

 使用大字体察看本文
阅读次数: 322

过渡时期俄罗斯联邦宪政制度的有益探索——《俄罗斯联邦宪政制度》介评

周叶中、司久贵

1991年12月26日，苏联解体，俄罗斯重新成为一个独立的联邦制国家。在经历一番尖锐复杂的政治斗争之后，1993年12月12日俄罗斯联邦以全民公决形式通过了《俄罗斯联邦宪法》，即俄罗斯联邦现行宪法。这部宪法确认了苏联剧变、俄罗斯联邦独立的事实；规定了俄罗斯联邦宪政制度的基本原则；指明了把俄罗斯改造成为资本主义宪政国家的前进方向。由于俄罗斯联邦目前尚处于经济政治体制的转轨期，因此，俄罗斯联邦现行的宪政制度也带有过渡性质的特点。那么，过渡时期俄罗斯联邦宪政制度将会发生什么样的调整 and 变化？1999年8月法律出版社出版的、由刘向文教授和宋雅芳副教授合著的《俄罗斯联邦宪政制度》一书即对这些问题进行了分析。下面我们从三大方面简要介绍该书的基本内容和我们阅读该书的体会。

一、该书系统论述了俄罗斯联邦宪政制度的基本内容

首先，该书全面阐述了俄罗斯联邦宪政制度的基本原则。根据1993年俄罗斯联邦宪法，作者把俄罗斯联邦宪政制度的基本原则概括为六大类：即确认国家阶级性质的原则、确认人和公民法律地位的原则、规定权力和法之间关系的原则、反映国家结构形式的原则、反映社会经济制度类型的原则、规范权力机关模式的原则。

俄罗斯联邦现行宪法宣布，“俄罗斯联邦是民主国家”，“俄罗斯联邦多民族人民是俄罗斯联邦的载体和权力的唯一源泉”。它还规定，人民有权通过国家权力机关和地方自治机关行使自己的权力，也有权直接行使自己的权力；人民行使权力最直接的表现形式是奉行全民公决和实行自由的选举。很显然，这是仿效资本主义国家宪法，用“民主国家”、“人民主权”等词句来掩盖其国家性质。

确认人和公民法律地位的原则包括三项具体原则：即人和人的权利和自由是最高价值原则，国家和公民相互承担责任原则，联邦国籍依法取得或丧失原则。1993年俄罗斯联邦宪法宣布“人和人的权利和自由是最高价值”，强调“承认、维护和捍卫人和公民的权利和自由是国家的义务”，从一定意义上说，这项规定反映了提高人和公民法律地位的当代宪政潮流，对包括中国在内的不少发展中国家具有启迪意义。

规定权力和法之间关系的原则包括五项具体原则，即法制国家原则、联邦宪法至高无上原则、联邦宪法具有直接效力原则、未正式公布的法律不得执行原则、国际条约的规则高于联邦法律原则。该书着力论述的这些具体原则对于正在致力于建设社会主义法治国家的中国，也有很强的针对性。

反映社会经济制度类型的原则也包括五项具体原则，即多种所有制受同等保护原则、土地等自然资源可以私有原则、保障统一市场原则、社会国家原则、非宗教国家原则。透过这些原则，我们可以清楚地看出俄罗斯联邦重新独立之后，其社会经济生活发生的翻天覆地的变革。

规范权力机关模式的原则，主要由五项具体原则构成，即共和制原则、三权分立原则、地方自治原则、多党制原则、意识形态多元化原则。这些都是西方资本主义国家政治生活中的指导性原则。确立这些原则，表明俄罗斯联邦重新独立后，其政治体制的建构以西方资本主义国家为蓝本。

其次，该书系统论述了俄罗斯联邦各项具体宪政制度，主要包括：俄罗斯的联邦制、以总统为核心的联邦国家权力机关体制、独立的司法及护法体制、地方自治制度、政党制度、新闻出版制度、宪法保障制度等。

俄罗斯联邦重新独立后，其国家结构形式采取联邦制。俄罗斯现行联邦制的主要内容涉及俄罗斯联邦的组成、俄罗斯联邦的法律地位、各联邦主体的法律地位、联邦与联邦主体职权范围的划分、联邦主体国家权力机关和联邦国家权力机关的相互关系、保障联邦统一的制度和措施等。所有这些内容，该书都进行了全面的论述。

俄罗斯联邦国家权力机关由联邦总统、联邦会议、联邦政府、联邦中央司法机关和护法机关所构成。该书不但全面论述了各联邦国家权力机关的法律地位、组成、任期、权限范围、内部组织、领导体制及工作程序等内容，而且重点强调了联邦总统在国家权力机关体系中的主导地位。俄罗斯联邦现行的总统制，虽然借鉴了法国总统制(以其为主)和美国总统制的诸多要素，但仍有不少自己的特点。其中最突出的一点便是：为了保证过渡时期俄罗斯联邦国家政治稳定，宪法赋予联邦总统极大的权力；从某种意义上甚至可以说，在现行宪法下，联邦总统成为一种凌驾于联邦立法、执行、司法三权之上，主宰俄罗斯政局的超然力量。由联邦委员会和国家杜马组成的联邦会议虽然在形式上与由参议院和众议院组成的美国国会有不少相似之处，但前者的实际权威远不能与后者相比。在总统权力的重压之下，目前联邦会议的实际权力相当有限；甚至可以认为，俄现行宪法有关联邦会议的规定，只是为未来联邦国家代表机关的发展构筑了一个框架，而在目前的过渡期内，这一框架的实际内涵尚很有限。俄联邦政府从形式上讲，仍然具有前苏联国家管理(执行)机关的诸多特征，但是其实际权力却远逊于后者。政府主席虽然名义上是政府首脑，但其任免权完全操之于联邦总统，其实际权力的大小也完全取决于总统的意志。实际上，联邦政府直属联邦总统，政府主席及政府机关只是听命于联邦总统的工作机构。

独立的司法及护法体制是目前宪法制度的一个重要特点。由此我们可以看到俄罗斯联邦仿效西方发达资本主义国家，建设资本主义法治国家的目的。

俄罗斯联邦的地方自治制度是苏联解体前“戈尔巴乔夫改革”的产物；在苏联解体、俄罗斯联邦重新独立之后，这一制度得到了进一步发展。根据俄罗斯联邦现行宪法的规定，在俄罗斯联邦各联邦主体一定行政区域单位(区、市、市辖区、镇、村居民点)内居住的居民，直接或者通过其选举产生的地方自治机关，自主地解决地方性事务。该书详细介绍了俄罗斯联邦地方自治制度的基本原则、俄罗斯联邦的行政区划、俄罗斯联邦地方自治机关及其职权等。

俄罗斯联邦现行的多党制是前苏联末期戈尔巴乔夫进行政治多元化改革的产物。俄罗斯联邦现行宪法正式确认了多党制。该书对俄现行的政党制度进行了系统阐述，其中包括政党的组建程序、政党活动的基本原则以及俄目前主要政党的基本情况。

俄罗斯联邦现行的新闻出版制度是苏联末期戈尔巴乔夫在意识形态领域进行改革的直接产物。1993年俄罗斯联邦宪法把“承认意识形态多元化”提到宪政制度原则的高度，明文规定“任何意识形态都不得被规定为国家的或必须遵循的意识形态”；在确认公民个人思维和言论自由的同时，该宪法明确宣布，“保障大众新闻自由”，“禁止新闻检查”。根据俄罗斯联邦现行宪法的基本精神，以及1991年俄罗斯联邦大众新闻媒体法，该书详细介绍了俄罗斯现行新闻出版制度的主要内容，其中包括大众新闻媒体的概念、组建程序、活动规则、法律地位以及违反大众新闻媒体法的责任等。

1993年俄罗斯联邦宪法以发达资本主义国家宪法为样板，弃用社会主义国家宪法普遍使用的“公民基本权利”一词，将其第二章的标题定为《人和公民的权利和自由》；该宪法第17条第2款宣称，人的基本权利和自由是不可转让的，是每个人生来就有的。这些都表明该宪法对资本主义国家自然权利学说和人权理论的吸纳。根据俄罗斯联邦现行宪法的规定，人和公民的权利与自由大致可分为五类：个人生活方面的权利自由，社会政治生活方面的权利自由，社会经济文化方面的权利自由，特定人的权利自由，捍卫权利自由方面的权利。与原俄罗斯联邦社会主义性质的宪法相比，这部宪法对公民权利和自由的规定增加了许多新内容。譬如，个人生活方面的生存权、国籍权、自由迁徙和选择居住地点权、自由出入国境权、用非军事义务代替兵役权、自由决定民族属性权、使用民族语言权，社会政治生活方面的收集、获得和传播新闻权、担任国家公职的平等权、参加全民公决权、参与行使审判权，社会经济文化生活方面，从事企业家活动权、获得优美环境权等，均为俄现行宪法首次确认。阅读该书的这些内容，我们可以强烈地感受到人和公民的权利和自由在宪法内容中的发展。

宪法保障制度是宪政的核心。实行宪政有两个基本的前提：一是有正当性的宪法存在；二是宪法至高无上的权威能够得到保障。如果宪法至高无上的权威不能保障，即便有良宪存在，所谓的宪政也只是一句空话。因此，从某种意义上说，宪法保障制度的完善与否是一国宪政实现程度的试金石。在苏联解体、俄罗斯联邦重新独立之后，为了逐步实现其建设资本主义宪政国家的目的，俄罗斯联邦对宪法保障制度的建立和完善十分重视。根据1993年俄罗斯联邦宪法的规定，目前俄罗斯联邦宪法保障制度主要由三部分组成：即俄罗斯联邦宪法的自身保障、俄罗斯联邦总统的宪法保障和俄罗斯联邦宪法法院的违宪审查。该书对俄罗斯联邦现行宪法保障制度的主要内容作了系统论述，尤其强调俄罗斯联邦宪法法院在保障宪法权威方面所发挥的重要作用。可以说，在目前俄罗斯联邦超级总统制的政体下，真正能够有效限制联邦总统的机关唯有联邦宪法法院。把国家政治命脉的总统权力置于独立的宪法保障机构之下，我们似乎从中感到了俄罗斯联邦建设资本主义宪政国家的决心。我们认为，俄罗斯联邦现行的宪法保障制度对亟待加强宪法权威的中国也具有十分重要的借鉴意义。

二、该书准确详细地介绍了俄罗斯联邦宪政制度的运转实践

该书并没有停留在对俄罗斯联邦宪政制度主要内容的静态描述上，相反它对俄罗斯联邦各项具体宪政制度的实际运转给予了足够的关注。为了使读者对俄罗斯联邦现行宪政制度有一个全面真切的认识，该书结合近几年来俄总统选举、国家杜马选举等重大政治事件，对俄罗斯联邦宪政制度的运转实践进行了准确详细地介绍。

——通过对俄罗斯联邦总统选举程序和前两届总统选举情况的介绍，使有关俄总统选举的宪法规范更加明白易懂；通过对叶利钦总统多次改组政府以及他在与国家杜马的政治斗争中占尽优势等情况的介绍，使俄罗斯联邦总统在国家政治生活中的主导地位跃然纸上；通过对俄罗斯联邦总统直属机构详尽的介绍，使俄总统行使权力的内在机制一目了然。

——通过对前两届联邦委员会和国家杜马组建和选举过程的介绍，使有关俄罗斯联邦会议的宪法规范不再抽象；通过对联邦委员会和国家杜马内部机构和工作程序的介绍，使联邦会议的运转机理一清二楚；通过对联邦会议在与总统的历次政治冲突中屡处下风等情况的介绍，使联邦会议在俄政治生活中的实际影响力赫然在目。

——通过对历届联邦政府组成、解散等情况的介绍，读者会真切地体会到联邦总统对于联邦政府的支配性地位。

——通过对联邦主体越权立法及部分联邦主体闹独立等情况的介绍，读者自然会赞同该书作者对联邦制目前所存在的各种问题的理论分析。

——通过对俄罗斯各主要政党在历届总统选举、国家杜马选举和联邦政府组建和解散过程中政治斗争的介绍，我们仿佛看到了在俄政治舞台上各政党激烈搏杀的刀光剑影。

——通过对数起宪法讼案有关情况的介绍，读者将会深切感受到宪法法院在维护宪法权威、解决宪法危机方面的重大作用。

三、在把握历史及现实背景的基础上，该书对俄罗斯联邦宪政制度的未来发展趋势作出了有说服力的预测

总的来说，该书作者对21世纪俄罗斯联邦的前途持乐观态度。他们对俄罗斯联邦宪政制度的预测建立在这样两个基本估计之上：第一，在经历过痛苦的过渡期之后，21世纪的俄罗斯联邦经济将得到迅速发展；尽管存在国际国内的各种制约因素，21世纪的俄罗斯联邦仍可能恢复其超级大国地位；第二，俄罗斯人民基本认同了他们在20世纪末期所作出的重大政治选择；以俄共为代表的左派政治营垒在短期内不可能在政治上重新得势，在政治体制上走“回头路”的可能性似乎没有；俄罗斯联邦现行宪政制度的基本原则和整体框架在今后一段时间内将保持相对稳定。

基于以上两点基本估计，在全面考察俄罗斯联邦宪政制度历史和现实的基础上，该书作者对俄罗斯联邦各项宪政制度的未来发展趋势提出了自己的看法：

——在21世纪，俄罗斯现行联邦制将逐渐巩固与完善。其主要表现是：尽管联邦主体的分立倾向会在较长时间内存在，但其发展趋势将越来越弱；同时，也不排除突发事件的可能性。

——在21世纪，俄罗斯的总统制将在相当长时期内保持稳定。但是，随着国家政治经济体制转轨任务的逐步完成，随着国家局势的发展变化，其总统制的部分环节将逐步趋向完善，在未来适当时候将通过修宪缩小和限制总统过大的权力。

——在21世纪，俄罗斯联邦的联邦会议制度将在相当长的时期内保持稳定。但其部分环节可能发生变

化——联邦会议两院的权限将会有所扩大，国家杜马代表的选举制度将得到完善。

——在21世纪，俄罗斯联邦的地方自治制度将不断地完善和发展。

——在21世纪，俄罗斯联邦的新闻出版制度将会出现三大特点：一是大众新闻媒体行业趋向垄断化，大批中小型新闻媒体将被逐步淘汰；二是新闻出版自由和政府加强新闻控制将同时并存；三是以俄共为代表的左派阵营将千方百计同政府争夺新闻控制权，但收效不会太大。

应该承认，以上观点具有一定的说服力。另外，该书作者还对即将开始的第三届国家杜马及第三届总统的选举进行了展望。

任何一部学术著述都不可能尽善尽美。对于一部以他国宪政制度为研究对象的前沿性著作来说，也自然有些尚待完善的地方。这主要表现在如下三个方面：第一，对有些专有名词缺少必要的说明和解释。譬如，该书提到总统直属哥萨克部队总局，原是总统办公厅的独立分支机构，鉴于其特殊性，叶利钦总统将其改组为总统直属的国家机关(该书第136页)。到底其特殊性是什么？哥萨克之名由何而来？其职能是制定振兴和发展哥萨克的统一国家政策及创造条件实现其国家政策，但为什么其名称中有“部队”两字？对缺乏专门知识的一般读者来说，这些问题似乎有必要在正文中加以说明或在注释中加以解释。第二，有些叙述有重复现象。譬如，对总统改组政府权力的宪法规定，在总统权限部分已有了清楚的交代；因此，在以后几章涉及这一问题时就可以相对简炼一些。第三，有些提法还可以更准确一些。譬如将分权与制衡原则视为三权分立的代称(该书第52页)；称博尔久扎兼任总统办公厅主任表明“俄罗斯两大政治力量已摆开了决战态势”(该书第138页)，都不够准确。另外，还有个别印刷上的差错。所有这些希望该书再版时能够加以完善。

总之，我们赞同许崇德教授在序言中对该书的肯定性评价。《俄罗斯联邦宪政制度》一书资料新颖而准确，论述全面而系统；不仅对过渡时期俄罗斯联邦宪政制度的基本内容进行了充分的理论阐释，而且分析了该制度的运转实践，预测了21世纪俄罗斯联邦宪政制度的发展趋势。它是我国近20年来外国宪法研究领域难得的一部理论联系实际的优秀著作。

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com
地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720