

Legal Reform and
Development

法律变革与发展丛书

人权视域中的 俄罗斯行政救济制度

哈书菊 著

中国社会科学出版社

Legal Reform and
Development

法律变革与发展丛书

人权视域中的 俄罗斯行政救济制度

哈书菊 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人权视域中的俄罗斯行政救济制度 / 哈书菊著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8079 - 2

I. 人… II. 哈… III. ①行政复议—制度—研究—俄罗斯
②行政赔偿—制度—研究—俄罗斯③行政诉讼—制度—研究—俄罗斯 IV. ①D951. 253②D951. 221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 206731 号

选题策划 王 曦
责任编辑 纪 宏
责任校对 曲 宁
封面设计 格子工作室
技术编辑 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 10 月第 1 版

印 次 2009 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.75

插 页 2

字 数 227 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《法律变革与发展丛书》编委会

主 编 杨 震

副主编 于逸生 马长山

编 委 (以姓氏拼音为序)

董玉庭 董惠江 贺轶文 胡 东

刘彦辉 刘春萍 钱福臣 孙光妍

唐永春 王歌雅 王 妍 王 曦

周兴泉

序

比较行政法园林中的一朵亮丽鲜花

莫于川

现在是2008年8月25日凌晨两点钟，北京奥运会闭幕式刚刚结束几个小时，我的心情尚未平静。回想过去的16天，随着精彩比赛的期待、进行、结束，随着令人振奋或令人揪心的比赛情景出现，随着无数感人故事、人物的报道，随着金牌、奖牌的增加，我同所有国人一样，心情一直处于关切、激动、亢奋、欣喜、赞美、惋惜等状态之中，持续的兴奋状态远远超过以往无数的节日庆典。当中国代表团最终获得创纪录的51枚金牌、100枚奖牌，金牌总数第一的优异成绩后，一种特别自豪、自信和胜利的情感油然而生。近日来我同亲朋好友们议论并确信，可以说就在8月8日开幕式上李宁飞天点火的那一刹那，不仅鸟巢，而且全世界都被奥运圣火照亮了，全中国人民的热情、智慧和力量终于推开了那扇大门，标志着一个更加开放、富足、多彩、自信、健康、人本和魅力无穷的转型发展时代的开始。

尽管从人均水平来看我国还是一个发展中国家，尽管奥运会本身可能不会直接带来多少经济效益，但北京奥运会的成功举办，意味着中国这样一个13亿人口、960万平方公里、GDP长期保持年均两位数增幅的发展中的大国，初步进入工业化国家的

2 人权视域中的俄罗斯行政救济制度

行列，中华复兴的伟大梦想正逐一变为现实展现在世人面前。

哈书菊的博士学位论文在上述背景下出版，可谓生逢其时、意蕴丰富、意义特殊。书菊是我招收的第二届博士生，特点是踏实、认真、肯用心、肯用功、性格好、心态好、自觉性强、责任心强。记得书菊刚入学时，由于姓名比较特殊，还曾闹出笑话来：有人问，莫老师，听说你今年招收了哈尔滨的哈书记读博士呀？真是令人哭笑不得。应该说，书菊入门时的专业基础就很好，在黑龙江大学法学院从教十多年，有不少科研成果，已评为副教授，但她并不自我满足，非常珍惜难得的读博机会。人到中年，拖家带口，负担较重，为了高质量地完成学业，同时尽到母亲的责任，书菊留下当公务员的丈夫在哈尔滨坚持工作，自己带着幼小的女儿笑玥来北京读博，还接来年迈的父母做帮手。她在人大南门外租了一个小房间，白天在学校活动，晚上回到小屋，哄孩子睡觉后再看书、写作。就这样坚持听完了全部课程，坚持参加了研究中心的各项学术活动，还参加了清理法律法规和精品课程建设等科研项目，真正做到了专业学习和科研能力进一步提高，又让孩子在母爱的不断滋润下健康成长，真的很不容易，她的家人也都不容易。

众所周知，现代行政法学的几大部分内容中，监督与救济论是发展比较快的部分，行政救济制度是非常重要的行政法律制度。我国的行政救济制度的创新发展，一直以来从其他国家和地区行政救济制度和理论中获得许多启发。但是，作为一个过去很熟悉、现在很陌生的邻邦俄罗斯，其行政救济制度和理论发展的现状如何，我们能够从中获取什么经验教训，可谓一直处于谁都说不清楚的状态。因此，哈书菊的博士学位论文作为国内第一本俄罗斯行政救济制度研究专著，其理论与制度创新的特殊意义是不言而喻的。由于书菊长期学习俄语和研究俄罗斯法制和法

学，还多次赴俄进行学术考察，加之其法学基础扎实，研究工作严谨、细致、肯下工夫，所以本书资料的翔实、结论的可信、观点的创新、意见的可行，都是值得肯定的，堪称我国比较行政法学园林中的一朵亮丽鲜花。

本书读者可能都会提出如下问题：俄罗斯究竟有无行政救济制度？俄罗斯有何行政救济制度？俄罗斯现行的行政救济制度成因如何？俄罗斯的行政救济制度有何特点和功用？俄罗斯的行政救济制度对我们有何参考借鉴意义？作者对于这些问题都认真作出了回答。

本书采用“控权—平衡”的观点，把行政救济定义为公民、法人或者其他组织认为行政主体的行政行为造成自己合法权益的损害，请求有权国家机关给予补救，从而实现公益与私益平衡、权力与权利平衡、公正与效率平衡的行政法律制度。作者认为，一项法律制度运行效果的好与坏，取决于其功能定位正确与否；而行政救济功能能否正确定位，又受到制度价值目标的制约；行政救济制度的终极价值目标在于人权保护和救济，从这个意义上说，行政救济制度是一项人权保护和救济制度；因而行政救济的基本原则应包括：权利需要救济原则、权力需要救济原则、救济机构中立性原则、行政内救济优先原则、司法最终救济原则；行政救济的功能主要表现为两个方面，即权利救济和权力救济。以权力救济为重心而设计的行政救济模式，可以称作权力救济模式；以权利救济为重心而设计的行政救济模式，可以称作权利救济模式。俄罗斯学者对行政救济的解释，分别表现为上述两种不同的模式。

苏联时期的俄罗斯行政救济制度，明显表现出两个特点：其一，行政救济是服从国家管理需要而设计的权力救济模式；其二，在权力救济模式下，苏联时期的俄罗斯行政救济途径，包括

4 人权视域中的俄罗斯行政救济制度

行政机关自行救济和法院的司法救济两条途径，并且以行政机关自行救济为主，法院司法救济为辅。

俄罗斯人权理念转换为宪法原则的过程，大体经历了三个阶段：“劳动者权利”——“公民权利”——“人和公民的权利与自由”。苏联解体后，俄罗斯宪法人权原则的确立，改变了以往宪法中权利与权力的地位，为其重构行政救济的权利救济模式提供了宪法依据和保障，行政救济模式也开始了由权力救济模式向权利救济模式转换，主要表现在两个方面：其一，从立法上把宪法人权原则具体化，使行政救济成为实现人和公民的权利与自由的人权保护和救济制度；其二，开拓了多元的行政救济途径，强化了行政救济的司法制度。

以俄罗斯公民的请愿权为基础点，由违宪审查、行政重新审查（类似于行政复议）、行政诉讼、人权全权代表以及国际司法救济等多元途径构成的俄罗斯行政救济制度，是在宪法人权原则指导下按照权利救济模式重新构建的，大体符合一般的权利救济模式，同时具有俄罗斯本土特色。其救济途径多元化，为公民的权利救济提供了多重保障，与苏联时期权力救济模式的行政救济相比有着质的区别。俄罗斯行政救济制度还与社会的经济条件、政治条件和思想条件相联系，常由这些条件相互作用形成的“合力”来推动。但是，现行的俄罗斯行政救济制度，在制度的形式上沿袭了苏联时期行政救济制度框架，对行政的监督与行政救济的界限不够清晰，制度体系分散而缺乏统一性；在制度的内容上不尽完善，还残留着苏联时期行政救济制度的一些痕迹。

行政违法和行政责任是引起俄罗斯行政救济机制启动的基点。行政违法和行政责任作为法律概念，原指行政法律关系主体（含行政主体和行政相对人）的行政违法和行政责任，但本书从研究主题考虑，主要研究行政主体及其工作人员的行政违法和行

政责任。当今俄罗斯对行政违法的认定和对行政责任的追究，与苏联时期比较有两个突出变化，因此围绕权利救济和权力救济，立法上对行政责任承担方式和国家赔偿制度做了系统的规定，从而使俄罗斯行政救济初步形成了包括多元救济途径和认定行政违法及追究行政责任的较为完整的制度体系。

本书认为，近代以来特别是第二次世界大战结束后，在行政权不断扩张的形势下，各国行政救济制度的发展趋势表现出救济方式趋向多元化、救济范围趋向扩大化、救济程序趋向法典化、救济规则和方式趋向国际化的特点。俄罗斯重构的行政救济体制，正是与上述趋势大体一致的，也可说是大致成功的。俄罗斯行政救济制度发展路径的应然选择是：按照现代行政法治的要求，制定行政重新审查法典和行政诉讼法典，并在普通法院设立行政法庭，进而成立行政法院。

俄罗斯行政救济制度的重构，对于同属“后发外生型”国家的中国来说，具有一定的启发意义：首先是在指导思想上，俄罗斯既借鉴他国又结合本国国情，在短时间内初步构建起一个既体现人权保护原则和现代行政法治精神，又有本土特色的行政救济制度；其次是在俄罗斯重构的行政救济的多元制度链中，违宪司法审查、人权全权代表、检察官参与行诉、国际司法救济等制度也非常值得关注；同时，从加强人权保护的需要来衡量，俄罗斯行政救济制度链中行政重新审查制度和行政诉讼制度可谓薄弱环节，亟待改革和完善，其教训亦值得汲取。从这个角度来说，这本比较行政法学专著对于俄罗斯学者，对于俄罗斯的行政法制，特别是行政救济制度和相关理论的发展，也具有非常重要的参考价值。

我国正在按照中国共产党第十七次全国代表大会政治报告的精神，深化行政管理体制改革和推动行政方式创新，全面推进依

6 人权视域中的俄罗斯行政救济制度

法行政、建设法治政府和服务型政府，在此进程中行政救济制度也将获得新的发展进步，本书的研究成果能够对这一进程提供参考帮助促进作用，故望受到实务界和学界的关注使用。

谨以为序，乐于推荐。

2008年8月25日凌晨于北京世纪城绿园

(序言作者莫于川系中国人民大学教授、博士生导师、宪政与行政法治研究中心执行主任、中国行政法研究所所长)

目 录

序	莫于川 (1)
导论	(1)
第一节 选题的背景	(1)
第二节 文献综述	(2)
一 俄罗斯对于其行政救济制度的理论研究	(2)
二 中国对于俄罗斯行政救济制度的研究现状	(6)
三 结构与内容安排	(8)
 第一章 俄罗斯行政救济制度概述	(11)
第一节 行政救济的一般理论	(11)
一 行政救济的概念	(11)
二 行政救济的原则和功能	(15)
第二节 俄罗斯行政救济的概念缺失和模式转换	(20)
一 俄罗斯行政救济的概念缺失	(20)
二 俄罗斯宪法人权原则的确立及意义	(21)
三 俄罗斯行政救济模式的转换	(25)
本章小结	(28)
 第二章 俄罗斯行政救济的制度解析	(30)
第一节 俄罗斯公民的请愿制度	(30)

2 人权视域中的俄罗斯行政救济制度

一	什么是请愿制度	(31)
二	俄罗斯公民请愿权实现的程序机制	(36)
三	彰显人权价值的俄罗斯行政救济法制	(37)
第二节	国家监督制度	(42)
一	国家监督制度	(43)
二	国家合法性监督制度	(45)
三	国家检查监督制度	(46)
第三节	俄罗斯宪法保障制度中的行政救济制度	(47)
一	俄罗斯宪法的忠诚守卫者:总统	(48)
二	俄罗斯违宪审查制度	(49)
第四节	俄罗斯行政重新审查制度	(50)
一	俄罗斯行政重新审查的基本内容	(50)
二	俄罗斯行政重新审查制度的理性思考	(55)
第五节	俄罗斯行政诉讼制度	(64)
一	合理的体系设计	(64)
二	当事人诉讼地位的合理定位	(67)
三	扩大了可诉范围	(68)
四	行政诉讼证据规则的合理设定	(71)
五	俄罗斯行政诉讼的管辖、诉讼参加人和审理 程序的一般规定	(76)
第六节	俄罗斯人权全权代表	(80)
一	俄罗斯人权全权代表的角色定位	(80)
二	俄罗斯人权全权代表的权限	(87)
第七节	俄罗斯公民权利的国际司法救济	(92)
本章小结		(93)

第三章 俄罗斯行政救济制度构建的社会条件

(94)

第一节 俄罗斯行政救济制度构建的经济条件	(94)
一 苏联时期的公有制和计划经济建立与权力救济模式的选择	(95)
二 俄罗斯私有制与市场经济建立和权利救济模式选择	(102)
第二节 俄罗斯行政救济制度构建的政治条件	(109)
一 由“全民国家”向“社会国家”的转型与行政救济制度的性质变化	(110)
二 由集权的一元政治向分权的“可控民主”政治转型与行政救济模式选择	(115)
第三节 俄罗斯行政救济制度构建的思想条件	(128)
一 人权理念与权利救济制度构建的价值目标	(130)
二 自由和平等观念与救济制度构建的模式	(132)
三 私有理念与权利救济的基础内容	(135)
四 民主理念与权利救济的政治条件	(137)
五 法治理念与行政救济法律制度的构建	(139)
本章小结	(142)

第四章 俄罗斯行政救济的启动基点:行政违法与行政责任

.....	(143)
第一节 行政违法	(144)
一 行政违法的基本含义	(145)
二 俄罗斯行政违法行为的构成要件	(148)
第二节 行政责任	(152)
一 俄罗斯行政责任的概念	(152)
二 俄罗斯行政责任的构成要件	(157)
三 俄罗斯行政责任制度的形成与发展	(161)

4 人权视域中的俄罗斯行政救济制度

第三节 俄罗斯行政责任的承担方式	(165)
一 行政处罚:俄罗斯制裁性的行政责任	(166)
二 国家赔偿:俄罗斯补偿性的行政责任	(174)
三 其他补救性的行政责任	(188)
本章小结	(190)

第五章 俄罗斯行政救济制度重构的启示和发展路径的

应然选择	(192)
第一节 俄罗斯行政救济制度重构的启示	(192)
一 各国行政救济制度的发展趋势	(192)
二 俄罗斯行政救济制度的成功重构与启示	(198)
第二节 俄罗斯行政救济制度发展路径的应然选择 ...	(216)
一 俄罗斯行政重新审查制度的改革与完善	(217)
二 俄罗斯行政诉讼制度的改革和完善	(221)
本章小结	(234)

参考文献	(236)
------------	-------

后记	(265)
----------	-------

导 论

第一节 选题的背景

2004 年我国宪法修正案将“国家尊重与保障人权”写入宪法。宪法对“人权”的确认无疑有助于推动我国行政法治化的进程，对行政立法、行政执法、行政司法、监督与救济等行政管理和行政法制全过程都产生了强有力的冲击。在我国，需要正视的一个现实是：宪法对“人权”保障的确认并没有充分地被具体法律落实。本应发挥“救济权力”与“救济权利”功能的现有行政救济制度已显陈旧和落后，无法回应宪法对人权保障的关注。缺失的有关“人权保障”的法律法规急需出台，作为行政救济重要制度的行政复议和行政诉讼制度，也须作出调整。我国行政救济制度走向何方？已成为司法改革的一个核心论题。

俄罗斯的行政救济制度在苏联解体前后，尤其是在 1993 年新宪法人权保障原则指导下，同样也面临着从传统向现代的过渡。中国作为曾与苏联时期俄罗斯有着相似背景，而今又同属“后发外生型”国家，了解当今俄罗斯行政救济制度，实为中国行政救济制度改革和发展所急需。俄罗斯现行的行政救济制度究竟怎样，在中国行政法学领域基本上是一个盲区或半盲区。许多教材和专著在介绍外国行政法时，往往将俄罗斯排除在外，或者

2 人权视域中的俄罗斯行政救济制度

为了顾及全面，干脆把苏联行政法的内容直接拼凑使用。这与我们在 20 世纪 50 年代对苏联法的热衷，与现在大多数人对英美法系或者大陆法系中的法国、德国行政法的过分关注是极不协调的。然而，对俄罗斯行政救济制度进行深入研究，也殊非易事。在这样的背景下，笔者带着几分却步之感确定了本书的选题。

第二节 文献综述

在行政救济制度的研究中，学者们从不同的视角对行政救济的理论基础和具体制度等给予了必要的关注。然而，从比较法的视域看，学者们对于俄罗斯行政救济制度的研究表现出少有的淡漠。

一 俄罗斯对于其行政救济制度的理论研究

苏联时期，由于其行政法的逻辑起点是权力本位的“国家管理”，因而，当时的行政法中关于行政救济制度，尤其是权利救济制度的内容很少。综观这一时期俄罗斯学者对于其行政救济制度研究的明显特点是：认为行政救济是服从国家管理需要而设计的权力救济模式。苏联时期的俄罗斯行政法制度是在“管理论”指导下设计的，以“国家管理”作为逻辑起点，行政法律制度不过是国家管理的工具。比如，1983 年 B. M. 马诺辛等学者撰写的《苏维埃行政法》（黄道秀译）中指出，“行政法就是管理法”。П. Т. 瓦西林科夫于 1985 年撰写的《苏维埃行政法总论》（姜明安、武树臣译）一书中指出，“行政法规范确定国家管理机关对管理对象施加影响的目的，规定影响的方法和形式”。由 Ю. М. 科菲洛夫、А. Е. 卢涅夫、М. И. 皮斯科金 1977 年编写的《苏联行政法——国家管理的方式和形式》一书的书

名，直白无误地点出了苏联行政法的工具性。

可以说，苏联时期的俄罗斯没有一本专门关于行政救济制度的专题著作。有关行政救济内容的论述基本上都是作为行政法著作中的一个小问题而介绍的。如苏联学者 C. C. 司徒节尼金于 1955 年撰写的《苏维埃行政法》（总则）（中国人民大学国家法教研室译）一书中，只是分别在两小节“苏维埃国家职员的责任”、“对于机关和公职人员非法行为的控告”中涉及行政救济的内容。1985 年 И. Т. 瓦西林科夫撰写的《苏维埃行政法总论》（姜明安、武树臣译）、1988 年 C. C. 阿列克谢耶夫撰写的《法的一般理论》（上册）（黄良平、丁文琪译）和 1986 年 Л. С. 雅维茨撰写的《法的一般理论——哲学和社会问题》（朱景文译）也都基本上是以极小的篇幅阐述有关行政救济的内容。

并且，由于是在“管理论”行政法模式下的阐述，上述多是从“权力救济”的功能论述某一具体行政救济制度的规则性内容，少有对该制度的理论作深入探讨。如，C. C. 司徒节尼金在其著作中，将国家职员的责任分为行政、纪律、刑事和物质责任四种。所谓的行政责任实质就是“行政处分”，如国家卫生监察员对企业领导人的罚金。纪律责任，是指国家机构中的工作人员因不尽职，特别是违反了劳动纪律所应负的责任，是通过职务的从属关系给予的处分。B. M. 马诺辛在其著作《苏维埃行政法》中，也并没有谈到有关行政救济的制度，只是在“公民”一章中泛泛地提到了公民的建议、声明和申诉权，并把“行政责任”列在“国家管理的形式和方法”的篇章中，认为“行政责任意味着行政处分的适用和实现”。总体来看，苏联时期行政法学家基本上受“管理论”行政法理论模式影响，无不把行政法视为是国家管理的工具，行政救济是对“权力”的救济。

苏联解体后，俄罗斯行政法从人权保障出发，用“执行权”