其次,公民参与是产生“中产阶级”和促进社会阶层分化的优良土壤,其为法治国家提供强大的社会动力和确立“中产阶级”在社会结构中的优势地位。

再次,根植于市场经济基础上的公民参与,通过批判法律草案和参与立法等活动来影响国家的法律创制活动,通过执法评价和监督等活动来影响国家法律的实施,⁵⁸使法治国家的法律成为市民社会权利和自由的有效保障,而不是国家权力运作的手段。因此,公民参与是法治国家民主的基础力量,它通过对权利、自由的诉求来干预立法和国家活动,限制了公权力的自由泛滥。

公民参与对自由、权利和秩序的诉求提供了法治国家的价值原则。市民社会的成长是个协调有序的进程,它强调多元论,但又反对激烈冲突,因此市民社会是多元而和谐的。⁵⁹在公民参与的基础上,市民社会形成了平等、自由和权利价值理念,以及建立在多元利益和价值基础上的秩序理念。“法治国家

55 参见 B. B. 托夫勒:《权力的转移》,2001 年,第 324 页。
56 参见何勤华、任超等:《法治的追求——理念、路径和模式的比较》,北京大学出版社 2005 年版,第 52—61 页。
57 参见 . . . 托夫勒:《权力的转移》,2008 年,第 42—44 页。
58 前引 57, 第 45 页。
59 前引 57; . . . 托夫勒:《权力的转移》,2009 年,第 167 页。

的重要特征之一是对个人权利和自由的现实保证”,⁶⁰ 公民有序参与的诉求和理念为法治国家提供了自由、平等的价值原则。以公民参与为基础的俄罗斯市民社会的构建构成了法治国家的社会基础。同时,公民参与的自由、权利和秩序诉求为俄罗斯法治国家确立了基本的价值原则。

结 语

公民参与是一项体现俄罗斯公民与国家之间独特对话形式的市民社会制度,其在俄罗斯的产生和发展经历了早期的孕育和培养过程,并在俄罗斯现代社会得以迅猛发展。尽管在对公民参与的基本认识方面还存在不同的理论观点,但这并未影响俄罗斯国家在以政府主导型的法治国家构建中对公民参与权的确立及有效保障。公民参与已经成为俄罗斯法治根基构建的主要途径和手段。同时,公民参与也是俄罗斯预防腐败、纠正公权力偏差、消除和预防违法违纪行为的一种有效方法和手段。在俄罗斯法治国家构建过程中,与俄罗斯市民社会有关的自由权利及利益诉求的实现都是通过公民参与机制来实现的。在政府、社会和个人之间的和谐互动过程中,公民不再只是公共服务和产品的消极消费者,或只是传统选择代议人的投票者,而成为了表达自身利益、影响公共政策的有生力量,更是与公共管理者一起提供社会公共服务的合作伙伴。市民社会中公民组织等第三部门以及私营部门,只要得到公众的认可,也可以成为不同层面的权力中心,它们完全能够在不同程度上分担管理公共事务、提供公共物品和公共服务的职责。⁶¹

民主的另一个含义是监督,为保障公民自由权利不受公权力的侵害,俄罗斯市民社会组织通过公民参与方式限制公权力泛滥以保障自身利益的实现。公民参与一方面加强了公民对公共权力运用的制约,另一方面,避免了权力部门在实施公共政策时可能导致的公共利益价值取向的扭曲,从而保障了俄罗斯公共政策的公共性,提高了公共政策的科学性。

A Theoretical Analysis of Citizens' Participation in the Rule of Law in Russia

LU Hong-yan

Abstract As a particular mode of direct dialogue between citizens and the State of Russia, the citizens' participation has promoted the formation of social citizens in the rule of law and protection of citizens' rights. As equilibrium of interaction between the society and state, citizens' participation has developed both in theory and practice in Russia, forcefully enhancing the process of the rule of law and development and independence of citizens' society. Besides, citizens' participation has been an effective way of protecting citizens' rights, rectifying the discrepancy of state power, eliminating and preventing crimes and corruption. In the interaction among the government, society and individuals, citizens are no longer the traditional voters as representatives, nor the passive consumers of public service and products, but gradually develop into parties with their own interest to influence public policies and partners of public administrators to offer public welfare.

Key words Russia; citizens' participation; the rule of law; vision of rights

⁶⁰ 前引⁵⁵, A 349

⁶¹ 夏晓丽:《政府善治与公民参与——基于治理的视角》,载《济南大学学报(社会科学版)》2008年第3期。