

刘春萍 著

俄罗斯联邦行政法理论基础变迁

The Changes of the Theoretical Basis of Administrative Law of Russian Union



黑龙江大学法学文丛



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

THE HISTORY OF THE
 CITY OF LONDON
 FROM THE FOUNDATION
 OF THE CITY TO THE
 PRESENT TIME
 BY
 JOHN STOW
 1618

THE HISTORY OF THE
 CITY OF LONDON
 FROM THE FOUNDATION
 OF THE CITY TO THE
 PRESENT TIME
 BY
 JOHN STOW
 1618

THE HISTORY OF THE
 CITY OF LONDON
 FROM THE FOUNDATION
 OF THE CITY TO THE
 PRESENT TIME
 BY
 JOHN STOW
 1618

THE HISTORY OF THE
 CITY OF LONDON
 FROM THE FOUNDATION
 OF THE CITY TO THE
 PRESENT TIME
 BY
 JOHN STOW
 1618

THE HISTORY OF THE
 CITY OF LONDON
 FROM THE FOUNDATION
 OF THE CITY TO THE
 PRESENT TIME
 BY
 JOHN STOW
 1618

THE HISTORY OF THE
 CITY OF LONDON
 FROM THE FOUNDATION
 OF THE CITY TO THE
 PRESENT TIME
 BY
 JOHN STOW
 1618



刘春萍 著

俄罗斯联邦行政法理论基础变迁

The Changes of the Theoretical Basis of Administrative Law of Russian Union



黑龙江大学法学文丛



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

俄罗斯联邦行政法理论基础的变迁/刘春萍著. —北京:
法律出版社, 2006. 12
(黑龙江大学法学文丛)
ISBN 7-5036-6874-1

I. 俄... II. 刘... III. 行政法—法的理论—理论
研究—俄罗斯 IV. D951.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 144087 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王 坚 刘 辉

装帧设计/张 晨

出版/法律出版社

编辑统筹/对外合作出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/沙 磊

开本/A5

印张/7.75 字数/198 千

版本/2006 年 12 月第 1 版

印次/2006 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6874-1/D·6591

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



作者简介：

刘春萍 1963年7月生，黑龙江省哈尔滨市人。现任黑龙江大学法学院教授，宪法与行政法教研室主任，宪法与行政法专业硕士生导师，俄罗斯法律问题研究所所长。黑龙江省法学会俄罗斯法研究会会长，黑龙江省法学会比较法研究会副会长，中国法学会宪法学研究会理事。黑龙江省高校人文社科重点研究基地——黑龙江大学法学理论与法制发展研究中心研究员，河南省高校人文社科重点研究基地——郑州大学宪法与行政法研究中心兼职研究员，中国人民大学宪政与行政法治研究中心比较宪法研究所兼职研究员。主要学术成果有《转型期的俄罗斯联邦行政法》（独著）和《当代俄罗斯法学通论》（主编），在《俄罗斯中亚东欧研究》、《求是学刊》等刊物发表论文20余篇。

导 论

近年来,中国法学界对于行政法理论基础问题的研究已经进入了较深的层次,形成了多种不同的学说和流派。但影响较大的学说有三种:管理论、控权论和平衡论。其中“管理论”以前苏联以及中国 20 世纪 80 年代以前的行政法为代表;“控权论”以英美国家的行政法为典型;“平衡论”则用以说明现阶段的中国行政法。对于中国行政法而言,随着中国进入改革开放时期,由计划经济转为社会主义市场经济,原有的以“管理论”为依托的行政法理论基础发生了变化,行政法学界对于这种变化予以极大的关注,并试图以“平衡论”、“为人民服务论”、“马克思主义政府论”、“公共权力论”、“公平、效率、稳定论”、“公共利益本位论”、“服务论”、“综合控权论”等进行解释和论证。俄罗斯联邦行政法在前苏联解体、政治转型、经济转轨之后,其法律制度也发生了巨大变革,而行政法律制度的变革最为明显和突出。俄罗斯联邦行政法理论基础传统上将其归入“管理论”范畴,那么,当代俄罗斯行

政法是继续沿用“管理论”,还是受经济改革中的西方化思潮影响而采用“控权论”作为其理论基础,抑或建立其他的哪种观念?此问题成为中国行政法学研究中的一个盲区。故而出现了在研究和介绍外国行政法时,或者仅将前苏联行政法作为一种类型而存在,或者直接将俄罗斯联邦行政法排除在外。这种疏于对俄罗斯联邦行政法研究的状况,使得对外国行政法的研究不可避免地产生缺憾,正是在这种背景下确定了本书的研究选题。

作者认为,本书确定研究俄罗斯联邦行政法理论基础的变迁这一命题,其意义体现在理论和实践两个方面。

就其理论意义而言,主要表现为以下三个方面:

第一,拓展对外国行政法学和比较行政法学的研究领域。目前国内有关外国行政法学和比较行政法学的研究著作,几乎都将前苏联解体之后的当代俄罗斯联邦排斥在外,有些研究著作写到前苏联时期就止笔。在外国行政法学研究著作中,尚未见到专门研究前苏联行政法以及当代俄罗斯联邦行政法的著作。在20世纪50年代和80年代,中国曾有学者翻译出版了苏维埃行政法方面的教材和著作,但没有进行专题研究。对于前苏联解体之后的俄罗斯联邦行政法,至今仅出版了相关法典的译作,仍然没有专门研究性的学术著作或其他形式的学术研究成果。这种忽视或者轻视对前苏联和当代俄罗斯联邦行政法问题的研究,尽管存在诸多客观和主观原因,但不能否认的是,对于外国行政法学和比较行政法学的整体研究状况而言,是不正常也是不应当产生的现象。为此,本书试图在外国行政法学和比较行政法学的研究领域做一点开拓性的尝试。

第二,填补和延续对俄罗斯联邦行政法的研究。前苏联时期的行政法属于“管理法”,这已经成为中国行政法学界的定论。但是,前苏联行政法何以成为“管理法”,行政法学界的理论分析并不多。有些学者在其著作中分散性地谈到这一问题,如关保英教授的《行政法模式转换研究》、甘文博士的《行政与法律的一般原理》。在前苏联解体之后,当

代俄罗斯联邦在国体上由“发达的社会主义”向“社会国家”转型;在政体上由“议行合一制”转为“三权分立制”;在经济体制上由计划经济转为市场经济;在所有制关系上由全面公有制转为私有制;在政党制度上由实行一党制转为奉行多党制。这种种变化必然反映在当代俄罗斯联邦行政法律制度之中,引起行政法理论基础的转换。中国行政法学界尚无人关注、研究当代俄罗斯联邦行政法及其理论基础的变革。因此,本书能够填补和延续对俄罗斯联邦行政法的研究。

第三,丰富和推进中国行政法学界对行政法基本理论问题的研究。中国行政法学界对一些基本理论问题,尤其是对行政法理论基础问题的研究在最近几年取得了较为明显的进展。虽然有些学者对于“管理论”、“控权论”、“平衡论”这三种模式的划分和归纳方式尚存有异议,但不能否认的是,通过对行政法理论基础问题的研究,能够更为深入地观察和认识不同国家行政法的本质和作用、基本原则和立法价值取向、具体行政法律制度等。因此,对俄罗斯联邦行政法理论基础的研究,从纵向角度说,解决了前苏联解体后行政法理论基础在变革中的走向问题,弥补了学术研究中的历史延续并理清了发展脉络;从横向角度说,能够澄清目前中国行政法学界对俄罗斯联邦行政法认识上的某些误区,丰富对行政法基本理论研究的内容,并在某种程度上促进和扩展对中国行政法学和外国行政法学基本理论问题的研究。

就其实践价值而言,主要表现为以下两个方面:

第一,为健全和完善中国行政法律制度提供借鉴。行政法基本理论是构筑本国行政法律制度的基础,而行政法理论基础又是行政法基本理论中的核心问题。具体行政法律制度的设计和建构无不建立在行政法理论基础之上,贯穿着行政法的基本精神和价值。众所周知的事实是,新中国建国初期的行政法体系基本沿袭前苏联的模式,所以,长期以来与前苏联行政法一起被划入“管理法”的范畴。中国在 20 世纪 80 年代初期进行改革开放以来,行政法理论和行政法律制度也适应国内政治、经济形势的变化,呈现出渐进发展变化的趋势。在行政法理论

研究中,由最初的钟情于英、美的“控权法”模式,到关注法、德的“公共权力”模式,再到提出体现中国特色的“平衡论”、“为人民服务论”、“马克思主义政府论”、“公共权力论”、“公平、效率、稳定论”、“公共利益本位论”、“服务论”、“综合控权论”等模式,这种理论研究的理性和深化,说明中国行政法学界正在探寻以哪一种理论作为指导行政法律制度建设的基础,只不过尚未形成完全统一的认识。前苏联解体后,俄罗斯联邦也面临着同样的问题。与中国不同的是,当代俄罗斯联邦在政治、经济、法律制度等各领域均发生了实质性变化。所以,必然提出的一个问题是,如果说当初中国与苏联之间存在可比性的话,现在中国与俄罗斯联邦之间似乎不存在这种可比性。但是,本选题的立论在于:无论是英、美,还是法、德,其政治、经济、法律制度均与中国不同,但其行政法的理论与实践仍然对中国的行政法治产生了一定影响。相比较而言,中国和俄罗斯联邦都属于由计划经济向市场经济转轨的国家,其行政法如何体现和反映这种变化,进而如何影响行政法理论基础的变化,应当说存在许多共性和规律性。因此,对俄罗斯联邦行政法理论基础的研究,对于健全和完善中国的行政法律制度具有一定的借鉴意义。

第二,为中国行政立法的价值取向和行政法治的未来走向提供启示。行政法基本理论的研究最终要服务于行政立法、行政司法和行政执法活动。在前苏联解体后,俄罗斯联邦颁布实施的1993年宪法中,将“人和人的权利自由具有最高价值”作为一项重要的宪法原则,相应地重新界定了国家与法的关系、国家与公民的关系、国家机关之间的关系。宪法原则的变化必然反映在现行俄罗斯联邦行政立法之中,也会影响对各项行政法律制度的完善和建立。中国通过2004年修宪,将“国家尊重和保护人权”纳入宪法中,也一定会在行政法领域产生回应。在今后的行政立法、行政司法和行政执法过程中,如何贯穿和体现这一宪法精神,既是一个理论问题,也是一个现实问题。因此,对“俄罗斯联邦行政法理论基础的变迁”这一问题的研究,对中国行政立法的价值取向和行政法治的未来走向将会产生一定的启示作用。

本书的独创性主要体现在以下两个方面:

第一,在研究领域方面的创新性。国内目前尚没有对俄罗斯联邦行政法进行较为系统、全面、深入的研究成果。本书选题也并非要对俄罗斯联邦行政法做简单介绍,并非宏观说明俄罗斯联邦行政法律制度的具体内容,而是具体探讨俄罗斯联邦行政法理论基础所发生的变迁及其动因。这是国内对外国行政法和比较行政法研究领域的一个空白点,所以,在选题上具有一定的开创性。

第二,在学术观点方面的独创性。目前中国对俄罗斯联邦行政法理论基础是什么尚无人进行研究,当然也没有任何现成的观点、理论可以遵循。即使是在俄罗斯联邦行政法学界,也没有出现专门研究行政法理论基础这一问题,并创造出哪一种理论或模式。因此,本书选题所进行的研究,是立足于俄罗斯联邦行政法理论和行政法实践的现实,结合中国行政法学研究中的方法论,抽象和概括出俄罗斯联邦行政法的理论基础。本书学术观点的独创性体现在四个方面:其一,系统梳理了从前苏联到当代俄罗斯联邦行政法理论基础变迁的过程;其二,多角度分析了促成和影响俄罗斯联邦行政法理论基础变迁的原因;其三,提出了俄罗斯联邦行政法理论基础正在由传统的“管理论”向现代的“控权—平衡论”转换的观点;其四,考察和分析了俄罗斯联邦与中国行政法理论基础的趋同性、相异性及其未来的发展趋势。

本书的写作研究主要采用历史分析和比较分析的方法。本书的内容涉及纵向和横向两个纬度的问题。就纵向来看,主要围绕着从前苏联到当代俄罗斯联邦行政法理论基础的演进过程,分析当代俄罗斯联邦行政法理论基础发生的变化以及促成变化的原因;从横向来看,主要涉及将俄罗斯联邦行政法放置在两个参照系中进行分析研究,一是分析了解俄罗斯联邦行政法理论基础的定位与英美法系和大陆法系代表性国家行政法发展方向的关系,二是分析了解俄罗斯联邦行政法理论基础的定位与中国行政法学发展方向的趋同性与相异性。研究内容决定了采用历史分析和比较分析这两种基本的研究方法是比较适当的。

目 录

导论 /1

第一章 俄罗斯联邦行政法的历史演进 /1

- 一、1917 年社会主义革命前的俄罗斯行政法 /2
- 二、1917 年至 1991 年苏联解体前作为加盟共和国的俄罗斯联邦行政法 /7
- 三、1991 年苏联解体后的俄罗斯联邦行政法 /8
- 四、当代俄罗斯联邦行政法的主要特征 /11
 - (一) 俄罗斯联邦行政法与英美行政法的区别 /11
 - (二) 俄罗斯联邦行政法与法德行政法的区别 /12
 - (三) 俄罗斯联邦行政法与前苏联行政法的区别 /13

第二章 俄罗斯联邦行政法理论基础的形成 /15

- 一、行政法理论基础的词源意义 /16
- 二、俄罗斯联邦行政法“控权—平衡”理念解析 /18
 - (一) “控权—平衡”理念与“管理论” /19

2 俄罗斯联邦行政法理论基础的变迁

(二)“控权—平衡”理念与“控权论” /21

(三)“控权—平衡”理念与“平衡论” /22

三、俄罗斯苏维埃国家行政法理论基础的形成 /24

(一)俄罗斯苏维埃国家行政法理论基础形成的两个阶段 /24

(二)俄罗斯苏维埃国家行政法理论基础形成的因素 /31

四、当代俄罗斯联邦行政法理论基础的形成 /41

(一)当代俄罗斯联邦行政法理论基础与苏联“管理法”模式的继承性 /42

(二)当代俄罗斯联邦行政法理论基础形成的动态性 /44

(三)两大法系行政法模式影响下的当代俄罗斯联邦行政法“控权—平衡”模式的混合性 /45

第三章 俄罗斯联邦行政法理论基础变迁的宪政因素 /50

一、俄罗斯苏维埃国家时期行政法理论基础形成的宪法渊源 /51

(一)宪法导向与俄罗斯苏维埃国家行政法理论基础的形成 /51

(二)苏联时期的法制理论对行政法理论基础的影响 /56

二、当代俄罗斯联邦行政法理论基础形成的宪政因素 /64

(一)当代俄罗斯联邦宪政理论的基本内涵 /64

(二)法治国家原则是俄罗斯联邦行政法理论基础形成的基本前提 /65

(三)人权保障原则是俄罗斯联邦行政法理论基础追求的终极目的 /69

(四)分权原则是俄罗斯联邦行政法理论基础转换的制度基础 /71

第四章 俄罗斯联邦行政法理论基础变迁的经济因素 /75

一、市场经济体制变革与俄罗斯联邦行政法的“控权—平衡”模式 /77

(一)由计划经济体制向市场经济体制转轨对行政法的需求 /78

(二)市场经济体制与“管理法”模式的苏联行政法的冲突 /83

(三)市场经济体制与俄罗斯联邦行政法“控权—平衡”模式的形成 /85

二、私有化与俄罗斯联邦行政法理论基础 /90

(一)公有制向私有制经济变革中的俄罗斯联邦行政法 /90

(二)私有化改革与行政法的“控权—平衡”模式 /95

第五章 俄罗斯联邦行政法理论基础变迁的政治因素 /99

一、政治转型与俄罗斯联邦行政法理论基础 /100

(一) 国体变革与俄罗斯联邦行政法体系的重构 /100

(二) 政体变革与俄罗斯联邦国家权力机关的重建 /109

二、政党政治与俄罗斯联邦行政法理论基础 /120

(一) 苏联时期一党制及其对行政法理论基础的影响 /120

(二) 当代俄罗斯联邦多党制及其对行政法理论基础的影响 /123

三、民主政治与俄罗斯联邦行政法理论基础 /125

(一) 苏联时期的民主与行政法理论基础 /125

(二) 当代俄罗斯联邦民主政治与行政法理论基础的转换 /127

第六章 俄罗斯联邦行政法理论基础变迁的思想因素 /134

一、行政法治理论 /136

(一) 俄罗斯联邦行政法治理论形成的背景 /136

(二) 俄罗斯联邦行政法治理论的基本内容 /137

(三) 俄罗斯联邦行政法治理论与行政法的“控权—平衡”模式 /140

二、市民社会理论 /143

(一) 市民社会理论的基本内容 /143

(二) 市民社会理论与俄罗斯联邦行政法的互动关系 /147

第七章 俄罗斯联邦行政法理论基础与行政法制度 /152

一、国家公务制度与“控权—平衡”模式 /154

(一) 国家公务制度的行政法地位 /154

(二) 国家公务制度中的“控权—平衡”观念 /156

二、行政处罚制度与“控权—平衡”模式 /161

(一) 行政违法立法原则 /162

(二) 行政处罚主体 /164

4 俄罗斯联邦行政法理论基础的变迁

(三)行政处罚程序与时限 /165

(四)行政处罚救济 /166

三、行政司法制度与“控权—平衡”模式 /167

(一)行政司法概念分析 /167

(二)行政诉讼制度 /175

第八章 俄罗斯联邦行政法理论基础变迁与中国行政法 /182

一、苏维埃行政法对中国行政法的影响 /183

(一)苏维埃行政法对中国行政立法的影响 /184

(二)苏维埃行政法对中国行政法学的影响 /187

二、当代俄罗斯联邦行政法与中国行政法之比较分析 /188

(一)俄罗斯联邦行政法与中国行政法理论基础的趋同性 /188

(二)俄罗斯联邦行政法与中国行政法理论基础的相异性 /195

(三)俄罗斯联邦与中国行政法的发展趋向 /198

结语 /222

参考文献 /224

后记 /235

第一章 俄罗斯联邦行政法的历史演进

现代意义上的行政法起源于法国,并遵循着由判例法向成文法过渡的发展趋势。在法国,行政法的基本原则主要从行政法院的判例中产生,这构成法国行政法的一大特色。德国尽管与法国同属于大陆法系,但其行政法的形成表现出不同的特色,成文法在德国行政法中占据主要地位,并且警察法成为德国行政法的最初起源。在英美法系国家,英国行政法经历了由最初的不承认行政法,发展到20世纪至今行政法开始作为一个独立的法律部门出现,早在17世纪形成的普通法院审理行政案件的行政诉讼制度直至20世纪20年代行政裁判制度的建立,标志着英国行政法的发展轨迹;美国行政法在英国行政法理念的影响下,由最初的适用英国普通法的阶段,发展到现在以“正当法律程序”为基础的行政法。俄罗斯行政法则走出一条不同于大陆法系和英美法系国家的发展道路。认识和

了解俄罗斯行政法的发展过程,是研究本书的主题——俄罗斯行政法理论基础的前提条件。俄罗斯行政法的历史演进过程可以分为以下三个时期,即1917年十月革命之前的俄罗斯行政法(其中经历了古罗斯和封建俄国阶段);1917年至1991年作为苏联加盟共和国的俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国行政法;1991年苏联解体后的独立俄罗斯联邦国家行政法。

一、1917年社会主义革命前的俄罗斯行政法

在古罗斯和封建俄国发展时期,并不存在真正意义上的行政法,但具有一些零散的调整管理关系和确定官员职权行为的规则,直到进入15世纪,在伊凡三世统治时期(1462~1505),1497年由司书弗拉基米尔·古谢夫编纂了伊凡三世律书,这是俄罗斯中央集权制国家的第一部法典。该律书确定了中央各部衙门的工作规则,规定了食邑贵族的权利,增加规定了食邑贵族对大公应当承担的责任,确定了他们相互间的权利义务内容。法典还规定了“地方选任者”取代食邑贵族参与审判偷窃和抢劫等犯罪案件。伊凡四世当政时期(1533~1584),1550年编纂完成伊凡四世律书,该律书加强了中央机关的工作,限制了地方总督的权力以及教俗大封建主的课税特权。律书中还包括了大量规定为巩固封建政权而行使职权的全体公职人员的活动程序、建立行政申诉制度的原则、调整公职人员的工资制度等内容的法律规范。同时,律书为了进一步保护封建主的利益、维护统一的封建制度和中央集权统治,规定了严格的死刑制度。由此可见,这一时期的法律汇编活动并没有区分行政性文件和司法性文件,而是将其混杂在一起,没有分离出独立的行政法规范。

17世纪俄国开始由代表君主制向专制君主制转变。在沙皇阿列克谢·米哈伊洛维奇统治时期(1645~1676),1648~1649年间召开了俄

国历史上一次重要的缙绅会议,此次会议的主要成果就是制定了一部法典,史称《1649年会典》。这部法典实际上也是一部法律汇编,主要包括国家法、诉讼法、物权法、刑法等几个部分。其中的国家法部分主要规定了中央国家机关的活动规则。该法典强化了国家法律的威慑性,保护了封建主的利益,使广大农民的法律地位和生存环境进一步恶化。

彼得大帝统治时期(1682~1725),他不仅将西方国家的经验运用在俄国的技术和军事领域,而且用于国家建设和法律实践。其中,荷兰、普鲁士和瑞士等国家都成为俄罗斯厉行改革的样板。对此,瑞士学者Э.安涅尔斯认为,瑞士法对于俄罗斯国家体制的形成产生了重要的影响。^① 1715~1722年,彼得一世在俄罗斯采行了瑞士的委员会制度、官秩表和海军条例,并依此设计俄罗斯的行政和司法体系模式。彼得是在沙俄时期试图将行政与司法相分离的第一人,他出于加强沙皇专制统治的需要,非常重视中央和地方国家机构的完善和改革。当时的俄国主要通过颁布皇帝敕令对法律进行修改和补充。这一时期开始区分法律和行政命令,而法律又包括法令、条例和规程,其中彼得一世颁布的规程最为重要,主要涉及各机关的组织和结构等问题。1711年彼得下令建立参政院作为常设的最高政府机构,“从财政预算、贡赋征收到陆海军的编制定员,从司法事务到外交活动,都由参政院统筹管辖”,^②并且制定了参政院活动的总章程,主要规定所有中央机关的公职人员相应的权力和义务。1722年,为了打破原来按照门第出身选官任人的旧官吏制度,彼得大帝实行了量才录用、论功晋级的新官僚制度,并将其法律化。为此彼得大帝于1722年1月24日颁布了著名的《官秩表》,将所有的官衔按民政、军事和宫廷分成三个并列的类别,每个类别又分为14个相应的等级。《官秩表》可以说是俄罗斯最早的公务员法。彼得大帝统治时期,俄罗斯在法律、管理组织和行政活动领域的某些方

① Э. Аннерс, История Европейского права, С255.

② 赵士国:《俄国政体与官制史》,湖南师范大学出版社1998年版,第79页。